

ประวัติความเป็นมา



ก่อนจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นศูนย์กลางอำนาจของประเทศ ถ้าจะพูดตามหลักอธิปไตยตามที่เข้าใจในปัจจุบันก็คือ ทรงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หรือองค์รัฐอธิปัตย์ ทรงมีและทรงใช้ทั้งอำนาจในส่วนของการบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการสำเร็จเด็ดขาดในพระองค์เอง ในการบริหารราชการแผ่นดิน ทรงเป็นรัฐบาลแต่อาจทรงปรึกษาราชการกับบุคคลหรือคณะบุคคลใดก็ได้ และในทางปฏิบัติก็มักทรงปรึกษาราชการเช่นนั้นอยู่เสมอตามจดหมายเหตุพระราชทานูกิจในรัชกาลต่าง ๆ ก็ระบุตรงกันว่าในแต่ละวันจะต้องมีเวลาที่เสด็จออกว่าขุนนางหรือประชุมเสนาบดี ซึ่งก็คล้ายกับการประชุมคณะรัฐมนตรีนั่นเอง แต่พระราชอำนาจสิทธิขาดจะอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ เสนาบดีทั้งหลายเป็นเพียงผู้ทำการต่างพระเนตรพระกรรณ และนำราชการบ้านเมืองมากราบบังคมทูล เพื่อทรงทราบฝ่าละอองธุลีพระบาท และรับพระบรมราชวินิจฉัยไปปฏิบัติในลักษณะนี้พระราชอำนาจจะคล้ายกับอำนาจของประมุขในระบบประธานาธิบดีมากกว่าจะเหมือนกับอำนาจของนายกรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา ในบางสมัยก็จะทรงมีที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เช่น ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ทรงตั้งเจ้าพระยาอภัยราชา (โรแลนด์ ยัคแมงส์) ชาตินิโบลเยียม เป็นที่ปรึกษาตรวจสอบราชการทุกกระทรวงก่อนจะนำขึ้นกราบบังคับทูล จนมีคนเรียกเจ้าพระยาอภัยราชาว่า “ไปรม์ มินิสเตอร์” พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงสังเกตเห็นความข้อนี้ จึงมีพระราชหัตถเลขาว่า “ราชการในเมืองเรา ถ้าจะเทียบกับประเทศอื่น ๆ แต่เดิม ๆ มานั้น การเอกเสกคิวดิพกับลีสเลติฟรวมอยู่ในเจ้าแผ่นดินกับเสนาบดีโดยมาก... เมื่อการภายหลังมาเกิดเหตุการณ์ในคอเวนเมนต์มากขึ้น เป็นโอกาสที่เราจะได้แยกมือลงไปได้บ่อย ๆ เราจึงได้ถือเอาอำนาจเอกเสกคิวดิพได้ที่ละน้อย ๆ จนภายหลังตามลำดับจนกระทั่งถึง บัดนี้ เรากลายเป็นตัวคอเวนเมนต์” อำนาจเอกเสกคิวดิพก็คือ อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินนั่นเอง



ในการออกพระราชกฤษฎีกาหรือการประชุมขุนนางและ
เสนาบดีต่าง ๆ ซึ่งสมัยเดิมมักเป็นการประชุม
ในท้องพระโรงต่อมาเปลี่ยนเป็นการนั่งโต๊ะอย่าง
ตะวันตกนั้น ไม่ปรากฏว่าหน่วยงานใดเป็นฝ่าย
เลขานุการหรือทำหน้าที่อย่างสำนักเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรีทุกวันนี้ แต่เข้าใจว่ากรมพระอาลักษณ์
น่าจะเป็นหน่วยงานสำคัญด้านนี้ เพราะเป็นทั้ง
ผู้รักษาพระราชกำหนด บทพระอัยการ เป็นทั้งผู้มี
หน้าที่คัดลอกใบบอกและหนังสือรายงานข้อราชการ
เพื่อกราบบังคมทูล ตลอดจนเป็นผู้มีหน้าที่คัดประกาศ
พระบรมราชโองการ และยกร่างหนังสือพระราช

