

อำนาจสูงสุดในแผ่นดินเป็นของราษฎร สมาชิกในสภา  
การแผ่นดินเป็นผู้แทนของราษฎร ตั้งนั้นแล้ว สภาการ  
แผ่นดินก็มีอำนาจและหน้าที่ในการชี้ขาด กิจการ อัน เป็น  
อำนาจสูงสุดในแผ่นดิน เช่น ในการออกกฎหมาย (นิติ  
บัญญัติ) ควบคุมดูแลคณะเสนาบดี ซึ่งเป็นผู้ทรงไว้ซึ่ง  
อำนาจในทางตุลาการหรือบริหารบัญญัติ และในบาง ประ  
เทศสภาการแผ่นดินยังมีอำนาจในทางตุลาการ เช่นสภา  
ขุนนางในบางประเทศ ซึ่งทำหน้าที่ ป็นศาลสูงสุดด้วย

สภาการแผ่นดินทั้งสองประเภทตั้งได้กล่าว มาแล้วจะมี  
อำนาจหน้าที่แตกต่างกันอย่างไรก็ตาม แต่ก็มีผลร่วมกัน  
อยู่บ้างอย่างหนึ่ง คือได้อาศัยความของบุคคลหลายคนช่วย  
กันคิด การอาศัยความเห็นของคนหลายๆ เช่นนี้ พระ  
บาท สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวหลาย พระองค์ ได้ทรง ทราบ พระ  
ราชเหตุภัย ดังจะเห็น ได้ ในพระราชปรารภต่าง ดังนี้ ๆ

๑. พระราช ปรารภในรัชกาลที่ ๕ ใน ประกาศ ตั้ง  
คณะชิด ออฟส เตต จ.ศ. ๑๒๓๖ มีความว่า

“ ครั้นนี้ทรงพระราชดำริเห็นว่า ราชการผลประโยชน์  
บ้านเมืองสิ่งใดที่จะเกิดขึ้น และการที่ยังรกร้างมาแต่เดิม  
มากนั้น ถ้าจะทรงจัดการแต่พระองค์เดียว ก็จะไม่ใคร่ได้

## คำอธิบายกฎหมายปกครอง

โดย

หลวงประดิษฐิมานูธรรม

(ปรีดี พนมยงค์)

(ต่อจากเล่ม ๕)

หมวด ๕สภาการแผ่นดิน

สภาการแผ่นดิน หมายถึงคณะบุคคลซึ่งมีหน้าที่ หรือ มีทั้งอำนาจและหน้าที่ในการปรึกษาหารือ หรือในการชี้ขาดในกิจการของแผ่นดินหรือรัฐ

ในประเทศซึ่งพระเจ้าแผ่นดินทรง สมบูรณาญาสิทธิราช ตั้งเช่นในประเทศสยาม สภาการแผ่นดินก็มีหน้าที่แต่ในการถวายคำปรึกษาเท่านั้นหาได้มีอำนาจในการชี้ขาดข้อราชการแผ่นดินไม่

แต่ในประเทศซึ่งมีลัทธิการปกครองอย่างอื่น คือ ถือว่า

แปรตามกาลสมัย การศึกษาถึงสภาพการแผ่นดินในสมัย  
ก่อนด้วยนั้นคงจะเป็นประโยชน์ที่ส่อให้เห็นความผันแปร  
ของสภาเช่นนี้ เหตุฉะนั้นจะได้แบ่งแยกอธิบายตามยุค  
สมัยดังต่อไปนี้

๑. สมัยโบราณจนถึงสมัยแก้ไขการปกครองในต้น  
รัชกาลที่ ๕

๒. สมัยแก้ไขการปกครองในต้นรัชกาลที่ ๕ จนถึง  
รัชกาลที่ ๖

๓. สมัยรัชกาลที่ ๖

๔. สมัยรัชกาลปัจจุบัน

จะสำเร็จไปได้ ถ้ามีผู้ช่วยกันคิดหลายปัญญาแล้ว การ  
ซึ่งรกร้างมาแต่เดิมนั้นก็จะได้ปลดเปลื้องไปได้ทีละน้อย ความ  
ดี ความเจริญก็คงจะบังเกิดแก่บ้านเมือง”

