

# กฎหมายปกครอง

โดย

หลวงประดิษฐมนูธรรม

พ.ศ. ๒๔๗๕

(ต่อจากปีที่ ๕ เล่ม ๗)

ส่วนที่ ๓

## ภาคสภาพ

มนุษย์เกิดมาเพื่ออยู่ร่วมกันตั้งก่อกำเนิดแล้ว มนุษย์จำต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกันในประเทศหนึ่ง ถ้ามนุษย์คนหนึ่งต้องรับทุกข์ เพื่อนมนุษย์อื่นก็รับทุกข์ด้วย จะเป็นโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม จะมากมายหรือเพียงเล็กน้อยก็ตาม เหตุฉะนั้นเพียงแต่มีมนุษย์มีเสวยภาพและต่างก็มี ความเสมอภาคซึ่งยังไม่เพียงพอที่จะรวมกันอยู่ได้ จึงว่า ต้องมีการช่วยเหลือกันโดยตรง หรือช่วยเหลือโดยปฏิบัติหน้าที่ต่อรัฐอันเป็นศูนย์กลาง และรัฐได้กระจายความช่วยเหลือไปยังเอกชนคนหนึ่ง ฉะนั้นความช่วยเหลือกันซึ่งจะกล่าวถึงนี้ จะแยกพิจารณา ดังนี้—

๑. หน้าที่ของเอกชนต่อรัฐ

๒. หน้าที่ของรัฐต่อเอกชน

บทที่ ๑ หน้าที่ของเอกชน ต่อรัฐ

ในเรื่องหน้าที่ของเอกชนต่อรัฐจะมีอยู่อย่างไร บ้างนั้น จะต้องพิจารณาตามลัทธิวิธีประเทศนั้น ๆ จะดำเนิน สำหรับ ประเทศสยามเห็นว่า หน้าที่สำคัญของเอกชนต่อรัฐ มี เป็นต้นว่า—

๑. เอกชนมีหน้าที่ต้องเคารพต่อครอบครัว เพราะ ครอบครัวเป็นสมุฏฐานแห่งการรวมกันเป็นประเทศ

๒. เอกชนมีหน้าที่ต้องเคารพต่อกฎหมาย มิฉะนั้น ความเป็นอิสระหรือเสรีภาพและความเสมอภาค จะไม่มี

๓. เอกชนมีหน้าที่ต้องทำมาหากินอัน เป็น ทาง เผยแผ่ ให้ความเจริญของประเทศ การเสเพลไม่มีที่อยู่เป็นหลัก แหล่ง อาจมีโทษตามกฎหมายอาชญามาตรา ๓๐ และตาม พ.ร.บ. ตัดสันดานคนจรจัด ร.ศ. ๑๒๗ ม. ๑

๔. เอกชนมีหน้าที่จะต้องช่วยกันเสียภาษี

(ให้ดูเรื่องสมภาพที่ได้กล่าวมาแล้ว)

๕. เอกชนมีหน้าที่ต้องรับราชการทหาร (ให้ดูในเรื่อง  
สมภาพที่ได้กล่าวมาแล้ว)

บทที่ ๒ หน้าที่ของรัฐต่อเอกชน

การศึกษา ถึงหน้าที่ของรัฐต่อ เอกชน ย่อม กระทบ ถึง  
ปัญหาสำคัญที่ว่ารัฐมีหน้าที่จะต้องกระทำการ ประเขตใดให้  
เอกชนบ้าง เมื่อคนได้รับสิ่งซึ่งเอกชนได้กระทำไปแล้ว  
ความเห็นในเรื่องนี้ นักการเมืองยังไม่ลงรอยกันได้ และมี  
ลัทธิอยู่มากหลายซึ่งถ้าจะจัดแบ่ง ออก เป็น ประเภทใหญ่ๆ  
ก็คงมีอยู่สองความเห็นดังนี้ -

ความเห็นที่ ๑ เห็นว่ารัฐมีหน้าที่กระทำให้เฉพาะกิจการ  
ที่จำเป็นเพื่อป้องกันและรักษาความสงบเท่านั้น เช่น การ  
รักษาความสงบเรียบร้อยภายในอาณาจักร การป้องกัน  
อาณาจักร การจัดการรัฐสมบัติ ส่วนกิจการในทางเศรษฐกิจ  
กิจ และกิจการที่เกี่ยวกับบำรุงหรือเพิ่มพูนความสมบูรณ์  
ของราษฎรนั้น จะต้องปล่อยให้เอกชนต่าง คน ต่างทำไป  
ตามเรื่อง เหตุฉะนั้นหน้าที่ของรัฐตามความเห็นนี้จึงอยู่ใน  
วงจำกัด รัฐใดถือลัทธินี้ย่อมมีนามสมญาว่า "รัฐตำรวจ"  
(Etat gendarme)

