



## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

พระมหากษัตริย์ของไทยแต่ละพระองค์ทรงมีพันธกิจ ( Function ) ตามประเพณีการปกครองที่มีมาแต่โบราณตามคติพระพุทธศาสนา และศาสนาพราหมณ์ จนก่อให้เกิดความคาดหวังจากประชาชนทั้งหลายว่าเขาทั้งหลายจะได้รับการปกป้องจากสถาบันพระมหากษัตริย์<sup>๑</sup> ซึ่งก่อนการปกครองระบอบประชาธิปไตย พระมหากษัตริย์ไทยมีพระราชอำนาจได้ครอบงำกัตทางธรรมศาสตร์ และจารีตประเพณี<sup>๒</sup>

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยแต่เดิมนั้น ถือว่ามีอำนาจสูงสุดทุกประการในประเทศ ทางด้านอำนาจนิติบัญญัติพระมหากษัตริย์สามารถออกกฎหมายได้ ด้านอำนาจบริหารพระมหากษัตริย์จักใช้พระราชอำนาจได้ทั้งทางการบริหารการคลัง การเงิน การทหาร และด้านตุลาการทรงตัดสินคดีความ ในฐานะองค์พระประมุขสูงสุด

เมื่อเปรียบเทียบกับทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ ซึ่งราชอาณาจักรไทยรับเข้ามาเป็นหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันลักษณะการใช้อำนาจสูงสุดเบ็ดเสร็จดังเช่นลักษณะการปกครองระบอบเดิมของไทยนั้นอยู่ในรูปแบบที่ตรงกันข้ามโดยสิ้นเชิง แต่กระนั้นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งเคยมีเป็นล้นพ้น ก็ได้ถูกกำหนดบริบทลงให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญ ลักษณะการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยเป็นสามฝ่ายดังกล่าว ยังคงมีพระราชอำนาจบางประการในรูปแบบของจารีตประเพณีที่กฎหมายรัฐธรรมนูญเองไม่สามารถจะกำหนดลักษณะของพระราชอำนาจนั้น ให้เป็นลายลักษณ์อักษรได้

---

<sup>๑</sup> บวรศักดิ์ อูวรรณโณ , คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม ๒ , นิติกรรม, ๒๕๓๘ หน้า ๑๘๒-๑๘๓.

<sup>๒</sup> เพิ่งอ้าง , หน้าเดียวกัน

สืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์อันยาวนานของราชอาณาจักรไทย ที่ประเทศชาติ และประชาชนมีความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับสถาบันพระมหากษัตริย์โดยตลอด พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงมีลักษณะดุจดั่งจารีตประเพณีที่ประชาชนทุกหมู่เหล่ายอมรับถือปฏิบัติสืบต่อกันมาโดยปราศจากข้อกฎหมาย อาทิ พระราชอำนาจที่พระราชทานพระราชกระแสเตือนรัฐสภาในการออกกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากกรณีเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๗ ทรงมีพระราชกระแสไปยังประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายหลังจากที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติในวาระที่ ๓ เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้นำร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่า ตามมาตรา ๑๐๗ วรรค ๒ แห่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวบัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งไม่ทรงเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งเพราะเป็นการขัดกับหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่นอกเหนือจากการเมือง ( ในระบอบประชาธิปไตย ) ทั้งจะทำให้ประธานองคมนตรีตกอยู่ในสภาพเหมือนเป็นองค์กรทางการเมือง ทั้ง ๆ ที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย ซึ่งในเวลาต่อมา ก็ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้เป็นไปตามแนวพระราชดำริที่พระราชทานมาโดยไม่ชักช้า<sup>๓</sup>

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อีกประการหนึ่งคือ พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ที่ประชาชนทูลเกล้าฯถวาย โดยเนื้อความร้องทุกข์นั้นไม่เกี่ยวกับการพิจารณาอภัยโทษ เพราะฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษทางอาญานั้นมีกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญารองรับในเรื่องการฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษเป็นการเฉพาะ ส่วนเรื่องของฎีการ้องทุกข์อื่น ๆ จึงเป็นพระราชอำนาจตามจารีตประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบต่อกันมาจนถึงปัจจุบันนี้

ปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญหลายประการ ภายใต้การจัดตั้งสถาบันผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในรูปแบบการปกครองปัจจุบัน มีองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับการบริหารประเทศ

<sup>๓</sup> วิษณุ เครืองาม , รายงานการวิจัยเรื่อง แนวพระราชดำริทางกฎหมายในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว , วารสารกฎหมาย , จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , ปีที่ ๑๑ , ฉบับที่ ๓ , ๒๕๓๐ , หน้า ๙๖.

