

แนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชฯ

ด้านหลักนิติธรรม*

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. วิษณุ เครืองาม
รองนายกรัฐมนตรี

*หมายเหตุ ถอดความจากปาฐกถาพิเศษที่แสดงในการประชุมเวทีสาธารณะจัดโดยสำนักงานศาลยุติธรรมร่วมกับผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ ๒๑ เมื่อวันศุกร์ที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๖๐ ณ ห้องประชุมสัญญา ธรรมศาสตร์ สถาบันพัฒนาข้าราชการคุณภาพ

เมื่อปี ๒๕๔๙ ในการพระราชอธิษฐานสิริราชสมบัติครบ ๖๐ ปี ในโอกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ พระราชทานเลี้ยงพระกระยาหารค่ำเดส์มเด็จพระราชอิบดี สมเด็จพระราชินีและผู้แทนพระประมุข ณ พระที่นั่งบรรมราชสถิตย์มหาพาร สมเด็จพระราชอิบดีสุลต่านโบลเกียห์แห่งบรูไน ได้ทรงเป็นตัวแทนถวายซัมมงคลแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ มติอนหนึ่งซึ่งมีใจความสำคัญว่า การที่ทรงดำรงอยู่ในสิริราชสมบัติเป็นเวลาภานานที่สุดในโลก ในเรื่องระยะเวลาอันยาวนานนั้น อันที่จริงอาจมองได้ว่าเป็นเพียงตัวเลข ซึ่งแม้จะน่าภาคภูมิใจอยู่ชั่วขณะหนึ่ง แต่ในวันข้างหน้าตัวเลขก็ย่อมเคลื่อนไปทุกปี แต่สิ่งที่มีความสำคัญยิ่งกว่าคือการที่บุคคลหนึ่งจะสามารถอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ภานานและคนยังรักโดยไม่รู้สึกเบื่อหน่าย สิ่งนี้ต่างหากคือความอัศจรรย์ สมควรสมโภชและยกย่อง เช่นว่าคำวายพระพรนี้จะท่อนความรู้สึกของคนไทยทั้งชาติได้เป็นอย่างดี ไม่แตกต่างไปจากพระราชอาคันตุกะจากทั่วโลกที่มาร่วมเฉลิมฉลองในพระราชอิริอันสำคัญยิ่งในคราวนั้น

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ ทรงเป็นที่ยกย่องในหลายด้าน และหนึ่งในนั้นคือการที่ทรงเป็นนักนิติศาสตร์ (Jurist) ถึงแม้จะมิได้ทรงตัดสินคดีหรือว่าความด้วยพระองค์เอง แต่ทรงเป็นผู้ที่ใช้ศาสตร์และความรู้ในด้านนี้เพื่อประโยชน์ในด้านอื่นๆ จึงกล่าวได้ว่าทรงเป็นนักนิติศาสตร์อย่างแท้จริง เราอาจพิจารณาได้จากประจักษ์พยานและเหตุการณ์สำคัญต่างๆ โดยใช้หลัก “๓ ป.” ซึ่งเป็นหลักที่พระพุทธเจ้าทรงสั่งสอนไว้ว่าในการที่เราจะตัดสินเรื่องใดหรือประเมินบุคคลใดนั้น ให้เราพิจารณาจาก ปริยติ ปฏิบัติ และปฏิเวช

ในแง่ปริยติซึ่งหมายถึงการศึกษาเล่าเรียนและทำความรู้นั้น เมื่อครั้งยังทรงดำรงพระสถานะเป็นสมเด็จพระเจ้าน้อยยาเรอฯ เดิมที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ ทรงศึกษาในสาขาวิชาศาสตร์ แต่ด้วยเหตุการณ์ที่ทำให้ต้องทรงรับราชสมบัติ ทำให้ต้องทรงเปลี่ยนมาศึกษาวิชากฎหมาย แต่ก็มิได้ทรงศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตร์ตามปกติ เนื่องจากระยะเวลาที่มีจำกัด อีกทั้งมิได้ทรงเริ่มต้นศึกษามาทางศาสตร์ด้านนี้อย่างจริงจังมาตั้งแต่แรก มหาวิทยาลัยโลชานได้พยายามคำแนะนำว่าจะได้ทรงศึกษาเฉพาะบางวิชาที่เป็นประโยชน์ต่อการทรงรับพระราชภาระในฐานะพระมหากษัตริย์ จึงได้ทรงเลือกศึกษาวิชาปรัชญากฎหมาย กฎหมายอาญา กฎหมายปกครอง กฎหมายรัฐธรรมนูญ และอาชญาวิทยา ยังเคยรับสั่งว่าทรงเสียดายที่ไม่ได้ทรงเรียนวิชากฎหมายล้มละลาย ครอบครัว มรดก ครรภ์ เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วได้เสด็จนิวัติประเทศไทย แต่ก็ยังทรงดำรงอยู่ในกระบวนการปริยติต่อมาอีกหลายปี ดังที่เคยมีรับสั่งว่าทรงเรียนรู้จากบรรดาความเห็นที่คณะองค์นตรีได้ถวายขึ้นไป คณะองค์นตรีในยุคหนึ่งมีทั้งพระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัยและปรีชา

สามารถ เช่น เจ้าพระยาศรีธรรมราชอิเบศร์ พระยามานวารราชเสวี ซึ่งได้รับยกย่องว่าเป็นหนึ่งในสุดยอดของนักกฎหมายไทยในยุคหนึ่น ทำให้ได้ทรงเรียนรู้ทั้งวิธีคิด วิธีเขียน วิธีตีความ และโต้แย้งแบบนักกฎหมาย เคยรับสั่งว่า คนที่ไม่ใช่นักกฎหมาย เมื่อถูกฟ้องนักกฎหมาย ก็จะพังดูข้างๆ คุณ แต่คนที่เป็นนักกฎหมาย เวลาถูกฟ้องก็อาจลงไป “ในคุ” ได้ เมื่อก่อนกัน

เหตุการณ์คราวหนึ่งแสดงให้เห็นถึงพระปรีชาสามารถในการ “โต้ถก” แบบนักกฎหมายอย่างแจ้งชัด ทรงเล่าพระราชทานแก่ผู้เขียนซึ่งได้กราบบังคมทูลถามในประเดิมที่เคยได้ยินได้ฟังมา แต่ไม่ทราบรายละเอียดแน่ชัด คือเหตุการณ์ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ทรงเพียงว่าเคยทรง “โต้ถก” ประเด็นกฎหมายกับ ดร. หยุด แสงอุทัย ที่ปรึกษากฎหมายของจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น แต่ผู้เขียนไม่ทราบรายละเอียดแน่ชัด เมื่อสอบโอกาสได้กราบบังคมทูลถามขึ้นในคราวหนึ่ง ก็ทรงพระกรุณาเล่าพระราชทานว่า คราวนั้นรัฐบาลได้ ทูลเกล้าฯ ถวายร่างกฎหมายฉบับหนึ่ง เมื่อทรงพิจารณาแล้วเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวไม่น่าจะถูกต้องและเป็นธรรม จึงพระราชทานคืนกลับไปยังรัฐบาลเพื่อให้นำไปปรับปรุงแก้ไข แต่รัฐบาลมิได้ทำเช่นนั้น หากแต่มอบให้ ดร. หยุด มาเข้าเฝ้าฯ เพื่อกราบบังคมทูลถวายคำอธิบาย มีรับสั่งเล่าว่า “ที่ทรงแล้วสั่งมาให้มาถกยังกับฉัน และดร. หยุดนั้น เตรียมตัวมาอย่างดี แต่ฉันไม่ได้เตรียมตัว ฟังแล้วถกไม่ทันก็เลยนั่ง แต่ก็คิดว่าวันหลังจะต้องถก” หลังจากนั้น ก็ ได้ทรงค้นคว้าจากตำรับตำราที่เคยทรงศึกษาเล่าเรียน ก็ทรงพบว่าในประเดิมโต้ถกนั้นแนวพระราชดำริเป็น ฝ่ายที่ถูกต้อง จึงโปรดให้ “นัด” ดร.หยุด มาเฝ้าฯ ใหม่อีกครั้ง คราวนี้ทรงเปิดตำราเล่มนั้นอธิบาย ส่วน ดร. หยุด ก็ตื่นเต้นตกใจ แต่ก็ยังไม่ยอมรับ กับทั้งขอพระราชทานหนังสือเล่มนั้นมาพลิกมาพลิกไปเพราเป็นภาษาเยอร์มัน ไปละเอียดที่หน้านั้นและอุทานอุกมาว่า “ที่ข้าพระพุทธเจ้าถวายคำอธิบายมาทั้งหมด ก็อ้างอิงความเห็นของ โปรเฟสเซอร์คนนี้ แต่เค้ากลับเห็นเป็นอีกอย่างหนึ่งในหนังสือเล่มนี้ บัดนี้ชัดเจนแล้วว่าตำราที่ข้าพระพุทธเจ้าใช้นั้น เป็นสมัยก่อนสองครั้งโลกครั้งที่สอง เล่มนี้พิมพ์ใหม่ล่าสุดเมื่อไม่กี่ปีนี้เอง แล้วเข้าเยือนไว้เองในบรรทัดนี้ว่า ข้าพเจ้าเคยเห็นแบบนั้น แต่บัดนี้ข้าพเจ้าเปลี่ยนความเห็นแล้ว” ดร. หยุดจึงปิดหนังสือแล้วก้มลงกราบพระบาท ทูลว่า “ข้าพระพุทธเจ้ายอมแพ้” จึงมีพระราชกระแสว่า “ลูกขึ้นจากคลองได้”

ในแห่งปฏิบัติคือการลงมือทำนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ น่าจะได้ทรงลงพระ ปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติตามแล้วมากกว่า ๔,๐๐๐ ฉบับ หากรวมพระราชบัญญัติที่เข้าไว้ด้วยกันจะหลาย หมื่นฉบับ นอกจากราชบัญญัติ ยังทรงวินิจฉัยกฎหมายพระราชทานอวัยโภชีกีปีลักษกว่า ๓๐๐ เรื่อง รวมถึงและกฎหมายที่ ประชาชนทั่วไปทูลเกล้าถวายเพื่อขอพระราชทานความช่วยเหลือ อีกปีลักษกว่า ๑๐,๐๐๐ เรื่อง ซึ่งในการที่จะทรง ลงพระปรมาภิไธยในแต่ละครั้งนั้น จะทรงศึกษาอย่างละเอียดถี่ถ้วน การที่รัฐธรรมนูญกำหนดระยะเวลาไว้ถึง ๙๐ วันหลังจากทูลเกล้าฯ ถวายร่างกฎหมาย ซึ่งอาจจะดูว่าเป็นเวลาที่นาน แต่แท้จริงแล้วไม่นานเลย เพราะทรงใช้ เวลาดังกล่าวไปสำหรับการพิจารณาร่างกฎหมายแต่ละฉบับอย่างละเอียดถี่ถ้วน มีพระราชประสงค์ที่จะทรงข้อมูล ที่ชัดเจน แม้โดยปกติสำนักราชเลขานธิการหรือคอมนตรีจะรวบรวมข้อมูลขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงใช้ประกอบ พระบรมราชวินิจฉัยอยู่แล้ว มีป้อยครั้งที่ทรงมีพระราชกระแสซักถามกลับมายังรัฐบาล หรือโปรดให้ นายกรัฐมนตรีเข้าเฝ้าฯ

คราวหนึ่งโปรดให้นายกรัฐมนตรีอ่านหนังสือที่ ปั๊บารชุน เข้าเฝ้าเพื่อทรงซักถามเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่รัฐบาล เสนอขึ้นมา รับสั่งถวายว่าถ้าหากมีปัญหาเกิดขึ้นมาจากการบังคับใช้กฎหมายนี้ ซึ่งได้ทรงมองเห็นแล้วว่าจะเกิด

ปัญหาต่างๆ ตามมาอย่างไรบ้าง รับสั่งถ้ามัวรัฐบาลเตรียมการแก้ไขไว้อย่างไร นายกรัฐมนตรีได้ทราบบังคมทูล ตอบไปตามตรงว่า รัฐบาลไม่ได้เตรียมการอะไรไว้ เพราะไม่ได้คาดคิดว่าจะเกิดปัญหา รับสั่งว่าปัญหาจะเกิดแน่ เพราะจากประสบการณ์ของพระองค์ที่เด็ดจีไปเยือนจังหวัดต่างๆ นั้น ทำให้ทรงรู้ว่าปัญหามีอยู่ และกฎหมายที่กำลังจะออกนี้จะยิ่งทำให้ปัญหานักขึ้น จากนั้นรับสั่งถ้ามัวจะให้ทรงทำอย่างไร นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลว่า ทางแก้ไขมีอยู่สองแนวทางคือ พระราชทานคืนมาซึ่งหมายถึงทำให้ร่างกฎหมายฉบับนี้ตกลงไปซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน หรืออีกทางหนึ่งนั่นคือ รัฐบาลขอพระราชทานพระมหากรุณา ทรงลงพระปรมาภิไธยไปก่อน แล้ว รัฐบาลจะไปดำเนินการแก้ไขโดยเร็วที่สุด ในที่สุด ทรงเลือกแนวทางที่สอง โดยที่รัฐบาลถวายคำมั่นว่าจะยังไม่บังคับใช้กฎหมายในทันที หลังจากนั้น ๗ วัน รัฐบาลก็ได้เสนอร่างกฎหมายอีฉบับหนึ่งแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เพิ่งประกาศใช้นั้น แม้จะมีผู้อภิปรายโ久มตีรัฐบาลที่เสนอแก้กฎหมายที่ยังไม่ได้มีการบังคับใช้ แต่ในที่สุด เมื่อผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อเท็จจริง รวมถึงข้อที่ทรงห่วงกังวล รัฐสภา ก็มีมติเห็นชอบร่างกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้น

เช่นเดียวกับอีเหตุการณ์หนึ่ง คือร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๑๗ หลังจากทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ได้มีพระราชบันทึกพระราชทานข้อสังเกต ๓ ข้อ และต่อมาไม่นาน รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็ได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามแนวทางที่พระราชทานข้อสังเกตมา

ตัวอย่างข้างต้น คือเรื่องการปฏิบัติในมิติของกฎหมาย ที่ทรงนำเอาความรู้และประสบการณ์มาปรับใช้

ในแง่ปฏิเวช คือการนำผลลัพธ์มาแสดงนั้น ข้อนี้ได้มาจากการที่เด็ดจังหวะในต่างจังหวัด แม้กระนั้นในถิ่นทุรกันดาร การที่ทรงทำโครงการในพระราชดำริกว่า ๔,๐๐๐ โครงการ การที่ทรงรับภารกิจของทุกๆ ที่ชาวบ้านถวายเข้ามา แล้วต้องทรงปลดเปลื้องความทุกข์ นี้คือหลักปฏิเวช ทรงนำความจริงที่ว่าปัญหาอยู่ตรงไหน และทรงแก้ไขปัญหานั้นไปช้าแล้วช้าเล่า ครั้งแล้วครั้งเล่า ปีแล้วปีเล่า กว่า ๗๐ ปี

ทั้งหมดนี้จึงประมวลอุดมเป็นพระราชประสบการณ์ด้านนิติศาสตร์ หรือในการเป็นนักนิติศาสตร์ได้ว่า ทรงใช้หลักนิติธรรมผ่านแนวคิดซึ่งพorphorusได้ ๓ ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรกคือ การใช้กฎหมายหรือภูมิปัญญาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา ถ้ามีกฎหมาย ให้อธิบายเป็นอย่างไร ให้เคารพกฎหมาย (respect for law) ยึดกฎหมาย ถือเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม และเป็นพระบรมราโชบายด้วย

ประการที่สอง ในการใช้กฎหมายเป็นใหญ่นั้น ต้องเข้าใจว่ากฎหมายนั้นต้องเป็นธรรม ไม่ใช่กฎหมายอะไร ก็ได้ เพราะกฎหมายนั้นมีทั้งกฎหมายดี กฎหมายไม่ดี กฎหมายเลว กฎหมายแพ้ด้วยการ กฎหมายทรราชย์ เพราะฉะนั้นหลักคือต้องใช้กฎหมายที่ดี ที่เป็นธรรม กล่าวคือห้าใจของหลักนิติธรรมนั้นคือ ถ้าสิ่งๆ หนึ่ง ยังไม่เป็นกฎหมาย หากแก้ไขอะไรได้ก็ดำเนินการเสีย หากป้องกันอะไรได้ ให้ป้องกันเสีย แต่ถ้าหากสิ่งนั้นลายเป็นกฎหมายแล้วและพบว่าไม่เป็นธรรม ก็ต้องปฏิบัติตาม แต่หากเขียนว่าได้ก็ให้เขียนว่าเสีย และถ้าต่อไปในอนาคต มีโอกาสจะแก้ไขได้ก็ให้แก้ไขเสีย หรือหากยกเลิกได้ก็ยกเลิกเสีย นี้เป็นข้อที่สองของหลักนิติธรรมที่ทรงยึดถืออย่างแน่นอนคง

