

บทที่ ๓

แนวคิดและพัฒนาการอภัยโทษในสังคมไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

การอภัยโทษในสังคมไทยนั้นมีมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นต้นมา ซึ่งการอภัยโทษนี้เพื่อแสดงถึงขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมในสังคมไทยที่จะใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เมื่อมีผู้กระทำความผิดถูกลงโทษและมีบทลงโทษไว้ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสกลับตัวกลับใจไม่กระทำความผิดซ้ำสอง สามารถอยู่ร่วมกันกับบุคคลอื่นในสังคมได้ด้วยตนเอง และมีการอภัยโทษกันเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๑ “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ” นับว่าเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียวเพื่อให้โอกาสผู้ต้องราชทัณฑ์ได้รับการลดโทษหรือได้รับการปล่อยตัวจากการถูกจองจำ มีโอกาสกลับตนเป็นคนดีก่อให้เกิดความจงรักภักดีและสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณต่อสถาบันพระมหากษัตริย์อันเป็นไปตามโบราณราชประเพณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแผ่พระเมตตากรุณาธิคุณและบำเพ็ญพระราชกุศลเพื่อเป็นอภัยทานแก่พสกนิกรผู้ต้องราชทัณฑ์เนื่องในวาระอันเป็นมงคลเกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์ องค์ราชินี พระราชวงศ์ชั้นสูงพระพุทธรศาสนา และชาติบ้านเมือง

๓.๑ การลงโทษในทัศนะของนักกฎหมายและพระพุทธรศาสนา

มีคำอยู่สามคำในทางอาญาที่มีความสัมพันธ์กัน คือ ความผิด ความชั่ว และโทษความผิด ได้แก่ สิ่งที่ถูกกฎหมายเห็นว่าไม่สมควรเกี่ยวกับการกระทำ เป็นการกระทำที่ผู้ไม่มีอำนาจกระทำ แต่ถ้ามีอำนาจกระทำได้ก็ไม่ถือว่าผิด เช่นการฆ่าผู้อื่น คนทั่วไปกระทำมีความผิด เพราะไม่มีอำนาจ แต่เพชรฆาตประหารชีวิตนักโทษไม่มีความผิด เพราะมีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย

โทษ ได้แก่ ความไม่สมควรที่เกี่ยวกับผู้กระทำ เนื่องจากการกระทำนั้นเป็นการล่วงละเมิดกฎหมาย จึงมีการลงโทษและเพื่อเป็นความชอบธรรมในการลงโทษ หากการลงโทษเป็นไปตามความประสงค์ของสังคม^๑ ความชั่ว ในศาสนาเรียกว่า บาป หรืออกุศล บุคคลจะต้องรับโทษทาง

^๑ดร.คณิต ณ นคร, กฎหมายอาญา ภาคความผิด, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๔), หน้า ๑.

อาญา เพราะการกระทำของเขาถูกสังคมกำหนดว่าเป็นความชั่ว หากตรงกันข้ามสังคมยอมรับว่าเป็นบุญ การกระทำนั้นดี ไม่ชั่ว เช่นพ่อแม่ตีลูกเพื่ออบรมสั่งสอนสังคมไม่ตำหนิ จึงไม่ชั่ว เมื่อไม่ชั่ว ก็ไม่มีโทษ

ความผิดบางอย่างไม่เป็นความชั่ว เช่น ทำผิดเพราะความจำเป็นตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๖๗ ความชั่วเป็นมาตรการสำคัญในการกำหนดโทษเบาหรือหนัก การตัดสินว่าชั่วหรือไม่อยู่ที่ความรู้ผิดชอบ การกระทำบางอย่างไม่มีความชั่วเลย (ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๖๗) การกระทำบางอย่างมีความชั่วจำกัด (มาตรา ๖๘) การกระทำบางอย่างมีความชั่วบริบูรณ์ (มาตรา ๗๑)

๓.๑.๑ ความหมายและความเป็นมาของการลงโทษ

การลงโทษเป็นอำนาจที่ผู้ปกครองชุมชนหรือรัฐใช้ลงโทษพลเมืองของตนที่ทำชั่ว ละเมิดกฎระเบียบข้อบังคับอันเป็นข้อตกลงกันระหว่างชุมชนนั้นๆ เพื่อสะดวกในการจัดการปกครองและสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสร้างความเป็นธรรมในสังคม การลงโทษมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานเคียงคู่กับความเป็นมาของชุมชนหรือรัฐทั้งนี้ เนื่องจากว่ามนุษย์เราไม่สามารถที่จะอาศัยอยู่ได้ด้วยตัวเองตามลำพังได้ เพราะมนุษย์เป็นสัตว์สังคมจึงต้องทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกับบุคคลอื่นอยู่เสมอ จากเหตุผลดังกล่าวนี้เองจึงทำให้ผู้ปกครองต้องหาวิธีการที่จะสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยในโทษด้วยวิธีการต่าง ๆ กันตามความเหมาะสมของแต่ละชุมชน การลงโทษก็เป็นวิธีการหนึ่งที่ประเทศต่าง ๆ นิยมนำมาใช้กันโดยลักษณะที่ถือว่าเป็นการลงโทษนั้นต้องเป็นการกระทำที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ที่ได้รับโทษ เช่นทำให้ได้รับความทุกข์ทรมานทางกายและชีวิตจิตใจ หรือได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สิน เป็นต้น

๓.๑.๒ หลักการการลงโทษทั่วไป

การลงโทษโดยทั่วไปนั้นเป็นอำนาจที่ผู้ปกครองโดยเริ่มตั้งแต่หัวหน้าครอบครัว หัวหน้าเผ่าหรือผู้นำในทางศาสนาใช้ลงโทษพลเมืองของตนโดยมีจุดมุ่งหมายเริ่มต้นหรือที่จะตักเตือนสั่งสอนไม่ให้กระทำในสิ่งที่ผิดต่อกฎระเบียบที่ชุมชนนั้นๆบัญญัติขึ้น การลงโทษก็จะเพิ่มความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆตามฐานความผิดและฐานะของผู้ที่ถูกกระทำ เนื่องจากว่าลักษณะที่จะจัดว่าเป็นการลงโทษนั้นต้องเป็นการทำให้ผู้กระทำผิดได้รับผลร้ายไม่ว่าในทางใดก็ตาม ดังนั้นจึงสรุปวิธีการลงโทษที่มักจะนำมาใช้ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้ ๔ วิธี^๒ คือ

๑) การลงโทษโดยให้ได้รับความทุกข์ทรมานทางกาย เช่นการเขียน การโบย จำคุก กักขัง การตัดอวัยวะสำคัญเช่นการตัดข้อมือ ข้อมเท้า การตัดจมูกและใบหู เป็นต้น

^๒ ศ.ไชยเจริญ สันติวิธี, อาชญวิทยาและทัณฑวิทยา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๒), หน้า ๑๐ - ๑๑.

๒) การลงโทษโดยวิธีลดฐานะทางสังคม เช่น การลัก การใส่ชื่อคา การแห่ประจาน เพื่อให้ผู้กระทำผิดได้รับความอับอาย การลดตำแหน่งทางสังคมลงเช่นการปลดลงไปเป็นทาส

๓) การลงโทษโดยวิธีการตัดออกไปจากหมู่คณะ เช่น การเนรเทศ การปล่อยลอยแพ และการนำไปปล่อยเกาะซึ่งนิยมใช้กันมากในสมัยโบราณโดยส่วนมากจะใช้กับการกระทำความผิดที่ละเมิดต่อขนบธรรมเนียมประเพณีและข้อห้ามทางศาสนา

๔) การลงโทษในทางทรัพย์สิน เช่นการปรับ การรับราชบาท (การรับทรัพย์สินเข้าเป็นของหลวง)

การลงโทษ (Sanction) คือการใช้อำนาจตามหลักแห่งความประพฤติ หรือตามกฎหมายเป็นสิ่งมีมานานพร้อม ๆ กับการเกิดขึ้นของสังคมมนุษย์ แหล่งกำเนิดของการลงโทษมี ๔ แหล่ง คือ

๑. การลงโทษทางร่างกาย (physical sanction) โดยการทำให้ผู้ถูกลงโทษเจ็บปวดต่าง ๆ รวมถึงการที่มนุษย์ถูกไฟไหม้ ลมพัด น้ำท่วม หรือเกิดอุบัติเหตุต่าง ๆ

๒. การลงโทษทางการเมือง (political sanction) ได้แก่ การประหารชีวิต การเนรเทศ การจำคุก เป็นต้น แก่ผู้กระทำความผิดกฎหมาย

๓. การลงโทษทางศีลธรรม (moral sanction) การที่เพื่อนบ้านหรือสังคม แสดงความไม่พอใจ ตำหนิ ดิเสียน ในความประพฤติเสื่อมเสียทางศีลธรรม

๔. การลงโทษทางศาสนา (religious sanction) ในกลุ่มผู้เชื่อพระเจ้าบอกว่า เป็นผลของการที่พระเป็นเจ้าทรงลงโทษ พระพุทธศาสนาเรียกว่าผลกรรมชั่ว สำหรับการลงโทษทางอาญาที่ปรากฏในปราชญ์ศึกษาบทที่ ๓ มีอยู่ ๓ วิธี คือ

๑) ประหารชีวิต (หเนยฺย)

๒) การจองจำ (พนฺธะยฺย)

๓) การเนรเทศ (ปพฺพาเชยฺย)

ในการลงโทษทั้ง ๔ อย่างนั้นครั้งถัดมาถึงยุคนี้ เราใช้การลงโทษตามข้อ ๒ เท่านั้น ข้อ ๑, ๓ และ ๔ ในทางนิติศาสตร์ไม่ถือเป็นการลงโทษ แม้หลักการดังกล่าวยังเป็นจริงอยู่ก็ตาม

๓.๑.๓ จุดมุ่งหมายของการลงโทษผู้กระทำความผิด

การลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการทำให้บุคคลอื่นในสังคมได้รับอันตรายหรือไม่ได้รับความปลอดภัยทั้งในชีวิตและทรัพย์สินนั้นเป็นอำนาจที่ผู้ปกครองของแต่ละรัฐหรือประเทศใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองพลเมืองของตนอาศัยการบัญญัติกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมายเพื่อให้บุคคลในสังคมสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างปกติสุข หรือเพื่อให้เกิดความ

ขัดแย้งกันภายในสังคมน้อยที่สุด การที่แต่ละรัฐบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อใช้บังคับแก่พลเมืองของตนนั้นเกิดจากแนวความคิดหรือมีจุดมุ่งหมาย ๔ ประการคือ^๗

๑. การลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทน

ทฤษฎีการแก้แค้นหรือทดแทนความผิดเป็นวิธีการที่รัฐใช้วิธีการลงโทษผู้ที่กระทำความผิดให้สาสมกับความผิดที่เขาได้กระทำต่อบุคคลอื่นโดยถือหลักว่าเมื่อบุคคลหนึ่งทำความผิดต่อบุคคลหนึ่ง อีกฝ่ายหนึ่งก็มีสิทธิที่จะกระทำการแก้แค้นตอบแทนการกระทำผิดนั้น แม้จะเป็นสิ่งที่ไม่สมควรก็ตาม จึงมีกฎหมายการแก้แค้นที่เรียกว่า เล็ก เทลเลียนนิส (Lex talionis) ถือถ้าฝ่ายหนึ่งเสียตาไปข้างหนึ่ง อีกฝ่ายหนึ่งก็มีสิทธิที่เอาตาของอีกฝ่ายหนึ่งได้เช่นเดียวกัน หรือที่เรียกว่า “เสียตาเอาตา เสียฟันเอาฟัน” (An eye for an eye, a tooth for a tooth)

๒. การลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่หรือยับยั้งการกระทำความผิด

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่หรือปราบปรามเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิด โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะลดการกระทำความผิดที่จะเกิดขึ้นอีกต่อไปในสังคม ดังนั้นการลงโทษตามทฤษฎีนี้จึงมักจะใช้วิธีที่รุนแรงต่อผู้ที่กระทำความผิดเพื่อที่จะให้ผู้ที่เคยกระทำความผิดไม่กล้าที่จะกระทำความผิดขึ้นอีก และเพื่อที่จะเป็นเยี่ยงอย่างแก่บุคคลอื่นว่าถ้าหากกระทำความผิดลักษณะเช่นนี้ก็จะถูกลงโทษด้วยวิธีเดียวกันนี้ทำให้บุคคลอื่นเกิดความกลัวไม่กล้าที่จะทำความผิดในลักษณะเดียวกันขึ้นมาอีก

๓. การลงโทษเพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไข

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อปรับปรุงแก้ไข เกิดจากความคิดที่ว่าผู้ที่กระทำความผิดนั้นไม่ได้เป็นคนเลวโดยสิ้นดาน จนกระทั่งว่าไม่สามารถที่จะแก้ไขปรับปรุงให้เป็นคนดีของสังคมได้อีกต่อไป ดังจะเห็นได้ตามความเป็นจริงของสังคมในปัจจุบันนี้ผู้ที่กระทำความผิดต่อสังคมส่วนรวมนั้นมีทั้งเด็ก วัยรุ่น คนชรา หรือแม้กระทั่งคนพิการไม่สมประกอบ หรือมีความบกพร่องทางร่างกายหรือทางสมอง บางคนทำความผิดโดยที่ไม่ได้เจตนา หรือมีเจตนาแต่เป็นการกระทำเพื่อป้องกันตนเองโดยชอบธรรม เป็นต้น ดังนั้นการลงโทษด้วยวิธีนี้ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้แก้ไขปรับปรุงตนเองโดยการที่รัฐอาจจะเลือกวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งเช่น การภาคทัณฑ์ การควบคุมตัว การฝึกหัดงานอาชีพ การให้การศึกษาอบรมในทางด้านคุณธรรม ศีลธรรม จริยธรรมแก่ผู้ต้องโทษ การแก้ไขสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้นก็เป็นแนวทางหนึ่งที่รัฐต้องเข้าไปปรับปรุงให้ดีขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้เป็นการสาเหตุของการกระทำความผิดซ้ำอีก

^๗ ชนิษฐ์ ศรีธีระวิศาล, “การลงโทษประหารชีวิต”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓), หน้า ๓ - ๗.

๔. การลงโทษเพื่อเป็นการตัดโอกาสในการกระทำความผิด

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการตัดโอกาสหรือเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดขึ้นอีกนี้เกิดจากแนวความคิดที่ว่าผู้กระทำความผิดนั้นเป็นคนเลวโดยสันดานไม่สามารถที่จะแก้ไขให้เป็นพลเมืองที่ดีของรัฐได้อีก เป็นบุคคลอันตรายต่อสังคมถ้าหากบุคคลนั้นยังอยู่ในสังคมก็รังแต่จะทำความเสียหายแก่สังคมมากขึ้นเรื่อย ๆ จึงสมควรที่จะถูกจับหรือขจัดออกไปจากสังคมอย่างถาวรเพื่อความเป็นปกติสุขของสังคมโดยรวมอันเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยป้องกันสังคมไม่ให้ถูกทำลายหรือสูญเสีย สำหรับวิธีการนี้ทางรัฐหรือผู้ปกครองอาจจะใช้วิธีการที่รุนแรงเช่นการประหารชีวิตนักโทษอันเป็นการขจัดผู้กระทำความผิดไปจากสังคมโดยสิ้นเชิง การจำคุกตลอดชีวิต หรือแม้กระทั่งการเนรเทศนักโทษที่กระทำความผิดรุนแรงไปยังสถานที่ทุรกันดารตัดขาดจากสังคมภายนอก ดังเช่นที่อังกฤษเคยส่งนักโทษไปปล่อยไว้ที่เกาะในประเทศออสเตรเลียปัจจุบัน แต่ว่าวิธีการนี้คงจะใช้ไม่ได้ผลในปัจจุบันเนื่องจากการติดต่อสื่อสารการคมนาคมสามารถเชื่อมโยงไปทั่วโลกได้อย่างสะดวกสบาย

เมื่อพิจารณาจากทฤษฎีการลงโทษผู้กระทำความผิดแล้วนั้นจะเห็นได้ว่าการลงโทษประหารชีวิตนั้นเป็นการลงโทษตามแนวความคิดที่ว่า

๑. เพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทนผู้กระทำความผิดรุนแรงเช่นกระทำความผิดฐานฆ่าผู้อื่น โดยเจตนา จึงสมควรถูกลงโทษประหารชีวิตเพื่อให้ได้รับสัดส่วนที่ยุติธรรมกับฐานความผิดที่นักโทษกระทำต่อบุคคลอื่น

๒. เพื่อเป็นการข่มขู่หรือยับยั้งการกระทำความผิด ทฤษฎีนี้ใช้วิธีการลงโทษประหารชีวิตเพื่อต้องการที่จะข่มขู่ให้บุคคลอื่นในสังคมเกิดความกลัวไม่กล้าที่จะกระทำความผิดลักษณะเดียวกันกับนักโทษที่ถูกประหารชีวิตไปแล้วเพราะบุคคลอื่นในสังคมย่อมต้องรู้ว่าผลลัพธ์ที่เกิดจากการกระทำของเขาจะเป็นเช่นไรเมื่อเขาจะกระทำความผิดเช่นนั้นอีก

๓. เพื่อเป็นการตัดโอกาสไม่ให้กระทำความผิดอีก ทฤษฎีนี้ใช้วิธีการลงโทษผู้กระทำความผิดที่ผลจากการกระทำผิดของเขานั้นรุนแรงและส่งผลกระทบที่เสียหายต่อสังคมส่วนรวมมาก เพื่อเป็นการป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากการกระทำของเขาจึงลงโทษประหารชีวิตไป เพื่อปิดกั้นโอกาสอย่างถาวรที่เขาจะกระทำความผิดขึ้นมาอีก

๓.๒ แนวคิดและทฤษฎีการอภัยโทษของสังคมไทยในอดีต

๓.๒.๑ สมัยสุโขทัย (พ.ศ. ๑๗๘๑ – ๑๘๘๑)

ในสมัยสุโขทัย ได้พบว่ามีหลักธรรมที่เป็นบรรณปฏิบัติของผู้ปกครอง ๓ หมวด คือ จักรวรรดิวัตร ราชสังกหัตถุและทศพิธราชธรรม หลักธรรมทั้ง ๓ หมวดนี้ได้รับการยอมรับ เป็น

หลักธรรมเพื่อการปกครองของพระมหากษัตริย์โดยตลอด ตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึง พ.ศ. ๒๔๗๕ และแม้ในสมัยปัจจุบันก็ยังยึดถือ หลักทศพิธราชธรรมนับว่าเป็นหลักธรรมที่สำคัญของพระมหากษัตริย์ ปัจจุบันได้รับการประยุกต์ให้เป็นหลักธรรมสำหรับผู้ทำหน้าที่ปกครองบริหารงานในระดับต่างๆด้วย^๔

แนวคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ นับแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมา ปรากฏว่า ได้มีวิวัฒนาการที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองในแต่ละยุคสมัย นอกจากแนวคิดที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาของความยุติธรรม (The King is the Fountain of Justice) ซึ่งเป็นแนวคิดของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษแล้ว ยังมีแนวคิดแบบ “พ่อกับลูก” เป็นรูปแบบการปกครองในยุคสุโขทัยตอนต้นและแนวคิดแบบ “ธรรมราชา” ในยุคสุโขทัยตอนปลาย ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงดำรงพระองค์มั่นในทศพิธราชธรรม

ลักษณะการปกครองสมัยสุโขทัยมีรูปแบบปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศอยู่ที่กษัตริย์หรือพ่อขุนเพียงพระองค์เดียว แต่กษัตริย์สุโขทัยปกครองประชาชนในลักษณะบิดาปกครองบุตร (Paternalism) คือถือตนเป็นเสมือนพ่อของราษฎร บิดาย่อมมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองป้องกันภัยและส่งเสริมความสมบูรณ์พูนสุขให้แก่บุตร บุตรย่อมต้องมิหน้าที่ให้ความเคารพนับถือต่อบิดา ฉะนั้นใดก็ฉันทันั้น หลักธรรมที่พระมหากษัตริย์สมัยสุโขทัยต้องมีไว้เป็นหลักใจและกำกับความประพฤติ คือพรหมวิหาร ๔ หรือเรียกอีกอย่างว่า อัปมัญญา ๔ เพราะแผ่สวามิภักดิ์โดยทั่วไปในมนุษย์สัตว์ทั้งหลาย ไม่มีประมาณ ไม่จำกัดขอบเขตประกอบด้วย ๑) เมตตา ความรักปรารถนาดีอยากให้เขามีความสุข มีจิตอันแผ่ไมตรีและคิดทำประโยชน์แก่มนุษย์สัตว์ทั่วหน้า๒) กรุณา ความสงสาร คิดช่วยให้พ้นทุกข์ ใฝ่ใจในอันจะปลดเปลื้องบำบัดความทุกข์ยากเดือดร้อนของปวงสัตว์๓) มุทิตา ความยินดี ในเมื่อผู้อื่นอยู่ดีมีสุข มีจิตพองใสบันเทิง กอปรด้วยอาการแช่มชื่นเบิกบานอยู่เสมอ ต่อสัตว์ทั้งหลายผู้ดำรงในปกติสุข พลอยยินดีด้วยเมื่อเขาได้มีความสุข เจริญอกงามยิ่งขึ้นไป๔) อุเบกขา ความวางใจเป็นกลาง อันจะให้ดำรงอยู่ในธรรมตามทีพิจารณาเห็นด้วยปัญญา คือ มีจิตเรียบตรงเที่ยงธรรมดุจตรางู ไม่เอนเอียงด้วยรักและชัง พิจารณาเห็นกรรมที่สัตว์ทั้งหลายกระทำแล้ว อันควรได้รับผลดีหรือชั่ว สมควรแก่เหตุอันตนประกอบ พร้อมทั้งจะวินิจฉัยและปฏิบัติไปตามธรรม^๕

^๔ สุภาพรรณ ณ บางช้าง, “พุทธธรรมที่เป็นรากฐานของสังคมไทยก่อนสมัยสุโขทัยถึงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง”, รายงานการวิจัย, (กรุงเทพมหานคร : โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๖), หน้า ๑๗๔ – ๑๘๓.

^๕ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๑๖, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอส.อาร์.พรินต์ติ้ง แมส โปรดักส์ จำกัด, ๒๕๕๑), หน้า ๑๒๔ - ๑๒๗.

พ่อขุนยอมอยู่ในฐานะเป็นที่เคารพของประชาชน ค้ำครองป้องกันภัยให้แก่ประชาชน ส่งเสริมความอยู่ดีกินดีให้แก่ประชาชน ประชาชนต้องมีหน้าที่ให้ความเคารพเชื่อฟังพ่อขุน

การปกครองสมัยสุโขทัยวางรากฐานลงบนครอบครัว จุดเริ่มแห่งโครงสร้างการปกครองอยู่ที่ครอบครัว หัวหน้าที่คือพ่อเรือน หลายๆเรือนรวมกันเป็นหมู่บ้าน หัวหน้าเรียกว่าพ่อบ้าน หลายๆหมู่บ้านรวมกันเรียกว่าเมืองหัวหน้าที่คือพ่อเมือง และพ่อขุนคือผู้ปกครองประเทศหรือผู้ปกครองทุกๆเมืองนั่นเอง^๖ แม้ว่าการปกครองของสุโขทัยจะเป็นแบบเผด็จการเพราะอำนาจสูงสุดเด็ดขาดไม่ว่าจะด้านนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ รวมอยู่ที่พ่อขุนเพียงพระองค์เดียว และพ่อขุนไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อประชาชน พ่อขุนจะยึดหลักคุณธรรมที่ต้องประพฤติปฏิบัติอย่างยิ่งยวด บำเพ็ญอย่างพิเศษ เพื่อบรรลุซึ่งจุดหมายอันสูงสุด เช่นความเป็นพระพุทธรเจ้าหรือความเป็นมหาสาวกเรียกว่า ทศบารมีประกอบด้วย ๑) ทาน การให้ การเสียสละ ๒) ศีล การรักษากายวาจาให้อยู่ในหลักความประพฤติที่เป็นแบบแผนแห่งภาวะของตน ๓) เนกขัมมะ การออกบวช, การปลีกตัวปลีกใจจากกาม ๔) ปัญญา ความรอบรู้, ความหยั่งรู้เหตุผล เข้าใจสภาวะของสิ่งทั้งหลายตามความเป็นจริงและรู้จักแก้ไขปฏิบัติจัดการต่างๆ ๕) วิริยะ ความเพียร, ความแก่งัดกล้า ไม่เกรงกลัวอุปสรรค พยายามบากบั่นอดสาเห ก้าวหน้าเรื่อยไป ไม่ทอดทิ้งธุระหน้าที่ ๖) ขันติ ความอดทน, ความทนทานของจิตใจ สามารถใช้สติปัญญาควบคุมตนให้อยู่ในอำนาจเหตุผล และแนวทางความประพฤติหรือการปฏิบัติ ที่ตั้งไว้เพื่อบรรลุจุดหมายอันชอบ ไม่ลู่อ่อนใจเลิกละ ๗) สัจจะ ความจริง คือ พูดจริง ทำจริง และจริงใจ ๘) อริยฐาน ความตั้งใจมั่น, การตัดสินใจเด็ดเดี่ยว วางจุดหมายแห่งการกระทำของตนไว้แน่นอน และดำเนินตามนั้นแน่วแน่ ๙) เมตตา ความรักใคร่ ความปรารถนาดี มีไมตรี คิดเกื้อกูลให้ผู้อื่นและเพื่อนร่วมโลกทั้งปวงมีความสุขความเจริญ ๑๐) อุเบกขา (ความวางใจเป็นกลาง ความวางใจสงบราบเรียบสม่ำเสมอ เทียงธรรม และดำรงอยู่ในธรรม ไม่เอนเอียงหรือหวั่นไหวไปด้วยความยินดียินร้ายชอบชังหรือแรงเข้าขวนขวายใดๆ^๗)

ด้วยการจำลองลักษณะครอบครัวมาใช้ในการปกครองทำให้ลักษณะการใช้อำนาจของพ่อขุนเกือบทุกพระองค์เป็นไปในลักษณะให้ความเมตตาและเสรีภาพแก่ราษฎรตามสมควร ราษฎรในสมัยสุโขทัยมีสิทธิถวายฎีกาหรือร้องทุกข์โดยตรงต่อพ่อขุน โดยในสมัยพ่อขุนรามคำแหงได้มีการตั้งแขวนไว้ที่ประตูวัง ถ้าใครต้องการถวายฎีกาก็ไปยื่นกระดิ่ง พระองค์ก็จะชำระความให้ตั้งถ้อยความในศาลาจารึกว่า “ในปากประดู่มีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้ หันไปหาหน้าปกกลางบ้าน

^๖ สุขุม นวลสกุล, การเมืองและการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร : ฟ้าคำราและอุปกรณ์การศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๘.), หน้า ๔๓ – ๔๔.

^๗ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๑๓, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอส.อาร์.พรินต์ติ้ง แมส โปรดักส์ จำกัด, ๒๕๕๑), หน้า ๒๓๕ - ๒๔๐.

