

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันกระแสความต้องการสิทธิเสรีภาพของบุคคลในสังคม เป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายทั่วโลกและเป็นการแสดงถึงความเป็นประเทศประชาธิปไตย อันมีการเคารพสิทธิของบุคคลแต่ละคนทำให้ทุกคนในสังคมอยู่ในสังคมด้วยความมั่นคงในความปลอดภัยทั้งชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ซึ่งหลักพื้นฐานในการที่จะทำให้สังคมอยู่ได้อย่างปกติสุขเกิดความ เป็นธรรมได้คือ หลักของแนวคิดในเรื่อง “สิทธิมนุษยชน” ซึ่งถือว่าเป็นแนวคิดที่ทำให้บุคคลจะต้องได้รับการปฏิบัติ อย่างเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ โดยคำนึงการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขอันถือเป็นบ่อเกิดแห่งความสันติสุข เพื่อให้สังคมเกิดความ ยุติธรรม¹ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า แนวคิดของสิทธิมนุษยชนเป็นพื้นฐานที่จะก่อให้เกิดความยุติธรรมขึ้นในสังคม ประกอบ กับประชาคมโลกก็มีความพยายามที่จะกำหนดให้สิทธิมนุษยชนเป็นมาตรฐานร่วมกันเพื่อประชาชนจะได้รับการปกป้อง และคุ้มครอง ทั้งทางด้านเสรีภาพและความเสมอภาค ดังได้เห็นจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิต่าง ๆ และที่สำคัญในประเทศไทยเราก็ตอบรับเอาแนวคิดในเรื่อง “สิทธิมนุษยชน” มาบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่ง ในที่นี้ขอกกล่าวเพียงการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย โดยรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติออกมาเพื่อให้รัฐจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ ผู้เสียหาย ในกรณีที่ผู้เสียหายได้รับความเสียหายอันเนื่องจากการกระทำความผิดทางอาญาของผู้อื่น โดยได้วางหลักไว้ โดยเฉพาะบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายในคดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครองการปฏิบัติที่เหมาะสม และค่าตอบแทนที่จำเป็น และสมควรจากรัฐทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งในปัจจุบันรัฐได้บัญญัติกฎหมายออกมาบังคับเพื่อรองรับตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวคือ พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวออกมาเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของผู้เสียหายก็เนื่องจากในภาวะสภาพความเป็นอยู่ ของคนในสังคมปัจจุบันและปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้มีคดีเกี่ยวกับอาชญากรรมต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย และ อาชญากรรมก็มีการกระทำซึ่งเกิดขึ้น โดยมีความซับซ้อนขึ้น

โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เกิดความรุนแรงของกลุ่มผู้ไม่หวังดีจึงทำให้เกิดความขัดแย้งเรื้อรัง ที่มีประวัติศาสตร์มายาวนานและเชื่อมโยงสัมพันธ์กับบริบทต่างๆ อย่างลึกซึ้ง ไม่ว่าจะเป็นมิติทางประวัติศาสตร์ ศาสนา วัฒนธรรมความมั่นคง กลไกการบริหารจัดการของรัฐ โดยได้มีการเคลื่อนไหวก่อเหตุการณ์หลายรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การก่อเหตุความรุนแรงที่ทำให้สูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของคนไทย ตามสถิติข้อมูลเหตุระเบิดที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ปี 2547 ถึงปี 2554 พบว่า มีการลอบวางระเบิดมาแล้วทะลุสองพันกว่าครั้ง ความรุนแรงดังกล่าวไม่ ปรากฏทางแก้ไขปัญหาและนำไปสู่ความสงบสันติได้อย่างเป็นรูปธรรม สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดน ภาคใต้เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของสังคมไทย ซึ่งประกอบด้วยคนหลายเชื้อชาติ หลายศาสนา หลายภาษาและ วัฒนธรรม สำหรับในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประชาชนส่วนใหญ่เชื้อชาติมลายู นับถือศาสนาอิสลาม ใช้ภาษามลายู ถิ่นในชีวิตประจำวัน โดยมีภาษาไทยเป็นภาษาราชการ ความแตกต่างดังกล่าวมิได้เป็นปัญหาหาต่อการอยู่ร่วมกัน ทุกคน เป็นประชาชนพลเมืองไทย กล่าวคือ มีสัญชาติไทย มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเดียวกัน รวมถึงหลักศาสนา ความเชื่อ ความศรัทธาที่เป็นวิถีชีวิตของมุสลิมด้วย

¹ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. “ทิศทางกระบวนการยุติธรรมไทยในศตวรรษใหม่,” ในปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ลำดับที่ 1 โดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กรุงเทพมหานคร : ดีไซน์, 2543, น. 8.