ตามหลักการดังกล่าวส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดูแลเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน และช่วยเหลือประชาชนจากการกระทำโดยมิชอบของทางราชการ เป็นองค์กรที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนโดยตรงตามหลักนิติรัฐ ( The Rule of Law ) คือ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะกรรมการกฤษฎีกา อันมีข้อบังคับตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดเรื่องราวที่ประชาชนจะร้องทุกข์มายังคณะกรรมการดังกล่าวได้ โดยมีลักษณะตามมาตรา ๑๙ ดังต่อไปนี้

“๑) เป็นเรื่องและผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

- ๒) ความเดือดร้อนและความเสียหายตาม ๑) นั้น เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ
  - ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
  - ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
  - ค) กระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือ ชัด หรือ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
  - ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือ
  - จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร”<sup>๔</sup>

เรื่องราวที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับไว้พิจารณาตามมาตรา ๑๙ นั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับคดีปกครองซึ่งเรื่องหนึ่งที่จะรับพิจารณาได้คือ การกระทำโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ประเด็นดังกล่าว มีการกำหนดไว้ตามพระราชกฤษฎีกาวางระเบียบการทูลเกล้าฯถวายฎีกา พ.ศ. ๒๔๕๗ ข้อ ๑ บัญญัติว่า

“บรรดาฎีกาที่จะทูลเกล้าฯถวายโดยตรงและที่จะทรงรับวินิจฉัยโดยพระองค์เอง นั้นต้องตกอยู่ในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้คือ.....

---

<sup>๔</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ , มาตรา ๑๙

- ๓) กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบตนปฏิบัติอยู่หรือใช้อำนาจ นั้นโดยอาการอันรุนแรงจนเกินเหตุ จนทำให้ข้าแผ่นดินได้รับความเดือดร้อน
- ๔) กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ผู้ประพฤติทุจริตในหน้าที่มีการใช้อำนาจทาง ราชการเพื่อกดขี่ข่มเหง หรือฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นต้น”<sup>๕</sup>

พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้กำหนดถึงประเด็นที่ ประชาชนสามารถทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์ในเรื่องการกระทำโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เช่นกัน ดังนั้นนอกจากปัญหาขององค์กรรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่กล่าวมาแล้วนั้นยังควรทำการศึกษาต่อไปถึงสถานภาพของพระราชบัญญัติ และ พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับนี้ ที่มีความสัมพันธ์หรือแตกต่างกันเช่นใดในผลการปฏิบัติตามกฎหมาย และการมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน

ตามที่ได้กล่าวมานั้น หากพิจารณาในเรื่องของสถาบันผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงแล้วจะเห็นได้ว่าการฎีการ้องทุกข์ไปยังองค์พระประมุขเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นการเข้าซ้อนกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยตรง เป็นปัญหาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งควรทำการวิเคราะห์ต่อไปว่าพระราชกฤษฎีกานี้เกิดขึ้นก่อนที่ราชอาณาจักรไทยจะกำหนด กฎหมายรัฐธรรมนูญตามระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ควรจะมีหรือมีสถานภาพเช่นใดในปัจจุบัน

จะเห็นได้ว่าประเด็นเรื่องการใช้พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์นั้น มีปัญหามากมายในทางกฎหมายอันอาจจะทำให้เกิดความไขว้เขวถึงสถานะแห่งพระราชอำนาจดังกล่าว และเพื่อเป็นการยกสถานะแห่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้เหนือสุดกว่าองค์กรผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะทำการศึกษาถึงสถานภาพแห่งพระราชอำนาจ ทางจารีตประเพณีเป็นประการสำคัญทั้งนี้เพื่อหาบทบาทและความสำคัญอันเป็นที่สุดแห่งพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยในบริบทของศาสตร์แห่งความยุติธรรม เพื่อเทิดธำรงสถาบันพระมหากษัตริย์ให้เป็นสถาบันหลักของประชาชนชาวไทยสืบ นิจรันดร์

<sup>๕</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๓๑ , พ.ศ. ๒๔๕๗ , หน้า ๔๕๑.

### วัตถุประสงค์และขอบเขตงานวิจัย

๑. เพื่อทำการศึกษาพระมหากษัตริย์คุณของพระมหากษัตริย์ราชเจ้าแห่งราชอาณาจักรไทยทุกพระองค์ ซึ่งเป็นที่ประจักษ์แจ้งต่อพสกนิกรชาวไทยเสมอมา ถึงแม้รูปแบบการปกครองจะเปลี่ยนแปลงไปแต่พระมหากษัตริย์คุณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังเกี่ยวข้องอยู่กับการดับทุกข์บำรุงสุขให้แก่เหล่าพสกนิกรโดยยังคงแฝงอยู่ในรูปแบบการปกครองของไทยตลอด ตราบจนถึงปัจจุบัน

๒. เพื่อทำการศึกษารูปแบบของพระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ซึ่งมีวิวัฒนาการมาแต่ละยุคสมัย และนำมาสู่รูปแบบของพระราชอำนาจทางจารีตประเพณีในปัจจุบัน