ความเห็นที่ ๒. ตามความเห็นนี้ รัฐบาลนอกจากรัฐบาล  
มีหน้าที่ดังที่ได้กล่าวในความเห็นที่ ๑ แล้ว ยังมีหน้าที่ช่วย  
ให้ราษฎรได้ความสุขสมบูรณ์ในทางเศรษฐกิจ และในทาง  
สมาคมกิจ การเศรษฐกิจบางชนิดรัฐจะต้องเข้าแทรกแซง  
หรือเข้าเป็นเจ้าของทำการเอง การปล่อยให้เอกชนต่าง  
คนต่างทำ อาจจะเกิดมีการแก่งแย่ง ผลสุดท้ายใครมีกำลัง  
มากในทางทรัพย์สินก็มีชัยชนะแก่ผู้ขัดสน จึงมีผู้ให้นาม  
สมณรัฐที่ถือลัทธินี้ว่า "รัฐผู้สงเคราะห์" (Etat-providence)

ผู้สอนเห็นว่าในทุกวันนี้เกือบจะกล่าวได้ว่า แทบทุก  
ประเทศได้เข้าเกี่ยวข้องในทางเศรษฐกิจ ส่วนการเกี่ยว  
ข้องมากหรือน้อยก็สุดแล้วแต่ความนิยมของประเทศนั้น ๆ  
แม้แต่ในประเทศสยามก็ จะเห็นได้ว่า มีโรงงาน หรือ การ  
เศรษฐกิจบางอย่างซึ่งรัฐบาลได้ทำเองหรือได้เข้าแทรกแซง  
หตุฉะนั้นหน้าที่ของรัฐต่อเอกชน จึงอาจจัดแบ่งออกได้  
เป็น ๒ ประเภทดังนี้ -

๑. หน้าที่ซึ่งรัฐจะต้องกระทำโดยจำเป็น เพื่อป้องกัน  
และรักษาความสงบเรียบร้อย

๒. หน้าที่ซึ่งรัฐจะต้องกระทำเพื่อส่งเสริมบำรุงฐานะ  
และความเป็นอยู่ของความสมบูรณ์ของราษฎร

ข้อ ๑. หน้าที่ซึ่งรัฐจะต้องกระทำโดยจำเป็นและรักษา  
ความสงบเรียบร้อย

หน้าที่เหล่านี้มีอาทิ—

- ก. การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในอาณาจักร
- ข. การป้องกันอาณาจักร
- ค. การจัดการรักษารัฐสมบัติ

ข้อ ๒. หน้าที่ซึ่งรัฐจะต้องกระทำ เพื่อ ส่งเสริม บำรุง  
ฐานะและความเป็นอยู่ความสมบูรณ์ของราษฎร

หน้าที่ ซึ่งรัฐจะต้องกระทำในเรื่องนี้ อาจที่จะแบ่งออก  
เป็นสาขาใหญ่ ๆ ได้ ๒ ประการ—

ก. ในทางเศรษฐกิจ รัฐจะต้องช่วยหรือเข้าแทรก กิจ  
การอันเกี่ยวกับเศรษฐกิจมีเป็นต้นว่า—

๑. ประดิษฐกรรม ซึ่งหมายความถึงการประดิษฐ์วัตถุ  
สิ่งของ หรือเรียกว่า การ ประดิษฐ์เศรษฐกิจอันเป็น  
ปัญหาเกี่ยวแก่อุตสาหกรรม ซึ่งเป็นองค์แห่งประดิษฐ  
กรรม เช่นแรงงาน ที่ดินและเงินทุน

๒. บริวรรตกรรม ซึ่งหมายถึงการเคลื่อนที่หรือหมุน  
เวียนแห่งเศรษฐกิจ เช่นการคมนาคม และการพาณิชย์

๓. วิชากรรม คือหมายถึงการที่จะกำหนดแบ่งเศรษฐกิจ ทรัพย์ เช่นในเรื่องเงินเดือนหรือค่าจ้าง ระวังนายจ้าง กับลูกจ้าง หรือการแบ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศ ดังเคย มีตัวอย่าง เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินใน อำเภอบางบัว, บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ และบาง ปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๓ เป็นต้น

๔. โภคกรรม หมายความว่า การใช้เศรษฐกิจ ทรัพย์ ซึ่ง ประดิษฐ์ขึ้น จะเป็นโดยอุปโภคหรือบริโภคก็ตาม และการอดออมถนอมใช้อันเกี่ยวกับการประหยัดทรัพย์

