

บทที่ ๒

รากฐานความคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นเรื่องที่กล่าวกันมาหลายแง่มุมโดยเฉพาะพระมหากษัตริย์คุณล้นเกล้าล้นกระหม่อมที่ทรงมีต่อปวงชนชาวไทยนั้น พรรณนาได้หมดสิ้น เพราะสังคมไทยเป็นสังคมที่มีความผูกพันกับสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นเวลายาวนานทางประวัติศาสตร์ และมีผลกระทบต่อสภาวะการณ์ในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าการปกครองจะเปลี่ยนรูปแบบไป องค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุดของประเทศจะเปลี่ยนไปในลักษณะเช่นไร สถาบันพระมหากษัตริย์ของไทย ยังคงมีบทบาทต่อการดำรงชีวิตของคนไทยเสมอมา พระราชอำนาจภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์พระประมุขของประเทศในฐานะที่ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยสูงสุดนั้นผ่านทางองค์กรสถาบันผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอื่น ๆ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์คุณอันสำคัญยิ่งประการหนึ่งคือพระบารมีโปรดเกล้าฯลงมายังประชาชนแต่ละคนหรือกลุ่มชนซึ่งประสบความสำเร็จรื้อฟื้นทุกซัดได้ยาก จะเป็นการเฉพาะตัวผู้ร้องเอง หรือเป็นการพระราชทานความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ พระราชอำนาจที่กล่าวถึงนั้น คือ พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ประชาชน

ลักษณะสำคัญของฎีกาในปัจจุบันนี้ที่ราษฎรจะสามารถทำการทูลเกล้าฯต่อองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ มีด้วยกัน สองประการคือ

๑. ฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งเป็นแนวทางของพระราชอำนาจที่ทรงปฏิบัติภายใต้รัฐธรรมนูญ รูปแบบของการทูลเกล้าฯถวายฎีกาเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภาค ๗ และการพิจารณาเป็นไปตามลำดับขั้นตามกฎหมาย เพราะผ่านการพิพากษาจากศาลสถิตยยุติธรรมจนถึงที่สุดแล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงมีพระราชอำนาจในการอภัยโทษ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ฎีกาเหล่านี้เรียกกันทั่วไปว่า “ฎีกานักโทษ”

๒. ฎีกาอีกประเภทหนึ่ง เป็นฎีกาที่ราษฎรทูลเกล้าฯถวายโดยตรงต่อองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้เป็นเรื่องที่ราษฎรเดือดร้อนเป็นการเฉพาะตัว เพื่อขอรับพระบรมราชานุญาต การทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์แบบนี้ ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรรองรับการ

พิจารณาฎีกา หรือรองรับพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จะทรงรับฎีกาเรื่องราวทั้งหลายไว้ อย่างไรก็ดีวิธีการเช่นนี้ยังคงเป็นช่องทางที่ราษฎรชาวไทยให้ความสำคัญอย่างยิ่ง และนิยมนำความเดือดร้อนมากราบบังคมทูลพระกรุณาทรงทราบฝ่าละอองธุลีพระบาท^๑ ดังเช่นที่เคยปรากฏมาแต่โบราณก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

การร้องทุกข์ เป็นกระบวนการหนึ่งในทางบริหารเพื่อจัดข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมไม่ว่าจะเป็น กรณีพิพาทระหว่างผู้บริหารกับประชาชนหรือเป็นเรื่องราวของประชาชนมีข้อพิพาทกันเอง แต่ต้องการรับการตัดสินชี้ขาดหรือเยียวยาจากผู้มีอำนาจสูงสุดในสังคมนั้น ๆ กระบวนการของการร้องทุกข์ในสังคมไทยมีความเป็นมายาวนาน และเกี่ยวข้องกับองค์พระมหากษัตริย์ตลอดมา ในการศึกษาครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงรายละเอียดและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เพื่อให้ได้คำตอบที่ชัดเจนเกี่ยวกับพระราชอำนาจเกี่ยวกับการพิจารณาฎีกาประชาชนขององค์พระมหากษัตริย์ซึ่งยังปรากฏอยู่ในปัจจุบันโดยมีที่มาเกี่ยวข้องกับพระราชอำนาจที่สืบทอดมาทางจารีตประเพณี พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยนั้นมีลักษณะทางจารีตประเพณีที่สำคัญดังต่อไปนี้

๒.๑ ลักษณะพระราชอำนาจในทางจารีตประเพณีของไทย

ความหมายของกษัตริย์ (ชัตติยะ) หรือ นัยตามคติเทวราชคือ เป็นนักรบผู้ยิ่งใหญ่และหมายถึง “ ผู้แบ่งปันไร่นาข้าวน้ำแก่คนทั้งหลาย หรือแบ่งปันที่ปันแดนให้แก่เราทั้งหลาย” (กษัตริย์-เกษตร)^๒ คำว่า “ กษัตริย์ ” มีความหมายถึงประเภทของบุคคลที่มีอาชีพในการรบพุ่งหรือป้องกันภัยแก่ไขข้อขัดแย้งให้คนอื่น ๆ ในสังคมกษัตริย์จึงไม่ใช่ผู้มีอำนาจบุญญาธิการแบบสมมติเทพแต่เป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายจากคนในสังคมให้ทำหน้าที่เฉพาะอย่าง และไม่ต้องทำการผลิตทำการหาเลี้ยงชีพเหมือนคนอื่น ในฐานะผู้ปกครอง กษัตริย์ทรงได้รับพระราชภารกิจในการ

^๑ นางภิรมย์ ธรรมศิริ , “การทูลเกล้าฯถวายฎีกา” , การทูลเกล้าฯถวายฎีกาพระมหากษัตริย์คุณในการพระราชทานความเป็นธรรมและการพระราชทานอภัยโทษ , (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการอำนวยการจัดงานฉลองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี , ๒๕๓๙) , หน้า ๙๒-๙๓.

^๒ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , กฎหมายมหาชน เล่ม ๒ , (กรุงเทพฯ: นิติธรรม , ๒๕๓๗) , หน้า ๑๕๑ .

แก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน หรือบุคคลที่อยู่ในสังคมของพระองค์ พระราชภารกิจนี้ได้รับการถือปฏิบัติสืบต่อกันมาทางจารีตประเพณีจนถึงปัจจุบัน

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยกับกฎระเบียบทางจารีตประเพณีมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น ประการที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ความผูกพันทางประวัติศาสตร์ของชนชาติไทยกับสถาบันพระมหากษัตริย์ การเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยการรับแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ในการกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย แต่รัฐธรรมนูญยังคงเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ไว้เป็นสถาบันหลักของชาติ ภายใต้รัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้เป็นกฎหมายสูงสุด พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้รับการบัญญัติไว้ใน มาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ กล่าวว่า

“ อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”

เป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญรองรับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ หลายประการก็ไม่ได้เป็นไปตามบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกล่าวไว้ ดังเช่น พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี พระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา พระราชอำนาจในการออกพระราชกำหนด พระราชอำนาจในการออกพระราชกฤษฎีกาเหล่านี้เป็นพระราชอำนาจที่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร^๓ แต่ในทางปฏิบัติตามความเป็นจริงแล้วพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงมีพระราชดำริริเริ่มใช้อำนาจเหล่านั้นโดยพระองค์เอง แต่จะทรงใช้อำนาจตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี^๔ ลักษณะเช่นนี้เป็นธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญ (Convention of Constitution) เพราะเป็นการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยการโอนอำนาจตามกฎหมาย ทั้ง ๆ ที่พระราชอำนาจทั้งปวงในการบริหาร รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจดัง

^๓ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี , (กรุงเทพฯ : นิติธรรม , พ.ศ. ๒๕๓๘) , หน้า ๒๓๘.

^๔ เพิ่งอ้าง, หน้า ๒๓๙.

