

## บทที่ 3

### คุณสมบัติขององคมนตรี

รัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา ได้บัญญัติให้องคมนตรีมีหน้าที่ถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา ซึ่งบทบาทหน้าที่ดังกล่าวมีความสำคัญอย่างมาก ฉะนั้น ในบทนี้จะแสดงให้เห็นถึงการให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อบทบัญญัติเรื่องคุณสมบัติขององคมนตรี และเพื่อที่ทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบัญญัติคุณสมบัติขององคมนตรี จึงจำเป็นต้องศึกษาความแตกต่างในการวางกฎเกณฑ์คุณสมบัติขององคมนตรีตั้งแต่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนถึงในระบอบประชาธิปไตย ขณะเดียวกันจะแสดงให้เห็นการให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงในเรื่องคุณสมบัติขององคมนตรีด้วย

#### 3.1 คุณสมบัติขององคมนตรีในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิลคือที่ปรึกษาในพระองค์ จุลศักราช 1236 ซึ่งได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาในพระองค์ โดยพระมหากษัตริย์จะเป็นผู้คัดเลือกพระบรมวงศานุวงศ์ ข้าทูลละอองธุลีพระบาทผู้ใหญ่ผู้น้อยตามแต่ที่ทรงเห็นควร แต่งตั้งให้เป็นปรีวีเคาน์ซิลเลอร์สำหรับปรึกษาราชการในพระองค์ ฉะนั้น คุณสมบัติของบุคคลที่สามารถเป็นที่ปรึกษาในพระองค์ได้นอกจากจะต้องเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ หรือข้าราชการบริพารของพระมหากษัตริย์แล้ว ยังต้องได้รับเลือกตามพระราชอัชฌาศัยของพระมหากษัตริย์ ซึ่งกฎเกณฑ์คุณสมบัติขององคมนตรีเหล่านี้ยังคง

---

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิลคือที่ปรึกษาในพระองค์

ข้อ 1 “พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน จะทรงเลือกจัดสันพระบรมวงศานุวงศ์ และข้าทูลละอองธุลีพระบาทผู้ใหญ่ผู้น้อยตามแต่ที่ทรงเห็นควรขึ้นไว้ เปนปรีวีเคาน์ซิลเลอร์สำหรับปรึกษาราชการในพระองค์ และจำนวนที่ปรึกษาในพระองค์นั้น มากน้อยเท่าใดไม่มีกำหนดตามแต่พระราชประสงค์ ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดได้เป็นที่ปรึกษาในพระองค์ แล้วต้องรับตำแหน่งที่อยู่จนสิ้นแผ่นดินแล้วมีกำหนดอยู่ได้อีก 6 เดือน จึงต้องจากจากที่ปรึกษาในพระองค์หมด ถ้าพระเจ้าแผ่นดินที่ได้สืบราชอริศริยศใหม่ นั้น จะโปรดให้เป็นที่ปรึกษาในพระองค์ต่อไปก็ต้องตั้งใหม่”

ได้รับการปฏิบัติสืบทอดมาจนถึง รัชกาลของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>2</sup> ใน ช่วง ต้น รัชกาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงยึดแบบอย่างการแต่งตั้งองคมนตรีตามเดิม และ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้องคมนตรีทั้งหมดในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นองคมนตรีของพระองค์ แต่ด้วยองคมนตรีมีจำนวนมากทำให้เกิดความไม่สะดวกในการเรียก ประชุม พระองค์จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง “สภากรรมการองคมนตรี” ขึ้น ตาม “พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470” โดยกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะสามารถดำรงสภา กรรมการองคมนตรีว่าจะต้องมีสัญชาติไทย และเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงดำริเห็นว่าเป็น ผู้ทรงคุณวุฒิ และมีคุณธรรม<sup>3</sup> โดยในรัชกาลของพระองค์ทรงคัดเลือกองคมนตรีที่ทรงคุณวุฒิในด้าน ต่าง ๆ จำนวน 40 คน เข้ามาเป็นกรรมการองคมนตรี<sup>4</sup> ซึ่งสภากรรมการองคมนตรีชุดแรกประกอบด้วย พระอนุวงศ์ 10 พระองค์ ชั้นเจ้าพระยา 6 ท่าน ชั้นพระยา 24 ท่าน ในจำนวนนี้มีสภากรรมการ องคมนตรีที่ยังอยู่ในราชการ 27 คน นอกราชการ 13 คน<sup>5</sup>

ทั้งนี้ การบัญญัติคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งองคมนตรีนั้นย่อมสะท้อนถึงความมุ่งหมายที่มี ต่อองคมนตรีในช่วงเวลานั้น อาทิ ปรีวีเคาน์ซิลเลอร์ (สภาที่ปรึกษาในพระองค์) นั้นเกิดขึ้นด้วยพระ ราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ประสงค์จะให้เป็นที่ปรึกษาใน พระองค์สามารถทัดทานพระมหากษัตริย์ในเรื่องที่ไม่เห็นด้วยกับพระมหากษัตริย์ และสำหรับสภา กรรมการองคมนตรี พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ให้สภากรรมการ องคมนตรีเป็นสภาเพื่อทดลอง และปลูกฝังวิธีการศึกษาได้เทียบซึ่งมีลักษณะคล้ายกับสภา ผู้แทนราษฎร เพื่อเตรียมการสู่ความเป็นประชาธิปไตย<sup>6</sup> ฉะนั้น การกำหนดคุณสมบัติขององคมนตรี

<sup>2</sup> คณะองคมนตรี, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับคณะองคมนตรี, (กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2555), หน้า 12-17.

