

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๓

วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้วินิจฉัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำร้องลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ เนื่องด้วยในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๖๘ บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า มีปัญหาตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่า มีบุคคลใดไม่อยู่ในข่าย หรือได้รับการยกเว้นไม่ต้องไปแจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ ดังกล่าวข้างต้น

ข้อเท็จจริงโดยสรุป

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓

๒. คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๒

“ข้อ ๔๘ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๔๙ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

ข้อ ๑๐๒ บุคคลดังต่อไปนี้ให้ใช้บัตรประจำตัวหรือหลักฐานที่มีรูปถ่ายซึ่งทางราชการออกให้ในการแสดงตนใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง

(๑) พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไป

ข้อ ๑๑๘ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใดที่ไม่อาจไปเลือกตั้ง ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นแจ้งต่อบุคคลรับแจ้งเหตุจำเป็น ตามข้อ ๑๑๗ แห่งเขตเลือกตั้งที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ ว่าตนมีสิทธิเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใด แต่ไม่อาจไปลงคะแนนเลือกตั้งได้ด้วยเหตุใด หรือทำเป็นหนังสือมอบหมายให้บุคคลอื่นที่บรรลุนิติภาวะไปยื่นหรือส่งหนังสือแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ โดยต้องแจ้งเหตุก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

หนังสือแจ้งเหตุให้ใช้ตามแบบ ส.ว. ๓๐ โดยอนุโลม

ข้อ ๑๑๘ ทวิ ในการแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามข้อ ๑๑๘ นอกจากบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว ให้บุคคลต่อไปนี้เป็นผู้แจ้งในกรณีดังนี้

(๑) เลขาธิการพระราชวัง มีหน้าที่แจ้งแทนพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไป

ฯลฯ

การแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้แจ้งดังกล่าวแจ้งต่อเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่อยู่ในพื้นที่”

๓. ได้มีประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานคร เรื่องบัญญัติรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สำหรับหน่วยเลือกตั้งที่ ๑ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร สถานที่ลงคะแนน ณ ที่เลือกตั้ง มหาวิทยาลัยศิลปากร บ้านเลขที่ X ถนนในพระบรมมหาราชวัง แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร มีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา รวม ๘ ลำดับ ดังต่อไปนี้ รายพระนามพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระบรมวงศานุวงศ์

๔. ประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ เรียนเจ้าบ้านเลขที่ X ถนนในพระบรมมหาราชวัง แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร มีใจความว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในบ้านทุกคนมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หากไม่อาจไปเลือกตั้งได้ โปรดแจ้งเหตุต่อนายอำเภอ หรือผู้อำนวยการเขต หรือปลัดเทศบาล หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรย่อมเสียสิทธิทางการเมืองตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงขอได้โปรดดำเนินการดังนี้ (๑) ตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งก่อนวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ (๒) ขอเชิญท่านและผู้มีสิทธิเลือกตั้งในบ้านของท่านทุกคนไปลงคะแนน ณ หน่วยเลือกตั้งที่ ๑ มหาวิทยาลัยศิลปากร ระหว่างเวลา ๐๘.๐๐ น. ถึง ๑๕.๐๐ น.

๕. คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า มีปัญหาในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ว่า มีบุคคลใดไม่อยู่ในข่าย หรือได้รับการยกเว้นไม่ต้องไปแจ้งเหตุอันควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ หรือไม่ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ได้พิจารณาแล้ว มีประเด็นต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบคณะกรรมการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๑๐๒ (๑) ว่า พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไปให้ใช้บัตรประจำตัวหรือหลักฐานที่มีรูปถ่ายซึ่งทางราชการออกให้ในการแสดงตนใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง และข้อ ๑๑๘ ทวิ (๑) ให้เลขานุการพระราชวังมีหน้าที่แจ้งแทนพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไป ในการแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานคร ได้ประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ระบุพระนามของพระมหากษัตริย์ พระราชินี และพระบรมวงศานุวงศ์ พร้อมกับมีหนังสือกราบบังคมทูลเชิญให้ทุกพระองค์ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ จึงเกิดปัญหาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ปฏิบัติชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ กรณีจึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

