

๕๒๔

คำอธิบายกฎหมายปกครอง

โดย

หลวงประดิษฐมนูธรรม

(ปรีดี พนมยงค์)

(ต่อจากเล่ม ๖)

ส่วนที่ ๕

สมัยรัชกาลปัจจุบัน

ในรัชกาลปัจจุบัน สภาการแผ่นดินมี ๓ คือ

๑. อภิรัฐมนตรีสภา
๒. เสนาบดีสภา
๓. สภากรรมการ องคมนตรี

บทที่ ๑

อภิรัฐมนตรีสภา

สภานี้ได้ทรงตั้งขึ้น เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน

พ.ศ. ๒๔๖๘

— (ดู พระราชดำรัส ทรงตั้งอภิรัฐมนตรีสภา ใน ราชกิจจานุ
เบกษา เล่ม ๔๒ หน้า ๒๑๖๘)

ข้อ ๑ หน้าที่ของสภา

ในพระราชดำรัส มีความว่า “สำหรับพระเจ้าแผ่นดิน
ทรงปรึกษาราชการทั้งปวงเป็นนิตย์ เพื่อจะได้ เป็นกำลัง
แก่การที่ทรงพระราชวินิจฉัยราชการทั้งปวง”

ข้อ ๒ สมาชิก

ก) จำนวน

สมาชิกในสภามี ๕

ข) คุณสมบัติของ อภิรัฐมนตรี

ผู้ซึ่งจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ตั้งเป็น อภิรัฐมนตรี
นั้น ต้อง มีคุณสมบัติตามที่ปรากฏใน พระราชดำรัสว่า

“ผู้ซึ่งสมควรจะเป็นสมาชิก จำเป็นต้องเป็นผู้ซึ่งมีความ
คุ้นเคยและชำนาญในราชการมาแต่ก่อน และประ
กอบด้วยเกียรติคุณ ทั้งความสามารถสมควรเป็นที่ทรง
ไว้วางพระราชหฤทัยของพระเจ้าแผ่นดิน ตลอดจนมหา
ชนทั้งหลาย”

ข้อ ๓ ประธานที่ประชุม

การประชุมของสภานี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงประทับเป็นประธาน หรือใ้ทรงมอบให้สำเร็จราชการ เป็นประธานต่างพระองค์ (ให้ดูหน้าที่ผู้สำเร็จราชการ ที่ได้ศึกษามาแล้ว)

บทที่ ๒

เสนาบดีสภา

เสนาบดีสภาได้มีมาแต่รัชกาลที่ ๕ แล้ว เสนาบดี มีชื่อหน้าที่แต่เพียงกระทำกิจในทางบริหารบัญญัติหรือทางธุรการอย่างเดียว คือ ยังถวายคำปรึกษา ใน ราชการแผ่นดินด้วย

ใน บทนี้ จะกล่าวถึง เสนาบดี สภาในฐาน เป็น สภาการแผ่นดิน ส่วนเสนาบดี ใน ฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ในทางบริหารบัญญัติ จะได้กล่าวในลักษณะต่อไป

ข้อ ๑ หน้าที่ของ เสนาบดีสภา ใน ฐานะ เป็น สภาการแผ่นดิน

ก) หน้าที่ทั่วไป

ปรากฏในพระราชดำรัสตั้งอภิรัฐมนตรีสภาว่า

“เสนาบดีสภา ผู้บังคับบัญชาราชการกระทรวงต่างๆ มีจำนวนหย่อนยี่สิบ สำหรับ ทรงปรึกษาหารือราชการอันกำหนดไว้เป็น หน้าที่ในกระทรวงนั้น”

ทั้งนี้เข้าใจว่า แม้ราชการใดจะเป็นหน้าที่ของกระทรวงใดโดยฉะเพาะ ก็ดี แต่ได้ทรงพระกรุณาปรึกษาในเสนาบดีสภา

ข) หน้าที่พิเศษในบางเรื่อง

ตาม กฎมณเฑียรบาลว่า ด้วย การ สืบ ราชสันตติวงศ์นั้น เสนาบดี มีหน้าที่ในบางเรื่อง เช่น อัญเชิญผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้น ทรงราชย์ ตาม ลำดับ ว่า ด้วย การ สืบ ราชสันตติวงศ์ ซึ่งได้ศึกษามาแล้ว หรือเชิญเจ้านายขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการ เมื่อพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระเยาว์ ตาม ที่ได้ศึกษามาแล้วในหมวด ๓ บัญญัติว่า ท่าน เสนาบดีในที่นี้ จะหมายรวมถึงเสนาบดีสภาหรือไม่?

