

คำอธิบาย
กฎหมายปกครอง

(ร่วมกับพระสารสาส์นประพันธ์ พ.ศ. ๒๔๗๕)

บรรยายที่โรงเรียนกฎหมาย
วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ - ๓๑ มีนาคม ๒๔๗๕

คำอธิบายกฎหมายปกครอง

โดย

หลวงประดิษฐมนูธรรม

ข้อความเบื้องต้น

ลักษณะ ๑

กฎหมายปกครองคืออะไร

วิเคราะห์ศัพท์แห่งกฎหมายปกครอง ยังเป็นการยากที่จะให้ถูกต้องแน่แท้ได้ แต่อย่างไรก็ตามของวิชานี้ประกอบขึ้นด้วยศัพท์ ๒ คำ คือ กฎหมาย และปกครอง เพราะฉะนั้นก่อนอื่น ควรทราบถึงความหมายของคำทั้ง ๒ นี้ พอเป็นเค้าไว้เสียในเบื้องต้นก่อน

คำว่า "กฎหมาย" มีทางที่วิเคราะห์ศัพท์ได้ ๒ สถาน

สถานที่ ๑ ตามความหมายอย่างแคบ คำว่ากฎหมาย หมายถึงคำสั่งคำบังคับของผู้ซึ่งทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน (ซึ่งสุดแต่ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน หรือประเพณีการปกครองแผ่นดินจะได้กำหนดไว้ เช่นในประเทศสยาม คือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว) ได้บัญญัติไว้ให้บุคคลประพฤติตาม

สถานที่ ๒ ตามความหมายอย่างกว้าง คำว่า "กฎหมาย" หมายความว่าความถึงหลักที่บุคคลจำต้องประพฤติตามถ้าไม่ประพฤติตาม ก็จะต้องถูกบังคับให้ประพฤติตามหรืออาจจะต้องมีโทษ ซึ่งอาจเป็นโทษในทางอาญา ในทางแพ่งหรือในทางปกครองเหล่านี้เป็นต้น ดังนั้นกฎหมายอาจเป็นคำสั่งคำบังคับ ซึ่งผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดินได้บัญญัติไว้ก็ได้ เช่นกฎเสนาบดี ข้อบังคับเจ้าพนักงานและกฎหมายอาจเป็นหลักแห่งความประพฤติอื่น ๆ ซึ่งมีได้ขีดเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เมื่อใครไม่ประพฤติตาม อาจมีผลดังกล่าวแล้ว เช่นจาริตประเพณี หลักกฎหมายทั่วไป

วิเคราะห์ศัพท์ดังกล่าวที่ ๑ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๖๖ ได้ดำเนินการตาม คือ จะต้องเป็นกฎหมายที่ขีดเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นไว้ แต่ประมวลแพ่งและพาณิชย์ฉบับนั้นมิได้ใช้ เพราะมีฉบับใหม่ออกแทน และตามฉบับใหม่ มิได้วิเคราะห์ศัพท์ไว้โดยตรง แต่ความที่กล่าวไว้ในมาตรา ๔ มีโน้ตไปในทางที่ว่า กฎหมายมีความหมายอย่างกว้าง ซึ่งต่างกับคำว่ากฎหมาย กฎหมายซึ่งเราศึกษาถึงนี้ จะต้องมีความหมายอย่างกว้าง เพราะกฎหมายที่เกี่ยวกับปกครองซึ่งขีดเขียนไว้นั้นไม่เพียงพอ จำจะต้องอาศัยจาริตประเพณีกฎหมายเทียบเคียง และหลักกฎหมายทั่วไปประกอบด้วย

คำว่าปกครองมีผู้เข้าใจกันต่าง ๆ บางครั้งคำว่าปกครอง หมายถึงกิจการของกระทรวงมหาดไทย บางครั้งมีความหมายกว้าง คือรวมอำนาจสูงสุดทั้งหลายของประเทศเข้าไว้ในคำนี้ด้วย

ปทานุกรมของกระทรวงธรรมการวิเคราะห์ศัพท์ไว้เป็นกลาง ๆ ว่า คุ้มครอง รักษา ดูแล ควบคุม

การคุ้มครอง รักษา ดูแล ควบคุมนี้ อาจเป็นไปได้ในระวางเอกชนด้วยกัน หรือในระวางบุคคล ในครอบครัวระวางที่บิดามารดาปกครองบุตร สามีปกครองภรรยา การพิทักษ์ หรือการอนุบาลคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ การปกครองเช่นนี้เป็นส่วนหนึ่งแห่งกฎหมายแพ่ง ซึ่งนอกขอบแห่งกฎหมายซึ่งเราจะศึกษาถึง

แต่มนุษย์หลายคนที่รวมกันอยู่เป็นประเทศ ก็จำเป็นต้องการคุ้มครอง รักษา ดูแล ควบคุม วิชาที่เราจะศึกษาถึงนี้ จะตัดทอนเอาเฉพาะการปกครองมนุษย์ที่รวมกันอยู่เป็นประเทศเท่านั้น การคุ้มครองรักษา ดูแล ควบคุม อันเป็นวัตถุประสงค์แห่งวิชานี้ นับว่าเป็นสาขาอันหนึ่งแห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ อำนาจสูงสุดในประเทศนั้น อาจแยกออกได้เป็น ๓ ประการ คือ

๑. อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย หรืออำนาจนิติบัญญัติ
๒. อำนาจในการปฏิบัติตามกฎหมาย หรืออำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ
๓. อำนาจในการวินิจฉัยกฎหมาย หรืออำนาจตุลาการ

กล่าวคือ มนุษย์ที่จะรวมกันอยู่ได้เป็นประเทศ ย่อมจะต้องมีกฎหมายเพื่อบังคับควบคุมประพฤติ จึงต้องมีผู้ซึ่งมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายนั้น และจะต้องมีอำนาจในการที่จะปฏิบัติ หรือรักษาดูแลให้บุคคลกระทำตามกฎหมายและถ้ามีป็นเหตุเกิดขึ้นในกฎหมายหรือในการปฏิบัติก็จะต้องมีการวินิจฉัยปัญหา นั้นให้ลุล่วงไปได้

อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการนั้น ตามลัทธิกฎหมายฝรั่งเศส ย่อมแยกออกจากอำนาจบริหารหรืออำนาจตุลาการ เพราะถ้าจะให้รวมกันอยู่แล้ว ก็อาจจะนำมาซึ่งความไม่ยุติธรรมได้ กล่าวคือ ผู้วินิจฉัยกฎหมาย จะเป็นผู้วินิจฉัยกฎหมายซึ่งตนได้บัญญัติขึ้นเอง

การปกครองซึ่งจะศึกษาถึงนี้ จัดเข้าอยู่ในสาขาอำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ กล่าวคือ อำนาจในการปฏิบัติตามกฎหมาย หรืออำนาจในการวินิจฉัยกฎหมาย เหตุฉะนั้นกฎหมายปกครอง จึงอาจมีความหมายโดยสังเขปว่าหลักและข้อบังคับ ซึ่งว่าด้วยระเบียบและวิธีดำเนินการของราชการฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ และว่าด้วยความเกี่ยวข้องซึ่งเอกชนจะพึงมีแก่ราชการ

อนึ่งมีข้อซึ่งจะต้องสังเกตว่า กฎหมายปกครองนี้ต่างกับกฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน กล่าวคือกฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทั้งหลาย และวิธีดำเนินการทั่วไปแห่งอำนาจเหล่านี้ หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน วางหลักทั่วไปแห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ และกฎหมายปกครองจำแนกระเบียบและวิธีการแห่งอำนาจบริหารหรืออำนาจตุลาการให้พิศดารออกไป และว่าด้วยการใช้อำนาจนี้ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายทั้งสองนี้ก็เป็นสาขาอันแยกมาจากกฎหมายมหาชนด้วยกัน เหตุฉะนั้นในบางเรื่องจึงแยกออกจากกันให้เด็ดขาดไม่ได้ (การแยกกฎหมายออกเป็นแผนกต่าง ๆ ให้ดูคำสอนในลักษณะธรรมศาสตร์)

ลักษณะ ๒

เหตุสำคัญซึ่งกฎหมายปกครองแยกออกเป็นสาขาอันหนึ่งแห่งกฎหมาย

การแยกกฎหมายปกครองออกเป็นสาขาอันหนึ่งแห่งกฎหมายนั้น หาได้นิยมทั่ว ๆ ไปในทุก ๆ

ประเทศไม่ ทั้งนี้ก็เพราะนัยแห่งกฎหมายปกครองแตกต่างกันในระวางลัทธิกฎหมายของฝูงชนต่าง ๆ เราอาจแยกลัทธิกฎหมายที่สำคัญ ๆ ออกได้เป็น ๔ จำพวก คือ-

