

คำอธิบาย
กฎหมายปกครอง

คำอธิบาย กฎหมายปกครอง

โดย

หลวงประดิษฐมนูธรรม

(ปรีดี พนมยงค์)

จัดพิมพ์จำหน่ายโดย

สำนักงานนายความพิมลธรรม

๖๕ ซอยท่ากลาง ถนนจักรเพชร ตำบลวังบูรพาภิรมย์

อำเภอพระนคร จังหวัดพระนคร

โดยได้รับอนุญาตจากท่านผู้บรรยาย

(สงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติ)



www.pridi-phoonsuk.org



ChangeFusion OPENBASE.in.th



คำอธิบาย
กฎหมายปกครอง

โดย

หลวงประดิษฐมนูธรรม

(ปรีดี พนมยงค์)

จัดพิมพ์จำหน่ายโดย

สำนักงานทนายความพิมลธรรม

๖๕ ซอยท่ากลาง ถนนจักรเพชร ตำบลวังบูรพาภิรมย์

อำเภอพระนคร จังหวัดพระนคร

โดยได้รับอนุญาตจากท่านผู้บรรยาย

(สงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติ)

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 ความช่วยเหลือกันฉันพี่น้องหรือภราดรภาพ	๒๐

ภาค ๑

ระเบียบการปกครอง

ลักษณะ ๑ ข้อความทั่วไป	๒๕
หมวด ๑ ประเทศ แผ่นดิน รั้ว	๒๕
ส่วนที่ ๑ รั้วเดี่ยวและรั้วรวม	๒๖
ข้อ ๑ รั้วเดี่ยว	๒๖
ข้อ ๒ รั้วรวม	๒๖

	หน้า
ส่วนที่ ๒ รัฐเอกราชเต็มที่และไม่เอกราชเต็มที่	๒๗
ข้อ ๑ รัฐเอกราชเต็มที่	๒๗
ข้อ ๒ รัฐไม่เอกราชเต็มที่	๒๗
หมวด ๒ รัฐบาล	๒๕
ส่วนที่ ๑ รัฐบาลตามความหมายอย่างกว้าง	๒๕
ข้อ ๑. รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดเองโดยตรง	๓๐
ข้อ ๒. รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุด โดยผู้แทน อันจะเพิกถอนไม่ได้ จนกว่าจะพ้นระยะเวลาที่ ได้แต่งตั้งไว้	๓๑
ข้อ ๓. รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดนั้นโดยผู้แทน อันจะเพิกถอนได้ตามความพอใจ	๓๑
ข้อ ๔. รัฐบาลซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงอำนาจ เต็มที่ในการที่จะใช้อำนาจสูงสุด	๓๒
ส่วนที่ ๒ รัฐบาลตามความหมายอย่างแคบ	๓๒
๑— รัฐบาลราชาธิปไตย	๓๒
๒— รัฐบาลประชาธิปไตย	๓๕
ส่วนที่ ๓ รัฐบาลตามความประพฤติในทางเศรษฐกิจ	๓๔
จำพวกที่ ๑ ลิเบรลลิสต์	๓๕
จำพวกที่ ๒ โซเชลลิสต์	๓๖
จำพวกที่ ๓ ลัทธิผสมระวางลัทธิจำพวกที่ ๑ และที่ ๒	๓๖

	หน้า
หมวด ๓ ผลแห่งความต่างกันระหว่างรัฐและรัฐบาล	๓๗
หมวดเพิ่มเติม ระเบียบการปกครองโดยสามัคคีธรรมในสมัยพุทธกาล	๓๘
ลักษณะ ๒ ผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดในรัฐ	๓๕
คำชี้แจงทั่วไป	๓๕
หมวด ๑ พระบรมราชานุภาพของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว	๔๑
ส่วนที่ ๑ สมบูรณาญาสิทธิราช	๔๑
ส่วนที่ ๒ ธรรมเนียมของพระเจ้าแผ่นดิน	๔๓
<u>ฟุตโนต</u>	
ประเภท ๑ คือกตศพิธราชธรรมเนียม	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 ลำดับชนผู้ควรสืบราชสันตติวงศ์	๕๖
บทที่ ๑ กรมเนยขางสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกรมมีพระราชโอรส	
หรือพระราชนัดดา	๕๗

บทที่ ๒ กรณีขงสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรสและพระราชนัดดา
แต่ทรงมีสมเด็จพระอนุชาที่รวมพระราชชนนี หรือพระโอรสของ
สมเด็จพระอนุชา

บทที่ ๓ กรณีขงสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรสและพระราชนัดดา
กับทั้งไว้สมเด็จพระอนุชาที่รวมพระชนนี แต่ทรงมีสมเด็จพระ
เชษฐาหรือสมเด็จพระอนุชาต่างพระชนนี หรือพระโอรสของ
สมเด็จพระเชษฐาหรืออนุชาน

บทที่ ๔ กรณีขงสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรสและพระราชนัดดา
กับทั้งไว้สมเด็จพระอนุชาที่รวมพระชนนีและไว้สมเด็จพระเชษฐา
หรืออนุชาต่างพระชนนี แต่ทรงมีพระเจ้าพี่ยาเธอ หรือพระเจ้า
น้องยาเธอ หรือพระโอรสของพระเจ้าพี่ยาเธอ หรือพระเจ้า
น้องยาเธอ

บทที่ ๕ กรณีขงสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรสและพระราชนัดดา
พระอนุชาที่รวมพระชนนี พระเชษฐาและพระอนุชาต่างพระชนนี
พระเจ้าพี่ยาเธอ น้องยาเธอ แต่ทรงมีสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
และพระเจ้าบรมวงศ์เธอหรือพระโอรส

ส่วนที่ ๓ ผู้ที่ต้องยกเว้นจากการสืบราชสันตติวงศ์

ส่วนที่ ๔ เวลาที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์

ส่วนเพิ่มเติม การแก้กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์

หมวด ๔ ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์

ส่วนที่ ๑ ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในเวลาทีสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
ยังทรงพระเยาว์

ส่วนที่ ๒ ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในเวลาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ได้ประทับอยู่ในพระนคร ๖๖

หมวด ๕ สภาการแผ่นดิน ๖๗

ส่วนที่ ๑ สมัยโบราณจนถึงสมัยแก้ไขการปกครองใน
ต้นรัชกาลที่ ๕ ๖๘

ส่วนที่ ๒ สมัยจัดแก้ไขการปกครองในต้นรัชกาลที่ ๕
จนถึงรัชกาลที่ ๖ ๗๐

~~บทที่~~ ๑ เสนาบดีสภา ๗๐

ส่วนที่ ๒ รัฐมนตรีสภา ๗๐

บทที่ ๓ พระราชบัญญัติประมวลแผ่นดิน คือก่ที่ปรึกษาในพระองค์ 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

	หน้า
บทที่ ๓ สภากรรมการรองคมนตรี	๗๗
ข้อ ๑ ว่าด้วยของคมนตรี	๗๕
ข้อ ๒ ว่าด้วยกรรมการรองคมนตรี	๘๐
ข้อ ๓ สภากรรมการรองคมนตรี	๘๒
ลักษณะ ๓ ระเบียบแห่งอำนาจบริหารหรืออำนาจตุลาการ	๘๕
ข้อความทั่วไป	๘๕
ผลดี	๘๗
ผลร้าย	๘๘
ทางแก้	๘๘
หมวด ๑ รัฐบาลกลาง (มัชยภาค)	๘๕
ส่วนที่ ๑ การแบ่งแยกประเภทอำนาจบริหารสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงแก้ไขการปกครองแผ่นดินในรัชกาลที่ ๕	๕๐
ส่วนที่ ๒ การแบ่งแยกประเภทแห่งอำนาจบริหาร ตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงแก้ไขการปกครองแผ่นดินในรัชกาลที่ ๕ จนสิ้นรัชกาลที่ 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 (มัชยานุภาค)	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
	กระทรวงเกษตรธิการ	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. เจ้าหน้าที่ผู้แทนกระทรวงทบวงกรมต่าง 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. หน้าที่และอำนาจของกรรมการอำเภอ ๑๑๘

ข้อความทั่วไป ๑๑๘

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

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 อำนาจราชการหรือบริหาร 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

๑๓๔

ข้อ ๑ ลำดับชั้น

๑๓๔

ข้อ ๒ การก่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่น

๑๓๕

ข้อ ๓ พนักงาน

๑๓๕

ข้อ ๔ การดูแลควบคุม

๑๓๖

บทที่ ๒ กิจการแห่งการปกครองในท้องถิ่น

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 การแบ่งแยกอำนาจการให้ท้องถิ่นจัดทำเองตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง 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 การทำงานประมาณ	๑๔๔
บทที่ ๕	คดีปกครองสุขาภิบาล	๑๔๔
	หมวดที่ ๕ ระเบียบข้าราชการ	๑๔๔

ภาค ๒

การงานในทางปกครอง

ลักษณะ ๑ การกระทำในทางปกครอง

หมวด ๑ การกระทำสำหรับบุคคลทั่วไป

ส่วนที่ ๑ คำสั่งคำบังคับของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

บทที่ ๑ พระราชกฤษฎีกา

บทที่ ๒ พระราชกำหนด

บทที่ ๓ ประกาศกระแสพระบรมราชโองการ

ส่วนที่ ๒ การกระทำของเสนาบดี

บทที่ ๑ กฎเสนาบดี

บทที่ ๒ ประกาศเสนาบดี

บทที่ ๓ ขอบังคับเสนาบดี

ส่วนที่ ๓ การกระทำของพนักงานอื่น ๆ

หมวด ๒ การกระทำสำหรับคณะบุคคลหรือคณะราษฎร

ส่วนที่ ๑ การกระทำฝ่ายเดียว

บทที่ ๑ คำสั่ง

บทที่ ๒ การอนุญาตให้กระทำการและการยกเว้นภาระหรือหน้าที่

บทที่ ๓ การก่อให้เกิด เปลี่ยนแปลง ระงับขงสิทธิหรือหน้าที่
หรือฐานะในกฎหมาย

บทที่ ๔ การกระทำฝ่ายเดียวชนิดอื่น ๆ

ส่วนที่ ๒	การกระทำหลายฝ่าย	๑๕๔
ส่วนที่ ๓	หลักทั่วไปในการที่จะอาศัยพิจารณาว่าการ กระทำของฝ่ายปกครองจะใช้ได้หรือไม่ ?	๑๕๕
ลักษณะ ๒	ชนิดต่าง ๆ แห่งการงานในทางปกครอง	๑๕๖
หมวดที่ ๑	การงานซึ่งฝ่ายปกครองกระทำโดยจำเป็นเพื่อการ ป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย	๑๕๗
ส่วนที่ ๑	การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในอาณาจักร	๑๕๗
บทที่ ๑	การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางปกครอง	๑๕๘
ตอนที่ ๑	ข้อความทั่วไป	๑๕๘
ข้อ ๑	การกระทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย	๑๕๘
ข้อ ๒	หลักที่จะต้องระลึกในการใช้อำนาจรักษาความ สงบเรียบร้อย	๑๖๑
ข้อ ๓	วิธีใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย	๑๖๒
๑	วิธีสามัญ	๑๖๒
๒	วิธีวิสามัญ	๑๖๒
ก.	การเรียกทหารออกช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน	๑๖๓
	กรณีททหารออกช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน	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 การควบคุมการแสดงความคิดเห็น	๑๗๑
ตอนที่ ๘ การคุ้มครองศีลธรรม	๑๗๑
ตอนที่ ๙ การควบคุมคนต่างด้าว	๑๗๑
บทที่ ๒ การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางอรรถคดี	๑๗๑
ส่วนที่ ๒ การป้องกันอาญาจักร์	๑๗๔
ส่วนที่ ๓ การจัดการรักษารัฐสมบัติ	๑๗๕
บทที่ ๑ สาธารณสมบัติ	๑๗๕
ตอน ๑ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า	๑๗๕
ตอน ๒ ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน	๑๗๕
ตอน ๓ ทรัพย์สินเพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ	๑๗๖
บทที่ ๒ สมบัติของรัฐใดมเหมือนดั่งเอกชน	๑๗๖
บทที่ ๓ สมบัติของพระคลังข้างที่	๑๗๖

หมวดที่ ๒ การงานซึ่งฝ่ายปกครองกระทำเพื่อส่งเสริมบำรุงฐานะ
และความเป็นอยู่ความสุขสมบูรณ์ของราษฎร ๑๓๖

ส่วนที่ ๑ ในทางเศรษฐกิจ ๑๓๗

บทที่ ๑ ประคิษฐกรรม ๑๓๗

บทที่ ๒ ปรีวัตรกรรม ๑๓๕

บทที่ ๓ วิภาคกรรม ๑๓๕

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 ๑๔๑

หมวด ๑ งบประมาณ ๑๔๑

ส่วนที่ ๑ ข้อความทั่วไป ๑๔๑

ส่วนที่ ๒ การเตรียมทำงบประมาณ ๑๔๒

* หมวด ๒ รายได้ ๑๔๒

ส่วนที่ ๑ รายได้ตามวิธูปกติ ๑๔๓

บทที่ ๑ ภาษีอากร ๑๔๓

บทที่ ๒ ผลแห่งอุตสาหกรรมแลทรัพย์สินของรัฐ ๑๔๓

ส่วนที่ ๒ รายได้ตามวิधिพิเศษ ๑๔๔

บทที่ ๑ ชนิดต่าง ๆ แห่งการกู้เงิน ๑๔๔

ตอนที่ ๑	การกู้เงินโดยตรง	๑๘๔
ตอนที่ ๒	การกู้เงินทางอ้อม	๑๘๕
บทที่ ๒	วิธีรัฐบาลกระทำเพื่อระงับหนี้และเพื่อลดหนี้	๑๘๕
หมวด ๓	รายจ่าย	๑๘๖
ส่วนที่ ๑	งบประมาณเงินเดือน	๑๘๗
ส่วนที่ ๒	งบประมาณค่าใช้จ่าย	๑๘๗
ส่วนที่ ๓	งบประมาณการจร	๑๘๘
ย่อคำอธิบายกฎหมายปกครอง ภาค ๔	ว่าด้วยคดีปกครอง (โดยหลวงประดิษฐ์ มนูธรรม)	๑๘๕
	ภาค ๔	
	คดีปกครอง	๑๘๕
หมวด ๑	การฟ้องเจ้าหน้าที่ในทางปกครองต่อศาลยุติธรรม	๑๕๐
ส่วนที่ ๑	หลักนิยมในประเทศสยาม	๑๕๐
บทที่ ๑	การฟ้องทวงการเมือง	๑๕๐
บทที่ ๒	การฟ้องเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา	๑๕๑
ส่วนที่ ๒	ข้อบกพร่องที่ยอมให้ผู้ต้องเสียหายร้องต่อศาล ยุติธรรมได้	๑๕๑
หมวด ๒	การอุทธรณ์คำสั่งหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ ในทางปกครองตามบทกฎหมายอนุญาตไว้	๑๕๒
หมวด ๓	การร้องทุกข์ต่อผู้มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง	๑๕๔
หมวด ๔	การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชกฤษฎีกาวางระเบียบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาเท็จ	๑๕๕

ข้อความเบื้องต้น

ลักษณะ ๑

กฎหมายปกครอง คืออะไร

กฎหมายปกครองเป็นวิชาใหม่ที่จะเริ่มสอนที่โรงเรียนกฎหมาย วิเคราะห์ ศัพท์แห่งกฎหมายปกครอง ยังเป็นการยากที่จะให้ถูกต้องแน่แท้ได้ แต่อย่างไรก็ตามนามของวิชานี้ประกอบด้วยศัพท์สองคำ คือกฎหมายและปกครอง เพราะฉะนั้นก่อนอื่น ควรทราบถึงความหมายแห่งคำทั้งสองนี้เป็นคำไว้อธิบายในเบื้องต้นก่อน

คำว่า “กฎหมาย” มีทางทวิเคราะห์ศัพท์ได้ ๒ สถาน

สถานที่ ๑ ตามความหมายอย่างแคบ คำว่ากฎหมาย หมายถึงคำสั่ง คำบังคับของผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน (ซึ่งสุดแต่ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน หรือประเพณีการปกครองแผ่นดินจะได้กำหนดไว้ เช่นในประเทศสยาม คือพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว)

สถานที่ ๒ ตามความหมายอย่างกว้าง คำว่ากฎหมาย หมายถึงความถึงหลักที่บุคคลจำต้องประพฤติตาม ถ้าไม่ประพฤติตามก็อาจจะต้องถูกบังคับให้ปฏิบัติตามหรืออาจจะต้องมีโทษ ซึ่งอาจเป็นโทษในทางอาชญา ในทางแพ่ง ในทางปกครอง เหล่านี้เป็นต้น ดังนั้นกฎหมายอาจเป็นคำสั่ง คำบังคับซึ่งผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดินได้บัญญัติไว้ก็ได้ หรือผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง คำบังคับได้บัญญัติไว้ก็ได้ เช่นกฎเสนาบดี ข้อบังคับเจ้าพนักงานและรวมทั้งหลักแห่งความประพฤติอื่น ๆ ซึ่งมีได้ชัดเจนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เมื่อใครไม่ประพฤติตามอาจมีผลดังกล่าวแล้ว เช่นจารัตริประเพณี หลักกฎหมายทั่วไป

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

คำว่า “ ปกครอง ” คำนี้มีผู้เข้าใจกันต่าง ๆ บางครั้งคำว่า ปกครอง มีความหมายเฉพาะ^๑ กิจการของกระทรวงมหาดไทย บางครั้งมีความหมายกว้าง^๒ รวมอำนาจสูงสุดทั้งหลายของประเทศเข้าไว้ในคำนี้ด้วย

ประธานกรมของกระทรวงธรรมการ^๓ วิเคราะห์ศัพท์ไว้เป็นกลาง ๆ ว่า คຸ້ມຄອງ รักษา ดูแล ควบคุม

การคຸ້ມຄອງ รักษา ดูแล ควบคุมนี้ อาจเป็นไปได้ในระวางเอกชนด้วยกัน หรือในระวางบุคคลในครอบครัว เช่น การที่บิดามารดาปกครองบุตร สามปกครองภริยา การพิทักษ์หรือการอนุบาลคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ

๑. ความหมายเช่นนี้ทำให้บางท่านคิดไปว่ากฎหมายปกครอง หมายถึงกฎหมายว่าด้วยการตำรวจ เช่น การไต่สวนจับกุมการทะเบียน ฯลฯ

๒. ความหมายกว้างเช่นนี้ทำให้บางท่านคิดไปว่า กฎหมายปกครองหมายถึงกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน

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

พ. นิลวัฒน์นนท์,

การปกครองเช่นนี้เป็นส่วนหนึ่งแห่งกฎหมายแพ่ง ซึ่งนอกขอบแห่งกฎหมายที่เราจะศึกษาถึง

แต่มีมนุษย์หลาย 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)

กล่าวคือมนุษย์ที่จะรวบรวมกันอยู่ได้เป็นประเทศย่อมจะต้องมีกฎหมายเพื่อบังคับความประพฤติ จะต้องต้องมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายนั้น จะต้องต้องมีอำนาจในการที่จะปฏิบัติหรือรักษาดูแลให้บุคคลกระทำตามกฎหมายแลถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นในกฎหมาย หรือในการปฏิบัติก็จะต้องมีการวินิจฉัยปัญหานั้นให้ลุล่วงไปได้

อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการนั้น ตามลัทธิกฎหมายฝรั่งเศสย่อมแยกออกจากอำนาจบริหารหรือตุลาการ เพราะถ้าจะให้รวมกันอยู่แล้ว ในการปกครองอาจจะนำมาซึ่งความไม่ยุติธรรมได้

การปกครองที่จะศึกษาถึงนี้จะเข้าไปอยู่ในสาขาอำนาจบริหาร ใครเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจนี้ และอำนาจนี้ใช้กันอย่างไร เกี่ยวข้องกับเอกชนที่รวมกันอยู่ในประเทศนี้อย่างไร เหล่านี้ย่อมเป็นวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายปกครอง

เหตุฉะนั้นกฎหมายปกครองจึงอาจมีความหมาย โดยสังเขปว่า “หลัก และข้อบังคับซึ่งว่าด้วยระเบียบและวิธดำเนินกิจการของราชการฝ่ายบริหาร หรือฝ่าย-
ราชการและว่าด้วยความเกี่ยวข้อง ซึ่งเอกชนจะพึงมีแก่ราชการ”

อนึ่งข้อที่จะต้องสังเกตว่า กฎหมายปกครองนี้ต่างกับกฎหมายธรรมนูญ การปกครองแผ่นดิน^๒ กล่าวคือกฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินเป็นกฎหมาย ที่บัญญัติถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทั้งหลาย และวิธดำเนินกิจการทั่วไป แห่งอำนาจเหล่านี้ หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า กฎหมายธรรมนูญการปกครองวาง หลักทั่วไปแห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ และกฎหมายปกครองจำแนกระเบียบแห่ง อำนาจบริหาร หรืออำนาจราชการให้พิสดารออกไป และว่าด้วยการใช้อำนาจนี้, แต่ อย่างไรก็ตาม กฎหมายทั้งสองนี้ก็^๓เป็นสาขาอันแยกมาจากกฎหมายมหาชนด้วยกัน เหตุฉะนั้นในบางเรื่องจึงแยกออกจากกันให้เด็ดขาดไม่ได้ (การแยกกฎหมายออกเป็นแผนกต่าง ๆ ให้ดูคำสอนในลักษณะธรรมศาสตร์)

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

๒. Droit constitutionnel

หมายเหตุ:— เพื่อความสะดวกในการค้นหา พล. ต. ต. พันธ์ นีลวัฒน์นนท์ จึงได้นำ ข้อความในหนังสือนิติสารัน ปีที่ ๑ เล่ม ๑ หน้า ๔๔ ที่อ้างถึง ซึ่งมีความว่าด้วยกฎหมาย ปกครองมาลงไว้ด้วยแล้ว ดังนี้:—

กฎหมายปกครองเป็นสาขาอันสำคัญแยกมาจากกฎหมายมหาชน กฎหมายมหาชนนั้นต่างกับกฎหมายเอกชน และการจัดแบ่งกฎหมายเช่นนั้น ซึ่งยังใช้อยู่ในสมัยปัจจุบัน มีกำหนดมาแต่ในสมัยโบราณ ด้วยเหตุที่ได้ปรากฏแล้วในกฎหมายโรมัน^๑

กฎหมายมหาชนนั้น อาจให้บทวิเคราะห์ศัพท์ได้ดังนี้ คือ เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายซึ่งบังคับนิติสัมพันธ์อันเกิดขึ้น เนื่องจากการที่ประเทศแสดงตัวเป็นผู้บังคับปกครองในพระราชอาณาจักร โดยรักษาความสงบเรียบร้อย ระเบียบการเก็บภาษีอากร และการที่ประเทศแสดงตัวนอกพระราชอาณาจักร เป็นผู้ทำการเกี่ยวข้องกับประเทศอื่น ๆ

กฎหมายมหาชนย่อมมีสาขากฎหมายปกครองนี้เป็นส่วนประกอบอย่างสำคัญ กล่าวโดยเฉพาะสำหรับประเทศซึ่งอยู่ในคอนติเนนต์^๒ ยุโรป มีประเทศฝรั่งเศสเป็นอาทิ ซึ่งเป็นประเทศที่กฎหมายปกครองได้มีความเจริญมาก ข้าพเจ้าจะได้แสดงเหตุผลให้เห็นในตอนต่อไป แต่เป็นการตรงกันข้าม ในประเทศซึ่งสืบเชื้อสายมาจากพวกองโกลซีกของมีอาทิ คือ ประเทศอังกฤษดูเหมือนว่ากฎหมายปกครองยังไม่ได้มีผู้ใดได้เขียนคำอธิบายรวบรวมเป็นวิชาหนึ่ง และซึ่งแสดงหลักทั่วไปของการปกครอง ท่านฮอลแลนด์ได้กล่าวไว้ในตำราธรรมศาสตร์ อธิบายถึงวัตถุประสงค์กฎหมายปกครอง แต่ท่านแฮลมอนด์มิได้กล่าวถึงเสียเลย ข้อที่ควรสังเกต คือ กฎหมายปกครองยังมีได้สอนในเนติบัณฑิตยสภาอังกฤษ

ถึงกระนั้นก็ดี ในทุกประเทศ เราอาจแต่งคำอธิบายกฎหมายปกครองได้ และจัดให้มีการสอนอันจะทำประโยชน์ให้โดยปราศจากคำคัดค้านเลย ไม่ว่าในประเทศใด ย่อมมีการปกครอง ซึ่งในสมัยนี้ปรากฏว่าเป็นการสำคัญ และปรากฏโดยวิธีต่าง ๆ เราจะทราบวิธีดำเนินการของแผ่นดินในสมัยนี้ได้อย่างไร ถ้าเราไม่ทราบส่วนประกอบให้ครบเสียก่อนแล้ว

๑. Institute de Justinien l.1. & 4.

๒. ที่เรียกว่า คอนติเนนต์ยุโรป คือทวีปยุโรป ยกเว้นเกาะอังกฤษ

ไม่ว่าในประเทศใด เราอาจวิเคราะห์ศัพท์กฎหมายปกครองได้ดังนี้ คือ หลักและข้อบ่งชี้ ซึ่งว่าด้วยระเบียบและวิธีดำเนินการของราชการฝ่ายตุลาการ และว่าด้วยความเกี่ยวข้องซึ่งเอกชนจะพึงมีแก่ราชการ

ในประเทศสยาม สมุดหรือตำราสอนวิชากฎหมายปกครอง จะอธิบายให้เราทราบถึงการแบ่งหน้าที่ในการปกครอง ในระหว่างกระทรวงทบวงกรม และในการแบ่งพื้นที่ประเทศเป็นเขตสำหรับปกครอง ระเบียบการและอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายการปกครองในเขตเหล่านั้น เราจะได้ทราบหน้าที่อันสำคัญของแผ่นดิน และแผนราชการต่าง ๆ ซึ่งจะต้องกระทำที่นั่น อนึ่งรัฐบาลจำต้องรักษาวินัย จัดปรองดองประโยชน์ของรัฐบาลกับประโยชน์ของเอกชน และในการที่จะกระทำให้บรรลุถึงผลเช่นนั้น รัฐบาลจำต้องจำกัดเสรีภาพแห่งบุคคลเสียบ้าง เป็นต้นว่าวางข้อบังคับเกี่ยวกับเสรีภาพในการเขียนหนังสือ, เสรีภาพในการสมาคม, เสรีภาพแห่งการทำงาน โดยตั้งตนเป็นผู้ทำการเด็ดขาดแต่ผู้เดียว สำหรับกิจการบางอย่าง รัฐบาลเป็นผู้จัดการรถไฟของตน และในฐานะนี้ย่อมมีคุณสมบัติเป็นผู้ขนส่ง แต่รัฐบาลได้ตั้งทบวงกรมปกครองไว้เพื่อเป็นธุระในกิจการนี้

อุทาหรณ์อีกเรื่องหนึ่ง คือ รัฐบาลเป็นเจ้าของบ่อแร่, ป่าไม้ รัฐบาลจะจัดการทำประโยชน์เสียเองก็ได้ แต่รัฐบาลนิยมให้ประธานบัตร์ หรืออนุญาตแก่เอกชนไปจัดการ มีบทกฎหมายกำหนดวางเกณฑ์อันเอกชนผู้ขอประธานบัตร์ หรือผู้รับอนุญาตจะพึงต้องปฏิบัติให้ถูกต้อง นี้ก็เรียกว่าเป็นกฎหมายปกครองด้วยเหมือนกัน

ข้าพเจ้าได้ยกแต่อุทาหรณ์ชนกล่าวนั้น แต่บทวิเคราะห์ศัพท์ของสาขากฎหมายนี้ซึ่งข้าพเจ้าได้ให้ไว้แล้วย่อมแสดงให้เห็นว่า กฎหมายปกครองเป็นสิ่งที่อาจเข้าใจกันได้

ข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า *กฎหมายปกครองได้มีความเจริญมากในประเทศฝรั่งเศส เหตุผลอันสำคัญในข้อนี้ เราจะต้องค้นหาตามวิธีตั้งที่เราใช้ในประเทศฝรั่งเศส ในการที่จะเข้าใจหลักซึ่งเรียกว่า หลักการแบ่งอำนาจ หรืออำนาจวิภาค. ในประเทศฝรั่งเศสอำนาจปกครองแผ่นดินแยกออกเป็น ๓ ชนิด

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

เพื่อจะรวบรัดเรื่องซึ่งเราศึกษาอยู่นี้ ขอแจ้งว่าในประเทศฝรั่งเศส เขาได้ประสงค์จะแยกอำนาจตุลาการกับอำนาจตุลาการ ให้ขาดจากกันทีเดียว และไม่ยอมให้ศาลยุติธรรมชี้ขาดว่า กิจการที่พนักงานฝ่ายตุลาการทำลงนั้นถูกต้องหรือผิด

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

อนึ่ง กฎหมายปกครองอนุญาตให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งบางอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ คำสั่งเพิกถอนนั้นแม้ศาลปกครองเท่านั้นที่จะสั่งได้ ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจจะสั่งได้เลย

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

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

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

การที่ในประเทศสยามไม่มีศาลปกครอง ทำให้ส่วนประกอบของกฎหมายปกครองน้อยลง แต่กระนั้นก็ยังมียุทธศาสตร์สำคัญเหลืออยู่ คือการศึกษาระเบียบการและวิธีดำเนินการของราชการแผ่นดินและความเกี่ยวพัน (โดยไม่มีกรณีพิพาท) ระหว่างข้าราชการกับเอกชน เราได้กล่าวไว้แล้วในบทวิเคราะห์ศัพท์ ส่วนที่เหลือยังมีวงเขตกว้างพออยู่แล้ว

เมื่อได้วิเคราะห์ถึงกฎหมายปกครองโดยวิธีนี้แล้ว ใครจะเป็นผู้คัดค้านประโยชน์ของกฎหมายปกครองได้อย่างจริงจัง

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

การปกครองได้ขยายและเจริญขึ้นในประเทศสยาม เมื่อ ๒๐ ปีมาแล้วนี้ ได้เพิ่มแผนกราชการขึ้นอีกมาก และได้ขยายทบวงการสาขาที่มีอยู่แล้ว ไม่เป็นที่สงสัยเลยว่า ความเจริญในทางการปกครองของประเทศสยามในปัจจุบันสมัย เป็นสิ่งที่เพียงพอเพื่อจัดให้มีวิชากฎหมายปกครองที่แสดงหลักการปกครอง ซึ่งใช้อยู่ในประเทศสยาม.

ดอกเตอร์ แอล. คูปลาตร์

ผู้อำนวยการแผนกวิชาแห่งสถานศึกษา

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

ลักษณะ ๒

เหตุสำคัญซึ่งกฎหมายปกครองแยกออกเป็นสาขาอันหนึ่งแห่งกฎหมาย

การแยกกฎหมายปกครองออกเป็นสาขาอันหนึ่งแห่งกฎหมายนั้นหาได้นิยมทั่วไปในทุกประเทศไม่ ทั้งนี้เพราะนัยแห่งกฎหมายปกครองแตกต่างกันในระวางลัทธิกฎหมายของฝูงชนต่าง ๆ

เราอาจแยกลัทธิกฎหมายที่สำคัญ ๆ ออกได้เป็น ๔ จำพวก

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

(๑) ลัทธิกฎหมายฝรั่งเศส

ลัทธินี้ประสงค์แยกอำนาจปกครองแลอำนาจตุลาการให้เด็ดขาด จึงถือหลักสำคัญอยู่ว่า

ก. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วยการปกครอง กฎหมายธรรมดาจะใช้ไม่ได้ กล่าวคือกฎหมายที่จะใช้จะต้องเป็นกฎหมายพิเศษ เพราะในทางปกครองมีหลักเกณฑ์พิเศษที่แตกต่างออกไปจากกฎหมายธรรมดา

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

(๒) ลัทธิกฎหมายเยอรมัน

ความเจริญแห่งกฎหมายปกครองในประเทศเยอรมัน^๑ เองมาจากลัทธินิติรัฐ (Rechtsstaat) กล่าวคือ รัฐไม่ไช่จะทำหน้าที่ตำรวจบังคับบัญชาเราฝ่ายเดียวเท่านั้น รัฐจำต้องปฏิบัติตามกฎหมายทั้งหลาย จึงมีหลักเกณฑ์ที่รัฐจะต้องปฏิบัติตาม และหลักเหล่านี้จึงเกิดเป็นกฎหมายปกครอง และจัดเป็นสาขาในกฎหมายมหาชน

(๓) ลัทธิกฎหมายแองโกลแซกซอน

ท่านไคซี^๑ กล่าวว่า ลัทธิกฎหมายปกครองไม่มีในประเทศอังกฤษ แต่ท่าน กู๊ดเนาวิ^๒ แห่งมหาวิทยาลัยโคลัมเบียในนครนิวยอร์กกล่าวไว้ในหนังสือกฎหมายปกครองเทียบเคียงว่า ทั้งนี้มิใช่ว่าหลักกฎหมายปกครองจะไม่มีเสียทีเดียว แต่เนื่องด้วยผู้เขียนตำรากฎหมายมิได้แยกไว้

แม้กระนั้นก็ดี ในประเทศอังกฤษก็ไม่มีศาลปกครองเหมือนดังลัทธิฝรั่งเศส เพื่อวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้อในทางปกครอง

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

ตามคำอธิบายหลักกฎหมายปกครองญี่ปุ่นโดยศาสตราจารย์โอดา กฎหมายปกครองญี่ปุ่นดำเนินตามลัทธิเยอรมัน

ตามนัยแห่งลัทธิต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว ความต่างกันอันสำคัญก็อยู่ที่การแบ่งแยกอำนาจ การจำกัดอำนาจปกครอง การวินิจฉัยคดีในทางปกครอง ส่วนหลักเกณฑ์พิเศษในทางปกครอง เช่นระเบียบการปกครองความเกี่ยวของระหว่างอำนาจปกครองกับเอกชนก็ย่อมมีด้วยกันในทุกประเทศ แม้แต่ในประเทศสยามก็เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ เราจะเห็นได้จากการศึกษาต่อไปว่ามีบทกฎหมายหลายฉบับที่วางระเบียบอำนาจการปกครอง เช่นในเรื่องการตั้งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ และมีบทกฎหมายที่ใช้บังคับถึงการกระทำของฝ่ายปกครอง จะเป็นในทางตำรวจเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือในทางการกระทำอันเกี่ยวแก่การสงเคราะห์พลเมือง หรือบำรุงในทางเศรษฐกิจก็ตาม และนอกจากนั้นยังมีบทกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยคดีปกครอง เช่นการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ ไม่ใช่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายเอกชนอันจึงจำต้องจัดเป็นอีกสาขาหนึ่ง และที่ได้นำมาสอน ณ โรงเรียนกฎหมายตามหลักสูตรใหม่ของสำนักนิติศึกษา

ลักษณะ ๓

ที่มาแห่งกฎหมายปกครองและชนิดต่าง ๆ แห่งหลักกฎหมายปกครอง

กฎหมายปกครองก็เนื่องมาจากเหตุที่ทุกประเทศย่อมมีการปกครอง จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายแผนกนี้

กฎหมายปกครองนั้นอาจจะเป็นบทบัญญัติที่ชัดเจนไว้ เป็นลายลักษณ์อักษร หรือมิได้ชัดเจนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ เช่นจารัตราประเพณี หลักกฎหมายทั่วไป

สำหรับบทกฎหมายที่ขีดเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นมียุ่่มากมาย และ
เราคงจะมีโอกาสศึกษาถึงในภาคต่อ ๆ ไป

ส่วนจารีตประเพณีก็คงจะได้กล่าวถึงบ้าง แต่ก็เป็นการยากที่จะระบุไว้ให้
ครบถ้วน เพราะไม่ใช่เป็นสิ่งขีดเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

หลักกฎหมายทั่วไป คือหลักที่มนุษย์รวบรวมกันอยู่เป็นหมู่คณะหรือประเทศ
จะต้องประพฤติต่อกัน แต่ปัญหาที่ว่ามนุษย์จะต้องประพฤติต่อกันอย่างไร จึงจะ
รวมกันอยู่ได้เป็นปกติสุขนั้นก็ต้องอาศัยวิทยาศาสตร์ ซึ่งว่าด้วยความสัมพันธ์^๑
ของฝูงชนที่รวบรวมกันอยู่เป็นหมู่คณะ เป็นเครื่องช่วยในการวินิจฉัย วิทยาศาสตร์
จำพวกนี้มีสาขาต่าง ๆ เช่น สมาคมวิทยา^๒ เศรษฐวิทยา^๓ ศีลธรรม^๔ ศาสนา^๕
รัฐประศาสน^๖ กฎหมาย^๗ ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น วิชาเหล่านี้ย่อมจำเป็นสำหรับ
วิชาปกครอง เหมือนดังที่จำเป็นในการศึกษากฎหมายโดยทั่ว ๆ ไป

ในบรรดาหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งแอบแฝงอยู่ในวิชาต่าง ๆ ยังมีหลักกฎหมาย
ทั่วไปประเภทหนึ่งซึ่งอาจจะยกขึ้นกล่าวในเบื้องต้นนี้ อันอาจจะเป็นประโยชน์ใน
การศึกษากฎหมายปกครอง คือสิทธิของมนุษย์ชน

มนุษย์ซึ่งเกิดมามีสิทธิและหน้าที่ในอันที่จะดำรงชีวิต และรวบรวมกัน
อยู่ได้เป็นหมู่คณะ สิทธิและหน้าที่เหล่านี้ย่อมมีชนจากสภาพตามธรรมดาแห่งการ
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 (Egalité)
๓. ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันอันพี่น้อง หรือภราดรภาพ (Fraternité)

แต่จะต้องทราบเสียในทันทีว่า สิทธิและหน้าที่เหล่านั้นไม่ใช่เป็นสิ่งที่เด็ดขาด เพราะย่อมมีชนจากสภาพธรรมดา เหตุฉะนั้นเขาจะถูกจำกัดโดยบทกฎหมาย หรือโดยจารีตประเพณีตามกาลเทศะ ซึ่งอาจเป็นว่าในสมัยหนึ่งมีข้อจำกัดอย่างหนึ่ง ในอีกสมัยหนึ่งเป็นไปอีกอย่างหนึ่ง หรือผันแปรไปตามประเทศต่าง ๆ จะให้เหมือนกันทั้งหมดไม่ได้ สุดแต่ความต้องการของประเทศนั้นและในสมัยนั้นอย่างไร

ข้อ ๑

ความเป็นอิสระหรือเสรีภาพ (Liberté)

หมายถึงความอิสระที่บุคคลอาจจะทำการใด ๆ ได้ โดยไม่เป็นทรมาน ละเมิดต่อบุคคลอื่น

เราอาจแยกความเป็นอิสระออกได้ดังนี้

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

๑) ความเป็นอิสระในตัวของบุคคล

มนุษย์ย่อมเป็นอิสระในตัวของตนจะกระทำอาการกิริยา ในส่วนที่เกี่ยวกับร่างกายได้

ผลแห่งความเป็นอิสระในตัวของบุคคลมีสำคัญดังต่อไปนี้

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

ข. มนุษย์จะถูกจับกุมตามความพอใจของเจ้าพนักงานไม่ได้ การจับกุมจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและตามแบบที่กฎหมายได้กำหนดไว้ (ให้ดูพระราชบัญญัติความอาชญาวิโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. ๑๑๕ มาตรา ๑ ซึ่งมีว่าการจับกุมผู้กระทำความผิดล่วงละเมิดพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งมีโทษหลวงนั้น ห้ามไม่ให้เกาะกุมจับตัวคนใดคนหนึ่งมา หรือจะเอาตัวคนใดคนหนึ่งกักขังไว้สำหรับที่จะพิจารณาความนั้น โดยที่ผู้พิพากษาผู้หนึ่งตามที่ตามกฎหมายไม่ได้ออกหมายให้เกาะกุมจับตัวคนนั้นมา เว้นไว้แต่เมื่อจับกุมคนหนึ่งคนใดกำลังทำความผิดล่วงละเมิดพระราชกำหนดกฎหมาย ซึ่งมีโทษหลวงอยู่คดี หรือคนใดคนหนึ่ง ซึ่งมีเหตุสงสัยว่าทำการล่วงละเมิดพระราชกำหนดกฎหมาย ซึ่งมีโทษหลวงจะหลบหลีกหนีไปเสียคดี จึงไม่ต้องออกหมายจับก่อนและในหมายจับนั้นต้องกล่าวไว้โดยย่อด้วยว่า คนผู้ต้องจับนั้นเป็นผู้ที่ต้องสงสัยว่ากระทำการผิดล่วงละเมิดพระราชกำหนดกฎหมาย ซึ่งมีโทษหลวงอย่างไร เมื่อไร ณ ที่ตำบลใด ๆ นั้นด้วย)

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

ในหัวเมืองนอกเขตกรุงเทพมหานคร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ
อธิบดีกรมตำรวจ ผู้บังคับการหรือผู้กำกับการตำรวจภูธรประจำมณฑล ผู้บังคับ
การตำรวจภูธรกลาง ผู้บังคับกองตำรวจภูธรประจำจังหวัดหรืออำเภอ มีอำนาจออก
หมายตั้งว่ามาในวรรคต้นทุกประการ

ถ้าผู้มีอำนาจออกหมายตั้งว่ามาแล้วไปกระทำการด้วยตนเองก็ให้มีอำนาจจับ
คนบ้านเรือน และเรียกพยานได้สวนได้โดยไม่ต้องมีหมาย

การศึกษาถึงเรื่องหมายจับ และเรื่องจับกุม ให้ดูในคำอธิบายวิธีพิจารณา
ความอาชญา

ความเป็นอิสระในตัวบุคคลนี้ มีกฎหมายลักษณะอาชญา มาตรา ๒๖๘
ถึง ๒๗๘ ว่าด้วยความผิดฐานกระทำให้เสื่อมเสียอิสระภาพเป็นบทที่คุ้มครอง
สนับสนุน

ค. โทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้
ศาลจะเลือกลงโทษตามชอบใจไม่ได้ (ให้ดูกฎหมายลักษณะอาชญามาตรา ๑๒)
โทษอื่น ๆ เช่น โทษเข็มน ทรมาณต่าง ๆ ไม่มีแล้ว

๒) ความเป็นอิสระในเคหสถาน

เคหสถานเป็นที่อาศัยของมนุษย์ มนุษย์ย่อมมีความอิสระในที่นั้นใครจะ
เข้ามารบกวนไม่ได้ กฎหมายอาชญาบัญญัติความคุ้มครองไว้ในฐานะบุกรุก (มาตรา
๓๒๗-๓๓๑) แม้แต่เจ้าพนักงานจะเข้าไปตรวจค้นเคหสถานก็ต้องปฏิบัติตาม
แบบ และเงื่อนไขที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ให้ดูพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม
วิธีพิจารณาความอาชญา พ.ศ. ๒๔๗๒ มาตรา ๔ ที่ได้อ้างแล้วใน (ก) ข้างต้น

๓) ความเป็นอิสระในการทำมาหากิน

มนุษย์ย่อมมีสิทธิเลือกการทำมาหากิน กล่าวคือ จะเลือกประดิษฐ์เลือกวิธี
ขายหรือเลือกชนิดแห่งอาชีพใด ๆ ก็ได้ แต่เสรีภาพนั้นมิใช่อำนาจเพื่อประโยชน์
ของมนุษย์อันร่วมกัน เช่น

ก) การอาชั้พบางชนิดได้ห้ามขาด เช่นการท้าวัดถุอันลามก ดูพระราชบัญญัติปรามการทำให้แพร่หลายและการค้าวัดถุอันลามก พ.ศ. ๒๔๗๑ มาตรา ๓-๕

ข) อาชั้พบางอย่างผู้ประกอบอาชั้ต้องมีคุณสมบัติเพียงพอเช่น ทนายน ความ ดูพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๔๕๗ และพระราชบัญญัติการแพทย พ.ศ. ๒๔๖๖ เพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๒

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

ง) อาชั้พบางชนิดรัฐบาลให้ผูกขาดตัดตอน เช่น การจำหน่ายสุรา

๔) ความเป็นอิสระในทรัพย์สิน

มนุษย์มีสิทธิที่จะใช้ เก็บตอกผล จำหน่ายจ่ายโอนตามความพอใจแต่มีจำกัด ในเรื่องการบังคับขอ (Expropriation) เพื่อตัดถนนทำทางรถไฟ ชลประทาน หรือการสาธารณประโยชน์

๕) ความเป็นอิสระในการเลือกถือศาสนา

มนุษย์จะเลือกถือศาสนาหรือไม่ถือเลยก็ได้ ซึ่งต่างกับประเทศฝรั่งเศสในสมัยพระเจ้าหลุยส์ ๑๕ ซึ่งได้ทรงเลิกถอนพระราชกฤษฎีกาแห่งเมือง นองต์ (Révocation de l'Edit de Nantes) ซึ่งตัดความเป็นอิสระแก่บุคคลในการเลือกถือศาสนาคริสต์ตามลัทธิโปรเตสแตนต์

๖) ความเป็นอิสระในการสมาคม

มนุษย์ไม่ใช่เกิดมาเพื่ออยู่คนเดียว มนุษย์ย่อมเกิดมาเพื่ออยู่ร่วมกับเพื่อนมนุษย์อื่น เหตุฉะนั้นมนุษย์จึงมีอิสระในการสมาคมกับเพื่อนมนุษย์อื่น

การสมาคมมีความหมาย ๒ ประการ คือ

ก) การรวมกันชั่วคราว เพื่อสนทนาหรือออกความเห็น ไม่ใช่เป็นการตั้งสมาคมเป็นนิจ การรวมกันเช่นนี้กฎหมายอาชญาลงโทษแต่ชนิดที่ผิดต่อกฎหมายที่ว่าด้วยช่องโจรและอั้งยี่ ม. ๑๗๗ - ๑๘๒ และฐานก่อการจลาจล ม. ๑๘๓ - ๑๘๔

ข) การรวมกันตั้งเป็นสมาคม คุประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๗๔ - ๑๒๙๗ คือการรวมกันเพื่อวัตถุประสงค์อันหนึ่งอันจะทำเป็นนิจสิน ความเป็นอิสระเช่นนี้มีบทกฎหมายจำกัดไว้ คือต้องจดทะเบียนมีฉันทามติโทษตามกฎหมายอาชญามาตรา ๓๖๗ (ให้ดูคำสอน ป.พ.พ. บรรพ ๓ มาตรา ๑๐๑๒ ถึงมาตรา ๑๒๙๗) ของผู้สอนใน พ.ศ. ๒๔๗๐, ๒๔๗๑, ๒๔๗๒)

๗) ความเป็นอิสระในการแสดงความเห็น

มนุษย์มีอิสระในตัวบุคคลในร่างกายของตน เหตุฉะนั้นมีสิทธิที่จะแสดงความเห็นเพื่อสาธารณประโยชน์ แต่มีกฎหมายลักษณะอาชญามาตรา ๑๐๓, ๑๐๔ ได้จำกัดไว้

การแสดงความเห็นโดยทางสมุดเอกสารแล้ว ความอิสระภาพนั้นยังมีข้อจำกัดตามพระราชบัญญัติสมุดเอกสาร พ.ศ. ๒๔๗๐

๘) ความเป็นอิสระในการศึกษา

มนุษย์มีอิสระที่จะเลือกศึกษาศิลปวิชาใดตามที่ตนชอบ จะบังคับให้เรียนวิชานั้นๆ ห้ามเรียนวิชานั้นๆ ไม่ได้ แต่ความเป็นอิสระนี้แต่ในการเลือกเรียน ไม่หมายความว่าถึงกับมีอิสระที่จะไม่เรียนเสียทีเดียว การศึกษาย่อมเป็นสิ่งสำคัญ

เพื่อประโยชน์ของมนุษย์นั่นเอง จึงได้มีพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔ บังคับให้พลเมืองไทยต้องศึกษา

ส่วนการให้ความศึกษานั้น บุคคลก็มีความเป็นอิสระ แต่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๖๐

๙) ความเป็นอิสระในการร้องทุกข์

เมื่อมนุษย์ได้รับความข่มเหงอันไม่เป็นธรรมจากเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน หรือจากพนักงานทบวงการใด ๆ นอกจากจะฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมตามกฎหมายแล้วยังอาจที่จะร้องทุกข์ไปยังผู้มีอำนาจเหนือ หรือทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว การร้องทุกข์นั้นมิประเพณีมาแต่โบราณกาลแล้ว และบางทีมีประโยชน์จนถึงให้แก้กฎหมายก็มี เช่น เรื่องอั้งเจงเหมือน ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาในสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๔

ข้อ ๒

ความเสมอภาค (สมภาพ)

มนุษย์เมื่อเป็นอิสระดังกล่าวแล้ว ก็อาจที่จะใช้ความอิสระของตนเสมอภาคกับเพื่อนมนุษย์อื่น 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