ข. ในทางสมาคมกิจ

ความจริงสมาคมกิจอาจเป็นส่วน หนึ่งแห่งเศรษฐกิจวิทยา แต่ปัญหาบางอย่างซึ่งเกี่ยวข้องกับมนุษย์และสมาคม ควรยก มากล่าวในที่นี้ กิจการเหล่านี้ มีเป็นต้นว่า

๑. การสาธารณสุข

๒. การช่วยเหลือคนอนาถาและไร้ความสามารถ

๓. การหางานให้พลเมืองทำ

๔. การพยากรณ์ เช่น ในเรื่องน้ำหนึ่งบ้านาญสำหรับ

กษัตริย์หรือทูลเกล้าฯ

๕. การจัดให้พลเมืองได้รับการศึกษา

ส่วนที่ ๔

ผลอันเกิดจากละเมิดสิทธิของมนุษย์ชน

สิทธิของมนุษย์ชนตั้งกล่าวแล้ว นับว่า เป็น หลักสำคัญ  
ซึ่งพนักงานและทะบวงการต่างๆ จะต้องเคารพ การละเมิด  
อาจมีผลร้ายดังนี้—

๑. ผลในทางกฎหมาย
๒. ผลในทางปกครอง
๓. ผลในทางธรรม

บทที่ ๑. ผลในทางกฎหมาย

สิทธิของมนุษย์ชนบางชนิด มีบทกฎหมายคุ้มครอง ผู้  
ใดละเมิดก็อาจจะถูกลงโทษ เช่นในเรื่องเสรีภาพในร่างกาย  
หรือในเคหะสถานตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

บทที่ ๒. ผลในทางปกครอง

บุคคลใดละเมิดต่อสิทธิของมนุษย์ชน ถ้าการละเมิด  
นั้นไม่เข้าอยู่ในขอบแห่งการฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมแล้ว

ผู้ถูกละเมิดสิทธิอาจ ร้องทุกข์ใน ทาง ปกครองตั้งที่ได้กล่าว  
มาแล้วในเรื่องเสรีภาพแห่งการร้องทุกข์ ถ้าเจ้าพนักงาน  
เป็นผู้ละเมิดก็อาจมีโทษในทางปกครองได้ เช่น โทษผิด  
วินัยตั้งที่กล่าวไว้ใน พ.ร.บ.ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑

### บทที่ ๓. ผลในทางธรรม

สิทธิของมนุษย์ชนใด ซึ่งการละเมิดไม่มีผิดในทางกฎหมาย  
หรือในทางปกครองไม่รับรู้ด้วยแล้ว สิทธินั้นก็ยังมี  
ผลในทางธรรม คือ การละเมิดอาจก่อให้เกิดความ  
ไม่พอใจ และเมื่อเพิ่มมากขึ้น อาจนำผลร้ายอื่นมาได้  
คืออาจทำให้ผู้ละเมิดได้รับความ อุดสู้อับอาย เพราะการที่  
ได้กระทำไปโดยผิดต่อสิทธิแห่งมนุษย์ชน

#### แผนแห่งการศึกษากฎหมายปกครอง

- ภาค ๑. ระเบียบการปกครอง
- ภาค ๒. การงานในทางปกครอง
- ภาค ๓. การคลังของประเทศ
- ภาค ๔. คดีปกครอง



## ภาค ๑

ระเบียบการปกครอง

## ลักษณะ ๑

ข้อความทั่วไป

ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นว่า มนุษย์ที่รวมกันอยู่เป็นประเทศจำเป็นต้องมีการปกครอง ก่อนที่จะศึกษาถึงระเบียบแห่งการปกครอง เราควรทราบถึงข้อความทั่วไปอันเกี่ยวแก่สภาพ แห่งการ ที่มนุษย์ได้รวมกันอยู่เป็น ประเทศ นั้นเสียก่อน

## หมวด ๑

ประเทศ, แผ่นดิน, รัฐ

การที่มนุษย์ รวมกัน อยู่เป็น ประเทศ และมีรัฐบาลปกครองนี้ ตามนัยแห่งกฎหมาย ระบุว่าประเทศถือว่าการรวมกัน เช่นนั้น มีฐานะเป็น นิติบุคคล กล่าวคือ มีสิทธิและหน้าที่เหมือน ตั้งบุคคล ธรรมดาคนหนึ่ง เช่นสิทธิในการมีทรัพย์สินในการเข้าตกลงกับนานาประเทศอื่น โดยใช้นามของประเทศนั้นเอง และมีหน้าที่ต้องเคารพตามข้อ

ตกลง ระวัง ประเทศ หรือ ตาม ประเพณี ระวัง ประเทศ  
(ให้ดูคำอธิบายกฎหมายระวังประเทศแผนกคดีบุคคลของ  
ผู้สอนในโรงเรียนกฎหมาย พ.ศ. ๒๔๗๒ และ ๒๔๗๓)

