

ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนผู้เสียหาย :  
หน้าที่หรือความสงสาร (Duty or Pity)

ดร.วิรัช จีระแพทย์\*

ปัจจุบัน เรื่องของสิทธิในความเท่าเทียมกัน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะประเทศไทย ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น จึงมีข้อพิจารณาในเรื่องนี้ว่า แล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิ หรือคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นี้ในแต่ละด้านอย่างไร เช่น ด้านบริการสาธารณะ ความมั่นคงปลอดภัยทางด้านชีวิตทรัพย์สิน หรือความมั่นคงปลอดภัยทางการเงิน การคลัง ฯลฯ ในที่นี้ จะขอยกตัวอย่างที่เกิดขึ้นและเป็นข่าวให้เห็นบ่อยครั้ง เพื่อให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนผู้เสียหาย

ทุกวันนี้ เมื่อมีอาชญากรรมเกิดขึ้น หากมีผู้ได้รับบาดเจ็บหรือตาย ไม่ว่าจะความผิดเกิดจากคู่กรณีฝ่ายใด คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย มักจะถูกดำเนินคดี สิ่งที่ตามมาก็คือ การเรียกร้องค่าเสียหาย การเจรจาต่อรอง และเกือบทุกครั้ง หากมีการเจรจาต่อรองกันได้ ก็จะบันทึกข้อตกลงว่า การให้เงินดังกล่าวเป็นการให้เพื่อมนุษยธรรม หรือความสงสาร มิใช่เพื่อความรับผิดชอบหรือหน้าที่ และคู่กรณีก็จะดำเนินการให้มีการนำบันทึกข้อตกลงดังกล่าว แสดงต่อศาล เพื่อเป็นเหตุผลขออนบรรเทาโทษ ปัญหาน่าสงสัย คือ การเยียวยาความเสียหายเช่นนี้ เป็นเรื่องหน้าที่ หรือความสงสาร หรือเกิดกรณีทำร้ายร่างกาย หรือกรณีข่มขืนโทรมหญิง โดยผู้ได้รับความเสียหายไม่ว่าผู้กระทำความผิดเป็นผู้ใด รวมทั้ง กรณีที่ประชาชนเดินตกท่อ หรือสะดุดทางเดินเท้าที่ปูไม่เรียบ ขรุขระ และผู้ได้รับความเสียหาย รวมทั้ง คนส่วนใหญ่ จะเห็นว่า เป็นเรื่องของบาปเคราะห์ ความโชคร้าย หรือปล่อยให้เหตุร้ายเกิดขึ้นกับตนเอง แล้วผ่านเลยไป โดยถือว่า เป็นเรื่องการฟาดเคราะห์ ปัญหาน่าสงสัยเช่นกัน คือ ความเสียหายที่เกิดกับผู้ได้รับความเสียหาย จะเรียกร้องให้ผู้ใดรับผิดชอบ และจะมีการให้หลักประกันความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายแก่ประชาชนอย่างไร อีกทั้ง จะเยียวยาความเสียหายได้อย่างไร และมีการเรียกร้องให้เยียวยาความเสียหาย เช่นนี้ เป็นเรื่องหน้าที่ หรือความสงสารเช่นเดียวกัน

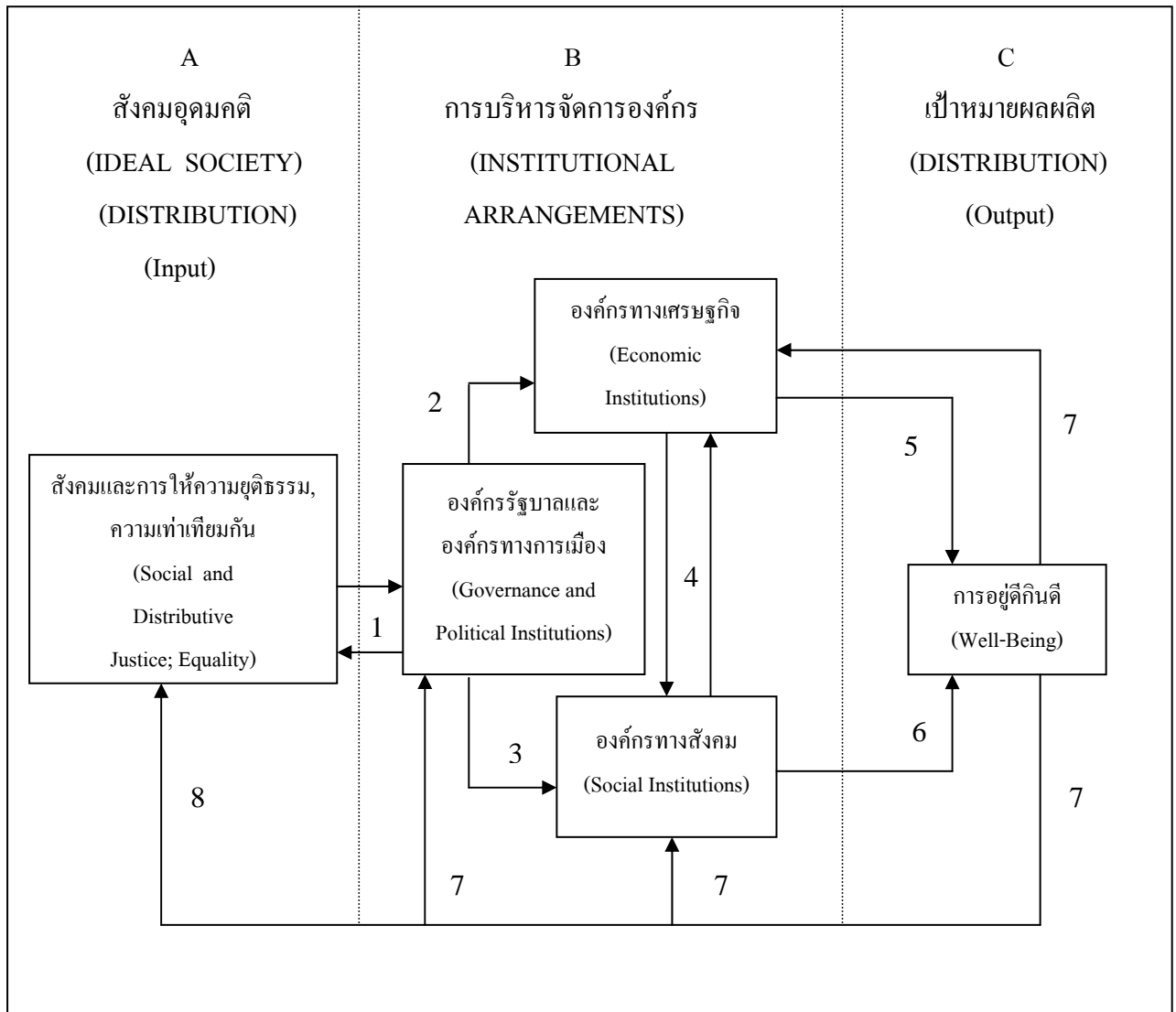
---

\* น.บ. (จุฬา) เกียรตินิยม, น.บ.ท., น.ม. (จุฬา), น.ด. (Doctor of Laws มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) นักปกครองระดับสูง กรรมการปกครอง รุ่นที่ 22, วปอ. 355, ปปร. 1 สถาบันพระปกเกล้า, บ.ย.ส. รุ่น 9 สำนักงานศาลยุติธรรม, นักบริหารงานยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 4 สำนักงานอัยการสูงสุด, อธิบดีอัยการฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย สำนักงานอัยการสูงสุด.