ประเด็นหลักต้องวินิจฉัยว่า บุคคลผู้มีหน้าที่ในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ มีความหมายรวมถึงพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ หรือไม่ เห็นว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ประกาศใช้ในวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิมหลายประการที่สำคัญคือ ให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งแทนการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ และให้ประชาชนมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งแทนมีสิทธิเลือกตั้งโดยไม่ถือเป็นหน้าที่ หากพิจารณาถึงความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ชนชาวไทยมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จะทำให้สามารถเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ปากฎว่าสาเหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ เพราะประสงค์จะให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งให้มากที่สุด เพื่อแสดงความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่

ที่แท้จริง และป้องกันการซื้อเสียงที่มีมากขึ้น จากการตรวจสอบทางกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ปรากฏว่ามีประเทศที่มีการกำหนดหน้าที่ให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงหรือในกฎหมายอื่น เช่น ประเทศออสเตรเลีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ เบลเยียม อิตาลี อาร์เจนตินา สเปน โปรตุเกส สวิตเซอร์แลนด์ อียิปต์ กรีซ ตุรกี ออสเตรีย โรมานี บัลแกเรีย ซีเรีย ปาเลสไตน์ สาธารณรัฐเช็ก สาธารณรัฐสโลวัก ลิกเตนสไตน์ เม็กซิโก บราซิล เวเนซุเอลา เอกวาดอร์ อุรุกวัย ไชปรัส กัวเตมาลา คองโก กาบอง และซาอีร์ เป็นต้น ส่วนประเทศอื่นนอกนั้นซึ่งเป็นประเทศส่วนใหญ่กำหนดให้เป็นสิทธิในการไปเลือกตั้งประเทศที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งมีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนต่าง ๆ กันคือ

๑. ลงโทษปรับและหรือจำคุก เช่น ประเทศออสเตรเลียปรับ ๒๐ เหรียญออสเตรเลีย ฟิลิปปินส์ปรับ ๑๐๐ เปโซ และประเทศอื่นที่ลงโทษปรับคือ อาร์เจนตินา บัลแกเรีย โรมานี ซีเรีย อุรุกวัย ออสเตรีย เบลเยียม บราซิล เม็กซิโก ไชปรัส สาธารณรัฐเช็ก สาธารณรัฐสโลวัก อียิปต์ (ใช้บังคับเฉพาะผู้ชาย) กรีซ กัวเตมาลา ตุรกี ลิกเตนสไตน์ สวิตเซอร์แลนด์ (เฉพาะในบางมลรัฐ) และซาอีร์ ส่วนประเทศที่มีโทษจำคุกด้วย คือ กรีซ เม็กซิโก สาธารณรัฐเช็ก และสาธารณรัฐสโลวัก

๒. ถูกตัดชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เช่น ประเทศสิงคโปร์เมื่อถูกตัดชื่อออกแล้ว จะต้องจ่ายเงิน ๕ เหรียญสิงคโปร์ จึงจะได้รับการเพิ่มชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามเดิม

๓. ไม่มีสิทธิสมัครเข้าทำงานหรือบรรจุเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐตามระยะเวลาที่กำหนด เช่น ประเทศอาร์เจนตินากำหนดไว้เป็นเวลา ๓ ปี และฟิลิปปินส์กำหนดไว้เป็นเวลา ๑ ปี

๔. ประกาศรายชื่อในที่สาธารณะและระบุว่าไม่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นพลเมือง เช่น ประเทศสเปน

๕. บันทึกในบัตรประจำตัวหรือบัตรความประพฤติตามระยะเวลาที่กำหนด เช่น ประเทศอิตาลีลงโทษโดยการบันทึกในบัตรประจำตัวหรือบัตรความประพฤติเป็นเวลา ๕ ปี

