



รายงานวิจัย

เรื่อง

สภากรรมการองคมนตรี:

เบื้องต้นของรัฐสภาไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

จัดทำโดย

กษิติศ อนันตนาธร

เสนอต่อ

พิพิธภัณฑ์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

สถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2568

สารบัญ

บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์	3
1.3 ขอบเขตการวิจัย	3
1.4 วิธีดำเนินการ	3
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม	4
2.1 พัฒนาการของสภากรรมการรองคมนตรี	5
2.2 บทบาทและผลงานของสภากรรมการรองคมนตรี	11
2.3 ความล้มเหลวของสภากรรมการรองคมนตรี	15
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	20
3.1 วิธีการดำเนินการศึกษา	20
3.2 ระยะเวลาดำเนินการวิจัย	20
3.3 การวางแผนวิจัย	20
3.3 สมมติฐานการวิจัย	21
3.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	21

บทที่ 4 การเกิดขึ้นของสภากรรมการองคมนตรี	22
4.1 จากองคมนตรีสภาสู่สภากรรมการองคมนตรี	22
4.2 การจัดทำพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470	26
4.3 หลักการในพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470	28
4.3.1 การคงไว้ซึ่งองคมนตรีเดิม และตั้งสภากรรมการองคมนตรีขึ้นใหม่	28
4.3.2 อำนาจหน้าที่ของสภากรรมการองคมนตรี	30
4.3.3 บทบัญญัติในพระราชบัญญัติองคมนตรี	35
4.3.4 ข้อสังเกตอื่น ๆ	39
4.4 การตั้งองคมนตรี	41
4.4.1 การตั้งองคมนตรีตามความเหมาะสม	41
4.4.2 การตั้งองคมนตรีเพื่อเป็นกรรมการองคมนตรี	42
4.5 การตั้งกรรมการองคมนตรี	43
4.5.1 หลักการเลือกบุคคลที่จะเป็นกรรมการองคมนตรี	43
4.5.2 การดำเนินการเลือกกรรมการองคมนตรี ครั้งแรก	46
4.5.3 การดำเนินการเลือกกรรมการองคมนตรี ครั้งที่สอง	51
บทที่ 5 บทบาทและผลงานของสภากรรมการองคมนตรี	55
5.1 การทดลองการประชุมอภิปรายแบบรัฐสภา	55
5.1.1 ความมุ่งหมายของสภากรรมการองคมนตรี	55
5.1.2 ข่าวงคมนตรี	58
5.2 การจัดทำข้อบังคับการประชุม	59
5.2.1 การร่างข้อบังคับ	59
5.2.2 หลักการของข้อบังคับ	60

5.2.3 พระราชปฏิบัติและพระราชนิยม	62
5.3 การพิจารณาร่างกฎหมาย	64
5.3.1 ร่างพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว	65
5.3.2 ร่างพระราชบัญญัติทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา	67
5.3.3 ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4	69
5.3.4 ร่างประกาศภาษีเรือโรงงาน	71
บทที่ 6 การเปรียบเทียบสภากรรมการองคมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎร	73
6.1 จากสภากรรมการองคมนตรีสู่สภาผู้แทนราษฎร	73
6.1.1 การสิ้นสุดลงของสภากรรมการองคมนตรี	74
6.1.2 คณะกรรมการราษฎร: อำนาจฝ่ายบริหาร	75
6.1.3 สภาผู้แทนราษฎร: อำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติ	79
6.2 บทบาทและผลงานของสภาผู้แทนราษฎร	80
6.2.1 การตรากฎหมายและจัดระเบียบการปกครอง	80
6.2.2 การวินิจฉัยคดีอาญาของพระมหากษัตริย์	83
6.2.3 การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง	86
6.3 ความแตกต่างระหว่างสภากรรมการองคมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎร	87
6.3.1 การได้มาซึ่งสมาชิก	87
6.3.2 พระมหากษัตริย์กับการได้มาซึ่งสมาชิก	91
6.3.3 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน	94
6.2.4 การใช้อำนาจนิติบัญญัติ	97

6.4 ปัญหาของสภากรรมการรองคมนตรี	100
6.4.1 ปัญหาจากโครงสร้างองค์กร	101
6.4.2 ปัญหาจากบุคลากรที่เกี่ยวข้อง	103
6.4.3 ปัญหาจากวัฒนธรรมทางการเมือง	105
บทที่ 7 บทสรุป	107
บรรณานุกรม	110
ภาคผนวก	118
1. พระนามและนามของผู้เป็นกรรมการรองคมนตรี ชุดที่ 1 (พ.ศ. 2470-2473)	118
2. พระนามและนามของผู้เป็นกรรมการรองคมนตรี ชุดที่ 2 (พ.ศ. 2474-2475)	120

บทคัดย่อ

รายงานวิจัยเรื่อง “สภากรรมการองคมนตรี: เบื้องแรกของรัฐสภาไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว” มุ่งทำความเข้าใจว่า สภากรรมการองคมนตรีที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งขึ้นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เพื่อเป็นพื้นที่ทดลองการประชุมแบบรัฐสภาและเป็นกลไกเหนี่ยวรั้งพระราชอำนาจ มีบทบาทอย่างไร และส่งผลกระทบต่อสภาผู้แทนราษฎรภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในรัชสมัยของพระองค์เพียงใด สำหรับวิธีดำเนินการศึกษาเป็นงานวิจัยทางประวัติศาสตร์ (historical research) ที่จะค้นคว้าเอกสาร หลักฐานทางประวัติศาสตร์ เช่น เอกสารจากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ หนังสือหายาก และรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสภากรรมการองคมนตรี ตั้งแต่เริ่มความคิด การสถาปนา กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ การทำงาน บทบาทและผลงาน ข้อจำกัด การสิ้นสุดลง และผลซึ่งมีต่อสภาผู้แทนราษฎรภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2468-2477) และเพื่อศึกษาประเด็นทางการเมือง การปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อนที่จะเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย ผ่านบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า ด้วยข้อจำกัดทั้งปัญหาจากโครงสร้างองค์กร ปัญหาจากบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และปัญหาจากวัฒนธรรมทางการเมือง ทำให้สภากรรมการองคมนตรีไม่ประสบความสำเร็จในการเป็นพื้นที่ทดลองการประชุมอย่างรัฐสภา และการเหนี่ยวรั้งการใช้พระราชอำนาจ สมพระราชประสงค์ที่ทรงตั้งสภากรรมการองคมนตรีเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2470 ดังเห็นได้จากหลักฐานว่า มีการประชุมกันไม่ถึง 10 ครั้งต่อปี และการประชุมมีน้อยลงทุกปี ทั้งเรื่องที่พระราชทานให้สภากรรมการองคมนตรีปรึกษาออกความเห็นก็เป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทั่วไป ไม่ใช่ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินอันจะเป็นการควบคุมการใช้อำนาจบริหารแต่อย่างใด ทำให้สภากรรมการองคมนตรีไม่อาจพัฒนาไปสู่รัฐสภา ในความหมายที่เป็นสภากันเปิดกว้างสำหรับราษฎร อย่างเช่นสภาผู้แทนราษฎรภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังนั้น เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว สภากรรมการองคมนตรีจึงสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2475 เนื่องจากเป็นองค์กรทางการเมืองที่ทับซ้อนกับสภาผู้แทนราษฎรในระบอบใหม่

Abstract

This research paper, titled “The Committee of the Privy Council: The initial stage of the Thai Parliament in the reign of King Prajadhipok,” aims to understand the role of the Committee of the Privy Council established by King Prajadhipok prior to the 1932 Siamese Revolution. The committee was intended to serve as a legislative experimental ground and a mechanism to restrain royal power, and this study explores its impact on the House of Representatives after the revolution during his reign. The methodology employed is historical research, involving the examination of historical documents and evidence. This includes materials from the National Archives, rare books, and records of parliamentary meetings. The study’s objectives are twofold: first, to meticulously examine the Committee of the Privy Council from its initial conceptualization, encompassing the laws defining its powers and duties, its operational procedures, its roles and achievements, its inherent limitations, its eventual dissolution, and its subsequent influence on the House of Representatives from 1925 to 1934. Second, the study aims to analyze political and administrative issues during King Prajadhipok’s reign before the advent of democracy, specifically through the relevant legal provisions of that era. The findings indicate that due to limitations stemming from organizational structure, personnel involvement, and prevailing political culture, the Committee of the Privy Council did not successfully achieve its objectives of serving as a parliamentary experimental ground or effectively restraining royal power, as King Prajadhipok had intended upon its establishment on September 2, 1927. Evidence suggests that the committee convened fewer than ten times per year, with meeting frequency decreasing annually. Furthermore, the legislative proposals referred to the Privy Council Committee for deliberation primarily concerned the general public rather than matters of state administration. This meant the committee did not effectively control executive power, consequently hindering its evolution into a fully representative parliament, unlike the House of Representatives that emerged after the 1932 revolution. Therefore, following the revolution, Committee of the Privy Council was dissolved on July 14, 1932, as it became a redundant political body overlapping with the newly established House of Representatives under the new democratic system.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสนพระราชหฤทัยที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบ้านเมืองให้สมกาลสมัย ดังเมื่อทรงครองราชย์สืบต่อจากสมเด็จพระโสทรเชษฐาธิราชเมื่อ พ.ศ. 2468 แล้ว ได้มีการตั้งสถาบันทางการเมืองขึ้นใหม่ เช่น อภิรัฐมนตรีสภา และปรับปรุงสถาบันทางการเมืองเดิมให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น ปรับปรุงองคมนตรีสภาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ด้วยการตั้งสภากรรมการองคมนตรี เมื่อ พ.ศ. 2470 โดยที่สภากรรมการองคมนตรีนี้เองที่เป็นเบื้องแรกของการฝึกหัดเตรียมผู้คน กระบวนการ ข้อบังคับ และวัฒนธรรมการเมือง ให้พร้อมที่ก้าวเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐสภาในเวลาต่อมา และสภากรรมการองคมนตรีนี้สิ้นสุดลงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

พระราชดำรัสในวันเปิดประชุมสภากรรมการองคมนตรีครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2470 มีข้อความที่น่าสนใจตอนหนึ่งว่า “เรามีความประสงค์ที่จะทดลองและปลูกฝังการศึกษาในวิธีการปรึกษา ได้เพียง ให้สำเร็จเปนมติตามแบบอย่างที่เหมาะสมใหญ่ เพราะฉะนั้นจึงได้ตัดแปลงสิ่งที่มีอยู่แล้วให้ใช้การได้เหมาะสมกับสภาพของบ้านเมืองที่มีอยู่ในเวลานี้ ถ้าหากถึงเวลาอันควรที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองประเทศต่อไป ก็จะทำให้โดยสะดวก ส่วนการเลือกกรรมการนั้นก็พึงเล็งถึงคุณสมบัติความสามารถเป็นใหญ่ ผู้ใดมีความสามารถปรากฏแล้ว เรายินดีที่จะตั้งเป็นองคมนตรีและเลือก เป็นกรรมการหมุนเวียนกันไป”¹

อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยในประเด็นจำเพาะที่สภากรรมการองคมนตรี ตั้งแต่กำเนิด บทบาทผลงาน และการสิ้นสุดลง ทั้งในเชิงบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อำนาจหน้าที่ และผลงานสำคัญต่าง ๆ นั้นกลับไม่เคยมีการศึกษาในเชิงลึกมาก่อน แตกต่างจากการศึกษาเรื่องอภิรัฐมนตรีสภาที่มีงานศึกษาที่เกี่ยวข้องหลายเรื่อง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะสภากรรมการองคมนตรีมิได้อำนาจหน้าที่ซึ่งส่งผลกระทบต่อวงกว้างอย่างเป็นรูปธรรมมากเท่ากับ อภิรัฐมนตรีสภา ที่มีบทบาททั้งในทางการเมืองการปกครอง การคลัง และเศรษฐกิจของประเทศ

¹ “พระราชดำรัสเปิดที่ประชุมสภากรรมการองคมนตรี” ราชกิจจานุเบกษา (4 ธันวาคม 2470): 2780.

งานศึกษาของชาลวีย์ รัตนวิบูลย์ ที่เคยกล่าวถึงบทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องสภากรรมการองคมนตรีนั้นได้เสนอว่า สภากรรมการองคมนตรีมีผลงานสำคัญมีเพียงการประชุมปรึกษาถวายความเห็นร่างพระราชบัญญัติและร่างประกาศที่โปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมา รวม 4 ฉบับ ทั้งนี้ ด้วยอำนาจที่มีอย่างจำกัดเป็นไปตามที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงวิจารณ์ไว้ในร่างพระราชบัญญัติสภากรรมการองคมนตรีแต่แรกสถาปนาว่า “*สภานี้ไม่มีคติจะเป็น Parliament อย่างไร, ทรงเห็นว่าเปนองคมนตรีอย่างแบบเก่านั้นเอง เบนแต่ได้ประชุมปรึกษากันก่อน แล้วกราบบังคมทูลถวายความเห็น*”²

ขณะที่ ม.ล.วัลย์วิภา จรุงโรจน์ ผู้ศึกษาแนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว วิเคราะห์ว่า สภากรรมการองคมนตรีไม่อาจกล่าวได้ว่าทำหน้าที่ได้สำเร็จ เพราะคนยังไม่คุ้นกับการประชุมและถุการประชุมที่ไม่สม่ำเสมอ เช่น การประชุมสภากรรมการองคมนตรีชุดแรกในวาระ 3 ปี (2470-2473) มีการประชุมเพียง 23 ครั้งเท่านั้น³

การศึกษาถึงสภากรรมการองคมนตรีย่อมเป็นการพัฒนาองค์ความรู้อันเป็นรากฐานของพัฒนาการประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้ว่า ในขั้นแรกเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง และมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475 นั้น ได้ใช้ข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรีเฉพาะที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญฉบับ 27 มิถุนายน 2475 ไปพลางก่อน⁴ จึงสมควรที่จะมีการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสภากรรมการองคมนตรีโดยตรงตั้งแต่เริ่มรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจนกระทั่งสภากรรมการองคมนตรีถูกยกเลิกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ผ่านการศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมาย ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจพัฒนาการทางการเมืองไทยในยุคเริ่มแรกของระบอบประชาธิปไตย ทั้งในเชิงอุดมการณ์ความคิด กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และอุปสรรคที่เป็นข้อจำกัดในการทำงาน รวมถึงการเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

² ชาลวีย์ รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว” (ปริญาณานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 2519: กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), น. 144-147.

³ ม.ล.วัลย์วิภา จรุงโรจน์, “แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์” (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต (แผนกวิชาประวัติศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2520: กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548), น. 74-75.

⁴ มาตรา 27 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม (ชั่วคราว) พุทธศักราช 2475; รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2475 (28 มิถุนายน 2475): 8.

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาวิจัยในหัวข้อสภากรรมการองคมนตรี อันสัมพันธ์กับความคิดและอุดมการณ์ทางการเมือง สถาบันทางการเมือง เหตุการณ์ทางการเมือง และบริบททางสังคมและวัฒนธรรมในช่วงเปลี่ยนผ่านก่อนเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย
2. เพื่อศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประเด็นทางการเมืองการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อนที่จะเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย
3. เพื่อเป็นการทำความเข้าใจและขยายพรมแดนความรู้ด้านการเมืองการปกครองและระบอบประชาธิปไตยในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง
4. เพื่อนำเอาผลของการศึกษามาขยายผลและส่งต่อความรู้ผ่านการตีพิมพ์บทความวิจัย การจัดสัมมนา วิชาการ หรือการปรับปรุงเพื่อตีพิมพ์เผยแพร่เป็นหนังสือ

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

เรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภากรรมการองคมนตรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ตั้งแต่เริ่มความคิดการสถาปนา กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ การทำงาน บทบาทและผลงาน ข้อจำกัด การสิ้นสุดลง และผลซึ่งมีต่อสภาผู้แทนราษฎรภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2468-2477)

1.4 วิธีดำเนินการ

วิธีดำเนินการศึกษาเป็นงานวิจัยทางประวัติศาสตร์ (historical research) โดยการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) ที่จะนำเอาเอกสารต่าง ๆ ที่ได้ค้นคว้ามาวิเคราะห์ แล้วนำเสนอในรูปแบบพรรณนาวิเคราะห์

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

แม้การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะมีขึ้นมาต่อเนื่องเป็นเวลานาน เช่น ของสนธิ เตชานันท์⁵ ม.ล.วัลย์วิภา จรูญโรจน์⁶ ภารดี มหาพันธ์⁷ เบนจามิน เอ. บัทสัน⁸ วีรวัลย์ งามสันติกุล⁹ และ ม.ร.ว.พฤษิสาณ ชุมพล¹⁰ แต่ก็มักเป็นงานที่กล่าวถึงในภาพรวมของรัชสมัย หรือกล่าวถึงสภากรรมการองคมนตรีไว้เพียงบางด้าน เป็นเพียงส่วนหนึ่งของความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการด้านการเมืองในรัชสมัยนี้ ขณะที่การศึกษาค้นคว้าในประเด็นจำเพาะเจาะลงไปทีสถาบันการเมืองที่สถาปนาขึ้นในรัชสมัย เช่น อภิรัฐมนตรีสภา ก็มีงานศึกษาของชาญชัย รัตนวิบูลย์¹¹ โดยตรง แต่เรื่องสภากรรมการองคมนตรีแทบไม่ปรากฏการศึกษาในเชิงลึกมาก่อน

งานศึกษาเกี่ยวกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่เผยแพร่ในช่วงไม่กี่ปีมานี้ก็ไม่กล่าวถึงเรื่องสภากรรมการองคมนตรีแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นงานของพิพิธภัณฑสิ่ง¹² และของสำราญ ผลดี¹³ รวมถึงงานประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ศึกษาฝ่ายนิติบัญญัติก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดย เจมส์ ไวส์¹⁴ ก็ได้กล่าวถึงสภากรรมการองคมนตรีเช่นกัน

⁵ สนธิ เตชานันท์, *แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ “ประชาธิปไตย” ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว* (พ.ศ. 2469-2475), พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545).

⁶ ม.ล.วัลย์วิภา จรูญโรจน์, “แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์”.

⁷ ภารดี มหาพันธ์, *ประวัติศาสตร์การปกครองไทย* (กรุงเทพฯ: ศิลปาบรรณาการ, 2527).

⁸ เบนจามิน เอ. บัทสัน, *อวสานสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสยาม*, แปลโดย พรธงาม เเงาธรรมสาร และคณะ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2547).

⁹ วีรวัลย์ งามสันติกุล, *ประชาธิปไตยกมลสมัยในกระแสธารประวัติศาสตร์* (กรุงเทพฯ: มูลนิธิประชาธิปไตย-ราไพพรรณี, 2559).

¹⁰ ม.ร.ว.พฤษิสาณ ชุมพล, *ประชาธิปไตย ประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560).

¹¹ ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว”.

¹² พิพิธภัณฑสิ่ง, *พระบารมีปกเกล้า* (กรุงเทพฯ: พิพิธภัณฑสิ่ง, 2561).

¹³ สำราญ ผลดี, *ประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยพระปกเกล้าฯ* (กรุงเทพฯ: ศรีปัญญา, ม.ป.ป.).

¹⁴ เจมส์ ไวส์, *ประวัติศาสตร์ การเมืองไทย และหลักนิติธรรมแบบไทย ๆ*, แปลโดย ฐานพงศ์ ลือจรชัย (กรุงเทพฯ: มติชน, 2568), น. 56-59.

งานที่มีการศึกษาในประเด็นสภากรรมการองคมนตรีมากที่สุด ได้แก่ งานของสุวดี เจริญพงศ์¹⁵ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญต่องานของทองต๋อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา และคณะ¹⁶ ที่กล่าวถึงไว้ในประเด็นการจัดระเบียบองคมนตรีสภาให้มีสภากรรมการองคมนตรี วาระการดำรงตำแหน่ง บทบาทของสภากรรมการองคมนตรี และความล้มเหลวของสภากรรมการองคมนตรี

ทั้งนี้ เมื่อมีการสถาปนาองคมนตรีขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา องคมนตรีก็เป็นสถาบันทางการเมืองอันมีชื่อคล้ายกัน แต่หน้าที่และอำนาจแตกต่างกับสภากรรมการองคมนตรี งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับองคมนตรี จึงมีส่วนที่เกี่ยวกับสภากรรมการองคมนตรีโดยตรงเพียงเล็กน้อย เช่น งานของสิทธิพร อินนิมิตร¹⁷

งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสภากรรมการองคมนตรีพอจะประมวลได้ดังนี้

2.1 พัฒนาการของสภากรรมการองคมนตรี

วิทยานิพนธ์ของสิทธิพร อินนิมิตร อธิบายพัฒนาการความเป็นมาของสภากรรมการองคมนตรี โดยย้อนกลับไปตั้งแต่สภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Privy Council)¹⁸ เมื่อ พ.ศ. 2417 อันเป็นความพยายามที่จะสร้างสถาบันการเมืองเป็นฐานสนับสนุนการต่อสู้เพื่ออำนาจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อมาใน พ.ศ. 2435 จึงเปลี่ยนชื่อเป็นองคมนตรีสภา โดยมีได้มีการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติ สำหรับผลงานขององคมนตรีสภาส่วนใหญ่ คือ การตัดสินความฎีกาต่าง ๆ ตามที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตัดสิน¹⁹

เมื่อผลัดแผ่นดินแล้ว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งองคมนตรีในพระราชพิธีศรีสัจปานกาลเป็นประจำทุกปี เมื่อสิ้นรัชกาลแล้วมีจำนวนองคมนตรีมากถึง 233 คน แต่ไม่ปรากฏการประชุมหรือผลงาน

¹⁵ สุวดี เจริญพงศ์, “ปฏิกริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยม ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475” (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), น. 127-129.

¹⁶ ทองต๋อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา และคณะ, *พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการปกครองระบอบรัฐสภา* (กรุงเทพฯ: รัฐสภา, 2523).

¹⁷ สิทธิพร อินนิมิตร, “วิวัฒนาการและสถานะทางกฎหมายขององคมนตรี” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557).

¹⁸ ดู พระราชบัญญัติปริวีเคาน์ซิลคือที่ปรึกษาในพระองค์ พ.ศ. 2417.

¹⁹ สิทธิพร อินนิมิตร, “วิวัฒนาการและสถานะทางกฎหมายขององคมนตรี”, น. 5-32.

อย่างชัดเจน²⁰ คงมีแต่การระบุในกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะแก้ไขหรือเพิกถอนกฎหมายเทียบบาลนี้ต้องมีเสียงจากองคมนตรีสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าสองในสาม²¹

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว องคมนตรีสภาเดิมนั้นยังคงดำรงตำแหน่งสืบมา และในวันที่ 7 เมษายน 2470 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชโองการให้กรมราชเลขาธิการออก “บันทึกเรื่องธงชาติ” พระราชทานองคมนตรีเพื่อฟังความเห็นในข้อพิจารณาเกี่ยวกับธงไตรรงค์และธงช้าง 5 ข้อ ได้แก่

- ข้อ 1 เรื่องการใช้ธงช้างแทนธงไตรรงค์เป็นธงชาติ หรือ
- ข้อ 2 แยกใช้ธงช้างเป็นธงราชการ ธงไตรรงค์เป็นธงชาติ หรือ
- ข้อ 3 ใช้ธงช้างเป็นธงชาติและธงราชการ ธงไตรรงค์ไว้ประดับสถานที่ในวันรื่นเริง หรือ
- ข้อ 4 ใช้ธงไตรรงค์ผสมกับธงช้างในผืนเดียวกัน หรือ
- ข้อ 5 ควรคงธงไตรรงค์ไว้ตามเดิม

ความเห็นจากองคมนตรี 212 คน เลือกข้อ 1 จำนวน 79 คน เลือกข้อ 2 จำนวน 3 คน เลือกข้อ 3 จำนวน 58 คน เลือกข้อ 4 จำนวน 45 คน เลือกข้อ 5 จำนวน 21 คน และเสนอความเห็นอื่นอีก 6 คน ที่สุดแล้วทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยว่า “ความเห็นเรื่องธงชาติที่องคมนตรีทูลเกล้าฯ ถวายขึ้นมานั้นแตกต่างกันมาก ไม่มีน้ำหนักไปทางใดชัดเจน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้คงใช้ไปตามเดิม”²² สะท้อนถึงความไม่มีประสิทธิภาพของกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองคมนตรีสภา

²⁰ ในประเด็นนี้มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า ตำแหน่งองคมนตรีเปรียบเสมือนการให้บำเหน็จรางวัลแก่ขุนนางมากกว่าที่จะให้สมาชิกมาประชุมกันอย่างไร้รัฐสภา ซึ่งอาจเป็นเพราะพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรินในแนวทางที่ไม่เห็นด้วยกับการนำเอาแนวคิดในทางกฎหมายมหาชนสมัยใหม่มาใช้เป็นแนวทางในการจัดระเบียบอำนาจรัฐที่ประชาชนจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง หากแต่ปรารถนาให้คงรูปแบบราชาธิปไตยต่อไปเช่นเดิม ดู เอกลักษณ์ ลิ้มศิริลักษณ์, “แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ว่าด้วยอำนาจรัฐ ตั้งแต่พุทธศักราช 2411 ถึงพุทธศักราช 2475” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), น. 222.

²¹ สิทธิพร อินนิมิตร, “วิวัฒนาการและสถานะทางกฎหมายขององคมนตรี”, น. 37-38. และมาตรา 20 กฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467.

²² สิทธิพร อินนิมิตร, “วิวัฒนาการและสถานะทางกฎหมายขององคมนตรี”, น. 61-63. และชนิดา พรหมพยัคฆ์ เมื่อกสม, *การเมืองในธงชาติไทย* (กรุงเทพฯ: มติชน, 2546), น. 95.

ด้วยเหตุนี้จึงมีการตราพระราชบัญญัติองมนตรี พ.ศ. 2470 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิลคือที่ปรึกษาในพระองค์ พ.ศ. 2417 กล่าวคือ ยังคงมีองคมนตรีอยู่จำนวนมาก แต่ที่สำคัญคือ มีการตั้งสภากรรมการองคมนตรีขึ้นมาจำนวน 40 คน เพื่อให้ประชุมกันได้จริง และมีบทบาทในการเสนอความเห็นที่เป็นกิจจะลักษณะมากขึ้น

งานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีการกล่าวถึงสภากรรมการองคมนตรีอย่างสำคัญเป็นงานของสนธิ เตชานันท์ ที่ได้นำเสนอเอกสารจดหมายเหตุบางเรื่อง เช่น รายงานชุมนุมกรรมการองคมนตรีใน พ.ศ. 2470 (กรรมการที่ตั้งขึ้นมาเพื่อจัดระเบียบองคมนตรีใหม่ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติองมนตรี พ.ศ. 2470) หนังสือของ ม.จ.สิทธิพร กฤดากร พระราชบัณฑิต Democracy in Siam พระราชบัญญัติองมนตรี พ.ศ. 2470 และพระราชดำรัสเปิดที่ประชุมสภากรรมการองคมนตรี โดยสนธิเน้นย้ำว่า สภากรรมการองคมนตรีเป็นพระบรมราโชบายวางรากฐานการปกครองระบอบรัฐสภา²³

สนธิ เตชานันท์ อธิบายว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริที่จะปรับปรุงสภาองคมนตรีตั้งแต่ต้นรัชกาล โดยมีพระราชประสงค์จะให้เปลี่ยนสถาบันเรียนรู้และการทดลองการปกครองระบอบรัฐสภา จึงทรงแต่งตั้งกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อจัดระเบียบองคมนตรีเมื่อเดือนมีนาคม 2469 (ปฏิทินเก่า) มีสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เป็นประธาน และมีกรรมการอีก 8 คน ได้แก่ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต²⁴ ม.จ.สิทธิพร กฤดากร ม.จ.ดำรงดำรงค์ เทวกุล เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา) พระยาสุรินทรราชา (นกยูง วิเศษกุล) พระยาจินดาภิรมย์ราชสภาบดี (จิตร ณ สงขลา)²⁵ พระยาเทพวิฑูรพิบูลศรธาธิบดี (บุญช่วย วณิกกุล) และพระยาโกมารกุลมนตรี (ชื่น โกมารกุล ณ นคร) โดยการพิจารณาจัดระเบียบใหม่นั้นสำเร็จลงด้วยการประชุมเพียง 5 ครั้ง ในวันที่ 11-13 เมษายน 23 พฤษภาคม และ 20 มิถุนายน 2470 ซึ่งสนธิตั้งข้อสังเกตว่า ที่จัดทำพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 ได้ในเวลาอันสั้นมาจากพระราชประสงค์ และการที่สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิตให้พระยาจินดาภิรมย์ร่างเค้าโครงพระราชบัญญัติขึ้นมาใช้เป็นพื้นฐานพิจารณาในที่ประชุม ทั้งนี้ พระราชปณิธานอันแน่วแน่ของพระบาทสมเด็จพระ

²³ สนธิ เตชานันท์, *แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ "ประชาธิปไตย" ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว* (พ.ศ. 2469-2475), น. (38)-(39).

²⁴ ต่อมาทรงเลื่อนเป็น พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ดู "ประกาศสถาปนาพระราชวงศ์" ราชกิจจานุเบกษา (9 พฤษภาคม 2493): 495-499.

²⁵ ที่สุดเป็น เจ้าพระยาศรีธรรมราชิเบศ ดู "ประกาศเลื่อนกรมและตั้งเจ้าพระยา" ราชกิจจานุเบกษา (15 พฤศจิกายน 2474): 406-409.

พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในการวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นสะท้อนผ่านพระโอวาทของสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิตในการชุมนุมกรรมการองคมนตรี เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2470 และผ่านพระราชบันทึก Democracy in Siam²⁶

ในการเปิดการประชุมกรรมการองคมนตรีนั้น สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิตอธิบายให้กรรมการได้ทราบและตระหนักถึงพระราชประสงค์ว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงคิดเตรียมการให้สิทธิทางการเมืองแก่ประชาชนโดยลำดับ เนื่องจากเมื่อวันเวลาผ่านไป ก็มีคนที่ได้รับการศึกษา มีความรู้มากขึ้น ย่อมจะต้องการสิทธิในการปกครอง ดังที่ข้อความที่ว่า “ยิ่งจะมีคนที่ได้ศึกษามีความรู้มากขึ้น จะต้องคิดการไว้เตรียมรับ *emancipation* ซึ่งจะเกิดขึ้นโดยลำดับ”²⁷ และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า เวลาที่จะเปลี่ยนระบอบการปกครองนั้นจะมาถึงเมื่อประชาชนมีความรู้พอที่จะใช้การปกครองระบบรัฐสภาอย่างได้ผล ซึ่งทรงคาดว่า ย่อมจะมาถึงในวันหนึ่งอย่างแน่นอน จึงทรงคิดเตรียมการไว้ก่อนผ่านการจัดให้มีการประชุมขึ้นทีละเล็กทีละน้อย เช่นที่อังกฤษได้ทำกับเมืองขึ้นของตนเป็นสำคัญด้วยการให้มีสภาเทศบาลและการปกครองท้องถิ่น รวมถึงการจัดให้มีสภาขึ้นทำหน้าที่นิติบัญญัติ

ปัญหาว่า เมื่อไรจึงจะถึงเวลาต้องเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น ถ้าไม่รอให้ราษฎรเรียกร้องเอา ก็ต้องชิงให้เสียก่อน และถ้าปล่อยให้เนิ่นนานไปจนสุดท้ายต้องยอมให้ ก็อาจไม่เหมาะสมและมีผลร้ายตามมา แต่ถ้าให้เร็วเกินไป ราษฎรยังไม่มีความรู้ ก็ไม่อาจเป็นการเป็นงานและอาจเป็นผลให้เกิดจลาจลในบ้านเมือง จึงมีพระราชดำริเตรียมการอะไรบางอย่างไว้ก่อน²⁸ ซึ่งในที่นี้ก็คือการเตรียมการให้สภากรรมการองคมนตรีทำหน้าที่อย่างสภานิติบัญญัตินั่นเอง

ส่วนพระราชบันทึก Democracy in Siam นั้นเป็นการตอบข้อหาหรือของ ม.จ.สิทธิพร ว่าสภากรรมการองคมนตรีที่ปรับปรุงใหม่นี้ควรเป็น Advisory body หรือ Consultative body โดยพระราชบันทึกฉบับนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องเตรียมการรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และแนวทางการเตรียมการตามพระราชดำริในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภากรรมการ

²⁶ สนธิ เตชานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ “ประชาธิปไตย” ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2469-2475), น. 210-211.

²⁷ เพ็งอ้ง, น. 218.

²⁸ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, สบ. 2.42/67 เล่ม 4 ปกรักร่างพระราชบัญญัติองคมนตรี วันจันทร์ที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2470. อ้างถึงใน เพ็งอ้ง, น. 211.

องคมนตรีนั้นทรงมีพระราชประสงค์ 2 ประการ คือ เพื่อเป็นการทดลองและเรียนรู้ถึงวิธีการประชุมปรึกษาของ
รัฐสภา และเพื่อเป็นพลังที่จะเหนี่ยวรั้งด้านทานการใช้พระราชอำนาจในทางที่ผิด²⁹

หลังจากการประชุมกรรมการองคมนตรีแล้วได้มีการตราพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 โดยยังคงให้
มีองคมนตรีเป็นจำนวนมากเช่นเดิม เพียงแต่กำหนดให้มีสภากรรมการองคมนตรี จำนวน 40 คน (มาตรา 12 วรรค
หนึ่ง) ซึ่งทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้เป็นองคมนตรี อนึ่ง หากกรรมการองคมนตรีคนใดลาออกจากกรรมการแล้ว
ก็ยังคงเป็นองคมนตรีอยู่ (มาตรา 17) และกำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี (มาตรา 15) สภากรรมการ
องคมนตรีมีอำนาจประชุมปรึกษาหารือเรื่องต่าง ๆ ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมา (มาตรา 11)
ทั้งนี้ กรณีที่มีเรื่องราวเกี่ยวกับสวัสดิภาพของประเทศชาติและประชาชน กรรมการองคมนตรีจำนวนไม่น้อยกว่า 5
คน สามารถทำหนังสือผ่านนายกแห่งสภากรรมการองคมนตรี เพื่อกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรม
ราชานุญาตให้มีการประชุมกันได้ (มาตรา 13 วรรคสอง) โดยในสภากรรมการองคมนตรี ให้กรรมการองคมนตรี
เลือกกันเองตั้งขึ้นเป็นสภานายก 1 คน และอุปนายก 1 คน ซึ่งต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุมัติก่อนเข้า
รับตำแหน่งดังกล่าวด้วย (มาตรา 12 วรรคสอง) และในการประชุมทุกครั้งต้องมีกรรมการองคมนตรีมาประชุม
ไม่น้อยกว่า 15 คน จึงจะเป็นองค์ประชุมปรึกษาการได้ (มาตรา 25) โดยใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณในการลงมติ
วินิจฉัยข้อปรึกษา (มาตรา 26) นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติคุ้มครองการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมของกรรมการ
องคมนตรี รวมถึงบุคคลที่สภากรรมการองคมนตรีเชิญมาชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นต่อสภากรรมการองคมนตรีด้วย
(มาตรา 14)³⁰

ในงานของ ม.ร.ว.พยุทธิสาณ ชุมพล ซึ่งใช้เอกสารจากงานของสนธิ เตชานันท์ เป็นหลัก อธิบายเพิ่มเติม
กรณีมาตรา 13 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “อนึ่ง ถ้ากรรมการองคมนตรีมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนพร้อมกันเข้าชื่อทำ
หนังสือยื่นต่อนายกแห่งสภากรรมการองคมนตรีว่ามีข้อความสำคัญเกี่ยวกับสวัสดิภาพแห่งบ้านเมืองและประชาชน
อันควรจะได้ประชุมปรึกษาถวายความเห็นไซ้ ให้สภานายกนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทาน
พระบรมราชานุญาตเพื่อให้ปรึกษากันได้” นั้นเป็นบทบัญญัติที่ กรรมการองคมนตรีซึ่งมาชุมนุมกันร่าง
พระราชบัญญัติองคมนตรีฉบับใหม่นี้ได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางและลงมติเสียงข้างมาก 6 ต่อ 2 ให้เปลี่ยน
จำนวนกรรมการองคมนตรีที่เข้าชื่อเสนอเรื่องได้ขั้นต่ำ 5 คน แตกต่างจากจำนวนที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า

²⁹ เฝิงอ้าง, น. 212.

³⁰ เฝิงอ้าง, น. 213. และพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470.

เจ้าอยู่หัวทรงแนะนำไว้ที่ 15 คน ในพระราชบันทึก Democracy in Siam ซึ่งแสดงนัยว่า กรรมการองคมนตรีที่มาชุมนุมกันนั้นเห็นควรให้สภากรรมการองคมนตรีโน้มเอียงไปในทาง Advisory body³¹

สำหรับรายนามผู้เป็นองคมนตรีนั้น ในตอนท้ายพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 มิได้ปรากฏรายนามผู้ที่เป็นองคมนตรีทั้งหมด แต่ปรากฏเพียงพระนามและนามของผู้เป็นกรรมการองคมนตรีจำนวน 40 คนเท่านั้น (ดูภาคผนวก 1)

ในหนังสือของภารตี มหาพันธ์ อธิบายที่มาของสภากรรมการองคมนตรี 40 คน ไว้ว่าเป็นพระอนุวงศ์ 10 พระองค์ เจ้าพระยา 6 คน พระยา 24 คน โดยในจำนวนนี้มีกรรมการที่อยู่ในราชการ 27 คน นอกราชการ 13 คน และแยกหน้าที่ที่เคยปฏิบัติงานออกได้เป็นจากมหาดไทย 11 คน กลาโหม 9 คน พระคลัง 6 คน ยุติธรรม 5 คน ธรรมการ 2 คน ราชเลขา 1 คน ราชบัณฑิต 1 คน และกรมท่าซ้าย 1 คน ทั้งนี้ มีความเห็นจากหนังสือพิมพ์เกี่ยวกับองค์ประกอบดังกล่าวด้วย เช่น *บางกอกการเมือง* เห็นว่า ควรมีบุคคลที่มาจากกระทรวงการต่างประเทศ เกษตร วัง รวมถึงด้านการแพทย์และสาธารณสุขด้วย ขณะที่ *ไทยหนุ่ม* เห็นว่า พ่อค้าคหบดีมีน้อยเกินไป ในบรรดาที่ตั้งมามีผู้ชำนาญการค้าเพียง 2 คนเท่านั้น³²

นอกจากนี้ ม.ร.ว.พฤทธิสาณ ชุมพล ยังอ้างถึงการประชุมอภิรัฐมนตรีสภาเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าสู่สภากรรมการองคมนตรีว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชปรารภว่า ควรเปิดให้ผู้ที่ไม่ได้เป็นข้าราชการเป็นกรรมการด้วย และมีพระราชปณิธานว่า ควรหรือไม่ที่เจ้านายและข้าราชการประจำทั้งทหารและพลเรือนจะเป็นกรรมการ ซึ่งผลปรากฏว่า ในบรรดากรรมการองคมนตรีทั้ง 40 คน ที่อภิรัฐมนตรีสภาคัดเลือกล้วนเป็นเจ้านายและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ทั้งที่ยังรับราชการอยู่และเกษียณอายุราชการแล้ว เพียงแต่มิได้แต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นอภิรัฐมนตรีหรือเสนาบดีเข้ามาด้วย³³

ทั้งนี้ ผู้ที่ได้รับเลือกจากกรรมการองคมนตรีด้วยตนเองเป็นสภานายก ได้แก่ พระราชวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ โดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุมัติจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ตามมาตรา 12 วรยศสอง แห่งพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 โดย ม.ร.ว.พฤทธิสาณ ชุมพล กล่าวถึงพระราชวงศ์เธอ

³¹ ม.ร.ว.พฤทธิสาณ ชุมพล, *ประชาธิปไตย ประชาธิปไตย*, น. 65.

³² ภารตี มหาพันธ์, *ประวัติศาสตร์การปกครองไทย*, น. 153.

³³ ม.ร.ว.พฤทธิสาณ ชุมพล, *ประชาธิปไตย ประชาธิปไตย*, น. 65-66.

พระองค์นี้ว่า ทรงสำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ประเทศอังกฤษ มีความรู้ประเพณีทางสังคมและการปกครองของทั้งสยามและยุโรปเป็นอย่างดี ดังมีพระนิพนธ์ปรากฏในพระนามแฝง “น.ม.ส.”³⁴

ในวันเปิดประชุมสภากรรมการองคมนตรีครั้งแรก เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2470 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำรัสตอนหนึ่งว่า “เรามีความประสงค์ที่จะทดลองและปลูกฝังการศึกษาในวิธีการปรึกษา ได้เถียง ให้สำเร็จเปนมติตามแบบอย่างที่เหมาะสมใหญ่ เพราะฉะนั้นจึงได้ตัดแปลงสิ่งที่มีอยู่แล้วให้ใช้ได้เหมาะสมกับสภาพของบ้านเมืองที่มีอยู่ในเวลานี้ ถ้าหากถึงเวลาอันควรที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองประเทศต่อไป ก็จะทำให้ได้โดยสะดวก ส่วนการเลือกกรรมการนั้นก็พึงเล็งถึงคุณสมบัติความสามารถเป็นใหญ่ ผู้ใดมีความสามารถปรากฏแล้ว เรายินดีที่จะตั้งเป็นองคมนตรีและเลือกเป็นกรรมการหมุนเวียนกันไป”³⁵

อนึ่ง แม้ในบรรดางานศึกษาทั้งหมด งานของสนธิ เตชานันท์ จะให้รายละเอียดเกี่ยวกับสภากรรมการองคมนตรีค่อนข้างมาก ผ่านการเผยแพร่เอกสารชิ้นต้น แต่ก็มิข้อจำกัดอย่างยิ่ง เนื่องจากเอกสารชิ้นต้นที่อ้างในงานของสนธิมาจากเอกสารเกี่ยวกับสภากรรมการองคมนตรีในแฟ้มส่วนพระองค์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในหอจดหมายเหตุแห่งชาติเท่านั้น โดยมากจึงเป็นเรื่องในระยะเริ่มแรกของการสถาปนาสถาบันทางการเมืองนี้ขึ้นมา มิได้กล่าวถึงการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจ รวมถึงผลงานต่าง ๆ ในระหว่าง พ.ศ. 2470-2475 ในเชิงลึก

2.2 บทบาทและผลงานของสภากรรมการองคมนตรี

งานศึกษาของชาญชัย รัตนวิบูลย์ กล่าวถึงบทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องของสภากรรมการองคมนตรีไว้เพียงเล็กน้อย โดยเสนอว่า สภากรรมการองคมนตรีมีผลงานสำคัญมีเพียงการประชุมปรึกษาวางความเห็นร่างพระราชบัญญัติและร่างประกาศที่โปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมา รวม 4 ฉบับ ทั้งนี้ ด้วยอำนาจที่มีอย่างจำกัด เป็นไปตามที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ ทรงวิจารณ์ไว้ในร่างพระราชบัญญัติสภากรรมการองคมนตรีแต่แรกสถาปนาว่า “สภานี้ไม่มีคดีจะเป็น Parliament อย่างไร, ทรงเห็นว่าเปนองคมนตรีอย่างแบบเก่านั่นเอง เปนแต่ได้ประชุมปรึกษากันก่อน แล้วกราบบังคมทูลถวายความเห็น”³⁶

³⁴ เฟิงอ้าง, น. 66.

³⁵ “พระราชดำรัสเปิดที่ประชุมสภากรรมการองคมนตรี” ราชกิจจานุเบกษา (4 ธันวาคม 2470): 2780.

³⁶ ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว”, น. 144-147.

สนธิ เตชานันท์ เห็นว่า แม้สภากรรมการองคมนตรีจะมีใช้รัฐสภา แต่จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 และจากการทดลองประชุมปรึกษากฎหมายต่าง ๆ ของสภานี้ในเวลาต่อมา เช่น พิจารณาร่างพระราชบัญญัติครอบครัว ร่างพระราชบัญญัติลักษณะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา เป็นต้น ก็พอจะกล่าวได้ว่า สภากรรมการองคมนตรีเป็นก้าวแรกของการเตรียมการปกครองระบอบรัฐสภาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต³⁷

ขณะที่งานของสุวดี เจริญพงศ์ ที่ศึกษาถึงสภากรรมการองคมนตรี โดยใช้ข้อมูลหลักจากเอกสารในหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ได้นำเสนอบทบาทผลงานของสภากรรมการองคมนตรี คือ การประชุมปรึกษาเพื่อถวายเป็นความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติและร่างประกาศพระบรมราชโองการ ดังนี้³⁸

1) ร่างพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พระราชทานสภากรรมการองคมนตรีเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2470 โดยพิจารณาให้ความเห็นแก้ไขบางมาตรา ซึ่งภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะล้มหย่า ต่อมาเมื่อเสนาบดีสภาเห็นชอบด้วยแล้ว จึงประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2473 (ปฏิทินเก่า)

2) ร่างพระราชบัญญัติทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ที่จัดทำโดยกรมราชเลขาธิการ พระราชทานสภากรรมการองคมนตรีเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2470 เช่นเดียวกัน ปรากฏว่า สภากรรมการองคมนตรีไม่รับหลักการไว้พิจารณา เพราะเห็นว่าการออกกฎหมายจำกัดการถวายฎีกาและมีบทลงโทษทางอาญาสำหรับการถวายฎีกา จะทำให้ราษฎรเห็นห่างจากพระมหากษัตริย์ และเปิดช่องให้มีการทุจริต ประเด็นนี้เสนาบดีสภาเห็นพ้องด้วย ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงตกไป

3) ร่างประกาศแก้ไขเพิ่มเติมภาษีโรงเรือน ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้เสนอ เมื่อเดือนมีนาคม 2473 (ปฏิทินเก่า) โดยสภากรรมการองคมนตรีเสนอให้ตราเป็นพระราชบัญญัติในลักษณะบำรุงท้องที่มากกว่าภาษียาได้ และควรออกเป็นกฎหมายชั่วคราว เพราะจะทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรในยามเศรษฐกิจฝืดเคือง

4) ร่างพระราชบัญญัติที่ดิน³⁹ ในเดือนมิถุนายน 2471

³⁷ สนธิ เตชานันท์, *แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ “ประชาธิปไตย” ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว* (พ.ศ. 2469-2475), น. 213.

³⁸ สุวดี เจริญพงศ์, “ปฏิกริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยม ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475”, น. 127-129.

