

วารสาร
ประวัติศาสตร์
ธรรมศาสตร์

THE THAMMASAT

**JOURNAL
OF
HISTORY**

การปฏิรูปราชสำนักสยาม
ในสมัยรัฐธรรมนูญ
The Royal Court Reform
in the Constitutional Regime

ปราการ กลิ่นฟุ้ง
Prakan Klinfoong

Ph.D Candidate,
Graduate School of Asia-Pacific Studies,
Waseda University
E-mail: prakan.k@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาการปฏิรูปราชสำนักสยามหลังการปฏิวัติ 2475 และเสนอว่าปัจจัยสำคัญที่กำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงของราชสำนัก ได้แก่ แนวคิดว่าด้วยการปกครองในระบอบกษัตริย์ใต้รัฐธรรมนูญและความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างราชสำนักกับผู้นำรุ่นใหม่ ด้านหนึ่งนั้น ใจกลางของการปฏิรูปราชสำนักคือ การแยกองค์กษัตริย์และอำนาจในการจัดการควบคุมกิจการของราชสำนักออกจากกัน และทำให้กิจการราชสำนักกลายมาเป็นอำนาจของรัฐบาล กระบวนการดังกล่าวนั้นเริ่มต้นขึ้นไม่นานหลังการปฏิวัติ องค์กรของราชสำนักถูกปรับเปลี่ยนลดระดับการบริหารลง ไม่ได้มีสถานะเป็นกระทรวงดังเช่นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อย่างไรก็ตาม ทั้งการบริหาร การจัดการกำลังคน และการงบประมาณ ยังถือว่าเป็นพระราชอำนาจดั้งเดิม จนกระทั่งศาลาว่าการพระราชวังถูกยกระดับให้กลับมาเป็นกระทรวงวังอีกครั้ง แนวทางการบริหารและการงบประมาณของราชสำนักจึงเริ่มถูกปรับเปลี่ยนไปตามแบบแผนข้างต้น กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวังกลายเป็นข้าราชการการเมืองที่ต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่างจากรัฐมนตรีอื่นๆ อีกทั้งงบประมาณของกระทรวงวังที่เคยเป็นพระราชอำนาจก็ถูกโอนย้ายมาอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล กระบวนการเหล่านี้สอดคล้องกับหลักการ constitutional monarchy ที่ถือว่ากษัตริย์ไม่สามารถประกอบกิจการสาธารณะได้โดยพระองค์เอง ในอีกด้านหนึ่ง ความเปลี่ยนแปลงในราชสำนักสยามเกิดขึ้นท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง ทั้งการปิดสภาผู้แทนราษฎร กบฏบวรเดช รวมทั้งการสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปราชสำนักสยามครั้งใหญ่เป็นไปได้ และส่งผลให้ทั้งการบริหารและการงบประมาณของราชสำนักอยู่ภายใต้อำนาจการจัดการของรัฐบาลอย่างเต็มรูปแบบ

คำสำคัญ: สำนักพระราชวัง, การปฏิวัติ 2475, คณะราษฎร, พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

Abstract

This article examines the reform of the Siamese royal court after the 1932 Revolution and argues that factors which determined the directions of changes in the palace court were the constitutional monarchy principles of governance and the political conflicts between the leaders. On the one hand, the basis of the reform was the separation of the monarch and the power to manipulate the royal affairs from each other and transferred such a power to the government. The process began after the Revolution took place. The royal organization was reduced to the smaller administrative scale, from a ministry to an office; however, its administration and finance were still royal prerogatives. When the Ministry of Royal Household was reestablished in 1933, the royal court's administrative and financial management was changed in accordance with the constitutional scheme. Its minister became a political bureaucrat who was responsible to the National Assembly in the same way as other ministers. In addition, the budget of the ministry was transferred to the government's power. The king was gradually excluded from the power to manage the royal court. This was pursued in line with the constitutional monarchical principle in which the king could not exercise public affairs by himself. On the other hand, changes in the royal court took place amid political situations after the Revolution: the 1933 coup d'état, the civil war, and the abdication of King Prajadhipok, a turning point that made the reform possible. This resulted in the completion of the transfer of the royal court's administration and finance to the power of the new leaders.

Keywords: Bureau of the Royal Household, 1932 Revolution, The People's Party, King Prajadhipok

1. บทนำ

การสิ้นสุดของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในปี 2475 นำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงสำคัญในราชสำนักสยาม ในทางการเมืองกษัตริย์ไม่สามารถมีบทบาทได้นอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ในทางวัฒนธรรมนั้นแนวคิดชาติที่มีกษัตริย์เป็นศูนย์กลางได้ถูกแทนที่โดยแนวคิดว่าด้วยชาติแบบคณะราษฎร ที่แสดงออกผ่านสิ่งประดิษฐ์ทางวัฒนธรรมหลายประการ ในอีกด้านหนึ่งราชสำนักได้ถูกปฏิรูปให้มีความสอดคล้องกับแนวคิดว่าด้วยการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ ผลรูปธรรมประการสำคัญก็คือ กระทรวงวังได้ถูกแทนที่ด้วยสำนักพระราชวังในเดือนสิงหาคม 2478 บทความนี้ทำการสำรวจความเปลี่ยนแปลงในราชสำนักในช่วงเวลาระหว่างหลังการปฏิวัติ 2475 การจัดตั้งสำนักพระราชวัง ความคิดที่นำไปสู่การปฏิรูป รวมทั้งนัยยะทางการเมืองของความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะได้รับการวิเคราะห์เช่นกัน

งานศึกษาเกี่ยวกับการปฏิวัติ 2475 ก่อนหน้านี้ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปราชสำนักมากนัก อย่างไรก็ตาม เท่าที่ปรากฏนั้นงานบางชิ้นเป็นเอกสารราชการที่ให้ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงของราชสำนักตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 เรื่อยมา¹ งานเขียนกลุ่มนี้ให้ข้อมูลเรียงลำดับเวลาที่มีประโยชน์เกี่ยวกับราชสำนักแต่ไม่ปรากฏ

¹ สำนักราชเลขาธิการ, *ประวัติสำนักราชเลขาธิการ* (กรุงเทพฯ: อัมรินทร์, 2544) และ *ประวัติสำนักงานพระคลังข้างที่* (2510), 13-37.

ว่ามีภาวะวิเคราะห์ข้อมูลเหล่านั้นแต่อย่างใด งานเขียนทางวิชาการจำนวนหนึ่งอภิปรายความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิรูปราชสำนักกับความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลังการปฏิวัติ เน้นการเข้าควบคุมราชสำนักของรัฐบาลคณะราษฎรหลังการสละราชสมบัติ² งานชิ้นหนึ่งในกลุ่มนี้ใช้เอกสารร่วมสมัยจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถเข้าถึงได้แล้วในปัจจุบัน กลุ่มสุดท้ายนั้นเป็นงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพย์สินกษัตริย์ก่อนและหลังการปฏิวัติ 2475 เป็นกลุ่มงานเขียนที่ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์จำนวนมากเกี่ยวกับการลงทุนของกษัตริย์สยามและการเมืองว่าด้วยการจัดการทรัพย์สินกษัตริย์³ อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปราชสำนักนั้นไม่ได้ถูกให้ความสำคัญโดยตรง

ก่อนการปฏิวัติ 2475 นั้น การจัดการราชสำนัก เช่นเดียวกับการบริหารประเทศถือเป็นพระราชอำนาจ หน่วยงานสำคัญ 3 องค์การที่รับผิดชอบกิจการด้านการบริหารและการงบประมาณของราชสำนัก ได้แก่ กระทรวงวัง กรมราชเลขาธิการ และกรมพระคลังข้างที่ กระทรวงวังนั้นสืบทอดมาจากหนึ่งในสี่องค์การสำคัญของการปกครองไทยสมัยจารีตเป็นหนึ่งในสิบสองกระทรวงที่ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อครั้งปฏิรูปการปกครอง

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชาการ-วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง* (กรุงเทพฯ: พีเพรส, 2538); Bruce McFarland Lockhart, "Monarchy in Siam and Vietnam, 1925-1946," (Ph.D. diss., Faculty of the Graduate School, Cornell University, 1990).

³ ชลลดา วัฒนศิริ, "พระคลังข้างที่กับการลงทุนธุรกิจในประเทศ พ.ศ. 2433-2475," *วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, ภาควิชาประวัติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศิลปากร*, 2529; พงพันธ์ อูยานนท์, "สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์กับบทบาทการลงทุนทางธุรกิจ," ใน *ผาสุก พงษ์ไพจิตร, บรรณาธิการ, การต่อสู้ของทุนไทย* (กรุงเทพฯ: มติชน, 2549), 41-150.

แผ่นดินมีหน้าที่หลักคือ รับผิดชอบพิธีกรรมของหลวง คูแผลพระราชวัง และบริหารข้าราชการสำนัก กรมราชเลขาธิการนั้นมีที่มาจากกองตรวจบัญชีหน่วยงานของรัฐ รัชกาลที่ 5 ทรงเป็นผู้บัญชาการด้วยพระองค์เองตั้งแต่เริ่มต้นในปี 2418⁴ และเมื่อรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์เริ่มก่อรูปชัดเจนมากขึ้น เอกสารราชการเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องผ่านความรับรู้ของ รัฐอธิปไตยจึงส่งผลให้กองตรวจบัญชีพัฒนามาเป็นงานราชเลขาธิการ ในที่สุด อดีตราชเลขาธิการระบุว่า กรมราชเลขาธิการนั้นมีความสำคัญ เทียบเท่ากับกระทรวง และราชเลขาธิการก็เสมือนเป็นเสนาบดีคนหนึ่งที่ หน้าที่หลักของกรมราชเลขาธิการคือ การคัดกรองเอกสารราชการแผ่นดิน เพื่อถวายแก่กษัตริย์ให้ทรงพิจารณา ราชเลขาธิการจึงเป็นตำแหน่ง ที่มีอิทธิพลต่อราชการแผ่นดินสมบูรณาญาสิทธิราชย์ค่อนข้างมาก ในขณะที่กรมพระคลังข้างที่เป็นหน่วยงานที่ดูแลทรัพย์สินและการลงทุนของกษัตริย์และราชวงศ์จำนวนหนึ่ง พระคลังข้างที่มีที่มาจากเงินแผ่นดิน ที่กษัตริย์ทรงแบ่งไว้ใช้ในการส่วนพระองค์ เมื่อมีการปฏิรูปการปกครอง นั้น พระคลังข้างที่เป็นกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พระคลังข้างที่จะได้รับงบประมาณประจำปีจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจะเป็นงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายส่วนพระองค์และค่าใช้จ่ายใน ราชสำนัก

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับองค์กรบริหารและการจัดการงบประมาณสำหรับกษัตริย์และราชสำนักหลังการปฏิวัติ 2475 คือ ประเด็นหลักที่บทความนี้จะทำการสำรวจ ข้อเสนอหลักของบทความนี้ได้แก่ การปฏิรูปราชสำนักที่เกิดขึ้นหลังการปฏิวัตินั้นดำเนินการพร้อมไปกับ

⁴ เรื่องของเจ้าพระยามหิธร, ที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพเจ้าพระยามหิธร (ลออ ไกรฤกษ์) ณ วัดเทพศิรินทราวาส 15 พฤศจิกายน 2499), 93.

