



# รัฐประศาสนศาสตร์ นิวส์

ปีที่ 17 ฉบับที่ 11 เดือนพฤศจิกายน 2556 หลักสูตรสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์จุฬา ทองประไพ และรองศาสตราจารย์สมพิศ สุขแสน

บรรณาธิการ

## สาระน่ารู้

- ☺ การพระราชทานอภัยโทษ การนิรโทษกรรม
- ☺ มาตรการQE คืออะไร (Quantitative Easing)
- ☺ Welfare State ประเทศไทยพร้อมหรือยัง? ที่จะมียุทธศาสตร์
- ☺ ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์

### การพระราชทานอภัยโทษ การนิรโทษกรรม

การพระราชทานอภัยโทษและการนิรโทษกรรมทั้งสองคำ ณ ปัจจุบันได้ยื่นกันอยู่บ่อยครั้งแต่ทั้งสองคำนี้มีจุดต่างกันอย่างชัดเจนดังต่อไปนี้

#### \* การพระราชทานอภัยโทษ

การพระราชทานอภัยโทษ (Pardon or Grace) หมายถึงการยกเว้นโทษให้ทั้งหมด หรือบางส่วน หรือลดหย่อนผ่อนโทษลงไปแก่นักโทษผู้ที่ต้องคำพิพากษาให้รับโทษนั้น โดยยังถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดและเคยต้องคำพิพากษา การพระราชทานอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ การต้องโทษจะมีได้ก็โดยคำพิพากษาของศาลซึ่งทำในนามพระมหากษัตริย์ ดังนั้น

การพระราชทานอภัยโทษจึงเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ อันนับเนื่องในพระมหากษัตริย์คุณส่วนหนึ่ง การพระราชทานอภัยโทษนั้นจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีผู้ร้องขอหรือถวายเรื่องต่อพระมหากษัตริย์ และใช้เมื่อคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษผู้กระทำความผิดแล้วเท่านั้น ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ที่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษนั้นไม่ต้องรับโทษอีกเลยหรือลดโทษให้มีการรับโทษแต่เพียงบางส่วน ทั้งนี้ผลของการพระราชทานอภัยโทษนั้นหาทำให้สิทธิต่างๆ ที่ต้องสูญเสียไปเพราะคำพิพากษากลับคืนมาไม่

#### \* การนิรโทษกรรม

การนิรโทษกรรม (Amnesty) หมายถึง การที่กฎหมายไม่ถือว่าการกระทำความผิดเป็นความผิด และโทษซึ่งเป็นผลสำหรับการนั้นไม่จำเป็นต้องถูกนำมาบังคับใช้ ซึ่งตามปกติการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดหรือเป็นการยกโทษให้ทั้งหมด ทั้งถือเสมือนหนึ่งว่ามีได้เคยต้องโทษนั้นมาเลย คือให้ลืมความผิดนั้นเสีย ผลของการนิรโทษกรรมนั้นมุ่งโดยตรงไปที่การกระทำผิดนั่นเอง ซึ่งถือว่าไม่เป็นการผิดกฎหมาย เมื่อเป็นเช่นนี้ความผิดซึ่งจะตกไปยังตัวบุคคลผู้กระทำความผิดนั้นย่อมต้องถูกลบล้างตามไปด้วย นิรโทษกรรมนั้นเป็นการกระทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติคือ รัฐสภา จะต้องออกเป็น "พระราชบัญญัติ" ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อการนิรโทษกรรมเป็นการถือเสมือนหนึ่งว่าผู้กระทำความผิดนั้นๆ มิได้กระทำความผิดเลยก็เท่ากับเป็นการลบล้างกฎหมายฉบับก่อนๆ ซึ่งเป็นการออก

กฎหมายย้อนหลัง (Non-Retroactive) แต่เป็นการย้อนหลัง  
ที่ทำให้คุณแก่ผู้กระทำความผิดจึงสามารถบังคับใช้ได้ ดังนั้น  
จึงควรให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติคือ รัฐสภา เป็นผู้ออก

