

**การดำเนินนโยบายสร้างความปรองดองสมานฉันท์
ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบ
จากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองตามหลักการทางกฎหมาย^๑**

วิสุทธิ ฉัตรานูฉัตร^๒

บทคัดย่อ

จากการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการอำนวยการเยียวยาทางการเงินตามหลักมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ และอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ในคณะอนุกรรมการช่วยเหลือเยียวยาทางการเงินตามหลักมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ (ตามคำสั่งคณะกรรมการอำนวยการเยียวยาทางการเงินตามหลักมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ ที่ ๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๘) รวมถึงเคยได้รับมอบหมายให้เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ในคณะอนุกรรมการด้านการเยียวยาทางแพ่งและฟื้นฟูด้วยวิธีการอื่น (ตามคำสั่งคณะกรรมการประสานและติดตามผลการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อความปรองดองแห่งชาติ (ปคอป.) ที่ ๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๕) พบว่า คณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองได้ เนื่องจากการดำเนินนโยบายเพื่อสร้างความปรองดองของคนในชาติ ด้วยการเยียวยาและฟื้นฟูผู้เสียหายตลอดจนผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงหรือความขัดแย้งทางการเมือง อันเป็นกิจการในทางรัฐประศาสนโยบาย หากแต่การใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองนั้น จะกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายรองรับและกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย และมีได้กระทำเพื่อมุ่งหมายที่จะให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ

^๑ เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี www.opm.go.th

^๒ นายวิสุทธิ ฉัตรานูฉัตร จบการศึกษาระดับปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ระดับปริญญาโท รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชานโยบายสาธารณะ) มหาวิทยาลัยบูรพา ขณะดำรงตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ ศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการคณะกรรมการอำนวยการเยียวยาทางการเงินตามหลักมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

คำสำคัญ : เหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง, การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน, มติคณะรัฐมนตรี, รัฐประศาสน์นโยบาย

บทนำ

การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองที่ผ่านมาจะมีความแตกต่างกันในแต่ละเหตุการณ์ และการให้ความช่วยเหลือในบางเหตุการณ์อาจไม่เป็นไปตามหลักการทางกฎหมาย ในการนี้ จึงได้จัดทำบทความนี้ขึ้น เพื่อสร้างการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน



ที่มาของภาพ : เว็บไซต์มติชนออนไลน์

แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง โดยมีหัวข้อประกอบด้วย การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองที่ผ่านมา กฎหมายที่รับรองสิทธิการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายในคดีอาญา ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง และการดำเนินการในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ รวมทั้งข้อเสนอแนะในเรื่องดังกล่าวกล่าวคือ

การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน

แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองที่ผ่านมา

ที่ผ่านมาเมื่อเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองจนทำให้มีผู้เสียชีวิต ได้รับบาดเจ็บหรือได้รับความเสียหายใด รัฐบาลในขณะนั้นจะมีมติคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง โดยจะมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน อาทิ ผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ รวมจำนวน ๒๑๕,๐๐๐ บาท แยกเป็นเงินชดเชย ๓๐ เท่าของอัตราเงินเดือนข้าราชการระดับ ๓ ขั้นต่ำ ๖,๓๕๐ คือ จำนวน ๑๙๕,๙๐๐ บาท และได้รับเงินช่วยเหลือค่าจัดการศพ จำนวน ๒๐,๐๐๐ บาท^๓ ผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์พฤษภา ๒๕๓๕ รวมจำนวน ๕๑๒,๕๐๐ บาท แยกเป็นเงินช่วยเหลือค่าจัดการศพ จำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท เงินสงเคราะห์ครอบครัว จำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท และค่าปลอบขวัญ จำนวน ๒,๕๐๐ บาท^๔ ผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองปี ๒๕๕๑ จะได้รับ

