

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้ขององค์พระมหากษัตริย์ Considerations on the Sacred and Inviolable Status of the Person of the King

วรเจตน์ ภาคีรัตน์¹

Worachet Pakeerut

(Received: May 22, 2026, Revised: June 20, 2026, Accepted: June 23, 2026)

บทคัดย่อ

บทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้ขององค์พระมหากษัตริย์ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 บทบัญญัตินี้มีรากฐานมาจากกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญเมจิของญี่ปุ่นซึ่งน่าจะได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญในยุโรปช่วงศตวรรษที่สิบเก้า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมุ่งหมายถึงการห้ามกล่าวหาหรือฟ้องร้องดำเนินคดีกษัตริย์องค์ที่ครองตำแหน่งอยู่ไม่ว่าในทางใด ๆ อันมีลักษณะเป็นความคุ้มกันซึ่งครอบคลุมทั้งในทางอาญา ทางแพ่ง ทางปกครอง และทางรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ในระบอบประชาธิปไตยการบัญญัติให้องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะย่อมส่งผลให้กษัตริย์องค์ที่ครองตำแหน่งอยู่ต้องเป็นกลางทางการเมืองด้วย

คำสำคัญ: สถานะในทางรัฐธรรมนูญของกษัตริย์, ความคุ้มกันกษัตริย์, ประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญ

Abstract

The constitutional provisions concerning the sacred and inviolable status of the King first appeared in the Constitution of the Kingdom of Siam B.E. 2475 (1932). These provisions originated from foreign legal systems, particularly the Constitution of the Empire of Japan (Meiji Constitution), which may itself have been influenced by nineteenth-century European constitutions. They are intended to prohibit any form of accusation or legal proceedings against the reigning monarch, thereby constituting a form of immunity that extends to criminal, civil, administrative, and constitutional matters. Furthermore, in a democratic system, the constitutional designation of the King as occupying a position of reverence necessarily requires the reigning monarch to remain politically neutral.

Keywords: Constitutional Status of the King, Immunity of the Monarch, Constitutional History

¹ ศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200, worachet@tu.ac.th

Professor, Faculty of Law, Thammasat University, 2 Phra Chan Road, Phra Nakhon, Bangkok, 10200, worachet@tu.ac.th

1. ข้อความเบื้องต้น

บทบัญญัติว่าด้วยสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้ขององค์พระมหากษัตริย์เป็นบทบัญญัติที่มีความมั่นคงมากที่สุดบทบัญญัติหนึ่งในรัฐธรรมนูญไทย เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่แทบจะไม่มี การเปลี่ยนแปลงเลย นับแต่ได้รับการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 อย่างไรก็ดีตาม ผู้แต่งตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญมักไม่อธิบายบทบัญญัติในส่วนนี้โดยละเอียดนัก ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติในช่วงเวลาไม่ช้านานมานี้จะมีการอ้างอิงบทบัญญัติดังกล่าวบ่อยครั้ง โดยเฉพาะในบริบทที่เกี่ยวกับความผิดฐานหมิ่นประมาทพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 หรือในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 ความน่าสนใจของบทบัญญัติว่าด้วยสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้ขององค์พระมหากษัตริย์ในทางนิติศาสตร์ไม่ได้อยู่ที่การอธิบายความหมายของบทบัญญัติมาตรานี้เท่านั้น แต่ยังอยู่ที่การชี้ให้เห็นบริบทแห่งการกำเนิดขึ้นตลอดจนความสัมพันธ์กับระบอบการปกครองและตำแหน่งแห่งที่ของกษัตริย์ในรัฐธรรมนูญด้วย อย่างไรก็ตาม ในขั้นแรกนับบทความนี้มุ่งชี้ให้เห็นความเป็นมาของบทบัญญัติว่าด้วยสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้ขององค์พระมหากษัตริย์ ความหมายและขอบเขตของสถานะดังกล่าว รวมทั้งความคุ้มกันที่ระบบกฎหมายให้ไว้แก่พระมหากษัตริย์ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการใช้คำอธิบายเรื่องนี้เป็นฐานในการวิเคราะห์คำวินิจฉัย คำพิพากษา ตลอดจนการตัดสินใจขององค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายในประเด็นนี้ต่อไป

2. ความเป็นมาของบทบัญญัติว่าด้วยสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้ขององค์พระมหากษัตริย์

สถานะอันเป็นที่เคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้ขององค์พระมหากษัตริย์ตามที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทยนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นในทันทีภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน “ปฐมรัฐธรรมนูญแห่งสยาม” (พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475) อันถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติสถานะดังกล่าวของกษัตริย์ไว้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 (ค.ศ. 1932) อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติสถานะของกษัตริย์ไว้ในมาตรา 3 ว่า “องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้” การบัญญัติสถานะของกษัตริย์ดังกล่าวได้กลายเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา จนถึงปัจจุบัน ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญในเวลาต่อมาส่วนใหญ่จะสะกดคำว่า “สักการะ” แทนคำว่า “สักการ” และมีรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่ง (คือ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 - ค.ศ. 1972) ใช้คำว่า “พระมหากษัตริย์” แทนคำว่า “องค์พระมหากษัตริย์” ก็ตาม แต่ข้อความที่ว่า “องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ (สักการ) ผู้ใดจะละเมิดมิได้” ก็ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ไม่เว้นแม้แต่มรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากการทำรัฐประหาร อย่างไรก็ดีตาม มีข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 (ค.ศ. 1949) ได้เพิ่มข้อความขึ้นมาอีกมาตราหนึ่งเน้นสถานะอันล่วงละเมิด

มิได้ของกษัตริย์ว่า “ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้” นับแต่นั้นมาข้อความดังกล่าวก็ปรากฏเคียงคู่กับข้อความที่ว่าองค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ เพียงแต่รัฐธรรมนูญบางฉบับบัญญัติข้อความทั้งสองส่วนนี้แยกออกจากกันเป็นสองมาตรา รัฐธรรมนูญบางฉบับรวมข้อความทั้งสองส่วนอยู่ในมาตราเดียวกันเป็นวรรคเดียว ในขณะที่บางฉบับแยกข้อความดังกล่าวออกเป็นสองวรรค รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ค.ศ. 2017) ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนี้บัญญัติให้ข้อความทั้งสองส่วนอยู่ในมาตราเดียวกันคือบัญญัติไว้ในมาตรา 6 แต่แยกออกเป็นสองวรรค วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้” และวรรคสองบัญญัติว่า “ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้”

เมื่อพิจารณาจากประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยโดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับบทบัญญัติในเรื่องสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้ จะพบว่าบทบัญญัตินี้โดยตัวของตัวเองแทบจะเป็นบทบัญญัติอันศักดิ์สิทธิ์และแตะต้องมิได้ เพราะไม่เพียงแต่รัฐธรรมนูญทุกฉบับเว้นแต่ปฐมรัฐธรรมนูญแห่งสยามจะบัญญัติความเป็นที่เคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้ขององค์พระมหากษัตริย์ดังที่ได้กล่าวมาเท่านั้น แต่องค์กรที่ใช้กฎหมายในทางปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลรัฐธรรมนูญได้อ้างอิงบทบัญญัตินี้ดังกล่าวในฐานะแกนกลางของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขผ่านคำวินิจฉัย ซึ่งมีปัญหาอย่างยิ่งในการใช้และการตีความกฎหมายหลายคำวินิจฉัย² ยิ่งไปกว่านั้นยังปรากฏการตีความคำว่า “องค์พระมหากษัตริย์” ให้ครอบคลุมไปถึงพระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ซึ่งมีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์³ ซึ่งเห็นได้ชัดว่าไม่ตรงกับถ้อยคำในตัวบทที่บัญญัติเฉพาะเจาะจงถึงองค์พระมหากษัตริย์เท่านั้น นอกจากนี้ ยังปรากฏคำอธิบายที่เชื่อมโยงประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 ซึ่งบัญญัติความผิดและกำหนดโทษเกี่ยวกับการดูหมิ่น หมิ่นประมาท หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ กับบทบัญญัติว่าด้วยสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้ขององค์พระมหากษัตริย์ไปในทางยืนยันการดำรงอยู่ของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน⁴ ถึงแม้ว่าโทษทางอาญาที่ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตราดังกล่าวซึ่งกำหนดไว้สามปีถึงสิบห้าปีจะสูงจนเกินสมควรแก่เหตุก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญกลับเห็นว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องรองรับให้บทบัญญัติว่าด้วยสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้ขององค์พระมหากษัตริย์มีผลใช้บังคับอย่างแท้จริง⁵ และเห็นว่าการกำหนด

² โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “...ข้อเรียกร้องที่หยกเลิกรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองพระราชสถานะขององค์พระมหากษัตริย์ว่าทรงเป็นประมุขของรัฐที่ผู้ใดจะกล่าวหาหรือละเมิดมิได้นั้น จึงเป็นการกระทำที่มีเจตนาทำลายล้างสถาบันพระมหากษัตริย์โดยชัดแจ้ง...” ดู คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 19/2564 (คดีลานพยานาค), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 138 ตอนที่ 80 ก, 29 พฤศจิกายน 2564, น. 46-47.

