สิทธิของพระบรมวงศานุวงศ์ในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง: ศึกษากรณีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562*

The Right of the Royal Family Members to Hold Political Office according to Thai Constitutional Court Ruling No. 3/2562 (2019)

อนุชา อชิรเสนา

Anucha Achirasena

นักศึกษาปริญญาเอก
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200
Ph.D. candidate
Faculty of Law Thammasat University
2 Phrachan Road, Phra Borom Maha Ratchawang, Phra Nakhon, Bangkok 10200
Corresponding author e-mail: achirasena_anucha@hotmail.com
(Received: November 27, 2021; Revised: January 31, 2022; Accepted: March 15, 2022)

บทคัดย่อ

เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2562 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคไทยรักษาชาติ สืบเนื่องจากกรณีที่พรรคไทยรักษาชาติเสนอชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยศาลได้นำประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้ในการวินิจฉัยคดี จากการศึกษาพบว่าคำวินิจฉัยนี้มีปัญหาในแง่นิติวิธี 2 ประการ คือ การนำประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้ ทั้งที่ยังมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบังคับแก่กรณีได้ และการไม่พิสูจน์องค์ประกอบของประเพณี

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของดุษฎีนิพนธ์ในหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ยิ่งไปกว่านั้น คำวินิจฉัยนี้ยังมีนัยว่า พระบรมวงศานุวงศ์ทั้งที่ยังดำรงพระอิสริยยศอยู่หรือแม้ลาออกจากฐานันดรศักดิ์แล้ว แต่หากมีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ย่อมไม่สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ซึ่งส่งผลให้หลักเกณฑ์ว่าด้วยสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของพระบรมวงศานุวงศ์ในระบบรัฐธรรมนูญไทยผันแปรไป และเกิดความคลุมเครือขึ้นว่าบุคคลใดบ้างที่อยู่ในข่ายไม่อาจดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยนัยของคำวินิจฉัยนี้ บทความนี้มุ่งวิเคราะห์ปัญหาในแง่นิติวิธีตลอดจนผลกระทบของคำวินิจฉัยดังกล่าว พร้อมทั้งเสนอให้มีการพิจารณาบัญญัติหลักเกณฑ์ว่าด้วยสิทธิของพระบรมวงศานุวงศ์ในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน

คำสำคัญ: พระมหากษัตริย์, พระบรมวงศานุวงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญ

Abstract

The Constitutional Court of Thailand delivered a verdict on March 7, 2019 ordering the dissolution of the Thai Raksa Chart Party for nominating Princess Ubol Ratana as its prime ministerial candidate, citing customary law. However, this decision contained two problems in legal method: prioritizing customary law over constitutional provisions; and failure to prove elements of customary law. In addition, this ruling also implied that Royal Family members closely related to King, even those who had renounced their royal titles, could no longer hold political office. This decision changed the rule regarding the right of the Royal Family to hold political office in the Thai constitutional system and rendered ambiguous the degree of closeness to the King which blocked access to political office under this ruling. This article analysed related issues in the court's legal method and the effects of the court decision. The Findings suggest that rules about rights of the Royal Family to hold political office should be clearly stated in the Constitution.

Keywords: Monarchy, Royal family, Constitutional Court

1. บทนำ

ศาลรัฐธรรมนูญไทยได้มีคำวินิจฉัยที่ 3/2562 เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2562 กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเพื่อมีคำสั่งยุบพรรคไทยรักษาชาติ สืบเนื่องจากพรรคไทยรักษาชาติแจ้งรายชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นบุคคลที่พรรคมีมติเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี[1] ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันเป็นเหตุตามกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้[2] จึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำของพรรคไทยรักษาชาติเป็นการนำสมาชิกชั้นสูงในพระบรมราชวงศ์มาเป็นฝักฝ่ายทางการเมือง ทั้งยังเป็นการกระทำที่วิญญูชนทั่วไปย่อมรู้สึกได้ว่าสามารถทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ถูกนำไปใช้เพื่อความได้เปรียบทางการเมืองและมุ่งหวังผลประโยชน์ทางการเมือง เป็นการสุ่มเสี่ยงต่อการสูญเสียสถานะที่จะต้องอยู่เหนือการเมืองและดำรงความเป็นกลางทางการเมือง อันเป็นจุดเริ่มต้นของการเซาะกร่อนบ่อนทำลาย เป็นเหตุให้ชำรุดทรุดโทรม เสื่อมทราม หรืออ่อนแอลง เข้าลักษณะของการกระทำที่อาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรค[3]

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ นอกจากส่งผลให้พรรคไทยรักษาชาติสิ้นสุดลงแล้ว ยังมีนัยว่า ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี ไม่สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ โดยศาลได้นำประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้ในการวินิจฉัยกรณีดังกล่าว อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยแล้ว การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ไม่น่าจะถูกต้อง โดยมีข้อบกพร่องในแง่นิติวิธีอย่างน้อย 2 ประการ คือ การนำประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้ทั้งที่ยังมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบังคับแก่กรณีได้ และ

---

[1] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 88 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า *"ในการเลือกตั้งทั่วไป ให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแจ้งรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคการเมืองนั้นมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกินสามรายชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้ง และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้ประชาชนทราบ ..."*

[2] มาตรา 92 วรรคหนึ่ง (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

[3] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 41 ก วันที่ 3 เมษายน 2562 หน้า 47)

ศาลไม่ได้พิสูจน์องค์ประกอบของประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

บทความนี้จะชี้ให้เห็นถึงปัญหาทั้งสองประการข้างต้น พร้อมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบของคำวินิจฉัยที่มีต่อหลักเกณฑ์ว่าด้วยสิทธิของพระบรมวงศานุวงศ์ในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากคำวินิจฉัยนี้มีนัยว่า พระบรมวงศานุวงศ์ทั้งที่ยังดำรงพระอิสริยยศอยู่หรือแม้ลาออกจากฐานันดรศักดิ์ไปแล้ว แต่หากเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ย่อมไม่อาจดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ โดยคำวินิจฉัยนี้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่ก่อนหน้า ซึ่งอนุญาตให้พระบรมวงศานุวงศ์ทั้งที่ยังดำรงพระอิสริยยศอยู่หรือแม้ลาออกจากฐานันดรศักดิ์แล้วดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ อีกทั้งยังทำให้เกิดความคลุมเครือขึ้นว่า บุคคลใดบ้างที่ถือว่ามีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์จนถึงขนาดไม่สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยนัยของคำวินิจฉัยนี้

บทความนี้จะเริ่มต้นที่ข้อพิจารณาว่าด้วยกฎหมายจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ และความเป็นมาของหลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิของพระบรมวงศานุวงศ์ในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหลังการปฏิวัติสยามก่อน จากนั้นจะนำข้อพิจารณาในแง่นิติวิธีและข้อพิจารณาทางประวัติศาสตร์ดังกล่าวไปใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาตลอดจนผลกระทบของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในคดียุบพรรคไทยรักษาชาติต่อไป โดยบทความนี้จะลงท้ายด้วยข้อเสนอให้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ว่าด้วยสิทธิของพระบรมวงศานุวงศ์ในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองลงในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนเพื่อขจัดความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยในคดีนี้

2. ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ

กฎหมายจารีตประเพณี (customary law) เป็นกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นจากบ่อเกิดของกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ระบบกฎหมายไทยยอมรับว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวสามารถมีผลผูกพันได้เช่นเดียวกับกฎเกณฑ์ที่เกิดจากบ่อเกิดของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร อย่างไรก็ดี บทกฎหมายลายลักษณ์อักษรอยู่ในลำดับแรกที่ต้องนำมาใช้ก่อน ต่อเมื่อไม่มีบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่สามารถปรับแก่กรณีได้โดยตรง จึงจะนำกฎหมายจารีตประเพณีมาใช้เป็นลำดับถัดไป[4]

---

[4] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย, 2564), หน้า 213. และ ดู ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 บัญญัติว่า *"อันกฎหมายนั้น ท่านว่าต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใด ๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ*

เมื่อใดไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ท่านให้วินิจฉัยคดีนั้นตามคลองจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น

ถ้าและไม่มีจารีตประเพณีเช่นว่านั้น ท่านให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นนี้ก็ไม่มีด้วยไซร้ ท่านให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป"

กฎหมายจารีตประเพณีมีได้ทั้งในทางกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนสาขาหนึ่งก็มีกฎหมายจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ (constitutional customary law) เช่นกัน โดยสามารถนำมาใช้ได้เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่จะนำมาปรับแก่กรณี รัฐธรรมนูญไทยเรียกกฎหมายจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญว่า “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”[5]

ตามทฤษฎีในทางนิติศาสตร์ กฎหมายจารีตประเพณีจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีองค์ประกอบครบ 2 ประการ ประการแรก คือ ต้องมีการประพฤติปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ นมนาน (longa consuetudo) และประการที่สอง คือ ผู้ประพฤติปฏิบัติทั่วไปต้องมีความรู้สึกสำนึกอย่างมั่นใจว่าตนผูกพันต้องประพฤติปฏิบัติเช่นนั้นเพราะเป็นสิ่งที่ถูกต้อง (opinion iuris vel neccesitatis)[6] หรือหากจะกล่าวถึงการเกิดขึ้นของกฎหมายจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะก็คือ ต้องมีการประพฤติปฏิบัติขององค์กรทางรัฐธรรมนูญที่สืบเนื่องยาวนาน และบรรดาองค์กรทางรัฐธรรมนูญเหล่านั้นเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องและผูกพันให้ตนต้องปฏิบัติเช่นนั้น[7]

อนึ่ง กฎหมายจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญนั้นเป็นคนละอย่างกับธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (constitutional convention) เพราะแม้ทั้งคู่จะมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรเหมือนกัน แต่ก็มีความแตกต่างกันหลายประการ ประการแรก ในแง่การระบุจุดเริ่มต้น โดยที่กฎหมายจารีตประเพณีเกิดขึ้นจากการประพฤติปฏิบัติติดต่อกันมาอย่างยาวนาน จึงอาจจะไม่สามารถสืบสาวย้อนกลับไปหาจุดเริ่มต้นได้ ในขณะที่ธรรมเนียมปฏิบัติทางกฎหมายมักจะย้อนกลับไประบุจุดเริ่มต้นหรือกรณีที่ทำให้ธรรมเนียมปฏิบัติทางกฎหมายนั้นก่อตัวขึ้นได้ ประการที่สอง ในแง่กำเนิด กฎหมายจารีตประเพณีจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อต้องมีการประพฤติปฏิบัติติดต่อกันมาอย่างยาวนาน ขณะที่ธรรมเนียมปฏิบัติทางกฎหมายเกิดขึ้นบนพื้นฐานของการตกลงกันยิ่งกว่าถือเอาการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องยาวนาน ดังนั้น การประพฤติปฏิบัติเพียงครั้งเดียวจึงอาจเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางกฎหมายได้ แต่ไม่อาจเป็นกฎหมายจารีตประเพณีได้ ประการที่สาม ในแง่สถานะและสภาพบังคับ กฎหมายจารีตประเพณีมีสถานะเป็นกฎหมายอย่างหนึ่งซึ่งศาลยอมรับและ

---

[5] เรื่องเดียวกัน, หน้า 215, 217. และ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 5 วรรคสอง บัญญัติว่า *“เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”*

[6] เรื่องเดียวกัน, หน้า 214.

