

บทที่ 1

ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐ

สถาบันพระมหากษัตริย์อยู่คู่กับสังคมไทยมาโดยตลอด ในฐานะที่ทางเป็นประมุขของประเทศ ไม่ว่าจะประเทศไทยจะมีการปกครองในรูปแบบใด และไม่ว่าประเทศจะตกอยู่ในภาวะปกติสุขหรือประสบปัญหาในทางใด ปัญหาเศรษฐกิจ สังคมหรือการเมือง พระมหากษัตริย์จะทรงมีบทบาทหรือพระราชอำนาจได้เพียงใด ต้องพิจารณาถึงระบบการปกครองของประเทศในขณะนั้น และหลักการที่พระมหากษัตริย์ทรงยึดถือในการปฏิบัติพระราชกรณียกิจในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของประเทศ ดังนั้น การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อจะได้ทราบว่าพระมหากษัตริย์จะสามารถทรงพระราชกรณียกิจได้เพียงใด

1.1 พระมหากษัตริย์กับระบอบการปกครอง

สำหรับประเทศไทยที่ผ่านมาใช้ระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข 2 ระบอบ คือ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทั้ง 2 ระบอบนั้น พระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชอำนาจต่างกัน

1.1.1 พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy)

ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข มีพระราชอำนาจและพระบรมราชานุญาตเด็ดขาดและฉันทัน แต่พระองค์เดียว ทรงเป็นองค์รัฐอธิปัตย์ (Sovereign) ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการโดยลำพังพระองค์ พระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์เป็นที่สุดในกิจการทั้งภายในและภายนอก¹ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจโดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ ในทางกฎหมาย พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือกฎหมาย พระมหากษัตริย์จึงมีพระราชอำนาจในทุกๆ ด้านเป็นฉันทันเหนือดินแดนที่ทรงปกครองอยู่

¹ วิษณุ เครืองามและบรรดาศักดิ์ อุวรรณโณ. “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร” วารสารกฎหมาย 3 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2520) : น.150.

ในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศในยุโรปนั้น ในอดีตส่วนใหญ่ใช้ระบอบการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และถือหลักเทวสิทธิ์ (divine right of the king) อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยอย่างเด็ดขาดและมีอำนาจล้นพ้น (Absolute)² ซึ่งของประเทศไทยมิได้ถือหลักดังกล่าวอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยสุโขทัย พระมหากษัตริย์จะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับราษฎรถึงขนาดสามารถสั่งกระตั้งถวายฎีกากับพระมหากษัตริย์ได้

ในประเทศอังกฤษ แต่เดิมประเทศอังกฤษมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ซึ่งพระมหากษัตริย์ในสมัยนั้นทรงมีความสัมพันธ์กับเจ้านายและขุนนางต่าง ๆ ตามระบบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudalism) อย่างแน่นแฟ้น โดยทรงมีพระราชอำนาจในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของประเทศ และในฐานะที่ทรงเป็น “เจ้านาย” ของ “ข้า” ผู้ถือครองที่ดิน โดยได้รับพระบรมราชานุญาตควบคุมกันไปด้วยในขณะเดียวกัน อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นเจ้าของผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ มีพระราชอำนาจที่จะเรียกให้เจ้านายและข้าราชการผู้ถือครองที่ดินรายย่อยถวายผลประโยชน์ในรูปของภาษีอากร หรือการเกณฑ์แรงงานโดยไม่ได้รับค่าตอบแทนอันเป็นสาเหตุให้พระมหากษัตริย์มีเรื่องกระทบกระทั่งกับเจ้านายและขุนนาง จนกระทั่งปี ค.ศ. 1215 ในรัชสมัยของพระเจ้าจอห์น ได้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนางและฝ่ายศาสนจักร ในที่สุดพระเจ้าจอห์นก็ทรงยินยอมลงพระปรมาภิไธยในกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เรียกว่า “Magna Carta” ซึ่งเป็นกฎหมายที่จำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงเรียกประโยชน์ตอบแทนจากผู้ถือครองที่ดินต่าง ๆ โดยปราศจากความยินยอมเห็นชอบจากผู้แทนของบุคคลเหล่านั้น อันเป็นจุดเริ่มต้นของการมีระบบรัฐสภาในเวลาต่อมา และในคริสต์วรรษที่ 15 – 17 เป็นยุคที่รัฐสภาอังกฤษมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นตามลำดับและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงจะใช้พระบรมราชวินิจฉัยในกรณีต่างๆ โดยผลการก็ลดน้อยลง³

² ธานินทร์ กรัยวิเชียร, พระมหากษัตริย์ในระบอบพระชาติปีติ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2520) น. 2.

³ ธงทอง จันทรางศุ, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529) น. 60-61.

