

บทที่ ๕

พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

สังคมไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวระหว่างปีพุทธศักราช ๒๓๙๔ ถึง ๒๔๑๐ นั้น นับได้ว่า เป็นช่วงเวลาประเทศไทยต้องเผชิญหน้ากับการเปลี่ยนแปลงทางอารยธรรมครั้งใหญ่เพื่อรับมือกับแนวความคิดการขยายอาณานิคมของระบบสังคมโลกในขณะนั้น ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางด้านทรัพยากร ซึ่งเป็นที่ต้องการของเหล่าประเทศที่ต้องการล่าเมืองขึ้น การเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การยอมรับอารยธรรมบางประการของชาวต่างชาติ ก่อให้เกิดการปรับตัว การเปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียมประเพณี

๕.๑ บ่อเกิดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์ต่อจากพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เมืองพุทธศักราช ๒๓๙๔. เหล่าขุนนางต่างทูลเกล้าฯอัญเชิญพระองค์เสด็จขึ้นเถลิงถวัลย์ราชสมบัติ หลังจากพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคต พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงข้อนี้ตลอดมา ดังทรงมีพระราชดำรัสเกี่ยวกับที่มาของพระราชอำนาจของพระองค์ว่า

“...ที่ได้เป็นพระเจ้าแผ่นดินนี้ ครั้นจะว่าไปว่าได้เป็นด้วยอำนาจเทวดาอุปถัมภ์คำชูให้ขึ้นเป็นพระเจ้าแผ่นดินนั้นไป ด้วยว่าความที่ได้เป็นพระเจ้าแผ่นดินเพราะท่านผู้หลักผู้ใหญ่คำชูอุดหนุนนั้น รู้อยู่แก่ตาของคนเป็นอันมากตรงๆ ไม่อ้างว่าอำนาจ

เทวดาแล้ว ย่อมว่าตามว่าได้เป็นเจ้าของดินเพราะอุปถัมภ์คำชูของท่านผู้หลักผู้ใหญ่....”^๑

ในรัชสมัยของพระองค์ กระบวนการทางนิติบัญญัติมีความสำคัญต่อการปกครองเป็นอย่างยิ่ง ตลอดรัชสมัยของพระองค์มีพระบรมโองการโปรดเกล้าฯให้ออกประกาศบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรเป็นจำนวนมากกว่า ๕๐๐ ฉบับในระยะเวลา ๑๖ ปี ในประกาศระเบียบใช้บังคับเหล่านี้มีการกล่าวถึงการฎีกาเป็นจำนวนหลายฉบับด้วยกัน ตลอดรัชกาลของพระองค์ทรงให้ความสำคัญเกี่ยวกับการทูลเกล้าฯถวายฎีกาจากประชาชนเป็นอย่างมาก ทั้งรูปแบบของการทูลเกล้าฯถวายฎีกาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นเกิดขึ้นภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงค้นพบศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงไม่นานนัก และทรงเป็นผู้อ่านหลักศิลาจารึกหลักดังกล่าว ที่มีข้อความเกี่ยวกับหลักการปกครองของพ่อขุนรามคำแหงที่ทรงเปิดโอกาสให้ราษฎรทั่วไปมาทำการร้องทุกข์ต่อเจ้าเมือง จึงทรงมีแนวพระราชดำริที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรสามารถทูลเกล้าฯถวายเรื่องราวร้องทุกข์ต่อพระองค์ได้สะดวกยิ่งขึ้น ซึ่งทรงพิจารณาว่ารูปแบบของการทูลเกล้าฯถวายฎีกาตามธรรมเนียมที่ถือปฏิบัติมา และมีการเปลี่ยนแปลงเป็นการตีกลองวินิจฉัยเกร์ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นยังไม่เป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรได้ทูลเกล้าฯฎีกาอย่างทั่วถึง ด้วยทรงมีพระราชปณิธานอันแน่วแน่ในการอุปถัมภ์ราษฎรของพระองค์ว่า

“.....พระเจ้าแผ่นดิน คนทั้งปวงยกย่องตั้งไว้เป็นที่พึ่ง ใครมีทุกข์ร้อนถ้อยความประการใด ก็ย่อมมาร้องให้ช่วย ดั่งหนึ่งทารกเมื่อมีเหตุแล้ว ก็มาร้องหาบิดามารดาของตัวแล้ว ก็มีความกรุณาแก่คนทั้งปวง ดั่งหนึ่งบิดามารดากรุณาแก่บุตรจริง ๆ โดยสุจริต..”^๒

พระราชปณิธานที่จะทรงอุปถัมภ์ราษฎรนี้เอง เป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลงระบบการร้องทุกข์ซึ่งเปิดโอกาสให้แก่ราษฎรได้เข้ามาใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อองค์พระมหากษัตริย์ได้มากขึ้น

^๑พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, (มหามงกุฎราชวิทยาลัย:๒๕๒๑), หน้า ๒๐๓-๒๐๔.

^๒ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๔ พ.ศ. ๒๓๙๔ - ๒๔๐๔, (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระมหาโพธิวงศาจารย์ อินทโชตเถระ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๑), หน้า ๔๓๙.

อีกทั้งทรงตระหนักว่า ปัญหาที่เป็นอุปสรรคขัดขวางที่ทำให้ราษฎรไม่ได้รับการช่วยเหลือได้มากเท่าที่ควร เป็นเพราะการปกครองที่ให้อำนาจแก่เหล่าพระบรมวงศานุวงศ์ ดังความที่กล่าวถึง การใช้อำนาจไม่เหมาะสมของพระบรมวงศานุวงศ์ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว

“.....ในแผ่นดินนี้ พระเจ้าลูกเธอและตำรวจมีอำนาจเที่ยวเกาะกุมราษฎรชาวบ้าน มาชำระความตามอำเภอใจ แล้วสุดบุตรหลานหญิงสาวชาวบ้านไปเป็นห้าม ทำดังนี้ เนื่องราษฎรก็ไม่เป็นสุข ได้รับความทุกข์ ไม่อาจเข้าร้องถวายฎีกาได้”^๓

ทำให้บรรดาข้าราชการทั้งหลายไม่กล้าที่จะเอาความแก่บรรดาพระบรมวงศานุวงศ์ที่สร้างความเดือดร้อนให้แก่อาณาประชาราษฎร์ หรือแม้แต่จะเข้ามากราบทูลเบี่ยงพระยุคลบาทให้ทราบ และด้วยอำนาจบารมีของบุคคลดังกล่าวทำให้ราษฎรไม่สามารถที่จะเข้าถึงองค์พระมหากษัตริย์เพื่อกราบทูลให้ทรงทราบได้ ทั้งระบบการพิจารณาคดีความทั่วไปในขณะนั้น ขุนนางผู้ทำหน้าที่ตุลาการไม่ยอมรับคดีความที่เกี่ยวข้องกับพระบรมวงศานุวงศ์ไว้พิจารณา ราษฎรที่ต้องการร้องเรียนพระบรมวงศานุวงศ์จึงต้องมาทูลเกล้าฯฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคดีความประเภทใด ขั้นตอนการทูลเกล้าฯตามธรรมเนียมเดิมที่เปลี่ยนเป็นการตีกลองร้องทุกข์ แต่ราษฎรก็ยังไม่ได้รับการช่วยเหลือให้ได้รับการพิจารณาคดีความที่เกี่ยวข้องกับพระบรมวงศานุวงศ์เท่าที่ควรเพราะยังต้องผ่านกระบวนการของบรรดาขุนนางหลายขั้นตอนด้วยกัน พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่าการที่ขุนนางไม่ยอมรับเรื่องราวของพระบรมวงศานุวงศ์มาพิจารณาเป็นความเสื่อมเสียแก่แผ่นดิน เพราะกลายเป็นว่าพระบรมวงศานุวงศ์กระทำการสิ่งใดแล้วขุนนางตุลาการก็ไม่อาจเอาผิดได้ ดังมีพระราชหัตถเลขาเรื่องดังกล่าวกับเจ้าพระยาศรีสุริยวงษ์ (ช่วง บุนนาค) ความว่า

“ ก็ความพระบรมวงศานุวงศ์ชำระไม่ได้ค่านี พิศระห์เหมือนไปเป็นการทำลายล้างยศศักดิ์แผ่นดินนัก ดูเหมือนเมืองไทยไม่มีเจ้านายที่เป็นเชื้อสายตระกูลครอบครัว อาณาจักรโดยยุติธรรมเที่ยงแท้”^๔

^๓ เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๔๒.

^๔ พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า ๓๖๗.

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเปลี่ยนแปลงระบบการทูลเกล้าฯตามขั้นตอนเจ้าขุนมูลนายทั้งหลายนั้นเป็นการออกกรับฎีกาโดยพระองค์เอง ดุจประหนึ่งบิดาออกมาคอยรับฟังเรื่องทุกข์ร้อนของบุตรสมดังพระราชปณิธานที่ทรงประกาศไว้

นอกจากนั้นในรัชสมัยของพระองค์ ลัทธิการขยายอาณานิคมของประเทศตะวันตกได้ขยายเข้ามาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้ประเทศสยามต้องสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเพื่อปกป้องความเป็นรัฐอิสระของสยามประเทศในขณะนั้นไว้ ทำให้มีผลกระทบต่อการกฎหมายของไทยอย่างมากที่กฎหมายไม่สามารถใช้บังคับกับชาวต่างประเทศได้ เหตุผลที่ทางประเทศอังกฤษปฏิเสธกฎหมายของไทยอันนำมาสู่การทำสนธิสัญญาต่อมา นั้น มีการอธิบายว่า

“กฎหมายของไทยในขณะนั้นดีกว่ากฎหมายของจีน แต่ข้อกำหนดของกฎหมายอยู่ที่ว่ากฎหมายไทยยังไม่เป็นหลักประกันความปลอดภัยอย่างเพียงพอให้แก่ชาวต่างชาติ เพราะในประเทศซึ่งปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ บางครั้งมีพระราชปรารภจะเข้าแทนที่ความยุติธรรมทางกฎหมาย เซอร์ จอห์น เบาริง ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า อำนาจที่เข้าแทรกแซงในการปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายนั้นมาจากราชตระกูลบ้างจากผู้มีตำแหน่งหน้าที่และอิทธิพลสูง ๆ บ้าง”^๕

การที่อำนาจนิติบัญญัติของไทยไม่เป็นหลักประกันความปลอดภัยอย่างเพียงพอ ทำให้รัฐบาลประเทศตะวันตกเกรงว่าประชาชนของตนจะไม่ได้รับความยุติธรรมจากตัวบทกฎหมายอย่างแท้จริง^๖ ดังนั้น ประเทศไทยจึงได้ตกลงทำสัญญาเบาวริงกับประเทศอังกฤษใน พ.ศ. ๒๓๙๘ “ จะเห็นได้ว่าประโยชน์แก่อังกฤษฝ่ายเดียว หาได้ให้ประโยชน์แก่ไทยในอาณาเขตของอังกฤษเช่นเดียวกันไม่และบอกเลิกก็ไม่ได้ จึงชื่อว่า สนธิสัญญาไม่เสมอภาค”^๗ ต่อมาประเทศ

^๕ John Bowring, *The Kingdom and People of Siam* , (Vol. I London: Oxford University Press, 1969), p.170.

^๖ พิชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, เรื่องเดิม , หน้า ๓๘.

^๗ พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์, *ประวัติการทูตของไทย*, (พระนคร : โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์ , ๒๕๐๑) , หน้า ๓๑.

ไทยจึงได้ตกลงทำสัญญาตามแบบฉบับดังกล่าวกับประเทศอื่น ๆ อีกด้วย ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงทำสนธิสัญญากับต่างประเทศรวมทั้งสิ้น ๑๐ ประเทศด้วยกัน คือ

๑. ประเทศอังกฤษ ทำสนธิสัญญาเมื่อ พ.ศ. ๒๓๙๘.
๒. ประเทศฝรั่งเศส ทำสนธิสัญญาเมื่อ พ.ศ. ๒๓๙๙.
๓. ประเทศสหรัฐอเมริกา ทำสนธิสัญญาเมื่อ พ.ศ. ๒๓๙๙.
๔. ประเทศเดนมาร์ค ทำสนธิสัญญาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๐๐
๕. ประเทศโปรตุเกส ทำสนธิสัญญาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๐๒.
๖. ประเทศฮอลันดา ทำสนธิสัญญาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๐๓.
๗. ประเทศปรัสเซีย ทำสนธิสัญญาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๐๔.
๘. ประเทศสวีเดน ทำสนธิสัญญาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๑.
๙. ประเทศนอร์เวย์ ทำสนธิสัญญาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๑.
๑๐. ประเทศเบลเยียม ทำสนธิสัญญาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๑.

ในการทำสนธิสัญญาซึ่งตระหนักดีว่าจะต้องเสียเปรียบ แต่ด้วยพระปรีชาของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตกลงทำสัญญาดังกล่าวกับอีกหลายประเทศเพื่อใช้เป็น การดุลอำนาจของนานาประเทศระหว่างกันไว้กับประเทศไทย ดังเห็นได้จากพระราชดำรัสที่ได้ ทรงพระราชทานถึงเหตุผลในการทำสนธิสัญญากับประเทศอื่น ๆ เช่นเดียวกับที่ทำกับประเทศ อังกฤษไว้ว่า ถ้าทำสนธิสัญญาเช่นนั้นกับประเทศใดประเทศหนึ่งแล้ว ฐานะของประเทศไทยก็จะ เหมือนอยู่ในการจับจองของชาตินั้น แต่ถ้าทำสนธิสัญญากันกับทุกประเทศแล้วแม้เสียเปรียบใน ข้อสัญญาก็ได้เปรียบที่เป็นอิสรภาพมั่นคง^๕

พระราชภารกิจของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตลอดรัชสมัยของพระองค์ จึงเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมของกรุงรัตนโกสินทร์หลายประการเพื่อรับมือกับแนว ความคิดใหม่ๆ จากประเทศตะวันตกที่หลั่งไหลเข้ามา จนกระทั่งประเพณีบางอย่างของไทย กลายเป็นเรื่องล้าสมัยไม่เหมาะสมกับประเทศขณะนั้น ระบบกฎหมายของไทยที่ถือปฏิบัติตาม จารีตประเพณีอยู่เดิมก็ได้รับผลกระทบตามไปด้วย จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงเค้าโครงกฎหมายไป

^๕ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ ๕ , (พระนคร: เกื้อกูลการพิมพ์ , ๒๕๐๒) , หน้า ๖๒.

โดยยึดถือหลักแห่งความยุติธรรมมากกว่าจะเดินตามแนวทางของพระธรรมศาสตร์อย่างเดิม พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีแนวพระราชดำริในการใช้กฎหมาย โดยทรงตระหนักว่า กฎหมายของมณฑลจารย์ไม่เหมาะสมกับสภาพสังคม และเศรษฐกิจในสมัยของพระองค์และสมัยต่อไปแล้ว^๙ โดยการใช้ประกาศ หรือพระราชบัญญัติ และนำแนวความคิดของต่างประเทศเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ราษฎรใช้สิทธิเลือกตุลาการโดยเสรี ตามพระบรมราชโองการให้เสนาบดีกรมวังออกประกาศว่า พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงทราบใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทว่า

“ ในประเทศอื่น ๆ เมื่อผู้ครองแผ่นดินจะตั้งผู้สำหรับตัดสินความ ก็ยอมให้คนทั้งปวงเลือก แล้วจดหมายชื่อเข้ามาส่งต่อเจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานสอบดู เมื่อมีความชอบใจท่านผู้ใดมาก ก็ให้ผู้นั้นเป็นผู้ตัดสินคดีของราษฎร ครั้งนี้จะทรงทำนุบำรุงบ้านเมืองให้สมบูรณ์อยู่เย็นเป็นสุขทั่วกันโดยอย่าง ธรรมเนียมแก้ไขใหม่ให้ดีขึ้นกว่าเก่า.....