กล่าว อันเป็นลักษณะที่เรียกว่าธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเห็นได้ชัดในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

๒.๒. ธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญ

ธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญ (Convention of Constitution) มีที่มาจากนักกฎหมายชาวอังกฤษ ไดซี (Dicey) ได้บัญญัติคำดังกล่าวไว้เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะจำแนกให้เห็นชัดเจนระหว่าง ถ้อยคำที่กำหนดเป็นหลักปฏิบัติของรัฐธรรมนูญเรียกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญกับธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญว่าเป็นคนละความหมายกัน แต่ธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญนั้นเป็นส่วนที่มีความสำคัญในทางรัฐธรรมนูญ ศาสตราจารย์ ฮูด ฟิลลิปส์ (Hood Phillips) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ กฎแห่งการประพฤติปฏิบัติทางการเมืองที่บุคคลทั้งหลายซึ่งถูกบังคับ ถือว่ามีผลผูกพันตน แต่ซึ่งมิใช่กฎหมาย เพราะศาลมิได้ยอมรับบังคับตามกฎหมายเหล่านั้น หรือรัฐสภามิได้ยอมรับบังคับตามกฎหมายเหล่านั้นอย่างเป็นทางการ ”^๕

ลักษณะธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญ แม้จะไม่ได้รับการยอมรับในทางกฎหมายว่ามีลักษณะบังคับใช้ (enforcement) ไว้ชัดเจน แต่ลักษณะพิเศษของธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญตามความหมายข้างต้นนั้น ต้องมีองค์ประกอบ ๒ ประการคือ ต้องมีการปฏิบัติ (practice) และมีผลผูกพัน (binding) ระหว่างองค์กรทางการเมืองหลักของประเทศ

ในรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนี้ ย่อมมีลักษณะของธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญกำหนดการปฏิบัติและผลผูกพันระหว่างสถาบันหลักของประเทศไว้หลายประการ เช่น ธรรมเนียมปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับการยับยั้งกฎหมายของพระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๙๔ ถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์ที่จะทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านรัฐสภามาแล้วได้ แต่พระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลมาจนถึงรัชกาลปัจจุบันไม่เคยทรงใช้พระราชอำนาจนี้ ทั้งที่ถ้าจะทรงใช้ ก็ทรงทำได้ตาม

^๕ เฟ็งอั้ง , หน้า ๒๒๒.

กฎหมาย^๖ ถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นสากลสำหรับประเทศตะวันตกใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ดังเช่น ในอังกฤษเองพระมหากษัตริย์อังกฤษ ก็ไม่เคยทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้งกฎหมาย (veto) ตั้งแต่สมเด็จพระบรมราชินีนาถแอนน์ (Queen Anne) ทรงใช้เมื่อครั้งสุดท้ายในปี ๑๗๐๘ ตั้งแต่บัดนั้นก็ยังไม่เคยปรากฏว่าพระมหากษัตริย์อังกฤษทรงใช้พระราชอำนาจนี้อีกเลย ในประเทศเดนมาร์ค พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจนี้ครั้งสุดท้ายในปี ๑๘๖๕ ในประเทศสวีเดน พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจนี้ครั้งสุดท้ายในปี ๑๙๑๒ ในประเทศเนเธอร์แลนด์ และ เบลเยียม ก็ถือว่า พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจนี้ แม้ในประเทศที่ปกครองโดยรัฐบาลแบบรัฐสภา ประมุขของรัฐที่มีใช้กษัตริย์เองก็ไม่ใช้อำนาจนี้เช่นกัน^๗

แต่ความหมายของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดไว้เพียงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เท่านั้น เพราะตามความหมายที่ ไดซี (Dicey) กำหนดไว้มีขอบเขตรวมถึงอำนาจต่างๆที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ เช่นธรรมเนียมปฏิบัติในส่วนของการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๑๖๓ บัญญัติว่า

“ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน สี่สิบแปดคน ประกอบเป็นรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี ”

มาตราดังกล่าวเป็นอำนาจการตัดสินใจของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่จะเสนอชื่อผู้ใดขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีก็ย่อมได้ แต่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญว่า

^๖ ดูเทียบ ธานินทร์ ภัยวิเชียร , ระบอบประชาธิปไตย , หน้า ๘-๒๕, อ้างใน บวรศักดิ์ อวรรณโณ , เรื่องเดียวกัน , หน้า ๒๒๗ .

^๗ ดู Wheare, op.cit.,pp.123-124. , อ้างในเรื่องเดียวกัน หน้า ๒๒๗.

ประธานสภาผู้แทนราษฎร จะเสนอรายชื่อของผู้นำพรรคการเมืองที่มีพรรคการเมืองเสียงข้างมาก สนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรี ขึ้นทูลเกล้าฯถวาย หรือในการแต่งตั้งรัฐมนตรีก็จะทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งตามรายชื่อที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯถวายเช่นกัน

ที่มาของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยแต่โบราณนั้นนอกจากพระองค์จะทรงใช้พระราชอำนาจในฐานะองค์พระประมุขของชาติแล้ว พระราชอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการราชการทั้งหมดทั้งสิ้นอยู่ในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว แต่ในการใช้พระราชอำนาจต่าง ๆ จะต้องอยู่ภายใต้กรอบจำกัดแห่งโบราณราชประเพณีและคำสอนทางศาสนา คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ เป็นกรอบกำหนดแนวทางการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้ดังจะเห็นได้จากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงไว้ในพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินว่า

“ อนึ่ง พระบรมราชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ไม่ได้มีปรากฏในกฎหมาย อันหนึ่งอันใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางได้ แต่เมื่อว่าตามความที่เป็นจริงแล้ว พระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพฤติกการอันใด ก็ต้องเป็นไปตามทางที่สมควร และที่เป็น ยุติธรรม..... ”^๕

ความหมายของความยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับศาสนา จึงไม่ได้มาจากการถือปฏิบัติตามกันมาแต่ประการเดียว

๒.๓. การแบ่งแยกรัฐออกจากองค์รัฐชาติปัตย์

แนวความคิดในทางการปกครองของตะวันตกจะมีแนวทางเกี่ยวกับการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์รัฐชาติปัตย์ความเชื่อที่นั่นดังจะเห็นได้จากคำกล่าวที่ว่า “รัฐนั้นก็คือตัวข้าพเจ้าเอง” องค์รัฐชาติปัตย์ผู้เป็นประมุขเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับรัฐ จึงไม่อาจมีผู้ใดแตะต้องได้ คำสั่งขององค์รัฐชาติปัตย์ (ที่เป็นบุคคลเพียงคนเดียว) จึงเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์เปลี่ยน

^๕ โฟโรจน์ ชัยนาม, บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๙, หน้า ๙๕-๙๖.

แปลงไม่ได้เช่นกัน ขณะที่ประเทศทางกลุ่มตะวันออกที่ได้รับการสืบทอดแนวความคิดทางการปกครองมาจากศาสนาลัทธิพราหมณ์และพระพุทธศาสนาจึงมีความแตกต่าง ความหมายของพระมหากษัตริย์มีนิยามว่า กษัตริย์ เป็นเพียงผู้ดูแลการเกษตร หรือ เขตต์ ดินแดน และในความคิดแบบเทวราชา พระมหากษัตริย์ ทรงเป็นเพียงประหนึ่งสมมติเทพที่เสด็จมาจากสรวงสวรรค์ แต่ไม่เคยให้ความหมายว่าพระมหากษัตริย์นั้นทรงเป็นทุกสิ่งทุกอย่างของแผ่นดินหรือแผ่นดินนั้นเป็นของพระองค์ พระมหากษัตริย์จึงไม่ทรงถือว่าพระองค์เป็นองค์รัฐอธิปัตย์ของราชอาณาจักร แม้แต่กฎหมายบาลเองก็ไม่มีกำหนดให้พระมหากษัตริย์ของไทยใช้พระราชอำนาจได้ตามพระราชหฤทัย

ตามแนวความคิดของอิทธิพลเขมรที่มีบนดินแดนแถบนี้ก่อนที่จะมีการสถาปนาอาณาจักรสุโขทัยนั้น การปกครองในรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของเขมรซึ่งได้รับอิทธิมาจากอินเดียผ่านศาสนาพราหมณ์นั้นมีความเข้มแข็งสูง ซึ่งเห็นได้จากจารึกร่วมสมัยพุทธศตวรรษที่ ๑๘ หลายหลักด้วยกันมีข้อความกล่าวว่า

“.....เพราะความทุกข์ของราษฎรแม้มิใช่ความทุกข์ของพระองค์ แต่เป็นความทุกข์ของเจ้าเมือง”^๔

