

ਅਨਮੋਲਕ ਸਿੰਘ ਨੰਬਰ 2474

หัตถ์ประดิษฐ์มุนรรม

(กฎหมายปกครองเป็นวิชาใหม่ที่จะเริ่มสอนในโรง

จึงขอ อนุญาต ต่อ หลวงประดิษฐมนูธรรม นำคำ อธิบาย กฎ

11 0
205 207440

၂၀၁၆ ခုနှစ်

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

คำอธิบาย
กฎหมายปกครอง

โดย

หลวงประดิษฐมนูธรรม

(ปรีดี พนมยงค์)

สารบัญ

คำอธิบายกฎหมายปกครอง

ข้อความเบื้องต้น

	หน้า
✓ ลักษณะ ๑ กฎหมายปกครองคืออะไร	๑
✓ ลักษณะ ๒ เหตุสำคัญซึ่งกฎหมายปกครองแยกออกเป็นสาขาอันหนึ่ง แห่งกฎหมาย	๕
ลักษณะ ๓ ที่มาแห่งกฎหมายปกครองและชนิดต่าง ๆ แห่งหลัก กฎหมายปกครอง	๑๑
ข้อ ๑ ความเป็นอิสระหรือเสรีภาพ	๑๓
ข้อ ๒ ความเสมอภาค (สมภาพ)	๑๘
ข้อ ๓ ความช่วยเหลือกันฉันท์พี่น้องหรือภราดรภาพ	๒๐

ภาค ๑

ระเบียบการปกครอง

ลักษณะ ๑ ข้อความทั่วไป	๒๕
✓ หมวด ๑ ประเทศ แผ่นดิน รัฐ	๒๕
ส่วนที่ ๑ รัฐเดี่ยวและรัฐรวม	๒๖
ข้อ ๑ รัฐเดี่ยว	๒๖
ข้อ ๒ รัฐรวม	๒๖

หมวด ๓ ผลแห่งความต่างกันระหว่างรัฐและรัฐบาล	๓๗
หมวดเพิ่มเติม ระบบการปกครองโดยสามัคคีธรรมในสมัยพุทธกาล	๓๘
ลักษณะ ๒ ผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดในรัฐ	๓๕
คำชี้แจงทั่วไป	๓๕
หมวด ๑ พระบรมราชานุภาพของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว	๔๑
ส่วนที่ ๑ สมบูรณาญาสิทธิราช	๔๑
ส่วนที่ ๒ ธรรมเนียมของพระเจ้าแผ่นดิน	๔๓
ฟุตโนต	
ประเภท ๑ ก่อทศพิธราชธรรม	๔๕
ประเภท ๒ ราชจรรยาวัตร	๔๖
ประเภท ๓ จักรวรรดิวัตร	๔๖
ส่วนที่ ๓ พระราชานุภาพตามคติของไทยในครั้งเดิม	๔๘
หมวด ๒ พระราชานุภาพของกรมพระราชวังบวรสถานมงคล (วังหน้า)	
และกรมพระราชวังบวรสถานพิมุข (วังหลัง)	๕๑
หมวด ๓ การสืบราชสันตติวงศ์	๕๓
ส่วนที่ ๑ พระราชสิทธิในการทรงสมมตแลทรงถอนพระราชทายาท	๕๕
ส่วนที่ ๒ ลำดับชั้นผู้ควรสืบราชสันตติวงศ์	๕๖
บทที่ ๑ กรณียชงสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชโอรส	
หรือพระราชนัดดา	๕๗

- บทที่ ๒ กรณียชงสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรสและพระราชนัดดา
แต่ทรงมีสมเด็จพระอนุชาพร้อมพระราชชนนี หรือพระโอรสของ
สมเด็จพระอนุชา ๕๕
- บทที่ ๓ กรณียชงสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรสและพระราชนัดดา
กับทั้งไว้สมเด็จพระอนุชาพร้อมพระชนนี แต่ทรงมี สมเด็จพระ
เชษฐาหรือสมเด็จพระอนุชาต่างพระชนนี หรือพระโอรสของ
สมเด็จพระเชษฐาหรืออนุชาน ๖๐
- บทที่ ๔ กรณียชงสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรสและพระราชนัดดา
กับทั้งไว้สมเด็จพระอนุชาพร้อมพระชนนีและไว้สมเด็จพระเชษฐา
หรืออนุชาต่างพระชนนี แต่ทรงมีพระเจ้าพยาเชอ หรือพระเจ้า
น้องยาเชอ หรือพระโอรสของพระเจ้าพยาเชอ หรือพระเจ้า
น้องยาเชอ ๖๑
- บทที่ ๕ กรณียชงสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรสและพระราชนัดดา
พระอนุชาพร้อมพระชนนี พระเชษฐาและพระอนุชาต่างพระชนนี
พระเจ้าพยาเชอ น้องยาเชอ แต่ทรงมีสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
และพระเจ้าบรมวงศ์เธอหรือพระโอรส ๖๑
- ส่วนที่ ๓ ผู้ต้องยกเว้นจากการสืบราชสันตติวงศ์ ๖๒
- ส่วนที่ ๔ เวลาที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์ ๖๓
- ส่วนเพิ่มเติม การแก้กฎหมายเหียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ ๖๓
- หมวด ๔ ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์ ๖๔
- ส่วนที่ ๑ ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในเวลาที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
ยังทรงพระเยาว์ ๖๕

ส่วนที่ ๒ ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในเวลาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ได้ประทับอยู่ในพระนคร	๖๖
หมวด ๕ สภาการแผ่นดิน	๖๗
ส่วนที่ ๑ สมัยโบราณจนถึงสมัยแก้ไขการปกครองในต้นรัชกาลที่ ๕	๖๘
ส่วนที่ ๒ สมัยจัดแก้ไขการปกครองในต้นรัชกาลที่ ๕ จนถึงรัชกาลที่ ๖	๗๐
บทที่ ๑ เสนาบดีสภา	๗๐
ส่วนที่ ๒ รัฐมนตรีสภา	๗๐
บทที่ ๓ พระราชบัญญัติปรวเคนชิล คือที่ปรึกษาในพระองค์	๗๓
ส่วนที่ ๓ สมัยรัชกาลที่ ๖	๗๔
ส่วนที่ ๔ สมัยรัชกาลปัจจุบัน	๗๕
บทที่ ๑ อภิรัฐมนตรีสภา	๗๕
ข้อ ๑ หน้าที่ของสภา	๗๕
ข้อ ๒ สมาชิก	๗๕
ข้อ ๓ ประธานที่ประชุม	๗๖
บทที่ ๒ เสนาบดีสภา	๗๖
ข้อ ๑ หน้าที่ของเสนาบดีสภาในฐานะเป็นสภาการแผ่นดิน	๗๖
ข้อ ๒ สมาชิก	๗๗
ข้อ ๓ ประธานที่ประชุม	๗๗

บทที่ ๓ สภากรรมการรองคมนตรี

๗๒

ข้อ ๑ ว่าด้วยของคมนตรี

๗๕

ข้อ ๒ ว่าด้วยกรรมการรองคมนตรี

๗๐

ข้อ ๓ สภากรรมการรองคมนตรี

๗๒

ลักษณะ ๓ ระเบียบแห่งอำนาจบริหารหรืออำนาจตุลาการ

๗๕

ข้อความทั่วไป

๗๕

ผลดี

๗๗

ผลร้าย

๗๘

ทางแก้

๗๘

หมวด ๑ รัฐบาลกลาง (มัชฌภาค)

๗๕

ส่วนที่ ๑ การแบ่งแยกประเภทอำนาจบริหารสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงแก้ไขการปกครองแผ่นดินในรัชกาลที่ ๕

๕๐

ส่วนที่ ๒ การแบ่งแยกประเภทแห่งอำนาจบริหาร ตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงแก้ไขการปกครองแผ่นดินในรัชกาลที่ ๕ จนถึงรัชกาลที่ ๖

๕๕

ส่วนที่ ๓ การแบ่งแยกประเภทแห่งอำนาจบริหารในรัชกาลที่ ๖

๕๘

บทที่ ๑ ทบวงการเมือง

๕๕

บทที่ ๒ คณะปรึกษาในส่วนอำนาจบริหารบางอย่าง

๑๐๐

ส่วนที่ ๔ การแบ่งแยกประเภทแห่งอำนาจบริหารในรัชกาลปัจจุบัน

๑๐๑

บทที่ ๑ ทบวงการเมือง

๑๐๑

บทที่ ๒	คนที่ปรึกษาในส่วนอำนาจบริหารบางอย่าง	๑๐๓
	ส่วนที่ ๕ ระเบียบการปกครองของกระทรวง และ	
	ทบวงการีสสระ	๑๐๔
	ข้อความทั่วไป	๑๐๔
หมวด ๒	การแบ่งแยกอำนาจบริหารของรัฐบาลออกเป็นส่วนต่างๆ	
	ในพระราชอาณาเขตต์ (มัธยภาค)	๑๐๖
	ส่วนที่ ๑ ระเบียบการปกครองในหัวเมือง	๑๐๕
บทที่ ๑	ระเบียบการปกครองมณฑล	๑๐๕
	ข้อ ๑ อำนาจบริหาร	๑๑๐
	ข้อ ก. เจ้าหน้าที่ทำการแทนรัฐบาลกลาง	๑๑๐
	ข้อ ข. เจ้าหน้าที่ผู้แทนกระทรวงทบวงการต่าง ๆ	๑๑๒
	กระทรวงมหาดไทย	๑๑๒
	กระทรวงธรรมการ	๑๑๒
	กระทรวงพระคลัง ฯ	๑๑๒
	กระทรวงเกษตรราชการ	๑๑๓
	กระทรวงกลาโหม	๑๑๓
	กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม	๑๑๓
	กระทรวงยุติธรรม	๑๑๓
	ข้อ ๒ อำนาจตุลาการ	๑๑๔
บทที่ ๒	ระเบียบการปกครองจังหวัด	๑๑๔
	ข้อ ๑ อำนาจบริหาร	๑๑๕
	ข้อ ก. เจ้าหน้าที่ทำการแทนรัฐบาลกลาง	๑๑๕

ข้อ ข. เจ้าหน้าที่ผู้แทนกระทรวงทบวงการต่าง ๆ	๑๑๕
ข้อ ๒ อำนาจตุลาการ	๑๑๖
บทที่ ๓ ระเบียบการปกครองอำเภอ	๑๑๖
การตั้งอำเภอท้องที่	๑๑๖
การตั้งกิ่งอำเภอ	๑๑๗
ข้อ ๑ อำนาจบริหาร	๑๑๗
ข้อ ก. พนักงานปกครองอำเภอ	๑๑๗
พนักงานปกครองกิ่งอำเภอ	๑๑๘
ข้อ ข. หน้าที่และอำนาจของกรมการอำเภอ	๑๑๕
ข้อความทั่วไป	๑๑๕
ข้อ ๒ อำนาจตุลาการ	๑๒๐
บทที่ ๔ ระเบียบการปกครองตำบล	๑๒๑
ข้อ ๑ พนักงานปกครองตำบล	๑๒๑
ข้อ ก. กำนัน	๑๒๒
๑. การแต่งตั้ง	๑๒๒
๒. การออกจากตำแหน่ง	๑๒๒
ข้อ ข. ผู้ทำการแทนกำนัน	๑๒๒
ข้อ ค. แพทย์ประจำตำบล	๑๒๓
๑. การแต่งตั้ง	๑๒๓
๒. การออกจากตำแหน่ง	๑๒๓
ข้อ ง. สารวัตร	๑๒๓
ข้อ จ. ราษฎรผู้ช่วยกำนันและพะเอการ	๑๒๓

	หน้า
ข้อ ๒ หน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานปกครองตำบล	๑๒๔
ข้อ ๓ การประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล	๑๒๔
บทที่ ๕ ระเบียบการปกครองหมู่บ้าน	๑๒๕
ข้อ ๑ พนักงานปกครองหมู่บ้าน	๑๒๖
ข้อ ก ผู้ใหญ่บ้าน	๑๒๖
๑. การแต่งตั้ง	๑๒๖
ก) คุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิออกเสียง	๑๒๗
ข) คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน	๑๒๘
ค) วิธีออกเสียงลงมติ	๑๒๘
๒. การออกจากตำแหน่ง	๑๒๙
ข้อ ข. ผู้ทำการแทนผู้ใหญ่บ้าน	๑๒๙
ข้อ ค. ราษฎรผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านและเพาะการ	๑๓๐
ข้อ ๒ หน้าที่และอำนาจผู้ใหญ่บ้าน	๑๓๐
ส่วนที่ ๒ ระเบียบการปกครองในมณฑลกรุงเทพฯ	๑๓๐
บทที่ ๑ ระเบียบการปกครองมณฑล	๑๓๐
ข้อ ๑ อำนาจตุลาการหรือบริหาร	๑๓๐
ข้อ ๒ อำนาจตุลาการ	๑๓๑
บทที่ ๒ ระเบียบการปกครองจังหวัด	๑๓๑
บทที่ ๓ ระเบียบการปกครองอำเภอ	๑๓๒
บทที่ ๔ และบทที่ ๕ ระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้าน	๑๓๓

- ✓ หมวด ๓ การแบ่งแยกอำนาจบริหารบางอย่างออกจากรัฐบาลกลาง
เพื่อให้ท้องถิ่นจัดทำเอง (มัชยวิภาค)

๑๓๓

ส่วนที่ ๑ การปกครองโดยแบ่งแยกอำนาจบริหารบางอย่าง
ออกจากรัฐบาลกลาง เพื่อให้ท้องถิ่นจัดทำเอง
(มัชยวิภาค) โดยทั่วไป

๑๓๔

- ✓ บทที่ ๑ ระเบียบการปกครองท้องถิ่น

๑๓๕

ข้อ ๑ ลำดับชั้น

๑๓๕

ข้อ ๒ การก่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่น

๑๓๕

ข้อ ๓ พนักงาน

๑๓๕

ข้อ ๔ การดูแลควบคุม

๑๓๖

- บทที่ ๒ กิจกรรมแห่งการปกครองในท้องถิ่น

๑๓๗

ข้อ ๑ ประเภทแห่งกิจการ

๑๓๗

ข้อ ๒ วิธีปฏิบัติกิจการ

๑๓๗

- บทที่ ๓ การเงินแห่งการปกครองท้องถิ่น

๑๓๘

ข้อ ๑ รายได้

๑๓๘

ก. รายได้ธรรมดา

๑๓๘

ข. รายได้พิเศษ

๑๓๘

ข้อ ๒ รายจ่าย

๑๔๐

ก. รายจ่ายธรรมดา

๑๔๐

ข. รายจ่ายพิเศษ

๑๔๐

บทที่ ๔ คดีปกครองของท้องถิ่น

๑๔๐

ส่วนที่ ๒ การแบ่งแยกอำนาจการให้ท้องถิ่นจัดทำเองตาม
พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.

๑๒๗ และแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. ๒๔๕๘

๑๔๐

บทที่ ๑ ระเบียบแห่งการปกครองสุขาภิบาล

๑๔๐

ข้อ ๑ ลำดับชั้น

๑๔๐

ก. สุขาภิบาลเมือง

๑๔๐

ข. สุขาภิบาลท้องที่

๑๔๑

ข้อ ๒ การก่อให้เกิดสุขาภิบาล

๑๔๑

ข้อ ๓ พนักงานสุขาภิบาล

๑๔๑

ก. สุขาภิบาลเมือง

๑๔๑

ข. สุขาภิบาลท้องที่

๑๔๒

ข้อ ๔ การดูแลควบคุม

๑๔๒

บทที่ ๒ กิจการแห่งสุขาภิบาล

๑๔๓

ข้อ ๑ ประเภทแห่งกิจการ

๑๔๓

ข้อ ๒ วิธีปฏิบัติกิจการ

๑๔๓

การเงินแห่งสุขาภิบาล

๑๔๓

ข้อ ๑ รายได้

๑๔๓

ข้อ ๒ รายจ่าย

๑๔๔

ข้อ ๓ การทำงบประมาณ

๑๔๔

บทที่ ๔ คดีปกครองสุขาภิบาล

๑๔๔

หมวดที่ ๔ ระเบียบข้าราชการ

๑๔๔

ภาค ๒

การงานในทางปกครอง

ลักษณะ ๑ การกระทำในทางปกครอง

หมวด ๑ การกระทำสำหรับบุคคลทั่ว ๆ ไป

ส่วนที่ ๑ คำสั่งคำบังคับของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

บทที่ ๑ พระราชกฤษฎีกา

บทที่ ๒ พระราชกำหนด

บทที่ ๓ ประกาศกระแสพระบรมราชโองการ

ส่วนที่ ๒ การกระทำของเสนาบดี

บทที่ ๑ กฎเสนาบดี

บทที่ ๒ ประกาศเสนาบดี

บทที่ ๓ ข้อบังคับเสนาบดี

ส่วนที่ ๓ การกระทำของพนักงานอื่น ๆ

หมวด ๒ การกระทำสำหรับเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะวัย

ส่วนที่ ๑ การกระทำฝ่ายเดียว

บทที่ ๑ คำสั่ง

บทที่ ๒ การอนุญาตให้กระทำ และการยกเว้นภาระหรือหน้าที่

บทที่ ๓ การก่อให้เกิด เปลี่ยนแปลง ระงับขงสิทธิหรือหน้าที่

หรือฐานะในกฎหมาย

บทที่ ๔ การกระทำฝ่ายเดียวชนิดอื่น ๆ

ส่วนที่ ๒ การกระทำหลายฝ่าย	๑๕๕
ส่วนที่ ๓ หลักทั่วไปในการที่จะอาศัยพิจารณาว่าการกระทำของฝ่ายปกครองจะใช้ได้หรือไม่ ?	๑๕๕
ลักษณะ ๒ ประเด็นต่าง ๆ แห่งการงานในทางปกครอง	๑๕๖
หมวดที่ ๑ การงานซึ่งฝ่ายปกครองกระทำโดยจำเป็นเพื่อการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย	๑๕๗
ส่วนที่ ๑ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในอาณาจักร	๑๕๗
บทที่ ๑ การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางปกครอง	๑๕๘
ตอนที่ ๑ ข้อความทั่วไป	๑๕๙
ข้อ ๑ การกระทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย	๑๕๙
ข้อ ๒ หลักที่จะต้องระลึกในการใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย	๑๖๑
ข้อ ๓ วิธีใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย	๑๖๒
๑ วิธีสามัญ	๑๖๒
๒ วิธีวิสามัญ	๑๖๒
ก. การเรียกทหารออกช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน	๑๖๓
กรณีทหารออกช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน	๑๖๓
ผู้มีอำนาจเรียก	๑๖๓
โอกาสที่จะเรียก	๑๖๔
วิธีเรียก	๑๖๔
การปฏิบัติของฝ่ายทหารที่ได้รับคำขอร้อง	๑๖๔

การรักษาผู้เจ็บ	๑๖๖
ทหารเล็กทำการ	๑๖๖
ข. การใช้กฎอัยการศึก	๑๖๖
ตอนที่ ๑ การป้องกันภัยอันตรายของราษฎรและรักษา ความสงบเรียบร้อยในท้องที่	๑๖๘
ตอนที่ ๒ การสาธารณสุข	๑๖๘
ตอนที่ ๓ การควบคุมการทำมาหากิน	๑๖๙
ตอนที่ ๔ การควบคุมการศึกษา	๑๗๐
ตอนที่ ๕ การควบคุมศาสนา	๑๗๐
ตอนที่ ๖ การควบคุมการสมาคม	๑๗๐
ตอนที่ ๗ การควบคุมการแสดงความเห็น	๑๗๑
ตอนที่ ๘ การคุ้มครองศีลธรรม	๑๗๑
ตอนที่ ๙ การควบคุมคนต่างด้าว	๑๗๑
บทที่ ๒ การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางอรรถคดี	๑๗๑
ส่วนที่ ๒ การป้องกันอาณัติ	๑๗๔
ส่วนที่ ๓ การจัดการรักษารัฐสมบัติ	๑๗๕
บทที่ ๑ สาธารณสมบัติ	๑๗๕
ตอน ๑ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า	๑๗๕
ตอน ๒ ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน	๑๗๕
ตอน ๓ ทรัพย์สินเพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ	๑๗๖
บทที่ ๒ สมบัติของรัฐได้เหมือนดังเอกชน	๑๗๖
บทที่ ๓ สมบัติของพระคลังข้างที่	๑๗๖

หมวดที่ ๒	การงานซึ่งฝ่ายปกครองกระทำเพื่อส่งเสริมบำรุงฐานะ และความเป็นอยู่ความสุขสมบูรณ์ของราษฎร	๑๓๖
	ส่วนที่ ๑ ในทางเศรษฐกิจ	๑๓๘
บทที่ ๑	ประดิษฐกรรม	๑๓๘
บทที่ ๒	ปรัว้ตรกรรม	๑๓๙
บทที่ ๓	วิภาคกรรม	๑๓๙
บทที่ ๔	โภคยกรรม	๑๔๐
	ส่วนที่ ๒ ในทางสมาคมกิจ	๑๔๐
บทที่ ๑	การสาธารณสุข	๑๔๐
บทที่ ๒	การช่วยเหลือคนอนาถาและไร้ความสามารถ	๑๔๐
บทที่ ๓	การพยากรณ์	๑๔๑
บทที่ ๔	การศึกษา	๑๔๑

ภาค ๓

การคลังของประเทศ

หมวด ๑	งบประมาณ	๑๔๑
	ส่วนที่ ๑ - ข้อความทั่วไป	๑๔๑
	ส่วนที่ ๒ การเตรียมทำงบประมาณ	๑๔๒
หมวด ๒	รายได้	๑๔๒
	ส่วนที่ ๑ รายได้ตามวิธิปกติ	๑๔๓
บทที่ ๑	ภาษีอากร	๑๔๓
บทที่ ๒	ผลแห่งอุตสาหกรรมแลทรัพย์สินของรัฐ	๑๔๓
	ส่วนที่ ๒ รายได้ตามวิธิพิเศษ	๑๔๔
บทที่ ๑	ชนิดต่าง ๆ แห่งการกู้เงิน	๑๔๔

ตอนที่ ๑ การกู้เงินโดยตรง	๑๘๔
ตอนที่ ๒ การกู้เงินทางอ้อม	๑๘๕
บทที่ ๒ วัตถุประสงค์การทำเพื่อระงับหนี้และเพอลดหนี้	๑๘๕
หมวด ๓ รายจ่าย	๑๘๖
ส่วนที่ ๑ งบประมาณเงินเดือน	๑๘๗
ส่วนที่ ๒ งบประมาณค่าใช้จ่าย	๑๘๗
ส่วนที่ ๓ งบประมาณการจร	๑๘๘
ย่อคำอธิบายกฎหมายปกครอง ภาค ๔ ว่าด้วยคดีปกครอง (โดยหลวงประดิษฐ์ มนูญธรรม)	๑๘๘

ภาค ๔

คดีปกครอง

๑๘๘

หมวด ๑ การฟ้องเจ้าหน้าที่ในทางปกครองต่อศาลยุติธรรม	๑๘๐
ส่วนที่ ๑ หลักนิยมในประเทศสยาม	๑๘๐
บทที่ ๑ การฟ้องทบวงการเมือง	๑๘๐
บทที่ ๒ การฟ้องเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา	๑๘๑
ส่วนที่ ๒ ข้อยกเว้นที่ยอมให้ผู้ต้องเสียหาบรองต่อศาล ยุติธรรมได้	๑๘๑
หมวด ๒ การอุทธรณ์คำสั่งหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ ในทางปกครองตามบทกฎหมายอนุญาตไว้	๑๘๒
หมวด ๓ การร้องทุกข์ต่อผู้มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง	๑๘๔
หมวด ๔ การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชกฤษฎีกาว่าระเบียบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาเท็จ	๑๘๕

ข้อความเบื้องต้น

ลักษณะ ๑

กฎหมายปกครอง คืออะไร

กฎหมายปกครองเป็นวิชาใหม่ที่จะเริ่มสอนที่โรงเรียนกฎหมาย วิเคราะห์ ศัพท์แห่งกฎหมายปกครอง ยังเป็นการยากที่จะให้ถูกต้องแน่แท้ได้ แต่อย่างไรก็ดี นามของวิชานี้ประกอบขึ้นด้วยศัพท์สองคำ คือกฎหมายและปกครอง เพราะฉะนั้น ก่อนอื่น ควรทราบถึงความหมายแห่งคำทั้งสองนี้พอเป็นเค้าไว้เสียในเบื้องต้นก่อน

คำว่า “กฎหมาย” มีทางที่จะวิเคราะห์ศัพท์ได้ ๒ สถาน

สถานที่ ๑ ตามความหมายอย่างแคบ คำว่ากฎหมาย หมายถึงคำสั่งคำบังคับของผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน (ซึ่งสุดแต่ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน หรือประเพณีการปกครองแผ่นดินจะได้กำหนดไว้ เช่นในประเทศสยาม คือพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว)

สถานที่ ๒ ตามความหมายอย่างกว้าง คำว่ากฎหมาย หมายความว่าหลักที่บุคคลจำต้องประพฤติตาม ถ้าไม่ประพฤติตามก็อาจจะต้องถูกบังคับให้ประพฤติตามหรืออาจจะต้องมีโทษ ซึ่งอาจเป็นโทษในทางอาญา ในทางแพ่ง ในทางปกครอง เหล่านี้เป็นต้น ดังนั้นกฎหมายอาจเป็นคำสั่งคำบังคับซึ่งผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดินได้บัญญัติไว้ก็ได้ หรือผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งคำบังคับได้บัญญัติไว้ก็ได้ เช่นกฎเสนาบดี ข้อบังคับเจ้าพนักงานและรวมทั้งหลักแห่งความประพฤติอื่น ๆ ซึ่งมีได้จัดเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เมื่อใครไม่ประพฤติตามอาจมีผลดังกล่าวแล้ว เช่นจารีตประเพณี หลักกฎหมายทั่วไป

วิเคราะห์ดังสถานที่ ๑ ประมวลกฎหมายแพ่งฉบับ พ.ศ. ๒๔๖๖ ได้ดำเนินตาม จะต้องเป็นกฎหมายที่ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นไว้ แต่ประมวลแพ่งฉบับนั้นมิได้ใช้ เพราะมีฉบับใหม่ออกแทน และตามฉบับใหม่มิได้วิเคราะห์ศัพท์ไว้โดยตรง แต่ความที่กล่าวไว้ในมาตรา ๔ ดูเหมือนกฎหมายจะมีความหมายอย่างกว้าง ซึ่งต่างกับคำว่า บทกฎหมาย (กฎหมายซึ่งเรากำลังจะศึกษาถึงจะต้องมีความหมายอย่างกว้าง เพราะบทกฎหมายที่ชัดเจนไว้นั้นไม่เพียงพอ จะต้องอาศัยจารีตรประเพณีกฎหมายเทียบเคียง หลักกฎหมายทั่วไป)

คำว่า “ปกครอง” คำนี้ผู้เข้าใจกันต่าง ๆ บางครั้งคำว่า ปกครอง มีความหมายเฉพาะ^๑ กิจกรรมของกระทรวงมหาดไทย บางครั้งมีความหมายกว้าง^๒ รวมอำนาจสูงสุดทั้งหลายของประเทศเข้าไว้ในคำนี้ด้วย

ประธานกรรมของกระทรวงธรรมการ^๓ วิเคราะห์ศัพท์ไว้เป็นกลาง ๆ ว่า คຸ້ມຄອງ รักษา ดูแล ควบคุม

การคุ้มครอง รักษา ดูแล ควบคุม^๔ อาจเป็นไปได้ในระวางเอกชนด้วยกัน หรือในระวางบุคคลในครอบครัว เช่น การที่บิดามารดาปกครองบุตร สามเณรปกครองภริยา การพิทักษ์หรือการอนุบาลคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ

๑. ความหมายเช่นนี้ทำให้บางท่านคิดไปว่ากฎหมายปกครอง หมายถึงกฎหมายว่าด้วยการตำรวจ เช่น การได้ส่วนจับกุมการทะเลาะเบาะแว้ง ฯลฯ

๒. ความหมายกว้างเช่นนี้ทำให้บางท่านคิดไปว่า กฎหมายปกครองหมายถึงกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน

“๓. ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๔๙๓ ซึ่งตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๗ ลงวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๔๙๓ ให้ใช้ตาม ก็แปลความไว้เช่นเดียวกันนี้ด้วยเหมือนกัน”

พ. นิลวัฒนานนท์.

การปกครองเช่นนี้เป็นส่วนหนึ่งแห่งกฎหมายแพ่ง ซึ่งนอกขอบแห่งกฎหมายที่เราจะศึกษาถึง

แต่มนุษย์หลาย ๆ คนที่รวบรวมกันอยู่เป็นประเทศก็จำเป็นต้องมีการคุ้มครองรักษา ดูแลควบคุม วิชาที่เราจะศึกษาถึงนี้จะตัดตอนเอาเฉพาะการปกครองมนุษย์ที่รวบรวมกันอยู่เป็นประเทศเท่านั้น และนับว่าเป็นสาขาอันหนึ่งแห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ

อำนาจสูงสุดในประเทศนี้อาจแยกออกได้เป็น ๓ ประการ คือ

๑. อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย หรืออำนาจนิติบัญญัติ

(Pouvoir législatif)

๒. อำนาจในการปฏิบัติตามกฎหมาย หรืออำนาจบริหาร หรืออำนาจ
ตุลาการ (Pouvoir exécutif)

๓. อำนาจในการวินิจฉัยกฎหมาย หรืออำนาจตุลาการ

(Pouvoir Judiciaire)

กล่าวคือมนุษย์ที่จะรวบรวมกันอยู่ได้เป็นประเทศย่อมจะต้องมีกฎหมาย เพื่อบังคับความประพฤติ จะต้องต้องมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายนั้น จะต้องต้องมีอำนาจในการที่จะปฏิบัติหรือรักษาดูแลให้บุคคลกระทำตามกฎหมายแลถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นในกฎหมาย หรือในการปฏิบัติก็จะต้องมีการวินิจฉัยปัญหานั้นให้ลุล่วงไปได้

อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการนั้น ตามลัทธิกฎหมายฝรั่งเศสย่อมแยกออกจากอำนาจบริหารหรือตุลาการ เพราะถ้าจะให้รวมกันอยู่แล้ว ในการปกครองอาจจะนำมาซึ่งความไม่ยุติธรรมได้

การปกครองที่จะศึกษาถึงนี้จะเข้าอยู่ในสาขาอำนาจบริหาร ใครเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจนี้ และอำนาจนี้ใช้กันอย่างไร เกี่ยวข้องกับเอกชนที่รวมกันอยู่ในประเทศนี้อย่างไร เหล่านี้ย่อมเป็นวัตถุที่ประสงค์แห่งกฎหมายปกครอง

๔
เหตุฉะนั้นกฎหมายปกครองจึงอาจมีความหมาย โดยสังเขปว่า “หลัก
และข้อบังคับซึ่งว่าด้วยระเบียบและวิธีดำเนินการของราชการฝ่ายบริหาร หรือฝ่าย-
ราชการและว่าด้วยความเกี่ยวข้อง ซึ่งเอกชนจะพึงมีแก่ราชการ”

อนึ่งมขอที่จะต้องสังเกตว่า กฎหมายปกครองนี้ต่างกับกฎหมายธรรมนูญ
การปกครองแผ่นดิน^๒ กล่าวคือกฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินเป็นกฎหมาย
ที่บัญญัติถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทั้งหลาย และวิธีดำเนินการทั่วไป
แห่งอำนาจเหล่านั้น หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า กฎหมายธรรมนูญการปกครองวาง
หลักทั่วไปแห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ และกฎหมายปกครองจำแนกระเบียบแห่ง
อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการให้พิสดารออกไป และว่าด้วยการใช้อำนาจนั้น แต่
อย่างไรก็ตาม กฎหมายทั้งสองนี้ก็ป็นสาขาอันแยกมาจากกฎหมายมหาชนด้วยกัน
เหตุฉะนั้นในบางเรื่องจึงแยกออกจากกันให้เด็ดขาดไม่ได้ (การแยกกฎหมายออก
เป็นแผนกต่าง ๆ ให้ดูคำสอนในลักษณะธรรมศาสตร์)

๑. ดูวิเคราะห์ศัพท์คำกฎหมายปกครอง โดยดอกเตอร์แอล ดูปลาตร์ ในหนังสือ
นิติสาส์นปีที่ ๑ เล่ม ๑ หน้า ๔๔

๒. Droit constitutionnel

หมายเหตุ:— เพื่อความสะดวกในการค้นหา พล. ต. ต. พัฒน์ นิลวัฒนานนท์ จึงได้นำ
ข้อความในหนังสือนิติสาส์น ปีที่ ๑ เล่ม ๑ หน้า ๔๔ ที่อ้างถึง ซึ่งมีความว่าด้วยกฎหมาย
ปกครองมาลงไว้ด้วยแล้ว ดังนี้:—

กฎหมายปกครองเป็นสาขาอันสำคัญแยกมาจากกฎหมายมหาชน กฎหมายมหาชนนั้น
ต่างกับกฎหมายเอกชน และการจัดแบ่งกฎหมายเช่นนี้ ซึ่งยังใช้อยู่ในสมัยปัจจุบัน มีกำหนด
มาแต่ในสมัยโบราณ ด้วยเหตุที่ได้ปรากฏแล้วในกฎหมายโรมัน^๑

กฎหมายมหาชนนั้น อาจให้บทวิเคราะห์ศัพท์ได้ดังนี้ คือ เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย
ซึ่งบังคับนิติสัมพันธ์อันเกิดขึ้น เนื่องจากการที่ประเทศแสดงตัวเป็นผู้บังคับปกครองในพระราช-
อาณาจักร โดยรักษาความสงบเรียบร้อย ระเบียบการเก็บภาษีอากร และการที่ประเทศแสดงตัว
นอกพระราชอาณาจักร เป็นผู้ทำการเกี่ยวพันกับประเทศอื่น ๆ

กฎหมายมหาชนย่อมมีสาขากฎหมายปกครองนี้เป็นส่วนประกอบอย่างสำคัญ กล่าวโดย
เฉพาะสำหรับประเทศซึ่งอยู่ในคอนติเนนต์^๒ ยุโรป มีประเทศฝรั่งเศสเป็นอาทิ ซึ่งเป็นประเทศ
ที่กฎหมายปกครองได้มีความเจริญมาก ชาวเจ้าจะได้แสดงผลให้เห็นในตอนต่อไป แต่เป็น
การตรงกันข้าม ในประเทศซึ่งสืบเชื้อสายมาจากพวกองโกลซีกของมีอาทิ คือ ประเทศอังกฤษ
ดูเหมือนว่ากฎหมายปกครองยังไม่ได้มีผู้ใดได้เขียนคำอธิบายรวบรวมเป็นวิชาหนึ่ง และซึ่งแสดง
หลักทั่วไปของการปกครอง ท่านฮอลแลนด์ได้กล่าวไว้ในตำราธรรมศาสตร์ อธิบายถึงวัตถุประสงค์แห่ง
กฎหมายปกครอง แต่ท่านแฮมมอนต์มิได้กล่าวถึงเสียเลย ข้อที่ควรสังเกต คือ กฎหมายปกครอง
ยังมีได้สอนในเนติบัณฑิตยสภาอังกฤษ

ถึงกระนั้นก็ดี ในทุกประเทศ เราอาจแต่งคำอธิบายกฎหมายปกครองได้ และจัดให้
มีการสอนอันจะทำประโยชน์ให้โดยปราศจากคำคัดค้านเลย ไม่ว่าในประเทศใด ย่อมมีการ
ปกครอง ซึ่งในสมัยนี้ปรากฏว่าเป็นการสำคัญ และปรากฏโดยวิธีต่าง ๆ เราจะทราบวิธีดำเนินการ
ของแผ่นดินในสมัยนี้ได้อย่างไร ถ้าเราไม่ทราบส่วนประกอบให้ครบเสียก่อนแล้ว

๑. Institute de Justinien I. I. § 4.

๒. ที่เรียกว่า คอนติเนนต์ยุโรป คือทวีปยุโรป ยกเว้นเกาะอังกฤษ

ไม่ว่าในประเทศใด เราอาจวิเคราะห์ศัพท์กฎหมายปกครองได้ดังนี้ คือ หลักและข้อบ่งชี้ ซึ่งว่าด้วยระเบียบและวิธีดำเนินการของราชการฝ่ายราชการ และว่าด้วยความเกี่ยวข้องซึ่งเอกชนจะพึงมีแก่ราชการ

ในประเทศสยาม สมุดหรือตำราสอนวิชากฎหมายปกครอง จะอธิบายให้เราทราบถึงการแบ่งหน้าที่ในการปกครอง ในระหว่างกระทรวงทบวงการ และการแบ่งพื้นที่ประเทศเป็นเขตสำหรับปกครอง ระเบียบการและอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายการปกครองในเขตเหล่านั้น เราจะได้ทราบหน้าที่อันสำคัญของแผ่นดิน และแผนกราชการต่าง ๆ ซึ่งจะต้องกระทำหน้าที่นั้น อนึ่งรัฐบาลจําต้องรักษาวินัย จัดปรองดองประโยชน์ของรัฐบาลกับประโยชน์ของเอกชน และในการที่จะกระทำใบบรรลุถึงผลเช่นนั้น รัฐบาลจําต้องจำกัดเสรีภาพแห่งบุคคลเสียบ้าง เป็นต้นว่าวางข้อบังคับเกี่ยวกับเสรีภาพในการเขียนหนังสือ, เสรีภาพในการสมาคม, เสรีภาพแห่งการทำงาน โดยคงตนเป็นผู้ทำการเด็ดขาดแต่ผู้เดียว สำหรับกิจการบางอย่าง รัฐบาลเป็นผู้จัดการรถไฟของตน และในฐานะนี้ย่อมมีคุณสมบัติเป็นผู้ขนส่ง แต่รัฐบาลได้ตั้งทบวงการปกครองไว้เพื่อเป็นธุระในกิจการนี้

อุทาหรณ์อีกเรื่องหนึ่ง คือ รัฐบาลเป็นเจ้าของบ่อแร่, บ่าไม้ รัฐบาลจะจัดการทำประโยชน์เสียเองก็ได้ แต่รัฐบาลนิยมให้ประธานบัตร์ หรืออนุญาตแก่เอกชนไปจัดการ มีบทกฎหมายกำหนดวางเกณฑ์อันเอกชนผู้ขอประธานบัตร์ หรือผู้รับอนุญาตจะพึงต้องปฏิบัติให้ถูกต้อง นี่ก็เรียกว่าเป็นกฎหมายปกครองด้วยเหมือนกัน

ข้าพเจ้าได้ยกแต่อุทาหรณ์ขึ้นกล่าวเท่านั้น แต่บทวิเคราะห์ศัพท์ของสาขากฎหมายนี้ซึ่งข้าพเจ้าได้ให้ไว้แล้วย่อมแสดงให้เห็นว่า กฎหมายปกครองเป็นสิ่งที่อาจเข้าใจกันได้

ข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า กฎหมายปกครองได้มีความเจริญมากในประเทศฝรั่งเศส เหตุผลอันสำคัญในชั้นนี้ เราจะต้องค้นหาตามวิธีดังที่เราใช้ในประเทศฝรั่งเศส ในการที่จะเข้าใจหลักซึ่งเรียกว่า หลักการแบ่งอำนาจ หรืออำนาจวิภาค. ในประเทศฝรั่งเศสอำนาจปกครองแผ่นดินแยกออกเป็น ๓ ชนิด

๑. อำนาจนิติบัญญัติ คืออำนาจที่จะออกกฎหมาย
๒. อำนาจตุลาการหรือบริหาร คืออำนาจที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย
๓. อำนาจตุลาการ คืออำนาจที่จะตัดสินว่า ผู้ต้องหาจะปฏิบัติการตามกฎหมายหรือไม่

เพื่อจะรวบรัดเรื่องซึ่งเรากำลังศึกษาอยู่นี้ ขอแจ้งว่าในประเทศฝรั่งเศส เขาได้ประสงค์จะแยกอำนาจตุลาการกับอำนาจตุลาการ ให้ขาดจากกันทีเดียว และไม่ยอมให้ศาลยุติธรรมชี้ขาดว่ากิจการที่พนักงานฝ่ายตุลาการทำลงนั้นถูกหรือผิด

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเข้าทำสัญญาในกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์ (เช่นตัดถนน สร้างสะพาน ฯ) หรือสั่งให้ส่งของที่ต้องการ เหล่านี้ ฝ่ายตุลาการมีอำนาจฟ้องต่อศาลยุติธรรมในเรื่องหน้าที่อันเกิดมีแก่ตนจากสัญญานั้น ๆ เพื่อจะวินิจฉัยคดีเหล่านี้จึงได้มีศาลปกครองขึ้น ประกอบด้วยผู้พิพากษาซึ่งไม่เป็นตุลาการในศาลยุติธรรม แต่เป็นตุลาการของฝ่ายปกครอง ดังนั้นจึงเป็นฝ่ายปกครอง มิใช่ฝ่ายตุลาการ ที่จะวินิจฉัยการอันฝ่ายปกครองกระทำไป และถ้าคำพิพากษาของศาลปกครองบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ แล้ว ก็เท่ากับฝ่ายปกครองได้รับคำสั่งจากตนเอง และมีใช้จากฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม

อนึ่ง กฎหมายปกครองอนุญาตให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งบางอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ คำสั่งเพิกถอนนั้นมีแต่ศาลปกครองเท่านั้นที่จะสั่งได้ ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจจะสั่งได้เลย

๑ ในประเทศสยามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร พ.ศ. ๒๔๖๑ กล่าวถึงกรณีที่จะเพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ (มาตรา ๒๕) ซึ่งผู้จัดการหรือครูใหญ่อาจร้องขอต่อศาลยุติธรรม ให้เพิกถอนคำสั่งของเสนาบดีที่ให้อำนาจโรงเรียน

หมายเหตุ:— พ.ร.บ. โรงเรียนราษฎร ฉบับปี ๒๔๖๑ เวลานี้ยกเลิกแล้ว

อาศัยคำชี้แจงโดยย่อที่กล่าวมาแล้ว ผลจึงมีว่า กฎหมายปกครองมีเขตกว้างอยู่ เพราะว่าด้วยการปกครองรวมอยู่ด้วย คือประกอบด้วยปัญหาว่าด้วยธรรมนูญศาลปกครอง (สภาที่ปรึกษาการแผ่นดิน และศาลปกครอง) กับทั้งการศึกษาเรื่องอำนาจ และวิธีพิจารณาของศาลปกครอง และการศึกษาบทกฎหมายพิเศษสำหรับบังคับกรณีศาลปกครองจะต้องพิจารณา

การที่ในประเทศสยามไม่มีศาลปกครอง ทำให้ส่วนประกอบของกฎหมายปกครองน้อยลง แต่กระนั้นก็ยังมียกฐานะสำคัญเหลืออยู่ คือการศึกษาระเบียบการและวิธีดำเนินการของราชการแผ่นดินและความเกี่ยวพัน (โดยไม่มีกัณฑ์พิพาท) ระหว่างข้าราชการกับเอกชน เราได้กล่าวไว้แล้วในบทวิเคราะห์ศัพท์ ส่วนที่เหลือยังมีวงเขตกว้างพออยู่แล้ว

เมื่อได้พิเคราะห์ถึงกฎหมายปกครองโดยวิธีนี้แล้ว ใครจะเป็นผู้ที่คัดค้านประโยชน์ของกฎหมายปกครองได้อย่างจริงจัง

สำหรับผู้พิพากษา, ทนายความ, ผู้ทำพาณิชย์การและอุตสาหกรรมในอนาคต, และผู้ที่ประสงค์จะรับราชการในทางฝ่ายการปกครอง ย่อมเป็นการจำเป็นที่จะรู้จักการปกครองทั่วไป ต้องทราบถึงอำนาจและวงเขตของอำนาจแห่งเจ้าหน้าที่การปกครอง ซึ่งเราจะต้องมีการเกี่ยวข้องอยู่ด้วยทุกวัน ในทุกประเทศ และรวมทั้งประเทศสยามด้วย

การปกครองได้ขยายและเจริญขึ้นในประเทศสยาม เมื่อ ๒๐ ปีมาแล้ว ได้เพิ่มแผนกราชการขึ้นอีกมาก และได้ขยายทบวงการสาขาที่มีอยู่แล้ว ไม่เป็นที่สงสัยเลยว่า ความเจริญในทางการปกครองของประเทศสยามในปัจจุบันสมัย เป็นสิ่งที่เพียงพอเพื่อจัดให้มีวิชากฎหมายปกครองที่แสดงหลักการปกครอง ซึ่งใช้อยู่ในประเทศสยาม.

ดอกเตอร์ แอล. ดูปลาตร์

ผู้อำนวยการแผนกวิชาแห่งสถานศึกษา

(คัดจากนิติสาริน แผนกสามัญ ปีที่ ๑ เล่ม ๑ แต่หน้า ๔๒ ถึงหน้า ๔๙)

ลักษณะ ๒

เหตุสำคัญซึ่งกฎหมายปกครองแยกออกเป็นสาขานี้หนึ่งแห่งกฎหมาย

การแยกกฎหมายปกครองออกเป็นสาขานี้หนึ่งแห่งกฎหมายนั้นหาได้นิยมทั่วไปในทุกประเทศไม่ ทั้งนี้ก็เพราะนัยแห่งกฎหมายปกครองแตกต่างกันในระหว่างลัทธิกฎหมายของฝูงชนต่างๆ

เราอาจแยกลัทธิกฎหมายที่สำคัญๆ ออกได้เป็น ๔ จำพวก

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

(๑) ลัทธิกฎหมายฝรั่งเศส

ลัทธินี้ประสงค์แยกอำนาจปกครองแลอำนาจตุลาการให้เด็ดขาด จึงถือหลักสำคัญอยู่ว่า

ก. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วยการปกครอง กฎหมายธรรมดาจะใช้ไม่ได้ กล่าวคือกฎหมายที่จะใช้จะต้องเป็นกฎหมายพิเศษ เพราะในทางปกครองมีหลักเกณฑ์พิเศษที่แตกต่างออกไปจากกฎหมายธรรมดา

ข. ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการปกครอง กล่าวคือคดีเช่นนี้จะต้องวินิจฉัยตามทางการปกครอง เพื่อรักษาความอิสสรภาพแห่งอำนาจปกครอง (ให้ดูคำอธิบายกฎหมายฝรั่งเศสซึ่งดอกเตอร์ แอล. ดูปลาตร์ จะสอน)

(๒) ลัทธิกฎหมายเยอรมัน

ความเจริญแห่งกฎหมายปกครองในประเทศเยอรมนี เหมือมาจากลัทธินิติรัฐ (Rechtsstaat) กล่าวคือ รัฐไม่ใช่จะทำหน้าที่ตำรวจบังคับบัญชาเราฝ่ายเดียวเท่านั้น รัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายทั้งหลาย จึงมีหลักเกณฑ์ที่รัฐจะต้องปฏิบัติตาม และหลักเหล่านี้จึงเกิดเป็นกฎหมายปกครอง และจัดเป็นสาขาในกฎหมายมหาชน

(๓) ลัทธิกฎหมายแองโกลแซกซอน

ท่านไดซี^๑ กล่าวว่า ลัทธิกฎหมายปกครองไม่มีในประเทศอังกฤษ แต่ท่าน กูดเนว^๒ แห่งมหาวิทยาลัยโกลัมเบียในนครนิวยอร์กกล่าวไว้ในหนังสือกฎหมายปกครองเทียบเคียงว่า ทั้งนี้ชี้ว่าหลักกฎหมายปกครองจะไม่มีเสียทีเดียว แต่เนื่องด้วยผู้เขียนตำรากฎหมายมิได้แยกไว้

แม้กระนั้นก็ดี ในประเทศอังกฤษก็ไม่มีศาลปกครองเหมือนดังลัทธิฝรั่งเศส เพื่อวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้องในทางปกครอง

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 wellknown failure of English law writers to classify the law”

(๔) ลัทธิกฎหมายญี่ปุ่น

ตามคำอธิบายหลักกฎหมายปกครองญี่ปุ่นโดยศาสตราจารย์โอคา กฎหมายปกครองญี่ปุ่นดำเนินไปตามลัทธิเยอรมัน

ตามนัยแห่งลัทธิต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว ความต่างกันอันสำคัญก็อยู่ที่การแบ่งแยกอำนาจ การจำกัดอำนาจปกครอง การวินิจฉัยคดีในทางปกครอง ส่วนหลักเกณฑ์พิเศษในทางปกครอง เช่นระเบียบการปกครองความเกี่ยวข้องระหว่างอำนาจปกครองกับเอกชนก็ย่อมมีด้วยกันในทุกประเทศ แม้แต่ในประเทศสยามก็เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ เราจะเห็นได้จากการที่จะศึกษาต่อไปว่ามีบทกฎหมายหลายฉบับที่วางระเบียบอำนาจการปกครอง เช่นในเรื่องการตั้งกระทรวงทบวงการต่าง ๆ และมีบทกฎหมายที่ใช้บังคับถึงการกระทำของฝ่ายปกครอง จะเป็นในทางตำรวจเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือในทางการกระทำอันเกี่ยวแก่การสงเคราะห์พลเมือง หรือบำรุงในทางเศรษฐกิจก็ตาม และนอกจากนั้นยังมีบทกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยคดีปกครอง เช่นการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ ไม่ใช่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายเอกชนอันจึงจะต้องจัดเป็นอีกสาขาหนึ่ง และที่ได้นำมาสอน ณ โรงเรียนกฎหมายตามหลักสูตรใหม่ของสภานิติศึกษา

ลักษณะ ๓

ที่มาแห่งกฎหมายปกครองและชนิดต่าง ๆ แห่งหลักกฎหมายปกครอง

กฎหมายปกครองก็เนื่องมาจากเหตุที่ทุกประเทศย่อมมีการปกครอง จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายแผนก

กฎหมายปกครองนั้นอาจจะเป็นแบบบัญญัติชัดเขียนไว้ เป็นลายลักษณ์อักษร หรือมิได้ชัดเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ เช่นจารตราประเพณี หลักกฎหมายทั่วไป

สำหรับบทกฎหมายที่ขีดเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นมียู่มากมาย และ
เราจะมีโอกาสศึกษาถึงในภาคต่อๆ ไป

ส่วนจารีตประเพณีก็จะได้กล่าวถึงบ้าง แต่ก็เป็นการยากที่จะระบุไว้ให้
ครบถ้วน เพราะไม่ใช่เป็นสิ่งที่ขีดเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

หลักกฎหมายทั่วไป คือหลักที่มนุษย์รวบรวมกันอยู่เป็นหมู่คณะหรือประเทศ
จะต้องประพฤติต่อกัน แต่ปัญหาที่วามมนุษย์จะต้องประพฤติต่อกันอย่างไร จึงจะ
รวมกันอยู่ได้เป็นปกติสุขนั้นก้จำเป็นต้องอาศัยวิทยาศาสตร์ ซึ่งว่าด้วยความสัมพันธ์
ของฝูงชนที่รวบรวมกันอยู่เป็นหมู่คณะ เป็นเครื่องช่วยในการวินิจฉัย วิทยาศาสตร์
จำพวกนี้มีสาขาค้าง ๆ เช่น สมาคมวิทยา^๑ เศรษฐวิทยา^๒ ศีลธรรม^๓ ศาสนา^๔
รัฐประศาสน^๕ กฎหมาย^๖ ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น วิชาเหล่านี้ย่อมจำเป็นสำหรับ
วิชาปกครอง เหมือนดังที่จำเป็นในการศึกษากฎหมายโดยทั่ว ๆ ไป

ในบรรดาหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งแอบแฝงอยู่ในวิชาต่าง ๆ ยังมีหลักกฎหมาย
ทั่วไปประเภทหนึ่งซึ่งอาจจะยกขึ้นกล่าวในเบื้องต้นนี้ อันอาจจะเป็นประโยชน์ใน
การศึกษากฎหมายปกครอง คือสิทธิของมนุษย์ชน

มนุษย์ซึ่งเกิดมามีสิทธิและหน้าที่ในอันที่จะดำรงชีวิต และรวบรวมกัน
อยู่ได้เป็นหมู่คณะ สิทธิและหน้าที่เหล่านี้ย่อมมีขึ้นจากสภาพตามธรรมดาแห่งการ
เป็นมนุษย์นั่นเอง และซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็น ๓ ประการ คือ

๑ Sciences sociales

๒ Sociologie

๓ Economie politique

๔ Morale

๕ Religion

๖ Politique

๗ Droit

๑. ความเป็นอิสระ หรือเสรีภาพ (Liberté)

๒. ความเสมอภาค หรือสมภาพ (Égalité)

๓. ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันฉันพี่น้อง หรือภราดรภาพ (Fraternité)

แต่จะต้องทราบเสียในทันทีว่า สิทธิและหน้าที่เหล่านี้ไม่ใช่เป็นสิ่งที่เด็ดขาด เพราะย่อมมีขึ้นจากสภาพธรรมดา เหตุฉะนั้นอาจจะถูกจำกัดโดยบทกฎหมาย หรือโดยจารีตประเพณีตามกาละเทศะ ซึ่งอาจเป็นว่าในสมัยหนึ่งมีข้อจำกัดอย่างหนึ่ง ในอีกสมัยหนึ่งเป็นไปอีกอย่างหนึ่ง หรือผันแปรไปตามประเทศต่าง ๆ จะให้เหมือนกันทั้งหมดไม่ได้ สุดแต่ความต้องการของประเทศนั้นและในสมัยนั้นอย่างไร

ข้อ ๑

ความเป็นอิสระหรือเสรีภาพ (Liberté)

หมายถึงความอิสระที่บุคคลอาจจะทำกิจใด ๆ ได้ โดยไม่เป็นทาสทาสคน
ละเมิดต่อบุคคลอื่น

เราอาจแยกความเป็นอิสระออกได้ดังนี้

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

๑) ความเป็นอิสระในตัวบุคคล

มนุษย์ย่อมเป็นอิสระในตัวของตนจะกระทำการกริยา ในส่วนที่เกี่ยวกับร่างกายได้

ผลแห่งความเป็นอิสระในตัวบุคคลที่สำคัญดังต่อไปนี้

ก. มนุษย์ย่อมเป็นไทย ทาสในประเทศสยามในเวลานี้ไม่มีแล้ว (ดูพระราชบัญญัติลักษณะทาส ร.ศ. ๑๒๔)

ข. มนุษย์จะถูกจับกุมตามความพอใจของเจ้าพนักงานไม่ได้ การจับกุมจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและตามแบบกฎหมายได้กำหนดไว้ (ให้ดูพระราชบัญญัติความอาชญาโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. ๑๑๕ มาตรา ๑ ซึ่งมีความว่าการจับกุมผู้กระทำความผิดล่วงละเมิดพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งมีโทษหลวงนั้น ห้ามไม่ให้เกาะกุมจับตัวคนใดคนหนึ่งมา หรือจะเอาตัวคนใดคนหนึ่งกักขังไว้สำหรับที่จะพิจารณาความนั้น โดยที่ผู้พิพากษาผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายไม่ได้ออกหมายให้เกาะกุมจับตัวคนนั้นมา เว้นไว้แต่เมื่อจับกุมคนหนึ่งคนใดกำลังทำความผิดล่วงละเมิดพระราชกำหนดกฎหมาย ซึ่งมีโทษหลวงอยู่กัก หรือคนใดคนหนึ่ง ซึ่งมีเหตุสงสัยว่าทำการล่วงละเมิดพระราชกำหนดกฎหมาย ซึ่งมีโทษหลวงจะหลบหลีกหนีไปเสียกัก จึงไม่ต้องออกหมายจับก่อนและในหมายจับนั้นต้องกล่าวไว้โดยย่อด้วยว่า คนผู้ต้องจับนั้นเป็นผู้ต้องสงสัยว่ากระทำการผิดล่วงละเมิดพระราชกำหนดกฎหมาย ซึ่งมีโทษหลวงอย่างไร เมื่อไร ณ ที่ตำบลใด ๆ นั้นด้วย)

นอกจากศาล ผู้ที่จะมีอำนาจออกหมายจับ ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาชญา พ.ศ. ๒๔๗๒ มาตรา ๔ ซึ่งมีความว่า ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ปลัดบัญชาการ ผู้รักษาพระนคร ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ อธิบดีกรมตำรวจ ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ผู้บังคับการหรือผู้กำกับการตำรวจนครบาล ผู้บังคับการตำรวจภูธรกลาง ผู้บังคับการหรือผู้กำกับตำรวจภูธรประจำจังหวัด ผู้บังคับกองตำรวจภูธรประจำจังหวัดหรืออำเภอ มีอำนาจออกหมายจับหมายค้นบ้านเรือนและหมายเรียกพยานได้