๑. ลัทธิกฎหมายฝรั่งเศส
๒. ลัทธิกฎหมายเยอรมัน
๓. ลัทธิกฎหมายเองโกลแซกซอน
๔. ลัทธิกฎหมายญี่ปุ่น

๑. ลัทธิกฎหมายฝรั่งเศส

ลัทธินี้ประสงค์แยกกฎหมายปกครองและอำนาจตุลาการให้เด็ดขาด จึงถือหลักสำคัญอยู่ว่า

ก. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองกฎหมายธรรมดาจะใช้ไม่ได้ กล่าวคือ กฎหมายที่จะใช้ต้อง

เป็นกฎหมายพิเศษ เพราะในทางปกครองมีหลักเกณฑ์พิเศษแตกต่างออกไปจากกฎหมายธรรมดา

ข. ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการปกครอง กล่าวคือ คดีเช่นนี้จะต้องวินิจฉัย

ตามทางการปกครอง เพื่อรักษาความอิสสรภาพแห่งอำนาจปกครอง

๒. ลัทธิกฎหมายเยอรมัน

ความเจริญแห่งกฎหมายปกครองในประเทศเยอรมันนี้ เนื่องจากลัทธินิติรัฐ(Rechtstaat)

กล่าวคือรัฐไม่ใช่จะทำหน้าที่ตำรวจบังคับบัญชาเราฝ่ายเดียวเท่านั้น รัฐจำต้องปฏิบัติตามกฎหมายทั้งหลาย จึงมีหลักเกณฑ์ที่รัฐจะต้องปฏิบัติตาม และหลักเหล่านี้จึงเกิดเป็นกฎหมายปกครอง และจัดเป็นสาขาในกฎหมายมหาชน

๓. ลัทธิกฎหมายเองโกลแซกซอน

ท่านโคซิกกล่าวว่า ลัทธิกฎหมายปกครองไม่มีในประเทศอังกฤษ แต่ท่านกูคินาแห่งมหาวิทยาลัย

โกลัมเบียในนครนิวยอร์ก กล่าวไว้ในหนังสือปกครองเทียบเคียงว่า ทั้งนี้มีข้อยกเว้นกฎหมายปกครองจะไม่มีเสียทีเดียว แต่เนื่องด้วยผู้เขียนตำรากฎหมายมิได้แยกไว้

แม้กระนั้นก็ดี ในประเทศอังกฤษไม่มีศาลปกครองเหมือนดังกฎหมายฝรั่งเศส เพื่อวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้องในทางปกครอง

๔. ลัทธิกฎหมายญี่ปุ่น

ตามคำอธิบายหลักกฎหมายปกครองญี่ปุ่น โดยศาสตราจารย์โอดา กฎหมายปกครองญี่ปุ่นดำเนิน

ตามลัทธิกฎหมายเยอรมัน

ตามนัยแห่งลัทธิต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว ความต่างกันอันสำคัญก็อยู่ที่การแบ่งแยกอำนาจ การจำกัดอำนาจปกครอง การวินิจฉัยคดีในทางปกครอง ส่วนหลักการณ์พิเศษในทางปกครอง เช่นระเบียบการปกครองความเกี่ยวข้องระหว่างอำนาจปกครองกับเอกชนก็ย่อมมีด้วยกันในทุกประเทศ แม้แต่ในประเทศสยามก็เช่นเดียวกับในประเทศอื่น ๆ เราจะเห็นได้จากการที่จะศึกษาต่อไปว่า มีบทกฎหมายหลายฉบับที่วางระเบียบอำนาจการปกครอง เช่นในเรื่องอำนาจการตั้งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ และมีบทกฎหมายที่ใช้บังคับถึงการกระทำของฝ่ายปกครอง จะเป็นในทางตำรวจเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือในทางการกระทำอันเกี่ยวแก่สงเคราะห์พลเมืองหรือบำรุงในการเศรษฐกิจก็ตาม และนอกจากนั้นยังมีบทกฎหมายอันเกี่ยวกับคดีปกครอง เช่นการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ใช่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายเอกชนอื่น ฉะนั้นจึงจำต้องจัดเป็นอีกสาขาหนึ่ง

ลักษณะ ๓

ชนิดต่างแห่งหลักกฎหมายปกครอง

กฎหมายปกครอง ก็เนื่องมาจากเหตุที่ทุกประเทศมีการปกครอง จึงต้องมีกฎหมายแผนกนี้ กฎหมายปกครองนั้น อาจเป็นบทบัญญัติที่ขีดเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หรือมิได้ขีดเขียนไว้ เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ เช่นจารีตประเพณีกฎหมายเทียบเคียงหลักกฎหมายทั่วไป

สำหรับกฎหมายที่ขีดเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นใช้กระจัดกระจายอยู่มากมาย และเราคงจะมี โอกาสศึกษาในภาคต่อ ๆ ไป ส่วนจารีตประเพณี ก็คงจะได้กล่าวถึงบ้าง แต่ก็เป็นการศึกษาที่จะระบุนำให้ครบ ถ้วน เพราะไม่ใช่เป็นสิ่งที่ขีดเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและกฎหมายเทียบเคียง ก็คงจะได้กล่าวถึงในบาง โอกาสชนิดต่าง ๆ แห่งกฎหมายเหล่านี้มีลักษณะอย่างไร ควรดูคำสอนลักษณะธรรมศาสตร์

หลักกฎหมายอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งจะต้องนำมาใช้ในเมื่อไม่มีบทกฎหมายจารีตประเพณีกฎหมายเทียบ เคียงก็คือหลักกฎหมายทั่วไป หลักกฎหมายทั่วไปนี้ หมายถึงหลักที่มนุษย์ซึ่งรวบรวมกันอยู่เป็นหมู่คณะหรือ เป็นประเทศจะต้องประพฤติต่อกัน แต่ปัญหาที่ว่ามนุษย์จะต้องประพฤติต่อกันอย่างไร จึงจะรวมกันอยู่ได้เป็น ปกติสุขนั้น ก็จำเป็นต้องอาศัยวิทยาศาสตร์ซึ่งว่าด้วยความสัมพันธ์ของฝูงชนที่รวมกันอยู่เป็นหมู่เป็นคณะ มาเป็นเครื่องช่วยวินิจฉัย วิทยาศาสตร์จำพวกนี้มีสาขาต่าง ๆ เช่น สหประชาวิทยา เศรษฐวิทยา ศาสตร์ธรรม ศาสนา รัฐประศาสน์ กฎหมาย ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น วิชาเหล่านี้ย่อมจำเป็นสำหรับวิชา ปกครอง เหมือนดังที่จำเป็นในการศึกษากฎหมายโดยทั่ว ๆ ไป

ในบรรดาหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งแอบแฝงอยู่ในวิชาต่าง ๆ ยังมีหลักกฎหมายทั่วไปประเภท หนึ่ง ซึ่งจะต้องทราบเสียในเบื้องต้น เพราะจำเป็นที่สุดในการศึกษากฎหมายปกครอง คือหลักที่ว่าด้วย สิทธิของมนุษย์ชน

มนุษย์ซึ่งเกิดมามีสิทธิและหน้าที่ ในอันที่จะดำรงชีวิตและรวบรวมกันอยู่ได้เป็นหมู่คณะ สิทธิและหน้าที่เหล่านี้ ย่อมมีขึ้นจากสภาพตามธรรมชาติแห่งการเป็นมนุษย์นั้น และซึ่งอาจจำแนกออกได้ เป็น ๓ ประการ คือ-

๑. เสรีภาพ (Liberté)

๒. สมภาพ (Egalité)

๓. ภาดรภาพ (Fraternité) หรือความช่วยเหลือซึ่งกันและกันอันที่พี่น้อง

แต่จะต้องทราบเสียในที่นี้ว่า สิทธิและหน้าที่เหล่านี้มิใช่เป็นสิ่งที่เด็ดขาด เพราะย่อมมีขึ้นจากสภาพธรรม

เหตุฉะนั้นอาจถูกจำกัดโดยบทกฎหมาย หรือโดยจารีตประเพณีตามกาลเทศะ ซึ่งอาจเป็นว่า ในสมัยหนึ่งมีข้อจำกัดเป็นไปอย่างอื่น หรือผันแปรไปตามประเทศต่าง ๆ จะให้เหมือนกันทั้งหมดไม่ ได้ สุดแต่ความต้องการของประเทศนั้นและในสมัยนั้นอย่างไร