ในสังคมอุดมคติ หลักการของความยุติธรรม และความเท่าเทียมกัน ตามนโยบายสังคม จะแทรกซึมถึง โครงสร้างของสังคม (societal structure) องค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ (institutional functions) และความสัมพันธ์ของมนุษย์ (human relationships) การจัดสรรความยุติธรรม และความเท่าเทียมกัน ในสังคม จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับทรัพยากร (resources) ความมั่งคั่ง (wealth) อำนาจ (power) ความรู้ (knowledge) และการให้บริการ (human services) และหลักการของความยุติธรรม จะมีแนวคิดที่มาแตกต่างกัน ซึ่งเป็นเหตุผลหลักในการยอมรับ หรือปฏิเสธลัทธิทุนนิยม (capitalism) หรือลัทธิสังคมนิยม (socialism) การปฏิรูปสังคม (social reform) และรัฐสวัสดิการ (welfare state)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Demetrius Iatridis, Social Policy , Institutional Context of Social Development and Human Services, (The United States of American : Boston college). p. 61.



ความยุติธรรมตามนโยบายสังคม  
(Justice in the context of social policy)<sup>2</sup>

<sup>2</sup> *Ibid*, p. 62.

อธิบายแผนผัง

- หมายเลข 1 ในสังคมอุดมคติ (A) การให้ความยุติธรรมและความเท่าเทียมกัน ต้องมาจากการบริหารจัดการองค์กร (B) โดยองค์กรรัฐบาล และองค์กรทางการเมือง
- หมายเลข 2 องค์กรรัฐบาล และองค์กรทางการเมือง จะต้องได้รับการสนับสนุนจากองค์กรทางเศรษฐกิจ (4) และองค์กรทางสังคม (3)
- หมายเลข 3 องค์กรทางสังคม (3)

เมื่อพิจารณาจากวงจรความยุติธรรมตามนโยบายสังคม (Justice in the context of Social Policy) จะเห็นได้ว่า สังคมอุดมคติ (Ideal Society) การให้ความยุติธรรมและความเท่าเทียมกัน (Social and Distributive Justice, Equality) จะเกิดขึ้นได้ ต้องมีตัวจักรฟันเฟืองที่เกี่ยวข้องด้วย คือ องค์กรรัฐบาล (Governance Institutional) ที่มีส่วนในการบริหารจัดการองค์กร (Institutional Arrangements) ซึ่งกรณีเช่นนี้ การให้ความยุติธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย จะมีลักษณะเป็นไตรภาคี (Tripartite) โดยรัฐหรือองค์กรรัฐบาล ต้องเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม เพื่อให้ความยุติธรรมอันเป็นเป้าหมายผลผลิต (Distribution) เกิดขึ้นตามนโยบายสังคม

แนวคิดที่ว่า ความยุติธรรมคืออะไร เหตุใดรัฐหรือองค์กรรัฐบาล ต้องเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม จะได้กล่าวต่อไป

### ความยุติธรรมคืออะไร

จากการที่เราพบเห็น แนวความคิดของความยุติธรรม (justice) และความไม่ยุติธรรม (injustice) มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่ยาวนานในทฤษฎีกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้เกี่ยวข้องกับทฤษฎีความยุติธรรมของ Aristotle (Aristotle's Theory of Justice)<sup>3</sup> และได้เห็นถึงความสำคัญของกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม (unjust laws) ในทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติของ Thomist (Thomist Theory of Natural Law)<sup>4</sup> ซึ่งในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 กฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ได้สะท้อนถึงการคำนึงถึงคุณค่า (evaluative) ยิ่งกว่าการบัญญัติ (constitutive) หน้าที่ (function)

- 
- |           |  |
|-----------|--|
| หมายเลข 4 | องค์กรทางเศรษฐกิจ ต้องมีความเกี่ยวข้อง เชื่อมโยงกับองค์กรทางสังคม  |
| หมายเลข 5 | เมื่อเศรษฐกิจดี สังคมสงบสุข ก็ทำให้ประชาชน อยู่ดีกินดี   |
| หมายเลข 6 | เมื่อประชาชนอยู่ดีกินดี ก็ถือเป็นการจัดสรรความยุติธรรม ซึ่งเป็นเป้าหมายผลผลิต (C)  |
| หมายเลข 7 | เมื่อประชาชนอยู่ดีกินดี ก็จะกลับมาสนับสนุนทุกภาคส่วน ทุกองค์กร ให้นักเน้น มั่นคง เข้มแข็ง  |
| หมายเลข 8 | เมื่อทุกภาคส่วน ทุกองค์กรหนักแน่น มั่นคง เข้มแข็ง ก็จะทำให้เกิดความยุติธรรม และความเท่าเทียมกันในสังคม ทำให้สังคมที่เป็นอยู่ เป็นสังคมอุดมคติได้ |

<sup>3</sup> Ian Mcleod , Theories of Justice in Legal Theory , Great Britain : Palgrave Macmillan Law Masters , 2005, p. 163.

