

คำอธิบายกฎหมายปกครอง

โดย

หลวงประดิษฐมนูธรรม

(กฎหมายปกครองเป็นวิชาใหม่ที่จะเริ่มสอนในโรงเรียนกฎหมาย ตำรากฎหมายแผนกนี้ยังบกพร่อง เราจึงขอ อนุญาต ต่อ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม นำคำ อธิบาย กฎหมายปกครองซึ่งแสดงณโรงเรียนกฎหมายมาลงไว้

บรรณาธิการ)

อาจจะต้องมีโทษ ซึ่งอาจเป็นโทษในทางอาชญา ในทาง
แพ่ง ในทางปกครอง เหล่านี้เป็นต้น ดังนั้นกฎหมายอาจ
เป็นคำสั่ง คำบังคับซึ่งผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดินได้บัญญัติ
ไว้ก็ได้ หรือผู้มีอำนาจในการ ออกคำสั่ง คำบังคับได้
บัญญัติไว้ก็ได้ เช่นกฎเสนาบดี ข้อบังคับเจ้าพนักงาน
และรวมทั้งหลักแห่ง ความ ประพฤต้อื่น ๆ ซึ่งมีได้ขีดเขียน
ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เมื่อใครไม่ประพฤติตามอาจ
มีผลดังกล่าวแล้ว เช่นจารีตรประเพณี หลักกฎหมายทั่วไป

วิเคราะห์ดังสถานที่ ๑ ประมวลกฎหมายแพ่ง ฉบับ
พ. ศ. ๒๔๖๖ ได้ดำเนินการตาม ก็จะต้องเป็นกฎหมายที่ขีด
เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นไว้ แต่ประมวลแพ่งฉบับ
นั้นมิได้ใช้ เพราะมีฉบับใหม่ออกแทน และตามฉบับ
ใหม่มิได้วิเคราะห์ศัพท์ไว้โดยตรง แต่ความที่กล่าวไว้
ในมาตรา ๔ ดูเหมือนกฎหมายจะมีความหมายอย่างกว้าง
ซึ่งต่างกับคำว่า บทกฎหมาย (กฎหมายซึ่งเราศึกษาถึงนี้
จะต้องมีความหมายอย่างกว้าง เพราะบทกฎหมายที่ขีด
เขียนไว้ นั้นไม่เพียงพอ ก็จะต้องอาศัยจารีตรประเพณี
กฎหมายเทียบเคียง หลักกฎหมายทั่วไป)

คำว่า “ปกครอง” คำนี้มีผู้เข้าใจกันต่าง ๆ บางครั้ง
 คำว่า ปกครอง มีความหมายเฉพาะ^๑ กิจการของ กระจ
 ทรงมหาดไทย บางครั้งมีความหมายกว้าง^๒ รวมอำนาจสูง
 สุดทั้งหลายของประเทศเข้าไว้ในคำนี้ด้วย

ประธานกรมของกระทรวงธรรมการ วิเคราะห์ศัพท์ไว้
 เป็นกลาง ๆ ว่า คຸ້ມครอง รักษา ดูแล ควบคุม

การคຸ້ມครอง รักษา ดูแล ควบคุมนี้ อาจเป็นไปได้ใน
 ราวางเอกชนด้วยกัน หรือในราวางบุคคลในครอบครัว เช่น
 การที่บิดามารดาปกครองบุตร สามเณรปกครองภริยา การ
 พิทักษ์ หรือการอนุบาลคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้
 ความสามารถ การ ปกครอง เช่นนี้ เป็น ส่วน หนึ่ง แห่ง
 กฎหมายแพ่ง ซึ่งนอกขอบแห่งกฎหมายที่เราจะศึกษาถึง
 แต่มีมนุษย์หลาย ๆ คนที่รวบรวม กันอยู่ เป็น ประเทศก็

๑ ความหมายเช่นนี้ทำให้บางท่านคิดไปว่ากฎหมายปกครอง
 หมายถึง กฎหมายว่าด้วยการ ดำรง เช่น การได้ส่งนัจญกรมการ
 ทะเบียน ฯลฯ

๒ ความหมายกว้างเช่นนี้ทำให้บางท่านคิดไปว่า กฎหมาย
 ปกครองหมายถึงกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน

จำต้องมีการคุ้มครอง รักษา ดูแล ควบคุม วิชาที่เราจะศึกษา ถึงนี้ จะตัด ทอนเอา ฉะเพาะ การ ปกครองมนุษย์ที่รวบรวมกันอยู่เป็นประเทศเท่านั้น และนับว่าเป็นสาขาอันหนึ่งแห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ

อำนาจ สูงสุดใน ประเทศ นั้น อาจแยกออกได้ เป็น ๓ ประการ คือ

๑. อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย หรืออำนาจนิติบัญญัติ (Pouvoir législatif)

๒ อำนาจในการปฏิบัติตามกฎหมาย หรืออำนาจบริหาร บัญญัติ หรืออำนาจตุลาการ (Pouvoir exécutif)

๓. อำนาจในการวินิจฉัยกฎหมาย หรืออำนาจตุลาการ (Pouvoir Judiciaire)

