

บทที่ ๘

ผลกระทบทางกฎหมายในการใช้พระราชอำนาจพิจารณาฎีการ้องทุกข์

สิทธิของราษฎรในราชอาณาจักรไทยสามารถที่จะทำการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์ ต่อองค์พระมหากษัตริย์ได้ตามธรรมเนียมปฏิบัติเดิม แม้ว่าในปัจจุบันนี้ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะทรงเป็นไปตามครรลองของรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ของพระองค์ยังคงเป็นส่วนสำคัญต่อการปกครองของไทยในปัจจุบัน

สิทธิในการร้องทุกข์ของราษฎรไทยโดยทั่วไปแล้วมีการรองรับสิทธิตามบทบัญญัติใน มาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ความว่า “ บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ” ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินจึงได้กำหนดส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากราษฎรขึ้นมาเพื่อเป็นหน่วยงานคอยรับฟังเรื่องราวร้องเรียนจากราษฎร หน่วยงานหลักๆที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากราษฎร เช่น แผนกตรวจสอบเรื่องราวและความเห็น ของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะรับเรื่องราวต่างๆ และจัดส่งให้รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงพิจารณา แผนกรับเรื่องร้องทุกข์ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี รับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ยื่นเสนอต่อนายกรัฐมนตรี การร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับส่วนราชการต่างๆเหล่านี้ จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งหรือการกระทำในทางปกครองเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งคล้ายคลึงกับการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์ต่อองค์พระมหากษัตริย์

การร้องทุกข์ต่อส่วนราชการดังกล่าวเป็นการร้องทุกข์ต่อส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้นๆโดยตรง การตรวจสอบ หรือการพิจารณาเรื่องราวต่างๆของส่วนราชการนั้น ไม่ได้มีรูปแบบการสอบสวนหรือตรวจสอบส่วนราชการอย่างแท้จริง ส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับเรื่องราวอุทธรณ์ การกระทำของเจ้าหน้าที่ หรืออุทธรณ์การกระทำทางปกครองในทางกฎหมายโดยตรงคือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการดำรงอยู่ของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงมีพระราชอำนาจเช่นเดิมหรือไม่ในการพิจารณาฎีกาของราษฎร ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๗ ว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในส่วนของการพิจารณาฎีกากฎโทษ ได้มีการเปลี่ยนแปลงไป หลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปีพ.ศ. ๒๔๗๕ ด้วยการบัญญัติพระราชอำนาจในการพิจารณาฎีกากฎโทษให้

เป็นไปตามกฎหมาย และสิทธิของราษฎรในการนำฎีกาคดีความที่ศาลมีคำพิพากษาสูงสุด ทูลเกล้าฯถวายต่อองค์พระมหากษัตริย์นั้น ถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของกฎหมายพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ตามพระราชกฤษฎีกา วางระเบียบการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๕๗ พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีกาขององค์พระมหากษัตริย์จะทรงรับฎีกาได้มีอยู่ 'สง' ประการคือ ฎีกาขอพระราชทานความเป็นธรรม และ ฎีกาการกระทำของเจ้าหน้าที่ ถือว่าเป็นแบบธรรมเนียมที่ราษฎรสามารถทูลเกล้าฯต่อพระมหากษัตริย์ได้ตามเดิมทุกประการ

๘.๑. ผลทางกฎหมายของพระราชอำนาจการพิจารณาฎีกาในปัจจุบัน

รูปแบบการทูลเกล้าฯถวายฎีกาตามพระราชกฤษฎีกา วางระเบียบการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์ เมื่อปีพ.ศ. ๒๔๕๗ นั้น เป็นพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ส่งผลกระทบต่อพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นอย่างมาก จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวยังคงมีผลใช้ปฏิบัติถึงปัจจุบันในสถานภาพใด