³ ดู พระราชโองการ ประกาศ สถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนพิเศษ 37 ง, 8 กุมภาพันธ์ 2562, น. 1-2.

⁴ ดู คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 41, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 93 ตอนที่ 134, 21 ตุลาคม 2519, น. 46-51.

⁵ ดู คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 28-29/2555 (คดีมาตรา 112 ไม่ขัดรัฐธรรมนูญ), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนที่ 122 ก, 21 ธันวาคม 2555, น. 10-11.

อัตราโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 เป็นการกำหนดโทษที่จำเป็นและเหมาะสมกับลักษณะของการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพราะเป็นลักษณะของการกระทำความผิดที่ร้ายแรงกว่าการกระทำในลักษณะเดียวกันที่กระทำต่อบุคคลธรรมดา⁶ และในที่สุดจึงสรุปว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (ในขณะนั้นคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 - ค.ศ. 2007)

ถึงแม้ว่าอาจจะมีความเข้าใจหรือความรู้สึกกันโดยทั่วไปว่าบทบัญญัติว่าด้วยสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้ขององค์พระมหากษัตริย์สอดคล้องกับทัศนคติที่คนไทยมีต่อกษัตริย์ ดังที่ศาลรัฐธรรมนูญถึงขนาดเคยพรรณนาไว้ในคำวินิจฉัยว่ารูปแบบการมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศไทยมีมาช้านานตั้งแต่สมัยสุโขทัย แม้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ประเทศไทยก็ยังคงไว้ซึ่งรูปแบบการมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อันแสดงให้เห็นถึงความเคารพยกย่องและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างสูงสุดของปวงชนชาวไทยที่มีมาอย่างต่อเนื่อง และยังคงกล่าวประเมินค่าเสมือนเป็นข้อเท็จจริงที่ยอมรับกันเป็นยุดต่อไปอีกว่า ด้วยคุณูปการของพระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมาทำให้ประชาชนไทยเคารพรักและเทิดทูนพระมหากษัตริย์ไทยมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน อันเป็นลักษณะพิเศษเฉพาะของประเทศไทยที่ไม่มีประเทศใดเหมือน⁷ ประกอบกับโดยคตินิยามของสมมุติฐานทำให้ถือกันว่ากษัตริย์เป็นสมมติเทพ บทบัญญัติว่าด้วยสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้ของกษัตริย์ในรัฐธรรมนูญไทยจึงถูกกลมกลืนเสมือนหนึ่งว่าเกิดขึ้นจากธรรมเนียมประเพณีแต่โบราณของไทยเอง⁸ อันที่จริงแล้วโดยคติและจารีตธรรมเนียมไทย การยกย่องตำแหน่งกษัตริย์ไว้ในสถานะอันสูงส่งเป็นเรื่องที่รับรู้กันทั่วไป แต่หากพิจารณาในประเด็นที่ว่าตัวบทในรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้เป็นผลโดยตรงมาจากคติและธรรมเนียมไทยจริงหรือไม่ กรณีก็อาจจะมีปัญหาขึ้นมาทันที เพราะหากพิจารณาจากความเป็นมาของตัวบทในเรื่องดังกล่าวนี้ จะพบว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้ของพระมหากษัตริย์มีรากฐานมาจากกฎหมายต่างประเทศ แม้ว่าเมื่อรับเข้ามาแล้ว จะผสมกลมกลืนกับคติที่มีมาแต่เดิมของไทยก็ตาม ดังปรากฏในคำให้สัมภาษณ์ของพระยามานวราชเสวี⁹ หนึ่งในผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 (ค.ศ. 1932) ว่า

“...ญี่ปุ่นให้เกียรติยศพระเจ้าแผ่นดิน บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าองค์พระมหากษัตริย์เป็นสิ่งที่ศักดิ์สิทธิ์ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ก็หมายความว่าเป็นที่เคารพนับเอง พระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่โบราณกาลก็ได้ช่วยชาติบ้านเมืองมาตลอด ผมจึงเอามาเขียนถวายพระเกียรติในรัฐธรรมนูญ เพื่อจะให้คนทั่วไปรู้ ในใจผมนั้นมีใจแต่เคารพพระมหากษัตริย์เท่านั้น เมืองไทยเราเป็นเมืองเล็กเมืองน้อย ควรจะเคารพคนทุกคน รวมทั้งครูบาอาจารย์ เพื่อจะได้ถึงซึ่งความเจริญรุ่งเรืองอย่างเยอรมัน อย่างญี่ปุ่น ผมคิดอย่างนั้นนะ แต่ไม่ได้บอกใคร เมื่อคุณมาถามก็บอกให้

⁶ เรื่องเดียวกัน, น. 13.

⁷ เรื่องเดียวกัน, น. 10.

⁸ ลักษณะดังกล่าวนี้เกิดขึ้นกับรัฐธรรมนูญเมจิของญี่ปุ่นด้วยเช่นเดียวกัน

⁹ พระยามานวราชเสวี (ปลอด วิเชียร ณ สงขลา); พ.ศ. 2433-2527 (ค.ศ. 1890-1984)

เรื่องความเคารพ เทอดเกียรติประมุขของรัฐนั้น เยอรมันมิได้เขียนในรัฐธรรมนูญอย่างญี่ปุ่น แต่ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น สอนตามมหาวิทยาลัย ของญี่ปุ่นบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ของไทย ก็บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน และมีอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ตลอดมาจนปัจจุบันว่า องค์พระมหากษัตริย์ เป็นที่เคารพสักการะ”¹⁰

เมื่อพิจารณาจากคำให้สัมภาษณ์นี้ ทำให้พอจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติว่าด้วยสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้ของกษัตริย์ไทยนั้น มีที่มาจากรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น ซึ่งถึงแม้พระยามานวราชเสวี จะไม่ได้ระบุเจาะจงว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับใด แต่ก็เห็นได้ชัดว่าหมายถึงรัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิญี่ปุ่น ค.ศ. 1889 (พ.ศ. 2432) หรือที่รู้จักกันทั่วไปในนามของรัฐธรรมนูญเมจิ (Meiji Constitution) บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่เป็นฐานของบทบัญญัติในเรื่องนี้ในรัฐธรรมนูญไทย คือ บทบัญญัติในมาตรา 3 ที่บัญญัติว่า “องค์พระจักรพรรดิดำรงอยู่ในสถานะอันศักดิ์สิทธิ์และมีอาชญากรรมล่วงละเมิดมิได้”¹¹ อย่างไรก็ตาม พระยามานวราชเสวี ไม่ได้ให้ข้อมูลต่อไปอีกว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเมจิดังกล่าวมีที่มาจากที่ใด ประกอบกับไม่ปรากฏหลักฐานการอภิปรายของคณะอนุกรรมการร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินที่สภาผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใช้แทนพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวฯ หรือปฐมรัฐธรรมนูญแห่งสยามว่าคณะอนุกรรมการร่างฯ ได้พิจารณารายละเอียดที่มาของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งน้ำหนักและอภิปรายถึงความสอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยอย่างไร และเข้าใจความหมายของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวในขอบเขตใด แต่หากพิจารณาจากพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญในช่วงเวลานั้น ผู้เขียนสันนิษฐานว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเมจิดังกล่าวนี้อาจจะไม่ได้มีฐานที่มาจากกฎหมายญี่ปุ่นโดยตรง แต่ญี่ปุ่นน่าจะได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ในยุโรปในศตวรรษที่สิบเก้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรและราชรัฐในดินแดนเยอรมนีตอนใต้¹² ในช่วงต้นศตวรรษที่สิบเก้า¹³ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรปรัสเซีย ค.ศ. 1850 (พ.ศ. 2393)¹⁴ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญเหล่านี้ก็หาได้เป็นต้นแบบ

¹⁰ กอง บ.ก., สนทนากับนักกฎหมาย: พระยามานวราชเสวี, *วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2 (2) (พฤษภาคม 2519), น. 188-189.