^๓ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๙

^๔ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๓๕

เงินช่วยเหลือ จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท ^๕ ผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๓ ^๖ จะได้รับเงินช่วยเหลือรวมจำนวน ๗,๙๕๐,๐๐๐ บาท แยกเป็นเงินชดเชยเสียชีวิต ๔,๕๐๐,๐๐๐ บาท ค่าปลงศพ ๒๕๐,๐๐๐ บาท ค่ารักษาพยาบาล ก่อนเสียชีวิต (ไม่เกิน) ๒๐๐,๐๐๐ บาท และเงินชดเชยเยียวยา ด้านจิตใจ ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท และผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ จะได้รับเงินช่วยเหลือ จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท ^๗ ซึ่งนอกจากการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียชีวิตแล้วยังได้กำหนดการให้ความช่วยเหลืออื่น ๆ ด้วย อาทิ ค่ารักษาพยาบาล ค่าครองชีพ และทุนการศึกษาบุตร เป็นต้น โดยอัตราการให้ความช่วยเหลือจะมีความแตกต่างกันในแต่ละเหตุการณ์ ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายหรือที่มาหรือเหตุผลในการกำหนดหลักเกณฑ์ ทั้งนี้จะได้ขยายความต่อไป

กฎหมายที่รับรองสิทธิการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายในคดีอาญา

การที่รัฐบาลในขณะนั้นได้มีมติคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองในแต่ละเหตุการณ์นั้น ไม่ได้หมายความว่าประเทศไทยจะไม่มีกฎหมายที่รับรองสิทธิการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองเสียเลย

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ ^๘ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติมาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคลที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยที่ตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ

^๕ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ และวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๕

^๖ โดยให้ความช่วยเหลือย้อนหลังไปถึงเหตุการณ์การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย พ.ศ. ๒๕๔๘ เพิ่มเติม

^๗ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๘

^๘ พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา เป็นกฎหมายที่ถูกอนุวัติตามปณิธานว่าด้วยหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรมและการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ถูกต้อง Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power ซึ่งให้ความสำคัญต่อสิทธิของผู้ที่ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมหรือผู้เสียหายในคดีอาญา โดยผู้เสียหายพึงได้รับการปฏิบัติด้วยความเห็นอกเห็นใจและเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีสิทธิเรียกร้องผ่านกระบวนการยุติธรรมและมีสิทธิได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่ตนได้รับตามกฎหมาย และในกรณีที่ค่าสินไหมทดแทนที่ได้รับจากผู้กระทำความผิดหรือโดยทางอื่น ๆ ยังไม่เพียงพอแก่การชดเชยเยียวยาผู้เสียหาย รัฐจะต้องจัดให้มีมาตรการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย

การกระทำความผิดนั้นและไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น สำหรับความเสียหายที่จะได้รับค่าตอบแทนนั้นพระราชบัญญัตินี้ได้มีการกำหนดค่าตอบแทนให้กับบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิต ร่างกาย หรือจิตใจ จากการที่มีผู้ได้กระทำความผิดทางอาญาใน ๕ ลักษณะความผิด ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน ความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดเกี่ยวกับชีวิตร่างกาย ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง และความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน ซึ่งหากพิจารณาความเสียหายของผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ในกรณีเสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บแล้วก็ย่อมมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนในความเสียหายตามพระราชบัญญัติ ค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ หากตน ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น ยกตัวอย่างเช่น กรณีเสียชีวิตจะได้รับค่าตอบแทนไม่เกิน จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท^๙



ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือ

ทางด้านการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง

ในเมื่อมีกฎหมายที่ให้สิทธิผู้เสียหายในคดีอาญาได้รับความช่วยเหลือจากรัฐแล้ว เหตุใดรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีจึงต้องมีมติคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองเพิ่มเติมอีก การให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ ไม่เพียงพอหรือไม่ อย่างไร และคณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองได้หรือไม่ อย่างไร

^๙ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙

ข้อ ๔ ในกรณีที่ผู้เสียหายในคดีอาญาถึงแก่ความตาย ให้คณะกรรมการพิจารณาจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้เสียหายนั้น ดังต่อไปนี้