ประการสุดท้าย ซึ่งถือว่าเป็นปรัชญาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ โดยเฉพาะ คือ ในข้อที่ว่าบางครั้งกฎหมายอาจขัดกับความเป็นธรรม แล้วจะเลือกอะไร แน่นอนว่าต้องเลือกกฎหมายพระสิ่งที่

เราคิดว่าเป็นธรรมนั้นเราอาจนึกคิดเอาเอง คนอื่นมิได้เห็นด้วย หากผู้พิพากษายึดความเป็นธรรมโดยละเอียดกฎหมาย คงเป็นเรื่องง่ายมาก เพราะความเป็นธรรมของศาลแต่ละชั้นอาจต่างกันได้ แต่ถ้าใช้กฎหมาย กฎหมายนั้นย่อมเป็นฉบับเดียวกัน รับสิ่งที่ให้ใช้กฎหมาย แต่ในการใช้กฎหมายนั้นก็ย่อมต้องใช้อย่างเป็นธรรม คือถ้ากฎหมาย เปิดโอกาสให้ความอย่างเป็นธรรมก็ทำเสีย หากสามารถกำหนดโทษให้เป็นธรรมได้ก็กำหนดเสีย ทรงใช้คำว่า กำหนดโทษอย่างพอเพียง หากมีช่องว่างของตัวกฎหมายให้สามารถใส่ความเป็นธรรมและยืดหยุ่นได้ควรทำ

ในประเด็นนี้ เคยมีพระราชดำรัสใจความว่า ผู้พิพากษาซึ่งเป็นนักกฎหมาย อยู่กับกฎหมายนาน อาจจะเพลอนิกไปว่ากฎหมายนั้นคือความยุติธรรม แท้ที่จริงแล้วไม่ใช่ กฎหมายนั้นอาจไม่ได้เป็นอย่างเดียวกับความยุติธรรม กฎหมายเป็นเพียงเส้นทางหนึ่งที่นำไปสู่ความยุติธรรม แต่ยังมีทางอื่นที่สามารถนำมาซึ่งความยุติธรรม เมื่อรู้อย่างนี้แล้ว ก็เมื่อให้ทิ้งกฎหมาย แต่สำคัญคือทำอย่างไรให้หลายวิธีดำเนินไปได้พร้อมๆ กัน

ครั้งหนึ่งเคยรับสั่งกับนายกรัฐมนตรีท่านหนึ่งที่ว่าสิ่งที่ทำนั้นมันไม่น่าจะเป็นธรรม แต่นายกฯ ก็กราบบังคมทูลว่า ข้าพระพุทธเจ้าทำตามกฎหมาย รับสั่งต่อว่า กฎหมายกับความยุติธรรมนั้นไม่ใช่เรื่องเดียวกัน และไม่ได้หมายความว่าให้นายกฯ ทิ้งกฎหมายไปใช้อย่างอื่น แต่หากใช้อย่างอื่นร่วมกันได้หรือไม่ ถ้าหากการใช้กฎหมาย เป็นวิถีทางที่จะไปสู่จุดหมาย ให้ลองไปคิดหาวิธีการอื่นมาใช้ร่วมกันด้วยโดยไม่ทิ้งกฎหมาย

รับสั่งเช่นเดียวกันนี้กับผู้พิพากษาและได้ทรงขยายความว่า ใช้กฎหมายนั้นเป็นสิ่งที่ถูกแล้ว แต่จะทำอย่างไรให้การตีความกฎหมายนั้นเป็นธรรม การไก่ล่อกเลี้ยงประนีประนอมอาจจะถือเป็นอีกวิถีทางหนึ่งที่นำไปสู่ความยุติธรรม หรือแม้กระทั่งการป้องกันไม่ให้มีคดีมาสู่ศาล ด้วยการไปแนะนำกฎหมายแก่ชาวบ้านประชาชน ทรงใช้คำว่า เมื่อว่างจากบลลังก์ ว่างจากคดี หรือเวลาราชการ ก็อาจไปแนะนำกฎหมายกับชาวบ้านป้องกันไม่ให้มีคดีเข้ามา หั้งหมัดนั้ลวนแล้วแต่เป็นเส้นทางที่นำไปสู่ความยุติธรรมทั้งสิ้น

และทั้งหมดนี้คือหลักนิติธรรมตามแนวพระราชดำริ

เมื่อครั้งผู้เขียนยังอยู่ทำงานอยู่ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เคยได้รับทุนรัชดาภิเษกฯ ให้ทำวิจัยเรื่องแนวพระราชดำริทางกฎหมายในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และได้รับรางวัลผลงานวิจัยดีเด่นของสถาบันวิจัยแห่งชาติ จึงมีโอกาสเข้ารับพระราชทานรางวัล ในครั้งนั้น ทรงรับสั่งถามว่า “แล้วรู้ได้อย่างไรว่าฉันคิดยังไง” จึงได้กราบบังคมทูลไปว่า ข้าพระพุทธเจ้าไม่มีทางทราบเกล้าฯ ได้เลยว่าทรงคิดหรือมีแนวพระราชดำริอย่างไร แต่ถึงแม้จะไม่ทราบในสิ่งที่ทรงคิด ก็ทราบได้จากกิจที่ทรงทำ และคำที่ได้ตรัส ตลอดจนการปฏิบัติที่ได้ทรงแสดง” ก็ทรงพระสุลว ว่าได้รับสั่งอะไร ในเรื่องนี้เห็นจะไม่แตกต่างจากการที่คนรุ่นปัจจุบันไม่มีทางรู้ว่าอิสโตเตลลิตอย่างไร แต่ก็สามารถศึกษาแนวความคิดของปรัชญาเมืองผู้นั้นได้ จากคำพูด ข้อเขียน ผลงาน วิธีการปฏิบัตินั่นเอง

จากการที่ได้ศึกษา จึงย้อนกลับยืนยันได้ว่า กิจที่ทรงทำ คำที่ได้ตรัส ตลอดจนการปฏิบัติที่ได้ทรงแสดงนั้น ล้วนแล้วแต่แสดงออกถึงหลักนิติธรรมทั้งนั้น

ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลในสมัยหนึ่งเคยเสนอกฎหมาย ตัวบทกฎหมายนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับเรียกคุณเอลิม พระเกียรติและอิบยาลักษณะของเหรียญ แต่มีข้อความที่มุ่งหมายจะเฉลิมพระเกียรติให้เป็นถ้อยคำปราภูอยู่ในกฎหมาย ในมาตราที่กำหนดข้อความ Jarvis ในเหรียญ มีข้อความว่า “พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมภูมิพลอดุลยเดช

มหาราช” เมื่อหอดพระเนตรเห็นร่างกฎหมายที่เสนอมา ก็โปรดให้ราชเลขานิการเชิญพระราชกรณีย์แล้วว่า จะไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย เพราะถ้าทรงลงพระปรมาภิไธยก็เท่ากับว่าทรงสถาปนาพระองค์เองเป็น “มหาราช” มีพระราชกรณีย์แล้วว่า คำว่า “มหาราช” นั้น ไว้ให้คนอื่นเรียก จะไม่มีวันที่ทรงเรียกพระองค์เอง และทรงจบพระราชกรณีย์แล้วด้วยประโภคสั้นๆ เพียงสามคำว่า “นีคือหลัก”

จากเหตุการณ์ดังกล่าวจึงกล่าวเป็นหลักที่รัฐบาลในเวลาต่อมาได้ออกกันเสมอมาว่าต้องใช้ความระมัดระวังในเรื่องทำงานเดียวกันนี้

ร่างกฎหมายฉบับหนึ่งที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยกร่างและมีข้อความว่า “กฎหมายฉบับนี้ไม่ใช้กับบุคคลดังต่อไปนี้ ...” ซึ่งรวมพระมหาภัตตริย์ด้วย เมื่อความทราบฝ่ายของธุลีพระบาท ก็โปรดเกล้าฯ ให้องค์มนตรีท่านหนึ่งมาแจ้งกับคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ถ้าหากมีข้อความเช่นนี้ อย่าได้ถวายขึ้นไป เพราะจะไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยทั้งฉบับ จะยกเว้นให้ครกยิกเว้น แต่จะระบุว่ายกเว้นการใช้กับพระมหาภัตตริย์ไม่ได้ “นีคือหลัก”

คราวหนึ่ง ในสมัยจอมพลน้อม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี มีนายทหารท่านหนึ่งที่ได้ร่วมโต๊ะเสyi กลับมาเล่าให้รัฐบาลฟังว่า บนโต๊ะเสyi คราวนั้นมีนายทหารโടี้เย้งกัน มีรับสั่งว่า “เป็นเรื่องผลประโยชน์กับพลโทเตียง กัน ฉันไม่มีความเห็น เพราะฉันเป็นร้อยเอก” นายทหารผู้ใหญ่ท่านนั้นจึงกลับมาสืบเสyi ว่า ด้วยเหตุใดจึงทรงคำรับรองรัฐบาลเพียงร้อยเอก จึงพบว่าเมื่อครั้งยังทรงเป็นสมเด็จพระอนุชา ได้รับการถวายศร้อยเอก แต่ยังไม่มีการปรับเลื่อนยศ ก็มีเหตุให้ทรงรับราชการสมบัติเป็นพระมหาภัตตริย์เสียก่อน จึงติดพระยศร้อยเอกนับแต่นั้นมา นายทหารผู้นั้นจึงแจ้งต่อรัฐบาลว่าควรถวายพระยศให้สูงขึ้น รัฐบาลจึงหารือกันเห็นสมควรถวายศร้อยศูดของกองทัพ คือจอมพล แต่มีผู้แย้งว่าก็ทรงเป็นจอมทัพไทยอยู่แล้ว แต่ “จอมทัพไทย” นั้น เป็นตำแหน่งมิใช่ศรัทธา จึงคิดว่า ถ้าไปถวายพระยศก็คงจะไม่ทรงรับ จึงมีผู้ออกความคิดว่าวิธีที่จะทำให้ทรงรับ คือการเขียนไว้ในกฎหมาย ในที่สุดจึงมีการเสนอร่างพระบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศรัทธาเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยระบุในมาตราหนึ่งว่า พระมหาภัตตริย์ทรงดำรงพระยศจอมพล และทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย เมื่อสภาพผ่านร่างกฎหมายฉบับนี้ด้วยมติเอกฉันท์ ได้ทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติขึ้นไป ข่าวที่รู้กันในเวลาหนึ่งคือในปี ๒๕๑๑ คือไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยและไม่ได้ทรงทำอะไรกับกฎหมายฉบับนั้น เรื่องจึงหายเงียบไป

ทรงรับสั่งเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวว่า “มีคนหัวร่าจันทำพิธีรัฐธรรมนูญ ที่ซึ่นก็ไม่เชิญ หายเงียบไปเลยๆ ที่จริงแล้วฉันศึกษารัฐธรรมนูญแล้ว” ด้วยช่วงปี ๒๕๑๑ เป็นเวลาที่รัฐธรรมนูญฉบับเก่ากำลังจะสิ้นสุดลง และกำลังจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ระบุไว้ว่า บรรดา率为พระราชบัญญัติได้ที่ยังคงค้างอยู่ที่พระมหาภัตตริย์ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้ว หากยังไม่ลงพระปรมาภิไธยให้เป็นอันตกไป เมื่อเห็นเข่นนั้นจึงทรงเก็บร่างพระราชบัญญัติศรัทธาไว้น้ำไว ทำให้ร่างนั้นตกไป

ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่ทรงพระราชดำริว่าอาจจะเบี่ยงเบนออกไปจากความเป็นธรรม จะมีพระราชกรณีย์ มาถึงรัฐบาลหรือรับสั่งให้รัฐมนตรีเข้าเฝ้าฯ เสนอ จนเป็นเหตุให้ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขในเวลาต่อมา และทุกเรื่อง เมื่อนำมาทบทวนดู รัฐบาลก็จะพบเสมอว่าเป็นไปตามที่รับสั่ง ในส่วนที่เป็นเรื่องภูมิภาคที่มีผู้ทูลเกล้าถวายมากมายหลายเรื่อง ก็จะทรงวินิจฉัยทุกเรื่องอย่างละเอียด

ดังที่ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ เคยเล่าว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ เคยมีรับสั่งว่า ศาสนานี้เมื่อพิจารณาดี จะยึดถือตัวบทกฎหมายก็สมควรอยู่ แต่ก็ต้องใช้กฎหมายให้เป็นธรรมด้วย และ เมื่อศาลมตตัดสินคดีนั้นๆ แล้ว ก็ถือว่าจบในชั้นศาล ในเชิงของความยุติธรรม คือยุติแล้ว แต่ถ้าหากมีการพยายามกีดขวาง ขึ้นมา ขั้นต่อจากนั้นเป็นเรื่องของพระมหาบัตริย์ที่จะทรงใช้พระราชอำนาจ เพราะพระมหาบัตริย์มิได้เป็น “ศาลดีแท้” คือไม่ได้เป็นศาลที่ ๔ จึงไม่ต้องใช้กระบวนการเช่นศาล การที่จะพระราชทานอภัยโทษ ไม่ว่าจะปล่อยตัวหรือลดโทษ รับสั่งว่าพระองค์ท่านมิได้ทรงเป็นศาลอีกชั้นหนึ่ง แต่ทรงเป็นการให้ความเป็นธรรมในอีกรูปแบบหนึ่งในฐานะที่ทรงเป็นประมุข เพราะฉะนั้น ในการที่จะทรงวินิจฉัยภัยคันธ์ จะทรงใช้กฎหมายหรือไม่ก็ได้ แต่สิ่งที่แน่นอนคือ ทรงใช้ความเป็นธรรม ดังนั้น ความยุติธรรมกับความเป็นธรรมนั้นจึงแตกต่างกัน “ยุติธรรม” นั้นยังไงก็ต้อง “ยุติ” ดีนก็ไม่รอด ไปต่อ ก็ไม่ได้ แต่การวินิจฉัยภัยคันธ์ ไม่ต้องทรงแสดงเหตุผล เราจะไม่มีทางรู้เลยว่าที่พระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวนั้น ปล่อยเพราะอะไร เพราะเป็นการใช้พระราชอำนาจในฐานะประมุข

ในการพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยภัยคันธ์ แม้จะมิต้องทรงแสดงเหตุผลหรืออ้างมาตรา แต่การจะได้มาซึ่งคำวินิจฉัยภัยคันธ์ของพระองค์ท่าน จะทรงมีกระบวนการในการค้นหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างแบบยล บางครั้งโปรดให้ส่งเจ้าหน้าที่ไปพุดคุยกับผู้ต้องขังในเรือนจำ ไปสอบถามตำรวจที่จับกุม อัยการที่สั่งฟ้อง และศาลที่ตัดสิน ว่ามีเหตุผลอะไรที่ทำให้เกิดการตัดสินเช่นนั้น และมีอะไรที่คิดว่าที่ไม่เหมาะสมหรือยังไม่เป็นธรรมอยู่อีกบ้างหรือไม่ และนำข้อมูลมาประกอบเป็นคำวินิจฉัยภัยคันธ์ ทรงรับสั่งว่า ขั้นตอนดังกล่าวนี้ ทรงใช้ความเป็นธรรมโดยไม่จำต้องคำนึงว่าต้องอ้างอิงกฎหมายมาตราใด

ครั้งหนึ่งที่ผู้วิทยาภัณฑ์ร้องทุกข์ขอพระราชทานความเป็นธรรม ผู้ร้องเป็นหญิงที่สามีเสียชีวิต และบุตรชายไปบวชหน้าไฟแต่ไม่ยอมสึก จึงถวายภัยคันธ์ของพระราชทานพระมหากรุณาช่วยสึกพระที่เป็นบุตรชายของตน เพราะไม่มีคนเลี้ยงดู ได้โปรดให้เจ้าหน้าที่ไปสืบและพบว่า ผู้เป็นแม่นั้นยากจน ไม่มีบุตรดูแล เมื่อเจ้าหน้าที่ไปถามพระผู้เป็นบุตร ก็ได้รับคำตอบว่า ตนดีมีค่าตัวในสพธธรรม มีความสงบสุข จึงตั้งใจจะบวชไปโดยไม่สึก จึงมีพระราชกระแสว่า แม้เดือดร้อนเจ็บปวด ลูกก็มีความสุขแล้วจริง ถ้าสึกลูกมา ก็จะเสียความตั้งใจ แม้ก็จะได้บ้า แม่คงไม่ได้เดือดร้อนเพราลูกไปบวช แต่เดือดร้อนเพราไม่มีคนเลี้ยงดู ถ้าแม่ช่วยเหลือตัวเองได้ก็จะไม่เดือดร้อน จึงให้กรมประชาสงเคราะห์ไปฝึกอาชีพที่พอทำได้ แล้วหาเครื่องมือประกอบอาชีพไปหอยให้ ผู้เป็นแม่ได้ฝึกทำผัดไก่สามารถใช้เป็นอาชีพมีรายได้ ต่อมากายหลัง ผู้เป็นแม่ถวายภัยคันธ์ที่สอง กราบบุลว่า บัดนี้เกล้ากระหม่อมฉันมีความสุขเป็นพระมหากรุณา ขอพระราชทานที่พึงอภิหนึ่งเรื่อง ขอให้ช่วยแจ้งลูกชายหม่อมฉันด้วยว่าอย่าสึกเลย ถ้าสึกแล้วรายได้จากการขายผัดไก่คงต้องหารสอง ก็จะเป็นการลำบาก