กล่าวคือมนุษย์ที่จะรวบรวมกันอยู่ได้ เป็น ประเทศย่อมจะต้องมีกฎหมายเพื่อบังคับความประพฤติ จะต้องผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายนั้น จะต้องมอำนาจในการที่จะปฏิบัติหรือรักษาดูแลให้ บุคคลกระทำ ตาม กฎหมายแลถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นในกฎหมาย หรือในการปฏิบัติก็จะต้องมีการวินิจฉัยปัญหานั้นให้ ลุล่วงไปได้

อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการนั้น ตามลัทธิ

กฎหมายฝรั่งเศสย่อม แยก ออกจาก อำนาจบริหาร บัญญัติ หรือตุลาการ เพราะถ้าจะให้รวมกันอยู่แล้ว ในการปกครองอาจจะนำมาซึ่งความไม่ยุติธรรมได้

การปกครองที่จะศึกษาถึงนี้จึง อยู่ในสาขาอำนาจบริหารบัญญัติ ใครเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจนี้ และอำนาจนี้ใช้กันอย่างไร เกี่ยวข้องกับเอกชนที่รวมกันอยู่ในประเทศนั้นอย่างไร เหล่านี้ย่อมเป็นวัตถุที่ประสงค์แห่งกฎหมายปกครอง

เหตุ ฉะนั้น กฎหมายปกครองจึงอาจมีความหมาย^๑ โดยสังเขปว่า “หลักและข้อบังคับ ซึ่งว่าด้วยระเบียบและวิธีดำเนินการของราชการฝ่ายบริหารบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการ และว่าด้วยความเกี่ยวข้อง ซึ่งเอกชนจะพึงมีแก่ราชการ”

อนึ่งมีข้อที่จะต้องสังเกตว่า กฎหมายปกครองนี้ต่างกับกฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน^๒ กล่าวคือกฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินเป็นกฎหมายที่บัญญัติ

๑ คู่มือวิเคราะห์ศัพท์ว่ากฎหมายปกครอง โดยดอกเตอร์แอตดูปตาตร์ ในหนังสือนิติศาสตร์ฉบับที่ ๓ เล่ม ๓ หน้า ๔๕

๒ Droit constitutionnel

ถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทั้งหลาย และวิธี
 ดำเนินการทั่วไปแห่งอำนาจเหล่านี้ หรือจะกล่าวอีกอย่าง
 หนึ่งว่า กฎหมายธรรมนูญการปกครองวางหลักทั่วไปแห่ง
 อำนาจสูงสุดในประเทศ และกฎหมายปกครองจำแนก
 ระเบียบ แห่งอำนาจ บริหาร บัญญัติ หรือ อำนาจ ชุรการ ให้
 พิสดารออกไป และว่าด้วยการใช้อำนาจนี้ แต่อย่าง
 ไรก็ตาม กฎหมาย ทั้งสอง นี้ก็ เป็นสาขาอันแยกมาจาก
 กฎหมายมหาชนด้วยกัน เหตุฉะนั้นในบางเรื่องจึงแยก
 ออกจากกันให้เด็ดขาดไม่ได้ (การแยกกฎหมายออกเป็น
 แผนกต่าง ๆ ให้คู่คำสอนในลักษณะธรรมศาสตร์)

ลักษณะ ๒

เหตุสำคัญซึ่ง กฎหมาย ปกครอง แยกออกเป็น สาขาอัน
 หนึ่งแห่งกฎหมาย

การแยก กฎหมาย ปกครอง ออกเป็น สาขาอันหนึ่งแห่ง
 กฎหมายนั้นหาได้นิยมทั่วไปในทุกประเทศไม่ ทั้งนี้ก็
 เพราะนัยแห่งกฎหมายปกครอง แตกต่าง กันในระหว่าง ลัทธิ
 กฎหมายของฝูงชนต่าง ๆ

เราอาจแยก ลัทธินิกฎหมายที่สำคัญ ๆ ออกได้เป็น ๔ จำพวก

๑. ลัทธินิกฎหมายฝรั่งเศส
๒. ลัทธินิกฎหมายเยอรมัน
๓. ลัทธินิกฎหมายแองโกลแซกซอน
๔. ลัทธินิกฎหมายญี่ปุ่น

(๑) ลัทธินิกฎหมายฝรั่งเศส

ลัทธินี้ประสงค์ แยกอำนาจ ปกครอง แลอำนาจ ตุลาการ ให้เด็ดขาด จึงถือหลักสำคัญอยู่ว่า

ก. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วยการปกครอง กฎหมายธรรมดา จะใช้ไม่ได้ กล่าวคือกฎหมายที่จะใช้จะต้องเป็นกฎหมาย พิเศษ เพราะในทางปกครองมีหลักเกณฑ์พิเศษที่แตกต่างออกไปจากกฎหมายธรรมดา

ข. ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจ วินิจฉัยคดี ที่เกี่ยวกับการ ปกครอง กล่าวคือคดีเช่นนี้จะต้องวินิจฉัยตามทางการ ปกครอง เมื่อรักษาความอิสสรภาพแห่งอำนาจปกครอง (ให้คำอธิบายกฎหมายฝรั่งเศสซึ่งดอกเตอร์ แอล. ดูปลาตร์ จะสอน)