การปฏิรูปงบประมาณสำหรับกษัตริย์ อีกทั้งยังมีความสัมพันธ์กับหลัก การว่าด้วยการปกครองที่มีกษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น ความเปลี่ยนแปลงในการจัดการราชสำนักยังเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับ ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างพระปกเกล้ากับรัฐบาลหลังการปฏิวัติด้วย เช่นกัน

2. ศาลาว่าการพระราชวัง

การปฏิวัติ 2475 มิได้ส่งผลให้สยามเปลี่ยนระบอบการปกครอง เป็นสาธารณรัฐ ผู้นำการปฏิวัติตัดสินใจรักษาสถาบันกษัตริย์ไว้ ดังนั้น จึงยังมีความสืบเนื่องบางประการมาจากระบบเก่า ในทางหนึ่งนั้น การปฏิวัติส่งผลให้หน้าที่ของกรมราชเลขาธิการสิ้นสุดลง เนื่องจากกษัตริย์ มิได้ทรงมีพระราชภาระในการบริหารประเทศอีกต่อไป มีการตั้งกรม เลขาธิการคณะรัฐมนตรีขึ้นมาทำหน้าที่แทน⁵ การยุติบทบาทของกรม ราชเลขาธิการจึงเป็นจุดหมายหนึ่งของการสิ้นสุดอำนาจการบริหาร ของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในอีกทางหนึ่ง กระทรวงวังเป็นหน่วย งานสำคัญของราชสำนักที่ไม่ได้ยุบเลิกไป แต่มีการปรับเปลี่ยนมาเป็น หน่วยงานที่มีชื่อว่า ศาลาว่าการพระราชวัง ในช่วงเวลาประมาณ 1 ปี ครึ่งหลังการปฏิวัติ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับศาลาว่าการพระราชวัง สะท้อนสถานะพิเศษบางอย่างของสถาบันกษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญ ทั้งในด้านการบริหารและการงบประมาณ

⁵ “ประกาศยุบเลิกกรมราชเลขาธิการ,” *ราชกิจจานุเบกษา* 49 (18 กันยายน 2475): 390-391 และ “ประกาศเวรคืนตำแหน่งหน้าที่ราชการ,” *ราชกิจจานุเบกษา* 49 (18 กันยายน 2475): 391-392.

หลังการปฏิวัตินั้น ตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงวังถูกเปลี่ยนเป็น
ผู้สำเร็จราชการพระราชวัง แม้จะไม่มีเอกสารที่กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลง
นี้โดยตรง แต่สามารถอนุมานได้จาก “ประกาศศาลาว่าการพระราชวัง”⁶
ที่เริ่มพบได้ตั้งแต่ประมาณปลายเดือนสิงหาคม 2475 เป็นต้นมา ซึ่ง
ลงนามโดยผู้สำเร็จราชการพระราชวัง อันเป็นตำแหน่งใหม่ของอดีต
เสนาบดีกระทรวงวังนั่นเอง ศาลาว่าการพระราชวังจึงเป็นหน่วยงาน
หลักที่ดูแลจัดการงานของราชสำนัก ในช่วงแรกนั้นไม่ปรากฏหลัก
ฐานบ่งชี้ถึงกรรมกองในสังกัด หลังการปิดสภาผู้แทนราษฎรของพระยา
มโนปกรณ์นิติธาดาในเดือนเมษายน 2476 ได้มีประกาศจัดตั้งกระทรวง
และกรมขึ้นใหม่ ระบุเพียงสั้นๆ ว่าหน้าที่ของศาลาว่าการพระราชวังคือ
การ “บริหารราชการในพระราชสำนัก”⁷ ปรีดี พนมยงค์ เคยระบุถึงสถานะ
ของศาลาว่าการพระราชวัง ดังนี้

...ศาลาว่าการพระราชวัง ซึ่งสมัยพระยามโนฯ
เป็นนายกรัชมุนตรี ได้แยกกระทรวงนี้ออกจากกระทรวง
ทะบวงการเมือง และตั้งผู้สำเร็จราชการพระราชวังขึ้น
เป็นผู้บังคับบัญชา ผู้สำเร็จราชการพระราชวังนี้ แต่เดิม
เป็นผู้ที่มีได้ถูกแต่งตั้งรวมอยู่ในคณะรัฐมนตรี⁸ (สะกด
ตามต้นฉบับ)

⁶ เช่น “แจ้งความศาลาว่าการพระราชวัง,” *ราชกิจจานุเบกษา* 49 (9 ตุลาคม 2475): 2426 และ “ประกาศศาลาว่าการพระราชวัง,” *ราชกิจจานุเบกษา* 49 (28 สิงหาคม 2475): 1807.

⁷ “พระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พุทธศักราช 2476,” *ราชกิจจานุเบกษา* (12 พฤษภาคม 2476): 172-178.

⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 26/2476 (สามัญ), (23 พฤศจิกายน 2476).

ในทางการงบประมาณนั้น ศาลว่าการพระราชวังได้รับงบประมาณประจำปีจากรัฐไม่ต่างจากหน่วยงานอื่น แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณเหล่านั้นอย่างเต็มที่ หลังจากจัดสรรงบประมาณถวายแล้ว รัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจเข้าไปจัดการหรือตรวจสอบแต่อย่างใด งบประมาณนี้จะแบ่งเป็นค่าใช้จ่ายส่วนพระองค์และค่าใช้จ่ายในราชสำนักตามที่ปรากฏหลักฐาน งบประมาณของศาลว่าการพระราชวังนั้นมีแนวโน้มที่ถูกปรับลดจำนวนเงินลง เอกสารหลังการปฏิวัติให้ข้อมูลว่า งบประมาณกษัตริย์ในปี 2468 ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ขึ้นครองราชย์ได้แก่ 6 ล้านบาทและทรงปรับลดลงเหลือ 5 ล้านบาทในปี 2474 เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ต่อมา “ในปี 2475 ก็ได้พระราชทานอีก 5 แสนบาท เป็นอันว่าเงินงบประมาณคลังข้างที่ในปีนั้นตั้งเพียง 4,500,000 บาท”⁹ เมื่อพิจารณาหลักฐานอื่นประกอบด้วย พบว่าการปรับลดงบประมาณลงครั้งนี้เกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนการปฏิวัติ¹⁰ ดังนั้น งบประมาณสำหรับพระมหากษัตริย์ในปี 2475 ในเบื้องต้นจึงได้แก่ 4.5 ล้านบาท¹¹

⁹ พระยาไชยยศสมบัติ, “คำชี้แจงการตั้งงบประมาณ,” ใน *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 59/2475* (วันที่ 31 มีนาคม 2475).

¹⁰ “คำแถลงการณ์งบประมาณประจำพุทธศักราช 2475,” *ราชกิจจานุเบกษา* 49 (27 เมษายน 2475): 309-315 “คำแถลงการณ์” นี้ให้เหตุผลว่า “ในปี พ.ศ.2475 การเงินแผ่นดินน่าจะคับขันยิ่งขึ้น”

¹¹ ข้อมูลตัวเลขในตารางที่ 3 ของ ชลลดา วัฒนศิริ, “พระคลังข้างที่กับการลงทุนธุรกิจในประเทศ พ.ศ.2433-2475,” หน้า 38 ที่ระบุว่างบประมาณราชสำนักสำหรับปี 2475-2477 ได้แก่ 479,543 บาท, 590,230 บาท และ 561,021 บาท ตามลำดับนั้น มาจากการอ่านหลักฐานที่ผิดพลาด

จากหลักฐานที่พบ มีการปรับลดงบประมาณสำหรับพระมหากษัตริย์ในปี 2475 อีกหนึ่งครั้งในช่วงกลางปี การดำเนินการคราวหลังนี้ เช่นเดียวกับกิจการส่วนใหญ่ของราชสำนักหลังการปฏิวัติ เป็นส่วนหนึ่งของการต่อรองระหว่างผู้นำในระบอบใหม่กับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ หลักฐานที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ปรากฏในบันทึกการประชุมคณะกรรมการราษฎรตั้งแต่ครั้งแรกๆ

เสนอเรื่องเงินเจ้า ว่าเราจะจัดการอย่างไร มิโน
[พระยามโนปกรณนิติธาดา] ตอบว่าเงินเจ้าที่เป็นเงินของ
หลวงเราตัดในหลวงลงไปแล้ว ก็ต้องแล้วแต่ในหลวงท่าน
ไม่เกี่ยวกับเรา มิโนถามว่าถ้าเราตัดในหลวงได้ 50% จาก
ที่ได้อยู่จะพอไหม [อ่านไม่ออก] ที่ประชุมตกลง¹²

ข้อนำสังเกตประการหนึ่งจากบันทึกการประชุมดังกล่าวได้แก่ แม้แต่พระยามโนปกรณนิติธาดา ซึ่งเป็นขุนนางของระบอบเก่าที่โดยทั่วไปแล้วมีลักษณะอนุรักษนิยม¹³ ก็ยังเห็นว่าควรต้องลดงบประมาณสำหรับกษัตริย์ลง อาจจะเป็นด้วยวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่สยามต้องเผชิญมาเป็นเวลาหลายปี ส่งผลให้ชนชั้นนำทุกกลุ่มเห็นพ้องกัน

¹² รายงานประชุมคณะกรรมการราษฎร ครั้งที่ 31 (ไม่ระบุวันที่ แต่พิจารณาจากบันทึกก่อนหน้าและหลังฉบับนี้แล้ว สมควรอยู่ในช่วงกลางเดือนสิงหาคม 2475) เขียนด้วยลายมือ

¹³ เช่นที่ถูกรายายโน ญัฐพล ใจจริง, *ขอฝันใฝ่ในฝันอันเหลือเชื้อ: ความเคลื่อนไหวของขบวนการปฏิบัตินิยมปฏิวัติสยาม พ.ศ.2475-2500* (นนทบุรี: ฟ้าเดียวกัน, 2556) อย่างไรก็ตาม ราชินิกุลอย่างหม่อมเจ้าพูนพิศมัย ดิศกุล มองว่าพระยามโนฯ เกลียดเจ้า โปรดดู พูนพิศมัย ดิศกุล, *สิ่งที่ข้าพเจ้าพบเห็น ภาคจบ* (กรุงเทพฯ: มติชน, 2546), 114-115.

ในประเด็นนี้ (เราได้เห็นแล้วว่าแม้แต่รัฐบาลสมัยก่อนการปฏิวัติก็ยังมี การปรับลดงบกษัตริย์ลง) รายงานของพระยามโนปกรณ์นิติธาดาต่อ คณะกรรมการราษฎร แสดงให้เห็นพระราชดำริของพระปกเกล้าเมื่อ รัฐบาลขอร้องให้ลดงบประมาณกษัตริย์ลง

มโนเสนาอ เรื่องตัดเงินนายหลวงว่าได้เฝ้ากราบ บังคมทูลถึงความประสงค์ที่จะขอรับพระราชทานอีก 50% ทรงรับสั่งว่าเมื่อรัชกาลที่ 6 เริ่มต้นด้วย 6 ล้าน ส่วน ท่านได้ 5 ล้านและเมื่อต้นปีนี้ก็ตัดไป 5 แสน แต่อย่างไร ก็ดีเมื่อมีประสงค์ก็จะลองกะตรวจดู และก็น่าจะได้ ทรง ขอโอกาสสำรวจดูก่อน¹⁴ (สะกดตามต้นฉบับ)

ไม่ปรากฏว่ามีข้อมูลในบันทึกการประชุมคณะกรรมการราษฎร กล่าวถึงผลของการขอพระราชทานลดงบประมาณกษัตริย์ลงคราวนี้ ว่า หลังจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ “ทรงขอโอกาสสำรวจดูก่อน” แล้ว ทรงมีพระบรมราชานุมัติหรือไม่อย่างไรก็ตาม มีเอกสารระบุถึงกรณี นี้ว่า “ในระหว่างปี 2475 ความคับขันในทางโศกกิจยิ่งเครียดเคร่งขมิ่ง จึงได้ มีพระบรมราชโองการให้ลดเงินงบประมาณคลังข้างที่ลงอีกสำหรับปีนั้นล้าน บาทเศษ”¹⁵ หมายความว่า ข้อเรียกร้องของรัฐบาลให้ลดงบประมาณ กษัตริย์ลงครึ่งหนึ่งของที่มีอยู่ นั่นคือ 2,250,000 บาทจาก 4,500,000 บาท ไม่ประสบผลสำเร็จ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงยอมให้ตัด งบประมาณส่วนนี้ลงเพียง “ล้านบาทเศษ”

¹⁴ รายงานประชุมคณะกรรมการราษฎร ครั้งที่ 34 (ไม่ระบุวันที่ แต่พิจารณา จากบันทึกก่อนและหลังฉบับนี้แล้ว สมควรอยู่ในช่วงปลายเดือนสิงหาคม 2475) เขียนด้วยลายมือ

¹⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 59/2475 (วันที่ 31 มีนาคม 2475).