๖. ว่ากล่าวตักเตือน

สำหรับประเทศไทยมีจำนวนพลเมืองทั้งสิ้น ๖๑ ล้านคนเศษ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวม ๔๒,๕๕๗,๕๘๓ คน และเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกรุงเทพมหานคร ๓,๘๔๗,๗๔๓ คน ได้ใช้หลักการลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนไม่ไปทำหน้าที่ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยการถูกประกาศรายชื่อในที่สาธารณะ โดยปิดประกาศรายชื่อผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหลังจากวันเลือกตั้ง ๓๐ วัน และให้ชี้แจงเหตุที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งภายใน ๖๐ วัน แล้วจึงปิดประกาศรายชื่อเป็นการลงโทษ นอกจากถูกปิดประกาศรายชื่อแล้วยังต้องเสียสิทธิตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ สิทธิที่เสียไปคือ

(๑) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น

(๒) สิทธิร้องคัดค้านการเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

(๓) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น

(๔) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

(๕) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย

(๖) สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

(๗) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคล ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๘) สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

การเสียสิทธิดังกล่าว มีกำหนดเวลาดังแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิ จนถึงวันเลือกตั้งครั้งใหม่ที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิ

จึงเห็นได้ว่าการที่บุคคลฝ่าฝืนไม่ทำหน้าที่ใช้สิทธิเลือกตั้งต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย เพราะรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนทุกคนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยเฉพาะประชาชนส่วนใหญ่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่มักจะปฏิเสธไม่ยอมไปใช้สิทธิซึ่งได้แก่พลังเงียบ (Silent Majority) รัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติบังคับให้ออกไปทำหน้าที่พลเมืองให้สมบูรณ์ตามแนวความคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยยึดถือหลักการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติอย่างจริงจังและเข้มงวด ถ้าฝ่าฝืนต้องถูกลงโทษโดยเสียสิทธิทางการเมืองและถูกปิดประกาศรายชื่อไว้ ณ สำนักงานเลือกตั้งประจำจังหวัด ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน เพื่อบอกกล่าวต่อสาธารณชนในเชิงตำหนิอีกด้วย

ประเด็นต้องวินิจฉัยต่อไปว่า บุคคลผู้มีหน้าที่ในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ มีความหมายรวมถึงพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ ด้วยหรือไม่

เห็นว่า ในอดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศตลอดมา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ พระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ได้เปลี่ยนแปลงไปคือทรงเปลี่ยนฐานะมาเป็นพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์แม่บทในการใช้พระราชอำนาจทั้งปวง การเปลี่ยนแปลงการปกครองในช่วงการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก มีเรื่องเกี่ยวข้องกับพระบรม

วงศานวงศ์ว่าควรดำรงอยู่ในฐานะใดในทางการเมือง มีปรากฏในพระราชหัตถเลขาของ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ เรื่อง เจ้านายเหนือการเมือง ที่ ๑/๖๐ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ถึง พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎร สรุปความว่า ในเรื่องที่เกี่ยวข้องแก่พระบรมวงศานวงศ์จะควรดำรงอยู่ในฐานะอย่างไรในทางการเมือง กล่าวโดยหลักการพระบรมวงศานวงศ์ย่อมดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพเหนือความที่จะพึงถูกติเตียน ไม่ควรแก้ตำแหน่งการเมือง ซึ่งเป็นการงานที่นำมาทั้งในทางพระเดชและพระคุณย่อมอยู่ในวงอันจะต้องถูกติถูกชม จึงทรงเห็นด้วยตามความคิดของพระยามโนปกรณนิติธาดาที่เห็นว่า เพื่อความสงบเรียบร้อยสมัคสมานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระหว่างเจ้านายกับราษฎรควรถือเสียว่าพระบรมวงศานวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป ย่อมดำรงอยู่เหนือการเมือง ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้มีบทบัญญัติว่า