- (๑) ค่าตอบแทน ให้จ่ายเป็นเงินจำนวนตั้งแต่สามหมื่นบาท แต่ไม่เกินหนึ่งแสนบาท
- (๒) ค่าจัดการศพ ให้จ่ายเป็นเงินจำนวนสองหมื่นบาท
- (๓) ค่าขาดอุปการะเลี้ยงดู ให้จ่ายเป็นเงินจำนวนไม่เกินสี่หมื่นบาท
- (๔) ค่าเสียหายอื่นนอกจาก (๑) (๒) และ (๓) ให้จ่ายเป็นเงินตามจำนวนที่คณะกรรมการเห็นสมควร แต่ไม่เกินสี่หมื่นบาท

โดยมีกรณีการจ่ายเงินเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมทางการเมือง ปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๓ สมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในฐานะนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ที่มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ และเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๕ เห็นชอบให้มีการเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๓ และให้ใช้งบประมาณจากเงินงบกลาง รายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน ๒,๐๐๐ ล้านบาท ว่าปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่ง ผู้ใดหรือโดยทุจริต โดยไม่มีอำนาจเนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับและเพื่อช่วยเหลือพวกพ้องของตนเอง คณะอนุกรรมการไต่สวนได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการออกหลักเกณฑ์และอัตราการเยียวยาขึ้นใหม่ และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีกฎหมายใดมารองรับการจ่ายเงินเยียวยาดังกล่าว เป็นการหลีกเลี่ยงละเว้น ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ทำให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลัง ของประเทศที่ต้องจ่ายเงินเพื่อการดำเนินการดังกล่าว ^{๑๐}

ในการนี้เมื่อพิจารณากฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว คณะรัฐมนตรีจะใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินได้ โดยผ่านกฎหมาย ๔ ฉบับด้วยกัน คือ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ^{๑๑} ซึ่งตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดินหรือเงินงบประมาณเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวจะกระทำได้แต่เฉพาะที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย ^{๑๒} อนึ่ง ศาลปกครองได้มีแนวคำวินิจฉัยว่าคณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดหลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ได้รับผลกระทบในเหตุการณ์ความรุนแรงได้ โดยศาลพิเคราะห์ว่าเป็นการดำเนินนโยบายสร้างความปรองดอง

^{๑๐} ข่าวสำนักงาน ป.ป.ช. ฉบับวันพฤหัสบดีที่ ๑๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

^{๑๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๖๙ การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ...

^{๑๒} พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

มาตรา ๒๓ ยกเว้นกรณีที่ยกเว้นไว้ในมาตรา ๒๓ ตรี ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ ผูกผันได้แต่เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น ...

ของคนในชาติด้วยการเยียวยาและฟื้นฟูผู้เสียหาย ตลอดจนผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงหรือความขัดแย้งทางการเมือง อันเป็นกิจการในทางรัฐประศาสน์นโยบายหรือเป็นการกระทำในทางการเมือง ^{๑๓}

ดังนั้น คณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองได้ เนื่องจากการดำเนินนโยบายเพื่อสร้างความปรองดองของคนในชาติ ด้วยการเยียวยาและฟื้นฟูผู้เสียหาย ตลอดจนผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงหรือความขัดแย้งทางการเมือง อันเป็นกิจการในทางรัฐประศาสน์นโยบาย หากแต่การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองนั้น จะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายรองรับและกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย และมีได้กระทำเพื่อมุ่งหมายที่จะให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ

การดำเนินการในการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน

แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗

เมื่อมีผู้ร้องขอให้นายกรัฐมนตรีชดเชยเยียวยาผู้ชุมนุมและประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ เช่นเดียวกับการให้ความช่วยเหลือในเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองที่ผ่านมา จึงปฏิเสธไม่ได้ที่จะไม่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ เนื่องจากรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือในเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองมาโดยตลอด ประกอบกับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเป็นเงื่อนไขที่มีความจำเป็นต่อกระบวนการสร้างความปรองดอง รวมถึงการป้องกันความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นอีกในอนาคต ตามนโยบายสร้างความปรองดองสมานฉันท์ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ^{๑๔} แต่จะพิจารณาอย่างไรให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ เป็นไปด้วยความถูกต้องชอบธรรมตามหลักการทางกฎหมายถึงแม้ว่าศาลปกครองจะวินิจฉัยว่าการกระทำดังกล่าวมิใช่การกระทำทางปกครองที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองได้ แต่การกำหนดหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ เป็นการดำเนินการที่ต้องมีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต่อไป จึงต้องมีการพิจารณาถึงหลักการ

^{๑๓} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๘๗/๒๕๕๗ วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๗

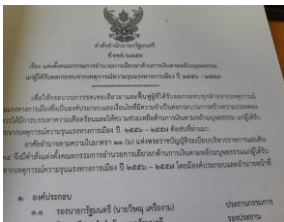
^{๑๔} นโยบายหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ข้อ ๑๒ ความปรองดองสมานฉันท์ : สร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม เพื่อให้สังคมไทยยอมรับความผิดเห็นที่แตกต่าง โดยไม่จำเป็นต้องแตกแยก แบ่งฝ่าย ยึดหลักนิติรัฐควบคู่กับหลักรัฐศาสตร์ ในการบริหารจัดการความขัดแย้ง ความเท่าเทียมและเป็นธรรม จะต้องไม่มีการละเลยการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างเหมาะสม

จ่ายเงินแผ่นดินที่ว่าต้องกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองจะเป็นการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งไม่เคยมีการกำหนดหรือของงบประมาณรายจ่ายไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่อย่างใดเนื่องจากเป็นเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดหมายได้ ดังนั้น จำต้องไปใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งการจะขอใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง จะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายในบางกรณี พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยกำหนดให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่มีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด



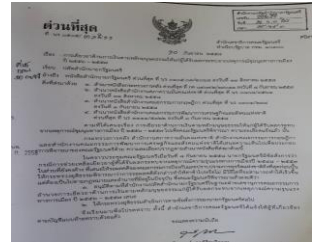
เมื่อสามารถใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองได้แล้ว ที่นี้กลับมาดูในส่วนของเนื้อหาหรือรายละเอียดในการให้ความช่วยเหลือว่าจะช่วยเหลือผู้ใดบ้างและในอัตราเท่าใด เพื่อให้เป็นไปตามหลักการทางกฎหมายด้วยความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ เนื่องจากกรณีดังกล่าวไม่มีหน่วยงานใดที่มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองเป็นการเฉพาะ



นายกรัฐมนตรีจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา กำหนดหลักเกณฑ์และเสนอแนะมาตรการ กลไก และวิธีการเยียวยาทางการเงินตามหลักมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ รวมถึงเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๓ ที่ยังคงค้างการดำเนินการ โดยใช้ชื่อว่าคณะกรรมการอำนวยการเยียวยาทางการเงินตามหลักมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เป็นประธานกรรมการ และมีสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ^{๑๕}

^{๑๕} คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๑๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๘

และคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๘ ได้อนุมัติหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ ตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ กล่าวคือ



หลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน

แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗

หลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองจะถูกกำหนดโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งมีสถานะเทียบเท่ากฎ โดยถือว่าเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่จำเป็นในการรับรองสิทธิเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองในแต่ละเหตุการณ์ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