[7] กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร. **มโนทัศน์เกี่ยวกับกฎหมายจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556 ; หน้า 172.

นำมาปรับใช้แก่คดีได้ ขณะที่ธรรมเนียมปฏิบัติทางกฎหมายไม่ถือเป็นกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ ธรรมเนียมปฏิบัติจึงไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย หากมีการละเมิดธรรมเนียมปฏิบัติทางกฎหมาย ศาลย่อมไม่อาจบังคับให้ได้ โดยต้องไปอาศัยสภาพบังคับทางการเมืองแทน[8] เช่น กรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แม้จะมีธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญว่านายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารต้องลาออกจากตำแหน่งก็ตาม แต่หากนายกรัฐมนตรีไม่ยอมลาออกและมีผู้ร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะอ้างประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นฐานในการวินิจฉัยว่านายกรัฐมนตรีต้องลาออกไม่ได้ เนื่องจากธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญไม่ใช่กฎหมายที่ศาลจะนำมาใช้ปรับแก่คดีได้ แต่กรณีนี้เป็นเรื่องที่ต้องไปว่ากล่าวกันในทางการเมืองและอาศัยสภาพบังคับทางการเมือง[9]

3. วิวัฒนาการของหลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิของพระบรมวงศานุวงศ์ในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง

พระบรมราชวงศ์ของพระมหากษัตริย์ประกอบด้วยราชตระกูลหลายชั้น ได้แก่ พระบรมวงศ์ พระอนุวงศ์ และราชนิกุล ตามลำดับ สำหรับชั้นพระบรมวงศ์มีสองชั้นสกุลยศ คือ เจ้าฟ้าและพระองค์เจ้า ส่วนชั้นพระอนุวงศ์ ประกอบด้วยพระองค์เจ้าที่เลื่อนมาจากชั้นหม่อมเจ้า และหม่อมเจ้าโดยทั่วไป ขณะที่ราชนิกุล ได้แก่ หม่อมราชวงศ์และหม่อมหลวงซึ่งเป็นสกุลยศที่ต่ำลงมาไม่ถือว่าเป็นเจ้า[10]

ปัญหาว่าพระบรมวงศานุวงศ์ซึ่งหมายถึงเชื้อพระวงศ์ในชั้นพระบรมวงศ์และพระอนุวงศ์มีสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่ เป็นประเด็นที่เกิดขึ้นภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เรื่องนี้ไม่เป็นปัญหา เพราะในระบอบดังกล่าวพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงอำนาจรัฐเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว โดยพระองค์จะทรงแต่งตั้งพระบรมวงศานุวงศ์ตลอดจนสามัญชนที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัยให้เข้ารับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงตำแหน่งสำคัญ ๆ อาทิ เสนาบดี องคมนตรี และอภิรัฐมนตรี เพื่อช่วยเหลือพระองค์ในการปฏิบัติพระราชภาระอันเป็นราชการแผ่นดิน

---

[8] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2564), หน้า 459-460.

[9] กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร. **มโนทัศน์เกี่ยวกับกฎหมายจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556 ; หน้า 127.

[10] พลตรี หม่อมราชวงศ์ศุภวัฒย์ เกษมศรี, “เจ้าฟ้า,” ใน กรมศิลปากร, **ราชสกุลวงศ์**, พิมพ์ครั้งที่ 14 (กรุงเทพมหานคร: สำนักวรรณกรรมและประวัติศาสตร์ กรมศิลปากร, 2554), หน้า 216.

เมื่อคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ พระมหากษัตริย์มิได้ทรงเป็นเจ้าของอำนาจรัฐอีกต่อไป โดยอำนาจรัฐได้ย้ายจากพระหัตถ์พระมหากษัตริย์มาสู่มือของราษฎร อย่างไรก็ดี พระมหากษัตริย์ยังทรงพระราชฐานะประมุขของรัฐภายใต้ระบอบใหม่ต่อไป เพียงแต่ไม่สามารถใช้พระราชอำนาจโดยลำพังพระองค์ได้ โดยจะทรงใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหาร ตลอดจนยินยอมให้องค์กรตุลาการอ้างพระนามในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ทรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะและพ้นไปจากการถูกวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมือง

ในส่วนของพระบรมวงศานุวงศ์ มีปัญหาเกิดขึ้นว่าภายใต้การปกครองในระบอบใหม่บรรดาเจ้านายจะทรงดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือเป็นสมาชิกรัฐสภา พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฐมฤกษ์ไม่ได้บัญญัติถึงเรื่องนี้เอาไว้ กระทั่งในเวลาต่อมาเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ตัดสินใจบัญญัติในมาตรา 11 ว่า *“พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปโดยกำเนิดหรือโดยแต่งตั้งก็ตาม ย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง”* ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของพระบรมวงศานุวงศ์ ครั้นมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2489 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้รับบทบัญญัติมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เข้ามาด้วย ข้อจำกัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของพระบรมวงศานุวงศ์จึงถูกยกเลิกไปนับแต่นั้น

3.1 การจำกัดสิทธิของพระบรมวงศานุวงศ์ในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายใต้มาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

การจำกัดสิทธิของพระบรมวงศานุวงศ์ในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่ปรากฏในมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มีที่มาจากเหตุผลสำคัญสองประการ ได้แก่ การคุ้มครองพระเกียรติของพระมหากษัตริย์ และการป้องกันมิให้มีการย้อนกลับไปสู่ระบอบเก่า

(1) การคุ้มครองพระเกียรติของพระมหากษัตริย์

จากการตรวจสอบรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรซึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 พบว่า การบัญญัติมาตรา 11 ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองพระเกียรติของพระมหากษัตริย์เป็นสำคัญ เห็นได้จากคำอภิปรายของ

พระยาศรีวิสารวาจา (เทียนเลี้ยง ฮุนตระกูล) สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรและหนึ่งในอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งอธิบายเอาไว้อย่างน่าฟังว่า

"... ความมุ่งหมายสำคัญสำหรับประเทศเราก็คือ เมื่อมีการปกครองแบบราชาธิปไตยอำนาจจำกัดแล้ว พระมหากษัตริย์ย่อมอยู่เหนือเป็นที่เคารพสักการะและพระองค์ท่านเองก็ดำรงอยู่เหนือการเมือง เพราะฉะนั้น พระบรมวงศานุวงศ์ย่อมต้องดำรงฐานะเช่นนั้นด้วยกัน ถ้าเราให้พระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ แต่ยอมให้พระบรมวงศานุวงศ์เกี่ยวข้องแก่การเมืองแล้วก็ต้องมีการโต้แย้งซึ่งกันและกัน ซึ่งอาจพลาดไปถึงพระองค์ท่านได้ซึ่งเป็นการขัดกันในตัวเอง พระบรมวงศานุวงศ์เมื่อเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองแล้ว เวลาเข้าไปชิงตำแหน่งเพื่อเป็นผู้แทนราษฎร ตามปกตินานาประเทศต้องทะเลาะกันมาก ต่างคนก็ไปกล่าวเสียดสีกัน ในการเช่นนี้เป็นธรรมดาอยู่เอง เมื่อทะเลาะกันไปพูดกันไปก็รุนแรงขึ้นและอาจพาดพิงไปถึงพระบรมวงศานุวงศ์ และในที่สุดก็คือพระเจ้าอยู่หัวนั้นเอง เหตุนี้แหละนานาประเทศถือว่าเจ้านายต่าง ๆ ย่อมอยู่เหนือการเมือง"[11]

มีหลักฐานปรากฏด้วยว่า การบัญญัติมาตรา 11 ลงในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 นั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้มีการขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยจากรัชกาลที่ 7 ด้วย ดังที่ปรากฏคำแถลงของพระยามโนปกรณ์นิติธาดา (ก้อน หุตะสิงห์) ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งชี้แจงในที่ประชุมสภาว่า

"... ความข้อนี้อนุกรรมการรู้สึกลำบากใจอยู่มากในตอนต้น กล่าวคือ พระบรมวงศานุวงศ์เป็นบุคคลที่ควรจะอยู่เหนือความติเตียนทั้งหลาย ควรอยู่แต่ในฐานะที่เป็นพระคุณทั้งสิ้น ควรอยู่ในฐานะอันประชาชนพึงเคารพ นับถือ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วก็ไม่ควรที่จะอยู่ในฐานะทางการเมือง เพราะเหตุว่า ในทางการเมืองนั้น ถ้ามีชมก็ย่อมมีติ หรือถ้ามีติก็ย่อมมีชม มีทั้งในทางพระเดชและทั้งในทางพระคุณ หลักการที่รู้สึกว่าถูกว่าควรมีอยู่ในใจดั่งนี้ แต่จะบัญญัติลงไปก็มีความรู้สึกในความต่ำสูงอยู่เหมือนกัน ข้าพเจ้าจึงได้นำความกราบบังคมทูลเรียนพระราชปฏิบัติก็ได้มีพระราชหัตถเลขาพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยลงมาว่า ทรงเห็นชอบด้วยตามหลักการที่ได้กราบบังคมทูลขึ้นไป อนุกรรมการรู้สึกโล่งใจ และรู้สึกในพระมหากรุณาธิคุณเป็นอย่างยิ่ง"[12]

พระบรมราชวินิจฉัยดังกล่าวปรากฏในพระราชหัตถเลขาเรื่องเจ้านายอยู่เหนือการเมือง ที่ 1/60 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2475 ถึง พระยามโนปกรณ์นิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎร ความว่า

---

[11] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 36/2475 วันที่ 25 พฤศจิกายน 2475 ตอนบ่าย หน้า 413-414.

[12] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/2475 วิสามัญ วันที่ 16 พฤศจิกายน 2475 หน้า 363.

"... ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามมีความข้อหนึ่งลังเลใจอยู่ คือ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องแก่พระบรมวงศานุวงศ์จะควรดำรงอยู่ในฐานะอย่างใดในทางการเมือง กล่าวโดยหลักการพระบรมวงศานุวงศ์ย่อมดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพเหนือความที่จะพึงถูกติเตียน ไม่ควรแก่ตำแหน่งการเมืองซึ่งเป็นการงานที่นำมาทั้งในทางพระเดชและพระคุณ ย่อมอยู่ในวงอันจะต้องถูกติถูกชม อีกเหตุหนึ่งจะนำมาซึ่งความขมขื่นในเมื่อเวลาทำ electoral campaign อันเป็นเวลาที่ต่างฝ่ายหาโอกาส attack ซึ่งกันและกัน พระยามโนฯ เห็นว่า เพื่อความสงบเรียบร้อย สมัครสมานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระวางเจ้านายกับราษฎร ควรถือเสียว่าพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปย่อมดำรงอยู่เหนือการเมืองทั้งหลาย ส่วนในทางที่เจ้านายจะช่วยทะนุบำรุงประเทศบ้านเมือง ก็ย่อมมีโอกาศบริบูรณ์ในทางตำแหน่งประจำและตำแหน่งอันเกี่ยวแก่วิชชาเป็นพิเศษอยู่แล้ว จึ่งหารือมานั้น ได้ทราบแล้ว ฉันเห็นด้วยตามความคิดของพระยามโนฯ ทุกประการ"[13]

อนึ่ง พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ได้อภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อครั้งที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ด้วยว่า คณะราษฎรไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มให้บัญญัติมาตรา 11 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 แต่เรื่องนี้เป็นข้อเสนอที่เกิดจากการหารือกันระหว่างรัชกาลที่ 7 กับพระยามโนปกรณ์นิติธาดา เพื่อเป็นข้อแลกเปลี่ยนในการร่างรัฐธรรมนูญบางมาตรา อย่างไรก็ดี พลเรือตรี ถวัลย์ ไม่ได้กล่าวชัดว่ามาตราที่เป็นข้อแลกเปลี่ยนกับมาตรา 11 เป็นเรื่องอะไร

"มาตรา 11 นั้นไม่ใช่เป็นเพราะเหตุว่าคณะผู้ก่อการขอพระราชทานรัฐธรรมนูญได้ไปร่างขึ้นเองก็หามิได้ แต่ทว่าเป็นการเสนอกันในระหว่างนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นกับพระมหากษัตริย์เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนร่างรัฐธรรมนูญในบางข้อ ... เมื่อเราร่างมาตรา 11 ในรัฐธรรมนูญฉะบับที่ใช้อยู่ปัจจุบันนี้นั้น ได้มีเจ้านายบางพระองค์ได้ทรงสำคัญไปว่า การที่ร่างเช่นนั้นเป็นการตัดสิทธิ เป็นการแสดงความรังเกียจ หรือแสดงความกีดกันออกไป ส่วนเหตุผลที่ให้ไว้ก็รู้สึกว่า เหตุผลในครั้งนั้นก็พอไปได้ เพราะเหตุว่าเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ ก็ย่อมจะมีการกระทบกระทั่งกันเป็นธรรมดา เหตุผลที่ให้ในกรรมาธิการรัฐธรรมนูญสมัยนั้น ก็คือ การที่ไม่มีมาตรา 11 ไว้ จะเป็นการทำให้เจ้านายทรงเล่นการเมือง ซึ่งอาจจะทำให้เกิดการกระทบกระเทือนไปสู่องค์พระมหากษัตริย์ได้ ..."[14]

แม้เวลานั้นจะมีผู้แทนราษฎรบางคนพยายามโต้แย้งในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญว่า การตัดสิทธิทางการเมืองของพระบรมวงศานุวงศ์ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อมี

---

[13] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/2475 วิสามัญ วันที่ 16 พฤศจิกายน 2475 หน้า 367-368.

[14] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 22/2489 สามัญ สมัยที่ 2 ชุดที่ 4 วันที่ 12 เมษายน 2489 หน้า 1153.

การลงมติชี้ขาด ปรากฏว่าสมาชิกมีมติเป็นเอกฉันท์ไม่ให้พระบรมวงศานุวงศ์เกี่ยวข้องกับการเมือง[15] และได้กลายเป็นมาตรา 11 ในเวลาต่อมา

(2) การป้องกันมิให้มีการย้อนกลับไปสู่ระบอบเก่า

นอกเหนือจากการคุ้มครองพระเกียรติของพระมหากษัตริย์แล้ว หยุด แสงอุทัย ซึ่งเป็นนักนิติศาสตร์และนักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเสียงที่สุดคนหนึ่งของประเทศไทย เห็นว่า เหตุผลอีกประการที่ต้องบัญญัติมาตรา 11 ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งไม่ได้แสดงออกโดยชัดแจ้ง คือ การที่คณะราษฎรเกรงว่าพระบรมวงศานุวงศ์อาจใช้การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตยเพื่อย้อนกลับไปปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีก จึงหาทางป้องกันไว้[16] ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า คำอธิบายของหยุดน่ารับฟังอยู่ เพราะหากพิจารณาสถานการณ์หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจะพบความตึงเครียดระหว่างคณะราษฎรกับพระบรมวงศานุวงศ์ เห็นได้จากการที่คณะราษฎรต้องอัญเชิญพระบรมวงศานุวงศ์บางพระองค์มาควบคุมไว้ ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม เพื่อประกันความปลอดภัยของคณะราษฎร โดยเฉพาะพระบรมวงศ์ที่มีอำนาจบัญชาการ เช่น สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ซึ่งต่อมาคณะราษฎรได้อัญเชิญพระองค์เสด็จประทับในต่างประเทศเพื่อความสงบเรียบร้อย นอกจากนี้ คณะราษฎรทราบว่ามีพระราชวงศ์บางพระองค์กล่าวความอันเป็นเสี้ยนหนามต่อความสงบของชาติ จึงกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 7 ให้ทรงช่วยทำความเข้าใจกับพระราชวงศ์อย่าให้ทำการใด ๆ อันก่อให้เกิดความไม่สงบ แม้แต่การใช้กิริยาเสียดสี[17] ความตึงเครียดเช่นว่านี้น่าจะเป็นเหตุผลประการหนึ่งซึ่งนำไปสู่การห้ามพระบรมวงศานุวงศ์เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ภารกิจในการสถาปนาระบอบใหม่ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น

3.2 การยกเลิกข้อจำกัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของพระบรมวงศานุวงศ์ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

หลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ใช้บังคับมาเป็นเวลาหลายปี ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับเหตุการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป จนในที่สุดนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

---

[15] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 36/2475 วันที่ 25 พฤศจิกายน 2475 ตอนบ่าย หน้า 405-406, 415.

[16] หยุด แสงอุทัย, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (พระนคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515) หน้า 100-101.

[17] ปั่น บุณยเกียรติ และเฮง เล้ากระจ่าง, **สยามรัฐเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินอย่างมีพระราชาธิบดีภายใต้พระธรรมนูญการปกครอง ภาค 1**, (พระนคร: โรงพิมพ์เดลิเมล์, 2475), หน้า 2-3, 60-62, 99-100.

2489[18] ซึ่งปรากฏว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ได้รับบทบัญญัติมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เข้ามาด้วย จากการศึกษาพบว่า ความเสมอภาคทางการเมืองเป็นเหตุผลหลักของการยกเลิกข้อจำกัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของพระบรมวงศานุวงศ์ และหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แล้ว ปรากฏว่ามีพระบรมวงศานุวงศ์หลายพระองค์เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและเป็นสมาชิกรัฐสภาด้วย

(1) ความเสมอภาคทางการเมือง: เหตุผลหลักของการยกเลิกข้อจำกัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของพระบรมวงศานุวงศ์

ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรกำลังปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 อยู่นั้น ไพโรจน์ ชัยนาม ได้เสนอความเห็นต่อสาธารณะว่า การกำหนดให้เจ้านายอยู่เหนือการเมืองเป็นข้อบกพร่องประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว อย่างไรก็ดี หากจะมีการอนุญาตให้พระบรมวงศานุวงศ์เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไพโรจน์กลับเห็นว่าเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณากันให้ถี่ถ้วน

“เรื่องพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปโดยกำเนิดหรือโดยแต่งตั้งก็ตาม ย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง คงจะเป็นปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่งซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญแห่งสภาผู้แทนราษฎรคงจะได้หยิบยกขึ้นพิจารณากัน เพราะมีผู้ต้องการให้เจ้านายตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปเข้าเล่นการเมืองได้มากเหมือนกัน แต่ถ้าระลึกถึงมูลเหตุเดิมและจะมีการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่ราษฎรทำการเลือกตั้งทั้งหมดแล้ว ปัญหาเรื่องนี้ก็น่าจะพิจารณากันได้ดี เพราะคงจะมีการต่อสู้กันในการเลือกตั้งมาก เจ้านายที่ทรงโดดเข้าไปแข่งขันในการเลือกตั้งอาจจะถูกโฆษณาทับถมทำให้เป็นที่เสื่อมเสียไปถึงพระเกียรติยศของพระมหากษัตริย์ได้ ... ที่พูดทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าจะให้ตัดสิทธิเจ้านายท่านในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้แทนราษฎรด้วย เพราะในบัดนี้ท่านก็มีอยู่แล้ว”[19]

ไพโรจน์ตั้งข้อสังเกตด้วยว่า ในประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายห้ามสมาชิกในราชวงศ์ที่เคยปกครองฝรั่งเศสสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร ซึ่งอันที่จริงไพโรจน์เห็นว่าไม่ควรห้าม เนื่องจากฝรั่งเศสเปลี่ยนรูปแบบของรัฐจากราชอาณาจักรเป็นสาธารณรัฐแล้ว อย่างไรก็ดี แม้ฝรั่งเศสจะไม่

---

[18] ดู คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 63 ตอนที่ 30 วันที่ 10 พฤษภาคม 2489 หน้า 318-324)

[19] ไพโรจน์ ชัยนาม, **การร่างรัฐธรรมนูญใหม่และบทความเรื่องรัฐธรรมนูญ**, (ม.ป.ท.: โรงพิมพ์พานิชสุภผล, 2488), หน้า 177-178.