ส่วนที่ ๑

เสรีภาพ

หมายถึงสิทธิที่บุคคลจะกระทำการใด ๆ ได้โดยไม่มีใครบังคับ เมื่อการนั้นไม่เป็นที่รบกวนและละเมิดต่อบุคคลอื่น

เราอาจแยกเสรีภาพออกได้ดังนี้-

๑. เสรีภาพในร่างกาย
๒. เสรีภาพในเคหาสถาน
๓. เสรีภาพในการทำมาหากิน
๔. เสรีภาพในทรัพย์สิน
๕. เสรีภาพในการเลือกถือศาสนา
๖. เสรีภาพในการสมาคม
๗. เสรีภาพในการแสดงความเห็น
๘. เสรีภาพในการศึกษา
๙. เสรีภาพในการร้องทุกข์

บทที่ ๑

เสรีภาพในร่างกาย

มนุษย์ย่อมมีอิสระในร่างกายของตนที่จะกระทำอาการกิริยาในส่วนตัวที่เกี่ยวข้องร่างกายได้ ผลแห่งเสรีภาพในร่างกาย มีที่สำคัญดังต่อไปนี้

๑. มนุษย์ย่อมเป็นไทย ภาษาในประเทศสยามในเวลานี้ไม่มีแล้ว (ดูพระราชบัญญัติลักษณะ
ภาษา ร.ศ. ๑๒๔)
๒. มนุษย์จะถูกจับกุมตามความพอใจของเจ้าพนักงานไม่ได้ การจับกุมจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข
และตามแบบที่กฎหมายได้กำหนดไว้ (ให้ดูคำสอนลักษณะวิธีพิจารณาความอาชญา)
๓. โทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิด จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลจะเลือกลงโทษตามชอบใจ
ไม่ได้ให้ดูกฎหมายอาชญา มาตรา ๑๒) โทษอื่น เช่นโทษเขียนทรมานต่าง ๆ ไม่มีแล้ว

บทที่ ๒

เสรีภาพในเคหสถาน

เคหสถานเป็นที่อาศัยของมนุษย์ ๆ ย่อมมีเสรีภาพในที่นั้น ถ้าใครเข้ามารบกวนก็อาจจะต้องมีโทษ กฎหมายอาชญาได้บัญญัติความคุ้มครองไว้ในฐานบุกรุกนั้น แต่เจ้าพนักงานจะเข้าไปตรวจค้นเคหสถาน ก็จะต้องปฏิบัติตามแบบและเงื่อนไขที่กฎหมายได้กำหนดไว้ มิฉะนั้นเจ้าพนักงานเอง อาจจะต้องมีผิดในทางอาชญา

บทที่ ๓

เสรีภาพในการทำมาหากิน

มนุษย์ย่อมมีสิทธิเลือกการทำมาหากิน กล่าวคือ จะเลือกประดิษฐ์ เลือกวิชา หรือเลือกชนิดแห่งอาชีพใด ๆ ก็ได้ แต่เสรีภาพนี้มีข้อจำกัดเพื่อประโยชน์ของมนุษย์อันร่วมกัน เช่น

๑. อาชีพบางชนิดได้ห้ามขาด เช่นการท้าวัตถุลามก ดูพระราชบัญญัติปราบการทำให้แพร่หลายและการค้าวัตถุลามก พ.ศ. ๒๔๗๑ มาตรา ๓-๔
๒. อาชีพบางอย่าง ผู้ประกอบอาชีพต้องมีคุณสมบัติเพียงพอ และจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาล เช่นทนายความ (ดูพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๔๕๗) และแพทย์ (ดูพระราชบัญญัติการแพทย์ พ.ศ. ๒๔๖๖ เพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๒)
๓. อาชีพบางอย่างต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ หรือจะต้องได้รับสัมปทาน เช่น การรถไฟชลประทาน ธนาคาร ออมสิน เกรดีฟองซิเอ ทางหลวง ฯลฯ (ดูพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๑ และพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พ.ศ. ๒๔๗๓)
๔. อาชีพบางชนิดรัฐบาลให้ผูกขาดตัดทอน เช่นการจำหน่ายสุรา

บทที่ ๔

เสรีภาพในทรัพย์สิน

มนุษย์มีสิทธิที่จะใช้เก็บดอกผลจำหน่ายโอนทรัพย์สินที่ตนมีกรรมสิทธิตามความพอใจ แต่เสรีภาพนี้ย่อมมีข้อจำกัดเพื่อประโยชน์แก่เพื่อนมนุษย์อื่น ๆ ให้ดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ซึ่งว่าด้วยแดนแห่งกรรมสิทธิและการใช้สิทธิ เพราะเหตุที่มนุษย์มีเสรีภาพในทรัพย์สิน การที่จะบังคับให้มนุษย์สละกรรมสิทธิในทรัพย์สิน จะกระทำไปได้ก็ต่อเมื่อเป็นสาธารณประโยชน์แม้กระนั้นก็ดี การบังคับข้อก็

จะต้องกระทำเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกา เช่นพระราชกฤษฎีกาซึ่งว่าด้วยการตัดถนนทำทางรถไฟหรือชลประทาน หรือการสาธารณประโยชน์อื่น ๆ

บทที่ ๕

เสรีภาพในการเลือกถือศาสนา

มนุษย์จะเลือกถือศาสนาหรือไม่ถือเลยก็ได้ หลักนี้ในประเทศสยามได้นิยมถือกันมานานแล้ว จะเห็นได้ว่าประเทศสยามได้รับรองฐานะของศาสนาอื่นนอกจากศาสนาพุทธ เช่นมีพระราชบัญญัติลักษณะว่าด้วยฐานะของวัดบวชหลวงโรมันคาทอลิกในกรุงเทพฯ ตามซึ่งกฎหมายได้ประกาศและแก้ไขตั้งต้นตั้งแต่ ร.ศ. ๑๒๗

ในประเทศฝรั่งเศส เมื่อครั้งพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๔ ได้ทรงเพิกถอนความเป็นอิสสระแก่บุคคลในการเลือกถือศาสนาตามลัทธิโปรแตสแตนต์ ผลร้ายที่ได้รับก็คือ บุคคลที่ถือศาสนาอื่น ได้พากันอพยพไปอยู่ในต่างประเทศ ซึ่งทำให้ฝรั่งเศสขาดบุคคลที่สำคัญ ๆ ไปหลายคน

บทที่ ๖

เสรีภาพในการสมาคม

มนุษย์ไม่ใช่ว่าเกิดมาเพื่ออยู่คนเดียว มนุษย์ย่อมเกิดมาเพื่ออยู่ร่วมกับเพื่อนมนุษย์อื่น เหตุฉะนั้นมนุษย์จึงมีเสรีภาพในการสมาคมกับเพื่อนมนุษย์อื่น ๆ

การสมาคมนี้ ในประเทศสยามได้มีข้อจำกัด ฉะนั้นเราควรแยกพิจารณาการรวมของมนุษย์ออกเป็น ๒ ประการ คือ-

๑. การรวมกันชั่วคราวครั้งคราวเพื่อสนทนาหรือออกความเห็น ไม่ใช่เป็นการตั้งสมาคม เช่นนักเรียนกฎหมาย ๑๐ คนได้นัดกันไปพบ ณ สถานที่แห่งหนึ่ง ในวันที่ ๑ กรกฎาคม ปีนี้ เพื่อได้โต้เถียงปัญหากฎหมาย การรวมกันเช่นนี้ยังไม่เข้าลักษณะเป็นสมาคม เหตุฉะนั้นมนุษย์ก็อาจมีเสรีภาพที่จะกระทำได้เว้นไว้แต่วัตถุที่ประสงค์ของการรวม จะเป็นผิดต่อกฎหมายลักษณะอาชญาที่ว่าด้วยช่องโจรและอั้งยี่ (มาตรา ๑๗๗ ถึง ๑๘๒) หรือฐานก่อการจลาจล (มาตรา ๑๘๓ ถึง ๑๘๔)

๒. การรวมกันตั้งเป็นสมาคม ดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (๑๒๗๔ ถึง ๑๒๗๗) คือการรวมกันเพื่อวัตถุที่ประสงค์อันใดอันหนึ่งจะทำเป็นนิติเงิน ความเป็นเสรีภาพเช่นนี้มีบทกฎหมายจำกัดไว้ คือต้องจดทะเบียน มิฉะนั้นมีโทษตามกฎหมายลักษณะอาชญา มาตรา ๓๖๗ (ให้ดูคำสอนประมวลแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ มาตรา ๑๐๑๒ ถึง ๑๒๗๗ ของผู้สอนใน พ.ศ. ๒๔๗๐ ถึง ๒๔๗๒)