กลางเมือง มีถ้อยมีความเจ็บท้องข้องใจ มันจกกล่าวถึงขุนบไว้ไปสิ้นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียก เมื่อถามสวนความแก่นมด้วยชื่อ "ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม" โทษสำหรับผู้กระทำความผิดในสมัยสุโขทัย ได้แก่ การเข่นตี กักขัง ปรับไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีโทษถึงประหารชีวิต หลักการพิจารณาความใช้หลักสอบสวนข้อเท็จจริงและใช้หลักความยุติธรรมเป็นเครื่องตัดสิน^๔

สำหรับทศพิธราชธรรมนั้นเป็นธรรมสำหรับพระเจ้าแผ่นดิน คุณสมบัติของนักปกครองที่จะสามารถปกครองแผ่นดินโดยธรรมและยังประโยชน์สุขให้เกิดแก่ประชาชนจนเกิดความชื่นชมยินดี มี ๑๐ ประการ คือ ๑) ทาน การให้ทรัพย์สินสิ่งของ ๒) สีล ประพฤติตนตามหลักธรรมให้ดีงาม ๓) ปริจาคะ ความเสียสละ ๔) อาชวระ ความซื่อตรง ๕) มัททวะ ความอ่อนโยน ๖) ตปะ ความไม่ทรงเดช เภากิเลสตัณหา ไม่หมกมุ่นในความสุข ๗) อักโกธะ ความไม่กริ้วโกรธ ๘) อวิหิงสา ความไม่ข่มเหงเบียดเบียน ๙) ขันติ ความอดทนเข้มแข็งไม่ท้อถอย ๑๐) อวิโรธนะ ความไม่คลาดธรรมดา^๕

จักรวรรดิวัตร ๑๒ วัตรของพระเจ้าจักรพรรดิ พระจริยาที่พระเจ้าจักรพรรดิพึงทรงบำเพ็ญสม่ำเสมอ ประกอบด้วย ๑) การสงเคราะห์ชนภายในและพลภายนอกทหาร ๒) การสงเคราะห์กษัตริย์เมืองขึ้นทั้งหลาย ๓) การสงเคราะห์เหล่าเชื้อพระวงศ์ ผู้ตามเสด็จเป็นราชบริพาร ๔) การคุ้มครองพราหมณ์และคฤหบดีทั้งหลาย ๕) การคุ้มครองชาวราษฎร์พื้นเมืองทั้งหลาย ๖) การคุ้มครองเหล่าสมณพราหมณ์ ๗) การคุ้มครองเนืองนิตย์เอาไว้สืบพันธุ์ ๘) ห้ามปรามมิให้มีการประพฤติก่ออันผิดธรรม ๙) การทำนุบำรุงผู้ขัดสนไร้ทรัพย์ ๑๐) การเข้าไปหาและสอบถามปัญหา กะสมณพราหมณ์ ๑๑) การเว้นความกำหนัดในกามโดยอาการไม่เป็นธรรม ๑๒) การเว้นโลกถลา ไม่เลื้อยควงไม่ควง^๖

ราชสังคหวัตถุ ๔ หรือสังคหวัตถุของผู้ครองแผ่นดิน ๑) ความฉลาดในการบำรุงพืชพันธุ์ธัญญาหาร ส่งเสริมการเกษตร ๒) ความฉลาดในการบำรุงราชการ รู้จักส่งเสริมคนดีมีความสามารถ ๓) ความรู้จักผูกผผสานรวมใจประชาชนด้วยการส่งเสริมอาชีพ เช่น ให้คนจนกู้ยืมทุนไปสร้างตัวในพานิชยกรรม เป็นต้น ๔) ความมีวาจาอันดูดีมีน้ำใจ น้ำคำควรดื่ม คือ รู้จักพูด รู้จัก

^๔ สุขุม นวลสกุล, การเมืองและการปกครองไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ม.ป.ป.) หน้า ๔๔ – ๔๕.

^๕ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), พจนานุกรมศาสนา ฉบับประมวลศัพท์, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑/๒, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอส.อาร์.พรินต์ติ้ง แมส โปรดักส์ จำกัด, ๒๕๕๑), หน้า ๓๔๐.)

^๖ ที.ป. (ไทย) ๑๑/๓๕/๖๕.

ปราศรัย ไพราะ สุภาพนุมนวล ประกอบด้วยเหตุผล มีประโยชน์ เป็นทางแห่งสามัคคี ทำให้เกิดความเข้าใจอันดีและความนิยมเชื่อถือ^{๑๑}

ตัวอย่างการอภัยโทษในสมัยสุโขทัย

พ่อขุนรามคำแหง ปกครองบ้านเมืองดุจพ่อปกครองลูก วันหนึ่งพระองค์ได้พบชายแปลกหน้ามาที่โบสถ์ ประทานด้วยท่าทางน่าสงสัย เหมือนว่าจะกลัวถูกจับ พระองค์จึงมั่นใจว่ามีไชรายกรของพระองค์แน่นอน จึงแอบซ่อนตัวอยู่เพื่ออยากรู้ว่าชายคนนี้มีมาที่นี้เพื่ออะไร ชายคนนี้มีชื่อว่า สามสร บุตรของขุนสามชน เจ้าเมืองฉอดที่ถูกพ่อขุนรามคำแหงตีทัพพ่ายไป และจากการทำยุทธหัตถีครั้งนั้นทำให้ขุนสามชนเสียชีวิตกลางป่า เหลือแต่ภรรยาและลูกชายที่มีอายุเพียง ๕ ปี โดยหนีไปอาศัยอยู่กับ ครูดาบ ที่เมืองเมะลาลัง (เมืองมอญ) นาน ๑๒ ปี ด้วยความแค้นของสามสรจึงเริ่มฝึกฝนฟันดาบจนเก่งกาจ เพื่อตั้งใจจะมาปลงพระชนม์พ่อขุนรามคำแหง เรื่องราวของสามสรได้ถูกเปิดเผยจากปากของเขาเอง เมื่อถูกทหารจับตัวไว้ได้ขณะจะทำร้ายพ่อขุนรามคำแหง แม้ว่าสามสรจะถูกจับได้ แต่ก็ไม่ร้องขอชีวิตสักนิด พ่อขุนรามคำแหงเห็นว่า สามสรนั้นเก็บความลับได้ดี แล้วยังเป็นคนกตัญญูรู้คุณคน น่าจะเป็นกำลังของพระองค์ได้ จึงทรงไว้ชีวิตและจะเลี้ยงดู การคิดเช่นนี้พ่อขุนรามคำแหงถูกเหล่าทหารทัดทานมาโดยตลอด แต่พระองค์กลับไม่สนใจในคำทัดทานนี้เลยเวลาผ่านไป สามสรกลายเป็นคนโปรดของพ่อขุนรามคำแหง

อยู่มาวันหนึ่งพระองค์ทรงทราบว่า พระธิดากาบทแก้ว ได้ทรงหนีตาม มะกะโท ไปในระหว่างที่พระองค์กำลังไปทำศึกสงคราม มะกะโทเคยเป็นเด็กเลี้ยงช้าง พ่อแม่ตายหมด พ่อขุนรามคำแหง จึงนำมาชุบเลี้ยงไว้จนเป็นที่โปรดปราน แต่แล้วมะกะโทก็ทำร้ายพระองค์อย่างแสนสาหัส ทั้งคู่ถูกจับได้ต่างยอมรับผิดทุกประการและพระธิดาก็ทรงขอพระราชทานอภัยโทษเพื่อให้พระองค์เห็นแก่ความรักของลูกทั้งสอง ในที่สุดพ่อขุนรามคำแหงทรงพระราชทานอภัยโทษให้ด้วยทรงเห็นว่าทุกคนคือลูก พ่อต้องให้อภัยลูกได้เสมอ แม้ลูกจะทำความผิดก็ตาม อย่างไรก็ตามพ่อขุนรามคำแหงก็ยังถูกคัดค้านจากเหล่าขุนนาง โดยเฉพาะสามสรที่เห็นว่ามะกะโททำทุกอย่างก็เพื่อผลประโยชน์ของตนเองมากกว่า ด้วยความคิดนี้ทำให้สามสรถูกเหล่าขุนนางเข้าใจผิดคิดว่าสามสรน้อยใจที่ พระองค์ไม่ได้แต่งตั้งให้มีฐานันดรเทียบเท่ามะกะโท เหล่าขุนนางจึงกราบทูลให้สามสรไปเป็นพ่อเมืองที่ห่างไกลยังถิ่นทุรกันดารและ ที่สำคัญแล้วสามสรจะกระทำเยี่ยงมะกะโท คือพาเจ้าหญิงเบญจมาศ หนีตามกันไป เพราะรู้ว่าทั้งสองรักใคร่กัน พระองค์จึงคิดหาวิธีป้องกันไว้ก่อน โดยพระราชทานเจ้าหญิงเบญจมาศแก่สามสร แต่สามสรกลับปฏิเสธ เพราะคิดว่าพ่อขุนรามคำแหงคิดจะกำจัดเขาให้สิ้นซึ่งเป็นการเข้าใจผิด อีกทั้งความรักของสามสรที่มีต่อเจ้าหญิงก็เป็นความรัก

^{๑๑} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), *พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม*, พิมพ์ครั้งที่ ๑๖, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอส.อาร์.พรินต์ติ้ง แมส โปรดักส์ จำกัด, ๒๕๕๑), หน้า ๑๔๓ - ๑๔๔.

บริสุทธิ์ที่ไม่ได้ต้องการสิ่งตอบแทน ซึ่งความรักหนุ่มสาวของสามสหายน้อยกว่าความรักประเทศชาติเสียอีก พ่อขุนรามคำแหงทรงเริ่มเข้าใจในความรักของสามสหาย และก็ยังให้สามสหายอภิเษกสมรสกับเจ้าหญิงเบญจมาศอยู่ดี

ในคืนวันแต่งงานสามสหายก็ตั้งใจว่าจะยังไม่ร่วมหอลงโรงกับเจ้าหญิง ถ้ายังไม่สามารถทำภารกิจเพื่อประเทศชาติได้สำเร็จ นั่น ก็คือการไปตีแคว้นศรีวิชัยและแคว้นนครศรีธรรมราช ให้มารวมเป็นปึกแผ่นกับประเทศไทย เพราะรู้ว่าพ่อขุนรามคำแหงต้องการสองแคว้นนี้ สามสหายจึงอยากทำให้สำเร็จจะได้นำมาเป็นบรรณาการแก่พ่อขุนรามคำแหง เมื่อเจ้าหญิงทรงทราบก็รู้สึกเสียพระทัย ทรงคิดว่าสามสหายไม่รักพระองค์ แต่เมื่อฟังเหตุผลทั้งหมดจึงทรงยินยอมให้สามสหายทำตามแผนการที่ตั้งไว้ แต่เจ้าหญิงทรงขอติดตามไปช่วยรบเพื่อบ้านเมืองของตนด้วย และเจ้าหญิงทรงทิ้งจดหมาย (เขียนจดหมาย) ให้พ่อขุนรามคำแหงได้ทรงทราบเรื่องราวทั้งหมด

เมื่อเวลาผ่านไปชาวเมืองนครศรีธรรมราชที่อยู่ภายใต้การปกครองของแคว้นศรีวิชัย เริ่มเห็นความผิดปกติของบ้านเมือง ทหารศรีวิชัยถูกลอบฆ่าเป็นจำนวนมาก จึงทำให้เจ้าเมืองนครศรีธรรมราช เริ่มแข็งข้อไม่ยอมอยู่ใต้อาณัติของเจ้าเมืองศรีวิชัยอีกต่อไป เจ้าเมืองศรีวิชัยโกรธมากจึงสั่งข้าหลวงจับกุมตัวเจ้าเมืองนครศรีธรรมราชมากักขังไว้ แล้วเจ้าเมืองศรีวิชัยได้แต่งตั้งข้าหลวงศรีวิชัยขึ้นเป็นเจ้าเมืองแทน พ่อขุนรามคำแหงทรงเดินทางมาประทับที่เมืองเพชรบุรี เพื่อรอฟังข่าวการศึกษาของสามสหาย โดยเจ้าหญิงเบญจมาศได้ทรงเดินทางมาทูลเล่าเหตุการณ์ทั้งหมดให้พระองค์ทรงทราบว่าขณะนี้สามสหายได้ยึดเมืองนครศรีธรรมราชได้สำเร็จแล้ว และรอให้พ่อขุนรามคำแหงมาเป็นทัพใหญ่ในการรบกับแคว้นศรีวิชัยด้วยพระองค์เอง ซึ่งพ่อขุนรามคำแหงก็ทรงตั้งพระทัยเช่นนั้น แต่ก่อนที่จะเสด็จออกรบ เจ้า เมืองเพชรบุรีได้กราบทูลว่าทางเกาะลังกามีพระพุทธสิหิงค์รูปงามนำเคารพบูชา โดยใคร่อยากให้พ่อขุนรามคำแหงส่งพระราชสาส์นเจริญสัมพันธไมตรีกับพระเจ้า กรุงลังกา พ่อขุนรามคำแหงทรงเห็นชอบเลยมีรับสั่ง ให้เจ้าเมืองเพชรบุรีดำเนินการด่วน และในที่สุดประเทศไทยก็ได้ขยายปึกแผ่นตามความปรารถนาของพ่อขุนรามคำแหง ส่วนสามสหายก็สามารถทำการที่ตั้งใจไว้ได้สำเร็จ

ชาว เกาะลังกาก็ได้อัญเชิญพระพุทธสิหิงค์มาถวายพ่อขุนรามคำแหง และพระองค์ก็ได้ประดิษฐานไว้บนแท่นหน้าเมืองกรุงสุโขทัย เพื่อให้ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินได้เคารพบูชากันทุกคน ดังจารึกที่ว่า “ในน้ำมีปลา นามีข้าว แผ่นดินของเรา นี้แสนอุดมสมบูรณ์ บ้านเมืองราบคาบ ด้วยอานุภาพพ่อขุนรามคำแหงคำจูนให้ชาติไทยไพศาล”^{๑๒}

^{๑๒} พลตรี หลวงวิจิตรวาทการ. อานุภาพพ่อขุนรามคำแหง.[ออนไลน์]. แหล่งที่มา :

ในสมัยสุโขทัยตอนปลายใช้แนวคิดการปกครองแบบธรรมราชา เมื่ออาณาจักรสุโขทัยขยายตัวออกไป ความซับซ้อนของโครงสร้างสังคมการเมืองมีมากขึ้น ประกอบกับการนับถือพระพุทธศาสนา ซึ่งได้เผยแพร่จากลังกาเข้ามายังอาณาจักรสุโขทัยตั้งแต่สมัยพ่อขุนรามคำแหง กษัตริย์สมัยสุโขทัยจึงปกครองประชาชนโดยยึดหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาเป็นแนวทางการปกครอง ทำให้พระมหากษัตริย์สามารถปกครองได้อย่างชอบด้วยธรรม แนวทางการปกครองแบบนี้เห็นเด่นชัดในสมัยของพญาลิไท นักประวัติศาสตร์สันนิษฐานว่าพระองค์ทรงนิพนธ์ ไตรภูมิพระร่วงที่เน้นความเชื่อเรื่องบาปบุญ นรกสวรรค์ทำให้เกิดแนวคิดทางการเมืองที่ตั้งอยู่บนรากฐานความเชื่อของศาสนาที่เรียกว่าธรรมราชาและแนวคิดนี้เองที่ทำหน้าที่เป็นกลไกควบคุมทางการเมืองและช่วยให้อำนาจอันชอบธรรมของพระมหากษัตริย์ในยุคนั้นมีความมั่นคง^{๙๓}

๓.๒.๒ สมัยอยุธยา (พ.ศ. ๑๘๕๓ – ๒๓๑๐)

ลักษณะการปกครองในสมัยอยุธยา เป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจธิปไตยอยู่ที่กษัตริย์เพียงพระองค์เดียว อย่างไรก็ตามในสมัยอยุธยาแนวคิดเกี่ยวกับกษัตริย์ได้เปลี่ยนแปลงไปตามคติพราหมณ์ซึ่งนำมาโดยชาวเขมร โดยถือว่ากษัตริย์เป็นผู้ได้รับอำนาจจากสวรรค์หรือเป็นพระเจ้าบนมนุษยโลกเป็นกษัตริย์ตามแบบเทวสิทธิ์ (Divine Right) หรือเรียกว่าเทวราช ถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นเสมือนเจ้าชีวิต ทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาดสามารถที่จะกำหนดชะตาชีวิตของผู้อยู่ใต้ปกครองได้ กษัตริย์ไม่รับผิดชอบต่อประชาชนเพราะปกครองด้วยอำนาจจากสวรรค์หรือตามเทวโองการ ประชาชนไม่มีสิทธิคัดค้านกษัตริย์ การกระทำของกษัตริย์ถือว่าเป็นไปตามความต้องการของพระเจ้า กษัตริย์เป็นเสมือนสมมติเทพหรือพระเจ้าหรือผู้แทนพระเจ้า เพราะฉะนั้นกษัตริย์ตามแบบเทวสิทธิ์นี้จึงทรงอำนาจสูงสุดล้นพ้น ลักษณะการปกครองจะเป็นแบบนายปกครองบ่าวหรือเจ้าปกครองข้า^{๙๔}

แนวคิดในการปกครองสมัยอยุธยาเป็นแนวคิดแบบเทวราชผสมผสานกับธรรมราชา ในรัชสมัยพระเจ้าอู่ทอง (สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑) ผู้สถาปนาอาณาจักรอยุธยา ในปี พ.ศ. ๑๘๕๓ ได้โปรดเกล้าฯ ให้พระรามศวรและขุนหลวงพระจั่ว ยกทัพไปตีอาณาจักรเขมร ๒ ครั้ง ในรัชสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๒ (เจ้าสามพระยา) เขมรตกเป็นประเทศราชของอยุธยา อยุธยาได้รับอิทธิพลจากอารยธรรมเขมร ซึ่งเขมรได้รับมาจากอินเดียอีกทอดหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดจากศาสนาพราหมณ์หรือฮินดูที่ถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นสมมติเทพหรือเทวราช ดังนั้นฐานะของพระมหากษัตริย์ของอยุธยา จึงมิใช่หัวหน้าครัวเรือนหรือพ่อขุนดังเช่นสมัยสุโขทัยอีกต่อไป

^{๙๓} เขียวภา ประคองศิลป์, ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทยสำหรับวิชาสังคมศึกษา, (ขอนแก่น : คลังน่านวิทยา, ๒๕๕๐), หน้า ๑๖.

^{๙๔} สุขุม นวลสกุล, การเมืองและการปกครองไทย, หน้า ๔๖ – ๔๗.

ความสัมพันธ์ของพระมหากษัตริย์ไทยสมัยอยุธยาในฐานะผู้ปกครองกับประชาชนผู้ใต้ปกครองจึงเป็นแบบเทวราชกับข้าแผ่นดิน มีการกำหนดพิธีกรรมและข้อห้ามต่างๆมากมายเพื่อสร้างความศักดิ์สิทธิ์ให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ มีคำพูดคำศัพท์ที่ใช้โดยเฉพาะเรียกว่าราชาศัพท์ มีกฎหมายเทวบาลและกฎหมายข้อห้ามต่างๆเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ เป็นต้น การใช้พระราชอำนาจในการลงโทษมีลักษณะเด็ดขาดเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยและพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ แต่เพียงผู้เดียวแนวโน้มการใช้พระราชอำนาจเป็นพระเดชมากกว่าพระคุณ การพระราชทานอภัยโทษจะเป็นไปได้ยาก

แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดธรรมราชาของพระพุทธศาสนาซึ่งตกทอดมาจากพญาลิไทแห่งกรุงสุโขทัยได้มีส่วนสำคัญในทางปฏิบัติของการใช้พระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์สมัยอยุธยาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ หลักทศพิธราชธรรมที่พระมหากษัตริย์ของไทยจากอดีตถึงปัจจุบันได้ยึดมั่นในหลักการนี้มาโดยตลอด^{๕๕} การใช้พระบรมเดชานุภาพจะมีความเด็ดขาดประกอบกับพระเมตตาที่มีลักษณะผ่อนปรนอ่อนโยนด้วยหลักเมตตาธรรมทางพระพุทธศาสนา ดังเช่น มีการลงพระอาญาในความผิดที่ไม่อาจให้อภัยได้แต่ก็ไม่รื้อที่จะพระราชทานอภัยถ้าอยู่ในวิสัยที่จะทรงพระกรุณา หากได้พิเคราะห์อย่างละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์ไทยนับแต่พระรามาธิบดีที่ ๑ เป็นต้นมา ได้นำศาสนาพราหมณ์เข้ามามีบทบาทในสังคมไทยเพียงในฐานะเป็นเครื่องมือส่งเสริมพระราชอำนาจทางการเมือง ทำให้พระมหากษัตริย์ทรงฐานะเทวราช ผู้ทรงอำนาจเด็ดขาดและทรงความศักดิ์สิทธิ์ในมณฑลที่มีเมืองหลวงเป็นศูนย์กลางและปกครองเมืองบริวารที่อยู่โดยรอบ ศาสนาพราหมณ์นอกจากจะเข้ามาเป็นพื้นฐานของคติเทวราชแล้ว ยังเข้ามาในราชประเพณีเสริมพิธีกรรมที่เนื่องด้วยพระมหากษัตริย์ ให้มีความศักดิ์สิทธิ์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้การเข้ามาของศาสนาพราหมณ์ในฐานะเป็นเครื่องมือเสริมพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นี้ได้รับการเลือกสรรแนวทางการปฏิบัติและการให้ความหมายตามบริบทของสังคมไทยที่มีพุทธธรรมเป็นรากฐาน^{๕๖} คติเทวราชในศาสนาพราหมณ์ มีความหมายว่าพระมหากษัตริย์คือเทพที่อวตารลงมาเพื่อทำหน้าที่พิทักษ์ปกป้องประชาราษฎร์ ยิ่งสังคมไทยสมัยอยุธยา นอกจากจะได้รับคติเทวราชในความหมายดังกล่าวแล้ว ยังถือคติทางพระพุทธศาสนาที่เป็นแนวคิดมาแต่สุโขทัยว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระโพธิสัตว์ ผู้ทำหน้าที่ปกครองสร้างความผาสุกแก่บ้านเมืองในลักษณะที่เป็นการบำเพ็ญพระบารมี อย่างไรก็ตามอิทธิพลของศาสนาพราหมณ์ที่เสริมพระราชอำนาจความศักดิ์สิทธิ์ของ

^{๕๕} เขียวภา ประคองศิลป์, ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทยสำหรับวิชาสังคมศึกษา, หน้า ๑๗ – ๑๘.

^{๕๖} สุภาพรรณ ณ บางช้าง, “พุทธธรรมที่เป็นรากฐานของสังคมไทยก่อนสมัยสุโขทัยถึงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง”, รายงานการวิจัย, หน้า ๕๓ – ๕๕.

พระมหากษัตริย์ให้สูงขึ้น ก็มีผลทำให้เกิดการยกย่องพระมหากษัตริย์ คือ พระโพธิสัตว์ขึ้นเป็นการเปรียบเทียบกับพระมหากษัตริย์เสมือนพระพุทธเจ้า จึงมีการขนานนามกษัตริย์อยุธยาว่าเป็นหน่อเนื้อพุทธางกูร พระพุทธเจ้าอยู่หัวบรมมหาราช ไตรโลกนาถ ศรีภูวนาธิเบศร์ เป็นต้น

ตัวอย่างการอภัยโทษในสมัยกรุงศรีอยุธยา

สมเด็จพระนเรศวรมหาราชรับสั่งให้ปริกษาโทษแม่ทัพนายกองตามกฎหมายพระอัยการศึกว่า ในการที่ข้าศึกยกทัพเข้ามาเหยียบแดนถึงซานพระนคร พระองค์และพระเอกาทศรถทรงมีพระราชประสงค์ที่จะบำรุงเหล่าสมณพราหมณ์และประชาราษฎร์ มิได้ย่อท้อต่อความลำบากทรงพระราชอุตสาหะเสด็จออกไปปราบอริราชศัตรู แม่ทัพนายกองทั้งปวงกลับแล้วข้าศึกยิ่งกว่าพระราชอาญาไม่พยายามยกทัพไปรบให้ทัน ปลอ่ยให้ทั้งสองพระองค์ทรงช้างพระที่นั่งฝ่าเข้าไปท่ามกลางข้าศึกตามลำพัง จนได้กระทำยุทธหัตถีมีชัยชนะ ลูกขุนได้เชิญกฎอัยการศึกคืนดูเห็นว่าจะได้รับโทษถึงประหารชีวิตแต่เนื่องจากใกล้วัน ๑๕ ค่ำ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้อภัยโทษให้พ้นเวลาที่สมเด็จพระนเรศวรกำหนดไว้ พอถึงวันแรม ๑๕ ค่ำ เวลา ๐๕.๐๐ น. ตรง เมื่อปฏิบัติสมณกิจ สมเด็จพระวันรัต วัดป่าแก้วกับพระสงฆ์ชั้นพระราชาคณะ ๒๕ รูป รวม ๒ แผนก คือ ฝ่ายคามวาสี และอรัญวาสีพากันไปพระบรมมหาราชวัง สมเด็จพระนเรศวรมินต์เข้าไปในท้องพระโรงพอสวดมนต์ปุบพรหมชนสัตว์เสร็จพระสงฆ์จึงเข้าไปนั่ง แล้วสมเด็จพระนเรศวรทรงประณมพระหัตถ์แสดงคารวะ สมเด็จพระวันรัตได้ทูลถามข่าวที่สมเด็จพระนเรศวรทำยุทธหัตถีจนพระมหาอุปราชาลิ้นพระขนมขาดบนคอช้าง เมื่อสมเด็จพระนเรศวรตรัสเล่าจบลงสมเด็จพระวันรัตกราบทูลขึ้นว่า “พระมหาบพิตรพระราชสมภารเจ้าได้ทรงชัยชนะ เหตุใดเหล่าข้าราชบริพารจึงต้องโทษ” ได้ยินแล้วเป็นที่สงสัยสมเด็จพระนเรศวรจึงตรัสตอบไปว่า แม่ทัพนายกองทั้งปวงซึ่งได้รับเกณฑ์เข้าในกองทัพเมื่อเห็นข้าศึกก็ตกใจกลัวยิ่งกว่ากลัวพระองค์ ซึ่งเป็นเจ้านายไม่ตามเสด็จให้ทันปลอ่ยให้พระองค์สองพี่น้องเข้าสู่รบในท่ามกลางข้าศึกมาก จึงได้ทอดพระเนตรแม่ทัพนายกองเหล่านั้น ทั้งนี้เพราะคุณความดียิ่งใหญ่ที่ได้ทำนุบำรุงบ้านเมืองไว้ คอยอุดหนุนพระบรมเดชานุภาพของพระองค์สองพี่น้อง ถ้าไม่ได้ความดีแต่เก่าก่อนแล้ว ประเทศไทยจะต้องสิ้นอำนาจ ชื่อเสียงของพม่าก็จะเลื่องลือเป็นที่ครั่นคร้าม เมืองไทยจะตกเป็นเมืองขึ้นของหงสาวดีเสื่อมเกียรติยศของไทยยิ่งนัก ควรลงโทษแม่ทัพนายกองเหล่านั้นถึงตายตามกฎหมายพระอัยการศึกเพื่อเป็นแบบแผนต่อไปภายหน้า มิให้ผู้ใดเอาอย่างชั่วฟ้าดินสลาย” สมเด็จพระวันรัตกราบทูลต่อไปว่า บรรดาข้าทูลธุลีพระบาท ล้วนมีความจงรักภักดีเป็นการผดแผกไปจากแบบแผนแต่ก่อนที่ว่าไม่จงรักและยำเกรงพระองค์ ทั้งนี้พระเดชานุภาพสำแดงให้ปรากฏกษัตริย์ จนเล่าลืออัครจริยในพระเกียรติของพระองค์

สมเด็จพระวันรัตกราบทูลต่อไปว่า “พระสัมมาสัมพุทธเจ้าทรงชนะมารลำพังพระองค์เองเช่นเดียวกับสมเด็จพระนเรศวรและพระเอกาทศรถเสด็จไปปราบอริราชศัตรูจนพ่ายแพ้ โดย

ปราศจากไพร่พลพระเกียรติจึงเลื่องลือก้องไปทั่วทุกแห่งหน”สมเด็จพระนเรศวรได้ทรงสดับคำชี้แจงอย่างพิสดาร ออกพระนามสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า ด้วยวิธีเปรียบเทียบอำนาจบุญที่พระองค์ทรงสร้างสมไว้แล้ว ก็ทรงปลื้มพระทัยเผยโอบอุ้มสั่งว่า “ชอบแล้ว” แล้วทรงประนมพระหัตถ์เหนือพระนลาฏด้วยความดีพระทัยสูงสุด ตรัสตอบว่า”พระคุณเจ้ากล่าวคำน่าชอบใจ ทุกสิ่งที่ดีชี้แจง สมควรจะเป็นจริงไม่ชวนสงสัยแม้แต่น้อย”สมเด็จพระวันรัตเห็นว่าสมเด็จพระนเรศวรคลายกริ้วแม่ทัพนายกองแล้วจึงกล่าวถวายพระพรให้พระองค์ปราศจากทุกข์ภัยและอันตรายทั้งปวงแล้วกราบทูลต่อไปว่า”แม่ทัพนายกองเหล่านี้มีความผิดรุนแรงควรได้รับโทษทั้งโคตร แต่ได้เคยรับราชการสนองพระเดชพระคุณมาแต่เก่าก่อนนับตั้งแต่สมเด็จพระมหาจักรพรรดิพระบรมราชอัยกาและสมเด็จพระมหาธรรมราชาพระราชบิดา จนล่วงถึงสมเด็จพระนเรศวรได้ขึ้นครองราชสมบัติเปรียบได้กับพุทธบริษัททั้งปวงช่วยกันดำรงพระพุทธศาสนาต่อมาขอให้พระองค์ทรงลดโทษประหารชีวิตแม่ทัพนายกองไว้สักครั้งหนึ่ง เพื่อจะได้เป็นผู้ส่งเสริมพระบรมเชษฐาภาพ เมื่อทรงเกิดขึ้นอีกเขาเหล่านั้นคงจะคิดแก้ตัวหาความดีความชอบ เพื่อเพิ่มพูนพระบารมีให้แผ่ไปทั่วบ้านเมืองของพระองค์เป็นแน่

สมเด็จพระนเรศวรได้ทรงสดับข้อความที่สมเด็จพระวันรัตทูลขอโทษแม่ทัพนายกองทั้งปวงก็ทรงพระกรุณาที่ว่าบุคคลเหล่านั้นยังจงรักภักดีต่อพระองค์อยู่ จึงพระราชทานอภัยโทษตามคำทูลขอของสมเด็จพระวันรัตแต่ทรงเห็นสมควรที่จะใช้ให้ไปตีเมืองตะนาวศรี ทวายและมะริดเป็นการชดเชยความผิด สมเด็จพระวันรัตกราบทูลว่า”การรบทัพจับศึกไม่ใช่กิจการอันควรที่พระภิกษุจะตามเสด็จปรึกษาด้วย พระองค์จะทรงมีพระราชบัญชาใช้สอยประการใดสุดแต่พระราชอัธยาศัย”แล้วสมเด็จพระวันรัตกล่าวถวายพระพรลาพาคณะสงฆ์กลับวัด สมเด็จพระนเรศวรจึงทรงมีพระราชโองการโปรดเกล้าให้แม่ทัพนายกองพ้นโทษและดำรงตำแหน่งพระยศตามเดิมสมเด็จพระนเรศวรทรงพระราชกำหนดให้เจ้าพระยาคลังคุมพลห้าหมื่นคนไปตีเมืองทวายและให้เจ้าพระยาจักรีนำทัพจำนวนรีพลเท่ากันไปตีเมืองตะนาวศรีและมะริด^{๑๖}

สมเด็จพระวันรัตได้กราบทูลขอให้พระราชทานอภัยโทษงดสำเร็จโทษเหล่าแม่ทัพนายกองที่มีได้โดยเสด็จให้ทันในขณะยุทธหัตถีโดยการเปรียบเทียบกับเหตุการณ์เมื่อครั้งพระสัมมาสัมพุทธเจ้าพิชิตมารว่า “เหตุทั้งนี้จำเป็นที่จะให้พระเกียรติยศพระราชสมภารเจ้าเหมือนสมเด็จพระสรรเพชญ์พุทธเจ้าเมื่อพระองค์เสด็จเหนือปราศิณบันลังก์ใต้ดวงพระมหาโพธิ์ ณ เพลาสายัณห์ ครั้นนั้นเทพาสุเจ้ามาเฝ้าอยู่ทั้งหมู่จักรวาฬและพระยาศิวสตีมารยกพลาพลเสนามารมาประจัญ

^{๑๖} บุญมี หมื่นราม, ประวัติสมเด็จพระนเรศวรมหาราชและเจดีย์ยุทธหัตถี. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.donchedihospital.net/somdej.aspx> [๑ เมษายน ๒๕๕๖].