ได้มีประมุขของรัฐเป็นพระมหากษัตริย์เหมือนกับประเทศไทย แต่การมีกฎหมายกำหนดข้อห้ามดังกล่าวก็เนื่องมาจากความกังวลว่าการปกครองจะถูกเปลี่ยนกลับไปเป็นแบบมีพระมหากษัตริย์อีก ทั้งนี้ บางประเทศที่มีพระมหากษัตริย์ก็มีการห้ามไว้สำหรับบางตำแหน่งไม่ให้เจ้านายรับเป็น เช่น ตำแหน่งรัฐมนตรี แต่รัฐธรรมนูญของหลายประเทศที่มีพระมหากษัตริย์ก็กำหนดให้เจ้านายเป็นสมาชิกสภาสูงโดยสิทธิ ไพโรจน์เห็นว่าความยากลำบากของประเทศไทยอยู่ตรงที่เรามีเจ้านายมากเกินไป การจะจำกัดหรือวางระเบียบให้เหมาะสมจึงทำได้ยากกว่าในต่างประเทศ[20]

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้ตัดมาตรา 11 ออก พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ในฐานะกรรมาธิการ ชี้แจงต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่าได้มีการปรึกษาหารือกันในหมู่ของพระบรมวงศานุวงศ์แล้ว พระบรมวงศานุวงศ์ไม่มีข้อขัดข้อง และเหตุผลที่ตัดมาตรา 11 ออกก็เพื่อรับรองเสรีภาพทางการเมืองของพระบรมวงศานุวงศ์ในฐานะที่เป็นปวงชนชาวไทยเช่นกัน

“ได้มีการประชุมปรึกษากันระหว่างพระบรมวงศานุวงศ์ที่จะตัดมาตรา 11 นี้ออก ก็ได้มีความเห็นเกือบเป็นเอกฉันท์ว่า ในการที่จะตัดออกนั้นทางฝ่ายพระบรมวงศานุวงศ์ไม่มีข้อขัดข้องแต่ประการใด เพราะฉะนั้นใน การที่เราจะเสนอนี้เหตุผลที่จะอ้างว่า การที่จะเอามาตรานี้ไว้เพื่อป้องกันพระเกียรติยศของเจ้านายก็คลายความสำคัญลงไป และก็เป็นความดำริของเจ้านายแต่ละองค์ที่จะทรงคิดเองว่าจะทรงเล่นการเมืองหรือไม่ เมื่อเล่นแล้วจะมีการกระทบกระเทือนประการใดก็เป็นไปตามวิถีทางแห่งการเมือง และเหตุผลประการสำคัญก็คือว่า หลักในเรื่องเสรีภาพในทางการเมืองซึ่งไม่เป็นการสมควรที่จะเขียนบังคับเอาไว้ เพราะเหตุว่าบรรดาเจ้านายต่าง ๆ นั้นก็เป็นประชาชนชาวไทยเหมือนกัน ... คณะกรรมาธิการจึงเห็นว่าไม่สมควรที่จะมีบทบัญญัติในทำนองมาตรา 11 นี้ไว้ จะจำกัดไว้ในมาตราใดก็ตาม แต่เห็นว่าไม่สมควรไว้ในรัฐธรรมนูญใหม่นี้อีกต่อไป”[21]

จากการตรวจสอบรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรซึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญในเวลานั้นพบว่า ผู้แทนราษฎรมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นควรให้ยกเลิกมาตรา 11 ตามที่คณะกรรมาธิการวิสามัญเสนอ ขณะที่อีกฝ่ายเห็นควรให้มีมาตรา 11 ต่อไป แต่อาจกำหนดเงื่อนไขหรือข้อยกเว้นบางประการเพื่อเปิดโอกาสให้พระบรมวงศานุวงศ์เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ เช่น กำหนดให้พระบรมวงศ์ตั้งแต่ชั้นเจ้าฟ้าขึ้นไปยังอยู่ในฐานะเหนือการเมือง ขณะที่บางท่านเสนอให้คงความในมาตรา 11 ไว้เช่นเดิม แต่เพิ่มข้อยกเว้นว่าถ้าพระบรมวงศานุวงศ์ประสงค์

---

[20] เรื่องเดียวกัน, หน้า 178-180.

[21] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 22/2489 สามัญ สมัยที่ 2 ชุดที่ 4 วันที่ 12 เมษายน 2489 หน้า 1153-1154.

จะเข้ามาเล่นการเมืองให้ลาออกจากฐานันดรศักดิ์ก่อน อย่างไรก็ดี เมื่อมีการลงมติ ปรากฏว่าสมาชิกส่วนใหญ่เห็นควรให้เป็นไปตามร่างของคณะกรรมาธิการวิสามัญโดยให้ตัดมาตรา 11 ออก[22]

สมควรกล่าวด้วยว่า เมื่อเกิดรัฐประหารในปี พ.ศ. 2494 และมีการนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 กลับมาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อใช้บังคับ ปรากฏว่ามีการตัดมาตรา 11 ออกเช่นกัน[23] อย่างไรก็ดี หยุด แสงอุทัย ซึ่งร่วมอยู่ในคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตั้งข้อสังเกตว่า การตัดมาตรา 11 ออกไม่ใช่สิ่งที่ทำได้โดยง่าย เนื่องจากคณะรัฐประหารที่ยึดอำนาจเมื่อปี พ.ศ. 2494 มีสมาชิกคณะราษฎรอยู่ด้วย และบุคคลเหล่านั้นไม่ประสงค์ให้แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มากนัก แต่ที่สุดก็ยอมจำนนด้วยเหตุผลเพราะการบัญญัติให้พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปอยู่ในฐานะเหนือการเมืองขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่มีทางกลัวเกรงว่าจะมีการฟื้นฟูระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กลับมาอีก[24]

อนึ่ง นอกจากเรื่องความเสมอภาคทางการเมืองแล้ว หยุด แสงอุทัย เห็นว่า สาเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ไม่ได้กำหนดให้พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปอยู่เหนือการเมือง เป็นเพราะในเวลานั้นประเทศไทยกำลังจะเข้าเป็นภาคีขององค์การสหประชาชาติ จึงต้องแสดงให้ชาวโลกเห็นว่าประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พระบรมวงศานุวงศ์ก็เป็นผู้มีสัญชาติไทยเช่นเดียวกับชนชาวไทย จึงไม่มีเหตุผลที่จะไปตัดสิทธิทางการเมืองของบุคคลเหล่านั้น[25] ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ความสัมพันธ์อันดีระหว่างพระบรมวงศานุวงศ์กับคณะราษฎรซึ่งเกิดขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง[26] น่าจะเป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งนำไปสู่การยกเลิกข้อจำกัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของพระบรมวงศานุวงศ์ด้วย

(2) การเข้าสู่การเมืองของพระบรมวงศานุวงศ์หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

หลังจากที่มีการยกเลิกข้อจำกัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของพระบรมวงศานุวงศ์ ปรากฏว่ามีเจ้านายหลายพระองค์เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิก

---

[22] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 22/2489 สามัญ สมัยที่ 2 ชุดที่ 4 วันที่ 12 เมษายน 2489 หน้า 1149-1159.

[23] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 69 ตอนที่ 15 วันที่ 8 มีนาคม 2495 หน้า 1-40)

[24] หยุด แสงอุทัย, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**, หน้า 101-102.

[25] เรื่องเดียวกัน, หน้า 101.

[26] ป๋วย อึ๊งภากรณ์, “พระบรมวงศานุวงศ์และขบวนการเสรีไทย,” ใน สันติสุข โสภณสิริ (บรรณาธิการ), **บางเรื่องเกี่ยวกับพระบรมวงศานุวงศ์ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2543), หน้า 14.

วุฒิสภา ตั้งแต่หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เรื่อยมา จนถึงช่วงปลายทศวรรษที่ 2510 หม่อมเจ้านนทิยาวัด สวัสดิวัตน์ น่าจะเป็นพระบรมวงศานุวงศ์พระองค์แรกที่เข้าสู่การเมือง โดยทรงได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศในรัฐบาลของพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์[27]

ต่อมาเมื่อเกิดรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 นายควง อภัยวงศ์ ได้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี และตั้งหม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง[28] หม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตราธิการ[29] และหม่อมเจ้ารังษิยากร อาภากร เป็นรัฐมนตรี[30] ต่อมาเมื่อ จอมพล แปลก พิบูลสงคราม ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2491 ได้ตั้งหม่อมเจ้าปรีดิเทพย์พงษ์ เทวกุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และหม่อมเจ้ารังษิยากร อาภากร เป็นรัฐมนตรี[31]

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จอมพลแปลก ได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง และตั้งหม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง[32] ครั้นเมื่อเกิดรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2494 และต่อมามีการนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 กลับมาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อใช้บังคับ จอมพลแปลกยังคงดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี และได้แต่งตั้งพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร หรือในเวลาต่อมาคือ พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการ

---

[27] พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งและแต่งตั้งรัฐมนตรี (ราชกิจจานุเบกษา ฉะบับพิเศษ ตอนที่ 56 เล่ม 63 วันที่ 26 สิงหาคม 2489 หน้า 3-5) และพระบรมราชโองการ ประกาศตั้งและแต่งตั้งรัฐมนตรี (ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 25 เล่ม 64 วันที่ 3 มิถุนายน 2490 หน้า 422-424)

[28] พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งรัฐมนตรี (ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 54 เล่ม 64 วันที่ 11 พฤศจิกายน 2490 หน้า 692-695) และพระบรมราชโองการ ประกาศตั้งและแต่งตั้งรัฐมนตรี (ราชกิจจานุเบกษา ฉะบับพิเศษ ตอนที่ 12 เล่ม 65 วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2491 หน้า 3-6)

[29] พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งรัฐมนตรี (ราชกิจจานุเบกษา ฉะบับพิเศษ ตอนที่ 56 เล่ม 64 วันที่ 22 พฤศจิกายน 2490 หน้า 20-21) และพระบรมราชโองการ ประกาศตั้งและแต่งตั้งรัฐมนตรี (ราชกิจจานุเบกษา ฉะบับพิเศษ ตอนที่ 12 เล่ม 65 วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2491 หน้า 3-6)

[30] พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งและแต่งตั้งรัฐมนตรี (ราชกิจจานุเบกษา ฉะบับพิเศษ ตอนที่ 12 เล่ม 65 วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2491 หน้า 3-6)

[31] พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งและแต่งตั้งรัฐมนตรี (ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 21 เล่ม 65 วันที่ 20 เมษายน 2491 หน้า 273-276)

[32] พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งและแต่งตั้งรัฐมนตรี (ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 36 เล่ม 66 วันที่ 5 กรกฎาคม 2492 หน้า 503-506)

กระทรวงการต่างประเทศ[33]

เมื่อเกิดรัฐประหารในเดือนกันยายน พ.ศ. 2500 นายพจน์ สารสิน ได้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี หลังจากนั้นได้มีการแต่งตั้ง พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ[34] ต่อมา เมื่อพลโท ถนอม กิตติขจร ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีในเดือนมกราคม พ.ศ. 2501 กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ทรงได้รับแต่งตั้งเป็นรองนายกรัฐมนตรี[35] หลังรัฐประหารในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2501 กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ทรงได้รับแต่งตั้งเป็นรองนายกรัฐมนตรีอีกครั้งในรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ระหว่างปี พ.ศ. 2502 ถึง พ.ศ. 2506[36] และต่อเนื่องมาในรัฐบาลที่มี พลเอกถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีระหว่างปี พ.ศ. 2506 ถึง พ.ศ. 2512[37] ทั้งนี้ พระบรมวงศานุวงศ์พระองค์สุดท้ายที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี คือ หม่อมเจ้าจักรพันธ์เพ็ญศิริ จักรพันธุ์ ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในรัฐบาลที่มีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเข้ามาบริหารประเทศภายหลังเหตุการณ์วันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516[38]

นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว พระบรมวงศานุวงศ์หลายพระองค์ยังไปดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาด้วย โดยในปี พ.ศ. 2491 มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน[39] หม่อมเจ้านิตยากร วรวรรณ

---

[33] พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งและแต่งตั้งรัฐมนตรี (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ ตอนที่ 21 เล่ม 69 วันที่ 29 มีนาคม 2495 หน้า 5-9) และพระบรมราชโองการ ประกาศตั้งและแต่งตั้งรัฐมนตรี (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 74 ตอนที่ 33 วันที่ 1 เมษายน 2500 หน้า 1-5) อนึ่ง หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ ทรงได้รับการสถาปนาเป็นพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรรณไวทยากรในปี พ.ศ. 2482 เป็นพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรรณไวทยากรในปี พ.ศ. 2486 และเป็นพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ในปี พ.ศ. 2495 ดู กรมศิลปากร, **เรื่องเฉลิมพระยศเจ้านาย เล่ม 2**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2513), หน้า 186-189, 190, 211, 217-219.