๑. ข้อกำหนดทั่วไป รวมถึงคำนิยามที่เกี่ยวข้อง อาทิ วัตถุประสงค์ ขอบเขตของหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือ คำนิยามต่าง ๆ เช่น เงินช่วยเหลือ ผู้มีสิทธิได้รับ ผู้เสียหาย เหตุการณ์ที่กำหนดการให้ความช่วยเหลือ เป็นต้น สำหรับเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ กำหนดไว้ว่าหมายถึง “เหตุการณ์ทางการเมืองปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ ที่ทำให้มีผู้เสียชีวิต หรือทุพพลภาพ หรือได้รับบาดเจ็บสาหัส หรือได้รับบาดเจ็บหรือได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย โดยเริ่มตั้งแต่เหตุการณ์การชุมนุมต่อต้านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ เหตุการณ์การชุมนุมของกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) เพื่อขับไล่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เหตุการณ์การชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) เพื่อสนับสนุนรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และเหตุการณ์ทางการเมืองอื่น ๆ จนกระทั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เข้ายึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗”

๒. ผู้มีสิทธิได้รับเงิน เป็นการกำหนดว่าผู้ใดบ้างที่จะมีสิทธิขอรับความช่วยเหลือ สำหรับในเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ กำหนดผู้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือไว้ดังนี้

๒.๑ ผู้เสียหายที่ทุพพลภาพ หรือได้รับบาดเจ็บสาหัส หรือได้รับบาดเจ็บ หรือได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย

๒.๒ บุตร หรือสามีหรือภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือบิดามารดา หรือบิดาหรือมารดาที่ยังมีชีวิตอยู่ หรือผู้อยู่ในอุปการะ หรือผู้ให้การอุปการะ ผู้เสียหายเป็นผู้เสียชีวิต

๓. หลักเกณฑ์การจ่ายเงิน เป็นการกำหนดหน้าที่ วิธีการ เงื่อนไข หรือสิทธิในการอุทธรณ์ ว่าผู้ขอรับความช่วยเหลือจะต้องดำเนินการอะไรบ้าง รวมทั้งกำหนดให้นำจำนวนเงินช่วยเหลือหรือชดเชยอื่น ๆ จากภาครัฐทั้งหมดอันเนื่องมาจากมูลเหตุหรือความเสียหายเช่นเดียวกัน

ตามหลักเกณฑ์นี้ที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินไปแล้ว (ถ้ามี) มาหักออกจากจำนวนเงินที่ได้รับภายใต้หลักเกณฑ์นี้ และเมื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินภายใต้หลักเกณฑ์นี้แล้ว ให้ถือว่าสิทธิที่จะได้รับเงินเยียวยาหรือช่วยเหลือหรือชดเชยอื่น ๆ จากภาครัฐเป็นอันระงับสิ้นไป

๔. หน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ เป็นการกำหนดส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือ

๕. การยื่นคำร้อง เป็นการกำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินหรือผู้รับมอบอำนาจยื่นคำร้องตามแบบ เวลา และสถานที่ที่กำหนด

๖. เอกสารประกอบคำร้อง เป็นการกำหนดว่าผู้ยื่นคำร้องจะต้องนำเอกสารใดบ้างเพื่อประกอบการพิจารณาคำร้องขอรับความช่วยเหลือ อาทิเช่น สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน หนังสือมอบอำนาจ (ในกรณียื่นโดยผู้รับมอบอำนาจ) รวมทั้งเอกสารที่แสดงถึงความเป็นผู้มีสิทธิขอรับความช่วยเหลือ เช่น ใบมรณบัตรของผู้เสียหายที่เป็นผู้เสียชีวิต ใบรับรองแพทย์ที่แสดงได้ว่าผู้เสียหายได้รับบาดเจ็บ เอกสารที่แสดงได้ว่าผู้มีสิทธิได้รับเงินมีความเกี่ยวข้องกับผู้เสียหาย และรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีจากพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจท้องที่เกิดเหตุ การณ์ความรุนแรงทางการเมือง