ศัพท์ที่ใช้เรียกนิติบุคคลเช่นนั้น มีอยู่หลายคำ เช่น คำ  
ว่า “ประเทศ” “แผ่นดิน” “รัฐ” แต่ศัพท์เหล่านี้เรา  
จะยืนยันว่าคำไหนถูกต้องกว่าคำไหนยังไม่ได้ กับทั้งความคิด  
ในการสมมติคณะบุคคล ที่รวมกัน เช่นนี้ เป็นนิติบุคคลนั้น  
ก็พึงเกิดขึ้นไม่นานนัก

คำว่า “ประเทศ” “แผ่นดิน” หรือ “รัฐ” มีความ  
หมายต่างกับคณะบุคคลซึ่งมีเชื้อสายอันเดียวกัน พุคภาษา  
อันเดียวกัน ขนบธรรมเนียมเหมือนกัน ซึ่งในภาษาฝรั่ง  
เศสเรียกว่า Nation ซึ่งถ้าจะขอยืม คำแปลภาษาไทยมาใช้  
ไปพลางก่อนก็คือคำว่า “ชาติ” คณะของ บุคคล ซึ่งมี เชื้อ  
สายอันเดียวกันนี้ มีอาจเป็น นิติบุคคลใน กฎหมายระวัง  
ประเทศ เช่นในรัฐที่มีหลายชาติรวมกัน แต่ละชาตินั้น  
หาได้เป็น นิติบุคคล ตามกฎหมาย ระวัง ประเทศไม่ เช่น  
อีสเทรีย ฮังการี เมื่อก่อนมหาสงครามรวมกันเป็นรัฐ ๑  
เป็นนิติบุคคลหนึ่ง แต่ชาติอีสเทรียและชาติฮังการียังคง

มี แต่มีได้นับว่าเป็น นีติบุคคลในกฎหมายระวางประเทศ  
 รัฐใดที่มีฝูงชนชาติเดียวกันนั้น ความต่างกันในเรื่องรัฐ  
 และชาติจึงเกิดขึ้นได้ยาก กล่าวคือ รัฐเช่นนั้นได้ มีบุคคล  
 ชาตินั้นประกอบรวมกันเป็นประเทศ จะกล่าวว่ารัฐนั้นเป็น  
 นีติบุคคลหรือชาตินั้นเป็นนีติบุคคลก็มีผลเท่าๆ กัน แต่  
 ปัญหาจะเกิดยุ่งยากในเมื่อ รัฐหนึ่งได้ รวมบุคคลหลายชาติ  
 เข้าไว้

รัฐต่างๆ ในโลกนี้มีหลายชนิด และอาจ แบ่งแยก  
 พิจารณาได้หลายสถาน

### ส่วนที่ ๑

#### รัฐเดี่ยว และ รัฐรวม

##### ข้อ ๑. รัฐเดี่ยว (Etat simple)

หมายถึงรัฐซึ่งอาจใช้อำนาจสูงสุดทั้งภายนอกภายในได้  
 รวมอยู่แห่งเดียว ไม่แยกย้าย เช่น ประเทศสยาม ประเทศ  
 ญี่ปุ่น ประเทศฝรั่งเศส

##### ข้อ ๒. รัฐรวม (Etat composé)

หมายถึงการที่หลายรัฐได้รวมกัน แต่การใช้อำนาจสูง

สุดได้แยกจากกัน สุดแต่มากและน้อย เราอาจสังเกตได้  
ว่า รัฐรวมนั้นอาจเป็นได้หลายประการ

ก. หัวหน้าประเทศหรือรัฐเป็นบุคคลเดียวกัน

ทั้งนี้หมายถึงรัฐซึ่งต่างก็ใช้อำนาจสูงสุด ของตนเองทั้ง  
ภายนอกภายในไม่ขึ้นแก่กัน แต่หัวหน้ารัฐ เช่น พระเจ้า  
แผ่นดิน เป็นบุคคลเดียวกัน เช่น ประเทศเบลเยียม กับ  
ประเทศคองโก ระหว่าง ค.ศ. ๑๘๘๕ ถึง ๑๘๙๕ ซึ่งพระเจ้า  
เลโอโพลด์ที่ ๒ เป็นพระเจ้าแผ่นดินเบลเยียม และพระเจ้า  
แผ่นดิน ประเทศคองโกด้วย โดยประเทศ คองโกไม่ได้  
เป็นประเทศราชของเบลเยียม (แต่บัดนี้ประเทศคองโก  
เป็นประเทศราชของเบลเยียม)