“มาตรา ๑๑ พระบรมวงศานวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปโดยกำเนิดหรือโดยแต่งตั้งก็ตาม ย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้น ได้ใช้ตลอดมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๕ ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ ๕ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๔๕ ปรากฏว่าไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวอีกจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับรวมทั้งฉบับปัจจุบันได้มีบทบัญญัติว่าด้วยพระมหากษัตริย์ในหมวดที่ ๒ ต่อจากหมวดที่ ๑ ว่าด้วยบททั่วไป เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้แสดงถึงพระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์คือ มาตรา ๑ บัญญัติว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” มาตรา ๒ บัญญัติว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” แสดงว่าพระมหากษัตริย์เป็นองค์ประมุข มาตรา ๓ บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” แสดงให้เห็นเอกลักษณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นศูนย์รวมของชาติ โดยที่มิได้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง ซึ่งสอดคล้องรับกับบทบัญญัติในมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ว่า “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้” หมายถึงว่าพระมหากษัตริย์อยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวประสงฆ์ที่จะสำแดง

พระราชสถานะอันสูงสุดของพระมหากษัตริย์ไว้ให้ประจักษ์ คติการปกครองระบอบประชาธิปไตย พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือความรับผิดชอบทางการเมือง จนเกิดหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ว่า “พระมหากษัตริย์ไม่ทรงกระทำผิด” (The King can do no wrong) ซึ่งหมายความว่าผู้ใดจะฟ้องร้อง หรือกล่าวหาพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ ไม่ได้ ไม่ว่าจะไปในทางคดีแพ่งหรือคดีอาญา รวมทั้งผู้ใด จะดำเนินคดีฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ไม่ได้เช่นกัน

คำว่า “องค์พระมหากษัตริย์” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง หมายถึง พระมหากษัตริย์ ในฐานะที่ทรงเป็นองค์บุคคลมากกว่าหมายถึงในลักษณะเป็นสถาบันทางรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติมาตรานี้ เป็นหลักการที่บัญญัติรับรองไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เรื่อยมา เหตุทั้งนี้เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจาก รัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น คือรัฐธรรมนูญเมจิ ค.ศ. ๑๘๘๙ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีความหมายว่า รัฐและประชาชนมีหน้าที่ต้อง เคารพสักการะต่อพระมหากษัตริย์ ทำให้พระมหากษัตริย์ทรงวางพระองค์ไปในทางที่เป็นที่เคารพสักการะ ของประชาชนอยู่เสมอ ทั้งนี้ โดยจะทรงวางพระองค์เป็นกลางในทางการเมือง หรืออยู่เหนือการเมือง เพราะทรงเป็นทั้งสัญลักษณ์และตัวแทนของคนทั้งชาติ สถานะขององค์พระมหากษัตริย์ เมื่อเปรียบเทียบกับ ประเทศอังกฤษซึ่งใช้รัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณี รัฐธรรมนูญอังกฤษได้แยกพระมหากษัตริย์เป็น King ในฐานะเป็นบุคคลและเป็น Crown ในฐานะเป็นตำแหน่ง (office) หรือสถาบัน (institute) ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ King หรือพระมหากษัตริย์ในฐานะบุคคลอาจสวรรคต แต่ Crown ในฐานะตำแหน่งหรือสถาบันยังคงอยู่ต่อไป ตามหลักที่ว่า แผ่นดินไม่ไร้พระเจ้าแผ่นดิน (The King shall never die)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้” จึงเป็นหน้าที่ของชนชาวไทยทุกคนที่ต้องรักษาองค์พระมหากษัตริย์ และรักษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ไว้ และมาตรา ๗๑ บัญญัติว่า “รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่ง สถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช และบูรณภาพ แห่งอาณาเขต” ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ได้ดำรงอยู่ตลอดมาเป็นเวลานานด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ ตามรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า

“มาตรา ๒๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๓ การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาล ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๔๖๗

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๕๖๗ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ เมื่อมีพระราชดำริประการใด ให้คณะองคมนตรีจัดทำร่างกฎหมายระเบียบแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบเดิม ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อมีพระราชวินิจฉัยเมื่อทรงเห็นชอบและทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธานรัฐสภา เพื่อให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภำทำหน้าที่ในการรับทราบตามวรรคสอง