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470 บัญญัติว่า

มาตรา 4 “พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินจะทรงเลือกสรรบุคคลใด ๆ ซึ่งมีสัญชาติเป็นไทยและซึ่งทรง พระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสามารถ และทรงคุณธรรมสมควรเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยตั้งขึ้นไว้เป็นอง คมนตรี...”

<sup>4</sup> อ้างแล้ว, คณะองคมนตรี, หน้า 18 – 20.

<sup>5</sup> เมื่อแยกตามหน้าที่ราชการแล้ว ปรากฏว่า มีผู้ที่เคยอยู่และกำลังรับราชการอยู่ในกระทรวงมหาดไทยมากที่สุด คือ 11 คน กระทรวงกลาโหม 9 คน กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ 6 คน กระทรวงยุติธรรม 5 คน กระทรวงธรรมการ 2 คน กรมราชเลขาธิการ 1 คน ราชบัณฑิตยสภา 1 คนและกรมท่าซ้าย 1 คน อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, สัตว์การเมือง , (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 18 – 20.

<sup>6</sup> ประกาศในที่ปรึกษาแผ่นดิน ใน ราชกิจจานุเบกษา op. cit., หน้า 46 อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, สัตว์การเมือง, หน้า 6.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อเป้าประสงค์บางอย่างของพระมหากษัตริย์ในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้ สังเกตได้ว่าคณะองคมนตรีในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ล้วนประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการชั้นสูง และเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งด้วยพระองค์เอง คุณสมบัติที่ได้กำหนดเช่นนี้ก็เพื่อตอบสนองต่อบทบาทหน้าที่ของคณะองคมนตรีในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เป็นสถาบันอันทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม เมื่อเข้าสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแล้วคุณสมบัติของคณะองคมนตรีได้มีการเปลี่ยนแปลงไปหลายประการ

### 3.2 คุณสมบัติขององคมนตรีในระบอบประชาธิปไตย

การกำหนดคุณสมบัติของคณะองคมนตรีในระบอบประชาธิปไตยได้เริ่มจากการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ที่กำหนดให้ผู้ที่จะสามารถดำรงตำแหน่งองคมนตรีได้ ต้องเป็นผู้รับราชการประจำมาแล้วไม่น้อยกว่า 25 ปี และเคยรับราชการอย่างต่ำตำแหน่งอธิบดี หรือเคยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี<sup>8</sup>

แต่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ได้มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติด้วยการกำหนดคุณสมบัติของคณะองคมนตรีว่าองคมนตรีต้องไม่เป็น “ข้าราชการประจำ รัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น สมาชิกวุฒิสภา, สมาชิกสภาผู้แทน, หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองและต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใดๆ”<sup>9</sup> ซึ่งเป็นการวางกฎเกณฑ์ข้อปฏิบัติให้กับองคมนตรีว่าจะต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง ด้วยการไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ ออกมา อย่างไรก็ตาม ไม่มีบทบัญญัติในเชิงลงโทษสำหรับกรณีที่องคมนตรีไม่สามารถดำรงความเป็นกลางทางพรรคการเมืองได้

บทบัญญัติเรื่องคุณสมบัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กลายเป็นแม่แบบของรัฐธรรมนูญในฉบับต่อ ๆ มา กระทั่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ได้มีการเพิ่มเติมคุณสมบัติขององคมนตรีขึ้นใหม่ โดยกำหนดห้ามมิให้องคมนตรีดำรงตำแหน่งที่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ<sup>10</sup> และในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ได้มีการปรับเปลี่ยนคุณสมบัติขององคมนตรีอีกครั้ง ด้วย

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2490 บัญญัติว่า

มาตรา 17 “เมื่อตำแหน่งองคมนตรีว่างลงจะได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งแทนอย่างน้อยผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งแทน จะต้องมีคุณสมบัติ เป็นผู้รับราชการประจำมาแล้วไม่น้อยกว่า 25 ปี และเคยรับราชการอย่างต่ำตำแหน่งอธิบดี หรือเคยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี”

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บัญญัติว่า

มาตรา 15 “องคมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ รัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองและต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใดๆ “

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 บัญญัติว่า

การห้ามไม่ให้หอจมนตรีดำรงตำแหน่งเพิ่มเติม คือตำแหน่ง “ตุลาการรัฐธรรมนูญ”<sup>11</sup> และในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้มีการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติขององคมนตรีเป็นครั้งล่าสุด โดยการกำหนดห้ามไม่ให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง “กรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ”<sup>12</sup> ดำรงตำแหน่งเป็นองคมนตรี

แม้จะมีปรับเปลี่ยนคุณสมบัติขององคมนตรีเรื่อยมา แต่สิ่งหนึ่งที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับให้การยอมรับคือ การวางตนขององคมนตรีที่ต้องไม่ฝักใฝ่พรรคการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ได้กลายเป็นคุณสมบัติข้อสำคัญขององคมนตรีในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากจะต้องถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์อย่างเป็นกลาง โดยนักวิชาการรัฐธรรมนูญได้มีการศึกษาต่อการบัญญัติเรื่องคุณสมบัติขององคมนตรีในระบอบประชาธิปไตยไว้อย่างหลากหลาย ซึ่งจะได้พูดถึงในหัวข้อต่อไป