จึงโปรดเกล้าฯขอให้พระราชวงศานุวงศ์ที่ตั้งกรมแล้ว แลยังไม่ได้ตั้งกรม ข้าราชการเจ้าพระยา แลพระยา พระหลวง ในพระบรมมหาราชวัง และพระบวรราชวัง คิดตริตรองเลือกดูที่ชอบใจ ก็ให้จดหมายลงมาว่า ข้าพระพุทธเจ้าคนนั้นเห็นด้วยเกล้าด้วยกระหม่อมว่าคนชื่อนั้นสมควรที่จะเป็นพระมหाराชครูปโรหิตาจารย์ คนชื่อนั้นสมควรที่จะเป็นพระมหाराชครูมโหรี มิได้บังคับว่าให้เลือกเอาแต่ข้าราชการในพระบรมมหาราชวัง แลพระบวรราชวัง ถึงข้าเจ้าบ่าวข้าราชการถ้าเห็นว่ามีสติปัญญาควรจะเป็นที่ตัดสินความโดยสัตย์โดยธรรม ตามพระราชกำหนดกฎหมายให้สิ้นสงสัยชอบใจแก่คนทั้งปวงได้”^{๑๐}

นอกจากนั้น การแก้ไขกฎหมายในรัชสมัยของพระองค์ยังทรงกระทำไปเพื่อเพิ่มเติมกฎหมายเดิมที่มีอยู่ก่อนหน้านั้น ให้มีความทันสมัยต่อรูปแบบทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

^๙ Lingat ,”Evolution of the Conception of Law in Burma and Siam ”, *Journal of Siam Society* , (XXXVIII pt. I) , p. 31.

^{๑๐} แอ็บบอด โลว์ มอฟแพ็ท, แผ่นดินพระจอมเกล้า , (สมาคมนักกฎหมายแห่งประเทศไทย: ๒๕๒๐) , หน้า ๔๔-๔๕.

ด้วยเช่นกัน อาทิ ประกาศกำหนดให้ค้าขาย ให้เช่าแก่คนนอกประเทศ ประกาศอนุญาตให้ทำการค้ากับฝรั่ง ประกาศให้ค้าขายและรับจ้างทำการต่อคนนอกประเทศ^{๑๑}

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระมหากรุณาธิคุณต่ออาณาประชาราษฎร์ พระราชดำริเกี่ยวกับการปฏิการ้องทุกข์นั้นเป็นพระราชภารกิจอันสำคัญยิ่งของพระองค์ที่มีผลเกี่ยวเนื่องกับการเปลี่ยนแปลงของประเทศในขณะนั้นเป็นอย่างมาก ทรงปรับปรุงแนวทางการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์เพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรใช้กระบวนการดังกล่าวร้องเรียนเรื่องเดือดร้อนต่อพระองค์ได้มากขึ้น โดยทรงเห็นว่า สิทธิการทูลเกล้าฯถวายฎีกานี้เป็นรากฐานของความอยู่เย็นเป็นสุขของบรรดาอาณาประชาราษฎร์ของพระองค์ แม้เมื่อพระองค์ใกล้จะเสด็จสวรรคตแล้ว พระองค์ยังทรงรับสั่งกับผู้เฝ้าอยู่ใกล้ชิดในพระที่นั่งว่า อย่าให้การทูลเกล้าฯถวายฎีกาของราษฎรต้องมีอันเลิกล้มไป การรับเรื่องทูลเกล้าฯฎีกาของพระมหากษัตริย์จึงได้ถือว่าเป็นพระราชภารกิจของโบราณชาติตติยราชประเพณี จวบจนถึงปัจจุบัน

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีแนวความคิดเกี่ยวกับการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ ที่ทรงปรับจากแนวทางการทูลเกล้าฯถวายฎีกาแบบเดิมเป็น ๒ แนวทางดังนี้

๕.๑.๑. แนวพระราชดำรินในการเปิดโอกาสให้ราษฎรทูลเกล้าฯถวายฎีกา

ในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีประกาศและพระราชกำหนดออกใช้เป็นจำนวนไม่น้อย แต่ละฉบับแสดงให้เห็นถึงความคิดอันก้าวหน้าทันสมัย และน้ำพระทัยทรงพระเมตตาต่ออาณาประชาราษฎร์ของพระองค์ โดยเฉพาะประกาศที่เกี่ยวกับการปฏิการ้องทุกข์นั้น เป็นสิ่งยืนยันถึงพระมหากรุณาธิคุณของพระองค์ที่ทรงเปิดโอกาสให้ราษฎรสามารถใช้สิทธิในการทูลเกล้าฯให้ทรงถึงความเดือดร้อนทุกข์ยากของตนได้มากขึ้น ดังจะเห็นได้จากประกาศหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง ระบุแนวพระราชดำริของพระองค์ที่ทรงเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้ามาใช้สิทธิในการทูลเกล้าฯเพิ่มมากขึ้น ปรากฏตามประกาศฉบับที่ ๒๔ ประกาศเรื่องถวายฎีกา (คัดจากหมายรับสั่ง ปี ฉลู เบญจศก จุลศักราช ๑๒๑๕) ความว่า

^{๑๑} พชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์ , เรื่องเดิม , หน้า ๔๕-๔๖.

“ด้วยพระยาเพชรพิไชยรับพระบรมราชโองการใส่เกล้าฯทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯสั่งว่า มีหมายประกาศมาแต่ก่อนว่า จะเสด็จออกโปรดทาน ณ พระที่นั่งสุทไธสวรรย์เดือนละ ๔ ครั้ง ด้วยทรงพระกรุณาเมตตาแก่ณาประชาราษฎร์ทั้งปวง ซึ่งมีทุกข์เดือดร้อนข้อความสิ่งใดสิ่งหนึ่งก็ให้ทำคำร้องฎีกามาทูลเกล้าฯถวายด้วยจะได้โปรดให้มีตุลาการชำระให้แล้วโดยเร็ว.....”^{๑๒}

ด้วยทรงพระมหากรุณาธิคุณจะมีให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ให้อยู่เย็นเป็นสุขปราศจากความวิตกกังวลว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการทูลเกล้าฯถวายเรื่องราวที่อาจจะเกี่ยวข้องกับชนชั้นสูงกว่า หรือจะไม่สามารถได้รับความช่วยเหลือได้ทันที่ พระองค์จึงทรงริเริ่มเปลี่ยนแปลงรูปแบบการรับเรื่องฎีกาให้รวดเร็วขึ้น โดยลดทอนขั้นตอนบางประการออกไป นอกจากนั้น ยังทรงออกประกาศเกี่ยวกับคำตอบแทนที่ราษฎรนั้นนำเรื่องมาฎีกาให้ทรงทราบอีกเช่นกัน ดังจะเห็นได้จาก ประกาศฉบับที่ ๘๑ ความว่า

“แลการซึ่งทรงรับฎีกาเป็นความปลดเปลื้องทุกข์ของราษฎรนี้ ทรงยินดีว่าได้ทรงบำเพ็ญพระราชกุศลอันใหญ่อยู่อย่างหนึ่ง จึงโปรดเกล้าฯว่า ถ้าผู้ใดมาทูลเกล้าฯถวายฎีกา จะพระราชทานเงินคนละสลึงเป็นบำเหน็จก่อน เมื่อชำระได้ความจริงผู้ถวายฎีกาชนะความ ตามเรื่องราวในฎีกาของผู้นั้นแล้ว จะพระราชทานเงินเพิ่มให้อีกสลึงหนึ่งเป็นรางวัล.....”

จึงเป็นพระราโชบายอันชัดเจนที่เปิดโอกาสให้ราษฎรกล้านำเรื่องราวเข้ามาทูลเกล้าฯถวายให้ทรงทราบได้มากขึ้น และต่อมาทรงเปลี่ยนเป็นการพระราชทานเงินแก่ผู้ถวายฎีกาคนละ ๒ สลึง เพื่อเป็นค่ากระดาษ ดินสอ และค่าจ้างเขียนทุกคน^{๑๓} และเพื่อเป็นการปลดปล่อยจากการที่ราษฎรซึ่งอาจตกอยู่สภาพที่เสี่ยงภัยต่อการถูกฟ้องร้ายจากบุคคลที่ถูกกล่าวหาได้ หรือเป็นภัยอันตรายอื่นใด สมดังพระประสงค์ที่ทรงปรารถนาจะเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้ามาใช้สิทธิในการทูลเกล้าฯนี้ให้มากขึ้น มิใช่การทูลเกล้าฯถวายฎีกานั้นเป็นการกระทำที่ทำให้

^{๑๒} ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๔ พ.ศ. ๒๓๙๔ - ๒๔๐๔ , (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระมหาโพธิวงศาจารย์ อินทโชตเถระ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๑) , หน้า ๔๗.

^{๑๓} วินัย พงศ์ศรีเพียร , เรื่องเดิม , หน้า ๒๕๔.

ราษฎรอาจถูกกลั่นแกล้งจากผู้อื่น หรือแม้แต่เจ้าพนักงานที่รับผิดชอบกลองวินิจฉัยเรื่องราว
 แกล้งโวยตีก่อนให้เข้าไปถวายฎีกาดังเช่นกาลก่อน

๕.๑.๒. แนวพระราชดำริเกี่ยวกับข้อพิสูจน์ความเท็จจริงของฎีกา

ถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติสืบต่อกันมา เกี่ยวกับการทูลเกล้าฯถวายฎีกา ว่าเรื่องดัง
 กล่าวที่เต็มไปด้วยขั้นตอนมากมายนั้น จุดประสงค์ประการหนึ่งก็คือ การกลั่นกรองข้อเท็จจริง
 เรื่องราวฎีกาก่อนที่องค์พระมหากษัตริย์จะทรงพิจารณา เพื่อเป็นการแบ่งเบาพระราชภารกิจไม่
 ให้ทรงสืบสาวเรื่องราวเสียทั้งหมด และเป็นการยืนยันว่า ทุกถ้อยคำที่ได้รับการทูลเกล้าฯนั้น
 เป็นความสัตย์จริงทุกประการ

เนื่องจากในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริ
 เกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้ามาทำการทูลเกล้าฯต่อพระองค์ได้มาก ความยึดหยุ่นในส่วน
 ของการพิจารณากลั่นกรองข้อเท็จจริงของฎีกาที่นำเข้ามาทูลเกล้าฯซึ่งเคยถือปฏิบัติอย่างเคร่ง
 ครัดในสมัยของพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนจึงมีมากขึ้น ดังนั้น ถึงแม้ว่าพระองค์จะทรงมี
 พระราชดำริเปิดโอกาสให้ราษฎรอย่างกว้างขวางและไม่ถือเอาโทษแก่บุคคลที่เข้ามาทูลเกล้าฯ
 ถวายฎีกาเพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้ามาทูลเกล้าฯก็ตาม เพื่อเป็นการอุดช่องว่างดังกล่าวทรง
 กำหนดบทลงโทษอย่างหนักไว้เพื่อเป็นการขู่หรือทำให้เกรงกลัวโดยเฉพาะราษฎรที่คิดจะใช้
 กระบวนการทูลเกล้าฯถวายฎีกานั้นเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน โดยการทูล
 เล่าฎีกาความเท็จหรือปกปิดความจริงในฎีกานั้น จะถูกลงโทษไว้อย่างหนัก เป็นไป
 ตามประกาศฉบับที่ ๒๔ ความว่า

“ด้วยพระยาเพชรพิไชยรับพระบรมราชโองการใส่เกล้าฯทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
 สั่งว่า มีหมายประกาศมาแต่ก่อนว่า จะเสด็จออกโปรยทาน ณ พระที่นั่งสุทไธ
 สวรรค์เดือนละ ๔ ครั้ง ด้วยทรงพระกรุณาเมตตาแก่อาณาประชาราษฎรทั้งปวง ซึ่ง
 มีทุกข์เดือดร้อนข้อความสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้ทำคำร้องฎีกามาทูลเกล้าฯถวายด้วยจะได้
 โปรดให้มีตุลาการชำระให้แล้วโดยเร็ว อาณาประชาราษฎรทั้งปวงซึ่งมีทุกข์เดือด
 ร้อนด้วยข้อความก็ทำคำร้องฎีกาทูลเกล้าฯถวายซึ่งผู้ร้องฎีกานั้นหาร้องฎีกาโดย
 ข้อความตามจริงไม่ จ้างบนหาผู้เจ้าสำนวนตบแต่งแนะนำเก็บเอาข้อความไม่จริง
 มาเพิ่มเติมคำร้องฎีกาซึ่งมาทูลเกล้าฯถวาย พิจารณาเป็นสัตย์ โปรดให้ลงพระราช
 อาญาแล้ว โทษควรที่จะปล่อยก็โปรดเกล้าฯให้ยกโทษปล่อยไปโทษควรจะส่งไปจำ

ไว้ณคุก ก็โปรดให้ไปจำไว้ ณ คุกอย่าให้ดูเยี่ยงอย่างกันต่อไป”^{๑๔}

ประกาศฉบับนี้เป็นการกำหนดโทษอย่างหนัก เพื่อเป็นการกำราบบุคคลที่ต้องการใช้กระบวนการทูลเกล้าฯถวายฎีกานี้เป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งคนอื่น ถึงแม้ว่า การลงโทษตามนี้จะมีความขัดแย้งกับแนวพระราชดำริของพระองค์ที่จะให้ราษฎรได้รับความปลอดภัยในการทูลเกล้าฯถวายฎีกาก็ตาม แต่ถ้าเป็นฎีกาที่ไม่มีมูลความจริงแล้ว ผู้ร้องก็สมควรที่จะต้องรับโทษเพื่อไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่างอีกต่อไป

๕.๑.๓. แนวพระราชดำริในการเปิดโอกาสให้ราษฎรตรวจสอบพระมหากษัตริย์ผ่านฎีการ้องทุกข์

พระราชดำรินี้เป็นส่วนที่มีความสัมพันธ์ต่อแนวพระราชดำริที่ทรงได้รับมาจากแนวความคิดของตะวันตก เช่นเดียวกับรูปแบบของการเลือกตั้ง ตุลาการ แต่การเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามาร้องทุกข์การกระทำขององค์พระมหากษัตริย์ ไม่ใช่เรื่องที่ปกติในสังคมของ สมบูรณาญาสิทธิราชย์จะสามารถทำได้ แต่ในรัชสมัยของพระองค์ทรงเปิดโอกาสให้ราษฎรของพระองค์สามารถเข้ามาร้องทุกข์ในส่วนที่เป็นความรับผิดชอบของพระองค์ได้ โดยไม่ถือว่าเป็นข้อห้ามตาม โบราณราชประเพณี ซึ่งแนวพระราชดำรินี้เองที่เป็นรากฐานอันสำคัญยิ่งของการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของไทย เพราะนอกจากพระองค์ทรงไม่มีพระราชอำนาจเป็นล้นพ้นดังเช่นแนวความคิดของตะวันตกที่ถือว่า พระองค์ทรงเปรียบเสมือนพระราชอำนาจสิทธิขาดทั้งปวงของรัฐแล้ว พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังเปิดโอกาสให้ราษฎรกระทำการร้องทุกข์ได้ เสมือนกับว่า ทรงเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้ามาทำการตรวจสอบพระราชกรณียกิจของพระองค์ได้นั่นเอง แนวความคิดนี้จึงเสมือนรากฐานของระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าในส่วนอื่น ๆ ของพระราชดำริของพระองค์จะยึดถือระบบความคิดแบบเดิมของสมบูรณาญาสิทธิราชย์อยู่ก็ตาม เช่น บรรดาพระราชวงศ์จะต้องได้รับการยกเว้นจากการพิจารณาคดีอาญา^{๑๕} แต่พระองค์กลับทรงจำกัดสถานภาพขององค์พระมหากษัตริย์ไว้ ไม่ก้าวไกลไปถึงพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ที่มีอำนาจความรับผิดชอบอยู่ อาทิ พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว พระอนุชาธิราชซึ่งทรงสถาปนาเป็นพระมหากษัตริย์องค์ที่สอง ประทับใน

^{๑๔} ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๔ , หน้า ๔๗.

^{๑๕} แอ็บบอด โลว์ มอฟแพ็ท, แผ่นดินพระจอมเกล้า , หน้า ๕๑.