³⁹ อย่างไรก็ตาม เมื่อดูจากเอกสารใน หอจดหมายเหตุแห่งชาติ (ร.7 รล./10) ว่าด้วยกรรมการองคมนตรีปรึกษาเรื่องพระราชบัญญัติที่ดิน, ภาษีโรงเรือน และลักษณะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา (12 เมษายน 2471 - 21 เมษายน 2474) แล้ว พบว่าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติที่ดินนั้น มี

5) ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ในเดือนมกราคม 2472 (ปฏิทินเก่า)

ม.ล.วัลย์วิภา จรูญโรจน์ ผู้ศึกษาแนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว วิเคราะห์ว่า สภากรรมการองมนตรีไม่อาจทำหน้าที่ได้สำเร็จ เพราะคนยังไม่คุ้นกับการประชุม และฤดูกาลประชุมที่ไม่สม่ำเสมอ เช่น การประชุมสภากรรมการองมนตรีชุดแรกในวาระ 3 ปี (2470-2473) มีการประชุมเพียง 23 ครั้งเท่านั้น โดยมีข้อสังเกตของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวสะท้อนผ่านพระราชปรารภต่อรายงานการประชุมสภากรรมการองมนตรีเรื่องประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อเดือนกรกฎาคม 2473 ว่า “กรรมการยังไม่คุ้นกับข้อบังคับและวิธีการประชุมอย่างนี้ ... กรรมการออกจะไม่มาเป็นจำนวนมากพอใช้ และไม่ลงมติก็มาก เห็นจะเกี่ยวข้องด้วยเป็นปัญหาที่เข้าใจยาก” กล่าวคือในคราวนั้นมีกรรมการองมนตรีมาประชุม 27 คน จากจำนวน 40 คน⁴⁰

ม.ร.ว.พฤทธิสาณ ชุมพล กล่าวถึงประเด็นการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกสังเกตการประชุมสภากรรมการองมนตรี เหมือนอย่างการเข้าชุมการประชุมรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยได้หรือไม่ นั้น ไว้ว่า ในเรื่องนี้แม้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงเห็นดีด้วย แต่อภิรัฐมนตรีสภาไม่เห็นชอบ จนกระทั่งเดือนพฤศจิกายน 2474 จึงอนุญาตให้องคมนตรีอื่นที่มีได้เป็นกรรมการองมนตรีเข้าร่วมรับฟังการประชุมได้ แต่ยังไม่อนุญาตให้สื่อมวลชนเข้าฟัง มีเพียงการออกข่าวแถลงแจ้งมติเท่านั้น⁴¹

ในประเด็นนี้ ชาญชัย รัตนวิบูลย์ ตั้งข้อสังเกตว่า สภากรรมการองมนตรียังขาดการสนับสนุนจากอภิรัฐมนตรีสภา ซึ่งไม่เป็นตามพระราชประสงค์ อีกทั้งการที่กรรมการองมนตรีเข้าร่วมประชุมกันน้อย อาจเป็นเพราะติดหน้าที่ราชการอื่น หรือไม่ก็อาจเห็นว่า สภากรรมการองมนตรีไม่ค่อยมีอำนาจมากนัก⁴²

เมื่อสภากรรมการองมนตรีชุดแรกครบวาระ 3 ปีแล้ว มีกรรมการองมนตรีเดิมจำนวนหนึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกครั้งตามรายชื่อที่อภิรัฐมนตรีสภาเสนอ กล่าวคือ มีกรรมการองมนตรีบางคนที่ย้ายจากตำแหน่งไป ซึ่งแตกต่างจากพระดำริของกรมพระดำรงราชานุภาพ⁴³ ที่ทรงเสนอให้แต่งตั้งทั้ง 40 คน เข้าดำรง

เอกสาร 1 ชุด จำนวน 8 แผ่น ที่ว่าด้วย “(คำแปล) ข้อพิจารณาโครงการอนุญาตที่ดิน ร่างพระราชบัญญัติใหม่” เท่านั้น ซึ่งเป็นไปได้ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาร่างประกาศาษาหรือร่างพระราชบัญญัติที่ดินโดยตรง

⁴⁰ ม.ล.วัลย์วิภา จรูญโรจน์, “แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์”, น. 74-76.

⁴¹ ม.ร.ว.พฤทธิสาณ ชุมพล, *ประชาธิปไตย*, น. 68.

⁴² ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว”, น. 146-149.

⁴³ ทรงเลื่อนเป็น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เมื่อพฤศจิกายน 2472 ดู “ประกาศตั้งกรม ตั้งพระองค์เจ้าและเจ้าพระยา” ราชกิจจานุเบกษา (10 พฤศจิกายน 2472): 175-180.

ตำแหน่งใหม่ทั้งหมดเพื่อไม่ให้เสียกำลังใจ ทั้งนี้ กรรมการองคมนตรีในชุดที่ 2 ล้วนเป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการที่เกษียณอายุแล้วทั้งสิ้น⁴⁴ (ดูภาคผนวก 2)

ในประเด็นนี้เอง เบนจามิน เอ. บัทสัน ผู้ศึกษาสภากรรมการองคมนตรีผ่านเอกสารในจดหมายเหตุแห่งชาติ ได้ตั้งข้อสังเกตถึงความไม่สำคัญเชิงเปรียบเทียบของสภากรรมการองคมนตรีว่า ข้อเสนอของกรมพระดำรงฯ ที่ให้แต่งตั้งกรรมการองคมนตรีชุดเดิมทุกคนนั้น สะท้อนว่าสภากรรมการองคมนตรีไม่ค่อยมีงานให้พิจารณา และไม่ว่าควรจะได้รับแต่งตั้งมาก็ไม่สำคัญเท่าไร⁴⁵

อย่างไรก็ดี ชัยอนันต์ สมุทวณิช เห็นว่า แม้สภากรรมการองคมนตรีจะมีใช้สภาผู้แทนราษฎร แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้สภานี้เป็นเวทีฝึกหัดสำหรับจะเป็นที่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริงต่อไป โดยในการประชุมสภากรรมการองคมนตรีนั้นได้ยึดเอาหลักการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษเป็นแบบฉบับทุกประการ ต่างกันตรงที่กรรมการองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มิใช่ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรง นอกจากนี้ ยังเห็นว่า กรรมการองคมนตรีแต่ละคนสามารถแสดงความคิดเห็นและบทบาทของตนได้อย่างอิสระ ดังเมื่อประชุมไประยะเวลาานพอสมควรแล้ว ก็ได้เกิดมี “ฝ่ายค้าน” ขึ้นในสภากรรมการองคมนตรี เช่น ม.จ.สิทธิพร กฤดากร พระยาเทพหัสดิน พระยามโนปกรณนิติธาดา พระยาราชวังสัน พระยาอานาภาพไตรภพ และพระยาโกมารกุลมนตรี เป็นต้น⁴⁶

ที่น่าสังเกต คือ เมื่อคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยอมรับเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ เมื่อมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475 นั้น ได้ใช้ข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรีเฉพาะที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญฉบับ 27 มิถุนายน 2475 ไปพลางก่อน⁴⁷

อนึ่ง ประธานคณะกรรมการราษฎรคนแรก ซึ่งต่อมาเรียกว่า นายกรัฐมนตรี นั่นก็คือ พระยามโนปกรณนิติธาดา (ก้อน หุตะสิงห์) ซึ่งหลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) เป็นผู้เสนอให้คณะราษฎรเชิญท่านผู้นี้ซึ่งมิใช่

⁴⁴ ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว”, น. 143-144.

⁴⁵ เบนจามิน เอ. บัทสัน, *อวสานสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสยาม*, น. 196.

⁴⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, “การปูพื้นฐานการปกครองแบบประชาธิปไตยในสมัยราชาธิปไตย: การเตรียมพระราชทานระบอบประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว” ใน *สัตว์การเมือง*, เศรษฐบุตร คูศิริพิทักษ์ และแสง รัตนมงคลมาศ, บรรณาธิการ (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2514), น. 23.

⁴⁷ มาตรา 27 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม (ชั่วคราว) พุทธศักราช 2475; รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2475 (28 มิถุนายน 2475): 8.

สมาชิกคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มาเป็นหัวหน้ารัฐบาล โดยให้เหตุผลว่า หลวงประดิษฐมนูธรรม “ได้ร่วมงานกับท่านผู้นี้ในกรมร่างกฎหมาย และในการร่วมเป็นกรรมการสอบไล่นักเรียนกฎหมายหลายครั้ง⁴⁸ จึงได้มีการสนทนากับท่านผู้นี้ที่แสดงว่า ท่านนิยมประชาธิปไตย และการปฏิบัติของท่านในระหว่างเป็นอธิบดีศาลอุทธรณ์นั้นแสดงว่า ท่านกล้าตัดสินใจโดยมิได้เกรงกลัวอำนาจสมบูรณาฯ ซึ่งนักเรียนกฎหมายหลายคนในสมัยนั้นได้นิยมชมชอบท่าน”⁴⁹

อย่างไรก็ดี หลวงประดิษฐมนูธรรมได้กล่าวในภายหลังว่า “ข้าพเจ้ามีความผิดที่มีได้วิจารณ์ให้เลิกซึ่งว่าพระยามโนปกรณ์ฯ เป็นบุคคลที่มีซากความคิดแห่งระบอบเก่าเหลืออยู่มาก แต่ข้าพเจ้าขอให้ความเป็นธรรมแก่พระยามโนปกรณ์ฯ ว่า ลำพังท่านผู้เดียวแล้ว ก็ไม่สามารถที่จะกระทำการได้รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยได้ หากท่านได้รับความสนับสนุนจากบางส่วนของคณะราษฎรเอง ที่มีพรรคคนอันเป็นซากตกค้างมาจากระบอบเก่าและบุคคลอื่น ๆ ที่เป็นขุนนางเก่าที่ได้รับเชิญให้เข้ามาช่วยรัฐบาล”⁵⁰

นอกจากนี้ กรรมการองคมนตรีบางคน เช่น เจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศ พระยามานวราชเสวี พระยาเทพหัสดิน และพระยาราชวังสัน ได้มีบทบาทโดดเด่นในสภาผู้แทนราษฎร ม.ร.ว.พฤษีสาณ ชุมพล จึงสรุปว่า การทดลองจัดให้มีสภากรรมการองคมนตรีเป็นองค์กรนำร่องของรัฐสภาไทยนั้นมิได้ไร้ประโยชน์เสียทีเดียว⁵¹

2.3 ความล้มเหลวของสภากรรมการองคมนตรี

ชาญชัย รัตนวิบูลย์ เห็นว่า สภากรรมการองคมนตรีมีอำนาจและหน้าที่จำกัดมาก และต่อมาสภานี้มิได้พัฒนาไปเป็นรัฐสภาแต่อย่างใด เนื่องจากมูลเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ การไม่ได้รับการสนับสนุนจากอภิรัฐมนตรีสภาอย่างจริงจัง และความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการองคมนตรี อันเนื่องมาจากการไม่มาประชุม การขาดความรู้และไม่แม่นยำในข้อบังคับการประชุม และการทำงานที่ขาดประสิทธิภาพ⁵²

⁴⁸ นับตั้งแต่ นายปรีดี พนมยงค์ สำเร็จการศึกษาจากประเทศฝรั่งเศส ในปี พ.ศ. 2470 ก็เริ่มเป็นกรรมการสอบไล่นักเรียนร่วมกับพระยามโนปกรณ์ฯ แล้ว เช่น ในภาค 2 พ.ศ. 2470 ในกอง 1 มีกรรมการสอบไล่นักเรียน ได้แก่ พระยามโนปกรณ์นิติธาดา พระนาถบัญญัติ และนายปรีดี พนมยงค์ ดู “รายงานกรรมการสอบไล่นักเรียนกฎหมาย ภาค 2 พระพุทธศักราช 2470” *บทสัมภาษณ์* เล่ม 5 ตอนที่ 7 (มิถุนายน 2471): 521.

⁴⁹ ปรีดี พนมยงค์, *งพิทักษ์เจตนาธรรมประชาธิปไตยสมบูรณาของวีรชน 14 ตุลาคม*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: สายธาร, 2543), น. 39.

⁵⁰ เพิ่งอ้าง.

⁵¹ ม.ร.ว.พฤษีสาณ ชุมพล, *ประชาธิปไตย*, น. 70.

⁵² ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว”, น. 147-149.

ขณะที่งานศึกษาของทองต๋อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา และคณะ⁵³ ซึ่งใช้งานของสุวดี เจริญพงศ์ เป็นฐานนั้น อภิปรายถึงความล้มเหลวของสภากรรมการองคมนตรีไว้อย่างน่ารับฟังว่า จากเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่มีอยู่นั้น พบว่า สภากรรมการองคมนตรีประชุมกันเฉพาะเมื่อมีพระบรมราชโองการให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ เท่านั้น ไม่ปรากฏหลักฐานว่า สภากรรมการองคมนตรีได้ร้องขอให้มีการเปิดประชุมเองตามมาตรา 13 วรรคสอง แต่อย่างไรก็ดี สภากรรมการองคมนตรีจึงมิได้มีบทบาทในการควบคุมการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ดัง เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 แต่อย่างไรก็ดี ทั้ง ๆ ที่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น สื่อสารมวลชนได้ตั้งความหวังถึงอำนาจหน้าที่ของสภากรรมการองคมนตรีไว้อย่างชัดเจน เช่น

หนังสือพิมพ์ *ไทยหนุ่ม* ฉบับวันที่ 3 ธันวาคม 2470 ลงบทวิจารณ์ว่า “สภากรรมการองคมนตรีซึ่งได้ถูกสถาปนาขึ้นใหม่นี้ น่าจะเท่ากับเป็นบันไดขั้นแรกที่จะนำไปสู่การตั้งผู้แทนราษฎรเข้าประชุมด้วยเป็นแน่” และหนังสือพิมพ์ *ศรีกรุง* ฉบับวันที่ 3 ธันวาคม 2470 ยังลงบทนำเรื่อง “สภากรรมการองคมนตรีปลุกเราแล้ว” ซึ่งตั้งความหวังว่า ราษฎรจะสามารถเสนอปัญหาต่าง ๆ ของประเทศไปยังสภากรรมการองคมนตรี เพื่อให้สภานี้ “เกิดความคิดดำริแล้วรวบรวมขึ้นเป็นความเห็นของสภา ถวายแด่พระประมุขของชาติให้ทรงพระราชวินิจฉัยเด็ดขาดต่อไป”⁵⁴

แม้อาจกล่าวได้ว่า ผลลัพธ์ที่ได้รับจากการประชุมสภากรรมการองคมนตรีจะเป็นการทดลองให้สมาชิกได้อภิปรายอย่างเสมือนรัฐสภา ก็มีโอกาสให้ได้ฝึกการอภิปรายไม่มากนัก ดังปรากฏว่า การประชุมสภากรรมการองคมนตรีมีไม่เกิน 10 ครั้งในแต่ละปี ดังที่พบว่า

พ.ศ. 2470 มีการประชุม 10 ครั้ง

พ.ศ. 2471 มีการประชุม 5 ครั้ง

พ.ศ. 2472 มีการประชุม 4 ครั้ง

พ.ศ. 2473 มีการประชุม 4 ครั้ง

พ.ศ. 2474 มีการประชุม 3 ครั้ง

⁵³ ทองต๋อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา และคณะ, *พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการปกครองระบบรัฐสภา*, น. 108-112.

⁵⁴ สุวดี เจริญพงศ์, “ปฏิกริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยมก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475”, น. 131.

พ.ศ. 2475 (เมษายน - มิถุนายน) ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีการประชุมแต่อย่างใด⁵⁵

สุวดี เจริญพงศ์ ตั้งข้อสังเกตไว้อย่างน่าคิดว่า การที่สภากรรมการองคมนตรีมีการประชุมน้อยมาก ได้สะท้อนให้เห็นว่า “รัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ไม่ประสบความสำเร็จในการทดลองจัดตั้งสภาในลักษณะที่จะขยายฐานอำนาจทางการเมืองไปให้กลุ่มบุคคลอื่นนอกเหนือจากกลไกรัฐบาลแต่เดิม เพื่อสนองความต้องการของกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่ต้องการเข้ามามีสิทธิมีเสียงในการบริหารประเทศ”⁵⁶

สุวดี เจริญพงศ์ สรุปปัจจัยของความล้มเหลวในการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีไว้ดังนี้⁵⁷

ประการแรก รัฐบาลไม่ให้ความสำคัญในทางปฏิบัติต่อสภากรรมการองคมนตรีเท่าที่ควร จนดูเหมือนว่าเป็นการฝึกให้สภากรรมการองคมนตรีรู้จักการประชุมปรึกษาแบบรัฐสภาแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเอาพระราชหฤทัยใส่ในการอภิปรายของสภากรรมการองคมนตรีเป็นอย่างมาก ซึ่งเห็นได้จากการที่ทรงตรวจรายงานการประชุมเป็นประจำ และบางครั้งก็ทรงมีพระราชวิจารณ์ด้วย อย่างไรก็ตามก็ดี ส่วนใหญ่แล้วข้อราชการที่มีพระบรมราชโองการให้สภากรรมการองคมนตรีประชุมกันเพื่อถวายเป็นความเห็นก็มีใช้เรื่องที่มีความสำคัญยิ่งยวด แม้ในเรื่องที่สภากรรมการองคมนตรีมีความเห็นอย่างไรมาแล้ว หากขัดกับที่ประชุมเสนอบดีสภาซึ่งมีอภิรัฐมนตรีรวมอยู่ด้วย ความเห็นนั้นก็ไมอาจเป็นผลในทางปฏิบัติได้

ประเด็นนี้ Sir Sydney Waterlow ทูตอังกฤษในขณะนั้นเห็นว่าเป็นการยากที่จะเข้าใจว่า สภากรรมการองคมนตรีจะเข้ามามีบทบาทอย่างแท้จริงในงานด้านในของรัฐบาล ทั้งยังมีความเห็นอีกว่า ผลที่ได้รับจากการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีอาจจะเป็นการยับยั้งพวกที่เรียกร้องสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยได้ชั่วขณะหนึ่ง โดยมีได้ทำความลำบากแก่รัฐบาล หรือควบคุมการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดของสถาบันพระมหากษัตริย์⁵⁸

ประการที่สอง แม้กรรมการองคมนตรีจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ แต่ยังขาดความรู้เรื่องระเบียบการประชุมแบบรัฐสภาซึ่งเป็นของใหม่ และเรื่องส่วนใหญ่ที่นำเข้าประชุมในสภากรรมการองคมนตรีก็เป็นเรื่องพิจารณาในทางกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาว่ามีการลงมติกลับไปกลับมาหลายครั้ง และสมาชิกที่มีบทบาทในการ

⁵⁵ จำนวนครั้งของการประชุม พ.ศ. 2470-2473 ดูจากสถิติที่กรมราชเลขาธิการรวบรวมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายรายงานใน กจช. ร.7 รล, 6/6 เล่ม 1 หนังสือของกรมราชเลขาธิการที่ จ. 14/2473 วันที่ 7 สิงหาคม 2473 ส่วนจำนวนครั้งของการประชุม พ.ศ. 2474-2475 ดูจากรายงานการประชุมสภากรรมการองคมนตรี อ้างถึงใน เพ็งอ้าง, น. 131.

⁵⁶ เพ็งอ้าง, น. 132.

⁵⁷ เพ็งอ้าง, น. 132-136.

⁵⁸ Great Britain Foreign Office, F 8176/8176/40, Waterlow to Chamberlain, September 13, 1927 อ้างถึงใน เพ็งอ้าง, น. 133.

ประชุมส่วนใหญ่คือนักกฎหมาย ดังที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชวิจารณ์ต่อการประชุม สภากรรมการองคมนตรีคราวหนึ่งว่า “กรรมการยังไม่คุ้นกับข้อบังคับและระเบียบการประชุมอย่างนี้ การประชุมวันนี้เป็นบทเรียนอย่างดีสำหรับต่อ ๆ ไป กรรมการออกจะไม่มาเป็นจำนวนมากพอใช้ และไม่ลงมติก็มาก เห็นจะ เกี่ยวด้วยเป็นปัญหาที่เข้าใจยาก ไม่ค่อยจะมีใครมีความรู้นอกจากหมอความ”⁵⁹

ประการที่สาม กรรมการองคมนตรีขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ดังเห็นได้จากสมาชิกสภา กรรมการองคมนตรีขาดประชุมเป็นจำนวนมาก บ้างก็ติดราชการ บ้างก็มีภูมิลำเนาในต่างจังหวัดที่ไม่สะดวกจะมา ประชุมทุกครั้ง และด้วยเหตุที่เรื่องที่ประชุมส่วนใหญ่เป็นการพิจารณาในทางกฎหมาย ทำให้สมาชิกสภากรรมการ องคมนตรีที่มีได้มีความรู้ในด้านนี้เพื่อหน้าที่ที่จะเข้าร่วมประชุม

นอกจากนี้ สืบเนื่องจากในประการแรก เมื่อสภากรรมการองคมนตรีไม่มีอำนาจหน้าที่แท้จริง เพราะ ข้อเสนอหรือความเห็นไม่นำไปสู่ผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง ทั้งที่ผ่านการประชุมของสภานี้ไปแล้ว จึงอาจส่งผล ในทางกำลังใจต่อกรรมการองคมนตรี ดังที่หลวงวิจิตรวาทการตั้งข้อสังเกตว่า สมาชิกในสภาใด ๆ “จะต้องถกเถียง กันจนเหน็ดเหนื่อย ทำงานสำเร็จด้วยความยากลำบาก ครั้นสำเร็จแล้วก็ใช้ไม่ได้ ดังนี้ ก็ไม่มีใครที่จะมีใจ ทำงาน”⁶⁰

อย่างไรก็ดี นักเขียนสารคดีการเมืองอย่าง “นายหนวย” หรือนายศิลปชัย ชาญเฉลิม เห็นในทางตรงข้าม ว่า สภากรรมการองคมนตรี “ทำหน้าที่คล้ายสภานิติบัญญัติโดยทั่วไป มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ตลอดเวลา 4 ปี นับตั้งแต่ก่อตั้งสภากรรมการองคมนตรีขึ้นมา ได้มีการประชุมพิจารณากฎหมายต่าง ๆ อย่าง จริงจัง และกรรมการองคมนตรีที่ทรงแต่งตั้งทั้ง 2 ชุด ก็ประกอบด้วยผู้ทรงความรู้จากหลายวงการด้วยกัน นับเป็น การสร้างสรรค์สถาบันการเมืองได้สมพระราชประสงค์ เป็นการวิวัฒนาการทางการเมืองอย่างค่อยเป็นค่อยไป”⁶¹ หรือแม้กระทั่งหนังสือบางเล่มก็สรุปอย่างชัดเจนว่า การเกิดขึ้นของสภากรรมการองคมนตรีนั้นเป็นการ “ปลุกฝัง ประชาธิปไตย”⁶²

⁵⁹ กจช. ร.7 รล. 6/18 รายงานการประชุมสภากรรมการองคมนตรี ครั้งที่ 3/2473 วันพุธที่ 2 กรกฎาคม 2473 อ้างถึงใน เพ็งอั้ง, น. 134.

⁶⁰ หลวงวิจิตรวาทการ, การเมืองปกครองของกรุงเทพฯ (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2475), น. 83.

⁶¹ นายหนวย (นามแฝง), เจ้าฟ้าประชาธิปก ราชนันฐานราช (กรุงเทพฯ: แสงดาว, 2566), น. 137.

⁶² ศิรินันท์ บุญศิริ, “เอกสารรัชกาลที่ 7,” ใน แนวพระราชดำริแก้วรัชกาล (กรุงเทพฯ: กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, 2528), น. 242.

จากงานศึกษาดังกล่าวข้างต้น พบว่ายังขาดการศึกษาเรื่องสภากรรมการองคมนตรีจากเอกสารใน หอจดหมายเหตุแห่งชาติที่เกี่ยวข้องในเชิงลึก ซึ่งจะทำให้เห็นประเด็นที่ขาดหายไปจากการศึกษาก่อนหน้านี้ รวมถึง การศึกษาในเชิงตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเชิงเปรียบเทียบให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างสภากรรมการองคมนตรี กับสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นรัฐสภาของไทยในภายหลังเมื่อคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ซึ่งจะทำให้ เห็นว่า แท้จริงแล้วสภากรรมการองคมนตรีมีผลต่อการเกิดขึ้นของรัฐสภาไทยในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างไรบ้าง

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

3.1 วิธีการดำเนินการศึกษา

งานวิจัยนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ เอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เช่น รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ สภากรรมการองคมนตรี รายงานการประชุมสภากรรมการองคมนตรี ข่าวหนังสือพิมพ์ เป็นต้น สิ่งพิมพ์รัฐบาล เช่น รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ประกาศและเอกสารที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตั๋วบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภากรรมการองคมนตรีก่อนและในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ตลอดจนเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ โดยใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ (historical approach) การศึกษาเชิงวิเคราะห์ (analytical perspective) และการศึกษาเปรียบเทียบ (comparative study)

3.2 ระยะเวลาดำเนินการวิจัย

มกราคม-กันยายน 2568

3.3 การวางแผนวิจัย

1. ทบทวนวรรณกรรมว่าด้วยงานศึกษาแนวคิดทางการเมือง สถาบันทางการเมือง สังคม และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (มกราคม-มีนาคม 2568)
2. ค้นคว้าเอกสารจากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ หอสมุดมหาวิทยาลัย อาทิ หอสมุดปรีดี พนมยงค์ หอสมุดแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หอสมุดมหาวิทยาลัยรามคำแหง (เมษายน-มิถุนายน 2568)
3. สังเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ เขียนรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ และเผยแพร่สู่สาธารณะ เช่น จัดสัมมนา เสนอผลงานวิจัย หรือตีพิมพ์บทความวิจัยในวารสารวิชาการ (มิถุนายน-กันยายน 2568)

3.4 สมมติฐานการวิจัย

สภากรรมการองคมนตรีเป็นสถาบันทางการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อเตรียมไปสู่การมีสถานะนิติบัญญัติแห่งชาติหรือเป็นการนำร่องมาสู่รัฐสภาไทยในเวลาต่อมา แต่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากปัญหาของพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 ทั้งจากกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกกรรมการองคมนตรี และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย รวมถึงในแง่ปัจเจกบุคคลที่ขาดความกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ

3.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. องค์ความรู้เกี่ยวกับสถาบันการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่มีการปรับตัวเพื่อเตรียมการเข้าสู่การเปลี่ยนผ่านเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการสืบสานต่อยอดพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้มีรัฐสภาเกิดขึ้นสำเร็จเมื่อคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว

2. มีฐานข้อมูลเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในมิติที่ลึกซึ้งขึ้น สามารถนำมาจัดสัมมนาเผยแพร่งานวิจัยได้ หรือพัฒนาเป็นการเผยแพร่ผ่านหนังสือที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในวงกว้างต่อไป

บทที่ 4

การเกิดขึ้นของสภากรรมการองคมนตรี

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงพัฒนาการความเป็นมาของการปรับปรุงองค์กรอย่างองคมนตรีสภาผู้สภากรรมการองคมนตรี พระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่นำมาสู่การจัดทำพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 โดยเฉพาะหลักการสำคัญ อำนาจหน้าที่ของสภากรรมการองคมนตรี และบทบัญญัติในพระราชบัญญัติองคมนตรี ทั้งส่วนขององคมนตรี กรรมการองคมนตรี และการประชุมสภากรรมการองคมนตรี ตลอดจนการได้มาซึ่งองคมนตรี ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งขึ้นตามความเหมาะสม และทรงตั้งเพื่อเป็นกรรมการองคมนตรี รวมถึงการได้มาซึ่งกรรมการองคมนตรี โดยจะได้กล่าวถึงหลักการเลือกบุคคลที่จะเป็นกรรมการองคมนตรี และการดำเนินการเลือกกรรมการองคมนตรีทั้งสองชุดซึ่งตั้งใน พ.ศ. 2470 และ พ.ศ. 2474

4.1 จากองคมนตรีสภาผู้สภากรรมการองคมนตรี

เมื่อล่วงเข้าสู่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว จอมพล เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี องคมนตรี ได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลพระกรุณาโดยหน้าที่องคมนตรี เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2469 เสนอให้มีการจัดตั้ง “สภารัฐมนตรี” เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน โดยรวมอภิรัฐมนตรี รัฐมนตรี และองคมนตรี เข้าเป็นสภาเดียวกัน

ด้วยเหตุที่สภานี้จะมีสมาชิกเป็นจำนวนมาก ข้อเสนอของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีจึงระบุไว้ด้วยว่า “มีกรรมการอำนวยการแห่งสภาคณะหนึ่ง เมื่อมีราชกิจใด ๆ ก็ควรจะโปรดเกล้าฯ ให้คณะกรรมการแห่งสภารัฐมนตรีปรึกษาหารือกัน เมื่อเห็นพร้อมและตกลงกันอย่างไรแล้ว จึงนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอรับพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยตามพระบรมราชประสงค์ให้เป็นการเด็ดขาดต่อไป”

ทั้งนี้ ข้อเสนอของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ที่รับรองโดยองคมนตรีอีก 3 นาย ได้แก่ นายพลโท พระยาเทพหัสดิน มหาอำมาตย์ตรี พระยาประชาชีพวิบาล และมหาเสวกตรี พระยาอนุทูตวาที มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการคายเคืองเบื้องพระยุคลบาท “เสียดคนโดยมากจะไม่เข้าใจไปในทางที่ผิด ซึ่งจะเปนเครื่องระคายในใต้ฝ่าฉลองธุลีพระบาทได้อีกต่อไป” ดังที่อธิบายปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้นไว้อย่างน่าสนใจว่า

“เมื่อองค์ภริษฏมนตรีได้ทรงกระทำสิ่งไรไปเป็นการถูก คนทั่วไปต่างก็ชมและสรรเสริญแต่องค์ภริษฏมนตรี หากว่าการที่ได้ทรงจัดไปนั้นมิสิ่งบกพร่อง ความเสียหายก็ตกอยู่ในใต้ฝ่าล่องธูลีพระบาทแต่พระองค์เดียว เพราะ คนทั่วไปหาทราบเกล้าฯ ไม่ว่าการที่ได้ทรงจัดไปนั้นจะดำเนินและให้ผลอย่างไร จึงมีเสียงพูดกันต่าง ๆ นา ๆ โดย เหตุที่ข้าพระพุทธเจ้าซึ่งได้เป็นข้าแผ่นดินมาหลายชั่วคนแล้ว เมื่อได้ยินได้ฟังโดยมากเข้าใจผิดเช่นนี้ จึงมีความรู้สึก เดือดร้อนหาอาจที่จะนิ่งอยู่ได้ไม่”

โดยกล่าวถึงบริบทความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงแห่งยุคสมัยว่า “รัชสมัยของใต้ฝ่าล่องธูลีพระบาทก็ได้ ดำเนินมาหลายเดือนแล้ว เห็นด้วยเกล้าฯ ว่า ถึงเวลาอันสมควรจะเปลี่ยนแปลงและจัดระเบียบราชการให้เป็นหลัก ถาน ดังความนิยมของชนชาติที่เจริญแล้วหรือกำลังเจริญอยู่ทั่วไป”

พร้อมทั้งกล่าวจำเพาะถึงองคมนตรีสภาในขณะนั้นว่า “รัฐมนตรีและองคมนตรี ซึ่งได้ทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้นไว้ นั้น ล้วนแต่ได้เลือกคัดโดยผู้ที่มียศชั้นพานทอง มีความรู้ความสามารถ เวลาก็มีอยู่เป็น จำนวนมาก แต่ก็เป็นหมันอยู่นานแล้ว หาได้ใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ราชการแต่อย่างหนึ่งอย่างใดให้พอเพียงไม่”⁶³

จากหนังสือกราบบังคมทูลฉบับนี้ ต่อมาในวันที่ 22 กรกฎาคม 2469 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า เจ้าอยู่หัวมีพระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ความตอนหนึ่งว่า

“ฉันได้อ่านทราบความตลอดแล้ว. ขอขอบใจเจ้าคุณที่ได้ส่งความเห็นนี้มาด้วยความกตัญญูและจงรักภักดี. เรื่องสภารัฐมนตรีนี้ เป็นเรื่องที่กำลังดำริห์กันอยู่เหมือนกัน. เท่าที่ได้ฟังความเห็นต่าง ๆ มาแล้ว ยังมีความเห็น แตกต่างกันมาก จะยุติเอาเป็นแนวว่าอย่างไรจะเป็นผลดีหาได้ไม่ จึงยังได้รั้งรอไว้ก่อน เพื่อดำริห์ให้รอบคอบ เพราะ เมื่อตั้งขึ้นแล้ว ก็ต้องให้เป็นสภามั่นคง เป็นประโยชน์จริง และไม่ให้เกิดเป็นมีแต่ชื่ออยู่เหมือนอย่างที่เคยเป็นมา แล้ว.” และทรงแถลงความในพระราชหัตถ์ว่า “ฉันรู้สึกดีว่า เวลานี้ถึงเวลาแล้วที่จะต้องคิดแก้ไขระเบียบราชการ หลายอย่าง แต่จะทำไปโดยรีบด่วนหาได้ไม่ เพราะเป็นการรับผิดชอบต่อบ้านเมืองใหญ่หลวงนัก.”

ประเด็นที่ว่าคนโดยมากเข้าใจพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไปในทางที่ผิดนั้น ทรงวางหลักอันแสดงถึง ธรรมแห่งพระราชาวา “ส่วนที่ว่า ถ้าอะไรไม่ดี มักจะติและโทษพระองค์สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินพระองค์เดียวนั้น เป็นของธรรมดาไม่แปลกอะไร การสิ่งนี้ย่อมเป็นอยู่เสมอ พระเจ้าแผ่นดินจะต้องทรงถูกรับชดทุกอย่าง, แม่ดินฟ้า อากาศวิปริตไม่ต้องตามฤดูกาลยังถูกชด เป็นของธรรมดาที่จะต้องรับความชดทอดเหล่านั้นด้วยขันติ ถ้าหากการที่

⁶³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๖/10 เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีแสดงความคิดเห็นเรื่องให้จัดตั้งสภารัฐมนตรี (18-22 กันยายน 2469).

ฉันทำริห์จัดขึ้นได้ผลดี แม้จะไม่มีใครชมหรือหลงว่าเปนความดีของคนอื่นก็หาโทษน้คไม่ ด้วยเมื่อทราบอยู่แก่ตนแล้วว่า สิ่งที่ได้จัดไปนั้นเปนผลดี ก็เปนรางวัลอันเพียงพอแล้ว”⁶⁴

ในการประชุมอภิรัฐมนตรี วันที่ 27 ตุลาคม 2469 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าอยู่หัวทรงพระดำริให้องคมนตรีทดลองประชุมกัน “ซึ่งถ้าเรียบริ่อยก็เปนประโยชน์ ถ้าไม่สำเร็จก็จะได้ทราบว่า เรายังไม่ถึงเวลาที่จะมีที่ประชุมได้” จึงทรงเห็นควรพระราชทานปัญหาธงชาติให้ปรึกษาว่าควรใช้ธงไตรรงค์หรือธงช้าง⁶⁵

ครั้นถึงวันที่ 22 ธันวาคม ศกนั้น ที่ประชุมอภิรัฐมนตรีเห็นว่า “ข้อปรึกษาเรื่องธงชาตินั้นก็เล็กน้อย, จะถามความเห็นไปเปนรายตัวก็พอ” ส่วนเรื่องหลักการอันเกี่ยวกับการประชุมสภาซึ่งมีสมาชิกจำนวนมากนั้น “ส่วนที่จะคิดทำระเบียบข้อบังคับก็ควรตั้งคณะกรรมการขึ้นทำ. สมเด็จพระราชปิตุลาฯ⁶⁶ ทรงพระดำริห์เห็นสมควรให้สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ เบนายกกรรมการสำหรับคิดทำระเบียบของคมนตรี”⁶⁷

จากนั้นในการประชุมอภิรัฐมนตรี วันที่ 4 มกราคม 2469 (ปฏิทินเก่า) ได้มอบหมายให้สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ เป็นประธานของกรรมการที่จะตั้งขึ้นมาพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับองคมนตรี เพื่อวางระเบียบก่อนที่จะมีการประชุมองคมนตรี สำหรับประเด็นอำนาจหน้าที่นั้น กรมพระดำรงราชานุภาพเห็นว่าให้ปรึกษาเรื่องการออกกฎหมาย เป็นต้น ขณะที่สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ “ทรงสงสัยว่าจะกินความถึงประมวลกฎหมายด้วยฤไม่. ถ้าฉนั้นแล้ว ทรงเกรงว่าประมวลกฎหมายจะไม่แล้วทันต้องการ, ถ้าได้เปนไปภายหลังที่ได้ออกประมวลกฎหมายแล้วบางทีจะดี, เพราะนอกจากจะถ่วงช้ายังมีปัญหาเกี่ยวกับทางการเมืองอีกด้วย. ... ถ้าว่าถึงทางออกกฎหมาย เมื่อคณะองคมนตรีกระดุกยังไม่แข็ง ก็คงถ่วงให้ช้า, แต่ก็มีดีอยู่บ้างในบางเรื่อง ที่สมควรจะให้ประชุมปรึกษากัน เช่น เรื่องกฎหมายครอบครัว. จึงทรงเห็นควรมีข้อบังคับไว้ว่า สุดแล้วแต่จะพระราชทานเรื่องใดไปให้ปรึกษาจะดีกว่า”

ในการประชุมครั้งเดียวกันนั้น ยังมีประเด็นเรื่องวาระการดำรงตำแหน่ง โดยมีพระราชดำรัสว่า ควรมีจำกัดเวลาผู้ที่เป็นองคมนตรีด้วยหรือไม่ ทั้งสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ⁶⁸ และกรมพระดำรงฯ ทรงเห็นว่า “ควรมีจำกัด

⁶⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๗/10 พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2469.

⁶⁵ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๗/8 รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 21 วันพุธที่ 27 ตุลาคม 2469.

⁶⁶ หมายถึง สมเด็จพระราชปิตุลาบรมพงศาภิมุข เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช

⁶⁷ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๗/8 รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 27 วันพุธที่ 22 ธันวาคม 2469.

⁶⁸ ทรงเลื่อนเป็น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2488 ดู “ประกาศสถาปนา” ราชกิจจานุเบกษา (1 มกราคม 2489).

ดี” โดยกรมพระตำรวจฯ เสนอว่า “ควรจำกัดให้เป็นเพียงเท่าที่ยังสามารถจะฉลองพระเดชพระคุณได้. ทรงพระราชดำริห์เห็นควรมีกำหนด 5 ปี.”⁶⁹

หลังจากนั้น วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2469 (ปฏิทินเก่า) สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ได้นำรายนามผู้ที่ทรงคัดสรรเป็นกรรมการขึ้นทูลเกล้าฯ โดยเห็นควรมี 7 คน คนหนึ่งคือ ม.จ.ดำรงดำรงศ์ เทวกุล ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่า “เป็นผู้ได้ตรวจค้นพระราชกำหนดกฎหมายและระเบียบการขึ้นเก่าในเรื่องนี้เป็นทางศึกษาอยู่แล้ว สมควรให้หม่อมเจ้าดำรงดำรงศ์เป็นกรรมการด้วยผู้หนึ่ง” สำหรับรายนามกรรมการ 6 คนนั้น ได้แก่

- “1) พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต.
- 2) หม่อมเจ้าดำรงดำรงศ์.
- 3) (หม่อมเจ้าบวรเดช หรือ) หม่อมเจ้าสิทธิพร.
- 4) พระยาจินดาภิรมย์.
- 5) พระยาเทพวิฑูร.
- 6) พระยาสุรินทราชา (หรือ พระยาราชนกุล หรือ เจ้าพระยายมราช.)”

พร้อมทรงอธิบายว่า “ซึ่งข้าพระพุทธเจ้าทูลเกล้าฯ ถวายรายนามหม่อมเจ้าสิทธิพรและเจ้าพระยายมราช นั้น นอกจากเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าเป็นผู้มีสติปัญญาสามารถ ยังมีความจำนงอีกอย่างหนึ่งว่า ถ้ามีองคมนตรีนอกตำแหน่งราชการประจำอยู่ในคณะกรรมการนี้ด้วย บางทีจะเป็นการงดงามดี”⁷⁰

เมื่อเข้าที่ประชุมอภิรัฐมนตรีในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2469 (ปฏิทินเก่า) แล้ว ปรากฏว่า กรมพระจันทบุรีฯ ทรงหาหรือว่า “จะควรมีผู้ชำนาญการคลังอยู่ในคณะกรรมการด้วยบ้างหรือไม่” ในที่สุดที่ประชุมตกลงเพิ่มคณะกรรมการเป็น 9 คน นอกจากผู้เป็นประธานแล้ว ได้แก่ “พระองค์เจ้าธานี, หม่อมเจ้าดำรงดำรงศ์, พระยาจินดาภิรมย์, พระยาเทพวิฑูร, พระยาสุรินทราชา, พระยาโกมารกุลมนตรี; นอกตำแหน่ง คือ หม่อมเจ้าสิทธิพร กับ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์.”

⁶⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖.8 รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 29 วันอังคารที่ 4 มกราคม 2469.

⁷⁰ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖.8 รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 31 วันพุธที่ 9 กุมภาพันธ์ 2469.

ที่สุดพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชหัตถเลขาที่ 9/658 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2469 (ปฏิทินเก่า) ตั้งบุคคลทั้ง 9 คนข้างต้น “*เปนครมการเมื่อได้ปรึกษาวางระเบียบแล้วให้ร่างขึ้นเปนพระราชบัญญัติ และยกเลิกของเก่าเสีย*”⁷¹

4.2 การจัดทำพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470

กรรมการองคมนตรีทั้ง 9 คน ประชุมครั้งแรกที่ห้องเสนาบดีกระทรวงกลาโหมเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2470 และประชุมกันเพียง 5 ครั้ง ในวันที่ 11-13 เมษายน 23 พฤษภาคม และ 20 มิถุนายน 2470 เท่านั้น โดยที่สามารถจัดทำพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 ได้ในเวลาอันสั้น เป็นเพราะสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิตให้พระยาจินดาภิรมย์ร่างเค้าโครงพระราชบัญญัติขึ้นมาใช้เป็นพื้นฐานพิจารณาในที่ประชุม การประชุมในแต่ละประเด็นจึงเป็นไปอย่างกระชับ⁷²

น่าสนใจว่า การพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้นในบริบทที่ผู้คนในสังคมเริ่มเรียกร้องต้องการให้มีรัฐสภาเป็นองค์กรสำคัญทางการปกครองของประเทศ เนื่องจากเหตุผล 3 ประการ ได้แก่ *ประการแรก* เพื่อให้ราษฎรเข้าไปมีส่วนรู้เห็นในกิจการบ้านเมือง เพราะที่ผ่านมา รัฐบาลประกอบด้วยพระราชวงศ์เป็นส่วนใหญ่ ขุนนางเป็นส่วนน้อย ส่วนราษฎรยังไม่มีสิทธิมีเสียงแต่อย่างใด⁷³ ดังได้ตั้งคำถามขึ้นมาดัง ๆ ว่า “*ถึงคราวหรือยังที่รัฐบาลจะดำริตั้งสภาราษฎร เพื่อให้ราษฎรมีเสียงข้างน้อย ๆ ในราชการบ้าง*”⁷⁴ *ประการที่สอง* เพื่อจะได้ควบคุม

⁷¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๕/8 พระราชหัตถเลขา ทูลสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต วันที่ 5 มีนาคม 2469.

⁷² แม้นายสมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ จะมีเรื่องร้อนพระทัย ก็ทรงให้ความสำคัญกับการชุมนุมกรรมการองคมนตรีนี้ ดังที่ในการประชุมวันที่ 23 พฤษภาคม 2470 หม่อมเจ้าสิทธิพรตรัสก่อนเริ่มเข้าสู่เนื้อหาการประชุมว่า “*โดยเหตุที่สมเด็จพระปิตุจฉา พระอัครราชเทวี ประชวร มีพระอาการมาก ขอให้เลื่อนการประชุมไปวันอื่น*” แต่สมเด็จเจ้าฟ้าพระองค์นั้นทรงขอบพระทัยแล้วรับสั่งว่า “*กิจการของกรมการก็ร่วมรัดเข้ามาแล้ว และหม่อมเจ้าสิทธิพรต้องเดินทางมาแต่ไกล ทรงพระดำริเห็นควรปรึกษาหารือต่อไปให้สำเร็จตามพระราชประสงค์*” ดู หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๕/8 รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี วันจันทร์ที่ 23 พฤษภาคม 2470.

หลังจากนั้นไม่นาน สมเด็จพระปิตุจฉาเจ้า สุขุมมาลมารศรี พระอัครราชเทวี พระมารดาของสมเด็จเจ้าฟ้าพระองค์นั้น ก็สิ้นพระชนม์เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2470 หลังจากประชวรพระโรคพระปับผาสะพิการ ดู “*ข่าวสิ้นพระชนม์*” ราชกิจจานุเบกษา (17 กรกฎาคม 2470): 1198-1199.

⁷³ พระจันทร์, “*ตอบภิญโญด้วยเรื่องการปกครอง*” *บางกอกการเมือง* 5(11): 3 และ 30 วันที่ 25 มิถุนายน 2470 และตาโพรง, “*เจ้าขึ้นหม้อ-ขุนนางลงไห*” *บางกอกการเมือง* 4(270): 3 และ 30 วันที่ 28 เมษายน 2470 อ้างถึงใน ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “*บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว*”, น. 142.

⁷⁴ ตาโพรง, “*เจ้าขึ้นหม้อ-ขุนนางลงไห*” *บางกอกการเมือง* 4(270): 3 และ 30 วันที่ 28 เมษายน 2470 อ้างถึงใน เพ็งอ้อ, น. 141.

การทำงานของข้าราชการ เช่น เสนาบดี เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมิให้สุรุ่ยสุร่าย⁷⁵ และ *ประการที่สาม* เพื่อช่วยในการธำรงไว้ซึ่งอิสรภาพของชาติ เพราะการตัดสินใจในเหตุการณ์ที่สำคัญของรัฐบาล เช่น การประกาศสงคราม ถ้าได้ฟังเสียงจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสมาชิกรัฐสภา ย่อมทำให้มีโอกาสผิดพลาดได้น้อย เพราะการตัดสินใจผิดพลาดในปัญหาสำคัญเช่นนี้ย่อมหมายถึงการสูญเสียเอกราชของชาติ⁷⁶

ในการประชุมครั้งแรก สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ทรงอธิบายพัฒนาการขององคมนตรีว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งองคมนตรีขึ้น “เป็นการถ่ายแบบมาจากฝรั่งยิ่งกว่าดัดแปลง (*adapt*) ให้เหมาะกับกาลเทศะ” และปัญหาที่เกิดขึ้น คือ “คนเหล่านั้นทำการตามหน้าที่ไม่ได้จริงจัง” แม้กระนั้น ก็ยังทรงตั้งองคมนตรีต่อมา “เพื่อแสดงความไว้วางพระราชหฤทัย” ทั้งนี้ สมเด็จพระเจ้าฟ้าพระองค์นั้นตั้งข้อสังเกตถึง สมเด็จพระชนกาทิราชาว่า “พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดินที่ *liberal* มาก ถึงแม้ว่าทรงเห็นว่าบ้านเมืองชอบปกครองด้วยอาญาสิทธิ์ แต่ก็เป็อาญาสิทธิ์ที่ *liberal*”⁷⁷

สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ทรงกล่าวถึงความเป็นไปในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อไปว่า สมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราวุธพระองค์นั้น “ทรงมั่นพระราชหฤทัยว่า การปกครองกรุงสยามจะเป็นอย่างหนึ่งอย่างใดไม่ได้ดีแน่แล้ว นอกจาก *absolute monarchy* จึงมิได้ทรงแก้ไขระเบียบองคมนตรี ทรงปล่อยให้เป็นไปอย่างเดิม แล้วทรงตั้งองคมนตรีขึ้นใหม่ตามพระราชอัธยาศัย ใครได้รับพระราชทานพานทอง ก็โปรดเกล้าฯ ให้รับตำแหน่งองคมนตรี”⁷⁸

เมื่อกล่าวถึงแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ทรงอธิบายว่า “พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชหฤทัย *liberal* อย่างเอก ได้เคยทรงสนทนากันมาแต่ก่อนเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติแล้ว ในเรื่อง *form of Government* ย่อมทรงตระหนักพระราชหฤทัยอยู่ว่า รูปการปกครองอย่างที่ดีนั้นก็คือ ที่เหมาะที่สุดสำหรับบ้านเมืองโดยกาละ ถึงแม้ว่าในเวลาในเวลานี้ยังจำเป็นต้องคงใช้รูปการปกครองโดยอาญาสิทธิ์ แต่อาญาสิทธิ์นั้นก็ต้องให้เป็นอย่าง *liberal* อย่างยิ่ง จึงจะทรงตัวอยู่ได้ แต่วันล่วงไป ก็ยังมีคนที่ได้ศึกษามีความรู้มากขึ้น จะต้องคิดการไว้เตรียมรับ *emancipation* ซึ่งจะเกิดขึ้นโดยลำดับ”⁷⁹

⁷⁵ บทบรรณาธิการ, “เพื่อชาย ฤเพื่อกระเปา” *สยามปริวิ* 1(40): 723 วันที่ 10 เมษายน 2470 อ้างถึงใน เพ็ญอ้าง, น. 142.

⁷⁶ “รัฐสภา” *บางกอกการเมือง* 4(272): 27 วันที่ 30 เมษายน 2470 อ้างถึงใน เพ็ญอ้าง, น. 142.

⁷⁷ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./8 รายงานการประชุมมกรมการองคมนตรี วันจันทร์ที่ 11 เมษายน 2470.

⁷⁸ เพ็ญอ้าง.

⁷⁹ เพ็ญอ้าง.

