

กฎหมายปกครอง

โดย

หลวงประดิษฐมนูธรรม

พ.ศ. ๒๔๗๕

ลักษณะ ๑

กฎหมายปกครองคืออะไร?

วิเคราะห์ศัพท์แห่งกฎหมายปกครอง ยังเป็นการยากที่จะให้ถูกต้องแน่แท้ได้ แต่อย่างไรก็ดี นามของวิชานี้ประกอบไปด้วยศัพท์ ๒ คำ คือ “กฎหมาย” และ “ปกครอง” เพราะฉะนั้นก่อนอื่นควรทราบถึงความหมายแห่งคำทั้งสองนี้พอเป็นเค้าไว้เสียในเบื้องต้นก่อน

คำว่า “กฎหมาย” มีทางที่จะวิเคราะห์ได้สองสถาน
 สถานที ๑. ตามความหมายอย่างแคบ คำว่า “กฎหมาย” หมายถึงคำสั่งบังคับของผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน (ซึ่งสุดแต่ ธรรมนูญการ ปกครอง แผ่นดิน หรือประเพณีการปกครองแผ่นดินจะได้กำหนดไว้ เช่นในประเทศ

สยาม คือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว) ได้บัญญัติไว้
ให้บุคคลประพฤติตาม

สถานที่ ๒. ตามความหมายอย่างกว้าง คำว่า “กฎหมาย”
หมายความถึงหลักที่บุคคล จำต้อง ประพฤติ ตาม ถ้า ไม่
ประพฤติตามก็อาจจะต้องถูกบังคับให้ประพฤติตาม หรือ
อาจจะต้องบังคับให้มีโทษ ซึ่งอาจเป็นโทษในทางอาชญา
ในทางแพ่งหรือในทางปกครองเหล่านี้ เป็นต้น

ดังนั้น กฎหมายอาจเป็นคำสั่ง คำบังคับซึ่งผู้มีอำนาจสูง
สุดในแผ่นดินได้บัญญัติไว้ก็ได้ หรือผู้มีอำนาจในการ
ออกคำสั่ง คำบังคับได้บัญญัติไว้ก็ได้ เช่น กฎเสนาบดี
ข้อบังคับเจ้าพนักงาน และกฎหมาย อาจเป็นหลักความ
ประพฤติ อื่น ๆ ซึ่งมิได้ขีด เขียน ไว้ เป็นลายลักษณ์อักษร
แต่เมื่อใครไม่ประพฤติตามอาจมีผลตั้งกล่าวแล้ว เช่น
จารีตประเพณี หลักกฎหมายทั่วไป

วิเคราะห์ดัง สถานที่ ๑. ประมวลกฎหมายแพ่ง และ
พาณิชย์ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๖๖ ได้ดำเนินตาม คือ จะต้อง
เป็นกฎหมายที่ขีดเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นไว้ แต่
ประมวลแพ่งฯ ฉบับนี้มีได้ไว้ เพราะมีฉบับใหม่ออก

แทน และตามฉบับใหม่มิได้วิเคราะห์ศัพท์ไว้โดยตรง แต่ความที่กล่าวไว้ในมาตรา ๔ มีนัยะไปในทางที่ว่า กฎหมายมีความหมายอย่างกว้าง ซึ่งต่างกับคำว่า “บทกฎหมาย” (กฎหมายซึ่งเราศึกษาถึงนี้ จะต้องมีความหมายอย่างกว้าง เพราะกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองซึ่งขีดเขียนไว้ นั้นไม่เพียงพอ จำต้องอาศัยจารีตรประเพณี กฎหมายเทียบเคียง และหลักกฎหมายไปประกอบด้วย)

“คำว่าปกครอง” มีผู้เข้าใจกันต่างๆ บางครั้งคำว่า “ปกครอง” หมายถึงกิจการของกระทรวงมหาดไทย บางครั้งมีความหมายกว้าง คือ รวมอำนาจสูงสุดทั้งหลายของประเทศเข้าไว้ในคำนี้ด้วย

ประธานกรมของกระทรวงธรรมการ วิเคราะห์ศัพท์ไว้เป็นกลางๆว่า “คุ้มครอง, รักษา, ดูแล, ควบคุม”