วังหน้า หรือพระบวรราชวัง ก็ทรงจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์มิให้ก้าวไกลไปถึงพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว อีกทั้งยังทรงให้ขอบเขตพระราชอำนาจในการตรวจสอบเรื่องที่ราษฎรร้องทุกข์พระองค์นั้นให้อยู่ในพระราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังความว่า

“ แม้ข้าราชการผู้ใด หรือประชาชนคนหนึ่งคนใดจะยื่นฎีกากล่าวหาในหลวง ก็ให้รับไว้ ถ้าเป็นความซำในพระราชวัง ให้เอาฟ้องกับตัวโจทก์ ยื่นส่งไปพระยามณเฑียรบาลนำกราบทูลในพระบวรราชวัง แล้วให้ตัวโจทก์ไปให้การ และให้ตัดสินคดีจตุตถกรรม แต่ถ้าหลักฐานไม่เพียงพอไม่เป็นที่กระจ่างแล้ว ก็ให้ผู้นาลงมาร้องถวายฎีกาโดยเร็ว จะได้ตัดสินความไปตามจริง” ^{๑๖}

ข้อความที่ยกขึ้นมานี้เป็นที่ชัดเจนว่า การแบ่งแยกอำนาจระหว่าง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและ พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือ วังหน้า ในขณะนั้นแบ่งแยกจากกันชัดเจน พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมอบพระราชอำนาจในการที่จะพิจารณาเอาความผิดกรณีที่มีผู้มาร้องฎีกาพระองค์เองนั้น ให้อยู่ในความรับผิดชอบและพระราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเป็นอันดับแรก ซึ่งเรียกว่า “พระบวรราชวัง” อันเป็นที่ประทับของพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ใน “พระบรมมหาราชวัง” นั้นเป็นที่ประทับของพระองค์ หากราษฎรมีเรื่องข้องใจในตัวพระองค์ อันหมายถึงพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ราษฎรก็สามารถที่จะเข้าไปร้องเรียนต่อพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าได้เป็นอันดับแรก หากรายละเอียดหรือหลักฐานใด ๆ ไม่ชัดเจนแล้ว การที่พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงวินิจฉัยเองนั้นไม่สามารถรวบรวมรายละเอียดข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ จึงจำเป็นที่ราษฎรผู้ร้องทุกข์ต้องมายื่นเรื่องฎีกาต่อพระราชวังโดยตรงตามขั้นตอนของการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาทั่วไป

ฎีกาส่วนหนึ่งที่ปรากฏจึงเป็น ฎีกาที่ราษฎรทูลเกล้าฯต่อองค์พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว รวมไปถึงฎีกาที่เกี่ยวกับพระบรมวงศานุวงศ์ของพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือบรรดาข้าราชการบริพารในพระบวรราชวัง รวมไปถึงกรณีเรื่องราวร้องทุกข์

^{๑๖} เสนีย์ ปราโมช , ม.ร.ว. , The King of Siam Speaks , (สยามสมาคม : กรุงเทพฯ, ๒๕๓๐) , หน้า ๑๙๖-๑๙๗.

คาบเกี่ยวกับพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงพระราชทานรายละเอียดมาประกอบการพิจารณาให้แก่พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว ดั่งเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาถึงพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่า

๑๑

“วันที่ ๓ ๖ (ปีกุญจุลศักราช ๑๒๒๕) หนูต๋ยมมาแจ้งความว่า ท่านรับสั่งให้ลงมาว่า แก่นัน ด้วยเรื่องอ้ายสีบัวจุฬาลงกรณ์^{๑๓} ร้องฎีกากล่าวโทษพระยาอัยษา..... เรื่องนี้ฉันจะเล่าถวายท่านตามสัจจริง แลตามที่ได้ชำระไต่สวน ครั้นจะส่งให้ผู้ไปกราบทูลแต่ด้วยปากเปล่าก็จะไม่ถ้วนถี่ ท่านจะไม่หายวิตกกังวลจะไม่สบายใจไป จึงขอรับประทานเขียนหนังสือชี้แจงยืดยาวหน่อยหนึ่ง.....”^{๑๔}

นอกจากนั้นยังทรงมอบพระราชอำนาจในการถ่วงดุลอำนาจของพระองค์ไว้แก่พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าอีกประการหนึ่ง ในพระราชสถานะพระมหากษัตริย์พระองค์ที่สองพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้า นั้นทรงมีพระราชอำนาจในการว่าราชการเช่นเดียวกับพระองค์ เนื่องจาก “ทรงมีพระปรีชารอบรู้ในการพระนครและต่างประเทศและขนบธรรมเนียมต่าง ๆ และชำนาญในสรรพอาวุธในการรณรงค์สงครามเป็นอันมาก”^{๑๕} ทรงมีบทบาทสำคัญในการปกป้องประเทศและการทหาร เช่น การสร้างป้อม ป้องกันข้าศึกทางทะเล การต่อเรือรบกลไฟ และทรงมีไพร่พลขึ้นอยู่ในบังคับบัญชาเป็นจำนวนมากทั้งที่เป็นทหารต่างด้าว และกำลังกรมสำคัญ คือ กรมทหารปืนใหญ่ กรมกองแก้วจินดา กรมทหารแม่นปืนหน้าแม่นปืนหลัง ถือได้ว่าทรงมีกำลังไพร่พลเข้มแข็งที่สุดขณะนั้น^{๑๖} นอกจากนั้นพระองค์ยังทรงเป็นองค์ตรวจสอบความไม่ชอบธรรมของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอีกด้วย

^{๑๓} สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ครั้งดำรงพระยศ เจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์

^{๑๔} พระราชหัตถเลขา พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว , หน้า ๔๕.

^{๑๕} สมเด็จพระวันรัต(ทับ), “เทศนาพระบรมราชประวัติ”, ประชุมพงศาวดารภาคที่ ๑๓ เล่ม ๑๑ , หน้า ๑๙๖-๑๙๗.

^{๑๖} แอบบอด มอฟเฟต, เรื่องเดิม , หน้า ๕๖-๕๗,

ตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงเป็นช่วงระยะเวลาที่รูปแบบการปฏิภามีการกำหนดรายละเอียดไว้มากมายหลายประการดังจะเห็นได้จากประชุมประกาศในรัชสมัยของพระองค์ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

๕.๒. รูปแบบการปฏิภาร้องทุกข์

การปฏิภาร้องทุกข์ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นเป็นรูปแบบที่ถือปฏิบัติต่อเนื่องมาจาก แบบธรรมเนียมการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้ามาทำการร้องทุกข์ได้มากกว่าเดิม และดำเนินการหารูปแบบที่เหมาะสมต่อการที่ราษฎรจะเข้ามาทำการทูลเกล้าฯถวายฎีกาได้โดยสะดวก และใช้สิทธิอย่างทั่วถึงมากขึ้น

๕.๒.๑. การทูลเกล้าฯถวายฎีกา

ในตอนต้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การทูลเกล้าฯถวายฎีกายังคงเป็นการตักลงวินิจฉัยเริ่เพื่อทำการร้องทุกข์ตามรูปแบบที่ถือปฏิบัติมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ด้วยพระเมตตาของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่า รูปแบบการตักลงดังกล่าวนั้นไม่เอื้ออำนวยความสะดวกต่อการที่ราษฎรจะมาทำการตักลงร้องทุกข์ได้ เพราะกลองนี้ตั้งอยู่ในบริเวณพระบรมมหาราชวัง มีการล้อมกุญแจและมีเจ้าพนักงานเฝ้ารักษา ยากที่ราษฎรจะเข้าไปตักลงร้องฎีกาได้^{๒๑} ราษฎรจึงได้รับความยากลำบากในการเข้ามาตักลงถวายฎีกา เพราะนอกจากจะต้องเสียเงินค่าไขกุญแจให้แกพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว บางครั้งก็ถูกพนักงานเจ้าหน้าที่แกล้งโยตีเสียก่อนที่จะให้ตักลงร้องฎีกา รายละเอียดปรากฏตามประกาศฉบับที่ ๒๔ , ๔๑ , และ ๑๒๘ โดยเฉพาะ ประกาศฉบับที่ ๑๒๘ นั้น มีรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิภาไว้ดังต่อไปนี้

“ข้าราชการราษฎรในกรุงนอกกรุงจงทราบ ว่าพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในพระบรมมหาราชวัง ทรงพระเมตตากรุณาแก้ไพร่บ้านพลเรือนทั้งปวงอยู่เป็นนิจ

^{๒๑} พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ , เรื่องเดิม , หน้า ๒๘๘-๒๘๙.

ใครๆมีคดีขัดขวางในโรงศาลใดๆ ก็ให้ทำเรื่องราวใส่ในใบกระดาษพับเป็นใบๆอย่าให้มันยาว ให้ทรงยากต้องคลี่ยืดยาวไป และเขียนแต่ข้อความที่จริงอย่าเอาเท็จใส่ให้ต้องชำระลำบากไป แลอย่าว่าเป็นสำนวนแง่อนค้อนคัดอ้อมค้อม แลอย่าว่าคำหยาบช้ำต่อผู้มีบรรดาศักดิ์ตามโทโสแลถ้าฟ้องว่าคำ คำดำอย่างไรอย่าให้เขียนลง ให้ว่าแต่คำทอหยาบช้ำต่างๆก็พอเข้าใจ เมื่อเรื่องราวเขียนแล้ว ถ้ามีตำแหน่งเผ่าก็ให้กราบทูลหรือยกชูถวายเองหน้าพระที่นั่ง ถ้าไม่มีตำแหน่งก็จงฝากเรื่องราวนั้นแก่ข้าราชการฝ่ายหน้าฝ่ายในผู้ใดผู้หนึ่ง ซึ่งเป็นญาติพี่น้องเจ้าขุนมูลนาย เป็นนายหน้านำเรื่องทูลเกล้าฯถวายในที่ใดที่หนึ่ง เวลาใดเวลาหนึ่งก็ได้ ไม่ห้าม ผู้นำเรื่องทูลเกล้าฯถวาย ถ้าส่งตัวเจ้าของเรื่องราวได้แล้วไม่มีความดอง จงเอาธูระแก่ญาติพี่น้องว่าไพร่ด้วย ช่วยรับเรื่องราวมาทูลเกล้าฯถวายเถิด วันใดเมื่อใดไม่ว่าไม่ห้ามฯ ถ้าไพร่ไม่มีใครจะอนุเคราะห์ถวายเรื่องราวให้ ก็ให้คอยที่หน้าพระที่นั่งสุทโธสวรรย์ ในวันใกล้เป็นเบื้องหน้าวันพระ วันศีล คือ ขึ้นเจ็ดค่ำ แรมเจ็ดค่ำ แลวันที่เรียกว่าวันโกน คือขึ้นสิบสี่ค่ำ แล แรมสิบสี่ค่ำในเดือนถ้วน หรือสิบสามค่ำในเดือนขาด เวลาบ่ายเย็น ถ้าไม่มีราชการอื่นสำคัญแลฝนไม่ตก พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะเสด็จออกบนพระที่นั่งสุทโธสวรรย์บ้าง ที่แทนเบญจาหน้าพระที่นั่งสุทโธสวรรย์บ้าง แล้วจะให้ตีกลองวินิจฉัยเถรี เรียกคนมาถวายฎีกาเทอญฯ ถ้าบางวันใกล้วันพระไม่ได้เสด็จออก ก็จะไปโปรดให้พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นมเหศวรศิววิลาส เสด็จไปคอยรับเรื่องราวมาทูลเกล้าฯถวาย แล้วให้ตีกลองวินิจฉัยเถรีเรียกคนมาถวายฎีกามา เมื่อนั้นจงยื่นเรื่องราวถวายแก่พระเจ้าลูกยาเธอเทอญฯตัวคนถวายฎีกาหน้าพระที่นั่งให้กรมพระตำรวจรับตัวไว้ คนที่มายื่นถวายเรื่องราวร้องฎีกาแก่พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นมเหศวรวิลาส ที่หน้าพระที่นั่งสุทโธสวรรย์นั้น ให้กรมล้อมพระราชวังรับตัวไว้ อย่าให้ขุนโรงขุนศาลเติม แลเจ้าหม่อมขุนนางซึ่งเป็นฝักฝ่ายจำเลยในความฎีกาที่ร้องแล้วนั้น เกาะคองเอาไปเขียนตีจ่าจงได้กว่าได้ทรงเรื่องราวฯ ถ้าผู้ถวายเรื่องราวเลอะเทอะพินเพื่อน อ่านเข้าใจยาก จะต้องคืนเรื่องราวไปแต่งใหม่ ถ้าผู้จะแต่งเรื่องราวให้ไม่มี ก็ให้ผู้จะร้องฎีกาให้การแก่กรมล้อมพระราชวัง ขอให้ช่วยเขียนให้แล้วรับไปตรวจอ่านดู ถ้าเข้าใจเห็นว่าถูกความแล้ว ก็จงนำขึ้นทูลเกล้าฯถวาย หรือให้ผู้ใดทูลเกล้าฯถวายเถิด ห้ามอย่าให้กรมล้อมพระราชวังเรียกค่าธรรมเนียมค่าจ้างเขียนไปมากกว่าสองสลึง อนึ่งอย่าให้กักความไว้ไม่เขียนให้นานกว่า ๑๕ วัน ถ้ากักไว้ช้าหรือเรียกค่าธรรมเนียมเขียนมากไปให้ผู้ร้องฎีการ้องกล่าวโทษกรมล้อมพระราชวังเอง แลต้องเสียค่าธรรมเนียมเกินกำหนดนั้นโดยโทษานุโทษผู้ถวายฎีกาหน้าพระที่นั่งนั้น ก็ทรงพระราชทานเงินคนละสองสลึงทุกคน เป็นค่ากระดาษดินสอ แลค่า

จ้างเขียนฯแค่คดีที่ร้องนั้น แลสั่งให้ชำระบางเรื่อง ไม่ควรจะชำระ คือเป็นเรื่องราวของคนเสียจริต ถ้าอย่างไรรักจะต้องคืนเสียบ้าง ถ้าจำเลยความภูิกานั้นเป็นข้าหลวงในพระบวรราชวัง ก็จะต้องส่งไป ถวายในพระบวรราชวัง หรือคืนเรื่องราวให้ไปร้องเอาเองในพระบวรราชวังบ้าง จะว่าให้ได้ก็จะว่าให้บ้างโดยสมควร”^{๒๒}

ประกาศฉบับที่ ๑๒๘ นี้ถือได้ว่าเป็นประกาศที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาที่ละเอียดมากที่สุด โดยมีการกำหนดระเบียบ เกี่ยวกับวิธีการเขียนฎีกา การทูลเกล้าฯ ผู้ที่ได้รับพระมหากรุณาธิคุณให้รับฎีกาแทนพระองค์และ ธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับการรับฎีกา ดังจะแยกพิจารณาได้ต่อไปนี้

๕.๒.๑.๑. ประเด็นการร้องฎีกา

การร้องฎีกาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับกฎหมายหลายเรื่องด้วยกัน แต่การร้องทุกขนั้นยังคงถือว่า หลักการนั้นยังคงเป็นแบบธรรมเนียมโบราณอยู่นั้นคือการรับเรื่องราวร้องทุกข์เป็นพระมหากรุณาธิคุณของพระองค์ที่จะทรงพระราชทานความเมตตากรุณาให้แก่ราษฎรผู้เดือดร้อนด้วยความหมายของคำว่า ยุติธรรมในสมัยนั้น ยังไม่ได้มีการแบ่งแยกออกเป็นการฟ้องร้องตัดสินคดีความ หรือจะเป็นการใช้พระราชอำนาจไปในแนวทางของพระราชอำนาจในฐานะทรงเป็นประมุขของเหล่าข้าราชการบริพารทั้งหลาย แต่การใช้พระราชอำนาจของพระองค์จะทรงอยู่เหนือการพิจารณาตัดสินคดีความของเหล่าข้าราชการบริพารที่ตัดสินคดีในฐานะองค์พระมหากษัตริย์ ดังนั้นจึงสามารถถือโดยรวมได้ว่า พระราชอำนาจที่ทรงพิจารณาฎีการ้องทุกข์ตามแบบธรรมเนียมโบราณราชประเพณีนี้เป็นพระบรมเดชานุภาพขององค์พระมหากษัตริย์ที่ทรงพระราชทานให้แก่อาณาประชาราษฎร์ ทั้งปวงมิได้แบ่งแยกว่าเป็นพระราชอำนาจในทางยุติธรรมหรือทางบริหารแต่ประการใด

ประเด็นการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา จะเป็นเรื่องที่ราษฎรทั้งปวงได้รับความเดือดร้อน เช่น คดีความที่อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของขุนนางผู้รับผิดชอบคนใดก็ได้ หรืออาจจะเป็นเรื่องที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำของขุนนาง หรืออาจจะเป็นเรื่องของการขอทบทวนการลงพระราชอาญา ที่มาของการทบทวนการลงพระราชอาญามาจากพระราชอำนาจของพระ

^{๒๒} ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๔ , หน้า๒๔๒-๒๔๔.

