

เรื่องในเล่ม

- งบประมาณแบบแผนงาน : แนวทางใหม่ที่ดี ๑๔๘

- พระราชกรณียกิจ จอมพล สโมสรเจ้าฟ้า ๑๐

กรมพระยานครสวรรค์วรพินิต

- การปรับปรุงระบบงานรัฐสภา ๔๓

- ประวัติรัฐธรรมนูญ ๖๗

รัฐสภาสาร



LIRT

วัตถุประสงค์

- ★ เพื่อเผยแพร่ระบอบประชาธิปไตย
- ★ เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

พันเอก สงวน คำวงษา
ร้อยตรี ปณิธาน เลิศฤทธ

ผู้อำนวยการ
ผู้ช่วยผู้อำนวยการ

- * กำหนดออก
- * อัตราค่าบำรุง

เดือนละหนึ่งฉบับ
ปีละหกสิบบาท ครึ่งปีสามสิบห้าบาท

นายบุรีรักษ์ นามวัฒน์
* การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

บรรณาธิการ
โปรดส่งที่ บรรณาธิการ
ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
โทร. ๒๘๒๖๑๘๑ - ๕๕ ต่อ ๒๓๓

นางสาวอรินญา กิรติพงศ์ไพบูลย์
* บอกรับเป็นสมาชิก

ผู้จัดการและสมุหบัญชี
ส่งเงินล่วงหน้า ในนามผู้จัดการที่
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โดยเช็ค
ไปรษณีย์หรือธนาคาร สั่งจ่าย ณ ที่ทำการ
ไปรษณีย์ดุสิต

นายแฉั่ว หมู่พยัคฆ์
* สำนักงานหนังสือพิมพ์รัฐสภาสาร

ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
ถนนอุทองใน ดุสิต กรุงเทพมหานคร
โทร. ๒๘๒๖๑๘๑-๕๕ ต่อ ๒๒๕

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ ๘๓ ถนนบำรุงเมือง โทร. ๒๒๑๐๓๗๕
นางบุญชู ธรรมมาชีวะ ผู้พิมพ์ โทร. ๒๕๒๕

บทบรรณาธิการ

“การเป็นนักการเมือง” ถือได้ว่าเป็นการประกอบอาชีพประเภทหนึ่ง นักการเมืองที่ประสบผลสำเร็จในการแข่งขันทางการเมืองจนได้รับตำแหน่งทางการเมือง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐมนตรีหรือแม้กระทั่งนายกรัฐมนตรี จะได้รับยกย่องว่าเป็นผู้ทรงเกียรติเพราะเป็นผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในการปกครองบริหารราชการแผ่นดิน บำบัดทุกข์เข็ญที่เกิดขึ้นกับประชาชน และเอื้ออำนวยประโยชน์สุขแก่ปวงชน

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” คือนักการเมืองที่ประสบความสำเร็จในการสมัครรับเลือกตั้งการสมัครรับเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียงสนับสนุน และคะแนนนิยม เป็นความเหน็ดเหนื่อย ต้องฟันฝ่าอุปสรรคและความยากเข็ญนานปีการ เพื่อให้ชนะใจผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง จนได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ค่าตอบแทนหรือรายได้ในการประกอบอาชีพนี้ ค่อนข้าง ๆ แล้วรู้สึกว่ามีมากมาย คือ เงินประจำตำแหน่งรวมกับค่ารับรองและค่าช่วยเหลือค่าที่พัก จำนวนหนึ่งหมื่นแปดพันบาท มีอภิสิทธิ์เดินทางได้ทั่วประเทศโดยไม่ต้องชำระค่าโดยสารเครื่องบินของบริษัทเดินอากาศไทย ค่าโดยสารรถโดยสารรถไฟ และค่าโดยสารของบริษัทขนส่งจำกัด ได้รับค่าเบี้ยประชุมคณะกรรมการตามอัตราครั้งละ ๑๐๐ ต่อเรื่องที่พิจารณาค่าตอบแทนในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะคุ้มกับรายจ่ายที่จำเป็นหรือไม่ ถ้าส่งแบบสอบถามที่มีคำถามนี้ไปยังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คำตอบที่กลับมาเชื่อได้ว่าร้อยละร้อยของคำตอบก็คือ “ไม่พอ”

แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าทัศนคติและภาพพจน์ของนักการเมืองในสายตาของบุคคลทั่วไปคือต้นเหตุแห่งความยุ่งยาก ต้นเหตุแห่งความวุ่นวายทางการบริหารงาน นักการเมืองจะถูกโจมตีจากทุกฝ่ายเสมอทั้ง ๆ ที่เป็นการปฏิบัติงานในภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบอยู่ ความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันนั้น เป็นเรื่องปกติวิสัยของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงมิใช่หรือ แต่นักการเมืองไม่เคยมีโอกาสดูกล่าวแก่ข้อกล่าวหาหรือชี้แจงแสดงเหตุผล



อันแท้จริงให้สาธารณชนได้ทราบเลย ทั้ง ๆ ที่โอกาสที่จะดำเนินการเช่นนี้ย่อมกระทำได้ เช่นเดียวกับฝ่ายบริหาร ก็เนื่องด้วยฝ่ายบริหารมีเครื่องมือและระบบงานที่อำนวยความสะดวกในการเผยแพร่กิจการและตอบโต้ในทุก ๆ กรณี ปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เป็นหน่วยงานราชการเพียงหน่วยงานเดียวในการเผยแพร่กิจการของนักการเมืองอย่างเป็นกลาง แต่กลไกและเครื่องมืออันขาดแคลนเสียทุกอย่างจะมีก็แต่เพียงเอกสารที่เผยแพร่บางชนิด เช่น รัฐสภาสาร เอกสารข่าว เอกสารเผยแพร่ ก็มีบทบาทน้อยเกินกว่าจะนำมาใช้เป็นสื่ออำนวยความสะดวกในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เกียรติคุณของรัฐสภาไทย งานของนักการเมืองที่มีต่อประชาชนและประเทศชาติเพื่อให้สาธารณชนได้รู้จักกับนักการเมืองที่แท้จริง ฉะนั้น ภาพพจน์ของนักการเมืองก็คงจะถูกมองในรูปแบบที่จะคิดไปเอง และถูกนำมากล่าวหาอย่างไรก็ได้

บรรณาธิการ



แนวความคิดที่ว่า ทรัพยากรนั้นมีอยู่อย่างจำกัด การใช้ทรัพยากรเพื่อพัฒนา
 จึงจำเป็นต้องประหยัดดูเหมือนจะเป็นหลักสำคัญในการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย
 งบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทยจะมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น
 ในสมัยก่อนเราอาจจะทราบจากจำนวนประชากรของประเทศเปรียบเทียบกับยอด
 งบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศนั้น แต่ในปัจจุบันภาวะเศรษฐกิจของโลกได้
 เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะน้ำมันเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้งบประมาณรายจ่าย
 ปีของหลาย ๆ ประเทศ เพิ่มขึ้นอย่างไม่เป็นสัดส่วนและงบประมาณรายจ่ายประจำ
 ปีมีความหมายว่าประเทศนั้นจะร่ำรวยเสมอไป สิ่งที่นักบริหารได้ตระหนักก็คือ ทำ
 เงินทุกบาททุกสตางค์ที่ถูกใช้ไปจะบังเกิดผลตอบแทนสูงสุด แนวทางและความคิด
 วิชาการแผนใหม่ในการจัดหางบประมาณ มุ่งพยายามที่จะลดข้อบกพร่อง
 และเอื้ออำนวยประโยชน์ให้มากที่สุด บทความนี้จะเป็นแนวความคิด
 แนวหนึ่งในอนาคตที่จะใช้เงินให้ถูกทางและมีประโยชน์

บรรณาธิการ



LI RT

รวมทั้งจะแสดงจำนวนข้าราชการลูกจ้าง ๆ พร้อมกันระดับชั้น ภายในกำหนดเวลาหนึ่ง โดยส่วนใหญ่จะเป็นการแสดงความเฉพาะปีหนึ่ง ๆ นอกจากนี้ระบบที่ใช้จะจำแนกงบประมาณตามลำดับชื่อของหน่วยงาน (กระทรวงและกรม) แสดงหมวดของรายจ่าย โดยมุ่งหมายที่จะควบคุมและพิทักษ์รักษาให้เงินของแผ่นดินได้ถูกใช้จ่ายไปเฉพาะในสิ่งที่ตกลงกันไว้เท่านั้น การพิจารณางบประมาณในแต่ละปีมีส่วนช่วยในการประเมินผลงาน และนโยบายไปด้วยพร้อมกัน

อย่างไรก็ตามงบประมาณแบบที่ใช้อยู่นั้นก็มีข้อบกพร่องที่ยากต่อการแก้ไขอยู่บ้าง คือ

๑. แนวทางในการปฏิบัติเริ่มผิดแผกไปจากหลักการเดิม ส่วนราชการมักจะคำนึงเพียงว่า “จะต้องขอเพิ่มงบประมาณปีหน้าเป็นเท่าไร” ส่วนผู้อนุมัติงบประมาณจะวางสมมติฐานว่า “จะเพิ่มเท่าไรหรือจะลดลงสักเท่าไรจึงจะดี” มากกว่าที่จะตั้งประเด็นว่า “ควรจะได้ทำอะไรมาแล้วและควรจะทำอะไรต่อไปอีก” ยกเว้นเฉพาะโครงการหรืองานหรือแผนงานที่เสนอใหม่เท่านั้นที่จะมีการพิจารณาในลักษณะนี้ และมีส่วนทำให้โครงการ ๆ ใหม่เหล่านี้มีโอกาสได้รับการอนุมัติน้อยกว่าที่ควร

๒. ไม่เหมาะสำหรับการวางแผนงานระยะยาว เหมาะเป็นเพียงแผนดำเนินการเฉพาะปีต่อปีเท่านั้น โอกาสที่จะมองข้ามการปฏิบัติงานที่สำคัญหรือเลื่อนกำหนดเวลาออกไปมีอยู่มากพอสมควร โดยเฉพาะโครงการ ๆ ใหม่ที่มองไม่เห็นผลในระยะสั้นหรือกล่าวโดยอีกนัยหนึ่งโครงการ ๆ ที่มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าหรือเร่งด่วนจะได้รับการสนับสนุนมากกว่า

๓. หน่วยราชการมีการแข่งขันที่จะของบประมาณให้ได้มากที่สุดประกอบกับความต้องการในการขยาย “อาณาจักร” จึงทำให้การทำงานนอกเหนือหน้าที่มีโอกาสเกิดขึ้นการทำงานซ้ำซ้อนจึงหลีกเลี่ยงได้ยาก และเป็นภาระยากที่จะตั้งให้กลับมาประสานงานกัน

๔. การมุ่งพิจารณางบประมาณแบบเดิมทำให้ยากต่อการจัดสรรงบประมาณให้สัมพันธ์ตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาล และสัมพันธ์กับผลสำเร็จของงานหรือผลประโยชน์ที่มุ่งหวัง



งบประมาณแบบแผนงาน

เป็นวิธีการงบประมาณที่จะเชื่อมโยงระหว่างการวางแผนระยะยาวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นรายปี และระบบติดตามประเมินผลงานเข้าด้วยกัน ต้องแสดงทั้งเป้าประสงค์ที่มุ่งถึงผลประโยชน์ของประชาชนและต้องแสดงแผนงานพร้อมด้วยวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินการไปสู่ผลประโยชน์นั้นด้วย เอกสารงบประมาณและเอกสารประกอบจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการวิเคราะห์และวินิจฉัยการจัดสรรงบประมาณ การวิเคราะห์และวินิจฉัยงบประมาณจะเป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามเหตุผล เพราะหน่วยงานจะมีการแสดงความคิดเห็นที่เป็นอิสระ ในขณะที่เดียวกันจะอาศัยรากฐานจากการติดตามประเมินผลงานเป็นเครื่องมือประกอบ ในการจัดสรรงบประมาณไปด้วยกัน

โครงสร้างของระบบงบประมาณแบบแผนงาน

ที่สำคัญและสมควรนำมาอธิบายในที่นี้ ได้แก่

๑. เอกสารงบประมาณ
๒. รูปแบบของโครงสร้างงบประมาณแบบแผนงาน

เอกสารงบประมาณ

เอกสารงบประมาณประกอบด้วย

๑. เอกสาร ฯ ฉบับที่ ๑ : รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ
๒. เอกสาร ฯ ฉบับที่ ๒ : ประมาณการรายรับ
๓. เอกสาร ฯ ฉบับที่ ๓ : รายละเอียดรายจ่าย
๔. เอกสาร ฯ ฉบับที่ ๔ : สรุปรายละเอียดรายจ่าย
๕. เอกสาร ฯ ฉบับที่ ๕ : รายงานการคลัง

ที่สำคัญมากที่สุดก็คือเอกสาร ฯ ฉบับที่ ๓ (ปกสีเขียวคาดแดง) ซึ่งจำแนกออกตามรายข้อกระทรวงเป็นกลุ่ม ๆ ไป ปัจจุบันมีด้วยกัน ๗ เล่ม ประกอบกับในปีหลังๆ ได้จัดทำเอกสารประกอบรายละเอียดเพิ่มเติมสำหรับ ฉบับที่ ๓ (ปกสีฟ้า) เพิ่มขึ้น ๗ เล่ม รวมเป็น ๑๔ เล่ม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการแสดงข้อมูล



เอกสาร ฯ ฉบับที่ ๓ และเอกสาร ฯ ประกอบฉบับที่ ๓ นอกจากจะให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ของฝ่ายนิติบัญญัติ ยังเป็นเอกสารสำคัญที่ราชการแสดงแผนการใช้จ่ายเงินให้ประจักษ์ต่อประชาชนด้วย รายละเอียดของเอกสาร ฯ มีดังนี้

เอกสาร ฯ ฉบับที่ ๓

๑. แสดงโครงการพร้อมกิจกรรม และวัตถุประสงค์ดำเนินการ พร้อมค่าใช้จ่ายตามรายการที่ระบุไว้ (เอกสารเดิมจะไม่แสดงกิจกรรม)
๒. เพิ่มเติมโครงการหรืองานให้เหมาะสมกว่าเอกสารเดิม
๓. ตัดรายละเอียดรายจ่ายหมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค และค่าวัสดุ จากเอกสารเดิม เพื่อให้ยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณมากยิ่งขึ้น

เอกสาร ฯ ประกอบ ฉบับที่ ๓

๑. เอกสารเดิมแสดงรายละเอียดเพียง ๒ หมวด คือ หมวดค่าครุภัณฑ์และหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ในเอกสารใหม่จะเพิ่มเติมอีก ๔ หมวด คือ หมวดเงินเดือน เงินอุดหนุน ค่าจ้างประจำ และรายจ่ายอื่น
๒. สำหรับเงินเดือนและค่าจ้าง ฯ นั้น อัตราเก่าจะแสดงเฉพาะจำนวนยอดรวมอัตราพร้อมกับวงเงินทั้งหมด แต่สำหรับอัตราใหม่จะแสดงให้เห็นรายละเอียดว่าประกอบด้วยอัตราอะไร อย่างไร

รูปแบบของโครงสร้าง

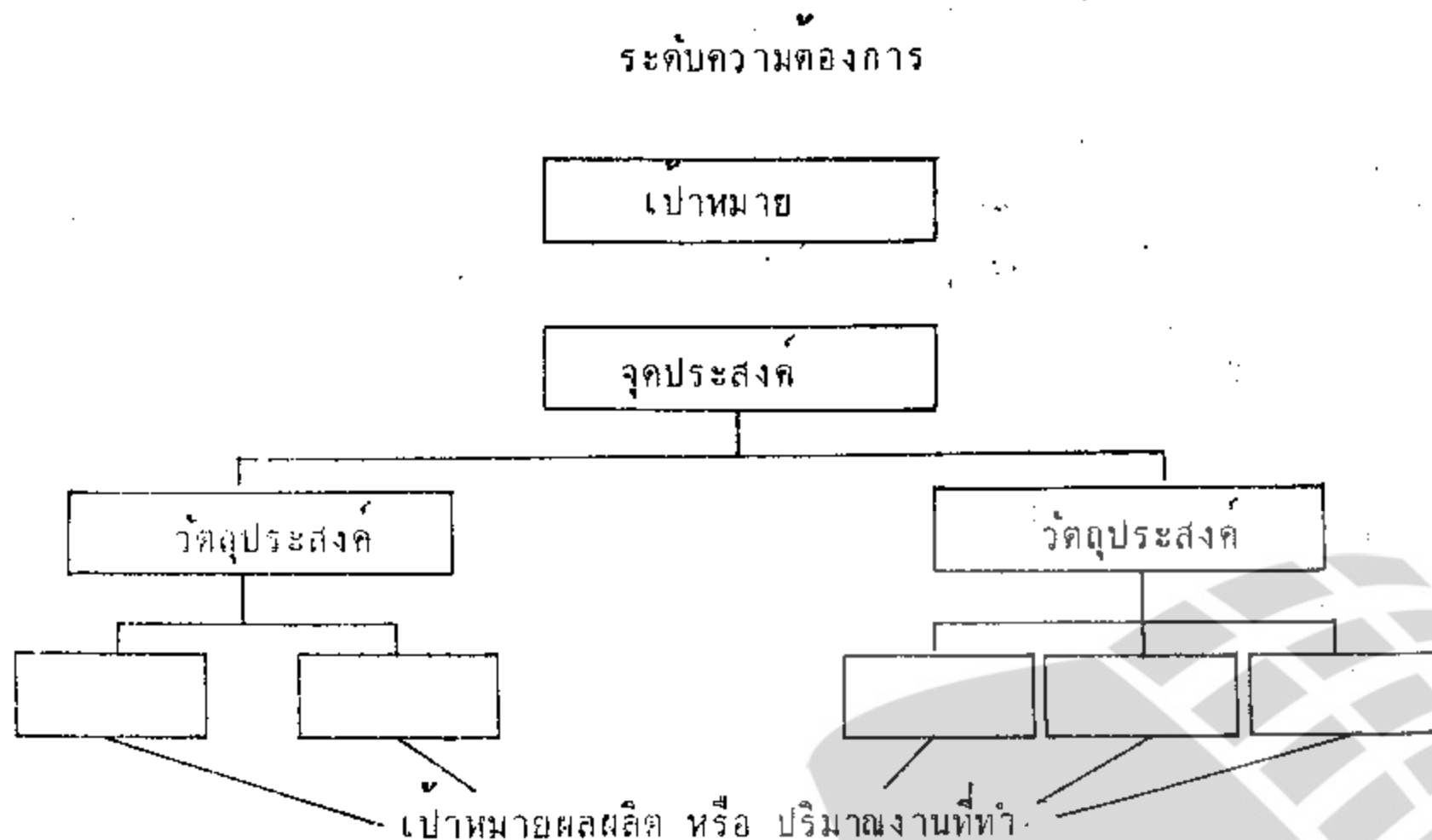
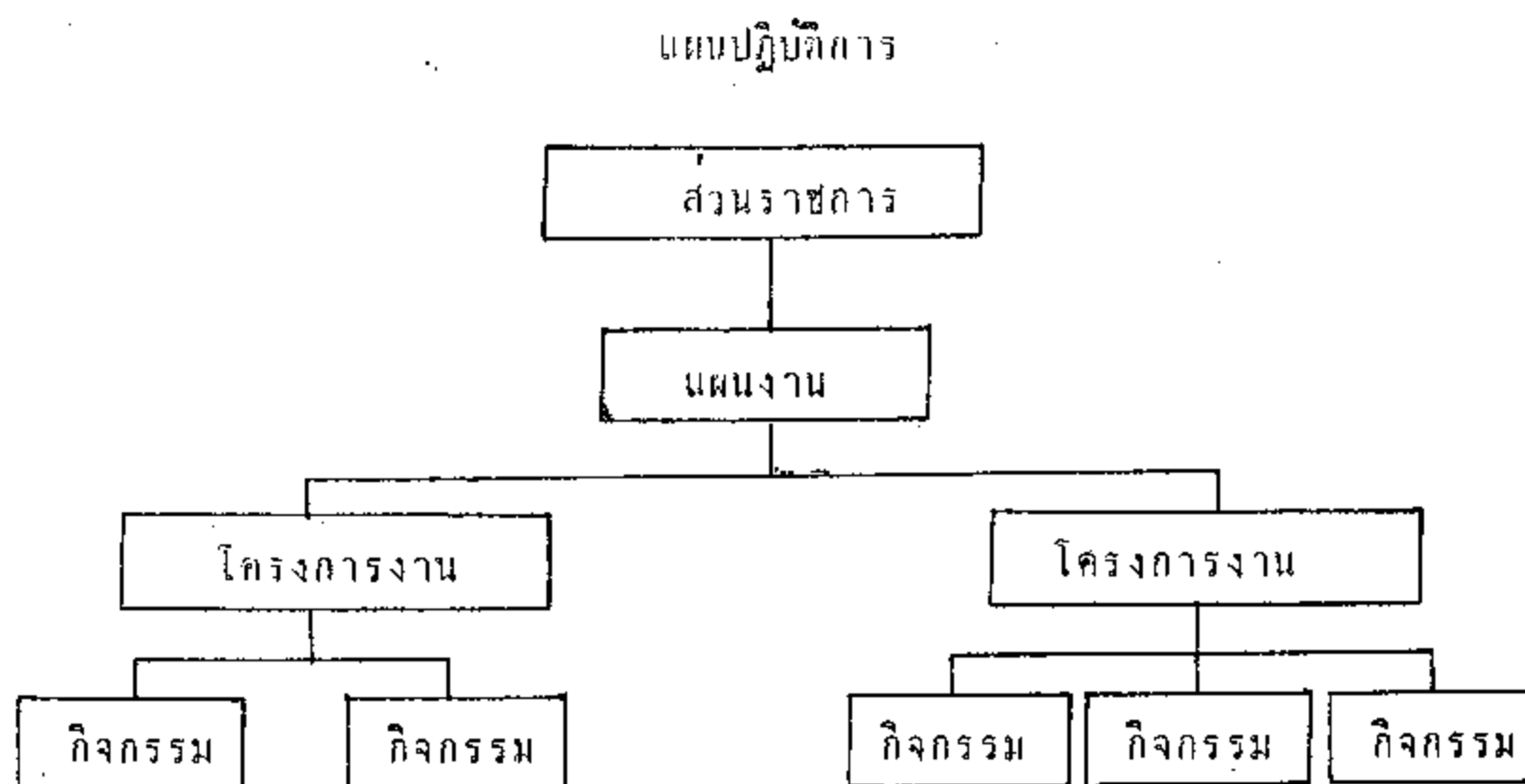
โครงสร้างแผนงาน (Program Structure) ประกอบด้วยระดับของการวางแผนปฏิบัติงานเป็น ๓ ระดับ คือ

๑. แผนงาน
๒. โครงการหรืองาน
๓. กิจกรรม



LIIRT

๓. กิจกรรม



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

แผนงาน (Program) คือ กลุ่มของกิจกรรมหรือการปฏิบัติงานจำนวนมากที่คล้ายคลึงกัน และพึ่งพิงกันในอันที่จะเป็นส่วนประกอบของจุดประสงค์อันเดียวกัน ถ้าจะให้ถูกต้องแล้วแผนงานจะต้องบรรยายให้แจ่มชัด และต้องมีโอกาสอันยิ่งที่จะไปซ้ำซ้อนกันกับแผนงานของคนอื่น และควรต้องมุ่งไปในแนวแสดงเป้าหมายผลผลิตอย่างเคร่งครัด และควรเป็นลักษณะรูปธรรม คือ นับจำนวนออกมาเป็นขั้นเป็นอันได้

โครงการหรืองาน (Project) คือ กลุ่มย่อยของกิจกรรมที่ดำเนินการไปในแนวเดียวกัน โดยร่วมกันทำให้โครงการหรืองานนั้นสำเร็จผลตามวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งลงได้บริบูรณ์ การจะเรียกเป็นงานหรือโครงการนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะของตัวมันเอง ถ้าไม่แสดงกำหนดเวลาดำเนินการว่าจะเป็นที่กี่เดือน และผลสำเร็จของมันมีลักษณะเป็นการงานประจำกระทำต่อเนื่องกัน วัดได้ตามจำนวนงานที่กระทำได้เป็นวันเป็นชั่วโมง ก็เรียกว่า “งาน” ถ้าแสดงกำหนดเวลาดำเนินงานได้แน่ชัดว่าที่กี่จะเลิก ที่กี่จึงจะแล้วและมีผลสำเร็จวัดออกมาเป็น “ประสิทธิผล” ได้เช่น จำนวนรถยนต์ที่ถูกขโมยและเจ้าหน้าที่ตำรวจเอากลับคืนมาได้ หรือเป็นผลสำเร็จวัดออกมาได้เป็น “ประสิทธิภาพ” เช่น ค่าใช้จ่ายต่อการนำคดีขึ้นศาลสถิตยุติธรรมของอัยการ ๑ คน ต่อ ๑ ปี อย่างนี้เขาก็เรียกว่า “โครงการ” อนึ่ง การขยายงานหรือปรับปรุงงาน, หรือการจัดหาครุภัณฑ์, และดำเนินการเกี่ยวกับค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งมีระยะเวลาดำเนินการเกินกว่า ๑ ปี ในขั้นนี้ให้ถือเป็นโครงการหนึ่งต่างหาก

กิจกรรม (Activities) เป็นจุดสุดท้ายที่จะก่อให้เกิดผลความขึ้นมาให้เห็นถ้ามีแต่โครงการหรือแผนงาน แต่ไม่กำหนดกิจกรรมว่าจะทำอะไรโอกาสที่จะเกิดผลผลิตคงไม่ได้เลย กิจกรรมนั้นอาจมีมากมีน้อยหรือจะมีขอบข่ายกว้างขวางแค้ไหนย่อมสุดแล้วแต่ลักษณะของ “งาน—โครงการ—แผนงาน” เป็นตัวกำหนด อย่างไรก็ตามจำนวนกิจกรรมนั้นควรมีน้อยเพราะถ้ามีมากเกินไปจะทำให้เกิดความยุ่งยากในการตั้งงบประมาณ การประเมินผลงานตลอดจนการวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงาน แต่ก็ไม่ควรน้อยจนไม่สามารถประเมินผลความก้าวหน้าของงานได้

เป้าหมาย (Goal) คือ เนื้อความที่แสดงให้เห็นว่าความสำเร็จที่ต้องการของหน่วยงานแห่งนั้นคืออะไรกัน เป้าหมายนั้นถือว่าเป็นจุดสูงสุดของ “ความต้องการ” บาง



ที่ถือว่าเป็นสภาพวิเศษสูงสุดที่กว่าจะบรรลุได้ต้องใช้เวลานานมาก ๆ อย่างไรก็ตามก็เข้าหมาย
นั้นไม่บังควรที่จะกำหนดให้กว้างขวางเกินกว่าที่จะวัดผลได้ และนี่เป็นเหตุผลที่เราจะมุ่ง
วัดผลของวัตถุประสงค์กันแทน

จุดประสงค์ (Higher Objective) เป็นวัตถุประสงค์ระดับแผนงาน คือ ถ้า
ดำเนินกิจกรรมทุกกิจกรรมภายใต้แผนงานสำเร็จ ทำให้ได้ผลผลิตที่ต้องการทุกรายการ
และทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของทุกโครงการก็ถือว่าบรรลุจุดประสงค์นั่นเอง อย่างไรก็ตาม
สิ่งที่กล่าวถึงนี้ไม่ใช่สิ่งสำคัญที่ควรคำนึงถึงนัก เพราะความสำคัญจะอยู่ที่การวัดวัตถุประสงค์
เป็นสำคัญ

วัตถุประสงค์ (Objective) ก็คือ ส่วนประกอบของเป้าหมายและเมื่อบรรลุ
วัตถุประสงค์ได้หนึ่งอย่างก็ถือว่าเป้าหมายได้บรรลุไปแล้วส่วนหนึ่ง วัตถุประสงค์ต้อง
กำหนดให้แคบเข้าไว้ ทั้งต้องเจาะจงและควรเป็นรูปธรรม ต้องแสดงให้เห็นว่าจะบรรลุ
ผลอะไรจำนวนเท่าไร ภายใต้กำหนดของเวลาที่จำกัด ซึ่งโดยลักษณะของเราก็คือ ภายใน
สิ้นปีงบประมาณนั่นเอง จะต้องไม่ปะปนระหว่างวัตถุประสงค์กับเป้าหมายผลผลิตเป็น
อันดับกับทั้งไม่ใช่วิธีหรือขบวนการดำเนินงานแต่อย่างใด บางทีจึงกล่าวกันว่าวัตถุประสงค์
ก็คือ ผลที่ต้องการให้เกิดต่อประชาชนนั่นเอง โดยมากจะจำแนกวัตถุประสงค์
เป็น ๔ ประเภท คือ

๑. แสดงระดับที่วัดได้ เช่น ผลตอบแทนของการลงทุนจะได้ในอัตรา $๓\frac{๑}{๒}$
เปอร์เซ็นต์เป็นอย่างต่ำ หรือจำนวนเวลาที่ตำรวจ ๑๙๑ ใช้สนองต่อการเรียกขอ
ความช่วยเหลือของประชาชนให้ได้ ๕ นาทีเป็นอย่างสูง

๒. ไม่สามารถแสดงระดับวัดได้ แต่จะให้อัตราการวัดในรูปของเวลาและ
จำนวนงบประมาณที่จำกัดไว้ เช่น ลดค่าใช้จ่ายในการบริการข้อมูลให้อยู่ในอัตรา
๑๐๐ บาท เป็นอย่างสูงต่อผู้ขอบริการ ๑ คน

๓. ไม่สามารถแสดงระดับวัดได้ แต่สามารถแสดงการเพิ่มหรือลด หรืออัตรา
ขั้นสูง, ขั้นต่ำ ฯลฯ ตัวอย่างเช่น ลดจำนวนทรัพย์สินที่สูญเสียนอกบัญชีหรือสนองตอบต่อ
คำร้องเรียนทุกชั้น



๔. สามารถแสดงในลักษณะของความพอใจ หรือการที่เป็นที่ยอมรับของประชาชนซึ่งได้รับผลจากการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์นั้น ๆ วัตถุประสงค์ลักษณะนี้ต้องวัดผลโดยการสำรวจประชามติเป็นสำคัญ

เป้าหมายผลผลิตหรือปริมาณงานที่ทำ (Output)

การวัดเป้าผลผลิตฯ จะมีส่วนช่วยในการประเมินผลความสำเร็จของวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ เป้าหมายผลผลิตควรจะเป็นจำนวนที่นับได้อย่างแจ่มชัด โดยอาศัยตัวบ่งชี้ (Indicator) ดังนี้

๑. ในเชิงประสิทธิผล ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่าบรรลุวัตถุประสงค์ “คืออะไร” เช่น (การลด) จำนวนของอค์คิภยที่เกิดจากการลอบวางเพลิงต่อปี
๒. ในเชิงประสิทธิภาพ ซึ่งจะแสดงให้เห็นในเชิงเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายที่ลงทุนไป เช่น ค่าใช้จ่ายในการสอบสวนอค์คิภยต่อครั้ง
๓. ในเชิงภาระงานที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งจะเป็นการนับปริมาณงานที่ได้ทำสำเร็จและแสดงให้เห็นระดับของความสำเร็จได้ เช่น จำนวนขยะที่เก็บได้ เป็นต้น

สรุป

ระบบงบประมาณแบบแผนงาน เป็นระบบที่ขอบด้วยเหตุผล และมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศเป็นอย่างมาก จะชี้ให้เห็นถึงแนวทางที่จะดำเนินการ และปริมาณงานที่จะทำ ตลอดจนแสดงให้เห็นว่า จะวัดผลสำเร็จได้ที่ตรงจุดใด

การแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เคยเป็นที่โจมตีของสื่อมวลชน หรือแม้กระทั่งฝ่ายนิติบัญญัติ อาทิ “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” ก็คงจะสูญสลายไป ต่อไปนี้จะเป็นที่มั่นใจได้ว่า “เหตุผลใครดีคนนั้นก็ไป” อย่างไรก็ตามการที่จะให้ระบบงบประมาณแบบใหม่นี้ประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายนี้ จะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายโดยเห็นประโยชน์ ให้มีความสำคัญ และไม่เพิกเฉย ต่อหน้าที่ความรับผิดชอบของตน งบประมาณแผ่นดินกำลังเดินทางไปในแนวทางที่ถูกตอ้งยิ่งขึ้น แล้วทำไมเราจึงจะไม่ช่วยกันเล่า ?