สำหรับกรณีของประเทศไทย พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ตามประวัติศาสตร์นั้นมีมาแต่ครั้งก่อนที่จะสถาปนากรุงสุโขทัยเป็นราชธานี พระมหากษัตริย์ถือเป็นร่วมเกล้าเจ้าชีวิตของชนชาวไทย ในปาฐกถาเรื่อง ' ความเข้าใจดั้งเดิมของคนไทยต่อระบอบกษัตริย์' พระนิพนธ์พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลาภพฤติยากร ในฐานะของพระมหากษัตริย์ตามโบราณราชประเพณี มีหลักการสำคัญ 4 ประการ⁴ คือ

ประการแรก พระมหากษัตริย์มีหน้าที่ประคองพ่อเมือง เป็นผู้นำออกรบในเวลา มีศึกสงคราม เป็นทั้งพ่อผู้ปกครอง เป็นทั้งตุลาการของราษฎรในเวลาปกติความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชนจึงมีมาก ดังนั้น จึงมีคำเรียกพระมหากษัตริย์ว่า พ่อขุน โดยเฉพาะในสมัยสุโขทัย

ประการที่ 2 พระมหากษัตริย์ทรงเป็นธรรมิกราชโดยทรงบำเพ็ญทศพิธราชธรรมดุจดั่งพระเจ้ามหาสมมติราชาแห่งคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ ดังนั้น ในฐานะของพระมหากษัตริย์ในการขึ้นเสวยราชย์จึงกลายเป็นมหาสมมติโดยประชาชน

ประการที่ 3 พระมหากษัตริย์เป็นปางอวตารของพระผู้เป็นเจ้าบนสวรรค์ จึงมีคำเรียกพระมหากษัตริย์ว่า สมมติเทพ (รับขนบธรรมเนียมแห่งลัทธิเทวราชของเขมรมาใช้)

ประการที่ 4 พระมหากษัตริย์ทรงมีฐานะเป็นเจ้าของชีวิตและเจ้าแผ่นดิน โดยเฉพาะเรื่องทรงเป็นเจ้าของดินนั้น ปราบกฏในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งพระเจ้าอู่ทองประกาศไว้เมื่อ พ.ศ. 1903 ว่า "...ที่แคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยาติดลกนพรัตนราชธานีบุรีรมย์เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นราษฎรหามีได้..."

1.1.2 พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย (Constitutional Monarchy)

ในระบอบประชาธิปไตย พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นพระประมุขของประเทศเท่านั้น ไม่ทรงเป็นประมุขฝ่ายบริหารด้วย เพราะฝ่ายบริหารมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าอยู่ ดังนั้น ในการปกครองแบบนี้ พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบทางการเมืองแต่ประการใด การใช้พระราชอำนาจทั้งในฐานะประมุขของประเทศและในฐานะอื่นๆ ย่อมถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญเท่านั้น⁵ ซึ่งหลักการดังกล่าวมีวิวัฒนาการและแบบอย่างจากประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศที่มีการ

⁴ ฉานินทร์ ทรัพย์วิเชียร, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น.5.

⁵ วิษณุ เครืองามและบวรศักดิ์ อุวรรณโน, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น. 151.

ปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเป็นประเทศแรก และเป็นแบบอย่างแก่ประเทศอื่นๆ ในการนำไปใช้

ประเทศอังกฤษในอดีต พระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชอำนาจเป็นอย่างมาก จนกระทั่งคริสต์ศตวรรษที่ 15-17 เป็นยุคที่รัฐสภาอังกฤษมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ในปี ค.ศ. 1629 รัฐสภาได้ตรากฎหมายที่เรียกว่า The Petition of Right บัญญัติห้ามมิให้พระมหากษัตริย์ทรงจำคุกบุคคลใดโดยปราศจากคำพิพากษา และอีกหลายๆ ฉบับ ที่เป็นการลดทอนอำนาจของกษัตริย์ จนทำให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงมีอยู่มากเป็นล้นพ้นในอดีตค่อย ๆ ลดน้อยลงตามลำดับ ในบางยุคบางสมัย เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจนั้นไปในทางที่กระทบถึงผลประโยชน์ของประชาชน ก็จะทำให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านและเกิดระบบรัฐสภา ตลอดจนอำนาจอธิปไตยสูงสุดของรัฐสภา จนในที่สุดระบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของอังกฤษ พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะที่ไม่ทรงยุ่งเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง การใช้ อำนาจทุกอย่างต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ดังคำกล่าวที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงปกเกล้าฯ แต่มิได้ปกครอง (The king reigns but not rules)⁶ ซึ่งในสมัยพระเจ้าจอร์จที่ 5 (ครองราชย์ระหว่างปี ค.ศ. 1910-1936) อาจกล่าวได้ว่าเป็นพระมหากษัตริย์ที่ยอมรับหลักการของระบอบการปกครองที่พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ตามความหมายที่เข้าใจในปัจจุบันมากที่สุด⁷

ซึ่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศอังกฤษนั้น วอลเตอร์ แบร์โชท์ (Walter Bagehot) ได้อธิบายว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่สำคัญของกษัตริย์อังกฤษมี 3 ประการ⁸ คือ

⁶ ธงทอง จันทรางศุ, *อั้งแล้ว เชิงอรุณที่ 3*, น.61.

⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน : รวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2540). น.234.

⁸ เกษม ศิริสัมพันธ์, “บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภา,” ใน *รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ รวบรวมและจัดพิมพ์โดย สมยศ เชื้อไทยและคณะ* (กรุงเทพมหานคร : พี.เค.พรินติ้งเฮ้าส์, 2531) . น. 153-155.

ประการแรก พระราชอำนาจในการที่จะทรงรับคำปรึกษาและพระราชทานคำแนะนำให้แก่รัฐบาล (The right to be consulted) หรืออาจกล่าวได้ว่า พระมหากษัตริย์ย่อมทรงเป็นที่พึ่งของรัฐบาลในการให้คำปรึกษา และแนะนำเมื่อรัฐบาลเผชิญปัญหาต่างๆ ในการบริหารบ้านเมือง

ประการที่ 2 พระราชอำนาจที่จะทรงสนับสนุนหรือให้กำลังใจรัฐบาล (The right to encourage) ในนโยบายหรือการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ

ประการที่ 3 พระราชอำนาจที่ทรงตักเตือนรัฐบาล (The Right to Warn) ให้ตระหนักถึงความเสียหายในการกระทำของรัฐบาลซึ่งเป็นเรื่องที่เสียหายแก่ประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

ซึ่งพระราชอำนาจทั้ง 3 ประการนั้น ทำให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ของอังกฤษ ไม่ใช่มีแต่เพียงหน้าที่ดำรงศักดิ์ศรีของบ้านเมือง หรือเป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศเท่านั้น ซึ่งบางครั้งการใช้พระราชอำนาจอาจจะไม่เป็นที่ประจักษ์หรือเปิดเผย ซึ่งพระมหากษัตริย์จะทรงใช้ด้วยความระมัดระวัง หรืออาจจะเป็นอำนาจที่อยู่ในเบื้องหลัง ซึ่งจะเป็นการประคับประคองรัฐบาลให้มั่นคงขึ้น ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์มีความใกล้ชิดกับรัฐบาลในการบริหารบ้านเมือง

สำหรับประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ประเทศไทยได้นำแบบอย่างในประเทศอังกฤษมาใช้กับธรรมเนียมปฏิบัติของไทย ซึ่งบางกรณีไม่อาจสอดคล้องกับวัฒนธรรมของระบบการเมืองของไทย รวมถึงธรรมเนียมราชประเพณีของไทย ซึ่งหลักการดังกล่าว ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายว่า

'...สำหรับประเทศไทยนั้น ถ้าจะเอาหลักปฏิบัติของอังกฤษมาใช้ก็ควรจะกระทำอย่างตรงไปตรงมา เมื่อมีความเห็นหลายทางก็ควรกราบบังคมทูลให้ทรงทราบทุกทาง เพื่อว่าพระมหากษัตริย์จะได้ทรงปรึกษาหารือแนะนำหรือตักเตือนได้โดยรอบคอบยิ่งขึ้น เมื่อพระมหากษัตริย์ได้รับทราบข้อความต่าง ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินแล้วก็อาจทรงเรียกนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องไปเพื่อให้อธิบายและชี้แจงความเห็น พระมหากษัตริย์อาจให้คำปรึกษานอกจากจะดำเนินนโยบายตามที่คณะรัฐมนตรีดำริแล้ว ยังอาจมีนโยบายทางอื่นเพื่อเลือก (alternative policy) ถ้าในกรณีที่ทรงเห็นด้วยก็จะได้ทรงสนับสนุนให้กำลังใจ และในกรณีที่ไม่เสียต่อการวางพระองค์เป็นกลางในทางการเมือง พระมหากษัตริย์อาจทรงร่วมมือปฏิบัติกับรัฐบาล เช่นทรงชักชวนให้ราษฎรประหยัดทรัพย์ในเวลาที่รัฐกำลังเผชิญกับปัญหาเรื่องเงินเฟ้อ เป็นต้น ในกรณีที่ไม่ทรงเห็นด้วย ก็ทรงทักท้วงตักเตือนให้เห็นอันตรายของการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงทักท้วงเช่นว่านี้ ย่อมเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องประชุมปรึกษาหารือกันใหม่ คณะรัฐมนตรีอาจยืนยันความเห็นเดิมก็ได้ และ

