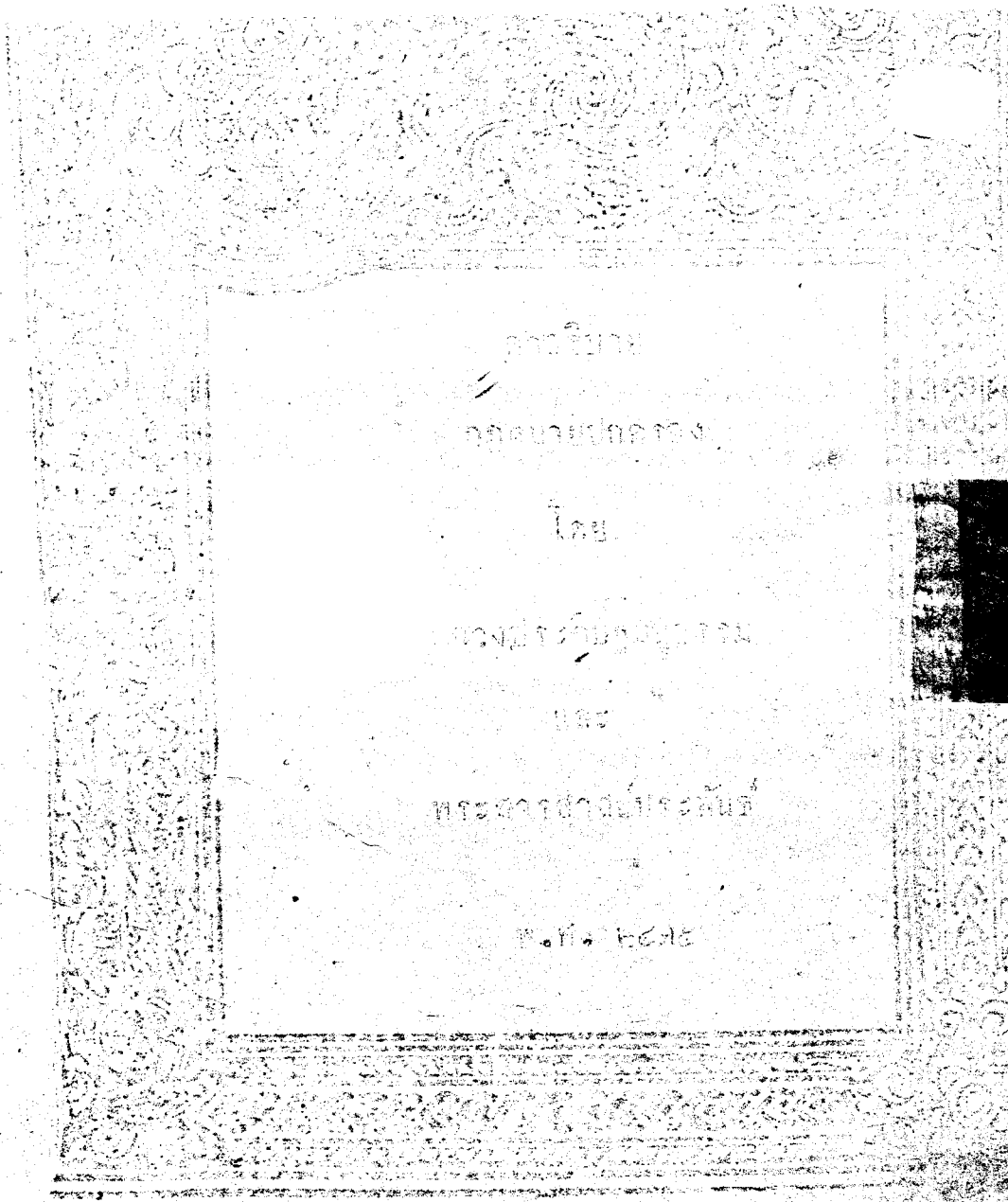


คำอธิบาย
กฎหมายปกครอง



THE

LIBRARY

OF

THE UNIVERSITY

OF

THE STATE OF

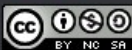
NEW YORK



PRIDI-PHOONSUK
ปรีดี - พูนสุข พนบงศ์

www.pridi-phoonsuk.org

ChangeFusion **OPENBASE**.in.th



เนื้อหาทั้งหมดใน OpenBase ถูกเผยแพร่ภายใต้สัญญาอนุญาต Creative Commons Attribution-Noncommercial-Share Alike

3.0 Unported License ท่านสามารถนำเนื้อหาทุกชิ้นไปใช้และเผยแพร่ต่อได้ โดยต้องอ้างอิงแหล่งที่มา ห้ามนำไปใช้เพื่อการค้า และต้องใช้สัญญาอนุญาตชนิดเดียวกันนี้เมื่อเผยแพร่งานที่ดัดแปลง เว้นแต่จะระบุเป็นอย่างอื่น

บทที่ ๑

บทที่ ๑ บทที่ ๑ บทที่ ๑

อำนาจของ... ๑... ๒... ๓...

๑. ...

๒. ...

๓. ...

๔. ...

๕. ...

๖. ...

๗. ...

๘. ...

๙. ...

๑๐. ...

๑๑. ...

๑๒. ...

๑๓. ...

๑๔. ...

๑๕. ...

๑๖. ...

ความรู้	๒	สังคมศาสตร์	๑๖
บทที่	๒	ความเสียชดชดาคในหน้าที่หรือในภาระ	๑๖
ความรู้	๓	ภราดรภาพ (Fraternite)	๑๖
บทที่	๑	หน้าที่เอกชนบท	๑๖
บทที่	๒	หน้าที่ของวิเทศโลกชน	๑๖
ความรู้	๔	ชนิดอื่นเกิดจากตะเบิดสิทธิของชนชั้น	๑๖
บทที่	๑	ชนิดในทางกฎหมาย	๑๖
บทที่	๒	ชนิดในทางปกครอง	๑๖
บทที่	๓	ชนิดในทางธรรม	๑๖
แบบแผนการศึกษาคณะวิชาปกครอง			
ภาค	๑	ระเบียบการปกครอง ลักษณะ	๑๖
ทั่วไป			๑๖
หมวด	๑	ประเทศ แขนง	๑๖
		(State - Stat)	
ความรู้	๑	รัฐเดี่ยวและรัฐรวม	
ข้อ	๑	รัฐเดี่ยว (Etat simple)	๑๖
ข้อ	๒	รัฐรวม (Etat composé)	๑๖
ความรู้	๒	รัฐเอกราชเต็มขั้นและเอกราชไม่เต็มขั้น	๑๖
ข้อ	๑	รัฐเอกราชเต็มขั้น	๑๖
ข้อ	๒	รัฐเอกราชไม่เต็มขั้น	๑๖
หมวด	๒	รัฐบาล	

5

ส่วนที่ ๑	รัฐบาลตามความหมายอย่างกว้าง	๓๓
ข้อ ๑	รัฐบาลซึ่งรวมเอาได้ใช้อำนาจสูงสุดโดย โดยทั่ว	๓๓
ข้อ ๒	รัฐบาลซึ่งรวมเอาได้ใช้อำนาจสูงสุดโดยมี ที่กระทำได้โดยไม่ได้ รัฐบาลจะกระทำได้ โดยทั่วไป	๓๓
ข้อ ๓	รัฐบาลซึ่งรวมเอาได้ใช้อำนาจสูงสุดโดย โดยทั่ว อันหมายถึงกระทำได้โดย โดยทั่ว	๓๓
ข้อ ๔	รัฐบาลซึ่งรวมเอาได้ใช้อำนาจสูงสุดโดย โดยทั่ว อันหมายถึงกระทำได้โดย โดยทั่ว	๓๓
ส่วนที่ ๒	รัฐบาลตามความหมายอย่างแคบ	๓๓
ข้อ ๑	รัฐบาลราชธานี	๓๓
ข้อ ๒	รัฐบาลประจำจังหวัด	๓๓
ส่วนที่ ๓	บุคคล รัฐ รัฐบาล เกี่ยวข้องกันอย่างไร	๓๓
ส่วนที่ ๓	รัฐบาลหรือเรื่องอำนาจสูงสุด	๓๓
ส่วนที่ ๑	อำนาจกฎหมาย	๓๓
ส่วนที่ ๒	อำนาจปฏิบัติกิจการฝ่ายบริหาร	๓๓
ส่วนที่ ๒	ผู้ปฏิบัติอำนาจทางฝ่ายบริหาร	๓๓
ส่วนที่ ๑	ประมุขสูงสุดของประเทศ	๓๓
ส่วนที่ ๒	สภาผู้แทนราษฎร	๓๓
ส่วนที่ ๓	คณะกรรมาธิการ	๓๓

๓๓ 5

ลักษณะ ๓ ระเบียบบริหารราชการท้องถิ่น
ตุลาการ (Organisation du pouvoir exécutif)

บทความทั่วไป ๒๕

การปกครองโดยวิธีในเขตอำนาจราชการให้ราษฎร
ในท้องถิ่นจัดทำเอง มีมติและร่างดังนี้

บทที่ ๑ ๒๕

มาตรา ๒๖

ทางแก ๒๖

บทที่ ๑ ๒๖

บทที่ ๑ ๒๖

บทที่ ๑ ๒๖

บทที่ ๑ ๒๖

บทที่ ๑ ๒๖

(ก) เจ้าหน้าที่ยุแทนกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ๒๖

(ข) เจ้าหน้าที่ยุแทนกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ๒๖

บทที่ ๒ ๒๖

บทที่ ๒ ๒๖

บทที่ ๑ ๒๖

(ก) เจ้าหน้าที่ยุแทนรัฐมนตรี ๒๖

(ข) เจ้าหน้าที่ยุแทนกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ๒๖

บทที่ ๒ ๒๖

ลำดับ	รายการ	หน้า
	ปก	๑
	หน้า	๒
	บทที่ ๓ ระเบียบการปกครองอำเภอ	๑๒
	ข้อ ๑. สถานะบริหาร	๑๓
	(ก) พนักงานปกครองอำเภอ	๑๓
	๑. นายอำเภอ	๑๖
	๒. ปลัดอำเภอ	๑๘
	(ข) พนักงานและอำนาจของกรมการอำเภอ	
	๑. ความทั่วไป	๑๖
	๒. อำนาจศาลการ	๑๖
	บทที่ ๔ ระเบียบการปกครองตำบล	๒๖
	ข้อ ๑. พนักงานปกครองตำบล	๒๖
	๑. กำนัน	๒๖
	๒. ลูกจ้างประจำ	๒๖
	๓. การถอดจากตำแหน่ง	๑๐๐
	๔. ผู้พักการแทนที่	๑๐๐
	๕. บทบาทประชาตำบล	๑๐๑
	๖. การวัด	๑๐๑
	๗. ราษฎรผู้ย้ายถิ่นและเฉพาะกิจกระบางเรื่อง	๑๐๑
	ข้อ ๒. พนักงานและอำนาจของเจ้าพนักงานปกครอง	
	๑. พนักงาน	๑๐๑
	บทที่ ๕ ระเบียบการปกครองหมู่บ้าน	๑๐๒

หัวข้อ	หน้า
๑๑ ๑. พินัยกรรมของหม้าย	๑๐๙
(ก) คุณสมบัติของหม้ายที่ติดกั้น	๑๐๙
(ข) คุณสมบัติที่กระทำให้เสียความเป็นหม้าย	๑๑๐
(ค) วิธีการตั้งกองมรดก	๑๑๑
๑๒ ๑. การตั้งกองมรดก	๑๑๑
๑๓ ๑. ระเบียบการปกครองมรดกของหม้าย	๑๑๒
๑๔ ๑. ระเบียบการปกครองมรดกของบุตร	๑๑๓
๑๕ ๑. ระเบียบการปกครองมรดกของเจ้าชู้	๑๑๔
๑๖ ๑. ระเบียบการปกครองมรดกของเจ้าภริยา	๑๑๕
๑๗ ๑. ระเบียบการปกครองมรดกของเจ้าภริยา	๑๑๖
๑๘ ๑. การแบ่งมรดกวิธียาสูบหรือยาสูบ	๑๑๖
๑๙ ๑. การแบ่งมรดกวิธียาสูบหรือยาสูบ	๑๑๖
๒๐ ๑. การแบ่งมรดกวิธียาสูบหรือยาสูบ	๑๑๖
๒๑ ๑. การแบ่งมรดกวิธียาสูบหรือยาสูบ	๑๑๖
๒๒ ๑. การแบ่งมรดกวิธียาสูบหรือยาสูบ	๑๑๖
๒๓ ๑. การแบ่งมรดกวิธียาสูบหรือยาสูบ	๑๑๖
๒๔ ๑. การแบ่งมรดกวิธียาสูบหรือยาสูบ	๑๑๖
๒๕ ๑. การแบ่งมรดกวิธียาสูบหรือยาสูบ	๑๑๖
๒๖ ๑. การแบ่งมรดกวิธียาสูบหรือยาสูบ	๑๑๖
๒๗ ๑. การแบ่งมรดกวิธียาสูบหรือยาสูบ	๑๑๖
๒๘ ๑. การแบ่งมรดกวิธียาสูบหรือยาสูบ	๑๑๖
๒๙ ๑. การแบ่งมรดกวิธียาสูบหรือยาสูบ	๑๑๖
๓๐ ๑. การแบ่งมรดกวิธียาสูบหรือยาสูบ	๑๑๖

ข้อความ	หน้า
บทที่ ๓ การเขียนแผนผังการปกครองท้องถิ่น	๑๑๘
ข้อ ๑ รายชื่อ	
ก. รายชื่อกรรมการ	๑๑๘
ข. รายชื่อพิเศษ	๑๒๐
ข้อ ๒ รายภาพ	๑๒๓
บทที่ ๑ระเบียบแผนผังการปกครองสภาภิบาล	๑๒๓
ข้อ ๑ ลำดับชั้น	๑๒๓
ข้อ ๒ การกำเนิดสภาภิบาล	๑๒๔
๑. องค์ประกอบสภาภิบาล	๑๒๔
ก. สภาภิบาลทั่วไป	๑๒๕
ข. สภาภิบาลท้องถิ่น	๑๒๕
๔. การควบคุมความชอบ	๑๒๖
บทที่ ๒ ภารกิจของสภาภิบาล	๑๒๖
การเขียนแผนผังสภาภิบาล	๑๒๘
บทที่ ๓ ระเบียบบริหารราชการ	๑๒๘
ภาค ๒ การงานในทางปกครอง ลักษณะ ๑	
การกระทำในทางปกครอง	๑๓๕
หมวดที่ ๑ การกระทำตามกฎหมายคดีทั่วไป	๑๔๐
หมวดที่ ๒ การกระทำเฉพาะคดีหรือเฉพาะเรื่อง	๑๔๕

คำอธิบายกฎหมายปกครอง

โดย

หลวงประดิษฐมนูธรรม

๒๔/๒/๓๕

ขอความเบื้องต้น

ลักษณะ ๑

กฎหมายปกครองคืออะไร

วิเคราะห์ศัพท์แห่งกฎหมายปกครอง ยังเห็นถาวร
มากที่ระโหฤตของแผนกใด แต่อย่างไรก็ดี นามของ
วิชานี้ประกอบด้วยวลีศัพท์ ๒ คำ คือ กฎหมาย และปก
ครอง เพราะฉะนั้นก่อนอื่น ควรทราบถึงความหมาย
แห่งคำทั้ง ๒ นี้ พอเป็นเค้าไวเสียในเบื้องต้นก่อน

คำว่า "กฎหมาย" มีทางที่วิเคราะห์ศัพท์ได้ ๒ สถาน
สถานที ๑ ตามความหมายอย่างแคบ คำว่า
"กฎหมาย" หมายถึงคำสั่งคำบังคับของผู้ซึ่งทรงไว้ ซึ่งอำนาจ
สูงสุดอยู่ในแผ่นดิน (ซึ่งสุดแต่รัฐธรรมนูญการปกครองแผน
ดิน หรือประเพณีการปกครองแผ่นดินจะใดกำหนดไว้
เช่นในประเทศสยาม ก็คือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
ได้บัญญัติไว้ให้บุคคลประพฤติตาม

สถานที ๒ ตามความหมายอย่างกว้าง คำว่า

"กฎหมาย" หมายความว่าถึงศักดิ์ที่บุคคลหรือของประพฤติกฎตาม
 ตามไม่ประพฤติกฎ ก็อาจจะต้องถูกบังคับให้ประพฤติกฎ
 หรืออาจจะต้องมิใช่ ซึ่งอาจเป็นโทษในทางอาชญา ใน
 ทางแพ่งหรือในทางปกครองเหล่านี้เป็นต้น ทั้งนี้กฎหมาย
 อาจเป็นคำสั่งคำบังคับ ซึ่งผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดินได้
 บัญญัติไว้ก็ได้ หรือผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งคำบังคับ
 ได้บัญญัติไว้ก็ได้ เช่นกฎหมายที่ ขอบังคับเจ้าหน้าที่งาน
 และกฎหมายอาชญาเป็นหลักแห่งความประพฤติกฎอื่น ๆ ซึ่ง
 ได้ขีดเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เมื่อใดไม่ประ
 พพฤติกฎ อาจมีผลบังคับแล้ว เช่นจารีตประเพณี
 หลักกฎหมายทั่วไป

วิเคราะห์ศัพท์ที่ดังกล่าวนั้น ๑ ประมวลกฎหมายแพ่ง
 และพาณิชย์ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๖๖ ได้กำหนดนิยาม คือ จ
 ต้องเป็นกฎหมายที่ขีดเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นไว้ แต่
 ประมวลแพ่งและพาณิชย์ฉบับนั้นมิได้ใช้ เพราะมีฉบับ
 ใหม่ออกแทน และตามฉบับใหม่ มิได้วิเคราะห์ศัพท์ไว้
 โดยตรง แต่ความที่กล่าวไว้ในมาตรา ๔ มิใช่ไปในทาง
 ที่ว่า กฎหมายมีความหมายอย่างกว้าง ซึ่งตรงกับคำว่า
 บทกฎหมาย กฎหมายซึ่งเรากล่าวถึงนี้ จะต้องมีความ
 หมายอย่างกว้าง เพราะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปกครองซึ่ง

ซึ่งเขียนไว้นั้นไม่เพียงพอ จำระของอาคิบัตรที่ประเพณี
กฎหมายเทียบเคียง และหลักกฎหมายทั่วไปประกอบด้วย

๓๗/๒ คำว่าปกครองมีผู้เข้าใจกันต่าง ๆ บางครั้งคำว่า
ปกครอง หมายถึงกิจการของกระทรวงมหาดไทย บาง
ครั้งมีความหมายกว้าง ก็รวมอำนาจสูงสุดทั้งกลางของ
ประเทศเอาไว้ในคำนี้ด้วย

บทความรวมของกระทรวงธรรมการวิไลราชประสงค์ได้
เป็นกลาง ๆ ว่า อุดมครอง รักษา ดูแล ควบคุม

การคุ้มครอง รักษา ดูแล ควบคุมนี้ อาจเป็นได้ใน
ระหว่างเอกชนด้วยกัน หรือในระหว่างบุคคลในครอบครัว
เชนการที่บิดามารดาปกครองบุตร สามีปกครองภรรยา
การพิทักษ์ หรือการอนุบาลคนไร้ความสามารถหรือเสมือน
ไร้ความสามารถ การปกครองเช่นนี้เป็นส่วนหนึ่งแห่งกฎ
หมายแพ่ง ซึ่งนอกขอบแห่งกฎหมายซึ่งเราจะศึกษาถึง

แต่มนุษย์หลายคนที่รวมกันอยู่เป็นประเทศ ก็จำต้อง
มีการคุ้มครอง รักษา ดูแล ควบคุม วิชาที่เราจะศึกษา
ถึงนี้ จะศึกษาเอาเฉพาะการปกครองมนุษย์ที่รวมกันอยู่
เป็นประเทศเท่านั้น การคุ้มครอง รักษา ดูแล ควบคุม
อันเป็นวัตถุแห่งวิชานี้ นับว่าเป็นสาขาอันหนึ่งแห่งอำนาจ
สูงสุดในประเทศ

อำนาจสูงสุดภายในประเทศนั้น อาจแยกออกได้เป็น ๓ ประการ คือ - (มาตรา ๑๑๑ วรรคสามของ ม.ป.บ.)

๑. อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย หรืออำนาจนิติบัญญัติ

๒. อำนาจในการปฏิบัติกิจการกฎหมาย หรืออำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ

๓. อำนาจในการวินิจฉัยกฎหมาย หรืออำนาจตุลาการ

กล่าวคือ มนุษย์ที่จะรวมกันอยู่ได้เป็นประเทศ จะต้องมีความหมายเพื่อบังคับความประพฤติ จึงต้องมีผู้ซึ่งมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายนั้น และจะต้องมีอำนาจในการที่จะปฏิบัติ หรือรักษาคูแฉ่ให้บุคคลกระทำตามกฎหมาย และถ้ามีขัดแย้งเกิดขึ้นในกฎหมายหรือในการปฏิบัติก็จะต้องมีการวินิจฉัยปัญหานั้นให้ยุติลงไปได้

อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการนั้น ตามลัทธิกฎหมายฝรั่งเศส ยอมแยกออกจากอำนาจบริหารหรืออำนาจตุลาการ เพราะถ้าจะให้รวมกันอยู่แล้ว ก็อาจจะนำมาซึ่งความไม่ยุติธรรมได้ กล่าวคือ ผู้วินิจฉัยกฎหมาย เป็นผู้วินิจฉัยกฎหมายซึ่งตนได้บัญญัติขึ้นเอง

การปกครองจึงจะศึกษาถึงนี้ จึงเขาอยู่ในสังคม

หรืออำนาจราชการ กล่าวคือ อำนาจในทางปฏิบัติตามกฎหมาย หรืออำนาจในทางวินัยตามกฎหมาย เหตุฉะนั้นกฎหมายปกครอง จึงอาจมีความหมายโดยสังเขปว่า หลักและรายบังคับ ซึ่งว่าด้วยระเบียบและวิธีการในการของ ราชการฝ่ายบริหารหรือฝ่ายราชการ และว่าด้วยความเกี่ยวข้องกับเอกชนซึ่งมีเป็นราชการ

อันมีข้อซึ่งจะต้องถึง เหตุว่า กฎหมายปกครองนี้ ต่างกับกฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน กล่าวคือ กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน เป็นกฎหมายที่มีผลถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทั้งกลาง และวิธีดำเนินการทั่วไปแห่งอำนาจเหล่านี้ หรือระบอบการอีกอย่างหนึ่งว่า กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน วางหลักทั่วไปแห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ และกฎหมายปกครองจะแยกระเบียบและวิธีการแห่งอำนาจบริหารหรืออำนาจราชการให้พิศดารออกไป และว่าด้วยการใช้อำนาจนี้ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายทั้งสองนี้ก็ เป็นสาขาอันแยกมาจากกฎหมายมหาชนด้วยกัน เหตุฉะนั้นในบางเรื่องจึงแยกออกจากกันให้เด็ดขาดไม่ไ้ (การแยกกฎหมายออกเป็นแผนกต่าง ๆ ให้คู่คำตอนในลักษณะธรรมนูญ)

ลักษณะ ๒

เหตุสำคัญซึ่งกฎหมายปกครองแยกออกเป็นสาขาอันหนึ่งแห่งกฎหมาย

การแยกกฎหมายปกครองออกเป็นสาขาอันหนึ่งแห่งกฎหมายนั้น หาได้นิยมทั่ว ๆ ไปในทุก ๆ ประเทศไม่ ทั้งนี้ก็เพราะนับแห่งกฎหมายปกครองแตกต่างกันในระหว่างลัทธิกฎหมายของมุ่งชนต่าง ๆ

เราอาจแยกลัทธิกฎหมายที่สำคัญ ๆ ออกได้เป็น ๔ จำพวก คือ—

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

๑. ลัทธิกฎหมายฝรั่งเศส

ลัทธินี้ประสงค์แยกกฎหมายปกครองและอำนาจตุลาการให้แก่คนชาติ จึงถือหลักสำคัญอยู่ว่า

ก. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องการปกครองกฎหมายธรรมดาจะไขไม่ได้ กล่าวคือ กฎหมายที่จะไขต้องเป็นกฎหมายพิเศษ เพราะในทางปกครองมีหลักเกณฑ์พิเศษที่แตกต่างออกไปจากกฎหมายธรรมดา

๑. ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการปกครอง กล่าวคือ คดีเช่นนี้จะต้องวินิจฉัยตามทางการปกครอง เพื่อรักษาความอิสระภาพแห่งอำนาจปกครอง มีศาลปกครอง

๒. ลัทธิกฎหมายเยอรมัน

ความเจริญแห่งกฎหมายปกครองในประเทศเยอรมันนี้ เนื่องจากลัทธิที่เรียกว่า (Rechtstaat) กล่าวคือ ไรช์ไมเซจะกำหนดหน้าที่สำหรับบังคับบัญชาเราฝ่ายเดียวเท่านั้น รัฐบาลต้องปฏิบัติตามกฎหมายทั้งหมด ซึ่งมีลักษณะที่รัฐจะต้องปฏิบัติตาม และหลักเหล่านี้จึงเกิดเป็นกฎหมายปกครอง และจัดเป็นสาขาในกฎหมายมหาชน

๓. ลัทธิกฎหมายแห่งโคลแซกซอน

ท่านโคสิกกล่าววว่า ลัทธิกฎหมายปกครองไม่มีในประเทศอังกฤษ แต่ท่านก็ค้นพบแห่งมหาวิทยาลัยโคลัมเบียในนครนิวยอร์ก กล่าวไว้ในหนังสือปกครองเทียบเคียงว่า "ทั้งนี้มิใช่เหตุผลกฎหมายปกครองจะไม่มีเสียทีเดียว แต่เนื่องด้วยเขียนตำรากฎหมายมิได้แยกไว้"

แม้กระนั้นก็ดี ในประเทศอังกฤษไม่มีศาลปกครองเหมือนดังกฎหมายฝรั่งเศส เพื่อวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวของในทางปกครอง

๔. ลัทธิกฎหมายดีป็น

ความเข้าใจนิยามหลักกฎหมายปกครองดีป็น โดยศาสตราจารย์โอสถ กฎหมายปกครองดีป็นคำนี้ระตามลัทธิกฎหมายเยอรมัน

ความนิยมแห่งลัทธิวาง ๆ นี้ได้กล่าวนามแล้ว ความต่างกันอันสำคัญอยู่ที่การแย่งแย่งอำนาจ การจำกัดอำนาจปกครอง การวินิจฉัยคดีในทางปกครอง ส่วนหลักเกณฑ์ที่ปะทะในทางปกครอง เช่นระเบียบการปกครอง ความจำเป็นของระวางอำนาจปกครองกับเอกชนก็ย่อมมีความเกี่ยวพันในหลายประเทศ แม้แต่ในประเทศสยามก็เช่นเดียวกันในประเทศอื่น ๆ เราจะเห็นได้จากการที่จะศึกษาต่อไปว่า มีบทกฎหมายหลายฉบับที่วางระเบียบอำนาจการปกครอง เช่นในเรื่องอำนาจการตั้งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ และมีบทกฎหมายที่ไว้บังคับถึงการทำของฝ่ายปกครอง จะเป็นในทางตำรวจเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือในทางการกระทำอันเกี่ยวแก่งเสงเคราะห์พลเมืองหรือบำรุงในการเศรษฐกิจก็ตาม และนอกจากนั้นยังมีบทกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องคดีปกครอง เช่นการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ใช่อีกกฎหมายแห่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายเอกชนอื่น ฉะนั้น

จึงจำต้องจัดเป็นอีกสาขาหนึ่ง

๓๐/๒

ลักษณะ ๓

ชนิดทางแห่งหลักกฎหมายปกครอง

กฎหมายปกครอง นี้เนื่องมาจากเหตุที่ทุกประเทศ
ย่อมมีการปกครอง จึงจำต้องมีกฎหมายแผนกนี้

กฎหมายปกครองนั้น อาจเ็นบทบัญญัติที่ชี้คเขียนไว้
เป็นลายลักษณอักษร หรือมีใจคเขียนไว้เป็นลายลักษณอักษ
รก็ไค เช่นจารีตประเพณีกฎหมายเทียบเคียงหลักกฎ
หมายทั่วไป

สำหรับกฎหมายที่ชี้คเขียนไว้ เป็นลายลักษณอักษรนั้น
ได้กระจัดกระจายอยู่มากมาย และเราคงจะมีโอกาสศึกษ
ถึงในภาคต่อ ๆ ไป ส่วนจารีตประเพณี ก็คงจะได้
กล่าวถึงบ้าง แต่ก็เป็นการยากที่จะระบุไว้ให้ครบถ้วน
เพราะไม่ใช่เป็นสิ่งที่ชี้คเขียนไว้ เป็นลายลักษณอักษร และ
กฎหมายเทียบเคียง ก็คงจะได้กล่าวถึงในบางโอกาส
ชนิดทาง ๆ แห่งกฎหมายเหล่านี้มีลักษณะอย่างไร ควรดู
ในคำสอนลักษณะธรรมศาสตร์

หลักกฎหมายอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งจะต้องนำมาใช้ใน
เมื่อไม่มีบทกฎหมายจารีตประเพณีกฎหมายเทียบเคียงก็คือ
หลักกฎหมายทั่วไป / หลักกฎหมายทั่วไปนี้ หมายถึงหลักที่

มนุษย์ซึ่งรวบรวมกันอยู่เป็นหมู่คณะหรือเป็นประเทศจะคง
 ประพฤติต่อกัน แต่บัดหากที่ความมนุษย์จะคงประพฤติต่อกัน
 อย่างไม่ดี จึงจะรวมกันอยู่ได้เป็นปกติสุขนั้น ก็จำต้องอา
 ศัยวิทยาศาสตร์ซึ่งหาช่วยความสัมพันธ์ของมนุษย์ที่รวมกัน
 อยู่เป็นหมู่เป็นคณะ มาเป็นเครื่องช่วยวินิจฉัย วิชา
 ศาสตร์จำพวกนี้มีสาขาต่าง ๆ เช่น สหาคมวิทยา เศรษฐ
 วิทยา ศิลปกรรม ศาสนา รัฐประศาสน์ กฎหมาย ฯลฯ

เหล่านี้เป็นต้น วิชาเหล่านี้ย่อมว่าเป็นสำหรับวิชาปก
 ครอง เหมือนดังที่จำเป็นในการศึกษากฎหมายโดยทั่วไป
 ในบรรดาหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งแยกแยะอยู่ในวิชา
 ต่าง ๆ ยังมีหลักกฎหมายทั่วไปประเภทหนึ่ง ซึ่งระบอบ
 ทราบเสียในเบื้องต้น เพราะจำเป็นที่สุดในการศึกษา
 กฎหมายปกครอง คือหลักที่หาช่วยสิทธิของมนุษย์ชน

มนุษย์ซึ่งเกิดมาย่อมมีสิทธิและหน้าที่ ในอันที่จะดำรง
 ชีวิตและรวบรวมกันอยู่ได้เป็นหมู่คณะ สิทธิและหน้าที่เหล่านี้
 ย่อมมีขึ้นจากสภาพตามธรรมชาติแห่งการเป็นมนุษย์นั้น
 เอง และซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็น ๓ ประการ คือ.—

๑. เสรีภาพ (Liberté)
๒. สมภาพ (Egalité)
๓. ภาคณาภาพ (Fraternité) หรือความช่วย

เหลือซึ่งกันและกันอันที่ตนอง

แต่จะท่องเที่ยวราบเรียบในที่นี้ว่า สิทธิและหน้าที่เหล่านี้ ไม่ใช่เป็นสิ่งที่เค็ลขาค เพราะยอมมีขึ้นจากสภาพธรรม ภา เหตุฉะนั้นอาจถูกจำกัดโดยบทกฎหมาย หรือโดยจารีตประเพณีตามกฎหมายได้ เทศะ ซึ่งอาจเห็นว่าในสมัยหนึ่งมี ข้อจำกัดเป็นไปอย่างอื่น หรือผันแปรไปตามประเทศต่างๆ จะให้เหมือนกันทั้งหมดไปใด สุดแต่ความตองการของประเทศนั้นและในสมัยนั้นอย่างไร

ส่วนที่ ๑

เสรีภาพ

หมายถึงสิทธิที่บุคคลจะกระทำการใด ๆ ได้โดยไม่มีใครบังคับ เมื่อการนั้นไม่เป็นที่รบกวนและละเมิดต่อบุคคลอื่น

เราอาจแยกเสรีภาพออกได้ดังนี้.-

- ๑. เสรีภาพในร่างกาย
- ๒. เสรีภาพในเคหะสถาน
- ๓. เสรีภาพในการทำมาหากิน
- ๔. เสรีภาพในทรัพย์สิน
- ๕. เสรีภาพในการเลือกถือศาสนา
- ๖. เสรีภาพในการสมาคม

๓. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น
๔. เสรีภาพในการศึกษา
๕. เสรีภาพในการร้องทุกข์

บทที่ ๑

เสรีภาพในร่างกาย

มนุษย์ย่อมมีอิสระอยู่ในร่างกายของตนที่จะกระทำ
 อากาการกิริยาในส่วนที่เกี่ยวแก่ร่างกายได้

ผลแห่งเสรีภาพในร่างกาย มีที่สำคัญดังต่อไปนี้

๑. มนุษย์ย่อมเป็นไทในท่ามกลางประเทศสยามใน
 เวลานั้นไม่มีแล้ว (ดูพระราชบัญญัติลักษณะท่าม ร.ศ. ๑๒๔)

๒. มนุษย์จะถูกจับกุมตามความพอใจของเจ้าพนักงาน
 ไม่ได้ การจับกุมจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข และ
 ตามแบบที่กฎหมายได้กำหนดไว้ (ให้ดูคำสอนลักษณะวิธี
 พิจารณาความอาชญา)

๓. โทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิด จะต้องเป็นไปตามที่
 กฎหมายกำหนดไว้ ศาลจะเลือกลงโทษตามชอบใจไม่ได้
 (ให้ดูกฎหมายอาชญา มาตรา ๑๒) โทษอื่น เช่น โทษ
 เขียนทรมานทาง ๆ ไม่มีแล้ว

บทที่ ๒

เสรีภาพในเคหสถาน

เคหสถานเป็นที่อาศัยของมนุษย์ ๆ บ่อมมีเสรีภาพ
 ในที่นั้น ถ้าใครเขามาตรวจค้นหรือจะตองมีโทษ กฎ
 หมายอาชญาใดบัญญัติความคุ้มครองไว้ในกฎหมายนั้น แต่
 เจ้าพนักงานจะเข้าไปตรวจคนเคหสถาน ก็จะต้องปฏิบัติ
 ตามแบบและเงื่อนไขที่กฎหมายใดกำหนดไว้ มิฉะนั้นเจ้า
 พนักงานเอง อารจะตองมีผิดในทางอาชญา

บทที่ ๓

เสรีภาพในการทำมาหากิน

มนุษย์ย่อมมีสิทธิเลือกการทำมาหากิน กล่าวคือ จะ
 เลือกประกอบอาชีพ เลือกวิธีขาย หรือเลือกชนิดแห่งอาชีพ
 ใด ๆ ก็ไ้ แต่เสรีภาพนี้มีข้อจำกัดเพื่อประโยชน์ของ
 มนุษย์อันรวมกัน เช่น

๑. อาชีพบางชนิดได้ห้ามขาด เช่นการทำวัตถุอัน
 ตูมก กฎพระราชบัญญัติปราบการทำให้แพร่หลายและการ
 ค้าวัตถุอันตมก พ.ศ. ๒๔๗๑ มาตรา ๓ - ๕

๒. อาชีพบางอย่าง ผู้ประกอบอาชีพต้องมีคุณสมบัติ
 เพียงพอ และจะตองได้รับอนุญาตจากรัฐบาล เช่นทนาย