จอมพล สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต

จอมพลสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์
วรพินิต ทรงเป็นราชินิกุล แห่งราชวงศ์จักรี ผู้ทรงมี
พระราชกรณียกิจด้านการเมืองการปกครองที่สำคัญ
พระองค์หนึ่ง ในรัชสมัยแห่งพระบาทสมเด็จพระปก-
เกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งอยู่ในช่วงระยะเวลา ก่อนที่การปก-
ครองระบอบประชาธิปไตยจะเข้ามา มีบทบาทอย่าง
มากต่อประเทศไทย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า-
เจ้าอยู่หัวทรงไว้วางพระราชหฤทัย ต่อพระญาติพระ-
องค์นี้เป็นอย่างยิ่ง ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้
ดำรงตำแหน่งอภิรัฐมนตรีสภาองค์สำคัญของคณะ
ในปีพ.ศ. ๒๔๖๘ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๗๑ ทรงดำรง
ตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พระราช-
กรณียกิจสำคัญของพระองค์ท่าน ก็คือการวางราก
ฐานการปกครองแบบประชาธิปไตย ให้แก่ปวงชน
ชาวไทย เช่น การจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี ซึ่ง
เป็นการขยายฐานอำนาจจากสูงลงสู่ระดับต่ำ และ
การปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลมา
เป็นแบบเทศบาล เพื่อให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวใน
ทางการเมืองระดับท้องถิ่น ก่อนเข้ามาใช้สิทธิการ
ปกครองในระดับชาติซึ่งก็นับว่า เทศบาลเป็นการ
ปกครองระบอบประชาธิปไตยพื้นฐานนั่นเอง

บรรณาธิการ



LI RT



พระรูปหมู่ สมเด็จพระเจ้าพี่ชาย พระบรมราชโอรสของ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

- (จากซ้าย) สมเด็จพระเจ้าพี่ชายจักรพงษ์ภูวนาถ ๖ (ที่ ๔ ในสมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถ)
 สมเด็จพระเจ้าพี่ชายสมมติวงศ์วโรทัย (ที่ ๔ ในสมเด็จพระศรีสวรินทิราบรมราชเทวี)
 สมเด็จพระเจ้าพี่ชายบริพัตรสุขุมพันธ์ ๖ (ที่ ๒ ในสมเด็จพระปิตุจฉาเจ้าพระอัครราชเทวี)
 กรมพระนครสวรรค์วรพินิต
 สมเด็จพระเจ้าพี่ชายยุคทีฆัมพร ๖ (ที่ ๑ ในพระวิมาดาเธอ กรมพระสุทธาสินีนาฏ)



LIERT

Legislative Institutional Repository of Thailand

พระกรณียกิจ จอมพล สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์ วรพินิต ในด้านการเมืองและการปกครอง

โดย ทองค้อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา

๑. พระปรีชาสามารถราชการพลเรือน

เมื่อกล่าวถึงพระกรณียกิจแห่ง จอมพล สมเด็จพระเจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ที่ทรงบำเพ็ญเป็นคุณประโยชน์แก่บ้านเมือง ท่านที่สนใจในไทยคดีศึกษาย่อมนึกไปถึงผลงานของพระองค์ในด้านกิจการทหาร ทั้งทหารบกและทหารเรือ ว่าทรงมีส่วนสร้างความเจริญมั่นคงให้แก่กองทัพไทยมาแล้วเป็นอย่างดีในฐานะที่ทรงเป็นอธิบดีกรมที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๐ จนถึงวันเปลี่ยนแปลงการปกครอง วันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยแห่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและทรงได้รับความเคารพนับถือจากเจ้านายข้าราชการตลอดจนมหาชนทั่วไป พระดำริและพระกรณียกิจทางการเมืองและการปกครองของ จอมพล สมเด็จพระเจ้าฟ้าพระองค์นี้ จึงมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอันมาก ดังจะได้อัญเชิญพระกรณียกิจบางประการมาเรียบเรียงไว้ ณ ที่นี้ เพื่อเป็นเครื่องเฉลิมพระเกียรติในโอกาสวันครบรอบร้อยปีแห่งวันประสูติของพระองค์สืบไป

ถึงแม้ว่า จอมพล สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต จะได้ทรงศึกษาวิชาการทหารจนสำเร็จหลักสูตรโรงเรียนนายร้อยทหารบกเยอรมัน และได้ทรงศึกษาพิเศษในโรงเรียนเสนาธิการในเรื่องตำรายุทธศาสตร์ยุทธวิธี ตลอดจนสมทบเข้าฝึกหัดนำทัพในสนามก็ตาม ในระหว่างที่เสด็จประทับ ณ ประเทศนั้น ยังได้สนพระทัยที่จะศึกษาหาความรู้ทางด้านการปกครองทางพลเรือนอีกด้วย ดังปรากฏในหนังสือพระประวัติและ



LIART

จรรยาวัตรของ จอมพลเรือ สมเด็จพระเจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ซึ่งกองทัพเรือพิมพ์สนองพระเดชพระคุณในการพระราชทานเพลิงพระศพ ณ พระเมรุ ท้องสนามหลวง วันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๓ แลลงว่า ได้เสด็จไปฟังปาฐกถาที่มหา วิทยาลัยกรุงเบอร์ลิน ๑ ภาค ในเรื่องการเศรษฐกิจ กฎหมายธรรมเนียมระหว่างประเทศ และวิธีปกครองอาณานิคมอีกด้วย

ครั้นถึง พ.ศ. ๒๔๕๖ ได้เสด็จนิวัติกลับสู่ประเทศไทย และทรงรับราชการใน ตำแหน่งเสนาธิการทหารบก เป็นพระราชประเพณีที่สมเด็จพระเจ้าฟ้าชายทุกพระองค์จะ ต้องทรงทราบพระราชกรณียกิจเกี่ยวกับราชการแผ่นดินและการดำเนินรัฐาภิบาลนโยบาย ของประเทศ สมเด็จพระบรมชนกนาถจึงโปรดเกล้าฯ ให้ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนคร- สวรรค์วรพินิต เสด็จไปสดับตรับฟังกิจการงานเมืองที่กรมราชเลขาธิการเป็นครั้งคราวแล้ว แต่โอกาสจะอำนวยเวลาให้ นอกจากนั้นเมื่อดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงทหารเรือ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๓-๒๔๖๓ ก็ต้องทรงเข้าร่วมประชุมในเสนาบดีสภาเป็นประจำ ดังนั้น จึงทรงรอบรู้ในการดำเนินรัฐประศาสน์นโยบายและระเบียบวิธีบริหารราชการแผ่นดินเป็น อย่างดี

๒. พระรัชทายาทนอกทำเนียบ

พระปรีชาสามารถแห่ง จอมพล สมเด็จพระเจ้าฟ้า พระองค์ดังกล่าวได้ปรากฏ เด่นชัดตั้งแต่แผ่นดินพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งในรัชกาลนี้มีปัญหา เกี่ยวแก่ตำแหน่งพระรัชทายาท ทั้งนี้เพราะตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติ- วงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๗ ได้กำหนดการสืบราชสมบัติโดยสายตรง คือโอรสของรัชทายาทที่สิ้น พระชนม์แล้วจะได้สืบราชสมบัติก่อนทุลกระหม่อมอา แต่ “สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงไว้ซึ่ง พระบรมเดชานุภาพ และพระราชสิทธิที่จะทรงพระสมมติเจ้านายเชื้อพระวงศ์ พระ- องค์ใดพระองค์หนึ่งให้เป็น พระรัชทายาท สุดแต่แต่จะทรงราชดำริเห็นสมควรและ เป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยได้ ว่าท่านพระองค์นั้น จะสามารถสืบราชสันตติวงศ์สนอง พระองค์” (หมวดที่ ๓ มาตรา ๕) พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้ทรง สถาปนาพระรัชทายาทเป็นการแน่นอนเพราะทรงหวังพระหฤทัยว่าจะมีพระราชโอรสใน



เวลาต่อมา อย่างใดก็ตามเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า พระบรมวงศ์ที่เหมาะสมที่สุดใน การสืบราชสมบัติน่าจะ ได้แก่ จอมพล สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ทรง เพราะถึงแม้จะมีได้ทรงอยู่ในฐานะพระรัชทายาทลำดับต้น ๆ แต่ก็ทรงเป็นที่เคารพ นับถือของคนทั่วไป เนื่องจากทรงมีประสบการณ์ในราชการและรอบรู้ในกิจการทหาร เป็นอย่างดี ประกอบกับมีพระชนมายุมากกว่า สมเด็จพระเจ้าฟ้าประชาธิปก กรมหลวง- สุโขทัยธรรมราชา พระอนุชาพร้อมพระบรมราชชนนีกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ถึง ๑๒ ปี ๕ เดือน บรรดาทูตานุทูตประจำประเทศไทยได้ถวายความสำคัญต่อสมเด็จพระเจ้าฟ้า พระองค์นี้อยู่มาก แม้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็มีพระราชดำริเห็นพ้องด้วย ดังปรากฏในลายพระราชหัตถเลขาพระราชทานพระยากัลยาณไมตรี ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๙ (กจข.) ร. ๗ สบ. ๒. ๔๗/๓๒ แปลโดย ดร. ชัยอนันต์ สมุทรวณิช ในหนังสือ “การเมือง — การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย” หน้า ๑๗๘ ความตอนหนึ่งว่า

“..... พระเจ้าแผ่นดินในพระบรมโกฐ เริ่มที่จะสูญเสียความเชื่อมั่นที่ประ- ขาชนมีต่อพระองค์ในปลายรัชกาล และปัญหาเรื่อง การสืบราชสมบัติก่อให้เกิดความ วุ่นวายใจอย่างมาก พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูงพระองค์เดียวที่มีชื่อเสียงได้แก่เจ้าฟ้า บริพัตร และคนจำนวนมากก็อยากที่จะให้พระองค์ทรงสืบราชสมบัติต่อไป ทั้ง ๆ ในขณะ นั้นก็เป็นที่ทราบกันดีว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกำลังจะได้ทวาย และถ้าไม่เป็นทาย การสืบราชสมบัติก็ควรจะได้แก่พระเจ้าน้องยาเธอต่าง ๆ ซึ่งข้าพเจ้าเสียใจที่จะกล่าวว่า คนส่วนใหญ่ ไม่ค่อยจะนับถือเท่าใดนัก”

แต่อย่างใดก็ตาม เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จสวรรคต ได้มีการเปิดพระราชพิธีกรรมต่อหน้าที่ประชุมพระบรมวงศ์ และเสนาบดีได้แสดงพระ ราชประสงค์ว่า หากไม่มีพระราชโอรสก็ใคร่ให้ สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงสุโขทัยธรรม ราชา ทรงรับราชทายาทสืบสันตติวงศ์ต่อไป ซึ่งจอมพลสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ วรพินิต ได้ทรงยืนยันรับรองว่าจะถวายความช่วยเหลือแก่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ ใหม่อ่างเต็มความสามารถ ดังปรากฏในหนังสือ “อดีตชีวิตพระนิพนธ์ พระวร- วงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร (โรงพิมพ์ศิริธรรมสาร กรุงเทพมหานคร ๒๕๑๗ หน้า ๘๒-๘๓) ซึ่งขณะนั้นทรงเป็นเลขานุการของที่ประชุม มีข้อความดังนี้”



“พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตในกลางดึก วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๔๖๘ ขณะนั้นเจ้านายและข้าราชการผู้ใหญ่ ประทับฟังพระอาการอยู่พร้อมเพรียงในพระที่นั่งอมรินทรวินิจฉัย สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช ผู้ทรงเป็นประมุขพระบรมราชวงศ์ทรงเรียกประชุมเสนาบดี และพระบรมวงศ์บรรดาที่ประทับอยู่ในพระที่นั่ง มีพระดำรัสว่า บัดนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้เสด็จสวรรคตไปแล้ว จึงจะขอปรึกษาที่ประชุมในเรื่องการสืบราชสมบัติควรสั ให้เสนาบดีกระทรวงวังผู้รักษาราชพิธีกราบทูลพระราชนิพนธ์กรรม เชิญพระราชนิพนธ์นั้นขึ้นอ่านในที่ประชุม ความว่า การสืบราชสมบัตินี้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์ว่า ถ้าพระราชกุมารในพระครรภ์พระนางเจ้าสุวัทนาประสูติออกมาเป็นพระราชโอรส ก็ใครจะให้ทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดิน แต่ถ้าเป็นพระราชธิดาก็ใครให้ราชสมบัติตกอยู่กับสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอร่วมพระราชชนนี ซึ่งมีเหลืออยู่พระองค์เดียวตามนิพนธ์แห่งกฎหมายที่ตราฉบับสุดท้ายในเวลานั้น เจ้านายพระบรมวงศ์ทรงแสดงพระดำริเห็นชอบด้วยคุณูปภาพ แต่สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชา ทรงขัดข้องด้วยพระองค์อ่อนพระชนมายุ และอ่อนความเคยชินกับราชการ ขอดอนพระองค์เพื่อเจ้านายที่ทรงมีพระชันษามากกว่า สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต ทรงแถลงว่าเป็นการสมควรยิ่งที่ราชสมบัติจะตกแก่ สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชา ตามพระราชประสงค์ของพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ก่อน ส่วนที่ทรงหนักพระทัยว่า ขาดความรู้ความเคยชินแก่ราชการนั้น เจ้านายทุกพระองค์พร้อมที่จะเข้าช่วยประคับประคองให้ทรงครองแผ่นดินราบรื่นตลอดไป”

หม่อมเจ้าหญิงประสงค์สม บริพัตร พระชายา จอมพลสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ได้นิพนธ์ “บันทึกความทรงจำ” มีข้อความเกี่ยวกับวันฉลัดแผ่นดินครั้งนั้นไว้ว่า

“วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๘ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ สวรรคตทางราชการเรียกประชุมพระราชวงศ์และเสนาบดี เพื่อปรึกษาราชการแผ่นดิน มีสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระยาภาณุพันธุเป็นประธาน ที่ประชุมตกลงถวายราชสมบัติแก่ สมเด็จพระ



๑๖

เจ้าฟ้า กรมขุนสุโขทัยธรรมราชา เป็นพระเจ้าแผ่นดินสืบสันตติวงศ์ต่อไป เมื่อเป็นที่ตกลงกันแล้ว ทูลหม่อมได้เสด็จลงจากเก้าอี้ประทับคุกเข่าลงถวายบังคมพระเจ้าแผ่นดินพระองค์ใหม่ ๓ ครั้ง และกราบบังคมทูลว่า จะทรงใช้สอยในราชการสิ่งหนึ่งสิ่งใด ก็จะฉลองพระเดชพระคุณในราชการสิ่งนั้นทุกอย่าง แต่ขอพระราชทานเลิกคิด “ขบถ” เสียที เพราะได้รับหน้าที่มา ๑๕ ปีแล้ว เบื่อเต็มที่ พระเจ้าแผ่นดินพระองค์ใหม่ทรงพระสรวล มีพระราชดำรัสว่า อนุญาตให้เลิกได้ ทั้งนี้คงเคยทรงได้ยินข่าวที่คนชอบลือว่า ทูลหม่อมทรงคิดขบถอยู่รำไปในรัชกาลที่ ๖”

การที่พระรัชทายาท นอกทำเนียบได้ทรงแสดงออกดังกล่าว ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประทับใจพระราชนัดดาถึงกับมีพระราชหัตถเลขาพระราชทานไปยัง พระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ พระราชนัดดา เล่าถึงเหตุการณ์ดังกล่าว และมีพระราชดำริว่า

“.....ฉันเองได้รับความสบายใจจากข้อที่ว่า เจ้านายต่างแสดงพระองค์ว่ารักชาติ ไม่มีพระองค์ไหนที่ทรงคิดถึงอะไรนอกจากประโยชน์ของชาติ ไม่มีเจ้านายพระองค์ใดไหนทรงคิดอยากจะได้ดีแก่พระองค์เองเลย ทุก ๆ พระองค์ทรงมีแต่พระทัยจะช่วยเหลือฉัน ทรงทำดีต่อฉันอย่างมากมายที่สุด ฉันจึงรู้สึกถ้าพระราชวงศ์ยังจะทรงคิดได้เช่นนั้นแล้ว ประเทศสยามและพระราชวงศ์จักรีจะคงอยู่ต่อไปได้ แม้ว่าจะประสบความลำบากเพียงใดก็ตาม.....”

จากหนังสือ เจ้าชีวิต พระนิพนธ์ พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์
หน้า ๖๖๑

๓. อภิรัฐมนตรีองค์สำคัญ

หลังจาก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงรับราชสมบัติได้เพียง ๒ วัน ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งคณะอภิรัฐมนตรีขึ้น มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาราชการแผ่นดินและราชการในพระองค์ ดังมีพระราชดำรัสทรงตั้งอภิรัฐมนตรีสภา เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๘ (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๔๒ ตอน ๒) ข้อความตอนหนึ่งมีดังนี้



LI RT

“เราคิดเห็นว่าตามราชประเพณีซึ่งมีอยู่ในบัดนี้ พระเจ้าแผ่นดินมีมนตรีสำหรับทรงเป็นที่ปรึกษาหารือ ๒ คณะด้วยกันคือ อังคมนตรีซึ่งทรงตั้งไว้เป็นจำนวนมาก สำหรับทรงปรึกษากิจการพิเศษอันเกิดขึ้นเฉพาะสิ่งเฉพาะอย่างคณะหนึ่ง กับเสนาบดีสภาผู้บังคับบัญชาราชการกระทรวงต่าง ๆ มีจำนวนหย่อนน้อย สำหรับทรงปรึกษาราชการอันกำหนดไว้เป็นหน้าที่ในกระทรวงนั้น ๆ คณะหนึ่ง แต่ยังมีราชการอีกอย่างหนึ่งซึ่งเป็นการสำคัญยิ่ง กล่าวคือ ที่จะคิดให้กิจการตลอดจนรัฐประศาสนนโยบายของรัฐบาลเป็นอุปการะอันหนึ่งอันเดียวกันทุกกระทรวงทบวงกรม แต่ก่อนมาตกอยู่แต่ตามพระบรมราชวินิจฉัย แม้มีพระราชประสงค์จะทรงปรึกษาราชการผู้อื่น ก็ได้อาศัยแต่เสนาบดีสภาเราเห็นว่ายังไม่เหมาะเพราะเหตุที่เสนาบดีสภา สมาชิก ตั้งตามตำแหน่งกระทรวงมีจำนวนมากนั้นอย่างหนึ่ง และล้วนเป็นเจ้าหน้าที่เฉพาะกิจการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งอย่างหนึ่ง เราจึงคิดจะตั้งมนตรีขึ้นใหม่อีกคณะหนึ่งเรียกว่า “อภิรัฐมนตรีสภา” ให้มีสมาชิกแต่น้อย สำหรับพระเจ้าแผ่นดินทรงปรึกษาราชการทั้งปวงเป็นนิจ เพื่อจะได้เป็นกำลังแก่การที่ทรงพระราชวินิจฉัยราชการทั้งปวง...”

ผู้ซึ่งจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นอภิรัฐมนตรีนั้น ได้แก่บุคคลที่ “มีความคุ้นเคยและชำนาญในราชการมาแต่ก่อน และประกอบด้วยเกียรติคุณทั้งความปรีชาสามารถ สมควรเป็นที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัยของพระเจ้าแผ่นดินตลอดจนมหาชนทั้งหลาย” อภิรัฐมนตรีทรงแต่งตั้งใน พ.ศ. ๒๔๖๘ นั้นมี ๕ พระองค์ด้วยกัน โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงให้เหตุผลในการแต่งตั้งว่า “ได้ทรงรับราชการในตำแหน่งสำคัญมาแต่รัชกาลที่ ๕ เคยเป็นที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัย ทรงได้คุ้นเคยทราบกระแสพระราชดำริและพระบรมราโชบายของสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงมาก่อน.....” มีพระนามดังนี้คือ

๑. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช ทรงมีอาวุโสเป็นที่เคารพของพระราชวงศ์และข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน

๒. สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ทรงดำรงตำแหน่งสูงในกองทัพบกและกองทัพเรือ



๓. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ ทรงเป็น
อัครศิลปิน และเป็นต้นฉบับถือว่าเที่ยงธรรมปราศจากภยาคติ

๔. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราจรรยาภาพ ทรงเชี่ยวชาญ
ในทางปกครองท้องที่และข้าราชการพลเรือนทั่วไปทุกด้าน

๕. พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงเป็นผู้เชี่ยวชาญทาง
เศรษฐกิจและการคลัง

ต่อมาเมื่อ สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช ทิวงคตเมื่อ พ.ศ.
๒๔๗๑ จึงนับว่า สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ทรงเป็นอภีรัฐมนตรีองค์
สำคัญของคณะ เป็นหลักในการพิจารณาเกี่ยวกับนโยบายด้านการเมือง การคลังและการ
บริหารราชการชั้นสูง เช่น การแต่งตั้งเสนาบดี การเลื่อนยศข้าราชการระดับเจ้า
พระยา ตลอดจนถวายคำปรึกษาเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ภายในพระราชวงศ์ อภีรัฐมนตรี
สภาจึงมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการพิจารณาราชการแผ่นดิน ประกอบกับพระราช
อัธยาศัยแห่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเคารพต่อพระบรมวงศ์ชั้นผู้ใหญ่
อยู่แล้ว จึงทรงรับฟังความเห็นของอภีรัฐมนตรีสภาเป็นอย่างดี

ประเด็นเกี่ยวกับความสำคัญของอภีรัฐมนตรีสภาซึ่งนำโดย จอมพล สมเด็จพระ
เจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต นั้น ก็ปรากฏว่ามีความเห็นที่กว้างอยู่บ้างเหมือนกัน
ดังเช่นหลักฐานจากกองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสาร ร. ๗ บ. ๑.๓/๑ หมายเลข ๔๗
ส่วนพระองค์สมเด็จพระยาตำราจรรยาภาพ แผนกกฎหมาย บันทึกรายการเห็นเจ้า
พระยามหิธร ราชเลขาธิการ ถวายสมเด็จพระยาตำราจรรยาภาพ ลงวันที่ ๒๔
มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๔ และบันทึกรายการเห็นขุนเกล้าฯ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๔
สรุปได้ว่า หากอภีรัฐมนตรีสภามีอำนาจหน้าที่มากเกินไป ก็อาจก่อให้เกิดความเสื่อ
มคร้ที่ธาของประชาชนต่อองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ และการที่อภีรัฐมนตรีมี
สิทธิเข้าร่วมประชุมและออกเสียงลงคะแนนในเสนาบดีสภา นับว่าเป็นการก้าวก้าวอำนาจ
หน้าที่ของเสนาบดีสภา เพราะอภีรัฐมนตรีเองไม่มีหน้าที่ในการดำเนินรัฐประศาสน
นโยบายนอกจากเป็นที่ปรึกษาแต่ประการเดียว แต่การประชุมเสนาบดีสภาเป็นการประ-



ชุมดำเนินงาน นอกจากนั้นอภิรัฐมนตรีก็อาจข้จูงความเห็นของเสนาบดีได้โดยง่าย เจ้าพระยามหิธรจึงมีความเห็นให้สภานี้ล้มเลิกไปเอง เช่นโดยการไม่แต่งตั้งสมาชิกเพิ่มเติมเมื่อว่างลง หรือหากจะยืนยันให้เป็นสภาถาวรต่อไป ก็ควรแยกจากเสนาบดีสภาโดยเด็ดขาด และให้มีฐานะเป็นเสนาบดีเหนือเสนาบดี คือเป็นผู้กำกับราชการกระทรวงโดยตรง เพื่อก่อให้เกิดความรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน



พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี ทรงฉายร่วมกับอภิรัฐมนตรีและข้าราชการ สเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ประทับคนที่ ๓ จากขวาแถวเก้าอี้

แต่อย่างไรก็ตาม จอมพล สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ก็ยังทรงมีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ตลอดเวลา ดังเช่น เมื่อเสด็จพระราชดำเนินไปต่างประเทศ คือประเทศชวาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๒ ประเทศอินโดจีนเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๓ และประเทศอเมริกาเมื่อปลาย พ.ศ. ๒๔๗๓ ถึงต้น พ.ศ. ๒๔๗๔ ก็มีพระบรมราชโองการโปรดให้ จอมพล สมเด็จพระเจ้าฟ้าพระองค์ดังกล่าว เป็นผู้สำเร็จราชการพระนคร และเป็นประธานทั้งอภิรัฐมนตรีสภาและเสนาบดีสภา แสดงให้เห็นถึงความไว้วางพระราชหฤทัยแห่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอย่างยิ่ง



LI RT

๔. ทรงปรับปรุงองคมนตรีสภา

องคมนตรีสภามีกำเนิดในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระราชบัญญัติปรีวิเคาน์ซิล จ.ศ. ๑๒๓๖ ซึ่งมีกระแสพระราชดำริว่า เพื่อจะได้ ทรงทราบความเห็นของบุคคลหลายกลุ่มมาประกอบพระบรมราชวินิจฉัย ในการบริหาร ราชการแผ่นดิน แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว การตั้งปรีวิเคาน์ซิลเป็นการสร้างฐานพระราช อำนาจไว้ต่อรองกับคณะเสนาบดีซึ่งเป็นคนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ บรรดา ปรีวิเคาน์ซิลหรือองคมนตรีจึงรู้สึกเหมือนกั้อยู่ระหว่างเขาควาง และไม่ถนัดในการ ปฏิบัติราชการด้วยการประชุมแบบสภาของตะวันตก บทบาทขององคมนตรีสภาจึงค่อย ๆ เลื่อนหายไปจนกระทั่งถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ข้าราชการที่ได้ รับพระราชทานพานทอง ก็มักจะได้รับพระมหากรุณาธิคุณแต่งตั้งให้เป็นองคมนตรีด้วย เพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นผู้ได้รับความไว้วางพระหฤทัย จำนวนสมาชิกองคมนตรีก็เพิ่มขึ้น จนถึง ๒๗๗ คน กลายเป็นตำแหน่งเกียรติยศ มิได้ปฏิบัติหน้าที่ถวายคำปรึกษาราช- ราชการแผ่นดินแต่ประการใด ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชประ- สงค์ที่จะปรับปรุงองคมนตรีสภา ให้เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง และประ- เติ่นสำคัญก็คือ มีพระราชดำริให้องคมนตรีสภา เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการประชุมทำนองรัฐสภา เพื่อปูทางการปรับปรุงการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยในเวลาต่อมา ดังจะเห็นได้ชัด เจนในกระแสพระราชดำริส่วนเปิดประชุมสภากรรมการองคมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสาร ร. ๗ รล. ๖/๖ เรื่องเปิดประชุม กรรมการองคมนตรี) มีข้อความบางตอนว่า

“.....เราขอให้ท่านเข้าใจว่า สภากรรมการองคมนตรีที่เราได้ตั้งขึ้นต้องเป็น ไปตามสภาพที่เหมาะสมแก่ประเทศของเรา.....เรามีความประสงค์ที่จะ ทดลองและปลูกฝัง การศึกษาในวิธีการปรึกษา โต้เถียง ให้สำเร็จเป็นมติตามแบบอย่างทีประชุมใหญ่ เพราะ ฉะนั้น จึงได้ตัดแปลงสิ่งที่มีอยู่แล้ว ให้ ใช้การได้เหมาะสมกับสภาพของบ้านเมืองที่มีอยู่ใน เวลานั้น ถ้าหากถึงเวลาอันควรที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองประเทศก็จะทำได้ โดย สะดวก.....การที่เราได้เลือกท่านเป็นกรรมการองคมนตรีนั้น ควรเห็นเป็นหน้าที่สำคัญ



อย่างยิ่ง และท่านทั้งหลายพึงเข้าใจว่า เรามีได้เลือกท่านมาเป็นผู้แทนชนคณะใดหรือ เหล่าใดโดยเฉพาะ ท่านทั้งหลายจงออกความเห็นโดยระลึกถึงประโยชน์ส่วนรวมส่วนใหญ่ ของแผ่นดินและประชาชนชาวสยามโดยทั่วไปเป็นสำคัญ.....”