ข้อ ๒ สมาชิก

สมาชิกของเสนาบดีสภา ก็คือ เสนาบดี อภิรัฐมนตรี ราชเลขาธิการ ซึ่งเทียบตำแหน่ง เท่าเสนาบดี

ข้อ ๓ ประธานที่ประชุม

การประชุมได้มีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว หรือผู้สำเร็จราชการมาเป็นประธาน

บทที่ ๓

สภากรรณการองคมนตรี

สถานสืบเนื่องมาจาก ปรีวีเคาน์ซิล ซึ่งได้ตั้งขึ้นแต่ครั้งรัชกาลที่ ๕ ซึ่งต่อๆ มาเปลี่ยนเรียกว่า “สภาองคมนตรี”

จำนวนองคมนตรีไม่มีจำกัด จึงมีจำนวนมากขึ้นทุกๆ ที่ เมื่อ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลปัจจุบัน ขึ้นเสวยราชย์ก็ได้ทรงตั้งองคมนตรี ซึ่งพระรามาธิบดีที่ ๖ ทรงตั้งไว้

ใน พ.ศ. ๒๔๗๐ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมราชเลขาธิการบรรเทือกพระราชกระแสนพระราชนัดดา ประสงค์ จะทรงฟังความเห็นองคมนตรีในเรื่องธงชาติ คือ ในรัชกาลที่ ๖ ได้เปลี่ยนธงช้างมาเป็นธงไตรรงค์ มาในรัชกาลปัจจุบันทรงปรารภว่ามีข้อควรพิจารณา ๕ สถาน คือ

(๑) เลิกธงไตรรงค์ใช้ ธงช้างแทน หรือ

- (๒) ใช้ธงช้างเป็นธงราชการ ใช้ธงไตรรงค์เป็นธงชาติ หรือ
- (๓) ใช้ธงช้างเป็นธงราชการและเป็นธงชาติ ใช้ธงไตรรงค์เป็นธงสำหรับประเทศ ใช้ในการตกแต่งสถานที่ในวันรื่นเริงเป็นต้น หรือ
- (๔) ใช้ธงไตรรงค์ผสมกับธงช้างพื้นแดงในธงเดียวกัน หรือ
- (๕) คงไว้ตามรูปเดิม อย่างเดียวกัน

กรรมการ องคมนตรีได้กราบบังคมทูลถวายความเห็นแตกต่างกัน

ครั้นต่อมาเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคมศกนั้น ได้มีพระบรมราชวินิจฉัยเรื่องธงชาติดังนี้

“ความเห็นเรื่องธงชาติของมนตรีทูลเกล้าฯ ถวายขึ้นมาอันแตกต่างกันมาก ไม่มีน้ำหนักไปทางใดชัดเจน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้คงใช้ไปตามเดิม”

(ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๔ หน้า ๖๐๗)

ตามพระบรมราชวินิจฉัยดังนี้ จึงทรงฟังความเห็นของมนตรีไม่ได้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะองคมนตรี บ้างท่านคงเห็นตามพระรามาธิบดีที่ ๖ ว่าธงช้างทำยาก และไม่ใคร่ได้

ทำแพร่หลาย ประเทศที่ทำไมรู้จักข้าง ทำรูปร่างไม่น่าดู
ทั้ง คนใช้ ถ้าไม่ ระวัง ก็มัก จะ ชัก ชง กลับ ทำให้น่า รัง เกียง
รำคาญ บางท่านคงเห็นอย่างอื่นแตกต่างกันออกไป จน
ความเห็น ไม่มีน้ำหนักรไปทางใดชัดเจน เพราะมีทางอาจ
คำนึงได้ ถึง ๕ ประการ ความเห็นก็อาจแตกต่างได้ ๕
ประการ

พระราชบัญญัติองค์มนตรี พ.ศ. ๒๔๗๐

ต่อมาในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๗๐ ได้ทรงพระกรุณา
โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยองค์มนตรีขึ้น
ใหม่ และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติปรีวีไคน์ซีด จ.ศ. ๑๒๑๖

