

บทสงทหาย

บทบาทของกรมราชเลขาธิการในช่วงก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กรมราชเลขาธิการได้รับการยกฐานะขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก กล่าวคือว่า ได้ทรงมีพระบรมราชโองการประกาศเลิกกระทรวงมูรชาทร ซึ่งสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพเป็นเสนาบดีอยู่ เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2469 และให้โอนงานของกระทรวงนี้ไปรวมกับกรมราชเลขาธิการ นับเป็นประกาศอย่างเป็นทางการครั้งแรกว่า กรมราชเลขาธิการมีฐานะเสมอด้วยกระทรวง ราชเลขาธิการ มีเกียรติ ฐานะ และอาวุโส ลำดับอย่างเดียวกับเสนาบดี ผู้ช่วยราชเลขาธิการเทียบกับปลัดทูลฉลอง และในวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2475 ได้มีพระบรมราชโองการประกาศเปลี่ยนนามกรมราชเลขาธิการว่าเสนาบดีมูรชาทร และเรียกผู้ช่วยราชเลขาธิการว่า ปลัดพระมูรชาทร<sup>1</sup>

การปรับปรุงระเบียบปฏิบัติงานภายในกรมราชเลขาธิการสมัยรัชกาลที่ 7

กรมราชเลขาธิการได้แบ่งหน้าที่การปฏิบัติราชการในตอนหลัง (ก่อนที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475) ออกเป็นกรมกองดังต่อไปนี้<sup>2</sup>

กรมบัญชาการ      ราชเลขาธิการเป็นผู้นั่งคัมมัญชา

กองสารบรรณ (ขึ้นตรงต่อราชเลขาธิการ) เฉพาะกองนี้มีการแบ่งเวลาออกปฏิบัติราชการ 2 ตอน\* คือ ตอนเช้า ตั้งแต่ 9.00 น. ถึง 15.00 น. ตอนบ่ายตั้งแต่ 15.00 น. ถึง 21.00 น. นอกจากนี้ยังมีแผนกรับ - ส่ง แผนกรายงาน ซึ่งรวมกันปฏิบัติงานอยู่ในกองนี้ โดยใช้แบ่งกำลังผสมเพื่อให้ราชการได้ดำเนินไปทั่วถึงตลอดเวลา 12 ชั่วโมง

1. หลวงจักรปาณีศิริศิริวิสุทธิ์, เรื่องของเจ้าพระยามหิธร, หน้า 108

2. สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ประวัติกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (พระนคร . โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2494) หน้า 25 - 26

\* ในสมัยรัชกาลที่หกกองนี้ไม่มีเวลาปิด คงปฏิบัติงานตลอดเวลาแม้ในยามค่ำคืนก็ยังมีพลัดเปลี่ยนเวรยามเพื่อปฏิบัติให้ทันพระราชประสงค์ ครั้นในสมัยรัชกาลที่หกไม่มีหลักฐานว่ากองนี้มีเวลาปฏิบัติราชการ เช่นใด

กองบัญชาการ

กองบัญชาการ

กองรักษาหนังสือ

ชั้นตรงต่อราชเลขาธิการ

กองการต่างประเทศ มีราชเลขาธิการฝ่ายต่างประเทศบังคับบัญชา โดยมีผู้ช่วย  
ราชเลขาธิการเป็นราชเลขาธิการฝ่ายต่างประเทศโดยตำแหน่ง

กรมพระอาลักษณ์ ชั้นตรงต่อราชเลขาธิการ มีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชา

กองฐานันดร

กองทะเบียน

กองราชกิจจานุเบกษา

ชั้นกรมพระอาลักษณ์

กรมกฤษฎีกา ชั้นตรงต่อราชเลขาธิการ มีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชา

กองเลขานุการองคมนตรี ชั้นตรงต่อราชเลขาธิการ

การจัดระเบียบหนังสือราชการใหม่

การจัดระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับหนังสือราชการที่มีไป - มา ซึ่งเป็นงานหลักของกรมราชเลขาธิการในสมัยรัชกาลที่เจ็ด เจ้าพระยามหิธรราชเลขาธิการได้จัดระบบงานใหม่ เพิ่มความเข้มงวดมากขึ้น มากยิ่งขึ้น หนังสือทุกฉบับตามที่เคยปฏิบัติมานั้น เพียงแต่เซ็นรับลงในสมุดรับส่งหนังสือเพื่อให้รู้ว่าเป็นหนังสือจากหน่วยงานใดถึงใคร ลงวันที่เท่าไร แต่มาถึงยุคนี้ได้มีการออกกฎเกณฑ์ว่า รายงานต่าง ๆ ที่ส่งมายังกรมราชเลขาธิการ เมื่อเจ้าหน้าที่งานตรวจแล้วจะส่งเสนอว่า มีข้อความที่ควรสังเกต ควรทราบอย่างไรบ้างหรือไม่<sup>1</sup> (เส้นใต้เน้นอยู่เดิม) เนื่องจากนี้ยังได้แบ่งประเภทของหนังสือที่รับเข้าและเร่งดำเนินการตามชั้นต่อที่ราชเลขาธิการ ได้วางไว้คือ

1. บรรดาโทรเลขและหนังสือต่าง ๆ ที่รับเสนอราชเลขาธิการ หรือผู้ช่วยใดทุกเมื่อ
2. หนังสือต่าง ๆ ซึ่งเจ้าพนักงานผู้เป็นแวรรับได้รับไว้แล้วให้เปิดดูได้ทุกฉบับ เว้นไว้แต่หนังสือที่จบจบของว่า "ลับ" หรือที่สงสัยว่าเป็นหนังสือ "ลับ" หรือ เรื่องส่วนตัวเช่นหนังสือที่ได้รับ

1. ก.จ.ช. เอกสาร ร.7 รด 1/6 คำสั่งจัดระเบียบราชการ

จากกระทรวงมหาดการต่าง ๆ โดยไม่มีเลขหมายบนซอง เป็นต้น หนังสือประเภทนี้ต้องนำเสนอก่อ  
ราชเลขาฯ หรือผู้ช่วยฯ

อนึ่ง ในกรณีนี้หมายถึงหนังสือที่ส่งเข้ามาเพื่อทูลเกล้าถวายหรือรายงานจากกระทรวง  
การต่าง ๆ แต่ในกรณีที่เป็นคำสั่งหรือหนังสือราชการของกรมราชเลขาฯเอง ทางกองสารบรรณได้ตั้ง  
กฎไว้ว่า ห้ามผู้หนึ่งผู้ใดทูลหนังสือของกรมนี้เป็นเด็ดขาด นอกจากหัวหน้ากรมกองของผู้มีราชการเกี่ยวของ  
และผู้แทนที่ได้รับฉันทานุญาตไว้ 1 คนอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวมานี้หากปรารถนาจะทูลหนังสือ  
จากกองนี้จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่และจะทูลรายงานให้ราชเลขาฯทราบรายละเอียดว่า ผู้มา  
ขอทูลมีนามว่าอย่างไร ไรเวลาทูลแทนเท่าไร เป็นต้น

3. บุรุษทูลหนังสือที่ได้รับเมื่อเปิดผนึกของแล้ว ให้จัดเป็นประเภท ๆ และแยกจ่ายให้แก่  
เจ้าหน้าที่ตามกรมกองต่าง ๆ เช่น ขอพระบรมราชานุญาตต่าง ๆ ส่งกองบัญชาการ บัญชีเงินคลัง ๆ  
ส่งกองบัญชี คำพิพากษา ฎีกา บัญชีกฎหมาย ส่งกรมคณะฎีกา ขอพระบรมราชานุญาตอุปสมบท  
วิสุตคามสีมา ถอดข้าราชการ พิธีจุลกฐินต่าง ๆ ส่งกรมพระอาลักษณ์

4. เมื่อเจ้าหน้าที่ตามกรมกองต่าง ๆ ได้รับไว้แล้ว ให้เจ้าหน้าที่รับลงมือจัดการทำใบนำ  
คัดย่อ ร่าง โดยเร็วที่สุดที่จะพึงทำได้ แล้วจึงเสนอราชเลขาหรือผู้ช่วย (แต่เดิมกรมกองต่าง ๆ ได้ส่ง  
ให้ราชเลขาฯก่อนเพื่อรอรับคำสั่งในการถือปฏิบัติต่อไป) ทั้งนี้ยกเว้นประเภทของหนังสือที่ส่งลงราช-  
กิจจา และเลขทะเบียนราชการ กับหมายกระทรวงวัง รายงานกรมไซตน์ให้เจ้าหน้าที่ตามกรมกองทำ  
เป็นบัญชีหัวข้อขึ้นและเสนอรับมาพร้อมหนังสือนี้ ๆ เป็นรายงานรวม