¹¹ ตัวบทแปลภาษาอังกฤษใช้คำว่า “The Emperor is sacred and inviolable.” ไม่ได้ใช้ถ้อยคำว่า “The person of the Emperor” ดู https://www.constituteproject.org/constitution/Japan_1889 ในขณะที่ ตัวบทแปลภาษาเยอรมันเน้นที่องค์พระจักรพรรดิและแปลว่า “Die Person des Kaisers ist heilig und unverletzlich.” ดู <https://www.verfassungen.net/jp/verf89.htm>

¹² เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรบาเวเรีย ค.ศ. 1818 (พ.ศ. 2361) มาตรา 1; รัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐบาเดิน ค.ศ. 1818 (พ.ศ. 2361) มาตรา 5; รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเวือร์ทเท็มแบร์ก ค.ศ. 1819 (พ.ศ. 2362) มาตรา 4 และรัฐธรรมนูญแห่งราชรัฐเฮสเซ็น ค.ศ. 1820 (พ.ศ. 2363) มาตรา 4. รัฐธรรมนูญทั้งสี่ฉบับนี้มีข้อความเกี่ยวกับกษัตริย์หรือเจ้าผู้ครองราชรัฐทำนองเดียวกัน คือ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ (หรือเจ้าผู้ครองราชรัฐ) เป็นประมุขของรัฐ ทรงหลอมรวมสิทธิทั้งปวงแห่งอำนาจรัฐไว้ที่พระองค์ และทรงใช้อำนาจนั้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่พระองค์ได้พระราชทานไว้” และวรรคสองบัญญัติว่า “พระองค์ทรงอยู่ในสถานะอันศักดิ์สิทธิ์และมีอาชญากรรมล่วงละเมิดมิได้”

¹³ เหตุที่สันนิษฐานเช่นนี้เนื่องจากตำแหน่งแห่งที่ของบทบัญญัติว่าด้วยสถานะอันศักดิ์สิทธิ์และล่วงละเมิดมิได้ขององค์พระจักรพรรดิในรัฐธรรมนูญเมจินั้นคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญในดินแดนเยอรมนีตอนใต้ในช่วงต้นศตวรรษที่สิบเก้ามาก เพราะเขียนไว้ในตอนต้นของรัฐธรรมนูญ และกล่าวอ้างถึงอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจรัฐว่าเป็นของกษัตริย์เช่นเดียวกัน

¹⁴ มาตรา 43 บัญญัติว่า “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในสถานะอันศักดิ์สิทธิ์” ข้อเท็จจริงว่ารัฐธรรมนูญเมจิได้รับอิทธิพลอย่างสูงจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรปรัสเซียเป็นข้อเท็จจริงที่รับรู้กันทั่วไป ถึงแม้ว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะของกษัตริย์แห่งราชอาณาจักรปรัสเซีย

เกี่ยวกับสถานะอันศักดิ์สิทธิ์และล่วงละเมิดมิได้ของกษัตริย์ไม่ เพราะหากสืบสาวต่อไปอีกจะพบว่ารัฐธรรมนูญหลายฉบับในยุโรปในช่วงศตวรรษที่สิบเก้าก็มีข้อความทำนองเดียวกัน และหากพิเคราะห์ต่อไปจนถึงช่วงปลายศตวรรษที่สิบแปดก็จะพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศสอันเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นผลจากการปฏิวัติใหญ่ ค.ศ. 1789 คือรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1791 (พ.ศ. 2334) หมวดที่ 3 ว่าด้วยอำนาจมหาดชนบทที่ 2 ตอนที่ 1 มาตรา 2 ก็บัญญัติสถานะของกษัตริย์ไว้ว่า “องค์พระมหากษัตริย์ไม่อาจถูกล่วงละเมิดได้และทรงอยู่ในสถานะอันศักดิ์สิทธิ์; สมัญญาเดียวของพระองค์คือพระมหากษัตริย์ของชาวฝรั่งเศส”¹⁵ แม้กระนั้นรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1791 ของฝรั่งเศสก็ไม่ใช่รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติถึงสถานะของกษัตริย์ไว้เช่นนี้ รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดสถานะอันศักดิ์สิทธิ์และล่วงละเมิดมิได้ของกษัตริย์เท่าที่ผู้เขียนสำรวจพบก็คือรัฐธรรมนูญโปแลนด์ฉบับลงวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1791 (พ.ศ. 2334) ซึ่งบัญญัติไว้ในส่วนที่ 7 พระมหากษัตริย์, อำนาจบริหาร ว่า “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในสถานะอันศักดิ์สิทธิ์และมีอาจถูกล่วงละเมิดได้”¹⁶ ถึงแม้ว่าโปแลนด์จะไม่ได้เป็นแหล่งกำเนิดความคิดเกี่ยวกับสถานะดังกล่าวของกษัตริย์ แต่เป็นอังกฤษและฝรั่งเศสที่ยกย่องสถานะของกษัตริย์ในลักษณะเช่นนี้มาก่อนก็ตาม เป็นอันว่าในขั้นนี้เราพอจะสรุปที่มาของบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้ของกษัตริย์ในรัฐธรรมนูญไทยที่ในขณะนี้ถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญอย่างยิ่งได้แล้วในระดับหนึ่ง

3. ความหมายของบทบัญญัติว่าด้วยสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้

ปัญหาที่จะต้องพิจารณามีต่อไปว่า ข้อความที่ว่า “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้” มีความหมายอย่างไร หากพิจารณาจากความเป็นมาในชั้นยกร่างแล้วจะพบว่า ในร่างรัฐธรรมนูญที่อนุกรรมการร่างฯ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณานั้น แต่เดิมใช้คำว่า “พระองค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพผู้ใดจะละเมิดมิได้” และอ้างรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น (หมายถึงรัฐธรรมนูญเมจิ-ผู้เขียน) ว่าใช้คำว่า sacred ซึ่งแปลว่าศักดิ์สิทธิ์ อย่างไรก็ตาม เห็นกันว่าคำ ๆ นี้แปลว่าเคารพได้ และเห็นว่าควรจะมีคำว่า “สักการะ” ด้วย ส่วนคำว่าผู้ใดจะละเมิดมิได้นี้หมายความว่าใครจะไปฟ้องร้องว่ากล่าวไม่ได้ สำหรับคำว่า “พระองค์” นั้นมีผู้เสนอให้ตัดออก แต่พระยามโนปกรณนิติธาดาซึ่งเป็นประธานอนุกรรมการร่างฯ อธิบายว่า “พระองค์” หมายถึง person of the King ซึ่งเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีเห็นว่าถ้าจะหมายความว่า body แล้ว ควรจะเอาคำว่า “พระ” ออก คงเหลือแต่ “องค์พระมหากษัตริย์” ก็ได้ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยตามนี้¹⁷ และเราจะสังเกตเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับใช้

ค.ศ. 1850 ในตัวบทจะไม่เข้มข้นเท่ากับรัฐธรรมนูญในช่วงต้นศตวรรษที่สิบเก้าของดินแดนเยอรมนีตอนใต้ เพราะไม่ได้บัญญัติคำว่า “และมีอาจถูกล่วงละเมิดได้” ไว้ด้วยก็ตาม แต่น่าจะเป็นด้วยเหตุผลที่ว่าสถานะอันศักดิ์สิทธิ์กับการล่วงละเมิดมิได้เป็นสิ่งเดียวกัน เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรปรัสเซียฉบับก่อนหน้านั้น คือ ฉบับ ค.ศ. 1848 (พ.ศ. 2391) ก็บัญญัติไว้ในมาตรา 41 ว่า “องค์พระมหากษัตริย์มีอาจถูกล่วงละเมิดได้”

¹⁵ La personne du roi est inviolable et sacrée; son seul titre est Roi des Français. ดู <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791>

¹⁶ ดูคำแปลภาษาอังกฤษที่ https://www.constituteproject.org/constitution/Poland_1791

¹⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 35/2475 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 25 พฤศจิกายน 2475, น. 375-377.