ข้อพิจารณาในเรื่องนี้คือหลังจากที่เปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว พระราชกฤษฎีกาวางระเบียบการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๕๗ นั้นถูกยกเลิกหรือไม่ เพราะการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น อำนาจการตรากฎหมายเปลี่ยนจากพระมหากษัตริย์มาเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติที่จะมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายทุกฉบับต้องมีการเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน เมื่อพระมหากษัตริย์ได้ประกาศให้ใช้แล้วพระราชบัญญัตินั้นจึงมีผลบังคับใช้ต่อไป^๑ นอกจากนี้พระมหากษัตริย์ยังทรงมีพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาที่ไม่ขัดต่อกฎหมายได้เช่นกันตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในปัจจุบันการออกพระราชกฤษฎีกานั้นพระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี อาทิ กำหนดวันเริ่มต้นบังคับใช้ประมวลกฎหมาย เงินประจำตำแหน่งการปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง^๒ การปรับปรุงลดภาษีประจำปีรถยนต์^๓ กำหนดระยะเวลา

^๑ กมลชัย รัตนสกววงศ์ , “กฎหมายลำดับรองในประเทศไทย”, วารสารกฎหมาย, ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๑, (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : ตุลาคม , ๒๕๓๘), หน้า ๗๒.

^๒ พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๑๒

^๓ พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๑

การยื่นใบสมัครรับเลือกตั้ง^๔ สำหรับกฎหมายที่เคยมีใช้ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น มีผลใช้บังคับต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญการปกครอง^๕

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว คณะราษฎรได้ทำการยกเลิกพระราชบัญญัติที่เคยประกาศใช้ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ด้วยกันหลายฉบับ การประกาศยกเลิกนั้น จะเป็นการยกเลิกโดยผลของพระราชบัญญัติ เช่น ประกาศเลิกอภิรัฐมนตรีสภาพ.ศ. ๒๔๗๕ พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติรัฐมนตรีพ.ศ. ๒๔๗๕^๖

การยกเลิกกฎหมายซึ่งบัญญัติขึ้นใช้ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้นจะเป็นการยกเลิกโดยผลของกฎหมายส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งมาจากผลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามฉบับแรกพ.ศ. ๒๔๗๕ หมวด ๖ มาตรา ๖๑ ความว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ มีข้อความแย้งหรือขัดแก่อรัฐธรรมนูญนี้ท่านว่าบทบัญญัตินั้นเป็นโมฆะ”

นอกจากนั้นในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับการร่างศาลปกครองของนาย อาร์ กียอง เมื่อพ.ศ. ๒๔๗๖ ยังได้กำหนด ขอบเขตอำนาจของศาลปกครองที่คาบเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ในขณะนั้น ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการร้องทุกข์ที่ยังคงมีอยู่ตามกฎหมายอื่น นอกเหนือจากพระราชบัญญัติ ว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๗๖ ในร่างชั้นต้นพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ทำการเป็นศาลปกครอง) พุทธศักราช ๒๔๗๖ มาตรา ๔ ความว่า

“มาตรา ๔ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาเรื่องราวที่ทูลเกล้าฯถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระ เจ้าอยู่หัว หรือที่ยื่นต่อรัฐบาล ก็มีอำนาจทำความเห็นแนะนำถึงการ

^๔ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๓๕ มาตรา ๒๒

^๕ กมลชัย รัตนสกววงศ์ , เรื่องเดิม , หน้า ๗๒.

^๖ พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๔๗๕ , ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๔๙ , วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๔๗๕.

พิจารณาและตัดสินคดีว่า จะควรดำเนินการอย่างไรเกี่ยวกับฎีกานั้น ตามกฎหมายว่าด้วยการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ซึ่งใช้อยู่ในเวลานี้”^๗

ข้อกำหนดนี้สามารถยืนยันได้ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ไม่อาจถือเป็นการยกเลิกพระราชกฤษฎีกาวางระเบียบการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์ต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายที่เกิดจากพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่มาจากรธรรมเนียมปฏิบัติโบราณก่อนการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง และไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เป็นบรรทัดฐาน จึงยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไป

พระราชกฤษฎีกาวางระเบียบการทูลเกล้าฯถวายฎีกาเป็นธรรมเนียมปฏิบัติเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับระเบียบวิธีการทูลเกล้าฯแบบเดิมที่ยังถือปฏิบัติอยู่ แต่ในส่วนของขอบเขต หรือวิธีการพิจารณาฎีการ้องทุกข์นั้น ยังคงเป็นการกำหนดตามจารีตประเพณีเดิมที่เคยถือปฏิบัติมาโดยปราศจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใดบัญญัติไว้