### 3.3 คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญต่อคุณสมบัติขององคมนตรี

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้มีการบัญญัติเรื่องคุณสมบัติขององคมนตรีที่มีการแบ่งแยกตำแหน่ง “องคมนตรี” กับ “ข้าราชการประจำ ข้าราชการทางการเมือง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเจ้าหน้าที่ทางการเมือง” ออกจากกันอย่างชัดเจน ทั้งยังเน้นย้ำคุณสมบัติในเรื่อง “ความเป็นกลาง” ขององคมนตรีที่จะต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองก็ได้ถูกริเริ่มขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เช่นกัน การวางกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ส่งผลให้องคมนตรีไม่สามารถดำรง

---

มาตรา 17 “องคมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใดๆ”

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 บัญญัติว่า

มาตรา 12 “คณะองคมนตรีต้องไม่เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใดๆ”

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า

มาตรา 14 “คณะองคมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใดๆ”

ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้พร้อมๆ กันได้<sup>13</sup> นอกจากนี้ คุณสมบัติความเป็นกลางของ องคมนตรีกลายเป็นบทบัญญัติที่กำหนดกรอบการวางตัวขององคมนตรีและส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ ขององคมนตรีในการถวายความเห็นแก่พระมหากษัตริย์ และในรัฐธรรมนูญทุกฉบับต่างเน้นย้ำเรื่อง ความเป็นกลางขององคมนตรีเสมอมา การยอมรับต่อคุณสมบัติข้อสำคัญนี้ได้สะท้อนผ่านคำอธิบาย รัฐธรรมนูญของนักวิชาการรัฐธรรมนูญหลายท่านที่ให้ความหมายต่อเรื่องความเป็นกลางของ องคมนตรี

มีชัย ฤชุพันธุ์ ได้อธิบายถึงความสำคัญของ “ความเป็นกลาง” ขององคมนตรีที่สำคัญต่อการ ปฏิบัติหน้าที่องคมนตรีในระบอบประชาธิปไตย ว่า

“...เพื่อให้คณะองคมนตรีประกอบด้วยบุคคลที่เป็นกลางจริงๆ มาตรฐานนี้ จึงบัญญัติคุณสมบัติในทางปฏิเสธของผู้ที่จะเป็นคณะองคมนตรีไว้เหตุผลใน การที่ให้คณะองคมนตรีเป็นกลางนั้นก็เนื่องจากว่าพระมหากษัตริย์นั้นจะต้อง เป็นกลางเพื่อความเที่ยงธรรมในการเป็นประมุขของชาติ ดังนั้นบุคคลที่จะมา เป็นที่ปรึกษาจึงต้องเป็นกลางด้วย...”<sup>14</sup>

การให้ความสำคัญต่อการวางตัวเป็นกลางขององคมนตรี ยังปรากฏในคำอธิบายของหยุด แสงอุทัย ที่อธิบายถึงเหตุผลแห่งบทบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญห้ามไม่ให้องคมนตรีดำรงตำแหน่ง ดังกล่าวพร้อม ๆ กัน เนื่องจากจะเป็นการส่งผลต่อความเป็นกลางขององคมนตรี ว่า

ความประสงค์ที่จะได้ตัวองคมนตรีเป็นคนกลาง ๆ ไม่พัวพันกับ การเมืองนั้นย่อมเห็น ได้จากการแต่งตั้งองคมนตรีดังกล่าวในมาตรา 13 แล้ว แต่นอกจากนั้นเพื่อที่จะไม่ให้องคมนตรีอยู่ใต้อิทธิพลของคณะรัฐมนตรี หรือพรรคการเมือง องคมนตรีจะเป็นคนกลางถวายความเห็นต่อ พระมหากษัตริย์โดยความบริสุทธิ์ใจ มาตรฐานนี้จึงกำหนดข้อห้ามต่าง ๆ ไว้ ดังต่อไปนี้

ก. องคมนตรีจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ ถ้าจะแต่งตั้งองคมนตรี ให้เป็นข้าราชการประจำ การแต่งตั้งนั้นเป็น โฆษะ ผู้ดำรงตำแหน่ง องคมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งองคมนตรีเสียก่อนจึงจะถูกแต่งตั้งให้ เป็นข้าราชการประจำได้

<sup>13</sup> มีชัย ฤชุพันธุ์, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 พร้อมด้วยตัวบทครบทุกมาตรา, (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เกษมบรรณกิจ, 2511), หน้า 30.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน.

ข. ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งองคมนตรี จะเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นก็ต้องลาออกจากตำแหน่งองคมนตรีเสียก่อน เช่นเดียวกัน มิฉะนั้นการแต่งตั้งก็เป็นโมฆะ

ค. ผู้ดำรงตำแหน่งองคมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งเสียก่อน พระมหากษัตริย์จึงจะแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาได้

ง. ตามรัฐธรรมนูญไม่มีข้อห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งองคมนตรีสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกผู้แทน แต่ถ้าได้รับเลือกตั้งแล้ว จะต้องลาออกจากตำแหน่งองคมนตรีเสียก่อนจึงจะปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนได้

จ. ในส่วนการห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งองคมนตรีเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง และแสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ นั้น ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งองคมนตรีทำผิดข้อห้ามนี้ก็ยังไม่พ้นจากตำแหน่งองคมนตรีโดยอัตโนมัติ แต่พระมหากษัตริย์อาจมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่งได้<sup>15</sup>

ทั้งนี้ หยุด ยังได้ให้คำอธิบายต่อความหมายของพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง ไว้อย่างละเอียดพร้อมทั้งให้ความหมายต่อการห้ามไม่ให้องคมนตรีแสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมือง ว่า