เมื่อคณะรัฐมนตรียืนยันตามความเห็นเดิม พระมหากษัตริย์ก็ต้องทรงยอม เพราะคณะรัฐมนตรีต่างหากเป็นผู้รับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามที่กล่าวแล้วข้างต้น ไม่มีใครปฏิเสธได้ว่าการที่คณะรัฐมนตรีต้องนำเรื่องประกอบคำแนะนำของประมุขของชาติไปพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่งนั้นจะไม่มีประโยชน์ สามัญชนเมื่อมีทุกข์ร้อนก็ยังไปปรึกษาหารือผู้หลักผู้ใหญ่ และนำเอาคำแนะนำมาใคร่ครวญอีกครั้ง สำหรับคณะรัฐมนตรีก็เช่นกัน ในกรณีที่สำคัญ ๆ นายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้าเฝ้าเพื่อปรึกษาหารือพระมหากษัตริย์ในเวลาสงครามจะเห็นว่ารัฐบาลอังกฤษได้ติดต่อกับพระมหากษัตริย์โดยใกล้ชิดอยู่เสมอ มีข้อควรสังเกตุว่า ในเวลานี้ประเทศไทยยังมีรัฐมนตรีและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางคนเอาพระมหากษัตริย์คุณที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้สิทธิ 3 ประการ คือ สิทธิที่จะได้รับการปรึกษาหารือ สิทธิที่จะทรงสนับสนุนและสิทธิที่จะทรงตักเตือนไปใช้ในทางที่ผิด กล่าวคือ มักจะนำพระราชดำรัสในการที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้สิทธิ 3 ประการดังกล่าวขึ้นไปเผยแพร่แก่สื่อมวลชนบ้าง แก่บุคคลอื่นบ้าง การที่ทำเช่นนั้นอาจเป็นโดยเจตนาดีเพราะเห็นว่าจะเป็นที่เชิดชูพระเกียรติ หรือเห็นว่าแสดงว่าได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยบ้าง หรือเป็นเกียรติที่ได้เข้าเฝ้าและรับสนองพระราชประสงค์บ้าง ซึ่งไม่ถูกต้องทั้งนั้น คำแนะนำหรือตักเตือนของพระมหากษัตริย์ย่อมต้องเป็นความลับ เพราะมิฉะนั้นผู้ที่ไม่เห็นชอบด้วยจะนำไปวิพากษ์วิจารณ์ และจะทำให้องค์พระมหากษัตริย์ไปทรงพัวพันกับการเมือง⁹

ซึ่งเมื่อพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญมีเพียง 3 ประการ คือ 1) ที่จะได้รับปรึกษาหารือ 2) ที่จะสนับสนุน 3) ที่จะตักเตือน ดังกล่าวแล้ว เราควรพิจารณาอำนาจในทางสังคมของพระมหากษัตริย์ด้วย¹⁰ กล่าวคือ

ก) ความจงรักภักดีของราษฎร พระมหากษัตริย์บางพระองค์ ราษฎรรักมาก บางพระองค์ราษฎรรักน้อย ซึ่งจะมีผลในการที่ทรงจะแนะนำหรือตักเตือนคณะรัฐมนตรี

ข) บุคลิกลักษณะของพระมหากษัตริย์ ซึ่งหากพระมหากษัตริย์มีบุคลิกที่มีความฉลาด มีความชัดเจนงานราชการแผ่นดิน คำแนะนำต่างๆ คณะรัฐมนตรีก็จะรับกลับมาดำเนินการ

⁹ หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551) น. 109 - 110.

¹⁰ เพิ่งอ้าง, น.110.

ค) บุคลิกลักษณะของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี หากเป็นบุคคลที่เฉลียวฉลาด เข้มแข็ง มีภาวะผู้นำสูงแล้ว พระมหากษัตริย์ก็จะมีบทบาทดังกล่าวไม่น้อยลงกว่านายกรัฐมนตรีที่บุคลิกด้อยกว่า

เมื่อเราพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งมีหลักการในการทางกฎหมายว่าเป็นระบอบการปกครองที่พระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชอำนาจเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายถวายพระราชอำนาจแก่องค์พระมหากษัตริย์เท่านั้น หากไม่มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายถวายพระราชอำนาจไว้ พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงมีพระราชอำนาจใด ๆ ซึ่งเราอาจสรุปหลักการสำคัญของประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญได้ 3 ประการ¹¹ ดังนี้

ประการที่ 1 พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายถวายให้แก่พระองค์เท่านั้น ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์หรือไม่ ต้องถือว่าไม่ใช่พระราชอำนาจ

ประการที่ 2 พระมหากษัตริย์อยู่ในฐานะเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ซึ่งหมายความว่าผู้ใดจะกล่าวหาฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ ไม่ได้¹² ดังนั้น จึงมีคำกล่าวที่สำคัญว่า “พระมหากษัตริย์ทรงปกเกล้า แต่มิได้ปกครอง”

