



ในหลวงกับประชาชน : เอกลักษณ์ประชาธิปไตยไทย

เอกสารประกอบนิทรรศการเฉลิมฉลอง ๗๒ พรรษา

สถาบันพระปกเกล้า



**ในหลวงกับประชาชน : เอกลักษณ์ประชาธิปไตยไทย
เอกสารประกอบนิทรรศการเฉลิมฉลอง ๗๒ พรรษา**

วันที่ ๙ - ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๒ ณ อาคารรัฐสภา ๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
จัดทำโดย สถาบันพระปกเกล้า



มหาธรรมิกราชาติธราช

จักเสวยราชสมบัติสร้าง
ทศพิธราชธรรมพูน
บริรักษ์ราชฎ์บริบูรณ์
พระปฐมบรมราชโองการแก้ว
เหตุทัยบพิตรพร้อม
พระชนมชีพจะดับลง
เพียงพลกนิกรคง
หมื่นชีพหมื่นชาติใช้
ปางบรรพบุรพกษัตริย์เจ้า
มีพระเนตรพระกรรมไป
ราชาประชาธิปไตย
ทรงสดับทฤษราชฎ์เฝ้า
อีสานออกตกใต้
สูงกว่าสูงศิขรเหลือ
ทุเรศตฤกเทญเชื้อ
แม่พระบารมีกล้า
เป็นปิตุเรศป้อง
เพ็ญพระกรุณาเพียร
ร่วมจิตร์นจำเนียร
หยาดทิพย์แห่งน้ำพระทัยขึ้น
เปรมปรีดีปราโมทย์ทั้ง
ศุภมงามงคลสมัย
เฉลิมพระชนมโ
หกรอบพระนักษัตรชี้
ทุกคามทั่วเขตทั้ง
ร่วมจิตแรงใจดล
จุงจรัสเจริญพระชน -
บุญแต่บุญพ่อฟ้า

ไอศูรย์
ผ่องแผ้ว
บริบท สยามเฮย
ประกาศก้องสกลไทย
พลีพระองค์
สละได้
ครองสุข สมานเฮย
มิลินเชื้อพระการุณย์
จอมไทย
ปกเกล้า
ตราตราภ พระองค์เฮย
ฝากใช้ฝากผี
ตลอดเหนือ
เหลื่อมฟ้า
คามเขต ไตฤก
กลับให้หายเข็ญ
ปกเคียร พลกเฮย
ฟางพิน
น่านเท่า นานแฮ
ฉำทั้งธรณี
เมืองไทย
เมื่อนี้
จอมนเรศ
หกชั้นสวรรค์สยาม
ทุกคน
ดิลกหล้า
มายิ่ง ยินแฮ
ไพร่ฟ้าจึงเกษม

ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า
ประพันธ์ถวายเป็นราชสดุดีในนามสถาบัน

คำนำ

ในมหามงคลวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงเจริญพระชนมายุครบหกรอบ สถาบันพระปกเกล้าซึ่งได้รับพระมหากรุณาธิคุณ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ใช้พระนามพระปกเกล้าเป็นนามสถาบัน จึงร่วมกับพลกนิกรชาวไทยทั้งมวลเฉลิมฉลองมหามงคลวโรกาสนี้ โดยมีกิจกรรมหลายประการทางวิชาการ อันเป็นการแสดงกตเวทิตาถวายแด่สมเด็จพระมหาราชเจ้าของชาวไทย กล่าวคือ สถาบันได้มีโครงการจัดทำสารานุกรมชาวบ้านเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและโครงการรวบรวม และจัดพิมพ์พระบรมราโชวาท และพระราชดำรัสเกี่ยวกับการเมืองการปกครองขึ้น เพื่อเป็นมหาวิทยาลัยสุรณัฎถายแด่พระองค์ท่าน

หนังสือนี้ก็เป็นหนึ่งในกิจกรรมเฉลิมพระเกียรติที่สถาบันจัดพิมพ์ขึ้นเพื่อแสดงแนวทางแห่งพระราชจรรยา และพระราชกรณียกิจอันเป็นฉบับย่อ โดยมุ่งสกัดลักษณะเด่นเพียงบางประการที่สำคัญมานำเสนอ สถาบันพระปกเกล้าหวังว่าคงจะเป็นประโยชน์ต่อท่านผู้อ่านตามสมควร

สถาบันพระปกเกล้าขอร่วมกับปวงชนชาวไทยรวมใจถวายพระพรให้ทรงพระเจริญยิ่งยืนนาน เพื่อทรงเป็นที่พึ่งและยึดเหนี่ยวของชาติตลอดไป

สารบัญ

	หน้า
บทที่ ๑ ในหลวงกับประชาชน : เอกลักษณ์ประวัติประเทศไทย โดย ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า)	๑ - ๑๙
บทที่ ๒ สถาบันพระปกเกล้า	๒๑ - ๒๙
บทที่ ๓ เฉลิมพระเกียรติ ๗๒ พรรษามหาราชา	๓๑ - ๓๕

บทที่ ๑

ในหลวงกับประชาชน : เอกลักษณ์ประชาธิปไตยไทย

โดย ศ.ดร. บรรศักดิ์ อุวรรณโณ

ถ้าประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างที่ดีดีประธานาธิบดีลินคอล์นกล่าวไว้ การวิเคราะห์ประชาธิปไตยก็ต้องยึดประชาชนเป็นใหญ่ว่า สถาบันในระบอบการปกครองนั้นเป็นของประชาชน ประชาชนมีส่วนร่วมในสถาบันนั้น และสถาบันนั้นทำเพื่อประชาชนเพียงใด

หากวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งทุกแง่มุมทั้งในทางวิชาการและความเป็นจริงแล้ว คงไม่มีใครปฏิเสธได้ว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ไทย โดยเฉพาะรัชกาลปัจจุบันกับประชาชนเป็นสถาบันหลักที่สำคัญที่สุดสองสถาบันในความเป็นประชาธิปไตยของสังคมไทย

ในสังคมไทยนั้นมีประชาธิปไตยที่สถาปนาขึ้น ๒ รูปแบบ

รูปแบบแรก คือ การให้มีประชาธิปไตยตามกฎหมายด้วยการตรารัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรขึ้น แล้วจัดสถาบันการเมืองแบ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) และฝ่ายตุลาการ (ศาล) โดยให้มีหัวใจของการปกครองอยู่ที่การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเข้ามาในฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายนิติบัญญัติเป็นที่มาและความชอบธรรมของฝ่ายบริหาร

ทั้งนี้ โดยอยู่บนสมมติฐานที่ว่า เมื่อองค์กรที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้นเป็นองค์กรของประชาชน ที่เลือกตั้งโดยประชาชนแล้ว จะทำการเพื่อประชาชนหากกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประชาธิปไตยแบบนี้เกิดขึ้นเพราะรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรกำหนดให้มีขึ้นเมื่อมีขึ้นแล้วปัญหาที่ตามมาก็คือ องค์กรที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้นนั้นจะทำการเพื่อประชาชนเพียงใด ซึ่งเป็นคำถามที่เป็นสาระสำคัญอันเป็นเนื้อหาสาระที่เป็นหัวใจของการปกครองแบบนี้ด้วยซ้ำไป

กล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐธรรมนูญอาจสถาปนารูปแบบ (form) ของประชาธิปไตยขึ้น แต่เนื้อหา (substance) ของประชาธิปไตยแบบนี้ยังต้องวัดด้วยการกระทำขององค์กรทั้งหลาย ว่าทำเพื่อประชาชนจริงจังเพียงใด ดังนั้นถ้าองค์กรในรูปแบบประชาธิปไตยได้กระทำการตอบสนองต่อความต้องการของ

ประชาชนอย่างแท้จริงไม่ฉาบฉวย ก็ยอมถือได้ว่าเรามีประชาธิปไตยทั้งในรูปแบบและเนื้อหาสมบูรณ์แท้จริงเปอร์เซ็นต์

แต่ถ้าองค์กรในรูปแบบประชาธิปไตยนั้นหาได้กระทำการตอบสนองประชาชนอย่างแท้จริง ก็เห็นได้ว่าเรามีประชาธิปไตยเพียงครึ่งเดียวคือ ในรูปแบบ ปัญหาที่ตามมาจึงมีว่า เราจะทำให้องค์กรที่เป็นประชาธิปไตยในรูปแบบนี้ตอบสนองประชาชนให้จริงจังได้อย่างไร หาไม่ความชอบธรรมของรูปแบบก็จะลดลง และท้ายที่สุดก็จะถูกทำลายไป แล้วสถาปนาการปกครองที่พยายามอ้างว่าเป็นประชาธิปไตยในเนื้อหาขึ้นแทนประชาธิปไตยในรูปแบบ

ทั้งที่แท้จริงแล้วการปกครองที่สถาปนาขึ้นไม่มีความเป็นประชาธิปไตยอยู่เลยทั้งในรูปแบบและเนื้อหา แต่เป็นคณาธิปไตย !

สังคมไทยเวียนว่ายตายเกิดในวงจรประชาธิปไตยในรูปแบบที่คนไม่ค่อยเห็นเนื้อหากับคณาธิปไตยมา ๖๐ ปีเศษแล้ว แม้เมื่อไม่กี่ปีมานี้ กรณี คคก. กิติ กรณีการระงับโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็กที่กรมการปกครองจะทำงานร่วมกับประชาชนทั่วประเทศก็ดี แม้กรณีเขื่อนปากมูลก็ดี กรณีป่าดงสวนหรือกรณีจอมทองก็ดี ทำให้เราต้องกลับมาถามคำถามกันใหม่ว่า องค์กรในรูปแบบประชาธิปไตยกำลังทำอะไรที่เป็นเนื้อหาสาระเพื่อประชาชนบ้าง

รูปแบบที่สอง คือ การมีประชาธิปไตยตามประเพณีที่ประเพณีปฏิบัติกันมาจริง ๆ ทั่วๆไปอาจไม่มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดมาจัดสร้างหรือสถาปนารูปแบบประชาธิปไตยแบบนี้ขึ้นเลย เราเรียกประชาธิปไตยแบบนี้ว่าประชาธิปไตยตามประเพณีสังคมวัฒนธรรม

ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็เมื่อคนในสังคมส่วนใหญ่หรือทั้งหมดเห็นว่าสถาบันนั้นเป็นของเขา และทำเพื่อเขาอย่างแท้จริง ทั่วๆไปที่เขาไม่ได้เลือกตั้งองค์กรนั้นขึ้นมา

ประชาธิปไตยแบบนี้จะเกิดขึ้นในความเป็นจริงไม่ได้ภายในเดือนหรือปีเดียวอย่างประชาธิปไตยแบบแรก แต่ต้องประเพณีปฏิบัติ (action) "สั่งสม" เป็นเวลาช้านาน นานพอที่ทุกคนในสังคมจะเกิดความรู้สึกร่วมกันว่าสถาบันนั้นเป็นของเขา ทำเพื่อเขาและจำเป็นขาดไม่ได้สำหรับเขา (opinio necessitatis) แต่ประชาธิปไตยแบบนี้เมื่อเกิดขึ้นก็ไม่ต้องมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบอกให้เกิดและเมื่อเกิดแล้วใครก็มาทำลายไม่ได้ เพราะทุกคนในสังคมจะไม่ยอม

ทุกคนจะหวงแหน รักษาไว้ยาวนานเท่านั้นจนกว่าประเพณีในสังคมวัฒนธรรมจะเปลี่ยนไป

หากจะมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมารองรับประชาธิปไตยแบบนี้กฎหมายก็จะเป็นเพียงการยอมรับประเพณีในสังคมวัฒนธรรมนั้นเท่านั้น กฎหมายไม่อาจบัญญัติให้ขัดหรือต่างไปจากประเพณีที่ว่ำนั้นเลย

หากเราจะศึกษาสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยโดยเฉพาะในหลวงรัชกาลปัจจุบันแล้ว เราไม่อาจปฏิเสธได้เลยว่า พระมหากษัตริย์ไทยโดยเฉพาะรัชกาลปัจจุบันได้ทรงประพฤติปฏิบัติ (action) พระราชกรณียกิจทุกประการเพื่อประชาชนมาเป็นเวลาช้านาน นานจนประชาชนเกิดความรู้สึกร่วมกันทุกคนว่าสถาบันนี้เป็นของเขา ทำเพื่อเขา และจำเป็นยิ่งขาดไม่ได้สำหรับเขา (opinio necessitatis) เป็นสถาบันประชาธิปไตยในเนื้อหาโดยแท้

ซึ่งข้าพเจ้าจะขอวิเคราะห์ให้เห็นในบทความนี้

ส่วนที่ ๑ รัฐธรรมนูญฉบับประเพณีสังคมวัฒนธรรม : ในหลวงของประชาชน และเพื่อประชาชน

แม้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจะบัญญัติรองรับสถาบันพระมหากษัตริย์ไว้การบัญญัติเช่นนั้นก็เป็นเพียงการยอมรับพระราชสถานะที่เชื่อมโดยตรงกับประชาชนเพียงบางส่วนเท่านั้น ส่วนที่เหลือเป็นเรื่องของประเพณีในสังคมวัฒนธรรมทั้งสิ้น ซึ่งข้าพเจ้าจะขอเสนอใน **ส่วนที่ ๒ รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร : ในหลวงศูนย์รวมของชาติ** หากจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเพราะเหตุที่พระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะในหลวงรัชกาลปัจจุบันเป็นสถาบันประชาธิปไตยในเนื้อหาตามประเพณีที่สังคมน่าเป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญต้องยอมรับพระราชสถานะที่สูงเด่นขึ้นเรื่อยๆ ในรูปแบบนั่นเอง

ส่วนที่ ๑

รัฐธรรมนูญฉบับประเพณีสังคมวัฒนธรรม : ในหลวงของประชาชน และเพื่อประชาชน

สุภาชิตฝรั่งบทหนึ่งมีว่า “Actions speak louder than words” (การกระทำสำคัญกว่าคำพูด) แต่ถ้าเราสำรวจศึกษาพระราชดำรัส และพระราชกรณียกิจของในหลวงรัชกาลปัจจุบันตั้งแต่ต้นจนปัจจุบันแล้ว เราจะพบว่าทั้งการกระทำ (พระราช

กรณียกิจ) และคำพูด (พระราชดำรัส) ของในหลวงสำคัญพอ ๆ กัน กล่าวคือ ทั้งสองสิ่งมุ่งไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนใหญ่ทั้งสิ้น ในบทความนี้จึงขอวิเคราะห์สองสิ่งนี้ไปด้วยกัน

๑. พระปฐมบรมราชโองการ : ที่มาของประชาธิปไตยในประเพณีสังคมวัฒนธรรม

เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๔๙๓ อันเป็นวันพระราชพิธีบรมราชาภิเษกนั้น ในหลวงทรงเปล่งพระบรมราชโองการ ตั้งพระราชสัจสัตยาธิษฐานต่อพระองค์ และต่อมหาสมาคม ณ ที่นั้นว่า

“เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” ประโยคเพียงประโยคเดียวนี้เป็นที่มาทั้งหมดของรัฐธรรมนูญฉบับประเพณีสังคมวัฒนธรรม กล่าวคือ ได้เชื่อมสถาบันพระมหากษัตริย์เข้ากับประชาชนหรือมหาชนชาวสยาม โดยมีจุดหมายสุดท้าย คือ “ประโยชน์” และ “สุข” ของประชาชน ซึ่งทรงยึดมั่นในพระราชจรรยามาตั้งแต่บัดนั้นจนบัดนี้

๒. ประชาชนโดยเฉพาะที่ด้อยโอกาส คือ หัวใจของการพัฒนา

ในขณะที่นักวิชาการโดยเฉพาะนักเศรษฐศาสตร์เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบมหภาค โดยถือเอาตัวเลขรวมของรายได้ประชาชาติ ผลผลิตมวลรวม ฯลฯ ที่เรียกกันจนติดปากในเวลานั้นว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นใหญ่ และเป็นเป้าหมายของการพัฒนาซึ่งก่อให้เกิดผลสำคัญคือ ยิงพัฒนา เศรษฐกิจจนจนยิงจนลง คนรวยยิ่งรวยขึ้น ช่องว่างของรายได้ ความเป็นอยู่ของคนสองกลุ่มนี้ยิ่งห่างขึ้นทุกที โดยผู้ที่ยึดกระแสการพัฒนาแบบนี้เห็นว่าเมื่อเศรษฐกิจโดยรวมดีขึ้นก็จะเกิดการกระจายรายได้ไปสู่คนจนเอง ในหลวงกลับมีพระราชดำรัสหลายครั้งหลายคราว่า

“การพัฒนานี้ก็คือ การให้ความสะดวกและให้ความก้าวหน้าแก่ประชาชนที่ไม่มีโอกาสที่จะช่วยตนเองได้” (๑๘ มี.ค. ๑๔) ดังนั้น หัวใจของพระราชกรณียกิจทั้งหลายจึงอยู่ที่ประชาชนโดยเฉพาะประชาชนผู้ยากจนในชนบทที่ด้อยโอกาส เพราะนั่นคือรากฐานสำคัญของบ้านเมืองดังพระราชดำรัสอีกตอนหนึ่งว่า

“ประเทศนั้นประกอบด้วยประชาชน ซึ่งประชาชนแต่ละคน ๆ ก็มีความปรารถนาที่จะมีความก้าวหน้า... ประชาชนที่อยู่ในเมืองไทยนี้บางทีก็ขาดความรู้ขาดความสามารถขาดกำลังทั้งทางวิชา ทั้งทางเงินที่จะสร้างตัวเอง จึงต้องใช้เขาอาศัยทางราชการที่จะ

มาอ้อมๆ ให้ก้าวหน้าได้ ถ้าประชาชนไม่มีความสุข ไม่มีความก้าวหน้า ประเทศก็จะอยู่ไม่ได้ ..” (๒๖ ม.ค. ๒๕๑๖)

๓. พระมหากษัตริย์ไปหาประชาชน ไม่เคยให้ประชาชนต้องเดินทางเข้ามาขอพระราชทานพระบารมีในเมืองหลวง

เมื่อทรงเห็นประชาชนที่ด้อยโอกาสในชนบทส่วนใหญ่เป็นหัวใจของการพัฒนา จึงทรงถือเป็นพระราชภาระที่จะเสด็จพระราชดำเนินไปหาประชาชนเองในทุกภาค ทุกพื้นที่ ทั้งที่โดยพระราชสถานะนั้นจะประทับอยู่ในพระตำหนักก็ได้ ทรงถือเป็นพระราชภาระที่จะทรงรับรู้ทุกข์ ทรงรับรู้ปัญหาด้วยพระเนตรพระกรรณของพระองค์เอง ไม่ทรงรอรับรายงานอยู่ในพระราชฐานเท่านั้น พระราชดำรัสรับร้อยองค์ต่างสะท้อนปัญหาที่ได้ทรงรับรู้มาด้วยพระองค์เองโดยตลอด เช่น

“การที่ไปส่วนไหนของประเทศก็ตาม ข้าพเจ้าก็เห็นได้ว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะได้สอดส่องความเป็นอยู่ของประชาชนได้ดี เพราะถ้าหากว่าความเป็นอยู่ของประชาชนในสวนใดของประเทศมีความบกพร่อง ก็ทำให้ประเทศชาติเป็นส่วนรวมเสียหายไปได้” (๑ ต.ค. ๒๕๒๖)

แม้เมื่อเฉลิมพระชนมพรรษาเมื่อวันที่ ๔ ธ.ค. ๒๕๓๕ ก็ทรงเล่าว่า “ไปอยู่ภาคอีสาน ประมาณสองสามอาทิตย์และได้ไปเยี่ยมที่แห่งหนึ่ง คือ อำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ ไปดูเขาทำงานก็รู้สึกว่ามีความก้าวหน้ามากจากที่เคยเห็นเขามาเมื่อสิบปีก่อน เมื่อสิบปีก่อนรู้สึกแร้นแค้นอย่างยิ่ง เดียวนี้ไม่ใช่ ไม่แร้นแค้น แต่คนก็มีความขยันหมั่นเพียร... และก็เป็นคนที่ค่อนข้างจะยิ้มแย้มแจ่มใส... เมื่อเห็นอย่างนั้นแล้วก็อยากจะไปดูที่แห่งหนึ่งที่น่าจะพัฒนาให้ดีขึ้นได้ จึงไปดูแห่งหนึ่งที่ได้เห็นจากเฮลิคอปเตอร์”

เราจะเห็นได้ว่านอกจากจะเสด็จไปทรงพัฒนาที่ยากจนด้วยพระองค์เองแล้ว ยังทรงตามประเมินผลงานด้วยพระองค์เองอีกจนกว่าจะแนพระราชทัยว่าประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจริง ก็ทรงไปพัฒนาที่อื่นอีก

ข้าพเจ้าเชื่อว่า ในประเทศไทยนี้ไม่มีใครเดินทางรวมจำนวนเส้นทางและสถานที่ได้แม้ครึ่งของทางที่เสด็จไปหาประชาชน ไปทรงแก้ปัญหาประชาชนให้ถึงที่ที่เขาอยู่ โดยเขาไม่ต้องเดินขบวนเข้ามาร้องเรียนในเมืองหลวงเลย ถ้าผู้มีอำนาจทุกคนทั้งข้าราชการ นักการเมือง ดำเนินรอยตามเบื้องพระยุคลบาทแล้ว มีอบทั้งหลายก็คงไม่เกิด

ข้าพเจ้าจึงได้เขียนโคลงแสดงพระจริยาวัตรนี้ ซึ่งไม่เคยมีประมุขของรัฐใดที่
ข้าพเจ้ารู้จักเคยบำเพ็ญมาเสมอด้วยในหลวงเลย แม้ประมุขนั้นจะมาจากการเลือกตั้ง
ของประชาชนว่า

“ปางบรรพ์บุรพกษัตริย์เจ้า	จอมไทย
มีพระเนตรพระกรรณไป	ปกเกล้าฯ
ราชาประชาธิปไตย	ตราตราภักดิ์ พระองค์เฮย
ทรงสดับทุกขราษฎรเฝ้า	ฝากใช้ฝากผี”

๔. โครงการตามพระราชดำริทุกโครงการเป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหารากฐาน ของประชาชนผู้ด้อยโอกาสทั้งสิ้น

เมื่อเห็นทุกข์ของประชาชนก็ทรงคิดโครงการที่จะช่วยประชาชนทุกพื้นที่ทั้งใน
ที่ราบ ที่เขา ชนบท ในเมือง โครงการทั้งหมดนี้จนถึงปัจจุบัน มีพันกว่าโครงการ
ครอบคลุมทุกจังหวัดของประเทศไทย โครงการเหล่านี้ไม่ใช่เข้าไป “ให้” โดย
ประชาชน “รับ” อย่างเดียว ทรงเน้นการให้ประชาชนช่วยตนเองได้ คือ พัฒนาให้เขา
ไม่ต้องพึ่งพาพระองค์ท่านตลอดไป แต่พัฒนาให้เขาพึ่งตนเองได้ ดังกระแส
พระราชดำรัสที่ว่า