เป็นข้อความที่ทำการจารึกไว้ตามอาศรมศาลา(โรงพยาบาล) ที่พระเจ้ากรุงกัมพูชาทรงสร้างไว้ให้แก่ราษฎรของพระองค์ อาณาเขตของไทยเคยเป็นเขตอิทธิพลในอดีตของอาณาจักรเขมรโบราณจะพบจารึกที่มีข้อความดังกล่าวจำนวนหลายหลักด้วยกัน ปรากฏในจารึกปราสาท จารึกตาเมียนโตจ จารึกพิมาย และจารึกด่านประคำ กล่าวถึงเหตุผลที่ก่อสร้างอาศรมศาลาขึ้นมา โดยพระราชาเป็นผู้ก่อสร้างเพราะเห็นแก่ความทุกข์ยากของราษฎรที่มีความลำบากอันเนื่องมาจากการเจ็บไข้ได้ป่วย ข้อความนั้นเกี่ยวโยงถึงพระราชาผู้ปกครองว่า ในความทุกข์ของราษฎรนั้น แม้ว่าพระราชาจะไม่ใช่มุขเข้าไปร่วมเจ็บป่วยด้วยพระองค์เองก็ตาม แต่ในฐานะ “ เจ้าเมือง ” พระองค์ก็ทรงได้รับความทุกข์เช่นนั้นของราษฎรไว้ด้วยเสมือนเป็นความทุกข์ของพระองค์ในฐานะดังกล่าว เป็นการอธิบายได้อย่างชัดเจนว่า ลักษณะของการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของเขมร ที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบของไทยในสมัยต่อมานั้น มีการแบ่งแยก

^๔ เอกสารวิชาการหอสมุดแห่งชาติลำดับที่ ๗/๒๕๒๙, จารึกในประเทศไทย เล่ม ๔ อักษรขอม พุทธศตวรรษที่ ๑๗-๑๘, (กรุงเทพฯ:กรมศิลปากร , ๒๕๒๙), หน้า ๑๙๘.

ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์รัฐอธิปัตย์ ออกจากการเป็นบุคคลหรือตัวตนของพระมหากษัตริย์อย่างชัดเจน รัฐอธิปัตย์และดินแดนของพระมหากษัตริย์จึงไม่เคยมีการรวมไว้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เหมือนดังเช่นแนวความคิดที่ชัดเจนที่สุดของประเทศตะวันตกที่กล่าวว่า “ รัฐคือตัวข้าพเจ้าเอง ” ตามแนวความคิดของตะวันตกจึงไม่ปรากฏหลักฐานถึงลักษณะแนวความคิดเช่นนั้นดังกล่าว พระมหากษัตริย์ของไทยจึงทรงอยู่ในฐานะที่ทรงเป็นองค์รัฐอธิปัตย์ตามแนวทางความเชื่อของศาสนา ในฐานะผู้รับภาระในการบริหารราชอาณาจักรของพระองค์และผ่อนบรรเทาความทุกข์ยากของประชาชน มากกว่าจะมีลักษณะเป็นผู้บังคับบัญชาอาณาจักรของพระองค์แต่เพียงประการเดียว

๒.๔. เปรียบเทียบทฤษฎีอำนาจอธิปไตยกับลักษณะอำนาจอธิปไตยของไทย

รัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันใช้หลักในการปกครองโดยแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็นสามส่วน อำนาจอธิปไตยที่กล่าวถึงในปัจจุบันมีแนวความคิดที่แตกต่างจากระบบการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยสิ้นเชิง แต่กระนั้นระบอบการปกครองของไทยยังยึดเหนี่ยวต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะองค์พระประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔. มาตรา ๓ และในฐานะที่ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเหล่านั้นแทนประชาชนเช่นกัน โดยพิจารณาจากเหตุผล ๒ ประการคือ พระราชอำนาจในฐานะที่ทรงเป็นพระประมุขของประเทศ ตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญมาตรา ๓ กล่าวว่า

“ อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ”

แม้จะเป็นบทบัญญัติที่ได้รับการบัญญัติไว้เหมือนกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับของไทย แต่ไม่ได้รับการขยายความบ่อยครั้งนัก ทั้งนี้เป็นเพราะการที่ถ้อยคำดังกล่าวบัญญัติออกมาจากการ “ สันนิษ ” ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพระมหากษัตริย์และประชาชน แต่พระมหากษัตริย์มิใช่ผู้ใช้อำนาจนั้นโดยการริเริ่มของพระองค์เองในฐานะเป็นองค์พระประมุขของประเทศเท่านั้น ในประเทศสหราชอาณาจักรพระมหากษัตริย์ทรงเป็นได้โดยความยินยอมของรัฐสภา (Parliamentary Monarchy) หรือเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) จึงไม่มีอำนาจทางการเมืองการปกครองที่จะบริหารประเทศ ทรงเป็นประมุขที่แยก

ออกจากหัวหน้ารัฐบาล^{๑๐} จึงไม่ทรงต้องรับผิดชอบทางการเมืองแต่ประการใด เนื่องจากทำกิจกรรมใด ๆ ทางการเมืองก็ทรงทำไปตามตัวบทกฎหมายและจารีตประเพณีทางการเมืองการปกครองหรือธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งต้องมีผู้รับสนองพระปรมาภิไธยอันเนื่องมาจากหลักการตั้งที่วอลเตอร์ แบทชอต (Walter Bagehot) กล่าวไว้ว่า “ พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้ ” (The King can do no wrong) เพราะเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของรัฐมนตรี แม้จะไม่ทรงต้องรับผิดชอบแล้วแต่จะให้ทรงมีโอกาสได้รับรู้กิจการในการบริหารในพระปรมาภิไธย ได้ ตลอดจนพระราชอำนาจอื่น ๆ ล้วนอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเช่นกัน

อีกประการหนึ่งคือ เหตุผลทางประวัติศาสตร์ของไทยแต่ครั้งเมื่อ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมี พระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ สั่งว่า

“ โดยที่คณะราษฎรได้ขอร้องให้อยู่ใต้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามเพื่อบ้านเมืองจะเจริญขึ้น และ โดยที่ได้ทรงยอมรับตามคำร้องขอของคณะราษฎร จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยมาตราต่อไปนี้..... ”

หมายความว่า การที่ทรงลงพระปรมาภิไธยเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น เนื่องมาจากการร้องขอของคณะราษฎร ทูลเกล้าทูลกระหม่อมขอพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ซึ่งทรงยินยอมด้วย จึงเสมือนว่าพระมหากษัตริย์ใช้พระราชอำนาจในการที่ทรงลดพระราชอำนาจของพระองค์ลงอยู่ในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ แต่กระนั้นธรรมนูญการปกครองได้กำหนดให้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยนั้นแทนปวงชน ในทางกฎหมายต้องถือว่า ทั้งพระมหากษัตริย์และประชาชนเป็นเจ้าของอธิปไตยร่วมกัน เมื่อมีการรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญขึ้นมา ต้องถือว่า อำนาจอธิปไตยที่เคยพระราชทานให้ประชาชนนั้น กลับคืนมายังพระมหากษัตริย์ผู้เป็นเจ้าของเดิมก่อน ก่อนที่รัฐบาลจากคณะรัฐประหารจะนำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธยอีกครั้ง^{๑๑}

^{๑๐} วิษณุ เครืองาม , กฎหมายรัฐธรรมนูญ , พิมพ์ครั้งที่ ๓ (นิติบรรณาการ : ๒๕๓๐) , หน้า ๓๙๙.

^{๑๑} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , กฎหมายมหาชน เล่ม ๒ , หน้า ๑๙๐.