บุคคลที่จะรับสนองพระเดชพระคุณทำให้ พระราชประสงค์ต้องการให้เกิดการ ประชุมแบบรัฐสภามีขึ้นในประเทศไทย ก็ ได้แก่ จอมพล สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนคร สวรรค์วรพินิต ซึ่งมีข้อความบางตอนในพระราชหัตถเลขาพระราชทาน พระองค์ท่าน ดังนี้

“หม่อมฉันเห็นควรจัดระเบียบของมนตรีเสียใหม่ให้เป็นที่เรียบร้อยจะเป็น ประโยชน์แก่ราชการ ในขั้นต้นควรตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งสำหรับปรึกษาดำเนินการ หม่อมฉันเห็นควรว่า พระองค์ท่านได้ทราบความคิดของหม่อมฉันอยู่ดีจึงขอตงพระองค์ท่านเป็น ประธานในกรรมการนี้ พร้อมด้วยพระองค์เจ้าธำมณีวัฑ ม.จ. สติพิพร ม.จ. ดำรัสดำรงค์ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี พระยาสุรินทรราชา พระยาจินดาภิรมย์ราชสภาบดี พระยา เทพวิฑูรพหุลศรุตาบดี กับพระยาโกมารกุลมนตรีเป็นกรรมการ”

ต่อมาได้ปรากฏหลักฐานจากรายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ ๓๑ วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๙ (กจข. ร. ๗ รล. ๖/๓) ว่า ที่ประชุมเห็นชอบในการตั้ง กรรมการวางระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี เรียกชื่อว่า “กรรมการ จัดตั้งระเบียบองคมนตรี” ประกอบไปด้วยบุคคล ๙ ท่าน ดังมีรายพระนามและรายนาม ในพระราชหัตถเลขาข้างต้น คณะกรรมการได้ประชุมร่างพระราชบัญญัติองคมนตรี โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี ในจำนวนที่จำกัดคือ ๔๐ ท่าน โดยเลือกมาจากองคมนตรีซึ่งมีถึง ๒๗๗ ท่านซึ่งมากเกินไป การพิจารณาได้แล้วเสร็จใน มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๐ และหลังจากได้รับความเห็นชอบจากเสนาบดีสภาซึ่งมีอภิรัฐมนตรี ร่วมประชุมอยู่ด้วย ก็ได้ประกาศเป็นกฎหมายคือ พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. ๒๔๗๐ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒ กันยายน ศกเดียวกัน (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๔๔ ภาค ๒ พ.ศ. ๒๔๗๐) ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว “ให้มีสภากรรมการองคมนตรี เพื่อประชุมปรึกษาหารือราชการตามแต่จะโปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมาให้ ปรึกษา”



มีเอกสารสำคัญที่แสดงว่า จอมพล สมเด็จพระเจ้าฟ้า พระองค์นั้น ทรงรอบรู้ และ เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตย พร้อมกับที่ทรงประจักษ์และชื่นชมถึง พระหฤทัยแห่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ว่าเป็นนักเสรีนิยมอย่างเอกอุ และทรง จ้างงต่อความสุขและผลประโยชน์ของชาติเป็นที่ตั้ง ซึ่งเป็นการแน่นอนว่า การที่พระ- องค์ทรงชื่นชมความเป็นนักเสรีนิยมเช่นนี้ ก็ย่อมบ่งว่าพระองค์ก็ทรงเป็นนักเสรีนิยม เช่นกัน เอกสารสำคัญนั้นคือ พระดำรัสของพระองค์ในวันเปิดประชุมกรรมการจัดตั้ง ระเบียบของมนตรี (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสาร ร. ๗ รล. ๖/๔ เรื่อง พ.ร.บ. ธรรมนูญ ๑๑ เมษายน ๒๔๗๐-๑๕ สิงหาคม ๒๔๗๒) ข้อความตอนหนึ่งมีดังนี้

“ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระมหากษัตริย์พระรา- หฤทัย Liberal อย่างเอกก่อนเสด็จเถลิงถวัลย์ราชย์มาแล้ว ได้ทรงมีพระราชดำริถึงเรื่อง Form of Government ทรงตระหนักพระราชหฤทัยอยู่ว่า รูปการปกครองอย่างที่ดีนั้นก็คือ ที่เหมาะที่สุดสำหรับบ้านเมืองโดยกาลละ ถึงแม้ว่าในเวลาที่ยังจำเป็นต้องใช้รูปการปก- ครองโดยอาญาสิทธิ์ อาญาสิทธิ์นั้นก็ต้องให้เป็นอย่าง Liberal อย่างยิ่ง จึงจะทรงตัวอยู่ ได้ แต่วันล่วงไปก็จะมีคนที่ได้ศึกษามีความรู้มากขึ้น จะต้องคิดการไว้เตรียมรับ Emanci- pation ซึ่งจะเกิดขึ้นโดยลำดับ

“เกี่ยวกับเวลาที่จะต้องเปลี่ยนรูปการปกครองนั้น ทรงพระราชดำริว่าเมื่อไร ประชาชนมีความรู้พอแก่การแล้วจึงจะใช้ Parliamentary system เป็นผลได้และก็คงจะ ต้องถึงเวลาอันควรเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองเช่นนี้ในวันหนึ่งแน่นอนในขณะที่รอเวลา ที่จะมานั้น จะต้องคิดว่ารอให้ประชาชนเรียกเอาเอง ถ้าจะชิงให้เสียก่อน ถ้าขัดไว้ช้า เกินไปแล้ว ต้องยอมให้ก็ไม่เหมาะและอาจมีผลร้าย ถ้าแม้ว่าจะยอมให้เร็วเกินไป ราษฎร ยังไม่มีความรู้ก็อาจยังไม่เป็นการเป็นงาน และอาจเป็นผลถึงการจลาจลเหมือนดังเช่น ได้เห็นตัวอย่างในเมืองอื่น ๆ การที่จะถึงเวลาให้เหมาะว่าเมื่อใดจะพึงเปลี่ยนรูปการปก- ครองเป็น Representative Government นั้นเป็นการยากนักหนา ใครสามารถถึงลูกก็ข้อ ว่าเป็น Stateman อันวิเศษทีเดียว โดยเหตุฉะนั้น จึงควรจะหาทางเข้าหาอย่างใดได้บ้าง ทรงเห็นว่ามีย่างหนึ่งปล่อยให้มีการประชุมกันทีละเล็กทีละน้อย อย่างที่ประเทศอังกฤษ



ตั้งแต่ Colonies เป็นต้น ๆ โดยลำดับไป เช่นด้วย Municipal Council, Local Government, Legislative Council เหล่านี้แสดงให้เห็นถึงพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยที่ทรงจำนงต่อความสุขและผลประโยชน์ของชาติเป็นที่ตั้ง”

แต่อย่างไรก็ดีตามจำเป็นที่จะต้องบันทึกไว้ ณ ที่นี้ว่า การดำเนินงานของสภากรรมการองคมนตรี ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะสมาชิกสภาจำนวนมาก ยังไม่คุ้นเคยกับวิธีการประชุม และมติของสภาหลายเรื่องก็ถูกยับยั้งแก้ไขโดยเสนาบดีสภาและอธิบดีกรมการปกครอง ทำให้สมาชิกเสียกำลังใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งกำหนดวันประชุมก็ค่อย ๆ ห่างขบเขาลงไป โดยสภาชุดแรกได้มีการประชุมเพียง ๒๓ ครั้งในระยะ ๓ ปี เป็นไปตามที่ สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ได้ทรงคาดคิดไว้เมื่อคราวได้รับพระราชทานตราร่างข้อบังคับของสภา (เอกสาร ร. ๗ รล. ๖/๑๓ เรื่องข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรี พระบันทึกลง สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์ฯ ประทานเจ้าพระยามหิธร วันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๑) โดยทรงวิจารณ์ไว้ดังนี้

“.....ข้าพเจ้าเห็นพ้องตามพระราชปรารภว่า ร่างข้อบังคับนี้เอาแบบรัฐสภาอังกฤษมาใช้มาก การที่ทำเช่นนั้นก็ไม่ควรมีข้อเสียหายอันใด แต่ถ้าเพลินไปในทางที่รู้สึกว่าการกระทำนี้เป็นปาเลียมেন্ট เพราะวางระเบียบไว้จนเกินฐานะและสภาพของการแต่ในส่วนใดส่วนหนึ่ง ทำให้ส่วนนั้นเป็นหมัน ไม่ได้ใช้โดยพฤติการณ์ก็อาจเป็นเครื่องให้คนหัวเราะหรือเห็นเป็นของเล่นได้ เช่นในข้อ ๙ และ ๑๐ มีกำหนดฤดูกาลประชุมแบบปาเลียมেন্ট และกำหนดวันเวลาประชุมประจำสัปดาห์เป็นต้นดูเหมือนว่าสภากรรมการนี้มั่งงายทำมากมาย ซึ่งแท้จริงเวลานี้ยังห่างจากสภาเช่นนั้นมากถึงแม้ในขนาดก็เห็นว่าจะยังห่างอยู่ กว่าสภานี้จะมีการส่งเสริมถึงต้องมีระเบียบเช่นในข้อ ๙ และ ๑๐ นี้ เพียงแต่นัดเรียกกันตามเวลาตามคราวที่ราชการปรึกษาก็น่าจะพอแล้ว แต่ถ้าจะแก้ว่าวางระเบียบเพื่อไว้สำหรับการภายหลังที่มีราชการมากขึ้นพอฟังได้ แต่ก็ไม่น่ากว่าหากในฤดูกาลประชุม กรรมการจะมาประชุมกันทุกวันพุธดังกำหนดในข้อ ๑๐ แล้ว ไม่มีเรื่องประชุมปรึกษา ก็เป็นการเสียเวลาและน่าเบื่อแก่กรรมการ จะพากันเห็นว่าสภากรรมการ องคมนตรีเป็นของเหลวไหลทั้งเรื่อง”



และที่นำบันทึกไว้ ณ ที่นี้คือข้อบังคับการประชุมสภาดังกล่าว เมื่อมีสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้น ก็ได้นำข้อบังคับการประชุมนี้ไปถือปฏิบัติทั้งฉบับ นับว่าเป็นเรื่องมหัศจรรย์พอสมควร

๕. ทูลกระหม่อมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

ใน พ.ศ. ๒๔๗๑ นายพลเอก สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงพระประชวร ขอพระราชทานกราบถวายบังคมลาเสด็จไปรักษาพระองค์ ณ ประเทศยุโรปเป็นเวลานาน จึงกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยด้วย เหตุที่กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงสำคัญ ต้องหาผู้ที่เหมาะสมที่สุดมาดำรงตำแหน่งเสนาบดี อภิรัฐมนตรีสภาซึ่งเคยประชุมกันด้วยการ ประนีประนอมไม่เคยมีการลงมติบังคับคะแนนเสียงเพื่อตัดสินปัญหาใด ๆ ก็ได้ประชุมพิจารณาถึงเรื่องนี้ด้วยความเคร่งเครียดถึงกับต้องลงคะแนนเสียงให้ จอมพลสมเด็จพระเจ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีกระทรวงกลาโหมย้ายไปดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ดังปรากฏกระแสพระบรมราชโองการดังนี้



ประกาศ

เปลี่ยนเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

และตั้งผู้รับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศทราบทั่วกันว่า นายพลเอกสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงพระประชวร ขอพระราชทานกราบถวายบังคมลาเสด็จไปรักษาพระองค์ ณ ประเทศยุโรป เป็นเวลานาน และเพื่อมิให้ต้องทรงเป็นห่วงถึงหน้าที่ราชการทางนี้ จึงขอพระราชทานกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยด้วย ทรงพระราชดำริเห็นสมควรอย่างยิ่งที่จะพระราชทานโอกาสให้ ได้เสด็จไปทรงพักผ่อนพักรักษาพระองค์ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้พลเอก สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ตามพระประสงค์

ทรงพระราชดำริว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงสำคัญ จอมพลสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต อภิรัฐมนตรี ซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงกลาโหม อยู่ชั่วคราวนั้นทรงคุณวุฒิปรีชาสามารถรอบรู้สรรพราชกิจโดยทั่ว ๆ ไปอย่างยอดเยี่ยม ทรงบัญชาราชการหน้าที่ใด ๆ ก็เหมาะและสมควรแก่ตำแหน่งด้วยประการทั้งปวง ในเวลานี้ยากที่จะหาผู้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยให้เหมาะกว่าพระองค์ท่านได้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จอมพลสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต อภิรัฐมนตรีทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยไปก่อน

ส่วนตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงกลาโหมซึ่งว่างลงนี้ ทรงพระราชดำริว่า นายพลเอก หม่อมเจ้าบรมเดช เสนาธิการทหารบก มีคุณวุฒิพอจะฉลองพระเดชพระคุณได้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นายพลเอกหม่อมเจ้าบรมเดช เป็นผู้รับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงกลาโหม



LI RT

ให้ผลัดเปลี่ยนหน้าที่ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๐ เป็นปีที่ ๓ ใน
รัชกาลปัจจุบัน

ประกาศมา ณ วันที่ ๒๓ มีนาคม พุทธศักราช ๒๔๗๐ เป็นปีที่ ๓ ใน
รัชกาลปัจจุบัน

พระกรณียกิจในระหว่างที่ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนั้น
ถึงแม้ว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระเบียบวิธีปฏิบัติงานอย่างสำคัญ ๆ เกิดขึ้น
ใหม่ เพราะกระทรวงมหาดไทยได้รับการวางรากฐานที่มั่นคงแล้วจากเสนาบดีท่านก่อน ๆ
โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปฐมเสนาบดี คือสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราช
านุภาพ บิดาแห่งการปกครองของไทย แต่จอมพล สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต
ได้ทรงย้าให้นักปกครองเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก ทรงนม
พระมติว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยนั้น ความจริงส่วนใหญ่แล้วมีมาแต่
เดิม แต่เนื่องจากคัมภีร์กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ให้ชัดเจน ประชาชนจึงยังไม่สำนึกใน
สิทธินั้น ต่อมาเมื่อประชาชนได้รับการศึกษาคึกคัก และพระราชกำหนดกฎหมายก็บัญญัติ
ถึงเรื่องสิทธิเสรีภาพชัดเจนขึ้น ประชาชนจะยอมอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองอย่างเด็ด
ขาดเช่นเมื่อ ๓๐-๔๐ ปีที่แล้ว ย่อมจะเป็นต่อไปไม่ได้ ดังนั้นนักปกครองจึงต้องปฏิบัติ
ราชการเหมือนอย่างเป็นเพื่อนหรือครูของประชาชน มิใช่เป็นนายประชาชน ต้องเอื้อเฟื้อ
ตรวจตราระวังทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎรยิ่งกว่าแต่ก่อน เมื่อคำนึงถึงว่าพระมตินี้แม้เกิดขึ้น
ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ก็แสดงให้เห็นถึงพระทัยที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้
จริง ดังนั้นจึงขอ นำ กระแสพระดำรัสเปิดการประชุมสมุหเทศาภิบาล ประจำปีที่ ๓๒
พ.ศ. ๒๔๗๐ ซึ่งเป็นปีแรกที่ทรงดำรงตำแหน่งนี้มาให้พิจารณาดังต่อไปนี้

กระแสพระดำรัสเปิดประชุม

จอมพล สมเด็จพระเจ้าฟ้าเธอ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิตเสนาบดี
กระทรวงมหาดไทย ทรงเปิดประชุมและตรัสว่า “คราวนี้เป็นคราวแรกที่ข้าพเจ้าจะได้
อำนาจการประชุมสมุหเทศาภิบาล ในขั้นต้นขอแสดงความเสียใจในการที่ต้องให้สมุห
เทศาภิบาลบางท่านที่อยู่ในท้องที่ไกล ต้องเดินทางเข้ามาเป็นครั้งที่สองลำบากในฤดูฝน



LIART

แต่เป็นการจำเป็นด้วยเหตุว่า เวลาเข้ามาตามกำหนดในครั้งก่อนนี้ ได้กระทำการในฐานะอนุกรรมการในเรื่องต่าง ๆ ไว้บ้างนั้น เป็นเวลาที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าพเจ้ามารับตำแหน่งเสนาบดีใหม่ ๆ กิจการทั้งหลายในกระทรวงนี้ยังมีได้รู้ทั่วถึง ยังมีอยู่มาก เมื่อต้องมาประจวบเวลาประชุมสมุหเทศาภิบาล และจะต้องอำนวยความสะดวกที่เช่นนี้ จึงรู้สึกว่าจะลำบากพร่อง เพราะยังขาดความรู้กิจการของกระทรวงมหาดไทย จึงได้กราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานคัดผ่อนไว้ครั้งหนึ่ง เพื่อจะได้ศึกษาให้รู้กิจการก่อนแล้ว จึงจะประชุมใหม่ ที่จริงได้คิดไว้ว่า การประชุมบางที่อาจจะต้องงดเลยไปถึงปลายปี แต่ครั้นเมื่อได้มาทำงานในตำแหน่ง และได้มาเห็นที่อนุกรรมการทั้งหลายเสนอไว้แล้ว มีหลายเรื่องที่น่าจะพิจารณาเพื่อทำการตกลงเสีย ไม่ควรทอดทิ้งไว้จนล่วงเลยเวลาไปอีกปีหนึ่ง แม้ข้าพเจ้าจะฟังมาทำการเป็นเวลาเพียงเล็กน้อย ก็รู้สึกว่าพอจะอำนวยความสะดวกประชุมไปได้แล้วจึงได้เชิญท่านทั้งหลายเข้ามาอีกครั้งหนึ่ง

ในส่วนกิจการของกระทรวงมหาดไทย และการทั่วไปเท่าที่ข้าพเจ้าได้มาพิจารณาเห็นในระวางที่ทำการตามหน้าที่สองสามเดือนนี้ ประกอบกับที่ได้สังเกตกิจการทั้งหลายมาแต่ก่อนบ้างแล้ว ใครจะถือโอกาสแสดงความเห็นว่า เวลานี้เป็นเวลาอันหวัต่อสำคัญอันหนึ่ง เชื่อว่าท่านที่ได้ทำการในหน้าที่ปกครองมาแล้วช้านานคงจะรู้สึกด้วยเหมือนกัน ในเมื่อข้าพเจ้าจะกล่าว ณ บัดนี้ว่า ลักษณะการปกครองตามที่วางระเบียบไว้แต่เดิมก็ดี แม้ที่จะดำเนินมาในชั้นหลังนี้ก็ บางอย่างหรือโดยมากออกจะเก่าเกินสมัยไปเสียแล้วก็มี เพราะเหตุว่า ระเบียบการอันเป็นหลักสำคัญได้วางขึ้นไว้เป็นเวลาช้านานเกือบ ๓๐ ปีมาแล้ว จึงเป็นธรรมดาต้องมีการเปลี่ยนแปลงหลายอย่าง หากแต่ไม่ได้เปลี่ยนหลักสำคัญ สิ่งที่เปลี่ยนต่าง ๆ นานา ๆ เป็นส่วนปลีกย่อยโดยมาก แต่ว่าในส่วนประชาชนพลเมืองผู้อยู่ในปกครองนั้น ในระวาง ๓๐ ปีนี้ตรงกันข้าม มีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปมาก จำนวนพลเมืองก็เพิ่มขึ้น นิสัยใจคอและความรู้ก็เปลี่ยนแปลงเจริญขึ้น ถ้าจะกล่าวเลยไปตามที่ข้าพเจ้าคิดเห็นแล้ว ลักษณะปกครองและวิธีการเดิมนั้น เป็นไปคล้ายกับหมู่แลข สมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เสมือนว่าออกไปอยู่เป็นนาย เป็นผู้บังคับบัญชาของราษฎรกล่าวบังคับบัญชาได้สารพัดทุกอย่าง แต่เมื่อเวลาล่วง



มา ๆ มีพระราชบัญญัติและกฎหมายเกิดขึ้นเป็นลำดับ การศึกษาก็เจริญขึ้น บทกฎหมายหรือพระบัญญัติต่อ ๆ มา ย่อมมีนัยเป็นสองฝ่ายคือ ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานฝ่ายหนึ่ง อีกฝ่ายหนึ่งให้เสรีภาพ คือให้สิทธิแก่ราษฎร สิทธิอันที่จริงส่วนมากมีอยู่เดิมแล้ว แต่ถ้าไม่ได้เขียนลงเป็นบทบัญญัติอะไรให้เด่นชัด ราษฎรจึงยังไม่สำนึกในสิทธินั้น ในเวลาที่ยังเป็นเช่นนั้น เราทำการงานได้เด็ดขาดอย่างที่ว่า “ใต้เท้ากรุณา บัญชาไม่มีผิด” แต่เมื่อราษฎรสำนึกในสิทธิยิ่งขึ้นด้วยการศึกษา และด้วยพระราชกำหนดกฎหมายที่เขียนลงไว้เด่นชัด ทั้งเสรีภาพของราษฎรก็มียิ่งขึ้น ราษฎรที่จะยอมอยู่ในอำนาจปกครองเด็ดขาดเช่นอย่างแต่ก่อนเมื่อ ๓๐—๔๐ ปีแล้ว ก็จะเป็นต่อไปไม่ได้ เกิดแต่ความรู้สึกในใจ ย่อมเปลี่ยนแปลงไปด้วย

เพราะฉะนั้น การปกครองสำหรับผู้เป็นเจ้าหน้าที่ทุกวันนี้ จะทำงานอย่างแต่ก่อนไม่ได้สะดวกแล้ว ต้องระมัดระวังตน ต้องใช้อำนาจแต่เพียงในขอบเขตที่ควร มิฉะนั้นก็เกิดฟ้องร้อง หรืออย่างน้อยราษฎรก็ไม่พอใจ นับว่าวิธีการเดิมเป็นการล่วงสมัยเสียแล้ว ถ้าเราจะยังขึ้นใช้ต่อไปเป็นอันฉันทรรรมชาติ เราจะต้องเปลี่ยนลักษณะดำเนินการเข้าหา แต่ก็เป็นการที่เหมือนกันว่า “พูดง่ายทำยาก” แต่ถ้าว่าข้าพเจ้าไม่ประสงค์ในเวลาที่จะวางหลักเกณฑ์ลงไปให้แน่นอน เพราะอยู่ในระหว่างและวางระเบียบรูปการกันใหม่ ประสงค์เพียงจะกล่าวหลักในใจให้ท่านทั้งหลายทราบว่า เราจะต้องเปลี่ยนเป็นวิธีการ ซึ่งอยากจะใช้คำเทียบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปกครองทั้งหลายจะต้องทำการปกครองเหมือนอย่างเป็นเพื่อนหรือครูของราษฎร ไม่ใช่เป็นนาย ข้อนั้นเป็นหลักสำคัญ คือ เราจะต้องเอาเพื่อตรวจตราระงับทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎรยิ่งกว่าแต่ก่อน ซึ่งจะคงให้เป็นไปตามวิธีเดิม ปล่อยให้ไปเป็นไปแล้วแต่เรื่อง หรือคอยแต่สั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาต หรือเมื่อมีโจรภัยเราก็ไปจับกุมเท่านั้น ไม่พอ

ทุกวันนี้ถ้อยกันว่าเศรษฐกิจ คือกำลังโภคทรัพย์ของราษฎรเป็น สิ่งสำคัญที่สุด ซึ่งจะว่าแข่งขันกันอยู่ทั่วโลกก็ได้ เราจะต้องบำรุงราษฎร เราจะต้องไม่แต่คอยอนุญาตให้ราษฎรทำนั่นทำนั่นได้ เราจะต้องหาทางชักนำพาให้ราษฎรขวนขวายแสวงอาชีพ ตั้งขึ้นเป็นต้น ที่ข้าพเจ้านำมากล่าวประกอบ เพื่อให้เห็นหลักการในใจ อันจะต้องวางตัวเป็นเพื่อนหรือครูยิ่งกว่าเป็นนาย หลักการที่จะเปลี่ยนไปตั้งนี้ เป็นความประสงค์ของข้าพเจ้า



และเชื่อมั่นว่าจะเป็นการที่ถูกต้องกับความเป็นไปของบ้านเมืองที่จะทำกันไว้ ถ้าวิธีดียวจะไม่เป็นการที่ล่วงสมัยลงได้โดยรวดเร็ว และเชื่อว่าจะเป็นที่ชอบด้วยนโยบายของรัฐบาล และพระบรมราชโบายแห่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพราะฉะนั้นต่อไปเมื่อจะระเบียบสิ่งใด ๆ ขอให้ระลึกถึงหลักนี้เสมอ