“จุดหมายสำคัญของการรักษาความมั่นคงของบ้านเมืองนั้น อยู่ที่การทำให้
ประชาชนสามารถปกครองรักษาถิ่นฐานของตนเองได้โดยมีสวัสดิภาพและอิสรภาพ
เต็มที่ เพื่อให้เขาช่วยตนเองและพัฒนาตัวเองได้ ในการอาชีพในการครองชีพ... เมื่อ
ประชาชนสามารถพัฒนาตนเอง พัฒนาท้องถิ่นที่อยู่ให้เจริญขึ้นแล้ว บ้านเมืองของเรา
ก็จะมีความมั่นคงและปลอดภัยอย่างแท้จริง” (๒๔ มี.ค. ๒๕๑๕)

การพัฒนาเพื่อความเป็นไทเช่นนี้ ทรงเน้นที่ไม่ทำให้สังคมชนบทล่มสลาย
ทรงเน้นที่ความต้องการพื้นฐานของประชาชน เช่น แหล่งน้ำระบบชลประทาน
การพัฒนาพืชพาณิชย์ที่ได้ราคาดี การหาการตลาดให้ ฯลฯ ตามแนวพระราชดำริ
เรื่องเศรษฐกิจพอเพียง

๕. ทุกกลุ่มในสังคมได้ประโยชน์จากพระมหากษัตริย์และเรื่องที่ทรงทำมี ตั้งแต่เรื่องเล็กที่คนไม่คิดจนถึงเรื่องใหญ่

นอกจากประชาชนในชนบทแล้ว แม้คนในเมืองก็ได้ทรงกังวล ดังจะเห็นได้ว่า ใน
ปีน้ำท่วมใหญ่กทม.นั้น ในหลวงเสด็จพระราชดำเนินไปทอดพระเนตรปัญหา และพระ

ราชทานพระราชดำริแก้ปัญหาที่ตั้งสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ พระราชทานเล่าว่า

“ทรงเห็นว่าผู้คนเดือดร้อนกันจากการที่ทอดพระเนตรแผนที่อยู่เสมอก็คิดว่าท่านอาจมีทางอะไรที่จะช่วยบรรเทาหรือแก้ไขข้อเสียหายบางส่วนได้... เริ่มต้นท่านไปค้นแผนที่กรุงเทพฯ ตั้งแต่สมัยเก่าที่สุดถึงสมัยใหม่มาดูว่าในสมัยเริ่มต้นนั้นมีน้ำเข้า-ออกกรุงเทพฯเท่าไร แล้วก็มาดูภูมิประเทศเป็นอย่างไร การตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนเป็นอย่างไร ท่านก็ดูประกอบกับภาพถ่ายทางอากาศตั้งแต่สมัยเก่าที่สุดเท่าที่จะหามาได้ แล้วท่านก็ออกไปเองหลายท้องที่”

ทหารตำรวจที่ได้ปฏิบัติการปกป้องประเทศก็ทรงเป็นพระราชธนะทรงตั้งมูลนิธิสายใจไทยขึ้นช่วยเหลือ ราษฎรผู้ประสบภัยก็โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งมูลนิธิราชประชาสมาศัยขึ้นช่วย แม้นักเรียนทุกคนก็ได้รับพระบารมีโปรดพระราชทานพระราชดำริให้ทำสาธารณกรมฉบับเด็กและเยาวชน ฯลฯ พื้นที่ข้าพเจ้าจะกล่าวได้ทุกเล่ม

แม้เรื่องที่มีพระราชดำรินี้ในโครงการทั้งหลายก็ครอบคลุมทุกเรื่องตั้งแต่ปัจจัยสี่ที่เป็นเรื่องปากท้อง การทำกิน ไปจนกระทั่งโครงการทางการแพทย์ สาธารณสุข การเกษตร การประมง การปศุสัตว์ การปฏิรูปที่ดิน การทำฝนเทียม การพัฒนาแหล่งน้ำ การทำถนน ฯลฯ แม้เรื่องเล็กๆ ที่เราท่านไม่ได้คิดก็ทรงคิด เช่น โครงการอาหารกลางวันสำหรับนักเรียนยากจน โครงการผลิตเกลือไอโอดีน แก้ปัญหาโรคคอพอกของคนภาคเหนือและอีสาน ซึ่งสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ ทรงดำเนินรอยตามพระยุคลบาท

ข้าพเจ้าไม่อาจนำโครงการที่ครอบคลุมทุกเรื่องของคนทุกกลุ่มมาจระไนได้หมด แต่ที่สำคัญก็คือ ทรงเริ่มโครงการนี้ด้วยพระราชทรัพย์ของพระองค์เอง ไม่เคยทรงของบประมาณแผ่นดิน จนรัฐบาลเห็นว่าตนควรเข้ามาแบ่งเบาพระราชภาระการเงิน จึงได้ขอถวายเงินงบประมาณสมทบโครงการ

๖. การขอความร่วมมือ การหลีกเลี่ยงความเดือดร้อนของประชาชนที่จะได้รับจากโครงการต่อวิธีที่ทรงใช้ตลอดเวลา

แม้ประสงค์จะช่วยประชาชนแล้ว แต่วิธีการช่วยเหลือก็มีหลายวิธี วิธีที่ระบวรราชการมักนิยมใช้ก็คือ กำหนดเรื่องที่จะช่วยไปจากส่วนกลางแล้วให้ประชาชนเป็นเครื่องรองรับนโยบายช่วยเหลือนั้น ผลก็คือ บางครั้งความช่วยเหลือที่ราชการให้ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

มีหน้าซ้ำบางครั้งราชการตั้งใจจะช่วยเหลือประชาชนเรื่องหนึ่ง แต่กลับไปทำให้ประชาชนเดือดร้อนอีกเรื่องหนึ่ง แต่การช่วยเหลือที่ในหลวงพระราชทานแก่ประชาชนนั้น ทรงไม่ถือว่าประชาชนเป็นเครื่องรองรับนโยบาย แต่ทรงถามไถ่ของความร่วมมือจากเขาทรงคำนึงถึงความเดือดร้อนที่จะเกิดขึ้นจากโครงการของพระองค์ท่านตลอดเวลา

ดังจะเห็นได้จากพระราชดำรัสพระราชทานเล่าเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๓๘ ถึงการเสด็จพระราชดำเนินจากสกลนครไปอำเภอเขาวงเพื่อทรงเยี่ยมราษฎร ระหว่างทางเสด็จโดยเฮลิคอปเตอร์พระราชทานเล่าว่า

“การไปเฮลิคอปเตอร์ทุกครั้งก็นึกถึงว่าจะต้องสิ้นเปลือง แต่ถ้าใช้เฮลิคอปเตอร์นั้นในทางที่เกิดประโยชน์ที่สุดก็จะคุ้มค่า ฉะนั้น ก็ต้องพยายามดูสำรวจที่ทาง และพอดีผ่านที่แห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นที่เหมาะสมในการเก็บกักน้ำ โดยที่จะไม่ทำให้ประชาชนเดือดร้อนแต่ประการใด เพราะจะไม่ท่วมที่ทำมาหากินของเขาเลย จึงเห็นว่าตรงนั้นเหมาะ” เมื่อเสด็จลงพื้นดินแล้วก็ทรงเล่าต่อว่า

“แล้วมาถามชาวบ้านที่อยู่ที่นี่ว่าเป็นอย่างไรปีนี้ เขาบอกว่าเก็บข้าวได้ แล้วข้าวอยู่ตรงนั้นกองไว้ เราก็ไปดูข้าว ข้าวนั้นมีรวงจริง แต่ไม่มีเมล็ด... ก็หมายความว่าไร่หนึ่งคงได้ประมาณสักถังเดียว... อันนี้เป็นบทเรียนที่ดีเขาก็เล่าให้ฟังอย่างตรงไปตรงมา แสดงให้เห็นว่าข้าวนี้เป็นพืชที่แข็งแกร่งมาก ขอให้ได้มีน้ำค้ำก็พอ... ถ้าหากว่าเราช่วยเขาเล็กน้อยก็สามารถที่จะได้ข้าวมากขึ้นหน่อย พอที่จะกิน ฉะนั้น โครงการที่จะทำ... ทำเล็กๆ ก็ได้ คือต้องเก็บน้ำฝนที่ลงมา ก็เกิดความคิดว่าอยากทดลองดูสักสิบไร่ในที่อย่างนั้น สามไร่จะทำเป็นบ่อน้ำ คือเก็บน้ำฝนแล้วถ้าจะต้องใช้ไปด้วยพลาสติก ก็ไปด้วยพลาสติกทดลองดู แล้วอีกหกไร่ทำเป็นที่นา ส่วนไร่ที่เหลือนั้นก็เป็นที่บริการ หมายถึงทางเดินหรือเป็นกระต๊อบ... หมายความว่า น้ำสามสิบเปอร์เซ็นต์ ที่ทำนาหกลิบเปอร์เซ็นต์ ก็เชื่อว่าถ้าเก็บน้ำไว้ได้จากเดิมที่เก็บเกี่ยวข้าวได้ไร่ละหนึ่งถึงสองถัง ถ้ามีน้ำเล็กน้อยอย่างน้อยอย่างนั้นก็ควรจะเก็บเกี่ยวข้าวได้ไร่ละประมาณสิบถึงยี่สิบถัง หรือมากกว่า... วันรุ่งขึ้นได้ข่าวมาว่าที่ตรงนั้น... มีชาวบ้านสองคนเขาบอกว่าเขาขอบริจาคที่ดินคนละห้าไร่เพื่อที่จะทำโครงการตามอัยยาศัย... เขาเข้าใจว่าพยายามที่จะช่วยเหลือ แม้จะรู้ว่าโครงการที่จะช่วยนั้นเป็นโครงการทดลอง... เขาก็ให้ แสดงให้เห็นว่าชาวบ้านมีความเข้าใจในการพัฒนา ถ้าทำโครงการนี้สำเร็จก็หมายความว่า ที่ต่างๆ ในอำเภอเขาวงที่แห้งแล้งจริง ๆ หรือที่อื่นก็ตามจะทำได้ทั้งนั้น”

จะเห็นได้ว่าพระราชดำรินี้เป็นพระราชดำริที่ “รอบด้าน” อยู่บนความเข้าใจ

ทุกข์ของประชาชน ไม่ทรงใช้วิธีบังคับกะเกณฑ์ ทรงปรึกษาทรงขอความร่วมมือ ทรงหลีกเลี่ยงแม้ผลกระทบเล็กน้อย

แม้ในการแก้ปัญหาน้ำท่วมในเมือง เมื่อทรงตรวจดูคลองแล้วพบว่ามีการปลูกต้นกล้วยขวางทางน้ำ ถ้าจะให้ให้น้ำระบายได้ดีต้องเอาต้นกล้วยออก ก็ไม่เคยทรงใช้วิธีสั่งการ หักหาญราษฎรเลย แต่

“ท่านก็ไปพูดกับเขาดีๆ ว่า กล้วยเป็นของใคร คนก็มาบอกว่าเป็นของเขา ท่านก็ถามดีๆ ว่า “หวงไหม” เขาก็กราบทูลว่า “ก็ไม่หวง” ก็แปลว่า “หวงนิดหน่อย” ท่านก็บอกว่าท่านไม่यरกรังแกเขาหรอก แต่อันนี้เห็นว่า ถ้าไม่หวงก็ขออนุญาตเอาออก ก็ค่อยๆ พูดเจรจาไป” (สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ พระราชทานเล่า)

๗. ทรงเน้นความเป็นธรรมที่แท้จริงในสังคมไทย มิใช่ความเป็นธรรมใน รูปแบบตามกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว

ในการดำเนินพระราชกิจต่างๆ ทรงห่วงใยความเป็นธรรมที่แท้จริง อันเกิดจากความรู้สึกของประชาชนส่วนใหญ่ประกอบไปกับกฎหมายที่ผู้ออกกฎหมายใช้อำนาจเขียนขึ้นว่าต้องใช้กฎหมายนั้นอย่าง เป็นธรรมและเพื่อความยุติธรรมดังพระราชดำรัสที่ว่า