สมเด็จพระเจ้าฟ้าพระองค์นั้นย้ำว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่า “เมื่อไร ประชาชนมีความรู้พอแก่การแล้วจึงจะใช้ *parliamentary system* เป็นผลได้ และก็คงจะต้องถึงเวลาอันควร เปลี่ยนแปลงรูปการปกครองเช่นนั้นในวันหนึ่งแน่นอน” ข้อสำคัญคือเมื่อใด ดังที่ทรงพระราชดำริว่า “การที่จะถึง เวลาให้เหมาะว่าเมื่อใดจะพึงเปลี่ยนรูปการปกครองเป็น *Representative Government* นั้นเป็นการยาก หนักหนา ใครสามารถแก่งูกี่ชื่อว่า *Statenman* อันวิเศษทีเดียว” ด้วยเหตุนี้จึงทรงเห็นว่าควรจะ “ปล่อยให้มีการ ประชุมขึ้นทีละเล็กทีละน้อยอย่างประเทศอังกฤษเขาทำแก่ *colonies* ของเขาเป็นชั้น ๆ โดยลำดับ”⁸⁰

เมื่อปรารถนาเช่นนี้ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ จึงย้ำว่า “กรรมการผู้ใดจะเห็นอย่างใดก็ไม่พึงต้อง กลัวเกรงว่า จะทรงถือเป็นการคิดล้างพระราชอำนาจฤล่งเกินอย่างหนึ่งอย่างใดเลย ขอให้กรรมการทั้งหลาย แสดงความเห็นที่เป็นประโยชน์แก่บ้านเมือง ถ้าแม้ว่าจะเกินเลยไปบ้าง ก็เชื่อแน่ว่าจักไม่ทรงถือโทษ”⁸¹

4.3 หลักการในพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470

4.3.1 การคงไว้ซึ่งองคมนตรีเดิม และตั้งสภากรรมการองคมนตรีขึ้นใหม่

ในปี 2470 มีองคมนตรีมากถึง 227 คน (ในจำนวนนี้รับราชการอยู่ประมาณ 124 คน⁸²) ซึ่งสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์ฯ ทรงเห็นว่า “ถ้าจะประชุมทั้งหมดก็ *unwisely* เกินไป และถ้าไม่เป็นการดูถูกแล้ว เราคงเห็นว่าบางคนไม่เหมาะ (*fit*) สำหรับการนี้ จะคัดถอนอย่างไรนั้นมีอยู่ 2 อย่าง (1) เลิกเสียทั้งหมดแล้วตั้งใหม่ ซึ่งเป็นการชอกช้ำ (2) เลือกในหมู่นี้ขึ้นเป็นสภากรรมการ นอกนั้นให้ไปกิตติมศักดิ์ สภากรรมการมีเวลาทำงาน *terms of office* เท่านั้น ๆ ปี ตามแต่จะตกลงกัน”⁸³

สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ทรงตั้งประเด็นว่า ให้ที่ประชุมเลือกอย่างไรอย่างหนึ่ง คือ ควรให้ องคมนตรีเข้าประชุมได้ทั้งหมด หรือควรยุบเลิกองคมนตรีทั้งหมดแล้วตั้งขึ้นใหม่ หรือเลือกกรรมการขึ้นจำนวน หนึ่งจากองคมนตรีที่มีอยู่แล้ว และมีกำหนดเวลาประจำ ซึ่งเสี่ยงส่วนใหญ่ที่เลือกแนวทางสุดท้าย ได้แก่

⁸⁰ เฟิงอ้าง.

⁸¹ เฟิงอ้าง.

⁸² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖.๘ รายงานการประชุมคณะกรรมการองคมนตรี วันอังคารที่ 12 เมษายน 2470.

⁸³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖.๘ รายงานการประชุมคณะกรรมการองคมนตรี วันจันทร์ที่ 11 เมษายน 2470.

พระองค์เจ้าธานีนิวัต เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี พระยาสุรินทราชา พระยาจินดาภิรมย์ พระยาเทพวิฑูร และ พระยาโกมารกุลมนตรี ส่วนหม่อมเจ้าดำรงศดารงค์ควรยุบทั้งหมดแล้วตั้งใหม่⁸⁴

สำหรับประเด็นจำนวนของผู้ที่จะเป็นกรรมการองคมนตรีนั้น มีจำนวนที่หลากหลาย เช่น พระยาโกมารกุลมนตรีเสนอที่ 100 คน เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีเสนอที่ 50 คน พระยาจินดาภิรมย์เสนอที่ 20 คน ซึ่งในที่สุดที่ประชุมเลือก 40 คน ตามตัวอย่างองคมนตรีของอังกฤษเมื่อ ค.ศ. 1553 ซึ่งมีจำนวน 40 คน⁸⁵

เรื่องที่เกี่ยวข้องหลังจากพิจารณาองค์ประกอบของสภากรรมการองคมนตรีแล้ว คือ เรื่ององค์ประชุมว่าจะกำหนดไว้ที่กึ่งหนึ่งหรือน้อยลงกว่านั้น เพราะสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ทรงสงสัยว่าถ้ากำหนดไว้กึ่งหนึ่ง “จะ *practical* ฤไม่” พระยาจินดาภิรมย์จึงกราบทูลตอบว่า “ตาม *experience* ที่มีมา เเนติบัณฑิตยสภาได้กำหนดไว้ 1/2 ของกรรมการ แต่ก็ไม่สำเร็จเรียบร้อย ต้องแก้อองค์ประชุมให้น้อยลงมา” ในที่สุดจึงกำหนดองค์ประชุมไว้ที่ 15 คน

ปัญหาต่อมามีว่า สภานายกและอุปนายกนั้นมีที่มาอย่างไร สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ทรงเห็นว่าถ้าให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเลือก “ก็เป้นพระราชภาระที่ลำบากอยู่” แต่พระยาเทพวิฑูรเห็นควรว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเลือก เนื่องจาก “*สภานี้เป้นสภา consultative ถ้าสภากรรมการเลือกสภานายกเองแล้ว หากเป้นผู้ไม่ต้องด้วยพระราชหฤทัยก็อาจจะไม่ทรงพระราชทานเรื่องอะไรมาปรึกษากันเลยก็ได้ จะเป้นการล้มกันไปอีก*” ขณะที่เสียงส่วนใหญ่เห็นควรให้สภากรรมการเลือกกันเอง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย และจะสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างปรองดอง⁸⁶

ทั้งนี้ มีประเด็นที่น่าสนใจ คือบทบาทของสภานายกในการจัดการประชุม สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ทรงตั้งข้อสังเกตว่า “ตาม *experience* ที่ทรงมีมา การประชุมต่าง ๆ ในเมืองเรามากไม่ได้ผล เพราะนายก *manage meeting* ไม่เป้น มากกว่าอื่น เช่น รัฐมนตรีสภาครั้งโน้น ทรงจำได้ว่าเจ้าพระยาเทศวร์ฯ เจ้าพระยาวิจิตรวงศ์วุฒิไกร เคยเป้นนายก เวลานั้นท่านทั้ง 2 นี้ก็เป้นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เป้นผู้ที่นับถือกันผู้หนึ่ง แต่การประชุมก็ไร้ประโยชน์”⁸⁷

⁸⁴ เฟิงอ้าง.

⁸⁵ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล/8 รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี วันอังคารที่ 12 เมษายน 2470.

⁸⁶ เฟิงอ้าง.

⁸⁷ เฟิงอ้าง.

ในเรื่องระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนั้น หม่อมเจ้าสิทธิพรและหม่อมเจ้าดำรงศักดิ์เห็นว่าควรดำรงตำแหน่งเพียง 1 ปี เพราะเห็นว่า 3 ปี นั้นยาวเกินไป ขณะที่กรรมการอีก 6 คน เห็นควรที่ 3 ปี เพื่อไม่ให้ระยะเวลาทำงานสั้นเกินไป ทั้งนี้ สมเด็จพระเจ้าฟ้าผู้เป็นประธานการประชุมก็เห็นพ้องด้วย ดังรับสั่งว่า “เวลา 3 ปี ก็ดูไม่นานนัก กรรมการสภาฯ จะต้องประชุมกันอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี แต่ก็ดูประเดี๋ยวเดียว”⁸⁸

จากเจตนารมณ์ในการร่างพระราชบัญญัติองค์มนตรีข้างต้น จึงเห็นได้ว่า กรรมการร่างเลือกที่จะไม่ยกเลิ้องมนตรีที่มีอยู่เดิมเสีย แต่ใช้วิธีการตั้งสภากรรมการองมนตรีเพื่อคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเข้ามาทำหน้าที่สภาประชุมปรึกษาหารือหรือขอราชการให้เกิดผล ดังที่ปรากฏในคำปรารภพระราชบัญญัติองค์มนตรี พ.ศ. 2470 ว่า “โดยที่ทรงมีพระราชหฤทัยว่า ในการปกครองย่อมมีปัญหาขอราชการบางประเภท ซึ่งหากได้ปรึกษาฟังความเห็นของบุคคลผู้มีสติปัญญา มีความรู้หยั่งถึงสุขทุกข์ของประชาชนเป็นจำนวนมากคนด้วยกัน ก็ย่อมเป็นการดีมีคุณประโยชน์”⁸⁹

4.3.2 อำนาจหน้าที่ของสภากรรมการองมนตรี

การเกิดขึ้นของสภากรรมการองมนตรีที่ต้องการทดลองฝึกผู้คนมาประชุมกันในมหาสภาเสมือนรัฐสภาในต่างประเทศนั้น มีคำถามสำคัญในการร่างพระราชบัญญัติองค์มนตรี คือ สภากรรมการองมนตรีจะเป็น consultative body ซึ่งเป็นสภาที่จะถวายนความเห็นได้เมื่อพระมหากษัตริย์พระราชทานเรื่องลงมาให้ประชุมปรึกษาหารือกัน หรือเป็น advisory body กล่าวคือเป็นสภาที่สามารถประชุมกันเองได้ในเรื่องใดก็ตามที่เห็นสมควร

ในเบื้องต้น สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ทรงเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของสภานี้ยังไม่ควรมีอำนาจนิติบัญญัติเต็มที่ หรือเป็น legislative body เนื่องจาก “เวลานี้การทำกฎหมายซึ่งเป็น administrative act ก็มี และการทำประมวลกฎหมาย (code) นั้นจะต้องจัดทำตามหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี ถ้าเอา political consideration มาว่ากันขณะนี้ ความสำเร็จจะชักช้าไปอีก ถ้าประมวลกฎหมายแล้วเมื่อไร จะให้สภาเป็น legislative body ก็ค่อยยังชั่ว” ส่วนอำนาจที่ทรงเห็นว่าเหมาะสมนั้น “ถ้าเป็นเรื่องที่สมควรสำเนียงความพอใจ

⁸⁸ เฝิงอ้าง.

⁸⁹ “พระราชบัญญัติองค์มนตรี” ราชกิจจานุเบกษา (5 กันยายน 2470): 205-206.

ของคนส่วนมาก จะนำปรึกษาในประชุมองคมนตรี โดยถือว่าคล้ายกับเป็นผู้แทนของคนทั่วไปก็อาจเป็นทางการอันดีได้ เช่น ในเรื่องหลักการกฎหมายผังเมืองเป็นต้น”⁹⁰

ในร่างพระราชบัญญัติองคมนตรี⁹¹ วางหลักให้สภากรรมการองคมนตรีเป็น consultative body คือประชุมกันเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานประเด็นปัญหาให้ประชุมปรึกษากัน ดังข้อความในร่างที่ว่า “เมื่อได้โปรดเกล้าฯ พระราชทานข้อราชการใดลงมาให้ปรึกษาแล้ว สภากรรมการองคมนตรีมีอำนาจและหน้าที่ที่จะประชุมปรึกษาหารือแสดงความคิดเห็นได้เพียงแต่ทำความตกลงในข้อนั้นได้”

หม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร ทรงเห็นว่า สภานี้ควรเป็น advisory body เนื่องจาก “ถ้าคิดถึงการภายหลังแล้ว การที่มี absolute monarchy นั้นก็มีอันตราย danger ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงไว้ซึ่งสติปัญญาดี ก็เกิดการเสียหายได้ เพราะเหตุฉะนั้นประเทศอื่น ๆ จึงมี limit พวกที่จงรักภักดีแก่แผ่นดิน จึงพยายามหวั่นพระราชอำนาจ” และ “เมื่อบ้านเมืองมีการศึกษา education ดี ก็ต้องมีเสียงราษฎรมากขึ้น”⁹²

ภายหลังการประชุมคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติองคมนตรีแล้ว หม่อมเจ้าสิทธิพรยังได้ทำหนังสือถึงสมเด็จพระเจ้าฟ้าผู้ทรงเป็นประธานของกรรมการร่าง เพื่อเสนอความเห็นเพิ่มเติมว่า สภานี้ควรเป็น advisory body มากกว่า consultative body ดังที่เสนอการแก้ไขมาตราที่เกี่ยวข้องเป็นว่า “เมื่อได้โปรดเกล้าฯ พระราชทานข้อราชการใดลงมาให้ปรึกษาแล้ว หรือเมื่อมีเหตุสำคัญเกี่ยวแก่ Welfare (?) ของแผ่นดิน สภากรรมการองคมนตรีมีหน้าที่แลอำนาจ (สิทธิ ?) ที่จะประชุม”

เหตุผลสำคัญที่หม่อมเจ้าสิทธิพรยกขึ้น คือ ถ้าสภากรรมการองคมนตรีเป็นเพียง consultative body แล้ว พระมหากษัตริย์พระสติพินเพื่อนไปจนราชการแผ่นดินเสื่อมเสียลง หรือกรณีพระมหากษัตริย์เป็นยุวกษัตริย์ที่จำต้องมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน แล้วผู้สำเร็จฯ นั้น “แผ่อำนาจเกินส่วน (abuse of power)” จนใกล้อันตรายต่อแผ่นดิน สภากรรมการองคมนตรีก็จะไม่อาจหวั่นพระราชอำนาจเช่นนั้นได้ เพราะ “ถึงแม้จะมีข้ออันตรายแก่แผ่นดินเท่าใด กรรมการองคมนตรีไม่มีสิทธิที่จะออกความเห็นทักท้วงได้เลย เพราะถ้าจะประชุมปรึกษาหารือกันเอง คงเกรงกลัวว่าจะถูกหาว่าเป็น conspiracy ด้วยพระราชบัญญัติมิได้เปิดโอกาสให้เรียกประชุมกันเองได้ ถ้าจะถวายความเห็นส่วนตัวตามมาตรา 6 ก็เป็นเสียงคน ๆ เดียว ไม่มีน้ำหนักเท่าใดเลย”

⁹⁰ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๘/8 รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี วันจันทร์ที่ 11 เมษายน 2470.

⁹¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๘/8 ร่างพระราชบัญญัติองคมนตรี.

⁹² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๘/8 รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี วันจันทร์ที่ 11 เมษายน 2470.

ดังนั้น “ถ้าเป็น *Advisory Body* และมีข้อในพระราชบัญญัติเปิดโอกาสให้เรียกประชุมกันเองได้ ถ้าการเป็นไปของแผ่นดินคล้ายคลึงกับข้อสมมุติที่กล่าวมา สภากรรมการองคมนตรีอาจเรียกประชุมและยื่นความเห็น ทักท้วงหรือวิงวอนให้เปลี่ยนแปลงรัฐประศาสน์นโยบาย ซึ่งเดินไปในทางอันตราย กลับหาวิธีการที่แน่นอนแลมั่นคง”⁹³

ต่อประเด็นนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตอบโดยทำเป็นพระราชบันทึกเรื่อง *Democracy in Siam* ซึ่งมีความตอนหนึ่งกล่าวถึงกระแสความเปลี่ยนแปลงไปในทางประชาธิปไตยอันจะมาถึงในเร็ววันว่า “*It seems to me that, if it is admitted that some day we may be forced to have some form of democracy in Siam, we must prepare ourselves for it gradually. We must learn and we must educate ourselves. We must learn and experiment so as to have an idea as to how a parliamentary government would work in Siam. We must try to educate the people to be politically conscious, to realize their real interests so that they will not be misled by agitators or mere dreamers of Utopia. If we are to have a parliament, we must teach the people how the vote and how to elect representatives who will really have their interests at heart.*”⁹⁴

ดังนั้น การจัดตั้งองค์กรขึ้นในรูปสภากรรมการองคมนตรีจึงเป็นก้าวแรกที่สำคัญต่อการรับความเปลี่ยนแปลงเช่นนั้น ดังความอีกตอนหนึ่งในพระราชบันทึกฉบับเดียวกันว่า “*The reorganization of the Privy Council is an attempt to carry out the first step of these ideas. It will be said that the Committee of the Privy Council as reorganized will not really represent public opinion in general, and that as a body it will not really be representative of the interests of the people. This is, of course, quite true. It is firstly intended to be an experiment and education in methods of parliamentary debate. I believe that the experience to be gained will be useful.*”⁹⁵

หลังจากนั้นจึงทรงตอบประเด็นที่หม่อมเจ้าสิทธิพรตั้งขึ้นถึงข้อจำกัดของการได้มาซึ่งพระมหากษัตริย์และความพยายามในการจำกัดอำนาจพระมหากษัตริย์หากจะทรงใช้ตามอำเภอพระราชหฤทัยหรือไม่เฉลียวฉลาด ความตอนหนึ่งว่า “*It is unfortunately a fact that every dynasty, however brilliant, will sooner or*

⁹³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./8 ความเห็นส่วนน้อยของหม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร วันที่ 7 มิถุนายน 2470.

⁹⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 สบ. 42/67 พระราชบันทึก “Democracy in Siam”.

⁹⁵ เพ็งอ้าง.

later decay, and the danger of having some day a bad king is almost a certainty. I believe that every method had been tried so as always to obtain a good king on the throne, and every method has developed some flaw.”⁹⁶

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแสดงถึงความเอาพระราชหฤทัยใส่ในประเด็นนี้ ดังความในพระราชบันทึกที่ว่า “I most earnestly desire to organize some institution which will serve to restrain any arbitrary or unwise actions of the King in Siam. (I presume that nobody will want to restrain his good actions ?) I feel that if I succeeded in evolving something really useful, I would have done a great service to my country and the Dynasty.”⁹⁷

ดังนั้น การจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีน่าจะตอบสนองวัตถุประสงค์ดังกล่าวที่จะเหนี่ยวยั้งการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ได้บ้าง ทรงเห็นด้วยกับหม่อมเจ้าสิทธิพรในข้อที่จะให้สภากรรมการองคมนตรีเสนอเปิดการประชุมได้เมื่อเห็นว่ามีความจำเป็นปัญหาที่กระทบต่อสวัสดิภาพโดยทั่วไปของประเทศและประชาชน และทรงเห็นว่าจำนวนที่ควรจะต้องเข้าชื่อกันขอเปิดประชุมนั้นอยู่ที่ 15 คน และในตอนท้ายพระราชบันทึกฉบับนี้ ทรงสรุปวัตถุประสงค์ 2 ประการแห่งการสถาปนาสภากรรมการองคมนตรี คือ เป็นวิธีการของการทดลองและเรียนรู้วิธีการประชุมอภิปรายแบบรัฐสภา และเป็นอิทธิพลเหนี่ยวยั้งการใช้อำนาจในทางที่ผิด⁹⁸ ความว่า “Thus the formation of this Committee may possibly serve two useful purposes (however imperfectly):-

1. As a means of experimenting and learning on methods of parliamentary debate.
2. As a restraining influence against misuse of power.”⁹⁹

นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังมีพระราชประสงค์ให้พระราชบัญญัติองคมนตรีประกาศใช้ใกล้ ๆ กับพระราชบัญญัติห้ามลัทธิบอลเชวิคอีกด้วย¹⁰⁰ จึงอาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติองคมนตรีมีนัยที่จะแสดงให้เห็นความก้าวหน้าในทางประชาธิปไตยของบ้านเมือง และไม่ให้เกิดความเปลี่ยนแปลงไปในทางรุนแรงเร็วนัก

⁹⁶ เฟิงอ้าง.

⁹⁷ เฟิงอ้าง.

⁹⁸ ม.ร.ว.พฤษถีสถิต ชุมพล, *ประชาธิปไตย*, น. 87.

⁹⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. *ร.7 สบ. 42/67* พระราชบันทึก “Democracy in Siam”.

¹⁰⁰ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. *ร.7 รล./9* รายงานเสนาบดีสภา ครั้งที่ 16 วันที่ 25 กรกฎาคม 2470.

หลังจากพระราชทานพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว โปรดเกล้าฯ ให้มีการชุมนุมกรรมการองคมนตรีเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองคมนตรีอีกครั้ง¹⁰¹ ซึ่งมีการประชุมกันในวันที่ 20 มิถุนายน 2476

ประเด็นแรกที่สำคัญมาจากเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีที่เห็นว่า ในข้อเสนอของหม่อมเจ้าสิทธิพร สภากรรมการองคมนตรีอาจประชุมกันได้โดยไม่ต้องกราบบังคมทูลพระกรุณา แต่พระราชบัญญัตินั้นในกรณีเช่นนี้ให้กราบบังคมทูลพระกรุณาเสียก่อน โดยหม่อมเจ้าสิทธิพรอภิปรายว่า ไม่ขัดข้องในประเด็นนี้ แต่ขัดข้องในประเด็นจำนวนกรรมการที่จะขอเปิดประชุม เห็นว่า 15 คนนั้นมากเกินไป เพราะ 15 คนนั้นเป็นองค์ประชุมที่ร่างไว้อยู่แล้ว ควรลดลงให้เหลือเพียง 1 ใน 3 คือ 5 คนเท่านั้น และพระยาโกมารกุลมนตรีเห็นด้วยกับจำนวนขั้นต่ำ 5 คน ส่วนพระยาจินดาภิรมย์เห็นว่าจำนวนควรกำหนดตั้งแต่ 10 คนลงไป ซึ่งในที่สุดที่ประชุมเห็นควรกำหนดไว้ที่ 5 คน¹⁰²

นอกจากนี้ สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิตก็ทรงเห็นด้วยกับพระราชบัญญัติที่พระราชทาน “amendment” รวมถึงพระยาเทพวิฑูรย์ที่เห็นด้วยกับพระราชบัญญัติที่จะปรับสถานะของสภากรรมการองคมนตรีเป็น advisory body เช่นเดียวกับเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีที่เห็นว่า “*principle* ที่พระราชทานลงมานั้นถูกต้องแล้ว เปนทางที่จะให้ราษฎรเรียนรู้ความมุ่งหมายของ *democracy* เห็นชอบด้วยพระราชดำริห์”¹⁰³

กล่าวโดยสรุป มีกรรมการ 6 คน เห็นด้วยกับการแก้ไขตามพระราชบัญญัติที่โน้มไปในทาง advisory body ได้แก่ สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต หม่อมเจ้าสิทธิพร เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี พระยาจินดาภิรมย์ พระยาเทพวิฑูรย์ และพระยาโกมารกุลมนตรี

ขณะที่กรรมการอีก 3 คน คือ พระองค์เจ้าธานีนิวัต พระยาสุรินทราชา และหม่อมเจ้าดำรงสดำรงค์ เห็นควรคงบทบัญญัติตามร่างเดิมที่เป็น consultative body โดยความเห็นแย้งที่น่าสนใจเป็นของพระองค์เจ้าธานีนิวัต ซึ่ง “ไม่ทรงเห็นชอบด้วยการที่จะสนับสนุนคนขั้นต่ำให้เปนปรปักษ์ต่ออำนาจสูงในแผ่นดิน อเมตเมนต์ของหม่อมเจ้าสิทธิพรเปนไปในทางประชาธิปไตย เพราะฉะนั้นจึงไม่ชอบและไม่เห็นด้วยเลย อเมตเมนต์ที่

¹⁰¹ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงคำนึงถึงความสำคัญของการชุมนุมกรรมการองคมนตรีในการพิจารณาพระราชบัญญัติองคมนตรีเป็นอย่างมาก ดังปรากฏเอกสารจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติขอพระบรมราชานุญาตให้พระยาโกมารกุลมนตรี ออกไปตรวจราชการคลังมณฑลพิษณุโลก ในวันที่ 25 มิถุนายน 2470 เป็นเวลาเดือนเศษ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ว่า “ยังมีเรื่องคิดวางระเบียบองคมนตรีที่ต้องพระราชประสงค์จะให้พระยาโกมารกุลฯ เข้าร่วมประชุมปรึกษาราชการอีกครั้ง 1 เพื่อให้การได้สำเร็จไปโดยเร็ว, ฉะนั้นเมื่อประชุมเรื่องนี้แล้ว ก็พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ไปได้.” ดู หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 ๕๓./9 หนังสือเจ้าพระยามหิธร ทูล พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม วันที่ 18 มิถุนายน 2470.

¹⁰² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 ๕๓./9 รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี วันจันทร์ที่ 20 มิถุนายน 2470.

¹⁰³ เพิ่งอ้าง.

พระราชทานลงมาก็โดยหลักการเดียวกัน หากแต่ก้าวไกลไม่ไกลเท่าของหม่อมเจ้าสิทธิพร ฉะนั้นก็ไม่เห็นด้วยอีก ขอพระราชทานโหวตค้าน เห็นควรคงไว้ตามร่างเดิม”¹⁰⁴

หลังจากกรรมการองคมนตรีทั้ง 9 คน ชุมนุมกันร่างพระราชบัญญัติองคมนตรีเรียบร้อยแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนำร่างนี้เข้าที่ประชุมเสนาบดีสภา มีประเด็นสำคัญจากกรมหมื่นเทววงศ์วโรปathy เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศว่า “เมื่อกรรมการองคมนตรีปรึกษาตกลงกันตาม majority vote แล้ว นำความขึ้นกราบบังคมทูล จะต้องทรงทำตามข้อตกลงนั้นๆ” และมีพระราชดำรัสว่า “ทำตามกฎหมายทำตามก็ได้ เพราะว่ามี right of veto”¹⁰⁵

อนึ่ง ในการประชุมอภิรัฐมนตรีคราวหนึ่ง กรมพระดำรงราชานุภาพทรงตั้งข้อสังเกตถึงบทบาทของสภากรรมการองคมนตรีต่อสาธารณชนไว้อย่างน่ารับฟังว่า

“ที่ทรงพระราชดำริห์ในเรื่องสภากรรมการองคมนตรีนี้ ก็เพื่อให้มีองค์กำลังขึ้นในราชการอีกกำลัง 1, เปรียบเหมือนเดิมม้าลากรถขึ้นอีกตัว 1 มี Danger ที่ว่า ถ้าประกาศออกไปแล้วต้องไม่ให้ Failure จึงสำคัญอยู่ในข้อเลือกปรับตัวคนให้เหมาะ, เอาความสามารถและความกลมเกลียวเป็นหลัก นอกนั้นเช่นว่าจะเปน Democratic หรืออะไร เอาไว้พาลง.”¹⁰⁶

สำหรับเรื่องที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าจะพระราชทานสภากรรมการองคมนตรีประชุมกันเพื่อถวายเป็นความเห็นนั้น เช่น ร่างกฎหมาย แต่ไม่มุ่งหมายให้เป็นสภานิติบัญญัติเต็มที่ เพราะจะพระราชทานให้ปรึกษาแต่บางพระราชบัญญัติเท่านั้น¹⁰⁷

4.3.3 บทบัญญัติในพระราชบัญญัติองคมนตรี

สำหรับหลักการเกี่ยวกับองคมนตรีและสภากรรมการองคมนตรีในพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 อธิบายได้ดังนี้¹⁰⁸

¹⁰⁴ เพิ่งอ้าง.

¹⁰⁵ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 รัช.9 รายงานเสนาบดีสภา ครั้งที่ 16 วันที่ 25 กรกฎาคม 2470.

¹⁰⁶ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 รัช.9 รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 15 วันที่ 3 สิงหาคม 2470.

¹⁰⁷ เพิ่งอ้าง.

¹⁰⁸ “พระราชบัญญัติองคมนตรี” ราชกิจจานุเบกษา (5 กันยายน 2470): 206-213 และหลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พระนคร: โรงพิมพ์นิติเวช, 2513), น. 79-84.

4.3.3.1 องคมนตรี

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเลือกสรรผู้ที่จะเป็นองคมนตรีจากบุคคลที่มีสัญชาติไทย ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิความสามารถ และทรงคุณธรรมสมควรเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย (มาตรา 4 วรรคแรก) โดยให้องคมนตรีซึ่งโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นก่อนจะใช้พระราชบัญญัตินี้ยังคงเป็นองคมนตรีต่อไป (มาตรา 4 วรรคสอง) โดยการแต่งตั้งองคมนตรีจะสมบูรณ์เมื่อพระราชทานสัญญาบัตรแก่ผู้นั้น และต้องถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาสาบานถวายตามแบบขององคมนตรี (มาตรา 5)

หน้าที่หลักขององคมนตรีคือการออกความเห็น ดังที่บัญญัติไว้ว่า “องคมนตรีคนใดมีความรู้ความเห็นอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งสมควรจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาก็พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้กราบบังคมทูลพระกรุณาได้โดยตรง” (มาตรา 6)

สำหรับการพ้นจากตำแหน่งองคมนตรีนั้น แบ่งเป็น 2 กรณี คือ โดยสิ้นรัชกาล กล่าวคือ หากสิ้นรัชกาลแล้ว องคมนตรีที่พระมหากษัตริย์รัชกาลนั้นโปรดเกล้าฯ ตั้งไว้ มีกำหนดอยู่ได้อีก 6 เดือนนับจากสิ้นรัชกาล และอาจกลับมาเป็นองคมนตรีอีกได้ หากพระมหากษัตริย์รัชกาลใหม่ทรงตั้งอีกครั้ง (มาตรา 8) และโดยทรงถอดถอน ซึ่งพระมหากษัตริย์จะทรงถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่งองคมนตรีก็ได้ เมื่อองคมนตรีคนนั้นผิดคำสาบานหรือประพฤติตนให้เป็นที่เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ไม่สมควรจะอยู่ในตำแหน่งต่อไป (มาตรา 9)

นอกจากนี้ ผู้ที่ได้รับราชการในตำแหน่งองคมนตรีตลอดเวลา 10 ปี และได้รับเงินเดือนเบี้ยหวัดเบี้ยบำนาญในราชการไม่ถึงปีละ 1,600 บาท พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะโปรดให้ได้รับพระราชทานเงินเลี้ยงชีพตลอดเวลาที่เป็นองคมนตรีในปีหนึ่งรวมทั้งเบี้ยเลี้ยงและเงินอื่น ๆ ไม่ให้ต่ำกว่า 1,600 บาท แต่ถ้าเคยเป็นกรรมการองคมนตรีด้วยแล้ว ให้เพิ่มอัตราขึ้นเป็นจำนวน 2,400 บาท (มาตรา 7)

4.3.3.2 กรรมการองคมนตรี

สำหรับคุณสมบัติและการแต่งตั้งกรรมการองคมนตรี พระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นจำนวน 40 คน จากผู้ที่เป็นองคมนตรี (มาตรา 12 วรรคแรก)

กรรมการองคมนตรีมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ซึ่งเมื่อพ้นจากวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงตั้งซ้ำอีกก็ได้ (มาตรา 15) แต่ถ้ากรรมการองคมนตรีผู้ใดพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ

กรรมการองคมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งมาแทนที่ มีวาระการดำรงตำแหน่งเท่าเวลาที่เหลืออยู่ของกรรมการองคมนตรีที่ออกไปเท่านั้น (มาตรา 16) ทั้งนี้ กรรมการองคมนตรีลาออกจากตำแหน่งกรรมการได้ โดยยังคงเป็นองคมนตรีต่อไป (มาตรา 17) นอกจากนี้ กรรมการองคมนตรีที่ประพฤติตนไม่สมควร สภากรรมการองคมนตรี “ประชุมกันทำคำปรึกษาขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาเพื่อให้ออกเสียงจากตำแหน่งกรรมการนั้นก็ได้” โดยต้องเปิดโอกาสให้กรรมการผู้นั้นชี้แจงแก้ตัวด้วย (มาตรา 18) กล่าวโดยสรุปได้ว่า การพ้นจากตำแหน่งกรรมการองคมนตรีอาจมาจากโดยครบวาระหรือถึงเวรออก (มาตรา 16) โดยลาออก (มาตรา 17) และโดยสภากรรมการการบังคมทูลให้ออก (มาตรา 18)

อำนาจหน้าที่ของกรรมการองคมนตรีเป็นเรื่องการออกความเห็น ทั้งการปรึกษาหารือแสดงความคิดเห็นโต้เถียงทำความตกลงในข้อความที่โปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมาให้ปรึกษาโดยพระองค์เอง (มาตรา 13 วรรคแรก) และการเข้าชื่อกับกรรมการองคมนตรีจำนวนรวมไม่น้อยกว่า 5 คน ทำหนังสือยื่นต่อสภานายกว่ามีข้อความเกี่ยวกับสวัสดิภาพแห่งบ้านเมืองและประชาชนอันควรจะได้ประชุมปรึกษาหารือถวายเป็นความเห็น ให้สภานายกนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเพื่อให้ปรึกษากันได้ (มาตรา 13 วรรคสอง)

เรื่องเอกสิทธิ์ในการแสดงความคิดเห็น มีการกำหนดให้กรรมการองคมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำที่ได้แสดงความเห็นหรือออกเสียงในการประชุม “ผู้ใดผู้หนึ่งจะว่ากล่าวฟ้องร้องกรรมการองคมนตรีเพราะเหตุที่นั่นหาได้ไม่” (มาตรา 14 วรรคแรก) ซึ่งความข้อนี้คุ้มครองไปถึงบุคคลที่สภากรรมการองคมนตรีเชิญมาออกความเห็นด้วยเช่นกัน (มาตรา 14 วรรคสอง)

4.3.3.3 สภากรรมการองคมนตรี

เนื่องจากองคมนตรีมีจำนวนมากกว่าสองร้อยคน พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงกำหนดให้มี “สภากรรมการองคมนตรี” ทำหน้าที่ “ประชุมปรึกษาหารือข้อราชการตามแต่จะโปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมาให้ปรึกษา” (มาตรา 11) โดยพระมหากษัตริย์ทรงตั้งองคมนตรีจำนวน 40 คน ขึ้นเป็นสภากรรมการองคมนตรี (มาตรา 12 วรรคแรก)

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภากรรมการองคมนตรีนั้น นอกจากการปรึกษาหารือแสดงความคิดเห็นโต้เถียงและทำความตกลงในเรื่องซึ่งได้รับพระราชทานลงมาให้ปรึกษาแล้ว (มาตรา 13 วรรคแรก) กรรมการองคมนตรีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน สามารถทำหนังสือยื่นต่อสภานายกเพื่อนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอ

พระราชทานพระบรมราชานุญาตประชุมเพื่อปรึกษากันได้ หาก “มีข้อความสำคัญเกี่ยวกับสวัสดิภาพแห่งบ้านเมืองและประชาชน อันควรจะได้ประชุมปรึกษาเพื่อถวายเป็นความเห็น” (มาตรา 13 วรรคสอง) ทั้งนี้ สภากรรมการองคมนตรียังมีอำนาจ “เชิญเจ้ากระทรวง ทบวงการทั้งหลายให้ชี้แจงข้อความอันจะเป็นคุณประโยชน์แก่การประชุมปรึกษานั้น” (มาตรา 13 วรรคสาม) โดยผู้รับเชิญมาชี้แจงที่ไม่ใช่กรรมการ ย่อมไม่มีสิทธิออกเสียง

ส่วนผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการประชุม ให้กรรมการองคมนตรีเลือกกันเองเพื่อตั้งสภานายก 1 คน และอุปนายก 1 คน โดยผู้รับเลือกนั้นจะต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตก่อนเข้ารับตำแหน่ง (มาตรา 12 วรรคสอง) โดยสภานายกทำหน้าที่เป็นประธานดำเนินการของสภา และอุปนายกเป็นรองประธาน (มาตรา 19) แต่ถ้ในการประชุมนั้น สภานายกและอุปนายกไม่อยู่ในที่ประชุมทั้งสองคน ให้กรรมการองคมนตรีที่มาประชุมเลือกกันเองตั้งประธานคนหนึ่งขึ้นชั่วคราว (มาตรา 21)

นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีเลขานุการ ซึ่งทรงตั้งข้าราชการในกรมราชเลขาธิการคนหนึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รักษาทะเบียน เป็นเลขานุการที่ประชุม ออกหมายนัดการประชุม และจกรายงานการประชุม (มาตรา 10, 23, 27)

กฎเกณฑ์ที่สำคัญสำหรับสภากรรมการองคมนตรี คือ กติกาอันเกี่ยวกับการประชุม ดังนี้ การนัดประชุม สภานายกเป็นผู้สั่ง (มาตรา 22) และจะประชุมปรึกษาเรื่องใดต้องบอกไปในหนังสือนัด (มาตรา 23) ที่สำคัญ การประชุมต้องเป็นไปตามระเบียบวาระที่กำหนดไว้ เว้นแต่ที่ประชุมจะตกลงเป็นอย่างอื่น (มาตรา 24) โดยองค์ประชุมสำหรับสภากรรมการองคมนตรีกำหนดไว้ที่ 15 คน จาก 40 คน จึงจะประชุมกันได้ (มาตรา 25) และเลขานุการต้องจกรายงานการประชุม เสนอให้กรรมการตรวจรับรองในการประชุมคราวถัดไป (มาตรา 27)

สำหรับการลงมติใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณ ซึ่งถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน สภานายกออกเสียงเพิ่มได้อีกเสียงหนึ่งเพื่อชี้ขาด (มาตรา 26) โดยข้อบังคับการประชุมนั้น สภากรรมการองคมนตรีมีอำนาจตั้งข้อบังคับสำหรับใช้ในการประชุมปรึกษาหารือและวางระเบียบเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติได้ (มาตรา 31)

เมื่อประชุมกันแล้ว สิ่งซึ่งสภากรรมการองคมนตรีลงมตินั้นยังไม่มีผล สภานายกต้องนำคำปรึกษาซึ่งได้วินิจฉัยกันในสภานั้น “พูดเกล้าๆ ถวายสุดแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ” (มาตรา 28) กล่าวคือ ไม่มีผลผูกพันให้พระมหากษัตริย์ต้องดำเนินการตามความเห็นของสภากรรมการองคมนตรีแต่อย่างใด

นอกจากนั้น สภากรรมการองคมนตรีมีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือสอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมสภาได้ ซึ่งประธานอนุกรรมการจะมาจาก

การที่สภาตั้งขึ้นก็ได้ หากสภาไม่ตั้งขึ้น ให้อนุกรรมการเลือกกันเองเป็นประธาน 1 คน (มาตรา 29 วรรคแรก) โดยอนุกรรมการมีอำนาจเชิญเจ้ากระทรวงทบวงกรมและบุคคลภายนอกมาชี้แจงได้เช่นเดียวกัน (มาตรา 29 วรรคสอง)

สำหรับองค์ประชุมของอนุกรรมการนั้น กำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 3 คน เว้นแต่อนุกรรมการนั้นตั้งขึ้นไว้เพียง 3 คน ให้ใช้องค์ประชุมที่ 2 คน (มาตรา 30)

4.3.4 ข้อสังเกตอื่น ๆ

นอกจากในประเด็นอำนาจหน้าที่ที่เป็นข้อพิจารณาหลักแล้ว ยังมีประเด็นอื่นที่น่าสังเกต เช่น

ประการแรก ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติ มีประเด็นเรื่องการกำหนดค่าตอบแทนให้กรรมการองคมนตรี พระยาจินดาภิรมย์เสนอจ่ายเบี้ยประชุมแก่กรรมการที่มาประชุม “ควรให้ fees แก่กรรมการ เมื่อมาประชุมก็จ่ายให้ ไม่มากก็ได้” ซึ่งพระยาเทพวิฑูรเห็นด้วยว่า “ควรให้เงินเบี้ยเลี้ยง ราษฎรบางคนก็คงต้องการ ควรจ่ายให้ตามเวลาที่มาประชุม” รวมถึงเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีก็เห็นด้วย

ขณะที่หม่อมเจ้าสิทธิพรทรงเห็นแย้งว่า “ไม่ควรให้เลย ที่ประเทศอื่นให้กันนั้น เพราะว่าผู้แทนราษฎรต้องละทิ้งที่ทำมาหากิน หาเงินไม่พอ เขาจึงจ่ายให้ ... ถ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงตั้งราษฎร ก็คงไม่ทรงตั้งคนจน ถ้าไม่มี fee หรือ remuneration จะงามกว่า จะได้เป็นเกียรติยศว่าทำการเพื่อ patriotism” ซึ่งพระยาโกมารกุลมนตรีและหม่อมเจ้าดำรงสดำรงค์เห็นพ้องด้วย

ที่ประชุมมีเสียงก้ำกึ่งกัน จนสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ มีพระกระแสว่า “การทำงานโดย patriotism ไม่รับบำเหน็จเลยนั้น ทำให้ status ของสภากรรมการดีขึ้น” ที่ประชุมจึงตกลงไม่จ่ายค่าตอบแทนแก่กรรมการ¹⁰⁹

ประการที่สอง ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติ มีการเสนอใช้คำนำหน้านามกรรมการองคมนตรี พระยาโกมารกุลมนตรีตั้งประเด็นว่า ผู้ที่เป็นองคมนตรีในประเทศอังกฤษมีสิทธิใช้คำนำหน้าว่า The Right Honourable จึงถามขึ้นว่า องคมนตรีที่จะตั้งขึ้นใหม่นี้พึงมีคำนำหน้านามด้วยหรือไม่ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ รับสั่งว่า

¹⁰⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รล./8 รายงานการประชุมอนุกรรมการองคมนตรี วันพุธที่ 13 เมษายน 2470.

“เรื่องอภิธัยนี้จะใช้กันอย่างไร เพราะวายุของเราที่อยู่หลายอย่างนักแล้ว มีรับสั่งให้เจ้าพระยาธรรมศักดิ์ฯ ลองคิดคำขึ้น”¹¹⁰

ซึ่งในการประชุมครั้งต่อมาเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีแจ้งว่า “ยังคิดคำไม่ได้เหมาะ” พระยาโกมารกุลมนตรีผู้เสนอประเด็นนี้ก็ไม่มีคำเสนออย่างเป็นทางการ สมเด็จพระเจ้าฟ้าผู้ทรงเป็นประธานจึงทรงถามว่า “จะให้ใช้ท่านผู้วิเศษ ฤ้อย่างไรกัน”

ส่วนหม่อมเจ้าสิทธิพรเห็นว่า ควรวางไว้ท้ายชื่อท่านเองอย่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษที่เดิมท้ายชื่อว่า M.P. เพราะหากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตั้งราษฎรเป็นองคมนตรีแล้ว “ราษฎรผู้นั้นคงต้องการอภิธัยเช่นนั้น”

พระยาสุรินทรราชาเสนอคำว่า “ท่าน” พร้อมยกตัวอย่างว่าจะนำหน้าบรรดาศักดิ์เดิม เช่น “ท่านพระยาสุรินทรราชา” หรือนำหน้านามราษฎรเป็น “ท่านนายแดง” ก็ดูไม่ขัด แต่สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ทรงทักว่า คำนี้กระทรวงการต่างประเทศ “ใช้สำหรับหัวหน้าทูต หมายถึง *His Excellency* แล้ว” และทรงเสนอคำว่า “เจ้าพระเดชนายพระคุณ” “ท่านผู้มีศักดิ์” และ “ท่านผู้มีเกียรติ” พร้อมทรงวางหลักว่า “ถ้าจะใช้แล้ว ต้องให้สั้นและเอาไว้ข้างหลังไม่เชิดชูเท่าเอาไว้ข้างหน้า ทรงเห็นว่ามีหรือไม่มีก็ได้” ในที่สุดที่ประชุมเลือก “ท่านผู้มีเกียรติ”¹¹¹

อย่างไรก็ดี ในการประชุมครั้งต่อมา พระยาจินดาภิรมย์เสนอให้ตัดเรื่องอภิธัยนี้ออกเสีย เนื่องจาก “ได้ตริตรองคู่อีกครั้ง 1 เห็นว่าเอาไว้ในพระราชบัญญัติไม่สู้ดีนัก ดูเป็นการเล่นไปและจะทำให้เกิดล้อกันขึ้น” แม้พระองค์เจ้าธานีวัต และพระยาสุรินทรราชา จะเห็นควรให้ตัดออกด้วย แต่ฝ่ายที่เห็นว่าควรคงไว้ก็มี 3 เสียงเท่ากัน คือ หม่อมเจ้าสิทธิพร หม่อมเจ้าดำรงศักดิ์ และพระยาเทพวิฑูร ขณะที่พระยาโกมารกุลมนตรีจึงดออกเสียง ส่วนเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีไม่อยู่ สุดท้ายพระยาจินดาฯ “วิงวอนให้ตัดออกเสีย พระยาเทพวิฑูรจึงยอมถอน vote”¹¹²

ประการที่สาม เมื่อพระราชบัญญัติองคมนตรีประกาศใช้แล้ว และมีการเลือกให้กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์เป็นสภานายกแล้ว ในการประชุมกรรมการองคมนตรีครั้งแรกปรากฏปัญหาว่า ถ้าตำแหน่งสภานายกวางลงอุปนายกจะเข้ารับตำแหน่งต่อไปทันที หรือจะต้องเลือกกันใหม่ สภานายกจึงทำหนังสือถึงเจ้าพระยามหิธรเพื่อ

¹¹⁰ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๓./8 รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี วันอังคารที่ 12 เมษายน 2470.

¹¹¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๓./8 รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี วันพุธที่ 13 เมษายน 2470.

¹¹² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๓./8 รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี วันจันทร์ที่ 23 พฤษภาคม 2470.

“โปรดนำความขึ้นเรียนพระราชปฏิบัติ” ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวินิจฉัยว่า “เมื่อไม่มีความบัญญัติไว้ชัดเจนในพระราชบัญญัติองคมนตรีก็ควรจะเลือกตั้งกันใหม่ หากเกิดปัญหานี้ขึ้นเมื่อใด ให้ปฏิบัติไปตามนี้”¹¹³ โดยนัยนี้จึงเข้าใจได้ว่า ในกรณีที่พระราชบัญญัติไม่ได้วางกฎเกณฑ์กติกาไว้โดยชัดเจน หากไม่มีบทบัญญัติต้องด้วยกรณีแล้ว จะต้องนำความขึ้นเรียนพระราชปฏิบัติเพื่อพระมหากษัตริย์พระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยในการใช้กฎหมายนั้นสืบไป

4.4 การตั้งองคมนตรี

โดยเหตุที่กรรมการองคมนตรีย่อมเป็นบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกมาจากผู้ทรงดำรงตำแหน่งองคมนตรี ดังนั้น ที่มาหรือวิธีการคัดเลือกองคมนตรีจึงเป็นช่องทางแรกของการคัดสรรบุคคลมาเป็นสภกรรมการองคมนตรี จึงมีประเด็นเบื้องต้นพึงพิจารณาถึงวิธีการได้มาซึ่งองคมนตรีก่อน

4.4.1 การตั้งองคมนตรีตามความเหมาะสม

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรึกษาเรื่องหลักการตั้งองคมนตรีในการประชุมอภิรัฐมนตรีคราวหนึ่ง ซึ่งทรงพระราชดำริว่า “ผู้ที่จะโปรดเกล้าฯ ให้ไปนองคมนตรีนั้นจะเป็นผู้ที่ได้รับพานทองแล้วฤยงก็ควรตั้งได้, ไม่จำเป้นตั้งตามยศชั้นพานทอง.” สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ทรงเห็นว่า “การตั้งไปนองคมนตรีเป้นเรื่องไว้วางพระราชหฤทัย ไม่ควรเป้นบำเหน็จอย่าง 1. ... ผู้ที่จะโปรดตั้งไปนองคมนตรี ควรถือเกณฑ์ว่า (1) ต้องเป้นผู้ที่ทรงรู้จัก (2) เป้นผู้ที่ไว้วางพระราชหฤทัย, ราษฎรก็ทรงตั้งได้”¹¹⁴

สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ทรงอธิบายถึงพระราชประสงค์จำนงหมายของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อกรรมการร่างพระราชบัญญัติองคมนตรีว่า “การตั้งองคมนตรีนั้นจะไม่ให้เป้นบำเหน็จสำหรับข้าราชการในตำแหน่ง จะทรงตั้งราษฎรก็ได้ แต่ต้องมี condition ว่า ต้องเป้นคนที่ไว้วางพระราชหฤทัย และมีคุณวุฒิความรู้”¹¹⁵

¹¹³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๓./9 พระราชหัตถเลขาลงวันที่ 8 ธันวาคม 2470.

¹¹⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๓./8 รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 35 วันพุธที่ 9 มีนาคม 2469.