๒. พระราชปรารภ รัชกาลปัจจุบัน ในการตราพระ  
ราชบัญญัติองค์มนตรี พ.ศ. ๒๔๗๐ มีความว่า

“โดยที่ทรงมีพระราชหฤทัยว่า ในการปกครองย่อม  
มีปัญหาข้อราชการบางข้อ ซึ่งหากได้ปรึกษาฟังความเห็น  
ของบุคคลผู้มีสติปัญญา มีความรู้หยั่งถึงทุกข์ สุข ของ  
ประชาชนเป็นจำนวนมากคนด้วยกัน ก็ย่อมจะเป็นการดี  
มีคุณประโยชน์”

สภาการแผ่นดินซึ่งจะกล่าวในหมวดนี้ จะได้เลือกคัด  
แต่เฉพาะสภาซึ่งเป็นที่ปรึกษาแห่งอำนาจสูงสุด เช่นใน  
ทุกวันนี้ มีอภิรัฐมนตรีสภา เสนาบดีสภา สภากรรมการ  
องค์มนตรี ส่วน สภาอื่น ซึ่งเป็นสภาที่ปรึกษาราชการ  
เฉพาะอำนาจบริหารบัญญัติบางชนิด เช่นสภาบ้องพระ  
ราชอาณาจักร์ สภาการคลัง สภาเผยแผ่พาณิชย์นั้นจะได้  
กล่าวในลักษณะซึ่งว่าด้วยผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจบริหารบัญญัติ

สภาการแผ่นดินในประเทศไทยได้มีมาแต่โบราณ  
กาลแล้วอำนาจมากบ้างน้อยบ้าง แต่ได้เปลี่ยนแปลงผัน

ส่วนที่ ๒

สมัยจัดแก้ไขการปกครองในต้นรัชกาลที่ ๕

จนถึงรัชกาลที่ ๖

บทที่ ๑

เสนาบดีสภา

ในรัชกาลที่ ๕ ซึ่งได้ทรงจัดการปกครองแบ่งแยกออกเป็น กระทรวง และมีเสนาบดี เป็น หัวหน้าใน กระทรวงนั้น ก็ได้มีที่ประชุม เสนาบดี ปรีกษา ราช การ เสมอ มา หรือที่ เรียกว่า เสนาบดีสภา ซึ่งสืบมาจากลูกขุน ณ ศาลาตามที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่ ๑

ส่วนลูกขุน ณ ศาลาลงนั้นเมื่อได้จัดราชการ ยุติธรรม ใหม่ก็เป็นอัน ไม่มีแล้ว

## ส่วนที่ ๑

สมัยโบราณจนถึงสมัยแก้ไขการปกครอง

ในต้นรัชกาลที่ ๕

คณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในสมัยกรุงศรีอยุธยาและสืบต่อมาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์นั้นมีอยู่ ๒ จำพวก คือลูกขุนณศาลาและลูกขุนณศาลหลวง

๑. ลูกขุนณศาลา คือข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งในทางธุรการต่าง ๆ เช่นเสนาบดี เป็นต้น

๒. ลูกขุนณศาลหลวง คือ ลูกขุน ที่เป็น ผู้สำหรับพิพากษาคดีของราษฎร

ในการบัญญัติกฎหมายมีปรากฏว่า บางคราวลูกขุนทั้งสองจำพวก ประชุม กัน ปรึกษา เรียบ เรียง พระราชกำหนดกฎหมาย เมื่อ พระเจ้าอยู่หัว ทรงเห็น ชอบพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว บทกฎหมายนั้นก็เป็นอย่างอื่นได้ นอกจาก ลูกขุน ทั้งสอง จำพวก นี้แล้ว ในบาง ครั้งไปรดเกล้า ๆ ให้มีพระบรมวงศานุวงศ์ซึ่งได้บังคับบัญชาราชการไปเป็นประธานในการปรึกษานั้นบ้าง (ให้ดูหนังสือพระราชดำรัสที่ได้อ้างมาแล้วข้างต้น หน้า ๖๐)