ในหัวเมืองนอกเขตกรุงเทพมหานคร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ อธิบดีกรมตำรวจ ผู้บังคับการหรือผู้กำกับการตำรวจภูธรประจำมณฑล ผู้บังคับการตำรวจภูธรกลาง ผู้บังคับกองตำรวจภูธรประจำจังหวัดหรืออำเภอ มีอำนาจออกหมายตั้งว่ามาในวรรคต้นทุกประการ

ถ้าผู้มาออกหมายตั้งว่ามาแล้วไปกระทำการด้วยตนเองก็ให้มาจับคนบ้านเรือน และเรียกพยานได้ส่วนได้โดยไม่ต้องมีหมาย

การศึกษาถึงเรื่องหมายจับ และเรื่องจับกุม ให้ดูในคำอธิบายวิธีพิจารณาความอาชญา

ความเป็นอิสระในตัวบุคคลนี้ กฎหมายลักษณะอาชญา มาตรา ๒๖๘ ถึง ๒๗๘ ว่าด้วยความผิดฐานกระทำให้เสื่อมเสียอิสระภาพเป็นบทที่คุ้มครองสนับสนุน

ค. โทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลจะเลือกลงโทษตามชอบใจไม่ได้ (ให้ดูกฎหมายลักษณะอาชญา มาตรา ๑๒) โทษอื่นๆ เช่น โทษเขียน ทรมาณต่างๆ ไม่มีแล้ว

๒) ความเป็นอิสระในเคหสถาน

เคหสถานเป็นที่อาศัยของมนุษย์ มนุษย์ย่อมมีความอิสระในที่นั้นใครจะเข้ามารบกวนไม่ได้ กฎหมายอาชญาบัญญัติความคุ้มครองไว้ในฐานบุกรุก (มาตรา ๓๒๗-๓๓๑) แม้แต่เจ้าพนักงานจะเข้าไปตรวจค้นเคหสถานก็ต้องปฏิบัติตามแบบ และเงื่อนไขที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ให้ดูพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาชญา พ.ศ. ๒๔๗๒ มาตรา ๔ ที่ได้อ้างแล้วใน (ก) ข้างต้น

๓) ความเป็นอิสระในการทำมาหากิน

มนุษย์ย่อมมีสิทธิเลือกการทำมาหากิน กล่าวคือ จะเลือกประดิษฐ์เลือกวิธีขายหรือเลือกชนิดแห่งอาชีพใดๆ ก็ได้ แต่เสรีภาพนั้นย่อมจำกัดเพื่อประโยชน์ของมนุษย์อันร่วมกัน เช่น

ก) การอาชั้พบางชนิดได้ห้ามขาด เช่นการท้าวต้อนลามก ดูพระราชบัญญัติปรามการทำให้แพร่หลายและการค้าวัตถุอันลามก พ.ศ. ๒๔๗๑ มาตรา ๓-๔

ข) อาชั้พบางอย่างผู้ประกอบอาชั้พต้องมีคุณสมบัติเพียงพอเช่นทนายความ ดูพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๔๕๓ และพระราชบัญญัติการแพทย์ พ.ศ. ๒๔๖๖ เพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๒

ค) อาชั้พบางอย่างต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่นการรถไฟ ชลประทาน ธนาการ ออมสิน เครดิตฟองซิเอร์ ทางหลวง ฯ ล ฯ ดูพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสักแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๑

ง) อาชั้พบางชนิดรัฐบาลให้ผูกขาดตัดตอน เช่น การจำหน่ายสุรา

๔) ความเป็นอิสระในทรัพย์สิน

มนุษย์มีสิทธิที่จะใช้ เก็บดอกผล จำหน่ายขายโอนตามความพอใจแต่มีจำกัด ในเรื่องการบังคับขอ (Expropriation) เพื่อตัดถนนทำทางรถไฟ ชลประทาน หรือการสาธารณประโยชน์อื่น

๕) ความเป็นอิสระในการเลือกถือศาสนา

มนุษย์จะเลือกถือศาสนาหรือไม่ถือเลยก็ได้ ซึ่งต่างกับประเทศฝรั่งเศสในสมัยพระเจ้าหลุยส์ ๑๔ ซึ่งได้ทรงเลิกถอนพระราชกฤษฎีกาแห่งเมือง นองท์ (Révocation de l'Edit de Nantes) ซึ่งตัดความเป็นอิสระแก่บุคคลในการเลือกถือศาสนาคริสต์ตามลัทธิโปรเตสแตนต์

๖) ความเป็นอิสระในการสมาคม

มนุษย์ไม่ใช่ว่าเกิดมาเพื่ออยู่คนเดียว มนุษย์ย่อมเกิดมาเพื่ออยู่ร่วมกับเพื่อนมนุษย์อื่น เหตุฉะนั้นมนุษย์จึงมีอิสระในการสมาคมกับเพื่อนมนุษย์อื่น

การสมาคมในความหมาย ๒ ประการ คือ

ก) การรวมกันชั่วคราว เพื่อสนทนาหรือออกความเห็น ไม่ใช่เป็นการตั้งสมาคมเป็นนิจ การรวมกันเช่นนี้กฎหมายอาชญาลงโทษแต่ชนิดที่ผิดต่อกฎหมายที่ว่าด้วยข้อโจรและองป์ ม. ๑๙๑ -- ๑๙๒ และฐานก่อการจลาจล ม. ๑๙๓ -- ๑๙๔

ข) การรวมกันตั้งเป็นสมาคม ดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๙๔ -- ๑๒๙๖ คือการรวมกันเพื่อวัตถุประสงค์อันใดอันหนึ่งอันจะทำเป็นนิจสิน ความเป็นอิสระเช่นนี้บทกฎหมายจำกัดไว้ คือต้องจดทะเบียนมีฉันทามติตามกฎหมายอาชญามาตรา ๓๖๗ (ให้ดูคำสอน ป.พ.พ. บรรพ ๓ มาตรา ๑๐๑๒ ถึงมาตรา ๑๒๙๖ ของผู้สอนใน พ.ศ. ๒๔๗๐, ๒๔๗๑, ๒๔๗๒)

๗) ความเป็นอิสระในการแสดงความเห็น

มนุษย์มีอิสระในตัวบุคคลในร่างกายของตน เหตุฉะนั้นมีสิทธิที่จะแสดงความเห็นเพื่อสาธารณประโยชน์ แต่มีกฎหมายลักษณะอาชญามาตรา ๑๐๓, ๑๐๔ ได้จำกัดไว้

การแสดงความเห็นโดยทางสมุดเอกสารแล้ว ความเป็นอิสระภาพนั้นยังมีข้อจำกัดตามพระราชบัญญัติสมุดเอกสาร พ.ศ. ๒๔๗๐

๘) ความเป็นอิสระในการศึกษา

มนุษย์มีอิสระที่จะเลือกศึกษาศิลปวิชาใดตามที่ตนชอบ จะบังคับให้เรียนวิชานานๆ ห้ามเรียนวิชานานๆ ไม่ได้ แต่ความเป็นอิสระนั้นแต่ในการเลือกเรียน ไม่หมายความว่าถึงกับมีอิสระที่จะไม่เรียนเสียทีเดียว การศึกษาย่อมเป็นสิ่งสำคัญ

เพื่อประโยชน์ของมนุษย์นั่นเอง จึงได้มีพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔ บังคับให้พลเมืองไทยต้องศึกษา

ส่วนการให้ความศึกษานั้น บุคคลก็มีความเป็นอิสระ แต่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๖๐

๙) ความเป็นอิสระในการร้องทุกข์

เมื่อมนุษย์ได้รับความข่มเหงอันไม่เป็นธรรมจากเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน หรือจากพนักงานทบวงการใดๆ นอกจากจะฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมตามกฎหมายแล้วยังอาจจะร้องทุกข์ไปยังผู้มีอำนาจเหนือ หรือทุลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว การร้องทุกข์นั้นมามีประเพณีมาแต่โบราณกาลแล้ว และบางทีมีประโยชน์จนถึงให้แก้กฎหมายก็มี เช่น เรื่องอำแดงเหมือน ทุลเกล้าฯ ถวายฎีกาในสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๔

ข้อ ๒

ความเสมอภาค (สมภาพ)

มนุษย์เมื่อเป็นอิสระดังกล่าวนั้น ก็อาจจะใช้ความอิสระของตนเสมอภาคกับเพื่อนมนุษย์อื่น ความเสมอภาคในที่นี้หมายถึงความเสมอภาคในกฎหมาย กล่าวคือ สิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ไม่ใช่หมายความว่ามนุษย์จะต้องมีความเสมอภาคในการมีวัตถุประสงค์ของ ความเสมอภาคในกฎหมายนี้อาจเป็นทั้งในทางสิทธิและในหน้าที่หรือภาระ

๑) ความเสมอภาคในสิทธิ

ก) มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายเดียวกัน ยกเว้นแต่บุคคลพิเศษ เช่น เจ้านาย ทหารบก ทหารเรือ ฯ ล ฯ ที่มีกฎหมายพิเศษ

ข) มีสิทธิที่จะร้องให้ศาลเช่นเดียวกันวินิจฉัยนอกจากบุคคลพิเศษ
ซึ่งชนต่อศาลกระทรวงวัง ศาลทหารบก ศาลทหารเรือ

ค) มีสิทธิที่จะเข้ารับราชการเช่นเดียวกัน เมื่อมีคุณสมบัติตามที่
กฎหมายได้บัญญัติไว้ ดูพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ พระราช
บัญญัติตุลาการ พ.ศ. ๒๔๗๑

๔๒) ความเสมอภาคในหน้าที่หรือในภาระ เช่น

ก) มีหน้าที่จะต้องเสียภาษีอากรด้วยกัน ในเรื่องนี้ ควรระลึกถึง
พระมหากรุณาในพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๖ ซึ่งได้พระราชทานลายพระราช
หัตถ์เลขาไปยังเสนาบดีกระทรวงนครบาลว่าดังนี้

(สำเนาลายพระราชหัตถ์เลขา)

ที่ ๓/๔๕

วันที่ ๑๕ เมษายน รัตนโกสินทรศก ๑๓๑

ถึง เจ้าพระยายมราช

ด้วยแต่ก่อน ๆ มาการเก็บภาษีที่ดินแลโรงงาน กรมพระคลังข้างที่ยังไม่ได้
เคยเสียภาษีให้กับเจ้าพนักงานสรรพากรเลย บัดนี้ฉันมาไตร่ตรองดูเห็นว่าทรัพย์สิน
สมบัติของฉันทงหลายทเป็นส่วนตัวก็เท่ากับเป็นทรัพย์สินสมบัติของคนธรรมดาคนหนึ่ง
แต่เหตุใดฉันมาเอาเปรียบแก่คนทั่วไปซึ่งดูไม่เป็นการสมควรเลย ส่วนของ ๆ ผู้
อื่นจะไปเก็บเอาเก็บเขา ของ ๆ ตัวเองจะเก็บจากเขาไว้ เพราะคนธรรมดาทั่วไป
ใครทมิทรัพย์สินสมบัติเป็นที่ดินหรือโรงงาน เมื่อถึงคราวที่เจ้าพนักงานจะเก็บภาษี
เขาก็ต้องเสียภาษีให้กับเจ้าพนักงานตามส่วนมากแลน้อยของทรัพย์สินสมบัติเขาเมื่ออยู่
ตัวฉันเองถ้าหากนอกจากในทางราชการแล้ว ฉันก็ถืออยู่ว่าฉันเป็นคนธรรมดาคนหนึ่ง

ทรัพย์สินสมบัติของฉันทมัยอยู่กันเป็นส่วนมาก ถ้ารัฐบาลจะแบ่งผลประโยชน์
 ของฉันทได้มาจากทรัพย์สินสมบัติทั้งหมดนั้นบ้าง ฉันทมีความยินดีเต็มใจที่จะเฉลี่ยให้
 เป็นการอดทนหน้าตาแลบ้านเมืองอย่างคนสามัญด้วยเช่นเดียวกัน เพราะฉันท
 ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ขอให้เจ้าพระยาบรมราชเฝ้าภาษ้อาการในที่ดินแลโรงงานซึ่ง
 นับว่าเป็นสมบัติของส่วนตัวฉันทเอง อย่างเช่นที่ได้เคยเก็บมาจากคนอื่น ๆ ทั่วปณ
 สยามินทร์

(คัดจากหนังสือ ลักษณะจดหมายราชการของพระยาอินทราธิบดี หน้า ๕๑)

ข) มีหน้าที่จะต้องรับราชการทหารด้วยกัน ให้ดูพระราชบัญญัติเกณฑ์
 ทหาร พ.ศ. ๒๔๖๐ มาตรา ๔ ทว่า

“ผู้ชายที่เป็นไทยตามความในพระราชบัญญัติสัญชาติ พระพุทธศักราช
 ๒๔๕๖ มาตรา ๓ มีหน้าที่รับราชการทหารด้วยตนเองจงทุกคน”

ข้อ ๓

ความช่วยเหลือกันฉันทพ้องหรือภราดรภาพ (Fraternité)

มนุษย์เกิดมาเพื่ออยู่ร่วมกันดังกล่าไปแล้ว มนุษย์จำต้องช่วยเหลือซึ่งกัน
 และกัน ในประเทศหนึ่งถ้ามนุษย์คนหนึ่งต้องรับทุกข์ เพื่อนมนุษย์อื่นกับทุกข์
 ด้วย จะเป็นโดยตรงหรือทางอ้อมก็ตาม เหตุฉันทนั้นเพียงแต่มนุษย์มีความอิสระ
 และมีความเสมอภาคจึงยังไม่เพียงพอ คือจำต้องมีการช่วยเหลือกันฉันทพ้องด้วย
 ความช่วยเหลือนั้นอาจเป็นเอกชนช่วยเหลือกันเองโดยตรง หรือช่วยเหลือ
 โดยปฏิบัติหน้าที่ต่อรัฐอันเป็นศูนย์กลาง และรัฐได้กระจายความช่วยเหลือไปยัง
 เอกชนอีกตอนหนึ่ง ความช่วยเหลือจึงอาจแยกพิจารณาโดยประการดังนี้

- ๑) หน้าที่ของเอกชนต่อรัฐ
- ๒) หน้าที่ของรัฐต่อเอกชน

๑) หน้าที่ของเอกชนต่อรัฐ

ก. เอกชนมีหน้าที่ต้องเคารพต่อครอบครัว เพราะครอบครัวเป็นสมุฏฐานแห่งการรวมกันเป็นประเทศ

ข. เอกชนมีหน้าที่ต้องเคารพต่อกฎหมาย มิฉะนั้นความเป็นอิสระและความเสมอภาคจะไม่มี

ค. เอกชนมีหน้าที่ต้องทำมาหากินอันเป็นทางเผยแผ่ช่วยความเจริญของประเทศ การเสเพลไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งอาจมีโทษตามกฎหมายอาชญามาตรา ๓๐ และตามพระราชบัญญัติตัดสันดานคนจรจัด ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๑

ง. เอกชนมีหน้าที่ต้องช่วยกันเสียภาษีอากร (ให้ดูในความเสมอภาคที่ได้กล่าวมาแล้ว)

จ. เอกชนมีหน้าที่ต้องรับราชการทหาร (ให้ดูในความเสมอภาคที่ได้กล่าวมาแล้ว)

กิจการที่สำคัญ ๆ ก็คือ

๑. ในการช่วยทำให้เกิดเศรษฐกิจ มี การบำรุงแรงงาน ที่ดิน เงินทุน

๒. ในการช่วยทำให้เศรษฐกิจได้เคลื่อนที่แลกเปลี่ยนกันได้สะดวก เช่น ในการคมนาคมแลกเปลี่ยนในการแลกเปลี่ยน มีอาทิจการธนาคาร

๓. ในการช่วยสงวนเศรษฐกิจไว้ให้มั่นคง และสงเคราะห์มนุษย์เป็นอาทิ

๒) หน้าที่ของรัฐต่อเอกชน

รัฐมีหน้าที่ต้องรักษาอิสสระภาพและความเสมอภาคของมนุษย์ต่อคุ้มครองร่างกายชื่อเสียงทรัพย์สิน หน้าที่ขณะตนเป็นหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายในและภายนอกประเทศ มีการตำรวจ ทหาร ฯ ล ฯ และรัฐยังมีหน้าที่

ต้องจัดการสงวนรักษาและกระจายเผยแผ่บำรุงร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน เพื่อยังหมู่คณะหรือประเทศให้ถึงซึ่งความสมบูรณ์

ก. การช่วยเหลือมนุษย์ที่เจ็บยากจนจนไร้แก่เฒ่า เช่น การจัดตั้งสถานพยาบาลบรรเทาทุกข์ มื่ออาทิ การสงเคราะห์ทารก คนจรจัดไม่สมบูรณ์ คนจน คนป่วย คนแก่ มารดา ครอบครัวที่ลำบาก

ข. การพยากรณ์ถึงความทุกข์อันจะบังเกิดขึ้นแก่มนุษย์ และจัดวิธีป้องกัน เช่น ในเรื่องแบบบ้านาญของข้าราชการ ของคนงาน

ค. การศึกษา อันจะช่วยให้มนุษย์รู้เท่าถึงการณ์ในการประกอบกิจการใดๆ หรือในการอยู่ร่วมกับเพื่อนมนุษย์อื่น

ง. การจัดหางานและการทำมาหากินให้พลเมือง (และการช่วยในทางเศรษฐกิจอื่น ๆ)

ผลอันเกิดจากละเมิดต่อสิทธิของมนุษย์ชน

สิทธิของมนุษย์ชนดังกล่าวแล้วนับว่าเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งพนักงานทบทวนการบริหารจะต้องเฝ้าระวัง การละเมิดอาจมีผลได้ดังนี้

๑. ผลในทางกฎหมาย
๒. ผลในทางปกครอง
๓. ผลในทางธรรมะ

๑. ผลในทางกฎหมาย

สิทธิของมนุษย์ชนบางชนิดมีบทกฎหมายคุ้มครอง ผู้ใดละเมิดก็อาจถูกลงโทษ เช่น ในเรื่องความเป็นอิสระในส่วนบุคคล ในเคสดานตามที่ได้กล่าวมาแล้ว.

๒. ผลในทางปกครอง

บุคคลใดละเมิดต่อสิทธิของมนุษย์ชนแล้ว ถ้าการละเมิดนั้นไม่เข้าอยู่ในขอบแห่งการฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมแล้ว ผู้ถูกละเมิดสิทธิอาจร้องทุกข์ในทางปกครองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในเรื่องความเป็นอิสระในการร้องทุกข์ ถ้าเจ้าพนักงานเป็นผู้ละเมิดก็อาจได้รับโทษ เช่นที่กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑

๓. ผลในทางธรรมะ

สิทธิของมนุษย์ชนใด ซึ่งการละเมิดไม่มีผลในทางปกครองหรือในทางกฎหมายแล้ว สิทธินั้นก็ยังมียผลในทางธรรมะ คือการละเมิดอาจยังให้บุคคลเกิดความไม่พอใจ อาจทำให้ผู้ละเมิดโดยการกระทำหรือละเว้นกระทำเป็นที่น่าอดสูอัปอาย (ดูคำอธิบายเรื่องศีลธรรมในลักษณะธรรมศาสตร์ของศาสตราจารย์เอกต์) อาจนำผลร้ายอื่นมาได้

เช่นในเรื่องความอิสระในการเลือกถือศาสนา ซึ่งพระเจ้าหลุยส์ ๑๔ ได้เพิกถอนแก่ผู้ถือศาสนาโปรแตสแตนต์นั้น ทำให้ผู้ถือศาสนาเช่นนั้นพากันไม่พอใจและอพยพไปอยู่ในประเทศอื่น เช่นประเทศเยอรมันน์เป็นอาทิ ทำให้ฝรั่งเศสขาดพลเมือง และขาดผู้ที่สำคัญ ๆ ไปมาก

แผนแห่งการศึกษากฎหมายปกครอง
ซึ่งเราจะได้นำเนื้รต่อไปนี้จะได้แบ่งออกเป็นภาคดังนี้

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

ภาค ๑

ระเบียบการปกครอง

ลักษณะ ๑

ข้อความทั่วไป

ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นว่า มนุษย์ที่รวมกันอยู่เป็นประเทศจำเป็นต้องมีการปกครอง ก่อนที่จะศึกษาถึงระเบียบแห่งการปกครอง เราควรทราบถึงข้อความทั่วไปอันเกี่ยวแก่สภาพแห่งการที่มนุษย์ได้รวมกันอยู่เป็นประเทศนั้นเสียก่อน

หมวด ๑

ประเทศ แผ่นดิน รัฐ (ฝรั่งเศส Etat อังกฤษ State)

การที่มนุษย์รวมกันอยู่เป็นประเทศและมีรัฐบาลปกครองนั้น ตามระเบียบแห่งกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าการรวมกันเช่นนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล กล่าวคือมีสิทธิและหน้าที่เหมือนดังบุคคลธรรมดาคนหนึ่ง เช่นสิทธิในการมีทรัพย์สิน ในการเข้าตกลงกับนานาประเทศโดยใช้นามของประเทศตนเอง และมีหน้าที่ต้องเคารพตามข้อตกลงระหว่างประเทศหรือตามประเพณีระหว่างประเทศ (ให้ดูคำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลของผู้สอน ณ โรงเรียนกฎหมาย พ.ศ. ๒๔๗๒-๒๔๗๓ และคำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๑๒ ถึงมาตรา ๑๒๕๗ พ.ศ. ๒๔๗๑-๒๔๗๒)

ศัพท์ที่ใช้เรียกนิติบุคคลเช่นนั้นอยู่หลายคำ เช่นคำว่า ประเทศ แผ่นดิน รัฐ

แต่ศัพท์เหล่านี้เราจะเห็นว่า คำไหนดีกว่าคำไหนยังไม่ได้ กับทั้งความคิดเห็นในการสมมติอนบุคคลที่รวมกันเช่นนั้น เป็นนิติบุคคลนั้นก็พียงเกิดขึ้นไม่ช้านัก

คำว่า ประเทศ แผ่นดิน หรือรัฐ ตามนัยหนึ่งจะให้ตรงกับคำว่า Etat ในภาษาฝรั่งเศส หรือ State ในภาษาอังกฤษนั้น ให้เข้าใจว่าต่างกับนัยของคำว่า Nation ตามกฎหมายฝรั่งเศส หรือซึ่งจะแปลเป็นไทยก็คือ “ชาติ”

ชาติ (Nation) หมายความว่าคนบุคคลซึ่งมีเชื้อสายอันเดียวกัน พูดภาษาเหมือนกันขนบธรรมเนียมเหมือนกัน แต่คนของบุคคลเช่นนั้น อาจเป็นนิติบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ เช่นในรัฐที่มีหลายชาติรวมกัน แต่ละชาตินั้นหาได้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศไม่ เช่น เอเชียตริยุงการ ก่อนสงครามรวมกันเป็นรัฐหนึ่งเป็นนิติบุคคลหนึ่ง แต่ชาติเอเชียตริยและชาติยุงการยังคงมี แต่มิได้นับว่าเป็นนิติบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐใดที่มีผู้ชนชาติเดียวกันแล้ว ความต่างกันในเรื่องรัฐและชาติจึงเกิดขึ้นได้ยาก

รัฐต่าง ๆ ในโลกนี้มีหลายชนิด และอาจแบ่งแยกพิจารณาได้หลายสถาน

ส่วนที่ ๑

รัฐเดี่ยวและรัฐรวม

ข้อ ๑ รัฐเดี่ยว (Etat simple)

หมายถึงรัฐซึ่งการใช้อำนาจสูงสุดทั้งภายในและภายนอกได้รวมอยู่แห่งเดียวไม่แยกย้าย เช่น ประเทศสยาม ประเทศญี่ปุ่น ประเทศฝรั่งเศส

ข้อ ๒ รัฐรวม (Etat composé)

หมายถึงการที่หลายรัฐได้รวมกัน แต่การใช้อำนาจสูงสุดได้แยกจากกันสุดแต่มากและน้อย เราอาจสังเกตได้ว่ารัฐรวมนั้นอาจเป็นได้หลายประการ

ก. หัวหน้าประเทศเป็นบุคคลเดียวกัน (Union personnelle)

ทั้งนี้หมายถึงรัฐซึ่งต่างก็ใช้อำนาจสูงสุดของตนเองทั้งภายในและภายนอกไม่มีชนกันแต่หัวหน้าประเทศเช่น พระเจ้าแผ่นดินเป็นบุคคลคนเดียวกัน เช่น

ประเทศเบลเยียมกับประเทศคองโกระวาง พ.ศ. ๑๘๘๕ ถึง พ.ศ. ๑๘๙๕ ซึ่งพระเจ้าเลโอโปลด์ที่ ๒ เป็นพระเจ้าแผ่นดินเบลเยียมและประเทศคองโกด้วย โดยประเทศคองโกไม่ได้เป็นประเทศราชของเบลเยียม

ข. อำนาจนอกร่วมกันแต่อำนาภายในแยกจากกัน (Union réelle)

เช่นประเทศนอร์เวย์และสวีเดนก่อนที่ประเทศนอร์เวย์แยกออกเป็นเอกราช และทุกวันนี้ให้ดูลักษณะของประเทศดัตช์กับอัสแลนด์

ค. รัฐซึ่งได้ร่วมกันมอบอำนาจนอกไว้แก่คนกลางเป็นผู้ใช้แทนในนามของรัฐซึ่งรวมกันนั้น แต่ต่างรัฐ ยังคงเป็นเอกราชเต็มที่ (Confédération des Etats)

รัฐชนิดนี้คล้ายสมาคมระวางรัฐ ยังไม่ใช่สหรัฐ (Etat fédéral) ที่เดียว คืออำนาจนอกยังคงมีอยู่ เว้นแต่จะต้องมอบหมายให้คนกลางซึ่งไม่ใช่รัฐบาลกลาง เช่นคอนเฟเดอเรชันเยอรมัน ก่อนสถาปนาอาณาจักรเยอรมัน ส่วนรัฐต่างๆ ในสวิตเซอร์แลนด์ซึ่งยังใช้นามว่า คอนเฟเดอเรชัน นั้นแต่เดิมก็มีลักษณะเช่นนั้นจริง แต่บัดนี้ได้กลับกลายมาสู่สภาพคล้ายสหรัฐ (Etat fédéral) มาก

ง. สหรัฐ (Etat fédéral)

สหรัฐ คือหลาย ๆ รัฐรวมกันตั้งรัฐบาลขึ้นเป็นผู้ถือและใช้อำนาจนอก เช่นการต่างประเทศและอำนาภายในบางอย่าง เช่นการทหาร การไปรษณีย์ ฯลฯ แทนรัฐอื่น ๆ ส่วนอำนาภายในอย่างอื่นนั้นต่างรัฐก็มีอำนาจเต็มที่ เช่นสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ส่วนที่ ๒

รัฐเอกราชเต็มที่และไม่เอกราชเต็มที่

ถ้าจะพิจารณาถึงความความเป็นเอกราชของประเทศว่าจะเต็มที่หรือไม่แล้ว เราอาจแยกรัฐออกได้เป็น ๒ ประเภท

๑. รัฐเอกราชเต็มที่
๒. รัฐไม่เอกราชเต็มที่

ข้อ ๑

รัฐเอกราชเต็มที่

รัฐชนิคนิคมรัฐที่อาจใช้อำนาจทั้งภายในและภายนอกได้โดยไม่ต้องพึ่งคำบังคับบัญชาของรัฐอื่น เช่นในทวีปเอเชียมี ประเทศญี่ปุ่น สยาม จีน เปอร์เซีย ตุรกี ส่วนการเกรงใจกันในระหว่างประเทศนั้นอาจมีได้ แต่เมื่อไม่ปรากฏโดยเปิดเผยว่ารัฐใดจะต้องพึ่งคำบังคับบัญชาของรัฐอื่นแล้ว ก็ยังถือว่ารัฐนั้นเป็นเอกราชเต็มที่

ข้อ ๒

รัฐไม่เอกราชเต็มที่

รัฐซึ่งมีความเอกราชไม่เต็มทนอาจเป็นได้โดยหลายสถาน

ก. โดยตกอยู่ในความอารักขา (Etat protégé) อำนาจทั้งภายในและภายนอกในส่วนมากตกอยู่แก่รัฐซึ่งเป็นผู้พิทักษ์ เช่นประเทศเขมร ซึ่งตกอยู่ในความอารักขาของประเทศฝรั่งเศส

ข. รัฐซึ่งต้องส่งบรรณาการให้แก่รัฐอื่น

รัฐเช่นนี้ในสมัยโบราณมีมากในทวีปเอเชีย ในสมัยนี้ในทวีปยุโรปยังมีบ้าง เช่น รัฐอันดอร์ (Andorre) ซึ่งอยู่ระหว่างสเปนกับฝรั่งเศส ต้องชำระเงินปีละ ๘๖๐ แฟรงก์ให้แก่รัฐบาลฝรั่งเศส และ ๔๖๐ แฟรงก์แก่สังฆราชออร์เจิล

ค. รัฐซึ่งอำนาจอานาจนอกโดยมากตกอยู่แก่รัฐอื่น แต่บางอย่างมีสิทธิใช้ได้โดยลำพังเอง ส่วนอำนาจอานาจในมีเต็มที่ (Dominion)

รัฐชนิคนิคม เช่น แคนนาดา, แอฟริกาใต้, นิวซีแลนด์ ฯลฯ ซึ่งใช้อำนาจอานาจนอกบางอย่าง เช่นการเป็นสมาชิกสันนิบาตชาติ

ง. นอกจากนั้นการไม่เป็นเอกราชเต็มที่ยังอาจมีอีกหลายอย่าง มากบ้าง น้อยบ้าง ซึ่งควรศึกษาโดยละเอียดในกฎหมายระวางประเทศแผนกคดีเมือง

หมวด ๒

รัฐบาล

เมื่อทราบแล้วว่าการรวมของมนุษย์เป็นประเทศมีสภาพเป็นนิติบุคคล ถ้าพึงแต่สภาพนิติบุคคลเท่านั้นก็จะกระทำการไปไม่ได้ ก็จำเป็นต้องมีบุคคลหรือคนบุคคลเป็นผู้จัดการ บุคคลหรือคนบุคคลนั้นเรียกว่า รัฐบาล ประดุจสมาคมซึ่งเป็นนิติบุคคล ก็จำเป็นต้องมีคณะกรรมการเพื่อจัดการสมาคมฉะนั้น (ดู ป.พ.พ. มาตรา ๑๒๗๔ — ๑๒๗๗)

รัฐบาลจะพึงมีกษัตริย์นั้นอาจแยกพิจารณาตามความหมายของรัฐบาลนั่นเอง คือสุดแต่จะพิจารณาตามความหมายอย่างกว้าง, อย่างแคบ, หรือตามความหมายในทางเศรษฐกิจ

ส่วนที่ ๑

รัฐบาลตามความหมายอย่างกว้าง

ตามความหมายอย่างกว้าง รัฐบาลคือบุคคลหรือคนบุคคล ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดของประเทศสามชนิด คืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ ตามแนวแห่งความหมายอย่างกว้างนี้ เราอาจแยกรัฐบาลออกได้เป็น ๔ ชนิด

๑. รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดเองโดยตรง
๒. รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดนั้น โดยมีผู้แทนอันจะเพิกถอนไม่ได้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาที่ได้แต่งตั้งไว้

๓. รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดนั้น โดยมีผู้แทนอันจะเพิกถอนได้ตามความพอใจ

๔. รัฐบาลซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงอำนาจเต็มที่ในการที่จะใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ

ข้อ ๑

รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดเองโดยตรง (Gouvernement' direct)

การปกครองชนิดนี้อาจจะมีขึ้นได้ในประเทศเล็ก เพราะในประเทศใหญ่ๆ ราษฎรจะใช้อำนาจโดยตนเองทุก ๆ อย่างย่อมเป็นไปได้โดยไม่ได้ผลดี แม้กระนั้นก็ตาม ในสมัยโรมันเมื่อครั้งสร้างกรุงโรมใหม่ ๆ ราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดในการบัญญัติกฎหมายโดยตรง คือได้มาชุมนุมกันลงมติออกเสียง แต่ในการปฏิบัติตามกฎหมาย และในการวินิจฉัยกฎหมาย ก็จำต้องมอบให้บุคคลหรือคณะบุคคลอื่นเป็นผู้กระทำการแทน

ทุกวันนี้ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ การบัญญัติกฎหมายอาจต้องได้รับอนุมัติราษฎร เช่นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ส่วนกฎหมายอื่น เมื่อราษฎรตั้งแต่ ๓๐,๐๐๐ คนได้ร้องขอ หรือเมื่อ ๘ รัฐได้ร้องขอ กฎหมายนั้นต้องนำปรึกษารัฐและให้ราษฎรลงมติ

ในอาณาจักรเยอรมันนี้ ประธานาธิบดีก็มีอำนาจในการนำกฎหมายปรึกษาให้ราษฎรลงมติ

แต่วิธีของประเทศสวิตเซอร์แลนด์หรือเยอรมันนั้นควรจัดว่า เป็นวิธีผสมระหว่างวิธีที่ ๑ กับวิธีที่ ๒

ข้อ ๒

รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดโดยผู้แทนอันจะเพิกถอนไม่ได้
จนกว่าจะพ้นระยะเวลาที่ได้แต่งตั้งไว้ (Gouvernement représentatif)

การปกครองชนิดนี้ ราษฎรได้แต่งตั้งผู้แทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทน และผู้แต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งตามระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้นั้น ราษฎรจะเพิกถอนเสียไม่ได้ วิธีนี้เป็นวิธีที่ใช้อยู่โดยมากในโลก เช่นในประเทศอังกฤษ, ฝรั่งเศส, ญี่ปุ่น

ข้อ ๓

รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดนั้นโดยผู้แทน
อันจะเพิกถอนได้ตามความพอใจ (Gouvernement semi-représentatif)

การปกครองชนิดนี้ ราษฎรได้ตั้งผู้แทนขึ้นไว้เป็นผู้ใช้อำนาจแทน แต่ในบางกรณีราษฎรอาจจะถอนอำนาจนั้นและใช้อำนาจนั้นเสียเอง เช่นการสั่งให้เลิกสภาโดยเสียงราษฎรในสวิตเซอร์แลนด์ หรือการถอดถอนผู้แทน (Recall) ในสหภาพรัฐอเมริกาและในอาณาจักรเยอรมันนี้ทุกวันนี้ บทกฎหมายบางฉบับอาจจะต้องได้รับมติของราษฎร เช่นประธานาธิบดีมีอำนาจนำกฎหมายที่สภาการแผ่นดินได้ลงมติแล้ว แต่ยังไม่ประกาศใช้ออกให้ราษฎรลงมติได้ (ดูธรรมนูญการปกครองแผ่นดินแห่งอาณาจักรเยอรมันนี้ มาตรา ๗๓) อันเป็นวิธีผสมระวางวิธีที่ได้กล่าวแล้วในข้อ ๑ และ ๒ เช่นบทกฎหมายได้ร่างในสภา และได้้นำออกให้ราษฎรลงมติ

ข้อ ๔

รัฐบาลซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงอำนาจเต็มที่

ในการที่จะใช้อำนาจสูงสุด (Monarchie absolue)

การปกครองโดยวิธีนี้ เช่นการปกครองประเทศสยาม และซึ่งจะได้ศึกษาต่อไปในเบื้องหน้า

ส่วนที่ ๒

รัฐบาลตามความหมายอย่างแคบ

ถ้าจะเพ่งเล็งถึงรัฐบาลตามความหมายอย่างแคบ เราอาจจัดแบ่งรัฐบาลออกเป็นรัฐบาลราชาธิปไตย และประชาธิปไตย การแบ่งเช่นนี้โดยเพ่งเล็งถึงผู้เป็นระมุขแห่งอำนาจบริหารบัญญัติว่าเป็นบุคคลชนิดใด ถ้าเป็นพระเจ้าแผ่นดินก็เรียกว่ารัฐบาลราชาธิปไตย ถ้าเป็นบุคคลอื่นซึ่งมิใช่พระเจ้าแผ่นดินก็เรียกว่ารัฐบาลประชาธิปไตย

๑. รัฐบาลราชาธิปไตย

ตามลัทธิอำนาจบริหารบัญญัติตกอยู่กับบุคคลคนหนึ่ง ซึ่งเรียกว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และอำนาจนั้นเป็นพระราชมฤตยตกทอดกันต่อ ๆ ไป ได้แก่พระบรมวงศานุวงศ์ในพระราชวงศ์เดียวกัน

รัฐบาลราชาธิปไตยอาจแยกออกได้เป็น ๕ ชนิด

๑. รัฐบาลราชาธิปไตยอำนาจไม่จำกัด (Monarchie absolue) คือพระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจทำการใด ๆ ได้โดยไม่จำกัด และให้พระราชอำนาจด้วยพระองค์เอง เช่นประเทศสยาม

๒. รัฐบาลราชาธิปไตยอำนาจจำกัด (Monarchie limitée) ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินไม่มีอำนาจในการแผ่นดินนอกจากอำนาจในการพิธีและลงพระนาม และยอมให้อำนาจพระนามในกิจการต่าง ๆ แต่พระองค์มิได้ใช้อำนาจด้วยตนเอง อำนาจทั้งหลายในการบริหารตกอยู่แก่คณะเสนาบดี เช่นในประเทศอังกฤษ และเพราะเหตุที่พระเจ้าแผ่นดินทำอะไรไม่ได้เอง จึงมีสุภาษิตอังกฤษอยู่ว่า “King can do no wrong” พระเจ้าแผ่นดินไม่อาจทำผิด ถ้าจะพูดกลับอีกอย่างหนึ่งก็คือ เมื่อพระเจ้าแผ่นดินทำอะไรไม่ได้ ก็ทำผิดไม่ได้ด้วยเอง

๓. รัฐบาลราชาธิปไตย อำนาจจำกัดเฉพาะพระเจ้าแผ่นดิน แต่อัครมหาเสนาบดีมีอำนาจเกือบเต็มที่ในทางบริหาร เว้นไว้แต่ในบางกรณีต้องได้รับปรึกษาจากสภาการแผ่นดิน (การปกครองตามลัทธิ Fasciste) (ดูกฎหมายอิตาลีลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม พ.ศ. ๑๙๒๕ ว่าด้วยหน้าที่และเอกสิทธิ์ของหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งเป็นอัครมหาเสนาบดีและเลขาธิการรัฐ)

๔. รัฐบาลราชาธิปไตย ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจร่วมกับอัครมหาเสนาบดี ซึ่งเป็นคณะทหาร เช่นสเปนในสมัยนายพล เดอร์เวอร่า (เรียกสั้น ๆ ตามภาษาฝรั่งเศสว่า Directoire militaire) อัครมหาเสนาบดีมีอำนาจเสนอกฤษฎีกาต่อพระเจ้าแผ่นดินเมื่อได้รับพระบรมราชานุญาตก็มีผลเป็นกฎหมายทีเดียว (ดูพระราชกฤษฎีกาพระเจ้าแผ่นดินสเปนลงวันที่ ๑๕ กันยายน พ.ศ. ๑๙๒๓)

๕. รัฐบาลราชาธิปไตย มีอำนาจจำกัดเล็กน้อย คือกิจการบางชนิดต้องปรึกษาคณะเสนาบดี แต่ไม่ต้องปรึกษาสภาเลยก็ได้ พระราชกฤษฎีกาต้องมีลายมือชื่ออัครมหาเสนาบดีและเสนาบดียุติธรรมและเสนาบดีเจ้าหน้าที่กำกับ (เช่นการปกครองประเทศยูโกสลาเวียทุกวันนี้ ให้ดูกฎหมายลงวันที่ ๙ มกราคม พ.ศ. ๑๙๒๕)

๒. รัฐบาลประชาธิปไตย

รัฐบาลชนชั้น ผู้เป็นหัวหน้าแห่งอำนาจบริหารไม่ใช่เป็นพระเจ้าแผ่นดิน คือเป็นบุคคลสามัญหรือคนบุคคลซึ่งราษฎรได้เลือกแต่งตั้งไว้กำหนดเวลา การอยู่ในตำแหน่งไม่เป็นมฤตกตกทอดไปได้แก่ผู้อยู่ในสกุลเดียวกัน

* รัฐบาลประชาธิปไตยมี ๒ ชนิด

๑. รัฐบาลประชาธิปไตย ซึ่งธรรมนูญการปกครองแผ่นดินได้ระบุให้ประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าในทางบริหาร เช่นประเทศฝรั่งเศส

๒. รัฐบาลประชาธิปไตย ซึ่งอำนาจบริหารได้ตกอยู่กับคณะบุคคล เช่น สหเรpublic โซเชลลิสต์ โซเวียต ซึ่งอำนาจบริหารได้ตกอยู่กับบริหารกลาง เป็นต้น แต่มีประธานคณะบริหารกลางไม่ใช่ประธานาธิบดีแห่งเรpublic

ส่วนที่ ๓

รัฐบาลตามความประพฤตินทางเศรษฐกิจ

ในทางเศรษฐกิจ รัฐบาลอาจดำเนินวิธีและลัทธิต่างๆ กัน จะแยกลัทธิของรัฐบาลต่างๆ ออกให้ละเอียดนักไม่ได้ ผู้ใดประสงค์ศึกษาการศึกษาในทางพงศาวดารแห่งลัทธิเศรษฐกิจ แต่ในเบื้องต้นเราอาจจัดรัฐบาลที่มีความประพฤติในทางเศรษฐกิจต่างๆ กันออกได้เป็น ๓ จำพวก

๑. ประเทศนี้คือประเทศรัสเซียเดิม ในสมัยปัจจุบันเปลี่ยนนามใหม่เรียกเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า “Union des Républiques Socialistes Soviétiques” ใช้อักษรย่อ “U.R.S.S.” แปลว่า ประเทศเรpublicต่าง ๆ ซึ่งรวมกันปกครองคือลัทธิโซเชลลิสต์จัดการปกครองโดยคนสามัญ (ทหาร—กรรมกร—ชาวนา) ที่เรียกว่า Soviet,

จำพวกที่ ๑ รัฐบาลซึ่งถือลัทธิเรียกเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า ลิเบรลลิสม์ (Libéralisme) คือ ถือว่าเอกชนควรมีเสรีภาพในการประกอบเศรษฐกิจ รัฐบาลไม่ควรเข้าแทรกแซง ลัทธินี้แยกออกเป็นกิ่งก้านมากมาย เช่น ลัทธิฟิสิกิอกราด, ลัทธิของอาดามสมิธ, มาลธัส, ริคาโด, สจวตมิล, มาซาล, จ.บ. เซบาสตีออต

สรุปรวมความตามลัทธิต่างๆ มีข้อที่ลงรอยกันได้ดังนี้

๑. กฎธรรมดาในทางเศรษฐกิจ

กฎและความเป็นไปตามธรรมดาในทางเศรษฐกิจย่อมมียอมเป็นเช่น รัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหรือความเป็นไปนั้นไม่ได้ เหตุฉะนั้นการเข้าแทรกแซงของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจจึงไม่ได้ผลดี

๒. อำนาจแห่งประโยชน์ส่วนตนของเอกชน

มนุษย์ย่อมนึกถึงประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ของคนทั่วไป ประโยชน์ส่วนตนของเอกชน จึงมีอำนาจซึ่งจะจูงใจให้บุคคลกระทำการในทางเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มพูนความสุขของตน แต่รัฐบาลได้ประโยชน์เพราะการนี้โดยทางอ้อม เหตุฉะนั้นควรปล่อยให้เอกชนประกอบกิจการตามเสรีภาพ

๓. การเข้าแทรกแซงของรัฐ

รัฐบาลไม่ควรเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ เพราะเหตุที่เอกชนอาจทำได้ดีกว่าดังกล่าวนแล้ว (แต่บางสาขาของลัทธินี้ได้ยอมให้รัฐเข้าแทรกแซงบ้างในบางกรณี)

๔. กรรมสิทธิ์ของเอกชน

เนื่องจากเหตุทั้ง ๓ ประการข้างต้นจึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องยอมให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นได้ตามที่เป็นมาแล้ว เพราะจะเป็นเครื่องจูงใจให้เอกชนมุ่งหาประโยชน์ส่วนตน และประเทศย่อมได้ประโยชน์จากการนี้โดยทางอ้อม การยกเลิกกรรมสิทธิ์เอกชนเสียโดยเอาทรัพย์สินมาอยู่ในกรรมสิทธิ์รวมของรัฐบาล จะทำให้บุคคลที่ถืออยู่ในการประกอบเศรษฐกิจ

จำพวกที่ ๒ รัฐบาลซึ่งถือลัทธิจำพวกโซเชลลิสม์ลัทธินี้มีมากมายและมี
มาครั้งโบราณกาล และซึ่งแยกออกเป็นคอมมิวนิสต์ คอลเลกติวิสต์ อาสโซซิเอต
นิสต์ โซเชลลิสม์ กสิกรรม ฯลฯ

ข้อสำคัญที่ลงรอยกันโดยมาก คือ

๑. ลัทธิเหล่านี้ ดำเนินฐานะปัจจุบันในเรื่องกรรมสิทธิ์ของเอกชน, การ
แข่งขันทำมาหากิน, การไม่เสมอภาคในทางเศรษฐกิจ

๒. หลักในเรื่องวางระเบียบปกครองนั้นค่อยๆ เล็กไม่ให้อุณหภูมิกรรมสิทธิ์
ในทรัพย์สิน ทรัพย์สินให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์รวม (Co - propriété) ระวางมนุษย์
แต่สาขาต่าง ๆ ของลัทธิโซเชลลิสม์ได้แตกต่างกันบ้างในเรื่องกรรมสิทธิ์รวมนี้คือ
จะให้กรรมสิทธิ์รวมในทรัพย์สินทั้งหมดทุก ๆ ประเภท หรือเป็นแต่เพียงทรัพย์สิน
ที่เป็นทุนทำให้เกิดทรัพย์สินอื่น เช่นที่ดินเงินทุน ส่วนทรัพย์สินที่จะต้องจับจ่าย
ใช้สอยให้คนมีกรรมสิทธิ์เอกชนได้เช่นในการอุปโภคบริโภค

๓. โดยเหตุดังกล่าวแล้ว รัฐจึงต้องเข้าแทรกแซง ในการเศรษฐกิจเพราะ
เป็นกิจการของมนุษย์ด้วยกัน

จำพวกที่ ๓ คือรัฐบาลที่ถือลัทธิผสมระวางลัทธิจำพวกที่ ๑ และที่ ๒ ซึ่ง
มีแต่ก่อกองหลายกึ่งกันสาขา เช่นลัทธิแทรกแซง "Interventioniste" ซึ่งยอมรับ
ให้กรรมสิทธิ์ของเอกชนแต่ต้องการให้รัฐเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ

ลัทธิโซลิดารีตี ผู้คิดลัทธินี้ชื่อเลียง คือ ศาสตราจารย์ชาลส์จัด แห่ง
มหาวิทยาลัยกรุงปารีส ตามลัทธินี้มนุษย์ย่อมอาศัยซึ่งกันและกัน จึงควรจัดให้มี
สหกรณ์ต่าง ๆ เช่นในการประดิษฐ์ การใช้ การจำหน่าย เป็นต้น (ในเบื้องต้น
เมื่อการศึกษายังเจริญไม่ถึงขีด การนี้จะต้องมีการวิวัฒนาการ)

หมวด ๓

ผลแห่งความต่างกันในระหว่างรัฐและรัฐบาล

ผลแห่งความแตกต่างกันในระหว่างรัฐกับรัฐบาลที่ได้กล่าวมาแล้วแต่เบื้องต้น มีที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

๑. บทกฎหมายที่ได้ออกโดยถูกต้องในสมัยหนึ่งสมัยใดก็ตาม ถ้าบทกฎหมายนั้นมีได้ยกเลิก ก็คงใช้ได้ตลอดไป แม้ในระวางนั้นประเทศหรือรัฐจะได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยประการใดก็ตาม ให้สังเกตว่าบทกฎหมายไทยที่ได้ออกในสมัยกรุงศรีอยุธยา ยังคงใช้ได้เสมอในทุกวันนี้ แม้จะได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือเปลี่ยนพระราชวงศ์ เว้นแต่บทกฎหมายนั้นจะได้ยกเลิกหรือมีความขัดแย้งขัดกับกฎหมายใหม่ หรือกฎหมายใหม่ได้มีความทับเสียแล้ว

๒. ข้อตกลงระหว่างประเทศหรือสัญญาทางพระราชไมตรีที่ได้กระทำกันในระวางประเทศ กล่าวคือในระวางรัฐต่อรัฐนั้นยังคงใช้ได้อยู่เสมอ ถึงแม้ว่ารัฐบาลหรือลัทธิของรัฐบาลในประเทศหนึ่งประเทศใดที่เป็นภาคแห่งสัญญานั้นจะเปลี่ยนแปลงก็ตาม เช่น สัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างประเทศสยามกับโปรตุเกส ค.ศ. ๑๘๕๕ ยังคงใช้ได้ตลอดมาจนถึงสัญญาฉบับใหม่ พ.ศ. ๒๔๖๕ ถึงแม้ในระวางนั้นประเทศโปรตุเกสจะได้เปลี่ยนแปลงรัฐบาลราชปตัยเป็นประชาธิปไตยก็ตาม

๓. หนี้สินของรัฐจะเป็นโดยการกู้ยืมมาจากรัฐหรือประเทศอื่นก็ดี หรือกู้ยืมมาจากพลเมืองก็ดี ถ้ารัฐนั้นมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ รัฐบาลใหม่จะต้องชำระหนี้สินของรัฐ

๑ แต่สหบริติช โซเชลลิสต์ โซเวียต ไม่ยอมชำระหนี้ซึ่งประเทศรัสเซียครั้งพระเจ้าซาร์ ได้กู้ยืมมาจากต่างประเทศเพราะเหตุนี้จึงทำให้ประเทศที่เป็นเจ้าหนี้แก่นี้เดือดร้อนมาก เช่น ประเทศอังกฤษ เป็นต้น

หมวดเพิ่มเติม

ระเบียบการปกครองโดยสามัคคีธรรมในสมัยพุทธกาล

ในสมัยพุทธกาล การปกครองอาณาจักรในชมพูทวีปนี้มีลัทธิต่างๆบางอาณาจักรมีพระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุด ดำรงยศเป็นมหาราชบ้าง ราชาบ้าง บางอาณาจักรไม่มีพระเจ้าแผ่นดิน คือปกครองอย่างที่เรียกว่า โดยสามัคคีธรรม

อาณาจักรสักกชนบทซึ่งเป็นชาติภูมิและพระวงศ์ของพระพุทธเจ้า ซึ่งได้แยกออกเป็นกรุงกบิลพัสดุ์นั้น สมเด็จพระมหาสมณเจ้าได้ทรงอธิบายไว้ว่า ได้ปกครองโดยสามัคคีธรรมคือไม่มีพระเจ้าแผ่นดิน เมื่อมีกิจการแผ่นดินที่จะต้องวินิจฉัย ผู้เป็นหัวหน้าราษฎรก็ประชุมกันปรึกษาแล้วช่วยกันจัดตามสมควร ขอให้ดูหนังสือพุทธประวัติเล่ม ๑ หน้า ๒๐, ๒๑, ๒๒ ซึ่งมีความดังนี้

“นครเหล่านี้ มีวิธีปกครองอย่างไร ไม่ได้กล่าวชัด แต่สันนิษฐานตามประเพณี ชนบทเช่นนี้ปกครองโดยสามัคคีธรรมเหมือนธรรมเนียมในแคว้นแคว้นวัชชีและแคว้นแคว้นมัลละ ในแคว้นแคว้นวัชชีมีเจ้าวงศ์หนึ่งเรียกว่าลิจฉวี ในแคว้นแคว้นมัลละมีเจ้าวงศ์หนึ่ง เรียกว่ามัลละเป็นผู้ปกครอง แต่ในแคว้นแคว้นมัลละมี ๒ นคร คือกุสินารา ๑ ปาวา ๑ ในวงศ์เจ้าทั้งสองนั้นไม่ได้เรียกผู้ใดผู้หนึ่งว่าเป็นราชา ไม่เรียกอย่างพระเจ้าพิมพิสารพระเจ้าแผ่นดินมคธ และพระเจ้าปเสนทิ พระเจ้าแผ่นดินโกศล ท่านทั้งสองนี้เขาเรียกว่าราชา ส่วนเจ้าในพระวงศ์ทั้งสองนั้นเขาเรียกว่าลิจฉวีและมัลละเสมอกันทั้งนั้น เมื่อมีกิจเกิดขึ้นมีการสงคราม เป็นต้น เจ้าเหล่านี้ก็ประชุมกันปรึกษา แล้วช่วยกันจัดตามควร พวกสาकยะ ในบาลีพระวินัยกัถ ในบาลีมัชฌิมนิกายกัถ ในบาลีอังคุตตรนิกายกัถ เรียกว่าสักกะเสมอกันทั้งนั้น พระสุทโธทนะพุทธบิดา ก็เรียกว่าสุทโธทนะสักกะเหมือนกัน เว้นไว้แต่พระภิกษุโอรสนางกาฬโคธผู้อยู่ในชั้นเดียวกับพระอนรุทธะ ในบาลีวินัย

เรียกสักราชา แต่ในบาลีมหาปทานสูตรที่มนิกายมหารวรรค เรียกสุโททนะว่า
 ราชา ในยุคอรรถกถาเข้าใจว่าเป็นราชาทีเดียว ถ้าเพ่งคำว่าสักกะเสมอกัน ความสัน
 นิษฐานก็จะพึงมีว่า สักกชนบทอันอยู่ในปกครองโดยสามัคคีธรรมห้ามพระราชามี
 ถ้อยคำนี้ว่า ศากยะบางองค์ทรงยศเป็นพระราชาก็มี ความสันนิษฐานก็จะพึงมีว่า
 นั้นเป็นยศสืบกันมาตามสกุลเช่นผู้ครองนครแห่งพระเจ้าโอกกากราชก็น่าจะดำรงยศ
 เป็นพระราช หรือเป็นยศสำหรับผู้ครองนครทีเดียว ความปกครองก็คงเป็นไปโดย
 สามัคคีธรรมนั่นเอง

ศากยะผู้ครองนคร หากจะไม่ได้มียศเป็นราชาตามธรรมเนียมของชนบท
 อันปกครองโดยสามัคคีธรรมก็ดัดตามธรรมเนียมของสกุลอันมียศไม่ถึงนั้นก็ดี หรือ
 เพราะเป็นเมืองนอกของโกศลรัฐก็ดี จะเรียกในภาษาไทยว่าพระเจ้าเห็นไม่ขัด
 เพราะคำนี้ใช้เรียกเจ้าประเทศราชก็ได้ แต่ถ้าแยกยศราชาเป็นมหาราชาและราชา
 แล้ว จะเรียกว่าราชาก็ได้ เช่นพวกลิขวีในอรรถกถาบางแห่งเรียกว่าราชาก็มี แต่
 ใช้พหูพจน์ที่หมายความว่ามียศเสมอกัน ไม่มีใครเป็นใหญ่กว่าใคร จะใช้โวหาร
 อย่างอื่นขัดเชิง เพราะในพวกไทยเรา ท่านผู้ปกครองมียศเป็นราชาสืบกาลนานมา
 แล้ว เพราะเหตุนี้ในหนังสือนี้ จึงเรียกศากยะผู้ครองนครว่าราชาหรือพระเจ้า
แต่อย่าพึงเข้าใจว่า เป็นมหาราชาหรือราชาธิราช ”

ลักษณะ ๒

ผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดในรัฐ

คำขังแห่งทั่วไป

ได้กล่าวมาแล้วว่า อำนาจสูงสุดในแผ่นดินนั้นอาจแยกออกได้เป็น ๓ ประ
เภท คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารหรือธุรการ อำนาจตุลาการ

อำนาจทั้ง ๓ นั้นในบางประเทศได้แยกมอบไว้แก่บุคคลหรือคณะบุคคลต่าง
หากจากกัน เช่นอำนาจนิติบัญญัติมอบไว้แก่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจมีสภาเดียว
หรือหลายสภา (ให้ดูคำอธิบายกฎหมายอังกฤษหรือกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งว่าด้วย
การบัญญัติกฎหมายในประเทศนั้น ๆ) อำนาจบริหารมอบไว้แก่ผู้เป็นหัวหน้าใน
ประเทศซึ่งอาจเป็นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ประธานาธิบดี หรือคณะกรรม-
การบริหาร และอำนาจตุลาการนั้นมอบไว้แก่ศาล

แต่ในบางประเทศอำนาจอันสูงสุดทั้งหลายนั้นได้มอบไว้แก่บุคคลเดียว คือ
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นต้น

ในประเทศสยาม อำนาจสูงสุดทั้งสามเป็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่
หัว แต่ถัดจากพระองค์ลงไปก็มีทบวงการเมืองต่าง ๆ ซึ่งได้รับมอบหมายจากพระ-
องค์ให้ใช้อำนาจเหล่านั้น เหตุฉะนั้นการแบ่งแยกอำนาจในประเทศสยามก็อาจมีได้
ในระหว่างทบวงการต่าง ๆ ซึ่งได้รับมอบหมายอำนาจจากพระบาทสมเด็จพระเจ้า-
อยู่หัว

ขอให้ดูพระราชดำรัสในการเปิดการประชุมรัฐมนตรีสภา เมื่อวันที่ ๑๔
มกราคม ร.ศ. ๑๑๓ (พ.ศ. ๒๔๓๗) ซึ่งส่อให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอม
เกล้าฯ ได้ทรงทราบถึงการแบ่งแยกพระราชอำนาจมอบไว้แก่บุคคลหรือคณะบุคคล
ต่างหากจากกัน จึงได้ทรงรับสั่งว่า "...ในส่วนราชการที่จะกระทำให้สำเร็จตาม
กฎหมาย (บริหาร) นึกดี ฤๅในส่วนราชการที่จะพิจารณาตัดสินความ (ตุลาการ)
เราก็มิเสนาบดีฯ หลวงผู้ว่าราชการเมือง และข้าราชการทั้งหลายฝ่ายธุรการอยู่ส่วน
หนึ่ง กับเราก็มิผู้พิพากษาศาลการ และข้าราชการทั้งหลายฝ่ายตุลาการอยู่อีก
ส่วนหนึ่ง เป็นผู้ซึ่งทางหมดด้วยกันอันจำเป็นต้องกระทำการแทนตัวเรา แต่เป็นผู้รับ

ผิดแลขอต่อเราด้วยแต่ส่วนราชกิจจะคิดกำหนดหมาย (นี้บัญญัติ) นั้น ตั้งแต่เวลาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน หยุดไม่ได้กระทำมาแล้ว ก็ไม่ได้มีพนักงานจัดไว้เป็นกรมสำหรับช่วยกันทำการส่วนนี้ การอื่นจะช่วยกันทำส่วนนั้นนแลที่เรามุ่งหมายท่านทั้งหลายอยู่ (คือสมาชิกแห่งรัฐมนตรีกสภา) -- --

หมวด ๑

พระบรมราชานุญาตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

ส่วนที่ ๑

สมบูรณาญาสิทธิราช

พระบรมราชานุญาตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนั้นเป็นต้นพันไม่มีข้อใดสิ่งอันใด หรือบทกฎหมายใดได้จำกัดพระราชอำนาจ พระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) ได้ทรงมีพระราชดำรัสไว้เมื่อประมาณ ๔๐ ปีเศษมาแล้วถึงเรื่อง ดังปรากฏในหนังสือพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน (ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลปัจจุบันนี้ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานแจกเนื่องในงานทรงบำเพ็ญพระราชกุศลสนองพระเดชพระคุณพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในวันตรงกับเสด็จสวรรคตที่ ๒๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๐) หน้า ๖๐ และ ๖๓ มีความดังต่อไปนี้

“อนึ่งพระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ไม่ได้มีปรากฏในกฎหมายอันหนึ่งอันใดด้วยเหตุอันควรเป็นอันมาก ไม่มีข้อใดสิ่งอันใด หรือผู้ใดจะเข้าขัดขวางได้ แต่เมื่อว่าตามความที่เป็นจริงแล้ว พระเจ้าแผ่นดินจะ

ทรงประพฤติการอันใดก็ต้องเป็นไปตามทางที่สมควรและที่เป็นยุติธรรม เพราะเหตุฉะนั้นข้าพเจ้าไม่มีความรังเกียจอันใดเลยซึ่งจะมีกฎหมายกำหนดพระบรมราชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดิน เช่นประเทศทั้งปวงมีกำหนดต่าง ๆ กันนั้น เมื่อจะกระทำกฎหมายสำหรับแผ่นดินให้เป็นหลักฐานทั่วถึง ก็ควรจะต้องว่าด้วยพระบรมราชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดินให้เป็นหลักฐานไว้ แต่การซึ่งควรจะกำหนดอย่างไรนั้น ข้าพเจ้าต้องขอชี้แจงความเห็นอันมิใช่ความเห็นที่เข้ากับตัวไว้โดยย่อว่า พระเจ้าแผ่นดินต่างประเทศหมายเอาประเทศยุโรป ซึ่งปกครองบ้านเมืองมีกำหนดพระบรม

เป็นเมมเบอออฟฟาล์เมนต์ เพราะปกติทุกวันนี้ราษฎรย่อมเชื่อถือเจ้าแผ่นดินว่า เป็นผู้อยู่ในยุติธรรม และเป็นผู้รักใคร่คิดจะทำนุบำรุงราษฎรให้อยู่เย็นเป็นสุขยิ่งกว่าผู้อื่นทั้งสนทวนกันเป็นความจริง เพราะเหตุฉะนั้นข้าพเจ้าจึงเห็นสมควรว่า ราชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดินควรจะกำหนดตามแบบเดิม แต่ในข้อนี้เป็นข้อจริงอย่างไร ก็เหมือนหนึ่งไม่กำหนดตามคำพูดอันนอกๆ แบบ เช่นเรียกพระนามว่า เจ้าชีวิต ซึ่งเป็นทหมายว่า มีอำนาจอันจะฆ่าคนให้ตายโดยไม่มีผิดอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ ซึ่งความจริงสามารถจะทำได้ แต่ไม่เคยทำเลยนั้นก็จะเป็นการสมควรแก่บ้านเมืองในเวลานี้อยู่แล้ว”

พระราชดำรัสได้ทรงไว้เมื่อ ๔๐ ปีล่วงมาแล้ว

ส่วนที่ ๒

ธรรมะของพระเจ้าแผ่นดิน

แม้พระราชนูปภาพของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะไม่มียกกฎหมายจำกัดไว้ก็ดี พระองค์ก็ยังทรงดำรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรมจักรวรรดิวัตรและราชจริยาอื่น ๆ จะเห็นได้ว่า ในการราชาภิเษก พระปฐมบรมราชโองการซึ่งพระองค์ได้พระราชทานเมื่อทรงรับราชการแล้ว ก็คือพระองค์จะทรงครองแผ่นดินโดยธรรม สม่ำเสมอ และทรงตั้งสัตยาธิษฐาน ตั้งพระราชหฤทัยดำรงทศพิธราชธรรม จักรวรรดิวัตรจริยาอื่น ๆ ขอให้ดูหนังสือราชกิจจานุเบกษาพิเศษ ฉะบับพระราชพิธีพระบรมราชาภิเษกเฉลิมพระราชมณเฑียร พ.ศ. ๒๔๖๘ หน้า ๕๓ — ๕๔ ซึ่งมี

ความดังนี้

“แล้วจึงมีพระบรมราชโองการเป็นคำไทยตามความภาษามครดงน

ดูกรพราหมณ์ บัดนี้เราทรงราชภาระครองแผ่นดินโดยธรรม สม่่าเสมอเพื่อ
ประโยชน์เกื้อกูลและสุขแห่งมหาชน เราแผ่ราชอาณาจักรเหนือท่านทั้งหลายกับโลก
สมบัติเป็นทง จักรการปกครองรักษาป้องกันอันเป็นธรรมสืบไป ท่านทั้งหลายจง
วางใจอยู่ตามสบายเถอญ

พระราชครูรับพระบรมราชโองการเป็นปฐมว่า

ข้าพระพุทธเจ้าขอรับพระบรมราชโองการพระบัตินุสรุสังหนาทปฐม-
ธรรมิกราชวจาด้วยเกล้าด้วยกระหม่อมขอเดชะ

เสร็จแล้ว.....