๒) ความเสมอภาคในหน้าที่หรือในภาระ เช่น

ก) มีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากรด้วยกัน ในเรื่องนี้ ควรระลึกถึง
พระมหากรุณาในพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๖ ซึ่งได้พระราชทานลายพระราช
หัตถ์เลขาไปยังเสนาบดีกระทรวงนครบาลว่าดังนี้

(สำเนาลายพระราชหัตถ์เลขา)

ที่ ๓/๔๕

วันที่ ๑๕ เมษายน รัตนโกสินทรศก ๑๓๑

ถึง เจ้าพระยายมราช

ด้วยแต่ก่อน ๆ มาการเก็บภาษีที่ดินแลโรงร้าน กรมพระคลังข้างที่ยังไม่ได้
เคยเสียภาษีให้กับเจ้าพนักงานสรรพากรเลย บัดนี้ฉันมาไตร่ตรองดูเห็นว่าทรัพย์สิน
สมบัติของฉันทั้งหลายที่เป็นส่วนตัวก็เท่ากับเป็นทรัพย์สินสมบัติของคนธรรมดาคนหนึ่ง
แต่เหตุใดฉันมาเอาเปรียบแก่คนทั่วไปซึ่งดูไม่เป็นการสมควรเลย ส่วนของ ๆ ผู้
อื่นจะไปเก็บเอาจากเขา ของ ๆ ตัวเองจะเก็บจากเขาไว้ เพราะคนธรรมดาทั่วไป
ใครที่มทรัพย์สินสมบัติเป็นที่ดินหรือโรงร้าน เมื่อถึงคราวที่เจ้าพนักงานจะเก็บภาษี
เขาก็ต้องเสียภาษีให้กับเจ้าพนักงานตามส่วนมากแลน้อยของทรัพย์สินสมบัติที่เขาได้อยู่
ตัวฉันเองถ้านอกจากในทางราชการแล้ว ฉันก็ถืออยู่ว่าฉันเป็นคนธรรมดาคนหนึ่ง

ทรัพย์สินสมบัติของฉันทมอยู่กันนับว่าเป็นส่วนมาก ถ้ารัฐบาลจะแบ่งผลประโยชน์
ของฉันทได้มาจากทรัพย์สินสมบัติทั้งหมดนั้นบ้าง ฉันทมีความยินดีเต็มใจที่จะเฉลี่ยให้
เป็นการอดทนชาติแลบ้านเมืองอย่างคนสามัญด้วยเช่นเดียวกัน เพราะฉันท
ตั้งแต่บัดนี้ตั้งต้นไป ขอให้เจ้าพระยาบรมราชกุมารในที่ดินแลโรงร้านซึ่ง
นับว่าเป็นสมบัติของส่วนตัวฉันทเอง อย่างเช่นที่ได้เคยเก็บมาจากคนอื่น ๆ ทั่วไปนั้น

สยามินทร์

(คัดจากหนังสือ ลักษณะจดหมายราชการของพระยาอินทราธิบดี หน้า ๕๑)

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

“ผู้ชายที่เป็นไทยตามความในพระราชบัญญัติสัญชาติ พระพุทธศักราช
๒๔๕๖ มาตรา ๓ มีหน้าที่รับราชการทหารด้วยตนเองจกทุกคน”

ข้อ ๓

ความช่วยเหลือกันฉันทพี่น้องหรือภาคภพ (Fraternité)

มนุษย์เกิดมาเพื่ออยู่ร่วมกันดังกล่าวแล้ว มนุษย์จำต้องช่วยเหลือซึ่งกัน
และกัน ในประเทศหนึ่งถ้ามมนุษย์คนหนึ่งต้องรับทุกข์ เพื่อนมนุษย์อื่นกรบทุกข์
ด้วย จะเป็นโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม เหตุฉันทนั้นเพียงแต่มีมนุษย์มีความอิสระ
และมีความเสมอภาคจึงยังไม่เพียงพอ คือจำต้องมีการช่วยเหลือกันฉันทพี่น้องด้วย
ความช่วยเหลือนี้อาจเป็นเอกชนช่วยเหลือกันเองโดยตรง หรือช่วยเหลือ
โดยปฏิบัติหน้าที่ต่อรัฐอันเป็นศูนย์กลาง และรัฐได้กระจายความช่วยเหลือไปยัง
เอกชนนอกตอนหนึ่ง ความช่วยเหลือนี้อาจแยกพิจารณาโดยประการดังนี้

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 เช่นในการคมนาคมแลอุปกรณ์ในการแลกเปลี่ยน มีอาทิการธนาคาร

๓. ในการช่วยสงวนเศรษฐกิจไว้ให้ยั่งยืน และสงเคราะห์มนุษย์เป็นอาทิ

๒) หน้าที่ของรัฐต่อเอกชน

รัฐมีหน้าที่ต้องรักษาอิสระภาพและความเสมอภาคของมนุษย์ต้องคุ้มครองร่างกายชื่อเสียงทรัพย์สิน หน้าที่ชนชั้นในการรักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายในและภายนอกประเทศ มีการตำรวจ ทหาร ฯ ล ฯ และรัฐยังมีหน้าที่

ต้องจัดการสงวนรักษาและกระจายเผยแผ่บำรุงร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน เพื่อยังหมู่
คณะหรือประเทศให้ถึงซึ่งความสมบูรณ์

ก. การช่วยเหลือมนุษย์ที่เจ็บยากจนขั้นไร้แก่เฒ่า เช่น การจัดตั้งสถาน
พยาบาลบรรเทาทุกข์ มีอาทิ การสงเคราะห์ทารก คนพิการไม่สมประกอบ คนจน
คนป่วย คนแก่ มารดา ครอบครัวยากจน

ข. การพยากรณ์ถึงความทุกข์อันจะบังเกิดขึ้นแก่มนุษย์ และจัดวิธีป้องกัน
เช่นในเรื่องเบียบำนาญของข้าราชการ ของคนงาน

ค. การศึกษา อันจะช่วยให้มนุษย์รู้เท่าถึงการณ์ในการประกอบกิจการใดๆ
หรือในการอยู่ร่วมกับเพื่อนมนุษย์อื่น

ง. การจัดหางานและการทำมาหากินให้พลเมือง (และการช่วยในทาง
เศรษฐกิจอื่น ๆ)

ผลอันเกิดจากละเมิดต่อสิทธิของมนุษย์ชน

สิทธิของมนุษย์ชนดังกล่าวแล้วนับว่าเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งพนักงานทบทวนการ
บริหารจะต้องเคารพ การละเมิดอาจมีผลได้ดังนี้

๑. ผลในทางกฎหมาย
๒. ผลในทางปกครอง
๓. ผลในทางธรรมะ

๑. ผลในทางกฎหมาย

สิทธิของมนุษย์ชนบางชนิดมีบทกฎหมายคุ้มครอง ผู้ใดละเมิดก็อาจถูก
ลงโทษ เช่นในเรื่องความเป็นอิสระในตัวบุคคล ในเคสสถานตามที่ได้กล่าว
มาแล้ว

๒. ผลในทางปกครอง

บุคคลใดละเมิดต่อสิทธิของมนุษย์ชนแล้ว ถ้าการละเมิดนั้นไม่เข้าอยู่ในขอบแห่งการฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมแล้ว ผู้ถูกละเมิดสิทธิอาจร้องทุกข์ในทางปกครองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในเรื่องความเป็นอิสระในการร้องทุกข์ ถ้าเจ้าพนักงานเป็นผู้ละเมิดก็อาจได้รับโทษ เช่นที่กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑

๓. ผลในทางธรรมะ

สิทธิของมนุษย์ชนใด ซึ่งการละเมิดไม่มีผลในทางปกครองหรือในทางกฎหมายแล้ว สิทธินั้นก็ยังมีผลในทางธรรมะ คือการละเมิดอาจยังให้บุคคลเกิดความไม่พอใจ อาจทำให้ผู้ละเมิดโดยการกระทำหรือละเว้นกระทำเป็นที่น่าอดสู้อับอาย (ดูคำอธิบายเรื่องศีลธรรมในลักษณะธรรมศาสตร์ของศาสตราจารย์เอกูต์) อาจนำผลร้ายอื่นมาได้

เช่นในเรื่องความอิสระในการเลือกถือศาสนา ซึ่งพระเจ้าหลุยส์ ๑๔ ได้เพิกถอนแก่ผู้ถือศาสนาโปรเตสแตนต์นั้น ทำให้ผู้ถือศาสนาเช่นนั้นพากันไม่พอใจและอพยพไปอยู่ในประเทศอื่น เช่นประเทศเยอรมันน์เป็นอาทิ ทำให้ฝรั่งเศสขาดพลเมือง และขาดผู้ที่สำคัญๆ ไปมาก

แผนแห่งการศึกษากฎหมายปกครอง
ซึ่งเราจะได้นำต่อไปนั้นจะได้แบ่งออกเป็นภาคดังนี้

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

ภาค ๑

ระเบียบการปกครอง

ลักษณะ ๑

ข้อความทั่วไป

ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นว่า มนุษย์ที่รวมกันอยู่เป็นประเทศจำเป็นต้องมีการปกครอง ก่อนที่จะศึกษาถึงระเบียบแห่งการปกครอง เราควรทราบถึงข้อความทั่วไปอันเกี่ยวแก่สภาพแห่งการที่มนุษย์ได้รวมกันอยู่เป็นประเทศนั้นเสียก่อน

หมวด ๑ประเทศ แผ่นดิน รัฐ (ฝรั่งเศส Etat อังกฤษ State)

การที่มนุษย์รวมกันอยู่เป็นประเทศและมีรัฐบาลปกครองนี้ ตามาเยแห่งกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าการรวมกันเช่นนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล กล่าวคือมีสิทธิและหน้าที่เหมือนดังบุคคลธรรมดาคนหนึ่ง เช่นสิทธิในการมีทรัพย์สิน ในการเข้าตกลงกับนานาประเทศอื่นโดยใช้นามของประเทศตนเอง และมีหน้าที่ต้องเคารพตามข้อตกลงระหว่างประเทศหรือตามประเพณีระหว่างประเทศ (ให้ดูคำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลของผู้สอน ณ โรงเรียนกฎหมาย พ.ศ. ๒๔๗๒-๒๔๗๓ และคำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๑๒ ถึงมาตรา ๑๒๕๗ พ.ศ. ๒๔๗๑-๒๔๗๒)

ศัพท์ที่ใช้เรียกนิติบุคคลเช่นนั้นเมื่ออยู่หลายคำ เช่นคำว่า ประเทศ แผ่นดิน รัฐ

แต่ศัพท์เหล่านี้เราจะยืนยันว่า คำไหนดีกว่าคำไหนยังไม่ได้ กับทั้งความคิดในการสมมติคนบุคคลที่รวมกันเช่นนั้น เป็นนิติบุคคลนั้นก็พวงเกิดขึ้นไม่ช้านัก

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

ชาติ (Nation) หมายความว่าคนบุคคลซึ่งมีเชื้อสายอันเดียวกัน พูดภาษาเหมือนกันขนบธรรมเนียมเหมือนกัน แต่คนของบุคคลเช่นนั้น มีอาจเป็นนิติบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ เช่นในรัฐที่มีหลายชาติรวมกัน แต่ละชาตินั้นหาได้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศไม่ เช่น เอเชียตริยุงการี ก่อนสงครามรวมกันเป็นรัฐหนึ่งเป็นนิติบุคคลหนึ่ง แต่ชาติเอเชียตริยและชาติยุงการียังคงมี แต่มิได้นับว่าเป็นนิติบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐใดที่มีผู้ชนชาติเดียวกันนั้นแล้ว ความต่างกันในเรื่องรัฐและชาติจึงเกิดขึ้นได้ยาก

รัฐต่าง ๆ ในโลกนี้มีหลายชนิด และอาจแบ่งแยกพิจารณาได้หลายสถาน

ส่วนที่ ๑

รัฐเดี่ยวและรัฐรวม

ข้อ ๑ รัฐเดี่ยว (Etat simple)

หมายถึงรัฐซึ่งการใช้อำนาจสูงสุดทั้งภายในและภายนอกในได้รวมอยู่แห่งเดียวไม่แยกย้าย เช่น ประเทศสยาม ประเทศญี่ปุ่น ประเทศฝรั่งเศส

ข้อ ๒ รัฐรวม (Etat composé)

หมายถึงการที่หลายรัฐได้รวมกัน แต่การใช้อำนาจสูงสุดได้แยกจากกันสุดแต่มากและน้อย เราอาจสังเกตได้ว่ารัฐรวมนั้นอาจเป็นได้หลายประการ

ก. หัวหน้าประเทศเป็นบุคคลเดียวกัน (Union personnelle)

ทั้งนี้หมายถึงรัฐซึ่งต่างก็ใช้อำนาจสูงสุดของตนเองทั้งภายในและภายนอกในไม่มีชนแก่กัน แต่หัวหน้าประเทศเช่น พระเจ้าแผ่นดินเป็นบุคคลคนเดียวกัน เช่น

ประเทศเบลเยียมกับประเทศคองโกระวาง พ.ศ. ๑๙๙๕ ถึง พ.ศ. ๑๙๕๕ ซึ่งพระเจ้าเลโอโปลด์ที่ ๒ เป็นพระเจ้าแผ่นดินเบลเยียมและประเทศคองโกด้วย โดยประเทศคองโกไม่ได้เป็นประเทศราชของเบลเยียม

ข. อำนาจอภายนอกร่วมกันแต่อำนาจอภายในแยกจากกัน (Union réelle)

เช่นประเทศนอร์เวย์และสวีเดนก่อนที่ประเทศนอร์เวย์แยกออกเป็นเอกราช และทุกวันนี้ให้ดูลักษณะของประเทศต้นมาร์กกับอิสแลนด์

ค. รัฐซึ่งได้ร่วมกันมอบอำนาจอภายนอกไว้แก่คณกลางเป็นผู้ใช้แทนในนามของรัฐซึ่งรวมกันนั้น แต่ต่างรัฐ ยังคงเป็นเอกราชเต็มที่ (Confédération des Etats)

รัฐชนิดนี้คล้ายสมาคมระวางรัฐ ยังไม่ใช่สหรัฐ (Etat fédéral) ที่เดี๋ยวคืออำนาจอภายนอกยังคงมีอยู่ เว้นแต่จะต้องมอบหมายให้คณกลางซึ่งไม่ใช่รัฐบาลกลาง เช่นคอนเฟเดเรชันเยอรมัน ก่อนสถาปนาอาณาจักรเยอรมัน ส่วนรัฐต่างๆ ในสวิตเซอร์แลนด์ซึ่งยังใช้นามว่า คอนเฟเดเรชัน นั้นแต่เดิมก็มีลักษณะเช่นนั้นจริง แต่บัดนี้ได้กลับกลายมามีสภาพคล้ายสหรัฐ (Etat fédéral) มาก

ง. สหรัฐ (Etat fédéral)

สหรัฐ คือหลาย ๆ รัฐรวมกันตั้งรัฐกลางขึ้นเป็นผู้ถือและใช้อำนาจอภายนอก เช่นการต่างประเทศและอำนาจอภายในบางอย่าง เช่นการทหาร การไปรษณีย์ ฯลฯ แทนรัฐอื่น ๆ ส่วนอำนาจอภายในอย่างอื่นนั้นต่างรัฐก็มีอำนาจเต็มที่ เช่นสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ส่วนที่ ๒

รัฐเอกราชเต็มที่และไม่เอกราชเต็มที่

ถ้าจะพิจารณาถึงความเป็นเอกราชของประเทศว่าจะเต็มที่หรือไม่แล้ว เราอาจแยกรัฐออกได้เป็น ๒ ประเภท

๑. รัฐเอกราชเต็มที่
๒. รัฐไม่เอกราชเต็มที่

ข้อ ๑

รัฐเอกราชเต็มที่

รัฐชนิดนี้คือรัฐที่อาจใช้อำนาจทั้งภายในและภายนอกได้โดยไม่ต้องพึ่งคำบังคับบัญชาของรัฐอื่น เช่นในทวีปเอเชียมี ประเทศญี่ปุ่น สยาม จีน เปอร์เซีย ตุรกี ส่วนการเกรงใจกันในระหว่างประเทศนั้นอาจมีได้ แต่เมื่อไม่ปรากฏโดยเปิดเผยว่ารัฐใดจะต้องพึ่งคำบังคับบัญชาของรัฐอื่นแล้ว ก็ยังถือว่ารัฐนั้นเป็นเอกราชเต็มที่

ข้อ ๒

รัฐไม่เอกราชเต็มที่

รัฐซึ่งมีความเอกราชไม่เต็มทนนี้อาจเป็นได้โดยหลายสถาน

ก. โดยตกอยู่ในความอารักขา (Etat protégé) อำนาจทั้งภายในและภายนอกในส่วนมากตกอยู่กับรัฐซึ่งเป็นผู้พิทักษ์ เช่นประเทศเขมร ซึ่งตกอยู่ในความอารักขาของประเทศฝรั่งเศส

ข. รัฐซึ่งต้องส่งบรรณาการให้แก่รัฐอื่น

รัฐเช่นนี้ในสมัยโบราณมีมากในทวีปเอเชีย ในสมัยนี้ในทวีปยุโรปยังมีบ้าง เช่น รัฐอองดอร์ (Andorre) ซึ่งอยู่ระหว่างสเปนกับฝรั่งเศส ต้องชำระเงินปีละ ๘๖๐ แฟรังก์ให้แก่รัฐบาลฝรั่งเศส และ ๔๖๐ แฟรังก์แก่สังฆราชออร์เจด

ค. รัฐซึ่งอำนาจภายนอกโดยมากตกอยู่กับรัฐอื่น แต่บางอย่างมีสิทธิใช้ได้โดยลำพังเอง ส่วนอำนาจภายในมีเต็มที่ (Dominion)

รัฐชนิดนี้ เช่น แคนนาดา, แอฟริกาใต้, นิวซีแลนด์ ฯลฯ ซึ่งใช้อำนาจภายนอกบางอย่าง เช่นการเป็นสมาชิกสันนิบาตชาติ

ง. นอกจากนั้นการไม่เป็นเอกราชเต็มที่ยังอาจมีอีกหลายอย่าง มากบ้าง น้อยบ้าง ซึ่งควรศึกษาโดยละเอียดในกฎหมายระวางประเทศแผนกคดีเมือง

หมวด ๒

รัฐบาล

เมื่อทราบแล้วว่าการรวมของมนุษย์เป็นประเทศมีสภาพเป็นนิติบุคคล ถ้าพึ่งแต่สภาพนิติบุคคลเท่านั้นก็จะกระทำการไปไม่ได้ คือต้องมีบุคคลหรือคนบุคคลเป็นผู้จัดการ บุคคลหรือคนบุคคลนั้นเรียกว่า รัฐบาล ประดุจสมาคมซึ่งเป็นนิติบุคคล ก็ต้องมีคณะกรรมการเพื่อจัดการสมาคมฉะนั้น (ดู ป.พ.พ. มาตรา ๑๒๗๔ - ๑๒๗๗)

รัฐบาลจะพึงมีลักษณะนั้นอาจแยกพิจารณาตามความหมายของรัฐบาลนั่นเอง คือสุดแต่จะพิจารณาตามความหมายอย่างกว้าง, อย่างแคบ, หรือตามความหมายในทางเศรษฐกิจ

ส่วนที่ ๑

รัฐบาลตามความหมายอย่างกว้าง

ตามความหมายอย่างกว้าง รัฐบาลคือบุคคลหรือคนบุคคล ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดของประเทศทั้งสามชนิด คืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ ตามแนวแห่งความหมายอย่างกว้างนี้ เราอาจแยกรัฐบาลออกได้เป็น ๔ ชนิด

๑. รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดเองโดยตรง

๒. รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดนั้น โดยมีผู้แทนอันจะเพิกถอน

ไม่ได้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาที่ได้แต่งตั้งไว้

๓. รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดนั้น โดยมีผู้แทนอันจะเพิกถอนได้ตามความพอใจ

๔. รัฐบาลซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงอำนาจเต็มที่ในการที่จะใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ

ข้อ ๑

รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดเองโดยตรง (Gouvernement' direct)

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

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

ในอาณาจักรเยอรมันนี้ ประธานาธิบดีก็มีอำนาจในการนำกฎหมายปรึกษาให้ราษฎรลงมติ

แต่วิธีของประเทศสวิตเซอร์แลนด์หรือเยอรมันนั้นควรจัดว่า เป็นวิธีผสมระหว่างวิธีที่ ๑ กับวิธีที่ ๒

ข้อ ๒

รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดโดยผู้แทนอันจะเพิกถอนไม่ได้

จนกว่าจะพ้นระยะเวลาที่ได้แต่งตั้งไว้ (Gouvernement représentatif)

การปกครองระบอบนี้ ราษฎรได้แต่งตั้งผู้แทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทน และผู้แต่งตั้งนี้อยู่ในตำแหน่งตามระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้แล้ว ราษฎรจะเพิกถอนเสียไม่ได้ วิธีนี้เป็นวิธีที่ใช้อยู่โดยมากในโลก เช่นในประเทศอังกฤษ, ฝรั่งเศส, ญี่ปุ่น

ข้อ ๓

รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดนั้นโดยผู้แทน

อันจะเพิกถอนได้ตามความพอใจ (Gouvernement semi-représentatif)

การปกครองระบอบนี้คือราษฎรได้ตั้งผู้แทนขึ้นไว้เป็นผู้ใช้อำนาจแทน แต่ในบางกรณีราษฎรอาจจะถอนอำนาจนั้นและใช้อำนาจนั้นเสียเอง เช่นการสั่งให้เลิกสภาโดยเสียงราษฎรในสวิตเซอร์แลนด์ หรือการถอดถอนผู้แทน (Recall) ในสหพันธรัฐอเมริกา และในอาณาจักรเยอรมันนี้ทุกวันนี้ บทกฎหมายบางฉบับอาจจะต้องได้รับมติของราษฎร เช่นประธานาธิบดีมีอำนาจนำกฎหมายที่สภาการแผ่นดินได้ลงมติแล้ว แต่ยังไม่ประกาศให้ออกให้ราษฎรลงมติได้ (ดูธรรมนูญการปกครองแผ่นดินแห่งอาณาจักรเยอรมันนี้ มาตรา ๑๓) อันเป็นวิธีผสมระวางวิธีที่ได้กล่าวแล้วในข้อ ๑ และ ๒ เช่นบทกฎหมายได้ร่างในสภา และได้้นำออกให้ราษฎรลงมติ

ข้อ ๔

รัฐบาลซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงอำนาจเต็มที่

ในการที่จะใช้อำนาจสูงสุด (Monarchie absolue)

การปกครองโดยวิธีนี้ เช่นการปกครองประเทศสยาม และซึ่งจะได้ศึกษาต่อไปในเบื้องหน้า

ส่วนที่ ๒

รัฐบาลตามความหมายอย่างแคบ

ถ้าจะเพ่งเล็งถึงรัฐบาลตามความหมายอย่างแคบ เราอาจจัดแบ่งรัฐบาลออกเป็นรัฐบาลราชาธิปไตย และประชาธิปไตย การแบ่งเช่นนี้โดยเพ่งเล็งถึงผู้เป็นประมุขแห่งอำนาจบริหารบัญญัติว่าเป็นบุคคลชนิดใด ถ้าเป็นพระเจ้าแผ่นดินก็เรียกว่ารัฐบาลราชาธิปไตย ถ้าเป็นบุคคลอื่นซึ่งมิใช่พระเจ้าแผ่นดินก็เรียกว่ารัฐบาลประชาธิปไตย

๑. รัฐบาลราชาธิปไตย

ตามลักษณะอำนาจบริหารบัญญัติตกอยู่กับบุคคลคนหนึ่ง ซึ่งเรียกว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และอำนาจนั้นเป็นพระราชมฤตคตกทอดกันต่อ ๆ ไป ได้แก่พระบรมวงศานุวงศ์ในพระราชวงศ์เดียวกัน

รัฐบาลราชาธิปไตยอาจแยกออกได้เป็น ๕ ชนิด

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

๒. รัฐบาลราชาธิปไตยอำนาจจำกัด (Monarchie limitée) ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินไม่มีอำนาจในการแผ่นดินนอกจากอำนาจในการพิธีและลงพระนาม และยอมให้อำนาจพระนามในกิจการต่าง ๆ แต่พระองค์มิได้ใช้อำนาจด้วยตนเอง อำนาจทั้งหลายในการบริหารตกอยู่แก่คณะเสนาบดี เช่นในประเทศอังกฤษ และเพราะเหตุที่พระเจ้าแผ่นดินทำอะไรไม่ได้นั่นเอง 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 เดอริเวอรา (เรียกสั้น ๆ ตามภาษาฝรั่งเศสว่า Directoire militaire) อัครมหาเสนาบดีมีอำนาจเสนอกฤษฎีกาต่อพระเจ้าแผ่นดินเมื่อได้รับพระบรมราชานุญาตก็มีผลเป็นกฎหมายทีเดียว (ดูพระราชกฤษฎีกาพระเจ้าแผ่นดินสเปนลงวันที่ ๑๕ กันยายน พ.ศ. ๑๙๒๓)

๕. รัฐบาลราชาธิปไตย มีอำนาจจำกัดเล็กน้อย คือกิจการบางชนิดต้องปรึกษาคณะเสนาบดี แต่ไม่ต้องปรึกษาสภาเลยก็ได้ พระราชกฤษฎีกาต้องมีลายมือชื่ออัครมหาเสนาบดีและเสนาบดียุติธรรมและเสนาบดีเจ้าหน้าที่กำกับ (เช่นการปกครองประเทศยูโกสลาเวียทุกวันนี้ ให้ดูกฎหมายลงวันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๑๙๒๕)

๒. รัฐบาลประชาธิปไตย

รัฐบาลชนิดนี้ ผู้เป็นหัวหน้าแห่งอำนาจบริหารไม่ใช่เป็นพระเจ้าแผ่นดิน ถือเป็นบุคคลสามัญหรือคนบุคคลซึ่งราษฎรได้เลือกแต่งตั้งไว้กำหนดเวลา การอยู่ในตำแหน่งไม่เป็นมฤตกตกทอดไปได้แก่ผู้อยู่ในสกุลเดียวกัน

รัฐบาลประชาธิปไตยมี ๒ ชนิด

๑. รัฐบาลประชาธิปไตย ซึ่งธรรมนูญการปกครองแผ่นดินได้ระบุให้ประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าในทางบริหาร เช่นประเทศฝรั่งเศส

๒. รัฐบาลประชาธิปไตย ซึ่งอำนาจบริหารได้ตกอยู่แก่คนบุคคล เช่น สหเรpublic โซเวียต โซเวียต ซึ่งอำนาจบริหารได้ตกอยู่คนบริหารกลาง เป็นต้น แต่มีประธานคนบริหารกลางไม่ใช่ประธานาธิบดีแห่งเรpublic

ส่วนที่ ๓

รัฐบาลตามความประพฤติในทางเศรษฐกิจ

ในทางเศรษฐกิจ รัฐบาลอาจดำเนินวิธีและลัทธิต่าง ๆ กัน จะแยกลัทธิของรัฐบาลต่างๆ ออกให้ละเอียดนักไม่ได้ ผู้ใดประสงค์ศึกษาที่ควรศึกษาในทางพงศาวดารแห่งลัทธิเศรษฐกิจ แต่ในเบื้องต้นเราอาจจัดรัฐบาลที่ความประพฤติในทางเศรษฐกิจต่างๆ กันออกได้เป็น ๓ จำพวก

๑. ประเทศนี้คือประเทศรัสเซียเดิม ในสมัยปัจจุบันเปลี่ยนนามใหม่เรียกเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า "Union des Républiques Socialistes Soviétiques" ใช้อักษรย่อ "U.R.S.S." แปลว่า ประเทศเรpublicต่าง ๆ ซึ่งรวมกันปกครองคือลัทธิโซเวียตจัดการปกครองโดยคนสามัญ (ทหาร-กรรมกร-ชาวนา) ที่เรียกว่า Soviet.

จำพวกที่ ๑ รัฐบาลซึ่งถือลัทธิเรียกเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า ลิเบรลลิสม์ (Libéralisme) คือ ถือว่าเอกชนควรมีเสรีภาพในการประกอบเศรษฐกิจ รัฐบาลไม่ควรเข้าแทรกแซง ลัทธินี้แยกออกเป็นกิ่งก้านมากหลาย เช่น ลัทธิฟิชโซกราต, ลัทธิของอาดามสมิซ, มาลธัส, ริคาโด, สจวคมีล, มาซาล, จ.บ. เซบาสตีอาด

สรุปรวมความตามลัทธิต่าง ๆ มีข้อที่ลงรอยกันได้ดังนี้

๑. กฎธรรมดาในทางเศรษฐกิจ

กฎและความเป็นไปตามธรรมดาในทางเศรษฐกิจย่อมมียอมเป็นขั้น รัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหรือความเป็นไปนั้นไม่ได้ เหตุฉะนั้นการเข้าแทรกแซงของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจจึงไม่ได้ผลดี

๒. อำนาจแห่งประโยชน์ส่วนตนของเอกชน

มนุษย์ย่อมนึกถึงประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ของคนทั่วไป ประโยชน์ส่วนตนของเอกชน จึงมีอำนาจที่จะทำให้บุคคลกระทำการในทางเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มพูนความสุขของตน แต่รัฐบาลได้ประโยชน์เพราะการนี้โดยทางอ้อม เหตุฉะนั้นควรปล่อยให้เอกชนประกอบกิจการตามเสรีภาพ

๓. การเข้าแทรกแซงของรัฐ

รัฐบาลไม่ควรเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ เพราะเหตุที่เอกชนอาจทำได้ดีกว่าดังกล่าวแล้ว (แต่บางสาขาของลัทธินี้ได้ยอมให้รัฐเข้าแทรกแซงบ้างในบางกรณี)

๔. กรรมสิทธิ์ของเอกชน

เนื่องจากเหตุทั้ง ๓ ประการข้างต้นจึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องยอมให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นได้ตามที่เป็นมาแล้ว เพราะจะเป็นเครื่องจูงใจให้เอกชนมุ่งหาประโยชน์ส่วนตน และประเทศย่อมได้ประโยชน์จากการนี้โดยทางอ้อม การยกเลิกกรรมสิทธิ์เอกชนเสียโดยเอาทรัพย์สินมาอยู่ในกรรมสิทธิ์รวมของรัฐนั้น จะทำให้บุคคลที่ถืออยู่ในการประกอบเศรษฐกิจ

จำพวกที่ ๒ รัฐบาลซึ่งถือลัทธิจำพวกโซเชลลิสต์ลัทธิมากหลายและมี
มาครั้งโบราณกาล และซึ่งแยกออกเป็นคอมมิวนิสต์ คอลเลกติวิสต์ อาสโซซิเออ
นิสต์ โซเชลลิสต์ กสิกรรม ฯลฯ

ข้อสำคัญที่ลงรอยกันโดยมาก คือ

๑. ลัทธิเหล่านี้ ดำเนินฐานะปัจจุบันในเรื่องกรรมสิทธิ์ของเอกชน, การ
แข่งขันท่ามกลางกัน, การไม่เสมอภาคในทางเศรษฐกิจ

๒. หลักในเรื่องวางระเบียบปกครองนั้นคือยกเลิกไม่ให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์
ในทรัพย์สิน ทรัพย์สินให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์รวม (Co - propriété) ระวังมนุษย์
แต่สาขาต่าง ๆ ของลัทธิโซเชลลิสต์ได้แตกต่างกันบ้างในเรื่องกรรมสิทธิ์รวมนี้คือ
จะให้กรรมสิทธิ์รวมในทรัพย์สินทั้งหมดทุก ๆ ประเภท หรือเป็นแต่เพียงทรัพย์สิน
ที่เป็นทุนทำให้เกิดทรัพย์สินอื่น เช่นที่ดินเงินทุน ส่วนทรัพย์สินที่จะต้องจับจ่าย
ใช้สอยให้คงมีกรรมสิทธิ์เอกชนได้เช่นในการอุปโภคบริโภค

๓. โดยเหตุดังกล่าวแล้ว รัฐจึงต้องเข้าแทรกแซง ในการเศรษฐกิจเพราะ
เป็นกิจการของมนุษย์ด้วยกัน

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

ลัทธิโซลิดาริสต์ ผู้คิดลัทธินี้ชื่อเฮียง คือ ศาสตราจารย์ชาลส์จิด แห่ง
มหาวิทยาลัยกรุงปารีส ตามลัทธินี้มนุษย์ย่อมอาศัยซึ่งกันและกัน จึงควรจัดให้มี
สหกรณ์ต่าง ๆ เช่นในการประดิษฐ์ การใช้ การจำหน่าย เป็นต้น (ในเบื้องต้น
เมื่อการศึกษายังเจริญไม่ถึงขีด การณ์จะต้องมีการวิวัฒนาการ)

หมวด ๓

ผลแห่งความต่างกันระหว่างรัฐและรัฐบาล

ผลแห่งความแตกต่างกันในระวางรัฐกับรัฐบาลที่ได้กล่าวมาแล้วแต่เบื้องต้น
มีที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

๑. บทกฎหมายที่ได้ออกโดยถูกต้องในสมัยหนึ่งสมัยใดก็ตาม ถ้าบท
กฎหมายนั้นมีได้ยกเลิก ก็คงใช้ได้ตลอดไป แม้ในระวางนั้นประเทศหรือรัฐจะ
ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยประการใดก็ตาม ให้สังเกตว่าบทกฎหมายไทยที่
ได้ออกในสมัยกรุงศรีอยุธยายังคงใช้ได้เสมอในทุกวันนี้ แม้จะได้มีการเปลี่ยน-
แปลงรัฐบาลหรือเปลี่ยนพระราชวงศ์ เว้นแต่บทกฎหมายนั้นจะได้ยกเลิกหรือมีข้อ
ความขัดแย้งขัดกับกฎหมายใหม่ หรือกฎหมายใหม่ได้มีข้อความทับเสียแล้ว

๒. ข้อตกลงระวางประเทศหรือสัญญาทางพระราชไมตรีที่ได้กระทำกันใน
ระวางประเทศ กล่าวคือในระวางรัฐต่อรัฐนั้นยังคงใช้ได้อยู่เสมอ ถึงแม้รัฐบาล
หรือลัทธิของรัฐบาลในประเทศหนึ่งประเทศใดที่เป็นภาคแห่งสัญญานั้นจะเปลี่ยน-
แปลงก็ตาม เช่นสัญญาทางพระราชไมตรีระวางประเทศสยามกับโปรตุเกส ค.ศ.
๑๘๕๕ ยังคงใช้ได้ตลอดมาจนถึงสัญญาฉบับใหม่ พ.ศ. ๒๔๖๕ ถึงแม้ในระวาง
นั้นประเทศโปรตุเกสจะได้เปลี่ยนแปลงรัฐบาลราชาธิปไตยเป็นประชาธิปไตย

๓. หนี้สินของรัฐจะเป็นโดยการกู้ยืมมาจากรัฐหรือประเทศอื่นก็ดี หรือกู้
ยืมมาจากพลเมืองก็ดี ถ้ารัฐนั้นมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ รัฐบาลใหม่จะต้อง
ชำระหนี้สินของรัฐ

๑ แต่สหrepubliค โซเชลลิสต์ โซเวียต ไม่ยอมชำระหนี้ซึ่งประเทศรัสเซียครั้งพระเจ้า
ซาร์ ได้กู้ยืมมาจากต่างประเทศเพราะเหตุนี้จึงทำให้ประเทศที่เป็นเจ้าหนี้แค้นเคืองมากนัก เช่น
ประเทศอังกฤษ เป็นต้น

หมวดเพิ่มเติม

ระเบียบการปกครองโดยสามัคคีธรรมในสมัยพุทธกาล

ในสมัยพุทธกาล การปกครองอาณาจักรในชมพูทวีปนี้มีลัทธิต่างๆบางอาณาจักรมีพระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุด ดำรงยศเป็นมหาราชบาง ราชบาง บางอาณาจักรไม่มีพระเจ้าแผ่นดิน คือปกครองอย่างที่เรียกว่า โดยสามัคคีธรรม

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

“นครเหล่านี้ มีวิธปกครองอย่างไร ไม่ได้กล่าวชัด แต่สันนิษฐานตามประเพณี ชนบทเช่นนี้ปกครองโดยสามัคคีธรรมเหมือนธรรมเนียมในแคว้นแคว้นวัชชีและแคว้นแคว้นมัลละ ในแคว้นแคว้นวัชชีมีเจ้าวงศหนึ่งเรียกว่าลิจฉวี ในแคว้นแคว้นมัลละมีเจ้าวงศหนึ่ง เรียกว่ามัลละเป็นผู้ปกครอง แต่ในแคว้นแคว้นมัลละมี ๒ นคร คือกุสินารา ๑ ปาวา ๑ ในวงศเจ้าทั้งสองนั้นไม่ได้เรียกผู้ใดผู้หนึ่งว่าเป็นราชา ไม่เรียกอย่างพระเจ้าพิมพิสารพระเจ้าแผ่นดินมคธ และพระเจ้าปเสนทิ พระเจ้าแผ่นดินโกศล ท่านทั้งสองนี้เขาเรียกว่าราชา ส่วนเจ้าในพระวงศ์ทั้งสองนี้เขาเรียกว่าลิจฉวีและมัลละเสมอกันทั้งนั้น เมื่อมีกิจเกิดขึ้นมีการสงครามเป็นต้น เจ้าเหล่านี้ก็ประชุมกันปรึกษา แล้วช่วยกันจัดตามควร พวกสาकยะ ในบาลีพระวินัยก็ดี ในบาลีมัชฌิมนิกายก็ดี ในบาลีอังคุตตรนิกายก็ดี เรียกว่าสักกะเสมอกันทั้งนั้น พระสุทโชนะพุทธบิดา ก็เรียกว่าสุทโชนสักกะเหมือนกัน เว้นไว้แต่พระภักทิสะโอรสนางกาฬิโคธาผู้อยู่ในชั้นเดียวกับพระอนุรุทธะ ในบาลีวินัย

เรียกสักยวชา แต่ในบาลีมหาปทานสูตรที่ขนิทายมหารวรรค เรียกสุทโธทนะว่า
 ราชชา ในยุคอรรถกถาเข้าใจว่าเป็นราชาทีเดียว ถ้าเพ่งคำว่าสักกะเสมอกัน ความสัน
 นิษฐานก็จะพึงมีว่า สักกชนบทอันอยู่ในปกครองโดยสามัคคีธรรมหามิพระราชามิ
 ถ่าอนมัตถว่า สากยะบางองค์ทรงยศเป็นพระราชาก็มี ความสันนิษฐานก็จะพึงมีว่า
 นั้นเป็นยศสืบกันมาตามสกุลเช่นผู้ครองนครแห่งพระเจ้าโอกกการชกีน่าจะดำรงยศ
 เป็นพระราชา หรือเป็นยศสำหรับผู้ครองนครทีเดียว ความปกครองก็คงเป็นไปโดย
 สามัคคีธรรมนั่นเอง

สากยะผู้ครองนคร หากจะไม่ได้มียศเป็นราชาตามธรรมเนียมของชนบท
 อันปกครองโดยสามัคคีธรรมก็ดตามธรรมเนียมของสกุลอันมียศไม่ถึงนนักัด หรือ
 เพราะเป็นเมืองออกของโกศลรัฐก็ได้ จะเรียกในภาษาไทยว่าพระเจ้าเห็นไม่ชัด
 เพราะคำนี้ใช้เรียกเจ้าประเทศราชก็ได้ และถ้าแยกยศราชาเป็นมหาราชาและราชา
 แล้ว จะเรียกว่าราชาก็ได้ เช่นพวกลิขฉวีในอรรถกถาบางแห่งเรียกว่าราชาก็มี แต่
 ใช้พหูพจน์ที่หมายความว่ามียศเสมอกัน ไม่มีใครเป็นใหญ่กว่าใคร จะใช้โวหาร
 อย่างอื่นขัดแย้ง เพราะในพวกไทยเรา ท่านผู้ปกครองมียศเป็นราชาสืบกาลนานมา
 แล้ว เพราะเหตุนั้นในหนังสือนี้ จึงเรียกสากยะผู้ครองนครว่าราชาหรือพระเจ้า
แต่อย่าพึงเข้าใจว่า เป็นมหาราชาหรือราชาธิราช”

ลักษณะ ๒

ผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดในรัฐ

คำชี้แจงทั่วไป

ได้กล่าวมาแล้วว่า อำนาจสูงสุดในแผ่นดินนั้นอาจแยกออกได้เป็น ๓ ประ
 เภท คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารหรือตุลาการ อำนาจตุลาการ

อำนาจทั้ง ๓ นั้นในบางประเทศได้แยกมอบไว้แก่บุคคลหรือคณะบุคคลต่างหากจากกัน เช่นอำนาจนิติบัญญัติมอบไว้แก่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจมีสภาเดี่ยวหรือหลายสภา (ให้ดูคำอธิบายกฎหมายอังกฤษหรือกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งว่าด้วยการบัญญัติกฎหมายในประเทศนั้น ๆ) อำนาจบริหารมอบไว้แก่ผู้เป็นหัวหน้าในประเทศซึ่งอาจเป็นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ประธานาธิบดี หรือคณะกรรมการบริหาร และอำนาจตุลาการนั้นมอบไว้แก่ศาล

แต่ในบางประเทศอำนาจอันสูงสุดทั้งหลายนี้ได้มอบไว้แก่บุคคลเดียว คือพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นต้น

ในประเทศสยาม อำนาจสูงสุดทั้งสามนี้เป็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แต่ถัดจากพระองค์ลงไปก็มีทบวงการเมืองต่าง ๆ ซึ่งได้รับมอบหมายจากพระองค์ให้ใช้อำนาจเหล่านั้น เหตุฉะนั้นการแบ่งแยกอำนาจในประเทศสยามก็อาจมีได้ในระวางทบวงการต่าง ๆ ซึ่งได้รับมอบหมายอำนาจจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

ขอให้ดูพระราชดำรัสในการเปิดการประชุมรัฐมนตรีสภา เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ร.ศ. ๑๑๓ (พ.ศ. ๒๔๓๗) ซึ่งส่อให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงทราบถึงการแบ่งแยกพระราชอำนาจมอบไว้แก่บุคคลหรือคณะบุคคลต่างหากจากกัน จึงได้ทรงรับสั่งว่า "...ในส่วนราชกิจที่จะกระทำให้สำเร็จตามกฎหมาย (บริหาร) นกัถึ ฤาในส่วนราชกิจที่จะพิจารณาคัดความนกัถึ (ตุลาการ) เรากัถึมีเสนาบดีข้าหลวงผู้ว่าราชการเมือง และข้าราชการทั้งหลายฝ่ายธุระการอยู่ส่วนหนึ่ง กับเรากัถึมีผู้พิพากษาตราการ และข้าราชการทั้งหลายฝ่ายตราการอยู่อีกส่วนหนึ่ง เป็นผู้ซึ่งทงหมดด้วยกันอันจำเป็นต้องกระทำการแทนตัวเรา แต่เป็นผู้รับ

ผิดแลขอต่อเวลาด้วยแต่ส่วนราชการที่จะคิดทำกฎหมาย (นิติบัญญัติ) นั้น ตั้งแต่เวลาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน หยุดไม่ได้กระทำมาแล้ว ก็ไม่ได้มีพนักงานจัดไว้เป็นกรมสำหรับช่วยกันทำการส่วนนี้ การอื่นจะช่วยกันทำส่วนนั้นนั้นแลที่เรามุ่งหมายท่านทั้งหลายอยู่ (คือสมาชิกแห่งรัฐมนตรีสภา) — —”

หมวด ๑

พระบรมราชานุญาตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

ส่วนที่ ๑

สมบูรณาญาสิทธิราช

พระบรมราชานุญาตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนั้นเป็นที่ล้นพ้นไม่มีข้อใดสิ่งอันใด หรือบทกฎหมายใดได้จำกัดพระราชอำนาจ พระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๕ (พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) ได้ทรงมีพระราชดำรัสไว้เมื่อประมาณ ๔๐ ปีเศษมาแล้วถึงเรื่องนี้ ดังปรากฏในหนังสือพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน (ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลปัจจุบันนี้ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานแจกเนื่องในงานทรงบำเพ็ญพระราชกุศลสนองพระเดชพระคุณพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เจ้าอยู่หัวในวันตรงกับเสด็จสวรรคตที่ ๒๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๐) หน้า ๖๐ และ ๖๓ มีความดังต่อไปนี้

“อนึ่งพระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ไม่ได้มีปรากฏในกฎหมายอันหนึ่งอันใดด้วยเหตุถือว่าเป็นที่ล้นที่พ้น ไม่มีข้อใดสิ่งอันใด หรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางได้ แต่เมื่อกว่าตามความที่เป็นจริงแล้ว พระเจ้าแผ่นดินจะ

ทรงประพฤติการอันใดก็ต้องเป็นไปตามทางที่สมควรและที่เป็นยุติธรรม เพราะเหตุฉะนั้นข้าพเจ้าไม่มีความรังเกียจอันใดเลยซึ่งจะมีกฎหมายกำหนดพระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดิน เช่นประเทศทั้งปวงมีกำหนดต่าง ๆ กันนั้น เมื่อจะกระทำกฎหมายสำหรับแผ่นดินให้เป็นหลักฐานทั่วถึง ก็ควรจะถือว่าด้วยพระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดินให้เป็นหลักฐานไว้ แต่การซึ่งควรจะกำหนดอย่างไรนั้น ข้าพเจ้าต้องขอชี้แจงความเห็นอันมิใช่ความเห็นที่เข้ากับตัวไว้โดยย่อว่า พระเจ้าแผ่นดินต่างประเทศหมายเอาประเทศยุโรป ซึ่งปกครองบ้านเมืองมีกำหนดพระบรมราชานุญาตต่าง ๆ กัน ด้วยอาศัยเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในบ้านเมืองโดยความไม่พอใจของราษฎร จึงได้มีข้อบังคับสะกดกันเป็นชน ๆ ตามลำดับเหตุการณ์ ซึ่งมันในบ้านเมืองนั้น ๆ เหตุการณ์ทั้งปวงนั้นก็ยังไม่มี ไม่เป็นได้ทั่วถึงกัน เพราะฉะนั้นแบบอย่างจึงยังไม่คงเป็นแบบเดียวกันทั่วไปได้ทุกประเทศ ส่วนที่กรุงสยามนี้ยังไม่มีเหตุการณ์อันใดซึ่งเป็นการจำเป็นแล้ว จึงเป็นชนเหมือนประเทศอื่น ๆ ประเทศอื่น ๆ ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ ในเมืองเรานี้เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมืองและเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไปจึงได้คิดทำ เป็นการผิดกันตรงกันข้าม และการที่จะปกครองบ้านเมืองเช่นประเทศสยามนี้ตามอำนาจอย่างเช่นเจ้าแผ่นดินประเทศอื่น ๆ คือ ประเทศยุโรป ก็จะไม่สามารถปกครองบ้านเมืองได้ และจะไม่เป็นที่ชอบใจของราษฎรทั่วหน้าด้วย เหมือนอย่างถ้าจะมีปาล์มเ็นต์จะไม่มีผู้ใดสามารถเป็นสมาชิกได้สักก็คน และโดยว่าจะมีสมาชิกเหล่านั้นก็เรรจากการใดก็ไม่เข้าใจในราชการทั้งปวงทั่วถึง เพราะไม่มีความรู้แลการฝึกหัดอันใดแต่เดิมมาเลย ก็คงจะทำให้การทั้งปวงไม่มีอันใดสำเร็จไปได้ และจะเข้าเป็นท้าวหวาดหวั่นของราษฎรผู้ซึ่งไม่เข้าใจเรื่องราวอันใด เพราะไม่ได้นึกไม่ได้ต้องการเกิดขึ้นในใจเลย ราษฎรคงจะเชื่อพระเจ้าแผ่นดินมากกว่าผู้ซึ่งจะมา

เป็นเมมเบอออฟปาลีเมนต์ เพราะปกติทุกวันนักราชฎรย่อเมเชอถอเจ้าแผ่นดินว่า เป็นผู้อยู่ในยุคดิธรรม และเป็นผู้รักใคร่คิดจะทำนุบำรุงราชฎรให้อยู่เย็นเป็นสุขยิ่งกว่าผู้นองสนทวหนากันเป็นความจริง เพราะเหตุฉะนั้นข้าพเจ้าจึงเห็นสมควรว่า ราชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดินควรจะกำหนดตามแบบเดิม แต่ในข้อนี้เป็นข้อจริงอย่างไร คือเหมือนหนึ่งไม่กำหนดตามคำพูดอันนอก ๆ แบบ เช่นเรียกพระนามว่า เจ้าชีวิต ซึ่งเป็นที่หมายว่า มีอำนาจอันจะฆ่าคนให้ตายโดยไม่มีควมผิดอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ ซึ่งความจริงสามารถจะทำได้ แต่ไม่เคยทำเลยนั้นก็จะเป็นการสมควรแก่บ้านเมืองในเวลานั้นอยู่แล้ว”

พระราชดำรัสได้ทรงไว้เมื่อ ๕๐ ปีล่วงมาแล้ว

ส่วนที่ ๒

ธรรมะของพระเจ้าแผ่นดิน

แม้พระราชนุภาพของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะไม่มืบทกฏหมายจำกัดไว้ก็ดี พระองค์ก็ยังทรงดำรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรมจักรวรรดิวัตรและราชจรรยาอื่น ๆ จะเห็นได้ว่า ในการราชาภิเษก พระปฐมบรมราชโองการซึ่งพระองค์ได้พระราชทานเมื่อทรงรับราชการแล้ว ก็คือพระองค์จะทรงครองแผ่นดินโดยธรรม สม่่าเสมอ และทรงตั้งสัตยาธิษฐาน ตั้งพระราชหฤทัยดำรงทศพิธราชธรรม จักรวรรดิวัตรจรรยาเหล่านั้น ๆ ขอให้ดูหนังสือราชกิจจานุเบกษาพิเศษ ฉบับพระราชพิธีพระบรมราชาภิเษกเฉลิมพระราชมณเฑียร พ.ศ. ๒๔๖๘ หน้า ๕๓-๕๔ ซึ่งมีความดังนี้

“แล้วจึงมีพระบรมราชโองการเป็นคำไทยตามความภาษามคธดังนี้

ดูกรพราหมณ์ บัดนี้เราทรงราชภาระครองแผ่นดินโดยธรรม สม่่าเสมอเพื่อ
ประโยชน์เกื้อกูลและสุขแห่งมหาชน เราแผ่ราชอาณาจักรเหนือท่านทั้งหลายกับโลก
สมบัติเป็นทาง จัดการปกครองรักษาป้องกันอันเป็นธรรมสืบไป ท่านทั้งหลายจง
วางใจอยู่ตามสบายเทอญ

พระราชครูรับพระบรมราชโองการเป็นปฐมว่า

ข้าพระพุทธเจ้าขอรับพระบรมราชโองการพระบัณฑูรสุรสิงหนาทปฐม-
ธรรมิกราชวาจาด้วยเกล้าด้วยกระหม่อมขอเดชะ

เสร็จแล้ว.....