¹¹⁵ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๓./8 รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี วันจันทร์ที่ 11 เมษายน 2470.

ตัวอย่างราชฎานั้น คราวหนึ่งในการประชุมอภิรัฐมนตรี พ.ศ. 2473 กรมพระดำรงราชานุภาพทรงกล่าวถึง นายของฮวัน สิบญูเรื่อง ความว่า “เคยตกลงกันว่า ผู้ที่มีสติปัญญาอย่างเช่นนายของฮวันก็อาจเป็นกรรมการ องคมนตรีได้”¹¹⁶ อย่างไรก็ตามในเวลาทีกล่าวถึงนั้น นายของฮวันได้ถึงแก่กรรมไปแล้ว¹¹⁷

สำหรับคุณวุฒิด้านการศึกษาของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นองคมนตรีนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำรัสว่า กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ สภานายก เคยกราบบังคมทูลว่า “ควรจะตั้งแต่คนที่มี education (คือนักเรียนยุโรป).” ซึ่งกรมพระดำรงราชานุภาพคัดค้าน กราบบังคมทูลว่า “ไม่ทรงเห็นด้วยกับความคิดนั้น ถ้าฉะนั้นอย่างพระองค์เองก็ไม่มี education ด้วยไม่ได้เป็นนักเรียนยุโรป” ขณะที่สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ทรงเห็นว่า “จะเลือกอย่างนั้นไม่ได้ ทรงเห็นว่าไม่เลือกตั้งตาหมอและชาวที่เป็นองคมนตรีก็พอแล้ว”¹¹⁸

4.4.2 การตั้งองคมนตรีเพื่อเป็นกรรมการองคมนตรี

หลังจากพระราชบัญญัติองคมนตรีประกาศใช้แล้ว สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ได้กราบบังคมทูล ในการประชุมอภิรัฐมนตรีคราวหนึ่งด้วยว่า “เมื่อประชุมปรึกษาร่างพระราชบัญญัติองคมนตรี, มีผู้เห็นว่า จำนวนกรรมการกับจำนวนองคมนตรีไม่ควรจะต่างกัน แต่ทำไม่ได้ เพราะจำนวนองคมนตรีเก่า ๆ ยังมีอยู่มาก พระราชบัญญัติไม่มีกำหนดเวลาให้ออก ก็ต้องปล่อยให้ค่อยหมดไปเอง.”¹¹⁹

ในทำนองเดียวกัน กรมพระดำรงราชานุภาพก็ทรงเห็นว่า การตั้งองคมนตรีไม่ควรตั้งใหม่เพิ่มมากนัก เพราะ “ถ้าตั้งไว้มาก ผู้ที่เป็นชั้นอธิบดีแล้วไม่ได้เป็นองคมนตรีก็จะเกิดเข้าใจว่าเป็นการเสียหาย การจะรวนไปหาตำแหน่งว่า ถ้าได้เป็นชั้นอธิบดีแล้วได้เป็นองคมนตรี” และวางหลักว่า “มี principle 2 อย่าง (1) ตั้งสำรองไว้

¹¹⁶ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๗/๘ รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 35 วันพุธที่ 18 กุมภาพันธ์ 2473.

¹¹⁷ ดูเพิ่มเติมได้ใน ศิลป์ สิบญูเรื่อง, “ประวัติ นายของฮวัน สิบญูเรื่อง,” ใน *รวมใจความพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการเสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมโรงเรียนจีน เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2470 กับคำแปลเป็นภาษาจีนและภาษาอังกฤษ*. พิมพ์ในการปลงศพ นายเชียว ของฮวัน สิบญูเรื่อง (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2471), น. (10).

¹¹⁸ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๗/๘ รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 35 วันพุธที่ 18 กุมภาพันธ์ 2473.

¹¹⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๗/๘ รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 34 วันพุธที่ 13 มีนาคม 2471.

เพราะผู้นั้นมีคุณวุฒิและคุ้นเคยแก่ราชการ, (2) ตั้งเมื่อปรากฏว่ากรรมการองคมนตรีขาดจำนวน หรือเมื่อมีเฉียบแหลมขึ้นมา เช่น อย่างพระยาศรีวิสารวาจา และพระยาโกมารกุลมนตรี。”¹²⁰

ในทางปฏิบัติแล้ว พบว่า การตั้งองคมนตรีใหม่ส่วนหนึ่งเป็นการตั้งบุคคลซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริไว้แล้วว่าจะตั้งให้ผู้นั้นเป็นกรรมการองคมนตรีด้วย เช่น กรณีของพระยาศรีวิสารวาจา (เทียนเลี้ยง ฮุนตระกูล) และเจ้าพระยาพิชัยญาติ (ตัน บุนนาค) ดังที่มีพระราชดำรัสว่า “นอกจากพระยาศรีวิสารวาจากับเจ้าพระยาพิชัยญาติที่ได้ทรงพระราชดำริไว้แล้วว่าจะให้เป็นกรรมการ ก็ไม่สู้จะมีตัวนัก” ทั้งนี้ ยังได้มีการตั้งองคมนตรีเพื่อสำรองทดแทนผู้ที่จะเป็นกรรมการในอนาคตอีกด้วย¹²¹

ครั้นถึงต้นปี พ.ศ. 2473 ทรงตั้งองคมนตรีใหม่ 3 ราย ในการพระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา วันที่ 3 เมษายน 2473 ได้แก่ หม่อมเจ้าวิบูลย์สวัสดิวงศ์ พระยาชลมารคพิจารณ และพระยาอินทราธิบตีสีหราชรองเมือง โดยหม่อมเจ้าวิบูลย์สวัสดิวงศ์ได้เป็นกรรมการองคมนตรีทันทีในวันที่ 4 เมษายน 2473 ส่วนพระยาชลมารคพิจารณได้เป็นกรรมการองคมนตรีชุดใหม่ที่มีผลในวันที่ 1 เมษายน 2474

นอกจากนี้ ทรงตั้งองคมนตรีใหม่ในพระราชพิธีฉัตรมงคล (เดือนกุมภาพันธ์ 2473 - ปฏิทินเก่า) จำนวน 7 คน ซึ่ง 4 ใน 7 คนนี้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการองคมนตรีชุดใหม่ที่มีผลตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2474 ทั้งนี้ ได้แก่ พระยาฤทธิราชทรงสวัสดิ์ (สุตใจ ไกรจิตติ) พระยาอัครราชทรงศิริ (แมน อรุณลักษณ์) พระยาวิฑูรธรรมพิเนตุ (โต๊ะอัมระนันท์) และพระยาโชฎีกราชเศรษฐี (ผ่อง โชติกะพุกกณะ)¹²²

4.5 การตั้งกรรมการองคมนตรี

4.5.1 หลักการเลือกบุคคลที่จะเป็นกรรมการองคมนตรี

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเอาพระราชหฤทัยใส่ในการตั้งกรรมการองคมนตรีเป็นอย่างยิ่ง ดังปรากฏลายพระหัตถ์ “บันทึกเรื่องสภากรรมการองคมนตรี” เพื่อนำเข้าประชุมในคณะอภิรัฐมนตรี ทั้งนี้ ปรากฏลายพระหัตถ์กรมพระดำรงราชานุภาพในสำเนาพิมพ์ติดของ “บันทึกเรื่องกรรมการองคมนตรี” อย่างน่าสนใจ อันสะท้อนถึงวิถีคิดของอดีตเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยพระองค์นี้ เช่น ทรงเติม “พระราช” ลงหน้า

¹²⁰ เพิ่งอ้าง.

¹²¹ เพิ่งอ้าง.

¹²² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รัช.8 รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 35 วันพุธที่ 18 กุมภาพันธ์ 2473.

“บันทึกเรื่องกรรมการองคมนตรี” ตั้งแต่ในปกเอกสาร ต่อประเด็นการเลือกกรรมการองคมนตรีในภาพรวม ทรงเห็นว่า “เอาตามความสามารถและเป็นชั้นหนุ่ม”¹²³

“บันทึกเรื่องสภากรรมการองคมนตรี” มีประเด็นสำคัญว่า บุคคลดังต่อไปนี้จะตั้งเป็นกรรมการองคมนตรีหรือไม่ อย่างไร

ประการแรก พระบรมวงศานุวงศ์ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำรัสว่า เจ้านายชั้นผู้ใหญ่ในเวลานั้นมีที่พอเลือกเป็นกรรมการได้ เช่น สมเด็จพระสวัสดิวัดนวิศิษฎ์ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ และกรมขุนชัยนาทนเรนทร

สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ทรงอภิปรายหลักการพื้นฐานอย่างแหลมคมว่าต้องพิจารณาทั้งจากความสามารถและอุปนิสัยของบุคคล ความว่า “ถึงจะถือความสามารถเป็นหลักสำคัญในการเลือกตัวบุคคล แต่การนี้เป็นของใหม่ จะต้องช่วยพยุงให้ไปผลสำเร็จตามพระราชประสงค์ ถ้าจะปล่อยให้ตามบุญตามกรรมอาจจะไม่สำเร็จ และมีเรื่องหนทางแห่งกันขึ้นได้ อนึ่ง นอกจากเลือกตามความสามารถของบุคคลแล้ว ทรงเห็นว่ายังต้องเลือกอุปนิสัย ระวางคนเกะกะจะพาจ้อให้บ่อนแตก นอกนั้นเมื่อเกิดติดขัดอย่างใดก็ต้องคอยช่วยเหลือ”¹²⁴

จากนั้นจึงทรงแสดงความเห็นเรื่องเจ้านายผู้ใหญ่ว่า “ถ้ามีเจ้านายผู้ใหญ่เข้าไปในที่ประชุมด้วย ก็จะทำให้เกรงกลัวกันเสีย จะเห็นว่าเจ้านายท่านประสงค์อย่างนั้น สำหรับชั้นพระองค์เจ้าตั้งและหม่อมเจ้า ทรงเห็นว่าไม่เป็นไร” ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นพ้องด้วยว่า “มีเจ้านายผู้ใหญ่เข้าไปเห็นจะนิ่งหมด, เพราะเกรงหรือมีฉันทาก็อาจโต้เถียงเสียงแข็งเกินไปจนเลยเป็นการเสียพระเกียรติยศเจ้านายก็ได้”¹²⁵ ดังที่มีพระราชบันทึกว่า “ชั้นพระเจ้าบรมวงศ์เป็นปัญหาอยู่ว่าจะเป็นการเสียพระเกียรติยศหรือไม่ในการที่จะเข้าไปโต้เถียงกับหม่อมมากในสถานนั้น บางคนอาจใช้วาจารุนแรงเกินไปบ้างก็ไปได้ อาจกระทบกระเทือนถึงพระราชวงศ์ทั่วไป”¹²⁶

ประเด็นนี้น่าสนใจที่กรมพระดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่า “ไม่ควรถือว่าจำเป็น”¹²⁷

ประการต่อมา นายทหารประจำการ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า “ตามหลักการในเรื่องนี้มักถือกันว่า นายทหารประจำการต้องไม่เกี่ยวข้องอย่างใดเลยในการเมือง (ไม่ให้นายทหารประจำการมีการ

¹²³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สบ.2.41/250 พระราชบันทึกเรื่องสภากรรมการองคมนตรี.

¹²⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 รล./9 รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 15 วันที่ 3 สิงหาคม 2470.

¹²⁵ เพิ่งอ้าง.

¹²⁶ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 รล./9 บันทึกเรื่องสภากรรมการองคมนตรี.

¹²⁷ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สบ.2.41/250 พระราชบันทึกเรื่องสภากรรมการองคมนตรี.

โวตเปนต์ัน) ถ้าจะถือตามหลักนี้ต้องไม่ให้เปน ... น่าเสียดายผู้ที่มีสติปัญญาหลายคน ถ้าจะตัดสิทธิไม่ให้เปน
กรรมการ.”¹²⁸

ในประเด็นนี้ที่ประชุมอภิรัฐมนตรีไม่ขัดข้องในการตั้งทหารประจำการเป็นกรรมการองคมนตรี¹²⁹

ประการที่สาม ข้าราชการประจำ และข้าราชการนอกราชการ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง
เห็นว่า “ถ้ามีข้าราชการประจำอยู่มาก อาจมีเสียวว่าสภานี้เป็นเสียวของรัฐบาลนั่นเอง ไม่ใช่ฟังความเห็นคน
ส่วนมากทั่วไป ไม่มีประโยชน์อะไรในการที่ตั้งสภานี้ขึ้น ข้อนี้สำคัญอยู่บ้าง”¹³⁰

ประการที่สี่ อภิรัฐมนตรี และเสนาบดี พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชบันทึกว่า “ใน
รัฐสภาทุกแห่ง เสนาบดีมักจะนั่งประชุมได้ด้วย ที่เมืองอังกฤษ เสนาบดีจำเป็นต้องเปนสมาชิกของรัฐสภา แต่สภา
กรรมการองคมนตรีนี้ไม่เหมือนรัฐสภา ข้าพเจ้าออกจะเห็นว่า เสนาบดีไม่ควรเปนกรรมการ สภานี้มีหน้าที่ปรึกษา
กันถวายความเห็นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย แล้วแต่จะโปรดเกล้าฯ ประการใด เสนาบดีและอภิรัฐมนตรีเป็นผู้ที่ทรง
ปรึกษาราชการอยู่เปนกิจ แล้วไม่น่าจะต้องไปออกความเห็นในสภานั้น เว้นแต่เขาจะเชิญไปอธิบายกิจการ
บางอย่าง”¹³¹

ที่ประชุมอภิรัฐมนตรีเห็นพ้องกันว่า ทั้งอภิรัฐมนตรี และเสนาบดี ไม่ควรเป็นกรรมการองคมนตรี¹³²

ประการสุดท้าย สำหรับราชฎานั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชบันทึกว่า “จะควรตั้ง
ราชฎาให้เปนองคมนตรีขึ้นใหม่บ้างหรือไม่ ? เช่น ตั้งพ่อค้าไทยมีหลักฐานดี จะได้ปรากฏชัดขึ้นทันทีว่าไม่ต้อง
เปนข้าราชการก็เปนองคมนตรีและกรรมการได้ เช่น ตั้งพระยาภิรมย์ฯ หรือนายเลิศ (พระยาภักดีนรเศรษฐ)
เปนต์ัน.”¹³³

ประเด็นนี้กรมพระจันทบุรีนฤนาถทรงอภิปรายว่า “ถ้าเลือกไปถึงนายเลิศอาจจะเกิดเปนคณะเปนฝ่าย
ขึ้น”¹³⁴

¹²⁸ เพิ่งอ้าง.

¹²⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 รล./9 รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 15 วันที่ 3 สิงหาคม 2470.

¹³⁰ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 รล./9 บันทึกเรื่องสภากรรมการองคมนตรี.

¹³¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 รล./9 บันทึกเรื่องสภากรรมการองคมนตรี.

¹³² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 รล./9 รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 15 วันที่ 3 สิงหาคม 2470.

¹³³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 รล./9 บันทึกเรื่องสภากรรมการองคมนตรี.

¹³⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 รล./9 รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 15 วันที่ 3 สิงหาคม 2470.

4.5.2 การดำเนินการเลือกกรรมการองคมนตรี ครั้งแรก

วันที่ 23 สิงหาคม 2470 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ถวายบัญชีรายชื่อรายพระนามและรายนามองคมนตรีเพื่อให้อภิรัฐมนตรีแต่ละพระองค์ได้ทรงพิจารณาว่า ผู้ใดสมควรจะเป็นกรรมการองคมนตรีจำนวน 40 คน เวลานั้นอภิรัฐมนตรี 5 พระองค์ ได้แก่

- 1) สมเด็จพระราชปิตุลาบรมพงศาภิมุข เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช
- 2) สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต
- 3) สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วดีดิวิวงศ์
- 4) พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ
- 5) พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ¹³⁵

ในบรรดา 5 พระองค์นี้ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครฯ พระองค์เดียวทรงมีหนังสือนำมาถึงเจ้าพระยามหิธรที่สะท้อนข้อจำกัดในการคัดเลือกบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งกรรมการองคมนตรี ความว่า

“ฉันเข้าใจว่า โปรดเกล้าฯ ให้ยกอภิรัฐมนตรี เสนาบดี และพระบรมวงศ์ ออกจากเกณฑ์เลือก แลยกหม่อมเจ้าดำรงศดำรงค์ไว้รับตำแหน่งเลขาธิการ เหลือนอกนั้นได้พิจารณาคัดเลือกเอาผู้ที่เห็นว่าสามารถสนองพระเดชพระคุณได้ ทั้งอยู่ไม่ไกล พอเรียกมาประชุมได้เต็ม 40 คน ได้ทำบัญชีรายชื่อส่งมาแล้ว

“แต่เป็นการยากที่รู้จักคนไม่ทั่ว คนที่ไม่รู้จักว่ามีความสามารถเพียงไร ก็จำต้องดไม่เลือก เลือกแต่ที่รู้จัก เหตุตั้งนั้น ลางที่จะมีอีกหลายคนซึ่งดีกว่าที่เลือกขึ้น แต่มีเป็นไร เพราะจะทรงพระราชดำริห์วินิจฉัยอีกชั้นหนึ่ง”¹³⁶

น่าแปลกที่ในเอกสารจดหมายเหตุ ไม่ปรากฏการประชุมปรึกษาหารือกันเรื่องการคัดเลือกบุคคลแต่อย่างใด เข้าใจว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงเลือกจากรายชื่อที่ได้รับการคัดเลือกในลำดับต้น ๆ โดยองคมนตรีจำนวน 40 คน ที่ได้เป็นกรรมการองคมนตรีตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติองคมนตรี เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2470 นั้น ได้แก่¹³⁷

¹³⁵ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รัช.9 สำเนาหนังสือเจ้าพระยามหิธร ถวายอภิรัฐมนตรีทุกพระองค์ วันที่ 23 สิงหาคม 2470.

¹³⁶ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รัช.9 ลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครฯ ถึงเจ้าพระยามหิธร วันที่ 30 สิงหาคม 2470.

¹³⁷ “พระราชบัญญัติองคมนตรี” ราชกิจจานุเบกษา (5 กันยายน 2470): 214-216.

ส่วนตำแหน่งหรือสถานะของท่านผู้นั้นคัดจากบัญชีรายชื่อที่อภิรัฐมนตรีแต่ละพระองค์ทรงเลือกมา อนึ่ง อักษร บ. หมายถึง บำนาญ.

- 1) พระราชวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ – อุปนายกราชบัณฑิตยสภา
- 2) พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าทศศิริวงศ์ – แม่ทัพกองทัพน้อยทหารบกที่ 1
- 3) หม่อมเจ้าบวรเดช – เสนาธิการทหารบก
- 4) หม่อมเจ้าเสรรฐศิริ – อธิบดีกรมพลธิการ
- 5) หม่อมเจ้าสิทธิพร – ชาวนาบางเบ็ด
- 6) หม่อมเจ้าอมรทัต – สมุหราชองครักษ์
- 7) หม่อมเจ้าอุปพัทพงศ์ – สมุหเทศาภิบาล ปราชินบุรี
- 8) เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) – บ. มหาดไทย
- 9) เจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์ (ม.ร.ว.สท้าน สนิทวงศ์ ณ อยุธยา) – บ. พาณิชย์ คมนาคม
- 10) เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา) – บ. ธรรมการ
- 11) เจ้าพระยาบดินทรเดชาอนุชิต (แย้ม ณ นคร) – บ. กลาโหม
- 12) พระยาจินดาภิรมย์ราชสภาพดี (จิตร ณ สงขลา) – อธิบดีศาลฎีกา
- 13) พระยาโชฎึกราชเศรษฐี (มีน เลหาเศรษฐี) – กรมท่าซ้าย
- 14) พระยาเทพวิฑูรพหลศรุตาบดี (บุญช่วย วณิกกุล) – อธิบดีกรมอัยการ
- 15) พระยาเทพหัสดิน (ผาด เทพหัสดิน ณ อยุธยา) – บ. พาณิชย์ คมนาคม
- 16) พระยาเทพอรชุน (อุ่ม อินทรโยธิน) – บ. กลาโหม
- 17) พระยาบริบูรณ์ราชสมบัติ (ม.ร.ว.มูล ดารากร) – อธิบดีกรมพระคลังข้างที่
- 18) พระยาเผด็จดุปลดี (เลียบ อรรถยุกติ) – อธิบดีผู้พิพากษาศาลพระราชอาญา
- 19) พระยาเพชรดา (สอาด ณ ป้อมเพ็ชร) – สมุหเทศาภิบาล นครราชสีมา
- 20) พระยาไพศาลศิลปศาสตร์ (รื่น ศยามานนท์) – ปลัดทูลฉลอง ธรรมการ
- 21) พระยามโนปกรณนิติธาดา (ก้อน หุตะสิงห์) – อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์

- 22) พระยามโหสถศรีพิพัฒน์ (เชิญ ปริชญานนท์) – อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง
- 23) พระยาวิสูตรสาครดิฐ (สาย โชติกเสถียร) – อธิบดีเจ้าท่า
- 24) พระยาศรีธรรมราช (เจิม บุญรัตน์) – ปลัดพลเรือน มหาดไทย
- 25) พระยาจำแสนยบดี (ชิต สุนทรวร) – กรมพลำภังค์
- 26) พระยาสุภกรณบรรณสาร (นุ้ม วสุธาร) – บ. คลังข้างที่
- 27) พระยาสุรินทราชา (นกยูง วิเศษกุล) – อธิบดีกรมนคราทร
- 28) พระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุณนาค) – บ. คลังมหาสมบัติ
- 29) พระยาสุพรรณสมบัติ (ดิณ บุณนาค) – แทนอธิบดีศุลกากร
- 30) พระยาอธิกรณ์ประกาศ (หลุย จาติกวณิช) – ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล
- 31) หม่อมเจ้าอลองกฎ – จเรทหารบก
- 32) หม่อมเจ้าถาวรมงคลวงศ์ – นายแพทย์ประจำพระองค์
- 33) พระยาราชนกุลวิบูลย์ภักดี (อวบ เปาโรหิตย์)
- 34) พระยาศรีสุรียราชวรานุวัตร (สุข ดิษยบุตร) – บ. มหาดไทย
- 35) พระยาราชวังสัน (ศรี กมลนาวิน) – เสนาธิการทหารเรือ
- 36) พระยามานวราชเสวี (ปลอด ณ สงขลา) – อธิบดีผู้พิพากษาศาลต่างประเทศ
- 37) พระยาเฉลิมอากาศ (สุณี สุวรรณประทีป) – เจ้ากรมอากาศยานทหารบก
- 38) หม่อมเจ้าดำรงสดำรงค์ – เลขาธิการองคมนตรีสภา
- 39) พระยาอานุกาฬไตรภพ (จำรัส เทพหัสดิน ณ อยุธยา) – เจ้ากรมยุทธการทหารบก
- 40) พระยาโกมารกุลมนตรี (ชื่น โกมารกุล ณ นคร) – อธิบดีกรมบาญชีกลาง คลังมหาสมบัติ

กรรมการองคมนตรีจำนวน 40 คนนี้ แบ่งตามสังกัดราชการออกได้เป็นกระทรวงมหาดไทย 11 คน กระทรวงกลาโหม 9 คน กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ 6 คน กระทรวงยุติธรรม 5 คน กระทรวงทหารเรือ 2 คน

กระทรวงคมนาคม 2 คน กระทรวงธรรมการ 2 คน กรมท่าซ้าย 1 คน กรมราชเลขาธิการ 1 คน และราชบัณฑิตยสภา 1 คน¹³⁸ อย่างไรก็ตามนี้ไม่มีราษฎรเลย ทั้งที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเคยมีพระราชกระแสในการประชุมอภิรัฐมนตรีในประเด็นนี้มาก่อนแล้ว

ต่อมาเมื่อนายพลเอก หม่อมเจ้าบรมเดช เป็นผู้รั้งตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงกลาโหม และมหาอำมาตย์ตรี พระยาสุพรรณสมบัติ ไปเป็นอัครราชทูตประจำกรุงโตเกียว ทำให้ทั้งสองพ้นจากตำแหน่งกรรมการองคมนตรี จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มหาอำมาตย์ตรี หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย และมหาอำมาตย์ตรี พระยาสารศาสตร์ศิริลักษณ์ เป็นกรรมการองคมนตรีแทน ตั้งแต่วันที่ 11 เมษายน 2471¹³⁹

ข้อที่น่าสนใจในทางกฎหมาย คือ พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ ลงนามแทนเลขาธิการสภากรรมการองคมนตรี ทำบันทึกระบุว่า การพ้นจากตำแหน่งของหม่อมเจ้าบรมเดชและพระยาสุพรรณสมบัติ เป็นไปตามข้อตกลงในที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภา ครั้งที่ 15/2470 ข้อ 2 ว่า “ผู้ที่เป็อภิรัฐมนตรีและเสนาบดีไม่ควรเป็กรรมการ” ซึ่งไม่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 แต่อย่างใด จากนั้นจึงอ้างถึงมาตรา 16 พระราชบัญญัติองคมนตรีที่ว่า เมื่อกรรมการองคมนตรีคนใดต้องออกจากตำแหน่งกรรมการโดยเหตุอื่น นอกจากถึงเวรออกตามคราว จะได้ทรงตั้งองคมนตรีอื่นเข้าแทนที่เพื่อให้ครบจำนวน¹⁴⁰ ดังนั้น จึงน่าพิจารณาว่า เสมือนสถานะของพระราชบัญญัติองคมนตรีอยู่ภายใต้บังคับผลการประชุมของอภิรัฐมนตรีสภา ทั้งที่ในทางหลักการแล้ว ควรแก้ไขพระราชบัญญัติเรื่องการสิ้นสมาชิกภาพของกรรมการองคมนตรีไว้ให้ชัดเจน

หลังจากนั้น เมื่อพระยาจินดาภิรมย์เป็นผู้รั้งตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมแล้ว จึงต้องพ้นจากหน้าที่อุปนายกรรมการองคมนตรี¹⁴¹ และพ้นจากตำแหน่งกรรมการองคมนตรีตามระเบียบ¹⁴² ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2471 และที่ประชุมอภิรัฐมนตรีให้รอดังซ่อมในปีถัดไปแทน¹⁴³

ต่อมามีปัญหาในทางกฎหมายเกิดขึ้นว่า มาตรา 12 พระราชบัญญัติองคมนตรี กำหนดให้สภากรรมการองคมนตรีมีกรรมการจำนวน 40 คน จึงมีพระราชดำรัสว่า มีผู้กล่าวหาว่าการที่ตำแหน่งว่างลงนั้นไม่เป็นไปตาม

¹³⁸ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รัช./10 บางกอกการเมือง วันที่ 29 พฤศจิกายน 2470.

¹³⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รัช./9 รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 1 วันพุธที่ 11 เมษายน 2471.

¹⁴⁰ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รัช./9 บันทึกเรื่องสภากรรมการองคมนตรี วันที่ 11 เมษายน 2471.

¹⁴¹ ภายหลังสภากรรมการองคมนตรีลงมติเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2471 เลือกพระยาเทพวิฑูรเป็นอุปนายก ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระบรมราชานุมัติเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2471 ดู หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รัช./9 จ.27/2471 วันที่ 27 สิงหาคม 2471.

¹⁴² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รัช./9 รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 7 วันพุธที่ 20 มิถุนายน 2471.

¹⁴³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รัช./9 รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 8 วันศุกร์ที่ 29 มิถุนายน 2471.

พระราชบัญญัติ ประเด็นนี้กรมพระดำรงราชานุภาพเห็นว่า เป็นแต่เพียงโวหาร เพราะ “ถ้ามีครบคณะพอเป็นองค์ประชุมได้ ก็ไม่เห็นว่าจะขัดข้อง” พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชดำรัสว่า จะทรงตั้งพระยาศรีวิสารวาจา เมื่อได้รับพระราชทานพานทองแล้ว¹⁴⁴

ภายหลังกษัตริย์ หม่อมเจ้าอมรทัตไปเป็นอัครราชทูตประจำกรุงวอชิงตัน ทำให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการองคมนตรี จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มหาอำมาตย์เอก เจ้าพระยาพิชัยญาติ และมหาอำมาตย์ตรี พระยาศรีวิสารวาจา เป็นกรรมการองคมนตรีตั้งแต่วันที่ 4 เมษายน 2472¹⁴⁵

ปลายสมัยของสภากรรมการองคมนตรีชุดแรก มีกรรมการว่างลงอีก 3 ตำแหน่ง ทรงพระราชดำริเห็นควรให้หม่อมเจ้าวิบูลย์สวัสดิวงศ์ เป็นกรรมการองคมนตรี แทนหม่อมเจ้าดำรงศักดิ์ (ไปเป็นอัครราชทูต) ให้หม่อมเจ้าสกลวรรณกร แทนพระยาโกมารกุลมนตรี (เป็นผู้รั้งตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ) และพระยาเมธาธิบดี แทนพระยาโชฎีกะราชเศรษฐี (ถึงแก่กรรม) ตั้งแต่วันที่ 4 เมษายน 2473¹⁴⁶

อย่างไรก็ดี มาตรา 15 พระราชบัญญัติองคมนตรีกำหนดให้กรรมการองคมนตรีอยู่ในตำแหน่งได้เพียงคราวละ 3 ปี และมาตรา 16 กำหนดให้ผู้ที่ตั้งเข้ามาแทนอยู่ในตำแหน่งเพียงเท่าเวลาที่เหลืออยู่ของกรรมการที่ออกไป เมื่อทรงตั้งกรรมการชุดแรกเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2470 จึงครบ 3 ปี ในวันที่ 1 กันยายน 2473 ทั้งนี้ ตามการนับระยะเวลาซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 158 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีผลใช้บังคับขณะนั้น¹⁴⁷

ในประเด็นการนับระยะเวลา โดยเฉพาะการนับวาระการดำรงตำแหน่งย่อมเป็นของแปลกใหม่ในระบบกฎหมายไทย ดังเห็นได้จากบันทึกเรื่องกำหนดตั้งกรรมการองคมนตรีชุดใหม่ ที่หลวงมหาสิทธิโวหาร (สอ เศรษฐบุตร) ประทานเสนอเลขานุการองคมนตรีนั้น มีปัญหาว่า เวลา 3 ปี จะนับอย่างไร กล่าวคือ

1) นับตาม พ.ศ. ถ้านับ 3 ปี ก็จะเป็น พ.ศ. 2470 2471 และ 2472

2) นับตามวัน ถ้านับ 3 ปี ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2470 จะครบวันที่ 2 กันยายน 2473 (ตามข้อความในเอกสาร)

¹⁴⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 รัช.9 รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 15 วันที่ 17 กันยายน 2471.

¹⁴⁵ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 รัช.9 (สำเนา) กรรมการองคมนตรีที่ทรงตั้งตามพระราชบัญญัติมาตรา 16.

¹⁴⁶ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 รัช.9 รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 1 วันศุกร์ที่ 4 เมษายน 2473.

¹⁴⁷ “พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และ 2 ที่ได้ตรวจชำระใหม่” ราชกิจจานุเบกษา (11 พฤศจิกายน 2468): 45.

หลวงมหาสิทธิโวหารบันทึกว่า “เพื่อแก้สงสัยข้อนี้ เกล้าฯ ได้ค้นดูเรื่องเดิมปรากฏว่า มีข้อความเรื่อง มาตรา 15 นี้อยู่ตอนหนึ่งในรายงานการประชุมกรรมการร่างพระราชบัญญัติองคมนตรี เมื่อวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2470 แต่ก็ไม่ได้กล่าวไว้ชัดว่า ผู้ร่างมีความประสงค์จะให้นับกำหนดเวลาโดยวิธีใดแน่” จากนั้นได้กล่าวต่อไปว่า ถ้านับตามแบบที่ 1 ย่อมจะครบวาระไปแล้วตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม 2472 (ปฏิทินเก่า) จึงเหลือเพียงทางเดียวคือนับแบบที่ 2 คือสันนิษฐานให้พ้นจากตำแหน่งวันที่ 2 กันยายน 2473¹⁴⁸

4.5.3 การดำเนินการเลือกกรรมการองคมนตรี ครั้งที่สอง

เมื่อสภากรรมการองคมนตรีใกล้ครบวาระแล้ว หม่อมเจ้าวิบูลย์สวัสดิวงศ์ เลขาธิการองคมนตรี พูลเกล้าฯ ถวายบัญชีรายพระนามและนามองคมนตรี และบัญชีแสดงวันที่มาประชุมและการพูดของกรรมการองคมนตรี ตั้งแต่การประชุมครั้งแรก เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2470 จนถึงครั้งสุดท้าย วันที่ 16 กรกฎาคม 2473 พบว่า มีการประชุมทั้งสิ้น 23 ครั้ง เป็นการประชุมในปี พ.ศ. 2470 จำนวน 10 ครั้ง พ.ศ. 2471 จำนวน 5 ครั้ง พ.ศ. 2472 จำนวน 4 ครั้ง และ พ.ศ. 2473 จำนวน 4 ครั้ง ซึ่งผู้ที่มาประชุมครบทุกครั้งมีเพียงกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ พระยาไพศาลศิลปศาสตร์ พระยามานวราชเสวี และพระยาสุรินทรราชา นอกจากสภานายกแล้ว ผู้ที่พูดบ่อยครั้งที่สุด คือ พระยามานวราชเสวี ส่วนผู้ที่เสนอญัตติมากที่สุด คือ เจ้าพระยาพิชัยญาติ¹⁴⁹

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์ให้สภากรรมการองคมนตรีชุดใหม่เริ่มวาระตามปีปฏิทินขณะนั้น คือ วันที่ 1 เมษายน 2474 จึงมีพระบรมราชโองการให้สภากรรมการองคมนตรีชุดแรกที่ถึงเวรออกจากตำแหน่งในวันที่ 1 กันยายน 2473 อยู่ในตำแหน่งต่อไปจนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2473 (ปฏิทินเก่า) เป็นพิเศษ¹⁵⁰

อนึ่ง เมื่อเจ้าพระยาพิชัยญาติเป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการ ก็ทรงตั้งเจ้าพระยาพลเทพ เป็นกรรมการองคมนตรีแทน¹⁵¹ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2474 ตามวาระของสภากรรมการองคมนตรีชุดใหม่

สำหรับการตั้งสภากรรมการองคมนตรีชุดที่ 2 โปรดเกล้าฯ ให้อภิรัฐมนตรีพิจารณาเลือกจากบัญชีรายชื่ออีกเช่นเคย เวลานั้นอภิรัฐมนตรี 5 พระองค์ ได้แก่

¹⁴⁸ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 รัช.9 บันทึกเรื่องกำหนดตั้งกรรมการองคมนตรีชุดใหม่.

¹⁴⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 รัช.9 หนังสือหม่อมเจ้าวิบูลย์สวัสดิวงศ์ วันที่ 7 สิงหาคม 2473.

¹⁵⁰ “ประกาศให้กรรมการองคมนตรีที่จะพ้นตำแหน่งในวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2473 ตามพระราชบัญญัติองคมนตรีมาตรา 15 อยู่ในตำแหน่งต่อไปจนถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2473” ราชกิจจานุเบกษา (7 กันยายน 2473): 156.

¹⁵¹ “ประกาศตั้งกรรมการองคมนตรีตามพระราชบัญญัติมาตรา 16” ราชกิจจานุเบกษา (29 มีนาคม 2473): 507.

- 1) สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้าบพิตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต
- 2) สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ายุคลทิฆัมพร กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์
- 3) สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนริศรานุวัดติวงศ์
- 4) สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ
- 5) พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ¹⁵²

แต่เมื่ออภิรัฐมนตรี 4 พระองค์ (วันกรมพระจันทบุรีฯ) ทรงเลือกผู้ที่สมควรจะเป็นกรรมการองคมนตรี ซึ่งองคมนตรีที่ได้ 4 คະແນມ มี 15 คน 3 คະແນມ มี 12 คน 2 คະແນມ มี 18 คน และ 1 คະແນມ มี 28 คน จากคະແນມเหล่านี้ องคมนตรีที่ได้ 4 คະແນມ และ 3 คະແນມ จึงถูกเลือกเป็นกรรมการองคมนตรี ส่วนที่เหลือคัดมาจากกรรมการที่ได้ 2 คະແນມ ให้ครบตามจำนวน¹⁵³

โดยสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนริศฯ ทรงมีลายพระหัตถ์กำกับหลักการที่ทรงใช้เลือกว่า “ตามความคิดที่กะครั้งนี้ ถึงแม้เห็นว่าผู้ใดซึ่งมีความสามารถจะฉลองพระเดชพระคุณได้ แต่ติตราชการอยู่ณที่ไกลก็ละทิ้งเสีย เลือกเอาแต่ที่คະແນມว่าสามารถจะฉลองพระเดชพระคุณได้และอยู่ใกล้ อันเป็นที่พึงหวังว่าจะไม่ทำให้ขาดประชุม”¹⁵⁴

ขณะที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงวางหลักว่า “ควรจะต้องตั้งกรรมการชุดเดิมนี้อีกต่อไปอีกคราวหนึ่ง ตั้งเพิ่มแต่จำนวนที่ขาดให้ครบ ที่เห็นดังนี้เพราะ

“ก, ราชการในหน้าที่องคมนตรีก็ยังไม่มากมายนัก จะตั้งชุดนี้ต่อไป หรือจะลับเปลี่ยนใหม่ ผลของราชการในหน้าที่องคมนตรีก็คงจะเหมือนกัน

“ข, การที่เลือกลับเปลี่ยนตัวองคมนตรีไปจำนวนมากนั้น ปัญหาคงจะมีขึ้นว่าเพราะเหตุใดคนนั้นคนนี้จะต้องถูกคัดออก และคนนั้นคนนี้จะคงอยู่ เกิดเป็นทางได้เสียในชื่อเสียงของบุคคลโดยไม่จำเป็น

“ค, ถ้าจะตั้งใหม่ทั้งชุด ข้าพเจ้าเห็นว่าจะหาในจำนวนที่มีตัวอยู่ไม่ได้เสมอคุณสมบัติขององคมนตรีที่ได้ทรงเลือกแล้วในชุดนี้”¹⁵⁵

¹⁵² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๓./9 สำเนาหนังสือเจ้าพระยามหิธร ถวายอภิรัฐมนตรีทุกพระองค์ วันที่ 23 สิงหาคม 2470.

¹⁵³ ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว”, น. 143.

¹⁵⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๓./9 ลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนริศฯ ถึงเจ้าพระยามหิธร วันที่ 17 ตุลาคม 2473.

¹⁵⁵ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๓./9 ลายพระหัตถ์สมเด็จพระยาดำรงฯ ถึงเจ้าพระยามหิธร วันที่ 2 พฤศจิกายน 2473.

เมื่อเรื่องการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีชุดใหม่เข้าที่ประชุมอภิรัฐมนตรีแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำรัสวางหลักว่า “พวกกรรมการชุดเดิมที่ไม่มาประชุม โดยมากเป็นทหาร”¹⁵⁶ และระบุผู้ที่จะพ้นจากตำแหน่งไป และผู้ที่เข้ามาแทนที่ ดังนี้¹⁵⁷

กรรมการองคมนตรีที่ควรพ้นจากตำแหน่ง

- 1) พระยาวิสุตรสาครดิฐ
- 2) พระองค์เจ้าทศศิริวงศ์
- 3) หม่อมเจ้าเสรรฐศิริ
- 4) หม่อมเจ้าสิทธิพร
- 5) เจ้าพระยาพิชโยธิน (เลื่อนจาก พระยาเทพอรชุน)
- 6) พระยาสุภกรณบรรณสาร
- 7) พระยาศรีธรรมราชา
- 8) พระยาเผด็จดลบดี
- 9) หม่อมเจ้าอุปพัทพงศ์
- 10) พระยาเพชรดา

กรรมการองคมนตรีที่ควรได้รับเลือกเป็นกรรมการ¹⁵⁸

- 1) พระยามหาวิจิตรมนตรี (เกา ภามย์) – บำนาญ กระทรวงยุติธรรม
- 2) พระยาพรหมทัตศรีพิลาส (แฉล้ม มิตรานนท์) – กรรมการศาลฎีกา
- 3) พระยามเรศรสุมบดี (ต่วน สุขะวงษ์) – เจ้ากรมการผลประโยชน์ กรมพระคลังข้างที่
- 4) พระยาโบราณราชธานินทร์ (พร เตชะคุปต์) – บำนาญ กระทรวงมหาดไทย อุปนายกแผนก

โบราณคดีแห่งราชบัณฑิตยสภา

¹⁵⁶ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 ๕.๗/๙ รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 37 วันพุธที่ 4 มีนาคม 2473.

¹⁵⁷ เพิ่งอ้าง.

¹⁵⁸ ตำแหน่งหรือสถานะของท่านผู้นั้น ดู หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 ๕.๗/๙ บัญชีพระนามและนามองคมนตรี ยศ ตำแหน่งหน้าที่ราชการ และวันพระราชทานสัญญาบัตร.

- 5) พระยาพิพิธสมบัติ (ตาบ กุวานนท์) – ปลัดทูลฉลองกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม
- 6) พระยาชลมารคพิจารณ์ (ม.ล.พงษ์ สนิทวงศ์) – อธิบดีกรมชลประทาน
- 7) พระยาฤทธราชทรงสวัสดิ์ (สุตใจ ไกรจิตติ) – อธิบดีผู้พิพากษาศาลต่างประเทศ
- 8) พระยาอัครราชทรงศิริ (แมน อรุณลักษณ์) – อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง
- 9) พระยาวิฑูรธรรมพิเนตุ (ไต้ะ อัมระนันท์) – อธิบดีกรมกฤษฎีกา
- 10) พระยาโชฎึกราชเศรษฐี (ผ่อง โชติกะพุกณะ) – เจ้ากรมท่าซ้าย

พึงสังเกตว่า กรรมการองคมนตรีใหม่จำนวน 10 รายนี้เป็นนักกฎหมายถึง 5 ราย คงจะเป็นเพราะภาระหน้าที่หลักที่สภากรรมการองคมนตรีมีบทบาทต้องพิจารณาประชุมปรึกษาหารือกันนั้นเป็นงานในด้านกฎหมายเป็นส่วนใหญ่

วาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ของสภากรรมการองคมนตรี ชุดที่สอง เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2474 ไปจนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2476 (ปฏิทินเก่า)¹⁵⁹ อย่างไรก็ตาม สภากรรมการองคมนตรีชุดนี้ก็สิ้นสุดลงก่อนจะครบวาระ เนื่องจากยกเลิกไปหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ตามประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติองคมนตรี เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2475¹⁶⁰

¹⁵⁹ “ประกาศตั้งกรรมการองคมนตรี พ.ศ. 2474-6” ราชกิจจานุเบกษา (15 มีนาคม 2473): 433.

¹⁶⁰ “ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470” ราชกิจจานุเบกษา (17 กรกฎาคม 2475): 200-201.

บทที่ 5

บทบาทและผลงานของสภากรรมการองคมนตรี

เมื่อพิจารณาถึงการจัดทำพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 ที่นำมาสู่การจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี และการได้มาซึ่งกรรมการองคมนตรี ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของสภากรรมการองคมนตรีแล้วนั้น บทนี้จะได้ศึกษาถึงบทบาทและผลงานของสภากรรมการองคมนตรี ทั้งในด้านการเป็นพื้นที่ทดลองฝึกหัดการประชุมอภิปรายแบบรัฐสภา อันมีการจัดทำข้อบังคับการประชุมเป็นรากฐานสำคัญ และบทบาทในการปรึกษาหารือโต้เถียงเพื่อตกลงกันถวายความเห็นผ่านการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ

5.1 การทดลองการประชุมอภิปรายแบบรัฐสภา

5.1.1 ความมุ่งหมายของสภากรรมการองคมนตรี

ในการประชุมสภากรรมการองคมนตรีครั้งแรก เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2470 เวลา 15.00 น. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดฯ ให้เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ เปิดการประชุมกรรมการองคมนตรี ณ ศาลาสหทัยสมาคม ในพระบรมมหาราชวัง¹⁶¹ โดยอ่านพระราชดำรัสในวันเปิดประชุมสภากรรมการองคมนตรี ซึ่งสะท้อนความพระราชประสงค์ที่จะจัดเตรียมหนทางไปสู่การมีรัฐสภาในภายหน้า ตอนหนึ่งว่า

“เรามีความประสงค์ที่จะทดลองและปลูกฝังการศึกษาในวิธีการปรึกษาโต้เถียง ให้สำเร็จเปนมติตามแบบอย่างที่เหมาะสมใหญ่ เพราะฉะนั้นจึงได้ตัดแปลงสิ่งที่มีอยู่แล้วให้ใช้การได้เหมาะสมกับสภาพของบ้านเมืองที่มีอยู่ในเวลานี้ ถ้าหากถึงเวลาอันควรที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองประเทศต่อไป ก็จะทำให้โดยสะดวก ส่วนการเลือกกรรมการนั้นก็พึงเล็งถึงคุณสมบัติความสามารถเป็นใหญ่ ผู้ใดมีความสามารถปรากฏแล้ว เรายินดีที่จะตั้งเปนองคมนตรีและเลือก เปนกรรมการหมุนเวียนกันไป”¹⁶²

¹⁶¹ จดหมายเหตุพระราชกิจรายวันในพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ภาคต้น (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทยและจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2537), น. 338.

¹⁶² “พระราชดำรัสเปิดที่ประชุมสภากรรมการองคมนตรี” ราชกิจจานุเบกษา (4 ธันวาคม 2470): 2780.

กรรมการองคมนตรีที่มาประชุมทั้งหมดนั้นได้เลือกกรรมการองคมนตรีด้วยกันเองเป็นสภานายก ได้แก่ พระราชวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ โดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ตามมาตรา 12 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 ดังมีพระราชหัตถเลขาถึงสภานายกพระองค์นั้นว่า

“ตามที่กรรมการองคมนตรีได้ประชุมเลือกเธอขึ้นเป็นสภานายก และพระยาจินดาภิรมย์เป็นอุปนายก มีหน้าที่ดำเนินการของสภาเพื่อปฏิบัติการให้บรรลุผลถึงความมุ่งหมายของฉันทัน ฉันทได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ทั้งสองมีคุณสมบัติสมควรรับหน้าที่ในตำแหน่งนั้น ๆ ได้จึงอนุญาติให้เป็นสภานายกและอุปนายกแห่งกรรมการองคมนตรีตามความในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติ”¹⁶³

กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ สภานายก แผลงถึงการก่อร่างสร้างวิธีการประชุมสภาในรูปแบบใหม่นี้ พร้อมทั้งหนทางการดำเนินการประชุมในระยะแรกต่อสภากรรมการองคมนตรี ความตอนหนึ่งว่า “ยิ่งคำนึงว่าสภานี้เป็นของใหม่อันยังมิได้กำหนดระเบียบวิธีการลงไว้ชัดเจน ก็ยิ่งจะเห็นความยากของนายคนแรกขึ้น. อันที่จริงระเบียบของสภาใหญ่รูปนี้ถึงเมื่อได้กำหนดลงไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ก็คงจะกำหนดลงไม่ได้ละเอียด. ปัญหาข้อใดเกิดขึ้นซึ่งไม่ตรงกับระเบียบที่กำหนดไว้เป็นตัวหนังสือ ก็จะต้องอยู่ในวินิจฉัยของนายกว่าจะอนุโลมเข้าเป็นผิดหรือถูกระเบียบข้อใดได้. ปัญหาบางข้ออาจอนุโลมเข้าหาระเบียบข้อใดที่มีไว้แล้วไม่ได้เลย จึงเป็นอันว่าจะต้องตกอยู่ในหน้าที่ของนายที่จะบัญชาไปตามความรู้ความเห็น. แต่อาจดูแบบของสภาที่สำคัญ ๆ ในประเทศอื่น ๆ นำมาเทียบเคียงใช้ได้บ้างตามแต่จะเหมาะ. สภาใหญ่ในประเทศอื่นซึ่งมีระเบียบควรเอาอย่างได้มาก ก็คือปาลิเมนต์อังกฤษแผ่นดิน”¹⁶⁴

หลังจากนั้น ทรงอธิบายหลักการทั่วไปของรัฐสภา และยืนยันว่า สภากรรมการองคมนตรีไม่ใช่รัฐสภา ดังความว่า “หน้าที่ต่าง ๆ ของปาลิเมนต์นั้น อาจรวมลงได้ในงาน 3 ประเภท คือ *deliberative, critical* และ *legislative*. สภากรรมการองคมนตรีมีหน้าที่ปรึกษาหารือข้อราชการซึ่งพระราชทานลงมาให้ปรึกษา หรือซึ่งพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ปรึกษา แล้วนำคำปรึกษานั้นขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา สภานี้จึงไม่มีหน้าที่อย่างปาลิเมนต์ ซึ่งยังไม่ถึงเวลาควรมีในเมืองเราด้วยเหตุต่าง ๆ ซึ่งไม่จำเป็นต้องนำมากล่าวในที่นี้”¹⁶⁵

¹⁶³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๓./9 พระราชหัตถเลขา ถึงกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ วันที่ 1 ธันวาคม 2470.