๒.๕. ความหมายของพระธรรมศาสตร์ในกฎหมายไทย

พระธรรมศาสตร์เป็นคำศัพท์ที่เรียกกฎหมายในความเข้าใจแต่ดั้งเดิมมา ในสังคมไทยสมัยก่อนนั้น เมื่อเรียกว่า พระธรรมศาสตร์ หลักอรรถาภิธาน กฎมณเฑียรบาล พระธรรมบัญญัติ พระไอยการ ซึ่งตามความหมายของปัจจุบัน คือคำว่า “กฎหมาย” แต่ในสังคมไทย คำว่ากฎหมายได้ใช้เป็นที่แรกใน “ลักษณะรับฟ้อง” ในสมัยอยุธยาซึ่งนัยที่ใช้นั้นหมายถึง “เอกสารรับฟ้อง” เท่านั้น^{๑๒} พระธรรมศาสตร์ซึ่งเป็นบทขึ้นต้นของกฎหมายตราสามดวงจะเรียงเป็นลำดับแรกและตามด้วยบทบัญญัติความผิดและโทษ ตลอดจนคำพิพากษาของพระมหากษัตริย์ในคดีต่างๆที่รวบรวมไว้เป็นแนวทาง^{๑๓} การรวบรวมลักษณะนี้เป็นเหมือนกับการรวบรวมวรรณกรรมลักษณะอื่นๆของไทยที่เรียกว่า ประชุม เช่น ประชุมประกาศ ประชุมพงศาวดาร ประชุมวรรณคดี ฯลฯ เพราะการรวบรวมกฎหมายตราสามดวงไม่ได้มีการขัดเกลาจัดเรียงตามหลักตรรกศาสตร์ แต่จะเป็นลักษณะของการรวบรวม เพื่อระบุถึงความมีไว้มากกว่าการบังคับใช้ ต่างจากวัตถุประสงค์ของระบบประมวลกฎหมาย เพราะลักษณะของอำนาจพระมหากษัตริย์ทรงเป็นศูนย์รวมแห่งพระราชอำนาจทั้งปวง ภายใต้บรรทัดฐานของจารีตประเพณีและพระธรรมศาสตร์เป็นเพียงส่วนหนึ่งของจารีตเหล่านั้นเช่นกัน

พระธรรมศาสตร์จะมีเนื้อหากล่าวถึงความเชื่อทางศาสนาพราหมณ์ไว้มากเป็นพิเศษ เพราะศาสนาของคนไทยมีความผูกพันกับศาสนาเป็นอย่างมาก โดยการรับผ่านมาจากชนกลุ่มต่างๆที่อยู่ในประเทศไทย เช่น มอญ เขมร ความเชื่อต่างๆในศาสนาที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดทางการปกครองเป็นอย่างมากคือศาสนาพราหมณ์-ฮินดู ซึ่งเป็นศาสนาที่เริ่มมาจากประเทศอินเดีย ด้วยลักษณะของการประกอบพิธีกรรมและการนำศาสตร์ความรู้ต่างๆเข้ามาปรับใช้ในสังคม ศาสนาพราหมณ์-ฮินดูจึงมีบทบาทต่อการปกครองในดินแดนลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยานี้มากกว่าอิทธิพลของศาสนาอื่น

^{๑๒} ธรรมเกียรติ กันอริ, “ข้อสังเกตในการศึกษากฎหมายตราสามดวง และกรณีศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพุทธศาสนากับกฎหมายตราสามดวง”, กฎหมายตราสามดวงกับสังคมไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ,๒๕๓๖), หน้า ๒๓๖.

^{๑๓} ซึ่งร.แลงการ์ด เรียกคำพิพากษาของพระมหากษัตริย์ในส่วนนี้ว่าพระราชศาสตร์

จุดเริ่มต้นของศาสนาพราหมณ์-ฮินดูนี้มาจากเผ่าอารยัน ซึ่งในสมัยสี่พันหรือห้าพันปีก่อน เป็นชนเผ่าที่ใช้ชีวิตอยู่โดยการเร่ร่อนและล่าสัตว์เป็นชนชาตินักรบชนชาติหนึ่ง มีประมุขเรียกว่า ราชา แต่อำนาจการปกครองนั้นขึ้นอยู่กับที่ประชุมสมัชชาของหมู่ชนในตระกูล หน้าที่ของราชาเป็นเพียงผู้นำทัพในการรบ ชาวอารยันนี้ได้แบ่งชนชั้นของตนเป็นสามชนชั้น คือ พวกนักรบหรือพราหมณ์ พวกนักรบหรือกษัตริย์ และพวกเพาะปลูกซึ่งรวมทั้งพวกพ่อค้าหรือไวศยะด้วย^{๑๔} พวกพราหมณ์หรือที่เรียกกันว่า ปุโรหิต จะทำหน้าที่ประกอบกิจทางพิธีกรรม โดยถือว่าตนเป็นศูนย์กลางในการติดต่อระหว่างมนุษย์และเทวะทั้งหลาย พราหมณ์จะต้องเป็นใหญ่เหนือเทวดา คือทำการยกย่องการทำพิธีกรรมตามพิธีตรองอันซับซ้อนยุ่งยาก และจากพิธีกรรมต่าง ๆ นี้เองที่จะก่อให้เกิดเทวดาขึ้นมาตามที่เชื่อว่า “ เพราะสกลโลกจะเกิดขึ้นได้ย่อมมาจากพิธีกรรม และจากพิธีกรรมนี้ที่ทำให้เทวดาเกิด แท้จริง ถ้าไม่มีพราหมณ์ปุโรหิตเป็นผู้ประกอบพิธีพิธีกรรมดวงตะวันก็จะมีวันโผล่ขึ้น ”^{๑๕} ในที่สุดประชาชนที่ศรัทธาก็เริ่มเสื่อมถอย แต่สภาวะของการเสื่อมต่อศาสนาพราหมณ์มีลักษณะที่ต่างจากการเสื่อมของศาสนาคริสต์ในสมัยยุคมืด เพราะเมื่อผู้คนเริ่มเสื่อมในตัวของพราหมณ์ไม่ได้หมายความว่าคนเริ่มเสื่อมต่อเทวดาทั้งหลาย แต่เสื่อมในความยกย่องตัวเองของพวกพราหมณ์ คนจึงหันมากราบไหว้ภูตผีมากกว่าไปกราบไหว้เทวดาตามพิธีอันยุ่งยากของพราหมณ์

คำสั่งสอนทางศาสตร์ต่าง ๆ ที่มีคุณค่าของพวกพราหมณ์ไม่ได้เสื่อมไปตามกาลเวลา โดยเฉพาะคำสั่งสอนสำคัญ ๆ ทางคัมภีร์ อุปนิษัท หรือคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ก็ได้รับการกล่าวถึงและยอมรับว่าเป็นคัมภีร์หลักในการปกครองของประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งไทยได้รับคัมภีร์นี้ผ่านมาจากกฎหมายของมอญ ร่องรอยดังกล่าวปรากฏอยู่ในกฎหมายตราสามดวงซึ่งรวบรวมในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ โดยแปลคัมภีร์พระธรรมศาสตร์เล่มหนึ่งที่เรียบเรียงเป็นภาษามอญในรามัญเทศไว้ในตอนต้นของกฎหมายตราสามดวง^{๑๖}

^{๑๔} พระยาอนุมานราชธน , ศาสนาเปรียบเทียบ , พิมพ์ครั้งที่ ๒ , (ราชบัณฑิตยสถาน : พ.ศ. ๒๕๓๑) , หน้า ๑๑๒.

^{๑๕} เรื่องเดียวกัน , หน้า ๑๑๖.

^{๑๖} ร.แลงกาต์ , ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม ๑ , (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๒๕๒๖) , หน้า ๓๕.

หลักคำสอนของชนชั้นปกครองของไทยในสมัยก่อนมาจากพราหมณ์ หรือผู้ที่นำเอา สรรพวิทยาการทางศาสนาเผยแพร่เข้าสู่ประเทศ ตลอดจนคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ที่ถือได้ว่าเป็นต้นแบบของกฎหมายในราชอาณาจักรไทยและเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นมาตรฐานเดียวกันในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งแตกต่างกันไปตามแต่การปรับใช้ของแต่ละชุมชน การปรับใช้นี้จะมีร่องรอยเค้าเดิมของคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของพราหมณ์ดั้งเดิมคงอยู่บ้างและเปลี่ยนเค้าเดิมไปตามสภาพแวดล้อมของชุมชน จากการศึกษาของร.แลงกัตน์นักประวัติศาสตร์กฎหมาย ท่านเชื่อว่าคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของไทยนั้นรับเอาต้นฉบับมาจากมอญซึ่งมีการดัดแปลงมาจากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของอินเดียแล้วทอดหนึ่งจึงต่างไปจากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์เดิมของอินเดียที่เป็นต้นฉบับ ลักษณะของพระธรรมศาสตร์จึงมิใช่เป็นตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นบทบัญญัติว่าด้วยนิติธรรม (Jurisprudence)^{๑๗} กฎหมายของพราหมณ์นั้นมีการเน้นบทบาทสำคัญไปที่องค์พระมหากษัตริย์ซึ่งถือว่าเป็นองค์รัฐอธิปัตย์สูงสุดของประเทศต่อจากเทพเจ้า พระมหากษัตริย์เป็นผู้นำในการปกครองโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ แต่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถมีอำนาจครอบคลุมเหนือการบริหารความยุติธรรมได้ โดยถือว่า “ กฎหมายเป็นกษัตริย์ของเหล่ากษัตริย์ทั้งปวง ” (Law is the king of the kings)^{๑๘} พระมหากษัตริย์จึงทรงใช้พระราชอำนาจของพระองค์ภายใต้ความยุติธรรม ลักษณะการใช้พระราชอำนาจที่สืบทอดมาทางจารีตประเพณีขององค์พระมหากษัตริย์ไทยจึงทรงยึดถือหลักในความยุติธรรมประการนี้ที่ทำให้ประชาชนมีความศรัทธาต่อสถาบันพระมหากษัตริย์มิเสื่อมคลาย