ประการที่ 3 พระมหากษัตริย์จะทรงริเริ่มใช้พระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด ๆ ก็ตามถวายแต่พระองค์ด้วยพระองค์เองไม่ได้ พระมหากษัตริย์จะทรงริเริ่มใช้พระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ๆ ถวายแต่พระองค์ได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมขององค์กรอื่นและเพื่อเป็นการป้องกันให้สถาบันกษัตริย์ไม่ทรงเกี่ยวข้องกับการเมือง จึงมีบทบัญญัติว่าบรรดากฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบทบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ¹³ และผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำทั้งปวง ซึ่งต้องรับผิดชอบใน 3 ประการคือ 1) รับผิดชอบในความถูกต้องของแบบวิธีหรือกระบวนการในเรื่องที่จะขอให้ทรงลงพระปรมาภิไธยว่าทุกชั้นตอนได้ทำตามโดยถูกต้อง 2) รับผิดชอบ

¹¹ สกฤณา เทวะรัตน์มณีกุล, “การจัดการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543) น. 15.

¹² รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มาตรา 8

¹³ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มาตรา 195

ในความถูกต้องของข้อความในเอกสารนั้น 3) รับผิดชอบในสาระของข้อความและผลที่เกิดจาก
สาระนั้น¹⁴

อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาที่สำคัญอีกประการที่เกี่ยวข้องถึงความสัมพันธ์ระหว่าง
พระมหากษัตริย์กับรัฐที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ข้อความคิดว่าด้วยรัฐ
ในสมัยใหม่นั้นถือว่า รัฐเป็นนิติบุคคลทางกฎหมาย คือมีความสามารถที่จะทรงสิทธิหรือมีหน้าที่
ของตนเองได้ โดยในการทรงสิทธิหรือก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ หรือที่เรียกว่าการแสดงเจตนาของ
นิติบุคคลนั้นจะกระทำผ่านองค์กรของรัฐ โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นตัวกำหนดหรือจัดระเบียบ
การแสดงเจตนาดังกล่าว ผลของการถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคลทำให้ผู้ปกครองหรือรัฐบาลเป็นเพียง
ผู้แสดงเจตนาแทนรัฐหรือเป็นองค์กรของรัฐเท่านั้น รัฐในสมัยใหม่จึงถือว่ารัฐกับผู้ปกครองหรือ
รัฐบาลแยกจากกัน การใด ๆ ที่รัฐบาลได้กระทำลงไปจึงเป็นการกระทำของรัฐ สิทธิหรือหน้าที่
ที่รัฐบาลได้ก่อกำขึ้นจึงยังคงดำรงอยู่แม้รัฐบาลคณะนั้นจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ตาม คำว่ารัฐบาล
นี้ในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง องค์กรของรัฐทั้งหมดที่มีอำนาจแสดงเจตนาในนามของรัฐ
แต่ในความหมายอย่างแคบ หมายถึง องค์กรฝ่ายบริหารเท่านั้น¹⁵ ดังนั้น พระมหากษัตริย์จึงถือเป็น
สถาบันหรือองค์กรหนึ่งของรัฐ จึงต้องแสดงเจตนาหรือกระทำการอยู่ภายใต้กฎหมายหรือตามที่
รัฐธรรมนูญกำหนดเช่นองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ

1.2 พระมหากษัตริย์กับหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หรือหลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprincip) เป็น
หลักประกันสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของ
ฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด หลักดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับหลักการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตยอย่างใกล้ชิด และการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงจะมีขึ้นและดำรงอยู่
ตลอดไปไม่ได้ หากปราศจากหลักนิติรัฐและหลักดังกล่าวจะมีเฉพาะแต่รัฐที่ปกครองระบอบ

¹⁴ มีชัย ฤชุพันธุ์, “พระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ.” ใน พระมหากษัตริย์ในระบอบ
ประชาธิปไตย, จัดพิมพ์โดย สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล
เจ็ยฮั่ว, 2551) : 7.

¹⁵ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร :
วิญญูชน, 2550) น. 175.

ประชาธิปไตยเท่านั้น หลักดังกล่าวในทางกฎหมายปกครอง เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งหมายถึง รัฐบาล หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลจะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและเฉพาะแต่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น¹⁶

หลักนิติรัฐ เป็นคำซึ่งนักประวัติศาสตร์และนักปรัชญาการเมืองทางตะวันตกใช้เรียกรัฐประเภทหนึ่ง ซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้น¹⁷ อย่างไรก็ตาม การที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะยอมให้ราษฎรใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการใดๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ จากองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐมีผลประโยชน์ส่วนรวมที่เรียกว่า ประโยชน์สาธารณะ ที่ต้องรักษาไว้ ซึ่งการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะในบางครั้งจำต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นการกระทำบางอย่าง ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรบ้าง ซึ่งรัฐจะสามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายอย่างชัดเจน และการใช้บทบัญญัติดังกล่าวต้องกระทำเท่าที่จำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ¹⁸ และเพื่อให้การปกครองโดยกฎหมายดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ราษฎรผู้ซึ่งเห็นว่าถูกองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตนเห็นว่าขัดต่อกฎหมาย หรือที่เราเรียกว่า การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหากผลการตรวจสอบพบว่า การกระทำนั้นขัดต่อกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในขณะนั้น รัฐจะต้องเพิกถอนการกระทำและให้ราษฎรผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำกลับสู่ฐานะเดิม หรือได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน

¹⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2538) น. 53-54.