ข. อำนาจภายนอกร่วมกัน แต่ อำนาจภายใน แยก  
จากกัน

เช่น ประเทศ นอร์เวย์ และ สเวเดน ก่อนที่ประเทศ  
นอร์เวย์แยกออกเป็นเอกราช

ค. รัฐซึ่งได้ร่วมกันมอบ อำนาจภายนอกไว้แก่สมาคม  
ระวางรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจภายนอกนั้นแทน ในนามของรัฐ  
ต่าง ๆ ซึ่ง รวมกันนั้น แต่ต่างรัฐยังคงเป็น เอกราชเต็มที่  
(Confédération des Etats)

เช่นเยอรมันนี่ก็สถาปนาเป็นอาณาจักร รัฐระดันี้คล้ายกับรัฐที่เรียกกันว่า "สหรัฐ" แต่ยังต่างกันอยู่ คืออำนาจภายนอกต่างรัฐถือว่ายังคงมีอยู่ เว้นแต่ได้มอบหมายให้สมาคมกลางซึ่งไม่ใช่รัฐบาลกลางเป็นผู้ใช้อำนาจแทน

### ง. สหรัฐ (Etat fédérale)

คือหลาย ๆ รัฐรวมกัน ตั้งรัฐกลางขึ้นเป็นผู้ถือและใช้อำนาจภายนอก เช่นการต่างประเทศและอำนาจภายในบางอย่าง เช่นการทหาร การไปรษณีย์ ฯลฯ แทนรัฐอื่นๆ ส่วนอำนาจภายในนั้นต่างรัฐก็มีอำนาจเต็มที่ เช่น สหรัฐอเมริกาและอาณาจักรเยอรมันนี่ในทุกวันนี้เป็นต้น

### ส่วนที่ ๒

รัฐเอกราชเต็มที่

และไม่ใช่เอกราชเต็มที่

ถ้าจะพิจารณาถึงความ เป็น เอกราช ของ ประเทศว่าจะเต็มที่หรือไม่แล้ว เราอาจแยกรัฐออกได้เป็น ๒ ประเภทคือ

๑. รัฐเอกราชเต็มที่
๒. รัฐไม่ใช่เอกราชเต็มที่

ข้อ ๑. รัฐเอกราชเต็มที่

รัฐชนิดนี้คือรัฐที่อาจใช้อำนาจทั้งภายนอกภายในได้ โดยไม่ต้องพึ่งค้ำบังกับบัญชาของรัฐอื่น เช่นในทวีปเอเชีย มีประเทศญี่ปุ่น, สยาม, จีน, เปอร์เซีย, ตุรกี ส่วนการเกรงใจกันในระหว่างประเทศนั้นก็อาจมีได้ แต่เมื่อไม่ปรากฏโดยเปิดเผยว่ารัฐใดจะต้องพึ่งค้ำบังกับบัญชาของรัฐอื่นแล้ว ก็ยังถือว่ารัฐนั้นเป็นเอกราชเต็มที่

ข้อ ๒. รัฐไม่เอกราชเต็มที่

รัฐซึ่งมีความเอกราชไม่เต็มที่นั้น อาจเป็นไปได้โดยหลายสถานเช่น

ก. โดยตกอยู่ในความอารักขา (Protectorate) รัฐเช่นนี้ยังมีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่อำนาจทั้งภายนอกและภายในส่วนมากตกอยู่กับรัฐซึ่งเป็นผู้พิทักษ์ เช่น ประเทศเขมร ซึ่งตกอยู่ในความอารักขาของประเทศฝรั่งเศส

อนึ่ง ควรสังเกตว่ารัฐที่ตกอยู่ในความอารักขานั้นต่างกับดินแดนที่เป็นเมืองขึ้นโดยตรงของประเทศใดประเทศหนึ่ง กล่าวคือ รัฐที่ตกอยู่ในความอารักขายังมีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่ดินแดนอันเป็นเมืองขึ้นโดยตรงนั้น สภาพ

แห่งนิติบุคคลได้หมดไป

ข. รัฐซึ่งต้องส่งบรรณาการให้แก่รัฐอื่น

รัฐเช่นนี้ในสมัยโบราณมีมากในทวีปอาเซีย ในสมัยนี้  
ในทวีปยุโรปยังมีบ้าง เช่นรัฐ Andorre ซึ่งอยู่ระหว่างสเปน  
กับฝรั่งเศส ซึ่งต้องชำระเงิน บรรณาการให้แก่รัฐบาลฝรั่งเศส  
เป็นต้น