(๒) ลัทธิกฎหมายเยอรมัน

ความเจริญแห่งกฎหมายปกครองในประเทศเยอรมนี
เนื่องมาจากลัทธินิติรัฐ (Rechtsstaat) กล่าวคือรัฐไม่ใช่
จะทำหน้าที่ตำรวจบังคับบัญชาเราฝ่ายเดียวเท่านั้น รัฐจำ
ต้องปฏิบัติตามกฎหมายทั้งหลาย จึงมีหลักเกณฑ์ที่รัฐจะ
ต้องปฏิบัติตาม และหลักเหล่านี้จึงเกิดเป็นกฎหมายปก
ครอง และจัดเป็นสาขาในกฎหมายมหาชน

(๓) ลัทธิกฎหมายเองโกลแซกซอน

ท่านไดซ์^๑ กล่าวว่า ลัทธิกฎหมายปกครองไม่มีใน
ประเทศอังกฤษ แต่ท่านกูดเนาวิ^๒ แห่งมหาวิทยาลัยโค

^๑ Dicey : The Law of the constitution 3rd. ed., 304-306

“ . . . in England and in countries which, like the United States, derive their civilization from English sources, the system of administrative law and the very principles on which it rests are unknown.”

^๒ Frank J. Goodnow : Comparative Administrative Law, page 6-7

The general failure in England and the United States to recognize an administrative law is really due, not to the non-existence in these countries of this branch of the law but rather to the well-known failure of English law writers to classify the law.”

ล้มเป๋ไปในนครนิวยอร์กกล่าวไว้ในหนังสือกฎหมายปกครอง
เทียบเคียงว่า หิ้งนี้มีไว้ว่าหลักกฎหมายปกครองจะไม่มี
เสียทีเดียว แต่เนื่องด้วยผู้เขียนตำรากฎหมายมิได้แยกไว้
แม้กระนั้นก็ดี ในประเทศอังกฤษก็ไม่มีศาลปกครอง
เหมือนดังลัทธินิเทศ เพื่อวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้องใน
ทางปกครอง

(๔) ลัทธินิเทศ

ตามคำอธิบายหลักกฎหมายปกครอง นิเทศ โดยศาสตราจารย์
ไอดา กฎหมายปกครองนิเทศ ดำเนินตามลัทธินิเทศนั้น
ตามนัยแห่งลัทธิต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว ความต่าง
กันอันสำคัญอยู่ที่การแบ่งแยกอำนาจ การจำกัดอำนาจ
ปกครอง การวินิจฉัยคดีในทางปกครอง ส่วนหลักเกณฑ์
พิเศษในทางปกครอง เช่นระเบียบการปกครองความเกี่ยว
ข้องระหว่างอำนาจปกครองกับเอกชนก็ย่อมมีด้วยกันใน ทุก
ประเทศ แม้แต่ในประเทศสยามก็เช่นเดียวกับประเทศ
อื่น ๆ เราจะเห็นได้จากการที่จะศึกษาต่อไปว่ามีบทกฎหมาย
หลายฉบับที่วางระเบียบอำนาจการปกครอง เช่นในเรื่อง
การตั้งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ และมีบทกฎหมายที่ใช้บังคับ
ถึงการทำของฝ่ายปกครอง จะเป็นในทางตำรวจเพื่อ

รักษาความสงบเรียบร้อย หรือในทางการกระทำอันเกี่ยว
 แก่การสงเคราะห์พลเมือง หรือบำรุงในทางเศรษฐกิจก็
 ตาม และนอกจากนั้น ยังมีบทกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับ
 ครอบงำ เช่นการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง
 กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ ไม่ใช่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์
 หรือกฎหมายเอกชนอื่นจึงจำต้องจัดเป็นอีกสาขาหนึ่ง และ
 ที่ได้นำมาสอน ณ โรงเรียน กฎหมายตามหลัก สูตรใหม่ ของ
 สภานิติศึกษา

ลักษณะ ๓

ที่มาแห่งกฎหมายปกครอง และ ชนิด ต่าง ๆ แห่งหลัก
กฎหมายปกครอง

กฎหมายปกครองก็เนื่องมาจากเหตุที่ทุกประเทศ ย่อมมี
 การปกครอง จึงจำต้องมีกฎหมายแผนกนี้

กฎหมายปกครองนั้นอาจจะเป็นบทบัญญัติที่ขีดเขียนไว้
 เป็นลายลักษณ์อักษร หรือมิได้ขีดเขียนไว้เป็นลายลักษณ์
 อักษรก็ได้ เช่นจารีตประเพณี หลักกฎหมายทั่วไป

สำหรับบทกฎหมายที่ขีดเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น
 มีอยู่มากมาย และเราคงจะมีโอกาสศึกษาถึงในภาคต่อไป

ส่วนจารีตประเพณีก็คงจะได้กล่าวถึงบ้าง แต่ก็เป็นการยากที่จะระบุไว้ให้ครบถ้วน เพราะไม่ใช่เป็นสิ่งที่ขีดเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

หลักกฎหมายทั่วไป คือหลักที่มนุษย์รวบรวมกันอยู่เป็นหมู่คณะหรือประเทศจะต้องประพติดต่อกัน แต่ปัญหาที่ว่ามนุษย์จะต้องประพติดต่อกันอย่างไร จึงจะรวมกันอยู่ได้เป็นปกติสุขนั้นก็จำต้องอาศัยวิทยาศาสตร์ ซึ่งว่าด้วยความสัมพันธ์^๑ ของฝูงชนที่รวบรวมกันอยู่เป็นหมู่คณะ เป็นเครื่องช่วยในการวินิจฉัย วิทยาศาสตร์จำพวกนี้มีสาขาต่างๆ เช่น สมาคมวิทยา^๒ เศรษฐวิทยา^๓ ศีลธรรม^๔ ศาสนา^๕ รัฐประศาสน์^๖ กฎหมาย^๗ ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น วิชาเหล่านี้ย่อมจำเป็นสำหรับวิชาปกครอง เหมือนดั่งที่จำเป็นในการศึกษากฎหมายโดยทั่วไป

ในบรรดาหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่ง แอบแฝง อยู่ใน วิชา

-
- ๑ Sciences sociales
 - ๒ Sociologie
 - ๓ Economie politique
 - ๔ Morale
 - ๕ Religion
 - ๖ Politique
 - ๗ Droit

ต่าง ๆ ยังมีหลักกฎหมายทั่วไปประเภทหนึ่งซึ่งอาจจะยก
ขึ้นกล่าวในเบื้องต้นนี้ อันอาจจะเป็นประโยชน์ในการ
ศึกษากฎหมายปกครอง คือสิทธิของมนุษย์ชน

มนุษย์ซึ่งเกิดมาย่อม มีสิทธิและหน้าที่ใน อันที่จะดำรง
ชีวิตและรวบรวมกันอยู่ได้เป็นหมู่คณะ สิทธิและหน้าที่
เหล่านี้ย่อมมีขึ้นจากสภาพตามธรรมดาแห่งการ เป็นมนุษย์
นั่นเอง และซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็น ๓ ประการ คือ

๑. ความเป็นอิสระ หรือเสรีภาพ (Liberté)
๒. ความเสมอภาค หรือสมภาพ (Egalité)
๓. ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันฉันพี่น้อง หรือภราดร
ภาพ (Fraternité)

แต่จะต้องทราบเสียในที่นี้ว่า สิทธิและหน้าที่เหล่านี้
ไม่ใช่เป็นสิ่งที่เด็ดขาด เพราะย่อมมีขึ้นจากสภาพธรรมดา
เหตุฉะนั้นอาจจะถูกจำกัดโดยบทกฎหมาย หรือโดยจารีต
ประเพณีตามกาลเทศะ ซึ่งอาจเป็นว่าในสมัยหนึ่งมีข้อ
จำกัดอย่างหนึ่ง ในอีกสมัยหนึ่งเป็นไปอีกอย่างหนึ่ง หรือ
ผันแปรไปตามประเทศต่างๆ จะให้เหมือนกันทั้งหมดไม่ได้
สุดแต่ความต้องการของประเทศนั้นและในสมัยนั้นอย่างไร

ข้อ ๑. ความอิสระหรือเสรีภาพ (Liberté)
 หมายถึง ความ อิสระที่บุคคล อาจจะทำกรใดๆ ได้
 โดยไม่เป็นที่รบกวนละเมิดต่อบุคคลอื่น

เราอาจแยกความเป็นอิสระออกได้ ดังนี้

- (๑) ความเป็นอิสระในตัวบุคคล (หรือในร่างกาย)
- (๒) ความเป็นอิสระในเคหสถาน
- (๓) ความเป็นอิสระในการทำมาหากิน
- (๔) ความเป็นอิสระในทรัพย์สิน
- (๕) ความเป็นอิสระในการเลือกถือศาสนา
- (๖) ความเป็นอิสระในการสมาคม
- (๗) ความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็น
- (๘) ความเป็นอิสระในการศึกษา
- (๙) ความเป็นอิสระในการร้องทุกข์
- (๑๐) ความเป็นอิสระในตัวบุคคล

มนุษย์ย่อมเป็นอิสระในตัวของตนจะ กระทำอาการ
 กิริยาในส่วนที่เกี่ยวกับร่างกายได้

ผลแห่ง ความเป็น อิสระในตัว บุคคลมีที่ สำคัญตั้ง ต่อ
 ไปนี้

ก. มนุษย์ย่อมเป็นไทย ทาสในประเทศสยามใน

เวลานี้ไม่มีแล้ว (ดูพระราชบัญญัติลักษณะ กาส
ร.ศ. ๑๒๔)

ข. มนุษย์จะถูกจับกุมตาม ความพอใจ ของเจ้าพนักงาน
ไม่ได้ การจับกุมจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและตามแบบ
ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ (ให้ดูพระราชบัญญัติความ
อาชญากรรมโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. ๑๑๕ มาตรา ๑
ซึ่งมีความว่าการ จับกุมผู้กระทำความผิด ล่วงละเมิด พระราชกั
หนดกฎหมายซึ่งมีโทษหลวงนั้น ห้ามไม่ให้ เกาะกุมจับ
ตัวคนใดคนหนึ่งมา หรือจะเอาตัวคนใดคนหนึ่งก็ขังไว้
สำหรับที่จะพิจารณาความนั้น โดยที่ผู้พิพากษาผู้มีหน้าที่
ตามกฎหมายไม่ได้ออกหมายให้เกาะกุมจับตัวคนนั้นมาเว้น
ไว้แต่เมื่อจับกุมคน หนึ่งคนใดกำลังทำความผิดล่วงละเมิด
พระราชกำหนดกฎหมายซึ่งมีโทษหลวงอยู่ก็ดี หรือคน
ใดคนหนึ่ง ซึ่งมีเหตุสงสัยว่า ทำการ ล่วงละเมิด พระราชกั
หนดกฎหมาย ซึ่งมีโทษหลวงจะหลบหนีไปเสียก็ดี
จึงไม่ต้อง ออกหมายจับก่อนและใน หมายจับนั้น ต้องกล่าว
ไว้โดยย่อด้วยว่า คนผู้ต้องจับนั้นเป็นผู้ที่ต้องสงสัยว่ากระ
ทำการผิดล่วงละเมิดพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งมีโทษหลวง
อย่างไร เมื่อไร ณที่ตำบลใด ๆ นั้นด้วย)