๘.๒. ผลกระทบพระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์กับขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วว่า ประเภทฎีกาที่มีการทูลเกล้าฯต่อองค์พระมหากษัตริย์ในปัจจุบันนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก ประเภทหนึ่งคือ ฎีกาการกระทำของข้าราชการ ในปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีอำนาจขอบเขตในการพิจารณาการกระทำของข้าราชการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาพ.ศ.๒๕๒๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่รับเรื่องราวอุทธรณ์ร้องทุกข์เป็นไปตามมาตรา ๑๙ ว่าเรื่องราวที่คณะกรรมการจะรับไว้พิจารณานั้นจะต้องเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้คือ

๑. เป็นเรื่องและผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม้อาจหลีกเลี่ยงได้และ
๒. ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (๑) นั้น เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

^๗ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๖.

- (ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
- (ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- (ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัด หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
- (ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือ
- (จ) กระทำการโดยไม่สุจริต หรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ความใน (๒) (ง) และ (จ) จะใช้เมื่อใดกับหน่วยงานของรัฐใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับการจัดตั้งขึ้น ตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๔๗๖ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๗๖ ประกาศใช้ ณ วันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ ความในมาตรา ๓ ให้ยกเลิกบรรดากฎหมาย กฎและข้อบังคับอื่น ๆ ซึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ แต่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาพ.ศ. ๒๔๕๗ นั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการพิจารณาในเรื่องที่ฎีกาทูลเกล้าฯ เกี่ยวกับข้อกำหนดดังต่อไปนี้

๑. กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ ผู้ใช้อำนาจนอกเหนือที่สมควร แก่หน้าที่ราชการซึ่งตนปฏิบัติอยู่ หรือใช้อำนาจนั้นโดยอาการรุนแรงเกินเหตุ จนทำให้ข้าแผ่นดินได้รับความเดือดร้อน
๒. กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ ผู้ประพฤติทุจริตในหน้าที่ มีการใช้อำนาจทางราชการเพื่อกดขี่ข่มเหง หรือฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นต้น^๔

ในปัจจุบันการทูลเกล้าฯ ถวายฎีการ้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของข้าราชการและหน่วยราชการมีด้วยกัน ๓ ประเภทคือ

๑. ฎีกาขอพระราชทานความเป็นธรรมในการกระทำของเจ้าหน้าที่

^๔พระราชกฤษฎีกาวางระเบียบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ข้อ ๑ (๓) และ (๔)

๒. ฎีกาขอกลับเข้ารับราชการ

๓. ฎีกาขอพระราชทานความเป็นธรรมในเรื่องเงินทดแทน^๙

กรณีทั้งสามนั้นจะเป็นกรณีที่คาบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตาม มาตรา ๑๙ แต่ไม่ถือว่า ขอบเขตพระราชอำนาจ และพระราชบัญญัตินี้เป็นเรื่องที่ซ้ำซ้อนทางกฎหมาย และอำนาจของพระราชบัญญัติของคณะกรรมการกฤษฎีกาพ.ศ. ๒๔๗๖ เมื่อเริ่มก่อตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น มีข้อกำหนดให้กฎระเบียบอื่นใดที่ขัดกับพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวให้มีอันยกเลิกไป แต่ไม่ถือว่าพระราชกฤษฎีกาวางระเบียบการทูลเกล้าฯถวายฎีกา ไปขัดกับข้อกำหนดของพระราชกฤษฎีกาคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่อย่างใดเพราะพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการพิจารณาฎีกาเกี่ยวกับการกระทำของข้าราชการหรือหน่วยงานราชการนั้น เป็นพระราชอำนาจในทางจารีตประเพณีที่ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้เป็นลายลักษณ์อักษร อีกทั้ง การถือปฏิบัติของการทูลเกล้าฯถวายฎีกาการกระทำของขุนนางระดับสูงยังคงมีการทูลเกล้าฯต่อองค์พระมหากษัตริย์เช่นเดิม แม้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีอำนาจในการพิจารณาฎีกาการกระทำของข้าราชการ เพราะเหตุที่ว่าเมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว กฎหมายว่าด้วยการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์ตามจารีตประเพณีของไทย ยังคงถือตาม พระราชกฤษฎีกาวางระเบียบการทูลเกล้าฯ พ.ศ. ๒๔๕๗ ตามเดิม ด้วยผลของการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่เป็นการตัดสิทธิในการร้องทุกข์ที่เคยมีมาก่อนหน้านั้นตามมาตรา ๑๘ ความว่า “การร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่เป็นการตัดสิทธิร้องทุกข์อันจะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น”

ในการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อนั่งพิจารณาคดีปกครอง และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง ที่ คณะกรรมการกฤษฎีกามอบให้ นายอาร์ กียอง ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายทำการศึกษาหลักกฎหมายเรื่องนี้เมื่อ ปีพ.ศ. ๒๔๗๖ นั้น นายอาร์ กียอง ได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับการร้องทุกข์ของไทยไว้ว่า การอุทธรณ์คำชี้ขาดของเจ้าพนักงานนั้น มีกฎหมายว่าด้วยการร้องทุกข์ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และถือว่า

^๙ คณะกรรมการอำนวยการจัดงานฉลองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี, การทูลเกล้าฯถวายฎีกาพระมหากษัตริย์คุณในการพระราชทานความเป็นธรรมและการพระราชทานอภัยโทษ, หน้า ๑๐๗-๑๐๘.

คำชี้ขาดของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงนั้นเป็นที่สุด แต่กระบวนการดังกล่าวไม่ใช่กระบวนการในฐานะที่เป็นศาล แต่เป็นเพียงเจ้าพนักงานชั้นสูงผู้ซึ่งอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือกลับคำชี้ขาดของเจ้าพนักงานชั้นผู้น้อยได้เท่านั้น ส่วนที่จะร้องทุกข์รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ก็ต้องทำการร้องทุกข์ โดยทางทูลเกล้าฯถวายฎีกา^{๑๐}

๘.๓. ข้อพิจารณาเรื่องหลักกฎหมายในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์

หลักพื้นฐานในการพิจารณาข้อร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อร้องทุกข์นั้น เป็น “องค์กรชี้ขาดทางบริหาร” ที่มีลักษณะการใช้อำนาจในระบบร้องทุกข์ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะแก้ไขทุกข์ของผู้ร้องทุกข์กับแก้ไขข้อบกพร่องในระบบราชการ โดยลักษณะของการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อร้องทุกข์นี้ จะเป็นการร้องทุกข์ในลักษณะกึ่งข้อพิพาท คือมีอำนาจในการพิจารณาภายในของฝ่ายปกครองที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการให้หน่วยราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้นปฏิบัติตาม หากส่วนราชการไม่ปฏิบัติตาม คณะกรรมการวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ก็ปราศจากอำนาจในการบังคับให้หน่วยราชการนั้น ๆ ปฏิบัติตามได้ และอีกประการหนึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อร้องทุกข์นั้นก็ยังไม่มีความสามารถในการยกเลิกเพิกถอนการกระทำทางปกครองได้เท่ากับฐานะของศาลปกครอง ดังนั้นอาจจะเกิดปัญหาขึ้นได้บางกรณีเช่น เรื่องร้องทุกข์ที่การพิพาทระหว่างรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้มีมติเด็ดขาดแล้ว แต่เมื่อพิจารณามติดังกล่าวนั้นตามหลักกฎหมายว่าด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามหลักดังกล่าว คือต้องปฏิบัติตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจึงไม่มีอำนาจที่จะสั่งการหรือลงมติในเรื่องใด ๆ ให้มีผลนอกเหนือไปจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หากกรณีดังกล่าว มีการฝ่าฝืนสั่งการหรือลงมติขัดกับหลักความชอบด้วยกฎหมายแล้ว แม้จะเป็นเรื่องการกระทำของเจ้าหน้าที่โดยตรง เพราะขัดกับหลักมาตรา ๒๐ ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาทำให้ราษฎรต้องใช้สิทธิในการร้องเรียนดังกล่าวต่อศาลยุติธรรม ศาลก็จำต้องใช้หลักกฎหมายว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองมาพิจารณาในปัญหาดังกล่าว แต่ข้อจำกัดของศาล

^{๑๐} ๑๒๐ ปี เคนซีลอฟสเตด จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกาพ.ศ. ๒๔๑๗-พ.ศ. ๒๕๓๗ , หน้า ๖๒.

