

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวคิดและวิวัฒนาการของพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทย นับแต่ยุคสุโขทัยเป็นต้นมาโดยลำดับจนปัจจุบัน ทั้งในแง่ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์และลักษณะการของพระราชอำนาจที่เป็นอยู่จริงในเวลานั้น ประกอบแนวคิดและวิวัฒนาการของอำนาจในการอภัยโทษของประมุขของนานาประเทศ อาทิ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น อาจสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับวิวัฒนาการของพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ในประเทศไทย

จากการที่วิเคราะห์แนวความคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทยนับแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นต้นมาปรากฏว่า ได้มีวิวัฒนาการที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองในแต่ละยุคสมัย นอกจากแนวความคิดที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาของความยุติธรรม (The King is the Fountain of Justice) ซึ่งเป็นแนวความคิดของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ อันเป็นที่ประจักษ์กันโดยทั่วไปแล้ว ยังมีแนวความคิดแบบ "พ่อกบฏ" อันเป็นรูปแบบการปกครองในยุคสุโขทัยตอนต้น ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงมีพระกรุณาต่อพสกนิกรของพระองค์ประดุจบิดาที่มีความเมตตาปราณีต่อบุตรอีกด้วย แนวความคิดดังกล่าวได้รับการแทนที่ด้วยแนวคิด "ธรรมราชา" ในยุคสุโขทัยตอนปลาย ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงดำรงพระองค์มั่นในทศพิธราชธรรม และปรับเปลี่ยนเข้ากับแนวความคิด "เทวราช" และ "เจ้าชีวิต" ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงพระราชอำนาจเด็ดขาดเหนือชีวิตในแว่นแคว้นได้อย่างสนิทสนมกลมกลืน อย่างไรก็ตาม แนวความคิดแบบ "ธรรมราชา" และ "พ่อกบฏ" ก็ได้กลับมีบทบาทต่อการใช้

พระราชอำนาจในการพระราชอภัยโทษของพระมหากษัตริย์อีกครั้งหนึ่งในสมัยกรุงธนบุรี และทวีความสำคัญยิ่งขึ้นเป็นลำดับในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

2. พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ในยุคนิรุกติรูปกฎหมายและการศาล

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นรัชสมัยที่แนวความคิด "พ่อกับลูก" และ "ธรรมราชา" มีบทบาทต่อการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเป็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากการพระราชทานอภัยโทษที่ปรากฏหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการพระราชทานอภัยโทษในรูปของพระบรมราชวินิจฉัยในบรรดาคดีต่าง ๆ การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคนิรุกติรูปกฎหมายและการศาล

ประการแรกการพระราชทานอภัยโทษในรูปของพระบรมราชวินิจฉัยในบรรดาคดีต่าง ๆ เป็นการพระราชทานอภัยโทษซึ่งวางอยู่บนแนวคิดพื้นฐานที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นต้นเค้าของความยุติธรรมนั่นเอง แม้โดยพระราชฐานะหนึ่งที่ทรงเป็น "เจ้าชีวิต" ก็สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดหนักเบาอย่างใดก็ได้ หากแต่อีกพระราชฐานะหนึ่งที่ทรงเป็น "ธรรมราชา" ผู้ยึดมั่นในทศพิธราชธรรม และยังทรงเป็นเสมือน "พ่อ" ของประชาชนแล้ว จะทรงพระกรุณาในการลงพระราชอาญาเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่มีโทษหนัก เช่น โทษประหารชีวิต และโทษจำคุก

แนวการพระราชทานอภัยโทษโดยมีพระบรมราชวินิจฉัยดังกล่าวมีทั้งการปล่อยตัวและลดโทษ ทั้งในโทษประหารชีวิต โทษจำคุกตลอดชีวิต และโทษจำคุกมีกำหนดเวลา เฉพาะการพระราชทานอภัยโทษโดยมีพระบรมราชวินิจฉัยลดโทษ นอกจากการลดหย่อนโทษส่วนประธานดังกล่าวแล้ว ยังทรงพระกรุณายกโทษส่วนอุปกรณต่าง ๆ ที่ต้องบังคับพร้อมกับโทษส่วนประธานนั้นด้วย เช่น โทษรับราชบาตร์ บริบัทหม เฝียน หรือตัดอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งของร่างกาย เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น ในการพระราชทานอภัยโทษโดยมีพระบรมราชวินิจฉัยลดโทษจำคุก ยังได้