ถ้อยคำเฉพาะเรื่องเคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้ว่า “องค์พระมหากษัตริย์” ซึ่งมีที่มาจากคำว่า “The Person of the King” ซึ่งมุ่งหมายถึงตัวบุคคลในตำแหน่งเป็นสำคัญ ในขณะที่กฎเกณฑ์เกี่ยวกับกษัตริย์และอำนาจต่าง ๆ ของกษัตริย์ในรัฐธรรมนูญ จะใช้คำว่า “พระมหากษัตริย์” (The King) อันมุ่งหมายถึงตำแหน่ง

เมื่อพิจารณาจากรายงานการประชุมดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าการอภิปรายสถานะอันล่วงละเมิดมิได้ขององค์พระมหากษัตริย์ในคราวพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญสยาม 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 นั้น เป็นไปโดยสังเขป และไม่มีการอภิปรายเชื่อมโยงกับกฎหมายคุ้มครองเกียรติของกษัตริย์และระบอบการปกครองแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม เห็นได้ชัดจากการอภิปรายว่าที่มาตรานี้ใช้คำว่า “องค์พระมหากษัตริย์” ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะนั้น คำว่า “องค์” สะท้อนให้เห็นแนวความคิดเรื่องกายหรือพระวรกายของกษัตริย์องค์นั้นว่าเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ และบทบัญญัติดังกล่าวนี้ต้องการบ่งชี้และใช้กับกษัตริย์องค์ที่ครองตำแหน่งอยู่เท่านั้น ไม่เกี่ยวข้องกับบุคคลอื่น ๆ เช่น พระราชินีหรือมกุฎราชกุมาร บทบัญญัติในลักษณะเช่นนี้ดูเหมือนจะเชื่อมโยงกับแนวความคิดในคริสต์ศาสนาและทฤษฎีเทวสิทธิ์ที่ถือว่ากษัตริย์เป็นส่วนหนึ่งของระเบียบอันศักดิ์สิทธิ์ของพระเจ้าเป็นตัวแทนของพระเจ้าบนพื้นพิภพ และได้รับความชอบธรรมในการปกครองมาจากพระกรุณาของพระเจ้าโดยตรง ถึงแม้ว่าในปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญของประเทศที่มีกษัตริย์เป็นประมุขในยุโรปจะยังคงมีข้อความทำนองนี้อยู่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญดังกล่าวตกทอดมาจากศตวรรษที่สิบเก้า แต่โดยทั่วไปแล้ว ความสำคัญจะไปอยู่ที่การห้ามฟ้องร้องพระมหากษัตริย์เท่านั้น ในขณะที่ความศักดิ์สิทธิ์ขององค์พระมหากษัตริย์เองตามคติความเชื่อที่เป็นมาแต่เดิมซึ่งเชื่อมโยงกับคติความเชื่อทางศาสนาในลักษณะที่กษัตริย์เป็นตัวแทนของพระเจ้าหรือนักบุญนั้นดูจะผ่านคลายลงไป เห็นได้จากพัฒนาการในเรื่องนี้ที่หากตรวจสอบให้ละเอียดจะพบว่าการยกเลิกถ้อยคำที่ว่า “องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ” หรือ “องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันศักดิ์สิทธิ์” ไปบ้างแล้ว¹⁸

สำหรับถ้อยคำที่ว่า “ผู้ใดจะละเมิดมิได้” นั้น หมายถึง การที่พระมหากษัตริย์องค์ที่ครองตำแหน่งนั้น จะได้รับความคุ้มครองไม่อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ ซึ่งในประเด็นนี้ประธานอนุกรรมการร่างฯ ก็ได้แถลงในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรตรงตามความเข้าใจที่ปรากฏในบรรดาประเทศที่มีบทบัญญัติในลักษณะเช่นนี้ในเวลา นั้น อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าในระบอบกฎหมายไทย หลังจากที่เกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 (ค.ศ. 1947) แล้ว ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 (ค.ศ. 1949) รัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้นซึ่งมีการบัญญัติเพิ่มความขึ้นอีกมาตราหนึ่งว่า “ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้” และมีผู้เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวนี้ขัดต่อ

¹⁸ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 (พ.ศ. 2357) ซึ่งยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และกำหนดฐานะอันศักดิ์สิทธิ์ขององค์พระมหากษัตริย์เอาไว้ในมาตรา 5 มาแต่เดิมนั้น ก็ได้มีการยกเลิกฐานดังกล่าวไปแล้วใน ค.ศ. 2018 (พ.ศ. 2561) ปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ มาตรา 5 จึงเหลือข้อความแต่เพียงว่า “องค์พระมหากษัตริย์ไม่อาจถูกกล่าวหาหรือฟ้องร้องได้ ความรับผิดชอบตกอยู่แก่รัฐบาล (Council of State) ของพระองค์” ดู https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1814-05-17/KAPITTEL_4 ก่อนหน้านั้นใน ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) ลิกเตนสไตน์ก็ยกเลิกข้อความที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 วรรคสอง เกี่ยวกับฐานะอันศักดิ์สิทธิ์และล่วงละเมิดมิได้ขององค์แกรนด์ดยุก (เจ้าผู้ครองราชรัฐ) เช่นกัน และเปลี่ยนแปลงข้อความดังกล่าวใหม่ให้มีลักษณะเป็นการคุ้มครองกันองค์แกรนด์ดยุกจากความรับผิดชอบต่าง ๆ ในทางกฎหมาย และการไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของศาลแทน

บทบัญญัติที่กำหนดให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้น ก็ไม่เคยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องร้องในทางใด ๆ มิได้ไว้ในรัฐธรรมนูญ¹⁹ เราไม่ทราบแน่ชัดว่าเหตุใดสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงเพิ่มข้อความที่ว่าผู้ใดจะฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ เข้ามา เพราะการบัญญัติว่า “ผู้ใดจะละเมิดมิได้” ก็มีความหมายถึงการห้ามฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ อยู่แล้ว²⁰ แต่เมื่อมีการบัญญัติไว้เช่นนี้ก็ต้องถือว่าบทบัญญัติดังกล่าวนี้ยืนยันและขยายความบทบัญญัติที่ว่า “ผู้ใดจะละเมิดมิได้” ให้ชัดเจนขึ้นเท่านั้น

เมื่อพิจารณาจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของบทบัญญัติมาตรานี้ ประกอบกับบทบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของ/มาจากปวงชนชาวไทยแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าการตีความประโยคทางกฎหมายที่ว่า “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้” จะต้องคำนึงถึงระบอบการปกครองที่บทบัญญัติดังกล่าวนี้สืบทอดอยู่ เพราะประโยคทางกฎหมายที่มีข้อความเหมือนกัน หากไปดำรงอยู่ในระบอบการปกครองที่แตกต่างกันแล้ว ความหมายของประโยคทางกฎหมายดังกล่าวนี้แน่นอนว่าแตกต่างกันได้ หากพิจารณาระบบกฎหมายไทยแล้ว จะพบว่านับตั้งแต่ข้อความดังกล่าวนี้ปรากฏขึ้นในระบบกฎหมายไทย ก็ไม่เคยมีการยืนยันเลยว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ อันจะทำให้พระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญไทยมีอำนาจเด็ดขาด และจะทำให้เราสามารถตีความสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะในระบบกฎหมายในลักษณะที่กษัตริย์เป็นเทพเจ้าได้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะขององค์พระมหากษัตริย์ในรัฐที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนจึงมีลักษณะเป็นการยกย่องกษัตริย์ในฐานะที่เป็นประมุขของรัฐ และทำให้ฐานะของกษัตริย์ในทางกฎหมายแตกต่างจากบุคคลธรรมดาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เสมอกันในทางกฎหมาย และเมื่อเปรียบเทียบกับฐานะของประธานาธิบดีซึ่งเป็นประมุขของรัฐเช่นกันแล้ว จะพบว่าฐานะของกษัตริย์จะแตกต่างจากประธานาธิบดีเพราะการดำรงอยู่ในสถานะอันศักดิ์สิทธิ์หรือเป็นที่เคารพสักการะย่อมทำให้กษัตริย์ไม่อาจถูกกล่าวหาหรือฟ้องร้องได้ อนึ่ง ในฐานะที่กษัตริย์ดำรงตำแหน่งเป็นประมุขของรัฐ กรณีจึงเป็นหน้าที่ของรัฐโดยปริยายที่จะต้องสนับสนุนทางการเงินแก่พระองค์ให้เพียงพอต่อการดำรงฐานะประมุขของรัฐ ซึ่งเท่าใดจึงจะเพียงพอ นั้นย่อมเป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐสภาในฐานะผู้แทนปวงชนที่จะกำหนดตามที่เห็นสมควร