มหากษัตริย์เป็นผู้กำหนดโทษของเหล่านักโทษนั่นเอง ผู้ที่จะทำการขอลดโทษของนักโทษที่ถูกลงพระราชอาชญา จึงจำต้องร้องขอโดยตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์เท่านั้น ซึ่งถือเป็นประเพณีสืบมาจนถึงปัจจุบันปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๕.๒.๑.๒. ขั้นตอนการเขียนฎีกา

การเขียนหนังสือฎีกานั้นมีการวางรูปแบบการเขียนหนังสือฎีกามาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ซึ่งทรงกำหนดระเบียบตรวจสอบเรื่องราวฎีกา โดยการให้ผู้ที่ต้องการฎีกามาร้องทุกข์ปากเปล่าต่อหน้าข้าราชการที่มีหน้าที่เขียนหนังสือฎีกา เพื่อนำเข้าทูลเกล้าฯถวาย ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตักลองร้องฎีกาขึ้นมา ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการเขียนหนังสือฎีกาคือกรมล้อมพระราชวังที่มีหน้าที่ในการดูแลลงวินิจฉัยเก็ร จะคอยรับเรื่องราวจากราชฎากรและเขียนส่งเป็นหนังสือมาพร้อมกัตัวผู้ร้อง แต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวยังไม่มี การกำหนดเรื่องความปลอดภัยของราชฎากรที่จะเข้ามาทูลเกล้าฯถวายฎีกา แม้ว่าเจทรงกำหนดให้เข้ามาตักลองร้องฎีกาได้ทุกเวลาก็ตามแต่ราชฎากรก็อาจได้รับการกลั่นแกล้งจากข้าราชการได้

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระเมตตากรุณาต่อราชฎากรที่จะนำเรื่องราวเดือดร้อนเข้ามาร้องเรียนนั้น ไม่ให้ผ่านขั้นตอนยุ่งยากมากนัก โดยที่ การเขียนหนังสือฎีกานั้น สามารถเขียนหนังสือฎีกาเข้ามาทูลเกล้าฯต่อพระองค์ได้เอง โดยที่ไม่ จำต้องส่งมอบให้ข้าราชการเป็นผู้เขียนตั้งแต่ก่อน

การเขียนหนังสือแต่เดิมนั้นมอบให้เป็นหน้าที่ของเหล่าขุนนางผู้เขียนฎีกาจากปากคำ ของราชฎากร ในรัชสมัยของพระองค์การปรับเปลี่ยนเกี่ยวกับระเบียบการทูลเกล้าฯถวายฎีกา ประการสำคัญคือวิธีการเขียนฎีกา ที่ยกเลิกธรรมเนียมที่ราชฎากรจะต้องมาร้องฎีกาปากเปล่าต่อ หน้าเหล่าข้าราชการขุนนางที่รับผิดชอบ แต่จะมีระเบียบให้เขียนเรื่องที่ต้องการจะร้อง เรียนนั้นใส่ลงในกระดาษแผ่นพับไปพับมา อย่าเขียนใส่กระดาษม้วน เพราะจะไม่เป็นที่สะดวก สำหรับพระองค์เวลาคลี่กระดาษออกอ่าน นอกจากจะเป็นบัญชีทางว่าที่ตักลองนำทูลเกล้าฯ ประกอบเพื่อทรงทราบเท่านั้น วิธีการเขียนก็ได้จำกัดว่าจะต้องเป็นขุนนางหรือข้าราชการ บริหารมีตำแหน่งเท่านั้นที่จะเขียนได้ อาจจะเป็นราชฎากร ทัวไปที่สามารถอ่านออกเขียนได้ก็ สามารถเขียนหนังสือฎีกา

จะมีข้อยกเว้น กรณีที่ ข้อความในหนังสือฎีกานั้นเลอะเทอะ อ่านไม่ได้ใจความ จะทรงพระกรุณาส่งเรื่องฎีกานั้นคืนไปยังบุคคลผู้ทูลเกล้าฯถวายเพื่อให้ไปดำเนินการแก้ไขข้อความใหม่ โดยให้กรมล้อมพระราชวังเป็นคนเขียนตามที่ผู้ทูลเกล้าฯให้การ แล้วอ่านทวนความเดิมว่าตรงกับข้อความที่ให้ไว้จึงนำข้อความที่เขียนใหม่นั้น กลับเข้ามาทูลเกล้าฯถวายอีกครั้ง ซึ่งการเขียนฎีกาครั้งใหม่นี้จะต้องเสียค่าธรรมเนียมด้วย จำนวนเงินที่กำหนดไว้ให้ เจ้าพนักงานกรมล้อมพระราชวังเรียกได้นั้น ไม่เกิน ๒ สลึง พระราชดำริประการนี้เป็นสิ่งแสดงยืนยันถึงพระมหากรุณาธิคุณของพระองค์ว่า ไม่ทรงละเลยในความบกพร่องของการเขียนฎีกา แม้ว่าราษฎรจะเขียนเรื่องราวไม่สามารถอ่านเข้าใจได้ ก็ไม่ทรงปฏิเสธที่จะรับเรื่องนั้นเข้ามาเพื่อทรงพิจารณาแต่อย่างใด อีกทั้งยังมอบหมายให้ เจ้าหน้าที่กรมล้อมพระราชวังเข้ามาช่วยดูแลเรื่องการเขียนฎีกานั้น ๆ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

รูปแบบของการเขียนฎีกานั้นมีรายละเอียดปรากฏอยู่ในประกาศหลายฉบับด้วยกันดังต่อไปนี้

ก) การเขียนลงแผ่นกระดาษนั้น ทรงกำหนดให้มีการเขียนลงบนแผ่นกระดาษที่ซ้อนทับ โดยตัดกระดาษแผ่นม้วนยาว ๆ นั้นออกเป็นแผ่น ๆ แล้วจากนั้นก็ติดเข้าเหมือนอย่างสมุดฝรั่ง ซึ่งเปิดคลี่อ่านออกได้ง่ายสะดวกต่อการทอดพระเนตร ตัวอย่างนั้นจะมีวางไว้ให้ราษฎรเข้ามาดูตัวอย่างที่ห้องอาลักษณ์ในพระบรมมหาราชวัง เพื่อจะสามารถนำไปทำตามแบบอย่างได้ถูกต้องยิ่งขึ้น และมีประกาศเกี่ยวกับรูปแบบการเขียนฎีกาลงในกระดาษแผ่นทับนี้อีกหลายครั้ง เช่น ประกาศ ฉบับที่ ๔๓ ความว่า

“..... อนึ่ง ผู้จะทำเรื่องราวทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย อย่าให้เขียนกระดาษอย่างม้วน ต้องคลี่ยืดยาวไปนิก ให้ผู้ทำเรื่องราวถวายให้พับกระดาษตามตัวอย่างที่โปรดพระราชทานให้ ถึงจะเขียนทั้งสองหน้าก็ได้ หน้าเดียวก็ได้ จะไม่เปลืองกระดาษหลายแผ่นด้วย เว้นแต่หาว่าที่เขาก่อนให้เขียนยาวตามกระดาษม้วนก็ได้.....”^{๒๓}

^{๒๓} ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๔ , หน้า ๒๔๓

ทรงเพิ่มรายละเอียดเกี่ยวกับการเขียนฎีกาในรูปแบบหนังสือแผ่นให้มีการเขียนทั้งสองหน้าก็ได้ไม่ให้เปลืองนัก และเพิ่มเติมข้อยกเว้นเกี่ยวกับการทำบัญชีทางว่าที่ไม่สามารถเปลี่ยนรูปแบบของการเขียนลงในกระดาษแบบม้วนแผ่นยาว ๆ ได้ไว้ในประกาศฉบับที่ ๔๓ นี้

ข) การลงลายมือชื่อในฎีกา รูปแบบการลงลายมือชื่อนั้นเป็นไปตามประกาศ ฉบับที่ ๑๕๓. ความว่า

“.....นับแต่นี้สืบไป มีพระบรมราชโองการให้ประกาศ ทัวกันไปทุกตำแหน่ง ข้าราชการผู้ใหญ่ผู้น้อย ผู้ใดจะทำเรื่องราวถวาย ว่าด้วยเหตุใดก็ดี ก็ให้ลงชื่อเป็นลายมือของตัวในที่ที่ว่า ข้าพระพุทธเจ้า(ชื่อ) ดังนี้ เป็นสำคัญจงทุกฉบับ ถ้าราษฎรจะทำเรื่องฎีกาทูลเกล้าฯถวาย ด้วยไปให้เจ้าพนักงานกรมล้อมพระราชวังเรียงความแลเขียนเรื่องราวให้ เมื่อเรื่องราวแต่งเขียนแล้ว ให้ผู้แต่งอ่านให้เจ้าของเรื่องราวฟังหลายครั้งแล้วลงชื่อเป็นลายมือของตัวเป็นสำคัญ หรือวานผู้อื่น ที่ตัวเชื่อถือลงลายมือแทนในเรื่องรานั้น จงทุกฉบับ ว่าข้าพระพุทธเจ้าชื่อนี้ ชอบใจแล้ว จึงนำมาถวายให้เป็นที่เชื่อฟังได้ เทียงไม่ได้”^{๒๔}

การเขียนฎีกาจึงต้องมีการลงลายมือชื่อของผู้เขียนเป็นสำคัญ เพราะถือว่า หากไม่มีการลงลายมือชื่อแล้ว จะมีการไม่ยอมรับว่า ข้อความที่ปรากฏในการร้องเรียนเข้ามานั้นเป็นความจริง เมื่อทรงพิจารณากลับให้เป็นฝ่ายเสียเปรียบแล้วก็จะมีการโต้แย้งในภายหลังว่า ไม่ได้มีเจตนาให้ข้อความเป็นอย่างนั้น ซึ่งจะก่อให้เกิดความวุ่นวายสับสน จึงทรงโปรดเกล้าฯกำหนดให้มีการลงลายมือชื่อผู้เขียนฎีกา โดยแยกรูปแบบออกเป็น ฎีกาของพระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนางผู้ใหญ่ผู้น้อย บรรดาผู้มีบรรดาศักดิ์ทั้งหลาย เมื่อให้เสมียนเขียนเรื่องราวบนแผ่นกระดาษแล้ว ก็ให้ลงลายมือชื่อกำกับลงไปว่า “ ข้าพระพุทธเจ้า...(ชื่อ).....”

หากเป็นราษฎรเป็นผู้ร้องทุกข์ เขียนหนังสือไม่ได้ จะจ้างวานเจ้าพนักงานกรมล้อมพระราชวังเป็นคนเขียน ก็ให้ เจ้าพนักงานนั้น อ่านให้เจ้าของเรื่องฟังหลายครั้งเพื่อยืนยันว่าเรื่องที่เขียนนั้นครบถ้วนตรงตรงกับเรื่องที่ต้องการจะร้องทุกข์ จากนั้นจึงลงลายมือชื่อตัวเองว่า “ ข้าพระพุทธเจ้า...(ชื่อ).....” มีใจความว่า ชอบใจแล้วในถ้อยคำที่เขียนฎีกาขึ้นมา เพื่อจะได้

^{๒๔} ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๔ , หน้า ๒๘๙-๒๙๑.

ไม่สามารถโต้แย้งว่าไม่ถูกต้องในภายหลัง กรณีที่ราษฎรเป็นคนลงนามอาจจะมอบหมายให้ตัวแทนที่ราษฎรไว้วางใจเป็นคนลงลายมือชื่อในหนังสือแทนตัวเองก็ย่อมทำได้เช่นกัน

ค) การเขียนรายละเอียดเนื้อความในฎีกา ปรากฏในประกาศ ฉบับที่ ๔๑ ความว่า

“ขุนมหาสิทธิโวหาร รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯสั่งว่า ให้ประกาศแก่ข้าราชการฝ่ายทหาร พลเรือน ฝ่ายหน้าฝ่ายใน และราษฎรทั้งปวง บรรดาที่ต้องทำฎีกาทูลเกล้าฯถวาย.....

อนึ่งเงินที่จะเขียนใส่ในฎีกานั้น ถ้ายืมเงินกันมาเท่านั้นได้เอาไปใช้แล้วเท่านั้น ยังค้างอยู่เท่านั้น ช่างเจ้านี้ว่าเอามาส่งเท่านั้น ยังค้างอยู่เท่านั้น เจ้านี้กับลูกหนี้เดียวกัน ไม่ต้องกันหรือเรื่องราวอื่น ๆ ที่จะต้องเอาเงินว่าเป็นตัวความอย่างนี้ เขียนรายเงินใส่ด้วยก็ควร เงินที่ไม่ต้อง.....(ฉบับขาด).....”^{๒๕}

การเขียนชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับหนี้เงินคงค้างนั้น ให้เขียนชี้แจงรายละเอียดว่า มีการกู้หนี้แต่แรกนั้นเท่าไร แล้วมีการชดใช้ไปอย่างไรบ้าง คงเหลืออยู่เท่าไร ให้ชัดเจน

กระบวนการการเขียนเรื่องราวคำทอหยาบคายอีกเช่นกันที่พระองค์ทรงห้ามมิให้มีการเขียนคำคำทอหยาบคายนั้นเข้ามาไว้ในฎีกาที่ตามประกาศ ฉบับที่ ๑๒๘ ความว่า “.... แลอย่าว่าคำหยาบช้าต่อผู้มีบรรดาศักดิ์ตามโทโสแลถ้าฟ้องว่าคำคำอย่างไรอย่าให้เขียนลง ให้ว่าแต่คำทอหยาบช้าต่าง ๆ ก็พอเข้าใจ.....”^{๒๖} โดยถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติมาแต่รัชกาลก่อน ๆ ว่า ความฎีกาเกี่ยวกับคำหยาบช้านี้ พระมหากษัตริย์จะทรงยกความฎีกาเสีย เพราะไม่ทรงต้องการรับฟังคำหยาบเหล่านั้น ถือว่าการที่นำคำพูดจาไม่สุภาพมากราบทูลให้ทรงทราบนั้น เป็นการระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาท จึงไม่บังควรที่จะให้ทรงพิจารณาคดีเกี่ยวกับเรื่องที่มีคำหยาบคายมาเกี่ยวข้อง ถือเป็นธรรมเนียมว่าถ้าเป็นเรื่องหยาบคายดังกล่าว จะทรงยกฎีกานั้นทุกฉบับ

^{๒๕} ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๔ , หน้า ๗๓

^{๒๖} ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๔ , หน้า ๗๕-๗๗.