¹⁶⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๓./9 คำกล่าวของสภานายก.

¹⁶⁵ เพิ่งอ้าง.

แม้กระนั้น สภานายกแถลงข้อความถึงความมุ่งหมายของการดำเนินการของสภากรรมการรองคมนตรีไว้ อย่างน่าสนใจว่าอาจเป็นหนทางนำไปสู่รัฐสภาในอนาคตก็ได้ โดยเฉพาะการวางระเบียบการประชุมและ ธรรมเนียมปฏิบัติอันเกี่ยวเนื่อง ดังที่ว่า “แต่ถึงสภากรรมการรองคมนตรีนี้มิใช่ปาลีเมนต์ ก็เป็นสภาใหญ่ซึ่งอาจใหญ่ ขึ้นไปอีกในภายหน้า ... สภากรรมการรองคมนตรีของเรา นี้ ถึงมิใช่ปาลีเมนต์ก็จริง แลถึงในเวลานี้เมืองเราจะยังไม่ควร มีปาลีเมนต์ก็จริง แต่ระเบียบการประชุมแลขนบธรรมเนียมที่จะตั้งขึ้นนั้น จะหนีแบบปาลีเมนต์ไปคงจะไม่ได้。”¹⁶⁶

ที่สำคัญคือ “ถึงเวลานี้ยังไม่มีปาลีเมนต์ในเมืองเราก็ตาม แต่จะกล่าวไม่ได้ว่า ต่อไปภายหน้าความสามารถ ของประชาชนแลความจำเป็นของบ้านเมืองจะไม่ทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นสมควร จะพระราชทานให้มีปาลีเมนต์ขึ้นบ้าง. ถ้าพระเจ้าแผ่นดินโปรดเกล้าฯ เช่นนั้น จะในชั่วอายุคนรุ่นนี้หรือรุ่นน่ารุ่น โนนก็ตาม ปาลีเมนต์ที่เกิดใหม่ก็ต้องย้อนหลังมาหาระเบียบการที่ใช้ในสภานี้ เพื่อจะเอาแบบไปใช้ตามที่ใช้ได้ สภานี้ก็จะตกอยู่ในตำแหน่งสภาครูปาลีเมนต์ไทยต่อไปในอนาคต。”¹⁶⁷

ทั้งยังทรงแสดงความมุ่งมั่นในการวางรากฐานรัฐสภาไทยไว้อย่างดีว่า “เราอยากจะให้ระเบียบแล ขนบธรรมเนียมแห่งสภากรรมการรองคมนตรีของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นแบบฉบับต่อไปภายหน้า เป็นที่นับถือของคนไทยชั้นหลัง ๆ แลเป็นเครื่องเชิดชูพระเกียรติไปชั่วกาลนาน. การตั้งข้อบังคับแลขนบธรรมเนียม ของเราจึงควรผจงเป็นที่สุด”¹⁶⁸

เมื่อมีการประชุมสภากรรมการรองคมนตรีแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเอาพระราช ฤทัยใส่อย่างใกล้ชิด ดังในปีแรกของการประชุมนั้น มีพระราชกระแสถึงสภานายกว่า มีผู้บ่นว่า สภานายกไม่ชี้แจง ในที่ประชุมให้แจ่มแจ้งว่าจะให้ไหวต่ออะไร นอกจากแสดงพระราชวิสัยทัศน์แล้วยังพระราชทานกำลังใจด้วย ความ ว่า “เห็นว่า ที่ทำไปได้ดีที่สุดในที่ทำได้แล้ว ... การประชุมอย่างนี้ ถ้าผู้ที่ไม่ประชุมไม่ pay attention ตลอดเวลา เช่น คุยกันเสียเอง โดยไม่มี interest ในการประชุม ก็ยอมไม่เข้าใจกิจการตลอด หรือเข้าใจผิดได้เสมอ แต่ได้บอก ให้รับทราบ เพราะมีผู้คอยตั้งหน้าจับผิดอยู่มาก”¹⁶⁹

ครั้นได้ทราบพระราชกระแสข้างต้นแล้ว สภานายกทำหนังสือกราบบังคมทูลพันที โดยมีความตอนหนึ่ง สะท้อนลำดับความสัมพันธ์ระหว่างองค์พระประมุขกับสภากรรมการรองคมนตรีได้เป็นอย่างดีว่า “ข้าพระพุทธเจ้า

¹⁶⁶ เฟิ่งอ้าง.

¹⁶⁷ เฟิ่งอ้าง.

¹⁶⁸ เฟิ่งอ้าง.

¹⁶⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รัช.10 ปลายพระหัตถ์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2470.

รู้สึกปิติในพระมหากรุณาธิคุณยิ่งนัก ถ้าโปรดเกล้าฯ ให้ข้าพระพุทธเจ้าทราบคำหนิที่กล่าวกันในที่ซึ่งข้าพระพุทธเจ้าไม่ได้ยินเช่นนี้ ถ้าคำหนินั้นถูกต้อง ข้าพระพุทธเจ้าก็จะได้คิดแก้ไขในวันหน้า ถ้าคำหนินั้นไม่ถูกต้อง ข้าพระพุทธเจ้าจะได้มีโอกาสกราบบังคมทูลชี้แจงความจริงให้เป็นที่เบาพระราชหฤทัย มิฉะนั้นถ้าต้องทรงเปนห่วงอยู่เสมอ ข้าพระพุทธเจ้าก็รู้สึกบกร่องในตัวว่าไม่ทำให้สิ้นพระราชวิตก ไม่ควรจะกล้ารับสนองพระเดชพระคุณไปอีก”¹⁷⁰

5.1.2 ชาวองคมนตรี

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเอาพระราชหฤทัยใส่ในกิจการของสภากรรมการองคมนตรีเป็นอย่างมาก ตั้งแต่แรกของการประชุมสภากรรมการองคมนตรี ทรงตรวจร่างรายงานข่าวเป็นประจำ พร้อมพระราชทานคำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการเผยแพร่ข่าวการประชุม เช่น “ข่าวที่จะลงนั้นจะลงว่า ใครเสนออะไรขึ้น ใครรับรองนั้น เห็นว่าพอจะลงได้ ไม่ขัดข้อง แต่ไม่ต้องลงว่า โต้เถียงกันอย่างไร เปนแต่ลงผลสุดท้ายที่ประชุมตกลงหรือไม่ตกลง”¹⁷¹

น่าสนใจว่า ในระยะแรกที่กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ทรงร่างรายงานข่าวการประชุมสภากรรมการองคมนตรีด้วยพระองค์เองนั้น บางครั้งทรงร่างเป็นภาษาอังกฤษขึ้นก่อน เช่น “ป.ล. พระราชอาญาเปนล้นเกล้าฯ ข้าพระพุทธเจ้ารีบทำร่างนี้เสร็จจวนเวลา จึงยังไม่ได้เขียนภาษาไทย ซึ่งจะได้รับใส่เกล้าฯ ทำภายหลัง”¹⁷² ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะต้องการสื่อสารกับชนชั้นนำ และนานาชาติรวมถึงพัฒนาการในระบบการเมืองการปกครองของสยาม ดังปรากฏหลักฐานเอกสารจดหมายเหตุว่า รายงานข่าวกรรมการองคมนตรีจัดทำขึ้นเป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษคู่กันทุกครั้ง

ความกังวลเรื่องภาพลักษณ์ของประเทศสัมพันธ์กับความกังวลด้านสถานภาพระหว่างประเทศ อันผลักดันให้รัฐดำเนินรัฐประศาสน์นโยบายใด ๆ การจัดตั้งและการดำเนินงานของสภากรรมการองคมนตรีนับเป็นหนึ่งในสัญลักษณ์สำคัญของความพยายามในการปฏิรูปประเทศของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อให้สยามก้าวทันอารยประเทศ และสามารถธำรงไว้ซึ่งความเป็นเอกราช การมีสถาบันการเมืองในรูปแบบเสมือนรัฐสภา

¹⁷⁰ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๓./10 หนังสือกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2470.

¹⁷¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๓./9 ลายพระหัตถ์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 23 ธันวาคม 2470.

¹⁷² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๓./9 ลายพระหัตถ์กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2470.

เช่นนี้ย่อมแสดงถึงพระราชดำริที่เปิดกว้าง และพระราชประสงค์ที่จะให้ราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและทันสมัยทัดเทียมประเทศมหาอำนาจ เท่าที่จะเป็นไปได้ภายใต้โครงสร้างอำนาจแบบสมบูรณาญาสิทธิ

5.2 การจัดทำข้อบังคับการประชุม

5.2.1 การร่างข้อบังคับ

ในการประชุมสภากรรมการองคมนตรีเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2470 เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีเสนอให้ตั้งอนุกรรมการพิจารณาร่างข้อบังคับ และที่ประชุมเห็นชอบให้มีอนุกรรมการพิจารณา ได้แก่ พระยาจินดาภิรมย์ (ประธาน) พระยาเทพวิฑูร พระยามโนปกรณัม พระยามานวราชเสวี และหม่อมเจ้าดำรงศดารงค์ โดยที่ในเวลาซึ่งยังไม่มีข้อบังคับการประชุม ให้ใช้ข้อบังคับสำหรับรัฐมนตรีสภาอนุโลมใช้สำหรับการประชุมสภากรรมการองคมนตรี¹⁷³

ที่ประชุมอนุกรรมการตกลงกันว่า “จะเอาแบบข้อบังคับการประชุมของรัฐมนตรีสภา ร่วมกับแบบต่างประเทศเป็นโครงการสำหรับร่างข้อบังคับการประชุมขึ้น”¹⁷⁴ หลังจากนั้นประชุมอนุกรรมการ 20 ครั้ง ครั้งสุดท้ายในวันที่ 19 ตุลาคม 2471 จึงส่งร่างนี้ถวายสถานายก¹⁷⁵

ต่อมาในวันที่ 13 มีนาคม 2471 (ปฏิทินเก่า) สภากรรมการองคมนตรีได้ประชุมกันพิจารณาร่างข้อบังคับซึ่งอนุกรรมการได้นำเสนอ และปรับแก้บางแห่งแล้ว ลงมติว่าร่างนั้นเป็นอันใช้ได้¹⁷⁶ โดยข้อบังคับการประชุมดังกล่าว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ใช้ได้ตั้งแต่วันที่ 5 มิถุนายน 2472¹⁷⁷ รวมเวลาพิจารณานานเกือบ 2 ปี

¹⁷³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./9 ข่าวงคมนตรี.

¹⁷⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./10 รายงานประชุมอนุกรรมการองคมนตรีพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุม ครั้งที่ 1 วันที่ 27 ธันวาคม 2470.

¹⁷⁵ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./10 รายงานประชุมอนุกรรมการองคมนตรีพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุม ครั้งที่ 20 วันที่ 19 ตุลาคม 2471.

¹⁷⁶ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./9 ข่าวงคมนตรี.

¹⁷⁷ “ข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรี พุทธศักราช 2472” ราชกิจจานุเบกษา (12 มิถุนายน 2472): 27-49.

การพิจารณาร่างข้อบังคับดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ถวายความเห็น โดยสมเด็จพระเจ้าฟ้าพระองค์นั้นทรงตั้งข้อสังเกตไว้ได้อย่างน่าสนใจ เป็นต้นว่า “ร่างข้อบังคับนี้เอาแบบรัฐสภาอังกฤษมาใช้มาก การที่ทำเช่นนั้นก็ไม่ควรมีข้อเสียหายอันใด แต่ถ้าเพลนไปในทางที่รู้สึกว่าเป็นปาลิเมนต์ และวางระเบียบจนเกินฐานะ และสภาพของการไปส่วนใดส่วนหนึ่ง ทำให้ส่วนนั้นเปนมหัน ไม่ได้ใช้โดยพฤตินัย ก็อาจเป็นเครื่องให้คนหัวเราะ หรือเห็นเป็นของเล่นไปได้เหมือนกัน”¹⁷⁸

ทรงยกตัวอย่างพร้อมข้อสังเกตอันสะท้อนสภาพของสภากรรมการองคมนตรีได้เป็นอย่างดี เช่น “มีกำหนดการประชุมอย่างแบบปาลิเมนต์ และกำหนดวันเวลาประชุมประจำสัปดาห์เปนนต้น ดูเหมือนว่าสภากรรมการนี้มีงานทำมากมาย ซึ่งแท้จริงเวลานี้ยังห่างจากสภาพเช่นนั้นมาก ถึงแม้ในอนาคตก็เห็นว่ายังห่างอยู่ ... ก็น่าจะเห็นว่า หากในระวางระดูการประชุมกรรมการจะมาประชุมกันทุกวันพุธ ดังกำหนดไว้ในข้อ 10 แล้วไม่มีเรื่องจะประชุมปรึกษา ก็ดูเป็นการเสียเวลาและน่าเบื่อหน่ายแก่กรรมการ ถ้าต้องมานั่งเปล่า ไม่มีเรื่องประชุมกัน เพียงสัก 3-4 ครั้งเท่านั้น ก็น่าจะต้องพากันเห็นว่า สภากรรมการองคมนตรีนี้เป็นของเหลวไหลทั้งเรื่อง.”¹⁷⁹

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชหฤทัยกว้าง ดังมีพระราชกระแสต่อข้อสังเกตของสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ว่า สภากรรมการองคมนตรีควรได้รับทราบข้อสังเกตนั้น แต่ “จะแก้หรือไม่แก้ก็ตามใจ เปนนั่นว่าให้นำเสนอที่ประชุมปรึกษากันได้”¹⁸⁰ และข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรีที่ประกาศใช้ในข้อ 9 ข้อ 10 ก็ยืนยันตามร่างเดิมของอนุกรรมการนั่นเอง

5.2.2 หลักการของข้อบังคับ

ในทางเนื้อหาของข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรี พ.ศ. 2472 สะท้อนหลักการต่าง ๆ ที่น่าสนใจ ดังนี้ *ประการแรก* ข้อบังคับนี้ยืนยันอย่างชัดเจนถึงการดำรงอยู่ของสภากรรมการองคมนตรีภายใต้พระราชอำนาจสูงสุดของพระมหากษัตริย์ ทั้งในเรื่องการแต่งตั้งสมาชิก (ข้อ 1) และการเข้าสู่ตำแหน่งของสภานายก (ข้อ 4)

ประการต่อมา ข้อบังคับนี้แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการจัดโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการที่คล้ายคลึงกับสภาสมัยใหม่ เช่น การกำหนดหน้าที่ของสภานายกและอุปนายกอย่างชัดเจน เช่น เป็นผู้ดำเนินการ

¹⁷⁸ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖.10 สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ แจงความมายังเจ้าพระยามหิธร วันที่ 29 มกราคม 2471.

¹⁷⁹ เพิ่งอ้าง.

¹⁸⁰ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖.10 ลายพระหัตถ์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2471.

ประชุม บังคับบัญชาการงานในสภา และทำหน้าที่แทนกันได้ (ข้อ 5 และ 6) การกำหนดหน้าที่ของเลขาธิการอย่างละเอียด ทั้งการนัดประชุม การอ่านระเบียบและหนังสือต่อที่ประชุม การจดยางานการประชุม รวมถึงการแก้ไขรายงานตามคำขอของกรรมการหากที่ประชุมอนุญาต (ข้อ 7)

สำหรับการประชุมนั้น กำหนดเป็นสมัยประชุมปกติ เป็นสมัยประชุม 2 สมัย คือ ตั้งแต่ต้นเดือนมิถุนายนถึงปลายเดือนกันยายน และตั้งแต่ต้นเดือนพฤศจิกายนถึงปลายเดือนกุมภาพันธ์ ซึ่งคล้ายกับการแบ่งสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา แสดงถึงความพยายามในการวางแผนการทำงานอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ยังมีการประชุมพิเศษ หากมีราชการด่วน สภานายกอาจนัดประชุมได้ (ข้อ 9) ทั้งยังกำหนดวันประชุมเป็นปกติทุกวันพุธ เวลา 14.30-19.00 น. ยกเว้นวันหยุดราชการหรือวันมีพระราชพิธี หรืออาจนัดประชุมนอกจากเวลาปกติก็ได้ (ข้อ 10)

ประการที่สาม ข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรีสะท้อนกระบวนการทำงานที่ซับซ้อนและเป็นระบบ ซึ่งจะเป็นต้นแบบของกระบวนการนิติบัญญัติในรัฐสภาต่อไป ผ่านการพิจารณาญัตติและการแปรญัตติ เป็นต้นว่า การเสนอญัตติโดยปกติต้องบอกล่วงหน้าเป็นหนังสืออย่างน้อย 3 วัน และต้องมีผู้รับรอง (ข้อ 20) แสดงถึงการให้ความสำคัญกับการเตรียมการและการได้รับความเห็นชอบเบื้องต้นจากกรรมการผู้อื่น นอกจากนี้ยังมีการระบุดัตติบางประเภทที่ไม่ต้องบอกล่วงหน้า เช่น ญัตติรับรองรายงานประชุม ญัตติขอให้เลื่อนการประชุม หรือญัตติด่วน (ข้อ 21) ซึ่งเป็นหลักปฏิบัติทั่วไปในสภาเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงาน

สำหรับกระบวนการอภิปราย กำหนดให้ผู้เสนอญัตติสามารถ “พูดนำญัตติของตนก่อนก็ได้” และต้อง “กล่าวเสนอให้เป็นคำแน่นอนว่าจะขอให้ลงมติอย่างไร” (ข้อ 24) สะท้อนถึงการให้โอกาสในการอธิบายหลักการและเหตุผลของข้อเสนอ นอกจากนี้ยังกำหนดวิธีการแปรญัตติที่หลากหลาย เช่น “ตัดคำ” “เติมคำ” “ตัดคำและใช้คำอื่นแทน” และ “ตัดคำออกทั้งหมดและใช้คำอื่นแทนโดยความอย่างเดียวกัน” (ข้อ 32) ซึ่งเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งในการแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายหรือข้อเสนอใด ๆ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากนี้ หากญัตติใดได้ปรึกษาดังกล่าวไปแล้ว ห้ามมิให้นำญัตติที่มีข้อความเดียวกันมาเสนออีกในสมัยประชุมเดียวกัน (ข้อ 27) เพื่อเป็นการรักษาระเบียบและป้องกันการถ่วงเวลา

งานหลักที่สภากรรมการองคมนตรีได้รับพระราชทานเรื่องให้ประชุมปรึกษาหารือกันเป็นการพิจารณาร่างกฎหมาย ดังนั้น จึงมีการกำหนดวิธีการพิจารณาร่างกฎหมายไว้ (หมวด 11) เช่น กำหนดว่า ถ้าร่างกฎหมาย ต้องพิมพ์ร่างนั้นแจกกรรมการโดยปกติไม่น้อยกว่า 3 วัน ก่อนวันประชุม (ข้อ 80) และมีการเปิดโอกาสให้อภิปรายในหลักการ ก่อนจะพิจารณารายละเอียด โดยทำหนังสือถึงสภานายกก่อนถึงวันประชุม (ข้อ 81) และอาจตั้ง

อนุกรรมการเต็มสภาเพื่อพิจารณาได้ (ข้อ 83) ซึ่งข้อบังคับเหล่านี้ล้วนสะท้อนการทำหน้าที่ผู้กลั่นกรองกฎหมาย อันเป็นบทบาทประการหนึ่งของรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ

5.2.3 พระราชปฏิบัติและพระราชนิยม

ในทางปฏิบัติแล้ว เมื่อเกิดปัญหาข้อสงสัยเกี่ยวเนื่องกับระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการประชุมสภากรรมการ องคมนตรีนั้น สภานายกก็จะอาศัยพระบารมีเป็นที่พึ่ง ดังที่กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ทรงเล่าว่า “เมื่อทรงตั้งกรรมการ องคมนตรีชุดใหม่แรก ๆ แลเมื่อข้าพเจ้าได้รับเลือกเป็นสภานายกแล้ว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าพเจ้าเฝ้า ฟังพระราชประสงค์แลเรียนพระราชปฏิบัติในเรื่องการงานของกรรมการนี้ แลมีพระราชดำรัสถามความเห็นของ ข้าพเจ้าบางข้อด้วย”¹⁸¹

เรื่องการเรียนพระราชปฏิบัติข้อราชการนี้ มีหลักฐานว่า แม้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวประทับ ที่วังไกลกังวล หัวหิน ก็ยังเสด็จประทับที่องค์พระโรงศาลาเรียงโปรดให้กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ เฝ้าเพื่อเรียนพระราช ปฏิบัติข้อราชการ เช่น เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2471 เวลา 11.00 น.¹⁸²

ประเด็นสำคัญเรื่องหนึ่งที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเคยมีพระราชดำรัสถามความเห็น กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ก็คือ ควรเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่กรรมการองคมนตรีเข้าร่วมรับฟังการประชุม ได้หรือไม่ เพียงใด สภานายกทรงเห็นว่า เมื่อแรกตั้ง “ในเวลานั้นกรรมการยังไม่สู้เข้าใจวิธีการประชุม ข้อบังคับก็ ยังไม่มี ข้าพเจ้าก็ระแวงอยู่ว่าการประชุมจะยังไม่เรียบร้อย จึงกราบบังคมทูลว่าขอพระราชทานดูไปก่อน ถ้ามี ความเห็นอย่างไรขอพระราชทานนำขึ้นกราบบังคมทูลกระกรุณาภายหลัง”¹⁸³

ต่อประเด็นนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวประสงค์ให้สภากรรมการองคมนตรีเป็นบันไดขั้นแรก ที่จะพัฒนาไปสู่การปกครองในระบบรัฐสภา จึงทรงสนับสนุนอย่างเต็มที่ให้ประชาชนและองคมนตรีที่ไม่ได้เป็น กรรมการเข้าฟังการประชุมได้ ในกรณีที่ไม่ใช่การประชุมกันเรื่องราชการลับ ดังที่ทรงแถลงเหตุผลสนับสนุนในการ ประชุมอภิรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2470 ว่า “ในเวลานี้ ความรู้สึกของประชาชนต้องการรู้เห็นมากขึ้น เราก็ ต้องการจะให้เขารู้ประกอบความเข้าใจ” แต่ทรงได้รับการคัดค้านจากอภิรัฐมนตรี โดยเฉพาะกรมพระดำรงราชา

¹⁸¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รัช./10 หนังสือกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ เรียนเจ้าพระยามหิธร วันที่ 10 เมษายน 2474.

¹⁸² จดหมายเหตุพระราชกิจรายวันในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ภาคต้น, น. 428.

¹⁸³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รัช./10 หนังสือกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ เรียนเจ้าพระยามหิธร วันที่ 10 เมษายน 2474.

นภาพที่ทรงเห็นว่าควรปิดไว้ก่อนหรือวางเฉยเกี่ยวกับเรื่องนี้ และที่ประชุมอภิรัฐมนตรีก็เห็นด้วย¹⁸⁴ กรณีนี้จึงเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงคล้อยตามอภิรัฐมนตรีสภา หลังจากนั้นก็ได้ทรงหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมาอีก

กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์เปิดเผยว่า ในสมัยของสภากรรมการองคมนตรีชุดแรกนั้น นอกจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและอภิรัฐมนตรีบางพระองค์ซึ่งเสด็จมาทรงฟังการประชุมสภากรรมการองคมนตรี 2-3 ครั้งแล้ว ก็ไม่เคยมีผู้อื่นมาเข้าฟังการประชุมอีก จนกระทั่งเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2474 “ในระหว่างประชุมที่ศาลาสหทัยข้าพเจ้าชายดาเห็นหม่อมเจ้าสิทธิพรเข้ามานั่งฟังอยู่นอกห้อง ข้าพเจ้าไม่ทราบว่าจะขัดกับพระราชนิยมหรือไม่ แต่เห็นว่าหม่อมเจ้าสิทธิพรก็เป็นองคมนตรี แลเคยอยู่ในกรรมการนี้ การที่เธอเข้ามานั่งฟังนั้นก็น่าจะยอม จึงมิได้กระตักกระตักขึ้นในเวลานั้น”¹⁸⁵

ด้วยปัญหานี้ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์จึงขอพระราชทานเรียนพระราชปฏิบัติในเรื่องนี้ พร้อมถวายความเห็น “ควรพระราชทานให้ผู้เป็นองคมนตรีเข้าฟังได้หมด เว้นแต่ในคราวประชุมราชการซึ่งโปรดเกล้าฯ สั่งมาว่าเป็นราชการลับเท่านั้น”¹⁸⁶

เวลานั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้ประทับในพระนคร ดังนั้น สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ผู้สำเร็จราชการรักษาพระนคร นำเรื่องนี้เข้าที่ประชุมอภิรัฐมนตรี มีรับสั่งว่า “ในการประชุมสภากรรมการองคมนตรีที่ไม่ใช่ราชการลับ ควรให้ผู้ที่เป็นองคมนตรีเข้าไปฟังการประชุมได้ และจะวางระเบียบสำหรับการนี้ก็ได้ แต่ไม่จำเป็นต้องออกเป็นประกาศ”¹⁸⁷

ต่อมาในวันที่ 6 พฤษภาคม 2474 มีการแจ้งความไปยังองคมนตรีว่า “ตามปกติพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้องคมนตรีที่มีได้เป็นกรรมการเข้าไปฟังได้ เว้นแต่บางครั้งบางคราวเมื่อประชุมปรึกษาเรื่องซึ่งเป็นราชการลับ ก็จะปิดแจ้งความไว้ให้ทราบ ผนกรมราชเลขาธิการ และณศาลาประชุม” พร้อมกำกับย้ำเตือนว่า

¹⁸⁴ ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว”, น. 146. และหอดจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕. 7 รล/๑ รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 15 วันที่ 3 สิงหาคม 2470.

¹⁸⁵ เฟิ่งอ้าง.

¹⁸⁶ เฟิ่งอ้าง.

¹⁸⁷ หอดจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕. 7 รล/10 รายงานประชุมอภิรัฐมนตรีครั้งที่ 3 วันที่ 26 เมษายน 2474.

“ราชการซึ่งพระราชทานให้กรรมการองคมนตรีปรึกษานั้น ถือเป็นราชการซึ่งยังไม่เปิดเผย ท่านองคมนตรีผู้เข้าไปฟังการประชุมพึงรักษาความลับมิให้แพร่งพรายไป”¹⁸⁸

นอกจากนี้แล้ว การรักษาความลับในการประชุมเป็นเรื่องที่สภานายกเน้นย้ำมาก ดังที่ปรากฏระเบียบสำหรับทหารรักษาวังรักษาราชการในเวลาประชุมกรรมการองคมนตรีว่า “ก่อนเวลาประชุมชั่วโมงหนึ่ง ให้นายทหารซึ่งผู้บังคับบัญชามอบหมาย ไปตรวจที่ศาลาสหทัย มิให้คนแปลกปลอมเข้าไปชอนอยู่ได้” และ “วางยามนอกศาลามิให้คนมาคอยฟังอยู่ภายนอกในที่ซึ่งอาจได้ยิน” รวมถึง “เวลาประชุมให้บอกพนักงานผู้ไม่ได้อยู่ในที่ประชุม คือพวกเลี้ยงน้ำร้อนน้ำเย็นเป็นต้น ให้ไปอยู่ห่างห้องประชุม ต่อเรียกจึงให้เข้าไป” เป็นต้น¹⁸⁹

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า พระราชปฏิบัติที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานแก่สภานายกแห่งสภากรรมการองคมนตรีนั้น ย่อมจะเป็นไปตามที่ไม่ขัดต่อความเห็นของที่ประชุมองคมนตรีนั่นเอง

5.3 การพิจารณาร่างกฎหมาย

บทบาทและผลงานสำคัญของสภากรรมการองคมนตรี คือ การประชุมปรึกษาหารือแสดงความคิดเห็นโต้เถียงและทำความตกลงในเรื่องซึ่งพระมหากษัตริย์พระราชทานลงมาให้ปรึกษา¹⁹⁰ โดยเฉพาะการถวายเป็นความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติและร่างประกาศตามพระบรมราชโองการ ซึ่งปรากฏหลักฐานว่า ร่างกฎหมายเหล่านี้ องคมนตรีเป็นผู้เสนอให้สภากรรมการองคมนตรีพิจารณา เช่น กรมพระดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลว่า ควรพระราชทานร่างพระราชบัญญัติทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ให้ไปปรึกษากัน ขณะที่สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ดิวงค์กราบบังคมทูลว่า ควรให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจดทะเบียนครอบครัวเสียก่อน¹⁹¹

¹⁸⁸ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รล./10 แจ้งความ หลวงมหาสิทธิโวหาร ลงนามแทนเลขาธิการองคมนตรี วันที่ 6 พฤษภาคม 2474.

¹⁸⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รล./10 ระเบียบสำหรับทหารรักษาวังรักษาราชการในเวลาประชุมกรรมการองคมนตรี.

¹⁹⁰ มาตรา 15 พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470.

¹⁹¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รล./9 รายงานประชุมองคมนตรีครั้งที่ 25 วันที่ 18 พฤศจิกายน 2470.

5.3.1 ร่างพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว

ร่างพระราชบัญญัติแรกที่พระราชทานลงมาปรึกษาสภากรรมการองคมนตรี คือ ร่างพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว ดังที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชหัตถเลขา ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2470 ถึงสภานายกกรรมการองคมนตรี ความว่า

“ด้วยนายกกรรมการร่างกฎหมายได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว เพื่อประกาศใช้ไปพลางก่อน ในระหว่างที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 4 ยังกำลังทำอยู่ เราเห็นว่าเรื่องนี้สำคัญเกี่ยวกับทุกข์สุขของชาวไทยแทบทุกคน ควรสำเนียงความเห็นคนส่วนมาก จึงอยากให้กรรมการองคมนตรีพิจารณาปรึกษากันดู ฉะนั้น เราขอมอบร่างพระราชบัญญัตินี้ให้กรรมการองคมนตรีปรึกษาหารือกัน และให้สภานายกกรรมการดำเนินการต่อไปตามความแห่งพระราชบัญญัติองคมนตรีนั้น”¹⁹²

ในการประชุมสภากรรมการองคมนตรีเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2470 เจ้าพระยามรราชเสนอความเห็นให้เชิญเจ้าพระยาพิชัยญาติ นายกรรมการร่างกฎหมาย มาประชุมชี้แจงข้อความในร่างพระราชบัญญัตินั้น¹⁹³ ต่อมาในการประชุมวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2470 (ปฏิทินเก่า) เจ้าพระยาพิชัยญาติ ก็ได้มาชี้แจงถึงความประสงค์หลักในการร่างกฎหมายเพื่อให้มีการจดทะเบียนสมรส และการจดทะเบียนหย่า โดยมีทะเบียนสมรสเป็นสำคัญเพื่อความมั่นคงแห่งฐานะครอบครัว เพื่อประกาศใช้ก่อนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ซึ่งคาดว่าจะใช้เวลาอีกนาน¹⁹⁴

จากนั้นในการประชุมวันที่ 8 มีนาคม 2470 (ปฏิทินเก่า) ได้มีการพิจารณาความเห็นที่พระยาศรีสุริยราชวรานุวัตรทำหนังสือเสนอว่า ให้ชายจดทะเบียนสมรสกับหญิงได้คนเดียว แต่น่าเสียดายที่ผู้เสนอความเห็นป่วย จึงไม่มาประชุม สภานายกจึงให้หม่อมเจ้าดำรงสดารงค์ เลขาธิการอ่านความเห็นนั้นในที่ประชุม ซึ่งความเห็นของพระยาศรีสุริยราชวรานุวัตรนั้นว่าน่าสนใจมาก ดังเหตุผลที่ให้ไว้ตอนหนึ่งว่า

“เราควรมีภรรยาแต่คนเดียวในขณะ 1 ไม่ควรจะมีภรรยาให้ภรรยาบ่อย ถ้าจะแก้ไขประเพณีที่นิยมกันอยู่ยังไม่ได้แล้ว ก็ควรปล่อยให้เปนไปตามเดิม และขออธิบายเพิ่มเติมว่า บุคคลที่เกิดด้วยภรรยาบ่อยนั้น ใคร ๆ ย่อมทราบอยู่ว่า กินน้ำใต้คอก ย่อมเสียรัตเสียเปรียบลูกเมียหลวงไม่มีสิ้นสุด ไหนจะได้รับความกตช้ำจากภรรยา

¹⁹² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 รล./9 พระราชหัตถเลขา ถึงสภานายกกรรมการองคมนตรี ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2470.

¹⁹³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 รล./9 ข่าวองคมนตรี วันที่ 29 ธันวาคม 2470.

¹⁹⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 รล./9 ข่าวองคมนตรี วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2470.

หลวงซึ่งไม่มีธรรมอีกเล่า ไหนยังจะถูกลูกเมียหลวงรังแกด้วยประการต่าง ๆ ยังมีคำที่กล่าวกันอยู่ว่า ข่มเหงกันเล่น ราวกับลูกเมียน้อย เมื่อลูกเมียน้อยประสบแต่สิ่งที่ไม่เป็นธรรมอยู่แล้ว กฎหมายก็ไม่ควรจะเปิดช่องไว้ให้แก่ชายที่จะมีเมียกันได้มากมายอย่างที่เป็นอย่าง”¹⁹⁵

ก่อนที่จะสรุปอย่างน่าฟังว่า “ถ้าจะแก้ไขไปตามความเห็นของข้าพเจ้าไม่ได้แล้ว ก็อย่าพึ่งแก้ไขในเรื่องการจดทะเบียนแห่งครอบครัวกันเสียเลย ปล่อยให้อย่างประเพณีเดิม ทั้งจะไม่กระทบกระเทือนแก่ใคร ๆ เมื่อแก้ไขได้แล้ว การจดทะเบียนครอบครัวเป็นของควรอย่างยิ่ง”¹⁹⁶

อย่างไรก็ดี สุตท้ายความเห็นของพระยาศรีสุริยราชวรานุวัตรตกไปโดยไม่มีใครยกมือเห็นด้วยเลยแม้แต่คนเดียว ส่วนกรรมการที่มาประชุมไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวจำนวน 19 คน¹⁹⁷

ในการประชุมวันที่ 30 มีนาคม 2470 (ปฏิทินเก่า) เมื่อสภากรรมการองคมนตรีตรวจทวนต้นร่างพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัวอีกเที่ยวหนึ่งตลอดแล้ว ตกลงว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ควรออกเป็นกฎหมายได้ จึงมอบหมายให้สภานายกทำรายงานการปรึกษากราบบังคมทูลเป็นเครื่องประกอบพระราชดำริต่อไป¹⁹⁸

เมื่อสภากรรมการองคมนตรีพิจารณาแก้ไขบางมาตราแล้วเสร็จ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชโองการให้กรมร่างกฎหมายปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติ และเปลี่ยนนามเป็น “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะผัวเมีย” แล้วพระราชทานกลับมาให้สภากรรมการองคมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และให้เชิญพระยาจินดาภิรมย์ นายกรรมการร่างกฎหมาย มาประชุมเพื่ออธิบายร่างพระราชบัญญัติและตอบข้อชี้แจง¹⁹⁹

สำหรับวิธีการประชุมนั้น สภานายกทรงวางหลักว่า “การพิจารณาร่างกฎหมายรายเดี่ยวกันนี้ คราวก่อนเราตรวจเรียงลำดับมาตรา พิจารณาละเอียดจนถึงถ้อยคำ กินเวลามาก. คราวนี้จะควรทำอย่างเดียวกันหรือไม่ ๆ ข้าพเจ้าทราบว่าเป็นความเห็นกรรมการหลายท่านว่า ถ้าจับแต่หัวข้อที่สำคัญมาปรึกษาหารือกัน ว่าข้อนั้นเห็นควรอย่างนั้น ข้อนี้เห็นควรอย่างนี้ แต่สั้น ๆ เท่านั้นก็ควรจะพอ ส่วนการที่จะเรียงลำดับลงในร่างกฎหมาย หรือใช้ถ้อยคำ

¹⁹⁵ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 รัช./9 รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี ครั้งที่ 6 วันที่ 8 มีนาคม 2470.

¹⁹⁶ เพิ่งอ้าง.

¹⁹⁷ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 รัช./9 ข่าวองคมนตรี วันที่ 9 มีนาคม 2470.

¹⁹⁸ จดหมายเหตุพระราชกิจรายวันในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ภาคต้น, น. 378.

¹⁹⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๕.7 รัช./9 ข่าวองคมนตรี.

อย่างไรนั้น ปล่อยให้ไปเป็นหน้าที่กรรมการกรมร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นผู้ชำนาญมีหน้าที่ประจำราชการแพนกันอยู่แล้ว” และใช้การตั้งอนุกรรมการขึ้นพิจารณา เพื่อนำเสนอประเด็นสำคัญในการประชุมสภากรรมการองคมนตรี²⁰⁰

เมื่อสภากรรมการองคมนตรีพิจารณาแล้วเสร็จ สภานายกนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีหนังสือขมเขยมายังสภานายก เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2471 ว่า “ฉันทินดีและขอชมเชยที่กรรมการได้ตั้งใจทำงานเป็นประโยชน์มาก” พร้อมทั้งพระราชทานร่างกฎหมายที่มีการปรับปรุงเพิ่มเติม และประเด็นทางรัฐประศาสน์นโยบายที่เกี่ยวข้องมาให้สภากรรมการองคมนตรีพิจารณา²⁰¹

ในการประชุมสภากรรมการองคมนตรีวันที่ 7 กันยายน 2471 มีการลงมติว่า (1) ในเรื่องรับจดทะเบียนอนุกรรมาธิการมีความเห็นยืนตามเดิม และ (2) ร่างพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัวนี้ควรแก้ไขให้เป็นกฎหมายซึ่งว่าด้วยการจดทะเบียนเท่านั้น²⁰²

จากนั้น วันที่ 22 พฤศจิกายน 2472 จึงพระราชทานร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้วมาให้สภากรรมการองคมนตรีประชุมปรึกษากันอีกครั้ง²⁰³ หลังจากนั้น เสนาบดีสภาจึงพิจารณาเห็นชอบให้ประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2473 (ปฏิทินเก่า) รวมเวลาพิจารณานานกว่าปีครึ่ง

5.3.2 ร่างพระราชบัญญัติทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา

ร่างพระราชบัญญัติต่อมาที่พระมหากษัตริย์พระราชทานลงมาปรึกษาสภากรรมการองคมนตรี ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ดังมีพระราชหัตถเลขา ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2471 ถึงสภานายกกรรมการองคมนตรี ความว่า

“ด้วยตามพระธรรมนูญประเพณีของกรุงสยามยอมให้ราษฎรผู้มีกรณีทุกข์ร้อนบางอย่างทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาแต่สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินได้ การที่ทรงพระราชวินิจฉัยฎีกาเองนั้นเป็นส่วนพระบรมเดชานุภาพอันเป็นหลักราชการส่วน 1 ที่จะทะนุบำรุงบ้านเมืองและยังสันติสุขของประชาราษฎร์ให้มั่นคง ซึ่งเคยได้ผลดีตลอดมา แต่

²⁰⁰ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๖./9 คำกล่าวของสภานายก.

²⁰¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๖./9 พระราชหัตถเลขา ถึงสภานายกกรรมการองคมนตรี ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2471.

²⁰² จดหมายเหตุพระราชกิจรายวันในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ภาคต้น, น. 429.

²⁰³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๖./9 พระราชหัตถเลขา ถึงสภานายกกรรมการองคมนตรี ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2472.

ประกาศพระราชบัญญัติในเรื่องถวายฎีกาออกจะพ้นเดือนซบซ้อนและไม่เพียงพอที่จะดำเนินหลักการแผนกนี้ไปให้ติดตั้งที่ควร ทั้งได้เคยมีเสียงร้องอยู่เนือง ๆ ว่าควรจัดระเบียบให้ดีขึ้น

“เห็นว่า การเรื่องนี้ก็เหมือนกับการอื่น ๆ ซึ่งเมื่อนานเข้าก็ควรตรวจชำระแก้ไขเสียคราวหนึ่ง จึงได้สั่งให้เจ้าหน้าที่กรมราชเลขาธิการร่างพระราชบัญญัติลักษณะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขึ้นเป็นโครง ซึ่งยังไม่ได้ส่งให้กรมร่างกฎหมายพิจารณา อยากจะฟังความเห็นกรรมการองคมนตรีเสียก่อน จึงขอส่งร่างนี้มาให้ปรึกษากัน”²⁰⁴

ร่างกฎหมายนี้ สภากรรมการองคมนตรีปรึกษากันลงความเห็นในการประชุมเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2471 ว่า ความมุ่งหมายในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอาจสำเร็จได้โดยวิธีตั้งระเบียบไว้เป็นทางปฏิบัติภายในทบวงการ ไม่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ จึงลงมติให้กราบบังคมทูลพระกรุณาว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ควรจะระงับเสีย²⁰⁵ โดยความเห็นข้างไม่ควรออกพระราชบัญญัติ 29 เสียง ที่เห็นควรออกพระราชบัญญัติมีเพียง 2 เสียง²⁰⁶

กรรมการองคมนตรีที่แสดงเหตุผลคัดค้านอย่างน่าฟังนั้น คือ พระยาโกมารกุลมนตรี ที่เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดวิธีการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ไม่ว่าจะป็นวิธีการเขียนฎีกา วิธีถวายฎีกา ชนิดของฎีกา ที่จะทรงรับวินิจฉัย และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่ง “ถ้าความประสงค์ของเจ้าของร่างนี้มีเพียงจะวางวิธี ร่างนี้ก็คงจะอยู่เพียงนั่นเอง แลคงไม่ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ ราชเลขาธิการเพียงประกาศให้ราษฎรทราบว่าเป็นพระราชนิยมระเบียบการถวายฎีกา ก็น่าจะพอกับความประสงค์ ... แต่ความประสงค์ของเจ้าของร่างหายดีอยู่เพียงนั้นไม่ ประสงค์จะลงโทษด้วย ... ร่างนี้จึงจะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ”²⁰⁷

ดังนั้น “ถ้าออกเป็นกฎหมายก็มีทางที่อาจเสียหายแก่สมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน ... อันประเทศสยามนั้น ด้วยความเคารพ เราไม่ควรลืมนึกว่ายังมีสภาผู้แทนราษฎร แลไม่ควรลืมนึกว่าลักษณะของการปกครองแผ่นดินนั้นยังเป็นแอบโสรุตโมนาก็ ราษฎรกับพระเจ้าแผ่นดินยังมีความติดต่อกันได้มากเท่าใด ก็ยังเป็นผลดีแก่ความอิศราภาพของประเทศเท่านั้น ... ร่างนี้ถ้าออกเป็นกฎหมาย กฎหมายนั้นแหละจะเป็นประดุจทะเลอันกว้างมาแบ่งแยกสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินออกไปไว้เสียคนละฝั่งกับราษฎร”²⁰⁸

²⁰⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๓./10 พระราชหัตถเลขา ถึงสภานายกรรมการองคมนตรี ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2471.

²⁰⁵ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๓./9 ข่าวกกรรมการองคมนตรี และจดหมายเหตุพระราชกิจรายวันในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ภาคต้น, น. 407-408.

²⁰⁶ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๓./10 บางกอกการเมือง วันที่ 4 มิถุนายน 2471.

²⁰⁷ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๓./10 สำเนาหนังสือของพระยาโกมารกุลมนตรี.

²⁰⁸ เพิ่งอ้าง.

การพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นที่สนใจของสาธารณชนอย่างมาก ดังที่หนังสือพิมพ์ *พิมพ์ไทย* ฉบับวันที่ 3 มิถุนายน 2471 ลงข่าวว่า “กรรมการองคมนตรีได้เถียงกันเผ็ดร้อนเรื่องร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา จึงเข้าใจว่าพระราชบัญญัตินี้ยังจะต้องพิจารณาก่อนต่อไป” และเล่ารายละเอียดของการประชุมว่า “การโต้เถียงได้เป็นไปยืดเยื้อมากและเผ็ดร้อนจนเกินกว่าที่เราจะควรนำมากล่าวในที่นี้ จะขอกกล่าวแต่เพียงว่า การคัดค้านของกรรมการ 3 นายนั้น ทำให้อีกฝ่าย 1 ที่เป็นคู่ได้มีโอกาสการกระสับกระส่ายเพราะปราชัยทุกคราวที่ลุกขึ้นแถลงเหตุผลต่อต้าน”²⁰⁹

รวมถึงที่หนังสือพิมพ์ *ไทยหนุ่ม* ฉบับวันที่ 4 มิถุนายน 2471 เปิดเผยว่า “การประชุมสภากรรมการองคมนตรีหรือ พ.ร.บ.ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา วิธีออกคะแนนเสียงอย่างเด็ดขาดรวดเร็ว พระยาโกมารกุลมนตรี, พระยาเทพหัสดิน, เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ได้ชื่อว่าเปนนปากเสียงราษฎรอย่างดี ... ได้ปฏิบัติและระวังผลประโยชน์ของราษฎรอย่างดีที่สุด เสมอด้วย ‘ตัวของตัวเปนราษฎรผู้ทุกขร้อน’ ฉะนั้น”²¹⁰

อย่างไรก็ตาม น่าสังเกตว่า ในวันที่ 5 มิถุนายน 2471 หนังสือพิมพ์ *กรุงเทพเดลิเมต์* ได้ลงข่าวสวนกระแสความตอนหนึ่งว่า “การประชุมองคมนตรีครั้งสุดท้ายตามที่หนังสือพิมพ์ต่าง ๆ พาکنนำข่าวลงว่า ประชุมด้วยเรื่องพระราชบัญญัติทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา และว่ามีโต้เถียงกันเอิกเกริกนั้น ทางราชการบอกว่ายังไม่มีข่าวผลการประชุมเรื่องนี้ที่จะเปิดเผยสู่สาธารณะได้เลย ... ยังไม่ปรากฏผลอย่างไรที่จะบรรเทาภาระงานเปนทางราชการได้!”²¹¹

5.3.3 ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4

ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ 3 ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานลงมาปรึกษาสภากรรมการองคมนตรี คือ ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ทรัพย์สิน ดังที่มีพระราชหัตถเลขา ลงวันที่ 31 มกราคม 2472 (ปฏิทินเก่า) ถึงสภานายกกรรมการองคมนตรี ความว่า

“ด้วยนายกรรมการกรรมากร่างกฎหมายได้เสนอร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายสืบไป. ฉันทเห็นว่า เรื่องนี้เป็นกฎหมายที่สำคัญมาก มีทางได้เสียแก่ประชาชนทั่วไป ควร

²⁰⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๓./10 *พิมพ์ไทย* วันที่ 3 มิถุนายน 2471.

²¹⁰ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๓./10 *ไทยหนุ่ม* วันที่ 4 มิถุนายน 2471.

²¹¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๓./10 *กรุงเทพเดลิเมต์* วันที่ 5 มิถุนายน 2471.

สำเนียงความเห็นคนหมู่มาก จึงได้ส่งร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 นี้มาให้กรรมการองคมนตรี ประชุมปรึกษาพิจารณา และให้แล้วเสร็จภายในเดือนกุมภาพันธ์คนี้”²¹²

ร่างบรรพ 4 นี้ มีจำนวน 137 มาตรา 8 ลักษณะด้วยกัน และมีการเชิญผู้แทนกรมร่างกฎหมายมาชี้แจง เหมือนเช่นการประชุมร่างกฎหมายฉบับก่อนหน้า²¹³

สำหรับการประชุมสภากรรมการองคมนตรีครั้งที่ 3/2473 เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายนี้ เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชกระแสถึงการประชุมคราวนี้ว่าเป็นพิเศษว่า “การประชุมคราวนี้ออกจะสนุกมาก. เห็นได้ชัดว่ากรรมการยังไม่คุ้นกับข้อบังคับและวิธีประชุมอย่างนี้. การประชุมวันนี้เป็นบทเรียนอย่างดีสำหรับต่อ ๆ ไป. กรรมการออกจะไม่มาเป็นจำนวนมากพอใช้ และไม่ลงมติก็มาก เห็นจะเกี่ยวกับปัญหาที่เข้าใจยาก ไม่ค่อยจะมีใครมีความรู้นอกจากหมอความ”²¹⁴

มีข้อน่าสังเกตถึงความสำคัญและการทำหน้าที่ของสภากรรมการองคมนตรี กล่าวคือ ในการประชุมของ สภากรรมการองคมนตรีนั้นได้ตกลงกันว่าให้ขอคำอธิบาย และร่างประมวลกฎหมายดังกล่าวจากกรมร่างกฎหมาย เพื่อช่วยให้สภากรรมการองคมนตรีพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ได้ ปรากฏว่า สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ผู้สำเร็จราชการรักษาพระนคร ทรงปฏิเสธ โดยเห็นว่าจะทำให้การร่างกฎหมายนี้เนิ่นช้าออกไป มุ่งหวังให้สภา กรรมการองคมนตรี “พิจารณาดูโปลิศีแห่งประมวลกฎหมายนี้เท่านั้น”²¹⁵

หลังจากนั้นไม่นานก็มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2473 (ปฏิทินเก่า)²¹⁶

²¹² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รล./10 พระราชหัตถเลขา ถึงสภานายกรัฐมนตรีกรรมการองคมนตรี ลงวันที่ 31 มกราคม 2472.