ทรงตั้งสัตยาธิษฐานตงพระราชหฤทัยดำรงทศพิธราชธรรมจักรวรรดิวัตร
จรรยาและอื่น ๆ ตามพระบรมราชประสงค์”

อย่างไรเรียกว่า ทศพิธราชธรรม จักรวรรดิวัตร จรรยา และอื่น ๆ ของ
พระเจ้าอยู่หัวนั้นม่ปรากฏในคัมภีรพุทธศาสน์ ซึ่งสมเด็จพระมหาสมณะเจ้าฯ แต่
ครั้งยังดำรงพระอิสริยยศเป็นกรมหมนวนริญาณวโรสได้เคยถวายวิสัชนาในงาน
พระราชพิธีราชาภิเษก เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๒ (ให้ดูหนังสือเทศนา
พิเศษถวายในเบญจมรัชกาล ซึ่งการพิมพ์ครั้งที่ ๒ ได้แจกในงานพระศพพระเจ้า
พี่ยาเธอ กรมหลวงปราจิณกิติบดี) และในงานพระราชพิธีราชาภิเษกรัชกาลที่ ๖
ใจความในเทศนานั้นพึงแยกธรรมะของพระเจ้าแผ่นดินออกได้เป็น ๓ ประเภท คือ

ประเภท ๑ ทศพิธราชธรรมมี ๑๐ ประการ

ประเภท ๒ ราชจรรยาวัตรมี ๔ ประการ

ประเภท ๓ จักรวรรดิวัตร ๑๒ ประการ

(ฟุตโนต)

ประเภท ๑ คือทศพิธราชธรรม

คือธรรม ๑๐ ประการสำหรับพระเจ้าแผ่นดินมีดังนี้

๑. “ทาน” การที่พระราชทานวัตถุแก่ผู้สมควรได้รับพระราชทาน
๒. “สละ” การที่ทรงตั้งสังวรระวังรักษาพระอาการกายวาจาให้สะอาดงามปราศจาก

โทษควรครหา

๓. “ปริจาคะ” การที่ทรงพระราชปริจาคไทยธรรมบรรเทามัจฉริยะโลกเสียได้
๔. “อาชว” ความที่พระอริยาศัยกับความซื่อตรง ดำรงในสัตย์สุจริต
๕. “มทฺห” ความที่พระอริยาศัยอ่อนละมุน ไม่ถือถือพระองค์ด้วยอำนาจฉมัง

และมานะ

๖. “ตป” การที่ทรงสมทานกุศลวัตร เผลอพลาดกำจัดอกุศลวิตกบาปธรรมให้เสื่อม

คุณยี่ไม่ตั้งอยู่ได้

๗. “อภฺโกธ” การที่ไม่ทรงพระพิโรธโดยวิสัยใช้เหตุที่ควรจะทรงพระพิโรธ
๘. “อวิหฺสญจ” การที่ไม่ทรงเบียดเบียนประชาชนให้ได้ทุกข์ยาก ด้วยเหตุอัน

ไม่ควรกระทำ

๙. “ชนฺติญจ” มีพระหฤทัยดำรงมั่นในขันติ มีความอดทนในสิ่งที่ควรอดทน

เป็นเบื้องหน้า

๑๐. “อวิโรธน” ทรงรักษายุดติธรรมไม่ให้แปรผันผิดจากสิ่งที่ตรงและดำรงพระอาการ

คงที่ ไม่แสดงให้วิการด้วยยินดียินร้าย

บรรจบเป็นกุศลส่วนชอบ ๑๐ ประการ ถัดบั้นพระบิตติและโสมนสมีประมาณไม่น้อย
จะเกิดมีแต่พระองค์ เพราะได้ทรงพิจารณาเห็นทศพิธราชธรรมดำรงมั่นในพระบรมราชสันดาน
เป็นนิตย์

ประเภท ๒ ราชจรรยาวัตร

สังคหวัตถุอันเนื่องในราชจรรยาวัตรนั้น ๔ ประการดังนี้

๑. “สสุเมธ” ความที่ทรงพระปรีชาในการบำรุงธัญญาหารให้บริบูรณ์ในพระราชอาณาเขตต์

๒. “ปรีสนธ” ความที่ทรงพระปรีชาในการสงเคราะห์บุรุษ

๓. “สมุมาปาส” อุบายเครื่องผูกคล้องน้ำใจมนุษย์ให้นิยมยินดี

๔. “วาจาเปยุย” ตรัสวาจาอ่อนหวานควรดื่มไว้ในใจทำความเป็นที่รักให้เกิด

สี่สังคหวัตถุนี้เป็นอุบายให้เกิดรัฐสมบัติ ซึ่งได้นำบัญญัติว่า “นิรยุคล” สถานที่รวบรวมปราศจากโจรภัย จนถึงมีทวารเรือนไม่ต้องลงกลอนเป็นที่ครบ ๔ ฯ

ประเภท ๓ จักรวรรดิวัตร

โดยนัยอันมาในพระบาลีและอรรถกถาจักรวรรดิสูตร ในคำภีร์ที่สนิกาย ฯ บรรยายความโดยสังเขปว่า พระมหากษัตริยาธิราชเจ้า ผู้สถิตในเอกราชยวรายธิปไตย ปกครองราชส์ยามณฑล “ควรดำรงพระองค์ในธรรมคือ กุศลกรรมบถ ๑๐ ประการ อิงอาศัยให้เป็นหลัก สักการเคารพนับถือบูชา มีธรรมเป็นเบื้องหน้าดุจธงชัย มีธรรมเป็นใหญ่เป็นอธิบดี ตั้นั้นควรสถิตในชั้นดีเมตตากฤณา สามสามัคคีธรรม อุปถัมภ์บำรุงชนนิกธด้วยสถานันดร เสดสถานและธนสารสมบัติ คอยห้ามกั้นสรรพญูปัททวันตราย ทรงจัดธัมมีการักชาวธนคุดโยบายสามอย่างนี้ให้เนื่องในจักรวรรดิวัตร ๑๒ ประการ

๑. ควรพระราชทานโอวาทแก่นันเตปุกินาฏราชนาธิพระราชบุตรบุตรี พระสนมกำนัล ซึ่งนับว่าอันโตชน ให้สถิตในกุศลสมาทาน และพระราชทานธนสารสมบัติพัสดราภรณ์ยศสถานันดรอิสสรียศักดิ์ ทรงพิทักษ์รักษาห้ามกั้นสรรพญูปัททวันตราย และควรทรงอนุเคราะห์พลกาย ด้วยพระราชทานลาภและยศเหมือนอย่างนั้น กับทั้งเบียดเบียนและรางวัล ไม่ให้ล่วงกาล

๒. ควรทรงผูกไมตรีสวามิภักดิ์ พันธมิตร กับอภิสัตตกษัตริย์สามนตราช ด้วย
มหัศจรรย์ทั้งมงคลบรรณาการมีคชสาร อควาชาไนยและอุดมรัตนเป็นต้น

๓. ควรให้พระราชวงศานุวงศ์ซึ่งนับว่าอนุยัตตกษัตริย์ ขึ้นบานด้วยพระราชทานยาน
พาหนะตามควรแก่อิสริยยศ

๔. ควรทรงเกื้อกูลแก่กฤตสัถ์พราหมณ์ด้วยเครื่องพรตและไทยธรรม มีข้าว น้ำ ผ้าถุง
ห่มเป็นต้น และอนุเคราะห์กฤตพัตินด้วยพระราชทานพืชข้าวปลูกและแจกโกกับทั้งโคกระบือ
เครื่องอดหนุนแก่การนา

๕. ควรทรงอนุเคราะห์ประชาชนชาวนิคมนบพเหมือนอย่างนั้น ให้เลี้ยงชีพเป็นสุข
ตามวิสัย

๖. ควรทรงสักการสมณพราหมณาจารย์ผู้ดำรงในสามัญญคุณพรหมัญญคุณ ขจัดบาป
ให้รำบับและลอยเสียจากสันดานด้วยพระราชทานสมณบริกขาร พราหมณบริกขาร เกื้อกูลแก่
ธรรมปฏิบัติ

๗. ควรทรงจัดให้มฤคบุษยชาติอันความสดุ้งหวาดเสียว เทียวไปมาโดยผาสูกสำราญ
ด้วยพระราชทานอภัยห้ามไม่ให้ใครเบียดเบียนพระทำอันตราย

๘. ควรห้ามชนทั้งหลายไม่ให้กระทำความผิดกิจ ชักนำให้ตั้งอยู่ในกุศลสุจริตส่วน
ชอบ ประกอบการเลี้ยงชีพโดยทางธรรม

๙. ชนใดขัดสนไม่มีทรัพย์พอจะเลี้ยงชีพโดยสัมมาอาชีพได้ ควรพระราชทาน
พระราชทรัพย์เจือจานให้เลี้ยงชีพ ไม่ต้องแสวงหาโดยทางทุจริต

๑๐. ควรเสด็จเข้าไปใกล้สมณพราหมณาจารย์ผู้สถิตในสามัญญคุณพรหมัญญคุณ ตรัส
ถามถึงบุญบาปกุศลกุศลให้ทราบประจักษ์ชัด

๑๑. ควรทรงตั้งวิรติห้ามจิตต์มิให้เกิดอธรรมราคด่าดูชดในอคมณีสถาน

๑๒. ควรทรงประหารวิสมโลกเจตนา ห้ามจิตต์มิให้ปราดนาลาภที่ไม่ควรจะได้ ฯ

ส่วนที่ ๓

พระราชานุญาตตามคติของไทยในครั้งเดิม

พระราชานุญาตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในประเทศไทยนี้ได้มามี
มาจากไทยในครั้งเดิม ซึ่งต่างกับการปกครองของขอม การปกครองของขอมคล้าย
กับกษัตริย์ในประเทศยุโรปสมัยโบราณ เช่นในประเทศฝรั่งเศสสมัยก่อนเปลี่ยน
แปลงการปกครองแผ่นดิน ซึ่งถือว่าพระราชานุญาตของกษัตริย์นั้นได้มาจากพระเจ้า

ถ้าจะทราบคติแห่งราชานุญาตให้ดีแล้ว ควรอ่านหนังสือปาฐกถาของ
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการเสด็จที่สามัคยาจารย์ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๔๙๐
ความในปาฐกถาตอนที่เกี่ยวข้องกับพระราชานุญาตดังนี้

“ก็แต่ประเพณีการปกครองของขอมกับของไทยเหมือนกันอย่างหนึ่ง ซึ่ง
ถือเอาอาชญาสิทธิ์ของพระเจ้าแผ่นดินเป็นหลักในการปกครอง มาฝึกกันที่พวก
ขอมถือลัทธิตามชาวอินเดีย สมมติว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นพระโพธิสัตว์หรือเป็น
พระอิสวร พระนารายณ์แบ่งภาคลงมาเลี้ยงโลก และอาศัยพราหมณ์เป็นเจ้าดำร
การปกครอง ลักษณะการที่พวกขอมปกครองราษฎรจึงคล้ายกับนายปกครองบ่าว
ตรงกับคำภาษาอังกฤษซึ่งเรียกว่า Autocratic Government

ส่วนวิธีการปกครองของไทยนั้นนับถือพระเจ้าแผ่นดินเป็นบิดาของประชาชน
ทั้งปวง วิธีการปกครองก็เอาลักษณะการปกครองสกุลมาเป็นคติเป็นต้น แต่ถือว่า
บิดาเป็นผู้ปกครองครัวเรือน คำว่า “ครัว” เดิมทีเดียวเห็นจะหมายความว่าผู้ป
กครองครัวเรือน อันธรรมาช่อมร่วมครัวไฟกัน ภายหลังมาจึงเข้าใจคำว่า ครัว
กลายเป็นผู้ประกอบอาหาร ๆ หลายครัวเรือนรวมกันเป็นบ้านอยู่ในปกครองของพ่อ
บ้าน ผู้อยู่ในปกครองเรียกว่า ลูกบ้าน หลายบ้านรวมกันเป็นเมือง ถ้าเป็นเมือง

ชนอยู่ในปกครองของพ่อเมือง ถ้าเป็นเมืองประเทศราช เจ้าเมืองเป็นขุน หลายน
เมืองรวมเป็นประเทศอยู่ในปกครองของพระเจ้าแผ่นดิน แต่โบราณเรียกว่าพ่อขุน
ข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ได้นามว่า ลูกขุน ดังนั้นจึงเห็นว่า วิธีการปกครองของ
ไทยเป็นอย่างบิดาปกครองบุตร หรือเรียกตามภาษาอังกฤษว่า Paternal Government
ยังใช้เป็นหลักวิธีปกครองประเทศสยามสืบมาจนทุกวันนี้

แต่ในกาลก่อนการปกครองของประเทศสยาม ได้มีลัทธิขอมมาเจือปนอยู่
บ้าง เช่นในเรื่องการ ซึ่งสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชได้ทรงกล่าวไว้ว่า พวกไทย
หลงมาอยู่ข้างใต้มารับประเพณีการนี้ใช้ทาสตามประเพณีขอม

ดังนั้นธรรมเนียมตามทาสมาแล้วจึงจับเอามาแต่ทางพระพุทธศาสนา

(ฟุตโนต)

ส่วนธรรมเนียมของชาติย ลับเข้ามาแต่อินเดีย นั้น จะมีนัยอย่างไรก็ขอให้ดู
พระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในหนังสือเรื่องพระราช
พิธี ๑๒ เดือน (ตอนว่าด้วยพระราชพิธีสังฆาภิบาล ก็ถือน้ำพระพิพัฒน์สัจจา)
ดังนี้

“เมื่อจะคิดหาต้นเหตุการถือเอาให้ได้ว่ากันว่า เหตุใดเมื่อให้คนอ่านคำสั่งาบาลทำสัตย์
แล้วจึงต้องให้ดื่มน้ำชำระพระแสงอีกด้วยเล่า ก็เห็นว่าลัทธิที่ใช้ น้ำล้างอาวุธเป็นน้ำสาบาน
ต้นแรกที่จะเกิดขึ้นด้วยการทหารเป็นวิธีชาติย ถ้ากระษัตริย์ ที่นับว่าเป็นชาติทหารในจำพวก
ที่หนึ่งของชาติซึ่งแบ่งกันอยู่ในประเทศอินเดียคล้ายกันกับในตัวของอังกฤษ ถ้าสมุโรของญี่ปุ่น
ชาติชาติยเป็นชาติที่ไม่ได้ทำกันด้วยการค้าขายไถหว่านปลูกเพาะ ถ้ารับโทษแทนจากผู้ใดผู้หนึ่ง
ให้ ย่อมหาเลี้ยงชีวิตด้วยคนอาวุธ แต่มีใช้ผู้ร้ายเพื่อลอบลักทำโจรกรรม ใช้ปราบปราม

โดยตรง ซึ่งหน้าให้ตกอยู่ในอำนาจ แล้วแลได้ทรัพย์สินสมบัติ โดยผู้ซึ่งกลัวเกรงกำลังอำนาจยกยอให้ แต่การที่ประพฤตินั้น เมื่อว่าโดยอย่างยิ่งแล้วก็อยู่ในเป็นผู้ร้ายนั่นเอง แต่เป็นผู้ร้ายที่มีความสัจย์ แลคิดแบ่งการที่ตัวประพฤตินั้น (ถึงแม้ว่าไม่เป็นธรรมแท้ของโลก) ออกเป็นสองภาค ภาคหนึ่งถือว่าการซึ่งตนจะกระทำเช่นนั้นไม่เป็นการผิดธรรม ภาคหนึ่งดำตนจะกระทำเช่นนั้นเป็นการผิดธรรม คำว่าธรรมในที่นี้เป็นธรรมของชาติขัตติย มิใช่ธรรมของโลกย์ เมื่อว่าเท่านั้นจะเข้าใจยาก จะต้องยกตัวอย่างให้เห็นหน่อยหนึ่ง ว่าตามลัทธิความประพฤตินั้นของชาติขัตติยโบราณ คือเหมือนหนึ่งว่าผู้มีอำนาจเป็นชาติขัตติยได้ปกครองแผ่นดิน ทราบว่าลูกสาวของขัตติยเมืองอื่นมีอยู่สมควรแก่ตน ๆ ตนยังไม่มีคู่ซึ่งจะได้อภิเศก เมื่อไปสู่ขอบิดามารดาของหญิงนั้นไม่ยอมให้ ขัตติยผู้ไปสู่ขอถือว่าการที่ตัวคิดนั้นเป็นการชอบธรรม ด้วยเชื่อว่าเธอมาทำอันตรายอย่างหนึ่งอย่างใด ประสงค์มายกย่องให้เป็นใหญ่โต บิดามารดาของหญิงที่ไม่ยอมให้ นั้นหมิ่นประมาทต่อผู้ซึ่งไปสู่ขอ เป็นการประพฤตินิโครมประเพณี เพราะไม่รักษากิริยานัตถิ์ต่อกัน ผู้ซึ่งไปสู่ขอสามารถที่จะประกาศแก่ทหารของตัว ว่าการซึ่งตัวประพฤตินั้นเป็นการชอบธรรม แต่บิดามารดาของหญิงประพฤตินั้นไม่ชอบธรรม จะต้องยกไปรบชิงเอานางให้จงได้ แล้วก็ยกกองทัพไปทำลายบ้านเมืองนั้นเสียได้โดยถือเป็นการผิดธรรม ๆ เมื่ออยู่ดี ๆ เชื่อว่าตัวมีวิชาความรู้กำลังวังชาแข็งแรง ยกไปชวนพระราชที่เป้นชาติขัตติยอื่นซึ่งเสมอ ๆ กันให้มาลงฝีมือกัน เมื่อผู้ใดแพ้บ้านเมืองก็เป็นสินพนัน ก็ถือว่าการซึ่งขัตติยผู้ไปชวนนั้นไม่ได้ประพฤตินิโครมเหมือนกัน

ก็ถ้าขัตติยนั้นไปพบลูกสาวชาวบ้านซึ่งมีชาติต่ำกำลังน้อยไม่สามารถจะต่อสู้ นุติจึงมาด้วยอำนาจกำลังพวกมาก ๆ เห็นคนยากไร้เดินอยู่ตามถนน เอาศาสตราวุธประหารให้ถึงแก่ความตาย ๆ บ่อยลำบาก ขัตติยผู้ซึ่งประพฤติกการทั้งสองอย่างนี้เป็นประพฤตินิโครม การยุติธรรมแลไม่ยุติธรรม ๆ ต้องด้วยธรรมแลไม่ต้องด้วยธรรมของพวกขัตติยนั้นเป็นดังนี้ จึงกล่าวว่า มิใช่ยุติธรรมของโลกย์”

หมวด ๒

พระราชานุภาพของกรมพระราชวังบวรสถานมงคล (วังหน้า)

และกรมพระราชวังบวรสถานพิมุข (วังหลัง)

ในปัจจุบันนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์เดียว ซึ่งมีพระบรมราชานุภาพสูงสุดในประเทศ แต่ในสมัยเดิมยังมีเจ้านายบางพระองค์ ซึ่งทรงพระอิสริยยศเกือบเท่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จะเห็นได้ว่า สัญญาทางพระราชไมตรีบางฉบับ ซึ่งประเทศสยามได้ทำไว้กับต่างประเทศ มีอาทิสัญญากับอังกฤษ ค.ศ. ๑๘๕๖ กับฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๘๕๖ กับปรัสเซีย ค.ศ. ๑๘๖๒ ได้ทำในนามพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งสองพระองค์ เหตุฉะนั้นการศึกษาถึงพระราชานุภาพของกรมพระราชวังบวรในสมัยก่อนจึงยังคงเป็นประโยชน์แก่วิชากฎหมาย

ตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคลหรือสถานพิมุขนี้ ไม่ปรากฏในกฎหมายโบราณ

ครั้นต่อมาในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้มีพระราชกำหนดศักดิ์นาพลเรือน จึงปรากฏศักดิ์นาพระมหากษัตริย์

ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ ในแผ่นดินสมเด็จพระเพทราชาได้ทรงตั้งให้แก่หลวงสรศักดิ์ และให้เสด็จอยู่ทั่ววังจันทน์เกษม สมเด็จพระยาดำรงฯ ได้ทรงสันนิษฐานไว้ในหนังสือเรื่องเฉลิมพระยศเจ้านายว่า วังจันทน์เกษมนี้ ในแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์ได้ทรงเปลี่ยนนามวังนี้ให้ศักดิ์สูงขนเสมอด้วยพระราชวังหลวง เรียกว่าพระราชวังบวรสถานมงคล จึงเลขาเอาทวนนี้เป็นชื่อเรียกกรมบรรดาข้าราชการทั้งในพระมหากษัตริย์ว่า กรมพระราชวังบวรสถานมงคล

ดูหนังสือเรื่องเฉลิมพระยศเจ้านาย หน้า ๑๓, ๑๔

ส่วนกรมพระราชวังบวรสถานพิมุขนั้น ก็เป็นตำแหน่งที่สืบมาแต่ในแผ่นดินสมเด็จพระเพทราชา ก็ได้ทรงตั้งนายอบคชประสิทธิ์ศิลป์ ซึ่งเป็นคู่คิดเอาราชสมบัติ ให้เป็นเจ้าอัสสรียขชนสูงรองแต่พระมหาอุปราชลงมา และให้ไปอยู่ที่วังหลัง เรียกพระนามวังหลังว่า พระราชวังบวรสถานพิมุข ก็เอาพระนามที่ใช้เป็นนามกรมของข้าราชการที่สังกัดกันในวังหลังว่า กรมพระราชวังบวรสถานพิมุข

อนึ่งการตั้งกรมและเรียกพระนามเจ้านายตามกรมนั้น เป็นแบบอย่างมาตั้งแต่แผ่นดินพระนารายณ์ และสืบมาจนทุกวันนี้

เหตุฉะนั้นตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคลและสถานพิมุขในสมัยเดิม จึงเป็นตำแหน่งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานแก่เจ้านายที่มีความชอบยิ่งใหญ่ สามัญชนบางคนเข้าใจกันว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (วังหลวง) เป็นพระเจ้าแผ่นดินที่ ๑ กรมพระราชวังบวรสถานมงคล (วังหน้า) เป็นพระเจ้าแผ่นดินที่ ๒ กรมพระราชวังบวรสถานพิมุข (วังหลัง) เป็นพระเจ้าแผ่นดินที่ ๓

ในบางสมัย กรมพระราชวังบวรสถานมงคลทรงดำรงอิสริยยศเกือบเท่าพระเจ้าแผ่นดิน ดังเช่นพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวในรัชกาลที่ ๔ ซึ่งสัญญาบัตรต่างประเทศได้ทำในนามของพระองค์ร่วมกับพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และชาวต่างประเทศเรียกพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าพระเจ้าแผ่นดินที่ ๒

กรมพระราชวังบวรทั้งสองตำแหน่งไม่มีเสมอไปทุก ๆ รัชกาล กล่าวคือในบางรัชกาลไม่มีเลย ในบางรัชกาลมีแต่กรมพระราชวังบวรสถานมงคลเท่านั้น

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ กรมพระราชวังบวรสถานพิมุขมีแต่ในรัชกาลที่ ๑ ส่วนกรมพระราชวังบวรสถานมงคลได้มีทุก ๆ รัชกาลจนถึงรัชกาลที่ ๕

พระราชานุญาตของกรมพระราชวังบวรสถานมงคล และสถานพิมพ์ในสมัย
เดิมจะมีอย่างไรบ้างนั้น คิดว่าคงแล้วแต่กาลสมัย เพราะไม่ได้มีบทกฎหมาย
กำหนดไว้แน่นอน

ครั้นต่อมาในรัชกาลที่ ๕ คือในจุลศักราช ๑๒๓๖ จึงได้มีพระราช
กำหนดว่าด้วยกรมพระราชวังบวรสถานมงคล (ส่วนกรมพระราชวังบวรสถานพิมพ์
นั้นไม่ได้ตั้งขึ้นอีก และไม่ได้มีอยู่ในสมัยนั้น พระราชกำหนดนั้นจึงมีกล่าวถึง)
ตามพระราชกำหนดนี้ พระราชานุญาตของกรมพระราชวังบวรเป็นเสมือน กิตติมศักดิ์
คือมีทหารได้เพียงสองร้อยคน เพื่อรักษาพระราชวังบวร ส่วนการแผ่นดินทุก ๆ
อย่าง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงบังคับบัญชาขาดแต่พระองค์เดียว

เหตุฉะนั้น ในรัชกาลที่ ๕ ตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคล จึงคง
เป็นเสมือนตำแหน่งกิตติมศักดิ์ เมื่อจุลศักราช ๑๒๔๗ กรมพระราชวังบวรสถาน
มงคลพระองค์หลังนี้ได้เสด็จถึงวาศ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
จึงได้ทรงประกาศยกเลิกตำแหน่งนั้นเสียทีเดียว โดยมีข้อความในพระราชปรารภ
อยู่ตอนหนึ่งว่าดังนี้

“เป็นตำแหน่งลดย่อมได้มีคุณต่อแผ่นดินอย่างหนึ่งอย่างใด เป็นแต่ต้อง
ใช้เงินแผ่นดินซึ่งจะต้องใช้รักษาดำเนนงยศพระมหากษัตริย์อยู่เปล่า ๆ โดยมาก”

ตั้งแต่นั้นมา ตำแหน่งกรมพระราชวังบวรจึงไม่มีอีกต่อไป

หมวด ๓

การสืบราชสันตติวงศ์

ตามที่ปรากฏในพงศาวดาร การสถาปนาพระราชวงศ์ในชนปกครองประเทศ
สยามนั้น อาจเป็นโดยพระเจ้าอยู่หัวพระองค์หนึ่งหรือในพระราชวงศ์นั้นได้กษัตริย์เมือง
ใหม่สืบเสาะ และได้ตั้งพระองค์เองหรือราษฎรได้สมมติพระองค์ขึ้นโดยตรง

หรือโดยปริยายให้เป็นพระเจ้าอยู่หัว นอกจากนั้น ในสมัยก่อน ยังมีการแย่งชิงราชสมบัติเปลี่ยนพระราชวงศ์

เมื่อพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ใดในราชวงศ์หนึ่งได้เสด็จสวรรคตโดยมิได้หมดพระราชวงศ์แล้ว พระราชอำนาจในการปกครองแผ่นดินก็ได้ตกทอดไปยังเจ้านายผู้เป็นเชื้อพระราชวงศ์

ในสมัยเดิมไม่มีบทกฎหมายระบุไว้โดยตรงว่า เจ้านายพระองค์ใดจะเป็นผู้สืบราชสันตติวงศ์ แต่ในบางครั้งพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ก่อนได้ทรงตั้งพระมหาอุปราช หรือกรมพระราชวังบวรสถานมงคลไว้ ในกรณีเช่นนั้น พระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางก็ได้อัญเชิญพระมหาอุปราชหรือกรมพระราชวังบวรขึ้นเสวยราชก็มีอยู่บ้าง แต่จะว่าพระมหาอุปราชเป็นผู้รับราชสมบัติหรือไม่ตามกฎหมายนั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำรัสไว้ว่า ในเรื่องนี้ไม่มีปรากฏในกฎหมายแห่งหนึ่งแห่งใด

ในบางครั้งพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ก่อนมิได้ทรงตั้งพระมหาอุปราชหรือกรมพระราชวังบวรไว้ หรือตั้งแล้ว แต่ท่านท้าวได้เสด็จสวรรคตหรือท้าวทศก่อนพระเจ้าอยู่หัว ปัญหาในข้อที่จะอัญเชิญพระมหาอุปราชขึ้นเสวยราชหรือไม่นั้นจึงไม่เกิดขึ้น พระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางจึงได้เลือกสรรอัญเชิญเจ้านายพระองค์ใดพระองค์หนึ่งซึ่งเห็นสมควรให้เสด็จขึ้นเสวยราชสมบัติ ดังเช่น พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๔ และพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕) เป็นต้น

ครั้นถึงจุลศักราช ๑๒๔๗ กรมพระราชวังบวรสถานมงคลพระองค์หลังได้ท้าวทศ ได้มีประกาศยกเลิกตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคลตามที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่นั้นมาปัญหาที่ว่า กรมพระราชวังบวรสถานมงคลจะทรงเป็นผู้สืบราชสันตติวงศ์หรือไม่จึงหมดไป

ในปี จ.ศ. ๑๒๔๘ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งสมเด็จพระบรม
โอรสาธิราชให้ทรงดำรงพระยศสมเด็จพระพุทธเจ้า เพื่อบรรพชาสันตติวงศ์
ครั้นถึง ร.ศ. ๑๑๓ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชพระองค์นั้นสวรรคต จึงได้ทรง
พระกรุณาโปรดเกล้าฯ สถาปนาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ
เป็นรัชทายาทสำหรับสืบราชสันตติวงศ์

แม้กระนั้นก็ดี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงมีพระราช
ดำรัสว่า ควรที่จะให้มีพระราชกฤษฎีกาเป็นกำหนดลำดับราชสันตติวงศ์ให้มั่นคง
เป็นแบบอย่างต่อไป ดังปรากฏในหนังสือพระราชดำรัสเล่มที่อ้างแล้วข้างต้น
หน้า ๖๑ - ๖๒

พระบรมราชประสงค์ได้บรรลุถึงซึ่งผลสำเร็จในรัชกาลที่ ๖ คือเมื่อปี
พ.ศ. ๒๔๖๑ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรากฎมณเฑียรบาล ว่าด้วยการ
สืบราชสันตติวงศ์ ซึ่งจะได้อีกต่อไป

ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๑ มีข้อสำคัญ
ควรศึกษาในหมวดนี้ คือ

ส่วนที่ ๑

พระราชสิทธิในการทรงสมมติและทรงถอนพระรัชทายาท

ตามมาตรา ๕ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงไว้ซึ่งพระบรมเดชานุภาพและ
พระราชสิทธิที่จะทรงสมมติเจ้านายเชื้อพระบรมราชวงศ์พระองค์ใดพระองค์หนึ่งตาม
ที่จะทรงเห็นสมควรให้เป็นพระรัชทายาท แต่การที่ทรงสมมติให้เป็นพระรัชทายาท
เช่นนั้นท่านให้ถือว่าเป็น การฉะเพาะพระองค์ของพระรัชทายาทพระองค์นั้น

พระราชทายาทที่ได้ทรงสมมติขึ้น เมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวสวรรคต ก็ได้
เสด็จขึ้นทรงราชสิบบราชสันตติวงศ์โดยทันที (ให้ดูมาตรา ๖)

อนึ่งพระราชทายาทที่ได้ทรงสมมติขึ้น สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงถอน
จากตำแหน่งก็ได้ และถ้าได้ทรงถอนเช่นนั้น พระโอรสและบรรดาเชื้อสายโดยตรง
ของท่านที่ถูกถอนก็ต้องถูกยกเว้นจากลำดับสิบบราชสันตติวงศ์ (ให้ดูมาตรา ๗)

ส่วนที่ ๒

ลำดับชั้นยศบรรดาศักดิ์

ในกรณีซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตลงโดยมิได้ทรงสมมติ
พระราชทายาทนั้น ตามมาตรา ๘ แห่งกฎมณเฑียรบาลที่กล่าวถึงนี้ ให้เป็นหน้าที่
ท่านเสนาบดีอัญเชิญเสด็จเจ้านายเชื้อพระบรมราชวงศ์พระองค์ที่ ๑ ในลำดับสิบบ
ราชสันตติวงศ์ ดังแสดงไว้ในมาตรา ๘ ขันทรงราชย์ เว้นแต่ท่านที่ถูกยกเว้นตาม
มาตรา ๑๑ และ ๑๒ แห่งกฎมณเฑียรบาลนี้ (ให้ดูในส่วนที่ ๓)

ลำดับสิบบราชสันตติวงศ์ ซึ่งมาตรา ๘ ได้บัญญัติไว้ นั้น อาจแยกออกได้ดังนี้

๑. กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชโอรสหรือพระราชธิดา
๒. กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไร้พระราชโอรสและพระราชธิดา แต่
ทรงมีสมเด็จพระอนุชาหรือพระราชนัดดา หรือพระโอรสของสมเด็จพระอนุชา
๓. กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไร้พระราชโอรสและพระราชธิดา กับทั้ง
ไร้สมเด็จพระอนุชาหรือพระราชนัดดา แต่ทรงมีสมเด็จพระเชษฐาหรือสมเด็จพระอนุชา
ต่างพระชนนี หรือพระโอรสของสมเด็จพระเชษฐาหรืออนุชา
๔. กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไร้พระราชโอรสและพระราชธิดา กับทั้ง
ไร้สมเด็จพระอนุชาหรือพระราชนัดดา และไร้สมเด็จพระเชษฐาหรือสมเด็จพระอนุชาต่าง

พระชนนี แต่ทรงมีพระเจ้าพยาเธอหรือพระเจ้าน้องยาเธอ หรือพระโอรสของ
พระเจ้าพยาเธอหรือน้องยาเธอ

๕. กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชนิพนธ์และพระราชนัดดา กับทั้ง
ไว้สมเด็จพระอนุชาพร้อมพระชนนี และไว้สมเด็จพระเชษฐาหรือสมเด็จพระอนุชา
ต่างพระชนนี กับไว้พระเจ้าพยาเธอหรือพระเจ้าน้องยาเธอ แต่ทรงมีสมเด็จพระเจ้า
บรมวงศ์เธอและพระเจ้าบรมวงศ์เธอ หรือพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าหรือพระเจ้า
บรมวงศ์เธอ

ด้วยบทกฎหมายแต่โบราณได้ระบุเจ้านายไว้ชัดแล้วจะได้เชิญด้วยท่านนั้นมา
กล่าวไว้ต่อไป ขอให้ผู้ศึกษาพิจารณาโดยถถ้วน

บทที่ ๑

กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชโอรสหรือพระราชนัดดา

ข้อ ๑ ถึง ๗ แห่งมาตรา ๕ ของกฎหมายแต่โบราณมีข้อความบัญญัติไว้ว่า

(๑) สมเด็จพระพุทธเจ้า

(๒) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระพุทธเจ้าหาพระองค์ไม่แล้ว ให้เชิญเชิญ
พระราชโอรสพระองค์ใหญ่ในสมเด็จพระพุทธเจ้า และพระอัครชายาของ
สมเด็จพระพุทธเจ้าพระองค์นั้นขึ้นทรงราชย์ หรือถ้าพระราชโอรสพระองค์ใหญ่

๑ ดูวิเคราะห์ศัพท์ในมาตรา ๔ (๓) ซึ่งมีความว่า

“สมเด็จพระพุทธเจ้า” ก็คือสมเด็จพระบรมราชโอรสพระองค์ใหญ่ในสมเด็จพระ
เจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระอัครมเหสี

หาพระองค์ไม่แล้ว ก็ให้อัญเชิญพระราชโอรสองค์รอง ๆ ต่อไปตามลำดับพระชนมายุ

(๓) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระพุทธเจ้าหาพระองค์ไม่แล้ว และไร้พระราชโอรสของท่านด้วย ไชราก็ให้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่ ๒ ในสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระอัครมเหสี

(๔) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่ ๒ หาพระองค์ไม่แล้ว แต่ยังมีพระโอรสอยู่ก็ให้อัญเชิญพระโอรสอนุโลมตามข้อความในมาตรา ๒ แห่งมาตรา

(๕) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่ ๒ ในสมเด็จพระอัครมเหสีหาพระองค์มิได้แล้ว และไร้พระราชโอรสของท่านด้วย ไชราก็ให้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์อื่น ๆ ในสมเด็จพระอัครมเหสี หรือพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์นั้นสืบกันไปตามลำดับ โดยอนุโลมตามข้อความในข้อ ๒ - ๓ และ ๔ แห่งมาตรา

(๖) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอในสมเด็จพระอัครมเหสีหาพระองค์ไม่แล้ว และพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ นั้น ๆ ก็หาไม่ด้วยแล้ว ให้อัญเชิญ สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอในพระมเหสี รองถัดลงไปตามลำดับชั้นพระอิสริยยศแห่งพระมารดา หรือถ้าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอหาพระองค์ไม่แล้ว ก็ให้อัญเชิญพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ นั้น ๆ สืบกันตามลำดับ โดยอนุโลมตามข้อความในข้อ ๒ - ๓ และ ๔ แห่งมาตรา

๑ พระมเหสีรองนั้นมีวิเคราะห้อยู่ในมาตรา ๔ (๖) ว่า “พระมเหสีรอง” คือพระชายาของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระองค์ที่ดำรงพระเกียรติยศรองลงมาจากสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินี ไม่มีพระเกียรติยศสูงต่ำเป็นลำดับกัน คือสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชเทวี พระนางเจ้า พระราชเทวี พระนางเธอ พระอัครชายาเธอ ดังนี้เป็นต้น

(๗) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอในพระมเหสีรองหาพระองค์ไม่สิ้นแล้ว และพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอขึ้น ๆ ก็หาไม่ด้วยแล้ว ให้อัญเชิญพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่พระชนมายุมากที่สุด หรือถ้าพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์นั้นหาพระองค์ไม่แล้ว ก็ให้อัญเชิญพระโอรสองค์ใหญ่ของพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์นั้น แต่ถ้าแม้ว่าพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่พระชนมายุมากที่สุดนั้นหาพระองค์ไม่แล้ว และพระโอรสของท่านก็หาไม่ด้วยแล้ว ก็ให้อัญเชิญพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่พระชนมายุถัดลงมา หรือพระโอรสของพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์นั้นสลับกันไปตามลำดับโดยอนุโลมตามข้อความที่ในข้อ ๒ -- ๓ และ ๔ แห่งมาตรา

บทที่ ๒

กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรสและพระราชธิดา แต่ทรงมีสมเด็จพระอนุชาที่ร่วมพระราชชนนี หรือพระโอรสของสมเด็จพระอนุชา

ข้อ ๘, ๙, ๑๐ แห่งมาตรา ๕ ของกฎหมายโบราณ มีข้อความบัญญัติไว้ว่า

(๘) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรสและพระราชธิดา ท่านว่าให้อัญเชิญสมเด็จพระอนุชาที่ร่วมพระราชชนนี พระองค์ที่พระชนมายุถัดลงมาจากพระองค์สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวขึ้นทรงราชย์สืบราชสันตติวงศ์

(๙) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระอนุชาพระองค์ที่ควรได้ทรงเป็นทายาทนั้นหาพระองค์ไม่เสียแล้ว ท่านว่าให้อัญเชิญพระโอรสของสมเด็จพระอนุชาพระองค์นั้นตามลำดับโดยอนุโลมตามข้อความในข้อ ๒ แห่งมาตรา

(๑๐) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระอนุชาพระองค์ใหญ่หาพระองค์ไม่แล้ว และพระโอรสของท่านก็หาพระองค์ไม่แล้วอีกด้วยไว้ ท่านว่าให้อัญเชิญสมเด็จพระ

อนุชาที่ร่วมพระชนนีพระองค์ที่ตกลงไปตามลำดับพระชนมายุ หรือพระโอรสของ
สมเด็จพระอนุชาพระองค์นั้น ๆ สลับกันไปตามลำดับ อนุโลมตามข้อความในข้อ
๒-๓ และ ๔ แห่งมาตรา

บทที่ ๓

กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรสและพระราชนัดดา
กับทั้งไว้สมเด็จพระอนุชาพร้อมพระชนนี แต่ทรงมีสมเด็จพระเชษฐาหรือสมเด็จพระ
พระอนุชาต่างพระชนนี หรือพระโอรสของสมเด็จพระเชษฐาหรืออนุชาน

ข้อ ๑๑ แห่งมาตรา ๕ ของกฎหมายระเบียบราชบัลลังก์ มีข้อความบัญญัติไว้ว่า
(๑๑) ถ้าสมเด็จพระอนุชาพร้อมพระชนนีหาพระองค์ไม่สิ้นแล้ว และ
พระโอรสของสมเด็จพระอนุชานั้นก็หาไม่ด้วยแล้ว ท่านว่าให้อัญเชิญสมเด็จพระ
เชษฐาและสมเด็จพระอนุชาต่างพระชนนี หรือพระโอรสของสมเด็จพระเชษฐา
และสมเด็จพระอนุชานั้นสลับกันไปตามลำดับโดยอนุโลมตามข้อความในข้อ ๒, ๓,^๒
๔ และ ๖^๓ แห่งมาตรา

^๑ ข้อ ๖ เกี่ยวกับลำดับพระอิสริยยศแห่งพระมารดาของสมเด็จพระเชษฐาหรืออนุชา
ลำดับตามมาตรา ๔ (๕) เป็นต้นนี้ คือสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชเทวี, พระนางเจ้า
พระราชเทวี, พระนางเธอ, พระอัครชายาเธอ

^๒ ข้อ ๒, ๓, ๔, เกี่ยวกับกรณีที่ พระเชษฐาหรืออนุชา ซึ่งเป็นพระโอรสพระองค์
ใหญ่ในพระมเหสีรอง หาพระองค์ไม่แล้ว ให้เชิญพระโอรสของสมเด็จพระบรมเชษฐาหรือ
อนุชาชั้นเสวยราชย์ก่อนพระเชษฐาหรืออนุชาของพระองค์รองลงไป

เมื่อหมดสมเด็จพระเชษฐาหรืออนุชาหรือพระโอรสของสมเด็จพระเชษฐาหรืออนุชาใน
พระมเหสีรองพระองค์ที่มีอิสริยยศสูงที่สุดแล้วจึงให้เชิญพระเชษฐาหรือพระอนุชาหรือพระโอรส
ในสมเด็จพระเชษฐาหรืออนุชาในพระมเหสีรองที่ตกลงไป

บทที่ ๔

กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรสและพระราชธิดา
กับทั้งไว้สมเด็จพระอนุชาพร้อมพระชนนี และไว้สมเด็จพระเชษฐาหรืออนุชา
ต่างพระชนนี แต่ทรงมีพระเจ้าพี่ยาเธอ หรือพระเจ้าน้องยาเธอ หรือ
พระโอรสของพระเจ้าพี่ยาเธอ หรือพระเจ้าน้องยาเธอ

ข้อ ๑๒ แห่งมาตรา ๕ ของกฎหมายระเบียบวาระบัญญัติไว้ว่า

(๑๒) ถ้าแม่สมเด็จพระเชษฐาและสมเด็จพระอนุชาต่างพระชนนีก็หา
พระองค์ไม่สิ้นแล้ว และโอรสของสมเด็จพระเชษฐาและสมเด็จพระอนุชา
หาไม่ด้วยแล้วไซ้ ท่านว่าให้อัญเชิญพระเจ้าพี่ยาเธอและพระเจ้าน้องยาเธอ หรือ
พระโอรสของพระเจ้าพี่ยาเธอและพระเจ้าน้องยาเธอตามลำดับสืบกันโดยอนุโลม
ตามข้อความในข้อ ๑ แห่งมาตรา

บทที่ ๕

กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรสและพระราชธิดา
พระอนุชาพร้อมพระชนนี พระเชษฐา และพระอนุชาต่างพระชนนี
พระเจ้าพี่ยาเธอ น้องยาเธอ แต่ทรงมีสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
และพระเจ้าบรมวงศ์เธอหรือพระโอรส

ข้อ ๑๓ แห่งมาตรา ๕ ของกฎหมายระเบียบวาระบัญญัติไว้ว่า

(๑๓) ต่อเมื่อหมดพระเจ้าพี่ยาเธอและพระเจ้าน้องยาเธอ อีกทั้ง
พระโอรสของท่านนั้น ๆ แล้วไซ้ ท่านจึงให้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
และพระเจ้าบรมวงศ์เธอ หรือพระโอรสและเชื้อสายของท่านพระองค์นั้นตามลำดับ
แห่งความสนิทมาใกล้โดยอนุโลมตามข้อความที่กล่าวมาแล้วตั้งแต่ข้อ ๑ ถึง ๑๒
แห่งมาตรา

ส่วนที่ ๓

ผู้ต้องยกเว้นจากการสืบราชสันตติวงศ์

เจ้านายผู้เป็นเชื้อพระบรมราชวงศ์ซึ่งจะต้องถูกยกเว้นจากลำดับสืบราชสันตติวงศ์ในกรณีทั้งหลายไว้ในมาตรา ๑๑, ๑๒, ๑๓

๑. มีลักษณะตามมาตรา ๑๑ คือ

(๑) มีพระสัญญาวิปلاศ

(๒) ต้องราชทัณฑ์ เพราะประพฤติดังพระราชกำหนดกฎหมายในคดีมหันตโทษ

(๓) ไม่สามารถทรงเป็นอัครพุทธศาสนูปถัมภก

(๔) มีพระชายาเป็นนางต่างด้าว กล่าวคือ นางที่มีสัญชาติเดิมเป็นชาวประเทศอื่น นอกจากชาวไทยโดยแท้

(๕) เป็นผู้ที่ได้ถูกถอนออกแล้วจากตำแหน่งพระรัชทายาท ไม่ว่าการถูกถอนนั้นจะได้เป็นไปในรัชกาลใด ๆ

(๖) เป็นผู้ที่ได้ถูกประกาศยกเว้นออกเสียจากลำดับสืบราชสันตติวงศ์

๒. พระโอรสองค์ที่บรรดาเชื้อสายโดยตรงของท่านที่ต้องด้วยลักษณะตามมาตรา ๑๑ ก็จะต้องถูกยกเว้นจากลำดับสืบราชสันตติวงศ์ (ให้ดูมาตรา ๑๒)

๓. ราชนารี (ให้ดูมาตรา ๑๓)

ส่วนที่ ๔

เวลาที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์

มาตรา ๑๔ — ๑๘ แห่งกฎหมายไต่รบาณ^๕ ได้บัญญัติกรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์ ซึ่งเมื่อเจ้านายพระองค์ใดอยู่ในลำดับสืบราชสันตติวงศ์ตามมาตรา ๕ ก่อนพระองค์^๕ ใดๆ แล้ว แม้พระชนมายุยังไม่ครบ ๒๐ บริบูรณ์ก็ทรงเสวยราชย์ได้ แต่มีผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน

(ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินจะกล่าวในหมวด ๔)

ส่วนเพิ่มเติม

การแก้กฎหมายไต่รบาณว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์

การแก้กฎหมายไต่รบาณ^๕ ควรดูมาตรา ๑๕ — ๒๐ ซึ่งมีคำว่า

มาตรา ๑๕ พระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราวุธพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตรากฎหมายไต่รบาณ^๕ ไว้ให้เป็นราชนิติธรรมอันมั่นคง เพื่อดำรงพระบรมราชจักรีวงศ์ไว้ชั่วกาลนาน และได้ทรงใช้พระวิจารณ์โดยสุขุมประชุมทั้งโบราณราชประเพณีแห่งกรุงสยามตามที่ได้เคยมีปรากฏมาในโบราณราชประวัติดั้งเดิมตามที่โลกนิยมในสมัยนั้นเข้าไว้พร้อมแล้ว ฉะนั้น หากว่าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ใดในอนาคตสมัยทรงพระราชดำริที่จะแก้ไขหรือเพิกถอนข้อหนึ่งข้อใดในกฎหมายไต่รบาณ^๕ ก็ให้ทรงคำนึงถึงพระอุปการะคุณแห่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ผู้ทรงตรากฎหมายไต่รบาณ^๕ นั้นไว้ แล้วและทรงปฏิบัติตามข้อความในมาตรา ๒๐ แห่งกฎหมายไต่รบาณ^๕ นี้

มาตรา ๒๐ ถ้าแม่เมื่อใดสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นว่าเหตุจำเป็นที่จะต้องแก้ไขหรือเพิกถอนข้อความใด ๆ แม้แต่ส่วนน้อยหนึ่งในกฎหมายที่บริบูรณ์ไว้ ท่านว่าให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงนัดประชุมองคมนตรีสภา ให้มีองคมนตรีมาในที่ประชุมไม่น้อยกว่า ๒ ส่วนใน ๓ แห่งจำนวนองคมนตรีทั้งหมด แล้วและพระราชทานข้อความอันมีพระราชประสงค์จะให้แก้ไขหรือเพิกถอนนั้นให้สภาปรึกษาและถวายเป็นความเห็นด้วยความจงรักภักดีซื่อสัตย์สุจริต ถ้าและองคมนตรีมีจำนวนถึง ๒ ส่วนใน ๓ แห่งผู้ที่มาประชุมเห็นสมควรแก้ไขหรือเพิกถอนตามพระราชประสงค์ใดแล้ว สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงค่อยมีพระบรมราชโองการให้แก้ไขหรือเพิกถอน แต่ถ้าแม้ว่าองคมนตรีที่มาประชุมนี้มีผู้เห็นควรให้แก้ไขหรือเพิกถอนเป็นจำนวนไม่ถึง ๒ ใน ๓ แล้วไว้รื้อ ก็ขอให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระขันตระงับพระราชดำริที่จะทรงแก้ไขหรือเพิกถอนนั้นไว้เถิด

หมวด ๔

ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์

ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์อาจมีได้ในเหตุดังนี้

๑. โดยที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์
๒. โดยเหตุที่พระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมอบหมายในโอกาสที่ไม่ได้ประทับ

ในพระนคร

นอกจากนี้อาจมีได้ในเหตุอื่น ๆ อีก คือสุดแต่พระเจ้าอยู่หัวจะทรงมอบในโอกาสที่ทรงเห็นสมควร

ส่วนที่ ๑

ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในเวลาที่ยังทรงพระเยาว์

ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเช่นนี้ได้เคยมีมาแต่โบราณกาลครั้งหนึ่งแล้วมา ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินได้มีขึ้นในขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ยังทรงพระเยาว์ ในรัชกาลที่ ๖ ได้มีกฎหมายเทียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ และในหมวดที่ ๖ ของกฎหมายเทียบบาลนี้ได้ว่าด้วยเวลาที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ยังทรงพระเยาว์