การคุ้มครองรักษาดูแลควบคุมนี้ อาจเป็นได้ในระหว่างเอกชนด้วยกันหรือในระหว่างบุคคลในครอบครัว เช่น การที่บิดามารดาปกครองบุตร สามเณรปกครองภรรยา การพิทักษ์หรือ การอนุบาลคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ การปกครอง เช่นนี้ เป็นส่วนหนึ่งแห่งกฎหมายแพ่ง ซึ่งนอกขอบแห่งกฎหมายที่เราจะศึกษาถึง

แต่มีมนุษย์หลาย ๆ คนที่รวมกันอยู่ เป็นประเทศ ก็จำเป็นต้องมีการคุ้มครองรักษาดูแลควบคุม วิชาที่เราจะศึกษาถึงนั้นจะดีก่อนเอาเฉพาะการปกครองมนุษย์ที่รวมกันอยู่เป็นประเทศเท่านั้น การคุ้มครอง รักษา ดูแลควบคุมอันนี้เป็นวัตถุประสงค์แห่งวิชานี้ นับเป็นสาขาอันหนึ่ง แห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ

อำนาจสูงสุดในประเทศนั้น อาจแยกออก ได้ เป็น ๓ ประการ คือ—

๑. อำนาจ ในการ บัญญัติ กฎหมาย หรือ อำนาจ นิติบัญญัติ

๒. อำนาจ ในการ ปฏิบัติ ตาม กฎหมาย หรือ อำนาจบริหาร

๓. อำนาจ ในการ วินิจฉัย กฎหมาย หรือ อำนาจ ตุลาการ กล่าวคือ มนุษย์ที่จะรวมกันอยู่ได้เป็นประเทศย่อมจะต้องมีกฎหมายเพื่อบังคับความประพฤติ จึงต้องมี ผู้ซึ่งมีอำนาจ ในการ บัญญัติ กฎหมาย นั้น และจะต้องมีอำนาจ ในการ ที่จะปฏิบัติหรือรักษาดูแลให้บุคคล กระทำตามกฎหมาย และถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นในกฎหมายหรือในการปฏิบัติ ก็จะต้องมีการวินิจฉัยปัญหาตามกฎหมายนั้นให้ลุล่วงไปได้

อำนาจ นิติบัญญัติ และ อำนาจ ตุลาการ นั้น ตามลัทธิ

กฎหมายฝรั่งเศส ขอมแยกออกจากอำนาจบริหาร (หรือ
อำนาจตุลาการ) เพราะถ้าจะให้รวมกันอยู่แล้ว ก็อาจจะนำ
มาซึ่งความไม่ยุติธรรมได้ กล่าวคือ ผู้วินิจฉัยกฎหมาย
จะเป็นผู้วินิจฉัยกฎหมายซึ่งตนได้บัญญัติขึ้นเอง

การปกครองที่จะศึกษา ถิ่นนี้จัดเข้าอยู่ใน สาขาอำนาจ
บริหารหรืออำนาจตุลาการ กล่าวคือ อำนาจในการปฏิบัติ
ตามกฎหมายไม่เกี่ยวแก่อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย หรือ
อำนาจในการวินิจฉัยกฎหมาย เหตุฉะนั้นกฎหมายปกครอง
จึงอาจมีความหมายโดยสังเขปว่า หลักและข้อบังคับ ซึ่งว่า
ด้วยระเบียบและวิธีดำเนินการของราชการฝ่ายบริหาร หรือ
ฝ่ายตุลาการ และว่าด้วยความเกี่ยวข้อง ซึ่งเอกชนจะพึงมี
แก่ราชการ

อนึ่ง มีข้อที่จะต้องสังเกตว่า กฎหมายปกครองนี้ ต่าง
กับกฎหมายธรรมนูญ การปกครองแผ่นดิน กล่าวคือ กฎ -
หมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินเป็น กฎหมายที่บัญญัติ
ถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทั้งหมด และวิธี
ดำเนินการทั่วไปแห่งอำนาจเหล่านี้ หรือจะกล่าวอีกอย่าง
หนึ่งว่า กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินวางหลักทั่ว
ไปแห่งอำนาจสูงสุดใน ประเทศ และกฎหมายปกครอง

จำแนกระเบียบ และวิธีการแห่งอำนาจบริหาร หรือ อำนาจ
 ชุระการให้พิสดารออกไป และว่าด้วยกาให้อำนาจนี้ แต่
 อย่างไรก็ตาม กฎหมายทั้งสองนี้ก็เป็นสาขาอันแยกออก
 จากกฎหมายมหาชนด้วยกัน เหตุฉะนั้น ในบางเรื่องจึง
 แยกออกจากกันให้เด็ดขาดไม่ได้ (การแยกกฎหมายออก
 เป็นแผนกต่าง ๆ ให้คู่คำสอนในลักษณะธรรมศาสตร์)