“โดยที่กฎหมายเป็นแต่เครื่องมือในการรักษาความยุติธรรมดังกล่าวจึงไม่ควรจะถือว่าความสำคัญยิ่งไปกว่าความยุติธรรม หากควรจะต้องถือว่าความยุติธรรมมาก่อน กฎหมายและอยู่เหนือกฎหมาย” (๗ ส.ค. ๒๕๑๕)

และมีพระบรมราโชวาทอีกตอนหนึ่งว่า

“กฎหมายมีไว้สำหรับให้มีความสงบสุขในบ้านเมือง มิใช่ว่ากฎหมายมีไว้สำหรับบังคับประชาชน ถ้ามุ่งหมายที่จะบังคับก็กลายเป็นเผด็จการ กลายเป็นสิ่งที่บุคคลหมุ่หมุยจะต้องบังคับบุคคลหมุ่หมุยมาก ในทางตรงกันข้ามกฎหมายมีไว้สำหรับให้บุคคลส่วนมากมีเสรีภาพและอยู่ได้ด้วยความสะดวก” (๒๗ มิ.ย. ๒๕๑๕)

ด้วยเหตุนี้ ทรงให้ความสำคัญกับกฎหมายในฐานะที่ทุกคนต้องเคารพเพื่อรักษาความเป็นระเบียบและสงบสุขของสังคม กฎหมายใดไม่เป็นธรรมก็ทรงขอให้นักกฎหมายช่วยเสนอแนะให้แก้ไข และต้นเหตุที่ทำให้กฎหมายบางฉบับไม่เป็นธรรมก็เกิดจาก “กฎหมายกับความ เป็นอยู่ที่เป็นจริงอาจขัดกัน และในกฎหมายก็มีช่องโหว่มีใช้น้อย เพราะเราปรับปรุงกฎหมายและการปกครองโดยอาศัยหลักการของต่างประเทศ โดยมิได้คำนึงถึงความเป็นอยู่ของประชาชนว่าในทีใดเป็นอย่างไร” (๑๓ มี.ค. ๒๕๑๒)

ตัวอย่างของกฎหมายเช่นว่านี้ เช่น กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งรับสั่งว่า

“ในป่าสงวนซึ่งทางราชการได้ขีดเส้นไว้ว่าเป็นป่าสงวนหรือป่าจำแนก แต่ที่เราขีดเส้นไว้ประชาชนก็มีอยู่ในนั้นแล้ว เราจะเอากฎหมายป่าสงวนฯ ไปบังคับคนที่อยู่ในป่าที่ยังไม่ได้สงวน แล้วเพิ่งไปสงวนทีหลัง โดยขีดเส้นบนเศษกระดาษก็ชอบกลอยู่ แต่มีปัญหาเกิดขึ้นเมื่อขีดเส้นแล้ว ประชาชนที่อยู่ในนั้นกลายเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไป ถ้าดูในทางกฎหมายเขาก็ฝ่าฝืน เพราะว่าตรามาเป็นกฎหมายโดยชอบธรรม แต่ว่าถ้าตามธรรมชาติใครเป็นผู้ทำผิดกฎหมาย ก็ผู้ที่ขีดเส้นนั่นเอง เพราะว่าบุคคลที่อยู่ในป่านั้นเขาอยู่ก่อน เขามีสิทธิในทางเป็นมนุษย์ หมายความว่าทางราชการบุกรุกบุคคล ไม่ใช่บุคคลบุกรุกกฎหมายบ้านเมือง” (๒๗ มิ.ย. ๒๕๑๖)

๘. ทรงเป็น “ราชการ” ที่ไม่ใช่ “วีธีราชการ”

พระมหากษัตริย์เป็นสถาบันสำคัญซึ่งเป็นที่มาของ “ราชการ” ทั้งหมดไม่ว่าราชการนิติบัญญัติ ราชการบริหาร หรือราชการตุลาการ รากศัพท์เอง คำว่า “ราชการ” ก็หมายถึง “การทำงานของพระมหากษัตริย์” แต่ในการช่วยเหลือประชาชนนั้น ในหลวงซึ่งน่าจะทรงเป็น “ราชการ” ยิ่งกว่าหน่วยราชการใดๆ กลับทรงใช้วิธีการที่ไม่ใช่ราชการ แต่เป็นวิธีการขององค์กรพัฒนาเอกชน ทรงบริหารโครงการช่วยเหลือประชาชนแบบองค์กรพัฒนาเอกชน เพราะถ้าใช้ระเบียบราชการ ประชาชนก็จะได้รับประโยชน์ช้า ไม่ทันการณ์ ในการช่วยเหลือประชาชนไม่ทรงคิดถึง “ผลประโยชน์ตอบแทน ทางเศรษฐกิจ” ของโครงการที่นึกเศรษฐศาสตร์ไทยชอบใช้วิธีวิเคราะห์ “ต้นทุน-ประโยชน์” (cost benefit analysis) ทรงเห็นว่า “การขาดทุนคืออะไร” ดังที่ทรงอธิบายไว้เมื่อ ๔ ธันวาคม ๒๕๓๔ ว่า

“เมืองไทยนี้ “ขาดทุนคือกำไร” ใช้ได้ ยกตัวอย่างที่อยู่ใกล้ตัว คือ โครงการพระราชดำริ... บางคนบอกว่าโครงการพระราชดำรินั้น ไม่ถูกหลักวิชาจริง ไม่ถูก แต่เราเห็นว่าที่ไหนทำโครงการได้ เราก็ต้องทำโดยเร่งด่วน แม้จะยังไม่ได้ประกวดราคาอย่างถูกระเบียบหรือแม้ราคาของโครงการนั้นอาจแพงกว่าจริงบ้าง... สมมติว่าโครงการแห่งหนึ่งต้องลงทุน ๑๐ ล้านบาท ถ้าทำการศึกษารอบคอบแล้วมีการประกวดราคาตามระเบียบ ราคาอาจตก ๔ ล้านบาท แต่การนี้ต้องเสียเวลาเป็นเดือนเป็นปี แต่ว่าถ้าหากไปเลยตก ๑๐ ล้านบาท โดยที่ปลายปีนี้หรือก่อนปลายปี โครงการได้ผลแล้ว ประชาชนจะได้กำไร คือประชาชนจะมีรายได้แล้ว ถ้ายอม “ขาดทุน” คือ ยอมเสีย ๑๐ ล้านบาทตั้งแต่ต้นก็สามารถที่จะ “ได้กำไร” คือ ประชาชนจะได้ผลตั้งแต่ปีแรก”

๙. ทรงเป็น “จอมปราชญ์” ที่เชื่อมทฤษฎีเข้ากับข้อเท็จจริง

ในหลวงทรงมีพระราชดำรัสในหลายโอกาสว่า วิชาการที่เป็นทฤษฎีนั้นเป็นสิ่งจำเป็น แต่ทฤษฎีที่ปฏิบัติไม่ได้เพราะไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงของสังคมก็ไร้ผล ดังนั้นเมื่อมีพระราชดำริเรื่องใดก็จะทรง “ทดลอง” ใช้พระราชดำริดังกล่าวก่อนทรงนำไปเผยแพร่เสมอ แม้ “ทฤษฎีใหม่” ที่ทรงแบ่งที่ดินเป็นสามส่วน ก็ทรงทดลองจนได้ผลดีแล้ว จึงทรงขยายผลเรื่องใดทดลองแล้ว ไม่เป็นไปตามพระราชดำริก็ทรงยกเลิก เช่น กรณีพรุโตะแดงที่นราธิวาส เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ ทฤษฎีที่ทรงคิดขึ้นจึงเป็นทฤษฎีที่อยู่บนรากฐานของความจริง และนำไปใช้ได้ผลจริงตลอดมา

๑๐. ทรงเป็น “เมธีผู้นำทางความคิดในสังคม” ที่สอนคนไทยอย่างแบบเนียนและเหมาะสมแก่กาลสมัย

ความจริง ในหลวงทรงมีแนวพระราชดำริเรื่อง “เศรษฐกิจพอเพียง” มาหลายสิบปีแล้ว แต่ไม่ทรงมีพระราชดำรัสแก่สังคมไทยตรง ๆ ในทฤษฎีการพัฒนาแบบ “พอมีพอกิน” แต่ “พึ่งตนเองได้” ซึ่งเป็นกระแสการพัฒนาที่แตกต่างจากสิ่งที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอันเป็นกระแสหลักในสังคมไทยมาหลายสิบปี กระแสนี้เน้นการพัฒนาแบบพึ่งพาการส่งออกเพื่อ “กินดีอยู่ดี” ครั้งเมื่อ กระแสนี้ต้องประสบปัญหาอย่างรุนแรงในปี ๒๕๔๐ เพราะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจแบบพึ่งพา ก็มีพระราชดำรัสโดยตรงถึงกระแสการพัฒนาตามพระราชดำริที่ทรงยึดมาแต่เดิม การพัฒนาแบบพึ่งตนเองของคนส่วนใหญ่ในชนบทตามพระราชดำริเรื่อง “เศรษฐกิจพอเพียง” จึงเป็นทางเลือกใหม่ ทำให้คนไทยไม่สิ้นหวังเหมือนคนชาติอื่น นับว่าเป็นทางเลือกที่จอมเมธีทรงนำเสนอโดยเหมาะสมแก่กาลเวลาโดยแท้

ยิ่งกว่านั้น ทรงเห็นว่าความเชื่อและศรัทธาของคนไทยในวิถีแห่งพระพุทธศาสนา เป็นสาระที่จะเปลี่ยน “กระบวนทัศน์” หรือแม่บทความคิดได้ยากด้วยการพูดหรือสอนธรรมดา ดังนั้น จึงทรงมีพระเมตตาทรงพระราชนิพนธ์เรื่อง “พระมหาชนก” ซึ่งเน้นคุณธรรมสำคัญของสังคมอุตสาหกรรมนั่นก็คือ “ความเพียร” อันที่จริงคำว่า อุตสาหกรรมกับภาษาอังกฤษว่า industry หรือ industrious ซึ่งหมายถึง ความขยันหมั่นเพียร หากจะทรงสอนตรงๆ ก็ได้ แต่ด้วยทรงเห็นว่า คนส่วนใหญ่อาจไม่ “ซึ้ง” จึงทรงพระราชนิพนธ์เรื่อง พระมหาชนกขึ้น เพื่อยกพระโพธิสัตว์เป็นแบบอย่างซึ่งง่ายต่อการเชื่อและศรัทธาของคนส่วนใหญ่ในชนบทที่ยังยึดมั่นต่อพุทธศาสนา

จึงเห็นได้ว่า ในหลวงไม่ได้ทรงทำเฉพาะการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนเท่านั้น แต่ทรงพัฒนาจิตใจ ความคิดแม่บทของคนไทยอย่างแนบเนียนด้วย

อนึ่ง แม้ในพระราชดำรัสหลายตอน ในหลวงจะทรงนำหลักธรรมในพระพุทธศาสนามาพระราชทาน แต่ทรงหลีกเลี่ยงที่จะใช้คำภาษาบาลีที่จะทำให้หลักอันเป็นสากลที่ใช้ได้กับคนทุกศาสนากลายเป็นหลักสำหรับพุทธศาสนิกชนเท่านั้น “ความระมัดระวัง” ในการเลือกคำในพระราชดำรัสสะท้อนให้เห็นการที่พาเป็น “อัครศาสนูปถัมถก” ของทุกศาสนาอย่างแท้จริง