¹⁹ ดู คำอภิปรายของพันโท พโยม จุลานนท์ ในรายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 14 วันเสาร์ที่ 15 มกราคม 2492, น. 144 ที่ว่า “...อย่างมาตรา 6 ได้มีการอภิปรายกันมากแล้วในเรื่องว่าผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ อันนี้ข้าพเจ้าใคร่จะชี้ให้เห็นว่ามันขัดกับหมวด 3 มาตรา 27 ที่บอกว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย ข้าพเจ้าขอยืนยันว่าเมื่อเช่นนี้แล้ว ทำไมพระมหากษัตริย์ไม่ใช่ว่าชาวไทยอย่างนั้นหรือถ้าอย่างนั้นก็เอาแบบญี่ปุ่นซิ พระมหากษัตริย์สืบสันตติวงศ์มาจากดวงอาทิตย์ ถ้าเช่นนั้นข้าพเจ้าก็ยอมว่าไม่ใช่คนธรรมดา และความจริงมาตรา 5 ก็บัญญัติอยู่แล้ว และรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ก็ไม่ได้เคยบัญญัติฟ้องร้องในทางใด ๆ มิได้ ข้าพเจ้าใคร่จะขอตั้งข้อสังเกตอันหนึ่งว่า การสืบสันตติวงศ์นั้นย่อมสืบลงมาเป็นลำดับแต่หากว่าในราชตระกูลนั้น บังเอิญท่านผู้นั้นได้กระทำความผิดกฎหมายอาญาขึ้นก่อนแต่คดียังไม่ได้มีการฟ้องร้อง แต่บังเอิญได้ถูกสถาปนาขึ้นครองราชย์บัลลังก์ขึ้นมาแล้ว การฟ้องร้องการกระทำความผิดก่อนเสวยราชย์ก็ฟ้องร้องไม่ได้เพราะเป็นพระมหากษัตริย์ เช่นนี้ข้าพเจ้าเห็นว่ามันขัดกัน...”

²⁰ มีความเป็นไปได้ที่บทบัญญัติดังกล่าวนี้อาจเกี่ยวพันกับบริบทและเหตุการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น ทั้งในเรื่องการสวรรคตของในหลวงรัชกาลที่ 8 และการขึ้นครองราชย์ของในหลวงรัชกาลที่ 9, การทำรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ตลอดจนความกังวลของชนชั้นนำเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐไปเป็นระบอบสาธารณรัฐ ถึงแม้ว่าในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญใน พ.ศ. 2491 จะมีการอภิปรายถึงอำนาจของสภาร่างรัฐธรรมนูญในการร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นมหาชนรัฐหรือสาธารณรัฐ แต่ในที่สุดแล้วก็ไม่มีผู้ใดในสภาร่างรัฐธรรมนูญสนับสนุนระบอบมหาชนรัฐเลยก็ตาม ดู รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5/2491 วันพุธที่ 21 กรกฎาคม 2491, น. 208-232.

ผู้เขียนมีความเห็นต่อไปว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะย่อมเท่ากับว่าพระมหากษัตริย์องค์ซึ่งครองตำแหน่งอยู่นั้นจะต้องเป็นกลางทางการเมืองไม่แสดงออกว่าเข้าข้างพรรคการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เพราะหากพระองค์ไม่ทรงเป็นกลางทางการเมืองเสียแล้ว ก็ย่อมไม่อาจดำรงไว้ซึ่งสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะได้ ในแง่นี้พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐจึงควรจะต้องเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจบาบริในทางศีลธรรมและอยู่ในฐานะอันเป็นที่เชื่อถือและไว้วางใจของประชาชน และด้วยเหตุนี้พระมหากษัตริย์จะต้องไม่ปรึกษากับนักการเมืองเว้นแต่คณะองคมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี และหากพระองค์ประสงค์จะพบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน ก็ต้องขอให้คณะรัฐมนตรีจัดถวาย และควรจะต้องมีพระราชดำรัสต่อหน้ารัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อแสดงความเป็นกลาง²¹

สำหรับข้อความที่ว่า “ผู้ใดจะละเมิดมิได้” นั้น เป็นข้อความที่ต่อเนื่องจากสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะและบ่งชี้ถึงสถานะของกษัตริย์ที่แตกต่างจากบุคคลธรรมดา นั่นก็คือ บุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งทรงอำนาจในทางมหาชนหรือเอกชนทั่วไปย่อมไม่สามารถฟ้องร้องหรือกล่าวหาพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ บทบัญญัติดังกล่าวนี้ในเบื้องต้นมีลักษณะเป็นความคุ้มกันพระมหากษัตริย์และทำให้พระองค์ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของศาลต่าง ๆ ในรัฐ ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำแล้วความคุ้มกันดังกล่าวนี้เป็นความคุ้มกันเฉพาะองค์พระมหากษัตริย์เท่านั้น ไม่เกี่ยวกับพระราชวงศ์องค์อื่น ๆ ซึ่งหมายความว่าในทางกฎหมาย สมาชิกของราชวงศ์แม้กระทั่งพระราชินีและองค์รัชทายาทก็ไม่ได้ได้รับความคุ้มกันดังกล่าวนี้ อนึ่ง ความคุ้มกันองค์พระมหากษัตริย์จากการตกอยู่ภายใต้อำนาจของศาลดังที่ได้กล่าวมานี้เป็นความคุ้มกันในระดับรัฐธรรมนูญและรัฐสภาไม่อาจตรากฎหมายจำกัดหรือยกเลิกความคุ้มกันดังกล่าวนี้ได้ และโดยเหตุที่ความคุ้มกันดังกล่าวไม่ใช่สิทธิส่วนพระองค์ พระมหากษัตริย์จึงไม่สามารถสละความคุ้มกันได้

มีข้อสังเกตว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่า “ผู้ใดจะละเมิดมิได้” ซึ่งหมายถึงผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องมิได้นี้ หมายความว่าถึงการกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์มิได้เท่านั้น ไม่ได้หมายความว่าห้ามกล่าวหาหรือฟ้องร้อง “การกระทำ” ที่เป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจมหาชนของพระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุนี้การยื่นคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยแล้วหรือการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาที่มีสถานะเป็นกฎที่พระมหากษัตริย์ตราขึ้น ด้วยเหตุผลที่ว่าการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นกรณีของการฟ้องร้องให้ศาลตรวจสอบ “การกระทำ” ที่เป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจในทางมหาชนของพระมหากษัตริย์ซึ่งสามารถทำได้ เพราะไม่ใช่การฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุดังกล่าวระบบกฎหมายไทยจึงเปิดทางให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาที่มีฐานะเป็นกฎได้ โดยไม่มีประเด็นให้ต้องสงสัยถึงการฟ้องร้องพระมหากษัตริย์แต่อย่างใด²²

²¹ พยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตรา และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, (พระนคร: โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์, 2511), น. 39.

²² ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 212 และมาตรา 231 (1) และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 (2)

4. สถานะอันเป็นที่เคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้ : พิเคราะห์ในแง่ความคุ้มกันพระมหากษัตริย์

เมื่อพิจารณาจากความรับผิดชอบต่าง ๆ ในระบบกฎหมายแล้ว การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดละเมิดองค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งหมายถึง การกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้อันมีลักษณะเป็นความคุ้มกันนั้น ย่อมมีความหมายดังนี้

1) ความคุ้มกันในทางอาญา

ในกรณีที่กษัตริย์กระทำการอันเป็นความผิดอาญา ไม่ว่าจะกระทำนั้นจะเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในทางมหาชนซึ่งศาลสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของการกระทำนั้นได้ หรือเป็นการกระทำส่วนพระองค์ก็ตาม กรณีย่อมไม่อาจกล่าวหาหรือฟ้องร้องกษัตริย์ได้ การห้ามกล่าวหาหรือฟ้องร้องดังกล่าวนี้มีความหมายตรงตามถ้อยคำ กล่าวคือ ห้ามตั้งแต่ขั้นการร้องทุกข์กล่าวโทษในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตลอดจนห้ามการฟ้องคดีต่อศาลด้วย บทบัญญัติในเรื่องของการละเมิดมิได้ซึ่งหมายถึงการกล่าวหาหรือฟ้องร้องในทางใดมิได้นี้ไม่ได้มีลักษณะเป็นการห้ามศาลตัดสินคดีอาญาอันเกิดจากการกระทำของกษัตริย์เท่านั้น แต่เป็นการห้ามการดำเนินคดีกับกษัตริย์ตั้งแต่ต้น อาจกล่าวได้ว่าความคุ้มกันกษัตริย์จากการถูกดำเนินคดีอาญาเป็นความคุ้มกันอย่างสมบูรณ์ในระหว่างการดำรงตำแหน่งของกษัตริย์องค์นั้น บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวในทางรัฐธรรมนูญจึงมีลักษณะเป็นการห้ามการดำเนินคดีอาญาต่อองค์พระมหากษัตริย์อย่างเด็ดขาด²³

สำหรับประเด็นที่ว่า การห้ามดำเนินคดีอาญาดังกล่าวจะห้ามตลอดไปแม้กษัตริย์พระองค์นั้นจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้วด้วยหรือไม่นั้น อาจมีปัญหาถกเถียงกัน ผู้เขียนมีความเห็นว่าเมื่อพิจารณาจากลักษณะทางกฎหมายที่เป็นเรื่องของความคุ้มกันและวัตถุประสงค์ของบทบัญญัตินี้แล้ว จะต้องถือว่าการห้ามดำเนินคดีอาญาดังกล่าวนั้นห้ามเฉพาะในกรณีที่กษัตริย์พระองค์นั้นยังดำรงตำแหน่งอยู่เท่านั้น คล้ายกับความคุ้มกันทางอาญาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในระหว่างสมัยประชุม ด้วยเหตุนี้ ถึงแม้ว่าการกระทำความผิดอาญาจะเกิดขึ้นก่อนการเป็นกษัตริย์ แต่เมื่อบุคคลนั้นเป็นกษัตริย์แล้วย่อมไม่อาจดำเนินคดีอาญากับพระองค์ได้ แม้กระนั้นก็พึงเข้าใจว่าหากการกระทำนั้นเป็นความผิดอาญา การเป็นกษัตริย์ก็ไม่ได้มีผลเป็นการลบล้างความผิดดังกล่าวที่ได้กระทำ เพียงแต่ในระหว่างที่กษัตริย์พระองค์นั้นยังดำรงตำแหน่งอยู่ พระองค์ย่อมได้รับความคุ้มกันมิให้ถูกล่วงละเมิด อย่างไรก็ตาม หากกษัตริย์พระองค์นั้นพ้นจากตำแหน่ง กษัตริย์โดยมิใช่ด้วยการสวรรคต แต่เป็นกรณีที่พระองค์สละราชบัลลังก์ หรือพ้นจากตำแหน่งกษัตริย์ด้วยเหตุอื่น การละเมิดมิได้ซึ่งหมายถึงการกล่าวหาหรือฟ้องร้องมิได้ก็เป็นอันสิ้นสุดลง กล่าวอีกนัยหนึ่ง เมื่อบัดนี้บุคคลนั้นไม่ได้เป็นกษัตริย์อีกต่อไปแล้ว ความคุ้มกันจากการถูกกล่าวหาหรือฟ้องร้องก็เป็นอันไม่มีอีกต่อไป บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบในทางกฎหมายสำหรับการกระทำความผิดอาญาของตนเอง ไม่ว่าจะกระทำนั้นจะเกิดขึ้น

²³ มีข้อสังเกตว่า ใน ค.ศ. 1993 มาเลเซียได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มกันกษัตริย์และเจ้าผู้ปกครองรัฐ โดยให้ศาลพิเศษเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาการฟ้องร้องกษัตริย์และเจ้าผู้ปกครองรัฐเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเรื่องส่วนตัวได้ ดู ฎิรี พงศ์เจริญ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์และรัฐธรรมนูญ เล่มที่ 2, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2569), น. 1003-1009.

ก่อนหรือระหว่างการดำรงตำแหน่งกษัตริย์ก็ตาม ทั้งนี้ โดยเหตุที่ในระหว่างครองตำแหน่ง รัฐย่อมไม่อาจดำเนินคดีอาญาต่อกษัตริย์ได้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าในระหว่างนั้นอายุความฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาย่อมจะต้องสะดุดหยุดอยู่ และเมื่อบุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งกษัตริย์ หากว่าการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นก่อนเป็นกษัตริย์ก็จะต้องนับอายุความฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาตั้งแต่วันที่กระทำความผิด หยุดการนับเมื่อบุคคลนั้นเป็นกษัตริย์ และนับต่อเมื่อบุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งกษัตริย์ แต่หากการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นระหว่างเป็นกษัตริย์ก็จะต้องเริ่มนับอายุความฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาตั้งแต่วันที่บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งกษัตริย์ อนึ่ง การตีความความหมายของการดำรงตำแหน่งกษัตริย์นั้นควรจะต้องพิจารณาในทางรูปแบบ ซึ่งหมายความว่าแม้กษัตริย์พระองค์นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะ อันจะทำให้ต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทำหน้าที่แทน ก็ยังคงถือว่ากษัตริย์พระองค์นั้นดำรงตำแหน่งกษัตริย์อยู่ และได้รับความคุ้มครองมิให้ถูกกล่าวหาหรือฟ้องร้องในทางใด ๆ ด้วยเช่นกัน

มีข้อสังเกตว่าการล่วงละเมิดมิได้นี้ ในทางกฎหมายย่อมหมายความว่าผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องกษัตริย์มิได้เท่านั้น ไม่ได้หมายถึงการคุ้มครองหรือการห้ามกษัตริย์มิให้มาเป็นพยานหรือให้ถ้อยคำในคดีด้วย ดังนั้น กษัตริย์จึงอาจเป็นพยานในคดีความต่าง ๆ ได้ ดังเช่นในกรณีเหตุการณ์การสวรรคตของรัชกาลที่ 8 ที่ศาลได้เดินเผชิญสืบรัชกาลที่ 9 ซึ่งในขณะนั้นประทับอยู่ที่ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ แม้กระนั้นหากศาลเรียกให้กษัตริย์มาเป็นพยานในคดี หากกษัตริย์ไม่ยินยอมมาเป็นพยาน กรณีก็ย่อมไม่อาจดำเนินคดีกับกษัตริย์ได้ เพราะพระองค์ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง

สถานะอันล่วงละเมิดมิได้นี้แม้จะเป็นสถานะของกษัตริย์องค์ซึ่งครองตำแหน่งอยู่ แต่ก็ยังเป็นสถานะซึ่งได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าลักษณะเป็นความคุ้มครองในทางรัฐธรรมนูญที่พระองค์ไม่สามารถจะสละได้ ด้วยเหตุนี้ถึงแม้ว่ากษัตริย์ยินยอมที่จะถูกดำเนินคดีอาญาในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่ด้วยความสมัครใจก็ตาม ระบบกฎหมายก็ไม่อาจอนุญาตให้พระองค์ทำเช่นนั้นได้เพราะจะกระทบกับสถานะตามตำแหน่ง เนื่องจากกฎหมายไม่มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ซึ่งครองตำแหน่งสละความคุ้มครองดังกล่าวได้ด้วยเจตจำนงของตนเอง ไม่ต่างกับความคุ้มครองในทางอาญาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในระหว่างสมัยประชุม²⁴ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น ดังนั้น หากพระองค์ต้องการที่จะถูกดำเนินคดีอาญา พระองค์จะต้องสละราชบัลลังก์เสียก่อนเท่านั้น