ครั้งนั้น ถ้าได้เทพเจ้าเป็นบริวารและมีชัยแก่พระยามารก็หาผู้เป็นมหัศจรรย์นักไม่ นี่เพื่อยุให้หมู่
อมรินทร์พรหมทั้งปวงปลาสนาการหนีไปสิ้น ยังแต่พระองค์เดียวอาจสามารถผจญพระยา
มาราธิราชกับพลเสนามารให้อุปราชัยพ่ายแพ้ได้ จึงสมเด็จพระบรมโลกนาถเจ้าได้พระนามว่า พระ
พิชิตมาร โมลีศรีสรเพชุธาณเป็นมหาราชมหัศจรรย์ดลดิเรก ทว่าอนันตโลกธาตุเบื้องบนตราบเท้าก
วัคพรหม เบื้องต่ำตลอดถึงอโธภาคเวจีเป็นที่สุกก็เหมือนพระราชสมภารเจ้าทั้งสองพระองค์ ครั้น
นี้ถ้าเสด็จพร้อมด้วยเสนางคนิกร โยธาทวยหาญมากและมีชัยแก่พระมหาอุปราชาอันหาผู้เป็น
มหัศจรรย์แผ่พระเกียรติยศปรากฏไปในนานาประเทศธานีใหญ่น้อยทั้งนั้นไม่ พระราชสมภารเจ้า
อย่าทรงปริวิตกโทมนัสน้อยพระทัยเลย อันเหตุที่เป็นนี้เพื่อเทพเจ้าทั้งปวงอันรักษาพระองค์จัก
สำแดงเกียรติยศจุจาดมาภาพถวายพระพรเป็นแท้^{๑๔}

๓.๒.๓ สมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ก่อนปี พ.ศ.๒๔๗๕ (รัชกาลที่ ๑ – รัชกาลที่ ๗)

(๑) รัชกาลที่ ๑ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก

ในรัชกาลของพระองค์ได้ทรงวางหลักการสำคัญลงไว้แก่บ้านเมือง โดยการรวบรวม
ชำระกฎหมายให้ถูกต้องเป็นหมวดหมู่กับทั้งได้กระทำการสังคายนาพระไตรปิฎก อันเป็นหลักแห่ง
พระพุทธศาสนาตลอดจนทรงบำเพ็ญพระราชกุศลต่างๆ เนื่องในการทำนุบำรุงพระพุทธศาสนา
โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรงบำเพ็ญอุกภัยทานปลดปล่อยนักโทษในโอกาสสำคัญของบ้านเมือง ซึ่ง
พระมหากษัตริย์ในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ทุกพระองค์ทรงเจริญรอยพระยุคลบาทสืบมาซึ่ง
นอกจากจะเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ทรงมีพระราชศรัทธา
ยึดมั่นในพระพุทธศาสนาแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงการดำรงพระราชฐานะธรรมราชาซึ่งตั้งมั่นอยู่ใน
หลักธรรมอย่างแน่นแฟ้น นอกจากนี้ยังทรงเอาพระราชหฤทัยใส่ในความทุกข์ยากเดือดร้อนของ
ราษฎรตลอดมา ทรงมีพระมหากรุณาแก่ราษฎรดุจดั่งบิดาที่มีความกรุณาปราณีแก่บุตรของตนอยู่
เป็นนิมิต ซึ่งจะเห็นได้ในเวลาต่อมา แนวคิดธรรมราชาและแนวคิดแบบพ่อปกครองลูกได้ผสมผสาน
กลมกลืนแทบจะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในสมัยนี้ มีข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับการพระราชทาน
อภัยโทษ ๒ ประการ ประการแรก การพระราชทานอภัยโทษเนื่องในวโรกาสที่สมเด็จพระอนุชาธิ
ราชทรงผนวชนั้นได้เป็นจุดเริ่มต้นของประเพณีในการพระราชทานอภัยโทษเมื่อพระมหากษัตริย์
ทรงผนวชในเวลาต่อมา ประการที่สอง ได้แก่การพระราชทานอภัยโทษ ปลดปล่อยนักโทษเป็นการ
ทั่วไปในสมัยนี้มีได้ปล่อยทั้งหมดเหมือนในสมัยกรุงศรีอยุธยา หากแต่ปล่อยนักโทษซึ่งสมควร
ได้รับพระราชทานพระกรุณาให้พ้นจากเวรจำ นอกจากจะพิจารณาความดีความชอบของนักโทษ
เป็นรายบุคคลไปแล้วยังต้องพิจารณาตามชั้นโทษของผู้กระทำความผิดโดยแบ่งตามโทษที่ผู้กระทำ
ความผิดได้รับเป็น อุกฤษฏ์ คุรุ มัชฌิมและลหุโทษ โดยอาศัยการเลื่อนโทษ ล่วงโทษ และหล่นโทษ

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๔ – ๕๖.

ซึ่งระบบการพิจารณาพระราชทานอภัยโทษในลักษณะนี้นั้น สันนิษฐานว่าน่าจะวิวัฒนาการมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษชั้นต่างๆตามที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษในเวลาต่อมาด้วย

(๒) รัชกาลที่ ๒ พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย

ในรัชสมัยนี้ปรากฏหลักฐานว่าการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาในสมัยของพระองค์ไม่ผู้จะได้รับความสะดวก ด้วยเหตุที่มีได้ทรงเสด็จออกรับฎีกาในพระราชวัง ราษฎรจะทูลเกล้าฯถวายฎีกาได้ก็ต่อเมื่อเสด็จออกนอกพระราชวังเท่านั้น อย่างไรก็ตามหากราษฎรผู้ใดต้องการทูลเกล้าฯถวายเรื่องราวก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถวายเรื่องราวมายังพระเจ้าลูกยาเธอ คือ กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ ซึ่งไปว่าราชการกรมพระตำรวจด้วย^{๑๙}

(๓) รัชกาลที่ ๓ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชกาลของพระองค์ การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาได้รับความสะดวกกว่าในสองรัชกาลก่อนเป็นอันมาก เพราะเหตุที่ทรงเคยรับฎีกามาแต่ครั้งยังดำรงพระอิสริยยศเป็นกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์ จึงทรงทราบถึงความลำบากของราษฎรในการทูลเกล้าฯถวายฎีกาเป็นอย่างดี ทรงพระราชดำริว่า ความทุกข์ร้อนของราษฎรที่จะมาร้องถวายฎีกาต่อเวลาเสด็จจึงจะร้องได้ ถ้าดีกลองร้องฎีกาได้ทุกวันไม่ต้องคอยเวลาเสด็จออกก็จะบรรลुทุกข์ของราษฎรไม่ต้องคอยยากลำบาก จึงพระราชทานชื่อกลองว่าวินิจฉัยเกริ เมื่อเวลาผู้ใดจะไปร้องถวายฎีกา กรมวังก็ไปไขกุญแจ ครั้นดีแล้วตำรวจเวรก็รับเอาตัวและเรื่องราวมา นำความขึ้นกราบทูลทราบได้ฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้วมีพระบรมราชโองการสั่งให้ผู้ใดชำระก็ส่งไปตามรับสั่งบางที่ก็โปรดให้ตำรวจชำระบ้าง ไม่มีเจ้าและขุนนางเป็นใหญ่ในความฎีกาด้วยทรงได้เลียงไถ่ถามอยู่ทุกเวลาเช้าค่ำ ตระลาการชำระก็ไม่อาจพลิกแพลงไปได้^{๒๐}

อนึ่ง มีข้อสังเกตที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งว่า การพระราชทานอภัยโทษโดยมีเงื่อนไข เมื่อนักโทษได้มาลูกแก่โทษ ได้มีการร่างพระบรมราโชวาทสั่งสอนนักโทษเหล่านั้น ตามแนวคำสอนทางพระพุทธศาสนา เพื่อให้ให้นักโทษประพฤติกลับยึดมั่นในความดี อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของแนวความคิดธรรมราชาที่มีต่อการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษโดยตรงทีเดียว ดังปรากฏในคราวที่ได้มีการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป แก่นักโทษที่มาลูกแก่โทษตามสำเนาพระบรมราชโองการให้ทำคำไต่อาทแก่ผู้ร้ายที่มาลูกแก่โทษ จ.ศ. ๑๘๕๕ (พ.ศ. ๒๓๙๐) ความบางตอนว่า “...ด้วยทรงพระราชดำริโดยพระราชหฤทัย ทรงพระมหากรุณาว่าคน

^{๑๙} เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ ๒, หน้า ๒๐๓.

^{๒๐} เพ็ญจันทร์ โชติบาล, อ้างใน ประวัติศาสตร์ไทยสมัย พ.ศ. ๒๓๕๒ – ๒๔๕๓ ด้านสังคม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สยาม, ๒๕๑๕), หน้า ๑๔๓ – ๑๔๔.

เหล่านั้น ก็เป็นไฟรฟฟ้าแผ่นดิน แต่ยังมีได้ฟังโอวาทนักปราชญ์ว่ากล่าวสั่งสอน โดยกำลังพาลก็ประพฤติการทุจริตต่างๆ เทียวสูบฝืนกินสุรา พากันกระทำโจรกรรมเป็นอาจินณะกาม์ตายแล้วก็จะไปตกอยู่ในมหานรกอันใหญ่ มิได้ทันจะกลับตัวทรงสังเวศพระไทยนักจูงโปรดให้ยกพวกทัณฑ์ไปด้วยหวังพระไทยจะให้โอวาทเสียสักครั้งหนึ่งภอได้สดิรู้ตัวจะได้ละเสียซึ่งความชั่วอันกระทำมาแต่หลัง ถ้ากลับตัวได้ตามคำโบราณว่าต้นคดปลายตรง ก็คงจะเอาสุขในสวรรค์ได้เป็นแท้พระหฤไทยมากไปด้วยกำลังพระเมตตา จะทรงปฏิบัติตามพระมหาโพธิสัตว์เจ้าแต่ปางก่อนจึงโปรดเกล้าฯ ดำรัสสั่งพระศรีภูมิปริชาเสนาบดีศรีสาตักขณ์ให้ทำคำโอวาท เจือปนไปด้วยพระพุทธานุญาตสั่งสอนพวกลูกะไทยให้ละพยศอันร้ายเสีย จะทรงพระกรุณาแต่งตั้งไว้เป็นกองอาทมาตสำหรับจับโจรผู้ร้ายสืบไป”^{๒๑}

(๔) รัชกาลที่ ๔ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญในแนวคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เนื่องจากพระองค์ได้ทรงผนวชอยู่เป็นเวลานาน ด้วยหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาประกอบกับการที่ทรงใช้ชีวิตในระหว่างที่ทรงผนวชนั้นคลุกคลีกับสามัญชนทำให้พระองค์ท่านทรงมีความเข้าใจและทรงพระเมตตาต่อราษฎรของพระองค์อย่างแท้จริง ทรงเห็นว่าการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามอย่างสมัยโบราณราชประเพณีนั้นไม่สามารถที่จะผูกใจราษฎรให้เกิดความจงรักภักดีและสร้างความสามัคคีอย่างแท้จริงได้^{๒๒} ทรงพระราชดำริว่า “พระเจ้าแผ่นดินคนทั้งปวงยกย่องตั้งไว้เป็นที่พึ่งใครมีความทุกข์ร้อนถ้อยความประการใดก็ย่อมมาร้องให้ช่วย ดังหนึ่งทารกเมื่อมีเหตุแล้วก็จะร้องหาบิดามารดาเพราะฉะนั้นพระเจ้าแผ่นดินชื่อว่าคนทั้งปวงยกย่องให้เป็นบิดามารดาของตัวแล้ว ก็มีความกรุณาแก่คนทั้งปวงดังหนึ่งบิดามารดากรุณาแก่บุตรจริงๆ ของตนโดยสุจริต”^{๒๓} โดยนัยแห่งคำรินี้จะเห็นได้ว่าแนวคิดแบบพ่อปกครองนั้นได้กลับมามีบทบาทสำคัญต่อการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์อย่างจริงจัง ส่วนประเพณีทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ซึ่งเป็นเครื่องแสดงศรัทธาของราษฎรที่มีต่อความยุติธรรมของพระมหากษัตริย์ตลอดมานั้นก็ได้ทรงโปรดให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป็นหลายประการเช่น ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกการเขียนผู้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา เพราะแต่เดิมมาผู้ใดมี

^{๒๑} เพ็ญจันทร์ โชติบาล, อ้างใน จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๓ สำนักพระบรมราชโองการ จ.ศ. ๑๘๕๘ (พ.ศ. ๒๓๘๐) เลขที่ ๗๒ – ๗๓ ก. เรื่องให้ทำคำโอวาทแก่ผู้ร้ายที่มาลู่แกโทษ.

^{๒๒} ธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๒๘.

^{๒๓} เพ็ญจันทร์ โชติบาล, อ้างใน ประชุมประกาศรัชกาลที่ ๔ พ.ศ. ๒๓๔๕ – ๒๔๐๔, (พระนคร : โรงพิมพ์ดำรงธรรม, ๒๕๑๑), หน้า ๔๓๕.

เรื่องเดือดเนื้อร้อนใจจะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาจะต้องถูกเขียน ๓๐ ที เพื่อพิสูจน์ความเดือดร้อนและป้องกันมิให้ถวายฎีกาพร่ำเพรื่อเป็นที่รบกวนพระราชหฤทัย^{๒๔}

นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ราษฎร ซึ่งเห็นว่าตนมิได้รับความเป็นธรรมจากศาล ตระลาการหรือลูกขุน ตลอดจนราษฎรซึ่งได้รับความทุกข์ยากเดือดร้อนด้วยเหตุอื่นๆ ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาเพื่อขอพระราชทานความเป็นธรรมแก่ตนได้ ทั้งนี้เนื่องจากทรงทราบมาตั้งแต่ที่ทรงผนวชว่าในสมัยนั้นราษฎรถูกผู้มีอำนาจกดขี่ข่มเหงเอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรม^{๒๕} พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้งประเพณีเสด็จออกรับฎีกาของราษฎรของพระองค์เองทุกวันโกนเดือนละ ๔ ครั้ง ให้ทำหลักธงไชยปักขึ้นไว้ผูกเชือกห้อยขอเหล็กลงมาสำหรับเกี่ยวเรื่องฎีกาแขวนไว้เฉพาะหน้าพระที่นั่งให้ทอดพระเนตรเห็นให้เจ้าของฎีกาหมอบอยู่ใกล้หลักนี้ จะได้รู้เห็นได้ยินเรื่องราวเองด้วย พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะเสด็จพระราชดำเนินมาดับทุกข์ราษฎรที่ร้องถวายฎีกาข้างขึ้น ๒ ครั้ง ข้างแรม ๒ ครั้ง ราษฎรอาจทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวได้อีกทางหนึ่งด้วย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้มีการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป แต่ได้มีประกาศให้ผู้ที่กระทำความผิดมาขออุกแกโทษและจะโปรดพระราชทานยกโทษให้ผู้ขอ^{๒๖} อนึ่งเมื่อใกล้สวรรคต พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ยังทรงมีพระราชหฤทัยเฝ้าห่วงใยในสันติสุขของประชาราษฎร์ของพระองค์อย่างที่สุด มีพระราชดำรัสแก่ผู้เฝ้าพระอาการประชวรคือพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงวงศาธิราชสนิท เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ที่สมุหกลาโหม เจ้าพระยาภูธรราชที่สมุหนายกว่า“ถ้าสิ้นพระองค์แล้วไปแล้ว ขอให้ท่านทั้งปวง จงช่วยกันทำนุบำรุงแผ่นดินต่อไปให้เรียบร้อย ให้สมณพราหมณ์อาณาประชาราษฎร์ได้อู่เย็นเป็นสุขทั่วกัน ขอให้ทูลพระเจ้าแผ่นดินพระองค์ใหม่ให้เอาเป็นพระธุระรับฎีกาของราษฎรอันมีทุกข์ร้อน ให้ร้องได้สะดวกเหมือนพระองค์ ได้ทรงเป็นพระธุระรับฎีกามาแต่ก่อน”^{๒๗} ที่กล่าวมาข้างต้นอาจจะเห็นได้ว่าแนวความคิดแบบธรรมราชาและแนวความคิดแบบพ่อปกครองลูกนั้นมีบทบาทต่อการใช้พระราช

^{๒๔} ปราโมทย์ นาครทรรพ, “การปรับปรุงประเทศไทยให้สอดคล้องกับความเจริญของบ้านเมือง ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว”, *เรียงความฉบับที่ได้รับรางวัลทุนภูมิพล*, (กรุงเทพมหานคร: สภาสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๐), หน้า ๕๐.

^{๒๕} ชัย เรื่องศิลป์, *ประวัติศาสตร์ไทย สมัย พ.ศ. ๒๓๕๒ – ๒๔๕๓ ด้านสังคม*, (กรุงเทพมหานคร : อมรการพิมพ์, ๒๕๒๘), หน้า ๓๔๖.

^{๒๖} เพ็ญจันทร์ โชติบาล, อ้างใน *ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๕ หน้า ๘๔ – ๘๕*, หน้า ๒๒๓.

^{๒๗} ดำรงราชานุภาพ, *สมเด็จพระกรมพระยา, ความทรงจำ*, (ธนบุรี : เฉลิมชัยการพิมพ์, ๒๕๑๔), หน้า ๑๑๒ – ๑๑๓.

อำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ทั้งในสมัยกรุงธนบุรีและสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นเป็นอย่างสูงโดยสะท้อนให้เห็นทั้งในรูปของการพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคลและเป็นการทั่วไปในแต่ละรัชสมัย ดังจะเห็นได้ชัดเจนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งแนวความคิดทั้งสองประการข้างต้นนี้มีบทบาทสำคัญก่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลงต่อระบบการอภัยโทษหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงประเพณีการ ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา

(๕) รัชกาลที่ ๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตลอดรัชสมัยของพระองค์ทรงพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญเยี่ยงนานาประเทศเป็นผลให้แนวคิดและสภาพการณ์ในสังคมไทยในสมัยนั้นต้องแปรเปลี่ยนไปด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งใน พ.ศ. ๒๔๒๗ ได้เกิดการเคลื่อนไหวในหมู่บรมวงศานุวงศ์และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ด้วยการทำหนังสือกราบบังคมทูลดำนิ ระบุบการปกครองในสมัยนั้น พร้อมกับเร่งรัดให้ปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินโดยเร็วทั้งยัง มีการเรียกร้องให้มีกฎหมายกำหนดพระบรมราชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดิน คือ “คอนชิจิวัชนัน” ตามแบบของประเทศยุโรปที่เจริญรุ่งเรืองซึ่งหมายถึงการตรารัฐธรรมนูญเพื่อจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั่นเอง

ผลที่ตามมาในการกราบบังคมทูลในครั้งนั้น คือการยกร่างกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการปกครองประเทศ ประกอบด้วย ร่างพระราชกฤษฎีกา ๕ ฉบับ คือ^{๒๘}

๑. ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ ๑ ว่าด้วยพระราชประเพณีกรุงสยาม
๒. ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ ๒ ว่าด้วยวิธีและกระบวนการชุมนุมปฤชญา
๓. ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ ๓ ว่าด้วยรัฐมนตรีสภา ฤาฤกษุน ฅ สาลหลวง
๔. ร่างพระราชกฤษฎีกาเรื่ององคมนตรีสภา ฤาที่ปรีการาชการในพระองค์
๕. ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเสนาบดีสภา ฤาฤกษุน ฅ สาล

เฉพาะร่างพระราชกฤษฎีกาที่ ๑ ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยามมีลักษณะใกล้เคียงกันกับรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในประเทศต่างๆ ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาก เพราะมีการกล่าวถึงพระบรมราชานุภาพ การเข้าสู่ตำแหน่งของประมุขของรัฐและการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะของงานบริหารตุลาการและนิติบัญญัติร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งสิ้น ๒๐ มาตรา ในจำนวนบทมาตราทั้ง ๒๐ มาตราที่กำหนดพระบรมราชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดินนั้น

^{๒๘} วิษณุ เครืองาม, “บทวิเคราะห์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเรื่องร่างพระราชกฤษฎีกาที่ ๑ ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม”, ว. ฤกษณฉบับพิเศษ รวมบทความทางวิชาการเป็นอนุสรณ์แด่ศาสตราจารย์. ดร. ฤค แสงฤทัย, ๒๕๒๓ : หน้า ๑๕๒.

มาตราที่นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งได้แก่ มาตรา ๓ ข้อ ๒ ว่าด้วยราชศักดิ์คานูภาพ เพราะเป็นบทมาตราที่บัญญัติถึงพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษไว้อย่างชัดเจนว่า พระเจ้าแผ่นดินมีราชศักดิ์คานูภาพ เป็นที่เกิดของความยุติธรรมที่ระงับดับทุกข์ร้อนแลทรงพระกรุณาอภัยโทษคนผิดกฎหมาย

ความในมาตราข้างต้นแสดงให้เห็นแนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญยิ่งของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นแนวคิดที่เป็นสากลและทันสมัยในยุคนั้นที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาของความยุติธรรม (The King is the Fountain of Justice) นั้นเองทั้งยังนับได้ว่าเป็นการนำพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทยมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ อย่างไรก็ตามร่างพระราชกฤษฎีกานี้มิได้ประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายซึ่งน่าจะเนื่องมาจากพระบรมราโชบาย ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงพัฒนาบ้านเมือง อย่างค่อยเป็นค่อยไปอีกทั้งน่าจะเนื่องมาจากความล้มเหลวของรัฐมนตรีสภาและองคมนตรีสภาที่ทรงตั้งขึ้น

รูปแบบของการพระราชทานอภัยโทษที่ปรากฏตามร่างพระราชกฤษฎีกาที่ ๑ เป็นเอกสารที่สะท้อนให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการวินิจฉัยอรรถคดีควบคู่ไปกับการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษผู้กระทำความผิดหลักฐานทางประวัติศาสตร์ เช่น คำพิพากษาฎีกาและพระราชหัตถเลขา ทำให้สามารถจำแนกรูปแบบของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ ๓ ประการใหญ่ๆ คือ

(๑) การพระราชทานอภัยโทษในรูปของพระบรมราชวินิจฉัยในอรรถคดีต่างๆ

ประเพณีโบราณถือคติว่า พระมหากษัตริย์เป็นผู้พระราชทานความยุติธรรม ทรงวินิจฉัยอรรถคดี กรณีพิพาทของราษฎรด้วยพระองค์เอง แต่เมื่อบ้านเมืองมีอาณาเขตกว้างขวางและมีประชากรเพิ่มมากขึ้นก็จำเป็นต้องแบ่งเบาพระราชภาระนี้ จึงโปรดให้มีลูกขุนเป็นผู้ว่าการยุติธรรมต่างพระเนตรพระกรรณ กรณีที่เป็นความผิดอาญาอุกฉกรรจ์มหันตโทษก็ต้องนำความกราบบังคมทูลเพื่อเรียนพระราชบัญญัติและพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยชี้ขาดวางบทโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิด

(๒) การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา

ตามระบบการศาลสมัยอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ถือว่าศาลพิพากษาแล้วก็เป็นอันเสร็จ ไม่มีการฟ้องร้องกันระหว่างคู่ความในศาลชั้นสูงขึ้นไปอีก เว้นเสียแต่คู่ความฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้พิพากษาระลาการที่เกี่ยวข้องอยู่กับคดีของตนนั้นไม่ให้ความยุติธรรมแก่ฝ่ายตนก็อาจฟ้องร้องเจ้าหน้าที่นั้นๆ ได้ต่อศาลหลวงซึ่งเป็นศาลอุทธรณ์อีกชั้นหนึ่ง ส่วนศาลฎีกาไม่มี แต่อาจเป็นบาง

กรณีที่ราษฎรต้องการให้เรื่องราวของตนถึงพระเนตรพระกรรณ ก็อาจใช้วิธีทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาได้ การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกานั้นเป็นประเพณีที่สืบทอดมาแต่ครั้งกรุงสุโขทัยเรื่อยมาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์^{๒๕}

สำหรับขั้นตอนในการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา นับตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเรื่อยมาถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ราษฎรผู้ทุกข์ร้อนเป็นความทั้งปวง ไม่อาจที่จะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้โดยตรง หากจะต้องยื่นฟ้องต่อมุลนายตามลำดับชั้น ถ้าผู้ใดละเมิดจะต้องถูกเขียน ๓ ข^{๓๐} ครั้นล่วงถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่สี่ จึงได้พระราชทานพระบรมราชานุญาต ให้ราษฎรทูลเกล้าถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านมุลนายตามลำดับชั้นพร้อมทั้งทรงโปรดเกล้าฯ ขยายพระบรมราชานุญาตให้นักโทษในเวรจำซึ่งไม่สามารถที่จะมาถวายฎีกาให้ญาติพี่น้องหรือมุลนายมาถวายต่างตัวได้ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพบว่า การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาในสมัยนี้มีทั้งการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษ ซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาก่อนมีการบังคับโทษและระหว่างมีการบังคับโทษ

(๓) การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป

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

ตัวอย่างการอภัยโทษในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

พระบรมราชวินิจฉัยในคดีอ้ายแสง ร.ศ.๑๑๑ (พ.ศ.๒๔๓๕)

คดีอ้ายแสง บัวโจทก์ร้องอ้ายแสงบุตรของตนว่า ฟืนนายแสงพ่อเลี้ยงตาย ตระลาการพิจารณาได้ความว่า นายแสงผู้ตายซึ่งเป็นบิดาเลี้ยงอ้ายแสงต่างวิวาทพินกันต่างคนต่างมีบาดแผลฉกรรจ์ด้วยกันทั้ง ๒ ฝ่าย อ้ายแสงไม่ตายแต่นายแสงตาย พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดีกรมพระนครบาลในเวลานั้น (ต่อมาเรียกเสนาบดีกระทรวงนครบาล) นำเรื่องความระหว่างอ้ายแสง บัวโจทก์อ้ายแสงจำเลยมาให้ลูกขุนปฤกษา วางบทโทษ แล้วนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อ

^{๒๕} เพ็ญจันทร์ โชติบาล, “พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย”, หน้า ๔๗.