²¹³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รล./9 ข่าวองคมนตรี พ.ศ. 2472.

²¹⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รล./10 ทูลเกล้าฯ ถวายรายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี ครั้งที่ 3/2473.

²¹⁵ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รล./10 ทูลเกล้าฯ ถวายรายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี ครั้งที่ 3/2473.

²¹⁶ “พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติ บรรพ 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” ราชกิจจานุเบกษา (18 มีนาคม 2473): 442.

5.3.4 ร่างประกาศภาษีเรือโรงงาน

ร่างกฎหมายฉบับที่ 4 ซึ่งพระราชทานลงมาปรึกษาสภากรรมการองคมนตรี คือ ร่างประกาศภาษีเรือโรงงาน ดังมีหนังสือสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ผู้สำเร็จราชการรักษาพระนคร ลงวันที่ 26 มีนาคม 2473 (ปฏิทินเก่า) ถึงสภานายกกรรมการองคมนตรี ความว่า

“ด้วยเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทูลเกล้าฯ ถวายร่างประกาศแก้ไขเพิ่มเติมประกาศภาษีเรือโรงงาน ดังสำเนาที่ส่งมานี้ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เสนอเสนาบดีสภาฯ เห็นควรให้ส่งร่างประกาศนี้ไปยังสภากรรมการองคมนตรี เพื่อปรึกษาพิจารณาทำความเห็นเพื่อทูลเกล้าฯ ถวาย เรื่องนี้เป็นความจำเป็นและเร่งร้อนอยู่ ให้สภากรรมการองคมนตรีพิจารณาทำความเห็นทูลเกล้าฯ ถวายขึ้นมาอย่างรวดเร็วที่สุด อย่าให้ล่วงเลยกว่าเดือนเมษายน พ.ศ. 2474”²¹⁷

จะเห็นได้ว่า การพิจารณาร่างประกาศนี้มีเวลาสั้นมากเพียงประมาณ 1 เดือนเท่านั้น สภานายกจึงแจกจ่ายประกาศนี้แก่กรรมการองคมนตรีชุดใหม่โดยด่วน และนัดประชุมในวันที่ 2 เมษายน 2474 โดยการประชุมนั้น ที่ประชุมตกลงให้เชิญผู้แทนกระทรวงพระคลังมาชี้แจง พร้อมทั้งอนุกรรมการพิจารณาร่างประกาศและเตรียมปัญหาถามเสนาบดีกระทรวงพระคลังหรือผู้แทนต่อไป สำหรับอนุกรรมการ ได้แก่ หม่อมเจ้าสกลวรรณกร พระยามานวราชเสวี พระยามโนปกรณนิติธาดา พระยาจำแลนยบดี พระยาศรีวิสารวาจา พระยาอมเรศรสสมบัติ และพระยาเทพหัสดิน

จากนั้นเสนาบดีกระทรวงพระคลังพร้อมอธิบดีกรมสรรพากรมาชี้แจงในวันที่ 9 เมษายน 2474 หลังจากนั้น อนุกรรมการได้เสนอความเห็นต่อร่างประกาศนี้ในการประชุมวันที่ 23 เมษายน 2474 และกรรมการองคมนตรีได้ปรึกษากับที่กของอนุกรรมการ และเสียงข้างมากลงมติให้ยอมถือเป็นความเห็นของสภากรรมการองคมนตรี²¹⁸

หลังจากนั้น สภานายกรับทูลผู้สำเร็จราชการรักษาพระนคร เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2474 ถวายความเห็นของสภากรรมการองคมนตรีเรื่องกฎหมายเพิ่มเติมแก้ไขประกาศภาษีเรือโรงงานว่าควรออกในรูปพระราชบัญญัติภาษีโรงงาน ตามที่สภากรรมการองคมนตรีร่างขึ้น สุดท้ายโปรดให้ปรึกษาในเสนาบดีสภาและ

²¹⁷ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รัช./10 หนังสือสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ฯ ถึงสภานายกกรรมการองคมนตรี ลงวันที่ 26 มีนาคม 2473.

²¹⁸ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รัช./9 ข่าวกรรมการองคมนตรี พ.ศ. 2473.

ออกเป็นประกาศ²¹⁹ อย่างไรก็ตามก็เกิดปัญหาในการประชุมเสนาบดีสภาว่า การที่สภากรรมการองคมนตรีลงมติให้ร่างกฎหมายที่พระราชทานลงไปปรึกษาแล้วร่างกฎหมายใหม่ดังนี้ ถูกต้องตามพระราชบัญญัติองคมนตรีและข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรีหรือไม่²²⁰

ในที่สุดเห็นกันว่า “กรรมการองคมนตรีเป็น *advisory body* เมื่อพระราชทานสิ่งใดลงไปให้ปรึกษา ก็เป็นหน้าที่ของสภาที่จะต้องปรึกษาและทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นอย่างดีที่สุดที่จะพึงทำได้ และจะทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นขึ้นไปเป็นบันทึกหรือเป็นร่างใหม่ก็ได้ ส่วนการที่จะต้องพระราชประสงค์หรือไม่เป็นอีกส่วนหนึ่งซึ่งแล้วแต่จะโปรดเกล้าฯ”²²¹

²¹⁹ “ประกาศแก้ไขเพิ่มเติมภาชีเรือโรงงาน พุทธศักราช 2474” ราชกิจจานุเบกษา (14 มิถุนายน 2474): 121-122.

²²⁰ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./9 หนังสือเจ้าพระยามหิธร ทูล สภานายกกรรมการองคมนตรี วันที่ 28 พฤศจิกายน 2474.

²²¹ เพิ่งอ้าง.

บทที่ 6

การเปรียบเทียบสภากรรมการองคมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎร

หลังจากที่ได้พิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสภากรรมการองคมนตรีและอำนาจหน้าที่ทั้งในทางกฎหมายและผลงานทางปฏิบัติแล้ว ในบทนี้จะกล่าวถึงการสิ้นสุดลงของสภากรรมการองคมนตรีภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 พร้อมกับการเกิดขึ้นของสภาผู้แทนราษฎรในระบอบใหม่ ซึ่งเป็นการเกิดขึ้นของรัฐสภาในระบบกฎหมายไทย พร้อมกับเปรียบเทียบความแตกต่างของสภากรรมการองคมนตรีและสภาผู้แทนราษฎร

6.1 จากสภากรรมการองคมนตรีสู่สภาผู้แทนราษฎร²²²

ครั้นเข้าสู่ปีที่ 8 ในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 คณะราษฎรได้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) โดยมีนายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน) เป็นหัวหน้า แกนนำฝ่ายต่าง ๆ ได้แก่ นายพันตรี หลวงพิบูลสงคราม (แปลก ชิตตะสังคะ) ในฝ่ายทหารหนุ่ม นาวาตรี หลวงสินธุสงครามชัย (สินธุ์ กมลนาวิน) ในฝ่ายทหารเรือ และหลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) ในฝ่ายพลเรือน

ในวันเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรที่ประกาศหลัก 6 ประการขึ้นเป็นอุดมการณ์ในการปกครองประเทศ ได้แก่ เอกราช ความปลอดภัย เศรษฐกิจ ความเสมอภาค เสรีภาพ และการศึกษา²²³ ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ มาอธิบายในภายหลังว่า คณะราษฎรมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ (1) เปลี่ยนการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญประชาธิปไตย และ (2) พัฒนาชาติไทยตามหลัก 6 ประการ²²⁴

²²² ปรับปรุงจาก กษิติศ อนันท์นาธร, “ชีวิตของระบอบรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2490” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), น. 70-81.

²²³ ประกาศคณะราษฎร, 24 มิถุนายน 2475.

²²⁴ ปรีดี พนมยงค์, “คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประชาธิปไตย 24 มิถุนายน,” ใน *แนวคิดประชาธิปไตยของ ปรีดี พนมยงค์*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, 2552), น. 77.

จากนั้นในวันที่ 27 มิถุนายน 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานรัฐธรรมนูญตามที่ คณะราษฎรร้องขอ จึงมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกในชื่อ “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน สยาม (ชั่วคราว) พุทธศักราช 2475”²²⁵ ทั้งนี้ ทรงเห็นถึงความสงบของบ้านเมืองและเจตนาที่ดีของคณะราษฎรจึง ได้รับเป็นพระมหากษัตริย์ในระบอบใหม่ต่อไป ดังมีพระราชหัตถเลขาตอบคณะราษฎรเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2475 ตอนหนึ่งว่า “ความจริง ข้าพเจ้าก็ได้คิดอยู่แล้วที่เปลี่ยนแปลงทำนองนี้ คือมีพระเจ้าแผ่นดินปกครองตาม พระธรรมนูญ จึงยอมรับที่จะเป็นตัวเชิดเพื่อคุมโครงการตั้งรัฐบาลให้เป็นรูปตามวิธีเปลี่ยนแปลงตั้งพระธรรมนูญ โดยสะดวก”²²⁶ ทั้งยังมีพระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาวรวงษ์พิษณุ ผู้สำเร็จราชการพระราชวังฯ ในวันที่ 28 มิถุนายน 2475 ความตอนหนึ่งว่า “พระราชวงศ์ควรช่วยกันรักษาความสงบโดยละม่อมละไม เพราะความมุ่งหมาย ของรัฐธรรมนูญก็เป็นส่วนหนึ่งแห่งความดำรงของฉันทน์ ให้เจ้าคุณทูลพระบรมวงศานุวงศ์และชี้แจงผู้จงรักภักดีอย่า กระทำการใด ๆ ซึ่งไม่สงบราบคาบ แม้เพียงใช้กิริยาวาจาเสียดสีก็มีบังควร”²²⁷

สำหรับพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวฉบับนี้กำหนดให้ 4 องค์กร คือ พระมหากษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร และศาล (มาตรา 2) เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทน ราษฎร ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ (มาตรา 1) ในระบอบใหม่

6.1.1 การสิ้นสุดลงของสภากรรมการองคมนตรี

เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 แล้ว คณะราษฎรขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ จากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งกำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยในการ ตรากฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น สภากรรมการองคมนตรีซึ่งมีขึ้นเพื่อเตรียมมาสู่การ มีรัฐสภานั้น จึงไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป เนื่องจากได้มีสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาทำหน้าที่อย่างรัฐสภาโดยตรงแล้ว ดังที่ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้ถวายคำแนะนำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ยกเลิกพระราชบัญญัติ องคมนตรี พุทธศักราช 2470 และทรงพระราชดำริเห็นชอบด้วย จึงมีประกาศ “ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติ

²²⁵ “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475” ราชกิจจานุเบกษา (27 มิถุนายน 2475): 166.

²²⁶ บุญเลอ เจริญพิภพ (รวบรวม), *ประมวลกฎหมายและภาพในการเปลี่ยนแปลงการปกครองของคณะราษฎร* (พระนคร: โรงพิมพ์หนังสือพิมพ์ ไทย, 2475), น. 20-21.

²²⁷ เพิ่งอ้าง, น. 55.

องคมนตรี พุทธศักราช 2470 รวมทั้งสภากรรมการองคมนตรีที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินั้น กับให้เพิกถอนองคมนตรีเสียทั้งนั้น”²²⁸ เป็นอันว่า สภากรรมการองคมนตรีจึงสิ้นผลไปตั้งแต่วันที่ 14 กรกฎาคม 2475

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า สภากรรมการองคมนตรีนับตั้งแต่สถาปนาใน พ.ศ. 2470 มีการประชุมน้อยครั้งลงเรื่อย ๆ และไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีการประชุมใน พ.ศ. 2475²²⁹ ทำให้น่าพิจารณาว่า หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเกิดขึ้นในปีนั้น สภากรรมการองคมนตรีจะมีบทบาทแค่ไหนเพียงใด หรือจะกลับสู่รูปเดิมคือกลายเป็นตำแหน่งเกียรติยศที่ไม่ได้มีการประชุมกัน อย่างองคมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

6.1.2 คณะกรรมการราษฎร: อำนาจฝ่ายบริหาร

เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองเรียบร้อยแล้ว อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเคยอยู่ที่พระมหากษัตริย์ และองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น อภิรัฐมนตรีสภา และเสนาบดีสภา เป็นต้น จึงเปลี่ยนมาอยู่ที่คณะกรรมการราษฎรแทน โดยปฐมรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการราษฎรมาจากการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกสมาชิกผู้หนึ่งขึ้นเป็นประธานคณะกรรมการราษฎร เมื่อได้แล้วให้ประธานเลือกสมาชิกในสภาอีก 14 คน เพื่อเป็นคณะกรรมการราษฎร โดยต้องผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรด้วย (มาตรา 32) และได้กำหนดให้คณะกรรมการราษฎรมีจำนวน 15 คน (มาตรา 33)

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเลือกพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นประธานคณะกรรมการราษฎรนั้น “พระยาพลพลพยุหเสนาเสนาพระยามโนปกรณนิติธาดาว่าเป็นผู้มีองค์คุณควรแก่ตำแหน่งนี้ด้วยประการทั้งปวง พระยานิติศาสตร์ไพศาลรับรอง พระยามโนปกรณนิติธาดาแถลงว่ารู้สึกเป็นเกียรติอย่างยิ่งใหญ่ แต่ก็รู้สึกหนักใจเป็นอันมาก หากว่าจะรับตำแหน่งนี้มีไฉ่เพราะทำเล่น เป็นงานใหญ่โตที่จะต้องรับผิดชอบในความมั่งมียากจนของคนไทยตั้ง 12 ล้าน การจะพอรับไหวหรือไม่นั้นจะขอปรึกษาและสอบถามพระยาพลพลพยุหเสนาและหลวงประดิษฐ์มนูธรรมดุสิต 5 นาทีก่อน จึงจะตอบให้ทราบได้ ผู้แทนราษฎรทั้งหลายให้ท่านทั้งสามได้มีโอกาสสอบถามและ

²²⁸ “ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470” ราชกิจจานุเบกษา (17 กรกฎาคม 2475): 200-201.

²²⁹ จำนวนครั้งของการประชุม พ.ศ. 2470-2473 ดูจากสถิติที่กรมราชเลขาธิการรวบรวมขึ้นทุกเกล้าๆ ถวายรายงานใน กจช. ร.7 รล, 6/6 เล่ม 1 หนังสือของกรมราชเลขาธิการที่ จ. 14/2473 วันที่ 7 สิงหาคม 2473 ส่วนจำนวนครั้งของการประชุม พ.ศ. 2474-2475 ดูจากรายงานการประชุมสภากรรมการองคมนตรี อ้างถึงใน สุวดี เจริญพงศ์, “ปฏิวัติของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยมก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475”, น. 131.

ปรึกษากันเสร็จแล้ว พระยามโนปกรณนิติธาดาตกลงรับ ที่ประชุมลงมติเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันให้พระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นประธานคณะกรรมการราษฎร”²³⁰

การใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ปฐมรัฐธรรมนูญกำหนดให้ “คณะกรรมการราษฎรมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาผู้แทนราษฎร” (มาตรา 28) โดยที่ไม่ได้ให้อำนาจในการยุบสภาไว้แก่ประธานคณะกรรมการราษฎรแต่อย่างใด ตรงกันข้ามกลับให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎรได้ (มาตรา 9)

ในการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองมีข้อน่าสังเกตอยู่ตรงที่ยังมิได้เลิกการมีเสนาบดีไปแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้ว่าในหมวดที่ 4 ว่าด้วยคณะกรรมการราษฎร มีส่วนที่กล่าวถึงเสนาบดี 2 มาตรา คือ ในมาตรา 35 ที่กล่าวถึงการตั้งและถอดเสนาบดีเอาไว้ว่า “การตั้งการถอดตำแหน่งเสนาบดี ย่อมเป็นพระราชอำนาจของกษัตริย์ พระราชอำนาจนี้จะทรงใช้แต่โดยตามคำแนะนำของคณะกรรมการราษฎร” ซึ่งแตกต่างจากการตั้งคณะกรรมการราษฎรอย่างมีนัยสำคัญ เพราะคณะกรรมการราษฎรมาจากการเลือกของประธานคณะกรรมการราษฎรที่สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกขึ้น และไม่ผ่านการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์เลย แม้ในทางพิธีการ ส่วนเสนาบดีนั้นแม้โดยแท้จริงคณะกรรมการราษฎรจะเป็นผู้เลือก แต่ก็ยังให้เป็นพระราชอำนาจในทางพิธีการแต่พระมหากษัตริย์ในการตั้งและถอด

อีกมาตราหนึ่งนั้นปรากฏในมาตรา 31 วรรคแรก ของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ว่า “ให้เสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบต่อคณะกรรมการราษฎรในกิจการทั้งปวง” และวรรคสองแห่งมาตราเดียวกันยังบัญญัติว่า “สิ่งใดซึ่งเป็นการฝ่าฝืนต่อคำสั่งหรือระเบียบการของคณะกรรมการราษฎร หรือกระทำไปโดยธรรมนูญไม่อนุญาตให้ทำได้ ให้ถือว่าการนั้นเป็นโมฆะ”

บทบัญญัติดังกล่าวในมาตรา 31 กล่าวถึงการทำงานของเสนาบดีว่า แทนที่จะต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ดังที่เคยเป็นมาในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ให้มารับผิดชอบต่อคณะกรรมการราษฎรแทน ทั้งยังกำกับไว้ด้วยว่าการกระทำของเสนาบดีย่อมต้องเป็นไปตามคำสั่งหรือระเบียบการของคณะกรรมการราษฎรและตามธรรมนูญการปกครอง

²³⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2475 (28 มิถุนายน 2475): 11.

เมื่อพิจารณารายชื่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการราษฎรและเสนาบดีกระทรวงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว พบว่ามีบางนายที่เป็นทั้งกรรมการราษฎรและเสนาบดี และมีหลายนายที่เป็นเพียงเสนาบดี

คณะกรรมการราษฎร 15 นาย ประกอบด้วย

- 1) มหาอำมาตย์โท พระยามโนปกรณนิติธาดา
- 2) นายพลเรือตรี พระยาปรีชาชลยุทธ
- 3) มหาอำมาตย์ตรี พระยาศรีวิสารวาจา
- 4) นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา
- 5) นายพันเอก พระยาทรงสุรเดช
- 6) นายพันเอก พระยาฤทธิอัคเนย์
- 7) อำมาตย์เอก พระยาประมวลิษาพูล
- 8) นายพันโท พระประศาสน์พิทยายุทธ
- 9) นายพันตรี หลวงพิบูลสงคราม
- 10) นายนาวาตรี หลวงสินธุสงครามชัย
- 11) อำมาตย์ตรี หลวงประดิษฐ์มนูธรรม
- 12) รองอำมาตย์เอก หลวงเดชสหกรณ์
- 13) รองอำมาตย์เอก ต้ว ลพานุกรม
- 14) รองอำมาตย์เอก ประยูร ภมรมนตรี
- 15) นายแนบ พหลโยธิน²³¹

²³¹ เฟิงอ้าง, น. 12.

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองมีการปลดเสนาบดีเก่าออกทุกนาย เว้นแต่กระทรวงวังและกระทรวงมรดการ
สำหรับการตั้งเสนาบดีชุดใหม่เป็นไปตามคำแนะนำของคณะกรรมการราษฎรที่ถวายพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีรายนาม
ดังนี้

- 1) นายพลตรี พระยาประเสริฐสงคราม เสนาบดีกระทรวงกลาโหม (ชั่วคราว)
- 2) มหาอำมาตย์ตรี พระยาจำแสนยบดี เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย
- 3) มหาอำมาตย์เอก เจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรพาณิชย์การ
- 4) อำมาตย์เอก พระยาประมวลิษาพูล เสนาบดีกระทรวงธรรมการ
- 5) มหาอำมาตย์ตรี พระยาศรีวิสารวาจา เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ
- 6) มหาอำมาตย์โท พระยาเทพวิฑูร เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม
- 7) มหาอำมาตย์โท พระยามโนปกรณ์นิติธาดา เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
- 8) มหาเสวกเอก เจ้าพระยาวรวงษ์วิวัฒน์ ผู้สำเร็จราชการพระราชวัง (เสนาบดีกระทรวงวัง)
- 9) มหาเสวกเอก เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ (เสนาบดีกระทรวงมรดการ)²³²

โดยที่เสนาบดีเป็นตำแหน่งข้าราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองมี
รัฐธรรมนูญขึ้นแล้ว มิได้ยุบเลิกตำแหน่งในทันที จึงยังคงมีเสนาบดีไว้ต่างจากกรรมการราษฎร แต่ความสำคัญใน
การบริหารราชการแผ่นดินไม่ได้อยู่ที่เสนาบดี หากอยู่ที่คณะกรรมการราษฎร²³³ ดังที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้
เสนาบดีต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการราษฎรนั่นเอง (มาตรา 31)

ระบบการบริหารราชการแผ่นดินคาบเกี่ยวกันระหว่างกรรมการราษฎรและเสนาบดีเช่นนี้เรื่อยมาจนร่าง
รัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม 2475 แล้วเสร็จ คณะกรรมการราษฎรและเสนาบดีทุกนายจึงพร้อมใจกันลาออกทั้ง
คณะเพื่อเป็นโอกาสที่พระมหากษัตริย์จะได้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรีตามตำแหน่งแห่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่²³⁴

²³² “ประกาศผลัดเปลี่ยนเสนาบดี ปลัดทูลฉลองกระทรวงต่าง ๆ และรวมกระทรวง” ราชกิจจานุเบกษา (29 มิถุนายน 2475): 180-181.

²³³ ไพโรจน์ ชัยนาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2482), น. 234.

²³⁴ “ข่าวคณะกรรมการราษฎรและเสนาบดีลาออกจากหน้าที่” ราชกิจจานุเบกษา (21 ธันวาคม 2475): 3268.

ต่อมาจึงได้มีการออกกฎหมายแก้ถ้อยคำในกฎหมายต่าง ๆ ที่มีคำว่า “เสนาบดี” ให้อ่านเป็น “รัฐมนตรี” แทนที่ รวมถึงการเปลี่ยน “กฎเสนาบดี” เป็น “กฎกระทรวง” ด้วย²³⁵

6.1.3 สภาผู้แทนราษฎร: อำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติ

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 เป็นรัฐธรรมนูญที่ออกแบบให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจสูงสุด กล่าวคือ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรควบคุมรัฐบาล แต่นายกรัฐมนตรีในฝ่ายบริหาร ไม่มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้สภาผู้แทนราษฎรยังมีอำนาจถอดถอนเจ้าพนักงานในตำแหน่งประจำของรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดได้อีกด้วย ที่น่าสังเกตคือ ยังกำหนดให้ทำหน้าที่ประหนึ่งฝ่ายตุลาการ วินิจฉัยคดีอาญาซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ต้องหาด้วย ทั้งนี้จะได้กล่าวในรายละเอียดในหัวข้อต่อไป (ดูหัวข้อ 6.2)

การจัดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจสูงสุดและเด็ดขาดเช่นนี้ มีผู้วิเคราะห์ที่มาไว้แตกต่างกัน ดังนี้ เดวิด มอเรลล์ และริชาร์ด โดเนอร์ เห็นว่าหลวงประดิษฐมนูธรรมนำแนวคิดจากทฤษฎีของพรรคบอลเชวิกในรัสเซียและสภาของซุนยัตเซ็นในจีนมารวมกัน ขณะที่โกคิน ฟลกุล เห็นว่าเป็นอิทธิพลมาจากความคิดของซุนยัตเซ็น ผู้นำการปฏิวัติในประเทศจีน นอกจากนี้ถ้าพิจารณาจากงานเขียนของหลวงประดิษฐมนูธรรมในเวลาต่อมาอาจตีความได้ว่าแนวคิดเรื่องกรรมการราษฎร (Commissaire de Peuple) มาจากประสบการณ์การปฏิวัติของฝรั่งเศส²³⁶

สำหรับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกมีขึ้นเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475 เพียง 3 วันหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยมีสมาชิกในสมัยแรกจำนวน 70 คน มาจากการแต่งตั้งของ “คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร” ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจแทนคณะราษฎร และในการประชุมครั้งแรกนั้น หลวงประดิษฐมนูธรรมกล่าวว่า

“บัดนี้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินก็ได้สร้างขึ้นและประกาศใช้แล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็ได้ตั้งขึ้นแล้ว ผู้แทนราษฎรก็ได้เข้าประจำตำแหน่งแล้ว เป็นอันว่าสภานี้เป็นสภาอันทรงอำนาจสูงสุดในประเทศ มีอำนาจที่จะประชุมปรึกษาการใด ๆ กันได้แล้ว บัดนี้จะได้เริ่มกระทำการปรึกษาหารือข้อสำคัญขั้นต้นตามธรรมนูญนั้น แต่ระเบียบการประชุมนี้ยังมีได้บัญญัติขึ้นไว้โดยฉะเพาะ และตามธรรมนูญมาตรา 27 ให้ใช้ระเบียบการประชุมที่ได้

²³⁵ ดู มาตรา 3 “พระราชบัญญัติเทียบตำแหน่งรัฐมนตรีกับตำแหน่งเสนาบดีแต่ก่อน พ.ศ. 2475” ราชกิจจานุเบกษา (25 ธันวาคม 2475): 578.

²³⁶ มอเรลล์, เดวิด และริชาร์ด โดเนอร์, *ประวัติทางการเมืองของ ดร.ปรีดี พนมยงค์*, แปลโดย ศรีนยา บำรุงพงศ์ (กรุงเทพฯ: ดอกหญ้า, 2526), น. 9 ; โกคิน ฟลกุล, *ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย* (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529), น. 17 ; ปรีดี พนมยงค์, “เราจะต่อต้านเผด็จการอย่างไร,” ใน *ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), น. 465 ; นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: ฟาเหียวกัน, 2553), น. 216.

บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองคมนตรีไปพลางก่อนเพียงที่ไม่ขัดกัน ฉะนั้นการประชุมนี้จะได้ดำเนินให้เป็นไปตามระเบียบนั้นเท่าที่จะเป็นไปได้”²³⁷ ในแง่นี้ จึงนับผลงานสำคัญของสภากรรมการองคมนตรีที่ได้ส่งต่อข้อบังคับการประชุมมายังสภาผู้แทนราษฎรให้ได้ใช้ในระบอบการปกครองใหม่

6.2 บทบาทและผลงานของสภาผู้แทนราษฎร

หากนับจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475 ไปจนถึงครั้งสุดท้ายในแผ่นดินนั้นเมื่อเดือนมีนาคม 2477 (ปฏิทินเก่า) อาจสรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้เป็นการตรากฎหมายและจัดระเบียบการปกครอง การวินิจฉัยคดีอาญาของพระมหากษัตริย์ และการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ดังนี้

6.2.1 การตรากฎหมายและจัดระเบียบการปกครอง

เมื่อมีการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดแรก ที่มาจากการแต่งตั้งโดยคณะราษฎรจำนวน 70 คน (ตามมาตรา 10) แล้ว พระยาพหลพลพยุหเสนา หัวหน้าคณะราษฎร ผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร ได้ทำการมอบอำนาจที่ยึดมานั้นมอบแก่สภาผู้แทนราษฎร ดังที่ปรากฏในรายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรว่า “พระยาพหลพลพยุหเสนาเสนอว่า บัดนี้ธรรมนูญและสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ตั้งขึ้นสำเร็จแล้ว ข้าพเจ้าขอมอบการงานปกครองแผ่นดินที่ได้ยึดไว้ ให้แก่สภาต่อไปแต่บัดนี้”²³⁸

สภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วยการยกเลิกกฎหมายต่าง ๆ ที่ขัดหรือแย้งกับระบอบการปกครองแบบใหม่ ดังในวันที่ 8 กรกฎาคม 2475 มีการยกเลิกกฎหมาย 4 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติสภาการป้องกันพระราชอาณาจักร พระราชบัญญัติองคมนตรี ประกาศตั้งสภาการคลัง และประกาศตั้งอภิรัฐมนตรีสภา ซึ่งพระยามโนปกรณ์นิติธาดาแถลงประกอบว่า “เมื่อมีพระธรรมนูญการปกครอง มีสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแล้ว จึงโปรดเกล้าฯ ให้ราชเลขาธิการมาพบกับข้าพเจ้า เพื่อมาปรึกษาหารือว่าควรจะยกเลิกอะไรบ้าง ปรึกษากัน ตกลงเห็นกันว่า

²³⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2475 (28 มิถุนายน 2475): 8.

²³⁸ เพิ่งอ้าง, น. 7.

บางอย่างอยู่ระวางสงสัย และจะได้ดำริว่าจะทำอย่างไรดีต่อไป ส่วน 4 สภาที่กล่าวมาแล้วเห็นพร้อมกันว่าทับกัน
แน่ ราชอาณาจักรจึงไปร่างประกาศส่งมา ซึ่งข้าพเจ้าได้ให้แก่ไขเข้ารับพระราชบัญญัติ ดังที่แจกสมาชิกไปนั้น”²³⁹

ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า “โดยที่สภา
ผู้แทนราษฎรมีความเห็นว่า บัดนี้ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง
แผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ขึ้นแล้ว จึงสมควรจะยกเลิกพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง
เสีย และทรงพระราชดำริเห็นชอบด้วย” จึง “ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2470 รวมทั้งสภา
กรรมการองคมนตรีที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินั้น กับให้เพิกถอนองคมนตรีเสียทั้งนั้น”²⁴⁰ เป็นอันว่า สภา
กรรมการองคมนตรีจึงสิ้นผลไปตั้งแต่วันที่ 14 กรกฎาคม 2475

นอกจากนี้ ยังมีการตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่เพื่อประสิทธิภาพในการปกครองประเทศ เช่น การลงมติให้ตั้ง
กรมพัสดุแห่งชาติขึ้นเพื่อประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานราชการ เพราะเดิมระบบพัสดุ แต่ละ
กระทรวงทบวงกรมแยกย้ายกันทำด้วยวิธีการต่าง ๆ ไม่เป็นการประหยัด ราคาที่สูง ไม่ได้มาตรฐาน และในขณะนั้น
โรงงานของรัฐก็ผลิตวัสดุบางอย่างได้ เช่น กระดาษ หมึก กาว ซึ่งราคาถูกกว่าท้องตลาด จึงตั้งกรมพัสดุแห่งชาติขึ้น
เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่จัดหาพัสดุมาร่างไว้ กรมใดต้องการพัสดุใด ต้องเบิกจากกรมพัสดุแห่งชาติ และจ่ายเงิน
งบประมาณที่ได้รับประจำปีให้กรมพัสดุแห่งชาติแทน²⁴¹

และมีการตั้งกรมเลขาธิการคณะกรรมการราษฎรขึ้นในวันที่ 14 กันยายน 2475 เพื่อดำเนินงานธุรการ
ต่าง ๆ คล้ายกับกรมราชเลขาธิการเดิมในระบอบเก่า ดังจะเห็นได้จากประกาศยุบเลิกกรมราชเลขาธิการที่
กำหนดให้ยุบเลิกกรมราชเลขาธิการลง เพราะไม่มีความจำเป็นสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว และให้มีกรม
เลขาธิการของคณะกรรมการราษฎรขึ้นมากกรมหนึ่ง²⁴²

รวมถึงการย้ายสังกัดกรมในกระทรวงเดิมมาขึ้นตรงต่อคณะกรรมการราษฎร ได้แก่ กรมตรวจเงินแผ่นดิน
กรมร่างกฎหมาย โดยในวันที่ 11 กรกฎาคม 2475 มีการลงมติให้ย้ายกรมตรวจเงินแผ่นดินในกระทรวงพระคลัง
มหาสมบัติมาสังกัดคณะกรรมการราษฎร เพราะเดิมนั้นสังกัดในกรมบัญชีกลาง เป็นการทำเอง ตรวจสอบเอง ใน

²³⁹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5/2475 (8 กรกฎาคม 2475): 33.

²⁴⁰ “ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2470” ราชกิจจานุเบกษา (17 กรกฎาคม 2475): 200-201.

²⁴¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 9/2475 (20 กรกฎาคม 2475): 62-63.

²⁴² “ประกาศยุบเลิกกรมราชเลขาธิการ,” ใน *กฎหมายประจำศก* เล่ม 45, น. 295 อ้างถึงใน สำนักราชเลขาธิการ, *ประวัติสำนักราชเลขาธิการ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2544), น. 197.

หน่วยงานเดียวกัน เห็นว่าเงินของแผ่นดินนั้น หน่วยงานที่ทำบัญชีกับหน่วยงานที่ตรวจสอบ ควรแยกจากกัน จึงให้ย้ายสังกัด²⁴³ และในวันที่ 12 สิงหาคม 2475 มีการลงมติย้ายกรมร่างกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม มาสังกัดคณะกรรมการราษฎร เพื่อความสะดวกต่อการทำงาน ให้งานรวดเร็วขึ้น²⁴⁴

นอกจากการตรากฎหมายเพื่อยกเลิก ย้าย หรือตั้งหน่วยงานใหม่ เพื่อสนับสนุนการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญแล้ว สภาผู้แทนราษฎรยังได้ตรากฎหมายล้างมลทินให้แก่คณะผู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญใน ร.ศ. 130 ด้วย โดยตราเป็นพระราชบัญญัติล้างมลทินผู้กระทำความผิดทางการเมือง ร.ศ. 130 พ.ศ. 2475 โดยมีใจความว่า “บรรดาผู้ที่ถูกวางโทษสถานใด ๆ โดยพระบรมราชวินิจฉัย ลงวันที่ 5 พฤษภาคม ร.ศ. 131 นั้น ให้ได้รับพระราชทานล้างมลทินอันพึงเกิดแต่การที่ถูกวางโทษและการเสียไปซึ่งสิทธิใด ๆ อันเนื่องแต่การนั้นเสีย”²⁴⁵ ทั้งนี้เพราะ “คณะกรรมการราษฎรแลเห็นสมควรว่า จะได้รับพระราชทานโทษให้เกลี้ยงเกล้า คือสิทธิที่เสียไปทางนั้นขอให้ยกเว้นเสีย คือมีลูกหลานจะไปเข้าโรงเรียนใดก็ได้ หรือจะเป็นเนติบัณฑิตก็ได้”²⁴⁶

สำหรับการดำเนินนโยบายในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลถูกผลักดันผ่านสภาผู้แทนราษฎร ด้วยการยกเลิกภาษีอันเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ จำนวนมาก เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้ราษฎร เริ่มจากอากรนาเกลือ ดังเช่นที่พระยามโนปกรณ์นิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎร ชี้แจงว่า “เป็นความประสงค์ของคณะกรรมการราษฎรที่จะช่วยเหลือราษฎรคือผ่อนผันบรรเทาเรื่องภาษีที่ควรยกเลิกเสียบ้าง โดยในเวลาเดียวกันมิให้ฐานะทางการเงินตกต่ำไป ก่อนอื่นข้าพเจ้าเห็นว่า ที่ทำได้ง่ายที่สุดคือนาเกลือ เพราะภาษีนานาเกลือนี้ มีงบประมาณรายได้ปีละ 1,700 บาทเท่านั้น ถ้าจะยกเลิกเสียก็ไม่เป็นการตัดทอนรายได้มากมายอะไร แต่จะเป็นการช่วยเหลือราษฎรชานาเกลือผู้ยากจนได้ดี ฉะนั้นจึงควรประกาศให้ราษฎรใจชื้นเสียชั้นหนึ่ง แล้วจึงค่อยผ่อนผันยกเลิกภาษีอื่น ๆ ที่พอจะเลิกได้ต่อไป”²⁴⁷ หลังจากนั้นก็มีกรยกเลิกภาษีอื่น ๆ อีก เช่น ภาษีสมพัตสร²⁴⁸ รวมถึงการลดภาษี

²⁴³ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 6/2475 (11 กรกฎาคม 2475): 37-43.

²⁴⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 16/2475 (12 สิงหาคม 2475): 107-108.

²⁴⁵ “พระราชบัญญัติล้างมลทินผู้กระทำความผิดทางการเมือง ร.ศ. 130 พุทธศักราช 2475” ราชกิจจานุเบกษา (7 ธันวาคม 2475): 525-526

²⁴⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 45/2475 (3 ธันวาคม 2475): 655.

เมื่อลงมติเรียบร้อยแล้ว นายเนตร พูนวิวัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้กล่าวในนามสมาชิกของขบวนการ ร.ศ. 130 ว่า “ในนามของพวกข้าพเจ้าที่ก่อการเมื่อ ร.ศ. 130 นอกจากนี่ที่ยังมีชีวิตอยู่บ้าง และตายไปแล้วบ้าง ตลอดถึงลูกหลานของพวกเหล่านี้รู้สึกว่าเป็นที่เสียใจที่ได้เปิดขุมทรัพย์ให้พวกข้าพเจ้าที่กล่าวนี้ได้หลุดลอยขึ้นสู่ที่บรมสุข ขอขอบคุณสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างยิ่ง ณ บัดนี้ด้วย” (น. 656)

²⁴⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2475 (4 กรกฎาคม 2475): 19.

²⁴⁸ มาตรา 3 “พระราชบัญญัติยกเลิกภาษีสมพัตสร พุทธศักราช 2475” ราชกิจจานุเบกษา (17 กรกฎาคม 2475): 199.

ด้วย เช่น ภาษีต้นตาลโตนด²⁴⁹ ภาษีค่าที่ไร่อ้อย²⁵⁰ ภาษีไร่ยาสูบ²⁵¹ เป็นต้น และมีการพระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พ.ศ. 2475 เพื่อคุ้มครองสิทธิในการประกอบอาชีพของกสิกรมากขึ้น²⁵²

กล่าวได้ว่า การตรากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากในระยะแรกนี้บ่งบอกถึงความรู้สึกและหลักความคิดที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างสำคัญ กล่าวคือ สะท้อนถึงการยอมรับสิทธิในทางการเมืองของประชาชน พิจารณาว่าผู้คนมีความเท่าเทียมและเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย และยอมรับว่าปากเสียงของประชาชนมีความสำคัญในทางการเมือง ที่สำคัญคือการตราพระราชบัญญัติยกเลิกการปรับโทษคดีนา พ.ศ. 2475 ขึ้นในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2475 (ปฏิทินเก่า) เพราะเป็นการเลิกความคิดในการแบ่งชนชั้นของคนออกเป็น 2 ชั้น คือชั้นบรรดาศักดิ์ คือมีศักดินา 400 ขึ้นไป กับชั้นสามัญ สะท้อนความเชื่อมั่นในความเสมอภาคทางกฎหมาย²⁵³ รวมถึงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชวงศ์ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้พระราชทานพระราชดำริเรื่องการแก้ไขกฎหมายเทศบาลในส่วนที่เป็นโทษอาญาของเจ้านายที่สมรสผิดกฎหมายเทศบาลด้วย เพื่อให้สมแก่ความเป็นไปของบ้านเมืองตามสมัย²⁵⁴

6.2.2 การวินิจฉัยคดีอาญาของพระมหากษัตริย์

การที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกว่า “กษัตริย์จะถูกฟ้องร้องคดีอาญายังโรงศาลไม่ได้ เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรจะวินิจฉัย” (มาตรา 6) นับเป็นการแสดงถึงอำนาจอันสูงสุดของสภาผู้แทนราษฎรที่สามารถวินิจฉัยกรณีที่ พระมหากษัตริย์ถูกกล่าวหาได้ ซึ่งเป็นข้อความคิดใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในสมัย

²⁴⁹ พระราชบัญญัติลดอัตราเก็บเงินภาษีต้นตาลโตนด พ.ศ. 2475 มาตรา 3 โดยสำหรับปี พ.ศ. 2475 ให้ลดกึ่งหนึ่งของอัตราเดิมและให้เรียกเก็บเพียงต้นละ 12 สตางค์.

²⁵⁰ พระราชบัญญัติลดอัตราเก็บเงินภาษีค่าที่ไร่อ้อย พ.ศ. 2475 มาตรา 3 โดยสำหรับปี พ.ศ. 2475 ให้ลดกึ่งหนึ่งของอัตราที่เรียกเก็บอยู่ในเวลานี้ทุกท้องที่ ซึ่งมีการเก็บภาษีค่าที่ไร่อ้อย.

²⁵¹ พระราชบัญญัติลดอัตราเก็บเงินภาษีไร่ยาสูบ พ.ศ. 2475 มาตรา 3 โดยสำหรับปี พ.ศ. 2475 ให้ลดกึ่งหนึ่งของอัตราที่เรียกเก็บอยู่ในเวลานี้ทุกท้องที่ ซึ่งมีการเก็บภาษีไร่ยาสูบ.

²⁵² พระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พ.ศ. 2475 มาตรา 5 กำหนดห้ามมิให้เจ้าหนี้หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยึดพิชผลที่ยังไม่เก็บเกี่ยวพืชพันธุ์ที่จะใช้ในการเพาะปลูกต่อไป พืชผลสำหรับการเลี้ยงตัวเองและครอบครัวตามฐานานุกรม และสัตว์กับเครื่องมือในการประกอบอาชีพ.

²⁵³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475*, น. 216.

²⁵⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 12/2475 (1 สิงหาคม 2475): 76.

อนึ่ง หลวงประดิษฐมนูธรรมได้กล่าวในเรื่องเกี่ยวข้องนี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า “ความจริงชั้นเดิมก็เคยดำริว่าถ้าหากจะเอาใส่ไว้ว่า แม้สมรสกันชัดขึ้นต่อพระบรมราชประสงค์แล้วก็ไม่ให้ถือว่าเป็นการลบล้างกฎหมายบ้านเมือง แต่ถ้าจะใส่ไว้เช่นนั้น ประเทศของเราก็ยังมิพระเจ้าแผ่นดินอยู่คล้ายกับว่ายอมให้คนทำผิดกฎหมายแล้วลบล้างด้วยกฎหมายบ้านเมือง” (น. 77).

สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่พระมหากษัตริย์เป็นบ่อเกิดแห่งความชอบธรรมทั้งปวง โดยหลวงประเจิดอักษรลักษณ์ อธิบายว่า กรณีตามมาตรา 6 ไม่ใช่เฉพาะกรณีที่พระมหากษัตริย์กระทำความผิดอาญาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกรณีที่พระมหากษัตริย์ละเมิดรัฐธรรมนูญหรือละเมิดสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้วย²⁵⁵

การบัญญัติเช่นที่ปรากฏในมาตรา 6 นี้ น่าจะเป็นอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญ ฝรั่งเศส ค.ศ. 1791 ซึ่งมีบทบัญญัติว่าพระมหากษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบ และพระมหากษัตริย์ไม่อาจถูก ฟ้องร้องหรือกล่าวหาในทางใด ๆ ได้อย่างไรก็ดี มีการบัญญัติถึงเหตุแห่งการถอดถอนพระมหากษัตริย์ไว้ด้วย โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัย²⁵⁶

แต่ก็เป็นมาตราที่ถูกวิจารณ์มากกว่าไม่เหมาะสมที่จะตราเช่นนี้ ดังหลวงจักรปาณิศรีศรีลวิสุทธิ์แย้งว่า มาตรา นี้ไม่ตรงตามแก่ทางการ และไม่จำเป็น เพราะ (1) ที่ว่าไม่ตรงตามนั้น เนื่องจากพระมหากษัตริย์ย่อมได้รับความเคารพ เป็นของสูง เป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ควรบูชาว่าสิ่งอื่น ๆ และสามารถอาศัยประโยชน์จากความศักดิ์สิทธิ์ของพระมหากษัตริย์เป็นกำลังในทางการเมืองได้ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ จึงพยายามรักษาความศักดิ์สิทธิ์ไว้โดยมิขัด ไม่แสดงข้อความอย่างไร้ปรากฏโดยตรงว่าภายในประเทศยังมีบุคคลหรือหมู่คณะบุคคลอื่นซึ่งมีอำนาจมากกว่าพระมหากษัตริย์ และ (2) ที่ว่าไม่จำเป็น เพราะเมื่อได้วางหลักไว้แล้วว่าอำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของราษฎรทั้งหลาย ถ้าพระมหากษัตริย์จงใจประพฤติผิดกฎหมายบ้านเมือง ย่อมทรงต้องรับผิดชอบต่อราษฎรไม่โดยทางตรงก็ทางอ้อม จึงไม่จำเป็นที่จะต้องแสดงข้อความถึงอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเหนือพระมหากษัตริย์อีกชั้นหนึ่ง²⁵⁷

นอกจากนี้ ถ้อยคำที่บัญญัติไว้เช่นนี้ก็ก็เป็นปัญหาในการตีความได้เช่นกันว่า ในเมื่อมาตรานี้กล่าวไว้แต่คดีอาชญา จึงหมายถึงว่าในคดีแพ่งสามารถฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ได้ใช่หรือไม่ นักกฎหมายบางนายเห็นว่า แม้ในคดีแพ่งก็ไม่สามารถฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ยังโรงศาลได้ เนื่องจากการวินิจฉัยคดีของศาลต้องทำในนามพระมหากษัตริย์ เมื่อเป็นเช่นนี้จะให้พระมหากษัตริย์วินิจฉัยคดีของพระองค์เองย่อมเป็นไปได้ในตัว มิฉะนั้นคดีในชั้นอุทธรณ์ฎีกา อาจปรากฏภาพที่พระมหากษัตริย์ทุลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอความวินิจฉัยจากพระมหากษัตริย์

²⁵⁵ หลวงประเจิดอักษรลักษณ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2477), น. 75.

²⁵⁶ ปิยบุตร แสงกนกกุล, “องค์กษัตริย์ไม่อาจถูกละเมิดได้” คืออะไร?, ใน *ฟ้าเดียวกัน* 10:1 (มกราคม - มิถุนายน 2555), น. 51.

²⁵⁷ หลวงจักรปาณิศรีศรีลวิสุทธิ์, *คำอธิบายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ* (พระนคร: โรงพิมพ์สยามบรรณกิจ, 2475), น. 32.

เอง ซึ่งจะเป็นการขำมิใช่น้อย ส่วนกรณีที่มีผู้เดือดร้อนจากข้อพิพาทในทางแพ่งกับพระมหากษัตริย์สามารถแก้ปัญหาได้โดยการถวายฎีกาขอพระมหากรุณา²⁵⁸

ในห้วงเวลา 5 เดือนเศษของการใช้ปฐมรัฐธรรมนูญนี้ไม่ปรากฏว่ามีการฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ และหลังจากนั้นในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ก็ไม่มีการตราบทบัญญัติเช่นนี้อีก อย่างไรก็ตาม เหตุฟ้องร้องพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในช่วงเวลาต่อมา ดังนี้

(1) **คดีอาญา** ในปี 2476 หลังเกิดปัญหาเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม และมีการออกพระราชวิจารณ์เค้าโครงการเศรษฐกิจของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมาตอบโต้ ในพระราชวิจารณ์ฉบับนี้มีข้อความตอนหนึ่งที่พาดพิงถึงนายถวัลย์ ฤทธิเดช นายกษัตริย์คดีคดีศึกษากรมการกระทรวงมหาดไทยว่า “เรื่องกรมการกระทรวงที่ผู้เขียนอ้างว่าเป็นการแสดงข้อหนึ่งถึงความระส่ำระสาย อันนี้นั้น ข้าพเจ้าขอตอบได้ว่าการที่กรมการกระทรวงหยุดงานนั้น หาใช่เกิดการหยุดเพราะความเดือดร้อนจริงจังอันใดไม่ ที่เกิดเป็นดังนี้นั้นก็เพราะมีคนยุให้เกิดการหยุดขึ้น เพื่อจะได้เป็นโอกาสให้ตั้งสมาคมคนงาน และตนจะได้เป็นหัวหน้า และได้รับเงินเดือนกินสบายไปเท่านั้น”²⁵⁹ นายถวัลย์จึงให้ทนายความยื่นฟ้องคดีอาญาต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในข้อหาหมิ่นประมาท เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2476 ซึ่งศาลไม่รับฟ้อง โดยอ้างมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม 2475 ที่ระบุว่า “องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้”²⁶⁰

เมื่อกรณีเป็นเช่นนี้ นายถวัลย์จึงใช้ช่องทางของสภาผู้แทนราษฎร คล้ายกับที่มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวเคยบัญญัติถึงการให้สภาวินิจฉัยคดีอาญาของพระมหากษัตริย์ โดยยื่นหนังสือพร้อมคำแถลงการณ์เปิดคดี ถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 4 ตุลาคม 2476 ดังมีข้อความตอนหนึ่งว่า “ข้าพเจ้าขอให้ถือว่าคำแถลงการณ์เปิดคดีนี้เป็นคำแถลงของข้าพเจ้าในการที่ได้แย้งคัดค้านความในมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่คุ้มครองพระมหากษัตริย์ ในเมื่อพระมหากษัตริย์กระทำผิด และผู้ถูกประทุษร้ายหรือ

²⁵⁸ เพิ่งอ้าง, น.30.