“มาตรานี้ห้ามองคมนตรีไม่ให้แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ การที่บุคคลนิยมพรรคการเมืองนั้นย่อมกระทำได้ 2 วิธีคือ สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยตรงอย่างหนึ่ง ส่วนอีกอย่างหนึ่งยังไม่ถึงกับเข้าเป็นสมาชิกแต่ฝักใฝ่ในพรรคการเมือง เช่น บริจาคเงินหรือทรัพย์สินบำรุงพรรคการเมือง ไปชุมนุมพรรคการเมือง ติดต่อขอรับเอกสาร โฆษณาเผยแพร่ของพรรคการเมือง ช่วยโฆษณาคุณงามความดีของพรรคการเมืองชักชวนบุคคล

<sup>15</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 (เรียงมาตรา) และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, (พระนคร : บำรุงสาส์น, 2511), หน้า 105-107. และพบคำอธิบายในลักษณะเดียวกันใน หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2516), หน้า 63 – 65 ; หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2551), หน้า 53-55. และพบการให้คำอธิบายที่มีต่อคุณสมบัติของคณะองคมนตรีใน หยุด แสงอุทัย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 พร้อมด้วยคำแปลมาตราเป็นภาษาอังกฤษของทางราชการ, (พระนคร : นำเน็ชการพิมพ์, 2512), หน้า 27 และ หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512), หน้า 120.

ให้เข้าเป็นสมาชิกหรือฝึกไฟในพรรคการเมืองหรือลงคะแนนเสียงให้สมาชิกพรรคการเมืองทุกคราวที่มีการเลือกตั้ง...ที่มาตรา 14 นี้ห้ามองคมนตรีมิให้ฝึกไฟในพรรคการเมืองก็เพราะเหตุว่าคณะองคมนตรีเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ซึ่งต้องวางพระองค์เป็นกลางในทางการเมือง องคมนตรีจึงจำเป็นต้องวางตนเป็นกลางในทางการเมืองเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ด้วย มิฉะนั้นจะเกิดการครหาขึ้น ซึ่งจะมีผลสะท้อนมายังองค์พระมหากษัตริย์ได้”<sup>16</sup>

ทั้งนี้ จากคำอธิบายของ หยุต สังเกตได้ว่าหากองคมนตรีมีพฤติกรรมที่แสดงถึงการฝึกไฟทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรค หรือการบริจาคให้พรรคการเมือง หรือการลงคะแนนเสียงให้แก่พรรคการเมือง หรือกรณีอื่นใดก็ตาม การกระทำขององคมนตรีถือได้ว่าได้แสดงอาการฝึกไฟทางการเมือง แต่องคมนตรียังคงจะไม่หลุดออกจากตำแหน่งองคมนตรีจนกว่าพระมหากษัตริย์จะมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง

ข้อกำหนดเรื่องการห้ามแสดงอาการฝึกไฟทางการเมืองขององคมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเพียงการวางตัวเป็นกลางขององคมนตรีที่ต้องไม่แสดงอาการฝึกไฟพรรคการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่รัฐธรรมนูญไม่สามารถที่จะห้ามความชื่นชอบพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองใดขององคมนตรีได้ ซึ่งสำหรับประเด็นนี้ ไพโรจน์ ชัยนาม ได้อธิบายต่อการแสดงออกขององคมนตรี ว่า

“...อนึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา 14 ซึ่งได้กล่าวมาแล้วนั้น ก็บังคับให้คณะองคมนตรีจะต้องปฏิบัติตนอย่างไร การถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์จึงจะเป็นไปได้โดยมีผลดีแก่ประเทศชาติ เพราะคณะองคมนตรีจะต้องวางตัวเป็นกลางในทางการเมือง แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการห้ามความนิยมและความเลื่อมใสศรัทธาการเมืองใดซึ่งเป็นเรื่องส่วนตัวของคณะองคมนตรี เป็นแต่ว่าจะต้องไม่แสดงการฝึกไฟในพรรคการเมืองใดออกมาปรากฏเท่านั้น”

<sup>17</sup>

นอกจากคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่อธิบายถึงการวางตัวเป็นกลางขององคมนตรีแล้ว ยังพบ การให้คำอธิบายที่มีลักษณะเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในคำอธิบายของ คันถ์ ชิต อินทราชา ว่า

<sup>16</sup> อ้างแล้ว, หยุต แสงอุทัย, หน้า 108-109.

<sup>17</sup> อ้างแล้ว, ไพโรจน์ ชัยนาม, หน้า 155.

“...คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นองคมนตรี ต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ รัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองอื่น สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ (มาตรา 15)”<sup>18</sup>

จะเห็นได้ว่า แนวทางการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญจะมุ่งเน้นไปยังบทบาทการวางตัวเป็นกลางขององคมนตรี ที่ส่งผลให้องคมนตรีไม่สามารถดำรงตำแหน่งใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการบ้านเมือง ควบคู่ไปกับตำแหน่งองคมนตรีได้ ทั้งนี้ก็เพื่อการรักษาสถานะความเป็นกลางในทางการเมืองของพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกัน การสร้างคำอธิบายที่เน้นย้ำต่อการวางตัวขององคมนตรียังได้รับการยอมรับอย่างต่อเนื่องจากนักวิชาการรัฐธรรมนูญ และถูกตีความอย่างแพร่หลาย ดังนี้