สิ่งที่ข้าพเจ้าเขียนมาทั้งหมดนี้เป็นเพียงส่วนน้อยในพระราชกรณียกิจหากจะเขียนให้ครบถ้วนคงเป็นตำราได้หลายเล่ม อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าสิ่งที่ทรงบำเพ็ญมากกว่า ๔๐ ปี ในรัชกาลนั้นยึด “ประโยชน์” และ “สุข” ของประชาชนชาวไทยเป็นเป้าหมาย และการดำเนินการในโครงการทุกโครงการเป็นไปเพื่อการนั้น โดยที่ประชาชนเป็นผู้ได้ประโยชน์แท้จริงทุกโครงการตลอดมา หากจะเปรียบเทียบพระปฐมบรมราชโองการกับนโยบายที่รัฐบาลแถลงกับประชาชนและรัฐสภา ก็จะได้เห็นว่า พระปฐมบรมราชโองการที่ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรมเพื่อประโยชน์สุขของมหาชนชาวสยาม” นั้น เป็นนโยบายที่สั้นที่สุดในโลกคือมีเพียงประโยคเดียว แต่การดำเนินการตามนโยบายนั้นกลับยาวนาน ต่อเนื่อง และจริงจังที่สุดในโลกอีกเช่นกัน

ด้วยเหตุนี้จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า เมื่อประเพณีการปกครองไทยที่เชื่อมโยงการปฏิบัติเป็นเวลาช้านาน (actio) ของพระมหากษัตริย์ กับความรู้สึกรว่าสถาบันนี้จำเป็นอย่างยิ่งขาดเสียมิได้สำหรับสังคมไทย อันเป็นความรู้สึกของประชาชนทั้งประเทศ จึงเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประเพณีที่มีความถาวร ไม่มีใครแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือล้มล้างได้นอกจากพระมหากษัตริย์และประชาชนทั้งชาติ

ส่วนที่ ๒

รัฐธรรมนูญหลายลักษณะอักษร : ในหลวงศูนย์รวมของชาติ

เมื่อพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะในหลวงรัชกาลปัจจุบันและพระราชวงศ์เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับประชาชนทั้งประเทศอย่างแยกไม่ออก เพราะการ “สังสม” ของประเพณีในสังคมวัฒนธรรมไทยที่นานมา ผู้บัญญัติรัฐธรรมนูญหลายลักษณะอักษรก็มีฐานะเพียงผู้นำเอาประเพณีที่พระมหากษัตริย์และประชาชนมีต่อกันมาบัญญัติรองรับไว้บางส่วนเท่านั้น แต่อีกหลายส่วนก็ยังคงเป็นประเพณีที่ไม่ได้บัญญัติไว้ จึงขอแยกพิจารณาเป็น ๒ ประเด็น คือ การบัญญัติรองรับพระราชสถานะและพระราชอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญกับพระราชอำนาจตามประเพณีในสังคมวัฒนธรรมไทย

๑. การบัญญัติรองรับพระราชสถานะและพระราชอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญ

ด้วยทางปฏิบัติของพระมหากษัตริย์ที่มีต่อประชาชนมาตลอดเวลาอันยาวนาน ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเพียงนำประเพณีบางส่วนมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และเนื่องจากข้อจำกัดเรื่องเนื้อที่ของบทความ ข้าพเจ้าใคร่ขอสรุปหลักสำคัญของพัฒนาการในการบัญญัติรัฐธรรมนูญไทยในส่วนพระมหากษัตริย์ให้เห็นภาพรวม ดังนี้

๑.๑ พระมหากษัตริย์คือศูนย์รวมของชาติทางกฎหมาย

บทบัญญัติที่สำคัญที่สุดที่มีผู้พูดถึงน้อยคือบทบัญญัติที่ว่า

“อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรานี้ถูกบัญญัติมาตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ เรื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ (มาตรา ๓) แสดงให้เห็นเอกลักษณ์ประชาธิปไตยไทยว่า **อำนาจอธิปไตยนั้นอยู่ที่พระมหากษัตริย์และประชาชน** อันต่างจากรัฐธรรมนูญของชาติอื่นที่ถือว่าประชาชนเท่านั้นที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แม้ในมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญปัจจุบันจะใช้คำว่า “เป็นของ” แทนคำว่า “มาจาก” แต่หลักการพื้นฐานที่ว่า อำนาจสูงสุดนั้นอยู่ที่พระมหากษัตริย์และประชาชนยังไม่เปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

เหตุที่รัฐธรรมนูญไทยบัญญัติเช่นนี้ก็เนื่องมาจากสองเหตุผลหลัก คือ เหตุทางประเพณีในสังคมวัฒนธรรมไทยอันเกิดจากการ “สังสม” ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพระมหากษัตริย์กับประชาชนดังกล่าวแล้วในส่วนที่ ๑ เป็นประการแรก

และประการที่สอง ในทางกฎหมายเองก็ต้องสืบสาวย้อนไปจนถึงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ก็จะเห็นได้ว่า ก่อนวันนั้น อำนาจอธิปไตยอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ ครั้นเมื่อคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครองพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงอำนาจอธิปไตยอยู่ ก็สละพระราชอำนาจนั้นให้ประชาชนทั้งประเทศ ด้วยการพระราชทานรัฐธรรมนูญ แล้วลดยุทธศาสตร์ขององค์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ แต่ยังคงใช้อำนาจนั้นแทนปวงชน ซึ่งในทางกฎหมายต้องถือว่าทั้งพระมหากษัตริย์และประชาชนต่างเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกัน

ด้วยเหตุนี้ ในทางกฎหมายนั้น เมื่อมีการรัฐประหารเลิกรัฐธรรมนูญต้องถือว่าอำนาจอธิปไตยที่เคยพระราชทานให้ประชาชนนั้น กลับคืนมายังพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นเจ้าของเดิมมาก่อน ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕

ดังนั้น ผลสำคัญประการแรกทางกฎหมายระหว่างประเทศก็คือ รัฐบาลนานาชาติไม่ต้องรับรองรัฐบาลไทยใหม่ เพราะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นเรื่องระดับภายใน แต่ในระดับสูงสุด คือสถาบันพระมหากษัตริย์ยังดำรงอยู่ และทรงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่กลับคืนมาเป็นของพระองค์ท่านด้วย ส่วนคณะรัฐประหารนั้นไม่ใช่เจ้าของอำนาจอธิปไตยเลย แต่มีอำนาจปกครองบ้านเมืองในเวลานั้นตามความเป็นจริงเท่านั้น

หากจะกล่าวง่าย ๆ ก็คือ อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจทางกฎหมายอยู่ที่พระมหากษัตริย์ แต่อำนาจในความเป็นจริงอยู่ที่คณะรัฐประหาร ผลประการที่สองก็คือ เมื่อคณะรัฐประหารประสงค์จะจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ เมื่อจัดทำเสร็จแล้ว ก็ต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อขอให้ทรงลงพระปรมาภิไธย เพื่อให้รัฐธรรมนูญนี้มีผลเป็นกฎหมาย เมื่อลงพระปรมาภิไธยก็เท่ากับพระมหากษัตริย์สละอำนาจอธิปไตยกลับคืนมาที่ประชาชนอีก

กล่าวโดยสรุปก็คือ อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายนั้น ถ้าไม่อยู่ที่พระมหากษัตริย์ก็อยู่ที่ประชาชนเท่านั้น

เมื่อเป็นเช่นนี้เราจึงไม่ต้องสงสัยเลยว่าในการใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายนั้น แม้กฎหมายจะผ่านสภามาแล้วก็ต้องให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยจึงจะเป็น “พระราชบัญญัติ” และพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจยับยั้งที่จะไม่ลงพระปรมาภิไธยในกฎหมายได้

ในการใช้อำนาจบริหารก็ต้องให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีประกอบเป็น “รัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” แม้ผู้นำฝ่ายค้าน

ก็ทรงแต่งตั้ง ข้าราชการระดับสูงทั้งหมดก็ต้องทรงแต่งตั้ง ฯลฯ ในการใช้อำนาจตัดสินใจ
คดีเอง ศาลก็ตัดสินในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

โดยนัยนี้ พระมหากษัตริย์จึงทรงเป็นศูนย์รวมแห่งชาติ ทรงมีและทรงใช้อำนาจ
อธิปไตยแทนปวงชนในทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรง
รับผิดชอบทางการเมืองในการใช้พระราชอำนาจเลย เพราะรัฐมนตรีผู้ลงนามรับสนอง
พระบรมราชโองการเองเป็นผู้เสนอและลงนามรับสนองเรื่องนั้น จึงต้องรับผิดชอบใน
สิ่งที่ตนเสนอและลงนามรับสนองนั้น

๑.๒ ในท่ามกลางความไม่มั่นคงของสถาบันทางรัฐธรรมนูญอื่น สถาบัน พระมหากษัตริย์กลับเป็นสถาบันที่มั่นคงที่สุดในรัฐธรรมนูญ

การที่ประเทศไทยเปลี่ยนรัฐธรรมนูญมาแล้วถึง ๑๕ ฉบับนั้น เนื่องจากสถาบัน
การเมืองในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีหามีความมั่นคงไม่ แม้
ปัจจุบันนี้สถาบันตุลาการเองก็เริ่มถูกการเมืองเข้ายุ่งเกี่ยวจนสิ้นคลอนไปตั้งแต่เหตุการณ์
ที่ผ่านมา

มีอยู่เพียงสถาบันเดียวเท่านั้นที่ไม่ถูกกระทบกระเทือนเลย และกลับเป็นสถาบัน
ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติขยายการ รองรับพระราชสถานะและพระราชอำนาจขึ้น
เรื่อยๆ อันสะท้อนให้เห็นความรู้สึกรักของประชาชนทั้งหมดอันเป็นกฎหมายจารีต
ประเพณีว่า เขาต้องการให้ความสำคัญสูงสุดและเพิ่มบทบาทและพระราชอำนาจขึ้น

ดังจะเห็นได้จากการที่ เดิมรัฐธรรมนูญให้การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย
มณฑลเถียรบาลกระทำโดยวิธีการอย่างเดียวกับรัฐธรรมนูญ คือ ให้คณะรัฐมนตรีหรือ ส.ส.
เสนอแก้ไขได้ แต่ต้องใช้วิธีการออกเสียงเป็นเสียงข้างมากเป็นพิเศษ

แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๒ ถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์
ทรงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายมณฑลเถียรบาลได้ด้วยพระองค์เอง อันเป็นการรองรับหลักที่ว่า ทรง
เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกับประชาชน ดังนั้น กฎมณฑลเถียรบาลซึ่งยังคงมีฐานะ
ทางกฎหมายเท่ารัฐธรรมนูญอยู่ดังเดิม จะแก้ไขได้ก็แต่โดยพระมหากษัตริย์ผู้ทรงใช้
อำนาจอธิปไตยเท่านั้น เท่ากับเป็นการถวายพระเกียรติยศและพระราชอำนาจให้
เพิ่มพูนขึ้นตามประเพณีที่คนส่วนใหญ่ยอมรับมาตลอด

๒. พระราชอำนาจตามประเพณีการปกครองแผ่นดินที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าพระราชสถานะและพระราชอำนาจที่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นเพียงเครื่องสะท้อนประเพณีบางส่วน

ดังนั้นพระราชอำนาจอีกหลายประการอยู่ในจารีตประเพณีที่คนส่วนใหญ่ยอมรับ แต่ไม่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เราจึงต้องถือว่าเป็นประเพณี เหล่านี้มีผลบังคับได้ทางกฎหมายเช่นกัน คือ เป็นกฎหมายจารีตประเพณี ตัวอย่างที่เห็นได้ในเรื่องนี้มีหลายประการ คือ

