

บทที่ ๒

แนวคิดและรูปแบบการให้อภัยโทษในประเทศไทยและตะวันตก

การให้อภัยโทษนั้นมีทุกสังคมประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศในภูมิภาคใดของโลกก็ตาม ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้บุคคลได้กลับตัวกลับใจและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาของตนหลังจากกระทำความผิดให้พ้นโทษและพร้อมที่จะกลับมาอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นได้อย่างเป็นปกติสุข การพระราชทานอภัยโทษของไทยมีแนวคิดตามหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา ในอดีตตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นรูปแบบการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยตรงกับราษฎรจนกระทั่งถึงในรัชสมัยรัชกาลที่ ๕ เริ่มมีการปฏิรูปกฎหมายและการศาล การพระราชทานอภัยโทษต่อมาจะมีเจ้าพนักงานทำหน้าที่ทูลเกล้าถวายฎีกาเพื่อขอพระราชทานอภัยโทษต่อพระมหากษัตริย์ผู้มีอำนาจพระราชทานอภัยโทษ หลังจากปีพุทธศักราช ๒๔๘๕ มีการเปลี่ยนการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขทรงใช้พระราชอำนาจตามบทบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รูปแบบการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ปัจจุบันใช้รูปแบบหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค ๗ ว่าด้วยการอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาและลดโทษ การขอพระราชทานอภัยโทษมีทั้งส่วนบุคคล คณะบุคคล และการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปในวโรกาสอันเป็นมงคลของบ้านเมือง นอกจากนั้นการพระราชทานอภัยโทษยังมีบทบาทในการแก้ไขความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรม (miscarriage of justice) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ อันเป็นที่รับรู้กันอยู่โดยทั่วไปโดยหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา พระมหากษัตริย์ไทยในอดีตเองก็ทรงเคารพในหลักการดังกล่าว โดยจะเห็นได้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งได้ทรงวางหลักในการฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษว่าจะต้องไม่เป็นการโต้แย้งคำพิพากษาศาลซึ่งถึงที่สุด อย่างไรก็ตามก็เป็นที่ยอมรับกันว่าคำตัดสินของศาลนั้นก็อาจผิดพลาดได้ การพระราชทานอภัยโทษเป็นมาตรการหนึ่งในการแก้ไขความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรม

ระบบการอภัยโทษของต่างประเทศจะปรากฏแนวคิดในการให้ความกรุณา (clemency) แก่ผู้กระทำความผิด เป็นแนวคิดที่มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ ซึ่งมีความหมายกว้างโดยรวมทั้งการอภัยโทษ (pardon) การนิรโทษกรรม (amnesty) และการล้างมลทิน (rehabilitation) การอภัย

โทษโดยทั่วไปเป็นเรื่องที่ประมุขของรัฐแสดงความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิดเป็นการเฉพาะราย^๑ และยังนำไปใช้ในกรณีคำพิพากษาที่มีผลบังคับแล้วรุนแรงเกินไปโดยยกโทษหรือลดโทษให้ซึ่งมีผลให้ผู้กระทำความผิดรับโทษน้อยลงหรือไม่ต้องรับโทษตามผลของกฎหมายสำหรับความผิดนั้น รูปแบบการอภัยโทษของประเทศอังกฤษมีอยู่ ๒ แบบคือ การให้อภัยโทษแบบมีเงื่อนไข เช่น ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอเมริกา นักโทษในประเทศอังกฤษได้รับข้อเสนอที่ให้อภัยโทษหากยินยอมที่จะเดินทางไปทวีปอเมริกาซึ่งเหมือนกับการเนรเทศ อีกรูปแบบหนึ่งคือการอภัยโทษแบบไม่มีเงื่อนไขจะลดโทษหรืออภัยโทษต้องเป็นไปอย่างรัดกุมมีกระบวนการขั้นตอนการพิจารณาที่จะอภัยโทษตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาอำนาจของประธานาธิบดีในการอภัยโทษนั้นกว้างขวางมาก ประธานาธิบดีมีอำนาจอภัยโทษให้เวลาใด เมื่อใดหรือให้แก่บุคคลใดก็ได้ ภายหลังจากที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เช่น อาจจะให้อภัยโทษในขณะที่มีการพิจารณาคดีหรืออาจจะให้อภัยโทษภายหลังจากศาลมีคำพิพากษาลงโทษหรือหลังจากการที่ผู้กระทำความผิดพ้นจากการลงโทษแล้วก็ได้ ซึ่งจะแตกต่างจากในประเทศไทยที่การอภัยโทษจะมีได้ต่อเมื่อผู้กระทำความผิดที่ได้รับการอภัยโทษจะต้องเป็นบุคคลที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว แต่อย่างไรก็ตามประธานาธิบดีไม่มีอำนาจในการที่จะอภัยโทษให้แก่ผู้ที่กระทำความผิดอาญาต่อกฎหมายของมลรัฐ (states offense) ได้ ซึ่งในกรณีนี้เป็นอำนาจของผู้ว่าการรัฐแต่ละรัฐ ซึ่งผู้ศึกษาได้ประมวลแนวคิดและทฤษฎีการอภัยโทษในประเทศไทยและประเทศตะวันตกได้ดังนี้

๒.๑ แนวคิดและรูปแบบการให้อภัยโทษในประเทศไทย

๒.๑.๑ แนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการอภัยโทษในประเทศไทย

อภัยทานตามหลักพระพุทธศาสนาจัดว่าเป็นธรรมที่สำคัญซึ่งเกี่ยวข้องกับการให้หรืออภัยหนึ่งคือทานนั่นเอง คำว่า ทาน แปลว่า การให้ การให้นี้มีอยู่ ๒ อย่างด้วยกัน ที่องค์สมเด็จพระผู้มีพระภาคเจ้าท่านตรัสไว้ ให้สรรพสิ่งของต่างๆ อย่างนี้เรียกว่า อามิสทาน การบอกธรรมคำสั่งสอนของพระพุทธองค์เรียกว่าธรรมทาน การให้อภัยจัดว่าเป็นทานที่ไม่ต้องลงทุนเป็นปรมัตถทาน การ

^๑ สุรพล คงลาภ, “นิรโทษกรรม : การศึกษาเกี่ยวกับเงื่อนไขและผลทางกฎหมาย”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๔), หน้า ๔.

ให้ทานทั้งหลายเป็นปัจจัยไปสู่สวรรค์ การให้ทานถือเป็นบุญกิริยาวัตถุที่อยู่ในใจของชาวพุทธแทบทุกคน การให้ทานของคนเรามีหลายอย่าง เช่น

๑. ให้เพื่อบูชาคุณ เช่น ให้แก่พระสงฆ์ พ่อแม่ หรือครูอาจารย์ ผู้มีคุณแก่ตนและสังคมโดยรวม
๒. ให้เพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น มอบเงินทองหรือสิ่งของให้แก่พระศาสนา หรือเพื่อเป็นสาธารณประโยชน์แก่ประเทศชาติ
๓. ให้เพื่ออนุเคราะห์ เช่น ให้แก่ญาติพี่น้อง ลูกหลาน ผู้น้อย เพื่อช่วยเหลือ หรือให้ด้วยความรักความเอ็นดู
๔. ให้เพื่อสงเคราะห์ เช่น ให้แก่คนตกทุกข์ได้ยาก คนประสบภัยพิบัติ หรือแก่สัตว์เคราะห์
๕. ให้เพื่อชำระกิเลสเพื่อสร้างคุณดี เช่น ให้ทานเพื่อสำเร็จมรรคผล หรือการบำเพ็ญทานบารมีของพระพุทธเจ้าเพื่อสำเร็จพระโพธิญาณ

การให้อภัยโทษมีแนวคิดมาจากหลักธรรมของการให้ทาน อภัยทานเป็นการให้ในลักษณะที่มีไว้วัตถุทาน ก็ถือว่าเป็นบุญกิริยาวัตถุเหมือนกัน พระมหากษัตริย์ผู้ปกครองประเทศไทยก็ได้ทรงปฏิบัติทศพิธราชธรรมและบำเพ็ญทศบารมีมาช้านาน มีพระราชอำนาจในการที่จะพระราชทานอภัยโทษแก่พสกนิกรผู้ต้องอาญาแผ่นดินได้ อันเป็นการบำเพ็ญทานบารมีแผ่เมตตาไปยังพสกนิกรของพระองค์ ทศพิธราชธรรมหรือธรรมของพระราชา กิจวัตรที่พระเจ้าแผ่นดินควรประพฤติ ประกอบด้วย

๑. ทาน (การให้ คือ สละทรัพย์สิ่งของ บำรุงเลี้ยง ช่วยเหลือประชาราษฎร์ และบำเพ็ญสาธารณประโยชน์)
๒. ศีล (ความประพฤติดีงาม คือ สรรวมกายและวจีทวาร ประกอบแต่การสุจริต รักษา กิตติคุณให้ความเป็นตัวอย่าง และเป็นที่เคารพนับถือของประชาราษฎร์ มิให้มีข้อที่ใครจะดูแคลน)
๓. ปริจาคะ (การบริจาค คือ เสียสละความสุขสำราญ เป็นต้น ตลอดจนชีวิตของตน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง)
๔. อาชวระ (ความซื่อตรง คือ ซื่อตรงสัตย์ไว้มารยา ปฏิบัติภารกิจโดยสุจริต มีความจริงใจไม่หลอกลวงประชาชน)
๕. มัททวะ (ความอ่อนโยน คือ มีอัธยาศัย ไม่เย่อหยิ่งหยาบคายกระด้างถือองศ์ มีความงามสง่าเกิดแต่ท่วงทีริยาสุภาพนุ่มนวล ละมุนละไม ให้ได้ความรักภักดี แต่มีขาดยาแรง)

๖. ตปะ (ความทรงเดช คือ แผลแผลกิเลสตัณหา มิให้มาครอบงำย่ำยีจิต ระวังยับยั้งข่มใจ ได้ไม่ยอมให้หลงไหลหมกมุ่นในความสุขสำราญและความปรนเปรอ มีความเป็นอยู่สม่ำเสมอ หรืออย่างสามัญ มุ่งมั่นแต่จะบำเพ็ญเพียร ทำกิจให้สมบูรณ์)

๗. อักโกธะ (ความไม่โกรธ คือ ไม่กริ้วกราดลุอำนาจความโกรธ จนเป็นเหตุให้วินิจฉัย ความและกระทำการต่างๆ ผิดพลาดเสียกรรม มีเมตตาประจำใจไว้ระงับความเคืองขุ่น วินิจฉัยความ และกระทำการด้วยจิตอันราบเรียบเป็นตัวของตนเอง)

๘. อวิหิงสา (ความไม่เบียดเบียน คือ ไม่บีบบังคับกดขี่ เช่น เก็บภาษีขูดรีด หรือเกณฑ์ แรงงานเกินขนาด ไม่หลงระเหิรอำนาจ ขาดความกรุณา หาเหตุเบียดเบียนลงโทษอาญาแก่ ประชาชนผู้ใดเพราะอาศัยความอาฆาตเกลียดชัง)

๙. ขันติ (ความอดทน คือ อดทนต่องานที่ตรากตรำ ถึงจะลำบากกายเหนื่อยหน่าย เพียงไร ก็ไม่ทอดทิ้ง ถึงจะถูกข่มขู่ด้วยคำเสียดสีถากถางอย่างไร ก็ไม่หมดกำลังใจ ไม่ยอมละทิ้งกรณีย์ที่บำเพ็ญโดยชอบธรรม)

๑๐. อวิโรธนะ (ความไม่คลาดธรรมดา คือ วางองค์เป็นหลักหนักแน่นในธรรม คงที่ไม่มี ความเอนเอียงหวั่นไหวเพราะถ้อยคำที่ดีร้าย ลากสักการะ หรืออิฏฐารมณ์ อนิฏฐารมณ์ใดๆ สถิตมั่น ในธรรมทั้งส่วนยุติธรรม คือ เทียงธรรม ก็ดี นิติธรรม คือ ระเบียบแบบแผนหลักการปกครอง ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามก็ดี ไม่ประพฤดิให้เคลื่อนคลาดวิบัติไป)^๒

นอกจากทศพิธราชธรรมแล้ว จะทรงคุณธรรมที่พระมหากษัตริย์ควรประพฤติปฏิบัติอย่าง ยิ่งยวด หรือปฏิบัติอันยอดเยี่ยม เพื่อบรรลุซึ่งจุดหมายอันสูงสุด เรียกว่า บารมี ๑๐ หรือทศบารมี ประกอบด้วย

๑. ทาน (การให้ การเสียสละ)

๒. ศีล (การรักษากายวาจาให้อยู่ในหลักความประพฤติที่เป็นแบบแผนแห่งภาวะของตน, ความประพฤติดีงามถูกต้องตามระเบียบวินัย)

๓. เนกขัมมะ (การออกบวช, การปลีกตัวปลีกใจจากกาม)

๔. ปัญญา (ความรู้, ความหยั่งรู้เหตุผล เข้าใจสภาวะของสิ่งทั้งหลายตามความเป็นจริงและรู้จักแก้ไขปฏิบัติจัดการต่างๆ)

๕. วิริยะ (ความเพียร, ความแก่งกล้า ไม่เกรงกลัวอุปสรรค พยายามบากบั่นอุตสาหะ ก้าวหน้าเรื่อยไป ไม่ทอดทิ้งธุระหน้าที่)

^๒ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๑๖, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอส.อาร์.พรินต์ติ้ง แมส โปรดักส์ จำกัด, ๒๕๕๑), หน้า ๒๔๐ - ๒๔๑.

๖. ขันติ (ความอดทน, ความทนทานของจิตใจ สามารถใช้สติปัญญาควบคุมตนให้อยู่ในอำนาจเหตุผล และแนวทางความประพฤติหรือการปฏิบัติ ที่ตั้งไว้เพื่อจุดหมายชอบ ไม่ลุอำนาจกิเลส)

๗. สัจจะ (ความจริง คือ พูดจริง ทำจริง และจริงใจ)

๘. อริยฐาน (ความตั้งใจมั่น, การตัดสินใจเด็ดเดี่ยว วางจุดหมายแห่งการกระทำของตนไว้แน่นอน และดำเนินตามนั้นแน่วแน่)

๙. เมตตา (ความรักใคร่, ความปรารถนาดี มีไมตรี คิดเกื้อกูลให้ผู้อื่นและเพื่อนร่วมโลกทั้งปวงมีความสุขความเจริญ)

๑๐. อุเบกขา (ความวางใจเป็นกลาง, ความวางใจสงบราบเรียบสม่ำเสมอ เทียบธรรมและดำรงอยู่ในธรรม ไม่เอนเอียงหรือหวั่นไหวไปด้วยความยินดียินร้ายชอบชังหรือแรงเข้ายวนยั่วใดๆ)^๓

หลักธรรมที่ได้รับการยอมรับเป็นหลักธรรมเพื่อการปกครองของพระมหากษัตริย์มาโดยตลอดตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึง พ.ศ. ๒๔๗๕ และแม้ในสมัยปัจจุบันก็ยังยึดถือมี ๓ หมวด คือ จักรวรรดิวัตร ราชสังกหัตถ์และทศพิธราชธรรม หลักทศพิธราชธรรมนับว่าเป็นหลักธรรมสำคัญของพระมหากษัตริย์^๔

จักรวรรดิวัตร ๑๒ หรือวัตรของพระเจ้าจักรพรรดิ พระจริยาที่พระเจ้าจักรพรรดิพึงทรงบำเพ็ญสม่ำเสมอ ประกอบด้วย

๑. อนุโตชนสุมี พลกายสุมี (สงเคราะห์ชนภายในและพลกายกองทหาร)

๒. ขตติเยสุ (สงเคราะห์กษัตริย์เมืองขึ้นทั้งหลาย)

๓. อนุยนต์สุ (สงเคราะห์เหล่าเชื้อพระวงศ์ ผู้ตามเสด็จเป็นราชบริพาร)

๔. พราหมณคหปติเกสุ (คุ้มครองพราหมณ์และคฤหบดีทั้งหลาย)

๕. เนคมชานปเทศสุ (คุ้มครองชาวราษฎร์พื้นเมืองทั้งหลาย)

๖. สมณพราหมณสุ (คุ้มครองเหล่าสมณพราหมณ์)

๗. มิคปุกชีสุ (คุ้มครองเนืองนิตย์ที่เอาไว้สืบพันธุ์)

๘. อธมมการปฏิกุเขโป (ห้ามปรามมิให้มีการประพฤติกการอันผิดธรรม)

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓๕ - ๒๔๐.