ข้อ ๑ ว่าด้วยองค์มนตรี

ตามพระราชบัญญัติใหม่นี้มีข้อความควรสังเกตว่า องค์
มนตรีที่ทรงตั้งมาแต่เดิมาก็คงเป็น องค์มนตรี แต่ไม่มีสิทธิ
เป็น สมาชิกใน สภากรรมการ องค์มนตรีนั้น ผู้มีสิทธิ
จะต้อง เป็น “กรรมการ องค์มนตรี” ที่ทรงตั้งจาก
องค์มนตรี เหตุฉะนั้น ฐานะขององค์มนตรีก็ได้เปลี่ยนแปลง
แปลงไปบ้าง

ก) คุณสมบัติ สุดแต่ทรงพระราชดำริ เห็นว่า เป็นผู้

ทรงคุณวุฒิสามารถ และทรงคุณธรรมสมควรเป็น
ที่ไว้วาง พระ ราช ฤทธิย์ ตั้ง ขึ้น ไว้ เป็น องคมนตรี
(มาตรา ๔)

- ข) การทรงตั้ง โดยพระราชนานัติและถือน้ำ
พระพิพัฒน์สัตยาจึงจะสมบูรณ์ (มาตรา ๕)
- ค) การออกความเห็น มีความเห็นอย่างใดกราบบังคม
ทูลได้โดยตรง (มาตรา ๖)

ง) มาตรา ๗ ผู้ที่ได้รับราชการ มาใน ตำแหน่ง องคมนตรีตลอดเวลาสิบปี ได้เงินเดือนเบี้ยหวัดเบี้ยบำนาญ
ในราชการไม่ถึงปีละพันหกร้อยบาท พระบาทสมเด็จพระ
เจ้า แผ่นดิน จะโปรดให้ ได้รับ พระ ราช ทาน เงิน เลี้ยง ชีพ
ตลอดเวลาที่เป็น องคมนตรีใน ปี หนึ่ง รวมทั้ง เบี้ย เลี้ยง ชีพ
และเงินอื่น ๆ ไม่ให้ต่ำกว่าพันหกร้อยบาท แต่ถ้าเคย
เป็นกรรมการองคมนตรีตาม ความใน มาตรา ๑๒ ด้วยแล้ว
ให้เพิ่มอัตราขึ้นเป็นจำนวนสองพันสี่ร้อยบาท

จ) การสิ้นตำแหน่ง

- ๑) โดยสิ้นรัชกาล ตามมาตรา ๘ ผู้ใดได้เป็นองค

มนตรี แล้วให้อยู่ใน ตำแหน่ง นั้นไป จนสิ้น รัชกาล และมี กำหนด อยู่ได้ อีกหกเดือน จึงจะขาดจากตำแหน่ง ถ้าพระเจ้าแผ่นดินที่ได้สืบราชสมบัติพระองค์ใหม่จะโปรดให้เป็นองคมนตรีต่อไปก็ต้องทรงตั้งใหม่

๒) โดยทรงถอดถอน (มาตรา ๕)

นอกจากนี้อาจสิ้นโดยกาตาย และมีปัญหาเมื่อองคมนตรีเป็นผู้ไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ จะต้องสิ้นตำแหน่งหรือไม่ ?

ข้อ ๒ ว่าด้วยกรรมการองคมนตรี

- ก) คุณสมบัติและการแต่งตั้ง ทรงตั้งจากจำนวนองคมนตรี (มาตรา ๑๒)
- ข) การออกความเห็น
- ๑) ปรีกษาหรือแสดง ความเห็นได้ ถึงยังทำความตกลงในข้อความที่โปรดเกล้า ๆ พระราชทานลงมา ให้ปรีกษาโดยพระองค์เอง
 - ๒) อนึ่งถ้ากรรมการ องคมนตรีมี จำนวนไม่น้อยกว่า ห้า คน พร้อม กัน เข้า ชื่อทำ หนังสือขึ้นต่อ นายก

แห่งสภากรรมการองคมนตรีว่า มีข้อความสำคัญ
เกี่ยวกับสวัสดิภาพแห่งบ้านเมืองและประชาชน
อันควรจะได้ประชุมปรึกษา ถวายความเห็นไขว้
ให้สภานายกนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา
ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเพื่อให้ปรึกษา
กันได้