ลักษณะ ๒

เหตุสำคัญที่ กฎหมาย ปกครอง แยกออก
 เป็น สาขา อันหนึ่งแห่งกฎหมาย

การแยกกฎหมาย ปกครอง ออกเป็น สาขา อันหนึ่ง แห่ง
 กฎหมายนั้นหาได้นิยมไปในทุก ๆ ประเทศไม่ ทั้งนี้ก็เพราะ
 นัยแห่งกฎหมายปกครองแตกต่างกันในระวางลัทธิกฎหมาย
 ของฝูงชนต่าง ๆ

เรา อาจ แยก ลัทธิ กฎหมาย ที่สำคัญ ๆ ออกได้เป็น ๔
 จำพวก คือ—

๑. ลัทธิกฎหมายฝรั่งเศส
๒. ลัทธิกฎหมายเยอรมัน
๓. ลัทธิกฎหมาย แองโกลแซกซอน (Anglo-saxon)
๔. ลัทธิกฎหมายญี่ปุ่น

๑. ลัทธิกฎหมายฝรั่งเศส

ลัทธินี้ ประสงค์แยกอำนาจปกครอง และ อำนาจตุลาการให้เด็ดขาด จึงถือหลักสำคัญอยู่ว่า—

(ก) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองกฎหมายธรรมดาจะใช้ไม่ได้ กล่าวคือ กฎหมายที่จะใช้จะต้องเป็นกฎหมายพิเศษ เพราะในทางปกครองมีหลักเกณฑ์พิเศษที่แตกต่างออกไปจากกฎหมายธรรมดา

(ข) ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจวินิจฉัย คดี ที่เกี่ยวกับการปกครอง กล่าวคือ คดี เช่น นี้ จะ ต้อง วินิจฉัย ตามทาง การ ปกครอง เพื่อ รักษา ความ อิศระภาพ แห่ง อำนาจปกครอง

๒. ลัทธิกฎหมายเยอรมัน

ความเจริญแห่งกฎหมายปกครองในประเทศเยอรมันนี้เนื่องมาจากลัทธิ Rechtsstaat กล่าวคือ รัฐไม่ใช่ทำหน้าที่ตำรวจบังคับบัญชาเอาฝ่ายเดียวเท่านั้น รัฐจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายทั้งหลาย จึงมีหลักเกณฑ์ที่รัฐจำเป็นต้องปฏิบัติตาม และหลักเหล่านี้จึงเกิดเป็นกฎหมายปกครอง และจัดเป็นสาขาในกฎหมายมหาชน

๓. ลัทธிகฎหมายแองโกล์แซกซอน
Anr'lo_saxon

ท่านได้อีกกล่าวว่าลัทธிகฎหมายปกครองไม่มีในประเทศอังกฤษ และท่าน กูตนาว แห่งมหาวิทยาลัย โคลัมเบีย ในนครนิวยอร์ก กล่าวไว้ในหนังสือกฎหมายปกครองเทียบเคียงว่า ทั้งนี้มิใช่ว่าลัทธிகฎหมายปกครองจะไม่มีเสียทีเดียว แต่เนื่องด้วยผู้ที่เขียนตำรากฎหมายมิได้แยกไว้ แม้กระนั้นก็ดี ใน ประเทศ อังกฤษไม่มี ศาล ปกครอง เหมือนดังกฎหมายฝรั่งเศส เพื่อวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้อในทางปกครอง

๔. ลัทธிகฎหมายญี่ปุ่น

ตามคำอธิบายลัทธிகฎหมาย ปกครอง ญี่ปุ่น โดย ศาสตราจารย์โอคา กฎหมายปกครอง ญี่ปุ่น ดำเนินตาม ลัทธிகฎหมายเยอรมัน

ตามนัยะแห่งลัทธิต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว ความต่างกันอันสำคัญก็อยู่ที่การแบ่งแยกอำนาจ การจำกัดอำนาจปกครอง การวินิจฉัยคดีในทางปกครอง ส่วนหลักเกณฑ์พิเศษในทางปกครอง เช่นระเบียบการปกครองความเกี่ยวข้องระหว่างอำนาจปกครองกับเอกชน ก็ย่อมมีด้วยดังนี้