บทที่ ๓

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

มนุษย์มีเสรีภาพในร่างกายของตน เหตุฉะนั้นครั้นที่มนุษย์จะมีเสรีภาพที่จะใช้สมองของตนแสดงความคิดเห็นเพื่อสาธารณประโยชน์ แต่เสรีภาพนี้มีข้อจำกัดให้ถูกกฎหมายลักษณะอาชญา มาตรา ๑๐๓ ถึง ๑๐๔ อนึ่งการแสดงความคิดเห็นโดยทางสมุดเอกสาร ยังมีข้อจำกัดอยู่ในพระราชบัญญัติสมุดเอกสาร พ.ศ. ๒๔๗๐ อีก

บทที่ ๔

เสรีภาพในการศึกษา

มนุษย์มีเสรีภาพที่จะเลือกศึกษาศิลปวิชาใด ๆ ตามที่ตนชอบ จะบังคับให้เรียนวิชานั้น ๆ ห้ามเรียนวิชานั้น ๆ ไม่ได้ แต่เสรีภาพนี้มีแต่ในการเลือกเรียนไม่หมายความว่าเสรีภาพที่จะไม่เรียนเสียทีเดียว การศึกษาย่อมเป็นสิ่งสำคัญเพื่อประโยชน์ของมนุษย์นั่นเอง จึงได้มีพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔ บังคับให้พลเมืองไทยต้องศึกษา

ส่วนการให้ความศึกษานั้น บุคคลก็มีเสรีภาพแต่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๖๐

บทที่ ๕

เสรีภาพในการร้องทุกข์

เมื่อมนุษย์ได้รับความข่มเหงอันไม่เป็นธรรมจากเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน หรือจากพนักงานทะบวงการใด ๆ ก็ควรมีเสรีภาพที่จะร้องทุกข์ขอให้ปลดเปลื้องความไม่เป็นธรรมนั้น การร้องทุกข์นี้ควรให้ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมกับกฎหมาย หรือมิฉะนั้นก็ควรให้ร้องทุกข์ไปยังผู้มีอำนาจเหนือ หรือทูลเกล้า ฯ ถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (ให้ดูคำอธิบาย ภาค ๔ ว่าด้วยคดีปกครอง)

ในบางประเทศ เช่นในประเทศฝรั่งเศส ได้มีศาลปกครอง ซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยคดีปกครอง ในประเทศเช่นนั้น เมื่อบุคคลได้รับความเสียหายจากพนักงานหรือทะบวงการใด ๆ ก็ย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องได้ ปันหากมองอยู่แต่ว่า รูปคดีเช่นนั้นอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม หรืออำนาจศาลปกครอง ทะบวงการเมืองจะบิดพลิ้วไม่ยอมเป็นจำเลยไม่ได้

ส่วนที่ ๒

สภาพ

มนุษย์เมื่อมีเสรีภาพดังกล่าวแล้ว ก็อาจที่จะใช้เสรีภาพของตนเสมอเหมือนกับเพื่อนมนุษย์อื่น ๆ สภาพในที่นี้หมายถึงความเสมอภาคในกฎหมาย กล่าวคือ เสมอภาคในสิทธิและหน้าที่ ไม่ใช่หมายความว่า เสมอภาคในวัตถุสิ่งของ เช่นไม่หมายความว่ามนุษย์จะต้องมีเงินเท่า ๆ กัน ซึ่งเป็นความเข้าใจผิดโดยแท้ ไม่มีลัทธิใดจะกล่าวเช่นนั้น นอกจากจะสมมติขึ้น

ความเสมอภาคในกฎหมายนี้ อาจเป็นทั้งในทางสิทธิ และในหน้าที่หรือภาระ

๑. มนุษย์มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายเดียวกัน ยกเว้นแต่บุคคลพิเศษ เช่นเจ้านาย ทหารบกทหารเรือที่มีกฎหมายพิเศษ
๒. มีสิทธิจะร้องให้ศาลชนิดเดียวกันวินิจฉัย นอกจากบุคคลพิเศษซึ่งขึ้นต่อศาลรับสั่ง ศาลทหารบก ศาลทหารเรือ
๓. มีสิทธิที่จะเข้ารับราชการเช่นเดียวกัน เมื่อมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ดูพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ และพระราชบัญญัติตุลาการ พ.ศ. ๒๔๗๑

บทที่ ๒

ความเสมอภาคในหน้าที่หรือในภาระ

ความเสมอภาคในหน้าที่หรือในภาระมีเป็นต้นว่า

๑. หน้าที่ต้องเสียภาษีอากรด้วยกัน ในเรื่องนี้ควรระลึกถึงพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๖ ซึ่งได้พระราชทานลายพระราชหัตถเลขาไปยังเสนาบดีกระทรวงนครบาล ดังปรากฏสำเนาต่อไปนี้

(สำเนาลายพระราชหัตถเลขา)

ที่ ๓/๔๕

วันที่ ๑๕ เมษายน รัตนโกสินทรศก ๑๓๑

ถึง เจ้าพระยายมราช

ด้วยแต่ก่อน ๆ มาการเก็บภาษีที่ดินและโรงร้านกรมพระคลังข้างที่ยังไม่ได้เคยเสียภาษีให้กับเจ้าพนักงานสรรพากรเลย บัดนี้ฉันมาไตร่ตรองดู เห็นว่าทรัพย์สินสมบัติของฉันทั้งหลายที่เป็นส่วนตัวก็เท่ากับเป็นทรัพย์สินสมบัติของคนธรรมดาคนหนึ่ง แต่เหตุใดฉันมาเอาเปรียบแก่คนทั่วไป ซึ่งดูไม่เป็นการสมควรเลย ส่วนของ ๆ ผู้นั้นจะไปเก็บเอาเก็บเขา ของ ๆ ตัวเองจะเกียจกันเอาไว้เพราะคนธรรมดาทั่วไปใครที่มีทรัพย์สินสมบัติเป็นที่ดินหรือโรงร้าน เมื่อถึงคราวที่เจ้าพนักงานจะเก็บภาษี เขาก็ต้องเสียภาษีให้

กับเจ้าพนักงานตามส่วนมากและน้อยของทรัพย์สินสมบัติที่เขาถืออยู่, ตัวฉันเอง ถ้านอกจากในทางราชการแล้ว ฉันก็ถืออยู่ว่า ฉันเป็นคนธรรมดาคนหนึ่ง ทรัพย์สินสมบัติของฉันที่มีอยู่ก็นับว่าเป็นส่วนมาก ถ้ารัฐบาลจะแบ่งผลประโยชน์ของตนที่ได้มาจากทรัพย์สินสมบัติทั้งหมดนั้นบ้าง ฉันมีความยินดีเต็มใจที่จะเฉลี่ยให้เป็นการอุดหนุนชาติและบ้านเมืองอย่างคนสามัญด้วยเช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ขอให้เจ้าพระยาสยามรชกเก็บภาษีอากรในที่ดินและโรงงาน ซึ่งนับว่าเป็นสมบัติของส่วนตัวฉันเองอย่างเช่นที่ได้เคยเก็บมาจากคนอื่น ๆ ทั่วไปนั้น

สยามินทร์.

ต่อมาในรัชกาลปัจจุบัน ได้มีประกาศเรื่องความอึดคักผิดเคือง ลงวันที่ ๒ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ความตอนหนึ่งในประกาศนั้น ซึ่งปรากฏในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๙ หน้า ๑๕๑ มีว่า "แม้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ก็ผู้ทรงสละเงินขึ้น ซึ่งเคยได้ใช้สรวยส่วนพระองค์ออกช่วยราชการแผ่นดินเป็นส่วนใหญ่ และยอมให้เก็บภาษีทรัพย์สินส่วนพระองค์ อันต้องพิกัดเหมือนประชาชนทั้งปวง

๒. มีหน้าที่จะต้องรับราชการด้วยกัน ให้ดูพระราชบัญญัติเกณฑ์ทหาร พ.ศ. ๒๔๖๐ มาตรา ๔ ที่ว่า ผู้ชายที่เป็นไทยตามความในพระราชบัญญัติสัญชาติพระพุทศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๓ มีหน้าที่ต้องรับราชการทหารด้วยตนเองทุกคน

ส่วนที่ ๓

ภาพรภาพ (Fraternité)