มีอีกด้วยที่เมื่อปี ๒๕๔๕ ซึ่งอาจจะเป็นที่รับรู้เพร่หลายกันอยู่บ้างแล้ว แต่ขอนำมากล่าวซ้ำอีกรอบ ในที่นี้ เป็นเรื่องของนักศึกษาแพทย์ทหารบที่เพิ่งสำเร็จการศึกษากำลังจะรับปริญญา ได้เกิดเหตุการณ์หยอกเย้กับเพื่อนคนหนึ่ง มีนัยกันมาก่อนด้วยเคยชอบผู้หญิงคนเดียวกัน นักศึกษาแพทย์คนนี้ได้นำโทรศัพท์มือถือของเพื่อนไปซ่อน และเพื่อนก็ได้ไปแจ้งความว่าถูกขโมยโทรศัพท์ ตำรวจไปค้นเจ้าของบ้านว่านักศึกษาคนดังกล่าวนำโทรศัพท์ไปซ่อนจริงๆ โดยซ่อนไว้ในลิ้นชักของตน แต่ไม่ได้ตั้งใจนำไปขาย นักศึกษาผู้นั้นถูกตั้งข้อหาลักทรัพย์ ระหว่างที่สืบพยานอยู่นั้น เรื่องได้ไปถึงสภามหาวิทยาลัยซึ่งมีผู้บัญชาการทหารบที่เป็นนายกสภा สภाฯ ได้พิจารณาเมื่อตีเป็น

เอกสารนี้ที่ว่าเป็นเรื่องความประพฤติชั่วย่างร้ายแรง แม้ในทางคดียังฟังความไม่ได้ชัดเจน แต่ถือเป็นพฤติกรรมที่ไม่ควรจะเกิด เพราะแพทย์นั้นต้องมีวินัย แต่แพทย์ท่านนั้นวินัยต้องมีมากเป็นสองเท่า จึงได้มีมติให้นักศึกษาคนดังกล่าวออก ผู้เป็นแม่ของนักศึกษาคนดังกล่าว จึงถูลากล้าถูกวิจารณ์ความเป็นธรรม ทรงมีพระราชวินิจฉัยในอันดับแรกให้ไปสอบถามว่า ถ้าเรื่องดังกล่าวนี้เกิดขึ้นกับคณะแพทย์ฯ ของมหาวิทยาลัยอื่น จะมีการดำเนินการอย่างไร ได้คำตอบว่า ถ้ายังไม่มีความชัดเจน ศาลยังไม่ได้ตัดสิน และหากเป็นเรื่องหยอกเย้กัน ก็จะยังไม่ลงโทษ ไม่มีสถาบันใดเห็นควรไล่ออก ในที่สุด มีพระราชวินิจฉัยลงมาว่า เมื่อภูกติิกาได้วางหลักไว้แบบนั้น ก็ต้องยึดหลักนั้น นั่นคือเรื่องยุติธรรม แต่เพื่อความเป็นธรรม ทรงมีพระราชดำริว่า การจะไล่ออกนั้น จะทำให้เสียอนาคต ดูจะรุนแรงเกินไปกว่าเจตนาซึ่งเป็นเพียงการหยอกเย้า เล่นกันฉบับ่อน โทรศัพท์ก็ไม่ได้นำไปขาย ทั้งข้อเท็จจริงก็ยังฟังไม่เป็นสัตย์ว่าเกิดอะไรขึ้นกันแน่ ฉะนั้น จึงให้การเข้ารับพระราชทานปริญญาบตรในปีนั้น แต่ยังไม่ไล่ออก และให้ไปเป็นแพทย์ฝึกหัด โดยให้ผู้อำนวยการโรงพยาบาลรายงานพฤติกรรมของแพทย์ฝึกหัดรายนี้ถวายขึ้นไปทุกเดือน หากพบว่ามีความประพฤติเรียบร้อยดีแล้วจึงจะพิจารณาให้เข้ารับปริญญาบตรในปีถัดไป ปรากฏว่า นักศึกษาผู้นี้มีความประพฤติเรียบร้อยและขยันขันแข็ง ในที่สุด ก็ได้เข้ารับพระราชทานปริญญาบตรในปีถัดมา เรื่องจบลงโดยภูริษฐ์ไม่ได้ถูกทำลาย เด็กก็ได้รับโทษ แต่โทษนั้นมีความเป็นธรรม

บรรดาตัวอย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คือสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ ทรงใช้หลักนิติธรรมอย่างไร หลักนิติธรรมนั้นมิได้แตกต่างไปจากทศพิธราชธรรม ซึ่งทรงรักษาไว้อย่างเคร่งครัดและครบถ้วนทั้ง ๑๐ ประการตลอดมา โดยเฉพาะข้อที่ ๑๐ คือ อวิโโรมะ แปลว่า การไม่ประพฤติปฏิบัติเบียงเบนไปจากภูกติิกาที่มีอยู่ ซึ่งตรงกับหลักนิติธรรมในการใช้กฎหมายเป็นใหญ่ คือไม่ทรงประพฤติปฏิบัติเบียงเบนไปจากภูกติิกาที่วางแผนไว้ แต่ทรงใช้ภูกติิกาเหล่านั้นอย่างเป็นธรรม ทั้งต่อพสกนิกรโดยทั่วไป (general) และต่อผู้ที่ขอรับพระราชทานปริญญาเป็นการเฉพาะตัว (personal) ซึ่งสะท้อนให้เห็นประจักษ์ชัดว่าทรงเป็นนักนิติศาสตร์อย่างแท้จริง

หลักนิติธรรม กฎหมาย และแนวคิดการทรงงานของ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๙*

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. สุรเกียรติ เสถียรไทย

ประธานคณะกรรมการเพื่อสันติภาพและความปรองดองแห่งเอเชีย (APRC)

อดีตรองนายกรัฐมนตรี อธิรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ,

อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

และอดีตคณบดี คณบดีศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

*หมายเหตุ ถอดความจากปฐกถาพิเศษที่แสดงในการประชุมเวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืนครั้งที่ ๓ “หลักนิติธรรมกับการพัฒนาโดยศึกษาแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๙” จัดโดยสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย เมื่อวันจันทร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ

พระเจ้าหลานເເວ ພຣະອົງຄ່າເຈົ້າພ້ອມກິດຍາກາ ເຄີຍຮັບສິ່ງໄວ້ວ່າ ຄ້າດູຈາກພຣະຣາຊກົງກິຈທີ່ຜ່ານມາຂອງ ພຣະບາທສົມເດືອງພຣມີນທຣມຫາກຸມີພລດຸລຸຍເດໜາ ບຣນາຄບພິຕຣ ຈະເຫັນໄດ້ວ່າທຣສດຕແທກເຮືອງຫຼັກນິຕີຮົມ ຄວາມເປັນຮົມກັບການພັນນາທີ່ຍັ້ງຍືນໄວ້ດ້ວຍກັນ ຈຶ່ງເປັນເຫຼຸດພລສຳຄັນທີ່ທໍາໃຫ້ໂຄງການພັນນາຕ່າງໆ ປະສບພລສຳເຮົ່ງ ຜົ່ງພມເຫັນດ້ວຍເປັນອ່າງຍິ່ງເພຣະຫຼັກນິຕີຮົມຫຼ຾ມຫຼົມຂອງກົງຫາມ ເປັນສິ່ງທີ່ສຳຄັນທີ່ຄອຍກຳກັບກົງຫາມໃນການທີ່ຈະແກ້ໄຂປັນຫາສັງຄົມ ແລະນຳໄປສ່າງການພັນນາທີ່ຍັ້ງຍືນ ຈຶ່ງທຳໃຫ້ພຣະຣາຊກົງກິຈຂອງພຣະອົງຄ່າເຈົ້າພ້ອມເປັນທີ່ຍ່ອມຮັບທັງໃນປະເທດ ຮະຫວ່າງປະເທດ ແລະຈາກອົງກຳການສຫປະຫາດຕີ

ປະສບການົມທີ່ສຳຄັນໃນຂົວົມພມເກີຍກັບແນວຄິດການທຣງງານດ້ວຍຫຼັກນິຕີຮົມທີ່ຈະຂອງຄ່າຍຫອດໄວ້ເກືອ ເນື້ອວັນທີ່ ๑๔ ກຣກວັດທີ ๒๕๖๔ ຮູ່ມັນຕີວ່າການກະທຣງຕ່າງປະເທດ ຂອງຮາຊານາຈັກກົງຫານ ໄດ້ເດີນທາງມາເຢືອນປະເທດໄທຍ່ອງຍ່າງເປັນທາງການ ຂົນນັ້ນພມດຳກຳດໍາແຫນ່ງຮູ່ມັນຕີວ່າການກະທຣງຕ່າງປະເທດ ພຣະບາທສົມເດືອງພຣເຈົ້າອົງຍູ່ຫຼັກກາລທີ່ ๙ ພຣະຫານພຣມຣາຊວໂຮກາສໃຫ້ ນາຍ Jigmi Thinley ຮູ່ມັນຕີຕ່າງປະເທດເຂົ້າແໜ່ງທ່ານຜູ້ນີ້ຕ້ອມໄາໄດ້ດຳກຳດໍາແຫນ່ງເປັນນາຍຮູ່ມັນຕີຄົນແຮງທີ່ມາຈາກການເລືອກຕັ້ງ ເມື່ອກົງຫານເປີ່ມຕົວການປັກປອງຈາກຮບບອນສົມບູຮຣານຍາສີທອງຮາຍໝາເປັນຮບບອນພຣມທາກັ້ນຕີຍາຍໃຫ້ຮູ່ຮົມນຸ່ງແລ້ວ ໃນຄຽງນັ້ນເປັນການເຂົ້າແໜ່ງທີ່ໃໝ່ເວລານານົ້ງທີ່ໜຶ່ງມີມົງກັບ ๔๕ ນາທີ່ ຮູ່ມັນຕີ Jigmi ໄດ້ກາບບັນຄຸມທຸລວ່າສົມເດືອງພຣະຫາອົບດີແໜ່ງກົງຫານທຣງມີຄວາມເຄາຮັກໃນພຣະບາທສົມເດືອງພຣເຈົ້າອົງຍູ່ຫຼັກກາລທີ່ ๙ ເປັນຍ່າງມາກ ແລະໄດ້ທຣງເຝົ້າສົກຫາພຣະຣາຊກົງກິຈດ້ານການພັນນາມາຕລອດ ແລະໄດ້ທຣງດໍາເນີນການຕາມຮອຍພຣະຍຸຄລບາທຂອງພຣະບາທສົມເດືອງພຣເຈົ້າອົງຍູ່ຫຼັກກາລທີ່ ๙ ຂອງປະເທດໄທ ຈາກນັ້ນໄດ້ກາບບັນຄຸມທຸລຄາມເກີຍກັບໂຄງການສ່າງເສຣິມໃໝ່ການປຸລູກພື້ນທະແນຍາເສພຕິດ ທີ່ໄດ້ທຣງນຳໄປໃໝ່ກັບໜາວເຂອຍ່າງປະສບຄວາມສຳເຮົ່ງ ຜົ່ງພມເຫັນວ່າເປັນຕ້ວອຍ່າງທີ່ແສດງແໜ່ນມຸນເກີຍກັບການບັນຄຸມໃຫ້ກົງຫາມໄດ້ເປັນຍ່າງດີ

ພຣະບາທສົມເດືອງພຣເຈົ້າອົງຍູ່ຫຼັກກາລທີ່ ๙ ຕຣງເລ່າພຣະຫານໃຫ້ຮູ່ມັນຕີຕ່າງປະເທດກົງຫານໃນເວລານັ້ນຟ້າວ່າ ພຣະອົງກຳທຣງໃໝ່ເວລາອູ່ນານໃນການພບກັບໜາວເຂົ້າ ເພື່ອອົບຍາຍໃຫ້ພວກເຂົ້າໃຈ ຮັບສິ່ງວ່າທັງທຣງພຣະດໍາເນີນປະທັບເຢີຄອປ່າຕົວໄປ ປະທັບປຣລແທຮພຣະດໍາເນີນໜັ້ນເຂົ້າ ພຣະອົງກຳໄດ້ຕັດສາມໜາວເຂົ້າວ່າ ທຳໄນຈຶ່ງປຸລູກື່ນ ກົດທຣງໄດ້ຮັບຄຳຕອບວ່າ ເພຣະໜາວບັນໃໝ່ເປັນຍາຮັບຄວາມປວດຫຼືອຍາຫາ ແລະຍັ້ງທຣງຄາມເຮືອງຮາຍໄດ້ທີ່ພວກເຂົ້າ

ได้รับว่ามากน้อยแค่ไหน ทั้งที่ทรงทราบมาก่อนแล้วว่า รายได้จากการปลูกผันนั้นไปอยู่ที่พ่อค้าคนกลาง ซึ่งคำตอบจากชาวเขานั้น ทำให้ทรงทราบว่า รายได้ไม่ได้มากกว่าการปลูกพืชเกษตรอย่างอื่นเท่าไร พระองค์ทรงถามต่อไปอีกว่า แล้วถ้ามีสิ่งอื่นที่ใช้บรรเทาอาการปวดได้ เช่นเดียวกัน และถ้าปลูกพืชอื่นแล้วรายได้เท่ากันหรือมากกว่าการปลูกผัน จะลองปลูกหรือไม่ ชาวเขาเก็บทุกตอบว่าพวกรเข้าก็จะลองดู

พระองค์ทรงกลับมาศึกษาว่า มี yaoh อะไรที่จะช่วยบรรเทาอาการปวดทدแทนผันได้ ใช้เป็นยาชาได้ เช่นเดียวกัน และมีพืชชนิดใดเหมาะสมที่จะนำไปปลูกในพื้นที่ดังกล่าว นอกจากนั้น ยังทรงพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของตลาดผู้บริโภคเพื่อที่จะสามารถสร้างรายได้ให้กับชาวบ้าน จากนั้น จึงเสด็จกลับไปพบกับชาวเขา ทรงอธิบายกับชาวเขาถึงยาที่จะใช้เป็นยาระงับความปวดหรือยาชา และพืชที่จะสามารถปลูกทดแทนผันที่จะช่วยสร้างรายได้ให้กับพวกรเข้า รับสั่งว่า เสด็จไปพบกับชาวบ้านหลายครั้ง ไม่ใช่แค่ครั้งสองครั้ง แต่ไปหลายครั้ง เพื่อค่อยๆ อธิบายว่าการปลูกผันเป็นสิ่งผิดกฎหมายอย่างไร ซึ่งใช้เวลา กว่าสิบปี และสิ่งนี้คือกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่ใช้เวลา ยาวนาน

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๙ ทรงอธิบายต่อรัฐมนตรีต่างประเทศภูภานว่า ในอดีตเราเคยบอกว่าการปลูกผันนั้นผิดกฎหมาย และได้สั่งให้ทหารเข้าไปตัดต้นผัน ประกาศว่าสิ่งที่ทำนั้นผิดกฎหมาย รับสั่งเล่าต่อไปว่า พอกำเนินนั้นแล้ว “Hill tribes became terrorists.” ทำให้ชาวเขานั้นกล้ายเป็นผู้ก่อการร้าย เพราะพวกรเขามีเชื้อใจและรู้สึกว่าถูกครั้งแก่ ถูกบังคับ แต่เมื่อใช้เวลาเป็นสิบปีในการทำให้เขาเหล่านั้นเข้าใจ กลับกลายเป็นชาวเขานั้นเองที่เป็นคนตัดต้นผัน (“It was the hill tribes who cut down poppies.”)

สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า ถ้ากฎหมายระบุว่าการปลูกผันผิดกฎหมาย และใช้กฎหมายบังคับลงโทษจับชาวเขาที่ปลูกผันโดยที่เขามิรู้ว่าสิ่งที่ทำนั้นผิดกฎหมาย สิ่งที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้คงไม่เป็นธรรมและไม่นำมาซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืนจนกระทั่งปัจจุบันนี้ พระองค์ทรงมีหลักความเป็นธรรมของการใช้กฎหมาย นั่นคือหลักนิติธรรม อันหมายถึงกฎหมายนั้น จะต้องใช้อย่างไรที่จะไม่ก่อให้เกิดการกดขี่ มีความยึดหยุ่น วางแผนความชื่อสัตย์สุจริต มิได้วางอยู่บนผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย ทำอย่างไรที่จะใช้กฎหมายอย่างละเอียดจึงจะแก้ปัญหาได้ และนำไปสู่การแก้ปัญหาที่เป็นธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ทำอย่างไรที่จะใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความสงบสุข ไม่กดขี่

พระองค์ทรงแยก เรื่องของ rule by law ออกจาก rule of law แยกจากสิ่งที่คุณเรียกว่า semi-legal state ที่รัฐควรเป็นนิติรัฐกับนิติธรรม เพราะนิติรัฐอย่างเดียวคงไม่เพียงพอที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน หากทว่า จำเป็นที่จะต้องมีนิติธรรมด้วย ทรงเข้าพระราชอย่างลึกซึ้งว่าการบังคับใช้กฎหมายนั้น หากบังคับมากเกินไป ย่อมจะก่อให้เกิดความไม่เข้าใจกันและสร้างความเป็นศัตรูระหว่างกัน ทรงเห็นว่ากระบวนการบังคับใช้กฎหมายในบางกรณีนั้นต้องใช้เวลา และทรงมีความอดทน พระวิริยะอุตสาหอย่างมาก ทรงเห็นว่า สิ่งสำคัญคือการทำให้คนเข้าใจกฎหมายและรู้ว่ากฎหมายคืออะไร มิใช่เข้าใจไปก่อนว่าประชาชนนั้นรู้กฎหมายอยู่ก่อนแล้ว การทำให้ประชาชนเข้าใจกฎหมายจึงเป็นความเป็นธรรมอย่างหนึ่งภายใต้กฎหมาย และการที่ทรงใช้หลักนิติธรรมนี้เองทำให้ชาวเขากลายเป็นผู้ร่วมใช้บังคับกฎหมายด้วยตนเอง

ที่ผมได้กล่าวเช่นนี้ เพราะได้เห็นว่าหลักการใช้บังคับกฎหมายในกรณีการปลูกพืชทดแทนยาเสพติด สะท้อนอยู่ในพระราชดำริในหลายเรื่องและพระราชดำริสหหลายองค์ สามารถนำมาอุดรหัสและตีความได้ว่า หลักนิติธรรมในประเทศไทยในกฎหมายไทยควรจะเป็นอย่างไร ดังพระราชดำรัสที่ได้พระราชทานต่อเนตบันทิตไทย ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่ว่า

“ผู้ทำหน้าที่พิทักษ์ความยุติธรรมหรือความเป็นธรรม จึงควรระมัดระวังไว้ให้มาก คือควรทำความเข้าใจให้แน่ชัดว่ากฎหมายนั้นไม่ใช่ตัวความยุติธรรม เป็นแต่เพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งสำหรับใช้ในการรักษาและอำนวยความสะดวกยุติธรรมเท่านั้น การใช้กฎหมายจึงต้องมุ่งหมายให้เพื่อรักษาความยุติธรรม ไม่ใช่เพื่อรักษาตัวบทกฎหมายเองและการรักษาความยุติธรรมในแผ่นดินก็มิใช่มีวิธีแบบอยู่เพียงแค่ขอบเขตของกฎหมาย หากต้องขยายออกไปให้ถึงศีลธรรมจรรยาบรรณเหตุผลตามเป็นจริงด้วย”

ในเรื่องของประชาชนที่ไม่รักกฎหมาย การใช้กฎหมายก่อให้เกิดการกดขี่ ประชาชนกล้ายเป็นผู้ก่อร้าย เคยมีพระราชดำรัสพระราชาท่าน เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๒ ความว่า

“เราไม่ได้ปราบคนเลyleที่จะให้มีผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในประเทศ แต่เราเก็บรักษาไว้ให้เป็นหัวชัวร์บ้านที่เข้าปกครองตัวเองดีแล้ว เรียบร้อยแล้ว เป็นประชาธิรัฐโดยย่างดีอย่างชอบแล้วว่าบุกรุกเข้ามาอยู่ในป่าสงวนฯ และขับไล่ให้เขาย้ายออกไป คนเหล่านั้นเข้าทำการงานเข้มแข็ง ทำงานดีตลอดเวลาหลายปีมาแล้วจากนครศรีธรรมราช ไม่เคยทำลายป่า แต่บังเอิญกฎหมายบอกว่าป่าสงวนฯ นั้นใครบุกรุกไม่ได้ เขาจึงเดือดร้อน ป่าสงวนฯ นี้เราขัดเส้นบนแผนที่ เจ้าหน้าที่จะไปถึงได้หรือไม่ได้ก็ช่าง และส่วนมากก็ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้ไปดังนั้นราษฎรจะทราบได้อย่างไร ว่าพื้นที่ที่เขามาอาศัยอยู่เป็นป่าสงวน เมื่อเราถือว่าเข้าเป็นชาวบ้าน เราเก็บไปกดหัวเขา ว่าเข้าต้องทราบกฎหมาย”

สิ่งเหล่านี้คัญคือสิ่งที่ทรงประยุกต์ไปใช้ในการโน้มน้าวชาวเขาที่ปลูกผัน ซึ่งไม่เข้าใจว่าสิ่งเหล่านี้ผิดกฎหมาย และความจำเป็นบางอย่างที่ทำให้เลือกรหำสิ่งเหล่านี้

นอกจากนี้ ยังเคยมีพระราชดำรัสในเรื่องของความยืดหยุ่น (flexibility) เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๒ เช่นกันซึ่งน่าสนใจมาก

“ในด้านการปกครองนั้นก็สำคัญที่จะใช้หลักกฎหมายข้อนี้จะต้องใช้คำที่ไม่ค่อยดี คือ “ความยืดหยุ่น” ต้องขอให้พิจารณาคำนี้ให้รอบคอบสักหน่อย ให้เห็นมาก่อนกันว่าถ้าปกครองด้วยหลักที่แข็งแกร่ง ๆ ล้วนแม้ว่าจะสูญเสียเท่าไรๆ ทุกสิ่งทุกอย่างก็พังหมด จึงต้องมีความยืดหยุ่น คือ ยืดหยุ่นในทางที่ดี เพราะความยืดหยุ่นนี้ ถ้าใช้ในทางที่ดีก็ดี แต่ถ้าใช้ในทางยืดหยุ่นตามใจตัวก็อาจลายเป็นทุ่มทุริตไป จึงใช้ลำบากยิ่งนัก ยิ่งตัวมีความกดดัน ต่างๆอยู่ ก็จะเป็นความทุริตไปได้ง่ายๆ”

ทรงเตือนสติในเรื่องของความอะลุ่มอลุ่ว ทรงพระราชนอนคิด ดังพระราชดำรัสในวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๒ เช่นกันความว่า

“...ทางกฎหมายก็ว่ามีกฎหมายแล้วก็มีอำนาจเจ้าหน้าที่ ทางประชาชนก็ว่าการเข้ามาทำกินเป็นกฎหมาย ที่นี่เมื่อขัดกันก็เกิดความเดือดร้อนหักสองฝ่าย จึงเป็นหน้าที่ของผู้รักกฎหมายที่จะต้องไปทำความเข้าใจคือ ไม่ใช่ไปกดขี่ให้ใช้กฎหมายโดยเข้มงวด แต่ไปทำให้ต่างฝ่ายเข้าใจเรื่อยๆร่วมประเทศเดียวกัน ต้องอยู่ด้วยกันด้วยความอะลุ่มอลุ่ว ไม่ใช่กดขี่ซึ่งกันและกัน...”

ความยืดหยุ่นและความอะลุ่มอลุ่วที่ทรงใช้ในการโน้มน้าวชาวเขาให้เลิกปลูกผัน ทรงใช้ความความยืดหยุ่นบนความสุจริตที่อยู่ในพระราชหฤทัย ที่ต้องการให้เกิดความเป็นธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ไม่ได้ทรงมีพระกิเลสในเรื่องส่วนพระองค์ใดๆ ทั้งสิ้น นอกจากนั้น ยังทรงรับสั่งถึงความยุติธรรมที่อาจก่อให้เกิดความอุติธรรม ดังพระราชดำรัสพระราชนอนคิดกรรมการจัดงาน “นิติศาสตร์ร่วมลึก” ครั้งที่ ๒ เมื่อปี ๒๕๑๓

“ที่พูดเรื่องนี้ก็ เพราะนึกถึงปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินว่า กฎเกณฑ์จะทำให้ผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์ แล้วก็ไม่เป็นไปได้ แต่ตามความจริงเดียวนี่คือน้ำที่ทำงานในที่ดินเป็นเวลาเป็นลิบ ๆ ปี ให้ทำให้ดินนั้นเป็นประโยชน์ซึ่งจะเป็นเจ้าของที่ดินได้ ไม่ได้เป็นคนอื่น แต่คนไม่มีสิทธิ์ถ้าไม่มีอะไรอย่างหนึ่งที่แสดงกรรมสิทธิ์ ส่วนผู้ที่ไปที่อำเภอแล้วไปขอใบสำคัญในเรื่องที่ดิน แล้วนายอำเภอบอกว่าที่ดินว่างเปล่า จงได้ เป็นผู้ได้กรรมสิทธิ์ หรือถ้ายังคงไม่ได้ เพราะว่า เป็นป่าสงวน เมื่อป่าสงวนยกเลิกไปก็ผู้นั้นมีสิทธิ์ก่อน ไม่ได้นึกถึงคนที่อยู่ข้างใน เพราะไม่เคยเห็น อย่างนี้มีประโยชน์ ผู้คุ้มครองประชาชนที่ทำงาน ที่เชื่อได้ว่าเป็นคนมีความสุจริตที่ไปบุกเบิกที่โดยที่ไม่ทราบว่าเป็นป่าสงวน หรือไปบุกเบิกก่อนที่ป่าสงวนถูกสงวนไว้ตามกฎหมาย จึงเป็นปัญหาสำคัญว่าความยุติธรรมนั้นเองจะเป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดความอยุติธรรมขึ้นมาได้ ทำให้เกิดความเข้าใจผิดและเกิดตีรันฟันแหงกัน ลงท้ายก็ต้องขึ้นโรงศาล ต้องลงโทษกันโดยมีเป็นธรรม แต่พวกที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายก็บอกว่า “ต้องทำความตัวบทกฎหมาย ตามตัวหนังสือ”

ดังสุภาษิตทางกฎหมายที่กล่าวไว้ว่า *summum jus summa injuria* แปลได้ว่า extreme justice is extreme injustice นั่นคือ การบังคับใช้กฎหมายมากเกินไป เครื่องครด

กฎหมายมากเกินไป ไม่มีความอะลุ่มอ่อนโยน อาจก่อให้เกิดความอยุติธรรม การบังคับใช้กฎหมายจึงต้องพิจารณาจากสถานการณ์ด้วย จึงจะยังความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง สุภาษิตดังกล่าวตรงกับหลักที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๙ ทรงรับสั่งในเรื่องความอะลุ่มอ่อนโยนในตลอดเวลา

โดยทรงรับสั่งที่ส陛下อนึญาตความยืดหยุ่น ความอะลุ่มอ่อนโยนระหว่างหลักนิติศาสตร์กับรัฐศาสตร์ พระองค์ทรงพระราชนพระดำรัสแก่คณะกรรมการจัดงานวัน “นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย” เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๒ ความว่า

“สำหรับนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ คำว่า พอลเมอร์ เป็นสิ่งสำคัญ ถ้าจะปกครองให้บ้านเมืองมี秩序 เราจะปฏิบัติตรงตามกฎหมายทั้งหมดไม่ได้ นักกฎหมายรวมทั้งนักกฎหมายในอนาคต จะต้องทราบว่า กฎหมายนั้นมีไว้ สำหรับเพื่อมีช่องโหว่ในการปฏิบัติ ไม่ใช่จะทำได้ตรงไปตรงมาตามตัวบท ต้องใช้การพินิจพิจารณาเสมอ”

สำหรับเรื่องกฎหมายเป็นใหญ่ในบ้านเมืองกับกฎหมายแท้ อันเป็นความแตกต่างระหว่าง positive law กับ rule of law หรือความแตกต่างระหว่างนิติรัฐ legal state กับนิติธรรม rule of law มีพระราชนดำรัสแก่ คณะกรรมการจัดงานวันพีธี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ ที่ส陛下อนึญาตความว่า

“...ทั้งเวลาเป็นนักศึกษา ทั้งเวลาสำเร็จการศึกษาไปแล้ว จะไปเป็นอาจารย์ หรือจะไปเป็นทนาย จะไปเป็นผู้พิพากษา หรือเป็นอะไรก็ตามในทางอาชีพที่เลือกแล้ว ก็ให้พิจารณาดู จะทำอย่างไรเพื่อให้มี ระเบียบเรียบร้อย และกฎหมายเป็นใหญ่ในบ้านเมือง”

แต่ทว่า ทรงมีข้อสังเกตว่ากฎหมายที่จะเป็นใหญ่ในบ้านเมือง ต้องเป็นกฎหมายแท้ เพราะกฎหมายที่ข่มเหงรังแกประชาชน ย่อมไม่ใช่กฎหมายแท้ ดังพระราชดำรัสในวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๒ ว่า

“...แต่กฎหมายอย่างนี้เป็นแต่เพียงขดเส้นทับเข้าไปใช้กฎหมายแท้ ที่เป็นกฎหมายก็พระประราชบัญญัติ ป่าสงวนเป็นกฎหมาย...”

“...กฏหมายกับความเป็นอยู่ที่เป็นจริงอาจขัดกัน และในกฏหมายก็มีช่องโหว่มิใช่น้อย เพราะเราปรับปรุงกฏหมายและการปกครองอย่างโดยอาศัยหลักการของต่างประเทศ โดยมิได้คำนึงถึงความเป็นอยู่ของประชาชนว่า ในที่ใดเป็นอย่างไร...”

และในวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้พระราชทานพระราชนำรัศมีในงานพระราชทานประกาศนียบัตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตiy สภาฯว่า

“โดยที่กฏหมายเป็นแต่เครื่องมือในการรักษาความยุติธรรมดังกล่าว จึงไม่ควรจะถือว่ามีความสำคัญยิ่งไปกว่าความยุติธรรม หากควรจะต้องถือว่าความยุติธรรมมาก่อนกฏหมาย และอยู่เหนือกฏหมาย การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีใดๆ โดยคำนึงถึงแต่ความถูกผิดตามกฏหมายเท่านั้น ดูจะไม่เป็นการเพียงพอ จำต้องคำนึงถึงความยุติธรรม ซึ่งเป็นจุดประสงค์ด้วยเสมอ การใช้กฏหมายจึงจะมีความหมายและได้ผลที่ควรจะได้...”

สิ่งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๙ ทรงเล่าพระราชทานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ ภูมิภาค ณ วันนั้น เมื่อปี ๒๕๑๔ ถึงวิธีการทำให้ชาวเขาเลิกปลูกฝิ่นและหันมาปลูกพืชทดแทนยาเสพติด และได้นำมาซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืน สะท้อนให้เห็นว่าพระองค์มิได้ทรงเห็นว่าการบังคับใช้กฏหมายต้องทำอย่างเต็มที่ตลอดเวลา นั่น เพราะว่า extreme justice อาจจะเป็น extreme injustice ได้ การบังคับใช้กฏหมายหรือความยุติธรรมอย่างตึงเกินไป อาจนำมาสู่ความไม่เป็นธรรมได้ต้องมีความยืดหยุ่น มีความมองลุ้มอ่อนโยน มีความเป็นนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ “พสมคร” พระองค์จึงค่อยๆ ใช้เวลา ทรงรับสั่งว่าการที่กฏหมายไปกดหัวเขา ถือว่า เขาไม่รู้กฏหมายแต่เข้าต้องรู้กฏหมาย ทำให้ฝ่ายที่ถูกกฏหมายใช้บังคับกล้ายเป็นผู้ก่อการร้าย ซึ่งสิ่งนี้ได้สะท้อนที่ได้รับสั่งถึงในอีกหลายๆ เหตุการณ์ตั้งแต่ปี ๒๕๑๒ เป็นต้นมาถึงปี ๒๕๒๐ ที่เกี่ยวกับกับกฏหมาย นอกจากนี้สำหรับพระองค์ท่านนั้น “กฏหมายแท้ คือหลักนิติธรรม คือธรรมะของกฏหมาย” โดยมีเครื่องพิสูจน์ที่เป็นที่ยอมรับกันว่าโครงการในพระราชดำริที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นโครงการที่แฟงไปด้วยหลักนิติธรรม ที่สร้างความเป็นธรรม ที่สร้างการยอมรับ และไม่ละเลยต่อความเป็นกฏหมายหรือความเป็นสูงสุดของกฏหมาย แต่หากเป็นโครงการที่เข้าใจว่าการจะนำกฏหมายมาใช้ให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับ ในสังคมได้นั้น ต้องมีความยืดหยุ่น ซึ่งทรงใช้คำว่า อะลุ้มอ่อนโยน แต่ต้องเป็นความอะลุ้มอ่อนโยนที่ตั้งอยู่บนความสุจริต จึงจะทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ถือเป็นพระมหากรุณาธิคุณล้นเกล้ากระหม่อมหาที่สุดไม่ได้ ซึ่งเรซาฯ ไทยทุกคนควรที่จะน้อมรำลึกเอาไว้และسانต่อแนวพระราชดำรินี้ต่อไปตราบนานเท่านาน

หลักนิติธรรมกับการพัฒนา

โดยศึกษาแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช*

ดร. ประสาร ไตรรัตน์วรกุล

กรรมการมูลนิธิมั่นพัฒนา

อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

*หมายเหตุ ถอดความจากปาฐกถาพิเศษที่แสดงในการประชุมเวทีสาธารณะว่าด้วยหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืนครั้งที่ ๓ “หลักนิติธรรมกับการพัฒนาโดยศึกษาแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๙” จัดโดยสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย เมื่อวันจันทร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ

ปัจจุบันนักวิชาการและผู้บริหารในหลายประเทศทั่วโลกยอมรับว่าหลักนิติธรรมเป็นฐานในการสร้างความสงบและความเป็นธรรม หรือ peace and justice ซึ่งไม่เพียงเป็น ๑ ใน ๑๗ เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน หรือ Sustainable Development Goals (SDGs) ของสหประชาชาติ แต่ยังเป็น “เครื่องมือ” หรือ “enabling factor” ที่จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายอื่นด้วย

หากเรามองย้อนไปในประวัติศาสตร์มนุษยชาติ เราจะพบว่ามนุษย์พยายามหาวิธีที่จะอยู่ร่วมกัน เช่น ในอารยธรรมตะวันตกที่เคยให้ผู้นำเป็นผู้กำหนดกฎหมาย หรือ “rule by men” สุดท้ายต้องเผชิญกับปัญหาดังที่ Lord Acton นักประวัติศาสตร์ชาวอังกฤษกล่าวว่า “Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.” หรือ “อำนาจจัดชั่วเฉลี่ยได อำนาจเบ็ดเตล็ดย่อมนำมาซึ่งความชั่วเฉลสุดประมาณณัณณัณณ์” เพราะไม่มีใครควบคุม

ต่อมาจึงกำหนดกฎหมายขึ้นมาเป็นกติกาสำหรับอยู่ร่วมกัน แต่ตัวบทกฎหมาย หรือ “rule by law” เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ เพราะผู้สร้างกฎหมายเป็นเพียงปุกชนธรรมดาย ย้อมมีทั้งดีและไม่ดี อาจมีอดีต หรือฉ้อฉล จึงเกิดการพัฒนาหลักคิดที่ว่า “กฎหมายที่จะนำพาสังคมไปสู่สันติสุขนั้น” กฎหมายต้องอยู่ภายใต้หลักความถูกต้อง หรือ “ธรรมาภิของกฎหมาย” ซึ่งก็คือ “หลักนิติธรรม” หรือ “rule of law” และมองกลับเข้ามายังอารยธรรมตะวันออกที่การปกครองได้รับอิทธิพลจากพุทธศาสนามาก ดังที่ปรากฏในพระไภกุกตอนหนึ่งว่า พระพุทธเจ้าทรงสอน “พระเจ้าเป็นสหทิโภสต” ว่า “วิสัยพระราชต้องไม่ประมาทในราชกิจทั้งหลาย ดำเนินพระองค์เสมอด้วยมารดา庇ษาของชาวแวนแควน ละอุตติเลีย ครองราชย์สมบัติโดยทศพิธราชธรรม” และหลักทศพิธราชธรรมได้เป็นแนวทางการปกครองที่พระมหาภัตtriyไทยทรงยึดถือตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๙ ทรงเป็น “พระราชาผู้ทรงธรรม” ซึ่งสะท้อนพระราชปณิธานตั้งแต่พระปฐมบรมราชโองการที่ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม” ซึ่งไม่ใช่โดยอำนาจตามอำเภอใจ ไม่ใช่โดยกฎหมาย และไม่ใช่เพื่อพระองค์เอง แต่ “เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” ตลอด ๗๐ ปีในรัชสมัย พระองค์ทรงงานพัฒนา ด้วยหลักทศพิธราชธรรมด้วยความเมตตา ความจริงใจ ความเพียร อดทน อดกลั้น และเที่ยงธรรม เพื่อให้พสกนิกรของพระองค์มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

เมื่อได้ศึกษาพระราชดำรัส องค์ความรู้ หลักคิด หลักการทรงงาน และพระจิรย์วัตรในการประกอบพระราชกรณียกิจ จะเห็นว่า พระองค์ทรงให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมมาก ในฐานะที่เป็นปัจจัยฐานราก ของการ

พัฒนาประเทศ สะท้อนจากพระราชดำรัสจำนวนมากที่มีต่อบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นผู้พิพากษา อัยการ หน่วยความ นักกฎหมาย ตำรวจ และอาจะกล่าวได้ว่า เป็นหนึ่งในกลุ่มที่พระองค์ทรงมีพระราชดำรัสด้วยมากที่สุด พระองค์ทรงให้ความสำคัญกับกฎหมาย โดยทรงเห็นว่า

“กฎหมายนี้ก็เป็นสิ่งที่สำคัญมากสำหรับบ้านเมือง เพราะว่าเป็นหลักของการเป็นอยู่ร่วมกันในชาติ บ้านเมือง เพื่อให้การเป็นอยู่มีระเบียบร้อย และให้ทุกคนที่อยู่ในชาติสามารถที่จะมีชีวิตที่รุ่งเรือง”

ในหลายวาระพระองค์ทรงมีพระราชดำรัสถึงลักษณะกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมหลายประการ ที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ในลักษณะต่างๆ โดยมีประเด็นตัวอย่างสำคัญ ๓ เรื่อง ประกอบด้วย

กฎหมายนั้นต้องใช้โดยคำนึงถึงเจตนากรณ์ที่แท้จริง และบริบทของสังคม กล่าวคือ กฎหมายเป็นแค่ “เครื่องมือ” หรือ “มรรค” ที่จะนำพาสังคมไปสู่ความถูกต้องและความยุติธรรม โดยมีเป้าหมายเพื่อ

“... สร้างสรรค์ ความ公正และความเป็นปึกแผ่นก้าวหน้าของประชาชน และบ้านเมือง...”

“...กฎหมายมิใช่ตัวความยุติธรรม หากเป็นแต่เพียงบทบัญญัติ...ที่ตราไว้”

“...การใช้ ... ต้องมุ่งหมายใช้เพื่อรักษาความยุติธรรม ไม่ใช่เพื่อรักษาตัวบทของกฎหมายเอง และการรักษาความยุติธรรมไม่ແนิดิน ... ต้องขยายออกไปให้ถึงศีลธรรมจรรยาบรรณตลอดจนเหตุและผลตามความเป็นจริงด้วย ...”

ที่สำคัญ พระองค์ทรงยกตัวอย่างการวินิจฉัยกฎหมายตามหลักนิติธรรม เช่น

“...กฎหมายบ่าส่วนไปบังคับคนที่อยู่ในบ้าน ... กล้ายเป็นผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย” หรือ “คนรุกป่า” พระองค์ทรงมีพระราชวินิจฉัยว่า

“บ้านนี้เราขัดเลี้นบนแผนที่ ... ราชภูมิจะทราบได้อย่างไรว่าที่ที่เข้ามาอาศัยอยู่เป็นบ้าน ... เป็นหน้าที่ของผู้รักกฎหมายที่จะต้องไปทำความเข้าใจ ไม่ใช่ไปกดซี่ให้ชักกฎหมายโดยเข้มงวด ...”

“... กฎหมายมิใช่สำหรับให้มีความสงบสุขในบ้านเมือง มิใช่ว่า กฎหมายมิใช่สำหรับบังคับประชาชน...”

พระราชวินิจฉัยชี้ว่า แนวทางออกแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง และช่วยให้ประชาชนที่สูญเสียได้รับความเป็นธรรม

ในประเด็นที่สอง กฎหมายต้องเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเศรษฐกิจ ทรงมองกฎหมายอย่างมี “พลวัต” หรือ “มีชีวิต” ดังพระราชดำรัสที่ว่า

“... ตามหลักของกฎหมายเอง กฎหมายก็จะมีความเปลี่ยนแปลงได้ ไม่ใช่ว่าพระราชนกาฬ แต่พระว่า คุณที่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้เปลี่ยนไป และสังคมของโลกเปลี่ยนไป...”

“...กฎหมายที่ไม่เหมาะสมแก่เหตุการณ์ ก็จะต้องพยายามที่จะศึกษาเพื่อที่จะให้ปรับปรุงให้ดี ...”

“...เมื่อมีความเปลี่ยนแปลงในสังคม ก็จะต้องเปลี่ยนคำ เปลี่ยนกฎหมายที่บางอย่าง หรือบทลงโทษ ... การลงโทษอาจไม่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของคนที่ได้ประกอบขึ้นมา...”

ประเด็นที่สาม การตรากฎหมายต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของคนในสังคม (Stakeholders participation) เพราะเป็นกติกาสำหรับอยู่ร่วมกันของคนในชาติบ้านเมือง ดังพระราชดำรัสที่ว่า

“... สมัยโบราณจะให้ทราบเรื่องอันใดเข้าต้องตีกลอง มาก้มัยผู้ใหญ่ลีกียังตีกลอง แต่วันนี้ไม่มีผู้ใหญ่ลีจะตีกลอง ประกาศด้วยปากหน่อยเดียว ก็เหมือนยังไม่มีกฎหมาย จึงไม่ใช่เรื่องที่จะไปว่าเขาว่าไม่ทราบกฎหมาย ... และ ... ทำให้เกิดการประทับกันระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่กฎหมาย เพราะต่างคนต่างมีผิดมีถูกด้วยกันอยู่ ... ”

“...ถ้าเมื่อไรที่น่าจะแก้ไขได้ พิจารณาดู แล้วก็คุยกัน ถูกເຄີຍກັນ แล้วວາງເສນວ ... ให้ “ประชาชน” ทราบ ให้ทางຝ່າໄຫຼຸ້ທ່ານ ... ท່ານກໍຈ້າງຮັບເອົາໄວ້ພິຈາລະນາເຂົ້າສຳກັນຕືບປຸງຢູ່ແລ້ວກົດແປ່ງກວ່າເກສ່າທີ່ໃນກວ່າມາຍ ໄດ້ເປົ້າໃຫຍ່ສໍາເລົງ ຈະທຳໃຫ້ການດຳເນີນຄົດໄຮຍ້ບ້ອຍຂຶ້ນ ມີຄວາມຍິຕີຮຽມມາກຂຶ້ນ ...”

นอกจากนี้ พระองค์ยังทรงห่วงใยในเรื่องการทำงานร่วมกันของคนในชาติ ดังพระราชดำรัสที่ว่า

“... 甫ดกันว่า ส่วนตุลาการกีตุลาการ ไม่เห็นใจฝ่ายอื่นๆ ส่วนปกครองกีไม่เห็นใจทางอื่นๆ ด้วย ฝ่ายทหาร เขาก็จะให้หหารเป็นใหญ่ ฝ่ายการเมืองเขาก้อยากให้พระรคเป็นใหญ่ ฝ่ายคันคัวในทางวิทยาศาสตร์ ... กี
... ต้องการห้องทดลอง ... ”

ตัวอย่าง การดำเนินโครงการพระราชดำริต่างๆ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๙ ทรงเน้นให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจว่า ชีวิตของประชาชนเป็นอย่างไร กล่าวคือ "...การไปช่วยเหลือประชาชนนั้น ต้องรู้จักประชาชน ต้องรู้ว่าประชาชนต้องการอะไร ต้องอาศัยความรู้ในการช่วยเหลือ..." และทรงนำหลัก "ประชาพิจารณ์" มาใช้ หากจะทำโครงการใดจะทรงอธิบายถึงความจำเป็นและผลกระทบที่เกิดขึ้น พร้อมเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายทั้งสาธารณะ ประชาชน หรือเจ้าหน้าที่ทุกระดับได้เข้ามาร่วมกันแสดงความคิดเห็น เมื่อประชาชนในพื้นที่เห็นด้วย แล้ว หน่วยราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและร่วมดำเนินการมีความพร้อม จึงจะพระราชทานพระราชดำริให้ดำเนินโครงการนั้นๆ ต่อไป พระองค์ทรงเคยมีพระราชดำรัสแนะนำวิถีทำงานร่วมกันว่า

"...สำคัญที่สุดจะต้องหัด ทำใจให้กวางขวางหนักแน่น รู้จักรับฟังความคิดเห็น แม้กระนั้นความวิพากษ์วิจารณ์จากผู้อื่นอย่างฉลาด เพราะการรู้จักรับฟังอย่างฉลาดนั้นแท้จริงคือการระดมสติปัญญาและประสบการณ์ อันหลากหลายมาอ่านวิการปฏิบัติบริหารงานให้ประสบความสำเร็จที่สมบูรณ์นั่นเอง..."

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๙ ไม่เพียงมีความลึกซึ้งและแตกฉานในหลักนิติธรรม แต่ยังสามารถประยุกต์หลักนิติธรรมกับการพัฒนา ให้โครงการในพระราชดำริต่างๆ จนเกิดผลสัมฤทธิ์ และหลักคิดของพระองค์ ยังคงทันสมัย สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการปฏิรูปและแก้ปัญหาของประเทศไทยในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการทับซ้อนในที่ดินทำกิน หนี้ที่ไม่เป็นธรรม และการปรับปรุงกฎหมายให้เท่ากันกับการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี ล้วนมีความสำคัญต่อประเทศไทยในอนาคต

ทศพิธราชธรรม: ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (Convention of the Constitution) ในยุคประชาธิปไตยโลกภิวัตน์*

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโถ

ประธานคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทยด้านกฎหมาย

*นายเหตุ ศดลอกจากบทความ "ทศพิธาราชธรรมกับพระมหากษัตริย์ไทย" โดยศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโน ในหนังสือ "สรรเสริญพระบารมี" จัดพิมพ์โดยกรุงเทพฯ มูลนิธิธรรมะ เพื่อเฉลิมฉลองในวโรกาศมหามงคล เฉลิมพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๐

หากพิจารณาเผินๆ โดยไม่ต้องรุ่งให้ลึกซึ้ง เราอาจเข้าใจผิดไปได้ว่าทศพิธราชธรรมเป็นธรรมะโบราณที่มีกำหนดมากกว่า ๒,๕๐๐ ปี ไม่น่าจะเข้ากันได้กับยุคปัจจุบันที่เป็นยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งค่านิยมสากลทั่วโลกเวลานี้เน้นประชาธิปไตยในทางการเมืองการปกครอง ธรรมาภิบาล (good governance) ในทางบริหาร และสิทธิมนุษยชนในการดำเนินการของรัฐต่อผู้อื่น

อันที่จริง คนที่คิดเข่นั้นก็ไม่น่าจะผิดเสียที่เดียว เพราะถ้าพิจารณาคำสอนทางศาสนาเกี่ยวกับทศพิธราชธรรม ก็มักยกตัวอย่างค่อนข้างจะโบราณ และยังใช้ศัพท์แบบโบราณด้วยแล้ว ก็ชวนให้คิดไปเข่นั้นได้แต่ถ้าพินิจพิจารณาให้รอบคอบลึกซึ้งโดยดูตัวอย่างปัจจุบันที่เห็นได้อยู่ทุกวันในยุคโลกาภิวัตน์ คนที่คิดเข่นั้นอาจต้องทบทวนความคิดเสียใหม่

คำตามจึงมีว่า แล้วจะไปหาตัวอย่างของการถ่ายทอดหลักการทำงานศาสตร์และศิลธรรมซึ่งเป็นนามธรรมไปสู่การปฏิบัติจริงๆ ที่เป็นรูปธรรมจากที่ได้ เพื่อจะพิสูจน์ให้ได้ว่าหลักพิธีธรรมยังคงใช้ได้ในยุคปัจจุบัน และจะยังใช้ได้ต่อไปในสหสวรรษ ถ้าพิสูจน์ได้เราก็ต้องจัดว่าทักษิรธรรมของเป็นหลักสากลที่เป็นนิจนิรันดร์ซึ่งไม่ได้ถือกำเนิดขึ้นในตะวันตก แต่เป็นหลักสากลที่ถือกำเนิดในตะวันออก คำตอบนี้คงหาไม่ได้จากที่ได้ชัดเท่าการสำรวจพระราชนิริยัต์และพระราชนิยมกิจที่พระมหา kaztriip โดยเฉพาะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงบำเพ็ญมาตลอด ๖๐ ปีในรัชกาล

นักทฤษฎีในวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญชั้นบรรมครุอย่าง A.V. Dicey, Sir Ivor Jennings หรือชาวฝรั่งเศสอย่าง Pierre Avril ไปจนถึงศาสตราจารย์คานาดาในความเห็นที่ให้เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญคานาดา เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ค.ศ. ๑๙๘๑ ต่างก็ยอมรับว่า ในระบบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยสมัยใหม่นั้น ไม่ได้มีแต่รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่ยังมีประเพณีการปกครองประเทศในระบบประชาธิปไตยที่มีชื่อเรียกเป็นภาษาวิชาการว่า “ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ” หรือ Convention of the Constitution อยู่ด้วย

ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญเป็นทางปฏิบัติที่กระทำสืบท่อกันมาจนเป็นที่ยอมรับ (consensus) จนมีความรู้สึกว่าต้องปฏิบัติตาม (ภาษาละติน เรียกว่า opinio juris) หรือมีผลผูกพัน (binding) แต่ฟองร้องกันไม่ได้ในศาล