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลงและเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ตามกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๕๖๗ แล้ว ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อรับทราบ และให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศให้ประชาชนทราบ

ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลงและเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ตามวรรคหนึ่ง ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามมาตรา ๒๒ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ ในกรณีนี้จะเสนอพระนามพระราชธิดาก็ได้ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศให้ประชาชนทราบ

ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาในการรับทราบตามวรรคหนึ่งหรือให้ความเห็นชอบตามวรรคสอง”

กฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๕๖๗

“มาตรา ๕ ลำดับชั้นเชื้อพระบรมราชวงศ์ ซึ่งจะควรสืบราชสันตติวงศ์ได้นั้น ท่านว่าให้เลือกตามสายตรงก่อนเสมอ ต่อไม่สามารถจะเลือกทางสายตรงได้แล้ว จึงให้เลือกตามเกณฑ์ที่สนิทมากและน้อย เพื่อให้สิ้นสงสัย ท่านว่าให้วางลำดับสืบราชสันตติวงศ์ไว้ดังต่อไปนี้

(๑) สมเด็จพระพุทธเจ้า

๑๑๑

(๑๓) ต่อเมื่อหมดพระเจ้าพี่ยาเธอและพระเจ้าน้องยาเธอ อีกทั้งหมดพระโอรสของท่าน นั้น ๆ แล้วไซ้ ท่านจึงให้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอและพระเจ้าน้องวงศ์เธอ หรือพระโอรสและเชื้อสายของท่านพระองค์นั้นตามลำดับแห่งความสนิทมากและน้อยโดยอนุโลมตามข้อความที่กล่าวมาแล้ว ตั้งแต่ข้อ ๑ ถึง ๑๒ แห่งมาตรานี้”

การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสถาบันพระมหากษัตริย์ เพราะตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ทรงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญกับตามพระราชประเพณี ซึ่งพระมหากษัตริย์จะทรงปฏิบัติหน้าที่ด้วยพระองค์เอง หรือเสด็จพระราชดำเนินไปทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจด้วยพระองค์เอง หรือทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้พระบรมวงศานุวงศ์พระองค์ใดพระองค์หนึ่งเป็นผู้แทนพระองค์ไปทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์ได้ ดังนั้น รัฐมีหน้าที่ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่ง พระมหากษัตริย์และสถาบันพระมหากษัตริย์ให้คงอยู่ตลอดไป รวมทั้งเกิดเหตุขึ้นให้อยู่ในฐานะสมพระเกียรติยศอันสูงส่งตามพระราชประเพณีและตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย

เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และกฎหมายบัญญัติว่าบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ต้องเสียสิทธิดังกล่าวแล้วรวม ๘ ประการ รวมทั้งถูกปิดประกาศรายชื่อให้รู้กันทั่วไปว่าเป็นผู้ที่ไม่ทำหน้าที่พลเมือง ซึ่งถือเสมือนว่าผู้นั้นถูกลงโทษ การทำหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจึงเป็นการขัดต่อพระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และพระบรมราชวงศ์ที่ทรงดำรงอยู่เหนือการเมือง และทรงดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางทางการเมือง ประกอบกับที่ผ่านมาพระมหากษัตริย์ และพระบรมราชวงศ์ ไม่เคยทรงใช้สิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด ดังนั้น คำว่า “บุคคล” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ จึงไม่ใช้กับพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ ซึ่งจะควรสืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๔๖๗ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๑๐๒ (๑) ที่กำหนดให้ พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไป ให้ใช้บัตรประจำตัวหรือหลักฐานที่มีรูปถ่ายซึ่งทางราชการออกให้แสดงตนในการใช้สิทธิเลือกตั้ง และข้อ ๑๑๘ ทวิ (๑) ที่กำหนดให้เลขานุการพระราชวังมีหน้าที่แจ้งแทนพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไป ถึงเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จึงเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ไม่ใช้กับพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓

นายมงคล สระแก้ว
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