ข้อบกพร่องที่เราประสบกันอยู่ในที่ทั้งปวงที่ใคร ๆ ก็พากันเห็นและติเตียนกันอยู่ว่า การปกครองอ่อนแอลงกว่าเดิมนั้น ถ้าจะแยกสมมุติฐานแห่งโรคนั้น ตามที่ข้าพเจ้าได้พิจารณาแล้วก็เห็นว่า

๑. เป็นเพราะวิธีและระเบียบการล่วงสมัยดังกล่าวมาแล้ว
๒. แม้ในวิธีการที่ล่วงสมัยนั้นเอง ยังมีการก้าวท้าวบางเรื่องบางประการ
๓. เพราะว่าการที่จะทำให้เป็นประโยชน์แทบทุกอย่าง ย่อมต้องได้เงินที่จะเป็นกำลังอุดหนุนให้สำเร็จ มิฉะนั้นก็ทำไม่ได้ เรื่องเงินขัดข้องมาหลายปี บัดนี้อยู่ในฐานะที่บางทีอาจพอทำได้บ้าง
๔. อยู่ที่ความประพฤติกและวิธีปฏิบัติการของข้าราชการ เจ้าหน้าที่อ่อนแอลงไป โดยอาจจะมีเหตุผลต่าง ๆ นานา ๆ ถ้าจะกล่าวขึ้นก็เป็นการเหลือเฟือและบางที่ยังจะไม่เป็นการสมควร

อย่างไรก็ดี เวลานี้ข้าพเจ้าตั้งใจว่าจะแก้เรื่องนี้และจะแก้ให้สำเร็จจะได้รวมความว่าข้อขัดข้องต่าง ๆ นั้นมี ๔ ประการ ใน ๓ ประการต้น ก็จะได้จัดทำไปตามที่จะจัดได้เร็วยิ่งดี ยิ่งนานก็ยิ่งไม่ดี แต่ในประการที่ ๔ วิธีปฏิบัติการของเจ้าพนักงาน ข้าพเจ้าได้เริ่มรวบรัดเครื่องครัดขึ้นตั้งได้แสดงให้ท่านทั้งหลายทราบแล้ว นอกจากความประพฤติกความซื่อตรงต่อหน้าที่ ข้าพเจ้าจะต้องหวังเอาความขยันขันแข็งในการงานอีกข้อหนึ่ง ถ้าจะทำการใด ๆ ขาดความขยันหมั่นเพียร ความตั้งใจจริงแล้วก็ย่อมเป็นอันตกกำลังสำคัญอันหนึ่ง ข้าพเจ้าไม่อยากจะอวดอ้างตัวข้าพเจ้าเองซึ่งไม่ได้ละลดความตั้งใจไม่ได้หยุดหย่อนเลยตั้งแต่เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเห็น้อยมาก แต่ไม่ได้บ่นเพราะอยากจะให้ความเจริญเกิดขึ้น ในสัปดาห์หนึ่งมีหลายวันที่ต้องทำงานจน ๒๓-๒๔ นาฬิกา ข้าพเจ้าหวังว่า ท่านทั้งหลายผู้เป็นหัวหน้ารองถัดจากข้าพเจ้าลงไป



จะเห็นอกและขยับตาม อย่าให้กิจการใด ๆ ล้าช้าเมื่อได้พร้อมใจกันทำงานจริงเช่นนี้แล้ว น่าจะมีหวังว่า จะสามารถบังคับศาลให้ราชการเจริญขึ้นไปตามสมควรแก่สมัย

บัดนี้ขอเปิดประชุมตามเนื้อเรื่องที่ส่งบันทึกมาสำหรับการประชุมต่อไปนี้แต่ ข้าพเจ้าต้องสารภาพว่า ยังรู้สึกกระปรองกระปรังอยู่มาก แต่เป็นเรื่องที่ทำสำเร็จกัน มาแล้ว ข้าพเจ้าก็ไม่มีเวลาที่จะสะสมในเบื้องต้น ซึ่งน่าจะต้องจำแนกว่า เรื่องใดควร นำเข้าประชุม หรือเรื่องใดไม่ควรนำเข้าประชุม แต่หาได้ทำได้ทำไว้แต่เต็มไม้

หม่อมเจ้าหญิงประสงค์สม บริพัตร ได้ทรงเขียนบันทึกความทรงจำตอน จอมพล สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ทรงเป็นอธิรัฐมนตรีและเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ไว้ดังนี้

“พอได้ทรงดำรงตำแหน่งอธิรัฐมนตรีขึ้น คนทั้งหลายเข้าใจว่าตำแหน่งนี้เป็น ตำแหน่งพิเศษใหญ่โต สามารถจะยกอะไรให้ใคร ๆ ได้ทุกอย่าง มีจดหมายและเรื่องราว มาจากที่ต่าง ๆ กันมากมายทุกวัน ล้วนแล้วแต่จะขอให้ตัวได้ทำประโยชน์อะไรต่าง ๆ เพื่อตัวเองเช่นขอป่าไม้ แม่ตำเมืองลองนี้ มีผู้ยื่นขอมาหลายสิบฉบับจนทรงเบื่อเหลือเกิน พอเอ่ยชื่อแม่ตำเมืองลอง เป็นโบกพระหัตถ์ห้ามขอให้ยุติเสียที่เพราะบ้านรัฐบาลสงวนไว้ ไม่ให้สัมปทานแก่ผู้ใด และเรื่องอื่นอีกมากมาย ตลอดจนคนบ่าก็เห็นเป็นสนุก เขียนจดหมายมาส่งให้ทหารยามนำถวายเหมือนกัน

พ.ศ. ๒๔๗๑ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้อ้ายจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยไปดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยก่อนนี้ทรงลำบากพระทัยมากเพราะงาน ปกครองพลเรือนทางมหาดไทย ไม่มีข้อบังคับและวินัยอย่างงานทหารบังคับบัญชายาก เพราะต่างคนก็เป็นอิสระ ระหว่างงานทางกระทรวงมหาดไทยกำลังยุ่งอยู่ด้วย ต้องทรง สะสางการงานและสับเปลี่ยนเจ้าเมืองใหม่ให้เหมาะสม ด้วยเหตุนี้ทำให้ผู้นิยมนับถือใน พระองค์เสื่อมไปคือว่าท่านที่ทำงานกันทุกคน ก็เชื่อตัวเองว่ามีความสามารถทำงานดีทุกคน การปลดและสับเปลี่ยนหน้าที่ต่าง ๆ ก็กระทบกระเทือนทำให้บางคนเกิดความไม่พอใจ

อนึ่ง งานในกระทรวงมหาดไทยก็มีมาก จนทำให้กระทรวงไม่แล้วหมดต้องนำมาทรงทำต่อที่วังใบเวลากลางคืน รายงานความประพฤตินายอำเภอทั่วราชอาณาจักร



ข้อแก้เป็นปัญหา ๆ ก็ต้องนำมาทรงทำที่วังทุกฉบับ ข้าพเจ้าเคยทูลถามว่าทรงมาก ๆ อย่างนั้นจำได้หรือว่าใครทำดีทำชอบอย่างไร รับสั่งว่า จำได้แต่ที่ตีและเลว ที่ปานกลาง เหมือนกันมากจำไม่ได้ การแก้กฎหมายนั้นก็ยังไม่ได้เลิกไปที่เดียวบางวันก็ส่งมาทั้งปีกใหญ่ เพราะกฎหมายนั้นร่างเป็นภาษาอังกฤษ เจ้าหน้าที่แปลเป็นไทยเสร็จแล้วบางคำไม่ตรงกับภาษาอังกฤษ ต้องทรงตรวจแก้ไขใหม่ ซึ่งเพิ่มความเหนื่อยขึ้นอีก และวันประชุมก็มากขึ้นมีประชุมเสนาบดีประจำอยู่แล้ว ยังเพิ่มประชุมอภิรัฐมนตรีขึ้นอีก

ด้วยเหตุที่ทรงเป็นทหารเสียจนขึ้นก็อดที่จะจัดระเบียบไม่ได้ เช่นทรงขอร้องให้ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเซ็นชื่อให้อ่านง่าย การเซ็นชื่อจนอ่านไม่ออกนั้นถึงแม้คนที่ทำความดีความชอบเมื่อเซ็นชื่ออ่านไม่ออกก็ไม่ทราบว่ามีผู้ใดทำ กว่าจะสอบสวนว่าผู้ใดทำก็เป็นการล่าช้าเกินควร

ถึงตอนเศรษฐกิจตกต่ำ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นกรรมการคลังด้วย ซึ่งเป็นเรื่องยุ่งยากมาก ความเหน็ดเหนื่อยก็มากยิ่งขึ้นอีก ไม่มีเวลาจะหยุดพักกำลังเสวยเวลาค่ำก็ทรงพระอักษรไปพลาง จนพี่ชายข้าพเจ้า (หม่อมเจ้าถาวรฯ) มาเฝ้าเห็นเข้า จึงทูลห้ามว่า ทำงานพร้อมกันอย่างนี้ไม่ดี จะทำให้พระอนามัยเสื่อมเพราะเวลาเสวยต้องการพระโลหิตไปรวมที่กระเพาะ ถ้าทรงพระอักษรก็ต้องแบ่งสำหรับการเพ่งเล็ง ขอให้เสวยเสร็จเสียก่อน จึงค่อยทรงพระอักษร

ตั้งแต่เสด็จไปทรงทำงานที่กระทรวงมหาดไทย ได้ทรงนำนายยิม โกมารกุล อนุคร มหาตเล็กซึ่งได้เสด็จมาแต่เล็ก เป็นเพื่อนเล่นกับลูกชายไปเป็นเสมียนด้วยคนหนึ่ง สำหรับจะได้ทรงใช้เขียนหนังสือที่วัง เพราะนายยิม (ต่อมาเป็นพันพุมอนุราช) อยู่ที่วังเมื่อเสวยเสร็จแล้วก็เรียกนายยิมเขียนหนังสือแทบทุกวันน้อยวันที่จะไม่ได้เขียน

การที่ต้องทรงทำงานตรากตรำมากเช่นนั้น แทนที่คนทั้งหลายจะรู้ว่าเหนื่อยยากกลับเห็นว่าทรงสบาย วันอาทิตย์เสด็จลงเรือไปเที่ยวทุกอาทิตย์ อันที่จริงเพราะงานมันล้นเวลา ถ้าเสด็จอยู่ที่วังก็ต้องทรงทำงานอีก เพราะอดไม่ได้ เลยเสด็จลงเรือไปพักผ่อนให้พันทนเสียสัปดาห์ละ ๑ วัน



ของเล่นที่เคยโปรด เช่น กลัวยไม้และถั่วบ้านนั้น ก็ไม่มีเวลาได้ทอดพระเนตรเลยตั้งแต่เข้าไปเป็นกรรมการคลังก็เลยถูกล้อว่ามีเงินตั้ง ๑๐๐ ล้าน ต่อมาก็เพิ่มขึ้นเป็น ๒๐๐ ล้านไม่ทราบว่าเขาเงินมาจากไหน จึงมีมากมายถึงเพียงนี้

ฝ่ายพวกนายทหารซึ่งเคยรักและนับถือเป็นอันมาก ก็เสื่อมความนิยมว่าทูลกระหม่อมท่านล้มทหารเสียแล้ว เพราะการทำงานในหน้าที่ได้ตำแหน่งใด ก็ทรงมุ่งที่จะให้การทำงานในหน้าที่นั้นเจริญรุ่งเรืองยิ่ง ๆ ขึ้นไป จะทำให้ดีทั้งตำแหน่งเก่าที่เคยทำอยู่กับตำแหน่งใหม่พร้อมกัน ทั่วทุกแห่งที่เคยทำนั้นก็ไม่สามารถจะทำให้ดีพร้อมกันได้ จึงตรงกับคำโบราณที่ว่า “ชอบสัวไม่ชอบขวาน ชอบราชการ ไม่ชอบน้ำใจคน”

ทางหน้าที่มหาดไทยก็งานมาก อาจะทรงพลาดพลั้งไปบ้างเพราะไม่มีเวลาจะเลือกคนใช้ให้ดีพอ.....”

๖. งานสร้างเทศบาล รากฐานของการปกครองแบบประชาธิปไตย

ในต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กระแสคลื่นความคิดเห็นที่ต้องการให้ประเทศไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตยได้ไหลเชี่ยวแรงจัดขึ้นทุกขณะ ทรงแนวความคิดดังกล่าวก็ได้ปรากฏตั้งแต่แผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่แสดงออกโดยเปิดเผยก็คือ คำกราบบังคมทูลของเจ้านายและขุนนางคณะหนึ่งที่ขอให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงปรับปรุงการปกครองให้เป็นประชาธิปไตย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงถือว่าบรรดาท่านผู้กราบบังคมทูลความเห็นดังกล่าว เป็นผู้รักปรารถนาจะให้ประเทศชาติมีความเจริญเยี่ยงอารยประเทศ จึงมิได้ทรงถือโทษแต่ประการใด กลับมีลายพระราชหัตถเลขาฯ แจงข้อเท็จจริงและเหตุผลที่ประเทศไทยยังไม่สามารถมีการปกครองแบบประชาธิปไตย สาระสำคัญก็คือประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอในการปกครองตนเอง ต่อมาถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ความต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็แพร่หลายไปยังคนหนุ่มที่ได้รับการศึกษามาจากต่างประเทศ มีการแสดงความคิดเห็นทางหนังสือพิมพ์อย่างเปิดเผย และในที่สุดก็มีนายทหารชั้นผู้น้อยคณะหนึ่ง ได้วางแผนการที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่ถูกทางราชการจับได้เสียก่อนครั้งที่เรียกกันว่า กบฏ ร.ศ. ๑๓๐



ตั้งนั้นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ อาทิ จอมพล สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต จึงทรงยอมรับว่า ประเทศไทยจะต้องมีการปกครองแบบประชาธิปไตยแน่นอน แต่ยังคงเป็นห่วงถึงเรื่องความพร้อมของประชาชน ดังนั้นจึงพยายามที่จะพัฒนาพื้นฐานของการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังเช่น การจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี ซึ่งเป็นการขยายฐานอำนาจของการปกครองลงมาสู่ข้าราชการระดับกลางตั้งได้กล่าวมาแล้ว ความพยายามอีกเรื่องหนึ่งคือ การปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นแบบสภาภิบาลมาเป็นเทศบาล เพื่อผลักดันให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวในทางการเมืองระดับท้องถิ่น ก่อนที่จะเข้ามามีสิทธิมีเสียงในการปกครองระดับชาติ

การปกครองท้องถิ่นแบบสภาภิบาล มีกำเนิดในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางตำแหน่งในท้องถิ่น เช่นผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เป็นกรรมการสภาภิบาลร่วมกับพ่อค้าคหบดีในพื้นที่จัดการดูแลรักษาความสะอาด การอนามัย ตลอดจนถนนหนทาง ท่าเทียบเรือ ของชุมชน ซึ่งมีักเป็นตัวจังหวัด สภาภิบาลมีรายได้จากค่าภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน ค่าเช่าท่าเทียบเรือ มาใช้จ่ายในกิจการแยกไปจากแผ่นดิน ส่วนเทศบาลนั้นเป็นการปกครองท้องถิ่นเต็มรูป คือมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือองค์การอิสระ สามารถมีทรัพย์สินของตนเองและทำนิติกรรมต่าง ๆ ได้ มีผู้บริหารกิจการมาจากประชาชนในท้องถิ่น และมีอำนาจอิสระในการดำเนินงานพอสมควรภายในขอบเขตที่รัฐบาลมอบหมาย ที่สำคัญคือมีงบประมาณเป็นของตนเอง จึงสามารถกำหนดนโยบายว่าจะบริหารงานหนักไปทางใดก็ได้แล้วแต่ความประสงค์ของประชาชนในท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนั้นกล่าวอย่างสรุปคือการให้บริการเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่น โดยบริการนั้นไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อท้องถิ่นอื่นหรือต่อระดับชาติในส่วนรวม เช่นการรักษาความสงบเรียบร้อย การควบคุมการจราจร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพวกไฟไหม้ น้ำท่วม การแพทย์และอนามัย การผังเมืองและควบคุมการก่อสร้างอาคาร และการศึกษาภาคบังคับ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการเทศบาลนั้นเป็นรากฐานของการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยแท้ กล่าวคือเป็นการผลักดันให้ประชาชนได้รู้จักปกครองตนเองในขอบเขตที่จำกัด



ผู้รับผิดชอบที่จะสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลก็คือ จอมพล สมเด็จพระเจ้าฟ้า เศรษฐี เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนั่นเอง

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชดำริเกี่ยวกับเรื่องเทศบาลปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติเรื่อง Problems of Siam ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๙ ซึ่งพระราชทานพระยากัลยาณไมตรี (ฟรานซิส บี. แซย์) อดีตที่ปรึกษาราชการแผ่นดินทั่วไป ซึ่งได้เดินทางกลับมาเยี่ยมประเทศไทย (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. ๗ สบ. ๒ ๔๗/๓๒) มีข้อความ แปลเป็นภาษาไทยตอนหนึ่งว่า

“การเปลี่ยนแปลงสำคัญอย่างหนึ่งที่ฉันกำลังคิดอยู่ในขณะนี้ คือการจัดตั้งสภาเทศบาล ฉันคิดว่าตอนแรกสภาเหล่านี้ควรมาจากการแต่งตั้ง ต่อไปเราจะทดลองมีสภาจากการเลือกตั้ง เรื่องนี้จะให้ข้อคิดเห็นบางอย่างว่า สามารถนำการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ได้หรือยัง พวกที่มีความคิดก้าวหน้าของประเทศจะพอใจ และจะเป็นการแสดงให้เห็นเป็นอย่างดีว่า ประชาชนพร้อมหรือยังที่จะมีสิทธิมีเสียงในกิจการของประเทศ”

ต่อมาวันที่ ๑๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๙ ได้มีพระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ความว่า มีพระราชประสงค์ให้กระทรวงมหาดไทยเตรียมการเรื่องเทศบาลตั้งแต่บัดนี้ เพื่อที่จะได้สอบสวนกับเมืองใกล้เคียงและแต่งตั้งคณะกรรมการวางโครงการ (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. ๗ ๕/๑ จัดการประชาธิปไตย) แต่ที่กระทรวงมหาดไทยวิตกมากก็คือ การจัดตั้งเทศบาลโดยไม่มีมาตรการที่รัดกุมเพียงพอ จะกลายเป็นการเอื้ออำนาจให้อำนาจการเมืองตกอยู่ในมือของคนต่างด้าวโดยเฉพาะชาวจีน สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ ถึงกับตรัสว่า “ไม่ใช่ของง่าย” การพิจารณาเรื่องนี้จึงขงกั้นไป

ครั้นเมื่อ จอมพล สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ทรงรับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ก็ได้พยายามสนองพระเดชพระคุณในเรื่องนี้ โดยรับตัวในวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๐ อภิรัฐมนตรีสภาได้นำเรื่องการจัดตั้งเทศบาลมาประชุมปรึกษาเป็นครั้งแรก ที่ประชุมได้อภิปรายอย่างกว้างขวางและเห็นชอบให้ปรับปรุง



แก้ไขสุขภาพให้แข็งแรงมากขึ้น และให้ตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งมีนายอาร์.ดี. เกรก ที่ปรึกษากรมทะเบียนที่ดิน กระทรวงเกษตรธิการ เป็นประธานศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ เมื่อคณะกรรมการได้ออกไปตรวจดูกิจการสุขภาพในมณฑลต่าง ๆ แล้วก็ได้ขออนุมัติเดินทางไปดูงานเทศบาลยังประเทศใกล้เคียงที่ “เคยประสบปัญหาและความยากลำบากแบบเดียวกับที่ประเทศนี้กำลังเผชิญ” โดยเฉพาะตัวประธานกรรมการซึ่งได้รับอนุญาตให้พักผ่อนไปเยี่ยมบ้านในยุโรป ก็ได้รับมอบหมายให้ ไปศึกษาดูงานเทศบาลในยุโรปด้วย

เมื่อคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเสร็จแล้ว จอมพล สมเด็จพระเจ้า-ฟ้า เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ทรงนำเสนอก่อนที่ประชุมสมุหเทศาภิบาลในวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๓ ที่ประชุมได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมข้อความบางมาตราแล้วก็มีมติให้นำความกราบบังคมทูลได้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีใจความสรุปได้ว่าให้เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้ความควบคุมของสภาเทศบาล อันประกอบด้วยเทศมนตรีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแต่งตั้งจากบุคคลที่มีได้เป็นข้าราชการประจำ แต่ต้องเป็นผู้เสียจังกอบให้แก่เทศบาลและสามารถพูดภาษาไทยได้ เมื่อถึงเวลาอันสมควรก็จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการเลือกตั้งเทศมนตรีแทน การแต่งตั้งในเทศบาลที่กำหนด ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องบรรลุนิติภาวะและเสียจังกอบให้แก่เทศบาลตามเงื่อนไขที่กำหนด เทศบาลแบ่งเป็น ๓ ระดับ คือ เอก โท ตริ มีจำนวนเทศมนตรีแตกต่างกันตามระดับของเทศบาลตั้งแต่ ๕-๓๑ คน ส่วนนายกเทศมนตรีนั้นจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นมาดำรงตำแหน่ง

กระแสพระดำรัสเปิดประชุมสมุหเทศาภิบาล วันที่ ๓๕ พ.ศ. ๒๔๗๓ เสด็จเสนาบดี ได้ทรงแถลงถึงโครงการที่ทรงวางไว้ในคราวรับผิดชอบกระทรวงมหาดไทยว่ามี ๓ ประการคือ

๑. จะกู้สมรรถภาพของข้าราชการ และราชการกระทรวงมหาดไทยให้เจริญรุ่งเรืองขึ้น
๒. ตั้งใจจะปราบปรามโจรผู้ร้ายให้สงบลง



๓. เริ่มทำการทะนุบำรุงท้องที่และประชาชน โดยทรงถือว่าการบำรุงมีความสำคัญสุดของการปกครอง

ต่อจากนั้นก็ได้ทรงเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาลต่อที่ประชุม โดยทรงชี้แจงว่าเป็นการบำรุงอย่างหนึ่ง คือบำรุงเกี่ยวกับความสุขและอนามัยของประชาชนเป็นหลักใหญ่ และทรงอธิบายเพิ่มเติมว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการฝากให้สิทธิแก่ประชาชนในการปกครองตนเองตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรายละเอียดของพระตำราสัมถ้อยคำซึ่งน่าสนใจพิจารณามาก ตั้งจะขอคัดลอกมาให้ท่านดังนี้

“บัดนี้จะเปิดประชุมในระเบียบวาระเรื่องที่ ๑ แผนกสาธารณสุขคือเรื่องพระราชบัญญัติเทศบาลของกระทรวงมหาดไทย ร่างพระราชบัญญัตินี้ เมื่อท่านทั้งหลายได้เห็นได้อ่านคงตกใจ และคงจะเห็นพ้องกันว่าเป็นการใหญ่โตมาก ส่วนจะมีปัญหาว่าจะเป็นการบำรุงหรือไม่นั้น ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็น ถ้าจะว่าถึงการบำรุงอาชีพของพลเมืองก็เปล่าไปหน่อย เพราะเหตุว่าเป็นการบำรุงเกี่ยวกับความสุขและอนามัยของประชาชนเป็นหลักใหญ่ ก่อนที่จะปรึกษากันตามรายการแห่งพระราชบัญญัติข้าพเจ้าอยากจะใคร่แถลงความคิดบางอย่างให้ทราบไว้เป็นเครื่องประดับปัญญาด้วยเหตุที่คงจะมีผู้คิดเห็นพระราชบัญญัตินี้ใหญ่โตเกินเหตุการณ์ เกินความจำเป็นในเวลานี้และอาจจะมีผู้คิดเห็นออกไปอีกว่า เมื่อมีพระราชบัญญัตินี้แล้ว ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงอันใหญ่หลวงเกี่ยวกับสิทธิของประชาชน จริงอยู่การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนที่ให้ ได้มีเสียงตกลงในกิจการที่จะบำรุงบ้านเมืองอย่างไร จ่ายเงินทองอย่างไร เช่นนี้ นับว่าเป็นของใหญ่โตมาก แต่แท้จริงควรจะระลึกว่า บรรดาความเจริญใด ๆ ในบ้านเมืองที่ได้เกิดขึ้นมาแล้วแต่หนหลังจนกระทั่งในเวลาบัดนี้รัฐบาลเป็นผู้ช่วยให้เป็นส่วนมาก ถ้าจะว่าไปอีกทีหนึ่งก็คือว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงอวยพระราชทานโดยไม่มีใครเรียกร้องเอาความเจริญเหล่านั้น นับว่าได้มีขึ้นแก่บ้านเมืองแก่ชุมชนมุขและแก่ประชาชน เพราะเหตุว่าได้มาแต่เบื้องบน ไม่ใช่เพราะประชาชนโหมอ่านหรือเรียกทวงเอา ยกตัวอย่างเป็นต้นว่า การไปรษณีย์โทรเลข การรถไฟ, การทศน้ำ, การให้ความสุขแก่ประชาชน



อื่น ๆ เหล่านี้ ไม่มีใครได้เรียกร้องเอาเลย รัฐบาลมีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็น
 ประธาน ที่ได้ทรงเห็นว่าควรจะช่วยให้แก่ประชาชน จึงได้จัดการมาแต่เบื้องบนทางสน
 ฐานของกิจการในบ้านเมืองเรา ที่ด้วยความเจริญและความก้าวหน้าแก่ประชาชนพลเมือง
 และประเทศนั้นลงมาแต่เบื้องบนแทบทั้งสิ้น ข้าพเจ้าเห็นว่าเส้นทางที่แปลกในโลก
 สันนิบาต ควรจะนึกว่าเป็นทางการที่คิดอันควรภูมิใจในบ้านเมืองเรา เพราะฉะนั้น ถ้า
 พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ให้ถ่วงถี่ จะเห็นว่าเข้าไปในทางหนึ่งที่เกี่ยวข้องแก่การให้
 สิทธิแก่ประชาชน แต่อีกฝ่ายหนึ่งก็เป็นการตัดเสรีภาพแห่งบุคคลลงไปด้วยบ้างเหมือนกัน
 ดูเหมือนจะเป็นส่วนมากอยู่ การตัดเสรีภาพเช่นนี้ ก็เพื่อความเจริญที่จะพึงเกิดขึ้น กล่าว
 คือ ในประเทศทั้งหลายที่มีความเจริญอยู่แล้วพอประมาณ และเมื่อเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น
 ไป ไม่ใช่ใช้ว่าความเสรีภาพของบุคคลจะมีมากขึ้นไปตามลำดับด้วย ตรงกันข้ามจะต้องอยู่
 ในวงจำกัดเสียด้วยซ้ำ เพื่อประโยชน์แก่ประชุมนั้น แปลว่าเอกชน เรื่องตัวต้องยอมเสีย
 สละเสรีภาพให้แก่ชุมชนส่วนใหญ่นี้ ซึ่งเป็นทางของความเจริญเหมือนกัน