<sup>4</sup> *Ibid.*

จากการสังเกตโดยพื้นฐาน (preliminary observation) เป็นที่ชัดเจนว่า นักกฎหมายตระหนักถึง การแสวงหาความยุติธรรมว่า เป็นส่วนหนึ่งที่ไม่อาจแยกออกจากองค์ประกอบของกฎหมาย (Lawyers regard the pursuit of Justice as an integral part of the legal enterprise)<sup>5</sup>

Alf Ross นักทฤษฎีกฎหมายชาว Danish กล่าวว่า<sup>6</sup> การเกี่ยวข้องกับความยุติธรรมเปรียบเหมือนการแสดงความรู้สึก ถึงความต้องการของบุคคลที่ต้องการความเชื่อมั่น (an emotional expression which turns one's demand into an absolute postulate) ซึ่งการกล่าวเช่นนี้ ไม่ใช่การโต้แย้งหรือต่อต้าน (argued or against) แต่เป็นการแนะนำ (persuasion) อุดมคติของความยุติธรรม เป็นเรื่องที่ไม่อาจผ่อนปรนได้ และเป็นความขัดแย้ง เพราะในด้านหนึ่งของความยุติธรรม เป็นเรื่องของการส่งเสริมความเชื่อที่ว่า ความต้องการของบุคคล ไม่ใช่การแสดงออกถึง ความขัดแย้งประโยชน์ กับผลประโยชน์ของอีกฝ่ายหนึ่ง แต่เป็นการแสดงถึงการมีอำนาจบังคับที่เหนือกว่า สมบูรณ์กว่า และในทางตรงข้าม เป็นการขจัดมิให้การโต้แย้งเกิดขึ้น และทำให้เกิดความสงบมั่นคงขึ้น (The ideology of justice leads to implacability and conflict, since on the one hand it incites to the belief that one's demand is not merely the expression of a certain interest in conflict with opposing interests, but that it possesses a higher, absolute validity; and on the other hand it precludes all rational argument and discussion of a settlement)

**รูปแบบความยุติธรรมในสังคม มีปรัชญา แนวคิด แหล่งที่มา ที่แตกต่างกันไป ได้แก่**

1. กฎหมายของพระเจ้า (Divine law) หลักการนี้มาจาก แนวคิดว่า กฎหมายมาจากความคิดเห็น จิตใจของพระเจ้า (principles conceived in the mind of God)
2. กฎหมายธรรมชาติ (Natural law) กฎหรือคำสั่งที่เกิดขึ้น เกิดจากสิ่งที่เป็นธรรมชาติในตัวเอง
3. เหตุผล (Reason) ความมีเหตุมีผล กระบวนการทางคณิตศาสตร์จากสมองของมนุษย์ (rational, mathematical processes of the human brains)
4. หลักสัญญาประชาคม (Social Contract) หลักการให้การรวมศูนย์อำนาจให้ผู้มีอำนาจทางการเมือง โดยมีข้อสัญญาระหว่างพลเมืองกับผู้มีอำนาจดังกล่าว เช่น กษัตริย์ รัฐสภา congress (principles centering on political authority and the contract between the citizenry and their sovereign : a king, parliament, or congress)

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Alf Ross , On Law and Justice, 1958.

### พื้นฐานความยุติธรรมที่สำคัญ (The Content of Justice)<sup>7</sup>

1. ทุกคนมีความเท่าเทียมกันในเรื่องของเสรีภาพพื้นฐาน
2. ความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมและเศรษฐกิจ ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ
  - 2.1 การไม่ปิดกั้นโอกาสที่เท่าเทียมกันในเรื่องตำแหน่งหน้าที่การงาน
  - 2.2 การได้รับผลตอบแทนที่มากที่สุด ในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมที่ได้รับประโยชน์น้อยที่สุด

ทั้งข้อ 1 และข้อ 2 ถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (basic liberty) และเป็นเรื่องที่ต้องบัญญัติในรัฐธรรมนูญขั้นพื้นฐาน ในการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญถือเป็นผลผลิตทางการเมืองที่มีอำนาจมากที่สุด เนื่องจากเป็นพลังของประชาชน ในการกำหนดรูปแบบของรัฐบาล (the power of the people to constitute the form of government) ซึ่งจะแตกต่างจากอำนาจโดยทั่วไปที่ทางราชการกำหนดขึ้น โดยข้อ 1 จะครอบคลุมถึงอิสระในความคิด การแสดงออก และการสมาคม รวมถึงอิสรภาพของบุคคล และประโยชน์ที่ได้รับความคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม (Rule of Law) ต้องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งกว่าข้อ 2 และข้อ 2 จะรวมถึงองค์กรทางสังคม และเศรษฐกิจที่ยุติธรรม ซึ่งมีรูปแบบที่เหมาะสมที่สุด สำหรับพลเมืองในเรื่องของอิสระ และความเท่าเทียมกัน

### รัฐหรือองค์กรรัฐบาลต้องเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม (Tripartite)

จากข้อเท็จจริง เราจึงมาพิจารณาถึงความหมาย ความสำคัญของรัฐหรือองค์กรรัฐบาลว่าเกี่ยวข้องกับสังคม และความยุติธรรมได้อย่างไร โดยพิจารณาดังนี้

1. ความหมายของรัฐหรือองค์กรรัฐบาล (Government)
  2. ข้าราชการ (Government office)
  3. หน้าที่ของรัฐหรือองค์กรรัฐบาล (Government duties)
- แยกพิจารณา ดังนี้

<sup>7</sup> Ian mcleod, *supranote 3*.

## 1. ความหมายของรัฐหรือองค์กรรัฐบาล (Government)<sup>8</sup>

รัฐหรือองค์กรรัฐบาล (Government) มาจากคำภาษาลาตินว่า gubernaculum ซึ่งมี ความหมายว่า เครื่องมือ หรือ พวงมาลัย หางเสือของเรือ โดยเปรียบประเทศเหมือนเรือที่นำพา วิถีหรือแนวทางโดยคนถือพวงมาลัย หรือหางเสือ (gubernator) จากที่มานี้ บางครั้งเราจะเคย ได้ยินได้เห็น การเรียกประเทศว่ารัฐนาวา (Government ship) และจากความหมายดังกล่าว รัฐบาลเป็นองค์กรของประเทศ ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่ต้องมีแบบ แผนและกลไกของราชการ ความคิดอ่าน ที่ชัดเจน แม่นยำ (From the Latin gubernaculum. Signifies the instrument, the helm, whereby the ship to which the state was compared, was guided on its course by the "gubernator" or helmsman, and in that view, the government is but an agency of the state, distinguished as it must be in accurate thought from its scheme and machinery of government.)

รัฐหรือรัฐบาล ประกอบด้วย อำนาจอบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ พร้อมด้วยผู้แทนทางการปกครองต่างๆ ในความหมายอย่างกว้าง รวมทั้งประกอบด้วย รัฐบาลกลาง ผู้แทนทั้งหมด และหน่วยงานราชการ รัฐบาลของมลรัฐ หรือท้องถิ่น หรือเมืองทั้งหมด (Government consists of the executive, legislative, and judicial branches in addition to administrative agencies. In a broader sense, includes the federal government and all its agencies and bureaus, state and county governments, and city and township governments.)<sup>9</sup>

ความสำคัญของรัฐ ที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ (Government office) มีความสำคัญตามไปด้วย เนื่องจากรัฐบาลเป็นระบบทางการเมืองของประเทศ ที่ประกอบด้วยกฎเกณฑ์และหลักการ พื้นฐานที่ใช้ปกครองพลเมืองหรือประเทศ ซึ่งกลไกทางการเมือง แม้โดยความเป็นปัจเจกบุคคล ก็มีการกำหนดการกระทำที่มีต่อสังคม (The system of polity in a state; that form of fundamental rules and principles by which a nation or state is governed, or by which individual members of a body politic are to regulate their social actions.) ในอีกความหมายหนึ่ง รัฐบาลหมายความว่า รัฐธรรมนูญไม่ว่าจะบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร หรือไม่ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะมีการบัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ตลอดจนมีการบัญญัติถึงความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย (A constitution,

<sup>8</sup> Black Law Dictionary, The Fifth Edition, p. 652.