หัตถเลขา เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แจ่งไปยังหน่วยงานต่าง ๆ รวมความแล้วก็คืองานของสำนักนิติธรรม
สำนักอาลักษณ์และเครื่องราชอิสริยาภรณ์และสำนักบริหารการประชุมคณะรัฐมนตรี ของสำนักเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรีในเวลานี้ นั่นเอง

กรมพระอาลักษณ์เป็นหน่วยงานราชเลขาธิการด้านหนังสือของพระมหากษัตริย์มาทุกยุคทุกสมัย
มีผู้บังคับบัญชารับผิดชอบเป็นขุนนางผู้ใหญ่ ปรากฏราชทินนามว่า “สุนทรโวหาร” บ้าง “สารประเสริฐ”
บ้างสมัยนั้นยังไม่มีการพิมพ์ ดังนั้น การคัดลอก การจารึกหรือบันทึกข้อความต่าง ๆ ต้องใช้วิธีชุบหมึกเขียน
ซึ่งต้องอาศัยลายมือที่สวยงาม และผู้เขียนต้องรักษาความลับในราชการได้ เพราะเรื่องราวที่บันทึกส่วนใหญ่
จะเป็นเรื่องปกปิด กรมพระอาลักษณ์จึงเป็นหน่วยงานของผู้ที่รู้หนังสือแตกฉาน มีลายมือสวยงามและเป็นที่
ไว้วางพระราชหฤทัย แม้ทางฝ่ายวังหน้าหรือกรมพระราชวังบวรสถานมงคล ซึ่งก็มีงานเกี่ยวกับหนังสือ
ของตนเอง อันจำเป็นต้องมีคนที่มีใจได้ใจอีกกรมหนึ่ง แยกจากฝ่ายวังหลวง ก็มีกรมพระอาลักษณ์ของวัง
หน้าต่างหากออกไป สุนทรภู์ หรือพระสุนทรโวหาร (ภู) นั้น ก็สังกัดกรมพระอาลักษณ์ ฝ่ายวังหน้า นอกจาก
กรมพระอาลักษณ์แล้ว พระมหากษัตริย์ยังทรงมี “สตาฟ” สำคัญอีกหน่วยหนึ่ง คือ ราชเลขาธิการ ซึ่งกำกับ
ดูแลงานหนังสือส่วนพระองค์ เป็นเหตุให้พลอยรับผิดชอบงานการประชุมเสนาบดี ด้วยราชเลขาธิการ
มักเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ หรือมีฉะนั้นก็เป็นขุนนางใหญ่ งานของราชเลขาธิการในอดีตตรงกับงาน
บางส่วนของราชเลขาธิการ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี และเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในขณะนี้

การปรับปรุงครั้งสำคัญเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ โดยได้จัดตั้งกระทรวง
มรุทธาธรขึ้น และแบ่งส่วนราชการพร้อมทั้งกำหนดขอบเขตหน้าที่ใหม่ให้ชัดเจนดังนี้ กรมพระอาลักษณ์
ปฏิบัติงานด้านเอกสารและหนังสือ กรมรัฐมนตรีสภา ปฏิบัติงานประชุมเสนาบดี และกรมราชเลขาธิการ
ปฏิบัติงานรับใช้พระมหากษัตริย์ในราชการส่วนพระองค์ตามนัยนี้ อาจกล่าวได้ว่า กรมพระอาลักษณ์
และกรมรัฐมนตรีสภาที่จัดแบ่งใหม่เป็นที่มาของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอย่างแท้จริง แต่เป็นที่
น่าเสียดายที่ใน พ.ศ. ๒๔๓๙ ได้มีการยุบกระทรวงมรุทธาธร และรวมเอากรมทั้งสามไว้ในความรับผิดชอบ
ของราชเลขาธิการแต่ผู้เดียว ครั้นถึงสมัยรัชกาลที่ ๖ ได้มีการตั้งกระทรวงมรุทธาธรขึ้นใหม่ใน พ.ศ. ๒๔๕๔
แต่ให้มีเฉพาะ กรมพระอาลักษณ์และกรมราชเลขาธิการ ซึ่งภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นกรมราชเลขาธิการ
ส่วนกรมรัฐมนตรีสภานั้นไม่ได้ตั้งขึ้นแต่ให้งานด้านนี้อยู่ในบังคับบัญชาของราชเลขาธิการ และกรมทั้งสองนี้
ร่วมกันรับผิดชอบการประชุมเสนาบดีมาโดยตลอด

เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว กรมราชเลขาธิการก็เปลี่ยนภารกิจไปถวายรับใช้เฉพาะพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นประมุข ส่วนงานบริหารราชการแผ่นดินที่เคยอยู่กับพระมหากษัตริย์ก็โอนไปอยู่ที่คณะรัฐมนตรี ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ต้องตั้งหน่วยงานคล้าย ๆ กรมพระอาลักษณ์และกรมราชเลขาธิการ ขึ้นใหม่ แต่ให้ทำงานกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งในที่สุดก็ได้ตั้งกรมเลขาธิการคณะกรรมการราษฎรขึ้นเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๔๗๕ และต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญในวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว ก็ได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีให้เข้ากับชื่อของรัฐบาล ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เรียกว่า “คณะรัฐมนตรี” โดยมีรองอำมาตย์เอกประยูร ภมรมนตรีหนึ่งในคณะผู้ก่อการฝ่ายพลเรือนเป็นเลขาธิการคนแรก

ใน พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งกำหนดให้มีกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และทำหน้าที่เป็นสำนักงานปลัดกระทรวงของสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย โดยมีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ (ขณะนั้นไม่มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ครั้นถึง พ.ศ. ๒๔๙๖ ก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว โดยเปลี่ยนชื่อสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นสำนัก คณะรัฐมนตรี และให้มีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสองคน คือ ฝ่ายการเมือง รับผิดชอบงานสำนักคณะรัฐมนตรีด้านการเมืองทั้งหมด และฝ่ายบริหารรับผิดชอบงานสำนักคณะรัฐมนตรีด้านบริหารและราชการประจำทั้งหมด โดยมีกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารอยู่ในบังคับบัญชา การแบ่งงานเช่นนี้ ทำให้ราชการไม่ราบรื่นเท่าใดนัก และก่อให้เกิดความสับสนในการออกหนังสือแจ้งเรื่องราวต่าง ๆ ไปยังส่วนราชการและบุคคลภายนอก ดังนั้น ใน พ.ศ. ๒๕๐๒ ก็ได้มีการออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๐๒ เปลี่ยนชื่อสำนักคณะรัฐมนตรีเป็นสำนักนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งและให้มีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานระดับกรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย กองกลาง กองการประชุมคณะรัฐมนตรี กองนิติธรรม และกองประกาศิต ซึ่งจะเห็นได้ว่า กองทั้งสี่มีที่มาจากกรมพระอาลักษณ์และกรมรัฐมนตรีสภานั่นเอง แม้ตำแหน่งอาลักษณ์ก็ยังมีสืบมาจนทุกวันนี้ โดยเป็นเจ้าหน้าที่อยู่ใน สำนักอาลักษณ์และเครื่องราชอิสริยาภรณ์ สำหรับหัวหน้าส่วนราชการนั้นให้มีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นข้าราชการประจำเทียบเท่าปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชา ส่วนตำแหน่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองให้ยุบเลิกเสีย นายมณูญ บริสุทธิ์เป็นเลขาธิการคณะรัฐมนตรีคนแรกตามโครงสร้างใหม่นี้