ยุติธรรมยังคงมีอยู่ในเรื่องอำนาจอันจำกัดในการตรวจสอบการกระทำภายในทางปกครองของส่วนราชการ

แต่หลักในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์นั้นไม่ได้เป็นกระบวนการของระบบร้องทุกข์อย่างสมบูรณ์ เพราะการพิจารณาร้องทุกข์ต่อองค์พระมหากษัตริย์จะเป็นรูปแบบของการร้องทุกข์ผ่านองค์พระประมุขในฐานะตัวแทนขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งหลาย เนื่องจากองค์พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยนั้นผ่านองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนั้นแนวทางการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ของพระมหากษัตริย์จึงทรงยึดหลักการพิจารณาโดยโปรดเกล้าฯให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องนั้นดำเนินการพิจารณา ในทางปฏิบัติอาจจะทรงพิจารณาประกอบกับพระราชวินิจฉัยตามที่เห็นสมควรพระราชทานแก่ส่วนราชการเหล่านั้นด้วยเช่นกัน การพิจารณาฎีกาขององค์พระมหากษัตริย์จึงมีข้อจำกัดน้อยกว่าส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาข้อร้องทุกข์อื่นๆ เพราะทรงอยู่ในลำดับสูงสุดทางการปกครองและใช้พระราชอำนาจโดยผ่านองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยครอบคลุมทุกองค์กร อีกทั้งยังสามารถส่งผ่านเรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ นั้นให้หน่วยงานที่รับผิดชอบได้มากกว่าส่วนราชการอื่น ๆ ที่ต้องจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่โดยการแบ่งส่วนตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของส่วนราชการได้ การที่จะร้องเรียนเรื่องราวที่เป็นมติของนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี จึงเป็นเรื่องที่สามารถร้องเรียนต่อองค์พระมหากษัตริย์ได้

๘.๔. ข้อพิจารณาการช่วยเหลือทางกฎหมายของกระบวนการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์

การช่วยเหลือทางกฎหมายหรือการเยียวยา (Remedy) นั้น จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องราวข้อร้องทุกข์โดยตรง ในหน่วยงานของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ราษฎรที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองได้รับการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือการร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของส่วนราชการต่างๆ ก็เป็นไปเพื่อระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือจะพึงเกิดขึ้นจากส่วนราชการนั้น ๆ เอง ในการช่วยเหลือของการทูลเกล้าฯถวายฎีการ้องทุกข์ต่อองค์พระมหากษัตริย์จะเป็นการช่วยเหลือตามแบบธรรมเนียมปฏิบัติทางกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะแตกต่างจากหน่วยราชการอื่น ๆ

๘.๔.๑. การช่วยเหลือทางกฎหมายโดยองค์พระมหากษัตริย์

การช่วยเหลือโดยองค์พระมหากษัตริย์จะเป็นการพระราชทานพระมหากรุณาธิคุณด้วยพระองค์เอง โดยข้อร้องทุกข์นั้นจะเกี่ยวข้องกับส่วนราชการ หรือเรื่องส่วนตัว ที่ดินทำมาหากิน ความยากจนที่ไม่สามารถหาทางเยียวยาแก้ไข ได้ ดังประเภทฎีกาที่ขอพระราชทานยืมเงิน ขอพระราชทานเงิน ขอพระราชทานที่อยู่อาศัย หรือขอพระราชทานแหล่งน้ำ ทรงโปรดเกล้าฯพระราชทานความช่วยเหลือโดยพระองค์เอง หรือหน่วยราชการในพระองค์เป็นผู้ดำเนินการ เพื่อให้ความช่วยเหลือ เช่น โครงการตามพระราชดำริ โครงการหลวง โครงการตามพระราชประสงค์ ต่างเป็นเรื่องราวที่บรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรโดยบางเรื่องจะมีได้ทำการร้องทุกข์ต่อองค์พระมหากษัตริย์โดยตรง ก็จะทรงพระราชทานแก่ราษฎรเมื่อทรงมีพระราชวินิจฉัยว่า ปัญหาดังกล่าว เป็นความเดือดร้อนของราษฎรจำนวนมาก ดังเช่น โครงการแก้มลิงที่เกิดขึ้น สืบเนื่องมาจากการร้องทุกข์ของราษฎรที่ประสบปัญหาอุทกภัยเมื่อมีปริมาณมากเข้าทรงมีพระราชดำริที่จะเยียวยา ความเดือดร้อนของราษฎรเหล่านั้น โดยจัดทำโครงการตามพระราชดำริขึ้นมา เพื่อให้ความช่วยเหลือราษฎรที่เดือดร้อนจำนวนมาก