ในบทนี้จะกล่าวถึง เคนี่ ซิต ออฟ สเตต ส่วน  
ปรีวี เคนี่ ซิต นั้นจะกล่าวในบทที่ ๓

พระราชบัญญัตินี้วางระเบียบแห่งสภาที่ปรึกษาราชการ  
แผ่นดิน เช่นการทรงพระกรุณาแต่งตั้งที่ปรึกษาราชการ  
แผ่นดิน ระเบียบการประชุม แต่หน้าที่ของสภาก็คงเป็น  
ที่ปรึกษาราชการ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ไม่มี  
เสียงเด็ดขาดอย่างไร

ครั้นถึง ร.ศ. ๑๑๓ ก่อนที่จะเสด็จประพาสยุโรปครั้งแรก  
ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ  
รัฐมนตรี และยกเด็กพระราชบัญญัติจุลศักราชราช ๑๒๓๖

ตามพระราชบัญญัติ ร.ศ. ๑๑๓ นี้ สภาแห่งรัฐมนตรี  
สภา มี ๒ จำพวก คือ

จำพวกที่ ๑ เสนาบดีสภาหรือผู้แทนเสนาบดี

จำพวกที่ ๒ ผู้ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้ง ขึ้น  
อีกไม่น้อยกว่า ๑๒ นาย

รัฐมนตรีสภา ซึ่งได้ทรงตั้งไว้ นั้น มีหน้าที่ดังปรากฏ  
ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ว่า มีหน้าที่ถวาย  
คำปรึกษาหารือ ข้อความ ซึ่งทรงพระราชดำริเห็น เป็นการ  
สมควรที่จะให้ปรึกษากัน โดยมีพระกระแสรับสั่งทรง

## ส่วนที่ ๒

### รัฐมนตรีสภา

ในต้นปี จุลศักราช ๑๒๓๒ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งที่ปลุกษาราชการแผ่นดิน ซึ่งเรียกว่าเคาน์ซิลเลอร์ ออฟ สเตต มีหน้าที่เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริการสิ่งใด ซึ่งเป็นข้อราชการที่สำคัญ และจะตั้งเป็นกฎหมาย และได้พระราชทานพระราชดำรินั้นมายังที่ปรึกษา ที่ปรึกษาจะต้องกราบทูลความเห็น ของ ตน และให้โอกาสที่ปรึกษาตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป มีความเห็นในการแผ่นดินอย่างไร ก็ให้ชำระเรื่องราวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อจะได้ทรงปรึกษาที่ปรึกษาทั้งปวง

ครั้น ต่อ มาใน ปีเดียวกัน นั้น ได้ทรง พระ กรุณา โปรดเกล้าฯ ตราพระราชบัญญัติ ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติเคาน์ซิล ออฟ สเตต คือ ที่ปรึกษา  
ราชการแผ่นดิน

๒. พระราชบัญญัติ ปรวิ์ เคาน์ซิล คือ ที่ปรึกษาใน  
พระองค์



เมื่อเสด็จกลับจากประพาสยุโรปครั้งที่ ๒ ใน ร.ศ. ๑๒๖  
แล้ว ในราชกิจจานุเบกษาไม่ปรากฏรายงานการประชุม  
รัฐมนตรีสภาและท่านรัฐมนตรีที่ได้ทรงตั้งไว้ ก็คงล่องลับ  
ไปหลายท่าน ไม่ปรากฏว่าได้ทรงแต่งตั้งขึ้นแทน ส่วน  
เสนาบดีซึ่งเป็น สมาชิกประเภทที่ ๑ ถึงแม้ว่ายังคงมีอยู่  
ก็ได้มีการประชุมปรึกษากันในฐานะอื่น คือในที่ประชุม  
เสนาบดีหรือเสนาบดีสภา เหตุฉะนั้นรัฐมนตรีสภาที่อาจ  
มีองค์ประชุมไม่ครบ จึงมิได้มีการประชุมกันต่อไป

ณะเพาะมาอยู่ที่ประชุมนั้น หรือโดยพระราชทานพระกระแสร์รับสั่งให้เสนาบดีผู้หนึ่งเชิญมาอยู่ที่ประชุม กับทั้งข้อความที่รัฐมนตรีขอ ปรีกษาโดยมีรัฐมนตรีอื่น อีก ๓ นายรับรอง