^๔ สุภาพรณ ฌ บางช้าง, “พุทธธรรมที่เป็นรากฐานของสังคมไทยก่อนสมัยสุโขทัยถึงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง”, หน้า ๑๗๔ - ๑๘๓.

๙. อธรรณํ ฐนานุปปทานํ (ทำนุบำรุงผู้ขัดสนไร้ทรัพย์)

๑๐. สมณพราหมณเณ อุปสงกมิตฺวา ปญหาปฺปจฺจนํ (เข้าไปหาและสอบถามปัญหาแก่สมณพราหมณ)

๑๑. อธมฺมาราคสฺส ปทานํ (เว้นความกำหนัดในกามโดยอาการไม่เป็นธรรม)

๑๒. วิสฺมโลกสฺส ปทานํ (เว้นโลกกล้า ไม่เลือกควรไม่ควร)^๕

หลักธรรมต่อมาคือราชสังคหวัตถุ ๔ หรือสังคหวัตถุของผู้ครองแผ่นดิน หลักการสงเคราะห์ประชาชนของนักปกครอง ประกอบด้วย

๑. สัสตเมธะ (ความฉลาดในการบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหาร ส่งเสริมการเกษตร)

๒. ปุริสเมธะ (ความฉลาดในการบำรุงราชการ รู้จักส่งเสริมคนดีมีความสามารถ)

๓. สัมมาปาสะ (ความรู้จักผูกผสานรวมใจประชาชนด้วยการส่งเสริมอาชีพ เช่น ให้คนจนกู้ยืมทุนไปสร้างตัวในพานิชยกรรม เป็นต้น)

๔. วาชเปยะหรือวาจาเปยยะ (ความมีวาจาอันดูดีมีน้ำใจ น้ำคำควรดื่ม คือ รู้จักพูด รู้จักปราศรัย ไพเราะ สุภาพนุ่มนวล ประกอบด้วยเหตุผล มีประโยชน์ เป็นทางแห่งสามัคคี ทำให้เกิดความเข้าใจอันดีและความนิยมเชื่อถือ)^๖

การปกครองของไทยในอดีตแต่ละสมัยมีหลักธรรมที่ทรงยึดเหนี่ยวตามแนวคิดการปกครองที่ต่างกันดังนี้

๑. แนวคิดการปกครองแบบพ่อปกครองลูก

ในสมัยกรุงสุโขทัย พระมหากษัตริย์จะทรงให้ความใกล้ชิดเป็นกันเองเยี่ยงบิดากับบุตร ทรงเป็นทั้งผู้นำและคุ้มครองประชาชนในยามสงครามและเป็นผู้ปกครองในยามสงบ พระมหากษัตริย์จึงเป็นผู้ทรงพระราชอำนาจเด็ดขาดแต่พระองค์เดียวในกิจการแผ่นดินทุกอย่างไม่ว่าจะเป็นกิจการด้านการปกครองหรือการพิพากษาคดี หลักฐานจากศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงมหาราชบางตอนสะท้อนให้เห็นถึงระบบการบริหารทางศาลแบบพ่อกับลูกซึ่งเจริญรุ่งเรืองในสมัยสุโขทัยยุคต้น ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิที่จะเข้าถึงตัวผู้ครองแผ่นดินเพื่อร้องทุกข์และขอความเป็นธรรมหรือมีปัญหาใดๆ มีสิทธิที่จะไปสั่นกระดิ่งที่แขวนไว้หน้าพระราชวังได้และเมื่อ

^๕ ที.ป.๑๑/๓๕/๖๕.

^๖ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม, หน้า ๑๔๓ - ๑๔๔.

พระมหากษัตริย์ทรงไฉนก็จะเสด็จออกมาตรัสถามถึงความเดือดร้อนนั้นโดยตรง อาจกล่าวได้ว่า สิทธิในการร้องทุกข์และขอความเป็นธรรมนี้เป็นเสมือนสายใยที่เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่าง พระมหากษัตริย์กับราษฎรของพระองค์ไว้มิให้เคลื่อนคลาญนับเป็นสิทธิที่สำคัญมากหาได้ยากใน สังคมอื่นสมัยเดียวกัน ทั้งยังเป็นที่มาของประเพณีถวายฎีการ้องทุกข์และฎีการ้องทุกข์ขอ พระราชทานอภัยโทษในสมัยต่อมาด้วย อนึ่งการที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นทั้งที่มาแห่งความ ยุติธรรมและผู้พิพากษาสูงสุด ทำให้ทรงมีพระราชอำนาจทั้งในการลงโทษและอภัยโทษรวมอยู่ ด้วยกัน การใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ พระมหากษัตริย์ในยุคนี้น่าจะวางอยู่บน พื้นฐานของความเมตตาปราณีตามหลักพรหมวิหาร^๔ หรือเรียกอีกอย่างว่า อัปมัญญา ^๕ เพราะแผ่ สม่ำเสมอโดยทั่วไปในมนุษย์สัตว์ทั้งหลาย ไม่มีประมาณ ไม่จำกัดขอบเขตประกอบด้วย ๑) เมตตา ความรัก ปราบปรามดิ้อยากให้เขามีความสุข มีจิตอันแผ่ไมตรีและคิดทำประโยชน์แก่มนุษย์สัตว์ทั่ว หน้า ๒) กรุณา ความสงสาร คิดช่วยให้พ้นทุกข์ ใฝ่ใจในอันจะปลดเปลื้องบำบัดความทุกข์ยาก เดือดร้อนของปวงสัตว์ ๓) มุทิตา ความยินดี ในเมื่อผู้อื่นอยู่ดีมีสุข มีจิตผ่องใสบันเทิง กอปรด้วย อาการแช่มชื่นเบิกบานอยู่เสมอ ต่อสัตว์ทั้งหลายผู้ดำรงในปกติสุข พลอยยินดีด้วยเมื่อเขาได้มี ความสุข เจริญงอกงามยิ่งขึ้นไป ๔) อุเบกขา ความวางใจเป็นกลาง อันจะให้ดำรงอยู่ในธรรมตามที่ พิจารณาเห็นด้วยปัญญา คือ มีจิตเรียบตรงเที่ยงธรรมดุจตราฐ ไม่เอนเอียงด้วยรักและชัง พิจารณา เห็นกรรมที่สัตว์ทั้งหลายกระทำแล้ว อันควรได้รับผลดีหรือชั่ว สมควรแก่เหตุอันตนประกอบ พร้อมที่จะวินิจฉัยและปฏิบัติไปตามธรรม” สืบเนื่องมาจากการปกครองของสุโขทัยเองที่ พระมหากษัตริย์กับราษฎรมีความสัมพันธ์อันที่พ้องกับลูกยังผลให้พระราชทานความเมตตากรุณาแก่ ผู้ล่วงพระราชอาญาเสมือนพ่อที่ยกโทษทัณฑ์แก่ลูก นอกจากพรหมวิหารแล้วยังมีคุณธรรมที่ พระมหากษัตริย์ทรงประพฤติปฏิบัติ เพื่อบรรลุซึ่งจุดหมายอันสูงสุดตามความเชื่อทาง พระพุทธศาสนาที่เรียกว่า บารมี ๑๐ หรือทศบารมี

๒. แนวคิดการปกครองแบบธรรมราชา

ในสมัยพระมหาธรรมราชาลิไทย พระมหากษัตริย์กรุงสุโขทัยตอนปลายผู้ปกครองแบบ ธรรมราชาตามหลักฐานที่ปรากฏในไตรภูมิพระร่วง ซึ่งพระองค์ได้ทรงพระราชนิพนธ์ขึ้นนั้นผู้นำที่ พระองค์ทรงเห็นว่าเหมาะสมที่สุด มิใช่กษัตริย์นักรบหากเป็นธรรมราชา อันหมายถึงผู้นำที่ใช้ธรรม ในการปกครองประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นผู้ปกครองที่ปวงชนพอใจและเป็นผู้มีคุณธรรมสูงกว่า

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๔ - ๑๒๗.

^๕ เพ็ญจันทร์ โชติบาล, “พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย”, รายงานการวิจัย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘), หน้า ๒ - ๓.

กษัตริย์หรือราชาทั้งปวง ด้วยเหตุนี้ในบรรดาธรรมที่จักรพรรดิทรงสั่งสอนท้าวพระยาทั้งหลายนั้น ทศพิศราชธรรม ๑๐ ประการ เป็นหัวใจสำคัญของหลักธรรมที่พระมหากษัตริย์ต้องยึดถือปฏิบัติ จากที่พระองค์ทรงเป็นธรรมราชาซึ่งดำรงพระองค์มั่นในทศพิศราชธรรมอันเป็นเครื่องโน้มน้าว พระราชหฤทัยให้เปี่ยมไปด้วยพระเมตตาธรรม แม้ผู้ใดกระทำความผิดเป็นโทษหนักหน่าอย่างไรก็ ทรงโปรดดเว้นไม่ฆ่าตีและกลับทรงพระกรุณาชุบเลี้ยงต่อไปดังจะเห็นได้จากความตอนหนึ่งใน ศิลาจารึกว่า “...พระมหาธรรมราชา เสวยราชย์ชอบด้วยทศพิศราชธรรมรู้ปรานีแก่ไพร่ฟ้าข้าไท ทั้งหลาย...ซื่อผู้ใดผิดว้าง...ก็บ่อ่อนฆ่าเป็นลักดาบซื่อได้ข้าเสื่อหัวพ่อหัวคนก็ดี บ่ฆ่าปดีย่อมเอามา เลี้ยงเป็นขุน บ่ให้ถึงที่ฉิบหาย” ดังนั้นความจากจารึกข้างต้นจึงเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงความ เปลี่ยนแปลงของแนวความคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของ พระมหากษัตริย์จากที่เคยว่าอยู่บนพื้นฐานความคิดแบบพ่อกับลูกในสมัยสุโขทัยตอนต้น ไปสู่การ แทนที่ด้วยแนวคิดธรรมราชา ซึ่งใช้ธรรมและเมตตาธรรมเป็นพื้นฐาน^๕

๓. แนวคิดการปกครองแบบเทวราช

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ระบบการปกครองเป็นระบบการปกครองซึ่งพระมหากษัตริย์มี พระราชอำนาจเป็นล้นพ้น สังคมในสมัยอยุธยาจึงเป็นสังคมที่ขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์โดยตรง ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรในอาณาจักรอยุธยานั้น เป็นความสัมพันธ์ระหว่าง เจ้ากับข้า ดังนั้นฐานะของพระมหากษัตริย์อยุธยาจึงตั้งอยู่บนรากฐานของอำนาจแต่เพียงอย่างเดียว และผูกพันอยู่กับอำนาจมากกว่าสิ่งอื่นใด ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่จะรักษาพระราช อำนาจนั้นไว้มิให้ถูกครีครอง ดังนั้นจึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องทำให้พระมหากษัตริย์ไทยได้ทรงอยู่ ในพระราชฐานะเทวราช เช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์เขมรสมัยที่เรืองอำนาจ การที่พระมหากษัตริย์ ทรงอยู่ในพระราชฐานะเทวราชนี้เองพระองค์จึงต้องอยู่ห่างไกลจากมนุษย์สามัญ ต้องประทับใน พระราชวังอันวิจิตรโอฬารคังเทวสถานและมีบรรยากาศอันลึกลับน่าเกรงขามถ้อยคำที่ใช้กับ พระมหากษัตริย์ต้องเป็นคำราชาศัพท์ ห้ามมองพระมหากษัตริย์ตลอดจนแตะต้องพระองค์หรือห้าม มิให้พระวรกายของพระมหากษัตริย์ตกถูกพื้นดิน เพราะเชื่อว่าจะทำให้เกิดความแห้งแล้งแก่แผ่นดิน การเสด็จออกก็ต้องมีพิธีการอันศักดิ์สิทธิ์เหมือนพระผู้เป็นเจ้ามาปรากฏพระองค์ การเสด็จพระราช

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕ – ๖.

ดำเนินไป ณ ที่ใดราษฎรที่อยู่ระหว่างทางเสด็จต้องปิดประตูหน้าต่างบ้านและหลบซ่อนตัว ถ้าอยู่นอกบ้านต้องหมอบก้มหน้าคิดดินตลอดเวลาที่เสด็จผ่าน หากฝ่าฝืนต้องถูกลงพระราชอาญา การเข้าถึงพระมหากษัตริย์เพื่อถวายฎีการ้องทุกข์และขอความเป็นธรรม เป็นไปด้วยความยากลำบาก ทั้งเป็นการเสี่ยงชีวิตอย่างมากเพราะอาจได้รับโทษทัณฑ์ถึงประหารชีวิตหรือถูกลงพระราชอาญาอย่างอื่น ๆ การลงโทษเป็นส่วนประกอบอันสำคัญยิ่งของการใช้พระราชอำนาจในการปกครองแผ่นดิน ผู้ต้องพระราชอาญาอย่างใด ๆ ต้องยอมรับการลงโทษทัณฑ์ไปตามความร้ายแรงของความผิดแห่งตน และไม่มีหนทางใดที่จะระงับหรือบรรเทาความรุนแรงของโทษได้ เว้นแต่องค์พระมหากษัตริย์นั่นเองจะทรงพระกรุณาพระราชทานอภัยโทษให้เท่านั้นโดยยึดหลักทศพิธราชธรรม

๒.๑.๒ รูปแบบการอภัยโทษในประเทศไทย

ประเพณีทูลเกล้าฯถวายฎีกาของราษฎรต่อองค์พระมหากษัตริย์โบราณถือคติว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้พระราชทานความยุติธรรม ผู้ใดมีเรื่องเดือดเนื้อร้อนใจไม่ได้รับความเป็นธรรมสามารถทูลเกล้าฯถวายฎีกาได้ตลอดจนราษฎรซึ่งได้รับความทุกข์ยากเดือดร้อนด้วยเหตุอื่น ๆ จะทูลเกล้าฯถวายฎีกาเพื่อขอพระราชทานความเป็นธรรมแก่ตนก็ได้ตั้งแต่สมัยสุโขทัย และปรากฏมีการพระราชทานอภัยโทษลักษณะเป็นการทั่วไปในโอกาสสำคัญต่างๆ ของบ้านเมืองเรื่อยมาตั้งแต่กรุงศรีอยุธยาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ รูปแบบการอภัยโทษก็จะแตกต่างกันไปตามการปกครองแต่ละสมัยดังนี้

๑. รูปแบบการพระราชทานอภัยโทษในสมัยกรุงสุโขทัย

ในสมัยสุโขทัย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นทั้งผู้นำและคุ้มครองประชาชนในยามสงครามและเป็นผู้ปกครองในยามสงบพระมหากษัตริย์จึงเป็นผู้ทรงพระราชอำนาจเด็ดขาดแต่เพียงพระองค์เดียวในกิจการแผ่นดินทุกอย่าง เช่น ด้านการปกครอง การออกกฎหมายและการพิพากษาคดี หลักฐานจากศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงมหาราช^{๑๑} บางตอนสะท้อนให้เห็นถึงระบบการบริหารทางศาลแบบพ่อกับลูกซึ่งเจริญรุ่งเรืองในสมัยสุโขทัยตอนต้น โดยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาแห่งความยุติธรรมและผู้พิพากษาสูงสุด^{๑๒} ทรงพระราชทานความยุติธรรมแก่ราษฎรของพระองค์โดย

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒.

^{๑๒} เพ็ญจันทร์ โชติบาล, อ้างใน การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ. แปลโดย กาญจนิ ละเอียดศรีและยุพา ชุมจันทร์, (กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, ๒๕๑๕), หน้า ๒๘๒.