มนุษย์เกิดมาเพื่ออยู่ร่วมกันดังกล่ามาแล้ว มนุษย์จำต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในประเทศหนึ่งถ้ามนุษย์คนหนึ่งต้องรับทุกข์ เพื่อนมนุษย์อื่นก็รับทุกข์ด้วย จะเป็นโดยตรงหรือทางอ้อมก็ตาม จะมากมายหรือเพียงเล็กน้อยก็ตาม เหตุฉะนั้นในเพียงแต่มนุษย์มีความเสรีภาพและต่างก็มีความเสมอภาค จึงยังไม่เพียงพอที่จะรวมกันอยู่ได้ คือจำต้องมีการช่วยเหลือกันโดยตรง หรือช่วยเหลือโดยปฏิบัติหน้าที่ต่อรัฐอันเป็นศูนย์กลาง และรัฐได้กระจายความช่วยเหลือไปยังเอกชนอีกตอนหนึ่ง ฉะนั้นความช่วยเหลือกันซึ่งจะกล่าวถึงนี้ จะแยกพิจารณา ดังนี้

๑. หน้าที่ของเอกชนต่อรัฐ
๒. หน้าที่ของรัฐต่อเอกชน

บทที่ ๑

หน้าที่ของเอกชนต่อรัฐ

ในเรื่องหน้าที่ของเอกชนต่อรัฐ จะมีอยู่อย่างไรบ้างนั้น ก็จำต้องพิจารณาตามลัทธิวิถีที่ประเทศนั้น ๆ จะดำเนิน สำหรับประเทศสยามเห็นว่า หน้าที่สำคัญของเอกชนต่อรัฐมีเป็นต้นว่า

๑. เอกชนมีหน้าที่ต้องเคารพต่อครอบครัว เพราะครอบครัวเป็นสมุฏฐานแห่งการรวมกันเป็นประเทศ
๒. เอกชนมีหน้าที่ต้องเคารพต่อกฎหมาย มิฉะนั้นความเป็นอิสระหรือเสรีภาพและความเสมอภาคจะไม่มี
๓. เอกชนมีหน้าที่ต้องทำมาหากิน อันเป็นทางเผยแผ่ช่วยความเจริญของประเทศ การเสเพลไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง อาจมีโทษตามกฎหมายอาชญามาตรา ๓๐ และตามพระราชบัญญัติตัดสินคนคนจรจัด ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๑

๔. เอกชนมีหน้าที่ต้องช่วยกันเสียภาษีอากร (ให้ดูในเรื่องสมภาพที่ได้กล่าวมาแล้ว)
๕. เอกชนมีหน้าที่ต้องรับราชการทหาร (ให้ดูในเรื่องสมภาพที่ได้กล่าวมาแล้ว)

บทที่ ๒

หน้าที่ของรัฐต่อเอกชน

การศึกษาถึงหน้าที่ของรัฐต่อเอกชน ย่อมกระทบถึงปัญหาสำคัญที่ว่ารัฐมีหน้าที่จะต้องกระทำการประการใดให้เอกชนบ้าง เมื่อคนได้รับสิ่งซึ่งเอกชนได้กระทำไปแล้วความเห็นในเรื่องนี้ นักการเมืองยังไม่ลงรอยกันได้ และมีลัทธิอยู่มากหลาย ซึ่งถ้าจะจัดแบ่งออกเป็นจำพวกใหญ่ ๆ ก็คงมีอยู่ ๒ ความเห็นดังนี้

ความเห็นที่ ๑ เห็นว่ารัฐมีหน้าที่กระทำเฉพาะกิจการซึ่งจำเป็น เพื่อป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น เช่นการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในอาณาจักร การป้องกันอาณาจักร การจัดรักษา รัฐสมบัติ ส่วนกิจการในทางเศรษฐกิจ และกิจการที่เกี่ยวกับบำรุง หรือเพิ่มพูนความสมบูรณ์ของราษฎร นั้น จะต้องปล่อยให้เอกชนต่างคนต่างทำไปตามเรื่อง เหตุฉะนั้นหน้าที่ของรัฐตามความเห็นนี้จึงอยู่ในวงจำกัด รัฐได้อธิลัทธินี้ ย่อมมีนามสมญาว่า รัฐตำรวจ (Etat-Gendarme)

ความเห็นที่ ๒ ตามความเห็นนี้ รัฐนอกจากมีหน้าที่ดังที่ได้กล่าวในความเห็นที่ ๑ แล้ว ยังมีหน้าที่ช่วยให้ราษฎรได้มีความสุขสมบูรณ์ในทางเศรษฐกิจ และในทางสมาคมกิจ การเศรษฐกิจบางชนิด รัฐจะต้องเข้าแทรกแซงหรือเข้าเป็นเจ้าของทำการเอง การปล่อยให้เอกชนต่างคนต่างทำ อาจจะมีกรณีการแก่งแย่ง ผลสุดท้ายใครมีกำลังมากในทางทรัพย์สินก็จะมิชยชนะแก่ผู้ขัดสน จึงมีผู้ให้นามสมญารัฐที่ถือลัทธินี้ว่า รัฐผู้สงเคราะห์ (Etat-Providence)

ผู้สอนเห็นว่า ในทุกวันนี้เกือบจะกล่าวได้ว่าแทบทุกประเทศ รัฐได้เข้าเกี่ยวข้องในทางเศรษฐกิจ ส่วนการเกี่ยวข้องมากหรือน้อย ก็สุดแล้วแต่ความนิยมของประเทศนั้น ๆ แม้แต่ในประเทศสยามก็จะได้เห็นว่า มีโรงงานหรือการเศรษฐกิจบางอย่าง ซึ่งรัฐบาลได้ทำเองหรือได้เข้าแทรกแซง เหตุฉะนั้นหน้าที่ของรัฐต่อเอกชน จึงควรจัดแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภทดังนี้

๑. หน้าที่ซึ่งรัฐจะต้องกระทำโดยจำเป็น เพื่อป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย

หน้า ๔ บรรทัดสุดท้าย วรรค ๒ คำว่า “สาขาบริหารบัญญัติ” แก้เป็น “สาขาอำนาจบริหาร”

หน้า ๕ บรรทัดที่ ๒ คำว่า “ปฏิบัติตามกฎหมาย” ให้เติมคำว่า “ไม่เกี่ยวแก่อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย” ลงข้างท้าย

หน้า ๑๔ บรรทัดที่ ๑ คำว่า พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้เป็น ๒๔๕๗

๒. หน้าที่ซึ่งรัฐจะต้องกระทำ เพื่อส่งเสริมบำรุงฐานะและความเป็นอยู่ ความสมบูรณ์ของราษฎร

ข้อ ๑ หน้าที่ซึ่งรัฐจะต้องกระทำโดยจำเป็น เพื่อป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย

หน้าที่เหล่านี้มีอาทิ

ก. การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในอาณาจักร

ข. การป้องกันอาณาจักร

ค. การจัดการรักษาสมบัติ

ข้อ ๒ หน้าที่ซึ่งรัฐจะต้องกระทำ เพื่อส่งเสริมบำรุงฐานะและความเป็นอยู่ความสมบูรณ์ของราษฎร

หน้าที่ซึ่งรัฐจะต้องกระทำในเรื่องนี้ อาจที่จะแบ่งออกเป็นสาขาใหญ่ ๆ ได้ ๒ ประการ

ก. ในทางเศรษฐกิจ รัฐจะต้องช่วยเหลือเข้าแทรกแซงกิจการอันเกี่ยวกับเศรษฐกิจ มีเป็นต้นว่า

๑. ประดิษฐ์กรรม ซึ่งหมายความถึงการประดิษฐ์วัตถุสิ่งของ หรือเรียกว่าการประดิษฐ์เศรษฐกิจ อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับอุตสาหกรรม และจะต้องจัดหาหรือจัดบำรุงสิ่งต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์แห่งประดิษฐ์กรรม เช่นแรงงาน ที่ดิน และเงินทุน

๒. ปิวรรตกรรม ซึ่งหมายถึงการเคลื่อนที่หรือหมุนเวียนแห่งเศรษฐกิจ เช่นการคมนาคมและการพาณิชย์

๓. วิชากรรม คือหมายถึงการที่จะกำหนดแบ่งเศรษฐกิจ เช่นในเรื่องเงินเดือนหรือค่าจ้าง ระวังนายจ้างกับลูกจ้าง หรือการแบ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศ ดังเคยมีตัวอย่าง เช่น พระราชกฤษฎีกา กำหนดการแบ่งที่ดินในอำเภอบางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ และบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๓ เป็นต้น

๔. โภคยกรรม หมายความถึงการใช้เศรษฐกิจซึ่งได้ประดิษฐ์ขึ้น จะเป็นโดยอุปโภคหรือบริโภคก็ตาม และการอดออมถนอมใช้อันเกี่ยวกับการประหยัดทรัพย์