¹⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น.1.

¹⁸ เพ็ญอ้าง, น.3.

กล่าวโดยสรุป สาระสำคัญของหลักนิติรัฐ มีวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้ายอยู่ที่การประกัน สิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ มีดังนี้¹⁹

1) การกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตราขึ้น โดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (Principle of legality of administrative actions)

2) กฎหมายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Principle of Constitutionality of legislation)

3) การควบคุมไม่ให้เกิดการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมาย การควบคุม ไม่ให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจาก องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

ในปัจจุบัน หลักนิติธรรมหรือหลักนิติรัฐ ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไว้อย่างชัดเจน อาทิ

'มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและ หน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อม ได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำ มิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนด ไว้และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้...'

ดังนั้น พระมหากษัตริย์ซึ่งต้องทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจทั้งในฐานะส่วนพระองค์ และในฐานะประมุขของประเทศ โดยเฉพาะในฐานะประมุขของประเทศซึ่งถือเป็นการปฏิบัติ ราชการแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จำต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติภายในขอบเขตที่กฎหมาย บัญญัติเท่านั้น จึงจะสอดคล้องกับหลักนิติรัฐดังกล่าว และถือได้ว่าพระมหากษัตริย์ที่ปฏิบัติตาม หลักนิติรัฐ เป็นพระมหากษัตริย์ที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

¹⁹ เฟื่องอ้าง, น.6.

อย่างไรก็ดี นับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 ได้เกิดกรณีที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์อันเนื่องมาจากมิได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ คือ กรณีที่กระทรวงการคลัง (พระคลังข้างที่ในฐานะผู้ดูแลทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในขณะนั้น) ฟ้องพระมหากษัตริย์ คือ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี²⁰ ว่าทรงโอนทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ไปเป็นของส่วนพระองค์โดยไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และโดยไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์อยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน คณะกรรมการฯ พบว่า เงินจำนวนหลายรายการถูกส่งจ่ายโดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ตั้งแต่ครั้งยังมีได้ทรงสละราชสมบัติ (วันที่ 2 มีนาคม 2477) ในปี พ.ศ. 2482 กระทรวงการคลังจึงได้มอบให้อัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้องพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่าได้ทรงโอนทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ไปเป็นของส่วนพระองค์โดยไม่มีอำนาจที่จะทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และโดยไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยยื่นฟ้องต่อศาลแพ่ง ในวันที่ 17 กรกฎาคม 2482 และขอแก้ไขคำฟ้องในวันที่ 13 กันยายน 2482 โดยมีคำขอให้จำเลยคืนหรือใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยทั้งหมดรวมเป็นเงิน 6,221,247.59 บาท และได้ยื่นคำร้องฉุกเฉินให้ศาลคุ้มครองชั่วคราวเพื่ออายัดทรัพย์สินของจำเลย แต่ศาลยกคำร้อง โจทก์ได้ยื่นคำร้องให้คุ้มครองชั่วคราวอีกครั้ง (คำร้องธรรมดา) ศาลยกคำร้อง โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งให้คุ้มครองชั่วคราว นับแต่นั้นมาวังสุโขทัยและสำนักงานผลประโยชน์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงตกอยู่ในความควบคุมของกองหมายโดยคำสั่งศาลมาจนถึงวันพิพากษาคดี

คำให้การต่อผู้คดีของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี ปรากฏ ดังนี้

1. การกระทำที่โจทก์ฟ้องได้กระทำในระหว่างที่จำเลยที่ 1 ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โจทก์จะฟ้องจำเลยที่ 1 ในขณะที่เป็นพระมหากษัตริย์ไม่ได้ ฉะนั้นโจทก์จะมาฟ้องคดีนี้ไม่ได้

²⁰ สุพจน์ แจ้งเร็ว, “คดียึดพระราชทรัพย์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ”, ศิลปวัฒนธรรม ฉบับที่ 272 (มิถุนายน 2545).