### 3.3.1 ความเปลี่ยนแปลงของการให้คำอธิบายต่อเรื่องคุณสมบัติขององคมนตรี

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนอกจากจะมีการประกาศใช้กฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศซึ่งเรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” แล้วนั้น ยังปรากฏว่ามีการประกาศใช้ “ธรรมนูญการปกครองประเทศ” ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดเช่นกันซึ่งมักจะประกาศใช้เมื่อประเทศไม่ได้มีการบริหารประเทศตามแนวทางประชาธิปไตย แม้จะมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ องคมนตรียังคงได้รับการยอมรับอยู่ในธรรมนูญการปกครอง ฉะนั้นภายใต้สถานการณ์ของชื่อเรียกกฎหมายสูงสุดของประเทศนั้น ได้ส่งผลต่อการสร้างคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญต่อเรื่องคุณสมบัติขององคมนตรี มีลักษณะที่แตกต่างกันดังต่อไปนี้

#### 1.) การให้คำอธิบายต่อคณะองคมนตรีในห้วงการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครอง

ธรรมนูญการปกครองประเทศ พ.ศ. 2515 ได้บัญญัติรับรองคณะองคมนตรีแต่กลับไม่พบบัญญัติในเรื่องคุณสมบัติขององคมนตรี<sup>19</sup> ซึ่งพบว่า หยุต แสงอุทัย อธิบายเกี่ยวกับคุณสมบัติขององคมนตรีในช่วงเวลานี้ ว่า

“...ในเวลาเดียวกันประเพณีการปกครองไทยในระบอบประชาธิปไตย ก็ได้กำหนดให้ประธานคณะองคมนตรีและคณะองคมนตรีไม่พัวพันกับการเมือง และไม่ให้อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้โดยกำหนดว่า

<sup>18</sup> กันต์ชิต อินทชาติ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515), หน้า 167.

<sup>19</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 บัญญัติว่า

มาตรา 5 “ให้มีคณะองคมนตรีคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกินเก้าคน การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งองคมนตรีให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย”



ประธานคณะกรรมการและคณะกรรมการต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ รัฐมนตรี หรือข้าราชการเมืองอื่น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการซึ่งเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ได้วางตนเป็นกลางในทางการเมืองเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ และถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์โดยบริสุทธิ์ใจ...”<sup>20</sup>

จะเห็นว่า หยุค ได้นำคำอธิบายที่ว่าด้วย “ประเพณีการปกครองไทยในระบอบประชาธิปไตย” มาใช้ในการสร้างคำอธิบายต่อเรื่องคุณสมบัติขององคมนตรีที่ยังคงกำหนดห้ามไม่ให้องคมนตรีดำรงตำแหน่งที่พัวพันกับการเมือง จึงทำให้คุณสมบัติเรื่องการวางตัวเป็นกลางขององคมนตรียังคงได้รับการยืนยันและยอมรับเสมอ ซึ่งทำให้องคมนตรีมีสถานะที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมจากฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้มีการนำคำอธิบายเรื่องประเพณีการปกครองไทยในระบอบประชาธิปไตยมาอธิบายกับเรื่องคุณสมบัติขององคมนตรี ซึ่ง วิษณุ เครืองาม และบวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายถึงคุณสมบัติของคณะกรรมการ ในธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520<sup>21</sup> ซึ่งเป็นธรรมนูญที่ไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดถึงคุณสมบัติของคณะกรรมการไว้ว่า

“...สำหรับคุณสมบัติของประธานคณะกรรมการ และคณะกรรมการนั้น มาตรานี้กำหนดแต่เพียงว่าเป็น “ผู้ทรงคุณวุฒิ” เท่านั้น หากได้กำหนดคุณสมบัติอื่นไม่ แต่ตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าประธานคณะกรรมการ และคณะกรรมการซึ่งประกอบกันเป็นคณะกรรมการนั้น ต้องมีลักษณะดังนี้

<sup>20</sup> หยุค แสงอุทัย, คำอธิบายธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2516), หน้า 62.

<sup>21</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520 บัญญัติว่า

มาตรา 5 “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่ง และองคมนตรีอื่นอีกไม่เกินสิบสี่คนประกอบเป็นคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาการเลือกและแต่งตั้งองคมนตรี และการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งย่อมเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย”

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520 นี้บัญญัติรับรองสถานะของคณะกรรมการไว้เพียงมาตราเดียวเท่านั้น ทั้งนี้มิได้ปรากฏว่าคณะกรรมการมีหน้าที่อื่นใดนอกเหนือไปจากบทบัญญัติที่ปรากฏไว้

2.1 คณะองคมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ รัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองอื่น ๆ สมาชิกสภา

2.2 คณะองคมนตรี ต้องไม่เป็นเจ้าหน้าที่ สมาชิกในพรรคการเมือง และจะแสดงอาการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ มิได้<sup>22</sup> เหตุที่คณะองคมนตรี ต้องมีคุณสมบัติดังกล่าวก็เพื่อให้บุคคลซึ่งจะทำหน้าที่ที่ปรึกษาของ พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเป็นกลางในทางการเมือง และไม่อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ใดด้วย<sup>23</sup>

คำอธิบายการตีความเรื่องคุณสมบัติขององคมนตรีด้วยวิธีการนำเอาเรื่องประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมักปรากฏในช่วงระยะเวลาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองประเทศเสมอไม่ว่าจะเกิดขึ้นในช่วงเวลาใดก็ตาม แต่หากภายใต้การประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่เป็นการสะท้อนว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองได้กลับเข้าสู่สภาวะปกติของระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญทุกฉบับจะมีการบัญญัติถึงคุณสมบัติขององคมนตรีไว้เสมอ และการให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญก็มีความเปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน ด้วยการสร้างคำอธิบายต่อเรื่องคุณสมบัติขององคมนตรีที่มีการให้ความหมายที่หลากหลายมากขึ้น

