

การสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ
หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม

นายเสกสรรค์ พหลเวชช์

นิติกรชำนาญการพิเศษ

กองค่าตอบแทนและประโยชน์เกื้อกูล กรมบัญชีกลาง

ในการปฏิบัติราชการ เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ที่จะต้องอุทิศตนเพื่อให้ภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือได้รับมอบหมายสำเร็จลุล่วง สามารถอำนวยความสะดวกสุขให้แก่ประชาชนได้ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าว หากข้าราชการผู้นั้นมีเหตุต้องได้รับอันตราย บาดเจ็บ อาจถึงขั้นสูญเสียอวัยวะ พิการทุพพลภาพ หรือกระทั่งถึงแก่ความตาย ทางราชการก็กำหนดวิธีการในการช่วยเหลือ ดูแล มีให้ข้าราชการหรือทายาทของข้าราชการที่ได้รับอันตรายเพราะการปฏิบัติราชการนั้น ต้องได้รับความเดือดร้อนไว้หลายประการ

แต่ทว่า ในความเป็นจริงแล้ว บุคคลที่อาจต้องได้รับอันตราย บาดเจ็บจากการช่วยเหลือราชการ ไม่ได้มีแต่เฉพาะข้าราชการเท่านั้น ยังมีบุคลากรประเภทอื่นๆ ที่ไม่ใช่ข้าราชการ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน อาสาพัฒนา ราษฎรอาสาสมัคร รวมทั้ง พลเมืองดีทั่วไป ที่ไม่ได้มีหน้าที่ใดๆ เลย แต่เสนอตนเข้ามาช่วยเหลืองานของรัฐเพราะเห็นแก่หน้าที่มนุษยธรรมโดยแท้ก็เป็นจำนวนมาก แต่ทางราชการยังไม่เคยกำหนดแนวทางในการให้ความช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้เอาไว้

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2497 จึงได้ตรากฎหมายขึ้นฉบับหนึ่ง ชื่อว่า พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2497 ซึ่งเจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น ปรากฏชัดในหมายเหตุของพระราชบัญญัตินี้ดังต่อไปนี้

หมายเหตุ:— เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ในปัจจุบัน นอกจากข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนในงบประมาณประเภทเงินเดือนแล้ว ยังมีประชาชนที่ช่วยเหลือราชการ หรือบุคคลอื่นที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานของชาติตามที่ได้รับมอบหมายอยู่อีกหลายสาขา เช่น กรรมการของสภามหาชนธรรมแห่งชาติ ก.ป.ช. ฯลฯ และนอกจากนี้ ยังมีผู้ปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม ซึ่งถ้าบุคคลดังกล่าวนี้ต้องประสบภัยอันตรายจากการช่วยเหลือราชการ จากการปฏิบัติงานของชาติตามที่ได้รับมอบหมาย หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรมนั้นแล้ว ก็ห้ามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนใด ๆ ที่จะให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลนั้นเองหรือแก่ครอบครัวของบุคคลเหล่านั้นต่อข้าราชการไม่ ฉะนั้น เพื่อสงเคราะห์บุคคลดังกล่าวและเพื่อเป็นหลักประกันต่ออนาคตของครอบครัวของบุคคลเหล่านั้น จึงเป็นการสมควรที่จะออกกฎหมายให้ การสงเคราะห์แก่บุคคลดังกล่าวและครอบครัว

กฎหมายฉบับดังกล่าว ได้มีการปรับปรุง แก้ไขมาเป็นลำดับเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้นมาโดยตลอด จนกระทั่งพัฒนามาเป็นพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติหรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้วางหลักเกณฑ์การให้การสงเคราะห์ “ผู้ประสบภัย” ไว้ ดังนี้

1. ประชาชนทั่วไปจะมีฐานะเป็นผู้ประสบภัย และมีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เมื่อได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

1.1 ช่วยเหลือราชการด้วยความสมัครใจหรือทางราชการร้องขอ

1.2 ปฏิบัติงานของชาติตามที่ได้รับมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษรจากทางราชการยกเว้นสำหรับกรณีเร่งด่วนหรือปฏิบัติงานที่เป็นความลับ

1.3 ปฏิบัติการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ในการดูแลความสงบเรียบร้อยในตำบล หรือหมู่บ้านที่รับผิดชอบ

1.4 ปฏิบัติหน้าที่เป็นพลเมืองดี เช่น การช่วยเหลือคนตกน้ำ ช่วยสกัดคนร้าย เป็นต้น

2. ผลจากการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้ตนเองต้องประสบภัยจากการถูกทำร้ายร่างกาย หรือประสบอันตรายจนต้องสูญเสียอวัยวะ หรือสมรรถภาพในการใช้งานของอวัยวะส่วนนั้นไป หรือป่วยเจ็บทุพพลภาพจนไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติ หรือเป็นอุปสรรคในการดำรงชีวิต หรือแม้กระทั่งถึงแก่ความตาย แต่ทั้งนี้ ภัยที่เกิดดังกล่าว จะต้องมิได้เกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือจากความผิดของตนเอง

3. กำหนดระดับของการให้การสงเคราะห์ โดยเรียงลำดับตามความร้ายแรง ดังนี้

3.1 กรณีผู้ประสบภัยได้รับบาดเจ็บ

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลผู้ประสบภัย เนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2544 กำหนดให้ผู้ประสบภัยมีสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลได้ เสมือนเป็นข้าราชการ

3.2 กรณีผู้ประสบภัยสูญเสียอวัยวะ

นอกจากผู้ประสบภัยจะมีสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลเหมือนข้าราชการแล้ว กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและอัตราในการจ่ายเงินสงเคราะห์และกำหนดลักษณะของความพิการทุพพลภาพขนาดหนักจนเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งในการประกอบอาชีพ หรือในการดำรงชีพ พ.ศ. 2544 ยังกำหนดให้ผู้ประสบภัยมีสิทธิได้รับ “เงินชดเชย” โดยคำนวณเป็นจำนวนเท่าของ “อัตราเงินเดือน” เช่น

- เสียชีวิตหรือทุพพลภาพขนาดหนัก ได้รับเงินชดเชย ๓๐ เท่าของอัตราเงินเดือน
- แขนขาดข้างหนึ่ง ได้รับเงินชดเชย ๒๔ เท่าของอัตราเงินเดือน
- สูญเสียลูกตาข้างหนึ่ง ได้รับเงินชดเชย ๑๑ เท่าของอัตราเงินเดือน

เป็นต้น ซึ่ง “อัตราเงินเดือน” หมายความว่า อัตราเงินเดือนระดับ ๓ ขั้นต้น ของบัญชีอัตราเงินเดือน ข้าราชการพลเรือนที่ใช้อยู่ขณะประสบภัย (ปัจจุบันอัตรา 8,340 บาท)

3.3 กรณีผู้ประสบภัยพิการทุพพลภาพ

นอกจากผู้ประสบภัยจะมีสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลเหมือนข้าราชการ และมีสิทธิได้รับเงินชดเชยตามข้อ 3.2 แล้ว กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและอัตราในการจ่ายเงินสงเคราะห์และกำหนดลักษณะของความพิการทุพพลภาพขนาดหนักจนเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งในการประกอบอาชีพ หรือในการดำรงชีพ พ.ศ. 2544 ยังกำหนดให้ผู้ประสบภัยมีสิทธิได้รับ “เงินดำรงชีพ” ซึ่งกำหนดให้จ่ายในอัตรา ครึ่งหนึ่งของ “อัตราเงินเดือน” โดยจะจ่ายให้แก่ผู้ประสบภัยไปทุกเดือนจนกว่าจะถึงแก่ความตาย

3.4 กรณีผู้ประสบภัยถึงแก่ความตาย

นอกจากผู้ประสบภัยจะมีสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลเหมือนข้าราชการ และมีสิทธิได้รับเงินชดเชยตามข้อ 3.2 แล้วระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินช่วยเหลือค่าจัดการศพผู้ประสบภัย เนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2544 ยังกำหนดให้จ่ายเงินช่วยเหลือค่าทำศพ เป็นเงิน 20,000 บาท ให้แก่ทายาทของผู้ประสบภัยด้วย

แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน จึงทำให้มีบางส่วนที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน เช่น คำว่า “อัตราเงินเดือน” ในกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว หมายความว่า อัตราเงินเดือนระดับ ๓ ขั้นต้นของบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนที่ใช้อยู่ขณะประสพภัยไม่สอดคล้องกับระบบการจำแนกตำแหน่งและเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในปัจจุบัน เพราะระบบการจำแนกประเภทและตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในปัจจุบันมิได้ใช้ระบบนี้แล้ว และอัตราเงินเดือน 8,340 บาท ก็ไม่ใช่อัตราเงินเดือนขั้นแรกสุดที่ข้าราชการพลเรือนตำแหน่งประเภทวิชาการ (วุฒิปริญญาตรี) ระดับปฏิบัติการ (เทียบเท่าข้าราชการซี 3 เดิม) ได้รับอยู่ และหากพิจารณาจากเจตนารมณ์ดั้งเดิมของการสงเคราะห์ผู้ประสพภัยที่ต้องการให้ความช่วยเหลือพลเมืองดีที่ได้รับการดูแลไม่ต่างจากข้าราชการ ก็จะพบว่า กรณีข้าราชการได้รับอันตรายป่วยเจ็บจากการปฏิบัติงาน ข้าราชการผู้นั้นสามารถพักรักษาตัวได้โดยยังคงมีสิทธิได้รับเงินเดือนตลอดเวลาที่เข้าพักรักษาตัวนั้น แต่กรณีของผู้ประสพภัยที่จำเป็นต้องพักรักษาตัวทำให้ขาดรายได้ในการดำรงชีพตามปกติ แต่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมาย หรือระเบียบกำหนดให้ได้รับการชดเชยในเรื่องดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ผู้ประสพภัยยังไม่ได้รับการดูแลที่เท่าเทียมกับข้าราชการอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังมีเรื่องอัตราเงินช่วยเหลือค่าจัดการศพที่กำหนดไว้เป็นอัตราตายตัวที่จำนวน 20,000 บาทนั้น ได้กำหนดมาเป็นระยะเวลานาน ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายในการจัดการศพในปัจจุบัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว กรมบัญชีกลางจึงได้มีการยกร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และอัตราในการจ่ายเงินสงเคราะห์และกำหนดลักษณะของความพิการทุพพลภาพขนาดหนักจนเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งในการประกอบอาชีพหรือในการดำรงชีพ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. แก้ไขนิยาม คำว่า “อัตราเงินเดือน” เป็น อัตราเงินเดือนแรกบรรจุล่าสุดของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภทวิชาการ (วุฒิปริญญาตรี) ระดับปฏิบัติการที่ใช้อยู่ขณะประสพภัย (ปัจจุบันอัตรา 15,000 บาท) ซึ่งจะทำให้ผู้ประสพภัยได้รับเงินสงเคราะห์ในอัตราที่เหมาะสมยิ่งขึ้น ยกตัวอย่างเช่น กรณีผู้ประสพภัยถึงแก่ความตาย กฎกระทรวงฯ กำหนดให้ได้รับเงินชดเชยในอัตรา 30 เท่า ของอัตราเงินเดือนจากเดิมทายาทจะได้รับเงินชดเชยเป็นเงินจำนวน 250,200 บาท ($30 \times 8,340$) ก็จะได้รับเพิ่มขึ้นเป็นเงินจำนวน 450,000 บาท ($30 \times 15,000$)

2. กำหนดให้มีการจ่ายเงินชดเชยระหว่างเข้ารับการรักษาพยาบาลให้แก่ผู้ประสพภัยโดยจ่ายตามจำนวนวันที่ต้องพักรักษาตัวตามคำสั่งของแพทย์ ในอัตราร้อยละ 500 บาท โดยคำนวณจ่ายเป็นก้อนครั้งเดียว ซึ่งมีที่มาจากอัตราเงินเดือนแรกบรรจุล่าสุดของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภทวิชาการ (วุฒิปริญญาตรี) ระดับปฏิบัติการ เป็นฐานในการคำนวณ (15,000 บาท) หารด้วยจำนวนวันในหนึ่งเดือน (30 วัน)

และร่างระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินช่วยเหลือค่าจัดการศพผู้ประสพภัย เนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติหรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยปรับปรุงแก้ไขอัตราเงินช่วยเหลือค่าจัดการศพเป็นจำนวนสามเท่าของอัตราเงินเดือนแรกบรรจุล่าสุดของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภทวิชาการ (วุฒิปริญญาตรี) ระดับปฏิบัติการที่ใช้อยู่ขณะประสพภัย (ปัจจุบันอัตรา 15,000 บาท) ซึ่งนอกจากจะทำให้ผู้ประสพภัยได้รับความช่วยเหลือค่าจัดการศพเพิ่มขึ้นจากเดิมได้รับจำนวน 20,000 บาท เป็นได้รับจำนวน 45,000 บาท ($3 \times 15,000$) แล้ว แนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจ่ายเงินช่วยเหลือค่าจัดการศพดังกล่าว สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การจ่ายเงินช่วยเหลือของข้าราชการที่ใช้ในปัจจุบัน (3 เท่าของอัตราเงินเดือน) อีกด้วย

ปัจจุบันร่างระเบียบทั้งสองฉบับมีผลใช้บังคับแล้ว ได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2560 ซึ่งเป็นผลทำให้บุคคลที่เป็นพลเมืองดี เป็นจิตอาสา ที่เข้ามาช่วยเหลืองานของทางราชการได้รับการดูแลในกรณีที่ได้รับอันตรายป่วยเจ็บที่มากขึ้นกว่าเดิม แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจ

ของรัฐที่ต้องการให้พลเมืองดีที่เสียสละตนเอง เข้าช่วยเหลืองานของรัฐได้รับการดูแลสมดังเจตนารมณ์ดั้งเดิม
ที่กล่าวว่า “จะให้ความอบอุ่นแก่ผู้สิ้นเองหรือแก่ครอบครัวของบุคคลเหล่านั้นดุจข้าราชการ” สืบไป