ง) การใช้ตัวสะกด ข้อความ และพระนาม หรือชื่อขุนนางทั้งหลายในการเขียนฎีกา ได้กำหนดไว้ให้เป็นแบบอย่างเช่นเดียวกับการกำหนดรูปแบบมาตรฐานต่างๆของอักษรไทย รายละเอียดเกี่ยวกับการเขียนฎีกาเป็นไปตามประกาศ ฉบับที่ ๔๓ ความว่า

“อนึ่ง ในเรื่องราวที่จะลงวันเดือนปีใด ก็อย่าเขียนว่า ครั้น ฦ วัน ค้างอยู่เปล่าๆ ให้ ว่าเอาตามจำได้ ถ้าจะว่าเดือน ก็ให้ว่าเดือน ๕ หรือเดือน ๖ เดือน ๗ เดือน ๘ เดือน ๙ เดือน ๑๐ เดือน ๑๑ เดือน ๑๒ ถ้าจะว่าปี ก็ให้ว่า ปีชวด หรือปี ฉลู ถ้าจะว่า ศก ให้ว่า เอกศก หรือ โทศก ตรีศก จัตวาศก แต่ที่จำได้ ถ้าจะประสงค์ฤดูด้วย ก็ให้ว่า ฤดูทำนา หรือฤดูเกี่ยวข้าว ฤดูเลิกนาแล้ว

อนึ่ง ถ้อยคำจะจดชื่อผู้หญิงนั้น ถ้าผู้หญิงที่ไม่มีบรรดาศักดิ์มีผ้าแล้วอยู่กับผ้าก็ตี เป็นมายักดี จึงให้เรียกว่า อำแดง ถ้ายังไม่มีผ้าเรียกว่าอำแดงไม่ได้ ให้ออกชื่อเปล่าเถิด แลภรรยาขุนนางซึ่งเป็นเจ้าพระยาแลพระยาลวง ซึ่งมีตำแหน่งรับนามบัตร ถ้าเป็นภรรยาถือน้ำให้เรียกท่าน เอาคำว่าท่านนำชื่อ แล้วว่าภรรยาผู้นั้นๆ ถ้าภรณาน้อยให้ออกชื่อเปล่าๆ แล้วอ้างว่าภรรยาผู้นั้น อย่าให้เรียกว่าอำแดง แต่ภรรยาของคนที่เป็นหลวงขุนหมื่นที่ไม่ได้รับชื่อจากในหลวง เป็นแต่เจ้าขุนมูลนายตั้งให้ ให้เรียกอำแดง แต่คนหลวง โขลนสะตึง ช่างเย็บ ช่างซ่อม เรียกว่าอำแดงไม่ได้ ออกชื่อเปล่าๆ แล้ววางสังกัดเถิด แลนางห้าม เจ้าต่างกรม เจ้ายังไม่ได้ตั้งกรม ให้เรียก หม่อมข้างใน ในกรมนั้นๆ แต่ในพระบรมมหาราชวัง แลพระบวรราชวัง ให้เรียก เจ้าจอม อย่าเรียกจอมเปล่าๆ

แต่นี้สืบไปเมื่อหน้า ถ้าผู้ใดทำฎีกาทูลเกล้าฯถวายกราบบังคมทูลพระกรุณา ถ้าไม่เข้าใจ ยังสงสัยประการใด ก็ให้ถามที่กรมพระอาลักษณ์”^{๒๗}

รายละเอียดเกี่ยวกับการเขียนฎีกานี้ ถือว่าเป็นการกำหนดรูปแบบทางภาษาของการเขียนหนังสือภาษาไทยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอีกประการหนึ่ง จึงทรงกำหนดวางรูปแบบการเขียนหนังสือฎีกาไว้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยเฉพาะการเขียนชื่อราชทินนามของข้าราชการที่มีเป็นจำนวนมาก และมีความคล้ายคลึงกัน หากไม่ตรวจสอบให้

^{๒๗} ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๔ , หน้า๒๔๓

ดีก่อนที่จะเขียน ก็อาจก่อให้เกิดความสับสนหลงผิดกันได้ ว่าร้องฎีกาเรื่องดังกล่าวจะหมายความว่าความถึงขุนนางผู้ใดให้ชัดเจนถูกต้อง ป้องกันการเขียนฎีกาที่ผิดพลาด

๕.๒.๑.๓. ขั้นตอนทูลเกล้าฯถวายฎีกา

การทูลเกล้าฯถวายฎีกาในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังคงถือแบบธรรมเนียมเดิมที่เคยถือปฏิบัติสืบมาว่า การที่จะสามารถเข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์ได้ จะต้องเป็นเฉพาะบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ทางราชการเท่านั้น คนธรรมดาสามัญ หรือราษฎรนั้น ไม่มีโอกาสที่จะสามารถเข้าเฝ้าเบื้องพระยุคลบาทได้สะดวก แต่วิธีการฎีการ้องทุกข์นั้นเป็นกระบวนการที่ราษฎรจะต้องนำหนังสือดังกล่าวทูลเกล้าฯถวายต่อองค์พระมหากษัตริย์ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีระเบียบวิธีที่จะสามารถทูลเกล้าฯหนังสือฎีกาต่อองค์พระมหากษัตริย์ขึ้นตามระบบสังคมแบบอุปถัมภ์ในขณะนั้น ระเบียบการทูลเกล้าฯนั้น จะมีการแบ่งแยกโดยศักดิ์นาของผู้ที่จะร้องฎีกา ระหว่าง ผู้ที่เป็นขุนนาง กับราษฎรทั่วไป

ก) ผู้ร้องทุกข์เป็นขุนนางซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ที่จะต้องเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทอยู่แล้ว หากมีเรื่องราวที่ต้องการจะฎีกาเข้ามา ก็สามารถถือโอกาสที่เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทนั้น ทูลเกล้าฯถวายฎีกาเป็นหนังสือได้ โดยทั้งนี้ให้หมายรวมไปถึงเหล่าญาติพี่น้องของขุนนางฝ่ายหน้า และ ฝ่ายในทั้งหลาย หรือคนรู้จักที่สามารถรับฝากเรื่องราวมาร้องทุกข์แทนได้ด้วยเช่นกัน

กรณีการทูลเกล้าฯถวายฎีกาของเหล่าขุนนางนี้ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้บรรดาเหล่าขุนนางทั้งหลาย ช่วยรับเรื่องราวร้องทุกข์จากราษฎรให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่คงจะด้วยเหตุว่า กฎธรรมเนียมอันเคร่งครัดของโบราณราชประเพณีเกี่ยวกับการนำความเท็จมาร้องเรียนนั้น ผู้ทูลเกล้าฯถวายฎีกา มักจะได้รับพระราชอาชญาอยู่เนือง ๆ ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าจึงได้ทรงมีประกาศส้าทักพระราโชบายในเรื่องการรับฎีการาษฎรเข้ามาทูลเกล้าฯถวายแทนของเหล่าขุนนางในประกาศ ฉบับที่ ๑๒๘ ความว่า

“...ถ้าไม่มีตำแหน่งก็จงฝากเรื่องราวนั้นแก่ข้าราชการฝ่ายหน้าฝ่ายในผู้ใดผู้หนึ่ง ซึ่งเป็นญาติพี่น้องเจ้าขุนมูลนาย เป็นนายหน้า นำ เรื่องทูลเกล้าฯถวายในที่ใดที่หนึ่งเวลาใดเวลาหนึ่งก็ได้ ไม่ห้าม ผู้นำเรื่องทูลเกล้าฯถวาย ถ้าส่ง

ตัวเจ้าของเรื่องราวได้แล้วไม่มีความตก จงเอาธุระแก่ญาติพี่น้องบ่าวไพร่ด้วย ช่วยรับเรื่องราวมาทูลเกล้าฯถวายเถิด วันใดเมื่อใดไม่ว่าไม่ห้ามฯ...”^{๒๘}

ทรงกำหนดที่จะละเว้นเอาโทษทัณฑ์เกี่ยวกับฎีกาที่ขุนนางนั้นเป็นผู้แทนราษฎรเข้ามาทูลเกล้าฯเรื่องราวร้องทุกข์ และทรงโปรดให้ขุนนางนั้นได้ช่วยเหลือราษฎรนำความเข้ามาถวายฎีกาตลอดเวลา

ข) ผู้ร้องทุกข์เป็นราษฎร ในที่นี้ หมายความว่าถึง ราษฎรสามัญทั่วไป ที่ไม่สามารถเข้าหาขุนนางที่มีหน้าที่ในการเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ให้ช่วยเหลือนำหนังสือเข้าไปทูลเกล้าฯถวายแทนได้ จะต้องรอทูลเกล้าฯตามวันเวลาที่ทรงกำหนดไว้เพื่อรับเรื่องราวฎีการาษฎร ณ ที่พระที่นั่งสุทไธสวรรย์ ตั้งอยู่ริมกำแพงระหว่างประตูเทวาพิทักษ์กับประตูศักดิ์ไชยสิทธิ์ บริเวณทิศตะวันออกของพระบรมมหาราชวัง เดิมที่พระที่นั่งองค์นี้สร้างขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกเป็นพลับพลาโถงเรียกว่า “พระที่นั่งพลับพลาสูง” ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงริ่ของเดิมลงสร้างเป็นปราสาท ก่ออิฐถือปูนมีผนัง มีอฉฉันทรขึ้นลงเป็นสองตอนด้านตะวันออกเรียกว่า “พระที่นั่งสุทไธสวรรย์” และพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปลี่ยนพระนามพระที่นั่งองค์นี้ว่า “พระที่นั่งสุทไธสวรรย์” เพื่อเป็นที่ประทับให้ราษฎรเข้าเฝ้าทูลเกล้าฯถวายฎีกา^{๒๙}

สำหรับกำหนดวันที่จะเสด็จออกรับฎีการาษฎรนั้น ทรงกำหนดไว้ ๔ วันในแต่ละเดือน คือ วันขึ้น ๗ ค่ำ , แรม ๗ ค่ำ, ขึ้น ๑๔ ค่ำ และ แรม สิบสี่ค่ำ ในเดือนถ้วน หรือ แรม ๑๓ ค่ำในเดือนขาด^{๓๐} โดยพระองค์จะเสด็จยังพระที่นั่งสุทไธสวรรย์ หรือแทนเบญจาหน้าพระที่นั่งสุทไธสวรรย์ จากนั้นจะทรงโปรดให้ตีกองวินิจฉัยเถรี เพื่อเป็นสัญญาณเรียกให้ราษฎรเข้า

^{๒๘} ประชุมประกาศ รัชกาลที่ ๔, หน้า ๔๒๓.

^{๒๙} นำชมกรุงรัตนโกสินทร์, (คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี ,พิมพ์เป็นที่ระลึกเนื่องในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี , ๒๕๒๕) , หน้า ๑๒.

^{๓๐} เดือนถ้วน นับตามวิธีการนับเดือนแบบไทยคือ เดือนที่ สอง,สี่ ,หก,แปด,สิบ และ สิบสอง

เดือนขาด นั้น คือ เดือนที่ หนึ่ง ,สาม,ห้า,เจ็ด,เก้า และ สิบเอ็ด

มาถวายฎีกา กลองวินิจฉัยเกรินั้นเดิมทีในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นเครื่องหมายของการที่ราษฎรจะนำเรื่องมาทูลเกล้าฯถวายองค์พระมหากษัตริย์ แต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกลับเป็นเครื่องหมายของการเรียกให้ราษฎรนำความเดือดร้อนมาร้องเรียนหมายความว่าพระมหากษัตริย์ทรงเปิดโอกาสที่จะให้ราษฎรเข้ามาทำการร้องเรียนตามอาณัติสัญญาตามที่ได้ประกาศพระมหากรุณาธิคุณไว้ เสมือนหนึ่ง บิดาที่จะเรียกหาลูก ๆ มาเล่าชานความทุกข์ร้อนของตนไต่ถามสารทุกข์สุกดิบอย่างทั่วถึง แม้ว่ายามใดที่พระองค์ติดราชการสำคัญ หรือวันนั้นมีฝนตกซึ่งเป็นการไม่สะดวกที่ราษฎรจะเข้าเฝ้ากลางฝนเพื่อร้องทุกข์ ทรงเห็นแก่สวัสดิภาพพลานามัยของราษฎรที่ต้องทนลำบากเช่นนั้น จึงไม่ทรงโปรดที่จะเสด็จออกมารับฎีกาในวันที่มีฝนตก กรณีที่ทรงติดราชการสำคัญนั้น จะทรงโปรดเกล้าฯให้ พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นมเหศวรศิววิลาส เสด็จออกมาหน้าพระที่นั่งสุทไธสวรรย์เพื่อรับฎีกาแทนพระองค์ ในการเสด็จออกรับฎีกาแทนพระองค์นี้จะมีการตีกลองวินิจฉัยเกรีเรียกราษฎรที่ต้องการจะทูลเกล้าฯมาเข้าเฝ้าเช่นเดียวกัน โดยการทูลเกล้าฯนั้นราษฎรจะต้องนำม้วนหนังสือฎีกามาเกี่ยวกับขอเหล็กที่อยู่หน้าพระที่นั่งที่ประทับให้ทรงทอดพระเนตรเห็น และตัวผู้ร้องก็นั่งอยู่บริเวณหลักที่แขวนหนังสือนั้นใกล้ ๆ กับที่ประทับเช่นกัน

“..ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ จะให้ราษฎรเข้ามาร้องถวายฎีกาได้โดยง่าย ให้ทำหลักธงไชยปักขึ้นไว้ ผูกเชือกห้อยขอเหล็กลงมาสำหรับเกี่ยวเรื่อง ฎีกาแขวนไว้เฉพาะหน้าพระที่นั่ง ให้ทอดพระเนตรเห็น ให้เจ้าของฎีกาหมอบอยู่ใกล้หลักนี้จะได้รู้เห็นได้ยินเรื่องราวเองด้วย....”^{๑๑}

แต่ทั้งนี้ ในการทูลเกล้าฯถวายฎีกาในแต่ละเรื่องนั้นเกี่ยวข้องกับขุนนางข้าราชการมีศักดิ์นาหรือเป็นบุคคลที่อยู่ในสังกัดดังกล่าว จะทรงมีแนวทางปกป้องตัวผู้ร้องฎีกาโดยจะถูกนำตัวเข้าไปในความดูแลของเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบ เพื่อป้องกันกรณีที่ขุนนางผู้เสียประโยชน์ หรือบรรดาเจ้าขุนมูลนายของบุคคลที่เสียประโยชน์ในเรื่องที่นำมาร้องฎีกานั้น จะจับกุมตัวผู้ร้องฎีกาไว้ไปลงโทษหรือข่มขู่เสียก่อนที่พระองค์จะได้ทำการสอบสวนเรื่องราว โดยแบ่งแยกเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบออกจากกัน ว่าหากผู้ร้องทุกข์กับพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นมเหศวรศิววิลาส กรมล้อมพระราชวังจะเป็นผู้ดูแลผู้ร้องทุกข์ หากผู้นั้นมาร้องทุกข์ต่อองค์

^{๑๑} จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๔ จ.ศ. ๑๒๑๓ เลขที่ ๕๙ เรื่องให้ราษฎรร้องฎีกา

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยตรง กรมพระตำรวจจะเป็นผู้ดูแลผู้ร้องทุกข์เองเพื่อทำการดูแลป้องกันราษฎรที่เข้ามาร้องเรียน

เพื่อเป็นการตอบแทนกรณีที่ราษฎรมาทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาหน้าพระที่นั่ง จึ่งทรงพระราชทานเงินคนละ ๑ สลึงเป็นการตอบแทน และถ้าความฎีกานั้นผู้ร้องทุกข์เป็นฝ่ายชนะ ก็จึ่งทรงพระราชทานอีก ๑ สลึงเป็นรางวัล^{๓๒} เป็นสินน้ำใจแก่ผู้เข้ามาร้องทุกข์ ต่อเมื่อทรงมีประกาศเกี่ยวกับการกำหนดให้ราษฎรมาให้การต่อหน้ากรมล้อมพระราชวังเพื่อทำการเขียนหนังสือฎีกานี้จึ่งทรงเพิ่มเงินพระราชทานเป็นคนละ ๒ สลึง เท่าที่ทรงกำหนดไว้ให้เป็นอัตราสูงสุดที่เจ้าพนักงานกรมล้อมพระราชวังจะเรียกจากราษฎรที่เข้ามาขอให้เขียนหนังสือฎีกาได้ เพื่อจะทรงพระราชทานเงินที่ราษฎรชำระค่าเขียนหนังสือฎีกานั้น ต่อเมื่อราษฎรนำหนังสือฎีกามาทูลเกล้าฯ หน้าพระที่นั่งนั่นเอง

๕.๒.๑.๔. การเขียนฎีกาโดยเจ้าพนักงาน

การเขียนฎีกานั้นมีการกำหนดห้ามมิให้ฎีกาเป็นหนังสือมาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช แต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับการเขียนหนังสือฎีกานี้ขึ้นใหม่ โดยกรณีที่ราษฎรผู้ทูลเกล้าฯ นั้นเขียนหนังสือเข้าทูลเกล้าฯ ถวายได้เอง หรือจะให้เจ้าพนักงานกรมล้อมพระราชวังเป็นผู้เขียนหนังสือ หรือเป็นกรณีที่ราษฎรเขียนเข้ามาแล้ว แต่พระองค์ไม่สามารถอ่านเข้าใจได้ เพราะข้อความเลอะเทอะไม่เป็นเรื่องแล้ว ก็ทรงส่งคืนผู้ร้องให้ผู้ร้องนำเรื่องดังกล่าวมาให้การต่อหน้าเจ้าพนักงานกรมล้อมพระราชวัง จากนั้นเจ้าพนักงานก็จะเขียนเรื่องราวนั้นลงในกระดาษให้ใหม่

หลังจากเจ้าพนักงานเขียนฎีกาตามคำให้การของราษฎรผู้ร้องแล้ว จะต้องอ่านให้ราษฎรนั้นฟังหลาย ๆ ครั้งเพื่อใจความที่เขียนนั้นถูกต้องตรงกับความที่จะนำมาทูลเกล้าฯ หรือไม่ เมื่อฟังว่าถูกต้องตรงกันแล้ว ราษฎรก็ต้องลงลายมือชื่อในหนังสือฎีกาเพื่อนำไปทูลเกล้าฯ ถวายต่อไป

^{๓๒} ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๔ , หน้า ๑๓๔.