ถือได้ว่าพระราชอำนาจในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเกี่ยวกับฎีการ้องทุกข์ ประการนี้มีที่มาจากธรรมเนียมปฏิบัติเดิมของไทย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่ทรงใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานพระมหากรุณาธิคุณเพื่อช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนตามข้อฎีกาของราษฎรโดยตรง

๘.๔.๒. การช่วยเหลือที่มีผลกระทบต่อส่วนราชการ

นอกเหนือจากสำนักพระราชเลขานุการแล้ว ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกร้องเรียนผ่านฎีกาเข้ามาจะมีพันธะผูกพันต่อการปฏิบัติหน้าที่ ในการรับส่งมอบฎีกาจากสำนักพระราชเลขานุการเพื่อดำเนินการตรวจสอบภายในหน่วยงานของตน และมีหนังสือแจ้งตอบมายังสำนักพระราชเลขานุการ ซึ่งในการนี้ หน่วยราชการหลักๆที่ต้องมีภารกิจเกี่ยวกับการรับฎีกาจากสำนักพระราชเลขานุการเพื่อส่งมอบไปยังส่วนราชการต่างๆที่อยู่ในการประสานงานของส่วนราชการนั้นมี สำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรีเป็นต้น ฎีกาเหล่านี้อาจจะเป็นฎีกาที่เกี่ยวข้องกับหน่วยราชการนั้นๆโดยตรงหรือโดยอ้อม ดังเช่นฎีกาประเภท ขอพระราชทานไฟฟ้า หรือน้ำดื่ม ที่อยู่ความดูแลดำเนินการของการไฟฟ้าฝ่ายภูมิภาค หรือการประปา การขอพระราชทานความเป็นธรรมในเรื่องที่ดิน อาจจะเป็นเรื่องที่ไม่ได้ขอพระราชทานที่ดินเพื่อทำมาหากินเพียงประการเดียว แต่อาจจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเป็นธรรมเกี่ยวกับลักษณะการครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายที่ทางการเป็นผู้ออกกฎระเบียบ ทำให้ราษฎรที่ขาดความเข้าใจ

ในหลักการดังกล่าวสูญเสียสิทธิโดยชอบธรรมของตนไป จึงขอพระราชทานความเป็นธรรมดังกล่าวจากองค์พระมหากษัตริย์ หลักการให้ความช่วยเหลือจึงจำเป็นต้องขอความร่วมมือจากส่วนราชการต่างๆ เพื่อขจัดปัดเป่าปัญหาที่เกิดขึ้น

โดยผลของการที่ส่วนราชการได้รับฎีกาไปดำเนินการตรวจสอบเองนั้น มีลักษณะคล้ายกับการได้รับเสียงสะท้อนจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการของหน่วยงานตนจากราชฎรรณองคค์พระมหากษัตริย์ ถึงแม้ว่า องค์พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงมีพระราชอำนาจโดยตรงที่จะบังคับให้แต่ละส่วนราชการนั้นดำเนินการตามพระราชวินิจฉัยหรือทำการแก้ไขตามพระราชวินิจฉัยในฎีกานั้นๆ ได้ แต่ในฐานะองคค์พระประมุขแห่งชาติ ส่วนราชการจะให้ความเคารพต่อองคค์พระมหากษัตริย์และยินดีที่จะสดับรับฟังเรื่องราวฎีกาและพระราชวินิจฉัยที่ทรงพระราชทานประกอบมานั้น โดยความเคารพอย่างสูง เพื่อแก้ไขปัญหของราชฎรรณ

การช่วยเหลือตามฎีกาส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีพันธกิจที่จะต้องดำเนินการรับสนองพระราชดำริเพื่อรับไปปฏิบัติด้วยความเคารพ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ จึงถือว่าเป็นกระบวนการตรวจสอบในการบริหารราชการอันสำคัญยิ่งดังต่อไปนี้

