

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญที่ต้องมีการเยียวยาความเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้เสียหายที่ได้รับ ความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือจิตใจ อันเนื่องจากการกระทำ ความผิดอาญาของผู้อื่น ซึ่งจากการผลการวิจัยพบว่า ในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ ๆ มีการกระทำ ความผิดทางอาญาในรูปแบบต่าง ๆ จึงส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้บริสุทธิ์ในการอยู่อาศัยในพื้นที่ รวมทั้งผู้ประกอบการอันเนื่องจากรัฐไม่สามารถดูแลความสงบสุขของประชาชนในพื้นที่ได้ ทำให้เกิดผลต่อสภาพความเป็นอยู่และเศรษฐกิจต่อประชาชนในพื้นที่ สิทธิของประชาชนที่เป็นผู้บริสุทธิ์จึงควรได้รับตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งหลักการดังกล่าวมีการพัฒนามาตั้งแต่สมัยกรีก โรมัน ตามหลักสิทธิตามธรรมชาติ สิทธิของเอกชน และวิวัฒนาการมาเป็น “สิทธิมนุษยชน” โดยเป็นเรื่องของภายในรัฐใดรัฐหนึ่ง โดยเฉพาะต่อมาจึงมีความเปลี่ยนแปลงเป็นความร่วมมือกันระหว่างประเทศ และในปัจจุบันสิทธิมนุษยชน ได้บัญญัติอยู่ในปฏิญญาสากล ที่เป็นเรื่องสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คือ สิทธิในชีวิต สิทธิในเสรีภาพ สิทธิในทรัพย์สิน ความเสมอภาค และความยุติธรรม ซึ่งการที่บุคคลซึ่งถือเป็นผู้เสียหายเมื่อได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และจิตใจ ผู้เสียหายจะได้รับการคุ้มครองสิทธิของตน และเกี่ยวกับในเรื่องความเสียหายต่อทรัพย์สินก็เช่นเดียวกัน รัฐจะต้องให้ความคุ้มครองให้ประชาชนอยู่ในสังคมอย่างยุติธรรมและเมื่อเกิดการกระทำ ความผิดซึ่งได้รับความเสียหาย ก็ต้องได้รับการเยียวยาอย่างยุติธรรม ซึ่งหลักนี้เป็นพื้นฐาน ในเรื่องสิทธิมนุษยชนรวมถึง เมื่อได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน เมื่อทุกคนต้องได้รับสิทธิพื้นฐานในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน เมื่อทรัพย์สินถูกทำลายไป โดยมีได้เกิดจากความผิดของตนแล้ว ก็ต้องได้รับการเยียวยาให้ความคุ้มครองอย่างยุติธรรม และเมื่อการกระทำ ความผิดอาญาดังกล่าว เกิดขึ้นเมื่อจากการบกพร่องของการทำหน้าที่ของ รัฐ รัฐจะต้องเข้ามาเยียวยาเพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม ในจังหวัดชายแดนภาคใต้เหตุการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับมือเหตุเกิดก็ออกมาพิสูจน์การเกิดเหตุการณ์ถึงสาเหตุ แสดงให้เห็นว่าในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ระบบความยุติธรรมทางอาญามุ่งที่ควบคุมอาชญากรรมมากกว่าการป้องกัน กล่าวคือ การป้องกันประชาชนผู้บริสุทธิ์มิให้ตกเป็นผู้เสียหาย อย่างไรก็ตามหากประชาชนต้องตกเป็นผู้เสียหาย รัฐก็ควรมีความรับผิดชอบเบื้องต้นในการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหาย

จึงทำให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน อันเนื่องมาจากประสิทธิภาพของรัฐไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้เกิดขึ้นอย่างสงบสุข รัฐจึงจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย หรือจิตใจที่ชัดเจน แต่การชดเชยความเสียหายต่อทรัพย์สินอันเกิดจากการกระทำ ความผิดอาญาของผู้อื่น ไม่ว่าจะตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยคดีอาญา พ.ศ. 2544 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดูแล ก็จะเยียวยาความเสียหายเฉพาะความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และจิตใจ โดยความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินก็มีได้คุ้มครอง แต่อย่างไรก็ดีโดยมติคณะรัฐมนตรีให้ชดเชยเยียวยาให้กับความเสียหายในทางทรัพย์สินที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ โดยรูปแบบของการเยียวยาทรัพย์สินก็จะพิจารณาโดยรูปของคณะกรรมการในแต่ละจังหวัด ซึ่งผู้ได้รับความเสียหายต้องยื่นผ่านศูนย์เยียวยาอำเภอ มายังศูนย์เยียวยาจังหวัด ทั้งจังหวัดยะลา จังหวัดปัตตานี จังหวัดนราธิวาส และจังหวัดสงขลา ซึ่งหากเป็นกรณีทรัพย์สินประเภทอาคารบ้านเรือน ก็จะใช้เวลาในการพิจารณาที่ค่อนข้างยาวนาน อันเนื่องมาจากการรวบรวมพยานหลักฐานก็ขึ้นอยู่กับผู้ได้รับผลกระทบในการแสดงพยานหลักฐาน ไม่ว่าจะต้องให้ช่างหรือผู้ชำนาญการที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่เสียหายประเมินราคา หรือไปเสริมมาแสดงประกอบรูปถ่ายของสถานที่ๆ ได้รับความเสียหายโดยในบางกรณีความเสียหายจากทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก ไม่สามารถ

แสดงพยานหลักฐานถึงทรัพย์สินก่อนเกิดเหตุได้เพราะได้เสียหายไปทั้งหมด ก็จะเกิดความยากลำบากในการคิดคำนวณของผู้ได้รับผลกระทบ จากการวิเคราะห์รูปแบบการช่วยเหลือเยียวยาดังกล่าวก็เป็นเพียงมติดคณะรัฐมนตรีที่ไม่มีความชัดเจนแน่นอน ขึ้นอยู่กับนโยบายหรือรัฐบาลแต่ละยุคสมัยและมติดคณะรัฐมนตรีใดๆ ที่ลงมติดออกมาก็ไม่มีใครรับผิดชอบ อันเนื่องมาจากมติดคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมาย เพียงแต่มติดคณะรัฐมนตรีอาจมีผลนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย หรือออกกฎหมายต่อไปในกรณีการช่วยเหลือเยียวยาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มติดคณะรัฐมนตรีจะมีผลผูกพันเฉพาะหลักการแห่งประเด็นที่เสนอเท่านั้น จึงจำเป็นที่ต้องออกระเบียบกฎเกณฑ์ที่แน่นอนต่อไป ซึ่งความเสียหายต่อทรัพย์สินนั้นมีสามประเภท คือ ประเภทโรงงาน อาคารบ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง สินค้า ทรัพย์สินอื่นๆ ประเภทยานยนต์ และพาหนะอื่นๆ และประเภทพืชผลทางการเกษตร ปศุสัตว์ และการประมง โดยทั้งสามประเภทก็มีคณะกรรมการของศูนย์เยียวยาจังหวัดที่แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการทรัพย์สินบางประเภทอาจเป็นคณะกรรมการหลายชุด ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการประเมินอาคาร บ้านเรือนแล้ว อาจเป็นคณะกรรมการพืชผลทางการเกษตรอีก และคณะกรรมการเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นโดยตำแหน่งและสามารถให้ผู้แทนเข้าร่วมในการประชุมได้ ซึ่งอาจจะมีปัญหาในประเด็นความชำนาญการ เพราะบางครั้งคณะกรรมการเองติดภารกิจหลักจึงต้องส่งตัวแทนมาเข้าร่วมประชุมเพราะจะมีปัญหาในเรื่องความชำนาญการในการวินิจฉัยแต่ละกรณีได้ เพราะการส่งผู้แทนมาเข้าร่วมพิจารณาของคณะกรรมการทั้งสามชุดทำให้คณะกรรมการเหล่านั้นจะไม่ทราบถึงบรรทัดฐานในการวินิจฉัยกรณีก่อนหน้ามา