พระบรมราชประสงค์ใน การตั้ง รัฐมนตรีสภามี ปราบกฎ อยู่ในพระราชดำรัสเปิดรัฐมนตรีสภาว่าจะให้ เป็นพนักงาน ในการคิดทำกฎหมาย แต่ไม่ใช่ป่าเลี่ยมเมนต์ เพราะ สภานี้มีหน้าที่ใน การปรีกษา ร่าง บทกฎหมาย ตั้ง ถด่าแล้ว ไม่มีเสียงเต็ดขาดอย่างไร

รัฐมนตรีสภา เมื่อได้ ตั้งขึ้น แล้วได้ ปรีกษา กิจการ มาก หลาย พระราชบัญญัติ ที่ออกใน ระวัง ร.ศ. ๑๑๓ ถึง ร.ศ. ๑๑๖ โดยมากได้ ผ่าน สภานี้ และยังได้ ปรีกษา ร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ อีกมาก แต่มิได้ ประกาศ ใช้ เป็นกฎหมาย เช่นพระราชบัญญัติลูกขุนสามัญ เป็นต้น เมื่อเสด็จกลับจากประพาสยุโรปครั้งที่ ๑ ใน ร.ศ. ๑๑๖ แล้ว รัฐมนตรีสภาก็ได้ ปรีกษา กิจการ น้อยลง ไปทุกที แต่ ใน ร.ศ. ๑๑๘ ยังได้ มีพระราชบัญญัติเพิ่มเติมในเรื่อง ระเบียบการประชุมอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งได้ เคยแก้ไขไว้แล้ว เมื่อ ร.ศ. ๑๑๔

บทที่ ๓ พระราชบัญญัติปรีวีไคน์ซัล

คือ ที่ปรึกษาในพระองค์

ในคราวเดียวกันที่ได้ทรงตราพระราชบัญญัติ เคาน์ซัล ออฟ สเตต พระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๕ ได้ทรงตราพระราชบัญญัติปรีวีไคน์ซัล คือที่ปรึกษาในพระองค์

หน้าที่ของสภานี้ไม่ใช่จะเป็นแต่เพียงที่ปรึกษาการส่วนพระองค์ คือมีหน้าที่เกี่ยวแก่ราชการแผ่นดินด้วยซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะได้ดำรัสสั่ง เช่น ให้สืบราชการ ให้ไปเข้าประชุมในสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเป็นบางครั้งบางคราว หรือจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งเป็นคณะ ( committee ) ชำระความมีอำนาจเหมือนศาลรับสั่ง (ดูข้อ ๑๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้)

สมาชิกแห่งสภานี้ไม่มีกำหนด คือสุดแต่จะทรงมีพระราชประสงค์และจะต้อง สิ้น ตำแหน่ง เมื่อ สิ้นรัชกาลของพระเจ้าอยู่หัว นอกจากพระเจ้าอยู่หัว พระองค์ใหม่จะทรงตั้งขึ้นอีก เมื่อรัฐมนตรีสภาได้สงบเงืบบลตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ปรากฏในราชกิจจานุเบกษาว่า สภากองมนตรีก็มีการประชุมกันตรวจชำระความฎีกาบ่อย ๆ แต่ครั้งจัดระเบียบราชการยุคดิตรรมเป็นแบบแผนเรียบร้อยแล้ว การประชุมของสภา องคมนตรี ก็สงบ เงียบ ไป จน สิ้น รัชกาลที่ ๕ นน

การจะตั้งสถานีตี บัญญัติ หรือ ปาเลียเมนต์ใน ประเทศสยามให้มีอำนาจเต็มทีนั้น คงจะได้ทรงพระวิจารณ์โดย สุขุมแล้ว

ใน ร.ศ. ๑๖๖ คือ ค.ศ. ๑๘๕๗ นั้น เป็น สมัยที่ใน ประเทศยุโรป เช่นประเทศรัสเซียอันเป็นมหาประเทศก็ยังมีได้ มีสภา การแผ่นดิน ซึ่งมีอำนาจเด็ดขาด สภาดูมา ( Douma ) ซึ่งคล้ายกับ สภาการแผ่นดินฝรั่ง เริ่มจะมีการประชุมใน ค.ศ. ๑๕๐๖ เมื่อประเทศรัสเซียได้แพ้ญี่ปุ่น เหตุฉะนั้นประเทศสยามในครั้งกระนั้นดูเหมือนจะเดิรหน้าประเทศรัสเซียในทางสภาการแผ่นดินเสียอีก