๒.๑ พระราชอำนาจในภาวะวิกฤต

ไม่มีมาตราใดในรัฐธรรมนูญบัญญัติพระราชอำนาจนี้ไว้โดยตรงแต่เป็นประเพณีการปกครองที่ประชาชนทุกคนคาดหวัง ยอมรับและเรียกร้อง กล่าวคือ เมื่อเกิดวิกฤตร้ายแรงทางรัฐธรรมนูญและการเมืองถึงขั้นเผชิญหน้ากันในบ้านเมือง ไม่ว่าจะเมื่อ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ กิติ ๑๗-๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๕ กิติ ทุกฝ่ายต่างประสงค์จะขอให้ทรงเป็นหลักชัยให้เกิดการระงับเหตุร้ายรุนแรงลง และเมื่อเกิดเหตุเช่นนั้นขึ้น ก็ทรงเข้ามาระงับเหตุร้อน ให้กลับสงบเย็นลงได้อย่างอัศจรรย์ โดยได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เผชิญหน้ากัน

ข้าพเจ้าจำได้ว่า เมื่อเกิดเหตุการณ์เดือนพฤษภาคมนั้น ข้าพเจ้าอยู่ต่างประเทศ เพื่อนชาวต่างประเทศบอกข้าพเจ้าว่า เมืองไทยของข้าพเจ้าจะต้องเกิดสงครามกลางเมืองยืดเยื้อ คนจะบาดเจ็บล้มตายเหมือนที่อื่น

แต่ข้าพเจ้ายืนยันกับเขาว่าไม่มีทางเป็นเช่นนั้นเพราะเรามี “ในหลวง”

เขาไม่เข้าใจ และไม่เชื่อว่าคนๆเดียวที่เป็นประมุขจะทำได้จนเมื่อเขาเห็นโทรทัศน์ถ่ายทอดภาพที่พระเจ้าอยู่หัวประทับพระราชอาสน์ โดยมีนายกรัฐมนตรีและผู้นำการชุมนุมนั่งอยู่แทบพระบาทฟังพระบรมราโชวาทให้ยุติการเผชิญหน้ากัน บางคนถึงกับอุทานว่า “เป็นไปได้อย่างไร?”

หนังสือพิมพ์ในฝรั่งเศสเองก็พาดหัวว่า “ในหลวงอบรมนายกรัฐมนตรีนครและผู้นำประท้วง เหมือนครูบรณนักรเรียน” เป็นเหตุให้กรุงเทพฯที่กำลังจลาจลถูกเป็นไฟสงบได้ภายในเวลาคืนเดียว!

เหตุการณ์ครั้งนั้น ทำให้ชาวต่างชาติเข้าใจดีขึ้นมากกว่า ตามประเพณีไทย
นั้น พระมหากษัตริย์ไทยเป็นยิ่งกว่าพระมหากษัตริย์ที่เขารู้จักในบ้านเมืองของ
เขา

และข้าพเจ้าเชื่อว่า ไม่มีประมุขของรัฐคนใดในรูปแบบใดก็ตามที่จะทำได้อย่างที่
ในหลวงทรงทำ

ด้วยเหตุนี้ นักกฎหมายมหาชนส่วนใหญ่จึงเห็นว่า พระราชอำนาจที่
รัฐธรรมนูญรับรองรับอยู่นั้นจะตีความเหมือนพระราชอำนาจของกษัตริย์ยุโรป
หรือชาติอื่นไม่ได้ แต่ต้องตีความตามประเพณีการปกครองของไทย ในความ
รู้สึกของประชาชนส่วนใหญ่

เมื่อเป็นเช่นนั้น พระราชอำนาจบางประการที่กษัตริย์ในประเทศอื่นมีแต่เพียง
รูปแบบ แต่จะทรงใช้ตามอำเภอพระทัยไม่ได้ เช่น พระราชอำนาจยุบสภา หรือ
ถอดถอนนายกรัฐมนตรีนั้น เมื่อพิเคราะห์ตามประเพณีการปกครองประเทศไทยแล้ว
ต้องถือว่า เพื่อระงับวิกฤต พระมหากษัตริย์ไทยอาจทรงยุบสภาได้เอง ดังที่เรียก
กันว่า forced dissolution แม้จะโปรดเกล้าฯ ให้นายกรัฐมนตรีพ้นตำแหน่งเพื่อ
ระงับวิกฤตก็ทรงทำได้ เพราะตามรัฐธรรมนูญทรงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกับ
ประชาชน พระราชอำนาจยุบสภาและโปรดเกล้าฯ ให้นายกรัฐมนตรีพ้นตำแหน่ง หรือ
แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีก็เป็นพระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญถวายไว้ประการหนึ่ง

และที่สำคัญที่สุดก็คือ ประชาชนทุกคนยอมรับพระบรมราชวินิจฉัยว่า เป็นสิ่งที่
เหนือความเป็นฝักเป็นฝ่ายทางการเมือง เพื่อปลดปล่อยวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นหรือเกิด
ขึ้นแล้ว

๒.๒ พระราชอำนาจพิจารณาฎีกา

การถวายฎีกาโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงบำบัดทุกข์ให้ประชาชนนั้น
เป็นประเพณีมีตั้งแต่สุโขทัยกว่า ๘๐๐ ปีแล้ว แม้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรไม่ได้
บัญญัติไว้ก็ต้องถือเป็นรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีที่ทรงรับฎีกา จะทรงบำบัดทุกข์ให้
ราษฎร โดยปกติจะโปรดเกล้าฯ ให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆ ดำเนินการตาม
หน้าที่ก่อน แต่ถ้ายังไม่ดำเนินหรือดำเนินการไม่ดี ราษฎรถวายฎีกาใหม่ ก็ทรงมี
พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีที่อาจมีพระบรมราชวินิจฉัยสั่งการให้
ส่วนราชการดำเนินการได้ และส่วนราชการต้องเคารพและปฏิบัติตาม พระบรมราช

วินิจฉัยนี้มีผลในกฎหมาย เพราะทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนในพระบรมราชวินิจฉัยที่สูงกว่าขององค์กรใดๆ ในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือศาล กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือทรงเป็น Supreme Ombudsman นั้นเอง

ด้วยเหตุนี้ พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ ฎบายไว้ จึงครอบคลุมทั้งการอภัยโทษตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายอื่นๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการ ดังที่เคยพระราชทานอภัยโทษให้ผู้พิพากษา ๑๓ นายที่ถูกลงโทษมาแล้วในคราวเหตุการณ์วิกฤตตุลาการ

๒.๓ พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย

ในประเทศตะวันตกถือว่า แม้กษัตริย์จะมีพระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย แต่ก็มีจารีตประเพณีว่า พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงยับยั้งดังที่ปรากฏในอังกฤษว่า ตั้งแต่ปี ๑๘๐๗ ที่พระราชินีแอนน์ทรงยับยั้งกฎหมายเป็นครั้งสุดท้ายแล้ว ไม่ปรากฏว่ากษัตริย์อังกฤษเคยยับยั้งร่างกฎหมายอีกเลย

แต่ในประเทศไทย ประเพณีการปกครองที่ประชาชนไทยยอมรับต่างจากของอังกฤษโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ต้องถือในทางตรงกันข้ามกับของอังกฤษว่า หากพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายหรือมีพระราชดำริให้แก้กฎหมายองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งดำเนินการตามพระราชวินิจฉัยนั้น โดยปกติจะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจนี้ แต่เมื่อทรงใช้องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นต้นมาก็ปฏิบัติตาม

ดังจะเห็นได้จาก พระราชกระแสที่มีพระบรมราชวินิจฉัยรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ ว่า การให้ประธานองคมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการตั้งพระมหากษัตริย์มาเกี่ยวกับการเมืองนั้น สถานิติบัญญัติแห่งชาติจึงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๑๘ ตามพระราชกระแสซึ่งยังไม่เคยมีปรากฏการณ์เช่นนี้ในประเทศอื่น แม้เมื่อเร็ว ๆ นี้กฎหมายหมิ่นประมาทที่ผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติไปแล้ว และถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักว่า จำกัดดุลพินิจศาล และไม่สอดคล้องกับเสรีภาพของสื่อมวลชน ก็ไม่ปรากฏว่ามีกรลงพระปรมาภิไธย และไม่ปรากฏว่าเมื่อเกิน ๙๐ วันไปแล้ว มีการหยิบยกขึ้นโดยรัฐสภาเพื่อลงมติยืนยันแต่อย่างใด

อันที่จริงประเพณีการปกครองเช่นนี้ยังมีอีกมาก แต่ข้าพเจ้าขอยกมากล่าวเป็นตัวอย่างพอสังเขปเพียงเท่านี้ เพื่อสะท้อนให้เห็นว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยทรง

เป็นประชาธิปไตยในเนื้อหาในจิตวิญญาณที่แปรมาเป็นประเพณีในสังคมวัฒนธรรมไทย เป็นเหตุให้การบัญญัติรัฐธรรมนูญในรูปแบบเป็นเพียงเครื่องสะท้อนประเพณีนี้บางส่วนเท่านั้น

ใครก็ตามที่อยากเป็นองค์กรของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริงทั้งในรูปแบบ (form) และเนื้อหา (substance) พึงดำเนินรอยตามเบื้องยุคลบาทเถิด และถ้าทำได้อย่างนั้นแม้ประเทศไทยจะไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเราก็จะมีรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีที่มั่นคงถาวร และแก้ไขยากกว่ารัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเสียอีก เพราะรัฐธรรมนูญที่ว่านี้อยู่ในหัวใจ ในความรู้สึก ในความผูกพันของคนทั้งชาติ ไม่ใช่คนกลุ่มที่มีอำนาจแต่กลุ่มเดียว

หน้าว่าง

บทที่ ๒

สถาบันพระปกเกล้า

ประวัติความเป็นมา

ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มาตั้งแต่ปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี อำนาจตุลาการทางศาล และอำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา

รัฐสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ มีสมาชิกรัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ดำเนินการภายใต้ขอบเขตและวิธีการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ซึ่งในปัจจุบันมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติในราชการเทียบเท่าระดับกรมอยู่ ๒ หน่วยงาน คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหน้าที่สนับสนุนภารกิจหลักด้านธุรการ วิชาการ และส่งเสริมการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ผลการดำเนินงานด้านเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยที่ผ่านมาอยู่ในระดับที่ต้องพัฒนาอีกมาก เนื่องจากหน่วยงานทั้งสองยังไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดความรู้ความเข้าใจทางการเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตยในหมู่สมาชิกพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่พรรคการเมือง เจ้าหน้าที่องค์กรเอกชน ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ บริษัทเอกชน นักเรียนและนักศึกษาทั่วไป ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาประชาธิปไตย

จากสาเหตุข้างต้นสมาชิกรัฐสภาจำนวนหนึ่งจึงได้เริ่มศึกษารายละเอียดของกรดำเนินงานดังกล่าวนี้ และพบว่าการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยยังไม่ได้กระจายไปสู่กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ เพราะงานด้านนี้มักเป็นเพียงโครงการย่อยที่จัดแบ่งไว้ในงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สมาชิกรัฐสภาคณะนี้จึงเห็นเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อรับผิดชอบการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยโดยเฉพาะ อีกทั้งเป็นการแบ่งเบาภารกิจหลักของสำนักงาน คือ งานบริหารทั่วไป การประชุม การพิมพ์ ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้บุคลากรและงบประมาณจำนวนมากได้อย่างเต็มที่ และยังแยกเอางานด้านวิชาการกับการพัฒนาประชาธิปไตยออกจากกันอย่างชัดเจน