พระธรรมศาสตร์ที่ปรากฏอยู่ในช่วงต้นของกฎหมายตราสามดวง มีร่องรอยการตกทอดพระธรรมศาสตร์ตั้งแต่สมัยสุโขทัยตอนปลาย ซึ่งไม่สามารถสรุปลงได้ว่าในสมัยสุโขทัยนั้นเป็นพระธรรมศาสตร์จากขามอญซึ่งเป็นฉบับเดียวกันกับที่ใช้กันในสมัยอยุธยาหรือไม่ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ในกฎหมายลักษณะโจร (พ.ศ. ๑๙๕๐) ได้กล่าวถึงพระธรรมศาสตร์เช่นกัน และในบางครั้งใช้คำควบคู่กันไประหว่าง พระธรรมศาสตร์ และ ราชศาสตร์ธรรมศาสตร์ ซึ่งจะเห็นได้จากกฎหมายลักษณะโจรมีข้อความกล่าวว่า

^{๑๗} ถือกันว่า คัมภีร์พระธรรมศาสตร์ที่รจนาขึ้นในประเทศอินเดียที่รจนาขึ้นในสมัยพุทธศตวรรษที่ ๑-๒ นั้นเป็น นิติธรรมลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลกทีเดียว (ดู R.R. Maurya , Hindu Law)

^{๑๘} R.R. Maurya , Hindu Law , (Central Law Agency : Allahabad-2 1978.), p. 1.

“ พระราชปริญญานี้ไซ้ไร้แม่นผู้ใด... ใหญ่สูงและบสงคินข้าท่าน และไว้ข้าท่าน ภรรยาชยาท่านเลยว่ ท่านจัก... ด้วยขนาดในราชศาสตรัธรรมศาสตรัแล และท่าน จักทอด สินไหม ดุจดั่งขโมยอันลัคนท่าน.....(เครื่องหมายมหั้พภาคหมายถึง ข้อความในจารึก ขาดหาย) ”

“ ข้าชีบาพระอุปัชฌายจารย์ก็ดี อันหนีผ่านไปสู่บ้านช่องตน ไปสู่เหย้าเรือน...ก็ดี คน เอาข้าท่านหนีไปสู่จุงคินไปให้ได้ไว้ข้าท่าน...ท่านนั้นผิด ... แก่พระเจ้าแผ่นดิน แก่เจ้า บ้านเจ้าเมือง...จริง แม้นเจ้าไทยยังไซ้ไร้ให้ไป..เมือง...จักบังคับให้เจ้าช้านั้นภัยอันกลัว พระ...คนท่านและเอามามีให้พันอาญาท่านนั้น ขนาดราชศาสตรัธรรมศาสตรั ท่าน.....แต่ให้ได้แก่มันและแก่ผู้เอาข้าท่านมานั้นสิแล (เครื่องหมายมหั้พภาค หมายถึงข้อความในจารึกขาดหาย) ”^{๑๙}

ในคัมภีร์พระธรรมศาสตรัได้มีถ้อยคำที่เกี่ยวกับราชประเพณีของพระมหากษัตริย์อยู่ หลายบทด้วยกัน เช่น

“... แล้วเสด็จยังสภาระพินิจฉัย พร้อมด้วยหม่อมขุนมนตรีกระวีราชปโรหิตาโหราจารย์ ผู้อยู่ในศีลสัง ดำรงพระไทยฟังอรรฐคดี ซึ่งกระลาการพิจารณาโดยยุติธรรมนั้นเปน แวนแก้ว แล้วเอาคำภีร์พระธรรมศาสตรเปนพระเนตร ดูเทศกาลบ้านเมืองโดย สมควรแล้วจึงเอาพระกรเบ้องขวาคือ พระสะตีสัมปะชัญญะทรงพระขรรค์แก้วคือ พระ วิจารณ์ปัญหาวิญฉัยข้อคดี อนุาประชาราษฎรทั้งปวงโดยยุติธรรม ”^{๒๐}

ความคล้ายคลึง และเนื้อหาที่คาบเกี่ยวกันนี้ แม้ว่า ร.แลงกาดจะเคยให้ค่านิยมความ หมายของพระราชศาสตรัไว้ว่า “ ในเมื่อพระราชโองการราชวิญฉัยชี้ขาดของพระมหากษัตริย์ เป็นการถูกต้องตรงกับหลักของความยุติธรรม กล่าวคือตรงกับธรรมสั้ดถัมแล้วพระราชโองการ

^{๑๙} พรเพ็ญ อันตระกูล , กฎหมายตราสามดวง : ข้อสังเกตเรื่องอักษรวิธิ , กฎหมาย ตราสามดวง , (สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ , พ.ศ. ๒๕๓๗) , หน้า ๑๖๑.

^{๒๐} พระธรรมสาตร , กฎหมายตราสามดวง, เล่ม ๑, (กรุงเทพฯ : ครุสภา , ๒๕๐๕) , หน้า ๑๐.

ย่อมเข้าประกอบรวมอยู่ในธรรมสัตถัม และมีอำนาจเช่นเดียวกับธรรมสัตถัมพระราชวินิจฉัยและพระราชโองการเช่นนี้เรียกชื่อว่าราชาศาสตร์ กล่าวคือวิท्याว่าด้วยราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ถูกต้องตามธรรม ”^{๒๑}

พระราชภารกิจของพระมหากษัตริย์ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเรื่องราวความเดือดร้อนของประชาชนนั้น ตามจารีตประเพณีมีที่มาสองทางด้วยกันคือ

๑. มาจากพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงฐานะเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรมสูงสุดแห่งรัฐ ทรงใช้พระราชอำนาจในทางยุติธรรมเพื่อปกครองประชาชนให้มีความสุขทรงเป็นตุลาการที่ทรงความเที่ยงธรรมและคำพิพากษาของพระองค์จักถือว่าเป็นที่สุดไม่สามารถลบล้างได้ ในการพิจารณาบรรดคดีนั้นพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขุนนางขึ้นเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีความต่างพระเนตรพระกรรณ แต่กระนั้นพระองค์ยังสามารถที่จะทบทวนการพิจารณาพิพากษาบรรดคดีที่ขุนนางที่ทรงแต่งตั้งไปนั้นอีกครั้งได้ แต่เรื่องดังกล่าวสามารถโต้แย้งได้โดยบุคคลที่ถูกพิจารณาให้แพ้นำความขึ้นกราบบังคมทูล ลักษณะเช่นนี้เป็นความหมายเดียวกันกับการฎีกา เรื่องที่ทรงพิจารณาจะเป็นเฉพาะกรณีพิพาททางคดีความทั่วไป ดังจะเห็นได้จากเนื้อความตามพระธรรมศาสตร์ที่กล่าวถึงกรณีที่ชายสองคนทำไร่แดงอยู่ใกล้กันและนำเรื่องมาให้พระมะโนสารอำมาตย์เป็นผู้พิพากษาว่า เถาแดงที่เลื้อยข้ามเขตกันนี้ควรเป็นของผู้ใด มะโนสารอำมาตย์พิพากษาว่าแดงอยู่ในไร่ใครก็เป็นของผู้นั้น คู่กรณีคนหนึ่งเห็นว่าคำตัดสินดังกล่าวไม่เป็นธรรมจึงนำความไปกราบบังคมทูลแก่พระยาสมมตราช พระยาสมมตราชจึงใช้อำมาตย์ผู้หนึ่งไปหยิบต้นแดงกลับมาไว้ที่ไร่เดิมของตน ผู้คนจึงสรรเสริญว่าทรงพิพากษาคดีเป็นยุติธรรม^{๒๒} เป็นการให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์กรณีมีข้อพิพาทกราบบังคมทูลขึ้นมา และได้มีคำพิพากษาโดยขุนนางมาก่อนหน้านั้นแล้ว

๒. พระราชอำนาจที่มาจากพระราชภารกิจของพระองค์ที่เอื้อประโยชน์ต่อการทำนุบำรุงความเจริญให้แก่อาณาประชาราษฎร์ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นพระราชอำนาจที่มาจากหน้าที่ที่ทรงต้องรับผิดชอบดูแลประชาชนของพระองค์ทั้งหมด ประการนี้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในราชনীติที่กล่าวถึงลักษณะของพระมหากษัตริย์ว่า

^{๒๑} ร.แลงกาด , ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยเล่ม ๑ , หน้า ๔๕.