๗. อัตราหรือจำนวนเงินในการให้ความช่วยเหลือ เป็นการกำหนดรายละเอียดว่าความเสียหายใดจะได้รับความช่วยเหลือจำนวนเท่าใด สำหรับในเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ กำหนดประเภทความเสียหายไว้ ๕ ลักษณะ ได้แก่ เสียชีวิต ทูพพลภาพ บาดเจ็บสาหัส บาดเจ็บ และบาดเจ็บเล็กน้อย ยกตัวอย่าง กรณีเสียชีวิตจะได้รับความช่วยเหลือเป็นเงินจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท รวมทั้งเงินยังชีพรายเดือนให้แก่บุตรของผู้เสียชีวิตที่กำลังศึกษาอยู่ เงินทุนการศึกษา รายปีต่อเนื่องให้แก่บุตรหรือผู้อยู่ในอุปการะของผู้เสียชีวิตที่กำลังศึกษาอยู่

ทั้งนี้ อัตราหรือจำนวนเงินการให้ความช่วยเหลือเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ มีฐานการพิจารณาจากพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ (ในส่วนค่าตอบแทน ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาลและค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๓๕ (ในส่วนค่าเสียหายเบื้องต้นได้แก่ ค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลและค่าปลงศพ) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ (ในส่วนประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย) และแนวทางในการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ชายแดนภาคใต้ (การให้ความช่วยเหลือรายเดือนและให้ทุนการศึกษาแก่ทายาทผู้เสียหาย)

บทสรุป

แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายที่รับรองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ แต่เมื่อพิจารณาถึงการเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำความผิดแล้วในคดีอาญาทั่วไปจะรู้และหาตัวผู้กระทำความผิดและเรียกร้องค่าเสียหายได้ง่ายและสะดวกกว่า ซึ่งต่างจากการเรียกร้องค่าเสียหายจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง เนื่องจากเป็นการยากที่จะรู้หรือหาตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีได้ ประกอบกับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ด้วยการเยียวยาและฟื้นฟูผู้เสียหายตลอดจนผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงหรือความขัดแย้งทางการเมือง ถือเป็นเรื่องที่สำคัญที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการ โดยการออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีเพิ่มเติมซึ่งสามารถดำเนินการได้เนื่องจากเป็นกิจการในทางรัฐประศาสนโยบาย

อย่างไรก็ตาม การใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองจะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายรองรับและกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย และมีได้กระทำเพื่อมุ่งหมายที่จะให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ดังเช่น การให้ความช่วยเหลือเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๗ มีฐานการพิจารณาเทียบเคียงจากกฎหมายที่ใกล้เคียง อีกทั้งได้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายในบางกรณี พ.ศ. ๒๕๕๙ ด้วย

ข้อเสนอแนะ

เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองดังเช่นที่ผ่านมา อีกทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์โดยเป็นมติคณะรัฐมนตรีนั้นจะแปรเปลี่ยนไปตามรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย รวมทั้งการนำงบประมาณมาใช้จ่ายควรจะได้มีการพิจารณาโดยฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งเป็นการออกหลักเกณฑ์ที่ไม่มีกฎหมายรองรับ จึงควรบัญญัติกฎหมายในการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองเป็นการเฉพาะกรณี หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยแยกกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองเป็นพิเศษ เพื่อการเยียวยาความเสียหายที่เป็นธรรมและเหมาะสม และเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบกับประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีโดยที่ตนไม่เกี่ยวข้องรัฐควรกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นมาในกฎหมายด้วย และไม่ควรถูกกำหนดความช่วยเหลือที่เป็นภาระผูกพันหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายหรือระเบียบอื่น ๆ เช่น เงินดำรงชีพรายเดือน เงินทุนการศึกษารายปีต่อเนื่อง เป็นต้น

บรรณานุกรม

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชชาติ ชัยเดชสุริยะ, ณัฐวสา ฉัตรไพบุลย์. ผู้แปล, มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรม. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา), ๒๕๕๗.

คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ. รายงานฉบับสมบูรณ์ คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) กรกฎาคม ๒๕๕๓ – ๒๕๕๕

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. “รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาแนวทางการให้ผู้กระทำความผิดหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมร่วมรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหาย : กรณีรัฐจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา. เสนอต่อกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม.” ๒๕๕๓