แม้การปรับลดงบประมาณกษัตริย์ลงจะไม่บรรลุเป้าตามที่รัฐบาลได้วางไว้ แต่ก็ได้สร้างความขุนเคืองแก่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ มิใช่น้อย ทรงกล่าวถึงเรื่องนี้ไว้อย่างน้อยใน 2 วาระด้วยกัน ครั้งหนึ่งปรากฏในเดือนกันยายน 2475 หรือหลังรัฐบาลขอตัดงบประมาณสำหรับกษัตริย์ลงเพียงประมาณ 1 เดือน ในหนังสือราชเลขานุการในพระองค์ถึงพระยามโนฯ ในฐานะเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

ด้วยอธิติกรรมพระคลังข้างที่ได้ทูลเกล้าฯ ถวาย
งบประมาณในราชสำนักซึ่งได้ตัดทอนและปรับใหม่
สำหรับ พ.ศ. ๒๔๗๕ ปรากฏว่า ขาดเงินเป็นจำนวน
๑๘๖,๖๒๔ บาท

ความทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว มีพระราช
กระแสโปรดเกล้าฯ ให้เรียนมายังท่านว่าในปีนี้จะได้ทรง
พยายามใช้จ่ายเงินตามที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะ
ทูลเกล้าฯ ถวายได้ แต่แม้ได้ตัดลงไปมากแล้ว ก็ยังทำงบ
ประมาณให้เป็นคุณภาพไม่ได้ สำหรับปีนี้ จะโปรดเกล้าฯ
ให้หาเงินอื่นมาใช้ส่วนที่ขาดไป เพื่อเป็นการช่วยรัฐบาล
แต่สำหรับศกหน้า ทรงขอทำความเข้าใจไว้ว่ารัฐบาลจะ
ถวายเงิน ๓ ล้านบาท มิฉะนั้นก็ไม่พอ จะต้องตัดทอน
กันอีกมาก จนเกือบจะทรงรู้สึกว่าจะไม่ทรงสามารถรักษา
พระเกียรติยศอันสมควรของพระเจ้าแผ่นดินสยามไว้ได้
ถ้าจะต้องตัดลงอีกแล้ว ก็เป็นวิธีปฏิบัติเสียเลยบางที่จะดี
กว่า ตัดเงินได้ทั้ง ๓ ล้านบาท ถ้าจะคงมีพระเจ้าแผ่นดิน

ไว้ ต้องถวายเป็นความสะดอกให้ทรงสามารถรักษาฐานะได้”¹⁶

อีกครั้งหนึ่งนั้นปรากฏในพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีถึงพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจิรศักดิ์สุประภาต พระราชโอรสบุญธรรม ต้นเดือนมีนาคม 2475 (ตามปฏิทินเดิม) หลังจากที่ทรงบรรยายถึงสถานการณ์ในสยามที่เต็มไปด้วยข่าวลือ ทั้งเรื่องการเปลี่ยนประเทศเป็นสาธารณรัฐ และเรื่องการจัดการณ์เด็ดขาดกับราชวงศ์รวมทั้งการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม ทรงพาดพิงถึงการที่พระองค์ทรงถูกลดงบประมาณลง

พวกเขา “รักชาติ” เขาก็หาอำนาจใส่ตัว หาเงินเข้ากระเป๋าส ส่วนฉันนั้นถ้า “รักชาติ” ต้องปล่อยอำนาจให้หมด ต้องยอมเป็น slave และต้องยอมลดรายได้ และมีเงินเท่าไรก็ต้องให้เขาหมด ดูไม่เป็น square deal เลยไม่ไหวจริงๆ¹⁷

ในช่วงที่ศาลาว่าการพระราชวังเป็นองค์การบริหารงานของราชสำนักนั้น ได้เกิดวิกฤตการณ์ความขัดแย้งถึงขั้นยกระดับเป็นสงครามกลางเมืองในกรณีกบฏบวรเดช ที่กองกำลังหัวเมืองจำนวนหนึ่งนำโดยราชวงศ์บางส่วนและกลุ่มผู้จงรักภักดีต่อราชวงศ์ ยกกำลังทหารเข้ามาประชิดพระนครทางฝั่งเหนือ และเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลง

¹⁶ แถลงการณ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ (พระนคร: โรงพิมพ์ลพบุษย์, 2478), 175-176.

¹⁷ “พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจิรศักดิ์สุประภาต 1 มีนาคม 2475,” ใน *อนุสรณ์งานศพคุณหญิงมณี สิริวรสาร*, 1 ธันวาคม 2542.

รัฐบาล ในช่วงเวลานั้นเอง มีหลักฐานที่ระบุว่าศาลาว่าการพระราชวัง ได้เข้าไปมีบทบาทที่สำคัญบางประการบันทึกความทรงจำของโพยม โรจนวิภาค นักหนังสือพิมพ์ อดีตข้าราชการกระทรวงวัง ได้ให้ข้อมูลว่า ระหว่างที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงริเริ่มจัดตั้งสายลับจำนวนหนึ่งเพื่อทำการสืบข่าวสารต่างๆ ภายแต่พระองค์ โดยเจ้าพระยาวรพงศ์พิพัฒน์ ผู้สำเร็จราชการพระราชวัง เป็นผู้คัดเลือกสายลับทั้งหมดด้วยตนเอง โพยมเป็นหนึ่งในผู้ที่ได้รับการคัดเลือก อาศัยสถานะอาชีพนักหนังสือพิมพ์ทำให้สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างกว้างขวาง ข่าวจะถูกรายงานในเบื้องต้นให้แก่เจ้าพระยาวรพงศ์พิพัฒน์ จากนั้นจึงจะทูลเกล้าถวาย¹⁸ ความเคลื่อนไหวดังกล่าวคงไม่รอดพ้นสายตาของรัฐบาลไปได้ หลังจากนั้นอีกไม่กี่ปีพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จะทรงถูกกล่าวหาจากศาลพิเศษของรัฐบาลหลวงพิบูลสงครามว่าทรงเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายในการล้มล้างรัฐบาล นอกจากนี้ เราจะได้เห็นต่อไปว่า ในการปฏิรูปราชสำนักที่จะเกิดขึ้นนั้น ส่วนหนึ่งจะเป็นการตัดความเป็นไปได้ที่ราชสำนักจะสามารถมีบทบาททางการเมืองดังเดิม

¹⁸ อ.ก.รุ่งแสง (โพยม โรจนวิภาค), พ. 27 สายลับพระปกเกล้าฯ (กรุงเทพฯ: วลี ศรีเอชนัน, 2547), 149-358.

3. การจัดตั้งกระทรวงวังหลังกบฏบวรเดช

ไม่ปรากฏหลักฐานที่แน่ชัดว่า รัฐบาลพระยาพหลฯ มองบทบาทของเจ้าพระยาวรวงศ์พีพัฒน์ ผู้สำเร็จราชการพระราชวัง ในช่วงเหตุการณ์กบฏบวรเดชอย่างไร แต่โดยทั่วไป เรื่องดังกล่าวย่อมไม่เป็นที่พอใจของรัฐบาล และอาจถูกมองว่าเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐบาลได้ ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นกับศาลว่าการพระราชวังไม่นานหลังสงครามกลางเมืองอาจจะช่วยสะท้อนทัศนคติของผู้นำรัฐบาลที่มีต่อราชสำนักได้ การปฏิรูปราชสำนักหลังกบฏบวรเดชนี้ สามารถพิจารณาได้ว่า เป็นทั้งส่วนหนึ่งของความขัดแย้งทางการเมือง มีการต่อรองกันระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ กับรัฐบาล และยังเป็นส่วนหนึ่งของโครงการตามแนวทางรัฐธรรมนูญที่ผู้นำรัฐบาลหลังการปฏิวัติพยายามเปลี่ยนแปลงราชสำนักสยามอีกด้วย

ในเดือนพฤศจิกายน 2476 หลังกรณีกบฏบวรเดชเพียงประมาณ 1 เดือน รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ศาลว่าการพระราชวังได้ถูกยกสถานะขึ้นเป็นกระทรวงอีกครั้ง สิ่งสำคัญที่เกิดขึ้นในความเปลี่ยนแปลงนี้ก็คือ องค์กรของราชสำนักได้ถูกแยก ออย่างน้อยโดยนัยทางกฎหมาย ทั้งในทางการบริหารและในทางการงบประมาณ ออกจากพระราชอำนาจ อย่างไรก็ตาม ดังที่เราจะได้เห็นต่อไป องค์กรที่มีความสำคัญมากอย่างกรมพระคลังข้างที่ ในทางปฏิบัติแล้วยังอยู่ภายใต้การควบคุมของกษัตริย์เช่นเดิม

ตามที่หลวงประดิษฐมนูธรรมชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎร สถานะใหม่ของกระทรวงวังจะ “อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล” รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัง จะเป็นผู้ที่ถูกแต่งตั้งโดยความเห็นชอบและไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร คำชี้แจงของปรีดีมีนัยที่ชัดเจนว่า กระทรวงวังและข้าราชการในสังกัด จะเปลี่ยนสถานะมาเป็นองค์กรและข้าราชการของรัฐ ไม่ใช่ขึ้นต่อพระราชอำนาจดังแต่ก่อน รวมทั้งหน่วยงานสำคัญอย่างพระคลังข้างที่ ปรีดีกล่าวว่า “เมื่อตกลงว่า กระทรวงวังนี้เป็นราชการของแผ่นดินแล้ว...กรมทหารรักษาวัง กรมพระคลังข้างที่ กรมมหาดเล็กหลวง ก็พลอยเป็นราชการของแผ่นดินไปด้วยตามกระทรวงวัง”¹⁹ สิ่งที่ปรีดีกล่าวนั้นสะท้อนความคาดหวังในเบื้องต้นของรัฐบาลที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของราชสำนักครั้งนี้

ผลลัพธ์ประการหนึ่งของความเปลี่ยนแปลงนี้ก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวังจะไม่สามารถมีบทบาททางการเมืองที่เกินเลยความรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ แม้ว่าเจ้าพระยาวรพงศ์พิพัฒน์จะได้กลับมาเป็นรัฐมนตรีตามเดิม แต่ด้านหนึ่ง น่าจะสะท้อนความต้องการของรัฐบาลในการประนีประนอมกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ และในอีกด้านหนึ่ง การกำหนดให้ผู้ที่ทำงานใกล้ชิดกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ มาดำรงตำแหน่งที่ต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร ก็เท่ากับว่ารัฐบาลสามารถควบคุมได้มากกว่าเดิม เป็นการทำให้ผู้ที่มีบทบาททางการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับตน ต้องเข้ามาอยู่ในกรอบกติกาที่ตนสามารถกำหนดได้

¹⁹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 26/2476 (สามัญ), (23 พฤศจิกายน 2476).

ในด้านของระบบการจั้ดการงบประมาณนั้น กษัตริย์จะถูกแยกออกจากอำนาจในการจั้ดการงบประมาณของกระทรวงวังที่ถือว่าเป็นหนึ่งในงบประมาณสาธารณะ ค่าใช้จ่ายของกระทรวงวังจะรวมอยู่ในงบประมาณที่รัฐบาลจั้ดสรรให้แก่ราชสำนัก โดยที่จะหักเป็นงบประมาณของกระทรวงวังก่อน เหลือเท่าใดถือเป็นเงินใช้จ่ายส่วนพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ดังนั้น การจั้ดการงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ในกระทรวงวังจะต้องเป็นอำนาจของรัฐบาล เนื่องจากกระทรวงวังได้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐบาลแล้ว เมื่อรัฐบาลเตรียมการยื่นร่าง พ.ร.บ.งบประมาณประจำปี 2477 เข้าสู่สภา จากที่เคยเป็นงบประมาณที่รัฐบาลจั้ดสรรให้แก่ราชสำนัก และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงใช้จ่ายด้วยพระองค์เอง ค่าใช้จ่ายกระทรวงวังได้กลายมาเป็นหนึ่งในสิ่งที่จะต้องผ่านกระบวนการงบประมาณของสภา เริ่มต้นจากกระทรวงวังเสนอต่อรัฐมนตรี้ว่าการกระทรวงการคลัง ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติ และนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อขอพระบรมราชวินิจฉัย และเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบในที่สุด

ในทางหลักการ สามารถกล่าวได้ว่าความเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้นกับกระทรวงวังนั้น เป็นไปตามแนวคิดการปกครองแบบกษัตริย์ใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy) ในลักษณะเฉพาะของสมัยการปฏิวัติ 2475 กล่าวคือการแยกองค์กษัตริย์ออกจากอำนาจในกิจการสาธารณะ เพื่อให้การประกอบกิจการเหล่านั้นสามารถเป็นไปด้ว้ความรับผิดชอบ (accountability) ต่อดองค์กรที่เป็้ตัวแทนของประชาชนได้²⁰ ในที่นี้ กิจการราชสำนัก ทั้งด้้านการบริหารและการงบประมาณ ได้ถูก

²⁰ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สจข. (3)สร.0201.1.44/28 เรื่อง หยุดแสงอุทัย, “อำนาจและความรับผิดชอบในระบอบประชาธิปไตยเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของพระมหากษัตริย์,” (14 กุมภาพันธ์ 2499).