2. หากได้มีการกระทำผิดตั้งโจทก์ฟ้องซึ่งจำเลยขอปฏิเสธ ก็เป็นความผิดในลักษณะลามกมิควรได้ หรือมิฉะนั้นต้องถือว่าเป็นความผิดในลักษณะละเมิด ฟ้องของโจทก์จึงขาดอายุความ
3. โจทก์อ้างว่าผู้ครอบครองทรัพย์สินรายพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมายได้ถูกจำเลยรบกวนและแย่งในการปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ที่อ้างว่ามีสิทธิครอบครองทรัพย์สินที่ว่ามีได้นำความขึ้นฟ้องร้องยังศาลภายใน 1 ปี ฟ้องของโจทก์จึงขาดอายุความ
4. บรรดาทรัพย์สินต่างๆ ที่โจทก์อ้างว่าได้โอนหรือฝากไว้ในพระนามของจำเลย ถ้ามีจริงจำเลยก็ได้ครอบครองด้วยความสงบและเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของติดต่อกันมาเป็นเวลา 5 ปีกว่า จำเลยจึงย่อมได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ว่ามีตามกฎหมายแล้วก่อนโจทก์นำคดีขึ้นฟ้องร้อง
5. หากจะถือว่าโจทก์มีสิทธิฟ้องจำเลยได้ และได้มีการโอนและใช้ทรัพย์สินตามที่กล่าวในฟ้อง การโอนและการใช้นี้เป็นไปตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของเจ้าพนักงานรัฐบาล คำสั่งนี้ย่อมผูกมัดโจทก์ จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบ
6. แม้จะปรากฏว่าจำเลยที่ 1 ได้เป็นผู้จัดการโอนและใช้ทรัพย์สินตั้งโจทก์อ้าง จำเลยที่ 1 ก็มีอำนาจเต็มบริบูรณ์ที่จะจำหน่ายทรัพย์สินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย
7. สำหรับเงินภาษีรายได้จากคอนโซลส์อังกฤษ ซึ่งเรียกคืนมาได้ตามกฎหมายอังกฤษ รัฐบาลอังกฤษยอมคืนเงินเพียงแต่ให้จำเลยที่ 1 เองเท่านั้น จะไม่ยอมคืนให้แก่รัฐบาลแห่งประเทศไทย หรือโจทก์ หรือบุคคลอื่นใดเลย โจทก์จึงไม่ได้รับความเสียหาย และหาสิทธิที่จะฟ้องเรียกเงินนี้ไม่
8. หากจะถือว่าจำเลยได้จัดการโอน และเข้าครอบครองและรับทรัพย์สินที่กล่าวในฟ้องโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ก็ดี (ซึ่งจำเลยขอปฏิเสธ) และฟ้องโจทก์ไม่ขาดอายุความ จำเลยก็ได้กระทำเช่นนั้นโดยสุจริต เชื่อว่ามีสิทธิตามกฎหมายที่จำทำได้ โจทก์จึงมีสิทธิเรียกร้องเพียงแต่ส่วนแห่งทรัพย์สินที่ยังคงมีอยู่ในขณะที่โจทก์ยื่นฟ้องและจำเลยไม่ต้องรับผิดชอบเสียดอกเบียเลย
9. จำเลยที่ 2 ต่อสู้อีกข้อหนึ่งว่า จำเลยที่ 2 มิได้เกี่ยวข้องกับจัดการโอนทรัพย์สินตามคำฟ้องของโจทก์แต่อย่างใดฯ เลย ทั้งมิได้รับทรัพย์สินใดๆ ซึ่งจำเลยไม่ชอบที่จะได้รับ

ต่อมาในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2484 ศาลก็ได้ตัดสินให้พระองค์แพคดีและพระองค์ต้องคืนเงินจำนวน 6,221,247.59 บาท คืนแก่พระคลังข้างที่²¹ แต่ภายหลังจากนั้นรัฐบาลขณะนั้นก็ไม่ได้ดำเนินการบังคับคดีดังกล่าว รวมถึงการถวายคืนวังสุโขทัยคืนแก่สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี

จากคดีดังกล่าวได้มีข้อพิจารณาซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายหลายประการ ดังนี้

ประการแรก กรณีที่รัฐบาลฟ้ององค์พระมหากษัตริย์เป็นการกระทำที่ขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่²² กรณีดังกล่าว ขณะกระทำความผิดพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวอยู่ในฐานะองค์พระมหากษัตริย์ แต่ขณะถูกฟ้องดำเนินคดีมิได้อยู่ในฐานะองค์พระมหากษัตริย์ การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ขัดรัฐธรรมนูญ

ประการที่ 2 หลักการครอบครองทรัพย์สินที่ไม่สามารถยึดรัฐได้ยังคงอยู่ แม้ผู้อ้างจะเป็นพระมหากษัตริย์ ซึ่งหากเป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์พระมหากษัตริย์ถือเป็นเจ้าของทรัพย์สินของแผ่นดินทั้งหมด