## 2.) การให้คำอธิบายต่อคณะองคมนตรีในช่วงเวลาการใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติเรื่องคุณสมบัติขององคมนตรีพร้อมกับการเพิ่มเติมคุณสมบัติขององคมนตรีขึ้นใหม่ โดยกำหนดห้ามมิให้องคมนตรีดำรงตำแหน่งที่เป็น “ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ” และ “พนักงานรัฐวิสาหกิจ” ซึ่ง กวี อิศริวรรณ ได้อธิบายต่อเรื่องคุณสมบัติขององคมนตรีที่ถูกเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ว่า

“...วุฒิสมาชิก, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, ข้าราชการพลเรือน, ข้าราชการรัฐวิสาหกิจ, เจ้าหน้าที่พรรคการเมือง, บุคคลผู้มีหน้าที่ดังกล่าวมานี้คือ ผู้มีสังกัด ผู้มีสังกัดย่อมมีหัวหน้าสังกัด เมื่อมีหัวหน้าสังกัดตนเองก็ต้องเป็นลูกน้องในสังกัดนั้น มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติในสังกัดนั้น ๆ ถ้าเป็นเช่นนี้หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติในตำแหน่งคณะองคมนตรีก็จะทำไม่ได้เต็มที่

<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) มาตรา 14 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2517) มาตรา 17.

<sup>23</sup> วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520*, (กรุงเทพฯ : นานีการพิมพ์, 2520), หน้า 72.

โดยเฉพาะกิจการพิเศษบางครั้งอาจต้องเป็นความลับ และลับเฉพาะ หรือลับที่สุด ส่วนที่สุด ก็จะรับปฏิบัติไม่ได้ เพราะไม่มีเวลาเพียงพอในอันที่จะรับมาปฏิบัติ นอกจากนี้คณะองคมนตรีมีหน้าที่เหมือนข้าราชการอยู่แล้ว หากทำหน้าที่อื่นเพิ่มขึ้นก็จะทำให้งานในหน่วยเดิมเป็นไปอย่างไม่สมบูรณ์ ประเด็นสำคัญที่รัฐธรรมนูญ มาตราที่มุ่งหมายคือ “ต้องการให้คณะองคมนตรีดำรงตนอยู่ในความยุติธรรม เทียงตรงในหน้าที่ และถวายคำแนะนำอย่างเป็นประโยชน์ เอื้ออำนวยกับองค์พระมหากษัตริย์มากที่สุด” เพราะคณะองคมนตรีมีจำนวนจำกัดไม่มากนัก งานที่ได้รับจากราชกระแสนี้จะต้องถือว่าสำคัญที่สุด เพื่อจะได้มีโอกาสสนองพระเดชพระคุณอย่างเต็มที่

ฉะนั้นจึงอาจกล่าวสรุปได้ว่าเหตุผลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้คงจะเป็นเพราะ

1. เพื่อให้คณะองคมนตรีดำรงอยู่ในฐานะเป็นกลางมากที่สุด รับสนองพระเดชพระคุณ โดยมีต้องฝักใฝ่ฝ่ายใด ๆ
2. เพื่อให้มีโอกาสถวายคำแนะนำอันเป็นประโยชน์ เอื้ออำนวยกับองค์พระมหากษัตริย์มากที่สุด
3. เพื่อจะได้มีเวลาอุทิศเพื่องานนี้โดยเฉพาะ
4. เพื่อไม่ต้องฝักใฝ่ในหน้าที่อื่น ๆ ที่ตนเองเป็นหัวหน้า หรือลูกน้องในสังกัดนั้น ๆ

สิ่งเหล่านี้คือคุณสมบัติพิเศษที่ผู้ดำรงตำแหน่งคณะองคมนตรีพึงมี นอกจากคุณวุฒิและความซื่อสัตย์ สุจริต ยุติธรรม ในองค์พระมหากษัตริย์ที่มีอยู่แล้ว...<sup>24</sup>

คำอธิบายของกวี ทำให้เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ขององคมนตรีที่ถูกคาดหวังว่าจะต้องมีความเป็นกลาง เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ถวายคำแนะนำอย่างเป็นกลางแก่พระมหากษัตริย์ได้อย่างถูกต้องนั้น ขณะเดียวกันองคมนตรียังถูกคาดหวังว่าจะต้องเป็นบุคคลที่ดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม ซื่อสัตย์ สุจริต อันเป็นคุณสมบัติขั้นพื้นฐานที่บุคคลเช่นองคมนตรีควรจะมีแม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้ระบุไว้ก็ตาม

<sup>24</sup> กวี อิศริวรรณ, *ปริทรรศน์รัฐธรรมนูญไทย*, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2529), หน้า 37 - 38.