^{๓๐} กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๕, (พระนคร : โรงพิมพ์จุรสุภา, ๒๕๑๔), หน้า ๑๘ - ๑๙.

ขอบรมราชวินิจฉัย พร้อมทั้งแนบสำเนาคำลูกขุนปฤกษาโทษมาเพื่อประกอบพระบรมราชวินิจฉัย ด้วย คำลูกขุนปฤกษาวางบทโทษ มีใจความว่า “อ้ายแสงล่วงพระราชอาณามีความผิดเป็นมหันตโทษ ต้องบทให้ตราการริบราชบาทว์ทรัพย์สินของซึ่งเป็นวิญญานกะทรัพย์ อวิญญานกะทรัพย์บันดา เป็นของอ้ายแสงทุกสิ่งทุกอย่างส่งเจ้าพนักงานไว้เป็นของแผ่นดิน โดยสิ้นเชิง แล้วให้นำตัวอ้ายแสง ไปประหารชีวิตให้ตายตกไปตามโทษ ถ้าทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯพระราชทานโทษริบราชบาทว์ ประหารชีวิตอ้ายแสง ต้องบทให้เอาค่ากระเชี่ยนอายุ นายแสงผู้ตายตั้งปรับไหมอ้ายแสงแก่นายแสง ผู้ตายแล้ว ให้ตราการเรียกเงินสินไหมเบี้ยปลุกตัวส่งให้แก่อำแดงโจทก์ภรรยานายแสงผู้ตาย ทำบุญส่งไปให้แก่ผู้ตาย เรียกเงินพิไนายส่งเจ้าพนักงานไว้จ่ายราชการแผ่นดิน แล้วให้ลงอาญาอ้าย แสง ๒ ยก ๖๐ ที่ ส่งตัวอ้ายแสงไปจำไว้ ณ คุกตามโทษโดยพระราชกฤษฎีกา ควรมิควรแล้วแต่จะ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ขอเดชะ”

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชหัตถเลขาฆ่าคำปฤกษาลูกขุน ว่า “ได้ตรวจดูคำปฤกษาบทโทษอ้ายแสงแทนนายแสงตายนั้น แล้วเห็นว่าพอเลี้ยงกับลูกเลี้ยงคิด มารดาเกิดวิวาทกัน นายแสงก็ได้แทงอ้ายแสงมีบาดแผล อ้ายแสงจึงได้ตอบบ้างหากทำแรงไปถึงแก่ นายแสงตายจะจัดว่าเปนเจตนาแกล้งจะฆ่าฟันก็ไม่ได้ แลในความเรื่องนี้อำแดงบัวโจทก์มารดา ก็เปนใจขายบุตรในอุทธรณ์ตนเอง เพราะเป็นการจำใจฟ้องที่เป็นคดีหลวง แลเบี้ยปรับไหมที่ลูกขุน ว่ามานี้ก็เปนอันปรับบุตรให้แก่มารดาเท่านั้น เห็นว่า ในความเรื่องนี้เป็นเหตุเคราะห์กรรมมากกว่า การทุจริต อำแดงบัวโจทก์ต้องเสียตัวไปคนหนึ่งแล้วบัดนี้จะต้องเสียบุตรในอุทธรณ์อีกครั้งหนึ่ง จะเปนทุกข์โทษภัยใหญ่ยิ่งนักแลไม่เปนธรรมมีความกรุณาอยู่ ให้ยกคำปฤกษาลูกขุนนี้เสียทั้งสิ้น แล้วให้ปล่อยตัวอ้ายแสงพ้นโทษไป”^{๓๑}

(๖) รัชกาลที่ ๖ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เปลี่ยนแปลงระบบการพระราชทานอภัยโทษในหลายๆด้าน แต่เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียด ส่วนของรูปแบบและเนื้อหาของ การพระราชทานอภัยโทษยังคงเหมือนในรัชกาลก่อน

^{๓๑} เพ็ญจันทร์ โชติบาล, พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ๒๕๔๘, หน้า ๓๖ - ๓๗.

๓.๒.๔ สมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕^{๓๒}

(๑) รัชกาลที่ ๗ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

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

(๒) รัชกาลที่ ๘ พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล^{๓๓}

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดลนับเป็นช่วงเวลาที่ยังทรงพระเยาว์อยู่ จึงมิได้ทรงบริหารพระราชภาระของแผ่นดินด้วยพระองค์เอง ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นเพื่อปฏิบัติพระราชกรณียกิจทั้งปวงในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระ

^{๓๒} เพ็ญจันทร์ โชติบาล, พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย, , หน้า ๒๐๘ – ๒๑๐.

^{๓๓} ชลิต ประจักษ์, บรรณาธิการ, การพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๖๑ ทวิ, หน้า ๕ – ๖.

พระเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้หมายความว่า การใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วย

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

๓.๓ แนวคิดและทฤษฎีการอภัยโทษทางตะวันตก

การอภัยโทษของต่างประเทศ ในระบบกฎหมายของแต่ละประเทศจะมีการอภัยโทษเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นประเทศที่แตกต่างกันทางด้านความคิด เช่น ประเทศในโลกตะวันตกกับตะวันออกหรือเป็นประเทศที่แตกต่างกันในรูปแบบของประมุขของรัฐ เช่น มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขหรือมีประธานาธิบดีเป็นประมุข อย่างไรก็ตาม ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ทฤษฎีและแนวความคิดของแต่ละชนชาติจะเป็นตัวกำหนดความแตกต่างของระบบการอภัยโทษในระบบกฎหมายของต่างประเทศจะปรากฏแนวคิดในการให้ความกรุณา (clemency) แก่ผู้กระทำความผิด เป็นแนวความคิดที่มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ ซึ่งมีความหมายกว้างโดยรวมทั้งการอภัยโทษ (pardon) และการนิรโทษกรรม (amnesty) การล้างมลทิน (rehabilitation) การอภัยโทษโดยทั่วไปเป็นเรื่องที่ประมุขของรัฐแสดงความกรุณา (act of grace) แก่ผู้กระทำความผิดเป็นการเฉพาะราย^{๓๔} แนวความคิดหลักในการอภัยโทษนั้นคือ ความเมตตาปรานีและยังนำไปใช้ในกรณีคำพิพากษาที่มีผลบังคับแล้วรุนแรงเกินไปโดยยกโทษหรือลด

^{๓๔} สุรพล คงลาภ, “นิรโทษกรรม : การศึกษาเกี่ยวกับเงื่อนไขและผลทางกฎหมาย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๔), หน้า ๔.

โทษให้ซึ่งมีผลให้ผู้กระทำผิดรับโทษน้อยลงหรือไม่ต้องรับโทษตามผลของกฎหมายสำหรับความผิดนั้น

ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของการอภัยโทษนั้นปรากฏขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว มีการนำการอภัยโทษมาใช้ตั้งแต่ยุคของชนชาติ Hebrews, Greeks และ Roman^{๓๕} คำว่า “อภัยโทษ” (Pardon) นั้นถูกพบเป็นครั้งแรกในช่วงยุคแรกของกฎหมายฝรั่งเศสและเป็นคำที่ได้มาจากภาษาละติน (perdonare) แปลว่า การให้อิสราภาพ ซึ่งถือว่าเป็นของขวัญที่กษัตริย์หรือรัฐาธิปัตย์ได้มอบให้แก่ประชาชน^{๓๖}

การพระราชทานอภัยโทษเป็นวิธีการที่แสดงถึงความเมตตาากรุณาของกษัตริย์หรือประมุขของรัฐที่จะใช้อำนาจในการอภัยโทษโดยการยกโทษหรือลดโทษให้แก่ประชาชนในรัฐของตนที่ต้องโทษอันเนื่องมาจากการกระทำผิดต่อกฎหมายอาญาของรัฐวิธีการอภัยโทษนั้นเราจะพบเห็นได้ในรัฐต่างประเทศหลายประเทศ

ตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไข ฟันฟูผู้กระทำผิดซึ่งเป็นทฤษฎีที่รัฐสมัยใหม่นำมาใช้ในการลงโทษผู้กระทำความผิด มีแนวความคิดว่าในการลงโทษผู้กระทำความผิดจะต้องลงโทษโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทำให้เขาสามารถกลับตัวเป็นพลเมืองดีและให้โอกาสผู้กระทำผิดได้กลับคืนเข้าสู่สังคม ทฤษฎีนี้จึงได้เสนอแนวทางวิธีการแก้ไขฟันฟูผู้กระทำความผิดไว้หลายวิธีด้วยกัน ซึ่งการอภัยโทษก็เป็นวิธีการหนึ่งของแนวทางดังกล่าวนี้ด้วย ดังนั้น ประเทศต่างๆ จึงได้นำแนวความคิดของการอภัยโทษมาใช้เพื่อเป็นวิธีการที่จะให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดที่กลับตัวเป็นคนดีได้เร็วกว่าปกติ หลังจากถูกลงโทษตามคำพิพากษาค้นสู่สังคมได้เร็วขึ้นโดยการยกโทษให้หรือลดโทษตามคำพิพากษาลง

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส การอภัยโทษให้แก่ผู้กระทำผิดโดยส่วนมากจะเป็นการอภัยโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดเฉพาะรายบุคคล ที่ผู้มีอำนาจในการอภัยโทษจะพิจารณาถึงความเหมาะสมของผู้กระทำความผิดภายหลังจากมีคำพิพากษาลงโทษ เช่น พิจารณาจากความประพฤติในระหว่างที่ถูกคุมขัง อายุ ความเจ็บป่วย เป็นต้น ส่วนการอภัยโทษหมู่หรือการอภัยโทษเป็นกลุ่มจะไม่ค่อยเกิดขึ้น^{๓๗}

^{๓๕} ศิริ ปะทะจีนัง, อ้างใน Robert G. Galdwell, **cnminology**, (New York : The Ronald Press Company, 1956.), P.647.

^{๓๖} Bryan A. Garnor, **Black's Law Dictionary**, Eighth Edition, (U.S.A. : Thomsom west publishing Co., 2004.), p.1144.

^{๓๗} ศิริ ปะทะจีนัง, อ้างใน Edwin H. Sutherland, **Principles of Criminology**, (U.S.A : J.B. Lippincopany, 1960.), p.474.

๓.๓.๑ แนวคิดและพัฒนาการของการอภัยโทษในประเทศอังกฤษ

ภายหลังจากอาณาจักรโรมันล่มสลายลง ได้เกิดภาวะแห่งความรู้กระจ่างขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการอภัยโทษในอังกฤษและประเทศอื่นๆ ในทวีปยุโรปซึ่งเป็นไปอย่างหลากหลายและซับซ้อนยิ่งขึ้น ในประเทศอังกฤษ นับแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๓ เป็นอย่างน้อยกฎหมายได้ถวายอภิสิทธิ์ในการพิจารณาให้อภัยโทษได้ตามอำเภอใจนั้นให้เป็นของพระมหากษัตริย์และต่อมาอำนาจในส่วนนี้ก็ยังเป็นของพระมหากษัตริย์ตามนัยแห่งกฎหมายในยุคแห่งนอร์มันดี (William the Conqueror) แม้พระราชอำนาจส่วนนี้ไม่มีขอบเขตจำกัดและครอบคลุมทั่วพระราชอาณาเขต แต่ในขณะเดียวกันก็มีปัญหาทับซ้อนกับอำนาจของกลุ่มผู้มีอิทธิพลอื่นๆ ในฝ่ายอาณาจักรบรรดาเอิร์ลผู้ถือครองและมีอำนาจเหนือดินแดนจำเพาะก็มีอำนาจในการให้อภัยโทษแก่ประชากรในท้องถิ่นนั้น ส่วนฝ่ายศาสนจักรบรรดาบาทหลวงก็มีอำนาจในการอภัยโทษแก่กรณีที่เป็นความผิดต่อกลุ่มบาทหลวงนั่นเองเช่นกัน นอกจากนี้รัฐสภาอังกฤษเองก็ได้โต้แย้งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการพระราชทานอภัยโทษอยู่เนืองๆ^{๓๘}

๑. รูปแบบการอภัยโทษ

การอภัยโทษของประเทศไทย แนวคิดและกฎหมายของประเทศไทยนับว่ามีอิทธิพลต่อกฎหมายของประเทศไทยอยู่มากซึ่งในยุคเริ่มแรกของการพัฒนาตัวบทกฎหมายไทย นักกฎหมายของประเทศไทยนิยมเดินทางไปศึกษากฎหมายที่ประเทศอังกฤษและนำแนวคิดต่างๆ มาใช้ และมีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายไทยอยู่มาก สำหรับการอภัยโทษของประเทศไทยนี้ ประเทศไทยยังมีการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์และการจะพระราชทานอภัยโทษนั้นมีขั้นตอนกระบวนการตรวจสอบจากทางราชการคือกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับระบบการพระราชทานอภัยโทษของประเทศไทย^{๓๙} สถาบันพระมหากษัตริย์อังกฤษ เป็นสถาบันอันทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสูงสุดเด็ดขาดมาตั้งแต่บรรพกาล เช่น พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การประสาทความยุติธรรมหรือที่มาแห่งความยุติธรรม (the dispensing of the fountain of justice)^{๔๐} เพราะนอกจากจะหมายถึงพระราชอำนาจในการอภัยโทษด้วย เป็นไปตามแนวคิดพื้นฐานที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาแห่งความยุติธรรมหรือกล่าวอีก

^{๓๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๕๑.

^{๓๙} ศิริ ปะทะจีนัง, “การอภัยโทษ : ศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการอภัยโทษ” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๐), หน้า ๒๕.

^{๔๐} 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^{๔๑}

สำหรับขอบข่ายของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อังกฤษในยุคแรกนั้นเป็นไปอย่างกว้างขวางยิ่ง มีการพระราชทานอภัยโทษให้แก่บุคคลที่กระทำผิดให้ไม่ต้องรับโทษทางอาญา เช่น การทำให้คนตายโดยอุบัติเหตุ (by misadventure) หรือการฆ่าคนโดยเจตนาในการป้องกันตนเอง (self - defence)^{๔๒} เป็นต้น

ในส่วนของการกระบวนการและขั้นตอนในการพระราชทานอภัยโทษแต่เดิมทีเดียวนั้นกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ในรูปของหมาย (warrant) โดยประทับพระราชลัญจกร (Great Seal) ซึ่งในเวลาต่อมาได้เปลี่ยนมากระทำในรูปของ “ชาวัน แมนวล” (sign manual) ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยกฎหมายอาญา ค.ศ. ๑๘๒๗ (The Criminal Law Act., ๑๘๒๗)^{๔๓} โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (The Home Secretary) เป็นผู้ดูแลถวายเรื่องราวและคำแนะนำในการพระราชทานอภัยโทษ^{๔๔} การพระราชทานพระราชวินิจฉัยอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อังกฤษนั้นมีข้อที่น่าสังเกตว่ามีได้มีลักษณะที่เป็นอิสระและเด็ดขาด แม้โดยทางทฤษฎีนั้นพระมหากษัตริย์อาจมีพระราชวินิจฉัยเป็นประการใดก็ได้ตามแต่พระราชอัธยาศัย แต่โดยทางปฏิบัติแล้วปรากฏว่านับแต่สมัยพระเจ้าจอร์จที่ ๔ เป็นต้นมา พระมหากษัตริย์มีอาจจะทรงกระทำเช่นนั้นอีกได้ การพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยใดๆย่อมเป็นไปตามความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงนับได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อกระบวนการอภัยโทษของประเทศอังกฤษในปัจจุบัน

๒. ประเภทของอภัยโทษ

การพระราชทานอภัยโทษในประเทศอังกฤษอาจแบ่งได้เป็น ๓ ประเภท คือ

(๑) การพระราชทานอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไขของอังกฤษ ไม่เพียงแต่มีผลเป็นการหยุดการบังคับโทษเท่านั้น หากยังมีผลเป็นการลบล้างความผิดและผลต่างๆ ที่จะเกิดตามมาจากการทำผิดนั้นด้วย เมื่อเทียบเคียงกับกรณีของประเทศไทยแล้วจะพบว่ามีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด เพราะเหตุที่ มาตรา ๒๖๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้มีผลเป็นการหยุดการ

^{๔๑} คีรี ปะทะชินัง, อ้างใน J.E.Hall Williams, *Criminology and Criminal Justice*, (London : Butterworths, 1982.), p. 146.

^{๔๒} Jowht Earl, *The Dictionary of English Law*, (London : Sweet&Maxwell, 1959.), p.1391.

^{๔๓} ชัชพล ไชยพร, “แนวคิดเรื่องการอภัยโทษในสังคมตะวันตกยุคก่อนคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘”, ว.กฎหมาย, ปีที่ ๒๒, ฉบับพิเศษ, หน้า ๔๕๑.

^{๔๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๕๔.

บังคับโทษเท่านั้นไม่มีผลเป็นการลดล้างความผิดดังเช่นกรณีของอังกฤษ อย่างไรก็ตาม มีข้อที่น่าสังเกตว่า ผลของการพระราชทานอภัยโทษโดยมีเงื่อนไขดังกล่าวคล้ายคลึงกับผลการนิรโทษกรรมตามกฎหมายไทยเป็นอันมาก ทั้งในส่วนของผลอันเป็นการลดล้างความผิด ตลอดจนฐานะของผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษซึ่งเสมือนบุคคลที่ไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน

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

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

ในกรณีที่ได้มีการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษขึ้นไปในนั้น ในระหว่างที่รอพระราชกระแสสั่งฎีกาถือว่ายังไม่มีการบังคับโทษจนกว่าผลของการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาจะลงมาในการพระราชทานอภัยโทษ จะต้องกระทำในพระนามของสมเด็จพระราชินี (The Queen's Signature) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับสนองพระราชเสาวนีย์ ซึ่งนับว่าเป็นข้อแตกต่างประการหนึ่งเมื่อนำมาเทียบเคียงกับกรณีประเทศไทย ซึ่งแม้โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีรัฐมนตรีหนึ่งนายเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

๓. บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษ

สิทธิพื้นฐานในการขอพระราชทานอภัยโทษได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. ๑๖๘๘ (Bill of Rights, ๑๖๘๘) บุคคลผู้ใช้สิทธินี้ ได้แก่ ผู้กระทำความผิดหรือบุคคลอื่นในนามของผู้กระทำความผิด (on his behalf) ซึ่งได้รับโทษประหารชีวิตหรือโทษอย่างอื่น ๆ ในกรณีนี้มักโทษอาชญากรรมร้ายแรงโดยผ่านทางเรือนจำ ญาติพี่น้อง หรือที่ปรึกษากฎหมายก็ได้ ขอบเขตของเรื่องราวที่ขอพระราชทานอภัยโทษนั้นเป็นไปตามหลักทั่วไปคือ จำกัดเฉพาะคดีอาญาเท่านั้นไม่ครอบคลุมไปถึงคดีแพ่งด้วย

๔. หลักการและขั้นตอนการขออภัยโทษ^{๔๕}

การอภัยโทษของประเทศไทยนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีบทบาทอย่างสำคัญต่อกระบวนการอภัยโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาลั่นกรองเรื่องราวเพื่อทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ การใช้ดุลพินิจที่ดี การวินิจฉัยชี้แจงน้ำหนัก

^{๔๕} ศิริ ปะทะจีนัง, “การอภัยโทษ : ศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการอภัยโทษ”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๐), หน้า ๓๘ – ๔๒.

พยานหลักฐานประกอบพฤติการณ์แวดล้อมที่ดี หรือการสอบสวนเรื่องราวที่ดี ล้วนแต่เป็นมาตรการในการกลั่นกรองเรื่องราวเพื่อให้กระบวนการอภัยโทษเป็นไปอย่างรัดกุมและเที่ยงธรรมทั้งสิ้น ทั้งนี้อาจแยกพิจารณาได้ตามประเภทของโทษ ดังนี้

ก. กรณีโทษประหารชีวิต

กฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษประหารชีวิตของอังกฤษมีหลักว่า หากปรากฏว่าบุคคลใดมีอายุตั้งแต่ ๑๘ ปีขึ้นไป และความผิดที่กระทำลงไปเป็นความผิดฐานฆ่าคนโดยเจตนาแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องถวายความเห็นให้ลงโทษประหารชีวิตเสมอ ถึงแม้ลูกขุนคนหนึ่งคนใดในคดีนั้นจะมีความเห็นว่าสมควรยกเว้นและผู้พิพากษาลงมติเป็นเอกฉันท์ให้มีเหตุอันควรปรานีก็ตาม โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมีคำสั่งให้พักการลงโทษก่อน แล้วจึงนำความขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อให้สมเด็จพระราชินีทรงลงพระนามพระราชทานอภัยโทษโดยมีเงื่อนไข อันจะมีผลให้ผู้กระทำผิดปลดปล่อยจากโทษประหารชีวิตโดยต้องรับโทษจำคุกตลอดชีวิตแทน

ข. กรณีโทษจำคุกตลอดชีวิต

โดยปกติโทษจำคุกตลอดชีวิตมักจะเป็นโทษที่เปลี่ยนมาจากโทษประหารชีวิต อย่างไรก็ตามก็เป็นที่น่าสังเกตว่า ยังไม่ปรากฏหลักฐานในคดีใดเลยที่นักโทษถูกจำคุกจนตลอดชีวิตจริงๆ เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเองมีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าสมควรจำคุกบุคคลใดไว้เป็นระยะเวลาเท่าใดในแต่ละคดี ตลอดจนมีอำนาจออกหมายปล่อยบุคคล ซึ่งต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตนั้นในเวลาใดก็ได้

การใช้อำนาจวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละคดีว่า ผู้ต้องโทษน่าจะมีแนวโน้มในการกระทำผิดอาญาที่ร้ายแรงลดลงหรือไม่ หากต้องถูกจำคุกเป็นระยะเวลานานขึ้น โดยเฉพาะกรณีประเทศไทยนั้น กำหนดเวลาจำคุกมีลักษณะที่แน่นอนตายตัวไม่สามารถยืดหยุ่นได้ ดังนั้น จึงต้องอาศัยการพระราชทานอภัยโทษเป็นเครื่องบรรเทาความรุนแรงของโทษ

๓.๓.๒ แนวคิดและพัฒนาการของการอภัยโทษในประเทศสหรัฐอเมริกา^{๔๖}

การอภัยโทษในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุดอำนาจหนึ่งของประธานาธิบดีที่จะอภัยโทษให้กับผู้กระทำผิดทางอาญาต่อกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และเป็นอำนาจของผู้ว่าการรัฐที่จะให้อภัยโทษกับผู้กระทำผิดทางอาญาต่อกฎหมายของมลรัฐ ซึ่งอำนาจในการอภัยโทษของประธานาธิบดีและผู้ว่าการรัฐนี้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา

^{๔๖} อุมพร สิทธิบูรณาญา, “การอภัยโทษในประเทศไทย : ศึกษากรณีการอภัยโทษเป็นการทั่วไป”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕), หน้า ๔๒ – ๔๔.

และธรรมเนียมของมลรัฐต่าง ๆ นอกจากนั้นการอภัยโทษในประเทศสหรัฐอเมริกายังถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์หลายประการและมีรูปแบบของการอภัยโทษหลายรูปแบบด้วยกัน

อำนาจในการอภัยโทษของประเทศสหรัฐอเมริกา ถือได้ว่าเป็นผลพวงที่ได้รับโดยตรงมาจากประเทศอังกฤษอันเนื่องมาจากการเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ และส่งผลต่อมาแม้ว่าจะได้มีการประกาศอิสรภาพในปี ค.ศ. ๑๗๗๖ แล้วก็ตาม สหรัฐอเมริกาในสมัยที่ยังเป็นอาณานิคมของอังกฤษ การปฏิบัติเกี่ยวกับการอภัยโทษถูกกำหนดไว้ในลัทธิชุมชนยุคใหม่ colonial charters โดยกษัตริย์ทรงมอบอำนาจในการอภัยโทษนี้ให้กับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้เป็นผู้ใช้อำนาจอภัยโทษ สำหรับการใช้อำนาจในการอภัยโทษของผู้ว่าการรัฐนั้นในช่วงแรกถือว่าผู้ว่าการรัฐมีอำนาจอภัยโทษที่เด็ดขาดและเป็นอำนาจเฉพาะตัวในการที่จะให้อภัยโทษแก่ผู้กระทำความผิดอาญาต่อกฎหมายมลรัฐ ในภายหลังต่อมาอำนาจในการอภัยโทษของผู้ว่าการรัฐนั้น ก็ถูกจำกัดลงโดยการพัฒนาให้มีคณะกรรมการในการอภัยโทษ (Board of Pardon) เกิดขึ้นมาเป็นผู้ใช้อำนาจร่วมกับผู้ว่าการรัฐด้วยซึ่งคณะกรรมการในการอภัยโทษอาจจะทำหน้าที่เป็นเพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าการรัฐหรือทำหน้าที่ให้คำแนะนำเห็นชอบต่อการให้อภัยโทษ รวมทั้งอาจเป็นกรณีผู้ว่าการรัฐเป็นหนึ่งในคณะกรรมการของคณะกรรมการอภัยโทษซึ่งก็แตกต่างกันไปตามแต่ธรรมเนียมของมลรัฐ จะเห็นได้ว่าอำนาจในการอภัยโทษในสหรัฐอเมริกานั้นมีพื้นฐานแนวความคิดมาจากการอภัยโทษในประเทศอังกฤษอันเนื่องมาจากการเคยเป็นอาณานิคม จนกระทั่งการประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาและก็ได้มีการพัฒนาเกี่ยวกับการอภัยโทษทั้งในเรื่องของแนวคิดรูปแบบและวิธีการเป็นของตนเองเรื่อยมาจนมาเป็นปัจจุบันนี้

๑. รูปแบบการอภัยโทษ^{๔๗}

ตามที่รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาและธรรมเนียมของมลรัฐต่างๆ ในสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้ประธานาธิบดีและผู้ว่าการรัฐมีอำนาจในการที่จะอภัยโทษแก่การกระทำความผิดต่อกฎหมาย จากการศึกษาพบว่าการอภัยโทษในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นกระทำได้หลายรูปแบบ ดังนี้

ก) การอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไข (Full pardon)

การอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไข เป็นการปล่อยตัวบุคคลผู้กระทำความผิดจากการลงโทษโดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ เลย ซึ่งการอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไขนี้มีผลทำให้เป็นการยกเว้นผู้กระทำความผิดจากการลงโทษตามคำพิพากษาและเป็นการยกเว้นความผิดด้วย โดยคำพิพากษาที่ตัดสินลงโทษนั้นถูกยกเลิกราวกับว่าไม่เคยมีคำพิพากษานั้นมาก่อน เป็นผลทำให้บุคคลผู้กระทำความผิดทางอาญานั้นเป็นผู้บริสุทธิ์และทำให้ข้อจำกัดสิทธิต่างๆ ที่เป็นผลมาจากคำพิพากษาลงโทษหมดไป

^{๔๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗ – ๕๓.