^{๒๒} ดู พระธรรมสาทร , กฎหมายตราสามดวง , เล่ม ๑ , หน้า ๑๔-๑๕.

๑. ทรงเป็นผู้คุ้มครองของผู้ที่ไม่มีผู้คุ้มครอง
๒. ทรงเป็นที่พึ่งของผู้ไม่มีที่พึ่ง
๓. ทรงเป็นผู้สั่งสอนแนะนำมิให้ติดอยู่ในอบายมุข
๔. ทรงเป็นที่ปลอดภัยของผู้ที่กลัวภัย
๕. ทรงเป็นพลังอำนาจที่จะให้ความอุปถัมภ์บำรุงผู้ที่อ่อนแอ
๖. ทรงเป็น เพื่อน, ญาติ, นาย, ที่พึ่ง, ผู้มีอุปการะคุณ, ครูผู้ประเสริฐ,
บิดา, มารดา, พี่ชาย^{๒๓}

เป็นทางจารีตประเพณีที่พระมหากษัตริย์ทรงยึดถือแนวทางพระราชศาสตร์นี้ต่อกันมา ประกอบกับหลักธรรมในพุทธศาสนาเรื่องทศพิธราชธรรม ซึ่งพระมหากษัตริย์ไทยทรงเป็นพุทธมามกะในสังคัมพุทธศาสนา และทรงยึดถือหลักธรรมดังกล่าวสืบต่อกันมาตลอดระยะเวลาอันยาว จึงถือเป็นพระราชภารกิจของพระมหากษัตริย์ประการหนึ่งที่จะทรงสดับรับฟังความทุกข์ร้อนของประชาชน โดยที่ทรงไม่เกียจฉลอน หรือแบ่งแยกชนชั้น ทั้งยังทรงพร้อมที่จะช่วยเหลือบรรเทาเพื่อความสงบสุขของประชาชนของพระองค์ ทรงให้ความคุ้มครอง และอุปถัมภ์ประชาชน จารีตประเพณีในส่วนนี้ได้รับการยอมรับและถือปฏิบัติสืบต่อกันมา และมีการเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสมในการบริหารราชการแผ่นดินจนถึงทุกวันนี้

๒.๖. ความหมายของฎีการ้องทุกข์

คำว่าฎีการ้องทุกข์มีการแยกพิจารณาคำออกเป็นคำว่า ฎีกา และคำว่าร้องทุกข์ ความหมายของคำว่า “ ฎีกา ” ตามพจนานุกรมภาษาไทยนั้นให้ความหมาย ๘ ประการด้วยกันคือ

^{๒๓} โคลงที่ ๘. ของราชনীติ กล่าวว่า

“ ผู้ที่เชื่อว่าเป็นพระราช จะต้องทรงเป็น ๑. ผู้คุ้มครองของผู้ที่ไม่มีผู้คุ้มครอง ๒. ที่พึ่งของผู้ไม่มีที่พึ่ง ๓. ผู้สั่งสอนแนะนำมิให้ติดอยู่ในอบายมุข ๔. ความปลอดภัยของผู้ที่กลัวภัย ๕. พลังอำนาจที่จะให้ความอุปถัมภ์บำรุงผู้ที่อ่อนแอ ๖. เพื่อน ๗. ญาติ ๘. นาย ๙. ที่พึ่ง ๑๐. ผู้มีอุปการะคุณ ๑๑. ครูผู้ประเสริฐ ๑๒. บิดา ๑๓. มารดา ๑๔. พี่ชาย ดังนั้นจึงเชื่อว่าเป็นพระเจ้าในโลก ”

๑. เป็นคำอธิบายขยายความ เช่น ฎีกาพาหุ; ชื่อคัมภีร์หนังสือที่แก้ หรืออธิบายคัมภีร์
อรรถกถา
๒. ฎีกา หนังสือที่เขียนนิมนต์พระสงฆ์
๓. ฎีกา ใบแจ้งการขอเบิกเงินจากคลัง
๔. ฎีกา บอกบุญเรียไร
๕. ฎีกา คำร้องทุกข์ที่ราษฎรทูลเกล้าถวายต่อองค์พระมหากษัตริย์
๖. ฎีกา ชื่อศาลยุติธรรมสูงสุดของประเทศไทย ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือคำสั่ง
อุทธรณ์ที่คู่ความยื่นต่อศาลชั้นต้นเพื่อเสนอให้ศาลฎีกาพิจารณาหรือพิพากษาวินิจฉัยชี้ขาด
๗. ความหมายโบราณ ฎีกาหมายถึงใบเสร็จรับส่งของเช่น ฎีการับส่วยที่ส่งมาจากหัว
เมืองเป็นต้น
๘. ในความหมายทั่วไป หมายถึงการยื่นคำร้องขอ หรือคำคัดค้านต่อ ศาลฎีกา

๒.๖.๑. ที่มาของคำว่าฎีกา

ที่มาของคำว่าฎีกามีรากศัพท์มาจากภาษาบาลีหมายถึง คำอรรถาธิบาย (Tika = A Commentary especially on another commentary)^{๒๔} ซึ่งความหมายที่ใช้โดยรวมนั้นจะเกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีฐานะสูงสุดในสังคม เช่น ใ้กับพระสงฆ์ หรือพระมหากษัตริย์ เช่น การนำคำว่าฎีกาในทางศาสนาใ้กับองค์พระสัมมาสัมพุทธเจ้า กล่าวว่ครั้งพุทธกาลเมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นในวงการพระสงฆ์จนไม่สามารถหาข้อยุติตกลงกันได้ คณะสงฆ์กราบทูลต่อพระสัมมาสัมพุทธเจ้าให้ทรงทราบเพื่อขอคำชี้ขาด เมื่อพระสัมมาสัมพุทธเจ้าได้สอบสวนปัญหาโดยละเอียดรอบคอบแล้ว ทรงวินิจฉัยอย่างไรคำวินิจฉัยของพระองค์นั้นเรียกว่า “ พระพุทธฎีกา ” รวมทั้งพระธรรม พระวินัยที่พระองค์ทรงสั่งสอนก็เรียกว่า พระพุทธฎีกา^{๒๕} ซึ่งคำว่าฎีกานี้มีการใช้ไปในความหมายที่หลากหลายด้วยกันเช่น

^{๒๔} Sir Monier Monier – William, a Sanskrit – English Dictionary (Delhi : Montelal Banarsidari , 1970)p.430.

^{๒๕} อุทัย สินธุสาร , สารานุกรมไทย , เล่ม ๖ (กรุงเทพฯ ฯ บำรุงนุกุลกิจ , ๒๕๑๘) , หน้า ๑๑๕๘ – ๑๑๕๙.