2) ความคุ้มครองในทางแพ่ง

สำหรับการห้ามฟ้องร้องกษัตริย์ในทางแพ่งนั้น ตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยในอดีตอธิบายเอาไว้คล้ายกันโดยสังเขปคือ บุคคลใดจะฟ้องร้องกษัตริย์ให้รับผิดชอบในทางแพ่งไม่ได้ทำนองเดียวกับการฟ้องร้องในทางอาญา และหากมีกรณีที่กษัตริย์จะต้องรับผิดชอบแล้วก็ต้องฟ้องร้องเอาแก่รัฐมนตรีนี่ว่าการกระทรวงวัง²⁵ หรือ

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 125 วรรคหนึ่ง “ในระหว่างสมัยประชุมห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือเป็นการจับในขณะกระทำความผิด”

²⁵ เดือน บุนนาค และไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายการเลือกตั้งด้วย) ภาค 2 รัฐธรรมนูญสยาม, (พระนคร: นิติสาร, 2477), น. 47.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์หรือถ้าเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ก็ย่อมฟ้องผู้จัดการทรัพย์สินได้²⁶ หรือฟ้องร้องสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์หรือผู้จัดการทรัพย์สินส่วนพระองค์ได้โดยตรง²⁷

เมื่อพิจารณาจากหลักการล่วงละเมิดองค์พระมหากษัตริย์มิได้ประกอบกับข้อความที่ว่าผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแล้ว กรณีย่อมมีความหมายในระบบกฎหมายไทยว่าบุคคลไม่อาจฟ้องร้ององค์พระมหากษัตริย์โดยตรงให้ต้องรับผิดชอบในทางแพ่งได้ อย่างไรก็ตามโดยที่ความรับผิดชอบในทางแพ่งมีลักษณะที่แตกต่างไปจากความรับผิดชอบในทางอาญา การห้ามฟ้องร้องในทางแพ่งจึงห้ามเฉพาะการฟ้องร้องกษัตริย์ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องส่วนบุคคลของกษัตริย์เท่านั้น มิได้ห้ามฟ้องร้องเกี่ยวกับความรับผิดชอบในส่วนทรัพย์สินของกษัตริย์ด้วย ด้วยเหตุนี้ หากเป็นกรณีของความรับผิดชอบทางหนี้ เช่น นิติกรรมสัญญา บุคคลย่อมสามารถฟ้องร้องสำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์หรือผู้ที่ทรงมอบหมายให้รับผิดชอบได้แต่จะระบุพระปรมาภิไธยหรือข้อความใดอันแสดงหรืออนุมานได้ว่าพระมหากษัตริย์เป็นคู่กรณีหรือคู่ความไม่ได้²⁸

อย่างไรก็ตาม หากข้อพิพาทนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับครอบครัวอันเป็นเรื่องส่วนบุคคลโดยแท้แล้ว บุคคลย่อมไม่อาจฟ้องร้องให้กษัตริย์ต้องรับผิดชอบได้ เช่น ฟ้องร้องกษัตริย์ให้รับเด็กเป็นบุตร เช่นนี้ย่อมไม่อาจกระทำได้เพราะพระองค์ได้รับความคุ้มครองมิให้ถูกฟ้องร้อง และกรณีนี้ก็ย่อมไม่อาจฟ้องร้องสำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ได้เช่นกัน เพราะไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สิน ในกรณีที่กษัตริย์พระองค์นั้นทรงมีบุตรนอกสมรส การฟ้องร้องให้รับเด็กเป็นบุตรอาจกระทำได้เมื่อกษัตริย์พระองค์นั้นพ้นจากตำแหน่งกษัตริย์แล้ว เพราะถือว่าความคุ้มครองดังกล่าวไม่มีอีกต่อไป ถึงแม้ว่าอดีตกษัตริย์พระองค์นั้นจะยังมีพระชนม์ชีพอยู่ก็ตาม ในกรณีที่กษัตริย์พระองค์นั้นสวรรคต ผู้เขียนเห็นว่าอาจมีการฟ้องร้องคดีให้รับเด็กเป็นบุตรได้โดยดำเนินคดีในลักษณะที่เป็นคดีไม่มีข้อพิพาทเช่นเดียวกับกรณีของบุคคลทั่วไปที่บิดาถึงแก่ความตายไปก่อน อนึ่ง การฟ้องคดีแพ่งต่อกษัตริย์ที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วเป็นเรื่องที่อาจเกิดขึ้นได้ ดังที่เคยปรากฏขึ้นในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทยเมื่อกระทรวงการคลังได้ฟ้องร้องสมเด็จพระปกเกล้าฯ (จำเลยที่ 1) และสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี (จำเลยที่ 2) เป็นคดีแพ่งว่า ในขณะที่สมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงครองราชย์นั้นทั้งสองพระองค์ทรงโอนทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ไปเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์โดยไม่มีอำนาจที่จะทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายและเรียกร้องให้ทั้งสองพระองค์ชดใช้เงินคืนให้แก่รัฐบาลเป็นจำนวนกว่าหกล้านบาท อันเป็นการฟ้องร้องภายหลังจากที่สมเด็จพระปกเกล้าฯ ในหลวงรัชกาลที่ 7 สละราชสมบัติแล้ว²⁹

มีข้อสังเกตว่า ถึงแม้ว่าการฟ้องร้องสำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์หรือผู้ที่ทรงมอบหมายให้ต้องรับผิดชอบในมูลหนี้อันเกิดจากนิติกรรมสัญญาจะไม่มีความเห็นที่แตกต่างกันก็ตาม แต่ในกรณีที่มูลหนี้เกิดขึ้น

²⁶ ไพโรจน์ ชัยนาม, *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป)* เล่ม 2 *กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย* ตอนที่ 1, (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2495), น. 163.

²⁷ หยุต แสงอุทัย, *เรื่องเดิม*, น. 47.

²⁸ ดู พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2561 มาตรา 6 วรรคสาม

²⁹ ดู ความเป็นมาและรายละเอียดของคดีดังกล่าวได้ใน สุพจน์ แจ้งเร็ว, *คดียึดพระราชทรัพย์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ, ศิลปวัฒนธรรม*, 23 (8) (มิถุนายน 2545), น. 62-80.

จากการกระทำละเมิด ดูเหมือนว่าจะไม่มีผู้ใดเขียนคำอธิบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องนี้ คงมีแต่ หยุต แสงอุทัย เพียงผู้เดียวเท่านั้นที่กล่าวถึงเรื่องนี้และมีความเห็นว่าการณีกษัตริย์ทรงกระทำละเมิด เช่น ประมาททำให้บุคคลได้รับบาดเจ็บ ย่อมเป็นกรณีที่ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (ชื่อเรียกในเวลานั้น) หรือผู้จัดการทรัพย์สินส่วนพระองค์โดยตรง ผู้เสียหายจึงได้แต่ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระมหากษัตริย์ฯ แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตามกรณีนี้อาจในทางสังคมอาจบังคับพระมหากษัตริย์ได้³⁰ ซึ่งหมายความว่าหยุตเห็นว่ากรณีนี้ไม่อาจใช้กำลังทางกฎหมายบังคับได้ คือไม่สามารถฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ตลอดจนไม่สามารถฟ้องร้องสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์หรือผู้จัดการทรัพย์สินส่วนพระองค์ได้ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่าเรื่องนี้จำเป็นต้องพิจารณาในแง่มุมอื่นด้วย เพราะถึงแม้ว่าการกระทำละเมิดจะมีลักษณะเป็นการกระทำของบุคคลนั้นโดยตรง แต่ก็เป็นเรื่องของมูลเหตุแห่งหนี้ ซึ่งถึงแม้ว่าการฟ้องร้ององค์พระมหากษัตริย์โดยตรงให้พระองค์ต้องรับผิดชอบในมูลหนี้ดังกล่าวนี้ไม่อาจกระทำได้ เพราะพระองค์ได้รับความคุ้มครองในทางรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่โดยเหตุที่หนี้ันเกิดจากมูลละเมิดสามารถบังคับเอาแก่ทรัพย์สินได้ จึงไม่ควรที่จะมีอะไรห้ามบุคคลในอันที่จะฟ้องสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ให้ต้องรับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการกระทำละเมิดนั้นเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจในตำแหน่งกษัตริย์ ถึงแม้ว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะไม่ได้เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวโดยตรงก็ตาม แต่ก็ควรจะต้องถือว่าสำนักงานดังกล่าวเป็นผู้จัดการดูแลทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จึงต้องเข้ามารับผิดในทำนองเดียวกับมูลหนี้ันเกิดจากนิติกรรมสัญญา ตลอดจนหนี้ันเกิดจากการจัดการงานนอกสั่งหรือลาภมิควรได้ด้วย เพราะกรณีดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับการชำระหนี้เป็นทรัพย์สินหรือเงินทั้งสิ้น เฉพาะแต่เรื่องส่วนบุคคลแท้ ๆ ซึ่งเกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมายครอบครัวเท่านั้นที่บุคคลไม่อาจฟ้องร้องพระมหากษัตริย์หรือสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้เลยดังตัวอย่างที่ได้กล่าวมาข้างต้น