ทำให้กลายเป็นกิจการสาธารณะที่พ้นไปจากพระราชอำนาจและกลายมาเป็นอำนาจของรัฐบาล หนึ่งในผลประการสำคัญที่ดูเหมือนยังไม่มีงานศึกษาชิ้นใดอภิปรายมาก่อนก็คือ ภายใต้ระบบใหม่นี้ หากเกิดความผิดพลาดในการดำเนินกิจการราชสำนัก จะสามารถมีการไต่สวนหรือแม้กระทั่งเอาผิดผู้รับผิดชอบได้ ในขณะที่เดียวกันก็ยังสามารถคงไว้ซึ่งหลักการว่าด้วยการไม่ต้องรับผิดชอบขององค์อธิปัตย์ (sovereign immunity) เนื่องจากกษัตริย์ไม่ใช่ผู้ที่มีอำนาจในกิจการเหล่านั้นนั่นเอง²¹

ราชสำนักมีปฏิกริยาอย่างไรต่อการเปลี่ยนแปลงในกระทรวงวัง ในปี 2476 นั้นยังไม่ปรากฏหลักฐานว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีความขัดข้องประการใดหลังจากร่าง พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ขณะนั้นยังทรงประทับอยู่ในประเทศ ทรงลงพระปรมาภิไธยด้วยพระองค์เอง ในส่วนของงบประมาณราชสำนักนั้น มีเอกสารระบุว่า เมื่อค่าใช้จ่ายประจำในศาลาว่าการพระราชวังในปี 2476 เพิ่มสูงขึ้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ซึ่งทรงได้รับค่าใช้จ่ายส่วนพระองค์เป็นเงิน 1 ล้านบาท ต้องทรงแบ่งค่าใช้จ่ายส่วนพระองค์มาชดเชยกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นของราชสำนัก ทำให้ในที่สุดแล้ว เหลือค่าใช้จ่ายส่วนพระองค์จริงๆ เพียงประมาณ 5.3 แสนบาทเท่านั้น²² ดังนั้นจึงเท่ากับว่า การตั้งงบประมาณ

²¹ ไพโรจน์ ชัยนาม, *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย* (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2495), 282-293. ตัวอย่างสำคัญของการไต่สวนความผิดพลาดในการดำเนินกิจการราชสำนักภายใต้อำนาจของรัฐบาลได้แก่ กรณีการซื้อขายที่ดินพระคลังข้างที่ในปี 2480

²² หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สจช. (3) สร. 0201.4.1/4. เรื่อง อธิปไตยกรมพระคลังข้างที่ ถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัง (1 มกราคม 2476).

พระองค์สำหรับปี 2477 เป็นเงิน 6 แสนบาทเป็นการเพิ่มงบประมาณส่วนพระองค์ นอกจากนั้น พระองค์ยังทรงขอให้รัฐบาลโอนย้ายค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนของนางสนองพระโอษฐ์และนางพระกำนัลจากที่เคยรวมอยู่ในงบประมาณส่วนพระองค์ ให้ไปอยู่ในส่วนของกระทรวงวัง²³ และคณะรัฐมนตรียอมตามคำขอดังกล่าว²⁴ นั้นหมายความว่า งบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายส่วนพระองค์จริงๆ ก็เพิ่มขึ้นด้วย มีหลักฐานที่กล่าวถึงพระราชดำริของพระองค์ในประเด็นนี้เพิ่มเติม ในหนังสือนายกรัฐมนตรีถึงผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ไม่นานหลังพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เสด็จไปประทับที่ประเทศอังกฤษ

...เงินรายอื่นๆ [นอกจากงบประมาณส่วนพระองค์] นั้น เป็นอันตั้งในงบประมาณของกระทรวงวังซึ่งบัดนี้อยู่ในความควบคุมของรัฐบาล ทำนองเดียวกันกับกระทรวงทะเลบก การอื่นๆ ได้ทรงพระราชปรารภไว้กับพระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ และหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรณ ว่า การที่รัฐบาลรับเอากระทรวงวังไปเป็นกระทรวงในรัฐบาล ทำนองเดียวกันกับกระทรวงอื่นๆ ก็ดีเหมือนกัน เพราะว่า ถ้ายังอยู่ในพระราชวินิจฉัยโดยตรงแล้ว ก็จะต้องทรงตัดทอนลงด้วยพระองค์เอง บัดนี้ตกมาอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลแล้ว ก็ย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะจัดการตัดทอนลงเอง²⁵

²³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สจข. (3) สร. 0201.4.1/4 เรื่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัง ถึง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี (11 มกราคม 2476).

²⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สจข. (3) สร. 0201.4.1/4 เรื่อง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัง (16 มกราคม 2476).

²⁵ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สจข. (3) สร. 0201.4.1/4 เรื่อง นายกรัฐมนตรีถึง ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (3 กุมภาพันธ์ 2476).

อย่างไรก็ตาม ในเอกสารที่รู้จักกันดี พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ถึงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เมื่อเดือนสิงหาคม 2477 หนึ่งในประเด็นที่ทรงระบุเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเจรจากับรัฐบาลก็คือเรื่องความเปลี่ยนแปลงในกระทรวงวัง ทรงกล่าวถึงข่าวลือเรื่องที่รัฐบาลปิดบังพระองค์เป็นความลับ ว่ารัฐบาลพยายามจะเปลี่ยนกระทรวงวังให้เป็นเหมือนกับราชสำนักอังกฤษ ทหารรักษาวังที่จะไม่มีสถานะเป็นข้าราชการในพระองค์อีกต่อไป และทรงยอมไม่ได้ที่รัฐบาลจะตั้งอำนาจในการจัดการพระคลังข้างที่ไปจากพระองค์²⁶ ทั้งหมดที่พระองค์ทรงกล่าวนั้นดูจะขัดแย้งกับสิ่งที่ปรีดีแถลงต่อสภา ว่ารัฐบาลได้ส่งตัวแทนไปเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เพื่อทูลถามพระบรมราชวินิจฉัยต่อการโอนอำนาจการบริหารกระทรวงวังมาเป็นหน่วยงานในอำนาจของรัฐบาล และพระองค์ทรงมีพระกระแสรับสั่งว่า “เป็นความคิดที่ทรงเห็นพ้องด้วย และทรงเห็นว่าควรให้ศาลาว่าการพระราชวังเป็นกระทรวง โดยให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ” สิ่งที่คุณเหมือนจะเป็นความเห็นพ้องต้องกันระหว่างรัฐบาลกับราชสำนัก กลับกลายมาเป็นประเด็นขัดแย้งอีกครั้งในช่วงวิกฤติสละราชสมบัติ

นอกจากนั้น ประเด็นที่ยังคงเป็นปัญหาอยู่ก็คือ สถานะของกรมพระคลังข้างที่ แม้ว่าโดยระบบการบริหารราชการแล้ว พระคลังข้างที่จะเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงวัง ซึ่งถูกโอนมาอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลแล้วก็ตาม ดังที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งตั้งคำถามเมื่อครั้งที่ ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ พ.ศ. 2477 เข้าสภาว่า เหตุใดรัฐบาลจึง

²⁶ “พระราชบันทึกฉบับที่ 1,” ใน *แถลงการณ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ*, 137-139.

ไม่แสดงให้เห็นว่า รายได้ของพระคลังข้างที่มีรายละเอียดอย่างไรบ้าง คำตอบของนายกรัฐมนตรีสະທ້ອນถึงสถานะของพระคลังข้างที่ในเวลา นั้นได้เป็นอย่างดี

พระคลังข้างที่ไม่ใช่เงินของรัฐบาล เป็นเงินส่วน พระองค์ตั้งแถวพระคลังข้างที่ไม่ใช่ไปลงกระเป๋ารัฐบาล ไปลงกระเป๋าทงโน้น เพราะฉะนั้นทางนี้จะไปเกี่ยวข้อง ทางงบประมาณไม่ได้...ข้าพเจ้าไม่อยากจะให้กระทบ กระเทือนไปถึงผู้เป็นประมุข ไหนๆ ท่านก็ได้ยอมทุกสิ่ง ทุกอย่างแล้วตามที่ขอพระราชทานนั้น เพราะฉะนั้นเรื่อง นี้ข้าพเจ้าขอให้สมาชิกทั้งหลายระวังรักษาความสัมพันธ์ ระหว่างบุคคลชั้นสูงๆ กับเราดีกว่า ประเทศที่จะเจริญ รุ่งเรืองก็ต้องอาศัยความสามัคคีซึ่งกันและกัน ขอให้ท่านทั้งหลายช่วยข้าพเจ้าด้วยที่จะให้กิจการอันนี้ดำเนินไปสู่ ความสมบูรณ์²⁷

ดังนั้น ในการยกระดับศาลว่าการพระราชวังขึ้นเป็นกระทรวง อีกครั้งในช่วงปลายปี 2476 รัฐบาลคณะราษฎรสามารถแยกการบริหารราชสำนักบางส่วนออกจากพระราชอำนาจได้สำเร็จ กระทรวง วังและหน่วยงานในสังกัด ได้กลายมาเป็นองค์กรภายใต้อำนาจของ รัฐบาล รวมทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวังซึ่งต้องปฏิบัติงานโดยรับผิดชอบ ต่อสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่างจากรัฐมนตรีอื่น ซึ่งส่งผลสำคัญทำให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวังไม่สามารถมีบทบาททางการเมืองในทาง

²⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 15/2476 (สามัญ) สมัยที่ 2, (20 กุมภาพันธ์ 2476).

ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลเช่นก่อนหน้านี้ได้ การถ่ายโอนทางอำนาจนี้ สะท้อนออกมาอย่างชัดเจนในการจัดการงบประมาณของกระทรวงวัง จากเดิมที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณก้อนหนึ่งถวายแก่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ และทรงจัดการบริหารค่าใช้จ่ายทั้งที่เป็นส่วนพระองค์ และของราชสำนักเปลี่ยนมาเป็นการที่รัฐบาลเข้าไปมีอำนาจจัดสรรงบประมาณของกระทรวงวังและราชสำนัก นอกจากนั้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับกระทรวงวังครั้งนี้อยู่ในสายพระเนตรของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ โดยตลอด รัฐบาลได้ทูลขอพระบรมราชวินิจฉัยก่อนที่จะดำเนินการ นอกจากจะทรงไม่มีปัญหากับความเปลี่ยนแปลงนี้ ยังมีหลักฐานชี้ว่าทรงสนับสนุนให้กระทรวงวังและงบประมาณบางส่วนของราชสำนักเปลี่ยนไปเป็นอำนาจการจัดการของรัฐบาล ดังนั้น ตั้งแต่ต้นปี 2477 เป็นต้นมา ในทางหลักการแล้ว มีเพียงงบประมาณส่วนพระองค์เท่านั้นที่ยังคงเป็นพระราชอำนาจ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ องค์การที่สำคัญที่สุดองค์หนึ่งของราชสำนัก นั่นคือ กรมพระคลังข้างที่ ยังคงอยู่ในอำนาจของกษัตริย์ แม้จะได้รับงบประมาณจัดสรรจากรัฐเหมือนองค์การของรัฐอื่นๆ แต่รัฐบาลยังไม่สามารถเข้าไปจัดการพระคลังข้างที่ได้

4. กระทบวงกับวิกฤตสละราชย์

การเตรียมงบประมาณราชสำนักสำหรับปี 2478 นั้นเริ่มขึ้นในเวลาทีพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงครองราชสมบัติอยู่ งบประมาณส่วนพระองค์ที่รัฐบาลเตรียมถวายให้พระปกเกล้าทรงใช้จ่ายตามพระราชอัธยาศัยจำนวน 6 แสนบาท ถูกจัดแยกต่างหากจากงบประมาณกระทรวงวัง เมื่อร่าง พ.ร.บ.งบประมาณผ่านความเห็นชอบในวาระแรก สภาได้ตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นเพื่อทำการแปรญัตติช่วงเวลานั้นเองที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงสละราชสมบัติ ถือเป็นอีกหนึ่งจุดเปลี่ยนที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในกระทรวงวัง ทั้งในด้านการจัดองค์กรบริหารและการจัดการงบประมาณ โดยงบประมาณสำหรับข้าราชการถูกลดทอนลง ถูกจัดระบบใหม่ งบประมาณบางอย่างถูกตัดออก การบริหารองค์กรถูกปรับเปลี่ยน ราชสำนักกลายเป็นองค์กรที่มีขนาดเล็กลง

ในช่วงปี 2477 นั้น เกิดความขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ กับผู้นำใหม่ต่อเนื่องประเด็นหนึ่งเกี่ยวข้องกับพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แสดงออกผ่านความขัดแย้งในกรณีการร่างพระราชบัญญัติอากรมรดก ซึ่งถูกเสนอขึ้นมาตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่นาน²⁸ แต่กระบวนการที่จะผ่านกระบวนการออกเป็นกฎหมายได้นั้นใช้เวลาดึงประมาณสองปี และได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรในเดือนสิงหาคม 2477 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระราชประสงค์ให้มีการระบุในร่างพระราชบัญญัติว่า ททรัพย์สิ้นส่วนพระมหา

²⁸ รายงานการประชุมคณะกรรมการราษฎร ครั้งที่ 3 (กรกฎาคม 2475).