๒.๖.๑.๑. ความหมายของฎีกาในทางเอกสาร

ตามความหมายดั้งเดิมฎีกานั้นหมายถึงใบบอกรายการสิ่งของทั้งหมดที่ได้รับพระราชทานลงมาเหมือนกับลักษณะของใบบังของในปัจจุบัน^{๒๖} แต่ในปัจจุบันนั้นใช้คำว่าฎีกาในความหมายของฎีกาเบิกเงินจากกองคลังของส่วนราชการนั้นมีที่มาจากข้อกำหนดเรียกใบบังมาแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองตามพระราชบัญญัติสำหรับพระคลังมหาสมบัติตราไว้เมื่อ พุทธศักราช ๒๔๑๘ ถือว่าพระราชทรัพย์เป็นส่วนพระมหากษัตริย์ การปฏิบัติตามพระบรมราชโองการใด ๆ ที่ต้องใช้จ่ายเงินจำเป็นที่เจ้าพนักงานจะต้องทำบัญชีฎีกาชี้แจงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อขอรับพระราชทานพระบรมราชานุมัติจากพระมหากษัตริย์

๒.๖.๑.๒. ความหมายของฎีกาในทางพุทธศาสนา

มีการนำคำว่าฎีกามาใช้ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไปเกี่ยวข้องกับพระสงฆ์ เช่น ความหมายในการเรียกหนังสือนิมนต์พระสงฆ์นั้น เข้าใจว่าเป็นเพราะแต่เดิม เมื่อมีพระราชพิธีบำเพ็ญพระราชกุศล พระมหากษัตริย์จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพนักงานนิมนต์พระสงฆ์ถวายพระธรรมเทศนาจึงใช้คำว่า ฎีกานิมนต์พระ ต่อมาส่วนราชการและประชาชนได้นำมาใช้ตลอดจนสมณศักดิ์ “พระครูใบฎีกา ” เนื่องจากแต่เดิมนั้นพระมหากษัตริย์ได้พระราชทานสำหรับภัตตาหารถวายแด่พระภิกษุสงฆ์ในวัดหลวง ต่อมาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกการพระราชทานสำหรับภัตตาหารถวายเปลี่ยนเป็นการพระราชทานเสบียงเครื่องครัวสำหรับให้ทางวัดประกอบภัตตาหารถวายแทนแต่การพระราชทานเสบียงเครื่องครัวให้ทางวัดประกอบภัตตาหารถวายแทนแต่การพระราชทานเสบียงเครื่องครัวให้ทางวัดนี้เรียกว่า “นิตยภัต ” โดยทางวัดจะมีผู้ทำหน้าที่ในการทำฎีกาเบิกนิตยภัต เรียกว่า ไวยาจักร ฉะนั้นจึงเรียกพระภิกษุสงฆ์ที่ได้รับพระราชทานนิตยภัตว่า พระครูใบฎีกา ตามที่มาของการตั้งฎีกาเบิกนิตยภัต^{๒๗}

^{๒๖} ก่องแก้ว วีระประจักษ์ , หนังสือประทับตรา , ความยกย่องของอดีต : พิพิธนิพนธ์เชิดชูเกียรติ พลตรีหม่อมราชวงศ์ ศุภวัฒน์ เกษมศรี , พ.ศ. ๒๕๓๗. , หน้า ๑๖๑.

^{๒๗} ราชบัณฑิตยสถาน , สารานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน , เล่ม ๑๑ เชียงรุ่ง - คีตขันธ์ (กรุงเทพฯ : รุ่งเรืองธรรม, ๒๕๒๕ - ๒๕๒๖) , หน้า ๖๘๙๐ - ๖๘๙๒.

๒.๖.๑.๓. ความหมายของฎีกาในทางกฎหมาย

ฎีกา จะมีความหมายแคบลงในส่วนที่เป็นลักษณะกระบวนการในทางกฎหมายในปัจจุบันมีด้วยกัน ๔ ความหมายคือ

๑. ความหมายถึง ศาลสถิตยยุติธรรมสูงสุดของประเทศไทยพิจารณาในคดีทั้งปวงในทางองค์กรผู้ใช้อำนาจยุติธรรมอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๘ ยกเว้นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลทหารและศาลปกครอง แต่ในปัจจุบันยังไม่ได้จัดตั้งศาลปกครองจึงคงไว้แต่ศาลทหารเพียงอย่างเดียว

๒. ความหมายถึงคำร้องอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ตามลักษณะ ๒ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค ๓ ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลชั้นต้น เช่นคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔

๓. ความหมายถึง ฎีกาพระราชทานอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในปัจจุบันที่ทรงเป็นประมุข ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขทรงเป็นที่มาแห่งเกียรติยศและความยุติธรรมตามมาตรา แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๘ . บัญญัติว่า

“ มาตรา ๑๘๒ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ”

พระราชอำนาจในการอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจที่ทรงได้รับตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งประชาชนสามารถทูลเกล้าฯถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาภาค ๗ โดยผ่านฝ่ายปกครองคือกระทรวงมหาดไทยแล้วทางกระทรวงมหาดไทยจะส่งต่อมายังสำนักราชเลขาธิการ หรืออีกทางหนึ่ง ประชาชน

สามารถทูลเกล้าฯถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ มายังสำนักราชเลขาธิการก็ได้^{๒๘} แต่กรณีนี้สำนักราชเลขาธิการจะส่งฎีกานั้นให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาทำความเห็นขึ้นทูลเกล้าฯถวายเพื่อทรงพิจารณาประกอบพระราชดำริเสมอ หลังจากได้มีพระบรมราชวินิจฉัยอย่างใดแล้ว สำนักราชเลขาธิการจะได้เชิญพระราชกระแสแจ้งกลับไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อปฏิบัติหรือเพื่อทราบเกล้าฯ ต่อไป^{๒๙}

พระราชอำนาจเกี่ยวกับพิจารณาอภัยโทษนี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจฝ่ายบริหารอันมีที่มาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ ลักษณะของพระราชอำนาจดังกล่าวเหมือนกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของอังกฤษและอำนาจของประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา

๔. ฎีการ้องทุกข์จากประชาชนที่มีต่อองค์พระมหากษัตริย์ เป็นเรื่องนอกเหนือจากการร้องขอพระราชทานอภัยโทษ อาทิ เรื่องการขอที่ทำกิน การร้องทุกข์ความเดือดร้อนอันมาจากการกระทำของฝ่ายบริหาร ซึ่งเรื่องราวเหล่านั้นจะได้รับกระบวนการและพระราชวินิจฉัยในขั้นตอนที่แตกต่างออกไปจากการฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป แต่ความหมายของฎีการ้องทุกข์นี้ คือ การทูลเกล้าฯถวาย ฎีกาปัญหาความเดือดร้อนประการอื่นอาจจะมาจากการกระทำอันมิชอบของฝ่ายปกครอง เช่นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำอันมิชอบหรือมีความเดือดร้อนและขอพระบรมราชานุเคราะห์เป็นการเฉพาะรายในการขอที่ทำมาหากินตลอดจนการโต้แย้งของการกระทำขององค์ตุลาการที่ใช้อำนาจทางบริหาร ดังเช่นฎีกาตุลาการเมื่อครั้งวิกฤตการณ์คณะกรรมาการตุลาการเป็นต้น พระราชวินิจฉัยเกี่ยวกับฎีกาประชาชนบางประการเป็นที่มาของโครงการพัฒนาต่างๆของทางราชการ เช่น โครงการตามพระราชดำริต่างๆ พระราชอำนาจในการพิพากษาฎีกาเหล่านี้ จะเห็นได้ชัดว่าปราศจากที่มาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แต่มีที่มาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นคือ ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญนั่นเอง

^{๒๘} ธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๙), หน้า ๑๕๓.

^{๒๙} สัมภาษณ์ ชนะ บารมี, ผู้อำนวยการกองนิติการ, สำนักราชเลขาธิการ ๑๗ มีนาคม ๒๕๒๙, อ้างใน ธงทอง จันทรางศุ, เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๕๔.