3) ความคุ้มครองในทางปกครอง

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดล่วงละเมิดพระมหากษัตริย์ นอกจากจะทำให้พระองค์ได้รับความคุ้มครองในทางอาญาและทางแพ่งแล้ว ยังส่งผลให้พระองค์ได้รับความคุ้มครองในทางปกครอง ซึ่งหมายความว่าบุคคลย่อมไม่อาจฟ้องร้องกษัตริย์ต่อศาลปกครองได้ ที่ว่าไม่อาจฟ้องร้องกษัตริย์หมายถึงการฟ้องร้ององค์พระมหากษัตริย์ในฐานะบุคคลผู้ครองตำแหน่งเท่านั้น ไม่ได้ห้ามฟ้องร้องการกระทำทางปกครองของกษัตริย์แต่อย่างใด เช่น การฟ้องร้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมสามารถกระทำดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น ในส่วนของการพิจารณาทางปกครองนั้น หากจะต้องมีการบังคับทางปกครอง ซึ่งหมายถึงการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง การบังคับทางปกครองดังกล่าวก็ไม่อาจใช้กับองค์พระมหากษัตริย์ได้เช่นเดียวกัน

4) ความคุ้มครองในทางรัฐธรรมนูญ

ในทางรัฐธรรมนูญ กษัตริย์ได้รับความคุ้มครองโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา และผู้ใดจะดำเนินคดีต่อนักกษัตริย์ในทางรัฐธรรมนูญไม่ได้ เป็นหน้าที่ของผู้ที่เป็นประธานการประชุมที่จะต้องห้ามการอภิปรายในรัฐสภาที่จะทำให้เกิดความเสื่อมเสียแก่กษัตริย์ อนึ่ง ปัจจุบันนี้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม

³⁰ หยุต แสงอุทัย, เรื่องเดิม, น. 47.

รัฐธรรมนูญที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข³¹ ด้วยเหตุนี้ ประธานรัฐสภาจึงไม่อาจรับญัตติที่เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญยกเลิกการมีพระมหากษัตริย์ได้ โดยไม่จำเป็นต้องอ้างหลักการล่วงละเมิดพระมหากษัตริย์มิได้เพื่อไม่รับญัตติดังกล่าวอีกต่อไป³²

5. สรุป

บทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้ขององค์พระมหากษัตริย์ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สัมพันธ์กับกฎเกณฑ์ในลักษณะทำนองเดียวกันที่ปรากฏในยุโรปในช่วงศตวรรษที่สิบเก้าที่รัฐธรรมนูญไทยรับผ่านมาจากญี่ปุ่น แต่โดยเหตุที่สถานะของพระมหากษัตริย์ไทยถูกยกไว้ในสถานะอันสูงเป็น “เจ้าชีวิต” มาตั้งแต่เดิมแล้ว บทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้จึงผสมกลมกลืนเป็นเนื้อเดียวกับคตินิยมราชาของไทย แม้ว่าในยุโรปเอง การเน้นย้ำสถานะดังกล่าวของกษัตริย์จะผ่อนคลายเป็นไปมากแล้ว อันเนื่องมาจากความเจริญของทางประชาธิปไตย แต่ในระบบกฎหมายไทย สภาการกลับเป็นไปในทางตรงกันข้าม บทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้ขององค์พระมหากษัตริย์กลับเจริญงอกงามบานสะพรั่งจนตัวบทบัญญัติเองแทบจะอยู่ในสถานะอันศักดิ์สิทธิ์และแตะต้องมิได้ กับทั้งเป็นฐานในการให้ความหมายของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขผ่านการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญด้วย ยิ่งไปกว่านั้นขอบเขตของความคุ้มครององค์พระมหากษัตริย์ในทางอาญาและทางแพ่งบางส่วนยังเป็นปัญหาให้ต้องตีความ ซึ่งผู้เขียนได้แสดงทัศนะในประเด็นดังกล่าวไว้แล้ว

ในการตีความบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้ขององค์พระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนเห็นว่าผู้ใช้กฎหมายไม่อาจตีความบทบัญญัตินี้ดังกล่าวให้แยกขาดและหลุดลอยออกจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ ถึงแม้ว่าพระมหากษัตริย์อาจอยู่นอกขอบเขตบังคับของกฎหมายธรรมดา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับความคุ้มกัน แต่พระองค์ก็ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ยิ่งไปกว่านั้นการนำเอาบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไปใช้ในบริบทที่เกี่ยวพันกับการตีความประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 หรือการวินิจฉัยข้อพิพาทในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ผู้ใช้กฎหมายควรจะต้องเข้าใจความเป็นมาเป็นไปของบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะและล่วงละเมิดมิได้ และตระหนักถึงความหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วย มิฉะนั้นแล้ว การใช้และการตีความกฎหมายก็จะเป็นไปตามอำเภอใจของผู้ใช้กฎหมาย ซึ่งอาจขยายความของตัวบทกฎหมายออกไปจนหาจุดสิ้นสุดมิได้ เช่น คำว่า “องค์พระมหากษัตริย์” อาจถูกตีความให้หมายความว่าไปจนถึงพระบรมราชวงศ์หรือสถาบันพระมหากษัตริย์ หรืออดีตพระมหากษัตริย์ ส่งผลให้ผู้ตีความอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายย่อมจะหวังพึ่งความมั่นคงแน่นอนของกฎหมายไม่ได้เลย ซึ่งนั่นต้องนับว่าเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาอย่างที่สุด

³¹ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 255

³² ดู หยุต แสงอุทัย, เรื่องเดิม, น. 45. ซึ่งอ้างหลักการดังกล่าวให้ประธานรัฐสภาไม่รับญัตติ

บรรณานุกรม

- กอง บ.ก.. (2519). สนทนากับนักกฎหมาย: พระยามานวราชเสวี. *วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2 (2), 182-194.
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 19/2564, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 138 ตอนที่ 80 ก, 29 พฤศจิกายน 2564, น. 22-49.
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 28-29/2555, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนที่ 122 ก, 21 ธันวาคม 2555, น. 7-14.
- คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 41, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 93 ตอนที่ 134, 21 ตุลาคม 2519, น. 46-51.
- เดือน บุนนาค และไพโรจน์ ชัยนาม. (2477). *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายการเลือกตั้งด้วย) ภาค 2 รัฐธรรมนูญสยาม*. พระนคร: นิติสาส์น.
- พระราชโองการ ประกาศ สถาปนาพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่พิเศษ 37 ง, 8 กุมภาพันธ์ 2562, น. 1-2.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2495). *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1*. พระนคร: โรงพิมพ์อักษรนิติ.
- บุรี พวงศ์เจริญ และคณะ. (2569). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง *ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์และรัฐธรรมนูญ เล่มที่ 2*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2569.
- รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 14 วันเสาร์ที่ 15 มกราคม 2492.
- รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 35/2475 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 25 พฤศจิกายน 2475.
- รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5/2491 วันพุธที่ 21 กรกฎาคม 2491.
- สุพจน์ แจ้งเร็ว. (2545). คดียึดพระราชทรัพย์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ. *ศิลปวัฒนธรรม*, 23 (8), 62-80.
- หยุด แสงอุทัย. (2511). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตรา และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ*. พระนคร: โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์.