ความ (ดูพระราชบัญญัติกษัตริย์ยศ พ.ศ. ๒๔๗๕) และ แพทย์ (ดูพระราชบัญญัติการแพทย์ พ.ศ. ๒๔๖๖ .เพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๒)

๓/๓ ๓. อาชีพบางอย่างของปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ หรือจะต้องได้รับสัมปทาน เช่น การรถไฟ ขลประหวน ธนาคาร ออมสิน เกรทไฟงชีเอ ทางหลวง ฯลฯ (ดูพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือมาตรฐานแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๑ และพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พ.ศ. ๒๔๗๓)

๔. อาชีพบางชนิดรัฐบาลใหญ่ผูกขาดกักต้อน เช่น การจำหน่ายสุรา

บทที่ ๔

เสรีภาพในทรัพย์สิน

มนุษย์มีสิทธิที่จะใช้เก็บดอกผลจำหน่ายโอน ทรัพย์สินที่ตนมีกรรมสิทธิ์ตามความพอใจ แต่เสรีภาพนี้ย่อมมีข้อจำกัดเพื่อประโยชน์แก่เพื่อนมนุษย์อื่น ๆ ใหญ่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ซึ่งควบคุมดูแลแห่งกรรมสิทธิ์และการใช้สิทธิ เพราะเหตุที่มนุษย์มีเสรีภาพในทรัพย์สิน การที่จะบังคับให้มนุษย์สละกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน จะกระทำไปได้อีกก็ต่อเมื่อเป็นสาธารณประโยชน์

แม้กระนั้นก็ถึงการบังคับข้อที่จะทองกระทำเมื่อใดมีพระ
ราชกฤษฎีกา เช่นพระราชกฤษฎีกาซึ่งว่าด้วยการตั้งถนน
ทำทางรถไฟหรือชลประทาน หรือการสาธารณสุขประโยชน์
อื่น ๆ

ที่ ๕

เสรีภาพในการเลือกถือศาสนา

มนุษย์จะเลือกถือศาสนาหรือไม่ถือเลยก็ได้ หลักนี้
ในประเทศสยามไค้นพบที่ถกกันมานานแล้ว จะเห็นได้จาก
ประเทศสยามไค้รับรองฐานะของศาสนาอื่นนอกจากศาส
นาพุทธ เช่นมีพระราชบัญญัติลักษณะว่าด้วยฐานะของวัด
บาทหลวงโรมันคาทอลิกในกรุงสยาม ตามซึ่งกฎหมายไค้
ประกาศและแก้ไขตั้งแต่ครั้งแรก ร.ศ. ๑๒๗

ในประเทศฝรั่งเศส เมื่อครั้งพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๔
ไค้ทรงเพิกถอนความเป็นอิสระแก่บุคคลในการเลือกถือ
ศาสนาตามลัทธิโปรแตสแตนต์ บุคลากรที่ไค้รับก็คือ บุคคลที่
ถือศาสนาอื่น ไค้พากันอพยพไปอยู่ในต่างประเทศ ซึ่งทำให้
ฝรั่งเศสขาดบุคคลที่สำคัญ ๆ ไปหลายคน

บทที่ ๖

*เสรีภาพในการสมาคม

มนุษย์ไม่ใช่ว่าเกิดมาเพื่ออยู่คนเดียว มนุษย์ย่อมเกิดมาเพื่ออยู่ร่วมกับเพื่อนมนุษย์อื่น เหตุฉะนั้นมนุษย์จึงมีเสรีภาพในการสมาคมกับเพื่อนมนุษย์อื่น ๆ

การสมาคมนี้ ในประเทศสยามได้มีชื่อจำกัดว่า ๓ ประการ คือ -

๑. การรวมกันชั่วคราวเพื่อสนทนาหรือออกความเห็น ไม่ใช่เป็นการตั้งสมาคม เช่นนักเรียนกฎหมาย ๑๐ คนได้นัดกันไปพบณสถานที่แห่งหนึ่ง ในวันที่ ๑ กรกฎาคม ปีนี้ เพื่อได้โต้เถียงข้อหากฎหมาย การรวมกันเช่นนี้ยังไม่เข้าลักษณะเป็นสมาคม เหตุฉะนั้นมนุษย์ก็อาจมีเสรีภาพที่จะกระทำใด เว้นไว้แต่ข้อที่ประสงค์แห่งการรวม จะเป็นผิดต่อกฎหมายลักษณะอาชญาที่ควบคุมของโจรและอั้งยี่ (มาตรา ๑๓๗ ถึง ๑๔๒) หรือฐานก่อการจลาจล (มาตรา ๑๔๓ ถึง ๑๔๕)

๒. การรวมกันตั้งเป็นสมาคม ค.ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (๑๒๗๔ ถึง ๑๒๗๖) คือการรวมกันเพื่อ

วัตถุที่ประสงค์อันใดอันหนึ่งอันกระทำเป็นนิจสิน ความเป็น
 เสรีภาพเช่นนี้มีบทกฎหมายจำกัดไว้ คือ ท้องกระทะเขียน
 มิฉะนั้นมีโทษตามกฎหมายลักษณะอาชญา มาตรา ๓๖๗
 (ในคุกค่าสอนประมวลแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ มาตรา
 ๑๐๑๒ ถึง ๑๒๗๙ ของผู้สอนใน พ.ศ. ๒๔๗๐ ถึง ๒๔๗๒)

บทที่ ๗

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

มนุษย์มีเสรีภาพในร่างกายของตน เหตุฉะนั้นควร
 ที่มนุษย์จะมีเสรีภาพที่จะไขสอดมองของคนแสดงความคิดเห็น
 เพื่อสาธารณประโยชน์ แต่เสรีภาพนี้มีข้อจำกัดให้ถูกกฎ
 หมายลักษณะอาชญา มาตรา ๑๐๓ ถึง ๑๐๘ อันจักร
 แสดงความคิดเห็นโดยทางสมุดเอกสาร ยังมีข้อจำกัดอยู่ใน
 พระราชบัญญัติสมุดเอกสาร พ.ศ. ๒๔๗๐ อีก

บทที่ ๘

เสรีภาพในการศึกษา

มนุษย์มีเสรีภาพที่จะเลือกศึกษาศิลปวิชาใด ๆ
 ตามที่ตนชอบ จะบังคับให้เรียนวิชานั้น ๆ ตามเรียน
 วิชานั้น ๆ ไม่ได้ แต่เสรีภาพนี้มีแต่ในการเลือกเรียน

ไม่หมิ่นความถึงเสรีภาพที่จะไม่เรียนเสียที่เคียด การ
ศึกษาย่อมเป็นสิ่งสำคัญเพื่อประโยชน์ของมนุษย์นั้นเอง จึง
ได้มีพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๕ บังคับให้
พลเมืองไทยของศึกษา

ส่วนการให้ควมศึกษา นั้น บุคคลก็มีเสรีภาพที่จะ
ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเรื่อง
เรียนราษฎร พ.ศ. ๒๔๖๐

บทที่ ๕

เสรีภาพในการร้องทุกข์

เมื่อมนุษย์ได้รับความขัดแย้งอันไม่เป็นธรรมจาก
เพื่อนมนุษย์ด้วยกัน หรือจากพนักงานกระบวนการใดๆ ก็
ควรมีเสรีภาพที่จะร้องทุกข์ขอให้ปลดปล่อยจากความไม่เป็น
ธรรมนั้น การร้องทุกข์นี้ควรให้ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม
ตามกฎหมาย หรือมีฉะนั้นก็ควรให้ร้องทุกข์ไปยังผู้มีอำนาจ
เหนือ หรือดูแลกลาง ปรากฏฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระ
เจ้าอยู่หัว (ในหลัคำอธิบาย ภาค ๔ วาดำยคดีปกครอง)

ในบางประเทศ เช่นในประทศฝรั่งเศส ได้มีศาล
ปกครอง ซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยคดีปกครอง ในประเทศเช่น
นั้น เมื่อบุคคลได้รับความเสียหายจากพนักงานหรือ

ที่จะวางการใด ๆ ก็ย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องได้ บัดนี้หากยังมี
อยู่แต่ว่า บุคคลใดเช่นนี้ที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม หรืออำนาจ
ศาลปกครอง หรือวางการเมืองจะบังคับพลัดไม่ยอมเป็น
จำเลยไม่ได้

ส่วนที่ ๒

สมภาพินิจฉัย

มนุษย์เมื่อมีเสรีภาพดังกล่าวแล้ว ก็อาจที่จะใช้เสรี
ภาพของตนเสมอเหมือนนักขัตติยะอื่น ๆ สมภาพินิจฉัย
หมายถึงความเสมอภาคในกฎหมาย กล่าวคือ เสมอภาค
ในสิทธิและหน้าที่ ไม่ใช่หมายความว่า เสมอภาคในวัตถุ
สิ่งของ เช่นไม่หมายความว่า ความร่ำรวยมนุษย์จะต้องมีเงินเท่าๆ
กัน ซึ่งเป็นความเข้าใจผิดโดยแท้ ไม่มีสิทธิที่จะกล่าว
เช่นนั้น นอกจากจะสมมติขึ้น

ความเสมอภาคในกฎหมายนี้ อาจเป็นทั้งในทาง
สิทธิ และในหน้าที่หรือภาระ

๑. มนุษย์มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองโดยกา
หมายเดียวกัน ยกเว้นแต่บุคคลพิเศษ เช่น เจ้านายทหาร
บกทหารเรือที่มีกฎหมายพิเศษ

๒. มีสิทธิที่จะร้องให้ศาลชนิดเดียวกันวินิจฉัย นอก

จากบุคคลพิเศษซึ่งขึ้นต่อศาลรับตั้ง ศาลทหารบก ศาล
ทหารเรือ

๓. มีสิทธิที่จะเข้ารับราชการเช่นเดียวกัน เมื่อมี
คุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ คู่พระราชบัญญัติวิชา
ราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ และพระราชบัญญัติศุลกา
การ พ.ศ. ๒๔๗๑

๓/๓

บทที่ ๒

ความเสมอภาคในหน้าที่หรือในภาระ

ความเสมอภาคในหน้าที่หรือในภาระมีเป็นต้นว่า

๑. หน้าที่ของเสนาธิการรบกัน ในเรื่องนี้
ควรระลึกถึงพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๖ ซึ่งโดยพระ
ราชทานลาบพระราชหัตถ์เลขามาบังเสนาบดีกระทรวง
นครบาล ดังปรากฏสำเนาต่อไปนี้

(สำเนาลาบพระราชหัตถ์เลข)

ที่ ๓/๔๔

วันที่ ๑๕ เมษายน รัตนโกสินทรศก ๑๓๑

ถึง เจ้าพระยาอภัยมหาราช

ควมแต่ก่อน ๆ มากการเก็บภาษีที่ดินและโรงงาน
กรมพระคลังข้างที่ยังไม่เคยเคยเสียบภาษีให้กับเจ้าพนักงาน
สรรพากรเลย บัดนี้ฉันมาไตรตรองดู เห็นว่าทรัพย์สิน

สมบัติของอันทั้งหลายที่เป็นส่วนตัว ก็เท่ากับเป็นทรัพย์สิน
 ทรัพย์ของคนธรรมดาคนหนึ่ง แต่เหตุไฉนนำมาเอาเปรียบแก่
 คนทั่วไป ซึ่งไม่เป็นกรรมสิทธิ์เลย ส่วนของ ๆ ผู้อื่น
 จะไปเก็บเอาเก็บเขา ของ ๆ ตัวเองจะเก็บกันเอาไว้
 เพราะคนธรรมดาทั่วไปใครที่มีทรัพย์สินเป็นที่ยึดหรือ
 โรงเรือน เมื่อถึงคราวที่เจ้าพนักงานจะเก็บภาษี เขาก็
 ต้องเสียภาษีให้กับเจ้าพนักงานตามส่วนมากและน้อยของ
 ทรัพย์สินที่มีอยู่ ตัวฉันเอง ฉะนั้นนอกจากในทางราช
 การแล้ว ฉันก็ถืออยู่ว่า ฉันเป็นคนธรรมดาคนหนึ่ง ทรัพย์สิน
 ทรัพย์ของอันที่มีอยู่ก็ฉันว่าเป็นส่วนตัว ฉะนั้นรัฐบาลระบอบ
 ผลประโยชน์ของคนที่ได้มาจากทรัพย์สินทั้งหมดนั้นบาง
 ฉันมีความยินดีที่เต็มใจที่จะเฉลี่ยให้เป็นการอุดหนุนชาติและ
 บ้านเมืองอย่างคนสามัญควรเช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้น
 ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ขอให้เจ้าพระยามหाराชเก็บภาษี
 อากรในที่ดินและโรงเรือน ซึ่งนับว่าเป็นสมบัติของส่วนตัว
 ฉันเองอย่างเช่นที่ใครเคยเก็บมาจากคนอื่น ๆ ทั่วไปนั้น

สยามินทร์.

ต่อมาในรัชกาลปัจจุบัน ได้มีประกาศเรื่องความ
 อดคัดค้านเครื่อง ลงวันที่ ๒ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๓๕
 ความตอนหนึ่งในประกาศนั้น ซึ่งปรากฏในราชกิจจานุเบก

๗. เล่ม ๔๘ หน้า ๑๕๑ มีว่า แม้พระบาทสมเด็จพระ
เจ้าอยู่หัว ก็ทรงสงเคราะห์เงินขึ้น ซึ่งเคยใ้ขอรับส่วนพระ
องค์ออกช่วยราชการแผ่นดินเป็นส่วนใหญ่ และยอมให้
เก็บภาษีทรัพย์สินส่วนพระองค์ อันคงพิลึกเหมือนประชาชน
ทั้งปวง

๒. มีหน้าที่จะทรงรับราชการด้วยกัน ในกฎพระ
ราชบัญญัติเกณฑ์ทหาร พ.ศ. ๒๔๖๐ มาตรา ๕ มีว่า
ผู้ชายที่เป็นไทยตามความในพระราชบัญญัติสัญชาติ
พระมหากษัตริราช ๒๔๕๖ มาตรา ๓ มีหน้าที่ต้องรับราชการ
ทหารด้วยตนเองทุกคน

ส่วนที่ ๓

ภาคีภาพ (Fraternité)

มนุษย์เกิดมาเพื่ออยู่รวมกันดังกล่าวแล้ว มนุษย์จำ
ต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในประเทศหนึ่งตามมนุษย์คน
หนึ่งต้องรับทุกข์ เพื่อนมนุษย์อื่นก็รับทุกข์ด้วย จะเป็น
โดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม จะมากมายหรือเพียง
เล็กน้อยก็ตาม เหตุฉะนั้นเพียงแต่มนุษย์มีความเสรีภาพ
และทางก็มีความเสมอภาค จึงยังไม่เพียงพอที่จะรวมกันอยู่
ได้ คือจำต้องมีการช่วยเหลือกันโดยตรง หรือช่วยเหลือ

โดยปฏิบัติหน้าที่ของรัฐอื่นเป็นศูนย์กลาง และรัฐโคกระ
หาความช่วยเหลือ เหลือไปยัง เอกชนอีกตอนหนึ่ง ฉะนั้นความ
ช่วยเหลือกันซึ่งจะกล่าวถึงนี้ จะแยกพิจารณา ดังนี้

๑. หน้าที่ของรัฐต่อรัฐ

๒. หน้าที่ของรัฐต่อเอกชน

บทที่ ๑

หน้าที่ของรัฐต่อรัฐ

ในเรื่องหน้าที่ของรัฐ จะมีอยู่อย่างไร
ข้างนั้น ก็จำต้องพิจารณาคำจำกัดความที่ประเทศนั้น ๆ จะ
กำหนดไว้ สำหรับประเทศสยามเห็นว่า หน้าที่สำคัญของ
เอกชนต่อรัฐมีเป็นต้นว่า

๑. เอกชนมีหน้าที่ต้องเคารพต่อครอบครัว เพราะ
ครอบครัวเป็นตมภูฐานแห่งการรวมกันเป็นประเทศ

๒. เอกชนมีหน้าที่ต้องเคารพต่อกฎหมาย ฉะนั้น
ความเป็นอิสระหรือเสรีภาพและความเสมอภาคจะไม่มี

๓. เอกชนมีหน้าที่ต้องทวมาหาถิ่น อันเป็นทางเผยแพร่
แนวช่วยความเจริญของประเทศ การละเมิดไม่มีที่อยู่ที่
เป็นหลักแหล่ง อาศัยมีโทษตามกฎหมายอาชญา มาตรา ๓๐
และตามพระราชบัญญัติคุ้มครองคนจรจัด ร.ศ. ๑๒๗

มาตรา ๑

๔. เอกชนมีหน้าที่ของช่วยกันเสียภาษีอากร (ในข้อ
ในเรื่องสมภาพที่โลกดวามาแล้ว)

๕. เอกชนมีหน้าที่ของรับราชการทหาร (ในข้อใน
เรื่องสมภาพที่โลกดวามาแล้ว)

บทที่ ๒

หน้าที่ของรัฐต่อเอกชน

การศึกษาถึงหน้าที่ของรัฐต่อเอกชน โดยกระทบถึง
ปัญหาสำคัญที่ว่ารัฐมีหน้าที่ระดมกระทำการประการใดต่อ
เอกชนบ้าง เมื่อคนใดรับสิ่งซึ่งเอกชนใดกระทำไปแล้ว
ความเห็นในเรื่องนี้ นักการเมืองยังไม่ลงรอยกันใด และ
มีลัทธิอยู่มากหลาย ซึ่งถ้าจะจัดแบ่งออกเป็นจำพวกใหญ่ ๆ
ก็คงมีอยู่ ๒ ความเห็นดังนี้

ความเห็นที่ ๑ เห็นว่ารัฐมีหน้าที่กระทำเฉพาะกิจ
การซึ่งจำเป็น เพื่อป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย
เท่านั้น เช่นการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในอาณา
จักร การป้องกันอาณาจักร การจัดรักษารัฐสมบัติ ส่วน
กิจการในทางเศรษฐกิจ และกิจการที่เกี่ยวข้องกับบ้าน
หรือ
เพิ่มพูนความสมบูรณ์ของราษฎรนั้น จะต้องปล่อยให้เอกชน

ขนทางคนทางทำไปตามเรื่อง เหตุฉะนั้นหน้าที่ของรัฐ
ตามความเห็นนี้จึงอยู่ในวงจำกัด รัฐใดถือลัทธินี้ ย่อมมี
นามสมญาว่า รัฐตำรวจ (Etat-Gendarme)

๑๐/๓ ความเห็นที่ ๒ ตามความเห็นนี้ รัฐนอกจากมีหน้าที่
ทั้งที่โลกกล่าวในความเห็นที่ ๑ แล้ว ยังมีหน้าที่ช่วยให้
ราษฎรใดมีความสุขสมบูรณ์ในทางเศรษฐกิจ และในทาง
สมาคมกิจ การเศรษฐกิจบางชนิด รัฐจะตองเขาแซง
แซงหรือเขาเป็นเจ้าของทำการเอง การปล่อยให้โลก
ขนทางคนทางทำ อาจจะเกิดมีการถกแย่ง ผลสุดท้าย
ใครมีกำลังมากในทางทรัพย์สินก็จะมีชัยชนะแก่ผู้ซัดสน จึง
มีผู้ใหญ่นามสมญาว่า รัฐถือลัทธินี้ว่า รัฐผู้สงเคราะห์ (Etat-
Providence)

ผู้สอนเห็นว่า ในทุกวันนี้เกือบจะกล่าวได้ว่าแทบทุก
ประเทศ รัฐใดเขาเกี่ยวของในทางเศรษฐกิจ ส่วน
การเกี่ยวของมากหรือน้อย ก็สุดแล้วแต่ความนิยมของประเทศ
เทศนั้น ๆ แมแต่ในประเทศสยามก็จะได้เห็นได้ว่า มีโรง
งานหรือการเศรษฐกิจบางอย่าง ซึ่งรัฐบาลใดทำเองหรือ
ใดเขาแซงแซง เหตุฉะนั้นหน้าที่ของรัฐต่อเอกชน จึง
อาจจำแนงออกได้เป็น ๒ ประเภทดังนี้

* ๑. หน้าที่ซึ่งรัฐจะตองกระทำโดยจำเป็น เพื่อ

หน้า ๔ บรรทัดสุดท้าย บรรทัดที่ ๒ คำว่า "สาขาบริหารบัญชี" แทนเป็น "สาขาอำนาจบริหาร"

หน้า ๕ บรรทัดที่ ๒ คำว่า "ปฏิบัติตามกฎหมาย" ให้เติมคำว่า "ไม่เกี่ยวแก่อำนาจในการบัญชีตามกฎหมาย" ลงข้างท้าย

หน้า ๑๔ บรรทัดที่ ๑ คำว่า พ.ศ. ๒๔๗๕ แทนเป็น ๒๔๘๗

* ป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย

๒. หน้าที่ซึ่งรัฐจะพึงกระทำ เพื่อส่งเสริมบำรุงฐานะและความมั่นคงของราษฎร

ข้อ ๑ หน้าที่ซึ่งรัฐจะพึงกระทำโดยจำเป็น เพื่อป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย

หน้าที่เหล่านี้มีอาทิ

- ก. การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในอาณาจักร
- ข. การป้องกันอาณาจักร
- ค. การจัดการรักษาสมบัติ

ข้อ ๒ หน้าที่ซึ่งรัฐจะพึงกระทำ เพื่อส่งเสริมบำรุงฐานะและความมั่นคงของราษฎร

หน้าที่ซึ่งรัฐจะพึงกระทำในเรื่องนี้ อาจที่จะแบ่งออกเป็นสาขาใหญ่ ๆ ได้ ๒ ประการ

ก. ในทางเศรษฐกิจ รัฐจะทองช่วยเหลือเขา
 แยกแซงกิจการอันเกี่ยวกับเศรษฐกิจ มีเป็นต้นว่า

๑. ประดิษฐกรรม ซึ่งหมายความถึงการประดิษฐ์
 วัตถุสิ่งของ หรือเรียกว่าการประดิษฐ์เศรษฐกิจทรัพย์สิน อัน
 เป็นปัญหาเกี่ยวแก่อุตสาหกรรม และจะทองจัดหาหรือจัด
 บำรุงสิ่งต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์แห่งประดิษฐกรรม เช่น แรง
 งาน ที่ดิน และเงินทุน

๒. ปุริวรรตกรรม ซึ่งหมายถึงการเคลื่อนที่หรือ
 หมุนเวียนแห่งเศรษฐกิจทรัพย์สิน เช่น การคมนาคมและการ
 พาณิชย์

๓. ภูมิภาคกรรม คือหมายถึงการที่จะกำหนดแบ่ง
 เศรษฐกิจทรัพย์สิน เช่น ในเรื่องเงินเคื้อนหรือค่างจางระวาง
 นายจางกับลูกจาง หรือการแบ่งกรรมสิทธิที่ดินในประ
 เทศ กังเคยมีตัวอย่าง เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดการ
 แบ่งที่ดินในอำเภอบางมอ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ
 และบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎร พ.ศ.
 ๒๔๗๓ เป็นต้น

๔. โภคยกรรม หมายความว่า การใช้เศรษฐกิจ
 ทรัพย์สินซึ่งได้ประดิษฐ์ขึ้น จะเป็นโดยอุปโภคหรือบริโภค
 ตาม และการออกอรรถนอมใช้อันเกี่ยวกับการประหยัด

ทรัพย์สิน

ข. ในทางสมาคมกิจ

ความจริงสมาคมกิจ อาจเป็นส่วนหนึ่งแห่งเศรษฐกิจ
วิชา แต่มีหลายอย่างที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์กับสมาคมควร
ยกมากล่าวในที่นี้ กิจกรรมเหล่านี้มีเป็นต้นว่า

๑. การสาธารณสุข
๒. การช่วยเหลือคนอนาถาและไร้ความสามารถ
๓. การหางานให้พลเมืองทำ
๔. การพยาบาล เช่นในเรื่องย่ำเหยี่ยวบ้านาญ
สำหรับคนชราหรือทุพพลภาพ
๕. การจักให้พลเมืองได้รับการศึกษา

ส่วนที่ ๕

ผลอันเกิดจากละเมิดสิทธิของมนุษย์ชน

สิทธิของมนุษย์ชนดังกล่าวแล้ว นับว่าเป็นหลักสำคัญ
ซึ่งพนักงานและทะบวงการทาง ๆ จะต้องเคารพ
การละเมิดอาจมีผลใดดังนี้

๑. ผลในทางกฎหมาย
๒. ผลในทางปกครอง
๓. ผลในทางธรรม

บทที่ ๑

ผลในทางกฎหมาย

สิทธิของมนุษย์ชนบางชนิก มีบทกฎหมายคุ้มครอง
ผู้ใดละเมิดก็อาจถูกลงโทษ เช่นในเรื่องเสรีภาพในวาง
กาย ในเคหสถานตามที่โลกลาวมาแล้ว

บทที่ ๒

ผลในทางปกครอง

บุคคลใดละเมิดต่อสิทธิของมนุษย์ชน ถ้าการละ
เมิดนั้นไม่เขาอยู่ในขอบแห่งการฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม
แล้ว ผู้ถูกละเมิดสิทธิ อาจร้องทุกข์ในทางปกครองดังที่
โลกลาวมาแล้วในเรื่องเสรีภาพในการร้องทุกข์ ถ้าเจ้า
พนักงานเป็นผู้ละเมิด ก็อาจมีโทษในทางปกครองได้ เช่น
โทษฉกฉวยตามทีกลงไว้ในพระราชบัญญัติข้าราชการพล
เรือน พ.ศ. ๒๔๗๑

บทที่ ๓

ผลในทางธรรม

สิทธิของมนุษย์ชนใด ซึ่งการละเมิดไม่เป็นผิดใน
ทางกฎหมาย หรือในทางปกครองไม่รับรู้อยู่แล้ว สิทธิ

นั้นก็ยังมีผลในทางธรรม คือการละเมิด อารมณ์ใหญ่คลล
เกิดความไม่พอใจ และเมื่อเพิ่มมากขึ้นอาจนำผลร้ายอื่น
มาได้ หรืออาจทำให้ผู้ละเมิดได้รับความอึดอัดอั้น
เพราะการที่ใครกระทำไปโดยผิดกตติหิแห่งมนุษย์ชน

แผนแห่งการศึกษากฎหมายปกครอง

- ภาค ๑ ระเบียบการปกครอง
- ภาค ๒ การงานในทางปกครอง
- ภาค ๓ การคลังของประเทศ
- ภาค ๔ ศึกษีกฎหมาย

๑๔/๓

ภาค ๑

ระเบียบการปกครอง

ลักษณะ ๑

ขอความทั่วไป

โลกดวามมาแล้วในเบื้องต้นว่า มุขมย์ที่รวมกันอยู่
เป็นประเทศ จำต้องมีการปกครอง กอนที่จะศึกษาถึง
ระเบียบแห่งการปกครอง เราควรทราบถึงขอความทั่ว
ไป อันเกี่ยวแกสภาพแห่งการที่มนุษย์ได้รวมกันอยู่เป็นประ
เทศนั้นเสียก่อน

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

การที่มนุษย์รวมกันอยู่เป็นประเทศ และมีรัฐบาลปกครองนี้ ตามนัยแห่งกฎหมายระหว่างประเทศถือว่า การรวมกันเช่นนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ มีสิทธิและหน้าที่เหมือนดังบุคคลธรรมดาคนหนึ่ง เช่นสิทธิในการมีทรัพย์สิน ในการเข้าตกลงกับนานาประเทศอื่น โดยใช้ชื่อนามของประเทศนั้นเอง และมีหน้าที่ต้องเคารพตามข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือตามประเพณีระหว่างประเทศ (ในคำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแขนงนิติบุคคลของ ผอ.ศ. ๒๔๗๒ - ๒๔๗๓)

ศัพท์ที่ใช้เรียกนิติบุคคลเช่นนั้นเมื่ออยู่หลายคำ เช่น คำว่า ประเทศ, แขนคิน, รัฐ แต่ศัพท์เหล่านี้เราจะยืนยันว่า คำไหนถูกต้องกว่าคำไทยยังไม่ได้ กับทั้งความสับสนในการสมมุติคณะบุคคลที่รวมกันเช่นนั้นเป็นนิติบุคคลนั้น ก็เพิ่งเกิดขึ้นไม่นานนัก

คำว่า "ประเทศ" "แขนคิน" หรือ "รัฐ" มีความหมายต่างกับคณะบุคคล ซึ่งมีเชื้อสายอันเดียวกัน พุคภาษา

เหมือนกัน, ขนบธรรมเนียมเหมือนกัน ซึ่งในภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า nation ซึ่งถ้าจะขอมีคำแปลภาษาไทยมาใช้ไปทดลองก่อน ก็คือคำว่า ชาติ คณะของบุคคลซึ่งมีเชื้อสายอันเดียวกันนี้ มิอาจเป็นนิติบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ในรัฐที่มีหลายชาติร่วมกัน แต่ละชาตินั้นหาได้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศไม่ เช่น เอสเตรีย - ฮังการี (Austria-Hungary) เมื่อก่อนมหาสงครามรวมกันเป็นรัฐหนึ่ง แต่ชาติเออสเตรียและชาติฮังการียังคงมี แต่มิได้นับว่าเป็นนิติบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐใดที่มีประชาชนชาติเดียวเท่านั้น ความต่างกันในเรื่องรัฐและชาติจึงเกิดขึ้นได้ยาก กล่าวคือรัฐเช่นนั้นได้มีบุคคลชาตินั้นประกอบรวมกันเป็นประเทศ จะกล่าวว่ารัฐนั้นเป็นนิติบุคคล หรือชาตินั้นเป็นนิติบุคคล ก็มีผลเท่า ๆ กัน แต่ปัญหาจะเกิดขึ้นยากในเมื่อรัฐหนึ่งได้รวมบุคคลหลายชาติเข้าไว้

รัฐต่าง ๆ ในโลกนี้มีหลายชนิด และอาจแบ่งแยกพิจารณาไว้หลายสถาน

ส่วนที่ ๑

รัฐเดี่ยวและรัฐรวม

ข้อ ๑ รัฐเดี่ยว (Etat simple)

หมายถึงรัฐซึ่งการใช้อำนาจอตุสูงสุดทั้งภายในและภายนอก
ใน โควรัมมอยู่แห่งเดียวไม่แยกย้าย เช่น ประเทศสยาม
ประเทศญี่ปุ่น ประเทศฝรั่งเศส

ข้อ ๒ รัฐรวม (Etat composé)

หมายถึงการที่หลายรัฐโครวมกัน แต่การใช้อำ
นาจสูงสุดโคแยกจากกันสุดแถมมากและน้อย เราอาจลึง
เกตโคว่า รัฐรวมนั้นอาจเป็นโคหลายประการ

ก. หัวหน่าประเทศหรือรัฐเป็นบุคคลเดียวกัน

ทั้งนี้หมายถึงรัฐซึ่งการใช้อำนาจอตุสูงสุดของตนเอง
ทั้งภายในและภายนอกไม่ขึ้นแก่กัน แต่หัวหน่ารัฐเช่นพระเจ้า
แผ่นดินเป็นบุคคลเดียวกัน เช่น ประเทศเบลเยียม -

(Belgium) - กับประเทศคองโก (Congo) ระหว่าง ค.ศ.
๑๘๘๕ ถึง ๑๘๘๕ ซึ่งพระเจ้าเลโอโปลด์ (Leopold) ที่ ๒
เป็นพระเจ้าแผ่นดินเบลเยียมและพระเจ้าแผ่นดินคองโก
ด้วย โคยประเทศคองโกไม่โคเป็นประเทศราชของเบล
เยียม (แต่บัดนี้ประเทศคองโกเป็นประเทศราชของ

เบลเยียม)

ข. อานาจรภายนอกรวมกัน แต่อานาจรภายในแยกกัน
เช่นประเทศนอร์เวย์ (Norway) และประเทศ
สวีเดน (Sweden) ก่อนที่ประเทศนอร์เวย์แยกออกเป็น
เอกราช

ค. รัฐซึ่งได้รวมกันมอบอานาจรภายนอกไว้แก่สมา
คม ระวังรัฐเป็นผู้ใช้อานาจรภายนอกนั้นแทนในนามของ
รัฐต่าง ๆ ซึ่งรวมกันนั้น แต่ต่างรัฐยังคงเป็นเอกราช
เต็มที่ (Confédération des Etats) เช่นเยอรมันนี
(Germany) ก่อนสถาปนาเป็นอาณัติจักร

รัฐจะนิยมนคล้ายกับรัฐที่เรียกกันว่า 'สหรัฐ' แต่ยังมี
ต่างกันอยู่คืออานาจรภายนอก ต่างรัฐคือว่ายังคงมีอยู่ เว้น
แต่ได้มอบหมายให้สมาคมกลาง ซึ่งไม่ใช่รัฐบาลกลางเป็น
ผู้ใช้อานาจรแทน

๖. สหรัฐ (Etat fédral)

คือหลาย ๆ รัฐรวมกันตั้งรัฐบาลกลางขึ้นเป็นผู้ถือ
และใช้อานาจรภายนอก เช่นกรณีของประเทศ และอา
นาจรภายในอาจอย่างเช่น เช่น สหพันธรัฐ สหราชอาณาจักร
แทนรัฐอื่น ๆ ส่วนอานาจรภายในนั้น ต่างรัฐก็มีอำนาจเต็มที่
เช่นสหรัฐอเมริกา (United State of America)

และอาณาจักรเยอรมันนี (Federated Germany) ในทุก
วันนี้เป็นต้น

๑๗/๓

ส่วนที่ ๒

รัฐเอกราชเต็มทีและเอกราชไม่เต็มที

ถ้าจะพิจารณาถึงความเต็มเอกราชของประเทศว่า
จะเต็มทีหรือไม่แล้ว เราอาจแยกรัฐออกได้เป็น ๒ ประ
เภท คือ -

- ๑. รัฐเอกราชเต็มที
- ๒. รัฐเอกราชไม่เต็มที

ข้อ ๑ รัฐเอกราชเต็มที

รัฐชนิดนี้ คือรัฐที่อาจใช้อำนาจทั้งภายในและภายนอก
ได้ โดยไม่ต้องพึ่งค้ำยันกับบัญชาของรัฐอื่น เช่น ในทวีป
ลาตินอเมริกา มีประเทศที่เป็นเอกราช เช่น โบลิเวีย, บราซิล, อาร์เจนตินา, อุรุกวัย, สห
ภาพอเมริกาในระหว่างประเทศนั้นคือที่ว่ามีเอกราชเต็มที
ไม่ปรากฏโดยเปิดเผยว่า รัฐใดจะทรงค้ำยันกับบัญชา
ของรัฐอื่นแล้ว (แม้จะอ้างว่ารัฐอื่นนั้นเป็นเอกราชเต็มที)

ข้อ ๒ รัฐไม่เอกราชเต็มที

รัฐซึ่งมีความเอกราชไม่เต็มทีนั้น อาจเป็นได้โดย

หลายสถาน เช่น

ก. โดยตกอยู่ในความอารักขา (protectorat) รัฐ เช่นนี้ยังมีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่อำนาจทั้งภายในและอำนาจภายในส่วนมาก ตกอยู่กับรัฐซึ่งเป็นผู้พิทักษ์ เช่นประเทศเขมร ซึ่งตกอยู่ในความอารักขาของประเทศฝรั่งเศส

อนึ่งควรสังเกตว่า รัฐที่ตกอยู่ในความอารักขานั้น ทางกึ่งดินแดนที่เป็นเมืองขึ้นโดยตรงของประเทศใดประเทศหนึ่ง กล่าวคือ รัฐที่ตกอยู่ในความอารักขา ยังมีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่ดินแดนอื่นเป็นเมืองขึ้นโดยตรงนั้น สภาพแห่งนิติบุคคลก็หมดไป