ดังนั้น ในวโรกาสครบรอบ ๑๐๐ ปี วันพระราชสมภพ พระบาทสมเด็จพระ

ปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้พระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ประชาชนชาวไทยได้เวียนมาบรรจบเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๖ ศาสตราจารย์มารุต บุญนาค ประธานรัฐสภาในขณะนั้น จึงได้มีคำสั่งรัฐสภาที่ ๑๒/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๖ แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสถาบันพัฒนาประชาธิปไตยพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมี นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา รองประธานสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น เป็นประธานกรรมการพิจารณากำหนดรูปแบบและพิจารณาความเป็นไปได้ในการให้สถาบันนี้สามารถดำเนินกิจการได้ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อจัดทำโครงร่างงบประมาณแผนงานการจัดตั้ง และกำหนดชื่อสถาบัน และได้เดินทางไปดูกิจการศึกษาเผยแพร่ประชาธิปไตยที่ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน พร้อมทั้งได้จัดทำรายงานผลการศึกษาโครงการจัดตั้งสถาบันพระปกเกล้าเสนอ ศาสตราจารย์มารุต บุญนาค ประธานรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๗ และในวันเดียวกันได้มีคำสั่งรัฐสภาที่ ๕/๒๕๓๗ ตั้งคณะกรรมการพิจารณาจัดตั้งสถาบันพัฒนาประชาธิปไตยขึ้นในรัฐสภา และได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ให้เชิญพระนามของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมาเป็นชื่อของสถาบัน และให้ใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า “King Prajadhipok’s Institute” ต่อมา ศาสตราจารย์มารุต บุญนาค ประธานรัฐสภา โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ได้มีประกาศรัฐสภาเรื่องแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๕) เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๘ ให้จัดตั้งสถาบันพระปกเกล้าขึ้นเป็นส่วนราชการระดับกอง สังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดฝึกอบรม สัมมนา การจัดประชุมวิชาการเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติ การจัดทำเอกสารและสื่อการสอน ตลอดจนเทคโนโลยีด้านการฝึกอบรม งานเตรียมการปรับปรุงสถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานระดับกรมและปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย การดำเนินการของสถาบันให้อาศัยระเบียบการบริหารการศึกษาของสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นหลัก โดยมีคณะกรรมการ ๒ คณะ คือ คณะกรรมการสถาบันพระปกเกล้า และคณะกรรมการวิชาการสถาบันพระปกเกล้า เป็นผู้ดูแล

ในการดำเนินงานเพื่อยกฐานะสถาบันพระปกเกล้าจากหน่วยงานระดับกอง สังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีคำสั่งที่ ๑/๒๕๓๘ เรื่อง แต่งตั้งคณะ

อนุกรรมการเพื่อยกฐานะสถาบันพระปกเกล้าเป็นกรม ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๘ โดยมี นายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานคณะอนุกรรมการ

ต่อมา ในการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการสถาบันพระปกเกล้า และคณะกรรมการวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๑/๒๕๔๐ วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีมติให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ ไปศึกษาปรับปรุงโครงสร้างและกรอบอัตรากำลัง ตลอดจนภาระหน้าที่ ทิศทางของกิจกรรมที่จะมีขึ้นต่อไป และได้มีคำสั่งคณะกรรมการสถาบันพระปกเกล้า ที่ ๑/๒๕๔๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสถาบันพระปกเกล้าเพื่อพิจารณาจัดทำโครงสร้างและกรอบอัตรากำลังของสถาบันพระปกเกล้าใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่ที่กำหนดในระเบียบรัฐสภา ว่าด้วยการบริหารการศึกษาศาสนา สถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๓๘ และให้นำเสนอคณะกรรมการสถาบันพระปกเกล้าว่าเห็นสมควรดำเนินการปรับสถานการณ์และโครงสร้างสถาบันพระปกเกล้าให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลในการกำกับดูแลของรัฐสภา ซึ่งประธานคณะกรรมการสถาบันพระปกเกล้าเห็นชอบให้ดำเนินการ มีขั้นตอนดังนี้

๑. จัดการสัมมนาพิจารณาปรับโครงสร้างและสถานภาพของสถาบัน
๒. จัดทำโครงการปรับสถานภาพและโครงสร้างสถาบันพระปกเกล้า และเสนอต่อคณะกรรมการสถาบันพระปกเกล้าเพื่อพิจารณา
๓. ยกร่างพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า
๔. เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา

โดยเริ่มดำเนินการตามขั้นตอนข้างต้น ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์-กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๐

สำหรับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า นายวันมูหะมัดนอร์มะทา ประธานรัฐสภาได้มีคำสั่งรัฐสภาที่ ๔๐/๒๕๔๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า ลงวันที่ ๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมี นายโสภณ เพชรสว่าง รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่ ๑ เป็นประธานกรรมการซึ่ง คณะกรรมการได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า ตามหลักการที่สถาบันพระปกเกล้าให้ความเห็นชอบ

มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้าในวาระที่ ๑ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๕ (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๑๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีผู้เสนอถึง ๔ ฉบับ ที่ประชุมมีมติรับหลักการแห่งร่าง

พระราชบัญญัติทั้ง ๔ ฉบับ โดยถือเอาร่างฉบับที่เสนอโดยนายวิชัย ตันศิริ กับคณะ เป็นหลักในการพิจารณา และมีมติรับหลักการในวาระที่ ๓ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๗ (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๑๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๑

ต่อมาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา (สมัยสามัญทั่วไปครั้งที่ ๑๓/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๑) ในวาระที่ ๑ วุฒิสภามีมติเห็นชอบรับหลักการ และผ่านวาระที่ ๒ และ ๓ ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมีการแก้ไขเพียงเล็กน้อย และส่งร่างให้กับสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกครั้ง

และในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๖/๒๕๔๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เมื่อวันพุธที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ.... ตามที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมและนำขึ้นทูลเกล้าฯ ลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๕ ตอนที่ ๕๗ ลงวันที่ ๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นต้นไป

วัตถุประสงค์การจัดตั้ง

การจัดตั้งสถาบันพระปกเกล้า มีวัตถุประสงค์ดังนี้

๑. จัดและส่งเสริมการฝึกอบรมความรู้ทางด้านการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และกระบวนการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติ
๒. ดำเนินการและส่งเสริมการค้นคว้าและศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนางานด้านการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย
๓. เผยแพร่ข่าวสารความรู้ด้านการเมืองการปกครอง รวมทั้งการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย
๔. เป็นศูนย์วิชาการให้บริการค้นคว้าข้อมูลและให้คำปรึกษาด้านการเมืองการปกครอง

หน้าที่ความรับผิดชอบ

๑. ศึกษาและวิเคราะห์บทวิชาการต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างเป็นระบบ
๒. วิจัยและสนับสนุนการวิจัยเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย
๓. จัดฝึกอบรม การสัมมนา การจัดประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติ
๔. ประสานกับองค์กรในประเทศและต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตย
๕. จัดตั้งศูนย์ข้อมูลและบริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความรู้ ผลงานวิจัย และวิชาการศึกษา การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ผลการดำเนินงาน

ที่ผ่านมา สถาบันพระปกเกล้าได้เริ่มดำเนินการในฐานะหน่วยงานในระดับกองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างปีพุทธศักราช ๒๕๓๘-๒๕๔๑ สถาบันพระปกเกล้าได้จัดการฝึกอบรม สัมมนาและการบรรยายพิเศษที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภามากมาย เช่น โครงการศึกษาอบรมหลักสูตร “การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง” และมีผู้สำเร็จการศึกษาไปแล้ว ๒ รุ่น รวมทั้งสิ้น จำนวน ๑๒๗ คน

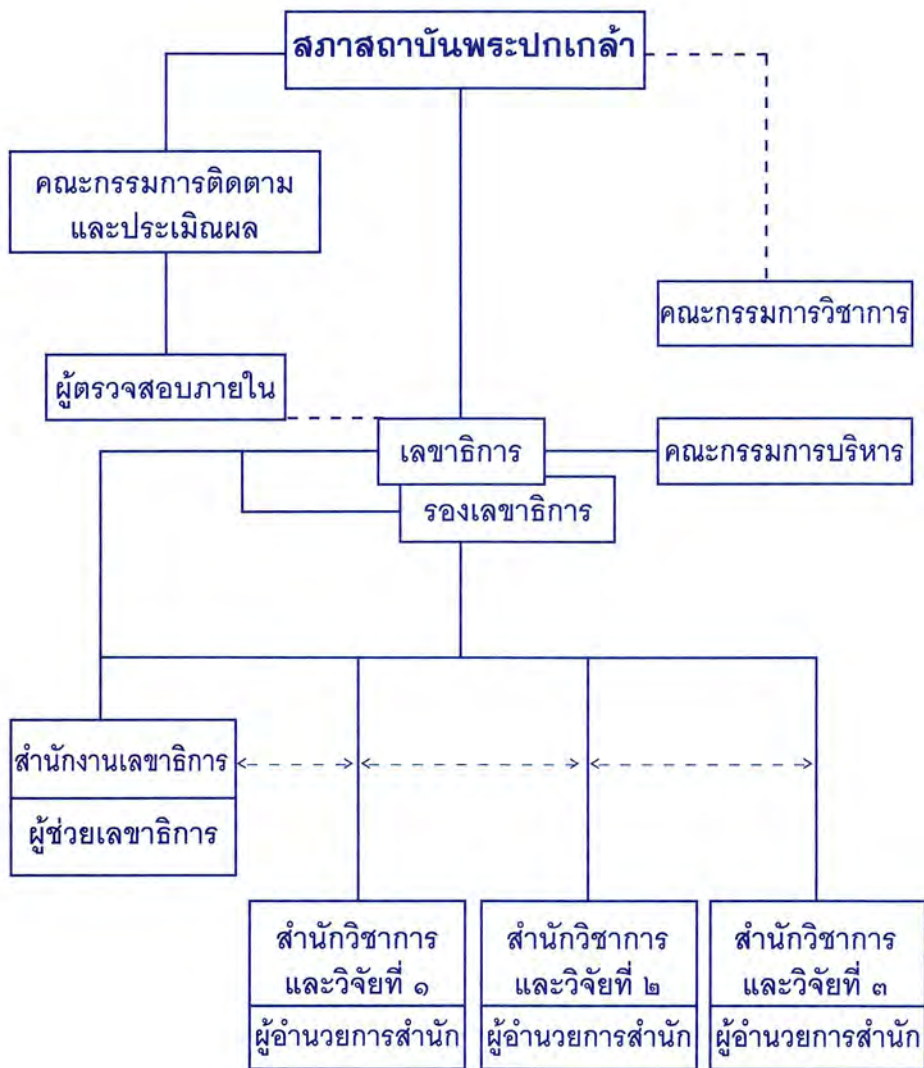
ปัจจุบันสถาบันพระปกเกล้าเป็นนิติบุคคลอยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๕๗ ลงวันที่ ๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๑ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นต้นไป

สถานที่ทำการ

ปัจจุบันสถาบันพระปกเกล้ามีที่ทำการตั้งอยู่ ณ เลขที่ ๓๔ อาคารธนาкарทหารไทย สาขาพญาไท ชั้นลอย ถนนพญาไท แขวงพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐

โทรศัพท์ ๒๔๕-๐๐๔๔-๕ โทรสาร ๒๔๕-๐๐๓๙

โครงสร้างการบริหารสถาบันพระปกเกล้า ปี ๒๕๕๒



หมายเหตุ

หมายถึง สายบังคับบัญชา

หมายถึง การประสานงาน

สภาสถาบันพระปกเกล้า

(ชุดปัจจุบัน เริ่มตั้งแต่ 5 กันยายน 2541)