²⁵⁹ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, “พระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว” ใน *เค้าโครงการเศรษฐกิจ หลวงประดิษฐมนูธรรม*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, 2552), น.116.

²⁶⁰ ดูรายละเอียดได้ใน ศิริโรตม์ คล้ามไพบูลย์, *แรงงานวิจารณ์เจ้า: ประวัติศาสตร์ราษฎรผู้หาญกล้าท้าทายสมบูรณาญาสิทธิไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: มติชน, 2547).

เสียดายมีอำนาจฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ได้”²⁶¹ อย่างไรก็ตาม ในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ได้รับเรื่องของนายถวัติไว้พิจารณาแต่อย่างใด

(2) **คดีแพ่ง** ในปี 2482 รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยกระทรวงการคลัง เป็นโจทก์ยื่นฟ้องสมเด็จพระปกเกล้าฯ (เวลานั้นสละราชสมบัติแล้ว) และสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2482 เป็นจำเลยว่าได้โดนทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ไปเป็นทรัพย์สินส่วนตัว โจทก์จึงฟ้องเรียกเงินรวมทั้งดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้อง เป็นเงิน 6,272,712.93 บาท โดยศาลอุทธรณ์ในคดีหมายเลขแดงที่ 404/2484 พิพากษาว่าผิดจริงตามที่โจทก์ฟ้อง เมื่อจำเลยไม่ชำระหนี้ดังกล่าว ก็ได้มีการบังคับคดียึดวังสุขโขทัยและทรัพย์สินต่าง ๆ ด้วย²⁶²

6.2.3 การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 กำหนดไว้ในมาตรา 9 ว่า “สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้” ซึ่งเป็นการแสดงถึงอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรที่มีในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สามารถถอดถอนกรรมการราษฎร และพนักงานของรัฐบาลได้ แต่อย่างไรก็ดี ในระยะเวลา 5 เดือนเศษ ไม่ปรากฏการถอดถอนผู้ใด

แต่ต่อมาเมื่อมีการใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม 2475 แล้ว มีการเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้นายอินทร สิงห์เนตร พ้นจากสมาชิกภาพ ตามมาตรา 21 (5) เนื่องจากมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่สภา เพราะได้กล่าวในการประชุมเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2481 ว่า “วันที่ 24 มิถุนายน ... ข้าพเจ้าเห็นว่าไม่มีความหมายอะไร ถ้าจะพูดถึงวันเปลี่ยนแปลงการปกครอง ถ้าจะพูดกันดี ๆ ก็คือวันกบฏนี้เอง เพราะฉะนั้น เพื่อยุติแต่คณะราษฎรชะนะ ก็เป็นวันเปลี่ยนแปลงการปกครอง ถ้าหากว่าเราจะถือเอาวันนี้เป็นวันสำคัญ ข้าพเจ้าเห็นว่าไม่ใช่วันสำคัญ”²⁶³ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นลงมติ 113 ต่อ 15 คะแนน ให้พ้นจากสมาชิกภาพ โดยจำนวนเกินกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกที่มาประชุมตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

²⁶¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 21/2476 (5 ตุลาคม 2476): 580-581.

²⁶² ธนาพล อิวสกุล และชัยธวัช ตุลาธน, “พระราชทรัพย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และในระยะเปลี่ยนผ่าน,” ใน *พระพรหมช่วยอำนาจให้* ชื่นฉ่ำ (นนทบุรี: ฟ้าเดียวกัน, 2557), น. 57-66.

²⁶³ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 26/2481 (25 มีนาคม 2481): 1761.

6.3 ความแตกต่างระหว่างสภากรรมการองคมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎร

หลังจากกล่าวถึงการสิ้นสุดของสภากรรมการองคมนตรี และการเกิดขึ้น ตลอดจนบทบาทและผลงานของสภาผู้แทนราษฎรภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วนั้น จะได้ทำการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างสภากรรมการองคมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎร ในแง่ของการได้มาซึ่งสมาชิก อำนาจหน้าที่ และบทบาทและผลงานตามลำดับ

6.3.1 การได้มาซึ่งสมาชิก

พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งองคมนตรีจำนวน 40 คน ขึ้นเป็นกรรมการองคมนตรี (มาตรา 12 วรรคแรก) โดยบุคคลที่จะเป็นองคมนตรีได้นั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเลือกสรรผู้ที่จะเป็นเป็นองคมนตรีจากบุคคลที่มีสัญชาติไทย ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ความสามารถ และทรงคุณธรรมสมควรเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย (มาตรา 4 วรรคแรก) อย่างไรก็ตามพระราชปฏิบัติแล้ว ทรงให้อภิรัฐมนตรีสภาคัดเลือกองคมนตรีที่เห็นว่ามีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นกรรมการองคมนตรีขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้ทรงพิจารณา

ขณะที่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 วางหลักการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้เป็น 3 สมัย (มาตรา 10)

สมัยที่ 1 ให้ “คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร” เป็นผู้ใช้อำนาจแทนคณะราษฎร จัดตั้งผู้แทนราษฎรจำนวน 70 นาย

สมัยที่ 2 ภายในเวลา 6 เดือน หรือจนกว่าการจัดประเทศเป็นปกติเรียบร้อย ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภททำกิจการร่วมกัน ประเภทที่ 1 มาจากการที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นจังหวัดละ 1 นาย และให้มีผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้น 1 นาย ทุก ๆ ประชากร 100,000 คน และประเภทที่ 2 มาจากผู้ที่เป็นสมาชิกอยู่แล้วในสมัยที่ 1 จำนวน

แม้ว่าในตอนต่อมาเขาจะกล่าวว่า “ถ้าจะพูดว่าเป็นวันสำคัญของชาติ ข้าพเจ้าเห็นว่าควรเป็นวันที่ 27 คือวันที่ราษฎรได้รับรัฐธรรมนูญชั่วคราว ได้รับสิทธิเสรีภาพมา เพราะฉะนั้นวันนี้จะเป็นวันที่ระลึกมากกว่าวันที่ 24 มิถุนายน วันที่ 24 มิถุนายน เราชระลึกอะไร รถเกราะวิ่งไปมาอย่างนั้นหรือ ถ้าเช่นนั้นทำไมเราไม่นึกถึงปี ร.ศ. 130 ก็มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเหมือนกัน ทำไมไม่ระลึกถึงพวกนั้นบ้าง” (น. 1762).

เท่ากับสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งหากขาดให้สมาชิกในสมัยที่ 1 เลือกบุคคลใด ๆ เข้ามาให้ครบ หากเกินก็ให้สมาชิกเลือกกันเองว่า ผู้ใดจะได้เป็นสมาชิกอยู่ต่อไป

และสมัยที่ 3 เมื่อราษฎรสอบไล่วิชาประถมศึกษาได้เกินครึ่ง หรืออย่างช้าไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมาจากการเลือกตั้งของราษฎรทั้งสิ้น

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณารายนามบุคคลซึ่งคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารในนามคณะราษฎรตั้งเป็นผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 แล้ว²⁶⁴ พบว่ามีหลายคนที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งเป็นกรรมการองคมนตรีมาก่อน ดังนี้

- 1) มหาอำมาตย์เอก เจ้าพระยาวางฆานุประพัทธ์
- 2) มหาอำมาตย์เอก เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี
- 3) มหาอำมาตย์เอก เจ้าพระยาพิชัยญาติ
- 4) มหาอำมาตย์โท พระยาเทพวิฑูรพหุลศรุตาบดี
- 5) มหาอำมาตย์โท พระยามโนปกรณนิติธาดา
- 6) มหาอำมาตย์ตรี พระยามานวราชเสวี
- 7) มหาอำมาตย์โท พระยาศรีวิสารวาจา

จากรายนามข้างต้นเห็นได้ว่า มีกรรมการองคมนตรีได้รับแต่งตั้งเป็นผู้แทนราษฎรเพียงร้อยละ 10 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ซึ่งน้อยกว่าราษฎรธรรมดาถึง 2 เท่า ดังที่ถ้าพิจารณาจากฐานันดรของบุคคลแล้วพบว่า 70 นายนี้ เป็นเจ้าพระยา 3 นาย พระยา 21 นาย พระ 5 นาย หลวง 19 นาย ผู้ที่มียศในราชการพลเรือน 7 นาย และราษฎรอีก 15 ราย ทั้งนี้ หากพิจารณาความเป็นทหารแล้ว พบว่ามีนายทหารจำนวน 16 นาย และตำรวจ 2 นาย

²⁶⁴ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ราชกิจจานุเบกษา (17 กรกฎาคม 2475): 1338-1342.

ทั้งนี้ ยังมีข้อสังเกตว่า เสนาบดีชุดใหม่ที่รัฐบาลหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งขึ้นก็มีหลายคนซึ่งเคยเป็นกรรมการองคมนตรีมาก่อน เช่น เจ้าพระยาวางฆานุประพัทธ์ พระยามโนปกรณนิติธาดา พระยาเทพวิฑูร พระยาจำแลนยบดี และพระยาศรีวิสารวาจา เป็นต้น ดู “ประกาศผลัดเปลี่ยนเสนาบดี ปลัดทูลฉลองกระทรวงต่าง ๆ และรวมกระทรวง” ราชกิจจานุเบกษา (29 มิถุนายน 2475): 180-181.

เมื่อพิจารณาถึงคุณสมบัติของบุคคลที่จะรับสมัครเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรนั้น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 กำหนดไว้ดังนี้ (มาตรา 11)

- 1) สอบไล่วิชาการเมืองได้ตามหลักสูตรที่สภาจะตั้งขึ้น
- 2) มีอายุ 20 ปีบริบูรณ์
- 3) ไม่เป็นผู้ไร้หรือเสมือนไร้ความสามารถ
- 4) ไม่ถูกศาลพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิในการเลือกตั้ง
- 5) มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย
- 6) เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนประเภทที่มาจาก การเลือกตั้ง ในสมัยที่ 2 จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกในสมัยที่ 1 ว่า “เป็นผู้ที่ไม่ควรสงสัยว่าจะนำมาซึ่งความไม่เรียบร้อย”

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ให้เรื่องคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งอยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475²⁶⁵ ซึ่งกำหนดไว้ว่า (มาตรา 4 และ 5)

- 1) มีความรู้ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้
- 2) มีอายุ 23 ปีบริบูรณ์
- 3) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- 4) ไม่ถูกศาลพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- 5) มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย
- 6) ไม่เป็นผู้ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลในขณะที่มีการเลือกตั้ง
- 7) ไม่เป็นภิกษุสามเณร นักพรตหรือนักบวชในขณะที่มีการเลือกตั้ง
- 8) ไม่เป็นบุคคลที่มีความประพฤติเสื่อมเสียเป็นอาชญา หรือติดยาเสพติดให้โทษ

²⁶⁵ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475” ราชกิจจานุเบกษา (21 ธันวาคม 2475): 556-557.

9) ไม่เป็นบุคคลที่อยู่ในฐานะเหนือการเมือง กล่าวคือ พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป โดยกำหนดหรือโดยแต่งตั้งก็ตาม

จากคุณสมบัติข้างต้น พบว่า คุณสมบัติของผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ข้อสำคัญคือเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย ซึ่งมีวิชาความรู้ในทางการเมือง และไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ ข้อที่น่าสนใจ คือ การกำหนดอายุไว้น้อยมากเพียง 20 และ 23 ปีบริบูรณ์เท่านั้น เช่น นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ (เกิด พ.ศ. 2449) ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี ตั้งแต่ พ.ศ. 2476 ในวัย 27 ปี เป็นต้น หรือหากพิจารณาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกที่คณะราษฎรตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2475 แล้ว พบว่าบางนายมีอายุไม่มากนัก เพียง 30 ปีเศษ เช่น นายสงวน ตุลารักษ์ (เกิด พ.ศ. 2445) นายชิม วีระไวทยะ (เกิด พ.ศ. 2444) หลวงประดิษฐ์มนูธรรม (เกิด พ.ศ. 2443) เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แตกต่างจากคุณสมบัติของผู้ซึ่งจะได้รับตั้งเป็นกรรมการองคมนตรีเป็นอย่างมาก ซึ่งถึงแม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ชัดเจน แต่โดยธรรมเนียมแล้ว ผู้ที่เป็นองคมนตรีส่วนใหญ่เป็นขุนนางผู้ใหญ่ระดับพระยา ที่ได้รับพระราชทานพานทองเป็นเครื่องประกอบยศแล้ว จึงเป็นการยากที่ขุนนางในระดับต่ำกว่านั้น หรือราษฎรที่มีอายุน้อยจะได้เข้ามาออกความเห็นในสภากรรมการองคมนตรีได้

สำหรับตัวอย่าง “คนรุ่นใหม่” ในสภากรรมการองคมนตรี เช่น พระยาโกมารกุลมนตรี (เกิด พ.ศ. 2434) และพระยามานวราชเสวี (เกิด พ.ศ. 2433) ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการองคมนตรีชุดแรกใน พ.ศ. 2470 มีอายุ 36 และ 37 ปี ตามลำดับ

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า กรรมการองคมนตรีบางนายที่ไม่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงสมัครรับเลือกตั้ง และได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎรด้วย เช่น พระยาเทพหัสดิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร เมื่อ พ.ศ. 2476 และพระยาวิฑูรธรรมพิเนต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุทัยธานี เมื่อ พ.ศ. 2480 เป็นต้น

6.3.2 พระมหากษัตริย์กับการได้มาซึ่งสมาชิก²⁶⁶

การที่พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 บัญญัติว่า “ในสภากรรมการองคมนตรีนั้นให้มีกรรมการสลับคน ซึ่งจะได้ทรงตั้งจากจำนวนองคมนตรี” (มาตรา 12 วรรคแรก) นั้น ไม่มีปัญหาว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจเช่นนั้นหรือไม่ เพราะในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ย่อมไม่มีกฎหมายใดมาจำกัดของพระมหากษัตริย์

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 แล้ว มีปัญหาในข้อที่กล่าวถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 คือสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง เนื่องจากในปฐมรัฐธรรมนูญกล่าวถึงที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 ไว้อย่างชัดเจนว่ามาจากการแต่งตั้งโดยคณะราษฎร ผ่านคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารทั้งสิ้น (มาตรา 10) แต่ต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ได้กล่าวถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 ไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ภายใต้เงื่อนไขของการมีสมาชิกประเภทที่ 2 ให้มีสมาชิกประเภทนี้คือ “ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475” (มาตรา 65 (2)) จึงเกิดปัญหาว่า การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้น” ทำให้พระราชอำนาจในการตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 เป็นของพระมหากษัตริย์โดยแท้ หรือเป็นเพียงรูปแบบในทางสัญลักษณ์เท่านั้น

ในเดือนธันวาคม 2477 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชบันทึกข้อขัดแย้งต่าง ๆ เพื่อเสนอต่อรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรความตอนหนึ่งถึงเรื่องนี้ โดยทรงกล่าวว่า ขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 นั้นทรงเตือนพระยาโมปกรณ์นิติธาดาให้เสนอคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญว่า “การที่จะให้สมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งคณะรัฐบาลเป็นผู้เลือกตั้งเองนั้น จะเป็นเหตุทำให้ความไม่พอใจเกิดขึ้นได้ และเป็นอันตรายแก่วิธีการปกครองแบบใหม่ซึ่งกำลังจะสถาปนาขึ้น”²⁶⁷

อย่างไรก็ตาม ข้อทักท้วงของพระองค์เป็นอันไร้ผล โดยทรงบันทึกต่อไปว่า “เพราะคณะผู้ก่อการฯ ยืนยันในความประสงค์ที่จะยึดอำนาจไว้ในมือของคณะของตนให้จงได้ อย่างน้อยเป็นเวลา 10 ปี ข้าพเจ้ารู้สึกในขณะนั้น

²⁶⁶ ปรับปรุงจาก กษิตติ อนันทนารถ, “ชีวิตของระบอบรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2490”, น. 113-117.

²⁶⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 16/2477 (31 มกราคม 2477): 838.

ว่า ถ้าจะได้เพียงกันต่อไป การร่างรัฐธรรมนูญก็จะชักช้าไม่รู้จักแล้ว และอาจเป็นการแตกหักร้ายแรงเสียกว่าที่จะยอมรับให้เป็นไปตามความประสงค์ของคณะผู้ก่อการฯ จึงได้ยอมให้เป็นไปตามนั้น”²⁶⁸

พระราชบันทึกนี้ผิดกับที่พระยามโนปกรณ์นิติธาดาแถลงในคราวชี้แจงร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรว่า “ในการร่างพระธรรมนูญนี้ อนุกรรมการได้ทำการติดต่อกับสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตลอดเวลา จนถึงอาจจะกล่าวได้ว่า ได้ร่วมมือกันทำข้อความตลอด ในร่างที่เสนอมานี้ได้ทุกอย่าง ถวายและทรงเห็นชอบด้วยทุกประการแล้ว และที่กล่าวได้ว่าทรงเห็นชอบนั้น ไม่ใช่เพียงแต่ทรงเห็นชอบด้วยอย่างข้อความที่กราบบังคมทูลขึ้นไป ยิ่งกว่านั้น เป็นที่พอพระราชหฤทัยมาก”²⁶⁹

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงบันทึกด้วยว่า หลักการที่บัญญัติไว้เช่นนี้ทำให้มีคนไม่พอใจรัฐบาลเป็นอันมาก จนมีการคิดล้มรัฐบาลเสียเพื่อแก้ไขหลักการนี้ตั้งแต่ก่อนมีพิธีพระราชทานรัฐธรรมนูญ และยังคงมีอยู่เรื่อยมา ดังกรณีของพระองค์เจ้าบรมเดช กับพระยาศรีสิทธิสงคราม (ดิน ทาราบ) และพวกที่ก่อกบฏขึ้นในปี 2476 ก็อ้างเหตุนี้²⁷⁰ ขณะที่รัฐบาลแย้งว่า ใน พ.ศ. 2476 ที่เกิดกบฏวรวรเดชนั้นยังไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนประเภทที่ 2 การซึ่งกบฏจะมาถึงสมาชิกประเภทที่ 2 ดูกระไรอยู่²⁷¹

ที่แปลกก็คือ ในเวลาภายหลังนั้น จอมพล ป. พิบูลสงคราม กล่าวถึงการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ว่าความต้องการให้คงสมาชิกสภาผู้แทนฯ ที่มาจากการแต่งตั้งนานถึง 10 ปี แทนที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนฯ ทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งโดยเร็ว นั้น เป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว หาใช่ความต้องการของคณะราษฎรแต่อย่างใด²⁷²

นอกจากเรื่องหลักการแล้ว เรื่องทางปฏิบัติก็เป็นสิ่งที่รัฐบาลกระทำไปโดยไม่ต้องพระราชหฤทัย ดังที่พระองค์ทรงบ่นว่า “พระยามโนฯ ได้ให้สัญญาแก่ข้าพเจ้าว่า อันบัญชีรายนามผู้ที่เสนอให้เป็นสมาชิกนั้น จะส่งมาให้ข้าพเจ้าล่วงหน้าเป็นเวลานาน ก่อนที่จะตราขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกา และว่าจะเสนอรายชื่อมากกว่าจำนวนสมาชิกที่ต้องการตั้ง เพื่อข้าพเจ้าจะได้มีโอกาสเลือกบ้าง ... แต่อันที่จริงบัญชีรายนามนี้ได้ส่งมาให้ข้าพเจ้าในตอน

²⁶⁸ เฟิ่งอ้าง, น. 838-839.

²⁶⁹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/2475 (16 พฤศจิกายน 2475): 359-360.

²⁷⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 16/2477 (31 มกราคม 2477): 839. และทรงกล่าวซ้ำอีกในพระราชบันทึกเดือนมกราคม 2477 ดู น. 930.

²⁷¹ เฟิ่งอ้าง, น.937.

²⁷² ป. พิบูลสงคราม, “คำอภิปรายของนายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบทเฉพาะกาล พ.ศ. 2483,” ใน *ประมวลคำปราศรัยและสุนทรพจน์ของนายกรัฐมนตรี* (พระนคร: กรมโฆษณาการ, 2483), น. 148-149.

กลางคืนก่อนวันซึ่งได้กำหนดไว้สำหรับเปิดสภาผู้แทนราษฎร ความจริงประมาณเพียง 12 ชั่วโมงก่อนที่จะถึงเวลาเริ่มการพิธีเปิดสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น การที่ทำเช่นนี้เห็นได้ชัด ๆ ว่ามุ่งหมายที่จะให้ข้าพเจ้าจำต้องเซ็นอนุมัติรายนามนั้นไปอย่างลับๆลับตา”²⁷³

ประเด็นนี้ หลวงประดิษฐมนูธรรมอธิบายว่า การที่ส่งไปอย่างรีบเร่งนั้นมีได้โดยจงใจ แต่โดยสถานการณ์ “เวลานั้นเราก็ได้ร้อนนอกร้อนใจกันอยู่ที่เสด็จกลับ แล้วสภาฯ จะเปิดไม่ได้ และเมื่อเข้ามา เราก็พยายามเข้าเฝ้าโดยเร็วที่สุดที่จะเร็วได้ เพื่อให้ทรงตั้งและมีเวลาได้เพียง พระองค์มาถึงในวันที่ 9 เวลา 10 หรือ 11 นาฬิกา ซึ่งเราไปรับที่ท่าราชวรดิษฐ์ และพระองค์ได้ทรงนัดให้ไปเฝ้าเวลาค่ำ”²⁷⁴

ส่วนข้อที่ว่าเหตุใดไม่เสนอรายชื่อมากกว่าจำนวนที่ต้องการตั้งให้ทรงเลือกนั้น หลวงประดิษฐมนูธรรมชี้แจงว่า “ในการร่างพระราชบัญญัติก็ดี ไม่มีบทบัญญัติเพื่อเหลือเพื่อขาด สภาฯ ลงมติในร่างพระราชบัญญัติเท่าไรเราก็ทูลเกล้าฯ ถวายเท่านั้น เพราะฉะนั้นพระราชกฤษฎีกาก็เช่นเดียวกัน เราจะร่างพระราชบัญญัติเพื่อเหลือเพื่อขาดทูลเกล้าฯ ถวายได้อย่างไร”²⁷⁵

ความเข้าใจไม่ตรงกันนี้เป็นผลมาจากการบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ไม่ชัดเจน และการสร้างวิधिปฏิบัติโดยการตกลงกันซึ่งไม่มีความกระจ่างแจ้ง หลวงประดิษฐมนูธรรมกล่าวถึงบทบาทของพระยามโนปกรณนิติธาดาว่า “เจ้าคุณมโนฯ ไปตกลงกับพระมหากษัตริย์อย่างไรก็ไม่ทราบ แต่ตกลงกับผู้ก่อการนั้นเป็นอีกอย่างหนึ่ง”²⁷⁶

นอกจากนี้ยังให้รายละเอียดที่เกี่ยวข้องด้วยว่า ในสมัยที่มีสมาชิกประเภทเดียวในสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกนั้น “เมื่อทรงรังเกียจผู้ใด เมื่อทราบในพระราชอัธยาศัยแล้ว ผู้นั้นก็ได้ลาออกจากสมาชิกภาพไปแล้วหลายนาย”²⁷⁷ อีกครั้งหนึ่งพระยาพหลพลพยุหเสนาฯยังปรารภว่า “คนไหนที่ท่านไม่พอพระทัย เราก็เอาออกให้”²⁷⁸

ถ้าพิจารณาตามระบอบประชาธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ผู้ทรงพระคุณอันประเสริฐเป็นสัญลักษณ์ของประเทศ และทรงอยู่เหนือการเมืองแล้ว ดังนั้น การตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 จึงเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีที่จะนำรายชื่อทูลเกล้าถวายให้ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้ง

²⁷³ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 16/2477 (31 มกราคม 2477): 929-930.

²⁷⁴ เพิ่งอ้าง, น. 988.

²⁷⁵ เพิ่งอ้าง, น. 989.

²⁷⁶ เพิ่งอ้าง, น. 989.

²⁷⁷ เพิ่งอ้าง, น. 858.

²⁷⁸ เพิ่งอ้าง, น. 982.

เช่นเดียวกับการลงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ หากถวายให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยแท้ จะเป็นที่ครหาได้หากว่าสมาชิกประเภทที่ 2 แสดงความเห็นไปในทางที่ขัดกับมหาชนแล้ว ราษฎรอาจคิดไปว่าความเห็นเหล่านั้นมาจากพระมหากษัตริย์ก็ได้ นอกจากนี้ ยังเป็นพระราชภาระอยู่ไม่น้อย เนื่องจากคราวแต่งตั้งกรรมการองคมนตรียังทรงมืออภิรัฐมนตรีช่วยคัดเลือกเพื่อถวายรายนามบุคคลที่เหมาะสม แต่ในภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ยกเลิกอภิรัฐมนตรีไปแล้ว อาจต้องทรงขอความเห็นจากเจ้านายพระองค์ต่าง ๆ ที่ยังไม่ได้เสด็จออกนอกประเทศก็เป็นได้

6.3.3 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 กำหนดให้สภากรรมการองคมนตรีมีอำนาจหน้าที่สำคัญ คือ การออกความเห็น ผ่านการปรึกษาหารือแสดงความคิดเห็นโต้เถียงทำความตกลงในข้อความที่โปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมาให้ปรึกษาโดยพระองค์เอง (มาตรา 13 วรรคแรก) และการเข้าชื่อกับกรรมการองคมนตรีจำนวนรวมไม่น้อยกว่า 5 คน ทำหนังสือยื่นต่อสภานายกว่ามีข้อความเกี่ยวกับสวัสดิภาพแห่งบ้านเมืองและประชาชนอันควรจะได้ประชุมปรึกษาหารือถวายความเห็น ให้สภานายกนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเพื่อให้ปรึกษากันได้ (มาตรา 13 วรรคสอง) โดยสิ่งซึ่งสภากรรมการองคมนตรีลงมตินั้นไม่มีผลผูกพันให้พระมหากษัตริย์ต้องดำเนินการตามความเห็นของสภากรรมการองคมนตรีแต่อย่างใด ดังที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้เพียงว่า สภานายกต้องนำคำปรึกษาซึ่งได้วินิจฉัยกันในสภานั้น “ทูลเกล้าฯ ถวายสุดแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ” (มาตรา 28) ซึ่งในพระราชปฏิบัติ ทรงให้เสนาบดีสภาพิจารณาอีกทีหนึ่งก่อนจะทรงดำเนินการ จึงเห็นได้ว่า เสมือนสภากรรมการองคมนตรีอยู่ภายใต้อำนาจของเสนาบดีสภาอีกชั้นหนึ่ง

ขณะที่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 เห็นได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรประชุมกันได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากฝ่ายบริหาร และมีอำนาจอย่างมาก นอกจากอำนาจออกพระราชบัญญัติทั้งหลาย (มาตรา 8) แล้ว ยังมีอำนาจควบคุมกิจการของประเทศ และอำนาจประชุมกัน ถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลผู้ใดผู้หนึ่ง (มาตรา 9) รวมถึงการวินิจฉัยคดีอาญาของพระมหากษัตริย์ (มาตรา 6) โดยที่ฝ่ายบริหารอย่างประธานคณะกรรมการราษฎรไม่มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการราษฎรนั้น ปฐมรัฐธรรมนูญยังบัญญัติไว้ว่า “คณะกรรมการราษฎรมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภา” (มาตรา 28) จึงเห็นได้

ว่า สภาผู้แทนราษฎรเป็นใหญ่ในการจัดการปกครองอย่างใหม่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และมีอำนาจเหนือคณะกรรมการราษฎรซึ่งใช้อำนาจบริหารอีกด้วย

อาจเป็นเพราะในห้วงเวลาเปลี่ยนผ่านของระบอบการปกครอง การที่ผู้นำในระบอบใหม่อย่างคณะราษฎร จะควบคุมความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองได้ องค์กรนิติบัญญัติเป็นสถาบันการเมืองสำคัญที่จะทำให้การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นไปในแนวทางที่ตนกำหนดได้ จึงออกแบบให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่มีอำนาจมากพอจะสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงการปกครองให้ราบรื่นไปได้ ทั้งนี้ ตั้งข้อสังเกตได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากถึงขนาดที่ไม่อาจถูกตรวจสอบได้ จนอาจกล่าวได้ว่า ระบบการเมืองการปกครองประเทศในระยะแรก หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็น “การปกครองโดยรัฐสภา” (Assembly Government)²⁷⁹

ต่อมาเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้ปรับปรุงการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติให้สมดุลมากขึ้น โดยสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตราพระราชบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมาย (มาตรา 36) ให้ความเห็นชอบแต่งตั้งรัฐมนตรี ตั้งกระทู้ถาม และอภิปรายไม่ไว้วางใจ (มาตรา 40, 41) ขณะที่คณะรัฐมนตรีก็บริหารราชการแผ่นดินโดยความรับผิดชอบต่อสภา “ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร” (มาตรา 50) และนายกรัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ (มาตรา 35) จึงเห็นได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจลดลงจากเดิม อันทำให้ระบบการเมืองการปกครองนั้น กลายเป็น “การปกครองในระบบรัฐสภา” (Parliamentary System of Government)²⁸⁰

ตลอดระยะเวลา 5 ปี แห่งการสถาปนาสภากรรณการองคมนตรี พบว่ามีการประชุมน้อยมาก เพียงปีละไม่กี่ครั้ง กล่าวคือ พ.ศ. 2470 มีการประชุม 10 ครั้ง พ.ศ. 2471 เหลือเพียง 5 ครั้ง พ.ศ. 2472 และ พ.ศ. 2473 ปีละ 4 ครั้ง ส่วน พ.ศ. 2474 ลดลงเหลือ 3 ครั้ง และ พ.ศ. 2475 (เมษายน-มิถุนายน) ไม่มีการประชุม²⁸¹ อันเนื่องมาจากว่า การประชุมแต่ละครั้งล้วนสืบเนื่องมาจากการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานร่างกฎหมายมาให้ออกความเห็นกัน (กรณีตามมาตรา 13 วรรคแรก) โดยไม่ปรากฏว่า กรรมการองคมนตรีได้

²⁷⁹ ธราวุฒิ สิริมตุงชัย, “ระบบสภาเดียว: ทางเลือกของระบบรัฐสภาไทย” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), น. 82-83.

²⁸⁰ เพิ่งอ้าง, น. 92.

²⁸¹ จำนวนครั้งของการประชุม พ.ศ. 2470-2473 ดูจากสถิติที่กรมราชเลขาธิการรวบรวมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายรายงานใน กจข. ร.7 รล, 6/6 เล่ม 1 หนังสือของกรมราชเลขาธิการที่ จ. 14/2473 วันที่ 7 สิงหาคม 2473 ส่วนจำนวนครั้งของการประชุม พ.ศ. 2474-2475 ดูจากรายงานการประชุมสภากรรณการองคมนตรี อ้างถึงใน ทองต่อ กล้ายไม้ ณ อยุธยา และคณะ, พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการปกครองระบบรัฐสภา, น. 109, 116.

เข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า 5 คน ทำหนังสือยื่นต่อสภานายกว่ามีข้อความเกี่ยวกับสวัสดิภาพแห่งบ้านเมืองและประชาชนอันควรจะได้ประชุมปรึกษาหารือถวายเป็นความเห็น ให้สภานายกนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเพื่อให้ปรึกษากัน (กรณีมาตรา 13 วรยศสอง) แต่อย่างไร

ด้วยเหตุที่การประชุมสภากรรมการองคมนตรีล้วนเกิดจากการริเริ่มขององค์พระประมุข ผู้ซึ่งไว้ซึ่งอำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ สภากรรมการองคมนตรีจึงไม่เคยมีผลงานปรากฏว่าได้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หรือเหนี่ยวรั้งการใช้พระราชอำนาจแต่อย่างไร

ขณะที่สภาผู้แทนราษฎรมีการประชุมกันอย่างสม่ำเสมอ และมีจำนวนการประชุมที่มากกว่าสภากรรมการองคมนตรีมาก โดย 3 ปีสุดท้ายในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พิจารณาได้ดังนี้ ใน พ.ศ. 2475 เพียง 9 เดือนหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (มิถุนายน-มีนาคม) มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 59 ครั้ง²⁸² ขณะที่ตลอดปี พ.ศ. 2476 มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 36 ครั้ง²⁸³ และ พ.ศ. 2477 อันเป็นปีสุดท้ายในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 69 ครั้ง²⁸⁴ จำนวนกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและตราขึ้นประกาศใช้จึงมีเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ ยังปรากฏด้วยว่า ใน พ.ศ. 2477 รัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาขอให้สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติให้รัฐบาลทำสัตยาบันในสนธิสัญญาจำกัดยางที่รัฐบาลได้ทำไว้ ปรากฏว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะที่มาจาก การเลือกตั้งของราษฎร ได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางและแสดงความเห็นคัดค้านการกระทำของรัฐบาล จนในที่สุดมีการลงคะแนนเสียงกันอย่างเปิดเผย ไม่นอนุมัติ 73 คน และอนุมัติเพียง 25 คน จนทำให้พระยาพหลพลพยุหเสนา แกล้งในการประชุมคราวนั้นทันทีว่า

“เมื่อสภาฯ นี้ไม่รับรองความตกลงซึ่งรัฐบาลได้ไปลงนามไว้แล้ว เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าในนามของรัฐบาลขอเรียนต่อท่านในที่ประชุมนี้ว่า รัฐบาลจะกราบถวายบังคมลาออกตามระบอบแห่งรัฐธรรมนูญ จึงขอเรียนให้สภาผู้แทนราษฎรทราบไว้ด้วย”²⁸⁵

²⁸² รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 59/2475 (31 มีนาคม 2475).

²⁸³ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 36/2476 (31 มีนาคม 2476).

²⁸⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 69/2477 (31 มีนาคม 2477).

²⁸⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 22/2477 (13 กันยายน 2477): 1715-1716.

แสดงว่า สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเวลานั้นมีทั้งประเภทที่มาจากการเลือกตั้งจากราษฎร และประเภทที่มาจาก การแต่งตั้งของคณะราษฎรนั้น สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างเป็นอิสระพอสมควร จนทำให้ หัวหน้าคณะราษฎร ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีต้องลาออกเมื่อแพ้การลงคะแนนเสียงในเรื่องสำคัญตามวิถีทางของการ ปกครองระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น อาจวิเคราะห์ได้ว่า ในด้านการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารนั้น สภากรรมการองคมนตรี ไม่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินที่มีผลบังคับ เพราะกฎหมายกำหนดให้เป็นเพียงที่ปรึกษา ไม่สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจ ตรวจสอบ หรือถอดถอนเสนาบดีซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายบริหารได้ ขณะที่สภา ผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารเป็นอย่างมาก สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจกรรมการราษฎรหรือรัฐมนตรี ตั้งกระทู้ถาม ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน และควบคุมการใช้งบประมาณได้ ซึ่งเป็นหัวใจของการ ตรวจสอบถ่วงดุลในระบอบประชาธิปไตย

6.3.4 การใช้อำนาจนิตินบัญญัติ

พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 กำหนดให้สภากรรมการองคมนตรีมีอำนาจหน้าที่ออกความเห็น ผ่านการปรึกษาหารือแสดงความเห็นโต้เถียงทำความตกลงในข้อความที่โปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมาให้ปรึกษา โดยพระองค์เอง (มาตรา 13 วรรคแรก) โดยสิ่งซึ่งสภากรรมการองคมนตรีลงมตินั้นไม่มีผลผูกพันให้ พระมหากษัตริย์ต้องดำเนินการตามความเห็นของสภากรรมการองคมนตรีแต่อย่างใด (มาตรา 28) จึงเห็นได้ว่า สภากรรมการองคมนตรีไม่มีอำนาจนิตินบัญญัติโดยตรง ทั้งนี้ แม้มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า การสถาปนาสภากรรมการ องคมนตรีเป็นความพยายามแยกอำนาจนิตินบัญญัติออกจากฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ให้เสนาบดีสภามีอำนาจบริหาร เพียงอย่างเดียว แต่ในทางปฏิบัติยังมีได้แบ่งแยกโดยเด็ดขาดชัดเจน เนื่องจากเสนาบดีสภายังมีบทบาทพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญหลายฉบับเช่นเดิม²⁸⁶

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่แล้ว สภากรรมการองคมนตรีเป็นแต่เพียงองค์กรหนึ่งใ้ในกระบวนการใช้อำนาจนิตินบัญญัติ ซึ่งทำหน้าที่คล้ายกับกรมร่างกฎหมาย แต่ต่างกันในเรื่องที่กรมร่างกฎหมายพิจารณาในเชิง

²⁸⁶ วีรวัลย์ งามสันติกุล, *ประชาธิปไตยในระบอบการปกครอง* (กรุงเทพฯ: มูลนิธิประชาธิปไตย-ราไพพรรณี, 2559), น. 56.

วิชาการและในทางเทคนิคทางกฎหมาย ขณะที่สภากรรมการองคมนตรีพิจารณาในเชิงความเห็นของสังคมวงกว้าง โดยสันนิษฐานว่ากรรมการองคมนตรีจะเป็นปากเสียงให้กับประชาชนทั่วไปได้จากคุณวุฒิและคุณธรรมแห่งสมาชิก

ร่างกฎหมายที่สภากรรมการองคมนตรีพิจารณาล้วนเป็นเรื่องที่ไม่ได้เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทั่วไปในความสัมพันธ์ทางกฎหมายแพ่งเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว ร่างพระราชบัญญัติทูลเกล้าฯ ถวายฎีการ่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 และร่างประกาศภาษีเรือโรงงาน

ขณะที่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 เห็นได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรประชุมกันได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากฝ่ายบริหาร และมีอำนาจอย่างมาก โดยเฉพาะอำนาจออกพระราชบัญญัติทั้งหลาย (มาตรา 8) ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ที่กำหนดว่า “บรรดาพระราชบัญญัติทั้งหลายจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้แต่โดยคำแนะนำและความยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร” (มาตรา 36) โดยเฉพาะกฎหมายสำคัญอย่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี (มาตรา 37) ที่สภาผู้แทนราษฎรจะได้ควบคุมรอบการใช้จ่ายของฝ่ายบริหารได้ด้วย ถึงแม้สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจตั้งแต่การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย การพิจารณาร่างกฎหมาย และการลงมติเห็นชอบให้ประกาศใช้กฎหมายนั้น อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติได้ แต่สภาผู้แทนราษฎรก็สามารถลงมติตามเดิมได้ และหากไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยอีก รัฐธรรมนูญก็กำหนดให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ (มาตรา 8 วรรคสองของรัฐธรรมนูญฉบับแรก และมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง) ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า อำนาจในการออกกฎหมายที่แท้จริงเป็นของสภาผู้แทนราษฎร พระมหากษัตริย์ในฐานะองค์พระประมุขเป็นเพียงสัญลักษณ์ของการประกาศใช้ และทรงท้วงติงได้บ้างเท่านั้น

ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ปรากฏว่า พระมหากษัตริย์ทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติจำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติอากรมฤตกและการรับมฤตก พ.ศ. 2476 ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายลักษณะอาชญา (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2477 ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขวิธีพิจารณาความอาชญา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2477 และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาชญาทหาร พ.ศ. 2476 อย่างไร

ก็ตาม สภาผู้แทนราษฎรได้ยื่นยื่นร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งหมดและประกาศใช้โดยปราศจากพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด²⁸⁷

สภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2475-2477 ยังได้พิจารณาและประกาศใช้กฎหมายเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ 60 ฉบับ 102 ฉบับ และ 69 ฉบับ ตามลำดับ²⁸⁸

นอกจากนี้ ในการออกความเห็นของกรรมการองคมนตรี ปฏิเสธได้ยากว่าอยู่บนโลกทัศน์คนละชุดกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากวิธีการได้มา คุณสมบัติ และอายุของบุคคลผู้เป็นสมาชิกแห่งแต่ละสภา (ดูหัวข้อ 6.3.1) ซึ่งร่างกฎหมายที่เห็นความแตกต่างของความเห็นได้อย่างชัดเจน คือ กฎหมายครอบครัวว่าด้วยการที่จะใช้ระบบผัวเดียวหลายเมีย อย่างที่ปรากฏในพระอัยการลักษณะผัวเมียในกฎหมายตราสามดวงที่ใช้มานาน และหรือใช้ระบบผัวเดียวเมียเดียวแบบกฎหมายตะวันตก

ประเด็นนี้สำหรับสภากรรมการองคมนตรีแทบจะไม่ตั้งคำถามต่อร่างกฎหมายที่คงยืนพื้นระบบผัวเดียวหลายเมียไว้ และลงมติเสียงข้างมากยืนยันการรับรองระบบผัวเดียวหลายเมีย แต่กฎหมายที่จะแก้ไขกฎหมายลักษณะผัวเมียก็ยังไม่ได้ประกาศใช้ จนล่วงเลยมาจนเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว²⁸⁹ ขณะที่เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว รัฐบาลคณะราษฎรเร่งรัดการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้ครบถ้วน เพื่อการกระจายยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต จนร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ครอบครัว เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร เมื่อเดือนมกราคม 2476 (ปฏิทินเก่า) และลงมติเลือกระบบผัวเดียวเมียเดียวด้วยคะแนนเสียง 77 ต่อ 19 ซึ่งมากกว่ากันถึง 4 เท่า²⁹⁰

ดังนั้น อาจวิเคราะห์ได้ว่า ในด้านการใช้อำนาจนิติบัญญัติ สภากรรมการองคมนตรีไม่มีอำนาจตรากฎหมาย ทำได้เพียงพิจารณาร่างกฎหมายและถวายนามเห็นเท่านั้น อำนาจนิติบัญญัติที่ทำให้กฎหมายมีผลใช้บังคับยังเป็นของพระมหากษัตริย์โดยสมบูรณ์ ขณะที่สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหลักในการตรากฎหมาย ทั้งในการเสนอ การพิจารณา และให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย แม้ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของสภา

²⁸⁷ ปูนเทพ ศิริบุษงค์, “พระราชอำนาจที่ยังร่างพระราชบัญญัติ” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 132-133.

²⁸⁸ กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รวมสารบัญญัติกฎหมาย เล่มที่ 1, หน้า 40-310. อ้างถึงใน นริศ มีสมบูรณ์, “บทบาทรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย: ศึกษาบทบาทคณะราษฎรในกระบวนการนิติบัญญัติระหว่าง พ.ศ. 2475-2489” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), น. 109.

²⁸⁹ สุรเชษฐ์ สุขลาภกิจ, *ผัวเดียวเมียเดียว อาณานิคมครอบครัวในสยาม* (กรุงเทพฯ: มติชน, 2561), น. 159-168.

²⁹⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2476 (22 มกราคม 2476): 339.

ผู้แทนราษฎรแล้ว พระมหากษัตริย์อาจทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้ง (veto) แต่สภาผู้แทนราษฎรก็สามารถยืนยันร่างกฎหมายนั้นต่อไปได้

6.4 ปัญหาของสภากรรมการองคมนตรี

เมื่อพิจารณาในทางประวัติศาสตร์กฎหมายแล้ว สภากรรมการองคมนตรีเป็นองค์กรที่ปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานร่างกฎหมายต่าง ๆ ให้ประชุมปรึกษาหารือกัน อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้พระราชอำนาจนิติบัญญัติของพระมหากษัตริย์ให้รอบคอบมากขึ้น จึงถือเป็นก้าวแรกของการพัฒนาหลักการพิจารณากฎหมายและกระบวนการแบบรัฐสภา

แม้สภากรรมการองคมนตรีไม่มีอำนาจและไม่ได้ทำหน้าที่แบบรัฐสภา แต่การประชุมที่เกิดขึ้นได้ช่วยบ่มเพาะประสบการณ์ทางการเมืองและการทำงานแบบคณะบุคคลในรูปสภาให้กับชนชั้นนำไทย ทั้งเจ้านาย และขุนนางระดับเจ้าพระยาและพระยา ทำให้ชนชั้นนำได้ฝึกใช้กระบวนการประชุมและถกเถียง อันเป็นประโยชน์ต่อการปรับตัวเข้าสู่ระบอบใหม่

อย่างไรก็ดี การที่สภากรรมการองคมนตรีไม่อาจพัฒนาไปสู่รัฐสภา ในความหมายที่เป็นสภาอันมีอำนาจตรากฎหมาย และเป็นองค์กรที่เปิดกว้างสำหรับราษฎร อย่างเช่นสภาผู้แทนราษฎรภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น รวมทั้งยังไม่ปรากฏว่า สภากรรมการองคมนตรีมีการทำงานอย่างขยันขันแข็งมีประสิทธิภาพ และมีบทบาทต่อระบบสังคมการเมืองไทยในช่วงสำคัญของประวัติศาสตร์การเมืองไทย จึงอาจกล่าวได้ว่า สภากรรมการองคมนตรีมีปัญหาบางประการที่ทำให้พระบรมราชประสงค์แห่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ว่า “เมื่อตั้งขึ้นแล้ว ก็ต้องให้เป็นสภามั่นคง เป็นประโยชน์จริง และไม่ให้กลายเป็นมีแต่ชื่ออยู่เหมือนอย่างที่เคยเป็นมาแล้ว”²⁹¹ นั้นไม่สำเร็จเช่นที่ทรงคาดหวังไว้

ปัญหาของสภากรรมการองคมนตรีมาจากปัจจัยหลายด้าน ได้แก่ ปัญหาจากโครงสร้างองค์กร ปัญหาจากบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และปัญหาจากวัฒนธรรมทางการเมือง

²⁹¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รัช.10 พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2469.