ในคำอธิบายวิธีพิจารณาความอาชญา

ความเป็นอิสระในตัวบุคคลนี้ มีกฎหมายลักษณะอาชญามาตรา ๒๖๘ ถึง ๒๗๘ ว่าด้วยความผิดฐานกระทำให้เสื่อมเสียอิสระภาพเป็นบทที่คุ้มครองสันนิษฐาน

ค. โทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิด จะต้อง เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลจะเลือกลงโทษตามชอบใจไม่ได้ (ให้ดูกฎหมายลักษณะอาชญามาตรา ๑๒) โทษอื่นๆ เช่น โทษเขยิบ ทรมาณต่างๆ ไม่มีแล้ว

๒) ความเป็นอิสระในเคหะสถาน

เคหะสถานเป็นที่อาศัยของมนุษย์ มนุษย์ย่อมมีความอิสระในที่นั้นใครจะเข้ามารบกวนไม่ได้ กฎหมายอาชญาบัญญัติความคุ้มครองไว้ในฐานบุกรุก (มาตรา ๓๒๗-๓๓๑) แม้แต่เจ้าพนักงานจะเข้าไปตรวจค้น เคหะสถาน ก็จะต้องปฏิบัติตามแบบและเงื่อนไขที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ให้ดูพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาอาชญา พ.ศ. ๒๔๗๒ มาตรา ๔ ที่ได้อ้างแล้วใน (ก) ข้างต้น

๓) ความเป็นอิสระในการทำมาหากิน

มนุษย์ย่อมมีสิทธิเลือกการทำมาหากิน กล่าวคือ จะ

เลือกประดิษฐ์เลือกวิธีขายหรือเลือกชนิดแห่งอาชีพใด ๆ ก็ได้ แต่เสรีภาพนี้มีข้อจำกัดเพื่อประโยชน์ของมนุษย์อันร่วมกัน เช่น

ค) การอาชีพบางชนิดได้ห้ามขาด เช่นการกำวัตถุอันลามก ดูพระราชบัญญัติปรามการทำให้แพร่หลายและการค้าวัตถุอันลามก พ.ศ. ๒๔๗๑ มาตรา ๓-๔

ข) อาชีพบางอย่างผู้ประกอบอาชีพต้องมีคุณสมบัติเพียงพอเช่น นายความ ดูพระราชบัญญัตินายความ พ.ศ. ๒๔๕๗ และพระราชบัญญัติการแพทย์ พ.ศ. ๒๔๖๖ เพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๒

ค) อาชีพบางอย่างต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่นการรถไฟ ชลประทาน ธนาการ ออมสิน เครดิต ฟองซีเออร์ ทางหลวง ฯลฯ ดูพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกะทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๑

ง) อาชีพบางชนิดรัฐบาลให้ผูกขาดตัดตอน เช่น การจำหน่ายสุรา

๔) ความเป็นอิสระในทรัพย์สิน

มนุษย์มีสิทธิที่จะใช้ เก็บดอกผล จำหน่ายจ่ายโอน

ตามความพอใจแต่มีจำกัด ในเรื่องการบังคับซื้อ (Expropriation) เพื่อตัดถนนทำทางรถไฟ ชลประทาน หรือ การสาธารณประโยชน์อื่น

๕) ความเป็นอิสระในการเลือกถือศาสนา

มนุษย์จะเลือกถือศาสนาหรือไม่ถือเลยก็ได้ ซึ่งต่าง กับประเทศ ฝรั่งเศสใน สมัย พระเจ้าหลุยส์ ที่ ๑๔ ซึ่งได้ ทรง เลิกถอน พระราชกฤษฎีกาแห่งเมือง นองท์ (Révocation de l'Edit de Nantes) ซึ่งตัด ความเป็น อิสระแก่ บุคคลในการเลือกถือศาสนาคริสต์ตามลัทธิโปรเตสแตนต์

๖) ความเป็นอิสระในการสมาคม

มนุษย์ไม่ใช่เกิดมาเพื่ออยู่คนเดียว มนุษย์ย่อมเกิดมา เพื่ออยู่ร่วมกับเพื่อนมนุษย์อื่น เหตุฉะนั้นมนุษย์จึงมี อิสระในการสมาคมกับเพื่อนมนุษย์อื่น

การสมาคมนี้มีความหมาย ๒ ประการ คือ

ก) การรวมกันชั่วคราว เพื่อสนทนาหรือออก ความเห็น ไม่ใช่เป็นการตั้งสมาคมเป็นนิจ การรวมกัน เช่นนี้กฎหมายอาชญาลงโทษแต่ชนิดที่ผิดต่อกฎหมายที่ไว้ ด้วย ชองโจร และ อั้งยี่ ม. ๑๗๗-๑๘๒ และฐานก่อการ จลาจล ม. ๑๘๓-๑๘๔