เรื่องสภาการแผ่นดินในประเทศนั้นพระเจ้าแผ่นดินในยุโรปได้ออกความเห็นก็มี เช่นพระเจ้าแผ่นดินนอร์เวย์ได้ทรงมีความเห็นในเรื่องปาเลียเมนต์ในประเทศสยามซึ่งได้ทรงพระราชปรารภกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ดังปรากฏในหนังสือ “พระราชนิพนธ์เรื่องไกลบ้าน” เล่ม ๒ หน้า ๓๖ ว่าดังนี้

“ ดินเนอวันนี้ไม่สู้มีคนสำคัญ คอยไปรม്മินิสเตอ  
อยู่สักครู่หนึ่งก็บอกว่ามาไม่ได้ ติดถูกพวกสตอดติง คือ  
ปาเลิเมนต์กวน ไปรม്മินิสเตอ คนนี้เป็น ตัวผู้ที่ คิดอ่าน  
แยกเมืองนอร์เวจากสวีเดน เป็นคนฉลาดมากพูดอังกฤษ  
ดีกำชับพ่อนักกว่าอย่าได้มีสตอดติงในเมืองไทยเลย เจ้า  
แผ่นดินก็พูดเหมือนกัน”

ส่วนรัฐมนตรีสภาได้สงบเงียบไปตั้งแต่ เสด็จ กลับจาก  
ยุโรปแล้ว

แม้สภาองคมนตรี จะมีใครได้มี การ ประชุม กัน เสมอ  
ก็ดี ก็ยังได้ทรงพระกรุณาตั้งองคมนตรีเสมอ ๆ

ผู้เป็นองคมนตรี อาจได้รับ พระมหากรุณาเงินเลี้ยง  
ชีพ ตาม พ.ร.บ. ปรีวีเลจันซ์ลิต จ.ศ. ๑๒๓๖ ข้อ ๘ คือ  
เมื่อเป็นองคมนตรีครบ ๓๐ ปีแล้ว ถ้าได้ เงินเดือนใน ตำแหน่ง  
อื่นหรือได้ เบี้ยบำนาญไม่ ถึง ยี่สิบชั่งจะได้รับ พระราชทาน  
เงินเลี้ยงชีพจนถึงยี่สิบชั่ง นับว่าเป็นพระมหากรุณาแก่ผู้  
เป็นองคมนตรีมาก

### ส่วนที่ ๓

#### สมัยรัชกาลที่ ๖

ในรัชกาลที่ ๖ มนตรีที่ปรึกษามีอยู่แต่เพียงสองคณะ คือ องคมนตรีซึ่งแต่เดิมเรียกว่า “ปรวีเคน์ซิด” ที่ปรึกษาในพระองค์คณะ ๑ และที่ประชุมเสนาบดีคณะ ๑ จะเห็นได้จากพระราชดำรัสในรัชกาลปัจจุบันในการทรงตั้งอภิรัฐมนตรีสภา ฅวันเสาร์ที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๘ (ราชกิจจานุเบกษา หน้า ๒๖๑๘) ได้ทรงมีพระกระแสรับสั่งถึงราชประเพณีมีมาว่า

“ เราคิดเห็นว่าตามราชประเพณีซึ่งมีอยู่ในบัดนี้ พระเจ้าแผ่นดินมีมนตรีสำหรับเป็นที่ทรงปรึกษาหารือสองคณะด้วยกัน คือ องคมนตรีซึ่งทรงตั้งไว้เป็นจำนวนมาก สำหรับทรงปรึกษากิจการพิเศษอันเกิดขึ้น ฉะเพาะสิ่ง ฉะเพาะอย่างคณะ ๑ กับ เสนาบดีสภาผู้บังคับบัญชาราชการกระทรวงต่าง ๆ มีจำนวน หย่อน ฅ้นสำหรับทรงปรึกษาหารือราชการอันกำหนดไว้เป็นหน้าที่ในกระทรวงนั้น ๆ คณะ ๑ ”

ตั้งนี้ก็ส่อให้เห็นว่าในสมัยรัชกาลที่ ๖ สภาการแผ่นดินที่ยังคงมีอยู่ก็คือ เสนาบดีสภา และสภาองคมนตรี