ค. รัฐซึ่งอำนาจภายนอกตกอยู่แก่รัฐอื่น แต่ก็ยังมี  
อำนาจภายนอกที่จะจัดการได้โดยลำพังเอง ส่วนอำนาจ  
ภายในมีเต็มที ทั้งนี้หมายความว่า รัฐที่เรียกว่า Dominion  
แห่ง อาณาจักร อังกฤษ รัฐชนิดนี้ เป็น ต้นว่า คานาดา,  
แอฟริกาใต้, ออสเตรเลีย, นิวซีแลนด์ จะเห็นได้ว่ารัฐ  
เหล่านี้ อาจใช้อำนาจภายนอกบางอย่างได้ เช่นการ เป็น  
สมาชิกสันนิบาตชาติ เป็นต้น

ง. รัฐซึ่งเป็นอาณาเขตต์อันตีสนันนิบาตชาติ กล่าวคือ  
รัฐซึ่งแต่เดิมเป็นเมืองขึ้นของเยอรมันนีหรือของตุรกี แต่  
ภายหลังมหาสงครามสัมพันธมิตรได้ยกอาณาเขตต์เหล่านี้  
ขึ้นต่อ สันนิบาตชาติ และ สันนิบาตชาติได้มอบให้บาง  
ประเทศเป็นผู้จัดการแทน อันตี แห่ง สันนิบาตชาติ มี ๓

ชนิด คือ A. B. C. (ให้ดูคำอธิบายของผู้สอนในหนังสือ  
บทบัญญัติเล่ม ๖ ตอนที่ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๓)

นอกจากที่ได้กล่าวแล้ว การไม่เป็นเอกราชเต็มที่ยัง  
อาจมีอีกหลายอย่าง มากบ้าง น้อยบ้าง ซึ่ง ควรศึกษาโดย  
ละเอียดในกฎหมายระวางประเทศแผนกคดีเมือง

## หมวด ๒

### รัฐบาล

เมื่อทราบแล้วว่า การรวมของมนุษย์เป็นประเทศมีสภาพ  
เป็นนิติบุคคล ถ้าพึ่งแต่สภาพนิติบุคคลเท่านั้น ก็จะทำ  
กิจการไปไม่ได้ ก็จำเป็นต้องมีบุคคล หรือคณะบุคคลเป็นผู้  
จัดการ บุคคล หรือ คณะบุคคลนี้ เรียกกันว่า “รัฐบาล”  
ประเทศสมาคม ซึ่งเป็นนิติบุคคล ก็จำเป็นต้องมี คณะกรรมการ  
เพื่อจัดการ สมาคม ฉะนั้น (ดูประมวลแพ่ง และ พาณิชย  
มาตรา ๑๒๗๔ ถึง ๑๒๘๗)

รัฐบาลจะพึงมีลักษณะนั้น อาจแยกพิจารณาตามความ  
หมายของรัฐบาลนั่นเอง คือ สุดแต่จะพิจารณาตามความ  
หมาย อย่างกว้าง อย่างแคบ หรือตาม ความหมายใน ทาง  
เศรษฐกิจ



ส่วนที่ ๑

รัฐบาลตามความหมายอย่างกว้าง

ตามความหมายอย่างกว้าง รัฐบาล คือบุคคล หรือ คณะบุคคล ซึ่งได้รับ มอบหมายให้เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดของประเทศ ทั้ง ๓ ชนิด คืออำนาจบัญญัติ กฎหมาย อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ ตามแนวแห่งความหมายอย่างกว้างนี้ เราอาจแยกรัฐบาลออกได้เป็น ๔ ชนิด -

๑. รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดเองโดยตรง
  ๒. รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดนั้น โดยมีผู้แทนอันจะเพิกถอนไม่ได้ จนกว่าจะพ้นระยะเวลาที่ได้แต่งตั้งไว้
  ๓. รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดนั้น โดยมีผู้แทนอันราษฎรจะเพิกถอนได้ตามความพอใจ
  ๔. รัฐบาลซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงอำนาจเต็มทีในการที่จะใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ
- ข้อ ๑. รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดเองโดยตรง  
การปกครองชนิดนี้อาจจะเป็นไปได้ในประเทศเล็กซึ่งมีพลเมืองแต่เพียงเล็กน้อย แต่ในประเทศใหญ่ ๆ

ราษฎรจะใช้อำนาจโดยตนเองทุก ๆ อย่าง ย่อมเป็นการไม่สะดวก แม้กระนั้นก็ตาม ในสมัยโรมัน เมื่อครั้งสร้างกรุงโรมใหม่ๆ พลเมืองยังมีจำนวนน้อย ราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดโดยตรง แต่เฉพาะในการบัญญัติกฎหมายคือได้มาชุมนุมกันลงมติในกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้น ส่วนอำนาจสูงสุดอื่นๆ เช่นในการปฏิบัติ ตามกฎหมาย หรืออำนาจบริหารและในการวินิจฉัยกฎหมาย ซึ่งเป็นการที่จะต้องกระทำประจำวันก็จำต้องมอบให้บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งได้เลือกตั้งขึ้นเป็นผู้กระทำการแทน ถ้าราษฎรจะทำเสียโดยตรงทั้งหมด ก็จะไม่มีความเป็นไปได้ แต่ในการบัญญัติกฎหมายนั้นไม่ใช่ เป็นงานที่จะต้องกระทำทุกวัน เหตุฉะนั้นราษฎรก็อาจที่จะใช้อำนาจสูงสุดนั้นโดยตรงได้