ข) การรวมกันตั้งเป็นสมาคม คู่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๗๔-๑๒๕๗ คือ การรวมกันเพื่อวัตถุประสงค์อันใดอันหนึ่งอันจะทำเป็นนิติบุคคล ความเป็นอิสระเช่นนี้มีบทกฎหมายจำกัดไว้ คือต้องจดทะเบียนมิฉะนั้นมีโทษตามกฎหมายอาชญา มาตรา ๓๖๗ (ให้ดูคำสอน ป. พ. พ. บรรพ ๓ มาตรา ๑๐๑๒ ถึงมาตรา ๑๒๕๗ ของผู้สอนใน พ.ศ. ๒๔๗๐, ๒๔๗๑, ๒๔๗๒)

๗) ความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็น

มนุษย์มีอิสระในตัวบุคคลในร่างกายของตน เหตุฉะนั้นมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็น เพื่อสาธารณประโยชน์ แต่มีกฎหมายลักษณะอาชญา มาตรา ๑๐๓, ๑๐๔ ได้จำกัดไว้ การแสดงความคิดเห็น โดยทางสมุดเอกสารแล้ว ความเป็นอิสระภาพนั้นยังมีข้อจำกัดตาม พระราชบัญญัติสมุดเอกสาร พ.ศ. ๒๔๗๐

๘) ความเป็นอิสระในการศึกษา

มนุษย์มีอิสระที่จะเลือกศึกษา ศิลปวิชาใดตามที่ตนชอบ จะบังคับให้เรียนวิชานั้น ๆ ห้ามเรียนวิชานั้น ๆ ไม่ได้ แต่ความเป็นอิสระนี้มีแต่ในการเลือกเรียน ไม่หมายความว่าถึงกับมีอิสระที่จะไม่เรียนเสียทีเดียว การ

ศึกษาย่อมเป็นสิ่งสำคัญเพื่อประโยชน์ ของมนุษย์นั้นเองจึง
ได้ มีพระราชบัญญัติปถมศึกษา พ. ศ. ๒๔๖๔ บังคับให้พล
เมืองไทยต้องศึกษา

ส่วนการให้ความศึกษานั้น บุคคลก็มีความเป็นอิสระ
แต่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ
โรงเรียนราษฎร์ พ. ศ. ๒๔๖๐

๕) ความเป็นอิสระในการร้องทุกข์

เมื่อมนุษย์ได้รับความข่มเหงอันไม่เป็นธรรมจากเพื่อน
มนุษย์ด้วยกันหรือจากพนักงานทวงกราดใด ๆ นอกจาก
จะฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมตามกฎหมายแล้ว ยังอาจที่
จะร้องทุกข์ไปยังผู้มีอำนาจเหนือ หรือทุลเกล้า ๆ ถวาย
ฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว การร้องทุกข์นี้มี
ประเพณีมาแต่โบราณกาลแล้ว และบางที่มีประโยชน์
จนถึงให้ แก่กฎหมาย ก็มี เช่น เรื่อง อำแดง เหมือน ทุล
เกล้า ๆ ถวายฎีกาในสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๔

ข้อ ๒. ความเสมอภาค (สมภาพ)

มนุษย์ เมื่อเป็น อีสสระตั้งกล่าว แล้วก็ อาจที่จะใช้ ความ
อีสสระของตนเสมอภาคกับเพื่อนมนุษย์อื่น ความเสมอ
ภาคในที่นี้หมายถึง ความ เสมอ ภาคใน กฎหมาย กล่าว คือ
สิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ไม่
ใช่ หมายถึง ความว่า มนุษย์ จะ ต้อง มีความ เสมอภาคในการมี
วัตถุประสงค์ของ ความเสมอภาคในกฎหมายนี้อาจเป็นทั้งใน
ทางสิทธิและในหน้าที่หรือภาระ

๑) ความเสมอภาคในสิทธิ

ก) มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองโดย กฎหมาย เดียว
กัน ยกเว้นแต่บุคคลพิเศษ เช่น เจ้านาย ทหารบก ทหาร
เรือ ฯลฯ ที่มีกฎหมายพิเศษ

ข) มีสิทธิที่จะร้องให้ศาลเช่นเดียวกันวินิจฉัยนอจาก
บุคคลพิเศษ ซึ่งขึ้นต่อศาลกระทรวงวัง ศาลทหารบก
ศาลทหารเรือ

ค) มีสิทธิที่จะเข้ารับราชการเช่นเดียวกัน เมื่อมีคุณสมบัติตาม
ที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ดูพระราชบัญญัติเข้า
ราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ พระราชบัญญัติตุลาการ
พ.ศ. ๒๔๗๑

- ๒) ความเสมอภาคในหน้าที่หรือในภาระ เช่น
 ก) มีหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีอากรด้วยกัน ในเรื่องนี้
 ควรระลึกถึงพระมหากรุณาในพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดี
 ที่ ๖ ซึ่งได้พระราชทานลายพระราชหัตถ์เลขาไปยังเสนาบดี
 กระทรวงนครบาลว่าดังนี้

(สำเนาตายพระราชหัตถ์เลขา)