การบัญญัติคุณสมบัติขององคมนตรียังคงปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏคำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญที่วิเคราะห์และให้ความหมายของบทบัญญัตินี้ในช่วงระยะเวลาภายหลัง พ.ศ. 2521 จนกระทั่ง ในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2540 ได้มีการให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญของ มานิตย์ จุมปา ที่มีคำอธิบายต่อเรื่องคุณสมบัติขององคมนตรีด้วยการอธิบายเพียงว่า คุณสมบัติของผู้ที่จะถูกเลือกสรรให้เป็นองคมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เพียง “ทรงแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ” เท่านั้น

“...การเลือกและการแต่งตั้งคณะองคมนตรี ย่อมเป็นไปตามพระราชอัชฌาศัย (มาตรา 13) ส่วนคุณสมบัติของผู้ที่จะทรงเลือกสรรเป็นคณะองคมนตรี รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แต่เพียง “ทรงแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ” (มาตรา 12 วรรคหนึ่ง) พระบรมราชวินิจฉัยเรื่องนี้จึงมีขอบเขตกว้างขวางสุดแต่จะทรงพระราชดำริ...”<sup>25</sup>

การให้คำอธิบายในลักษณะนี้ยังปรากฏในตำราคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญของมานิตย์ ในเล่มรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)<sup>26</sup> และ ความรู้เบื้องต้นกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)<sup>27</sup> และกรณีที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเพิ่มเติมตำแหน่งที่กำหนดห้ามไม่ให้องคมนตรีดำรงตำแหน่ง “กรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินประจำ” มานิตย์ ได้อธิบายถึงคุณสมบัติขององคมนตรีในลักษณะที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่า

“...ลักษณะต้องห้ามของคณะองคมนตรี บุคคลที่ได้รับเลือกและแต่งตั้งเป็นคณะองคมนตรี ต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการ

<sup>25</sup> มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2541), หน้า 102.

<sup>26</sup> มานิตย์ จุมปา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550), (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2549), หน้า 132.

<sup>27</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, เล่ม 1, (กรุงเทพฯ : บริษัท วี. พรินท์ (1991) จำกัด, 2555), หน้า 108.

ทูลจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือ เงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หรือสมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรค การเมืองใด ๆ ทั้งนี้ก็เพื่อมุ่งหมายให้ข้อห้ามเหล่านี้ เป็นแนวทางปฏิบัติ และการวางตนของคณะองคมนตรี รวมทั้งหวังกันคณะองคมนตรีอื่น ๆ มิ ให้แต่งตั้งหรือเชื่อมโยงคณะองคมนตรีไปเกี่ยวข้องกับกาปฏิบัติหน้าที่อื่น ที่อาจมีผลกระทบต่อบทบาทหน้าที่ในฐานะคณะองคมนตรีได้ (มาตรา 14)...<sup>28</sup>

แม้จะมีการอธิบายคุณสมบัติของคณะองคมนตรีปรากฏให้เห็นอยู่บางในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2540 แต่ก็เป็นที่สังเกตได้ว่า คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญกลับไม่ได้วิเคราะห์หรืออธิบายเหตุ ในการเพิ่มตำแหน่งที่กำหนดห้ามไม่ให้องคมนตรีดำรงตำแหน่งแต่อย่างใด จึงทำให้การอธิบายในช่วง ระยะเวลานี้มีเพียงคำอธิบายที่ลักษณะที่คล้ายคลึงกับเนื้อหาที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้

### 3.4 สรุป

หากพิจารณาบริบทในทางประวัติศาสตร์เรื่องคุณสมบัติของคมนตรีนั้นจะพบว่า แรกเริ่มใน ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น คุณสมบัติที่สำคัญคือ การเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความสามารถรอบรู้ ในการบริหารกิจการบ้านเมือง ซึ่งผู้ที่จะดำรงตำแหน่งองคมนตรีจะมาจกพระบรมวงศานุวงศ์ หรือ ข้าราชการชั้นสูงที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้พระราชอำนาจตามพระราชอัชฌาศัยเพื่อแต่งตั้งให้เป็นที่ ปรีกษาส่วนพระองค์ หรือ องคมนตรี หรือสภากรรมการองคมนตรีก็ตาม ทั้งนี้ ภายหลังกการ เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 วางกฎเกณฑ์ คุณสมบัติที่เอื้อต่อข้าราชการชั้นสูงที่เคยปฏิบัติหน้าที่มาแล้วไม่น้อยกว่า 25 ปี ให้สามารถเข้าดำรง ตำแหน่งองคมนตรี แต่ไม่มีกฎเกณฑ์การวางตนให้เป็นกลาง หรือห้ามไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองแต่ อย่างไม่ใด ทั้งนี้ เป็นที่สังเกตว่าบทบัญญัติเรื่องคุณสมบัติของคณะองคมนตรีกลับไม่พบนักวิชาการ รัฐธรรมนูญท่านใดที่จะให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญต่อประเด็นนี้แต่อย่างใด

แต่การเปลี่ยนผ่านในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ได้มีการวางบัญญัติคุณสมบัติของคณะ องคมนตรีด้วยการห้ามไม่ให้ดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวกับการเมือง และระบุแต่ละตำแหน่งขึ้นมา การ บัญญัติเช่นนี้จึงกลายเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ส่วนการตอบสนองของนักวิชาการ รัฐธรรมนูญในช่วงระยะ พ.ศ. 2500 มีการสร้างคำอธิบายที่เน้นย้ำต่อการวางตัวเป็นกลางทางการเมือง

<sup>28</sup> มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2541), หน้า 102.