ถ้วนทั่ว เมื่อมีความระหว่างกันก็ได้รับการพิจารณาโดยเที่ยงตรงไม่เข้ากับฝ่ายใด และไม่ถือว่าใครมีสิทธิเหนือกว่าใครในความยุติธรรมประชาชนสุโขทัยยังมีสิทธิที่จะเข้าถึงตัวผู้ครองแผ่นดิน เพื่อร้องทุกข์และขอความเป็นธรรม ผู้ที่มีสิทธินี้ในกรุงสุโขทัยมีสิทธิไปสั่นกระดิ่งที่แขวนไว้หน้าพระราชวังได้ การพระราชทานอภัยโทษจะมีลักษณะดังเช่นบิดาให้ความเมตตาต่ออนุตร เป็นจุดเริ่มต้นของการถวายฎีการ้องทุกข์และขอความเป็นธรรม

๒. รูปแบบการพระราชทานอภัยโทษในสมัยกรุงศรีอยุธยา

กรุงสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยามีความแตกต่างกันเป็นอันมากทั้งระบอบการปกครองและสังคม ระบอบการปกครองของกรุงศรีอยุธยาเป็นระบอบการปกครองซึ่งพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจเป็นล้นพ้น สังคมในสมัยอยุธยาจึงเป็นสังคมที่ขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์โดยตรง^{๑๒} ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรในอาณาจักรอยุธยานั้น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเจ้ากับข้า เมื่อเทียบกับสังคมสมัยกรุงสุโขทัยซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรเป็นเพียงบิดากับบุตร ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์สมัยอยุธยาเป็นตำแหน่งที่ช่วงชิงกันด้วยอำนาจทางทหารมิได้สืบราชสันตติวงศ์ลงมาดังเช่นสุโขทัย^{๑๓} ด้วยเหตุนี้ความใกล้ชิดสนิทสนมระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรจึงยากที่จะเกิดขึ้นได้เมื่อเปรียบเทียบกับพระมหากษัตริย์สุโขทัย การพระราชทานอภัยโทษมีลักษณะเด็ดขาดเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยและพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว^{๑๔} ในเวลาเดียวกันก็ทรงใช้พระราชอำนาจนั้นตามหลักทศพิธราชธรรมด้วย แต่การพระราชทานอภัยโทษใดๆเป็นสิ่งที่กระทำได้อย่างนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งความเด็ดขาดของพระราชอำนาจของพระองค์ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอาศัยผู้กราบบังคมทูลขอพระราชทานอภัยโทษให้ ซึ่งผู้ขอพระราชทานอภัยโทษจำเป็นต้องเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงโปรดปรานหรือทรงเคารพนับถือ

^{๑๒} คีฤทธี ปราโมช, ม.ร.ว., สังคมไทย ในลักษณะไทย เล่ม ๑, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิชย์, ๒๕๒๕), หน้า ๔ – ๖.

^{๑๓} เพ็ญจันทร์ โชติบาล, อ้างใน การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ, หน้า ๒๔.

^{๑๔} สมบัติ จันทรวงศ์, ความคิดทางการเมืองและสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา, ๒๕๒๓), หน้า ๑๓๗ – ๑๓๘.

๓. รูปแบบการพระราชทานอภัยโทษในสมัยกรุงธนบุรี

ในสมัยกรุงธนบุรี พระเจ้าตากสินมหาราชได้สถาปนากรุงธนบุรีขึ้นในพุทธศักราช ๒๓๑๒ ตลอดรัชสมัยของพระองค์ต้องใช้พระราชอุตสาหะเสด็จพระราชดำเนินในการพระราชสงครามแทบมิได้ว่างเว้นนับเป็นช่วงเวลาซึ่งลำบากยากยิ่งสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งต้องใช้พระราชอำนาจเด็ดขาดเพื่อความสงบราบคาบของบ้านเมืองแบบเทวราช อย่างไรก็ตามเมื่อยามว่างเว้นศึกสงคราม พระเจ้าตากสินมหาราชก็ทรงมีพระจริยาวัตรอันงดงามยิ่ง ทรงมีพระมหากรุณาธิคุณทั้งแก่ข้าราชการใหญ่่น้อยและพสกนิกรของพระองค์โดยทั่วหน้า ทรงดำเนินพระบรมราโชบายดังเช่นพ่อขุนรามคำแหงมหาราชแห่งกรุงสุโขทัย ซึ่งทรงปกครองราษฎรของพระองค์ฉันบิดาปกครองบุตร ดังจะเห็นได้จากความในพระราชดำรัสตอนหนึ่งซึ่งพระราชทานแก่เหล่าทัพนายกอง เมื่อครั้งทรงประทับอยู่ค่ายเขาพระขณะกำลังล้อมค่ายพม่าที่บ้านบางนางแก้ว มีใจความว่า “ข้าราชการทั้งปวงใช้ให้ไปทำศึกบ้านใดเมืองใด พ่อมิได้สะกดหลังไปด้วยก็มิได้สำเร็จราชการ ครังนี้พ่อไปราชการเมืองเชียงใหม่ ให้ลูกอยู่ทำราชการข้างหลัง และมาพ่ายแพ้แก่พม่าให้ขายพระบาท แล้วกล่าวโทษกันว่าอดข้าวปลาอาหาร อันทำการศึกษาครั้งนี้พ่อจะชิงชังแก่ลูกผู้ใดหามิได้ พ่อรักใคร่เสมอกัน พ่ออุตส่าห์ทรมาณเที่ยวทำการสงครามมา ทั้งนี้ไผ่จะจงใจปรารถนาหาความสุขแต่ผู้เดียวหามิได้ อุตส่าห์สู้ยากลำบากกายก็เพื่อจะทำนุบำรุงพุทธศาสนา ให้สมณะชีพรามณ์เป็นสุขทั่วขอบขัณฑสีมาเพื่อจะไม่ได้มีคนอาศัยย่ำอาชรรพ์และครั้งนี้ลูกทั้งหลายทำการพ่ายแพ้แก่พม่า ครั้นจะเอาโทษก็เสียดาบนักด้วยได้เลี้ยงคูมาเป็นใหญ่เป็นโตแล้ว ผิดครั้งนี้จะยกไว้ให้ทำราชการแก้ตัวต่อไป”^๕ อาจกล่าวได้ว่า ตามพระราชดำรัสข้างต้นไม่เพียงแต่สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรในสมัยกรุงธนบุรีเท่านั้น หากยังสะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรอีกด้วย จากความสัมพันธ์ในลักษณะของเจ้ากับข้าในสมัยอยุธยาไปสู่ความสัมพันธ์ในลักษณะ บิดากับบุตร นับเป็นการหวนกลับเพื่อเริ่มต้นใหม่อีกครั้งของแนวความคิดแบบพ่อกับลูกซึ่งเคยใช้เป็นหลักในการปกครองบ้านเมืองมาแต่ครั้งสุโขทัยตอนต้น หากมีอันต้องเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะการณ์ของบ้านเมืองและ

^๕ เพ็ญจันทร์ โชติบาล, อ้างใน จดหมายเหตุความทรงจำ พิมพ์พร้อมฉบับเพิ่มเติม (พ.ศ. ๒๓๑๐ – ๒๓๘๑) และพระราชวิจารณ์ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (เฉพาะตอน พ.ศ. ๒๓๑๐ – ๒๓๖๓), (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๕๐๑), หน้า ๑๗๘ – ๑๗๙.

แนวความคิดนี้ได้ทวีความสำคัญ ต่อการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษมากขึ้นโดยลำดับโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในรัชสมัยพระเจ้าตากสินมหาราชนี้แม้จะมีแต่การสู้รบทำศึกสงครามอยู่เป็นนิจ แต่ปรากฏว่าได้มีการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปเนื่องในโอกาสสำคัญๆของบ้านเมือง เช่น คราวสมโภชการประสูติพระราชโอรสเป็นต้น

๔. รูปแบบการพระราชทานอภัยโทษในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ (รัชกาลที่ ๑ – รัชกาลที่ ๖)

(๑) รัชกาลที่ ๑ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก

ในรัชกาลของพระองค์ได้ทรงวางหลักการสำคัญลงไว้แก่บ้านเมือง โดยการรวบรวมชำระกฎหมายให้ถูกต้องเป็นหมวดหมู่กับทั้งได้กระทำการสังคายนาพระไตรปิฎก อันเป็นหลักแห่งพระพุทธศาสนาตลอดจนทรงบำเพ็ญพระราชกุศลต่างๆ เนื่องในการทำนุบำรุงพระพุทธศาสนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรงบำเพ็ญอภัยทานปลดปล่อยนักโทษในโอกาสสำคัญๆของบ้านเมือง ซึ่งพระมหากษัตริย์ในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ทุกพระองค์ทรงเจริญรอยพระยุคลบาทสืบมาซึ่งนอกจากจะเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ทรงมีพระราชศรัทธายึดมั่นในพระพุทธศาสนาแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงการดำรงพระราชฐานะธรรมราชาซึ่งตั้งมั่นอยู่ในหลักธรรมอย่างแน่นแฟ้น นอกจากนี้ยังทรงเอาพระราชหฤทัยใส่ในความทุกข์ยากเดือดร้อนของราษฎรตลอดมา ทรงมีพระมหากรุณาแก่ราษฎรดุจดังบิดาที่มีความกรุณาปราณีแก่บุตรของตนอยู่เป็นนิจ ซึ่งจะเห็นได้ในเวลาต่อมา แนวคิดธรรมราชาและแนวคิดแบบพ่อปกครองลูกได้ผสมผสานกลมกลืนแทบจะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในสมัยนี้มีข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษ ๒ ประการ ประการแรก การพระราชทานอภัยโทษเนื่องในวโรกาสที่สมเด็จพระอนุชาธิราชทรงผนวชนั้นได้เป็นจุดเริ่มต้นของประเพณีในการพระราชทานอภัยโทษเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงผนวชในเวลาต่อมา ประการที่สอง ได้แก่การพระราชทานอภัยโทษ ปลดปล่อยนักโทษเป็นการทั่วไปในสมัยนี้มีได้ปล่อยทั้งหมดเหมือนในสมัยกรุงศรีอยุธยา หากแต่ปล่อยนักโทษซึ่งสมควรได้รับพระราชทานพระกรุณาให้พ้นจากเวรจำ นอกจากจะพิจารณาความดีความชอบของนักโทษเป็นรายบุคคลไปแล้วยังต้องพิจารณาตามชั้นโทษของผู้กระทำความผิดโดยแบ่งตามโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับเป็น อุกฤต คุรุ มัชฌิมและลหุโทษ โดยอาศัยการเลื่อนโทษ ล่วงโทษ และหล้นโทษ ซึ่งระบบการพิจารณาพระราชทานอภัยโทษในลักษณะนี้นั้น สันนิษฐานว่าน่าจะวิวัฒนาการมาเป็น

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษชั้นต่างๆตามที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษในเวลาต่อมาด้วย

(๒) รัชกาลที่ ๒ พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย

ในรัชสมัยนี้ปรากฏหลักฐานว่าการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาในสมัยของพระองค์ไม่ผู้จะได้รับความสะดวก ด้วยเหตุที่มีได้ทรงเสด็จออกรับฎีกาในพระราชวัง ราษฎรจะทูลเกล้าฯถวายฎีกาได้ก็ต่อเมื่อเสด็จออกนอกพระราชวังเท่านั้น อย่างไรก็ตามหากราษฎรผู้ใดต้องการทูลเกล้าฯถวายเรื่องราวก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถวายเรื่องราวมายังพระเจ้าลูกยาเธอ คือ กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ ซึ่งไปว่าราชการกรมพระตำรวจด้วย^{๑๖}

(๓) รัชกาลที่ ๓ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชกาลของพระองค์ การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาได้รับความสะดวกกว่าในสองรัชกาลก่อนเป็นอันมาก เพราะเหตุที่ทรงเคยรับฎีกามาแต่ครั้งยังดำรงพระอิสริยยศเป็นกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ จึงทรงทราบถึงความลำบากของราษฎรในการทูลเกล้าฯถวายฎีกาเป็นอย่างดี ทรงพระราชดำริว่า ความทุกข์ร้อนของราษฎรที่จะมาร้องถวายฎีกาต่อเวลาเสด็จจึงจะร้องได้ ถ้าดีกลองร้องฎีกาได้ทุกวันไม่ต้องคอยเวลาเสด็จออกก็จะบรรลुทุกข์ของราษฎรไม่ต้องคอยยากลำบาก จึงพระราชทานชื่อกลองว่าวินิจฉัยเกริ เมื่อเวลาผู้ใดจะไปร้องถวายฎีกา กรมวังก็ไปไขกุญแจ ครั้นดีแล้วตำรวจเวรก็รับเอาตัวและเรื่องราวมา นำความขึ้นกราบทูลทราบใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้วมีพระบรมราชโองการสั่งให้ผู้ใดชำระก็ส่งไปตามรับสั่งบางทีก็โปรดให้ตำรวจชำระบ้าง ไม่มีเจ้าและขุนนางเป็นใหญ่ในความฎีกาด้วยทรงไปเลื่องได้ถามอยู่ทุกเวลาเช้าค่ำ ตระลาการชำระก็ไม่อาจพลิกแพลงไปได้^{๑๗}

อนึ่งมีข้อสังเกตที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งว่า การพระราชทานอภัยโทษโดยมีเงื่อนไข เมื่อนักโทษได้มาสู่แก่โทษ ได้มีการร่างพระบรมราชาโองการสั่งสอนนักโทษเหล่านั้น ตามแนวคำสอนทางพระพุทธศาสนา เพื่อให้ นักโทษประพฤติกลับยึดมั่นในความดี อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของแนวความคิดธรรมราชาที่มีต่อการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ

^{๑๖} ทิพากรวงศ์เจ้าพระยา, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๒, หน้า ๒๐๓.

^{๑๗} เพ็ญจันทร์ โชติบาล, อ้างใน ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. ๒๓๕๒ – ๒๔๕๓ ด้านสังคม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สยาม, ๒๕๑๕), หน้า ๑๔๓ – ๑๔๔.

โดยตรงทีเดียว ดังปรากฏในคราวที่ได้มีการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ให้แก่นักโทษที่มา
 ลุแกโทษตามสำเนาพระบรมราชโองการให้ทำคำโอวาทแก่ผู้ร้ายที่มาลูแกโทษ จ.ศ. ๑๑๕๕ (พ.ศ.
 ๒๓๙๐) ความบางตอนว่า “...ด้วยทรงพระราชดำริโดยพระราชหฤทัยไทย ทรงพระมหากรุณาว่าคน
 เหล่านั้น ก็เป็นไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน แต่ยังมีได้ฟังโอวาทนักปราชญ์ว่ากล่าวสั่งสอน โดยกำลังพาลก็
 ประพฤติการทุจริตต่างๆ เทียวสูบฝืนกินสุรา พากันกระทำโจรกรรมเป็นอาชญากรรมกำม้ายแล้วก็จะ
 ไปตกอยู่ในมะหานครอันใหญ่ มิได้ทันจะกลับตัวทรงสังเวศพระไทยนักจูงโปรดให้ยกปากหันไป
 ด้วยหวังพระไทยจะให้โอวาทเสียสักครั้งหนึ่งภอได้สดิรู้ตัวจะได้ละเสียซึ่งความชั่วอันกระทำมาแต่
 หลัง ถ้ากลับตัวได้ตามคำโบราณว่าต้นคดปลายตรง ก็คงจะเอาสุขในสวรรค์ได้เป็นแท้พระหฤทัย
 มากไปด้วยกำลังพระเมตตา จะทรงปฏิบัติตามพระมหาโพธิสัตว์เจ้าแต่ปางก่อนจึงโปรดเกล้าฯ
 ดำรัสตั้งพระศรีภูมิปรีชาเสนาบดีศรีสาถกณณ์ให้ทำคำโอวาท เจือปนไปด้วยพระพุทธานุญาตสั่งสอน
 พวกลูกโทษให้ละพยศอันร้ายเสีย จะทรงพระกรุณาแต่งตั้งไว้เป็นกองอาทมาตสำหรับจับโจรผู้ร้าย
 สืบไป”^{๑๔}

(๔) รัชกาลที่ ๔ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญในแนวคิด
 เกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เนื่องจากพระองค์ได้ทรงผนวชอยู่เป็นเวลานาน ด้วย
 หลักธรรมทางพระพุทธศาสนาประกอบกับการที่ทรงใช้ชีวิตในระหว่างที่ทรงผนวชนั้นคลุกคลีกับ
 สามัญชนทำให้พระองค์ท่านทรงมีความเข้าใจและทรงพระเมตตาต่อราษฎรของพระองค์อย่าง
 แท้จริง ทรงเห็นว่าการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามอย่างสมัยโบราณราชประเพณีนั้น
 ไม่สามารถที่จะผูกใจราษฎรให้เกิดความจงรักภักดีและสร้างความสามัคคีอย่างแท้จริงได้^{๑๕} ทรง
 พระราชดำริว่า “พระเจ้าแผ่นดินคนทั้งปวงยกย่องตั้งไว้เป็นที่พึ่งใครมีความทุกข์ร้อนถ้อยความ
 ประการใดก็ย่อมมาร้องให้ช่วย ดังหนึ่งทารกเมื่อมีเหตุแล้วก็จะร้องหาบิดามารดาเพราะฉะนั้นพระ
 เจ้าแผ่นดินเชื่อว่าคนทั้งปวงยกย่องให้เป็นบิดามารดาของตัวแล้ว ก็มีความกรุณาแก่คนทั้งปวงดัง

^{๑๔} เพ็ญจันทร์ โชติบาล, อ้างใน จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๓ สำเนาพระบรมราชโองการ จ.ศ. ๑๑๕๕
 (พ.ศ. ๒๓๙๐) เลขที่ ๗๒ – ๗๓ ก. เรื่องให้ทำคำโอวาทแก่ผู้ร้ายที่มาลูแกโทษ

^{๑๕} ธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๒๘.