<sup>9</sup> *Ibid.*

either written or unwritten, by which the rights and duties of citizens and public officers are prescribed and defined.) นอกจากนี้ รัฐบาลที่ปกครองโดยกษัตริย์ หรือรัฐบาล สาธารณรัฐ ก็ได้กำหนดสิทธิหน้าที่ของพลเมือง และคณะกรรมการอื่นๆ เพื่อการปฏิบัติราชการ โดยเป็นกลไกซึ่งอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดของประเทศชาติ เผยแพร่เจตนารมณ์ และ ดำเนินการตามหน้าที่ (As a monarchical government, a republican government, etc. The sovereign or supreme power in a state or nation. The machinery by which the sovereign power in a state expresses its will and exercises its functions; or the framework of political institutions, departments, and offices, by means of which the executive, judicial, legislative, and administrative business of the state is carried on.) หรือกรอบขององค์กรทางการเมือง หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งดำเนินการโดยอำนาจ บริหาร อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ หน่วยงานทางปกครอง และธุรกิจของประเทศ (The whole class or body of officeholders or functionaries considered in the aggregate, upon whom devolves the executive, judicial, legislative, and administrative business of the state.)

เจ้าหน้าที่ของรัฐ จะเป็นผู้ดูแล กำหนด และดำเนินการตาม กฎ ข้อห้าม การกำกับดูแล หรือบังคับ ที่ดำเนินการโดยสมาชิกของปัจเจกบุคคลขององค์กรสังคมด้านกฎหมาย ตามที่ได้รับ มอบอำนาจ อันเป็นการกระทำหรือการบังคับขององค์กรที่มีอำนาจทางการเมืองสูงสุด (The regulation, restraint, supervision, or control which is exercised upon the individual members of an organized jural society by those invested with authority; or the act of exercising supreme political power or control.)<sup>10</sup>

## 2. ข้าราชการ (Government office)<sup>11</sup>

หากพิจารณาในแง่สัมพันธ์ระหว่าง เจ้าหน้าที่ของรัฐ (Government office) กับรัฐหรือ องค์กรรัฐบาล (government) แล้ว จะมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของ โดยรัฐหรือองค์กรรัฐบาล มีฐานะเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้าง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีฐานะเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้าง ของฝ่ายรัฐหรือองค์กรของรัฐบาล และในขณะเดียวกันก็มีฐานะเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้าง ของประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐ (Civil servant หรือ Civil service)<sup>12</sup> เนื่องจากประชาชน ในฐานะเป็นพลเมืองของรัฐ มีหน้าที่ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ เพื่อเป็นงบประมาณแผ่นดิน

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.* p. 625 – 626.

<sup>12</sup> *Ibid.* p. 224.



ในการบริหารประเทศ และจ่ายเป็นค่าตอบแทนของข้าราชการในรูปเงินเดือน ซึ่งความหมายโดยทั่วไป หมายความว่า ผู้รับจ้างในรัฐบาลกลาง องค์กรรัฐระดับประเทศ เมืองหลวง เมือง ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีการแต่งตั้ง และเลื่อนชั้น โดยถือความสามารถ โดยการสอบแข่งขันเป็นเกณฑ์ (merit system)<sup>13</sup> ซึ่งอาชีพดังกล่าว จะได้รับสิทธิตามที่บัญญัติไว้ชัดเจน ในเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงทางอาชีพ ความก้าวหน้า และอื่นๆ (Term generally means employment in federal , state , city and town government with such positions filled on merits a result of competitive examinations. Such employment carries with it certain statutory rights to job security , advancement, etc.) ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีหน้าที่ต้องรับใช้ทั้งรัฐหรือรัฐบาล รวมทั้งประชาชนด้วย

---

<sup>13</sup> ในประเทศสหรัฐอเมริกา The Civil Service Act ได้กำหนดระบบที่เรียกว่า A Merit System ซึ่งเป็นระบบที่คัดเลือกบุคคลให้ทำงานในรัฐบาลกลาง โดยพิจารณาพื้นฐานจากความเหมาะสม โดยใช้การสอบแข่งขันที่เปิดเป็นการทั่วไปเป็นเกณฑ์ยิ่งกว่าอาศัยสิทธิพิเศษ ความชอบเฉพาะบุคคล หรือการพิจารณาทางการเมือง ระบบนี้ยังได้กำหนดถึงประเทศของอาชีพ สถานะ และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง การจ่ายค่าตอบแทน หรือ รางวัล ที่เทียบเคียงได้ ตลอดจนการฝึกอบรม ความสัมพันธ์กับตำแหน่ง โอกาสในการจ้างที่เท่าเทียมกัน สุขอนามัย และโครงการประกันชีวิต รวมทั้ง การเกษียณอายุ (The Civil Service Act was designed to establish a merit system under which appointments to Federal jobs are made on the basis of fitness – as determined by open and competitive examination – rather than personal preference of political considerations. Over the years, additional legislation and Executive orders have broadened the Commission’s role to include such Federal personnel Management activities as job classification, status and tenure, pay comparability, awards, training, labor – management relations, equal employment opportunity, health and life insurance programs, and retirement.)

สำหรับการสอบแข่งขันเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เรียกว่า Competitive civil service **examination** ซึ่งการสอบบรรจุหรือการสอบเลื่อนชั้น จะเปิดเป็นการทั่วไป โดยกำหนดให้ไปเป็นมาตรการ หรือมาตรฐานที่มีวัตถุประสงค์เพียงพอ ที่ใช้ในการทดสอบและสัมภาษณ์ถึงความสามารถและประสบการณ์ของผู้เข้ารับการทดสอบ ที่มีความสามารถหรือประสบการณ์ที่เท่าเทียมกัน และผู้ที่สอบได้คะแนนดีกว่าคนอื่นเท่านั้น ที่จะได้รับการบรรจุหรือเลื่อนชั้น (Examination which conforms to measures or standards which are sufficiently objective to be capable of being challenged and reviewed by other examiners of equal ability and experience. Such exam may be open in which case all may take it or may be promotional in which case only those in service may compete against others in service.)