[34] พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งและแต่งตั้งรัฐมนตรี (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 74 ตอนที่ 80 วันที่ 24 กันยายน 2500 หน้า 1376-1379)

[35] สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “ลำดับความเป็นมาของคณะรัฐมนตรีไทย คณะที่ 28” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : http://www.soc.go.th /?page _id=5860 [25 เมษายน 2564]

[36] พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งคณะรัฐมนตรี (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 76 ตอนที่ 23 วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2502 หน้า 1-3)

[37] พระบรมราชโองการ ประกาศตั้งรัฐมนตรี (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 80 ตอนที่ 119 วันที่ 12 ธันวาคม 2506 หน้า 1-4)

[38] พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งรัฐมนตรี (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 133 วันที่ 16 ตุลาคม 2516 หน้า 479-483) และพระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งรัฐมนตรี (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 91 ตอนที่ 93 วันที่ 31 พฤษภาคม 2517 หน้า 1-5)

[39] พระราชกฤษฎีกาดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน พ.ศ. 2490 (ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 58 เล่ม 64 วันที่ 2 ธันวาคม 2490 หน้า 714-716)

ทรงได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และหม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร ทรงได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ทั้งนี้ ในวันเปิดสมัยประชุมสามัญครั้งแรก หม่อมเจ้าสิทธิพรในฐานะที่ทรงมีอาวุโสสูงสุดได้รับเชิญให้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานชั่วคราวตามข้อบังคับของสภาผู้แทน พ.ศ. 2490 ด้วย[40]

นอกจากนี้ ยังมีพระบรมวงศานุวงศ์อีกหลายพระองค์ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ได้แก่ หม่อมเจ้าเฉลิมศรีจันทรทัต จันทรทัต หม่อมเจ้าชัชวลิต เกษมสันต์ หม่อมเจ้าพรปรีชา กมลาศน์ หม่อมเจ้าวัฒยากร เกษมศรี หม่อมเจ้าเสรฐศิริ กฤดากร หม่อมเจ้าสฤษดิ์เดช ชยางกูร และหม่อมเจ้าอุปลีสาณ ชุมพล ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490[41]

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 หม่อมเจ้าดิศานุวัตร ดิศกุล หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์[42] หม่อมเจ้าปรีดิเทพพงศ์ เทวกุล[43] หม่อมเจ้าพรปรีชา กมลาศน์ หม่อมเจ้าสฤษดิ์เดช ชยางกูร หม่อมเจ้าชัชวลิต เกษมสันต์ หม่อมเจ้าอุปลีสาณ ชุมพล[44] และหม่อมเจ้าวิมวาทิตย์ รพีพัฒน์[45] ทรงได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ครั้นมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มีพระบรมวงศานุวงศ์สองพระองค์ที่ทรงได้รับแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ หม่อมเจ้ากาฬวรรณดิศ ดิศกุล[46] และพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์[47]

---

[40] รายงานการประชุมสภาผู้แทน ครั้งที่ 1/2491 สามัญ วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2491 หน้า 1, 5, 7

[41] พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ราชกิจจานุเบกษา ฉะบับพิเศษ ตอนที่ 56 เล่ม 64 วันที่ 22 พฤศจิกายน 2490 หน้า 10-17)

[42] พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 34 เล่ม 66 วันที่ 28 มิถุนายน 2492 หน้า 489-490)

[43] พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 63 เล่ม 66 วันที่ 15 พฤศจิกายน 2492 หน้า 734-735)

[44] พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 63 เล่ม 67 วันที่ 21 พฤศจิกายน 2493 หน้า 1077-1081)

[45] พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 62 เล่ม 68 วันที่ 9 ตุลาคม 2494 หน้า 1456-1457)

[46] พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 85 ตอนที่ 61 วันที่ 4 กรกฎาคม 2511 หน้า 83-90)

[47] พระบรมราชโองการ ประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 86 ตอนที่ 25 วันที่ 27 มีนาคม 2512 หน้า 1-2)

4. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562: ความเป็นมาและปัญหาในแง่นิติวิธี

เมื่อพิจารณาวิวัฒนาการของหลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิของพระบรมวงศานุวงศ์ในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว จะเห็นว่าแม้ในช่วงแรกหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจะมีการจำกัดสิทธิทางการเมืองของพระบรมวงศานุวงศ์โดยบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญก็ตาม ทว่านับแต่ปี พ.ศ. 2489 เป็นต้นมา เป็นที่ชัดเจนว่าระบบรัฐธรรมนูญไทยอนุญาตให้พระบรมวงศานุวงศ์สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ และใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเรื่อยมา จนกระทั่งเกิดปัญหาขึ้นในคดียุบพรรคไทยรักษาชาติ

4.1 ความเป็นมาแห่งคดี

วันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 พรรคไทยรักษาชาติได้ยื่นหนังสือแจ้งรายชื่อ ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นบุคคลที่คณะกรรมการบริหารพรรคมีมติเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี การดำเนินการดังกล่าวทำให้เกิดความสงสัยและข้อถกเถียงในสังคมว่า ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดีสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้หรือไม่ โดยในค่ำวันเดียวกัน ราชกิจจานุเบกษาได้เผยแพร่พระราชโองการ ประกาศ สถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว ความว่า

“สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยเป็นศูนย์รวมและเป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชนชาวไทย พระมหากษัตริย์และพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ทรงดำรงสถานะอยู่เหนือการเมือง และทรงประกอบพระราชกรณียกิจเพื่อประเทศชาติและประชาชนมาโดยตลอด ดังเป็นที่ประจักษ์ชัดแจ้งว่าตลอดระยะเวลา 70 ปี แห่งการครองสิริราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจนานัปการเพื่อความผาสุกและความอยู่ดีกินดีของประชาชน ทรงปกครองประเทศด้วยทศพิธราชธรรม และนำพาประเทศให้ผ่านพ้นวิกฤตต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภัยก่อการร้าย ภัยพิบัติ และภัยที่เกิดจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองในประเทศ ทรงบำบัดทุกข์บำรุงสุข และดูแลปกป้องประชาชนด้วยน้ำพระราชหฤทัยที่เปี่ยมด้วยพระมหากรุณาอย่างมิอาจประมาณได้ ประชาชนทุกหมู่เหล่าเคารพรัก และเทิดทูนพระองค์เสมือนด้วยบิดา จึงทรงเป็น “พ่อแห่งแผ่นดิน” โดยแท้จริง

ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นพระราชธิดาพระองค์ใหญ่ในพระบาท สมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร และสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ทั้งยังเป็นพระเชษฐภคินีในสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ แม้จะทรงกราบถวายบังคมลาออกจากฐานันดรศักดิ์ไปแล้วตามกฎมณเฑียรบาล โดย

ได้กราบบังคมทูลพระกรุณาเป็นลายลักษณ์อักษร หากยังทรงสถานะและดำรงพระองค์ในฐานะสมาชิกแห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ ทรงเป็นที่รักใคร่ของสมเด็จพระบรมชนกนาถ และสมเด็จพระบรมราชชนนี ตลอดจนเป็นที่เคารพยกย่องของพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์และประชาชนชาวไทยมาอย่างต่อเนื่องยาวนานด้วยทรงประกอบพระกรณียกิจเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยในการดำรงพระองค์และการประกอบพระกรณียกิจต่าง ๆ นั้น ทรงปฏิบัติด้วยการถวายงานของข้าราชการในพระองค์ และหน่วยราชการต่าง ๆ ของหน่วยราชการในพระองค์ตลอดมา การนำสมาชิกชั้นสูงในพระบรมราชวงศ์มาเกี่ยวข้องกับระบบการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางใดก็ตาม จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อโบราณราชประเพณี ขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรมของชาติถือเป็นการกระทำที่มิบังควรไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง

อนึ่ง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทุกฉบับรวมทั้งฉบับปัจจุบัน มีหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์เป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รองรับสถานะพิเศษของสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่เหนือการเมืองและทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิด กล่าวหา หรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวย่อมครอบคลุมถึงพระราชินี พระรัชทายาทและพระบรมราชวงศ์ซึ่งมีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ ดังที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจร่วมกับพระองค์หรือแทนพระองค์อยู่เป็นนิจ ดังนั้นพระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ จึงอยู่ในหลักการเกี่ยวกับการดำรงอยู่เหนือการเมืองและความเป็นกลางทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ด้วย และไม่สามารถดำรงตำแหน่งใด ๆ ในทางการเมืองได้ เพราะจะเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”[48]

หลังจากที่มีการเผยแพร่พระราชโองการดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการประชุมเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เพื่อพิจารณาประเด็นการแจ้งรายชื่อบุคคลเพื่อเสนอชื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และได้มีประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การแจ้งรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองจะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี โดยไม่ปรากฏชื่อของทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี ซึ่งได้รับการเสนอโดยพรรคไทยรักษาชาติ[49]

---

[48] พระราชโองการ ประกาศ สถาบันพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนพิเศษ 37 ง วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2562 หน้า 1-2)

[49] สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, “กกต. แจ้งรายชื่อบุคคลเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : https://www.ect.go.th/ect_th/news_page.php?nid=5041&filename= [15 มกราคม 2565]

ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคไทยรักษาชาติ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า การที่พรรคไทยรักษาชาติแจ้งรายชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญาสิริวัฒนาพรรณวดี เป็นบุคคลที่พรรคมีมติเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นการนำสมาชิกชั้นสูงในพระบรมราชวงศ์มาเกี่ยวข้องกับระบบการเมือง ขัดต่อโบราณราชประเพณี ขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรมของชาติ ถือเป็นการกระทำที่มิบังควรไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง เนื่องจากพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ทรงอยู่ในหลักการเกี่ยวกับการดำรงอยู่เหนือการเมือง เป็นกลางทางการเมือง และไม่สามารถดำรงตำแหน่งใด ๆ ในทางการเมืองได้ เพราะจะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังปรากฏตามพระราชโองการของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ถือเป็นการระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาท จนเป็นเหตุให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชโองการ การกระทำดังกล่าวถือเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันเป็นเหตุที่ศาลอาจสั่งยุบพรรคได้ตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560[50]

พรรคไทยรักษาชาติชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญมีใจความสำคัญโดยสรุปว่า พรรคมิได้มีเจตนากระทำการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมิได้มีเจตนาประสงค์จะให้เป็นการระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาท ทางพรรคได้กระทำการตามความประสงค์และความยินยอมของทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี ซึ่งมีเจตนาอาสาทำงานให้กับประเทศชาติ เพราะอยากเห็นประเทศไทยเดินไปข้างหน้า เป็นที่ชื่นชมและยอมรับของนานาประเทศ อยากเห็นชาวไทยทุกคนมีสิทธิและโอกาสมีความสุขอยู่ดีกินดีและมีความสุขทั่วถึงกัน จึงได้ทำหนังสือยินยอมให้พรรคเสนอชื่อ อันแสดงถึงความตั้งใจ และทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญาสิริวัฒนาพรรณวดี เป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่จะเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 89 และมาตรา 160 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 14 วรรคหนึ่ง (2) ทั้งนี้ในการยื่นหนังสือแจ้งรายชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้รับหนังสือโดยไม่ได้โต้แย้งแต่อย่างใด ประกอบกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับหลังปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา มิได้มีการบัญญัติข้อความเช่นเดียวกับมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เห็นได้จากรายงานการประชุมกรรมาธิการ

[50] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 41 ก วันที่ 3 เมษายน 2562 หน้า 29, 31)

และสภาผู้แทนราษฎรที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ที่ว่า เพื่อไม่เป็นการตัดสิทธิทางการเมืองของพระบรมวงศานุวงศ์อันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค แสดงให้เห็นได้ชัดว่าความประสงค์ของการยกเลิกมาตรา 11 เดิมคือการให้พระบรมวงศานุวงศ์มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ประกอบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในปัจจุบันไม่มีข้อห้ามดังกล่าว นอกจากนี้ ยังพบข้อเท็จจริงว่ามีพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นพระองค์เจ้าและหม่อมเจ้าขึ้นไปดำรงตำแหน่งเป็นรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในช่วงปี พ.ศ. 2490 ถึง พ.ศ. 2518 จึงเป็นความเข้าใจโดยสุจริตของพรรคว่า มาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ไม่เป็นประเพณีการปกครอง ประกอบกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2543 ไม่มีประเด็นวินิจฉัยเกี่ยวกับการลาออกจากฐานันดรศักดิ์ จึงไม่อาจนำมาเป็นบรรทัดฐานในคดีนี้ได้[51]

ประเด็นสำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยในคดีนี้ คือ มีเหตุให้สั่งยุบพรรคไทยรักษาชาติตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 หรือไม่ โดยต้องพิจารณาว่า การที่พรรคไทยรักษาชาติยื่นหนังสือแจ้งรายชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดีเป็นบุคคลที่คณะกรรมการบริหารพรรคมีมติเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นการกระทำอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ ซึ่งการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะชี้ขาดปัญหาดังกล่าวได้ ศาลต้องวินิจฉัยด้วยว่า ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้หรือไม่ โดยคดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้นำประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้ในการวินิจฉัย

4.2 ปัญหาในแง่นิติวิธีของคำวินิจฉัย

เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562 แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าคำวินิจฉัยฉบับนี้มีปัญหาในแง่นิติวิธี 2 ประการ คือ การนำประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้ทั้งที่ยังมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบังคับแก่กรณีได้ และการที่ศาลไม่ได้พิสูจน์องค์ประกอบของประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

[51] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 41 ก วันที่ 3 เมษายน 2562 หน้า 33-34, 38)

(1) ปัญหาการนำประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้ทั้งที่ยังมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบังคับแก่กรณีได้

คดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า เป็นกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บังคับแก่กรณี ด้วยเหตุนี้ จึงต้องวินิจฉัยไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข[52] โดยศาลเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติถึงสถานะของพระมหากษัตริย์ที่ต้องทรงอยู่เหนือการเมืองและเป็นกลางทางการเมืองไว้เป็นการเฉพาะ ก็ต้องนำประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้บังคับ และวินิจฉัยว่า ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นพระราชธิดาพระองค์ใหญ่ในรัชกาลที่ 9 ทั้งยังเป็นพระเชษฐภคินีในรัชกาลที่ 10 แม้ทรงกราบถวายบังคมลาออกจากฐานันดรศักดิ์แล้ว[53] แต่ยังคงอยู่ในฐานะสมาชิกแห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ การกระทำของพรรคไทยรักษาชาติจึงเป็นการนำสมาชิกชั้นสูงในพระบรมราชวงศ์มาเป็นฝักฝ่ายทางการเมือง ทั้งยังเป็นการกระทำที่วิญญูชนทั่วไปรู้สึกได้ว่าสามารถทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ถูกนำไปใช้เพื่อความได้เปรียบทางการเมืองและมุ่งหวังผลประโยชน์ทางการเมือง เป็นการสุ่มเสี่ยงต่อการสูญเสียสถานะที่ต้องอยู่เหนือการเมืองและดำรงความเป็นกลางทางการเมือง อันเป็นจุดเริ่มต้นของการเซาะกร่อนบ่อนทำลาย เป็นเหตุให้ชำรุดทรุดโทรม เสื่อมทราม หรืออ่อนแอลง เข้าลักษณะการกระทำที่อาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคไทยรักษาชาติ[54]

ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับการที่ศาลรัฐธรรมนูญนำประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้วินิจฉัยคดีนี้ โดยเห็นว่ามีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่นำมาบังคับแก่กรณีได้ คือ มาตรา 184 และมาตรา 186 ซึ่งห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รวมถึงรัฐมนตรี กระทำการอันมี

---

[52] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 5 วรรคสอง บัญญัติว่า *"เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข"*

[53] ประกาศพระบรมราชโองการ เรื่อง ลาออกจากฐานันดรศักดิ์ (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 89 ตอนที่ 112 วันที่ 25 กรกฎาคม 2515 หน้า 1-2) มีความว่า *"ด้วยสมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าอุบลรัตนราชกัญญา ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาเป็นลายลักษณ์อักษรว่า ได้ทรงพระดำริเห็นถ่องแท้ด้วยพระองค์เองแล้วว่า การดำรงฐานันดรศักดิ์แห่งพระราชวงศ์ในฐานะสมเด็จเจ้าฟ้าเป็นกิจพิเศษ กอปรด้วยความรับผิดชอบอย่างสูงหลายด้าน ไม่ทรงสามารถจะปฏิบัติให้สมบูรณ์โดยตลอดได้ จึงขอพระราชทานกราบถวายบังคมลาออกจากฐานันดรศักดิ์แห่งพระราชวงศ์ และขอรับสนองพระเดชพระคุณในฐานะเป็นสามัญชน ความทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว พระราชทานพระบรมราชานุญาต"*

[54] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 41 ก วันที่ 3 เมษายน 2562 หน้า 40-47)

ลักษณะเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดข้อยกเว้นเอาไว้ว่า กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี รับเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ ไม่ให้ถือเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์[55] ซึ่งหมายความโดยปริยายว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี สามารถรับเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ได้ หรืออีกนัยหนึ่งคือพระบรมวงศานุวงศ์สามารถดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรีได้นั่นเอง เมื่อรัฐธรรมนูญอนุญาตให้พระบรมวงศานุวงศ์ที่ดำรงพระอิสริยยศอยู่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ กรณีของพระบรมวงศานุวงศ์ที่ลาออกจากฐานันดรศักดิ์แล้ว เช่น ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญาสิริวัฒนาพรรณวดี ก็ยิ่งต้องมีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เช่นกัน

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตด้วยว่า บทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา 184 และมาตรา 186 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ปรากฏครั้งแรกในปี พ.ศ. 2492[56] ซึ่งสอดรับกับระบบรัฐธรรมนูญไทยในขณะนั้นที่อนุญาตให้พระบรมวงศานุวงศ์สามารถเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แล้ว และปรากฏว่ามีการบัญญัติเช่นนี้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับหลังจากนั้น[57] อีกทั้งกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ก็มีบทบัญญัติทำนองนี้ด้วย[58] เท่ากับว่า

---

[55] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 184 บัญญัติว่า *"สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง*

(1) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(2) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(3) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ

(4) ไม่กระทำการใด ๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนโดยมิชอบ

มาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ ..."

และมาตรา 186 บัญญัติว่า *"ให้นำความในมาตรา 184 มาใช้บังคับแก่รัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม ..."*

[56] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 80 และมาตรา 143

[57] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 103 และมาตรา 180 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 97 และมาตรา 149 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 108 และมาตรา 163 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 110 มาตรา 128 และมาตรา 208 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 265 และมาตรา 267

[58] พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 44/3 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 จตุทศ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 64/2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 51 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 49

นอกจากตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติแล้ว ปัจจุบันระบบรัฐธรรมนูญไทยยังอนุญาตให้พระบรมวงศานุวงศ์ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้ด้วย

(2) ปัญหาการไม่พิสูจน์องค์ประกอบของประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่มีนิยามศัพท์ของประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้เป็นการเฉพาะ แต่ในคำวินิจฉัยที่ 3/2562 นี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้พยายามแยกองค์ประกอบของประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็น 4 ประการ โดยอนุมานตามเนื้อความที่ปรากฏอยู่ในชื่อเรียกนั้นเอง คือ (1) หมายถึง ประเพณีการปกครองที่ยึดถือปฏิบัติกันมานานจนเป็นประเพณีที่ดีงามในทางการเมืองการปกครอง มิใช่ประเพณีในกิจการด้านอื่น (2) ต้องเป็นประเพณีการปกครองของประเทศไทยที่เป็นที่ยอมรับนับถือกันว่าดีงามในประเทศไทย อันควรแก่การถนอมรักษา และสืบสานให้มั่นคงต่อไป มิใช่ประเพณีการปกครองของประเทศอื่น ลัทธิอื่น หรืออุดมการณ์อื่น (3) ประเพณีการปกครองของประเทศไทยดังกล่าว หมายถึง ประเพณีที่ถือปฏิบัติกันในวาระสมัยที่ประเทศมีการปกครองอยู่ในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น และ (4) ประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยนั้น หมายถึง ระบอบเสรีประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มิใช่ประชาธิปไตยแบบอื่น ทฤษฎีอื่น หรืออุดมการณ์อื่น โดยตัวอย่างที่ชัดแจ้งขององค์ประกอบข้อนี้ได้แก่ ประเพณีการปกครองโดยธรรมที่องค์พระมหากษัตริย์จะต้องทรงใช้พระราชอำนาจโดยธรรม และทรงดำรงพระองค์อยู่ในทศพิธราชธรรม เพื่อให้สำเร็จผลเป็นประโยชน์ส่วนรวมแก่ประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม[59]