หนึ่งปีตามารดาภรรยาแก่บุตรจริงๆ ของตนโดยสุจริต”^{๒๐} โดยนัยแห่งคำนี้จะเห็นได้ว่าแนวคิดแบบพ้องกับลูกนั้นได้กลับมามีบทบาทสำคัญต่อการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์อย่างจริงจัง ส่วนประเพณีทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ซึ่งเป็นเครื่องแสดงศรัทธาของราษฎรที่มีต่อความยุติธรรมของพระมหากษัตริย์ตลอดมานั้นก็ได้ทรงโปรดให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป็นหลายประการเช่น ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกการเขียนผู้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา เพราะแต่เดิมมาผู้ใดมีเรื่องเดือดเนื้อร้อนใจจะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาจะต้องถูกเขียน ๓๐ ที เพื่อพิสูจน์ความเดือดร้อนและป้องกันมิให้ถวายฎีกาพร่ำเพรื่อเป็นที่รบกวนพระราชหฤทัย^{๒๑}

นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ราษฎร ซึ่งเห็นว่าตนมิได้รับความเป็นธรรมจากศาล ราชการหรือลูกขุน ตลอดจนราษฎรซึ่งได้รับความทุกข์ยากเดือดร้อนด้วยเหตุอื่นๆ ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาเพื่อขอพระราชทานความเป็นธรรมแก่ตนได้ ทั้งนี้เนื่องจากทรงทราบมาตั้งแต่ที่ทรงผนวชว่าในสมัยนั้นราษฎรถูกผู้มีอำนาจกดขี่ข่มเหงเอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรม^{๒๒} พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้งประเพณีเสด็จออกรับฎีกาของพระองค์เองทุกวัน โคนเดือนละ ๔ ครั้ง ให้ทำหลักธงไชยปักขึ้นไว้ผูกเชือกห้อยขอเหล็กลงมาสำหรับเกี่ยวเรื่องฎีกาแขวนไว้เฉพาะหน้าพระที่นั่งให้ทอดพระเนตรเห็นให้เจ้าของฎีกาหมอบอยู่ใกล้หลักนี้ จะได้รู้เห็นได้ยินเรื่องราวเองด้วย พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะเสด็จพระราชดำเนินมาดับทุกข์ราษฎรที่ร้องถวายฎีกาข้างขึ้น ๒ ครั้ง ข้างแรม ๒ ครั้ง ราษฎรอาทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวได้อีกทางหนึ่งด้วย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้มีการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป แต่ได้มีประกาศให้ผู้ที่กระทำความผิดมาขออุกแก่โทษและจะโปรดพระราชทานยกโทษ

^{๒๐} เพ็ญจันทร์ โชติบาล, อ้างใน ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๔ พ.ศ. ๒๓๔๕ – ๒๔๐๔, (พระนคร : โรงพิมพ์ดำรงธรรม, ๒๕๑๑), หน้า ๔๓๕.

^{๒๑} ปราโมทย์ นาคทรรพ, “การปรับปรุงประเทศไทยให้สอดคล้องกับความเจริญของบ้านเมือง ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว”, *เรียงความฉบับที่ได้รับรางวัลทุนภูมิพล*, (กรุงเทพมหานคร: สภาสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๐), หน้า ๕๐.

^{๒๒} ชัย เรื่องศิลป์, *ประวัติศาสตร์ไทย สมัย พ.ศ. ๒๓๕๒ – ๒๔๕๓ ด้านสังคม*, (กรุงเทพมหานคร : อมรการพิมพ์, ๒๕๒๘), หน้า ๓๔๖.

ให้ผู้^{๒๓} อนึ่งเมื่อใกล้สวรรคต พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ยังทรงมีพระราชหฤทัยเฝ้าห่วงใยในสันติสุขของประชาราษฎร์ของพระองค์อย่างที่สุด มีพระราชดำรัสแก่ผู้เฝ้าพระอาการประชวรคือพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงวงศาธิราชสนิท เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ที่สมุหกลาโหม เจ้าพระยาภูธรราชย์ที่สมุหนายกว่า“ถ้าสิ้นพระองค์แล้วไปแล้ว ขอให้ท่านทั้งปวง จงช่วยกันทำนุบำรุงแผ่นดินต่อไปให้เรียบร้อย ให้สมณพราหมณ์อาณาประชาราษฎร์ได้อยู่เย็นเป็นสุขด้วยกัน ขอให้ทูลพระเจ้าแผ่นดินพระองค์ใหม่ให้เอาเป็นพระธุระรับฎีกาของราษฎรอันมีทุกข์ร้อน ให้ร้องได้สะดวกเหมือนพระองค์ ได้ทรงเป็นพระธุระรับฎีกามาแต่ก่อน”^{๒๔}ที่กล่าวมาข้างต้นอาจจะเห็นได้ว่าแนวความคิดแบบธรรมราชาและแนวความคิดแบบพ่อปกครองนั้นมีบทบาทต่อการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ทั้งในสมัยกรุงธนบุรีและสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นเป็นอย่างสูงโดยสะท้อนให้เห็นทั้งในรูปของการพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคลและเป็นการทั่วไปในแต่ละรัชสมัย ดังจะเห็นได้ชัดเจนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งแนวความคิดทั้งสองประการข้างต้นนี้มีบทบาทสำคัญก่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลงต่อระบบการอภัยโทษหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงประเพณีการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา

(๕) รัชกาลที่ ๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตลอดรัชสมัยของพระองค์ทรงพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญเยี่ยงนานาประเทศเป็นผลให้แนวคิดและสภาพการณ์ในสังคมไทยในสมัยนั้นต้องแปรเปลี่ยนไปด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งใน พ.ศ. ๒๔๒๖ ได้เกิดการเคลื่อนไหวในหมู่บรมวงศานุวงศ์และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ด้วยการทำหนังสือกราบบังคมทูลดำนิรบบอบการปกครองในสมัยนั้น พร้อมกับเร่งรัดให้ปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินโดยเร็วทั้งยังมีการเรียกร้องให้มีกฎหมายกำหนดพระบรมราชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดิน คือ “คอนชทิจิวัชัน” ตามแบบของประเทศยุโรปที่เจริญรุ่งเรืองซึ่งหมายถึงการตรารัฐธรรมนูญเพื่อจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั่นเอง

^{๒๓} เพ็ญจันทร์ โชติบาล, อ้างใน ประชุมกฎหมายประกาศ เล่ม ๕ หน้า ๘๔ – ๘๕, หน้า ๒๒๓.

^{๒๔} ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระมหาเจษฎายาท, ความทรงจำ, (ธนบุรี : เกลิมชัยการพิมพ์, ๒๕๑๔), หน้า

ผลที่ตามมาในการกราบบังคมทูลในครั้งนั้น คือการกร่างกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการปกครองประเทศ ประกอบด้วย ร่างพระราชกฤษฎีกา ๕ ฉบับ คือ^{๒๕}

๑. ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ ๑ ว่าด้วยพระราชประเพณีกรุงสยาม
๒. ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ ๒ ว่าด้วยวิธีและกระบวนการชมนุมปฤชา
๓. ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ ๓ ว่าด้วยรัฐมนตรีสภา ฤาฤกษณ ณ สาลหลวง
๔. ร่างพระราชกฤษฎีกาเรื่ององคมนตรีสภา ฤาที่ปริกราราชการในพระองค์
๕. ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเสนาบดีสภา ฤาฤกษณ ณ สาลา

เฉพาะร่างพระราชกฤษฎีกาที่ ๑ ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยามมีลักษณะใกล้เคียงกันกับรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในประเทศต่างๆ ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาก เพราะมีการกล่าวถึงพระบรมราชานุภาพ การเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐและการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะของงานบริหารตุลาการและนิติบัญญัติร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งสิ้น ๒๐ มาตรา ในจำนวนบทมาตราทั้ง ๒๐ มาตราที่กำหนดพระบรมราชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดินนั้น มาตราที่นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งได้แก่ มาตรา ๓ ข้อ ๒ ว่าด้วยราชศักดิ์านุภาพ เพราะเป็นบทมาตราที่บัญญัติถึงพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษไว้อย่างชัดเจนว่า พระเจ้าแผ่นดินมีราชศักดิ์านุภาพ เป็นที่เกิดของความยุติธรรมที่ระงับดับทุกข์ร้อนแลทรงพระกรุณาอภัยโทษคนผิดกฎหมาย

ความในมาตราข้างต้นแสดงให้เห็นแนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญยิ่งของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นแนวคิดที่เป็นสากลและทันสมัยในยุคหนึ่งที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาของความยุติธรรม (The King is the Fountain of Justice) นั้นเองทั้งยังนับได้ว่าเป็นการนำพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทยมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ อย่างไรก็ตามร่างพระราชกฤษฎีกานี้มิได้ประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายซึ่งน่าจะเนื่องมาจากพระบรมราชโองบาย ใน

^{๒๕} วิษณุ เครืองาม, “บทวิเคราะห์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเรื่องร่างพระราชกฤษฎีกาที่ ๑ ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม”, ว. กฎหมายฉบับพิเศษ รวมบทความทางวิชาการเป็นอนุสรณ์แด่ศาสตราจารย์. ดร. หยุต แสงอุทัย, ๒๕๒๓ : หน้า ๑๕๒.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงพัฒนาบ้านเมือง อย่างค่อยเป็นค่อยไปอีกทั้งน่าจะเนื่องมาจากความล้มเหลวของรัฐมนตรีสภาและองคมนตรีสภาที่ทรงตั้งขึ้น

รูปแบบของการพระราชทานอภัยโทษที่ปรากฏตามร่างพระราชกฤษฎีกาที่ ๑ เป็นเอกสารที่สะท้อนให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการวินิจฉัยอรรถคดีควบคู่ไปกับการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษผู้กระทำความผิดหลักฐานทางประวัติศาสตร์ เช่น คำพิพากษาฎีกาและพระราชหัตถเลขา ทำให้สามารถจำแนกรูปแบบของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ ๓ ประการใหญ่ๆ คือ

(๑) การพระราชทานอภัยโทษในรูปของพระบรมราชวินิจฉัยในอรรถคดีต่างๆ

ประเพณีโบราณถือคติว่า พระมหากษัตริย์เป็นผู้พระราชทานความยุติธรรม ทรงวินิจฉัยอรรถคดี กรณีพิพาทของราษฎรด้วยพระองค์เอง แต่เมื่อบ้านเมืองมีอาณาเขตกว้างขวางและมีประชากรเพิ่มมากขึ้นก็จำเป็นต้องแบ่งเบาพระราชภาระนี้ จึงโปรดให้มีลูกขุนเป็นผู้ว่าการยุติธรรมต่างพระเนตรพระกรรณ กรณีที่เป็นความผิดอาญาอุกฉกรรจ์มหันตโทษก็ต้องนำความกราบบังคมทูลเพื่อเรียนพระราชปฏิบัติและพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยชี้ขาดวางบทโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิด

(๒) การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา

ตามระบบการศาลสมัยอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ถือว่าศาลพิพากษาแล้วก็เป็นอันเสร็จ ไม่มีการฟ้องร้องกันระหว่างคู่ความในศาลชั้นสูงขึ้นไปอีก เว้นเสียแต่คู่ความฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้พิพากษาตระลาการที่เกี่ยวข้องอยู่กับคดีของตนนั้นไม่ให้ความยุติธรรมแก่ฝ่ายตนก็อาจฟ้องร้องเจ้าหน้าที่นั้นๆ ได้ต่อศาลหลวงซึ่งเป็นศาลอุทธรณ์อีกชั้นหนึ่ง ส่วนศาลฎีกาไม่มี แต่อาจเป็นบางกรณีที่ราษฎรต้องการให้เรื่องราวของตนถึงพระเนตรพระกรรณ ก็อาจใช้วิธีทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาได้ การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกานั้นเป็นประเพณีที่สืบทอดมาแต่ครั้งกรุงสุโขทัยเรื่อยมาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์^{๒๖}

^{๒๖} เพ็ญจันทร์ โชติบาล, “พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย”, หน้า ๔๗.

สำหรับขั้นตอนในการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา นับตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเรื่อยมาถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ราษฎรผู้ทุกข์ร้อนเป็นความทั้งปวง ไม่อาจที่จะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้โดยตรง หากจะต้องยื่นฟ้องต่อมูลนายตามลำดับชั้น ถ้าผู้ใดละเมิดจะต้องถูกเจียน ๓ ยก^{๒๓} ครั้นล่วงถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่สี่ จึงได้พระราชทานพระบรมราชานุญาต ให้ราษฎรทูลเกล้าถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านมูลนายตามลำดับชั้นพร้อมทั้งทรงโปรดเกล้าฯ ขยายพระบรมราชานุญาตให้นักโทษในเวรจำซึ่งไม่สามารถที่จะมาถวายฎีกาให้ญาติพี่น้องหรือมูลนายมาถวายต่างตัวได้ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพบว่า การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาในสมัยนี้มีทั้งการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษ ซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาก่อนมีการบังคับโทษและระหว่างมีการบังคับโทษ

(๑) การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป

การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป เป็นประเพณีเก่าแก่สืบต่อกันมาแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยา ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่ครั้งกรุงเก่าพระราชทานอภัยโทษในลักษณะเป็นการทั่วไปในโอกาสสำคัญต่างๆ ของบ้านเมืองและได้สืบทอดเรื่อยมาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีหลักฐานการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ๒ ครั้ง คือเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๑ เนื่องในวโรกาสที่พระองค์เสด็จกลับจากยุโรปและเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๑ เนื่องในวโรกาสพระราชพิธีรัชมังคลาภิเษกสมโภชสิริราชสมบัติถึง ๔๐ ปี

(๖) รัชกาลที่ ๖ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เปลี่ยนแปลงระบบการพระราชทานอภัยโทษในหลายๆ ด้าน แต่เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียด ส่วนของรูปแบบและเนื้อหาของ การพระราชทานอภัยโทษยังคงเหมือนในรัชกาลก่อน

^{๒๓} กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๕, (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๑๔), หน้า ๑๘-๑๙.