ตามมาตรา ๑๔ ถ้าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระชนมายุไม่ครบ ๒๐ พรรษา ท่านว่ายังทรงสำเร็จราชการสัทธิราชโดยพระองค์เองไม่ได้ กิจการทั้งปวงให้ตกเป็นภาระของสภาสำเร็จราชการแผ่นดิน ต่างพระองค์สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเรียกโดยย่อว่า สภาสำเร็จราชการแผ่นดิน (ให้เทียบดูมาตรา ๑๘)

๑. สมาชิกแห่งสภาสำเร็จราชการแผ่นดิน

สมาชิกแห่งสภานี้ มี ๓ คือ ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ๑ สมุหนมนตรี ๒ (ให้ดูมาตรา ๑๘ วรรค ๑)

ก. ผู้ซึ่งควรเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน

(๑) เจ้านายเชื้อพระบรมราชวงศ์ที่มีพระชนมายุเกิน ๒๐ พรรษา และไม่ต้องด้วยลักษณะตามมาตรา ๑๑, ๑๒ (ให้ดูมาตรา ๑๖)

(๒) เสนาบดีเป็นผู้พร้อมกันเลือก (ให้ดูมาตรา ๑๕)

ข. ผู้ซึ่งควรเป็นสมุหนมนตรี

๑. เสนาบดีผู้อาวุโสมากที่สุดในราชการ ๒ ท่าน (ให้ดูมาตรา ๑๗)

๒. อำนาจของสภาและของสมาชิก

ก. กิจการที่ปวงที่โดยปกติตกเป็นพระราชภาระของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้ตกเป็นภาระของสภานี้ (ให้ดูมาตรา ๑๘ วรรค ๒)

ข. ราชกิจที่เป็นการดำเนินตามระเบียบอันมีแบบแผนผู้สำเร็จราชการพระองค์ได้เคยมีพระบัญชาสั่งและลงพระนามโดยลำพังได้ (ให้ดูมาตรา ๑๘ วรรค ๓ ตอน ๑)

ค. ราชกิจที่มีปัญหาโต้แย้ง เกี่ยวด้วยเปลี่ยนแปลงหลักแห่งรัฐประศาสน์นโยบาย หรือเกี่ยวข้องออกพระราชกำหนดกฎหมายใหม่หรือแก้ไขพระราชกำหนดกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ต้องให้ผู้สำเร็จราชการลงพระนามในคำสั่ง และให้สมุหนมตรทั้งสองท่านลงนามกำกับด้วยจึงจะใช้ได้ (ให้ดูมาตรา ๑๘ วรรค ๓ ตอนสุดท้าย)

ส่วนที่ ๒

ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในเวลาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

ไม่ได้ประทับอยู่ในพระนคร

ในเวลาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ได้ประทับอยู่ในพระนครนั้น ในบางครั้งพระองค์ได้เคยมีพระบรมราชโองการ ทรงมอบพระราชภาระบางอย่างให้เจ้านายพระองค์ใดพระองค์หนึ่งทรงมีพระบัญชาสั่งแทนพระองค์

แต่ถ้าการไม่ประทับอยู่ในพระนครมีกำหนดนาน ได้เคยมีประกาศตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินแทนพระองค์

ประกาศการรักษาพระนครได้เคยมีปรากฏในรัชกาลที่ ๔ คือ ในปีจุลศักราช ๑๒๓๐ ซึ่งเสด็จไปจังหวัดพระจวบคีรีขันธ์ ตามประกาศนั้นได้ระบุพระนามและนามผู้รักษาพระนครไว้รวมหลายท่าน แต่จะมีอำนาจอย่างไรบ้างนั้น ไม่ปรากฏตามประกาศนั้น

ใน ร.ศ. ๑๑๕ ซึ่งจะเสด็จพระราชดำเนินไปทวีปยุโรปครั้งแรก ได้มีพระราชกำหนดผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ซึ่งว่าด้วยอำนาจและหน้าที่และการปรึกษาไว้เป็นระเบียบ

ใน ร.ศ. ๑๒๕ ซึ่งจะเสด็จพระราชดำเนินไปทวีปยุโรป ครั้งที่ ๒ ก็ได้มีประกาศรักษาพระนครเปลี่ยนแปลงวิธีการจากพระราชกำหนด ร.ศ. ๑๑๕ นั้น

ในรัชกาลปัจจุบัน ได้มีประกาศรักษาพระนคร ๓ ฉบับ ฉบับที่ ๑ เมื่อเสด็จประพาสประเทศชวา ฉบับที่ ๒ เมื่อเสด็จประพาสประเทศอินโดจีน ฉบับที่ ๓ ซึ่งใช้อยู่ในทุกวันนี้ คือในเวลาเสด็จประเทศอเมริกา ตามประกาศฉบับสุดท้ายนี้ อำนาจและหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเป็นดังต่อไปนี้

๑. เป็นประธานทงอภิวรมนตรสภาและเสนาบดีสภา

๒. ในการบังคับบัญชาราชการนั้น ถ้าผู้สำเร็จราชการรักษาพระนครเห็นว่าราชการอันใดสำคัญที่ควรกราบบังคมทูล ขอเรียนพระราชปฏิบัติ ก็ให้รับกราบบังคมทูลโดยทางโทรเลข ถ้าเป็นราชการสำคัญอันเคยมีแบบแผนพระราชนิยมอยู่แล้วก็ดี หรือไม่เป็นราชการสำคัญก็ดี ผู้สำเร็จราชการรักษาพระนครก็มีอำนาจบังคับบัญชาให้เสร็จไปตามเห็นสมควร สุดแต่อย่าให้ราชการบ้านเมืองต้องติดขัดได้
(ให้ดูประกาศลงวันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๓)

หมวด ๕

สภาการแผ่นดิน

สภาการแผ่นดิน หมายถึงคณะบุคคลซึ่งมีหน้าที่ หรือมีอำนาจและหน้าที่ในการปรึกษาหารือ หรือในการช้ขาดในกิจการของแผ่นดินหรือรัฐ

ในประเทศซึ่งพระเจ้าแผ่นดินทรงสมบูรณ์าธิราช ดังเช่นในประเทศสยาม สภาการแผ่นดินก็มีหน้าที่แต่ในการถวายคำปรึกษาเท่านั้นหาได้มีอำนาจในการช้ขาดข้อราชการแผ่นดินไม่

แต่ในประเทศซึ่งมีหลักการปกครองอย่างอื่น คือ ถือว่าอำนาจสูงสุดในแผ่นดินเป็นของราษฎร สมาชิกในสภาการแผ่นดินเป็นผู้แทนของราษฎร ดังนั้นแล้ว สภาการแผ่นดินก็มีอำนาจและหน้าที่ในการชี้ขาดกิจการอันเป็นอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน เช่น ในการออกกฎหมาย (นิติบัญญัติ) ควบคุมดูแลคณะเสนาบดี ซึ่งเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในทางราชการหรือบริหาร และในบางประเทศสภาการแผ่นดินยังมีอำนาจในทางตุลาการ เช่น สภาขุนนางในบางประเทศ ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดด้วย

สภาการแผ่นดินทั้งสองประเภทดังได้กล่าวมาแล้วจะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันอย่างไรก็ตาม แต่ก็มีผลร่วมกันอยู่บ้างอย่างหนึ่ง คือ ได้อาศัยความคิดของบุคคลหลายคนช่วยกันคิด การอาศัยความเห็นของคนมาก ๆ เช่นนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวหลายพระองค์ได้ทรงทราบพระราชหฤทัย ดังจะเห็นได้ในพระราชปรารภต่าง ๆ ดังนี้ ๆ

๑. พระราชปรารภในรัชกาลที่ ๕ ในประกาศตั้งแก่นิจล ออฟสแตต จ.ศ. ๑๒๓๖ มีความว่า

“ ครั้นทรงพระราชดำริเห็นว่า ราชการพลประโยชน์บ้านเมืองสิ่งใดที่จะเกิดขึ้น และการที่ยังรกร้างมาแต่เดิมมากนัก ถ้าจะทรงจัดการแต่พระองค์เดียวก็จะไม่มีใครได้จะสำเร็จไปได้ ถ้ามีผู้ช่วยกันคิดหลายปัญญาแล้ว การซึ่งรกร้างมาแต่เดิมก็จะได้ปลดเปลื้องไปได้ทีละน้อย ความดีความเจริญก็คงจะบังเกิดแก่บ้านเมือง ”

๒. พระราชปรารภ รัชกาลปัจจุบัน ในการตราพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. ๒๔๙๐ มีความว่า

“ โดยที่ทรงมีพระราชหฤทัยว่า ในการปกครองย่อมมีปัญหามิใช่ว่าราชการบางข้อ ซึ่งหากได้ปรึกษาฟังความเห็นของบุคคลผู้มีสติปัญญา มีความรู้หังถึงทุกข์สุขของประชาชนเป็นจำนวนมากคนด้วยกัน ก็ย่อมจะเป็นการดีมีคุณประโยชน์ ”

สภาการแผ่นดินซึ่งจะกล่าวในหมวดนี้ จะได้เลือกคัดแต่เฉพาะสภาซึ่งเป็นทั้งปรีกษาแห่งอำนาจสูงสุด เช่นในท้าววัน มีอภิรัฐมนตรีสภา เสนาบดีสภา สภากรรมการ องคมนตรี ส่วนสภาอื่นซึ่งเป็นสภาที่ปรีการาชการเฉพาะอำนาจบริหารบางชนิด เช่นสภาป้องกันพระราชอาณาจักร สภาการคลัง สภาเผยแพร่พาณิชย์นั้นจะได้กล่าวในลักษณะซึ่งว่าด้วยผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจบริหาร

สภาการแผ่นดินในประเทศสยามได้มีมาแต่โบราณกาลแล้ว อำนาจมากบ้าง น้อยบ้าง แต่ได้เปลี่ยนแปลงผันแปรตามกาลสมัย การศึกษาถึงสภาการแผ่นดินในสมัยก่อนด้วยนั้น คงจะเป็นประโยชน์ที่ส่อให้เห็นความผันแปรของสภาเช่นนั้น เหตุฉะนั้นจะได้แบ่งแยกอธิบายตามยุคสมัย ดังต่อไปนี้

๑. สมัยโบราณจนถึงสมัยแก้ไขการปกครองในต้นรัชกาลที่ ๕
๒. สมัยแก้ไขการปกครองในต้นรัชกาลที่ ๕ จนถึงรัชกาลที่ ๖
๓. สมัยรัชกาลที่ ๖
๔. สมัยรัชกาลปัจจุบัน

ส่วนที่ ๑

สมัยโบราณจนถึงสมัยแก้ไขการปกครองในต้นรัชกาลที่ ๕

คณะที่ปรีการาชการแผ่นดินในสมัยกรุงศรีอยุธยาและสืบต่อมาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์นั้นมีอยู่ ๒ จำพวก คือลูกขุน ณ ศาลาและลูกขุน ณ ศาลหลวง

๑. ลูกขุน ณ ศาลา คือข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งในทางธุรการต่าง ๆ เช่นเสนาบดี เป็นต้น

๒. ลูกขุน ณ ศาลหลวง คือลูกขุนที่เป็นผู้สำหรับพิพากษาคดีของราษฎร

ในการบัญญัติกฎหมายมีปรากฏว่า บางคราวลูกขุนทั้งสองจำพวกประชุมกันปรึกษาเรียบเรียงพระราชกำหนดกฎหมาย เมื่อพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว บกกฎหมายนั้นก็เป็นอันใช้ได้ นอกจากลูกขุนทั้งสอง

จำพวกนี้แล้ว ในบางครั้งโปรดเกล้าฯ ให้มีพระบรมวงศานุวงศ์ซึ่งได้บังคับบัญชา
ราชการไปเป็นประธานในการปรึกษานั้นบ้าง (ให้ดูหนังสือพระราชดำรัสที่ได้อ้างมา
แล้วข้างต้น หน้า ๖๐)

ส่วนที่ ๒

สมัยจัดแก้ไขการปกครองในต้นรัชกาลที่ ๕ จนถึงรัชกาลที่ ๖

บทที่ ๑

เสนาบดีสภา

ในรัชกาลที่ ๕ ซึ่งได้ทรงจัดการปกครองแบ่งแยกออกเป็นกระทรวง และ
มีเสนาบดีเป็นหัวหน้าในกระทรวงนั้นก็ได้ มีที่ประชุมเสนาบดีปรึกษาราชการเสมอมา
หรือที่เรียกว่า เสนาบดีสภา ซึ่งสืบเนื่องมาจากลูกขุน ณ ศาลาตามที่ได้กล่าวมาแล้ว
ในส่วนที่ ๑

ส่วนลูกขุน ณ ศาลาลงนั้น เมื่อได้จัดราชการยุติธรรมใหม่ก็เป็นอันไม่มี
แล้ว

ส่วนที่ ๒

รัฐมนตรีสภา

ในต้นปี จุลศักราช ๑๒๓๒ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งที่ปรึกษา
ราชการแผ่นดิน ซึ่งเรียกว่า เคา์นซิลเลอร์ ออฟ สเตต มีหน้าที่เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริการสิ่งใด ซึ่งเป็นข้อราชการที่สำคัญและจะตั้งเป็น
กฎหมาย และได้พระราชทานพระราชดำรินั้นมายังที่ปรึกษา ที่ปรึกษาจะต้องกราบ
ทูลความเห็นของตน และให้โอกาสที่ปรึกษาตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป มีความเห็นในการ
แผ่นดินอย่างไร ก็ให้นำเรื่องราวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อจะได้ทรงปรึกษาที่ปรึกษา
ทั้งปวง

ครั้นต่อมาในปีเดียวกันนั้นได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตราพระราชบัญญัติ
ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติเคาน์ซิล ออฟ สเตต คือ ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน

๒. พระราชบัญญัติปรีว เคาน์ซิล คือ ที่ปรึกษาในพระองค์

ในบทนี้จะกล่าวถึง เคาน์ ซิล ออฟ สเตต ส่วนปรีว เคาน์ ซิล นั้นจะกล่าว
ในบทที่ ๓

พระราชบัญญัตินี้วางระเบียบแห่งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เช่นการทรง
พระกรุณาแต่งตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินระเบียบการประชุม แต่หน้าที่ของสภาก็คง
เป็นที่ปรึกษาราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ไม่มีเสียงเด็ดขาดอย่างไร

ครั้นถึง ร.ศ. ๑๑๓ ก่อนที่จะเสด็จประพาสยุโรปครั้งแรก ได้ทรงพระกรุณา
โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติรัฐมนตรี และยกเลิกพระราชบัญญัติ จุลศักราช
๑๒๓๖

ตามพระราชบัญญัติ ร.ศ. ๑๑๓ นี้ สภาแห่งรัฐมนตรีสภา มี ๒ จำพวก คือ
จำพวกที่ ๑ เสนาบดีสภาหรือผู้แทนเสนาบดี
จำพวกที่ ๒ ผู้ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นอีกไม่น้อยกว่า ๑๒ นาย
รัฐมนตรีสภา ซึ่งได้ทรงตั้งไว้บนม้านั่งตั่งปรากฏในมาตรา ๖ แห่งพระราช-
บัญญัตินี้ว่า มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาหรือข้อความซึ่งทรงพระราชดำริเห็นเป็นการ
สมควรที่จะให้ปรึกษากัน โดยมีพระกระแสรับสั่งทรงฉะเพาะมายังที่ประชุมนั้น
หรือโดยพระราชทานพระกระแสรับสั่งให้เสนาบดีผู้หนึ่งเชิญมายังที่ประชุม กับทั้ง
ข้อความที่รัฐมนตรีขอปรึกษาโดยมีรัฐมนตรีอื่นอีก ๓ นาย รับรอง

พระบรมราชประสงค์ในการตั้งรัฐมนตรีสภามีปรากฏอยู่ในพระราชดำรัสเปิด
รัฐมนตรีสภาว่าจะให้เป็นพนักงานในการคิดทำกฎหมาย แต่ไม่ใช่ปาเลียมেন্ট เพราะ
สภานี้มีหน้าที่ในการปรึกษาร่างบทกฎหมายดังกล่าวแล้ว ไม่มีเสียงเด็ดขาดอย่างไร

รัฐมนตรีสภา เมื่อได้ตั้งขึ้นแล้วได้ปรึกษากิจการมากมาย พระราชบัญญัติ
ที่ออกในระหว่าง ร.ศ. ๑๑๓ ถึง ร.ศ. ๑๑๖ โดยมากได้ผ่านสภา และยังได้ปรึกษา
ร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ อีกมาก แต่มิได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย เช่นพระราช
บัญญัติลูกขุนสามัญ เป็นต้น

เมื่อเสด็จกลับจากประพาสยุโรปครั้งที่ ๑ ใน ร.ศ. ๑๑๖ แล้ว รัฐมนตรี
สภาได้ปรึกษากิจการน้อยลงไปทุกที แต่ใน ร.ศ. ๑๑๘ ยังได้มีพระราชบัญญัติ
เพิ่มเติมในเรื่องระเบียบการประชุมอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งได้เคยแก้ไขไว้แล้ว เมื่อ
ร.ศ. ๑๑๔

เมื่อเสด็จกลับจากประพาสยุโรปครั้งที่ ๒ ใน ร.ศ. ๑๒๖ แล้ว ในราชกิจจา
นุเบกษาไม่ปรากฏรายงานการประชุมรัฐมนตรีสภาและท่านรัฐมนตรีที่ได้ทรงตั้งไว้ก็
คงล่องลับไปหลายท่าน ไม่ปรากฏว่าได้ทรงแต่งตั้งขึ้นแทน ส่วนเสนาบดีซึ่งเป็น
สมาชิกประเภทที่ ๑ ถึงแม้ว่ายังคงมีอยู่ก็ได้มีการประชุมปรึกษากันในฐานะอื่น คือ
ในที่ประชุมเสนาบดีหรือเสนาบดีสภา เหตุฉะนั้นรัฐมนตรีสภาก็อาจมีองค์ประชุม
ไม่ครบ จึงมิได้มีการประชุมกันต่อไป

การจะตั้งสภานิติบัญญัติหรือปาเลียมেন্টในประเทศสยามให้มีอำนาจเต็ม
เช่นนั้น คงจะได้ทรงพระวิจารณ์โดยสุขุมแล้ว

ใน ร.ศ. ๑๑๖ คือ ค.ศ. ๑๘๙๙ นั้น เป็นสมัยที่ในประเทศยุโรป เช่น
ประเทศรัสเซียอันเป็นมหาประเทศก็ยังมีได้มีสภาการแผ่นดิน ซึ่งมีอำนาจเด็ดขาด
สภาดูมา (Douma) ซึ่งคล้ายกับสภาการแผ่นดินเพิ่งเริ่มจะมีการประชุมใน
ค.ศ. ๑๘๐๖ เมื่อประเทศรัสเซียได้แพ้ญี่ปุ่น เหตุฉะนั้นประเทศสยามในครั้งกระนั้น
ดูเหมือนจะเดิรหน้าประเทศรัสเซียในทางสภาการแผ่นดินเสียอีก

เรื่องสภาการแผ่นดินในประเทศนั้น พระเจ้าแผ่นดินในยุโรปได้ออกความ
เห็นก็มี เช่นพระเจ้าแผ่นดินนอร์เวย์ ได้ทรงมีความเห็นในเรื่องปาเลียมেন্টใน
ประเทศสยามซึ่งได้ทรงพระราชปรารภกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ดังปรากฏ
ในหนังสือ “พระราชนิพนธ์เรื่องไกลบ้าน” เล่ม ๒ หน้า ๓๖ ว่าดังนี้

“ดินเนอวันน์ไม่สู้คนสำคัญ คอยไปรรมินิสเตออยู่สักครู่หนึ่งก็บอกว่า
 มาไม่ได้ ตีถูกพวกสตอดตัง คือ ปาติเมนต์กวน ไปรรมินิสเตอคนนี้เป็นตัวผู้ที่
 คิดอ่านแยกเมืองนอร์เวจากสวีเดน เป็นคนฉลาดมากพูดอังกฤษดีกว่าข้าพเจ้า
 อย่าได้มัวสตอดตังในเมืองไทยเลย เจ้าแผ่นดินก็พูดเหมือนกัน”

บทที่ ๓

พระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิล คือ ที่ปรึกษาในพระองค์

ในคราวเดียวกับที่ได้ทรงตราพระราชบัญญัติ เคาน์ซิล ออฟ สเตต พระบาท
 สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๕ ได้ทรงตราพระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิล คือ ที่ปรึกษาใน
 พระองค์

หน้าที่ของสภานี้ไม่ใช่จะเป็นแต่เพียงที่ปรึกษาการส่วนพระองค์ คอมันท์
 เกี่ยวแก่ราชการแผ่นดินด้วยซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะได้ดำรัสสั่ง เช่น ให้
 สืบราชการ ให้ไปเข้าประชุมในสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเป็นบางครั้งบางคราว
 หรือจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งเป็นคณะ (committee) ชำระความมีอำนาจ
เหมือนศาลรับสั่ง (ดูข้อ ๑๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้)

สมาชิกแห่งสภานี้ไม่มีกำหนด คือสุดแต่จะทรงมีพระราชประสงค์และจะ
 ต้องสนตำแหน่งเมื่อสิ้นรัชกาลของพระเจ้าอยู่หัว นอกจากพระเจ้าอยู่หัวพระองค์
 ใหม่จะทรงตั้งขึ้นอีก เมื่อรัฐมนตรีสภาได้ส่งเบญจบลงตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ปราภฏ
 ในราชกิจจานุเบกษาว่า สภากมนตรี้ได้มีการประชุมกันตรวจชำระความฎีกาบ่อยๆ
 แต่ครั้งนั้นระเบียบราชการยุติธรรมเป็นแบบแผนเรียบร้อยแล้ว การประชุมของ
 สภากมนตรี้ก็สงบเงียบไปจนสิ้นรัชกาลที่ ๕ นั้น

ส่วนที่ ๓

สมัยรัชกาลที่ ๖

ในรัชกาลที่ ๖ มนตรที่ปรึกษามีอยู่แต่เพียงสองคณะ คือ องคมนตรี ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า “ปรีวเคาน์ซิล” ที่ปรึกษาในพระองค์คณะ ๑ และที่ประชุมเสนาบดีคณะ ๑ จะเห็นได้จากพระราชดำรัสในรัชกาลปัจจุบันในการทรงตั้งอภิรัฐมนตรีสภา ณ วันเสาร์ที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๘ (ราชกิจจานุเบกษา ๒ หน้า ๒๖๑๘) ได้ทรงมีพระกระแสรับสั่งถึงราชประเพณีนี้ว่า

“เราคิดเห็นว่าตามราชประเพณีซึ่งมีอยู่ในบัดนี้ พระเจ้าแผ่นดินมีมนตรีสำหรับเป็นที่ทรงปรึกษาหารือสองคณะด้วยกัน คือองคมนตรีซึ่งทรงตั้งไว้เป็นจำนวนมาก สำหรับทรงปรึกษากิจการพิเศษอันเกิดขึ้นเฉพาะสิ่งเฉพาะอย่างคณะ ๑ กับเสนาบดีสภาผู้บังคับบัญชาราชการกระทรวงต่าง ๆ มีจำนวนหย่อนยี่สิบสำหรับทรงปรึกษาหารือราชการอันกำหนดไว้เป็นหน้าที่ในกระทรวงนั้น ๆ คณะ ๑ ”

ดังนี้แสดงให้เห็นว่าในสมัยรัชกาลที่ ๖ สภาการแผ่นดินที่ยังคงมีอยู่ก็ คือเสนาบดีสภา และสภาองคมนตรี

ส่วนรัฐมนตรีสภาได้สงบเงียบไปตั้งแต่รัชกาลที่ ๕ เสด็จกลับจากยุโรปแล้ว

แม้สภาองคมนตรีจะมีใครได้มีการประชุมกันเสมอก็ดี ก็ยังได้ทรงพระกรุณาตั้งองคมนตรีเสมอ ๆ

ผู้เป็นองคมนตรี อาจได้รับพระมหากรุณาเงินเลี้ยงชีพ ตาม พ.ร.บ. ปรีวเคาน์ซิล จ.ศ. ๑๒๓๖ ข้อ ๘ คือเมื่อเป็นองคมนตรีครบ ๑๐ ปีแล้ว ถ้าได้เงินเดือนในตำแหน่งอื่น หรือได้เบย์บำนาญไม่ถึงยี่สิบซึ่งจะได้รับพระราชทานเงินเลี้ยงชีพจนถึงยี่สิบชั่ง นับว่าเป็นพระมหากรุณาแก่ผู้เป็นองคมนตรีมาก

ส่วนที่ ๔

สมัยรัชกาลปัจจุบัน

ในรัชกาลปัจจุบัน สภาการแผ่นดินมี ๓ คือ

๑. อภิรัฐมนตรีสภา
๒. เสนาบดีสภา
๓. สภากรรมการองคมนตรี

บทที่ ๑

อภิรัฐมนตรีสภา

สภานี้ได้ทรงตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๘

(ดูพระราชดำรัสทรงตั้งอภิรัฐมนตรีสภาในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๒ หน้า ๒๑๖๘)

ข้อ ๑ หน้าที่ของสภา

ในพระราชดำรัสมีความว่า “สำหรับพระเจ้าแผ่นดินทรงปรึกษาราชการทั้งปวงเป็นนิตย์ เพื่อจะได้เป็นกำลังแก่การที่ทรงพระราชวินิจฉัยราชการทั้งปวง”

ข้อ ๒ สมาชิก

ก) จำนวน

สมาชิกในสภานี้มี ๕

ข) คุณสมบัติของอภิรัฐมนตรี

ผู้ซึ่งจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งเป็นอภิรัฐมนตรีนั้น ต้องมีคุณสมบัติตามที่ปรากฏในพระราชดำรัสว่า

“ผู้ซึ่งสมควรจะเป็นสมาชิก จำต้องเป็นผู้ซึ่งมีความคุ้นเคยและชำนาญงานราชการมากมาแต่ก่อน และประกอบด้วยเกียรติคุณทั้งความสามารถสมควรเป็นที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัยของพระเจ้าแผ่นดิน ตลอดจนมหาชนทั้งหลาย”

ข้อ ๓ ประธานที่ประชุม

การประชุมของสภานี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงประทับเป็นประธาน หรือได้ทรงมอบให้ผู้สำเร็จราชการเป็นประธานต่างพระองค์ (ให้ดูหน้าที่ผู้สำเร็จราชการที่ได้ศึกษามาแล้ว)

บทที่ ๒

เสนาบดีสภา

เสนาบดีสภาได้มีมาแต่รัชกาลที่ ๕ แล้ว เสนาบดีมีไว้มีหน้าที่แต่เพียงกระทำกิจในทางบริหารหรือทางธุรการอย่างเดียว คือยังถวายคำปรึกษาในราชการแผ่นดินด้วย

ในบทนี้จะกล่าวถึงเสนาบดีสภาในฐานะเป็นสภากาแผ่นดิน ส่วนเสนาบดีในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ในทางบริหาร จะได้กล่าวในลักษณะต่อไป

ข้อ ๑ หน้าที่ของเสนาบดีสภาในฐานะเป็นสภากาแผ่นดิน

ก) หน้าที่ทั่วไป

ปรากฏในพระราชดำรัสตั้งอภิรัฐมนตรีสภาว่า

“เสนาบดีสภา ผู้บังคับบัญชาราชการกระทรวงต่างๆ มีจำนวนหย่อนยี่สิบสำหรับทรงปรึกษาหารือราชการอันกำหนดไว้เป็นหน้าที่ในกระทรวงนั้น”

ทั้งนี้เข้าใจว่า แม้ราชการใดจะเป็นหน้าที่ของกระทรวงใดโดยฉะเพาะกิจ แต่ได้ทรงพระกรุณาปรึกษาในเสนาบดีสภา

จ) หน้าที่พิเศษในบางเรื่อง

ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์นั้น เสนาบดีมีหน้าที่ในบางเรื่อง เช่นอัญเชิญผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์ตามลำดับว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ซึ่งได้ศึกษามาแล้ว หรือเชิญเจ้านายขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการเมื่อพระเจ้าอยู่หัวทรงพระเยาว์ ตามที่ได้ศึกษามาแล้วในหมวด ๓ บัญญัติว่า ท่านเสนาบดีในที่นี้จะหมายความว่าถึงเสนาบดีสภาหรือไม่?

ข้อ ๒ สมาชิก

สมาชิกของเสนาบดีสภาคือ เสนาบดี อภิรัฐมนตรี ราชเลขาธิการ ซึ่งเทียบตำแหน่งเท่าเสนาบดี

ข้อ ๓ ประธานที่ประชุม

การประชุมต้องมีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว หรือผู้สำเร็จราชการมาเป็นประธาน

บทที่ ๓

สภากรรมการองคมนตรี

สถานสืบเนื่องมาจาก ปรีวเคาน์ซิล ซึ่งได้ตั้งขึ้นแต่ครั้งรัชกาลที่ ๕ ซึ่งต่อๆ มาเปลี่ยนเรียกว่า “สภาองคมนตรี”

จำนวนองคมนตรีไม่จำกัด จึงมีจำนวนมากขึ้นทุกๆ ที่ เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันขึ้นเสวยราชย์ก็ได้ทรงตั้งองคมนตรี ซึ่งพระรามาธิบดีที่ ๖ ทรงตั้งไว้

ใน พ.ศ. ๒๔๗๐ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมราชเลขาธิการ
บรรดาศักดิ์พระราชาคณะเสด็จพระราชประสงค์จะทรงฟังความเห็นองคมนตรี ในเรื่อง
ธงชาติ คือ ในรัชกาลที่ ๖ ได้เปลี่ยนธงช้างมาเป็นธงไตรรงค์ มาในรัชกาล
ปัจจุบันทรงปรารภว่ามีข้อควรพิจารณา ๕ สถาน คือ

- (๑) เลิกธงไตรรงค์ใช้ธงช้างแทน หรือ
- (๒) ใช้ธงช้างเป็นธงราชการ ใช้ธงไตรรงค์เป็นธงชาติ หรือ
- (๓) ใช้ธงช้างเป็นธงราชการและเป็นธงชาติ ใช้ธงไตรรงค์เป็นธง
สำหรับประเทศ ใช้ในการตกแต่งสถานที่ในวันวันเริงแผ่นดิน หรือ
- (๔) ใช้ธงไตรรงค์ผสมกับธงช้างพ่นแดงในธงเดียวกัน หรือ
- (๕) คงไว้ตามรูปเดิมอย่างเดิวน

กรรมการองคมนตรีได้กราบบังคมทูลถวายความเห็นแตกต่างกัน

ครั้นต่อมาเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคมศกนั้นได้มีพระบรมราชวินิจฉัยเรื่องธง-
ชาติดังนี้

“ความเห็นเรื่องธงชาติขององคมนตรีทั้งหลายฯ ถวายขึ้นมานั้นแตกต่างกัน
มาก ไม่มีน้ำหนักไปทางใดชัดเจน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้คงใช้ไปตาม
เดิม” (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๔ หน้า ๖๐๗)

ตามพระบรมราชวินิจฉัยดังนี้ จึงทรงฟังความเห็นองคมนตรีไม่ได้ ทงน
อาจเป็นเพราะองคมนตรีบางท่านคงเห็นตามพระรามาธิบดีที่ ๖ ว่าธงช้างทำยาก และ
ไม่มีใครได้ทำแพร่หลาย ประเทศที่ทำไม่รู้จักช้าง ทำรูปร่างไม่น่าดู ทังคนใช้ถ้าไม่
ระวังก็มักจะชักธงกลับทำให้น่ารังเกียจรำคาญ บางท่านคงเห็นอย่างอื่นแตกต่างกัน
ออกไป จนความเห็นไม่มีน้ำหนักไปทางใดชัดเจน เพราะมีทางอาจคำนึงได้ถึง ๕
ประการ ความเห็นก็อาจแตกต่างได้ ๕ ประการ

พระราชบัญญัติ

องคมนตรี พ.ศ. ๒๔๗๐

ต่อมาในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๗๐ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยองคมนตรีขึ้นใหม่ และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติปรีวเคาน์ชิล จ.ศ. ๑๒๓๖

ข้อ ๑

ว่าด้วยองคมนตรี

ตามพระราชบัญญัติใหม่นี้ขอความควรสังเกตว่า องคมนตรีที่ทรงตั้งมาแต่เดิมก็คงเป็นองคมนตรี แต่ไม่มีสิทธิเป็นสมาชิกในสภากรรมการองคมนตรีนั้น ผู้มีสิทธิจะต้องเป็น “กรรมการองคมนตรี” ที่ทรงตั้งจากองคมนตรี เหตุฉะนั้นฐานะขององคมนตรีก็ได้เปลี่ยนแปลงไปบ้าง

ก) คุณสมบัติ สุดแต่ทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสามารถและทรงคุณธรรมสมควรเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยตั้งขึ้นไว้เป็นองคมนตรี (มาตรา ๔)

ข) การทรงตั้ง โดยพระราชทานสัญญาบัตรและถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาจึงจะสมบูรณ์ (มาตรา ๕)

ค) การออกความเห็น มีความเห็นอย่างไรกราบบังคมทูลได้โดยตรง (มาตรา ๖)

ง) มาตรา ๗ ผู้ที่ได้รับราชการมาในตำแหน่งองคมนตรีตลอดเวลาสิบปีได้เงินเดือนเบี้ยหวัดเบี้ยบำนาญในราชการไม่ถึงบะลัณฑ์ร้อยบาท พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินจะโปรดให้ได้รับพระราชทานเงินเดือนชดเชยตลอดเวลาที่เป็นองคมนตรีในบั้นหลังรวมทั้งเบี้ยชดเชยและเงินอื่น ๆ ไม่ให้ต่ำกว่าพันหกร้อยบาท แต่ถ้าเคย

เป็นกรรมการองคมนตรีตามความในมาตรา ๑๒ ด้วยแล้ว ให้เพิ่มอัตราขึ้นเป็นจำนวนสองพันสี่ร้อยบาท

จ) การขึ้นตำแหน่ง

๑) โดยสนธิสัญญากฎตามตรา ๘ ผู้ใดได้เป็นองคมนตรีแล้วให้อยู่ในตำแหน่งนั้นไปจนสิ้นรัชกาล และมีกำหนดอยู่ได้อีกหกเดือนจึงจะขาดจากตำแหน่ง ถ้าพระเจ้าแผ่นดินที่ได้สืบราชสมบัติพระองค์ใหม่จะโปรดให้เป็นองคมนตรีต่อไปก็ต้องทรงตั้งใหม่

๒) โดยทรงถอดถอน (ดูมาตรา ๙)

นอกจากนี้อาจสิ้นโดยการตาย และมีปัญหาเมื่ององคมนตรีเป็นผู้ไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถว่าจะต้องขึ้นตำแหน่งหรือไม่?

ข้อ ๒

ว่าด้วยกรรมการองคมนตรี

ก) คุณสมบัติและการแต่งตั้ง ทรงตั้งจากจำนวนองคมนตรี (ดูมาตรา ๑๒)

ข) การออกความเห็น

๑) ปรีกษาหรือแสดงความเห็นโต้เถียงทำความตกลงในข้อความที่โปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมาให้ปรีกษาโดยพระองค์เอง

๒) อนึ่งถ้ากรรมการองคมนตรีมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนพร้อมกันเข้าขอทำหนังสือยื่นต่อนายกรัฐมนตรีว่า มีข้อความสำคัญเกี่ยวกับสวัสดิภาพแห่งบ้านเมืองและประชาชนอันควรจะได้ประชุมปรึกษา ถวายความเห็นไขว้ ให้สภานายกนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเพื่อให้ปรึกษากันได้

ค) เอกสิทธิ์ในการแสดงความเห็น

มาตรา ๑๔ กรรมการองค์มนตรีไม่ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำใดๆ ที่ได้กล่าวหรือแสดง^๗เป็นความเห็นหรือในการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาองค์มนตรี ผู้ใดผู้หนึ่งจะว่ากล่าวฟ้องกรรมการองค์มนตรีเพราะเหตุ^๘นั้นหาได้ไม่

อนึ่งบุคคลที่สภาได้เชิญให้มาชี้แจงหรือออกความเห็นนั้น ก็ให้ได้รับความยกเว้น^๙ดุจกัน

ง) เบี่ยงเบน ดูมาตรา ๗ ในเรื่องเบี่ยงเบนองค์มนตรีข้างต้น คือ องค์มนตรีเคยเป็นกรรมการองค์มนตรีให้เพิ่มอัตรา^{๑๐}ขึ้นเป็นจำนวนสองพันสี่ร้อยบาท

จ) การสันตทาน

๑) โดยถึงเวรออก คือ กรรมการองค์มนตรีจักอยู่ในตำแหน่งได้เพียงคราวละ ๓ ปี แต่ทรงตั้งซ้ำ^{๑๑}ออกได้ (ดูมาตรา ๑๕) มาตรา ๑๖ กรรมการองค์มนตรีคนใดต้องออกจากตำแหน่งกรรมการโดยเหตุอื่น นอกจากถึงเวรออกตามคราวพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินจะทรงตั้งองค์มนตรี^{๑๒}อื่นเข้าแทน^{๑๓}เพื่อให้ครบจำนวน แต่ผู้แทน^{๑๔}เช่นนั้นจะอยู่ในตำแหน่งกรรมการเพียงเท่าเวลาที่เหลืออยู่ของกรรมการ^{๑๕}ออกไป

๒) โดยลาออก (ดูมาตรา ๑๗)

๓) โดยสภากรรมการกราบบังคมทูลขอให้^{๑๖}ออก คือ มาตรา ๑๘ กรรมการองค์มนตรีคนใดประพฤติน่า^{๑๗}สมควรจะอยู่ในตำแหน่งกรรมการ สภากรรมการจะประชุมกันทำคำปรึกษา^{๑๘}กราบบังคมทูลพระกรุณา^{๑๙}เพื่อให้^{๒๐}ออกเสียจากตำแหน่งกรรมการ^{๒๑}นั้นก็ได้ แต่ต้องให้โอกาสแก่กรรมการผู้^{๒๒}นั้นชี้แจง^{๒๓}แก้ตัวก่อนทำคำปรึกษา^{๒๔}จน^{๒๕}ทูลเกล้าฯ ถวาย

๔) โดยสันตำแหน่งองคมนตรี เช่นโดยสันรัชกาลพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงตั้ง และเหตุอื่น ๆ ให้ดูในเรื่องการสันตำแหน่งองคมนตรีที่กล่าวมาแล้ว

ข้อ ๓

สภากรรมการองคมนตรี

ก) จำนวนกรรมการ

สี่สิบคน กรรมการเลือกกันเองเป็นสภานายก ๑ อุปนายก ๑ เมื่อได้รับพระบรมราชานุมัติ ผู้รับเลือกเข้ารับตำแหน่งได้ (ดูมาตรา ๑๒) แต่สภาอาจเชิญผู้หนึ่งผู้ใดมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นต่อที่ประชุมเพื่อประกอบข้อพิจารณาได้ (ดูมาตรา ๑๓ วรรค ๓) ผู้รับเชิญไม่ใช่กรรมการไม่มีสิทธิออกเสียง

ข) หน้าที่ของสภา

“เพื่อประชุมปรึกษาหารือราชการตามแต่จะโปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมาให้ปรึกษา” (ดูมาตรา ๑๑)

การพระราชทานลงมาให้ปรึกษานั้น อาจเป็นโดยตรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ โดยพระองค์เอง (ดูมาตรา ๑๓ วรรค ๑) หรือโดยกรรมการพร้อมกันห้าคน เข้าชื่อทำหนังสือยื่นต่อนายก ว่ามีข้อความเกี่ยวกับสวัสดิภาพแห่งบ้านเมือง และประชาชนอันควรจะได้ประชุมปรึกษากวดยความเห็น เมื่อสภานายกกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ปรึกษากันได้แล้ว สภาอาจปรึกษาข้อความนั้นได้ (ดูมาตรา ๑๓ วรรค ๒)

ค. ผู้ทำหน้าที่ดำเนินการสภา

ก) นายก

ข) อุปนายก

ทั้ง ๒ เลือกตั้งโดยกรรมการแต่ต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต (ดูมาตรา ๑๒, ๑๕, ๒๐)

ค) เลขาธิการ ทรงตั้งข้าราชการในกรมราชเลขาธิการคนหนึ่งเป็นผู้หน้ารักษาทะเบียน เป็นเลขาธิการที่ประชุม (ดูมาตรา ๑๐, ๒๓, ๒๙)

ง. การประชุม

๑) องค์ประชุม

จำนวนกรรมการต้องไม่น้อยกว่าสี่ยกคนจึงจะประชุมกันได้ (ดูมาตรา ๒๕)

๒) การนัดประชุม

สภานายกเป็นผู้สั่ง (ดูมาตรา ๒๒)

๓) ระเบียบวาระ

จะปรึกษาเรื่องใดต้องบอกไปในหนังสือนัด (มาตรา ๒๓) การประชุมต้องตามระเบียบวาระที่กำหนดไว้ นอกจากที่ประชุมจะตกลงเป็นอย่างอื่น (มาตรา ๒๔)

๔) ประธานที่ประชุม

สภานายก เป็นประธาน ถ้าไม่มีมา อุปนายกแทน ถ้าทั้งสองไม่อยู่ในที่ประชุมก็ให้กรรมการเลือกกันเองเป็นประธานชั่วคราวประชุมนั้น (ดูมาตรา ๒๑)

๕) การลงมติ

ให้เอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ กรรมการมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าเสียงเท่ากัน ผู้เป็นประธานออกเสียงเพิ่มจนอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงขาด (ดูมาตรา ๒๖)

๖) ทูลเกล้าฯ ถวายคำปรึกษา

คำปรึกษาของสภากรรณการองคมนตรีนั้น

สภานายกมีหน้าที่ชนทูลเกล้าฯ ถวาย สุดแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

(ดูมาตรา ๒๘)

๗) รายงานการประชุม

เลขาธิการต้องจดยางงานการประชุม เสนอให้ กรรมการตรวจรับรองใน
คราวหน้า (ดูมาตรา ๒๙)

จ) อนุกรรมการ

มาตรา ๒๘ สภากรรณการองคมนตรีมีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้ผู้สอบสวนพิจารณาทำความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่งก็ได้ ประธานอนุกรรมการนั้นเมื่อสภาไม่ได้ตั้ง ก็ให้อนุกรรมการเลือกกันเองตั้งขึ้นเป็นประธานได้

อนุกรรมการมีอำนาจเชิญเจ้ากระทรวง ทบวง การ และคนภายนอกได้ดังที่บัญญัติไว้สำหรับสภากรรณการในมาตรา ๑๓

อนุกรรมการและผู้ท่อนุกรรมการเชิญมาชี้แจงแสดงความเห็นนั้น ให้รับประโยชน์ตามมาตรา ๑๔ ด้วย

มาตรา ๓๐ ในการประชุมอนุกรรมการนั้น ต้องมีอนุกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า ๓ คนจึงจะเป็นองค์ประชุมปรึกษาการได้ เว้นแต่อนุกรรมการนั้นจะมีจำนวนตั้งขึ้นเพียง ๓ คน เมื่อมาประชุมแต่ ๒ คนก็ให้นับว่าเป็นองค์ประชุมได้

ลักษณะ ๓

ระเบียบแห่งอำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ

Organisation du pouvoir exécutif

ข้อความทั่วไป

อำนาจบริหารหรือตุลาการย่อมมีวงกว้าง คือรวมทั้งการปฏิบัติตามกฎหมาย และการปกครองโดยทั่วไป ยกเว้นแต่ในกิจการที่เกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมาย และการวินิจฉัยคดีซึ่งจัดเข้าในสาขาแห่งอำนาจสูงสุดอื่น ๆ

ยิ่งในประเทศที่มีอาณาเขตกว้างขวางและมีพลเมืองอยู่มาก พลเมืองทั้งหมดในประเทศนั้น ๆ อาจมีส่วนได้เสียเหมือนกันก็มี และกิจการบางอย่าง พลเมืองอันอยู่ในท้องถิ่นหนึ่ง อาจมีส่วนได้เสียต่างกับพลเมืองในอีกท้องถิ่นหนึ่ง

ระเบียบแห่งอำนาจบริหารจึงอาจเป็น

(๑) ระเบียบ ซึ่งใช้บังคับแก่พลเมืองทั่วไปในทุก ๆ อาณาเขต คืออำนาจบริหารซึ่งรวมอยู่ในศูนย์กลาง หรือที่เรียกกันว่า รัฐบาลกลาง แต่ระเบียบเช่นนี้เรียกตามภาษากฎหมายปกครองฝรั่งเศสว่า “Centralisation” ซึ่งน่าจะแปลว่า “มัธยภาค”

(๒) ระเบียบ ซึ่งใช้บังคับให้เหมาะสมแก่ท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งอาจทำได้โดย ๒ วิธี คือ

ก) โดยรัฐบาลกลางได้แยกอาณาเขตแห่งอำนาจนั้น ๆ ออกเป็นส่วนต่าง ๆ เช่นแบ่งแยกออกเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และเจ้าหน้าที่ประจำส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ทำหน้าที่เป็นผู้แทนรัฐบาลกลาง ไม่ใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเอง การแยกอำนาจจากรัฐบาลกลางเช่นนี้เรียกตามภาษากฎหมายปกครองฝรั่งเศสว่า “Déconcentration” ซึ่งน่าจะแปลว่า “มัธยานุภาค”

คือ เป็นส่วนน้อยๆ ที่แยกออกไปจากรัฐบาลกลาง ส่วนเหล่านี้หาได้มีสภาพ
เป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐบาลกลางไม่

ข) โดยแยกอำนาจบริหารหรือธุรการในท้องถิ่นบางอย่างให้แก่คณะ ซึ่ง
ราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้เลือกตั้งกันเป็นผู้ใช้อำนาจเอง ท้องถิ่นมีสภาพเป็นนิติ
บุคคลต่างหากจากรัฐบาลกลางและเพาะอำนาจบางอย่าง ซึ่งคนมีอิสระที่จะทำ
ได้ การแยกอำนาจบริหารเช่นนี้เรียกตามภาษากฎหมายปกครองฝรั่งเศสว่า
“Décentralisation” ซึ่งน่าจะแปลว่า “มัธยวิภาค” คือเป็นการแบ่งแยกอำนาจ
บริหารบางอย่างออกจากรัฐบาลกลาง ซึ่งต่อไปจะมีขึ้นได้โดยพระราชบัญญัติเทศบาล
ระเบียบอำนาจบริหารซึ่งใช้บังคับให้เหมาะสมแก่ท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งอาจมี
ได้ ๒ วิธี ดังกล่าวแล้วนั้น แม้จะคล้ายกันในเรื่องที่แบ่งแยกอำนาจรัฐบาลกลางมา
ไว้ในท้องถิ่นก็ตาม แต่มิใช่ว่าเหมือนกันในสาระสำคัญเหล่านี้

๑ คณะพนักงานซึ่งเป็นผู้แทนรัฐบาลกลางตามส่วน แห่งอาณาเขตต่าง ๆ
โดยมาจากรัฐบาลเป็นผู้ตั้ง คือ เป็นผู้แทนของรัฐบาลกลางโดยตรง ควรสังเกตว่า
แม้กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งราษฎรเป็นผู้ตั้งก็ยังคงเป็นผู้แทนของรัฐบาลกลางอยู่โดยตรง
เท่ากับว่าราษฎรได้มีโอกาสแต่เพียงเลือกผู้แทนของรัฐบาลกลาง ซึ่งประจำอยู่ใน
ท้องถิ่นของตนเท่านั้น

แต่คณะพนักงานในการปกครองชนิดที่แบ่งแยกอำนาจธุรการให้ราษฎรใน
ท้องถิ่นจัดทำเอง “มัธยวิภาค” (หรือการปกครองเทศบาลในภาษาไทย) ตามทาง
การราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้งกัน ราษฎรในท้องถิ่นก็ย่อมจะมีเสียงในการ
ดูแล คณะพนักงานเช่นนี้เป็นผู้แทนท้องถิ่นในธุรการของท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ
จะเป็นผู้แทนของรัฐบาลกลาง ก็แต่กิจการบางชนิด ซึ่งได้รับมอบหมาย คณะ
พนักงานเช่นนี้จึงขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลางแต่เพียงในการดูแลครอบงำ

ในทวี่นน สำหรับประเทศสยามตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล
หัวเมืองพนักงานท้องถิ่นยังมีการแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลางอยู่ ซึ่งควรจะแก้ไขโดย
พระราชบัญญัติเทศบาล

๒ การปกครองอย่างมัธยวิภาค คือตามที่กล่าวมาในวิธี ข. ข้างต้นมี
สภาพเป็นนิติบุคคล กล่าวคือท้องถิ่นนั้นๆ มีสิทธิและหน้าที่โดยเฉพาะต่างหาก
จากรัฐซึ่งเป็นเอกบุคลลหนึ่ง แต่การแบ่งแยกตามวิธีที่ได้กล่าวในวิธี ก. หาได้ทำ
ให้ส่วนต่างๆ แห่งอาณาเขตต์มีสภาพเป็นนิติบุคคลขึ้นต่างหากไม่ เช่นมณฑล
จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ไม่ใช่เป็นนิติบุคคล ดูประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์ มาตรา ๘๓ ซึ่งได้ระบุนามเทศบาลปกครองท้องถิ่น (Local adminis-
trations) และประชาบาลทั้งหลาย (Municipalities) คือการปกครองทำนอง
“มัธยวิภาค” (Décentralisation) หรือเทศบาลในภาษาหน้า ไม่ได้กล่าวถึง มณฑล
จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน

การปกครองโดยวิธีแยกอำนาจระการให้ราษฎรในท้องถิ่นจัดทำเองมีผลดี
และผลร้ายดังนี้

ผลดี

๑ กิจการบางชนิดที่แยกออกไป เช่นการสุขาภิบาลย่อมเหมาะสมแก่
ท้องถิ่นโดยเฉพาะ และกิจการอย่างอื่น ซึ่งท้องถิ่นต่างๆ ในพระราชอาณาเขตต์
จะปฏิบัติอย่างเดียวกันไม่ได้ เมื่อได้แบ่งแยกเสียเช่นนั้นก็จะเหมาะสมแก่ท้องถิ่น
เป็นรายๆ ไป

๒ กิจการที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นก็ควรจะให้ผู้ที่ เป็นราษฎรในท้องถิ่นนั้น
เป็นต้นกักรจัดการ เพราะเป็นผลประโยชน์ประเทศและความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ
ย่อมดีกว่าบุคคลซึ่งรัฐบาลกลางจะได้แต่งตั้งออกไป ซึ่งจะรู้ภูมิประเทศดีกว่าราษฎร
ในท้องถิ่นไม่ได้

๓ วิธีเลือกตั้งพนักงานโดยราษฎรในท้องถิ่นตนเอง ย่อมทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งต้องเอาใจใส่ในกิจการของท้องถิ่นและจะต้องจัดให้มีโครงการซึ่งตนจะปฏิบัติเมื่อได้รับเลือก เพราะการเลือกโดยวิธีเช่นนี้ย่อมมีการแข่งขันในระหว่างผู้ถือสิทธิ์ต่าง ๆ และย่อมเปิดโอกาสให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งผู้ที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นและตามความนิยมในลัทธิของตน

๔ กิจการของท้องถิ่นย่อมจะสำเร็จไปได้ไว และรวดเร็ว เพราะไม่ต้องเสนอเรื่องขึ้นไปเป็นลำดับเหมือนดังการปกครองที่ได้กล่าวในวิธี ก.