กษัตริย์นั้นได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี แต่รัฐบาลเห็นว่า ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจที่จะแก้ไขเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จึงไม่ได้ยอมตามพระราชประสงค์ ในที่สุดเรื่องจึงเข้าสู่การตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งลงมติให้คงร่างเดิมไว้²⁹ พระยาพหลพลพยุหเสนาได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ว่ารัฐบาลจะได้ยกร่างกฎหมายขึ้นอีกฉบับหนึ่ง ที่จะมีเนื้อหาระบุอย่างชัดเจนถึงการยกเว้นภาษีอากรแก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ยังผลให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ลงพระนาม แต่หนังสือฉบับนี้ก็เป็นที่นำมาสู่ความขัดแย้งในช่วงวิกฤตสละราชสมบัติ เพราะตามที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงเข้าใจ รัฐบาลจะนำร่าง พ.ร.บ. ฉบับใหม่นั้นเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรในการประชุมสมัยวิสามัญ แต่สิ่งที่รัฐบาลดำเนินการ ซึ่งอันที่จริงเป็นสิ่งที่พระยาพหลฯ ได้ถวายเป็นคำมั่นไว้ ก็คือนำร่าง พ.ร.บ. เข้าสภาในการประชุมสมัยสามัญ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จึงทรงระบอบอย่างไม่ลดละว่า รัฐบาลให้พระองค์อนุมัติร่าง พ.ร.บ. อากรมรดกด้วยวิธีการหลอกลวง

ประเด็นว่าด้วยพระราชอำนาจในการยับยั้งกฎหมายนี้ยังได้แสดงออกผ่านร่างพระราชบัญญัติ 3 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับการประหารชีวิต พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระราชประสงค์ให้เพิ่มเนื้อหาที่ระบุให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษประหาร รวมทั้ง หากอยู่ในช่วงเวลาของการยื่น

²⁹ ประชาชาติ (6 สิงหาคม 2477).

ฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษแล้ว ให้ชะลอการประหารชีวิตไว้ แต่สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้คงเนื้อหาเดิมไว้³⁰ สุดท้ายแล้วร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับนี้ประกาศใช้โดยไม่มีการลงพระปรมาภิไธย รัฐบาลได้ชี้แจงเรื่องนี้ว่าในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการประหารชีวิตนั้น นักโทษยังสามารถทูลเกล้าถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษได้เช่นเดิม เพียงแต่พระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ที่จะให้ชะลอการประหารชีวิตไว้หลังการถวายฎีกานั้น นายกรัฐมนตรีแย้งว่า จะทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามคำพิพากษาได้เลย ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าควรมีการกำหนดเวลาไว้ ซึ่งถ้าหากว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เห็นควรให้ขยายกำหนดเวลาให้นานขึ้น รัฐบาลก็จะแก้ไขตามพระราชประสงค์³¹

ความขัดแย้งอีกประเด็นก็คือ พระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงระบุว่า พระองค์ทรงได้รับรายชื่อที่รัฐบาลทูลเกล้าฯ ในเวลาที่กระชั้นเกินกว่าที่พระองค์จะทรงพระราชทานพระราชกระแสใดๆ ได้และการที่รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้ง ส.ส.ประเภทที่ 2 ประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การลงคะแนนของสภาผู้แทนราษฎรนั้นตัดสินด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมทิศทางของสภาได้ในประเด็นนี้รัฐบาลได้กราบบังคมทูลชี้แจงว่าพระบาทสมเด็จพระ

³⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 28/2477 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 (28 กันยายน 2477); นัยนา หงส์ทองคำ, “พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและคณะราษฎร,” วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต, ภาควิชาประวัติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520, 268-274.

³¹ แถลงการณ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ, 191-192.

ปกเกล้าฯ ได้เสด็จไปประทับที่จังหวัดสงขลาตั้งแต่ช่วงที่เกิดกบฏ เมื่อถึงเวลาที่จะมีการคัดเลือกรายชื่อสมาชิกสภาประเภทที่ 2 รัฐบาลได้พยายามกราบบังคมทูลเชิญเสด็จกลับพระนคร ในที่สุด ได้ถวายรายชื่อให้ทรงพิจารณาเมื่อพระองค์เสด็จกลับมาพระนครก่อนหน้าการเปิดสภาผู้แทนราษฎรเพียงวันเดียว³² พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จึงทรงมีพระราชประสงค์ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้ระบุว่าเมื่อกษัตริย์ยังร่างกฎหมายฉบับใดแล้ว สภาต้องลงคะแนนเสียง 3 ใน 4 จึงจะสามารถยืนยันร่างเดิมได้³³ กล่าวโดยทั่วไป พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระราชประสงค์ให้กษัตริย์มีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการทางนิติบัญญัติ³⁴

จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ประมาณเดือนสิงหาคม 2477 เป็นต้นมา สภาผู้แทนราษฎรมีวาระที่ต้องอภิปรายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพระราชอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับสถาบันทางการเมืองอื่นอย่างค่อนข้างต่อเนื่อง และการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดก็จะเป็นคุณต่ออำนาจตามรัฐธรรมนูญของสถาบันการเมืองแบบใหม่มากกว่าที่จะเป็นไปตามพระราชประสงค์ เมื่อร่าง พ.ร.บ.งบประมาณประจำปี 2478 ถูกนำเข้าสภาในช่วงทำรัชกาล สิ่งที่คุณเหมือนจะอยู่เหนือความคาดหมายของรัฐบาลก็คืองบประมาณกระทรวงวังถูกวิจารณ์จาก ส.ส. บางคนอย่างค่อนข้างรุนแรง หลวงวรนิติปรีชา ส.ส. สกลนคร หลัง

³² เรื่องเดียวกัน, 188.

³³ เรื่องเดียวกัน, 102.

³⁴ สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, “ร.7 สละราชย์: ราชสำนัก, การแอนตี้คอมมิวนิสต์ และ 14 ตุลา,” *ประวัติศาสตร์ที่เพิ่งสร้าง: รวมบทความเกี่ยวกับกรณี 14 ตุลา และ 6 ตุลา* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ 6 ตุลารำลึก, 2544), 9-19.

จากการอภิปรายภาพรวมของการตั้งงบประมาณแล้ว ได้พิจารณาการที่มี การตั้งงบประมาณกระทรวงวังถึงกว่า 2 ล้านบาท และได้ตั้งข้อคำถาม ในเชิงวิจารณ์ว่า กระทรวงวังนั้นมีประโยชน์อย่างไรต่อราษฎร

...กระทรวงวัง...ในงบประมาณตั้งจ่ายไว้ถึง 2,373,520 บาท ข้าพเจ้าขอถามว่ากระทรวงวังทำ ประโยชน์อะไรบ้างให้แก่ราษฎร จึงควรเอาเงินของราษฎร ไปใช้จ่ายเลี้ยงดูกันตั้ง 2 ล้าน 3 แสนบาท สภาฯ ควร อนุมัติเงินรายนี้หรือ...รัฐบาลได้ตรวจตราแล้วหรือ หรือไม่ จึงเห็นด้วย ขอให้ชี้แจงเหตุผลแก่สภาฯ โดยละเอียด มิฉะนั้น สภาฯ จะวินิจฉัยไม่ได้ในเงินรายนี้³⁵

ในขณะที่พระพิณิจนากร ผู้แทนเสียงใหม่ เสนอว่า เนื่องจาก ขณะนี้ประชาชนประสบกับภาวะความยากจน ประกอบกับพระองค์ ก็มีได้ประทับอยู่ในประเทศ จึงขอให้รัฐบาลนำความกราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ให้ทรงลดงบประมาณราชสำนักลง เป็นจำนวนสองล้านบาท น่าเสียดายที่ไม่มีตัวแทนของรัฐบาลตอบคำ อภิปรายข้างต้นแต่อย่างใด

นอกจากประเด็นเรื่องงบประมาณกระทรวงวัง หลวงวรนิติปรีชา ยังพาดพิงถึงงบประมาณของพระคลังข้างที่ ผู้แทนสกลนครระบุว่า เป็นที่ ทราบกันดีว่าพระคลังข้างที่นั้นเป็นหน่วยงานส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์และราชวงศ์ ดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ส่วนพระองค์ เหตุใดจึง ได้รับงบประมาณซึ่งมาจากภาษีอากรของราษฎรถึงกว่า 3 ล้านบาท

³⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 23/2477 (สามัญ) สมัยที่ 2 (วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2477).

...พระคลังข้างที่ซึ่งใครๆ ก็ทราบว่าเป็นของส่วนพระองค์ เป็นผู้จัดการทรัพย์สินมรดกของพระราชวงศ์ และของพระเจ้าแผ่นดิน เป็นส่วนพระองค์ เป็นงานที่หารายได้ให้พระราชวงศ์ เหตุใดจึงมาตั้งจ่ายในงบประมาณถึง 322,500 บาท เงินของแผ่นดินได้เก็บมาจากราษฎรที่อาบเหงื่อต่างน้ำ...เงินที่เอามานั้นกลับมาใช้ปีนี้ ไม่สมควร เช่นนี้ สภาฯ ควรรับรองหรือ กรมพระคลังข้างที่ควรขีดออกจากรบประมาณ ไม่ควรเอาเงินของแผ่นดินไปจ่ายเพื่อเก็บผลประโยชน์ส่วนพระองค์³⁶

การพาดพิงถึงพระคลังข้างที่กระตุ้นให้รัฐบาลต้องตอบคำถามและคำตอบของนายกรัฐมนตรีก็สะท้อนให้เห็นถึงทั้งสถานะของหน่วยงานนี้และสถานการณ์ความขัดแย้งในขณะนั้น พระยาพลตอบว่า

ในการที่ท่านผู้แทนราษฎรถามถึงเรื่องเงินพระคลังข้างที่นั้น ที่จริงเงินนี้อยู่ในงบของส่วนพระองค์ แต่ทว่า ถ้าเมื่อเราจะไปทำตัดชุ่มชุ่มไปก็อาจจะกะทบกระเทือนขึ้นได้ เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงไม่ได้ทำการตัดทอนลงไป³⁷

หลังการอภิปรายของสมาชิก สภาฯ ได้ลงมติในวาระที่ 1 รับหลักการร่าง พ.ร.บ.งบประมาณประจำปี 2478 มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาเพื่อทำการแปรญัตติ ระหว่างการพิจารณาของกรรมาธิการนี้เอง พระปกเกล้าได้ทรงสละราชสมบัติในวันที่ 2 มีนาคม 2477 หลังจากนั้น การ