ข. ในทางสมาคมกิจ

ความจริงสมาคมกิจ อาจเป็นส่วนหนึ่งแห่งเศรษฐกิจ แต่ปัญหาบางอย่างที่เกี่ยวกับมนุษย์กับสมาคมควรยกมากล่าวในที่นี้ กิจการเหล่านี้มีเป็นต้นว่า

๑. การสาธารณสุข

๒. การช่วยเหลือคนอนาถาและไร้ความสามารถ

๓. การหางานให้พลเมืองทำ

๔. การพยากรณ์ เช่นในเรื่องบำเหน็จบำนาญ สำหรับคนชราหรือทุพลภาพ

๕. การจัดให้พลเมืองได้รับการศึกษา

ส่วนที่ ๔

ผลอันเกิดจากละเมิดสิทธิของมนุษย์ชน

สิทธิของมนุษย์ชนดังกล่าวแล้ว นับว่าเป็นหลักสำคัญ ซึ่งพนักงานและทบวงการต่าง ๆ จะต้องเคารพ การละเมิดอาจมีผลได้ดังนี้

๑. ผลในทางกฎหมาย
๒. ผลในทางปกครอง
๓. ผลในทางธรรม

บทที่ ๑

ผลในทางกฎหมาย

สิทธิของมนุษย์ชนบางชนิด มีบทกฎหมายคุ้มครองผู้ใดละเมิดก็อาจถูกลงโทษ เช่นในเรื่องเสรีภาพในร่างกาย ในเคสตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

บทที่ ๒

ผลในทางปกครอง

บุคคลใดละเมิดต่อสิทธิของมนุษย์ชน ถ้าการละเมิดนั้นไม่เข้าอยู่ในขอบแห่งการฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมแล้ว ผู้ถูกละเมิดสิทธิ อาจร้องทุกข์ในทางปกครองดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องเสรีภาพในการร้องทุกข์ ถ้าเจ้าพนักงานเป็นผู้ละเมิด ก็อาจมีโทษในทางปกครองได้ เช่นโทษผิดวินัยตามที่กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑

บทที่ ๓

ผลในทางธรรม

สิทธิของมนุษย์ชนใด ซึ่งการละเมิดไม่เป็นผิดในทางกฎหมาย หรือในทางปกครองไม่รับรู้ด้วยแล้ว สิทธินั้นก็ยังมีผลในทางธรรม คือการละเมิด อาจก่อให้เกิดความไม่พอใจ และเมื่อเพิ่มมากขึ้นอาจนำผลร้ายอื่นมาได้ หรืออาจทำให้ผู้ละเมิดได้รับความอดสู้อับอาย เพราะการที่ได้กระทำไปโดยผิดต่อสิทธิแห่งมนุษย์ชน

แผนแห่งการศึกษากฎหมายปกครอง

ภาค ๑ ระเบียบการปกครอง

ภาค ๒ การงานในทางปกครอง

ภาค ๓ การคลังของประเทศ

ภาค ๔ คดีปกครอง

ภาค ๑
ระเบียบการปกครอง
ลักษณะ ๑
ข้อความทั่วไป

ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นว่า มนุษย์ที่รวมกันอยู่เป็นประเทศ จำต้องมีการปกครอง ก่อนที่จะศึกษาถึงระเบียบแห่งการปกครอง เราควรทราบถึงข้อความทั่วไป อันเกี่ยวกับสภาพแห่งการที่มนุษย์ได้รวมกันอยู่เป็นประเทศนั้นเสียก่อน

หมวด ๑
ประเทศ, แผ่นดิน, รัฐ
(State-Etat)

การที่มนุษย์รวมกันอยู่เป็นประเทศ และมีรัฐบาลปกครองนี้ ตามนัยแห่งกฎหมายระหว่างประเทศถือว่า การรวมกันเช่นนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ มีสิทธิและหน้าที่เหมือนดังบุคคลธรรมดาคนหนึ่ง เช่นสิทธิในการมีทรัพย์สิน ในการเข้าตกลงกับนานาประเทศอื่น โดยใช้นามของประเทศนั่นเอง และมีหน้าที่ต้องเคารพตามข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือตามประเพณีระหว่างประเทศ (ให้ดูคำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลของผู้สอน ณ โรงเรียนกฎหมาย พ.ศ. ๒๔๗๒-๒๔๗๓)

ศัพท์ที่ใช้เรียกนิติบุคคลเช่นนั้นมียุ่หลายคำ เช่นคำว่า ประเทศ, แผ่นดิน, รัฐ แต่ศัพท์เหล่านี้เราจะยืนยันว่า คำไหนถูกกว่าคำไทยยังไม่ได้ กับทั้งความคิดในการอนุมัติคณะบุคคลที่รวมกันเช่นนั้นเป็นนิติบุคคลนั้น ก็พึงเกิดขึ้นไม่นานนัก

คำว่า "ประเทศ" "แผ่นดิน" หรือ "รัฐ" มีความหมายต่างกับคณะบุคคล ซึ่งมีเชื้อสายอันเดียวกัน พูดภาษาเหมือนกัน ขนบธรรมเนียมเหมือนกัน ซึ่งในภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า nation ซึ่งถ้าจะขอยืมคำแปลภาษาไทยมาใช้ไปพลางก่อน ก็คือคำว่า "ชาติ" คณะของบุคคลซึ่งมีเชื้อสายอันเดียวกันนี้ มีอาจเป็นนิติบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ในรัฐที่มีหลายชาติรวมกัน แต่ละชาตินั้นหาได้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศไม่ เช่น เอสเตรีย - ฮังการี (Austria - Hungary) เมื่อก่อนมหาสงครามรวมกันเป็นรัฐหนึ่ง แต่ชาติเออสเตรียและชาติฮังการียังคงมี แต่มิได้นับว่าเป็นนิติบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐใดที่มีผู้ชนชาติเดียวเท่านั้น ความต่างกันในเรื่องรัฐและชาติจึงเกิดขึ้นได้ยาก กล่าวคือรัฐเช่นนั้นได้มีบุคคลชาตินั้นประกอบรวมกันเป็นประเทศจะกล่าวว่ารัฐนั้นเป็นนิติบุคคล หรือชาตินั้นเป็นนิติบุคคลเรียกเท่าๆ กัน แต่ปัญหาจะเกิดยุ่งยากในเมื่อรัฐหนึ่งได้รวมบุคคลหลายชาติเข้าไว้

รัฐต่างๆ ในโลกนี้มีหลายชนิด และอาจแบ่งแยกพิจารณาไว้หลายสถาน

ส่วนที่ ๑

รัฐเดี่ยวและรัฐรวม

ข้อ ๑ รัฐเดี่ยว (Etat simple)

หมายถึงรัฐซึ่งการใช้อำนาจสูงสุดทั้งภายนอกภายใน ได้รวมอยู่แห่งเดียวไม่แยกย้ายเช่น ประเทศสยาม ประเทศญี่ปุ่น ประเทศฝรั่งเศส

ข้อ ๒ รัฐรวม (Etat composé)

หมายถึงการที่หลายรัฐได้รวมกัน แต่การใช้อำนาจสูงสุดได้แยกจากกันสุดแต่มากและน้อย เราอาจสังเกตได้ว่า รัฐรวมนั้นอาจเป็นได้หลายประการ

ก. หัวหน้าประเทศหรือรัฐเป็นบุคคลเดียวกัน

ทั้งนี้หมายถึงรัฐซึ่งต่างก็ใช้อำนาจสูงสุดของตนเองทั้งภายนอกภายในไม่ขึ้นแก่กัน แต่หัวหน้ารัฐ เช่นพระเจ้าแผ่นดินเป็นบุคคลเดียวกัน เช่นประเทศเบลเยียม (Belgium) กับประเทศคองโก (Congo) ระหว่าง ค.ศ. ๑๘๘๕ ถึง ๑๘๙๕ ซึ่งพระเจ้าเลโอโพลด์ (Léopold) ที่ ๒ เช่นพระเจ้าแผ่นดินเบลเยียมและพระเจ้าแผ่นดินคองโกด้วย โดยประเทศคองโกไม่ได้เป็นประเทศราชของเบลเยียม (แต่บัดนี้ประเทศคองโกเป็นประเทศราชของเบลเยียม)

ข. อำนาจภายนอกร่วมกัน แต่อำนาจภายในแยกกัน

เช่นประเทศนอร์เวย์ (Norway) และประเทศสวีเดน (Sweden) ก่อนที่ประเทศนอร์เวย์แยกออกเอกราช