ประการที่ 3 การที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ นำทรัพย์สินจากพระคลังข้างที่ซึ่งยังไม่ได้แบ่งแยกว่าเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ หรือทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไปใช้นั้น เป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นปัญหาในทางปฏิบัติว่า หากทรัพย์สินดังกล่าวไม่ได้แบ่งแยกให้ชัดเจน อำนาจการใช้สอยก็ยังคงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติว่าทรัพย์สินใดเป็นส่วนพระองค์ และทรัพย์สินใดเป็นส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งพระมหากษัตริย์มีอำนาจใช้สอยทรัพย์สินทั้ง 2 ประเภทเพียงแต่ไม่อาจจะบ่งบอกได้ว่าใช้ทรัพย์สินประเภทใดเท่านั้น

ประการที่ 4 กรณีพระมหากษัตริย์จะใช้ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หากพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงต้องรับผิดชอบใดๆ จะต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จึงจะถือว่าพระมหากษัตริย์ใช้อำนาจชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หากไม่มีผู้รับสนองพระบรมราชโองการจะต้องเป็นกรณีใช้ทรัพย์สินส่วนพระองค์เท่านั้น

หลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม เป็นหลักการที่สำคัญที่ทำให้พระมหากษัตริย์ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหลักดังกล่าวจะปรากฏในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น สำหรับประเทศไทยพระมหากษัตริย์จำเป็นต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ

²¹ คดีแดงที่ 404/2482

²² พระมหากษัตริย์อยู่ในฐานะเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ซึ่งหมายถึงผู้ใดจะกล่าวหาฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ ไม่ได้

และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเช่นกัน นอกจากปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแล้วพระมหากษัตริย์ของไทยยังทรงยึดถือหลักทศพิธราชธรรม 10 ประการ และจักรวรรดิวัตร 12 ข้อ²³ แม้แต่ขณะที่ประเทศไทยปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจอย่างเด็ดขาดในทุกๆ ด้าน พระมหากษัตริย์ก็ยังคงยึดถือหลักทศพิธราชธรรมและจักรวรรดิวัตร 12 ข้อ

²³ทศพิธราชธรรม 10 ประการ ได้แก่

- (1) ทาน คือ การให้
- (2) ศีล คือ การตั้งสังวรกายและใจให้สุจริต
- (3) บริจาค คือ การสละ
- (4) อาชชวะ คือ ความซื่อตรง
- (5) มททวะ คือ การเป็นผู้มีอัธยาศัยอ่อนโยน
- (6) ตปะ คือ ความเพียร
- (7) อักโกธะ คือ การไม่แสดงความโกรธให้ปรากฏ
- (8) อวิหิงส์ญะ คือ การเป็นผู้ไม่เบียดเบียน
- (9) ชันตี คือ ความอดทน
- (10) อวิโรธนะ คือ การคิดและทำที่ปราศจากอารมณ์ยินดียินร้าย

จักรวรรดิวัตร 12 ข้อ ได้แก่

- (1) ควรอนุเคราะห์คนภายในราชสำนักและทหารพลเรือน ตลอดจนราษฎรให้มีความสุข
- (2) ควรผูกไมตรีกับประเทศอื่น
- (3) ควรอนุเคราะห์พระบรมวงศานุวงศ์
- (4) ควรเกื้อกูลพราหมณ์ คฤหบดี และคฤหบดีชน
- (5) ควรอนุเคราะห์ประชาชนในชนบท
- (6) ควรอุปการะสมณพราหมณ์ผู้มีศีล
- (7) ควรจักรักรักษาฝูงเนื้อและนก ตลอดจนสัตว์ทั้งปวงมิให้สูญพันธุ์
- (8) ควรชักนำชนทั้งหลายด้วยตัวอย่างให้อยู่ในกุศลจิต
- (9) ควรเลี้ยงดูคนจน เพื่อมิให้ประกอบกรทุจริต เป็นภัยต่อสังคม
- (10) ควรเข้าใกล้สมณพราหมณ์ เพื่อศึกษานูญ บาบ การกุศล และการอุทิศ ให้ชัดเจน
- (11) ควรห้ามจิตมิให้ต้องการไปยังที่ที่พระราชามีควรไป
- (12) ควรดับความโลภ มิให้ปรารถนาลาภที่พระราชามีควรได้

ตามแนวคำสอนของพระพุทธศาสนาเป็นแนวทางปฏิบัติ ซึ่งการยึดถือหลักดังกล่าวมิได้มีสภาพ
บังคับเป็นกฎหมายให้พระมหากษัตริย์ต้องยึดถือแต่อย่างใด²⁴

²⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “สถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญไทย”, บทความ
ในการเสนอผลงานทางวิชาการเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาส
ฉลองการครองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี วันพฤหัสบดีที่ 30 พฤศจิกายน 2549 ณ ห้องจัด เศรษฐบุต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 2 (อัดสำเนา)