³⁶ เรื่องเดียวกัน

³⁷ เรื่องเดียวกัน

พิจารณาร่าง พ.ร.บ.งบประมาณยังดำเนินการต่อไป การสละราชสมบัติทำให้การจัดสรรงบประมาณสำหรับราชสำนักก็มีความเปลี่ยนแปลงอีกครั้ง

หนึ่งในวัตถุประสงค์หลักของการปรับเปลี่ยนงบประมาณกระทรวงวังก็คือ การลดงบประมาณลง เนื่องจากคณะกรรมการเห็น ว่า สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 8 ยังทรงพระเยาว์และประทับอยู่ต่างประเทศ ค่าใช้จ่ายจึงไม่มากเท่ากับรัชกาลก่อนหน้า ผลจากการเจรจาครั้งแรก งบประมาณส่วนพระองค์ได้ถูกปรับลดลง จาก 600,000 บาท เหลือ 250,000 บาท โดยกำหนดให้เป็นงบประมาณสำหรับส่วนพระองค์จริงๆ เพียง 100,000 บาท งบการพระราชกุศล 100,000 บาท และที่เหลือสำหรับค่าใช้จ่ายอื่นๆ งบประมาณส่วนต่อมาที่ถูกปรับเปลี่ยนได้แก่ค่าใช้จ่ายพิเศษ ซึ่งประกอบไปด้วยงบพระราชกุศล เบี้ยหวัดข้าราชการฝ่ายใน และเงินพระราชทานผู้ที่อยู่ในอุปถัมภ์ของสมเด็จพระพันปีหลวง คณะกรรมการเห็นควรให้ตัดออกจากงบกระทรวงวังให้หมด นอกจากนี้จะมีการประหยัดด้วยการตัดลดงบประมาณลงแล้ว อีกวิธีหนึ่งก็คือการยุบรวมหน่วยงานระดับย่อยในกระทรวงวังลงเป็นหน่วยงานเดียวกัน นั่นคือ กรมมหาดเล็กหลวงและกรมวัง จะถูกยุบรวมเข้ากับสำนักงานปลัดกระทรวง อย่างไรก็ดี มีบางหน่วยงานระดับย่อยที่ยังคงสถานะเดิมไว้ และมีการตั้งข้าราชการเพิ่มในบางตำแหน่ง กล่าวคือ กรมราชเลขาธุการในพระองค์ไม่ได้ถูกยุบเลิกหรือควบรวมกับหน่วยงานใด และยังมีการแต่งตั้งตำแหน่งผู้ช่วยราชเลขาธุการในพระองค์ และเลขานุการส่วนตัวสำหรับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีกตำแหน่งละ 1 คน

งบประมาณสำหรับกษัตริย์หลังการเปลี่ยนแปลงประกอบไปด้วยเงินค่าใช้จ่ายส่วนพระองค์ในระหว่างทรงพระเยาว์ เงินพระราชกุศล เงินปีพระราชวงศ์ และเงินสำหรับคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทั้งหมดถูกแยกออกจากงบประมาณกระทรวงวัง มาจัดเป็นงบกลาง งบกลางนั้นเป็นกลุ่มของงบประมาณที่รัฐบาลสามารถเบิกจ่ายได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านกระทรวงใด ผลของความเปลี่ยนแปลงนี้นอกจากคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะเห็นว่าเงิน 1 แสนบาทนั้นน้อยเกินไป ยังได้แย้งว่า งบประมาณส่วนพระองค์ ค่าใช้จ่ายพิเศษ และเงินปีพระราชวงศ์นั้น ควรกลายเป็นเงินก้อนเดียว “ให้อยู่ในพระราชอำนาจที่จะพระราชทานพระบรมราชานุญาตใช้จ่ายได้ตามแต่จะทรงพระราชดำริเห็นสมควร มิต้องให้อยู่ภายในบังคับแห่งเงื่อนไขที่กรมการเนะนำ มา เพราะการวางเงื่อนไขเป็นหลักเกณฑ์เช่นนั้นเป็นการเข้ามาก้าวก่ายกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์”³⁸ แต่ความเห็นของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่อาจยับยั้งความเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นได้

โดยสรุป ความเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านการบริหารและการงบประมาณเกิดขึ้นกับราชสำนักสยามอีกครั้งในช่วงที่เกิดวิกฤตสละราชสมบัติ ความสัมพันธ์อันไม่ราบรื่นระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ กับรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหลายกรณีที่พระองค์พยายามเพิ่มพระราชอำนาจทั้งในกรณีการแก้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว หรือกรณีการแต่งตั้ง ส.ส. ประเภทที่สอง เราสามารถพบร่องรอยของความขัดแย้งเหล่านี้ได้ในการอภิปรายงบประมาณของกระทรวงวังในสภาผู้

³⁸ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สจข.(3) สร.0201.4.1/4 เรื่อง (สำเนา) ราชอาณาจักรในพระองค์ ถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัง (19 มีนาคม 2477).

แผนราชการช่วงปลายปี 2477 และเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ สละราชสมบัติไป กระทรวงวังก็ถูกปรับเปลี่ยนใหม่อีกครั้ง งบประมาณส่วนพระองค์และงบประมาณกระทรวงวังถูกปรับลดจำนวนลง หน่วยงานภายในกระทรวงวังถูกปรับลดยุบรวมเพื่อรอเวลาสำหรับการปฏิรูปครั้งใหญ่ที่จะเกิดขึ้นไม่ช้าหลังจากนั้น

5. กำเนิดสำนักพระราชวัง

ภายหลัง พ.ร.บ. งบประมาณประจำปี 2478 ประกาศใช้เพียงไม่กี่วัน คณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงวังขึ้น³⁹ เนื่องจากโครงสร้างองค์กรของกระทรวงวังเปลี่ยนไปก่อนหน้านี้ และในการอภิปรายงบประมาณประจำปี 2478 คณะกรรมาธิการได้ตั้งข้อสังเกตว่าเงินปีพระราชวงศ์ยังไม่มีระเบียบการพระราชทานที่ชัดเจน ในขณะที่ ส.ส.บางคนได้วิจารณ์ถึงงบประมาณที่สูงเกินความจำเป็นของกระทรวงวัง การใช้งบประมาณแผ่นดินไปสนับสนุนพระคลังข้างที่อันเป็นหน่วยงานส่วนพระองค์ การเปรียบเทียบการงบประมาณของราชสำนักต่างประเทศ รวมทั้งมีการเสนอให้ลดระดับการบริหารของกระทรวงวังลงดังที่หลวงวรนิติปรีชา ผู้แทนสกุลนคร ระบุว่า “ขอให้ยุบกระทรวงวังลงเป็นกรม และตั้งงบประมาณเสียใหม่”

ตามรายงานที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ข้อเสนอสำคัญที่สุดของคณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงวังก็คือ องค์กรราชสำนักจะถูกลดระดับการบริหารจากกระทรวงลงมาเป็นหน่วยงานระดับกรม ผลสำคัญที่ตาม

³⁹ รายงานประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 1/2478 (3 เมษายน 2478).

มาก็คือ ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของราชสำนักก็จะไม่ใช่รัฐมนตรีอีกต่อไป คณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงวังให้เหตุผลว่า เนื่องจากกิจการของราชสำนักหลังการสละราชสมบัตินั้น “มีความสำคัญน้อยกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก”⁴⁰ คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เองก็เห็นด้วยกับความเปลี่ยนแปลงนี้ แต่ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า เมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 8 ทรงเจริญพระชันษาขึ้น จะได้มีการปรับเปลี่ยนต่อไป⁴¹ ในเบื้องต้นนั้น คณะกรรมการเสนอให้หน่วยงานใหม่นี้มีชื่อว่า “กรมวัง” แต่ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี หลวงประดิษฐมนูธรรมเสนอว่าหากใช้ชื่อดังกล่าว จะทำให้ไม่สามารถบังคับบัญชาหน่วยงานระดับกรมได้ เพราะจะมีระดับเดียวกัน ปรกติจึงเสนอให้ชื่อว่า “สำนักพระราชวัง” และที่ประชุมให้ความเห็นชอบ⁴²

สำนักงานราชเลขาการในพระองค์จะถูกจัดตั้งขึ้นพร้อมกับสำนักพระราชวัง มีสถานะเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน ในเบื้องต้นนั้น คณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงวังเสนอให้เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้สำนักพระราชวัง แต่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เห็นว่า ลักษณะงานของทั้งสองหน่วยงานนี้แตกต่างกัน และกิจการในความดูแลของสำนักงานราชเลขาการในพระองค์ ซึ่งได้แก่การติดต่อประสานงานระหว่างรัฐบาลและพระมหากษัตริย์ การตรวจ

⁴⁰ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สจข.(2) สร.0201.14.1/10 เรื่อง รายงานคณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงวัง ฉบับที่ 1 (31 พฤษภาคม 2478).

⁴¹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สจข.(2) สร.0201.14.1/10 เรื่อง บันทึกความเห็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เกี่ยวกับรายงานคณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงวัง (10 มิถุนายน 2478).

⁴² รายงานประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 30/2478 (วันที่ 26 มิถุนายน 2478)

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และงานสารบรรณต่างๆ ไม่ได้ลดลงไป เพราะการเปลี่ยนรัชกาล จึงเสนอให้แยกสำนักงานราชเลขาธุการใน พระองค์ออกมาโดยไม่ขึ้นต่อสำนักพระราชวัง อาจกล่าวได้ว่า กระทรวง มุรธาทรและกรมราชเลขาธิการของสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ ล้วนแต่ถูกยุบไปหลังการปฏิวัติ ได้ถูกจัดตั้งกลับมาอีกครั้งในรูปของ สำนักงานราชเลขาธุการในพระองค์นั่นเอง

ในเรื่องการบังคับบัญชาขึ้นนั้น คณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงวัง เสนอให้สำนักพระราชวังขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อเห็นข้อเสนอด้ง กล่าว คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่มั่นใจว่า สำนักพระราชวัง จะขึ้นต่อนายกรัฐมนตรีหรือสำนักนายกรัฐมนตรี หากเป็นกรณีหลังนั้น คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ระบุว่าจะเป็นการไม่ถูกต้อง เนื่องจาก กิจการราชสำนักนั้น ตั้งแต่สมัยโบราณเป็นต้นมาไม่เคยตั้งอยู่ใต้สังกัด หน่วยงานใด หากตั้งอยู่ในการบังคับบัญชาของสำนักนายกรัฐมนตรี แล้ว นอกจากจะเป็นการลดสถานะของราชสำนักลง ยังอาจจะส่งผล ทำให้ผู้ที่เชื่อว่ารัฐบาลต้องการควบคุมสถาบันพระมหากษัตริย์ไว้ใน อำนาจนำไปขยายความก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ ดังนั้น คณะผู้สำเร็จ ราชการแทนพระองค์จึงสนับสนุนให้สำนักพระราชวังขึ้นตรงต่อนายก กรัฐมนตรี นอกจากจะสอดคล้องกับตัวอย่างของประเทศอังกฤษแล้ว ยังสอดคล้องกับมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีรัฐมนตรีรับ สนองพระบรมราชโองการ ซึ่งรัฐมนตรีที่เหมาะสมที่สุดในการดังกล่าว ในความเห็นของคณะผู้สำเร็จฯ ก็คือ นายกรัฐมนตรีนั่นเอง อันที่จริง การกำหนดให้สำนักพระราชวังขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีเป็นข้อเสนอ ของคณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงวังอยู่แล้ว และที่ประชุมคณะ รัฐมนตรีก็ลงมติเห็นชอบในประเด็นนี้ เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภา

ผู้แทนราษฎร มี ส.ส.บางคนอภิปรายถึงความไม่เหมาะสมที่จะกำหนดให้กิจการราชสำนักนั้นขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี แต่ควรให้เป็นกิจการในพระองค์ที่ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ดั้งเดิม แต่ไม่มีสมาชิกผู้ใดรับรองการอภิปรายดังกล่าวจึงตกไป

อำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการในราชสำนักเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่เปลี่ยนแปลงไป ในพระราชบันทึกที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีต่อรัฐบาลในช่วงวิกฤตสละราชสมบัตินั้น ประเด็นหนึ่งที่ทรงยืนยันหนักแน่นก็คือ พระองค์จะต้องเป็นผู้ที่ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในพระองค์ ใน พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือนฉบับ พ.ศ. 2476 นั้นระบุว่า การบริหารข้าราชการในพระองค์นั้นเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัง แต่จะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุมัติเป็นลายลักษณ์อักษร⁴³ ซึ่งแสดงว่ายังเป็นกิจการในพระราชอำนาจ แต่เมื่อกระทรวงวังถูกลดระดับลงมาเป็นสำนักพระราชวัง และถูกกำหนดให้ต้องขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในพระองค์ ก็ถูกกำหนดให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีตามไปด้วย ในประเด็นนี้ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนแสดงความไม่เห็นด้วย เนื่องจากมีสถานะเป็นข้าราชการในพระองค์ จึงสมควรที่การแต่งตั้งโยกย้ายจะเป็นพระราชอำนาจ แต่รัฐบาลได้อธิบายว่า การกำหนดเช่นนั้นถือว่ามีรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการแต่งตั้งข้าราชการ แม้จะเป็นข้าราชการในพระองค์ก็ตาม จะต้องมิรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการเสมอ⁴⁴ ประเด็นนี้ถูกบัญญัติเป็นกฎหมาย

⁴³ “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2476,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 51 (24 เมษายน 2477): 43-81.