ทรงตั้งสัตยาธิษฐานตั้งพระราชหฤทัยดำรงทศพิธราชธรรมจักรวรรดิวัตร
จรรยาและอื่น ๆ ตามพระบรมราชประสงค์”

อย่างไรเรียกว่า ทศพิธราชธรรม จักรวรรดิวัตร จรรยา และอื่น ๆ ของ
พระเจ้าอยู่หัวนั้นมีปรากฏในคัมภีร์พุทธศาสน์ ซึ่งสมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ แต่
ครั้งยังดำรงพระอิสริยยศเป็นกรมหมื่นวชิรญาณวโรรสได้เคยถวายวิสัชนาในงาน
พระราชพิธีรัชมงคล เมื่อวันที่ ๗ 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

(ฟัตโนต)

ประเภท ๑ คือกศพิชราชธรรม

คือธรรม ๑๐ ประการสำหรับพระเจ้าแผ่นดินมีดังนี้

๑. “ทาน” การที่พระราชทานวัตถุแก่ผู้สมควรได้รับพระราชทาน
๒. “สัส” การที่ทรงตั้งสังวรระวัตรรักษาพระอาการกายวาจาให้สะอาดงามปราศจาก

โทษควรครหา

๓. “ปริจาคัม” การที่ทรงพระราชปริจาคไทยธรรมบรรเทามัจฉริยโลกเสียได้
๔. “อาชชวั” ความที่มีพระอหยาศย์กอบด้วยความซื่อตรง ดำรงในสัตย์สุจริต
๕. “มทุทวิ” ความที่มีพระอหยาศย์อ่อนละมุน ไม่คือถือพระองค์ด้วยอำนาจฉมัง

และมานะ

๖. “ตป” การที่ทรงสมทานกุศลวัตร เผาผลาญกำจัดอกุศลวิตกบาปธรรมให้เสื่อม
ศูนย์ไม่ตั้งอยู่ได้

๗. “อกุโธ” การที่ไม่ทรงพระพิโรธโดยวิสัยใช้เหตุที่ควรจะทรงพระพิโรธ
๘. “อวิหสญจ” การที่ไม่ทรงเบียดเบียนประชาชนให้ได้ทุกข์ยาก ด้วยเหตุอัน

ไม่ควรกระทำ

๙. “ชนตฺถิจ” มีพระหฤทัยดำรงมั่นในขันติ มีความอดทนในสิ่งที่ควรอดทน
เป็นเบื้องต้น

๑๐. “อวิโรธน” ทรงรักษายุดติธรรมไม่ให้แปรผันผิดจากสิ่งที่ทรงและดำรงพระอาการ
คงที่ ไม่แสดงให้วิการด้วยยินดียินร้าย

บรรจบเป็นกุศลส่วนชอบ ๑๐ ประการ ลำดับนั้นพระบิดและโสมนัสมีประมาณไม่น้อย
จะเกิดมีแต่พระองค์ เพราะได้ทรงพิจารณาเห็นทศพิชราชธรรมนี้ดำรงมั่นในพระบรมราชสันดาน
เป็นนิตย์ ฯ

ประเภท ๒ ราชจรรยาวัตร

สังกหัตถ์อันเนื่องในราชจรรยาวัตรนั้น ๔ ประการดังนี้

๑. “ สสุสมเอฐ ” ความที่ทรงพระปรีชาในการบำรุงธัญญาหารให้บริบูรณ์ในพระราชอาณาเขตต์
 ๒. “ ปุริสมเอฐ ” ความที่ทรงพระปรีชาในการสงเคราะห์บุรุษ
 ๓. “ สมมาปาส ” อุบายเครื่องผูกคล้องหัวใจมนุษย์ให้นิยมยินดี
 ๔. “ วาจาเปยุย ” ตรัสวาจาอ่อนหวานควรดื่มไว้ในใจทำความเป็นที่รักให้เกิด
- สี่สังกหัตถ์นี้เป็นอุบายให้เกิดรัฐสมบัติ ซึ่งได้นำบัญญัติว่า “ นีรคคัล ” สถานที่ราบคาบปราศจากโจรภัย จนถึงมีทวารเรือนไม่ต้องลงกลอนเป็นที่ครบ ๕ ฯ

ประเภท ๓ จักรวรรดิวัตร

โดยนัยอันมาในพระบาลีและอรรถกถาจักรวรรดิสูตร ในคำภีร์ที่หมินกาย ฯ บรรยายความโดยสังเขปว่า พระมหากษัตริยาราชเจ้า ผู้สถิตในเอกราชยวรรยาริบัติย์ ปกครองรัฐชชีสามมณฑล “ ควรดำรงพระองค์ในธรรมคือ กุศลกรรมมถ ๑๐ ประการ อิงอาศัยให้เป็นหลัก สักการเคารพนับถือบูชา มีธรรมเป็นเบื้องหน้าจุงชชัย มีธรรมเป็นใหญ่เป็นอธิบดีแต่นั้นควรสถิตในชั้นดีเมตตากรุงา สามสามัคคีธรรม อุปถัมภ์บำรุงชนนินรด้วยสถานันดรเคหสถานและธนสารสมบัติ คอยห้ามกันสรรพญูปัทวันตราย ทรงจัดรัมีมีการักขารณคุดโยบายสามอย่างนี้ให้เนื่องในจักรวรรดิวัตร ๑๒ ประการ

๑. ควรพระราชทานโอวาทแก่นันเตปุริกนาฏราชานารีพระราชบุตรบุตรี พระสนมกำนัล ซึ่งนับว่าอันโตชน ให้สถิตในกุศลสมาทาน และพระราชทานธนสารสมบัติพัสดรารณันดรสถานันดรอิสสรียศักดิ์ ทรงพิทักษ์รักษาห้ามกันสรรพญูปัทวันตราย และควรทรงอนุเคราะห์ผลกาย ด้วยพระราชทานลาภและยศเหมือนอย่างนั้น กับทั้งเบียดเบียนและรางวัล ไม่ให้ล่วงกาล

๒. ควรทรงผูกไมตรีสมานราชสัมพันธ์มิตร กับอภิสิทธิ์กษัตริย์สามนตราช ด้วย
มหัศจรรย์ที่มงคลบรรณาการมีคชสาร อัสวาชาไนยและอุคฺมรฺตันเป็นต้น
๓. ควรให้พระราชวงศานุวงศ์ซึ่งนับว่าอนุยัตกษัตริย์ ขึ้นบานด้วยพระราชทานยาน
พาหนะตามควรแก่อิสริยยศ
๔. ควรทรงเกื้อกูลแก่คฤหัสถ์พราหมณ์ด้วยเครื่องพรตและไทยธรรม มีข้าว หน้า ผ้านุ่ง
ห่มเป็นต้น และอนุเคราะห์คฤหบดีขึ้นด้วยพระราชทานพืชข้าวปลูกและแอกไถกับทั้งโคกระบือ
เครื่องออกหนุนแก่การนา
๕. ควรทรงอนุเคราะห์ประชาชนชาวนิคมชนบทเหมือนอย่างนั้น ให้เลี้ยงชีพเป็นสุข
ตามวิสัย
๖. ควรทรงสักการสมณพราหมณาจารย์ผู้ดำรงในสามัญญคุณพรหมัญญคุณ ขจัดบาป
ให้รำบและลอยเสียจากสันดานด้วยพระราชทานสมณบริกขาร พราหมณบริกขาร เกื้อกูลแก่
ธรรมปฏิบัติ
๗. ควรทรงจัดให้มฤคบุคคีชาติสันความสดุ้งหวาดเสียว เทียวไปมาโดยผาสุกสำราญ
ด้วยพระราชทานอภัยห้ามไม่ให้ใครเบียดเบียนพระทำอันตราย
๘. ควรห้ามชนทั้งหลายไม่ให้กระทำกรรมกิกง ชักนำให้ตั้งอยู่ในกุศลสุจริตส่วน
ชอบ ประกอบการเลี้ยงชีพโดยทางธรรม
๙. ชนใดขัดสนไม่มีทรัพย์พอจะเลี้ยงชีพโดยสัมมาอาชีพได้ ควรพระราชทาน
พระราชทรัพย์เจือจานให้เลี้ยงชีพ ไม่ต้องแสวงหาโดยทางทุจริต
๑๐. ควรเสด็จเข้าไปใกล้สมณพราหมณาจารย์ผู้สถิตในสามัญญคุณพรหมัญญคุณ ตรัส
ถามถึงบุญบาปกุศลกุศลให้ทราบประจักษ์ชัด
๑๑. ควรทรงตั้งวิรติห้ามจิตต์มิให้เกิดอธรรมราคตำภูษณาในอคมนียสถาน
๑๒. ควรทรงประหารวิสมโลกเจตนา ห้ามจิตต์ไม่ให้ปราดนาลาภที่ไม่ควรจะได้ ฯ

ส่วนที่ ๓

พระราชานุญาตตามคติของไทยในครั้งเดิม

พระราชานุญาตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในประเทศไทยนั้นได้มีคติมาจากไทยในครั้งเดิม ซึ่งต่างกับการปกครองของขอม การปกครองของขอมคล้ายกับกษัตริย์ในประเทศยุโรปสมัยโบราณ เช่นในประเทศฝรั่งเศสสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน ซึ่งถือว่าพระราชานุญาตของกษัตริย์นั้นได้มาจากพระเจ้า

ถ้าจะทราบคติแห่งราชานุญาตให้ชัดแล้ว ควรอ่านหนังสือปาฐกถาของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงฯ ซึ่งทรงแสดงที่สามัคยาจารย์ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๔๗๐ ความในปาฐกถาดอนที่เกี่ยวกับพระราชานุญาตดังนี้

“ก็แต่ประเพณีการปกครองของขอมกับของไทยเหมือนกันอย่างหนึ่ง ซึ่งถือเอาอาชญาสิทธิ์ของพระเจ้าแผ่นดินเป็นหลักในการปกครอง มาฝึกกันที่พวกขอมถือลัทธิตามชาวอินเดีย สมมติว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นพระโพธิสัตว์หรือเป็นพระอิศวร พระนารายณ์แบ่งภาคลงมาเลี้ยงโลก และอาศัยพราหมณ์เป็นเจ้าตำราการปกครอง ลักษณะการที่พวกขอมปกครองราษฎรจึงคล้ายกับนายปกครองบ่าว ตรงกับคำภาษาอังกฤษซึ่งเรียกว่า Autocratic Government

ส่วนวิธีการปกครองของไทยนั้นนับถือพระเจ้าแผ่นดินเป็นบิดาของประชาชนทั้งปวง วิธีการปกครองก็เอาลักษณะการปกครองสกุลมาเป็นคติเป็นต้น แต่ถือว่าบิดาเป็นผู้ปกครองครัวเรือน คำว่า “ครัว” เดิมทีเดียวเห็นจะหมายความว่าผู้ปกครองครัวเรือน อันธรรมดาย่อมร่วมครัวไฟกัน ภายหลังมาจึงเข้าใจคำว่า พ่อครัวกลายเป็นผู้ประกอบอาหาร ๆ หลายครัวเรือนรวมกันเป็นบ้านอยู่ในปกครองของพ่อบ้าน ผู้อยู่ในปกครองเรียกว่า ลูกบ้าน หลายบ้านรวมกันเป็นเมือง ถ้าเป็นเมือง

ขึ้นอยู่กับปกครองของพ่อแม่ ถ้าเป็นเมืองประเทศราช เจ้าเมืองเป็นขุน หลายนเมืองรวมเป็นประเทศอยู่ในปกครองของพระเจ้าแผ่นดิน แต่โบราณเรียกว่าพ่อขุน ข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ได้นามว่า ลูกขุน ดังนั้นจึงเห็นว่า วิชาการปกครองของไทยเป็นอย่างบิดาปกครองบุตร หรือเรียกตามภาษาอังกฤษว่า Paternal Government ยังใช้เป็นหลักวิชาปกครองประเทศสยามสืบมาจนทุกวันนี้”

แต่ในกาลต่อมาการปกครองของประเทศสยาม ได้มีลัทธิขอมมาเจือปนอยู่บ้าง เช่นในเรื่องทาส ซึ่งสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชได้ทรงกล่าวไว้ว่า พวกไทยที่ลงมาอยู่ข้างใต้มารับประพาศการณืใช้ทาสตามประเพณีขอม
ตั้งนธรรมเนียมตามทกล่าวมาแล้วจึงสืบเนื่องมาแต่ทางพระพุทธศาสนา

(ฟุตโนต)

ส่วนธรรมเนียมของชาติขม สืบเข้ามาแต่อินเดีย นั้นจะมันยะอย่างไรก็ขอให้ดูพระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในหนังสือเรื่องพระราชพิธี ๑๒ เดือน (ตอนว่าด้วยพระราชพิธีสังจิปานกาล คือถือน้ำพระพิพัฒน์สังจา) ดังนี้

“เมื่อจะคิดหาต้นเหตุการถือน้ำให้ได้ความว่า เหตุใดเมื่อให้คนอ่านคำสาบาลทำสัตย์แล้วจึงต้องให้ดื่มน้ำชำระพระแสงอีกด้วยเล่า ก็เห็นว่าลัทธิที่ใช้น้ำล้างอาวุธเป็นน้ำสาบาลนี้ ต้นแรกที่จะเกิดขึ้นด้วยการทหารเป็นวิธีชาติขม ฤๅกระษัตริย์ ที่นับว่าเป็นชาติทหารในจำพวกที่หนึ่งของชาติซึ่งแบ่งกันอยู่ในประเทศอินเดียคล้ายกันกับในตัวของอังกฤษ ฤๅสุ่มุโรของญี่ปุ่น ชาติชาติขมเป็นชาติที่ไม่ได้หากินด้วยการค้าขายใดทว่าปลูกเพาะ ฤๅรับไทยทานจากผู้ใดผู้หนึ่งให้ ย่อมหาเลี้ยงชีวิตด้วยคมอาวุธ แต่มิใช่ผู้ร้ายเหี้ยมลอบลักทำโจรกรรม ใช้ปราบปราม

โดยตรง ซึ่งนำให้ตกอยู่ในอำนาจ แล้วแลได้ทรัพย์สมบัติ โดยผู้ซึ่งกลัวเกรงกำลังอำนาจยกยอให้ แต่การที่ประพฤติเช่นนั้น เมื่อว่าโดยอย่างยิ่งแล้วก็อยู่ในเป็นผู้ร้ายนั่นเอง แต่เป็นผู้ร้ายที่มีความสัจย์ แลคิดแบ่งการที่ตัวประพฤติ (ถึงแม้ว่าไม่เป็นธรรมดาแห่งของโลกย์) ออกเป็นสองภาค ภาคหนึ่งถือว่าการซึ่งตน จะกระทำเช่นนั้น ไม่เป็นการผิดธรรมดา ภาคหนึ่งดำตนจะกระทำเช่นนั้นเป็นการผิดธรรมดา คำว่าธรรมในที่นี้เป็นธรรมของชาติขัตติย มิใช่ธรรมของโลกย์ เมื่อว่าเท่านั้นจะเข้าใจยาก จะต้องยกตัวอย่างให้เห็นหน่อยหนึ่ง ว่าตามลัทธิความประพฤติของชาติขัตติยโบราณ คือเหมือนหนึ่งว่าผู้มีอำนาจเป็นชาติขัตติยได้ปกครองแผ่นดิน ทราบว่าลูกสาวของขัตติยเมืองอื่นมีอยู่สมควรแก่ตน ๆ ตนยังไม่มีความซึ่งจะได้อภิเศก เมื่อไปสู่ขอบิดามารดาของหญิงนั้นไม่ยอมให้ ขัตติยผู้ไปสู่ขอถือว่าการที่ตัวคิดนั้นเป็นการชอบธรรม ด้วยใช้ว่าจะเอามาทำอันตรายอย่างหนึ่งอย่างใด ประสงค์มายกย่องให้เป็นใหญ่โต บิดามารดาของหญิงที่ไม่ยอมให้ นั้นหมิ่นประมาทต่อผู้ซึ่งไปสู่ขอ เป็นการประพฤติผิดธรรมดาประเพณี เพราะไม่รักษาเกียรติอันดีต่อกัน ผู้ซึ่งไปสู่ขอสามารถที่จะประกาศแก่ทหารของตัว ว่าการซึ่งตัวประพฤตินั้นเป็นการชอบธรรม แต่บิดามารดาของหญิงประพฤติไม่ชอบธรรม จะต้องยกไปประชังเอานางให้จงได้ แล้วก็ยกกองทัพไปทำลายบ้านเมืองนั้นเสียได้โดยถือเป็นการผิดธรรมดา ฤาเมื่ออยู่ดี ๆ เชื่อว่าตัวมีวิชาความรู้กำลังวังชาแข็งแรง ยกไปชวนพระราชาก็เป็นชาติขัตติยอื่นซึ่งเสมอ ๆ ทนให้มาลงฝีมือกัน เมื่อผู้ใดแพ้อันเมืองก็เป็นสินพินัน ก็ถือว่าการซึ่งขัตติยผู้ไปชวนนั้นไม่ได้ประพฤติผิดธรรมดาเหมือนกัน

ก็ถ้าขัตติยนั้นไปพบลูกสาวชาวบ้านซึ่งมีชาติต่ำกำลังน้อยไม่สามารถจะต่อสู้ จุติซึ่งมาด้วยอำนาจกำลังพวกมาก ฤาเห็นคนยากไร้เดินอยู่ตามถนน เอาศาสตราวุธประหารให้ถึงแก่ความตายฤาป่วยลำบาก ขัตติยผู้ซึ่งประพฤติการทั้งสองอย่างนี้เป็นประพฤติผิดธรรมดา การยุติธรรมแลไม่ยุติธรรม ฤาต้องด้วยธรรมแลไม่ต้องด้วยธรรมของพวกขัตติยนั้นเป็นดังนี้ จึงกล่าวว่ามีใช้ยุติธรรมของโลกย์”

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 ไม่ปรากฏในกฎหมายแต่โบราณ

ครั้นต่อมาในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้มีพระราชกำหนดศักดิ์นาพลเรือน จึงปรากฏศักดิ์นาพระมหาอุปราช

ตำแหน่งพระมหาอุปราชนี้ ในแผ่นดินสมเด็จพระเพทราชาได้ทรงตั้งให้แก่หลวงสรศักดิ์ และให้เสด็จอยู่ที่วังจันทร์เกษม สมเด็จพระยาตากำร่งฯ ได้ทรงสันนิษฐานไว้ในหนังสือเรื่องเฉลิมพระยศเจ้านายว่า วังจันทร์เกษมนี้ ในแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์ได้ทรงเปลี่ยนนามวังนี้ให้ศักดิ์สูงขึ้นเสมอด้วยพระราชวังหลวง เรียกว่าพระราชวังบวรสถานมงคล จึงเลยเอาที่วังนั้นเป็นชื่อเรียกกรมบรรดาข้าราชการที่ขึ้นในพระมหาอุปราชว่า กรมพระราชวังบวรสถานมงคล

^๑ ดูหนังสือเรื่องเฉลิมพระยศเจ้านาย หน้า ๑๓, ๑๔

ส่วนกรมพระราชวังบวรสถานพิมุขนั้น ก็เป็นตำแหน่งที่สืบมาแต่ในแผ่นดินสมเด็จพระเพทราชา ก็ได้ทรงตั้งนายจอบคชประสิทธิ์ศิลป์ ซึ่งเป็นคู่คิดเอาราชสมบัติ ให้เป็นเจ้ามโหสถวิยสชั้นสูงรองแต่พระมหาอุปราชลงมา และให้ไปอยู่ที่วังหลัง เรียกพระนามวังหลังว่า พระราชวังบวรสถานพิมุข ก็เอาพระนามที่ใช้เป็นนามกรมของข้าราชการที่สังกัดกันในวังหลังว่า กรมพระราชวังบวรสถานพิมุข

อนึ่งการตั้งกรมและเรียกพระนามเจ้านายตามกรมนั้น เป็นแบบอย่างมาตั้งแต่แผ่นดินพระนารายณ์ และสืบมาจนทุกวันนี้

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

ในบางสมัย กรมพระราชวังบวรสถานมงคลทรงดำรงอิสริยยศเกือบเท่าพระเจ้าแผ่นดิน ดังเช่นพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวในรัชกาลที่ ๔ ซึ่งสัญญาภัยต่างประเทศได้ทำในนามของพระองค์รวมกับพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และชาวต่างประเทศเรียกพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าพระเจ้าแผ่นดินที่ ๒

กรมพระราชวังบวรทั้งสองตำแหน่งไม่มีเสมอไปทุก ๆ รัชกาล กล่าวคือในบางรัชกาลไม่มีเลย ในบางรัชกาลมีแต่กรมพระราชวังบวรสถานมงคลเท่านั้น

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ กรมพระราชวังบวรสถานพิมุขมีแต่ในรัชกาลที่ ๑ ส่วนกรมพระราชวังบวรสถานมงคลได้มีทุก ๆ รัชกาลจนถึงรัชกาลที่ ๕

พระราชานุญาตของกรมพระราชวังบวรสถานมงคล และสถานพิมพ์ ในสมัย
เดิมจะมีอย่างไรบ้างนั้น ก็คิดว่าคงแล้วแต่กาลสมัย เพราะไม่ได้มีบทกฎหมาย
กำหนดไว้แน่นอน

ครั้นต่อมาในรัชกาลที่ ๕ คือในปฏิจุลศักราช ๑๒๓๖ จึงได้มีพระราช
กำหนดว่าด้วยกรมพระราชวังบวรสถานมงคล (ส่วนกรมพระราชวังบวรสถานพิมพ์
นั้นไม่ได้ตั้งขึ้นอีก และไม่ได้มีอยู่ในสมัยนั้น พระราชกำหนดนั้นจึงมีกล่าวถึง)
ตามพระราชกำหนดนี้ พระราชานุญาตของกรมพระราชวังบวรเป็นเสมือน กติมศักดิ์
คือมีทหารได้เพียงสองร้อยคน เพื่อรักษาพระราชวังบวร ส่วนการแผ่นดินทุก ๆ
อย่าง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงบังคับบัญชาแต่พระองค์เดียว

เหตุฉะนั้น ในรัชกาลที่ ๕ ตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคล จึงคง
เป็นเสมือนตำแหน่งกิติมศักดิ์ เมื่อปฏิจุลศักราช ๑๒๔๑ กรมพระราชวังบวรสถาน
มงคลพระองค์หลังนี้ได้เสด็จทิวงคต พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
จึงได้ทรงประกาศยกเลิกตำแหน่งนี้เสียทีเดียว โดยมีข้อความในพระราชปรารภ
อยู่ตอนหนึ่งว่าดังนี้

“เป็นตำแหน่งลอยอยู่มิได้มีคุณต่อแผ่นดินอย่างหนึ่งอย่างใด เป็นแต่ต้อง
ใช้เงินแผ่นดินซึ่งจะต้องใช้รักษาดำแหน่งยศพระมหาอุปราชอยู่เปล่า ๆ โดยมาก”

ตั้งแต่นั้นมา ตำแหน่งกรมพระราชวังบวรจึงไม่มีอีกต่อไป

หมวด ๓

การสืบราชสันตติวงศ์

ตามที่ปรากฏในพงศาวดาร การสถาปนาพระราชวงศ์โดยชนปกครองประเทศ
สยามนั้น อาจเป็นโดยพระเจ้าอยู่หัวพระองค์แรกในพระราชวงศ์นั้นได้กับบ้านเมือง
ให้มีอัสสภาพ และได้ตั้งพระองค์เองหรือราษฎรได้สมมตพระองค์ขึ้นโดยตรง

หรือโดยปริยายให้เป็นพระเจ้าอยู่หัว นอกจากนั้น ในสมัยก่อน ยังมีการแย่งชิงราชสมบัติเปลี่ยนพระราชวงศ์

เมื่อพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ใดในราชวงศ์หนึ่งได้เสด็จสวรรคตโดยมิได้หมดพระราชวงศ์นั้นแล้ว พระราชอำนาจในการปกครองแผ่นดินก็ได้ตกทอดไปยังเจ้านายผู้เป็นเชื้อพระราชวงศ์

ในสมัยเดิมไม่มีบทกฎหมายระบุไว้โดยตรงว่า เจ้านายพระองค์ใดจะเป็นผู้สืบราชสันตติวงศ์ แต่ในบางครั้งพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ก่อนได้ทรงตั้งพระมหาอุปราชา หรือกรมพระราชวังบวรสถานมงคลไว้ ในกรณีเช่นนี้ พระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางก็ได้ัญเชิญพระมหาอุปราชาหรือกรมพระราชวังบวรชนเสวยราชก็มีอยู่บ้าง แต่จะว่าพระมหาอุปราชาเป็นผู้รับราชสมบัติหรือไม่ตามกฎหมายนั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำรัสไว้ว่า ในเรื่องนี้ไม่มีปรากฏในกฎหมายแห่งหนึ่งแห่งใด

ในบางครั้งพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ก่อนมิได้ทรงตั้งพระมหาอุปราชาหรือกรมพระราชวังบวรไว้ หรือตั้งแล้ว แต่ท่านที่กล่าวนี้ได้สวรรคตหรือทิวงคตก่อนพระเจ้าอยู่หัว ปัญหาในข้อที่จะควรเชิญพระมหาอุปราชาชเสวยราชหรือไม่นั้นจึงไม่เกิดขึ้น พระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางจึงได้เลือกสรรอัญเชิญเจ้านายพระองค์ใดพระองค์หนึ่งซึ่งเห็นสมควรให้เสด็จขึ้นเสวยราชสมบัติ ดังเช่น พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๔ และพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕) เป็นต้น

ครั้นถึงจุลศักราช ๑๒๔๗ กรมพระราชวังบวรสถานมงคลพระองค์หลังได้ทิวงคต ได้มีประกาศยกเลิกตำแหน่งกรมพระราชวังบวรสถานมงคลตามที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่นั้นมาปัญหาที่ว่า กรมพระราชวังบวรสถานมงคลจะทรงเป็นผู้สืบราชสันตติวงศ์หรือไม่จึงหมดไป

ในปี จ.ศ. ๑๒๔๘ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชให้ทรงดำรงพระยศสมเด็จพระพุทธเจ้า เพื่อสืบราชสันตติวงศ์ ครั้นถึง ร.ศ. ๑๑๓ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชพระองค์นั้นสวรรคต จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สถาปนาสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ เป็นรัชชทายาทสำหรับสืบราชสันตติวงศ์

แม้กระนั้นก็ดี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงมีพระราชดำริว่า ควรที่จะให้มีพระราชกฤษฎีกาเป็นกำหนดลำดับราชสันตติวงศ์ให้มั่นคง เป็นแบบอย่างต่อไป ดังปรากฏในหนังสือพระราชดำริเล่มที่อ้างแล้วข้างต้น หน้า ๖๑—๖๒

พระบรมราชประสงค์ได้บรรลุถึงซึ่งผลสำเร็จในรัชกาลที่ ๖ คือเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๗ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรากฎมณเฑียรบาล ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๗ มีข้อสำคัญ ควรศึกษาในหมวดนี้ คือ

ส่วนที่ ๑

พระราชสิทธิในการทรงสมมตแลทรงถอนพระรัชทายาท

ตามมาตรา ๕ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงไว้ซึ่งพระบรมเดชานุภาพและพระราชสิทธิที่จะทรงสมมตเจ้านายเชื้อพระบรมราชวงศ์พระองค์ใดพระองค์หนึ่งตามที่จะทรงเห็นสมควรให้เป็นพระรัชทายาท แต่การที่ทรงสมมตให้เป็นพระรัชทายาท เช่นนั้นท่านให้ถือว่าเป็น การละเพาะพระองค์ของพระรัชทายาทพระองค์นั้น

พระราชทายาทที่ได้ทรงสมมตจนนี้ เมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวสวรรคต ก็ได้เสด็จขึ้นทรงราชสมบัติราชสันตติวงศ์โดยทันที (ให้ดูมาตรา ๖)

อนึ่งพระราชทายาทที่ได้ทรงสมมตจนนี้ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงถอนจากตำแหน่งก็ได้ และถ้าได้ทรงถอนเช่นนั้น พระโอรสและบรรดาเชื้อสายโดยตรงของท่านที่ถูกถอนก็จะต้องถูกยกเว้นจากลำดับสืบราชสันตติวงศ์ (ให้ดูมาตรา ๗)

ส่วนที่ ๒

ลำดับชั้นผู้ควรสืบราชสันตติวงศ์

ในกรณีซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตลงโดยมิได้ทรงสมมตพระราชทายาทนั้น ตามมาตรา ๘ แห่งกฎมณเฑียรบาลที่กล่าวถึงนี้ ให้เป็นหน้าที่ทำเสนาบดีอัญเชิญเสด็จเจ้านายเชื้อพระบรมราชวงศ์พระองค์ที่ ๑ ในลำดับสืบราชสันตติวงศ์ ดังแสดงไว้ในมาตรา ๕ ขันทรงราชย์ เว้นแต่ท่านที่ถูกยกเว้นตามมาตรา ๑๑ และ ๑๒ แห่งกฎมณเฑียรบาลนี้ (ให้ดูในส่วนที่ ๓)

ลำดับสืบราชสันตติวงศ์ ซึ่งมาตรา ๕ ได้บัญญัติไว้ั้น อาจแยกออกได้ดังนี้

๑. กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชโอรสหรือพระราชนัดดา
๒. กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไร้พระราชโอรสและพระราชนัดดา แต่ทรงมีสมเด็จพระอนุชาที่ร่วมพระราชชนนี หรือพระโอรสของสมเด็จพระอนุชา
๓. กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไร้พระราชโอรสและพระราชนัดดา กับทั้งไร้สมเด็จพระอนุชาที่ร่วมพระราชชนนี แต่ทรงมีสมเด็จพระเชษฐาหรือสมเด็จพระอนุชาต่างพระราชชนนี หรือพระโอรสของสมเด็จพระเชษฐาหรืออนุชาน
๔. กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไร้พระราชโอรสและพระราชนัดดา กับทั้งไร้สมเด็จพระอนุชาที่ร่วมพระราชชนนี และไร้สมเด็จพระเชษฐาหรือสมเด็จพระอนุชาต่าง

พระชนนี แต่ทรงมีพระเจ้าพยาเชอหรือพระเจ้าน้องยาเชอ หรือพระโอรสของ
พระเจ้าพยาเชอหรือน้องยาเชอน

๕. กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรสและพระราชธิดา กับทั้ง
ไว้สมเด็จพระอนุชาพร้อมพระชนนี และไว้สมเด็จพระเชษฐาหรือสมเด็จพระอนุชา
ต่างพระชนนี กับไว้พระเจ้าพยาเชอหรือพระเจ้าน้องยาเชอ แต่ทรงมีสมเด็จพระเจ้า
บรมวงศ์เธอและพระเจ้าบรมวงศ์เธอ หรือพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าหรือพระเจ้า
บรมวงศ์เธอ

ด้วยบท กฎมณเฑียรบาลนี้ ได้ระบุเจ้านายไว้ชัดแล้วจะได้เชิญด้วยบทนี้มา
กล่าวไว้ต่อไป ขอให้ผู้ศึกษาพิจารณาโดยถถ้วน

บทที่ ๑

กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชโอรสหรือพระราชธิดา

ข้อ ๑ ถึง ๗ แห่งมาตรา ๕ ของกฎมณเฑียรบาลนี้ ข้อความบัญญัติไว้ว่า

(๑) สมเด็จพระอนุชา

(๒) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระอนุชาหาพระองค์ไม่แล้ว ให้เชิญเชิญ
พระราชโอรสพระองค์ใหญ่ในสมเด็จพระอนุชา และพระอัครชายาของ
สมเด็จพระอนุชาพระองค์นั้นขึ้นทรงราชย์ หรือถ้าพระราชโอรสพระองค์ใหญ่

๑ ดูวิเคราะห์ศัพท์ในมาตรา ๔ (๓) ซึ่งมีความว่า

“สมเด็จพระอนุชา” คือสมเด็จพระบรมราชโอรสพระองค์ใหญ่ในสมเด็จพระ
เจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระอัครมเหสี

หาพระองค์ไม่แล้ว ก็ให้อัญเชิญพระราชโอรสองค์รอง ๆ ต่อไปตามลำดับพระชนมายุ

(๓) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระพุทธเจ้าหาพระองค์ไม่แล้ว และไว้พระราชโอรสของท่านด้วยไซ้รก็ให้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่ ๒ ในสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระอัครมเหสี

(๔) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่ ๒ หาพระองค์ไม่แล้ว แต่ถ้ามีพระโอรสอยู่ก็ให้อัญเชิญพระโอรสอนุโลมตามข้อความในมาตรา ๒ แห่งมาตรานี้

(๕) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่ ๒ ในสมเด็จพระอัครมเหสีหาพระองค์มิได้แล้ว และไว้พระราชโอรสของท่านด้วยไซ้รก็ให้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์อื่น ๆ ในสมเด็จพระอัครมเหสี หรือพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์นั้นสืบกันไปตามลำดับ โดยอนุโลมตามข้อความในข้อ ๒ - ๓ และ ๔ แห่งมาตรานี้

(๖) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอในสมเด็จพระอัครมเหสีหาพระองค์ไม่แล้ว และพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธออื่น ๆ ก็หาไม่ด้วยแล้ว ให้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอในพระมเหสี รong ถัดลงไปตามลำดับชั้นพระอิสริยยศแห่งพระมารดา หรือถ้าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอหาพระองค์ไม่แล้ว ก็ให้อัญเชิญพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธออื่น ๆ สืบกันตามลำดับ โดยอนุโลมตามข้อความในข้อ ๒ - ๓ และ ๔ แห่งมาตรานี้

๑ พระมเหสีรองนั้นมีวิเคราะห์อยู่ในมาตรา ๔ (๖) ว่า “พระมเหสีรอง” คือ พระชายาของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระองค์ที่ดำรงพระเกียรติยศรองลงมาจากสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินี มีพระเกียรติยศสูงต่ำเป็นลำดับกัน คือสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชเทวี พระนางเจ้า พระราชเทวี พระนางเธอ พระอัครชายาเธอ ดังนี้เป็นต้น

(๗) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอในพระมเหสีรองหาพระองค์ไม่สิ้นแล้ว และพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอขึ้น ๆ ก็หาไม่ด้วยแล้ว ให้อัญเชิญพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่มพระชนมายุมากที่สุด หรือถ้าพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์นั้นหาพระองค์ไม่แล้ว ก็ให้อัญเชิญพระโอรสองค์ใหญ่ของพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์นั้น แต่ถ้ามัวพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่มพระชนมายุมากที่สุดนั้นหาพระองค์ไม่แล้ว และพระโอรสของท่านก็หาไม่ด้วยแล้ว ก็ให้อัญเชิญพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่มพระชนมายุถัดลงมา หรือพระโอรสของพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์นั้นสลับกันไปตามลำดับโดยอนุโลมตามข้อความที่ในข้อ ๒ - ๓ และ ๔ แห่งมาตรา

บทที่ ๒

กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรสและพระราชธิดา แต่ทรงมีสมเด็จพระอนุชาที่ร่วมพระราชชนนี หรือพระโอรสของสมเด็จพระอนุชา

ข้อ ๘, ๙, ๑๐ แห่งมาตรา ๕ ของกฎมณเฑียรบาลนี้ มีข้อความบัญญัติไว้ว่า

(๘) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรสและพระราชธิดา ท่านว่าให้อัญเชิญสมเด็จพระอนุชาที่ร่วมพระราชชนนี พระองค์ที่มพระชนมายุถัดลงมาจากพระองค์สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวขึ้นทรงราชย์สืบราชสันตติวงศ์

(๙) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระอนุชาพระองค์ที่ควรได้ทรงเป็นทายาทนั้นหาพระองค์ไม่เสียแล้ว ท่านว่าให้อัญเชิญพระโอรสของสมเด็จพระอนุชาพระองค์นั้นตามลำดับโดยอนุโลมตามข้อความในข้อ ๒ แห่งมาตรา

(๑๐) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระอนุชาพระองค์ใหญ่หาพระองค์ไม่แล้ว และพระโอรสของท่านก็หาพระองค์ไม่แล้วอีกด้วยไซ้ ท่านว่าให้อัญเชิญสมเด็จพระ

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

บทที่ ๓

กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรสและพระราชธิดา
กับทั้งไว้สมเด็จพระอนุชาที่ร่วมพระชนนี แต่ทรงมีสมเด็จพระเชษฐาหรือสมเด็จพระ
พระอนุชาต่างพระชนนี หรือพระโอรสของสมเด็จพระเชษฐาหรืออนุชาน

ข้อ ๑๑ แห่งมาตรา ๕ ของกฎหมายแพ่งบรรพบุรุษ มีข้อความบัญญัติไว้ว่า
(๑๑) ถ้าสมเด็จพระอนุชาที่ร่วมพระชนนีหาพระองค์ไม่สิ้นแล้ว และ
พระโอรสของสมเด็จพระอนุชานั้นก็หาไม่ด้วยแล้ว ท่านว่าให้อัญเชิญสมเด็จพระ
เชษฐาและสมเด็จพระอนุชาต่างพระชนนี หรือพระโอรสของสมเด็จพระเชษฐา
และสมเด็จพระอนุชานั้นสลับกันไปตามลำดับโดยอนุโลมตามข้อความในข้อ ๒, ๓,^๒
๔ และ ๖^๑ แห่งมาตรา

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

^๒ ข้อ ๒, ๓, ๔, เกี่ยวด้วยกรณีนี้ที่ พระเชษฐาหรืออนุชา ซึ่งเป็นพระโอรสพระองค์
ใหญ่ในพระมเหสีรอง หาพระองค์ไม่แล้ว ให้เชิญพระโอรสของสมเด็จพระบรมเชษฐาหรือ
อนุชานั้นเสวยราชย์ก่อนพระเชษฐาหรืออนุชานองคร่องลงไป

เมื่อหมดสมเด็จพระเชษฐาหรืออนุชาหรือพระโอรสของสมเด็จพระเชษฐาหรืออนุชาใน
พระมเหสีรองพระองค์ที่มีอิสริยยศสูงที่สุดแล้วจึงให้เชิญพระเชษฐาหรือพระอนุชาหรือพระโอรส
ในสมเด็จพระเชษฐาหรืออนุชาในพระมเหสีรองที่ถดถอยไป

บทที่ ๔

กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรสและพระราชธิดากับทั้งไว้สมเด็จพระอนุชาพร้อมพระชนนี และไว้สมเด็จพระเชษฐาหรืออนุชาต่างพระชนนี แต่ทรงมีพระเจ้าพญาเธอ หรือพระเจ้าน้องยาเธอ หรือพระโอรสของพระเจ้าพญาเธอ หรือพระเจ้าน้องยาเธอ

ข้อ ๑๒ แห่งมาตรา ๕ ของกฎหมาย懲ปรบาลบัญญัติไว้ว่า

(๑๒) ถ้าแม่สมเด็จพระเชษฐาและสมเด็จพระอนุชาต่างพระชนนีก็หาพระองค์ไม่สิ้นแล้ว และโอรสของสมเด็จพระเชษฐาและสมเด็จพระอนุชานั้นก็หาไม่ด้วยแล้วไซ้ ท่านว่าให้อัญเชิญพระเจ้าพญาเธอและพระเจ้าน้องยาเธอ หรือพระโอรสของพระเจ้าพญาเธอและพระเจ้าน้องยาเธอตามลำดับสลับกันโดยอนุโลมตามข้อความในข้อ ๗ แห่งมาตรานี้

บทที่ ๕

กรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรสและพระราชธิดาพระอนุชาพร้อมพระชนนี พระเชษฐา และพระอนุชาต่างพระชนนีพระเจ้าพญาเธอ น้องยาเธอ แต่ทรงมีสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ และพระเจ้าบรมวงศ์เธอหรือพระโอรส

ข้อ ๑๓ แห่งมาตรา ๕ ของกฎหมาย懲ปรบาลบัญญัติไว้ว่า

(๑๓) ต่อเมื่อหมดพระเจ้าพญาเธอและพระเจ้าน้องยาเธอ อภิเษกพระโอรสของท่านนั้น ๆ แล้วไซ้ ท่านจึงให้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ และพระเจ้าบรมวงศ์เธอ หรือพระโอรสและเชื้อสายของท่านพระองค์นั้นตามลำดับแห่งความสนิทมากแล่น้อยโดยอนุโลมตามข้อความที่กล่าวมาแล้วตั้งแต่ข้อ ๑ ถึง ๑๒ แห่งมาตรานี้

ส่วนที่ ๓

ผู้ที่ต้องยกเว้นจากการสืบราชสันตติวงศ์

เจ้านาย ผู้เป็นเชื้อพระบรมราชวงศ์ซึ่งจะต้องถูกยกเว้นจากลำดับสืบราชสันตติวงศ์ในกรณียกเว้นไว้ตามมาตรา ๑๑, ๑๒, ๑๓

๑. มีลักษณะตามมาตรา ๑๑ คือ

(๑) มีพระสัญญาวิปลาศ

(๒) ต้องราชทัณฑ์ เพราะประพฤติดุศีลพระราชกำหนดกฎหมายในคดีมหันตโทษ

(๓) ไม่สามารถทรงเป็นอัครพุทธศาสนูปถัมภก

(๔) มีพระชายาเป็นนางต่างด้าว กล่าวคือ นางที่มีสัญชาติเดิมเป็นชาวประเทศอื่น นอกจากชาวไทยโดยแท้

(๕) เป็นผู้ที่ได้ถูกถอนออกแล้วจากตำแหน่งพระราชทายาท ไม่ว่าจะการถูกถอนนั้นจะได้เป็นไปในรัชกาลใด ๆ

(๖) เป็นผู้ที่ได้ถูกประกาศยกเว้นออกเสียจากลำดับสืบราชสันตติวงศ์

๒. พระโอรสองค์ที่บรรดาเชื้อสายโดยตรงของท่านที่ต้องด้วยลักษณะตามมาตรา ๑๑ ก็จะต้องถูกยกเว้นจากลำดับสืบราชสันตติวงศ์ (ให้ดูมาตรา ๑๒)

๓. ราชนารี (ให้ดูมาตรา ๑๓)

ส่วนที่ ๔

เวลาที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์

มาตรา ๑๔ — ๑๘ แห่งกฎมณเฑียรบาลนี้ ได้บัญญัติกรณีซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์ ซึ่งเมื่อเจ้านายพระองค์ใดอยู่ในลำดับสืบราชสันตติวงศ์ ตามมาตรา ๕ ก่อนพระองค์อื่น ๆ แล้ว แม้พระชนมายุยังไม่ครบ ๒๐ บริบูรณ์ ก็ทรงเสวยราชย์ได้ แต่มีผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน

(ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินจะกล่าวในหมวด ๔)

ส่วนเพิ่มเติม

การแก้กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์

การแก้กฎมณเฑียรบาลนี้ ควรดูมาตรา ๑๕ — ๒๐ ซึ่งมีความว่า

มาตรา ๑๕ พระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราวุธพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตรากฎมณเฑียรบาลนี้ไว้ให้เป็นราชนิติธรรมอันมั่นคง เพื่อดำรงพระบรมราชจักรีวงศ์ไว้ชั่วกาลนาน และได้ทรงใช้พระวิจารณ์โดยสุขุม ประชุมทั้งโบราณราชประเพณีแห่งกรุงสยามตามที่ได้เคยมีปรากฏมาในโบราณราชประวัตินั้นประเพณีตามที่โลกนิยมในสมัยนั้นเข้าไว้พร้อมแล้ว ฉะนั้น หากว่าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ใดในอนาคตสมัยทรงพระราชดำริห์จะแก้ไขหรือเพิกถอนข้อหนึ่งข้อใดในกฎมณเฑียรบาลนี้ ก็ให้ทรงคำนึงถึงพระอุปการะคุณแห่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ผู้ทรงตรากฎมณเฑียรบาลนี้ไว้ แล้วแต่ทรงปฏิบัติตามข้อความในมาตรา ๒๐ แห่งกฎมณเฑียรบาลนี้เถิด

มาตรา ๒๐ ถ้าแม่เมื่อใดสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นว่าเหตุจำเป็นที่จะต้องแก้ไขหรือเพิกถอนข้อความใด ๆ แม้แต่ส่วนน้อยหนึ่งในกฎหมายระเบียบราชบัญญัติ หรือ ท้าหน้าให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงนัดประชุมองคมนตรีสภา ให้มีองคมนตรีมาในที่ประชุมไม่น้อยกว่า ๒ ส่วนใน ๓ แห่งจำนวนองคมนตรีทั้งหมด แล้วและพระราชทานข้อความอันมีพระราชประสงค์จะให้แก้ไขหรือเพิกถอนนั้นให้สภาปรึกษากันและถวายความเห็นด้วยความจงรักภักดีซื่อสัตย์สุจริต ถ้าและองคมนตรีมีจำนวนถึง ๒ ส่วนใน ๓ แห่งผู้ที่มาประชุมนั้นลงความเห็นว่าจะควรแก้ไขหรือเพิกถอนตามพระราชประสงค์ใดแล้ว สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงค่อยมีพระบรมราชโองการให้แก้ไขหรือเพิกถอน แต่ถ้าแม้ว่าองคมนตรีที่มาประชุมนั้นมีผู้เห็นควรให้แก้ไขหรือเพิกถอนเป็นจำนวนไม่ถึง ๒ ใน ๓ แล้วไซ้ ก็ขอให้สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระชนันต์รับพระราชดำริที่จะทรงแก้ไขหรือเพิกถอนนั้นไว้เถิด

หมวด ๔

ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์

ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์อาจมีได้ในเหตุดังนี้

๑. โดยที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์
๒. โดยเหตุที่พระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมอบหมายในโอกาสที่ไม่ได้ประทับ

ในพระนคร

นอกจากนี้อาจมีได้ในเหตุอื่น ๆ อีก ก็สุดแต่พระเจ้าอยู่หัวจะทรงมอบในโอกาสที่ทรงเห็นสมควร

ส่วนที่ ๑

ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในเวลาที่มีสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังทรงพระเยาว์

ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเช่นนี้ได้เคยมีมาแต่โบราณกาลครั้งหนึ่งแล้วมา ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินได้มีขึ้นในขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ยังทรงพระเยาว์

ในรัชกาลที่ ๖ ได้มีกฎหมายเทียบศาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ และในหมวดที่ ๖ ของกฎหมายเทียบศาลนี้ได้ว่าด้วยเวลาที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ยังทรงพระเยาว์