๓. เพื่อทำการศึกษาลักษณะการใช้พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ของพระมหากษัตริย์ในสมัยต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจทางด้านบริหาร ตุลาการ หรือในการออกกฎระเบียบการปกครองราชอาณาจักรของไทย

๔. เพื่อเป็นการรวบรวมบรรดาพระราชภารกิจของพระมหากษัตริย์ราชเจ้าแห่งราชอาณาจักรไทย ในเรื่องการวินิจฉัยฎีการ้องทุกข์ เพื่อความเข้าใจอันแจ่มชัดถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อันจักยังประโยชน์ให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนทั่วไป น้อมรับไปปฏิบัติอย่างชัดเจนในบริบทของกฎหมายไทยปัจจุบัน ทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งของการถวายนามความจงรักภักดีในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติครบ ๕๐ ปี ในมหามงคลสมัยพระราชพิธีกาญจนาภิเษก พุทธศักราช ๒๕๓๙

### สมมติฐานและแนวความคิด

๑. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในส่วนของการวินิจฉัยฎีการ้องทุกข์ไม่เป็นพระราชอำนาจที่กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแต่ประการใด ดังนั้นที่มาแห่งพระราชอำนาจในส่วนนี้เรียกได้ว่า เป็นจารีตประเพณีทางกฎหมายมหาชน ที่มีความ

สัมพันธ์กับภูมิหลังทางประวัติศาสตร์อันยาวนานของไทย จนยึดถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติตลอดมา ถึงแม้ว่าการปกครองในปัจจุบันจะเปลี่ยนแปลงไปแล้วก็ตาม

๒. ขอบเขตแห่งพระราชอำนาจดังกล่าว แม้จะไม่มีกฎหมายรองรับเป็นลายลักษณ์อักษร แต่พระองค์ทรงใช้โดยผ่านกระบวนการของสถาบันใช้อำนาจอธิปไตยต่าง ๆ ในสถานะของพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขของประชาชน และเป็นไปตามครรลองของกฎหมายปัจจุบัน

๓. พระราชวินิจฉัยในประเด็นที่เกี่ยวกับฎีการ้องทุกข์จักได้รับการแก้ไขบรรเทา ทั้งโดยตรงตามพระบรมราชานุญาตหรือที่พระราชทานลงมาตามข้อฎีกาหรือเป็นการบรรเทาโดยผ่านหน่วยราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะของประชาชนที่ทรงเป็นองค์พระประมุขของชาติ อันเป็นโครงการตามพระราชดำริที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ประชาชนตามข้อฎีกานั้น ๆ อีกทั้งผลของพระราชวินิจฉัยส่วนนี้จะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานราชการภายใต้สถาบันใช้อำนาจอธิปไตยอื่น ๆ เช่นกัน

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเอกสาร ( Documentary Research ) เป็นวิธีการหลักของการวิจัยในครั้งนี้โดยอาจแทรกวิธีการวิจัยมุขปาฐะ ( Oral History Research ) ในการสัมภาษณ์จากบุคคลผู้ใกล้ชิดเบื้องพระยุคลบาท และนักวิชาการแขนงต่าง ๆ เพื่อประกอบโครงร่างหลักของงานวิจัยเอกสาร

### ประโยชน์ที่จะได้รับ

๑. เพื่อทราบถึงพระมหากรุณาธิคุณของพระมหากษัตริย์ราชเจ้าแห่งราชอาณาจักรไทยทุกพระองค์ ซึ่งเป็นที่ประจักษ์แจ้งต่อพสกนิกรชาวไทย ถึงแม้การปกครองจะมีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไปแต่พระมหากรุณาธิคุณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับการดับทุกข์บำรุงสุขให้แก่เหล่าพสกนิกรยังคงอยู่ในรูปแบบการปกครองปัจจุบัน

๒. เพื่อทราบถึงรูปแบบของพระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ซึ่งมีวิวัฒนาการรูปแบบที่มาแตกต่างกันแต่ละยุคสมัยและนำมาสู่รูปแบบของพระราชอำนาจทางจารีตประเพณีในปัจจุบัน

๓. เพื่อทราบถึงลักษณะการใช้พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ของพระมหากษัตริย์สมัยต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจทางบริหาร ตุลาการ หรือในการออกกฎระเบียบการปกครองราชอาณาจักรของไทย

๔. ผลการศึกษาจะเป็นการรวบรวมบรรดาพระราชภารกิจของพระมหากษัตริธิราชเจ้าแห่งราชอาณาจักรไทย ในเรื่องการวินิจฉัยฎีการ้องทุกข์ เพื่อความเข้าใจอันแจ่มชัดถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อันจักยังประโยชน์ให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนทั่วไป น้อมรับไปปฏิบัติอย่างชัดเจนในบริบทของกฎหมายไทยปัจจุบัน ทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งของการถวายเป็นความจงรักภักดีในวโรกาสที่องค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติครบ ๕๐ ปี ในมหามงคลสมัยพระราชพิธีกาญจนาภิเษกพุทธศักราช ๒๕๓๙