⁴⁴ *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2/2478 (สามัญ) สมัยที่ 2* (วันอังคารที่ 6 สิงหาคม 2478).

ต่างหากจากการจัดตั้งสำนักพระราชวัง⁴⁵ การควบคุมข้าราชการพลเรือนในพระองค์ จึงเป็นอีกหนึ่งประเด็น ที่ได้ถูกถ่ายโอนจากที่เคยเป็นพระราชอำนาจ มาเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี ในลักษณะเดียวกับการจัดการราชสำนัก

ในส่วนของพระคลังข้างที่นั้น ได้ถูกปรับลดระดับการบริหารจากที่เคยเป็นกรมในกระทรวงวัง ลงมาเป็นองค์กระระดับสำนักงาน อยู่ในสังกัดสำนักพระราชวัง โดยลำดับการบังคับบัญชาแล้ว ถือเป็นหน่วยงานภายใต้อำนาจนายกรัฐมนตรีเช่นกัน การลดระดับลงมาเป็นสำนักงานนี้ ส่งผลทางกฎหมายให้พระคลังข้างที่ไม่สามารถประกอบธุรกรรมใดๆ ได้เองหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี⁴⁶ ด้านหนึ่งนั้น ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถือว่ามีความสำคัญ เนื่องจากพระคลังข้างที่เคยเป็นหน่วยงานสำหรับการลงทุนและจัดหาผลประโยชน์ของกษัตริย์และราชวงศ์ระดับสูงในรัฐสมบูรณาญาสิทธิ กลับถูกทำให้ต้องมาอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหารในสมัยรัฐธรรมนูญ อีกด้านหนึ่งนั้น ปัญหาสถานะทางกฎหมายของพระคลังข้างที่จะเป็นหนึ่งในปัจจุบันนำไปสู่การร่างกฎหมายจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ฉบับแรก ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องเก็บไว้อภิปรายในโอกาสอื่นต่อไป

⁴⁵ “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2478,” *ราชกิจจานุเบกษา* 52 (11 สิงหาคม 2478): 1226-1228.

⁴⁶ *รายงานประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 62/2478* (วันจันทร์ที่ 9 กันยายน 2478) และ *ครั้งที่ 68/2478* (วันพุธที่ 25 กันยายน 2478).

เช่นเดียวกับเมื่อครั้งการเปลี่ยนแปลงในกระทรวงวังหลังการสละราชสมบัติ การลดจำนวนงบประมาณราชสำนักลงเป็นเป้าหมายสำคัญประการหนึ่ง คณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงวังเสนอให้ยุบรวมหน่วยงานต่างๆ ภายใต้กระทรวงวังเดิมเข้าด้วยกัน และโอนย้ายบางหน่วยงานไปสังกัดกระทรวงอื่น เช่น แผนกสารบรรณของหน่วยงานต่างๆ ถูกยุบรวมเหลือแผนกเดียวภายใต้สำนักงานเลขานุการกรม ยุบแผนกภูษามาลาและแผนกสนมเข้าด้วยกัน โอนงานช่าง งานมหรศพ และงานประโคม ไปสังกัดกรมศิลปากร เป็นต้น ข้อเสนอชุดนี้จะนำไปสู่การโต้แย้งระหว่างราชสำนักกับคณะกรรมการทางคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เห็นว่าการยุบรวมบางหน่วยงานอาจส่งผลกระทบต่อประเพณีสำคัญบางประการได้ เช่น แผนกภูษามาลาและแผนกสนมนั้นมีหน้าที่ต่างกัน กล่าวคือ แผนกภูษามาลาปฏิบัติหน้าที่ใกล้ชิดกษัตริย์และราชวงศ์ รวมทั้งมีหน้าที่ดูแลรักษาราชภัณฑ์ชั้นสูง เช่น พระบรมอัฐิ พระพุทธรูป เครื่องราชูปโภค ฯลฯ หากให้ยุบรวมกับแผนกสนม ซึ่งโดยหน้าที่แล้วเกี่ยวข้องกับบุคคลทั่วไปมากกว่าราชวงศ์ จะเป็นการไม่สมควร คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ถึงกับกล่าวว่า หากกำหนดให้แผนกภูษามาลาต้องทำหน้าที่เกี่ยวกับคนทั่วไปปะปนกับหน้าที่เกี่ยวกับราชวงศ์ชั้นสูง จะเป็นการผิดรัฐธรรมนูญมาตรา 3 ที่ระบุว่า องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้ หรือข้อเสนอให้โอนย้ายตำแหน่งชาวประโคมไปสังกัดกรมศิลปากร คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แสดงความเห็นคัดค้านเนื่องจาก “ชาวประโคมพวกนี้ไม่ใช่เป็นศิลปินโดยตรง เป็นพวกเครื่องสูงซึ่งจำต้องอยู่ร่วมกันกับจักร์ และเป็นเครื่องประดับพระเกียรติยศองค์พระมหากษัตริย์ จะเอาไปอยู่ในจำพวก

เล่นละครไม่ถูกต้อง”⁴⁷ จะเห็นได้ว่า คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์พยายามรักษาตำแหน่งงานในราชสำนักที่แสดงออกถึงราชประเพณีดั้งเดิมที่เน้นความสำคัญของพระมหากษัตริย์ให้คงไว้

ผลกระทบประการสำคัญของกรณียุบรวมหน่วยงานเข้าด้วยกัน ได้แก่ ต้องมีการปลดข้าราชการออกเป็นจำนวนมาก จากข้อมูลของคณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงวัง เดิมนั้นมีข้าราชการกระทรวงวังจำนวน 1,528 คน หลังจากปรับปรุงเป็นสำนักพระราชวังแล้ว ตำแหน่งที่ตั้งไว้จะเหลือเพียง 592 ตำแหน่งเท่านั้น รวมกับบางส่วนของที่ย้ายไปสังกัดกรมศิลปากรอีก 327 คน จะต้องมีการปลดข้าราชการออกถึง 609 คน ประเด็นนี้ คณะผู้สำเร็จราชการดูจะเป็นกังวลมิใช่น้อย ว่าอาจจะทำให้เกิดความเดือดร้อนในหมู่ข้าราชการที่ถูกปลดเหล่านั้น และได้ขอให้คณะรัฐมนตรีหาตำแหน่งงานว่างที่พอจะบรรจุกลับเข้าไปทำงานได้ ในกรณีนี้ คณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงวังได้ทำความเข้าใจกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ว่าสำหรับข้าราชการล้นตำแหน่งจากกระทรวงวังในระดับหัวหน้าขึ้นไป ให้ส่งรายชื่อเวียนไปตามกระทรวงต่างๆ ส่วนข้าราชการระดับต่ำกว่าหัวหน้าลงมา ให้ส่งรายชื่อไปยังหน่วยงานราชการของจังหวัดขึ้นไป เพื่อพิจารณาว่าพอจะมีตำแหน่งบรรจุได้หรือไม่⁴⁸ ปัญหาข้าราชการที่จะถูกปลดจากตำแหน่งนี้ โดยเฉพาะในสำนักงานพระคลังข้างที่ จะส่งผลในภายหลังถึงการโอนกิจการสำคัญไปยังกระทรวงการคลัง หลังการตรา พ.ร.บ.จัดระเบียบทรัพย์สินฝ่าย

⁴⁷ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สจข.(2) สร.0201.14.1/10 เรื่อง บันทึกความเห็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เกี่ยวกับรายงานคณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงวัง (10 มิถุนายน 2478).

⁴⁸ รายงานประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 31/2478 (28 มิถุนายน 2478).

พระมหากษัตริย์ฉบับแรกในอีกสองปีถัดมา อย่างไรก็ตาม ตามที่คณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงวังระบุนั้น การปลดข้าราชการหลังการปฏิรูปครั้งนี้ จะสามารถประหยัดงบประมาณส่วนที่เป็นเงินเดือนได้ประมาณปีละกว่า 3 แสนบาท

นอกจากวัตถุประสงค์เรื่องการประหยัดงบประมาณแล้ว ในรายงานของคณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงวังยังปรากฏข้อเสนอที่สะท้อนถึงความคาดหวังที่จะปรับเปลี่ยนประเพณีเดิมในราชสำนักสยามด้วย ดังเช่นประเด็นเรื่องพิธีกรรมทางศาสนา คณะกรรมการเห็นว่าควรคงไว้แต่พิธีกรรมทางพุทธศาสนาเท่านั้น และเสนอให้ยกเลิกตำแหน่งพรหมณ์ทั้งหมดในราชสำนัก “ลัทธิพรหมณ์นั้นพันสมัยเสียแล้ว...ควรพยายามที่จะตัดทอนลงไปเท่าที่มีวิสัยจะทำได้ เพราะไร้ประโยชน์ในทางศาสนาหรือศึกษาของประชาชนชาวสยาม”⁴⁹ หากมีพิธีใดจำเป็นต้องใช้พรหมณ์ก็ให้จ้างมาเป็นครั้งคราว แน่แน่นอนว่าคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์คัดค้านข้อเสนอนี้อย่างเต็มที่ น่าสนใจว่าคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อ้างหลักการทางรัฐสภามาประกอบข้อคัดค้านด้วย “กิจการใดอันเกี่ยวข้องกับพระราชประเพณีที่เป็นเกียรติยศแก่พระมหากษัตริย์แล้ว ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรยังมีได้แสดงความจำนงมาก่อนนั้นจะยกเลิกเสียมิได้”⁵⁰ ทางออกที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เห็นสมควรก็คือ การคงตำแหน่งพรหมณ์ในราชสำนักไว้เท่าที่จำเป็น ให้เป็นตำแหน่งลูกจ้างที่รับค่าตอบแทนเป็นครั้งคราว ใน

⁴⁹ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สจข.(2) สร.0201.14.1/10 เรื่อง รายงานคณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงวัง ฉบับที่ 1 (31 พฤษภาคม 2478) (สะกดตามต้นฉบับ).

⁵⁰ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สจข.(2) สร.0201.14.1/10 เรื่อง บันทึกความเห็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เกี่ยวกับรายงานคณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงวัง (10 มิถุนายน 2478).

ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีไม่มีผู้ใดแสดงความเห็นคัดค้านคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อีกทั้งหลวงประดิษฐมนูธรรมเองก็แสดงความสนับสนุน “ตำแหน่งพราหมณ์ควรให้ตั้งไว้ได้เพราะเงินเดือนไม่มากมายอะไรนัก และให้ใช้งานอื่นด้วย” คณะรัฐมนตรีจึงลงมติให้มีคงตำแหน่งพราหมณ์ไว้ในราชสำนัก 1 ชุด จำนวนห้าคน⁵¹

อีกประเด็นหนึ่งในรายงานคณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงวังที่นำไปสู่การโต้เถียงเกี่ยวกับสถานะของราชสำนักก็คือ ข้อเสนอให้ยุบตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายและการต่างประเทศไปรวมกับแผนกสารบัญในสำนักงานราชเลขาธุการในพระองค์ เนื่องจากคณะกรรมการเห็นว่างานทั้งสองส่วนดังกล่าวนั้น “ไม่เป็นประเภทงานสำคัญ” งานด้านกฎหมายในราชสำนักไม่จำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย ในขณะที่การต่างประเทศก็เป็นแต่เพียงงานทางด้านภาษาเท่านั้น ข้อเสนอให้นำมาสู่การโต้แย้งที่น่าสนใจ คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เห็นว่า คณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงวังขาดความเข้าใจที่แท้จริงต่องานในราชสำนัก เพราะงานทางกฎหมายนั้นเกี่ยวข้องกับ การเสนอความเห็นเพื่อประกอบพระบรมราชวินิจฉัย ทั้งต่อร่างพระราชบัญญัติที่เสนอขึ้นมาจากสภาผู้แทนราษฎร และเรื่องทรัพย์สินส่วนพระองค์ คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ถึงกับยกมติของสภาผู้แทนราษฎรครั้งหนึ่งเพื่อแสดงให้เห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่กษัตริย์จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดี⁵² ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายในราชสำนักจึงยังคงมีความจำเป็น ในกรณีของผู้เชี่ยวชาญทางด้านการต่างประเทศนั้น ก็ไม่ใช่เพียงแค่พอรู้ภาษา

⁵¹ รายงานประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 30/2478 (วันที่ 26 มิถุนายน 2478).

⁵² คุรยละเอียดของกรณีใน สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, “กรณีถวัติ ฤทธิเดช ฟ้องพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ,” *ศิลปวัฒนธรรม* (พฤษภาคม 2548): 100 - 120.

ต่างประเทศดังที่คณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงวังระบุ แต่จำเป็นต้องเข้าใจธรรมเนียมประเพณีของประเทศต่างๆ คณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงวังได้ตอบกลับความเห็นในประเด็นนี้ของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ว่า ในระบอบรัฐธรรมนูญนั้น ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายในราชสำนัก เนื่องจาก “อาจเป็นอันตรายในอันที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดกันขึ้นระหว่างพระมหากษัตริย์กับฝ่ายนิติบัญญัติได้” หลักนี้เป็นหัวใจแห่งระบอบรัฐธรรมนูญที่เดียว⁵³ น่าสังเกตว่า แม้คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และคณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงวังจะมีจุดยืนต่อหลายประเด็นที่แตกต่างกัน แต่ทั้งสองฝ่ายต่างอ้างหลักการของการปกครองในระบอบกษัตริย์ได้ รัฐธรรมนูญมาเป็นเหตุผลของตน สิ่งนี้น่าจะสะท้อนถึงความตระหนักร่วมกันของผู้นำหลังการปฏิวัติ 2475 ว่าราชสำนักสยามจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางดังกล่าว

ถึงที่สุดแล้ว สำนักพระราชวังถูกจัดตั้งขึ้นในเดือนสิงหาคม 2478 เมื่อพระราชบัญญัติถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁵⁴ ในการจัดตั้งนี้ องค์กษัตริย์สำนักถูกลดระดับการบริหารจากที่เคยเป็นกระทรวงกลายเป็นระดับกรม และผู้บริหารสูงสุดก็ไม่ใช่อธิบดีอีกต่อไป ในทางกรบบประมาณนั้น เช่นเดียวกับกระทรวงวังหลังการจัดตั้งขึ้นมาใหม่ การจัดการงบประมาณของสำนักพระราชวังกลายเป็นอำนาจของรัฐบาล จะต้องผ่านการตรวจสอบงบประมาณประจำปีด้วยกระบวนการรัฐสภา เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ

⁵³ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สจข.(2) สร.0201.14.1/10 เรื่อง บันทึกรายงานคณะกรรมการปรับปรุงกระทรวงวัง (21 มิถุนายน 2478).

⁵⁴ “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2478,” *ราชกิจจานุเบกษา* 52 (11 สิงหาคม 2478): 1229-1233.

6. สรุป

บทความนี้ได้ศึกษาความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับองค์พระราชสำนักสยามหลังการปฏิวัติ 2475 และพิจารณาว่าในกระบวนการปฏิรูปราชสำนักสยามจนกระทั่งจัดตั้งเป็นสำนักพระราชวังนั้น ในช่วงเวลาที่สำคัญต่างๆ มีปัจจัยใดบ้างที่กำหนดความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว บทความนี้พบว่าสถานะขององค์การบริหารของราชสำนักสยามหลังการปฏิวัตินั้น จากที่เคยเป็นหน่วยงานภายใต้พระราชอำนาจในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้เปลี่ยนมาเป็นองค์กรในอำนาจบังคับบัญชาโดยตรงของนายกรัฐมนตรี แต่มีใช้ว่าความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนั้นจะเกิดขึ้นอย่างฉับพลันทันทีหลังเกิดการปฏิวัติในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 หากแต่เป็นการปฏิรูปที่เกิดขึ้นตามจังหวะเวลาของปัจจัยแวดล้อมต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาเหตุในทางการเมือง

ในที่นี้อาจแบ่งเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในราชสำนักสยามหลังการปฏิวัติได้ 3 ช่วงเวลา ได้แก่ ช่วงที่เป็นศาลาว่าการพระราชวัง การยกกระดับกลับมาเป็นกระทรวงวังอีกครั้ง และการจัดตั้งสำนักพระราชวัง

ศาลาว่าการพระราชวังนั้น เป็นผลของการปรับเปลี่ยนองค์การบริหารของราชสำนักในช่วงแรกหลังการปฏิวัติระบบการบริหารและงบประมาณของศาลาว่าการพระราชวังมีลักษณะพิเศษ กล่าวได้ว่าเป็นองค์กรที่สะท้อนช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านของราชสำนักสยามจากยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบกษัตริย์ใต้รัฐธรรมนูญในด้านหนึ่งนั้น ศาลาว่าการพระราชวังได้รับงบประมาณประจำปีจากรัฐ แต่การบริหารงานภายในองค์กร ทั้งการจัดการ การบังคับบัญชา กำลังคน

และการงบประมาณ ถือว่าเป็นพระราชอำนาจทั้งสิ้น รัฐบาลหรือสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจเข้าไปจัดการหรือตรวจสอบแต่อย่างใด สถานะพิเศษดังกล่าวจะเปลี่ยนไปเมื่อศาลาว่าการพระราชวังถูกยกกระดบักลับมาเป็นกระทรวงวังอีกครั้งในปลายปี 2476 กระทรวงวังใหม่นี้ จะกลายเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกับกระทรวงอื่นๆ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวังก็จะเปลี่ยนสถานะจากข้าราชการในพระองค์มาเป็นข้าราชการการเมืองที่ต้องรับผิดชอบต่อสภาเช่นกัน ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้มีที่มาจากทั้งปัจจัยทางการเมืองที่ผู้สำเร็จราชการพระราชวังเคยเข้าไปมีบทบาทในขบวนการต่อต้านรัฐบาลเมื่อคราวกบฏบวรเดช และมาจากหลักการว่าด้วยการปกครองในระบบอภิชนาธิปไตยรัฐธรรมนูญ ที่ทำให้กระทรวงวังกลายเป็นหนึ่งในองค์กรของรัฐที่พ้นจากการควบคุมโดยพระราชอำนาจ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ นั้น หน่วยงานสำคัญภายใต้กระทรวงวังอย่างกรมพระคลังข้างที่ ยังถูกถือว่าเป็นองค์กรส่วนพระองค์ที่ขึ้นต่อพระราชอำนาจ รัฐบาลหรือสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบ ดังนั้น ในขั้นตอนนี้ แม้จะสามารถเข้าไปควบคุมส่วนใหญ่ของราชสำนักสยามได้แล้ว แต่ผู้นำรุ่นใหม่ก็ยังไม่สามารถขยายอำนาจเข้าไปจัดการหนึ่งในส่วนสำคัญที่สุดของสถาบันกษัตริย์ได้

การสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ในเดือนมีนาคม 2477 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญจุดหนึ่งของการเมืองหลังการปฏิวัติ 2475 ที่สะท้อนความอ่อนแอทางการเมืองของราชสำนักหลังจากผ่านการต่อสู้ต่อรองมากกว่า 2 ปี ผลสำคัญประการหนึ่งของการสละราชสมบัติก็คือ การที่รัฐบาลคณะราษฎรสามารถขยายอำนาจเข้าไปควบคุมองค์ของราชสำนักได้อย่างรอบด้าน เริ่มจากการเข้าไปจัดการ

งบประมาณสำหรับรัชกาลที่ 8 ด้วยการปรับลดจำนวนงบประมาณลง และจัดประเภทงบประมาณใหม่ จากนั้นจึงทำการลดระดับการบริหารของราชสำนักสยามลง จากเป็นองค์กระระดับกระทรวง ถูกแทนที่โดยสำนักพระราชวังซึ่งเป็นองค์กระระดับกรม และถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของนายกรัฐมนตรี ส่วนกรมพระคลังข้างที่ที่เคยมีความคลุมเครือนั้น ก็ถูกลดระดับลงเป็นสำนักงานพระคลังข้างที่กลายเป็นองค์กระที่ไม่สามารถประกอบนิติกรรมใดๆ ได้ด้วยตนเองหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี เท่ากับว่า สำนักพระราชวังมีกำเนิดที่เป็นหมุดหมายของการสิ้นสุดพระราชอำนาจในองค์กระราชสำนัก ทั้งทางด้านการบริหารและการงบประมาณ สิ่งเหล่านั้นได้ถูกเปลี่ยนมาเป็นอำนาจของรัฐบาลแทน

ในทางการงบประมาณ การที่รัฐบาลเข้าควบคุมกิจการของราชสำนักนี้มีเหตุผลในทางเศรษฐกิจประกอบอยู่ด้วย กลุ่มผู้นำหลังการปฏิวัติทั้งที่เคยเป็นขุนนางในระบบเก่าและผู้นำรุ่นใหม่ ต่างเห็นพ้องกันว่าหนึ่งในสาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้ประเทศต้องตกอยู่ในภาวะยากลำบากทางเศรษฐกิจนั้นคือค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไปของราชสำนัก ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาอย่างค่อนข้างต่อเนื่องตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 ดังนั้น การปฏิรูประบบงบประมาณของราชสำนักจึงมีเป้าหมายสำคัญอันหนึ่งก็คือ การประหยัดงบประมาณของรัฐลง เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ

ดังนั้น หลังการจัดตั้งสำนักพระราชวัง ราชสำนักสยามจึงกลายเป็นหนึ่งในองค์กระของรัฐ ที่อยู่ภายใต้กระบวนการงบประมาณและการบริหารเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ไม่ได้รับอภิสิทธิ์เฉกเช่นศาลาว่าการพระราชวัง งบประมาณที่ได้รับในแต่ละปีถูกกำหนดล่วงหน้า

ถูกตรวจสอบโดยสภาผู้แทนราษฎร และในทางการเมือง เลขาธิการพระราชวัง ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการสำนักพระราชวัง ก็อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ดังนั้น ในเวลาประมาณ ทศวรรษเศษหลังการจัดตั้งสำนักพระราชวัง ราชสำนักสยามจึงเป็นหน่วยงานที่ไร้ซึ่งพระราชอำนาจที่แท้จริง

อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงของการเมืองไทยหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่ออำนาจในการจัดการราชสำนัก การเปลี่ยนชั่วคราวทางการเมืองทำให้กลุ่มของปรีดีหันมาร่วมมือกับกลุ่มกษัตริย์นิยม เพื่อโค่นล้มอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม กลุ่มกษัตริย์นิยมรวมทั้งราชวงศ์จึงกลับมามีบทบาทในการเมืองไทยอีกครั้ง หลังกรณีสวรรคต กลุ่มกษัตริย์นิยมและราชวงศ์กลับหันไปร่วมมือกับกลุ่มอำนาจนิยมเพื่อต่อต้านกลุ่มปรีดี ความขัดแย้งทางการเมืองในลักษณะดังกล่าวทำให้กลุ่มอนุรักษนิยมเริ่มกลับเข้ามามีบทบาทในกิจการของราชสำนักได้อีกครั้ง และจะเป็นจุดเริ่มต้นของการดึงอำนาจกลับไปในที่สุด ด้วยข้อจำกัดของพื้นที่ ประเด็นสุดท้ายนี้จึงต้องเก็บไว้อภิปรายในโอกาสอื่นต่อไป