๕. และผลดียิ่งมออีกอย่างหนึ่งสำหรับประเทศที่ราษฎรได้เลือกตั้งผู้แทนในสภาการแผ่นดิน คือราษฎรที่อยู่ในท้องถิ่นก็เท่ากับได้รับความฝึกหัดในการเลือกผู้แทนในสภาการแผ่นดิน และสนใจในความเป็นไปของประเทศ

ผลร้าย

๑ ทำให้อำนาจรัฐบาลกลางลดน้อยถอยลงไป ✓

๒ อาจจะทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกปฏิบัติกรลำเอียงเข้าข้างฝ่ายผู้เลือกตน คือเข้าทางฝ่ายที่ถือสิทธิ์อันเดียวกัน ✓

 ทางแก้

ทางแก้ผลร้ายที่ได้กล่าวมาแล้วอาจกระทำไดดังนี้

๑ กิจการที่จะมอบให้แก่ราษฎรในท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยตรง สิ่งใดที่ได้มอบหมายไป จะเป็นภัยอันตรายต่อความเป็นอยู่ของประเทศทั้งหมดแล้วก็ไม่ควรมอบให้

๒ รัฐบาลกลางยังทรงไว้ซึ่งอำนาจควบคุมดูแล เพื่อบังคับมิให้ราษฎรในท้องถิ่นกระทำการอันเป็นภัยอันตรายต่อประเทศ

ส่วนการป้องกันความลำเอียงนั้นก็อยู่ในอำนาจรัฐบาลกลาง ซึ่งจัดควบคุมดูแล เช่นการใดที่พนักงานท้องถิ่นปฏิบัติไปไม่ชอบก็ควรให้ร้องอุทธรณ์ได้ (ในประเทศ ฝรั่งเศสจึงมีศาลปกครองต่างหากจากศาลยุติธรรม)

การศึกษาระเบียบแห่งอำนาจบริหารจะได้แยกออกเป็นหมวด ๆ ดังนี้

๑. การปกครองอย่างมัธยภาค (centralisation) หรือรัฐบาลกลาง
๒. การปกครองอย่างมัธยานุภาค (Déconcentration) หรือการแยกอำนาจรัฐบาลกลางไปในส่วนต่าง ๆ แห่งอาณาเขตต์
๓. การปกครองอย่างมัธยวิภาค (Décentralisation) หรือการแยกอำนาจบริหารบางอย่างให้ท้องถิ่นจัดทำเอง
๔. ระบบข้าราชการ คือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร

หมวด ๑

รัฐบาลกลาง (มัธยภาค, centralisation)

อำนาจบริหารซึ่งรวมอยู่ในรัฐบาลกลางนั้นคือ อำนาจที่จะใช้ในกิจการซึ่งพลเมืองทั่วพระราชอาณาเขตมีส่วนได้เสียเหมือนกัน อำนาจที่รวมอยู่ในรัฐบาลกลางนั้นก็ยังกว้างขวางอยู่นั่นเอง เหตุฉะนั้นอำนาจจึงแบ่งแยกออกตามประเภทต่าง ๆ ของอำนาจนั้น เช่นแบ่งแยกออกเป็นกระทรวงทบวงการต่าง ๆ หัวหน้ากระทรวงทบวงการเหล่านั้น ต่างทำงานของตนรับผิดชอบโดยตรงต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในประเทศสยาม มิได้มีอรรคมหาเสนาบดี เป็นผู้รวบรวมเสนาบดีต่าง ๆ เข้าเป็นคณะรับมอบหมายอำนาจรวมกันไปเหมือนดังในประเทศอื่น ๆ

การแบ่งแยกอำนาจบริหารออกตามชนิดต่างๆ ของการงานนั้นได้มีมาแต่ในสมัยโบราณแล้ว เหตุฉะนั้นการศึกษาถึงความเปลี่ยนแปลง การแบ่งแยกอำนาจเช่นนั้น ตั้งแต่ในสมัยโบราณมาจนถึงสมัยปัจจุบันจึงเป็นประโยชน์ในกฎหมายปกครอง

ส่วนที่ ๑

การแบ่งแยกประเภทอำนาจบริหารสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงแก้ไขการปกครอง แผ่นดินในรัชกาลที่ ๕

ในสมัยนั้นอำนาจบริหารหรืออำนาจราชการได้แบ่งแยกมอบแก่เสนาบดี ซึ่งรวมด้วยกันมี ๖ ตำแหน่ง ยกเป็นอรรคมหาเสนาบดี ๒ ตำแหน่ง

อรรคมหาเสนาบดี ๒ ตำแหน่ง คือ

๑. สมุหนายก

๒. สมุหพระกลาโหม

แต่เดิมดูเหมือนจะให้สมุหนายกบังคับบัญชาการพลเรือนและสมุหพระกลาโหมบังคับบัญชาทหาร แต่ในสมัยต่อมาสมุหทั้ง ๒ นี้ได้บังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารหรือฝ่ายพลเรือนแยกกันเด็ดขาด เป็นแต่มีหน้าที่รวบรวมจำนวนคนฝ่ายพลเรือนคนหนึ่ง ฝ่ายทหารคนหนึ่ง แต่ในเวลาทำสงครามก็ใช้ทั้งทหารและพลเรือนออกรบต่อสู้ด้วยกัน นอกจากนี้สมุหทั้ง ๒ ยังมีอำนาจในทางชำระความเก็บภาษีอากร หน้าที่ซึ่งกว้างๆ กัน

มาภายหลังสมุหทั้ง ๒ นี้ได้บังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน แต่แบ่งแยกอาณาเขตต่างกัน คือ สมุหนายกบังคับบัญชาหัวเมืองภาคเหนือ สมุหพระกลาโหมบังคับบัญชาหัวเมืองภาคใต้ ครั้นต่อมาสมุหพระกลาโหมคนหนึ่งมีความผิดโปรดเกล้าฯ

ให้เอาหัวเมือง ซึ่งสมุหพระกลาโหมเคยว่ากล่าวนั้นไปขึ้นในกรมท่าคือเสนาบดีคลัง มาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ จึงค้นหัวเมืองให้สมุหพระกลาโหม คงให้กรมท่าบังคับ การแต่หัวเมืองปากอ่าว หัวเมืองจึงแยกกันขึ้นอยู่ ๓ กระทรวง จนถึงสมัยเปลี่ยนแปลงแก้ไขการปกครองแผ่นดินในรัชกาลที่ ๕

เหตุฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าตำแหน่งพระสมุหพระกลาโหม และสมุหนายกมี หน้าที่ทางการเมืองมหาดไทย ทหาร ยุติธรรม คลัง

เสนาบดี ๔ ตำแหน่งหรือจุตุสมภักดิ์ ซึ่งเรียกตามสามัญว่า เวียง (เมือง) วัง คลัง นา

๑. เวียง (เมือง) คือกรมเมืองหรือกรมพระนครบาล มีหน้าที่บังคับกอง ตระเวน อำเภอกำนัน เขตต์ กรุง บังคับศาลพิจารณาความฉกรรจ์มหันตโทษ บังคับการคุก (ต่อมาได้ว่าภาษีเรือ โรงร้าน ซึ่งตั้งขึ้นใหม่ แต่ภายหลังการภาษี นตกเป็นหน้าที่กรมอน)

๒. วัง คือกรมวังมีหน้าที่รักษาพระราชมณฑลและพระราชวังชั้นนอก ชั้นใน จัดการพระราชพิธีชั้นนอกชั้นใน จัดการพระราชพิธีทั้งปวง ตั้งศาลชำระ ความเกี่ยวกับจำเลยเป็นสมใน

๓. คลัง คือกรมท่า เดิมบังคับการเงินภายหลังมีหน้าที่ติดต่อกับต่างประเทศ เช่นซื้อขายของแก่ชาวต่างประเทศที่เข้ามาค้าขาย และแต่งตั้งสำเภาไปค้า ต่างประเทศ ควบคุมคนต่างด้าว จึงได้กลายไปเป็นผู้ว่าการต่างประเทศด้วย ต่อมา ได้บังคับหัวเมืองภาคใต้ ซึ่งได้โอนมาจากสมุหพระกลาโหม ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ได้ว่าแต่เพียงหัวเมืองปากอ่าว จึงมีหน้าที่หลายอย่าง คือ คลัง ต่างประเทศ ทหาร มหาดไทย ยุติธรรม

๔. นา คือกรรมนา มีหน้าที่ดูแลรักษานาหลวง เก็บหางเข้าค่านาจากราษฎร ซอเข้าขนนางหลวง ตั้งศาลพิจารณาความเกี่ยวกับที่นาโคกระบือให้แล้วเสร็จไปโดยเร็ว

ทะบวงการต่างๆ ตามที่กล่าวมาแล้วนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปตามลำดับบางกรรมมั่งงานทำน้อย บางกรรมมั่งงานทำมากจนเกินไป ต่อมาจึงได้ตั้งกรมแยกหน้าที่ไปจากจตุสดมภ์

ในหนังสือพระราชดำรัสรัชกาลที่ ๕ เล่มที่ได้เคยอ้างมาแล้วได้แยกกรมต่างๆ ออกเป็น ๔ จำพวก

จำพวกที่ ๑ กรมทมนานาที่พลเรือน และถือว่าเป็นทะบวงการฝ่ายพลเรือนโดยแท้

จำพวกที่ ๒ กรมทมนานาที่ฝ่ายทหาร และถือว่าเป็น ทะบวงการ ฝ่ายทหารโดยแท้

จำพวกที่ ๓ กรมทมนานาที่ฝ่ายทหาร แต่ถือว่าเป็นทะบวงการฝ่ายพลเรือน

จำพวกที่ ๔ กรมทมนานาที่ฝ่ายพลเรือน แต่ถือว่าเป็นทะบวงการฝ่ายทหาร

กรมซึ่งมีหน้าที่ฝ่ายพลเรือน และถือว่าเป็นทะบวงการฝ่ายพลเรือนโดยแท้ นั้น คือกรมพระสุรัสวดี กรมลูกขุน กรมธรรมการ กรมหมอ กรมพระอาลักษณ์ กรมพระคลังต่างๆ กรมภูษามาลา

ส่วนกรมทมนานาที่ฝ่ายทหาร และถือว่าเป็นทะบวงการฝ่ายทหารโดยแท้ นั้น คือกรมอาษา ๘ เหล่า กรมพระตำรวจ กรมกองมอญ เป็นต้น

ส่วนกรมทมนานาที่ฝ่ายทหาร แต่ถือว่าเป็นทะบวงการฝ่ายพลเรือนนั้น คือ กรมล้อมพระราชวัง กรมแสงบันโรงใหญ่ กรมช้าง กรมม้า เป็นต้น

ส่วนกรมทมนหาทผายพลเรือน แต่ถือว่าเป็นทบวงการผายทหารนั้น คือ กรมช่าง ๑๐ หมู่ เป็นต้น

ในจำพวกที่ ๑ “กรมพระสุรัสวดี” เป็นพนักงานที่จะรักษาทะเบียนทาง ว่า บัญชีไพร่พลทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนในกรุงและหัวเมือง เป็นบัญชีกลาง ที่สำหรับจะกำกับมหาดไทย กลาโหม ข่ายเลข มีศาลสำหรับพิจารณาความในคดี ที่แบ่งสังกัดหมู่หมวดไพร่พล เป็นพนักงานที่สำหรับจะเก็บเงินแทนราชการซึ่ง ไพร่ไม่ได้ทำ เป็นพนักงานที่จะออกโฉนดบัตรหมาย ในข้าราชการทั้งปวงที่จะให้ รู้ทั่วไป

“กรมลูกขุน” มีหน้าที่ชขาดในคดี แต่ไม่ใช่เป็นผู้พิจารณา ให้คู่ข้อ ความโดยละเอียดในคำอธิบายพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

“กรมธรรมการ” มีหน้าที่พิจารณาพระสงฆ์ต่อพระสงฆ์ หรือพระสงฆ์ เกี่ยวข้องกับคฤหัสถ์ ส่วนการศึกษาขึ้นอยู่กับกรมราชบัณฑิต

“กรมหมอ” แต่เดิมมี ๒ แผนก คือหมอสำหรับว่าความ และหมอ โรงพระโอสถ แต่พวกแรกนั้นเลิกเสีย เหลือแต่หมอรักษาโรค เป็นหมอสำหรับ พระเจ้าแผ่นดิน พระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการ

“กรมพระอาลักษณ์” มีหน้าที่รักษากฎหมายฉบับหลวงหนึ่งจบ และ เป็นผู้จารึกสุพรรณบัตร หมายตั้งขุนนาง เขียนพระราชสารกับจดเขียนหนังสือ ต่างๆ มีบทกลอน เป็นต้น

“กรมพระคลัง” ต่างๆ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับเรียกเร่งพระราชทรัพย์ รับของ ส่วนบรรณาการ ภาษีอากรต่างๆ

“กรมภูษามาลา” มีหน้าที่เกี่ยวกับเครื่องต้น เครื่องทรงของพระเจ้าแผ่นดิน รวมทั้งกรมแสง ต่อมากรมแสงได้มีเจ้านายไปควบคุม จึงได้แยก กิจการออกจากกรมภูษามาลา

จำพวกที่ ๒ กรรมชงมีหน้าที่ฝ่ายทหารและถือว่าเป็นทบวงการฝ่ายทหาร
คือกรมอาสา ๘ เหล่า อาสาใหญ่ซ้ายขวา อาสารองซ้ายขวา เขนทองซ้ายขวา
ทวนทองซ้ายขวาทั้ง ๘ กรมนี้เป็นทหารหน้าสำหรับรักษาพระนครและพระราชอาณา
เขตต์ นอกจากนั้นยังมีกรมทหารอื่นๆ ถ้าจะทราบโดยละเอียดให้ดูหนังสือพระราช-
ดำรัสหน้า ๔๖ ถึง ๕๕

จำพวกที่ ๓ กรมทมิหนาทฝ่ายพลเรือน แต่ถือว่าเป็นทบวงการฝ่ายพลเรือน
เช่นกรมล้อมพระราชวังที่ไม่ได้ถือว่าเป็นทบวงการฝ่ายทหารนั้น เพราะคนพวกนี้
ไม่ต้องไปราชการทัพ คือมีหน้าที่แต่จะรักษาพระราชวังอย่างเดียว นอกจากนั้น
ยังมีกรมแสงปืนโรงใหญ่ กรมช่าง กรมม้า ถ้าจะทราบโดยละเอียดให้ดูหนังสือ
พระราชดำรัสหน้า ๔๔ ถึง ๔๖

จำพวกที่ ๔ กรมชงมีหน้าที่ฝ่ายพลเรือน แต่ถือว่าเป็นทบวงการฝ่าย
ทหารนั้น คือกรมช่างสิบหมู่ ถือว่าเป็นทบวงการฝ่ายทหาร ก็คงจะเป็นด้วยช่าง
เกิดขึ้นในหมู่ทหารเหมือนทหารช่างเดิวนั้น แต่ภายหลังมาเมื่อทำการต่างๆ มาก
ขึ้นจนถึงเป็นการละเอียด เช่น เขียน ปั้น แกะ สลัก ก็เลยติดอยู่ในฝ่ายทหาร
ให้ดูพระราชดำรัสหน้า ๕๕ ถึง ๕๖

กรมต่างๆ ที่ได้ตั้งขึ้นใหม่นี้แม้จะเป็นกรมอิสระ ผู้บังคับบัญชากรมก็ไม่
มีตำแหน่งประจำในที่ประชุมเสนาบดี หรือลูกขุน ณ ศาลา ผู้ที่มีตำแหน่งประจำใน
ที่ประชุมเสนาบดีเช่นนกค้อ อรรคมหาเสนาบดี ๒ ตำแหน่ง และเสนาบดี ๔
ตำแหน่ง รวมเป็น ๖ ตำแหน่งตามที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

ส่วนที่ ๒

การแบ่งแยกประเภทแห่งอำนาจบริหารตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงแก้ไข

การปกครองแผ่นดิน ในรัชกาลที่ ๕ จนถึงรัชกาลที่ ๖

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลที่ ๕ ได้เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติใหม่ การแบ่งแยกอำนาจบริหารได้มีเหมือนดังที่ได้กล่าวแล้วในส่วนที่ ๑ แต่การแบ่งแยกเช่นนั้นยังไม่เหมาะสมแก่กาลสมัย จึงได้ทรงเปลี่ยนแปลงแก้ไข เริ่มแต่การ แยกกระทรวงพระคลังออกจากกระทรวงการต่างประเทศตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น ขอให้ดูประกาศตั้งตำแหน่งเสนาบดี ลงวันที่ ๑ เมษายน ร.ศ. ๑๑๑ ซึ่งในตอนกลางมีความว่าดังนี้

“จะกล่าวตั้งแต่เสนาบดี ๖ ตำแหน่ง ที่มีอยู่แต่แรกได้เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติมา มีอรรคมหาเสนาบดี ๒ คือ (๑) เสนาบดี กรมมหาดไทย ที่สมุหนายกได้บังคับบัญชาการหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งปวง (๒) เสนาบดีกรม พระกระลาโหม ที่สมุหพระกระลาโหม ได้บังคับบัญชาการหัวเมืองปักข์ใต้ทั้งปวง แล การทหารบกทหารเรือ จดุดมภ์ ๔ คือ (๑) เสนาบดีที่พระคลัง ได้บังคับบัญชาการต่างประเทศ แลกรมพระคลัง (๒) เสนาบดีกรมเมือง ได้บังคับบัญชาการ รักษาพระนคร แลความนครบาล (๓) เสนาบดีกรมวัง ได้บังคับบัญชาการในพระบรมมหาราชวัง (๔) เสนาบดีกรมนาที่เกษตราธิบดี ได้บังคับบัญชาการไร่นา รวมเป็น ๖ ตำแหน่ง นับว่าเป็นตำแหน่งประจำในที่ประชุมเสนาบดี ฤๅลูกขุน ณ ศาลา แลในที่ประชุมนี้ บางทีมีพระบรมวงษานุวงศ์บางพระองค์ แลขุนนางผู้ใหญ่ บางท่าน อย่างเช่นสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ แลเจ้าพระยาทิพากรวงศ์ นั้นเป็นต้น อยู่ในที่ประชุมนี้ด้วย ครั้นต่อมาในปีพุทธศักราช ๑๒๓๗ (ร.ศ. ๕๔) ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แยกกระทรวงพระคลัง ออกจาก

กระทรวงการต่างประเทศ ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น แลในปีมะแมเบญจศักราช ๑๒๔๕ (ร.ศ. ๑๐๒) ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เติมกระทรวง
 โทรเลขแลไปรษณีย์ขึ้นใหม่ แลในปีกุนนพศักราช ๑๒๔๕ (ร.ศ. ๑๐๖)
 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แยกกรมทหารบกทหารเรือออกจากกรมพระกระ-
 ลาโหม ตั้งกรมยุทธนาธิการขึ้น แลในรัตนโกสินทรศก ๑๐๕ ได้ทรงพระกรุณา
 โปรดเกล้าฯ ให้รวมการโยธาต่างๆ ที่อยู่กระทรวงต่างๆ มาตั้งเป็นกระทรวงโยธา
 ธิการขึ้น แลรวมกรมโทรเลขไปรษณีย์ เข้าในกระทรวงโยธาธิการ แลทรง
 พระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกกรมธรรมเนียมแลสังฆการีขึ้นอยู่ในกรมมหาดไทยมา
 รวมกับกรมศึกษาธิการ เป็นกระทรวงหนึ่งต่างหากแล้ว บัดนี้ทรงพระราชดำริห์
 เห็นว่ากระทรวงเมือง ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระบรมวงษานุวงศ์
 แลข้าราชการเป็นกอมมิตตี บังคับการมาแต่ปีจออัฐศักราช ๑๒๔๘ (ร.ศ. ๑๐๕)
 นั้นได้จัดการแก้ไขเป็นแบบแผนขึ้นใหม่ ควรให้เลิกกอมมิตตนั้นเสีย ให้คงเป็น
 เสนาบดีไปตามเดิม แลกระทรวงกระษेत्रาธิการที่ได้บังคับการโรงภาษีสินค้าเข้า
 ออกนั้น ให้ยกไปขึ้นกระทรวงคลัง ให้คงแต่กระษेत्रพานิชการ แลการกระ-
 ษेत्रาการที่จะจัดขึ้นใหม่ต่อไป แลกระทรวงยุติธรรม ที่จะได้รวบรวมผู้พิพากษา
 แลตราการพิจารณาตัดสินนั้น ก็ได้จัดการขึ้นต้นพอจะให้ราชการเป็นไปได้ใน
 แห่งเดียวแล้ว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งเป็นกระทรวงใหญ่ขึ้น แลกรม
 พระอาลักษณ์ราชการนำหน้ามาบังจนกว่าแต่ก่อนหลายเท่า จึงทรงพระกรุณาโปรด-
 เกล้าฯ ให้ยกขึ้นเป็นกระทรวงใหญ่ เรียกว่ากระทรวงมูรธาธร แลกระทรวงยุทธนา
 ธิการนั้น ทรงพระราชดำริห์เห็นว่าราชการจัดลงเป็นแบบแผน แลควรให้แก่กระทรวง
 เป็นกรมยุทธนาธิการ บังคับบัญชากรมทหารบกทั้งปวง มีผู้บัญชาการให้มียศเสมอ
 เสนาบดี แลให้เข้าไปประชุมเสนาบดีด้วย แต่การบาดหมายราชการทั้งปวงนั้น

ให้กรมพระกลาโหมเป็นเจ้าหน้าที่ไปตามธรรมเนียมเดิม แลกรมทหารเรือกรมช่าง
กรมแสง ซึ่งยกไปกระทรวงยุติธรรมการนั้น ให้ยกมาขึ้นกรมพระกลาโหม เมื่อได้
ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดการมีกระทรวงใหญ่ ให้ประชุมกันปรึกษาราชการ
ตามหน้าที่ ซึ่งเกี่ยวข้องกันเป็นที่ประชุมเสนาบดี ๑๒ ตำแหน่ง เรียกว่าเสนาบดีสภา
ถ้าถูกขุน ๑๒ ศาลาอันจะมีหน้าที่รวมกันแตกต่างกันโดยพแนก ซึ่งมีพระราชบัญญัติต่าง
หาก จะประกาศต่อไปภายหลังแล้วดังนี้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สั่งว่า
ให้บันดาเสนาบดีทั้งปวงนี้ ให้มียศเสมอเหมือนกันทั้งสิ้นไม่ให้ถือว่าเป็นอรรคมหา
เสนาบดี ถ้าเป็นจตุสดมภ์ ถ้าเป็นเสนาบดีตำแหน่งใหม่ แลพนักงานหน้าที่ของ
กระทรวงต่าง ๆ ทั้งปวงนี้ จะได้มีพระราชบัญญัติออกต่อไปในภายหลังด้วย”

ในสมัยเปลี่ยนแปลงแก้ไขการปกครองใน ร.ศ. ๑๑๑ นี้ เสนาบดีจึงรวม
ด้วยกันมี ๑๒ ตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

ก) ๖ ตำแหน่งเดิม

๑. มหาดไทย
๒. กลาโหม
๓. การต่างประเทศ
๔. วัง
๕. นครบาล
๖. เกษตร

ข) ๖ ตำแหน่งใหม่

๗. คลัง
๘. ยุติธรรม

๕. ยุทธนาธิการ

๑๐. ธรรมการ

๑๑. โยธาธิการ

๑๒. มุรธาธิการ หรือ มุรธาธร

ให้พึงสังเกตว่าที่จะเห็นได้จากประกาศตั้งเสนาบดี ร.ศ. ๑๑๑ นั้นว่า ในครั้งนั้นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงกลาโหม ยังหาได้แบ่งแยกชนิดแห่งหน้าที่จากกันไม่ คงแบ่งแยกแต่อาณาเขตต์แห่งการบังคับบัญชาในประเทศ

ครั้นต่อมาใน ร.ศ. ๑๑๓ จึงได้มีการประกาศจัดตั้งหน้าที่กระทรวงกลาโหมและมหาดไทย คือ ให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการภายในพระราชอาณาเขตต์ เว้นแต่ในกรุงเทพมหานครเป็นหน้าที่กระทรวงนครบาล ส่วนกระทรวงกลาโหมเปลี่ยนมามีหน้าที่รักษาการภายในเหมือนดังแต่ก่อน ส่วนกรมยุทธนาธิการให้ขึ้นกระทรวงกลาโหม แต่ผู้บัญชาการกรมยุทธนาธิการคงมียศเสมอเสนาบดีเป็นสมาชิกในเสนาบดีสภา

ใน ร.ศ. ๑๑๕ ได้ยกเลิกกระทรวงมุรธาธรสมทบงานกระทรวงนี้เข้ากับกรมราชเลขาธิการ

ส่วนที่ ๓

การแบ่งแยกประเภทแห่งอำนาจบริหารในรัชกาลที่ ๖

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลนี้ ได้เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติแล้ว ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม การแบ่งแยกประเภทแห่งอำนาจบริหารดังต่อไปนี้

บทที่ ๑

ทบทวนการเมือง

๑. ใน ร.ศ. ๑๒๕ ให้แยกกรมทหารเรือออกจากกระทรวงกลาโหมตั้งเป็นกระทรวงทหารเรือ ส่วนกระทรวงกลาโหมคงมีหน้าที่เกี่ยวคณะทหารบกและการเกณฑ์คนเข้ารับราชการทหาร

๒. ใน ร.ศ. ๑๓๐ ได้ทรงแยกราชการกรมพระอาทิตย์ออกจากกรมราชเลขาธิการตั้งขึ้นเป็นกระทรวง เรียกว่ากระทรวงมรุชาธร มีหน้าที่เกี่ยวแก่การรักษาพระเบญฐานันดรศักดิ์ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ รักษาพระเบญตวงศตรา

๓. ในปี ร.ศ. ๑๓๐ ยังได้ทรงจัดราชการกระทรวงโยธาธิการใหม่ คือ ยกกรมคลองจากกระทรวงเกษตราธิการอยู่ในกระทรวงโยธา ให้ยกเลิกกรมโยธาในกระทรวงโยธา แยกแผนการช่างก่อสร้างส่วนหนึ่งขึ้นกระทรวงนครบาล ให้กระทรวงโยธามีหน้าที่เกี่ยวแก่การสื่อสาร การคมนาคม คือ การรถไฟ ไปรษณีย์ โทรเลข ทาง และเปลี่ยนนามกระทรวงโยธาธิการว่า “กระทรวงคมนาคม”

๔. ใน พ.ศ. ๒๔๖๒ ได้แยกกรมธรรมการมาขึ้นในพระราชสำนัก เปลี่ยนนามกระทรวงธรรมการเดิมว่า กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่เกี่ยวแก่การศึกษา

๕. ใน พ.ศ. ๒๔๖๓ โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งสภาเผยแผ่พาณิชย์ ยกกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ในกระทรวงพระคลังขึ้นสู่ฐานะกระทรวง อยู่ในบังคับบัญชาสภาเผยแผ่พาณิชย์ให้มามีหน้าที่เกื้อหนุนการพาณิชย์

ใน พ.ศ. ๒๔๖๔ ได้มีประกาศเพิ่มเติมว่าด้วยสภาเผยแผ่พาณิชย์หรือกระทรวงพาณิชย์แบ่งกิจการออกเป็นสองส่วน

ก. คิดและปฏิบัติการตกเป็นหน้าที่ของสภาเผยแผ่พาณิชย์

ข. กระทำการ คือ ปฏิบัติการตามทั้คิดและปริกษาการตกเป็นหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์

๖. ใน พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้โปรดเกล้าฯ ให้โอนราชการในกระทรวงนครบาลมารวมในกระทรวงมหาดไทย เว้นแต่กรมราชทัณฑ์ให้โอนมาขึ้นกระทรวงยุติธรรม และให้โอนกรมอัยการในกระทรวงยุติธรรมไปขึ้นกระทรวงมหาดไทย

บทที่ ๒

คนที่ปรึกษาในส่วนอำนาจบริหารบางอย่าง

นอกจากการแบ่งแยกประเภทแห่งอำนาจบริหารดังได้กล่าวมาแล้ว คนหรือสภาฝ่ายที่ทรงปรึกษาก็ต้องมีเสนาบดีสภา ซึ่งสืบเนื่องมาแต่ในครั้งก่อนๆ อันเป็นสภาที่ปรึกษาในส่วนอำนาจบริหารโดยทั่วไป นอกจากนี้ยังได้ทรงสถาปนาคนที่ปรึกษาในส่วนอำนาจบริหารบางอย่าง (ซึ่งเราไม่จัดเข้าอยู่ในสภาการแผ่นดิน) คือ

๑. สภาป้องกันพระราชอาณาจักรซึ่งได้ทรงตั้งขึ้นใน ร.ศ. ๑๒๘ เมื่อคราวแยกกรมทหารเรือออกจากกระทรวงกลาโหมตั้งเป็นกระทรวงทหารเรือ ซึ่งจะได้ปรึกษาในการดำริห์จัดการป้องกันพระราชอาณาจักร (ซึ่งต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในรัชกาลปัจจุบัน)

๒. สภาเผยแผ่พาณิชย์ซึ่งได้ตั้งขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๖๓ เพื่อคิดแลปรึกษาการเผยแผ่พาณิชย์

๓. สภากรรมการรถไฟมีหน้าที่กำกับตรวจตราการรถไฟ (ดูพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๔)

๔. สภาการคลังตั้งใน พ.ศ. ๒๔๖๕ มีหน้าที่พิจารณาปัญหาทั้งปวงในเรื่องที่เกี่ยวกับพระราชทรัพย์สำหรับแผ่นดิน

ส่วนที่ ๔

การแบ่งแยกประเภทแห่งอำนาจบริหารในรัชกาลปัจจุบัน

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน ได้เสด็จขึ้นเสวยราชสมบัติแล้ว ในปี พ.ศ. ๒๔๖๘ นั้นเองได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมการแบ่งแยกประเภทแห่งอำนาจบริหารดังต่อไปนี้

บทที่ ๑

หะบวงการเมือง

๑. ได้ประกาศเลิกกระทรวงมูรธาธร ยกภาระงานทั้งปวงไปรวมกับกรมราชเลขาธิการ เหมือนดังในรัชกาลที่ ๕

๒. รวมหน้าที่ราชการกระทรวงคมนาคมและพาณิชย์ การตั้งเป็นกระทรวงคมนาคมและพาณิชย์การ ภายหลังเปลี่ยนนามเป็น “กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม”

๓. รวมกรมธรรมการกับกระทรวงศึกษาธิการ ตั้งเป็นกระทรวงธรรมการตามเดิมเหมือนดังในรัชกาลที่ ๕

๔. ใน พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งราชบัณฑิตยสภาตามข้อ ๑ แห่งประกาศตั้งแห่งสถาน มีความอยู่ตอนหนึ่งว่า บรรดาการซึ่งกรรมการหอพระสมุดสำหรับพระนครได้ทำอยู่แต่ก่อนก็ดี อำนาจหน้าที่กรรมการหอพระสมุดสำหรับพระนคร อันมีอยู่ในพระราชกำหนดกฎหมายที่ได้ตั้งไว้ก็ดี และหน้าที่ของกรมราชบัณฑิตซึ่งยังคงมีอยู่ก็ดี ให้รวมมาเป็นอำนาจหน้าที่ของราชบัณฑิตยสภาทงสน

อนึ่งในพระราชปรารภมีความว่า ควรจะพนหน้าที่กรมราชบัณฑิต ซึ่งเป็นกระทรวงราชการฝ่ายพลเรือนแต่โบราณ

เหตุฉะนั้นราชบัณฑิตยสภาจึงเป็นกระทรวงการเมือง หมายไ้เป็นแต่เพียงที่ประชุมสำหรับปรึกษากิจการเท่านั้นไม่กล่าว คือ มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติในทางราชการหรือในทางบริหาร แต่จะมีฐานะเป็นกระทรวงหรือไม่นั้นไม่มีตัวบทได้กล่าวถึง ส่วนสภานายกของราชบัณฑิตยสภาในทุกวันนี้ได้เป็นองค์อธิบดีมนตรี และซึ่งเข้าในที่ประชุมอธิบดีมนตรีสภาและเสนาคณะสภาตามที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

๕. ใน พ.ศ. ๒๔๗๔ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมราชการกระทรวงทหารเรือเข้ากับกระทรวงกลาโหม

นอกจากการเปลี่ยนแปลงแก้ไขที่สำคัญดังได้กล่าวมาแล้ว ยังได้มีการแก้ไขระเบียบภายในของกระทรวงต่าง ๆ และโอนการงานสับเปลี่ยนในระหว่างกระทรวงทบวงการเหล่านั้น

ในปัจจุบันนี้กระทรวงทบวงการเมืองอันเป็นสาขาของอำนาจราชการ หรืออำนาจบริหาร ซึ่งได้แบ่งแยกออกมานั้นจึงคงเป็นดังนี้

ก. กระทรวง

๑. กระทรวงมหาดไทย
๒. กระทรวงกลาโหม
๓. กระทรวงการต่างประเทศ
๔. กระทรวงวัง
๕. กระทรวงเกษตร
๖. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
๗. กระทรวงยุติธรรม
๘. กระทรวงธรรมการ
๙. กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม

๖. กรมซึ่งมีฐานะเท่ากระทรวง

คือ กรมราชเลขาธิการ (ดูประกาศเลิกกระทรวงมูรธาธร พ.ศ. ๒๔๖๘)

๓. ทบวงการอิสสระ

คือ ราชบัณฑิตยสภา

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วยังมีกรมหรือกระทรวงการ ซึ่งขึ้นต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แต่มีหน้าที่ส่วนพระองค์ เช่น กรมพระคลังข้างที่ กรมราชองครักษ์ เป็นต้น

บทที่ ๒

คนที่ปรึกษาในส่วนอำนาจบริหารบางอย่าง

คนที่ปรึกษาในส่วนอำนาจบริหารบางอย่างที่ได้มีมาแล้ว แต่ในรัชกาลที่ ๖ ก็ได้มีอยู่ต่อมา แต่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เปลี่ยนแปลงแก้ไขระเบียบการบ้าง เช่น เปลี่ยนระเบียบสภาการคลัง ใน พ.ศ. ๒๔๖๘ และเปลี่ยนแปลงแก้ไขระเบียบสภาป้องกันอาณาจักร

นอกจากนี้ยังได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งสภากรรมการรักษาพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน ใน พ.ศ. ๒๔๗๑ มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น (พระราชบัญญัตินี้จะได้อีกต่อไปในหมวดที่ ๔)

ส่วนที่ ๕

ระเบียบการปกครองของกระทรวงและทบวงการีสสระ

ข้อความทั่วไป

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนต่าง ๆ ข้างว่าด้วยการแบ่งแยกประเภทแห่งอำนาจบริหารออกเป็นกระทรวงและทบวงการีสสระนั้น ได้เกิดขึ้นโดยจารีตประเพณี หรือโดยบทกฎหมายซึ่งอาจรวมเรียกได้ว่า มีขึ้นโดยกฎหมาย (คำว่ากฎหมายในที่นี้ให้เทียบดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕)

แต่ระเบียบของกระทรวงทบวงการีสสระ จะพึงเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่นั้น ควรดูคำอธิบายของกรมหลวงราชบุรี ในหนังสือว่าด้วยพระราชบัญญัติในปัจจุบันเล่ม ๑ ในคำซึ่งว่าด้วยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีความอยู่ตอนหนึ่งว่า

“ตามธรรมเนียมเสนาบดีส่วนราชการมีอำนาจที่จะเป็นเจ้าพนักงานเป็นหมู่เป็นกรมได้ต่าง ๆ รับผิดชอบต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์เดียว ถึงหมู่กรมในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะได้เป็นไปเหมือนในพระราชบัญญัติก็ดี บางทีเสนาบดีชั้นหลังจะได้จัดแบ่งแปลงไปแล้วบ้าง ซึ่งมีหาชนหาทราบได้ไม่ จึงเป็นการยากที่จะทราบว่า ทุกวันนี้พระราชบัญญัตินั้น ๆ จะตรงกับความจริงอย่างไร เพียงไร
ทั้งนี้ไม่เป็นการสำคัญ เพราะโอกาสที่พระราชบัญญัติเหล่านั้นจะเป็นข้อโต้แย้งกันในโรงเรียนน้อยนัยน้อยหนา ตามธรรมดาก็คงจะว่ากันในสภาที่ว่าการแผ่นดิน
ทั้งนี้”

แต่ในทุกวันนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๒-๗๓ ได้สมมติให้ทบวงการีสสระเป็นนิติบุคคล

ตามธรรมเนียมกระทรวงและทบวงการที่ย่อมแยกประเภทแห่งการทำงานของตน ออกเป็นหลายสาขา เรียกว่ากรมบ้าง กองหรือแผนกบ้าง สาขาเหล่านี้จะพึงมีฐานะ เป็นนิติบุคคลหรือไม่นั้น นอกจากปัญหาที่จะทู่เถียงกันในเรื่องคำว่าทบวงการเมือง และกรมในรัฐบาลตามมาตรา ๗๓ แล้ว ก็ยังต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่า กรมหรือสาขาของทบวงการเมืองมีระเบียบถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวคือ ได้ตั้ง ขึ้นหรือได้เริ่มสภาพนิติบุคคลโดยถูกต้องหรือไม่ เหตุฉะนี้การศึกษาถึงระเบียบ แห่งการปกครองของกระทรวงและทบวงการอิสระจึงควรอาศัยหลักกฎหมาย

บรรดากระทรวงและทบวงการตามที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ ย่อมวางระเบียบที่ คล้ายกัน คือได้จัดแบ่งแยกชนิดแห่งการทำงานของกระทรวงทบวงการเหล่านี้ ออก เป็นสาขาต่าง ๆ เช่นแบ่งออกเป็นกรม และในกรมหนึ่งแยกออกเป็นกรมย่อย หรือ แยกออกเป็นกองเป็นแผนก และมีหัวหน้าเป็นผู้บังคับบัญชาสาขาแห่งกิจการซึ่งได้ แบ่งแยกออกมาแล้ว

อีกประการหนึ่งกิจการของกระทรวงทบวงการย่อมมีกิจการอันเกี่ยวข้องกับธุระ การกลาง หรือการบัญชาการกลางอย่างหนึ่ง ซึ่งบังคับบัญชากิจการของกระทรวง ทบวงการนั้น ๆ และยังมีการปฏิบัติตามคำบังคับบัญชากลางไปในท้องถิ่นต่าง ๆ หรือตามส่วนแห่งอาณาเขตต์ของประเทศ ซึ่งได้แบ่งแยกออกไป ในการนี้ก็ได้มี สำนักงานหรือผู้แทนของกระทรวงทบวงการเหล่านี้ไปประจำอยู่ แต่ทั้งนี้อาจมีข้อ ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ บางกระทรวงทบวงการได้มีผู้แทนอยู่ในทุกส่วนแห่งอาณา- เขตต์ของประเทศที่ได้แบ่งแยกออกไปนั้น แต่บางกระทรวงทบวงการก็ไม่มีสำนัก หรือผู้แทนไปประจำอยู่ในทุกส่วนแห่งอาณาเขตต์ ทั้งนี้แล้วแต่ความจำเป็นหรือ ประโยชน์แห่งระเบียบของกระทรวงทบวงการต่าง ๆ นั้น

รายการพิสดารแห่งการแยกสาขาต่าง ๆ ของกระทรวงนั้น จะดัดไว้ไม่กล่าว เพราะคงทราบได้จากหนังสือที่เกี่ยวกับระเบียบ หรือทำเนียบกระทรวงทบวงการต่าง ๆ อยู่แล้ว

หมวด ๒

การแบ่งแยกอำนาจบริหารของรัฐบาลออกเป็นส่วนต่าง ๆ

ในพระราชอาณาเขตต์ (มัชยานุภาค Déconcentration)

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในหมวด ๑ อำนาจธุการหรือบริหารได้แบ่งแยกตามชนิดแห่งการงานของอำนาจนั้นออกเป็นกระทรวงทบวงการต่าง ๆ แต่ก็ยังเป็นอำนาจของรัฐบาลกลางนั่นเอง

ในประเทศที่มีอาณาเขตต์กว้างขวางอำนาจในทางธุการของรัฐบาลกลางจะรวมกันอยู่แต่ในเมืองหลวงแห่งเดียวนั้นย่อมเป็นการไม่สะดวก เหตุฉะนั้นจึงจำเป็นต้องแบ่งแยกอำนาจในทางธุการหรือบริหารนี้ออกไปไว้ตามท้องถิ่นต่าง ๆ ในพระราชอาณาเขตต์

การแบ่งแยกเช่นนี้ได้กล่าวมาแล้วว่าอาจจะกระทำได้โดยสองวิธี

วิธีที่ ๑ แบ่งอำนาจบริหารของรัฐบาลกลางออกไปเป็นสาขาใหญ่ ๆ น้อยตามส่วนต่าง ๆ แห่งอาณาเขตต์ (มัชยานุภาค)

วิธีที่ ๒ แบ่งแยกให้แก่คนซึ่งราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้เลือกตั้งขึ้นเป็นผู้ใช้อำนาจเอง (มัชยวิภาค)

ในหมวดนี้จะกล่าวแต่การแบ่งแยกตามวิธีที่ ๑ เท่านั้น ส่วนวิธีที่ ๒ จะกล่าวในหมวดต่อไป

ให้สังเกตว่าแม้การแบ่งแยกตามวิธี ๑ นี้ จะต่างกับวิธี ๒ ดังได้กล่าว
 แล้วก็ยังต่างกับการแบ่งแยกอำนาจของรัฐต่าง ๆ ในประเทศที่เป็นสหรัฐ เพราะใน
 ประเทศที่เป็นสหรัฐนั้นรัฐต่าง ๆ ที่ได้ผสมเข้ากันนั้นได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และ
 มีอำนาจที่จะออกกฎหมายซึ่งบางทีกฎหมายของรัฐต่าง ๆ นั้นก็ขัดกันขึ้นเอง ดัง
 เช่นกฎหมายของรัฐต่าง ๆ ในสหปาลีรัฐอเมริกา แต่การแบ่งแยกส่วนต่าง ๆ แห่ง
 พระราชอาณาจักรนั้น ส่วนต่าง ๆ นั้นไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ถือถือว่าเป็นส่วน
 หนึ่งของรัฐกลางนั่นเอง กับอีกประการหนึ่งส่วนต่าง ๆ แห่งพระราชอาณาจักร
 เหล่านี้ก็ไม่มีอำนาจที่จะออกบทกฎหมาย กล่าวคือ บทกฎหมายย่อมเหมือนกัน
 ทั่วทุกส่วนต่าง ๆ แห่งพระราชอาณาจักร (ซึ่งนี้ไม่หมายความว่าเจ้าพนักงานจะ
 ไม่มีอำนาจออกคำสั่ง แต่คำสั่งของเจ้าพนักงานมีลักษณะไปในทางบริหารซึ่งได้
 ออกขึ้นไว้เพื่อปฏิบัติการตามบทกฎหมาย ซึ่งผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจนิติบัญญัติได้ตรา
 ขึ้นไว้)

ในสมัยก่อนแก้ไขการปกครองในต้นรัชกาลที่๕ ประเทศสยามได้มีประเทศ-
 ราชชนอยู่ เหตุฉะนั้นจึงอาจจะจัดแบ่งอาณาเขตต์ออกเป็นอาณาเขตต์ของประเทศ
 สยามโดยแต่อย่างหนึ่ง และอาณาเขตต์ที่เป็นประเทศราชอย่างหนึ่ง ประเทศราช
 เหล่านี้คงมีฐานะเป็นรัฐซึ่งมีเจ้านายของชาตินั้นปกครองเอง แต่ต้องถวายต้นไม้
 เงินทองกับเครื่องราชบรรณาการต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

อาณาเขตต์ของประเทศสยามโดยแท้นั้นได้แบ่งแยกออกเป็นราชธานี และ
 หัวเมืองซึ่งอยู่ในพระราชธานีส่วนหนึ่ง และหัวเมืองซึ่งอยู่ในภายนอกราชธานี
 อีกส่วนหนึ่ง บรรดาหัวเมืองชั้นนอกวงราชธานีนั้น สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินทรงตั้ง
 พระราชวงศ์หรือข้าราชการเป็นผู้สำเร็จราชการเมือง มีอำนาจบังคับบัญชาสิทธิขาด
 อย่างเป็นผู้ต่างประเทศองค์ทุกอย่าง และมีกรมการ พนักงานปกครองเองทุกแผนก
 อย่างเช่นในราชธานี

ส่วนภายในเขตต์เมืองหนึ่งได้แบ่งแยกออกเป็นแขวงมีหมื่นแขวงเป็นผู้ครอบครอง ในแขวงหนึ่งแยกออกเป็นตำบล มีกำนันเป็นหัวหน้า ในตำบลหนึ่งแยกออกเป็นบ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้า

ส่วนทบวงการซึ่งบังคับบัญชาหัวเมืองต่างๆ เหล่านี้ได้แบ่งแยกอยู่ในสมุหนายกบ้าง (ปักข์เหนือ) และอยู่ในบังคับบัญชาสมุหกลาโหมบ้าง (ปักข์ใต้) และในกรมพระคลังบ้าง (หัวเมืองท่า) ให้ดูข้อความโดยละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วในหมวดที่ ๑

ครั้นต่อมาเมื่อรวมการปกครองภายในให้ขึ้นอยู่กับในกระทรวงมหาดไทย ยกเว้นมณฑลกรุงเทพฯ ซึ่งให้ขึ้นกระทรวงนครบาล และได้จัดมณฑลเทศาภิบาลขึ้นนั้น ประเทศราชก็ยังคงมีอยู่และมีการปกครองตามระเบียบของประเทศนั้นๆ เช่นประเทศลัณตัน ตรังกานุ ส่วนหัวเมืองอื่นๆ ซึ่งถือว่าเป็นอาณาเขตต์ของประเทศสยามโดยตรงก็ได้จัดแบ่งแยกออกเป็นมณฑลเทศาภิบาล แม้กระนั้นก็ดี บางส่วนแห่งอาณาเขตต์พลเมืองได้มีขนบธรรมเนียม หรือลัทธิแตกต่างกับส่วนอื่นๆ จึงได้มีข้อบังคับพิเศษสำหรับส่วนต่างๆ นั้น เช่นข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ (มณฑลพายัพ) ร.ศ. ๑๑๕ และกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ ๗ หัวเมือง (มณฑลปัตตานีในเวลานั้น) ร.ศ. ๑๒๐ ซึ่งจะได้กล่าวในส่วนที่เป็นพิเศษในระเบียบการปกครองจังหวัด

(ระเบียบการปกครองคนสงฆ์จะได้กล่าวเมื่อมีโอกาสนพอ)

ต่อมาประเทศราชของสยามซึ่งมีฐานะเป็นรัฐได้ตกไปเป็นของต่างประเทศ อาณาเขตต์สยามทวณันจึงมีแต่รัฐเดียว เหตุฉะนั้นปัญหาที่ว่าส่วนต่างๆ ใดในพระราชอาณาจักรจะมีสภาพเป็นรัฐอีกหรือไม่ก็นจึงหมดไป

ในทวณันอาณาเขตต์สยามได้แบ่งออกเป็นส่วนต่างๆ คือ

๑ มณฑล

๒ ในมณฑลหนึ่งแบ่งออกเป็นจังหวัด

๓ ในจังหวัดหนึ่งแบ่งออกเป็นอำเภอ

๔ ในอำเภอหนึ่งแบ่งออกเป็นตำบล

๕ ในตำบลหนึ่งแบ่งออกเป็นหมู่บ้าน

แต่ในมณฑลกรุงเทพฯ ได้มีระเบียบการปกครองเป็นพิเศษจากมณฑลอื่นๆ การศึกษาถึงระบบแห่งการปกครองในมณฑลกรุงเทพฯ จะได้แยกไว้ต่างหาก

ส่วนที่ ๑

ระเบียบการปกครองในหัวเมือง

บทที่ ๑

ระเบียบการปกครองมณฑล

มณฑลเป็นส่วนใหญ่แห่งพระราชอาณาจักรที่ได้แบ่งแยกออก การแบ่งแยกมณฑลนี้ได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมตลอดมา ในทุกวันนี้มี ๑๔ มณฑลตามลำดับอักษรดังนี้ กรุงเทพฯ จันทบุรี นครไชยศรี นครราชสีมา นครสวรรค์ นครศรีธรรมราช ปราจีนบุรี ปัตตานี พายัพ พิษณุโลก ภูเก็ต ราชบุรี อุทัยธานี

ในรัชกาลที่ ๖ ได้ทรงตั้งอุปราชประจำภาค คือ หลายๆ มณฑลมีอุปราชดูแลควบคุมเหนือสมุหเทศาภิบาลประจำมณฑลนั้นๆ หรือบางมณฑลเช่นมณฑลอุทัยมณฑลเดียวหัวหน้ามณฑลนั้นดำรงฐานะเป็นอุปราช แต่ตำแหน่งอุปราชนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลปัจจุบันได้โปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกเสีย

ระเบียบการปกครองมณฑลได้มีแบบแผนมาแต่เริ่มจัดมณฑลเทศาภิบาลในรัชกาลที่ ๕ แต่ได้มีข้อบังคับหรือแบบแผนแยกย้ายกันอยู่ ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้รวมกระทรวงนครบาลเข้าในกระทรวงมหาดไทยแล้ว จึงได้มีข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ (ฉบับที่ ๑) บัญญัติถึงระเบียบการปกครองมณฑลไว้ แต่ข้อบังคับนี้มิได้ปฏิบัติครบถ้วน

ก่อนที่จะศึกษาถึงระเบียบแห่งการปกครองมณฑลซึ่งจะได้กล่าวต่อไปควรระลึกว่าส่วนต่างๆ แห่งอาณาเขตที่ได้แบ่งแยกออกไปนี้ไม่มีฐานะเป็นรัฐ เหตุฉะนั้นอำนาจสูงสุดในประเทศที่แบ่งแยกออกไปประจำตามส่วนต่างๆ จึงมีแต่อำนาจบริหารหรือตุลาการและอำนาจตุลาการ ส่วนอำนาจในการออกกฎหมายหรืออำนาจนิติบัญญัตินั้นไม่ได้แบ่งแยกออกไป พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงใช้อำนาจนิติบัญญัตินี้ บทกฎหมายที่จะใช้แก่พลเมืองในส่วนต่างๆ ย่อมเหมือนกัน ซึ่งต่างกับประเทศที่เป็นสหรัฏฐ์ กฎหมายของรัฐหนึ่งอาจต่างและขัดกับอีกรัฐหนึ่ง

ข้อ ๑

อำนาจบริหาร

ส่วนต่างๆ แห่งอาณาเขตที่ได้แยกออกกันควร ถือว่าเป็น ส่วนหนึ่ง แห่งรัฐกลางหาใช่เป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียวไม่ เหตุฉะนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือบริหารจึงควรจัดแบ่งเป็นเจ้าหน้าที่ทำการแทนรัฐบาลกลางหนึ่ง และเจ้าหน้าที่แทนกระทรวงทบวงการต่างๆ อีกอย่างหนึ่ง

ข้อ ก เจ้าหน้าที่ทำการแทนรัฐบาลกลาง

ตามข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ มาตรา ๓ ในมณฑลต่างๆ ให้มีสมุหเทศาภิบาลเป็นประธานสำเร็จราชการรับผิดชอบราชการใน

มณฑลนั้นให้เรียบเรียงตามแบบแผน และให้ม้อนาจบังคับบัญชาพนักงานทั้งหลายในมณฑลนั้น

สมุหเทศาภิบาลในรัชกาลที่ ๖ ได้มีประกาศลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๕๔ แสดงให้เห็นว่าเป็นตำแหน่งที่ขึ้นตรงต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นผู้แทนพระองค์ในฝ่ายธุรการหรืออานาจบริหาร ไม่ใช่แต่จะเป็นผู้แทนกระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียวไม่

ครั้นถึงรัชกาลปัจจุบันได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ เปลี่ยนสังกัดสมุหเทศาภิบาลให้ขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทย (ดูประกาศลงวันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๕) แต่ยังคงเป็นที่เข้าใจกันว่าสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้แทนของรัฐบาลกลางในมณฑลนั้น ๆ ด้วย

อานาและหน้าที่ของสมุหเทศาภิบาลนั้นตามมาตรา ๓ แห่งข้อบังคับที่อ้างมาแล้วคือ รับผิดชอบรักษาการในมณฑลนั้นให้เรียบเรียงตามแบบแผน และให้ม้อนาจบังคับบัญชาพนักงานทั้งหลายในมณฑลนั้น

พนักงานทั้งหลายในที่นี้คือพนักงานซึ่งกระทรวงทบวงการฝ่ายธุรการได้แต่งตั้งขึ้นไว้ (ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในข้อ ข.) แต่อานาบังคับบัญชาของสมุหเทศาภิบาลอันเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะต้องเป็นไปตามที่เสนาบดีเจ้ากระทรวงได้ตกลงเห็นชอบพร้อมกันจัดตั้งขึ้นไว้ให้เป็นเจ้าหน้าที่รักษาในแผนกนั้น ๆ และให้อยู่ในบังคับบัญชาของสมุหเทศาภิบาล (ให้ดูมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แห่งข้อบังคับนี้หรือตามประเพณีที่เคยมีมา)

ในกรณีทสมุหเทศาภิบาลไม่อยู่ตามข้อบังคับที่กล่าวถึงนี้ให้สมุหเทศาภิบาลมอบฝากการแก่เจ้าหน้าที่ผู้มียศสูงในที่นั้นเป็นผู้แทนตัว ถ้ามีเหตุพิเศษซึ่งไม่ทันได้รับมอบหมายการงาน ให้ปลัดมณฑลรักษาการแทน ถ้าปลัดมณฑลไม่อยู่ให้อัยการมณฑลรักษาการแทน แต่เดิยวนตำแหน่งปลัดมณฑลได้ยกเลิกแล้ว

ข้อ ข. เจ้าหน้าที่ผู้แทนกระทรวงทบวงการต่างๆ

กระทรวงทบวงการต่างๆนั้นหาได้มีผู้แทนไปประจำทุกกระทรวงทบวงการ
ไม่ บางกระทรวงก็มีผู้แทนประจำอยู่หลายแผนก

กระทรวงมหาดไทย

- (๑) สมุหเทศาภิบาล
- (๒) อัยการมณฑลมีหน้าที่รับผิดชอบรักษาการในเรื่องที่เกี่ยวข้องแก่คดี
เช่นการได้ส่วนฟ้องร้อง
- (๓) ผู้บังคับการตำรวจมณฑลรับผิดชอบรักษาการในแผนกรักษาความ
สงบเรียบร้อยปราบปรามโจรผู้ร้าย
- (๔) มหาดไทยมณฑลรักษาการในแผนกปกครอง (ตามความหมาย
ของกระทรวงมหาดไทย)
- (๕) สาธารณสุขมณฑลรับผิดชอบรักษาการในแผนกสาธารณสุข
- (๖) เสมียนตรามณฑลรับผิดชอบรักษาการพัสดุ แบบพิมพ์ การเงิน
ซึ่งแยกออกจากคลัง

กระทรวงธรรมการ

มัชฌมการมณฑลเป็นผู้แทนกิจการของกระทรวงนี้

กระทรวงพระคลัง ๗

ในแผนกสรรพากรมี สรรพากรมณฑลเป็นผู้รักษาการแผนกเก็บเงินภาษี
อากร นอกจากนั้นยังมีผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ช่วยเจ้าพนักงานสุรา ส่วนคลังมณฑลซึ่ง

เคยมีอยู่แต่ก่อนนั้นได้ยกเลิกแล้ว ได้จัดแบ่งเป็นภาค คือรวมหลาย ๆ จังหวัดเป็นภาคหนึ่งมีผู้กำกับคลังภาคเป็นหัวหน้า

กระทรวงเกษตราธิการ

มีเกษตรหรือราชโลหกิจมณฑล นอกจากนั้นในการป่าไม้ได้จัดแบ่งออกเป็นภาคมีป่าไม้ประจำภาคเป็นหัวหน้า

กระทรวงกลาโหม

ในส่วนกองทัพบกได้มีกองทัพบก กองพล กรม กองทหารไปตั้งอยู่ในส่วนต่าง ๆ แห่งอาณาเขตต์ แต่ในส่วนปกครองท้องถิ่นได้จัดแบ่งออกเป็นมณฑลทหารบก ซึ่งบางมณฑลทหารบกมีอาณาเขตต์ครอบงำหลายมณฑลแห่งการปกครองตามธรรมดา มณฑลทหารบกหนึ่งมีผู้บัญชาการเป็นผู้บังคับบัญชา ในส่วนการเกณฑ์ทหารเวลานี้ไม่มีสัสดีมณฑล คือได้จัดแบ่งเป็นภาครวมหลาย ๆ จังหวัดเป็นหนึ่งภาคมีสัสดีภาคเป็นหัวหน้า

กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม

ในส่วนไปรษณีย์โทรเลขมีผู้จัดการไปรษณีย์โทรเลขภาครวมหลาย ๆ จังหวัดเป็นหนึ่งภาค ในส่วนทางหลวง บางท้องถิ่นได้มีนายช่างภาคประจำอยู่

กระทรวงยุติธรรม

ในส่วนตุลาการไม่มีผู้แทน ในประเทศฝรั่งเศสกรมอัยการขึ้นอยู่กับกระทรวง

ทรงยุติธรรม อัยการในท้องถิ่นเป็นผู้แทนเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในส่วน
ราชการ แต่ในส่วนตุลาการ ได้มีศาลมณฑล ประจำอยู่

ส่วนกระทรวงอื่นๆ เช่นกระทรวงวัง กระทรวงการต่างประเทศ ไม่มีผู้
แทนประจำอยู่ตามมณฑล

ข้อ ๒ อำนาจตุลาการ

ในส่วนตุลาการมีศาลมณฑลตั้งอยู่ประจำมณฑล อำนาจของศาลนี้ให้ดูใน
คำอธิบายพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

บทที่ ๒

ระเบียบการปกครองจังหวัด

ในมณฑลหนึ่งแบ่งออกเป็นหลายจังหวัด เดิมเรียกว่าเมือง
ระเบียบการปกครองจังหวัดนี้เดิมมีกฎข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง
ร.ศ. ๑๑๖ ต่อมาได้มีกฎข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว (ฉบับที่ ๑)
พ.ศ. ๒๔๖๕ ที่ได้อำมาแล้วข้อความในกฎอื่นๆ ที่ขัดกันกับกฎ พ.ศ. ๒๔๖๕
ก็จะนำมาใช้ไม่ได้

ในบางจังหวัดนอกจากในมณฑลกรุงเทพฯ ยังมีระเบียบการปกครองเป็น
พิเศษโดยอาศัยข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ (มณฑลพายัพ)
เช่น จังหวัด เชียงใหม่ ลำพูน น่าน ลำปาง แต่ในทุกวันนี้การปฏิบัติด้วย
ระเบียบการปกครองจังหวัดลำปางได้เปลี่ยนแปลงไป โดยจะอนุโลมให้คล้ายกับ
จังหวัดอื่นๆ

ข้อ ๑ อำนาจบริหารข้อ ก. เจ้าหน้าที่ทำการแทนรัฐบาลกลาง

ในจังหวัดหนึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เป็นผู้รับผิดชอบราชการ
ในจังหวัดนั้นให้เรียบร้อยตามแบบแผน และให้อำนาจที่จะบังคับบัญชาพนักงาน
ทั้งหลายในจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

เวลานี้บางจังหวัดคือ เชียงใหม่ ลำพูน น่าน มีเจ้าสนามหลวงเป็นผู้
บังคับบัญชารับผิดชอบในราชการพนันพนเมืองทั่วไปให้ข้อ ๓๕ แห่งข้อบังคับ
สำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ (พายัพ) ร.ศ. ๑๑๕ และตามข้อ ๒๘
แห่งข้อบังคับนี้ คำว่าเจ้าสนามหลวง คือ คณะข้าราชการ ๓ นาย มีเจ้าผู้ครอง
นครหรือผู้ครองนครหนึ่ง เจ้าหลวงประจำนคร (ปลัดมณฑลประจำจังหวัด) หนึ่ง
เจ้าหลวงผู้ช่วยหนึ่ง

ข้อ ข. เจ้าหน้าที่ผู้แทนกระทรวงทบวงการต่างๆ

กระทรวงมหาดไทยมีผู้ว่าราชการจังหวัดในบางจังหวัดที่งานมาก มีปลัด
จังหวัดเป็นผู้ช่วย นอกจากนั้นมอຍการจังหวัด ผู้บังคับกองตำรวจภูธรจังหวัด
สาธารณสุขจังหวัด เสมียนตราจังหวัด และพะธำมธรงขงมหนาทเกยวแกการ
ราชทัณฑ์

กระทรวงธรรมการมธรวมการจังหวัด

กระทรวงพระคลังมหคลังจังหวัด และสรรพากรจังหวัด

กระทรวงพาณิชย์และคมนาคมมีพนักงานไปรษณีย์โทรเลข และบางจังหวัด
ได้มีนายช่างทาง

กระทรวงเกษตร มีเกษตรจังหวัดหรือนายทะเบียนที่ดิน หรือราชโลหกิจ
จังหวัด หรือสัตวแพทย์และพนักงานป่าไม้บางจังหวัด

กระทรวงกลาโหมมีสัสดีจังหวัด ผู้บังคับการทหารจังหวัดและอาณานิคม
กองทหารประจำอยู่

กระทรวงยุติธรรมไม่มีในส่วนราชการ

กระทรวงวัง กระทรวงการต่างประเทศไม่มี อำนาจหน้าที่ของพนักงาน
เหล่านี้ให้ดูในบทที่ ๑ ซึ่งว่าด้วยระเบียบการปกครองมณฑล

ข้อ ๒ อำนาจตุลาการ

มศาลจังหวัดตั้งอยู่

บทที่ ๓

ระเบียบการปกครองอำเภอ

จังหวัดหนึ่งแยกออกเป็นหลายอำเภอระเบียบการปกครอง อำเภอมี ปรากฏ
อยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และข้อบังคับลักษณะ
ปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ (ฉบับที่ ๑) ส่วนระเบียบการปกครอง
อำเภอในชั้นในพระนครมีการปกครองเป็นพิเศษ)

การตั้งอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ให้ดูพระราชบัญญัติปกครองท้องที่มาตรา
๖๒ ถึง ๖๕

๕ การตั้งอำเภอท้องที่

ท้องที่หลายตำบลซึ่งสมควรอยู่ในความปกครองอันเดียว ให้จัดเป็นอำเภอ
สมุหเทศาภิบาลจะต้องเริ่มจัดการอย่างนี้

๑ กำหนดเขตท้องที่อำเภอมีเครื่องหมายเขตอำเภอขึ้นทุกด้าน

๒ เขตต์ตำบลให้ตรงกับเขตอำเภอ

๓ ทว่าการอำเภอต้องอยู่ในที่จะปกครองราษฎรได้สะดวก
 สมมติเทศบาลบอกข้อกำหนดเหล่านี้มายังเสนบดี ๆ นำความกราบบังคม
 ทูล เมื่อได้รับพระบรมราชานุญาตแล้วจึงประกาศตั้งอำเภอได้

การตั้งกิ่งอำเภอ

อำเภอใดมีท้องที่กว้างขวาง เมื่อสมมติเทศบาลได้รับอนุมัติเสนบดีแล้ว
 รวมตำบลบางตำบลลงเป็นกิ่งอำเภอ ๆ หนึ่ง จะมีกิ่งเดียวหรือหลายกิ่ง หรือจะ
 ไม่มีกิ่งเลยก็ได้

ข้อ ๑ อำนาจบริหาร

เจ้าหน้าที่ในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายธุรการนั้นปรากฏตามพระราชบัญญัติลักษณะ
 ปกครองท้องที่มาตรา ๖๖ ถึง ๘๒ ซึ่งว่าด้วยการจัดตั้งกรมการอำเภอและข้อบังคับ
 ลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ มาตรา ๑๑ ถึง ๑๕

ข้อ ก. พนักงานปกครองอำเภอ

อำเภอหนึ่งมีพนักงานปกครองคณะหนึ่ง ซึ่งเรียกว่ากรมการอำเภอแยกเป็น
 รายตำแหน่งดังนี้

๑. นายอำเภอซึ่งเป็นประธานรับผิดชอบปกครองรักษาการในอำเภอ นั้นให้
 เรียบร้อยตามแบบแผน ถ้าเป็นตำแหน่งพิเศษเรียกว่าผู้ว่าราชการอำเภอ เช่นอำเภอ
 แม่สอด อำเภอเบตง .