ขององคมนตรีอย่างมาก และกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององคมนตรีที่จะต้องถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์เช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ การให้คำอธิบายของหยุด แสงอุทัย ถือเป็นคำอธิบายที่ได้ตีความการวางตัวเป็นกลางขององคมนตรีได้อย่างชัดเจน โดยจากคำอธิบายพบว่า การแสดงความฝักใฝ่ทางการเมืองสามารถทำได้หลากหลายรูปแบบ และเมื่อองคมนตรีได้กระทำการใดที่ถือเป็นการแสดงอาการฝักใฝ่ทางการเมือง องคมนตรีจะยังไม่หมดความเป็นองคมนตรีในทันที จะต้องให้พระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการถอดถอนองคมนตรีเสียก่อน ทำให้เกิดประเด็นข้อสงสัยว่า หากมีการตีความพฤติกรรมขององคมนตรีว่าได้แสดงอาการฝักใฝ่ทางการเมืองขององคมนตรีแล้วจริง แต่พระมหากษัตริย์ไม่มีพระบรมราชโองการถอดถอนองคมนตรีให้พ้นจากตำแหน่ง จะทำให้องคมนตรีผู้นั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อไปหรือไม่ และขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญเองก็ไม่ปรากฏแนวทางอื่นใดที่จะสามารถถอดถอนองคมนตรีได้ จึงอาจทำให้เกิดข้อกังวลต่อความเป็นกลางขององคมนตรีที่จะกระทบกระเทือนต่อการถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ได้

ส่วนการให้คำอธิบายทางรัฐธรรมนูญของนักวิชาการรัฐธรรมนูญในช่วงการขยายความหมายคุณสมบัติขององคมนตรีนี้ มีลักษณะที่ทำให้เรื่องคุณสมบัติกลายเป็นส่วนหนึ่งของประเพณีการปกครองประเทศแบบในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสังเกตได้ว่าคำอธิบายลักษณะนี้มักเกิดขึ้นเฉพาะในช่วงเวลาที่ปราศจากการบัญญัติรายละเอียดที่ชัดเจนเกี่ยวกับคุณสมบัติขององคมนตรีในรัฐธรรมนูญการปกครองเท่านั้น เพราะเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรในระยะเวลาต่อมากลับไม่พบคำอธิบายทางรัฐธรรมนูญที่ให้คำอธิบายเรื่องคุณสมบัติของคณะองคมนตรีว่าเป็นประเพณีการปกครองแบบในระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด แต่จะพบคำอธิบายถึงเหตุผลต่อการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้องคมนตรีดำรงตำแหน่งอื่น ๆ เพราะจะเป็นการทำให้องคมนตรีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ในการถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้พบว่า มีการตีความคุณสมบัติขององคมนตรีที่ควรมีซึ่งเป็นการคาดหวังคุณสมบัติของคณะองคมนตรีที่นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญกำหนด คือ องคมนตรีจะต้องเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์ สุจริต และยุติธรรม ซึ่งคุณสมบัติเหล่านี้ได้ส่งผลต่อภาพลักษณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งองคมนตรีและรวมถึงภาพลักษณ์ต่อการทำงานขององคมนตรีด้วยเช่นกัน

สำหรับนักวิชาการรัฐธรรมนูญในห้วงเวลา พ.ศ. 2540 ได้เน้นย้ำคำอธิบายถึงลักษณะต้องห้ามขององคมนตรีที่จะไม่สามารถเข้าดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับในทางการเมืองได้ เพื่อเป็นการสร้างกฎเกณฑ์และข้อปฏิบัติไม่ให้องคมนตรีปฏิบัตินอกเหนือจากนี้ได้ ส่วนในเรื่องการวางตัวเป็นกลางขององคมนตรี นักวิชาการรัฐธรรมนูญไม่ได้มีการอธิบายอย่างละเอียดแต่อย่างใด อาจเป็นไปได้ว่าแนวทางที่ให้คำอธิบายของนักวิชาการรัฐธรรมนูญต่อบทบัญญัติเรื่องคุณสมบัติ ได้มีการกำหนด

เรื่องตำแหน่งที่ห้ามไม่ให้รองคมนตรีดำรงตำแหน่งนั้นได้กลายเป็นประเด็นที่นักวิชาการรัฐธรรมนูญ เข้าใจไปในทิศทางเดียวกันว่ารองคมนตรีย่อมไม่สามารถยุ่งเกี่ยวในทางการเมืองได้ จึงทำให้การอธิบาย เรื่องคุณสมบัติของรองคมนตรีกลายเป็นประเด็นที่ถูกกละเลย และไม่มีกรอธิบาย

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าบทบัญญัติเหล่านี้เป็นเพียงกรอบการวางตนของผู้ดำรง ตำแหน่งรองคมนตรีเท่านั้น แต่ไม่มีบทบัญญัติใดเป็นการบัญญัติในลักษณะเชิงลงโทษเมื่อรองคมนตรี ไม่สามารถดำรงตนเป็นกลางทางการเมืองได้ และนอกจากตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญห้ามไม่ให้ รองคมนตรีดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้ รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติห้ามไม่ให้รองคมนตรีดำรงตำแหน่ง อื่นใดอีก จึงทำให้ไม่มีกฎหมายใดที่จะสามารถควบคุมกำกับการรับตำแหน่งอื่นของรองคมนตรีไว้ อย่างชัดเจน ซึ่งช่องว่างทางรัฐธรรมนูญนี้อาจทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ต่อรองคมนตรี หาก รองคมนตรีท่านใดก็ตามเข้าไปรับตำแหน่งในบทบาทอื่น อาทิ การเป็นที่ปรึกษาบริษัท หรือการเป็น นายกสภามหาวิทยาลัย เป็นต้น แม้จะไม่ถูกตีความให้เกี่ยวข้องกับทางการเมือง แต่อาจเกิดคำครหา หรือการวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชนที่อาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของรองคมนตรีที่จะต้องเป็นผู้ ถวายงานแก่พระมหากษัตริย์ได้เช่นกัน



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright© by Chiang Mai University  
All rights reserved