² ข้อมูล จากศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้(ศชต.)

ซึ่งโดยหลักการแล้วหน้าที่ให้ความดูแลประชาชนในประเทศชาตินั้น ทางรัฐต้องเป็นผู้คุ้มครองเสรีภาพ คุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ประชาชน เมื่อปรากฏว่ามีอาชญากรรมเกิดขึ้นอันมีสาเหตุของความบกพร่องในการทำหน้าที่ของรัฐ ทั้งปัญหาเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอหรือไม่มีบุคลากรบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ทำให้มีอาชญากรรมเกิดเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น เมื่อรัฐทำหน้าที่ในส่วนนี้บกพร่อง รัฐจะต้องเข้าเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ให้กับเหยื่ออาชญากรรม (Crime Victim) ซึ่งตามปกติตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย เมื่อมีการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาแล้ว ในส่วนความเสียหายที่เกิดขึ้น ถ้ามิได้เป็นความผิดที่กฎหมายบัญญัติให้เรียกค่าเสียหายหรือทรัพย์สินคืนได้ จึงควรมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้รัฐเข้ามารับผิดชอบเกี่ยวกับค่าเสียหายดังกล่าวซึ่งในปัจจุบันนี้ว่ากรณีที่ผู้เสียหายจะได้รับค่าตอบแทนจากรัฐมีเพียงค่าตอบแทนค่าเสียหายเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย จิตใจ อันเกิดจากการทำความผิดทางอาญาของผู้อื่นและฐานความผิดเฉพาะความผิดเกี่ยวกับเพศ ชีวิต ร่างกาย ทอดทิ้งเด็กและคนชรา แต่ในความเป็นจริง ความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับนอกจากทำให้ผู้เสียหายได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจแล้ว ผู้เสียหายดังกล่าวยังได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สินอีกด้วย อย่างเช่นกรณีที่ การลอบวางระเบิดในสามจังหวัดชายแดนใต้ การวางเพลิงเผาทรัพย์ บุคคลที่อยู่ในเหตุการณ์หรือบุคคลที่ค้าขายอยู่ในบริเวณเกิดเหตุทำให้ร้านเรือนผู้บริสุทธิ์ ร้านค้า รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ได้รับความเสียหาย ความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวเป็นความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดทางอาญาโดยตรงโดยได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สินที่เกิดจากการกระทำความผิดทางอาญาโดยตรงโดยได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สินของผู้เสียหายซึ่งผู้เสียหายก็ได้เป็นผู้ก่อให้เกิดการกระทำความผิดด้วย ดังนี้ ความเสียหายต่อทรัพย์สินดังกล่าว เมื่อนำมาปรับกับพระราชบัญญัติค่าตอบแทนจากรัฐแล้ว ไม่สามารถที่จะได้รับค่าตอบแทนได้ เป็นเพราะบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงเรื่องทรัพย์สินนั่นเอง และผู้ที่ได้รับความเสียหายนี้เป็นทั้งบุคคลที่ถูกกระทำโดยตรง คือผู้ถูกทำร้ายร่างกายเอง และบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ คือ บุคคลที่อยู่ในบริเวณที่เกิดความผิดทางอาญาขึ้น ดังนั้น จะเห็นว่า การที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติถึงความเสียหายเพียง ชีวิต ร่างกาย จิตใจ จึงไม่มีความเพียงพอที่จะเยียวยาผู้เสียหายได้อย่างแท้จริง ทั้งจากคำจำกัดความของคำว่า “ค่าตอบแทน” ยังหมายความว่า เงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับ เพื่อตอบแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากหรือเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น ซึ่งก็เห็นว่ามีการกล่าวถึงทรัพย์สินด้วย แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับที่รัฐจ่ายค่าตอบแทนนั้นจะต้องเป็นความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และจิตใจ เท่านั้น ดังนั้นเมื่อเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของผู้เสียหาย จึงไม่สามารถได้รับค่าตอบแทนได้

จากสภาพปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นข้างต้น ทำให้เกิดปัญหาว่า ความเสียหายที่รัฐต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้เสียหายนั้น มีเฉพาะความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือ จิตใจเท่านั้นซึ่งถ้าเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สินที่เกิดจากความผิดอาญาของผู้อื่นที่เกิดจากการกระทำความผิดทางอาญาของผู้อื่น ในครั้งเดียวกันนั้น ก็ไม่สามารถเรียกร้องค่าตอบแทนจากรัฐได้และปัญหาในเรื่องฐานความผิดท้ายพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย ก็มีการบัญญัติน้อยเกินไป ไม่ครอบคลุมถึงอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาอย่างยุติธรรมจากรัฐ ทั้งที่รัฐจะต้องเข้ามาเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นเพราะความบกพร่องจากการทำหน้าที่ของรัฐ จึงควรมีมาตรการทางกฎหมายแก้ไขในเรื่องความเสียหายที่รัฐจะต้องจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายเพิ่มขึ้น และควรเพิ่มเติมฐานความผิดตามท้ายพระราชบัญญัติค่าตอบแทนฯ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่บุคคลในสังคมที่ถูกกระทำจากอาชญากรรมที่เป็นการกระทำความผิดทางอาญาของผู้อื่น ทั้งนี้เมื่อนำมาปรับเข้ากับแนวคิดหรือปรัชญาของปฏิญญาว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน ที่ว่า “มนุษย์ทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกัน” ทุกคนจะต้องมีความเสมอภาคและเสรีภาพ ตามกฎหมาย ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาคุ้มครองผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สินของเขาด้วย เพราะทรัพย์สินเป็นปัจจัยในการประกอบอาชีพ และการดำรงชีวิตของคนในสังคม ถ้าหากบุคคลใดมีทรัพย์สินเกินกว่าที่จะอุปโภคแล้วยังอาจใช้ส่วนเกินเป็นเครื่องแสดงออกซึ่งความใจกว้างหรือความมีเมตตาจิตต่อมนุษย์อีกทั้งเป็นคุณธรรมที่

จะให้คนเป็นตัวของตัวเองและรู้จักพึ่งพาตัวเองด้วย³ จากปัญหาดังกล่าวที่รัฐไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนเกี่ยวกับทรัพย์สินให้แก่ผู้เสียหายได้จึงนำสู่การค้นคว้าวิจัยว่าควรมีมาตรการใดบ้างเข้ามาคุ้มครองผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำ ความผิดทางอาญาของบุคคลอื่นซึ่งมิได้เป็นผู้ก่อให้เกิดความผิดขึ้น แต่เป็นเหยื่อจากความรุนแรงในพื้นที่ เพื่อให้ได้รับการเยียวยาจากรัฐอย่างแท้จริงและเป็นธรรมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาถึงสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองผู้เสียหายหรือเหยื่อจากความรุนแรงที่ได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินจากการกระทำผิดทางอาญาของผู้อื่น
- (2) เพื่อศึกษาถึงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเรื่องค่าชดเชยกรณีได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สินในสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- (3) เพื่อศึกษาอุปสรรคในการช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายหรือเหยื่อที่ได้รับความเสียหายเกี่ยวกับทรัพย์สินในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้

1.3 สมมติฐานการวิจัย

ในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้รัฐจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายในความเสียหายต่อทรัพย์สินจากการกระทำผิดอาญาของผู้อื่น ซึ่งเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นในครั้งเดียวกับการกระทำความผิดทางอาญาดมรายการท้ายพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 จึงควรมีการบัญญัติกฎหมายให้รัฐต้องจ่ายค่าตอบแทนดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายที่สุจริตให้ได้รับการเยียวยาอย่างเป็นธรรมจากรัฐได้อย่างแท้จริงต่อไป