ทรงพระกรุณาฯ กำหนดเวลาที่ต้องจำอยู่ในคุกของนักโทษต่าง ๆ ให้สั้นลงอีกด้วย อันเป็นการให้แก่นักโทษมีโอกาสกลับไปสู่โลกภายนอกได้เร็วขึ้น ซึ่งพระบรมราชวินิจฉัยในการอภัยโทษดังกล่าวข้างต้นจะมีลักษณะที่เป็นอิสระ เด็ดขาด และถือเป็นที่สุด

ประการที่สอง การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาอันเป็นโบราณราชনীติประเพณีสืบทอดมาแต่ครั้งกรุงสุโขทัย และนับเป็นประเพณีที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับพลนิกรของพระองค์ฯ ให้กระชับแน่นแฟ้น ในยุคของการปฏิรูปกฎหมายและการศาลนี้ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาก่อนมีการบังคับโทษ และการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีการะหว่างมีการบังคับโทษ

การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาก่อนมีการบังคับโทษคือ การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษในความผิดอาญาที่มีโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต โดยแนบมาพร้อมกับคำพิพากษาของศาลในระดับต่าง ๆ เพื่อให้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัย ในกรณีนี้ฎีกานักโทษที่ทูลเกล้าฯ ถวายจะมีลักษณะที่กล่าวโทษและกึ่งร้องทุกข์ ส่วนการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีการะหว่างมีการบังคับโทษ คือการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาของนักโทษที่ติดในเวรจำทั้งโทษจำคุกตลอดชีวิตและจำคุกมีกำหนดเวลา ทั้งนี้โดยความเป็นจริงแล้วหมายความถึงการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาในกรณีนักโทษยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุด เช่น ยังอยู่ในระหว่างฝากขังหรือยังไม่มีคำพิพากษาโทษอันแสดงให้เห็นว่าการพระราชทานอภัยโทษในสมัยโบราณนั้นมิได้ทั้งก่อนและหลังคำพิพากษาถึงที่สุด

อนึ่ง ในการทูลเกล้าฯ ขอพระราชทานอภัยโทษดังกล่าว มักเป็นการขอพระราชทานพ้นโทษเสียโดยมาก

ประการที่สาม ได้แก่ การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ซึ่งมักมีการพระราชทานอภัยโทษในวโรกาสอันเป็นมิ่งมงคลของบ้านเมือง เช่น พระราชพิธีบรมราชาภิเษก ตลอดจนพระราชพิธีสำคัญทางพุทธศาสนา โดยพิจารณาว่านักโทษใดที่เข้าข่ายได้รับพระมหากรุณาธิคุณหรือไม่ ทั้งนี้เป็นไปตาม

พระราชดำริและพระราชประสงค์ของพระองค์ในอันที่จะพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปแก่นักโทษทั้งที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดและกำลังรับโทษอยู่ในเรือนจำ หรือกำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาคดี ซึ่งรัชกาลนี้ได้ปรากฏการพระราชทานอภัยโทษ 2 ครั้ง คือพระราชหัตถเลขาปล่อยแลลดโทษนักโทษเนื่องในโอกาสที่เสด็จนิวัติพระนคร ร.ศ.116 กับการพระราชทานอภัยโทษในพระราชพิธีรัชมังคลาภิเษก ร.ศ.127 เนื่องในโอกาสที่ทรงครองสิริราชสมบัติเป็นเวลายาวนานถึง 40 ปี