๕. รูปแบบการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕^{๒๘}

(๑) รัชกาลที่ ๗ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น นอกจากจะทำให้พระราชอำนาจและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ต้องถูกลิดรอนลงจากเดิมจากการใช้พระราชอำนาจที่ได้ขาดและเป็นอิสระมาสู่การใช้พระราชอำนาจตามขอบเขตในรัฐธรรมนูญแล้วยังทำให้แนวคิดและรูปแบบของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ทำให้รูปแบบของการพระราชทานอภัยโทษที่ปรากฏในรูปของพระบรมราชวินิจฉัยในอรรถคดีต่างๆ ต้องสิ้นสุดลงพร้อมๆ กับความพยายามในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทูลเกล้าฯขอพระราชทานอภัยโทษเสียใหม่เพื่อให้เหมาะสมแก่สมัยโดยจำกัดเวลาดำเนินการว่าจะต้องมีพระบรมราชวินิจฉัยฎีกาภายในกำหนดเวลา ซึ่งเดิมนั้นเมื่อทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาแล้วจะปฏิบัติตามคำพิพากษาไม่ได้เลย ในขณะที่รัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่าควรกำหนดเวลาไว้ สำหรับรูปแบบของการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปนั้น เมื่อประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และทรงใช้พระราชอำนาจภายในขอบเขตตามรัฐธรรมนูญแล้ว แนวความคิดเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป เนื่องในโอกาสอันเป็นมิ่งมงคลของบ้านเมืองก็เปลี่ยนไปด้วย จากเดิมซึ่งการเป็นไปตามพระราชดำริและพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียวที่จะพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องราชทัณฑ์ทั้งปวงโดยประกาศเป็นกฎหมายในรูปต่างๆ กัน เช่น พระราชหัตถเลขาประกาศพระบรมราชโองการ เป็นต้น ไปสู่การซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหมายความว่า การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปในรัชกาลนี้กระทำผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ

^{๒๘} เพ็ญจันทร์ โชติบาล, พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย, , หน้า ๒๐๘ – ๒๑๐.

(๒) รัชกาลที่ ๘ พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล^{๒๕}

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดลนับเป็นช่วงเวลาที่ยังทรงพระเยาว์อยู่ จึงมิได้ทรงบริหารพระราชภาระของแผ่นดินด้วยพระองค์เอง ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นเพื่อปฏิบัติพระราชกรณียกิจทั้งปวงในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้หมายความว่า การใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วย

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษซึ่งไม่เป็นที่ยุติในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ได้สิ้นสุดลงพร้อมกับการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเมื่อพุทธศักราช ๒๔๗๗ โดยได้กำหนดรูปแบบหลักเกณฑ์และวิธีการในการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษไว้ในภาค ๗ ว่าด้วยอภัยโทษเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาและลดโทษมาตรา ๒๕๕ ถึงมาตรา ๒๖๗ ซึ่ง โดยแนวฎีกาที่ทูลเกล้าฯ ถวายมีทั้งประหารชีวิตและจำคุก ส่วนแนวพระบรมราชวินิจฉัยฎีกานั้น ส่วนมากเป็นการระงับฎีกาเกือบทั้งหมด โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ถวายความเห็นและคำแนะนำเท่านั้น ซึ่งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มักลงมติให้อภัยโทษหรือระงับฎีกาตามความเห็นของคณะรัฐมนตรีเสมอ สำหรับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ จึงต้องยึดถือตามโบราณราชประเพณีในการพระราชทานอภัยโทษที่สืบต่อกันมา ทั้งนี้ได้เปลี่ยนแปลงมาผ่านกระบวนการทางฝ่ายบริหารในรูปของพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งในรัชกาลนี้ได้มีการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปถึง ๕ ครั้ง

๖. รูปแบบการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทยในปัจจุบัน

การใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทยในรัชกาลปัจจุบัน ยังคงยึดรูปแบบหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยในการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแต่เพียงพระองค์เดียวในอันที่จะพระราชทานพระมหา

^{๒๕} ชลิต ประจงกิจ, บรรณาธิการ, การพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๖๑ ทวิ, หน้า ๕ – ๖.

กรุณาลดหย่อนโทษเป็นประการใดก็ได้ ทรงวินิจฉัยฎีกาด้วยพระองค์เองอย่างละเอียดถี่ถ้วนพระราชปฏิบัติในการพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยฎีกาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงน้ำพระราชหฤทัยห่วงใยต่อทุกข์สุขของพสกนิกรซึ่งทุกข์เจ็ญทรมาณด้วยผลแห่งทัณฑกรรม^{๓๓}ในส่วนของการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปนั้น ในรัชกาลปัจจุบันนี้เอง ได้มีการกำหนดรูปแบบของการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปให้เป็นที่น่าพอใจ โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยให้เพิ่มมาตรา ๒๖๑ ทวิ ในภาค ๗ ว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาและลดโทษซึ่งให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษ ทั้งนี้การพระราชทานอภัยโทษดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

นอกจากนั้นยังมีการพระราชทานอภัยโทษนักโทษต่างประเทศที่โอนตัวไปรับโทษต่อในประเทศที่ตนมีสัญชาติ และนักโทษไทยที่โอนตัวจากต่างประเทศมารับโทษต่อในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๗ อันเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการส่งนักโทษคืนถิ่นรวม ๑๗ ประเทศสำหรับหลักการในการโอนตัวนักโทษตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถือว่าไม่เป็นการตัดสิทธิที่นักโทษนั้นจะพึงมีพึงได้รับผลจากการอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาและการลดโทษโดยประเทศผู้โอนภายหลังการโอน

อาจกล่าวได้ว่า บทบาทของการพระราชทานอภัยโทษซึ่งทวีความสำคัญเป็นอย่างสูงในปัจจุบัน เป็นผลมาจากสายสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎร ซึ่งยึดเหนี่ยวพระองค์เป็นเสมือนที่พึ่งสุดท้ายในการแสวงหาความยุติธรรมและเป็นไปตามหลักพระพุทธศาสนาอันส่งผลให้เกิดประโยชน์สุขแก่พสกนิกรผู้ต้องโทษอาญาแผ่นดินเป็นรายบุคคลโดยตรง ทั้งครอบครัวของเขาเหล่านั้นก็ได้รับประโยชน์สุขอีกชั้นหนึ่งด้วย พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทยสามารถปรับรูปแบบเข้ากับสภาพการณ์ของยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างสนิทสนมกลมกลืนโดยที่ยังสามารถคงความอิสระเด็ดขาดของพระราชอำนาจไว้ได้โดยมั่นคงไม่เสื่อมคลาย

^{๓๓} ชลิต ประจงกิจ, บรรณาธิการ, การพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๖๑ ทวิ, หน้า ๑๘ – ๒๘.

๒.๒ แนวคิดและรูปแบบการให้อภัยโทษในประเทศตะวันตก

การอภัยโทษของต่างประเทศ ในระบบกฎหมายของแต่ละประเทศจะมีการอภัยโทษเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นประเทศที่แตกต่างกันทางด้านความคิด เช่น ประเทศในโลกตะวันตกกับตะวันออกหรือเป็นประเทศที่แตกต่างกันในรูปแบบของประมุขของรัฐ เช่น มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขหรือมีประธานาธิบดีเป็นประมุข อย่างไรก็ตามภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ทฤษฎีและแนวความคิดของแต่ละชนชาติจะเป็นตัวกำหนดความแตกต่างของระบบการอภัยโทษในระบบกฎหมายของต่างประเทศจะปรากฏแนวคิดในการให้ความกรุณา (clemency) แก่ผู้กระทำความผิด เป็นแนวความคิดที่มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ ซึ่งมีความหมายกว้างโดยรวมทั้งการอภัยโทษ (pardon) และการนิรโทษกรรม (amnesty) การล้างมลทิน (rehabilitation) การอภัยโทษโดยทั่วไปเป็นเรื่องที่ประมุขของรัฐแสดงความกรุณา (act of grace) แก่ผู้กระทำความผิดเป็นการเฉพาะราย^{๓๑} แนวความคิดหลักในการอภัยโทษนั้นคือ ความเมตตาปรานีและยังนำไปใช้ในกรณีคำพิพากษาที่มีผลบังคับแล้วรุนแรงเกินไปโดยยกโทษหรือลดโทษให้ซึ่งมีผลให้ผู้กระทำความผิดรับโทษน้อยลงหรือไม่ต้องรับโทษตามผลของกฎหมายสำหรับความผิดนั้น

๒.๒.๑ แนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการอภัยโทษในประเทศตะวันตก

การอภัยโทษมีใช้ตั้งแต่สมัยโบราณ ปรากฏหลักฐานว่าในสมัยกรีกที่ประชุมประชาชนชาวเอเธนส์มีสิทธิที่จะลดโทษได้หรือกฎหมายของชาวโรมัน (Civil Law of Rom) ยอมรับสิทธิของจักรพรรดิในฐานะองค์อธิปัตย์ที่จะให้ความกรุณาได้^{๓๒}

พระมหากษัตริย์มักจะทรงพระราชทานพระมหากรุณาดังกล่าวเพื่อก่อให้เกิดความจงรักภักดีในหมู่พสกนิกร ดังปรากฏจากข้อเขียนของ มงเตสกีเออว่า “ความเมตตาที่คุณสมบัติเด่นชัดของกษัตริย์ ในระบบสาธารณรัฐซึ่งคนมีคุณธรรมเป็นหลักนั้นความเมตตามีความจำเป็นน้อยกว่าในรัฐเผด็จการซึ่งครอบคลุมไปด้วยความหวั่นเกรงจะใช้ความเมตตาน้อยกว่า เพราะ

^{๓๑} สุรพล คงลาภ, “นิรโทษกรรม : การศึกษาเกี่ยวกับเงื่อนไขและผลทางกฎหมาย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๔), หน้า ๔.

^{๓๒} ศิริ ปะทะจันนัง, “การอภัยโทษ : ศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการอภัยโทษ”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๐), หน้า ๖.

ต้องการควบคุมคนใหญ่โตในรัฐโดยแสดงตัวอย่างที่รุนแรง ในรัฐราชาธิปไตยซึ่งมีการปกครองด้วยเกียรติศักดิ์ที่บ่อยครั้งเรียกร้องสิ่งซึ่งกฎหมายห้ามไว้ นั่นความเมตตาเป็นสิ่งจำเป็น

ในขณะที่การลงโทษลดความรุนแรงลง การให้ความกรุณาและการอภัยโทษจะลดความจำเป็นลงด้วย การให้ความกรุณาควรจะถูกกันออกจากระบบนิติบัญญัติที่สมบูรณ์ ซึ่งมีการลงโทษไม่รุนแรงและวิธีการตัดสินใจเป็นไปโดยสม่ำเสมอและรวดเร็ว ความจริงข้อนี้อาจจะดูรุนแรงสำหรับบุคคลที่อยู่ท่ามกลางความไม่เป็นระเบียบของระบบกฎหมายอาญา ซึ่งการอภัยโทษและความกรุณาเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อบรรเทาความไร้สาระของกฎหมายและความรุนแรงของโทษ^{๓๓}

ในศตวรรษที่ ๑๘ มีการโต้แย้งเกี่ยวกับหลักการให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการทำให้ผู้กระทำความผิดหลุดพ้นจากระบบการยุติธรรม โดยการคัดเลือกบุคคลจากเหตุผลส่วนบุคคล (individual basis) เพราะกระบวนการชี้ขาดดังกล่าว ส่วนมากเป็นความลับและได้รับเอกสิทธิ์ที่จะไม่ถูกตรวจสอบทางศาลหรือในทางการเมือง^{๓๔}

นอกจากการอภัยโทษ การนิรโทษกรรม การล้างมลทินแล้วในปัจจุบันถือว่ามี การให้ความกรุณาแก่ผู้กระทำความผิดในกระบวนการยุติธรรมอยู่อีก เช่น การให้ดุลยพินิจแก่ผู้พิพากษา (the discretion of the sentencing judge) การคุมประพฤติ (Parolee) และการออกกฎหมายเพื่อลดโทษสำหรับนักโทษที่ประพฤติดี (good time laws)^{๓๕}

๒.๒.๒ ทฤษฎีและเหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดการอภัยโทษในประเทศตะวันตก

ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของการอภัยโทษนั้นปรากฏขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว มีการนำการอภัยโทษมาใช้ตั้งแต่ยุคของชนชาติ Hebrews, Greeks และ Roman^{๓๖} คำว่า “อภัยโทษ” (Pardon) นั้นถูกพบเป็นครั้งแรกในช่วงยุคแรกของกฎหมายฝรั่งเศสและเป็นคำที่ได้มาจากภาษา

^{๓๓} คิริ ปะทะจันนัง, อ้างใน Cesare Beccaria, *On Crime and Punishment*, 1971, pp. 130 – 131.

^{๓๔} คิริ ปะทะจันนัง, “การอภัยโทษ : ศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการอภัยโทษ”, หน้า ๕.

^{๓๕} สุรพล คงลาภ, “นิรโทษกรรม : ศึกษาเกี่ยวกับเงื่อนไขและผลทางกฎหมาย”, หน้า ๔ – ๑๐.

^{๓๖} คิริ ปะทะจันนัง, อ้างใน Robert G. Galdwell, *cnminology*, (New York : The Ronald Press Company, 1956.), P.647.

ลาติน (perdonare) แปลว่า การให้อิสราภาพ ซึ่งถือว่าเป็นของขวัญที่กษัตริย์หรือรัฐาธิปัตย์ได้มอบให้แก่ประชาชน^{๓๓}

การพระราชทานอภัยโทษเป็นวิธีการที่แสดงถึงความเมตตากรุณาของกษัตริย์หรือประมุขของรัฐที่จะใช้อำนาจในการอภัยโทษโดยการยกโทษหรือลดโทษให้แก่ประชาชนในรัฐของตนที่ต้องโทษอันเนื่องมาจากการกระทำผิดต่อกฎหมายอาญาของรัฐวิธีการอภัยโทษนั้นเราจะพบเห็นได้ในรัฐต่างประเทศหลายประเทศ

ตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไข ฟันฟูผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นทฤษฎีที่รัฐสมัยใหม่นำมาใช้ในการลงโทษผู้กระทำความผิด มีแนวความคิดว่าในการลงโทษผู้กระทำความผิดจะต้องลงโทษโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทำให้เขาสามารถกลับตัวเป็นพลเมืองดีและให้โอกาสผู้กระทำความผิดได้กลับคืนเข้าสู่สังคม ทฤษฎีนี้จึงได้เสนอแนวทางวิธีการแก้ไขฟันฟูผู้กระทำความผิดไว้หลายวิธีด้วยกัน ซึ่งการอภัยโทษก็เป็นวิธีการหนึ่งของแนวทางดังกล่าวนี้ด้วย ดังนั้นประเทศต่างๆจึงได้นำแนวความคิดของการอภัยโทษมาใช้เพื่อเป็นวิธีการที่จะให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดที่กลับตัวเป็นคนดีได้เร็วกว่าปกติ หลังจากถูกลงโทษตามคำพิพากษาสิ้นสุดลงได้เร็วขึ้นโดยการยกโทษให้หรือลดโทษตามคำพิพากษาลง

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส การอภัยโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดโดยส่วนมากจะเป็นการอภัยโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดเฉพาะรายบุคคล ที่ผู้มีอำนาจในการอภัยโทษจะพิจารณาถึงความเหมาะสมของผู้กระทำความผิดภายหลังจากมีคำพิพากษาลงโทษ เช่น พิจารณาจากความประพฤติในระหว่างที่ถูกคุมขัง อายุ ความเจ็บป่วย เป็นต้น ส่วนการอภัยโทษหมู่หรือการอภัยโทษเป็นกลุ่มจะไม่ค่อยเกิดขึ้น^{๓๔}

๒.๓ การอภัยโทษในประเทศอังกฤษ

๒.๓.๑ ความเป็นมาและพัฒนาการของการอภัยโทษ

ภายหลังจากอาณาจักรโรมันล่มสลายลง ได้เกิดภาวะแห่งความรู้กระจ่างขึ้นใน

^{๓๓} Bryan A. Garnor, **Black's Law Dictionary**, Eighth Edition, (U.S.A. : Thomsom west publishing Co., 2004.), P.1144.

^{๓๔} ศิริ ปะทะจีนัง, อ้างใน Edwin H. Sutherland, **Principles of Criminology**, (U.S.A : J.B. Lippincopany, 1960.), P.474.

คริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการให้อภัยโทษในอังกฤษและประเทศอื่นๆ ในทวีปยุโรปซึ่งเป็นไปอย่างหลากหลายและซับซ้อนยิ่งขึ้น ในประเทศอังกฤษ นับแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ เป็นอย่างน้อยกฎหมายได้ถวายอภิสิทธิ์ในการพิจารณาให้อภัยโทษได้ตามอำเภอใจนั้นให้เป็นของพระมหากษัตริย์และต่อมาอำนาจในส่วนนี้ก็ยังเป็นของพระมหากษัตริย์ตามนัยแห่งกฎหมายในยุคแห่งนอร์มันดี (William the Conqueror) แม้พระราชอำนาจส่วนนี้ไม่มีขอบเขตจำกัดและครอบคลุมทั่วพระราชอาณาเขต แต่ในขณะเดียวกันก็มีปัญหาทับซ้อนกับอำนาจของกลุ่มผู้มีอิทธิพลอื่นๆ ในฝ่ายอาณาจักรบรรดาเอิร์ลผู้ถือครองและมีอำนาจเหนือดินแดนจำเพาะก็มีอำนาจในการให้อภัยโทษแก่ประชากรในท้องถิ่นนั้น ส่วนฝ่ายศาสนจักรบรรดาบาทหลวงก็มีอำนาจในการให้อภัยโทษแก่กรณีที่เป็นความผิดต่อกลุ่มบาทหลวงนั่นเองเช่นกัน นอกจากนี้รัฐสภาอังกฤษเองก็ได้โต้แย้งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการพระราชทานอภัยโทษอยู่เนืองๆ^{๓๕}

๒.๓.๒ รูปแบบการอภัยโทษในประเทศอังกฤษ

การอภัยโทษของประเทศอังกฤษ แนวคิดและกฎหมายของประเทศอังกฤษนับว่ามีอิทธิพลต่อกฎหมายของประเทศไทยอยู่มากซึ่งในยุคเริ่มแรกของการพัฒนาตัวบทกฎหมายไทย นักกฎหมายของประเทศไทยนิยมเดินทางไปศึกษากฎหมายที่ประเทศอังกฤษและนำแนวคิดต่างๆ มาใช้ และมีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายไทยอยู่มาก สำหรับการอภัยโทษของประเทศอังกฤษนี้ ประเทศอังกฤษยังมีการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์และการจะพระราชทานอภัยโทษนั้นมีขั้นตอนกระบวนการตรวจสอบจากทางราชการคือกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับระบบการพระราชทานอภัยโทษของประเทศไทย^{๓๖} สถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษ เป็นสถาบันอันทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสูงสุดเด็ดขาดมาตั้งแต่บรรพกาล เช่น พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การประสาทความยุติธรรมหรือที่มาแห่งความยุติธรรม (the dispensing of the fountain of justice)^{๓๗} เพราะนอกจากจะหมายถึงพระราชอำนาจในการอภัยโทษด้วย เป็นไปตามแนวคิดพื้นฐานที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาแห่งความยุติธรรมหรือกล่าวอีก

^{๓๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๕๑.

^{๓๖} ศิริ ปะทะจีนัง, “การอภัยโทษ : ศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการอภัยโทษ” วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๐.), หน้า ๒๕.

^{๓๗} ศิริ ปะทะจีนัง, อ้างใน White L.W.M.A., *Government in Great Britain, the Empire and the Commonwealth*, (Cambridge : At the University Press, 1961.), P. 26

นัยหนึ่งก็คือ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้สร้างกฎหมาย (the law giver) จึงสามารถเข้าไปแทรกแซงกระบวนการทางกฎหมายได้นั่นเอง^{๔๒}

สำหรับขอบข่ายของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อังกฤษในยุคแรกนั้นเป็นไปอย่างกว้างขวางยิ่ง มีการพระราชทานอภัยโทษให้แก่บุคคลที่กระทำผิดให้ไม่ต้องรับโทษทางอาญา เช่น การทำให้คนตายโดยอุบัติเหตุ (by misadventure) หรือการฆ่าคนโดยเจตนาในการป้องกันตนเอง (self - defence)^{๔๓} เป็นต้น

ในส่วนของการกระบวนการและขั้นตอนในการพระราชทานอภัยโทษแต่เดิมที่เดิวนั้น กระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ในรูปของหมาย (warrant) โดยประทับพระราชลัญจกร (Great Seal) ซึ่งในเวลาต่อมาได้เปลี่ยนมากระทำในรูปของ “ชาติน์ แมนวล” (sign manual) ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยกฎหมายอาญา ค.ศ. ๑๘๒๗ (The Criminal Law Act., ๑๘๒๗)^{๔๔} โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (The Home Secretary) เป็นผู้ทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวและคำแนะนำในการพระราชทานอภัยโทษ^{๔๕} การพระราชทานพระราชวินิจฉัยอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อังกฤษนั้นมีข้อที่น่าสังเกตว่ามีได้มีลักษณะที่เป็นอิสระและเด็ดขาด แม้โดยทางทฤษฎีนั้นพระมหากษัตริย์อาจมีพระราชวินิจฉัยเป็นประการใดก็ได้ตามแต่พระราชอัธยาศัย แต่โดยทางปฏิบัติแล้วปรากฏว่านับแต่สมัยพระเจ้าจอร์จที่ ๔ เป็นต้นมา พระมหากษัตริย์มีอาจจะทรงกระทำเช่นนั้นอีกได้^{๔๖} การพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยใดๆย่อมเป็นไปตามความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงนับได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อกระบวนการอภัยโทษของประเทศอังกฤษในปัจจุบัน

^{๔๒} คิริ ปะทะซินัง, อ้างใน J.E.Hall Williams, **Criminology and Criminal Justice**, (London : Butterworths, 1982.), P. 146.

^{๔๓} Jowht Earl, **The Dictionary of English Law**, (London : Sweet&Maxwell, 1959.), p.1391.

^{๔๔} ชัชพล ไชยพร, “แนวคิดเรื่องการอภัยโทษในสังคมตะวันตกยุคก่อนคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘”, ว.กฎหมาย, ปีที่ ๒๒, ฉบับพิเศษ, หน้า ๔๕๑.

^{๔๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๕๔.

^{๔๖} ชัชพล ไชยพร, “แนวคิดเรื่องการอภัยโทษในสังคมตะวันตกยุคก่อนคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ” ว.กฎหมาย, ปีที่ ๒๕, ฉบับพิเศษ, หน้า ๔๕๑.

๑. ประเภทของอภัยโทษ

การพระราชทานอภัยโทษในประเทศอังกฤษอาจแบ่งได้เป็น ๓ ประเภท คือ

(๑) การพระราชทานอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไขของอังกฤษ ไม่เพียงแต่มีผลเป็นการหยุดการบังคับโทษเท่านั้น หากยังมีผลเป็นการลบล้างความผิดและผลต่างๆ ที่จะเกิดตามมาจากการทำผิดนั้นด้วย เมื่อเทียบเคียงกับกรณีของประเทศไทยแล้วจะพบว่า มีข้อแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด เพราะเหตุที่ มาตรา ๒๖๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้มีผลเป็นการหยุดการบังคับโทษเท่านั้น ไม่มีผลเป็นการลบล้างความผิดดังเช่นกรณีของอังกฤษ อย่างไรก็ตาม มีข้อที่น่าสังเกตว่า ผลของการพระราชทานอภัยโทษโดยมีเงื่อนไขดังกล่าวคล้ายคลึงกับผลการนิรโทษกรรมตามกฎหมายไทยเป็นอันมาก ทั้งในส่วนของผลอันเป็นการลบล้างความผิด ตลอดจนฐานะของผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษซึ่งเสมือนบุคคลที่ไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน

(๒) การพระราชทานอภัยโทษโดยมีเงื่อนไข คือ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการลงโทษรูปแบบหนึ่งไปสู่การลงโทษอีกรูปแบบหนึ่ง เช่น การลดโทษประหารชีวิต เป็นโทษจำคุกตลอดชีวิต ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องยอมอยู่ภายใต้การดูแลของเจ้าพนักงานคุมประพฤติ (Probation Officer) ภายในระยะเวลาอันมีกำหนดไว้แน่นอน เป็นต้น

(๓) การพระราชทานอภัยโทษ (Remissions) คือ การลดจำนวนวันต้องโทษลงโดยไม่มี การเปลี่ยนแปลงประเภทของโทษใหม่ เช่น การลดโทษจำคุกจาก ๑๒ เดือน เหลือจำคุกเพียง ๘ เดือน เป็นต้น

ในกรณีที่ได้มีการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษขึ้นไปนั้น ในระหว่างที่รอพระราชกระแสสั่งฎีกาถือว่ายังไม่มี การบังคับโทษจนกว่าผลของการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาจะลงมา ในการพระราชทานอภัยโทษ จะต้องกระทำในพระนามของสมเด็จพระราชินี (The Queen's Signature) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับสนองพระราชเสาวนีย์ ซึ่งนับว่าเป็นข้อแตกต่างประการหนึ่งเมื่อนำมาเทียบเคียงกับกรณีประเทศไทย ซึ่งแม้โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีรัฐมนตรีหนึ่งนายเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

๒. บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษ

สิทธิพื้นฐานในการขอพระราชทานอภัยโทษได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. ๑๖๘๘ (Bill of Rights, ๑๖๘๘) บุคคลผู้ใช้สิทธินี้ ได้แก่ ผู้กระทำ

ผิดเองหรือบุคคลอื่นในนามของผู้กระทำผิด (on his behalf) ซึ่งได้รับโทษประหารชีวิตหรือโทษอย่างอื่น ๆ ในกรณีนี้นักโทษอาจยื่นเรื่องราวโดยผ่านทางเรือนจำ ญาติพี่น้อง หรือที่ปรึกษากฎหมายก็ได้ ขอบเขตของเรื่องราวที่ขอพระราชทานอภัยโทษนั้นเป็นไปตามหลักทั่วไปคือ จำกัดเฉพาะคดีอาญาเท่านั้นไม่ครอบคลุมไปถึงคดีแพ่งด้วย

๓. หลักการและขั้นตอนการขอภัยโทษ^{๔๗}

การอภัยโทษของประเทศอังกฤษนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีบทบาทอย่างสำคัญต่อกระบวนการอภัยโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณากลับกรองเรื่องราวเพื่อทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ การใช้ดุลพินิจที่ดี การวินิจฉัยชี้ชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานประกอบพฤติการณ์แวดล้อมที่ดี หรือการสอบสวนเรื่องราวที่ดี ล้วนแต่เป็นมาตรการในการกลับกรองเรื่องราวเพื่อให้กระบวนการอภัยโทษเป็นไปอย่างรัดกุมและเที่ยงธรรมทั้งสิ้น ทั้งนี้อาจแยกพิจารณาได้ตามประเภทของโทษ ดังนี้

ก. กรณีโทษประหารชีวิต

กฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษประหารชีวิตของอังกฤษมีหลักว่า หากปรากฏว่าบุคคลใดมีอายุตั้งแต่ ๑๘ ปีขึ้นไป และความผิดที่กระทำลงไปเป็นความผิดฐานฆ่าคนโดยเจตนาแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องถวายความเห็นให้ลงโทษประหารชีวิตเสมอ ถึงแม้ถูกขุนคนหนึ่งคนใดในคดีนั้นจะมีความเห็นว่าสมควรกรุณาและผู้พิพากษาลงมติเป็นเอกฉันท์ให้มีเหตุอันควรปรานีก็ตาม โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมีคำสั่งให้พักการลงโทษก่อน แล้วจึงนำความขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อให้สมเด็จพระราชินีทรงลงพระนามพระราชทานอภัยโทษโดยมีเงื่อนไข อันจะมีผลให้ผู้กระทำผิดปลดปล่อยจากโทษประหารชีวิตโดยต้องรับโทษจำคุกตลอดชีวิตแทน

ข. กรณีโทษจำคุกตลอดชีวิต

โดยปกติโทษจำคุกตลอดชีวิตมักจะเป็นโทษที่เปลี่ยนมาจากโทษประหารชีวิต อย่างไรก็ตามก็ดีเป็นที่น่าสังเกตว่า ยังไม่ปรากฏหลักฐานในคดีใดเลยที่นักโทษถูกจำคุกจนตลอดชีวิตจริงๆ เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเองมีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าสมควรจำคุกบุคคลใดไว้

^{๔๗} ศิริ ปะทะจีนัง, “การอภัยโทษ : ศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการอภัยโทษ”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๐), หน้า ๓๘ – ๔๒.

เป็นระยะเวลาเท่าใดในแต่ละคดี ตลอดจนมีอำนาจออกหมายปล่อยบุคคล ซึ่งต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตนั้นในเวลาใดก็ได้

การใช้อำนาจวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละคดีว่า ผู้ต้องโทษน่าจะมีแนวโน้มในการกระทำความผิดอาญาที่ร้ายแรงลดลงหรือไม่ หากต้องถูกจำคุกเป็นระยะเวลานานขึ้น โดยเฉพาะกรณีประเทศไทยนั้น กำหนดเวลาจำคุกมีลักษณะที่แน่นอนตายตัวไม่สามารถยืดหยุ่นได้ ดังนั้น จึงต้องอาศัยการพระราชทานอภัยโทษเป็นเครื่องบรรเทาความรุนแรงของโทษ

๔. ผลของการอภัยโทษ

ผลของการพระราชทานอภัยโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชทานอภัยโทษไม่มีเงื่อนไข นั้น นอกจากผู้ต้องโทษจะได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษแล้ว ยังทำให้ผู้นั้นพ้นจากสภาพที่น่าอับอาย (Infamy) ข้อห้ามข้อจำกัดสิทธิ (disqualification) หรือการประณาม (Obloquy) ทั้งปวงที่เป็นผลตามมาเมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุด การพระราชทานอภัยโทษทำให้บุคคลนั้นเป็นเสมือนบุคคลใหม่ (a new man) และมีอำนาจที่จะฟ้องหมิ่นประมาทแก่ผู้ที่สบประมาทตนว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามคำพิพากษา นอกจากนั้นในบางกรณีอาจจะต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งซึ่งต้องรับโทษจำคุกอันเป็นผลมาจากความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรม เมื่อนำผลของการพระราชทานอภัยโทษดังกล่าวข้างต้นของอังกฤษมาเทียบกับกรณีของไทย แล้วจะพบว่า การพระราชทานอภัยโทษจะมีผลเป็นการหยุดบังคับโทษเท่านั้น มิได้ทำให้ผู้นั้นพ้นจากสภาพที่น่าอับอาย ข้อห้าม ข้อจำกัดสิทธิ หรือเป็นเสมือนบุคคลใหม่แต่ประการใด

กล่าวโดยสรุป อาจกล่าวได้ว่า พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อังกฤษแต่ยุคโบราณมานั้นมีขอบข่ายที่กว้างขวาง โดยมีพื้นฐานจากแนวความคิดที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาของความยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของอังกฤษเป็นผู้มีบทบาทอันสำคัญยิ่งต่อกระบวนการอภัยโทษของอังกฤษ รูปแบบการอภัยโทษของประเทศอังกฤษมีอยู่ ๒ แบบคือ การให้อภัยโทษแบบมีเงื่อนไข เช่น ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอเมริกานักโทษในประเทศอังกฤษได้รับข้อเสนอที่ให้อภัยโทษหากยินยอมที่จะเดินทางไปทวีปอเมริกาซึ่งเหมือนกับการเนรเทศ จึงเห็นได้ว่า พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อังกฤษนั้น ได้มีวิวัฒนาการทั้งในด้านรูปแบบและเนื้อหา เพื่อให้สอดคล้องกับ

ระบอบการปกครองของประเทศ ซึ่งเป็นแม่แบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๒.๓.๓ ความสำคัญของการให้อภัยโทษ