ตามมาตรา ๑๔ ถ้าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระชนมายุไม่ครบ ๒๐ พรรษา ท่านว่ายังทรงสำเร็จราชการสิทธิ์ขาดโดยพระองค์เองไม่ได้ กิจการที่บังพวนให้ตกเป็นภาระของสภาสำเร็จราชการแผ่นดิน ต่างพระองค์สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเรียกโดยย่อว่า สภาสำเร็จราชการแผ่นดิน (ให้เทียบดูมาตรา ๑๘)

๑. สมาชิกแห่งสภาสำเร็จราชการแผ่นดิน

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

ก. ผู้ซึ่งควรเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน

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

(๒) เสนาบดีเป็นผู้พร้อมกันเลือก (ให้ดูมาตรา ๑๕)

ข. ผู้ซึ่งควรเป็นสมุหมนตรี

๑. เสนาบดีผู้มีอาวุโสมากที่สุดในการ ๒ ท่าน (ให้ดูมาตรา ๑๗)

๒. อำนาจของสภาและของสมาชิก

ก. กิจการทั้งปวงที่โดยปกติตกเป็นพระราชภาระของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้ตกเป็นภาระของสภานี้ (ให้ดูมาตรา ๑๘ วรรค ๒)

ข. ราชกิจที่เป็นการดำเนินตามระเบียบอันมีแบบแผนผู้สำเร็จราชการพระองค์เดียวมีพระบัญชาสั่งและลงพระนามโดยลำพังได้ (ให้ดูมาตรา ๑๘ วรรค ๓ ตอน ๑)

ค. ราชกิจที่มีปัญหาโต้แย้ง เกี่ยวกับเปลี่ยนแปลงหลักแห่งรัฐประศาสนโยบาย หรือเกี่ยวกับออกพระราชกำหนดกฎหมายใหม่หรือแก้ไขพระราชกำหนดกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ต้องให้ผู้สำเร็จราชการลงพระนามในคำสั่ง และให้สมุหนมนตรีทั้งสองท่านลงนามกำกับด้วยจึงจะใช้ได้ (ให้ดูมาตรา ๑๘ วรรค ๓ ตอนสุดท้าย)

ส่วนที่ ๒

ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในเวลาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

ไม่ได้ประทับอยู่ในพระนคร

ในเวลาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ได้ประทับอยู่ในพระนครนั้น ในบางครั้งพระองค์ได้เคยมีพระบรมราชโองการ ทรงมอบพระราชภาระบางอย่างให้เจ้านายพระองค์ใดพระองค์หนึ่งทรงมีพระบัญชาสั่งแทนพระองค์

แต่ถ้าการไม่ประทับอยู่ในพระนครมีกำหนดนาน ได้เคยมีประกาศตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินแทนพระองค์

ประกาศการรักษาพระนครได้เคยมีปรากฏในรัชกาลที่ ๔ ก็ ในปีจุลศักราช ๑๒๓๐ ซึ่งเสด็จไปจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ 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. เป็นประธานองคมนตรีสภาและเสนาบดีสภา

๒. ในการบังคับบัญชาราชการนั้น ถ้าผู้สำเร็จราชการรักษาพระนครเห็นว่าราชการอันใดสำคัญที่ควรกราบบังคมทูล ขอเรียนพระราชปฏิบัติ ก็ให้รับกราบบังคมทูลโดยทางโทรเลข ถ้าเป็นราชการสำคัญอันเคยมีแบบแผนพระราชนิยมอยู่แล้วก็ดี หรือไม่เป็นราชการสำคัญก็ดี ผู้สำเร็จราชการรักษาพระนครก็มีอำนาจบังคับบัญชาให้เสร็จไปตามเห็นสมควร สุดแต่อย่าให้ราชการบ้านเมืองต้องติดขัดได้

(ให้ดูประกาศลงวันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๓)

หมวด ๕

สภาการแผ่นดิน

สภาการแผ่นดิน หมายถึงคณะบุคคลซึ่งมีหน้าที่ หรือมีทั้งอำนาจและหน้าที่ ในการปรึกษาหารือ หรือในการชขาดในกิจการของแผ่นดินหรือรัฐ

ในประเทศซึ่งพระเจ้าแผ่นดินทรงสมบูรณาญาสิทธิราช ดังเช่นในประเทศสยาม สภาการแผ่นดินก็มีหน้าที่แต่ในการถวาคำปรึกษาเท่านั้นหาได้มีอำนาจในการชขาดข้อราชการแผ่นดินไม่

แต่ในประเทศซึ่งมีลัทธิการปกครองอย่างอื่น คือ ถือว่าอำนาจสูงสุดในแผ่นดินเป็นของราษฎร สมาชิกในสภาการแผ่นดินเป็นผู้แทนของราษฎร ดังนั้นแล้ว สภาการแผ่นดินก็มีอำนาจและหน้าที่ในการชขาดกิจการอันเป็นอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน เช่น ในการออกกฎหมาย (นิติบัญญัติ) ควบคุมดูแลคณะเสนาบดี ซึ่งเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในทางราชการหรือบริหาร และในบางประเทศสภาการแผ่นดินยังมีอำนาจในทางตุลาการ เช่น สภาขุนนางในบางประเทศ ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดด้วย

สภาการแผ่นดินทั้งสองประเภทตั้งได้กล่าวมาแล้วจะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันอย่างไรก็ตาม แต่ก็มีผลร่วมกันอยู่บ้างอย่างหนึ่ง คือ ได้อาศัยความคิดของบุคคลหลายคนช่วยกันคิด, การอาศัยความเห็นของคนมาก ๆ เช่นนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวหลายพระองค์ได้ทรงทราบพระราชหฤทัย ดังจะเห็นได้ในพระราชปรารภต่าง ๆ ดังนี้ ๆ

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

“ ครั้นทรงพระราชดำริเห็นว่า ราชการผลประโยชน์บ้านเมืองสิ่งใดที่จะเกิดขึ้น และการที่ยังรกร้างมาแต่เดิมมากนั้น ถ้าจะทรงจัดการแต่พระองค์เดียวก็จะไม่มีใครได้จะสำเร็จไปได้ ถ้ามีผู้ช่วยกันคิดหลายปัญญาแล้ว การซึ่งรกร้างมาแต่เดิมก็จะได้ปลดเปลื้องไปได้ทีละน้อย ความดีความเจริญก็คงจะบังเกิดแก่บ้านเมือง ”

๒. พระราชปรารภ รัชกาลปัจจุบัน ในการตราพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. ๒๔๗๐ มีความว่า

“ โดยที่ทรงมีพระราชหฤทัยว่า ในการปกครองย่อมมีปัญหามิใช่ราชการบางข้อ ซึ่งหากได้ปรึกษาฟังความเห็นของบุคคลผู้มีสติปัญญา มีความรู้หยั่งถึงทุกข์สุขของประชาชนเป็นจำนวนมากคนด้วยกัน ก็ย่อมจะเป็นการดีมีคุณประโยชน์ ”

สภาการแผ่นดินซึ่งจะกล่าวในหมวดนี้ จะได้เลือกคัดแต่เฉพาะสภาซึ่งเป็นที่ปรึกษาแห่งอำนาจสูงสุด เช่นในทิววันนี้ มีอภิรัฐมนตรีสภา เสนาบดีสภา สภากรรมการ องคมนตรี ส่วนสภาอื่นซึ่งเป็นสภาที่ปรึกษาราชการเฉพาะอำนาจบริหารบางชนิด เช่นสภาบอังกั้นพระราชอาณาจักร สภาการคลัง สภาเผยแผ่พาณิชย์นั้นจะได้กล่าวในลักษณะซึ่งว่าด้วยผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจบริหาร

✓ สภาการแผ่นดินในประเทศไทยได้มีมาแต่โบราณกาลแล้ว อำนาจมากบ้าง น้อยบ้าง แต่ได้เปลี่ยนแปลงผันแปรตามกาลสมัย การศึกษาถึงสภาการแผ่นดินในสมัยก่อนด้วยนั้น คงจะเป็นประโยชน์ที่ส่อให้เห็นความผันแปรของสภาเช่นนั้น เหตุฉะนั้นจะได้แบ่งแยกอธิบายตามยุคสมัย ดังต่อไปนี้

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

ส่วนที่ ๑

สมัยโบราณจนถึงสมัยแก้ไขการปกครองในต้นรัชกาลที่ ๕

คณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในสมัยกรุงศรีอยุธยาและสืบต่อมาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์นั้นมีอยู่ ๒ จำพวก คือลูกขุน ณ ศาลาและลูกขุน ณ ศาลหลวง

๑. ลูกขุน ณ ศาลา คือข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งในทางธุรการต่าง ๆ เช่นเสนาบดี เป็นต้น
๒. ลูกขุน ณ ศาลหลวง คือลูกขุนที่เป็นผู้สำหรับพิพากษาคดีของราษฎร

ในการบัญญัติกฎหมายมีปรากฏว่า บางคราวลูกขุนทั้งสองจำพวกประชุมกันปรึกษาเรียบเรียงพระราชกำหนดกฎหมาย เมื่อพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว บทกฎหมายนั้นก็เป็นอย่างอื่นใช้ได้ นอกจากลูกขุนทั้งสอง

จำพวกนี้แล้ว ในบางครั้งโปรดเกล้าฯ ให้มีพระบรมวงศานุวงศ์ซึ่งได้บังคับบัญชา
ราชการไปเป็นประธานในการปรึกษานี้บ้าง (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 ตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ซึ่งเรียกว่า เคา์นซิลเลอร์ ออฟ สเตต มีหน้าที่เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริการสิ่งใด ซึ่งเป็นข้อราชการที่สำคัญและจะต้องเป็นกฎหมาย และได้พระราชทานพระราชดำรินั้นมายังที่ปรึกษา ที่ปรึกษาจะต้องกราบทูลความเห็นของตน และให้โอกาสที่ปรึกษาตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป มีความเห็นในการแผ่นดินอย่างไร ก็ให้นำเรื่องราวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อจะได้ทรงปรึกษาที่ปรึกษาทั้งปวง

ครั้นต่อมาในปีเดียวกันนั้นได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตราพระราชบัญญัติ

๕
ดงน

๑. พระราชบัญญัติเกณฑ์ซิล ออฟ สเตต คือ ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน

๒. พระราชบัญญัติปรีวี เคนซิล คือ ที่ปรึกษาในพระองค์

ในบทนี้จะกล่าวถึง เคนซิล ออฟ สเตต ส่วนปรีวี เคนซิล 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 ซึ่งได้ทรงตั้งไว้นั้นมีหน้าที่ดังปรากฏในมาตรา ๖ แห่งพระราช-
บัญญัตินี้ว่า มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาหารือข้อความซึ่งทรงพระราชดำริเห็นเป็นการ
สมควรที่จะให้ปรึกษากัน โดยมีพระกระแสรับสั่งตรงณะพะมาซึ่งที่ประชุมนั้น
หรือโดยพระราชทานพระกระแสรับสั่งให้เสนาบดีผู้หนึ่งเชิญมาซึ่งที่ประชุม กับทั้ง
ข้อความที่รัฐมนตรีขอปรึกษาโดยมีรัฐมนตรีอื่นอีก ๓ นาย รับรอง

พระบรมราชประสงค์ในการตั้งรัฐมนตรีสภามีปรากฏอยู่ในพระราชดำรัสเปิด
รัฐมนตรีสภาว่าจะให้เป็นพนักงานในการคิดทำกฎหมาย แต่ไม่ใช่ป่าเลี่ยมเมนต์ เพราะ
สภานี้มีหน้าที่ในการปรึกษาร่างบทกฎหมายดังกล่าวแล้ว ไม่มีเสียงเด็ดขาดอย่างไร

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

เมื่อเสด็จกลับจากประพาสยุโรปครั้งที่ ๑ ใน ร.ศ. ๑๑๖ แล้ว รัฐมนตรี
สภาก็ได้ปรึกษากิจการน้อยลงไปทุกที 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 เหตุฉะนั้นรัฐมนตรีสภาที่อาจมีองค์ประชุม
ไม่ครบ จึงมิได้มีการประชุมกันต่อไป

การจะตั้งสภานิติบัญญัติหรือปาเลียเมนต์ในประเทศสยามให้มีอำนาจเต็ม
ที่นั้น คงจะได้ทรงพระวิจารณ์โดยสุขุมแล้ว

ใน ร.ศ. ๑๑๖ คือ ค.ศ. ๑๘๙๓ นั้น เป็นสมัยที่ในประเทศยุโรป เช่น
ประเทศรัสเซียอันเป็นมหาประเทศก็ยังมีได้มีสภาการแผ่นดิน ซึ่งมีอำนาจเด็ดขาด
สภาดอมา (Douma) ซึ่งคล้ายกับสภาการแผ่นดินฝรั่งเริ่มจะมีการประชุมใน
ค.ศ. ๑๘๐๖ เมื่อประเทศรัสเซียได้แพ้ญี่ปุ่น เหตุฉะนั้นประเทศสยามในครั้งกระนั้น
ดูเหมือนจะเดิรหน้าประเทศรัสเซียในทางสภาการแผ่นดินเสียอีก

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

“ดินเนอวันนี่ไม่สู้มีคนสำคัญ คอยไปรรมินิสเตออยู่สักกรุหนึ่งก็บอกว่า
มาไม่ได้ ติดถูกพวกสตอดตัง คือ ปาลีเมนต์กวน ไปรรมินิสเตอคนนี้เป็นตัวผู้
คิดอ่านแยกเมืองนอรวจากสวีเดน เป็นคนฉลาดมากพูดอังกฤษดีกำชับพอนักว่า
อย่าได้มีสตอดตังในเมืองไทยเลย เจ้าแผ่นดินก็พูดเหมือนกัน”

บทที่ ๓

พระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิล คือ ที่ปรึกษาในพระองค์

ในคราวเดียวกับที่ได้ทรงตราพระราชบัญญัติ เคาน์ซิล ออฟ สเตต พระบาท-
 สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๕ ได้ทรงตราพระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิล คือที่ปรึกษาใน
 พระองค์

หน้าที่ของสภานี้ไม่ใช่จะเป็นแต่เพียงที่ปรึกษาการส่วนพระองค์ คอมม่อนท์
 เกยวแก่ราชการแผ่นดินด้วยซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะได้ดำรัสสั่ง เช่น ให้
 สืบราชการ ให้ไปเข้าประชุมในสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเป็นบางคราวบางคราว
 หรือจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งเป็นคณะ (committee) ชำระความมีอำนาจ
เหมือนศาลรับสั่ง (ดูข้อ ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติ)

สมาชิกแห่งสภานี้ไม่มีกำหนด คือสุดแต่จะทรงมีพระราชประสงค์และจะ
 ต้องสันตำแหน่งเมื่อสิ้นรัชกาลของพระเจ้าอยู่หัว นอกจากพระเจ้าอยู่หัวพระองค์
 ใหม่จะทรงตั้งขึ้นอีก เมื่อรัฐมนตรีสภาได้สงบยับยลงตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ปรากฏ
 ในราชกิจจานุเบกษาว่า สภากอมมนตรีได้มีการประชุมกันตรวจชำระความฎีกาบ่อยๆ
 แต่ครั้งจัดระเบียบราชการยุติธรรมเป็นแบบแผนเรียบร้อยแล้ว การประชุมของ
 สภากอมมนตรีก็สงบยับไปจนสิ้นรัชกาลที่ ๕ นั้น

ส่วนที่ ๓

สมัยรัชกาลที่ ๖

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

“เราคิดเห็นว่าตามราชประเพณีซึ่งมีอยู่ในบัดนี้ พระเจ้าแผ่นดินมีมนตรีสำหรับเป็นที่ทรงปรึกษาราชการสองคณะด้วยกัน คือองคมนตรีซึ่งทรงตั้งไว้เป็นจำนวนมาก สำหรับทรงปรึกษากิจการพิเศษอันเกิดขึ้นเฉพาะสิ่งเฉพาะอย่างคณะ ๑ กับเสนาบดีสภาผู้บังคับบัญชาราชการกระทรวงต่าง ๆ มีจำนวนหย่อนยี่สิบสำหรับทรงปรึกษาราชการอันกำหนดไว้เป็นหน้าที่ในกระทรวงนั้น ๆ คณะ ๑”

ดังนั้นก็ให้เห็นว่าในสมัยรัชกาลที่ ๖ สภาการแผ่นดินที่ยังคงมีอยู่ก็คือเสนาบดีสภา และสภาองคมนตรี

ส่วนรัฐมนตรีสภาได้สงบเงียบไปตั้งแต่รัชกาลที่ ๕ เสด็จกลับจากยุโรปแล้ว

แม้สภาองคมนตรีจะมีใครได้มีการประชุมกันเสมอก็ดี ก็ยังได้ทรงพระกรุณาตั้งองคมนตรีเสมอ ๆ

ผู้เป็นองคมนตรี อาจได้รับพระมหากรุณาเงินเลี้ยงชีพ ตาม พ.ร.บ. ปรีวีเคาน์ซิล พ.ศ. ๑๒๓๖ ข้อ ๘ คือเมื่อเป็นองคมนตรีครบ ๑๐ ปีแล้ว ถ้าได้เงินเดือนในตำแหน่งอื่น หรือได้เบย์บ้านานูไม่ถึงยี่สิบซึ่งจะได้รับพระราชทานเงินเลี้ยงชีพจนถึงยี่สิบซึ่ง 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 “สำหรับพระเจ้าแผ่นดินทรงปรีถาราชการ
ทั้งปวงเป็นนิตย์ เพื่อจะได้เป็นกำลังแก่การที่ทรงพระราชวินิจฉัยราชการทั้งปวง”

ข้อ ๒ สมาชิก

ก) จำนวน

สมาชิกในสภานี้มี ๕

ข) คุณสมบัติของอภิรัฐมนตรี

ผู้ซึ่งจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งเป็นอภิรัฐมนตรีนั้น ต้องมีคุณสมบัติ
ตามที่ปรากฏในพระราชดำรัสว่า

“ผู้ซึ่งสมควรจะเป็นสมาชิก จำต้องเป็นผู้ซึ่งมีความคุ้นเคยและชำนาญ
ราชการมากมาแต่ก่อน และประกอบด้วยเกียรติคุณทั้งความสามารถสมควร
เป็นที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัยของพระเจ้าแผ่นดิน ตลอดจนมหาชนทั้งหลาย”

ข้อ ๓ ประธานที่ประชุม

การประชุมของสภา^{นี้} พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงประทับเป็นประ-
ธาน หรือได้ทรงมอบให้ผู้สำเร็จราชการเป็นประธานต่างพระองค์ (ให้ดูหน้าที่
ผู้สำเร็จราชการที่ได้ศึกษามาแล้ว)

บทที่ ๒

เสนาบดีสภา

เสนาบดีสภาได้มีมาแต่รัชกาลที่ ๕ แล้ว เสนาบดีมีชื่อหน้าที่แต่เพียง
กระทำกิจในทางบริหารหรือทางธุรการอย่างเดียว คือยังถวายนับปรึกษาในราชการ
แผ่นดินด้วย

ในบทนี้จะกล่าวถึงเสนาบดีสภาในฐานะเป็นสภาการแผ่นดิน ส่วนเสนาบดี
ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ในทางบริหาร จะได้กล่าวในลักษณะต่อไป

ข้อ ๑ หน้าที่ของเสนาบดีสภาในฐานะเป็นสภาการแผ่นดิน

ก) หน้าที่ทั่วไป

ปรากฏในพระราชดำรัสตั้งอภิรัฐมนตรีสภาว่า

“เสนาบดีสภา ผู้บังคับบัญชาราชการกระทรวงต่างๆ มีจำนวนหย่อนยี่สิบ
สำหรับทรงปรึกษาหารือราชการอันกำหนดไว้เป็นหน้าที่ในกระทรวงนั้น”

ทั้งนี้เข้าใจว่า แม้ราชการใดจะเป็นหน้าที่ของกระทรวงใดโดยฉพาะก็แต่ได้ทรงพระกรุณาปรึกษาในเสนาบดีสภา

ข) หน้าที่พิเศษในบางเรื่อง

ตามกฎหมายแต่โบราณว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์นั้น เสนาบดีมีหน้าที่ในบางเรื่อง เช่นอัญเชิญผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์ตามลำดับว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ซึ่งได้ศึกษามาแล้ว หรือเชิญเจ้านายขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการเมื่อพระเจ้าอยู่หัวทรงพระเยาว์ ตามที่ได้ศึกษามาแล้วในหมวด ๓ บัญญัติว่า ท่านเสนาบดีในที่นี้จะหมายความถึงเสนาบดีสภาหรือไม่?

ข้อ ๒ สมาชิก

สมาชิกของเสนาบดีสภาคือ เสนาบดี อภิรัฐมนตรี ราชเลขาธิการ ซึ่งเทียบตำแหน่งเท่าเสนาบดี

ข้อ ๓ ประธานที่ประชุม

การประชุมได้มีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว หรือผู้สำเร็จราชการมาเป็นประธาน

บทที่ ๓

สภากรรมการองคมนตรี

สภานี้สืบเนื่องมาจาก ปรีวเคาน์ซิล ซึ่งได้ตั้งขึ้นแต่ครั้งรัชกาลที่ ๕ ซึ่งต่อๆ มาเปลี่ยนเรียกว่า “สภาองคมนตรี”

จำนวนองคมนตรีไม่มีจำกัด 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) ใช้ธงไตรรงค์ผสมกับธงช้างพันแดงในธงเดียวกัน หรือ
- (๕) กงไว้ตามรูปเดิมอย่างเดิวน

กรรมการองคมนตรีได้กราบบังคมทูลถวายความเห็นแตกต่างกัน

ครั้นต่อมาเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคมศกนั้น ได้มีพระบรมราชวินิจฉัยเรื่องธง-
ชาติดังนี้

“ความเห็นเรื่องธงชาติขององคมนตรีทุกเกล้าฯ ถวายขณมานั้น แตกต่างกัน
มาก ไม่มีน้ำหนักไปทางใดชัดเจน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้คงใช้ไปตาม
เดิม” (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๕ หน้า ๖๐๗)

ตามพระบรมราชวินิจฉัยดังนี้ จึงทรงฟังความเห็นองคมนตรีไม่ได้ ทั้งนี้
อาจเป็นเพราะองคมนตรีบางท่านคงเห็นตามพระราชาธิบดีที่ ๖ ว่าธงช้างทำยาก และ
ไม่มีใครได้ทำแพร่หลาย ประเทศที่ทำไม่รู้จักช้าง ทำรูปร่างไม่น่าดู ทั้งคนใช้ถ้าไม่
ระวังก็มักจะชกชกกลับทำให้น่ารังเกียจรำคาญ บางท่านคงเห็นอย่างอื่นแตกต่างกัน
ออกไป จนความเห็นไม่มีน้ำหนักไปทางใดชัดเจน เพราะมีทางอาจคำนึงได้ถึง ๕
ประการ ความเห็นก็อาจแตกต่างได้ ๕ ประการ

พระราชบัญญัติ

องคมนตรี พ.ศ. ๒๔๗๐

ต่อมาในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๗๐ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยองคมนตรีฉบับใหม่ และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติปรวิเวกาน์ชิต จ.ศ. ๑๒๓๖

ข้อ ๑

ว่าด้วยองคมนตรี

ตามพระราชบัญญัติใหม่นี้มีข้อความควรสังเกตว่า องคมนตรีที่ทรงตั้งมาแต่เดิมก็คงเป็นองคมนตรี แต่ไม่มีสิทธิเป็นสมาชิกในสภากรรมการองคมนตรีนั้น ผู้มีสิทธิจะต้องเป็น “กรรมการองคมนตรี” ที่ทรงตั้งจากองคมนตรี เหตุฉะนั้นฐานะขององคมนตรีก็ได้เปลี่ยนแปลงไปบ้าง

ก) คุณสมบัติ สุดแต่ทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสามารถและทรงคุณธรรมสมควรเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยตั้งขึ้นไว้เป็นองคมนตรี (มาตรา ๔)

ข) การทรงตั้ง โดยพระราชทานสัญญาบัตรและถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา จึงจะสมบูรณ์ (มาตรา ๕)

ค) การออกความเห็น มีความเห็นอย่างไรกราบบังคมทูลได้โดยตรง (มาตรา ๖)

ง) มาตรา ๗ ผู้ที่ได้รับราชการมาในตำแหน่งองคมนตรีตลอดเวลาสิบปีได้เงินเดือนเบียดเบียดบำนาญในราชการไม่ถึงบิลละพันหกร้อยบาท พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินจะโปรดให้ได้รับพระราชทานเงินเดือนชดเชยตลอดเวลาที่เป็นองคมนตรีในบั้นหนวาทเบียดเบียดและเงินอื่น ๆ ไม่ให้ต่ำกว่าพันหกร้อยบาท แต่ถ้าเคย

เป็นกรรมการรองคมนตรีตามความในมาตรา ๑๒ ด้วยแล้ว ให้เพิ่มอัตราขึ้นเป็นจำนวนสองพันสี่ร้อยบาท

จ) การสิ้นตำแหน่ง

๑) โดยสิ้นรัชกาลตามมาตรา ๘ ผู้ใดได้เป็นองคมนตรีแล้วให้อยู่ในตำแหน่งนั้นไปจนสิ้นรัชกาล และมีกำหนดอยู่ได้อีกหกเดือนจึงจะขาดจากตำแหน่ง ถ้าพระเจ้าแผ่นดินที่ได้สืบราชสมบัติพระองค์ใหม่จะโปรดให้เป็นองคมนตรีต่อไปก็ต้องทรงตั้งใหม่

๒) โดยทรงถอดถอน (ตามมาตรา ๙)

นอกจากนี้อาจสิ้นโดยการตาย และมีปัญหาเมื่อองคมนตรีเป็นผู้ไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถว่าจะต้องสิ้นตำแหน่งหรือไม่?

ข้อ ๒

ว่าด้วยกรรมการองคมนตรี

ก) คุณสมบัติและการแต่งตั้ง ทรงตั้งจากจำนวนองคมนตรี (ตามมาตรา ๑๒)

ข) การออกความเห็น

๑) ปรีกษาหรือแสดงความเห็นโต้เถียงทำความตกลงในข้อความที่โปรดเกล้า ๆ พระราชทานลงมาให้ปรีกษาโดยพระองค์เอง

๒) อนึ่งถ้ากรรมการองคมนตรีมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนพร้อมกันเข้าขอทำหนังสือยื่นต่อนายกแห่งสภากรรมการองคมนตรีว่า มีข้อความสำคัญเกี่ยวกับสวัสดิภาพแห่งบ้านเมืองและประชาชนอันควรจะได้ ประชุมปรีกษา ถวายความเห็นชี้รั ให้สภานายกนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเพื่อให้ปรีกษากันได้

ค) เอกสิทธิ์ในการแสดงความคิดเห็น

มาตรา ๑๔ กรรมการรองคมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำใดๆ ที่ได้กล่าวหรือแสดงเป็นความเห็นหรือในการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาองคมนตรี ผู้ใดผู้หนึ่งจะว่ากล่าวฟ้องร้องกรรมการรองคมนตรีเพราะเหตุนี้หาได้ไม่

อนึ่งบุคคลที่สภาได้เชิญให้มาชี้แจงหรือออกความเห็นนั้น ก็ให้ได้รับความยกเว้นดุจกัน

ง) เบี่ยงเบนชีพ ดูมาตรา ๗ ในเรื่องเบี่ยงเบนชีพของคมนตรีข้างต้น คือถ้าองคมนตรีเคยเป็นกรรมการรองคมนตรีให้เพิ่มอัตราขึ้นเป็นจำนวนสองพันสี่ร้อยบาท

จ) การสันตทาน

๑) โดยถึงเวรออก คือ กรรมการรองคมนตรีจักอยู่ในตำแหน่งได้เพียงคราวละ ๓ ปี แต่ทรงตั้งซ้ำอีกได้ (ดูมาตรา ๑๕) มาตรา ๑๖ กรรมการรองคมนตรีคนใดต้องออกจากตำแหน่งกรรมการโดยเหตุอื่น นอกจากถึงเวรออกตามคราวพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินจะทรงตั้งองคมนตรีอื่นเข้าแทนที่เพื่อให้ครบจำนวน แต่ผู้แทนเช่นนั้นจะอยู่ในตำแหน่งกรรมการเพียงเท่าเวลาที่เหลืออยู่ของกรรมการที่ออกไป

๒) โดยลาออก (ดูมาตรา ๑๗)

๓) โดยสภากรรมการกราบบังคมทูลขอให้ออก คือ มาตรา ๑๘ กรรมการรองคมนตรีคนใดประพฤติน่าสมควรจะอยู่ในตำแหน่งกรรมการ สภากรรมการจะประชุมกันทำคำปรึกษาขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาเพื่อให้ออกเสียจากตำแหน่งกรรมการนั้นก็ได้ แต่ต้องให้โอกาสแก่กรรมการผู้นั้นชี้แจงแก้ตัวก่อนทำคำปรึกษาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย

๔) โดยสันตํำแห่งองคมนตรี เช่นโดยสันรัชกาลพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงตั้ง และเหตุอื่น ๆ ให้ดูในเรื่องการสันตํำแห่งองคมนตรีที่กล่าวมาแล้ว

ปอ ๓

สภากรรมการองคมนตรี

ก) จำนวนกรรมการ

สี่สิบคน กรรมการเลือกกันเอาเป็นสภานายก ๑ อุปนายก ๑ เมื่อได้รับพระบรมราชานุมัติ ผู้รับเลือกเข้ารับตํำแหน่งได้ (ดูมาตรา ๑๒) แต่สภาอาจเชิญผู้หนึ่งผู้ใดมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นต่อที่ประชุมเพื่อประกอบข้อปรึกษาได้ (ดูมาตรา ๑๓ วรรค ๓) ผู้รับเชิญไม่ใช่กรรมการไม่มีสิทธิออกเสียง

ข) หน้าที่ของสภา

“เพื่อประชุมปรึกษาหารือราชการตามแต่จะโปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมาให้ปรึกษา” (ดูมาตรา ๑๑)

การพระราชทานลงมาให้ปรึกษานี้ อาจเป็นโดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ โดยพระองค์เอง (ดูมาตรา ๑๓ วรรค ๑) หรือโดยกรรมการพร้อมกันห้าคน เข้าชื่อทำหนังสือยื่นต่อนายก ว่ามีข้อความเกี่ยวกับสวัสดิภาพแห่งบ้านเมือง และประชาชนอันควรจะได้ประชุมปรึกษากวดยความเห็น เมื่อสภานายกกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ปรึกษากันได้แล้ว สภาก็อาจปรึกษาข้อความนั้นได้ (ดูมาตรา ๑๓ วรรค ๒)

ค. ผู้หน้าที่ดำเนิรการสภา

ก) นายก

ข) อุปนายก

ทั้ง ๒ เลือกตั้งโดยกรรมการแต่ต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุมัติ

(ดูมาตรา ๑๒, ๑๕, ๒๐)

ค) เลขาริการ ทรงตั้งข้าราชการในกรมราชเลขาริการคนหนึ่งเป็นผู้หน้าที่รักษาทะเบียน เป็นเลขาริการที่ประชุม (ดูมาตรา ๑๐, ๒๓, ๒๗)

ง. การประชุม

๑) องค์ประชุม

จำนวนกรรมการต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าคนจึงจะประชุมกันได้ (ดูมาตรา ๒๕)

๒) การนัดประชุม

สภานายกเป็นผู้สั่ง (ดูมาตรา ๒๒)

๓) ระเบียบวาระ

จะปรึกษาเรื่องใดต้องบอกไปในหนังสือนัด (มาตรา ๒๓) การประชุมต้องตามระเบียบวาระที่กำหนดไว้ นอกจากที่ประชุมจะตกลงเป็นอย่างอื่น (มาตรา ๒๔)

๔) ประธานที่ประชุม

สภานายก เป็นประธาน ถ้าไม่มา อุปนายกแทน ถ้าทั้งสองไม่อยู่ในที่ประชุมก็ให้กรรมการเลือกกันเองเป็นประธานชั่วคราวประชุมนั้น (ดูมาตรา ๒๑)

๕) การลงมติ

ให้เอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ กรรมการมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าเสียงเท่ากัน ผู้เป็นประธานออกเสียงเพิ่มขนอกเสียงหนึ่งเป็นเสียงขาด

(ดูมาตรา ๒๖)

๖) ทูลเกล้าฯ ถวายคำปรึกษา

คำปรึกษาของสภากรรมการองคมนตรีนั้น

สภานายกมีหน้าที่ชนทูลเกล้าฯ ถวาย สุดแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

(ดูมาตรา ๒๘)

๗) รายงานการประชุม

เลขานุการต้องจดยางานการประชุม เสนอให้ กรรมการตรวจรับรองใน

คราวหน้า (ดูมาตรา ๒๗)

จ) อนุกรรมการ

มาตรา ๒๘ สภากรรมการองคมนตรีมีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้ผู้สอบสวนพิจารณาทำความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่งก็ได้ ประธานอนุกรรมการนั้นเมื่อสภาไม่ได้ตั้ง ก็ให้อนุกรรมการเลือกกันเองตั้งขึ้นเป็นประธานได้

อนุกรรมการมีอำนาจเชิญเจ้ากระทรวง ทบวง การและคนภายนอกได้ดังที่บัญญัติไว้สำหรับสภากรรมการในมาตรา 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 และการปกครองโดยทั่ว ๆ ไป ยกเว้นแต่ในกิจการที่เกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมาย และการวินิจฉัยคดีซึ่งจัดเข้าในสาขาแห่งอำนาจสูงสุดอื่น ๆ

ยิ่งในประเทศที่มีอาณาเขตกว้างขวางและมีพลเมืองอยู่มาก พลเมืองทั้งหมดในประเทศนั้น ๆ อาจมีส่วนได้เสียเหมือนกันก็มี และกิจการบางอย่าง พลเมืองอันอยู่ในท้องถิ่นหนึ่ง อาจมีส่วนได้เสียต่างกับพลเมืองในอีกท้องถิ่นหนึ่ง

ระเบียบแห่งอำนาจบริหารจึงอาจเป็น

(๑) ระเบียบ ซึ่งใช้บังคับแก่พลเมืองทั่วไปในทุก ๆ อาณาเขตต์ คืออำนาจบริหารซึ่งรวมอยู่ในศูนย์กลาง หรือที่เรียกกันว่า รัฐบาลกลาง แต่ระเบียบเช่นนี้เรียกตามภาษากฎหมายปกครองฝรั่งเศสว่า “Centralisation” ซึ่งน่าจะแปลว่า “มัชยภาค”

(๒) ระเบียบ ซึ่งใช้บังคับให้เหมาะสมแก่ท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งอาจมีได้โดย ๒ วิธี คือ

ก) โดยรัฐบาลกลางได้แยกอาณาเขตต์แห่งอำนาจนั้น ๆ ออกเป็นส่วนต่าง ๆ เช่นแบ่งแยกออกเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และเจ้าหน้าที่ประจำส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ทำหน้าที่เป็นผู้แทนรัฐบาลกลาง ไม่ใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั่นเอง การแยกอำนาจจากรัฐบาลกลางเช่นนี้เรียกตามภาษากฎหมายปกครองฝรั่งเศสว่า “Déconcentration” ซึ่งน่าจะแปลว่า “มัชยานุภาค”

คือ เป็นส่วนน้อยๆ ที่แยกออกไปจากรัฐบาลกลาง ส่วนเหล่านี้หาได้มีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐบาลกลางไม่

ข) โดยแยกอำนาจบริหารหรือราชการในท้องถิ่นบางอย่างให้แก่คณะ ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้เลือกตั้งขึ้นเป็นผู้ใช้อำนาจเอง ท้องถิ่นมีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐบาลกลางจะเพาะอำนาจบางอย่าง ซึ่งตนมีอิสระที่จะทำได้ การแยกอำนาจบริหารเช่นนี้เรียกตามภาษากฎหมายปกครองฝรั่งเศสว่า “Décentralisation” ซึ่งน่าจะแปลว่า “มัชยวิภาค” คือเป็นการแบ่งแยกอำนาจบริหารบางอย่างออกจากรัฐบาลกลาง ซึ่งต่อไปจะมีขึ้นได้โดยพระราชบัญญัติเทศบาลระเบียบอำนาจบริหารซึ่งใช้บังคับให้เหมาะสมแก่ท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งอาจมีได้ ๒ วิธี ดังกล่าวแล้วนั้น แม้จะคล้ายกันในข้อที่แบ่งแยกอำนาจรัฐบาลกลางมาไว้ในท้องถิ่นก็ตาม แต่มีข้อต่างกันที่สำคัญเหล่านี้

๑ คณะพนักงานซึ่งเป็นผู้แทนรัฐบาลกลางตามส่วน แห่งอาณาเขตต์ต่าง ๆ โดยมาจากรัฐบาลเป็นผู้ตั้ง คือ เป็นผู้แทนของรัฐบาลกลางโดยตรง ควรสังเกตว่าแม้กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งราษฎรเป็นผู้ตั้งก็ยังคงเป็นผู้แทนของรัฐบาลกลางอยู่โดยตรง เท่ากับว่าราษฎรได้มีโอกาสแต่เพียงเลือกผู้แทนของรัฐบาลกลาง ซึ่งประจำอยู่ในท้องถิ่นของตนเท่านั้น

แต่คณะพนักงานในการปกครองชนิดที่แบ่งแยกอำนาจราชการให้ราษฎรในท้องถิ่นจัดทำเอง “มัชยวิภาค” (หรือการปกครองเทศบาลในภายใน) ตามทางที่ควรราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น ราษฎรในท้องถิ่นย่อมจะมีเสียงในการดูแล คณะพนักงานเช่นนี้เป็นผู้แทนท้องถิ่นในราชการของท้องถิ่นนั้นโดยจะเพาะจะเป็นผู้แทนของรัฐบาลกลาง ก็แต่กิจการบางชนิด ซึ่งได้รับมอบหมาย คณะพนักงานเช่นนี้จึงขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลางแต่เพียงในการดูแลครอบงำ

ในทุกวันนี้ สำหรับประเทศสยามตามพระราชบัญญัติ จัดการสุขาภิบาล
หัวเมืองพนักงานท้องถิ่นยังมีการแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลางอยู่ ซึ่งควรจะแก้ไขโดย
พระราชบัญญัติเทศบาล

๒ การปกครองอย่างมัธยวิภาคนี้ คือตามที่กล่าวมาในวิธี ข. ข้างต้นมี
สภาพเป็นนิติบุคคล กล่าวคือท้องถิ่นนั้น ๆ มีสิทธิและหน้าที่โดยฉะเพาะต่างหาก
จากรัฐซึ่งเป็นอีกบุคคลหนึ่ง แต่การแบ่งแยกตามวิธีที่ได้กล่าวในวิธี ก. หาได้ทำ
ให้ส่วนต่างๆ แห่งอาณาเขตมีสภาพเป็นนิติบุคคลขึ้นต่างหากไม่ เช่นมณฑล
จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ไม่ใช่เป็นนิติบุคคล ดูประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์ มาตรา ๗๓ ซึ่งได้ระบุนามเทศบาลปกครองท้องถิ่น (Local adminis-
trations) และประชาบาลทั้งหลาย (Municipalities) คือการปกครองทำนอง
“มัธยวิภาค” (Décentralisation) หรือเทศบาลในภายหลัง ไม่ได้กล่าวถึง มณฑล
จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน

การปกครองโดยวิธีแยกอำนาจราชการให้ราษฎรในท้องถิ่นจัดทำเองมีผลดี
และผลร้ายดังนี้

ผลดี

๑ กิจกรรมบางชนิดที่แยกออกไป เช่นการสุขาภิบาลย่อมเหมาะสมแก่
ท้องถิ่นโดยฉะเพาะ และกิจกรรมอย่างอื่น ซึ่งท้องถิ่นต่างๆ ในพระราชอาณาเขต
จะปฏิบัติอย่างเดียวกันไม่ได้ เมื่อได้แบ่งแยกเสียเช่นนั้นก็จะเหมาะสมแก่ท้องถิ่น
เป็นรายๆ ไป

๒ กิจกรรมที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นก็ควรจะให้ผู้ที่ เป็นราษฎรในท้องถิ่นนั้น
เป็นพนักงานจัดทำ เพราะเป็นผู้ที่รู้ภูมิประเทศและความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ
ย่อมดีกว่าบุคคลซึ่งรัฐบาลกลางจะได้แต่งตั้งออกไป ซึ่งจะรู้ภูมิประเทศดีกว่าราษฎร
ในท้องถิ่นไม่ได้

๓ วิธีเลือกตั้งพนักงานโดยราษฎรในท้องถิ่นนั้นเอง ย่อมทำให้ผู้ที่จ้ะรับเลือกต้องเอาใจใส่ในกิจการของท้องถิ่นและจะต้องจัดให้มีโครงการซึ่งตนจะปฏิบัติเมื่อได้รับเลือก เพราะการเลือกโดยวิธีเช่นนี้ย่อมมีการแข่งขันในระหว่างผู้ที่ถือลัทธิต่าง ๆ และย่อมเปิดโอกาสให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งผู้ที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นและตามความนิยมในลัทธิของตน

๔ กิจการของท้องถิ่นย่อมจะสำเร็จไปได้ไว และรวดเร็ว เพราะไม่ต้องเสนอเรื่องขึ้นไปเป็นลำดับเหมือนดังการปกครองที่ได้กล่าวในวิธี ก.

๕. และผลดียังมีอีกอย่างหนึ่งสำหรับประเทศที่ราษฎรได้เลือกตั้งผู้แทนในสภาการแผ่นดิน คือราษฎรที่อยู่ในท้องถิ่นก็เท่ากับได้รับความฝึกหัดในการเลือกผู้แทนในสภาการแผ่นดิน และสนใจในความเป็นไปของประเทศ

ผลร้าย

๑ ทำให้อำนาจรัฐบาลกลางลดน้อยถอยลงไป

๒ อาจจะทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกปฏิบัติกรลำเอียงเข้าข้างฝ่ายผู้เลือกตน คือเข้าทางฝ่ายที่ถือลัทธิอันเดียวกัน

ทางแก้

ทางแก้ผลร้ายที่ได้กล่าวมาแล้วอาจกระทำไดดังนี้

๑ กิจการที่จะมอบให้แก่ราษฎรในท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยตรง สิ่งใดที่ได้มอบหมายไป จะเป็นภัยอันตรายต่อความเป็นอยู่ของประเทศทั้งหมดแล้วก็ไม่ควรมอบให้

๒ รัฐบาลกลางยังทรงไว้ซึ่งอำนาจควบคุมดูแล เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรในท้องถิ่นกระทำการอันเป็นภัยอันตรายต่อประเทศ

ส่วนการป้องกันความลำเอียงนั้นก็อยู่ในอำนาจรัฐบาลกลาง ซึ่งจัดควบคุมดูแล เช่นการใดที่พนักงานท้องถิ่นปฏิบัติไปไม่ชอบก็ควรให้ร้องอุทธรณ์ได้ (ในประเทศ ฝรั่งเศสจึงมีศาลปกครองต่างหากจากศาลยุติธรรม)

การศึกษาถึงระเบียบแห่งอำนาจบริหารจะได้แยกออกเป็นหมวด ๆ ดังนี้

๑. การปกครองอย่างมัธยภาค (centralisation) หรือรัฐบาลกลาง
๒. การปกครองอย่างมัธยภาค (Déconcentration) หรือการแยกอำนาจรัฐบาลกลางไปในส่วนต่างๆ แห่งอาณาเขตต์
๓. การปกครองอย่างมัธยภาค (Décentralisation) หรือการแยกอำนาจบริหารบางอย่างให้ท้องถิ่นจัดทำเอง
๔. ระเบียบข้าราชการ คือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร

หมวด ๑

รัฐบาลกลาง (มัธยภาค, centralisation)

อำนาจบริหารซึ่งรวมอยู่ในรัฐบาลกลางนี้คือ อำนาจที่จะใช้ในกิจการซึ่งพลเมืองทั่วพระราชอาณาเขตต์มีส่วนได้เสียเหมือนกัน อำนาจที่รวมอยู่ในรัฐบาลกลางนี้ก็ยังกว้างขวางอยู่นั่นเอง เหตุฉะนั้นอำนาจจึงแบ่งแยกออกตามประเภทต่างๆ ของอำนาจนั้น เช่นแบ่งแยกออกเป็นกระทรวงทบวงการต่างๆ หัวหน้ากระทรวงทบวงการเหล่านี้ ต่างทำงานของตนรับผิดชอบโดยตรงต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในประเทศสยาม มิได้มีอรรคมหาเสนาบดี เป็นผู้รวบรวมเสนาบดีต่างๆ เข้าเป็นคณะรับมอบหมายอำนาจรวมกันไปเหมือนดังในประเทศอื่น ๆ

การแบ่งแยกอำนาจบริหารออกตามชนิดต่างๆ ของการงานนั้นได้มีมาแต่ในสมัยโบราณแล้ว เหตุฉะนั้นการศึกษาถึงความเปลี่ยนแปลง การแบ่งแยกอำนาจ เช่นนี้ ตั้งแต่ในสมัยโบราณมาจนถึงสมัยปัจจุบันจึงเป็นประโยชน์ในกฎหมายปกครอง

ส่วนที่ ๑

การ แบ่งแยกประเภทอำนาจบริหารสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงแก้ไขการปกครอง

แผ่นดินในรัชกาลที่ ๕

ในสมัยอำนาจบริหารหรืออำนาจตุลาการได้แบ่งแยกมอบแก่เสนาบดี ซึ่งรวมด้วยกันมี ๖ ตำแหน่ง ยกเป็นอรรคมหาเสนาบดี ๒ ตำแหน่ง

อรรคมหาเสนาบดี ๒ ตำแหน่ง คือ

๑. สมุหนายก

๒. สมุหพระกลาโหม

แต่เดิมดูเหมือนจะให้สมุหนายกบังคับการพลเรือนและสมุหพระกลาโหมบังคับการทหาร แต่ในสมัยต่อมาสมุหทั้ง ๒ นี้ได้บังคับบัญชาฝ่ายทหารหรือฝ่ายพลเรือนแยกกันเด็ดขาด เป็นแต่มีหน้าที่รวบรวมจำนวนคนฝ่ายพลเรือนคนหนึ่ง ฝ่ายทหารคนหนึ่ง แต่ในเวลาทำสงครามก็ใช้ทั้งทหารและพลเรือนออกรบต่อสู้ข้าศึก นอกจากนั้สมุหทั้ง ๒ ยังมีอำนาจในทางชำระความเก็บภาษีอากร หน้าที่จึงกว้างๆ กัน

มาภายหลังสมุหทั้ง ๒ นี้ได้บังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน แต่แบ่งแยกอาณาเขตต่อกัน สมุหนายกบังคับการหัวเมืองภาคเหนือ สมุหพระกลาโหมบังคับหัวเมืองภาคใต้ ครั้นต่อมาสมุหพระกลาโหมคนหนึ่งมีความผิดโปรดเกล้าฯ

ให้เอาหัวเมือง ซึ่งสมุหพระกลาโหมเคยว่ากล่าวนั้นไปขึ้นในกรมท่าคือเสนาบดีคลัง มาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ จึงค้นหัวเมืองให้สมุหพระกลาโหม คงให้กรมท่าบังคับ การแต่หัวเมืองปากอ่าว หัวเมืองจึงแยกกันขึ้นอยู่ ๓ กระทรวง จนถึงสมัยเปลี่ยนแปลงแก้ไขการปกครองแผ่นดินในรัชกาลที่ ๕

เหตุฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าตำแหน่งพระสมุหพระกลาโหม และสมุหนายกมี หน้าที่ทั้งการมหาดไทย ทหาร ยุติธรรม คลัง

เสนาบดี ๔ ตำแหน่งหรือจตุสดมภ์ ซึ่งเรียกตามสามัญว่า เวียง (เมือง) วัง คลัง นา

๑. เวียง (เมือง) คือกรมเมืองหรือกรมพระนครบาล มีหน้าที่บังคับกอง ตระเวร อำเภอกำนัน เขตต์ กรุง บังคับศาลพิจารณาความฉกรรจ์มหันตโทษ บังคับการคุก (ต่อมาได้ว่าภายหลังเรือ โรงร้าน ซึ่งตั้งขึ้นใหม่ แต่ภายหลังการภาษ นตกเป็นหน้าที่กรมอื่น)

๒. วัง คือกรมวังมีหน้าที่รักษาพระราชมณเฑียร และพระราชวังชั้นนอก ชั้นใน จัดการพระราชพิธีชั้นนอกชั้นใน จัดการพระราชพิธีทั้งปวง ตั้งศาลชำระ ความเกี่ยวข้องกับจำเลยเป็นสมใน

๓. คลัง คือกรมท่า เดิมบังคับการเงินภายหลังมีหน้าที่ติดต่อกับต่าง ประเทศ เช่นซื้อขายของแก่ชาวต่างประเทศที่เข้ามาค้าขาย และแต่งตั้งสำเภาไปค้า ต่างประเทศ ควบคุมคนต่างด้าว จึงได้กลายเป็นผู้ว่าราชการต่างประเทศด้วย ต่อมา ได้บังคับหัวเมืองภาคใต้ ซึ่งได้โอนมาจากสมุหพระกลาโหม ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ได้ว่าแต่เพียงหัวเมืองปากอ่าว จึงมีหน้าที่หลายอย่าง คือ คลัง ต่างประเทศ ทหาร มหาดไทย ยุติธรรม