การเรื่องสุขภาพิบาลตามที่เรียกอยู่ในเวลานี้ ต่อไปจะเรียกว่าเทศบาลตามร่าง
 เป็นข้อที่มีผู้ปรารถนาและคิดกันอยู่มากมาย พระราชบัญญัติสุขภาพิบาลตามที่ใช้อยู่
 ใคร ๆ ย่อมทราบว่ายังไม่บริบูรณ์พอแก่ความต้องการในสมัยนี้ บางทีจะเป็นด้วยรัฐบาล
 ในเวลาที่ออกพระราชบัญญัตินั้น มีความประสงค์จะทำแต่เพียงเป็นการทดลองให้เป็น
 การง่าย ๆ ไว้ก่อน แล้วจึงค่อยขยายขึ้นไปภายหลังก็อาจจะเป็นได้ ข้าพเจ้าไม่ได้กล่าว
 ว่าได้ทำไปผิด แต่อย่างไรก็ดีเป็นพระมหากรุณาธิคุณของพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้า
 หลวง ที่ได้ทรงพระราชดำริจัดตั้งขึ้น และส่อให้เห็นว่า พระองค์ทรงเห็นการไกลเพียง
 ไฉน และทรงมั่นคงในหลักการที่จะพระราชทานความสุขความเจริญแก่ประชาชนมาแต่
 เบื้องบน แม้ทุกวันนี้ สุขภาพิบาลในพระราชอาณาจักรที่โหนดบ้างที่ตั้งขึ้นโดยปรากฏว่า
 ประชาชนในที่นั้นร้องขอให้ตั้ง ตรงข้าม เรากลับต้องอ่อนวอนให้ตั้งเสียด้วยซ้ำ ถึงกับ
 บางแห่งไม่ยอมเพราะกลัวเสียค่าภาษีอากรบางอย่างที่ยังไม่ต้องเสียก็ส่อให้เห็นว่า รัฐบาล
 ทำความเจริญให้แก่ชุมชน ต่อไปภายหน้าชุมชนเหล่านี้เอง เมื่อเคยชินเข้าและมี
 ความรู้ทางการขึ้นก็จะรู้สึกไปเอง



ทนมีผู้กล่าวว่า การที่จะตั้งวิธีการปกครองแบบเทศบาลขึ้นในวันพรุ่งนี้ ให้เต็ม
 คราบเต็มพูนนั้น เป็นของที่กอบปรักด้วยอันตรายน่ากลัวมากอยู่ อีกฝ่ายหนึ่งหรืออีกเสียง
 หนึ่งก็มักกล่าวว่า ทำไมเราจึงทำไม่ได้ในเมื่อบ้านใกล้เรือนเคียงเขาทำกันได้ เช่นใน
 แวนแคว้นแหลมมะลายูของอังกฤษ และอินโดจีนของฝรั่งเศสเขาก็ทำได้ นี่เป็นฝ่ายที่ร้อง
 ขอเร่งให้ทำ ฝ่ายที่กล่าวก่อนนั้น เป็นฝ่ายที่เห็นว่าควรจะทำไปอย่างช้า ๆ ค่อยทำค่อย
 ไปค่อยเขยิบสูงขึ้นทีละน้อย นั่นก็นับว่าเป็นทางที่ถูก เหตุว่าการสิ่งใดที่เปลี่ยนแปลงฮวบ
 ฮาบและโดยเฉพาะเป็นเรื่องให้สิทธิแก่ประชาชนทั้งหลายเช่นนี้อาจจะมีอันตรายได้ แต่
 ว่าพระราชบัญญัตินี้เอง เมื่อท่านอ่านให้ฟัง จะเห็นว่าไม่ได้ปล่อยอะไรมากมาย อีก
 เสียงหนึ่งกล่าวว่า ทำไมไม่ทำการทดลองดูแต่ก่อน เมื่อเห็นว่าผลอย่างไรถูกต้องทาง
 จึงค่อยคิดตั้งโครงการทำให้ใหญ่โตต่อไป ข้าพเจ้าเห็นว่ายังไม่ถูกต้องทีเดียวนัก การ
 ทดลองนั้นดีจริง แต่ถ้าไม่มีหลักการทั่ว ๆ ไปที่จะเป็นแนวดำเนินการให้แน่ชัดแล้ว จะ
 ไม่เห็นว่าควรทำอะไรบ้าง หรือทำอะไรก่อนหลัง และการทดลองอันไม่มีหลักที่จะใช้
 อำนาจได้ตามกฎหมาย ก็ดูไม่น่าจะได้ผลจริง เพราะฉะนั้นจำต้องมีหลักการขึ้นให้แน่นอน
 พระราชบัญญัติสุขาภิบาลที่ทำมาแล้ว และไม่ได้ผลเต็มทีนั้นเป็นด้วยเหตุหลายประการ
 แต่เหตุหนึ่งนั้น เข้าใจว่าเพราะหลักการที่ตั้งไม่ละเอียดละออพอ ยังไม่มีทางนำไปสู่ผลที่ดี
 อำนาจที่ตามกฎหมายนั้นก็ยังไม่ไป สิ่งเหล่านี้ต้องใช้อำนาจจึงจะเป็นผลสำเร็จอันดี
 อำนาจนั้นก็ขึ้นอำนาจที่จำเป็น พระราชบัญญัตินี้ เมื่อจะคิดถึงอันตรายทั้งหลายที่ว่า
 ออกใช้เร็วไปแล้ว มีที่น่าคิดก็เพราะ เป็นของใหม่กว่าจะเรียนรู้กันได้ตลอดก็ยาก จำ
 เป็นต้องเล่าเรียน แต่ทว่าในเรื่องนี้เมื่อรู้ให้ฟังแล้ว การที่จะเขยิบให้สิทธิเพียงไรนั้นอยู่
 ในมือรัฐบาลทุกอย่าง ซึ่งจะปล่อยให้เขยิบขึ้นไปทีละขั้น ๆ เพื่อให้เคยชินต่อสิทธิที่ได้รับ
 เป็นของใหม่ ท่านก็เห็นว่า เป็นเรื่องที่จะต้องกันรักษาไว้ไม่ให้เป็นอันตรายไขว่เขวไป
 ได้ ส่วนระเบียบการต่าง ๆ ท่านทั้งหลายจะเห็นว่า มีกิจการหลายอย่างที่เรากำลังต้อง
 การกันอยู่ในเวลานี้เข้าร่วมอยู่ด้วย เช่น การรักษาความสะอาด การควบคุมขายอาหาร
 ฯลฯ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ก็จะได้เป็นประโยชน์ เป็นกำลังในทางดำเนินการ และบาง
 อย่างก็มีเสียงประชาชนร้องอยู่มากแล้วว่ารัฐบาลไม่ควบคุม เช่นเกิดเพลิงไหม้เวลานี้ถึงกับมี



คนล้มตายลง ข้าพเจ้านอนเจ็บอยู่ก็รู้ว่าจะต้องถูกตำหนิ เพราะปล่อยให้สร้างตึกไม่มีทาง
 หนัลง ปล่อยให้เก็บฟิล์มภาพยนตร์ตามชอบใจจนเกิดแก๊สระเบิด เป็นเหตุให้คนต้องเสียชีวิต
 ชีวิต สิ่งเหล่านี้ปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติเทศบาลแล้วก่อนเกิดเหตุ และในเรื่อง
 เทศบาลนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์นี้ทรงใฝ่พระราชหฤทัยมาก เหตุว่า
 ตั้งแต่ต้นมาทรงพระราชดำริที่จะพระราชทานสิทธิแก่พลเมืองให้เขยิบขึ้นสู่ความเจริญอยู่
 เสมอ ตามแนวทางการนั้นมีความจริงอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งใคร ๆ ก็จะต้องเห็นว่า ถ้าบังเกิด
 สิทธิอันเกี่ยวกับการปกครองเช่นนี้เร็วเกินไป น่าจะมีอันตราย เพราะประชาชนยังม
 ความรู้ไม่พอ ยังไม่ทันหยั่งรู้คิด ใจเร็วทำการผิดพลาดขึ้น ก็จะเป็นอันตรายใหญ่หลวง
 ตั้งปรากฏมาแล้ว แต่ก็อาจมีความจริงเหมือนกันว่า คงจะมีในวันหนึ่งในภายหน้าที่จะ
 ต้องให้พลเมืองมีสิทธิเช่นนี้แน่นอน เมื่อเช่นนั้นแล้ว ทำไมเราจึงไม่ฝึกกันเสียตั้งแต่บัดนี้
 เล่า ถ้าได้ฝึกในทางการตั้งว่านี้ให้คุ้นที่ละเอียดละอ้อยไปแล้ว อาจจะเป็นทางที่ดีสำหรับ
 วันข้างหน้า

การสหกรณ์ที่ได้มีระเบียบการให้ราษฎรตั้งกันเป็นคณะประชุมกันเองอำนวยความสะดวก
 การกันเอง มีที่ประชุมสำหรับตกลงกันว่าควรจะจัดการของตนอย่างไรนั้นก็อันหนึ่ง
 ที่จะให้ราษฎรได้เรียนใช้หน้าที่ปกครองตัวเอง ที่สุดแม้ในฝ่ายชั้นสูงที่ได้ทรงพระกรุณา
 โปรดเกล้าฯ ตั้งสภากรรมการองคมนตรีขึ้น ก็เพราะมีพระราชประสงค์จะทดลอง จะ
 ฝึกฝนให้รู้จักประชุมและทำการตกลงกันโดยความรับผิดชอบของตนเอง ฉะนั้นใด การเทศ
 นาลที่จะควบคุมให้ราษฎรมีส่วนได้เป็นกรรมการ ก็เป็นทางการอันหนึ่งซึ่งจะเป็นทางฝึก
 ฝนประชาชนและเจ้าหน้าที่ให้เข้าใจการสำหรับภายหน้าประกอบด้วยลู่ทางอันจะเป็นไป
 ได้โดยไม่มีอันตรายมากนัก ด้วยนัยที่ข้าพเจ้าได้กล่าวนำเช่นนี้ ก็เพื่อประสงค์จะให้เห็น
 ว่าพระราชบัญญัตินี้ แม้จะเป็นร่างอันใหญ่ แต่ก็ไม่ควรจะเกิดการท้อใจเสีย เพราะ
 แท้จริงเป็นเรื่องที่เราสมควรจัดอย่างยิ่ง ขอให้ตั้งใจพิจารณากัน แล้วจะได้ทำรายงาน
 ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ส่วนการที่จะดำเนินต่อไปจะอย่างไรนั้น ก็ต้องสุดแล้วแต่รัฐบาล
 ของเราจะพิจารณากันตามหน้าที่กระทรวงการ



การที่จะพิจารณาเรื่องนี้ในแม่บทตามตัวอักษรอย่างละเอียดนั้น สำหรับที่ประชุมนี้คงไม่มีเวลาพอจะทำได้ ข้าพเจ้าขอให้ท่านทั้งหลายพิจารณาเพียงเฉพาะที่ว่า ด้วยหลักการตามลำดับหมวดหมู่แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไป ในหมวดใดมาตราใดท่านผู้ใดมีความสงสัยอย่างไร ก็จะได้ให้เจ้าหน้าที่แถลงการณ์แก้ความสงสัย หรือมีความเห็นไม่ชอบในหลักการอย่างไร เห็นควรจะแก้ไขตัดรอนอย่างไรก็ขอให้เสนอขึ้นแล้วพิจารณาปรึกษากันเป็นข้อ ๆ ไป

“และเป็นอันเปิดการประชุมตั้งแต่บัดนี้ไป.”

แต่อย่างใดก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้ก็ไม่ทันประกาศใช้ในสมัยราชาธิปไตย เพราะเมื่อพระราชทานให้กรมร่างกฎหมายหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัจจุบันเป็นผู้ตรวจพิจารณา ก็ได้ถูกเก็บไว้รอการพิจารณาโดยอ้างว่าเป็นเรื่องใหญ่ จำเป็นต้องตรวจเทียบเคียงกับกฎหมายของต่างประเทศ เช่นต้องรอการแปลกฎหมายประเทศญี่ปุ่นเสียก่อน ประกอบกับกรมร่างกฎหมายมีภารกิจเฉพาะหน้าในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร เพื่อต่อสู้กับเศรษฐกิจที่กำลังคุกคามประเทศไทยอยู่ในขณะนั้น แม้จะมีพระราชกระแสทรงถามไปก็ไม่สำเร็จ ครั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว รัฐบาลก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ต่อสภาผู้แทนราษฎรประกาศบังคับใช้ โดยได้แก้ไขตัดแปลงจากร่างพระราชบัญญัติเดิมเพียงเล็กน้อย และตำราเรียนทางรัฐศาสตร์ก็ได้สั่งสอนกันมาว่า การจัดตั้งเทศบาลนั้นเป็นผลงานริเริ่มของหัวหน้าผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองฝ่ายพลเรือน ซึ่งเคยเป็นข้าราชการในกรมร่างกฎหมาย แต่ท่านจะมีส่วนเก็บร่างพระราชบัญญัติเทศบาลของรัฐบาลราชาธิปไตยไว้หรือไม่นี้ยังไม่ปรากฏหลักฐานในขณะนี้

๗. ฉากสุดท้ายแห่งพระกรณียกิจทางการเมืองและการปกครอง

สัจธรรมแห่งพระพุทธศาสนาได้สอนไว้ว่า อนิจจัง—ความทนอยู่ไม่ได้ ทุกขัง—ความเป็นทุกข์ และอนัตตา—ความไม่มีตัวตน นั้น เป็นของแท้แน่นอนในระยะปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวแห่งระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทุกคนได้ยอมรับว่า จอมพล สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ทรงบริหารไปด้วยอำนาจ



ราชศักดิ์ เป็นหลักของพระนคร เปรียบประดุจทรงเป็นนายกรัฐมนตรีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แหนบบริพัตรติดกระเปาะเสือเป็นสิ่งที่ข้าราชการพ่อค้าคหบดีปรารถนาสุดยอด แต่แล้วเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ พระอำนาจของพระองค์ก็สิ้นสุดลง ทรงถูกคณะราษฎรควบคุมพระองค์ไว้เป็นประกัน ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม พร้อมทั้งพระบรมวงศ์ชั้นผู้ใหญ่บางพระองค์ เช่น สมเด็จพระยาตำราญราชานุภาพ และสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และก็ได้ทรงตัดสินพระทัยยอมรับสภาพการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น ทั้ง ๆ ที่กำลังทหารของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่อยู่ตามหัวเมือง มีกำลังเพียงพอที่จะปราบปรามเหตุการณ์ซึ่งเป็นการแน่นอนว่าหากทรงคิดต่อต้านก็ต้องเกิดการเสียเนื้อเลือดชาวไทยด้วยกันท่วมแผ่นดินแน่ ดังนั้นจึงได้ทรงยินยอมลงพระนามในประกาศที่คณะราษฎรร่างมาถวายว่า

“ด้วยตามที่คณะราษฎรได้ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินไว้ได้โดยมีความประสงค์ข้อใหญ่ที่จะให้ประเทศสยาม ได้มีรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินนั้นข้าพเจ้าขอให้ทหาร ข้าราชการ และราษฎรทั้งหลาย จงช่วยกันรักษาความสงบอย่าให้เสียเลือดเนื้อของคนไทยด้วยกันโดยไม่จำเป็นเลย”

ประกาศฉบับนี้จึงมีผลสำคัญอยู่มาก ที่ทำให้ ไม่มีปฏิกิริยาโต้ตอบจากรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยอมรับเป็นมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ นอกจากจะเป็นการตรงกับพระราชประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ปวงชนชาวไทยอยู่แล้ว การที่คณะราษฎรสามารถจับกุม จอมพล สมเด็จพระเจ้าฟ้า ผู้รักษาพระนคร และพระบรมวงศ์หลายพระองค์ได้ ก็มีสวนให้ทรงตัดสินพระราชหฤทัยได้ง่ายขึ้น เพราะต่อมาได้มีพระราชหัตถเลขาพระราชทาน พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ พระราชนัดดา ที่ประทับอยู่ ณ ประเทศอังกฤษว่า ทรงยอมไม่ได้ที่จะประทับอยู่บนพระราชบัลลังก์ที่เพื่อนไปด้วยพระโลหิตของพระราชวงศ์ที่ถูกจับเป็นตัวประกัน

หลังจากนั้น จอมพล สมเด็จพระเจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ก็ได้เสด็จนิราศจากประเทศไทยไปประทับ ณ พระตำหนัก “ประเสบัน” ถนนเนลันด์ ตำบลจี่ประกัน เมืองบันดุง เกาะชวา ตลอดเวลาที่พระองค์ประทับ ณ ดินแดน



ต่างประเทศนั้น ได้ทรงวางพระองค์เป็นที่เคารพ ของบรรดาเจ้าผู้ปกครองแคว้นขวา และเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ตะวันออก ตลอดจนกษัตริย์พ่อค้าประชาชนในเมืองนั้น จนประชาชนที่นั่นได้ตั้งชื่อบริเวณหน้าพระตำหนักว่า “บันตะรันเขียม” แปลว่า “วงเวียนไทย” มาตราบจนเท่าทุกวันนี้ และระหว่างนั้นก็ทรงนิพนธ์เพลงไทยขึ้นอีกถึง ๑๗ เพลง เพิ่มเติมจากที่เคยทรงนิพนธ์ไว้เป็นอันมากสมัยประทับอยู่ในประเทศไทย และในจำนวนเพลงรุ่นหลังนี้ กลับเป็นเพลงที่ครูบาอาจารย์ทางดนตรีไทยได้ยอมรับนับถือว่าดีเยี่ยมที่สุด ๒ เพลง เพลงทั้ง ๒ นั้นก็คือ เพลงจิ้งจกทองเถา และเพลงสุดถวิลเถา โดยเฉพาะเพลงหลังนี้ ครูทเวาประสิทธิ์ พาทยโกศล ครูดนตรีไทยที่มีชื่อเสียงมากท่านหนึ่ง ได้เขียนไว้ใน “เรื่องการสังคตที่พระองค์ทรงสนพระทัย” ตีพิมพ์รวมในหนังสือ พระประวัติและจริยาวัตร ซึ่งกองทัพเรือพิมพ์สนองพระเดชพระคุณในการพระราชทานเพลิงศพ เล่าไว้ว่าเพลงนี้เป็นเพลงไทยเดิม มีอยู่แต่เพียง ๒ ชั้น ใช้บรรเลงเป็นเพลงช้าเรื่อง “ต้นตะนาว” ได้ทรงพระนิพนธ์ทำนองเพลงมีลูกขี้ตังทางระนาดและทางฆ้องในเนื้อเพลง ๓ ชั้น มีทางแปลก ๆ เจือปนอยู่มาก กินเวลาบรรเลงทั้งร้องทั้งรับยาวประมาณ ๓๐ นาที ใช้บรรเลงเฉพาะพิณพาทย์ไม่ใช้ทางแตรหรือเครื่องสาย ต่อมาได้ประทานนามใหม่ว่า “สุดถวิล” เพราะมีพระทัยมุ่งให้ตรงกับพระประสงค์ที่ทรงระลึกถึงประเทศไทยและผู้ทรงรักใคร่คุ้นเคยในมาตุภูมิ หลังจากทรงนิพนธ์เพลงนี้ได้เพียง ๓ ปี ก็ประชวรพระโรคพระวักกะและพระหทัยพิการ สิ้นพระชนม์เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๔๘๗ ถึงแม้ว่าพระสรีรร่างของพระองค์จะได้ดับสูญไปแล้ว แต่พระกรณียกิจอันเป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติ โดยเฉพาะในด้าน การเมืองและการปกครอง ก็ยังคงอยู่คู่กับประวัติศาสตร์ชาติไทยตลอดไป

บทความเรื่องการปรับปรุงระบบงานรัฐสภาในฉบับนี้ได้กล่าวถึงการศึกษา พิจารณาเพื่อปรับปรุงระบบงานรัฐสภา ของคณะกรรมการศึกษารายละเอียดเบื้องต้นเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบงานรัฐสภา ซึ่งเป็นช่วงรัฐสภาชุดปัจจุบัน และบทความเรื่องนี้ถือว่าเป็นตอนสุดท้าย

ในแนวความคิดเพื่อการปรับปรุงระบบงานรัฐสภาของคณะกรรมการชุดนี้ ได้เน้นหนักที่ระบบคณะกรรมการสามัญประจำสภา การเพิ่มประสิทธิภาพของคณะกรรมการ และการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานทางรัฐสภา เช่น กระบวนการตราพระราชบัญญัติ การถาม และตอบกระทู้ถาม เป็นต้น

แนวความคิดต่าง ๆ ของคณะกรรมการชุดนี้อยู่ในระหว่างเสนอท่านประธานรัฐสภา เพื่อพิจารณาสั่งการและดำเนินการต่อไป

บรรณาธิการ



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

การปรับปรุงระบบงานรัฐสภา

โดย บุรีรักษ์ นามวัฒน์

การปรับปรุงระบบงานของรัฐสภาโดยการตั้งคณะกรรมการ

พ.ศ. ๒๕๒๓

เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๒๓ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มหนึ่งได้ยื่นหนังสือถึงประธานรัฐสภาเพื่อขอให้ปรับปรุงระบบงานรัฐสภาเสียใหม่ โดยการตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานขึ้น เพื่อพิจารณาและศึกษาแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องด้านต่างๆ เช่น กระบวนการตราพระราชบัญญัติและข้อบังคับการประชุมสภา เป็นต้น แล้วนำเสนอต่อรัฐสภาและรัฐบาล

โดยที่เรื่องการปรับปรุงระบบงานรัฐสภาเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวาง นายบุญเที่ยง ทองสวัสดิ์ รองประธานรัฐสภา รักษาการแทนประธานรัฐสภา จึงมีคำสั่งประธานรัฐสภาแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาศึกษารายละเอียดเบื้องต้นเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบงานรัฐสภา ขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการศึกษารายละเอียดเบื้องต้นเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบงานรัฐสภา” ประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------------|------------------|
| ๑. นายสุขุม ธีระวัฒน์ | ประธานกรรมการ |
| ๒. นายคณิน บุญสุวรรณ | รองประธานกรรมการ |
| ๓. พันเอก จำลอง ศรีเมือง | กรรมการ |
| ๔. พลเรือตรี จินดา ไชยอุดม | กรรมการ |
| ๕. พลอากาศเอก ประจักษ์ สุทธิมัย | กรรมการ |
| ๖. พลโท ประสิทธิ์ ใจชื่น | กรรมการ |
| ๗. นายโกวิท บุญยัษฐิติ | กรรมการ |



LIART

| | |
|--------------------------------------|----------------------------|
| ๘. นายปิยะณัฐ วัชรภรณ์ | กรรมการ |
| ๙. นายบุญเทียม เขมาภรณ์ | กรรมการ |
| ๑๐. นายยศ อินทรโกมลย์สุต | กรรมการ |
| ๑๑. นายชุมพล ศิลปอาชา | กรรมการ |
| ๑๒. นายสุเทพ เทือกสุบรรณ | กรรมการ |
| ๑๓. นาวาอากาศตรีหญิง สหทัยา ประภาวัต | กรรมการ |
| ๑๔. นายคมสัน สันติวราคม | กรรมการ |
| ๑๕. พันเอก สงวน คำวงษา | กรรมการ |
| ๑๖. นายบุรีรักษ์ นามวัฒน์ | กรรมการและเลขานุการ |
| ๑๗. นายพินิต อารยะศิริ | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๘. นายมนตรี ตันทวิรัตน์ | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ถ้าพิจารณาจากคำสั่งประธานรัฐสภา เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษารายละเอียดเบื้องต้นเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบงานรัฐสภา ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๓ แล้วจะเห็นว่า คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่หลัก ๒ ประการ คือ

๑. พิจารณาศึกษารายละเอียดเบื้องต้นในการปรับปรุงระบบงานรัฐสภาและ
๒. พิจารณาศึกษารายละเอียดเบื้องต้นในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ

ครั้นได้ศึกษาพิจารณาเป็นประการใดแล้วให้เสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษานั้นต่อประธานรัฐสภา เพื่อพิจารณาต่อไป

วัตถุประสงค์ในการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ

เพื่อให้การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการดำเนินไปอย่างมีเป้าหมาย คณะกรรมการจึงได้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการพิจารณาศึกษานั้นอย่างกว้างขวาง ในที่



LI RT

๔๖

คณะกรรมการมีมติเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการพิจารณาศึกษาเพื่อปรับปรุงระบบงาน
รัฐสภาดังนี้

๑. เพื่อให้รัฐสภาเป็นสถาบันที่ค้ำจุนและรักษาความอยู่รอดของชาติบ้านเมือง
ความมั่นคงทางการเมือง และสาระสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่าง
แท้จริง ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนและนักการเมืองเห็นความสำคัญและคุณประโยชน์ของ
สถาบันรัฐสภามากยิ่งขึ้น

๒. เพื่อให้รัฐสภาในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญที่สุดมีความมั่นคง
และต่อเนื่องตลอดไปนั้นจะช่วยแก้ไขภาพพจน์และศักดิ์ศรีของสถาบันรัฐสภา

๓. เพื่อสร้างและรักษาคุณภาพอันเหมาะสมระหว่างสถาบันนิติบัญญัติกับ
สถาบันบริหาร ซึ่งจะช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วน
รวมมากยิ่งขึ้น

๔. เพื่อปรับปรุงกลไก และประสิทธิภาพในการดำเนินงานทางรัฐสภา

แนวทางการพิจารณาศึกษา

เรื่องการปรับปรุงระบบงานรัฐสภา เป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวางตั้งได้กล่าว
แล้ว เพราะงานของรัฐสภาย่อมมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงถึงบทบาทและหน้าที่ของฝ่ายนิติ-
บัญญัติทั้งหมด เช่นระบบคณะกรรมการ ระเบียบแบบแผนและวิถีปฏิบัติทั้งหลายอัน
เกี่ยวเนื่องกับกระบวนการนิติบัญญัติที่เหมาะสมกับรัฐสภาไทย รวมถึงหน่วยงานซึ่งขึ้น
ตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และการจัดตั้งหน่วยงานอื่น
ขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติอีกด้วย เช่น สำนักประธานรัฐสภา สำนักผู้ชำนาญการประจำ
รัฐสภา เป็นต้น

เกี่ยวกับเรื่องนี้ คณะกรรมการชุดนี้ ได้กำหนดแนวทางการพิจารณาศึกษาไว้

๒ แนวทางคือ

แนวทางที่ ๑ ใช้วิธีการประมวลปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระบบรัฐสภา แล้ว
ศึกษาหาวิธีการแก้ปัญหาเหล่านั้นอย่างเป็นระบบสอดคล้องกัน



LIART

แนวทางที่ ๒ สร้างรูปแบบของระบบรัฐสภาในอุดมคติขึ้นมา แล้วพิจารณา ศึกษาหาวิธีการปรับปรุงระบบงานของรัฐสภาไทยในปัจจุบันให้เข้ากับรูปแบบที่สร้างขึ้น โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของการเมืองและสังคมไทยตลอดถึงโครงสร้างของกฎหมาย

นอกจากแนวทางทั้งสองนี้แล้ว คณะกรรมการยังได้พิจารณาศึกษาถึงปัญหา เฉพาะด้าน เช่น ปัญหาเรื่องเงินงบประมาณ ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณของรัฐ สภา การส่งเสริมเกียรติภูมิของสถาบันรัฐสภา อันได้แก่ ประธานรัฐสภา รองประธาน รัฐสภา รองประธานแห่งสภาทั้งสอง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้นำของฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการของสภา ตลอดจนถึงสมาชิกรัฐสภา การจัดสรรการใช้สถานที่ในตึก รัฐสภาให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

ในการดำเนินการตามแนวทางทั้งสองที่กล่าวแล้ว คณะกรรมการได้กำหนด วิธีการหาข้อมูลและข้อเท็จจริงมาประกอบการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ ๓ วิธี ด้วยกันคือ

๑. การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก เช่น สมาชิกรัฐสภาอดีต นักการเมือง ข้าราชการ สื่อมวลชน และประชาชน โดยรับฟังความคิดเห็นจากการ เสนอโดยตรงต่อกรรมการหรือผ่านทางสื่อมวลชน หรืออาจจะเป็นวิธีการเชิญผู้ชำนาญการ หรือมีประสบการณ์ทางด้านรัฐสภามาให้ข้อคิดเห็นต่อคณะกรรมการ

๒. การศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐสภานานาชาติ โดยศึกษาจากแบบสอบถาม เอกสารเผยแพร่ และโครงสร้างของระบบรัฐสภาที่จะค้นคว้าจากหนังสือและเอกสารที่ มีอยู่

๓. การใช้ระบบกรรมการเจ้าของเรื่อง โดยมอบหมายให้กรรมการเป็นเจ้าของ เรื่องให้ไปค้นคว้าเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเรื่อง เพื่อเสนอให้ที่ประชุมพิจารณา

แนวความคิดในการปรับปรุงระบบงานรัฐสภาของคณะกรรมการ

ดังได้กล่าวแล้วว่า การปรับปรุงระบบงานรัฐสภา เป็นภารกิจที่มีขอบเขต กว้างขวาง เพราะงานรัฐสภาสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับงานหลายด้าน คณะกรรมการชุดนี้ จึงได้กำหนดแนวคิดในการปรับปรุงขึ้น แยกออกได้เป็น ๓ ส่วน คือ