### \* ประเภทของการนิโทษกรรม

การนิโทษกรรมสามารถกระทำได้ทั้งก่อนและ  
หลังมีคำพิพากษาและอาจมีการตรากฎหมายนิโทษกรรม  
ขึ้นมาได้โดยที่ไม่มีผู้ร้องขอ เจื่อนใจทั่วไปของกฎหมาย  
นิโทษกรรมถูกกำหนดไว้ 3 เงื่อนไขคือ ระยะเวลาใน  
การกระทำความผิด การกำหนดตัวผู้กระทำความผิดและ  
ประเภทของความผิดที่จะได้รับการนิโทษกรรม โดยอาจ  
แบ่งประเภทของกฎหมายนิโทษกรรมออกเป็น 2  
ประเภท ดังนี้

1. การนิโทษกรรมเป็นการทั่วไปหรือการนิ  
โทษกรรมโดยเฉพาะเจาะจง เช่น การนิโทษกรรมให้แก่  
ผู้กระทำความผิดทางการเมือง (Political Offence) ทุก  
ประเภท หรือ ให้เฉพาะแก่ผู้กระทำความผิดกลุ่มใดกลุ่ม  
หนึ่งเป็นพิเศษโดยกำหนดไว้ชัดเจน

2. การนิโทษกรรมโดยมีเงื่อนไขหรือโดยไม่มี  
เงื่อนไข กล่าวคือ เป็นการนิโทษกรรมที่เด็ดขาดหรือไม่  
นั่นเอง การนิโทษกรรมโดยเด็ดขาดนั้นเป็นการออก  
กฎหมายมาแล้วเพียงแต่มีองค์ประกอบครบถ้วนตาม  
หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดก็ถือว่าบุคคลผู้นั้นไม่ได้เป็น  
ผู้กระทำความผิด แต่หากการนิโทษกรรมนั้นเป็นการนิ  
โทษกรรมโดยมีเงื่อนไข ผู้กระทำความผิดจะได้รับผลของ  
การนิโทษกรรมต่อเมื่อตนได้ปฏิบัติตามอย่างใดอย่าง  
หนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เรียบร้อยแล้ว

### \* ผลของการนิโทษกรรม

ผลของการนิโทษกรรมนั้นคือ ถือเสมือนว่าไม่  
เคยมีการกระทำผิดนั้นๆ ขึ้นมาก่อนเลย หากผู้ที่ได้รับนิ  
โทษกรรมยังมิได้ถูกฟ้องต่อศาล พนักงานสอบสวนหรือ  
พนักงานอัยการต้องระงับการสอบสวนหรือฟ้องร้อง  
แล้วแต่กรณีนั้นเสีย แต่หากได้ถูกฟ้องร้องต่อศาลแล้ว  
พนักงานอัยการต้องดำเนินการถอนฟ้อง ถ้าพนักงาน  
อัยการไม่ถอนฟ้อง เมื่อจำเลยร้องขอหรือศาลเห็นเอง ศาลก็

จะพิพากษายกฟ้องหรือจำหน่ายคดีไปและสิทธิในการนำ  
คดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปด้วย

หากคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในศาลแล้ว  
ผู้กระทำความผิดไม่ต้องรับโทษสำหรับความผิดได้กระทำ  
หรือหากผู้กระทำความผิดกำลังรับการลงโทษก็ให้การ  
ลงโทษนั้นสิ้นสุดลง และให้ถือเสมือนว่าผู้นั้นไม่เคยต้อง  
คำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดมาก่อนเลย ศาลจะ  
พิพากษาเพิ่มโทษโดยอ้างว่าเป็นการกระทำความผิดซ้ำ  
ไม่ได้ จะไม่รอกการลงโทษหรือไม่รอลงอาญาก็ไม่ได้  
เช่นเดียวกัน เพราะกฎหมายนิโทษกรรมถือว่าผู้นั้นไม่  
เคยกระทำผิดใดๆ มาก่อน