ในการเยียวยาทรัพย์สินซึ่งผู้ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นประเภทผู้ประกอบการการช่วยเหลือเยียวยาอาจต้องพิจารณาหลักของเหยื่ออาชญากรรมด้วย เพราะการไม่ระมัดระวังทรัพย์สินของผู้ประกอบการเองซึ่งที่ผู้ประกอบการมีศักยภาพในการระมัดระวังเช่นสามารถที่จะมีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยดูแลทรัพย์สินของตนได้แต่ไม่ดำเนินการจึงอาจถือได้ว่าผู้ประกอบการเหล่านี้เป็นผู้ยั้งส่งเสริมทำให้เกิดช่องว่างในการก่อให้เกิดอาชญากรรมอันเป็นผลทำให้ทรัพย์สินเสียหายการช่วยเหลือเยียวยาก็ควรมีอัตราที่แตกต่างกับประชาชนทั่วไปไม่ควรช่วยเหลือเยียวยาเต็มในอัตราส่วนร้อยละเช่นเดียวกับทรัพย์สินที่เสียหาย เพราะเงินช่วยเหลือเยียวยาเป็นเงินงบประมาณของทางราชการ ซึ่งได้มาจากภาษีอากรของประชาชนคนไทยทุกคน การอนุมัติเงินดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ด้วยความรอบคอบรัดกุมและกำหนดระเบียบข้อบังคับที่แน่นอน และควรมีเกณฑ์ในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสามฝ่าย คือ ทหาร ตำรวจ ปกครองว่ากรณีใดจะรับรองถึงสถานการณ์ความไม่สงบหรือกรณีไม่รับรองเพื่อการป้องกันการโต้แย้งของผู้ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบเรียบร้อย

อุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาความเสียหายทรัพย์สินทั้งสามชุด คือ ภาระหน้าที่หลักที่ต้องทำการพิจารณาโดยที่ประชุมหรือการค้นหายานหลักฐานจึงเป็นเรื่องยากที่จะได้พยานหลักฐานที่แท้จริงและการทำงานของศูนย์เยียวยาประจำอำเภอซึ่งเป็นหน่วยงานรับเรื่องราวเบื้องต้นก็มีได้มีเจ้าหน้าที่ทำงาน โดยตรงเป็นแต่เพียงงานเสริมจากหน้าที่หลัก ทำให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการทำงานไม่เต็มที่ เมื่อเรื่องส่งมายังศูนย์เยียวยาของจังหวัดซึ่งมีเจ้าหน้าที่ของศูนย์บางจังหวัดเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์เยียวยาจังหวัดก็เป็นเพียงลูกจ้างเหมาปฏิบัติหน้าที่ภายใต้สัญญาหนึ่งปี และด้วยหน้าที่ด้านการให้ความช่วยเหลือที่มีอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่มีความแน่นอนทำให้การดำเนินงาน ขวัญและกำลังใจในการทำงานจึงต่ำเมื่อมีเหตุเกิดความไม่สงบทำให้ผู้ได้รับผลกระทบมีจำนวนมาก ความล่าช้าในการรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งให้คณะกรรมการพิจารณาก็ล่าช้าออกไป เพราะเจ้าหน้าที่ของศูนย์เยียวยาต้องทำงานด้านเยียวยาทุกกรณีไม่ว่าจะเป็นด้านชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน จึงควรพัฒนางานเยียวยาโดยกำหนดโครงสร้างศูนย์เยียวยาระดับอำเภอให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากกว่าที่เป็นอยู่เพราะศูนย์เยียวยาอำเภอจะเป็นศูนย์ที่ใกล้ชิดกับผู้ได้รับผลกระทบมากที่สุดสามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานได้ดีกว่าศูนย์เยียวยาจังหวัด

ปัจจุบันการดำเนินการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ถูกโอนถ่ายอำนาจจากสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี(สนป.)มายังศูนย์บริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้(ศอ.บต.)ซึ่งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติบริหารราชการจังหวัดชายแดนใต้ พ.ศ. 2553 ซึ่งได้กำหนดให้มีหน้าที่ต้องให้ความช่วยเหลือเยียวยาตามระเบียบคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการช่วยเหลือเยียวยาฟื้นฟูผู้เสียหายและได้รับผลกระทบด้านคุณภาพชีวิตเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีคุณภาพ มีความสำคัญอย่างยิ่งกับผู้สูญเสียและผู้รับผลกระทบและควรมีความต่อเนื่องยั่งยืน โดยเฉพาะเมื่อผู้ได้รับผลกระทบต้องสูญเสียทรัพย์สินที่ทำกินนอกจากซ่อมแซมที่อยู่อาศัยหรือการช่วยเหลือด้านที่ทำกินแล้ว การส่งเสริมการประกอบอาชีพก็เป็นส่วนหนึ่งที่ต้องพิจารณาออกระเบียบให้ชัดเจนขึ้น โดยอาศัยพระราชบัญญัติบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 ทำให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีอำนาจในการออกระเบียบ ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายและผู้ได้รับผลกระทบในทรัพย์สินอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันเนื่องมาจาก ศูนย์บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) มีภารกิจช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และสิ่งที่สำคัญควบคู่กับการเยียวยาโดยภาครัฐคือ การดำเนินการในการติดตามผู้กระทำความผิดมาลงโทษเรียกค่าเสียหายจากกลุ่มบุคคลผู้ก่อการ โดยเฉพาะในการเรียกร้องทางแพ่งซึ่งควรให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจนถึงหน่วยงานที่จะเข้ามารับผิดชอบในการติดตามดำเนินการฟ้องร้องบังคับคดีเรียกค่าเสียหายจากการก่อความไม่สงบเปรียบเทียบกับผู้ก่อการรวมถึงผู้สนับสนุนในการก่อการสร้างไม่สงบเปรียบร้อยให้เกิดขึ้นโดยกำหนดให้ชัดเจนที่อำนาจของรัฐในการรับช่วงสิทธิอันเนื่องมาจากได้ดำเนินการเยียวยาให้กับผู้ได้รับผลกระทบไปแล้วสิทธิในการติดตามจึงควรให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

(1) ควรกำหนดหลักเกณฑ์การได้รับค่าตอบแทนความเสียหายต่อทรัพย์สินอันเกิดจากความไม่สงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้แสดงหลักฐานความเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้น โดยชอบเพราะการขอรับค่าตอบแทนเนื่องจากความเสียหายแก่ทรัพย์สินมีการฟ้องได้ง่าย และเอกสารที่ขอรับค่าตอบแทนไว้ โดยกำหนดเป็น “หลักเกณฑ์ วิธีการยื่นคำขอและวิธีพิจารณาค่าขอกรณีได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สินในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันเนื่องมาจากความไม่สงบเรียบร้อย”

(3) ควรนำ(ร่าง) ระเบียบคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายและผู้ได้รับผลกระทบในทรัพย์สินอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ออกประกาศใช้

(4) กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอให้ชดใช้เยียวยาไว้โดยชัดเจนเพื่อป้องกันการทุจริตของผู้มาขอรับความช่วยเหลือเยียวยา

(5) ควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้รับรองสามฝ่ายไว้โดยชัดเจนว่าจะพิจารณาจากประเด็นใดที่จะรับรองหรือไม่รับรองว่าเป็นเหตุการณ์อันเกิดจากความไม่สงบเรียบร้อย

(6) ควรจัดสรรอัตรากำลังให้กับสำนักงานศูนย์ช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยประจำจังหวัดชายแดนภาคใต้

(7) ควรศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในประเด็นการช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบเฉพาะรายในรูปแบบที่ต่อเนื่อง รวมถึงเยียวยาถึงจิตใจต่อไป