การเรียกค่าธรรมเนียมในการเขียนของเจ้าพนักงานในแต่ละครั้งห้ามเกิน
ไปกว่า ๒ สลึง อีกทั้งเจ้าพนักงานต้องกระทำการให้เสร็จภายใน ๑๕ วัน ถ้ามิฉะนั้นจะเป็นการ
หน่วงเหนี่ยวเรื่องให้ชักช้า เมื่อราษฎรเห็นว่า เจ้าพนักงานกรมล้อมพระราชวังเรียกค่า
ธรรมเนียมการเขียนเกินกว่า ๒ สลึง หรืออุกหน่วงเหนี่ยวเรื่องไว้นานกว่า ๑๕ วัน ก็สามารถนำ
ความนั้นเข้ามาฎีกาขอความเป็นธรรมจากพระองค์ได้อีก นอกเหนือจากเรื่องที่ต้องการจะทูลเกล้าฯ
ถวายแต่เดิม

๕.๒.๒. การพิจารณาฎีการ้องทุกข์

พระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวดังที่ได้กล่าวมาแล้ว
ว่าทรงพระราชทานพระราชอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาฎีการ้องทุกข์เกี่ยวกับ
พระองค์นั้นให้อยู่ในพระราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งที่แต่เดิมนั้น
การวินิจฉัยชี้ขาดว่า เรื่องฎีกาใดควรจะถูกเกล้าฯให้องค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นผู้
วินิจฉัยเอง หรือจะจัดส่งไปให้บรรดาเหล่าข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ตามกระทรวง กรม ต่างๆที่เกี่ยวข้อง
นั้นรับไปพิจารณาเป็นอำนาจของอัครมหาเสนาบดี

ในรัชสมัยของพระองค์ การทูลเกล้าฯถวายฎีกานั้นมีความเปลี่ยนแปลงไปอย่าง
มาก โดยที่การทูลเกล้าฯไม่ได้ถวายขึ้นตามลำดับชั้น ตามชั้นเจ้าขุนมูลนายเช่นแต่ก่อน แต่
ทรงเปลี่ยนเป็นการรับจากมือของราษฎรถึงพระหัตถ์ของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น การวินิจฉัย
ขอบเขตของผู้รับผิดชอบในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ จึงไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของอัคร
มหาเสนาบดีอีกต่อไป การพิจารณาถึงผู้พิจารณาฎีกาพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
จะทรงเป็นผู้เลือกกว่าผู้ใดสมควรจะเป็นผู้พิจารณาฎีกาเรื่องนั้นๆโดยพระองค์เอง ซึ่งผู้ที่ได้รับ
การโปรดเกล้าฯแต่งตั้งเรียกว่าเป็น “ ศาลรับสั่ง” ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปลี่ยนเป็นรูปแบบของ “ กรรมการศาลรับสั่ง” เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๗.
เพราะทรงเห็นการที่ศาลรับสั่งมีเพียงคนเดียวนั้นทำให้เรื่องราวคงค้างชำระมีเป็นจำนวนมาก^{๓๓}

^{๓๓} ประกาศข่าวดังกรรมการศาลรับสั่งกรมพระนครบาล, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑ ,
วันอาทิตย์ เดือน ๘ แรม ๖ ค่ำ ปีจอฉศก ๑๒๓๖, หน้า ๘๖.

หากเป็นกรณีที่ไม่ทรงโปรดเกล้าฯแต่งตั้งข้าราชการผู้ใหญ่เป็นศาลรับสั่ง พระมหากษัตริย์จะทรงพิจารณาฎีกาเรื่องนั้น ๆ ด้วยพระองค์เอง

การพิจารณาฎีกาตามประเด็นและเนื้อหา นั้น พระองค์จะทรงรับเรื่องราวฎีกาทุกเรื่องไว้พิจารณาทั้งสิ้น แต่มีข้อยกเว้นกรณีฎีกาบางประเภท ที่จะทรงไม่รับไว้พิจารณานั้น มีด้วยกัน ๒ ประการคือ

๑. เรื่องที่ฎีกาเข้ามานั้น เป็นเรื่องของคนเสียจริต หมายความว่า ตัวผู้ร้องเองนั้นเขียนเรื่องฎีกาที่ไม่สามารถหาเหตุผลเช่นผู้คนที่มึสติสัมปชัญญะสมบูรณ์จะกระทำได้นำมาถวาย เมื่อทรงอ่านฎีกาแล้วพิจารณาเห็นความดังกล่าว จะไม่รับเรื่องนั้นไว้พิจารณา

แต่ถ้าเป็นกรณีที่เขียนฎีกาแล้วทรงอ่านไม่รู้เรื่องหรือไม่สามารถเข้าใจได้ ก็จะทรงส่งคืนกลับผู้ร้องให้นำไปเปลี่ยนข้อความนำเข้ามาทูลเกล้าฯเสียใหม่อีกครั้งเพื่อทรงพิจารณา และมีพระราชวินิจฉัยต่อไป

๒. บุคคลที่ถูกร้องฎีกาว่ากระทำผิดหรือกระทำให้ผู้ร้องเรียนเสียหายนั้น เป็นข้าราชการบริพารของพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือเกี่ยวข้องกับข้าราชการบริพารของพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะไม่ทรงรับไว้พิจารณา เพราะถือว่าเป็นการล่วงเกินพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวไป โดยจะทรงส่งเรื่องราวฎีกานั้น คืนไปยังผู้ร้องให้ผู้ร้องนำเรื่องดังกล่าว นำเข้าไปทูลเกล้าฯถวายพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวหรือเป็นพระราชธุระจัดส่งฎีกานั้นเข้าไปในพระบวรราชวังเอง เพื่อให้พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพิจารณา

ทั้งนี้ยังมีข้อยกเว้นอยู่ว่า หากทรงพิจารณาเนื้อความในฎีกาเรื่องนั้นแล้ว เห็นสมควรที่พระองค์จะทรงรับไว้พิจารณาฎีกาเรื่องดังกล่าวเอง จะทรงรับพิจารณาฎีกา และมีพระราชวินิจฉัยในฎีกานั้นต่อไป

๕.๒.๓. ผลของพระราชวินิจฉัย

พระราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีผลพระราชวินิจฉัยไปในแนวทางหลายประการ ดังจะเห็นได้จาก ประกาศหลายฉบับในพระองค์ล้วนมีที่มาจาก

การรับเรื่องราวฎีกาจากราษฎรทั้งสิ้น และเป็นประกาศที่เกี่ยวข้องกับสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างมากในขณะนั้น

พระราชวินิจฉัยในหลายเรื่องเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการปกครองบริหารราชการและยังแสดงให้เห็นขอบเขตพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ทรงรับสืบทอดกันมาจากรัชกาลก่อนเกี่ยวกับแนวทางการวินิจฉัยฎีกา เช่น เรื่องฎีกาว่ามีการกล่าวคำหยาบช้า ทรงห้ามมิให้เขียนเรื่องราวคำหยาบช้าเหล่านั้นไว้ในหนังสือฎีกา โดยธรรมเนียมนั้นถือกันว่า คำดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะเข้ามาทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงทราบ ดังนั้น จึงกลายเป็นแนวทางการร้องเรียนเรื่องมีคนกล่าวคำหยาบช้าไว้ว่า ให้ยกเสีย ไม่รับฟังเรื่องดังกล่าว เพราะการไม่บังควรที่จะนำถ้อยคำหยาบคายนั้นมากล่าวไว้ หรือมาเอ่ยให้พระมหากษัตริย์รับทราบ ดังจะเห็นได้จาก พระราชหัตถเลขาถึงพระยาวิชิตรชลธิฯ ความตอนหนึ่งกล่าวว่า “.....นายกองส่วยฟังลงไปยื่นเรื่องราวร้องฎีกาฟ้องกล่าวโทษพระยาตากว่าเจรจาหยาบช้าต่อแผ่นดิน ก็ความหยาบช้านั้นมีธรรมเนียมให้ยกเสีย ไม่ให้ชำระ เพราะหาต้องการจะฟังไม่ก็เปนอันยกความ.....”^{๓๔} ผลของการวินิจฉัยฎีกาหลายเรื่องจะขอนำมาเสนอดังต่อไปนี้

๕.๒.๓.๑. คดีพระยาไชยา

พระราชวินิจฉัยในเรื่องฎีกาที่ทรงพิจารณานั้น หลายเรื่องเป็นการรับเรื่องราวร้องเรียนจากราษฎรที่อยู่ในการปกครองของเหล่าขุนนางข้าราชการต่างๆ และได้รับความเดือดร้อนจากขุนนางข้าราชการที่ใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมนั้น โดยมากจะทรงมอบหมายให้บรรดาขุนนางที่เป็นศาลรับสั่งนั้น ช่วยกันทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นเข้ามา และทรงมีพระราชวินิจฉัยในฎีกาเรื่องนั้นตามแต่ทรงมีพระราชดำริเห็นสมควร ตัวอย่างฎีกาเรื่องหนึ่ง เป็นการร้องเรียนการกระทำอันมิชอบของข้าราชการทรงโปรดเกล้าฯ ให้ขุนนางที่เกี่ยวข้องช่วยกันพิจารณารายละเอียดข้อเท็จจริง และขุนนางผู้พิจารณามีความเห็นสมควรลงโทษพระราชอาญาชั้นประหารชีวิต ในการลงโทษพระมหากษัตริย์เท่านั้นที่ทรงมีพระราชอำนาจในการกำหนดโทษทางอาญาไม่ว่า จะเป็นการกระทำความผิดของเอกชน หรือความผิดอาญาแผ่นดิน ดังนั้นจึงทูลเกล้าฯ เสนอความเห็นดังกล่าวถวายขึ้นไป แต่ความปรากฏว่า ทรงมีความเห็นแย้งกับบทลงโทษ

^{๓๔} พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว , หน้า ๓๒๖.

ประหารชีวิตที่เหล่าขุนนางเสนอมานั้น โดยพระมหากษัตริย์คุณให้ลงพระราชอาญาเพียงโดยดี และริบทรัพย์ของขุนนางผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด รายละเอียดเรื่องนี้ปรากฏอยู่ในประกาศฉบับที่ ๑๔๒

คำวินิจฉัยของฎีกาเรื่องนี้ ทำให้ทราบถึงลำดับขั้นตอนของการพิจารณา และลำดับชั้นการเสนอความเห็นและแนวทางของพระราชวินิจฉัยชัดเจนยิ่งขึ้น จากถ้อยคำที่ปรากฏ ทรงย้ำความสำคัญของกรณีที่ขุนนางกระทำการให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน โดยเรียกว่า “ทุกขราษฎร” คำว่าทุกขราษฎรนี้ไม่ได้มีนัยว่า เป็นการกระทำต่อราษฎรเพียงคนเดียว หรือสองสามคน แต่หมายความถึงราษฎรส่วนใหญ่ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของขุนนางผู้นั้น ดังจะเห็นได้ดีจากการที่ เสนาบดีผู้ถวายความเห็น โดยทำการเปรียบเทียบตัวอย่าง การลงโทษในรูปแบบคดีอย่างเดียวกันก่อนหน้านั้น โดยใช้คำเรียกว่า “ตัวอย่างที่ต่ำ และที่สูง” ที่ต่ำนั้นก็หมายถึงการกระทำของขุนนางชั้นผู้น้อยที่กระทำต่อราษฎร คือ ขุนชำนาญ และหมื่นราม สองคนที่กระทำการลักวัวและกระบือของชาวบ้าน จึงถูกสำเร็จโทษประหารชีวิตจากการกระทำ เบียดเบียนราษฎรให้ได้รับความเดือดร้อนมากมายจนนับเรื่องไม่ถ้วน หรือตัวอย่างที่สูง หมายถึงลำดับชั้นพระวงศานุวงศ์หรือเกี่ยวข้องกับขุนนางชั้นผู้ใหญ่ของแผ่นดิน จึงเรียกว่า ที่สูง ดังตัวอย่างหม่อมไกรสร กระทำความผิดในคดีที่ถูกลงพระราชอาชญาในสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเพราะสร้างความเดือดร้อนให้แก่อาณาประชาราษฎร์นับร้อยเรื่อง ก็ถูกสำเร็จโทษประหารชีวิต ถูกนำมายกตัวอย่างเพื่อประกอบพระราชวินิจฉัยด้วยเช่นกัน

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบความเห็นตลอด จนข้อเท็จจริงดังกล่าว มีพระราชดำริแย้งลงมาว่าเรื่องของพระยาไชยานั้น แม้ว่าจะพบเห็นว่ามี ความผิดจริง แต่เหล่าครอบครัวของพระยาไชยานั้นอาจจะเข้ามาร้องขอพระสงฆ์ให้มาอ้อนวอน ขอทรงยกเลิกโทษดังกล่าวได้ในภายหลัง เป็นที่ยอมรับกันเป็นการทั่วไปว่าพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีศรัทธาแรงกล้าต่อพระพุทธศาสนา การที่พระสงฆ์มาร้องขอพระองค์ก็ จำต้องยอมตามมิว่าจะเป็นเรื่องราวหนักเบาเช่นไร กรณีของพระยาไชยานี้จึงทรงตระหนักว่า ญาติของพระยาไชยาอย่ามัวใช้อิทธิบาทที่ทรงให้ความเกรงพระทัยต่อพระสงฆ์ในพระพุทธศาสนาให้ เป็นตัวแทนมาขอชีวิตของพระยาไชยา จึงทรงลงพระราชอาชญาเขียนสามยก ตระเวนบก ตระเวนเรือ ริบทรัพย์ ถอดตำแหน่ง และขึ้นขาหยั่งประจาน เพราะผลของการวินิจฉัยนั้นเป็นที่ ประจักษ์ว่าพระยาไชยาสร้างความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรเป็นอันมาก แต่ทรงโปรดให้รับโทษ ไม่หนักหนาเพียงเพื่อไม่ให้เป็นที่เยี่ยงอย่างของขุนนางอีกต่อไป

๕.๒.๓.๒. การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำมิชอบของขุนนาง

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงมีพระราชวินิจฉัยเกี่ยวกับฎีกาอีกหลายเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำอันมิชอบของขุนนาง ในเรื่องของการกระทำอันมิชอบของเจ้ากระทรวงซึ่งมีอำนาจหน้าที่ราชการในการตัดสินคดีความที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของเจ้ากระทรวงนั้นๆ หากกระทำการโดยมิชอบ ราษฎรก็สามารถนำเรื่องดังกล่าวมาทูลเกล้าฯ ขอความเป็นธรรมจากพระองค์ได้เช่นกัน ตามประกาศ ฉบับที่ ๙๙ ความว่า