ที่ ๓/๔๕

วันที่ ๑๕ เมษายน รัตนโกสินทรศก ๑๓๑
 ถึง เจ้าพระยายมราช

ด้วยแต่ก่อน ๆ มาการเก็บภาษีที่ดินแลโรงงาน กรมพระ
 คลังข้างที่ังไม่ได้เคยเสียภาษีให้กับเจ้าพนักงานสรรพากร
 เลย บัดนี้ฉันมาไตร่ตรองดูเห็นว่าทรัพย์สินสมบัติของฉันทั้ง
 หลายก็เป็นส่วนตัวก็เท่ากับเป็นทรัพย์สินสมบัติของคนธรรมดา
 คนหนึ่ง แต่เหตุใดฉันมาเอาเปรียบแก่คนทั่วไปซึ่งดูไม่เป็น
 การสมควรเลย ส่วนของ ๆ ผู้อื่นจะไปเก็บเอากับเขาของ ๆ
 ตัวเองจะเกียจกันเอาไว้ เพราะคนธรรมดาทั่วไปใครที่มี
 ทรัพย์สินสมบัติเป็นที่ดินหรือโรงงาน เมื่อถึงคราวที่เจ้าพนักงาน

งาน จะเก็บ ภาษี เขาก็ต้อง เสียภาษีให้ กับ เจ้าพนักงาน ตาม
 ส่วนมาก แล่น้อย ของทรัพย์สินสมบัติที่ เขามีอยู่ ตัวฉันเอง
 ถ้านอกจาก ในทางราชการแล้ว ฉันก็ถืออยู่ว่าฉันเป็นคน
 ชรรมาคนหนึ่ง ทรัพย์สินสมบัติของฉัน ที่มีอยู่ก็นับว่าเป็น
 ส่วนมาก ถ้ารัฐบาลจะแบ่งผลประโยชน์ ของฉันที่ได้มา
 จากทรัพย์สินสมบัติทั้งหมดนั้นบ้าง ฉันมีความยินดีเต็มใจที่จะ
 เฉลี่ยให้ เป็นการอุดหนุนชาติแลบ้านเมืองอย่างคน สามัญ
 ด้วยเช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้น ตั้งแต่บัดนี้ เป็นต้นไป
 ขอให้ เจ้าพระยาฯ ราชเก็บภาษีอากร ในที่ดิน แล โรงร้าน ซึ่ง
 นับว่าเป็นสมบัติของส่วนตัวฉันเอง อย่างเช่นที่ได้ เคย
 เก็บมาจากคนอื่น ๆ ทั่วไปนั้น

สยามินทร์

(คัดจากหนังสือ ลักษณะจดหมายราชการของพระยา
 อินทราชาธิบดี หน้า ๕๑)

ข) มีหน้าที่จะต้องรับราชการทหารด้วยกัน ให้ดูพระ
 ราชบัญญัติเกณฑ์ทหาร พ.ศ. ๒๔๖๐ มาตรา ๔ ที่ว่า

“ผู้ชายที่เป็นไทย ตามความในพระราชบัญญัติสัญชาติ
 พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๓ มีหน้าที่รับราชการทหาร
 ด้วยตนเองจงทุกคน”

ข้อ ๓ ความช่วยเหลือกันฉันท์พี่น้องหรือภาพ

(Fraternité)

มนุษย์เกิดมาเพื่ออยู่ร่วมกันตั้งกล่าวแล้ว มนุษย์จำต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในประเทศหนึ่งถ้ามนุษย์คนหนึ่งต้องรับทุกข์เพื่อนมนุษย์อื่นก็รับทุกข์ด้วย จะเป็นโดยตรงหรือทางอ้อมก็ตาม เหตุฉะนั้นเพียงแต่มนุษย์มีความอิสระและมีความเสมอภาคจึงยังไม่เพียงพอ คือจำต้องมี การช่วยเหลือกันฉันท์พี่น้องด้วย

ความช่วยเหลือนี้อาจเป็นเอกชนช่วยเหลือกันเองโดยตรงหรือช่วยเหลือโดยปฏิบัติหน้าที่ต่อรัฐอันเป็นศูนย์กลาง และรัฐได้กระจายความช่วยเหลือไปยังเอกชนอีกตอนหนึ่ง ความช่วยเหลือนี้จึงอาจแยกพิจารณาโดยประการดังนี้

๑) หน้าที่ของเอกชนต่อรัฐ

๒) หน้าที่ของรัฐต่อเอกชน

๑) หน้าที่ของเอกชนต่อรัฐ

ก. เอกชนมีหน้าที่ต้องเคารพต่อครอบครัว เพราะครอบครัวเป็นสมุฏฐานแห่งการรวมกันเป็นประเทศ

ข. เอกชนมีหน้าที่ต้องเคารพต่อกฎหมาย มิฉะนั้น

ความเป็นอิสระและความเสมอภาคจะไม่มี

ค. เอกชนมีหน้าที่ ต้อง ทำมาหากิน อันเป็นทางเผยแผ่
ช่วยความเจริญของประเทศ การเสเพลไม่มีที่อยู่เป็นหลัก
แหล่งอาจมีโทษตามกฎหมายอาชญามาตรา ๓๐ และตาม
พระราชบัญญัติตัดสันดานคนจรจัด ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๑

ง. เอกชนมีหน้าที่ต้องช่วยกันเสียภาษีอากร (ให้ดูใน
ความเสมอภาคที่ได้กล่าวมาแล้ว)

จ. เอกชนมีหน้าที่ต้องรับราชการทหาร (ให้ดูในความ
เสมอภาคที่ได้กล่าวมาแล้ว)