๔. นา คอกรมนา มีหน้าที่ดูแลรักษานาหลวง เก็บหางเข้าค่านาจากราษฎร ขอเขาขนนางหลวง ตั้งศาลพิจารณาความเกี่ยวกับทนายโคกระบ่อให้แล้วเสร็จไปโดยเร็ว

ทบวงการต่างๆ ตามที่กล่าวมาแล้วนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปตามลำดับบางกรมม้งานทำน้อย บางกรมม้งานทำมากจนเกินไป ต่อมาจึงได้ตั้งกรมแยกหน้าทีไปจากจตุสดมภ์

ในหนังสือพระราชดำรัสรัชกาลที่ ๕ เล่มที่ได้เคยอ้างมาแล้วได้แยกกรมต่างๆ ออกเป็น ๔ จำพวก

จำพวกที่ ๑ กรมทมนานาที่พลเรือน และถือว่าเป็นทบวงการผ่านพลเรือนโดยแท้

จำพวกที่ ๒ กรมทมนานาที่ฝ่ายทหาร และถือว่าเป็น ทบวงการฝ่ายทหารโดยแท้

จำพวกที่ ๓ กรมทมนานาที่ฝ่ายทหาร แต่ถือว่าเป็นทบวงการฝ่ายพลเรือน

จำพวกที่ ๔ กรมทมนานาที่ฝ่ายพลเรือน แต่ถือว่าเป็นทบวงการฝ่ายทหาร

กรมซงมหนาทฝ่ายพลเรือน และถือว่าเป็นทบวงการฝ่ายพลเรือนโดยแท้

นั้น คอกรมพระสุรัสวดี กรมลูกขุน กรมธรรมการ กรมหมอ กรมพระอาทิตย์ กรมพระคลังต่างๆ กรมภูษามาลา

ส่วนกรมทมนานาที่ฝ่ายทหาร และถือว่าเป็นทบวงการฝ่ายทหารโดยแท้ นั้น คอกรมอาษา ๔ เหล่า กรมพระตำรวจ กรมกองมอญ เป็นต้น

ส่วนกรมทมนานาที่ฝ่ายพลเรือน แต่ถือว่าเป็นทบวงการฝ่ายพลเรือนนั้น คอกรมล้อมพระราชวัง กรมแสงบันโรงใหญ่ กรมช้าง กรมม้า เป็นต้น

ส่วนกรมทมนานาตยาพลเรือน แต่ถือว่าเป็นทบวงการค้าอาหารนั้น คือ กรมช่าง ๑๐ หมู่ เป็นต้น

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

“กรมลูกขุน” มีหน้าที่ชขาดในคดี แต่ไม่ใช่เป็นผู้พิจารณา ให้ดูข้อ ความโดยละเอียดในคำอธิบายพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

“กรมธรรมการ” มีหน้าที่พิจารณาพระสงฆ์ต่อพระสงฆ์ หรือพระสงฆ์ เกี่ยวข้องกับคดีหี สัก ส่วนการศึกษาขึ้นอยู่กับกรมราชบัณฑิต

“กรมหมอ” แต่เดิมมี ๒ แผนก คือหมอสำหรัว่าความ และหมอ โรงพระโอสถ แต่พวกแรกนั้นเลิกเสีย เหลือแต่หมอรักษาโรค เป็นหมอสำหรั พระเจ้าแผ่นดิน พระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการ

“กรมพระอาลักษณ์” มีหน้าที่รักษากฎหมายฉบับหลวงหนังสือ และ เป็นผู้จารึกสุพรรณบัตร หมายตั้งขุนนาง เขียนพระราชสารกับคัดเขียนหนังสือ ต่างๆ มีบทกลอน เป็นต้น

“กรมพระคลัง” ต่างๆ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับเรียกเร่งพระราชทรัพย์ รับของ ส่วนบรรณาการ ภาษีอากรต่างๆ

“กรมภูษามาลา” มีหน้าที่เกี่ยวกับเครื่องต้น เครื่องทรงของพระเจ้า แผ่นดิน รวมทั้งกรมแสง ต่อมากรมแสงได้มีเจ้านายไปควบคุม จึงได้แยก กิจการออกจากกรมภูษามาลา

จำพวกที่ ๒ กรรมชงมหนาทผายทหารและถือว่าเป็นตะบวงการผายทหาร
คือกรรมอาสา ๘ เหล่า อาสาใหญ่ซ้ายขวา อาสารองซ้ายขวา เขนทองซ้ายขวา
ทวนทองซ้ายขวาทั้ง ๘ กรรมนี้เป็นทหารหน้าสำหรับรักษาพระนครและพระราชอาณา
เขตต์ นอกจากนยังมกรรมทหารอื่น ๆ ถ้าจะทราบโดยละเอียดให้ดูหนังสือพระราช-
ดำรัสหน้า ๔๖ ถึง ๕๕

จำพวกที่ ๓ กรรมทมหหนาทผายพลเรือน แต่ถือว่าเป็นตะบวงการผายพลเรือน
เช่นกรรมล้อมพระราชวังที่ไม่ได้ถือว่าเป็นตะบวงการผายทหารนั้น เพราะคนพวกนี้
ไม่ต้องไปราชการทัพ คือมหนาทแต่จะรักษาพระราชวังอย่างเดียว นอกจากนั้น
ยังมีกรรมแสงบันโรงใหญ่ กรรมช้าง กรรมม้า ถ้าจะทราบโดยละเอียดให้ดูหนังสือ
พระราชดำรัสหน้า ๔๔ ถึง ๔๖

จำพวกที่ ๔ กรรมชงมหนาทผายพลเรือน แต่ถือว่าเป็นตะบวงการผาย
ทหารนั้น คือกรรมชงสับหมู ถือว่าเป็นตะบวงการผายทหาร ก็คงจะเป็นด้วยช่าง
เกิดขึ้นในหมู่ทหารเหมือนทหารช่างเดยวัน แต่ภายหลังมาเมื่อทำการต่างๆ มาก
จนจนถึงเป็นการละเอียด เช่น เขียน บิน แกะ สลัก ก็เลยติดอยู่ในผายทหาร
ให้ดูพระราชดำรัสหน้า ๕๕ ถึง ๕๖

กรรมต่างๆ ที่ได้ตั้งขึ้นใหม่นั้นแม้จะเป็นกรรมอิสสระ ผู้บังคับบัญชากรรมก็ไม่
มีตำแหน่งประจำในที่ประชุมเสนาบดี หรือลูกขุน ณ ศาลา ผู้ที่มีตำแหน่งประจำใน
ที่ประชุมเสนาบดีเช่นนกคือ อรรถมหาเสนาบดี ๒ ตำแหน่ง และเสนาบดี ๔
ตำแหน่ง รวมเป็น ๖ ตำแหน่งตามที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

ส่วนที่ ๒

การแบ่งแยกประเภทแห่งอำนาจบริหารตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงแก้ไข

การปกครองแผ่นดิน ในรัชชกาลที่ ๕ จนสิ้นรัชชกาลที่ ๖

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชชกาลที่ ๕ ได้เสด็จเถลิงถวัลย์ราชสมบัติใหม่ การแบ่งแยกอำนาจบริหารได้มีเหมือนดังที่ได้กล่าวแล้วในส่วนที่ ๑ แต่การแบ่งแยกเช่นนั้นยังไม่เหมาะสมแก่กาลสมัย จึงได้ทรงเปลี่ยนแปลงแก้ไข เริ่มแต่การแยกกระทรวงพระคลังออกจากกระทรวงการต่างประเทศตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น ขอให้ดูประกาศตั้งตำแหน่งเสนาบดี ลงวันที่ ๑ เมษายน ร.ศ. ๑๑๑ ซึ่งในตอนกลางมีความว่าดังนี้

“ จะกล่าวตั้งแต่เสนาบดี ๖ ตำแหน่ง ที่มีอยู่แต่แรกได้เสด็จเถลิงถวัลย์ราชสมบัติมา มีอรรคมหาเสนาบดี ๒ คือ (๑) เสนาบดี กรมมหาดไทย ที่สมุหนายกได้บังคับบัญชาการหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งปวง (๒) เสนาบดีกรม พระกระลาโหม ที่สมุหพระกระลาโหม ได้บังคับบัญชาการหัวเมืองปักษ์ใต้ทั้งปวง แล การทหารบกทหารเรือ จตุสดมภ์ ๔ คือ (๑) เสนาบดีที่พระคลัง ได้บังคับบัญชาการต่างประเทศ แลกรมพระคลัง (๒) เสนาบดีกรมเมือง ได้บังคับบัญชาการ รักษาพระนคร แลความนครบาล (๓) เสนาบดีกรมวัง ได้บังคับบัญชาการใน พระบรมมหาราชวัง (๔) เสนาบดีกรมนาที่เกษตราธิบดี ได้บังคับบัญชาการไร่นา รวมเป็น ๖ ตำแหน่ง นับว่าเป็นตำแหน่งประจำในที่ประชุมเสนาบดี ฤๅลูกขุน ณ ศาลา แลในที่ประชุมนี้ บางทีมีพระบรมวงษานุวงศ์บางพระองค์ แลขุนนางผู้ใหญ่ บางท่าน อย่างเช่นสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ แลเจ้าพระยาทิพากรวงศ์ นั้นเป็นต้น อยู่ในที่ประชุมนี้ด้วย ครั้นต่อมาในปีกุนสัปตศกจุลศักราช ๑๒๓๗ (ร.ศ. ๕๔) ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แยกกระทรวงพระคลัง ออกจาก

กระทรวงการต่างประเทศ ตั้งอธิบดีกรมวิเทศนิเทศน์ แลในบั้นแม่เบญจศกจุลศักราช ๑๒๔๕ (ร.ศ. ๑๐๒) ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เติมกระทรวงโทรเลขแลไปรษณีย์ขึ้นใหม่ แลในบั้นกุนนพศกจุลศักราช ๑๒๔๕ (ร.ศ. ๑๐๖) ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แยกกรมทหารบกทหารเรือออกจากกรมพระกระลาโหม ตั้งกรมยุทธนาธิการขึ้น แลในรัตนโกสินทร์ศก ๑๐๕ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมการโยธาต่างๆ ที่อยู่ในกระทรวงต่างๆ มาตั้งเป็นกระทรวงโยธาธิการขึ้น แลรวมกรมโทรเลขไปรษณีย์ เข้าในกระทรวงโยธาธิการ แลทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกกรมธรรมเนียมแลสังฆการีขึ้นอยู่ในกรมมหาดไทยมา รวมกับกรมศึกษาธิการ เป็นกระทรวงหนึ่งต่างหากแล้ว บัดนี้ทรงพระราชดำริเห็นว่ากระทรวงเมือง ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระบรมวงษานุวงศ์ แลข้าราชการเป็นกอมมิตตี บังคับการมาแต่ปัจจุศกจุลศักราช ๑๒๔๘ (ร.ศ. ๑๐๕) นั้นได้จัดการแก้ไขเป็นแบบแผนขึ้นใหม่ ควรให้เลิกกอมมิตตีนั้นเสีย ให้คงเป็นเสนาบดีไปตามเดิม แลกระทรวงกระษेत्रาธิการที่ได้บังคับการโรงภาษีสันค้ำเข้า ออกนั้น ให้ยกไปขึ้นกระทรวงคลัง ให้คงแต่กระษेत्रพานิชการ แลการกระษेत्रารการที่จะจัดขึ้นใหม่ต่อไป แลกระทรวงยุติธรรม ที่จะได้รวบรวมผู้พิพากษา แลตราการพิจารณาคดีความนั้น ก็ได้จัดการขึ้นต้นพอจะให้ราชการเป็นไปได้ในแห่งเดียวแล้ว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งเป็นกระทรวงใหญ่ขึ้น แลกรมพระอภิศกษेत्रาการนำที่มากยิ่งขงกว่าแต่ก่อนหลายเท่า จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกขึ้นเป็นกระทรวงใหญ่ เรียกว่ากระทรวงมรุธาธร แลกระทรวงยุทธนาธิการนั้น ทรงพระราชดำริเห็นว่าราชการจัดลงเป็นแบบแผน แลควรให้แก้กระทรวงเป็นกรมยุทธนาธิการ บังคับบัญชากรมทหารบกทั้งปวง มีผู้บัญชาการให้มียศเสมอเสนาบดี แลให้เข้าไปประชุมเสนาบดีด้วย แต่การบาดหมายราชการทั้งปวงนั้น

ให้กรมพระกลาโหมเป็นเจ้าหน้าที่ไปตามธรรมเนียมเดิม แลกรมทหารเรือกรมข้าง
กรมแสง ซึ่งยกไปกระทรวงยุติธรรมนั้น ให้ยกมาขึ้นกรมพระกลาโหม เมื่อได้
ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดการมีกระทรวงใหญ่ ให้ประชุมกันปลุกราชการ
ตามหน้าที่ ซึ่งเกี่ยวข้องกันเป็นที่ประชุมเสนาบดี ๑๒ ตำแหน่ง เรียกว่าเสนาบดีสภา
อาตุกขุน ณ ศาลาอนจะมีหน้าที่รวมกันแตกต่างกันโดยพแนก ซึ่งมีพระราชบัญญัติต่าง
หาก จะประกาศต่อไปภายหลังแล้วดังนี้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สั่งว่า
ให้บันดาเสนาบดีทั้งปวงนี้ ให้มียศเสมอเหมือนกันทั้งสิ้นไม่ให้ถือว่าเป็นอรรคมหา
เสนาบดี ถ้าเป็นจุดสุดมภ์ 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. ธรรมนูญการ

๑๑. โยธาธิการ

๑๒. มุรธาธิการ หรือ มุรธาธร

ให้พึงสังเกตว่าที่จะเห็นได้จากประกาศตั้งเสนาบดี ร.ศ. ๑๑๑ นั้นว่า ในครั้งนั้นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงกลาโหม ยังหาได้แบ่งแยกชนิดแห่งหน้าที่จากกันไม่ คงแบ่งแยกแต่อาณาเขตต์แห่งการบังคับบัญชาในประเทศ

ครั้นต่อมาใน ร.ศ. ๑๑๓ จึงได้มีการประกาศจัดตั้งหน้าที่กระทรวงกลาโหมและมหาดไทย คือ ให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการภายในพระราชอาณาเขตต์เว้นแต่ในกรุงเทพมหานครเป็นหน้าที่กระทรวงนครบาล 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 ส่วนกระทรวงกลาโหมคงมีหน้าที่เกี่ยวพะเพาะทหารบกและการเกณฑ์คนเข้ารับราชการทหาร

๒. ใน ร.ศ. ๑๓๐ ได้ทรงแยกราชการกรมพระอภัยมณีออกจากกรมราชเลขาธิการตั้งขึ้นเป็นกระทรวง เรียกว่ากระทรวงมูรธาธร มีหน้าที่เกี่ยวแก่การรักษาทะเลเป็นฐานันดรศักดิ์ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ รักษาทะเลเป็นดวงตรา

๓. ในปี ร.ศ. ๑๓๐ นี้ยังได้ทรงจัดราชการกระทรวงโยธาธิการใหม่ คือ ยกกรมคลองจากกระทรวงเกษตรมาขึ้นอยู่ในกระทรวงโยธา ให้ยกเลิกกรมโยธาในกระทรวงโยธา แยกแผนกการช่างก่อสร้างส่วนหนึ่งมาขึ้นกระทรวงนครบาล ให้กระทรวงโยธามีหน้าที่เกี่ยวแก่การก่อสร้าง การคมนาคม คือ การรถไฟ ไปรษณีย์ โทรเลข ทาง และเปลี่ยนนามกระทรวงโยธาธิการว่า “กระทรวงคมนาคม”

๔. ใน พ.ศ. ๒๔๖๒ ได้แยกกรมธรรมการมาขึ้นในพระราชสำนัก เปลี่ยนนามกระทรวงธรรมการเดิมว่า กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่เกี่ยวแก่การศึกษา

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

ใน พ.ศ. ๒๔๖๔ ได้มีประกาศเพิ่มเติมว่าด้วยสภาเผยแผ่พาณิชย์หรือกระทรวงพาณิชย์แบ่งกิจการออกเป็นสองส่วน

ก. คิดและปฏิบัติการตกเป็นหน้าที่ของสภาเผยแผ่พาณิชย์

ข. กระทำการ คือ ปฏิบัติการตามที่คิดและปฏิบัติการตกเป็นหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์

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

บทที่ ๒

คนที่ปรึกษาในส่วนอำนาจบริหารบางอย่าง

นอกจากการแบ่งแยกประเภทแห่งอำนาจบริหารดังได้กล่าวมาแล้ว คนหรือสภาฝ่ายที่ทรงปรึกษาก็มีเสนาบดีสภา ซึ่งสืบเนื่องมาแต่ในครั้งก่อนๆ อันเป็นสภาที่ปรึกษาในส่วนอำนาจบริหารโดยทั่วไป นอกจากนี้ยังได้ทรงสถาปนาคนที่ปรึกษาในส่วนอำนาจบริหารบางอย่าง (ซึ่งเราไม่จัดเข้าอยู่ในสภาการแผ่นดิน) คือ

๑. สภามองกันพระราชอาณาจักรซึ่งได้ทรงตั้งขึ้นใน ร.ศ. ๑๒๕ เมื่อคราวแยกกรมทหารเรือออกจากกระทรวงกลาโหมตั้งเป็นกระทรวงทหารเรือ ซึ่งจะได้ปรึกษาในการดำริห์จัดการมองกันพระราชอาณาจักร (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

ทะบวงการเมือง

๑. ได้ประกาศเลิกกระทรวงมรุชาทร ยกการทำงานทั้งปวงไปรวมกับกรมราชเลขาธิการ เหมือนดังในรัชกาลที่ ๕

๒. รวมหน้าที่ราชการกระทรวงคมนาคมและพาณิชย์ การตั้งเป็นกระทรวงคมนาคมและพาณิชย์การ ภายหลังเปลี่ยนนามเป็น “กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม”

๓. รวมกรมธรรมการกับกระทรวงศึกษาธิการ ตั้งเป็นกระทรวงธรรมการตามเดิมเหมือนดังในรัชกาลที่ ๕

๔. ใน พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งราชบัณฑิตยสภาตามข้อ ๑ แห่งประกาศตั้งแห่งสภานี้ มีความอยู่ตอนหนึ่งว่า บรรดาการชงกรมการหอพระสมุดสำหรับพระนครได้ทำอยู่แต่ก่อนก็ดี อำนาจหน้าที่กรมการหอพระสมุดสำหรับพระนคร อันมีอยู่ในพระราชกำหนดกฎหมายที่ได้ตั้งไว้ก็ดี และหน้าที่ของกรมราชบัณฑิตซึ่งยังคงมีอยู่ก็ดี ให้รวมมาเป็นอำนาจหน้าที่ของราชบัณฑิตยสภาทงสิ้น

อนึ่งในพระราชปรารภมีความว่า กวระจะพนหน้าทกรมราชบัณฑิต ซึ่งเป็นกระทรวงราชการฝ่ายพลเรือนแต่โบราณ

เหตุฉะนั้นราชบัณฑิตยสภาจึงเป็นกระทรวงการเมือง หาใช่เป็นแต่เพียงที่ประชุมสำหรับปรึกษากิจการเท่านั้นไม่กล่าว คือ มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติในทางราชการหรือในทางบริหาร แต่จะมีฐานะเป็นกระทรวงหรือไม่นั้นไม่มีตัวบทได้กล่าวถึง ส่วนสถานายกของราชบัณฑิตยสภาในทุกวันนี้ก็ได้เป็นองค์อธิบดีมนตรี และซึ่งเข้าไปในประชุมอภิรัฐมนตรีสภาและเสนาบดีสภาตามที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

๕. ใน พ.ศ. ๒๔๗๔ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมราชการกระทรวงทหารเรือเข้ากับกระทรวงกลาโหม

นอกจากการเปลี่ยนแปลงแก้ไขที่สำคัญดังได้กล่าวมาแล้ว ยังได้มีการแก้ไขระเบียบภายในของกระทรวงต่าง ๆ และโอนการงานสับเปลี่ยนในระวางกระทรวงทบวงการเหล่านั้น

ในปัจจุบันนี้กระทรวงทบวงการเมืองอันเป็นสาขาของอำนาจราชการ หรืออำนาจบริหาร ซึ่งได้แบ่งแยกออกมานั้นจึงคงเป็นดังนี้

ก. กระทรวง

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

บ. กรมซึ่งมีฐานะเท่ากระทรวง

คือ กรมราชเลขาธิการ (ดูประกาศเล็กกระทรวงมรุชาธร พ.ศ. ๒๔๖๘)

ค. ทบวงการอิสสระ

คือ ราชบัณฑิตยสภา

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วยังมีกรมหรือกระทรวงการ ซึ่งขึ้นต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แต่มีหน้าที่ส่วนพระองค์ เช่นกรมพระคลังข้างที่ กรมราชองครักษ์ เป็นต้น

บทที่ ๒

คนที่ปรึกษาในส่วนอำนาจบริหารบางอย่าง

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

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

ส่วนที่ ๕

ระเบียบการปกครองของกระทรวงและทบวงการีสสระข้อความทั่วไป

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วในส่วนต่างๆ ซึ่งว่าด้วยการแบ่งแยกประเภทแห่ง
อำนาจบริหารออกเป็นกระทรวงและทบวงการีสสระนั้น ได้เกิดขึ้นโดยจารีต-
ประเพณี หรือโดยบทกฎหมายซึ่งอาจรวมเรียกได้ว่า มีขึ้นโดยกฎหมาย (คำว่า
กฎหมายในที่นี้ให้เทียบดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔)

แต่ระเบียบของกระทรวงทบวงการีสสระ จะพึงเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่นั้น
ควรดูคำอธิบายของกรมหลวงราชบุรี ในหนังสือว่าด้วยพระราชบัญญัติในปัจจุ-
บัน เล่ม ๑ ในคำซึ่งว่าด้วยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีความอยู่ตอนหนึ่งว่า

“ตามธรรมเนียมเดิมนั้นส่วนราชการมีอำนาจจะเป็นเจ้าพนักงานเป็นหมู่เป็น
กรมได้ต่างๆ รับผิดชอบต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์เดียว ถึงหมู่กรม
ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะได้เป็นไปเหมือนในพระราชบัญญัติก็ดี บางที
เสนาบดีชั้นหลังจะได้จัดแบ่งแปลงไปแล้วบ้าง ซึ่งมหาชนหาทราบได้ไม่ จึงเป็นการ
ยากที่จะทราบว่า ทุกวันนี้พระราชบัญญัตินั้นๆ จะตรงกับความจริงอย่างไร เพียงไร
ทงนี้ไม่เป็นการสำคัญ เพราะโอกาสที่พระราชบัญญัติเหล่านี้จะเป็นข้อโต้เถียงกัน
ในโรตศาลนั้นน้อยนักน้อยหนา ตามธรรมเนียมก็คงจะว่ากันในสภาที่ว่าการแผ่นดิน
ทงสน ”

แต่ในทุกวันนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๒-๗๓ ได้สมมติ
ให้ทบวงการีสสระเป็นนิติบุคคล

ตามธรรมเนียมการทวงและทวงบวงการก็ย่อมแยกประเภทแห่งการงานของตน ออกเป็นหลายสาขา เรียกว่ากรมบ้าง กองหรือแผนกบ้าง สาขาเหล่านี้จะพึงมีฐานะ เป็นนิติบุคคลหรือไม่นั้นนอกจากปัญหาที่จะทู่มเถียงกันในเรื่องคำว่าทวงบวงการเมือง และกรมในรัฐบาลตามมาตรา ๗๓ แล้ว ก็ยังจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่า กรมหรือสาขาของทวงบวงการเมืองมีระเบียบถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวคือ ได้ตั้ง ขึ้นหรือได้เริ่มสภาพนิติบุคคลโดยถูกต้องหรือไม่ เหตุฉะนั้นการศึกษาดังระเบียบ แห่งการปกครองของกระทรวงและทวงบวงการอิสสระจึงควรอาศัยหลักกฎหมาย

บรรดากระทรวงและทวงบวงการตามที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ ย่อมวางระเบียบที่ คล้ายกัน คือได้จัดแบ่งแยกชนิดแห่งการงานของกระทรวงทวงบวงการเหล่านี้ ออก เป็นสาขาต่าง ๆ เช่นแบ่งออกเป็นกรม และในกรมหนึ่งแยกออกเป็นกรมย่อย หรือ แยกออกเป็นกองเป็นแผนก และมีหัวหน้าเป็นผู้บังคับบัญชาสาขาแห่งกิจการซึ่งได้ แบ่งแยกออกมาแล้ว

อีกประการหนึ่งกิจการของกระทรวงทวงบวงการย่อมมีกิจการอันเกี่ยวข้องกับธุระ การกลาง หรือการบัญชาการกลางอย่างหนึ่ง ซึ่งบังคับบัญชากิจการของกระทรวง ทวงบวงการนั้น ๆ และยังมีปฏิบัติตามคำสั่งบังคับบัญชากลางไปในท้องถิ่นต่าง ๆ หรือตามส่วนแห่งอาณาเขตต์ของประเทศ ซึ่งได้แบ่งแยกออกไป ในการนี้ก็ได้มี สำนักงานหรือผู้แทนของกระทรวงทวงบวงการเหล่านี้ไปประจำอยู่ แต่ทั้งนี้อาจมีข้อ ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ บางกระทรวงทวงบวงการได้มีผู้แทนอยู่ในทุกส่วนแห่งอาณา- เขตต์ของประเทศที่ได้แบ่งแยกออกไปนั้น แต่บางกระทรวงทวงบวงการก็ไม่มีสำนัก หรือผู้แทนไปประจำอยู่ในทุกส่วนแห่งอาณาเขตต์ ทั้งนี้แล้วแต่ความจำเป็นหรือ ประโยชน์แห่งระเบียบของกระทรวงทวงบวงการต่าง ๆ นั้น

รายการพิสดารแห่งการแยกสาขาต่าง ๆ ของกระทรวงนั้น จะงดไว้ไม่กล่าว เพราะคงทราบได้จากหนังสือที่เกี่ยวกับระเบียบ หรือทำเนียบกระทรวงทบวงการต่าง ๆ อยู่แล้ว

หมวด ๒

การแบ่งแยกอำนาจบริหารของรัฐบาลออกเป็นส่วนต่าง ๆ

ในพระราชอาณาเขตต์ (มัธยานุภาค Déconcentration)

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในหมวด ๑ อำนาจราชการหรือบริหารได้แบ่งแยกตามชนิดแห่งการทำงานของอำนาจนั้นออกเป็นกระทรวงทบวงการต่าง ๆ แต่ก็คงเป็นอำนาจของรัฐบาลกลางนั่นเอง

ในประเทศที่มีอาณาเขตต์กว้างขวางอำนาจในทางราชการของรัฐบาลกลางจะรวมกันอยู่แต่ในเมืองหลวงแห่งเดียวนั้นย่อมเป็นการไม่สะดวก เหตุฉะนั้นจึงจำเป็นต้องแบ่งแยกอำนาจในทางราชการหรือบริหารนั้นออกไปไว้ตามท้องถิ่นต่าง ๆ ในพระราชอาณาเขตต์

การแบ่งแยกเช่นนี้ได้กล่าวมาแล้วว่าอาจจะกระทำได้โดยสองวิธี

วิธีที่ ๑ แบ่งอำนาจบริหารของรัฐบาลกลางออกไปเป็นสาขาใหญ่ ๆ ตามส่วนต่าง ๆ แห่งอาณาเขตต์ (มัธยานุภาค)

วิธีที่ ๒ แบ่งแยกให้แก่คณะซึ่งราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้เลือกตั้งขึ้นเป็นผู้ใช้อำนาจเอง (มัธยวิภาค)

ในหมวดนี้จะได้อีกว่าแต่การแบ่งแยกตามวิธีที่ ๑ เท่านั้น ส่วนวิธีที่ ๒ จะได้อีกว่าในหมวดต่อไป

ให้สังเกตว่าแม้การแบ่งแยกตามวิธีที่ ๑ นี้ จะต่างกับวิธีที่ ๒ ดังได้กล่าวแล้วก็ยังคงต่างกับการแบ่งแยกอำนาจของรัฐต่างๆ ในประเทศที่เป็นสหรัฐ เพราะในประเทศที่เป็นสหรัฐนั้นรัฐต่างๆ ที่ได้ผสมเข้ากันนั้นได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีอำนาจที่จะออกกฎหมายซึ่งบางทีกฎหมายของรัฐต่างๆ นั้นก็ขัดกันขึ้นเอง ดังเช่นกฎหมายของรัฐต่างๆ ในสหปาลีรัฐอเมริกา แต่การแบ่งแยกส่วนต่างๆ แห่งพระราชอาณาเขตนี้ ส่วนต่างๆ นั้นไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล คือถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐกลางนั่นเอง กับอีกประการหนึ่งส่วนต่างๆ แห่งพระราชอาณาเขตนี้ เหล่านี้ก็ไม่ใช่อำนาจที่จะออกบทกฎหมาย กล่าวคือ บทกฎหมายย่อมเหมือนกันทั่วทุกส่วนต่างๆ แห่งพระราชอาณาเขตนี้ (ซึ่งนี้ไม่หมายความว่าเจ้าพนักงานจะไม่มีอำนาจออกคำสั่ง แต่คำสั่งของเจ้าพนักงานมีลักษณะไปในทางบริหารซึ่งได้ออกขึ้นไว้เพื่อปฏิบัติการตามบทกฎหมาย ซึ่งผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจนิติบัญญัติได้ตราขึ้นไว้)

ในสมัยก่อนแก้ไขการปกครองในต้นรัชกาลที่๕ ประเทศสยามได้มีประเทศราชขึ้นอยู่ เหตุฉะนั้นจึงอาจที่จะจัดแบ่งอาณาเขตต์ออกเป็นอาณาเขตต์ของประเทศสยามโดยแต่อย่างหนึ่ง และอาณาเขตต์ที่เป็นประเทศราชอย่างหนึ่ง ประเทศราชเหล่านี้คงมีฐานะเป็นรัฐซึ่งมีเจ้านายของชาตินั้นปกครองเอง แต่ต้องถวายต้นไม้เงินทองกับเครื่องราชบรรณาการต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

อาณาเขตต์ของประเทศสยามโดยแท้ันได้แบ่งแยกออกเป็นราชธานี และหัวเมืองซึ่งขึ้นอยู่ในวงราชธานีส่วนหนึ่ง และหัวเมืองซึ่งอยู่ในภายนอกราชธานีอีกส่วนหนึ่ง บรรดาหัวเมืองชนนอกรวงราชธานีนั้น สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินทรงตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการเป็นผู้สำเร็จราชการเมือง มีอำนาจบังคับบัญชาสิทธิขาดอย่างเป็นผู้ดำรงพระองค์ทุกอย่าง และมีกรมการ พนักงานปกครองเองทุกแผนกอย่างเช่นในราชธานี

ส่วนภายในเขตต์เมืองหนึ่งได้แบ่งแยกออกเป็นแขวงหม่มแขวงเป็นผู้ครอบครอง ในแขวงหนึ่งแยกออกเป็นตำบล มีกำนันเป็นหัวหน้า ในตำบลหนึ่งแยกออกเป็นบ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้า

ส่วนทบวงการซึ่งบังคับบัญชาหัวเมืองต่างๆ เหล่านี้ได้แบ่งแยกอยู่ในสมุหนายกบ้าง (บัณฑิตเหนือ) และอยู่ในบังคับบัญชาสมุหกลาโหมบ้าง (บัณฑิตใต้) และในกรมพระคลังบ้าง (หัวเมืองท่า) ให้ดูข้อความโดยละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วในหมวดที่ ๑

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

(ระเบียบการปกครองคนสงฆ์จะได้กล่าวเมื่อมีโอกาสพอ)

ต่อมาประเทศราชของสยามซึ่งมีฐานะเป็นรัฐได้ตกไปเป็นของต่างประเทศ อาณาเขตต์สยามทุกวันนี้จึงมีแต่รัฐเดียว เหตุฉะนั้นปัญหาที่ว่าส่วนต่างๆ ใดในพระราชอาณาจักรจะมีสภาพเป็นรัฐอีกหรือไม่ก็น่าจะหมดไป

ในเวลานี้อาณาเขตต์สยามได้แบ่งออกเป็นส่วนต่างๆ คือ

- ๑ มณฑล
- ๒ ในมณฑลหนึ่งแบ่งออกเป็นจังหวัด
- ๓ ในจังหวัดหนึ่งแบ่งออกเป็นอำเภอ
- ๔ ในอำเภอหนึ่งแบ่งออกเป็นตำบล
- ๕ ในตำบลหนึ่งแบ่งออกเป็นหมู่บ้าน

แต่ในมณฑลกรุงเทพฯ ได้มีระเบียบการปกครองเป็นพิเศษจากมณฑลอื่นๆ การศึกษาถึงระเบียบแห่งการปกครองในมณฑลกรุงเทพฯ จะได้แยกไว้ต่างหาก.

ส่วนที่ ๑

ระเบียบการปกครองในหัวเมือง

บทที่ ๑

ระเบียบการปกครองมณฑล

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

ในรัชกาลที่ ๖ ได้ทรงตั้งอุปราชประจำภาค คือ หลายๆ มณฑลมีอุปราชดูแลควบคุมเหนือสมุหเทศาภิบาลประจำมณฑลนั้นๆ หรือบางมณฑลเช่นมณฑลอยุธยา มณฑลเด็ยหัวหน้ามณฑลนั้นดำรงฐานะเป็นอุปราช แต่ตำแหน่งอุปราชนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลปัจจุบันได้โปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกเสีย

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

ก่อนที่จะศึกษาถึงระเบียบแห่งการปกครองมณฑลซึ่งจะได้กล่าวต่อไปควรระลึกว่าส่วนต่างๆ แห่งอาณาเขตที่ได้แบ่งแยกออกไปนี้ไม่มีฐานะเป็นรัฐ เหตุฉะนั้นอำนาจสูงสุดในประเทศที่แบ่งแยกออกไปประจำตามส่วนต่าง ๆ จึงมีแต่อำนาจบริหารหรือตุลาการและอำนาจตุลาการ ส่วนอำนาจในการออกกฎหมายหรืออำนาจนิติบัญญัตินั้นไม่ได้แบ่งแยกออกไป พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงใช้อำนาจนิติบัญญัตินี้ บทกฎหมายที่จะใช้แก่พลเมืองในส่วนต่าง ๆ ย่อมเหมือนกัน ซึ่งต่างกับประเทศที่เป็นสหรัฐ ที่กฎหมายของรัฐหนึ่งอาจต่างและขัดกับอีกรัฐหนึ่ง

ข้อ ๑

อำนาจบริหาร

ส่วนต่าง ๆ แห่งอาณาเขตที่ได้แยกออกสมควร ถือว่าเป็น ส่วนหนึ่ง แห่งรัฐ กลางหาใช่เป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียวไม่ เหตุฉะนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการหรือบริหารจึงควรจัดแบ่งเป็นเจ้าหน้าที่ทำการแทนรัฐบาลกลางหนึ่ง และเจ้าหน้าที่แทนกระทรวงทบวงการต่าง ๆ อีกอย่างหนึ่ง

ข้อ ก เจ้าหน้าที่ทำการแทนรัฐบาลกลาง

ตามข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ มาตรา ๓ ในมณฑลหนึ่งๆ ให้มีสมุหเทศาภิบาลเป็นประธานสำเร็จราชการรับผิดชอบรักษาการใน

มณฑลนั้นให้เรียบร้อยตามแบบแผน และให้มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานทั้งหลาย
ในมณฑลนั้น

สมุหเทศาภิบาลในรัชกาลที่ ๖ ได้มีประกาศลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน
พ.ศ. ๒๔๕๘ แสดงให้เห็นว่าเป็นตำแหน่งที่ขึ้นตรงต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
คือเป็นผู้แทนพระองค์ในฝ่ายราชการหรืออำนาจบริหาร ไม่ใช่แต่จะเป็นผู้แทนกระ
ทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียวไม่

ครั้นถึงรัชกาลปัจจุบันได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เปลี่ยนสังกัดสมุห-
เทศาภิบาลให้ขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทย (ดูประกาศลงวันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ.
๒๔๖๕) แต่ก็คงเป็นที่เข้าใจกันว่าสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้แทนของรัฐบาลกลางใน
มณฑลนั้น ๆ ด้วย

อำนาจและหน้าที่ของสมุหเทศาภิบาลนั้นตามมาตรา ๓ แห่งข้อบังคับที่อ้าง
มาแล้วคือ รับผิดชอบรักษาการในมณฑลนั้นให้เรียบร้อยตามแบบแผน และให้มี
อำนาจบังคับบัญชาพนักงานทั้งหลายในมณฑลนั้น

พนักงานทั้งหลายในทันทีคือพนักงานซึ่งกระทรวงทบวงกรมฝ่ายราชการได้แต่งตั้ง
ขึ้นไว้ (ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในข้อ ข.) แต่อำนาจบังคับบัญชาของสมุหเทศา
ภิบาลอันเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะต้องเป็นไปตามที่เสนาบดีเจ้ากระทรวงได้ตกลง
เห็นชอบพร้อมกันจัดตั้งขึ้นไว้ให้เป็นเจ้าหน้าที่รักษาในแผนกนั้น ๆ และให้อยู่ใน
บังคับบัญชาของสมุหเทศาภิบาล (ให้ดูมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แห่งข้อบังคับนี้
หรือตามประเพณีที่เคยมีมา)

ในกรณีที่สมุหเทศาภิบาลไม่อยู่ตามข้อบังคับที่กล่าวถึงนี้ให้สมุหเทศาภิบาล
มอบฝากการแก่เจ้าหน้าที่ผู้มียศสูงในทันทีเป็นผู้แทนตัว ถ้ามีเหตุพิเศษซึ่งไม่ทันได้
รับมอบหมายการงาน ให้ปลัดมณฑลรักษาการแทน ถ้าปลัดมณฑลไม่อยู่ให้อัยย-
การมณฑลรักษาการแทน แต่เดิมนั้นตำแหน่งปลัดมณฑลได้ยกเลิกแล้ว

ข้อ ข. เจ้าหน้าที่ผู้แทนกระทรวงทบวงการต่าง ๆ

กระทรวงทบวงการต่าง ๆ นั้นหาได้มีผู้แทนไปประจำทุกกระทรวงทบวงการ
ไม่ บางกระทรวงก็มีผู้แทนประจำอยู่หลายแผนก

กระทรวงมหาดไทย

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

กระทรวงธรรมการ

มีธรรมการมณฑลเป็นผู้แทนกิจการของกระทรวงนี้

กระทรวงพระคลัง ๆ

ในแผนกสรรพากรมี สรรพากรมณฑลเป็นผู้รักษาการแผนกเก็บเงินภาษี
อากร นอกจากนี้ยังมีผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ช่วยเจ้าพนักงานสุรา ส่วนคลังมณฑลซึ่ง

เคยมีอยู่แต่ก่อนนั้นได้ยกเลิกแล้ว ได้จัดแบ่งเป็นภาค คือรวมหลาย ๆ จังหวัดเป็นภาคหนึ่งผู้กำกับคลังภาคเป็นหัวหน้า

กระทรวงเกษตรราธิการ

มีเกษตรหรือราชโลหกิจมณฑล นอกจากนั้นในการป่าไม้ได้จัดแบ่งออกเป็นภาคมีป่าไม้ประจำภาคเป็นหัวหน้า

กระทรวงกลาโหม

ในส่วนกองทัพบกได้มีกองทัพ กองพล กรม กองทหารไปตั้งอยู่ในส่วนต่าง ๆ แห่งอาณาเขตต์ แต่ในส่วนปกครองท้องถิ่นได้จัดแบ่งออกเป็นมณฑลทหารบก ซึ่งบางมณฑลทหารบกมีอาณาเขตต์ครอบงำหลายมณฑลแห่งการปกครองตามธรรมดา มณฑลทหารบกหนึ่งมีผู้บัญชาการเป็นผู้บังคับบัญชา ในส่วนการเกณฑ์ทหารเวลานี้ไม่มีสัตตมณฑล คือได้จัดแบ่งเป็นภาครวมหลาย ๆ จังหวัดเป็นหนึ่งภาค มีสัตตภาคเป็นหัวหน้า

กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม

ในส่วนไปรษณีย์โทรเลขมีผู้จัดการไปรษณีย์โทรเลขภาครวมหลาย ๆ จังหวัดเป็นหนึ่งภาค ในส่วนทางหลวง บางท้องถิ่นได้มีนายช่างภาคประจำอยู่

กระทรวงยุติธรรม

ในส่วนตุรการไม่มีผู้แทน ในประเทศฝรั่งเศสกรมอัยการขึ้นอยู่กับกระทรวง

ทรงยศคุณธรรม 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 ที่ได้อ้างมาแล้วข้อความในกฎอื่นๆ ที่ขัดกันกับกฎ พ.ศ. ๒๔๖๕
 ก็จะนำมาใช้ไม่ได้

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

ข้อ ๑ อำนาจบริหาร

ข้อ ก. เจ้าหน้าที่ทำการแทนรัฐบาลกลาง

ในจังหวัดหนึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เป็นผู้รับผิดชอบราชการ
ในจังหวัดนั้นให้เรียบร้อยตามแบบแผน และให้มีอำนาจที่จะบังคับบัญชาพนักงาน
ทั้งหลายในจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

เวลานั้นบางจังหวัดคือ เชียงใหม่ ลำพูน น่าน มีเจ้าสนามหลวงเป็นผู้
บังคับบัญชารับผิดชอบในราชการพินบ้านพินเมืองทั่วไปให้ดูข้อ ๓๕ แห่งข้อบังคับ
สำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ (พายัพ) ร.ศ. ๑๑๕ และตามข้อ ๒๕
แห่งข้อบังคับนั้น คำว่าเจ้าสนามหลวง คือ คณะข้าราชการ ๓ นาย มีเจ้าผู้ครอง
นครหรือผู้ครองนครหนึ่ง เจ้าหลวงประจำนคร (ปลัดมณฑลประจำจังหวัด) หนึ่ง
เจ้าหลวงผู้ช่วยหนึ่ง

ข้อ ข. เจ้าหน้าที่แทนกระทรวงทบวงการต่างๆ

กระทรวงมหาดไทยมีผู้ว่าราชการจังหวัดในบางจังหวัดที่มั่งงานมาก ก็มีปลัด
จังหวัดเป็นผู้ช่วย นอกจากนั้นมอัยการจังหวัด ผู้บังคับกองตำรวจภูธรจังหวัด
สาธารณสุขจังหวัด เสมียนตราจังหวัด และพะธำมรงค์ฆมนหาทเกยวแก่การ
ราชทัณฑ์

กระทรวงธรรมการมีกรรมการจังหวัด

กระทรวงพระคลังมีคลังจังหวัด และสรรพากรจังหวัด

กระทรวงพาณิชย์และคมนาคมมีพนักงานไปรษณีย์โทรเลข และบางจังหวัด
ได้มีนายช่างทาง

กระทรวงเกษตร มีเกษตรจังหวัดหรือนายทะเบียนที่ดิน หรือราชโสดกิจ
จังหวัด หรือสัตวแพทย์และพนักงานป่าไม้บางจังหวัด

กระทรวงกลาโหมมีสัสดีจังหวัด ผู้บังคับการทหารจังหวัดและอาามกรม
กองทหารประจำอยู่

กระทรวงยุติธรรมไม่มีในส่วนราชการ

กระทรวงวัง กระทรวงการต่างประเทศไม่มี อำนาจหน้าที่ของพนักงาน
เหล่านี้ให้ดูในบทที่ ๑ ซึ่งว่าด้วยระเบียบการปกครองมณฑล

ข้อ ๒ อำนาจตุลาการ

มีศาลจังหวัดตั้งอยู่

บทที่ ๓

ระเบียบการปกครองอำเภอ

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

การตั้งอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ให้ดูพระราชบัญญัติปกครองท้องที่มาตรา
๖๒ ถึง ๖๕

การตั้งอำเภอท้องที่

ท้องที่หลายตำบลซึ่งสมควรอยู่ในความปกครองอันเดียว ให้จัดเป็นอำเภอ
สมุหเทศาภิบาลจะต้องเริ่มจัดการอย่างนี้

- ๑ กำหนดเขตต์ท้องที่อำเภอมีเครื่องหมายจดเขตต์อำเภออันทุกด้าน
- ๒ เขตต์ตำบลให้ตรงกับเขตต์อำเภอ

๓. ทว่าการอำเภอต้องอยู่ในที่ซึ่งจะปกครองราษฎรได้สะดวก

สมุหเทศาภิบาลออกข้อกำหนดเหล่านี้มาซึ่งเสนาบดี ๆ นำความกราบบังคม
ทูล เมื่อได้รับพระบรมราชานุญาตแล้วจึงประกาศตั้งอำเภอได้

๕๘. การตั้งกิ่งอำเภอ

อำเภอใดมีท้องที่กว้างขวาง เมื่อสมุหเทศาภิบาลได้รับอนุมัติเสนาบดีแล้ว
รวมตำบลบางตำบลตั้งเป็นกิ่งอำเภอ ๆ หนึ่ง จะมั่งคั่งเดียวหรือหลายกิ่ง หรือจะ
ไม่มีกิ่งเลยก็ได้

ข้อ ๑. อำนาจบริหาร

เจ้าหน้าที่ในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายราชการนมิปรากฏตามพระราชบัญญัติลักษณะ
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
อำเภอขวา ปลัดอำเภออื่น ๆ เป็นปลัดซ้าย แต่ตามข้อบังคับลักษณะปกครอง

หัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ มาตรา ๑๔ ได้ระบุตำแหน่งปลัดตำรวจอำเภอโดย
ประสงค์จะให้มัน เพื่อรับผิดชอบรักษาการในแผนกรักษาความสงบเรียบร้อย
ปราบปรามโจรผู้ร้าย (การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางอรรถคดี : Police judiciaire)
และให้ปลัดอำเภอรับผิดชอบรักษาการในแผนกปกครอง

๓ สมุหบัญชีอำเภอ คือข้าราชการสังกัดกรมสรรพากร มีหน้าที่เป็นผู้ช่วย
นายอำเภอในการเก็บภาษีอากร และผลประโยชน์แผ่นดิน

นอกจากนี้ยังมีเจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงอื่น ๆ ซึ่งช่วยเหลือกรรมการอำเภอ
เช่น สัสดีอำเภอ กรรมการอำเภอ ผู้บังคับหมวด หรือหมู่ตำรวจภูธร บางอำเภอ
ทมราชการมากก็มีเสมียนตราอำเภอ ในบางครั้งได้เคยดำรงให้ให้มีเกษตรประจำ
อำเภอ นอกจากนี้ในบางอำเภอซึ่งมีศาลจังหวัดตั้งอยู่ก็มีพระธำมรงค์เรือนจำที่อยู่
ในอำเภอนั้น

เจ้าหน้าที่กรรมการอำเภอแม้ตำแหน่งต่างกัน แต่มาตรา ๖๗ แห่งลักษณะ
ปกครองท้องที่ให้ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

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

ปัญหาในเรื่องนี้อาจเกิดขึ้นในเรื่องการออกหมายจับ หมายค้น ตามวิธี
พิจารณาความอาชญาว่า อำนาจนั้นจะมีได้เฉพาะตัวนายอำเภอเท่านั้นหรือไม่ ซึ่ง
ต้องวินิจฉัยตามความเห็นของผู้สอนวิธีพิจารณาความอาชญา

พนักงานปกครองกิ่งอำเภอ

พนักงานนี้จะป็นกรรมการอำเภอรองแต่นายอำเภอ ตำแหน่งใดอยู่ประจำการ
และจะมีเสมียนพนักงานอยู่ประจำทำการที่กิ่งอำเภอเท่าใด ก็แล้วแต่จะสมควร
ตามปกติมีปลัดกิ่งอำเภอประจำอยู่ ให้ดูมาตรา ๗๐

กิจการใดจะแยกจากอำเภอมาทำที่กิ่งอำเภอนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะกำหนดโดยอนุมัติของเทศบาล

ข้อ ข. หน้าที่และอำนาจของกรมการอำเภอ

ข้อความทั่วไป

ตามมาตรา ๑๓๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ หน้าที่และอำนาจของกรมการอำเภอในทางธุรการณมวงเขตต์กว้าง คือนอกจากที่จะมีบทกฎหมายระบุไว้โดยตรงให้เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอแล้ว กรมการอำเภอ ยังมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชกำหนดกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งแม้ว่าบทกฎหมายนั้น ๆ จะมีได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดก็ตาม

หน้าที่ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ได้ระบุไว้โดยเฉพาะนั้น ได้จัดแบ่งแยกออกดังนี้