5. หนังสือใดที่เจ้าหน้าที่ไม่แน่ใจว่าจะปฏิบัติอย่างไร หรือต้องการคำวินิจฉัยโดยด่วน  
ให้เสนอราชเลขาหรือผู้ช่วยโดยทันที

6. หนังสือต่าง ๆ ที่พระราชนานอดินาแล้ว ต้องเสนอให้ราชเลขาฯทราบทุกวัน จึงจะส่ง  
ต่อหรือปฏิบัติตามพระราชากระแสนส่ง ได้

ส่วนชั้นตอนที่ต้องถือปฏิบัติกันภายในกรมกองหลังจากที่ได้รับหนังสือจากกองสารบรรณแล้ว  
ราชเลขาธิการ ได้บำให้หัวหน้าและหน่วยงานตรวจทานให้ละเอียดถี่ถ้วนก่อนจะส่งมายังราชเลขาฯ

1. เอกสารเดียวกัน

เพื่อให้มีที่ปรึกษาที่สุจริต นอกจากนั้นยังได้ออกกฎใหม่ให้กรมกองต่าง ๆ ห้ามมิใช้หนังสือราชการที่ได้รับพร้อมทั้งวิธีปฏิบัติส่งใหญ่ชาวราชเลขาฯ ทั้งนี้เพื่อให้ทราบว่าการดำเนินการไปแล้วอย่างไร โดยแยกเป็นของรายงานที่กองเสนาฯ รับหนังสืออะไร เช่น โทรเลขหรือฎีกา จากกระทรวงหรือบุคคลใด เรื่องอะไร เมื่อใด และเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติไปแล้วอย่างไร ถ้ายังไม่ได้ปฏิบัติให้จดลงในช่องที่ 4 ว่า "ค้าง" คังการวางต่อไปนี้

หนังสือจาก	เรื่อง	วันรับ	ปฏิบัติอย่างไร
กระทรวงยุติธรรม	พ.ร.บ. จกทะเลเบียน ครอบครัว	22/4/69	ไปรบกเกล้าฯ ให้ออไว้ เสนอกกรมการรองคมนตรี
กระทรวงธรรมการ	ข้าราชการกรมถวาย มังคมดาอุปสมบท	9/3/70	ยกถวายแล้วเมื่อ วันที่ 14/3/70
ศาลฎีกา	ขอพระบรมราชานุญาต ประหารชีวิตนายวิชาญ บุญช่วย	17/3/70	ค้าง

วิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับหนังสือราชการของกรมราชเลขาธิการนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเป็นลำดับมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเจ้าพระยามหิธร เข้ามารับตำแหน่งราชเลขาธิการ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นก็เพื่อให้การปฏิบัติงานของกรมมีประสิทธิภาพและสนองพระบรมราชโองการ พระราชประสงค์ได้ทันกาล-ในบรรดาคำสั่งต่าง ๆ ของราชเลขาธิการในสมัยรัชกาลที่เจ็ดนั้น มีอยู่ประการหนึ่งซึ่งยังผลให้การปฏิบัติงานของเหล่าข้าราชการกรมราชเลขาธิการมีความประสานกันและสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี กฎเกณฑ์หรือคำสั่งที่ราชเลขาธิการกำหนดให้ถือปฏิบัติเพื่อบรรลุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นก็คือ ให้ข้าราชการต่าง ๆ ในกรมนี้ตั้งแต่ชั้นเจ้ากรมขึ้นไปได้เข้าประชุมพร้อมกันทุกวันศุกร์ ทั้งนี้โดยพระบรมราชโองการไว้ในคำสั่งว่า "เพื่อจักได้ช่วยกันพิจารณาเร่งรัดการงานที่จะเร่งมีทางอยู่ให้เสร็จและประสานงานกัน