ข) การอภัยโทษโดยมีเงื่อนไข (Conditional pardon)

การอภัยโทษจะยังไม่เกิดผลเป็นการยกเว้นความผิดจนกว่าผู้กระทำความผิดจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ก่อนกล่าวคือ อาจต้องกระทำการหรือไม่กระทำการบางอย่างตามที่กำหนดไว้ เช่น เงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้กระทำผิดต้องออกไปจากประเทศก่อน

ค) การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา (Commutation of Sentence)

การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา เป็นรูปแบบการใช้อำนาจในการอภัยโทษอีกรูปแบบหนึ่งของประธานาธิบดีและผู้ว่าการรัฐ การเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาสามารถกระทำได้ ๒ กรณีคือ โดยเป็นการเปลี่ยนจากโทษที่กำหนดไว้ตามคำพิพากษาเดิมให้เบาหรือน้อยลง เช่น เปลี่ยนจากโทษจำคุกตลอดชีวิตมาเป็นโทษจำคุก ๑๐ ปี

ง) การชะลอการลงโทษ (Reprieve)

การชะลอการลงโทษถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจในการอภัยโทษของประธานาธิบดีและผู้ว่าการรัฐอีกรูปแบบหนึ่งเช่นกัน การชะลอการลงโทษไม่ใช่วิธีการยกโทษหรือลดการลงโทษตามคำพิพากษาของศาล แต่มีลักษณะเป็นวิธีการที่จะหยุดเวลาชั่วคราวของคำพิพากษาลงโทษ ซึ่งโดยปกติก็เป็นการหยุดเวลาลงในช่วงระยะเวลาสั้นๆ ให้แก่ผู้ต้องโทษ วิธีการในการชะลอการลงโทษนั้นโดยปกติจะใช้กับผู้ต้องโทษในกรณีที่มีคำพิพากษาประหารชีวิตด้วยเหตุผลหลายประการ

จ) การยกเลิกค่าปรับและการริบทรัพย์ (Remission of fines and forfeitures)

ในบางกรณีผู้กระทำความผิดทางอาญาอาจจะต้องพิพากษาลงโทษให้จ่ายเงินค่าปรับหรือริบทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด ประธานาธิบดีและผู้ว่าการรัฐจึงมีอำนาจในการยกเลิกหรือลดค่าปรับและมีอำนาจในการคืนทรัพย์สินที่ถูกริบอันเนื่องมาจากการลงโทษในการกระทำความผิดทางอาญา ซึ่งถือได้ว่าอำนาจในการยกเลิกค่าปรับและการริบทรัพย์นี้เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของวิธีการอภัยโทษในสหรัฐอเมริกา

ฉ) การอภัยโทษโดยทั่วไป (General pardon)

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

นอกจากนั้นการนิรโทษกรรมมุ่งเน้นที่การยกเลิกการกระทำความผิดที่ผ่านมาในอดีตให้ผู้กระทำความผิดเป็นกลุ่มบุคคลที่มีการกระทำความผิดแบบเดียวกัน

๒. ประเภทของการอภัยโทษ

๑) การอภัยโทษกรณีการกระทำความผิดทางอาญาต่อกฎหมายของสหรัฐ (federal offence)^{๔๘}

เมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาต่อกฎหมายของสหรัฐ (federal offence) เกิดขึ้นจะเป็นอำนาจของประธานาธิบดี ในการที่จะอภัยโทษให้กับผู้กระทำความผิดนั้นตามที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา แต่ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจในการที่จะอภัยโทษให้แก่ผู้ที่กระทำความผิดอาญาต่อกฎหมายของมลรัฐ (state offense) ได้

การใช้อำนาจอภัยโทษนี้ก็มีข้อจำกัดอยู่บางประการกล่าวคือ

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

(๒) ประธานาธิบดีไม่สามารถใช้อำนาจให้อภัยโทษในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดในทางแพ่งรวมทั้งความรับผิดชอบในทางแพ่งได้

(๓) คดีการกระทำความผิดทางอาญาต่อกฎหมายของมลรัฐ ประธานาธิบดีของสหรัฐก็ไม่สามารถใช้อำนาจให้อภัยโทษได้ เพราะเป็นอำนาจเฉพาะของผู้ว่าการรัฐแต่ละมลรัฐ

(๔) ประธานาธิบดีก็ไม่สามารถให้อภัยโทษคดีการละเมิดอำนาจศาลได้ เนื่องจากว่าการกระทำที่เป็นการละเมิดอำนาจศาลนั้นถือว่าเป็นความผิดที่กระทำต่อเกียรติยศของศาล นอกจากนั้นเห็นว่าการกระทำความผิดดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นการกระทำความผิดอาญาสำคัญในการกระทำความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายด้วย

การใช้อำนาจในการให้อภัยโทษของประธานาธิบดีจะมีอัยการผู้ขออภัยโทษ (Pardon Attorney) ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือ ร่วมกับอัยการสูงสุดของรัฐ (the United States Attorney) ในการพิจารณาคำร้องและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการอภัยโทษต่อประธานาธิบดี ประธานาธิบดีก็ยังมีความเห็นเป็นอิสระและเด็ดขาดโดยประธานาธิบดีอาจจะทำตามคำแนะนำของอัยการผู้ขออภัยโทษที่เกี่ยวกับการอภัยโทษหรือไม่ก็ได้และสามารถที่จะให้อภัยโทษกับบุคคลใดก็ตามที่ไม่ได้กระทำการผ่านหลักเกณฑ์ขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นก็ได้เช่นกัน

^{๔๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๔ – ๖๘.

๒) การอภัยโทษในกรณีการกระทำผิดทางอาญาต่อกฎหมายของมลรัฐ (State Offenses)^{๔๕}

ภายหลังจากที่มีการปฏิวัติในปี ค.ศ. ๑๗๗๖ ของสหรัฐอเมริกาจากการเป็นอาณานิคมของอังกฤษ อำนาจในการอภัยโทษก็ถูกมอบไปยังผู้ว่าการรัฐของแต่ละรัฐในสหรัฐอเมริกาตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญของมลรัฐ จากข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการให้อำนาจผู้ว่าการรัฐมีอำนาจอภัยโทษแก่ผู้กระทำความผิดต่อกฎหมายของมลรัฐได้ ทำให้มีการจำกัดอำนาจเด็ดขาดของผู้ว่าการรัฐในการอภัยโทษ ดังนี้คือ

(๑) ในธรรมนูญของมลรัฐส่วนใหญ่จะกำหนดห้ามมิให้ผู้ว่าการรัฐมีอำนาจอภัยโทษให้แก่ผู้ก่อการกบฏ โดยจะกำหนดให้เป็นอำนาจของสถานนิติบัญญัติของรัฐมีอำนาจนี้แทน ทั้งนี้เนื่องมาจากความกลัวเกี่ยวกับในบางครั้งอาจจะมีการก่อกบฏขึ้น โดยได้รับอิทธิพลจากการทางการเมือง และได้รับการช่วยเหลือจากผู้ว่าการรัฐเพื่อหลีกเลี่ยงจากการลงโทษในกรณีดังกล่าว

(๒) ผู้ว่าการรัฐไม่มีอำนาจอภัยโทษโดยทั่วไป (หรือที่เรียกกันว่าการนิรโทษกรรม) ซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะตัวของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเท่านั้น

(๓) ผู้ว่าการรัฐจะสามารถให้อภัยโทษในการกระทำผิดอาญาต่อมลรัฐได้ต่อเมื่อมีผู้ยื่นคำร้องขอเข้ามา และจะอภัยโทษได้ต้องรอให้ศาลมีคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดก่อนซึ่งจะแตกต่างจากอำนาจของประธานาธิบดีที่จะสามารถอภัยโทษให้กับบุคคลใดก็ได้และในเวลาใดก็ได้

(๔) ผู้ว่าการรัฐจะอภัยโทษได้ต่อเมื่อเป็นการกระทำความผิดทางอาญาต่อกฎหมายของมลรัฐของตนเองเท่านั้น

อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน นอกจากข้อจำกัดอำนาจของผู้ว่าการรัฐดังกล่าวแล้ว การใช้อำนาจของผู้ว่าการรัฐก็ไม่เด็ดขาดอย่างที่ผ่านมามีขึ้นเนื่องมาจากการเกิดขึ้นของคณะกรรมการในการอภัยโทษที่จะทำหน้าที่ร่วมกับผู้ว่าการรัฐในการพิจารณาคำร้องขออภัยโทษ

๓.๓.๓ เปรียบเทียบแนวคิดและทฤษฎีการอภัยโทษในประเทศตะวันตกกับการอภัยโทษในสังคมไทยปัจจุบัน

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา การอภัยโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดโดยส่วนมากจะเป็นการอภัยโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดเฉพาะรายบุคคล ที่ผู้มีอำนาจในการอภัยโทษจะพิจารณาถึงความเหมาะสมของผู้กระทำความผิดภายหลังจากมีคำพิพากษาลงโทษ เช่น พิจารณาจากความประพฤติในระหว่างที่ถูกคุมขัง, อายุ, ความเจ็บป่วย เป็นต้น ส่วนการอภัยโทษหมู่หรือการอภัยโทษเป็นกลุ่มจะไม่ค่อยเกิดขึ้น

^{๔๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๘ – ๗๔.

(๑) รูปแบบและแนวความคิดการให้อภัยโทษในประเทศอังกฤษ

รูปแบบและแนวความคิดการอภัยโทษในประเทศอังกฤษนั้นเกิดจากมีกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ซึ่งมีอยู่หลายกลุ่ม นอกจากพระมหากษัตริย์แล้วยังมีกลุ่มนักบวชและขุนนางต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อกลุ่มคนในปกครอง การพระราชอภัยโทษมิได้มีลักษณะที่เป็นอิสระเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจากพระมหากษัตริย์ การพระราชทานพระราชวินิจฉัยอภัยโทษใดๆ ย่อมเป็นไปตามความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อำนาจในการพระราชทานอภัยโทษมีประเด็นของวิวัฒนาการด้วยเหตุสำคัญ ดังนี้

๑) วิวัฒนาการจากความขัดแย้ง ระหว่างกลุ่มบาทหลวงในไอร์แลนด์กับกลุ่มมุข

นายกรัฐมนตรีในอังกฤษ กลุ่มเจ้าผู้ครองแคว้นแคว้นกับกลุ่มพระราชาธิบดี และกลุ่มมวลงชนกับกลุ่มผู้ถืออำนาจนิติบัญญัติและตุลาการ นอกจากนี้รัฐสภาอังกฤษเองก็ได้โต้แย้งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการพระราชทานอภัยโทษอยู่เนืองๆ

๒) การลงโทษทางคดีอาญา เนื่องจากมีผู้กระทำความผิดร้ายแรงในคดีอาญาที่ถูกลงโทษประหารชีวิตโดยไม่มีข้อยกเว้นและมีนักโทษประหารชีวิตจำนวนมาก ดังนั้นพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษจึงเป็นทางออกที่สำคัญเพื่อบรรเทาความรุนแรงและเคร่งครัดจนเกินไปในการลงโทษทางอาญา

๓) มีการแสวงหาผลประโยชน์จากการอภัยโทษ ซึ่งทำให้การอภัยโทษแต่ละครั้งต้องมีการจ่ายเงินให้ผู้มีอำนาจ เจ้าหน้าที่ประจำโบสถ์ของคริสตศาสนิกายโรมันคาทอลิกขายใบล้างบาป นำรายได้มาปรนเปรอชีวิตอันหรูหราและความสะดวกสบายของบาทหลวง มีกฎหมายห้ามซื้อขายความยุติธรรม

รูปแบบการอภัยโทษมีอยู่ ๒ แบบคือ การให้อภัยโทษแบบมีเงื่อนไข เช่น ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอเมริกา นักโทษในประเทศอังกฤษได้รับข้อเสนอที่รับอภัยโทษหากยินยอมที่จะเดินทางไปทวีปอเมริกาซึ่งเหมือนกับการเนรเทศ อีกรูปแบบหนึ่งคือการอภัยโทษแบบไม่มีเงื่อนไข จะลดโทษหรืออภัยโทษต้องเป็นไปอย่างรัดกุมมีกระบวนการขั้นตอนการพิจารณาที่จะอภัยโทษตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ ซึ่งการให้อภัยโทษในประเทศอังกฤษมีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายไทยอยู่มาก

(๒) รูปแบบและแนวความคิดการอภัยโทษในอเมริกา

การอภัยโทษในสหรัฐอเมริกานั้นมีอยู่หลายรูปแบบด้วยกัน กล่าวคือ อาจจะเป็นการอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไขหรือเป็นการอภัยโทษโดยมีเงื่อนไขก็ได้ การอภัยโทษโดยการลดโทษหรือเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาให้แก่ผู้กระทำความผิดหรือจะเป็นการอภัยโทษโดยการชะลอลงโทษและยกโทษปรับทรัพย์ที่ถูกปรับและทรัพย์ที่ถูกริบ รวมถึงการอภัยโทษโดยทั่วไปให้แก่ผู้กระทำ

ความผิดซึ่งก็คือ การนิรโทษกรรมนั่นเอง กรณีจะแตกต่างจากการอภัยโทษเป็นการทั่วไปในประเทศที่ซึ่งจะมีผลเป็นการยกโทษ หรือลดโทษให้กับผู้ที่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษ แต่การอภัยโทษโดยทั่วไปในสหรัฐอเมริกา นั้น เป็นวิธีการนิรโทษกรรมที่มีผลเป็นการยกเว้นโทษและการยกเลิกความผิดด้วย ซึ่งส่วนใหญ่ในสหรัฐอเมริกานี้จะใช้ในกรณีมีการก่อจลาจลหรือการก่อกบฏหรือการหนีจากการเป็นทหารขณะมีสงครามและในปัจจุบันการอภัยโทษโดยทั่วไปในสหรัฐอเมริกาแทบจะไม่มีการใช้แล้ว ส่วนผลของการอภัยโทษในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นจะแตกต่างจากผลของการอภัยโทษในประเทศไทยที่มีผลเป็นเพียงการยกโทษหรือลดโทษ แต่การขออภัยโทษในสหรัฐอเมริกานอกจากจะเป็นการยกโทษหรือลดโทษแล้วยังเป็นการยกเว้นความผิดด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นการอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไขจะมีผลเป็นการคืนสิทธิต่างๆ ที่เสียไปจากการลงโทษตามคำพิพากษาของศาลด้วย เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการประกอบอาชีพ เป็นต้นในประเทศสหรัฐอเมริกา การให้อภัยโทษเป็นวิธีการที่สำคัญโดยหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งประกอบด้วยประธานาธิบดี ผู้ว่าการของรัฐ ใช้อำนาจในการอภัยโทษแก่ผู้กระทำความผิดทางอาญาได้มีโอกาสกลับตัวเป็นคนดีได้ก่อนครบระยะเวลาของการลงโทษตามคำพิพากษาของศาลแนวคิดที่เกี่ยวกับการอภัยโทษในอเมริกา มีอิทธิพลโดยตรงจากประเทศอังกฤษทั้งนี้เนื่องจากการก่อตั้งประเทศอเมริกาแรกเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษเป็นส่วนใหญ่ การอภัยโทษก็จะมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้ใช้อำนาจอภัยโทษ ต่อมาก็มีความขัดแย้งระหว่างผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กับพวกอาณานิคมโดยพวกอาณานิคมได้พยายามมอบอำนาจในการอภัยโทษของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระมหากษัตริย์อังกฤษต่อสภาทั่วไป (General Council)

ต่อมาเมื่อสหรัฐอเมริกาประกาศอิสรภาพไม่ขึ้นต่อประเทศอังกฤษประเด็นการอภัยโทษจึงได้กำหนดเป็นของตนเองภายใต้ผู้นำของประเทศ คือ ประธานาธิบดีและผู้ว่าการของรัฐซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะของประเทศอเมริกาดังนี้

๑. เพื่อใช้ในการให้ความกรุณาแก่บุคคลผู้ถูกลงโทษและมีความประพฤติดี
 ๒. เพื่อใช้แก้ไขความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรม
 ๓. เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมระเบียบวินัยและจูงใจให้ผู้ถูกลงโทษมีความประพฤติดี ตั้งใจทำงานระหว่างถูกจำคุก
 ๔. เพื่อลดความแออัดของการจำคุก
 ๕. เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกเฉพาะคดี เช่น ศาลมีคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดฐานลักทรัพย์อันเนื่องจากความยากจน
- รูปแบบการอภัยโทษในอเมริกานั้นเหมือนในประเทศอังกฤษ คือ

๑. การอภัยโทษไม่มีเงื่อนไข เมื่อได้รับการอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไขจะทำให้บุคคลผู้กระทำความผิดทางอาญานับเป็นผู้บริสุทธิ์ได้รับสิทธิต่างๆ คืนมาโดยอัตโนมัติ

๒. การอภัยโทษโดยมีเงื่อนไข เป็นการให้อภัยโทษที่ยังไม่เกิดผลการยกเว้นความผิดจนกว่าผู้กระทำความผิดจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ก่อน อาจจะต้องกระทำการหรือไม่กระทำการบางอย่างตามที่กำหนดไว้ ถ้าหากผู้กระทำความผิดได้รับการอภัยโทษแบบมีเงื่อนไขไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ได้ การอภัยโทษนั้นจะเป็นโมฆะ

กระบวนการขั้นตอนการขออภัยโทษของสหรัฐอเมริกาจะผ่านเจ้าหน้าที่ตามระดับชั้น ตั้งแต่ทนายความ อัยการสูงสุดเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาการให้อภัยโทษ อำนาจในการอภัยโทษมี ๒ ระดับคือ

๑. ระดับมลรัฐ ผู้ว่าการรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจอภัยโทษต่อผู้กระทำความผิดระดับมลรัฐ

๒. ระดับประเทศ ประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้อำนาจอภัยโทษต่อผู้กระทำความผิดระดับประเทศ

ฉะนั้น จึงสรุปได้ว่า เมื่อเปรียบเทียบรูปแบบและแนวคิดการอภัยโทษในประเทศตะวันตกนั้น ความเหมือนกันคือ เกิดจากแนวความคิดว่าการให้อภัยโทษหรือลดโทษเป็นการเปลี่ยนจากโทษหนักเป็นเบาให้ผู้กระทำความผิดสามารถกลับตัวเป็นคนดีได้ โดยอาศัยหลักเมตตาธรรมเช่นกัน ก่อนครบกำหนดการลงโทษตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา เพื่อเป็นการลดปริมาณผู้ต้องขังและประหยัดงบประมาณของประเทศ การพระราชทานอภัยโทษเป็นวิธีการที่แสดงถึงความเมตตากรุณาของกษัตริย์หรือประมุขของรัฐที่จะใช้อำนาจในการอภัยโทษโดยการยกโทษหรือลดโทษให้แก่ประชาชนในรัฐของตนที่ต้องโทษ อันเนื่องมาจากการกระทำผิดต่อกฎหมายอาญาของรัฐ ตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นทฤษฎีที่รัฐสมัยใหม่นำมาใช้ในการลงโทษผู้กระทำความผิด มีแนวความคิดว่าในการลงโทษผู้กระทำความผิดจะต้องลงโทษโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทำให้เขาสามารถกลับตัวเป็นพลเมืองดีและให้โอกาสผู้กระทำความผิดได้กลับคืนเข้าสู่สังคม ทฤษฎีนี้จึงได้เสนอแนวทางวิธีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดไว้หลายวิธีด้วยกัน ซึ่งการอภัยโทษก็เป็นวิธีการหนึ่งของแนวทางดังกล่าวนี้ด้วย ส่วนความต่างกันเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา คือ การอภัยโทษในประเทศไทยเป็นการยกโทษ หรือลดโทษให้กับผู้กระทำความผิด ที่เป็นนักโทษเด็ดขาดทุกคน ที่มีคุณสมบัติตรงตามพระราชกฤษฎีกากำหนด ส่วนการอภัยโทษในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นการยกเลิกความผิดและโทษของผู้กระทำความผิด อาจกล่าวได้ว่า ไม่มีรูปแบบการพระราชอภัยโทษเป็นการทั่วไปให้กับผู้กระทำความผิดเหมือนในประเทศไทย เพราะการอภัยโทษทั่วไปในสหรัฐอเมริกาก็คือการนิรโทษกรรมนั่นเอง

๓.๔ แนวคิดและหลักการอภัยโทษในสังคมไทยในปัจจุบัน

การใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ในรัชกาลปัจจุบัน ยังคงยึดรูปแบบหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยในการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแต่เพียงพระองค์เดียวในอันที่จะพระราชทานพระมหากรุณาลดหย่อนโทษเป็นประการใดก็ได้ ทรงวินิจฉัยฎีกาด้วยพระองค์เองอย่างละเอียดถี่ถ้วนพระราชปฏิบัติในการพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยฎีกาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงน้ำพระราชหฤทัยห่วงใยต่อทุกข์สุขของพสกนิกรซึ่งทุกข์เจ็ญทรมาณด้วยผลแห่งทัณฑ์กรรม^{๕๐} ในส่วนของการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปนั้น ในรัชกาลปัจจุบันนี้เอง ได้มีการกำหนดรูปแบบของการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปให้เป็นที่น่าพอใจแล้ว โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยให้เพิ่มมาตรา ๒๖๑ ทวิ ในภาค ๗ ว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาและลดโทษซึ่งให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษ ทั้งนี้การพระราชทานอภัยโทษดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

นอกจากนั้นยังมีการพระราชทานอภัยโทษนักโทษต่างประเทศที่โอนตัวไปรับโทษต่อในประเทศที่ตนมีสัญชาติ และนักโทษไทยที่โอนตัวจากต่างประเทศมารับโทษต่อในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๗ อันเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการส่งนักโทษคืนถิ่นรวม ๑๗ ประเทศ สำหรับหลักการในการโอนตัวนักโทษตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถือว่าไม่เป็นการตัดสิทธิที่นักโทษนั้นจะพึงมีพึงได้รับผลจากการอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาและการลดโทษโดยประเทศผู้โอนภายหลังการโอน

การอภัยโทษเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งที่นานานอารยประเทศนำไปใช้ในการบริหารดำเนินกระบวนการยุติธรรม^{๕๑} แม้ว่าในแต่ละประเทศจะมีระบอบปกครองที่แตกต่างกันไป ประมุขหรือผู้นำแห่งประเทศหรือรัฐนั้นจะถูกกำหนดให้มีอำนาจในการที่จะอภัยโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดให้ได้รับการยกโทษ ลดหย่อนผ่อนโทษ หรือปล่อยตัวให้พ้นโทษไป เหตุผลแห่งการ

^{๕๐} ชลิต ประจงกิจ, บรรณาธิการ, การพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๖๑ ทวิ, หน้า ๑๘ – ๒๘.

^{๕๑} ชลิต ประจงกิจ, บรรณาธิการ, การพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๖๑ ทวิ., (กรุงเทพมหานคร : กรมราชทัณฑ์, ๒๕๔๕), หน้า ๑ – ๒.

อภัยโทษนี้มาจากหลักแห่งความเมตตากรุณาอันจะทำให้ผู้กระทำผิด ได้มีจิตสำนึกต่อการกระทำผิด และได้มีโอกาสแก้ไขตนเอง มุ่งในการแก้ไขความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรมเพื่อชำระไว้ซึ่งความสมบูรณ์ตามหลักนิติธรรม เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในหลักการของอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยารวมทั้งรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมด้วย การพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ในสมัยรัตนโกสินทร์จนถึงปัจจุบันซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันมานับตั้งแต่กรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา และกรุงธนบุรีโดยลำดับ เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกปฐมกษัตริย์แห่งจักรีวงศ์ได้ทรงสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์เป็นเมืองหลวง การพระราชทานอภัยโทษมีพื้นฐานมาจากความเมตตาปราณี ในรูปการปกครองแบบธรรมราชาซึ่งนำแนวความคิดทางพระพุทธศาสนาในหลักทศพิธราชธรรม ๑๐ ประการมาใช้ อันเป็นการแผ่พระมหากรุณาธิคุณแก่พสกนิกรได้บรมโพธิสมภารอย่างเสมอหน้า^{๕๒}

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๑ บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ” คำว่า “โทษ” ย่อมมีความหมายรวมถึงโทษทุกประเภทที่ผู้กระทำผิดต้องรับโทษ ไม่จำกัดเฉพาะแต่โทษทางอาญาเท่านั้น ยังมีโทษประเภทอื่น อาทิเช่น โทษทางวินัย เป็นต้น สำหรับการพระราชทานอภัยโทษทางอาญาได้มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค ๗ อภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ มาตรา ๒๕๕ ถึง มาตรา ๒๖๗ ส่วนการพระราชทานอภัยโทษในประเภทอื่นมิได้มีการกำหนดกระบวนการที่จะขอพระราชทานอภัยโทษไว้ การดำเนินการขอพระราชทานอภัยโทษคงดำเนินการไปตามโบราณราชประเพณีที่มีมาแต่เดิม

๓.๔.๑ แนวคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ในปัจจุบัน

ในรัชกาลปัจจุบันอันเป็นรัชกาลที่ ๙ แห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ ซึ่งได้เสวยสิริราชสมบัติสืบราชสันตติวงศ์ต่อเนื่องมาเป็นเวลา ๒๐๐ กว่าปี ระบอบการปกครองบ้านเมืองได้เปลี่ยนจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อันเป็นระบอบที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเป็นล้นพ้นมาเป็นระบอบที่พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่พระราชกฤษฎีกาบริหารของพระบรมราชจักรีวงศ์นั้นก็ยังคงอยู่และปรากฏเด่นชัดขึ้นกว่าเดิม เพราะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ได้ทรงวางพระองค์และปรับพระองค์ให้เข้ากับสถานการณ์ทางการเมืองที่ผันผวนและเปลี่ยนแปลงไปในระยะแรกเริ่มแห่งระบอบประชาธิปไตยประดุจดังได้ทรงประคองแผ่นดินไทยอันอาจแตกร้างได้โดยง่ายนี้ไว้ในอุ้งพระหัตถ์ ซึ่งมีทั้งความแข็งแกร่งและมั่นคงด้วยพระขันติคุณและความอ่อนโยนด้วยพระมหากรุณาธิคุณ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองในรัชกาลของ

^{๕๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘.

พระองค์จึงสามารถเกิดขึ้นโดยปราศจากความรุนแรงอย่างที่ใดเกิดขึ้นในประเทศต่างๆการพระราชทานอภัยโทษทางอาญาในรัชกาลปัจจุบันดำเนินการไปตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๔๗๗ อภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาและลดโทษ มาตรา ๒๕๕ ถึงมาตรา ๒๖๗ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

๑. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๓ ให้เพิ่มเติมความในมาตรา ๒๖๑ ทวิ ซึ่งกำหนดหลักการกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๒. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๓) พุทธศักราช ๒๕๔๘ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในมาตรา ๒๕๕ มาตรา ๒๖๑ และมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง

ทรงยึดหลักทศพิธราชธรรม ได้แก่ ธรรมของพระราชาหรือกษัตริย์ที่พระเจ้าแผ่นดินควรประพฤติ เป็นคุณธรรมของผู้ปกครองบ้านเมืองหรือธรรมของนักปกครองจักรวรรดิวัตร ราชสังคหัตถ์และบำเพ็ญทศบารมี ซึ่งมีอยู่บริบูรณ์ครบถ้วนในพระราชจริยาวัตรของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ผู้เป็นที่เคารพสักการะของปวงชนชาวไทย

๑. หลักการการขอพระราชทานอภัยโทษ

การพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่พระองค์ทรงประทานให้แก่พสกนิกรของพระองค์ การพระราชทานอภัยโทษนั้นต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอนเริ่มตั้งแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการที่จะถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำในการที่จะขอพระราชทานอภัยโทษ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์ พร้อมทั้งถวายความเห็นว่าการพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ จากนั้นคณะองคมนตรีก็จะถวายคำแนะนำตลอดถึงการพิจารณาคัดสรรเฉพาะคดีที่พิจารณาแล้วเห็นสมควรนำขึ้นกราบทูลขอให้พระองค์ทรงพิจารณาวินิจฉัยก่อนที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานอภัยโทษต่อไป การถวายเรื่องราวเพื่อขอพระราชทานอภัยโทษนั้นเป็นเรื่องที่พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจในการตัดสินใจตัดสินพระทัยเองว่าจะทรงพระราชทานอภัยโทษหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าพระองค์ทรงยกเรื่องเสียก็หมายความว่าพระองค์ไม่ทรงพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษผู้นั้น การขอพระราชทานอภัยโทษนั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติไว้ดังนี้

ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๒๔๗ และมาตรา ๒๔๘ เมื่อคดีถึงที่สุดผู้ใดต้องคำพิพากษาให้ประหารชีวิต ให้เจ้าหน้าที่นำตัวผู้นั้นไปประหารชีวิตเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันฟังคำพิพากษา เว้นแต่ในกรณีที่มีการถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำขอให้พระราชทานอภัยโทษตามมาตรา ๒๖๑ ก็ให้ทุเลาการประหารชีวิตไว้จนกว่าจะพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำขึ้นไปนั้น แต่ถ้ายกเรื่องราวนั้นเสียก็ให้จัดการประหารชีวิตก่อนกำหนดนี้ก็ได้เรื่องราวหรือคำแนะนำขอพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษาให้ประหารชีวิตให้ถวายได้แต่ครั้งเดียวเท่านั้น

๒. โครงสร้างการบริหารงานอภัยโทษ

การบริหารงานอภัยโทษเฉพาะรายและงานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกา มีส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงยุติธรรม สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักราชเลขาธิการ โดยมีวิธีการดำเนินงานดังนี้^{๕๓} คือ

๑. ประเภทของการอภัยโทษเฉพาะราย

ลักษณะการขอพระราชทานอภัยโทษ เฉพาะราย อาจแยกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๑.๑ ได้รับโทษอื่นๆ นอกจากโทษประหารชีวิต

๑.๒ ได้รับโทษประหารชีวิต

๒. การยื่นเรื่องราว

๒.๑ เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ผู้ต้องโทษหรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง ยื่นเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษต่อพระมหากษัตริย์

๒.๒ ถ้าไม่มีผู้ใดถวายเรื่องราว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม หรือรัฐมนตรีว่าการกลาโหม เห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษานั้นก็ได้

๓. ผู้รับเรื่องราว

ผู้ที่จะรับเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษอาจแยกพิจารณา เป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้ คือ

๓.๑ ฝ่ายพลเรือน ได้แก่

๓.๑.๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

^{๕๓} สุพจน์ ธรรมา, “การศึกษาระบบการอภัยโทษ”, วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัย คณะสังคมสงเคราะห์, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๕), หน้า ๕๐-๕๖.