- ก. การปกครองท้องที่ (มาตรา ๘๓ ถึง ๘๒)
 - ข. การป้องกันอันตรายของราษฎรและรักษาความสงบในท้องที่ (มาตรา ๘๓-๑๐๐)
 - ข. การท้เกยวด้วยความแพ่งและความอาชญา (มาตรา ๑๐๑-๑๐๘)
 - ค. การป้องกันโรคร้าย (มาตรา ๑๐๘-๑๑๓)
 - ค. บำรุงการทำนาค้าขาย บำไม่และทางไปมาต่อกัน (มาตรา ๑๑๔-๑๒๓)
 - ฅ. บำรุงการศึกษา (มาตรา ๑๒๔-๑๒๖)
 - ง. การเก็บภาษีอากร (มาตรา ๑๒๗-๑๒๘)
 - จ. หน้าที่เบ็ดเสร็จ (มาตรา ๑๓๐-๑๓๒)
- (ขอให้ดูด้วยบทพระราชบัญญัติที่กล่าวถึงนี้)

ให้พึงสังเกตว่าหน้าที่กรมการอำเภอในประเทศสยามนั้นมทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อยในทางปกครอง (Police administrative) และทั้งในทางอรรถคดี (Police judiciaire) เช่นการสืบสวนไต่สวน ฯลฯ คดีอาชญาซึ่งในบางประเทศถือว่าเป็นกิจการในทางยุติธรรม จะเห็นได้ว่า ประเทศที่มีประมวลวิธีพิจารณาอาชญาได้บัญญัติการสืบสวนไต่สวน ฯลฯ ไว้ในประมวลวิธีพิจารณาอาชญาอันนี้ และจะเห็นได้เด่นชัดว่าการนี้ต่างกับคำที่เรียกในภาษาฝรั่งเศสว่า Police administrative แปลตามตัวว่าตำรวจปกครอง จะได้กล่าวถึงการรักษาความสงบเรียบร้อยเหล่านี้ไว้ในภาค ๓ ต่อไป

ข้อ ๒ อำนาจตุลาการ

แม้กรมการอำเภอจะมีอำนาจเปรียบเทียบความแพ่งคดี แต่อำนาจเช่นนี้ไม่ใช่อำนาจตุลาการ เพราะไม่มีอำนาจจะพิพากษาคัดสินให้เด็ดขาด

อำนาจตุลาการในที่นี้หมายความถึงศาลยุติธรรม ซึ่งตั้งอยู่ตามอำเภอต่างๆ ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรมได้กล่าวถึงศาลแขวง แต่บัดนี้ไม่มีศาลแขวงไปตั้งอยู่ตามอำเภอต่างๆ ในครั้งก่อนบางอำเภอได้มีศาลแขวงไปตั้งอยู่ เช่นอำเภอปากพนังก่อนที่มีศาลจังหวัดในทุกวันนี้บางอำเภอได้มีศาลจังหวัดตั้งประจำอยู่ เช่นอำเภอปากพนัง อำเภอไชยา อำเภอกระบี่นทร์บุรี

ในท้องที่ใดไม่มีศาลยุติธรรมตั้งประจำ คดีก็จะต้องว่ากล่าวกันในศาลจังหวัดซึ่งอำเภอนั้นได้อยู่ในเขตต์

๔
บทที่ ๔

ระเบียบการปกครองตำบล

ในอำเภอหนึ่งแบ่งแยกออกเป็นหลายตำบล

ตำบลหนึ่งรวมหลายหมู่บ้าน รวม ๒๐ หมู่บ้าน เมื่อสมุหเทศาภิบาลเห็นชอบให้รวมหมู่บ้านนั้นตั้งเป็นตำบลแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องกำหนดหมายเขตตำบลนั้นให้ทราบได้โดยชัดว่ามีเพียงใด ถ้าที่หมายเขตต์ไม่มีลำห้วย หนอง คลอง บึงบาง หรือสิ่งใดเป็นสำคัญก็ให้จัดมีหลักปักหมายเขตต์ไว้เป็นสำคัญ (ให้ดูมาตรา ๒๕)

ในท้องที่ใดซึ่งราษฎรได้ตั้งทำมาหากินชั่วคราวก็มี จำนวน มาก จนได้ จัดตั้งเป็นหมู่บ้านชั่วคราวขึ้น ถ้าหมู่บ้านชั่วคราวนั้นอยู่ในท้องที่ที่เปลี่ยนแปลงห่างจากกำนันในท้องที่นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นจำเป็นจะต้องมีกำนันขึ้นต่างหากก็ให้เลือกตั้งว่ากำนันเป็นตำบลชั่วคราวฤดูกาลนั้น (ให้ดูมาตรา ๒๖)

อำนาจซึ่งแยกไปอยู่ตามตำบลนั้นแต่อำนาจราชการส่วนอำนาจตุลาการนั้นไม่มี

ข้อ ๑ พนักงานปกครองตำบล

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

ข้อ ก. กำนัน๑. การแต่งตั้ง

ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้นเลือกคนใดคนหนึ่ง ใน หมู่บ้าน ของ ตน เป็น
 กำนัน นายอำเภอหนึ่งเป็นประธานในการเลือกคัด ผู้ใดคะแนนเสียงข้างมากเป็นผู้
 สมควรที่จะเป็นกำนัน เมื่อได้รับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว การแต่งตั้ง
 ดังนี้จะสมบูรณ์ (ให้ดูมาตรา ๓๐ และ ๓๒)

๒. การออกจากตำแหน่ง

เหตุที่จะต้องออกจากตำแหน่งมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑ คือ

- ๑) เมื่อต้องออกจากผู้ใหญ่บ้าน
- ๒) เมื่อผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น โดยมากด้วยกันร้องขอให้เขาออกจาก
 ตำแหน่งกำนัน
- ๓) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าความสามารถไม่พอแก่ตำแหน่ง และ
 สมุหเทศาภิบาลเห็นชอบด้วย

กำนันที่ต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุ (๒) หรือ (๓) ไม่ขาดจากตำแหน่ง
 ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นอยู่

ข้อ ข. ผู้ทำการแทนกำนัน

ถ้ากำนันทำการในหน้าที่ไม่ได้ในชั่วคราวเวลาใด เช่น ไปทางไกล เป็นต้น
 ให้มอบอำนาจและหน้าที่ไว้แก่ผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่ง ซึ่งอยู่ในตำบลเดียวกันให้
 ทำการแทน และให้ผู้แทนนั้นมอำนาจเต็มที่ในตำแหน่งกำนัน แต่การที่กำนันจะมอบ
 หมายหน้าที่ไว้แก่ผู้ใหญ่บ้าน ทำการแทนเช่นนั้น ให้บอกผู้ใหญ่บ้านทั้งหลายในตำบล
 เดียวกัน และบอกกรมการอำเภอให้ทราบไว้ด้วย

ข้อ ก. แพทย์ประจำตำบล

๑. การแต่งตั้ง

วิธีเลือกแพทย์ประจำตำบลให้กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ประชุมพร้อมกันเลือกผู้ที่มีความรู้ในวิชาแพทย์ แต่ผู้ที่เป็นแพทย์ประจำตำบลนั้นจะเลือกถูกผู้ที่เป็นผู้ใหญ่บ้านอยู่แล้ว หรือยังไม่ได้เป็นผู้ใหญ่บ้านก็ได้เหมือนกัน แต่ห้ามมิให้เลือกผู้ที่อยู่ในท้องที่ตำบลอื่น เว้นแต่ผู้ที่เป็นแพทย์ประจำตำบลที่ใกล้เคียงกันอยู่แล้ว และเขาขอมจะทำการรวมเป็นสองตำบล ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นเป็นการสมควรแล้วก็เป็นได้ (ให้ดูมาตรา ๔๕-๔๖)

๒. การออกจากตำแหน่ง

เหตุที่แพทย์ประจำตำบลจะต้องออกจากตำแหน่งนั้นเหมือนกับเหตุที่กำนันจะต้องออกจากตำแหน่งทุกประการ (ให้ดูมาตรา ๔๗ และ ๓๑)

ข้อ ง. สารวัตร

ในตำบลหนึ่งมีสารวัตรสำหรับเป็นผู้ช่วย และรับใช้สรวายของกำนันสองคน ผู้ที่จะเป็นสารวัตรนั้นแล้วแต่กำนันจะร้องขอให้ผู้ใดเป็น แต่ต้องได้รับความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยจึงเป็นได้ และกำนันมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรได้ (ให้ดูมาตรา ๔๔)

ข้อ จ. ราษฎรผู้ช่วยกำนันและเพาะการ

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

ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าลูกบ้านที่ได้ช่วยเหลือกันนั้นจะถือว่าเป็นเจ้าพนักงานได้หรือไม่ ศาลฎีกาได้เคยพิพากษาตั้งปรากฏในคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๖๕ ปี ๒๔๖๗ ธรรมสาร เล่ม ๘ หน้า ๑๕๖

“ กำนันบอกลูกบ้านให้ช่วยจับผู้ร้าย ถ้าผู้ใดยิงลูกบ้านตาย ในเวลานั้นต้องมีความผิดฐานฆ่าเจ้าพนักงานกระทำตามหน้าที่ตาย 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. เหตุการณ์พิเศษ

ตามตัวบทบางมาตราให้กำนันเรียกทั้งผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ตำบลประชุม บางที่เรียกแต่ผู้ใหญ่บ้าน

เรียกประชุมทั้งผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลในกรณีที่ยกบัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา ๕๕-๖๑ เรียกประชุมแต่ผู้ใหญ่บ้านในกรณีที่ยกบัญญัติไว้ในมาตรา ๕๒-๕๕

ระเบียบการปกครองหมู่บ้าน

ในตำบลหนึ่งแยกออกเป็นหลายหมู่บ้าน

หมู่บ้านมีหลาย ๆ บ้านรวมกัน การที่จะกำหนดว่าบ้านกับบ้านจะควรเป็นหมู่บ้านหนึ่งนั้น ให้ถือความสะดวกแก่การปกครองเป็นประมาณ คือ

๑. ถ้าเป็นหมู่บ้านอยู่รวมกันมากถึงจำนวนบ้านน้อยให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญประมาณราว ๒๐๐ คน เป็นหมู่บ้านหนึ่ง

๒. ถ้าเป็นหมู่บ้านตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกันถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้าจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า ๕ บ้าน แล้วจะจัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งก็ได้ (ให้ดูมาตรา ๘)

นอกจากหมู่บ้านที่ตั้งไว้ประจำดังกล่าวแล้ว ถ้าในท้องที่ใดมีราษฎรไปตั้งชุมนุมทำการหาเลี้ยงชีพ แต่ในบางฤดูกาลและมีจำนวนมากพอที่จะจัดเป็นหมู่บ้าน นายอำเภออาจประชุมราษฎรในหมู่บ้านเล็กกว่าที่ผู้ใหญ่บ้านเป็นการตั้งหมู่บ้านชั่วคราว ขณะเพาะฤดูกาลราษฎรจะตั้งชุมนุมกันอยู่ในที่นั้น (ให้ดูมาตรา ๒๒)

หมู่บ้านชั่วคราวนี้ตามปกติให้รวมอยู่ในกำนันในตำบลเดิม แต่ถ้าเป็นที่ห่างไกลจากกำนัน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะตั้งว่าที่กำนันเป็นนายตำบลชั่วคราวก็ได้ (ให้ดูมาตรา ๒๖ และคำอธิบายในบทที่ ๔ ทกล่าวมาแล้ว)

หมู่บ้านใด ๆ ที่ได้ตั้งขึ้นแล้ว ถ้ามีลูกบ้านเพิ่มขึ้นจนมีจำนวนซึ่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านตำบลนั้นปรึกษากันเห็นว่า เกินกว่าความสามารถในผู้ใหญ่บ้านคนเดียวที่จะดูแลปกครองให้เรียบร้อยได้ ให้กำนันนำความแจ้งต่อกรมการอำเภอ ให้พิเคราะห์ดูอีกชั้นหนึ่ง แล้วให้กรมการอำเภอบอกเข้าไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรแล้วก็ให้ตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ และเลือกผู้ใหญ่บ้านเพิ่มเติมขึ้นใหม่ (ให้ดูมาตรา ๑๕ ข้อ ๑)

ศัพท์คำว่า “บ้าน” ซึ่งกล่าวถึงในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่นั้นหมายความว่า “เรือนหลังเดียวก็ตาม หลายหลังก็ตาม ซึ่งอยู่ในเขตตำบลเจ้าของเป็นอิสระส่วนหนึ่ง” เช่น บ้าน ห้างแถว แพ เรือ ซึ่งจอดประจำอยู่ที่ใด ถ้ามีเจ้าของหรือผู้เช่าครอบครองเป็นอิสระต่างหากห้องหนึ่ง หลังหนึ่ง ลำหนึ่ง หรือหมู่หนึ่งในเจ้าของหรือผู้เช่าคนหนึ่งนั้นนับว่าบ้านหนึ่งเหมือนกัน (ให้ดูมาตรา ๗ ข้อ ๑)

แต่วัด สถานที่ทำการรัฐบาล เช่น โรงพยาบาล โรงทหาร โรงเรียน เรือนจำ ที่ทำการไปรษณีย์ สถานีรถไฟ หรือสำนักงานของรัฐบาล อยู่ในความปกครองของหัวหน้าในท้องถิ่น ไม่นับว่าเป็นบ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ให้ดูมาตรา ๗ ข้อ ๓)

ข้อ ๑ พนักงานปกครองหมู่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่งมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครอง ถ้าเป็นหมู่บ้านชั่วคราวเรียกว่า “ว่าที่ผู้ใหญ่บ้าน”

นอกจากนี้ยังมีผู้ทำการแทนผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านจะเพาะการ

ข้อ ก. ผู้ใหญ่บ้าน

๑. การแต่งตั้ง

การตั้งผู้ใหญ่บ้านนั้นกระทำกันโดยวิธีออกเสียงลงมติของราษฎร ซึ่งมีสิทธิออกเสียงลงมติดังนี้ได้กล่าวต่อไป ผู้ที่ได้รับเสียงข้างมากเป็นผู้ควรเป็นผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอจะต้องรายงานขอหมายตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด (ให้ดูมาตรา ๑๔ และ ๑๖)

ในการแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านนั้น พลเมืองสยาม ได้มีสิทธิในการเมืองอยู่บ้างเพียงเล็กน้อย แต่ผู้ที่จะมีสิทธิออกเสียงก็ได้ หรือผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านก็จะต้องเป็นผู้ที่สมควรสมบัติตามที่จะได้กล่าวต่อไป

ก) คุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิออกเสียง

มาตรา ๑๑ มีความว่า ราษฎรชายหญิงที่จะเป็นผู้เลือกผู้ใหญ่บ้านได้นั้น

(๑) ต้องเป็นคนในบังคับสยาม

(๒) ต้องเป็นขรवासมีอายุแต่ ๒๐ ปีขึ้นไป

ดังนั้นความไม่สามารถอันเนื่องมาจากเพศในการออกเสียงลงมติซึ่งในบางประเทศได้บัญญัติขึ้นไว้จึงไม่มีในประเทศสยาม

คำว่าเป็นคนในบังคับสยาม เมื่อตีความหมายอย่างกว้างแล้วก็ย่อมรวมทั้งบุคคลที่มีสัญชาติไทยและคนต่างด้าวที่อยู่ในบังคับสยาม เช่นคนจีนเป็นต้น ในประเทศอื่นหลายประเทศซึ่งมีราษฎรได้มีสิทธิในทางการเมืองอย่างมากนั้นได้ถือเป็นระเบียบโดยเคร่งครัดว่า คนต่างด้าวไม่มีสิทธิในการเมืองของประเทศที่คนต่างด้าวเข้าไปอยู่นั้น สิทธิในทางการเมืองจะพึงมีพึงได้แก่บุคคลที่มีสัญชาติของประเทศนั้น และจะต้องเป็นชาติชน (บางครั้งแปลว่าเป็นพลเมือง บางครั้งแปลว่าอิสสรบุรุษ) กล่าวคือบุคคลที่มีสัญชาติของประเทศหนึ่งอาจจะไม่เป็นชาติชนไปทั้งหมด การไม่เป็นชาติชนนั้นอาจเนื่องมาจากเพศหรือถูกศาลพิพากษาให้ถอนการเป็นชาติชน หรืออาจเป็นราษฎรในดินแดนอันเป็นเมืองขึ้น (คำว่าชาติชนต่างกับคนสังกัดในบังคับคนในอารักขา พลเมืองในอาณาเขตต์อาณาตั้นันนิบาติชาติ (ให้ดูในคำอธิบายกฎหมายระวางประเทศแผนกคดีบุคคลของผู้สอน)

บ) คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

๑. ต้องเป็นคนในบังคับสยาม
๒. ต้องเป็นธรวาสมีอายุ ๒๐ ปีขึ้นไป
๓. ต้องเป็นชาย
๔. ต้องเป็นเจ้าบ้านมิใช่เป็นคนใช้หรือลูกจ้างของผู้อื่น เจ้าบ้านนั้น

วิเคราะห์ศัพท์ที่อยู่ในมาตรา ๗ ข้อ ๑ จะครอบครองด้วยเป็นเจ้าของก็ตาม ด้วยเป็นผู้อาศัยโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่มีข้อยกเว้นอยู่ว่า ผู้ซึ่งสมควรจะว่าที่ผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านชั่วคราว แม้จะไม่มีบ้านช่องเป็นภูมิดำเนาในที่นั้น ก็อาจได้รับเลือกเป็นที่ผู้ใหญ่บ้านได้ (ให้ดูมาตรา ๒๓)

๕. ต้องมิใช่เป็นทหารในกองประจำการ (ทรงให้ดูมาตรา ๑๒)

ถ้าราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้านถูกผู้ต้องข้อมห้ามอย่างใด ถ้าต้องเลือกใหม่ นายอำเภอต้องแจ้งความต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ทราบเหตุผลทุกรายไป (ให้ดูมาตรา ๑๕)

ค. วิธีออกเสียงลงมติ

อาจกระทำได้โดยสองวิธี

ออกเสียงโดยเปิดเผย เช่นราษฎรผู้เลือกได้แสดงความประสงค์เมื่อเจ้าพนักงานได้ไต่ถามความเห็นและได้ตอบเจ้าพนักงานในที่ประชุมนั้น (ให้ดูมาตรา ๑๓ ตอนต้น)

ออกเสียงโดยวิธีลับ เมื่อเจ้าพนักงานเห็นว่าการที่เลือกโดยเปิดเผยจะไม่คล่องใจราษฎรผู้เลือก จะให้มาบอกแต่โดยเงียบแต่ที่ละคนมิให้เพื่อนรู้ว่าเลือกผู้ใดก็ได้ (ให้ดูมาตรา ๑๓ ตอนท้าย)

๒. การออกจากตำแหน่ง

ผู้ใหญ่บ้านจะต้องออกจากตำแหน่งตามเหตุบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ คือ

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

ไม่ได้

๔ กระทำการทุจริตในหน้าที่หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าความสามารถ

ไม่พอแก่ตำแหน่ง

๕ ลูกบ้านในหมู่บ้านนั้นโดยมากด้วยกันร้องขอให้เปลี่ยน

๖ ลูกบ้านอพยพไปอยู่ที่อื่นจนเป็นหมู่บ้านไม่ได้

ถ้าเป็นหมู่บ้านชั่วคราวว่าผู้ใหญ่บ้านก็ต้องออกจากตำแหน่งเมื่อหมดฤดูกาลซึ่งราษฎรตั้งชุมนุมกันอยู่ในที่นั้น ตามที่ได้กำหนดไว้ในหมายตั้ง (ให้ดูมาตรา ๒๕)

เมื่อผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่ง ก็จะต้องคืนหมายตั้งสำมะโนครัวทะเบียนบัญชีให้แก่กำนันเพื่อจัดการต่อไป (ให้ดูมาตรา ๒๐)

ข้อ บ. ผู้ทำการแทนผู้ใหญ่บ้าน

ถ้าผู้ใหญ่บ้านคนใดทำการในหน้าที่ไม่ได้ในครั้งหนึ่งคราวหนึ่ง ให้มอบหน้าที่แก่ผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่ง ในหมู่บ้านที่ใกล้เคียงในตำบลเดียวกันให้ทำการแทน และต้องบอกกำนันให้ทราบ (ให้ดูมาตรา ๒๑)

ข้อ ค. ราษฎรผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฉะเพาะการ

ผู้ใหญ่บ้านอาจเรียกราษฎรให้ช่วยเหลือได้ในกิจการบางอย่าง (ให้ดูมาตรา ๒๗ ข้อ ๓ และเทียบในเรื่องผู้ช่วยกำนันฉะเพาะการที่กล่าวมาแล้ว)

ข้อ ๒. หน้าที่และอำนาจผู้ใหญ่บ้าน

(ให้ดูมาตรา ๒๗-๒๘)

ส่วนที่ ๒

ระเบียบการปกครองในมณฑลกรุงเทพฯ

การปกครองในมณฑลกรุงเทพฯ มีระเบียบแตกต่างกับการปกครองในหัวเมืองหลายประการ ต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงความแตกต่างที่สำคัญ

บทที่ ๑

ระเบียบการปกครองมณฑล

ข้อ ๑ อำนาจตุลาการหรือบริหาร

ก่อนประกาศรวมกระทรวงนครบาลเข้าอยู่ในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๖๕ การปกครองท้องที่ในมณฑลกรุงเทพฯ อยู่ในหน้าที่ของกระทรวงนครบาล เมื่อได้รวมกระทรวงนครบาลเข้าในกระทรวงมหาดไทยแล้ว ตามประกาศฉบับนั้น มีใจความว่า การปกครองท้องที่พร้อมทั้งงานประชาภิบาล นครภิบาล อันเป็นหน้าที่ฉะเพาะกรุงเทพพระมหานครนั้น ให้มีสมุหพระนครบาลเป็นหัวหน้ารับผิดชอบอย่างสมุหเทศาภิบาลแห่งมณฑลต่าง ๆ ทว่าพระราชอาณาจักร

และตามตัวบทในข้อบังคับในลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราวพ.ศ. ๒๔๖๕
มาตรา ๑๗ ให้สมุหพระนครบาลสั่งการโดยอนุมัติเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้แทนกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งมีแปลตจากมณฑลในหัวเมือง เช่น
กิจการในกระทรวงมหาดไทยได้ให้กรมเจ้าท่าซึ่งแต่เดิมเป็นกรมชั้นอธิบดีมาขึ้นอยู่กับ
สมุหพระนครบาล ส่วนการเรือนจำได้มีกองมหันตโทษและกองลหุโทษ ซึ่งผู้
บังคับบัญชาเป็นชั้นเจ้ากรมขึ้นอยู่กับสมุหพระนครบาล

ในส่วนอัยการมีกรมอัยการเป็นผู้บังคับบัญชา

ส่วนกิจการของกระทรวงทบวงการอื่น ๆ ให้เทียบดูในเรื่องระเบียบการ
ปกครองหัวเมือง

ข้อ ๒ อำนาจตุลาการ

ให้ดูคำอธิบายพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

บทที่ ๒

ระเบียบการปกครองจังหวัด

จังหวัดในมณฑลกรุงเทพฯ นอกจากจังหวัดพระนครและธนบุรี มีระเบียบ
คล้ายกับจังหวัดในหัวเมือง เว้นแต่กิจการบางชนิด เช่นการทะเบียนเรือได้มีนาย
ทะเบียนเรือประจำอยู่

ส่วนจังหวัดพระนครและธนบุรีได้มีระเบียบการปกครองแตกต่างจากจังหวัด
ในหัวเมือง การงานในทางราชการของสองจังหวัดนี้ได้รวมกัน

ในส่วนการไต่สวนคดีอาชญา ดำรงนครบาลมีหน้าที่ในการนี้ และเมื่อได้ประกาศยกเลิกอัยการพระนครบาลใน พ.ศ. ๒๔๖๒ อำเภอนอกในจังหวัดพระนครและธนบุรีได้จัดการไต่สวนคดีอาชญา ให้ดูคำอธิบายในบทที่ ๓ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

บทที่ ๓

ระเบียบการปกครองอำเภอ

อำเภอและจังหวัดอื่น ๆ นอกจากในจังหวัดพระนครและธนบุรีคงมีระเบียบการปกครองเหมือนกับอำเภอในจังหวัดหัวเมืองอื่น ๆ ให้ดูพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๒

ส่วนอำเภอทั้งจังหวัดพระนครและธนบุรีนั้น ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่และข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้แยกออกเป็นอำเภอนอกและอำเภอชั้นใน อำเภอนอกคงมีระเบียบเหมือนอำเภอในจังหวัดหัวเมือง ส่วนอำเภอชั้นในคงมีระเบียบแตกต่างออกไปตามประกาศ พ.ศ. ๒๔๕๘ ให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ในเขตชั้นในกรุงเทพพระมหานครแต่เพียงบางมาตราเท่านั้น คือมาตรา ๖๒-๖๓ ข้อ ๑-๒-๓ และมาตรา ๖๔ ถึง ๘๒ ซึ่งว่าด้วยการตั้งอำเภอ มาตรา ๕๒ ซึ่งว่าด้วยคนจรจัดหรือคนที่แสดงอาชญากรรมร้ายชงกรมการอำเภอจะต้องจัดการฟ้องร้องเอาโทษตามมาตรา ๓๐ แห่งประมวลกฎหมายอาชญามาตรา ๘๖ ถึง ๘๒ ว่าด้วยหน้าที่การปกครองท้องที่ มาตรา ๘๓ ถึง ๑๐๐ ว่าด้วยเรื่องโรงเรียนที่ชำรุดราษฎรอยู่ในที่เปลี่ยว และราษฎรอัตคัด มาตรา ๑๐๓ ถึง ๑๐๕ ว่าด้วยชั้นสูตรตราสินเปรียบเทียบความอาชญา มาตรา ๑๐๘ ถึง ๑๑๘ ว่าด้วยเปรียบเทียบความแพ่ง การป้องกันโรคภัย บำรุงการทำนากำขายและทางไปมาต่อกัน มาตรา ๑๒๑ ถึง ๑๓๒ ว่าด้วยรักษาพันธุ์สัตว์น้ำที่สาธารณประโยชน์ ทิววัด บำรุงการศึกษา การเก็บภาษีอากร หน้าที่เบ็ดเสร็จ

ตามอำนาจชนนอกคองมีหน้าที่ได้ส่วนคดีอาชญา หรือทำหน้าที่ซึ่งเรียกว่า
ตำรวจยุติธรรม (ซึ่งจะได้อธิบายถึงความหมายในภาคต่อไป) ส่วนอำนาจชั้นใน
หน้าที่ตกอยู่แก่ตำรวจนครบาล

ครั้นต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๗๒ ได้มีประกาศเลิกกองอัยการพระนครบาล
ตามประกาศนั้นมีความว่า ให้เลิกกองอัยการนครบาลเสีย ให้ตำรวจนครบาลทำ
การได้ส่วนฟ้องร้องคดียังศาลไปริสภาคต่อไป

ครั้งประกาศ พ.ศ. ๒๔๗๒ จึงมิได้ยกเลิกอำนาจหน้าที่อำนาจชั้นนอกใน
การได้ส่วนไว้โดยตรง แต่เมื่อการฟ้องร้องคดีได้โอนไปดั่งนั้น ตามทางราชการที่
ปฏิบัติอำนาจชั้นนอกได้งดทำการได้ส่วนคดีอาชญา หน้าที่เช่นนี้จึงตกอยู่แก่ตำรวจ
นครบาล

บทที่ ๔ และ บทที่ ๕

ระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้าน

อำนาจชั้นนอกคงแยกออกเป็นตำบลและหมู่บ้านเหมือนในหัวเมือง มีพนักงาน
ปกครองตำบลและหมู่บ้าน ส่วนอำนาจชั้นในแยกออกเป็นตำบลแต่ไม่ได้มี
พนักงานปกครองโดยเฉพาะ ส่วนหมู่บ้านเหมือนดั่งในหัวเมืองนั้นไม่มี

หมวด ๓

การแบ่งแยกอำนาจบริหารบางอย่างออกจากรัฐบาลกลาง

เพื่อให้ท้องถิ่นจัดทำเอง (มัชยวิภาค)

ในหมวดนี้จะกล่าวถึงการแบ่งแยกอำนาจบริหารหรือธุรการในท้องถิ่น บาง

อย่างไรให้แก่คนซึ่งราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้เลือกตั้งขึ้นเป็นผู้ใช้อำนาจเอง (มัธย-
 วิชา Decentralisation)

การแบ่งแยกเช่นนี้ต่างกับที่ได้กล่าวในหมวด ๒ อย่างไร มีผลได้อย่างไร
 ผลร้ายอย่างไร วิธแก้ผลร้ายมีอย่างไร ได้กล่าวมาแล้วในหนังสืออนิศาสตร์ฉบับที่ ๔
 เล่ม ๘ หน้า ๖๑๒-๖๑๓

การปกครองระบอบนี้จะได้กล่าวโดยทั่วไปเสียก่อนในส่วนที่ ๑ แล้วจะได้
 กล่าวถึงระเบียบแห่งการปกครองสุขาภิบาลในประเทศสยามเวลานี้ ในส่วนที่ ๒

ส่วนที่ ๑

การปกครองโดยแบ่งแยกอำนาจบริหารบางอย่างออกจากรัฐบาลกลาง
เพื่อให้ท้องถิ่นจัดทำเอง (มัธยวิชา) โดยทั่วไป

บทที่ ๑

ระเบียบการปกครองท้องถิ่น

ข้อ ๑ ลำดับชั้น

ท้องถิ่นต่าง ๆ ในประเทศหนึ่งย่อมมีสภาพและฐานะต่างกัน เหตุฉะนั้น
 ท้องถิ่นที่จะมีการปกครองระบอบนี้จึงต้องแบ่งออกเป็นหลายประเภท

ตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ได้แบ่งแยกออกเป็น
 สุขาภิบาลเมืองซึ่งถ้าการนั้นได้จัดในที่ตั้งเมือง และสุขาภิบาลท้องที่ซึ่งถ้าการนั้นได้
 จัดในที่ตั้งตำบล

ตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาลได้แบ่งเทศบาลออกเป็นชั้น เอก โท ตริ ตามจำนวนพลเมืองในท้องถิ่นนั้น และยังมีเทศบาลชนบทอีกชนิดหนึ่ง

สำหรับประเทศญี่ปุ่นได้แบ่งออกเป็นเทศบาลสำหรับนคร และเทศบาลตามหัวเมืองซึ่งเทศบาลตามหัวเมืองยังแยกออกอีกเป็น ๒ ชนิด คือ เทศบาลในที่ชุมนุมชนแห่งเมืองและเทศบาลในชนบท

ข้อ ๒ การก่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่น

วิธีก่อให้เกิดการปกครองระบัตินอาจกระทำได้โดย ๒ ประการ

ก. โดยอนุญาตแห่งรัฐบาลกลางให้แก่ชุมนุมชนเป็นราย ๆ ไปดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง มิใช่มีขึ้นตามสภาพแห่งท้องถิ่นนั่นเอง

ข. ในบางประเทศเช่นประเทศฝรั่งเศสและญี่ปุ่น การปกครองระบัตินิยมขึ้นโดยสภาพแห่งท้องถิ่นนั้น ๆ เอง ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติไว้ว่าระบัตินใดจะต้องมีการปกครอง โดยราษฎรในท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจการบางระบัตินมาจัดทำเอง เช่น ตำบล (Commune) และมณฑล (Département) ของประเทศฝรั่งเศสและญี่ปุ่นได้มีการปกครองระบัตินโดยสภาพและโดยกฎหมาย

ข้อ ๓ พนักงาน

พนักงานแห่งการปกครองระบัตินอาจได้เข้ารับตำแหน่งโดย ๒ วิธี

ก. โดยการแต่งตั้งของรัฐบาลกลาง ซึ่งวิธีนี้จะจำเป็นก็สำหรับในเบื้องต้นหรือในขณะที่ราษฎรในท้องถิ่นยังมีความอบรมไม่เพียงพอ แต่เมื่อใดที่

ราษฎรในท้องถิ่นได้มีความอบรมสำหรับในการปกครองเช่นนี้แล้ว การแต่งตั้ง
พนักงาน ก็จะต้องกระทำโดยวิธีที่ ๒ คือ

ข. ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง วิชาเลือกที่เหมาะสมแก่การปกครองชนิดนี้
ให้ดูข้อความทั่วไปแห่งคำอธิบายลักษณะ ๓ นี้

ข้อ ๔ การดูแลควบคุม

การดูแลควบคุมอาจทำได้ ดังนี้

ก. กรรมการหรือมนตรีซึ่งราษฎรจะได้เลือกตั้งขึ้นไว้ อาจมีอำนาจ
และหน้าที่ในการดูแลควบคุมให้พนักงานปฏิบัติการไปโดยชอบ และการกระทำบาง
ชนิดจะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการหรือคณมนตรี

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 แต่ปัญหาอาจเกิดขึ้นได้ในการที่จะแบ่งแยกอำนาจเช่นนี้ซึ่งต้องแล้วแต่กาลเทศะ

ข. กิจการของรัฐบาลกลางซึ่งได้มอบให้การปกครองท้องถิ่น เป็นผู้กระทำแทน เช่นในเรื่องทะเบียนและในการตำรวจบางชนิด

ข้อ ๒ วิธีปฏิบัติกิจการ

วิธีปฏิบัติกิจการตามวัตถุประสงค์คล้ายกันกับวิธีปฏิบัติโดยรัฐบาลกลาง กล่าวคืออาจเป็นโดยนิติกรรม หรือการกระทำในทางปกครอง เช่นในการออกคำสั่งออกบทบัญญัติเมื่อมีกฎหมายสนับสนุน (ให้เทียบดูในเรื่องคำสั่งและกฎเสนาบดีซึ่งคงจะได้ศึกษาในทางธรรมศาสตร์)

บทที่ ๓

การเงินแห่งการปกครองท้องถิ่น

การปกครองชนิดนี้ยอมมีสภาพเป็นนิติบุคคล เหตุฉะนั้นจึงมีสิทธิและ
หน้าที่หรือมรดกทรัพย์สินต่างหากจากรัฐอันเป็นอีกนิติบุคคลหนึ่ง

การเงินอาจแยกออกเป็นรายได้อย่างหนึ่งและรายจ่ายอีกอย่างหนึ่ง

ข้อ ๑ รายได้

รายได้ อาจเป็นรายได้ตามธรรมดาและรายได้พิเศษ

ก. รายได้ธรรมดา

รายได้ชนิดนี้มีภาษีอากรหรือจังกอบ คือ การบังคับให้ราษฎรนำเงินมาให้
ตามกำหนด ภาษีอากรอย่างใดจะควรได้แก่ท้องถิ่นย่อมเป็นปัญหาที่ยังยากในการที่
จะกำหนดให้แน่นอน แต่อาจมีบทกฎหมายได้กำหนดลงไว้ นอกจากนี้ยังมีรายได้
ธรรมดาอีกประเภทหนึ่ง คือ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง รวมความว่ารายได้ตาม
ธรรมดาก็หมายความว่ารายได้ซึ่งท้องถิ่นนั้นจะได้รับอยู่ตามปกติ อีกอย่างหนึ่งถ้า
ท้องถิ่นใดกระทำการค้าอยู่ด้วย เช่นการไฟฟ้า การรถราง ฯลฯ รายได้จากการค้า
นั้นอันเป็นปกติก็อาจเป็นรายได้ตามธรรมดา

ข. รายได้พิเศษ

รายได้ชนิดนี้หมายถึงรายได้ซึ่งไม่ใช่ตามปกติ คือ ท้องถิ่นอาจที่จะได้รับ
เป็นครั้งคราว หรือในเหตุพิเศษ เช่นมีบุคคลได้ยกทรัพย์สินให้แก่ท้องถิ่นโดย
เสน่หา แต่ในบางคราวรายได้ของท้องถิ่นไม่พอแก่รายจ่าย หรือทรัพย์สินไม่พอ
แก่การที่จะลงทุนในการค้า การปกครองท้องถิ่นก็จำเป็นต้องหาเงินอันเป็นรายได้พิเศษ
เช่นการเรียกราย การออกสลากกินแบ่ง หรือใช้วิธีกู้เงิน การกู้เงินอาจจะกระทำ
ได้โดยหลายวิธี

การกู้เงินอาจเป็นการกู้ต่อเอกชนเหมือนกันดังกับที่เอกชนได้กระทำในระหว่างกันโดยให้ประกันหรือจำนองทรัพย์สินก็ตามแต่ความสะดวก หรือความเหมาะสม หรืออาจเป็นการกู้ต่อมหาชนโดยออกกรมธรรม์กู้ ก่อออกหนังสือตราสารซึ่งแต่ละฉบับมีมูลค่าเท่ากับมอบให้แก่ผู้ให้กู้เป็นผู้ถือไว้ และให้ได้รับดอกเบี้ยตามอัตรา และกำหนดในกรมธรรม์กู้นั้น แต่เพื่อที่จะล่อใจให้มหาชนนิยมการกู้เงิน การปกครองท้องถิ่นในบางประเทศได้ให้สิทธิแก่ผู้ถือกรมธรรม์กู้ที่จะได้รับรางวัลโดยออกสลากกินแบ่ง ส่วนดอกเบี้ยก็ยังคงได้ตามเดิม

(การกู้เงินของรัฐบาลให้ดูในภาค ๓)

การทำการปกครองท้องถิ่นคิดได้กระทำการกู้เงินนั้น มีปัญหาเกิดขึ้นว่าการกู้เงินอย่างไรจึงจะเป็นการยุติธรรม หลักที่นิยมกันก็คือ ถ้าการกู้เงินนั้นเพื่อจะได้เงินมาลงทุนในสิ่งที่เป็นการสาธารณูปโภค อันเป็นประโยชน์ต่อพลเมือง การกู้เงินโดยเหตุเช่นนั้นก็ควรที่จะกระทำ แต่ถ้ากู้มาเพื่อไปใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่าย หรือจ่ายในสิ่งที่ไม่จำเป็นก็ย่อมจะเป็นการที่ไม่สมควร เพราะจะกระทำให้ผู้ที่ต้องเสียภาษีอากรต้องรับภาระฝ่ายเดียวโดยไม่ได้ประโยชน์แม้แต่เล็กน้อยตอบแทน

อนึ่งการกู้เงินต่อมหาชนเป็นจำนวนมาก ๆ ท้องถิ่นก็ไม่สามารถจะชำระให้แก่อผู้ให้กู้ได้ในคราวเดียว การใช้หนี้จึงต้องกระทำกันเป็นเวลานานปี ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่า วิธีเช่นนี้ไม่เป็นการยุติธรรมสำหรับบุคคลในชั้นหลัง ซึ่งจะต้องรับภาระในการใช้หนี้ แต่ความจริงการลงทุนทำสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภคนี้ บุคคลชั้นหลังก็ได้รับประโยชน์ด้วย เหตุฉะนั้นการกู้เงินจึงได้แบ่งเฉลี่ยการใช้เงินเป็นจำนวนปีนับตั้งแต่บาทกู้เงิน หรืออีก ๒-๓ ปีภายหลัง จนกระทั่งถึงเวลาที่จะใช้เงินเสร็จ กล่าวคือ บุคคลทุก ๆ สมัยได้ช่วยกันรับภาระในการใช้เงินและแบ่งเฉลี่ยตามส่วน

ข้อ ๒ รายจ่าย

รายจ่ายของท้องถิ่นอาจเป็น

ก. รายจ่ายตามธรรมดา เช่นค่าจ้างหรือเงินเดือนของพนักงานของท้องถิ่น
 ตนเอง

ข. รายจ่ายพิเศษ เช่นในส่วนที่เกี่ยวแก่การลงทุนในการบำรุง หรือก่อสร้างสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ หรือสาธารณูปโภค

บทที่ ๔

คดีปกครองของท้องถิ่น

ในบางประเทศได้มีศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยคดี อันเกี่ยวแก่ทางปกครอง และถ้าหากไม่มีศาลปกครองก็จะต้องมีวิธีอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อป้องกันมิให้การปกครองท้องถิ่นได้ทำนอกเหนือกฎหมาย

ส่วนที่ ๒

การแบ่งแยกอำนาจตุลาการให้ท้องถิ่นจัดทำเองตามพระราชบัญญัติ

จัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ และแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. ๒๔๕๘

บทที่ ๑

ระเบียบแห่งการปกครองสุขาภิบาล

ข้อ ๑ ลำดับชั้น

การจัดสุขาภิบาลมี ๒ อย่าง คือ

ก. สุขาภิบาลเมือง ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า “สุขาภิบาลสำหรับเมือง”

สำหรับจัดในท้องที่ซึ่งจังหวัดตั้งอยู่

ข. สุขาภิบาลท้องที่ ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า “สุขาภิบาลสำหรับตำบล”

สำหรับจัดในท้องที่ซึ่งเป็นที่ประชุมชนมากอยู่ในตำบล

การจัดสุขาภิบาลนมเขตต์ท้องที่โดยฉะเพาะ กล่าวคือ ไม่ได้จัดไปตลอดเขตต์ของจังหวัดหรือตำบล เหตุฉะนั้นเขตต์ของสุขาภิบาลจึงอาจต่างกับเขตต์ของจังหวัดหรือตำบล

ข้อ ๒ การก่อให้เกิดสุขาภิบาล

ในท้องที่ใดจะจัดให้มีสุขาภิบาล สมุหเทศาภิบาล ต้องปรึกษากำนันผู้ใหญ่บ้านในท้องที่นั้น แต่เมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเห็นชอบด้วยโดยมากแล้ว สมุหเทศาภิบาลมีใบบอกเข้ามากราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาตจัดการสุขาภิบาลในท้องที่นั้น

ในใบบอกต้องระบุข้อความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ คือ กำหนดเขตต์ท้องที่ๆ 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 และกำนันในตำบลซึ่งอยู่ในเขตต์สุขาภิบาล ๔ นาย ถ้ากำนันในตำบลในเขตต์นั้นไม่ครบ ๔ นาย ให้สมุหเทศาภิบาลมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งอยู่ในเขตต์ท้องที่นั้น และเป็นผู้ทรมส่วนเสี่ยภายในโรงงานเป็นกำนันพิเศษจนได้จำนวนกำนันสำหรับกรรมการสุขาภิบาลครบ ๔ คน แต่กำนันพิเศษนั้น ให้มีตำแหน่งอยู่เสมอ ๒ ปี เมื่อถึงเวรออกแล้วจะรับเลือกต่อไปอีกก็ได้

บ. สุขาภิบาลท้องที่

ตามมาตรา ๑๒ ที่ได้แก้ไขใหม่กรรมการสำหรับสุขาภิบาลท้องที่ที่นายอำเภอเจ้าของท้องที่เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง ๑ และให้แพทย์สุขาภิบาล ๑ กับปลัดอำเภอ และกำนันในเขตต์ท้องที่สุขาภิบาลนั้นเป็นกรรมการ

ข้อ ๔ การดูแลควบคุม

การดูแลควบคุมสุขาภิบาลนั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗ และ ๑๘ กล่าวคือ

ก. สมุหเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งปกครองท้องที่ซึ่งจัดสุขาภิบาลมีหน้าที่จะต้องคอยตรวจตราแนะนำ และช่วยแก้ไขความขัดข้องอุดหนุนการสุขาภิบาลให้สำเร็จเรียบร้อย และเป็นประโยชน์ตามสมควรแก่การ มีอำนาจที่จะห้ามหรือสั่งให้งด ให้ถอนการอย่างใด ๆ ที่เห็นว่ากรรมการจัดทำโดยไม่จำเป็นและไม่สมควรแก่ประโยชน์ เช่นในการจ่ายเงินสุขาภิบาลในทางที่ไม่สมควร เป็นต้น

ข. เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎข้อบังคับ เพื่อให้ การ เป็นไปตามพระราชบัญญัติ

บทที่ ๒

กิจการแห่งสุขาภิบาล

ข้อ ๑ ประเภทแห่งกิจการ

ตามมาตรา ๔ กิจการแห่งสุขาภิบาลมีอยู่ ๓ ประเภท คือ

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

ครั้นในปี พ.ศ. ๒๔๕๘ ได้มีการแก้ไขมาตรา ๑๓ ใหม่ ซึ่งให้อำนาจสุขาภิบาลท้องที่ที่จะกระทำการทะเบียนทั้งปวง ในท้องที่สุขาภิบาลนั้นด้วย เช่น ทะเบียนคนเกิดคนตาย

ข้อ ๒ วิธีปฏิบัติกิจการ

วิธีปฏิบัติกิจการให้ดูในภาคที่ ๒ แต่มีวิธีเฉพาะสุขาภิบาลอยู่อย่างหนึ่ง คือกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร กำหนดเวลาบังคับให้เจ้าบ้านจัดการรักษาความสะอาดตามทศกรมการเห็นสมควร ถ้าเจ้าบ้านไม่ทำตามคำสั่งของกรรมการมีความผิดตามกฎหมายลักษณะอาชญา มาตรา ๓๓๔ ข้อ ๒

การเงินแห่งสุขาภิบาล

ข้อ ๑ รายได้

รายได้ของสุขาภิบาล คือผลประโยชน์ที่เก็บได้จากภาษีโรงเรือน และเงินผลประโยชน์อย่างอื่นที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ได้แก่สุขาภิบาล ให้ดู

ข้อ ๒ รายจ่าย

รายจ่ายอาจเป็นตามธรรมดา เช่นค่าจ้างหรือเงินเดือนของพนักงาน และอาจเป็นรายจ่ายพิเศษ เช่นในการลงทุนทำถนน เป็นต้น

ข้อ ๓ การทำงานประมาณ

กรรมการสภาภิบาลเมือง และกรรมการสภาภิบาลท้องที่จะต้องปรึกษากันทำงานประมาณรายรับรายจ่ายเงินประจำปีทุก ๆ ปี ขันต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อนำเสนอสภามหาสภาภิบาล เมื่อสภาภิบาลได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้วจึงให้เป็นที่ใช้ได้

บทที่ ๔

คดีปกครองสภาภิบาล

ประเทศสยามไม่มีศาลปกครองโดยเฉพาะ (ให้เทียบดูคำอธิบายในภาค ๔ ว่าด้วยคดีปกครอง)

หมวดที่ ๔

ระเบียบข้าราชการ

ได้กล่าวมาแล้วว่าตามนัยที่เข้าใจกันในประเทศสยามอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทั้งหลายเป็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แต่พระองค์ได้ทรงมอบหมายอำนาจบางอย่างให้แก่บุคคลอื่นปฏิบัติ บุคคลเหล่านั้นเรียกว่าข้าราชการ และมีหลายประเภท คือ

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

บรรดาข้าราชการเหล่านี้มีระเบียบบทคล้ายกันก็คือ เป็นผู้ที่มีอำนาจซึ่งมากน้อยแล้วแต่ชั้นของราชการนั้น ซึ่งต่างกับลูกจ้างของห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือของเอกชนตามธรรมดา ถ้าจะพิจารณาในทางกฎหมายอาชญากรก็จะเห็นได้ว่า มีความผิดอันเกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานหรือข้าราชการเป็นพิเศษต่างหาก จากความผิดอันเกี่ยวข้องกับเอกชนโดยทั่วไป

(ต่อไปนี้ได้อธิบายตามด้วยบทในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน, ตุลาการบำเหน็จบำนาญ ขอให้ดูพระราชบัญญัตินั้น ๆ)

ภาค ๒

การงานในทางปกครอง

เราได้ทราบแล้วว่าหน้าที่มนุษย์จะรวบรวมกันอยู่เป็นหมู่คณะได้ก็จำเป็นต้องมีการปกครอง ปัญหาต่อไปจึงมีว่า การปกครองนั้นมีการงานอย่างไรบ้าง ซึ่งเมื่อประกอบกันแล้วจะทำให้มนุษย์ดำรงอยู่ได้โดยความสุขสมบูรณ์ และการประกอบการทำงานในทางปกครองจะต้องอาศัยการกระทำอย่างไรบ้าง

ในภาคนี้จะได้แบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ

ลักษณะ ๑ ว่าด้วยการกระทำในทางปกครอง

ลักษณะ ๒ หน้าที่ต่าง ๆ แห่งการงานในทางปกครอง

ลักษณะ ๑

การกระทำในทางปกครอง

เพื่อประกอบงานอันเป็นวัตถุประสงค์แห่งการปกครอง การปกครองย่อมต้องอาศัยซึ่งการกระทำ (กรรม) การกระทำของทางปกครองนี้อาจเป็น การกระทำโดยการแสดงเจตนาในทางปกครอง (acte administratif) และ การกระทำชนิดอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการแสดงเจตนา แต่เป็นการปฏิบัติวัตถุประสงค์แห่งการปกครอง (acte matériel) เช่นการสอนนักเรียน สร้างถนน การกระทำชนิดนี้เกี่ยวแก่ทางเทคนิคเป็นส่วนมาก แต่การกระทำโดยการแสดงเจตนาของฝ่ายปกครอง (acte administratif) ย่อมเกี่ยวแก่ทางกฎหมายซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

การกระทำโดยการแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองนี้อาจเป็นได้ดังนี้

- ๑ การกระทำสำหรับบุคคลทั่วไป
- ๒ การกระทำสำหรับเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะราย

หมวด ๑

การกระทำสำหรับบุคคลทั่วไป

การกระทำชนิดนี้เกี่ยวด้วยการออกคำสั่งคำสั่งบังคับสำหรับบุคคลทั่วไป คำสั่งคำสั่งบังคับนี้อาจมีได้จาก อำนาจทั้ง ๓ ประการดังได้กล่าวมาแล้วข้าง

ต้นคือ

- ๑ คำสั่งคำสั่งบังคับของผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจออกกฎหมาย คำสั่งชนิดนี้ในประเทศสยามได้ออกเป็นแบบพระราชบัญญัติ

๒ คำสั่งคำบังคับแห่งอำนาจตุลาการได้แก่คำพิพากษา คำสั่งคำบังคับของศาล (ให้ดูคำอธิบายธรรมศาสตร์ในตอนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาว่าคำพิพากษาของศาลจะเป็นกฎหมายหรือไม่ และจะบังคับบุคคลทุก ๆ คนได้เพียงไร)

๓ คำสั่งคำบังคับแห่งอำนาจบริหารหรืออำนาจตุลาการ ผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจบริหารหรือตุลาการจะออกคำสั่ง และคำบังคับได้ก็แต่ภายในเงื่อนไขอันจำกัด เพราะอำนาจนิติบัญญัติประสงค์เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจนิติบัญญัติ จะออกคำสั่ง คำบังคับนอกเหนือหรือแข่งขันแย้งซึ่งอำนาจนิติบัญญัติไม่ได้

ต่อไปนี้จะได้แยกกล่าวถึงคำสั่งคำบังคับแห่งอำนาจบริหารโดยสังเขป

ส่วน ๑

คำสั่งคำบังคับของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในฐานะที่ได้ทรงพระราชอำนาจบริหารนี้ได้ทรงตราบทกฎหมายที่เรียกว่าพระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด ประกาศกระแสพระบรมราชโองการ

บทที่ ๑

พระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเป็นบทบริหาร ซึ่งใช้บังคับราษฎรทั่วไป พระราชกฤษฎีกานี้สามารถออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติที่ประกาศให้ใช้แล้วก็ได้ เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดวางทางรถไฟสายต่าง ๆ ที่ได้ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติจัดการวางทางรถไฟ และทางหลวง หรืออาจออกโดยอาศัยหลักกฎหมายซึ่งไม่ได้ประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ เช่นพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในประเทศสยามพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวย่อมทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุด จะทรงตราคำสั่งบังคับในทางอำนาจชนิดใดก็ได้ แต่พระราชกฤษฎีกา ซึ่งได้ออกโดยเนื่องจากกฎหมายที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรนั้นมีลักษณะคล้ายกับพระราชบัญญัติมาก ข้อสำคัญที่ควรสังเกตก็คือว่า พระราชบัญญัตินั้นได้ออกโดยอำนาจนิติบัญญัติ เพราะฉะนั้นจึงจะมีขอความที่เป็นหลักสำคัญ ส่วนพระราชกฤษฎีกาได้ออกโดยอำนาจบริหาร จึงเป็นอุปกรณ์ของหลักสำคัญอันได้ออกโดยพระราชบัญญัติ

บทที่ ๒

พระราชกำหนด

พระราชกำหนด เป็นบทบริหารคล้ายกับพระราชกฤษฎีกา แต่โดยมาก พระราชกำหนดเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับบุคคลหรือข้าราชการบางจำพวก เช่น พระราชกำหนดเกี่ยวกับเครื่องแต่งกาย

แต่ในกาลก่อน ๆ มาพระราชกำหนดมีลักษณะตั้งเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ เช่นพระราชกำหนดอาชญากรรมกระทำผิดสัญญา ร.ศ. ๑๑๗

บทที่ ๓

ประกาศกระแสพระบรมราชโองการ

เป็นข้อความซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ ทรงบอกกล่าวแก่ราษฎรใน โอกาสพิเศษ มี อาทิในคราวประกาศสงคราม พ.ศ. ๒๔๖๐ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายตราขึ้นใช้ได้แก่เจ้านายและข้าราชการในพระราชสำนัก ซึ่งมีปัญหาว่าจะใช้แก่บุคคลอื่น ๆ ได้เพียงไรบ้าง ?