ทุกวันนี้ในประเทศสวีตเซอร์แลนด์ การบัญญัติกฎหมายอาจต้องได้รับอนุมัติราษฎร เช่นในเรื่องการเปลี่ยนแปลงแก้ไขธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ส่วนกฎหมายอื่นเมื่อราษฎรอื่นตั้งแต่ ๓๐,๐๐๐ คนได้ร้องขอ หรือเมื่อ ๔ รัฐได้ร้องขอ กฎหมายนั้นต้องนำปรีกษารายราษฎร และให้ราษฎรลงมติ

ในอาณาจักรเยอรมันนี้ ประธานาธิบดีมีอำนาจในการ  
นำกฎหมายปรึกษาให้ราษฎรลงมติ

แต่วิธีของประเทศสวีตเซอร์แลนด์ หรือเยอรมันนี้  
ควรจัดว่าเป็นวิธีผสมระหว่างวิธี ๑ กับวิธี ๒ ที่จะกล่าวต่อไป

ข้อ ๒. รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ให้อำนาจสูงสุดโดยผู้แทน  
อันจะเพิกถอนไม่ได้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาที่ได้แต่งตั้งไว้

การปกครองชนิดนี้ ราษฎรได้แต่งตั้งผู้แทนเป็นผู้ให้  
อำนาจแทนและผู้แต่งตั้งนี้อยู่ในตำแหน่งตาม ระยะเวลาที่  
ได้กำหนดไว้ นั้น ราษฎรจะเพิกถอนเสียไม่ได้ วิธีนี้เป็น  
วิธีที่ให้อยู่โดยมากในโลก เช่นในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส  
เศส ญี่ปุ่น เป็นต้น

ข้อ ๓. รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ให้อำนาจสูงสุดนั้นโดยผู้  
แทนอันราษฎรจะเพิกถอนได้ตามความพอใจ

การปกครองชนิดนี้ ก็อราษฎรได้ตั้งขึ้นไว้เป็นผู้ให้  
อำนาจแทน แต่ในบางกรณีก็ ราษฎรอาจจะถอนอำนาจนั้น  
เช่นการสั่งให้เลิกสภาโดยมติของราษฎรในประเทศ สวีต  
เซอร์แลนด์ หรือการถอดถอนผู้แทนในสภาสหรัฐอเมริกา  
การปกครองชนิดนี้ราษฎรมิได้มอบอำนาจให้ผู้แทนอย่าง

คดีขาด ในอาณาจักร เยอรมันนี้ ทุกวันนี้ บทกฎหมายบาง  
ฉบับ อาจจะต้องได้รับมติของราษฎร เช่นประธานาธิบดี  
มีอำนาจนำกฎหมายซึ่งสภาการแผ่นดินได้ลงมติแล้ว แต่  
ยังไม่ประกาศให้ออกให้ราษฎรลงมติได้ ดูธรรมนูญการ  
ปกครองแผ่นดินแห่งอาณาจักรเยอรมันนี้ มาตรา ๗๓

ข้อ ๔. รัฐบาล ซึ่ง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรง  
อำนาจเต็มที่ในการที่จะใช้อำนาจสูงสุด

การปกครองโดยวิธีนี้ เช่นการปกครองประเทศสยาม  
และซึ่งจะได้ศึกษาต่อไปในเบื้องหน้า

### ส่วนที่ ๒

#### รัฐบาลตามความหมายอย่างแคบ

เมื่อกล่าวถึงรัฐบาลตามความหมายอย่างแคบ รัฐบาล  
หมายถึงบุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็น  
ผู้ใช้อำนาจสูงสุดในทางบริหารซึ่งบางครั้งรวมทั้งอำนาจตุลา  
การด้วย แต่ไม่รวมถึงอำนาจบัญญัติกฎหมาย เหตุฉะนั้น  
จึงได้เรียกว่ารัฐบาลตามความหมายอย่างแคบ ตามแนวที่  
ได้กล่าวนี้ การที่จะแบ่งรัฐบาลออกเป็นกี่ชนิด ก็พึงตั้ง  
กันถึงผู้เป็นประมุขแห่งอำนาจบริหารว่าเป็น บุคคลชนิดใด