๒ ปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยและผู้แทนนายอำเภอ อยู่ในบังคับนายอำเภอ
 อำเภอหนึ่งมีจำนวนปลัดอำเภอน้อยตามสมควรแก่ราชการ ตามปกติมีปลัด
 อำเภอชาว ปลัดอำเภออื่น ๆ เป็นปลัดซ้าย แต่ตามข้อบังคับลักษณะปกครอง

หัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ มาตรา ๑๔ ได้ระบุตำแหน่งปลัดตำรวจอำเภอโดย
ประสงค์จะให้^{๕๕} เพื่อรับผิดชอบรักษาการในแผนกรักษาความสงบเรียบร้อย
ปราบปรามโจรผู้ร้าย (การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางอรรถคดี : Police judiciaire)
และให้ปลัดอำเภอ^{๕๖}รับผิดชอบรักษาการในแผนกปกครอง

๓ สมุหบัญชีอำเภอ คือข้าราชการสังกัดกรมสรรพากร มีหน้าที่เป็นผู้ช่วย
นายอำเภอในการเก็บภาษีอากร และผลประโยชน์แผ่นดิน

นอกจากนี้ยังมีเจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงอื่น ๆ ซึ่งช่วยเหลือกรมการอำเภอ
เช่น สัสดีอำเภอ กรรมการอำเภอ ผู้บังคับหมวด หรือหมู่ตำรวจภูธร บางอำเภอ
กรมราชการมากก็มีเสมียนตราอำเภอ ในบางครั้งได้เคยดำรงให้^{๕๗} ให้^{๕๘} เกษตรประจำ
อำเภอ นอกจากนี้ในบางอำเภอซึ่งมีศาลจังหวัดตั้งอยู่ก็มีพระตำมระรงเรือนจำอยู่
ในอำเภอนั้น

เจ้าหน้าที่กรมการอำเภอแม้ตำแหน่งต่างกัน แต่มาตรา ๖๗ แห่งลักษณะ
ปกครองท้องที่^{๕๙} ให้ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

กิจการบางชนิดกฎหมายได้ระบุให้เป็น หน้าที่ของนาย อำเภอโดย เฉพาะ
ในกรณีเช่นนั้นก็จะทำแทนกันไม่ได้ แต่ในกิจการอย่างอื่น ๆ นายอำเภอจะมอบ
หมายให้กรมการอำเภอคนอื่นทำแทนก็ได้ ให้ดูมาตรา ๗๘ ถึง ๘๑

ปัญหาในเรื่องนี้อาจเกิดขึ้นในเรื่องการออกหมายจับ หมายค้น ตามวิธี
พิจารณาความอาชญาว่า อำนาจนั้นจะมีได้เฉพาะตัวนายอำเภอเท่านั้นหรือไม่ ซึ่ง
ต้องวินิจฉัยตามความเห็นของผู้สอนวิธีพิจารณาความอาชญา

พนักงานปกครองกิ่งอำเภอ

พนักงานจะเป็นกรมการอำเภอรองแต่นายอำเภอ ตำแหน่งใดอยู่ประจำการ
และจะมีเสมียนพนักงานอยู่ประจำทำการทั้งอำเภอเท่าใด ก็แล้วแต่จะสมควร
ตามปกติมีปลัดกิ่งอำเภอประจำอยู่ ให้ดูมาตรา ๗๐

กิจการใดจะแยกจากอำเภอมาทำที่กิ่งอำเภอนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ
ที่จะกำหนดโดยอนุมัติของเทศบาล

ข้อ ข. หน้าที่และอำนาจของกรมการอำเภอ

ข้อความทั่วไป

ตามมาตรา ๑๓๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗
หน้าที่และอำนาจของกรมการอำเภอในทางธุรการณมวงเขตกว้าง ก่อนนอกจาก
จะมีบทกฎหมายระบุไว้โดยตรงให้เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอแล้ว กรมการอำเภอ
ยังมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชกำหนดกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งแม้ว่าบทกฎหมาย
เหล่านั้น จะมิได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดก็ดี

หน้าที่ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ได้ระบุไว้โดยละเอียดนั้น
ได้จัดแบ่งแยกออกดังนี้

- ก. การปกครองท้องที่ (มาตรา ๘๓ ถึง ๘๖)
 - ข. การป้องกันภัยอันตรายของราษฎรและรักษาความสงบในท้องที่ (มาตรา ๘๓-๑๐๐)
 - ฅ. การที่เกี่ยวกับความแพ่งและความอาชญา (มาตรา ๑๐๑-๑๐๘)
 - ค. การป้องกันโรคภัย (มาตรา ๑๐๙-๑๑๓)
 - ค. บำรุงการทำนาค้าขาย บำรุงและทางไปมาต่อกัน (มาตรา ๑๑๔-๑๒๓)
 - ฅ. บำรุงการศึกษา (มาตรา ๑๒๔-๑๒๖)
 - ง. การเก็บภาษีอากร (มาตรา ๑๒๗-๑๒๙)
 - จ. หน้าที่เบ็ดเสร็จ (มาตรา ๑๓๐-๑๓๒)
- (ขอให้ดูตัวบทพระราชบัญญัติที่กล่าวถึงนี้)

ให้พึงสังเกตว่าหน้าที่กรรมการอำเภอในประเทศสยามนั้นมุ่งการรักษาความสงบเรียบร้อยในทางปกครอง (Police administrative) และทั้งในทางอรรถคดี (Police judiciaire) เช่นการสืบสวนไต่สวน ฯลฯ คดีอาชญาซึ่งในบางประเทศถือว่าเป็นกิจการในทางยุติธรรม จะเห็นได้ว่า ประเทศที่มีประมวลวิธีพิจารณาอาชญาได้บัญญัติการสืบสวนไต่สวน ฯลฯ ไว้ในประมวลวิธีพิจารณาอาชญา นั้น และจะเห็นได้เด่นชัดว่าการนี้ต่างกับคำที่เรียกในภาษาฝรั่งเศสว่า Police administrative แปลตามตัวว่าตำรวจปกครอง จะได้กล่าวถึงการรักษาความสงบเรียบร้อยเหล่านี้ไว้ในภาค ๓ ต่อไป

ข้อ ๒ อำนาจตุลาการ

แม้กรรมการอำเภอจะมีอำนาจเปรียบเทียบความแพ่งคดี แต่อำนาจเช่นนั้นไม่ใช่อำนาจตุลาการ เพราะไม่มีอำนาจจะพิพากษาคัดสินให้เด็ดขาด

อำนาจตุลาการในที่นี้หมายความว่าถึงศาลยุติธรรม ซึ่งตั้งอยู่ตามอำเภอต่างๆ ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรมได้กล่าวถึงศาลแขวง แต่บัดนี้ไม่มีศาลแขวงไปตั้งอยู่ตามอำเภอต่างๆ ในครั้งก่อนบางอำเภอได้มีศาลแขวงไปตั้งอยู่ เช่นอำเภอปากพนังก่อนที่มีศาลจังหวัดในทุกวันนี้บางอำเภอได้มีศาลจังหวัดตั้งประจำอยู่ เช่นอำเภอปากพนัง อำเภอไชยา อำเภอกะปินทร์บุรี

ในท้องที่ใดไม่มีศาลยุติธรรมตั้งประจำ คดีก็จะต้องว่ากล่าวกันในศาลจังหวัดซึ่งอำเภอนั้นได้อยู่ในเขตต์

๕
บทที่ ๕

ระเบียบการปกครองตำบล

ในอำเภอหนึ่งแบ่งแยกออกเป็นหลายตำบล

ตำบลหนึ่งรวมหลายหมู่บ้าน รวม ๒๐ หมู่บ้าน เมื่อสมุหเทศาภิบาลเห็นชอบให้รวมหมู่บ้านนั้นตั้งเป็นตำบลแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องกำหนดหมายเขตตำบลนั้นให้ทราบได้โดยชัดแจ้งทีเดียว ถ้ากำหนดเขตไม่มีลำห้วย หนอง คลอง บึงบาง หรือสิ่งใดเป็นสำคัญก็ให้จัดมีหลักปักหมายเขตไว้เป็นสำคัญ (ให้ดูมาตรา ๒๕)

ในท้องที่ใดซึ่งราษฎรได้ตั้งทำมาหากินชั่วคราวมากจนได้จัดตั้งเป็นหมู่บ้านชั่วคราวขึ้น ถ้าหมู่บ้านชั่วคราวนั้นอยู่ในท้องที่เปลี่ยนแปลงห่างจากกำนันในท้องที่นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นจำเป็นจะต้องมีกำนันขึ้นคนต่างหากก็ให้เลือกตั้งว่าที่กำนันเป็นตำบลชั่วคราวฤดูกาลนั้น (ให้ดูมาตรา ๒๖)

อำนาจซึ่งแยกไปอยู่ตามตำบลนั้นมีแต่อำนาจการส่วนอำนาจตุลาการนั้น
ไม่มี

ข้อ ๑ พนักงานปกครองตำบล

- ก. กำนัน
- ข. ผู้ทำการแทนกำนัน
- ค. แพทย์ประจำตำบล
- ง. สารวัตร
- จ. ราษฎรผู้ช่วยกำนันเฉพาะการ

ข้อ ก. กำนัน๑. การแต่งตั้ง

ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้นเลือกคนใดคนหนึ่ง ใน หมู่บ้าน ของตน เป็น
 กำนัน นายอำเภอเป็นผู้ประธานในการเลือกคัด ผู้ใดคะแนนเสียงขงมกเป็นผู้
 สมควรที่จะเป็นกำนัน เมื่อได้รับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว การแต่งตั้ง
 ดังนี้จะสมบูรณ์ (ให้ดูมาตรา ๓๐ และ ๓๒)

๒. การออกจากตำแหน่ง

เหตุที่จะต้องออกจากตำแหน่งมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑ คือ

- ๑) เมื่อต้องออกจากผู้ใหญ่บ้าน
 - ๒) เมื่อผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นโดยมากด้วยกันร้องขอให้เขาออกจาก
 ตำแหน่งกำนัน
 - ๓) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าความสามารถไม่พอแก่ตำแหน่ง และ
 สมุหเทศาภิบาลเห็นชอบด้วย
- กำนันที่ต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุ (๒) หรือ (๓) ไม่ขาดจากตำแหน่ง
 ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นอยู่

ข้อ ข. ผู้ทำการแทนกำนัน

ถ้ากำนันทำการในหน้าที่ไม่ได้ในชั่วคราวเวลาใด เช่น ไปทางไกล เป็นต้น
 ให้มอบอำนาจและหน้าที่ไว้แก่ผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่ง ซึ่งอยู่ในตำบลเดียวกันให้
 ทำการแทน และให้ผู้แทนนั้นมีอำนาจเต็มในที่ตำแหน่งกำนัน แต่การที่กำนันจะมอบ
 หมายหน้าที่ไว้แก่ผู้ใหญ่บ้าน ทำการแทนเช่นนั้น ให้บอกผู้ใหญ่บ้านทั้งหลายในตำบล
 เดียวกัน และบอกกรรมการอำเภอให้ทราบไว้ด้วย

ข้อ ค. แพทย์ประจำตำบล

๑. การแต่งตั้ง

วิธีเลือกแพทย์ประจำตำบลให้กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ประชุมพร้อมกันเลือกผู้ที่มีความรู้ในวิชาแพทย์ แต่ผู้ที่เป็นแพทย์ประจำตำบลนั้นจะเลือกถูกผู้เป็นผู้ใหญ่บ้านอยู่แล้ว หรือยังไม่ได้เป็นผู้ใหญ่บ้านก็ได้เหมือนกัน แต่ห้ามมิให้เลือกผู้ที่อยู่ในท้องที่ตำบลนั้น เว้นแต่ผู้ที่เป็นแพทย์ประจำตำบลที่ไกลเคียงกันอยู่แล้ว และเขาขอมจะทำการรวมเป็นสองตำบล ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นเป็นการสมควรแล้วก็เป็นได้ (ให้ดูมาตรา ๔๕-๔๖)

๒. การออกจากตำแหน่ง

เหตุที่แพทย์ประจำตำบลจะต้องออกจากตำแหน่งนั้นเหมือนกับเหตุที่กำนันจะต้องออกจากตำแหน่งทุกประการ (ให้ดูมาตรา ๔๗ และ ๓๑)

ข้อ ง. สारว้ตร

ในตำบลหนึ่งมีสารวัตรสำหรับเป็นผู้ช่วย และรับใช้สรวของกำนันสองคน ผู้ที่จะเป็นสารวัตรนั้นแล้วแต่กำนันจะร้องขอให้ผู้ใดเป็น แต่ต้องได้รับความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยจึงเป็นได้ และกำนันมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรได้ (ให้ดูมาตรา ๔๕)

ข้อ จ. ราชกรผู้ช่วยกำนันละเพาะการ

นอกจากแพทย์ประจำตำบลสารวัตรและผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ให้อำนาจกำนันที่จะเรียกผู้ใดมาหรือให้ช่วย เช่น ในการเกิดจลาจล ชิงทรัพย์ หรือไฟไหม้ หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ กำนันมีอำนาจเรียกผู้ใหญ่บ้านแลลูกบ้านในตำบลออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้าย หรือติดตามเอาของกลางคืน หรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นตามควรแก่การโดยเต็มกำลัง (ให้ดูมาตรา ๖๐, ๔๓ และ ๖๗)

ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าลูกบ้านที่ได้ช่วยเหลือกำนันเช่นนั้นจะถือว่าเป็นเจ้าพนักงานได้หรือไม่ ศาลฎีกาได้เคยพิพากษาดังปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๖๕ ปี ๒๔๖๑ ธรรมสาร เล่ม ๘ หน้า ๑๕๖

“กำนันบอกลูกบ้านให้ช่วยจับผู้ร้าย ถ้าผู้ใดยิงลูกบ้านตาย ในเวลานั้นต้องมีคุณสมบัติฐานฆ่าเจ้าพนักงานกระทำตามหน้าที่ตาย ตามกฎหมายลักษณะอาชญา มาตรา ๒๕๐ ข้อ ๒”

ข้อ ๒ **หน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานปกครองตำบล**

(ดูพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๓๔-๔๕)

ข้อ ๓ **การประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล**

๑) **ผู้มีอำนาจเรียกประชุม**

กำนันเป็นผู้มีอำนาจเรียกประชุม (ให้ดูมาตรา ๕๐)

๒) **การชขาดตกลง**

ให้เอาเสียงข้างมาก (ให้ดูมาตรา ๕๐)

๓) **กำหนดการประชุม**

ก. ตามปกติประชุมทั้งผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลเดือนละหนึ่งครั้งเสมอไป (ให้ดูมาตรา ๕๑)

ข. **เหตุการณพิเศษ**

ตามตัวบททางมาตราให้กำนันเรียกทั้งผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ตำบลประชุม บางที่เรียกแต่ผู้ใหญ่บ้าน

เรียกประชุมทั้งผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลในกรณียกบัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา ๕๕-๖๑ เรียกประชุมแต่ผู้ใหญ่บ้านในกรณียกบัญญัติไว้ในมาตรา ๕๒-๕๕

บทที่ ๕

ระเบียบการปกครองหมู่บ้าน

ในตำบลหนึ่งแยกออกเป็นหลายหมู่บ้าน

หมู่บ้านมีหลาย ๆ บ้านรวมกัน การที่จะกำหนดว่าบ้านกับบ้านจะควรเป็นหมู่บ้านหนึ่งนั้น ให้ถือความสะดวกแก่การปกครองเป็นประมาณ คือ

๑. ถ้าเป็นหมู่การอยู่รวมกันมากถึงจำนวนบ้านน้อยให้ถือว่าจำนวนคนเป็นสำคัญประมาณราว ๒๐๐ คน เป็นหมู่บ้านหนึ่ง

๒. ถ้าเป็นหมู่คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกันถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้าจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า ๕ บ้าน แล้วจะจัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งก็ได้ (ให้ดูมาตรา ๘)

นอกจากหมู่บ้านที่ตั้งไว้ประจำดังกล่าวแล้ว ถ้าในท้องที่ใดมีราษฎรไปตั้งชุมชนทำการหาเลี้ยงชีพ แต่ในบางฤดูกาลและมีจำนวนมากพอที่จะจัดเป็นหมู่บ้าน นายอำเภออาจประชุมราษฎรในหมู่บ้านเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นการตั้งหมู่บ้านชั่วคราว ซึ่งจะเพาะฤดูกาลราษฎรจะตั้งชุมชนกันอยู่ในที่นั้น (ให้ดูมาตรา ๒๒)

หมู่บ้านชั่วคราวนั้นตามปกติให้รวมอยู่ในกำนันในตำบลเดิม แต่ถ้าเป็นท้องที่ไกลจากกำนัน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะตั้งว่าที่กำนันเป็นนายตำบลชั่วคราวก็ได้ (ให้ดูมาตรา ๒๖ และคำอธิบายในบทที่ ๔ ทกล่าวมาแล้ว)

หมู่บ้านใด ๆ ที่ได้ตั้งขึ้นแล้ว ถ้ามีลูกบ้านเพิ่มขึ้นจนมีจำนวนชั่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านตำบลนั้นปรึกษากันเห็นว่า เกินกว่าความสามารถในผู้ใหญ่บ้านคนเดียวที่จะดูแลปกครองให้เรียบร้อยได้ ให้กำนันนำความแจ้งต่อกรมการอำเภอ ให้พิจารณาออกชั้นหนึ่ง แล้วให้กรมการอำเภอบอกเข้าไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรแล้วก็ให้ตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ และเลือกผู้ใหญ่บ้านเพิ่มเติมขึ้นใหม่ (ให้ดูมาตรา ๑๕ ข้อ ๑.)

ศัพท์คำว่า “บ้าน” ซึ่งกล่าวถึงในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ นั้นหมายความว่า “เรือนหลังเดียวก็ตาม หลายหลังก็ตาม ซึ่งอยู่ในเขตตำบลเจ้าของ เป็นอิสระส่วนหนึ่ง” เช่น บ้าน ห้างแถว แพร เรือ ซึ่งจอดประจำอยู่ที่ใด ถ้ามี เจ้าของหรือผู้เช่าครอบครองเป็นอิสระต่างหากห้องหนึ่ง หลังหนึ่ง ลำหนึ่ง หรือ หมู่หนึ่งในเจ้าของหรือผู้เช่าคนหนึ่งนั้นนับว่าเป็นบ้านหนึ่งเหมือนกัน (ให้ดูมาตรา ๗ ข้อ ๑)

แต่วัด สถานที่ทำการรัฐบาล เช่น โรงพยาบาล โรงทหาร โรงเรียน เรือนจำ ที่ทำการไปรษณีย์ สถานีรถไฟ หรือสำนักงานของรัฐบาล อยู่ในความปกครองของ หัวหน้าในที่นั้น ไม่นับว่าเป็นบ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ให้ดู มาตรา ๗ ข้อ ๓)

ข้อ ๑ พนักงานปกครองหมู่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่งมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครอง ถ้าเป็นหมู่บ้านชั่วคราวเรียกว่า “ว่าที่ผู้ใหญ่บ้าน”

นอกจากนี้ยังมีผู้ทำการแทนผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านจะเพาะ การ

ข้อ ก. ผู้ใหญ่บ้าน

๑. การแต่งตั้ง

การตั้งผู้ใหญ่บ้านนี้กระทำกันโดยวิธีออกเสียงลงมติของราษฎร ซึ่งมีสิทธิ ออกเสียงลงมติดังจะได้กล่าวต่อไป ผู้ที่ได้รับเสียงข้างมากเป็นผู้ควรเป็นผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอจะสั่งรាយไปขอหมายตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด (ให้ดูมาตรา ๑๕ และ ๑๖)

ในการแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านนี้ พลเมืองสยาม ได้มีสิทธิในการเมืองอยู่บ้างเพียงเล็กน้อย แต่ผู้ที่จะมีสิทธิออกเสียงก็ได้ หรือผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านก็จะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่ได้อีกกล่าวต่อไป

ก) คุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิออกเสียง

มาตรา ๑๑ มีความว่า ราษฎรชายหญิงที่จะเป็นผู้เลือกผู้ใหญ่บ้านได้นั้น

(๑) ต้องเป็นคนในบังคับสยาม

(๒) ต้องเป็นขรवासมีอายุแต่ ๒๐ ปีขึ้นไป

ดังนั้นความไม่สามารถอันเนื่องจากเพศในการออกเสียงลงมติซึ่งในบางประเทศได้บัญญัติขึ้นไว้จึงไม่มีในประเทศสยาม

ถ้าว่าเป็นคนในบังคับสยาม เมื่อตีความหมายอย่างกว้างแล้วก็ย่อมรวมทั้งบุคคลที่มีสัญชาติไทยและคนต่างด้าวที่อยู่ในบังคับสยาม เช่นคนจีนเป็นต้น ในประเทศอื่นหลายประเทศซึ่งมีราษฎรได้มีสิทธิในทางการเมืองอย่างมากมายนั้นได้ถือเป็นระเบียบโดยเคร่งครัดว่า คนต่างด้าวไม่มีสิทธิในการเมืองของประเทศที่คนต่างด้าวเข้าไปอยู่นั้น สิทธิในทางการเมืองจะพึงมีพึงได้แก่บุคคลที่มีสัญชาติของประเทศนั้น และจะต้องเป็นชาติชน (บางครั้งแปลว่าเป็นพลเมือง บางครั้งแปลว่าอิสสระบุรุษ) กล่าวคือบุคคลที่มีสัญชาติของประเทศหนึ่งอาจจะไม่เป็นชาติชนไปทั้งหมด การไม่เป็นชาติชนนั้นอาจเนื่องจากเพศหรือถูกศาลพิพากษาให้ถอนการเป็นชาติชน หรืออาจเป็นราษฎรในดินแดนอันเป็นเมืองขึ้น (ถ้าว่าชาติชนต่างกับคนสังกัดในบังคับคนในอารักขา พลเมืองในอาณาเขตต์อาณัติแทนสันนิบาติชาติ (ให้ดูในคำอธิบายกฎหมายระวางประเทศแผนกคดีบุคคลของผู้สอน)

(ข) คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

๑. ต้องเป็นคนในบังคับสยาม
๒. ต้องเป็นบรรพบุรุษอายุ ๒๐ ปีขึ้นไป
๓. ต้องเป็นชาย
๔. ต้องเป็นเจ้าของมีไร่เป็นคนที่ไร่หรือลูกจ้างของผู้อื่น เจ้าของนั้นมิ
วิเคราะห์ศัพท์ที่อยู่ในมาตรา ๗ ข้อ ๑ จะครอบครองด้วยเป็นเจ้าของก็ตาม ด้วยเป็น
ผู้อาศัยโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่มีข้อยกเว้นอยู่ว่า ผู้ซึ่งสมควรจะว่าที่ผู้ใหญ่-
บ้านในหมู่บ้านชั่วคราว แม้จะไม่มีบ้านช่องเป็นภูมิลำเนาในที่นั้น ก็อาจได้รับเลือก
เป็นว่าที่ผู้ใหญ่บ้านได้ (ให้ดูมาตรา ๒๓)

๕. ต้องไม่ใช่เป็นทหารในกองประจำการ (ทั้งนี้ให้ดูมาตรา ๑๒)

ถ้าราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้านถูกผู้ต้องห้ามอย่างใด ถ้าต้องเลือกใหม่ นาย
อำเภอต้องแจ้งความต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ทราบเหตุผลทุกรายไป (ให้ดู
มาตรา ๑๕)

ค. วิธีออกเสียงลงมติ

อาจกระทำได้โดยสองวิธี

ออกเสียงโดยเปิดเผย เช่นราษฎรผู้เลือกได้แสดงความรู้สึกเมื่อเจ้า-
พนักงานได้ไต่ถามความเห็นและได้ตอบเจ้าพนักงานในที่ประชุมนั้น (ให้ดูมาตรา
๑๓ ตอนต้น)

ออกเสียงโดยวิธีลับ เมื่อเจ้าพนักงานเห็นว่า การที่เลือกโดยเปิดเผยจะไม่
คล่องใจราษฎรผู้เลือก จะให้มาบอกแต่โดยงีบแต่ที่ละคนมิให้เพื่อนรู้ว่าเลือกผู้ใด
ก็ได้ (ให้ดูมาตรา ๑๓ ตอนท้าย)

๒. การออกจากตำแหน่ง

ผู้ใหญ่บ้านจะต้องออกจากตำแหน่งตามเหตุที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ คือ

- ๑ ไปอยู่เสียพื้นที่หมู่บ้านที่กล่าวเกินกว่า ๖ เดือนขึ้นไป
- ๒ ต้องราชทัณฑ์อย่างใด ๆ นับแต่ต้องจำคุกขึ้นไป
- ๓ ไปมียศและตำแหน่งราชการอย่างอื่นซึ่งจะทำการในหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน

ไม่ได้

๔ กระทำการทุจริตในหน้าที่หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าความสามารถไม่พอแก่ตำแหน่ง

๕ ลูกบ้านในหมู่บ้านนั้นโดยมากด้วยกันร้องขอให้เปลี่ยน

๖ ลูกบ้านอพยพไปอยู่ท่อนจนเป็นหมู่บ้านไม่ได้

ถ้าเป็นหมู่บ้านชั่วคราวว่าผู้ใหญ่บ้านก็ต้องออกจากตำแหน่งเมื่อหมดฤดูกาลซึ่งราษฎรตั้งชุมนุมกันอยู่ในที่นั้น ตามที่จะได้กำหนดไว้ในหมายตั้ง (ให้ดูมาตรา ๒๕)

เมื่อผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่ง ก็จะต้องคืนหมายตั้งสำมะโนครัวทะเบียนบัญชีให้แก่กำนันเพื่อจัดการต่อไป (ให้ดูมาตรา ๒๐)

ข้อ ข. ผู้ทำการแทนผู้ใหญ่บ้าน

ถ้าผู้ใหญ่บ้านคนใดทำการในหน้าที่ไม่ได้ในครั้งหนึ่งคราวหนึ่ง ให้มอบหน้าที่แก่ผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่ง ในหมู่บ้านที่ใกล้เคียงในตำบลเดียวกันให้ทำการแทน และต้องบอกกำนันให้ทราบ (ให้ดูมาตรา ๒๑)

ข้อ ก. ราษฎรผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านจะเพาะการ

ผู้ใหญ่บ้านอาจเรียกราษฎรให้ช่วยเหลือได้ในกิจการบางอย่าง (ให้ดูมาตรา ๒๓ ข้อ ๓ และเทียบในเรื่องผู้ช่วยกำนันจะเพาะการที่กล่าวมาแล้ว)

ข้อ ๒. หน้าที่และอำนาจผู้ใหญ่บ้าน

(ให้ดูมาตรา ๒๓-๒๔)

ส่วนที่ ๒

ระเบียบการปกครองในมณฑลกรุงเทพ ฯ

การปกครองในมณฑลกรุงเทพ ฯ มีระเบียบแตกต่างกับการปกครองในหัวเมืองหลายประการ ต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงความแตกต่างที่สำคัญ

บทที่ ๑

ระเบียบการปกครองมณฑล

ข้อ ๑ อำนาจธุรการหรือบริหาร

ก่อนประกาศรวมกระทรวงนครบาลเข้าอยู่ในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๖๕ การปกครองท้องที่ในมณฑลกรุงเทพ ฯ อยู่ในหน้าที่ของกระทรวงนครบาล เมื่อได้รวมกระทรวงนครบาลเข้าในกระทรวงมหาดไทยแล้ว ตามประกาศฉบับนั้น มีใจความว่า การปกครองท้องที่พร้อมทั้งงานประชาภิบาล นครภิบาล อันเป็นหน้าที่จะเพาะกรุงเทพพระมหานครนั้น ให้มีสมุหพระนครบาลเป็นหัวหน้ารับผิดชอบอย่างสมุหเทศาภิบาลแห่งมณฑลต่าง ๆ ทว่าพระราชอาณาจักร

และตามตัวบทในข้อบังคับในลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราวพ.ศ. ๒๔๖๕ มาตรา ๑๗ ให้สมุหพระนครบาลสั่งการโดยอนุมัติเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้แทนกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งมีแปลกจากมณฑลในหัวเมือง เช่น กิจการในกระทรวงมหาดไทยได้ให้กรมเจ้าท่าซึ่งแต่เดิมเป็นกรมชั้นอธิบดีมาขึ้นอยู่กับสมุหพระนครบาล ส่วนการเรือนจำได้มีกองมหันตโทษและกองลหุโทษ ซึ่งผู้บังคับบัญชาเป็นชั้นเจ้ากรมขึ้นอยู่กับสมุหพระนครบาล

ในส่วนอัยการมีกรมอัยการเป็นผู้บังคับบัญชา

ส่วนกิจการของกระทรวงทบวงการอื่น ๆ ให้เทียบดูในเรื่องระเบียบการปกครองหัวเมือง

ข้อ ๒ อำนาจตุลาการ

ให้คำอธิบายพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

บทที่ ๒

ระเบียบการปกครองจังหวัด

จังหวัดในมณฑลกรุงเทพ ฯ นอกจากจังหวัดพระนครและธนบุรี มีระเบียบคล้ายกับจังหวัดในหัวเมือง เว้นแต่กิจการบางชนิด เช่น การทะเบียนเรือได้มีนายทะเบียนเรือประจำอยู่

ส่วนจังหวัดพระนครและธนบุรีได้มีระเบียบการปกครองแตกต่างจากจังหวัดในหัวเมือง การงานในทางธุรการของสองจังหวัดนี้ได้รวมกัน

ในส่วนการได้ส่วนคดีอาชญา ตำรวจนครบาลมีหน้าที่ในการนี้ และเมื่อได้ประกาศยกเลิกอัยการพระนครบาลใน พ.ศ. ๒๔๗๒ อำเภอชั้นนอกในจังหวัดพระนครและธนบุรีได้จัดการได้ส่วนคดีอาชญา ให้ดูคำอธิบายในบทที่ ๓ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

บทที่ ๓

ระเบียบการปกครองอำเภอ

อำเภอและจังหวัดอื่น ๆ นอกจากในจังหวัดพระนครและธนบุรีคงมีระเบียบการปกครองเหมือนกับอำเภอในจังหวัดหัวเมืองอื่น ๆ ให้ดูพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๒

ส่วนอำเภอทั้งจังหวัดพระนครและธนบุรีนั้น ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่และข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้แยกออกเป็นอำเภอชั้นนอกและอำเภอชั้นใน อำเภอชั้นนอกคงมีระเบียบเหมือนอำเภอในจังหวัดหัวเมือง ส่วนอำเภอชั้นในคงมีระเบียบแตกต่างออกไปตามประกาศ พ.ศ. ๒๔๕๙ ให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ในเขตชั้นในกรุงเทพมหานครแต่เพียงบางมาตราเท่านั้น คือมาตรา ๖๒-๖๓ ข้อ ๑-๒-๓ และมาตรา ๖๔ ถึง ๘๒ ซึ่งว่าด้วยการตั้งอำเภอ มาตรา ๕๒ ซึ่งว่าด้วยคนจรัลหรือคนที่แสดงอาชญาตมรายชงกรมการอำเภอจะต้องจัดการฟ้องร้องเอาโทษตามมาตรา ๓๐ แห่งประมวลกฎหมายอาชญามาตรา ๘๖ ถึง ๘๒ ว่าด้วยหน้าที่การปกครองท้องที่ มาตรา ๙๑ ถึง ๑๐๐ ว่าด้วยเรื่องโรงเรียนที่ข้าราชการอยู่ในที่เปลี่ยว และราษฎรอุทิศที่ดิน มาตรา ๑๐๓ ถึง ๑๐๕ ว่าด้วยชั้นสูตรตราสินเปรียบเทียบความอาชญา มาตรา ๑๐๘ ถึง ๑๑๘ ว่าด้วยเปรียบเทียบความแพ่ง การป้องกันโรคภัย บำรุงการทำนากาชาและทางไปมาต่อกัน มาตรา ๑๒๑ ถึง ๑๓๒ ว่าด้วยรักษามนุษย์สัตว์น้ำสาธารณประโยชน์ ท้องที่ บำรุงการศึกษา การเก็บภาษีอากร หน้าที่เบ็ดเสร็จ

ตามอำนาจชนนอกคงมีหน้าที่ได้ส่วนคดีอาชญา หรือทำหน้าที่ซึ่งเรียกว่า ตำรวจยุติธรรม (ซึ่งจะได้อธิบายถึงความหมายในภาคต่อไป) ส่วนอำนาจชนในหน้าที่ตกอยู่แก่ตำรวจนครบาล

ครั้นต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๗๒ ได้มีประกาศเลิกกองอัยการพระนครบาล ตามประกาศนั้นมีความว่า ให้เลิกกองอัยการนครบาลเสีย ให้ตำรวจนครบาลทำการได้ส่วนฟ้องร้องคดียังศาลไปริสาต่อไป

ดังนี้ประกาศ พ.ศ. ๒๔๗๒ จึงมิได้ยกเลิกอำนาจหน้าที่อำนาจชนนอกในการได้ส่วนไว้โดยตรง แต่เมื่อการฟ้องร้องคดีได้โอนไปตั้งนั้น ตามทางราชการที่ปฏิบัติอำนาจชนนอกได้งดทำการได้ส่วนคดีอาชญา หน้าที่เช่นนั้นก็ตกอยู่แก่ตำรวจนครบาล

บทที่ ๔ และ บทที่ ๕

ระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้าน

อำนาจชนนอกคงแยกออกเป็นตำบลและหมู่บ้านเหมือนในหัวเมือง มีพนักงานปกครองตำบลและหมู่บ้าน ส่วนอำนาจชนในแยกออกเป็นตำบลแต่ไม่ได้มีพนักงานปกครองโดยเฉพาะ ส่วนหมู่บ้านเหมือนดังในหัวเมืองนั้นไม่มี

หมวด ๓

การแบ่งแยกอำนาจบริหารบางอย่างออกจากรัฐบาลกลาง

เพื่อให้ท้องถิ่นจัดทำเอง (มัชยวิภาค)

ในหมวดนี้จะกล่าวถึงการแบ่งแยกอำนาจบริหารหรือธุรการในท้องถิ่น บาง

อย่างไรให้แก่อนุชนราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้เลือกตั้งคนเป็นผู้ใช้อำนาจเอง (มัธย-
วิภาค Décentralisation)

การแบ่งแยกเช่นนี้ต่างกับที่ได้กล่าวในหมวด ๒ อย่างไร มีผลดีอย่างไร
ผลร้ายอย่างไร วิธีแก้ผลร้ายมีอย่างไร ได้กล่าวมาแล้วในหนังสือสันติสาส์นปีที่ ๔
เล่ม ๘ หน้า ๖๑๒-๖๑๓

การปกครองชนิดนี้จะได้อีกโดยทั่วไปเสียก่อนในส่วนที่ ๑ แล้วจะได้
กล่าวถึงระเบียบแห่งการปกครองสุขาภิบาลในประเทศสยามเวลานี้ ในส่วนที่ ๒

ส่วนที่ ๑

การปกครองโดยแบ่งแยกอำนาจบริหารบางอย่างออกจากรัฐบาลกลาง

เพื่อให้ท้องถิ่นจัดทำเอง (มัธยวิภาค) โดยทั่วไป

บทที่ ๑

ระเบียบการปกครองท้องถิ่น

ข้อ ๑ ลำดับขั้น

ท้องถิ่นต่าง ๆ ในประเทศหนึ่งย่อมมีสภาพและฐานะต่างกัน เหตุฉะนั้น
ท้องถิ่นที่จะมีการปกครองชนิดนี้จึงต้องแบ่งออกเป็นหลายประเภท

ตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ได้แบ่งแยกออกเป็น
สุขาภิบาลเมืองซึ่งถาการนั้นได้จัดในท้องเมือง และสุขาภิบาลท้องที่ซึ่งถาการนั้นได้
จัดในท้องตำบล

ตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาลได้แบ่งเทศบาลออกเป็นชั้น เอก โท ตร์ ตามจำนวนพลเมืองในท้องถิ่นนั้น และยังมีเทศบาลชนบทอีกชนิดหนึ่ง

สำหรับประเทศญี่ปุ่นได้แบ่งออกเป็นเทศบาลสำหรับนคร และเทศบาลตามหัวเมืองซึ่งเทศบาลตามหัวเมืองยังแยกออกอีกเป็น ๒ ชนิด คือ เทศบาลในที่ชุมนุมชนแห่งเมืองและเทศบาลในชนบท

✕ ข้อ ๒ การก่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่น

วิธีก่อให้เกิดการปกครองชนิดนี้อาจกระทำได้โดย ๒ ประการ

ก. โดยอนุญาตแห่งรัฐบาลกลางให้แก่ชุมนุมชนเป็นราย ๆ ไปดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง มิให้มันขึ้นตามสภาพแห่งท้องถิ่นนั่นเอง

ข. ในบางประเทศเช่นประเทศฝรั่งเศสและญี่ปุ่น การปกครองชนิดนี้ขึ้นโดยสภาพแห่งท้องถิ่น ๆ เอง ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติไว้ว่าชนิดใดจะต้องมีการปกครอง โดยราษฎรในท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจการบางชนิดมาจัดทำเอง เช่น ตำบล (Commune) และมณฑล (Département) ของประเทศฝรั่งเศสและญี่ปุ่นได้มีการปกครองชนิดนี้โดยสภาพและโดยกฎหมาย

ข้อ ๓ พนักงาน

พนักงานแห่งการปกครองชนิดนี้อาจได้เข้ารับตำแหน่งโดย ๒ วิธี

ก. โดยการแต่งตั้งของรัฐบาลกลาง ซึ่งวิธีนี้จะจำเป็นก็สำหรับในเบื้องต้นหรือในขณะที่ยาษฎรในท้องถิ่นยังมีความอบรมไม่เพียงพอ แต่เมื่อใดที่

ราษฎรในท้องถิ่นได้มีความอบรมสำหรับในการปกครองเช่นนั้นแล้ว การแต่งตั้ง
พนักงาน ก็จะต้องกระทำโดยวิธี ๒ คือ

ข. ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง วิชาย่อมเหมาะสมแก่การปกครองชนิดนี้
ให้ดูข้อความทั่วไปแห่งคำอธิบายลักษณะ ๓ นี้

ข้อ ๔ การดูแลควบคุม

การดูแลควบคุมอาจมีได้ ดังนี้

ก. กรรมการหรือมนตรีซึ่งราษฎรจะได้เลือกตั้งขึ้นไว้ อาจมีอำนาจ
และหน้าที่ในการดูแลควบคุมให้พนักงานปฏิบัติการไปโดยชอบ และการกระทำบาง
ชนิดจะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการหรือคณะมนตรี

ข. รัฐบาลกลางอาจดูแลควบคุมโดยบัญญัติให้การปกครองท้องถิ่น
ได้ปรึกษาหารือในกิจการบางชนิด และดูแลมิให้การปกครองท้องถิ่นทำนอกเหนือ
บทกฎหมาย และในบางประเทศรัฐบาลกลางมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนกิจการ ซึ่งการ
ปกครองท้องถิ่นได้กระทำไปอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

บทที่ ๒

กิจการแห่งการปกครองในท้องถิ่น

ข้อ ๑ ประเภทแห่งกิจการ

การปกครองท้องถิ่น อาจมีกิจการที่พึงกระทำ หรือวัตถุประสงค์
๒ ชนิด คือ

ก. กิจการอันเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ เช่นการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมืองและกิจการอย่างอื่น ๆ ซึ่งนิยมกันว่าเป็นกิจการแห่งท้องถิ่น ไม่ใช่กิจการแห่งรัฐบาลกลาง แต่ปัญหาอาจเกิดขึ้นได้ในการที่จะแบ่งแยกอำนาจเช่นนั้นซึ่งต้องแล้วแต่กาลเทศะ

ข. กิจการของรัฐบาลกลางซึ่งได้มอบให้การปกครองท้องถิ่น เป็นผู้กระทำแทน เช่นในเรื่องทะเบียนและการตำรวจบางชนิด

ข้อ ๒ วิธีปฏิบัติกิจการ

วิธีปฏิบัติกิจการตามวัตถุประสงค์คล้ายกันกับวิธีปฏิบัติโดยรัฐบาลกลาง กล่าวคืออาจเป็นโดยนิติกรรม หรือการกระทำในทางปกครอง เช่นในการออกคำสั่งออกบทบัญญัติเมื่อมีกฎหมายสนับสนุน (ให้เทียบดูในเรื่องคำสั่งและกฎเสนาบดีซึ่งคงจะได้ศึกษาในทางธรรมศาสตร์)

บทที่ ๓

การเงินแห่งการปกครองท้องถิ่น

การปกครองชนิดนี้ย่อมมีสภาพเป็นนิติบุคคล เหตุฉะนั้นจึงมีสิทธิและหน้าที่หรือมกกระทรวงทบส่วนต่างหากจากรัฐอันเป็นอีกนิติบุคคลหนึ่ง

การเงินอาจแยกออกเป็นรายได้อีกอย่างหนึ่งและรายจ่ายอีกอย่างหนึ่ง

ข้อ ๑ รายได้

รายได้อาจเป็นรายได้ตามธรรมดาและรายได้พิเศษ

ก. รายได้ธรรมดา

รายได้ชนิดนี้หมายถึงอากรหรือจังกอบ คือ การบังคับให้ราษฎรนำเงินมาให้ตามกำหนด ภาษีอากรอย่างใดจะควรได้แก่ท้องถิ่นย่อมเป็นปัญหาที่ยังยากในการที่จะกำหนดให้แน่นอน แต่อาจมีบทกฎหมายได้กำหนดลงไว้ นอกจากนั้นยังมีรายได้ธรรมดาอีกประเภทหนึ่ง คือ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง รวมความว่ารายได้ตามธรรมดาก็หมายความว่ารายได้ซึ่งท้องถิ่นนั้นจะได้รับอยู่ตามปกติ อีกอย่างหนึ่งถ้าท้องถิ่นใดกระทำการค้าอยู่ด้วย เช่นการไฟฟ้า การรถราง ฯลฯ รายได้จากการค้านั้นอันเป็นปกติก็อาจเป็นรายได้ตามธรรมดา

ข. รายได้พิเศษ

รายได้ชนิดนี้หมายถึงรายได้ซึ่งไม่ใช่ตามปกติ คือ ท้องถิ่นอาจที่จะได้รับเป็นครั้งคราว หรือในเหตุพิเศษ เช่นมีบุคคลได้ยกทรัพย์สินให้แก่ท้องถิ่นโดยเสนหา แต่ในบางคราวรายได้ของท้องถิ่นไม่พอแก่รายจ่าย หรือทรัพย์สินไม่พอแก่การที่จะลงทุนในการค้า การปกครองท้องถิ่นก็จำเป็นต้องหาเงินอันเป็นรายได้พิเศษ เช่นการเรียกราย การออกสลากกินแบ่ง หรือใช้วิธีกู้เงิน การกู้เงินอาจจะกระทำได้โดยหลายวิธี

การกู้เงินอาจเป็นการกู้ต่อเอกชนเหมือนกันดังที่เอกชนได้กระทำในระหว่างกันโดยให้ประกันหรือจำนองทรัพย์สินก็ตามแต่ความสะดวก หรือความเหมาะสม หรืออาจเป็นการกู้ต่อมหาชนโดยออกกรมธรรม์กู้ คือออกหนังสือตราสารซึ่งแต่ละฉบับมีมูลค่าเท่ากับมอบให้แก่ผู้ให้กู้เป็นผู้ถือไว้ และให้ได้รับดอกเบี้ยตามอัตรา และกำหนดในกรมธรรม์กู้นั้น แต่เพื่อที่จะล่อใจให้มหาชนนิยมการกู้เงิน การปกครองท้องถิ่นในบางประเทศได้ให้สิทธิแก่ผู้ถือกรมธรรม์กู้ที่จะได้รับรางวัลโดยออกสลากกินแบ่ง ส่วนดอกเบี้ยก็ยังคงได้ตามเดิม

(การกู้เงินของรัฐบาลให้ดูในภาค ๓)

การที่การปกครองท้องถิ่นได้กระทำการกู้เงินนั้น มีปัญหาเกิดขึ้นว่าการกู้เงินอย่างไรจึงจะเป็นการยุติธรรม หลักที่นิยมกันก็คือ ถ้าการกู้เงินนั้นเพื่อจะได้เงินมาลงทุนในสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภค อันเป็นประโยชน์ต่อพลเมือง การกู้เงินโดยเหตุเช่นนั้นก็ควรที่จะกระทำ แต่ถ้ากู้มาเพื่อไปใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่าย หรือจ่ายในสิ่งที่ไม่จำเป็นก็ย่อมจะเป็นการที่ไม่สมควร เพราะจะกระทำให้ผู้ที่ต้องเสียภาษีอากรต้องรับภาระฝ่ายเดียวโดยไม่ได้ประโยชน์แม้แต่เล็กน้อยตอบแทน

อนึ่งการกู้เงินต่อมหาชนเป็นจำนวนมากๆ ท้องถิ่นก็ไม่สามารถจะชำระให้แก่ผู้ให้กู้ได้ในคราวเดียว การใช้หนี้จึงต้องกระทำกันเป็นเวลานานปี ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่า วิธีเช่นนั้นไม่เป็นการยุติธรรมสำหรับบุคคลในชั้นหลัง ซึ่งจะต้องรับภาระในการใช้หนี้ แต่ความจริงการลงทุนทำสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภคนี้ บุคคลชั้นหลังก็ได้รับประโยชน์ด้วย เหตุฉะนั้นการกู้เงินจึงได้แบ่งเฉลี่ยการใช้เงินเป็นจำนวนปีนับตั้งแต่ยืมเงิน หรืออีก ๒-๓ ปีภายหลัง จนกระทั่งถึงเวลาที่จะใช้เงินเสร็จ กล่าวคือ บุคคลทุกๆ สมัยได้ช่วยกันรับภาระในการใช้เงินและแบ่งเฉลี่ยตามส่วน

ข้อ ๒ รายจ่าย

รายจ่ายของท้องถิ่นอาจเป็น

ก. รายจ่ายตามธรรมดา เช่นค่าจ้างหรือเงินเดือนของพนักงานของท้องถิ่น
นั้นเอง

ข. รายจ่ายพิเศษ เช่นในส่วนที่เกี่ยวกับการลงทุนในการบำรุง หรือก่อสร้างสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ หรือสาธารณูปโภค

บทที่ ๔

กติปกครองของท้องถิ่น

ในบางประเทศได้มีศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยคดี อันเกี่ยวแก่ทางปกครอง และถ้าหากไม่มีศาลปกครองก็จะต้องมีวิธีอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อป้องกันมิให้การปกครองท้องถิ่นได้ทำนอกเหนือกฎหมาย

ส่วนที่ ๒

การแบ่งแยกอำนาจธุรการให้ท้องถิ่นจัดทำเองตามพระราชบัญญัติ
จัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ และแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. ๒๔๕๔

บทที่ ๑

ระเบียบแห่งการปกครองสุขาภิบาล

ข้อ ๑ ลำดับชั้น

การจัดสุขาภิบาลมี ๒ อย่าง คือ

ก. สุขาภิบาลเมือง ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า “สุขาภิบาลสำหรับเมือง”
สำหรับจัดในท้องที่ซึ่งจังหวัดตั้งอยู่

ข. สุขาภิบาลท้องที่ ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า “สุขาภิบาลสำหรับตำบล”

สำหรับจัดในท้องที่ซึ่งเป็นที่ประชุมชนมากอยู่ในตำบล

การจัดสุขาภิบาลนั้นเขตต์ท้องที่โดยฉะเพาะ กล่าวคือ ไม่ได้จัดไปตลอดเขตต์ของจังหวัดหรือตำบล เหตุฉะนั้นเขตต์ของสุขาภิบาลจึงอาจต่างกับเขตต์ของจังหวัดหรือตำบล

ข้อ ๒ การก่อให้เกิดสุขาภิบาล

ในท้องที่ใดจะจัดให้มีสุขาภิบาล สมุหเทศาภิบาล ต้องปรึกษากำนันผู้ใหญ่บ้านในท้องที่นั้น แต่เมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเห็นชอบด้วยโดยมากแล้ว สมุหเทศาภิบาลมีใบบอกเข้ามากราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาตจัดการสุขาภิบาลในท้องที่นั้น

ในใบบอกต้องระบุข้อความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ คือ กำหนดเขตต์ท้องที่ ๆ จะจัดการสุขาภิบาลทุกด้าน จำนวนบ้านเมืองและพลเมืองซึ่งอยู่ในเขตต์ท้องที่นั้น ภาษีโรงเรือนในท้องที่นั้นที่รัฐบาลเก็บได้อยู่เป็นเงินปีละเท่าใด และความเห็นของสมุหเทศาภิบาลว่าจะจัดสุขาภิบาลประเภทใด

ข้อ ๓ พนักงานสุขาภิบาล

พนักงานสุขาภิบาลย่อมได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ และ ๑๒

ก. สุขาภิบาลเมือง

มีกรรมการ ๕ คน ตามมาตรา ๑๑ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานโดยตำแหน่ง ๑ ปลัดจังหวัดฝ่ายสุขาภิบาลเป็นเลขานุการและเป็นประธานแทนผู้ว่าราชการจังหวัดในเวลาผู้ว่าราชการจังหวัดมาทำการในสุขาภิบาลไม่ได้ ๑ นายอำเภอ

ท้องที่ ๑ นายแพทย์สุขาภิบาล ๑ นายช่างสุขาภิบาล ๑ และกำนันในตำบลซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาล ๔ นาย ถ้ากำนันในตำบลในเขตนั้นมิได้ครบ ๔ นาย ให้สมุหเทศาภิบาลมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งอยู่ในเขตท้องที่นั้น และเป็นผู้ทรมสวนเสียภาษีโรงร้านเป็นกำนันพิเศษจนได้จำนวนกำนันสำหรับกรรมการสุขาภิบาลครบ ๔ คน แต่กำนันพิเศษนั้น ให้มีตำแหน่งอยู่เสมอ ๒ ปี เมื่อถึงเวรออกแล้วจะรับเลือกต่อไปอีกก็ได้

ข. สุขาภิบาลท้องที่

ตามมาตรา ๑๒ ที่ได้แก้ไขใหม่กรรมการสำหรับสุขาภิบาลท้องที่นายอำเภอเจ้าของท้องที่เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง ๑ และให้แพทย์สุขาภิบาล ๑ กับปลัดอำเภอ และกำนันในเขตท้องที่สุขาภิบาลนั้นเป็นกรรมการ

ข้อ ๔ การดูแลควบคุม

การดูแลควบคุมสุขาภิบาลนั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ และ ๑๔ กล่าวคือ

ก. สมุหเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งปกครองท้องที่ซึ่งจัดสุขาภิบาลมีหน้าที่จะต้องคอยตรวจตราแนะนำ และช่วยแก้ไขความขัดข้องอุดหนุนการสุขาภิบาลให้สำเร็จเรียบร้อย และเป็นประโยชน์ตามสมควรแก่การ มีอำนาจที่จะห้ามหรือสั่งให้งด ให้ถอนการอย่างใด ๆ ที่เห็นว่ากรรมการจัดทำโดยไม่จำเป็นและไม่สมควรแก่ประโยชน์ เช่นในการจ่ายเงินสุขาภิบาลในทางที่ไม่สมควร เป็นต้น

ข. เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎข้อบังคับ เพื่อให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัติ

บทที่ ๒

กิจการแห่งสุขาภิบาล

ข้อ ๑ ประเภทแห่งกิจการ

ตามมาตรา ๔ กิจการแห่งสุขาภิบาลมีอยู่ ๓ ประเภท คือ

- (๑) การรักษาความสะอาดในท้องที่
- (๒) การป้องกันและรักษาความไข้เจ็บในท้องที่
- (๓) การบำรุงรักษาทางไปมาในท้องที่

ครั้นในปี พ.ศ. ๒๔๕๔ ได้มีการแก้ไขมาตรา ๑๓ ใหม่ ซึ่งให้อำนาจสุขาภิบาลท้องที่ที่จะกระทำการทะเบียนทั้งปวง ในท้องที่สุขาภิบาลนั้นด้วย เช่น ทะเบียนคนเกิดคนตาย

ข้อ ๒ วิธีปฏิบัติกิจการ

วิธีปฏิบัติกิจการให้ดูในภาคที่ ๒ แต่มิฉะนั้นเฉพาะสุขาภิบาลอยู่อย่างหนึ่ง คือกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร กำหนดเวลาบังคับให้เจ้าบ้านจัดการรักษาความสะอาดตามกรรมการเห็นสมควร ถ้าเจ้าบ้านไม่ทำตามคำสั่งของกรรมการมีความผิดตามกฎหมายลักษณอาชญา มาตรา ๓๓๔ ข้อ ๒

การเงินแห่งสุขาภิบาล

ข้อ ๑ รายได้

รายได้ของสุขาภิบาล คือผลประโยชน์ที่เก็บได้จากภาษีโรงเรือน และเงินผลประโยชน์อย่างอื่นที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ได้แก่สุขาภิบาล ให้ดูมาตรา ๘-๕-๑๐

ข้อ ๒ รายจ่าย

รายจ่ายอาจเป็นตามธรรมดา เช่นค่าจ้างหรือเงินเดือนของพนักงาน และอาจเป็นรายจ่ายพิเศษ เช่นในการลงทุนทำถนน เป็นต้น

ข้อ ๓ การทำงานประมาณ

กรรมการสุขาภิบาลเมือง และกรรมการสุขาภิบาลท้องที่จะต้องปรึกษาหารือกันทำงานประมาณรายรับรายจ่ายเงินประจำปีทุก ๆ ปี ขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อนำเสนอสมุหเทศาภิบาล เมื่อสมุหเทศาภิบาลได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้วจึงให้เบ็ดเสร็จได้

บทที่ ๔

คดีปกครองสุขาภิบาล

ประเทศสยามไม่มีศาลปกครองโดยเฉพาะ (ให้เทียบดูคำอธิบายในภาค ๔ ว่าด้วยคดีปกครอง)

หมวดที่ ๔

ระเบียบข้าราชการ

ได้กล่าวมาแล้วว่าตามนัยที่เข้าใจกันในประเทศสยามอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทั้งหลายเป็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แต่พระองค์ได้ทรงมอบหมายอำนาจบางอย่างให้แก่บุคคลอื่นปฏิบัติ บุคคลเหล่านั้นเรียกว่าข้าราชการ และมีหลายประเภท คือ

- ๑ ข้าราชการพลเรือน
- ๒ ข้าราชการตุลาการ
- ๓ ข้าราชการทหาร
- ๔ ข้าราชการตำรวจ
- ๕ ข้าราชการในพระราชสำนัก

บรรดาข้าราชการเหล่านี้มีระเบียบบทคล้ายกันก็คือ เป็นผู้ที่มีอำนาจซึ่งมากน้อย
แล้วแต่ชั้นของราชการนั้น ซึ่งต่างกับลูกจ้างของห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือของ
เอกชนตามธรรมดา ถ้าจะพิจารณาในทางกฎหมายอาชญา ก็จะเห็นว่า มีความ
ผิดอันเกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานหรือข้าราชการเป็นพิเศษต่างหาก จากความผิดอันเกี่ยว
กับเอกชนโดยทั่วไป

(ต่อไปนี้ได้อธิบายตามตัวบทในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน, ตุลาการ
บำเหน็จบำนาญ ขอให้ดูพระราชบัญญัตินั้น ๆ)

ภาค ๒

การงานในทางปกครอง

เราได้ทราบแล้วว่า การที่มนุษย์จะรวบรวมกันอยู่เป็นหมู่คณะได้ก็จำเป็นต้องมีการ
ปกครอง บัญญัติต่อไปจึงมีว่า การปกครองนั้นมีการงานอย่างใดบ้าง ซึ่งเมื่อประ-
กอบขึ้นแล้วจะทำให้มนุษย์ดำรงอยู่ได้โดยความสุขสมบูรณ์ และการประกอบกร
งานในทางปกครองจะต้องอาศัยการกระทำอย่างใดบ้าง

ในภาคนี้ได้แบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ

ลักษณะ ๑ ว่าด้วยการกระทำในทางปกครอง

ลักษณะ ๒ ชนิดต่าง ๆ แห่งการงานในทางปกครอง

ลักษณะ ๑

การกระทำในทางปกครอง

เพื่อประกอบการทำงานอันเป็นวัตถุประสงค์แห่งการปกครอง การปกครอง
ย่อมต้องอาศัยซึ่งการกระทำ (กรรม) การกระทำของทางปกครองนี้อาจเป็น การ
* กระทำโดยการแสดงเจตนาในทางปกครอง (acte administratif) และการกระทำ
ชนิดอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการแสดงเจตนา แต่เป็นการปฏิบัติวัตถุประสงค์แห่งการปกครอง
(acte matériel) เช่นการสอนนักเรียน สร้างถนน การกระทำชนิดนี้ซึ่งเกี่ยวข้องกับ
ทางเทคนิคเป็นส่วนใหญ่ แต่การกระทำโดยการแสดงเจตนาของฝ่ายปกครอง
(acte administratif) ย่อมเกี่ยวแก่ทางกฎหมายซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

การกระทำโดยการแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองนี้อาจเป็นได้ดังนี้

- ๑ การกระทำสำหรับบุคคลทั่วไป
- ๒ การกระทำสำหรับเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะราย

หมวด ๑

การกระทำสำหรับบุคคลทั่วไป

การกระทำชนิดนี้เกี่ยวข้องด้วยการออกคำสั่งบังคับสำหรับบุคคลทั่วไป

คำสั่งบังคับนี้อาจมีได้จาก อำนาทัง ๓ ประการดังได้กล่าวมาแล้วข้าง

ต้นคือ

- ๑ คำสั่งบังคับของผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจออกกฎหมาย
คำสั่งชนิดนี้ในประเทศไทยได้ออกเป็นแบบพระราชบัญญัติ

๒ คำสั่งคำบังคับแห่งอำนาจตุลาการได้แก่คำพิพากษา คำสั่งคำบังคับของศาล (ให้ดูคำอธิบายธรรมศาสตร์ในตอนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาว่าคำพิพากษาของศาลจะเป็นกฎหมายหรือไม่ และจะบังคับบุคคลทุก ๆ คนได้เพียงไร)

๓ คำสั่งคำบังคับแห่งอำนาจบริหารหรืออำนาจราชการ ผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจบริหารหรือราชการจะออกคำสั่ง และคำบังคับได้ก็แต่ภายในเงื่อนไขอันจำกัด เพราะอำนาจนิติบัญญัติประสงค์เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจนิติบัญญัติ จะออกคำสั่ง คำบังคับนอกเหนือหรือแข่งขันแย้งซึ่งอำนาจนิติบัญญัติไม่ได้

ต่อไปนี้จะได้แยกกล่าวถึงคำสั่งคำบังคับแห่งอำนาจบริหารโดยสังเขป

ส่วน ๑

~~คำสั่งคำบังคับของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว~~

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในฐานะที่ได้ทรงพระราชอำนาจบริหารนี้ได้ทรงตราบทกฎหมายที่เรียกว่าพระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด ประกาศกระแสพระบรมราชโองการ

บทที่ ๑

พระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเป็นบทบริหาร ซึ่งใช้บังคับราษฎรทั่วไป พระราชกฤษฎีกานนี้อาจออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติที่ประกาศให้ใช้แล้วก็ได้ เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดวางทางรถไฟสายต่าง ๆ ที่ได้ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติจัดการวางทางรถไฟ และทางหลวง หรืออาจออกโดยอาศัยหลักกฎหมายซึ่งไม่ได้ประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ เช่น พระราชกฤษฎีกาให้ใช้แบบบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในประเทศสยามพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวย่อมทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุด
จะทรงตราคำสั่งบังคับในทางอำนาจชนิดใดก็ได้ แต่พระราชกฤษฎีกา ซึ่งได้ออกโดย
เนื่องจากกฎหมายที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรนั้นมีลักษณะคล้ายกับพระราชบัญญัติมาก
ข้อสำคัญที่ควรสังเกตก็คือว่า พระราชบัญญัตินั้นได้ออกโดยอำนาจนิติบัญญัติ เพราะฉะนั้นจึงจะมีข้อความที่เป็นหลักสำคัญ ส่วน
พระราชกฤษฎีกาได้ออกโดยอำนาจบริหาร จึงเป็นอุปกรณ์ของหลักสำคัญอันได้ออกโดยพระราชบัญญัติ

บทที่ ๒

พระราชกำหนด

พระราชกำหนด เป็นบทบริหารคล้ายกับพระราชกฤษฎีกา แต่โดยมาก พระราชกำหนดเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวแก่บุคคลหรือข้าราชการบางจำพวก เช่น
พระราชกำหนดเกี่ยวกับเครื่องแต่งกาย

แต่ในกาลก่อน ๆ มาพระราชกำหนดมีลักษณะดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ เช่นพระราชกำหนดอาญาการกระทำความผิดสัญญา ร.ศ. ๑๑๗

บทที่ ๓

ประกาศกระแสพระบรมราชโองการ

เป็นข้อความซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ ทรงบอกกล่าวแก่ราษฎรในโอกาสพิเศษ มี อาทิในคราวประกาศสงคราม พ.ศ. ๒๔๖๐ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายตราขึ้นใช้ได้แก่เจ้านายและข้าราชการในพระราชสำนัก ซึ่งมีปัญหาว่าจะใช้แก่บุคคลอื่น ๆ ได้เพียงไรบ้าง?