ข. รัฐซึ่งต้องส่งบรรณาการให้แก่รัฐอื่น รัฐ เช่นนี้ในสมัยโบราณมีมากในทวีปเอเชีย ในสมัยนี้ในทวีปยุโรปยังมีอยู่บ้าง เช่นรัฐ ^{ANDORA} Andorre ซึ่งอยู่ระหว่างสเปนกับฝรั่งเศส ซึ่งต้องชำระเงินบรรณาการให้แก่รัฐบาลฝรั่งเศสเป็นนิจ

อนึ่งควรสังเกตว่า รัฐที่ตกอยู่ในความอารักขาโดยสมบูรณ์นั้น อำนาจภายในมีเต็มที่ แต่กฎหมายกล่าวถึง รัฐที่เรียกว่า Dominion แห่งอาณัติหรืออังกฤษ รัฐชนิดนี้มีเพียง

ว่า แคนาดา แอฟริกาใต้ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ จะเห็นได้ว่า รัฐเหล่านี้อาจใช้อำนาจภายนอกบางอย่างได้ เช่นการเป็นสมาชิกสันนิบาตชาติ

ง. รัฐซึ่งเป็นอาณาเขตที่อำนาจอธิปไตยสันนิบาตชาติ กล่าวคือ รัฐซึ่งแต่เดิมเป็นเมืองขึ้นของ เยอรมันหรือของ ตุรกี แต่ภายหลังมหาสงคราม สัมพันธมิตรโดยกอบกู้ เขตต์เหล่านี้ขึ้นต่อสันนิบาตชาติ และสันนิบาตชาติได้มอบให้บางประเทศเป็นผู้จัดการแทน อำนาจที่แทนสันนิบาตชาติ มี ๓ ชนิด คือ A, B, C. (ในคู่มืออธิบายของยูเอสเอ็นใน หนังสือฉบับพิมพ์ เล่ม ๖ ตอนที่ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๓)

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้ว การไม่เป็นเอกราชเต็มที่ ยังอาจมีหลายอย่างมากมายบางอย่าง ซึ่งควรศึกษาโดยละเอียดในกฎหมายระวางประเทศแผนกคดีเมือง

หมวด ๒

รัฐบาล

เมื่อทราบแล้วว่า การรวมของมณฑลเป็นบุตรประเทศ มีสภาพเป็นนิติบุคคล ลำพังแต่สภาพนี้ที่บุคคลเท่านั้นก็จะ

กระทำการไปไม่ได้ คือจำต้องมีบุคคลหรือคณะบุคคล
เป็นผู้จัดการ บุคคลหรือคณะบุคคลนี้เรียกกันว่า รัฐบาล
ประจวบสมาคมนั้นเป็นนิติบุคคล ก็จำต้องมีคณะกรรมการ
เพื่อจัดการสมาคมฉะนั้น (ดูประมวลกฎหมายแพ่งและอา
หารคดี มาตรา ๑๒๓๔ ถึง ๑๒๓๗)

รัฐบาลจะพึงมีลักษณะนั้น อาจแบ่งพิจารณาตาม
ความหมายของรัฐบาลนั่นเอง คือสุดแต่จะพิจารณาตาม
ความหมายอย่างกว้างอย่างแคบ หรือตามความหมายใน
ทางเศรษฐกิจ

๒๑/๓

ส่วนที่ ๑

รัฐบาลตามความหมายอย่างกว้าง

ตามความหมายอย่างกว้าง รัฐบาลคือ บุคคลหรือ
คณะบุคคล ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุด
ของประเทศทั้ง ๓ ระดับ คือ อำนาจอธิปไตยกฎหมาย อำ
นาจบริหาร อำนาจตุลาการ ตามแนวแห่งความหมาย

อย่างกว้างนี้ เราอาจแบ่งรัฐบาลออกได้เป็น ๔ ระดับ
รัฐบาลที่ราษฎรได้ใช้อำนาจลงโทษเองโดยตรง

๒. รัฐบาลที่ราษฎรได้ใช้อำนาจลงโทษนี้ โดยม
นุษย์อันระเหิดถอนไม่ได จนกว่าจะพ้นระยะเวลาที่
แต่งตั้งไว้

๓. รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดนั้น โดยมี

ผู้แทนอันราษฎรจะเลือกอนโคตามความพอใจ

๔. รัฐบาลซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงอำนาจเต็มที่ ในการที่จะใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ

ข้อ ๑ รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดเอง

โดยตรง

การปกครองชนิดนี้อาจจะเป็นไปได้ในประเทศเล็ก ซึ่งมีพลเมืองแต่เพียงเล็กน้อย แต่ในประเทศใหญ่ ราษฎรจะใช้อำนาจโดยตนเองทุก ๆ อย่างยอมเป็นทางไม่สะดวก แม้กระนั้นก็ตาม ในสมัยโรมันเมื่อครั้งสร้างกรุงโรมใหม่ ๆ พลเมืองยังมีจำนวนน้อย ราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดโดยตรงเฉพาะในการบัญญัติกฎหมาย คือ โคมาชมนุมกันลงมติในกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้น ส่วนอำนาจสูงสุดอื่น ๆ เช่นในการปฏิบัติตามกฎหมาย หรืออำนาจบริหาร และในกรณีอื่นตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการที่จะต้องกระทำประจำวัน ก็จำต้องมอบให้บุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งใดเลื่องกึ่งขึ้น เป็นผู้กระทำครบแทน ถ้าราษฎรจะทำเสียโดยตรงทั้งหมด ก็จะไม่มีความสามารถหาดี แต่ในการบัญญัติกฎหมายนั้น ไม่ใช่เป็นการที่จะต้องกระทำทุกวัน เหตุฉะนั้นราษฎรก็อาจที่จะใช้อำนาจสูงสุดนั้นโดย

ทรงไว้

ทุกวันนี้ในประเทศสวีตเซอร์แลนด์ การบัญญัติกฎหมายอาจทรงไว้โดยผู้มีสิทธิราษฎร เช่นในเรื่องการเปลี่ยนแปลงแก้ไขธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ส่วนกฎหมายอื่นเมื่อราษฎรทั้งแก่ตามหมู่คนใครงขอ หรือเมื่อ ๘ รัฐใครงขอ กฎหมายนั้นต้องนำปรึกษารัฐมนตรี และให้ราษฎรลงมติ

ในอาณาจักรเยอรมันนี้ ประชาชนก็มีอำนาจในการนำกฎหมายปรึกษาให้ราษฎรลงมติ

แต่วิธีของประเทศสวีตเซอร์แลนด์หรือเยอรมันนี้ควรจัดว่าเป็นวิธีผสมระหว่างวิธีที่ ๑ กับวิธีที่ ๒ ที่จะกล่าวต่อไป

ข้อ ๒ รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุด โดยมิ
ผู้แทนอื่นจะเพิกถอนไม่ได จนกว่าจะพ้นระยะเวลาที่
แต่งตั้งไว้

การปกครองชนิดนี้ราษฎรได้แต่งตั้งผู้แทนเป็นคณาจารย์แทน และผู้แต่งตั้งนี้อยู่ในตำแหน่งตามระยะเวลาที่ใดกำหนดไว้นั้น ราษฎรจะเพิกถอนเสียไม่ได้ วิธีนี้เป็นวิธีที่ใช้อยู่โดยมากในโลก เช่นในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เป็นต้น

ข้อ ๓ รัฐบาลซึ่งราษฎรได้ใช้อำนาจสูงสุดนั้น โดย
ผู้แทนอันราษฎรจะเลือกอนไคตามความพอใจ

การปกครองชนิดนี้ คือราษฎรได้ตั้งผู้แทนขึ้นไว้
เป็นผู้ใช้อำนาจแทน แต่ในบางกรณี ราษฎรอาจจะถอน
อำนาจนั้น เช่นการสั่งให้เลิกสภาโดยมติของราษฎรใน
ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ หรือการถอดถอนผู้แทนในสห
ปาลีรัฐอเมริกา การปกครองชนิดนี้ ราษฎรมิได้มอบ
อำนาจให้ผู้แทนอย่างเด็ดขาด ในอาณาจักรเยอรมันนี้
ทุกวันนี้ บทกฎหมายบางฉบับอาจจะต้องได้รับมติของราษฎ
ร เช่นประธานาธิบดีก็มีอำนาจนำกฎหมายซึ่งสภาการ
แผ่นดินโคลงมติแล้ว แต่ยังไม่ประกาศใช้ออกให้ราษฎรลง
มติได้ (รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินแห่งอาณาจักรเยอรม
ันนี้ มาตรา ๗๓)

ข้อ ๔ รัฐบาลซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรง
อำนาจเต็มที่ในกรณีที่ใช้อำนาจสูงสุด

การปกครองโดยวิธีนี้ เช่นการปกครองประเทศ
สยาม และซึ่งจะได้ศึกษาคือไปในเบื้องหน้า

ส่วนที่ ๒

รัฐบาลตามความหมายอย่างแคบ

เมื่อกล่าวถึง รัฐบาลตามความหมายอย่างแคบ รัฐบาลหมายถึงบุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งใคร่ขอหมายให้เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดในทางบริหาร ซึ่งบางครั้งรวมทั้งอำนาจตุลาการด้วย แต่ไม่รวมถึงอำนาจบัญญัติกฎหมาย เหตุฉะนั้นจึงได้เรียกว่า รัฐบาลตามความหมายอย่างแคบ ตามแนวที่ได้อธิบายนี้ การที่จะแบ่งรัฐบาลออกเป็นกี่ชนิด ก็พึงตั้งกันถึงผู้เป็นประมุขแห่งอำนาจบริหารว่าเป็นบุคคลชนิดใด ถ้าเป็นพระเจ้าแผ่นดิน ก็เรียกว่า รัฐบาลราชาธิปไตย ถ้าเป็นบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่พระเจ้าแผ่นดิน ก็เรียกว่า รัฐบาลประชาธิปไตย

ข้อ ๑ รัฐบาลราชาธิปไตย

ตามลัทธินี้ การเป็นประมุขแห่งอำนาจบริหารตกอยู่กับบุคคลคนหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า พระเจ้าแผ่นดิน หรือ "พระเจ้าอยู่หัว" และอำนาจนี้เป็นพระราชมฤคตกตอถกกันต่อไป ไต่แก่พระบรมวงศานุวงศ์ในพระราชวงศ์เดียวกัน รัฐบาลราชาธิปไตย อรรถแยกออกได้เป็น ๕ ชนิด

เป็นอธิบดีเสนาบดีและรัฐเลขาธิการ)

๔. รัฐบาลราชาธิปไตย ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจร่วมกับอธิบดีเสนาบดีซึ่งเป็นคณะทหาร เช่นการปกครองประเทศสเปนอยู่ในสมัยนายฟูดเคอริเวอร่า อธิบดีเสนาบดีมีอำนาจเสนอกฤษฎีกาต่อพระเจ้าแผ่นดิน เมื่อได้รับพระบรมราชานุญาต ก็มีผลเป็นกฎหมายที่เกี่ยว (ดูพระราชกฤษฎีกาพระเจ้าแผ่นดินสเปนฉบับลงวันที่ ๑๕ กันยายน ค.ศ. ๑๙๒๓) แล้ที่นี้โคสตูมย์สิ้นไปแล้ว

๕. รัฐบาลราชาธิปไตย ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจที่จะกระทำการควบคุมพระองค์เอง แต่กิจการบางชนิดจะของปรึกษาคณะเสนาบดี แต่ไม่ของปรึกษารัฐสภาเลยก็ได้ พระราชกฤษฎีกาของมีลายมือชื่ออธิบดีเสนาบดีและเสนาบดียุติธรรมและเสนาบดีเจ้าหน้าที่กำกับ เป็นการระวางการใช้อำนาจของพระเจ้าแผ่นดิน เช่นการปกครองประเทศยูโกสลาเวีย ตามกฎหมายลงวันที่ ๕ มกราคม ค.ศ. ๑๙๒๙ แล้ที่นี้โคเล็กโซแล้ว

(ยุคการศึกษาสอนเพียงเท่านี้ ท่อไปขอให้คู่คำอธิบายของพระสารสาสน์ประพันธ์ ผู้สอนแทน)

๒๖/๔ (ต่อจากที่โลจจวเแควถึงวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๙๕ ในคู่มือคำสั่งที่ ๔ เล่ม ๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๙๕ หน้า ๒๐๖ เป็นต้นไป)

ในเวลาขึ้นนามรัฐ มีรัฐบาลราชานิเทศอำนาจจำกัด มีใจรวมอยู่ในหมายเลข ๑ ที่กล่าวข้างต้น หลักการปกครองที่ขึ้นรัฐมีอยู่ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๙๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายนนั้นแล้ว คุราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๕ ตอนที่ ๒๐ หน้า ๑๒๖ - ๑๓๕

พระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจแต่งตั้งเท่าที่กำหนดไว้ใน

ธรรมนูญ นอกนั้นตกอยู่แก่สภาว่ามลรัฐและกรมการสภา
ราษฎร บุคคลหรือหมู่คณะบุคคลที่กำหนดไว้ในธรรมนูญนั้น
การงานเมืองของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับธรรมนูญ เป็น
เรื่องกฎหมายธรรมนูญการปกครอง ส่วนที่เกี่ยวกับกิจการ
ภายนอก เป็นเรื่องกฎหมายปกครองธรรมดาที่เราจะ
ศึกษากันต่อไป

ข้อ ๒ รัฐบาลประชาธิปไตย

ตามลัทธินี้การเป็นประมุขแห่งอำนาจบริหาร ตกอยู่
แก่บุคคลหนึ่งหรือสองคนหนึ่ง ซึ่งราษฎรได้เลือกขึ้น มีอำนาจ
หน้าที่ตามธรรมนูญ และไม่เป็นมกุฎกตทออดถึงบุคคลใน
วงศ์สกุลเดียวกัน ตรงกับความในข้อ ๑ เรื่องรัฐบาล

ราชาธิปไตยนั้น

๒๕/๕ รัฐบาลประชาธิปไตยเป็นหลักการปกครองโดย
อาศัยสิทธิปกครองโดยราษฎร เขาทำกิจการเมืองโดย
ตรง ประมุขกันทั้งหมดอย่างโบราณสมัยเมื่อเริ่มสมาคม
หรือเกี่ยวของอย่างสมัยนี้ โดยใช้วิธีตั้งผู้แทนในใบบงการ
งานแผ่นดิน คำรงไว้ซึ่งความเป็นอยู่ชีวิตของนิติบุคคล
และประกอบกิจการงานอันเป็นกิจธุระของนิติบุคคล เพื่อ
การครองชีวิตของนิติบุคคลสืบไป

ชาติ รัฐที่ไคสภานเป็นนิติบุคคล จึงต้องอาศัยผู้แทน
ราษฎรเป็นอวัยวะ (organ) สำหรับความเป็นอยู่อื่น ๆ
ทำนองที่กล่าวในวรรคก่อน ข้อที่กล่าวกันว่า ราษฎรปก
ครองกันเอง หรือชาติ รัฐ ประเทศบ้านเมืองปกครองทั่ว
เอง ก็หมายความว่า การปกครองทำนองที่กล่าวในวรรค
ก่อนนั้น

บุคคลที่เขาประกอบกิจการงานของชาตินิติบุคคลนั้น
อยู่ในฐานะซึ่งเทียบเคียงกับเรื่องการเขาทำกิจธุระของนิติ
บุคคลธรรมดา หรือคำเนิรการแทนนิติบุคคลธรรมดา
ธรรมดาการปกครองรัฐ มีลักษณะคล้ายกับตราสารการก่อ
ตั้ง การคำเนิรความเป็นอยู่ของนิติบุคคลธรรมดา ถ้า
เทียบกับเรื่องสมาคมบริษัท มุคินิติที่จดทะเบียนแล้ว รูป
เรื่องก็คงเป็นทำนองที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕, ๓๐, ๓๕, ๔๔

และต่อไปนี้แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ถ้าบุคคลหรือคณะบุคคลที่ดำเนินความเป็นอยู่แห่ง
ชาตินี้คือบุคคล ทำหน้าที่ดำรงความเป็นอยู่ และปฏิบัติกิจการ
งานของนิติบุคคลสืบเองในตัวเองแล้ว รัฐบาลแห่งรัฐ
นั้นทำการงานสืบเองทั้งหมด แยกไม่ได้อาจการเป็นประ
มุขแห่งอำนาจบริหาร เป็นอยู่อีกส่วนหนึ่งต่างหาก คำว่า
รัฐบาล มีความหมายอย่างแคบไม่ได้ ถ้าคิดเทียบกับนิติ
บุคคลธรรมดาที่ไม่มีกรรมการเจ้าหน้าที่หรือผู้จัดการ นอก
จากคณะกรรมการใหญ่ก็เห็นจะพอได้

การเป็นประมุขแห่งอำนาจบริหาร จึงข้างที่ตอง
รวมอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้นบงการงานแผ่นดิน ที่เป็นบุคคล
เดี่ยวหรือคณะบุคคลคณะเดียว และบางที่มีการมอบหมาย
แต่งตั้งให้บุคคล หรือคณะบุคคลอื่นเป็นผู้ปฏิบัติฝ่ายอำนาจ
ทางบริหาร คล้ายกับเป็นกรรมการเจ้าหน้าที่หรือผู้จัดการ
นิติบุคคลเท่านั้น ทั้งนี้สุดแล้วแต่ว่ารัฐใดจะดำเนินการ
ตามลัทธิปกครองวิธีใด

ตัวอย่างเช่น

- ๑. สยามรัฐในเวลา นี้ ก็มีการปกครองตามหลัก
การที่กำหนดไว้ในธรรมนูญ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔
- ๒. ถ้าเป็นรัฐที่มีรัฐบาลทำงานเป็นสภาการแผ่นดิน
ปาลีเมนต์ บุคคลหรือคณะบุคคลที่อยู่ในปาลีเมนต์ ทั้งใน

สภาชั้นต่ำและสภาชั้นสูง อยู่ในฐานะเป็นคู่ดำรงไว้ซึ่ง
 ความมั่นคงของนิติบุคคล อำนาจสูงสุดรวมอยู่ที่นั่น ส่วน
 อำนาจประกอบกิจการงานทางฝ่ายบริหาร ตกอยู่แก่ผู้จัด
 การหรือกรรมาธิการเจ้าหน้าที่ คือ คณะเสนาบดี มีอรรถ
 มหากเสนาบดีเป็นประธาน ถ้าทำไม่เรียบร้อยลาออก มีการ
 เปลี่ยนคณะเสนาบดี เรียกกัณฑ์ว่า เปลี่ยนรัฐบาล (ตาม
 ความหมายอย่างแคบ) นั้น ✓

ลัทธิปกครองโดยปาลีเมนต์ ไซไคไม่ว่าประเทศนั้น
 เป็นประเทศที่มีกษัตริย์เป็นประมุขมีอำนาจจำกัด เช่น
 ประเทศอังกฤษ หรือเป็นประเทศที่ปกครองตนเองวิสัย
 ลึก เช่น ประเทศฝรั่งเศส ลัทธินี้โคแพร่หลายมาทาง
 ทวีปออก ประเทศญี่ปุ่นใช้อยู่ในเวลานี้ เริ่มคิดกันขึ้นใน
 อังกฤษ ในศตวรรษที่ ๑๘ ข้ามมาฝรั่งเศสใน ค.ศ. ๑๘๑๔
 เวลานี้มีใช้หลายประเทศ

๓. ถ้าเป็นรัฐที่มีรัฐบาลเป็นสภาการแผ่นดินใหญ่
 Congress ควบคุมสภาการแผ่นดินที่กล่าวข้างต้นอีกชั้น
 หนึ่ง อำนาจทางฝ่ายบริหารก็ตกอยู่แก่ประธานาธิบดี
 ท่านผู้นี้เป็นทั้งประมุขและพนักงานเองควาย มีอำนาจและ
 หน้าที่จัดการงานเองทั้งหมดทั่วไป เลื่อนเสนาบดีตาม
 พอใจ เสนาบดีรับผิดชอบต่อประธานาธิบดี กิจการทั้ง

หลายที่เข้ามาแล้ว ประธานาธิบดีรับมีคชอบทอดสภาการแผ่นดินใหญ่ขึ้น

สหรัฐอเมริกา มีการปกครองตั้งที่กล่าวมานี้ อำนาจสูงสุดทั้งทางฝ่ายนิติบัญญัติและทางฝ่ายบริหารแยกกันไม่ปนกัน และมีการควบคุมกันเป็นลำดับ ธรรมเนียมการปกครองเป็นหลักของรัฐ แะสภาการแผ่นดินใหญ่ออกกฎหมาย ก็ยังถูกศาลยุติธรรมควบคุมอีกชั้นหนึ่ง อาจารย์คิดินหา กฎหมายโคเน็คตัทติกเคต

๕. ถ้าเห็นรัฐมีรัฐบาลกลางเป็นสภาการแผ่นดินสภาเดียว ให้อำนาจสูงสุดเสียทั้งหมด เช่นในประเทศฝรั่งเศสกรังโบราซ สมัยการทั้งธรรมเนียมการปกครองแผ่นดินอย่างใหม่ (ค.ศ. ๑๗๘๕, ๑๗๘๖, ๑๘๔๘, ๑๘๗๐, ๑๘๗๑)

อำนาจทางฝ่ายบริหารรวมอยู่ในสภาแล้ว สภาที่เลือกทั้งบุคคลคนใดขึ้น หรือคณะบุคคลขึ้นเป็นการทั้งเจ้าพนักงาน บางทีก็มีประธานาธิบดีทำงานเอง

ตามลัทธิที่กล่าวนี้ รัฐบาลตามความหมายอย่างกว้างรวบอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้เสียหมด ส่วนที่มอบหมายให้ใครไปทำธุระอะไร ผู้นั้นเป็นแต่เจาคนาที่ที่ใครรับแต่งตั้งธรรมดา ลัทธินี้ใช้โคดีสำหรับประเทศที่มีพล

เมืองนอย เวลานั้นไซ้อยู่ในลึคเซมเบอร์ค ซาลวาเคอร์
ควินส์แลนด์ ยูโกสลาเวีย บัลกาเวีย เป็นต้น

ประเทศที่มีสภาการแผ่นดิน ๒ สภา ทานองที่กล่าว
ในตอนต้นที่เลื่อมใสในลัทธิที่กล่าวในวรรคก่อน จะให้
เหลือแต่สภาเดียวก็มีเหมือนกัน เช่นประเทศอังกฤษ
นี้โดยกฎหมายลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๖๖ ลดอำ
นาจสภาชั้นสูงเสียมาก ความเคียดชังอยู่ที่สภาสามัญ
สำหรับเรื่องที่สำคัญ ๆ

๕. ถ้าเป็นรัฐที่มีรัฐบาลเป็นสภาการแผ่นดินควบคุม

Directorial การเมืองของหลายรัฐรวมกัน และราษฎร
อาจมีเสียงโดยตรง (Referendum) ภูเขาของไคควย
เช่นในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ อานาจทำกิจธุระทาง
ฝ่ายบริหาร อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะบงการเมืองแห่ง
รัฐรวม

สมาชิกของคณะบงการงานเมืองทุกคนเป็นเสนาบดี
และผู้เป็นประธานของคณะนี้ เป็นประธานาธิบดีแห่งรัฐ
รวมเสียควย นอกจากนั้นยังต้องทำงานเป็นเสนาบดีต่าง
ประเทศอีกตำแหน่งหนึ่ง คณะนี้จัดการฝ่ายบริหารทั่วไป
อยู่ในความควบคุมของสภา แต่ถาทำไมก็ก็คงลาออก
เหมือนคณะเสนาบดีในรัฐบาลที่เป็นปาลีเมนต์

หมายเหตุ ผู้สอนบอกวาทำสอนที่ใครควรรู้สำคัญ
 มาก จะมีออกในเวลาสอบ บัดนี้อาจจะมีคำถามว่า รั
 ฐบาลมีกี่อย่าง ตามธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม
 เดิมนั้น เราปกครองกันอย่างไร รัฐบาลอย่างใดอยู่ที่
 ไท่น รัฐบาลอย่างกว้างอยู่ที่ไหน

๕/๕

ส่วนที่ ๓

บุคคล รั รัฐบาลเกี่ยวกับอย่างไร

กล่าวทั่วไป รัฐเกิดขึ้นโดยมนุษย์จริงใจเจตนารวม
 กันเข้าเป็นสมาคม มีความเป็นอยู่ส่วนหนึ่งต่างหากจาก
 สมาชิกเหล่านั้น เรียกกันว่า โกลาภเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย
 นิติบุคคลเหล่านี้เกิดขึ้นสำหรับประโยชน์ใหญ่ยิ่ง
 ของสมาชิก ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดเพื่อการเหล่านั้น
 นิติบุคคลจำเป็นต้องมีมนุษย์ธรรมดาประกอบกิจแทน เมื่อ
 เป็นเช่นนี้ การใดที่ทำไปภายในขอบอำนาจและหน้าที่ผูก
 พันธุ์รัฐและสมาชิกราษฎรทั้งหลาย

การราษฎรทั้งหลายสมาชิกของสมาคมที่รวมกันเข้า
 เป็นรัฐ เขารวมมือกันเป็นความ เป็นอยู่ของนิติบุคคลเสีย
 เอง เหมือนอย่างสมัยครั้งมนุษย์เมื่อเริ่มตนสมาคมใหม่

ทุก ๆ คนก็ชอบรับผิดชอบเพราะตัวเองเป็นผู้ทำ ประโยชน์ที่เกิดหรือความรับผิดชอบที่มีขึ้นตกใคร่โดยตรงแก่เขาเหล่านั้น แต่ถ้ามารวมกันเขานั้นมีใครเป็นเจาของ ก็เทียบได้กับฝูงแกะที่มีหัวหน้าเป็นเจาของ ก็กิจการที่ทำไปเป็นเรื่องใช้อำนาจกรรมสิทธิ์ ประโยชน์ที่จะเกิดหรือความรับผิดชอบที่มีขึ้นก็ตกใคร่แก่เจาของ ส่วนที่เป็นของของเขาคะก็หรือจะเลวควายตามอำนาจกรรมสิทธิ์นั้น ๆ

มนุษย์ที่อยู่เป็นอิสระ เมื่อรวมกันเขาคความอิสระก็ไม่เสียไป ในสมัยนี้ สมาชิกทั้งหมดไม่มีใครรวมกันเขามาจัดการงานเองได้ ใช้วิธีให้คนต่างงานแทน เทียบกันได้กับเรื่องนิตินิติบุคคลธรรมดา เรื่องมูลนิธิในประมวลกฎหมายแพ่งเป็นต้น ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น หรือความรับผิดชอบทั้งหลายที่ผู้แทนทำไปผูกพันตกใคร่แก่นิติบุคคล รัฐ และราชรัฐที่เป็นสมาชิกทั้งประเทศ

รัฐใดมีกษัตริย์ปกครองใช้อำนาจเด็ดขาด (despotisme absolute) ซึ่งวิฤความเป็นนอญของนิตินิติบุคคลแยกไม่ไต่จายจากความเป็นนอญของกษัตริย์ เป็นถาวรยากที่จะอ้างว่าเป็นผู้แทนรัฐหรือสมาชิกทั้งหลาย ประโยชน์ที่เกิดขึ้นหรือความรับผิดชอบทั้งหลาย รวมอยู่ที่กษัตริย์ผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดนั้น

ลัทธิที่ปกครองตามลัทธิผู้แทนท่าการงานเมือง (Self Government) แม้จะปกครองด้วยวิธีใช้อำนาจเด็ดขาด (despotisme) ก็ยังนับว่าเป็นการทำกิจธุระงานแทนกัน พวกเหล่านั้นใคร่เชื่อว่าประกอบกิจในฐานะที่เป็นตัวแทนตามอำนาจหน้าที่ ๆ โคมอบหมายไว้

กิจธุระการงานทั้งหลายของรัฐดำเนินไปโดยบุคคลหรือคณะบุคคลที่เรียกว่า "รัฐบาล" ประโยชน์ที่เกิดขึ้น ความรับผิดชอบที่หาได้แก่ผู้พันรัฐ ราษฎร ประเทศบ้านเมืองทั้งหมด ไม่ใช่เป็นการกระทำเฉพาะตัวบุคคลเหล่านั้นนัก แต่เป็นรัฐที่บังการความเป็นอยู่ของนิติบุคคลโดยบุคคลคน เดียวหรือคณะบุคคลคณะเดียว ประโยชน์ที่เกิดขึ้นหรือความรับผิดชอบที่มีขึ้น ก็เป็นเช่นเดียวกันกับแยกบุคคลเป็นหลายคนหรือมีบุคคลหลายคณะ

การเปลี่ยนตัวบุคคลผู้บังการงานของนิติบุคคล เช่น สมาชิกของปาดี้เมนต์ หรือประธานาธิบดีก็ดี หรือการเปลี่ยนตัวบุคคลฝ่ายที่ประกอบกิจทางฝ่ายบริหาร คือเสนาบดีหรือคณะเสนาบดีในรัฐบาลที่มีปาดี้เมนต์ก็ดี เหล่านี้ไม่ทำให้กิจธุระการงานที่ใดทำไว้แล้วเสีย

เพราะฉะนั้น การเปลี่ยนรัฐบาลที่เข้าใจกันตามความหมายของคำนี้อย่างกว้าง หรือตามความหมายอย่างแคบ เฉพาะแผนกประกอบกิจฝ่ายบริหารก็ดี ไม่ทำให้

งานการของ รัฐของนิติบุคคลนั้นถูกเปลี่ยนแปลงไปควย
เรื่องที่ทำไปแล้วภายในขอบอำนาจและหน้าที่ของพันรัฐ
ราษฎร ประเทศบ้านเมือง

ตัวอย่างเช่น ๑. ถ้าใครทำความตกลงระวางประ
เทศ หรือสัญญาทางพระราชไมตรีที่ใครกระทำกันในระวาง
ประเทศ กล่าวคือ ในระวาง รัฐของรัฐนั้น ยังคงใช้ได้อยู่
เสมอ ถึงแม้จะใครเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลของงานการของรัฐทั้ง
หมด ก็คือเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือถึงแม้จะเปลี่ยนลัทธิ
การปกครองเสียก็ตาม เช่นสัญญาทางพระราชไมตรีที่
ทำไว้กับประเทศต่าง ๆ ก่อนวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ.
๒๔๗๕ ก็คงใช้ต่อไปในเวลานี้ หรือหนึ่งสี่สัญญาทาง
พระราชไมตรีทำไว้กับยุโรปทุกเขต ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๘๕๘ ยัง
คงใช้ใช้ตลอดมา ถึงแม้ในระวางนั้นประเทศยุโรปทุกเขต
จะใครเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากราชธิปไตยมาเป็นประชาธิปไตย
และสัญญาฉบับใหม่ พ.ศ. ๒๔๖๘ ที่ทำไว้ก่อนสยาม
รัฐมีรัฐธรรมนูญใหม่ ก็ยังคงใช้ได้อยู่ในเวลานี้

๒. หนี้สินของรัฐจะเป็นโดยการกู้ยืมมาจากรัฐหรือ
ประเทศอื่นก็ดี หรือกู้ยืมมาจากพลเมืองก็ดี ถ้ารัฐนั้นมี
การเปลี่ยนแปลงลัทธิการปกครองใหม่ หรือเปลี่ยนรัฐบาล
ใหม่ ๆ ก็จะต้องชำระหนี้สินของรัฐ แต่สหรัฐสละเสียไม่

ยอมชำระหนี้ซึ่งเกิดขึ้นครั้งพระเจ้าซาร์

๓. บทกฎหมายที่ได้ออกโดยถูกต้องในรัฐหนึ่งสมัยใดก็ตาม หากมิได้ยกเลิกกันเสียก็ยังคงใช้ต่อไปต่อไป แม้ในระวางนั้นจะได้มีการเปลี่ยนแปลงลัทธิการปกครอง หรือรัฐบาลบางคราวประการใด ๆ ก็ตาม ให้สังเกตกฎหมายโบราณอยู่ในระดับตราสามคางบางเรื่อง ยุคหนึ่งมีอายุทั้ง ๖๐๐ - ๗๐๐ ปี แต่ก็ยังคงใช้สืบต่อกันมา จะไม่ถูกยกเลิกเสียเพราะเหตุการณณ์เปลี่ยนแปลง หรือลัทธิต่าง ๆ กฎหมายมีอยู่ก่อนที่สยามรัฐได้ตรารัฐธรรมนูญใหม่ ก็ยังคงใช้กันอยู่สืบมา หากจะมีการแก้ การยกเลิก ก็คงบังคับไปตามหลักวิชากฎหมาย เรื่องออกกฎหมาย ยกเลิกกฎหมาย หรือแก้กฎหมายนั้น

๕/๕

หมวด ๓

รัฐบาลจักเรื่องอำนาจสูงสุด

ในฐานะที่รัฐเป็นนิติบุคคล ย่อมต้องมีรัฐบาลเป็นผู้
 อำนวยการ เกี่ยวกับอำนาจสูงสุดที่ไ้รวบรวมเอาไว้ (Centralisation) ขณะเมื่อทั้งรัฐขึ้นนั้น กิจธุระการงานของรัฐ
 ชาติเป็นเรื่องรักษาอำนาจสูงสุด กลับจำหน่ายไป
 ซึ่งอำนาจนั้น สำหรับควบคุมรักษาความเป็นอยู่ ระเบียบ
 ของราษฎรทั้งหลายและของรัฐนั้น ๆ เองด้วย

อำนาจสูงสุดที่ใคร่รวมไว้ คือ อำนาจระบอบกฎหมาย (legislative power) กับอำนาจบริหาร (executive power) ในอันที่จะปฏิบัติหรือดำเนินการให้ลุล่วงไปตามที่กฎหมายโดยบัญญัติไว้ (administration) รวมทั้งการตัดสินวินิจฉัยด้วยศาลตามกฎหมายครบ (judicial) ทั้งสองอย่างนี้เป็นเครื่องมือใน เรื่องที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย

ความเป็นอยู่ ชีวิตของปิตุบุคคลรัฐนั้น ย่อมได้อาศัยอำนาจสูงสุดเหล่านี้เป็นที่ตั้ง และทั้งสองประเภทย่อมอาศัยซึ่งกันและกันเกี่ยวของกันอยู่เสมอ แยกแยกกันไม่ได้ คงเป็นอิสระไม่ปนกัน หากกฎหมายเดวก็คงมีตำรวจปฏิบัติตามกฎหมาย คงมีผู้รักษาไซ่ ศาลสิน เมื่อพิพาทกันในเรื่องกฎหมาย

ตัวอย่างต่อไปนี้แสดงให้เห็นความเกี่ยวของระหว่างอำนาจสูงสุด

ก. ธรรมเนียมการปกครองแผ่นดินยึดถือว่า ให้ราษฎรมีส่วนเขาเกี่ยวข้องกับ (participation) ประกอบกิจการในสาธารณรัฐ มีสิทธิจะเลือกหรือต้องถูกเลือกเป็นผู้แทนราษฎร เพื่อเขาไปทำงานในรัฐบาล ก็ตกลงเป็นอำนาจหน้าที่ฝ่ายบริหาร ที่จะปฏิบัติตามกฎหมายธรรมเนียม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการที่ราษฎรจะเลือกทั้งผู้แทนนั้น มีการควบคุมรวบรวม

ระแนงเสียงเหล่านี้เป็นต้น

ข. กฎหมายบ้านเมืองซึ่งบัญญัติไว้ว่า ให้สิทธิหน้าที่
เองรวมกันเป็นเช่นนั้นเช่นนี้ ให้ประพาศิทางกันและกัน
เช่นนั้นเช่นนี้ เมื่อถึงคราวจะต้องใช้กฎหมายปรับกรณี
เมื่อจะต้องมีการชี้ขาดความกฎหมายบังคับอะไรอย่างใด ก็
มักเป็นอำนาจหน้าที่ฝ่ายศาลการคดีที่จะวินิจฉัยตัดสิน