การนิโทษกรรมนั้นไม่ได้ลบล้างข้อเท็จจริงว่า  
ได้กระทำความผิดแต่เป็นการลบล้างองค์ประกอบของ  
กฎหมายทำให้ไม่ต้องรับผิดในทางอาญาเท่านั้น หากมี  
ผู้ใดได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทาง  
อาญา และการกระทำความผิดนั้นได้รับการนิโทษกรรม  
ผู้ที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน  
อันเกิดจากการกระทำความผิดทางแพ่ง เช่น ความผิดใน  
มูลละเมิดได้ ส่วนสิทธิอื่นๆ ที่เคยสูญเสียไปโดยผลของคำ  
พิพากษานั้น ก็จะได้รับกลับคืนมา เช่น สิทธิในการลง  
สมัครรับเลือกตั้ง สิทธิที่จะเข้ารับราชการ แต่ไม่มีสิทธิ  
ได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์คืน และไม่มีสิทธิได้รับเบี้ย  
หวัด บำเหน็จบำนาญ ตามกฎหมายนิโทษกรรมแต่ก็อาจ  
ได้รับกลับคืนตามกฎหมายอื่นได้

### \* กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนิโทษกรรมในประเทศไทย

ในประเทศไทย อำนาจในการนิโทษกรรมเป็น  
อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงต้องกระทำโดยการตราขึ้นเป็น  
พระราชบัญญัติ เว้นแต่กรณีเร่งด่วนซึ่งรัฐบาลสามารถตราเป็น  
พระราชกำหนดนิโทษกรรมขึ้นใช้บังคับได้ โดยต้องผ่านความ  
เห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติในภายหลังการนิโทษกรรม  
ครั้งแรกเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2475 ที่ออกให้แก่การกระทำ  
ความผิดทางการเมือง

อย่างไรก็ตามการจะออกกฎหมายนิโทษกรรม  
หรือไม่ขึ้นเป็นอำนาจและอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของฝ่ายนิติ

บัญญัติ แต่เนื่องจากกฎหมายนิรโทษกรรมถือว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักกฎหมายทั่วไป จึงควรพิจารณาถึงผลกระทบที่จะตามมาภายหลังออกกฎหมายนิรโทษกรรมนั้นแล้วและควรใช้กฎหมายนิรโทษกรรมเท่าที่มีเหตุจำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น

(<http://www.manager.co.th/asp-bin/mgrView.asp?NewsID=9500000065434>)



## มาตรการ QE คืออะไร (Quantitative Easing)

QE มาตรการผ่อนคลายในเชิงปริมาณทางการเงิน ย่อมาจากคำว่า Quantitative Easing เป็นนโยบายด้านการเงินที่ไม่เป็นแบบแผน ที่ดำเนินการโดยธนาคารกลางในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศเมื่อเกิดเหตุการณ์ในกรณีทีนโยบายทางการเงินที่เป็นแบบแผนตามปกตินั้นเริ่มไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถขับเคลื่อนในระบบเศรษฐกิจได้ โดยการเข้าไปซื้อสินทรัพย์ทางการเงิน เช่น พันธบัตรรัฐบาล ตราสารหนี้ ฯลฯ จากธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินของเอกชนทั้งในและนอกประเทศ มาตรการ QE เป็นที่รู้จักว่าเป็นการพิมพ์ธนบัตรเพิ่มเติม (Printing Money) ซึ่งก็คือเม็ดเงินใหม่ๆ ที่อัดฉีดเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจนั่นเอง สามารถใช้ประโยชน์ในการกระตุ้นการจ้างงานในระบบเศรษฐกิจ รวมถึงสถาบันการเงินสามารถดำเนินการปล่อยสินเชื่อในการดำเนินธุรกิจได้มากขึ้นอีกด้วย QE ถ้าจะพูดแบบชาวบ้านก็คือการเพิ่มเพดานหนี้นั่นเอง

### ผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย

เมื่อมีการพิมพ์เงินออกมาเป็นจำนวนมาก จะทำให้เงินเหล่านั้นทะลักเข้าไปลงทุนเก็งกำไรในสินค้าโภคภัณฑ์ น้ำมันและอาหาร ทำให้สินค้าปรับตัวขึ้น กำลังซื้อของประชาชนลดลง อาจมีการไหลเข้าของเงินทุนของต่างชาติอย่างมหาศาล จะส่งผลต่อค่าเงินของประเทศที่มีแนวโน้มแข็งค่าขึ้น ทำให้มีการเก็งกำไรค่าเงินที่ส่งผลต่อ

เสถียรภาพทางการเงิน การส่งออกได้รับผลกระทบจากค่าเงินบาทที่แข็งค่าขึ้น ช่วงนี้เราจึงได้เห็นข่าวผู้ที่มีส่วนรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศอย่างกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย (แบงก์ชาติ) ฝึ่มองและเตรียมออกมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดความผันผวนในอัตราแลกเปลี่ยน เพราะถ้าหาก GDP ของประเทศไทยเรา ซึ่งส่วนใหญ่มาจากการส่งออก (Export) ซึ่งมีทั้งสินค้าอุตสาหกรรมและเกษตร เงินบาทแข็ง 1 บาท GDP จะหายไปประมาณ 0.7% ส่วนจะมีมาตรการอะไรออกมาบ้างนั้นก็ต้องเฝ้าดูกันต่อไป ปรับตัวกันไปตามอัตรภาพ

## Welfare State ประเทศไทยพร้อมหรือยัง? ที่จะมีรัฐสวัสดิการ

Welfare State หรือรัฐสวัสดิการเป็นระบบทางสังคมที่รัฐให้หลักประกันแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ในด้านปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการมีคุณภาพชีวิตที่ดี เช่น หลักประกันด้านสุขภาพ ทุกคนมีสิทธิได้รับบริการป้องกันและรักษาโรคฟรี หลักประกันด้านการศึกษา ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาตามความสามารถโดยได้รับทุนการศึกษาฟรีจนทำงานได้ตามความสามารถในการเรียน หลักประกันด้านการว่างงาน รัฐต้องช่วยให้ทุกคนได้งานทำ ใครยังหางานไม่ได้รัฐต้องให้เงินเดือนขั้นต่ำไปพลางก่อน หลักประกันด้านชราภาพ รัฐให้หลักประกันด้านบำนาญสำหรับผู้สูงอายุทุกคน หลักประกันด้านที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน เป็นต้น ประเทศที่ถือว่ามีรัฐสวัสดิการที่ดีที่สุด ส่วนใหญ่เป็นประเทศในกลุ่มยุโรปเหนือหรือกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ได้แก่ ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน ฟินแลนด์ และเดนมาร์ก

รัฐสวัสดิการเป็นเสมือนการสะท้อนบทบาทความรับผิดชอบของรัฐบาลหรือสังคมที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในด้านต่างๆ อย่างทั่วถึงและถ้วนหน้า เช่น การตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนในด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย เศรษฐกิจและ

ความมั่นคงทางสังคม เป็นต้น รัฐสวัสดิการเป็นการสร้างความผาสุกให้ประชาชนโดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการเป็นหลัก ทั้งนี้ กลไกสำคัญของรัฐในการจัดระบบรัฐสวัสดิการ นอกเหนือจากการจัดระบบประกันสังคมอย่างเข้มข้นแล้วยังมีกลไกการกระจายซ้ำที่ผ่านการจัดเก็บภาษีรายได้ของประชาชนทางตรงในอัตราที่ก้าวหน้า การเก็บภาษีมรดกและภาษีอสังหาริมทรัพย์ในอัตราที่สูง โดยที่ประชาชนทั่วประเทศให้ความร่วมมือในการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขอย่างเต็มใจ