หลังจากนั้นได้มีการปรับปรุงกฎหมายอีกหลายครั้ง แต่ก็มิได้กระทบสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด ในส่วนของหน่วยงานนี้เองได้มีการจัดตั้งส่วนงานภายในเพิ่มขึ้นอีกอันเป็นการขยายงานให้กว้างขวางขึ้น เช่นใน พ.ศ. ๒๕๑๘ มีการตั้งกองโรงพิมพ์ ใน พ.ศ. ๒๕๒๘ มีการตั้งกองประสานนโยบายและแผน กองประมวลและติดตามผลมติคณะรัฐมนตรี และศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี และใน พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้มีการปรับโครงสร้างของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีใหม่ โดยแบ่งเป็น ๔ สำนัก ๓ กอง คือ สำนักนิติธรรม สำนักบริหาร การประชุมคณะรัฐมนตรี สำนักบริหารงานสารสนเทศ สำนักอาลักษณ์และเครื่องราชอิสริยาภรณ์ กองกลาง กองประสานนโยบายและแผน และกองโรงพิมพ์ ต่อมาใน ๒๕๔๙ ได้มีกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๙ แบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยแบ่งเป็น ๗ สำนัก ๑ กอง ได้แก่ สำนักบริหารกลาง สำนักนิติธรรม สำนักบริหารงานสารสนเทศ สำนักพัฒนายุทธศาสตร์และติดตามนโยบายพิเศษ สำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี สำนักส่งเสริมและประสานงานคณะรัฐมนตรี สำนักอาลักษณ์และเครื่องราชอิสริยาภรณ์ กองการประชุมคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นส่วนราชการเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือน นักบริหาร ระดับสูง (ข้าราชการประจำ) เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแยกต่างหาก

จากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นข้าราชการการเมือง ในทางปฏิบัติก็มีผู้สับสนการเรียกชื่อและภารกิจของหน่วยงานทั้งสองตลอดจนตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานทั้งสองนี้เสมอ ถ้าจะสรุปความแตกต่างระหว่างหน่วยงาน ทั้งสองก็ต้องกล่าวว่าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีปฏิบัติงานในส่วนของการประชุมและการให้บริการคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ เช่น ดำเนินการประชุมคณะรัฐมนตรี การแจ้งมติคณะรัฐมนตรี การติดต่อกับรัฐสภาในนามของ คณะรัฐมนตรี การขอพระราชทานพระมหากรุณาธิคุณในนามของคณะรัฐมนตรี การนำมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องอันไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใดไปปฏิบัติ เช่น การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ การตราพระราชกฤษฎีกายุบสภา การเปิดและปิดสมัยประชุมรัฐสภา ส่วนสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีปฏิบัติงานเฉพาะในส่วนของนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เช่น การตั้งกรรมการต่าง ๆ ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี การตรวจสอบและวิเคราะห์ข่าวสารเสนอนายกรัฐมนตรี การต้อนรับแขกในพิธีการต่าง ๆ ที่นายกรัฐมนตรีเป็นเจ้าภาพ และการปฏิบัติภารกิจที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นต้น

สรุป

๑. การเปลี่ยนแปลงของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น ส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลงตามพระราชประสงค์ขององค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะชื่อและฐานะของหน่วยงานเป็นสำคัญ ส่วนการจัดโครงสร้างองค์กรนั้น ยังคงดำรงอยู่ในรูปแบบที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนนัก ด้านภารกิจซึ่งยังคงเน้นการทำหน้าที่เลขานุการขององค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งรวมงานทั้ง ด้านการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินเข้าไว้ด้วยกันตามลักษณะของระบบการปกครองที่อำนาจการเมืองการบริหาร รวมศูนย์อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์
๒. การเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างชัดเจนเกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ ทั้งนี้ เพราะเกิดโครงสร้างของระบบคณะรัฐมนตรีใหม่ อำนาจการเมือง - การบริหาร แยกจากองค์พระมหากษัตริย์ มาอยู่ที่คณะกรรมการราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี ภารกิจเดิมของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงแยกออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่เป็นภารกิจส่วนตัวนายกรัฐมนตรี และภารกิจในส่วน of คณะรัฐมนตรี
๓. ปัจจุบันโครงสร้างของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งได้แบ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ออกเป็น ๗ สำนัก ๑ กอง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีภารกิจที่สำคัญ ๕ ประการ ดังนี้

- (๑) ภารกิจเกี่ยวกับราชการของคณะรัฐมนตรี
 - (๒) ภารกิจเกี่ยวกับการประสานราชการกับรัฐสภา
 - (๓) ภารกิจเกี่ยวกับการประสานราชการกับส่วนราชการในพระองค์
 - (๔) ภารกิจเกี่ยวกับการประสานราชการกับกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ
 - (๕) ภารกิจเกี่ยวกับประชาชน
-

แผนผังแสดงความเป็นมาของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