ดังนั้น โดยปกติธรรมเนียมปฏิบัติจะไม่มีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ถ้าตกลงยอมรับกันว่าจะปฏิบัติตามนั้นอย่างชัดแจ้ง จะทำไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ เช่น Statute of Westminster (๑๙๔๙) ซึ่งอังกฤษยอมรับในเอกสารของอาณาจักรที่ใช้ภาษาอังกฤษ (Dominion) ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญก็คือ สภาพบังคับ (sanction) ของการฝ่าฝืนธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ ก็คือ สภาพบังคับทางการเมืองไม่ใช่สภาพบังคับทางกฎหมายที่พ้องร้องกันได้ในศาล ตัวอย่างที่ยกันก็ เช่น พระมหากษัตริย์อังกฤษมีพระราชอำนาจที่จะไม่ทรงเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาพิจารณามาแล้ว (royal prerogative of refusal to give royal assent) อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๗๐๘ ซึ่งพระบรมราชินีนาถ

แอนน์ (Queen Anne) ทรงปฏิเสธที่จะลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอาสาสมัครติดอาวุธของสกอตแลนด์ (The Scottish Militia Bill) อันเป็นปีที่ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายครั้งสุดท้ายในประวัติศาสตร์อังกฤษ พระมหากษัตริย์อังกฤษก็ไม่เคยทรงยับยั้งร่างกฎหมายอีกเลย จนเกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ยอมรับกันในอังกฤษว่า พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านสภามาแล้ว คำตามก็คือ ถ้าทรงฝืนธรรมเนียมปฏิบัติโดยทรงยับยั้งร่างกฎหมายในเวลานี้ ทรงกระทำได้ตามกฎหมายหรือไม่ คำตอบก็คือ ทรงกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย (legal) แต่การนั้นเป็นฝ่ายฝืนธรรมเนียมปฏิบัติ(unconventional) จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (unconstitutional) แต่ไปฟ้องที่ศาลไทยศาลก็จะไม่รับฟ้อง คงมีแต่สภาพบังคับทางการเมืองที่อาจทรงถูกวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมืองเท่านั้น

นี่เป็นตัวอย่างธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐธรรมนูญของอังกฤษไม่ใช่ของไทย เพราะพระมหากษัตริย์ไทยทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๙๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐) ที่จะทรงยับยั้งร่างกฎหมายและทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญนั้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกประการ เมื่อพระราชทานร่างพระราชบัญญัติระหว่างเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และร่างพระราชบัญญัติหรือญเฉลิมพระเกียรติฯ ที่มีความผิดพลาดคืบมา และรัฐสภา ก็ประชุมร่วมกันมีมติไม่ยืนยันร่างพระราชบัญญัติทั้งสองเป็นเหตุให้ร่างกฎหมายทั้งสองตกไป ดังจะกล่าวถึงต่อไปข้างหน้า ดังนั้นจะถือว่าในประเทศไทยมีธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐธรรมนูญว่า พระมหากษัตริย์จะทรงไม่ยับยั้งร่างกฎหมายทุกกรณีอย่างในอังกฤษไม่ได้ เพราะทางปฏิบัติ (practices) และการยอมรับ (consensus) ในเรื่องนี้ต่างกัน แต่อาจต้องถือในทางตรงกันข้ามว่า ถ้าทรงยับยั้งร่างกฎหมายที่ผิดพลาด รัฐสภาจะไม่ยืนยัน

สำหรับหน้าที่ของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญนั้น Sir Ivor Jennings เปรียบเทียบไว้ว่า ถ้ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นตัวบทกฎหมายเปรียบเหมือนโครงกระดูก (skeleton) ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญก็เปรียบเหมือนเลือดและเนื้อ (chairs and blood) ที่ห่อหุ้มโครงกระดูกให้มีชีวิตชีวา ศาลมีภัยแคนาดาอธิบายเรื่องนี้ต่อไปว่า “จุดประสงค์ใหญ่ของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญทั้งหลายก็คือการทำให้กรอบกฎหมายของรัฐธรรมนูญ (ซึ่งอาจล้าสมัยไปแล้ว-ผู้เขียนเติมเอง) อาจเดินไปตามหลักและระบบคุณค่าทางรัฐธรรมนูญของแต่ละยุค” พุดง่ายๆ ก็คือ ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญจะทำให้รัฐธรรมนูญมีชีวิตได้โดยไม่ตကบุค และโดยไม่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการ

สำหรับศพิธราธรรมนั้น เป็นที่แน่นอนว่าจุดกำเนิดอยู่ตรงที่ต้องการเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งพระราชอำนาจอันลั่นพื้นของพระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณ์มาญาสิทธิราชย์ แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันได้ทรงทำให้หลักนี้ถลายเป็น “เลือดเนื้อที่ห่อหุ้มโครงกระดูก” ของรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยได้อย่างเหมาะสมเจาะ

ความจริงถ้าพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยในยุคประชาธิปไตยตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ มาจนถึงปัจจุบัน ก็จะพบว่า “โครงกระดูก” ดังกล่าวมีลักษณะคล้ายกันคือ รัฐธรรมนูญยืนยันว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาติไทย (แม้ว่าบางฉบับจะใช้คำว่า “เป็นของ” ก็ตาม) และรัฐธรรมนูญก็พยายามให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นแทนปวงชนผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ รัฐสภา คณะกรรมการรัฐมนตรี และศาล โดยต้องทรงใช้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด (ดูมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐) เรายังเรียกรับรองการปกครองแบบนี้ว่า “พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ” (Constitutional Monarchy) เช่นทรงลงพระปรมาภิไธยตราพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภามาแล้ว ทรงสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต ทรงตราพระราชกฤษฎีกา หรือทรงแต่งตั้งข้าราชการระดับ ๑๐ ขึ้นไป ตามคำกราบบังคมทูลฯ แนะนำของคณะกรรมการรัฐมนตรี เป็นต้น และต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (countersign) โดยรัฐมนตรีหรือผู้ที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่นในการแต่งตั้งองค์กรอิสระประธานวุฒิสภา ก็ถวายคำแนะนำและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เมื่อเป็น

เข่นนี้ ก็ถือว่าพระมหากษัตริย์ไม่ได้มีพระราชดำริทางการเมืองแต่ประการใด ผู้กราบบังคมทูลฯ แนะนำและลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการต่างหากที่มีเจตจำนงและความรับผิดทางการเมือง จึงกล่าวว่า “พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงกระทำผิดเลย” (The King can do no wrong) ผู้กราบบังคมทูลฯ แนะนำและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการต่างหากที่มีความรับผิดทางการเมืองกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้ นาย Walter Bagehot นักรัฐศาสตร์อังกฤษผู้เลื่องชื่อ ผู้เขียนหนังสือเรื่อง The English Constitution ถือว่า สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นเพียง “ส่วนอันทรงเกียรติยศ” ของรัฐธรรมนูญ (dignified part of the Constitution) ในขณะที่รัฐสภาและคณะกรรมการตระหนานเป็น “ส่วนปฏิบัติการ” (efficient parts of the Constitution) แต่ Bagehot ก็ยังตั้งข้อสังเกตว่า แม้กระนั้นก็ตาม “พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญอย่างของ อังกฤษก็มีพระราชอำนาจที่จะทรงได้รับการปรึกษา, ทรงสนับสนุน และทรงตักเตือน” (The right to be consulted, the right to encourage, the right to warn-Bagehot, p.๖๗) และเห็นว่าพระมหากษัตริย์ที่ทรง ครองราชย์มานานทรงมีประสบการณ์มาก จะทรงใช้พระราชอำนาจนี้ได้อย่างเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ อย่างยิ่ง ยกที่สถาบันการเมืองอื่นจะทำได้

ถ้าพิเคราะห์ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามแบบอย่างของประเทศไทยนับเป็น ก็หมายความว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายไม่ได้จะเป็นรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่เป็น “ส่วนปฏิบัติการ” ย่อมมีอำนาจตัดสินใจ (decision making power) ว่าจะทำหรือไม่ทำอะไร เมื่อใด และอย่างไร แต่พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงตัดสินพระทัยในการบริหารราชการแผ่นดินเอง แต่ทรงไว้วางพระราชสิทธิ์ที่จะทรงแนะนำหรือตักเตือน (advisory power)

หลักการข้อนี้ ถ้าสำรวจพระราชบัญญัติลดรัชสมัย ๖๐ ปี ก็จะพบว่าทรงยึดมั่นอย่างดีเยี่ยม ไม่เคยเลยที่จะทรงล่วงล้ำออกจากหลักดังกล่าว ดังตัวอย่างต่างๆ ดังนี้

กรณีแรก คือ กรณีที่พระราชาท่านพระบรมราชวโรกาสให้นายกรัฐมนตรีเข้าเฝ้ากราบบังคับทูลข้อราชการ ทุกครั้งที่ขอเฝ้าและสิ่งที่รับสั่งกับนายกรัฐมนตรีก็จะเป็นความลับหากนายกรัฐมนตรีรับพระราชกระแสแล้วนำมานำไปปฏิบัติก็ต้องถือว่าเป็นความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีเอง จะไปอ้างอิงพระราชกระแสไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้มีข้อยกเว้นที่เห็นชัดอยู่สองเรื่อง

เรื่องแรก เป็นกรณีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประวัติเรื่อง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อ นายกรัฐมนตรี (พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) และนายกรัฐมนตรีได้ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเชิญพระราชนายกถึงกล่าวทำเป็นหนังสือถึงประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและต่อมากล่าวถึงการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้ขอให้คุณหญิงจารุวรรณ เมฆพาก กลับเข้าทำหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชประวัตินั้น เรื่องนี้ถ้าพิจารณาให้ดีจะเห็นได้ว่าการนำพระราชประวัติรับสั่งกับนายกรัฐมนตรีมากล่าวอ้างในหนังสือได้ ก็ เพราะมีพระบรมราชานุญาตแล้ว หากไม่มีพระบรมราชานุญาตถังกล่าวก็ต้องถือว่าผู้กระทำการทำละเมิดธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม แม้มีพระบรมราชานุญาตให้อ้างได้แต่ความรับผิดชอบทางการเมือง และทางกฎหมายทั้งปวงก็ยังคงอยู่ท่องค์กรที่เป็น “ส่วนปฏิบัติการ” กล่าวคือ นายกรัฐมนตรี และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอยู่นั่นเอง เพราะ “พระราชประวัติ” ก็เป็นเพียงพระราชประวัติ แต่เมื่อนายกรัฐมนตรีทำหนังสือเชิญพระราชประวัติไปแจ้งกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ก็ต้องถือว่า นายกรัฐมนตรีได้ลงนามในหนังสือถังกล่าวรับสนองพระราชประวัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๑ ซึ่งบัญญัติว่า “บทกฎหมายพระราชนัดดาและพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้” และเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอให้คุณหญิงจารุวรรณ กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ ก็ต้องถือว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องรับผิดชอบเอง

กรณีที่สอง ก็คือกรณีที่มีพระราชดำรัสต่อประธานศาลปกครองสูงสุด และประธานศาลฎีกา ซึ่งนำคณะตุลาการศาลปกครองสูงสุด และผู้พิพากษาเข้าเฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณตามรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๙ เองก็เช่นกัน พระราชดำรัสในกรณีนี้พระราชทานอย่างเปิดเผย ในเรื่องที่เกี่ยวกับการถวายสัตย์ปฏิญาณและสถานการณ์วิกฤตของบ้านเมือง ซึ่งปกติจะไม่ทรงกระทำนักจากในภาวะไม่ปกติจริงๆ กรณีเช่นนั้น หลักเรื่องความลับ และการห้ามอ้างอิงก็คงจะได้รับยกเว้น แต่หลักเรื่อง The King can do no wrong ยังคงต้องถือว่าคงอยู่ ดังนั้นการดำเนินการใดๆ ตามพระราชดำรัสก็ต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์กร และบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งอันเป็น “ส่วนปฏิบัติการ” ของรัฐธรรมนูญนั้นเอง

เกี่ยวกับพระราชนัดรัสรองค์นี้นั้น มีนักวิชาการชาวต่างประเทศได้วิเคราะห์ไว้อย่างน่าสนใจว่า การที่ทุกฝ่ายตั้งความหวังให้พระมหาภัตตริย์ทรงแทรกแซง (intervene) ใกล้เคลียร์ปัญหาทางการเมือง ดังมีพระราชดำรัสว่า "...จะมาขอให้พระมหาภัตตริย์เป็นผู้ตัดสิน..." นั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกลับทรงชี้ให้ผู้พิพากษาและตุลาการเห็นหัวใจของปัญหาว่า สิ่งที่ขาดอยู่คือการตรวจสอบจากฝ่ายศาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อพิพาท และผู้เขียน ก็สรุปไว้อย่างน่าฟังว่า ผู้วิพากษ์วิจารณ์ทั้งหลายอาจอ้างว่า ในwangมีอำนาจสูงสุดแต่การที่ทรงชี้ไปที่ศาลให้ศาลมีอำนาจหน้าที่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงแสดงให้เห็นว่าทรงสนับสนุนประชาธิปไตยในประเทศไทย และทรงสนับสนุนพหุนิยม (pluralism) (จากบทความนาย Michael Vatikiotis, International Herald Tribune, May ๑๕, ๒๐๐๖, ๗) บทวิเคราะห์นี้ แสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงยึดมั่นอยู่ในบทบาทของพระมหาภัตตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ คือทรงแนะนำให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ของตนเองไม่ใช่ให้พระมหาภัตตริย์มาทรงกระทำล่วงที่ผิดหน้าที่ในรัฐธรรมนูญ

ความจริงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ได้ “ทรงแนะนำ ทรงสนับสนุน และทรงตักเตือน” เฉพาะองค์กร ต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่มีพระมหากรุณา “แนะนำ สนับสนุนและตักเตือน” บุคคลกลุ่มต่างๆ และประชาชนโดยทั่วไปโดยผ่านพระบรมราโชวาท พระราชดำรัสในโอกาสต่างๆ ทั้งปี ดังจะเห็นได้จากการที่สำนักราชเลขาธิการได้จัดพิมพ์ประมวลพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสดังกล่าวทุกปี หากพิเคราะห์ให้ดีจะเห็นได้ว่าพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสต่างๆ นั้น ได้ชี้แนะแนวทางที่ดีที่ควรปฏิบัติหรืออะเว้นท์ในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละคน และในการประพฤติปฏิบัติในทางส่วนตัว ในฐานะพลเมืองที่ดี โดยเฉพาะทรงเน้นความซื่อสัตย์ สุจริต ความถูกต้อง ความมีศีลธรรม จริยธรรม ดังนั้น บุคคลทั้งหลายจึงนิยมอ้างอิงพระบรมราโชวาท และพระราชดำรัสมาใช้เป็นแนวทางที่ปฏิบัติตลอดมาซึ่งนอกจากจะแสดงให้เห็นถึงการที่ทรงยึดมั่นในหลัก “อวิโรจนะ” อุ่ย่างเคร่งครัด และทรงเผยแพร่ให้ผู้อื่นยึดมั่นด้วยแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงความเป็น “ครู” ผู้ชี้ทางที่ถูกต้องให้ทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายองค์กรตามรัฐธรรมนูญและฝ่ายประชาชน ส่วนผู้ที่รับพระบรมราโชวาทหรือพระราชดำรัสจะนำไปปฏิบัติ หรือไม่ก็ไม่มีภาระหมายบังคับ ผู้ปฏิบัติตามก็จะได้ผลกับตนเองเหมือนๆ กับผู้ไม่ปฏิบัติตามก็จะไม่ได้รับผล พระราชจรรยาดังกล่าว นอกจากจะสอดคล้องกับทฤษฎีธรรมาภิปรัชต์แล้ว ยังสอดคล้องกับหลักการของการปกครอง ระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแบบสมัยใหม่ทุกประการ โดยนัยนี้ พระมหากษัตริย์ไทยในระบบประชาธิปไตยจึงทรงดำรงสถานะ “ศีลธรรมของสังคม” ด้วย (Bagehot เรียก Virtuous sovereign ของอังกฤษว่าเป็น the head of our morality. Bagehot, P.๔๗)

ด้วยเหตุที่พระบรมราชโภวทัยและพระราชนารีสหกุลวงศ์เป็นไปตามหลักแห่งความถูกต้องเที่ยงธรรม (อวิโรจนะ) ในศพิธาราชธรรมโดยสมำเสมอนี้เอง ที่ทำให้มือบ้านเมืองเกิดภาวะวิกฤตขั้นคราด และองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็น “ส่วนปฏิบัติการ” ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ประชาชนชาวไทยทุกคนจึงรอด้อยพระราชนารีสหนำแนวทางที่ถูกต้องตามหลักอวิโรจนะ เมื่อได้รับพระราชนารีสหนำแนวทางแล้วทุกฝ่ายก็พร้อมปฏิบัติตามนั้นโดย

สนิทใจ ทำให้บ้านเมืองที่ร้อนรุ่มสงบเย็นลงได้อย่างมหัศจรรย์ ดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๖ และเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ เรื่อยลงมาจนถึงพระราชดำรัสเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๙

ข้อนี้ ทำให้พระราชสถานทางสังคมของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยมีลักษณะเป็น “องค์กรมกุฎีและผู้ประสาน (รอยร้าว) สูงสุดของชาติ” (Supreme Arbitrator and Conciliator of the Nation) ซึ่งประมุขของรัฐแบบประธานาธิบดียกนักที่จะเป็นได้ เพราะเป็นนักการเมืองและมีฝักฝ่ายในทางการเมือง ในขณะที่ประชาชนชาวไทยและองค์กรทางการเมืองไทยต่างยินดีปฏิบัติตามพระราชดำรัสแนะนำของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยสนิทใจ เพราะว่าทรงไม่เป็นฝักฝ่ายทางการเมือง ทรงยึดประโยชน์ของบ้านเมืองและประชาชนเป็นหลัก และทรงแนะนำแต่ส่งที่ถูกต้องตามครรลองรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

อันที่จริง ถ้าเราจะย้อนไปดูพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาตลอดรัชกาล ก็จะเห็นได้ว่าทรงยึดมั่นในรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด และทรงอนุโลมตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญในคติประชาธิปไตยมาโดยตลอด สม่ำเสมอ ดังพระราชดำรัสที่ว่า “ไม่เคยสั่งการอะไรที่ไม่มีกฎเกณฑ์ของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย...” ดังนั้นเมื่อเกิดความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่มที่ไม่พอใจรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาล และมีผู้เสนอให้นายกรัฐมนตรีลาออกจาก แลขอให้ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี โดยอ้างว่าเป็นพระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และเมื่อไม่มีสภาพผู้แทนราษฎรแล้ว ก็เป็นพระราชอำนาจสำหรับมีพระบรมราชโวจฉัยเลือกผู้ใดมาเป็นนายกรัฐมนตรีได้โดยผู้เสนออ้างมาตรา ๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติว่า

“ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

ความจริง ผู้เสนอข้อเสนอแนะนี้ก็ทราบดีว่า หากทรงใช้พระราชอำนาจตามข้อเสนอแนะนี้จะต้องยกเว้นการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หลายมาตราด้วยกัน กล่าวคือ ต้องยกเว้นมาตรา ๒๐๑ วรรคสอง ที่ว่า “นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่พ้นสมาชิกภาพมาตรา ๑๙๘ (๗) ในอายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน” รวมทั้งต้องยกเว้นมาตรา ๒๐๒ และ ๒๐๓ ซึ่งว่าด้วยการให้สภาพผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบแก่ผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ด้วย นอกจากนั้นยังคงต้องยกเว้นมาตรา ๒๐๑ วรรคสาม เพื่อให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโโองการแทนประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งพ้นตำแหน่งไปเพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎร และห้ายที่สุดก็ต้องยกเว้นมาตรา ๒๑๕ วรรคสอง เพื่อให้คณะรัฐมนตรีชุดเดิมพ้นตำแหน่งทั้งหมดโดยไม่ต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมทั้งการยกเว้นมาตรา ๒๑๑ โดยให้คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินได้ โดยไม่ต้องแต่งนโนบายต่อรัฐสภาอ่อน (เพราะไม่มีรัฐสภา)

ทั้งหมดนี้จึงเป็นที่มาของพระราชดำรัสเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่ว่า “ข้าพเจ้ามีความเดือดร้อนมากที่ເຂົ້າຫວັນໃຈของพระบาทท่านนายกพระราชนานุรักษ์ ซึ่งไม่ใช่การปกครองแบบประชาธิปไตย ถ้าไปอ้างมาตรา ๗ ของรัฐธรรมนูญเป็นการอ้างที่ผิด มันอ้างไม่ได้ มาตรา ๗ มี ๒ บรรทัด ว่าจะไร่ที่ไม่มีในรัฐธรรมนูญให้ปฏิบัติตาม ประเพณีหรือตามที่เคยมีมา...” และ “ยืนยันว่ามาตรา ๗ นั้น ไม่ได้หมายถึงการมอบให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจที่จะทำอะไรตามใจชอบ...” และทรงรับสั่งถึงกรณีการแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีภายหลังเหตุการณ์ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๖ ว่า “เข้าอ้างถึงเมื่อรัฐบาลของอาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ตอนนั้นไม่ได้ทำเกินอำนาจ อำนาจของพระมหากษัตริย์ ตอนนั้นมีสภาพ... ประธานสภา รองประธานสภาพมีอยู่... ผู้รับสนองพระบรมราชโโองการ คือรองประธานสภาพานิติบัญญัติ นายทวี แรงคำ... มีกฎเกณฑ์รองรับ...สภาพนามม้า (สมัชชาแห่งชาติผู้เขียนเติมความในวงเล็บเอง) ก็ไม่ผิดกฎหมาย เพราะว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโโองการ นายกรัฐมนตรี

คือนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับสนองพระบรมราชโองการ ก็สบ้ายใจว่าทำอะไรแบบถูกต้องตามครรลองรัฐธรรมนูญ..."

ผู้มีความสนใจประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทยคงจะลึกได้ว่า เมื่อเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ นั้น ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ และเมื่อเกิดวิกฤตขึ้น จอมพลถนนอม กิตติชจร นายกรัฐมนตรีลาออกจาก จึงมีประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มาตรา ๑๔ ซึ่งบัญญัติว่า

"พระมหาชนิษฐ์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ แล้วมีจำนวนตามสมควรประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน" ทั้งนี้โดยมีนายทวี แรงขา รองประธานสภาฯ ติดบัญญัติแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาฯ ติดบัญญัติแห่งชาติลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามมาตรา ๑๙ วรรคสองของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรที่บัญญัติว่า "การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีให้ประธานสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ"

การแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงเป็นไปตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๙ วรรคสอง ทุกประการ ไม่ได้มีการยกเว้นบทบัญญัติใดๆ ในธรรมนูญการปกครองเลย แม้แต่น้อย

แม้แต่การยุบสภาฯ ติดบัญญัติแห่งชาติและการแต่งตั้งสมาชิกสภาฯ ติดบัญญัติแห่งชาติขึ้นใหม่ในวิกฤต เดียวกันนั้นก็เป็นไปตามรัฐธรรมนูญทุกประการ กล่าวคือ ในช่วงปลายเดือนพฤษจิกายน และต้นเดือนธันวาคม ๒๕๑๖ สมาชิกสภาฯ ติดบัญญัติแห่งชาติตามธรรมนูญการปกครอง ซึ่งจอมพลถนนอม กิตติชจร ทราบบังคมทูลฯ แนะนำให้ทรงแต่งตั้ง ๒๘๙ คน ได้ท้ายอยกันลาออกจากเหลือเพียง ๑๑ คน จนถึงวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ จึงได้มีประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ ๒๓๗ คน และโดยที่มีสมาชิกจำนวนมากจึงใช้ราชโองการมีมายสماคม (สนมม้า นางเลิง) เปิดประชุมเพื่อทำหน้าที่เลือกสมาชิกสภาฯ ติดบัญญัติแห่งชาติ จึงเรียกวันในภาษาปากว่า "สภานามม้า"

ในพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมัชชาแห่งชาติมีความตอนหนึ่งว่า "มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่สถานการณ์ปัจจุบันยังไม่เป็นที่ไว้วางใจ และราภฎฐานการปกครองราชอาณาจักรก่อนที่จะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ยังไม่มีบุคคลที่จะทรงไว้วังพระราชทูทัยได้ นอกจากนั้นยังมีพระราชประสงค์ที่จะให้ประชาชนชาวไทยได้เข้ามาร่วมในการวางแผนการณ์ปัจจุบัน และโดยที่มีพระราชดำริว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ควรประกอบด้วยบุคคลผู้เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ อาทิพ. วิชาความรู้ ตลอดจนทรัพย์และแนวความคิด ทางการเมืองให้มากและกว้างขวางที่สุด จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แต่งตั้งสมัชชาแห่งชาติขึ้น ประกอบด้วย บุคคลผู้มีรายนามท้ายประกาศพระบรมราชโองการนี้ และให้สมัชชาแห่งชาติประชุมกันเลือกบุคคลที่เหมาะสมจากสมาชิกสมัชชาแห่งชาติจำนวนหนึ่ง แล้วนำรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลเหล่านี้เป็นสมาชิกสภาฯ ติดบัญญัติแห่งชาติต่อไป"

ประกาศพระบรมราชโองการนี้มีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่งของธรรมนูญการปกครองฯ ซึ่งบัญญัติว่า "บรรดาบทกฎหมาย พระราชทัต触れฯ และพระบรมราชโองการใดๆ อันเที่ยวกับราชการแผ่นดินต้องมีนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ"

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี กีตุลเกล้าถวายพระราชนิษฐ์ภูมิปัญญา แห่งชาติ พร้อมลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโดยมีความในพระราชนิษฐ์ภูมิปัญญา ตอนหนึ่งว่า “โดยที่ทรงพระราชนิษฐ์ภูมิปัญญา แห่งชาติจำนวนมากได้แสดงความจำจังของอาชญากรรม จำกasmaชิกภาพและประกอบกับasmaชิกที่เหลืออยู่มีจำนวนไม่น้อยพอที่จะเป็นองค์ประชุมทางสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ ฉะนั้น สภาราษฎร์สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อจะได้แต่งตั้งasmaชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นใหม่ให้เป็น การสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน”

ครั้นเมื่อมีการประชุมสมัชชาแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ เลือกคนเองได้ผู้สมควรเป็นasmaชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๒๘๙ คนแล้ว นายกรัฐมนตรีก็捺รายชื่อขึ้นกีตุลเกล้าฯ ถวาย และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งทั้ง ๒๘๙ คน เป็นasmaชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ อันเป็นไปตามธรรมนูญการปกครองฯ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง และเป็นไปตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทุกประการ

แม้ในเหตุการณ์วิกฤตเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ ซึ่งเกิดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงระหว่างฝ่ายต่อต้านรัฐบาลและฝ่ายรัฐบาล จนเกิดความรุนแรงเสียเลือดเนื้อ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงดำรงพระองค์เป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญอย่างมั่นคง กล่าวคือไม่ทรงแทรกแซงและตัดสินพระราชนิษฐ์ทัยทางการเมืองใดๆ เลย หากมีพระมหากษัตริย์คุณโปรดเกล้าฯ ให้ผลตีจำลอง ศรีเมือง และพลเอก สุจินดา คราประยูร คู่กรณีในความขัดแย้งเข้าเผ้าทูลละองธุลีพระบาท พร้อมนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ประธานองค์นี้ และพลเอก เปรมติณสุลานนท์ องคมนตรีและรัฐบุรุษ เมื่อเวลาประมาณ ๒๐ นาฬิกาเศษ ของวันที่ ๒๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชนารถและพระราชนารถ “ตักเตือน” (right to warn) ทั้ง ๒ ฝ่าย ดังนี้ “คงไม่เป็นที่แปลกใจ ทำไม่ถึงเช่นนี้ให้ท่านมาพบกันอย่างนี้ เพราะว่าทุกคนก็ทราบว่าเหตุการณ์ความยุ่งเหยิงอย่างไร และก็จะทำให้ประเทศชาติล้มจมไปได้ แต่ที่จะแปลกใจก็อาจจะมีว่า ทำไม่เชิญพลเอก สุจินดา คราประยูร และพลตี จำลอง ศรีเมือง เพราะว่าอาจมีผู้ที่เป็นตัวละครมากกว่านี้ แต่ที่เชิญมา เพราะว่าตั้งแต่แรกที่มีเหตุการณ์ สองท่านเป็นผู้ที่เผชิญหน้ากัน และก็ในที่สุดการต่อสู้หรือการเผชิญหน้ากันว่างของกับไป ถึงได้เชิญสองท่านมา

การเผชิญหน้าตอนแรก ก็จะเห็นจุดประสงค์ทั้งสองฝ่ายได้ชัดเจนพอสมควร แต่ต่อมาภายหลัง ๑๐ กว่าวัน ก็เห็นแล้วว่าการเผชิญหน้านั้นเปลี่ยนโฉมหน้าไปอย่างมาก จนกระทั่งผลจะออกมาย่างไรก็ตาม ก็จะเสียทั้งนั้น เพราะว่าทำให้มีความเสียหายในทางชีวิตเสียดับเนื้อของคนจำนวนมากพอสมควร และก็มีความเสียหายทางวัตถุซึ่งเป็นของของส่วนราชการและส่วนบุคคลเป็นมูลค่ามากมาย นอกจากนั้นก็มีความเสียหายในทางจิตใจและในทางเศรษฐกิจของประเทศชาติอย่างที่นับคบหาไม่ได้ ฉะนั้นการที่จะเป็นไปอย่างนี้ต่อไป จะเป็นด้วยเหตุผลหรือต้นต่ออย่างไรซึ่ง เพราะเดียวนี้เหตุผลเปลี่ยนไป ถ้าหากว่าเผชิญหน้ากันแบบนี้ต่อไป เมืองไทยมีแต่ลมลงไป และก็จะทำให้ประเทศไทยที่เราสร้างเสริมขึ้นมาอย่างดีเป็นเวลานานจะกลایเป็นประเทศที่ไม่มีความหมายหรือมีความหมายทางลบเป็นอย่างมาก ซึ่งก็เริ่มปรากฏผลแล้ว ฉะนั้นจะต้องแก้ไขโดยที่ดูว่ามีข้อดีข้อเสียอย่างไร และก็พยายามที่จะแก้ไขตามลำดับ เพราะว่าเดียวนี้ปัญหาที่มีอยู่ทุกวันนี้ สองสามวันนี้มันเปลี่ยนไป ปัญหาไม่ใช่เรื่องของที่เรียกว่า การเมือง หรือเรียกว่าการดำเนินการ แต่เป็นปัญหาของการลักหรือของประเทศชาติ ฉะนั้นจะต้องช่วยกันแก้ไข

ผู้ที่ส่งข้อแนะนำในการแก้ไขสถานการณ์มาหลายฉบับ หลายคน จำนวนเป็นร้อย แล้วก็ทั้งในเมืองไทยทั้งต่างประเทศก็ส่งมา ที่เข้าส่งมาการแก้ไขหรือการแนะนำว่าอะไรควรจะทำอะไรมีต่างๆ นานา ตั้งแต่ตอนแรกก็

บอกว่า ให้แก่ไขด้วยวิธีรับสภาก ซึ่งก็ได้หารือกับทุกฝ่ายที่เป็นสภาก หมายความว่า พรรคการเมืองทั้งหมด ๑๑ พรรค ๑ ใน ๑๑ พรรคนี้ คำตอบมีมาว่าไม่ควรรับสภากเป็นส่วนมาก มี ๑ ราย ที่บอกว่าควรรับสภาก ฉะนั้นการที่จะแก้ไขแบบที่เข้าเสนอมาในนี้ก็เป็นอันว่าตกลงไป นอกจากนั้นก็มีเป็นฎิกาและแนะนำ วิธีการต่างๆ กัน ซึ่งก็ได้พยายามเสนอไปตามปกติ คือเวลาเมฎิกาขึ้นมา ก็ส่งไปให้ทางสำนักคณะกรรมการรัฐมนตรีหรือสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขตามแบบนั้น ตกลงมีแบบยุบสภาก และก็มีอีกแบบหนึ่งคือ แบบแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้ตามประสังค์ที่ต้องการ หมายความถึงประสังค์เดิมที่เกิดเผชิญหน้ากัน

ความจริงวินิจฉัยกันได้ เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๓๔ ก็ได้พูดต่อสมาคมที่มาพบจำนวนหลายพันคน แล้วก็ดูเหมือนว่าพอจะฟังกัน พังกันโดยดี เพราะเหตุผลที่มีอยู่ในนั้นคือจะแก้ปัญหาได้พอกครว ตอนนี้ก็ขอ喻ิ่ว่าทำไม่พอด อย่างนั้น... ว่าถ้าจะ “แก้ก่อนออก” ก็ได้ หรือ “ออกแล้วแก้” ก็ได้ อันนั้นทุกคนก็ทราบดีว่าเรื่องอะไร ก็เรื่องรัฐธรรมนูญซึ่งครั้งนี้การแก้รัฐธรรมนูญก็ได้ทำมาตลอด มา กว่าฉบับเดิมที่ได้แก้ไขไว้แล้วก็ก่อนที่ไปพุดที่ศาลอาญา ลิตาลัย ก็ได้พับพลเอกสารสุจินดาฯ แล้วพลเอกสาร สุจินดาฯ ก็เห็นด้วยว่าควรจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และแก้ไขต่อไปได้ อันนี้ก็เป็นสิ่งที่ทำกันได้ และตอนหลังนี้พลเอกสาร สุจินดาฯ ก็ได้ยืนยันว่าแก้ไขได้ก็ค่อยๆ แก้ให้เข้าระเบียบ ให้เป็นแบบที่เรียกว่า “ประชาธิปไตย” ฉะนั้นก็ได้พูดตั้งหอยเดือนมาแล้ว ในวิธีการที่จะแก้ไขแล้ว ข้อสำคัญอยู่ที่ ทำไมให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แม้จะถือว่ารัฐธรรมนูญนี้ยังไม่ครบถ้วน ก็เพราะว่าเหตุรัฐธรรมนูญนั้นมีคุณภาพพอกใช้ได้ก็ว่าธรรมนูญการปกครองชั่วคราวที่เขามาเก็บบปี เพราะเหตุว่ามีบางข้อบางมาตรฐานซึ่งเป็นอันตราย แล้วก็ ไม่ครบถ้วนในการที่จะใช้ปกครองประเทศ ฉะนั้นก็ว่าถ้าหากว่าสามารถที่จะปฏิบัติตามที่ได้พูดในวันที่ ๕ ธันวาคมนั้น ก็เท่ากับเป็นการกลับไปดูปัญหาแต่เดิม ไม่ใช่ปัญหาวันนี้