เมื่อรวมอำนาจไว้แล้ว เพื่อความเป็นอยู่
ไป ก็จักต้องมีการขายอำนาจ ใช้อำนาจนั้น ๆ ตามจุดที่
หมายอันเป็นวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น รัฐบาลเป็น
เจ้าหน้าที่ ก็เท่ากับเป็นจักรตัวคนผู้บงการให้การออกกฎ
หมาย และฝ่ายบริหาร ทั้งทางตุลาการและตุลาการ

กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน เป็นกฎหมาย
บัญญัติถึงโครงสร้าง ในวงงานของรัฐบาลทั่ว ๆ ไป วาง
หลักใหญ่ ๆ สำหรับกิจการทุกแผนกที่เป็นสาระสำคัญในการ
ที่จะดำรงไว้ซึ่งความเป็นอยู่ของรัฐนั้น หรือจะเรียกว่า
เป็นกฎหมายปกครองภายในวงงานของรัฐบาลที่เป็นหลัก
ใหญ่ ครอบคลุมถึงกฎหมายปกครองภายนอกทั่ว ๆ ไป ก็เห็น
จะพอได้ ซึ่งเป็นเรื่องความหมายอย่างกว้างของคำว่า
ปกครอง ส่วนกฎหมายปกครองตามความเข้าใจอย่าง
แคบ ได้แก่มติที่จำแนกหลักทั่วไปออกเป็นรายย่อยโดย
ละเอียดอีกชั้นหนึ่ง ได้แก่กฎหมายปกครองที่เราจะเรียน

กันต่อไป

อำนาจออกกฎหมายเป็นอำนาจโดยตรงของรัฐบาล
 หลักการมีอยู่ในรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน อำนาจบริหาร
 แยกจากศาลอยู่กับศาลยุติธรรม กิจการงานดำเนินไปตาม
 ธรรมเนียมของศาลยุติธรรม ข้อบังคับกฎหมายวิธีพิจารณา
 การปกครองแผ่นดินนี้มีข้อบังคับกฎหมายระเบียบการแยก
 ออกเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก ไม่เกี่ยวกับเรื่องกฎหมาย
 ธรรมนูญหรืออำนาจบริหารทางราชการฝ่ายปกครอง ใน
 เรื่องกฎหมายปกครองโดยเฉพาะ คือที่ไม่เกี่ยวกับเรื่อง
 ปกครองทั่วไปตามกฎหมายธรรมนูญนั้น ถ้าจะให้วิเคราะห์
 ก็พออย่างนี้ถึงจะเข้าใจกันคือ เป็นเรื่องข้อบังคับกฎหมาย
 ทั้งหมด ที่ว่าด้วยฐานะอำนาจหน้าที่ของบุคคลผู้ดำเนินการ
 ฝ่ายอำนาจบริหาร และที่ว่าด้วยความเกี่ยวของของบุคคล
 พวกนี้ติดต่อกับราษฎรทั้งหลายไป รวมทั้งเรื่องความ
 เกี่ยวของในเจ้าพนักงานที่ดำเนินการเหล่านั้นในระหว่าง
 กันเองด้วย การปกครองแผ่นดินก็มีกฎหมายกำหนด
 ภารกิจอยู่ในธรรมนูญการปกครองโดยเฉพาะ ที่รับช่วงอำนาจ
 สูงสุดฝ่ายบริหารมาปฏิบัติ ก็ต้องมีกฎหมายโครงการ
 ใหม่เหมือนกัน ภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า Droit organique
 administratif) กำหนดเรื่องการจัดอำนาจสูงสุดให้ใคร
 อยางไร ข้อนี้เป็นอยู่ในธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน

ตัวอย่างเช่น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการราษฎร และ
 ประธานกรรมการ ปู่ปรากฏอยู่ในธรรมนูญการปกครอง
 แฉกสยามชั่วคราวนั้นแล้ว ส่วนข้อบังคับกฎหมาย เรื่องที่
 บังคับถึงผู้ปฏิบัติการทำงาน และเรื่องความเกี่ยวของของผู้
 ปฏิบัติเหล่านั้น ระวังกันเองหรือกับราษฎร ก็เป็น เรื่อง
 กฎหมายรายย่อยแยกออกจากธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน
 ภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า Droit administratif matériel
 ซึ่งเห็น เรื่องที่จะเริ่มค้นหาความเข้าใจในลักษณะ ๒ ข้อ
 นี้ไป

๒/๕

ส่วนที่ ๑

อำนาจออกกฎหมาย

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว
 ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๘
 บัญญัติไว้ดังนี้.-

“สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจออกพระราชบัญญัติทั้งหลาย
 พระราชบัญญัตินั้นเมื่อฉัตรชัยโคประกาศให้ไขแล้ว เป็นอัน
 ไขบังคับได้ ฉัตรชัยมิโคประกาศให้ไขพระราชบัญญัตินั้น
 ภายในกำหนด ๗ วัน นับแต่วันที่โครับพระราชบัญญัตินั้นจาก
 สภาฯ โดยแสดงเหตุผลซึ่งไม่ยอมทรงลงพระนาม ก็มีอำนาจ
 ส่งพระราชบัญญัตินั้นคืนมายังสภาเพื่อพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง

ภาสกาลงมทียืนตามมติเดิม กษัตริย์ไม่เห็นพ้องควย สภามีอำนาจออกประกาศพระราชบัญญัตินั้นไ้บังคับเป็นกฎหมายได้

ตามความที่กล่าวมานี้ อำนาจออกกฎหมายรวมอยู่แห่งเดียว แต่มีหลายคนช่วยกันคิด ช่วยกันทำการใช้อำนาจสูงสุดนี้ บุคคลหรือคณะบุคคลอื่นใด ออกกฎหมายไม่ได้ ยกเว้นเฉพาะเรื่องที่กำหนดไว้ในธรรมนูญนี้มาตรา ๒๕ ที่มีบัญญัติไว้ดังนี้.-

มาตรา ๒๕ "ถ้ามีการอุทธรณ์เกิดขึ้น ซึ่งคณะกรรมการการศึกจะเรียกประชุมสภาราษฎรให้ทันที่มีใจ และคณะกรรมการราษฎรเห็นสมควรจะออกกฎหมายเพื่อให้เหมาะแก่การอุทธรณ์นั้นก็ทำได้ แต่จะตองรีบนำกฎหมายนั้นขึ้นให้สภารับรอง"

อำนาจการออกกฎหมายเป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาคำกฎหมายธรรมนูญ (Constitutional Law) กฎหมายเหล่านี้ บังคับถึงเรื่องจัดความเป็นอยู่ของรัฐ (Organize) รวมทั้งหลักการปกครองทั่วไปว่าควยเรื่องที่จะจัดอำนาจสูงสุด

ส่วนที่ ๒

อำนาจปฏิบัติราชการฝ่ายบริหาร

พระราชบัญญัติการรวมราชการแผ่นดินสยามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๕, ๒๔, ๓๕ มีเนื้อหาดังนี้...

มาตรา ๕ "สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันนอกสถานที่กรรมการราษฎร หรือพนักงานรัฐบาลหนึ่งผู้ใดก็ได้"

มาตรา ๒๔ "คณะกรรมการราษฎรมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภา"

มาตรา ๓๕ "การระงับข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลานี้"

ตามความที่กล่าวมานี้ สภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติภารกิจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ ตลอดจนถึงตัวบุคคลผู้จะเร่งทำการรัฐบาลประกอบกิจให้รัฐกาย

สภาผู้แทนราษฎรดูแลควบคุมกิจการของประเทศ เท่ากับว่ามีหลายคนช่วยกันคิด ช่วยกันใช้อำนาจสูงสุดส่วนนี้ คณะกรรมการราษฎรเป็นผู้จักเรื่องปฏิบัติ ส่วนเครื่องมือที่จะไปกระทำภารกิจก็รับดวงกันต่อดังไป แบ่งไปตามเสนาบดีเจ้ากระทรวงทั้งหลาย ซึ่งแยกเป็นฝ่ายตุลาการ

โดยนัยการปกครองโดยเฉพาะ (stricto sensu) และ
ฝ่ายตุลาการ ได้แก่ เรื่องตัดสินปรับบทกฎหมาย

กิจกรรมการงานของรัฐ เป็นไปตามหลักสำคัญการ
ปกครอง ที่ว่าช่วยกันคิดช่วยกันทำการปฏิบัติ และการกระทำ
ทำเพื่อปฏิบัติ ก็แยกกันโดยจากการคิดและการตัดสิน

๑๖/๕

ลักษณะ ๒

ผู้มีปฏิบัติอำนาจทางฝ่ายบริหาร

รัฐบาลกลางเป็นผู้ปฏิบัติอำนาจทางฝ่ายบริหาร

(Sujet du pouvoir administratif) มีอำนาจควบคุมควบคุม

คุณกิจการของประเทศ (มาตรา ๘ - ๒๔ - ๓๑ แห่ง
ธรรมนูญชั่วคราว) คณะกรรมการราษฎรเป็นเจ้าหน้าที่
มีกษัตริย์เกี่ยวของเป็นประมุขของประเทศ เสนาบดีเจ้า
กระทรวงพนักงานรัฐบาลภายนอก ได้รับมอบอำนาจตาม
ตำแหน่งหน้าที่ตามลำดับไป ทั้งหมดจะต้องปฏิบัติตามวัตถุประสงค์
ประสงค์ของสภาผู้แทนราษฎร

กิจกรรมการงานแผนกบริหาร เป็นเรื่องการงานที่
เรียกกันว่าธุรการทั้งหลาย บรรดาที่มีชื่อเรื่องการออก
กฎหมายหรือเรื่องวินิจฉัยกฎหมาย (มาตรา ๓ - ๔ - ๕
๒๔ - ๒๕ - ๓๑ แห่งธรรมนูญเป็นต้น) การงานฝ่ายธุร
การนั้น ตามปกติเป็นเรื่อง execute กฎหมาย คือ ปฏิบัติ

ให้การลงไปตามกฎหมายกำหนดไว้ แต่อาจมีบางเรื่อง ฝ่ายบริหารจะคงปฏิบัติกรงานที่ยังไม่มีกฎหมาย ผู้ปฏิบัติอำนาจทางฝ่ายทหาร อาจออกกฎหมายทางตุระการโดยตรง (มาตรา ๘ - ๒๕ แห่งธรรมนูญชั่วคราว) เป็นการตั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองโดยฉะเพาะจริง ๆ ให้สังเกตกฎหมายที่ออกใหม่ ๆ ในยุคนี้ ที่บางเรื่องเป็นเรื่องตุระการโดยแท้

ทบวงการเมืองทั้งหลายนั้น แม้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็เป็นนิติบุคคลส่วนย่อยสาขาของนิติบุคคลรัฐบาลค่านั้น ไม่มีความเป็นอยู่เป็นอิสระ ไม่มีอำนาจเค็ดขาดนอกเหนือผิดไปจากที่ใครรับมอบหมายไว้ วัตถุประสงค์เป็นอย่างดีที่เกี่ยวกับที่เกิจากที่รวม (Centralisation) คือ รัฐบาลกลาง ไม่มีการแบ่งย่อย (Décentralisation) สถาปนาแทนราษฎรควบคุมกิจตุระของประเทศทั่วถึงกัน

๘/๕ บุคคลที่จะเป็นผู้ปฏิบัติอำนาจของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ผู้ที่จะลงมือทำกรงาน ทำกิจตุระให้รัฐบาลกลาง (มาตรา ๘ ธรรมนูญ) แยกได้เป็นหลายพวก จำพวกแรกเกี่ยวกับกับสถาปนาแทนราษฎรโดยตรง อีกพวกหนึ่งเป็นส่วนย่อยอยู่นอกสภา รับมอบหมายไปทำกิจตุระกรงาน (มาตรา ๒๘ - ๓๓ แห่งธรรมนูญ) เมื่อพิจารณาถึง

ฐานะอำนาจหน้าที่ของบุคคลทั้งหลายที่เป็นปากเสียงหรือ
ลงมือกระทำการงานของรัฐบาตถดถาง จะเห็นได้ว่าบุคคล
ที่อยู่ในสภาเถียวของกับสภาไลยตรง ทั้งงานทั้งฝ่ายนี้คิ
บัญญัติและทางฝ่ายบริหารรวมกันไ้ก็มี หรือที่เถียวของ
แยกหน้าทีไค หากการงานอะเพาะบริหารฝ่ายเดียวก็มี
เหมือนกัน เพื่อความสะดวกควริจารณาหลักไ้ในธรรมบัญญัติ
ไว้บางลั้งต่อไปนี้

ส่วนที่ ๑

ประมุขสูงสุดของประเทศ

กษัตริย์คิงเป็นประมุขสูงสุดของประเทศ (มาตรา ๓
แห่งรัฐธรรมนูญ) ถ้าเจ้าเป็นจะทองมีผู้แทน ก็เป็นอนุาจาร
หน้าที่ของคณะกรรมการราษฎร (มาตรา ๕ แห่งรัฐธรรมนูญ)
การสืบราชสันตติวงศ์ (มาตรา ๔ แห่งรัฐธรรมนูญ) คิงเป็น
ไปตามกฎมณเฑียรบาล พ.ศ. ๒๔๖๗ แต่การจะตั้งผู้ไคเป็น
กษัตริย์ ต้องไครับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรควย
กิจการงานเมืองทั้งหลายที่กษัตริย์พึงทำไค หรือจักทองทำ
เองตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายอนุญาตไว้ กรรมการราษฎร
ต้องลงนามควย โดยไครับความยินยอมของคณะกรรมการ
ราษฎร (มาตรา ๗) ถ้าเป็นเรื่องทีบุคคลหรือคณะบุคคลอื่น

จัดทำ และเห็นเรื่องบริหารกฎหมายฝ่ายราชการก็
การอื่น ๆ ก็คือ (มาตรา ๓) จะต้องทำในนามของกษัตริย์
คูนิลาตัน เดิม ๔ พ.ศ. ๒๔๗๔ หน้า ๒๐๔ และตอนนั้นไป

กิจการงานเมืองที่ธรรมนูญระบุไว้มีอยู่เช่นว่า เรื่อง
การประกาศโทษตามกฎหมาย (มาตรา ๘) การตั้งถอด
เสนาบดี (มาตรา ๓๕) การให้สัตยาบันสัญญาทางพระราช
ไมตรี (มาตรา ๓๖) การประกาศสงคราม (มาตรา ๓๗)
การให้ภัยโทษ (มาตรา ๓๐) เหล่านี้เป็นต้น

กิจการงานเมืองทั้งหลายที่กล่าวมานี้ก็คือ หรือเรื่อง
อื่น ๆ ก็คือ เมื่อกษัตริย์ปฏิบัติแล้ว ต้องอยู่ใต้วงเล็บแห่ง
มาตรา ๘ แห่งธรรมนูญ ซึ่งมีข้อความว่า การกระทำใด
ของกษัตริย์ ต้องมีกรรมการราษฎรหนึ่งผู้ใดลงนามด้วย
โดยได้รับความยินยอมของคณะกรรมการราษฎรจึงจะใช้ได้
มิฉะนั้นเป็นโมฆะ ข้อนี้แสดงให้เห็นว่า สัญญาแทนราษฎร
หรือกรรมการราษฎร เป็นปฏิบัติการงานให้แก่ระมุขสูง
สุดของประเทศ ในเรื่องการเมืองมีผู้รับผิดชอบแทน แต่
ถ้าเป็นเรื่องคดีอาชญา (มาตรา ๖) ก็เป็นหน้าที่ของสภา
ผู้แทนราษฎรระวินิจฉัย

๖/๕ ฉะนั้นความเข้าใจในหลักการที่กล่าวข้างต้นให้
ยิ่งขึ้น ควรอ่านคำปรารภในกฎหมายเรื่องพระราชบัญญัติ

นิรโทษกรรม พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน
 พระราชบัญญัติเรื่องภาษีต่าง ๆ กฎมณเฑียรบาลการสืบ
 ราชสันตติวงศ์ ประกาศสั่งเสนาบดี กำหนดอำนาจหน้าที่
 ที่กระทรวงการเมืองทั้งหลาย ทั้งอุปนายกสภาทาสยาม
 ทั้งอุปนายกตุลาการ เหล่านี้เป็นต้น จะเห็นได้ว่ากษัตริย์
อุปสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมาการราษฎร รวมมือกัน
อย่างไร

✓ หลักเรื่องการช่วยกันคิดช่วยกันทำ มีปรากฏเห็น
 ชัดในสภาผู้แทนราษฎรเป็นที่เริ่มต้น ตอนนั้นไปเมื่อสภาได้
 กำหนดหลักการแล้ว คณะกรรมาการราษฎรก็ช่วยกันคิด
 ช่วยกันทำ เพื่อดำเนินการให้เป็นที่สภาได้กำหนด
 ไว้ นั้น ๆ ส่วนผู้ที่จะไปลงมือปฏิบัติกิจการงาน (มาตรา ๓๑
 แห่งธรรมนูญ) แม้จะใคร่ขอหมายให้เสนาบดีเจ้ากระทรวง
 กระทรวงการลงไปแล้ว หากเป็นเรื่องที่สำคัญ ๆ ก็มีการตั้ง
 ③ ใหญ่คณะบุคคลช่วยกันคิดช่วยกันทำ เพื่อปฏิบัติอีกเหมือนกัน
 เช่น เรื่องการศึกษา การทหาร การรถไฟ เป็นต้น

ส่วนที่ ๒

สภาผู้แทนราษฎร

✓ สยามรัฐปกครองตัวเอง (self - government) มี

การแผนผังของกรุงเทพมหานครไป เรียกว่า
 แผนราษฎร (People's Assembly) ปฏิบัติอำนาจ
 และความควบคุมดูแลการงานของประเทศ (มาตรา ๕
 ธรรมนูญ) คล้ายกรรมการอำนวยการของนิติบุคคล
 (มาตรา ๘๘, ๘๙, ๑๒๓) ถึง ๑๒๓๗ (ประมวลกฎหมาย
 ระเบียบ) มีหลายคนช่วยกันคิดช่วยกันทำ ทั้งนี้
 นิติสารณ์ เดิมปีที่ ๔ พ.ศ. ๒๔๗๔ หน้า ๒๑๗, ๔๔๕
 อนันไปประกอบด้วย

ธรรมนูญ มาตรา ๕, ๒๘, ๓๓, ๓๑ กำหนดเรื่อง
 หน้าทีของฝ่ายบริหาร สถานะแห่งราษฎรจัดการ
 เมืองวางหลักว่าทุกที่ประสงค์ กำหนดวิธีประกาศ
 เพื่อดำรงไว้และดำเนินไปซึ่งความเป็นอยู่ของ
 ศึกษาคิด ตามที่ควรที่ควร ความเค็ดขาดของสภา
 ทางกับสภาการแผนผังสมัยก่อน ที่มีอำนาจหน้าที่
 ฝนนอกความเห็นหรือปรึกษา และความเค็ดขาด
 ที่ประมุขของประเทศ

สภาแห่งราษฎรกำหนดหลักการ กษัตริย์ร่วมมือ
 ฐานะที่เป็นประมุขสูงสุดของประเทศ และกรรม
 ราษฎรเป็นผู้นำกิจการงาน ยกเว้นเฉพาะ
 ศาล ตามมาตรา ๓๕ แห่งธรรมนูญ ซึ่งวางหลัก

การระงับข้อพิพาทนั้นในเชิงเป็นไปตามกฎหมาย
ในเวลานี้ การบริหารเกี่ยวกับกิจกรรม (Admini-
stration) ในสมัยนี้ยังคงเป็นไปตามเดิม

ส่วนที่ ๓

คณะกรรมการราษฎร

ผู้ชำนาญที่สุดที่อยู่ในหรือเกี่ยวข้องกับสมัชชน
เป็นผู้อำนวยการของนิติบุคคล คณะกรรมการ
เป็นกรรมการเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้อาจเห็นได้จากขอ
ถามที่กล่าวไว้ในธรรมนูญ มาตรา ๕, ๗, ๘, ๒๘ และทอ
ไป

เมื่อสมัชชนกำหนดหลักการอะไรลงไว้
(มาตรา ๕, ๒๘, ๓๓) กรรมการราษฎรก็ช่วยกันคิด
ยกกันดำเนินการไปตามนั้น มีเจ้าหน้าที่รับช่วงต่อ ๆ
ไป (มาตรา ๕, ๓๑) ถ้าจำเป็นจัดของออกกฎหมาย
มาตรา ๒๘) ก็ช่วยกันคิดช่วยกันทำขึ้น สำหรับการบริ
วิทั้งหลายที่กล่าวมานี้ ก็มีสิทธิ์เป็นประมุขท่านเองเกี่ยว
เรื่องนิติบัญญัติ และเรื่องวินิจัยกฎหมาย (มาตรา ๓,
๗, ๒๘, ๓๐, ๓๕, ๓๖, ๓๗) ถ้ากษัตริย์มีความจำเป็นวิญ
ไม่ได้ คณะกรรมการราษฎรทำแทนเสียเอง

เพราะฉะนั้นในเวลานี้ สถาปนาแทนราษฎรเป็นคน
เรื่องแผนกบริหารเช่นเดียวกับแผนกอื่น ๆ คณะกรรมการ
การราษฎรเป็นเจ้าหน้าที่จักกิจธุระไปตามที่สถาปนาแทนราษฎร
กำหนดไว้ ผู้ที่ประกอบกิจการงานรับช่วงลงไป ก็มี
เสนาบดีเจ้ากระทรวงมหาดไทย เมือง พนักงานรัฐบาล
รับผิดชอบต่อคณะกรรมการราษฎร มีหน้าที่ตามที่ธรรมนูญ
กำหนดไว้ และตามกฎหมายบ้านเมืองเป็นส่วนเป็นสัคไป

๒๖/๕

ลักษณะ ๓

ระเบียบแห่งอำนาจบริหารหรืออำนาจตุลาการ

(Organisation du pouvoir exécutif)

ขอความทั่วไป

อำนาจบริหารหรือตุลาการนี้ย่อมมีวงกว้าง เป็น
เรื่องที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และประกอบกิจการ
งานของประเทศ เป็นเรื่องการปกครองโดยทั่ว ๆ ไป
ทุกสิ่งทุกอย่างที่ไม่ใช่การออกกฎหมาย และการตัดสินวินิจฉัย
ข้อคดี ซึ่งจักเขาเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจสูงสุดอื่น ๆ

ในประเทศที่มีอาณาเขตกว้างขวางและมีพลเมือง
อยู่มาก พลเมืองทั้งหมดในประเทศนั้น ๆ อาจมีส่วนได้
เสียเหมือนกันก็มี แต่กิจการบางอย่างพลเมืองอันอยู่ใน
ท้องถิ่นหนึ่ง อาจมีส่วนได้เสียต่างกับพลเมืองอันอยู่ใน

ท้องถิ่นอื่น

ระเบียบแห่งอำนาจบริหารซึ่งอาจเป็น

๑. ระเบียบซึ่งใช้บังคับแก่พลเมืองทั่วไปในทุก ๆ
อาณาเขต คืออำนาจบริหารซึ่งรวมอยู่ในศูนย์กลาง
หรือเรียกกันทั่วไปว่าากลางกลาง กล่าวคือ มีอำนาจสูงสุดครอบ
ทั่วไปหมดรวมอยู่แห่งเดียว เมื่อเริ่มรวมกันตั้งไว้ตั้งได้
รวมอำนาจไว้แล้ว อำนาจอันนั้นก็คงรักษาไว้ที่นั้น เมื่อ
จ่ายแจกออกไปแก้อยู่ในความควบคุมจากแหล่งกลางแห่งอำ
นาจซึ่งรวมอยู่ มีการมอบหมายรับช่วงสืบต่อกันลงไปทำ
นองจักรทั่วไปทั่ว ทั่วรอง ระเบียบเรื่องอำนาจบริหารก็จัก
ตามลำดับตามนั้น

ระเบียบที่กล่าวนี้ ภาษาฝรั่ง เรียกกว่า Central-
lisation (มัธยภาค)

๒. ระเบียบซึ่งใช้บังคับให้เหมาะสมกับท้องถิ่นต่าง ๆ
ซึ่งอาจมีได้โดย ๒ วิธี คือ

ก. เพื่อความสะดวกแก่การมอบอำนาจ (Delega-
tion) ท้องถิ่นของประเทศใดแบ่งแยกออกเป็นภาค เป็น
มณฑล เป็นจังหวัด เป็นอำเภอ เป็นตำบล เป็นหมู่บ้าน
เจ้าหน้าที่ประจำส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นพนักงานมีใบลา
มีอำนาจหน้าที่ตามที่ใดมอบหมายไว้โดยกฎหมายบ้านเมือง
ซึ่งอาจจะเป็นกฎหมายธรรมดาหรือกฎหมายพิเศษจะเพาะ

เรื่อง กล่าวคือ พวกเทศาภิบาลได้เป็นเจ้าของที่ของท้องถิ่น
นั้นเอง ความเห็นมาไม่ได้อยู่ในอำนาจของท้องถิ่นที่ได้
แบ่งแยกออกไป รัฐบาลกลางควบคุมทั้งหมด

การแยกท้องถิ่นแบ่งระเบียบอำนาจบริหารจากรัฐ
บาลกลางทำนองที่กล่าวมานี้ ตามภาษากฎหมายฝรั่งเศส
เรียกว่า Déconcentration (มีชยานุภาค) คือเป็นส่วน
ย่อย ๆ ซึ่งแยกออกไปจากรัฐบาลกลาง ซึ่งถือกันว่าส่วน
เหล่านี้หาไม่มีความเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐบาลกลาง
ไม่

๐/๕ ข. โดยแยกอำนาจบริหารหรืออตุระการในท้องถิ่น
บางอย่างให้แก่คณะ ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้เลือกตั้งขึ้น
เป็นผู้ใช้อำนาจเอง ท้องถิ่นนี้มีสภาพเป็นนิติบุคคลส่วนหนึ่ง
ต่างหากจากรัฐบาลกลาง กล่าวคือ ในประเทศหนึ่งบาง
แยกออกเป็นท้องถิ่นหลายท้องถิ่น เช่น เมืองมณฑล จังหวัด
ในมณฑลหรือจังหวัดเหล่านี้ ก็มีบุคคลหรือคณะบุคคลประกอบ
กิจเรื่องอำนาจสูงสุดบางชนิดบางประเภท เตาที่เหมาะสม
แก่ท้องถิ่น เรียกตามภาษากฎหมายปกครองฝรั่งเศสว่า
Décentralisation (เคยแปลกันว่ามัธยมวิภาค) คือเป็น
การแบ่งแยกอำนาจบริหารบางอย่างรับชวงไปจากรัฐบาล
กลาง ตัวอย่างเช่น ตามกฎหมายเรื่องเทศบาล กฎหมาย

นี้ก็จะกำหนดคล้ายธรรมเนียม ในท้องถิ่นต่าง ๆ จัดการ
เรื่องอำนาจบริหาร เพื่อให้เหมาะสมแก่ความเป็นอยู่
ของท้องถิ่นนั้น ๆ

ระเบียบอำนาจบริหารซึ่งใช้บังคับให้เหมาะสมแก่
ท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งอาจมีได้ ๒ วิธีดังกล่าวแล้วนั้น แม้จะ
คล้ายกันในเรื่องที่แบ่งแยกอำนาจรัฐบาลต่างมาไว้ในทอง
ถิ่นก็ตาม แต่มีข้อต่างกันในส่วนสำคัญเหล่านี้

๑. คณะพนักงานรัฐบาล (มาตรา ๕ แห่งธรรมนูญ)
ซึ่งเป็นผู้แทนรัฐบาลกลางตามส่วนแห่งอาณาเขตต่าง ๆ
โดยมากรัฐบาลเป็นผู้ตั้ง ก็ยังเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง
โดยตรง แม้แต่เรื่องกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติ
ปกครองท้องที่ ราษฎรเป็นผู้เลือกแทนรัฐบาลกลางมากกว่า
ที่จะเลือกสำหรับตัวเอง การที่ราษฎรเลือกกำนัน
ผู้ใหญ่บ้านนั้น ก็เท่ากับรัฐบาลกลางมอบหมายให้ผู้อื่นเลือก
แทนที่จะเลือกตั้งเสียเองโดยตรง

แต่คณะพนักงานในการปกครองชนิดที่แบ่งแยกอำนาจ
ระการให้ราษฎรในท้องถิ่นจัดทำเอง (มัชยวิภาค)
หรือการปกครองเทศบาลตามทางที่ควร ราษฎรในท้องถิ่น
เป็นผู้เลือกทั้งสิ้น ราษฎรในท้องถิ่นย่อมจะมีเสียงในการ
ดูแล คณะพนักงานเช่นนี้เป็นตัวแทนท้องถิ่นในระการของ

ท้องถิ่นนี้โดยเฉพาะ จะเป็นผู้แทนของรัฐบาลกลางก็
แต่กิจการบางชนิดซึ่งได้รับมอบหมาย คณะพนักงานเช่น
นี้จึงขึ้นต่อบุคคลรัฐบาลกลางแต่เพียงในการดูแลครอบงำ

๒. การปกครองอย่างมีธรรมาภิบาลนี้ มีสภาพเป็นนิติ
บุคคล กล่าวคือ ท้องถิ่นนั้น ๆ มีสิทธิ์และหน้าที่โดยเฉพาะ
ทางหากจากรัฐบาลซึ่งเป็นอีกบุคคลหนึ่ง แต่การแบ่งแยก
ตามวิธีที่กล่าวไว้ในข้อ ก. หากทำให้ส่วนต่าง ๆ แยก
ออกจากเขตที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลไม่ เช่น มณฑล จังหวัด
อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เหล่านี้ไม่เป็นที่นิติบุคคลได้ ทั้งนี้
ควรดูประมวลแพ่งพาณิชย์ มาตรา ๗๓ เทศาภิบาล

ปกครองท้องถิ่น (Local administration) ประชาชาติ
(Municipality) ซึ่งเป็นเรื่องปกครองท่านของมีธรรมาภิบาล
(Decentralisation) ประมวลแพ่งมิใคร่บ่วา
ใหม่หมดทั้ง จังหวัด ฯลฯ เป็นนิติบุคคล ที่ทำการรัฐบาลซึ่ง
มีหัวหน้ารับผิดชอบ เป็นกระทรวงหรือกรม หรือเป็นทบวง
การเมืองใด ก็ถือกันว่าเป็นนิติบุคคลส่วนย่อยของรัฐบาล
กลาง เชื่อกันได้กับเรื่องบริษัทรถไฟ หรือกรมรถไฟ
หลวงที่เป็นนิติบุคคล สถานีย่อยรายทางที่ทำการถนนทาง
ปลายทาง ก็มีสภาพเป็นนิติบุคคลสำหรับกิจธุระอันได้รับ
มอบหมายไป ซึ่งต่างกับเรื่องที่ไม่ถึงเป็นนิติบุคคลอันใหม่
เป็นบุคคลในกฎหมายอีกส่วนหนึ่งต่างหาก

การปกครองโดยวิธีแยกอำนาจราชการในราชรัฐ
ในท้องถิ่นจัดทำเอง มีผลดีและผลร้ายดังนี้

๒/๖

ผลดี

๑. การบริหารงานที่แยกออกไป เช่น การศึกษา
ขาด ขอบเขตเหมาะสมแก่ท้องถิ่นโดยเฉพาะ และกิจการ
อย่างอื่นซึ่งท้องถิ่นต่าง ๆ ในประเทศจะปฏิบัติอย่างเดียวกัน
ไม่ได้ ความคิดเห็นของบุคคลในท้องถิ่น ย่อมได้เห็น
เหตุการณ์ เป็นต้นเรื่องเกิดขึ้นตามความเป็นอยู่บังคับกัน
โดยความต้องการ บางเรื่องรัฐบาลกลางคิดไปไม่ถึง
เมื่อมอบหมายให้อำนาจให้แกท้องถิ่นจัดการกันเอง ย่อม
ได้ประโยชน์ดีเป็นธรรมดา

๒. การที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่น ก็ควรจะให้ผู้ที่
เป็นราชรัฐในท้องถิ่นนั้นเป็นพนักงานจัดทำ เพราะเหตุ
พวกเขาเหล่านั้นเกิดมาหากินอยู่ในท้องถิ่น เคยชินแก่
ความต้องการเป็นอย่างดี รัฐบาลกลางส่งคนออกไปก็
ขาดความรู้เรื่องภูมิประเทศ และความรู้จักการดำเนิน
ชีวิตของคนในท้องถิ่น

๓. วิธีเลือกตั้งพนักงานโดยราชรัฐในท้องถิ่นนั้น
เอง ย่อมทำให้ผู้ที่ได้รับเลือก ท่องเอาใจใส่ในกิจการ
ของท้องถิ่น และจะทรงจิตใจมีโครงการที่ผู้ตนจะปฏิบัติ
เมื่อได้รับเลือก เพราะการเลือกโดยวิธีเช่นนี้ ย่อมมี

การแข่งกันในเรื่องผู้สมัครเขาไปเพื่อที่เขาเลือก
 จำเป็นต้องแสดงความสามารถความคิดเห็นของตนๆ
 เพื่อผู้ใหญ่ที่จะเลือกเห็นคุณความดี เพื่อจะให้เห็นว่าคุณดี
 นี้ดีกว่าโดยแสดงโครงการอันคล้ายกับสัญญาว่า ถ้าเขาเลือก
 ได้รับเลือกจะจัดอย่างไรอย่างนั้น จะมีอุปสรรคข้อขัดแย้ง
 ภัยนี้ หรือบางทีก็แสดงว่า ถ้าเขาเลือกจะได้รับเลือกจะแก
 ไขโครงการหรือวิธีปฏิบัติของพวกเขา ซึ่งมีทางจะทำได
 ให้ดีขึ้นอย่างนั้นอย่างนี้

๔. กิจกรรมของท้องถิ่นย่อมกระทำได้เร็วขึ้น
 ไม่จำเป็นต้องเสียดกันต่อ ๆ ไปตามลำดับชั้น เช่นจาก
 อำเภอถึงจังหวัด ๆ ถึงมณฑล ๆ ถึงกระทรวง และกระทรวง
 หน่วยงานรัฐบาลกลาง เหมือนวิธีการที่กล่าวไว้ในข้อ
 ก. นั้น

๕. สำหรับประเทศที่ราษฎรได้เลือกตั้งผู้แทนใน
 สภาการแผ่นดิน การแบ่งแยกให้ท้องถิ่นจัดกิจการระเอง
 ขอบใหม่ลก็เหมือนกัน กล่าวคือ ราษฎรที่อยู่ในท้องถิ่นหนึ่งๆ
 ได้อาศัยการเลือก การตั้ง การปฏิบัติภายในท้องถิ่น เป็น
 โรงเรียนฝึกหัดสำหรับที่จะเขาเลือกเป็นผู้แทนของท้องถิ่น
 ไปนั่งในสภาการแผ่นดิน การงานที่ทำอยู่ในท้องถิ่นของ
 คน ๆ ก็เป็นอุปสรรคช่วยเหลือให้ได้รับความรู้ความช
 ชาญเอาไปใช้ในเมื่อคนใดเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรลำดับ

ท้องถิ่นนั้น เขาไปนั่งทำการในสภาการนั้น

มาตรา

๑. ทำให้อำนาจรัฐบาลกลางลดน้อยลงไป

๒. อาจจะทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกปฏิบัติภารกิจตัวเอง เขาอาจย้ายผู้ที่เลือกตน หรือมันหนึ่งจะทำกิจการอะไร ก็เลือกเพื่ออะไรเพราะที่ถือสิทธิ์เดียวกัน