ในความเป็นข้าราชการ เมื่อมีหน้าที่ในฐานะข้าราชการ ก็มีอำนาจในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้น คำว่า ข้าราชการ ตรงกับคำภาษาอังกฤษ ว่า Civil office หมายความว่า เจ้าหน้าที่พลเรือน หรือหมายถึงบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านกำลังหรืออำนาจปกครองของรัฐบาล (A non – military public office; one which pertains to the exercise of the powers or authority of government.) เพื่อเป็นผู้แทนของรัฐบาล (Government agents)

ผู้แทนของรัฐบาล (Government agents) เป็นผู้ปฏิบัติงานด้านการบริการและหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของพลเมืองทั้งหมด ซึ่งในหน้าที่นี้ คือ ในฐานะ Civil servant (Those performing services and duties of a public character for benefit of all citizens of community. The term includes firemen and policemen. Miller v. City of Albany, 158 Misc. 720, 287 N.Y.S. 889, 891.)

จะเห็นได้ว่า หากกล่าวให้เข้าใจโดยง่าย ข้าราชการจะเป็นบุคคลที่สวมหมวก 2 ใบ อันได้แก่ หมวกในฐานะเป็นผู้รับจ้างของรัฐบาล ในฐานะเช่นนี้ จะอยู่ในฐานะ Government office และหมวกในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เป็นผู้ดูแลรับใช้พลเมือง ซึ่งในฐานะเช่นนี้ จะอยู่ในฐานะ Civil servant เพื่อทำหน้าที่ตัวแทนของรัฐหรือองค์กรรัฐบาล ในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมถึงหน่วยงานระดับรองที่ต้องรับใช้ประชาชนด้วย

หน่วยงานระดับรอง (Governmental agency) ของรัฐบาลหรือประเทศ หรือรัฐบาล ท้องถิ่นที่กำหนดขึ้นเพื่อดำเนินการในหน้าที่ของรัฐบาล หรือดำเนินการตามกฎหมายระเบียบต่างๆ (A subordinate creature of federal, state or local government created to carry out a governmental function or to implement a statute or statutes.)

### 3. หน้าที่ของรัฐหรือองค์กรรัฐบาล (Government duties)<sup>14</sup>

หน้าที่ของรัฐหรือองค์กรรัฐบาล มีหน้าที่ที่เรียกว่า duties, functions และ activities ตามลำดับความสำคัญของแต่ละหน้าที่ ดังนี้

**3.1 Governmental duties** หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับบางส่วน หรือความสำคัญ (element) ของอธิปไตยของรัฐ หรือประโยชน์สาธารณะ หรือหน้าที่อื่นๆ ที่เหมาะสม (proprietary) หน้าที่ของผู้มีอำนาจตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกแต่ละกลุ่ม เพื่อทำหน้าที่ในรูปของรัฐบาล ตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้หลักประกันไว้

<sup>14</sup> Ibid. p. 626.

เช่น คดี *First State Bank of Gainsville v. Thomas*, D.C. Tex., 38 F. Supp. 849, 851. (Those duties of a municipality that have reference to some part or element of the state's sovereignty granted it to be exercised for the benefit of the public, and all other duties are "proprietary" Those duties that the framers of the Constitution intended each member of the union of states would assume in order adequately to function under the form of government guaranteed by the Constitution. *First State Bank of Gainsville v. Thomas*, D.C. Tex., 38 F. Supp. 849, 851.)

**3.2 Governmental functions**<sup>15</sup> สิ่งทีถือว่เป็นความสำคัญของหน้าที่ คือ การบริการสาธารณะเป็นหลักที่เป็นประโยชน์แก่ผู้อยู่อาศัย ซึ่งเป็นลักษณะเด่น ที่ทำให้มีความแตกต่างจากความเป็นเอกชนที่ไม่ต้องให้ความสำคัญในเรื่องการบริการสาธารณะ เช่น คดี *Sarmiento v. City of Corpus Christi, Tex. Civ. App.*, 465 S.W. 2 d 813, 816, 818. (The functions of a municipality which are essential to its existence, in sense of serving public at large, and are to be distinguished from those which are private, which are not necessary to its existence, and which enure to advantage of its inhabitants. *City of New Rochelle v. State*, 34 Misc. 2 d 454, 228 N.Y.S. 2 d 279, 282. Activities which are carried on by city, pursuant to state requirement, in discharge of state's obligation for health, safety of general welfare of public generally, or which are voluntarily assumed by city for benefit of public generally rather than for its own citizens, are performed in governmental capacity and as "governmental function" *Sarmiento v. City of Corpus Christi, Tex. Civ. App.*, 465 S.W. 2 d 813, 816, 818.)

นอกจากนี้ ยังรวมถึง กิจกรรมที่ดำเนินการในระดับเมือง ตามความต้องการของรัฐ ในหน้าที่ส่งเสริมสุขภาพ ความปลอดภัย สวัสดิการ บริการสาธารณะทั่วไป หรือ การดำเนินการเพื่อบริการสาธารณะโดยทั่วไป ซึ่งคำนึงถึงเฉพาะพลเมืองของตนเอง ถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ไม่ใช่การดำเนินในเชิงธุรกิจ เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐเอง หน้าที่นี้คือ หน้าที่ของรัฐ การบริการสาธารณะหรือส่งเสริมสวัสดิการสาธารณะ รวมถึง การจ้างผู้แทนท้องถิ่นภายใต้อำนาจของรัฐ เช่น คดี *State ex rel. Gebhardt v. City Council of Helena*, 102 Mont. 27, 55 P. 2 d 671, 673, 675. (Where duty involves general public benefit not in nature of corporate of business undertaking for corporate benefit and interest of municipality, function is "governmental," whether duty be directly

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

imposed or voluntarily assumed. Those conferred upon municipality as local agency of prescribed and limited jurisdiction to be employed in administering the affairs of the state and promoting the public welfare generally. State ex rel. Gebhardt v. City Council of Helena, 102 Mont. 27, 55 P.2d 671, 673, 675.)

**3.3 Governmental activity**<sup>16</sup> กิจกรรมของรัฐบาล สำหรับภารกิจที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หน้าที่ของรัฐหรือองค์กรรัฐบาลอันถือว่าเป็นกิจกรรมของรัฐบาล หมายความว่า หน้าที่ของรัฐบาลในการดำเนินการสนับสนุนเพื่อจัดหาบริการให้แก่สาธารณะ เช่น การจัดเก็บภาษี เพื่อความก้าวหน้าของประเทศโดยรวม หรือการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากอำนาจอธิปไตย กิจกรรมนี้ถือเป็นสาธารณะ และเป็นกรกระทำโดยรัฐ เช่น คดี Department of Treasury v. City of Evansville, 223 Ind. 435, 60 N.E. 2d 952, 955. (A function of government in providing for its own support or in providing services to the public; e.g. taxation and the collection of taxes. Goble v. Zolot, 144 Neb. 70, 12 N.W. 2d 311, 312. Generally, when a municipality's activity is for advantage of state as a whole, or is in performance of a duty imposed by sovereign power, activity is "public" and "governmental." Department of Treasury v. City of Evansville, 223 Ind. 435, 60 N.E. 2d 952, 955.)