ถ้าเป็นพระเจ้าแผ่นดินก็เรียกว่า “รัฐบาลราชาธิปไตย” ถ้าเป็นบุคคลอื่นซึ่งมิใช่พระเจ้าแผ่นดิน ก็เรียกว่า “รัฐบาลประชาธิปไตย

### ข้อ ๑. รัฐบาลราชาธิปไตย

ตามลัทธินี้ การเป็นประมุขแห่งอำนาจบริหารตกอยู่กับบุคคลคนหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า พระเจ้าแผ่นดิน หรือพระเจ้าอยู่หัว และอำนาจนี้เป็นพระราชมฤตยตกทอดกันต่อไปได้แก่พระบรมวงศานุวงศ์ ในพระราชวงศ์เดียวกัน

รัฐบาลราชาธิปไตยอาจแยกออกได้เป็น ๕ ชนิด—

#### ๑. รัฐบาลราชาธิปไตยอำนาจไม่จำกัด หรือที่เรียกกัน

ตามภาษาสามัญว่า รัฐบาลซึ่งพระเจ้าแผ่นดินอยู่เหนือกฎหมาย รัฐบาลชนิดนี้พระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจทำการใดๆ ได้โดยไม่จำกัด เช่นรัฐบาลประเทศสยาม

๒. รัฐบาลราชาธิปไตยอำนาจจำกัด ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินไม่มีอำนาจในการแผ่นดิน นอกจากอำนาจที่จะเป็นประธานในการพิธี และอำนาจในการลงพระนามในบทกฎหมายต่างๆ และยอมให้อำนาจพระนามในกิจการต่างๆ แต่พระองค์มิได้ใช้อำนาจด้วยพระองค์เอง อำนาจบริหารที่

นที่จริงตกอยู่แก่ คณะเสนาบดี เช่นในประเทศ อังกฤษ และเพราะเหตุที่พระเจ้าแผ่นดินทำอะไรไม่ได้นี้เอง จึงมี สุภาษิตอังกฤษอยู่ว่า “ King can do no wrong ” หมายความว่า พระเจ้าแผ่นดินไม่อาจทำผิด ถ้าจะพูดกลับ อีก อย่างหนึ่ง ก็คือเมื่อพระเจ้าแผ่นดินทำอะไรไม่ได้ ก็ทำผิด ไม่ได้ด้วยเอง

๓. รัฐบาลราชาธิปไตย อำนาจจำกัด ฉะเพาะ พระเจ้าแผ่นดิน แต่อัครมหาเสนาบดี มีอำนาจเกือบเต็มที่ในทาง บริหาร เว้นไว้แต่ใน บางกรณี ต้องได้รับปรึกษาจากสภา การแผ่นดิน เช่นการปกครองในประเทศอิตาลีทุกวันนี้ กฎหมายอิตาลีฉบับฉบับ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๒๕ ว่าด้วยหน้าที่และเอกสิทธิ์ของหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งเป็น อัคร มหาเสนาบดีและรัฐเลขาธิการ

๔. รัฐบาลราชาธิปไตย ซึ่งพระเจ้าแผ่นดิน มีอำนาจร่วมกับ อัครมหาเสนาบดี ซึ่งเป็น คณะทหาร เช่นการปกครอง ประเทศสเปน ในสมัยนายพลเดอริเวียรา อัครมหาเสนา บดี มีอำนาจเสนอกฤษฎีกาต่อพระเจ้าแผ่นดิน เมื่อได้รับ พระบรมราชานุญาตก็มีผลเป็น กฎหมายทีเดียว ดูพระราช กฤษฎีกาพระเจ้าแผ่นดินสเปน ฉบับฉบับลงวันที่ ๑๕ กันยายน ค.ศ. ๑๙๒๓ แต่ลัทธินี้ได้สูญสิ้นไปแล้ว

๕. รัฐบาลราชธิปไตยซึ่งพระเจ้าแผ่นดิน มีอำนาจที่จะ  
กระทำการด้วยพระองค์เอง แต่กิจการ บางชนิด จะต้อง  
 ปรึกษาคณะเสนาบดี แต่ไม่ต้องปรึกษาเลยก็ได้ พระราช  
 กฤษฎีกาต้องมีลายมือชื่อ อัครมหาเสนาบดี และเสนาบดี  
 ยุติธรรม และเสนาบดี เจ้าหน้าที่กำกับเป็นการระวางการ  
 ใช้อำนาจของ พระเจ้าแผ่นดิน เช่นการ ปกครองประเทศ  
 ยูโกสลาเวีย ตาม กฎหมาย ลง วันที่ ๕ มกราคม ค.ศ. ๑๙๒๕  
 แต่ลัทธินี้ได้เลิกใช้แล้ว