๑. ปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งอาจแยกออกเป็นด้านต่าง ๆ ดังนี้
 - ๑.๑ การประชุมสภา
 - ๑.๒ กระบวนการตราพระราชบัญญัติ
 - ๑.๓ การถามและตอบกระทู้
 - ๑.๔ การเสนอและพิจารณาญัตติ
 - ๑.๕ ระเบียบวาระการประชุมสภา
๒. ปรับปรุงโครงสร้างและองค์การของรัฐสภา แยกออกเป็น
 - ๒.๑ สร้างและปรับปรุงระบบรัฐสภาที่สมบูรณ์แบบ
 - ๒.๒ สร้างและปรับปรุงระบบรัฐสภาที่เป็นประชาธิปไตย และสอดคล้องกับภาวะของบ้านเมือง
 - ๒.๓ สร้างและปรับปรุงระบบกรรมมาธิการที่สมบูรณ์แบบ
๓. ปรับปรุงโครงสร้างและองค์การในการบริหารงานรัฐสภา แยกเป็น
 - ๓.๑ ปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐสภา ซึ่งมีฐานะเป็นกระทรวงอยู่แล้วตามกฎหมาย ให้เป็นกระทรวงอย่างแท้จริง
 - ๓.๒ สร้างและเพิ่มระบบงานที่ควรจะขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ป.ป.ป. และ ค.ต.ง
 - ๓.๓ สร้างและเพิ่มระบบงานที่จะช่วยเสริมกระบวนการนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทางด้านวิชาการ ข้อมูล และผู้เชี่ยวชาญทางระบบรัฐสภา และกฎหมาย
 - ๓.๔ ปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา ให้มีประสิทธิภาพ มีโอกาสและมีความก้าวหน้าทัดเทียมกับข้าราชการในสังกัดฝ่ายบริหาร

ตามแนวคิดในการปรับปรุงระบบงานรัฐสภาทั้งสามส่วนนี้ คณะกรรมการชุดนี้ ได้คำนึงถึงความรีบด่วนและความจำเป็นของปัญหา จึงได้หยิบยกเฉพาะปัญหาที่มีความจำเป็นและรีบด่วน ขึ้นมาพิจารณาก่อนหลัง ตามลำดับดังนี้



๑. สร้างและปรับปรุงระบบกรรมาธิการที่สมบูรณ์แบบ
๒. กระบวนการตราพระราชบัญญัติ
๓. การถามและตอบกระทู้
๔. การจัดระเบียบวาระการประชุมของสภา
๕. การรับรองรายงานการประชุม

๑. ระบบคณะกรรมการ

ปัจจัยที่จำเป็นในการปรับปรุงประสิทธิภาพของคณะกรรมการ

ประสิทธิภาพของรัฐสภาขึ้นอยู่กับผลงานของคณะกรรมการ หน้าที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปกครองตัวเองมีอยู่สองประการ คือ การบัญญัติบทกฎหมายที่ถูกต้องเหมาะสม ออกใช้บังคับในบ้านเมืองกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลด้วยความปรีชาสามารถทันเหตุการณ์ กลไกของรัฐสภาที่จะทำให้บรรลุถึงประสิทธิภาพในทั้งสองหน้าที่นั้นได้ก็คือ ระบบคณะกรรมการที่รอบรู้เข้าถึงประเด็นได้ทุกเรื่องของกิจการ

ประเทศออสเตรเลียได้มีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลานานถึง ๗๐ ปี จึงได้เริ่มปรับปรุงระบบคณะกรรมการที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพขึ้นในสภาสูงเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๓ นี้เอง ความสำคัญและความจำเป็นที่ต้องมีระบบคณะกรรมการที่สามารถนั้นมีอยู่อย่างไร เซอร์โรเบิร์ต เมินซีส์ เซชชูบุรุษแห่งออสเตรเลีย ผู้ซึ่งได้อยู่ในวงการเมืองมาถึง ๒๖ ปี และได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศมาถึง ๑๙ ปี ทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นยังดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ ก็ได้สรุปไว้ให้เห็นประจักษ์ชัดแจ้งโดยถ้อยแถลงในรัฐสภาเป็นความว่า

“ท่านสมาชิกผู้ทรงเกียรติทุกท่านตระหนักดีอยู่แล้ว ถ้าขาดระบบคณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพแล้ว เมื่อเราประชุมกันที่กรุงแคนเบอร์รา เพียงไม่กี่สัปดาห์ในปีหนึ่ง ๆ หากต้องการจะชี้แจงแสดงความเห็นในเรื่องสำคัญใด ๆ ให้ถึงประเด็น เราก็จะไม่มีข้อมูลที่ถูกต้องสนับสนุน แต่หากเราเป็นกรรมาธิการผู้หนึ่งในคณะกรรมการสามัญ



ใด ๆ ก็จะมีเอกสารข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนถูกต้องให้เราได้ศึกษา และเพราะเหตุนี้จึงย่อมจะสามารถทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ อย่างเช่นพหูสูต”

ตำราทางการเมืองกล่าวไว้ถูกต้องว่า นักการเมืองนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นผู้รอบรู้ทุกสาขาวิชา แต่เป็นผู้ซึ่งถึงพร้อมซึ่งปฏิภาณ จับประเด็นจากข้อมูลประกอบการพิจารณา และเรื่องราวได้อย่างฉับพลัน จึงสามารถประมวลเอาข้อเท็จจริงและความคิดเห็นที่ถูกต้องมาใช้อย่างได้ผล ความรอบรู้ดังกล่าวนี้จะมีได้จากมาตรการที่สำคัญ ๓ ประการ กล่าวคือ

๑. **บริการเอกสารข้อมูลเกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลังพิจารณา** ได้แก่บริการจากห้องสมุดของรัฐสภาซึ่งจำเป็นต้องปรับปรุงให้มีเอกสารอย่างเพียงพอ มีระบบเก็บหนังสือและเอกสารที่ตัดเก็บที่ถูกต้องทันสมัย สามารถค้นหามาใช้ในการได้โดยพลัน ความสำคัญของบริการนี้เพียงไรจะเห็นได้จากตัวอย่างที่ห้องสมุดแห่งรัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้รับการยกย่องว่าเป็นห้องสมุดที่มีประสิทธิภาพดีที่สุดในโลกเป็นต้น

๒. **บริการจากคณะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง** ดังได้กล่าวแล้วสมาชิกของรัฐสภาอาจไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญในสาขาใดสาขาหนึ่งก็ได้ เพราะในระบบคณะกรรมการนั้น คณะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องช่วยจับประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง ให้ประกอบการพิจารณาอยู่อย่างเพียงพอแล้ว เช่นในคณะกรรมการการเกษตรแห่งวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา ซึ่งประกอบด้วยกรรมการอยู่ ๑๘ ท่านนั้น ได้แบ่งขอยสาขากิจการออกเป็นคณะอนุกรรมการ ๗ คณะ และมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง คอยช่วยเหลือทั้งในด้านกฎหมายและวิชาความรู้ที่จำเป็นต้องใช้ประกอบอยู่ถึง ๓๑ คน คณะผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวนี้ย่อมมีหน้าที่ทำการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมในสาขาวิชาที่ตนถนัด ให้ทันเหตุการณ์อยู่ตลอดเวลาอีกด้วย

คือ

ก. **ผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมการสามัญประจำสภา (PERMANENT COMMITTEE)** ตามปกติจ้างเป็นตำแหน่งประจำของรัฐสภา และมีเพียงพอทุกสาขา กิจการที่สำคัญ



ข. **ผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมการวิสามัญเฉพาะกิจ (SELECT COMMITTEE)** ในทางปฏิบัติของรัฐสภาไทย คณะกรรมการวิสามัญมีความหมายแตกต่างจากคณะกรรมการสามัญอยู่ตรงที่อาจตั้งบุคคลผู้มีได้เป็นสมาชิกเข้าร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วยได้เท่านั้น ตามปกติที่ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น ทำการศึกษาพิจารณาพระราชบัญญัติที่สำคัญ เช่น พ.ร.บ. งบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น

สำหรับความหมายของชื่อ (SELECT COMMITTEE) นั้นหมายถึงกรรมการซึ่งตั้งขึ้นเป็นพิเศษเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญโดยเจาะจง เป็นต้นว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาข้อแก้ไขรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเรื่องตุลาการศาลและตุลาการข้าราชการของวุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาศึกษาได้ทุกเรื่องราวอันเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศ ไม่ว่ากิจการนั้น ๆ จะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะใด ๆ อยู่ตามปกติ เช่น ด้านการเกษตรและสหกรณ์ เศรษฐกิจและอุตสาหกรรม คมนาคม ฯลฯ สำหรับคณะกรรมการวิสามัญเฉพาะกิจเช่นที่ยกตัวอย่างมานี้ ได้มีระเบียบให้ประธานสภาแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมการขึ้นได้อีก ตามข้อเสนอของคณะกรรมการนั้น ๆ

๓. **การรับฟังข้อเท็จจริงและความคิดเห็นจากประชาชน** ระบอบประชาธิปไตยนั้นคือ การปกครองตนเองของประชาชนเจ้าของอธิปไตยโดยประชาชน และเพื่อประชาชนการที่รัฐสภาจะออกกฎหมายบังคับใช้หรือกำหนดมาตรการอื่นใดในด้าน การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล จึงจำต้องขอเชิญมีส่วนร่วมได้เสียผู้รอบรู้ตลอดจนประชาชนผู้สนใจมาให้ข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบการพิจารณามาตรการดังกล่าวนี้ก็ได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ เช่น ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑ ก็มีมาตรา ๑๓๙ ให้อำนาจรัฐสภาแต่งตั้งคณะกรรมการ "เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแสดงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาผู้นั้นได้"



ห้องสมุดและบริการเอกสารข้อมูล เป็นที่แน่ชัดว่าจำเป็นต้องปรับปรุงกิจการห้องสมุดและบริการต่อเนื่องให้มีประสิทธิภาพ และให้สมาชิกขอใช้บริการทั้งปวงอย่างได้ผล ในทุกกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องสร้างระบบตัดเก็บข่าวสารความคืบหน้าทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ทั้งของประเทศไทยและนานาชาติ ให้สามารถเรียกใช้ข้อมูลที่ถูกต้องทันสมัยได้ทุกเมื่อ ทั้งนี้ นอกจากการจัดหาหนังสือและเอกสารอื่น ๆ เพิ่มเติมและกำลังบุคคลากรที่สันทัด ให้มีอย่างเพียงพอแล้ว บรรดาเครื่องใช้เครื่องทุนแรงทางเทคนิคที่ทันสมัยก็จะต้องได้รับการปรับปรุงนำมาใช้งาน ให้เกิดมีประสิทธิภาพสูงสุด เป็นเรื่องรีบด่วน

ระบบผู้เชี่ยวชาญ ดังได้กล่าวแล้วบริการจากระบบผู้เชี่ยวชาญจะได้มาจากทั้งข้าราชการประจำของรัฐสภา และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะกิจจากบุคคลภายนอก โดยเหตุที่ยังไม่เคยมีระบบนี้มาก่อนเลย คณะกรรมการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบรัฐสภาจึงได้เริ่มสาธิตบริการขึ้นให้เป็นที่ปรากฏทางปฏิบัติ ทั้งโดยข้าราชการประจำของรัฐสภา และบุคคลภายนอก โดยความร่วมมือของรัฐบาล รายละเอียดทั้งหมดจะได้นำไปลำดับไว้ต่างหากในบทที่ ๑๒ แห่งรายงานฉบับนี้

หลักการในการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญจากบุคคลภายนอก เพื่อเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของรัฐสภา จึงควรส่งเสริมให้มีการจ้างผู้ชำนาญการประจำรัฐสภา ซึ่งผู้ที่จะเป็นผู้ชำนาญการประจำรัฐสภาจะต้องเป็นผู้มีความรู้สูง มีความเหมาะสมกับงานที่จะปฏิบัติทั้งทางด้านคุณวุฒิ ประสบการณ์และความสามารถที่จะเอื้อประโยชน์ต่องาน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการให้คำแนะนำปรึกษา วิเคราะห์วิจัยปัญหาที่เกี่ยวข้อง เปรียบเทียบผลดีผลเสีย รวมทั้งแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ

เพื่อให้ได้บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ มีประสบการณ์และความรอบรู้งานที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน ในฐานะผู้ชำนาญการประจำรัฐสภา จึงควรกำหนดคุณสมบัติทั่วไปของผู้ชำนาญการประจำรัฐสภาไว้ด้วย คือ

๑. มีสัญชาติไทย
๒. มีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปี บริบูรณ์



- ๓. มีวุฒิอย่างต่ำปริญญาตรี
- ๔. มีประสบการณ์ในงานที่เกี่ยวข้องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าจำนวนปี ดัง

นี้ คือ

| | |
|-----------|-------------------------|
| ปริญญาตรี | ประสบการณ์ ๑๐ ปี ขึ้นไป |
| ปริญญาโท | ประสบการณ์ ๕ ปี ขึ้นไป |
| ปริญญาเอก | ประสบการณ์ ๓ ปี ขึ้นไป |

และเพื่อให้ผู้ชำนาญการประจำรัฐสภา ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการเพิ่มพูน

ประสิทธิภาพของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของรัฐสภาตามเจตนารมณ์ของการแต่งตั้ง จึงสมควรกำหนดวิธีการแต่งตั้งให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งผู้ชำนาญการประจำสภา รัฐสภาด้วยความเห็นชอบของที่ประชุมประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาของ ทั้งสองสภา

การแต่งตั้งผู้ชำนาญการประจำรัฐสภา ควรแต่งตั้งให้ครอบคลุมงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาทุกชุด คือ

- ๑. ผู้ชำนาญการประจำรัฐสภา ด้านการเกษตรและสหกรณ์
- ๒. ผู้ชำนาญการประจำรัฐสภา ด้านคมนาคม
- ๓. ผู้ชำนาญการประจำรัฐสภา ด้านการต่างประเทศ
- ๔. ผู้ชำนาญการประจำรัฐสภา ด้านการทหาร
- ๕. ผู้ชำนาญการประจำรัฐสภา ด้านการปกครอง
- ๖. ผู้ชำนาญการประจำรัฐสภา ด้านการศึกษา
- ๗. ผู้ชำนาญการประจำรัฐสภา ด้านวัฒนธรรม
- ๘. ผู้ชำนาญการประจำรัฐสภา ด้านเศรษฐกิจ
- ๙. ผู้ชำนาญการประจำรัฐสภา ด้านอุตสาหกรรม
- ๑๐. ผู้ชำนาญการประจำรัฐสภา ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
- ๑๑. ผู้ชำนาญการประจำรัฐสภา ด้านสวัสดิการสังคมและการแรงงาน
- ๑๒. ผู้ชำนาญการประจำรัฐสภา ด้านการวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการ พลังงาน



ส่วนเงินตอบแทนผู้ชำนาญการประจำรัฐสภา ควรเป็นในลักษณะเงินสมนาคุณโดยจ่ายเงินสมนาคุณเป็นรายเดือนคนละ ๑๐,๒๒๐ บาท ต่อเดือน

นอกจากนั้น ผู้ชำนาญการประจำรัฐสภานี้จะพ้นจากตำแหน่ง ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

๑. ตาย
๒. ลาออก
๓. ประธานรัฐสภาสั่งให้ออกตามมติของที่ประชุมประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาของทั้งสองสภา

การรับฟังข้อเท็จจริงและความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก ในเวลาที่ล่วงมาแล้ว ๔๔ ปี ของการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ยังไม่ได้ใช้กลไกนี้เลย ทั้งในด้านนิติบัญญัติ และในการทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยสมาชิกรัฐสภา คณะกรรมการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบรัฐสภาจึงได้ดำเนินการสาธิตเรื่องนี้ขึ้นให้เห็นผล และเกิดความเข้าใจในทางปฏิบัติ ซึ่งสิ่งนี้จะนำไปประมวลไว้ต่างหากในบทที่ ๑๒ แห่งรายงานนี้ ทำนองเดียวกับระบบผู้เชี่ยวชาญในข้อก่อน

มีประเด็นที่ควรนำมากล่าวไว้ในที่นี้ก็คือ เรื่องเงินค่าตอบแทนค่าใช้จ่ายในการเดินทางและเสียเวลาของประชาชนผู้ได้รับเชิญมาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการตามตัวอย่างของรัฐสภาออสเตรเลียได้มีบทบัญญัติไว้ให้ คณะกรรมการมีอำนาจจ่ายเงินค่าเดินทาง (WITNESS' EXPENSES) ตามอัตราของศาลสถิตยุติธรรมและในทางปฏิบัติถือว่า ถ้าหากผู้ให้ถ้อยคำต้องเดินทางมาจากต่างเมือง ซึ่งในกรณีของออสเตรเลียซึ่งเป็นทวีปกว้างขวาง และต้องมาให้ถ้อยคำตามปกติ ณ กรุงแคนเบอร์ราเมืองหลวง รัฐสภาก็จะจ่ายค่าเรือบินไปกลับกับค่าที่พักให้ด้วย ประเด็นที่นำมากล่าวไว้จึงเป็นเรื่องหนึ่งซึ่งจะต้องเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับของรัฐสภาต่อไป ในบทที่ ๗ รวมทั้งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบการจ่ายเงินค่าประชุมของคณะกรรมการต่างหากอีกด้วย



๒. กระบวนการตราพระราชบัญญัติ

ด้วยปรากฏว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งนั้น โดยปกติสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะไม่มีมติตั้งคณะกรรมการพิจารณาหลักการ ทั้ง ๆ ที่ข้อบังคับการประชุมของสภาได้เปิดโอกาสให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ การพิจารณาก่อนรับหลักการนี้ ปัจจุบันมีคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นคณะบุคคลเพียงคณะเดียว ซึ่งจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับด้านเกษตร อุตสาหกรรม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การศึกษา คมนาคม และอื่น ๆ อีก ซึ่งไม่ได้มีความชำนาญเฉพาะด้านที่จะศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติใดต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้ว ก็ไม่ได้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาหลักการ ทำให้การพิจารณาหลักการของสภาเป็นไปด้วยความไม่รอบคอบ แต่เมื่อสภารับหลักการแล้ว คณะกรรมการที่สภาตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาในวาระที่สองได้พิจารณาแล้ว อาจมีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เหมาะสม สภาไม่สมควรรับหลักการ แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ เพราะสภาได้รับหลักการไปแล้ว หน้าที่ของคณะกรรมการที่พิจารณาในวาระที่สองก็คือพิจารณาแก้ไขถ้อยคำตามที่สมาชิกสภาขอแปรญัตติหรือตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ทั้งนี้ การแก้ไขถ้อยคำดังกล่าวจะต้องไม่ขัดกับหลักการของร่างพระราชบัญญัตินั้นด้วย

เหตุการณ์ดังกล่าวได้เคยเกิดขึ้น ในรัฐสภาชุดปัจจุบัน คือเมื่อสภารับหลักการร่างพระราชบัญญัติ แล้วส่งให้คณะกรรมการศึกษารายละเอียด ปรากฏว่าคณะกรรมการมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เหมาะสม จึงได้ขออนุมัติต่อสภาที่จะไม่พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และสภาก็ได้อนุมัติตามที่คณะกรรมการขอ แต่ไม่มีใครสามารถยืนยันได้ว่า การกระทำเช่นนั้นถูกต้องตามกระบวนการตราพระราชบัญญัติ

เมื่อพิจารณาข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาแล้ว ปรากฏว่ามีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้สภาตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตีก่อนรับหลักการได้ แต่ในเมื่อทางปฏิบัติ ปรากฏว่าวุฒิสภา



๕๖

และสภาผู้แทนราษฎร มิได้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อน สภาจะรับหลักการเลย จึงสมควรกำหนดให้ประธานสภาส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาพิจารณา ก่อนที่จะบรรจุร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าสู่ระเบียบวาระประชุม และเมื่อสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใดในวาระที่หนึ่งก็จะมีคณะกรรมการสามัญประจำสภา ซึ่งได้ศึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วมารายงานผลการศึกษาต่อที่ประชุมประกอบการตัดสินใจของสภาว่า สมควรจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น การที่จะกระทำเช่นนั้นได้ก็โดยการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา และข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรดังนี้

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ ๘๖

“ข้อ ๘๖ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ได้พิจารณาและลงมติว่ารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น หรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร เพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยดังกล่าวในวาระหนึ่ง ให้ประธานส่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะใดคณะหนึ่งตามที่ประธานสภาเห็นสมควรเพื่อพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นเสียก่อน”

ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ข้อ ๕๕

“ข้อ ๕๕ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ให้สภาพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการ หรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

เพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยดังกล่าวในวาระหนึ่ง ให้ประธานสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะใดคณะหนึ่งตามที่ประธานเห็นสมควร เพื่อพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นเสียก่อน

ในกรณีที่สภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับพร้อมกัน สภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ หรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้สภาลงมติว่าจะใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง”



LI RT

๓. กระทั่งถาม

ในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎรจะปรากฏว่าระเบียบวาระกระทู้ถามเป็นระเบียบวาระที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ความสนใจน้อยมาก เป็นการเสียเวลาอันมีค่าของสมาชิกผู้ที่มีได้ตั้งกระทู้ถามในวันนั้น เนื่องจากการถามและการตอบกระทู้ถามไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความต้องการอื่นของประชาชนในท้องถิ่นที่ตนได้รับเลือกตั้งมา และลักษณะของการถามและการตอบกระทู้ถามส่วนใหญ่ก็เป็นเรื่องของผู้ตั้งกระทู้ถาม และรัฐมนตรีผู้ตอบกระทู้มีไว้เป็นเรื่องที่จะให้ที่ประชุมต้องลงมติตัดสิน จึงไม่ควรกำหนดให้การตั้งกระทู้ถามในที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ซึ่งต้องมีองค์ประชุมคือ ต้องมีสมาชิกอยู่ในที่ประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๓๖ บัญญัติไว้ว่า “ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๑๒ บัญญัติไว้ว่า “การประชุมวุฒิสภาที่ การประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม”

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ สองมาตรานี้แล้ว ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา และข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ยังได้กำหนดวิธีการของการตั้งกระทู้ถามในที่ประชุมสภา และบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมในอันดับที่สาม รองจากระเบียบวาระเรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุมและระเบียบวาระรับรองรายงานการประชุม

สำหรับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปริมาณงานของรัฐสภา และการปฏิบัติงานของรัฐสภาให้สำเร็จลุล่วงไปได้นั้น พลอากาศเอก หะริน หงสกุล ประธานรัฐสภาได้กล่าวในคำปราศรัย เนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ ๒๕๒๕ ว่า มีร่างพระราชบัญญัติเสนอเข้า



สู่การพิจารณาของสภา ๑๔๙ ฉบับ ประกาศใช้เป็นกฎหมาย ๓๑ ฉบับ ยังค้างอยู่ ๕๙ ฉบับ มีพระราชกำหนดเสนอให้สภาอนุมัติ ๙ ฉบับ ยังค้างอยู่ ๔ ฉบับ มีญัตติเสนอให้พิจารณา ๖๓ เรื่อง ยังค้างอยู่ ๓๑ เรื่อง และมีกระทู้ถาม ๑๙๑ เรื่อง ยังค้างอยู่ ๑๔๕ เรื่อง และจะดำเนินการต่อไปได้เมื่อเปิดสมัยประชุมสภา

เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติงานของรัฐสภาให้สำเร็จลุล่วงไปได้ เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน และแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งสมาชิกรัฐสภาเป็นตัวแทนนั้น จะเห็นว่า เมื่อพิจารณาปริมาณงานที่ค้าง อันได้แก่ร่างพระราชบัญญัติ ๕๙ ฉบับ พระราชกำหนด ๔ ฉบับ ญัตติ ๓๑ เรื่อง และกระทู้ถาม ๑๔๕ เรื่อง แล้วก็น่าจะพิจารณาหาวิธีการใหม่ เพื่อให้รัฐสภาสามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความมีประสิทธิภาพ และทันต่อเหตุการณ์ในการสนองตอบความต้องการของประชาชน และแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน

เมื่อพิจารณาลักษณะงานแต่ละอย่างซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาแล้ว จะเห็นว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาพระราชกำหนด และการพิจารณาญัตติที่มีลักษณะที่ต้องกระทำในที่ประชุมสภา เพราะว่าเป็นเรื่องต้องให้ที่ประชุมลงมติตัดสิน แต่ลักษณะของกระทู้ถามเป็นเรื่องของผู้ตั้งกระทู้ถาม และรัฐมนตรีผู้ตอบกระทู้มิใช่เป็นเรื่องที่จะให้ที่ประชุมต้องลงมติตัดสิน จึงสามารถแยกออกมาให้มีการตั้งกระทู้ถามนอกที่ประชุมสภาได้ เพื่อที่ว่าจะได้ดำเนินการโดยไม่ต้องรอสมัยประชุม ไม่ต้องรอวันประชุม และไม่ต้องให้ครบองค์ประชุม เพื่อที่จะให้รัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านกระทู้ถามได้ทันต่อความเดือดร้อนของประชาชน ไม่ให้มีกระทู้ถามค้างมากมายนัก นอกจากนั้นการให้มีการตั้งกระทู้ถามนอกที่ประชุมสภา ก็จะมีผลทำให้ที่ประชุมสภาใช้เวลาเพิ่มขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ด้านพิจารณาพระราชบัญญัติ พิจารณาพระราชกำหนดและพิจารณาญัตติมากขึ้นไปด้วย อันจะมีผลทำให้งานด้านต่าง ๆ ของรัฐสภาจะคั่งค้างน้อยลง ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนปวงชนที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ถ้าหากพิจารณาว่าให้มีการตั้งกระทู้ถามนอกที่ประชุมสภาได้ โดยไม่ต้องมีองค์ประชุมแล้ว ก็สามารถจัดห้องพิเศษขึ้นใหม่ โดยเฉพาะสำหรับการถามและตอบกระทู้ถาม โดยกำหนดวันสำหรับเรื่องกระทู้ถามต่างหาก ซึ่งไม่ใช่วันประชุมสภาตามปกติ



ซึ่งถ้าหากลักษณะของกระทู้ถามเป็นเช่นนั้น ก็คงจะมีการถามและตอบกระทู้ถามกันมากขึ้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงองค์ประชุม และไม่ต้องคำนึงถึงเวลาของที่ประชุม เมื่อจะมีการถามและตอบกระทู้ถามมากขึ้น ก็ควรจะพิจารณาถึงเวลาของรัฐมนตรีที่จะมาตอบกระทู้ถามว่ามีมากน้อยเพียงใด ถ้าหากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของกระทู้ถามที่สมาชิกวุฒิสภาในฐานะตัวแทนของประชาชน ที่จะถามเกี่ยวกับนโยบายและผลงานของการบริหารราชการแผ่นดิน หรือจะถามเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐบาลในการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนแล้ว จะเห็นว่ารัฐมนตรีสามารถมอบหมายให้ผู้ช่วย มาตอบกระทู้ถามแทนคนได้ เพราะจะมีเนื้อหาสาระเดียวกัน นอกจากนั้นการให้ผู้ช่วยรัฐมนตรี ดำเนินการโดยเฉพาะ จะทำให้ผู้ช่วยรัฐมนตรีสามารถตอบกระทู้ถามได้ละเอียดและชัดเจน เพราะไม่มีงานบริหารราชการแผ่นดินตัวอื่นที่จะทำให้เกิดความกังวล จึงตั้งใจศึกษาเนื้อหาของกระทู้ถามอย่างเต็มที่

ข้อเสนอแนะที่ควรนำมาพิจารณา

๑. กระทู้ถามไม่ต้องทำในที่ประชุมสภา

ก. แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๓๖ เป็นดังนี้

“มาตรา ๑๓๖ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ของแผ่นดิน”

(ตัดคำว่า “ในที่ประชุมวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร” ออก)

ข. แก้ไขข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา และข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ในข้อที่เกี่ยวกับกระทู้ถามซึ่งมีถ้อยคำที่มีความหมายว่าต้องกระทำในที่ประชุมสภาเช่น การจัดระเบียบวาระกระทู้ถาม, การให้ตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภา หรือตอบในราชกิจจานุเบกษา, การข่งแจ้งต่อที่ประชุม ในกรณีรัฐมนตรีจะขอเลื่อนการตอบกระทู้ถาม, และการกำหนดจำนวนกระทู้ถามในการประชุมแต่ละครั้ง ฯลฯ