๓.๑.๒ ผู้บัญชาการเรือนจำ หรือพัศดีเรือนจำที่นักโทษถูกจำคุกอยู่

๓.๒ ฝ่ายทหาร ได้แก่

๓.๒.๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

๓.๒.๒ ผู้บัญชาการเรือนจำหรือเจ้าพนักงานเรือนจำของทหาร

ผู้ถวายเรื่องราวซึ่งต้องโทษจำคุกอยู่ในเรือนจำ จะยื่นเรื่องราวต่อพัศดี หรือผู้บัญชาการเรือนจำหรือเจ้าพนักงานเรือนจำของทหารแล้วแต่กรณีก็ได้เมื่อใดรับเรื่องราวนั้นแล้ว กฎหมายบัญญัติให้พัศดีหรือผู้บัญชาการเรือนจำออกใบรับให้แก่ผู้ยื่นเรื่องราว แล้วรับส่งเรื่องราวไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแล้วแต่กรณี

๓. ขั้นตอนของเจ้าหน้าที่

ในทางปฏิบัติเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาเหล่านี้จะถูกส่งไปยังหน่วยงานเจ้าของเรื่อง คือ

๓.๑ งานอภัยโทษและพักการลงโทษ กองกิจกรรมในชุมชน กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย ประมวลข้อมูลและความเห็น จากเรือนจำ ทณฑสถาน นักสังคมสงเคราะห์ พนักงานคุมประพฤติ เจ้าหน้าที่ทะเบียน ความเห็นของแพทย์ หรือจิตแพทย์ เป็นต้น โดยมีขั้นตอน ดังนี้

๓.๑.๑ ให้เรือนจำหรือทณฑสถานสอบสวนเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษ ในกรณีที่มิใช่ผู้ยื่นขึ้นมาหรือกรมราชทัณฑ์ส่งเรื่องให้สอบสวน และการสอบสวนให้ดำเนินการโดยนักสังคมสงเคราะห์ หรือพนักงานคุมประพฤติ หรือเจ้าหน้าที่ทะเบียน กับให้มีความเห็นข้อเสนอแนะ ของฝ่ายทะเบียน ฝ่ายควบคุม ผู้บัญชาการเรือนจำหรือผู้ปกครองทณฑสถาน

๓.๑.๒ การสอบสวนเพิ่มเติม เพื่อรวบรวมหลักฐานอันเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ยื่นเรื่องราวกล่าวอ้าง เช่น รายงานการตรวจร่างกายของนายแพทย์ คำให้การของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือฝ่ายปกครองท้องที่ กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน อันเกี่ยวกับความประพฤติ หลักทรัพย์ อาชีพ หรือความเป็นอยู่ของครอบครัว เป็นต้น

๓.๑.๓ ตรวจสอบชีวประวัติของนักโทษ เช่น หมายจำคุก หมายลดโทษ คำสั่งเลื่อนชั้น ลดชั้น ทะเบียนรายตัวผู้ต้องขัง บันทึกความดีความชอบและความคิด เป็นต้น

๓.๑.๔ สรุป หรือย่อคำพิพากษาในคดีของนักโทษรายนั้น

๓.๑.๕ ประมวลเรื่องราว ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเหตุผลของเรื่องพร้อมทั้งความเห็นของเจ้าหน้าที่ตามลำดับชั้น จนถึงความเห็นของกรมราชทัณฑ์เมื่อกรมราชทัณฑ์สั่งการใดแล้ว ก็จะเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเพื่อพิจารณาถวายความเห็นต่อไป ในระดับ

กระทรวงถ้ามีความเห็นประการใดก็จะเสนอเรื่องราวไปยังสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี เพื่อให้
นายกรัฐมนตรีนำความขึ้นกราบบังคมทูลฯ โดยผ่านสำนักกราชเลขาธิการ

๓.๒ แผนกราชทัณฑ์ กองนิติธรรมทหาร กรมพระธรรมนูญ กระทรวงกลาโหม มี
ขั้นตอนในการพิจารณาเรื่องราวที่ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาของฝ่ายทหาร ดังนี้

๓.๒.๑ เรือนจำทหารที่รับเรื่องราวของนักโทษ หรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง
จะต้องดำเนินการสอบสวน รวบรวมเอกสาร ประวัติของนักโทษ และให้ความเห็นประกอบแล้ว
เสนอไปตามลำดับขั้นของเหล่าทัพที่สังกัด เช่น กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ

๓.๒.๒ เหล่าทัพเมื่อได้รับเรื่องราวแล้ว จะพิจารณาให้ความเห็นมีเหตุผลสมควร
ที่จะสนับสนุนการขอพระราชทานอภัยโทษรายนั้น เพียงใดหรือไม่แล้วเสนอกองบัญชาการทหาร
สูงสุด

๓.๒.๓ กองบัญชาการทหารสูงสุด เมื่อได้รับเรื่องราวจากเหล่าทัพแล้วจะ
ให้ความเห็นประกอบ เสนอสั่งงานปลัดกระทรวงกลาโหม เพื่อให้กรมพระธรรมนูญพิจารณา

๓.๒.๔ แผนกราชทัณฑ์ กองนิติธรรมทหาร กรมพระธรรมนูญ จะเป็น
ผู้พิจารณารวบรวมหลักฐานต่าง ๆ แล้วเสนอความเห็นต่อปลัดกระทรวงกลาโหม เพื่อนำเสนอ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พิจารณาถวายความเห็นต่อไป ในระดับกระทรวงถ้ามี
ความเห็นประการใดก็จะเสนอเรื่องราวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้
นายกรัฐมนตรีนำความขึ้นกราบบังคมทูลเกล้าฯ โดยผ่านสำนักกราชเลขาธิการ

๓.๓ สำนักกราชเลขาธิการ เมื่อเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายฎีกามาถึงสำนัก
เลขาธิการพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้คณะองคมนตรีเป็นผู้
พิจารณาและตรวจสอบหลักฐานโดยละเอียดแล้วจึงนำความเห็นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย

๓.๓.๑ คณะองคมนตรี มีหน้าที่ตรวจสอบสำนวนเรื่องราวโดยละเอียดถี่ถ้วน
ทั้งนี้ โดยเคารพต่อคำพิพากษาของศาลยุติธรรม “เมื่อพิจารณาแล้วเจ้าของสำนวนจึงนำเรื่องเข้า
ปรึกษาในที่ประชุม มีการซักถามและออกความเห็นกัน ทั้งในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงโดย
ละเอียด ได้ความเป็นยุติ ซึ่งบางครั้งก็ไม่ใช่เอกฉันท์ แล้วก็สรุปเป็นความเห็นทูลเกล้าฯ กระหม่อม
ถวาย

๓.๓.๒ การแจ้งผล เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระบรมราช
วินิจฉัยในฎีกานั้นประการใดแล้ว สำนักกราชเลขาธิการ จะแจ้งพระราชกระแสรับสั่งให้ทราบ อาทิ
กรณีฎีกา นายกรัฐมนตรีจะมีหนังสือแจ้งมาจากสำนักนายกรัฐมนตรี ผ่านสำนักเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรี เรียงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

ให้ทราบว่าได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว โปรดเกล้าฯ ให้ยกฎการยื่นเสีย

กรณีอภัยโทษ สำนักราชเลขาธิการ จะมีหนังสือแจ้งพระบรมราชโองการมายัง นายกรัฐมนตรีผู้รับสนองพระราชโองการ ให้ทราบตามที่นักโทษเด็ดขาด ยื่นฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ได้สอบสวนพิจารณาแล้ว เห็นควร อภัยลดโทษให้เหลือจำคุกตลอดชีวิตนั้น ให้อภัยลดโทษแก่นักโทษเด็ดขาด

๔. ระยะเวลาการยื่นเรื่องราว

๔.๑ โทษประหารชีวิต การยื่นเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา หรือ คำแนะนำ ขอพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษาให้ประหารชีวิต ให้ถวายได้แต่เพียงครั้งเดียว

๔.๒ โทษอย่างอื่นซึ่งมิใช่โทษประหารชีวิต ถ้าถูกยกฎการครั้งหนึ่งแล้วจะยื่นใหม่ อีกไม่ได้จนกว่าจะพ้น ๒ ปีนับแต่วันถูกยกครั้งก่อน

๕. ระยะเวลาดำเนินการ

กำหนดระยะเวลาดำเนินการขอพระราชทานอภัยโทษเฉพาะราย อาจแบ่งระยะเวลา ดำเนินเรื่องราวเป็นขั้นตอนได้ ดังนี้

ขั้นที่ ๑ การสอบสวน เรื่องราว

ขั้นที่ ๒ การประมวลข้อเท็จจริง และเสนอความเห็นระดับกรมฯ

ขั้นที่ ๓ การเสนอความเห็นระดับกระทรวงฯ ถึงนายกรัฐมนตรี

ขั้นที่ ๔ การพิจารณา และถวายความเห็นโดยคณะองคมนตรี

ขั้นที่ ๕ การแจ้งผล

เนื่องจากในรายหนึ่ง ๆ มีเหตุผลแตกต่างกันไปตามสภาพของแต่ละบุคคล และมี เอกสารประกอบเรื่องราวประมาณ ๔๐ – ๕๐ หน้าในแต่ละราย จากการสุ่มตัวอย่างพบว่า ใช้เวลา ดำเนินการประมาณ ๖ – ๑๒ เดือน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปริมาณจำนวนเรื่องราวที่มีผู้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาว่ามีจำนวนมากน้อยเพียงใด

๓.๔.๒ ประเภทและรูปแบบของการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ขอพระราชทานอภัยโทษ

การขอพระราชทานอภัยโทษแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ^{๕๔}

^{๕๔} ***มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๓) พ.ศ. ๒๕๔๘ และให้ใช้ความที่พิมพ์ไว้นี้แทน (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๑๔๓ หน้า ๓๑ วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘) มาตรา ๒๔๗ คดีที่จำเลยต้อง ประหารชีวิต ห้ามมิให้บังคับตามคำพิพากษา จนกว่าจะได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้ด้วยการ

๑) การขอพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคลหรือคณะบุคคล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๖๑ ได้แก่

(๑) การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษของผู้ต้องคำพิพากษาเมื่อคดีถึงที่สุดได้รับโทษ หรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง ผู้ต้องคำพิพากษาเมื่อคดีถึงที่สุดให้ได้รับโทษ หรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องอันได้แก่ บิดา มารดา สามี ภรรยา บุตร ญาติพี่น้องที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกัน

(๒) การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเมื่อปรากฏว่าไม่มีผู้ใดถวายเรื่องราวทูลเกล้าฯ ขอพระราชทานอภัยโทษ ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษาเมื่อคดีถึงที่สุดแล้วรายใดรายหนึ่งหรือคณะใดคณะหนึ่ง

(๓) การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษของผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลทหารของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม กรมพระธรรมนูญจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษของผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลทหารซึ่งต้องมีตัวถูกควบคุมอยู่ในเรือนจำทหาร รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องคำพิพากษาดังโดยในการขอพระราชทานอภัยโทษนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จะเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการเสนอคำแนะนำและถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์

๒) การขอพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป เนื่องในวโรกาสอันเป็นมงคลและเหตุการณ์สำคัญของบ้านเมืองในโอกาสต่าง ๆ อาทิเช่น การพระราชพิธีอันเกี่ยวเนื่องกับองค์พระมหากษัตริย์ องค์ราชินีและพระราชวงศ์ชั้นสูง การศาสนาและการอันเกี่ยวข้องกับการปกครองของรัฐ

๓.๔.๓ องค์ประกอบและขั้นตอนการขออภัยโทษ

การขอพระราชทานอภัยโทษปัจจุบันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้มีการบัญญัติไว้ในภาค ๗ ว่าด้วยการอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ มาตรา ๒๕๕ ถึง

อภัยโทษแล้ว หญิงใดจะต้องประหารชีวิต ถ้ามีครรภ์อยู่ ให้รอไว้จนคลอดบุตรเสียก่อนแล้ว จึงให้ประหารชีวิต การประหารชีวิตให้ประหาร ณ ตำบลและเวลาที่เจ้าหน้าที่ในการนั้นจะเห็นสมควร

มาตรา ๒๕๘ ถ้าบุคคลซึ่งต้องคำพิพากษาให้ประหารชีวิต เกิดวิกลจริตก่อนถูกประหารชีวิต ให้รอการประหารชีวิตไว้ก่อน จนกว่าผู้นั้นจะหาย ขณะทุเลาการประหารชีวิตอยู่นั้น ศาลมีอำนาจยกมาตรา ๔๖ วรค

(๒) แห่งกฎหมายลักษณะอาญาม้างคับ

ถ้าผู้วิกลจริตนั้นหายภายหลังปีหนึ่ง นับแต่วันคำพิพากษาถึงที่สุด ให้ลดโทษประหารชีวิตลงเหลือจำคุกตลอดชีวิต

มาตรา ๒๖๗ โดยมีรายละเอียด ดังนี้^{๕๕}(๑) ผู้ที่จะขอพระราชทานอภัยโทษได้ จะต้องเป็นผู้ต้องคำพิพากษาได้รับโทษอย่างใด ๆ ที่คดีถึงที่สุดแล้ว โดยผู้ที่ยื่นเรื่องราวทูลเกล้าฯ ประกอบด้วย ผู้ต้องคำพิพากษา ผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับผู้ต้องคำพิพากษานั้น อาทิเช่น บิดา มารดา บุตร คู่สมรส สถานทูตในกรณีที่เป็คนักโทษชาวต่างชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกรณีที่ไม่มีผู้ใดถวายเรื่องราว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม หรือคณะรัฐมนตรีเมื่อเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ (๒) โทษที่จะขอรับพระราชทานอภัยโทษ ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๕๕ กำหนดไว้แต่เพียงว่าผู้ต้องคำพิพากษาได้รับโทษอย่างใด ๆ โทษในที่นี้จึงหมายถึงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน (๓) การยื่นเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ ผู้ถวายเรื่องราวทูลเกล้าฯ ซึ่งต้องโทษจำคุก หรือถูกกักขังอยู่ในเรือนจำ ทัณฑสถาน สถานกักขัง ให้ยื่นต่อพืคติ หรือผู้บัญชาการเรือนจำ โดยผู้รับจะต้องออกใบรับให้แก่ผู้ยื่นเรื่องราว สำหรับนักโทษทหารให้ยื่นที่เรือนจำทหาร ผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับผู้ต้องโทษสามารถยื่นเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาผ่านไปที่เรือนจำ ทัณฑสถาน สถานกักขัง กระทรวงยุติธรรม เรือนจำทหาร กระทรวงกลาโหม สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี กระทรวงการต่างประเทศกรณีผู้ต้องโทษชาวต่างชาติเป็นต้น โดยเรื่องราวเหล่านั้นจะถูกส่งไปที่เรือนจำ ทัณฑสถาน สถานกักขัง ที่ควบคุมตัวผู้ต้องโทษ กรณีไม่มีผู้ใดถวายเรื่องราว และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือรัฐมนตรีว่าการเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษา

๓.๔.๔ การทูลเกล้าการบังคับโทษ

ผู้ต้องโทษที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ประหารชีวิต เจ้าหน้าที่จะนำตัวผู้นั้นไปประหารเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันฟังคำพิพากษา เว้นแต่ (๑) ผู้ต้องโทษต้องได้รับการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอภัยโทษ กล่าวคือ มีการยื่นเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษให้ (๒) ผู้ต้องโทษเป็นหญิงมีครรภ์ จะต้องรอให้คลอดบุตรเสียก่อน จึงให้ประหารชีวิต (๓) ผู้ต้องโทษเกิดวิกลจริตก่อนถูกประหารชีวิตให้การประหารไว้ก่อนจนกว่าผู้นั้นจะหาย ถ้าผู้วิกลจริตนั้นหายภายหลังปีหนึ่งนับแต่วันคำพิพากษาถึงที่สุด ให้ลดโทษประหารชีวิตเหลือจำคุกตลอดชีวิต (๔) กรณีที่มีการถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำขอให้พระราชทานอภัยโทษตามมาตรา ๒๖๑ ให้ทูลเกล้าการประหารชีวิตไว้จนกว่าจะพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่

^{๕๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๕ – ๕๖.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำขึ้นไป แต่ถ้าทรงยกเรื่องราวให้จัดการประหารชีวิตก่อนกำหนด

กรณีผู้ต้องโทษที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน ซึ่งมีใช้โทษประหารชีวิต การยื่นเรื่องราวทูลเกล้าฯ ขอรับพระราชทานอภัยโทษไม่เป็นผลให้มีการทูลเกล้าฯ การลงโทษ การบังคับโทษคงเป็นไปตามคำพิพากษา

๓.๔.๕ ผลของการได้รับพระราชทานอภัยโทษ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๖๕ ถ้าหากเป็นการพระราชทานอภัยโทษโดยเด็ดขาดแบบไม่มีเงื่อนไข ไม่ให้มีการบังคับโทษต่อไป ถ้าเป็นโทษปรับที่ชำระแล้วให้คืนค่าปรับนั้นทั้งหมดถ้าเป็นการพระราชทานอภัยโทษที่เปลี่ยนจากหนักเป็นเบาหรือลดโทษโทษที่เหลือยังต้องบังคับต่อไป การพระราชทานอภัยโทษในการกระทำผิดครั้งหนึ่งแล้วผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษได้กระทำความผิดอีกครั้งหนึ่ง การอภัยโทษนั้นมิใช่เหตุที่จะทำให้ศาลไม่พิพากษาเพิ่มโทษหรือไม่รอการลงอาญาและการพระราชทานอภัยโทษ ไม่ทำให้ผู้ได้รับการพระราชทานอภัยโทษพ้นจากความรับผิดชอบในการต้องคืนหรือใช้ราคาทรัพย์สิน หรือค่าทดแทนตามคำพิพากษา

๓.๔.๖ แนวคิดและหลักการสำคัญของการอภัยโทษในสังคมไทย

หากมองในแง่ของคุณธรรมจริยธรรมแล้วหากผู้กระทำความผิดต่อเรายอมรับผิดชอบและสำนึกผิดแล้ว หากเป็นเรื่องที่ไม่ร้ายแรงที่จะกระทบต่อสังคมส่วนรวม เมื่อเราให้อภัยแล้วจิตใจของเราก็จะเบาสบายไม่ผูกเวร ไม่สูญเสียมิตรภาพที่ดีต่อกัน นอกนั้นก็จะเป็นเรื่องของกฎแห่งกรรมที่แต่ละบุคคลจะต้องรับไป ต่างจากการให้อภัยโทษตามกระบวนการยุติธรรมของไทยซึ่งบัญญัติให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษได้ เป็นการแผ่เมตตากรุณาธิคุณและบำเพ็ญพระราชกุศลเพื่อเป็นอภัยทานแก่พสกนิกรผู้ต้องราชทัณฑ์ เรียกว่าการพระราชทานอภัยโทษ ในทางบริหารและการปกครองของไทย การพระราชทานอภัยโทษจะช่วยให้ผู้ต้องขังที่ได้รับการปลดปล่อยพ้นโทษหรือลดหย่อนโทษ มีจิตใจที่สำนึกผิด กลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดีหรือหากผู้ต้องขังเป็นชาวต่างประเทศก็จะทำให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศมีความมั่นคงขึ้น แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกันแล้วการอภัยทานหรือให้อภัยโทษแก่กันมีความหมายที่กว้างกว่าและสามารถปฏิบัติได้ทุกคน

๑. หลักเกณฑ์การพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคลหรือเป็นคณะบุคคล^{๔๖}

^{๔๖} คณะกรรมการอำนวยการจัดงานฉลองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี, “การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาพระมหากษัตริย์ในการพระราชทานความเป็นธรรมและการพระราชทานอภัยโทษ, ๒๕๓๕”, อ้างใน วารสารนิติศาสตร์ปริทัศน์ ฉบับเฉลิมพระเกียรติ ปีที่ ๒ เล่มที่ ๒ (ก.ค.-ธ.ค. ๒๕๓๐) : ๘๑-๘๓.

การพระราชทานอภัยโทษในกรณีนี้ คือการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษรายใด รายหนึ่ง หรือคณะใดคณะหนึ่งโดยเฉพาะมีอยู่ ๒ กรณี คือ

๑) นักโทษเด็ดขาดหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง ขั้นตอนการขอพระราชทานอภัยโทษมีบัญญัติไว้ในภาคแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในทางปฏิบัติ ถ้าผู้ต้องโทษต้องการถวายเรื่องราวก็จะยื่นผ่านทางเรือนจำที่ตนถูกคุมขังอยู่ เรือนจำจะทำการสอบสวนตามระเบียบของกรมราชทัณฑ์ ทั้งนี้ เพื่อทราบประวัติและข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับตัวผู้ต้องโทษ หลังจากนั้นจะส่งเรื่องราวพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องมากรมราชทัณฑ์เพื่อดำเนินการต่อไป เรื่องราวทุกเรื่องจะผ่านขั้นตอนการพิจารณาของกรมราชทัณฑ์ แล้วนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เพื่อพิจารณาว่าสมควรสนับสนุนขอพระราชทานอภัยโทษให้หรือไม่เป็นประการใด แล้วจะถวายความเห็นไปเพื่อนายกรัฐมนตรีนำความขึ้นกราบบังคมทูลฯ ต่อไป เรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษทุกเรื่องไม่ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม จะมีความเห็นเป็นประการใดจะต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้ทรงทราบ ซึ่งในบางครั้งทรงมีพระราชวินิจฉัยต่างไปจากที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ได้ถวายความเห็นซึ่งเป็นพระราชวินิจฉัยที่สุขุมคัมภีรภาพตั้งอยู่บนรากฐานโดยธรรมประเพณีและความผาสุกของชุมชนเป็นสำคัญ

ในส่วนที่ผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับผู้ต้องโทษเป็นผู้ถวายเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษให้ อาจจะยื่นเรื่องผ่านเรือนจำที่นักโทษถูกคุมขังอยู่หรือยื่นที่สำนักราชเลขาธิการโดยตรง กรณีที่ยื่นต่อสำนักราชเลขาธิการ หรือสำนักราชเลขาธิการจะส่งเรื่องราวมายังกระทรวงมหาดไทย และกรมราชทัณฑ์ก็จะต้องดำเนินอยู่ตามขั้นตอนเช่นเดียวกันกับกรณีที่ผู้ต้องโทษเป็นผู้ถวายเรื่องราว

๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเห็นสมควรถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์เป็นไปตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๖๑ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดถวายเรื่องราวถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษานั้นก็ได้ตามบทบัญญัตินี้เป็นสิทธิและอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยตรง โดยไม่จำเป็นต้องมีผู้ยื่นเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษ เฉพาะกรณีการพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคลหรือคณะบุคคลนี้ นับเป็นพระราชภารกิจที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงใช้พระราชวิริยะอุตสาหะ และทรงพระราชวินิจฉัยตามหลักนิติธรรม ทั้งในแง่กฎหมายและในแง่ข้อเท็จจริงอย่างสุขุมคัมภีรภาพ ดังที่ ฯพณฯ ศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์ ประธานองคมนตรีให้สัมภาษณ์พิเศษ ในหนังสือพิมพ์หลักไท ฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๓๐ หน้า ๓๖ ดังปรากฏความสำคัญตอนหนึ่งว่า

“อีกงานหนึ่งที่สำคัญมากมีตลอดปีก็คือมีการอภัยโทษภูิกานักโทษที่เขาถูกศาลพิพากษาเด็ดขาดแล้ว เรามีสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะขอพระราชทานอภัยโทษหากพระมหากษัตริย์ผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การขออภัยโทษในปีหนึ่ง ๆ มีตั้ง ๒ - ๓ ร้อยเรื่อง ทุกกรณีที่มา แต่ที่เราเป็นห่วงมากคือเรื่องประหารชีวิต ถ้าจะลดหย่อนไว้ชีวิตได้มีแต่พระมหากษัตริย์เท่านั้น และเราต้องถวายเป็นความเห็นโดยละเอียด ทั้งเหตุที่ทำให้เขาต้องฆ่าหรือทำผิดอะไร พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวท่านทรงตรวจเรื่องต่าง ๆ เหล่านั้นด้วยพระองค์เองจริง ๆ สังเกตเห็นชัดตลอดมา โดยบางที่ท่านส่งเรื่องกลับมาถามเราในบางเรื่องบางประเด็นที่เราเห็นว่าไม่สำคัญ แต่ท่านว่าเป็นความสำคัญ แปลว่าท่านทรงดูเรื่องเหล่านี้ด้วยพระองค์เองตลอดเวลา”

๒. การพระราชทานอภัยโทษในส่วนรวมหรือทั่วไป

การพระราชทานอภัยโทษในกรณีนี้ จะมีขึ้นได้เมื่อมีเหตุการณ์พิเศษอันสำคัญเกี่ยวเนื่องกับองค์พระมหากษัตริย์หรือชาติบ้านเมือง เช่น เนื่องในวโรกาสพระราชพิธีรัชมงคลมหก ในวโรกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา หรือในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี เป็นต้น การพระราชทานอภัยโทษในกรณีนี้หลักการตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๖๑ ทวิ ซึ่งบัญญัติว่า

“ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี เห็นเป็นการสมควรจะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษก็ได้

การพระราชทานอภัยโทษตามวรรคหนึ่งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

การดำเนินการพระราชทานอภัยโทษในส่วนรวมมีขั้นตอนที่น่าสนใจมาก คืออาจเป็นการริเริ่มโดยพระราชดำริของพระมหากษัตริย์โดยตรง หรือโดยรัฐบาลเป็นผู้เสนอก็ได้ ดังเช่น กรณีการดำเนินการพระราชทานอภัยโทษ ร.ศ. ๑๑๖ (พ ศ ๒๔๔๑) เนื่องในโอกาสที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จนิวัตกลับจากยุโรปด้วยความเรียบร้อยสะดวกดีแล้ว พระองค์ได้พบเห็นความจงรักภักดี สัตย์ซื่อต่อพระองค์ จากรายการทุกหมู่เหล่า ทั้งที่ได้พบเห็นด้วยพระเนตรและฟังด้วยพระกรณจากหัวเมือง จึงทรงพระราชดำริอันเป็นเบื้องต้นของพระองค์ขึ้นมาประการหนึ่ง คือความกรุณาต่อไพร่ฟ้า ข้าแผ่นดินจำพวกซึ่งติดอยู่ในเวรจำตามโทษานุโทษ หรือผู้ต้องกักขังอยู่ระหว่างพิจารณา ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พ้นโทษผ่อนโทษให้เบา ให้กรมอัยการถอนฟ้องหรือยกโทษ ซึ่งจะมีในคดีซึ่งกำลังฟ้องร้องเป็นความอาญากันอยู่นั้น และมีข้อยกเว้นไม่ปล่อยนักโทษในคดีพิเศษบางคน ซึ่งจะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยพระราชทานอภัยโทษเฉพาะรายต่อไป จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระราชหัตถเลขาไปยังเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงนครบาล กระทรวงวัง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และกระทรวงยุติธรรม ดังปรากฏสำเนาพระราชหัตถเลขาพระราชทานไปยังกรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดี

กระทรวงนครบาลให้สำรวจบัญชีนักโทษ แล้วทำรายงานขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ขอพระราชทานอภัยโทษเมื่อกระทรวงต่างๆ ได้ดำเนินการสำรวจบัญชีนักโทษแล้ว ทำรายงานขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปรากฏรายงานของกระทรวงวังมีผู้อยู่ในข่ายพระมหากรุณาธิคุณจำนวน ๓๒ คน

สำหรับการพระราชทานอภัยโทษในส่วนรวม เนื่องในวโรกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๕ รอบ วันที่ ๕ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๓๐ นับเป็นโอกาสสำคัญ สมควรพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องราชทัณฑ์ เพื่อเป็นการให้โอกาสแก่บุคคลเหล่านั้นบำเพ็ญตนเป็นพลเมืองดีอันจะเป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติสืบไป รัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปัจจุบันถือเป็นนโยบายสำคัญ โดยคณะอนุกรรมการฝ่ายรัฐในคณะกรรมการอำนวยการจัดงานเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขอพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานคณะทำงาน อธิบดีกรมราชทัณฑ์ เป็นรองประธานคณะทำงาน เลขาธิการคณะองคมนตรี ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ผู้แทนกรมตำรวจ ผู้อำนวยการกองทัพบกศึกษา เป็นคณะทำงาน ผู้อำนวยการกองกิจกรรมชุมชน เป็นคณะทำงานและเลขานุการ หัวหน้าฝ่ายอภัยโทษและพักการลงโทษ กรมราชทัณฑ์ เป็นคณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการและประสานงานการขอพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กลั่นกรองให้ข้อคิดเห็น และข้อเสนอเป็นผู้เกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษ ทั้งนี้ โดยรัฐบาลจะกำหนดหลักการในส่วนที่สำคัญของการพระราชทานอภัยโทษแต่ละครั้งไว้เพื่อให้คณะทำงานถือเป็นแนวในการพิจารณา เมื่อคณะทำงานดำเนินการเสร็จแล้วก็ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาในสาระสำคัญและในข้อกฎหมายก่อนจึงนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารับหลักการอีกครั้งหนึ่ง หลังจากนั้นจึงจะได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษออกบังคับใช้ต่อไป ดังปรากฏตามพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๔ ตอนที่ ๒๑๑ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๓๐ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๕ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๓๐ เป็นผลให้นักโทษเด็ดขาดได้รับการพระราชทานอภัยลดโทษ และพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวไป

ตัวอย่างพระมหากรุณาธิคุณในการพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษเด็ดขาดเฉพาะราย^{๕๖)}

^{๕๖)} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๓-๑๖๕.