๘.๕.๒.๑. พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ แม้ว่าจะปราศจากการรองรับเป็นลายลักษณ์อักษรทางกฎหมาย แต่โดยธรรมเนียมปฏิบัติแล้วถือว่าพระราชอำนาจนี้ มีความสำคัญต่อการที่ราชฎรรณจะสามารถทำการร้องเรียนส่วนราชการต่างๆ ได้ โดยไม่เข้าข้อจำกัดตามส่วนราชการอื่นๆ เช่น ข้อจำกัดในเรื่องของ ส่วนราชการในกรณีที่ร้องเรียนของคณะกรรมการกฤษฎีกา เช่นการร้องเรียนของคค์กรใด ๆ ก็ไม่ถือว่าเป็นส่วนราชการ แต่กระทำการเสมือนเป็นส่วนราชการ ดังนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ไม่สามารถทำการพิจารณาได้ หรือการร้องเรียนเรื่องราวความเดือดร้อนเฉพาะตัวของราชฎรรณเอง เพราะส่วนราชการไม่สามารถที่จะให้ความช่วยเหลือราชฎรรณเป็นการเฉพาะตัวได้โดยปราศจากขั้นตอนและระเบียบการปฏิบัติหน้าที่ราชการ พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีกานี้ จะขึ้นอยู่กับดุลพินิจส่วนพระองค์ ที่จะทรงรับเรื่องราวร้องทุกข์นั้นอยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์ หรือจะทรงพระราชทานให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ถือว่า พระราชอำนาจในการที่จะทรงใช้ดุลพินิจนี้ เป็นพระราชอำนาจในฐานะขององคค์พระประมุขแห่งชาติที่อยู่เหนือกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติ การจัดส่งฎีกาให้ส่วนราชการ หรือทรงมีพระราชวินิจฉัยแก่ส่วนราชการทำการแก้ไข ชี้แจง หรือไต่สวนพิจารณาข้อร้องทุกข์ต่างๆ ก็ดี ทรงยึดถือหลักปฏิบัติในฐานะที่ทรงเป็นองคค์พระมหากษัตริย์ผู้ใช้อำนาจผ่านองคค์กรต่างๆ เป็นสำคัญ ดังนั้น พระราชวินิจฉัยขององคค์พระมหากษัตริย์ที่เกี่ยวข้อง

กับส่วนราชการต่าง ๆ จึงไม่มีผลบังคับให้ส่วนราชการดำเนินการตามพระราชวินิจฉัยได้ตามกฎหมาย แต่ส่วนราชการคงน้อมรับถือปฏิบัติเสมอมา โดยถือว่าเป็นพันธกิจสำคัญที่ส่วนราชการจะต้องรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ที่ราษฎรฎีกาผ่านองค์พระมหากษัตริย์และพระราชวินิจฉัยของพระองค์

๘.๕.๒.๒. ลักษณะพิเศษของการเยียวยาข้อร้องทุกข์ในการฎีกาที่ทูลเกล้าฯ นั้น ทรงกระทำในฐานะที่เป็นพระมหากษัตริย์ผู้ใช้อำนาจผ่านองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ดังนั้นการที่จะทรงแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวข้องกับส่วนราชการโดยตรง หรือชี้ขาดข้อร้องทุกข์เกี่ยวกับส่วนราชการนั้น ๆ จึงไม่สามารถกระทำได้ โดยทางหลักกฎหมาย แต่ในกระบวนการพิจารณาฎีการ้องทุกข์นี้เอง ที่พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นองค์ผู้รับฟังปัญหาที่เกิดจากการกระทำของส่วนราชการต่าง ๆ และทรงจัดส่งให้ส่วนราชการนั้น ๆ รับทราบเรื่องราวข้อเดือดร้อนของราษฎรได้ ถึงแม้จะไม่ทรงดำเนินการพิจารณาไต่สวนเรื่องราวฎีกาต่าง ๆ โดยพระองค์เองเพื่อมีพระราชวินิจฉัยชี้ขาด แต่ส่วนราชการนั้น ๆ ย่อมดำเนินการพิจารณาไต่สวนและแก้ไขเรื่องฎีการ้องทุกข์ที่ได้รับกันเอง และสำนักราชเลขาธิการจะจัดส่งเรื่องราวที่มีการแก้ไขนั้น ส่งไปให้แก่ผู้ร้องทุกข์ต่อไป จึงทรงเปรียบเสมือนศูนย์กลางของความเดือดร้อนทั้งมวลที่ราษฎรจะทำการทูลเกล้าฯ เข้ามา และเรื่องร้องทุกข์เหล่านั้นสามารถจะผ่านพระองค์ไปสู่การแก้ไขเยียวยาจากส่วนราชการอื่น ๆ ทางหนึ่งหรือจากการพระราชทานความช่วยเหลือโดยพระบรมราชานุเคราะห์ของพระองค์เองทางหนึ่ง หรืออาจจะเป็นการช่วยเหลือโดยพระราชภารกิจตามโครงการส่วนพระองค์ต่าง ๆ อีกทางหนึ่ง ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรในกระบวนการทางกฎหมาย ที่ส่วนใหญ่มุ่งต่อการชี้ขาดข้อพิพาทมากกว่า