๒. การตั้งผู้ช่วยรัฐมนตรีด้านรัฐสภา

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการเมือง โดยเพิ่มตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีด้านรัฐสภา ขึ้นใหม่มีฐานะเป็นข้าราชการเมือง ได้รับเงินตอบแทนเป็นรายเดือนที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ และปริมาณงานที่จะต้องกระทำ ผู้ช่วยรัฐมนตรีด้านรัฐสภา^๕ ไม่มีฐานะเป็นรัฐมนตรีจึงไม่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี แต่มีหน้าที่ประสานงานระหว่างกระทรวงกับรัฐสภา มีหน้าที่ศึกษานโยบายและกิจกรรม ตลอดจนผลงานของกระทรวง เพื่อจะได้เป็นข้อมูลในการตอบกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภา และแถลงหรือขแจง กิจกรรมของกระทรวงให้สมาชิกรัฐสภาทราบ เพื่อความสมพันธ์ และความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล

๔. การจัดระเบียบวาระการประชุมสภา

ในปัจจุบันนี้ การจัดระเบียบวาระประชุมสภาเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานแห่งสภานั้น ๆ เพียงคนเดียว แต่ปัญหาต่าง ๆ ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานั้น มีความซับซ้อนและมีผลกระทบหลายด้าน จึงสมควรให้มีคณะกรรมการจัดระเบียบวาระประชุมสภาขึ้น เพื่อช่วยเหลือกถั่นกรอง ก่อนที่ประธานสภาจะสั่งการจัดระเบียบวาระ

การจัดระเบียบวาระประชุมสภา^๕ ปัจจุบันมีข้าราชการรัฐสภาสามัญซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นผู้ช่วยเหลือประธานสภาในการจัดระเบียบวาระ และปรากฏว่ามี การเสนอญัตติขอเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระประชุมสภาบ่อยครั้ง เพราะข้าราชการประจำที่ช่วยเหลือประธานสภา ในการจัดระเบียบวาระประชุมสภาไม่สามารถเข้าใจความซับซ้อน หรือวิเคราะห์ผลกระทบ และไม่อยู่ในฐานะที่จะพิจารณาจัดระเบียบวาระประชุมสภา โดยคำนึงปัจจัยทางการเมืองประกอบตามที่ควรจะเป็น ในอารยะประเทศที่ได้พัฒนาระบบประชาธิปไตยเข้ารูปแล้วนั้น พรรคการเมืองที่ประกอบเป็นตัวแทนประชาชน มีบทบาทในการจัดระเบียบวาระการประชุมให้เหมาะสมทางการเมืองตามสัดส่วนแห่งจำนวนผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคมีอยู่ในรัฐสภา

ดังนั้นสมควรจัดตั้งคณะกรรมการจัดระเบียบวาระประชุมสภา ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่มีความรู้ความสามารถในสาขาวิชาแตกต่างกัน เพื่อที่จะสามารถอธิบาย



และชี้แจงให้คณะกรรมการจัดระเบียบวาระประชุมสภา ได้ทราบความสลับซับซ้อน และผลกระทบของปัญหาต่าง ๆ ที่จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา นอกจากนั้น กรรมการดังกล่าว ควรเป็นสมาชิกสภาหรือข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองซึ่งอยู่ในฐานะที่จะพิจารณาจัดระเบียบวาระประชุม โดยคำนึงถึงปัจจัยทางการเมืองเพื่อให้สามารถจัดระเบียบวาระประชุมได้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง

ความคิดในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการจัดระเบียบวาระประชุมมี ๒ ลักษณะ คือ

ก. **ประธานและรองประธานสภา** องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดระเบียบวาระประชุมแบบที่หนึ่งนี้ สามารถแยกได้ดังนี้

(๑) **คณะกรรมการจัดระเบียบวาระประชุมสภาผู้แทนราษฎร** ประกอบด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานกรรมการ รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ ๑ รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ ๒ ที่ปรึกษาประจำรัฐสภา ๑ คน ผู้ช่วยที่ปรึกษาประจำรัฐสภา ๑ คน เป็นกรรมการ เลขานุการรัฐสภา เป็นกรรมการและเลขานุการ

(๒) **คณะกรรมการจัดระเบียบวาระประชุมวุฒิสภา** ประกอบด้วยประธานวุฒิสภา เป็นประธานกรรมการ รองประธานวุฒิสภา คนที่ ๑ รองประธานวุฒิสภา คนที่ ๒ ที่ปรึกษาประจำรัฐสภา ๑ คน ผู้ช่วยที่ปรึกษาประจำรัฐสภา ๑ คน เป็นกรรมการ เลขานุการรัฐสภา เป็นกรรมการและเลขานุการ

(๓) **คณะกรรมการจัดระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา** ประกอบด้วย ประธานรัฐสภา เป็นประธานกรรมการ รองประธานรัฐสภา เป็นรองประธานกรรมการ รองประธานวุฒิสภา คนที่ ๑ รองประธานวุฒิสภา คนที่ ๒ รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ ๑ รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ ๒ ที่ปรึกษาประจำรัฐสภา ๑ คน ผู้ช่วยที่ปรึกษาประจำรัฐสภา ๑ คน เป็นกรรมการ เลขานุการรัฐสภา เป็นกรรมการและเลขานุการ

ข. **ประธานคณะกรรมการสามัญ** องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดระเบียบวาระประชุมสภาแบบที่สองนี้ สามารถแยกได้ดังนี้



(๑) คณะกรรมการจัดระเบียบวาระประชุมสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานกรรมการ รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ ๑ รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ ๒ ประธานคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการ เลขานุการรัฐสภา เป็นกรรมการและเลขานุการ

ในกรณีที่ประธานคณะกรรมการสามัญ คนใดไม่สามารถมาประชุมได้ อาจแต่งตั้งกรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นคณะกรรมการนั้น เป็นผู้แทนเข้าร่วมประชุมได้

(๒) คณะกรรมการจัดระเบียบวาระประชุมวุฒิสภา ประกอบด้วย ประธานวุฒิสภา เป็นประธานกรรมการ เป็นรองประธานวุฒิสภา คนที่ ๑ รองประธานวุฒิสภา คนที่ ๒ ประธานคณะกรรมการสามัญวุฒิสภาทุกคณะ เป็นกรรมการเลขานุการรัฐสภา เป็นกรรมการและเลขานุการ

ในกรณีที่ประธานคณะกรรมการสามัญคนใดไม่สามารถมาประชุมได้ อาจแต่งตั้งกรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นคณะกรรมการนั้น เป็นผู้แทนเข้าร่วมประชุมได้

(๓) คณะกรรมการจัดระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ประกอบด้วย ประธานรัฐสภา เป็นประธานกรรมการ รองประธานรัฐสภา เป็นรองประธานกรรมการ ประธานคณะกรรมการสามัญวุฒิสภาทุกคณะ ประธานคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ เป็นกรรมการ เลขานุการรัฐสภาเป็นกรรมการและเลขานุการ

ในกรณีที่ประธานคณะกรรมการสามัญคนใดไม่สามารถมาประชุมได้ อาจแต่งตั้งกรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นคณะกรรมการนั้น เป็นผู้แทนเข้าร่วมประชุมได้

เมื่อเปรียบเทียบรูปแบบคณะกรรมการจัดระเบียบวาระประชุมทั้ง ๒ แบบแล้ว จะเห็นได้ว่า แนวความคิดแบบ ก. มีจำนวนกรรมการน้อยกว่า อาจมีความคล่องตัวในการพิจารณาตัดสินใจมากกว่า แต่อาจไม่รัดกุมรอบคอบเท่าแนวความคิดแบบ ข. แต่เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลของข้อเสนอที่ว่า ควรประกอบด้วยกรรมการที่มีความรู้ความสามารถในสาขาวิชาแตกต่างกัน เพื่อที่จะสามารถอธิบายและชี้แจงให้คณะกรรมการจัดระเบียบวาระประชุมสภาได้ทราบความสลับซับซ้อน และผลกระทบของปัญหาต่าง ๆ ที่จะเสนอ



เข้าสู่การพิจารณาของสภาแล้ว เห็นว่าแนวความคิดแบบ ข. มีความเหมาะสมกว่า จึงควรตั้งคณะกรรมการจัดระเบียบวาระประชุมสภาแบบ ข. คือให้ประธานคณะกรรมการจัดการสามัญประจำสภาทุกคนมีส่วนร่วมในการจัดระเบียบวาระประชุมสภา

๕. การรับรองรายงานการประชุม

ในปัจจุบันนี้ การจัดพิมพ์รายงานการประชุมเป็นเล่มซึ่งจะใช้ในการศึกษาอ้างอิงของสมาชิกสภาข้าราชการ และผู้สนใจต่าง ๆ เป็นไปด้วยความล่าช้า ในระยะที่เพิ่งจะมีการพิจารณาเรื่องใด ๆ เสร็จสิ้นลงไปก็ไม่สามารถนำมาอ้างอิง หรือเผยแพร่ให้แก่ผู้สนใจได้ เนื่องจากคณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมยังไม่ได้ตรวจ และที่ประชุมสภายังไม่ได้รับรองรายงานการประชุมนั้น เมื่อรายงานการประชุมผ่านขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม และให้ที่ประชุมรับรองแล้ว จึงจะนำไปจัดพิมพ์เป็นเล่มเพื่อเผยแพร่ ซึ่งก็เป็นระยะเวลาอันยาวนานพอสมควรจนทำให้ความสำคัญของการอภิปรายพิจารณาปัญหานั้น ๆ หดหายไปจากความสนใจของคนโดยทั่วไป

บทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองรายงานการประชุมของสภานี้ มิได้มีในรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติใด แต่มีบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาคือ

ก. ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา

ข้อ ๖๘ ให้สภาตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภานับสิบเอ็ดคน แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวนสิบห้าคน คือ

.....

(๑) คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม

.....

ข้อ ๑๔ การจัดระเบียบวาระประชุมให้บรรจุคดี หรือเรื่องที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ก่อน และให้จัดลำดับดังต่อไปนี้

.....

(๒) รับรองรายงานการประชุม

.....



LIART

ข้อ ๒๒ รายงานการประชุมสภา เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบแล้วก่อนที่จะเสนอให้สภารับรอง ให้ทำสำเนาวางไว้สามฉบับ ณ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไม่น้อยกว่าสามวัน เพื่อให้สมาชิกตรวจดูได้

สมาชิกมีสิทธิขอแก้ไขเพิ่มเติม รายงานการประชุมดังกล่าวให้ตรงตามที่เป็นจริง โดยยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมต่อประธานคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการไม่ยอมแก้ไขเพิ่มเติมให้ตามที่ขอ สมาชิกผู้นั้นมีสิทธิที่จะยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อขอให้สภาวินิจฉัย

ข้อ ๒๓ รายงานการประชุมสภาครั้งใด เมื่อได้วางสำเนาไว้เพื่อให้สมาชิกตรวจดูแล้ว ถ้ามีการแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลังโดยคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมเอง หรือโดยสมาชิกขอให้แก้ไขเพิ่มเติมก็ตาม ในคราวที่สภาพิจารณารับรองรายงานการประชุมนั้น คณะกรรมการจะต้องแจ้งต่อที่ประชุมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว

ข้อ ๒๔ เมื่อสภาได้รับรองรายงานการประชุมครั้งใดแล้ว ให้ประธานสภาลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

รายงานการประชุมที่สภาได้รับรองแล้ว แต่ประธานสภายังมิได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน หรือรายงานการประชุมที่สภายังมิได้มีการรับรอง เพราะถึงคราวที่สมาชิกออกจากตำแหน่งหนึ่งในสาม หรือเพราะเหตุที่สภาสิ้นสภาพไป ให้เลขาธิการรัฐสภา บันทึกเหตุอันไว้ และเป็นผู้นับรองความถูกต้องของรายงานการประชุมนั้น

บ. ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร

ข้อ ๗๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๓๙ ของรัฐธรรมนูญ ให้สภาตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้นสิบหกคณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวนสิบเก้าคน คือ

.....
(๑๕) คณะกรรมการตรวจสอบรายงานการประชุม

.....
ข้อ ๑๕ การจัดระเบียบวาระประชุมให้จัดลำดับต่อไปนี้

.....
(๒) รับรองรายงานการประชุม



LI RT

ข้อ ๒๒ รายงานการประชุมสภา เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบแล้วก่อนที่จะเสนอให้สภารับรอง ให้ทำสำเนาไว้สามฉบับ ณ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เพื่อให้สมาชิกตรวจสอบได้

สมาชิกมีสิทธิขอแก้ไขเพิ่มเติมรายงานการประชุมสภาดังกล่าวให้ตรงตามที่เป็นจริง โดยยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมต่อประธานคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการไม่ยอมแก้ไขเพิ่มเติมให้ตามที่ขอ สมาชิกผู้นั้นมีสิทธิที่จะยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมขอให้สภาวินิจฉัย

ข้อ ๒๓ รายงานการประชุมสภาครั้งใด เมื่อได้วางสำเนาไว้ เพื่อให้สมาชิกตรวจสอบแล้ว ถ้ามีการแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลังโดยคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมเอง หรือโดยสมาชิกขอให้แก้ไขเพิ่มเติมก็ตาม ในคราวที่สภาพิจารณารับรองรายงานการประชุมนั้น คณะกรรมการจะต้องแถลงต่อที่ประชุมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว

ข้อ ๒๔ เมื่อสภาได้รับรองรายงานการประชุมสภาครั้งใดแล้ว ให้ประธานสภาลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

รายงานการประชุมสภาที่ได้รับรองแล้ว แต่ประธานสภายังมิได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน หรือรายงานการประชุมสภายังมิได้มีการรับรอง เพราะเหตุที่อายุของสภาสิ้นสุดลง ให้เลขาธิการรัฐสภา บันทึกเหตุอันไว้ และเป็นผู้รับรองความถูกต้องของรายงานการประชุมนั้น

ในเมื่อกระบวนการการรับรองรายงานการประชุม ซึ่งต้องมีคณะกรรมการตรวจสอบรายงานการประชุม การทำสำเนาให้สมาชิกตรวจสอบ การให้สมาชิกขอแก้ไขเพิ่มเติม และการเสนอให้ที่ประชุมรับรองรายงานการประชุม เป็นอุปสรรคอันหนึ่งซึ่งทำให้การจัดพิมพ์รายงานการประชุมเป็นไปด้วยความล่าช้า เกิดความเสียหายในด้านการศึกษาอ้างอิง และการเผยแพร่กิจกรรมของสภา ในลักษณะที่จับใจ ทันต่อเหตุการณ์ในขณะที่ยังอยู่ในความสนใจของประชาชน จึงน่าจะพิจารณาตัดขั้นตอนการรับรองรายงานการประชุมขึ้นกรรมาธิการตรวจสอบรายงานการประชุม และขั้นตอนการเสนอขอแก้ไขด้วยคำตลอดทั้งการเสนอให้ที่ประชุมรับรองรายงานการประชุมออกโดยให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการ

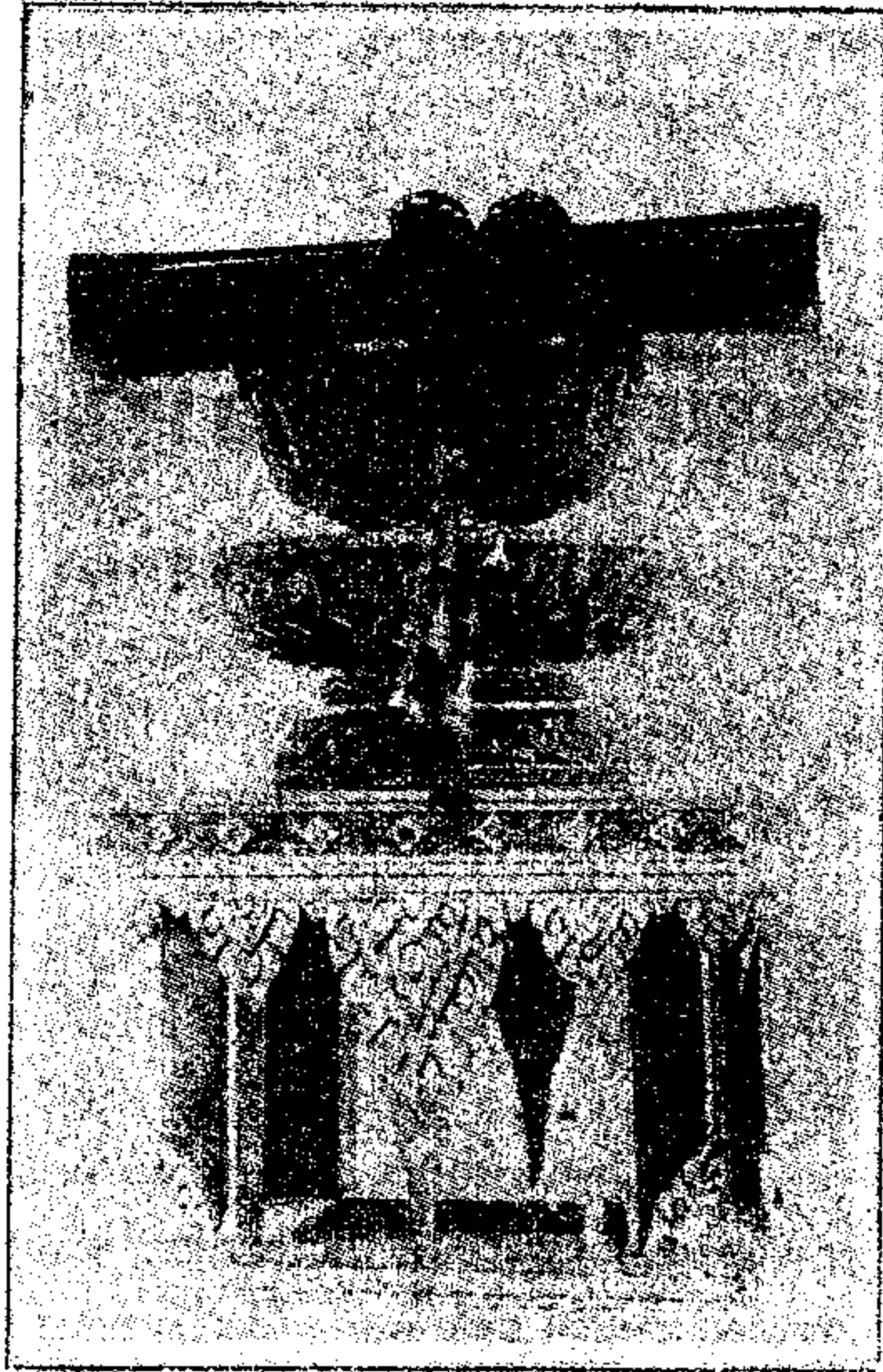


๖๖

รัฐสภา ในการรับรองความถูกต้องของรายงานการประชุมแต่ละครั้ง โดยสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้จากเทปบันทึกเสียงการประชุมซึ่งยืนยันความถูกต้องได้ดีกว่าการขอแก้ไขถ้อยคำของสมาชิก หรือการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบรายงานการประชุม การแก้ไขดังกล่าวนี้ นอกจากจะทำให้การศึกษาอ้างอิง หรือการเผยแพร่รายงานการประชุมเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว ทันท่วงทีต่อเหตุการณ์ที่อยู่ในความสนใจของประชาชนแล้ว ยังจะมีผลทำให้สมาชิกสภาซึ่งจะอภิปรายในที่ประชุมมีความรับผิดชอบในการกล่าวถ้อยคำที่ไม่เหมาะสมในที่ประชุมสภาได้ ซึ่งในปัจจุบันนี้หากสมาชิกผู้ใดกล่าวคำพูดที่ไม่เหมาะสมในการอภิปราย ก็อาจขอแก้ไขให้ไพเราะได้ แต่ถ้าหากไม่มีการขอแก้ไข สมาชิกสภาจะต้องระมัดระวังคำอภิปรายของตน เป็นการพัฒนาคุณภาพของสมาชิกสภาอีกทางหนึ่งด้วย

ดังนั้นเห็นสมควรยกเลิกขั้นตอนการทำรายงานการประชุมของสภา ที่ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบรายงานการประชุม การจัดระเบียบวาระประชุมให้มีการรับรองรายงานการประชุมและการให้สมาชิกขอแก้ไขเพิ่มเติมรายงานการประชุม และให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการรัฐสภา ในการจัดทำรายงานการประชุมให้ตรงตามที่เป็นจริง

การยกเลิกขั้นต่าง ๆ สามารถกระทำได้โดยการตัดทอนข้อบังคับการประชุมในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการรับรองรายงานการประชุม ตามข้อ ๒ ออก



เรื่อง “ประวัติรัฐธรรมนูญ” นับเป็นบันทึกเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ การเมือง การปกครองของไทย ในช่วงระยะเวลา ๔๔ ปีที่ผ่านมา จากการมีรัฐธรรมนูญการปกครอง ๒๑ ฉบับ มูลเหตุและเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบุคคลที่สำคัญในอันที่ก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญ แต่ละฉบับ คุณประจวบ รอดน้อย ได้นำมาเรียบเรียง ให้สามารถเข้าใจเหตุการณ์ใน สมัยนั้นได้อย่างชัดเจน จึงนับว่าเป็นประวัติรัฐธรรมนูญไทย ตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕- พ.ศ. ๒๕๒๑ ที่สมบูรณ์แบบ แต่ทั้งนี้กองบรรณาธิการไม่สามารถจัดพิมพ์ลงในฉบับเดียวกันได้ จึงขอทยอยนำลงในฉบับต่อ ๆ ไป จนกว่าจะจบ



LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ประวัติรัฐธรรมนูญ

โดย ประจวบ รตนน้อย

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาตั้งแต่โบราณกาล โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจแต่พระองค์เดียว ส่วนการปกครองเป็นไปตามจารีตประเพณีที่เคยปฏิบัติมา พระบรมเดชานุภาพขององค์พระมหากษัตริย์จึงถือเป็นล้นพ้นในการปกครองแผ่นดิน แต่ถึงอย่างไรก็ตามมีจารีตประเพณีที่ถดถอยสืบเนื่องกันมาแต่โบราณกาลโดยที่พระมหากษัตริย์ทุกพระองค์ จะต้องทรงปฏิบัติและดำรงอยู่ในธรรม คือ “ทศพิธราชธรรม จักรวรรดิวัตรและราชจรรยา” ตั้งนั้นถึงแม้พระองค์จะมีพระราชอำนาจ แต่ก็ยังทรงมีธรรมประจำพระองค์

เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ. ๒๔๗๕ ยังผลให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ถูกจำกัดลง อย่างไรก็ตาม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระมหากษัตริย์ยังคงทรงเป็นองค์ประมุขของประเทศ อยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ ทรงเป็นพุทธมามกะและทรงเป็นองค์อัครศาสนูปถัมภก ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อำนาจ



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

อธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรี แต่งตั้งและถอดถอนองคมนตรี และรัฐมนตรี

สถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย ได้มีส่วนเสริมสร้างเอกภาพของประเทศเป็นอย่างดี ทรงเป็นสัญลักษณ์ของการรวมชาติ เป็นหลักชัยของการปกครองที่ดี ทรงรักษาไว้ซึ่งทศพิธราชธรรม ทรงเป็นผู้นำในการบำเพ็ญสาธารณประโยชน์อย่างแท้จริงเพื่อความร่มเย็นของประชาชน ทรงห่วงใยในทุกข์สุขของพสกนิกร และทรงเป็นศูนย์รวมจิตใจและความยึดมั่นของชนชาวไทยทั้งปวง

ประเทศไทยได้มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาจนกระทั่งเวลาอรุณรุ่งของวันที่ ๒๔ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ตรงกับวันศุกร์ แรม ๖ ค่ำ เดือน ๗ ปีวอก จัตวาศก จุลศักราช ๑๒๘๔ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปกพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นปีที่ ๘ ในรัชกาลนั้น และนับเป็นพระมหากษัตริย์องค์ที่ ๗ ในราชวงศ์จักรีได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไทยมาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อทราบถึงความเป็นมาของรัฐธรรมนูญและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงได้รวบรวมประวัติรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับโดยสังเขป ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๔๗๕—ฉบับปัจจุบัน

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ นั้น ได้มีรัฐธรรมนูญถึง ๒๒ ฉบับ ตามเหตุการณ์และการแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

- ฉบับที่ ๑ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ประกาศเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๕
- ฉบับที่ ๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ประกาศเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๗๕



- ฉบับที่ ๓ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช ๒๕๔๒
ประกาศเมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๔๒
- ฉบับที่ ๔ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช ๒๕๔๓
ประกาศเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๔๓
- ฉบับที่ ๕ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
พุทศักราช ๒๕๔๕ ประกาศเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๔๕
- ฉบับที่ ๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๙ ประกาศเมื่อ
วันที่ ๑๐ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๔๙
- ฉบับที่ ๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๐
ประกาศเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๐
- ฉบับที่ ๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.
๒๕๕๐ ประกาศเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐
- ฉบับที่ ๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑
- ฉบับที่ ๑๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศเมื่อ
วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๑
- ฉบับที่ ๑๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ ประกาศเมื่อ
วันที่ ๒๓ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒
- ฉบับที่ ๑๒ ประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
ประกาศเมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔
- ฉบับที่ ๑๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๕ แก้ไขเพิ่มเติม
พุทศักราช ๒๕๖๕ ประกาศเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕
- ฉบับที่ ๑๔ ประกาศพระบรมราชโองการ เรื่องการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย ประกาศเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๐



- ฉบับที่ ๑๕ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ ประกาศเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๒
- ฉบับที่ ๑๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ประกาศเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๑๑
- ฉบับที่ ๑๗ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ประกาศเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕
- ฉบับที่ ๑๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ประกาศเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๑๗
- ฉบับที่ ๑๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๑๘ ประกาศเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๘
- ฉบับที่ ๒๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ ประกาศเมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๑๙
- ฉบับที่ ๒๑ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ ประกาศเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๒๐
- ฉบับที่ ๒๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ประกาศเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๒๑

อนึ่ง ในการรวบรวมประวัติรัฐธรรมนูญนี้ ได้รวมเอารัฐธรรมนูญที่มีประวัติความเป็นมาและเหตุการณ์แก้ไขที่มีความเกี่ยวข้องกันไว้ในฉบับเดียวกัน จึงได้ผนวกเข้าด้วยกันเป็น ๑๐ ฉบับเท่านั้น

**(๑) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง
แผ่นดินสยามชั่วคราว**

พุทธศักราช ๒๔๗๕

มีบุคคลคนหนึ่งซึ่งเรียกตนเองว่า “คณะราษฎร” อันประกอบด้วยข้าราชการ
ทั้งฝ่ายทหารบก ทหารเรือ ข้าราชการพลเรือนและราษฎร ได้ยึดอำนาจการปกครอง
แผ่นดินไว้เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ และสิ่งสำคัญที่คณะราษฎรประสงค์คือ
ต้องการให้มีธรรมนูญปกครองเยี่ยงอารยประเทศ โดยกราบบังคมทูลให้พระบาทสมเด็จพระ
พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และเมื่อพระองค์
ทรงมีพระราชดำริที่จะปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีปัญหาแต่อย่างใดในเรื่อง
อันเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษแก่บรรดาสมาชิกคณะราษฎรในวันที่ ๒๖ มิถุนายน
พ.ศ. ๒๔๗๕ พระองค์ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕
ซึ่งมีชื่อเรียกว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช
๒๔๗๕” ซึ่งในธรรมนูญฉบับเริ่มแรกนี้ ไม่ได้มีคำปรารภซึ่งแสดงถึงเจตนารมณ์ หรือ
ประวัติอย่างกว้างขวาง เพียงแต่ระบุว่า เพื่อบ้านเมืองจะได้เจริญขึ้น ทั้งนี้เพราะเป็นการ
ร่างอย่างรีบเร่ง ดังที่หลวงประดิษฐมนูธรรมได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร ว่า “ธรรมนูญ
การปกครองแผ่นดินฉบับนี้เป็นธรรมนูญชั่วคราว เพราะว่าเราได้ร่างขึ้นด้วยเวลาฉุกเฉิน
หุกระทันหัน อาจจะมีที่บกพร่องอยู่บ้างก็ได้ จึงควรจะได้มีผู้มีความรู้ความ
ชำนาญในการนี้เป็นอนุกรรมการ ตรวจแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่ให้เรียบร้อยบริบูรณ์” (๑)
และสาระสำคัญของธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ มี
ดังนี้

๑. กษัตริย์เป็นประมุขสูงสุดของประเทศ พระราชบัญญัติก็ดี คำวินิจฉัยของ
ศาลก็ดี การอื่น ๆ ซึ่งจะมีบทกฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะก็ดี จะต้องกระทำในนามของ
กษัตริย์

(๑) รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑/๒๔๗๕ หน้า ๑๓





ผู้เป็นกษัตริย์ของประเทศ คือ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก
เกล้าเจ้าอยู่หัว การสืบมรดกให้เป็นไปตามกฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบสันตติวงศ์
๕๖๗ และด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร.