เมื่อพิเคราะห์ในทางนิติศาสตร์ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เห็นว่า การแยกองค์ประกอบในลักษณะดังกล่าวเป็นการแยกโดยเอาถ้อยคำเป็นตัวตั้งและมีลักษณะเป็นการกล่าวซ้ำความ (pleonasm) โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเกณฑ์จากหลักในทางนิติวิธี กล่าวคือไม่ได้พิสูจน์ว่ามีการประพฤติปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ นมนาน (longa consuetudo) และผู้ประพฤติปฏิบัติทั่วไปมีความรู้สึกสำนึกอย่างมั่นใจว่าตนผูกพันต้องประพฤติปฏิบัติเช่นนั้นเพราะเป็นสิ่งที่ถูกต้อง (opinion iuris vel necessitatis) อันเป็นองค์ประกอบแห่งการเกิดขึ้นของกฎหมายจารีตประเพณีหรือไม่ ทั้งนี้ วรเจตน์ เห็นว่า เมื่อพิจารณาจากคำสอนว่าด้วยบ่อเกิดของกฎหมายแล้ว ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขต้องมีลักษณะเป็น

[59] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 41 ก วันที่ 3 เมษายน 2562 หน้า 44-45)

กฎหมายจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญเท่านั้น เพราะหากไม่ถือเช่นนี้ก็จะหาเกณฑ์ที่แน่นอนมากำหนดไม่ได้ และจะทำให้องค์กรที่ใช้กฎหมายอ้างประเพณีการปกครองฯ ตามชอบใจ[60]

ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นข้างต้น โดยเห็นว่าสิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญจะนำมาใช้ตัดสินคดีได้ต้องมีสถานะเป็นกฎหมาย เมื่อศาลยืนยันว่าคดีนี้ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบังคับแก่คดีได้ (แต่ผู้เขียนเห็นว่าอันที่จริงมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่สามารถนำมาบังคับแก่กรณีนี้ได้) ศาลต้องพยายามพิสูจน์ให้ได้ว่า การห้ามพระบรมวงศานุวงศ์ที่ลาออกจากฐานันดรศักดิ์แล้วดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามหลักในทางนิติวิธีอย่างไร

เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัย พบว่าศาลรัฐธรรมนูญได้พยายามอ้างอิงกลับไปหามาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้รับการสถาปนาขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวบัญญัติให้พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปโดยกำเนิดหรือโดยแต่งตั้งก็ตาม ย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง ซึ่งเป็นไปตามพระราชประสงค์ของรัชกาลที่ 7 และคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้เห็นชอบด้วยทุกประการ ทั้งนี้ ศาลมองว่า หลักการพื้นฐานดังกล่าวเป็นทั้งเจตนารมณ์ร่วมของการสถาปนาระบอบการปกครองของไทยไว้ในรัฐธรรมนูญแต่เริ่มแรก และเป็นฉันทามติที่ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรให้การยอมรับปฏิบัติสืบต่อมาว่า พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูงควรดำรงฐานะอยู่เหนือการเมือง โดยเฉพาะการไม่เข้าไปมีบทบาทเป็นฝักฝ่ายต่อสู้แข่งขันรณรงค์ทางการเมือง อันอาจนำมาซึ่งการโจมตี ติเตียน และกระทบต่อความสงบเรียบร้อยสมัครสมานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับราษฎร ที่เป็นหลักการพื้นฐานของประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข[61]

ส่วนกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ในสมัยรัชกาลที่ 8 จนนำไปสู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งเว้นการบัญญัติจำกัดบทบาททางการเมืองของพระบรมวงศานุวงศ์นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ากรณีดังกล่าวไม่ได้ทำให้หลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญว่าด้วยฐานะของสมาชิกพระบรมราชวงศ์อันเป็นที่เคารพเหนือการถูกติเตียนและไม่ควรแก่ตำแหน่งการเมืองอันอาจ

---

[60] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**, หน้า 214-218.

[61] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 41 ก วันที่ 3 เมษายน 2562 หน้า 40-41)

กระทบกระเทือนต่อความเป็นกลางของสถาบันพระมหากษัตริย์ต้องถูกลบล้างไป[62] อย่างไรก็ดี ศาลไม่ได้อธิบายว่าเหตุใดหลักการดังกล่าวจึงยังคงอยู่ ทั้งที่ปรากฏในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรซึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 อย่างชัดเจนว่าประสงค์ให้พระบรมวงศานุวงศ์เข้ามาดำรงตำแหน่งการเมืองได้ และในทางปฏิบัติก็มีข้อเท็จจริงปรากฏว่าพระบรมวงศานุวงศ์หลายพระองค์เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาหลังจากนั้น โดยในคำวินิจฉัยกลางไม่ปรากฏการกล่าวถึงเรื่องเหล่านี้เลย

อนึ่ง นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ยอมรับในความเห็นส่วนตนว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ไม่คงมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ไว้ มีผลเป็นการยกเว้นข้อห้ามที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และทำให้มีพระบรมวงศานุวงศ์จำนวนหนึ่งเข้ารับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นระยะ แม้กระนั้น นครินทร์กลับเห็นว่ากรณีดังกล่าวไม่อาจลบล้างหลักการพื้นฐานแรกเริ่มที่ว่าพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูงควรดำรงฐานะอยู่เหนือการเมืองไปโดยสิ้นเชิงได้ โดยหลักการของประเพณีการปกครองในเรื่องนี้ยังดำรงอยู่ เนื่องจากนครินทร์มองว่าพระบรมวงศานุวงศ์ที่เข้าสู่การเมืองล้วนมีพระอิสริยยศในชั้นพระอนุวงศ์ คือ เป็นเชื้อพระวงศ์ที่สืบเนื่องมา มิใช่เป็นพระบรมวงศ์ซึ่งเป็นเชื้อพระวงศ์ในบรมราชตระกูลของพระมหากษัตริย์ ซึ่งนับเป็นพระญาติที่สนิทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ประกอบกับการมีบทบาททางการเมืองของพระอนุวงศ์เหล่านั้น หากไม่เป็นการเข้าสู่ตำแหน่งโดยรัฐบาลแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำคัญตามความรู้ความสามารถเฉพาะตัว ก็มักเป็นการใช้สิทธิทางการเมืองของปัจเจกบุคคลในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรในพื้นที่ภูมิลำเนาเฉพาะในเขตพื้นที่ของบางจังหวัด จึงไม่อาจทำให้เกิดการกระทบกระเทือนไปสู่องค์พระมหากษัตริย์ได้[63]

ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าวของนครินทร์ โดยเห็นว่าอันที่จริงศาลต้องยืนยันว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 เป็นต้นมา ระบบรัฐธรรมนูญไทยไม่ได้ห้ามพระบรมวงศานุวงศ์ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นเชื้อพระวงศ์ในชั้นพระอนุวงศ์หรือพระบรมวงศ์ แม้ในทางปฏิบัติจะมีเพียงพระอนุวงศ์ที่เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้ ระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้มีผู้เสนอให้พระบรมวงศ์ชั้นเจ้าฟ้ายังคงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง แต่

---

[62] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 41 ก วันที่ 3 เมษายน 2562 หน้า 41)

[63] ดู หน้า 5-6 ใน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, “ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 3/2562” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/ article/ article_20190404122148.pdf [25 เมษายน 2564]

ความเห็นส่วนใหญ่ในเวลานั้นก็เห็นควรให้ยกเลิกข้อจำกัดดังกล่าว อีกทั้งพระบรมวงศานุวงศ์ในเวลานั้นก็ได้ปรึกษาหารือกันแล้วและไม่มีข้อขัดข้อง หากประสงค์จะให้พระบรมวงศ์อยู่เหนือการเมืองต่อไปก็คงจะบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งแล้ว ซึ่งเป็นการยืนยันว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 เป็นต้นมาระบบรัฐธรรมนูญไทยไม่ได้จำกัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของพระบรมวงศานุวงศ์อีกต่อไป ส่วนในทางความเป็นจริงบุคคลใดจะเข้าสู่การเมืองหรือไม่ ย่อมเป็นเรื่องความเหมาะควรในทางการเมือง และเป็นเรื่องที่ราชสำนักจะต้องพิจารณากันเองเป็นการภายในถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นตามมา

สำหรับกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญอ้างถึงคำวินิจฉัยที่ 6/2543 นั้น ผู้เขียนเห็นว่าข้อเท็จจริงในคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นคนละเรื่องกับข้อเท็จจริงในกรณีนี้ โดยคำวินิจฉัยที่ 6/2543 เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาว่า พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไปเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยให้เลขาธิการพระราชวังมีหน้าที่แจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแทนพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไป ซึ่งในเวลาต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มีบุคคลใดบ้างที่ไม่อยู่ในข่าย หรือได้รับยกเว้นไม่ต้องแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ โดยศาลรัฐธรรมนูญในเวลานั้นตัดสินว่า รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับมีหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์เป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รับรองสถานะพิเศษของสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามคติการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่เหนือการเมืองและทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิด กล่าวหา หรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ อีกทั้งพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ทรงดำรงอยู่เหนือการเมือง และทรงดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางทางการเมือง ประกอบกับที่ผ่านมาพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระราชโอรส และพระราชธิดา ไม่เคยทรงใช้สิทธิเลือกตั้ง หากกำหนดให้พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ซึ่งใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ และทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์อยู่เป็นนิจ ทรงมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ย่อมจะก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับหลักการดำรงอยู่เหนือการเมืองและความเป็นกลางของพระมหากษัตริย์[64]

ประเด็นสำคัญในคำวินิจฉัยที่ 6/2543 มีว่า พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไปทรงมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า ผลของคำวินิจฉัย คือ พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไปน่าจะยังทรงมีสิทธิเลือกตั้งอยู่

[64] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 41 ก วันที่ 3 เมษายน 2562 หน้า 41-42)

เพียงแต่ไม่ทรงมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น นั่นหมายความว่า พระบรมวงศานุวงศ์ไม่ได้ทรงถูกจำกัดสิทธิเลือกตั้ง แต่จะทรงไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ย่อมเป็นดุลพินิจของแต่ละพระองค์ ประกอบกับคำวินิจฉัยที่ 6/2543 ไม่ได้วินิจฉัยถึงกรณีที่พระบรมวงศานุวงศ์ลาออกจากฐานันดรศักดิ์ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในคดีนี้ โดยผู้ถูกร้องคือพรรคไทยรักษาชาติเองก็ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยให้แจ้งชัดว่าเหตุใดจึงสามารถนำคำวินิจฉัยดังกล่าวมาปรับใช้ในคดีนี้ได้

5. ผลกระทบของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562 ต่อหลักเกณฑ์ว่าด้วยสิทธิของพระบรมวงศานุวงศ์ในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง

นอกจากคำวินิจฉัยดังกล่าวจะมีปัญหาในแง่นิติวิธีดังที่ได้กล่าวมาแล้ว คำวินิจฉัยนี้ยังส่งผลให้หลักเกณฑ์ว่าด้วยสิทธิของพระบรมวงศานุวงศ์ในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองผันแปรไปอีกด้วย กล่าวคือ เมื่อพิเคราะห์ถึงสิทธิของพระบรมวงศานุวงศ์ในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหลังการปฏิวัติสยามแล้ว เราอาจแบ่งวิวัฒนาการของเรื่องนี้ได้เป็น 3 ยุค โดยยุคแรก เป็นช่วงที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งมีการจำกัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของพระบรมวงศานุวงศ์ เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติเอาไว้โดยชัดแจ้งว่า พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปไม่ว่าโดยกำเนิดหรือโดยแต่งตั้งก็ตามย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้คำนึงถึงเรื่องการคุ้มครองพระเกียรติของพระมหากษัตริย์เป็นสำคัญ

ยุคที่สอง เป็นช่วงหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แล้ว ซึ่งอนุญาตให้พระบรมวงศานุวงศ์เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติจำกัดสิทธิของพระบรมวงศานุวงศ์ในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญมองว่าพระบรมวงศานุวงศ์ควรมีสิทธิโดยเสมอภาคกับสามัญชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้ นับแต่ปี พ.ศ. 2489 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญไทยไม่เคยบัญญัติถึงการจำกัดสิทธิของพระบรมวงศานุวงศ์ในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกเลย แม้แต่ในปี พ.ศ. 2495 ซึ่งมีการนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 กลับมาปรับปรุงแก้ไขเพื่อใช้บังคับ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้รับบทบัญญัติว่าด้วยการจำกัดสิทธิของพระบรมวงศานุวงศ์ในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาด้วย และในทางปฏิบัติก็ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีพระบรมวงศานุวงศ์หลายพระองค์เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งตำแหน่งรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 ถึง พ.ศ. 2518 อันเป็นการยืนยันว่า ระบบรัฐธรรมนูญไทยไม่ได้ห้ามพระบรมวงศานุวงศ์ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

อย่างไรก็ดี คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562 ทำให้หลักเกณฑ์ในเรื่องนี้เคลื่อนเข้าสู่ยุคที่สาม เพราะการที่ศาลมีคำสั่งให้ยุบพรรคไทยรักษาชาติ จากกรณีที่พรรคไทยรักษาชาติเสนอชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี ให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ผลของคำวินิจฉัยในคดีนี้ทำให้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิของพระบรมวงศานุวงศ์ในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองผันแปรไปกลายเป็นว่า พระบรมวงศานุวงศ์ทั้งที่ยังดำรงพระอิสริยยศอยู่หรือแม้ลาออกจากฐานันดรศักดิ์แล้ว หากเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ย่อมไม่อาจดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ เพราะจะกระทบต่อสถานะของพระมหากษัตริย์ที่ต้องทรงอยู่เหนือการเมืองและเป็นกลางทางการเมืองซึ่งเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในทัศนะของศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้เขียนเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดียุบพรรคไทยรักษาชาติ ทำให้ความเข้าใจที่ว่าหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 พระบรมวงศานุวงศ์ทั้งที่ยังดำรงพระอิสริยยศอยู่และลาออกจากฐานันดรศักดิ์แล้วไม่ถูกจำกัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นเป็นอันใช้ไม่ได้อีกต่อไป ทั้งยังทำให้เกิดความคลุมเครือว่า บุคคลใดบ้างที่ถือว่ามีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์จนไม่อาจดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ โดยประเด็นที่ต้องพิจารณามีอยู่ว่า ผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ ทำให้พระบรมวงศ์ทั้งหมด ทั้งที่ยังดำรงพระอิสริยยศอยู่และแม้ภายภาคหน้าจะลาออกจากฐานันดรศักดิ์ก็ตามไม่อาจดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เลยใช่หรือไม่ เพราะถือว่าเป็นพระญาติที่สนิทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ส่วนกรณีของพระอนุวงศ์ก็มีปัญหาว่าจะยังคงเป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาได้เช่นที่เคยปรากฏในอดีตหรือไม่ หรือจะต้องพิจารณาก่อนว่าพระอนุวงศ์พระองค์นั้นมีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์หรือไม่เพียงใด ซึ่งทำให้เกิดความไม่แน่นอนขึ้น

6. บทส่งท้ายและข้อเสนอแนะ

หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคไทยรักษาชาติแล้วได้มีความเห็นทางวิชาการตามมา ฝ่ายที่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยมองว่า แม้ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี จะทรงลาออกจากฐานันดรศักดิ์แล้วแต่ก็ไม่อาจดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ เพราะขัดต่อจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ห้ามพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง โดยระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มีการอภิปรายปัญหาประการหนึ่งว่า ถ้าพระบรมวงศานุวงศ์จะลาออก

จากฐานันดรศักดิ์เพื่อเข้าสู่การเมืองจะทำได้หรือไม่ ซึ่งเวลานั้นมีผู้อภิปรายทำนองว่า ถ้าเป็นพระบรมวงศานุวงศ์โดยกำเนิดจะทรงลาออกจากฐานันดรศักดิ์เพื่อเข้าสู่การเมืองไม่ได้ แต่ถ้าเป็นสามัญชนที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงฐานันดรศักดิ์ หากต่อมาลาออกจากฐานันดรศักดิ์ก็สามารถเข้าสู่การเมืองได้[65]

ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยมองว่า เรื่องพระบรมวงศานุวงศ์อยู่เหนือการเมืองนี้ไม่ใช่ประเพณีการปกครอง เพราะแม้มาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จะเคยบัญญัติให้พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปอยู่เหนือการเมือง แต่ก็เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรบัญญัติโดยชัดแจ้ง กรณีนี้จึงไม่ใช่ประเพณีการปกครองมาแต่ต้น ยิ่งกว่านั้นเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ก็ได้มีการยกเลิกมาตรา 11 และรัฐธรรมนูญไทยหลังจากนั้นก็ไม่เคยบัญญัติในลักษณะดังกล่าวอีก แม้แต่ในปี พ.ศ. 2495 ซึ่งมีการนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 กลับมาใช้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็ยืนยันที่จะตัดมาตรา 11 ออก ประเทศไทยจึงไม่มีประเพณีการปกครองเรื่องพระบรมวงศานุวงศ์อยู่เหนือการเมือง โดยเรื่องนี้มีลักษณะเป็นปัญหาทางการเมืองมากกว่าปัญหาทางกฎหมาย[66]

ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นฝ่ายหลัง แม้หากพิเคราะห์ในทางการเมืองแล้ว มีความเป็นไปได้อย่างมากว่า การยอมให้ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อองค์พระมหากษัตริย์ซึ่งอาจถูกดึงเข้ามาพัวพันในประเด็นทางการเมือง แต่หากต้องวินิจฉัยในทางนิติศาสตร์ ผู้เขียนเห็นว่าปัจจุบันไม่มีข้อห้ามพระบรมวงศานุวงศ์ทั้งที่ยังดำรงพระอิสริยยศอยู่และที่ลาออกจากฐานันดรศักดิ์แล้วเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง อย่างไรก็ดี เพื่อขจัดความคลุมเครือ ความไม่แน่นอน และความเห็นที่ยังไม่เป็นเอกภาพในเวลานี้ ผู้เขียนเสนอให้มีการทบทวนหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว หากพิจารณาแล้วเห็นว่าควรจำกัดสิทธิทางการเมืองของพระบรมวงศานุวงศ์ก็ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน[67]

---

[65] กิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์, **การคุ้มครองสถาบันพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 112 ของประมวลกฎหมายอาญา**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563), หน้า 57-58.

[66] ประชาไท, “ชวน ‘วรเจตน์’ คุย หลังคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ กรณียุบพรรคไทยรักษาชาติ” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : https:// prachatai.com/journal/2019/03/81486 [25 พฤศจิกายน 2564]

[67] ในต่างประเทศมีตัวอย่างของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831 มาตรา 87 บัญญัติว่า *“พระบรมวงศานุวงศ์จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิได้”* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 58 บัญญัติว่า *“พระสวามีของสมเด็จพระราชินี หรือพระราชินีของสมเด็จพระราชาธิบดี แล้วแต่กรณี ไม่อาจรับตำแหน่งหน้าที่ใด ๆ ในทางรัฐธรรมนูญได้ เว้นแต่เป็นการเข้ารับหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”* และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 2008 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า *“พระราชินีแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาไม่มีสิทธิเข้าเกี่ยวข้องกับการเมือง หรือเข้ารับหน้าที่ประมุขของรัฐ หัวหน้ารัฐบาล หรือหน้าที่อื่นใดทางปกครองหรือทางการเมือง”* เป็นต้น

ตัวอย่างการบัญญัติ เช่น ถ้าต้องการใช้หลักเกณฑ์เดียวกับมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 อาจพิจารณาบัญญัติว่า *"พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง เว้นแต่กรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงฐานันดรศักดิ์และได้กราบถวายบังคมลาออกจากฐานันดรศักดิ์แล้ว"* ซึ่งหมายความว่า พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปไม่สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ยกเว้นกรณีของผู้ที่ไม่ได้เป็นพระบรมวงศานุวงศ์โดยกำเนิดแต่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงฐานันดรศักดิ์ หากได้ลาออกจากฐานันดรศักดิ์แล้วย่อมมีสิทธิที่จะเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ส่วนผู้ที่เป็นพระบรมวงศานุวงศ์โดยกำเนิดนั้น แม้ต่อมาจะลาออกจากฐานันดรศักดิ์ก็ยังคงต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่นั่นเอง

อีกแนวทางหนึ่ง คือ ถ้าต้องการให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งมีพระอนุวงศ์เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาจพิจารณาบัญญัติว่า *"พระบรมวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไปย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง เว้นแต่กรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงฐานันดรศักดิ์และได้กราบถวายบังคมลาออกจากฐานันดรศักดิ์แล้ว"* นั่นหมายความว่า พระอนุวงศ์ย่อมมีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองเสมอภาคกับสามัญชน แต่กรณีของพระบรมวงศ์นั้นจะดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ได้ เว้นแต่ว่าบุคคลดังกล่าวจะไม่ใช่พระบรมวงศ์โดยกำเนิดและได้เข้าสู่การเมืองหลังจากลาออกจากฐานันดรศักดิ์แล้ว

กรณีที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเพียงตัวอย่างเท่านั้น ทั้งนี้ หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นในอนาคต สิทธิของพระบรมวงศานุวงศ์ในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองคงจะเป็นประเด็นสำคัญซึ่งจะต้องหยิบยกมาอภิปรายกันต่อไปว่า ระบบรัฐธรรมนูญไทยควรจะมีท่าทีต่อเรื่องนี้อย่างไร