“ มีพระบรมราชโองการพระบัณฑูรสรุปลิงหนาท ให้ประกาศแก่ข้าราชการผู้ใหญ่ผู้น้อย และราษฎรทั้งปวงให้รู้ทั่วกันว่า ใครๆผู้ใดในกรุงเทพฯ แลหัวเมืองจะมีถ้อยความสิ่งหนึ่งสิ่งใด ถ้าในกรุงเทพฯ ให้มาฟ้องยังโรงศาลตามกระทรวง ถ้าหัวเมืองก็ให้ไปฟ้องต่อเจ้าเมืองกรมการ ถ้าเจ้าเมือง กรมการแกลังกตชีหรือหน่วงเหนี่ยวไม่ชำระให้แล้วโดยเร็ว ก็ให้มาฟ้องอุทธรณ์เจ้าเมือง กรมการ ต่อเจ้ากระทรวงตามกรมที่หัวเมืองนั้นขึ้นอยู่ ถ้าเจ้ากระทรวงตัดสินมิได้เป็นยุติธรรมหรือแกลังกตชีหรือหน่วงเหนี่ยวไว้ให้เนิ่นช้าเกินกำหนด ก็ให้ทำเรื่องราวถวายฎีกาเถิด แต่ความในฎีกานั้น อย่าให้อ้อมค้อมยืดยาวนัก แลอย่าให้หยาบคาย ใ้หาไปตรงๆตามความจริงของตัว.....”^{๓๕}

เป็นกรณีที่ราษฎรนำเรื่องคดีความต่างๆที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของขุนนางผู้พิจารณาคดี โดยหากอยู่ในเมืองมีคดีความต่างๆก็สามารถนำเรื่องเข้ามาร้องเรียนต่อ โรงศาลตามแต่ละกระทรวงที่ตั้งอยู่ให้เป็นผู้ดำเนินการ แต่ละกระทรวงที่กล่าวนั้นหมายถึงกระทรวงที่เป็นต้นสังกัดของคู่ความนั่นเอง หากผู้เดือดร้อนมีคดีอยู่นอกเมืองออกไปก็ให้ยื่นเรื่องราวต่อเจ้าเมืองกรมการทั้งหลายที่ควบคุมเมืองนั้นๆ

กรณีตามประกาศฉบับนี้หมายความว่า หากเจ้ากระทรวงไม่ยอมพิจารณาเรื่องที่ร้องเรียน หรือหน่วงเหนี่ยวเรื่องราวเอาไว้ให้เนิ่นช้า หรือ เจ้าเมืองกรมการที่รับเรื่องกระทำการดังกล่าว ราษฎรก็สามารถนำเรื่องเข้ามาทูลเกล้าฯร้องเรียนต่อองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้เนื่องจากถือว่าเป็นการกระทำไม่ชอบ ของขุนนาง

^{๓๕} ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๔ , หน้า ๑๘๗-๑๘๘.

การทูลเกล้าฯร้องทุกข์ประเด็นนี้รวมไปถึงการพิจารณาคดีที่ไม่เป็นธรรมของเหล่าขุนนางข้าราชการผู้รับผิดชอบด้วย เปรียบเสมือนการอุทธรณ์คำตัดสินคดีของเหล่าขุนนางข้าราชการที่พิพากษาไว้นั่นเอง

๕.๒.๓.๓. การฟ้องร้องพระบรมวงศานุวงศ์ที่ก่อคดีวิวาท

คดีที่สามารถทูลเกล้าฯถวายต่อองค์พระมหากษัตริย์นั้น มีแนวโน้มว่าต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพระบรมวงศานุวงศ์เสมอ แต่มีธรรมเนียมแต่เดิมมาว่าพระบรมวงศานุวงศ์ที่กระทำความเกี่ยวกับการวิวาท สร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎรนั้น หากไม่ได้รับการพิจารณาให้รวดเร็วราษฎรจะไม่สามารถได้รับการช่วยเหลือทันที เพราะเรื่องราวของพระบรมวงศานุวงศ์ที่เป็นเรื่องฉกรรจ์จึงอยู่ในการพิจารณาของกรมพระนครบาลได้เช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไป เนื่องจากมีธรรมเนียมว่าหากประเด็นเกี่ยวข้องกับการก่อเหตุวิวาท รุนแรงกันแล้ว ก็สมควรที่โรงศาลเจ้ากระทรวงนั้นจะพิจารณาในประเด็นดังกล่าวไปเลย ไม่ควรที่จะรอมาทูลเกล้าฯถวายให้ทรงทราบเพื่อพิจารณาเพราะเหตุแห่งคดีเป็นเรื่องร้ายแรง หากมารอพระองค์เสด็จออกมารับฎีกาตามกำหนดวันนัดหมายรับฎีกา จะเน้นเข้าไป ทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับความช่วยเหลือเท่าที่ควร แต่ผู้คนที่เกรงกลัวว่า ผู้ก่อเหตุเป็นพระบรมวงศานุวงศ์จึงไม่กล้ารับคดีนั้นเข้ามาพิจารณา ทำให้เรื่องต่างๆราษฎรต้องรอเพื่อที่จะทูลเกล้าฯถวายให้เสียเวลาไป ดังที่ทรงพระราชทานพระราชหัตถเลขาเสนอแนวทางพระราชดำริไปยังที่ประชุมที่ทรงเรียกว่า “เป็นประธานผู้เป็นใหญ่ในแผ่นดิน” ความว่า

“ขอแจ้งความหาหรือมายังท่านผู้เป็นประธานผู้เป็นใหญ่ในแผ่นดิน คือ กรมหลวงวงษาธิราชสนิท กรมหลวงเทเวศร์วัชรินทร์ กรมหมื่นนเรนทร์ธรรานุกาภาพ เจ้าฟ้ามหามาลา แล ฯพณฯสมุหกระลาโหม ฯพณฯสมุหนายก ฯพณฯกรมท่า ฯพณฯกรมพระนครบาล.....ครั้งนั้นเจ้าพระยาภูธร์ยังไม่ได้เลื่อนที่เป็นเจ้าพระยายมราชอยู่คืน เรื่องราวเสียว่าเป็นความในพระบรมวงศานุวงศ์ รับชำระไม่ได้ด้วยเหตุนี้ราษฎรสิ้นที่พึ่งจึงได้พร้อมใจกันทำเรื่องราวเข้ามาร้องแก้ในหลวงเมื่อในหลวงได้ฟังเรื่องอย่างนี้ตามตรงที่ควร ควรจะต่อว่าเจ้าพระยาภูธร์ว่าความดีรินเป็นความฉกรรจ์ อย่างธรรมเนียมเก่าก็ให้มาฟ้องแก่กรมพระนครบาล เจ้ากระทรวงทีเดียว....เพราะกลัวว่าเข้าไ้อ้เอ้ไปอ้ายผู้ร้ายจะหนีตัวเสีย.....ก็ความพระราชวงษานุวงศ์ชำระไม่ได้คำนี้พิเคราะห์เหมือนไปเป็นการทำลายล้างยศศักดิ์แผ่นดินนี้ ดูเหมือนเมืองไทยไม่มีเจ้านายที่เป็นเชื้อสายสืบราชตระกูลครอบครวอาณาจักรโดยยุติธรรมเที่ยงแท้ตั้งนี้เลย

ดูเหมือนเอาผู้ร้ายอายหัวชะโมยอายคนเช่นแข่งขันที่ใครฆ่าใครฟันไม่ได้แล้วมายกให้เป็นเจ้า.....ว่าความพระราชวงษานวงศ์รับไม่ได้ชำระไม่ได้นั้น ก็เป็นอันลบล้างเกียรติยศแผ่นดินที่ตั้งอยู่ในยุคธรรม สิบเชื้อวงศ์เป็นเจ้าเป็นนายมาหลายชั่วคนดังนี้เลย.....” ^{๓๖}

พระราชดำริดังกล่าวเป็นการวางแนวทางอันชัดเจนว่า การพิจารณาคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของเหล่ากรมพระนครบาลหรือ กระทรวงอื่นๆ นั้น แยกแยกออกจากการที่ราษฎรจะมาทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระองค์อย่างค่อนข้างชัดเจน เพราะถึงแม้ว่า ตามธรรมเนียมเดิมนั้น พระบรมวงศานุวงศ์ทำความผิดขึ้นมา ขุนนางข้าราชการจะไม่สามารถทำการชำระได้เลย ไม่ว่าจะเชื่อพระวงศ์ระดับใดก็ตาม แต่ถ้าเป็นการทำความผิดในกรณีจรรยา เช่น วิวาท ทำร้ายร่างกายเหล่านี้ กรมพระนครบาลก็สมควรที่จะดำเนินคดีดังกล่าว โดยมีต้องรอทูลเกล้าฯ ก่อนให้ทรงมีรับสั่งพิจารณา เพราะอาจจะไม่ทันที่ปล่อยผู้ทำความผิดหลบหนีไป

๕.๒.๓.๔. การฟ้องร้องการกระทำเกินขอบเขตอำนาจของส่วนราชการ

การกระทำเกินขอบเขตอำนาจของหน่วยงานราชการที่กระทบกระเทือนต่อราษฎรโดยตรงในรัชสมัยของพระองค์ มักจะเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการจับกุมผู้ต้องหาโดยส่วนราชการ ผู้กระทำการนั้นไม่มีอำนาจในการจับกุมตัวผู้ต้องหาที่ไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจความรับผิดชอบของส่วนราชการดังกล่าว ส่วนราชการที่ทำการเกินขอบเขตอำนาจของตนเมื่อมีผู้ฎีกาขึ้นมาให้ทรงทราบ จะต้องเสียค่าปรับในการกระทำเกินขอบเขตอำนาจของตัวเอง

การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดีความนั้น ตามธรรมเนียมเดิมได้มีการแบ่งแยกความรับผิดชอบไว้เป็นส่วน ๆ แยกออกจากกันแล้ว ดังนั้น ขอบเขตของการรับเรื่องราวไว้พิจารณาคดีนั้น จึงเริ่มมีการแบ่งแยกความรับผิดชอบไว้ แม้ว่า รูปแบบการทูลเกล้าฯ เพื่อร้องทุกข์และการฟ้องร้องคดีความต่อองค์พระมหากษัตริย์จะไม่ได้แบ่งแยกออกจากกันให้ชัดเจนตามกฎหมาย แต่เฉพาะคดีที่เกี่ยวกับการทะเลาะวิวาท ทำร้ายร่างกายก็ไม่มีธรรมเนียมที่จะทูลเกล้าฯ เพื่อทรงโปรดพิจารณาอยู่แล้ว เพราะเป็นหน้าที่ของกรมพระ

^{๓๖} พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า ๓๖๕-๓๖๘.

นครบาล ในเรื่องของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบนี้ หากหน่วยราชการไม่เคร่งครัดก็ย่อมได้รับโทษเช่นกัน รายละเอียดกล่าวอยู่ในประกาศ ฉบับที่ ๑๐๙ และประกาศ ฉบับที่ ๑๔๐ รายละเอียดมีดังต่อไปนี้

“บัดนี้กรมล้อมพระราชวังทำการเกินไป รับเอาความผิดเมียวิวาทกัน แลความทาสความลูกหนี้ที่ควรจะว่ากล่าวตามกระทรวงไม่เกี่ยวข้องดังกล่าวแล้วนั้นมาชำระเป็นหลายราย แลผู้ที่กรมล้อมพระราชวังไปเกาะครอง ต้องมาชำระในอันใช้ที่มีอยู่ที่รายก็ให้ทำเรื่องรามาร้องถวายฎีกา เมื่อวันเสด็จพระราชดำเนินออกพระที่นั่งสุทไธสวรรยก่อน แต่เบี้ยหวัดจะได้ยึดเงินเบี้ยหวัดกรมล้อมพระราชวังไว้เป็นเบี้ยหวัดปรับทำขวัญ แก่คนที่ต้องเกาะมาชำระนั้น รายละเอียดดังต่อไปนี้”^{๓๓}

โดยหน้าที่ของกรมล้อมพระราชวังนั้นจะเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องที่มีผู้เข้าร้องฎีกาต่อองค์พระมหากษัตริย์ เรื่องราวที่ร้องเรียนฎีกาได้นั้นจะต้องเป็นเรื่องที่นอกเหนือไปจาก คดีครอบครัว คดีวิวาท หรือความเป็นหนี้สินในขณะนั้นคือเรื่องทาส และเจ้าหนี้ลูกหนี้ทั่วไป เพราะเรื่องราวต่างๆนี้สามารถฟ้องร้องไปตามโรงศาลที่มีอำนาจพิจารณาในขณะนั้นได้ กรณีที่ผู้ต้องหาในเรื่องที่ฟ้องร้องไปหลบหนีอยู่ใน พระบรมมหาราชวัง พระบวรราชวัง วังเจ้านาย หรือบ้านเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ ให้มาร้องเรียนแก่พระยาเพชรพิไชย จางวางกรมล้อมพระราชวัง เป็นคนไปดำเนินการกุมตัวผู้หลบหนีมาดำเนินคดี ไม่ว่าจะร้องเรียนเจ้ากระทรวงใดไว้ก็ตาม ถ้าหากไปหลบอยู่ในบ้านของขุนนางชั้นผู้น้อยที่มีศักดินาต่ำกว่า ๓๐๐๐ ให้กระทรวงต่างๆเป็นคนดำเนินการ จับกุมตัวผู้นั้นมาได้เลย ไม่ต้องมาร้องต่อพระยาเพชรพิไชย

หากไม่มีผู้มาร้องเรียนต่อกรมล้อมพระราชวัง หรือเป็นคดีที่ผู้หลบหนีไปอยู่ในบ้านขุนนางชั้นผู้น้อย แต่กรมล้อมพระราชวังไปจับกุมตัวมานั้น ถือว่า กรมล้อมพระราชวังทำการเกินขอบเขตอำนาจของตน จะต้องเสียค่าปรับให้แก่ผู้ที่ถูกจับกุมนั้น รายละเอียด ๑๐ ตำลึง ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับการจับกุมตัวผู้หลบหนีตามสถานที่ต่างๆนั้นมีระเบียบในการติดตามตัวตามประกาศฉบับที่ ๑๔๐ ^{๓๔} ประกาศฉบับนี้เป็นประกาศถึงขอบเขตอำนาจของกรมล้อม

^{๓๓} ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๔ , หน้า ๒๐๕-๒๐๖

^{๓๔} ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๔ , หน้า ๒๖๓-๒๖๔.