ค) เอกสิทธิในการแสดงความเห็น

มาตรา ๑๔ กรรมการองคมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำ
ใด ๆ ที่ได้กล่าวหรือ แสดงเป็น ความเห็น หรือในการออก
เสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาองคมนตรี ผู้ใดผู้หนึ่ง
จะว่า กล่าว ฟ้อง ร้อง กรรมการ องคมนตรี เพราะ เหตุ นั้นหา
ได้ไม่

อนึ่งบุคคลที่สภาได้ เชิญให้มาชี้แจงหรือออกความเห็น
นั้น ก็ให้ได้รับความยกเว้นดุจกัน

ง) เบี้ยเลี้ยงชีพ ตามมาตรา ๗ ในเรื่องเบี้ยเลี้ยงชีพองค
มนตรีข้างต้น คือ ถ้าองคมนตรีเคยเป็นกรรมการ
องคมนตรีให้เพิ่ม อัตรา ขึ้น เป็น จำนวน สองพันสี่
ร้อยบาท

จ) การสิ้นตำแหน่ง

- ๑) โดยถึงเวรออก คือ กรรมการองค์มนตรีจักอยู่ในตำแหน่งได้เพียงคราวละ ๓ ปี แต่ทรงตั้งซ้ำอีกได้ (ดูมาตรา ๑๕) มาตรา ๑๖ กรรมการองค์มนตรีคนใดต้องออกจากตำแหน่ง กรรมการโดยเหตุอื่น นอกจาก ถึง เวร ออก ตาม คราว พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน จะทรงตั้ง องค์มนตรีอื่นเข้าแทนที่เพื่อให้ครบจำนวน แต่ผู้แทนเช่นนั้นจะอยู่ในตำแหน่งกรรมการเพียงเท่าเวลาที่เหลืออยู่ของกรรมการที่ออกไป
- ๒) โดยลาออก (ดูมาตรา ๑๗)
- ๓) โดยสภากรรมการกราบบังคมทูลขอให้ออก คือ มาตรา ๑๘ กรรมการองค์มนตรีคนใดประพฤติน่าสมควร จะ อยู่ใน ตำแหน่ง กรรมการ สภากรรมการจะประชุมกันทำคำปรึกษาขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาเพื่อให้ ออกเสียจากตำแหน่ง กรรมการนั้นก็ได้ แต่ต้องให้ โอกาสแก่กรรมการผู้อื่นชี้แจงแก้ตัวก่อน ทำคำปรึกษาขึ้น ทุกเกล้า ๆ ถวาย

๔) โดยสันตำแหน่งองคมนตรี เช่นโดยสันรัชกาล
พระเจ้าอยู่หัวที่ทรงตั้ง และเหตุอื่น ๆ ให้ดูใน
เรื่องการสันตำแหน่งองคมนตรีที่กล่าวมาแล้ว

ข้อ ๓ สภากรรมการองคมนตรี

ก) จำนวนกรรมการ

สสสิบคน กรรมการ เลือกกันเอา เป็น สภา นายก
อุปนายก ๑ เมื่อได้รับพระบรมราชานุมัติ ผู้รับเลือกเข
รับตำแหน่งได้ (ดูมาตรา ๑๒) แต่สภาอาจเชิญผู้หนึ่งเ
โตมาชี้แจงหรือแสดงความเห็น ต่อที่ ประชุม เพื่อ ประกอบ
ข้อปรึกษาได้ (ดูมาตรา ๑๓ วรรค ๓) ผู้รับเชิญไม่เ
กรรมการไม่มีสิทธิออกเสียง

ข) หน้าที่ของสภา

“เพื่อ ประชุม ปรึกษาหารือ ขอราชการ ตามแต่จะไป
เกล้า ๆ พระราชทานลงมาให้ปรึกษา” (ดูมาตรา ๑๑)

การพระราชทานลงมาให้ปรึกษานี้ อาจ เป็น โดยทรงพ
กรุณาโปรดเกล้า ๆ โดยพระองค์เอง (ดูมาตรา ๑๓ วรรค ๑
หรือโดยกรรมการพร้อมกันห้าคน เข้าชื่อทำหนังสือ
ต่อนายกว่ามีข้อความเกี่ยวกับสวัสดิภาพแห่งบ้านเมืองเ

