

บันทึก

เรื่อง การถวายเรื่องราวร้องทุกข์

ตามหนังสือของกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ ๑๒๕๔๕/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๗ แจ้งว่า ในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรนั้น ได้มีรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๒ บัญญัติไว้ว่า บุคคลคนเดียวหรือหลายคนร่วมกัน ย่อมมีสิทธิ เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติและมีพระราชบัญญัติ เรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ.๒๕๕๒ กำหนดเงื่อนไขและวิธีการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ไว้แล้ว แต่ยัง ปรากฏว่าราษฎรได้ทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวร้องทุกข์หรือทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอให้ พระมหากษัตริย์ทรงปลดปล่อยทุกข์อยู่อีก ท่านนายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่าควรจะมีระเบียบที่ ถูกต้องเพื่อถือปฏิบัติต่อไป และให้ถามคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า จะต้องทำประการใด เพื่อประกาศให้ทราบทั่วกันสืบไปนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๑) ได้ตรวจพิจารณา แล้ว ขอเสนอดังต่อไปนี้

เมื่อพิจารณาหนังสือของกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารข้างต้นประกอบ กับคำชี้แจงของผู้แทนสำนักคณะรัฐมนตรีแล้ว พอจะสรุปปัญหาอันเป็นจุดประสงค์ที่ขอให้ คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเรื่องนี้ได้เป็น ๒ ประเด็น คือ

ก. เมื่อมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒ ดังกล่าวข้างต้น และได้มี พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ.๒๕๕๒ บัญญัติเงื่อนไขและวิธีการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ไว้ แล้วเช่นนี้ ราษฎรจะทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวร้องทุกข์นอกเหนือไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ดังกล่าวได้หรือไม่

ข. ถ้าหากราษฎรทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวร้องทุกข์นอกเหนือจากบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ได้แล้ว จะต้องปฏิบัติประการใดจึงจะไม่เป็นการขัดต่อกฎหมาย

๑. สำหรับประเด็นข้อแรกนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า สิทธิในการยื่น เรื่องราวร้องทุกข์ต่อประมุขของประเทศนั้นเป็นสิทธิมูลฐาน (fundamental right) ของราษฎร แห่งประเทศนั้นๆ และสำหรับในระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น ราษฎรก็ย่อมมีสิทธิทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวร้องทุกข์หรือทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ ได้ แม้แต่ในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเช่นว่านี้มาเก่าแก่ก็ยังมี การยอมรับนับถือสิทธิในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรโดยมีบทบัญญัติดังกล่าวไว้ใน bill of rights อันเป็นกฎหมายประกาศรับรองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรว่า ราษฎรย่อมมีสิทธิที่จะ

ทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์และบรรดาการจับกุมฟ้องร้องเพราะการร้องทุกข์เช่นนั้น ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย (It is the right of the subjects to petition the king and all commitments and prosecutions for such petitioning are illegal.) สำหรับประเทศไทย พระมหากษัตริย์แต่โบราณกาลก็ทรงเปิดโอกาสให้สิทธิแก่ราษฎรที่จะทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวร้องทุกข์หรือทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระองค์ได้เสมอ ดังปรากฏหลักฐานจากศิลาจารึกสมัยพ่อขุนรามคำแหงว่าในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้ให้ ไพร่ฟ้าหน้าปก กลางบ้านกลางเมือง มีถ้อยมีความเจ็บท้องข้องใจ มันจักกล่าวถึงเจ้าถึงขุนบไ้ ไปสั่นกระดิ่งอัน ท่านแขวนไว้.....และเป็นพระราชจริยวัตรที่พระมหากษัตริย์ในรัชสมัยหลัง ๆ ได้ทรงยึดเป็นประเพณีในการทรงรับเรื่องราวร้องทุกข์ของอาณาประชาราษฎร์อยู่ตลอดมา ดังเช่นที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาวางระเบียบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ลงวันที่ ๕ มกราคม พ.ศ.๒๔๕๗

อนึ่ง แม้ในปัจจุบันนี้ก็ยังมีความหมายบางฉบับรับรองสิทธิเช่นว่านี้บัญญัติอนุญาตให้ราษฎรทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวร้องทุกข์ได้ด้วย

ฉะนั้น แม้จะมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒ บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องราวร้องทุกข์ไว้และมีพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ.๒๔๙๒ บัญญัติเงื่อนไขและวิธีการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ไว้แล้วก็ตาม ก็หาเป็นการตัดสิทธิของราษฎรที่จะทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวร้องทุกข์หรือทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขของประเทศไม่

๒. ประเด็นในข้อที่สองซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติว่า จะพึงดำเนินการเกี่ยวแก่เรื่องราวหรือฎีกาประการใด จึงจะไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า

ก. ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้สิทธิแก่บุคคลที่จะทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวหรือฎีกาได้ การปฏิบัติของทางราชการก็ต้องดำเนินไปตามวิธีการที่กฎหมายนั้น ๆ ได้บัญญัติไว้ เช่นกรณีที่ผู้ต้องรับโทษอาญาถวายฎีกาขอรับพระราชทานอภัยโทษ การปฏิบัติก็ต้องดำเนินไปตามความในมาตรา ๒๖๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องนำฎีกานั้นทูลเกล้าฯ ถวายพร้อมทั้งความเห็นว่าจะพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ แต่ถ้าเป็นกรณีที่กฎหมายเพียงแต่บัญญัติไว้ให้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาได้โดยมิได้บัญญัติวิธีการอะไรไว้ เช่นการร้องทุกข์เกี่ยวกับการเนรเทศตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเนรเทศ ร.ศ.๑๓๑ มาตรา ๔ ก็เห็นว่าควรเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเกี่ยวแก่งกิจการนั้นจะทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นเพื่อทรงพระราชวินิจฉัยท่านองเดียวกัน

ข. ในกรณีการถวายเรื่องราวหรือฎีกาเกี่ยวแก่งกิจการที่ฝ่ายบริหารได้ปฏิบัติไปตามบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งบัญญัติให้กระทำในพระปรมาภิไธยหรือโดยพระบรมราชโองการ เช่นกรณีเกี่ยวแก่การแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดีหรือเทียบเท่า เป็นต้น รวมทั้งกรณีเกี่ยวแก่การบริหารราชการอื่นใด รัฐบาลย่อมจะพิจารณาสอบสวนและดำเนินการไปตามที่เห็นควรได้ แล้วกราบบังคมทูลให้ทรงทราบ

ค. ในกรณีเกี่ยวแก่การขอพระมหากรุณาเป็นการส่วนพระองค์ ย่อมเป็นเรื่องที่สุุดแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตามพระราชอัธยาศัย

อนึ่ง เห็นสมควรกล่าวไว้ด้วยว่าในกรณีดังกล่าวข้างต้น หากจะมีพระบรมราชโองการหรือพระราชหัตถเลขาประการใดอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินแล้ว ก็จะต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๙๘ ด้วย

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย
(นายหยุต แสงอุทัย)
เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๕๗