ทางบท

ทางแกมตราบทที่กล่าวมาแล้วอาจกระทำได้

๑. ถ้าคนใดเชื่อว่ากิจการที่จะมออยู่ในใญ่ตราขุดใน ท้องดินนั้น ต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวแก่ท้องถิ่นโดยตรง ถ้า เป็นเรื่องที่จะพาดพิงไปถึงท้องถิ่นอื่น หรือเป็นเรื่องที่ อาจเป็นอันตรายต่อความเป็นอยู่ของประเทศทั้งหมดแล้ว ก็ไม่ยอมให้

๒. อำนาจการควบคุมดูแลในเรื่องอื่น ๆ รวมทั้ง เรื่องที่มีมอบหมายให้ไปทำ รัฐบาลกลางต้องดูแลควบคุม ใคอย่างเด็ดขาด เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรในท้องถิ่นกระ ทำการอื่นเป็นอันตรายต่อประเทศใด

สวณาการป้องกันความล่าเอียงนี้ ก็อยู่ในอำนาจ ของรัฐบาลกลางซึ่งรั้คควบคุมดูแล เช่นการใดท้องถิ่น ปฏิบัติไปไม่ชอบ ก็ให้ร้องอุทธรณ์ได้เช่นกัน ในบางประ เทศ เช่นประเทศฝรั่งเศสมีการควบคุมอย่างแข็งแรง

เช่นมีสภาส่วนหนึ่งทางภาคสำหรับพิจารณาเรื่อง เช่นนี้
และมีศาลอีกส่วนหนึ่งทำการพิจารณาพิพากษาเรื่อง เช่นนี้

๖

หมวด ๑

รัฐบาลกลาง

อำนาจบริหารซึ่งรวมอยู่ในรัฐบาลกลางนี้ คืออำนาจที่ใช้ในกิจการซึ่งพลเมืองทั่วพระราชอาณาเขตมีส่วนร่วมได้เสียเหมือนกัน อำนาจที่รวมอยู่ในรัฐบาลกลางนี้ ก็ยังมีวงกว้างอยู่ตนเอง เหตุฉะนั้นอำนาจนี้จึงแบ่งแยกออกตามประเภทต่าง ๆ ของอำนาจนั้น เช่นแบ่งแยกออกเป็นกระทรวงทบวงการต่าง ๆ หัวหน้ากระทรวงทบวงการเหล่านี้ มีฐานะอำนาจและหน้าที่เป็นเจ้าพนักงาน หรือพนักงานของรัฐบาลที่รัฐบาลกลางแต่งตั้ง ปฏิบัติการตามธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน มาตรา ๕ แห่งธรรมนูญ กับมาตรา ๓๑ เป็นนัยบัญญัติที่กำหนดหลักทั่วไป และที่ชี้ให้เห็นว่า ในเวลานี้ประเทศไทยมีระเบียบเรื่องการปกครองตามหลักและลัทธิเรียกว่า มัชยภาค (centralisation)

การแบ่งแยกอำนาจบริหารออกตามระดับกลาง ๆ ของการงาน แบ่งแยกเป็นกระทรวงทบวงการนั้น ได้มีมาแต่ในสมัยโบราณแล้ว หลักการตราไว้ในธรรมนูญ

จึงปรับลงกันโดยกับความเป็นอยู่ในท้องถิ่น ความสะดวกที่
 ยังไม่เกิดขึ้น คือความที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๑ แห่ง
 ธรรมนูญ เสนาบดีเจ้ากระทรวงผู้รั้งวงม่อมตามไป
 ทำกิจธุระของประเทศทั้งหลาย จะต้องรับผิดชอบของคณะ
 กรรมการราษฎรในกิจการทั้งปวง จะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง
 หรือระเบียบการของคณะกรรมการราษฎร และปฏิบัติกา
 รตามที่ธรรมนูญอนุวัติให้ปฏิบัติได้

ในสมัยโบราณก่อนการเปลี่ยนแปลงแก้ไขการปก
 ครองแผ่นดินในรัชกาลที่ ๕ และตอนนั้นมาจนถึงวันประ
 กาศรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕
 มีอธิบายไว้ในเค้าโครงกฎหมายปกครองมีที่แลวมมา และ
 ในนิติสาส์น ปีที่ ๔ พ.ศ. ๒๔๗๔ หน้า ๖๒๐ เป็นต้นไป

๕/๖

ส่วนที่ ๑

ทะบวงการเมืองกึ่งกลาง

พนักงานรัฐบาลผู้รั้งมออำนาจหน้าที่จากรัฐบาล
 กลางมาปฏิบัติกิจธุระของประเทศ (มาตรา ๕) มีหลาย
 ประเภท มีค่าค้ำชั้นต่าง ๆ กัน และแยกย้ายกันอยู่ใน
 ทะบวงการ เมืองทั้งหลาย ซึ่งเห็นกองบัญชาการทั่วไป
 จัดระเบียบการงานและควบคุมบุคคลที่จะต้องปฏิบัติกา

งานของประเทศไทย ให้วัตถุที่ประสงค์รัฐบาลนโยบาย
ของรัฐบาลกลางสำเร็จไป อาจกล่าวได้ว่าวิธีที่ว่าเป็น
ผลโดยตรงของระเบียบการมีชัยภาค (centralisation)
การปฏิบัติกิจธุระของประเทศไทยเริ่มต้นในทบวงการเมือง
เหล่านี้

ทบวงการเมืองที่เป็นสาขาขั้นต้นของอำนาจธุระ
การหรืออำนาจบริหาร สำหรับประกอบกิจธุระประเทศ
ต่าง ๆ ที่สำคัญที่สุดในเวลานี้ คือ กระทรวงมหาดไทย
กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวง
ธรรมการ กระทรวงเกษตรพาณิชย์การ กระทรวงพระคลัง
มหาสมบัติ กระทรวงยุติธรรม (ดูราชกิจจานุเบกษาฉบับ
พิเศษ วันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ เล่ม ๔๕ หน้า ๑๘๐
ถึง ๑๘๒)

ประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา ๗๒, ๗๓ บัญญัติหลัก
เรื่องให้ทบวงการเมืองมีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่มิได้
หมายความว่า เป็นนิติบุคคลอิสระส่วนหนึ่งต่างหากจาก
รัฐบาลกลาง คือได้เพียงว่าเป็นสาขานิติบุคคลส่วนย่อย
ของรัฐเท่านั้น รูปเรื่องเป็นเช่นเดียวกับสาขาส่วนย่อย
ของบริษัทสมาคม ตัวอย่างเช่นเรื่องแบงก์สยาม เป็นนิติ
บุคคล ไปตั้งสาขาที่ทุ่งสง สาขาก็เป็นนิติบุคคลด้วย การ

ที่ให้เทศบาลเมืองทั้งหลายได้สภาพนิติบุคคล ก็เพื่อความสะดวกที่จะได้ปฏิบัติภารกิจของกับบุคคลภายนอก ทั้งนี้ต่างกับเรื่องระเบียบการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญที่กล่าวไว้อีกต่างหาก

กระทรวงและทบวงการชวุมแบ่งแยกสาขาออกไปอีกเป็นตอนของประเภทต่าง ๆ แลวแต่เรื่องของการงานรายย่อยที่แยกออกไปส่วนใดจะใ้สภาพเป็นนิติบุคคลหรือไม่สำคัญมาก ในชั้นต้นคงพิจารณาว่า การจัดตั้งเช่นนี้สมควรด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่อย่างไร การที่จะรวบรวมให้มีบุคคลทำกิจราชการงานไว้ในที่แห่งหนึ่ง แม้จะเป็นเรื่องบริหารกฎหมาย การงานแยกราชการของประเทศ เพียงเท่านั้นไม่ทำให้ที่นั้นได้สภาพเป็นนิติบุคคล จำเป็นต้องมึกฎหมายว่าให้ตั้งสถานที่ทำการเช่นนั้น เช่นตั้งกรมตำรวจคนเขาเมือง เป็นต้น ในกฎหมายที่ให้ตั้งขึ้นนั้น ไม่จำเป็นต้องระบุไว้เลยว่า ให้ที่ทำการทบวงการเมืองนั้น ๆ ได้สภาพเป็นนิติบุคคล ควรดูพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลที่ศตจันตก พ.ศ. ๒๔๖๕ ประกอบด้วย

หลักวินิจฉัยได้ถือกันโดยมาก มีว่าทบวงการเมืองทั้งหลายได้กฎหมายซึ่งแห่งตั้งขึ้น มิได้ระบุว่าให้มีสภาพบุคคลด้วยแล้ว ถือกันว่า ถ้าในสถานที่นั้นทบวงการ

งานประเภทนั้น มีนายเหนือรับผิดชอบการงานเล็ก ๆ ชาติ
 ทะบวงการ เมืองส่วนนั้น ๆ ใค้สภาพนี้คือบุคคล เช่นกรม
 ทำราชการ มีอธิบดีรับผิดชอบชวงจากเสนาบดี ทำนอง
 เสนาบดีรับผิดชอบชวงจากรัฐบาลกลาง คุุค่าศึกษา
 ฎีกาที่ ๕๕๘/๒๕๓๐ ธรรมสาร เล่ม ๑๑ หน้า ๕๒๘

๓/๖ ประเทศสยามในเวลานี้แบ่งอาณาเขตการปกครอง
 เป็น ๑๐ มณฑล ๓๐ จังหวัด ๕๐๗ อำเภอ ๕๘ กิ่งอำเภอ
 เฉพาะมณฑลกรุงเทพฯ เรียกกันว่า กรุงเทพมหานคร
 มี ๕ จังหวัด ๓๓ อำเภอ ๒ กิ่งอำเภอ มีสมุหพระนคร
 บาล เป็นประมุข ส่วนมณฑลอื่น ๆ มีสมุหเทศาภิบาลเป็น
 ประมุข

ระเทียบการปกครอง การใช้อำนาจบริหาร หรือ
 หนึ่งเรื่องปฏิบัติการส่วนอำนาจบริหารนี้ ก็แบ่งแยก
 ตามอาณาเขตที่ตกลงในวรรคก่อนเหมือนกัน กองกลาง
 หรือที่เรียกว่ากองบัญชาการอยู่ในกระทรวงทะบวงการ
 ตั้งอยู่ในมณฑลกรุงเทพฯ ตัวอย่างเช่น กระทรวงมหาด
 ไทย ควบคุมการงานแผนกปกครอง การศาลยุติธรรม
 ก็มีกระทรวงยุติธรรมเป็นเจ้าหน้าที่เป็นต้น

บรรดากระทรวงทะบวงการกองกลางที่ไค้กล่าวมา
 แล้วนี้ ขอมวางระเบียบที่คล้ายกัน คือ ไค้จัดแบ่งชนิด

แห่งการงานของกระทรวงทบวงกรมเหล่านั้น แยกออกเป็นสาขาต่าง ๆ เช่นแยกออกเป็นกรมหรือเป็นกองเป็นแผนก มีหัวหน้าเป็นผู้บังคับบัญชาสาขาเหล่านั้น

กิจการของกระทรวงทบวงกรมแผนกผู้บัญชาการ ก็มีแยกอยู่ส่วนหนึ่งต่างหากเพื่อควบคุมการงานทั่วไป ภายในวงงานของกลางที่กลางในวรรคก่อน และควบคุมกิจการการงานในสาขาอื่น ๆ ที่แยกย้ายกันอยู่ในมณฑล ชาติอื่น ๆ นั้นด้วย

ในสาขาที่อยู่ในท้องที่ต่าง ๆ ก็มีสำนักงานกลางตั้งขึ้น แต่ก็มีกรมแยกระเบียบทำนองที่กลางข้างต้น เช่นมีศาลากลางมณฑล ศาลากลางจังหวัดในท้องที่เหล่านั้น ก็มีพนักงานรัฐบาลที่รัฐบาลกลางได้ไปประกอบกิจการแทนประจำการอยู่

ในอาณาเขตต์สาขาที่แบ่งแยกออกไปแล้วนั้น ตามธรรมดาจะมีผู้แทนส่งออกไปจากกองกลางที่ตั้งอยู่ในมณฑลกรุงเทพฯ เช่นในมณฑลอื่น ๆ งานการฝ่ายศาลยุติธรรมก็มีศาลไปตั้งอยู่ งานการฝ่ายมหาดไทย ก็มีคนของกระทรวงมหาดไทยไปประจำการ งานการของแผนกคลังหรือสรรพากรก็เช่นเดียวกัน แต่ก็มีหลายแผนกที่มีผู้ส่งผู้แทนออกไปอยู่ทุกส่วนแห่งอาณาเขตต์ของประเทศที่ได้แบ่งแยกออกไปนี้ ทั้งนี้แล้วแต่ความจำเป็นหรือประโยชน์

แห่งระเบียบของกระทรวงมหาดไทยต่าง ๆ นั้น

ส่วนที่ ๒

กระทรวงการเมืองส่วนย่อย

ในมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน มีพนักงานรัฐบาลประจำทำงานของงานราชการจากกองกลาง ตามระเบียบมัตยานุภาค (Decentralisation) นี้เป็นส่วนย่อยของกระทรวงการเมืองใหญ่ กองบัญชาการที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครอีกชั้นหนึ่ง ระเบียบการปกครองส่วนนี้ เรียกว่าเป็นระเบียบการปกครองในตัวเมือง

พนักงานรัฐบาลที่แต่งตั้งออกไปทำงานเป็นตัวแทนรัฐบาลกลาง มีฐานะอำนาจหน้าที่เป็นตัวแทนที่ใดก็ตั้งโดยรัฐบาลกลางมอบหมายให้ปฏิบัติอำนาจบริหาร ไม่ใช่เป็นเรื่องแต่งตั้งกันขึ้นเองตามวิธีมัตยวิภาค แม้ถึงว่าหน่วยต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นในมณฑล ฯลฯ เหล่านั้น อาจได้รับสภาพบุคคลตามกฎหมายด้วย ก็เป็นได้ในฐานะที่เป็นส่วนย่อยของนิติบุคคลใหญ่ คือ รัฐบาลกลางนั่นเอง ไม่ผิดอะไรกับเรื่องของกระทรวงมหาดไทยที่ใดก็ตามแล้ววางต้นนั้น เทียบกันไต่กับเรื่องสาขาของบริษัทสมาคมที่เป็นนิติบุคคลเหมือนกัน

อาณาเขตสำหรับแยกส่วนย่อย การปฏิบัติอำนาจ

บริหารเวลานี้แยกเป็น

- ๑. มณฑล
- ๒. ในมณฑลหนึ่งแยกออกเป็นจังหวัด
- ๓. ในจังหวัดหนึ่งแยกออกเป็นอำเภอ
- ๔. ในอำเภอหนึ่งแยกออกเป็นตำบล
- ๕. ในตำบลหนึ่งแยกออกเป็นหมู่บ้าน

ระเบียบที่มีปฏิบัติกันอยู่ในมณฑล จังหวัด ตำบล นอก
 จากกรุงเทพมหานคร มีหลักการที่รวบรวมกันได้ แก่สำ
 หรับกรุงเทพมหานครนั้น จะต้องทำความเข้าใจกันอีกส่วน
 หนึ่งต่างหาก เพื่อความสะดวกควรทำความเข้าใจเรื่อง
 ระเบียบการปกครองมณฑลอื่นเสียก่อน

บทที่ ๑

ระเบียบการปกครองมณฑล

มณฑลเป็นส่วนใหญ่แห่งพระราชอาณาจักรที่ได้แบ่ง
 แยกออก ในเวลานี้อาณาจักรสยามแบ่งออกเป็น ๑๐
 มณฑล คือ.-

- ๑. กรุงเทพฯ
- ๒. นครราชสีมา
- ๓. นครศรีธรรมราช
- ๔. ปราจีนบุรี

- ๕. พายัพ
- ๖. พิษณุโลก
- ๗. ภูเก็ต
- ๘. ราชบุรี
- ๙. อโยธยา
- ๑๐. อุดร

๑๖/๖ การแยกอาณาเขตต์เป็นส่วนต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้ จัดแยกให้เหมาะสมกับระเบียบที่จะใช้สำหรับปกครอง การระเบียบการปกครองทำตามลัทธิที่เรียกว่า มัชยภาค แด มัชยอนุภาคแล้ว ก็ต้องเริ่มต้นทำการศึกษาระเบียบส่วน ใหญ่ลงมหาสวนน้อย ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องคำนึงตามลัทธิ ที่เรียกว่า มัชยวิภาคแล้ว ก็เริ่มต้นแต่สวนน้อยขึ้นไปหาสวน ใหญ่ ระเบียบการปกครองเป็นอยู่ในเวลานี้ พอเทียบ เคียงกันได้กับเรื่องลัทธิที่จะต้องทำความเข้าใจ เริ่มต้นแต่ สวนใหญ่ลงไปหาสวนน้อย

ดังกล่าวนั้นแล้วข้างต้น จุดสำคัญที่เป็นต้นตอทางฝ่าย อำนาจบริหารอยู่ที่รัฐบาลกลาง การรับขวงรับมอบหมาย ตลอดจนอยู่ที่กระทรวงทบวงการทั้งหลาย การปกครอง มณฑล จังหวัด ฯลฯ เป็นสวนน้อยที่รับขวงการงานเอา มา ประกอบค่านี้อำนาจบริหารอีกชั้นหนึ่ง การทำความเข้าใจ

ใจในส่วนนี้ จะต้องเริ่มตั้งแต่ตกลงไปถึงหมุ่บ้าน

ในเวลานี้ระเบียบการปกครองมณฑล/กิ่งหลาย มี
ข้อบังคับกำหนดไว้อย่างเป็นส่วนมาก เป็นที่น่าขบขันกับ
ลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ ระเบียบที่ ๑
กำหนดระเบียบการ เรื่องปฏิบัติอำนาจบริหารฝ่ายอากร
ตุรณาการ

มณฑลต่าง ๆ ไม่มีสภาพหรือฐานะเป็นนิติบุคคลโดย
อิสระ เหมือนอย่างการปกครองโดยลัทธิมีชัยวิภาคนั้น
จึงไม่มีอำนาจทางนิติบัญญัติที่จะตั้งกฎหมายเอาเองทำนองรัฐ
มีรัฐบาล สดุดาเป็นนุ้จักทำไม่ได้ กฎหมายใดที่รัฐบาลได้
ประกาศใช้แล้ว ขอบใช้ทุกมณฑลทั่วอาณาเขตทั่วประเทศ
สยาม เว้นไว้แต่จะได้อำนาจขอยกเว้นโดยชัดเจน

ในมณฑลหนึ่ง ๆ มีกองบัญชาการอยู่ในศาลากลาง
มณฑล มีพนักงานรัฐบาลประจำการ ฐานะในกฎหมาย
อำนาจหน้าที่ของพวกเหล่านี้ ในชั้นต้นเป็นผู้ทำการแทนรัฐ
บาลกลางตามที่ใครมอบหมายให้ทำ (มาตรา ๕ ธรรมนูญ
ชั่วคราว) นอกจากนี้ยังเป็นหน้าที่ประจำการในสาขาสวน
บอยของกระทรวงการ เมืองกองบัญชาการทั่วไปที่ตั้งอยู่ใน
กรุงเทพฯ พระมหานครนั้นด้วย

อำนาจบริหารรวมอยู่ที่รัฐบาลกลาง ส่วนบอย

ต่าง ๆ เป็นแต่รับชวงมาเท่านั้น แต่มีบางเรื่องการรับ
ชวงได้มีการมอบหมายให้อำนาจเกิดขาด บางเรื่องเกี่ยว
ของกับกองบัญชาการกลาง คือ กระทรวงทบวงการทั้ง
หลาย ทั้งนี้อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาลกลาง

ข้อ ๑. อำนาจบริหาร

ส่วนต่าง ๆ แห่งอาณาเขตที่ได้แยกออกต่าง ๆ นี้
เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล หากใช้เป็นของกระทรวงมหาด
ไทยแต่กระทรวงเดียวไม่ เหตุฉะนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายธรร
การหรือบริหาร จึงควรจัดแบ่งเป็นเจ้าหน้าที่ทำการแทน
รัฐบาลกลางอย่างหนึ่ง แต่เจ้าหน้าที่ทำการแทนกระทรวง
ทบวงการอีกอย่างหนึ่ง

ก) เจ้าหน้าที่ทำการแทนรัฐบาลกลาง

ตามข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ.
๒๔๖๕ มาตรา ๓ มีหลักอยู่ว่า ในมณฑลหนึ่ง ๆ ให้มีสมุห
เทศาภิบาลเป็นประธาน สำเร็จราชการรับผิดชอบรักษา
การในมณฑลนั้นให้เรียบร้อยตามแบบแผน แต่ให้มีอำนาจ
บังคับบัญชาพนักงานรัฐบาลทั้งหลายในมณฑลนั้น

๒๐/๑ สมุหเทศาภิบาลนี้ ในรัชกาลที่ ๖ ได้มีประกาศลง
วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๕๘ แสดงให้เห็นว่าเป็น
ตำแหน่งที่ขึ้นตรงต่อมหาดไทยซึ่งอำนาจสูงสุดในฝ่ายธรรการ

หรืออำนาจบริหาร ไม่ไช่แต่จะเป็นผู้แทนแต่กระทรวง
มหาดไทยแต่กระทรวงเดียว ทอมาในรัชกาลปัจจุบัน
ตามประกาศลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๕ เป็นต้น
สังกัดสมุหเทศาภิบาลให้ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย แต่
ก็ยังคงถือว่า เป็นพนักงานรัฐบาลประกอบกิจการอำนาจบริหาร
แทนรัฐบาลกลางในสาขา ที่แยกออกไปเป็นส่วนย่อย
ประจำมณฑลหนึ่ง ๆ

อำนาจหน้าที่ของสมุหเทศาภิบาลนั้น ตามนัย
แห่งความที่กำหนดไว้ในข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง
ที่กล่าวข้างต้นนี้ว่า จะต้องรักษาการรับผิดชอบในการใช้อำนาจ
บริหารในมณฑลนั้น ๆ คำนี้แบบแผน และมีอำนาจ
บังคับบัญชาพนักงานรัฐบาลทั้งหลายที่ทำงานอยู่ในเขต
มณฑลนั้น ๆ

พนักงานทั้งหลายที่กล่าวในวรรคก่อน ได้แก่เจ้า
หน้าที่ที่กระทรวงทะเบียนการเมืองสำนักงานกลาง ได้
แต่งตั้งให้ไปประจำในมณฑลต่าง ๆ อำนาจการควบคุม
ปกครองดูแลการงาน ซึ่งสมุหเทศาภิบาลจะต้องเป็นผู้ใช้
นั้น ตามธรรมดาใดมีความตกลงกำหนดข้อบังคับหรือระเบียบ
ขการไว้กับเจ้ากระทรวงสำนักงานกลาง สมุหเทศา
ภิบาลเท่ากับเป็นผู้ใหญ่ที่ไปนั่งบัญชาการแทนกระทรวงทะเบียน
การเมืองกลาง ทั้งนี้ต้องขอขบบังคับดังกล่าวข้าง

คน มาตรา ๓ - ๕ และ ๕ ประกอบด้วย ภาแลสมุทรเทศาภิบาล ไม่อยู่หรือไปราชการ ห้างงานความหน้าที่ไม่ไค ก็ต้องมอบฝากการงานแก่เจาหนาทึผู้มีศสูงในที่นั้นรองลงมาเป็นผู้แทนตัว ถ้ามีเหตุพิเศษซึ่งไม่ทันไครับมอบหมายการงาน ก็เคยกำหนดให้ปลัดมณฑลหรือรองลงมาที่มีอัยการมณฑลรักรับการแทน

ข) เจาหนาทึผู้แทนกระทรวงทะเลววงการทาง ฯ

กระทรวงทะเลววงการทั้งหลายนี้ หาไคมีผู้แทนไปประจำการทุก ๆ แผนกไม แต่บางกระทรวงก็มีผู้แทนออกไปประจำการอยู่หลายแผนก ตัวอย่างเช่น กระทรวงมหาดไทย เป็นกระทรวงเจาของท้องถิ่น พนักงานรัฐชาติไปประจำการอยู่ คือ สมุทรเทศาภิบาล อัยการมณฑลผู้บังคับการตำรวจ ฯลฯ เหล่านี้เป็นตน

กระทรวงธรรมการ ก็มีธรรมการมณฑลเป็นผู้แทน

กระทรวงพระคลัง ก็มีแผนกสรรพากร คลังมณฑล (ซึ่งเวลานี้ไคยกเลิกเสียแล้ว เวลานี้รวมหลายมณฑลซึ่งมีผู้กำกับคลังภาค)

(กระทรวงเกษตร ก็มีเกษตรมณฑลหรือราชโลหิกรมณฑล เจาพนักงานป่าไม้ตามภาคควบคุมงายหลายมณฑลรวมกัน ยกไปรวมกับมหาดไทย)

กระทรวงการมหาดไทย ในส่วนของที่พบ ก็มีกอง
ที่ปกครองผลประจำการในบางมณฑล

กระทรวงเกษตรพาณิชย์การ ก็มีผู้จัดการไปรษณีย์
โทรภาค รวมหลาย ๆ จังหวัดเป็นภาค

กระทรวงยุติธรรม ไม่มีผู้แทนสำหรับรักษาการ
ในส่วนราชการรวมอยู่ในศาลมณฑล ในความควบคุม
ของอธิบดีผู้พิพากษา

ขอ ๒ อำนาจตุลาการ มีศาลมณฑล

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจบริหารแผนกตุลาการนั้น
เวลานี้ยังคงเป็นไปตามเดิม (มาตรา ๓๕ ธรรมนูญชั่วคราว)
กระทรวงยุติธรรม จัดการเรื่องศาลยุติธรรม
แบ่งแยกเป็นศาลมณฑล ประจำในมณฑลต่าง ๆ อธิบดี
ผู้พิพากษามีอำนาจควบคุมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจตุลาการ
คล้ายกับเป็นผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ในธรรมนูญศาล
ยุติธรรม

ส่วนที่ ๒

ระเบียบการปกครองจังหวัด

ในมณฑลหนึ่งแบ่งออกเป็นหลายจังหวัด ซึ่งแต่เดิม
เรียกกันว่า "เมือง" ระเบียบการปกครองจังหวัดทั้งหลาย
นี้ เดิมมีลักษณะบังคับลักษณะปกครองหัว เมือง ร.ศ. ๑๑๖

ต่อมาได้มีกฎข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว (ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๔๖๕) ที่ได้อำไวแควข้างคน ในเวลานี้คงต้องถือว่า กฎข้อบังคับฉบับ พ.ศ. ๒๔๖๕ ยังคงใช้ได้อยู่

ข้อ ๑ อำนาจบริหาร

ก. เจ้าหน้าที่ปกครองแทนรัฐบาลกลาง

ในจังหวัดหนึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เป็นผู้รับผิดชอบรักษาการในจังหวัดนั้น ขึ้นอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ ในข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลวันตกเฉียงเหนือ พายัพ พ.ศ. ๑๑๙ ข้อ ๒๘ และ ๓๕ ให้มี เจ้าคนหมานหลวง เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการพื้นเมืองในจังหวัด เชียงใหม่ ลำพูน น่าน (เจ้าสุราษฎร์หลวงหมายความว่า คณะข้าราชการ ๓ นาย มี เจ้าผู้ครองนครหรือผู้ครองนคร ๑ ขาหลวงประจำนคร ๑ ขาหลวงผู้ช่วย ๑)

ข. เจ้าหน้าที่ผู้แทนกระทรวงทบวงการต่าง ๆ

กระทรวงมหาดไทย มีผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดีการจังหวัด ผู้บังคับกองตำรวจเป็นต้น
กระทรวงธรรมการ ก็มีธรรมการจังหวัด
กระทรวงคลัง ก็มีคลังจังหวัด แลสรรพากรจังหวัด

ข้อ ๒ อำนาจตุลาการ

ในสวนอำนาจตุลาการ ก็มีศาลจังหวัดตั้งอยู่ มี
ผู้พิพากษาเป็นหัวหน้า

บทที่ ๓

ระเบียบการปกครองอำเภอ

ในจังหวัดหนึ่งแยกออกเป็นหลายอำเภอ ระเบียบ
การปกครอง มีปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น
พ.ศ. ๒๔๕๗ และข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั้น
พ.ศ. ๒๔๖๕ ฉบับที่ ๑ แต่ทั้งนี้เป็นเรื่องระเบียบการ
ธรรมดาทั่วไป

สำหรับการปกครองอำเภอชั้นนี้ ในกรุงเทพฯ มีหลัก
การเป็นพิเศษอีกส่วนหนึ่งต่างหาก

ปัญหาเรื่องตั้งหรือกำหนดสถานที่อาณาเขตท้องที่
ว่าเขตของอำเภอหนึ่ง ๆ มีถึงไหน เป็นหน้าที่ของสมุห
เทศาภิบาลจะต้องพิจารณาถึงความจำเป็น เป็นตนว่ามี
หมู่บ้านมากเป็นที่ประชุมชน สมควรจะมีการช่วยเหลือให้
ใครรับความสะดวก ก็กำหนดเป็นอำเภอขึ้น เมื่อสมุหเทศา
ภิบาลเห็นสมควรอย่างไร ก็รายงานเข้ามาบังคับระ
ทรวงมหาดไทย (ดูพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น มาตรา

เมื่อรัฐบาลกลางเห็นชอบแล้ว ก็ต้องมีประกาศ
ตามทางกฏ

แต่ส่วนเรื่องกิ่งอำเภอ นั้น เข้าใจว่าความฉิบหาย
ขาดอยู่ที่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เพราะฉะนั้นเมื่อ
สมทบเสนาบดีรายงานเข้ามาได้รับอนุมัติเสนาบดีแล้ว
ก็แยกให้ในอำเภอหนึ่ง มีกิ่งอำเภอขึ้นได้

ข้อ ๑ อำนาจบริหาร

เจ้าหน้าที่ในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการนี้ มีรา
กฎในลักษณะปกครองท้องที่ มาตรา ๖๖ - ๘๖ แลข้อบังคับ
ลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๖๕ มาตรา
๑๑ - ๑๕

ก. พนักงานปกครองอำเภอ

ในอำเภอหนึ่งมีกองกลางสำหรับบัญชาการ รับผิดชอบ
ชอบ เทียบกับไต่กับส่วนย่อยขึ้นจังหวัด มณฑล หากแล้ว
อำเภออยู่ไกลชิดกับราษฎร ท้องทำอุบายเกี่ยวของกับประ
ชาชนอยู่มาก ไต่มีกฎหมายกำหนดให้มีบุคคลหลายคนรวม
กันเข้าเป็นคณะหนึ่งบัญชาการ เรียกว่า กรมการอำเภอ
แยกเป็นรายตำแหน่งดังนี้ คือ

๑. นายอำเภอ เป็นหัวหน้ารับผิดชอบราชการ
ในอำเภอ นั้น แต่เป็นประธานของคณะกรรมการอำเภอ

ตำแหน่งนายอำเภอนี้บางที่เรียกกันว่า ผู้ว่าราชการ
การอำเภอ สำหรับในท้องถิ่นบางตำบล จำเป็นต้องตั้ง
ตำแหน่งพิเศษใ้หมายว่า เกอทำการปกครองคล้ายผู้ว่าราชการ
การจังหวัด เช่น ผู้ว่าราชการอำเภอเขตงู เป็นต้น

๒. ปลัดอำเภอ เป็นผู้ช่วยแต่เป็นผู้แทนนายอำเภอ
พวกนี้อยู่ในบังคับบัญชาของนายอำเภอ ในอำเภอ
หนึ่ง ๆ มีตำแหน่งปลัดอำเภอมักน้อยตามส่วนของการ
งาน ตามปกติมีปลัดขวาประจำการ ส่วนตำแหน่งปลัด
อำเภอกัน ๆ เป็นปลัดซ้าย

นอกนั้นควรดูพระราชบัญญัติปกครองหัวเมืองชั่วคราว
พ.ศ. ๒๔๖๕ มาตรา ๑๔ ที่ระบุถึงตำแหน่งปลัดตำรวอำเภอ
อีกตำแหน่งหนึ่ง ความประสงค์มีว่า เพื่อให้รับผิดชอบ
ขอปรึกษาการในแผนกรักษาความสงบเรียบร้อยปราบ
ปรามโจรผู้ร้าย

- ลงพระราชโอง.