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบการอภัยโทษในสาระสำคัญหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการพระราชทานอภัยโทษในรูปของพระบรมราชวินิจฉัยในกรณีต่าง ๆ การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา และการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป

ประการแรก การพระราชทานอภัยโทษในรูปของพระบรมราชวินิจฉัยในกรณีต่าง ๆ นั้น พบว่า แนวโน้มของการมีพระบรมราชวินิจฉัยอภัยโทษลดลงอย่างมากเมื่อเทียบกับรัชกาลก่อน ส่วนใหญ่จะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยยินยอมหรือเห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลเสมอ การก้าวล่วงเข้าไปเปลี่ยนแปลงความผิดถูกของคำพิพากษาใด ๆ มีได้ก็แต่ในกรณีพิเศษที่ทรงเห็นว่าจะไม่เป็นการยุติธรรมเพียงพอแก่จำเลย หรือเพราะทรงมีพระมหากรุณาธิคุณเท่านั้น

ประการที่สอง การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกานั้น ยังคงมีรูปแบบและหลักการดังเช่นในรัชกาลก่อน หากแต่มีกระบวนการและขั้นตอนที่ซับซ้อนขึ้นกว่าเดิม อันเป็นผลมาจากการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาวางระเบียบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา พ.ศ.2457

ในส่วนของการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาก่อนมีการบังคับโทษ อันได้แก่ การพระราชทานอภัยโทษแก่นักโทษในคดีที่ศาลตัดสินลงโทษประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิตนั้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงใช้พระราชวินิจฉัยพิจารณาส่วนความและฎีกาจำเลย

อย่างถนัดทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยเฉพาะฎีกาจำเลยนั้น มี ส่วนสำคัญที่จะทำให้อรรถนัยของพระบรมราชวินิจฉัยฎีกาจำเลย

สำหรับการพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าฯ ถวายฎีการะหว่างมีการบังคับโทษ อันได้แก่ การพระราชทานอภัยโทษนักโทษในความผิดอาชญากรรมทัณฑ์โทษ ซึ่งต้องรับโทษจำคุกทั้งจำคุกตลอดชีวิต และจำคุกมีกำหนดเวลานั้น จะทรงมีพระมหากรุณาลดหย่อนโทษโดยอาศัยหลักเกณฑ์ 2 ประการคือ ประการแรก ต้องเป็นนักโทษซึ่งจำมาถึงถึงกำหนดโทษ ในระหว่างต้องรับพระราชอาชญาที่มีความประพฤติเรียบร้อย หรือมีความดีความชอบพิเศษ อีกประการหนึ่ง ต้องเป็นนักโทษป่วยเจ็บหรือพิการ ซึ่งไม่อาจประพฤติชั่วได้อีกเมื่อออกไปนอกเรือนจำแล้ว

อนึ่ง เพื่อเป็นการแบ่งเบาพระราชภาระในการพิจารณาความฎีกานักโทษ ซึ่งมีขึ้นมาเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้รวบรวมพระราชนิยมในการพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยฎีกาขึ้นไว้ เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาเรื่องราวฎีกาโดยเทียบเคียงตามพระราชนิยม

ประการสุดท้าย การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ซึ่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีการพระราชทานอภัยโทษถึง 4 ครั้ง ได้แก่ การพระราชทานอภัยโทษในพระราชนิพนธ์บรมราชาภิเษก ร.ศ. 129 ซึ่งกระทำในรูปของประกาศเลิกธรรมเนียมการปล่อยนักโทษในการเปลี่ยนแปลงแผ่นดินใหม่ ประกาศยกโทษทหารชั้นเก่าที่ขาดหนี้ราชการ พระราชกำหนดพระราชอภัยโทษ พ.ศ. 2459 และพระราชกำหนดพระราชอภัยโทษ พ.ศ. 2467