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระมหากรุณาธิคุณแก่พสกนิกรในทุกด้านเช่น การพระราชทานอภัยโทษให้แก่นักโทษเด็ดขาดที่ขอพระราชทานอภัยโทษเฉพาะรายซึ่งจะได้ยกตัวอย่างมาแสดง ๔ ราย ดังนี้

๑. กรณีนักโทษเด็ดขาดชายผู้หนึ่งต้องโทษฐานพยายามฆ่าคนตายโดยเจตนากำหนดโทษจำคุก ๑๐ ปี เนื่องจากได้พยายามฆ่าผู้เสียหายซึ่งเป็นอา (น้องชายของบิดา) ด้วยปืนพกสั้น แต่ผู้เสียหายได้หยิบมีดโต้ป้องกันตัวนักโทษเด็ดขาดจึงวิ่งหนีไป ซึ่งก่อนเกิดเหตุ ๓ เดือน นักโทษเด็ดขาดชายเคยปลุกปล้ำบุตรสาวผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่ได้ใกล้ชิดให้นักโทษเด็ดขาดชายจ่ายค่าทำขวัญ ๒๐๐๐ บาท เรื่องจึงเลิกกันไป เรื่องนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่านักโทษเด็ดขาดชายเคยปลุกปล้ำบุตรสาวผู้เสียหาย ซึ่งเป็น ลูกพี่ลูกน้องแล้วยังลอบทำร้ายผู้เสียหายซึ่งเป็นอาอีก จึงเห็นควรยกฎการรายนี้เสีย

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชกระแสว่า ผู้เสียหาย นักโทษเด็ดขาดชายและพยานโจทก์ เป็นญาติกัน พยานให้การขัดกันทำให้สงสัยว่าจะเป็นการกลั่นแกล้ง นักโทษเด็ดขาดชายควรได้รับประโยชน์แห่งความสงสัยนี้จึงให้อภัยโทษปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดชายไป

๒. กรณีนักโทษเด็ดขาดหญิงผู้หนึ่งต้องโทษฐานพยายามฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อนกำหนดโทษจำคุก ๒๕ ปี ๕ เดือน ได้อภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๒๐ เหลือโทษ ๒๐ ปี ๔ เดือน เนื่องจากได้ใช้ปืนยิงผู้เสียหายซึ่งเป็นญาติกันและเคยรักใคร่ชอบพอกันคู่รักมานานถึงขั้นได้เสียกัน แล้วผู้เสียหายได้ทอดทิ้งนักโทษเด็ดขาดหญิงไปแต่งงานกับหญิงอื่น แต่กระสุนปืนไม่ถูกอวัยวะที่สำคัญของผู้เสียหาย จึงได้รับบาดเจ็บไม่มากรักษาตัวที่โรงพยาบาล ๑๐ วัน เรื่องนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ฝ่ายชายได้ผันแปรจิตใจไปแต่งงานกับหญิงอื่น ย่อมก่อให้เกิดมลทินมัวหมองแก่ฝ่ายหญิงทั้งร่างกายและจิตใจ ผู้เสียหายมีส่วนผิดในการก่อให้เกิดคดีนั้นและผลเสียหายที่เกิดขึ้นไม่เป็นอันตรายแก่ชีวิต ผู้เสียหายยังคงปฏิบัติหน้าที่ได้ตามปกติ นักโทษเด็ดขาดหญิงกระทำผิดเป็นครั้งแรกเนื่องจากถูกบีบบังคับทางจิตใจ จึงเห็นควรขอพระราชทานอภัยลดโทษให้ ๑ ใน ๕ ของกำหนดโทษ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชกระแสว่า ผู้เสียหายกับนักโทษเด็ดขาดหญิงรักใคร่ชอบพอกันจนคู่รักมาประมาณ ๑ ปี แต่ต่อมาผู้เสียหายได้ไปแต่งงานกับหญิงอื่นย่อมก่อให้เกิดมลทินมัวหมองทั้งในทางร่างกายและจิตใจ มูลเหตุแห่งการกระทำผิดดังกล่าวผู้เสียหายเองก็มีส่วนผิดในการก่อให้เกิดคดีนี้อยู่ด้วย ก่อนต้องโทษนักโทษเด็ดขาดหญิงรับราชการมิใช่เป็นผู้ร้ายโดยนิยัตินั้นเกิดจากอารมณ์วู่วามเนื่องจากถูกบีบบังคับจิตใจ จึงอภัยลดโทษให้ ๑ ใน ๔ ของกำหนดโทษที่เหลืออยู่หลังจากที่ได้รับอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๒๐ แล้ว

๓. กรณีนักโทษเด็ดขาดชายผู้หนึ่งต้องโทษฐานผิดพระราชบัญญัติฝิ่น กำหนดโทษจำคุก ๘ ปี รับโทษมาแล้ว ปี ๒ เดือน ๑๕ วัน เนื่องจากร่วมกับเพื่อนซึ่งเป็นนายทหารนอกประจำการค้าฝิ่น เจ้าหน้าที่ตำรวจจับเพื่อนของนักโทษเด็ดขาดชายได้พร้อมฝิ่นสุกของกลางจำนวน ๓๐ ห่อหนัก ๒๕ กิโลกรัม พร้อมกับนักโทษเด็ดขาดชายและพบถุงพลาสติกเครื่องซึ่งชนิดจกกับเอกสารติดต่อซื้อขาย ๓ ฉบับในห้องพักนักโทษเด็ดขาดชายเรื่องนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ที่กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยฝิ่นหรือยาเสพติดให้โทษถือว่าเป็นพิษเป็นภัยต่อมนุษยชาติอย่างมหันต์ รัฐบาลได้พยายามปราบปรามเพื่อความสงบสุขของสังคม และเกียรติภูมิของประเทศไทย ซึ่งเห็นควรยกฎการยนี้เสีย

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชกระแสว่า ได้พิเคราะห์ดูพฤติการณ์กระทำ ความผิดแล้วเห็นว่ามิใช่ตัวการสำคัญในการทำความผิด หากได้รับอภัยโทษน่าจะกลับตัวประพฤติตนเป็นคนดีต่อไป อีกทั้งนักโทษเด็ดขาดชายผู้นี้ได้รับโทษมาใกล้จะครบกำหนดโทษอยู่แล้ว สมควรได้รับความกรุณา จึงให้อภัยโทษปล่อยตัวไป

๔. กรณีนักโทษเด็ดขาดชายชาวตูนิเซียต้องโทษฐานมีเฮโรอินไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย กำหนดโทษจำคุก ๒๕ ปี เคยได้อภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๓๐ เหลือโทษ ๒๐ ปี รับโทษมาแล้ว ๗ ปี ๗ เดือน ๑๑ วัน คงเหลือโทษจำคุก ๑๒ ปี ๔ เดือน ๑๕ วัน เนื่องจากนักโทษเด็ดขาดชายได้ชักชวนเฮโรอินไว้ในทางเกงในและบริเวณหน้าอก เมื่อตรวจพิสูจน์เป็นเฮโรอินไฮโดรคลอไรด์ หนัก ๒.๐๕๐ กิโลกรัม นักโทษเด็ดขาดชายจะนำเฮโรอินดังกล่าวออกนอกราชอาณาจักรไปยังประเทศอิตาลี เรื่องนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่านักโทษเด็ดขาดชายได้รับการลดโทษตามคำพิพากษาและตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษมาส่วนหนึ่งแล้ว จึงเห็นควรยกฎการยนี้เสีย

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชกระแสให้อภัยโทษปล่อยตัวไปเนื่องจากรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐตูนิเซียขออภัยโทษมาอีกทางหนึ่งด้วย

ตัวอย่างหลักฐานเอกสารราชการการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ^{๕๘}



ที่ มท. ๐๕๐๕1.

กระทรวงมหาดไทย

๘ ตุลาคม ๒๕๒๒

เรื่อง น.ช..... ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) ฎีกาทูลเกล้าฯ พร้อมเอกสาร ๒๒ แผ่น

(๒) สำเนาหนังสือฉบับนี้ ๑ ฉบับ

ด้วย น.ช. นักโทษเด็ดขาดเรือนจำกลางนครสวรรค์ ได้พยายามฆ่าคนโดยเจตนา ได้ยื่นฎีกาทูลเกล้าฯ ขอพระราชทานอภัยโทษ โดยอ้างว่า

๑. น.ช. เป็นคนดีมิได้มีนิสัยสันดานเป็นโจรผู้ร้าย ต้องได้รับโทษทัณฑ์โดย น.ช. มิได้กระทำความผิด ถูกปรักปรำใส่ร้าย เพราะเหตุที่เป็นคนไร้การศึกษา ไร้เวลาหาปัญญา ไม่อาจหาพยานหลักฐานมาหักล้างพยานหลักฐานฝ่ายโจทก์ได้ และไม่มีโอกาสต่อสู้คดีเพื่อยืนยันความบริสุทธิ์ใจของตนเองในชั้นศาลสูงได้

^{๕๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๖-๑๖๘.

๒. ผู้เสียหายมีศักดิ์เป็นอาของ น.ช. เอง (น้องชายของบิดา) มีเรื่องโกรธเคืองไม่พอใจ น.ช. อยู่ก่อนที่ น.ช. ได้รับความไว้วางใจจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กับเรื่องที่ น.ช. มีเรื่องทะเลาะวิวาทกับบุตรของผู้เสียหาย ถึงขนาดกล่าวหาว่า น.ช. ปลุกปล้ำ ชื่นใจบุตรสาว เรื่องถึงตำรวจ จน น.ช. ต้องจ่ายเงินค่าเสียหายไปแล้วถึง ๒,๐๐๐ บาท

๓. การต้องโทษของ น. ช. พลอยทำให้ครอบครัวได้รับความเดือดร้อนลำบาก บิดา มารดา ก็แก่ชราภาพแล้ว ไม่มีผู้ใดที่จะคอยอุดหนุนค้ำจุนครอบครัว จึงขอพระราชทานโอกาสให้ น.ช. ได้รับอิสรภาพออกไปทำมาหาเลี้ยง ครอบครัว เป็นพลเมืองดีของชาติสืบไป

กระทรวงมหาดไทย ได้ตรวจสอบเรื่องราวของ น.ช..... แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า

๑. น.ช.....อายุ ๒๖ ปี ชั้นกลาง เลขประจำตัว..... /๒๑ ต้องคดีอาญา หมายเลขแดงที่...../...../๒๕๒๑ ของศาลอาญาลดโทษที่ ๔ (ศาลจังหวัดนครสวรรค์) คดีพยายามฆ่าคนโดยเจตนา กำหนดโทษจำคุก ๑๐ ปี ได้อภัยลดโทษ ๑ ครั้ง เหลือกำหนดโทษ ๘ ปี ต้องจำอยู่ในเรือนจำมาแล้ว เดือน ๘ เดือน ๒๘ วัน (นับจากวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๒๑ ถึงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๒๒ รวมข้างมาก่อน ๗ วัน) เหลือโทษจำคุกไปอีก ๗ ปี ๓ เดือน

๒. พฤติการณ์กระทำผิด เหตุเกิดในท้องที่ตำบลพยุหะ อำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์ วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๒๑ เวลาประมาณ ๑๘.๐๐ น. ขณะนาย..... กำลังนอนอ่านหนังสืออยู่ที่นอกชานบ้าน ได้ยินเสียงสุนัขร้อง ก้มลงดูเห็น น.ช.....ผู้ซึ่งเป็นบุตรชายของพี่ชาย ยืนถือปืนสั้นอยู่กับชายอีกคน ซึ่งไม่รู้จัก นาย..... พูดขึ้นว่า “อ้าย..... มึงเอาकुถึงขนาดนี้เชียวหรือ” แล้วนาย..... กระโจนขึ้นไปบนตัวเรือน เสียงปืนดังขึ้น ๑ นัด จะเป็นฝีมือใครยังไม่ทราบ นาย..... ว่าไปหยิบอิโด้ ๑ เล่ม วิ่งลงมาทางบันได น กับพวกวิ่งหนีและยิงปืนสวนมาอีก ๑ นัด แต่ไม่ถูกผู้ใด ก็นั่นนาย..... ไปแจ้งความที่สถานีตำรวจ ไม่พบร่องรอย เวรยามจึงไม่รับแจ้ง วันรุ่งขึ้นไปแจ้งความใหม่ คดีมีพยานยืนยันว่าเห็น น.ช. เข้ามาในบ้านผู้เสียหายก่อนเกิดเหตุ ที่มีเสียงปืนดังขึ้น และหลังเกิดเหตุ นาย..... หลานผู้เสียหายและเป็นญาติของฝ่าย น.ช ด้วยยืนยันว่า เห็น น.ช. วิ่งหนีเข้าป่ากล้วย คดีมีหลักฐานว่า น.ช. กระทำผิด

๓. ก่อนเกิดเหตุ ๓ เดือน น.ช. เคยปลุกปล้ำบุตรสาวของผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่ใกล้เคียง น.ช. ขอมจ่ายค่าทำขวัญ ๒,๐๐๐ บาท เรื่องจึงเลิกกันไป

กระทรวงมหาดไทย มีความเห็นว่า ข้ออ้างว่ามีได้กระทำได้ เป็นเรื่องที่น่าสับสนต่อผู้
มาแล้วในชั้นศาล ไม่มีพยานหลักฐานใหม่ยกขึ้นมาอ้างอิงหักล้างคำพิพากษาของศาลได้ ข้อเท็จจริง
ทางคดีควรยุติไปตามคำพิพากษาของศาล น.ช. ผู้นี้ พุทธิการณ์สื่อแสดงเป็นนักแสดงอันธพาล มีเรื่อง
วิวาทบาดหมางกับญาติพี่น้องบ้านใกล้เคียง เคยปลุกปล้ำลูกสาวผู้เสียหาย ซึ่งอาเปรียบเสมือน
ลูกพี่ลูกน้องกันอยู่แล้ว ยังลอบทำร้ายผู้เสียหาย ซึ่งมีศักดิ์เป็นอาอีก ไม่มีละเว้น ได้รับพระราชทาน
อภัยลดหย่อนผ่อนโทษมาแล้ว ๑ ครั้ง พอสมควรแล้ว ไม่มีเหตุผลพิเศษที่จะขอพระราชทานอภัย
โทษให้อีกได้ ควรยกฎการายนี้เสีย

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำความขึ้นกราบบังคมทูลฯ ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายประเทือง กิรตบุตร)

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

กรมราชทัณฑ์

โทร. ๒๒๒๖๑๖๑-๕ ต่อ ๔๑



ที่ รล ๐๐๐๗/.....

สำนักพระราชวัง

กรกฎาคม ๒๕๖๓

เรื่อง นักโทษเด็ดขาดชาย..... ขอพระราชทานอภัยโทษ

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือกราบบังคมทูลพระกรุณา ที่ สร. ๐๒๐๓/1.....ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

สิ่งที่ส่งมาด้วย ต้นฉบับพระราชหัตถเลขาพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวและเอกสารประกอบ

เรื่อง รวม ๒ ฉบับ

ตามที่ ฯพณฯ ขอพระราชทานทูลเกล้าฯ ถวายบันทึกเรื่อง นักโทษเด็ดขาดชาย..... หมายเลขประจำ ตัว..... /๒๕๖๑ นักโทษเด็ดขาดชั้นกลาง เรือนจำกลางนครสวรรค์ ต้องโทษฐาน พยายามฆ่าคนโดยเจตนา กำหนดโทษจำคุก ๑๐ ปี ได้อภัยลดโทษ ๑ ครั้ง รับโทษมาบ้างแล้ว คงเหลือโทษจำคุกต่อไปอีก ๑๐ ปี ๓ เดือน วัน ขอพระราชทานอภัยโทษ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่า ยังไม่มีเหตุอันควรสนับสนุนถวายความเห็น ขอพระราชทานอภัยโทษให้ ควรยกฎการย่นเสีย ความละเอียด แจ่มอยู่แล้วนั้น

ได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว มีพระราชกระแส ว่า ผู้เสียหาย ผู้ฎีกา พยานโจทก์เป็นญาติกัน พยานให้การขัดกัน ทำให้สงสัยว่า จะเป็นการกลั่นแกล้ง ผู้ฎีกาควรได้รับประโยชน์แห่งความสงสัยนี้ จึงให้อภัยโทษปล่อยตัวนักโทษเด็ดขาดชายไป

(หม่อมหลวงทวีศักดิ์ ตดาวัลย์)

ราชเลขาธิการ

กองนิติการ

โทร ๒๒๑๑๑๕๑ - ๕ ต่อ ๒



ที่...../.....

พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน

วันที่.....กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ตามที่นักโทษเด็ดขาดชาย.....เลขประจำตัว...../๒๕๖๑
นักโทษเด็ดขาดชั้นกลาง เรือนจำกลางนครสวรรค์ ต้องโทษฐานพยายามฆ่าคน กำหนดโทษจำคุก
๑๐ ปี ได้อภัยโทษแล้ว ๑ ครั้ง เหลือโทษจำคุก ๘ ปี ยื่นฎีกาขออภัยโทษ และนาย.....ผู้
เป็นบิดาได้ยื่นฎีกาขออภัยโทษให้บุตรด้วย เห็นควรอภัยโทษปล่อยตัวไปเถิด.

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลตรี ประมาณ อติเรกสาร

รองนายกรัฐมนตรี

๓.๔.๓ หลักการสำคัญการอภัยโทษของประเทศไทยปัจจุบัน มีอยู่ ๖ ประการ คือ

๑. หลักแห่งบุญกิริยาวัตถุ ๓ มีทานมัย เป็นต้น คือ เป็นฐานแห่งการทำบุญที่สำเร็จได้ด้วยการให้

๒. หลักแห่งความเมตตา ใช้ธรรมของผู้ปกครองคือทศพิธราชธรรม จักรวรรดิวัตรและราชสังคหวัตถุตามหลักพระพุทธศาสนา

๓. หลักแห่งความยุติธรรมโดยใช้หลักนิติธรรม คือ ใช้พระราชอำนาจทางกฎหมาย

๔. หลักแห่งอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา คือ การลงโทษผู้กระทำความผิดให้รู้สึกเจ็บทรมานและเกรงกลัวต่อโทษทัณฑ์

๕. หลักแห่งการบริหารกิจการราชทัณฑ์ เป็นการลดความรู้สึกละแวกของผู้ต้องโทษไม่ให้เป็นการปรีดปรองดองและรู้จักปฏิบัติตนในทางที่ดี

๖. หลักแห่งความมั่นคงของประเทศ เป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรมในสังคม ให้ทุกคนสำนึกถึงความสมควรสามัคคี

๓.๔.๔ ผลของแนวคิดเรื่องอภัยโทษต่อการให้อภัยโทษ

หลักธรรมที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของผู้ปกครองมี ๓ หมวด คือ จักรวรรดิวัตร ราชสังคหวัตถุและทศพิธราชธรรม หลักธรรม ๓ หมวดนี้ ได้รับการยอมรับเป็นระบบธรรมเพื่อการปกครองของพระมหากษัตริย์โดยตลอด ตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึง พ.ศ. ๒๔๙๕ และแม้ในสมัยปัจจุบันก็ยังยึดถือหลักทศพิธราชธรรม ว่าเป็นหลักธรรมที่สำคัญของพระมหากษัตริย์รวมทั้งได้รับการประยุกต์ให้เป็นหลักธรรมสำหรับผู้ทำหน้าที่ปกครอง บริหารงานในระดับต่างๆ ด้วย^{๕๕} พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย ปรากฏรูปแบบที่ชัดเจนในการใช้พระราชอำนาจ การพระราชทานอภัยโทษสมัยพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แบ่งเป็น ๓ ประเภทคือ ๑) การพระราชทานอภัยโทษในรูปพระบรมราชวินิจฉัยในกรณีคดีต่างๆ ในฐานะทรงเป็นผู้พระราชทานความยุติธรรมทรงวินิจฉัยกรณีพิพาทของราษฎรด้วยพระองค์เองต่อมาได้โปรดให้มีลูกขุนแบ่งเบาพระราชภาระ แต่สำหรับความผิดทางอาญาจะต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อขอพระราชทานบรมราชวินิจฉัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความผิดที่มีโทษหนักถึงประหารชีวิตและจำคุกคดีที่มีโทษถึงประหารชีวิตพระบรมราชวินิจฉัยพระราชทานอภัยโทษจะโปรดเกล้าฯ ในสองลักษณะคือ อภัยโทษปล่อยตัวไปและอภัยโทษลดโทษจากประหารชีวิตเป็นจำคุก สำหรับคดีที่มีโทษจำคุกซึ่งมิได้มีการกำหนดเวลาไว้การพระราชทานอภัยโทษจะมีลักษณะทั้งการปล่อยตัวและการกำหนดระยะเวลาจำคุก เพื่อให้หนักโทษมีเวลาอยู่ในคุกสั้นลงและมีโอกาสได้ออกจากคุกเท่ากับเป็นการลด

^{๕๕} สุภาพรรณ ณ บางช้าง, “พุทธธรรมที่เป็นรากฐานของสังคมไทยก่อนสมัยสุโขทัยถึงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง”, รายงานการวิจัย, หน้า ๑๗๔ – ๑๗๕.

โทษ ๒) การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ที่ต้องโทษซึ่งหลุดเกล้าฯ ถวายฎีกา การหลุดเกล้าฯ ถวายฎีกานี้ มีทั้งก่อนบังคับโทษหรือระหว่างมีการบังคับโทษ การถวายฎีกาก่อนการบังคับโทษจะถวายมาพร้อมกับคำพิพากษาในลักษณะที่กล่าวโทษถึงร้องทุกข์สำหรับการถวายฎีการะหว่างมีการบังคับโทษ จะได้แก่ฎีกาของผู้ต้องโทษที่ถูกคุมขังอยู่ในคุมทั้งที่คดีมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วและคดีอยู่ระหว่างการพิจารณา ๓) การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป การพระราชทานอภัยโทษในลักษณะนี้ เป็นการพระราชทานอภัยโทษตามโบราณราชประเพณี ที่จะได้ทรงบำเพ็ญอภัยทานปลดปล่อยนักโทษในวาระและโอกาสสำคัญของบ้านเมืองภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ การใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษยกโทษหรือลดโทษ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กรณีไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบังคับแก่กรณีใดให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ^{๖๐} การพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์มีพื้นฐานมาจากความเมตตาปราณีใช้แนวคิดการปกครองแบบธรรมราชา ซึ่งนำแนวความคิดทางพระพุทธศาสนาในหลักทศพิธราชธรรม ๑๐ ประการมาใช้

การพระราชทานอภัยโทษยังมีบทบาทในการแก้ไขความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรม (miscarriage of justice) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ อันเป็นที่รับรู้กันอยู่โดยทั่วไปโดยหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาพระมหากษัตริย์ไทยในอดีตกาลเองก็ทรงเคารพในหลักการดังกล่าวโดยจะเห็นได้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งได้ทรงวางหลักในการฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษว่าจะต้องไม่เป็นการโต้แย้งคำพิพากษาศาลซึ่งถึงที่สุด เป็นที่ยอมรับกันว่าคำตัดสินของศาลนั้นก็อาจผิดพลาดได้ ดังนั้นหากไม่มีมาตรการใดมาแก้ไขเยียวยา ความผิดพลาดนั้นก็จะไม่เป็นการยุติธรรมต่อผู้ที่ได้รับผลของคำพิพากษา การพระราชทานอภัยโทษที่ดี การนิรโทษกรรมที่ดี ล้วนเป็นมาตรการ ในการแก้ไขความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรมทั้งสิ้น^{๖๑} ยิ่งไปกว่านั้นมาตรการในการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ อันเป็นมาตรการในการแก้ไขความผิดพลาดประการหนึ่ง ซึ่งประเทศไทยได้นำเข้ามาใช้ในระยะไม่กี่ปีที่ผ่านมา ก็เป็นเครื่องยืนยันได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามการพระราชทานอภัยโทษดู

^{๖๐} ชลิต ประจงกิจ, บรรณาธิการ, การพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๖๑ ทวิ., หน้า ๑๘ – ๒๘.

^{๖๑} เพ็ญจันทร์ โชติบาล, พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย, หน้า ๒๑๒ – ๒๑๓.