๔. สมุหบัญชีอำเภอ คือข้าราชการที่เป็นผู้แทน
ของกระทรวงพระคลัง ออกไปประจำการเกี่ยวข้องกับ
เรื่องเก็บภาษีอากร ทำการช่วยเหลืออำเภอสำหรับเรื่อง
เหล่านี้

ในพระราชกำหนดกฎหมายบางฉบับ ใช้คำว่า
"ให้กรมการอำเภอปฏิบัติเรื่องนั้นเรื่องนี้" ต้องเข้าใจว่า

หมายความว่า ให้บุคคลทั้งคณะที่กล่าวมานั้นทำการรวมกัน หรือบางทีก็ให้คนใดคนหนึ่ง ใน ๓ คนทำไป จึงควรระวังว่า ต่างกับเรื่องที่กำหนดไว้ว่าให้นายอำเภอเป็นผู้ปฏิบัติ เรื่องเอง

ในอำเภอหนึ่ง ๆ ยังมีพนักงานที่ทำการเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ซึ่งกระทรวงทบวงการส่งออกไปประจำ เช่น สัสดี ทาการให้กระทรวงตราใหม่ อรรถการ ทางานให้กระทรวงอรรถการ เหล่านี้เป็นต้น นอกนั้นควรดูมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่นที่กำหนดว่าความการใดช่วยเหลือกันประกอบกิจธุระของอำเภอ อธิการบางชนิดที่มีกฎหมายกำหนดว่า นายอำเภอต้องทำเอง เรื่องเช่นนั้น ๆ ก็ไม่มีทางที่จะให้กรมการอำเภอหรือผู้อื่นทำแทนได้ แต่กิจการอื่น ๆ ซึ่งเป็นหลักทั่วไปว่า นายอำเภอไม่จำเป็นต้องทำเพื่อตัวเอง อำนาจแลหน้าที่ของนายอำเภอนั้นแทนกันได้ (ดูพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น มาตรา ๗๔ - ๘๑)

เรื่องที่เป็นตัวอย่างว่า นายอำเภอต้องทำเอง เวลานี้มีปรากฏอยู่ใน วิธีพิจารณาคำความอาชญา แกไขเพิ่มเติม ซึ่งควบคุมเรื่องอำนาจเกี่ยวกับหมายจับหมายคนเมื่อก่อนนี้เคยมีบัญญัติว่า นายอำเภอต้องทำเอง หรือจะใหญ่อื่นทำแทนได้

พนักงานปกครองถึงอำเภอ นั้น ตามธรรมดา ก็มี
 ปลัดอำเภอประจำกิ่งอำเภอ นั้น ๆ (ดูพระราชบัญญัติปก
 ครองท้องที่ มาตรา ๕๖) ส่วนในเรื่องกิจการใดสมควร
 จะแยกจากอำเภอ ให้มาทำในกิ่งอำเภอ ตามปกติ
 ราชการจังหวัดเป็นผู้กำหนดขึ้น โดยได้รับอนุมัติของ
 สมทเทศาภิบาล

ข. หน้าที่และอำนาจของกรมการอำเภอ
ของกรมทั่วไป

ตามมาตรา ๑๓๖ แห่งพระราชบัญญัติปกครองท้องที่
 พ.ศ. ๒๔๕๙ หน้าที่และอำนาจของกรมการอำเภอในทาง
 ธุรการมีอาณาเขตที่กว้างมาก กรมการอำเภอจะมุ่ง
 ปฏิบัติการแผนกนี้ทุกอย่าง มีมีบทกฎหมายบัญญัติไว้ว่า "ท้อง
 ปฏิบัติ" นอกจากนี้กรมการอำเภอยังมีหน้าที่รักษาการณ์ให้
 เป็นไปตามพระราชกำหนดกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งแม้ว่าบทก
 หมายนั้น ๆ จะมีโลกกำหนดไว้โดยละเอียดเจาะจงให้เป็น
 หน้าที่ของผูใดก็ตาม

๒๓/๖ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ กำหนดให้ว
 กรมการอำเภอ คือ -

๑. ท่องระวังในส่วนการปกครองท้องที่ มาตรา

๒. ในส่วนรักษาความสงบเรียบร้อยป้องกันภัย

ตรายของราษฎร มาตรา ๕๓ - ๑๐๐

๓. กิจธุระที่เกี่ยวกับความแพ่งความอาชญา

มาตรา ๑๐๑ - ๑๐๘

๔. เรื่องป้องกันโรคภัย มาตรา ๑๐๙ - ๑๑๓

๕. ควบคุมการอาชีพ ท่านา ค้าขาย ป่าไม้ ผลิต

จนการทางคมนาคม มาตรา ๑๑๔ - ๑๒๓

๖. บำรุงการศึกษา มาตรา ๑๒๔ - ๑๒๖

๗. เรื่องเก็บภาษีอากร มาตรา ๑๒๗ - ๑๒๘

๘. หน้าที่เบ็ดเสร็จ มาตรา ๑๓๐ - ๑๓๒

ควรสังเกตว่า หน้าที่กรมการอำเภอในประเศศ

สยาม มีทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อยในทางปกครอง และทั้งในทางอรรถคดี เช่น การสืบสวน ไต่สวนคดีอาชญา ซึ่งในบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เป็นต้น ถือว่าเป็นกิจการในทางฝ่ายการยุติธรรมเกี่ยวกับเรื่องศาลการคดีมากกว่าการปกครอง

ข้อ ๒ อานาจตุลาการ

กฎหมายบางเรื่องมอบกิจการการเปรียบเทียบข้อพิพาทในทางแพ่งให้แก่อำเภอเปรียบ แต่บางเรื่องอำเภอก็มีอำนาจเปรียบใหม่ แต่เรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับ

การปกครอง ในการราชการ ยังไม่เรียกว่าการชี้ขาด
พิจารณาพิพากษาคือของศาล เปรียบเทียบว่าอะไรไม่เป็น
คำพิพากษา

อย่างไรก็ดี ในบางท้องที่เช่นในครั้งก่อนบางอำเภอ
มีศาลแขวงตั้งอยู่ เช่นอำเภอปากพนัง เมื่อตอนนี้เป็นต้น
อำเภอใดทำหน้าที่ศาลแขวง ตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญ
ศาลยุติธรรม ใดชื่อว่าในอำเภอนั้น มีภาระงานแผนก
ศาลการตั้งอยู่ด้วย ในท้องที่ใดไม่มีศาลยุติธรรมตั้งประจำ
อำเภอ อำนาจศาลการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำเภอนั้น ๆ ไป
รวมอยู่ที่ศาลจังหวัด

บทที่ ๔

ระเบียบการปกครองตำบล

ในอำเภอหนึ่งแบ่งแยกออกเป็นหลายตำบล มีกำ
นันเป็นหัวหน้าควบคุมหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ การกำหนดว่าตำบล
หนึ่งควรมีกี่หมู่บ้าน (มาตรา ๑๕ พระราชบัญญัติปกครอง
ท้องที่) ตามธรรมดาคิดเฉลี่ยว่าตำบลหนึ่งมีราว ๒๐ หมู่
บ้าน

การกำหนด จะให้มีตำบลเท่าใด ๆ ในอำเภอ
หนึ่ง ๆ เป็นหน้าที่ของสมุหเทศาภิบาล เมื่อใดกำหนดลง

ไปแล้ว เป็นคนหาที่ของบวรราชการจังหวัดกระบี่
 เขตที่แดน แล้วดำว่าเป็นพระทองทั้งขึ้นตัวคราวก็ทำไ้ความ
 ที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๖ นั้น แต่ในเรื่องนี้เป็นเรื่อง
 ยกเว้น บวรราชการจังหวัดจัดทำเองได้ เป็นคนหา
 มีบุคคลไปทำการจัดหาตลอดในเขตที่จังหวัดกาญจนบุรี
 เป็นจำนวนมาก เกิดทั้งเป็นหมู่บ้านขึ้นเพื่อรักษาความสงบ
 เรียบร้อย ใดมีการตั้งเป็นกิ่งอำเภอขึ้นที่เดียวเพื่อการ
 นั้น ถ้าแต่การจัดหาตลอดไม่ใคร่ผลคือ อพยพไปจนหมด ก็
 เป็นอันเลิกกัน

อำนาจซึ่งแยกไปอยู่ตามตำบลนี้ *คงมีแต่อำนาจ
 อุดมการ ส่วนอำนาจตุลาการนั้นไม่มี

ขอ ๑ พนักงานปกครองตำบล

ก. กำนัน

ข. ผู้ทำการแทนกำนัน

ค. แพทย์ประจำตำบล

ง. ตำรวจ

จ. ราษฎรผู้ช่วยกำนันอะไ้เพาะการ

ก. กำนัน

ข. การตั้งเขต

๑ ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้น เลือกลงมือคนหนึ่งใน

หมู่บ้านของตนเป็นกำนัน ในการเลือกตั้งนี้ นายอำเภอ
 จะตองนั่งเป็นประธาน ผู้ใดใคร่^๑แนบเสียงข้างมาก ผู้
 นั้นเป็นผู้สมควรจะใดเป็นกำนัน ^๒เมื่อได้รับหมายสั่งจาก
 ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ก็เป็นอันว่า กำนัน นั้นมีอำนาจ
 หน้าที่อย่างบริบูรณ์ เรียกว่าเป็นการตั้งเป็นกำนันแล้ว
 ทั้งนี้ควรดูมาตรา ๓๐, ๓๒ พระราชบัญญัติปกครองท้องที่

๒๐ การออกจากตำแหน่ง

เหตุที่จะตองออกจากตำแหน่ง มีบัญญัติไว้ใน

มาตรา ๓๑ ว่า

เมื่อตองออกจากหมู่บ้าน หรือเมื่อผู้ใหญ่บ้านใน
 ตำบลนั้นตามเสียงข้างมากใคร่ขอให้เอากำนันนั้นออก
 จากตำแหน่ง หรือเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า ความ
 สามารถไม่พอ แลสมควรเทศาภิบาลเห็นชอบด้วย

การที่กำนันออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุพวกผู้ใหญ่
 บ้านขอให้ออก หรือผู้ว่าราชการจังหวัดให้ออก ไม่ทำ
 ให้เขาขาดจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านที่เขาเป็นอยู่เดิม

๓๐/๖ ข. ผู้ทำการแทนกำนัน

ถ้ากำนันทำการในหน้าที่ไม่ใคร่ชั่วคราวในเวลายุติ
 เช่นไปกิจธุระที่อื่นทางไกลไม่ใคร่อยู่ในตำบลนั้น ก็ให้มอบ
 อำนาจหน้าที่ไว้แก่ผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่งซึ่งอยู่ในตำบล

เคียวกันแทน มีอำนาจเต็มในการปฏิบัติกิจธุระในตำแหน่ง
กานั้น เมื่อได้มีการมอบหมายกันแล้ว ก็ต้องแจ้งให้ผู้อยู่
บ้านที่อยู่ในท้องที่เคียวกันทราบเรื่องไว้ กับบอกไปยังอำ
เภอตามทางการอีกด้วย

ค. แพทย์ประจำตำบล

ในเรื่องการแต่งตั้งแพทย์ประจำตำบล ให้ตามมาตรา
๕๕ - ๕๖ การออกจากตำแหน่ง มาตรา ๕๗ - ๖๑
พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ แพทย์ประจำตำบลต้องเป็น
คนท้องถิ่น แม้จะเป็นผู้อยู่บ้านอยู่แล้ว ก็อาจถูกตั้งเป็น
แพทย์ตำบลได้เหมือนกัน

ง. สारวัก

ในตำบลหนึ่งมีสารวักเป็นผู้ช่วยแลรับใช้สองท่าน
สองคน กำนันจะเลือกให้ผู้ใดเป็นสารวักก็ได้ แต่ต้อง
ทำควมความเห็นชอบของผูวราชการจังหวัด ทั้งนี้ควม
มาตรา ๕๔ พระราชบัญญัติปกครองท้องที่

จ. ราษฎรผู้ช่วยกำนันเฉพาะกิจธุระบางเรื่อง

พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ให้อำนาจกำนันเรียก
บุคคลอื่นนอกจากแพทย์ประจำตำบล สารวัก และผู้ใหญ่บ้าน
ให้ช่วยทำธุระบางอย่างที่เป็นการฉุกเฉิน ราษฎรเมื่อได้
รับคำสั่งให้ช่วยเหลือ ก็มีฐานะในกฎหมายเป็นเจ้าพนักงาน

งานประกอบกิจการ เช่นนั้น

ในมาตรา ๖๐, ๔๓ และ ๖๗ พระราชบัญญัติลักษณะ
ปกครองท้องถิ่น มีเรื่องที่กำหนดให้อำนาจใด เช่น เวลา
เกิดการขาด ขิงทรัพย์สิน ไฟไหม้ หรือเหตุร้ายสำคัญ
อย่างอื่น รวมทั้งเรื่องขอขุดคูคลองตามรับมูราย หรือคิด
ค่าเช่าของกลางคืนนั้นด้วย หลักที่ถืออยู่เวลานี้มีว่า ภา
กนั้นนอกเหนือจากนายรับมูราย * ตามใดถึงดูดยานขาย
ในเวลานั้น คงมีความผิดฐาน เจ้าพนักงาน ผู้ซึ่งกระ
ทำการตามหน้าที่ตาย ตามกฎหมายอาชญามาตรา ๒๕๐

(๒) (วารคดีที่ ๒๖๕/๒๕๖๗, อ.ต.๘, ๑๕๖)

ข้อ ๒ หน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานปกครอง

คำแปล

ควรดูพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น มาตรา ๓๔-๔๕
ส่วนเรื่องวิธีการประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำ
ตำบลนั้น ให้ดูมาตรา ๕๐ ทอ ๆ ไป

บทที่ ๕

ระเบียบการปกครองหมู่บ้าน

ในคำแปลหนึ่งแยกออกเป็นหลายหมู่บ้าน หลักการที่
สำคัญที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ มีอยู่ในพระราชบัญญัติปกครอง

ท้องที่ มาตรา ๘, ๒๒, ๒๖, ๓๕, ๓

อาณาเขตต์ประเทศสยาม แยกท้องที่เป็นหมู่บ้าน โดยถือเอาจำนวนคนหรือสำนักอาศัยของบุคคลเป็นสำคัญ ถ้าในระแวกบ้านหนึ่ง มีคนอยู่อาศัยสองร้อยคนขึ้นไป ก็ รวมให้เป็นหมู่บ้าน หรือมิฉะนั้น ถ้าเห็นท้องที่ที่มีคนตั้ง บ้านเรือนอยู่ทางไกลกัน แม้จำนวนคนจะน้อย ถ้าจำนวน บ้านไม่ต่ำกว่าห้าบ้าน จะจัดให้เป็นหมู่บ้านหนึ่งก็ได้

นอกจากกำหนดให้มีหมู่บ้านประจำ จะกำหนดให้มี หมู่บ้านชั่วคราวก็ได้เหมือนกัน เป็นอันว่าบางฤดูกาล ราษฎรพากันไปตั้งทำมาหากินชั่วคราวในที่ใดที่หนึ่ง เมื่อ อยู่รวมกันมาก ก็ตั้งใหญ่ใหญ่บ้านควบคุม หรือให้มีกำนัน เป็นนายตำบลชั่วคราวด้วยก็ได้

คำว่า "บ้าน" ซึ่งกล่าวถึงในพระราชบัญญัติปกครอง ท้องที่ หมายความว่าถึงเรือนหลังเดียวกันก็ตาม หลายหลัง ก็ตาม ซึ่งอยู่ในเขตต์ที่มีเจ้าของเป็นอิสระส่วนหนึ่ง ความ มุ่งหมายของพระราชบัญญัตินี้ หมายถึงหน่วยสำคัญของ ประเทศ คือ ครอบครัว เพราะฉะนั้นนับหัวหน้าของ ครอบครัวเป็นใหญ่ แต่ธรรมดาที่เรียกกันว่า เจาบ้าน นายแฉงเป็นผู้มีเงิน ในเขตต์บ้านของเขาอาจจะมีเรือน ปลูกตั้งสิบ ๆ หลัง แต่ตามเหตุผลที่กล่าวมานี้ คงนับว่า บ้านเดียว

บ้าน, เรือน, ห้องแถว, แพร, เรือ ซึ่งจอดประจำอยู่ที่ใด ถ้ามีเจ้าของหรือผู้เช่าครอบครองเป็นนิติสาธารณะ หากห้องหนึ่ง หลังหนึ่ง ลานหนึ่ง หรือหมู่หนึ่ง ในเจ้าของหรือผู้เช่าคนหนึ่งนั้น ก็นับว่าบ้านหนึ่งเหมือนกัน แต่ วัตถุประสงค์ที่ทำการรัฐบาล เช่น โรงพยาบาล โรงทหาร โรงเรียน เรือนจำ ที่ทำการไปรษณีย์ สถานีรถไฟ หรือสำนักงานของรัฐบาล อยู่ในความปกครองของหัวหน้าผู้นั้น ไม่นับว่าเป็นบ้านตามพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น

ข้อ ๑ พนักงานปกครองหมู่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่งมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครอง ถ้าเป็นหมู่บ้านชั่วคราว เรียกกันว่า วาที่ผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้ยังมีผู้ทำการแทนผู้ใหญ่บ้านเฉพาะการ

ก. ผู้ใหญ่บ้าน

๑. การแต่งตั้ง

การตั้งผู้ใหญ่บ้านนี้ กระทำกันโดยออกเสียงลงมติของราษฎรซึ่งมีสิทธิที่จะออกเสียงได้ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่นนั้น การเลือกตั้งคือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ในเวลานี้ควรเทียบเรื่องคุณสมบัติที่กำหนดไว้สำหรับผู้ใหญ่บ้าน กับที่กำหนดไว้ในธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราวว่าควมผู้แทนตำบล ผู้แทนหมู่

ฐาน การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านนั้น พระราชบัญญัติปกครอง
ท้องที่มาตรา ๑๔, ๑๖ กำหนดว่า เมื่อลงมติเลือกผู้ใดแล้ว
ต้องแจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด โดยนายอำเภอรายงาน
ว่าขอหมายตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด

* การแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านนี้ เป็นแบบที่แสดงถึงว่าราษฎร
เขาเกี่ยวข้องกับเมืองใดบางอย่างไว้ แต่ผู้ที่เกี่ยวข้อง
ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิออกเสียง

๔/๗ มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติปกครองท้องที่มีข้อ
ความว่า ราษฎรชายหญิงที่จะมีสิทธิที่จะเป็นผู้เลือกผู้ใหญ่
บ้านได้นั้น

๑. ต้องเป็นคนในบังคับสยาม

๒. ต้องเป็นสุภาพชน มีอายุแต่ ๒๐ ปีขึ้นไป

กฎหมายไทยไม่จำกัดในเรื่องออกเสียงว่าต้องเป็น
ผู้ชาย ในธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ก็คือ
หลักเช่นเดียวกัน

คำว่า "บังคับสยาม" หมายความว่าผู้ที่อยู่ใต้อาณัติ
ทั้งประเทศสยามรวมทั้งบุคคลที่มีสัญชาติไทย ตามพระราช
บัญญัติสัญชาติ และพระราชบัญญัติแปลงชาติ กับผู้ที่อยู่ใต้อา
ณัติกฎหมายไทยทั่วไป แม้นั้นจะไม่มีสัญชาติไทย เช่น

คนที่เป็นคนของประเทศไทยที่ไม่มีสัญชาติไทยกับสยาม หากเขามาอยู่ในเมืองไทย ก็เรียกว่าคนในบังคับสยาม ควบคุมเสีย
นี้ คนจีนอยู่ในบังคับสยาม มีอายุแต่ ๒๐ ปีขึ้นไป ก็มีสิทธิ
ออกเสียงได้

ข. คุณสมบัติของผู้ที่ระโงรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

- ๑. ต้องเป็นชาย
- ๒. เป็นคนในบังคับสยาม
- ๓. ต้องเป็นบรรพบุรุษมีอายุแต่ ๒๐ ปีขึ้นไป
- ๔. ต้องเป็นเจ้าบ้าน คือมีโฉนดที่ดินหรือโฉนดจาง

ของผู้น (มาตรา ๙, ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติปกครอง
ท้องถิ่น)

๕. ต้องไม่ใช่เป็นทหารในกองประจำการ

ในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่นที่กำหนด
หน้าที่ของนายอำเภอจะต้องแจ้งความต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
ให้ทราบเหตุผลทุกรายไป

ค. วิธีออกเสียงลงมติ

อำเภอกระทำโดยวิธี

ออกเสียงโดยเปิดเผย เช่นราษฎรผู้เลือกได้
แสดงความรู้สึก เมื่อเจ้าพนักงานใดใดส่วนตัวเห็น

แต่โดยออกเราพนักงานในที่ประชุมนี้

ออกเสียงโดยวิธีลับ เมื่อเราพนักงานเห็นว่า การที่เรียกโดยเปิดเผยจะไม่คล่องใจผู้เลือก จะเรียกให้มาแจ้งความประสงค์ต่อเราพนักงานที่ละคนก็ได้

ทั้งนี้ ให้ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น

๒. การออกจากรักษาตำแหน่ง

ผู้ใหญ่บ้านจะต้องออกจากตำแหน่งถึงเหตุที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ คือ

- (๑) ไปอยู่เสียพ้นท้องที่ของตนเกินกว่า ๖ เดือน
- (๒) ตองราชทัณฑ์หรือขังใด ๆ ทั้งแต่จำคุกขึ้นไป
- (๓) ไปรับราชการในตำแหน่งอื่น ซึ่งจะทำให้การในหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านต่อไปไม่ได้
- (๔) ลูกบ้านขอร้องให้ออกเสียจากตำแหน่ง
- (๕) ทุจริตในหน้าที่ หรือผู้วาราชการจังหวัด.

เห็นว่าหย่อนความสามารถ

(๖) ลูกบ้านที่อยู่อาศัยในหมู่บ้านนั้นอพยบไปอยู่ที่อื่นจะเป็นหมู่บ้านต่อไปไม่ได้ ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น ถ้าเป็นหมู่บ้านชั่วคราว ให้ตามมาตรา ๒๕

ในที่สุดเมื่อผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง ก็ต้องจัดส่งมอบเอกสาร เช่นหมายตั้ง บัญชีสัมมะโนครัวไว้ให้แก่กำนัน

จัดการต่อไป

ในเรื่องผู้ทำการแทนผู้ใหญ่บ้าน หรือเรื่องราษฎร
มุขามผู้ใหญ่บ้านจะเพาะการ ตลอดจนถึงอำนาจแลหน้าที่ของ
ผู้ใหญ่บ้านนี้ ใหญ่มาตรา ๒๑, ๒๓, ๒๔ พระราชบัญญัติปก
ครองท้องที่

ส่วนที่ ๓

ระเบียบการปกครองมณฑลกรุงเทพฯ

การปกครองในมณฑลกรุงเทพฯ มีระเบียบผิดแปลก
กับในหัวเมืองอยุธยาประการ ในข้อสำคัญต่าง ๆ ดังข้อ
ไปนี้.

บทที่ ๑

ระเบียบการปกครองมณฑล

ก่อนประกาศรวมกระทรวงนครบาลเข้าอยู่ในกระ
ทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๔๖๕ การปกครองท้องที่ในมณฑล
กรุงเทพฯ อยู่ในหน้าที่ของกระทรวงนครบาล เมื่อได้
รวมกระทรวงนครบาลเข้าในกระทรวงมหาดไทยแล้ว ใน
ประกาศฉบับนั้นกล่าวหา การปกครองท้องที่ พร้อมทั้ง
งาน ประชาภิบาล นครภิบาล อันเป็นหน้าที่เฉพาะกรุง
เทพพระมหานครนั้น ได้มีสมุหพระนครบาล มีหน้าที่รับผิดชอบ

ชดชวยอย่างสมุหเทศาภิบาลในมณฑลต่าง ๆ ในชอบัญชีกัษณะ
ปกครองหัวเมือง พ.ศ. ๒๔๖๕ มาตรา ๑๗ ในสมุหพระ
นครบาล สั่งการโดยอนุมัติของเสนาบดีกระทรวงมหาด
ไทย ส่วนกิจการเกี่ยวของกับกระทรวงอื่น ก็มีระเบียบ
ส่วนหนึ่งต่างหาก เทียบกันไค้กับเรื่องที่เป็นอยู่ในมณฑล
อื่น ๆ

• ในเรื่องอำนาจตุลาการมีหลักการพิเศษ ซึ่งต้อง
ศึกษาจากหลักกรรมนุญศาลยุติธรรม

๗/๗

บทที่ ๒

ระเบียบการปกครองจังหวัด

การปกครองจังหวัดในมณฑลกรุงเทพฯ ที่เรียกว่า
จังหวัด อำเภอชั้นนอก คือนอกจากพระนครและธนบุรี
ก็เป็นทำนองเดียวกับจังหวัดในมณฑลอื่น ๆ กล่าวคือ มีผู้
แทนของทะบวงการเมืองกอนกลางออกไปประจำอยู่ ทำ
นองเดียวกับในจังหวัดอื่น ๆ

เฉพาะอำเภอชั้นใน ในส่วนจังหวัดพระนครและ
ธนบุรี มีระเบียบการปกครองทำนองเดียวกัน กล่าวคือ
รวมกันคำเนิรหลักการปกครองเป็นระเบียบเดียวกัน ใน
ส่วนแผนกบัญชาการ คู่มุระภาคเรื่องยกเลิกบัญชาการพระ
นครบาล พ.ศ. ๒๔๗๒

บทที่ ๓

ระเบียบการปกครองอำเภอ

อำเภอและจังหวัดอื่น ๆ นอกจากในจังหวัดพระนครและธนบุรี คงมีระเบียบการปกครองเหมือนกับอำเภอในจังหวัดหัวเมืองอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๒

อำเภอที่ขึ้นจังหวัดพระนครและธนบุรีนั้น จะเพาะอำเภอขึ้นนอกปฏิบัติการเหมือนกับอำเภอในจังหวัดมณฑลอื่น ๆ ส่วนอำเภอขึ้นในคามประกาศ พ.ศ. ๒๔๕๘ กำหนดความใหม่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ กล่าวคือ ให้มีวิสัยเหมือนกับอำเภอขึ้นนอกเฉพาะบางประเภทเท่านั้น คือใช้มาตรา ๒๒, ๒๓ ข้อ ๑ - ๒ - ๓ และมาตรา ๒๔ ถึง ๔๒ ซึ่งว่าด้วยการตั้งอำเภอ มาตรา ๔๒ ว่าควบคุมนครจัด หรือคนที่แสดงอาชญากรรมราย ซึ่งกรมการอำเภอจะท้องจัดการฟ้องร้องเอาโทษตามมาตรา ๓๐ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ในมาตรา ๔๖ ถึง ๔๒ ว่าควบคุมหน้าที่การปกครองท้องที่ ในมาตรา ๔๗ ถึง ๑๐๐ ว่าควบคุมโรงเรียนที่อาศัย การที่ตั้งที่พักของราษฎรอยู่ในที่เปลี่ยวและราษฎรอัธกัถิ มาตรา ๑๐๓ ถึง ๑๐๕ ว่าควบคุมซอกสุกร สุราสิน เปียบเทียบความอาชญา มาตรา

๑๐๘ ถึง ๑๑๘ ควบคุมเปรียบเทียบความแพง รวมทั้งเรื่อง
 ปกกันโรคภัย ขำรุงการทำนา คายาย และการคมนาคม
 มาตรา ๑๒๑ ถึง ๑๓๒ ควบคุมเรื่องรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ ที่
 สาธารณประโยชน์ ที่วัด ขำรุงการศึกษา เก็บภาษีอากร
 และอื่น ๆ ฉะเพาะในมัญหาเรื่องการไต่สวนคดีอาชญา
 เป็นหน้าที่ของตำรวจ ซึ่งต่างกับอำเภอในจังหวัดอื่น ที่
 การไต่สวนคดีนี้ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของอำเภอของปฏิบัติ
 เอง แต่ควรสังเกตว่า อำเภอชั้นนอกที่ตั้งอยู่นอกจังหวัด
 ในเขตชลประทานฯ ก็ยังปฏิบัติเหมือนอำเภอชั้นในในเรื่อง
 ไต่สวนความอาชญา เมื่อเกิดเรื่องขึ้นตำรวจนครบาลก็
 จัดการไต่สวนเสียเอง ทั้งนี้เนื่องจากประกาศฉบับ
 พ.ศ. ๒๔๗๒ ที่มีความว่า ให้เลิกกองอัยการนครบาลเสีย
 ให้ตำรวจนครบาลทำการไต่สวนฟ้องร้อง

เรื่องระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้านนั้น
 ฉะเพาะอำเภอชั้นนอก คงแยกออกเป็นตำบลและหมู่บ้าน
 เหมือน ในหัวเมือง มีพนักงานปกครองตำบลและหมู่บ้าน
 ส่วนอำเภอชั้นในแยกออกเป็นตำบล แต่ไม่ได้มีพนักงาน
 ปกครองโดยฉะเพาะ ส่วนหมู่บ้านเหมือนดังในหัวเมืองนั้น
 ไม่มี

หมวด ๒

การแบ่งแยกอำนาจบริหารบาง
อย่างออกจากรัฐบาลกลาง เพื่อให้ท้องถิ่น

ทำเอง

ระเบียบการปกครองในประเทศสยาม จะเพาะกิจ
อยู่อย่างอย่าง มีบทกฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษว่า ให้
จัดทำกันเองให้เหมาะสมกับท้องถิ่นเป็นราย ๆ ไป ซึ่งมี
เหตุผลและลักษณะพอเทียบกันไว้กับเรื่องการปกครองตาม
วิธีมัธยวิภาค

ลักษณะการปกครองที่เรียกว่า มัธยวิภาคนั้น เป็น
เรื่องท้องถิ่นหนึ่งปกครองตัวเอง คล้ายกับรัฐบาลน้อย ๆ
ส่วนน้อยทั้งอยู่ในประเทศในความควบคุมของรัฐบาลใหญ่
ควรกฎหมายเรื่องจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลที่ตำบลหัวหิน
ภายในเขตที่กำหนดไว้ ยกให้อยู่ในความดูแลของสภา
การบำรุงรักษาจัดอย่างใดแล้วแต่สภาจะเห็นควร และ
เพื่อการบำรุง ขอมให้มีอำนาจเก็บภาษีเอาเป็นรายได้
ของสภา

ความมุ่งหมายที่ขอมให้มีคณะบุคคลร่วมมือกันจัดการ
ในท้องถิ่น เพื่อประโยชน์แห่งท้องถิ่น ก็โดยมุ่งหวังจะให้

ความเป็นการปกครองให้เหมาะสมแก่ความเป็นอยู่แห่งท้องถิ่น
บุคคลซึ่งอยู่ในท้องที่ ย่อมรู้เรื่องดีกว่าที่หนึ่งอยู่ในรัฐบาล
กลาง พวกที่หนึ่งอยู่ในสภาทาจิกูระตามลัทธิมีชัยวิภาค
โดยมากเป็นผู้อยู่ใจใฝ่หาความเป็นไปแห่งบ้านเดิมของ
ตัวดีกว่าบุคคลภายนอก

การแบ่งแยกในบางท้องถิ่นมีการปกครองวิธีมีชัย
วิภาคนั้น มีทางไกลทางเดียวถึงไกลดาวแลวข้างตน แต่
เมื่อคิดถึงความเป็นอยู่ในบ้านเมืองไทย บางเรื่อง
ที่ใครมอบหมายให้จัดทำไปแล้วโดยดลคือ คือในเรื่องสุขภาพ
ภิพขาด ก็มีเหตุผลให้พิจารณาว่าจะขยายการให้กว้างขวาง
ออกไป ให้มีการปกครองวิธีนี้สำหรับกิจธุระอื่น ๆ ด้วย
จึงเมื่อ ๒ - ๓ ปีมาแล้ว โควมมีปัญหาเรื่องการทั้งเทศบาล
มีรูปการเป็นสถาปการของท้องถิ่น

เพื่อความสะดวก จึงควรทำความเข้าใจเรื่อง
โครงการเรื่องเทศบาลเสียทั่ว ๆ ไปชั้นหนึ่งก่อน ต่อ
นั้นไป จึงพิจารณาถึงการปกครองเฉพาะแผนกสุขภาพ

ส่วนที่ ๑

การปกครองตามลัทธิมีชัยวิภาค

บทที่ ๑

ระเบียบการปกครองท้องถิ่น

ข้อ ๑ ลำดับชั้น

๐๔/๗ ท้องถิ่นต่าง ๆ ในประเทศหนึ่งย่อมมีสภาพและฐานะต่างกัน ความเป็นอยู่ของมณฑลหนึ่งจังหวัดหนึ่ง อาจต่างกันกับมณฑลอื่นและจังหวัดอื่น ตัวอย่างเช่น ในมณฑลภูเก็ต มีทางท่ามาหากินสะดวกอยู่มาก ย่อมมีฐานะทางกับจังหวัดแม่ฮ่องสอน เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องแยกออกเป็นชั้นเป็นพวก ท้องที่บรรดาที่มีฐานะใกล้เคียงกัน นับเป็นพวกเดียวกัน ท้องที่ทั้งหลายมีจะมีการปกครองตามลัทธิมีชัยวิภาค จึงจำเป็นต้องแบ่งออกเป็นหลายประเภท มีการลำดับชั้นต่าง ๆ กัน

ในเมืองไทยก็ได้มีพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลเป็นตัวอย่างสำหรับเรื่องการปกครองตามลัทธิมีชัยวิภาค โดยรัฐบาลหลวงมอญานขึ้นหนึ่งให้แก่ท้องถิ่นยี่สิบปี มีกรรมการเป็นเจ้าขุนาคำเนิรการบริหารสวนนั้น ในพระราชบัญญัตินี้ก็แบ่งแยกชั้นไว้เป็นตัวอย่างเหมือนกัน

สำหรับสหภาพภาคมณฑลคางกับสหภาพจังหวัด นอกนั้น
เรียกกันว่าสหภาพเมืองหรือสหภาพท้องถิ่น

ในร่างพระราชบัญญัติเทศบาล กำหนดการแบ่งวัน
ดังนี้ คือ ให้แบ่งเทศบาลเป็น ๓ ชั้น ตามจำนวนพลเมือง
ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้น หรือจำนวนราษฎรประจำตำบล นอก
นั้นยังมีเรื่องเทศบาลชนบทอีกชนิดหนึ่งด้วย

ในประเทศญี่ปุ่นที่ใกล้เคียง จัดเรื่องเทศบาลแยก
ออกเป็นเทศบาลสำหรับนครและเทศบาลหัวเมือง ส่วน
เทศบาลหัวเมือง ยังแยกออกไปอีกเป็นเทศบาลในชุมชน
ชุมชนแห่งเมือง และเทศบาลในชนบท ถ้าจะเทียบถึ
ความเป็นอนุแห่งท้องถิ่นบ้านเรา เทศบาลสำหรับกรุง
เทศา ก็เป็นเทศบาลสำหรับนคร นอกนั้นเป็นเทศบาลหัว
เมือง เช่นสำหรับมณฑลอื่น ๆ และในมณฑลหนึ่ง ๆ ที่ใด
แบ่งแยกออกเป็นจังหวัดนั้น เทศบาลของจังหวัดหนึ่งก็เป็น
เทศบาลแห่งเมือง ส่วนในท้องที่ตำบลขึ้นจังหวัดนั้น ถ้า
จะให้ให้มีเทศบาลสำหรับอำเภอ ก็เป็นเทศบาลชนบท

ข้อ ๒ การก่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่น

วิธีก่อให้เกิดการปกครองชนิดนี้ อาจก่อให้เกิดได้

โดย ๒ ประการ คือ

ก. โดยอนุญาตแห่งรัฐบาลกลาง ให้แก่ชุมชน

เป็นราย ๆ ทั้งตัวอย่างพระราชบัญญัติการสหภาพ

ข. ในบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศสหรือญี่ปุ่น การปกครองชนิดนี้มีขึ้นโดยสภาพแห่งท้องถิ่นนั้น ๆ เอง ซึ่งกฎหมายโดยชัดแจ้งไว้ว่า ชาติใดจะต้องมีการปกครองโดยราษฎรในท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจการบางชนิดมาจัดทำเอง เช่น ตำบลแคว มณฑลของฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ใดมีการปกครองชนิดนี้โดยสภาพนละโดยกฎหมาย

๑๗/๓๗

ข้อ ๓ พนักงาน

พนักงานแห่งการปกครองชนิดนี้ อาจได้เข้ารับตำแหน่งโดย ๒ วิธี

ก. โดยการแต่งตั้งของรัฐบาลกลาง ซึ่งแปลว่า รัฐบาลกลางเลือกบุคคลที่มีความสามารถ แทนที่จะปล่อยให้ราษฎรในท้องถิ่นเลือกกันเอง วิธีนี้ใช้แก่ท้องถิ่นซึ่งราษฎรยังไม่ได้รับความอบรมเกี่ยว กับเรื่องการปกครองตัวเองเพียงพอ

ข. ราษฎรในท้องถิ่นเลือกตั้งกันเอง

ข้อ ๔ การดูแลควบคุม

การดูแลควบคุมอาจมีได้ดังนี้

ก. ในฐานะที่สภาหรือพนักงานแห่งท้องถิ่น เป็นผู้แทนรัฐบาลกลาง พนักงานทั้งหลายก็ใดชื่อว่า เป็นพนักงาน

งานของรัฐบาลตามความที่กล่าวไว้ในมาตรา ๕ แห่ง
ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว เรื่องที่เกี่ยวกับ
ประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศ หรือที่เป็นปัญหา
เรื่องวัตถุที่ประสงค์ของสภามุแทนราษฎร หรือรัฐประศาสน์
ในภายภาคนี้ พนักงานแห่งท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามหลักการ
คำสั่งของรัฐบาลกลาง อยู่ในความควบคุมของรัฐบาล
กลาง

ข. การดูแลควบคุมในระหว่างกันเองของเจ้าหน้าที่
หรือพวกมนตรีในสภา ก็มีหัวหน้าบังคับบัญชาควบคุมดูแล
กันเอง ให้ปฏิบัติตามงานแห่งท้องถิ่นในฐานะที่เป็นผู้แทน
ราษฎรในท้องถิ่น

บทที่ ๒

กิจการแห่งการปกครองในท้องถิ่น

ข้อ ๑ ประเภทแห่งกิจการ

การปกครองท้องถิ่น อาจมีกิจการที่กองกระทำหรือ
วัตถุที่ประสงค์ ๒ ชนิด คือ

ก. กิจธุระเฉพาะท้องถิ่นโดยเฉพาะ เช่นการ
สุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ซึ่งเป็น
เรื่องจะกองจัดทำให้เหมาะสมกับภูมิประเทศ ความคง

การที่จำเป็น จะคงจลัใ้ผสมกับความเห็นชอบของบุคคลที่
อยู่รวมกันในท้องถิ่นนั้น ๆ

ข. กิจการซึ่งเป็นงานการของรัฐบาลกลางฝากไว้
เกี่ยวกับประโยชน์ทั่วไปของประเทศ เป็นต้นว่าการทำ
ราว การทะเบียนต่าง ๆ