ส่วนที่ ๒

การกระทำของเสนาบดี

เสนาบดีอาจบัญญัติคำสั่งบังคับสำหรับบุคคลทั่วไปได้หลายประเภท คือ

- ๑ กฎเสนาบดี
- ๒ ประกาศเสนาบดี
- ๓ ขอบบังคับเสนาบดี

บทที่ ๑

กฎเสนาบดี

กอบทบัญญัติซึ่งได้ออกโดยเสนาบดี เพื่อรักษาการให้เป็นไปตามพระราช-
บัญญัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว / เสนาบดีจะพึงมีอำนาจออกกฎได้ก็ต่อ
เมื่อพระราชบัญญัตินั้น ๆ ได้ให้อำนาจไว้ และการออกกฎเสนาบดีนั้นจะต้องไม่เป็น
การนอกเหนือพระราชบัญญัติที่เสนาบดีได้รับอำนาจ หรือกฎเสนาบดีได้ออกขึ้น
เพื่อเป็นการแข่งขันต่ออำนาจนิติบัญญัติก็ไม่ได้ เช่นเสนาบดีไม่มีอำนาจที่จะ
กำหนดโทษจำคุกผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎเสนาบดี

อนึ่งยังมีปัญหาต่อไปถึงรูปแบบแห่งกฎเสนาบดีว่าจะต้องประกาศในราช
กิจจานุเบกษาหรือไม่

อนึ่งมีข้อควรสังเกตว่า ถ้าเสนาบดีได้ออกโดยอ้างพระบรมราชานุญาต
ให้ใช้เป็นกฎหมายแล้ว เสนาบดีอาจที่จะกำหนดโทษผู้กระทำความผิดได้ ดังเช่นกฎ

เสนาบัตว์ด้วยทุกสถานชนิศาลเจ้า พ.ศ. ๒๔๖๔ ได้มีบัญชาลงมาสู่ศาลฎีกาว่า กฎเสนาบัตว์จะพึงใช้ลงโทษผู้กระทำการขัดขืนได้หรือไม่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชวินิจฉัยว่า “กฎเสนาบัตว์นี้ใช้ลงโทษแก่ผู้กระทำการขัดขืนได้ เพราะได้ออกโดยอ้างพระบรมราชานุญาต” จึงมีผลเหมือนดังบทบัญญัติที่ได้ออกโดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้ดูคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๘ ถึง ๒๙๑ พ.ศ. ๒๔๖๖ และบัญญายังมีต่อไปว่า กฎเสนาบัตว์ฉบับนี้ จะมีลักษณะเป็นกฎเสนาบัตว์ตามธรรมดาหรือมีลักษณะเป็นพระราชบัญญัติแต่เรียกชื่อผิดไปว่า เป็นกฎเสนาบัตว์

บทที่ ๒

ประกาศเสนาบัตว์

“คือข้อความที่เสนาบัตว์ได้แจ้งให้ราษฎรทราบถึงระเบียบหลักเกณฑ์ที่เสนาบัตว์ได้วางไว้เพื่อปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” เช่น ประกาศเสนาบัตว์กระทรวงพาณิชย์ใช้พระราชบัญญัติขัง ตวง วัด ในตำบลต่าง ๆ ซึ่งบังคับให้ผู้เป็นเจ้าของเครื่องขัง ตวง วัด ตามวิธีเมตริกนำไปให้เจ้าพนักงานสำรวจและทำการให้คำรับรอง

อนึ่งประกาศเสนาบัตว์อาจเป็นข้อความที่เสนาบัตว์ได้แจ้งให้ราษฎรทราบถึงระเบียบแห่งกิจการเพื่อปฏิบัติตามกฎเสนาบัตว์ เช่น ประกาศเสนาบัตว์กำหนดตั้งคลังออมสินเหล่านี้ เป็นต้น

บทที่ ๓

ข้อบังคับเสนาบดี

เสนาบดีอาจออกข้อบังคับอันเป็นบทบัญญัติ ซึ่งเกี่ยวแก่การวางระเบียบใน
กระทรวงที่เสนาบดีได้บังคับบัญชา

ส่วนที่ ๓

การกระทำของพนักงานอื่น ๆ

นอกจากเสนาบดีพนักงานอื่น ๆ หรือสภาใด ๆ มีอำนาจที่จะวางระเบียบข้อ
บังคับโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายซึ่งเป็นข้อบังคับสำหรับบุคคลทั่ว ๆ ไป (แต่
การกระทำสำหรับเฉพาะบุคคลมีปัญหว่า เจ้าพนักงานจะออกคำสั่งบังคับโดย
อาศัยหลักกฎหมายที่มีได้ชัดเจนได้เพียงไร ให้ดูต่อไปในหมวดที่ ๒)

ตัวอย่างสภาที่ได้รับอำนาจจากพระราชบัญญัติให้ออกข้อบังคับได้ เช่นข้อ
บังคับมารยาททนายความว่าด้วยเครื่องแต่งกายสุภาพ พ.ศ. ๒๔๕๕ ซึ่งได้ตราไว้
โดยเนติบัณฑิตยสภา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๔๕๖
มาตรา ๑๘

หมวด ๒

การกระทำสำหรับเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะราย

การกระทำชนิดนี้ย่อมใช้ได้เฉพาะบุคคลหรือเฉพาะรายเท่านั้น หาใช่
เป็นคำสั่งบังคับโดยทั่ว ๆ ไปไม่ การกระทำชนิดนี้ย่อมเกี่ยวแก่การที่จะปฏิบัติ
ตามกฎหมาย จะเป็นโดยกฎหมายได้บัญญัติไว้ให้การปกครองต้องกระทำดั่งนั้นดั่งนี้

หรือให้อำนาจแก่การปกครองที่จะใช้ดุลยพินิจได้เป็นเรื่อง ๆ ไป เราอาจแยกการกระทำชนิดนี้ออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

- ๑ การกระทำฝ่ายเดียว
- ๒ การกระทำหลายฝ่าย

ส่วนที่ ๑

การกระทำฝ่ายเดียว

การกระทำฝ่ายเดียว หมายความว่า การที่อำนาจบริหารหรืออำนาจตุลาการได้กระทำโดยสมัครใจแต่ฝ่ายเดียว โดยไม่มีความประสงค์ตรงกันเสมือนดังในเรื่องสัญญา หรือในเงื่อนไขกรรมหลายฝ่าย การกระทำฝ่ายเดียวนี้อาจจะเทียบได้คล้ายกับในเงื่อนไขกรรมฝ่ายเดียวตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การกระทำฝ่ายเดียวอาจมีได้ดังต่อไปนี้

บทที่ ๑

คำสั่ง

คำสั่งหมายความว่า การห้ามไม่ให้กระทำ หรือการบังคับให้กระทำอันเป็นคำสั่งของพนักงานฝ่ายปกครอง คำสั่งของเจ้าพนักงานนั้นถ้ามีบทกฎหมายบัญญัติลงโทษผู้ฝ่าฝืนไว้เป็นประการอื่นแล้ว ผู้ฝ่าฝืนก็อาจรับโทษตามกฎหมายลักษณะอาชญามาตรา ๓๓๘ ข้อ ๒ ซึ่งมีความว่า

ผู้ใดขัดขืนไม่กระทำตามคำสั่งหรือบังคับอันชอบด้วยกฎหมายที่เจ้าพนักงานชั้นหนึ่งชั้นใดสั่งมานั้น ท่านว่ามีความผิดต้องระวางโทษชั้น ๓ (โทษชั้น ๓ คือ

สถานหนึ่งจำคุกไม่เกิน ๑๐ วัน สถานหนึ่งปรับไม่เกิน ๕๐ บาท สถานหนึ่งทั้งจำ
ทั้งปรับเช่นว่านี้ด้วยกัน ให้ดูมาตรา ๓๓๒)

ปัญหาในเรื่องนี้มีอยู่ว่า ชอบด้วยกฎหมายนั้น หมายความว่าถึงกฎหมายที่ขัด
เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หรือจะรวมทั้งกฎหมายที่ไม่ได้จัดเขียนไว้เป็นลาย
ลักษณ์อักษรด้วย ในเรื่องนี้จะต้องพิจารณาว่า คำว่าชอบอาจต่างกับคำว่าขัดกับ
กฎหมาย ถ้าหากว่าใช้คำว่าขัดกับกฎหมาย การใดที่กฎหมายไม่ห้ามไว้ เจ้าพนักงาน
งานก็อาจออกคำสั่งได้ เพราะฉะนั้นความเห็นในเรื่องนี้จึงยังแตกต่างกันอยู่

บทที่ ๒

การอนุญาตให้กระทำการและการยกเว้นภาระหรือหน้าที่

การกระทำเหล่านั้นย่อมเนื่องจากมีบุคคลร้องขอขึ้น ต่างกับในเรื่องคำสั่ง
ดังกล่าวในบทที่ ๑ และต่างกับในเรื่องการกระทำหลายฝ่าย เพราะเหตุว่าในเรื่องนี้
แม้การกระทำของพนักงานฝ่ายปกครองจะเกิดขึ้นจากการที่มีบุคคลร้องขอก็ตาม แต่
การร้องขอนั้นไม่ใช่เป็นคำเสนออันมีลักษณะเหมือนดังในเรื่องสัญญา

การอนุญาตให้กระทำการมิได้มีบุคคลร้องขอกระทำการสิ่งใดซึ่งกฎหมาย
ได้บัญญัติห้ามไว้ นอกจากจะได้รับอนุญาตของพนักงานฝ่ายปกครอง ส่วนการ
ยกเว้นภาระหรือหน้าที่ซึ่งกฎหมายบังคับให้กระทำ เช่นในเรื่องภาษีอากร เป็นต้น

บทที่ ๓

การก่อให้เกิด เปลี่ยนแปลง ระงับซึ่งสิทธิหรือหน้าที่

หรือฐานะในกฎหมาย

การกระทำประเภทนี้อาจเกี่ยวแก่ข้าราชการอย่างหนึ่ง และอาจเกี่ยวแก่
เอกชนอื่น ๆ อีกอย่างหนึ่ง

การกระทำอันเกี่ยวแก่ข้าราชการเช่น การตั้ง เลื่อนตำแหน่ง หรือโยกย้าย หรือการออกจากราชการ ได้มีหลักเกณฑ์อันเกี่ยวข้องกับข้าราชการตามที่ได้อธิบายมาแล้ว

ส่วนการกระทำอันเกี่ยวแก่เอกชนอื่น ๆ อาจมีได้ เช่นในเรื่องรับจดทะเบียนหุ้นส่วน บริษัท สมาคม หรือการจดทะเบียนบริษัทร้าง หรือการก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่โดยประการอื่น ๆ

การกระทำของฝ่ายปกครองดังว่านี้ควรสังเกตว่า ในบางเรื่องพนักงานฝ่ายปกครองจำต้องกระทำ แต่ในบางเรื่องพนักงานปกครองอาจใช้ดุลยพินิจได้ การใดที่พนักงานฝ่ายปกครองจำต้องกระทำหรืออาจใช้ดุลยพินิจได้นั้น ก็จำต้องพิจารณาถึงบทกฎหมายอันเกี่ยวแก่เรื่องนั้น ๆ

แต่ปัญหาอาจมีได้อันเกี่ยวกับในคดีปกครองว่า ถ้าพนักงานฝ่ายปกครองไม่กระทำในสิ่งที่ตนต้องกระทำ หรือใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบ เอกชนจะมีทางแก้ อย่างไรบ้าง ในเรื่องนี้จะได้กล่าวต่อไปในภาคที่ห้าด้วยคดีปกครอง

บทที่ ๔

การกระทำฝ่ายเดียวชนิดอื่น ๆ

นอกจากการกระทำฝ่ายเดียวที่สำคัญซึ่งได้กล่าวมาแล้ว ฝ่ายปกครองยังอาจที่จะกระทำอย่างอื่น ๆ ได้อีกหลายชนิด เช่นการรับรองสำเนา ทะเบียนคนเกิด คนตาย การรับรองลายมือชื่อ ฯ ล ฯ เหล่านี้เป็นต้น

ส่วนที่ ๒

การกระทำหลายฝ่าย

การกระทำหลายฝ่ายอาจมีได้ เช่นฝ่ายปกครองได้ทำสัญญากับเอกชนชนิดอื่น ๆ ให้รับเหมากระทำกิจการ หรือขายพัสดุสิ่งของให้แก่ฝ่ายปกครอง สัญญา

เช่นนี้ควรต้องถือหลักเหมือนดังสัญญาในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะเหตุที่ในประเทศสยามมิได้มีการปกครองเป็นพิเศษ และการที่แยกสัญญาออกเป็นสัญญาในกฎหมายเอกชน และสัญญาในกฎหมายปกครองจึงไม่สู้มีประโยชน์นัก ส่วนการที่จะบังคับฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติตามสัญญาทุกข้อทุกกระทงจะได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับความแก่ในคดีปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม เอกชนที่ทำสัญญากับฝ่ายปกครองนั้นอาจที่จะใช้สิทธิไม่ชำระหนี้ได้ เมื่อฝ่ายปกครองยังมีได้ชำระหนี้เสมือนดังในเรื่องสัญญาต่างตอบแทน ให้ดูผลแห่งหนี้ส่วนที่ขาดด้วยการไม่ชำระหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒

ในบางประเทศฝ่ายปกครองซึ่งได้แยกออกเป็นนิติบุคคลต่าง ๆ ดังเช่นเทศบาลอาจที่จะทำนิติกรรมร่วมระหว่างเทศบาลตั้งแต่ ๒ ขึ้นไป เช่นทำข้อตกลงว่าจะทำการไฟฟ้าหรือการประปาร่วมกัน ซึ่งถ้าจะเทียบกับข้อตกลงระหว่างประเทศแล้ว ก็คล้ายกับสัญญาระหว่างประเทศตกลงกระทำการสิ่งหนึ่งหรือหลายสิ่งร่วมกันในระหว่างประเทศ

ส่วนที่ ๓

หลักทั่วไปในการที่จะอาศัยพิจารณาว่าการกระทำของฝ่ายปกครองจะได้หรือไม่ ?

- ๑ บุคคลผู้กระทำมีอำนาจ
- ๒ วัตถุประสงค์ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมาย
- ๓ ได้มีการแสดงเจตนา
- ๔ แบบ

ในเรื่องแบบนี้จะต้องกระทำตามกฎหมายได้บังคับ เช่นในบางเรื่องอาจจะต้องกระทำด้วยเจตนา แต่ถ้ากฎหมายไม่ได้บังคับอาจจะกระทำด้วยปากเปล่าหรือบางที อาจจะทำด้วยอนุตติสัญญา เช่นอนุตติสัญญาของตำรวจ เป็นต้น

ลักษณะ ๒

ชนิดต่าง ๆ แห่งการงานในทางปกครอง

การศึกษาถึงชนิดต่าง ๆ แห่งการงานของฝ่ายปกครองย่อมกระทบถึงปัญหาสำคัญที่ว่าฝ่ายปกครองมีหน้าที่จะต้องกระทำการประเภทใดบ้าง

ความเห็นในเรื่องนี้ แตกต่างกันอย่างมากมายซึ่งอาจจัดแบ่งออกได้ดังนี้

ความเห็นที่ ๑ เห็นว่าฝ่ายปกครองมีหน้าที่กระทำเฉพาะกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น เช่นการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในอาณาจักร การป้องกันอาณาจักร การจัดการรักษารัฐสมบัติส่วนกิจการในทางเศรษฐกิจและกิจการที่เกี่ยวกับบำรุงหรือเพิ่มพูนความสมบูรณ์ของราษฎรนั้นจะต้องปล่อยให้เอกชนต่างคนต่างทำ เหตุฉะนั้นหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามความเห็นนี้จึงอยู่ในวงจำกัด รัฐใดถือลัทธินี้ย่อมมีนามสมญาว่า รัฐตำรวจ (Etat-gendarme)

ความเห็นที่ ๒ ตามความเห็นฝ่ายปกครองนอกจากมีหน้าที่ดังกล่าวในความเห็นที่ ๑ แล้ว ยังมีหน้าที่เพิ่มความสุขสมบูรณ์ให้แก่ราษฎรเช่นการเศรษฐกิจบางชนิดรัฐจะต้องเข้าแทรกแซงหรือเข้าเป็นเจ้าของทำการเอง การปล่อยให้เอกชนต่างคนต่างทำอาจจะเกิดมีการแก่งแย่ง ผลสุดท้ายใครมีกำลังในทางทรัพย์ก็จะมีชัยชนะแก่ผู้ขัดสน มีผู้ให้นามสมญารัฐที่ถือลัทธินี้ว่า รัฐผู้สงเคราะห์ (Etat-providence)

ผู้สอนเห็นว่า ในทุกวันนี้เกือบจะกล่าวได้ว่าแทบทุกประเทศรัฐได้เข้าเกี่ยวข้องในทางเศรษฐกิจ ส่วนการเกี่ยวข้องมากหรือน้อยก็สุดแล้วแต่ความนิยมของประเทศนั้น ๆ แม้แต่ในประเทศสยามก็เห็นได้ว่ามีโรงงานหรือการเศรษฐกิจบางอย่างซึ่งรัฐบาลได้ทำเอง หรือได้เข้าแทรกแซง

เหตุฉะนั้นการงานในทางปกครองอาจจัดแบ่งออกได้เป็นสองประเภทดังนี้

ประเภทที่ ๑ การงานซึ่งฝ่ายปกครองกระทำโดยจำเป็น เพื่อป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย

ประเภทที่ ๒ การงานซึ่งฝ่ายปกครองกระทำเพื่อส่งเสริมบำรุงฐานะ และความเป็นอยู่ ความสมบูรณ์ของราษฎร

หมวดที่ ๑

☒ การงานซึ่งฝ่ายปกครองกระทำโดยจำเป็นเพื่อการป้องกัน
และรักษาความสงบเรียบร้อย

การงานเหล่านี้มีอาทิคือ

- ๑ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในอาณาจักร
- ๒ การป้องกันอาณาจักร
- ๓ การจัดการรักษารัฐสมบัติ

ส่วนที่ ๑

การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในอาณาจักร

การรักษาความสงบเรียบร้อยในศัพท์ในภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า “โปลิศ”
Police ซึ่งเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยในทางปกครองอย่างหนึ่ง (Police
administration) และการรักษาความสงบเรียบร้อยในทางอรรถคดีอีกอย่างหนึ่ง (Police
Judiciaire)

การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางปกครองมีวัตถุประสงค์ไปในทางป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ย่อมเกี่ยวแก่ฝ่ายปกครองโดยแท้ แต่การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางอรรถคดีมีวัตถุประสงค์ไปในทางปราบปรามการกระทำอันเกิดขึ้นซึ่งผิดต่อกฎหมาย หรือนำมาซึ่งความไม่สงบเรียบร้อย การนี้ย่อมเกี่ยวในทางยุติธรรม จึงได้เรียกกันในภาษาฝรั่งเศสว่า Police Judiciaire ซึ่งแปลเป็นไทยได้ว่า “ตำรวจยุติธรรม” ในบางประเทศเช่นในประเทศฝรั่งเศสการรักษาความสงบเรียบร้อยในทางอรรถคดีหรือทางตำรวจยุติธรรม ตกเป็นหน้าที่ของข้าราชการชั้นสูงซึ่งขึ้นต่อผู้รักษายุติธรรม เป็นผู้ควบคุมบัญชาการและมีพนักงานฝ่ายปกครองเช่นตำรวจนครบาลหรือตำรวจภูธรเป็นผู้ช่วยเหลือ

อนึ่งในประเทศที่มีประมวลวิธีพิจารณาความอาชญา ได้รับบัญญัติถึงการซึ่งเรียกโดยย่อว่า ตำรวจยุติธรรมนี้ไว้ในประมวลนั้นด้วย เช่นการไต่สวน ชั่งสูตร เหล่านี้จะเห็นได้ชัดว่าเกี่ยวแก่วิธีสบัญญัติ คือเป็นวิธีที่จะใช้ว่าการกระทำผิดได้เกิดขึ้นจนถึงพิพากษาลงโทษผู้กระทำผิด

แต่ในประเทศสยามการรักษาความสงบเรียบร้อยทั้งสองประเภทได้ระคนปนกันอยู่ในฝ่ายปกครอง และมักจะถือกันว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางอรรถคดีเป็นหน้าที่สำคัญยิ่งจะเห็นได้ในหน้าที่กรมการอำเภอ เมื่อความเข้าใจและปฏิบัติกันเป็นดังนี้ในประเทศสยาม การสอนกฎหมายปกครองในประเทศสยามก็ต้องเพิ่มคำอธิบายโดยสังเขปเกี่ยวแก่การสืบสวนไต่สวนคดีไว้ด้วย ซึ่งต้องนับว่าเป็นเหตุผลพิเศษเฉพาะประเทศสยามเท่านั้น (ผู้สอนต้องออกตัวว่าคำของผู้สอนอธิบายจะเฉพาะเรื่องสืบสวนไต่สวนนี้แปลกกว่าคำอธิบายกฎหมายปกครองของหลายประเทศ ก็จะเอาสังเกตว่าเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาชญาเข้ามากล่าวไว้ด้วย อันนอกขอบแห่งกฎหมายปกครองอยู่บ้าง)

๑
บทที่ ๑

การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางปกครอง

๑
ตอนที่ ๑

ข้อความทั่วไป

การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางปกครองหรือเรียกเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า Police administrative แปลตามตัวว่า ดำรวจปกครองนั้นเกี่ยวแก่การที่จะป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยซึ่งต่างกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในทางอรรถคดี ซึ่งเป็นการกระทำเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดให้ต้องรับโทษตามกฎหมาย

ศัพท์คำว่าสงบเรียบร้อย (Ordre public) ได้เคยใช้มาแล้วในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำนี้ในทางกฎหมายปกครองศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสเคยตีความหมายว่าเกี่ยวแก่การรักษาความสงบ การคุ้มครองความปลอดภัยอันจะเกิดขึ้นจากบุคคล หรือจากทรัพย์สินของบุคคล หรือเกิดจากโรคภัยไข้เจ็บ ขอให้เทียบดูพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๕๓ ถึง ๑๐๐ ซึ่งว่าด้วยการป้องกันภัยอันตรายของราษฎร และการรักษาความสงบในที่ท้องที่ว่าด้วยการป้องกันโรคภัย

๑
ข้อ ๑ การกระทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย

การกระทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยนั้นย่อมเกี่ยวแก่การบังคับ ซึ่งอาจเป็นการบังคับให้กระทำหรือให้ละเว้นกระทำการบังคับนั้นอาจกระทำต่อสิ่งเหล่านี้

๑ กระทำต่ออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งอาจเป็นได้เช่นกระทำความผิดร่างกาย มีเป็นต้นว่าการจับกุม ก็ขัดขวางความไม่สงบเรียบร้อย ซึ่งมีใช้เป็นการจำคุก การกักขังจะต้องกระทำเท่าที่กฎหมายอนุญาตให้

การบังคับให้บุคคลบางประเภทต้องให้แพทย์ตรวจ เช่นในเรือนังนกร
โสเภณี ดูพระราชบัญญัติป้องกันหญิงสัจจโรค ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๒๒—๒๖—๒๗

การบังคับให้นัดยาหรือปลูกไข้ทรพิษ ดูพระราชบัญญัติระบับโรคระบาด
พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๕ และดูพระราชบัญญัติจัดการป้องกันไข้ทรพิษ พ.ศ. ๒๔๕๖

การบังคับให้อยู่ในที่ใดที่หนึ่ง หรือไม่ให้เข้าไปในที่ใดที่หนึ่งเช่นในขณะ
เกิดโรคระบาด ดูพระราชบัญญัติระบับโรคระบาดมาตรา ๓ ข้อ ๓ และ ๕

การบังคับให้เขาช่วยป้องกันอันตราย เช่นในเรื่องหน้าทราฐฐซึ่งจะต้อง
ช่วยกันผู้ใหญ่บ้านและเพาะกาล หรือในเรื่องซึ่งต้องถูกเกณฑ์ให้ทางพง ล้อมรั้ว
ซ่อมแซมบ้านเรือน ดูพระราชบัญญัติปกครองท้องที่มาตรา ๕๕ ถึง ๕๗

อนึ่งการกระทำต่อร่างกายเช่นการใช้อาวุธเข้าทำต่อผู้ก่อความไม่สงบเรียบ
ร้อยหรือการทำร้ายต่อร่างกายด้วยประการอื่น ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำโดยระมัด
ระวังไม่ให้เกินจากขอบแห่งกฎหมาย ในเรื่องนี้น่าชมฝ่ายทหารที่ได้บัญญัติถึงการ
ใช้อาวุธ เมื่อฝ่ายพลเรือนได้ขอให้ช่วยรักษาความสงบเรียบร้อย ให้ดูข้อบังคับว่า
ด้วยระเบียบราชการทหารประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๔๖๑ ข้อ ๒๑๗, ๒๑๘ ที่จะกล่าว
ต่อไปข้างหน้า

๒ กระทำต่อเคหะสถานของมนุษย์ชน เช่นการเข้าไปในเคหะสถานเพื่อ
ตรวจค้น (การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางอรรถคดีซึ่งเกี่ยวกับการตรวจค้นของ
กลาง)

ในเวลาใช้กฎอัยการศึก ฝ่ายทหารอาจจะเข้าอาศัยหรือกระทำการอัน
เกี่ยวแก่เคหะสถานของมนุษย์ชนตามที่บัญญัติไว้ในกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๖
มาตรา ๘—๙—๑๓

๓ กระทำแก่ทรัพย์สินแห่งมนุษย์ชน เช่นการยึดทรัพย์สินอันอาจก่อให้เกิด
เกิดมัยอันตรายหรือความไม่สงบเรียบร้อย ในเวลาใช้กฎอัยการศึก (ให้ดูกฎ
อัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๓ มาตรา ๑๐—๑๑—๑๒

ข้อ ๒ หลักที่จะต้องระลึกในการใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย

เราจะเห็นได้จากที่ได้กล่าวในตอนต้นถึงสิทธิแห่งมนุษยชนโดยทั่วไปว่า มนุษย์มีอิสระที่จะทำกรอันใดได้ตามความพอใจ แต่ถ้าหากปล่อยให้มนุษย์ใช้ความอิสระภาพโดยไม่จำกัดแล้ว การกระทำตามอิสระภาพของคนหนึ่งอาจจะเป็นการรบกวนต่ออีกคนหนึ่งหรือต่อมหาชน เหตุฉะนั้นเพื่อบอกกันรักษาความสงบเรียบร้อยสิทธิแห่งมนุษยชนจึงจำต้องถูกจำกัดโดยการกระทำของฝ่ายปกครอง การจำกัดสิทธิแห่งมนุษยชนเป็นข้อยกเว้นจากหลักในเรื่องสิทธิแห่งมนุษยชน เหตุฉะนั้นการใช้อำนาจในเรื่องนี้จะต้องอยู่ภายในวงเขตดังนี้

๑ การจำกัดอิสระภาพจะต้องมีกฎหมายอนุญาตไว้ (ปัญหาว่ากฎหมายจะเป็นกฎหมายที่ชัดเจนไว้หรือไม่)

๒ การจำกัดอิสระภาพต้องเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความสงบเรียบร้อย ศาสตราจารย์โอตา แห่งมหาวิทยาลัยเกียวโตได้อธิบายความข้อนี้ไว้ว่า จะต้องระลึกหลักอันมีใจความดังนี้

ก. การใช้อำนาจจะควรใช้ต่อภัยอันตรายอันเกิดขึ้นจริง และมีลักษณะที่จะก่อการไม่สงบเรียบร้อย (การจับสงสัยควรระวังให้มาก)

ข. แม้ว่าความไม่สงบเรียบร้อยจะเกิดขึ้นก็ดี แต่หมุ่คนจะทนการนี้ได้โดยไม่ต้องใช้อำนาจ หรือซึ่งถ้าใช้อำนาจขึ้นแล้วก็จะเกิดผลร้ายยิ่งกว่าการไม่ใช้อำนาจก็ควรงดการใช้อำนาจดีกว่า ซึ่งต้องพิจารณาตามกาลเทศะ

ค. การใช้อำนาจจะต้องพิจารณาให้พอดีกับภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นไม่ควรให้รุนแรงเกินไป

๓ การใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยต้องกระทำต่อผู้ที่กระทำผิดจริง ๆ เหตุฉะนั้นการจับกุมไม่ควรที่จะจับราษฎรรวมกันมาหลาย ๆ คนแล้วเลือกหาผู้กระทำผิดในภายหลัง (วิธีที่เรียกกันว่า “เหวี่ยงแห”)

๕ การรักษาความสงบเรียบร้อยต้องเป็นไปเพื่อมหาชนฝ่ายปกครองจะเข้าเกี่ยวข้องในกิจการของเอกชนไม่ได้ หรือในกิจการภายในบ้านเรือนของเอกชนก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน นอกจากกฎหมายจะอนุญาตไว้เป็นพิเศษ หรือการกระทำภายในบ้านเรือนเป็นผิดต่อกฎหมายอาญา

ข้อ ๓ วิธีใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย

การใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยอาจมี ๒ วิธี คือ

- ๑ วิธีสามัญ
- ๒ วิธีวิสามัญ

๑ วิธีสามัญ

ได้แก่การใช้วิธีตามเวลาปกติ และผู้ใช้อำนาจเป็นผู้ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในเวลาปกติ หรือจะเรียกโดยย่อ ๆ ว่า ผู้ใช้อำนาจเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน เช่น กรมการอำเภอ ตำรวจ เป็นต้น (ให้ดูระเบียบอำนาจบริหารดังที่ได้กล่าวในตอนต้น)

๒ วิธีวิสามัญ

ได้แก่การใช้วิธีรักษาความสงบเรียบร้อยในเวลาที่มีเหตุการณ์พิเศษ และเมื่อผู้ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในเวลาปกติไม่มีกำลังพอจะจัดการป้องกันรักษาความสงบเรียบร้อยได้ วิธีวิสามัญนั้นเป็นต้นว่า

- ก. การเรียกทหารออกช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน
- ข. การใช้กฎอัยการศึก

ก. การเรียกทหารออกช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน

ให้ดูข้อบังคับว่าด้วยระเบียบราชการทหารประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๔๖๑ ภาค
ที่ ๑๓ ว่าด้วยการเรียกทหารออกช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน ข้อ ๒๑๒ ถึง ๒๒๑

กรณีทหารออกช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน

ข้อ ๒๑๒ เมื่อกำลังฝ่ายตำรวจไม่สามารถจะรักษาความสงบเรียบร้อยได้
แล้ว จึงให้เรียกทหารออกช่วยได้ในกิจการดังจะบ่งไว้เป็นตัวอย่างดังต่อไปนี้

๑ สำหรับการดับเพลิง การรักษาทรัพย์สินสมบัติเนื่องจากการไฟไหม้ หรือ
น้ำท่วม หรือภัยพบบทอย่างอื่น

ในจังหวัดพระนคร โดยฉะเพาะทหารบกต้องปฏิบัติในเรื่องการเพลิงไหม้
ตามแบบประเพณีซึ่งมีมาแต่โบราณไม่เปลี่ยนแปลง ส่วนในมณฑลหัวเมืองถ้าที่ใด
สามารถจะจัดทหารช่วยดับเพลิงได้ ก็ควรจัดช่วย

๒ สำหรับจับนักโทษขงหน้ หรือจับผู้ร้าย หรือผู้กระทำความผิดอย่างอื่น ๆ
เมื่อปรากฏว่านักโทษหรือผู้กระทำความผิดนั้น ๆ รวมกันเป็นจำนวนมาก และมี
อาวุธต่อสู้อย่างเข้มแข็ง

๓. สำหรับระงับเหตุเมื่อมีการกำเริบขนาดใหญ่ในหมู่พลเมือง หรือมีการ
รวมกันขัดขืนแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนผู้ปกครองท้องถิ่น

๔ สำหรับระงับการกำเริบในทคุ่มขง

๖๔๐ ข. ฝมอำนาจเรียก

ข้อ ๒๑๓ ในการที่จะเรียกทหารออกทำการตามความในข้อ ๒๑๒ นั้น ใน
กรุงเทพพระมหานครเป็นสิทธิของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่จะเรียกได้ โดยที่

ทำความตกลงกับเสนาบดีกระทรวงกลาโหมในมณฑลกรุงเทพพระมหานคร อุปราช
เรียกได้จากผู้บัญชาการมณฑลทหารบกภายในเขตซึ่งตนปกครอง (เวลานี้ไม่มี
อุปราช) สมุหเทศาภิบาลเรียกได้จากผู้บัญชาการมณฑลทหารบกภายในมณฑลซึ่ง
ตนปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกได้จากผู้บังคับการทหารบกภายในจังหวัดซึ่งตน
ปกครอง

โอกาสที่จะเรียก

ข้อ ๒๑๓ (วรรค ๒) การเรียกนั้นทำได้เมื่อเกิดเหตุขึ้นแล้วและปรากฏ
แล้วว่า ลำพังแต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนไม่สามารถระงับเหตุได้ แต่เจ้าหน้าที่ฝ่าย
พลเรือนซึ่งมีสิทธิเรียกทหารได้นั้น มีสิทธิขอร้องให้ทหารเตรียมตัวล่วงหน้าไว้
ก่อนได้

วิธีเรียก

ข้อ ๒๑๕ (ตอนต้น) ในการเรียกทหารออกช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนนั้น
เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนผู้เรียกต้องแจ้งให้ชัดว่า เรียกสำหรับช่วยในการอย่างใด ต้อง
การกำลังเท่าใด และบอกเรื่องราวอย่างอื่น ๆ ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเข้าใจ
การณได้แจ่มแจ้ง

การปฏิบัติของฝ่ายทหารที่ได้รับคำขอร้อง

ถ้าคำขอร้องให้ทหารเตรียมตัวดังกล่าวในข้อ ๒๑๓ วรรค ๒ ฝ่ายทหารต้อง
ปฏิบัติตามข้อ ๒๑๔ ซึ่งมีความว่า

“เมื่อได้รับคำขอร้องให้ทหารเตรียมตัวดังกล่าวข้างบนนี้ ผู้บังคับบัญชาฝ่าย
ทหารต้องจัดกองทหารเวรชนในกรมต่าง ๆ เตรียมพร้อมเสมอที่จะออกทำการได้ไม่

ว่าเวลาใด และสั่งให้พลทหารนั้นประจำกอง กับถ้าเห็นจำเป็นก็ให้ส่งหมู่ตรวจ หรือหมู่ลาดตระเวนออกตรวจตราการด้วย ”

ถ้าคำขอร้องเป็นคำร้องให้ช่วยกระทำการรักษาความสงบเรียบร้อยฝ่ายทหาร จะต้องปฏิบัติตามดังต่อไปนี้

ข้อ ๒๑๕ (ตอนท้าย) เมื่อผู้บังคับบัญชาฝ่ายทหารได้ทราบคำสั่งแจ้งโดยละเอียดแล้ว จึงกำหนดกำลังและเหล่าชนิดทหารให้เหมาะสมตามทัศนเห็นสมควร และต้องกำหนดให้นายทหารผู้ใดผู้หนึ่งร่วมกันบังคับบัญชาทหารซึ่งไปทำการช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนนั้นโดยแน่ชัด

ข้อ ๒๑๖ เมื่อทหารได้มาถึงที่ซึ่งเกิดเหตุแล้ว และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนเห็นว่า จำต้องใช้กำลังทหารเป็นแน่นอน ก็ให้มอบงานแก่ผู้บังคับกองทหารต่อไปนี้ ผู้บังคับบัญชาฝ่ายทหารเป็นผู้อำนวยการทุกอย่าง เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องกระทำการทุกประการ (ให้สังเกตว่าต่างกับการใช้กฎอัยการศึก ซึ่งถ้าเขตใดใดใช้กฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนทุกตำแหน่ง รวมทั้งอำนาจตุลาการด้วย ให้ดูคำอธิบายว่าด้วยการใช้กฎอัยการศึกซึ่งจะกล่าวต่อไป)

ข้อ ๒๑๗ ทหารจะใช้อาวุธได้ตามกำหนดดังต่อไปนี้

ก. เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนได้มอบงานให้แล้ว และเมื่อได้ประกาศแล้ว ๓ ครั้งว่าทหารจะใช้อาวุธ

๑) สำหรับบังคับฝูงชนซึ่งมีว่สุมกันกระทำการนั้นให้กระจายออก

๒) สำหรับปราบฝูงชนซึ่งก่อกวนการเคลื่อนไหวของกองทหาร

ข. ถ้าฝูงชนซึ่งก่อการร้ายหรือนักโทษได้เริ่มสู้รบกับทหารก่อนคดี ทำร้ายร่างกายแก่บุคคลใด ๆ เห็นปรากฏชัดคดี ทำลายทรัพย์สินสมบัติคดี หรือทำการขัดขวางมิให้ทำการจับกุมผู้มีความผิดซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ทำการจับกุมดังนั้น ให้ใช้อาวุธ

ใดที่เดี๋ยวโดยมีตมรใหเจ้าหนาทผายพลเรอนมอonganตามความในข้อ ๒๑๖ และไม่ต้องประกาศให้รู้ตัวล่วงหน้าว่าจะใช้อาวุธ

ข้อ ๒๑๘ เมื่อจำเป็นตมใช้อาวุธ ผู้บังคับบัญชาฝ่ายทหารอาจสั่งให้ใช้อาวุธพันแ่ง หรืออาวุธยิงตามแต่จะเห็นว่าเหมาะสมกับเหตุการณ์ แต่ให้พึงจำไว้ว่าการใช้อาวุธยิงนั้นอาจกระทำให้งกเกิดอันตรายแก่ผู้ปราศจากความผิดได้ง่าย เพราะลูกกระสุนเอนไปได้อไกลมาก ฉะนั้นควรใช้ต่อเมื่อจำเป็นแท้เท่านั้น

การรักษาศูเจบ

ข้อ ๒๑๙ เมื่อได้มผู้ใดถูกบาดเจ็บลงเพราะทหารใช้อาวุธ การรักษายาบาลผู้เจ็บชงมิได้เป็นทหารนตคเป็นฐระของเจ้าหนาทผายพลเรอน

ทหารเลกทำการ

ข้อ ๒๒๐ ทหารเลกทำการเมื่อผู้บังคับกองทหารเห็นว่าความสงบได้กลับมแล้ว ผู้บังคับกองทหารบอกใหเจ้าหนาทผายพลเรอนทราบแล้วก้นำทหารกลับ

ข. การใช้กฎอัยการศึก

กฎอัยการศึกนี้ ใช้เมื่อเวลามีเหตุจำเป็นเพื่อจะได้รักษาความเรียบร้อยปราศจากภัยชงจะมีมาจากภายนอกหรือภายในพระราชอาณาจักร กล่าวคือ จะเป็นโดยมีสงครามหรือเกิดจลาจล

เมื่อเขตต์ใดในพระราชอาณาจักรได้ใช้กฎอัยการศึก สภาพแห่งการปกครองในเวลาฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหนาทผายพลเรอนทุกตำแหน่งไม่ว่าในกระทรวงทะบวงการใด ๆ กบในการระบับปราบปรามหรือรักษาความสงบเรียบร้อยเจ้าหนาทผายพลเรอนต้องช่วยเหลือเกอหนุนราชการทหารทุกสิ่งทุกอย่างตามความตมการของเจ้าหนาทผายทหาร ให้ดูกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๖

อนึ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจศาล พลเมืองซึ่งได้กระทำความผิดเป็นคดีอาชญาในเขตต์แขวงที่ใช้กฎอัยการศึกนั้น ไม่ว่าจะเป็คดีอาชญาอย่างไรต้องพิจารณาพิพากษาในศาลทหารทั้งสิ้น และให้เป็นไปตามพระธรรมนูญศาลทหารทุกประการ แต่ศาลพลเรือนก็มีอำนาจพิจารณาพิพากษาความอาชญาที่ตกค้างอยู่ก่อนใช้กฎอัยการศึก และศาลทหารมีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาความอาชญาที่ตกค้างอยู่เมื่อเลิกใช้กฎอัยการศึก ให้ดูกฎอัยการศึกมาตรา ๗

ความเสียหายซึ่งอาจบังเกิดขึ้นแก่บุคคลในเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมาตรา ๘ ถึง ๑๕ บุคคลที่ได้รับความเสียหายจะร้องขอค่าเสียหายหรือค่าปรับแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้ ให้ดูมาตรา ๑๖

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นควรดูข้อความที่เกี่ยวกับกฎอัยการศึกดังต่อไปนี้

- (๑) การประกาศใช้กฎอัยการศึกให้ดูมาตรา ๒ — ๓ — ๔
- (๒) การเลิกใช้กฎอัยการศึกให้ดูมาตรา ๕
- (๓) อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารให้ดูมาตรา ๘

การตรวจค้น ให้ดูมาตรา ๕

การเกณฑ์ ให้ดูมาตรา ๑๐

การห้าม ให้ดูมาตรา ๑๑

การยึด ให้ดูมาตรา ๑๒

การเข้าอาศัย ให้ดูมาตรา ๑๓

การทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ ให้ดูมาตรา ๑๔

การจับไล่ ให้ดูมาตรา ๑๕

(๔) ในเวลาปกติสงบศึก เจ้ากระทรวงซึ่งบังคับบัญชาทหารมีอำนาจตรากฎเสนาบดีขึ้นสำหรับบรรยายข้อความเพื่อให้มีความสะดวกและเรียบร้อยในเวลาที่จะใช้กฎอัยการศึกได้ตามสมควร ส่วนในเวลาสงครามหรือจลาจล แม้ทัพ

ใหญ่หรือแม่ทัพพร้อมมีอำนาจออกข้อบังคับบรรยายความ เพื่อเต็มให้การดำเนินไปตามความประสงค์ของกฎอัยการศึกนี้ และเมื่อได้ประกาศกฎเสนาบดหรือข้อบังคับของแม่ทัพในทางราชการแล้ว ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัตินี้ให้ดูมาตรา ๑๗

ต่อไปนี้จะได้แยกอธิบายชนิดต่าง ๆ แห่งการรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งได้แยกไว้แล้วแต่ตอนต้น

ตอนที่ ๑ การป้องกันภัยอันตรายของราษฎร

และรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่

ก. ทัวไปให้ดูพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่มาตรา ๒๗, ๓๔, ๕๒, ๕๔ และมาตรา ๕๓ — ๑๐๐

ข. การป้องกันภัยอันตราย อันเกิดแต่การเล่นมหรสพ ให้ดูพระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแต่การเล่นมหรสพ พ.ศ. ๒๔๖๔

ค. การป้องกันภัยอันตราย อันเนื่องแต่วัดถูกระเบิด ให้ดูพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดอาชญา เนื่องแต่วัดถูกระเบิด พ.ศ. ๒๔๖๕

ง. การควบคุมอาวุธปืน ให้ดูพระราชบัญญัติอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืน ร.ศ. ๑๓๑

ตอนที่ ๒ การสาธารณสุข

ก. การป้องกันโรคภัยทั่วๆ ไป ให้ดูพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่มาตรา ๑๐๕—๑๑๓ นอกจากนั้นคืบต้นว่า พระราชบัญญัติป้องกันไข้ทรพิษ พ.ศ. ๒๔๕๖ พระราชบัญญัติโรคระบาดทั่ว พ.ศ. ๒๔๕๖ พระราชบัญญัติป้องกันสัณฺญโรค ร.ศ. ๑๒๗

ข. การควบคุมผู้ทำการแพทย์ ให้ดูพระราชบัญญัติการแพทย์ พ.ศ. ๒๔๖๖ และเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๒

ค. การควบคุมยาเสพติดให้โทษ ให้ดูพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๔๖๕

ตอนที่ ๓ การควบคุมการทำมาหากิน

ก. ทั่วๆ ไปให้ดูพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๑๑๔-๑๒๓

ข. การควบคุมการทำมาหากินบางอย่าง ให้ดูเป็นต้นว่าพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขาย อันกะทบถึงความปลอดภัยและผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๑ พระราชบัญญัติการควบคุมการขายทอดตลาด และการค้าของเก่า พ.ศ. ๒๔๗๔ นอกจากนั้นให้ดูเป็นต้นว่า พระราชบัญญัติรถลาก ร.ศ. ๑๒๐ พระราชบัญญัติค่าน้ำ ร.ศ. ๑๒๐ พระราชบัญญัติรถจ้าง ร.ศ. ๑๒๔ และยังมีการทำมาหากินซึ่งเกี่ยวแก่พระราชบัญญัติอื่น ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น เช่นการค้าอาวุธปืน และกระสุนปืน การแพทย์ ฯลฯ

อนึ่งอาชีพบางชนิด เกี่ยวแก่การแสดงความเห็นที่รัฐบาลประสงค์ควบคุม ให้ดูพระราชบัญญัติสมุดเอกสาร พ.ศ. ๒๔๗๐ ส่วนอาชีพอื่นเกี่ยวแก่ทางอรรถคดีนั้น ให้ดูพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๔๕๓

ค. การควบคุมป่าไม้ ให้ดูพระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ. ๒๔๕๖ และให้ดูพระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก ร.ศ. ๑๓๖

ง. การควบคุมการทำเหมืองแร่ ให้ดูพระราชบัญญัติเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๖๑ แก้ไขใน พ.ศ. ๒๔๗๔ และพระราชบัญญัติจำกัดแร่ดิบ พ.ศ. ๒๔๗๔

จ. การควบคุมทางไปมาต่อกัน ให้ดูพระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. ๑๒๑ รถลาก ร.ศ. ๑๒๐ รถจ้าง ร.ศ. ๑๒๔ รถยนต์ ร.ศ. ๑๒๘ และ พ.ศ. ๒๔๗๓ การเดินเรือในน่านน้ำสยาม พ.ศ. ๒๔๕๖ ป้องกันเหตุเรือโดนกัน พ.ศ. ๒๔๕๖ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๔ พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมประทาน พ.ศ. ๒๔๗๓ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๖๕

ตอนที่ ๔ การควบคุมการศึกษา

- ก. ทั่วๆ ไป ดูพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ มาตรา ๑๒๔-๑๒๖
- ข. การสอน ดูพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๖๑
- ค. การเรียน ดูพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔

ตอนที่ ๕ การควบคุมศาสนา

- ก. พระพุทธศาสนา ดูพระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑
- ข. คริสตศาสนา ดูพระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกในกรุงสยาม ตามกฎหมายซึ่งได้ประกาศและแก้ไข ตั้งต้นแต่ใน ร.ศ. ๑๒๗ และให้ดูสัญญาทางพระราชไมตรีกับประเทศฝรั่งเศสประกอบด้วย

ตอนที่ ๖ การควบคุมการสมาคม

- ก. สมาคมโดยทั่วๆ ไป ดูประมวลแพ่งพาณิชย์ มาตรา ๑๒๗๔-๑๒๙๗ และกฎหมายอาชญามาตรา ๓๔๑-๓๗๐
- ข. สหกรณ์ ให้ดูพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๔๗๑

ตอนที่ ๗ การควบคุมการแสดงความเห็น

- ก. ในเรื่องสมุดเอกสารหนังสือพิมพ์ ดูพระราชบัญญัติพ.ศ. ๒๔๗๐
- ข. ภาพยนตร์ ให้ดูพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. ๒๔๗๓

ตอนที่ ๘ การคุ้มครองศีลธรรม

- ก. ดูพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. ๒๔๗๑
- ข. พระราชบัญญัติการทำให้แพร่หลาย ซึ่งวัตถุอันลามก พ.ศ. ๒๔๗๑

ตอนที่ ๙ การควบคุมคนต่างด้าว

- ก. การเนรเทศ ดูพระราชบัญญัติว่าด้วยการเนรเทศ ร.ศ. ๑๓๑
- ข. การส่งผู้ร้ายข้ามแดน ให้ดูพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๔๗๒ และสัญญาทางพระราชไมตรีกับอังกฤษ ร.ศ. ๑๒๕ กับสหพันธรัฐอเมริกา พ.ศ. ๒๔๖๖

ก. ในเรื่องคนเข้าเมือง ให้ดูพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๔๗๐
(พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ได้อ้างมาแล้วข้างต้นนี้ ย่อมรวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติม
เนื่องแต่พระราชบัญญัตินั้น ๆ ด้วย)

บทที่ ๒

การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางอรรถคดี

การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางอรรถคดี หรือเรียกเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า Police judiciaire แปลตามตัวว่า ตำรวจยุติธรรมนั้น เป็นการกระทำเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดในทางอาญาให้ต้องรับโทษตามกฎหมาย ซึ่งต่างกับการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยตรง และที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น การนี้ในประเทศสยามถือว่าเป็นกิจการสำคัญอันหนึ่งของฝ่ายปกครอง

เมื่อมีบุคคลใดกระทำความผิดในทางอาชญาเกิดขึ้นทางฝ่ายปกครองมีกิจที่จะต้องกระทำดังต่อไปนี้

๑. สืบสวน คือการสืบสวนให้ทราบว่า บุคคลใดเป็นผู้กระทำความผิด และมีหลักฐานพยานอย่างไร ขอให้ดูหนังสือว่าด้วยหลักการสืบสวนคดีอาชญาของพระยามานวราชเสวี

๒. ไต่สวน คือการจดบันทึกถ้อยคำของผู้ซึ่งหาว่ากระทำความผิด และหลักฐานพยานในคดีนั้น อันเกี่ยวแก่วิธีพิจารณาความอาชญาในชั้นต้น ผู้ที่มีอำนาจไต่สวนนั้นคือ ฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ทางฝ่ายตุลาการให้ดูคำอธิบายวิธีพิจารณาความอาชญาซึ่งเกี่ยวกับศาลซึ่งมีอำนาจไต่สวน แต่ฝ่ายปกครองนั้นมีการการอำเภอ ให้ดูพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๑๐๑ และตำรวจให้เทียบดูพระราชบัญญัติเพิ่มเติมวิธีพิจารณาอาชญา ร.ศ. ๑๒๐ และ พ.ศ. ๒๔๑๑ กับประกาศเลิกกองอัยการนครบาล พ.ศ. ๒๔๗๒ การไต่สวนของฝ่ายปกครองยังไม่สำเร็จเด็ดขาดทีเดียว ศาลไม่เชื่อตามคำไต่สวนนั้นเสมอไป ให้ดูตัวอย่างคดีในกรุงเทพฯ ที่แม้ฝ่ายปกครองจะไต่สวนแล้ว คดีนั้นก็ต้องนำมาสู่ศาลไปรื้อสภาให้ไต่สวนอีก