เฉพาะการพระราชทานอภัยโทษในรูปของประกาศเลิกธรรมเนียมปล่อยนักโทษในการเปลี่ยนแปลงแผ่นดินใหม่นี้ มีปรากฏตั้งแต่ในรัชกาลนี้เท่านั้น ในรัชกาลต่อมาจึงกลับมามีคดีอภิราชมารชานิติประเพณีในการพระราชทานอภัยโทษในการเปลี่ยนแปลงแผ่นดินใหม่ตลอดมา

3. พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

บทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475 ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้น นอกจากจะทำให้พระราชฐานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ต้องลดทอนลงจากเดิม จากการไร้พระราชอำนาจที่เด็ดขาดและเป็นอิสระมาสู่การใช้พระราชอำนาจตามขอบเขตในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังทำให้แนวความคิดและรูปแบบของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ทำให้รูปแบบของการพระราชทานอภัยโทษที่ปรากฏในรูปของพระบรมราชวินิจฉัยในบรรดาคดีต่าง ๆ ต้องสิ้นสุดลง พร้อม ๆ กับความพยายามในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทูลเกล้าฯ ขอพระราชทานอภัยโทษเสียใหม่เพื่อให้เหมาะสมสมัย อย่างไรก็ตาม ก็ได้เกิดความขัดแย้งบางประการระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและรัฐบาลเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษในหลายสาเหตุที่ทำให้ทรงตัดสินพระราชหฤทัยสละราชสมบัติในเวลาต่อมา จึงทำให้ปัญหาเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษว่าควรเป็นไปในรูปใดยังไม่เป็นที่ยุติ

สำหรับรูปแบบของการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปนั้น เมื่อประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข และทรงใช้พระราชอำนาจภายในขอบเขตตามรัฐธรรมนูญแล้ว แนวความคิดเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปเนื่องในโอกาสอันเป็นมิ่งมงคลของบ้านเมืองก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย จากเดิมซึ่งการเป็นไปตามพระราชดำริและพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียวที่จะพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องราชทัณฑ์ทั้งปวงโดยประกาศเป็นกฎหมายในรูปต่าง ๆ กัน เช่น พระราชหัตถเลขา ประกาศพระบรมราชโองการ เป็นต้น ไปสู่การซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทน



ราชบุตร ซึ่งหมายความว่า การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปในรัชกาลนี้
กระทำผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลนับเป็น

ช่วงเวลาที่ยังทรงพระเยาว์อยู่ จึงมิได้ทรงบริหารพระราชภาระของแผ่นดิน
ด้วยพระองค์เอง ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทน
พระองค์ขึ้นเพื่อปฏิบัติพระราชกรณียกิจทั้งปวงในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่
หัว ทั้งนี้หมายรวมถึงการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษในพระ
ปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วย

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจในการพระ
ราชทานอภัยโทษซึ่งไม่เป็นที่ยึดในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น
ได้สิ้นสุดลงพร้อมกับการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเมื่อ
พุทธศักราช 2477 โดยได้กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการทูลเกล้าฯ
ถวายฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษไว้ในภาค 7 ว่าด้วยอภัยโทษเปลี่ยนโทษหนัก
เป็นเบา และลดโทษมาตรา 259 ถึงมาตรา 267 ซึ่งในชั้นนี้ผู้เขียนได้เรียกเสีย
ใหม่ว่า การพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคล โดยแนวฎีกาที่ทูลเกล้าฯ ถวายมี
ทั้งประหารชีวิตและจำคุก ส่วนแนวพระบรมราชวินิจฉัยฎีกานั้น ส่วนมากเป็นการ
ระงับฎีกาเกือบทั้งหมด โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ถวาย
ความเห็นและคำแนะนำเท่านั้น คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ มักลงมติให้
อภัยโทษหรือระงับฎีกาตามความเห็นของคณะรัฐมนตรีเสมอ แม้ว่าจะในบางกรณี
ความเห็นของกระทรวงมหาดไทยจะขัดแย้งกับความเห็นของคณะรัฐมนตรีก็ตาม

สำหรับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป เนื่องจาก
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีได้ บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ จึง
ต้องยึดถือตามโบราณราชประเพณีในการพระราชทานอภัยโทษที่สืบต่อกันมา ทั้งนี้
ได้เปลี่ยนแปลงมาผ่านกระบวนการทางฝ่ายบริหารในรูปของพระราชกฤษฎีกาพระ
ราชทานอภัยโทษ ซึ่งในรัชกาลนี้ได้มีการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปถึง 9
ครั้ง

4. พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์
ไทยในปัจจุบัน

การใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ในรัชกาลปัจจุบัน ยังคงยึดรูปแบบหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 7 ว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาและลดโทษ มาตรา 259 ถึงมาตรา 267 ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 163 โดยในการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแต่เพียงพระองค์เดียวในอันที่จะพระราชทานพระมหากฤษฎาลดหย่อนโทษเป็นประการใดก็ได้ ทั้งนี้ได้ทรงใช้พระอัจฉริยภาพประกอบพระราชวิจารณ์พิจารณาอันรอบคอบลึกซึ้งวินิจฉัยฎีกาด้วยพระองค์เองอย่างละเอียดถี่ถ้วน พระราชปฏิบัติในการพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยฎีกาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงน้ำพระราชหฤทัยท่วงไถ่ต่อทุกข์สุขของพลนิกรซึ่งทุกข์เข็ญทรมาณด้วยผลแห่งทัณฑ์กรรม

ในส่วนของ การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปนั้น ก็ได้มีปรากฏในโอกาสอันเป็นมิ่งมงคลของบ้านเมืองหลายครั้งครา เฉพาะในรัชกาลปัจจุบันได้มีพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปถึง 21 ครั้ง อาทิ การพระราชทานอภัยโทษในพระราชพิธีบรมราชาภิเษก การพระราชทานอภัยโทษเนื่องในพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ และครั้งล่าสุดคือการพระราชทานอภัยโทษเนื่องในมหามงคลสมัยพระราชพิธีรัชมังคลาภิเษก

ในรัชกาลปัจจุบันนี้เอง ได้มีการกำหนดรูปแบบของการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปให้เป็นที่น่าพอใจ โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2517 โดยให้เพิ่มมาตรา 261 ทวิ ในภาค 7 ว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาและลดโทษ ซึ่งให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ขอให้พระราชทานอภัยโทษ ทั้งนี้การพระราชทานอภัยโทษดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจากสถิติจำนวนนักโทษซึ่งได้รับพระราชทานอภัยโทษทั้งรายบุคคลและเป็นการทั่วไป แสดงให้เห็นว่าจำนวนตัวเลขของการพระราชทานอภัยโทษทั้งสองประการดังกล่าวมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ หากในปีใดมีการพระราชทาน

อภัยโทษเป็นการทั่วไป ปริมาณคดีที่ขอพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคลก็จะลดลง หากในปีใดไม่มีการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไป ปริมาณคดีที่ขอพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคลก็จะเพิ่มขึ้น

นอกจากนั้นยังมีการพระราชทานอภัยโทษนักโทษต่างประเทศที่โอนตัวไปรับโทษค่านในประเทศที่ตนมีสัญชาติ และนักโทษไทยที่โอนตัวจากต่างประเทศมารับโทษค่านในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. 2527 อันเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการส่งนักโทษคืนถิ่น เพื่อรองรับสนธิสัญญาที่ประเทศไทยได้จัดทำไว้กับประเทศต่าง ๆ รวม 7 ประเทศ ซึ่งขณะนี้มีการแลกเปลี่ยนสัตยาบันสารแล้ว 2 ประเทศ คือฝรั่งเศสและสเปน สำหรับหลักการในการโอนตัวนักโทษตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถือว่าไม่เป็นการตัดสิทธิที่นักโทษนั้นจะพึงมีพึงได้รับผลจากการอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และการลดโทษโดยประเทศผู้โอนภายหลังการโอน