ประชาชนอันควรจะได้ประชุมปรึกษาถวายความเห็น เมื่อ
 สภานายก กราบ บังคม ทูลขอ พระราชทาน พระบรมราชานุญาตให้ปรึกษากันได้แล้ว สภาก็อาจปรึกษาข้อความ
 นั้นได้ (ดูมาตรา ๑๓ วรรค ๒)

ค. ผู้มีหน้าที่ดำเนินการสภา

ก) นายก

ข) อุปนายก

ทั้ง ๒ เลือกกตั้งโดยกรรมการแต่ต้องได้รับพระราชทาน
 พระบรมราชานุมัติ (ดูมาตรา ๑๒, ๑๘, ๒๐)

ค) เลขานุการ ทรงตั้งข้าราชการในกรมราชเลขาธิการ
 คนหนึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รักษาทะเบียน เป็นเลขานุการที่ประชุม (ดูมาตรา ๑๐, ๒๓, ๒๗)

ง. การประชุม

๑) องค์ประชุม

จำนวนกรรมการต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าคน จึงจะประชุม
 กันได้ (ดูมาตรา ๒๕)

๒) การนัดประชุม

สภานายกเป็นผู้สั่ง (ดูมาตรา ๒๒)

๓) ระเบียบ วาระ

จะปรึกษาเรือ ใดต้องบอกไปในหนังสือนัด (มาตรา ๒๓)
การ ประชุม ต้อง ตาม ระเบียบ วาระ ที่กำหนดไว้ นอกจาก
ที่ประชุม จะตกลงเป็นอย่างอื่น (มาตรา ๒๔)

๔) ประธานที่ประชุม

สภานายก เป็นประธาน ถ้าไม่มา อุปนายกแทน ถ้า
ทั้งสองไม่อยู่ในที่ประชุม ก็ให้กรรมการเลือกกันเองเป็น
ประธานชั่วคราวประชุมนั้น (ดูมาตรา ๒๑)

๕) การลงมติ

ให้เอาเสียงข้างมาก เป็น ประมาณ กรรมการมีเสียง
หนึ่งในการลงคะแนน ถ้าเสียงเท่ากันผู้เป็นประธานออก
เสียงเพิ่ม ขึ้นอีก เสียง หนึ่ง เป็นเสียงชี้ขาด (ดูมาตรา ๒๖)

๖) ทูลเกล้าฯ ถวายคำปรึกษา

คำปรึกษาของสภากรรมการ องคมนตรีนั้น

สภานายก มีหน้าที่ ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย สุดแต่จะทรง
พระกรุณาโปรดเกล้าฯ (ดูมาตรา ๒๘)

๗) รายงานการประชุม

เลขาธิการ ต้อง จดรายงาน การ ประชุม เสนอให้
กรรมการตรวจรับรองในคราวหน้า (ดูมาตรา ๒๗)

จ) อนุกรรมการ

มาตรา ๒๕ สภากรรมการ องคมนตรี มีอำนาจ ตั้ง อนุกรรมการ เพื่อทำการ อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้ผู้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอด่วนต่อที่ประชุมใหญ่ เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่งก็ได้ ประธานอนุกรรมการ นั้นเมื่อสภาไม่ได้ตั้ง ก็ให้อนุกรรมการเลือกกันเองตั้งขึ้นเป็นประธานได้

อนุกรรมการ มีอำนาจเชิญ เจ้ากระทรวงทบวงกรม และคนภายนอก ได้ตั้งที่บัญญัติไว้สำหรับ สภากรรมการในมาตรา ๑๓

อนุกรรมการ และผู้ที่อนุกรรมการเชิญมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นนั้นให้รับประโยชน์ตาม มาตรา ๑๔ ด้วย

มาตรา ๓๐ ใน การประชุมอนุกรรมการ นั้น ต้องมีอนุกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า ๓ คนจึงจะเป็นองค์ประชุมปรึกษาการได้ เว้นแต่อนุกรรมการนั้น จะมีจำนวนตั้งขึ้นเพียง ๓ คน เมื่อมาประชุมแต่ ๒ คน ก็ให้นับว่าเป็นองค์ประชุมได้