พระราชวังที่ไม่สามารถจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องราวการจับกุมกรณีที่เป็นการหลบหนีเข้าไปอาศัยอยู่ที่อื่นๆ ซึ่งไม่ใช่พระบรมมหาราชวัง พระบวรราชวัง วังเจ้านายต่างๆ หรือบ้านเสนาบดีผู้ใหญ่ เป็นหน้าที่ของกรมล้อมพระราชวังโดยพระยาเพชรพิไชย ที่จะกระทำการติดตามตัวบุคคลที่หลบหนีนั้นมาดำเนินการ ถ้ากรมล้อมพระราชวังไปทำเรื่องดังกล่าว ถือว่ากระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ จะมีโทษในการปรับดังที่กล่าวมาแล้วในประกาศฉบับที่ ๑๐๙ แต่ประกาศ ฉบับที่ ๑๔๐ นี้จะมีรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการลงโทษพระยาเพชรพิไชยที่ไม่ดำเนินการจับกุมบุคคลที่หลบหนีมาอยู่ในสถานที่ที่มีอำนาจนั้น ให้ถือเป็นเรื่องที่จะต้องมาทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา

ประการที่สำคัญของประกาศฉบับที่ ๑๔๐ นี้คือ กรณีการติดตามตัวของ กำนัน นายอำเภอ หรือขุนนางที่ติดตามจับกุมผู้หลบหนีไปนั้น หากไม่สามารถเอาตัวมาได้โดยเหตุใดก็ตาม ก็ให้เจ้าทุกซ์มาร้องเรียนต่อพระมหากษัตริย์ในฐานะ ฎีกาได้เลย โดยมีต้องไปร้องต่อพระยาเพชรพิไชยให้ดำเนินการแทน ถือว่าการที่ติดตามตัวไม่ได้นั้น เป็นเพราะผู้ที่ให้การพักพิงผู้หลบหนีนั้นมีอำนาจเบ็ดเสร็จเกินกว่าที่ กำนัน นายอำเภอ หรือขุนนางตุลาการจะสามารถนำตัวผู้หลบหนีออกมาได้ จึงต้องทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจสั่งให้ดำเนินการจับกุมตัวผู้หลบหนี

กรณีของการร้องฎีกาอันเนื่องมาจากการไม่กระทำการของขุนนางข้าราชการมีการกำหนดไว้ในหลายประกาศด้วยกัน เช่น ประกาศพิกิตอากรค่าน้ำ ได้มีการบัญญัติว่า ถ้าหากมีการเก็บค่าน้ำเกินกว่าจำนวนที่กำหนด ให้มาร้องเจ้ากระทรวงหัวเมือง ผู้สำเร็จราชการ ถ้าหากเจ้ากระทรวงเพิกเฉยไม่ชำระก็จะต้องมากล่าวกับเสนาบดี ถ้าหากเสนาบดีเจ้ากระทรวงไม่ชำระจึงจะสามารถนำความเข้ากราบบังคมทูลพระกรุณาได้ หรือประกาศเรียกเก็บตราภูมิคุ้มห้าม ของไพร่หลวง มีข้อกำหนดว่าถ้ามีการเรียกเก็บจำนวนเกินกว่าที่กำหนดก็ต้องมาร้องต่อแม่กองก่อน ต่อเมื่อ แม่กองไม่ดำเนินการพิจารณาหรือตัดสินให้ จึงจะสามารถนำความมากราบบังคมทูลพระกรุณาได้

แนวความคิดที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่ทรงนำมาปรับปรุงระบบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีการ้องทุกข์ของราษฎรนั้นจะเห็นได้ว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของแนวความคิดที่พระมหากษัตริย์จะทรงลดขั้นตอนต่างๆ ของการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ให้พระมหากษัตริย์ทรงมีความใกล้ชิดกับราษฎรมากขึ้นประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง คือกรณีที่พระมหากษัตริย์สามารถควบคุมการทำงานของขุนนางได้มากขึ้น หลังจากที่ทรงลดบทบาทของขุนนางที่มีอำนาจในการพิจารณาตัดสินการร้องฎีกาเบื้องต้นออกไป แต่ขอบเขตของพระราช

อำนาจในการพิจารณาฎีกานั้น ยังถือตามรูปแบบเดิม คือ เป็นกระบวนการของการควบคุมการดำเนินการของขุนนาง โดยราษฎรเป็นผู้ทูลเกล้าฯ แม้ว่า เรื่องดังกล่าวจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาตีความก็ตาม พระมหากษัตริย์จะทรงโปรดเกล้าฯ ให้ขุนนางที่มีอำนาจลงไปดำเนินการตรวจสอบตามที่ราษฎรขอร้องเข้ามาเช่นเดิม

รัชสมัยของพระองค์จึงเป็นการปรับปรุงแนวทางการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาที่เปิดโอกาสให้ราษฎรเข้ามาทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อองค์พระมหากษัตริย์ได้อย่างแท้จริง โดยไม่ต้องผ่านการกลั่นกรองหรือผ่านการใช้ดุลพินิจของขุนนางก่อนนำความเข้ากราบบังคมทูลตั้งแต่ก่อนราษฎรจึงมีความใกล้ชิดต่อ พระมหากษัตริย์มากขึ้น และสามารถที่จะร้องเรียนเรื่องราวต่างๆ ต่อองค์พระมหากษัตริย์ได้มากยิ่งขึ้น ในแต่ละครั้งที่ทรงเสด็จออกรับฎีกาหน้าพระที่นั่งสุทไธสวรรย์นั้น ทรงได้รับฎีกาสืบกว่าฉบับขึ้นไป หากโดยเฉลี่ยว่าพระองค์เสด็จออกรับฎีการาษฎรเดือนละสี่ครั้ง เดือนหนึ่งทรงรับฎีกาจากราษฎรไม่น้อยกว่าสี่สิบฉบับ และยังมี ฎีกาที่เหล่าขุนนางทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาตลอดเวลาอีก จึงทรงมีฎีกาที่ต้องวินิจฉัยเป็นจำนวนไม่น้อยในแต่ละวัน แต่ด้วยทรงยึดถือว่าเป็นพระราชภารกิจของพระมหากษัตริย์ในระบอบธรรมราชาที่จักทรงพระราชทาน พระมหากรุณาธิคุณอุปถัมภ์ราษฎร พระราโชบายในการให้ความช่วยเหลือราษฎรดังกล่าวจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาและลดอำนาจของขุนนางข้าราชการที่เกี่ยวข้องในกระบวนการทูลเกล้าฯ ที่เคยมีมาในระบบเดิมก็ได้รับผลกระทบไปด้วยเช่นกัน จึงพอสรุปแนวทางของกระบวนการทูลเกล้าฯ ถวายฎีการ้องทุกข์ดังต่อไปนี้

๑. การใช้พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เคยทรงมีขอบเขตพระราชอำนาจกว้างขวางในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์นั้น ได้มีประกาศว่าด้วยระเบียบว่าด้วยการทูลเกล้าฯ ถวายฎีการ้องทุกข์มากมายหลายฉบับด้วยกันนั้น เป็นการรองรับสิทธิของราษฎรที่จะเข้ามากราบทูลเพื่อทรงทราบเกี่ยวกับการกระทำของขุนนางที่ใช้อำนาจต่างๆ ซึ่งรวมไปถึงอำนาจในการชำระคดีความที่ไม่ชอบและสร้างความเดือดร้อนให้แก่ราษฎร ดังเช่นกรณีฎีกาเรื่องคดีพระยาไชยา ซึ่งการร้องทุกข์นั้นก็ไม่ได้จำกัดว่าจะต้องเป็นการทูลเกล้าฯ ของราษฎรเพียงคนเดียว ราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนร่วมกันก็สามารถทูลเกล้าฯ ถวายฎีกามาในฉบับเดียวกันก็ได้ และเป็นเรื่องที่ทำการศึกษาคาบเกี่ยวมาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการลงความเห็นของบรรดาขุนนางทั้งหลายนั้นต่างลงความเห็นในโทษของพระยาไชยาว่า “...ให้ประหารชีวิตเสียตามคำท่านเสนาบดี.....” แต่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกลับทรงมีพระราชดำริว่า

“...ครั้งจะประหารชีวิตอ้ายกลับพระยาไชยา ตาม ที่ท่านเสนาบดีพร้อมกัน กราบทูลพระกรุณา ใช้ทุกข์ของราษฎรได้รับความเดือดร้อน เพราะอ้ายกลับนั้น เล่า คนทั้งปวงจะไม่รู้ว่าประหารชีวิตด้วยเรื่องอะไร ก็จะเป็นเหตุ เล่าลือกันไป ผิด ๆ ถูก ๆ ต่าง ๆ....”

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ที่สมุหกลาโหมออกไปลงพระราช อาญาเขียนอ้ายกลับพระยาไชยาสามยก แล้วตระเวนบกสามวัน ตระเวนเรือสามวัน แล้วเอาขึ้น ขาหยั่งประจานว่าเป็นโทษเพราะได้ทำราษฎรให้ได้รับความเดือดร้อน การใช้พระราชวินิจฉัย เพื่อความเหมาะสมในการลงโทษขุนนางดังกล่าว แม้ว่าจะไม่สมกับการกระทำตามที่ทรงเห็นพ้อง กับความเห็นของเสนาบดีที่ขอลูกเกล้าฯเพื่อลงพระราชอาชญาโทษประหารชีวิตก็ตาม ตามข้อ พิจารณาประกอบพระราชวินิจฉัย แสดงว่าการลงโทษขุนนางข้าราชการนั้นขึ้นอยู่กับพระราช วินิจฉัยของพระมหากษัตริย์เป็นสำคัญ ไม่ว่าเหล่าเสนาบดีจะมีข้อวินิจฉัยเบื้องต้นลูกเกล้าฯเสนอ มาประการใด พระราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์ในเรื่องดังกล่าวจะต้องถือว่าเป็นที่สุด

ขอบเขตของการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์ที่น่าสังเกตประการหนึ่งคือ เรื่องฎีกา ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการร้องทุกข์การกระทำของขุนนาง ซึ่งแม้ว่าการทูลเกล้าฯถวายฎีกานั้น จะเป็นเรื่องที่เป็นคดีความทางกฎหมายตราสามดวงก็ตาม แต่ต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาของ ตระลาการมาก่อน และการร้องฎีกานั้นจะต้องเป็นเรื่องของการกระทำโดยมิชอบต่อหน้าที่ของ ตระลาการหรือลูกขุนเท่านั้น การทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์จึงเป็นเครื่องมืออันสำคัญของพระ มหากษัตริย์ที่จะทรงควบคุมการทำงานของขุนนาง การพิจารณาคดีของตระลาการนั้นจะมีเพียง ชั้นเดียวเท่านั้น คือตระลาการที่อยู่ภายใน ทบวง กรมต่าง ๆ โดยให้ถือว่าคำพิพากษานั้นเป็นที่สุด แต่หลังจากที่ทำการพิจารณาคดีไปแล้ว ราษฎรจะสามารถร้องเรียนคำพิพากษานั้นได้ โดยการ ทำฎีกาทูลเกล้าฯภายใต้เงื่อนไขร้องทุกข์ “การกระทำของขุนนางตระลาการ” จากนั้นพระมหา กษัตริย์จะทรงมีพระราชโองการโปรดเกล้าฯให้ขุนนางลงไปดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อ รวบรวมและทูลเกล้าฯเสนอความเห็นขึ้นมาอีกครั้ง เพื่อทรงมีพระราชวินิจฉัยในท้ายสุด การ พิจารณาฎีการ้องทุกข์จากเรื่องที่มีคำพิพากษามาก่อนนั้นจึงไม่ใช่กระบวนการทบทวนกระบวนการ พิจารณาคดีอีกชั้นหนึ่งของตระลาการที่พิจารณาคดี แต่ถือว่าเป็นการสอบสวนข้อเท็จจริงในการ กระทำของขุนนางตระลาการที่ถูกร้องเรียนขึ้นมา

๒. การลดขั้นตอนการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์

ก่อนหน้านั้น ในการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์นั้น ราษฎรจะต้องทูลเกล้าฯผ่านกระบวนการของสังกัดเจ้าขุนมูลนายและไล่ชั้นมาตามลำดับชั้นกว่าจะนำขึ้นทูลเกล้าฯเพื่อทรงทราบก็ต้องใช้เวลานาน และไม่สามารถที่จะช่วยเหลือแก้ไขปัญหาได้อย่างทันที่ และหากเป็นเรื่องร้องเรียนการกระทำของขุนนาง ซึ่งมีเป็นส่วนใหญ่แล้ว ราษฎรอาจรับผลเสียจากการที่มีการพิจารณาเป็นลำดับจากขุนนางเหล่านั้น

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัววางรูปแบบการเสด็จออกรับฎีกาจากราษฎร เพื่อเป็นการรับฟังปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรโดยตรง และสามารถรับทราบสาเหตุปัญหาต่างๆของราษฎรได้มากขึ้น อีกทั้งเพิ่มความใกล้ชิดระหว่างพระมหากษัตริย์กับอาณาประชาราษฎร์มากขึ้นกว่าเดิม และข้อสำคัญอีกประการหนึ่งคือเป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรสามารถใช้สิทธิที่จะร้องเรียนการกระทำของขุนนางได้มากขึ้นกว่าเดิม และเพื่อขจัดการปิดบังความให้ทราบถึงพระเนตรพระกรรณของเหล่าขุนนางที่อาศัยโอกาสของขั้นตอนมากมายในการพิจารณาฎีกาตามลำดับก่อนทูลเกล้าฯถวาย สาเหตุของการลดขั้นตอนของการทูลเกล้าฯถวายฎีกาตามลำดับชั้นแบบเดิมนั้น มี สอง ประการคือ

๑. ปัญหาจากการใช้อำนาจเกินควรของขุนนางต่าง ๆ ก่อนรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงวางพระราโชบายที่จะจำกัดอำนาจของขุนนางที่กระทำการตามอำเภอใจนั้น โดยที่จะทรงลงไปตรวจสอบการกระทำของขุนนางนั้นด้วยพระองค์เอง ผ่านกระบวนการของการเสด็จออกรับฎีกาจากราษฎรโดยตรง

๒. ทรงถือพระราโชบายในการปกครองบ้านเมืองดังเช่นสมัยพ่อขุนรามคำแหงที่ทรงปกครองสุโขทัยได้ร่มเย็นเป็นสุข และเป็นแนวทางแห่งธรรมราชาที่จะทรงพระราชทานความร่มเย็นเป็นสุขให้แก่ราษฎรได้อย่างทั่วถึง การลดขั้นตอนก็เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้าถึงพระมหากษัตริย์ได้สะดวกกว่าสมัยก่อน และส่งเสริมให้ราษฎรนำความเข้ามากราบทูลพระองค์ ด้วยการตอบแทนค่าธรรมเนียมการเขียนหนังสือฎีกา

๓. การจำกัดขอบเขตของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

จากขั้นตอนของการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นกระบวนการที่ชัดเจนของการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

ให้ทรงมีเฉพาะพระราชวังเท่านั้น ถ้าเป็นการร้องทุกข์ต่อขุนนางที่อยู่ในสังกัดพระบวรราชวังแล้ว จะทรงถวายพระราชอำนาจนั้นเป็นสิทธิ์ขาดของพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว

สิทธิประการหนึ่งของราษฎรที่พระราชทานให้แก่ราษฎรคือ สิทธิในการทูลเกล้าฯร้องเรียนการกระทำอันมิชอบของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวต่อ พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวได้^{๓๙} ซึ่งทรงพระราชทานพระราชอำนาจให้แก่พระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวทำการพิจารณาฎีกาของราษฎรที่ร้องทุกข์ต่อพระองค์ได้โดยสะดวก ถือว่าพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นพระมหากษัตริย์อีกพระองค์หนึ่งซึ่งทรงมีพระราชอำนาจในการตรวจสอบการทำงานของพระมหากษัตริย์ของพระองค์ การพระราชทานพระราชทานสิทธิอันสำคัญยิ่งต่อราษฎรเช่นนี้ เท่ากับเป็นการรองรับสิทธิของราษฎรในสมัยนั้นว่า สามารถที่จะตรวจสอบพระมหากษัตริย์ของตนได้อย่างเต็มที่ และไม่มีข้อจำกัดที่ราษฎรจะอุทธรณ์การกระทำอันมิชอบของขุนนางทั้งปวง ตลอดจนองค์พระมหากษัตริย์ที่ทรงเป็นองค์พระประมุขสูงสุดของเหล่าขุนนางทั้งปวง

การให้สิทธิแก่ราษฎรนี้ถือว่า เป็นการให้สิทธิแก่ราษฎรที่จะใช้อำนาจตรวจสอบองค์พระมหากษัตริย์ เป็นเสรีภาพของราษฎรเทียบเท่ากับแนวความคิดของประชาธิปไตยที่ราษฎรสามารถทำการตรวจสอบฝ่ายปกครองได้ และอาจเป็นการให้สิทธิแก่ราษฎรเพียงรัชสมัยของพระองค์เท่านั้น และหมดไปพร้อมกับการเสด็จสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะหลังจากนั้นก็มิได้มีการสถาปนาพระมหากษัตริย์พระองค์ที่สองของไทยขึ้นมาอีกเลย นอกจากจะมีการสถาปนากรมพระราชวังบวรสถานมงคลในรัชสมัยรัชกาลที่๕ ซึ่งเป็นกรมพระราชวังบวรพระองค์สุดท้ายของกรุงรัตนโกสินทร์ การกำหนดสิทธิของราษฎรที่จะสามารถทูลเกล้าฯถวายฎีกาเพื่อร้องทุกข์พระมหากษัตริย์ของไทย จึงมีเพียงช่วงสั้นๆ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเท่านั้น แต่ถือว่า เป็นการแสดงแนวพระราชดำริอันสำคัญยิ่งของพระมหากษัตริย์ของไทยที่ทรงเป็นประชาธิปไตยก่อนหน้าที่ไทยจะเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ระบบประชาธิปไตยในเวลาอีก ๗๐ ปีต่อมา

^{๓๙} เสนีย์ ปราโมช , ม.ร.ว. , The King of Siam Speaks , หน้า๑๙๖-๑๙๗