เมื่อได้ทราบถึงความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการตามนโยบายและหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรรัฐบาลแล้ว สิ่งที่ยังไขว่คว้ากันก็คือ รัฐหรือองค์กรรัฐบาลจะต้องดำเนินการภายใต้กฎหมาย และกฎหมายนั้นต้องเชื่อมโยงกับความยุติธรรมตามนโยบายสังคมนวมทั้ง ความยุติธรรมเป็นส่วนหนึ่งที่ไม่อาจแยกออกจากองค์ประกอบของกฎหมาย ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ภายใต้กฎหมายด้วยความยุติธรรม ซึ่งแนวความคิดในเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐกับกฎหมายพอจะกล่าวได้ ดังนี้

แนวความคิดในเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเกี่ยวข้องกับกฎหมาย แนวความคิดของ Plato ในเรื่องของกฎหมาย (Laws)<sup>17</sup> นั้น ในยุคสมัยนั้น ชาวเอเธนส์ (an Athenian) เรียกเจ้าหน้าที่ปกครองของรัฐ (magistrates) ว่า ผู้รับใช้ (servants) ของกฎหมาย ในอุดมคติ (the ideal system) ที่ใดในรัฐที่กฎหมายตกอยู่ในฐานะเป็นผู้รับใช้ (subservient) เจ้าหน้าที่

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> J.M. Kelly, A Short History of Western Legal Theory , The United States : Oxford Clarendon Press, p. 24 – 26.

ปกครองของรัฐ หรือกฎหมายปราศจากอำนาจ (impotent) ในการบังคับใช้ความหมาย ก็จะเกิดขึ้น (ruin impending) แต่ที่ใดในรัฐ ที่กฎหมายเป็นนายเหนือเจ้าหน้าที่ปกครองของรัฐ (law is lord over the magistrates, and the magistrates are servants to the law) ที่นั่นประชาชน ก็จะมีแต่ความเลื่อมใสศรัทธา (salvation) และพระเจ้าก็จะอวยพรและมอบความปรารถนาดีให้ (all the blessings that the gods bestow on states) หลักการในการเข้ารับตำแหน่งระดับสูง ของเอเธนส์ (the archons) ตามหลักการ the Principle Athenian magistrates ซึ่งจะต้องสาบานตัว ก่อนเข้ารับตำแหน่ง และพลเมืองในฐานะส่วนตัว อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ หากเกิดความบกพร่องในการคุ้มครองดูแล<sup>18</sup> (take an oath on entering office to govern according to the laws; any private citizen may prosecute an official for failure to observe them)

นอกจากนี้ Aristotle ยังได้กล่าวในหนังสือ Ethics ว่า เราไม่ได้อนุญาตให้คนเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ แต่เราอนุญาตให้กฎหมายเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ (We do not permit a man to rule, but the law) นอกจากนี้ คนที่กำหนดกฎเกณฑ์เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง เรียกว่า ทหารราชย์ (as a man tends to rule for his own benefit and thus becomes a tyrant)<sup>19</sup>

Aristotle ยังได้กล่าวในหนังสือ Politics ว่า กฎหมายที่ได้รับการบัญญัติโดยถูกต้อง ชอบธรรม ถือเป็นอำนาจสูงสุด (sovereign) ซึ่งการใช้ดุลพินิจเป็นเพียงเรื่องของรายละเอียดที่ไม่สามารถบัญญัติไว้ครอบคลุมได้ทั้งหมด จึงได้ให้นักกฎหมายดำเนินการในส่วนนี้ (The laws, if rightly enacted, ought to be sovereign, with discretion left to rulers only in matters of detail which general laws cannot cover exhaustively) ในทางตรงกันข้าม กฎหมายจะไม่เป็นอำนาจสูงสุด หากบัญญัตินอกกรอบ หรือไม่เหมาะสม (the laws are not to be sovereign if they go off the rails)<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Athenian Constitution.

<sup>19</sup> ตามหลักจริยธรรมของ Nicomachean (Nicomachean Ethics) คำว่า tyrant มาจากคำภาษากรีกว่า tyrannos หมายความว่า ผู้ปกครองที่ใช้อำนาจเด็ดขาด (an absolute ruler) โดยไม่จำเป็นต้องมีลักษณะของการกดขี่ข่มเหง หรือคูร้าย ดังเช่นความหมายของประเทศอังกฤษ

<sup>20</sup> J.M. Kelly, *supranote 17*.

หลักการที่สนับสนุนในเรื่องที่กล่าวมาแล้ว คือ ทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utility)

**ทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utility)** เป็นพื้นฐานในการประเมินการกระทำที่เอื้อด้วยการกระทำที่ดีเป็นใหญ่ โดยมีหลักการว่า สิ่งที่ต้อง คือสิ่งที่ดี เพราะการกระทำที่ถูกต้อง เป็นการแสดงถึงผลของการกระทำที่ดี ยิ่งกว่าการเลือกกระทำอื่น (Utilitarianism is a goal – based theory which evaluates actions in terms of their propensity to maximize goodness, however this is defined. Hence, it takes the view that our conception of what is right depends on our conception of what is good, since a right action is defined as one which produces more good than any alternative, So that only if a person has a conception of what is good can he or she have one what is right.)

ทฤษฎีพื้นฐานของอรรถประโยชน์ (The principle of Utility)<sup>21</sup> ต้องคำนึงถึงพื้นฐานสำคัญ 2 ประการ

1. นิยามโดยแท้ของคำว่า อรรถประโยชน์ คือ เครื่องแสดงถึงมาตรการของกฎหมายและองค์การ (the measure of law and instruction)
2. Bentham เห็นว่า<sup>22</sup> ธรรมเนียมปฏิบัติของกฎหมายธรรมชาติเป็นเรื่องที่มีลักษณะเด่น การยกเลิกกฎหมายธรรมชาติ เป็นเรื่องไร้สาระ (dismissal of the idea of natural rights as nonsense on stills)

ในทฤษฎีอรรถประโยชน์ ความเป็นชุมชน เป็นเรื่องที่กำหนดขึ้น เพื่อให้สมาชิกยอมรับถึงการเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน<sup>23</sup> และต้องถือประโยชน์สุขของชุมชนเป็นเรื่องใหญ่ เพราะประโยชน์สุขของชุมชน คือ ประโยชน์สุขของสมาชิกทั้งหมด (When the party being considered is the community as a whole, it will be the happiness of the community which counts, but the community is essentially a fiction, so the interest of the community is the sum of the interests of its members)<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Demetrius Iatridis, *supranote 1*, p. 63.