5. อำนาจในการอภัยโทษของประมุขต่างประเทศ

การใช้อำนาจในการอภัยโทษของประมุขในนานาประเทศนั้น มีความแตกต่างกันไปตามภูมิหลังของประวัติศาสตร์ ทฤษฎี และแนวคิดของแต่ละชนชาติ ไม่ว่าจะเป็นประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา หรือญี่ปุ่น อำนาจในการอภัยโทษของประมุขในสามประเทศดังกล่าวได้วิวัฒนาการทั้งในด้าน "รูปแบบ" และ "เนื้อหา" เพื่อให้สอดคล้องกับยุคสมัยที่แปรเปลี่ยนไป อย่างไรก็ตาม การใช้ อภัยโทษที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็มีลักษณะที่จำกัดกว่าของไทยมาก เนื่องจากการใช้อำนาจในการอภัยโทษมีลักษณะที่เป็น "แบบพิธี" มากกว่าจะมีผลทางปฏิบัติ

จากสรุปผลการศึกษาทั้งหมดข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทยสามารถปรับ "รูปแบบ" เข้ากับสภาวะการณ์ของยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างสนิทสนมกลมกลืน โดยที่ยังสามารถคง "เนื้อหา" ความอัสระเด็ดขาดของพระราชอำนาจไว้ได้โดยมั่นคงไม่เสื่อมคลาย นับเป็นลักษณะที่โดดเด่นเฉพาะตัวอันแตกต่างไปจากประมุขของนานาประเทศ

ในส่วนของ "รูปแบบ" ที่สามารถปรับตัวเข้ากับยุคสมัยได้อย่างสอดคล้องนั้น เห็นจะสืบสาวขึ้นไปได้ถึงยุคเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 อันเป็นช่วงเวลาที่ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐบาลเสื่อมทรามเป็นอย่างยิ่ง แนวความคิดเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจอันไม่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะในส่วนของการพระราชทานอภัยโทษ อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวสละราชสมบัตินั้น ได้รับการคลี่คลายลงในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล เมื่อได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันมีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการพระราชทานอภัยโทษรวมอยู่ด้วย ทั้งในส่วนของการกำหนดรูปแบบขั้นตอนและวิธีการของการพระราชทานอภัยโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคล ซึ่งนับเป็นหัวใจสำคัญของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ไทยตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

รูปแบบของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคลดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นไปอย่างกว้างขวางยิ่ง เนื่องจากขอบเขตการพิจารณาเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษมิได้จำกัดอยู่แค่เพียงเรื่องของอรรถคดีซึ่งศาลได้พิจารณาพิพากษาแล้วเท่านั้น หากแต่รวมถึงเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น หรือเกี่ยวข้องกับผู้ต้องหาพิพากษาคดีอาญาทั้งก่อน ระหว่าง และภายหลังที่การพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมถึงที่สุดแล้วด้วย เช่น ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ เพราะศาลมิได้ออกหมายจำคุกเมื่อคดีถึงที่สุดให้ หรือผู้ถูกกล่าวหาเคยมีความดีความชอบมาก่อน หรือมีเหตุอันควรปรานีอื่น ๆ ซึ่งเรื่องเหล่านี้ผู้ถูกกล่าวหาอ้างขึ้นมาเพื่อเป็นเหตุผลสนับสนุนการขอพระราชทานอภัยโทษของตน นอกจากนั้นถ้าหากเป็นนักโทษต่างประเทศก็ยังมีข้อพิจารณาเพิ่มเติมอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร้องขอพระราชทานอภัยโทษจากประมุขของประเทศที่ผู้ถูกกล่าวหาถือสัญชาติ หรือจากรัฐบาลของประเทศนั้น¹

1 ธานินทร์ กรีวิเชียร, "พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในด้านกฎหมาย", หน้า 165.

สำหรับการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปตามพระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษ ซึ่งเป็นกรณีนักโทษเด็ดขาดทุกคนที่เข้าเกณฑ์กำหนดที่จะอยู่ในข่ายพระมหากรุณาธิคุณนั้น ก็จะได้รับพระราชทานอภัยโทษโดยลดหลั่นมากและน้อยตามประเภทของนักโทษหรือตามลำดับชั้นของนักโทษแล้วแต่กรณีอย่างทั่วกัน¹ ซึ่งในส่วนของกรณีการพระราชทานอภัยโทษประเภทนี้นับแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา ถึงแม้จะได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบเพื่อให้สอดคล้องกับยุคสมัยเป็นลำดับมา แต่ทั้งนี้คงปรากฏรูปแบบที่แน่นอนลงตัวในรัชกาลปัจจุบันนี้เอง เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2517

ในส่วนที่ว่า "เนื้อหา" ของพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ ยังคงความเป็นอิสระเด็ดขาดนั้นก็คือ การที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้พระราชอำนาจได้ตามพระราชอัธยาศัย โดยที่การพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยในคดีใดไม่ว่าจะเป็นการพระราชทานอภัยโทษหรือยกฎีกาแล้วแต่กรณี จะมีต้องทรงผูกพันตามความเห็นหรือคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือของคณะองคมนตรีซึ่งกราบบังคมทูลรายละเอียดขึ้นมาเป็นเบื้องต้น นับเป็นการยืนยันแนวคิดพื้นฐานที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่มาของความยุติธรรม (the king is the fountain of justice) ได้อย่างแท้จริง

สำหรับ "เนื้อหา" ของการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปนั้น แม้โดยทางปฏิบัติจะไม่สามารถคงความเป็นอิสระเด็ดขาดโดยพระราชประสงค์และพระราชอัธยาศัยดังเช่นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เนื่องจากการพระราชทานอภัยโทษในโอกาสอันเป็นมิ่งมงคลของบ้านเมือง ฝ่ายรัฐบาลจะเป็นผู้เสนอพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษให้ทรงลงพระปรมาภิไธย หากแต่การพระราชทานอภัยโทษเป็นการทั่วไปในแต่ละคราว รัฐบาลได้ยึดถือวโรกาสอันเป็นมิ่งมงคลของพระราชวงศ์จักรีมาเป็นหลักในการพระราช

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 167.

ทานอภัยโทษนั่นเอง ซึ่งนอกจากจะเป็นเครื่องกระชับความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นเครื่องโน้มน้าความจงรักภักดีมาสู่สถาบันพระมหากษัตริย์อีกประการหนึ่งด้วย

การพระราชทานอภัยโทษนี้มีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งในด้านผลของความยุติธรรมให้แก่พลนิกรของผู้ต้องคดีอาชญาในอีกด้านหนึ่ง กล่าวคือในกรณีที่กฎหมายนั้นมิได้สอดคล้องกับความยุติธรรมทางศีลธรรมหรือตามความรู้สึกนึกคิดของบุคคลทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ถูกกฎหมายลงโทษรุนแรงเกินไป และไม่ให้อานาจศาลาซึ่งดุลพินิจตามสมควรแก่รูปคดีในแต่ละคดีไว้ด้วย ผลร้ายย่อมตกแก่ผู้ต้องคดีอาญาเหล่านั้นได้ เพราะกฎหมายก็ต้องเป็นกฎหมาย ตราบใดที่กฎหมายยังมิได้รับการแก้ไขก็ต้องบังคับให้เป็นไปตามนั้น ¹