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) ทราบถึงสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองผู้เสียหายหรือเหยื่อจากความรุนแรงที่ได้รับความเสียหายทางทรัพย์สินจากการกระทำผิดทางอาญาของผู้อื่น
- (2) ทราบถึงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันในเรื่องการชดเชยจากรัฐกรณีได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินว่ามีกรณีใดบ้างที่จะได้รับการเยียวยา
- (3) ทราบถึงแนวทางช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากกรณีทรัพย์สินในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้จากการกระทำผิดทางอาญา

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

- (1) วิธีการศึกษา
 - ก. ศึกษาวิจัยเอกสาร โดยศึกษาเอกสารวิชาการ ตำรา บทความ รายงานวิจัย แนววินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณา ค่าตอบแทนผู้เสียหายฯ รายงานการประชุม และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นการศึกษาในเรื่องค่าตอบแทนของผู้เสียหายหรือเหยื่อในคดีอาญาหรือในสถานการณ์ความรุนแรง ศึกษาเปรียบเทียบการชดเชยให้กับเหยื่อในต่างประเทศและในประเทศไทย

³ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน, กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา, 2545, หน้า 90.

ข. ศึกษาโดยสัมภาษณ์เจาะลึก(In-depth interview) เจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองสิทธิเรียกร้อง กระทรวงยุติธรรม ประจำอยู่ในสามจังหวัดชายแดนใต้ และเจ้าหน้าที่ศูนย์เชี่ยวชาญผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบฯ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และจังหวัดสงขลา

ค. ศึกษาโดยจัดสนทนากลุ่ม(Focus Group Discussion) สนทนาโดยผู้เข้าร่วมเป็นประชาชนซึ่งเคยได้รับคำชดเชยจากรัฐและผู้ที่ยังไม่รับคำชดเชยจากรัฐในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้

(2) กลุ่มตัวอย่าง

ก. เจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองสิทธิเรียกร้อง กระทรวงยุติธรรม ประจำอยู่ในสามจังหวัดชายแดนใต้ และเจ้าหน้าที่ศูนย์เชี่ยวชาญผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบฯ จังหวัดปัตตานี, จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และจังหวัดสงขลา

ข. ประชาชนผู้เคยได้รับคำชดเชยจากรัฐตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนค่าใช้จ่ายในคดีอาญา พ.ศ. 2544 และประชาชนที่ยังไม่เคยได้รับคำชดเชยจากรัฐในสามจังหวัดชายแดนใต้

(3) พื้นที่เป้าหมายการศึกษา

ก. สำนักงานกรมคุ้มครองสิทธิเรียกร้อง ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของประเทศในการเยียวยาความเสียหายในคดีอาญา หรือในคดีเกิดความรุนแรง, ศูนย์เชี่ยวชาญผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้

ข. สามจังหวัดชายแดนใต้ ประกอบด้วย จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา

(4) การรวบรวมข้อมูลความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนใต้

ก. รวบรวมข้อมูลความไม่สงบจากศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนใต้

ข. รวบรวมข้อมูลความไม่สงบจากศูนย์เชี่ยวชาญผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้ โดยรวบรวมข้อมูลการเกิดความไม่สงบในช่วงที่ผ่านมา

(5) วิเคราะห์ข้อมูล

ก. วิเคราะห์ข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยา มติคณะรัฐมนตรี

ข. วิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-Dept Interview) เจ้าหน้าที่ในการสำนักงานคุ้มครองสิทธิเรียกร้อง เจ้าหน้าที่ศูนย์เชี่ยวชาญจังหวัด และคณะกรรมการศูนย์เชี่ยวชาญจังหวัด เพื่อทราบอุปสรรคในการช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหาย โดยเฉพาะในกรณีเสียหายแก่ทรัพย์สิน วิเคราะห์ข้อมูลจากการจัดสนทนากลุ่ม(Focus Group Discussion) สนทนาโดยประชาชนผู้ได้รับการเยียวยาจากรัฐและประชาชนที่ยังไม่ได้การเยียวยาจากรัฐเพื่อทราบปัญหาและอุปสรรค ทำการวิเคราะห์เนื้อหา(Content Analysis) โดยทำการจำแนกประเภทข้อมูลเป็นหมวดหมู่หรือประเภท โดยใช้เกณฑ์ตามคุณลักษณะที่ข้อมูลนั้นมีอยู่ร่วมกันเป็นตัวจำแนก