- | | |
|--|-------------------------------|
| 1. ประธานรัฐสภา
(นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา) | ประธานสภาสถาบัน |
| 2. รองประธานรัฐสภา
(นายมีชัย ฤชุพันธุ์) | รองประธานสภาสถาบัน |
| 3. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
(พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) | กรรมการสภาสถาบัน |
| ๔. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
(นางศิริลักษณ์ บันบำรุงกิจ) | กรรมการสภาสถาบัน |
| ๕. เลขาธิการวุฒิสภา
(นายพินิต อารยะศิริ) | กรรมการสภาสถาบัน |
| ๖. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
(นายสวัสดิภาพ กันฑาธรรม) | กรรมการสภาสถาบัน |
| ๗. ประธานคณะกรรมการการสื่อสารสามัญสภาผู้แทนราษฎร
(นายพินิจ จันทร์สุนทร) | กรรมการสภาสถาบัน |
| ๘. ประธานคณะกรรมการการสื่อสารสามัญวุฒิสภา
(นายวิจิตร แจ่มใส) | กรรมการสภาสถาบัน |
| ๙. ประธานคณะกรรมการการสื่อสารสามัญวุฒิสภา
(นายวีระ ปิตรชาติ) | กรรมการสภาสถาบัน |
| ๑๐. นายเดโช สนวนานนท์ | กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ |
| ๑๑. รองศาสตราจารย์รณนิติ เศรษฐบุตร | กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ |
| ๑๒. ท่านผู้หญิงนิรมล สุวิสัยชัย | กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ |
| ๑๓. รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ ตูลยาทร | กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ |
| ๑๔. ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล | กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ |
| ๑๕. นายมานิจ สุขสมจิตร | กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ |
| ๑๖. ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน | กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ |
| ๑๗. พลเอก วิชิต บุญยะวัฒน์ | กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ |
| ๑๘. ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม | กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ |
| ๑๙. พลเอก ศรินทร์ ฐปเกล้า | กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ |
| ๒๐. ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ | กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ |
| ๒๑. เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า
(ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ) | กรรมการสภาสถาบันและเลขานุการ |

คณะกรรมการวิชาการ
สถาบันพระปกเกล้า

- | | |
|---|---------------------|
| ๑. นายอาษา เมฆสวรรค์ | กรรมการที่ปรึกษา |
| ๒. ศาสตราจารย์ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล | กรรมการที่ปรึกษา |
| ๓. ศาสตราจารย์สุจิต บุญบงการ | กรรมการที่ปรึกษา |
| ๔. เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า | กรรมการที่ปรึกษา |
| ๕. รองศาสตราจารย์นรรนิติ เศรษฐบุตร | ประธานกรรมการ |
| ๖. ศาสตราจารย์สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ | รองประธานกรรมการ |
| ๗. พลเอก บุญศักดิ์ กำแหงฤทธิ์รงค์ | กรรมการ |
| ๘. นายมนตรี ตันฑวิวัฒน์ | กรรมการ |
| ๙. รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ ตุลยาทร | กรรมการ |
| ๑๐. รองศาสตราจารย์พรณทิพย์ ศิริวรรณบุศย์ | กรรมการ |
| ๑๑. รองศาสตราจารย์เอนก เหล่าธรรมทัศน์ | กรรมการ |
| ๑๒. รองศาสตราจารย์สุรัชย์ ศิริไกร | กรรมการ |
| ๑๓. รองศาสตราจารย์ปธาน สุวรรณมงคล | กรรมการ |
| ๑๔. รองศาสตราจารย์นิยม รัฐอมฤต | กรรมการ |
| ๑๕. รองศาสตราจารย์ประณต นันทิยะกุล | กรรมการ |
| ๑๖. รองศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ | กรรมการ |
| ๑๗. ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรชัย พัทธินทร์ตะนกุล | กรรมการ |
| ๑๘. รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า | กรรมการ |
| ๑๙. นายอุเว ไชลิ่งเงอร์ | กรรมการ |
| ๒๐. นายบุญเรือง นูรภักดิ์ | กรรมการ |
| ๒๑. นางเบญจมาศ วิวัฒน์ชาญกิจ | กรรมการและเลขานุการ |
| ๒๒. นางสาววัชรภรณ์ จ้อยลำเพ็ญ | ผู้ช่วยเลขานุการ |

คณะกรรมการติดตามและประเมินผล

สถาบันพระปกเกล้า

- | | |
|--|---------------|
| ๑. ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน | ประธานกรรมการ |
| ๒. ศาสตราจารย์ คุณหญิงนางเยาว์ ชัยเสรี | กรรมการ |
| ๓. ศาสตราจารย์ ดร.สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ | กรรมการ |
| ๔. ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ | กรรมการ |

คณะกรรมการบริหาร

สถาบันพระปกเกล้า

- | | |
|--|------------------|
| ๑. เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า
(ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ) | ประธานกรรมการ |
| ๒. รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ) | รองประธานกรรมการ |
| ๓. ผู้อำนวยการหลักสูตร “การเมืองการปกครองในระบอบ
ประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง” ของสถาบันพระปกเกล้า
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์) | |
| ๔. ดร.ชิงชัย หาญเจนลักษณ์ | กรรมการ |
| ๕. นายไพฑูลย์ วัฒนศิริธรรม | กรรมการ |
| ๖. นางสาวกัญจนา ศิลปอาชา | กรรมการ |
| ๗. นายนพดล บัณฑะ | กรรมการ |
| ๘. นายจำมุดีน อูมา | กรรมการ |

๒
หน้าวาง

บทที่ ๓

เฉลิมพระเกียรติ ๗๒ พรรษามหาราชา

เนื่องในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระชนมายุครบ ๗๒ พรรษา สถาบันพระปกเกล้าจึงได้ดำเนินการจัดทำโครงการจัดทำสารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติแก่พระองค์ท่านโดยจัดทำเป็นสารานุกรม เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องรัฐธรรมนูญแก่ประชาชนให้เข้าใจง่ายยิ่งขึ้นทั้งนี้จะได้จัดพิมพ์นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และเผยแพร่ให้แก่ประชาชนทั่วไป สถาบันการศึกษา หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจต่อไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

โครงการจัดทำสารานุกรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

หลักการและเหตุผล

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่ความเป็นสูงสุดดังกล่าวนี้ทำให้บางครั้งสูงสุดเกินกว่าที่ประชาชนโดยทั่วไปจะได้รับรู้ถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยกย่องโดยตลอด จนทำให้เรียกรัฐธรรมนูญนี้ว่า “ธรรมนูญแห่งสิทธิเสรีภาพ” ของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

ดังนั้น เพื่อเป็นการสานต่อ “ธรรมนูญแห่งสิทธิเสรีภาพ” ให้ประชาชนทุกผู้ทุกคน ได้มีความรู้เข้าใจเรื่องรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งตระหนักในสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ตามที่เป็นบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง สถาบันพระปกเกล้าจึงเห็นควรจัดทำสารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ขึ้นเผยแพร่เป็นการทั่วไป

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อจัดทำคำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ในลักษณะสารานุกรม
๒. เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องรัฐธรรมนูญแก่ประชาชน

วิธีการดำเนินการ

๑. กำหนดคำที่จะเขียนสารานุกรม จำนวน ๔๔ คำ ซึ่งครอบคลุมเนื้อหารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้ง ๓๓๖ มาตรา ดังนี้
 ๑. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ
 ๒. พระมหากษัตริย์
 ๓. หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพ หน้าที่ของชนชาวไทย
 ๔. ความเสมอภาค
 ๕. สิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย และสิทธิเสรีภาพในคดีอาญา
 ๖. สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ทางเศรษฐกิจ
 ๗. สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ทางสังคม
 ๘. สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ทางการเมือง
 ๙. ส่วนรวมของพลเมืองทางการเมือง
 ๑๐. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
 ๑๑. รัฐสภา
 ๑๒. สภาผู้แทนราษฎร
 ๑๓. วุฒิสภา
 ๑๔. กระบวนการตรากฎหมาย
 ๑๕. หลักการใหม่ในกระบวนการนิติบัญญัติ
 ๑๖. ประเภทและศักดิ์กฎหมายในรัฐธรรมนูญ
 ๑๗. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
 ๑๘. ระบบเลือกตั้ง
 ๑๙. คณะกรรมการการเลือกตั้ง
 ๒๐. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
 ๒๑. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
 ๒๒. การควบคุมตรวจสอบรัฐบาลโดยรัฐสภา
 ๒๓. การอภิปรายไม่ไว้วางใจ
 ๒๔. การยุบสภา
 ๒๕. การควบคุมตรวจสอบรัฐสภา
 ๒๖. คณะกรรมาธิการ
 ๒๗. เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

๒๘. คณะรัฐมนตรี
 ๒๙. ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา
 ๓๐. การออกเสียงประชามติ
 ๓๑. การปฏิรูปราชการตามรัฐธรรมนูญ
 ๓๒. ศาลรัฐธรรมนูญและความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ
 ๓๓. ศาลยุติธรรม
 ๓๔. ศาลปกครอง
 ๓๕. การควบคุมตรวจสอบศาล
 ๓๖. การปกครองส่วนท้องถิ่น
 ๓๗. การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
 ๓๘. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
 ๓๙. การถอดถอนจากตำแหน่ง
 ๔๐. การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง
 ๔๑. การตรวจเงินแผ่นดิน
 ๔๒. การจัดทำและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
 ๔๓. พรรคการเมือง
 ๔๔. สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ
๒. ติดต่อผู้เชี่ยวชาญที่จะรับผิดชอบในการเขียนสารานุกรมแต่ละคำทั้ง ๔๔ คำ
 ๓. สถาบันฯ จัดทำรูปแบบการเขียนสารานุกรม แล้วเชิญผู้รับผิดชอบร่วมประชุม กำหนดแนวทางการเขียนสารานุกรม
 ๔. สถาบันฯ ติดต่อสำนักพิมพ์เพื่อตกลงให้สำนักพิมพ์รับผิดชอบในการจัดพิมพ์ และจัดจำหน่าย โดยทางสถาบันไม่ต้องลงทุนในการจัดพิมพ์

ระยะเวลาการดำเนินงาน

๖ เดือน

ผู้รับผิดชอบโครงการ

สถาบันพระปกเกล้า

งบประมาณ

งบประมาณของสถาบันพระปกเกล้า

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

เผยแพร่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ แก่ประชาชนทั่วไป

๗๒ พรรษา มหาราชา

อินทรวีเชียรฉันท์ ๑๑

ห้าธันวาคมสพร้อม
องค์ภูมิพลไท้
ร้อยเรียงหทัยราษฎร์
ร้อยใจประดิษฐ์กานท์
ทวยราษฎร์มนัสสิ้น
เยี่ยมเยียนประชากร
เหล่าข้าา่สถาบัน
ฉัตรแก้ว ณ จักรี
เจ็ดสิบสองพรรษา
ปกเกล้าประเทศดง

ศิระน้อมพระจอมไทย
ธ เฉลิมพระชนมมาน
พจนารถประสิทธิ์สถาน
ดุจขับถวายพร
ฤดีชื่นเพราะภูธร
ทูลถื่นก็ยินดี
พระปกเกล้านำชีวี
รัชกาล ๑ ยืนยง
รวิวัน ๑ ธำรง
ทิมราชย์นิรันดรเทอดบุญฯ

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อมขอเดชะ
สถาบันพระปกเกล้า
หทัยรัตน์ ทับพร
ผู้ประพันธ์



สถาบันพระปกเกล้า

อาคารธนาคารทหารไทย ชั้นดอย 34 ถนนพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400
โทรศัพท์ 245-0037, 245-0045, 245-0024 โทรสาร 245-0028, 254-0039

E-mail: kpi@parliament.go.th

<http://www.parliament.go.th/kpi/>