ส่วนที่ ๒

การกระทำของเสนาบดี

เสนาบดีอาจบัญญัติคำสั่งบังคับสำหรับบุคคลทั่วไปได้หลายประเภท คือ

- ๑ กฎเสนาบดี
- ๒ ประกาศเสนาบดี
- ๓ ขอบังคับเสนาบดี

บทที่ ๑

กฎเสนาบดี

คือบทบัญญัติซึ่งได้ออกโดยเสนาบดี เพื่อรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสนาบดีจะพึงมีอำนาจออกกฎได้ก็ต่อเมื่อพระราชบัญญัตินั้น ๆ ได้ให้อำนาจไว้ และการออกกฎเสนาบดีนั้นจะต้องไม่เป็นการนอกเหนือพระราชบัญญัติที่เสนาบดีได้รับอำนาจ หรือกฎเสนาบดีได้ออกขึ้นเพื่อเป็นการแข่งขันต่ออำนาจนิติบัญญัติให้ไม่ได้ เช่นเสนาบดีไม่มีอำนาจที่จะกำหนดโทษจำคุกผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎเสนาบดี

อนึ่งยังมีปัญหาต่อไปถึงรูปแบบแห่งกฎเสนาบดีว่าจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือไม่

อนึ่งมีข้อที่ควรสังเกตว่า ถ้าเสนาบดีได้ออกโดยอ้างพระบรมราชานุญาตให้ใช้เป็นกฎหมายแล้ว เสนาบดีอาจที่จะกำหนดโทษผู้กระทำผิดได้ ดังเช่นกฎ

เสนาบดีว่าด้วยทุกศาลสถานพระนิตศาลเจ้า พ.ศ. ๒๔๖๔ ได้มีบัญชาลงมาสู่ศาลฎีกาว่า กฎเสนาบดีนั้นจะพึงใช้ลงโทษผู้กระทำการขัดกันได้หรือไม่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชวินิจฉัยว่า “กฎเสนาบดีนี้ใช้ลงโทษแก่ผู้กระทำการขัดกันได้ เพราะได้ออกโดยอ้างพระบรมราชานุญาต” จึงมีผลเหมือนดั่งบทบัญญัติที่ได้ออกโดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้คู่คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๘ ถึง ๒๕๑ พ.ศ. ๒๔๖๖ และบัญชายังมีต่อไปว่า กฎเสนาบดีฉบับนี้ จะมีลักษณะเป็นกฎเสนาบดีตามธรรมดาหรือมีลักษณะเป็นพระราชบัญญัติแต่เรียกชื่อผิดไปว่า เป็นกฎเสนาบดี

บทที่ ๒

ประกาศเสนาบดี

“คือข้อความที่เสนาบดีได้แจ้งให้ราษฎรทราบถึงระเบียบหลักเกณฑ์ ที่เสนาบดีได้วางไว้เพื่อปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” เช่น ประกาศเสนาบดีกระทรวงพาณิชย์ใช้พระราชบัญญัติขัง ตวง วัด ในตำบลต่างๆ ซึ่งบังคับให้ผู้เป็นเจ้าของเครื่องขัง ตวง วัด ตามวิธีเมตริกนำไปให้เจ้าพนักงานสำรวจและทำการให้คำรับรอง

อนึ่งประกาศเสนาบดีอาจเป็นข้อความที่เสนาบดีได้แจ้งให้ราษฎรทราบถึงระเบียบแห่งกิจการเพื่อปฏิบัติตามกฎเสนาบดี เช่น ประกาศเสนาบดีกำหนดตั้งคลังออมสินเหล่านี้ เป็นต้น

บทที่ ๓

ข้อบังคับเสนาบดี

เสนาบดีอาจออกข้อบังคับอันเป็นบทบัญญัติ ซึ่งเกี่ยวแก่การวางระเบียบใน
กระทรวงที่เสนาบดีได้บังคับบัญชา

ส่วนที่ ๓

การกระทำของพนักงานอื่น ๆ

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

ตัวอย่างสภาที่ได้รับอำนาจจากพระราชบัญญัติให้ออกข้อบังคับได้ เช่นข้อ
บังคับข้าราชการทนายความว่าด้วยเครื่องแต่งกายสุภาพ พ.ศ. ๒๔๕๕ ซึ่งได้ตราไว้
โดยเนติบัณฑิตยสภา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๔๕๗
มาตรา ๑๘

หมวด ๒

การกระทำสำหรับจะเพาะบุคคลหรือจะเพาะราย

การกระทำชนิดนี้ย่อมใช้ได้จะเพาะบุคคลหรือจะเพาะรายเท่านั้น หาใช่
เป็นคำสั่งบังคับโดยทั่ว ๆ ไปไม่ การกระทำชนิดนี้ย่อมเกี่ยวแก่การที่จะปฏิบัติ
ตามกฎหมาย จะเป็นโดยกฎหมายได้บัญญัติไว้ให้การปกครองต้องกระทำดั่งนั้นดั่งนี้

หรือให้อำนาจแก่การปกครองที่จะใช้ดุลยพินิจได้เป็นเรื่อง ๆ ไป เราอาจแยกการกระทำชนิดนี้ออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

- ๑ การกระทำฝ่ายเดียว
- ๒ การกระทำหลายฝ่าย

ส่วนที่ ๑

การกระทำฝ่ายเดียว

การกระทำฝ่ายเดียว หมายความว่า การที่อำนาจบริหารหรืออำนาจตุลาการได้กระทำโดยสมัครใจแต่ฝ่ายเดียว โดยไม่มีความประสงค์ตรงกันเสมือนตั้งในเรื่องสัญญา หรือในเรื่องนิติกรรมหลายฝ่าย การกระทำฝ่ายเดียวนี้อาจจะเทียบได้คล้ายกับในเรื่องนิติกรรมฝ่ายเดียวตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การกระทำฝ่ายเดียวอาจมีได้ดังต่อไปนี้

บทที่ ๑

คำสั่ง

คำสั่งหมายความว่า การห้ามไม่ให้กระทำ หรือการบังคับให้กระทำอันเป็นคำสั่งของพนักงานฝ่ายปกครอง คำสั่งของเจ้าพนักงานนั้นถ้ามิได้มีบทกฎหมายบัญญัติลงโทษผู้ฝ่าฝืนไว้เป็นประการอื่นแล้ว ผู้ฝ่าฝืนก็อาจรับโทษตามกฎหมายลักษณะอาชญามาตรา ๓๓๘ ข้อ ๒ ซึ่งมีความว่า

ผู้ใดขัดขืนไม่กระทำตามคำสั่งหรือบังคับอันชอบด้วยกฎหมายที่เจ้าพนักงานชั้นหนึ่งชั้นใดสั่งมานั้น ท่านว่าผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษชั้น ๓ (โทษชั้น ๓ คือ

สถานที่จำคุกไม่เกิน ๑๐ วัน สถานที่ปรับไม่เกิน ๕๐ บาท สถานที่ทั้งจำ
ทั้งปรับเช่นว่านด้วยกัน ให้คู่มาตรา ๓๓๒)

ปัญหาในเรื่องนี้มีอยู่ว่า ชอบด้วยกฎหมายนั้น หมายความว่าถึงกฎหมายที่จัด
เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หรือจะรวมทั้งกฎหมายที่ไม่ได้จัดเขียนไว้เป็นลาย
ลักษณ์อักษรด้วย ในเรื่องนี้จะต้องพิจารณาว่า คำว่าชอบอาจต่างกับคำว่าขัดกับ
กฎหมาย ถ้าหากว่าใช้คำว่าขัดกับกฎหมาย การใดที่กฎหมายไม่ห้ามไว้ เจ้าหน้าที่
งานก็อาจออกคำสั่งได้ เพราะฉะนั้นความเห็นในเรื่องนี้จึงยังแตกต่างกันอยู่

บทที่ ๒

การอนุญาตให้กระทำการและการยกเว้นภาระหรือหน้าที่

การกระทำเหล่านี้ย่อมเนื่องมาจากบุคคลร้องขอขึ้น ต่างกับในเรื่องคำสั่ง
ดังกล่าวในบทที่ ๑ และต่างกับในเรื่องการกระทำหลายฝ่าย เพราะเหตุว่าในเรื่องนี้
แม้การกระทำของพนักงานฝ่ายปกครองจะเกิดขึ้นจากการที่บุคคลร้องขอก็ตาม แต่
การร้องขอนั้นไม่ใช่เป็นคำสั่งเสนออันมีลักษณะเหมือนดังในเรื่องสัญญา

การอนุญาตให้กระทำการมีได้เมื่อบุคคลร้องขอกระทำการสิ่งใดซึ่งกฎหมาย
ได้บัญญัติห้ามไว้ นอกจากจะได้รับการอนุญาตของพนักงานฝ่ายปกครอง ส่วนการ
ยกเว้นภาระหรือหน้าที่ซึ่งกฎหมายบังคับให้กระทำ เช่นในเรื่องภาษีอากร เป็นต้น

บทที่ ๓

การก่อให้เกิด เปลี่ยนแปลง ระเบียบซึ่งสิทธิหรือหน้าที่

หรือฐานะในกฎหมาย

การกระทำประเภทนี้อาจเกี่ยวแก่ข้าราชการอย่างหนึ่ง และอาจเกี่ยวแก่
เอกชนอื่น ๆ อีกอย่างหนึ่ง

การกระทำอันเกี่ยวแก่ข้าราชการเช่น การตั้ง เลื่อนตำแหน่ง หรือโยกย้าย หรือการออกจากราชการ ได้มีหลักเกณฑ์อันเกี่ยวด้วยข้าราชการตามที่ศึกษามาแล้ว

ส่วนการกระทำอันเกี่ยวแก่เอกชนอื่น ๆ อาจมีได้ เช่นในเรื่องรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วน บริษัท สมาคม หรือการถอนทะเบียนบริษัทร้าง หรือการก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่โดยประการอื่น ๆ

การกระทำของฝ่ายปกครองด้วงว่าสมควรสังเกตว่า ในบางเรื่องพนักงานฝ่ายปกครองจำต้องกระทำ แต่ในบางเรื่องพนักงานปกครองอาจใช้ดุลยพินิจได้ การใดที่พนักงานฝ่ายปกครองจำต้องกระทำหรืออาจใช้ดุลยพินิจได้นั้น ก็จำต้องพิจารณาถึงบทกฎหมายอันเกี่ยวแก่เรื่องนั้น ๆ

แต่ปัญหาอาจมีได้อันเกี่ยวกับในคดีปกครองว่า ถ้าพนักงานฝ่ายปกครองไม่กระทำในสิ่งที่ตนต้องกระทำ หรือใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบ เอกชนจะมีทางแก้ อย่างไรบ้าง ในเรื่องนี้จะได้กล่าวต่อไปในภาคที่ห้าด้วยคดีปกครอง

บทที่ ๔

การกระทำฝ่ายเดียวชนิดอื่น ๆ

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

ส่วนที่ ๒

การกระทำหลายฝ่าย

การกระทำหลายฝ่ายอาจมีได้ เช่นฝ่ายปกครองได้ทำสัญญากับเอกชนชนิดอื่น ๆ ให้รับเหมากระทำกิจการ หรือขายพัสดุสิ่งของให้แก่ฝ่ายปกครอง สัญญา

เช่นนักควรรต้องถือหลักเหมือนดังสัญญาในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะเหตุที่
ในประเทศสยามมิได้มีศาลปกครองเป็นพิเศษ และการที่แยกสัญญาออกเป็น
สัญญาในกฎหมายเอกชน และสัญญาในกฎหมายปกครองจึงไม่สู้มีประโยชน์นัก
ส่วนการที่จะบังคับฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติตามสัญญาทุกข้อทุกกระทงจะได้หรือไม่
ย่อมเกี่ยวแก่ในคดีปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม เอกชนที่ทำสัญญากับฝ่ายปกครอง
นั้นอาจที่จะใช้สิทธิไม่ชำระหนี้ได้ เมื่อฝ่ายปกครองยังมีได้ชำระหนี้เสมือนดังใน
เรื่องสัญญาต่างตอบแทน ให้ดูผลแห่งหนี้ส่วนที่ว่าด้วยการไม่ชำระหนี้ตามประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒

ในบางประเทศฝ่ายปกครองซึ่งได้แยกออกเป็นนิติบุคคลต่าง ๆ ดังเช่น
เทศบาลอาจที่จะทำนิติกรรมร่วมระหว่างเทศบาลตั้งแต่ ๒ ขึ้นไป เช่นทำข้อตกลงว่า
จะทำการไฟฟ้าหรือการประปาด้วยกัน ซึ่งถ้าจะเทียบกับข้อตกลงระหว่างประเทศ
แล้ว ก็คล้ายกับสัญญาระหว่างประเทศตกลงกระทำการส่งหนังสือหรือหลายสิ่งร่วมกัน
ในระหว่างประเทศ

ส่วนที่ ๓

หลักทั่วไปในการที่จะอาศัยพิจารณาว่าการกระทำของฝ่ายปกครองจะได้หรือไม่?

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

ในเรื่องแบบนี้จะต้องกระทำตามที่กฎหมายได้บังคับ เช่นในบางเรื่องอาจ
จะต้องกระทำด้วยขัตติยชน แต่ถ้ากฎหมายไม่ได้บังคับอาจจะกระทำด้วยปากเปล่า
หรือบางที อาจที่จะกระทำด้วยอาณัติสัญญา เช่นอาณัติสัญญาของตำรวจ เป็นต้น

ลักษณะ ๒

ชนิดต่าง ๆ แห่งการงานในทางปกครอง

การศึกษาถึงชนิดต่าง ๆ แห่งการงานของฝ่ายปกครองย่อมกระทบถึงปัญหาสำคัญที่ว่าฝ่ายปกครองมีหน้าที่จะต้องกระทำการประเภทใดบ้าง

ความเห็นในเรื่องนี้ แตกต่างกันอย่างมาหลายซึ่งอาจจัดแบ่งออกได้ดังนี้

ความเห็นที่ ๑ เห็นว่าฝ่ายปกครองมีหน้าที่จะทำเฉพาะกิจการซึ่งจำเป็น

เพื่อป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น เช่นการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในอาณาจัก การป้องกันอาณาจัก การจัดการรักษารัฐสมบัติส่วนกิจการในทางเศรษฐกิจและกิจการที่เกี่ยวกับบำรุงหรือเพิ่มพูนความสมบูรณ์ของราษฎรนั้นจะต้องปล่อยให้เอกชนต่างคนต่างทำ เหตุฉะนั้นหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามความเห็นนี้จึงอยู่ในวงจำกัด รัฐใดถือลัทธินี้ย่อมมีนามสมญาว่า รัฐตำรวจ (Etat-gendarme)

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

ผู้สอนเห็นว่า ในทุกวันนี้เกือบจะกล่าวได้ว่าแทบทุกประเทศรัฐได้เข้าเกี่ยวข้องในทางเศรษฐกิจ ส่วนการเกี่ยวข้องมากหรือน้อยก็สุดแล้วแต่ความนิยมของประเทศนั้น ๆ แม้แต่ในประเทศสยามก็เห็นได้ว่ามีโรงงานหรือการเศรษฐกิจบางอย่างซึ่งรัฐบาลได้ทำเอง หรือได้เข้าแทรกแซง

เหตุฉะนั้นการงานในทางปกครองอาจจัดแบ่งออกได้เป็นสองประเภทดังนี้
ประเภทที่ ๑ การงานซึ่งฝ่ายปกครองกระทำโดยจำเป็น เพื่อป้องกันและ
รักษาความสงบเรียบร้อย

ประเภทที่ ๒ การงานซึ่งฝ่ายปกครองกระทำเพื่อส่งเสริมบำรุงฐานะ และ
ความเป็นอยู่ ความสมบูรณ์ของราษฎร

หมวดที่ ๑

การงานซึ่งฝ่ายปกครองกระทำโดยจำเป็นเพื่อการป้องกัน และรักษาความสงบเรียบร้อย

การงานเหล่านี้มีอาทิคือ

- ๑ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในอาณาจักร
- ๒ การป้องกันอาณาจักร
- ๓ การจัดการรักษารัฐสมบัติ

ส่วนที่ ๑

การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในอาณาจักร

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

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

อนึ่งในประเทศที่มีประมวลวิธีพิจารณาความอาชญา ได้บัญญัติถึงการซึ่งเรียกโดยย่อว่า ตำรวจยุติธรรมนี้ไว้ในประมวลนั้นด้วย เช่นการไต่สวน ชั้นสูตร เหล่านี้จะเห็นได้ชัดว่าเกี่ยวแก่วิธีสำัญญคดี คือเป็นวิธีที่จะใช้ว่าการกระทำผิดได้เกิดขึ้นจนถึงพิพากษาลงโทษผู้กระทำผิด

แต่ในประเทศสยามการรักษาความสงบเรียบร้อยทั้งสองประเภทได้ระคนปนกันอยู่ในฝ่ายปกครอง และมักจะถือกันว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางอรรถคดีเป็นหน้าที่สำคัญยิ่งดังจะเห็นได้ในหน้าที่กรมการอำเภอ เมื่อความเข้าใจและปฏิบัติกันเป็นดังนี้ในประเทศสยาม การสอนกฎหมายปกครองในประเทศสยามก็จะต้องเพิ่มคำอธิบายโดยสังเขปเกี่ยวแก่การสืบสวนไต่สวนคดีไว้ด้วย ซึ่งต้องนับว่าเป็นเหตุผลพิเศษเฉพาะประเทศสยามเท่านั้น (ผู้สอนต้องออกตัวว่าคำของผู้สอนอธิบายเฉพาะเรื่องสืบสวนไต่สวนนี้แปลกกว่าคำอธิบายกฎหมายปกครองของหลายประเทศ คือจะเอาสิ่งที่จัดว่าเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาชญาเข้ามากล่าวไว้ด้วย อันนอกขอบแห่งกฎหมายปกครองอยู่บ้าง)

บทที่ ๑

การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางปกครอง

ตอนที่ ๑

ข้อความทั่วไป

การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางปกครอง หรือเรียกเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า Police administrative แปลตามตัวว่า ตำรวจปกครอง นั้น เกี่ยวแก่การที่จะป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยซึ่งต่างกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในทางอรรถคดี ซึ่งเป็นกรกระทำเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดให้ต้องรับโทษตามกฎหมาย

ศัพท์คำว่าสงบเรียบร้อย (Ordre public) ได้เคยใช้มาแล้วในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำนี้ในทางกฎหมายปกครองศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสเคยตีความหมายว่า เกี่ยวแก่การรักษาความสงบ การคุ้มครองความปลอดภัยอันจะเกิดขึ้นจากบุคคล หรือจากทรัพย์สินของบุคคล หรือเกิดจากโรคภัยไข้เจ็บ ขอให้เทียบดูพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๕๓ ถึง ๑๐๐ ซึ่งว่าด้วยการป้องกันภัยอันตรายของราษฎร และการรักษาความสงบในท้องที่ว่าด้วยการป้องกันโรคร้าย

ข้อ ๑ การกระทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย

การกระทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยนั้นเกี่ยวแก่การบังคับ ซึ่งอาจเป็นการบังคับให้กระทำหรือให้ละเว้นกระทำการบังคับนั้นอาจกระทำต่อสิ่งเหล่านี้

๑ กระทำต่ออัสสรภาพแห่งมนุษย์ชน ซึ่งอาจเป็นได้เช่นกระทำต่อร่างกาย มีเป็นต้นว่าการจับกุม ก็กัจึงผู้ก่อความไม่สงบเรียบร้อย ซึ่งมีใช่เป็นการจำคุก การกักขังนั้นจะต้องกระทำเท่าที่กฎหมายอนุญาตให้

การบังคับให้บุคคลบางประเภทต้องให้แพทย์ตรวจ เช่นในเรื่องหญิงนคร
โสเภณี ดูพระราชบัญญัติป้องกันหญิงสัญจรโรค ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๒๒-๒๖-๒๗

การบังคับให้ฉีดยาหรือปลูกไข้ทรพิษ ดูพระราชบัญญัติระงับโรคระบาด
พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๕ และดูพระราชบัญญัติจัดการป้องกันไข้ทรพิษ พ.ศ. ๒๔๕๖
การบังคับให้อยู่ในที่ใดที่หนึ่ง หรือไม่ให้เข้าไปในที่ใดที่หนึ่งเช่นในขณะ
เกิดโรคระบาด ดูพระราชบัญญัติระงับโรคระบาดมาตรา ๓ ข้อ ๓ และ ๕

การบังคับให้เข้าช่วยป้องกันอันตราย เช่นในเรื่องหน้าที่ราษฎรซึ่งจะต้อง
ช่วยกันผู้ใหญ่บ้านฉะเพาะกาล หรือในเรื่องซึ่งต้องถูกเกณฑ์ให้ทางพง ล้อมรั้ว
ซ่อมแซมบ้านเรือน ดูพระราชบัญญัติปกครองท้องที่มาตรา ๕๕ ถึง ๕๗

อนึ่งการกระทำต่อร่างกายเช่นการใช้อาวุธเข้าทำต่อผู้ที่ก่อความไม่สงบเรียบร้อย
หรือการทำร้ายต่อร่างกายด้วยประการอื่น ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำโดยระมัด
ระวังไม่ให้เกินจากขอบแห่งกฎหมาย ในเรื่องนี้น่าชมฝ่ายทหารที่ได้บัญญัติถึงการ
ใช้อาวุธ เมื่อฝ่ายพลเรือนได้ขอให้ช่วยรักษาความสงบเรียบร้อย ให้ดูข้อบังคับว่า
ด้วยระเบียบราชการทหารประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๔๖๑ ข้อ ๒๑๓, ๒๑๔ ที่จะกล่าว
ต่อไปข้างหน้า

๒ กระทำต่อเคหะสถานของมนุษย์ชน เช่นการเข้าไปในเคหะสถานเพื่อ
ตรวจค้น (การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางอรรถคดีซึ่งเกี่ยวข้องการตรวจค้นของ
กลาง)

ในเวลาใช้กฎอัยการศึก ฝ่ายทหารอาจจะเข้าอาศัยหรือกระทำการอัน
เกี่ยวแก่เคหะสถานของมนุษย์ชนตามที่บัญญัติไว้ในกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๖
มาตรา ๘-๕-๑๓

๓ กระทำแก่ทรัพย์สินแห่งมนุษย์ชน เช่นการยึดทรัพย์สินอันอาจก่อให้เกิด
เกิดมัยยันตรายหรือความไม่สงบเรียบร้อย ในเวลาใช้กฎอัยการศึก (ให้ดูกฎ
อัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๑๐-๑๑-๑๒

ข้อ ๒ หลักที่จะต้องระลึกในการใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย

เราจะเห็นได้จากที่ได้กล่าวในตอนต้นถึงสิทธิแห่งมนุษย์ชนโดยทั่วไปว่า มนุษย์มีอิสระที่จะทำการอันใดได้ตามความพอใจ แต่ถ้าหากปล่อยให้มนุษย์ใช้ความอิสระภาพโดยไม่จำกัดแล้ว การกระทำตามอิสระภาพของคนหนึ่งอาจจะเป็นการรบกวนต่ออีกคนหนึ่งหรือต่อมหาชน เหตุฉะนั้นเพื่อป้องกันรักษาความสงบเรียบร้อยสิทธิแห่งมนุษย์ชนจึงจำต้องถูกจำกัดโดยการกระทำของฝ่ายปกครอง การจำกัดสิทธิแห่งมนุษย์ชนเป็นข้อยกเว้นจากหลักในเรื่องสิทธิแห่งมนุษย์ชน เหตุฉะนั้นการใช้อำนาจในเรื่องนี้จึงต้องอยู่ภายในวงเขตตติงน

๑ การจำกัดอิสรภาพจะต้องมีกฎหมายอนุญาตไว้ (ปัญหาว่ามีกฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่ชัดเจนไว้หรือไม่)

๒ การจำกัดอิสรภาพต้องเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความสงบเรียบร้อย ศาสตราจารย์โอดา แห่งมหาวิทยาลัยเกียวโตได้อธิบายความข้อนี้ไว้ว่า จะต้องระลึกหลักอันมีใจความดังนี้

ก. การใช้อำนาจจะควรใช้ต่อภัยอันตรายอันเกิดขึ้นจริง และมีลักษณะที่จะก่อการไม่สงบเรียบร้อย (การจับสงสัยควรระวังให้มาก)

ข. แม้ว่าความไม่สงบเรียบร้อยจะเกิดขึ้นก็ดี แต่หมื่คนจะทนการนี้ได้โดยไม่ต้องใช้อำนาจ หรือซึ่งถ้าใช้อำนาจจนแล้วก็จะเกิดผลร้ายยิ่งกว่าการไม่ใช้อำนาจก็ควรงดการใช้อำนาจดีกว่า ซึ่งต้องพิจารณาตามกาลเทศะ

ค. การใช้อำนาจจะต้องพิจารณาให้พอดีกับภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นไม่ควรให้รุนแรงเกินไป

๓ การใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยต้องกระทำต่อผู้ที่กระทำผิดจริง ๆ เหตุฉะนั้นการจับกุมไม่ควรที่จะจับราษฎรรวมกันมาหลายๆ คนแล้วไล่ดอกหาผู้กระทำผิดในภายหลัง (วิธีที่เรียกกันว่า “เหวี่ยงแห”)

๔ การรักษาความสงบเรียบร้อยต้องเป็นไปเพื่อมหาชนฝ่ายปกครองจะเข้าเกี่ยวข้องในกิจการของเอกชนไม่ได้ หรือในกิจการภายในบ้านเรือนของเอกชนก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน นอกจากกฎหมายจะอนุญาตไว้เป็นพิเศษ หรือการกระทำภายในบ้านเรือนเป็นผิดต่อกฎหมายอาญา

ข้อ ๓ วิธีใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย

การใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยอาจมี ๒ วิธี คือ

- ๑ วิธีสามัญ
- ๒ วิธีวิสามัญ

๑ วิธีสามัญ

ได้แก่การใช้วิธีตามเวลาปกติ และผู้ใช้อำนาจเป็นผู้ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในเวลาปกติ หรือจะเรียกโดยย่อ ๆ ว่า ผู้ที่ใช้อำนาจเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน เช่น กรมการอำเภอ ตำรวจเป็นต้น (ให้กระเบียบอำนาจบริหารดังที่ได้กล่าวในตอนต้น)

๒ วิธีวิสามัญ

ได้แก่การใช้วิธีรักษาความสงบเรียบร้อยในเวลาที่มีเหตุการณ์พิเศษ และเมื่อผู้ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในเวลาปกติไม่มีกำลังพอจะจัดการป้องกันรักษาความสงบเรียบร้อยได้ วิธีวิสามัญนับเป็นต้นว่า

- 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 หรือภัยพิบตอย่างอื่น

ในจังหวัดพระนคร โดยฉะเพาะทหารบกต้องปฏิบัติในเรื่องการเพลิงไหม้
ตามแบบประเพณีซึ่งมีมาแต่โบราณไม่เปลี่ยนแปลง ส่วนในมณฑลหัวเมืองถ้าที่ได้
สามารถจะจัดทหารช่วยดับเพลิงได้ ก็ควรจัดช่วย

๒ สำหรับจับนักโทษซึ่งหนี หรือจับผู้ร้าย หรือผู้กระทำความผิดอย่างอื่น ๆ
เมื่อปรากฏว่านักโทษหรือผู้กระทำความผิดนั้น ๆ รวมกันเป็นจำนวนมาก และมี
อาวุธต่อสู้อย่างเข้มแข็ง

๓. สำหรับระงับเหตุเมื่อกำลังกำเริบขนาดใหญ่ในหมู่พลเมือง หรือมีการ
รวมกันขัดขืนแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนผู้ปกครองท้องถิ่น

๔ สำหรับระงับการกำเริบในทลุมขัง

ผู้มีอำนาจเรียก

ข้อ ๒๑๓ ในการที่จะเรียกทหารออกทำการตามความในข้อ ๒๑๒ นั้น ใน
กรุงเทพมหานครเป็นสิทธิของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่จะเรียกได้ โดยที่

ทำความเข้าใจเกี่ยวกับเสนาบดีกระทรวงกลาโหมในมณฑลกรุงเทพฯพระมหานคร อปราช
เรียกได้จากผู้บัญชาการมณฑลทหารบกภายในเขตซึ่งตนปกครอง (เวลานี้ไม่มี
อุปราช) สมุหเทศาภิบาลเรียกได้จากผู้บัญชาการมณฑลทหารบกภายในมณฑลซึ่ง
ตนปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกได้จากผู้บังคับการทหารบกภายในจังหวัดซึ่งตน
ปกครอง

โอกาสที่จะเรียก

ข้อ ๒๑๓ (วรรค ๒) การเรียกนั้นทำได้ต่อเมื่อเกิดเหตุขึ้นแล้วและปรากฏ
แล้วว่า ถ้าพึ่งแต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนไม่สามารถระงับเหตุได้ แต่เจ้าหน้าที่ฝ่าย
พลเรือนซึ่งมีสิทธิเรียกทหารได้นั้น มีสิทธิขอร้องให้ทหารเตรียมตัวล่วงหน้าไว้
ก่อนได้

วิธีเรียก

ข้อ ๒๑๕ (ตอนต้น) ในการเรียกทหารออกช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนนั้น
เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนผู้เรียกต้องแจ้งให้ชัดว่า เรียกสำหรับช่วยในการอย่างไร ต้อง
การกำลังเท่าใด และบอกเรื่องราวอย่างอื่น ๆ ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเข้าใจ
การณืได้แจ่มแจ้ง

การปฏิบัติของฝ่ายทหารที่ได้รับคำขอร้อง

ถ้าคำขอร้องให้ทหารเตรียมตัวดังกล่าวในข้อ ๒๑๓ วรรค ๒ ฝ่ายทหารต้อง
ปฏิบัติตามข้อ ๒๑๔ ซึ่งมีความว่า

“เมื่อได้รับคำขอร้องให้ทหารเตรียมตัวดังกล่าวข้างบนนี้ ผู้บังคับบัญชาฝ่าย
ทหารต้องจัดกองทหารเวรชนในกรมต่าง ๆ เตรียมพร้อมเสมอที่จะออกทำการได้ไม่

ว่าเวลาใด และสั่งให้พลทหารนั้นประจำกอง กับถ้าเห็นจำเป็นก็ให้ส่งหมู่ตรวจ หรือหมู่ลาดตระเวนออกตรวจตราการด้วย”

ถ้าคำขอร้องเป็นคำร้องให้ช่วยกระทำการรักษาความสงบเรียบร้อยฝ่ายทหาร จะต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

ข้อ ๒๑๕ (ตอนท้าย) เมื่อผู้บังคับบัญชาฝ่ายทหารได้ทราบคำสั่งแจ่มโดยละเอียดแล้ว จึงกำหนดกำลังและเหล่าชนิดทหารให้เหมาะสมตามทัศนเห็นสมควร และต้องกำหนดให้นายทหารผู้ใดผู้หนึ่งรวมกันบังคับบัญชาทหารซึ่งไปทำการช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนนั้นโดยแน่ชัด

ข้อ ๒๑๖ เมื่อกองทหารได้มาถึงที่ซึ่งเกิดเหตุแล้ว และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนเห็นว่า จำต้องใช้กำลังทหารเป็นแน่นอน ก็ให้มอบงานแก่ผู้บังคับกองทหารต่อไปนี้ ผู้บังคับบัญชาฝ่ายทหารเป็นผู้อำนวยความสะดวกทุกอย่าง เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องกระทำการทุกประการ (ให้สังเกตว่าต่างกับการใช้กฎอัยการศึก ซึ่งถ้าเขตใดใดใช้กฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนทุกตำแหน่ง รวมทั้งอำนาจตุลาการด้วย ให้ดูคำอธิบายว่าด้วยการใช้กฎอัยการศึกซึ่งจะกล่าวต่อไป)

ข้อ ๒๑๗ ทหารจะใช้อาวุธได้ตามกำหนดดังต่อไปนี้

ก. เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนได้มอบงานให้แล้ว และเมื่อได้ประกาศแล้ว ๓ ครั้งว่าทหารจะใช้อาวุธ

- ๑) สำหรับบังคับฝูงชนซึ่งมีวสันนกระทำกรณนั้นให้กระจายออก
- ๒) สำหรับปราบฝูงชนซึ่งก่อกวนการเคลื่อนที่ของกองทหาร

ข. ถ้าฝูงชนซึ่งก่อการร้ายหรือนักโทษได้เริ่มสู้รบกับทหารก่อนก่อกวน ร้ายร่างกายแก่บุคคลใด ๆ เห็นปรากฏชัดก่อกวน ทำลายทรัพย์สินสมบัติก่อกวน หรือทำการขัดขวางมิให้ทำการจับกุมผู้มีความผิดซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ทำการจับกุม ดังนั้น ให้ใช้อาวุธ

ใดทีเดียวโดยมิต้องรอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนมอบงานตามความในข้อ ๒๑๖ และไม่ต้องประกาศให้รู้ตัวล่วงหน้าว่าจะใช้อาวุธ

ข้อ ๒๑๘ เมื่อจำเป็นต้องใช้อาวุธ ผู้บังคับบัญชาฝ่ายทหารอาจสั่งให้ใช้อาวุธพันแท่ง หรืออาวุธยิงตามแต่จะเห็นว่าเหมาะสมกับเหตุการณ์ แต่ให้พึงจำไว้ว่าการใช้อาวุธยิงนั้นอาจกระทำให้บังเกิดอันตรายแก่ผู้ปราศจากความผิดได้ง่าย เพราะลูกกระสุนแล่นไปได้ไกลมาก ฉะนั้นควรใช้ต่อเมื่อจำเป็นแท้เท่านั้น

การรักษาผู้เจ็บ

ข้อ ๒๑๙ เมื่อได้มีผู้ใดถูกบาดเจ็บลงเพราะทหารใช้อาวุธ การรักษาพยาบาลผู้เจ็บซึ่งมิได้เป็นทหารนตกเป็นธุระของเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน

ทหารเลิกทำการ

ข้อ ๒๒๐ ทหารเลิกทำการเมื่อผู้บังคับกองทหารเห็นว่าความสงบได้กลับมแล้ว ผู้บังคับกองทหารบอกให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนทราบแล้วก็นำทหารกลับ

ข. การใช้กฏอัยการศึก

กฏอัยการศึกนั้น ใช้เมื่อเวลามีเหตุจำเป็นเพื่อจะได้รักษาความเรียบร้อยปราศจากภัยซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในพระราชอาณาจักร กล่าวคือ จะเป็นโดยมีสงครามหรือเกิดจลาจล

เมื่อเขตใดใดในพระราชอาณาจักรได้ใช้กฏอัยการศึก สภาพแห่งการปกครองในเวลาอันน่าใจหายนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนทุกตำแหน่งไม่ว่าในกระทรวงทบวงการใด ๆ ก็กับการระงับปราบปรามหรือรักษาความสงบเรียบร้อยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องช่วยเหลือเกื้อหนุนราชการทหารทุกสิ่งทุกอย่างตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ให้ดูกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๖

อนึ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจศาล พลเมืองซึ่งได้กระทำความผิดเป็นคดีอาชญาในเขตต์แขวงที่ใช้กฎอัยการศึกนั้น ไม่ว่าจะ เป็นคดีอาชญาอย่างไรต้องพิจารณาพิพากษาในศาลทหารทั้งสิ้น และให้เป็นไปตามพระธรรมนูญศาลทหารทุกประการ แต่ศาลพลเรือนคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาความอาชญาที่ตกค้างอยู่ก่อนใช้กฎอัยการศึก และศาลทหารมีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาความอาชญาที่ตกค้างอยู่เมื่อเลิกใช้กฎอัยการศึก ให้ดูกฎอัยการศึกมาตรา ๗

ความเสียหายซึ่งอาจบังเกิดขึ้นแก่บุคคลในเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมาตรา ๘ ถึง ๑๕ บุคคลที่ได้รับ ความเสียหายจะร้องขอค่าเสียหายหรือค่าปรับแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้ 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 เจ้ากระทรวงซึ่งบังคับบัญชาทหารมีอำนาจตรากฎเสนาบดีขึ้นสำหรับบรรยายข้อความเพื่อให้ความสะดวกและเรียบร้อยในเวลาที่จะใช้กฎอัยการศึกได้ตามสมควร ส่วนในเวลาสงครามหรือจลาจล แม้ทัพ

ใหญ่หรือแม่ทัพรองมีอำนาจออกข้อบังคับบรรยายความ เพื่อเติมให้การดำเนินไปตามความประสงค์ของกฎอัยการศึกนั้น และเมื่อได้ประกาศกฎเสนาบดีหรือข้อบังคับของแม่ทัพในทางราชการแล้ว ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัตินี้ ให้ดูมาตรา 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 อันเนื่องแต่วัตถุระเบิด ให้ดูพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดอาชญา เนื่องแต่วัตถุระเบิด พ.ศ. ๒๔๖๕
- ง. การควบคุมอาวุธปืน ให้ดูพระราชบัญญัติอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืน ร.ศ. ๑๓๑

ตอนที่ ๒ การสาธารณสุข

- ก. การป้องกันโรคร้ายทัว ๆ ไป ให้ดูพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่มาตรา ๑๐๕—๑๑๓ นอกจากนั้นดูเป็นต้นว่า พระราชบัญญัติป้องกันไข้ทรพิษ พ.ศ. ๒๔๕๖ พระราชบัญญัติโรคระบาดทัว พ.ศ. ๒๔๕๖ พระราชบัญญัติป้องกันสัณฺยจรโรค ร.ศ. ๑๒๗

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

ค. การควบคุมยาเสพติดให้โทษ ให้ดูพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๔๖๕

ตอนที่ ๓ การควบคุมการทำมาหากิน

ก. ทั่ว ๆ ไป ให้ดูพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗
มาตรา ๑๑๔-๑๒๓

ข. การควบคุมการทำมาหากินบางอย่าง ให้ดูเป็นต้นว่าพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขาย อันกระทบถึงความปลอดภัยและผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๑ พระราชบัญญัติการควบคุมการขายทอดตลาด และการค้าของเก่า พ.ศ. ๒๔๗๔ นอกจากนี้ให้ดูเป็นต้นว่า พระราชบัญญัติรถลาก ร.ศ. ๑๒๐ พระราชบัญญัติคานา ร.ศ. ๑๒๐ พระราชบัญญัติรถจ้าง ร.ศ. ๑๒๔ และยังมีการทำมาหากินซึ่งเกี่ยวแก่พระราชบัญญัติอื่น ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น เช่นการค้าอาวุธปืน และกระสุนปืน การแพทย์ ฯลฯ

อนึ่งอาชีพบางชนิด เกี่ยวแก่การแสดงความเห็นที่รัฐบาลประสงค์ควบคุม ให้ดูพระราชบัญญัติสมุดเอกสาร พ.ศ. ๒๔๗๐ ส่วนอาชีพอื่นที่เกี่ยวข้องทางอรรถคดีนั้น ให้ดูพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๔๕๗

ค. การควบคุมป่าไม้ ให้ดูพระราชบัญญัติรักษาป่า พ.ศ. ๒๔๕๖ และให้ดูพระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก ร.ศ. ๑๑๖

ง. การควบคุมการทำเหมืองแร่ ให้ดูพระราชบัญญัติเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๖๑ แก้ไขใน พ.ศ. ๒๔๗๔ และพระราชบัญญัติจำกัดแร่ดิบ ก 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 พระราชบัญญัติทางหลวงที่รับสัมประทาน พ.ศ. ๒๔๗๓ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๖๕

ตอนที่ ๔ การควบคุมการศึกษา

- ก. ทั่ว ๆ 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. คริสต์ศาสนา ดูพระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาดหลวงโรมันคาทอลิกในกรุงสยาม ตามกฎหมายซึ่งได้ประกาศและแก้ไข ตั้งต้นแต่ใน ร.ศ. ๑๒๗ และให้ดูสัญญาทางพระราชไมตรีกับประเทศฝรั่งเศสประกอบด้วย

ตอนที่ ๖ การควบคุมการสมาคม

- ก. สมาคมโดยทั่ว ๆ ไป ดูประมวลแห่งพาณิชย์ มาตรา ๑๒๗๔-๑๒๕๓ และกฎหมายอาชญากรรม มาตรา 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 กับสหภาพลัทธิอเมริกา พ.ศ. ๒๔๖๖

ค. ในเรื่องคนเข้าเมือง ให้ดูพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๔๗๐
(พระราชบัญญัติต่างๆ ที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นนี้ ย่อมรวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติม
เนื่องแต่พระราชบัญญัตินั้นๆ ด้วย)

บทที่ ๒

การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางอรรถคดี

การรักษาความสงบเรียบร้อยในทางอรรถคดี หรือเรียกเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า Police judiciaire แปลตามตัวว่า ตำรวจยุติธรรมนั้น เป็นการกระทำเพื่อนำตัวผู้ทำผิดในทางอาญาให้ต้องรับโทษตามกฎหมาย ซึ่งต่างกับการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยตรง และได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น การนี้ในประเทศสยามถือว่าเป็นกิจการสำคัญอันหนึ่งของฝ่ายปกครอง

เมื่อบุคคลได้กระทำความผิดในทางอาชญาเกิดขึ้นทางฝ่ายปกครองมีกิจที่จะต้องกระทำดังต่อไปนี้

๑. สืบสวน คือการสืบสวนให้ทราบว่า บุคคลใดเป็นผู้กระทำผิด และมีหลักฐานพยานอย่างไร ขอให้ดูหนังสือว่าด้วยหลักการสืบสวนคดีอาชญาของพระยามานวราชเสวี

๒. ไล่สวน คือการจดบรรทึกถ้อยคำของผู้ซึ่งหาว่ากระทำความผิด และหลักฐานพยานในคดีนั้น อันเกี่ยวแก่วิธีพิจารณาความอาชญาในชั้นต้น ผู้ที่มีอำนาจไล่สวนนี้คือ ฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ทางฝ่ายตุลาการให้ดูคำอธิบายวิธีพิจารณาความอาชญาซึ่งเกี่ยวกับศาลซึ่งมีอำนาจไล่สวน แต่ฝ่ายปกครองนั้นมีการการอำเภอ ให้ดูพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๑๐๑ และตำรวจให้เทียบดูพระราชบัญญัติเพิ่มเติมวิธีพิจารณาอาชญา ร.ศ. ๑๒๐ และ พ.ศ. ๒๔๗๑ กับประกาศเลิกกองอัยการนครบาล พ.ศ. ๒๔๗๒ การไล่สวนของฝ่ายปกครองยังไม่สำเร็จเด็ดขาดทีเดียว ศาลไม่เชื่อตามคำไล่สวนนั้นเสมอไป ให้ดูตัวอย่างคดีในกรุงเทพฯ ที่แม้ฝ่ายปกครองจะไล่สวนแล้ว คดีนั้นก็ต้องนำมาสู่ศาลไปรื้อสภาให้ไล่สวนอีก

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

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

๕. การตรวจค้น คือการค้นเคหะสถานบ้านเรือนหีบห่อหรือตัวบุคคล เพื่อหาตัวผู้กระทำความผิด หรือหลักฐานพยานในคดี ให้ดูพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาชญา พ.ศ. ๒๔๗๒

๖. การยึดวัตถุพยาน คือการยึดวัตถุอันเป็นหลักฐานพยานแห่งคดี ให้ดูพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๑๐๑ ข้อ ๔ และ ๒๘ ข้อ ๓ และดูพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาชญา พ.ศ. ๒๔๗๑ มาตรา ๓

๗. การอายัด คือการมอบหมายตัวคน หรือสิ่งของไว้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อจะจัดการฟ้องร้องว่ากล่าวต่อไป ให้ดูพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๑๐๖ และดูกฎหมายโปลิศข้อ ๕๓ และลักษณะ-ระยะเวลาการ มาตรา ๒๕

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

๙. ชั้นสูตรทรัพย์ คือเจ้าหน้าที่จับบันทึกส่วนของทรัพย์ที่ได้เสียหายแต่ซากของทรัพย์ยังเหลืออยู่

๑๐. ชั้นสูตรบาดแผลและชั้นสูตรพลิกศพ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๑๐๓ มีความว่า เมื่อมีเหตุผู้คนถูกกระทำความตายลงในท้องที่อำเภอใดก็ดี พกษาหรือมบาดแผลสาหัสเจ็บบวักัด ผู้ที่ถูกทำร้าย พกษาหรือมบาดแผลมาขอให้ชั้นสูตรก็ดี เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะตรวจชั้นสูตรหรือพลิกศพตามพระราชบัญญัติ และจดคำให้การพร้อมด้วยพยาน และทำหนังสือเพื่อพิสูจน์ไว้เป็นหลักฐาน