ถ้ากษัตริย์มีเหตุจำเป็นชั่วคราวที่จะทำหน้าที่ไม่ได้ หรือไม่อยู่ในพระนคร
กรรมการราษฎรเป็นผู้ใช้สิทธิแทน

๒. สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจออกพระราชบัญญัติทั้งหลาย พระราชบัญญัติ
กษัตริย์ได้ประกาศให้ใช้แล้วให้เป็นอันใช้บังคับได้

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจและควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจ
ในถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้

๓. คณะกรรมการราษฎร ซึ่งประกอบด้วยประธาน ๑ นาย และกรรมการ
๑๔ นาย รวมกันเป็น ๑๕ นาย มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์



LI RT

อนึ่ง ธรรมนูญการปกครองชั่วคราวฉบับนี้ ได้ระบุการเปลี่ยนแปลงของสมา-
ทนายราษฎร กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนจะต้องเป็นไปตามกาลสมัยดังนี้
สมัยที่ ๑ นับตั้งแต่วันใช้ธรรมนูญการปกครองนี้เป็นต้นไป จนกว่าจะถึงเวลา
สมัยที่ ๒ จะเข้ารับตำแหน่ง ให้คณะราษฎรซึ่งมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่าย
ผู้ใช้อำนาจแทน จัดตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นเป็นจำนวน ๗๐ นายเป็นสมา-

สมัยที่ ๒ ภายในเวลา ๖ เดือนหรือจนกว่าการประเทศเป็นปรกติเรียบร้อย
สภาจะต้องมีบุคคล ๒ ประเภททำกิจการร่วมกัน คือ ประเภทที่ ๑ ผู้แทน
ได้เลือกขึ้น ประเภทที่ ๒ ผู้เป็นสมาชิกอยู่แล้วในสมัยที่ ๑ จำนวนเท่ากับ
ประเภทที่ ๑ ถ้าจำนวนเกินให้เลือกกันเองว่าผู้ใดจะคงเป็นสมาชิกต่อไป ถ้า
ก ให้ผู้ที่มีตัวอยู่แล้วเลือกบุคคลใด ๆ เข้าแทนจนครบ

สมัยที่ ๓ เมื่อจำนวนราษฎรทั่วพระราชอาณาเขต ได้สอบไล่ขึ้นประถม
ได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่ง และอย่างช้าต้องไม่เกิน ๑๐ ปี นับตั้งแต่วันใช้รัฐ
การปกครองนี้ สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้ที่ราษฎรได้เลือกตั้งบน
สมาชิกประเภทที่ ๒ เป็นอันไม่มีอีกต่อไป



(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม^(๑)

(พุทธศักราช ๒๔๗๕)

เมื่อพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้ประกาศใช้ในวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว ในวันที่ ๒๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการประชุมสภาเป็นครั้งแรก หลวงประดิษฐมนูธรรม ผู้เป็นเจ้าของต้นร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ได้เสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ อาจมีข้อบกพร่องได้เพราะได้สร้างขึ้นด้วยเวลากระชั้นหันและเร่งรีบ จึงควรจะได้ตั้งผู้มีความรู้ ความชำนาญ ตรวจสอบแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่ให้เรียบร้อยบริบูรณ์

ที่ประชุมเห็นชอบ และสภาได้ลงมติตั้งอนุกรรมการร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฉบับถาวรขึ้น ๗ คน โดยที่ประชุมตกลงเลือก

๑. พระยามโนปกรณนิติธาดา
 ๒. พระยาเทพวิฑูร
 ๓. พระยามานวราชเสวี
 ๔. พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์
 ๕. พระยาปริตตานฤเบศร์
 ๖. หลวงประดิษฐมนูธรรม
 ๗. หลวงสินาดโยธารักษ์
- ทั้ง ๗ นายนี้เป็นอนุกรรมการ

ต่อมาในวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๔๗๕ พระยามโนปกรณนิติธาดาได้เสนอขอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรตั้งให้พระยาศรีวิสารวาจาและพลเรือโท พระยาราชาวงษ์สัน เป็นอนุกรรมการร่างธรรมนูญการปกครองเพิ่มเติม เพื่อให้งานลุล่วงสำเร็จโดยรวดเร็วที่ประชุมเห็นชอบด้วย

(๑) คำว่า "รัฐธรรมนูญ" ได้มีขึ้นเมื่อได้มีรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ คือฉบับลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ และคำว่า "รัฐธรรมนูญ" เป็นศัพท์ที่พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นราธิปพงษ์ประพันธ์ได้ทรงบัญญัติขึ้นพร้อมทั้งทรงอธิบายว่า คำว่า "รัฐธรรมนูญ" ตามศัพท์แปลว่า ระเบียบอำนาจหน้าที่ในการปกครองแผ่นดิน "ธรรมนูญ" แปลว่า ระเบียบอำนาจหน้าที่ และ "รัฐ" แปลว่า การปกครองแผ่นดิน



การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ได้กระทำกันแล้วเสร็จภายในเวลาไม่ถึง ๖ เดือน นับตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ และอนุกรรมการโดยมีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นประธาน ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลถวายรายงานเพื่อทรงทราบเป็นระยะ พร้อมนั้นได้ขอเรียนพระราชปฏิบัติด้วยทุกคราว แม้ในเรื่องที่จะตราอันเกี่ยวกับพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่หม่อมเจ้าขึ้นไป ให้ทรงดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง ก็ได้ทรงทราบบังคมทูล ดังปรากฏพระราชดำริว่า

วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๔๗๕

ที่ ๑/๖๐

สวนจิตรลดา

ถึง พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎร

หนังสือที่ ๑๑๒/๑๓๐๘ ลงวันที่ ๑๑ เดือนนี้ว่า ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม มีความข้อหนึ่งลึกลับใจอยู่ คือในเรื่องที่เกี่ยวข้องแก่พระบรมวงศานุวงศ์ควรจะดำรงอยู่ในฐานะอย่างไรในทางการเมือง กล่าวโดยหลักการ พระบรมวงศานุวงศ์ย่อมดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพเหนือการที่จะพึงถูกติเตียน ไม่ควรแก้ตำแหน่งการเมือง ซึ่งเป็นการที่นำมาทั้งในทางพระเดชและพระคุณ ย่อมอยู่ในวงอันจะต้องถูกติเตียน อีกเหตุหนึ่งจะนำมาซึ่งความขมขื่นในเวลาทำ electoral campaign อันเป็นเวลาต่างฝ่ายต่างหาโอกาส attack ขิงกันและกัน พระยามโนฯ เห็นว่าเพื่อความสงบเรียบร้อย สัมผัสกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างเจ้านายกับราษฎร ควรถือเสียว่าพระบรมวงศานุวงศ์ ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปย่อมดำรงอยู่นอการเมืองทั้งหลาย ส่วนในทางที่เจ้านายจะช่วยทำนุบำรุงประเทศบ้านเมืองก็ย่อมมี โอกาสบริบูรณ์ในทางตำแหน่งประจำและตำแหน่งอันเกี่ยวแก่วิชาชีพเป็นพิเศษอยู่แล้ว จึงหารือมานั้น ได้ทราบแล้ว ฉะนั้นเห็นด้วยตามความคิดของพระยามโนฯ ทุกประการ

ประชาธิปไตย ป.ร.



LI RT

คณะอนุกรรมการได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒^๕ ต่อสภาผู้แทนราษฎร ในการประชุมสภาครั้งที่ ๓๔ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมพิจารณาปรึกษาอย่างเร่งรัด เพื่อให้สามารถออกประกาศใช้ได้โดยเร็ว ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ ๔๒ สภาได้ลงมติรับรองให้ใช้เมื่อวันอังคารที่ ๒๙ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ รวมมีการประชุมพิจารณากัน ๙ ครั้ง การประชุมของสภานั้นโดยมากพิจารณากันแต่ในทางถ้อยคำ ส่วนหลักการคงเป็นไปตามร่างที่คณะอนุกรรมการเสนอมาทุกประการคือ

๑. อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนี้แต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

อำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ โดยมีสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารโดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้ และอำนาจตุลาการโดยมีศาลเป็นผู้ใช้

๒. พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ พระองค์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพ ต้องทรงเป็นพุทธมามกะและเป็นอัครศาสนูปถัมภก ทรงประกาศสงคราม ลงพระนามในสนธิสัญญาสันติภาพ ตลอดจนทรงทำสนธิสัญญาทางไมตรีกับนานาประเทศ นอกจากนี้ ทรงมีพระราชอำนาจพระราชทานอภัยโทษ ทรงเรียกและปิดสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนยุบสภาผู้แทนราษฎรด้วย

๓. พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจัดตั้งคณะรัฐมนตรี

๔. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี และแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทที่ ๑ และประเภทที่ ๒ การเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำกันเป็น ๒ ชั้น ราษฎรชายหญิงที่มีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์แล้ว และมีสัญชาติเป็นไทยตามกฎหมายและภายใต้เงื่อนไขที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๕ เลือกผู้แทนตำบล แล้วผู้แทนตำบล เลือกผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ได้รับแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และจะได้ยกเลิกเมื่อราษฎรอ่านออกเขียนได้จำนวนครึ่งหนึ่งของทั้งหมด หรือภายใน ๑๐ ปี



๕. พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปโดยกำเนิด หรือโดยแต่งตั้งก็ตาม ย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง คือไม่มีสิทธิเกี่ยวข้องกับการเมือง

ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีคำรัฐมนตรีเกิดขึ้น อันที่จริงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งเจ้านายและข้าราชการชั้นสูงเป็นรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ครั้นถึงรัชกาลที่ ๖ และ ๗ ก็มีได้มีการแต่งตั้งรัฐมนตรี ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ตำแหน่งรัฐมนตรีได้ถูกยุบ ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเปลี่ยน “คณะกรรมาการราชฎร” เป็น “คณะรัฐมนตรี” โดยมี “นายกรัฐมนตรี” เป็นหัวหน้า และ “กรรมาการราชฎร” ก็เปลี่ยนเป็น “รัฐมนตรี” คำว่า “เสนาบดี” ซึ่งใช้กันมาตั้งแต่แผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. ๑๙๙๑-๒๐๓๑) เป็นอันยกเลิกเพราะจะปฏิบัติหน้าที่ราชการซ้อนกับรัฐมนตรี ต่อมากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้แบ่งข้าราชการการเมืองที่เป็นรัฐมนตรีไว้ดังนี้

๑. นายกรัฐมนตรี
๒. รองนายกรัฐมนตรี
๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
๔. รัฐมนตรีว่าการทบวง
๕. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
๖. รัฐมนตรีสั่งราชการ
๗. รัฐมนตรี

อนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับนี้ได้ว่าเป็นฉบับที่ก้าวหน้าเกี่ยวกับสิทธิของสตรี สตรีได้รับสิทธิทางการเมือง เลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรโดยผ่านผู้แทนตำบล ถ้าเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น พ.ศ. ๒๔๓๑ สตรีไทยก้าวหน้ากว่าสตรีญี่ปุ่นซึ่งยังไม่ได้รับสิทธิการเมือง ต้องรอคอยมาจนกระทั่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น พ.ศ. ๒๔๘๙ จึงให้สิทธิการเมืองแก่สตรีญี่ปุ่น รัฐธรรมนูญอังกฤษแจกสิทธิการเมืองเป็นขั้น ๆ โดยให้สิทธิการเมืองแก่ชนชั้นกลางที่เป็นชายใน พ.ศ. ๒๓๗๕



แก่กรรมกรชายใน พ.ศ. ๒๔๑๐ แก่กรรมกรตามท้องถิ่นที่เป็นชายใน พ.ศ. ๒๔๒๗ ส่วนสตรีอังกฤษที่มีอายุ ๓๐ ปีขึ้นไปได้รับสิทธิการเมืองใน พ.ศ. ๒๔๖๑ และสตรีที่มีอายุ ๒๐ ปีบรรลุนิติภาวะเพียงได้รับสิทธินี้ใน พ.ศ. ๒๔๗๑ เป็นอันว่าสตรีไทยมีฐานะทางการเมืองดีกว่าสตรีญี่ปุ่นและน้อยกว่าสตรีอังกฤษเพียง ๕ ปี แต่รัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. ๒๔๗๕ น่าจะมีข้อบกพร่องที่ได้กำหนดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้เป็นสองชั้น เพราะว่ามีผู้เห็นข้อบกพร่องนี้ จึงไม่นำมาใช้อีก คงใช้แต่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกเท่านั้น การเลือกตั้งสมาชิกสภา ๒ ชั้นเช่นนี้เคยกระทำกันครั้งหนึ่งในการเลือกตั้งรัฐสภาฝรั่งเศส ซึ่งยังผลก่อให้เกิดการปฏิวัติครั้งใหญ่ในประเทศฝรั่งเศสใน พ.ศ. ๒๓๓๒ ประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายนิยมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรงเพียงชั้นเดียวเท่านั้น

**พระราชพิธีพระราชทานรัฐธรรมนุญ
แห่งราชอาณาจักรสยาม^(๑)**

๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕

เวลา ๑๔.๕๐ น. พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเครื่องบรมราชภูษิตาภรณ์ ทรงพระขนิมต์มหาภรณ์ ประดับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ทรงสอดสายสพายนพรัตน์ราชวราภรณ์อันเป็นโบราณมงคล สด็จออกพระที่นั่งอนันตสมาคม ประทับเหนือพระที่นั่งพุดตาลกาญจนสิงหาสน์ บนพระราชบัลลังก์ ภายใต้ฉัตรพญามหาเศวตฉัตรในพระวิสุตกร มหาเศวตฉัตรรับ ขาวม่านไขพระวิสุตกร กรมวังชุมพุ่มตอกไม้ทอง ให้สัญญาณชาวประโคมกระทั่งแตรมโหรีระทึก กองทหารเกียรติยศถวายเคารพ แตรวงบรรเลงเพลงสรรเสริญพระบารมี พระบรมวงศานุวงศ์มีสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วดีวงศ์ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระสวัสดิ์วัฒนวิเศษย์ พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงสิงหวิกรมเกรียงไกร พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร เป็นอาทิ และคณะทูตานุทูตผู้แทนรัฐบาลต่างประเทศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและข้าราชการทหาร พลเรือน เสนาแม่ทัพราชบริพารเฝ้าตามตำแหน่ง เมื่อสุดเสียงประโคมแล้ว พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎร พร้อมด้วยกรรมการราษฎรบางท่านเชิญฉบับรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรสยาม น้อมเกล้า ฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ฯ ทรงลงพระปรมาภิไธย แล้วพระยามโนปกรณนิติธาดา ได้เชิญฉบับรัฐธรรมนุญไปประดิษฐานไว้ยังที่เดิม และได้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ครั้นแล้วพระราชทานพนักงานประทับพระราชลัญจกรในระหว่างนี้ ได้โปรดเกล้า ฯ ให้พระสารประเสริฐ อาลักษณ์ อ่านประกาศดำเนินกระแสรบพระบรมราชโองการ ใจความพระราชปรารภในการพระราชทานรัฐธรรมนุญว่า “ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ประกาศความพระราชปรารภว่า ข้าราชการทหารพลเรือนและอาณาประชาราษฎร

หมายเหตุ (๑) วันที่ ๑๐ ธันวาคม เป็น “วันรัฐธรรมนูญ”



LI RT

ของพระองค์ ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สยามราชอาณาจักรได้มีการปกครองตามวิสัยอารยประเทศในสมัยปัจจุบัน

ทรงพระราชดำริเห็นว่า สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินในพระบรมราชจักรีวงศ์ ได้เกลี้ยถวัลย์ราชผ่านสยามพิภพ ทรงดำเนินพระราชโบายปกครองราชอาณาจักร ด้วยวิธิตบรูณาญาสิทธิราชภายในทศพิธราชธรรมจรรยา ทรงทำนุบำรุงประเทศให้เจริญรุ่งเรืองใหญ่พลูยี่สิบมากรบ ๑๕๐ ปีบริบูรณ์ ประชาชนชาวสยามได้รับพระบรมราชบริหารในวิถีความเจริญนานาประการโดยลำดับ จนบัดนี้มีการศึกษาสูงขึ้นและมีข้าราชการประกอบด้วยวุฒิปรีชาในรัฐบาลโยบาย สามารถนำประเทศชาติของตนในอันที่จะก้าวหน้าไปสู่สากลอารยธรรมโลกโดยสวัสดิ์ สมควรแล้วที่จะพระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้ข้าราชการและประชาชนของพระองค์ ได้มีส่วนมีเสียงตามความเห็นดีเห็นชอบในการจรโลงประเทศสยามให้วัฒนาการในภายภาคหน้า จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามตามความประสงค์ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นการชั่วคราวเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการราษฎร ได้จัดรูปงานดำเนินประศาสนโยบายให้เหมาะสมแก่ที่ได้เปลี่ยนการปกครองใหม่ ครั้นแล้วโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษากันร่างพระราชกำหนดบทรัฐธรรมนูญ อันจะพึงตรึงเป็นหลักถาวรแห่งประศาสนวิธีต่อไป ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบการร่างรัฐธรรมนูญนั้น

บัดนี้อนุกรรมการได้เรียบเรียงรัฐธรรมนูญฉบับถาวร สอนองพระเดชพระคุณสำเร็จลงด้วยดีนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาปรึกษาถกมติแล้วจึงทูลเกล้าถวายคำปรึกษาแนะนำด้วยความยินยอม พร้อมทั้งจะตราเป็นรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินได้ เมื่อและทรงพระราชวิจารณ์ถกถ้วนทั่วกระบวนความแล้ว ทรงพระราชดำริเห็นสมควรพระราชทานพระบรมราชานุมัติ

จึงมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมสั่งให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามประสิทธิ์ ประสาทประกาศพระราชทานแก่ประชากรของพระองค์ให้ดำรงอิสสรชาติปไต่โดยสมบูรณ์ตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป



ขอให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรของเรา^{นี้} จงเป็นหลักที่สถาพรสถิตประ-
ดิษฐานสมรรถภาพอัน ประเสริฐ เป็นบ่อเกิดความสุขสันต์คุณวิบุลยราศรีแก่อาณาประ-
ชาชนตลอดจําเนียรกาลประวัติ นำประเทศสยามบรรลุสรรพพิพัฒน์ชัยมงคล เอนก
ศุภผลสกลเกียรติยศมโหฬาร ขอให้พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการทั้งทหารพลเรือน
ทวยอาณาประชาราษฎร์จงมีความสมัครสมานเป็นเอกฉันท์ในอันจะรักษาปฏิบัติ รัฐ-
ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม^{นี้} ให้ยืนยงอยู่คู่กับสยามรัฐราชสีมา ตราบเท่ากาล
ปาวสานสมดังพระบรมราชปรีชาญาณ ทุกประการเทอญ”

เมื่อจบแล้ว พระยามโนปกรณนิติธาดา เสด็จขึ้นรัฐธรรมนูญ ซึ่งประทับ
พระราชลัญจกรแล้ว น้อมเกล้าฯ ถวายอีก ครั้นถึงอุตมมงคลฤกษ์ระหว่าง ๑๔.๔๕ น.
ถึง ๑๕.๐๕ น. พระยาโหราธิบดีสิ้นหม้องชัย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระ
กรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามแก่เจ้าพระยาพิชัย
ญาติ ประธานสภาผู้แทนราษฎรที่ละฉบับทั้ง ๓ ฉบับ ชาวพนักงานประโคมสังข์แตร
ดุริยางค์ กองทหารเกียรติยศถวายเคารพ แตรวงบรรเลงเพลงสรรเสริญพระบารมี ยิง
ปืนมหาดุ๊กซ์ มหาชัย มหาจักร มหาปราบยุค ๒๑ นัด และทหารบก ทหารเรือ ยิง
ปืนใหญ่ ฝ่ายละ ๒๑ นัด ตามอารามต่าง ๆ ทว่าพระราชอาณาจักรสยามยาม้องและกลอง
ประชาชนนิกรให้ร้องสำแดงความปิติยินดีกันก็ก้องกัมปนาท ครั้นเจ้าพระยาพิชัยญาติ
รับพระราชทานรัฐธรรมนูญแล้ว ได้มอบให้แก่พระยาศรยุทธเสนี เสด็จไปประดิษฐาน
ไว้บนพานทอง ๒ ชั้น เหนือตั้งทอง หน้ามหาสมาคม ทั้ง ๓ ฉบับแล้ว เจ้าพระยา
พิชัยญาติ ประธานสภาผู้แทนราษฎร กราบถวายบังคมทูลสนองพระมหากรุณาธิคุณ
ซึ่งได้โปรดเกล้าพระราชทานรัฐธรรมนูญ ความว่า

“ขอเดชะ ได้ฝ่าละอองธุลีพระบาทปกเกล้าปกกระหม่อม

ข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทานพระบรมราชวโรกาส กราบบังคมทูลพระกรุณา
ในนามแห่งประชาชนชาวสยามทุกถ้วนหน้า

ด้วยการที่ได้ฝ่าละอองธุลีพระบาท ได้ทรงพระมหากรุณาโปรดเกล้าโปรด
กระหม่อมประสิทธิ์ประสาทพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ให้ประชา



LI RT

นิกรได้ดำรงอิสสราธิปไตยโดยบริบูรณ์ ทั้งน้อมเป็นที่ชื่นชมยินดีแก่ข้าพระพุทธเจ้าทั้งปวงเป็นล้นพ้นพระเดชพระคุณเป็นล้นเกล้าล้นกระหม่อมหาที่สุดมิได้

อันการที่ข้าพระพุทธเจ้าทั้งปวงได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สยามราชอาณาจักรได้มีการปกครองตามวิสัยอารยประเทศในปัจจุบันนี้ ไซ้ว่าจะเป็นไปได้โดยขาดความจงรักภักดีในใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทก็หาไม่ แต่หากได้เป็นไปด้วยความคิดอันแรงกล้าในการที่เข้ามีส่วนช่วยเหลือปลดปล่อยพระราชภาระในอันที่จะจรรโลงสยามรัฐให้รุ่งเรืองทัดเทียมอารยประเทศ

ข้าพระพุทธเจ้าทั้งปวงย่อมนครหานึกด้วยเกล้าด้วยกระหม่อมโดยแท้จริงตั้งนุว่าการปกครองราชอาณาจักรด้วยวิธีสมบูรณาญาสิทธิราชนั้น เป็นการจำเป็นอย่างยิ่งในสมัยที่ประชากรายังไม่เจริญการศึกษา สมเด็จพระราชาธิบดี ต้องดำเนินรัฐประศาสน์ในบายประจัญต่อเหตุการณ์น้อยใหญ่บรรดามี นับว่าทรงรับพระราชภาระหนักอย่างใหญ่หลวง แต่ด้วยเดชพระปัญญาบารมีอันไพศาลของพระมหากษัตริราชเจ้าในปางก่อน ๆ สืบตลอดมา ได้ทรงนำสยามประเทศให้รุ่งเรืองตามกาลสมัย ประชาชนจึงได้รับพระราชทานการศึกษาเข้าสู่อารยภูมิ ซึ่งเป็นเหตุให้ทรงพระราชปวารณอยู่แล้วที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญ แต่ข้อความนี้ข้าพระพุทธเจ้าทั้งหลายมิได้หยั่งถึงพระราชปรีชาญาณอันสุขุมคัมภีรภาพ จึงได้กราบบังคมทูลพระกรุณาด้วยประการนั้น

บัดนี้เป็นที่ประจักษ์แก่ข้าพระพุทธเจ้าทั้งปวงแล้วว่า ทรงมีพระราชหฤทัยหวังดีในอันที่จะทำนุบำรุงประชากร จึงมิได้ทรงถือว่าการที่ประเทศมีรัฐธรรมนูญปกครองนั้น จะเป็นเครื่องตรองพระบรมเดชานุภาพส่วนพระองค์ดั่งนี้แม้แต่อย่างใดอย่างหนึ่งเลย เมื่อพระราชทานรัฐธรรมนูญชั่วคราวแล้ว ยังได้ทรงอุปถัมภ์ทำนุบำรุงทุกอย่างทุกทางที่ทรงเห็นว่าเกื้อกูลแก่วิธีการปกครองนั้น ตราบเท่าจนถึงได้พระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับถาวรอีกวาระหนึ่งในครั้งนี้ พระเดชพระคุณในใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทเป็นที่ดุดัดมิจับใจข้าพระพุทธเจ้าทั้งปวงนี้ยังนัก ล้นเกล้าล้นกระหม่อมทรงรักชาติจริง ๆ มิได้ทรงเห็นเหตุการณ์ปลีกย่อยประการอื่นซึ่งบังเกิดขึ้น เพราะเปลี่ยนการปกครองนั้นเป็นประมาณเลขทั้งล้วนเป็นพระบารมีปกเกล้าปกกระหม่อมให้อุ่นใจ มั่นใจถึงสามประการ คือ พระ



ปรีชาบารมี พระเมตตาบารมี พระขันติบารมี ข้าพระพุทธเจ้าทั้งปวง^๕ ขอถวายปฏิญาณ
เฉพาะพระพักตร์ว่า เป็นผู้มีความจงรักภักดีในใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทเป็นเนืองนิตย์
ในโอกาสแห่งคำกราบบังคมทูลพระกรุณานี้ ขออำนาจอันศักดิ์สิทธิ์ในสากล
จักรวาลจงอภิบาลใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาท องค์พระประมุขของชาติ ให้ทรงเจริญ
พระราชสิริสวัสดิ์พิพัฒน์มงคล พระชนมสุขทุกประการ เพื่อทรงพระราชบริหารสยาม
ประเทศให้ถึงความเจริญรุ่งเรืองไพบูลย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรที่พระราชทาน
นเอน

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ

เมื่อจบแล้ว มหาเดลีกรวักรับ ขาวมานปีดพระวิสูตร ขาวพนักงาน ประโคม
กระทั่งแตรมโหระทึก กองเกียรติยศ ถวายความเคารพ แตรวงบรรเลงเพลงสรรเสริญ
พระบารมี จบแล้ว เจ้าพระยาพิชัยญาติได้เชิญฉบับรัฐธรรมนูญไปยืนอยู่ที่ลานบริเวณ
พระที่นั่งอนันตสมาคมทิศใต้ พร้อมด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พระบาทสมเด็จพระ
พระเจ้าอยู่หัวทรงเครื่องราชูปถัมภ์ ทรงแพระมาลาเส้าสะเทิน เสด็จออกสัหบัญชร
ทักษิณ พระที่นั่งอนันตสมาคม ขาวพนักงาน ประโคมกระทั่งแตรมโหระทึก ทหารกอง
เกียรติยศถวายความเคารพแตรวงบรรเลงเพลงสรรเสริญพระบารมี ครั้นสุดเสียงประโคม
แล้ว โปรดเกล้าฯ ให้พระยาบริรักษ์ภักษานุการกรมพระอภัยมณี อ่านประกาศดำเนิน
กระแสพระบรมราชโองการพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม อีกว
หนึ่ง เสร็จแล้ว เจ้าพระยาพิชัยญาติขูพานรัฐธรรมนูญ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่
เสด็จขึ้น ขาวประโคมกระทั่งแตรมโหระทึก กองทหารเกียรติยศถวายความเคา
แตรวงบรรเลงเพลงสรรเสริญพระบารมี เป็นเสร็จพิธีการ

(ต่อฉบับหน้า)



LIART