จะเป็นมาตรการที่ได้เปรียบกว่ามาตรการอื่นๆ ที่กล่าวมาเพราะมาตรการเหล่านั้นใช้ได้โดยจำกัด และไม่สามารถแก้ไขได้โดยฉับพลันดังเช่นการพระราชทานอภัยโทษ

ดังนั้นแนวคิดเรื่องอภัยทานต่อการให้อภัยโทษทำให้ผู้อยู่ใต้การปกครองมีความเคารพยำเกรงและรักใคร่ต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ให้ความเป็นธรรมต่อไพร่ฟ้าประชาราษฎร์ ผู้กระทำความผิดมีโอกาสกลับตัวประพฤติตนเป็นพลเมืองดีและบำเพ็ญประโยชน์แก่ครอบครัวและสังคมบ้านเมือง ผลการวิเคราะห์พัฒนาการของการอภัยโทษบนฐานความคิดเรื่องอภัยทานในสังคมไทย เริ่มจากยุคสุโขทัย ยุคสุโขทัย รัตนโกสินทร์ตอนต้นและหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษแต่เพียงผู้เดียว อภัยทานหรือการให้อภัยนับว่าเป็นสิ่งสำคัญ หลักธรรมคำสอนของพระพุทธศาสนามีบทบาทสำคัญที่จะนำพาสังคมให้มีความสุขร่มเย็น ลดปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม ดังพุทธภาษิตที่ว่า “ผู้ให้ย่อมเป็นที่รัก” การที่จะให้บุคคลรักใคร่นั้นจะต้องเป็นผู้ให้ คือ ทานนั่นเอง แต่ทานที่ให้ผลสูงสุดคืออภัยทานหรือให้ความไม่มีภัย เป็นการแสดงถึงความรักและเมตตาต่อพสกนิกร ให้โอกาสผู้ต้องโทษกลับตัวกลับใจมิให้กลับไปทำความผิดซ้ำอีก เป็นมาตรการที่ดีของสังคม การอภัยโทษยังเป็นมาตรการที่ช่วยเยียวยาแก้ไขความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรมและเป็นพุทธสันติวิธีที่จะนำมาจัดการกับปัญหาความขัดแย้งเป็นจุดเริ่มต้นของการปรองดองและการสร้างบรรยากาศแห่งการสมานฉันท์ในปัจจุบันบุคคล และประเทศชาติได้

๓.๓.๕ คุณค่าและความสำคัญของการอภัยโทษ

การพระราชทานอภัยโทษ หมายถึง การที่พระมหากษัตริย์ในฐานะทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ทางบริหารและตุลาการ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการพระราชทานยกโทษหรือเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาหรือลดโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดที่ต้องรับโทษ ให้ได้รับการปล่อยตัวหรือไม่ต้องรับโทษหรือได้รับโทษแต่เพียงบางส่วนแล้วแต่กรณี คุณค่าและความสำคัญของการอภัยโทษจำแนกได้เป็น ๕ ประการ^{๖๒} กล่าวคือ

๑. หลักแห่งความเมตตากรุณา อันมาจากองค์พระมหากษัตริย์หรือประมุขแห่งรัฐ การแผ่เมตตากรุณาธิคุณขององค์พระประมุขที่มีต่อพสกนิกรที่ต้องราชทัณฑ์ (ผู้ที่กระทำความผิดที่ได้รับการลงโทษหรือผู้ต้องโทษ) ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๕๑ “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ” เพื่อให้ผู้ต้อง

^{๖๒} ชวลิต ประจงกิจ, บรรณาธิการ, การพระราชทานอภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ราชทัณฑ์ที่ได้รับเคราะห์กรรมปลดปล่อยจากความทุกข์มีโอกาสดำเนินการลดโทษหรือได้รับการปล่อยตัวจากการถูกจองจำ มีโอกาสกลับตนเป็นคนดีก่อให้เกิดความจงรักภักดีและสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณในสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นไปตามโบราณประเพณี ที่พระมหากษัตริย์หรือองค์ราชินีทรงแผ่พระเมตตากรุณาธิคุณและบำเพ็ญพระราชกุศลเพื่อเป็นอภัยทานแก่พสกนิกรผู้ต้องราชทัณฑ์เนื่องในวาระอันเป็นมงคลเกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์ องค์ราชินี พระราชวงศ์ชั้นสูง พระพุทธศาสนา และชาติบ้านเมือง

๒. หลักแห่งความยุติธรรมโดยสมบูรณ์ตามหลักนิติธรรม ได้แก่ แก้ไขความผิดพลาดในกระบวนการยุติธรรมเปิดโอกาสและช่องทางให้มีการทบทวนโต้แย้งความบริสุทธิ์และพ้องคลาคลายความเคร่งครัดของการบังคับใช้กฎหมายโดยคำนึงถึงเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม สภาพแวดล้อมมูลเหตุจูงใจให้กระทำผิด ความเยว่วัยของผู้กระทำผิด ฯลฯ

๓. หลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา การที่ผู้ต้องราชทัณฑ์ ถูกจำกัดเสรีภาพโดยการควบคุมตัวได้รับการลงโทษจำคุกมาไ้ระยะเวลาหนึ่ง จะทำให้ผู้กระทำผิดรู้สึกเจ็บปวดและเกรงกลัวต่อโทษทัณฑ์ แต่หากยังถูกจำคุกต่อไปอีกอาจเกิดความเคยชินกลายเป็นความปกติไป การลดความกดดันสำหรับผู้ต้องราชทัณฑ์ที่มีกำหนดโทษสูง ให้มีความหวังว่าจะได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษและสามารถใช้ชีวิตโดยปกติได้เร็วขึ้น

๔. หลักแห่งการบริหารในกิจการราชทัณฑ์ เช่น การเป็นเครื่องมือ อุปกรณ์ สนับสนุนของฝ่ายบริหารในการปกครอง ผู้ต้องราชทัณฑ์การสร้างแรงจูงใจ ให้ผู้ต้องราชทัณฑ์ประพฤติปฏิบัติตนในทางที่ดี ก่อให้เกิดความสำนึกในคุณความดี เป็นการลดความรู้สึทของผู้ต้องราชทัณฑ์ไม่ให้เป็นปฏิปักษ์ต่อสังคมและการลดจำนวนผู้ต้องราชทัณฑ์ จะเป็นผลก่อให้เกิดการผ่อนคลายความแออัดในเรือนจำ ประหยัดงบประมาณในการเลี้ยงดูและการก่อสร้างเรือนจำเพิ่ม

๕. หลักการแห่งความมั่นคงของประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรมในสังคม ให้ทุกคนได้มีความสำนึกในความสมัคสมานสามัคคี การสร้างความสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดต่างสัญชาติ ที่กระทำผิดและรับโทษอยู่ในประเทศไทย

คุณค่าและความสำคัญของการอภัยโทษ นั้นมีคุณค่าสำคัญ ๕ ประการคือ ใช้หลักของความเมตตากรุณา หลักของความยุติธรรมตามหลักของนิติธรรม หลักของอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา หลักการบริหารในกิจการราชทัณฑ์และหลักของความมั่นคงประเทศ

จากการศึกษาพบว่า การใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย ยังคงยึดรูปแบบหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยในการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียวในอันที่จะพระราชทานพระมหากรุณา

ลดหย่อนโทษเป็นประการใดก็ได้ บทบาทของการพระราชทานอภัยโทษซึ่งทวีความสำคัญเป็นอย่างสูงในปัจจุบัน เป็นผลมาจากสายสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎร ซึ่งยึดเหนี่ยวพระองค์เป็นเสมือนที่พึ่งสุดท้ายในการแสวงหาความยุติธรรมและเป็นไปตามหลักพระพุทธศาสนา อันส่งผลให้เกิดประโยชน์สุขแก่พสกนิกรผู้ต้องโทษอาญาแผ่นดินเป็นรายบุคคลโดยตรง ทั้งครอบครัวของเขาเหล่านั้นก็ได้รับประโยชน์สุขอีกชั้นหนึ่งด้วย

ในส่วนของการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปนั้น ได้มีการกำหนดรูปแบบของการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปให้เป็นที่น่าพอใจ โดยให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษ ทั้งนี้การพระราชทานอภัยโทษดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกานอกจากนั้นยังมีการพระราชทานอภัยโทษนักโทษต่างประเทศที่โอนตัวไปรับโทษต่อในประเทศที่ตนมีสัญชาติ และนักโทษไทยที่โอนตัวจากต่างประเทศมารับโทษต่อในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๗ ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถือว่าไม่เป็นการตัดสิทธิที่นักโทษนั้นจะพึงมีพึงได้รับผลจากการอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาและการลดโทษโดยประเทศผู้โอนภายหลังการโอน

พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อังกฤษแต่ยุคโบราณมานั้นมีขอบข่ายที่กว้างขวาง โดยมีพื้นฐานจากแนวความคิดที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาของความยุติธรรม ความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภาในช่วง คริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ เป็นผลให้พระราชอำนาจนั้นถูกจำกัดลง การพระราชทานอภัยโทษในความผิดใดๆ ต้องกระทำโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จนอาจกล่าวได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของอังกฤษเป็นผู้มีบทบาทอันสำคัญยิ่งต่อกระบวนการอภัยโทษของอังกฤษ รูปแบบการอภัยโทษของประเทศอังกฤษมีอยู่ ๒ แบบคือ การให้อภัยโทษแบบมีเงื่อนไขกับอีกแบบหนึ่งคือการอภัยโทษแบบไม่มีเงื่อนไข การจะลดโทษหรืออภัยโทษต้องเป็นไปอย่างรัดกุมมีกระบวนการขั้นตอนการพิจารณาที่จะอภัยโทษตามกฎหมายที่บัญญัติไว้

ส่วนการอภัยโทษในสหรัฐอเมริกานั้น มีอิทธิพลโดยตรงจากประเทศอังกฤษ ทั้งนี้เนื่องจากการก่อตั้งประเทศอเมริกายุคแรกเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษเป็นส่วนใหญ่ การอภัยโทษก็จะมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้ใช้อำนาจอภัยโทษ ต่อมาเมื่อสหรัฐอเมริกาประกาศอิสรภาพไม่ขึ้นต่อประเทศอังกฤษประเด็นการอภัยโทษจึงได้กำหนดเป็นของตนเองภายใต้ผู้นำของประเทศ คือ ประธานาธิบดีและผู้ว่าการของรัฐ อำนาจของประธานาธิบดีในการอภัยโทษนั้นกว้างขวางมาก ประธานาธิบดีมีอำนาจอภัยโทษให้เวลาใด เมื่อใดหรือให้แก่บุคคลใดก็ได้ อาจจะให้อภัยโทษในขณะที่มีการพิจารณาคดี ในระหว่างพิจารณาคดีหรืออาจจะให้อภัยโทษภายหลังจาก

ศาลมีคำพิพากษาลงโทษหรือหลังจากการที่ผู้กระทำความผิดพ้นจากการลงโทษแล้วก็ได้ ซึ่งจะแตกต่างจากในประเทศไทยที่การอภัยโทษจะมีได้ต่อเมื่อผู้กระทำความผิดที่จะได้รับการอภัยโทษจะต้องเป็นบุคคลที่ซึ่งศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วและผู้กระทำความผิดนั้นต้องยังไม่พ้นจากการลงโทษตามคำพิพากษาของศาล การใช้อำนาจอภัยโทษของประธานาธิบดีนั้นในสหรัฐอเมริกามีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการอภัยโทษโดยเฉพาะ ทำหน้าที่ในการช่วยเหลือประธานาธิบดีเกี่ยวกับการอภัยโทษ รวมทั้งให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีเกี่ยวกับการอภัยโทษแก่ผู้ยื่นคำร้องอย่างไรก็ตามอำนาจในการอภัยโทษของประธานาธิบดีเป็นอำนาจที่เด็ดขาดและอิสระ ประธานาธิบดีอาจจะไม่เห็นด้วยหรือเห็นด้วยกับคำแนะนำก็ได้ ในกรณีของผู้ว่าการรัฐนั้นมลรัฐส่วนใหญ่จะกำหนดให้มีคณะกรรมการอภัยโทษในการทำหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องของการอภัยโทษ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำ แต่ผู้ว่าการรัฐจะให้อภัยโทษแก่บุคคลใดคณะกรรมการอภัยโทษจะต้องเห็นชอบด้วยการอภัยโทษจึงจะมีผล ส่วนผลของการอภัยโทษในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นจะแตกต่างจากผลของการอภัยโทษในประเทศไทยที่มีผลเป็นเพียงการยกโทษหรือลดโทษ แต่การขออภัยโทษในสหรัฐอเมริกานอกจากจะเป็นการยกโทษหรือลดโทษแล้วยังเป็นการยกเว้นความผิดด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นการอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไขจะมีผลเป็นการคืนสิทธิต่างๆ ที่เสียไปจากการลงโทษตามคำพิพากษาของศาลด้วย

๓.๕ สรุป

แนวคิดและพัฒนาการของการอภัยโทษในสังคมไทยในอดีต

ในสมัยสุโขทัย ทรงเป็นผู้นำและคุ้มครองประชาชนในยามสงครามและเป็นผู้ปกครองในยามสงบ พระมหากษัตริย์จึงเป็นผู้ทรงพระราชอำนาจเด็ดขาดแต่พระองค์เดียวในกิจการแผ่นดินทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นกิจการด้านการปกครอง การศาสนา การออกกฎหมายและการพิพากษาคดี ทรงพระราชทานความยุติธรรมแก่ราษฎรของพระองค์โดยถ้วนทั่ว ในขณะเดียวกันก็ทรงยึดมั่นหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาเมื่อมีความระหว่างกันก็ได้รับการพิจารณาโดยเที่ยงตรงไม่เข้ากับฝ่ายใด และไม่ถือว่าใครมีสิทธิเหนือกว่าใครในความยุติธรรม ในบรรดาธรรมที่พระราชาทรงสั่งสอนท้าวพระยาทั้งหลายนั้น ทศพิธราชธรรม ๑๐ ประการเป็นหัวใจสำคัญของหลักธรรมที่พระมหากษัตริย์ ต้องยึดถือปฏิบัติ และทรงบำเพ็ญทศปารมีเพื่อเป็นเครื่องโน้มน้าวพระราชหฤทัยให้เปี่ยมไปด้วยพระเมตตาธรรม

ในสมัยอยุธยา การดำรงพระราชฐานะอันสูงส่งประดุจเทวราช และเจ้าชีวิตของพระมหากษัตริย์ทำให้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษมีลักษณะเด็ดขาดเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยและพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว อย่างไรก็ตามอิทธิ

ของแนวคิดธรรมราชาและการที่ผู้ปกครองต้องยึดมั่นและประพฤติปฏิบัติตามทศพิธราชธรรมและบำเพ็ญทศบารมี แนวความคิดธรรมราชาเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการยับยั้งการใช้พระราชอำนาจอันล้นพ้นของพระมหากษัตริย์อยุธยาและช่วยปรุ่งแต่งพระราชอำนาจที่เด็ดขาดนั้นให้ประกอบไปด้วยศีลด้วยทานด้วยพระเมตตาคุณและพระกรุณาธิคุณ โดยนัยนี้การใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อยุธยา จึงเป็นการผสมผสานกันของแนวคิดเทวราชและธรรมราชา ซึ่งทรงใช้พระบรมเชษานุภาพประกอบกับพระเมตตา คือ ลงโทษอย่างเด็ดขาดในความผิดที่ไม่อาจพระราชทานอภัยโทษได้ แต่ก็จะพระราชทานอภัยโทษถ้าอยู่ในวิสัยที่จะทรงพระกรุณา

ในสมัยกรุงธนบุรี สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่มีพระบรมเชษานุภาพเหนือชีวิตราษฎรในแผ่นดิน เป็นพระราชชาติเปี่ยมไปด้วยพระราชหฤทัยที่รักและเมตตาต่อราษฎรเสมือนบุตรและธิดาของพระองค์เองเช่นเดียวกับสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ได้ตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น เริ่มมีการปฏิรูปกฎหมายและการพิพากษาอรรถคดีของศาล มีการร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยามอันมีลักษณะใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญที่มีในประเทศต่างๆ โดยกำหนดให้พระเจ้าแผ่นดินมีราชศักดิ์านุภาพ เป็นที่เกิดของความยุติธรรมที่ระงับซึ่งความทุกข์ร้อนและทรงพระกรุณาอภัยโทษคนผิดกฎหมาย นับเป็นพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ที่ได้นำมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พุทธศักราช ๒๔๗๕ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวฉบับคณะราษฎรมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงพระราชฐานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติรับรองอำนาจในการอภัยโทษ ให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ดั้งเดิม อาจกล่าวได้ว่าพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น เมื่อเปลี่ยนมาเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแล้ว ยังคงเป็นพระราชอำนาจเด็ดขาดและเป็นพระราชอำนาจเฉพาะพระองค์โดยแท้ นอกจากนั้นยังมีบทบัญญัติ มาตรการสำคัญในรัฐธรรมนูญอีกบางมาตรการที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดและรูปแบบของการพระราชทานอภัยโทษในรูปแบบของพระบรมราชวินิจฉัยอรรถคดีต่างๆ การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯถวายฎีกาหรือเป็นการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป

แนวความคิดการอภัยโทษในประเทศตะวันตก

ในประเทศตะวันตกนั้นเกิดจากแนวความคิดว่าการให้อภัยโทษหรือลดโทษเป็นการเปลี่ยนจากโทษหนักเป็นเบาให้ผู้กระทำความผิดสามารถกลับตัวเป็นคนดีได้ก่อนครบกำหนดการลงโทษตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา เพื่อเป็นการลดปริมาณผู้ต้องขังและประหยัดงบประมาณของประเทศ การพระราชทานอภัยโทษเป็นวิธีการที่แสดงถึงความเมตตา กรุณาของ กษัตริย์หรือประมุขของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทำให้เขาสามารถกลับตัวเป็นพลเมืองดีและให้โอกาสผู้กระทำความผิดได้กลับคืนเข้าสู่สังคม เช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา การอภัยโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดโดยส่วนมากจะเป็นการอภัยโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดเฉพาะรายบุคคล ที่ผู้มีอำนาจในการอภัยโทษจะพิจารณาถึงความเหมาะสมของผู้กระทำความผิดภายหลังจากมีคำพิพากษาลงโทษ เช่น พิจารณาจากความประพฤติในระหว่างที่ถูกคุมขัง, อายุ, ความเจ็บป่วย เป็นต้น ส่วนการอภัยโทษหมู่ หรือการอภัยโทษเป็นกลุ่มจะไม่ค่อยเกิดขึ้น

แนวความคิดการอภัยโทษในประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษนั้นเกิดจากมีกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ซึ่งมีอยู่หลายกลุ่ม นอกจากพระมหากษัตริย์แล้วยังมีกลุ่มนักบวชและขุนนางต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อกลุ่มคนในปกครอง การพระราชทานอภัยโทษมิได้มีลักษณะที่เป็นอิสระเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจากพระมหากษัตริย์ การพระราชทานพระราชวินิจฉัยอภัยโทษใดๆ ย่อมเป็นไปตามความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การอภัยโทษมีอยู่ ๒ แบบคือ การอภัยโทษแบบมีเงื่อนไข เช่น ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอเมริกา นักโทษในประเทศอังกฤษได้รับข้อเสนอที่รับอภัยโทษหากยินยอมที่จะเดินทางไปทวีปอเมริกาซึ่งเหมือนกับการเนรเทศ อีกรูปแบบหนึ่งคือการอภัยโทษแบบไม่มีเงื่อนไข จะลดโทษหรืออภัยโทษต้องเป็นไปอย่างรัดกุมมีกระบวนการขั้นตอนการพิจารณาที่จะอภัยโทษตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ ซึ่งการให้อภัยโทษในประเทศอังกฤษมีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายไทยอยู่มาก

แนวความคิดการอภัยโทษในอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกานั้นมีอยู่หลายรูปแบบด้วยกัน กล่าวคือ อาจจะเป็นการอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไขหรือเป็นการอภัยโทษโดยมีเงื่อนไขก็ได้ การอภัยโทษโดยการลดโทษหรือเปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาให้แก่ผู้กระทำความผิดหรือจะเป็นการอภัยโทษโดยการชะลอลงโทษและยกโทษปรับทัณฑ์ที่ถูกปรับและทัณฑ์ที่ถูกริบ รวมถึงการอภัยโทษโดยทั่วไปให้แก่ผู้กระทำความผิดซึ่งก็คือการนิรโทษกรรมนั่นเอง ส่วนผลของการอภัยโทษในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จะแตกต่างจากผลของการอภัยโทษในประเทศไทยที่มีผลเป็นเพียงการยกโทษหรือลดโทษ แต่การขออภัยโทษในสหรัฐอเมริกานอกจากจะเป็นการยกโทษหรือลดโทษแล้วยังเป็นการยกเว้นความผิดด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นการอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไขจะมีผลเป็นการคืนสิทธิต่างๆ ที่เสียไปจากการลงโทษ

ตามคำพิพากษาของศาลด้วย เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการประกอบอาชีพ เป็นต้น แนวคิดที่เกี่ยวกับการอภัยโทษในอเมริกา มีอิทธิพลโดยตรงจากประเทศอังกฤษ ทั้งนี้เนื่องจากการก่อตั้งประเทศอเมริกายุคแรกเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษเป็นส่วนใหญ่

ต่อมาเมื่อสหรัฐอเมริกาประกาศอิสรภาพไม่ขึ้นต่อประเทศอังกฤษประเด็นการอภัยโทษจึงได้กำหนดเป็นของตนเองภายใต้ผู้นำของประเทศ คือ ประธานาธิบดีและผู้ว่าการของรัฐซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะของประเทศอเมริกาดังนี้

๑. เพื่อใช้ในการให้ความกรุณาแก่บุคคลผู้ถูกลงโทษและมีความประพฤติดี
๒. เพื่อใช้แก้ไขความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรม
๓. เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมระเบียบวินัยและจูงใจให้ผู้ถูกลงโทษมีความประพฤติดี ตั้งใจทำงานระหว่างถูกจำคุก
๔. เพื่อลดความแออัดของการจำคุก
๕. เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกเป็นกรณีพิเศษ เช่น ศาลมีคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดฐานลักทรัพย์อันเนื่องจากความยากจน

รูปแบบการอภัยโทษในอเมริกานั้นเหมือนในประเทศอังกฤษ คือ

๑. การอภัยโทษไม่มีเงื่อนไข เมื่อได้รับการอภัยโทษโดยไม่มีเงื่อนไขจะทำให้บุคคลผู้กระทำผิดทางอาญานับเป็นผู้บริสุทธิ์ได้รับสิทธิต่างๆ คืนมาโดยอัตโนมัติ
๒. การอภัยโทษโดยมีเงื่อนไข เป็นการให้อภัยโทษที่ยังไม่เกิดผลการยกเว้นความผิดจนกว่าผู้กระทำผิดจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ก่อน อาจจะต้องกระทำการหรือไม่กระทำการบางอย่างตามที่กำหนดไว้ ถ้าหากผู้กระทำผิดได้รับการอภัยโทษแบบมีเงื่อนไขไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ได้ การอภัยโทษนั้นจะเป็นโมฆะ

กระบวนการขั้นตอนการขออภัยโทษของสหรัฐอเมริกาจะผ่านเจ้าหน้าที่ตามระดับชั้น ตั้งแต่ทนายความ อัยการสูงสุดเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาการให้อภัยโทษ อำนาจในการอภัยโทษมี ๒ ระดับคือ

๑. ระดับมลรัฐ ผู้ว่าการรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจอภัยโทษต่อผู้กระทำความผิดระดับมลรัฐ
๒. ระดับประเทศ ประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้อำนาจอภัยโทษต่อผู้กระทำความผิดระดับประเทศ

การพระราชทานอภัยโทษในสังคมไทยปัจจุบัน

การอภัยโทษมีที่มาจากพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการพระราชทานความเมตตาการุณาแก่ผู้กระทำผิด ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งความความยุติธรรม การอภัยโทษในกระบวนการยุติธรรมเป็นหลักที่มีความสำคัญมีแนวคิดจาก

หลักธรรมการอภัยทานในพระพุทธศาสนาอันประกอบด้วย พรหมวิหาร ๔ หรือธรรมเครื่องอยู่อย่างประเสริฐ จักรวรรดิวัตรเป็นพระจริยาที่พระเจ้าจักรพรรดิพึงทรงบำเพ็ญสม่ำเสมอ ราชสังคหวัตถุ ๔ หรือสังคหวัตถุของผู้ครองแผ่นดินเป็นหลักการสงเคราะห์ประชาชนของนักปกครอง บารมี ๑๐ หรือทศบารมี คือความดีที่บำเพ็ญอย่างพิเศษเพื่อบรรลุซึ่งจุดหมายอันสูงสุด ราชธรรม ๑๐ หรือทศปิธราชธรรมเป็นธรรมของนักปกครอง ทศปิธราชธรรมเป็นธรรมสำคัญของพระมหากษัตริย์เป็นการแผ่บารมีแห่งองค์พระมหากษัตริย์ไปยังพสกนิกร แต่ปรากฏว่าในกฎหมายของนานาอารยประเทศมีหลักการอภัยโทษบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน อันแสดงให้เห็นว่าการอภัยโทษนั้นมีความจำเป็นและมีผลดีมากว่าผลเสีย การอภัยโทษเป็นวิธีการตามกฎหมายที่มีแนวคิดสอดคล้องกับหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา จึงมีแนวโน้มให้การอภัยโทษมีบทบาทสำคัญมากยิ่งขึ้น

การอภัยโทษของประเทศไทยปัจจุบันมีหลักการสำคัญอยู่ ๖ ประการ คือ

๑. หลักแห่งบุญกิริยาวัตถุ มีทานมัย ศีลมัย และภาวนามัย ซึ่งเป็นหลักแห่งการให้
๒. หลักแห่งความเมตตา ใช้ธรรมของผู้ปกครองคือทศปิธราชธรรม จักรวรรดิวัตรและราชสังคหวัตถุตามหลักพระพุทธศาสนา
๓. หลักแห่งความยุติธรรมโดยใช้หลักนิติธรรม คือ ใช้พระราชอำนาจตามกฎหมาย
๔. หลักแห่งอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา คือ การลงโทษผู้กระทำความผิดให้รู้สึกเจ็บทรมานและเกรงกลัวต่อโทษทัณฑ์
๕. หลักแห่งการบริหารกิจการราชทัณฑ์ เป็นการลดความรู้สึกของผู้ต้องโทษไม่ให้เป็นการปรปักษ์ต่อสังคมและรู้จักปฏิบัติตนในทางที่ดี
๖. หลักแห่งความมั่นคงของประเทศ เป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรมในสังคม ให้ทุกคนสำนึกถึงความสมัคสมานสามัคคี

การพระราชทานอภัยโทษนี้มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือในกรณีที่กฎหมายนั้นมิได้สอดคล้องกับความยุติธรรมทางศีลธรรมหรือตามความรู้สึกนึกคิดของบุคคลทั่วไป ในสังคมไทยปัจจุบันจะมีรูปแบบของการพระราชทานอภัยโทษ ๓ ลักษณะคือ ประการแรกการพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคล พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษรายบุคคลของพระมหากษัตริย์ยังคงความเป็นอิสระตามพระราชอัชฌาศัย โดยที่การพระราชพระบรมราชวินิจฉัยในคดีใด ไม่ว่าจะเป็นการพระราชทานอภัยโทษหรือการยกฎีกา จะมีต้องทรงผูกพันตามความเห็นหรือคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการทรวงยุติธรรมและคณะองคมนตรี ประการที่สองการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป จะเป็นการให้อภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษเป็นจำนวนมาก อันเป็นการแสดงออกถึงพระเมตตากรุณาของพระมหากษัตริย์ที่มีต่อราษฎรของพระองค์ในวโรกาสสำคัญๆ เช่น การอภัยโทษในพิธีบรมราชาภิเษก วันเฉลิมพระชนมพรรษาโดยตราเป็นพระรา

กฤษฎีกา ประการสุดท้ายการขอภัยโทษตามจารีตประเพณีซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีไว้จัดปิดเป่าความไม่ยุติธรรมทั้งมวล

การพระราชทานภัยโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้มีการบัญญัติไว้ในภาค ๗ ภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ มาตรา ๒๕๕ ถึง มาตรา ๒๖๗ โดยมีดังนี้

๑. ผู้ที่จะขอพระราชทานภัยโทษได้ จะต้องเป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้รับโทษอย่างใด ๆ ที่คดีถึงที่สุดแล้ว

๒. โทษที่จะได้รับพระราชทานภัยโทษ ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๕๕ กำหนดไว้แต่เพียงว่าผู้ต้องคำพิพากษาให้รับโทษอย่างใด ๆ โทษในที่นี้จึงหมายถึงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน

๓. การยื่นเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานภัยโทษ ผู้ถวายเรื่องราวทูลเกล้าฯ ซึ่งต้องโทษจำคุกหรือถูกกักขังอยู่ในเรือนจำ ทณฑสถาน สถานกักขัง ให้ยื่นต่อพัสติหรือผู้บัญชาการเรือนจำ โดยผู้รับจะต้องออกใบรับให้แก่ผู้ยื่นเรื่องราว สำหรับนักโทษทหารให้ยื่นที่เรือนจำทหาร

๔. การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอภัยโทษ กรณีผู้ต้องโทษที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ประหารชีวิต เจ้าหน้าที่จะนำตัวผู้นั้นไปประหารชีวิตเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันฟังคำพิพากษาเว้นแต่ผู้ต้องโทษต้อง มีการยื่นเรื่องราวทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานภัยโทษ ผู้ต้องโทษเป็นหญิงมีครรภ์ จะต้องรอให้คลอดบุตรเสียก่อน ผู้ต้องโทษเกิดวิกลจริตก่อนถูกประหารชีวิตให้รอการประหารชีวิตไว้ก่อนจนกว่าผู้นั้นจะหาย ถ้าผู้วิกลจิตนั้นหายภายหลังปีหนึ่งนับแต่วันฟังคำพิพากษาถึงที่สุด ให้ลดโทษประหารชีวิตลงเหลือจำคุกตลอดชีวิต