๓. การจับกุม คือการใช้อำนาจกระทำให้ผู้ต้องจับเข้าอยู่ภายใต้ความบังคับของผู้จับโดยอำนาจกฎหมาย บุคคลผู้ที่มีอำนาจจับให้ดูพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาชญา พ.ศ. ๒๔๗๒ และดูในเรื่องระเบียบแห่งการปกครอง ลักษณะที่ว่าด้วยอำนาจบริหารหรือธุรการตามที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

๔. การคุมขัง คือการกักตัวจำเลยไว้ เพื่อที่จะดำเนินตามวิธีพิจารณาความอาชญาต่อไป แต่ฝ่ายปกครองจะยอมให้มีประกันก็ได้ ให้ดูกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ มาตรา ๑๐๑ ข้อ ๕ และดูข้อบังคับอัยการ พ.ศ. ๒๔๖๕ ข้อ ๕

๕. การตรวจคน คือการค้นเคหะสถานบ้านเรือนหีบห่อหรือตัวบุคคล เพื่อหาตัวผู้กระทำความผิด หรือหลักฐานพยานในคดี ให้ดูพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม วิจารณ์พิจารณาความอาชญา พ.ศ. ๒๔๗๒

๖. การยึดวัตถุพยาน คือการยึดวัตถุอันเป็นหลักฐานพยานแห่งคดี ให้ดูพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๑๐๑ ข้อ ๔ และ ๒๔ ข้อ ๓ และดูพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิจารณ์พิจารณาความอาชญา พ.ศ. ๒๔๗๑ มาตรา ๓

๗. การอาบัต คือการมอบหมายตัวคน หรือสิ่งของไว้แก่พนักงาน เจ้าหน้าที่จะจัดการฟ้องร้องว่ากล่าวต่อไป ให้ดูพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๑๐๖ และดูกฎหมายโปลิศข้อ ๕๓ และลักษณะ- ตระลาการ มาตรา ๒๕

๘. การตราสิน คือการแจ้งความต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อกำหนด เป็นหลักฐานตามคำขอร้องของเจ้าทรัพย์ ในเมื่อเกิดเหตุเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด เช่นถูกโจรภัย เป็นต้น ให้ดูลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๑๐๔

๙. ฐานสูตรทรัพย์ คือเจ้าหน้าที่จดบันทึกส่วนของทรัพย์ที่ได้เสียหาย แต่ซากของทรัพย์ยังเหลืออยู่

๑๐. ฐานสูตรบาดแผลและฐานสูตรพลิกศพ พระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๑๐๓ มีความว่า เมื่อมีเหตุผู้คนถูกกระทำความ ร้าย ตายลงในท้องที่อำเภอใดก็ดี พลิกชำหรือมีบาดแผลสาหัสเจ็บบวักก็ดี ผู้ที่ถูกทำร้าย พลิกชำหรือมีบาดแผลมาขอให้ฐานสูตรก็ดี เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะตรวจ ฐานสูตรหรือพลิกศพตามพระราชบัญญัติ และจดคำให้การพร้อมด้วยพยาน และ ทำหนังสือเพื่อพยานไว้เป็นหลักฐาน

การชันสูตรศพนั้น อาจจะเป็นได้ทั้งในกรณีที่มีการฆาตกรรม และในกรณีที่ไม่มีการฆาตกรรม เช่นการชันสูตรพลิกศพตามด้วยภยันตรายอื่นๆ ซึ่งไม่ใช่การฆาตกรรม ซึ่งรัฐบาลได้ปฏิบัติในการชันสูตร เช่นในเรื่องไฟไหม้ตาย เป็นต้น

แต่ในเรื่องฆาตกรรมนั้น ให้ดูพระราชบัญญัติชันสูตรพลิกศพ พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งได้แบ่งฆาตกรรมไว้เป็น ๒ ชนิด คือ:—

๑. ฆาตกรรมอันเป็นวิสามัญ คือผู้ตายๆ ด้วยเจ้านักงานฆ่าตายในเวลาทำการตามหน้าที่

๒. ฆาตกรรมอันเป็นสามัญ เมื่อผู้ตายๆ ด้วยผู้อนชงมิใช่เป็นข้าราชการหรือเจ้านักงาน หรือแม้จะตายโดยเจ้านักงานกระทำให้ตาย แต่ไม่เกี่ยวแก่กระทำตามหน้าที่ ก็ถือว่าเป็นการฆาตกรรมอย่างสามัญ

อนึ่งฆาตกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๓ มีความว่า การตายจะเป็นด้วยฆ่าตนเองก็ดี หรือผู้อื่นฆ่าให้ตายก็ดี ก็เรียกว่าฆาตกรรม

๑๑. การเนรเทศและการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ให้ดูในบทที่ ๑ ตอนที่ ๕ ว่าด้วยการควบคุมคนต่างด้าวข้างต้น

ส่วนที่ ๒

การป้องกันอาณัติกร

บทที่ ๑ กำลังแห่งการป้องกันอาณัติกร

ตอน ๑ กำลังฝ่ายทหารบก

ตอน ๒ กำลังฝ่ายทหารเรือ

ตอน ๓ กำลังอากาศยาน

บทที่ ๒ การเกณฑ์พลเมืองเพื่อป้องกันอาณัติกร

ตอน ๑ การเกณฑ์ทหารให้ดูพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๖๐

ตอน ๒ การเกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหาร ให้ดูพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๖๔

ส่วนที่ ๓

การจัดการรักษารัฐสมบัติ

รัฐสมบัติได้แยกออกได้เป็น ๒ ชนิด คือ:—

๑. สาธารณสมบัติ (Domaine public)

๒. สมบัติซึ่งรัฐได้มีเหมือนดังกับเอกชน (Domaine privé)

แลควรทราบถึงฐานะแห่งสมบัติของพระคลังข้างที่

บทที่ ๑

สาธารณสมบัติ

ให้ดูประมวลแพ่งพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔, ๑๓๐๖ และ ๑๓๐๕

ตอน ๑ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ประมวลแพ่งพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ อนุมาตรา ๑ ลักษณะเบ็ดเสร็จ
บทที่ ๔๒ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ตอน ๒ ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

เป็นต้นว่าทาสยดสัง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ดูประมวลแพ่งพาณิชย์
มาตรา ๑๓๐๔ อนุมาตรา ๒ และให้ดูคำอธิบายในส่วนที่ ๑ ตอน ๓ ว่าด้วยการ
ควบคุมทางไปมาต่อกัน

ตอน ๓ ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

เป็นต้นว่าบ่อและโรงทหารสำหรับราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุท-
ธภัณฑ์ดุประมวลแพ่งพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ อนุมาตรา ๓

การจัดการรักษานั้นต้องดูละเอียดของการของทบวงการท่เกี่ยวข้อง

บทที่ ๒

สมบัติของรัฐไทยเหมือนดั่งเอกชน

รัฐอาจมีอำนาจเหมือนดั่งเอกชน เช่นมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งบุคคลใดโอน
มาให้ก็เกี่ยวข้องหนี้สินอันมีต่อรัฐเป็นต้น สมบัติประเภทนี้เข้าอยู่ในลักษณะเดียวกับ
กับทรัพย์สินของเอกชน เว้นแต่จะยึดไม่ได้ให้ดูประมวลแพ่งพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๗

บทที่ ๓

สมบัติของพระคลังข้างที่

ให้ดูบัญชีแห่งสมบัติของพระคลังข้างที่ ตามพระราชหัตถเลขาถึงเสนาบดี
กระทรวงนครบาล ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ร.ศ. ๑๓๑ ดังได้อ้างมาแล้วในตอนต้น
แห่งคำอธิบายซึ่งว่าด้วยความเสมอภาค

หมวดที่ ๒

การงานซึ่งฝ่ายปกครองกระทำเพื่อส่งเสริมบำรุงฐานะ

และความเป็นอยู่ความสุขสมบูรณ์ของราษฎร

การงานประเภทนี้ ถ้าจะเรียกตามศัพท์ภาษาฝรั่งเศสของศาสตราจารย์โอตา
แห่งมหาวิทยาลัยเกวโด คือ Service de soin ปัญหาข้อแรกก็คืออย่างไรเรียกว่า
สุขสมบูรณ์ของราษฎร ซึ่งยังไม่มีรัฐใดปฏิเสธว่า การที่ปกครองไม่ประสงค์ให้

ราษฎรได้รับความสุขสมบูรณ์ แต่เป็นการตรงกันข้าม ซึ่งต่างรัฐก็ประสงค์จะให้ราษฎรของตนได้รับความสุขสมบูรณ์

ข้อความพิสดาร อันเกี่ยวแก่ความสุขสมบูรณ์นั้นมียู่มาก แต่สิ่งสำคัญเหล่านี้คงจะไม่มีใครปฏิเสธ คือการมีอาหารรับประทานด้วยความพอใจ มีเครื่องนุ่งห่ม มีสถานที่อยู่อันเหมาะสมแก่ความสุขและความพอใจของบุคคล มีความสะดวกในการเคลื่อนที่หรือหมุนเวียนจากแห่งหนึ่ง การพักผ่อนและหาความเพลิดเพลินร่างกายได้รับความเหนื่อยเหน็ดเพราะได้ทำงาน แม้จะเป็นเด็ก เฒ่าชราเจ็บป่วยก็ได้รับความสุขสมบูรณ์

วิธีฝ่ายปกครองได้กระทำ อาจแตกต่างกันตามรัฐและตามลัทธิต่าง ๆ กล่าวคือบางรัฐฝ่ายปกครองได้กระทำเพียงแต่การควบคุมและส่งเสริมให้เอกชนกระทำ หรือให้เอกชนรวมกันเป็นสหกรณ์กระทำ และในทางรัฐได้ลงมือทำเสียเองแทนเอกชน

การที่รัฐได้ลงมือทำเสียเองนั้นอาจเป็นด้วยลงทุนและหาจ้างบุคคลด้วยความสมัคร หรือทำสัญญาจ้างธรรมดา และสำหรับในประเทศสยามฝ่ายปกครองอาจจะใช้วิธีเกณฑ์จ้างคือการเกณฑ์ให้ราษฎรทำงาน แต่ได้ให้ค่าจ้างซึ่งไม่ใช่เป็นสัญญาจ้างธรรมดา ให้ดูพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์จ้าง ร.ศ. ๑๑๕

ชนิดแห่งการงาน ซึ่งฝ่ายปกครองจะต้องกระทำในเรื่องนี้ อาจที่จะแบ่งออกเป็นสาขาใหญ่ ๆ ได้ ๒ ประการ คือ:-

๑ ในทางเศรษฐกิจ

๒ ในทางสมาคมกิจ

ส่วนที่ ๑

ในทางเศรษฐกิจ

บทที่ ๑ ประดิษฐกรรม (Production des richesses)

การประดิษฐกรรมอาจมีมากหลายอย่าง การที่จะศึกษาในทางกฎหมาย ปกครองจะตัดกล่าวข้อความเฉพาะในเรื่องอุตสาหกรรม ส่วนสิ่งต่างๆ ซึ่งเป็นองค์แห่งประดิษฐกรรม เช่น แรงงาน สภาพธรรมดา และเงินทุนย่อมเกี่ยวแก่ในทางเศรษฐกิจโดยตรง จะยกไว้ไม่กล่าว

อุตสาหกรรม อาจแยกออกได้เป็น ๓ ชนิด คือ :-

๑. กสิกรรม (Industrie extractive) คือ :- หมายความว่ารวมถึงการกระทำอันเกี่ยวแก่การนำเอาสิ่งซึ่งเกิดจากสภาพธรรมดาเป็นสินค้า หรือเป็นเศรษฐกิจ เช่น การเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ เหมืองแร่ ป่าไม้ การหาปลา เป็นต้น เฉพาะในเรื่องนี้ทางฝ่ายปกครองได้กระทำแต่เพียงเป็นการส่งเสริมและการควบคุม ดังเช่น การเหมืองแร่ ป่าไม้ แต่ฝ่ายปกครองยังมิได้ลงมือกระทำการเหล่านี้ เหมือนดังเอกชน ที่อยู่อย่างเพียงแต่สถานที่ทดลอง ซึ่งมีได้มุ่งจะทำประโยชน์เพิ่มพูนรายได้ของประเทศในทางนั้นโดยตรง

๒. การหัตถกรรม (Industrie manufacturière) คือหมายความว่ารวมถึงการกระทำโดยเปลี่ยนแปลงสินค้าดิบ หรือสิ่งซึ่งเกิดจากสภาพธรรมดาให้เปลี่ยนรูปไปเป็นสินค้าอื่น กิจกรรมเหล่านี้ในประเทศสยามรัฐบาลได้ลงมือกระทำเองก็มีอยู่บ้าง เช่น โรงงานของทหาร โรงงานของกระทรวงพระคลัง เช่น ฝิ่น เหล้า เหล้าเบนตัน

๓. ส่วนอุตสาหกรรมอีกอย่างหนึ่ง คือ พาณิชยกรรม นั้น จะกล่าวในบทที่ ๒ ซึ่งว่าด้วยปรัวัติกรรม

บทที่ ๒ ปรัวัตรกรรม (Circulation des richesses)

ปรัวัตรกรรมย่อมหมายถึงการเคลื่อนที่หรือหมุนเวียนแห่งเศรษฐกิจทรัพย์ คือ ย่อมรวมทั้งคมนาคมและพาณิชย์กรรม

การคมนาคมในส่วนที่รัฐบาลได้ควบคุมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยได้กล่าวมาแล้วในหมวดที่ ๑ แต่ในเรื่องที่ฝ่ายปกครองได้กระทำเหมือนกันเป็นต้นว่า การรถไฟ ไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ เป็นต้น

ส่วนการพาณิชย์กรรม ซึ่งฝ่ายปกครองได้กระทำเองยังไม่มี มีแต่การกระทำเพื่อส่งเสริม เช่น สภาเผยแผ่พาณิชย์และมีการตั้งข้าหลวงใหญ่ แต่สถานแลกเปลี่ยน (Bourse) หรือตลาดค้ายังไม่มี ในเรื่องนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เดิรกล่าวหน้า ให้ดูมาตรา ๘๔๓ ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา ๘๔๓ ตั๋วแทนค่าต่างคนใดได้รับคำสั่งให้ขายหรือซื้อทรัพย์สินอันมีรายการขานราคาของ สถานแลกเปลี่ยน ท่านว่าตั๋วแทนคนนั้นจะเป็นผู้ซื้อหรือผู้ขายเองก็ได้ เว้นแต่จะมีข้อห้ามไว้ชัดแจ้งโดยสัญญา ในกรณีเช่นนั้น ราคาอันจะพึงใช้เงินแกกันก็พึงกำหนดตามรายการขานราคาทรัพย์สินนั้น ณ สถานแลกเปลี่ยน ในเวลาเมื่อตั๋วแทนค่าต่างให้คำบอกกล่าวว่าตนจะเป็นผู้ซื้อหรือผู้ขาย

เมื่อตั๋วการรับคำบอกกล่าวเช่นนั้น ถ้าไม่บอกบดเสียในทันที ท่านให้ถือว่าตั๋วการเป็นอันได้สนองรับการนั้นแล้ว”

ส่วนการเครดิตได้เริ่มมีสหกรณ์เพื่ออุดหนุนชาวนาให้ได้กู้เงินแต่ก็ยังไม่แพร่หลาย

บทที่ ๓ วิภาครกรรม (Répartition des richesses)

วิภาครกรรม ย่อมหมายถึงการแบ่งเศรษฐกิจทรัพย์อาจจะเป็นปัญหาในเรื่องเงินเดือนหรือค่าจ้างระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง แต่การนัดหยุดงานจะต้องพิจารณาตามนัยแห่งกฎหมายลักษณะอาชญา มาตรา ๑๐๔ ที่แก้ไขใหม่

ส่วนการแบ่งที่ดินได้เคยมีตัวอย่าง ดังเช่นพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในอำเภอบางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ และบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทราให้แก่ราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๓ เป็นต้น

บทที่ ๔ โภคยกรรม (Consummation des richesses)

โภคยกรรม หมายความว่า การใช้เศรษฐกิจจะเป็นโดยอุปโภค หรือ บริโภคก็ตาม เวลายังไม่มีสหกรณ์ในการใช้ แต่เอกชนจะตั้งขึ้นได้ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ส่วนการควบคุมหรือกำหนดการใช้เศรษฐกิจยังไม่มี

ส่วนที่ ๒

ในทางสมาคมกิจ

ความจริงสมาคมกิจอาจเป็นส่วนหนึ่งแห่งเศรษฐกิจ แต่ปัญหาบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับสมาคม ควรยกมากล่าวในที่นี้ แทนที่จะกล่าวในทางเศรษฐกิจ

บทที่ ๑ การสาธารณสุข

ฝ่ายปกครองของประเทศสยาม ได้ตั้งหน้าที่จะบำรุงดังที่ใดมกรมสาธารณสุขขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทย

บทที่ ๒ การช่วยเหลือคนอนาถา และไร้ความสามารถ

ในเรื่องนี้ก็มีอยู่บ้างดังเช่นมีโรงพยาบาลสำหรับรักษาโรคภัยไข้เจ็บแต่การช่วยเหลืออย่างอื่น ๆ ดังเช่นการจัดสถานที่อยู่โดยราคาถูกมเอาไว้ให้แก่คนงานหรือคนอนาถายังไม่มี พวกเหล่านี้บางที่อาศัยศาลาวัด

บทที่ ๓ การพยากรณ์ (Prévoyance sociale)

เวลานมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญสำหรับข้าราชการพลเรือนและทหาร แต่สำหรับคนงานประเภทอื่นๆไม่มี และทางฝ่ายปกครองได้จัดตั้งคลังออมสิน

บทที่ ๔ การศึกษา

การศึกษาได้มีโรงเรียนราษฎร โรงเรียนของรัฐบาลหรืออยู่ในความคุ้มครองของรัฐบาล ให้ดูที่ได้กล่าวมาแล้วในหมวด ๑

ภาค ๓

การคลังของประเทศ

หมวด ๑

งบประมาณ

ส่วนที่ ๑ ข้อความทั่วไป

งบประมาณ คือการกำหนดประมาณรายได้รายจ่ายของประเทศในกิจการ ซึ่งจะกระทำในภายหน้าและได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว โดยได้ทรงตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ งบประมาณจึงเป็นบทกฎหมายชนิดหนึ่ง ซึ่งมีกำหนดเวลาใช้ เช่นในประเทศสยามชั่ว ๑ ปี ให้ดูพระราชบัญญัติการงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๕๖

สิ่งที่ปรากฏในงบประมาณก็คือรายได้อย่างหนึ่ง และรายจ่ายอีกอย่างหนึ่ง ให้ดูในหมวดที่ ๒ และที่ ๓ ต่อไป

ส่วนที่ ๒ การเตรียมทำงบประมาณ

๑. เจ้ากระทรวงเป็นผู้เตรียม ให้ดูมาตรา ๒-๔ และต้องยื่นภายในกำหนด ให้ดูข้อบังคับเสนาบดีกระทรวงพระคลัง ฯ ข้อ ๑

ภายในไม่ทัน กระทรวงพระคลัง ฯ จะไม่รับพิจารณาและตั้งจำนวนเงินให้ใหม่ ก็ได้ ให้ดูมาตรา ๓

๒. เมื่อเตรียมตั้งว่าเสร็จแล้ว เสนาบดีกระทรวงพระคลัง ฯ ทำรายงาน ทูลเกล้า ฯ ถวาย เพื่อได้พระราชทานพระราชดำริในที่ประชุมเสนาบดี เมื่อได้รับ พระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว ให้ย่อรายการในงบประมาณอันได้รวบรวม แล้วตราเป็นพระราชบัญญัติประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา ให้ดูมาตรา ๔

เสร็จแล้วเสนาบดีกระทรวงพระคลัง ฯ ส่งสำเนางบประมาณไปยังกระทรวง ต่าง ๆ ให้ปฏิบัติการรับจ่ายตามงบประมาณนั้น เว้นแต่ในเรื่องการโอนเงินรายจ่าย จากประเภทหนึ่ง ไปตั้งจ่ายในประเภทอื่นซึ่งอาจทำได้ตามข้อบังคับของเสนาบดี กระทรวงพระคลัง ฯ และถ้าเงินไม่พออาจจะมีการตั้งงบประมาณเพิ่มเติม ซึ่งจะ ต้องทำตามแบบพระราชบัญญัติ เรียกว่าพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ให้ดู มาตรา ๖-๘

หมวด ๒

รายได้

รายได้ของประเทศนั้นอาจเป็นรายได้ตามวิธีปกติอย่างหนึ่ง และตามวิธี พิเศษอีกอย่างหนึ่ง

ส่วนที่ ๑

รายได้ตามวิธีปกติ

บทที่ ๑ ภาษีกา

คือจำนวนเงินซึ่งพลเมืองในประเทศหนึ่งจะต้องชำระให้แก่รัฐ เพื่อค่าใช้จ่ายของรัฐ

ภาษีกามีลักษณะสำคัญ ๒ ประการ คือ:-

๑. เป็นหนี้ตามกฎหมายที่บุคคลต้องชำระ
๒. เป็นการกระทำซึ่งพลเมืองช่วยกันออกค่าใช้จ่ายของรัฐ

ท่านอดัมสมิทกล่าวไว้ว่า ภาษีกาที่ดีและเหมาะสมนั้น จะต้องตั้งขึ้นโดยถือหลักดังนี้:-

๑. ต้องเฉลี่ยตามส่วนแห่งความสามารถของบุคคล
๒. ต้องมีวิธกำหนดอัตราแน่นอน
๓. ต้องไม่ทำความรำคาญให้แก่ผู้ชำระภาษีกามากนัก
๔. การเก็บภาษีกา ต้องใช้จ่ายโดยประหยัดให้มาก

บทที่ ๒ ผลแห่งอุตสาหกรรมแลทรัพย์สินของรัฐ

รัฐอาจประกอบอุตสาหกรรมเสียเอง หรืออาจเป็นเจ้าของทรัพย์สิน รัฐอาจได้ผลจากการนั้น เช่นรายได้จากการรถไฟ ไปรษณีย์ โทรเลข ค่าเช่า ค่าจำหน่ายทรัพย์สินสมบัติของรัฐ เป็นต้น

๑๘๔

ส่วนที่ ๒

รายได้ตามวิธีพิเศษ

เมื่อรายได้ตามวิธีปกติไม่เพียงพอ รัฐอาจหาวิธีพิเศษมาช่วยเพิ่มพูนรายได้
วิธีพิเศษนั้น อาทิ:—

๑. เรือราย

๒. ออกสลากกินแบ่ง

๓. ภาษีเงิน

ฯลฯ

ต่อไปนี้จะกล่าวเฉพาะการภาษีเงิน

บทที่ ๑

ชนิดต่าง ๆ แห่งการภาษีเงิน

การภาษีเงินของรัฐอาจเป็นได้โดยตรงและทางอ้อม

ตอนที่ ๑ การภาษีเงินโดยตรง

คือรัฐบาลได้ออกใบภาษีแก่เอกชน หรือผู้ตรงต่อรัฐบาลต่างประเทศ การภาษี
โดยตรงนั้นอาจเป็น

๑. การภาษีตามธรรมดา คือรัฐบาลออกใบภาษีให้ดอกเบีตามสมควร โดย
ไม่บังคับหรือเรียกร้องให้พลเมืองให้ภาษีเงินโดยเห็นแก่ชาติ

๒. การภาษีโดยความรักชาติ คือรัฐบาลเรียกร้องให้พลเมืองให้ภาษีเงินโดยเห็น
แก่ชาติ แต่ประโยชน์ที่ผู้ให้ภาษีจะพึงได้รับนั้นน้อยกว่าการภาษิตธรรมดา การภาษิตชนิดนี้
รัฐบาลไม่ใคร่ได้รับผลเต็มที่ เพราะเหตุการภาษิตย่อมเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องแก่แสวงหา
ประโยชน์มากกว่าในทางรักชาติ

๓. การกู้โดยบังคับ / คือรัฐบาลได้กำหนดให้พลเมืองจำต้องออกเงินให้รัฐบาลตามส่วนที่พลเมืองจะให้ได้ วิชานี้แม้ประเทศจะได้ผลดี ก็เป็นการทำให้ราษฎรเดือดร้อน เพราะคล้ายกับเป็นการเพิ่มภาษีอากร

ตอนที่ ๒ การกู้เงินทางอ้อม

ถ้าหากรัฐบาลมีอากูเงินโดยตรงได้ จะเพราะเหตุใดก็ตาม ยังมีวิธีที่รัฐบาลอาจดำเนินทางอ้อมเพื่อหารายได้มาใช้จ่าย การกู้เงินทางอ้อมนี้มีมากมาย เกี่ยวด้วยนโยบายแห่งการเงิน วิธีที่กระทำที่สุดแต่แต่อำนาจแห่งการออกธนบัตรในประเทศ เช่น

๑. ประเทศที่รัฐบาลเป็นผู้ที่ออกธนบัตรเอง รัฐบาลก็ออกธนบัตรให้มากจน

๒. ประเทศที่รัฐบาลมอบอำนาจแห่งการออกธนบัตรให้ธนาคารใดธนาคารหนึ่ง ตามธรรมดาที่มีข้อตกลงกันไว้ว่า รัฐบาลมีสิทธิบังคับให้ธนาคารนั้นออกเงินให้รัฐบาลกู้และให้กู้ไปเท่าใด รัฐบาลก็ยอมให้ธนาคารออกธนบัตรเพิ่มขึ้น จนถึงเท่ากับค่าที่รัฐบาลกู้มาจากธนาคาร

บทที่ ๒

วิธีที่รัฐบาลกระทำเพื่อระงับหนี้ และเพื่อลดหนี้ *

๑. โดยชำระหนี้ตามข้อสัญญา ซึ่งอาจเป็นชำระคราวเดียวทั้งหมด เมื่อถึงกำหนดเวลาที่ตกลงกันไว้ หรือผ่อนใช้เป็นงวดๆ ดังเช่นวิธีที่รัฐบาลสยามปฏิบัติมาแล้ว

๒. โดยปฏิเสธไม่รับรู้หนี้สิน ซึ่งรัฐบาลก่อนได้ทำไว้ เช่น สหระบฏเลิกโซเชี่ยลลิสต์โซเวียตปฏิเสธไม่รับรู้หนี้สินซึ่งรัฐบาลครั้งพระเจ้าซาร์ได้ทำไว้

๓. โดยไม่สามารถชำระหนี้ เพราะมีหนี้สินล้นพ้นตัวตกอยู่ในฐานะเสมือนบุคคลล้มละลาย แต่มิได้ปฏิเสธไม่รับรู้หนี้สิน เช่น รัฐมิสซิสซิปปี แคน ในสหภาพอเมริกาได้กระทำในกลางศตวรรษที่ ๑๕

๔. โดยตกลงลดหนี้กับเจ้าหนี้ เช่น ข้อตกลงระหว่างประเทศไอยคุปต์กับเจ้าหนี้ใน ค.ศ. ๑๘๗๖

๕. โดยแปลงใบกู้เดิมออกใบกู้ใหม่ให้แทน ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยลดน้อยลงกว่าเดิม เช่น ในประเทศสเปนุญกระทำใน ค.ศ. ๑๘๘๒

๖. โดยชำระดอกเบี้ยค้างด้วยใบกู้ใหม่ เช่น ประเทศตุรกีกระทำใน ค.ศ. ๑๘๗๕

๗. โดยชำระหนี้ด้วยเงินตราที่มีค่าน้อยกว่าในขณะที่ถูก เช่น ในขณะที่ถูกหน่วยแห่งเงินตรา ๑ เหรียญมีค่าเท่ากับเนื้อทองบริสุทธิ์ ๒ กรัม แต่ถึงคราวที่จะชำระหนี้รัฐ ทำให้ ๑ เหรียญมีน้มีค่าลดลงมาเพียง ๑ กรัม เช่น มีการออกธนบัตรให้มากจนดงนเป็นต้น วิธีนี้ในภายหลังสงครามได้มีหลายประเทศได้กระทำ

๘. โดยเก็บภาษีในดอกเบี้ยเงินกู้ เช่น ดอกเบี้ยร้อยละ ๗ และเก็บภาษีจากดอกเบี้ยนั้นเสีย ๑ เปอร์เซ็นต์หักกันแล้วดอกเบี้ยคงเหลือ ๖ เปอร์เซ็นต์ดงนเป็นต้น

หมวด ๓ รายจ่าย

งบประมาณรายจ่ายกระทรวงและกรมทั้งปวง งบหนึ่ง ๆ แยกเป็นประเภทใหญ่ ๒ ประเภท คือ :-

๑. เงินเดือน

๒. ค่าใช้สอย

ส่วนรายจ่ายเงินซึ่งไม่ประจำเรียกว่า ประเภทการจร

ส่วนที่ ๑

งบประมาณเงินเดือน

การตั้งงบประมาณสำหรับตำแหน่งใหม่ หรือขึ้นเงินเดือนสำหรับตำแหน่งเก่า (นอกจากขึ้นรายปีตามอัตรา) จะตั้งไม่ได้เว้นแต่จะได้อนุญาตก่อนแล้ว แต่การขึ้นเงินเดือนบางราย ซึ่งได้รับอนุญาตไม่ทันที่เจ้ากระทรวงจะได้ตั้งให้แล้ว แต่ได้แจ้งให้กระทรวงพระคลังฯ ทราบ ก่อนวันที่ ๓๑ มกราคม ศกก่อนนั้นกระทรวงพระคลังฯ จะตั้งเพิ่มงบประมาณให้

ส่วนที่ ๒

งบประมาณค่าใช้จ่ายสรวอย

งบประมาณค่าใช้จ่ายสรวอยให้ตั้งเงินตามที่จ่ายจริงในสภานั้น ถ้าเงินที่ตั้งนั้นมีจำนวนผิดไปจากจำนวนเงินที่อนุญาตปีก่อนมาก ก็ให้เจ้าของกระทรวงยื่นคำอธิบายให้แจ่มแจ้ง

การโอนเงินค่าใช้จ่ายสรวอยจากประเภทหนึ่ง ไปตั้งจ่ายในประเภทอื่น ในงบประมาณเดียวกันนั้น เจ้ากระทรวงอนุญาตให้โอนได้ แต่ต้องแจ้งความให้กรมตรวจและกรมสารบัญชีทราบทุกราย

การโอนเงินจากประเภทใหญ่ไปตั้งจ่ายในประเภทใหญ่ อีกประเภทหนึ่งนั้น ถ้าโอนอยู่ในงบประมาณเดียวกันแล้ว กระทรวงพระคลังฯ เป็นผู้อนุญาตได้ ให้เจ้ากระทรวงผู้จะขอโอนยื่นบัญชีโอนมายังกระทรวงพระคลังฯ ตามซึ่งกำหนดไว้ในข้อบังคับห้ามมิให้โอนไปตั้งจ่ายในเงินเดือน ซึ่งยังไม่ได้อนุญาตอัตรา

๑๘๘

ส่วนที่ ๓

งบประมาณการจร

งบประมาณการจรนั้นให้ตั้งเงินจำแนกรายการเป็นรายๆ มีค่าจ้างรูปการณ^๘ และจำนวนเงินที่ประมาณว่าจะต้องจ่ายทั้งสิ้น จนการสำเร็จกับทั้งจำนวนเงินที่จะขอจ่ายในปีของงบประมาณนั้นด้วย (ให้ดูข้อบังคับเสนาบดี กระทรวงพระคลังฯ ออกตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๕๖)

จบคำอธิบายกฎหมายปกครอง ซึ่งได้แสดง ณ โรงเรียนกฎหมายใน พ.ศ. ๒๔๓๔

ในหน้าถ้ามีโอกาสดจะได้อธิบายเพิ่มเติมในบางตอนที่กล่าวไว้โดยย่อ เพราะไม่มีเวลาพอที่จะอธิบายพิศดารในป็น^๙

หลวงประดิษฐมนูธรรม
(ปรีดี พนมยงค์)

ย่อคำอธิบายกฎหมายปกครอง

ภาค ๔

ว่าด้วยคดีปกครอง

คำนำ

กฎหมายปกครอง (Droit administratif) มีวงเขตต์กว้างตามท่านักเรียนได้ทราบเค้าโครงการแล้ว ในปีนี้ไม่มีเวลาพอที่จะอธิบายและบอกให้จดได้ทั้งหมด จึงได้พิมพ์ย่อคำอธิบายขึ้น สิ่งใดที่ยังบกพร่องอยู่จะได้อธิบายเพิ่มเติมด้วยปากเปล่า

หลวงประดิษฐมนูธรรม

(ปรีดี พนมยงค์)

๑๖ / ๕ / ๒๔

ภาค ๔

คดีปกครอง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นจะเห็นได้ว่า การปกครองนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมอบให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำ แต่พระองค์ทรงไว้อำนาจสูงสุด

เจ้าหน้าที่ในทางปกครองจะเป็นบุคคลธรรมดา^{๘๔} หรือนับบุคคล^{๘๕} อาจจะมีปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องต่อกฎหมาย หรือใช้ดุลยพินิจผิดพลาดทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนเสียหายผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจะมีทางฟ้อง หรือร้องทุกข์ได้อย่างไรบ้าง และโดยวิธีใดนั้น เป็นหัวข้อสำคัญแห่งการสอนภาคที่ ๔ ซึ่งว่าด้วยคดีปกครอง

ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น แห่งคำอธิบายกฎหมายปกครองนี้ว่า ในบางประเทศ เช่นในประเทศคอนติเนนตัล ยุโรป มีอาทิ ฝรั่งเศส เยอรมัน ฯลฯ และในประเทศญี่ปุ่น ได้มีศาลปกครอง^{๘๖} แยกจากศาลยุติธรรมเพื่อวินิจฉัยคดี

* ปกครอง แต่ในประเทศสยามมิได้มีศาลปกครองเช่นว่านั้น เหตุฉะนั้นผู้ใดรับ
ความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองจึงมีทางที่จะฟ้องหรือร้องทุกข์
ได้เพียงจำกัด และโดยวิธีต่าง ๆ คือ .

๑. โดยฟ้องเจ้าหน้าที่ในทางปกครองต่อศาลยุติธรรม
๒. โดยอุทธรณ์คำสั่งหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง
๓. โดยร้องทุกข์ต่อผู้มอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ในทางปกครองตามทับทก
กฎหมายได้อนุญาตไว้
๔. โดยทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

หมวด ๑

การฟ้องเจ้าหน้าที่ในทางปกครองต่อศาลยุติธรรม

ส่วนที่ ๑

หลักนิยมในประเทศสยาม

เจ้าหน้าที่ในทางปกครองนั้นควรต้องแยกพิจารณาทบทวนการ เมืองอย่างหนึ่ง
และบุคคลธรรมดาอีกอย่างหนึ่ง

บทที่ ๑

การฟ้องทบทวนการเมือง

ทบทวนการเมืองซึ่งเป็นนิติบุคคลอาจเป็นโจทก์ฟ้องราษฎรได้ แต่ราษฎร
เป็นโจทก์ฟ้องทบทวนการเมืองแล้ว หลักนิยมในประเทศสยามเกิดขึ้นใน ร.ศ ๑๒๑
ว่า ทบทวนการเมืองเมื่อถูกฟ้องไม่จำเป็นต้องยอมมาเป็นจำเลย ให้ดูคำพิพากษาศาลฎีกาที่
๕๒๐/๑๒๑ ระหว่าง เนือง โจทก์ กรมทหารเรือ จำเลย

ก่อนคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ ได้เคยมีคดีเรื่องหนึ่งตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่
๑๕๓/๑๑๘ ระหว่าง ชี. รามานาเคน โจทก์ กระทรวงโยธาธิการ จำเลย ซึ่งกระทรวง
โยธาธิการ ได้ยอมเป็นจำเลย ปัญหาในเรื่องเอกสิทธิ์ของกระทรวงที่จะไม่ยอม
เป็นจำเลยยังมิได้เกิดขึ้น

ครั้นต่อมาใน ร.ศ. ๑๒๕ กระทรวงยุติธรรมได้วางหลักไว้ใน “กฎที่ ๖๐ ว่าด้วยการที่ศาลจะมีหมายถึงกรมและกระทรวงต่างๆ” เป็นใจความว่า เรื่องฟ้องกรมและกระทรวงเป็นจำเลย ศาลย่อมหมายไปยังกรมอัยการเลย ใหม่นั้นเป็นหนังสือแจ้งความไปยังเจ้ากรมอัยการ เพราะเขาจะมาแก้ความก็ได้ไม่มาก็ได้

ภายหลังที่ได้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จึงเกิดปัญหาขึ้นใหม่ว่า กรมกระทรวงเมื่อถูกฟ้องจำต้องยอมเป็นจำเลยหรือไม่ เพราะทบวงการเมืองยอมเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๙๒ (๑), ๙๓ กับทั้งมาตรา ๙๐ ได้บัญญัติไว้ว่า นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เหมือนบุคคลธรรมดา เว้นเสียแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งว่าโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น แต่ปัญหานั้นศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๑๐๐ พ.ศ. ๒๔๗๓ ว่า ต้องถือตามบันทึกฐานแห่งคำพิพากษาฎีกาที่ ๕๒๐/๑๒๑

บทที่ ๒

การฟ้องเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา

เมื่อผู้ใดได้รับความเดือดร้อนเสียหายมีอาจฟ้องทบวงการเมืองได้ โดยที่ทบวงการเมืองไม่ยอมเป็นจำเลยแล้ว ปัญหาที่ยังคงมีอยู่ว่า ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาได้หรือไม่

ในเรื่องนี้เห็นว่าควรจะต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งว่าด้วยการละเมิด มาตรา ๔๒๐, ๔๒๑

ส่วนที่ ๒

ข้อยกเว้นที่ยอมให้ต้องเสียหายร้องต่อศาลยุติธรรมได้

หลักนิยามตามที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่ ๑ นั้น ได้มีข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๖๑ คือ

๑) คำคัดค้านของเสนาบดีกระทรวงธรรมการไม่ให้ดำรงโรงเรียนอยู่ก็ดี คำคัดค้านไม่ให้เปิดโรงเรียนใหม่ก็ดี ผู้จำนังดำรงโรงเรียนหรือจะเปิดโรงเรียนใหม่

มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยว่า คำคัดค้านนั้นไม่มีมูลสมควร โรงเรียนนั้นจะคงดำรงอยู่หรือจะเปิดใหม่ไม่ได้ จนกว่าศาลจะได้ตัดสินคดีเป็นที่ยุติว่าให้ดำรงหรือให้เปิดดั่งนั้นได้ แต่ศาลมีอำนาจในระหว่างพิจารณาชั้นใดชั้นหนึ่งเพื่อยกคำสั่งผ่อนให้โรงเรียนดำรงอยู่ชั่วคราว หรือให้เปิดโรงเรียนได้ชั่วคราว (ดูมาตรา ๑๓)

๒) คำสั่งเสนาบดickerthrowกรรมกรให้ถอนครุคนใดคนหนึ่งออกก็ถ้าผู้จัดการโรงเรียนไม่ถอนภายในกำหนด เสนาบดickerthrowกรรมกรจะบังคับผู้จัดการโรงเรียนไม่ได้ คือ จะต้องร้องขอต่อศาลให้ขาดตัดสินบังคับให้ถอนครุคนนั้น (ดูมาตรา ๑๗)

๓) คำสั่งเสนาบดickerthrowกรรมกรให้ปิดโรงเรียน ผู้จัดการโรงเรียนหรือครูใหญ่จะร้องขอให้ศาลวินิจฉัยว่า คำสั่งให้ปิดโรงเรียนนั้นไม่มีมูลสมควรและขอให้เพิกถอนคำสั่งคำบังคับนั้นเสีย ก็ให้ร้องได้ตามทำนอง (ดูมาตรา ๒๕)

ในการพิจารณาคดีพิพาทด้วยการเปิดหรือปิดโรงเรียนก็ดี ด้วยการให้ถอนครุออกก็ดี ศาลพึงให้โอกาสแก่เสนาบดickerthrowกรรมกรและแก่บัณฑิตผู้ประโยชน์ได้เสียกับคดีนั้น เพื่อได้นำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ตามที่ศาลเห็นสมควรและพึงการมได้แย้งทั้ง ๒ ฝ่ายก่อนแล้วจึงพิพากษา ส่วนคดีเช่นนี้ให้ปิดตราแดง เร่งพิจารณาข้ามลำดับเลขอย่างคดีด่วนตามกระบวนการพิจารณาความแพ่ง (ดูมาตรา ๒๔)

พระราชบัญญัตินี้มีประโยชน์มากในทางกฎหมาย และเมื่อพิจารณาโดยถี่ถ้วนแล้วจะเห็นได้ว่า เมื่อคำสั่งของเสนาบดickerthrowกรรมกรมีมูลโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ใดร้องต่อศาลก็พ่ายแพ้ไปเอง ฝ่ายปกครองไม่เสียหายอันใด

หมวด ๒

การอุทธรณ์คำสั่งหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง

ตามบทกฎหมายอนุญาตไว้

ข้อยกเว้นทขอมให้ผู้ต้องเสียหายในการกระทำของฝ่ายปกครองร้องต่อศาลยุติธรรมตามที่ได้กล่าวในหมวดที่ ๑ ส่วนที่ ๒ นั้น เป็นตัวอย่างอันดีอย่างหนึ่ง

แต่บัดนี้การร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้มีวาระใหม่ คือ วิธีอุทธรณ์ คำสั่งต่อผู้มีอำนาจเหนือ ๆ ในทันทีคือ ผู้บังคับบัญชาทบวงการนั้น ๆ เอง เช่น

๑. พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองมาตรา ๑๖ ซึ่งคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในพระราชอาณาจักรนั้น ให้แจ้งแก่คนต่างด้าวเป็นลายลักษณ์อักษร คนต่างด้าวนั้นอาจอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานได้ภายในสี่สิบแปด ชั่วโมง เสนาบดีเป็นผู้วินิจฉัยข้ออุทธรณ์และคำวินิจฉัยของเสนาบดีนั้นต้องนับว่าเป็นที่สุด

แต่ผู้ใดต่อสู้ว่ามีได้เป็นคนต่างด้าวจะนำคดีของตนขึ้นสู่ศาลเพื่อพิจารณาคดีตามนี้เปิดโอกาสให้ศาลพิจารณาว่าเป็นคนต่างด้าวหรือไม่เท่านั้น

๒. พระราชบัญญัติสมุดเอกสาร มาตรา ๒๔ บุคคลที่ถูกสมุหพระนครบาล หรือสมุหเทศาภิบาลบอกปิดไม่ออกใบอนุญาตให้พิมพ์และใช้เครื่องพิมพ์คดีเพื่อเป็นบรรณาธิการคดี เพื่อเป็นเจ้าของหนังสือพิมพ์คดี หรือถูกถอนใบอนุญาตคดีตามที่กล่าวในมาตรา ๑๐, ๑๑, ๑๘, ๑๙ บุคคลนั้นมีสิทธิที่จะร้องอุทธรณ์ต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้โดยมูลว่าไม่ชอบหลักการ แต่ในระวางอุทธรณ์ให้บังคับไปตามคำวินิจฉัยของสมุหพระนครบาลหรือสมุหเทศาภิบาลนั้น

๓. พระราชบัญญัติจำกัดแร่ดิบ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๑๑ ซึ่งถ้าผู้ขอใบสุทธิแร่ไม่พอใจในการประเมินของกรมการประเมินแร่ที่เจ้าพนักงานราชโลหกิจประจำท้องที่ได้แจ้งให้ทราบตามความในวรรคต้น มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ผู้ขอใบสุทธิแร่มีสิทธิที่จะทำเรื่องราວอุทธรณ์การประเมินนั้นต่อเสนาบดีได้ แต่ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าพนักงานราชโลหกิจประจำท้องที่ภายใน ๑ วัน นับแต่วันได้รับแจ้งความการประเมินนั้นเป็นต้นไป ผู้อุทธรณ์ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามจำนวนที่ระบุไว้

ในกฎเสนาบดี้ ให้เจ้าพนักงานราชโลหกิจประจำท้องที่รวบรวมสำนวนอุทธรณ์ส่งผ่านไปยังสมุหเทศาภิบาล เพื่อจะมีความเห็นประการใด แล้วส่งสำนวนเรื่องนั้นพร้อมด้วยความเห็นมายังเสนาบดี้ เมื่อเสนาบดี้ได้พิจารณาสั่งการประการใดแล้ว ให้เป็นอันยุติเด็ดขาดเพียงนั้น

ฯ ล ฯ

ฯ ล ฯ

ฯ ล ฯ

ดังนี้จะเห็นได้ว่า การอุทธรณ์คำสั่งหรือการกระทำของเจ้าหน้าตฝ่ายปกครอง มีลักษณะต่างกับการร้องทุกข์ต่อผู้อำนาจเหนือที่จะกล่าวในหมวด ๓ อยู่บ้าง เช่น โดยมากการอุทธรณ์มีกำหนดอายุความ (เว้นแต่ในเรื่องสมุดเอกสารไม่ปรากฏ) ส่วนการร้องทุกข์ต่อผู้อำนาจเหนืออันไม่มีกำหนดเวลา แต่จะต้องถือตามกำหนดเวลาอันสมควร

หมวด ๓

การร้องทุกข์ต่อผู้อำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง

นอกจากการทักท้วงให้สิทธิแก่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายร้องต่อศาล หรืออุทธรณ์ต่อผู้อำนาจเหนือแล้ว ผู้ได้รับความเดือดร้อนก็อาจที่จะร้องทุกข์ต่อผู้อำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ทำให้เดือดร้อนหรือเสียหายนั้นได้ แต่ผู้ได้รับความร้องทุกข์จะปฏิบัติให้อย่างไรนั้นไม่มีบทกฎหมายบังคับ จึงต้องพิจารณาตามหลักกรรม

แต่ผู้อำนาจเหนือที่ปฏิบัติไม่ชอบ และกรณีเข้าอยู่ในข่ายที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายทุกเกล้าฯ ถวายฎีกาได้แล้ว ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายก็อาจทุกเกล้าฯ ถวายฎีกาได้ ตามที่จะได้กล่าวต่อไปในหมวด ๔

หมวด ๔

การทูลเกล้า ฯ ถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

ประเพณีที่ราษฎรผู้ได้รับความเดือดร้อนทูลเกล้า ฯ ถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนั้นได้มีมาตั้งแต่ครั้งกรุงสุโขทัยแล้ว จะเห็นได้จากปรากฏการณ์ของสมเด็จพระบรมราชาที่ ๔ ได้ทรงแสดงทศามัคยาจารย์ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ นั้นว่า

“

พระเจ้าแผ่นดินก็วางพระองค์แต่เป็นอย่างบิดาของประชาชน เช่นผู้กะดังไว้ที่ประตูพระราชวัง ใครมีทุกข์ร้อนก็ให้ไปส่นกะดังร้องทุกข์ได้ดังนี้

”

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้มีประเพณีเช่นนี้ และได้สืบต่อ ๆ มาจนกระทั่งกรุงรัตนโกสินทร์

ใน พ.ศ. ๒๔๕๑ พระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๖ ได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาวางระเบียบทูลเกล้า ฯ ถวายฎีกาไว้ดังมีข้อความปรากฏต่อไปนี้

พระราชกฤษฎีกา

วางระเบียบการทูลเกล้า ฯ ถวายฎีกา

มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดลเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้า ฯ สั่งว่าด้วยได้ทรงสังเกตเห็นมาว่า การทูลเกล้า ฯ ถวายฎีการ้องทุกข์ หรือขอพระราชทานพระมหากรุณาบรรรมิในกิจต่าง ๆ ตามที่กระทำกันอยู่ในเวลาที่ผ่านมายังเป็นระเบียบเรียบร้อยดีไม่ เพราะความไม่เข้าใจระเบียบแบบแผนอันควรที่จะประพฤตินั้นแลเป็นเหตุ

การที่พระราชทานพระบรมราชานุญาต ให้ข้าแผ่นดินทุกชั้นได้มีโอกาสทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาโดยตรงได้นั้น ก็เหมือนทรงประกาศพระราชประสงค์ให้ปรากฏชัดแจ้งว่าพระองค์ทรงดำรงอยู่ในตำแหน่งแห่งกลุ่บิตรของชาวไทย มีพระราชหฤทัยปรารถนาที่จะระงับทุกข์ผดุงสุขแห่งประชาชน อยู่เป็น นิจ และจะได้มีพระราชประสงค์ที่จะลดหย่อนพระมหากรุณาธิคุณขึ้นอีกหามิได้ แต่เป็นการสมควรอยู่เหมือนกันที่ข้าแผ่นดินจะเข้าใจว่า พระองค์ทรงมีพระราชกรณียกิจต่าง ๆ ซึ่งต้องทรงปฏิบัติหรือทรงพระราชดำริและทรงแนะนำผู้ทรงบริหารการในตำแหน่งหน้าที่ต่างๆ อยู่เป็นเนืองนิจ จะได้ประทับอยู่ว่างเปล่าก็หามิได้และถ้าแม้จะต้องทรงเป็นพระราชธุระโดยพระองค์เองในการวินิจฉัยฎีกาทุกฉบับที่มีผู้ทูลเกล้าฯ ถวายแล้ว ก็จะมีเวลาทรงพระราชดำริในราชกิจพแนกอื่น ๆ ไม่ได้เลย จึงมีความจำเป็นที่ต้องทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการศาลฎีกาไว้เป็นผู้พิจารณาอรรถคดีเป็นศาลอุทธรณ์ชั้นสูงสุดเพื่อแบ่งพระราชภาระส่วน ๑

ถึงกระนั้นก็ดี การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาโดยตรงจะได้ทรงห้ามปรามหรือตัดรอนเสียทีเดียวนั้นก็หามิได้ ยังทรงพระกรุณาธิปไตยของข้าแผ่นดินอยู่เหมือนกัน ทั้งนี้ นับว่าเป็นพระมหากรุณาอันควรที่จะรู้สึกอยู่ทั่วหน้ากัน แต่บางคนก็ยังเข้าใจผิดคิดเห็นไปว่า การที่ยังทรงรับฎีกาอยู่นั้นแปลว่าทรงรับอุทธรณ์จากศาลฎีกาอีกชั้น ๑ จึงได้มีผู้ถวายฎีกาคัดค้านหรือโต้แย้งคำพิพากษาศาลฎีกาอยู่เนือง ๆ ทำให้เปลืองเวลาเป็นอันมากส่วน ๑ กับอีกประการ ๑ มีบุคคลบางคนซึ่งไม่รู้จักกาลเทศะเที่ยวตักถวายฎีกาในเวลาและที่อันไม่เหมาะสมด้วยประการทั้งปวงนั้นอยู่เนือง ๆ

เหตุฉะนี้จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระราชกฤษฎีกากำหนดระเบียบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ บรรดาฎีกาที่จะทูลเกล้าฯ ถวายโดยตรงและที่จะทรงรับวินิจฉัยโดยพระองค์เองนั้น ต้องตกอยู่ในลักษณะอย่างใดอย่าง ๑ ดังต่อไปนี้คือ

๑ ขอพระราชทานพระมหากรุณาลดหย่อนผ่อนโทษ ซึ่งศาลหลวงใด ๆ ตั้งแต่ศาลฎีกาลงไป ได้วางบทแล้วตามพระราชกำหนดกฎหมาย (แต่ไม่ใช่โต้แย้ง คำพิพากษาของศาลนั้น ๆ)

๒ ขอพระราชทานพระมหากรุณา ขอรับพระราชทานพระราชานุญาตให้ใน กิจส่วนตัว เพื่อปลดเปลื้องความทุกข์อันจะหาหนทางปลดเปลื้องโดยอาการอื่นไม่ ได้ นอกจากขอพระราชทานพระมหากรุณาโดยตรง

๓ กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ ผู้ใช้อำนาจนอกเหนือที่สมควรแก่หน้าที่ราชการซึ่ง ตนปฏิบัติอยู่ หรือใช้อำนาจนั้นโดยอาการอันรุนแรงเกินเหตุ จนทำให้ข้าแผ่นดิน ได้ความเดือดร้อน

๔ กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ผู้ประพฤติทุจริตในหน้าที่ มีการใช้อำนาจทางราชการ เพื่อกดขี่ข่มเหง หรือฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นต้น

ข้อ ๒ บรรดาทฎีกาทูลเกล้าฯ ถวาย ต้องมีนามและตำแหน่งและสถานที่ อยู่ของผู้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกานั้นปรากฏอยู่ในฎีกา เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้พบตัวผู้ถวาย ฎีกาได้โดยง่าย ไม่ต้องเสียเวลานั้นเกินกว่าที่จำเป็น (บัตรสนเท่ห์ไม่ทรงรับ พิจารณาเป็นอันขาด)

ข้อ ๓ ถ้าแม้ว่าฎีกานั้นจะทูลเกล้าฯ ถวายโดยตนเอง ให้ปฏิบัติเป็นระเบียบดังต่อไปนี้

๑ ถ้าเป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตร ให้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาได้ในวันที่เสด็จ ออกขุนนาง และให้พูดจาตกลงกับเจ้าพนักงานกระทรวงวังว่าจะให้คอยเฝ้าในแห่ง ใด จึงจะเป็นที่เหมาะที่สุดสำหรับที่จะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาคือพระหัตถ์ได้ หรือถ้า เป็นการด่วนแต่ไม่มีโอกาสเหมาะที่จะทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระหัตถ์ จะนำฎีกานั้น ไปส่ง ณ ที่ทำการราชเลขาณการเองที่เดียวก็ได้

๒ ถ้ามิใช่ข้าราชการชั้นสัญญาบัตร ก็ให้ไปคอยทูลเกล้าฯ ถวายทูลหน้าพระ
 ลานสวนดุสิต ถ้าประทับอยู่สวนดุสิต หรือที่ถนนหน้าพระลานริมประตูวิเศษไชยศรี
 ถ้าประทับอยู่ในพระบรมมหาราชวัง จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีนาย
 ตำรวจไปยืนคอยอยู่เพื่อรับฎีกาในเวลาที่เสด็จพระราชดำเนินผ่านไป หรือถ้าเป็น
 การด่วนจะรอมิได้ ก็ให้นำฎีกาไปส่งยังทมิดาบกรมพระตำรวจที่เดิวกี่ได้

๓ ถ้าเป็นเวลาเสด็จเลียบมณฑลหัวเมือง หรือประทับอยู่ในพระราชสำนัก
 ในหัวเมือง ผู้ที่เป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตรจะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาโดยตนเอง ก็
 ให้พูดจានัดหมายกับเจ้าพนักงานกระทรวงวัง เพื่อนำเข้าทูลลอรุณพระบาทใน
 โอกาสอันเหมาะสม หรือถ้ามิใช่ข้าราชการชั้นสัญญาบัตร ก็ให้ถามที่กรมพระตำรวจ

อนึ่งถ้าพะเอินเป็นเวลาเจ้าหน้าที่มันที่จะว่ากล่าวห้ามปราม ผู้ถวายฎีกาได้
เข้าไปยื่นฎีกาเสียแล้วฉนั้นไซ้ ห้ามมิให้ผู้ใดรับฎีกาที่ถวายผิดระเบียบเช่นนั้น ต้อง
ให้ถวายใหม่ให้ถูกต้องตามระเบียบจึงค่อยรับ

ให้เป็นหน้าที่เจ้ากระทรวงผู้ปกครองท้องที่ออกคำสั่งแจ้งให้ประชาชนเข้าใจข้อ
ความในพระราชกฤษฎีกานี้ทุกประการ และให้เจ้าหน้าที่ต่างๆซึ่งได้กล่าวนามมา
แล้วข้างต้นนี้ ปฏิบัติกิจการตามหน้าที่ของตนโดยเข้มงวดกวดขันสืบไป

พระราชกฤษฎีกาพระราชทานมา ณ วันที่ ๕ มกราคม พระพุทธศักราช
๒๔๕๗ เป็นวันที่ ๑๕๑๗ ในรัชกาลปัตยุบันนี้

การทูลเกล้า ฯ ถวายฎีกาเท็จ

การทูลเกล้า ฯ ถวายฎีกาเท็จ ได้เคยมีปัญหว่า ผู้ทูลเกล้า ฯ จะมีผิด
ตามกฎหมายลักษณะอาญาบทใด ศาลมณฑลนครราชสีมา ได้ตัดสินในคดีแดง
ที่ ๕๖๗/๒๔๗๑ ดำเนินตามมาตรา ๑๕๕ แห่งกฎหมายลักษณะอาญา