นอกจากนั้นการพระราชทานอภัยโทษยังมีบทบาทในการแก้ไขความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรม (miscarriage of justice) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ อันเป็นที่รับรู้กันอยู่โดยทั่วไป โดยหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา พระมหากษัตริย์ไทยในอดีตกาลเองก็ทรงเคารพในหลักการดังกล่าว โดยจะเห็นได้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งได้ทรงวางหลักในการฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษว่าจะต้องไม่เป็นการโต้แย้งคำพิพากษาศาลซึ่งถึงที่สุด อย่างไรก็ดี เป็นที่ยอมรับกันว่า คำตัดสินของศาลนั้นก็อาจผิดพลาดได้ ดังนั้นหากไม่มีมาตรการใดมาแก้ไขเยียวยา ความผิดพลาดนั้นก็จะไม่เป็นความยุติธรรมต่อผู้ได้รับผลของคำพิพากษา การพระราชทานอภัยโทษที่ดี การนิรโทษกรรมที่ดี ล้วนเป็นมาตรการในการแก้ไขความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรมทั้งสิ้น ยิ่งไปกว่านั้นมาตรการในการรื้อฟื้นคดีอาชญาขึ้นพิจารณาใหม่อันเป็นมาตรการในการแก้ไขความผิดพลาดประการหนึ่ง ซึ่งประเทศไทยได้นำเข้ามาใช้ในระยยะไม่กี่ปีที่ผ่านมา ก็เป็นเครื่องยืนยันได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ดี การพระราชทานอภัยโทษควรจะเป็นมาตรการที่ได้เปรียบกว่ามาตรการอื่น ๆ ที่กล่าวมา เพราะมาตรการเหล่านั้นใช้ได้โดยจำกัดและไม่

1 เรื่องเดียวกัน, หน้า 165.

สามารถแก้ไขได้โดยฉับพลันดัง เช่นการพระราชทานอภัยโทษ

อนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการในการพระราชทานอภัยโทษเป็นรายบุคคลนั้น ได้เคยมีผู้เสนอว่า ควรจะได้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการแต่ละขั้นตอนเพื่อมิให้ล่าช้า ซึ่งการเสนอมาตรการดังกล่าวนี้ว่าเป็นการเหมาะสม เนื่องจากนักโทษต่างก็รอคอยพระมหากรุณาธิคุณจากพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นที่พึ่งสุดท้ายของการแสวงหาความยุติธรรม ระยะเวลาในการรอผลการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกานั้นหากล่าช้าหรือเนิ่นนานไป จะมีผลต่อจิตใจของนักโทษเป็นอย่างมาก ซึ่งสมควรที่บุคคลและหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการพระราชทานอภัยโทษจะได้นำไปตรึกตรองดูเพื่อหามาตรการในการจัดการดำเนินการเรื่องราวขอพระราชทานอภัยโทษให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

อาจกล่าวได้ว่า บทบาทของการพระราชทานอภัยโทษซึ่งทวีความสำคัญเป็นอย่างสูงในปัจจุบัน เป็นผลมาจากสายสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรซึ่งยึดเหนี่ยวพระองค์เป็นเสมือนที่พึ่งสุดท้ายในการแสวงหาความยุติธรรม ตลอดระยะเวลา 40 ปีเศษที่ผ่านมา ในฐานะพระประมุขของรัฐที่ทรงปกครองแผ่นดินยาวนานกว่าพระมหากษัตริย์พระองค์ใดที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ เป็นที่แจ้งประจักษ์ว่าได้ทรงใช้พระราชอำนาจนี้ตามกฎหมายด้วยความเที่ยงธรรม และมีพระเมตตาอย่าง เสมอต้นเสมอปลายตลอดมา อันส่งผลให้เกิดประโยชน์สุขแก่พสกนิกรผู้ต้องโทษอาญาแผ่นดินเป็นรายบุคคลโดยตรง ทั้งครอบครัวของเขาเหล่านั้นก็ได้รับประโยชน์สุขอีกชั้นหนึ่งด้วย ¹ นับเป็นการสืบสนองพระบรมราชปณิธานของพระองค์เมื่อครั้ง เสด็จขึ้นครองราชย์สมบัติว่า

"ข้าพเจ้ารู้สึกเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่ง ที่จะได้ช่วยเหลือส่งเสริมให้การประสาคความยุติธรรม เจริญรุ่งเรืองสมควรแก่กาลสมัย"

1 เรื่องเดียวกัน, หน้า 180.