ค. รัฐซึ่งได้ร่วมกันมอบอำนาจภายนอกไว้แก่สมาคม ระวังรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจภายนอกนั้น แทนในนามของรัฐต่าง ๆ ซึ่งรวมกันนั้น แต่ต่างรัฐยังคงเป็นเอกราชเต็มที่ (Confédération des Etats) เช่นเยอรมันนี (Germany) ก่อนสถาปนาเป็นอาณาจักร

รัฐชนิดนี้คล้ายกับรัฐที่เรียกกันว่า "สหรัฐ" แต่ยังคงต่างกันอยู่คืออำนาจภายนอก ต่างรัฐถือว่ายังคงมีอยู่ เว้นแต่ได้มอบหมายให้สมาคมกลาง ซึ่งไม่ใช่รัฐบาลกลางเป็นผู้ใช้อำนาจแทน

๒. สหรัฐ (Etat fédéral)

คือหลาย ๆ รัฐรวมกันตั้งรัฐบาลกลางขึ้นเป็นผู้ถือและใช้อำนาจภายนอก เช่นการต่างประเทศ และอำนาจภายในบางอย่าง เช่น การทหาร การไปรษณีย์ ฯลฯ ผู้แทนรัฐอื่น ๆ ส่วนอำนาจภายในนั้น ต่างรัฐก็มีอำนาจเต็มที่ เช่นสหรัฐอเมริกา (United States of America) และอาณาจักรเยอรมันนี (Federated Germany) ในทุกวันนี้เป็นต้น

ส่วนที่ ๒

รัฐเอกราชเต็มที่และเอกราชไม่เต็มที่

ถ้าจะพิจารณาถึงความเป็นเอกราชของประเทศว่าจะเต็มที่หรือไม่แล้ว เราอาจแยกรัฐออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ.-

๑. รัฐเอกราชเต็มที่
๒. รัฐเอกราชไม่เต็มที่

ข้อ ๑ รัฐเอกราชเต็มที่

รัฐชนิดนี้ คือรัฐที่อาจใช้อำนาจทั้งภายนอกภายในได้ โดยไม่ต้องฟังคำสั่งบังคับบัญชาของรัฐอื่น เช่นในทวีปเอเชียมีประเทศญี่ปุ่น สยาม จีน เปอร์เซีย ตุรกี ส่วนการเกรงใจกันในระหว่างประเทศนั้นก็อาจมีได้ แต่เมื่อไม่ปรากฏโดยเปิดเผยว่า รัฐใดจะต้องฟังคำสั่งบังคับบัญชาของรัฐอื่นแล้ว ก็ยังถือว่ารัฐอื่นนั้นเป็นเอกราชเต็มที่

ข้อ ๒ รัฐไม่เอกราชเต็มที่

รัฐซึ่งมีความเอกราชไม่เต็มที่นั้น อาจเป็นได้โดยหลายสถาน เช่น

- ก. โดยตกอยู่ในความอารักขา (protectorat)

รัฐเช่นนี้ยังมีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่อำนาจทั้งภายนอกและอำนาจภายในส่วนมาก ตกอยู่กับรัฐซึ่งเป็นผู้พิทักษ์ เช่น ประเทศเขมร ซึ่งตกอยู่ในความอารักขาของประเทศฝรั่งเศส

อนึ่งควรสังเกตว่า รัฐที่ตกอยู่ในความอารักขานั้นต่างกับดินแดนที่เป็นเมืองขึ้นโดยตรงของประเทศใดประเทศหนึ่ง กล่าวคือ รัฐที่ตกอยู่ในความอารักขา ยังมีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่ดินแดนอันเป็นเมืองขึ้นโดยตรงนั้น สภาพแห่งนิติบุคคลได้หมดไป

- ข. รัฐซึ่งต้องส่งบรรณาการให้แก่รัฐอื่น

รัฐเช่นนี้ในสมัยโบราณมีมากในทวีปเอเชีย ในสมัยนี้ในทวีปยุโรปยังมีอยู่บ้าง เช่นรัฐ Andorre ซึ่งอยู่ระหว่างสเปนกับฝรั่งเศส ซึ่งต้องชำระเงินบรรณาการให้แก่รัฐบาลฝรั่งเศสเป็นต้น

ค. รัฐซึ่งอำนาจภายนอกตกอยู่กับรัฐอื่น แต่ก็ยังมีอำนาจภายนอกที่จะจัดการได้โดยลำพังเอง ส่วนอำนาจภายในมีเต็มที่ ทั้งนี้หมายความว่ารัฐที่เรียกว่าDominionแห่งอาณาจักรอังกฤษ รัฐชนิดนี้มีเป็นต้นว่า แคนาดา แอฟริกาใต้ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ จะเห็นได้ว่า รัฐเหล่านี้อาจใช้อำนาจภายนอกบางอย่างได้ เช่นการเป็นสมาชิกสันนิบาตชาติ

ง. รัฐซึ่งเป็นอาณาเขตอาณัติสันนิบาตชาติกล่าวคือ รัฐซึ่งแต่เดิมเป็นเมืองขึ้นของเยอรมันหรือของตุรกี แต่ภายหลังมหาสงคราม สัมพันธมิตรได้ยกอาณาเขตเหล่านี้ขึ้นต่อสันนิบาตชาติ และสันนิบาตชาติได้มอบให้บางประเทศเป็นผู้จัดการแทน อาณัติแทนสันนิบาตชาติมี ๓ ชนิด

คือ A.B.C. (ให้ดูคำอธิบายของผู้สอนในหนังสือบทบัณฑิตย์ เล่ม ๖ ตอนที่ ๔ พุทธกิจยาน พ.ศ. ๒๔๗๓)

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้ว การไม่เป็นเอกราชเต็มที่ ยังอาจมีหลายอย่างมาบ้างน้อยบ้าง ซึ่งควรศึกษาโดยละเอียดในกฎหมายระวางประเทศแผนกคดีเมือง

หมวด ๒

รัฐบาล

เมื่อทราบแล้วว่า การรวมของมนุษย์เป็นประเทศมีสภาพเป็นนิติบุคคล ลำพังแต่สภาพนิติบุคคลเท่านั้นก็จะกระทำกิจการไปไม่ได้ คือต้องมีบุคคลหรือคณะบุคคลเป็นผู้จัดการ บุคคลหรือคณะบุคคลนี้เรียกกันว่า รัฐบาลประดุจสมาคมซึ่งเป็นนิติบุคคล ก็ต้องมีคณะกรรมการเพื่อจัดการสมาคม ฉะนั้น (ดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๗๔ ถึง ๑๒๗๗)

รัฐบาลจะพึงมีกษัตริย์นั้น อาจแยกพิจารณาตามความหมายของรัฐบาลนั่นเอง คือสุดแต่จะพิจารณาตามความหมายอย่างกว้างอย่างแคบ หรือตามความหมายในทางเศรษฐกิจ

ส่วนที่ ๑

รัฐบาลตามความหมายอย่างกว้าง

ตามความหมายอย่างกว้าง รัฐบาลคือ บุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดของประเทศทั้ง ๓ ชนิด คือ อำนาจบัญญัติกฎหมาย อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ ตามแนวแห่งความหมาย อย่างกว้างนี้ เราอาจแยกรัฐบาลออกได้เป็น ๔ ชนิด

๑. รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดเองโดยตรง
๒. รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดนั้น โดยมีผู้แทนอันจะเพิกถอนไม่ได้ จนกว่าจะพ้นระยะเวลาที่ได้แต่งตั้งไว้
๓. รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดนั้น โดยมีผู้แทนอันราษฎรจะเพิกถอนได้ตามความพอใจ
๔. รัฐบาลซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงอำนาจเต็มที่ ในการที่จะใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ

ข้อ ๑ รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดเองโดยตรง

การปกครองชนิดนี้อาจจะเป็นไปได้ในประเทศเล็ก ซึ่งมีพลเมืองแต่เพียงเล็กน้อย แต่ในประเทศใหญ่ ๆ ราษฎรจะใช้อำนาจโดยตนเองทุกอย่างย่อมเป็นทางไม่สะดวก แม้กระนั้นก็ตาม ในสมัยโรมันเมื่อครั้งสร้างกรุงโรมใหม่ ๆ พลเมืองยังมีจำนวนน้อย ราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดโดยตรงแต่เฉพาะในการบัญญัติกฎหมาย คือได้มาชุมนุมกันลงมติในกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้น ส่วนอำนาจสูงสุดอื่น ๆ