รัฐสวัสดิการเป็นทางเลือกในการตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยไม่จำเป็นต้องใช้รัฐที่มีการปกครองในลัทธิคอมมิวนิสต์ เป็นการตอบสนองความต้องการของสังคมและประชาชน โดยยังคงระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี ระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล และระบอบการปกครองประชาธิปไตย รัฐสวัสดิการทำให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม เนื่องจากการดำเนินการให้หลักประกันเรื่องสิทธิพื้นฐานอย่างเป็นจริง และเป็นการแบ่งปันโอกาสในการดำเนินชีวิตอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ รัฐสวัสดิการยังช่วยสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพราะรัฐดำเนินการเตรียมความพร้อมของประชาชนในการเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม และยังทำให้ภาคการบริโภคเข้มแข็งยิ่งขึ้น เมื่อประชาชนมีหลักประกันรายได้ขั้นต่ำ รัฐสวัสดิการจึงทำหน้าที่ยึดเหนี่ยวสังคมให้เป็นหนึ่งเดียวกันและนำไปสู่เสถียรภาพทางการเมืองไปพร้อมๆ กัน

หากจะกล่าวถึงจุดร่วมสำคัญของรัฐสวัสดิการแล้ว สามารถกล่าวได้ 3 ประการ ได้แก่

**ประการที่หนึ่ง** รัฐสวัสดิการมักจะเป็นรัฐบาลที่มีขนาดใหญ่ (Big government) ในความหมายที่ว่า รัฐบาลมีบทบาทการสร้างและจัดสรรบริการสาธารณะรูปแบบต่างๆ ให้แก่ประชาชนคิดเป็นมูลค่าค่อนข้างสูง

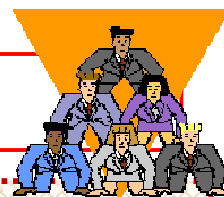
**ประการที่สอง** บริการสาธารณะที่รัฐสวัสดิการให้ความสำคัญทำมีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้นสามกลุ่มได้แก่ การศึกษา, การสาธารณสุข และประกันบำนาญ (Pension insurance)

**ประการที่สาม** เมื่อรัฐบาลโดยทั่วไปไม่สามารถจะทำนโยบายการคลังขาดดุล (Deficit budget) ได้เป็นระยะเวลายาวนาน หรือสูงมากจนกระทบกับความยั่งยืนทางการคลัง ดังนั้น นโยบายภาษีของรัฐที่ดำเนินนโยบายรัฐสวัสดิการจึงมักมีอัตราที่สูง แต่ไม่จำเป็นว่าจะต้องก้าวหน้าเสมอไป

สำหรับประเทศไทย ประเด็นเรื่องรัฐสวัสดิการกำลังอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญ เพราะมีแนวคิดที่จะใช้เงินนโยบายรัฐสวัสดิการ เพื่อช่วยบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้และปัญหาความยากจน อีกทั้งปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ที่ไม่สามารถทำให้รัฐสวัสดิการเป็นแนวนโยบายของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แต่คำถามสำคัญ ก็คือ “คนไทยพร้อมที่จะไปสู่การเป็นรัฐสวัสดิการแล้วหรือยัง?”

### ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์



#### ❖ “Public Figure” : บุคคลสาธารณะ

เป็นศัพท์ทางกฎหมายซึ่งใช้ในบริบทของความผิดฐานหมิ่นประมาท (การโฆษณาหมิ่นประมาทและการกล่าวหมิ่นประมาท) เช่นเดียวกันกับการล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคล บุคคลสาธารณะ อย่างเช่น นักการเมือง ผู้มีชื่อเสียง หรือผู้นำธุรกิจ ไม่สามารถฟ้องร้องข้อความผิด ๆ ที่เป็นโทษได้ ยกเว้นจะมีหลักฐานชี้ว่านักเขียนหรือผู้ตีพิมพ์นั้นกระทำโดยมีเจตนามุ่งร้าย (รู้ถึงความผิดหรือไม่ใส่ใจต่อข้อเท็จจริงอย่างประมาทเลินเล่อ) การกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทจะมีสูงกว่าในคดีของบุคคลสาธารณะ

บุคคลสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่ในตำแหน่งสูงยิ่งขึ้นไปนั้น ถือเป็นบุคคลตัวอย่าง ที่ถือว่ามีอิทธิพลอย่างลึกซึ้งต่อพฤติกรรม วิถีชีวิต และวัฒนธรรมของประชากรทั่วไป