การชันสูตรศพนั้น อาจจะเป็นได้ทั้งในกรณีที่มีการฆาตกรรม และในกรณีที่ไม่มีการฆาตกรรม เช่นการชันสูตรพลิกศพที่ตายด้วยภัยอันตรายอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่การฆาตกรรม ซึ่งรัฐบาลได้ปฏิบัติในการชันสูตร เช่นในเรื่องไฟไหม้ตายเป็นต้น

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

๑. ฆาตกรรมอันเป็นวิสามัญ คือผู้ตาย ๆ ด้วยเจ้าพนักงานฆ่าตายในเวลาทำการตามหน้าที่

๒. ฆาตกรรมอันเป็นวิสามัญ เมื่อผู้ตาย ๆ ด้วยผู้อื่นซึ่งมิใช่เป็นข้าราชการหรือเจ้าพนักงาน หรือแม้จะตายโดยเจ้าพนักงานกระทำให้ตาย แต่ไม่เกี่ยวข้องกระทำตามหน้าที่ ก็ถือว่าเป็นการฆาตกรรมอย่างวิสามัญ

อนึ่งฆาตกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๓ มีความว่า การตายจะเป็นด้วยตนเองคิด หรือผู้อื่นมาให้ตายก็ดี กิริยาอย่างนี้เรียกว่าฆาตกรรม

๑๑. การเนรเทศและการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ให้ดูในบทที่ ๑ ตอนที่ ๕ ว่าด้วยการควบคุมคนต่างด้าวข้างต้น

ส่วนที่ ๒

การป้องกันอาณาจักร

บทที่ ๑ กำลังแห่งการป้องกันอาณาจักร

ตอน ๑ กำลังฝ่ายทหารบก

ตอน ๒ กำลังฝ่ายทหารเรือ

ตอน ๓ กำลังอากาศยาน

บทที่ ๒ การเกณฑ์พลเมืองเพื่อป้องกันอาณาจักร

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. สมบัติซึ่งรัฐได้มีเหมือนดั่งกับเอกชน (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 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ตอน ๒ ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

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

ตอน ๓ ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยจะเพาะ

เป็นต้นว่าบ่อและโรงทหารสำหรับราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธ-
ภัณฑ์คูประมวลแพ่งพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ อนุมาตรา ๓

การจัดการรักษานั้นต้องดูระเบียบการของทบวงการที่เกี่ยวข้อง

บทที่ ๒

สมบัติซึ่งรัฐได้เหมือนดั่งเอกชน

รัฐอาจมีอำนาจเหมือนดั่งเอกชน เช่นมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งบุคคลได้อิน
มาให้เกวด้วยหนี้สินอันมีต่อรัฐเป็นต้น สมบัติประเภทนี้เข้าอยู่ในลักษณะเดียวกับ
กับทรัพย์สินของเอกชน เว้นแต่จะยึดไม่ได้ให้คูประมวลแพ่งพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๗

บทที่ ๓

สมบัติของพระคลังข้างที่

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

หมวดที่ ๒

การงานซึ่งฝ่ายปกครองกระทำเพื่อส่งเสริมบำรุงฐานะ

และความเป็นอยู่ความสุขสมบูรณ์ของราษฎร

การงานประเภทนี้ ถ้าจะเรียกตามศัพท์ภาษาฝรั่งเศสของศาสตราจารย์โอดา
แห่งมหาวิทยาลัยเกวโต คือ Service de soin ปัญหาข้อแรกก็คืออย่างไรเรียกว่า
สุขสมบูรณ์ของราษฎร ซึ่งยังไม่มีรัฐใดปฏิเสธว่า การที่ปกครองไม่ประสงค์ให้

ราษฎรได้รับความสุขสมบูรณ์ แต่เป็นการตรงกันข้าม ซึ่งต่างรัฐก็ประสงค์ที่จะให้ราษฎรของตนได้รับความสุขสมบูรณ์

ข้อความพิสดาร อันเกี่ยวแก่ความสุขสมบูรณ์นั้นมียุ่่มาก แต่สิ่งสำคัญเหล่านี้คงจะไม่มีใครปฏิเสธ คือการมีอาหารรับประทานด้วยความพอใจ มีเครื่องนุ่งห่ม มีสถานที่อยู่อันเหมาะแก่ความสุขและความพอใจของบุคคล มีความสะดวกในการเคลื่อนที่หรือหมุนเวียนจากแห่งหนึ่ง การพักผ่อนและหาความเพลิดเพลินร่างกายได้รับความเหนื่อยเหนื่อยเพราะได้ทำงาน แม้จะเป็นเด็ก เต็มอายุเจ็บป่วยก็ได้รับความสุขสมบูรณ์

วิธีที่ฝ่ายปกครองได้กระทำ อาจแตกต่างกันตามรัฐและตามลัทธิต่าง ๆ กล่าวคือบางรัฐฝ่ายปกครองได้กระทำเพียงแต่การควบคุมและส่งเสริมให้เอกชนกระทำ หรือให้เอกชนรวมกันเป็นสหกรณ์กระทำ และในทางรัฐได้ลงมือทำเสียเองแทนเอกชน

การที่รัฐได้ลงมือทำเสียเองนั้นอาจเป็นด้วยลงทุนและหาจ้างบุคคลด้วยความสมัคร หรือทำสัญญาจ้างธรรมดา และสำหรับในประเทศสยามฝ่ายปกครองอาจจะใช้วิธีเกณฑ์จ้างคือเกณฑ์ให้ราษฎรทำการงาน 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 :- หมายรวมถึงการกระทำอันเกี่ยวแก่การนำเอาสิ่งซึ่งเกิดจากสภาพธรรมดามาเป็นสินค้า หรือเป็นเศรษฐกิจทรัพย์ เช่น การเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ เหมืองแร่ ป่าไม้ การหาปลา เป็นต้น เฉพาะในเรื่องนี้ทางฝ่ายปกครองได้กระทำแต่เพียงเป็นการส่งเสริมและการควบคุม ดังเช่น การเหมืองแร่ ป่าไม้ แต่ฝ่ายปกครองยังมีได้ลงมือกระทำการเล่น เหมืองแร่ เอกชน ที่มีอยู่บ้างก็เพียงแต่สถานีทดลอง ซึ่งมีได้มุ่งจะทำประโยชน์เพิ่มพูนรายได้ของประเทศในทางนี้โดยตรง

๒. การหัตถกรรม (Industrie manufacturière) คือ หมายรวมถึงการกระทำโดยเปลี่ยนแปลงสินค้าดิบ หรือสิ่งที่เกิดจากสภาพธรรมดาให้เปลี่ยนรูปไปเป็นสินค้าอื่น กิจการเหล่านี้ในประเทศสยามรัฐบาลได้ลงมือกระทำเองก็มีอยู่บ้าง เช่น โรงงานของทหาร โรงงานของกระทรวงพระคลัง เช่น ฝิ่น เหล้า เหล้าเป็นต้น

๓. ส่วนอุตสาหกรรมอีกอย่างหนึ่ง คือ พาณิชย์กรรม นั้น จะกล่าวในบทที่ ๒ ซึ่งว่าด้วยปริวัตรกรรม

บทที่ ๒ ปรัวัตรกรรม (Circulation des richesses)

ปรัวัตรกรรมย่อมหมายถึงการเคลื่อนที่หรือหมุนเวียนแห่งเศรษฐกิจทรัพย์ คือ ย่อมรวมทั้งคมนาคมและพาณิชย์กรรม

การคมนาคมในส่วนที่รัฐบาลได้ควบคุมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยได้ กล่าวมาแล้วในหมวดที่ ๑ แต่ในเรื่องที่ฝ่ายปกครองได้กระทำเสมือนดังเอกชนกัม เป็นต้นว่า การรถไฟ ไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ เป็นต้น

ส่วนการพาณิชย์กรรม ซึ่งฝ่ายปกครองได้กระทำเองยังไม่มี มีแต่การกระทำเพื่อส่งเสริม เช่น สภาเผยแพร่พาณิชย์และมีการตั้งข้าหลวงใหญ่ แต่สถานแลกเปลี่ยน (Bourse) หรือตลาดค้ายังไม่มี ในเรื่องนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เดิรก้าวหน้า ให้ดูมาตรา ๘๔๓ ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา ๘๔๓ ตัวแทนค้าต่างคนใดได้รับคำสั่งให้ขายหรือซื้อทรัพย์สินอันมีรายการขานราคาของ สถานแลกเปลี่ยน ท่านว่าตัวแทนคนนั้นจะเป็นผู้ซื้อหรือผู้ขายเองก็ได้ เว้นแต่จะมีข้อห้ามไว้ชัดแจ้งโดยสัญญา ในกรณีเช่นนั้น ราคาอันจะพึงใช้เงินแก่กันก็พึงกำหนดตามรายการขานราคาทรัพย์สินนั้น ณ สถานแลกเปลี่ยน ในเวลาเมื่อตัวแทนค้าต่างให้คำบอกกล่าวว่าจะเป็นผู้ซื้อหรือผู้ขาย

เมื่อตัวการรับคำบอกกล่าวเช่นนั้น ถ้าไม่บอกบัดเสียในทันที ท่านให้ถือว่าตัวการเป็นอันได้สนองรับการนั้นแล้ว”

ส่วนการเครดิตได้เริ่มมีสหกรณ์เพื่ออุดหนุนชาวนาให้ได้กู้เงินแต่ก็ยังไม่แพร่หลาย

บทที่ ๓ วิภาครกรรม (Répartition des richesses)

วิภาครกรรม ย่อมหมายถึงการแบ่งเศรษฐกิจทรัพย์อาจจะเป็นปัญหาในเรื่องเงินเดือนหรือค่าจ้างระวางนายจ้างกับลูกจ้าง แต่การนัดหยุดงานจะต้องพิจารณาตามนัยแห่งกฎหมายลักษณะอาชญา มาตรา ๑๐๔ ที่แก้ไขใหม่

ส่วนการแบ่งที่ดินได้เคยมีตัวอย่าง ดังเช่นพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่ง
ที่ดินในอำเภอบางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ และบางปะกง จังหวัดฉะเชิง
เทราให้แก่ราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๓ เป็นต้น

บทที่ ๔ โภคยกรรม (Consommation des richesses)

โภคยกรรม หมายความว่า การใช้เศรษฐกิจทรัพย์จะเป็นโดยอุปโภค หรือ
บริโภครก็ตาม เวลานี้ยังไม่มีสหกรณ์ในการใช้ แต่เอกชนจะตั้งขึ้นก็ได้ตาม
พระราชบัญญัติสหกรณ์ส่วนการควบคุมหรือกำหนดการใช้เศรษฐกิจทรัพย์ยังไม่มี

ส่วนที่ ๒

ในทางสมาคมกิจ

ความจริงสมาคมกิจอาจเป็นส่วนหนึ่งแห่งเศรษฐกิจวิทยา แต่ปัญหาบางอย่างที่
เกี่ยวข้องกับมนุษย์กับสมาคม ควรยกมากล่าวในที่นี้ แทนที่จะกล่าวในทางเศรษฐกิจ

บทที่ ๑ การสาธารณสุข

ฝ่ายปกครองของประเทศสยาม ได้ตั้งหน้าที่จะบำรุงสิ่งที่ได้มกรรมสาธารณ
สุขขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทย

บทที่ ๒ การช่วยเหลือคนอนาถา และไร้ความสามารถ

ในเรื่องนี้ก็มีอยู่บ้างดังเช่นมีโรงพยาบาลสำหรับรักษาโรคภัยไข้เจ็บแต่การ
ช่วยเหลืออย่างอื่น ๆ ดังเช่นการจัดสถานที่อยู่โดยราคาถูกหรือให้แก่คนงานหรือ
คนอนาถายังไม่มี พวกเหล่านี้บางที่อาศัยศาลาวัด

บทที่ ๓ การพยากรณ์ (Prévoyance sociale)

เวลานี้มีพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญสำหรับข้าราชการพลเรือนและทหาร แต่สำหรับคนงานประเภทอื่นๆไม่มี และทางฝ่ายปกครองได้จัดตั้งคลังออมสิน

บทที่ ๔ การศึกษา

การศึกษาได้มีโรงเรียนราษฎร โรงเรียนของรัฐบาลหรืออยู่ในความคุ้มครองของรัฐบาล ให้ดูที่ได้กล่าวมาแล้วในหมวด ๑

ภาค ๓

การคลังของประเทศ

หมวด ๑

งบประมาณ

ส่วนที่ ๑ ข้อความทั่วไป

งบประมาณ คือการกำหนดประมาณรายได้รายจ่ายของประเทศในกิจการซึ่งจะกระทำในภายหน้าและได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว 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 ให้ปฏิบัติกรรับจ่ายตามงบประมาณนั้น เว้นแต่ในเรื่องการโอนเงินรายจ่าย จากประเภทหนึ่ง ไปตั้งจ่ายในประเภทอื่นซึ่งอาจทำได้ตามข้อบังคับของเสนาบดี กระทรวงพระคลัง ฯ และถ้าเงินไม่พออาจจะมีการตั้งงบประมาณเพิ่มเติม ซึ่งจะต้องทำตามแบบพระราชบัญญัติ เรียกว่าพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ให้ดู มาตรา ๖-๘

หมวด ๒

รายได้

รายได้ของประเทศนั้นอาจเป็นรายได้ตามวิธีปกติอย่างหนึ่ง และตามวิธี พิเศษอีกอย่างหนึ่ง

ส่วนที่ ๑

รายได้ตามวิธีปกติ

บทที่ ๑ ภาษีอากร

คือจำนวนเงินซึ่งพลเมืองในประเทศหนึ่งจะต้องชำระให้แก่รัฐ เพื่อค่าใช้จ่ายของรัฐ

ภาษีอากรมีลักษณะสำคัญ ๒ ประการ คือ:-

๑. เป็นหนี้ตามกฎหมายที่บุคคลต้องชำระ
๒. เป็นการกระทำซึ่งพลเมืองช่วยกันออกค่าใช้จ่ายของรัฐ

ท่านอาดัมสมิทกล่าวไว้ว่า ภาษีอากรที่ดีและเหมาะสมนั้น จะต้องตั้งขึ้นโดยถือหลักดังนี้:-

๑. ต้องเฉลี่ยตามส่วนแห่งความสามารถของบุคคล
๒. ต้องมีวิธกำหนดอัตราแน่นอน
๓. ต้องไม่ทำความรำคาญให้แก่ผู้ชำระภาษีอากรมากนัก
๔. การเก็บภาษีอากร ต้องใช้จ่ายโดยประหยัดให้มาก

บทที่ ๒ ผลแห่งอุตสาหกรรมแลทรัพย์สินของรัฐ

รัฐอาจประกอบอุตสาหกรรมเสียเอง หรืออาจเป็นเจ้าของทรัพย์สิน รัฐอาจได้ผลจากการนั้น เช่นรายได้จากการรถไฟ ไปรษณีย์ โทรเลข ค่าเช่า ค่าจำหน่ายทรัพย์สินสมบัติของรัฐ เป็นต้น

ส่วนที่ ๒

รายได้ตามวิธีพิเศษ

เมื่อรายได้ตามวิธีปกติไม่เพียงพอ รัฐอาจหาวิธีพิเศษมาช่วยเพิ่มพูนรายได้
วิธีพิเศษนั้น อาทิ :-

๑. เรยราย
 ๒. ออกสลากกินแบ่ง
 ๓. กู้เงิน
- ฯลฯ

ต่อไปนี้จะได้กล่าวเฉพาะการกู้เงิน

บทที่ ๑

ชนิดต่าง ๆ แห่งการกู้เงิน

การกู้เงินของรัฐอาจเป็นโดยทางตรงและทางอ้อม

ตอนที่ ๑ การกู้เงินโดยทางตรง

คือรัฐบาลได้ออกใบกู้แก่เอกชน หรือกู้ตรงต่อรัฐบาลต่างประเทศ การกู้
โดยตรงนี้อาจเป็น

๑. การกู้ตามธรรมดา คือรัฐบาลออกใบกู้ให้ดอกเบยตามสมควร โดย
ไม่บังคับหรือเรียกร้องให้พลเมืองให้กู้เงินโดยเห็นแก่ชาติ

๒. การกู้โดยความรักชาติ คือรัฐบาลเรียกร้องให้พลเมืองให้กู้เงินโดยเห็น
แก่ชาติ แต่ประโยชน์ที่ผู้ให้กู้จะพึงได้รับนั้นน้อยกว่าการกู้ธรรมดา การกู้ชนิดนี้
รัฐบาลไม่ใคร่ได้รับผลเต็มที่ เพราะเหตุการกู้เงินย่อมเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องแก่แสวงหา
ประโยชน์มากกว่าในทางรักชาติ

๓. การกู้โดยบังคับ คือรัฐบาลได้กำหนดให้พลเมืองจำต้องออกเงินให้รัฐบาลตามส่วนที่พลเมืองจะให้ได้ วิธีนี้แม้ประเทศจะได้ผลดี ก็เป็นการทำให้ราษฎรเดือดร้อน เพราะคล้ายกับเป็นการเพิ่มภาษีอากร

ตอนที่ ๒ การกู้เงินทางอ้อม

ถ้าหากรัฐบาลมีอำนาจกู้เงินโดยตรงได้ จะเพราะเหตุใดก็ตาม ยังมีวิธีที่รัฐบาลอาจดำเนินทางอ้อมเพื่อหารายได้มาใช้จ่าย การกู้เงินทางอ้อมนี้มีหลายเกี่ยวข้องกับนโยบายแห่งการเงิน วิธีที่กระทำที่สุดแต่อำนาจแห่งการออกธนบัตรในประเทศ เช่น

๑. ประเทศที่รัฐบาลเป็นผู้ที่ออกธนบัตรเอง รัฐบาลก็ออกธนบัตรให้มากขึ้น

๒. ประเทศที่รัฐบาลมอบอำนาจแห่งการออกธนบัตรให้ธนาคารใดธนาคารหนึ่ง ตามธรรมดาที่มีข้อตกลงกันไว้ว่า รัฐบาลมีสิทธิบังคับให้ธนาคารนั้นออกเงินให้รัฐบาลกู้และให้ไปเท่าใด รัฐบาลก็ยอมให้ธนาคารออกธนบัตรเพิ่มขึ้น จนถึงเท่ากับค่าที่รัฐบาลกู้มาจากธนาคาร

บทที่ ๒

วิธีที่รัฐบาลกระทำเพื่อระงับหนี้ และเพื่อลดหนี้

๑. โดยชำระหนี้ตามข้อสัญญา ซึ่งอาจเป็นชำระคราวเดียวทั้งหมด เมื่อถึงกำหนดเวลาที่ตกลงกันไว้ หรือผ่อนใช้เป็นงวด ๆ ดังเช่นวิธีที่รัฐบาลสยามปฏิบัติมาแล้ว

๒. โดยปฏิเสธไม่รับรู้หนี้สิน ซึ่งรัฐบาลก่อนได้ทำไว้ เช่น สหระบุลิก โฆเซย์ลิสต์ โฆเวียตปฏิเสธไม่รับรู้หนี้สินซึ่งรัฐบาลครั้งพระเจ้าซาร์ได้ทำไว้

๓. โดยไม่สามารถชำระหนี้ เพราะมีหนี้สินล้นพ้นตัวตกอยู่ในฐานะเสมือนบุคคลล้มละลาย แต่มิได้ปฏิเสธไม่รับหนี้สิน เช่น รัฐมิสซิสซิปปี ในสหภาพรัฐอเมริกาได้กระทำในกลางศตวรรษที่ ๑๕

๔. โดยตกลงลดหนี้กับเจ้าหนี้ เช่น ข้อตกลงระวางประเทศไอยคุปต์กับเจ้าหนี้ใน ค.ศ. ๑๘๗๖

๕. โดยแปลงใบกู้เดิมออกใบกู้ใหม่ให้แทน ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยลดน้อยลงกว่าเดิม เช่น ในประเทศสเปนกระทำใน ค.ศ. ๑๘๘๒

๖. โดยชำระดอกเบี้ยที่ค้างด้วยใบกู้ใหม่ เช่น ประเทศตุรกีกระทำใน ค.ศ. ๑๘๗๕

๗. โดยชำระหนี้ด้วยเงินตราที่มีค่าลดน้อยกว่าในเวลาที่กู้ เช่น ในเวลาที่กู้หน่วยแห่งเงินตรา ๑ เหรียญมีค่าเท่ากับเนื้อทองบริสุทธิ์ ๒ กรัม แต่ถึงคราวที่จะชำระหนี้ ทำให้ ๑ เหรียญนั้นมีค่าลดลงมาเพียง ๑ กรัม เช่น มีการออกธนบัตรให้มากขึ้นดั่งนี้เป็นต้น วัธนในภายหลังสงครามได้มีหลายประเทศได้กระทำ

๘. โดยเก็บภาษีในดอกเบี้ยเงินกู้ เช่น ดอกเบี้ยร้อยละ ๑ และเก็บภาษีจากดอกเบี้ยนั้นเสีย ๑ เปอร์เซ็นต์หักกันแล้วดอกเบี้ยคงเหลือ ๖ เปอร์เซ็นต์ดั่งนี้เป็นต้น

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 สกก่อนนั้น กระทรวงพระคลังฯ จะตั้งเพิ่มงบประมาณให้

ส่วนที่ ๒

งบประมาณค่าใช้จ่ายสรอย

งบประมาณค่าใช้จ่ายสรอยให้ตั้งเงินตามที่จ่ายจริงในสภานั้น ถ้าเงินที่ตั้งนั้นมีจำนวนผิดไปจากจำนวนเงินที่อนุญาตปีก่อนมาก ก็ให้เจ้าของกระทรวงยื่นคำอธิบายให้แจ่มแจ้ง

การโอนเงินค่าใช้จ่ายสรอยจากประเภทหนึ่ง ไปตั้งจ่ายในประเภทอื่น ในงบประมาณเดียวกันนั้น เจ้ากระทรวงอนุญาตให้โอนได้ แต่ต้องแจ้งความให้กรมตรวจและกรมสารบัญชีทราบทุกราย

การโอนเงินจากประเภทใหญ่ไปตั้งจ่ายในประเภทใหญ่ อีกประเภทหนึ่งนั้น ถ้าโอนอยู่ในงบประมาณเดียวกันแล้ว กระทรวงพระคลังฯ เป็นผู้อนุญาตได้ ให้เจ้ากระทรวงผู้จะขอโอนยื่นบัญชีโอนมายังกระทรวงพระคลังฯ ตามซึ่งกำหนดไว้ในข้อบังคับห้ามมิให้โอนไปตั้งจ่ายในเงินเดือน ซึ่งยังไม่ได้อนุญาตอัตรา

ส่วนที่ ๓

งบประมาณการจร

งบประมาณการจรนี้ให้ตั้งเงินจำแนกรายการเป็นราย ๆ มีคำชี้แจงรูปการณ^๗
และจำนวนเงินที่ประมาณว่าจะต้องจ่ายทั้งสิ้น จนการสำเร็จกับทั้งจำนวนเงินที่จะขอ
จ่ายในปีของงบประมาณนั้นด้วย (ให้ดูข้อบังคับเสนาบดี กระทรวงพระคลังฯ ออก
ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๕๖)

จบคำอธิบายกฎหมายปกครอง ซึ่งได้แสดง ณ โรงเรียนกฎหมายใน
พ.ศ. ๒๔๗๔

ในปีหน้าถ้ามีโอกาสจะได้อธิบายเพิ่มเติมในบางตอนที่กล่าวไว้โดยย่อ
เพราะไม่มีเวลาพอที่จะอธิบายพิศดารในปี

หลวงประดิษฐมนูธรรม
(ปรีดี พนมยงค์)

ย่อคำอธิบายกฎหมายปกครอง

ภาค ๔

ว่าด้วยคดีปกครอง

คำนำ

กฎหมายปกครอง (Droit administratif) มีวงเขตต์กว้างตามที่นักเรียนได้ทราบเค้าโครงการแล้ว ในปัจจุบันนี้ไม่มีเวลาพอที่จะอธิบายและบอกให้จดได้ทั้งหมด จึงได้พิมพ์ย่อคำอธิบายขึ้น สิ่งใดที่ยังบกพร่องอยู่จะได้อธิบายเพิ่มเติมด้วยปากเปล่า

หลวงประดิษฐมนูธรรม

(ปริศิ พนมยงค์)

๑๖ / ๕ / ๒๔

ภาค ๔

คดีปกครอง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นจะเห็นได้ว่า การปกครองนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมอบให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำ แต่พระองค์ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุด

เจ้าหน้าที่ในทางปกครองจะเป็นบุคคลธรรมดา^{๘๘} หรือนิติบุคคลก็ต่ออาจจะปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องต่อกฎหมาย หรือใช้ดุลยพินิจผิดพลาดทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนเสียหายผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจะมีทางฟ้อง หรือร้องทุกข์ได้อย่างไรบ้าง และโดยวิธีใดนั้น เป็นหัวข้อสำคัญแห่งการสอนภาคที่ ๔ ซึ่งว่าด้วยคดีปกครอง

ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น แห่งคำอธิบายกฎหมายปกครองนั้นว่า ในบางประเทศ เช่นในประเทศคอนติเนนต์ ยุโรป มีอาทิ ฝรั่งเศส เยอรมัน ฯลฯ และในประเทศญี่ปุ่น ได้มีศาลปกครอง^{๕๕} แยกจากศาลยุติธรรมเพื่อวินิจฉัยคดี

ปกครอง แต่ในประเทศสยามมิได้มีศาลปกครองเช่นว่านั้น เหตุฉะนั้นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองจึงมีทางที่จะฟ้องหรือร้องทุกข์ได้เพียงจำกัด และโดยวิธีต่างๆ คือ

๑. โดยฟ้องเจ้าหน้าที่ในทางปกครองต่อศาลยุติธรรม
๒. โดยอุทธรณ์คำสั่งหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง
๓. โดยร้องทุกข์ต่อผู้มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ในทางปกครองตามที่บทกฎหมายได้อนุญาตไว้
๔. โดยทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

หมวด ๑

การฟ้องเจ้าหน้าที่ในทางปกครองต่อศาลยุติธรรม

ส่วนที่ ๑

หลักนิยมในประเทศสยาม

เจ้าหน้าที่ในทางปกครองนี้ควรต้องแยกพิจารณาทบทวน การ เมือง อย่างหนึ่ง และบุคคลธรรมดาอีกอย่างหนึ่ง

บทที่ ๑

การฟ้องทบทวนการเมือง

ทบทวนการเมืองซึ่งเป็นต้นบุคคลอาจเป็นโจทก์ฟ้องราษฎรได้ แต่ถ้าราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องทบทวนการเมืองแล้ว หลักนิยมในประเทศสยามเกิดขึ้นใน ร.ศ ๑๒๑ ว่า ทบทวนการเมืองเมื่อถูกฟ้องไม่จำเป็นต้องยอมมาเป็นจำเลย ให้ดูคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๒๐/๑๒๑ ระหว่าง เนือง โจทก์ กรมทหารเรือ จำเลย

ก่อนคำพิพากษาศาลฎีกาจะบับน ได้เคยมีคดีเรื่องหนึ่งตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๓/๑๑๘ ระหว่าง ช. รามานาเคน โจทก์ กระทรวงโยธาธิการ จำเลย ชงกระทรวงโยธาธิการ ได้ยอมเป็นจำเลย ปัญหาในเรื่องเอกสิทธิ์ของกระทรวงที่จะไม่ยอมเป็นจำเลยยังมีได้เกิดขึ้น

ครั้นต่อมาใน ร.ศ. ๑๒๕ กระทรวงยุติธรรมได้วางหลักไว้ใน “กฎที่ ๖๐ ว่าด้วยการที่ศาลจะมีหมายถึงกรมและกระทรวงต่างๆ” เป็นใจความว่า เรื่องฟ้อง กรมและกระทรวงเป็นจำเลย ศาลย่อมหมายถึงไปยังกรมอัยการเลย ใหม่เป็น หนังสือแจ้งความไปยังเจ้ากรมอัยการ เพราะเขาจะมาแก้ความก็ได้ไม่มากก็ได้

ภายหลังที่ได้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จึงเกิดปัญหาขึ้น ใหม่ว่า กรมกระทรวงเมื่อถูกฟ้องจำต้องยอมเป็นจำเลยหรือไม่ เพราะทบวงการเมือง ย่อมเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๗๒ (๑), ๗๓ กับทั้งมาตรา ๗๐ ได้บัญญัติไว้ว่า นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เหมือนบุคคลธรรมดา เว้นเสียแต่สิทธิและหน้าที่ ซึ่งว่าโดยสภาพจะมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น แต่ปัญหาศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๐๖ พ.ศ. ๒๔๗๓ ว่า ต้องถือตามบันทึกฎานแห่งคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๒๐/๑๒๑

บทที่ ๒

การฟ้องเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา

เมื่อผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายมีอำนาจฟ้องทบวงการเมืองได้ โดยที่ ทบวงการเมืองไม่ยอมเป็นจำเลยแล้ว ปัญหาที่ยังคงมีอยู่ว่า ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาได้หรือไม่

ในเรื่องนี้เห็นว่าควรจะต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งว่าด้วยการละเมิด ดูมาตรา ๔๒๐, ๔๒๑

ส่วนที่ ๒

ข้อยกเว้นที่ยอมให้ผู้ต้องเสียหายร้องต่อศาลยุติธรรมได้

หลักนิยมนามที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่ ๑ นั้น ได้มีข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๖๑ คือ

๑) คำคัดค้านของเสนาบดีกระทรวงธรรมการไม่ให้ดำรงโรงเรียนอยู่ กัด คัดค้านไม่ให้เปิดโรงเรียนใหม่กัด ผู้จำนงดำรงโรงเรียนหรือจะเปิดโรงเรียนใหม่

มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยว่า คำคัดค้านนั้นไม่มีมูลสมควร โรงเรียนนั้นจะคงดำรงอยู่หรือจะเปิดใหม่ไม่ได้ จนกว่าศาลจะได้ตัดสินคดีเป็นที่ยุติว่าให้ดำรงหรือให้เปิดดงนั้นได้ แต่ศาลมีอำนาจในระหว่างพิจารณาชั้นใดชั้นหนึ่งเพื่อยกคำสั่งผ่อนให้โรงเรียนดำรงอยู่ชั่วคราว หรือให้เปิดโรงเรียนได้ชั่วคราว (ดูมาตรา ๑๓)

๒) คำสั่งเสนาบดีกระทรวงธรรมการให้ถอนครูคนใดคนหนึ่งออกกีดถ้าผู้จัดการโรงเรียนไม่ถอนภายในกำหนด เสนาบดีกระทรวงธรรมการจะบังคับผู้จัดการโรงเรียนไม่ได้ คือ จะต้องร้องขอต่อศาลให้ชขาดตัดสินบังคับให้ถอนครูคนนั้น (ดูมาตรา ๑๗)

๓) คำสั่งเสนาบดีกระทรวงธรรมการให้ปิดโรงเรียน ผู้จัดการโรงเรียนหรือครูใหญ่จะร้องขอให้ศาลวินิจฉัยว่า คำสั่งให้ปิดโรงเรียนนั้นไม่มีมูลสมควรและขอให้เพิกถอนคำสั่งคำบังคับนั้นเสีย ก็ให้ร้องได้ตามทำนอง (ดูมาตรา ๒๕)

ในการพิจารณาคดีพิพาทด้วยการเปิดหรือปิดโรงเรียนก็ดี ด้วยการให้ถอนครูออกกีด ศาลพึงให้โอกาสแก่เสนาบดีกระทรวงธรรมการและแก่บิดาผู้มประโยชน์ได้เสียกับคดีนั้น เพื่อนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ตามที่ศาลเห็นสมควรและฟังการมโต้แย้งทั้ง ๒ ฝ่ายก่อนแล้วจึงพิพากษา ส่วนวนคดีเช่นนี้ให้ปิดตราแดง เร่งพิจารณาข้ามลำดับเลขอย่างคดีด่วนตามกระบวนการพิจารณาความแพ่ง (ดูมาตรา ๒๔)

พระราชบัญญัตินี้มีประโยชน์มากในทางกฎหมาย และเมื่อพิจารณาโดยถี่ถ้วนแล้วจะเห็นได้ว่า เมื่อกำสั่งของเสนาบดีกระทรวงธรรมการมีมูลโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ใดร้องต่อศาลก็พ่ายแพ้ไปเอง ฝ่ายปกครองไม่เสียหายอันใด

หมวด ๒

การอุทธรณ์คำสั่งหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง

ตามที่บทกฎหมายอนุญาตไว้

ข้อยกเว้นที่ขอมให้ผู้ต้องเสียหายในการกระทำของฝ่ายปกครองร้องต่อศาลยุติธรรมตามที่ได้กล่าวในหมวดที่ ๑ ส่วนที่ ๒ นั้น เป็นตัวอย่างอันดีอย่างหนึ่ง

แต่บัดนี้การร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้มาขึ้นใหม่ คือ วัตถุประสงค์ คำสั่งต่อผู้มาอำนาจเหนือ ๆ ในทันทีคือ ผู้บังคับบัญชาทบวงการนั้น ๆ เอง เช่น

๑. พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองมาตรา ๑๖ ซึ่งคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในพระราชอาณาจักรนั้น ให้แจ้งแก่คนต่างด้าวเป็นลายลักษณ์อักษร คนต่างด้าวนั้นอาจอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานได้ภายในสี่สิบแปด ชั่วโมง เสนาบดีเป็นผู้วินิจฉัยขออุทธรณ์และคำวินิจฉัยของเสนาบดีนั้นต้องนับว่าเป็นที่สุด

แต่ผู้ใดต่อสู้ว่ามีได้เป็นคนต่างด้าวจะนำคดีของตนขึ้นสู่ศาลเพื่อพิจารณาคดีตามเปิดโอกาสให้ศาลพิจารณาว่าเป็นคนต่างด้าวหรือไม่เท่านั้น

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

๓. พระราชบัญญัติจำกัดแร่ดิบ ก.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๑๑ ซึ่งถ้าผู้ขอใบสุทธิแร่ไม่พอใจในการประเมินของกรมการประเมินแร่ที่เจ้าพนักงานราชโลหกิจประจำท้องที่ได้แจ้งให้ทราบตามความในวรรคต้น มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ผู้ขอใบสุทธิแร่มีสิทธิที่จะทำเรื่องราวอุทธรณ์การประเมินนั้นต่อเสนาบดีได้ แต่ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าพนักงานราชโลหกิจประจำท้องที่ภายใน ๑ วัน นับแต่วันได้รับแจ้งความการประเมินนั้นเป็นต้นไป ผู้อุทธรณ์ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามจำนวนที่ระบุไว้

ในกฎเสนาบดี ให้เจ้าพนักงานราชโลหกิจประจำท้องที่รวบรวมสำนวนอุทธรณ์ส่งผ่านไปยังสมุหเทศาภิบาล เพื่อจะมีความเห็นประการใด แล้วส่งสำนวนเรื่องนั้นพร้อมด้วยความเห็นมายังเสนาบดี เมื่อเสนาบดีได้พิจารณาส่งการประการใดแล้ว ให้เป็นอันยุติคดีเด็ดขาดเพียงนั้น

๑ ล ๑

๑ ล ๑

๑ ล ๑

ดังนี้จะเห็นได้ว่า การอุทธรณ์คำสั่งหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มีลักษณะต่างกับการร้องทุกข์ต่อผู้มีอำนาจเหนือที่จะกล่าวในหมวด ๓ อยู่บ้าง เช่น โดยมากการอุทธรณ์มีกำหนดอายุความ (เว้นแต่ในเรื่องสมุดเอกสารไม่ปรากฏ) ส่วนการร้องทุกข์ต่อผู้มีอำนาจเหนือนี้ไม่มีกำหนดเวลา แต่จะต้องถือตามกำหนดเวลาอันสมควร

หมวด ๓

การร้องทุกข์ต่อผู้มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง

นอกจากการที่กฎหมายให้สิทธิแก่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายร้องต่อศาลหรืออุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจเหนือแล้ว ผู้ได้รับความเดือดร้อนก็อาจที่จะร้องทุกข์ต่อผู้มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ทำให้เดือดร้อนหรือเสียหายนั้นได้ แต่ผู้ที่ได้รับคำสั่งร้องทุกข์จะปฏิบัติให้อย่างไรนั้นไม่มีบทกฎหมายบังคับ จึงต้องพิจารณาตามหลักกรรม

แต่ผู้มีอำนาจเหนือที่ปฏิบัติไม่ชอบ และกรณีเข้าอยู่ในข่ายที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายทุกเกล้าฯ ถวายฎีกาได้แล้ว ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายก็อาจทุกเกล้าฯ ถวายฎีกาได้ ตามที่จะได้กล่าวต่อไปในหมวด ๔

หมวด ๔

การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

ประเพณีที่ราษฎรผู้ได้รับความเดือดร้อนทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนั้นได้มีมาตั้งแต่ครั้งกรุงสุโขทัยแล้ว จะเห็นได้จากปาฐกถาของสมเด็จพระยาค้ำจวงได้ทรงแสดงทสามัคยาจารย์ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ นั้นว่า

“.....
พระเจ้าแผ่นดินก๊ววงพระองค์แต่เป็นอย่างบิดาของประชาชน เช่นผู้กระดิ่ง

ไว้ที่ประตูพระราชวัง ใครมีทุกข์ร้อนก็ให้ไปสนทนาคงร้องทุกข์ได้ดั่งนี้

”

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้มีประเพณีเช่นนั้น และได้สืบต่อ ๆ มาจนกระทั่งกรุงรัตนโกสินทร์

ใน พ.ศ. ๒๔๕๗ พระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๖ ได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาวางระเบียบทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาไว้ดังมีข้อความปรากฏต่อไปนี้

พระราชกฤษฎีกา

วางระเบียบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา

มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดลพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่าด้วยได้ทรงสังเกตเห็นมาว่า การทูลเกล้าฯ ถวายฎีการ้องทุกข์ หรือขอพระราชทานพระมหากรุณาบารมีในกิจต่างๆ ตามที่กระทำกันอยู่ในเวลาที่แล้วมายังหาเป็นระเบียบเรียบร้อยดีไม่ เพราะความไม่เข้าใจระเบียบแบบแผนอันควรที่จะประพุดินนั้นแลเป็นเหตุ

การที่พระราชทานพระบรมราชานุญาต ให้ข้าแผ่นดินทุกชั้นได้มีโอกาสทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาโดยตรงได้นั้น ก็เหมือนทรงประกาศพระราชประสงค์ให้ปรากฏชัดแจ้งว่าพระองค์ทรงดำรงอยู่ในตำแหน่งแห่งกมลบัตรของชาวไทย มีพระราชหฤทัยปรารถนาที่จะระงับทุกข์ผดุงสุขแห่งประชาชน อยู่เป็น นิจ และจะได้มีพระราชประสงค์ที่จะลดหย่อนพระมหากฤษฎีคุณซ้อนกันก็หาไม่ได้ แต่เป็นการสมควรอยู่เหมือนกันที่ข้าแผ่นดินจะเข้าใจว่า พระองค์ทรงมีพระราชกรณียกิจต่าง ๆ ซึ่งต้องทรงปฏิบัติหรือทรงพระราชดำริและทรงแนะนำผู้ทรงบริหารการในตำแหน่งหน้าที่ต่างๆ อยู่เป็นเนืองนิจ จะได้ประทับอยู่ว่างเปล่าก็หาไม่ได้และถ้าแม้จะต้องทรงเป็นพระราชธุระโดยพระองค์เองในการวินิจฉัยฎีกาทุกฉบับที่ผู้ทูลเกล้าฯ ถวายแล้ว ก็ระหาเวลาทรงพระราชดำริในราชกิจพแนกอื่น ๆ ไม่ได้เลย จึงมีความจำเป็นที่ต้องทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งกรรมการศาลฎีกาไว้เป็นผู้พิจารณาอรรถคดีเป็นศาลอุทธรณ์ชั้นสูงสุดเพื่อแบ่งพระราชภาระส่วน ๑

ถึงกระนั้นก็ดี การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาโดยตรงจะได้ทรงห้ามปรามหรือตัดรอนเสียทีเดียวนั้นก็หาไม่ได้ ยังทรงพระกรุณาธิปไตยของข้าแผ่นดินอยู่เหมือนกัน ทั้งนี้ว่าเป็นพระมหากฤษฎีอันควรที่จะรู้สึกอยู่ทั่วหน้ากัน แต่บางคนก็ยังเข้าใจผิดคิดเห็นไปว่า การที่ยังทรงรับฎีกาอยู่นั้นแปลว่าทรงรับอุทธรณ์จากศาลฎีกาอีกชั้น ๑ จึงได้มีผู้ถวายฎีกาคัดค้านหรือโต้แย้งคำพิพากษาศาลฎีกาอยู่เนือง ๆ ทำให้เปลืองเวลาเป็นอันมากส่วน ๑ กับอีกประการ ๑ มีบุคคลบางคนซึ่งไม่รู้จักกาลเทศะเที่ยวตักถวายฎีกาในเวลาและที่อันไม่เหมาะสมด้วยประการทั้งปวงนั้น อยู่เนือง ๆ

เหตุฉนั้นจึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระราชกฤษฎีกากำหนดระเบียบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ บรรดาฎีกาที่จะทูลเกล้าฯ ถวายโดยตรงและที่จะทรงรับวินิจฉัยโดยพระองค์เองนั้น ต้องตกอยู่ในลักษณะอย่างใดอย่าง ๑ ดังต่อไปนี้คือ

๑ ขอพระราชทานพระมหากรุณาลดหย่อนผ่อนโทษ ซึ่งศาลหลวงใด ๆ ตั้งแต่ศาลฎีกาลงไป ได้วางบทแล้วตามพระราชกำหนดกฎหมาย (แต่ไม่ใช่โต้แย้ง คำพิพากษาของศาลนั้น ๆ)

๒ ขอพระราชทานพระมหากรุณา ขอรับพระราชทานพระราชานุญาตกระทำการในส่วนตัว เพื่อปลดเปลื้องความทุกข์อันจะหาหนทางปลดเปลื้องโดยอาการอื่นไม่ได้ นอกจากขอพระราชทานพระมหากรุณาโดยตรง

๓ กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ ผู้ใช้อำนาจนอกเหนือที่สมควรกำหนดที่ราชการซึ่งตนปฏิบัติอยู่ หรือใช้อำนาจนั้นโดยอาการอันรุนแรงเกินเหตุ จนทำให้ข้าแผ่นดินได้รับความเดือดร้อน

๔ กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ผู้ประพฤติทุจริตในหน้าที่ มีการใช้อำนาจทางราชการเพอกลดข่มเหง หรือนอกราชฎรับงหลวง เป็นต้น

ข้อ ๒ บรรดาฎีกาทูลเกล้าฯ ถวาย ต้องมีนามและตำแหน่งและสถานที่อยู่ของผู้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกานั้นปรากฏอยู่ในฎีกา เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้พบตัวผู้ถวายฎีกาได้โดยง่าย ไม่ต้องเสียเวลานั้นเกินกว่าที่จำเป็น (บัตรสนเท่ห์ไม่ทรงรับพิจารณาเป็นอันขาด)

ข้อ ๓ ถ้าแม้ว่าฎีกานั้นจะทูลเกล้าฯ ถวายโดยตนเอง ให้ปฏิบัติเป็นระเบียบดังต่อไปนี้

๑ ถ้าเป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตร ให้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาได้ในวันที่เสด็จออกขุนนาง และให้พูดจาตกลงกับเจ้าพนักงานกระทรวงวังว่าจะให้คอยเฝ้าในแห่งใด จึงจะเป็นที่เหมาะที่สุดสำหรับที่จะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระหัตถ์ได้ หรือถ้าเป็นการด่วนแต่ไม่มีโอกาสเหมาะที่จะทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระหัตถ์ จะนำฎีกานั้นไปส่ง ณ ที่ทำการราชเลขาณการเองที่เดียวกันก็ได้

๒ ถ้ามิใช่ข้าราชการชั้นสัญญาบัตร ก็ให้ไปคอยทูลเกล้าฯ ถวายที่หน้าพระลานสวนดุสิต ถ้าประทับอยู่สวนดุสิต หรือที่ถนนหน้าพระลานริมประตูวิเศษไชยศรี ถ้าประทับอยู่ในพระบรมมหาราชวัง จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีนายตำรวจไปยืนคอยอยู่เพื่อรับฎีกาในเวลาที่เสด็จพระราชดำเนินผ่านไป หรือถ้าเป็นการด่วนจะรอมิได้ ก็ให้นำฎีกาไปส่งยังทมิดาบกรมพระตำรวจที่เดียวกันได้

๓ ถ้าเป็นเวลาเสด็จเลียบมณฑลหัวเมือง หรือประทับอยู่ในพระราชสำนักในหัวเมือง ผู้ที่เป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตรจะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาโดยตนเอง ก็ให้พูดจานัดหมายกับเจ้าพนักงานกระทรวงวัง เพื่อนำเข้าทูลฉลองรัชพระบาทในโอกาสอันเหมาะสม หรือถ้ามิใช่ข้าราชการชั้นสัญญาบัตร ก็ให้ถามที่กรมพระตำรวจเพื่อนัดหมายไปรับฎีกาต่อหน้าพระที่นั่งหรือจะส่งที่กรมพระตำรวจที่เดียวกันได้

ข้อ ๔ ถ้าผู้ใดมีความปรารถนาที่จะส่งฎีกาทูลเกล้าฯ ถวายโดยทางไปรษณีย์ ให้สอดฎีกาในซองสลักหลังว่า “ขอพระราชทานทูลเกล้าฯ ถวาย” ซองนั้นต้องเปิดผนึกไว้ แต่ให้สอดลงในซองอีกชั้น ๑ สลักหลังซองถึงราชเลขาณูการ ซองชั้นนอกนี้ให้ปิดผนึกและปิดตัวตราไปรษณีย์ตามระเบียบการส่งหนังสือทางไปรษณีย์

ข้อ ๕ ถ้าผู้ใดจะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาโดยวิธีอันผิดระเบียบซึ่งกล่าวมาแล้วในข้อ ๓ นั้น ถ้าเป็นทภายในเขตต์พระราชฐานให้เป็นที่เจ้าพนักงานกระทรวงวัง และกรมพระตำรวจว่ากล่าวตักเตือนให้ประพฤติให้ถูกระเบียบ และถ้าจำเป็นก็ให้ห้ามปรามเสีย อย่าให้เป็นที่ขุนเณรหรืออำมาตย์ใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทได้

ถ้าเป็นทภายนอกพระราชฐานให้เป็นที่เจ้าพนักงานกองอรัญญา คือกรมกองตระเวน (ในกรุง) และกรมตำรวจภูธร (ในหัวเมือง) ว่ากล่าวแลห้ามปรามดังกล่าวมาแล้ว

อนึ่งถ้าพะเอินเป็นเวลาเจ้าหน้าที่มันที่ที่จะว่ากล่าวห้ามปราม ผู้ถวายฎีกาได้เข้าไปยื่นฎีกาเสียแล้วณไซ้ร ห้ามมิให้ผู้ใดรับฎีกาที่ถวายผิดระเบียบเช่นนั้น ต้องให้ถวายใหม่ให้ถูกต้องตามระเบียบจึงค่อยรับ

ให้เป็นหน้าที่เจ้ากระทรวงผู้ปกครองท้องที่ออกคำสั่งแจ้งให้ประชาชนเข้าใจข้อความในพระราชกฤษฎีกานี้ทุกประการ และให้เจ้าหน้าที่ต่างๆซึ่งได้กล่าวนามมาแล้วข้างต้นนี้ ปฏิบัติกิจการตามหน้าที่ของตนโดยเข้มงวดกวดขันสืบไป

พระราชกฤษฎีกาพระราชทานมา ณ วันที่ ๕ มกราคม พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เป็นวันที่ ๑๕๑๗ ในรัชกาลปัจจุบันนี้

การทูลเกล้า ฯ ถวายฎีกาเท็จ

การทูลเกล้า ฯ ถวายฎีกาเท็จ ได้เคยมีปัญหาว่า ผู้ทูลเกล้า ฯ จะมีผิดตามกฎหมายลักษณะอาญาบทใด ศาลมณฑลนครราชสีมา ได้ตัดสินในคดีแดงที่ ๕๖๗/๒๔๓๑ ดำเนิรตามมาตรา ๑๕๕ แห่งกฎหมายลักษณะอาญา

พิมพ์โรงพิมพ์ดีไวซ์ จำกัดทำกร ป.ท. หน้าพระลาน
หน้าประตูวิเศษไชยศรี พระนคร โทร. ๒๓๗๔๒
เอิบทิพย์ วิชัยลักษณ์ เจ้าของ ผู้จัดการ และผู้พิมพ์โฆษณา ๒๕๐๓