เช่นในการปฏิบัติตามกฎหมาย หรืออำนาจบริหาร และในการวินิจฉัยกฎหมาย ซึ่งเป็นการที่จะต้องกระทำประจำวัน ก็จำต้องมอบให้บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งได้เลือกตั้งขึ้น เป็นผู้กระทำการแทน ถ้าราษฎรจะทำเสียโดยตรงทั้งหมด ก็จะไม่มีความหมาย แต่ในการบัญญัติกฎหมายนั้น ไม่ใช่เป็นการที่จะต้องกระทำทุก ๆ วัน เหตุฉะนั้นราษฎรก็อาจที่จะใช้อำนาจสูงสุดนั้นโดยตรงได้

ทุกวันนี้ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ การบัญญัติกฎหมายอาจต้องได้รับอนุมัติราษฎร เช่นในเรื่องการเปลี่ยนแปลงแก้ไขธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ส่วนกฎหมายอื่นเมื่อราษฎรตั้งแต่สามหมื่นคนได้ร้องขอ หรือเมื่อ ๘ รัฐได้ร้องขอ กฎหมายนั้นต้องนำปรึกษารัฐ และให้ราษฎรลงมติ

ในอาณาจักรเยอรมันนี้ ประธานาธิบดีมีอำนาจในการนำกฎหมายปรึกษาให้ราษฎรลงมติ แต่วิธีของประเทศสวิตเซอร์แลนด์หรือเยอรมันนี้ควรจัดว่าเป็นวิธีระดมระวางวิธีที่ ๑ กับวิธีที่ ๒ ที่จะกล่าวต่อไป

ข้อ ๒ รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุด โดยมีผู้แทนอันจะเพิกถอนไม่ได้ จนกว่าจะพ้นระยะเวลาที่ได้แต่งตั้งไว้

การปกครองชนิดนี้ราษฎรได้แต่งตั้งผู้แทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทน และผู้แต่งตั้งนี้อยู่ในตำแหน่งตามระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้แล้วนั้น ราษฎรจะเพิกถอนเสียไม่ได้ วิธีนี้เป็นวิธีที่ใช้อยู่โดยมากในโลก เช่นในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เป็นต้น

ข้อ ๓ รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดนั้น โดยผู้แทนอันราษฎรจะเพิกถอนได้ตามความพอใจ

การปกครองชนิดนี้ คือราษฎรได้ตั้งผู้แทนขึ้นไว้เป็นผู้ใช้อำนาจแทน แต่ในบางกรณีราษฎรอาจจะถอนอำนาจนั้น เช่นการสั่งให้เลิกสภาโดยมติของราษฎรในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ หรือการถอดถอนผู้แทนในสหภาพรัฐอเมริกา การปกครองชนิดนี้ ราษฎรมิได้มอบอำนาจให้ผู้แทนอย่างเด็ดขาด ในอาณาจักรเยอรมันนี้ทุกวันนี้ บทกฎหมายบางฉบับอาจจะต้องได้รับมติของราษฎร เช่นประธานาธิบดีมีอำนาจนำกฎหมายซึ่งสภาการแผ่นดินได้ลงมติแล้ว แต่ยังไม่ประกาศให้ออกให้ราษฎรลงมติได้ (ดูธรรมนูญการปกครองแผ่นดินแห่งอาณาจักรเยอรมันนี้ มาตรา ๗๓)

ข้อ ๔ รัฐบาลซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงอำนาจเต็มที่ในการที่จะใช้อำนาจสูงสุด

การปกครองโดยวิธีนี้ เช่นการปกครองประเทศสยาม และซึ่งจะได้ศึกษาต่อไปในเบื้องหน้า

ส่วนที่ ๒

รัฐบาลตามความหมายอย่างแคบ

เมื่อกล่าวถึงรัฐบาลตามความหมายอย่างแคบ รัฐบาลหมายถึงบุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดในทางบริหาร ซึ่งบางครั้งรวมทั้งอำนาจตุลาการด้วย แต่ไม่รวมถึงอำนาจบัญญัติกฎหมายเหตุฉะนั้นจึงได้เรียกว่ารัฐบาลตามความหมายอย่างแคบตามแนวที่ได้กล่าวนี้ การที่จะแบ่งรัฐบาลออกเป็นกี่ชนิดก็เพ่งเล็งกันถึงผู้เป็นประมุขแห่งอำนาจบริหารว่าเป็นบุคคลชนิดใด ถ้าเป็นบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่พระเจ้าแผ่นดิน ก็เรียกว่ารัฐบาลประชาธิปไตย

ข้อ ๑ รัฐบาลราชาธิปไตย

ตามลัทธินี้ การเป็นประมุขแห่งอำนาจบริหารตกอยู่กับบุคคลคนหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า พระเจ้าแผ่นดิน หรือ “พระเจ้าอยู่หัว” และอำนาจนี้เป็นพระบรมถุกตกทอดกันต่อไป ได้แก่พระบรมวงศานุวงศ์ในพระราชวงศ์เดียวกัน

รัฐบาลราชาธิปไตย อาจแยกออกได้เป็น ๕ ชนิด

๑. รัฐบาลราชาธิปไตยอำนาจไม่จำกัด หรือที่เรียกกันตามภาษาสามัญว่า รัฐบาลซึ่งพระเจ้าแผ่นดินอยู่เหนือกฎหมาย รัฐบาลชนิดนี้พระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจทำการใด ๆ ได้โดยไม่จำกัด เช่นรัฐบาลประเทศสยาม

๒. รัฐบาลราชาธิปไตยอำนาจจำกัด ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินไม่มีอำนาจในการแผ่นดิน นอกจากอำนาจที่จะเป็นประธานในการพิธี และอำนาจในการลงพระนามในบทกฎหมายต่าง ๆ และยอมให้อำนาจพระนามในกิจการต่าง ๆ แต่พระองค์มิได้ใช้อำนาจด้วยพระองค์เอง อำนาจบริหารที่แท้จริงตกอยู่กับคณะเสนาบดี เช่นในประเทศอังกฤษ และเพราะเหตุที่พระเจ้าแผ่นดินทำอะไรไม่ได้นั่นเอง จึงมีสุภาษิตอังกฤษอยู่ว่า King can do no wrong หมายความว่า พระเจ้าแผ่นดินไม่อาจทำผิด ถ้าจะพูดกลับอีกอย่างหนึ่ง ก็คือเมื่อพระเจ้าแผ่นดินทำอะไรไม่ได้ ก็ทำผิดไม่ได้ด้วยเอง

๓. รัฐบาลราชาธิปไตยอำนาจจำกัดเฉพาะพระเจ้าแผ่นดิน แต่อัครมหาเสนาบดีมีอำนาจเกือบเต็มที่ในทางบริหาร เว้นไว้แต่ในบางกรณีต้องได้รับปรึกษาจากสภาการแผ่นดิน เช่นการปกครองในประเทศอิตาลีทุกวันนี้ (ดูกฎหมายอิตาลีฉบับลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๒๔ ว่าด้วยหน้าที่และเอกสิทธิ์ของหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งเป็นอัครมหาเสนาบดีและรัฐเลขาธิการ)

๔. รัฐบาลราชาธิปไตย ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจร่วมกับอัครมหาเสนาบดีซึ่งเป็นคณะทหาร เช่นการปกครองประเทศสเปนในสมัยนายพลเดอริเวอร่า อัครมหาเสนาบดีมีอำนาจเสนอกฤษฎีกาต่อพระเจ้าแผ่นดิน เมื่อได้รับพระบรมราชานุญาต ก็มีผลเป็นกฎหมายทีเดียว (ดูพระราชกฤษฎีกาพระเจ้าแผ่นดินสเปน ฉบับลงวันที่ ๑๕ กันยายน ค.ศ. ๑๙๒๓) แต่ลัทธินี้ได้สูญสิ้นไปแล้ว

๕. รัฐบาลราชธิปไตย ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจที่จะกระทำด้วยพระองค์เอง แต่กิจการบางชนิดจะต้องปรึกษาคณะเสนาบดี แต่ไม่ต้องปรึกษารัฐสภาเลยก็ได้ พระราชกฤษฎีกาต้องมีลายมือชื่ออัครมหาเสนาบดีและเสนาบดียุติธรรมและเสนาบดีเจ้าหน้าที่กำกับ เป็นการระวางการใช้อำนาจของพระเจ้าแผ่นดิน เช่นการปกครองประเทศยูโกสลาเวีย ตามกฎหมายลงวันที่ ๘มกราคม ค.ศ. ๑๙๒๙แต่ลัทธินี้ได้เลิกใช้แล้ว

(ยุติการสอนเพียงเท่านี้ ต่อไปขอให้ดูคำอธิบายของพระสารสาสน์ประพันธ์ผู้สอนแทน)