<sup>22</sup> Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, 1780.

<sup>23</sup> Coase, Ronald H., *The Problem of Social Costs* (1960) 3 *JL & Econ* 1.

<sup>24</sup> Demetrius Iatridis, *supranote 1*, p. 62.

ในการบริหารจัดการ (management) ให้เป็นไปตามหลักสัญญาประชาคม ทั้งสองฝ่ายต่างมีหน้าที่ต่อกัน ดังนี้

ประชาชน (พลเมือง) มีหน้าที่เสียภาษี ด้วยคาดหวังว่า รัฐอย่างน้อยที่สุดจะต้องดำเนินการในสิ่งเหล่านี้ให้แก่ประชาชน

1. การรักษารูปไต่ของรัฐบาล โดยผ่านทางทหาร
2. การได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยผ่านเจ้าหน้าที่ตำรวจ
3. การได้รับความสะดวก ปลอดภัย จากสาธารณูปโภค โดยผ่านกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจทั้งหลาย
4. การได้รับการรักษาความมั่นคง ทางด้านการเงิน และการคลัง โดยผ่านกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น รัฐในฐานะผู้รับค่าภาษี มีหน้าที่ต้องตอบแทนประชาชน ดังนี้

1. การดูแลรักษารูปไต่ของรัฐบาล
2. การให้ความคุ้มครองในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
3. การบริการสาธารณะ
4. การรักษาความมั่นคงทางด้านทางการเงินและการคลัง

กรณีนี้ เมื่อเทียบกับกฎหมายแพ่งเอกชน ก็น่าจะเทียบเคียงได้ว่าเป็นสัญญาจ้างทำของ โดยประชาชนผู้เสียภาษีในฐานะพลเมือง จะมีฐานะเป็นผู้ว่าจ้าง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในฐานะข้าราชการ จะเป็น ผู้รับจ้าง (servant)

ดังนั้น ประชาชน ซึ่งตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม เช่น การถูกฆ่า จีบปล้น ข่มขืน ก็เท่ากับรัฐกระทำผิดสัญญา ผิดหน้าที่ตามสัญญา และหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรรัฐบาลดังได้กล่าวมาแล้ว โดยการไม่สามารถให้ความคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินแก่ประชาชนให้เกิด ความสงบสุข อันเป็นบริการสาธารณะได้ จึงต้องเยียวยาชดใช้ค่าเสียหาย ตามหลักรัฐสวัสดิการ โดยรัฐมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่เหยื่ออาชญากรรมในฐานะค่าเสียหาย โดยเทียบกับกฎหมายเอกชน ซึ่งถือว่าการกระทำผิดสัญญาจ้างทำของ ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ การชดเชยค่าเสียหาย จึงไม่ใช่เรื่องของมนุษยธรรมอย่างที่เคยเข้าใจกันมา แต่เป็นหน้าที่ที่รัฐพึงต้องกระทำ

กรณีนี้ หากพิจารณาถึงความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะมีอำนาจหน้าที่อย่างไร ตามหลักสัญญาประชาคม (Social Contract) ซึ่งในสังคมที่สลับซับซ้อน เพื่อให้สังคมสงบสุข และเป็นระเบียบเรียบร้อย (social peace, order) ประชาชนมอบอำนาจให้รัฐปกครองดูแล และรัฐมีหน้าที่ปกครองดูแลตามทำนองคลองธรรม และหากรัฐกระทำผิดสัญญาประชาคม ประชาชนสามารถเรียกอำนาจคืนได้

ดังได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐหรือองค์กรรัฐบาล ซึ่งบริหารจัดการองค์กร โดยข้าราชการ ถือเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม ที่เกี่ยวข้องเมื่อเกิดความเสียหายขึ้น ในสังคม เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม

ตัวอย่างหนึ่งของหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ในเรื่องการให้ความคุ้มครองในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน กล่าวคือ การเรียกร้องค่าเสียหายนั้น แม้ว่าปัจจุบันจะมีการเยียวยา ค่าเสียหาย โดยกำหนดเป็นค่าตอบแทนให้แก่ผู้เสียหาย หรือกำหนดค่าทดแทนและค่าใช้จ่าย ให้แก่จำเลย ดังเช่น พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลย ในคดีอาญา พ.ศ.2544<sup>25</sup> บัญญัติไว้ หรือให้พนักงานอัยการเรียกค่าสินไหมทดแทน ให้แก่

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้เสียหาย” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิต หรือร่างกายหรือจิตใจ เนื่องจากการทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำความผิดนั้น

“จำเลย” หมายความว่า บุคคลซึ่งถูกฟ้องต่อศาล ว่าได้ทำความผิดอาญา

“ค่าตอบแทน” หมายความว่า เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับ เพื่อตอบแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากหรือเนื่องจากการทำความผิดอาญาของผู้อื่น

“ค่าทดแทน” หมายความว่า เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่จำเลยมีสิทธิได้รับเนื่องจากการตกเป็นจำเลยในคดีอาญา และถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี และปรากฏว่า คำพิพากษาถึงที่สุดในคดีนั้นฟังเป็นยุติ ว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด

๑๗๑

๑๗๑

มาตรา 17 ความผิดที่กระทำต่อผู้เสียหายอันอาจขอรับค่าตอบแทนได้ต้องเป็นความผิดตามรายการที่ระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัตินี้



มาตรา 18 ค่าตอบแทนตามมาตรา 17 ได้แก่

- (1) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ในการรักษาพยาบาล รวมทั้งค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกาย และจิตใจ
  - (2) ค่าตอบแทนในกรณีและผู้เสียหายถึงแก่ความตาย จำนวนไม่เกินที่กำหนดในกฎกระทรวง
  - (3) ค่าขาดประโยชน์ที่นำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบการทำงานได้ตามปกติ
  - (4) ค่าตอบแทนความเสียหายอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร
- ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

คณะกรรมการจะกำหนดให้ผู้เสียหายได้รับค่าตอบแทนเพียงใดหรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำความผิด และสภาพความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับรวมทั้ง โอกาสที่ผู้เสียหายจะได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่นด้วย

มาตรา 20 จำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ ต้อง

- (1) เป็นจำเลยที่ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ
- (2) ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี และ
- (3) ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดและมีการถอนฟ้องในระหว่างดำเนินคดี หรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในการคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด

ในคดีที่มีจำเลยหลายคน จำเลยคนใดถึงแก่ความตายก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุด และคณะกรรมการเห็นสมควรจ่ายค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายให้แก่จำเลยอื่นที่ยังมีชีวิตอยู่ ถ้าเป็นเหตุอยู่ในลักษณะคดี จำเลยที่ถึงแก่ความตายนั้นมีสิทธิได้รับค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ได้ด้วย

มาตรา 21 การกำหนดค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามมาตรา 20 ให้กำหนดตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

- (1) ค่าทดแทนการถูกคุมขัง ให้คำนวณจากจำนวนวันที่ถูกคุมขังในอัตราที่กำหนดไว้สำหรับการกักขังแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา
- (2) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาล รวมทั้งค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกาย และจิตใจ หากความเจ็บป่วยของจำเลยเป็นผลโดยตรงจากการถูกดำเนินคดี
- (3) ค่าทดแทนในกรณีที่มีจำเลยถึงแก่ความตาย และความตายนั้นเป็นผลโดยตรงจากการถูกดำเนินคดี จำนวนไม่เกินที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ผู้เสียหาย ดังเช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1<sup>26</sup> ก็ตาม แต่ก็ยังเห็นว่า รัฐหรือองค์กรรัฐบาลยังไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐหรือองค์กรรัฐบาลอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ ยังไม่ได้ยื่นมือเข้ามาช่วยเหลืออย่างเต็มที่และทันที่

(4) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างถูกดำเนินคดี

(5) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินคดี

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่ที่มีกฎหมาย กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว

ในกรณีที่มีคำขอให้ได้รับสิทธิที่เสียไปอันเป็นผลโดยตรงจากคำพิพากษานั้น การสั่งให้ได้รับสิทธิคืนตามคำขอดังกล่าว ถ้าไม่สามารถคืนสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด เช่นว่านั้น ได้ ให้คณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนเพื่อสิทธินั้นให้ตามที่เห็นสมควร

คณะกรรมการอาจกำหนดให้จำเลยได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายเพียงใดหรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดี ความเดือดร้อนที่จำเลยได้รับ และโอกาสที่จำเลยจะได้รับการชดเชยความเสียหายจากทางอื่นด้วย”

<sup>26</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 44/1 ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกเอา ค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือได้รับความเสื่อมเสีย ต่อเสรีภาพในร่างกาย ชื่อเสียง หรือได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สิน อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลย ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญา ขอให้บังคับ จำเลยชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนก็ได้

การยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหายต้องยื่นคำร้องก่อนเริ่มสืบพยาน ในกรณีที่ไม่มี การสืบพยาน ให้ยื่นคำร้องก่อนศาลวินิจฉัยชี้ขาดคดี และให้ถือว่าคำร้องดังกล่าว เป็นคำฟ้อง ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และผู้เสียหายอยู่ในฐานะ โจทก์ ในคดีส่วนแพ่งนั้น ทั้งนี้ คำร้องดังกล่าวต้องแสดงรายละเอียดตามสมควร เกี่ยวกับความเสียหาย และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เรียกร้อง หากศาลเห็นว่าคำร้องนั้นยังขาดสาระสำคัญบางเรื่อง ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ร้องแก้ไขคำร้องให้ชัดเจนก็ได้

คำร้องตามวรรคหนึ่ง จะมีคำขอประการอื่นที่มีใช้คำขอบังคับให้จำเลยชดเชย ค่าสินไหมทดแทน อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลยในคดีอาญามีได้ และต้องไม่ขัด หรือแย้ง กับคำฟ้องในคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ และในกรณีที่พนักงานอัยการ ได้ดำเนินการตามความในมาตรา 43 แล้ว ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง เพื่อเรียกทรัพย์สิน หรือราคาทรัพย์สินอีกไม่ได้”

## สรุป

แนวทางแก้ไขตามหลักรัฐสวัสดิการ (Welfare State)

1. รัฐหรือองค์กรรัฐบาลต้องกำหนดการเยียวยาความเสียหาย โดยถือเป็นหน้าที่ให้ชัดเจน เพราะพลเมืองมีหน้าที่ต้องชำระค่าภาษีอากรต่างๆ อันเป็นหนึ่งในที่มาของงบประมาณแผ่นดิน มิใช่ให้ผู้เสียหายต้องเรียกร้องค่าเสียหาย หรือแก้ไขปัญหาเองตามยถากรรม และถือว่าเป็นเรื่องของความสงสาร หรือเป็นเรื่องของบาปเคราะห์ โดยต้องบัญญัติเป็นกฎหมาย กำหนดแนวทางให้ชัดเจนดังกล่าวมาแล้ว เพื่อให้ประชาชนและสังคมได้รับความยุติธรรม โดยเท่าเทียมกัน ตามกฎหมายธรรมชาติในความเป็นมนุษย์ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

2. เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องตระหนักในความเป็นผู้รับจ้างของรัฐบาล (Government office) ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และยังมีหน้าที่ที่ต้องดูแลรับใช้พลเมือง (Civil servant) อีกด้วย ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องดำเนินการอย่างเต็มภาคภูมิตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรรัฐบาล (Government) ที่มีพันธกรณีที่ต้องดูแลประชาชน

3. การดำเนินการจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย ให้แก่ผู้เสียหาย ต้องทันเวลา ตั้งแต่กระบวนการรับเรื่องราวร้องทุกข์ จนถึงการเยียวยา ความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยจ่ายค่าชดเชยให้สำเร็จเรียบร้อยโดยเร็ว

4. รัฐต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ให้เพียงพอ

5. ในกรณีที่ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ให้พอเพียงได้ ก็ควรใช้วิธีการประกันภัยหมู่ โดยเทียบเคียงจากการประกันภัยผู้เสียหาย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 ซึ่งกรณีเช่นนี้ จะใช้งบประมาณไม่มากนัก รวมทั้ง การจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนมาดูแลรับผิดชอบด้านนี้โดยตรง

ความเชื่อมั่นต่อรัฐหรือองค์กรรัฐบาล : ความเท่าเทียมกันในการบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement) ให้เกิดความยุติธรรม ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีจิตสำนึกเหล่านี้ รัฐนาวาก็ล่ม เพราะประชาชนเปรียบเหมือนน้ำ เรือจะแล่นฉิว ลอยหรือจมย่อมขึ้นอยู่กับน้ำ แต่ถ้ารัฐบาลไม่ได้รับศรัทธาจากประชาชนเสียแล้ว เรือก็ล่มจม ต่อให้ผู้ถือพวงมาลัย หรือถือหางเสือ จะเชี่ยวชาญสักปานใดก็ตาม

-----