๒.๖.๒. ความหมายของการร้องทุกข์

ส่วนความหมายของคำว่า “ ร้องทุกข์ ” ในทางกฎหมายทั่วไปนั้น มีการบัญญัติศัพท์ไว้ชัดเจนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตราที่ ๒ แต่เป็นการให้คำนิยามศัพท์ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายอาญาคือ การที่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่ามีผู้กระทำความผิดซึ่งจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งให้เกิดความเสียหายและการกล่าวหาเช่นนั้นได้กล่าวโดยมีเจตนาจะให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ แต่ความหมายเพียงเท่านั้น ไม่สามารถขยายความในขอบเขตของกฎหมายปกครอง เพราะองค์การบริหารที่เกี่ยวข้องย่อมมีอำนาจหน้าที่มากในการดำเนินการต่างจากเอกชนทั่วไป การร้องทุกข์ต่อฝ่ายบริหารหรือการร้องทุกข์ที่สืบเนื่องมาจากฝ่ายบริหารจึงมีความหมายโยงใยสัมพันธ์ไปถึงแนวความคิดหลักในการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยทีเดียว

ภายใต้รูปแบบแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยซึ่งยึดถือเป็นแนวทางในการปกครองในหลาย ๆ ประเทศได้มีการกำหนดรูปแบบของการร้องทุกข์หลากหลายกระบวนการทั้งนี้เพื่อรองรับความต้องการและการเยียวยาข้อปัญหาที่เป็นประเด็นร้องทุกข์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับระบบการปกครองของประเทศของตน

ความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดรูปแบบของการร้องทุกข์ต่อฝ่ายบริหารมีความแตกต่างกันไปตามโครงสร้างของการเมืองการปกครองของประเทศนั้น ๆ ดังนั้นการร้องทุกข์ในกฎหมายปกครองจึงหมายถึง “วิธีทางตามกฎหมายที่เปิดโอกาสให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้มีโอกาสโต้แย้งถึงสภาพ (Une Situation) อันใดอันหนึ่งซึ่งเป็นการร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย”^{๓๐} โดยยึดหลักการกระทำของฝ่ายปกครองที่ฝ่ายปกครองที่อาจก่อให้เกิดความไม่พอใจหรือกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องเป็นประเด็นในการร้องทุกข์ขึ้นมา กระบวนการพิจารณาในการร้องทุกข์ทางปกครองในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองนี้ มีการกำหนดรูปแบบอื่น ๆ ไว้หลายประการ เช่น การร้องทุกข์ต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้ตรวจการรัฐสภา (Ombudsman) ในประเทศสวีเดน หรือการร้องทุกข์ต่อฝ่ายบริหาร ศาลปกครอง (Council of State) ในประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น

^{๓๐} ขวัญชัย สันตสว่าง , กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ , (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง , ๒๕๓๖.) , หน้า ๒๓.

การร้องทุกข์ทางปกครองนั้นนอกจากเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ร้องเรียนแล้วยังเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายปกครองเอง เพราะข้อร้องทุกข์ต่างๆเหล่านี้จะทำให้ฝ่ายปกครองได้ทราบถึงจุดบกพร่องต่างๆของการบริหารงานของตน และได้ทำการแก้ไขในสิ่งผิดพลาดต่างๆได้อีกด้วย

เมื่อผนวกความหมายของคำว่า ฎีกา และการร้องทุกข์เข้าด้วยกันแล้ว จะมีความหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน กับ บุคคลที่มีความสำคัญสูงสุดของประเทศ ที่มาจากความเคารพสักการะเทิดทูนของประชาชนทั้งปวง เป็นคำที่มีความหมายใช้เฉพาะกับสถาบันพระมหากษัตริย์เท่านั้น การถวายฎีการ้องทุกข์นั้นมิใช่มีเฉพาะประเทศไทยการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์ในประเทศตะวันตกนั้นก็เคยปรากฏว่ามีอยู่ เช่น ประเทศออสเตรีย ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น จึงไม่ใช่กระบวนการทางปกครองที่มีการจำกัดตัวอยู่เฉพาะประเทศที่มีการนับถือศาสนาพุทธ หรือพราหมณ์-ฮินดู เท่านั้น แต่ปัจจุบันเมื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย หรือสังคมนิยมที่ลดทอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์หรือเปลี่ยนรูปแบบของผู้เป็นประมุขของรัฐแล้ว เท่าที่ปรากฏอยู่ปัจจุบันประเทศไทยนับว่ามีกระบวนการทางกฎหมายมหาชนมากที่สุด เพราะพระมหากษัตริย์ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นย่อมดำรงอยู่ในพระราชสถานะสูงสุดของประเทศ และประชาชนเองก็สามารถทูลเกล้าฯถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ของตนได้โดยตรง แต่ในความแตกต่างนั้นจะเป็นในเรื่องของกระบวนการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ต่างกันไปตามแต่ระบบการบริหารภายใน และราชจารีตประเพณีของแต่ละประเทศ

พระมหากษัตริย์ไทยมีการแต่งตั้งในความหมายที่ว่า “ อเนกชนนิกรสโมสรสมมติ ” ทรงเป็นศูนย์รวมใจของชาวไทยทั้งชาติที่เคารพสักการะพระองค์เป็นที่สุด เพราะความหมายของฎีกาเป็นคำที่มีรากศัพท์มาจากถ้อยคำทางศาสนาพุทธใช้ในกิจธุระที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีความสำคัญเป็นที่สุดตามที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงเป็นภาพสะท้อนถึงความผูกพันระหว่างความเชื่อทางศาสนาจารีตประเพณีและกระบวนการสั่งสมทางประวัติศาสตร์มากกว่าที่เป็นเพียงผลผลิตกระบวนการเพื่อรองรับสภาวะการณ์ทางการปกครองเหมือนกับกระบวนการร้องทุกข์อื่นๆที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน ประชาชนมีสิทธิทูลเกล้าฯถวายฎีกาต่อพระองค์ท่านโดยไม่ต้องผ่านองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐอื่น และมีพระราชอำนาจในการพิจารณาฎีกาทั้งปวงแม้ว่าการพิจารณาประเด็นฎีกาเหล่านั้นจะถือเป็นการตรวจสอบองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐอื่นๆก็ตาม

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า ลักษณะของธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญของไทยในเรื่องของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลความทุกข์ยากของประชาชนที่มีมาสำคัญสองทางคือมาจากลักษณะจารีตประเพณีที่ยอมรับกันโดยการสืบทอดทางกฎหมาย และจากความผูกพันของประชาชนที่มีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ของไทย องค์ประกอบสำคัญที่ทำให้พระราชอำนาจในเรื่องฎีกานี้มีบทบาทในฐานะธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะพิเศษสองประการคือ

๑. กระบวนการในการนำเรื่องขึ้นทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์ ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการทูลเกล้าฯถวายฎีกาต่อองค์พระมหากษัตริย์โดยตรง ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจต่าง ๆ ผ่านองค์กรอำนาจอื่น ๆ เป็นลักษณะของการใช้อำนาจในฐานะองค์พระประมุข มากกว่าที่พระองค์จะทรงเป็นผู้ริเริ่มในการใช้อำนาจทางอธิปไตยโดยพระองค์เอง เพราะโดยแม่บทของรูปแบบการปกครองตามโครงสร้างกฎหมายรัฐธรรมนูญปัจจุบัน แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับอำนาจสูงสุดของประเทศไว้ถึงสามชั่วอำนาจ แต่กรณีของการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนนั้น เป็นรูปแบบที่ประชาชน ซึ่งในฐานะตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้วนั้นเป็นแค่ พลเมือง ที่มีความขัดแย้งหรือได้รับความเดือดร้อน โดยการกระทำของฝ่ายบริหาร ฝ่ายปกครองหรือ องค์กรต่าง ๆ ที่แบ่งแยกอำนาจหน้าที่รับผิดชอบต่าง ๆ กันร้องทุกข์มายังสถาบันพระมหากษัตริย์โดยตรง ลักษณะความสัมพันธ์เช่นนี้จึงเป็นกระบวนการที่มีความแตกต่างไปจากการร้องทุกข์ ตามแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจของรัฐธรรมนูญที่ถือปฏิบัติในปัจจุบันอย่างสิ้นเชิง เพราะเป็นความผูกพันของประชาชนที่ความเคารพสักการะ เทิดทูนต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ที่กินมาอย่างยาวนาน ทำให้ลักษณะการร้องทุกข์ในรูปแบบการฎีการ้องทุกข์ต่อองค์พระมหากษัตริย์นี้ดำรงอยู่สืบไป

๒. ผลผูกพันระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอำนาจอธิปไตยทั้งปวง เพราะพระราชอำนาจต่าง ๆ ของพระมหากษัตริย์ที่เกิดจากกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ดี หรือเกิดจากธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญก็ดี ย่อมได้รับการยอมรับและถือปฏิบัติตามของสถาบันอำนาจอธิปไตยอื่น ๆ และถือว่ามีค่าสำคัญเท่ากับพระราชอำนาจซึ่งได้รับการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เมื่อทรงมีพระราชวินิจฉัยในทางฎีกาเป็นเช่นไร องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยส่วนอื่น ๆ จะน้อมรับและถือปฏิบัติตาม โดยที่การถือปฏิบัติดังกล่าวขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเหล่านั้นไม่ได้รับการบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่มีการยอมรับและถือปฏิบัติตามกันเช่นนี้ ตลอดมา