๘.๕.๒.๓. การใช้พระราชอำนาจในฐานะที่ทรงเป็นองค์พระประมุข ทรงรับทราบปัญหาความเดือดร้อนจากราษฎรเป็นจำนวนมากทั้งฎีกาที่เป็นปัญหาส่วนตัวของราษฎรเป็นรายบุคคลแล้ว และยังทรงรับฎีกาที่เกี่ยวข้องครอบคลุมส่วนราชการ ยิ่งกว่าส่วนราชการใด ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ ในการพิจารณาฎีกาและพระราชทานความเห็นตามที่ทรงมีพระราชวินิจฉัยในฎีกาต่าง ๆ ให้แก่ส่วนราชการ จึงสามารถทำให้ส่วนราชการเห็นความบกพร่องของการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของตนมากขึ้น และในการที่ทรงมีพระราชวินิจฉัยให้แก่ส่วนราชการอีกนั้น เป็นการชี้หนทางแก้ไขปัญหาให้แก่ส่วนราชการในระดับส่วนงานย่อยได้จนกระทั่งถึงในระดับนโยบาย ในฐานะที่ทรงเป็นองค์พระประมุข และทรงปฏิบัติพระราชภารกิจเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนให้ราษฎรไทยมาตลอดรัชสมัยของพระองค์ การรับเรื่องราว

ฎีกาของราษฎรจึงเป็นส่วนสำคัญในการที่ส่วนราชการนั้นจะทำการพัฒนาการปฏิบัติหน้าที่ หรือ พิจารณานโยบายของตนเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ พระราช วินิจฉัยของพระองค์จึงนับเป็นความเห็นที่ประมาณค่ามิได้แก่ส่วนราชการ ที่จะพึงน้อมรับด้วย เคารพอย่างสูง

๘.๕.๒.๕. พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีกาเป็นพระราชอำนาจที่มีที่มาจาก ประวัติศาสตร์อันยาวนาน ประกอบกับพระบรมเดชานุภาพขององค์พระมหากษัตริย์ของไทยที่ ทรงพระราชทานพระมหากรุณาธิคุณแก่ปวงชนชาวไทยมาตลอดระยะเวลาอันยาวนาน เป็นระบบ การร้องทุกข์ที่ฝังอยู่ในจารีตประเพณีของไทยจนไม่สามารถกำหนดขอบเขตเป็นกฎหมายลาย ลักษณะอักษรได้ ดังนั้น ธรรมเนียมปฏิบัติในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ จึงเป็นลักษณะพิเศษ ของพระราชอำนาจแห่งพระมหากษัตริย์ที่จะทรงพิจารณาข้อร้องทุกข์ และพระราชทานพระบรม ราชานุญาตแก่ราษฎร ในคดีของธรรมดาตามแบบโบราณราชประเพณี จึงเป็นลักษณะ พิเศษแห่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยที่จะทรงมีพระราชอำนาจในการรับเรื่องราวร้อง ทุกข์จากราษฎร และมีพระราชอำนาจในการดำเนินการพระราชทานพระราชวินิจฉัยแก่ส่วน ราชการตามข้อฎีกา หรือดำเนินการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นตามดุลพินิจส่วนพระองค์

พระราชอำนาจในการให้ความช่วยเหลือตามข้อฎีกาของราษฎรที่มีผลกระท บต่อส่วนราชการนี้ ถือเป็นพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์ที่ส่วนราชการต่างมีพันธกิจ ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชวินิจฉัยตามธรรมเนียมปฏิบัติทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