ข้อ ๒ วิธีปฏิบัติกิจการ

วิธีปฏิบัติกิจการภายในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ นั้น ตามปกติ
คือจัดโดยรัฐบาลกลาง คือเอาแบบของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้
เพราะเหตุว่า เทศบาลเท่ากับเป็นหน่วยจำลองของรัฐ
บาลกลาง วิธีที่จะปฏิบัติกิจการก็โดยอาศัยพิธีกรรมหรือ
การกระทำในทางปกครอง ในบางเรื่องเมื่อมีกฎหมาย
อนุญาตไว้ ก็ออกกฎหมายชนิดอนุบัญญัติได้ ทำนองเรื่อง
สภาการ ไฟฟ้าและทางหลวงเคยบัญญัติอยู่นั้น

บทที่ ๓

การเงินแห่งการปกครองท้องถิ่น

การปกครองชนิดนี้ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง
ให้มีสภาพและฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งต่างกับเรื่องปกครอง
ธรรมดาซึ่งที่ขึ้นอยู่กับเวลานี้ ซึ่งทบวงการเมืองเป็นเค
นีย์บุคคลสวนขอบของรัฐบาลกลาง

ในฐานะที่การปกครองระบอบนี้เป็นนิติบุคคลโดยอิสระ ก็จำเป็นต้องมีกองสมบัติ มีทรัพย์สินเงินเลี้ยงตัวเอง เทียบกันได้กับรัฐบาลกลางขณะนั้น การเงินการแยกออกเป็นรายใดอย่างหนึ่ง และรายอื่นอีกอย่างหนึ่ง ท่านอนันนิติบุคคลทั้งหลายและบุคคลสามัญ เป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้ได้เหมือนกัน

อก ๑ รายได้

รายได้การเป็นรายได้ธรรมดา และรายได้พิเศษ

รายได้ธรรมดา

รายได้ชนิดนี้มีภาวีกากรหรือจังกอบเป็นต้น นอกจากนี้ยังมีรายได้เรียกกันว่า เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางที่เรียกกันว่ารายได้ธรรมดาหมายความว่าถึง รายผู้ใดที่ได้ได้น้อยตามปกติประจำท้องถิ่นนั้น ตัวอย่างเช่น เก็บภาษีโรงเรือนเอาไว้อใช้สำหรับท้องถิ่นเสียทั้งหมด เมื่อท้องถิ่นใดบำรุงการท่ามาหาถิ่นเจริญขึ้น รายได้ส่วนนี้ก็เพิ่มขึ้นหรือตัวอย่างเช่น ขอส่วนแบ่งจากภาษีอากรทั้งหลายที่รัฐบาลกลางเรียกเก็บเอาไปจากท้องถิ่น หรือตัวอย่างเช่น ขอเพิ่มเข้าไปในจำนวนภาษีอากรที่รัฐบาลกลางเก็บเท่านั้น เถานี้สตกักรออบ และเอาส่วนที่เกินนั้นเป็นรายได้

ของท้องถิ่น หรือทำอย่างเช่น ประกอบกิจการค้าขึ้นเอง
ตั้งโรงไฟฟ้า นำประปาเป็นต้น ผลกำไรที่ใดก็เป็นรายได้
ของท้องถิ่นเหมือนกัน

ในเรื่องรายได้นี้ ตามธรรมดา รัฐบาลกลางคิด
กำหนดให้ตามฐานะของท้องถิ่นว่าเป็นเทศบาลชั้นใด ส่วน
ลดหรือการระโห้เก็บภาษีเป็นรายไคมากน้อยเท่าใด ก็โดย
ถือเอาความสำคัญของท้องถิ่นเป็นประมาณ ผลก็คือจะเกิด
ไคก็คือ รัฐบาลกลางเก็บภาษีจากท้องถิ่น แลวแบ่งให้ไว้
สำหรับบำรุงท้องถิ่นโดยจะเพาะ ซึ่งต่างกับการปกครอง
ธรรมดาซึ่งเป็นอยู่เวลานี้ ที่เรียกภาษีอากรเอามาเป็น
รายไคของรัฐบาลกลางเสียทั้งหมด

๒๑/๗

ข. รายไคพิเศษ

รายไคชนิดนี้หมายถึงรายไคซึ่งไม่ใช่ตามปกติทำ
นองที่กล่าวข้างตน กล่าวคือ ท้องถิ่นอาจจะได้รับเป็นครู
คราวหรือในคราวพิเศษ เช่นมีบุคคลโดยภททรัพย์สินในแก่
ท้องถิ่นโดยเสนหา หรือในเรื่องที่ในท้องถิ่นนั้น ๆ ชาติ
ผลิตเงิน ไคจัดการเรียกรายกัน เป็นคนหาชีวิตออก
ตลาดกินแบ่งหรือวิธีกูเงิน

วิธีกูเงินนั้นในฐานะที่ท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล อาจระ
กูจากเอกชนคนใดคนหนึ่งก็ได้ หรือเป็นการกูดอมหาชน

โดยวิธีออกกฎหมายรวมกัน กล่าวคือ ออกหนึ่งคือตราสารซึ่ง
 แต่ละฉบับมีมูลค่าเท่ากันโดยใหญ่ใหญ่เป็นผู้ถือไว้เป็น
 ประกัน เป็นหลักฐานใหญ่เท่าใดในเอกสารฉบับนั้นก็ระบุ
 จำนวนไว้ และในระยะเวลาที่ยังไม่ถึงกำหนดให้เงินก็
 ใ้รับดอกเบี้ย วิธีการบางอย่างเขากำหนดให้มีการให้
 รางวัล โดยออกสลากกินแบ่ง ใบของตนก็ทุกฉบับมีเลข
 ลำดับเป็นเครื่องหมาย รางวัลออกถูกสลากเลขที่เท่าใด
 ตรงกับใบของตนก็ใครก็ได้รับรางวัล

การที่ปกครองท้องถิ่นกู้เงินเอามาใช้นั้น มีปัญหาว่า
 กู้เงินอย่างไรจึงจะเป็นการยุติธรรมแก่สมาชิกผู้ต้องเสีย
 ภาษี เพราะฉะนั้นถ้าเอามาทำทุนหลายประโยชน์ ก็
 เป็นการยุติธรรมดี แต่หากเอามาเพื่อใช้จ่ายในสิ่งที่ไม่
 เป็นสาระก็ถูกติเตียน ในเรื่องวิธีใช้หนี้ที่ใครมานั้น ตาม
 ธรรมดาที่กำหนดการผ่อนชำระหนี้ที่ชำระหนี้เป็นประโยชน์
 เช่นเมื่อใครรายได้ออกมาทีละเล็กทีละน้อย หากจะรอให้เก็บไว้
 เป็นจำนวนมาก ก็อาจมีเหตุจำเป็นเอาไปใช้สำหรับกร
 อื่นเสีย นอกจากนั้น การกู้เงินเขามายอมได้ประโยชน์
 และเสียประโยชน์แก่บุคคลในท้องถิ่นในชั้นหลังที่จะต้องรับ
 ภาระใช้หนี้ ถ้ามองหนี้ บุคคลในชั้นหลังและทุกคนมีผลกัน
 ลงมาที่มีส่วนได้ ก็มีสวนที่จะเสียชวกันนี้ใช้หนี้ควย .

ขอ ๒ รายจ่าย

ในเรื่องรายจ่ายนั้น ก็มีรายจ่ายพิเศษและรายจ่ายธรรมดา เหมือนกันโดยวิธีการของนิติบุคคล รายจ่ายธรรมดาใดก็ตามที่จ่ายสำหรับกิจกรรมที่จะดำเนินการของนิติบุคคล เช่น ค่าจ้าง เงินเดือน พนักงานท้องถิ่น ในเรื่องรายจ่ายพิเศษ ก็โดยนัยอย่าง เช่น ในการบำรุงท้องถิ่นหรือจัดสร้างสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ หรือถึงที่เป็นสาธารณูปโภค

๒๕/๗

ส่วนที่ ๒

พระราชบัญญัติสุขภาพ ร.ศ. ๑๒๗ หน้า ๖๖
เดิม พ.ศ. ๒๔๕๘

การแบ่งแยกอำนาจบริหารที่มอบหมายให้ท้องถิ่นจัดเรื่องธุระการเดาเอง ก็มีตัวอย่างที่ดี คือ เรื่องจัดการสุขภาพ งานการแผนนี้เป็นงานการที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นมากกว่าเรื่องใด ๆ หมด เป็นการยากที่รัฐบาลกลางที่ตั้งอยู่ห่างไกลจะหยั่งรู้ถึงความจำเป็นสำหรับท้องถิ่น ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ตัวอย่างเช่น ในกรุงเทพฯ จำเป็นต้องมีถนนข้างถนนสำหรับระบายน้ำ ความจำเป็นอันนี้อาจไม่เกิดได้ในจังหวัดแม่อองต๋อง

ในร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ก็ได้อธิบายหลักการ

เรื่องสุขาภิบาลนี้เป็นตัวอย่าง ขยายการงานที่เกี่ยวข้องกับ
ท้องถิ่นเพิ่มเข้ากับเรื่องสุขาภิบาล เพราะฉะนั้นเห็นว่า
ถ้าทำความเข้าใจหลักการในพระราชบัญญัติสุขาภิบาลไว้
บ้าง คงช่วยให้เห็นหลักสำคัญ ๆ ของเทศบาลได้

บทที่ ๑

ระเบียบแห่งการปกครองสุขาภิบาล

ข้อ ๑ คำกับขึ้น

การจั้สุขาภิบาลมี ๒ อย่าง คือ -

ก. สุขาภิบาลเมือง ซึ่งแต่เดิมเรียกว่าสุขาภิบาล
สำหรับเมือง มีอำนาจและหน้าที่จัดการในเรื่องกิจธุระ
ที่พระราชบัญญัติสุขาภิบาลมอบหมายให้ ภายในเขตต์ท้องที่
ซึ่งจังหวัดตั้งอยู่

ข. สุขาภิบาลท้องที่ ซึ่งแต่เดิมเรียกว่าสุขาภิบาล
สำหรับตำบล สำหรับจัดในท้องที่ซึ่งเป็นที่ประชุมชนมาก
รวมกันอยู่ในตำบลหนึ่ง ๆ

อย่างไรก็ดี ให้พึงสังเกตว่า ในการจัดกิจธุระ
ของสุขาภิบาลนั้น ตามระเบียบที่บัญญัติกันอยู่ มิได้จัดทำ
คราวเดียวทั้งตำบลหรือทั่วจังหวัด โดยมากจัดทำในเขตต์
ที่พิจารณาเห็นว่าจำเป็นในที่ซึ่งท้องบัญญัติกิจธุระที่พระ
ราชบัญญัติมอบหมายให้ ภายหลังจึงค่อยขยายเขตต์ออกไป

เราเคยไปสถานที่ราชการ เรื่องขายเขตที่สมาชิกขาดวง
เทศา ในจังหวัดอื่น ๆ ตำบลอื่น ๆ ก็เป็นเช่นนั้นเหมือนกัน
ตัวอย่างเช่น การเลี้ยงสุกร เป็ด ไก่ ซึ่งแตกกันก็
มีเลี้ยงกันไต่ไกล ๆ ชุมชนชนในแถบหัวดำโพง เมื่อขาย
เขตที่สมาชิกขาดออกไป พวกนั้นก็วิ่งออกไป

ข้อ ๒ การก่อให้เกิดสมาชิกขาด

ในท้องที่ใดระจกใหม่สมาชิกขาด สมมุติเทศาภิบาล
ทองประกายผู้ใหญ่บ้านนั้น แต่เมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นเห็น
ชอบใจมากแล้ว สมมุติเทศาภิบาลมีใบบอกเข้ามากราบ
บังคมทูลขอพระบรมราชานุญาตระจกการในท้องที่นั้น

ใบบอกบอกขอระบขอความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา
๒ กำหนดเขตท้องที่ที่ระจกการสมาชิกขาดทุกตำบล จำนวน
บ้านเรือนและพลเมืองซึ่งอยู่ในเขตท้องที่นั้น ภาษีโรงเรือน
ในท้องที่นั้น ที่รัฐบาลเก็บโดยเป็นเงินปีละเท่าใด ตลอดจน
เสนอมาควรวาสมมุติเทศาภิบาลมีความเห็นระจกการสมาชิก
ขาดประเภทใด

๓. พนักงานสมาชิกขาด

พนักงานสมาชิกขาดยอมได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาล
ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ และ ๑๒

ก. สมาชิกขาดเมือง

สมาชิกขาดเมืองมีกรรมการ ๕ คนตามมาตรา ๑๑ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานโดยตำแหน่ง ชั้นเดิมก็มีปลัดจังหวัดเป็นผู้ช่วย ทำงานในหน้าที่เลขาธิการ และเป็นประธานแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ในเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมาทำงานแทนสมาชิกขาดเมือง ส่วนนายอำเภอท้องที่ นายแพทย์สมาชิกขาดเมือง เหล่านี้เป็นกรรมการ นอกนั้นก็ยังมีกำนันในตำบล กำนันในตำบลซึ่งอยู่ในเขตที่สมาชิกขาดเมือง ๕ นายเป็นกรรมการด้วย ถ้าในเขตนั้นก็ไม่มีกำนันประจำตำบลครบ ๕ นาย ก็ให้สมทบเทศาภิบาลมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งอยู่ในเขตท้องที่นั้นเพิ่มเป็นกรรมการสมาชิกขาดเมืองกำนันในตำบล ๕ นาย พวกตนนี้ใคร่ชื่อว่า เป็นกำนันพิเศษ และคงเป็นผู้ที่มีส่วนเสียภาษีโรงเรือนด้วย แต่สำหรับพวกนี้ให้อยู่ในตำแหน่งเพียง ๒ ปี

ข. สมาชิกขาดท้องที่

ตามมาตรา ๑๒ ให้นายอำเภอเจ้าของท้องที่เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง และให้แพทย์สมาชิกขาดเมือง ปลัดอำเภอและกำนันในเขตท้องที่สมาชิกขาดเมืองนั้นเป็นกรรมการ สมาชิกขาดเมืองที่มีกรรมการอย่างน้อย ๕ คน แต่อาจเพิ่มได้ถ้าในท้องที่สมาชิกขาดเมืองมีกำนันมากกว่าคนหนึ่ง

๔. การดูแลควบคุม

การดูแลควบคุมสุขภาพนั้นได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗ และ ๑๘ มีข้อความสำคัญว่า ใ้เทศาภิบาลหรือราชการจังหวัดดูแลตรวจตราจัดกิจกรรมสุขภาพ ให้เป็นประโยชน์ตามสมควรแก่การนั้น ใ้มีอำนาจที่จะห้ามหรือตั้งโทษ โทษอนาจารอย่างใด ๆ ที่เห็นว่าการรวมการจักใ้ทำ โดยไม่จาเป็นและไม่สมควรแก่ประโยชน์ นอกจากนี้ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยยังเป็นผู้ควบคุมอีกชั้นหนึ่ง มีอำนาจออกกฎข้อบังคับรักษาการใ้ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสุขภาพด้วย

๒๔/๗

บทที่ ๒

กิจการแห่งสุขภาพ

ขถ ๑ ประเภทแห่งกิจการ

กิจการแห่งสุขภาพมีอยู่ ๓ ประเภท ตามพระราชบัญญัติปี ๑๒๗ คือ

- ๑. การรักษาความสะอาดในท้องที่
- ๒. ป้องกันรักษาความไข้เจ็บในท้องที่
- ๓. บำรุงรักษาทางที่สำหรับสัตว์จรไปมาในท้องที่

นอกจากที่กล่าวนี้ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๘ ใ้มีพระราช

บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมสภามติของเมือง กำหนดให้เป็น
หน้าที่ของ สภามติปฏิบัติในเรื่องทะเลเบียนคนเกิดคนตาย
เพิ่มขึ้นอีกด้วย

การสภามติเป็นอันว่าไต่ขยายกิจธุระที่เป็นแผนก
บริหารประจำท้องถิ่นเพิ่มขึ้นที่ทะเลเบียนคน
จะทั้ง เป็นสภามติเจ้าหน้าที่เลือกจากบรรดาผู้ที่เลือกภา
กรในเขตท้องที่เป็นกรรมการ ส่วนในรฐานะที่สภาจะ
คงอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลกลาง ๆ ก็คงจะต้องทั้ง
เจ้าหน้าที่เขาช่วยเหลือควบคุม ซึ่งต่างกับที่เป็นอยู่ใน
เวลานี้ ที่ผู้ที่ไต่รับแต่งตั้งเป็นพนักงานของรัฐบาลอยู่
ในตัว

ข้อ ๒ วิธีปฏิบัติกิจการ

ระเบียบการงานของ สภามติ ก็เป็นทำนอง เดียว
กันกับที่ปฏิบัติอยู่ในวงราชการแผนกอื่น ความปกติก็คือคำ
สั่งของนายเหนือที่ขงการมาใหม่ปฏิบัติ แม้จะมีกรรมการ
ก็จำเป็นต้องอาศัยนโยบายที่เป็นของรัฐบาลกลาง เรื่อง
ที่สภาจะให้ทำอะไรคงไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ
อย่างเด็ดขาด แต่เรื่องที่ว่าเมื่อต้องทำอะไรแล้ว จะคิด
ทำอย่างไรจึงจะดีจะเป็นประโยชน์ ก็เป็นอำนาจและหน้าที่
ของกรรมการที่จะคิดกัน มีข้อที่สำคัญอยู่ข้อหนึ่งซึ่งเคย
ถือกันว่าเป็นอำนาจพิเศษของกรรมการ คือว่ามีอำนาจ

จะตั้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้เจาขุนจัดการเรื่องความ
 สะดากตามมติที่กรมการพิจารณาเห็นว่าเห็นสมควรจะจัด
 เมื่อตั้งแล้วเจาขุนไม่ปฏิบัติมีผิดตามกฎหมายลักษณะอาช
 ฎามาตรา ๓๓๔ ข้อ ๒ อันที่จริงถ้านายขอนี้เป็นอำนาจ
 ของเจาพนักงาน เมื่อกฎหมายว่าให้ตั้งใด หากตั้งแล้ว
 เขาไม่ปฏิบัติก็เป็นผิด

การเงินแห่งสุขาภิบาล

คูพระราชบัญญัติปี ๑๒๗ มาตรา ๘, ๙, ๑๐ ที่ว่าด้วย
 การเก็บภาษีรายได้เงินผลประโยชน์ ส่วนแผนการรายราย
 ก็อาจแยกออกได้เช่นรายจ่ายธรรมดา เช่น เงินเดือน
 หรือรายจ่ายพิเศษ ที่คณน ทำคณนเป็นคน

สำหรับการสุขาภิบาลท้องถิ่นหนึ่ง ๆ ก็ต้องมีกร
 กำหนดงบประมาณเหมือนกัน และการทำงบประมาณนี้
 ฝงก็ทำอะเพาะท้องถิ่นของตนเสนอขึ้นไปตามลำดับชั้นจน
 ถึงรัฐบาลกลาง เมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชา
 ญาตแล้วก็เป็นอันใช้ได้

วิธีปกครองตามลัทธิมีชัยวิภาค เช่นเรื่องสุขาภิบาล
 เป็นประโยชน์มาก ขอชักของที่ว่าไม่ควรให้มีอำนาจออก
 อนุญาตจะหมกไปใคเมื่ใให้ถือเสียว่า เมื่อกรมการตก
 ลงสิ่งอะไรที่เป็นกรชอบควยกฎหมายแล้ว ให้มีผลบังคับ

กันโดยวางคำสั่งเจ้าพนักงาน

๑/๘

บทที่ ๓

ระเบียบข้าราชการ

เมื่อได้มีหลักการกำหนดไว้ถึงเรื่องวิธีการดำเนินการ
 กำนารบริหาร มีการมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการเป็นแผนกคั้ง
 กติมาแล้ว ปัญหาที่จะต้องพิจารณาทอไปก็เป็นเรื่อง
 เกี่ยวกับตัวจักรทั้งหลายที่จะไปลงมือปฏิบัติกรงานเหล่านั้น
 นั้น ในธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ได้
 กำหนดหลักการไว้จนถึงขั้นต้นสุดคือ ตอนนั้นลงมาก็มี
 กฎหมายที่บัญญัติไว้เกี่ยวกับพนักงานรัฐบาลที่จะเขาทำ
 การงานในกระทรวงทบวงกรมเมืองต่าง ๆ

รัฐบาลกลางมิได้มอบหมายให้อำนาจเสนาบดีเจ้า
 กระทรวงเลือกหาคนเขาทำงานในกระทรวงใดแต่มอบไป
 เป็นคนว่า ในแผนกพลเรือนฝ่ายราชการทั่วไป มีพระ
 ราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนบังคับไว้โดยเฉพาะ ใน
 แผนกตุลาการก็มีพระราชบัญญัติข้าราชการตุลาการบังคับ
 ไว้อีกส่วนหนึ่ง เหมือนกัน คราวที่พระราชบัญญัติเหล่านี้
 นอกจากนั้นยังมีเรื่องข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ
 ข้าราชการในพระราชสำนัก ซึ่งมีกฎหมายกฎข้อบังคับ
 แยกไว้เป็นส่วน ๆ ไป

หลักการรวมค่าที่ชักนากยมีว่า เสนาบุคี่จากกระทรวงเป็นผู
 รับผิดชอบค่าในธานาการบริหาร แต่จะเลือกคนใดตาม
 ซอบใจไมไค ทางฝ่ายรัฐบาลกลางนั้นเองจะเลือกบุคคล
 เขารับการงานที่ของบัญญัติตามกฎหมายซึ่งตั้งขึ้นไว้ไซเป็น
 กลางเหมือนกัน ท้าวบางเซ่น ตามพระราชบัญญัติข้าราชการ
 การพลเรือน มีการกำหนดว่า ถ้าไคเงินเดือน ๕๐ บาท
 ขึ้นไปถึง ๘๐ จะตองตอบได้ไคไคขึ้นราชบุตร ถ้า ๘๐
 บาทขึ้นไปตองไคขึ้นสัญญาบัตร เมื่อสนเขตต์การตอบไคนี้
 แลว จากกระทรวงจะโยกย้ายเลื่อนตำแหน่งบรรจุในค่า
 แทนงกันไคตามซอบใจจนถึงชั้นเจากรม ถ้าจะบรรจุผู้ไค
 ในชั้นเจากรมและสูงกวานั้นขึ้นไป จะตองไครับอนุมัติของ
 รัฐบาลกลาง มีการควบคุมกันอีกชั้นหนึ่ง แต่ไม่ตองมีการ
 ตอบไค ถ้าคิดดัดกันรัฐบาลกลางก็มีอำนาจเลือกคนให้
 บรรจุไคตามตองการในชั้นนี้เหมือนกัน

ในฐานะที่พนักงานรัฐบาลทำงานให้แก่รัฐบาล ไค
 รับเงินเดือนตามงบประมาณแผ่นดิน มีสิทธิจะไครับบำ
 เเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ นอกจากนี้
 ผู้ไคอยู่ในตำแหน่งที่เป็นเจ้าพนักงานตามลักษณะที่กำหนด
 ไว้ในกฎหมายอาชญา ก็มีฐานะทางกฎหมายเป็นพิเศษ
 เพิ่มขึ้นอีกส่วนหนึ่ง ทั้งนี้ควรรู้กฎหมายลักษณะอาชญาว่า
 ความอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานในเรื่องที่เกิดมีการ

กระทำผิดขึ้น

พนักงานของรัฐบาลที่ได้รับแต่งตั้งอยู่ในความควบคุมบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้นในอะพาะกิจธุระการงานในตำแหน่งหน้าที่นั้น ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของนายเหนือตามลำดับชั้นไป แม้ถึงว่าการบรรจุเขาไว้รับตำแหน่งเงินเดือนว่าเข็ญจะคงเห็นไปตามพระราชบัญญัติพิเศษ ก็ควรต้องตั้งเกทว่า รัฐบาลกลางมีอำนาจควบคุมตามมาตรา ๕ แห่งธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน เพราะฉะนั้นเมื่อทำผิดก็อาจถูกปลดออกจากการงานได้

๔/๘

ภาค ๒

การงานในทางปกครอง

การงานในทางปกรองนั้น ตามธรรมเนียมก็เข้าใจกันว่า เป็นเรื่องกิจธุระที่ผู้กระปฏิบัติอำนาจบริหารพึงกระทำเพื่อกำรงไว้ซึ่งความเป็นอยู่ของรัฐบาล ทั้งคุณแต่ทุกข้อของการทำมาหากินของราษฎรพลเมือง

รัฐที่ทั้งขึ้นนั้นก็มีความเป็นอยู่เหมือนกัน อะพาะส่วนนี้ไม่แปลกอะไรกับนี้คือบุคคลทั้งหลาย หรือมนุษย์ผู้เป็นสมาชิกของรัฐบาลนั้น และเพื่อความเป็นอยู่นั้นก็ย่อมมีกตงสมบัติและทรัพย์สิน มีสิทธิหน้าที่จะเป็นเวลาของกรรมสิทธิ์ เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้เหล่านี้ไว้ทำนองเดียวกัน บางทีก็เกี่ยวข้องกับ

กับรัฐอื่นในฐานะที่เป็นนิติบุคคลด้วยกัน ตามปกติก็เกี่ยว
ข้องกับเอกชนพลเมืองของประเทศนั้นเอง

เมื่อใดทำความเข้าใจในเรื่องผู้ที่จะเป็นตัวจักรของ
เครื่องจักร/การปกครอง เพื่อดำเนินการงานของรัฐบาล
หรือฝ่ายหนึ่ง เป็นเครื่องมือการใช้จ่ายนาจสูงสุดแยกบริหาร
แล้ว ปัญหาที่จะต้องศึกษาต่อไปมีว่า พวกเหล่านี้มีสิทธิ
หน้าที่อะไรบางอย่าง มีความเกี่ยวข้องกับในวรรคก่อนเป็นกรณี
ใด และมีภาระงานอะไรที่จะทำเพื่อประโยชน์แห่งการปก
ครองนั้น กิจกรรมนั้น ๆ จะต้องจัดทำกันได้อย่างไร ใน
เรื่องความเกี่ยวข้องของทางกฎหมายในระหว่างทางการปก
ครองกับเอกชนนั้น ฟังดัง เกิดไฉน นอกจากจะมีบทก
หมายกำหนดสิทธิหน้าที่ไว้เป็นพิเศษ จะต้องถูกบังคับ
เหมือนนิติการในกฎหมายเหมือนบุคคลธรรมดาปฏิบัติต่อกัน
และกัน จะถือกรรมสิทธิ์หรือเป็นเจ้าของที่ดินตลอดถึงค
วักนั้ในโรงศาล ตามหลักกฎหมายธรรมดา ถ้าเรื่องใด
ใดเอกสิทธิ์หรือประโยชน์พิเศษ ก็ต้องมีกฎหมายว่าไว้
ส่วนหนึ่งทางหาก ให้ฟังเข้าใจว่า ถ้าใดกำหนดไว้เช่นนั้น
ก็เพื่อรักษาประโยชน์ใหญ่ยิ่งของประเทศ เพื่อป้องกันวิธี
ดำเนินการงานของรัฐบาลให้ลุล่วงไปเป็นผลดี และตาม
ปกติเป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์ของประชาชนทั่วไปด้วย

เราตั้งเกณฑ์ไว้ว่า เรื่องงคเป็นคังกล่าวในวรรคก่อนเมื่อ
 คิดถึง เรื่อง รัฐบาลหรือกระทรวงทบวงกรมทำสัญญาไว้กับ
 เอกชนซึ่งขายสิ่งของเครื่องใช้ สัญญาเช่า สัญญาร่าง
 แรงงาน ก็ผิดหลักธรรมดา เว้นแต่ในบางเรื่อง เช่น
 ทั่วอย่าง พระราชบัญญัติเกณฑ์ร่าง หรือเรื่องกิจการกา
 เช่น รถไฟ ไฟฟ้า ประปา ขดประทาน เหล่านี้มีกฎเกณฑ์
 เป็นพิเศษ รวมทั้งเรื่องการโทรเลขโทรศัพท์ หรือการ
 ออกอนุญาตสัมประทาน ซึ่งเป็นสัญญาร่าง เอกชนกับรัฐ
 บาดนั้นด้วย นอกจากนี้ควรดูกฎหมายลักษณะอาชญาที่มีบท
 บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องปฏิบัติกิจการงานของรัฐบาล และกิจ
 ธุระของรัฐบาล

ทางการฝ่ายปกครองนั้น เป็นกิจธุระค่าเนิรอำนาจ
 สูงสุดฝ่ายบริหาร แต่โดยสภาพและลักษณะของเรื่อง เป็น
 คังกล่าวข้างตน ก็ต้องแยกวากิจธุระการงานจำพวกหนึ่ง
 ทางการฝ่ายปกครองมี Droits สิทธิเด็ดขาด แต่การ
 งานอีกจำพวกหนึ่งเป็นเรื่องประโยชน์ธรรมคาจัดทำขึ้นใน
 ฐานะที่เป็นบุคคลในกฎหมายเกี่ยวของกับบุคคลในกฎหมาย
 อื่นนั้น ในเบื้องต้นเป็นเรื่องอำนาจที่เกิดจากรัฐที่จะ
 ครอบเป็นตุลาเนิรอำนาจบริหาร เพื่อปฏิบัติอำนาจสูงสุดของ
 ประเทศ สำหรับจะไ้รับประโยชน์ทั่วไปของรัฐและของ
 ประชาชน ในเรื่องคังเกี่ยวกับประโยชน์ธรรมคา และ

เป็นอำนาจที่เกิดจากการทำกรเกี่ยวของกับเอกชนใน
อันที่ระควรคงไว้ซึ่งความเป็นอยู่ของนิติบุคคลเทียบด้วย
เอกชนธรรมดาทั้งหลาย ตัวอย่างง่าย ๆ ดังเกิดไ้จาก
พระราชบัญญัติพลเรือนนั้น เป็นต้น

การที่ใคร่ร่วมความคิดรวมความประสงค์ร่วมกัน เข้า
เป็นสมาคมนั้น เมื่อใดสภาพเป็นนิติบุคคลตามธรรมดา
แล้ว ย่อมมีสิทธิหน้าที่เพียงเท่าที่กฎหมายรับรองให้ แต่
ถ้าเป็นสมาคมที่เป็นรัฐ ย่อมมีฐานะผิดแผกจากนิติบุคคล
ธรรมดา ย่อมมีอำนาจหรือสิทธิ Droits ทุกประการบรร
ดาที่ว่าเป็นเพื่อรักษาความเป็นเอกราชความเป็นอิสระระ
ใดคำเนิรการปกครองบ้านเมืองดำรงไว้ซึ่งความเป็นอยู่
ของรัฐนั้น หากจะมีข้อขัดแย้งก็เพียงเท่าที่กำหนดไว้ใน
ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน หรือซึ่งเรียกว่ารัฐธรรมนูญ
นั้น กิจธุระการงานที่ทางการฝ่ายปกครองทำไปอย่าง
เต็มที่ คือเรื่องจัดโครงการปกครองให้ดำเนินไปตาม
ธรรมนูญ การตำรวจ การบำรุงรักษาความเป็นอยู่ของ
มนุษย์ เพื่อให้มนุษย์ได้ดำรงอยู่กันด้วยความสุขสมบูรณ์
การทหาร การเงิน เกี่ยวกับทรัพย์สินสมบัติของนิติบุคคลนั้น
เหล่านี้เป็นต้น ส่วนกิจธุระการงานที่จะก่อให้เกิดสิทธิ
หน้าที่ตามธรรมดานั้น ต้องพิจารณาตามพฤติการณ์และ
เหตุการณ์กรณีพิพาททางการปกครองเกี่ยวกับเอกชนเป็น

เรื่อง ๆ ไป

กิจกรรมทั้งหลายตลอดถึงการใช้สิทธิหรืออำนาจทำ
นองที่กล่าวมาทั้งนี้ เมื่อจะลงปฏิบัติก็เรียกกันว่าเป็น
การกระทำในทางปกครองหรือหรือ "กรรม" ซึ่งผู้ทรงอำ
นาจทางฝ่ายบริหารจะลงคำเนิรไปตามกฎหมายและทาง
ที่ควรแก่การงาน ถ้าเทียบกับเรื่องของมนุษย์ตามัญหรือ
ของนี้ที่บุคคลธรรมดา ก็ไต่แกเรื่องการใช้สิทธิของเขา
เหล่านี้กระทำการงาน

ลักษณะ ๑

การกระทำในทางปกครอง

การกระทำในทางปกครอง "กรรม" นั้นก็แยกได้เป็น
เรื่องชนิดที่อาศัยเจตนา เป็นปัจจัย ให้เกิดผลทางกฎหมาย
คล้ายบุคคลธรรมดาแสดงเจตนาทำนิติกรรมพวกหนึ่ง และ
การกระทำตามปกติธรรมดาทั่วไป ปฏิบัติที่ถูกต้องที่ประสงค์
แห่งการปกครองที่ต่ำลงเป็นขึ้นเป็นอัน เทียบกับที่บุคคล
คำเนิรการหาเลี้ยงชีพครองชีพของตนที่ไม่ใช่เป็น เรื่องนิติ
กรรมอีกจำพวกหนึ่ง

การคัดค้าน สร้างถนน การสอนแก้ไขได้เล่าเรียน
หนังสือ หักคนให้เป็นทหาร เหล่านี้เป็นตัวอย่าง เรื่อง
กรรมหรือการกระทำในทางปกครองชนิดที่เป็นพวก

Acte materiel ไม่ใช้ทำนิติกรรมอาศัยเจตนาจงใจเกิดผลตามกฎหมายโดยตรง การจับเอาคนเมาสุรามายังวางยาชาสุนัข เหล่านี้ก็ไม่ใช่การกระทำจำพวกนิติกรรมเหมือนกัน และอาจมีผลในทางกฎหมายได้ เกี่ยวกับเสรีภาพ อิศระภาพ หรือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

ตัวอย่างข้างต้นในเรื่องการกระทำมีผลทางกฎหมาย แต่ไม่ใช่เรื่องจงใจให้เกิดผลในกฎหมายโดยตรงเป็นนิติกรรม ในเรื่องนิติกรรมที่เป็นการกระทำในทางปกครองนั้นอาศัยเจตนาเป็นสำคัญ และแยกได้เป็น ๒ พวก คือ พวกหนึ่งเรียกว่า ทำขึ้นเป็นกฎหมาย Administrati

อีกพวกหนึ่งทำขึ้นมีผลในการวินิจฉัยกฎหมาย เช่น เกี่ยวทางศาลปกครอง ทั้งนี้ก็เทียบกันได้กับเรื่องการกระทำของรัฐที่เกี่ยวข้องกับอำนาจสูงสุดทั่วไป แยกเป็นแผนกออกกฎหมายและวินิจฉัยกฎหมาย

ควรสังเกตว่า การกระทำในทางปกครองแยกได้เป็นสองประเภท เรื่องที่เกี่ยวข้องกับเจตนาเกิดผลบังคับแล้วไว้ในวรรคก่อนเกี่ยวกับประโยชน์ทั่วไป ส่วนอีกประเภทหนึ่งเป็นเรื่องกิจการที่จะต้องทำเพื่อความมั่นคงอยู่ตามธรรมดา ซึ่งจะใคร่อธิบายต่อไปข้างหน้า ในตอนนี้ควรทำความเข้าใจเรื่องหลักการเกี่ยวกับนิติกรรมที่ทำการเป็นกฎหมายเสียก่อน

กฎหมายเฉพาะการงานฝ่ายปกครอง เป็นเรื่องเฉพาะการ และไม่วางหลักกว้างขวางทั่วไป โดยมากทำขึ้นเพื่อประโยชน์กิจธุระการงานฝ่ายปกครอง ซึ่งผู้ทรงอำนาจฝ่ายปฏิบัติฝ่ายบริหารลงมติชี้ขาดว่าจะทำอะไรอย่างไร ก็กำหนดเป็นข้อบังคับลงไว้ให้คำเป็นกรกฎเป็นระเบียบเรียบร้อยทั่วกันหมด ความเรื่องการวินิจฉัยกฎหมายมีข้อบังคับเป็นพิเศษส่วนหนึ่งเหมือนกัน คำว่ากฎหมายมีศาลปกครอง มีกฎหมายไว้ส่วนหนึ่งทางหากไม่เกี่ยวข้องกับศาสตร์ศกศัตถกรรม กฎหมายเก่า เช่นพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติตำรวจทางหลวงที่รับสัมประทานเหล่านี้เป็นตัวอย่างแต่คงถึงข้อบังคับ กฎหมายที่เป็นการกระทำในทางปกครองแผนกอาศัยเจตนาเป็นปัจจัย เรื่องทั้งกรมพัสดุแห่งชาติที่ให้อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับข้อใช้ในราชการก็มีลักษณะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำในทางปกครองที่ถนัดมานี้เหมือนกัน

๕/๕ กล่าวทั่วไป หลักวินิจฉัยที่กระทำจะรูวษาข้อบังคับกฎหมายอันใดเป็นกฎหมายใช้ทั่วไป ที่ออกตามความที่กำหนดไว้ในธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน หรือเป็นกฎหมายแผนกปกครองออกแต่ให้ เป็นข้อบังคับสำหรับกรรมการทางปกครอง นั้นมีว่า ฉายทุกกฎหมายที่ออกมาเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิด

เกิดสิทธิขึ้นใหม่ nouveau droit หรือก่อให้เกิดหน้าที่ขึ้นใหม่ Imposer une nouvelle obligation

ไม่อาจจะออกเพื่อการทั่วไปหรือกิจการเฉพาะเรื่อง บทกฎหมายนั้น ๆ โคซ็อวา เป็นบทกฎหมายที่บังคับสำหรับประโยชน์ทั่วไป เป็นกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจของรัฐบาล ไม่ใช่เรื่องออกสำหรับปฏิบัติอำนาจฝ่ายบริหาร

บทกฎหมายใดไม่มีลักษณะดังกล่าวมานี้ บทกฎหมาย เช่นนั้น ๆ เป็นเรื่องออกสำหรับกิจการงานแผนกปกครอง นับเป็นเรื่องการกระทำต่างปกครอง ควบคุมอาศัยอำนาจเจตนาที่แสดงออกเป็นปัจจัยอันสำคัญ เรื่องเช่นนี้บางที่มีลักษณะเป็นข้อบังคับ กฎหมายที่กำหนดระเบียบการทั่ว ๆ ไป หรือบางทีก็เป็นเรื่องวินิจฉัยชี้ขาดเฉพาะกิจการบางอย่าง และบังคับเฉพาะบุคคลบางคนบางพวก

อย่างไรก็ดี ควรสังเกตว่าการงานฝ่ายบริหารนั้นตามปกติเป็นเรื่องบริหารบทกฎหมาย (exécution) ที่สภาผู้แทนราษฎรได้ประกาศไว้ กล่าวคือ บทกฎหมายใดกำหนดไว้อย่างไร การบริหารก็ดำเนินไปตามนั้น ด้วยเหตุนี้ ตามธรรมดาจึงถือว่าข้อบังคับที่ทั้งขึ้นเพื่อการปกครองฝ่ายบริหาร ต้องไม่ใช่เรื่องตั้งสิทธิกำหนดหน้าที่ใหม่ จะคงอยู่ในข่ายบังคับบทกฎหมายที่สภาได้ตั้งไว้แล้ว ซึ่งจของคำเนิรการไปตามนั้น แต่โดยที่แผนกบริหารการ

เมือง อาจกองจักทำอะไรขึ้นโดยยังไม่ทันมีบทบัญญัติขึ้นไว้
กณ บางที่สภาผู้แทนราษฎรจะต้องออกกฎหมายแผนกปก
ครองเสียเอง บางที่ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจบริหาร จะคง
คิดตั้งข้อบังคับขึ้นใหม่เพื่อการบริหารส่วนนี้โดยตรง

และในบางเรื่อง กฎหมายทั่วไปที่สภาได้ออกไว้
เอง ใ้มอบหมายอำนาจให้บุคคลบางคนบางคณะไปจัดทำ
ข้อบังคับกฎหมายขึ้นใหม่ Delegated legislation. เพื่อ
ดำเนินการไปตามที่บทกฎหมายกำหนดไว้ ในเรื่องเหล่านี้
ข้อบังคับกฎหมายที่ทำขึ้นใหม่ อาจกำหนดสิทธิหน้าที่ใหม่
ด้วย แต่ก็นับว่าเป็นเรื่องยกเว้นมากกว่าอัน Décret

Loi การกระทำในทางปกครองจะเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับ
เรื่องการจัดข้อบังคับเป็นกฎหมาย นับว่าเป็น "กรรม" ชนิด
หนึ่งที่ทางการฝ่ายปกครองใดแต่คงออกมาด้วยกิริยามาก
นวก ควรจะแยกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ ที่เกี่ยว
กับประชาชนทั่วไปประเภทหนึ่ง และที่เกี่ยวกับบุคคลบาง
คนบางพวกเป็นเรื่องเฉพาะการอีกประเภทหนึ่ง

ในเรื่องแรกมีสภาพและลักษณะเป็นกฎหมายบ้าน
เมือง ซึ่งเมื่อได้บัญญัติขึ้นแล้ว มีผลบังคับใช้ทั่วไป ทุกคน
ต้องเคารพถือตาม แต่สำหรับในเรื่องหลังนั้นจะเฉพาะเท
ผู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้นได้ประโยชน์หรือถูกบังคับก็ตามพฤติ
กรรม คล้ายกับว่าเป็นคำสั่งของทางการฝ่ายปกครอง

วินิจฉัยชี้ขาดกิจธุระการงานบางอย่างไว้เป็นราย ๆ ไป

หมวด ๑

การกระทำสำหรับบุคคลทั่วไป

การกระทำชนิดนี้เกี่ยวด้วยการออกคำสั่ง คำบังคับ สำหรับบุคคลทั่วไป ตามธรรมดาที่แยกออกได้เป็น ๓ ประการ คือ -

๑. เรื่องที่รัฐบาลออกกฎหมายบังคับบุคคลทั่วไป ประเท เวลานี้สภาพแทนราษฎรทรวงไว้ซึ่งอำนาจที่จะออกกฎหมาย เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไต่ทรงประกาศแล้วก็เป็นอันใช้ได้ เรียกกันว่า พระราชบัญญัติ ในระหว่างนี้การออกกฎหมายสำหรับแผนกปกครอง ก็ยังอาศัยวิธีออก เป็นพระราชบัญญัติ ตามกฎหมายธรรมดา ถ้า ภายหลังจากคำสั่งบังคับทั่ว ๆ ไป อีกประเภทหนึ่ง คือ คำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมที่ตัดสินคดีเฉพาะเรื่อง ศาล ชีขาดในสิทธิหน้าที่ของคู่พิพาทเป็นคำสั่งที่บังคับบุคคลบางคน บางพวกที่เกี่ยวข้องเท่านั้น สำหรับการชี้ขาดในเรื่องที่ เกี่ยวข้องกับกิจธุระแผนกปกครอง เวลานี้ยังไม่มีศาลปกครอง ตั้งขึ้นเป็นพิเศษ จึงคงปล่อยให้ศาลยุติธรรมวินิจฉัย ชีขาดไปพลางก่อน

คำสั่งคำบังคับแห่งอำนาจ บริหารบัญญัติหรืออำนาจ

ธระการจะถกคำสั่งและคำบังคับใด ก็แตกภายในใจ
อันจำกัด เพราะอำนาจนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิบัติ
การให้ขึ้นไปตามอำนาจนี้บัญญัติถึงกล่าวข้างตน จะ
ออกคำสั่ง คำบังคับ นอกเหนือหรือแข่งขันแย้งชิงอำนาจ
ใ้บัญญัติไม่ได้ เว้นไว้แต่บางเรื่องที่มีเป็นเรื่องมอบ
หมายอำนาจ Delegated Legislation ซึ่งนาน ๆ

จะมีสักหนหนึ่ง การมอบหมายอำนาจให้ผู้ทรงไว้ซึ่งอำ
นาจในทางบริหารนั้น เมื่อเป็นเรื่องมอบหมายให้ไปออก
กฎหมายเดาเองอย่างเด็ดขาดเป็นท่านลงใช้อำนาจวิ
บัญญัติ แม้ถึงว่าผิดหลัก ซึ่งในเวลาที่มีธรรมนูญการปก
ครองแผนดินแล้ว จะเป็นการผ่านอำนาจธรรมนูญ ก็
อาจมีกิจกรรมงานบางเรื่องที่จะต้องมีการมอบหมาย
อำนาจเพื่อความสะดวก ในเรื่องเช่นนี้ คำสั่ง คำบังคับ
ที่ได้ออกไป มีผลเหมือนหนึ่งว่าสภาได้ออกเป็นกฎหมาย
เสียเอง

๑๕/๘ ในกฎหมายไทย คำสั่ง คำบังคับแห่งอำนาจบริหาร
บัญญัติมีหลายอย่างต่าง ๆ กันในสมัยก่อนใช้รัฐธรรมนูญ
เป็นสายลักษณะอักษร คำสั่งคำบังคับของพระเจ้าแผ่นดิน
ที่โคตรราชันไว้เป็นพระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด ประ
กาศพระแสงพระบรมราชโองการเหล่านี้มีลักษณะเป็น
การกระทำในทางปกครองฝ่ายบริหารสำหรับบุคคลทั่วไป

อง
๑
ใน

หรือฉบับหนึ่งเป็นเรื่องแสดงเจตนาของผูทรงอำนาจบริหาร
การเมือง คำเนิรการปกครองรัฐ

ทฤษฎีธรรมกาก็เข้าใจกันว่า เรื่องใดที่โคตรราชัน
ไว้ เรียกว่ากฎหมายหรือพระราชบัญญัติเป็นเรื่องข้อบังคับ
ทั่วไป ออกโดยอำนาจนิติบัญญัติ แต่ถาเรียกว่ากฤษฎีกา
ก็กล่าวในวรรคก่อนก็ เป็นเรื่องบริหารการเมือง แล
การแยกเช่นนี้ก็ไม่ใครเป็นที่แน่นอนนัก มักจะปนกันเสีย
โดยมาก เพราะเหตุที่อำนาจนิติบัญญัติ "อำนาจ บริหาร
รวมอยู่ในพระเจ้าแผ่นดินองค์เดียว"

ในสมัยนี้ตองพิจารณาหลักในธรรมนูญการปกครอง
แผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๓, ๗, ๘, ๙,
๒๔, ๒๕ การกระทำในทางปกครองก็ปฏิบัติอำนาจบริหาร
การแผ่นดินที่จะให้เป็นการกระทำสำหรับบุคคลทั่วไป มี
ผลบังคับโดยกฎหมาย ออกโดยอำนาจนิติบัญญัติ จึง
จำเป็นตองถือตามเกณฑ์ที่ธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งเกณฑ์
จากกฤษฎีกาที่ออกใหม่ โฉมงานสภาผู้แทนราษฎรเหมือน
กฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติธรรมกานั้น ถ้าบางส่วนนี้จะ
เป็นอย่างไรในเวลาข้างหน้า ให้สังเกตตามในร่างรัฐ
ธรรมนูญฉบับดวารที่เปิดเผยแล้ว กับคำแถลงการณ์ของ
ประธานคณะกรรมการราษฎร นั้น

ในระวางนี้ควรสังเกตุไว้แต่เพียงว่า การกระทำฝ่ายปกครองสำหรับบุคคลทั่วไปอธิบายในหมวดนี้ ถ้าจะให้ใหม่ผลบังคับคนทั่ว ๆ ไปไปแล้ว ทงถาคัดอำนาจนิติบัญญัติออกให้ เว้นไว้แต่เรื่องบริหารบทกฎหมายโดยแท้ (execution of a law) ซึ่งยอมทำได้ภายในเขตที่บทกฎหมายนั้น ๆ กำหนดไว้ (Delegated legislation) จะเพาะเรื่องเฉพาะราย ถ้าหากว่าเรื่องใดธรรมดาออกไว้โดยตรง ก็เป็นเรื่องใดรับมอบหมายอำนาจจากธรรมดา ถ้าเรื่องใดมีบทกฎหมายออกโดยสภาเป็นผู้ตั้งตามธรรมดา และในบทกฎหมายนั้นมอบอำนาจไว้ถึงคนหนึ่ง ก็เป็นอันว่าใครรับมอบอำนาจจำกัดไว้ ยอมทำได้เพียงเท่าที่ตัวบทมอบหมายไว้ คือเรื่องกาสดอกอนุบัญญัติวิลาทางรถไฟและทางหลวงเป็นตัวอย่าง

การมอบอำนาจที่ใช้กันอยู่โดยมาก มักเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหาร หรือหนึ่งตามที่จะปฏิบัติการตามบทกฎหมาย ใดแต่ตัวอย่าง เรื่องให้เสนาบดีออกกฎเสนาบดีก็อย่างนั้นอย่างนี้เป็นต้น แต่ก่อนนี้ให้อำนาจเสนาบดีทั้งหมดบังคับเป็นกฎหมายใด แต่สมัยนี้จำกัดลงให้ทำได้เฉพาะบริหารการงานที่บทบัญญัติกำหนดไว้เท่านั้น ควรดู

๒๕/๘ นอกจากนี้ควรเข้าใจว่า เว้นแต่จะมีบทให้อำนาจ
 เป็นพิเศษ ในรัฐธรรมนูญหรือในบทกฎหมายออกโดยอ
 ำนาจนิติบัญญัติแล้ว บุคคลหรือคณะบุคคลใดอื่นไม่มีอำนาจ
 ที่จะสั่งขบบังคับให้เป็นกฎหมายหรือให้มีการลงโทษไปคา
 ขบใจ ผู้บริหารอำนาจดำเนินการปกครอง Executive
 power นั้น แม้เห็นจำเป็นจะตลงสั่งขบบังคับเป็นกฎ
 หมายขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นเรื่องการแสดงเจตนาให้เป็นการ
 กระทำสำหรับบุคคลทั่วไป เพราะเหตุยังไม่ได้มีบทกฎ
 หมายตราขึ้นไว้สำหรับการที่จะตลงปฏิบัติ พวกเหล่านี้
 ก็ไม่มีอำนาจสั่งกฎหมายขึ้นเองโดยอำนาจนิติบัญญัติมิได้
 ให้ หรือมิได้มอบหมายอำนาจให้ทำได้ เรื่องเหล่านี้เป็น
 ไรรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินแล้ว ก็จะขอให้สภาผู้
 ราษฎรพิจารณาต้งขบบังคับที่ตลงการถอดเป็นพระราช
 บัญญัติทำนองเดียวกับต้งกฎหมายทั่วไป

เรื่องทีกล่าวข้างตนเป็นการกระทำฝ่ายปกครอง
 บริหารอำนาจทางอธระการ นับว่าเป็นการกระทำประ
 เภทแสดงเจตนาให้คนทั่วไปปฏิบัติถือตาม มีผลเหมือน
 อย่างขบบังคับที่เป็นกฎหมายออกโดยสภาผู้แทนราษฎร
 ตามบัญญัติอำนาจบริหารการเมืงต้งขบบังคับอย่างอื่น
 ไม่มีบทให้อำนาจหรือมีการมอบอำนาจ ขบบังคับเช่น
 เป็นกฎหมาย

ทั่วอย่างเช่น เสนาบดีออกกฎหมาย เสนาบดีใดเพื่อทำ
 เป็นการตามกฎหมายอันใดอันหนึ่ง ถ้าใครทำขึ้นภายใน
 ขอบอำนาจ ก็มีผลเป็นส่วนหนึ่งของบทกฎหมายนั้น ๆ ส่วน
 เรื่องซึ่งนอกอำนาจก็ไม่มีผลเกี่ยวข้องกับควมรับผิดชอบ
 เนื่องด้วยบทกฎหมายนั้น ๆ ผลที่จะเกิดขึ้นก็ไม่แปลกอะไร
 กับเรื่องคำสั่ง เสนาบดี ประกาศ เสนาบดี ขอบบังคับ เสนา
 บดี เรื่องเหล่านี้หากจะเป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นข้อบังคับ
 ก็ไซ้ยันคนทั่วไปไม่ได้ เพราะไม่มีสภาพเป็นกฎหมาย
 เสนาบดีอาจทั้งข้อบังคับประเภทหลังที่กล่าวนี้เกี่ยวกับทาง
 การภายใน เป็นเรื่องระเบียบหรือข้อบังคับสำหรับพนักงาน
 ราชการหรืออยู่ในบังคับบัญชา ซึ่งถ้าฝ่าฝืนก็มีการลง
 โทษทางวินัยใดเท่านั้น ไม่เกี่ยวข้องกับคนภายนอกจะให้
 เชลติดตาม หรือลงโทษเขาเหมือนกฎหมายไม่ได้

หมวด ๒

การกระทำสำหรับละเพาะคนหรือละเพาะราย

การกระทำชนิดนี้ยกมิใช้ได้ละเพาะบุคคลหรือละ
 เพาะรายเท่านั้น หากเป็นคำสั่งคำบังคับโดยทั่ว ๆ ไป
 ไม่ การกระทำชนิดนี้ยกมเกี่ยวกับแก่การที่จะปฏิบัติตาม
 กฎหมาย จะเป็นโทษกฎหมายได้บัญญัติไว้ให้การปกครอง

ของกระทำดังนี้แล้ว หรือให้อำนาจแก่การปกครองที่จะ
ใช้ดุลยพินิจได้ เป็นเรื่อง ๆ ไป

เรื่องที่เกิดไว้ในบรรดากฎหมายความถึง เรื่องผู้คำ
เนืออำนาจบริหารการปกครอง จะคงประกอบกิจการ
งานของรัฐเป็นรายยอมสำหรับกิจการบางเรื่อง หรือผู้
หนึ่งทำการงานเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของรัฐ เทียบได้กับ
เรื่องนิติบุคคลธรรมดาที่มีผู้จัดการคำเนือกิจธุระประจำวัน
นั้น ผู้ที่ไปประกอบกิจเหล่านี้ อาจจะทำการแสดงเจต
นาประกอบกิจเรื่องหนึ่ง ๆ โดยให้เป็นการกระทำฝ่าย
เดียว หรือเป็นการกระทำหลายฝ่ายก็ได้ ดังจะเห็นได้
โดยยลกลไปนี้

๒/๔ การกระทำฝ่ายเดียวหมายถึงการที่อำนาจบริหาร
หรืออำนาจราชการโดยกระทำโดยสมัครใจแต่ฝ่ายเดียว
กล่าวคือ ไม่ใช่เรื่องแสดงเจตนาทำนิติกรรมหรือสัญญาอัน
ทำนองสัญญาธรรมดา ถ้าจะเทียบกับหลักในประมวลแพ่ง
พาณิชย์ ก็ควรดูมาตรา ๑๑๒ และต่อไปนี้ ซึ่งบัญญัติถึง
เรื่องหลักการทำสัญญา อันที่จริงรัฐในฐานะที่เป็นนิติ
บุคคลก็ย่อมประกอบกิจใดอย่างหนึ่งนิติบุคคลทั้งหลาย โดย
อาศัยผู้แทนประกอบกิจการงานให้ ถ้าเป็นเรื่องแสดงเจตนา
ฝ่ายเดียว ก็หมายความว่าถึงรัฐใดแสดงเจตนาออกทำนิติ
กรรมฝ่ายเดียวมีผลในกฎหมาย ถ้าจะคงเป็นเรื่อง

เกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นโดยเจตนาให้เขาควบคุม ก็จะต้องมีกฎหมายปกครองกำกับโดยบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งนั้นแสดงเจตนารวมเขามาตามหลักเรื่องสัญญา

ในเรื่องการกระทำฝ่ายเดียว นั้น มีตัวอย่างได้แก่เรื่องเทศาภิบาล เช่น ลดเป็นคำสั่งโดยอาศัยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสั่งการ เขาเรียกกันว่าคำสั่งเจ้าพนักงาน คำสั่งนั้นอาจเป็นเรื่องสั่งให้ทำหรืองดเว้นกระทำ ที่จริงก็เป็นเรื่องแสดงเจตนาให้โดยมีแต่บังคับเรื่องธรรมดาที่เรียกกันว่ามีอิทธิพลตามมาตรา

๑๑๒ ประมวลแพ่งพาณิชย์โดยที่จะทั้งโลกก็เพียงเท่าที่กฎหมายได้สั่ง และจะมีบังคับเท่าที่กฎหมายได้วางไว้ ข้อสำคัญที่ควรสังเกต คือ เมื่อสั่งไปแล้วหากไม่มีบทกำหนดผลไว้โดยฉะเพาะว่าไม่ทำตามจะหาอย่างไร ก็มีกฎหมายลักษณะอาชญาที่กำหนดไว้อีกส่วนหนึ่งทางหาก เช่นในมาตรา ๓๓๘ ๒

ปัญหาสำคัญที่ว่า เมื่อไรจะเป็นการควบคุมกฎหมายหรือไม่ว่าอย่างนั้น ต้องพิจารณาถึงหลักการรวมความว่าคำสั่งบังคับกันเช่นนี้มีการทำโทษ ในทางแพ่งหรือทางอาชญาที่เกิดขึ้นอย่างใดในอันที่จะตั้งขึ้นได้เป็นกฎหมายที่ถูกพลหรือไม่ว่าอย่างไร คำว่าควบคุมกฎหมายนั้น ตามธรรมดาที่อธิบายกันมา หมายความว่าถึงเป็นไปตามกฎหมาย

ที่ใครเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และอาจรวมทั้งกถุหมาย
 ที่ไม่ใครเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หูลึกดำค้อมีตมูยาว
 ๓ ไม่มีค่านาจะตั้งใคร คำสั่งก็ไมชอบด้วยกถุหมาย แม
 แต่ใน เรื่องนี้ก็บุคคลธรรมดาที่ยังหลงอาตย์ในศรวัสสารให้
 อำนาจ ควรดูเรื่องนี้ในประมวลแพพพาคิชย์บรรพ ๑
 เรื่องนี้บุคคล

คำสั่งที่ออกไปโดยชอบด้วยกถุหมายนั้นก็ เป็นข้อบัญญัติ
 ที่มีอยู่บังคับกันโดยทั่วกันกถุหมายเหมือนกัน แม้จึงว่า
 เป็นเรื่องการกระทำฝ่ายเดียว ก็อาจใช้บังคับบุคคลอื่นได้
 เหมือนกัน

นอกจากเรื่องคำสั่งซึ่งอาจจะตั้งออกเองหรือโดย
 กถุหมายใดตั้ง ยังมีเรื่องการทำฝ่ายเดียวที่เรียกกัน
 ว่าการอนุญาตให้กระทำกร และการยกเว้นภาวะหรือ
 หน้าที่ เรื่องเหล่านี้โดยมากเกิดขึ้นโดยมีบุคคลร้องขอ
 แแต่การร้องขอซึ่งว่านี่เป็นการขอให้เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่
 ไม่ใช่เรื่องร้องขอให้เสียดเพื่อแสดงเจตนามาทำความ
 ทดลง

ปัญหาที่กล่าวในวรรคก่อนเรื่องการอนุญาตให้กระทำ
 ทำการนั้น เกิดมีได้ในเมื่อบุคคลร้องขอทำการสิ่งใด
 ซึ่งมีกถุหมายกำหนดไว้ว่า จะให้ใครทำใครทำเมื่อเจ้าพนักงาน

งานอนุญาต เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองจะต้องเป็นผู้ดูแล
 พิจารณาคำอนุญาตเช่นนั้น ส่วนในปัญหาเรื่องการยก
 เวณการหรือหน้าที่ ก็เป็นเรื่องที่มีกติกามาบังคับทำให้
 ผู้ใดปฏิบัติอย่างไรแล้วของยกเว้นได้ โดยมอบหมายให้
 เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองเป็นผู้ดูแลอนุญาต ตัวอย่างเช่น
 ข้าราชการต้องเสียภาษี ราษฎรจะต้องเสียรัชชูปการ
 ก็หมายความว่าให้มีการผ่อนผันหรือมีการยกเว้นการหน้าที่เสีย
 ได้

ปัญหาที่ระบอพิจารณาต่อไป คือ เรื่องการเกิด
 แห่งสิทธิหรือหน้าที่และฐานะในกฎหมาย กวกรกระทำผ่าน
 ปกครองประเทศนี้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องแก่พนักงานของรัฐ
 ชาติ ที่เรียกกันว่า ข้าราชการอย่างหนึ่ง และอาจเกี่ยว
 แก่แก่ชนทั่วไปเฉพาะบางคนนั้น ๆ อีกอย่างหนึ่ง

ในวงงานของราชการที่เกี่ยวข้องกับพนักงานของรัฐ
 ชาติ ได้แก่ การตั้ง เลื่อนตำแหน่ง โยกย้าย หรือการถอด
 ออกจากราชการ ส่วนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเลขชนอื่น ๆ ได้แก่
 เรื่องรับจดทะเบียนทางหุ้นส่วนบริษัท เครื่องหมายสินค้า
 หรือการจดทะเบียนบริษัทต่าง ตลอดจนถึงกิจการอื่น ๆ
 ซึ่งรัฐบาลเขาเกี่ยวข้องทำให้เกิดสิทธิและหน้าที่ขึ้นหรือ
 หมดไป

ตามความเห็นนั้น ๆ ก็เป็นการยากที่จะเอาผิดแก่เขาได้
 และพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ไม่ทำตามหน้าที่
 หรือใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบ เขาจะฟ้องร้องผิดชอบในทาง
 ราชการเป็นส่วนทั่ว และเอกชนผู้มีส่วนใดเสียที่ไต่รับ
 ความเสียหาย ก็มีสิทธิที่จะร้องเรียนต่อผู้มีอำนาจในทาง
 การฝ่ายปกครอง เพื่อฟ้องร้องยังโรงศาล เรียกว่าเสียหาย
 ใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับ
 กับหลักกฎหมายแผนกคดีปกครอง

นอกจากการกระทำผิดร้ายแรงที่กระทำมาแต่ดวง
 ฟ้า ยังมีเรื่องที่ไม่สู้สำคัญแต่เกิดผลร้ายหลายอย่าง เช่น
 การจดทะเบียนซึ่งหลายที่กำกับอยู่เกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎ
 หมายบังคับว่าต้องมีการจดทะเบียนเป็นสำคัญ

ปัญหาที่ว่าการกระทำเป็นฝ่ายเดียวหรือหลายฝ่าย
 ตามหลักนิติกรรมและสัญญา เขาเทียบเคียงได้ ข้อสำคัญ
 อยู่ที่ว่า ในเรื่องทางารปกครองนั้นต้องอาศัยกฎหมายให้
 อำนาจทำใครเป็นจุดเริ่มต้น แต่ถาเป็นเรื่องสัญญาซึ่งฝ่าย
 ปกครองจะต้องทำกับบุคคลอื่น เช่นชื่อของใช้ในราชการ
 ข้างทำของ ข้างแรงงาน ฯลฯ เป็นต้น ในเรื่องเช่นนี้
 ต้องอาศัยหลักสัญญาธรรมดา แต่มีบางเรื่องก็ทางการ
 ฝ่ายปกครองซึ่งสงวนไว้ว่าอำนาจพิเศษหลายประการ ซึ่ง
 ในระวางบุคคลธรรมดาจะกำกับไม่ได้ ดูพระราชบัญญัติ

เรื่องวางทางและเคี้ยวรถที่บัญญัติไว้ตั้งตามประเพณี
 ในเรื่องกฏกระทรวงทำฝ่ายเดียวหรือหลายฝ่ายที่กล่าว
 มาทั้งนี้ เมื่อได้ทำกันขึ้นแล้วถูกต้องสมบูรณ์ ก็ย่อมก่อให้เกิด
 เกิดสิทธิและหน้าที่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายตามเมื่อ
 เสมือนหนึ่ง ทำฝ่ายปกครองเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลในกฎ
 หมาย ประพฤติกิจการทางกฎหมายตามธรรมดา ตามและ
 เกิดพิพาทกันขึ้นตามธรรมดาที่ระของไปวางตัวกันในเรื่อง
 ศาล แต่เพื่อประโยชน์แห่งการปกครองในอันที่จะรักษา
 ไว้ซึ่งความดีความชอบของทางราชการแผนกนี้ โดยมากมีกฎ
 หมายบังคับว่า ถ้าเกิดพิพาทกันขึ้นจะของจัดการอย่างไร
 บางเรื่องก็กำหนดให้ของเวียนตนเองเห็นความสำคัญขึ้น
 ในบางเรื่องก็กำหนดไว้ในหนังสือสัญญาที่ตกลงการขึ้นวินิจฉัย
 และเท่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้ก็ถือกันว่ากระทรวงทบวงกรม
 เมื่อวางไม่ยอมมาเป็นจำเลยได้ในศาล ตามและ
 เป็นเรื่องที่จะพึงตั้งกรรมการให้วินิจฉัยให้ได้ ก็จัดตั้งกรม
 การขึ้นเพื่อการนั้น ๆ

การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการปกครอง
 เป็นเรื่องที่จะต้องให้ศาลปกครองวินิจฉัย เพื่อให้
 เรื่องเสร็จเร็วขึ้นและไม่ให้ความเป็นอิสระของทาง
 ศาลเสียไป นอกนั้นผู้พิพากษาศาลการแผนกนี้ก็มีความ
 ความเข้าใจในทางการทำฝ่ายปกครองดี เท่าที่เป็นอยู่ใน

เวลานี้พึงสังเกตว่า การตั้งกรรมการหรือคณะตุลาการให้พิจารณาคดีปกครองนั้น พวกเหล่านี้ก็ทำงานเป็นศาลปกครองอยู่แล้ว นานไปรวบรวมเขาก็คงจะมีศาลปกครองขึ้นไฉนเหมือนกัน

ควรระวัง เกตไวว่าใน เรื่องสัญญาที่ทางการผ่านปกครองทำไว้กับบุคคลอื่นนั้น นอกจากจะมีบทกฎหมายระบุไว้ชัดเจนว่า ให้ดำเนินการตามวิธีพิเศษเป็นอนุอย่างอื่นแล้ว ก็คือ หรือให้สิทธิพิเศษแก่ฝ่ายปกครองก็ดี เช่นนั้นแล้วทั้ง ๒ ฝ่ายจะต้องปฏิบัติตามหลัก เรื่อง ผดแห่งประมวลแพ่งพาณิชย์ เช่นถ้าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตาม อีกฝ่ายหนึ่งก็ขอขงที่จะไม่ปฏิบัติตามของเขา หรืออาจเลิกสัญญาเสียได้

ในบางประเทศซึ่งฝ่ายปกครองอยู่โดยแยกออกเป็นนิติบุคคลต่าง ๆ ดังเช่นเทศบาลประจำท้องถิ่นทั้งหลาย เทศบาลเหล่านั้นเป็นนิติบุคคล ก็อาจจะทำนิติกรรมสัญญากับเทศบาลอื่นในท้องถิ่นอื่นได้ ทำนองเดียวกันนิติบุคคลทั้งหลายทำกิจร ะเกี่ยวของกันขณะนั้น ซึ่งไม่แปลกอะไรกับเรื่องรัฐหนึ่ง-ในฐานะที่เป็นนิติบุคคลทำสัญญากับรัฐอื่นเพื่อกิจร ะการงานบางอย่าง ตัวอย่างง่าย ๆ เช่นเทศบาลจังหวัดหนึ่ง ทำสัญญากับเทศบาลอีกจังหวัด หนึ่งในเรื่องการปกครองหรือการไฟฟ้า เป็นต้น

๓/๕ เรื่องการกระทำในทางปกครองที่กล่าวไว้ในหมวกนี้
 บรรดาที่เกี่ยวกับกระทำโดยแสงเจตนาอัน
 หลักสำคัญที่ระบอบนี้ เป็นเกณฑ์วินิจฉัย ก็เทียบได้กับเรื่อง
 การทำผิดศีลธรรม หรือทำการแสดงเจตนาที่บุคคลธรรมดา
 ทำขึ้น กล่าวคือ ระบอบนี้พิจารณาคำว่าเรื่องความสามารถ
 ภายใต้วงศ์ที่ประสงค์ ภายใต้วงศ์การแสดงเจตนาให้
 ความยินยอม และในเรื่องแยกแยะหมิ่นกัน ทั้งนี้ก็เพราะ
 เหตุว่ารัฐเป็นนิติบุคคล การงานที่ไปทำไป ที่เป็นเรื่อง
 แสงเจตนา ก็ถูกบังคับทำนองเดียวกับนิติบุคคลทั้งหลาย
 ขอทีละวรรคแรกคือใน เรื่อง แยก แยะหมิ่น เรื่องนิติ
 ธรรมธรรมดาที่บุคคลในกฎหมายอื่น ๆ ปฏิบัติกันนั้น ตาม
 ปกติให้ทำเป็นลายลักษณ์อักษรมีการเขียนเป็นหนังสือ แต่
 สำหรับกิจการของรัฐนั้น ในบางเรื่องไม่จำเป็นต้องทำ
 เป็นลายลักษณ์อักษรเขียนเป็นหนังสือ อาจมีกฎหมายกำ
 หนดไว้ว่าให้แสดงกิริยาบางอย่างใดอย่างหนึ่ง และเมื่อใด
 ทำเช่นนั้นแล้ว ก็ถือว่าเป็นการถูกต้องตามแบบที่กฎหมาย
 ตกลงการ

ตัวอย่างเช่น เรื่องการตัดสินฎีกาของศาลาวรที่ใช้
 กันอยู่เป็นต้น

ในปัญหาที่ว่าควรมีการกระทำ การงานที่ทางฝ่ายนอก

ควรที่จะพึงปฏิบัติกันนั้น มีเหตุผลให้คิดว่ายอมจะตกลงทำกัน
 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรักษาความเป็นอยู่ของรัฐ ของประชา
 ชนที่เป็นสมาชิก ของรัฐนั้นไม่แตกต่างอะไรกับเรื่องมนุษย์
 คนหนึ่ง ๆ รักษาความเป็นอยู่ของตน ๆ แต่โดยที่รัฐจะ
 ตกลงยอมรักษาความเป็นอยู่ของคนอื่นด้วย วงแห่งการ
 งานนี้จึงกว้างออกไปเป็นธรรมดา และถ้าจะให้เข้าใจ
 ที่ ควรแยกการงานออกเป็น ๒ จำพวกดังนี้

๑. ประเภทที่รักษา ในทางที่จะป้องกันโทษแก่กัน
 หมาย

๒. ในทางที่จะให้ความเป็นอยู่การงานโดยดี ถ้า
 เปรียบกับความเป็นอยู่ของมนุษย์ธรรมดา ก็โค่นแคว้นเรื่องมา
 รุงรักษาอนามัย เศรษฐกิจ การทำมาหากินและอื่น ๆ
 ในเรื่องที่ ๑ โค่นแคว้นการงานซึ่งฝ่ายปกครอง
 กระทำโดยจำเป็น เพื่อป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย
 โดยแคว้นการรักษาความสงบเรียบร้อยในอาณา
 จักร และการป้องกันในอาณาจักร เพื่อมิให้ศัตรูภายนอก
 มาทำอันตราย ด้วยการจัดการรักษารัฐสมบัติ การงานที่
 กล่าวมานี้เป็นเรื่องการงานเกี่ยวกับรัฐและความเป็นอยู่
 ของรัฐโดยตรง จำเป็นทั้งจักรการทหาร การตำรวจ
 ไรเพื่อประโยชน์ดังกล่าวนี้ และมีเขาคณาที่ควบคุมตรวจ
 ตราทรัพย์สินที่เป็นของรัฏฐาสมบัติ

เรื่องทักดาจิวในวรคณน ณาจะคุประเภทต่าง ๆ
และคำอธิบาย ในคูนีคิตาสันนิที ๔ หน้า ๕๕๕ และตถนิน
ไป.

จบเท่าที่สอน พ.ศ. ๒๔๙๕