กิจการที่สำคัญๆ ก็คือ

๑. ในการช่วยทำให้เกิดเศรษฐกิจทรัพย์ มีการบำรุงแรง
งาน ที่ดิน เงินทุน

๒. ใน การ ช่วย ทำให้เศรษฐกิจทรัพย์ได้เคลื่อนที่ แลก
เปลี่ยนกันได้สะดวก เช่นในการคมนาคมแลกเปลี่ยน
การแลกเปลี่ยน มีอาทิจารธนาคาร

๓. ในการช่วยสงวนเศรษฐกิจทรัพย์ไว้ให้ยั่งยืน และ
สงเคราะห์มนุษย์เป็นอาทิ

๒) หน้าที่ของรัฐต่อเอกชน

รัฐมีหน้าที่ต้องรักษาอิสระภาพและความเสมอภาคของ

มนุษย์ต้องคุ้มครองร่างกายชื่อเสียงทรัพย์สิน หน้าที่ชะนินี้
นี้เป็นหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายใน และ
ภายนอกประเทศ มีการตำรวจ ทหาร ฯลฯ และรัฐยังมี
หน้าที่ต้องจัดการ สงวนรักษา และกระจายเผยแพร่บำรุงร่าง
กายอนามัยทรัพย์สิน เพื่อ ยังหมู่คณะหรือประเทศให้ถึงซึ่ง
ความสมบูรณ์

ก. การช่วยเหลือมนุษย์ที่เจ็บยากจนขั้นไร้แก่เฒ่า เช่น
การจัดตั้งสถานพยาบาลบรรเทาทุกข์ มีอาทิ การสงเคราะห์
ทารก คนจรจัดไม่สมประกอบ คนจน คนป่วย คน
แก่ มารดา ครอบครัวที่มีบุตรมาก

ข. การพยากรณ์ถึงความทุกข์อันจะบังเกิดขึ้นแก่มนุษย์
และจัดวิธีป้องกัน เช่นในเรื่องเบี้ยบำนาญของข้าราชการ
ของคณงาน

ค. การศึกษา อันจะช่วยให้มนุษย์รู้เท่าถึงการณ์ใน
การประกอบกิจการใด ๆ หรือในการอยู่ร่วมกับเพื่อนมนุษย์
อื่น

ง. การจัดหางานและการทำมาหากินให้พลเมือง (และ
การช่วยในทางเศรษฐกิจอื่น ๆ)

ผลอันเกิดจากละเมิดต่อสิทธิของมนุษย์ชน

สิทธิของมนุษย์ชนดัง กล่าวแล้วนั้นว่า เป็น สิ่งสำคัญ ซึ่งพนักงานทวงการบริหารบัญญัติจะต้องเคารพ การละเมิดอาจมีผลได้ดังนี้

๑. ผลในทางกฎหมาย
๒. ผลในทางปกครอง
๓. ผลในทางธรรมะ

๑. ผลในทางกฎหมาย

สิทธิของมนุษย์ชนบางชนิดมีบทกฎหมายคุ้มครอง ผู้ใดละเมิดก็อาจถูกลงโทษ เช่นในเรื่องความเป็นอิสระในตัวบุคคล ในเคสสถานตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

๒. ผลในทางปกครอง

บุคคลใดละเมิดต่อสิทธิของมนุษย์ชนแล้ว ถ้าการละเมิด นั้นไม่เข้า อยู่ใน ขอบแห่งการฟ้องร้อง ต่อศาลยุติธรรมแล้ว ผู้ถูกละเมิดสิทธิอาจร้องทุกข์ในทางปกครองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในเรื่องความเป็นอิสระในการร้องทุกข์ ถ้าเจ้าพนักงานเป็นผู้ละเมิดก็อาจได้รับโทษ เช่นที่กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑

๓. ผลในทางธรรมะ

สิทธิของมนุษย์ชนิดใด ซึ่ง การ ละเมิดไม่มีผลในทางปกครองหรือในทางกฎหมายแล้ว สิทธินั้นก็ยังมีผลในทางธรรมะ คือการละเมิดอาจยังให้บุคคลเกิดความไม่พอใจ อาจทำให้ผู้ละเมิดโดยการกระทำหรือละเว้นกระทำเป็นที่น่าอดสู้อับอาย (ดูคำอธิบายเรื่องศีลธรรมใน ลักษณะธรรมศาสตร์ของศาสตราจารย์เอกุตต์) อาจนำผลร้ายอื่นมาได้

เช่นในเรื่องความอิสระในการเลือกถือศาสนา ซึ่งพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๔ ได้เพิกถอนแก่ผู้ถือศาสนาโปรเตสแตนต์นั้น ทำให้ผู้ถือศาสนาเช่นนั้นพากันไม่พอใจและอพยพไปอยู่ในประเทศอื่น เช่นประเทศเยอรมันนี่เป็นอาทิ ทำให้ฝรั่งเศสขาดพลเมืองและขาดผู้ที่สำคัญๆ ไปมาก

แผนแห่งการศึกษากฎหมายปกครองซึ่งเราจะได้นำ
ดำเนินการต่อไปนั้นจะได้แบ่งออกเป็นภาคดังนี้

- ภาค ๑. ว่าด้วยระเบียบการปกครอง
- ภาค ๒. ว่าด้วยกรงานในทางปกครอง
- ภาค ๓. ว่าด้วยการคลังของประเทศ
- ภาค ๔. ว่าด้วยการพิพาทษาในการปกครอง