อำนาจในการให้อภัยโทษมีบทบาทสำคัญยิ่งขึ้นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในประเทศอังกฤษ ผู้กระทำความผิดร้ายแรงในคดีอาญามักต้องโทษประหารชีวิตแทบทุกรายโดยไม่มีข้อยกเว้น กระทั่งถึง ค.ศ. ๑๘๑๕ มีนักโทษประหารชีวิตในเรือนจำเป็นจำนวนมากถึง ๒๒๐ ราย ดังนี้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษจึงเป็นทางออกเพื่อบรรเทาความรุนแรงและเกรงครัดจนเกินไปของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในยุคนั้นดังที่ศาสตราจารย์ Albert Alschuler แห่ง University of Chicago ระบุว่าใน ค.ศ. ๑๘๑๕ อังกฤษมีนักโทษประหารจำนวน ๑,๒๕๔ ราย แต่นักโทษเหล่านั้นถูกประหารชีวิตเพียง ๕๗ ราย นักโทษที่เหลือนั้นได้รับพระราชทานอภัยโทษจากพระมหากษัตริย์ทั้งหมด โดยคำกราบบังคมทูลแนะนำของผู้พิพากษา^{๔๘}

ยิ่งไปกว่านั้น อำนาจในการให้อภัยโทษยังช่วยเยียวยาแก้ไขผลอันไม่พึงประสงค์ในสังคมซึ่งปราศจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เหมาะสมหรือมีกระบวนการดังกล่าวแล้วแต่ยังด้อยพัฒนาอยู่ไม่สามารถอำนวยประสิทธิผลอันได้แก่ความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง เช่น ในสังคมซึ่งผู้ประสิทธิ์ประสาทความยุติธรรมยังไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะแยกแยะความแตกต่างของการฆ่าคนตายโดยเจตนากับการประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่กายเป็นต้น

อย่างไรก็ตามผู้ร้องขออภัยโทษหาใช่ผู้รับประโยชน์จากการให้อภัยโทษแต่ฝ่ายเดียว บุคคลผู้มีอำนาจให้อภัยโทษก็ได้รับผลประโยชน์เช่นกัน ในบางคราวนั้นก็มาในรูปของทรัพย์สิน ที่กล่าวมานี้คือสมัยที่การให้อภัยโทษขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเสรีแต่บางทีการให้อภัยโทษแต่ละครั้งนั้นก็ไม่ได้ให้เปล่า การขายอภัยโทษกลายเป็นวิธีหารายได้หลักของทั้งฝ่ายศาสนจักรและอาณาจักรอย่างน่าอัปยศทั้งๆที่มหาบัตร เมกนา คาร์ตา (Magna Carta) ได้ระบุห้ามมิให้ขายความยุติธรรมไว้ก็ตาม ในยุคนั้นเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ผู้ร้องขออภัยโทษจะเสนอจำนวนเงินและผู้มีอำนาจให้อภัยโทษจะยินดียินร้ายเงินเพื่อการให้อภัยโทษ เจ้าหน้าที่ประจำโบสถ์ของคริสต์ศาสนานิกายโรมันคาทอลิกก็ขายใบล้างบาปเพื่อนำรายได้มาปรนเปรอวิถีชีวิตที่หรูหรา

^{๔๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๕๒.

สะดวกสบายของพวกบาทหลวงได้อย่างเปิดเผยแม้พระมหากษัตริย์ก็ทรงปฏิบัติเช่นนั้น แม้กระทั่งการกำหนดอัตราค่าอภัยโทษ เริ่มต้น ๒ ชิลลิงเรื่อยไปจนถึง ๑๖,๐๐๐ ปอนด์ขึ้นอยู่กับลักษณะคดี

ตัวอย่างการแบ่งสรรรายได้จากการขายอภัยโทษ เช่น ในสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ ๒ แห่งอังกฤษ พระองค์จะทรงรับเงินรายได้ครั้งหนึ่ง อีกนัยหนึ่งก็ทรงแบ่งสรรพระราชทานให้นางสนมกำนัลผู้เป็นที่โปรดปราน^{๔๕}

ไม่มีบันทึกที่แน่ชัดว่ามีนักโทษจำนวนเท่าใดถูกส่งไปยังโลกใหม่คาดกันว่ามีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๕,๐๐๐ คน แต่ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ คนโดยประมาณ ในค.ศ. ๑๖๖๓ ประชากรนักโทษอุกฉกรรจ์ที่ถูกเนรเทศไปยังทวีปอเมริกาส่วนมากอาศัย ณ รัฐเวอร์จิเนีย ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการจลาจลุ่นวายในรัฐดังกล่าวอยู่เสมอ^{๔๖} แน่แน่นอนว่านักโทษทั้งหลายย่อมยินดีที่จะเลือกการให้อภัยโทษแบบมีเงื่อนไขเช่นนี้แทนการถูกประหารชีวิต การให้อภัยโทษในสังคมยุคนั้นจึงเป็นเรื่องที่กระทำกันอย่างปกติแพร่หลาย ทำให้แนวคิดเรื่องอภัยโทษเป็นที่สนใจของนักกฎหมายและนักปรัชญามากยิ่งขึ้น

๒.๔ การอภัยโทษในประเทศสหรัฐอเมริกา^{๔๗}

การอภัยโทษในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุดอำนาจหนึ่งของประธานาธิบดีที่จะอภัยโทษให้กับผู้กระทำความผิดทางอาญาต่อกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และเป็นอำนาจของผู้ว่าการรัฐที่จะให้อภัยโทษกับผู้กระทำความผิดทางอาญาต่อกฎหมายของมลรัฐ ซึ่งอำนาจในการอภัยโทษของประธานาธิบดีและผู้ว่าการรัฐนี้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาและธรรมนูญของมลรัฐต่าง ๆ นอกจากนั้นการอภัยโทษในประเทศสหรัฐอเมริกายังถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์หลายประการและมีรูปแบบของการอภัยโทษหลายรูปแบบด้วยกัน

๒.๔.๑ ความเป็นมาและพัฒนาการของการอภัยโทษ

อำนาจในการอภัยโทษของประเทศสหรัฐอเมริกา ถือได้ว่าเป็นผลพวงที่ได้รับโดยตรงมาจากประเทศอังกฤษอันเนื่องมาจากการเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ และส่งผลต่อมาแม้ว่า

^{๔๕} ศิริ ปะทะจีนัง, อ้างใน Hewitt, C., **The Queen's Pardon**, (London : Cassel, 1978.), P.20.

^{๔๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕.

^{๔๗} อุมพร สิทธิบูรณาญา, “การอภัยโทษในประเทศไทย : ศึกษากรณีการอภัยโทษเป็นการทั่วไป”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕), หน้า ๔๒ – ๔๔.

จะได้มีการประกาศอิสรภาพในปี ค.ศ. ๑๗๗๖ แล้วก็ตาม สหรัฐอเมริกาในสมัยที่ยังเป็นอาณานิคมของอังกฤษ การปฏิบัติเกี่ยวกับการอภัยโทษถูกกำหนดไว้ในลัทธิชุมชนยุคใหม่ colonial charters โดยกษัตริย์ทรงมอบอำนาจในการอภัยโทษนี้ให้กับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้เป็นผู้ใช้อำนาจอภัยโทษ สำหรับการใช้อำนาจในการอภัยโทษของผู้ว่าการรัฐนั้นในช่วงแรกถือว่าผู้ว่าการรัฐมีอำนาจอภัยโทษที่เด็ดขาดและเป็นอำนาจเฉพาะตัวในการที่จะให้อภัยโทษแก่ผู้กระทำความผิดอาญาต่อกฎหมายมลรัฐ ในภายหลังต่อมาอำนาจในการอภัยโทษของผู้ว่าการรัฐนั้น ก็ถูกจำกัดลงโดยการพัฒนาให้มีคณะกรรมการในการอภัยโทษ (Board of Pardon) เกิดขึ้นมาเป็นผู้ใช้อำนาจร่วมกับผู้ว่าการรัฐด้วยซึ่งคณะกรรมการในการอภัยโทษอาจจะทำหน้าที่เป็นเพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าการรัฐหรือทำหน้าที่ให้คำแนะนำเห็นชอบต่อการให้อภัยโทษ รวมทั้งอาจเป็นกรณีผู้ว่าการรัฐเป็นหนึ่งในคณะกรรมการของคณะกรรมการอภัยโทษซึ่งก็แตกต่างกันไปตามแต่ละธรรมเนียมของมลรัฐ จะเห็นได้ว่าอำนาจในการอภัยโทษในสหรัฐอเมริกานั้นมีพื้นฐานแนวความคิดมาจากการอภัยโทษในประเทศอังกฤษอันเนื่องมาจากการเคยเป็นอาณานิคม จนกระทั่งการประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาและก็ได้มีการพัฒนาเกี่ยวกับการอภัยโทษทั้งในเรื่องของแนวคิดรูปแบบและวิธีการเป็นของตนเองเรื่อยมาจนมาเป็นปัจจุบันนี้

๒.๔.๒ ความสำคัญของการอภัยโทษ^{๕๒}

การอภัยโทษในสหรัฐอเมริกาหมายถึงวิธีการที่แสดงถึงความกรุณาของฝ่ายบริหาร (executive clemency) โดยประธานาธิบดีและผู้ว่าการรัฐจะใช้อำนาจในการอภัยโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดทางอาญาต่อกฎหมายของสหรัฐและกฎหมายของมลรัฐตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญของมลรัฐต่างๆ โดยอาจจะเป็นการอภัยโทษให้โดยไม่มีเงื่อนไขหรือโดยมีเงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้ต้องโทษต้องกระทำการตามที่กำหนดไว้ก่อนการอภัยโทษถึงจะมีผล เมื่อผู้กระทำผิดทางอาญาได้รับการอภัยโทษ ผลในทางกฎหมายที่จะเกิดแก่ผู้ที่ได้รับการอภัยโทษจึงขึ้นอยู่กับรูปแบบที่ได้รับการอภัยโทษ แต่อย่างไรก็ตามการอภัยโทษในประเทศสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไขนั้นมีผลทำให้ผู้กระทำผิดที่ได้รับการอภัยโทษได้รับการยกเว้นความผิดและยังเป็นการยกเลิกข้อจำกัดสิทธิใดๆ ที่เป็นผลจากคำพิพากษาลงโทษของศาล เว้นแต่ความรับผิดชอบแพ่งที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิดทางอาญาที่ไม่สามารถหลุดพ้นได้

^{๕๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๕ – ๔๗.

อย่างไรก็ตาม จากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคมทำให้นักอาชญาวิทยาและผู้คนจำนวนมากเห็นว่าอำนาจในการอภัยโทษในสหรัฐอเมริกาไม่ควรถูกยกเลิก แต่ควรจะใช้อย่างจำกัด และใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจอภัยโทษอย่างระมัดระวัง ซึ่งจะทำให้การอภัยโทษเป็นวิธีการที่มีประโยชน์และเป็นวิธีการที่จำเป็น ดังนั้นในสหรัฐอเมริการอภัยโทษถูกใช้โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้คือ

๑. การอภัยโทษถูกใช้เพื่อเป็นการให้ความกรุณาแก่บุคคลผู้ที่ถูกลงโทษมาอย่างเพียงพอแล้วอันเนื่องมาจากการประพฤติดี ในระหว่างจำคุกรวมทั้งการพิจารณาจากอายุของผู้ต้องโทษ ความเจ็บป่วยและการได้รับความบาดเจ็บที่จำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือ

๒. การอภัยโทษถูกใช้เพื่อแก้ไขความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรมที่อาจเกิดขึ้นได้ ๒ กรณี คือ คำพิพากษาที่ยังมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการกระทำความผิดและคำพิพากษาที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นธรรมของการลงโทษทางอาญา เช่น ในมลรัฐแมสซาชูเซต ตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. ๑๙๗๑ การลงโทษสำหรับการกระทำความผิดเป็นนักขังอย่างไม่มีเพียงประการเดียวคือจำคุกตลอดชีวิต ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับบทลงโทษให้การกระทำความผิดดังกล่าวนี้มีบทลงโทษน้อยลงก็มีการให้อภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษในคดีดังกล่าวหรือในกรณีที่จะมีการให้อภัยโทษแก่ ผู้ต้องโทษที่ถูกพิพากษาลงโทษจำคุกเป็นระยะเวลานานมาก เช่นในปี ค.ศ. ๑๙๑๗ ผู้ว่าการรัฐบิกเททของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้อภัยโทษให้กับเด็กจำนวน ๖ คน ที่มีอายุระหว่าง ๑๑ – ๑๓ ปี ได้ถูกพิพากษาลงโทษจำคุกเป็นเวลาอย่างต่ำ ๑๕ ปี ถึงจำคุกตลอดชีวิต

๓. การอภัยโทษในสหรัฐอเมริกาถูกใช้เป็นเครื่องมือในการที่จะควบคุมระเบียบวินัยในเรือนจำต่อผู้ต้องโทษให้มีความระมัดระวัง โดยเป็นวิธีการที่ใช้ในการจูงใจให้ผู้ต้องโทษมีความประพฤติดีและตั้งใจทำงานในระหว่างถูกจำคุก

๔. การอภัยโทษใช้เพื่อลดความแออัดของการจำคุก เมื่อใดก็ตามที่ปรากฏว่ามีสถานการณ์นักโทษล้นเรือนจำ ก็จะมีการใช้วิธีการอภัยโทษทั้งโดยประธานาธิบดีและผู้ว่าการรัฐในการที่จะมีการอภัยโทษเพื่อลดจำนวนผู้ต้องขัง

๕. การอภัยโทษในสหรัฐอเมริกาถูกใช้เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกเฉพาะคดีให้แก่ผู้กระทำความผิดที่ศาลมีคำพิพากษาลงโทษ เช่น การกระทำความผิดฐานลักทรัพย์อันเนื่องมาจากความยากจน ยกตัวอย่างเช่นผู้ว่าการรัฐเคยอภัยโทษให้กับผู้กระทำความผิดฐานลัก

ทรัพย์สินจากการที่ผู้กระทำความผิดได้ขโมยไปและมีภาระต้องเลี้ยงดูลูกและภรรยา รวมทั้งหมด ๗ คน โดยที่ตัวผู้กระทำความผิดมิได้มีทรัพย์สินอย่างอื่นใดเลย ผู้ว่าการรัฐจึงใช้วิธีการอภัยโทษเพื่อมอบโอกาสในการกลับคืนสู่สังคม ซึ่งจะทำให้เกิดผลดีต่อตัวผู้กระทำความผิดและครอบครัวรวมทั้งสังคมโดยรวม

๒.๔.๓ รูปแบบของการอภัยโทษในประเทศสหรัฐอเมริกา^{๕๓}

ตามที่รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาและธรรมนูญของมลรัฐต่างๆ ในสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้ประธานาธิบดีและผู้ว่าการรัฐมีอำนาจในการที่จะอภัยโทษแก่การกระทำความผิดต่อกฎหมาย จากการศึกษาพบว่า การอภัยโทษในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นกระทำได้หลายรูปแบบ ดังนี้

ก) การอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไข (Full pardon)

การอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไข เป็นการปล่อยตัวบุคคลผู้กระทำความผิดจากการลงโทษโดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ เลย ซึ่งการอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไขนี้มีผลทำให้เป็นการยกเว้นผู้กระทำความผิดจากการลงโทษตามคำพิพากษาและเป็นการยกเว้นความผิดด้วย โดยคำพิพากษาที่ตัดสินลงโทษนั้นถูกยกเลิกราวกับว่าไม่เคยมีคำพิพากษานั้นมาก่อน เป็นผลทำให้บุคคลผู้กระทำความผิดทางอาญานั้นเป็นผู้บริสุทธิ์และทำให้ข้อจำกัดสิทธิต่างๆ ที่เป็นผลมาจากคำพิพากษาลงโทษหมดไป

ข) การอภัยโทษโดยมีเงื่อนไข (Conditional pardon)

การอภัยโทษจะยังไม่เกิดผลเป็นการยกเว้นความผิดจนกว่าผู้กระทำความผิดจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ก่อนกล่าวคือ อาจต้องกระทำการหรือไม่กระทำการบางอย่างตามที่กำหนดไว้ เช่น เงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องออกไปจากประเทศก่อน

ค) การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา (Commutation of Sentence)

การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา เป็นรูปแบบการใช้อำนาจในการอภัยโทษอีกรูปแบบหนึ่งของประธานาธิบดีและผู้ว่าการรัฐ การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาสามารถทำได้ ๒ กรณีคือ โดยเป็นการเปลี่ยนจากโทษที่กำหนดไว้ตามคำพิพากษาเดิมให้เบาหรือน้อยลง เช่น เปลี่ยนจากโทษจำคุกตลอดชีวิตมาเป็นโทษจำคุก ๑๐ ปี

^{๕๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗ – ๕๓.