1. เริ่มประชุมครั้งแรกในวันศุกร์ที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2470



## บทบาทของเจ้าพระยามหินทรในสมัยรัชกาลที่เจ็ด

ฐานะของราชเลขาธิการในสมัยรัชกาลที่เจ็ดได้มีการกำหนดอย่างเป็นทางการเสมอด้วย เสนาบดีเป็นครั้งแรกถึง โลกลาวมาแล้ว ทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งของราชเลขาธิการในสมัยนี้ก็คือ เข้า ร่วมประชุมและเป็นเลขานุการที่ประชุมอภิรัฐมนตรี เพราะถือกันว่าเรื่องที่ประชุมในสภาแห่งนี้เป็นเรื่อง ด้มาก<sup>1</sup> เจ้าพระยามหินทรจึงอยู่ในฐานะผู้คุมความลับของแผ่นดินซึ่งในแง่นโยบายการบริหาร และ รัฐประศาสน์นโยบาย

อย่างไรก็ตามบทบาทของเจ้าพระยามหินทรในสมัยรัชกาลที่เจ็ดก็ดูจะไม่มากเท่าสมัยรัชกาลที่หก เพราะว่าจะเป็นผู้คัดลอกทำหน้าที่ขอรายงานหนังสือราชการเพื่อทูลเกล้าถวายหรือถวายคำปรึกษาทางคานกฏหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับความถูกต้องที่เคยปฏิบัติมากก็ตาม แต่ความแตกต่างหรือข้อจำกัดในอำนาจของ ราชเลขาธิการสมัยนี้จะอยู่ที่ดินเกล้ารัชกาลที่เจ็ดในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของคณะบริหาร ได้ทรงให้ความ สันพระทัยกับหนังสือราชการทุกเรื่องที่ราชเลขาธิการรายงานขึ้นมา จะทรงเรียกหนังสือหรือรายงานฉบับ เติมเพื่อทรงประกอบพระราชดำริหรือขบถอยครั้ง รายงานทุกเรื่องจะทรงมีลายพระราชหัตถ์แสดงพระราชดำริที่ เป็นกรณี ๆ ไป อีกทั้งการบริหารงานในสมัยนี้ยังต้องผ่านหน่วยงานที่ทำหน้าที่กลั่นกรองในระบับนโยบายอีก แหล่งหนึ่งคือ อภิรัฐมนตรีสภา ซึ่งสมาชิกของสภานี้กล้วนแล้วแต่เป็นพระบรมวงศานุวงศ์ใกล้ชิด ดังนั้นบทบาท ของเจ้าพระยามหินทรในสมัยนี้จึงมีอยู่เพียงแค่ว่าครั้งหนึ่งคือ ยังคงมีอำนาจอยู่ในฐานะราชเลขาธิการผู้รายงาน แผ่นดิน และความคุมการบริหารงานของกรมราชเลขาธิการ ซึ่งในระหว่างที่ทานดำรงตำแหน่งราชเลขา าก็ได้ปรับปรุงการดำเนินงานของกรมนี้ให้มีความเจริญก้าวหน้าโดยลำดับมา

### สรุป

กรมราชเลขาธิการได้ทำหน้าที่เป็นสำนักงานกลางในการบริหารราชการแผ่นดินของพระมหา กษัตริย์ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราช บางสมัยบทบาทของกรมนี้มากถึงขนาดเป็นผู้ทำหน้าที่กลั่นกรองหนังสือและ รายงานราชการต่าง ๆ ก่อนที่จะทูลเกล้าถวาย แต่ในบางสมัยกรมราชเลขาธิการก็เป็นเพียงแต่ผู้ประสานงาน เท่านั้น ทั้งขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและนโยบายของผู้บริหารประเทศเป็นสำคัญ บทบาทของกรมนี้ไต่ล้นสู่ กลงเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 โดยประกาศของคณะราษฎรให้ยุบเลิกกรมราชเลขาธิการ\* ราชการแผ่นดินตั้งปวงคงปฏิบัติทางกรมเลขาธิการคณะกรรมการราษฎร ซึ่งคือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในปัจจุบัน

1. หลวงจักรปาณีศรีศิริวิสุทธิ, เรื่องของเจ้าพระยามหินทร, หน้า 98

\* โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก