

## บทที่ ๙

### บทสรุป

การทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์ของไทย เป็นระบบการร้องทุกข์ที่เป็นแบบจารีตประเพณีทางกฎหมายมหาชนซึ่งถือปฏิบัติสืบเนื่องมาแต่โบราณ ตั้งแต่การปกครองในสมัยสุโขทัยจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ จวบจนปัจจุบันที่การปกครองอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ การเปลี่ยนแปลงการปกครองได้เปลี่ยนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงเป็นล้นพ้นในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการใช้พระราชอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่กระบวนการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์ต่อองค์พระมหากษัตริย์ ยังเป็นกระบวนการที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการใช้ดุลพินิจเพื่อมีพระราชวินิจฉัยฎีกาของราษฎร เช่นเดิม

#### ๙.๑. วิวัฒนาการการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์ในประเทศไทย

การทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์นั้น นับแต่มีหลักฐานปรากฏชัดเจนถึงการร้องทุกข์ในสมัยสุโขทัย ได้มีการยึดถือธรรมเนียมเกี่ยวกับการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์นี้ มาอย่างต่อเนื่อง แต่หากทำการแบ่งช่วงของการทูลเกล้าฯถวายฎีกาแล้ว จะสามารถจำแยกได้เป็น ๕ ระยะด้วยกันคือ

##### ๙.๑..๑. การทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์สมัยโบราณ

โดยจะถือเริ่มต้นนับแต่สมัยพ่อขุนรามคำแหงภายใต้ระบอบการปกครองแบบพ่อปกครองลูกซึ่งมีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ชัดเจนเกี่ยวกับการทูลเกล้าฯถวายฎีกาดังกล่าว อาจเรียกว่า ฎีกาไม่ได้ชัดเจนนัก เพราะถ้อยคำดังกล่าวยังไม่มีปรากฏเป็นหลักฐานในสมัยนั้น แต่กระบวนการร้องทุกข์ที่บัญญัติไว้ในศิลาจารึกนั้นชัดเจนว่า เป็นสิทธิของราษฎรสามารถที่จะทูลเกล้าฯเรื่องราวความเดือดร้อนของตนต่อองค์พระมหากษัตริย์ได้ เช่นเดียวกับกระบวนการฎีการ้องทุกข์ในสมัยอยุธยา รูปแบบของการร้องทุกข์จะเป็นกระบวนการที่ไม่ซับซ้อน แต่มีความหมายต่อระบอบการปกครองของสังคมชนชาติไทย ทั้งนี้ จากการศึกษาโดยเทียบเคียงกับระบอบการปกครองของอาณาจักรเขมรที่มีอายุเก่าแก่กว่าสุโขทัย ซึ่งเคยมีอิทธิพลอยู่ในดินแดนของ

อาณาจักรสุโขทัยมาก่อน มีรูปแบบของกระบวนการที่ราษฎรเข้าถึงองค์พระมหากษัตริย์ได้ยาก เพราะคติความเชื่อแบบสมมุติเทพของเขมร ทำให้ราษฎรของเขมรไม่สามารถที่จะเข้าถึงองค์พระมหากษัตริย์เพื่อทำการร้องทุกข์ได้ เมื่อสุโขทัยเรืองอำนาจขึ้นมา กระบวนการการร้องทุกข์ที่เรียบง่ายและเข้าถึงราษฎรของพ่อขุนรามคำแหงนี้ จึงเป็นรัฐประศาสนโยบายที่จะทรงสร้างความศรัทธาและเข้าถึงราษฎรได้มากกว่ารูปแบบการปกครองของพระมหากษัตริย์เขมร

#### ๙.๑.๒. การทูลเกล้าฯถวายฎีกาสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ช่วงระยะเวลาการทูลเกล้าฯถวายฎีกาสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ จะมีความแตกต่างจากกระบวนการทูลเกล้าฯในสมัยสุโขทัยอย่างเห็นได้ชัด เพราะกฎระเบียบที่วางไว้เกี่ยวกับการทูลเกล้าฯถวายฎีกานั้น จะเป็นการพิจารณาคดีความเสียส่วนใหญ่ อาทิ ฎีกาฉบับแรกที่ปรากฏในกฎหมายตราสามดวงสมัยสมเด็จพระเจ้าอยู่ทอง พ.ศ. ๑๙๐๐ เป็นฎีกาเกี่ยวกับคดีครอบครัว และการร้องฎีกานั้น เริ่มปรากฏว่ามีการให้ทำเป็นหนังสือร้องทุกข์โดยลายลักษณ์อักษร มีการลงชื่อผู้ร้องทุกข์เป็นหลักฐานต่อหน้าเจ้าหน้าที่ที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ จึงเป็นคำเรียกว่าฎีกาที่หมายถึงหนังสือของทางราชการอย่างสมบูรณ์

พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีกานั้นเกิดขึ้นเพื่อรองรับกระบวนการพิจารณาฎีกาในระบบของกฎหมายไทยโบราณ ที่ช่องทางใช้อำนาจของตระลาการจะมีมากกว่า ลูกขุนผู้ทำหน้าที่ปรับตักทฎีกาหมาย ราษฎรผู้ได้รับความเดือดร้อนจึงสามารถทูลเกล้าฯร้องเรียนการกระทำอันมิชอบของเหล่าตระลาการได้ โดยการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยในแนวทางของกฎหมายตราสามดวงนี้ ไม่สามารถใช้อำนาจตุลาการได้ เพราะจะพระราชทานเรื่องคดีความให้เป็นสิทธิเด็ดขาดของเหล่าตระลาการ แต่เมื่อมีการฎีกาเข้ามาในประเด็นเกี่ยวกับการกระทำอันมิชอบของตระลาการแล้ว จึงทรงมีรับสั่งที่จะทบทวนการกระทำของตระลาการนั้นอีกครั้งได้ ในฐานะที่ทรงเป็นองค์พระประมุขของแผ่นดิน กระบวนการที่ราษฎรร้องเรียนฎีกาเข้ามาเท่านั้น ถือได้ว่าเป็นกระบวนการที่พระมหากษัตริย์จะทรงเข้าไปตรวจสอบการทำงานของเหล่าขุนนางที่ใช้อำนาจในการพิจารณาคดีความได้อย่างเป็นรูปธรรมที่สุดตามระบบกฎหมายของไทย

ขอบเขตการร้องทุกข์ที่ปรากฏในช่วงสมัยดังกล่าวนี้ มีในรูปแบบที่เป็นการร้องทุกข์ทบทวนการพิจารณาคดีของศาล (recourse) แต่เป็นเงื่อนไขของการควบคุมการกระทำของตระลาการ ในฐานะที่องค์พระมหากษัตริย์เป็นพระประมุขของแผ่นดิน ในการพิจารณานั้น

พระมหากษัตริย์จะทรงโปรดเกล้าฯให้ขุนนางทำการพิจารณาคดีใหม่ ( revision ) โดยทรงใช้ดุลพินิจชี้ขาดผลการทบทวนพิจารณานั้นตามข้อเท็จจริงประกอบความเห็นของขุนนางที่โปรดเกล้าฯแต่งตั้งให้เป็นศาลรับสั่งเพื่อพิจารณาแต่ละคดี

ผลของการพิจารณาฎีกาในสมัยนี้ส่วนมาก จึงเป็นการบัญญัติกฎระเบียบเพิ่มเติม เรียกว่า พระราชศาสตร์ ที่อยู่ในส่วนต่อท้ายพระธรรมศาสตร์ในกฎหมายตราสามดวง ดังนั้นฎีกาในช่วงที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ จึงเป็นการพิจารณาฎีกาประเภทคดีความที่ผ่านการร้องทุกข์การกระทำของตระลาการ

#### ๙.๑.๓. การทูลเกล้าฯถวายฎีกาในสมัยฟื้นฟูธรรมเนียมการทูลเกล้าฯถวายฎีกาโบราณ

กระบวนการพิจารณาฎีกา เป็นเรื่องของการทูลเกล้าฯถวายฎีกาเพื่อทรงพิจารณาคดีตามลำดับชั้นโครงสร้างของสังคมในระบบศักดินาของไทย ถือปฏิบัติตั้งแต่สมัยอยุธยาจนถึงเกือบ ๔๐๐ ปี กระทั่งปลายรัชกาลที่ ๓ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ฎีกาทั้งหลายนั้นส่วนมากจะเป็นการทูลเกล้าฯฎีกาคดีความเกือบทั้งหมด แต่ในบางแห่งของการทูลเกล้าฯถวายฎีกาเป็นเรื่องที่ขอพระมหากษัตริย์คุณต่อองค์พระมหากษัตริย์เช่นกัน เช่น กรณีขอพระราชทานกลับเข้ารับราชการ หรือขอยกเว้นโทษโดยขอรับราชการเป็นการทดแทน พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ยังทรงเป็นศูนย์รวมแห่งพระราชอำนาจสูงสุด จนกระทั่ง ปีพ.ศ. ๒๓๗๙ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงค้นพบหลักศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง และทรงอ่านศิลาจารึกหลักดังกล่าว พร้อมทั้งเผยแพร่เนื้อหาเกี่ยวกับการร้องทุกข์ของราษฎรในสมัยสุโขทัยเป็นที่แพร่หลาย พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงสร้างกลองวินิจฉัยเกรงขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้ามาตีกลองร้องทุกข์ได้เฉกเช่นราษฎรชาวสุโขทัยตีกระดิ่งเพื่อร้องทุกข์ ในปีพ.ศ. ๒๓๘๐ โดยทรงเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้ามาทำการทูลเกล้าฯถวายฎีกาต่อพระองค์ได้ โดยผ่านเพียงเจ้าพนักงานกรมล้อมพระราชวัง โดยไม่ต้องผ่านชั้นตอนของขุนนางมากมายเช่นธรรมเนียมเดิม ช่วงนี้เองจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทูลเกล้าฯถวายฎีกา ที่เคยถือปฏิบัติมาตั้งแต่สมัยอยุธยาเพื่อลดขั้นตอนในการทูลเกล้าฯถวายฎีกา แต่หลักความคิดเกี่ยวกับธรรมราชาจากการทูลเกล้าฯถวายฎีกาของพ่อขุนรามคำแหงได้นำมาปฏิบัติในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างมีประสิทธิภาพ และถือเป็นธรรมเนียมโบราณราชประเพณี ตามพระราชดำรัสฝากฝังเป็นครั้งสุดท้ายขององค์พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ขอฝากพระราชภาระกิจเกี่ยวกับการรับฎีการาษฎรนี้ไว้กับพระมหากษัตริย์พระองค์ต่อไป

รูปแบบการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นรูปแบบที่แก้ไขปัญหาในการทูลเกล้าฯอันยุ่งยากซับซ้อนตามธรรมเนียมจารีตประเพณีเดิมได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ผลประการหนึ่งมาจากการติดต่อระหว่างชาวต่างประเทศที่เริ่มเข้ามามีบทบาทต่อรูปแบบการปกครองของไทยมากกว่ารัชสมัยก่อน ทำให้ไทยต้องปรับตัวในการปกครองเพื่อรับมือกับอิทธิพลของต่างชาติที่แทรกซึมเข้ามา

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้าทูลเกล้าฯได้ถึงพระหัตถ์ของพระองค์เอง ราษฎรไม่ต้องนำฎีกานั้นผ่านกระบวนการส่งทอดตามลำดับชั้นขุนนางหรือให้เจ้าพนักงานเป็นคนเขียนและนำถือเข้ามา ยกเว้นกรณีฝากฎีกามากับขุนนาง ทั้งทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่ศรัทธาในพระพุทธศาสนาอย่างแรงกล้า การฎีกาที่ปรากฏในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ เป็นการกลับไปสู่แนวทางการร้องทุกข์รูปแบบดั้งเดิมของธรรมราชาที่เคยปรากฏเมื่อครั้งสมัยสุโขทัย หลังจากที่เรายึดรูปแบบการทูลเกล้าฯถวายฎีกาตามลำดับของขุนนางมาเป็นระยะเวลานาน ยังทรงกำหนดวันเวลาแน่นอนที่จะเสด็จออกมารับเรื่องราวฎีกาจากราษฎร โดยใช้กลองวิญฉัยเกรีเป็นสัญญาณเรียกราษฎรที่มีเรื่องราวเดือดร้อนให้เข้ามาทูลเกล้าฯถวาย ต่างจากลักษณะการใช้กลองวิญฉัยเกรีเป็นที่ร้องบอกเรื่องราวร้องทุกข์ แต่เจ้าพนักงานเป็นผู้ออกมารับเรื่องราวฎีกา มิใช่องค์พระมหากษัตริย์ ตามรูปแบบที่เคยปรากฏในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว

ขอบเขตของฎีกาที่ราษฎรจะเข้ามาทูลเกล้าฯนี้ ก็เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะทรงพระราชทานความเป็นธรรมแก่ราษฎร ถือเป็นความทุกข์ของราษฎรทั้งปวงมากกว่าที่จะทรงพระราชทานเพียงคำวินิจฉัยคดีความในคำอุทธรณ์ร้องทุกข์ต่างๆ ตามแนวทางปฏิบัติของการทูลเกล้าฯฎีกาแบบเดิม และยังทรงปรับปรุงรูปแบบการทูลเกล้าฯตามแนวทางของธรรมราชาดังที่พ่อขุนรามคำแหงทรงสลักไว้บนศิลาจารึกหลักที่ ๑ และทรงเพิ่มเติมหลักการในการทูลเกล้าฯถวายฎีกาเพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้ามาใช้สิทธินี้อย่างทั่วถึง

ผลของพระราชอำนาจในการพิจารณาฎีกานี้ ทรงวางหลักการเกี่ยวกับการทูลเกล้าฯที่ทำให้ราษฎรสามารถทำการทูลเกล้าฯต่อองค์พระมหากษัตริย์ได้ใกล้ชิดยิ่งขึ้นแล้ว ยังทรงวางหลักในการชดเชยค่าเสียหายของราษฎรที่ได้รับจากการกระทำของเหล่าขุนนาง โดยทรงวางแนวทางในการบังคับเอาผิดต่อขุนนางที่กระทำการเกินอำนาจหน้าที่ ให้กระทำการชดใช้ต่อราษฎรที่ได้รับ ความเสียหายจากการกระทำเกินอำนาจหน้าที่ของขุนนาง เพื่อประกันสิทธิของราษฎรของพระองค์จากการกระทำของขุนนาง ตามประกาศความว่า

“บัดนี้กรมล้อมพระราชวังทำการเกินไป รับเอาความผิดเมียวิวาทกัน แลความทาส ความลูกหนี้ที่ควรจะว่ากล่าวตามกระทรวงไม่เกี่ยวข้องดังกล่าวแล้วนั้นมาชำระเป็นหลายราย แลผู้ที่กรมล้อมพระราชวังไปเกาะครอง ต้องมาชำระในอันใช้ที่มีอยู่ที่ราย ก็ให้ทำเรื่องรามาร้องถวายฎีกา เมื่อวันเสด็จพระราชดำเนินออกพระที่นั่งสุทไธสวรรยก่อน แต่เบี้ยหวัดจะได้ยึดเงินเบี้ยหวัดกรมล้อมพระราชวังไว้เป็นเบี้ยหวัดปรับทำขวัญ แก่คนที่ต้องเกาะมาชำระนั้น รายละสิบตำลึงทุกราย”<sup>๑</sup>

ตลอดรัชสมัยของพระองค์ทรงยึดมั่นกับกระบวนการรับฎีกาจากราษฎร และทรงฝากฝังให้พระมหากษัตริย์องค์ต่อไปสืบทอดเจตนารมย์ของพระองค์ในการเสด็จออกรับความเดือดร้อนของราษฎรอย่าได้ขาด จนถือเป็นนิติประเพณีโบราณขององค์พระมหากษัตริย์ที่จะทรงถือตามแนวทางของการรับฎีการาษฎรที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงฟื้นฟูแนวทางการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์ของราษฎรนี้สืบมาจนถึงปัจจุบัน

#### ๙.๑.๔. การทูลเกล้าฯถวายฎีกาช่วงปฏิรูปการปกครอง

การแบ่งเบาพระราชภารกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการแบ่งแยกพระราชภารกิจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ออกจากพระมหากษัตริย์ ทรงเริ่มวางแนวทางการแบ่งแยกพระราชอำนาจบางส่วน ให้กับคณะกรรมการที่ทรงแต่งตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือราชการ โดย เสนาบดีสภาที่แต่งตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๑๗ ก็มีวัตถุประสงค์ที่จะเข้ามาช่วยงานทางด้านพิจารณาฎีการ้องทุกข์ด้วยส่วนหนึ่ง ต่อมาทรงแต่งตั้งคณะกรรมการองคมนตรีฎีกาเพื่อทำการช่วยเหลือพิจารณาฎีการ้องทุกข์ประเภทคดีความเข้ามาทำงานโดยเฉพาะ เนื่องจากเสนาบดีสภานั้นต้องรับหน้าที่ราชการส่วนอื่นๆเป็นส่วนมาก

คณะกรรมการองคมนตรีฎีกานี้ ในแรกเริ่ม ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ในพระราชอำนาจการบังคับบัญชาขององค์พระมหากษัตริย์แม้ว่า ฎีกาที่คณะกรรมการองคมนตรีฎีกาที่พิจารณาจะเป็นฎีกาที่มาจากศาลอุทธรณ์คดีหลวงก็ตาม แต่คณะกรรมการดังกล่าวไม่ได้ขึ้นตรงต่อกระทรวงยุติธรรม เพราะบางครั้งฎีกาที่เกี่ยวข้องกับขุนนางทุจริตศาลที่อยู่ในสังกัดกระทรวง

<sup>๑</sup> ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๔ , หน้า ๒๐๕-๒๐๖.

ยุติธรรมไม่สามารถที่จะทำการพิจารณาคดีได้ นอกจากจะต้องจัดส่งขึ้นทูลเกล้าฯถวายเพื่อทรงพิจารณา หรือจัดส่งคืนไปให้ทบวงกรม เป็นผู้พิจารณาความผิดของขุนนางที่อยู่ในสังกัดของตนกันเอง อำนาจของกระทรวงยุติธรรม จึงครอบคลุมเพียงคดีทางแพ่งหรืออาญาเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมทั่วไปทั้งหมดถึงคดีส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับขุนนาง

เมื่อคณะกรรมการองคมนตรีฎีกา ซึ่งประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย และยิ่งมีการเปลี่ยนตัวคณะกรรมการหลายครั้ง มีการนำผู้ชำนาญการทางด้านกฎหมายเพิ่มเข้ามามากขึ้นเรื่อย ๆ รวมทั้งนักกฎหมายชาวต่างประเทศหลายต่อหลายท่าน จึงทำให้ ผลการพิจารณาของคณะกรรมการองคมนตรีฎีกา มีรูปแบบทางกฎหมายที่ชัดเจนมากขึ้น จนกระทั่งพระมหากษัตริย์มีทรงต้องรับเป็นพระราชธุระเกี่ยวกับฎีกาประเภทคดีความอีก จึงมีการรวมคณะกรรมการองคมนตรีฎีกาหรือศาลฎีกานี้ มาเป็นส่วนหนึ่งในสังกัดกระทรวงยุติธรรม

#### ๙.๑.๕. การทูลเกล้าฯถวายฎีกาช่วงหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง

การทูลเกล้าฯหลังจากที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว พระมหากษัตริย์ทรงถูกจำกัดให้ใช้พระราชอำนาจที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยผ่านองค์การผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสาม และคณะกรรมการองคมนตรีฎีกาได้รับการรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงยุติธรรม ใช้อำนาจในทางตุลาการตามแนวทางของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง แต่โดยการบังคับใช้ของข้อกำหนดบางมาตราเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะธรรมเนียมของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ยังซ่อนเร้นอยู่ในกฎหมายไทยบางประการ ดังจะเห็นได้จาก มาตรา ๒๐ วรรคสอง ของพระธรรมนูญศาลยุติธรรม บัญญัติข้อห้ามการทูลเกล้าฯถวายฎีกาคำพิพากษาของศาลฎีกา เพื่อวัตถุประสงค์ จำกัดสิทธิของราษฎรที่จะนำคำพิพากษาของศาลฎีกาอันถือว่าเป็นที่สุดในการใช้อำนาจตุลาการไปขอพึ่งพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์อีก ทำให้การทูลเกล้าฯถวายฎีกานั้นหาที่สิ้นสุดไม่ได้ เหมือนเช่นกรณีการทูลเกล้าฯถวายฎีกาสองชั้นที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในทางตรงกันข้ามหากปราศจากบทบัญญัติมาตรานี้แล้วราษฎรมีสิทธิที่จะกราบทูลเพื่อขอพระบรมเดชานุภาพให้ทบทวนคำพิพากษาของศาลฎีกา หมายความว่า พระราชอำนาจในส่วนนี้ของพระมหากษัตริย์มิได้ถูกลดทอนไปตามรัฐธรรมนูญ

#### ๙.๒. รากฐานของพระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ของไทย

จากลำดับวิวัฒนาการของฎีการ้องทุกข์ของไทย จะเห็นได้ว่า ที่มาพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์นั้น แบ่งออกเป็นสองช่วง คือ ช่วงระบอบการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นล้นพ้น แต่ในแนวความคิดการใช้พระราชอำนาจในทางกฎหมายของพระมหากษัตริย์ไทย พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในหลักธรรมของพระพุทธศาสนา ในการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์การร้องทุกข์ต่อองค์พระมหากษัตริย์จึงเป็นการใช้พระมหากษัตริย์คุณโดยปราศจากข้อจำกัด นอกจากข้อจำกัดในทางพระพุทธศาสนา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่ก็เป็นการกำหนดพระราชอำนาจบางประการเท่านั้น พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ไม่จัดเข้าเป็นพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เรียกว่า พระราชอำนาจตามจารีตประเพณีทางกฎหมายมหาชน มีผลบังคับได้ทางกฎหมาย เช่น พระราชอำนาจในภาวะวิกฤต พระราชอำนาจในการยับยั้งกฎหมาย และพระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์<sup>๒</sup>

เมื่อพิจารณารากฐานที่มาของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จากฎีกาที่ราษฎรทูลเกล้าฯ เพื่อขอพระบรมราชานุญาตครั้นนั้น สามารถจำแนกประเภทฎีการ้องทุกข์ตามแบบจารีตประเพณีทางกฎหมายมหาชนนี้ ออกเป็น ๓ ประเภทหลักคือ

๑. ฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ ในปัจจุบันมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องรับโทษตามกฎหมายอาญาเท่านั้น แต่ในลักษณะของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษผ่านการฎีกานักโทษขององค์พระมหากษัตริย์ตามแบบธรรมเนียมเดิมนั้น พระมหากษัตริย์จะทรงพระราชทานอภัยโทษนักโทษที่ต้องคำพิพากษาทั้งทางแพ่งและทางอาญา ไม่ว่าโทษนั้นจะหนักเบา หรือเป็นเพียงแต่การกระทำความผิดแต่ยังไม่ได้รับการพิพากษาพิจารณาคดี ก็สามารถที่จะขอพระมหากษัตริย์โปรดเกล้าได้ ฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ ตามแบบเดิมนี้นี้ จึงมีความหมายที่แตกต่างไปจากการขอพระราชทานอภัยโทษในปัจจุบันที่เป็นไปตามกฎหมาย เพราะพระราชอำนาจในการขอพระราชทานอภัยโทษขององค์พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ทรงโปรดเกล้าฯ ในฐานะที่ทรงเป็นเจ้าของชีวิตของราษฎรอย่างแท้จริง ประกอบกับฐานะที่ทรงเป็นองค์พระประมุขของ

<sup>๒</sup> บรศักดิ์ อูวรรณโณ , คำอธิบายกฎหมายมหาชนเล่ม ๒ , หน้า ๑๙๑-๑๙๔.

ฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่ตระลาการทั้งปวง จึงทรงโปรดเกล้าฯสั่งการเกี่ยวกับการกระทำของเหล่าตระลาการที่จะผ่อนโทษหนักเบาให้แก่ราษฎรที่มาขอพระมหากรุณาธิคุณ ในทางแพ่งและอาญาได้ทั้งสิ้น

ในปัจจุบันนี้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและระบบกฎหมายของไทย แล้วพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการโปรดเกล้าฯพระราชทานอภัยโทษได้ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

๒. ฎีกาการกระทำของขุนนางทางราชการและ ร้องทุกข์ขุนนางที่กระทำหน้าที่ทางตระลาการ ฎีกาประเภทนี้จะมีด้วยกันสองลักษณะ คือ

ก) การทูลเกล้าฯถวายฎีกาการกระทำของขุนนางโดยมิชอบ การฎีกานี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำโดยมิชอบของขุนนางทั้งหลาย ซึ่งใช้อำนาจทางราชการโดยมิชอบ ในสมัยก่อนนั้น ขุนนางมีอำนาจในการควบคุมดูแลไพร่พลเรือนและทหารในสังกัด ตามระบบสังคมอุปถัมภ์ขุนนางจึงมีอำนาจในการควบคุมดูแลบังคับกลุ่มคนที่อยู่ในความดูแลของตนได้เป็นอย่างมาก ฎีการ้องทุกข์เกี่ยวกับการกระทำของขุนนางที่กล่าวถึง เป็นการร้องทุกข์ถึงการกระทำทางราชการโดยมิชอบ หรือใช้อำนาจหน้าที่กดขี่ข่มเหงราษฎรให้ได้รับความเดือดร้อน ฎีกาที่ปรากฏนั้น มักจะเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับขุนนางที่อยู่นอกเมืองหลวง ซึ่งใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองโดยมิชอบ ทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน พระมหากษัตริย์จึงใช้กระบวนการรับฎีกาจากราษฎรนี้ตรวจสอบดูแลการใช้อำนาจของขุนนางซึ่งอยู่ห่างไกลพระเนตรพระกรรณ

ข) การทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์การกระทำของขุนนางซึ่งกระทำหน้าที่ทางตระลาการ จะเป็นกระบวนการคล้ายกับการทบทวนการพิจารณาคดีของศาลที่ได้มีคำพิพากษาไปแล้ว( Recourse ) เรียกว่าฎีกาคดีความ แต่เนื้อหาในการร้องทุกข์จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำของเหล่าตระลาการที่กระทำการโดยมิชอบ พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในฐานะทรงเป็นองค์พระประมุขของฝ่ายขุนนางทั้งปวง จะทรงโปรดเกล้าฯสั่งการให้ขุนนางทำการทบทวนคดีที่ร้องเข้ามานั้นใหม่อีกครั้ง ซึ่งลักษณะของการทูลเกล้าฯฎีกาคดีความนี้ เป็นการร้องทุกข์เช่นเดียวกับการร้องทุกข์การกระทำของขุนนางโดยมิชอบทั่วไป

๓. ฎีกาขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเคราะห์ เป็นแนวทางพระราชทานพระบรมราชานุญาตตามหลักของพระพุทธศาสนา มีความหมายครอบคลุมถึงการร้องขอพระราชทาน



ในขอบเขตที่กว้างกว่าฎีกาเฉพาะประเภทร้องทุกข์การกระทำของขุนนางหรือร้องขอพระราชทานอภัยโทษ อาทิ การขอพระราชทานเงิน ขอพระราชทานที่อยู่อาศัย เป็นทูลเกล้าฯขอพระราชทานเพื่อขอพระราชทานพระมหากรุณาธิคุณจากองค์พระมหากษัตริย์ต่อราษฎรผู้ร้องทุกข์โดยตรง

### ๙.๓. สิทธิของราษฎรในการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ถูกกำหนดในกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่รูปแบบการทูลเกล้าฯถวายฎีกาที่ยังถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันมีเปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะทางกฎหมายของไทย สิทธิของราษฎรที่จะทูลเกล้าฯถวายฎีกาในปัจจุบันจึงมีที่มาด้วยกันสองประการคือ

#### ๙.๓.๑. สิทธิของราษฎรในการทูลเกล้าฯถวายฎีกาตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร ลักษณะการได้มาซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้มีด้วยกัน สองประการคือ

๙.๓.๑.๑. มีกฎหมายรองรับสิทธิทูลเกล้าฯถวายฎีกาของราษฎรกฎหมายที่รองรับสิทธิของราษฎรในการฎีกาประเภทนี้ กฎหมายรัฐธรรมนูญรองรับไว้เฉพาะการทูลเกล้าฯถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ กระบวนการที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการทูลเกล้าฯถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษนั้นจะมีเฉพาะการขอพระราชทานอภัยโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น ในส่วนของการขอพระราชทานอภัยโทษในโทษทางวินัย หรือโทษในทางปกครองต่างๆ ไม่มีกฎหมายที่กำหนดกระบวนการรองรับไว้ แต่ได้กำหนดเพียงสิทธิที่ราษฎรสามารถทูลเกล้าฯขอพระราชทานอภัยโทษจากองค์พระมหากษัตริย์ตามมาตรา ๑๗๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่นเดียวกัน

๙.๓.๑.๒. มีกฎหมายจำกัดสิทธิการทูลเกล้าฯถวายฎีกาของราษฎรกฎหมายจำกัดสิทธิของราษฎรเพียงเท่าที่ส่วนเกี่ยวข้องกับการทูลเกล้าฯถวายฎีกาที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับคำพิพากษาของศาลสถิตย์ยุติธรรมซึ่งตามจารีตประเพณีเดิมนั้น การทูลเกล้าฯถวายฎีกาที่เกี่ยวกับคำพิพากษาของศาล ราษฎรมีสิทธิโดยชอบที่จะนำความเข้ากราบบังคมทูลเพื่อทรง ทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทได้ในลักษณะของการทูลเกล้าฯร้องเรียนการกระทำโดยมิชอบของขุนนาง ตระลาการที่ทำหน้าที่ผู้พิจารณาคดีความ แต่ในระบบกฎหมายปัจจุบันถือว่า ผู้พิพากษาเป็นผู้

กระทำการในพระปรมาภิไธยขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงไม่จำเป็นต้องนำคำพิพากษาซึ่งผู้พิพากษาลงนามชี้ขาดคดีนั้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพิจารณาซ้ำซ้อนอีก แต่องค์พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจทางจารีตประเพณีเดิมโดยชอบธรรมในการพิจารณาฎีกาเรื่องร้องทุกข์จากราษฎร จึงมีการกำหนดข้อจำกัดสิทธิของราษฎรที่จะนำความพิพากษาอันเป็นที่สุดแล้วนั้น กราบบังคมทูลเพื่อทรงโปรดพิจารณาไว้ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม เพื่อจำกัดสิทธิในการร้องทุกข์คำพิพากษา ที่ราษฎรไทยจะยังสามารถนำความเข้ากราบบังคมทูลเพื่อทรงโปรดเกล้าฯพิจารณาได้ตามจารีตประเพณีแบบเดิมของไทย อีกทั้งเป็นการกำหนดให้การพิพากษาในกระบวนการของศาลสถิตย์ยุติธรรมเป็นที่สุดไม่ให้มีกรณีนำคำพิพากษานั้นขึ้นทูลเกล้าฯซ้ำอีกจนหาที่สุดมิได้ ดังเช่นปัญหาเรื่อง “ฎีกาแก” ที่เคยเกิดขึ้นในช่วงเปลี่ยนแปลงระบบศาล

๙.๓.๒. สิทธิของราษฎร ในการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์ตามจารีตประเพณีกฎหมายมหาชน ถือว่าเป็นพระราชอำนาจตามจารีตประเพณีเดิมของไทย ที่ราษฎรมีสิทธิโดยชอบที่จะนำความเดือดร้อนทุกข์ยากของตนขึ้นกราบบังคมทูลฝ่าละอองธุลีพระบาท ทั้งฎีกาการกระทำของข้าราชการหรือหน่วยงานราชการ หรือฎีกาขอพระราชทานความเป็นธรรม ตามขนบธรรมเนียมเดิม

๙.๔. กระบวนการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ต่อกฎหมายไทยในปัจจุบัน

กระบวนการฎีการ้องทุกข์ เป็นรูปแบบของการใช้พระราชอำนาจที่ยื่นนอกเหนือโครงสร้างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ราษฎรอาศัยสิทธิที่ได้รับจากธรรมเนียมปฏิบัตินี้ที่จะทูลเกล้าฯเรื่องราวเดือดร้อนของตน โดยปราศจากข้อจำกัดว่าความเดือดร้อนนั้นจะเป็นประเภทใดหรือขอบเขตเรื่องใด แม้แต่เรื่องความเดือดร้อนทรัพย์สินเงินทองก็สามารถทูลเกล้าฯขอพระบรมราชานุญาตเคราะห์ได้ ที่มาของพระราชอำนาจประการนี้จึงครอบคลุมความเดือดร้อนของราษฎรได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งกระบวนการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์นั้น ไม่ขัดต่อการใช้อำนาจอธิปไตยในส่วนอื่น ๆ แต่อย่างใด เพราะพระมหากษัตริย์ทรงใช้กระบวนการพิจารณาฎีการ้องทุกข์นี้ ในสถานะที่ทรงเป็นองค์พระประมุขของประเทศ ที่มีพระราชอำนาจในการให้คำแนะนำแก่ผู้บริหารหรือส่วนราชการต่าง ๆ ได้ ดังนั้นจึงทรงจัดส่งเรื่องฎีกาเหล่านั้นให้แก่หน่วยราชการทำการแก้ไขปัญหามาที่ราษฎรได้ร้องทุกข์เข้ามา และในอีกทางหนึ่งหน่วยราชการก็สามารถที่จะตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานตนได้ว่ามีข้อผิดพลาดเช่นใดราษฎรจึงประสบความเดือดร้อน และจะได้ทำการปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานตนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

#### ๙.๔.๑. ขอบเขตของฎีการ้องทุกข์

ฎีกาที่ราษฎรจะทำการทูลเกล้าฯต่อองค์พระมหากษัตริย์นั้นมีด้วยกันสองประเภทใหญ่ ๆ คือ

๙.๔.๑.๑. ฎีการ้องทุกข์ตามขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งฎีกานี้จะเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษร คือ ฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษซึ่งจำกัดกระบวนการทูลเกล้าฯเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และฎีกาคัดความซึ่งเป็นข้อจำกัดทางกฎหมายที่ราษฎรไม่สามารถทำการทูลเกล้าฯต่อองค์พระมหากษัตริย์ได้

๙.๔.๑.๒. ฎีการ้องทุกข์ทั่วไปตามธรรมเนียมปฏิบัติเดิม ฎีการ้องทุกข์นี้บางประเภทจะเกี่ยวข้องกับส่วนราชการ ส่วนราชการพึงน้อมรับที่จะดำเนินการประสานงานเพื่อคลี่คลายปัญหาที่ราษฎรทูลเกล้าฯถวายด้วยดี หรือเป็นฎีกาที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวพันกับขอบเขตอำนาจของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตในฐานะที่ทรงเป็นองค์พระประมุขสูงสุด ที่ทรงใช้พระราชอำนาจในทางอธิปไตยผ่านทุกองค์กรครอบคลุมทุกหน่วยงาน ขอบเขตของพระราชอำนาจที่จะทรงพิจารณาฎีกาตามแบบธรรมเนียมเดิมนี้นี้ จึงแบ่งออกเป็น ๔ หมวดใหญ่ ๆ คือ

ก) ฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษที่ไม่ใช่โทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น ฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษทางวินัย ฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษทางการปกครองเหล่านี้เป็นต้น

ข) ฎีการ้องทุกข์การกระทำของส่วนราชการ ซึ่งจะเป็นฎีกาของราษฎรที่เกิดเหตุมาจากไม่ได้รับความเป็นธรรมจากส่วนราชการ

ค) ฎีการ้องทุกข์ที่ขอพระราชทานความเป็นธรรม ซึ่งการทูลเกล้าฯถวายฎีกาประเภทนี้ อาจจะเกี่ยวข้องกับการขอพระมหากรุณาธิคุณจากองค์พระมหากษัตริย์โดยตรง หรือหากประเด็นการร้องขอพระราชทาน ความเป็นธรรมเข้ามานั้นเกี่ยวข้องกับส่วนราชการจะต้องเป็นผู้เข้ามาให้การช่วยเหลือในปัญหาของราษฎรโดยตรงแล้วนั้น พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นผู้ประสานงานส่วนราชการให้แก่ราษฎรที่ทูลเกล้าฯถวายฎีกาเข้ามา

ง) ฎีกาอีกประเภทหนึ่งเป็นการทูลเกล้าฯถวายฎีกาที่เป็นลักษณะ เช่นเดียวกับการเสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ เพื่อขอพระมหากรุณาธิคุณในฐานะที่ทรงเป็นองค์พระ ประมุขสูงสุดของแผ่นดินจัดว่าเป็นฎีกาขอพระมหากรุณาธิคุณจากองค์พระมหากษัตริย์ประเภท หนึ่งเช่นกัน

#### ๙.๕.๒. การใช้พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีกา

ฎีการ้องทุกข์ที่ราษฎรสามารถนำความเข้ากราบบังคมทูลขอพระมหากรุณาธิคุณนั้น แม้ว่าส่วนหนึ่งจะอยู่ภายใต้ขอบเขตที่จำกัดสิทธิราษฎรในการนำความเข้ากราบบังคมทูล ราษฎรสามารถกราบบังคมทูลเกล้าฯได้ตามจารีตประเพณีทางกฎหมายมหาชนปัจจุบันนี้ก็ยังมื ปริมาณมากเช่นเดิม แม้ว่าพระราชอำนาจในการใช้พระราชวินิจฉัยนั้น สูงกว่าองค์กรใดๆในรัฐ ธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือศาล<sup>๓</sup> จึงทรงใช้พระราชอำนาจที่จะมีพระราช วิวินิจฉัยในฎีกาแต่ละประเภทดังนี้

##### ๙.๕.๒.๑. ฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษที่ไม่ใช่โทษทางอาญาตามประมวล กฎหมายอาญา

พระราชวินิจฉัยที่เกี่ยวกับฎีกาประเภทนี้ จะทรงขอพระราชทาน ในฐานะที่ทรงเป็นองค์พระประมุข เพื่อพระราชทานลดหย่อนหรืออภัยโทษที่ได้รับนั้นเสีย โดย พระราชทานอภัยโทษโปรดเกล้าฯจากผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษนั้นๆ ดังเช่น กรณีพระราช ทานอภัยโทษแก่ เหล่านิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯขอพระราช ทานอภัยโทษจากคณาจารย์และผู้บริหารของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยโดยตรง แต่ในการขอพระ ราชทานอภัยโทษนั้น ทรงขอพระราชทานในแนวทางการพระราชทานความเป็นธรรมให้แก่ผู้รับ โทษ โดยมีได้ทรงก้าวล่วงในอำนาจขององค์กรผู้ออกคำสั่งลงโทษนั้นแต่ประการใด

##### ๙.๕.๒.๒. ฎีการ้องทุกข์การกระทำของส่วนราชการ

<sup>๓</sup> เรื่องเดิม, หน้า ๑๙๓.

ในส่วนของการใช้พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของส่วนราชการนั้น ในฐานะที่พระองค์ทรงเป็นผู้ใช้พระราชอำนาจต่าง ๆ ผ่านองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยต่าง ๆ จึงทรงใช้พระราชทานอำนาจในฐานะที่ทรงเป็นศูนย์กลางรับเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกิดจากการกระทำของส่วนราชการนั้น ๆ เมื่อมีราษฎรร้องเรียนเข้ามาว่า ส่วนราชการใดกระทำการให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน และจะทรงจัดส่งเรื่องราวร้องทุกข์ดังกล่าวไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาที่ร้องทุกข์นั้น ๆ ต่อไป

#### ๙.๔.๒.๓. ฎีการ้องทุกข์ที่ขอพระราชทานความเป็นธรรม

ฎีกาประเภทนี้จะมีความหลากหลายมาก ซึ่งสามารถแยกย่อยออกเป็นฎีกาที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการต่าง อาทิ ฎีกาขอพระราชทานไฟฟ้า หรือประปา ขอพระราชทานถนน ขอพระราชทานพิจารณาพฤติการณ์ของพระสงฆ์ ซึ่งฎีกาเหล่านี้เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรที่มีอำนาจอยู่แล้วโดยตรง จึงจะทรงจัดส่งให้องค์กรที่มีอำนาจนั้นดำเนินการตามข้อฎีกานั้นต่อไป

หากเป็นฎีกาที่ขอพระบรมราชานุเคราะห์จากพระองค์โดยตรงแล้ว อาทิ ฎีกาขอพระราชทานเงิน ขอพระราชทานงานทำ ขอพระราชทานที่อยู่อาศัย จะทรงพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯตามความเหมาะสม ถ้าหากเป็นการขอพระมหากรุณาธิคุณประเภทดังกล่าว หากมีบางส่วนที่ทรงมีพระราชวินิจฉัยว่าเป็นเรื่องที่จะต้องแก้ปัญหาโดยรวม จะทรงใช้วิธีการอื่น ๆ เพื่อคลี่คลายปัญหานั้นออกไปจากการพระราชทานพระบรมราชานุเคราะห์โดยตรง อาทิ ฎีกาขอพระราชทานแหล่งน้ำ ทรงพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯจัดสรรแหล่งน้ำตามโครงการต่าง ๆ เพื่อดำเนินการแก้ปัญหาตามที่ราษฎรทูลเกล้าฯเข้ามา ลักษณะของการดำเนินการตามโครงการตามพระราชดำริเหล่านี้ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากส่วนราชการเข้ามาช่วยเหลือ นอกเหนือจากส่วนราชการในพระองค์เพียงประการเดียว

๙.๔.๒.๔. ฎีกาที่เป็นการเสนอความคิดเห็นนั้น ไม่ได้เป็นฎีกาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทรงพิจารณาโปรดเกล้าฯโดยตรง ฎีกาประเภทนี้จะเป็นการมุ่งต่อการทูลเกล้าฯเพื่อทรงทราบแต่มิได้มุ่งไปที่ขอพระราชทานพระราชวินิจฉัยเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาไปตามเรื่องที่เสนอความเห็น

#### ๙.๔.๓. การใช้วิธีการช่วยเหลือตามฎีการ้องทุกข์

ผลจากการที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชวินิจฉัยเกี่ยวกับฎีกาประเภทต่าง ๆ นั้น สามารถจำแนกประเภทของการใช้พระราชอำนาจในการช่วยเหลือปัญหาตามฎีกาแต่ละประเภท โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการฎีกาการกระทำของส่วนราชการนั้น โดยมากจะเป็นรูปแบบของการประสานงานตามส่วนราชการมากกว่าที่จะถือว่าพระมหากษัตริย์จะเป็นองค์กรที่ชี้ขาดข้อพิพาท

การให้ความช่วยเหลือในทางกฎหมายของพระมหากษัตริย์ พระราชทานให้แก่ราษฎรที่ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาเข้ามา มีด้วยกัน สองประการคือ

๙.๔.๓.๑. พระราชทานความช่วยเหลือ โดยพระมหากรุณาธิคุณขององค์พระมหากษัตริย์ อาทิ การพระราชทานเงินช่วยเหลือให้ราษฎร หรือพระราชทานข้อแก้ไขความเดือดร้อนให้กับราษฎรที่กราบทูลฎีกามาตามตรง จึงเป็นแนวทางช่วยเหลือราษฎรด้วยพระมหากรุณาธิคุณ

๙.๔.๓.๒. พระราชทานความช่วยเหลือ โดยพระบรมเดชาานุภาพขององค์พระมหากษัตริย์ การพระราชทานความช่วยเหลือประการนี้ เป็นพระราชอำนาจที่ทรงได้รับตามธรรมเนียมปฏิบัติทางกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยแท้จริง ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องยอมรับพระราชอำนาจของพระองค์ที่พระราชทานพระราชวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อฎีกาจากราษฎรมายังส่วนราชการเพื่อดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนต่าง ๆ เหล่านั้นด้วยความเคารพ

การดำเนินงานในการช่วยเหลือข้อร้องทุกข์ทั้งสองแนวทางนี้ อาศัยการประสานงานของสำนักราชเลขาธิการเป็นหน่วยงานหลัก ซึ่งจะเป็นผู้ให้ความสะดวกแก่ราษฎรที่ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาเข้ามา และเป็นผู้กลั่นกรองเบื้องต้นในการนำเรื่องดังกล่าวทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงพระราชทานพระราชวินิจฉัย และเป็นหน่วยงานที่สนองรับพระราชวินิจฉัยเป็นหน่วยงานแรก ตลอดจนถึงติดต่อประสานงานกับส่วนราชการ และรับทราบผลการตรวจสอบตามเรื่องที่ร้องทุกข์เข้ามา และเป็นหน่วยงานที่จะส่งผลการตรวจสอบจากส่วนราชการนั้นให้แก่ราษฎรต่อไป อีกทั้งยังเป็นหน่วยงานหลักที่จะดำเนินการให้กระบวนการพระราชทานพระบรมราชานุญาตของพระองค์ดำเนินการไปโดยลำดับ

#### ๙.๕. ลักษณะสำคัญของการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์

ฎีการ้องทุกข์นั้นถือว่าเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่มีลักษณะสำคัญหลายประการ เพราะถือว่าเป็นการร้องทุกข์ต่อองค์พระประมุขของประเทศ ดังนั้นลักษณะร้องทุกข์โดยวิธีการทูลเกล้าฯถวายฎีกาหากแยกพิจารณารายละเอียดปลีกย่อยมีด้วยกันหลายประการ

๙.๕.๑. การให้สิทธิแก่ราษฎร การทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์นั้น ในอดีตนั้นคือหลักในการพระราชทานความยุติธรรมให้แก่ราษฎร ซึ่งจำเป็นต้องขอพระบารมีเป็นที่พึ่งเพื่อทรงโปรดเกล้าฯมีพระราชวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว โดยมากเรื่องที่น่ามาทูลเกล้าฯถวายนั้นจะเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำของขุนนางตระลาการ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีต่างๆ ซึ่ง คำพิพากษาของลูกขุนเป็นไปตามหลักกฎหมายในพระธรรมศาสตร์ที่มียุติธรรมสูงสุด แต่ขุนนางตระลาการนั้นอาจจะเป็นผู้ที่ใช้แนวทางในการไต่สวนคดีความโดยอคติ หรือกระทำการโดยไม่ชอบ ราษฎรจึงนำคดีความที่ชี้ขาดมาแล้วนั้น ทูลเกล้าฯเพื่อขอพระราชวินิจฉัย ฎีกาคดีความโดยใช้หลักตรวจสอบการกระทำของตระลาการ การทูลเกล้าฯถวายฎีกาในสมัยก่อนจึงเปรียบเสมือนการรองรับสิทธิของราษฎรที่จะได้รับการทบทวนผลคำพิพากษาของศาลในลำดับชั้นที่สูงขึ้นไป แต่ไม่ถือว่าเป็นการใช้พระราชอำนาจในทางตุลาการ เพราะพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชโองการโปรดเกล้าฯให้ขุนนางที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่ถูกร้องเรียน ดำเนินการพิจารณามูลเหตุต่างๆ แทนพระองค์ ตามที่ทรงเห็นสมควร

แม้ว่าในเวลาต่อมาหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว สิทธิในการร้องทุกข์ของราษฎรไม่ได้ถูกจำกัดไปกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้นด้วย ราษฎรสามารถที่จะทำการทูลเกล้าฯต่อองค์พระมหากษัตริย์ได้ดังเดิม แม้กฎหมายว่าด้วยการร้องทุกข์บางฉบับจะมีอำนาจคาบเกี่ยวกับการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ในขอบเขตพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร้องทุกข์ก็ไม่ปิดกั้นสิทธิของราษฎรที่จะสามารถทูลเกล้าฯต่อองค์พระมหากษัตริย์ ยกเว้น ฎีกาบางประเภทที่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ คือ ฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งมีข้อจำกัดทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ และฎีกาทูลเกล้าฯขอทบทวนการพิจารณาคดีของศาล เพื่อมิให้อำนาจตุลาการซ้ำซ้อนกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามธรรมเนียมปฏิบัติแบบเดิม และลักษณะของการใช้อำนาจในการพิจารณาฎีกาทั้งสองประเภทนี้ กฎหมายได้มอบอำนาจให้ส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณา

๙.๕.๒. การทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์ เปิดโอกาสแก่ราษฎรมากกว่าการร้องทุกข์ ต่อส่วนราชการอื่นๆ เนื่องจากฎีการ้องทุกข์นั้น ไม่ได้เป็นการร้องทุกข์ที่เกิดจากกฎหมาย บัญญัติให้สามารถทำการร้องทุกข์ตามอำนาจของกฎหมายลายลักษณ์อักษรตั้งนั้น การดำเนินการ พิจารณาก็ดี หรือขั้นตอนการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์ก็ดี จึงเป็นไปตามแบบธรรมเนียมที่ เคยถือปฏิบัติมาในอดีตอยู่ในขอบเขตพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์ เมื่อองค์พระ มหากษัตริย์มีพระราชอำนาจตามบทบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญเช่นใด พระบรมเดชานุ ภาพที่อยู่นอกเหนือไปจากนั้น เรียกว่าพระราชอำนาจในทางธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีได้มีการจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญก็ย่อมจะเป็นไปตามครรลองของธรรมเนียมปฏิบัติที่เคยเป็น มาในอดีต ราษฎรจึงสามารถที่จะร้องเรียนเรื่องราวต่างๆที่เป็นความเดือดร้อนของราษฎรต่อ องค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ ยกเว้นเสียแต่บางเรื่องที่มีข้อจำกัดไว้ในกฎหมาย ก็ไม่ สามารถที่จะทำการทูลเกล้าฯถวายฎีกาต่อองค์พระมหากษัตริย์ได้เช่นเรื่องฎีกาที่ศาลพิพากษาเป็น ที่สุดแล้วตามมาตรา ๒๐ ของพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

๙.๕.๓. พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์นี้ เป็นลักษณะพระราชอำนาจ เฉพาะของพระมหากษัตริย์ที่ทรงปกครองอยู่ในระบอบธรรมราชา คือพระมหากษัตริย์ผู้ทรง สถิตย์อยู่ในธรรมะของพระพุทธศาสนา ซึ่งแนวทางคำสั่งสอนของพระพุทธศาสนาเกี่ยวกับ ทศพิธราชธรรมนั้นให้ความสำคัญต่อการช่วยเหลือทุกข์ยากของราษฎรที่อยู่ใต้ร่มโพธิสมภาร แม้ ว่าระบอบการปกครองในปัจจุบันจะเปลี่ยนแปลงไปเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วก็ตาม พระราช อำนาจของพระมหากษัตริย์ในส่วนของการพิจารณาฎีการ้องทุกข์นี้ยังมีได้หมดไป เพราะพระมหา กษัตริย์ยังทรงถือเป็นพระราชภารกิจสำคัญที่จะทรงเสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมเยียนราษฎรอยู่เป็น นิจ และทุกที่ที่ทรงเสด็จ ราษฎรจะคอยทูลเกล้าฯถวายฎีกาตามระยะทางที่ทรงพระราชดำเนิน ผ่าน บางครั้งถึงแม้ว่า การทูลเกล้าฯนั้นจะต้องผ่านการกลั่นกรองจากเจ้าหน้าที่เพื่อความ ปลอดภัยส่วนพระองค์อยู่บ้าง แต่มิได้เป็นอุปสรรคต่อราษฎรที่มุ่งมั่นจะทูลเกล้าฯถวายฎีกาต่อ พระองค์ และพระมหากษัตริย์ผู้ประการนี้เอง ยิ่งเป็นการที่ทรงเพิ่มพระราชภารกิจเกี่ยวกับ ฎีการ้องทุกข์ของราษฎรเป็นจำนวนมากทวีคูณ

๙.๕.๔. ระยะเวลาในการพิจารณากระบวนการพิจารณาฎีการ้องทุกข์นั้น ใช้เวลาไม่ นานนัก เพราะปราศจากกระบวนการที่ซับซ้อนของทางราชการหรือเป็นข้อกำหนดหรือระเบียบ ในทางกฎหมายการบริหารราชการ เพราะหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้นมีเพียงสำนักราชเลขาธิการที่ เป็นผู้ประสานงานเท่านั้น แต่เหตุความล่าช้าที่เกิดขึ้นมักเกิดจากหน่วยงานราชการที่รับเรื่อง ราวไปดำเนินการพิจารณาตามพระราชวินิจฉัย โดยมากแล้ว หากเป็นเรื่องราวที่พระมหา



กษัตริย์ทรงสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นได้ด้วยพระองค์เอง จะสามารถได้รับการแก้ไขปัญหภายในระยะเวลาอันสั้น นับว่าเป็นกระบวนการบรรเทาความเดือดร้อนที่รวดเร็วและได้ผลมากกว่ากระบวนการพิจารณาข้อร้องทุกข์ในรูปแบบอื่น ๆ ราษฎรจึงสามารถได้รับความช่วยเหลือได้ทันที

๙.๕.๕. การพิจารณาฎีการ้องทุกข์นี้ นอกเหนือไปจากผลทางด้านกฎหมายและการแก้ไขปัญหของประเทศแล้ว ยังเป็นการเพิ่มความผูกพันและจงรักภักดีของราษฎรต่อองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นล้นพ้น ราษฎรจะรู้สึกในพระมหากรุณาธิคุณที่ทรงเอาพระทัยใส่ในความเดือดร้อนของตนอย่างใกล้ชิด และมีผลการพิจารณาที่ราษฎรได้รับความพึงพอใจ และถวายความจงรักภักดีในพระวริยะอุตสาหะของพระองค์ที่ทรงพระราชทานพระราชวินิจฉัยในฎีกาของตน เปรียบเสมือนบุตรที่ได้รับความเอาใจใส่จากบิดา

พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์นี้ จึงเปรียบเสมือนกระบวนการเฉพาะของสังคมไทยที่ราษฎรมีความจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ล้นเกล้าล้นกระหม่อมภายใต้ระบอบการปกครองปัจจุบัน เพราะพระราชภารกิจที่ทรงประกอบเพื่อเกื้อกูลราษฎรชาวไทยมาตลอดระยะเวลายาวนาน ราษฎรได้พึงพำรมโพิธิสมภารด้วยความเคารพสักการะสูงสุด กระบวนการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ ด้วยผลมาจากโครงสร้างทางธรรมเนียมปฏิบัติอันเคร่งครัดของไทยที่ทำให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ประการสำคัญนี้ยังคงอยู่จนถึงปัจจุบัน ประกอบกับพระมหากรุณาธิคุณของพระองค์ที่พระราชทานให้แก่พสกนิกรอย่างล้นเหลือ แม้ราษฎรมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ความเดือดร้อนที่ตนได้รับจากส่วนราชการ หรือเรื่องเดือดร้อนส่วนตัวต่อองค์พระมหากษัตริย์ได้อย่างเสรี และจะได้รับการช่วยเหลือแก้ไขในรูปแบบที่เหมาะสมและทันที

#### ๙.๖. ข้อเสนอแนะ

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์เป็นพระราชอำนาจซึ่งมีที่มาจากทางกฎหมายลายลักษณ์อักษรและจารีตประเพณีทางกฎหมายมหาชน พระราชอำนาจอันล้นพ้นขององค์พระมหากษัตริย์ยังเป็นจารีตประเพณีที่ส่วนราชการจำเป็นต้องน้อมรับในฐานะ

สูงสุด แต่ในการใช้พระราชอำนาจดังกล่าว ของพระองค์ทำให้องค์พระมหากษัตริย์ของไทย ทรงมีพระราชภารกิจที่หนักหน่วงยิ่งกว่าในฐานะพระมหากษัตริย์ผู้เป็นองค์พระประมุข เพราะพระองค์ต้องทรงคอยสดับรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรตามจารีตประเพณีเดิม

ปัญหาสำคัญที่สุดของการใช้พระราชอำนาจของพระองค์ในปัจจุบันก็คือ สถานะภาพในทางกฎหมายมหาชน อาจก่อให้เกิดความล้ากันในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะส่วนราชการต่าง ๆ ที่ต้องรับสนองพระราชวินิจฉัยในภูิกำนั้ ๆ ในปัญหาว่าบางหน่วยงานไม่สามารถที่จะดำเนินการชี้แจงข้อฎีการ้องทุกข์ได้สะดวกรวดเร็วเท่ากับส่วนราชการอื่น ๆ ราษฎรจึงไม่สามารถที่จะได้รับการเยียวยาอย่างทันที่

ในปัจจุบัน องค์กรตุลาการของไทยยังปราศจากกระบวนการที่ชี้ขาดข้อพิพาททางการกระทำของข้าราชการหรือส่วนราชการที่เข้มแข็งพอ ไม่เพียงพอที่จะรองรับกับสภาพของโครงสร้างข้าราชการประจำของไทยที่มีความแข็งแกร่งในปัจจุบันนี้ได้ ด้วยเหตุปัญหาดังกล่าว จะแบ่งส่วนการดูแลและคานอำนาจทางอธิปไตยไปในทิศทางใด พระราชภารกิจอันหนักหน่วงของการพระราชทานความเป็นธรรมขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงยังเป็นพระราชภารกิจที่เกี่ยวกับการกระทำของข้าราชการในฐานะที่พระองค์ ทรงอยู่ในสถานะสูงสุดของประเทศ ประกอบกับพระราชภารกิจอีกนานัปประการที่จะทรงพระราชทานต่อปวงชนชาวไทย ทำให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชภารกิจอันหนักหน่วงเสียยิ่งกว่าหน่วยงานราชการใดมาเทียบได้ ส่วนราชการจึงควรให้ความสำคัญต่อการบันเทาพระราชภารกิจของพระองค์ โดยการให้ความร่วมมือประสานงานเกี่ยวกับการชี้แจงตามข้อฎีการ้องทุกข์ที่ผ่านเข้ามาอย่างเป็นระบบที่สามารถแก้ไขปัญหาในหน่วยงานของตนได้อย่างรวดเร็ว เพราะการชี้แจงปัญหาตามข้อเท็จจริงหรือให้ความช่วยเหลือที่รวดเร็วจะส่งผลกระทบต่อราษฎรโดยตรง อีกทั้งเป็นการสนองตอบพระมหากรุณาธิคุณขององค์พระมหากษัตริย์ที่ทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาตในการรับฟังความเดือดร้อนของราษฎรผ่านกระบวนการทูลเกล้าฯ ถวายฎีการ้องทุกข์นี้ โดยเหนือยยากพระวรกายมามาตลอดระยะเวลายาวนาน เพื่อพระมหากรุณาธิคุณของพระองค์จักเป็นมิ่งขวัญต่อปวงชนชาวไทยยาวนานสืบไป ขอพระองค์ทรงพระเจริญ