ปัญหาวันนี้ไม่ใช่ปัญหาของการบัญญัติหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่ปัญหาทุกวันนี้ คือความปลอดภัยและขั้นปัญของประชาชน ซึ่งเดียวันนี้ประชาชนทั่วทุกหนทุกแห่งมีความหวาดระแวงว่าจะเกิดอันตราย มีความหวาดระแวงว่า ประเทศไทยจะล่มสลาย โดยที่จะแก้ไขลำบากตามข่าวที่ได้รับทราบมาจากต่างประเทศ เพราะเหตุว่าในขณะนี้ทั้งลูกชายทั้งลูกสาวก็อยู่ต่างประเทศ ทั้งสองก็ทราบดีแล้วก็ได้พยายามที่จะแจ้งกับคนที่อยู่ในประเทศไทยเหล่านั้นว่า ประเทศไทยนี้จะยังแก้ไขสถานการณ์ได้ แต่ว่ารัฐสึกว่าจะเป็นความคิดที่เป็นความคิดแบบหัวงงสูงไปหน่อย ถ้าหากว่า เราไม่ทำให้สถานการณ์อย่าง ๓ วันที่ผ่านมาลื้นสุดลงไปได้ ฉะนั้นก็ขอให้ท่าน โคนเฉพาะสองท่าน พลเอกสารสุจินดาฯ และพลตรีจำลองฯ ช่วยกันคิดคือหันหน้าเข้าหากัน ไม่ใช่เผชิญหน้ากัน เพราะว่าเป็นประเทศของเรา ไม่ใช่ประเทศไทย ของหนึ่งคน สองคน เป็นประเทศของทุกคน ต้องเข้าหากัน ไม่เผชิญหน้ากันแก้ปัญหา เพราะว่าอันตรายมีอยู่ เวลา คนเราเกิดความบ้าเลือด ปฏิบัติการรุนแรงต่อ กันมันลืมตัว ลงท้ายก็ไม่รู้ว่าตัวกัน เพราะอะไร แล้วจะแก้ปัญหาอะไร เพียงแต่ว่าต้องเอาชนะ แล้วใครจะชนะ ไม่มีทางชนะ อันตรายทั้งนั้น มีแต่แพ้ คือต่างคนต่างแพ้ ผู้ที่เผชิญหน้าก็แพ้ แล้วก็ที่แพ้ที่สุดก็คือประเทศไทยชาติ ประชาชนจะเป็นประชาชนทั้งประเทศ ไม่ใช่ประชาชนเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ถ้าสมมติว่ากรุงเทพมหานครเสียหาย ประเทศไทยเสียหายไปทั้งหมด แล้วก็จะมีประโยชน์อะไรที่จะ ทวนตัวว่าชนะ เวลาอยู่บ่นกองลั่งปรักหักพัง ฉะนั้นจึงขอให้ทั้งสองท่านเข้ามา คือไม่เผชิญหน้า แต่ต้องหันหน้าเข้าหากันและสองท่านนั้นเท่ากับเป็นผู้แทนของฝ่ายต่างๆ คือไม่ใช่สองฝ่าย คือฝ่ายต่างๆ ที่เผชิญหน้ากัน ให้ช่วยกันแก้ปัญหาปัจจุบันนี้ คือความรุนแรงที่เกิดขึ้นแล้ว ก็เมื่อยี่วายาปัญหานี้ได้แล้วจะมาพูดกัน บริษัทกัน ว่าจะ ทำอย่างไรสำหรับให้ประเทศไทยได้มีการสร้างพัฒนาขึ้นมาได้ กลับมาคืนได้โดยดี อันนี้เป็นเหตุผลให้เรียกท่านทั้งสองมาและก็เชื่อว่าทั้งสองท่านก็เข้าใจว่าจะเป็นผู้ที่ได้สร้างประเทศไทยจากลั่งปรักหักพังแล้วก็จะได้ผลในล่วงตัวมาก ว่าได้ ทำดี แก้ไขอย่างไรก็แล้วแต่ที่จะบริษัทกัน มีข้อสังเกตดังนี้ ท่านประธานองค์มนตรี ท่านองค์มนตรีเปริญฯ ก็เป็นผู้ที่

ที่เป็นผู้ใหญ่ ผู้ที่พร้อมที่จะให้คำแนะนำนำปรึกษาหารือกันด้วยความเป็นกลาง ด้วยความรักชาติ เพื่อสร้างสรรค์ ประเทศให้เข้าสู่ทางของความวัฒนา ขอฝากให้ช่วยกันสร้างชาติ”

พระราชดำรัสนั้นเตือนสติทุกฝ่ายให้ป้องคง และใช้สันติวิธี และให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่ายไป “ปรึกษา” กันเองว่าจะทำอย่างไร เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐสภาพก็ประชุมกันเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ และเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๕ พลเอก สุจินดา คราประยูร ก็ลาออกจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี การกระทำทั้ง ๒ นี้ก็ต้องถือว่า ผู้ตัดสินใจ คือรัฐสภาพและพลเอก สุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรี พิเคราะห์ “คำแนะนำ” ที่พระราชทานแล้วก็ได้กระทำการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของตน และต้อง รับผิดชอบทั้งทางการเมืองและกฎหมายด้วยตนเอง โดยเฉพาะเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ต้องถือว่าเป็น “คำแนะนำ” ที่พระราชทานแก่องค์กรผู้มีอำนาจตัดสินใจ ซึ่งว่ากันตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายแล้ว รัฐสภาพจะไม่ ทำก็ได้ แต่ในทางสังคม รัฐสภาพ และรัฐบาล ก็คงถูกตำหนิทางสังคมอย่างรุนแรง “คำแนะนำ” ที่ พระราชทานจึงมี สถานะทางสังคมที่สูงยิ่งเกินกว่าใครๆ จะละเลยเสียได้ เพราะพระมหาภัตtriย์ผู้พระราชทาน “คำแนะนำ” อยู่ใน ฐานะองค์ “กรรมการและผู้ประสาน (รอยร้าว) สูงสุดของชาติ” ซึ่งไม่ทรงมีฝ่ายทางการเมือง และคำแนะนำที่ พระราชทานก็ไม่เคยออกนอกรอบรัฐธรรมนูญ

อนึ่งเมื่อพลเอก สุจินดา ลาออกจากภารกิจ ปรากฏว่าบรรดาพราครการเมืองทั้งหลายต่างสนับสนุนพลเอก ก็ สมบุญ ระหว่างนี้ ให้ดำเนินการตามรัฐมนตรี แต่การกลับปราบภูว่า นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ประธานสภาพ ผู้แทนราษฎร ได้กราบบังคมทูลฯ แนะนำให้ทรงแต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี โดยนาย อาทิตย์ อุไรรัตน์ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการซึ่งเป็นเป้าหมายรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๑๙ ที่บัญญัติว่า

“พระมหาภัตtriย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสี่สิบแปดคนประกอบเป็น คณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ให้ประธานสภาพผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราช โองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี”

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าพระราชจิริยวัตรในการณ์เหตุการณ์วิกฤตเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ เองก็เป็นเป้าหมาย รัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญทุกประการ ไม่ขาดและไม่เกินไปกว่าที่รัฐธรรมนูญ และธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยโดยแม้แต่น้อย

ข้อนี้เองที่แสดงให้เห็นว่าทรงมี “ศีล” และ “อวิโรধ” ตามหลักศพิธาราชธรรมคือ ทรงเคารพหลักนิติ ธรรม (The Rule of Law) ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างเคร่งครัด และแสดงให้เห็นว่า “ศีล” และ “อวิโรধ” ยังเป็นหลักศพิธาราชธรรมเองก็ทันสมัยอยู่เสมอ มิได้โบราณครั่วคร่าวอย่างที่คนเข้าใจกัน ดังนั้น ศีล อวิโรধ และหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย จึงเป็น ๓ สิ่งที่เป็นปัจจัยกันได้ตลอดไม่ว่าโลกจะเปลี่ยนไปเพียงใด

อย่างไรก็ตาม มีปัญหาอีกว่า สำหรับการทรงปฏิบัติตามกฎหมายจะไม่มีปัญหาหรือ หากกฎหมายบัญญัติ ข้อยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายให้พระมหาภัตtriย์ ข้อนี้ก็เป็นที่น่าอศจรรย์ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ โปรดการบัญญัติยกเว้นพระมหาภัตtriย์เอาไว้ในกฎหมาย เว้นแต่ที่ทำกันทั่วไปในนานาอารยประเทศ เรื่องนี้ผู้เขียน เองได้มีประสบการณ์ตรงเมื่อครั้งที่ร่างกฎหมายแร่ดับบันแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกรมทรัพยากรธรรมเนียมเสนอแก้ไขให้ รองรับการทำเหมืองอุโมงค์ว่าให้สามารถเจาะอุโมงค์ทำเหมืองได้ตั้งแต่ในที่กรรมาธิช่องบุคคล และที่ที่เป็น สาธารณสมบัติ โดยยกเว้นว่าจะทำเหมืองอุโมงค์ไม่ได้บางพื้นที่ เช่น ในเขตความมั่นคงทางทหารและกรมทรัพยากร

ธรรมนิประส่งค์จะยกเว้นไม่ให้ทำเหมือนอุโมงค์ได้พระราชวังด้วย ประธานกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ผู้เขียนเป็นกรรมการอยู่ ในเวลาหนึ่นคือ พลตำรวจเอก อรรถสิทธิ สิทธิสุนทร องคมนตรี ได้หัวข้อว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชประวัติ อยู่เสมอว่า ต้องทรงทำตามกฎหมายบ้านเมืองเหมือนคนอื่น และไม่มีพระราชประส่งค์ให้ยกเว้นการใช้กฎหมายใดๆ ที่ไม่มีเหตุจำเป็นจริงๆ ให้พระองค์ เมื่อเป็นเช่นนี้ กรมทรัพยากรธรรมนิภัยถอนบทบัญญัติ ยกเว้นพระราชวังดังกล่าวออกจากร่างกฎหมายแร่แก่ที่เพิ่มเติมนั้น

เรื่องสุดท้ายที่ผู้เขียนเห็นว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงปฏิบัติตามหลัก “ศีล” และ “อวิโรধะ” โดยสอดคล้องต้องกับหลักธรรมเนียมปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยคือเรื่องการทรงยับยั้งร่างกฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในอังกฤษต้นแบบการปกครองประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น ถือว่าพระราชอำนาจที่จะพระราชทานความยินยอมให้กฎหมายที่ผ่านรัฐสภา มาเป็นกฎหมายได้ ถือเป็นพระราชอำนาจตามคอมมอนลอร์ (royal prerogative to give royal assent) ซึ่งหมายความว่า ถ้าดูตามกฎหมายพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจไม่ยินยอมให้กฎหมายที่ผ่านสภามาแล้วประกาศใช้เป็นกฎหมายก็ได้ (royal prerogative to refuse royal assent) ที่เรียกวันว่า มีพระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย (royal veto) แต่มีธรรมเนียมปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของอังกฤษมาตั้งแต่ ค.ศ. ๑๗๐๘ ว่าพระมหากษัตริย์และพระบรมราชินีนาถ อังกฤษจะไม่ทรงยับยั้งร่างกฎหมายจนถึงปีจุบันเกือบ ๓๐๐ ปีแล้ว

ในประเทศไทย ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระปรมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติอากรมรดก และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติอีก ๓ ฉบับ และสถาปัตยแทนราชภูมิคงดี ยืนยันด้วยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดा เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๗๗ และวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๗๗ อันมีผลทำให้ต้องประกาศใช้กฎหมายทั้ง ๔ ฉบับ โดยไม่มีพระปรมาภิไธยแล้วก็ไม่ปรากฏว่าพระมหากษัตริย์ทรงยับยั้งร่างกฎหมายใดๆ ทั้งในรัชกาลที่ ๙ และรัชกาลนี้ จนกระทั่งเมื่อปี ๒๕๔๖ มีปัญหาว่า รัฐสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ คือร่างพระราชบัญญัติคิรุและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติ เหตุยุนเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธิมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ พ.ศ. ... ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับแรกมีที่ผิดมาจากการรัฐสภาถึง ๑๙ แห่ง เช่น อ้างเลขมาตราผิดพลาด ฯลฯ ส่วนร่างพระราชบัญญัติฉบับหลังบรรยายภาพพระบรมสาทีสักขณ์สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถว่าทรงเครื่องราชอิสริยาภรณ์รัตนาภรณ์รัชกาลที่ ๙ ซึ่งผิดพลาด ในการนี้เมื่อ นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติทั้งสองขึ้นไปเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๒ คืนมาบังรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๔ ซึ่งบัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมาบังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภาพมีติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกรั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เมื่อหนึ่งว่า พระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

ปรากฏว่า รัฐสภาประชุมปรึกษา กันเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และลงมติเป็นเอกฉันท์ไม่ยืนยันร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับ เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับ ตกไป และต่อมา รัฐสภา ก็พิจารณา กฎหมายทั้งสองฉบับใหม่ให้ถูกต้อง เมื่อทูลเกล้าฯ ถวายขึ้นไป ก็ทรงลงพระปรมาธิเรียบประกาศให้เป็นกฎหมาย

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ถ้าจะพิจารณาให้ดีก็จะเห็นได้ว่า ประการแรก ทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๙๙ ทุกประการ ประการต่อมา การที่ทรงยับยั้งมีเหตุมาจาก ความผิดพลาดในเนื้อหาบทบัญญัติต่างๆ (technical error) ที่มาจากการ ไม่ทราบ ไม่ทราบ เห็นชอบกับเนื้อหาสาระ (content) ของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งอย่างไรเสีย รัฐสภา ก็ต้องแก้ไขให้ถูกต้อง การแก้ไข นั้นอาจแก้ไขภายหลังที่ทรงยับยั้งหรือแก้ไขแล้วทูลเกล้าฯ ถวายไปในระหว่างที่ยังไม่พระราชทานร่าง พระราชบัญญัติทั้งสองคืนมา แต่การดำเนินการตามกรณีหลังนี้ยังไม่เคยปรากฏ เช่นเดียวกับกรณีแรก ดังนั้นการ ทรงยับยั้งจึงเป็นการยุติปัญหาและทำให้กระบวนการเริ่มต้น ประการที่สามคือ เมื่อได้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับให้ถูกต้องและทูลเกล้าฯ ถวายขึ้นไปแล้ว ก็ยังมีพระราชอำนาจที่จะพิจารณาความเหมาะสม (merits) ของร่างพระราชบัญญัติทั้งสองอีก

นอกจากกรณีแล้วยังปรากฏอีกว่า เคยทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งบัญญัติให้ศาลปรับผู้ที่มิ่นประมาทด้วยการโฆษณาเป็นจำนวน ๔ เท่าของโทษปรับ สูงสุดในคดีอาญา ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ ร.ส.ช. แต่งตั้ง พิจารณา และทูลเกล้าฯ ถวายขึ้นไปเมื่อต้นปี ๒๕๓๕ แต่ถูกประชาชนและสื่อมวลชนวิพากษ์วิจารณ์มากว่าเป็นการลิด落ต่อนเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็น เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป ในกรณีนี้หากพิจารณาให้ดีก็จะเห็นว่าทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้ง ตามรัฐธรรมนูญ และขอบคุณลักษณะของรัฐธรรมนูญ ที่รัฐสภาในเวลานั้นเป็น รัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ไม่มีฝ่ายค้านคอยถ่วงดุล กลั่นกรอง และยังมีเสียงเรียกร้องจากประชาชนและ สื่อมวลชนไม่ให้ออกกฎหมายดังกล่าว นั่น การทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้ง จึงเป็นการถ่วงดุลอำนาจที่ไม่มีผู้ถ่วงดุล และทรงคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนตามที่มีเสียงเรียกร้อง

ดังนั้นหากจะกล่าวว่า รัฐธรรมนูญมีปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญของไทย ในกรณีการยับยั้งร่างกฎหมายที่รัฐสภา พิจารณาแล้วมีอยู่ว่า โดยปกติจะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจนั้น เว้นแต่เห็นได้ชัดว่ามีความผิดพลาดหรือเป็นสภาพที่มา จากการแต่งตั้ง ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญในอังกฤษ

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่า หลัก “ศีล” และ “อิโวโรนน์” ในศพิธิราชธรรมนั้นสอดคล้องและตอบ ย้ำกับหลักการประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในโลก ปัจจุบันได้อย่างดี ต่างยินดีปฏิบัติตามพระราชดำรัส แนะนำ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยยินดี พระบรมราชโองค์ทรงสร้างรัฐธรรมนูญมีปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญไทยให้ เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยโดยมีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวผ่านพระราชบรมราชโองค์ ๖๐ ปี ในรัชกาลนี้