ง) การชะลอการลงโทษ (Reprieve)

การชะลอการลงโทษถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการอภัยโทษของประธานาธิบดี และผู้ว่าการรัฐอีกรูปแบบหนึ่งเช่นกัน การชะลอการลงโทษไม่ใช่วิธีการยกโทษหรือลดการลงโทษตามคำพิพากษาของศาล แต่มีลักษณะเป็นวิธีการที่จะหยุดเวลาชั่วคราวของคำพิพากษาลงโทษ ซึ่งโดยปกติก็เป็นการหยุดเวลาลงในช่วงระยะเวลาสั้นๆ ให้แก่ผู้ต้องโทษ วิธีการในการชะลอการลงโทษนั้นโดยปกติจะใช้กับผู้ต้องโทษในกรณีที่มีคำพิพากษาประหารชีวิตด้วยเหตุผลหลายประการ

จ) การยกเลิกค่าปรับและการริบทรัพย์ (Remission of fines and forfeitures)

ในบางกรณีผู้กระทำความผิดทางอาญาอาจจะต้องจ่ายค่าปรับหรือริบทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด ประธานาธิบดีและผู้ว่าการรัฐจึงมีอำนาจในการยกเลิกหรือลดค่าปรับและมีอำนาจในการคืนทรัพย์สินที่ถูกริบอันเนื่องมาจากการลงโทษในการกระทำความผิดทางอาญา ซึ่งถือได้ว่าอำนาจในการยกเลิกค่าปรับและการริบทรัพย์นี้เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของวิธีการอภัยโทษในสหรัฐอเมริกา

ฉ) การอภัยโทษโดยทั่วไป (General pardon)

ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นการอภัยโทษโดยทั่วไปก็คือการนิรโทษกรรม (amnesty) นั่นเอง การนิรโทษกรรมในสหรัฐอเมริกานั้นก็คือ การอภัยโทษโดยมีวัตถุประสงค์ในการที่จะเป็นการยกเลิกการกระทำความผิดที่ผ่านมาให้กับกลุ่มบุคคลที่กระทำความผิดทางอาญาในความผิดเดียวกัน ซึ่งโดยเป็นความผิดเกี่ยวกับทางการเมือง เช่น การก่อกบฏหรือการจลาจล ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการนิรโทษกรรมหลายๆประการ เช่น เพื่อความปรองดองของคนในชาติ โดยที่พิจารณาแล้วเห็นว่าความผาสุกของคนในชาติสำคัญกว่าการลงโทษผู้กระทำความผิด ส่วนการอภัยโทษในรูปแบบอื่นๆนั้นในทางปฏิบัติจะมีการพิจารณาเกี่ยวกับการขออภัยโทษเมื่อศาลมีคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดแล้ว นอกจากนั้นการนิรโทษกรรมมุ่งเน้นที่การยกเลิกการกระทำความผิดที่ผ่านมาในอดีตให้ผู้กระทำความผิดเป็นกลุ่มบุคคลที่มีการกระทำความผิดแบบเดียวกัน

๑. การอภัยโทษกรณีการกระทำความผิดทางอาญาต่อกฎหมายของสหรัฐ (federal offence)^{๕๔}

^{๕๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๔ – ๖๘.

เมื่อมีการกระทำผิดทางอาญาต่อกฎหมายของสหรัฐ (federal offence) เกิดขึ้นจะเป็นอำนาจของประธานาธิบดี ในการที่จะอภัยโทษให้กับผู้กระทำความผิดนั้นตามที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา แต่ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจในการที่จะอภัยโทษให้แก่ผู้ที่กระทำความผิดอาญาต่อกฎหมายของมลรัฐ (states offense) ได้

การใช้อำนาจอภัยโทษนี้ก็มีข้อจำกัดอยู่บางประการกล่าวคือ

(๑) ในคดีถอดถอน (impeachment) เมื่อใดที่สภาได้ทำการฟ้องร้องต่อฝ่ายบริหาร ประธานาธิบดีไม่สามารถห้ามสภาไม่ให้กล่าวโทษดำเนินคดีได้ รวมทั้งยังไม่สามารถยกเลิกการลงโทษตามคำพิพากษาของสภา Senate ได้อีกเช่นกัน

(๒) ประธานาธิบดีไม่สามารถใช้อำนาจให้อภัยโทษในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดในทางแพ่งรวมทั้งความรับผิดชอบในทางแพ่งได้

(๓) คดีการกระทำความผิดทางอาญาต่อกฎหมายของมลรัฐ ประธานาธิบดีของสหรัฐก็ไม่สามารถใช้อำนาจให้อภัยโทษได้ เพราะเป็นอำนาจเฉพาะของผู้ว่าการรัฐแต่ละมลรัฐ

(๔) ประธานาธิบดีก็ไม่สามารถให้อภัยโทษคดีการละเมิดอำนาจศาลได้ เนื่องจากว่าการกระทำที่เป็นการละเมิดอำนาจศาลนั้นถือว่าเป็นความผิดที่กระทำต่อเกียรติยศของศาล นอกจากนั้น เห็นว่าการกระทำความผิดดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นการกระทำความผิดอาญาสำคัญในการกระทำผิดที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายด้วย

การใช้อำนาจในการให้อภัยโทษของประธานาธิบดีจะมีอัยการผู้ขออภัยโทษ (Pardon Attorney) ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือ ร่วมกับอัยการสูงสุดของรัฐ (the United States Attorney) ในการพิจารณาคำร้องและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการอภัยโทษต่อประธานาธิบดี ประธานาธิบดีก็ยังมีความเห็นเป็นอิสระและเด็ดขาดโดยประธานาธิบดีอาจจะทำตามคำแนะนำของอัยการผู้ขออภัยโทษ ที่เกี่ยวกับการอภัยโทษหรือไม่ก็ได้ และสามารถที่จะให้อภัยโทษกับบุคคลใดก็ได้ตามที่ไม่ได้กระทำการผ่านหลักเกณฑ์ขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นก็ได้เช่นกัน

๒. การอภัยโทษในกรณีการกระทำผิดทางอาญาต่อกฎหมายของมลรัฐ (State Offenses)^{๕๕}

ภายหลังจากที่มีการปฏิวัติในปี ค.ศ. ๑๗๗๖ ของสหรัฐอเมริกาจากการเป็นอาณานิคมของอังกฤษ อำนาจในการอภัยโทษก็ถูกมอบไปยังผู้ว่าการรัฐของแต่ละรัฐในสหรัฐอเมริกาตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญของมลรัฐ จากข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการให้อำนาจผู้ว่าการรัฐมีอำนาจอภัยโทษแก่ผู้กระทำความผิดต่อกฎหมายของมลรัฐได้ ทำให้มีการจำกัดอำนาจเด็ดขาดของผู้ว่าการรัฐในการอภัยโทษ ดังนี้คือ

(๑) ในธรรมนูญของมลรัฐส่วนใหญ่จะกำหนดห้ามมิให้ผู้ว่าการรัฐมีอำนาจอภัยโทษให้แก่ผู้ก่อกบฏ โดยจะกำหนดให้เป็นอำนาจของสภานิติบัญญัติของรัฐมีอำนาจนี้แทน ทั้งนี้เนื่องมาจากความกลัวเกี่ยวกับในบางครั้งอาจจะมีการก่อกบฏขึ้น โดยได้รับอิทธิพลจากการทางการเมือง และได้รับการช่วยเหลือจากผู้ว่าการรัฐเพื่อหลีกเลี่ยงจากการลงโทษในกรณีดังกล่าว

(๒) ผู้ว่าการรัฐไม่มีอำนาจอภัยโทษโดยทั่วไป (หรือที่เรียกกันว่าการนิรโทษกรรม) ซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะตัวของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเท่านั้น

(๓) ผู้ว่าการรัฐจะสามารถให้อภัยโทษในการกระทำผิดอาญาต่อมลรัฐได้ต่อเมื่อมีผู้ยื่นคำร้องขอเข้ามา และจะอภัยโทษได้ต้องรอให้ศาลมีคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดก่อนซึ่งจะแตกต่างจากอำนาจของประธานาธิบดีที่จะสามารถอภัยโทษให้กับบุคคลใดก็ได้และในเวลาใดก็ได้

(๔) ผู้ว่าการรัฐจะอภัยโทษได้ต่อเมื่อเป็นการกระทำความผิดทางอาญาต่อกฎหมายของมลรัฐของตนเองเท่านั้น

อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน นอกจากข้อจำกัดอำนาจของผู้ว่าการรัฐดังกล่าวแล้ว การใช้อำนาจของผู้ว่าการรัฐก็ไม่เด็ดขาดอย่างที่ผ่านมานั้นเนื่องมาจากการเกิดขึ้นของคณะกรรมการในการอภัยโทษที่จะทำหน้าที่ร่วมกับผู้ว่าการรัฐในการพิจารณาคำร้องขออภัยโทษ

๒.๔.๔ ผลทางกฎหมายและการยอมรับการอภัยโทษในประเทศสหรัฐอเมริกา

แม้ว่าการอภัยโทษจะมีผลในทางกฎหมายอยู่หลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไขซึ่งนอกจากจะมีผลเป็นการยกเว้นโทษและเป็นการยกเว้นความผิดแล้ว ยัง

^{๕๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๘ – ๗๔.

มีผลเป็นการทำให้การไร้ความสามารถต่างๆ ทางกฎหมายของผู้ต้องโทษกลับคืนมาดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ในช่วงแรกๆดูเหมือนว่าการอภัยโทษไม่สามารถที่จะให้อภัยโทษโดยขัดต่อเจตนาของผู้กระทำผิดได้และตัวบุคคลผู้ที่ได้รับการอภัยโทษสามารถปฏิเสธการได้รับการอภัยโทษได้ โดยในคดีระหว่างรัฐกับอินสัน (U.S.v ILSON) ศาลสูงสุด (Supreme court) กล่าวว่า การอภัยโทษก็เหมือนของขวัญที่สามารถจะไม่สามารถรับได้ และแนวคำพิพากษาศาลต่อมาก็ได้ดำเนินแนวทางตามเช่นในคดีบูดิกกับรัฐ (Burdick v U.S) ซึ่งในคดีนี้บูดิก (Burdick) ได้รับการอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไขแต่บูดิก (Burdick) ปฏิเสธที่จะรับการให้อภัยโทษนี้ซึ่งก็สามารถกระทำได้

การลดโทษตามคำพิพากษาจากการประหารชีวิตเป็นจำคุกตลอดชีวิตจึงเป็นสิ่งที่ดีกว่าการประหารชีวิตผู้กระทำความผิด ฉะนั้นผู้กระทำผิดที่ได้รับการอภัยโทษจึงไม่สามารถปฏิเสธรับการอภัยโทษนี้ได้^{๕๖} อาจกล่าวโดยสรุปการอภัยโทษในประเทศอเมริกา อำนาจของประธานาธิบดีในการอภัยโทษนั้นกว้างขวางมาก ประธานาธิบดีมีอำนาจอภัยโทษให้เวลาใด เมื่อใดหรือให้แก่บุคคลใดก็ได้ อาจจะให้อภัยโทษในขณะที่มีการพิจารณาคดี ในระหว่างพิจารณาคดี หรืออาจจะให้อภัยโทษภายหลังจากศาลมีคำพิพากษาลงโทษหรือหลังจากการที่ผู้กระทำผิดพ้นจากการลงโทษแล้วก็ได้

ดังนั้นจากการศึกษาพบว่าการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย ยังคงยึดรูปแบบหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยในการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียวในอันที่จะพระราชทานพระมหากรุณาลดหย่อนโทษเป็นประการใดก็ได้ บทบาทของการพระราชทานอภัยโทษซึ่งทวีความสำคัญเป็นอย่างสูงในปัจจุบัน เป็นผลมาจากสายสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎร ซึ่งยึดเหนี่ยวพระองค์เป็นเสมือนที่พึ่งสุดท้ายในการแสวงหาความยุติธรรมและเป็นไปตามหลักพระพุทธศาสนา อันส่งผลให้เกิดประโยชน์สุขแก่พสกนิกรผู้ต้องโทษอาญาแผ่นดินเป็นรายบุคคลโดยตรง การพระราชทานอภัยโทษในความผิดใดๆ ต้องกระทำโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จนอาจกล่าวได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของอังกฤษเป็นผู้มี

^{๕๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๕ – ๗๐.

บทบาทอันสำคัญยิ่งต่อกระบวนการอภัยโทษของอังกฤษ รูปแบบการอภัยโทษของประเทศอังกฤษ มีอยู่ ๒ แบบคือ การให้อภัยโทษแบบมีเงื่อนไขกับอีกรูปแบบหนึ่งคือการอภัยโทษแบบไม่มีเงื่อนไข การจะลดโทษหรืออภัยโทษต้องเป็นไปอย่างรัดกุมมีกระบวนการขั้นตอนการพิจารณาที่จะอภัยโทษตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ ส่วนการอภัยโทษในสหรัฐอเมริกานั้น มีอิทธิพลโดยตรงจากประเทศอังกฤษ ทั้งนี้เนื่องจากการก่อตั้งประเทศอเมริกาแรกเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ เป็นส่วนใหญ่ การอภัยโทษก็จะมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้ใช้อำนาจอภัยโทษ

ต่อมาเมื่อสหรัฐอเมริกาประกาศอิสรภาพไม่ขึ้นต่อประเทศอังกฤษประเด็นการอภัยโทษ จึงได้กำหนดเป็นของตนเองภายใต้ผู้นำของประเทศ คือ ประธานาธิบดีและผู้ว่าการของรัฐ อำนาจของประธานาธิบดีในการอภัยโทษนั้นกว้างขวางมาก ประธานาธิบดีมีอำนาจอภัยโทษให้เวลาใดเมื่อใดหรือให้แก่บุคคลใดก็ได้ อาจจะให้อภัยโทษในขณะที่มีการพิจารณาคดี ในระหว่างพิจารณาคดีหรืออาจจะให้อภัยโทษภายหลังจากศาลมีคำพิพากษาลงโทษหรือหลังจากการที่ผู้กระทำความผิดจากการลงโทษแล้วก็ได้ ซึ่งจะแตกต่างจากในประเทศไทยที่การอภัยโทษจะมีได้ต่อเมื่อผู้กระทำผิดที่จะได้รับการอภัยโทษจะต้องเป็นบุคคลที่ซึ่งศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วและผู้กระทำผิดนั้นต้องยังไม่พ้นจากการลงโทษตามคำพิพากษาของศาล การใช้อำนาจอภัยโทษของประธานาธิบดีนั้นในสหรัฐอเมริกามีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการอภัยโทษโดยเฉพาะ ทำหน้าที่ในการช่วยเหลือประธานาธิบดีเกี่ยวกับการอภัยโทษ รวมทั้งให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีเกี่ยวกับการอภัยโทษแก่ผู้ยื่นคำร้อง อย่างไรก็ตามอำนาจในการอภัยโทษของประธานาธิบดีเป็นอำนาจที่เด็ดขาดและอิสระประธานาธิบดีอาจจะไม่เห็นด้วยหรือเห็นด้วยกับคำแนะนำก็ได้ ในกรณีของผู้ว่าการรัฐนั้นมลรัฐส่วนใหญ่จะกำหนดให้มีคณะกรรมการอภัยโทษในการทำหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องของการอภัยโทษ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำ แต่ผู้ว่าการรัฐจะให้อภัยโทษแก่บุคคลใด คณะกรรมการอภัยโทษจะต้องเห็นชอบด้วยการอภัยโทษจึงจะมีผล ส่วนผลของการอภัยโทษในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นจะแตกต่างจากผลของการอภัยโทษในประเทศไทยที่มีผลเป็นเพียงการยกโทษหรือลดโทษ แต่การขออภัยโทษในสหรัฐอเมริกานอกจากจะเป็นการยกโทษหรือลดโทษแล้ว ยังเป็นการยกเว้นความผิดด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นการอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไขจะมีผลเป็นการคืนสิทธิต่างๆ ที่เสียไปจากการลงโทษตามคำพิพากษาของศาลด้วย