6.4.1 ปัญหาจากโครงสร้างองค์กร

แม้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงหวังว่า สภากรรมการองคมนตรีจะเป็นพื้นที่ฝึกหัดเตรียมการประชุมอันจะนำไปสู่การเรียนรู้วิธีการประชุมอภิปรายแบบรัฐสภา และเหนียวรั้งการใช้อำนาจในทางที่ผิด²⁹² แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ ตลอดจนบทบาทและผลงานของสภากรรมการองคมนตรีในทางปฏิบัติ ที่มีแต่การพิจารณาร่างกฎหมายแล้ว พบว่าไม่ได้มีร่างกฎหมายที่สำคัญต่อการควบคุมพระราชอำนาจหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนแม้สภากรรมการองคมนตรีจะลงมติในเรื่องใด ๆ แล้ว ก็ยังไม่มีผลผูกพัน หากแต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะนำเข้าที่ประชุมเสนาบดีให้พิจารณา ทั้งนี้ เรื่องที่สภากรรมการองคมนตรีมีความเห็นอย่างไรมาแล้ว หากขัดกับที่ประชุมเสนาบดีสภา ก็อาจทรงมีพระราชบัญชาเสนออภิรัฐมนตรีสภา หรือไม่ก็ทรงวินิจฉัยสั่งการไปตามมติของเสนาบดีสภา เพราะในเสนาบดีสภานั้น อภิรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะกราบทูลถวายความเห็นและออกเสียงได้อยู่แล้ว²⁹³

ปัญหาในเชิงโครงสร้างองค์กรที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การได้มาซึ่งกรรมการองคมนตรี ที่ไม่เปิดโอกาสให้ราษฎรเข้ามาเป็นกรรมการ แม้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะมีพระราชกระแสแล้วก็ตาม การที่กรรมการองคมนตรีมีแต่เจ้านาย และขุนนางข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ใกล้ชิดเบื้องพระยุคลบาทหรือมีตำแหน่งสำคัญในราชการ ทำให้มุมมองและผลประโยชน์ที่นำเสนอในการประชุมอาจจำกัดอยู่ภายในกลุ่มชนชั้นปกครอง ไม่ได้สะท้อนเสียงของประชาชนวงกว้าง ทั้ง ๆ ที่ราษฎรเองก็ได้แสดงความเห็นอย่างกว้างขวางในหน้าหนังสือพิมพ์ก่อนจะประกาศใช้พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 ว่าประสงค์จะให้สภาที่ราษฎรมีส่วนร่วม ผ่านกระแสตื่นตัวเรื่องรัฐสภา ความตอนหนึ่งว่า

“การปกครองของประเทศทั่วโลก จะเปนประเทศที่สำเร็จด้วยบริหารแห่งคณะราษฎร หรือด้วยพระราชบริหารแห่งพระมหากษัตริราชก็ตาม ถ้าเมื่อการกระทำเบื้องต้นได้ไปโดยลักษณะปฤกษาหาหรือพร้อมหมู่พร้อมคณะซึ่งได้แต่งตั้งไว้ ที่ประชุมปฤกษาหาหรือนั้น ๆ ก็เรียกว่ารัฐสภา ตามศัพท์นี้ บุคคลซึ่งถูกเลือกเข้าที่ประชุมรัฐสภาอย่างประเทศเราก็เรียกว่า รัฐมนตรีหรือองคมนตรี ดังนี้จึงลงความว่า ประเทศสยามเราก็มีรัฐสภาเหมือนกันและมี

²⁹² ดู พระราชบันทึกระบอบประชาธิปไตยในสยาม ซึ่งแปลโดย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เมื่อ พ.ศ. 2519 และปรับแก้โดย ม.ร.ว.พฤทธิสาณ ชุมพล ใน ม.ร.ว.พฤทธิสาณ ชุมพล, *ประชาธิปไตย ประชาธิปไตย*, น. 87.

²⁹³ ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว”, น. 148.

มานานแล้วด้วย แต่เหตุไรคำรัฐสภาใน 2-3 มื้อนี้จึงทำให้มหาชนเอาใจใส่กันนัก ข้อนี้ก็เพราะต่างคงต่างเล็งความไปถึงสภาราชฎร อันเปนอนุสภากภาค 1 ในรัฐสภานั้นเอง ซึ่งสภาเช่นนี้ยังไม่เคยมีในบ้านเมืองเรา”²⁹⁴

แม้ในภาพรวมของพัฒนาการการเมืองปกครองของไทย มีผู้เสนอว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพยายามปรับปรุงสถาบันการเมืองให้สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตย โดยทรงกระทำทั้งในระดับบนคือการตั้งสภากรรมการองคมนตรี เพื่อให้ข้าราชการชั้นสูงได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น และในระดับล่าง คือการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปเทศบาลให้มีประสิทธิภาพ แต่ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลที่ร่างเสร็จตั้งแต่ พ.ศ. 2473 ก็ยังมีได้ประกาศใช้จนกระทั่งคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครอง²⁹⁵ จึงเห็นได้ว่า สภากรรมการองคมนตรีเป็นพื้นที่ของข้าราชการชั้นสูง ไม่ใช่สำหรับราษฎรทั่วไป และยังไม่มีพื้นที่ทางการเมืองสำหรับราษฎรที่จะมีอำนาจกำหนดความเป็นไปของบ้านเมืองได้

โครงสร้างของสถาบันทางการเมืองที่ไม่เปิดกว้างหรือปรับตัวให้ทันรับความเปลี่ยนแปลงของคนรุ่นใหม่ในสังคมที่ต้องการมีส่วนร่วมมีสิทธิ์ในการปกครองบ้านเมือง ทำให้สภากรรมการองคมนตรีไม่ประสบความสำเร็จในการเป็นพื้นที่ให้แสดงออกอย่างที่รัฐสภาพึงเป็น ดังที่ราชบัณฑิตด้านรัฐศาสตร์วิเคราะห์ถึงปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเอาไว้ว่า

“ตัวแปรที่สำคัญอีกตัวแปรหนึ่งคือการปรับตัวไม่ทันต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นของตัวสถาบันการปกครองบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ดำรงตำแหน่งบริหารขณะนั้น ที่สำคัญคือความขัดแย้งระหว่างคนรุ่นเก่าและคนรุ่นใหม่ และในแง่หนึ่งเป็นความขัดแย้งของคนสองกลุ่มที่มีภูมิหลังทางสังคมที่ต่างกัน ในส่วนนี้กล่าวได้ว่าสถาบันและบุคลากรในสถาบันเก่าไม่สามารถปรับตัวกับสภาพการณ์ใหม่ได้”²⁹⁶

จากข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ของสภากรรมการองคมนตรี ทำให้ เบนจามิน เอ. บัทสัน วิจัยพบว่า “สภากรรมการองคมนตรีก็ไม่ได้พัฒนาเป็นองค์กรสภาผู้แทนหรือมีอำนาจมากขึ้น สภานี้ดำรงอยู่อย่างมีประโยชน์ แต่ไม่มีอะไรน่าตื่นเต้น เป็นเวลาสี่ปีครึ่ง”²⁹⁷ ทำนองเดียวกับที่ วีรวัลย์ งามสันติกุล เห็นว่า “การดำเนินงานในทางปฏิบัติ

²⁹⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๑/10 “จดหมายนายเกษมสาร” บางกอกการเมือง วันที่ 26 เมษายน 2470.

²⁹⁵ ปิยนาด บุณนาค, ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่ (ตั้งแต่การทำสนธิสัญญาเบาว์ริง ถึง “เหตุการณ์ 14 ตุลาคม” พ.ศ. 2516), พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิชาการ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), น. 127.

²⁹⁶ ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), น. 137.

²⁹⁷ เบนจามิน เอ. บัทสัน, อวสานสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสยาม, แปลโดย พรรณงาม เถาธรรมสาร และคณะ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2547), น. 195-196.

ของสภากรรมการองคมนตรีเป็นเพียงทดลองจัดการประชุมแบบรัฐสภา ที่มีได้เกิดผลมากนัก ... ไม่มีผลงานสำคัญใด ๆ ออกมา”²⁹⁸ รวมถึง ชาญชัย แสงศักดิ์ ที่เห็นว่า จุดประสงค์การจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีเป็นไปเพื่อแก้ไขรูปแบบการปกครองของประเทศให้เหมาะสม ทำให้เกิดความชอบธรรมในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ด้วยการนำเอาหลักการของแนวคิดทางกฎหมายมหาชนสมัยใหม่มาใช้²⁹⁹

6.4.2 ปัญหาจากบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

จากสถิติการประชุมสภากรรมการองคมนตรี กล่าวได้ว่า มีการประชุมครบทั้ง 40 คน เพียงครั้งเดียวเท่านั้น คือการประชุมครั้งแรก หลังจากนั้นสมาชิกสภากรรมการองคมนตรีขาดประชุมเป็นจำนวนมาก ทั้งจากติดงานราชการอันเป็นหน้าที่หลัก จากการรับราชการในต่างจังหวัดหรือมีภูมิลำเนาในต่างจังหวัดที่ไม่สะดวกจะมาประชุมทุกครั้ง รวมถึงอาจขาดแรงจูงใจให้เข้าร่วมประชุม เพราะไม่เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวเองหรืออาจเห็นว่าถึงเข้าประชุมไปก็ไม่ได้ออกความเห็น เพราะไม่ใช่ด้านที่ตนสนใจหรือมีความเชี่ยวชาญ เนื่องจากเรื่องที่ประชุมส่วนใหญ่เป็นการพิจารณาในทางกฎหมาย³⁰⁰

ทั้ง ๆ ที่พระราชบัญญัติองคมนตรีกำหนดให้สภากรรมการองคมนตรีเป็น Advisory body ซึ่งอาจเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า 5 คน ในเรื่องสวัสดิภาพของประเทศและประชาชน เพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเปิดประชุมได้ แต่กลับไม่ปรากฏว่าได้มีการใช้อำนาจนี้เปิดประชุมแต่อย่างใด และที่สำคัญ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศสยามกำลังเผชิญปัญหาท้าทายจากทั้งภายนอกและภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเศรษฐกิจ การเมือง หรือสังคม ถ้ากรรมการองคมนตรีสนใจในปัญหาของบ้านเมือง ก็น่าที่จะมีการเข้าชื่อขอเปิดประชุมกันเพื่อถวายนโยบาย

นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวอาจทรงมีพระราชภาระในการบริหารราชการแผ่นดินมากเกินไปจนกว่าที่จะทรงเอาพระราชหฤทัยใส่สภากรรมการองคมนตรีให้ได้สมพระราชประสงค์ คือเป็นพื้นที่เรียนรู้วิธีการประชุมอภิปรายแบบรัฐสภา และเหนียวรั้งการใช้อำนาจในทางที่ผิด ดังจะเห็นได้จากเรื่องที่พระราชทานให้

²⁹⁸ วีรวัลย์ งามสันติกุล, *ประชาธิปไตยในกระแสธารประวัติศาสตร์*, น. 66.

²⁹⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์, *กฎหมายมหาชน: วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2566), น. 395.

³⁰⁰ ทองต่อ กล้ายไม้ ณ อยุธยา และคณะ, *พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการปกครองระบอบรัฐสภา*, น. 111.

สภากรรมการปรึกษาหารือหรือทำความเข้าใจกันนั้นมีเพียงไม่กี่เรื่องตลอดเวลาเกือบ 5 ปีที่มีสภากรรมการองคมนตรี ขึ้นมา และก็ไม่ใช่เรื่องสำคัญต่อชะตาชีวิตของบ้านเมือง เช่น ไม่ปรากฏการหารือเกี่ยวกับระบอบการปกครอง หรือ การแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเรื่องนี้จะกลายมาเป็นประเด็นให้คณะราษฎรหยิบยกมาใช้ในการ เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475

ทั้งที่ห้วงเวลาแห่งการมีอยู่ของสภากรรมการองคมนตรีนั้น พระยาโกมารกุลมนตรีเคยแสดงทัศนะไว้ใน พ.ศ. 2471 ว่า “เป็นสมัยออกกฎหมาย ดังที่ปรากฏประกาศอยู่แทบจะทุกสัปดาห์ในราชกิจจานุเบกษา กรมใด กระทรวงใดจะวางระเบียบการอย่างใดก็ออกกฎหมาย”³⁰¹ และขณะนั้นมีการตรากฎหมายสำคัญหลายฉบับที่ สะท้อนถึงความก้าวหน้าในทางความคิด วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนการจัด ระเบียบใหม่ในทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติควบคุมกิจการ ค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471³⁰² แต่มีเพียงพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ลักษณะฟัวเมีย พ.ศ. 2473 เท่านั้นที่สภากรรมการองคมนตรีมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย

นอกจากนี้ ใน พ.ศ. 2474 ยังไม่ปรากฏว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานร่าง พระราชบัญญัติใดให้สภากรรมการองคมนตรีพิจารณาปรึกษากัน ทั้งที่เป็นปีรัฐบาลตราพระราชบัญญัติออกใช้มาก สุดถึง 23 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 21.9 ของพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นในรัชสมัยของพระองค์นับแต่วันครองราชสมบัติ จนถึงวันเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังนั้น เมื่อไม่ได้พระราชทานร่างกฎหมายซึ่งเป็นเสมือน “อุปกรณ์สำคัญสำหรับ ฝึกการโต้เถียง” มาให้สภากรรมการองคมนตรีประชุมถวายเป็นความเห็น สภานี้จึงไม่ได้ประชุมกัน และเงียบหายไป³⁰³

ไม่เพียงเท่านั้น แม้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเคยมีพระราชกระแสว่า ราษฎรที่มีความสามารถ ก็น่าที่จะเป็นกรรมการองคมนตรีได้ ดังถึงกับเคยยกตัวอย่างบางรายชื่อขึ้นมาให้อภิรัฐมนตรีสภาพิจารณา แต่ตลอด 5 ปีของการมีสภากรรมการองคมนตรี ก็ไม่ปรากฏว่าทรงตั้งราษฎรผู้ใดเข้าไปเป็นกรรมการองคมนตรี ทั้งนี้ อาจ เพราะทรงคล้อยตามคำทัดทานของอภิรัฐมนตรีสภาก็เป็นได้ ซึ่งข้อนี้อาจมาจากข้อจำกัดด้านวัยวุฒิ แม้จะทรงเป็นที่ เคารพสักการะในฐานะพระมหากษัตริย์ แต่ทรงขึ้นครองราชสมบัติด้วยพระชนมายุเพียง 32 พรรษา และใน พ.ศ. 2470-2475 ที่มีการตั้งสภากรรมการองคมนตรีนั้น มีพระชนมายุเพียง 34-39 พรรษาเท่านั้น หากเปรียบเทียบกับ

³⁰¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 รัช./10 สำเนาหนังสือของพระยาโกมารกุลมนตรี.

³⁰² วีรวัลย์ งามสันติกุล, *ประชาธิปไตยในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์*, น. 85-88.

³⁰³ ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว”, น. 149.

สมเด็จพระชนกาธิราช พระปิยมหาราชพระองค์นั้น ก็อาจกล่าวได้ว่า รัชสมัยของพระองค์สั้นเกินกว่าจะรอคอย เวลาที่จะใช้เปลี่ยนแปลงบ้านเมืองได้โดยพระราชประสงค์ของพระองค์เองเหมือนแผ่นดินนั้น

ดังนั้น แม้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและกลุ่มชนชั้นนำในเวลานั้นอาจมีความพยายามปฏิรูประบบการปกครอง ผ่านการตั้งสภากรรมการองคมนตรีเพื่อกรุยทางไปสู่รัฐสภาที่มีอำนาจมากขึ้น แต่เจตจำนงในการพัฒนาสภากรรมการองคมนตรีไปสู่การเป็นรัฐสภาที่แท้จริงดูเหมือนว่ายังไม่ชัดเจนนัก อาจเป็นเพราะสำหรับชนชั้นปกครอง การมีสภากรรมการองคมนตรีในฐานะที่ปรึกษา ก็คงเพียงพอแล้ว และยังคงรักษาอำนาจสูงสุดของพระมหากษัตริย์ไว้ได้ การผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่การมีรัฐสภาเต็มรูปแบบอาจถูกมองว่าเป็นการสั่นคลอนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มากเกินไป ยิ่งในเวลาที่บ้านเมืองประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงในด้านการเมืองการปกครองอาจนำมาซึ่งความวุ่นวาย ทำให้ชนชั้นนาระมัดระวังในการปฏิรูปไม่ให้เกิดเร็วเกินไป และเลือกที่จะรักษาเสถียรภาพของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไว้ให้นานที่สุด

6.4.3 ปัญหาจากวัฒนธรรมทางการเมือง

เหตุประการหนึ่งที่ทำให้สภากรรมการองคมนตรีไม่ประสบความสำเร็จในการเป็นพื้นที่เรียนรู้วิธีการประชุมอภิปรายแบบรัฐสภาอย่างกว้างขวางนั้น อาจมาจากปัญหาวัฒนธรรมการเมืองในสังคมไทย เช่น ที่พระองค์เจ้าธานีนิวัตเคยรับสั่งว่า “ไม่ทรงเห็นชอบด้วยการที่จะสนับสนุนคนชั้นต่ำให้ไปปรึกษต่ออำนาจสูงในแผ่นดิน”³⁰⁴ หรือที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งข้อสังเกตว่า การอภิปรายโต้เถียงกันในที่ประชุมลักษณะนี้อาจกระทบต่อพระเกียรติยศของเจ้านายและพระบรมวงศานุวงศ์หากจะเข้าประชุม จึงกำหนดให้เพียงชั้นพระองค์เจ้าและหม่อมเจ้าเป็นอย่างมากที่จะอยู่ในสภากรรมการองคมนตรีได้ ดังที่มีพระราชบันทึกว่า “ชั้นพระเจ้าบรมวงศ์เป็นปัญหาอยู่ว่าจะเป็นการเสียพระเกียรติยศหรือไม่ในการที่จะเข้าไปโต้เถียงกับหมู่มากในสถานนั้นบางคนอาจใช้วาจารุนแรงเกินไปบ้างก็เป็นไปได้ อาจกระทบกระเทือนถึงพระราชวงศ์ทั่วไป”³⁰⁵

ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะความคิดของชนชั้นนำเวลานั้นซึ่งเป็นกรรมการองคมนตรี ยังยึดหลักสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของพระมหากษัตริย์ ทำให้บรรดาสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ รวมถึงสภากรรมการองคมนตรีมีบทบาทเพียงถวายความเห็นเพื่อให้ทรงใช้พระราชอำนาจตามพระบรมราช

³⁰⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๓./9 รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี วันจันทร์ที่ 20 มิถุนายน 2470.

³⁰⁵ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖.7 ๖๓./9 บันทึกเรื่องสภากรรมการองคมนตรี.

วินิจฉัย ตลอดจนการได้มาซึ่งกรรมการองคมนตรี ก็มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ ทำให้บุคคลเหล่านี้รู้สึก ได้รับพระมหากรุณาธิคุณจากพระมหากษัตริย์แล้วรอรับพระราชทานเรื่องมาประชุมปรึกษาหารือกัน มากกว่าที่จะริเริ่มวิจารณ์ปัญหาของบ้านเมือง แล้วเข้าชื่อกันเพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเปิดประชุมเพื่อปรึกษาปัญหาเกี่ยวกับสวัสดิภาพของประเทศและประชาชน

ปัญหานี้อาจเป็นไปได้ในทำนองที่หม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร ทรงกล่าวถึงความกล้าหาญทางจริยธรรมของ กรรมการองคมนตรีเอาไว้ว่า “ประโยชน์ที่จะพึงได้แก่แผ่นดิน ก็แล้วแต่ *moral courage* ขององคมนตรี *moral courage* เปนสมบัติขององคมนตรีมากคนเท่าใด ความยำเกรงของพระมหากษัตริย์หรือผู้สำเร็จราชการก็มีส่วนเท่านั้น ... ถ้าจะพูดทางกว้าง *moral courage* กับ *culture* เปนสมบัติของบุคคลที่เดินตามกัน ถ้า *culture* ต่ำ *moral courage* ก็น้อย ถ้า *culture* สูง *moral courage* ก็มาก เปนลำดับ เพราะฉะนั้นเมื่อต่อไปภายหน้า กรรมการองคมนตรีมี *moral courage* พอที่จะร้องขอประชุม ถึงแม้ไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับข้ออันตรายต่อแผ่นดิน ก็คงเป็นเรื่องที่มีมูลเหตุเพียงพออันสมกับผู้มี *culture*”³⁰⁶

หากพิจารณาจากการประชุมสภากรรมการองคมนตรี 11 ครั้งแรก ตั้งแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน 2470 จนถึงวันที่ 1 เมษายน 2471 พบว่า มีผู้ที่ไม่เคยพูดโต้เถียงหรือเสนอญัตติเลยถึง 21 คน จากผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่ง และดำรงตำแหน่งอยู่ขณะนั้นรวม 43 คน ข้อนี้ถึงกับมีผู้วิจารณ์อย่างรุนแรงว่า “ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ก็ปฏิบัติตัวตามสบายไม่รับผิดชอบต่อหน้าที่ เช่น กรรมการองคมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งสูง และทำหน้าที่สำคัญของประเทศ เวลาประชุมก็มาบ้างขาดบ้าง การเสนอญัตติ เพื่อฝึกพูดในที่ประชุม ก็ไม่มีใครกล้าที่จะปฏิบัติ เข้าประชุมโดยนั่งเฉย ๆ ไม่ออกความเห็นก็มี”³⁰⁷

³⁰⁶ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล.8 ความเห็นส่วนน้อยของหม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร วันที่ 7 มิถุนายน 2470.

³⁰⁷ รัชนี้ กัลยาณคุณาวุฒิ, “ที่มาของรัฐธรรมนูญ” (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), น. 236.

ดู บัญชีแสดงจำนวนวันที่มาประชุม การพูดโต้เถียงปัญหาของกรรมการองคมนตรี ตั้งแต่วันที่ 30 พ.ย. 2470 ถึง 1 เม.ย. 2471 ได้ใน หน้า 237-238 ซึ่งอ้างมาจาก กจช., ร.7 รล.6/15 บัญชีวันมาประชุมกรรมการองคมนตรี (1 เม.ย. - 30 ก.ย. 71)

บทที่ 7

บทสรุป

รายงานวิจัยเรื่อง “สภากรรมการองคมนตรี: เบื้องแรกของรัฐสภาไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว” ได้ศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภากรรมการองคมนตรีในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ตั้งแต่เริ่มความคิดการสถาปนา กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ การทำงาน บทบาทและผลงาน ข้อจำกัด การสิ้นสุดลง และผลซึ่งมีต่อสภาผู้แทนราษฎรภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2468-2477) พบว่า

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์ที่จะปรับปรุงสถาบันทางการเมืองและระบบการเมืองการปกครองของสยามให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมือง ทรงเชื่อว่าการก่อการกำเริบหรือการเรียกร้องโอกาสในการกำหนดชะตากรรมของสังคมที่ประชาชนอาศัยอยู่นั้นอาจมีขึ้นในวันข้างหน้า จึงทรงปรับปรุงสภาที่มีอยู่แต่เดิม คือ องคมนตรีสภา ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จัดตั้งเป็นสภากรรมการองคมนตรี ที่ทรงเลือกมาจากองคมนตรีจำนวน 40 คน เพื่อให้เป็นพื้นที่ทดลองการประชุมอย่างรัฐสภา เปิดโอกาสให้ได้ออกความเห็นในเรื่องที่พระราชทานให้ปรึกษาหรือที่มีพระบรมราชานุญาตให้ประชุมปรึกษากันได้ และเพื่อเป็นการเหนี่ยวรั้งการใช้พระราชอำนาจ โดยเฉพาะพระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติ

อย่างไรก็ดี สภากรรมการองคมนตรีไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรหากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ 2 ประการข้างต้น คือ การเป็นพื้นที่ทดลองการประชุมอย่างรัฐสภา และการเหนี่ยวรั้งการใช้พระราชอำนาจ ดังจะเห็นได้ว่า เรื่องที่พระราชทานให้ปรึกษาล้วนเป็นร่างกฎหมายที่ไม่ได้กระทบต่อการใช้พระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่เป็นเรื่องที่กระทบต่อประชาชนในวงกว้าง ไม่ว่าจะเป็นการจดทะเบียนครอบครัว การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา กฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สิน และประกาศเกี่ยวกับภาษี ที่สำคัญคือการลงมติออกความเห็นของสภากรรมการองคมนตรีไม่มีผลผูกพันพระมหากษัตริย์ อีกนัยหนึ่ง อำนาจนิติบัญญัติยังอยู่ที่พระมหากษัตริย์

หากพิจารณาความสม่ำเสมอในการประชุม สภากรรมการองคมนตรีมีการประชุมตลอดระยะเวลา 5 ปี รวมแล้วไม่เกิน 30 ครั้ง และมีการประชุมกันไปแล้วอย่างน้อย 15 ครั้ง กว่าที่จะมีการประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมเมื่อเดือนมิถุนายน 2472 ทำให้โอกาสในการฝึกใช้ข้อบังคับการประชุมนั้นมีไม่มากนัก

ต่อมาเมื่อคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครองสำเร็จในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 แล้ว มีการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 28 มิถุนายน 2475 อันเป็นการเกิดขึ้นของรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยเป็นครั้งแรกในหน้าประวัติศาสตร์ไทย สภากรรมการองคมนตรี อันเป็นสถาบันทางการเมืองที่กรุยทางมาสู่รัฐสภา จึงสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2475 เนื่องจากเป็นองค์กรทางการเมืองที่ทับซ้อนกับสภาผู้แทนราษฎรในระบอบใหม่

หากพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภากรรมการองคมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎรแล้ว พบว่า สภาผู้แทนราษฎรได้นำข้อบังคับการประชุมของสภากรรมการองคมนตรีมาใช้โดยอนุโลมเป็นเวลาปีครึ่ง จนกระทั่งมีการประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2476 นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกที่คณะราษฎรแต่งตั้งจำนวน 70 คน ก็มีร้อยละ 10 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยเป็นกรรมการองคมนตรีมาก่อน จึงสามารถนำประสบการณ์ในการประชุมลักษณะสภาใหญ่ เช่นนี้มาปรับใช้และประคับประคองการประชุมรัฐสภาในระยะแรกได้

อย่างไรก็ดี เมื่อเปรียบเทียบบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภากรรมการองคมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎรในรัฐธรรมนูญฉบับแรกแล้ว พบว่า สภาผู้แทนราษฎรในห้วงเวลาเปลี่ยนผ่านจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยนั้น มีอำนาจอย่างมาก ทั้งมีอำนาจนิติบัญญัติในการริเริ่มเสนอ อภิปราย และลงมติเพื่อให้มีการประกาศใช้กฎหมายเรื่องต่าง ๆ มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เหนี่ยวรั้งการใช้ อำนาจของฝ่ายบริหารได้เต็มที่ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่ฝ่ายบริหารไม่อาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ นอกจากนี้ สภาผู้แทนราษฎรยังมีอำนาจวินิจฉัยคดีอาญาที่มีผู้ฟ้องพระมหากษัตริย์อีกด้วย

นอกจากเรื่องอำนาจหน้าที่แล้ว การได้มาซึ่งสมาชิกแห่งสภาก็ต่างกันเป็นอย่างมาก เพราะเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกตั้งแล้ว ได้เปิดกว้างต่อประชาชนในต่างจังหวัดที่จะมีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร โดยกำหนดอายุขั้นต่ำไว้เพียง 20 ปีบริบูรณ์ และ 23 ปีบริบูรณ์ ตามลำดับ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะที่มาจาก การเลือกตั้ง ได้ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแข็งขัน จนทำให้พระยาพหลพลพยุหเสนา หัวหน้าคณะราษฎรที่มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ถึงกับต้องลาออกจากตำแหน่งจากการแพ้ โหวตในสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ไม่เพียงเท่านั้น วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกแห่งสภายังทำให้ทัศนคติของผู้มีสิทธิออกเสียงในสภาแตกต่างกันด้วย เช่น การพิจารณากฎหมายครอบครัวระหว่างระบบผัวเดียวหลายเมียกับระบบผัวเดียว

เมียเดียว ซึ่งสภากรรมการองคมนตรีเลือกแบบแรก ส่วนสภาผู้แทนราษฎรเลือกแบบหลัง ในเวลาห่างกันไม่ถึงสิบปี จึงอาจกล่าวได้ว่า อยู่ที่ค่านิยมและทัศนคติของสมาชิกที่มีโลกทัศน์แตกต่างกันตามประสบการณ์และการดำรงชีวิต

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เหตุที่ทำให้สภากรรมการองคมนตรีไม่อาจพัฒนาไปสู่รัฐสภา ในความหมายที่เป็น สภาอันเปิดกว้างสำหรับราษฎร อย่างเช่นสภาผู้แทนราษฎรภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง และในความหมายที่เป็นองค์กรที่มีอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารนั้น มาจากปัจจัยหลายด้าน ทั้งปัญหาจากโครงสร้างองค์กร ปัญหาจากบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และปัญหาจากวัฒนธรรมทางการเมือง

บรรณานุกรม

เอกสารชั้นต้น

หोजดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./8 รายงานกรรมการองคมนตรี (13 ต.ค. - 6 มี.ค. 2468).

หोजดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./8 ตั้งองคมนตรี (2 ธ.ค. 2468 - 28 มี.ค. 2474).

หोजดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./8 พระราชบัญญัติองคมนตรี (27 ต.ค. 2469 - 8 มิ.ย. 2470).

หोजดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./9 พระราชบัญญัติองคมนตรี (11 เม.ย. 2470 - 15 ส.ค. 2472).

หोजดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./9 วางหลักการตั้งองคมนตรี (16-24 มิ.ย. 2470).

หोजดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./9 ตั้งกรรมการองคมนตรี (25 ส.ค. 2470 - 8 เม.ย. 2474).

หोजดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./9 กรรมการองคมนตรีปรึกษาเรื่องพระราชบัญญัติครอบครัว (19 พ.ย. - 28 มี.ค. 2470).

หोजดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./9 การประชุมองคมนตรี (30 พ.ย. 2470 - 7 พ.ย. 2471).

หोजดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./9 กรรมการองคมนตรีปรึกษาเรื่องพระราชบัญญัติครอบครัว (1 ธ.ค. 2470 - 4 มี.ค. 2472).

หोजดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./9 เปิดที่ประชุมกรรมการองคมนตรี และเรื่องตั้งสภานายก อุปนายก และเลขาธิการ (3 ธ.ค. 2470 - 8 เม.ย. 2474).

หोजดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./10 ข้อบังคับกรรมการองคมนตรี (8 ธ.ค. 2470 - 15 มิ.ย. 2472).

หोजดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./10 หนังสือพิมพ์ตัดเกี่ยวกับองคมนตรี (2 เม.ย. - 4 มิ.ย. 2470).

หोजดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./10 รายงานการประชุมกรรมการองคมนตรี (1 มิ.ย. 2471 - 9 เม.ย. 2474).

หोजดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./10 กรรมการองคมนตรีปรึกษาเรื่องพระราชบัญญัติที่ดิน ภาษีเรือโรงเรือน และลักษณะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา (12 มิ.ย. 2471 - 21 เม.ย. 2474).

หोजดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./10 กรรมการองคมนตรีปรึกษาเรื่องประมวลแพ่ง (31 ม.ค. 2472 - 13 ส.ค. 2473).

หोजดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./10 กรรมการองคมนตรีจะถวายความเห็นเป็นบันทึกหรือร่างใหม่ก็ได้ (28 พ.ย. 2474).

หอบจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.7 รล./10 เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีแสดงความคิดเห็นเรื่องให้จัดตั้งสภารัฐมนตรี (18-22 ก.ย. 2469).

หอบจดหมายเหตุแห่งชาติ. สบ.2.41/250 พระราชบัณฑิตกเรื่องสภากรรมการองคมนตรี.

หนังสือ

จดหมายเหตุพระราชกิจรายวันในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ภาคต้น. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทยและจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2537.

บทปรัชญา 5 ตอน ที่ 7 (มิถุนายน 2471).

จักรปาณิศรีศีลวิสุทธิ, หลวง. คำอธิบายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ. พระนคร: โรงพิมพ์สยามบรรณกิจ, 2475.

เจมส์ ไวส์. ประวัติศาสตร์ การเมืองไทย และหลักนิติธรรมแบบไทย ๆ. แปลโดย ฐนพงศ์ ลือขจรชัย. กรุงเทพฯ: มติชน, 2568.

ชนิดา พรหมพยัคฆ์ เผือกสม. การเมืองในระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: มติชน, 2546.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. “การปูพื้นฐานการปกครองแบบประชาธิปไตยในสมัยราชาธิปไตย: การเตรียมพระราชทานระบอบประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว.” ใน สัตว์การเมือง. เศรษฐพร คุณศรีพิทักษ์ และแสง รัตนมงคลมาศ, บรรณาธิการ. พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2514.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายมหาชน: วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2566.

ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา และคณะ. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการปกครองระบอบรัฐสภา. กรุงเทพฯ: รัฐสภา, 2523.

ธนาพล อิวสกุล และชัยวัช ตุลาธน. “พระราชทรัพย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และในระยะเปลี่ยนผ่าน.” ใน พระพรหมช่วยอำนวยให้ชื่นฉ่ำ. นนทบุรี: ฟ้าเดียวกัน, 2557.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: ฟ้าเดียวกัน, 2553.

นายหนวย (นามแฝง). *เจ้าฟ้าประชาธิปก ราชนิวัณิราศ*. กรุงเทพฯ: แสงดาว, 2566.

บัทสัน, เบนจามิน เอ. *อวสานสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสยาม*. แปลโดย พรรณงาม เเงาธรรมสาร และคณะ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2547.

บุญเลอ เจริญพิภพ (รวบรวม). *ประมวลกฎหมายและภาพในการเปลี่ยนแปลงการปกครองของคณะราษฎร*. พระนคร: โรงพิมพ์หนังสือพิมพ์ไทย, 2475.

ป. พิบูลสงคราม. “คำอภิปรายของนายกรัฐมนตรี เกี่ยวแก่การร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบทเฉพาะกาล พ.ศ. 2483.” ใน *ประมวลคำปราศรัยและสุนทรพจน์ของนายกรัฐมนตรี* (พระนคร: กรมโฆษณาการ, 2483).

ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. “พระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว.” ใน *เค้าโครงการเศรษฐกิจ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, 2552.

ประเจิดอักษรลักษณ์, หลวง. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2477.

ประดิษฐ์มนูธรรม, หลวง. *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. พระนคร: โรงพิมพ์นิติเวช, 2513.

ปรีดี พนมยงค์. “คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประชาธิปไตย 24 มิถุนายน.” ใน *แนวคิดประชาธิปไตยของ ปรีดี พนมยงค์*, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, 2552.

_____. “เราจะต่อต้านเผด็จการอย่างไร.” ใน *ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.

_____. *จงพิทักษ์เจตนารมณ์ประชาธิปไตยสมบูรณ์ของวีรชน 14 ตุลาคม*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สายธาร, 2543.

ปิยนาด บุนนาค. *ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่ (ตั้งแต่การทำสนธิสัญญาเบาว์ริง ถึง “เหตุการณ์ 14 ตุลาคม” พ.ศ. 2516)*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิชาการ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

ปิยบุตร แสงกนกกุล. ““องค์กษัตริย์ไม่อาจถูกละเมิดได้” คืออะไร?” ใน *ฟ้าเดียวกัน 10:1* (มกราคม - มิถุนายน 2555).

พฤทธิสาดน ชุมพล, ม.ร.ว. *ประชาธิปก ประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.

พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ. *พระราชูปถัมภ์พระบารมีปกเกล้า*. กรุงเทพฯ: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ, 2561.

ไพโรจน์ ชัยนาม. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2482.

ภาวดี มหาพันธ์. *ประวัติศาสตร์การปกครองไทย*. กรุงเทพฯ: ศิลปาบรรณาการ, 2527.

โกคิน พลกุล. *ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย*. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529.

มอเรลล์, เดวิด และริชาร์ด โดเนอร์. *ประวัติทางการเมืองของ ดร.ปรีดี พนมยงค์*. แปลโดย ศรันยา บำรุงพงศ์. กรุงเทพฯ: ดอกหญ้า, 2526.

ราชเลขาธิการ, สำนัก. *ประวัติสำนักราชเลขาธิการ*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2544.

ลิขิต ธีรเวคิน. *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

วิจิตรวาทการ, หลวง. *การเมืองการปกครองของกรุงสยาม*. ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2475.

วีรวัลย์ งามสันติกุล. *พระราชูปถัมภ์กาลสมัยในกระแสธารประวัติศาสตร์*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิประชาธิปไตย-รำไพพรรณี, 2559.

ศิริพันธ์ บุญศิริ. “เอกสารรัชกาลที่ 7.” ใน *แนวพระราชดำริก้าวรัชกาล*. กรุงเทพฯ: กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, 2528.

ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์. *รายงานวิจารณ์เจ้า: ประวัติศาสตร์ราษฎรผู้ทลายล้างอำมาตยาธิปไตยไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มติชน, 2547.

ศิลป์ สิบบุญเรือง. “ประวัตินายของอ้วน สิบบุญเรือง.” ใน *รวมใจความพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการเสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมโรงเรียนจีน เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2470 กับคำแปลเป็นภาษาจีนและภาษาอังกฤษ*. พิมพ์ในการปลงศพ นายเซียว ซองอ้วน สิบบุญเรือง. พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2471.

สนธิ เตชานันท์. *แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ “ประชาธิปไตย” ตามแนวพระราชดำริของ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2469-2475)*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

สำราญ ผลดี. *ประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยพระปกเกล้าฯ*. กรุงเทพฯ: ศรีปัญญา, ม.ป.ป.

สุรเชษฐ์ สุขลากิจ. *ผ้าเดียวเมียเดียว อาณานิคมครอบครัวยุคใหม่ในสยาม*. กรุงเทพฯ: มติชน, 2561.

วิทยานิพนธ์

กษิตศ อนันทนารถ. “ชีวิตของระบอบรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2490”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

ชาญชัย รัตนวิบูลย์. “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว”. วิทยานิพนธ์ศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 2519: กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

ธราวุฒิ สิริผดุงชัย. “ระบบสภาเดี่ยว: ทางเลือกของระบบรัฐสภาไทย”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

นริศ มีสมบุรณ์. “บทบาทรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย: ศึกษาบทบาทคณะราษฎรในกระบวนการนิติบัญญัติระหว่าง พ.ศ. 2475-2489”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

ปุนเทพ ศิริบุหงศ์. “พระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

รัชณี กัลยาณคุณาวุฒิ. “ที่มาของรัฐสภาไทย”. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521.

วัลย์วิภา จรุงโรจน์, ม.ล. “แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์”. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต (แผนกวิชาประวัติศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2520: กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.

สุวดี เจริญพงศ์, “ปฏิกริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิด ประชาธิปไตยและสังคมนิยมก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475”. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519.

สิทธิพร อินนิมิตร. “วิวัฒนาการและสถานะทางกฎหมายขององคมนตรี”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

เอกลักษณ์ ลิ้มศิริลักษณ์, “แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ว่าด้วยอำนาจรัฐ ตั้งแต่พุทธศักราช 2411 ถึงพุทธศักราช 2475”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

ราชกิจจานุเบกษา

“กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์” ราชกิจจานุเบกษา (12 พฤศจิกายน 2467).

“ข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรี พุทธศักราช 2472” ราชกิจจานุเบกษา (12 มิถุนายน 2472).

“ข่าวคณะกรรมการราษฎรและเสนาบดีลาออกจากหน้าที่” ราชกิจจานุเบกษา (21 ธันวาคม 2475).

“ประกาศแก้ไขเพิ่มเติมภาษีเรือโรงงาน พุทธศักราช 2474” ราชกิจจานุเบกษา (14 มิถุนายน 2474).

“ประกาศตั้งกรรมการองคมนตรี พ.ศ. 2474-6” ราชกิจจานุเบกษา (15 มีนาคม 2473).

“ประกาศตั้งกรรมการองคมนตรีตามพระราชบัญญัติมาตรา 16” ราชกิจจานุเบกษา (29 มีนาคม 2473).

“ประกาศผลัดเปลี่ยนเสนาบดี ปลัดทูลฉลองกระทรวงต่าง ๆ และรวมกระทรวง” ราชกิจจานุเบกษา (29 มิถุนายน 2475).

“ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470” ราชกิจจานุเบกษา (17 กรกฎาคม 2475).

“ประกาศให้กรรมการองคมนตรีที่จะพ้นตำแหน่งในวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2473 ตามพระราชบัญญัติองคมนตรี มาตรา 15 อยู่ในตำแหน่งต่อไปจนถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2473” ราชกิจจานุเบกษา (7 กันยายน 2473).

“พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และ 2 ที่ได้ตรวจชำระใหม่” ราชกิจจานุเบกษา (11 พฤศจิกายน 2468).

“พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติ บรรพ 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” ราชกิจจานุเบกษา (18 มีนาคม 2473).

“พระราชดำรัสเปิดที่ประชุมสภากรรมการองมนตรี” ราชกิจจานุเบกษา (4 ธันวาคม 2470).

“พระราชบัญญัติเทียบตำแหน่งรัฐมนตรีกับตำแหน่งเสนาบดีแต่ก่อน พ.ศ. 2475” ราชกิจจานุเบกษา (25 ธันวาคม 2475).

“พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475” ราชกิจจานุเบกษา (27 มิถุนายน 2475).

“พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475,” ราชกิจจานุเบกษา (27 มิถุนายน 2475).

“พระราชบัญญัติยกเลิกภาษีสมพัตสร พุทธศักราช 2475” ราชกิจจานุเบกษา (17 กรกฎาคม 2475).

“พระราชบัญญัติล้างมลทินผู้กระทำความผิดทางการเมือง ร.ศ. 130 พุทธศักราช 2475” ราชกิจจานุเบกษา (7 ธันวาคม 2475).

“พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475” ราชกิจจานุเบกษา (21 ธันวาคม 2475).

“พระราชบัญญัติองคมนตรี” ราชกิจจานุเบกษา (5 กันยายน 2470).

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ราชกิจจานุเบกษา (17 กรกฎาคม 2475).

รายงานการประชุม

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2475 (28 มิถุนายน 2475).

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2475 (4 กรกฎาคม 2475).

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5/2475 (8 กรกฎาคม 2475).

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 6/2475 (11 กรกฎาคม 2475).

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 9/2475 (20 กรกฎาคม 2475).

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 12/2475 (1 สิงหาคม 2475).

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 16/2475 (12 สิงหาคม 2475).

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/2475 (16 พฤศจิกายน 2475).

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 45/2475 (3 ธันวาคม 2475).

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 59/2475 (31 มีนาคม 2475).

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 21/2476 (5 ตุลาคม 2476).

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2476 (22 มกราคม 2476).

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 36/2476 (31 มีนาคม 2476).

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 22/2477 (13 กันยายน 2477).

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 16/2477 (31 มกราคม 2477).

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 69/2477 (31 มีนาคม 2477).

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 26/2481 (25 มีนาคม 2481).

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1

พระนามและนามของผู้เป็นกรรมการองคมนตรี ชุดที่ 1 (พ.ศ. 2470-2473)

(เรียงตามลำดับทะเบียนองคมนตรี)

1. พระราชวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์
2. พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าทศศิริวงศ์
3. หม่อมเจ้าบวรเดช
4. หม่อมเจ้าเสวรัฐศิริ
5. หม่อมเจ้าสิทธิพร
6. หม่อมเจ้าอมรทัต
7. หม่อมเจ้าอุปพัทพงศ์
8. เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม)
9. เจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ (ม.ร.ว.สท้าน สนิทวงศ์ ณ อยุธยา)
10. เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา)
11. เจ้าพระยาบดินทรเดชาอนุชิต (แย้ม ณ นคร)
12. พระยาจินดาภิรมย์ราชสภาพดี (จิตร ณ สงขลา)
13. พระยาโชฎีกกราชเศรษฐี (มีน เลหาเศรษฐี)
14. พระยาเทพวิฑูรพหุลศรุตชาติ (บุญช่วย วณิกกุล)
15. พระยาเทพหัสดิน (ผาด เทพหัสดิน ณ อยุธยา)
16. พระยาเทพอรชุน (อุ่ม อินทรโยธิน)
17. พระยาบริบูรณ์ราชสมบัติ (ม.ร.ว.มูล ดารากร)
18. พระยาเผด็จดุสิต (เลียบ อรรถยุกติ)
19. พระยาเพชรดา (สอาด ณ ป้อมเพ็ชร)
20. พระยาไพศาลศิลปศาสตร์ (รื่น ศยามานนท์)
21. พระยามโนปกรณ์นิติธาดา (ก้อน หุตะสิงห์)
22. พระยามโหสถศรีพิพัฒน์ (เชิญ ปรีชญาณนท์)

23. พระยาวิสูตรสาครดิฐ (สาย โชติกเสถียร)
24. พระยาศรีธรรมมาธิราช (เจิม บุญรัตน์พันธุ์)
25. พระยาจำแสนยบดี (ชิต สุนทรวร)
26. พระยาศุภกรณ์บรรณสาร (นุ่ม วสุธาร)
27. พระยาสุรินทราชา (นกยูง วิเศษกุล)
28. พระยาสุริยานุวัตร (เกิด บุณนาค)
29. พระยาสุพรรณสมบัติ (ดิณ บุณนาค)
30. พระยาอธิกรณ์ประกาศ (หลุย จาติกวณิช)
31. หม่อมเจ้าอลองกฎ
32. หม่อมเจ้าถาวรมงคลวงศ์
33. พระยาราชนกุลวิบูลย์ภักดี (อวบ เปาโรหิตย์)
34. พระยาศรีสุริยราชวรานุวัตร (ศุข ดิษยบุตร)
35. พระยาราชนวังสัน (ศรี กมลนาวิน)
36. พระยามานวราชเสวี (ปลอด ณ สงขลา)
37. พระยาเฉลิมอากาศ (สุณี สุวรรณประทีป)
38. หม่อมเจ้าดำรงสดำรงค์
39. พระยาอานุกาฬไตรภพ (จำรัส เทพหัสดิน ณ อยุธยา)
40. พระยาโกมารกุลมนตรี (ชื่น โกมารกุล ณ นคร)

ที่มา: “พระราชบัญญัติองคมนตรี” ราชกิจจานุเบกษา (5 กันยายน 2470): 214-216.

ภาคผนวก 2

พระนามและนามของผู้เป็นกรรมการองคมนตรี ชุดที่ 2 (พ.ศ. 2474-2475)

(เรียงตามลำดับทะเบียนองคมนตรี)

1. พระราชวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์
2. หม่อมเจ้าสกลวรรณากร วรวรรณ
3. เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม)
4. เจ้าพระยาวางฆานุประพัทธ์ (ม.ร.ว.สท้าน สนิทวงศ์ ณ อยุธยา)
5. เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา)
6. เจ้าพระยาบดินทรเดชาอนุชิต (แย้ม ณ นคร)
7. เจ้าพระยาพิชัยญาติ (ดั่น บุนนาค)
8. เจ้าพระยาศรีพิพัฒน์ (ม.ร.ว.มูล ดารากร)
9. พระยาเทพวิฑูรพหุลศรุตชาติ (บุญช่วย วณิกกุล)
10. พระยาเทพหัสดิน (ผาด เทพหัสดิน ณ อยุธยา)
11. พระยาราชนกุลวิบูลย์ภักดี (รื่น ศยามานนท์)
12. พระยามโนปกรณ์นิติธาดา (ก้อน หุตะสิงห์)
13. พระยามโหสถศรีพิพัฒน์ (เชิญ ปรีชญาณนท์)
14. พระยาจำแสนยบดี (ชิต สุนทรவர்)
15. พระยาสุรินทราชา (นกยูง วิเศษกุล)
16. พระยาสุรียานุวัตร (เกิด บุนนาค)
17. พระยาอธิกรณ์ประกาศ (หลุย จาติกวณิช)
18. พระยามหาวิจิตรมนตรี (เกา ภามย์)
19. พระยาอมเรศร์สมบัติ (ต่วน ศุขะวณิช)
20. พระยาพรหมทัตศรีพิลาศ (แฉล้ม มิตรานนท์)
21. พระยาเมธาธิบดี (สาตร์ สุทธเสถียร)
22. พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอลองกุ
23. หม่อมเจ้าถาวรมงคลวงศ์
24. เจ้าพระยามุขมนตรี (อวบ เปาโรหิตย์)
25. พระยาศรีสุรียราชวรานุวัตร (ศุข ดิษยบุตร)

26. พระยาราชาวังสัน (ศรี กมลนาวิน)
27. พระยามานวราชเสวี (ปลอด ณ สงขลา)
28. พระยาเฉลิมอากาศ (สุณี สุวรรณประทีป)
29. พระยาโบราณราชธานินทร์ (พร เดชะคุปต์)
30. พระยาอานุกาฬไตรภพ (จำรัส เทพหัสดิน ณ อยุธยา)
31. หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์
32. พระยาพิพิธสมบัติ (ตาบ กุวานนท์)
33. พระยาสารศาสตร์ศิริลักษณ์ (สรรเสริญ สุขยางค์)
34. พระยาศรีวิสารวาจา (เทียนเลี้ยง ฮุนตระกูล)
35. หม่อมเจ้าวิบูลย์สวัสดิวงศ์ สวัสดิกุล
36. พระยาชลมารคพิจารณ์ (ม.ล.พงษ์ สนิทวงศ์)
37. พระยาภฤตราชทรงสวัสดิ์ (สุดใจ ไกรจิตติ)
38. พระยาอัครราชทรงสิริ (แมน อรุณลักษณ์)
39. พระยาวิฑูรธรรมพิเนตุ (ไต้ะ อัมระนันท์)
40. พระยาโชฎีกกราชเศรษฐี (ผ่อง โชติกะพุกกณะ)

ที่มา: “ประกาศตั้งกรรมการองคมนตรี พ.ศ. 2474-6” ราชกิจจานุเบกษา (15 มีนาคม 2473): 433-435.