

ปัญหาข้อกฎหมายการชดเชยเยียวยา สำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติ

วันวิสาข์ ศิริเจริญจรยา

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

กลุ่มวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีปทุม

s_wonwisa@yahoo.co.th

รับบทความ: 16 กรกฎาคม 2563

แก้ไขบทความ: 18 สิงหาคม 2563

ตอบรับบทความ: 21 สิงหาคม 2563

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติ และจากการศึกษาพบว่า การชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติของประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะใช้บังคับกับการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติโดยตรง เพื่อให้ความคุ้มครองประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติที่จะใช้สิทธิเรียกร้องความเสียหายหรือได้รับการช่วยเหลือได้อย่างเหมาะสม ซึ่งการให้ความช่วยเหลือเยียวยาโดยรัฐตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และตามมติคณะรัฐมนตรี ยังไม่อาจให้ความคุ้มครองประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังไม่ปรากฏหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่ชดเชยเยียวยา

ผู้ประสบภัยพิบัติ วิธีการคุ้มครองผู้ประสบภัยพิบัติ และการชดเชยเยียวยาความเสียหายอย่างเป็นระบบ จะเป็นเพียงการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐตามหน้าที่และอำนาจตามปกติที่กำหนดไว้ในกฎหมายของตนเอง

บทความฉบับนี้ จึงขอเสนอแนะให้มีกฎหมายการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติโดยเฉพาะ เพื่อการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เป็นธรรมและเหมาะสม โดยกำหนดเนื้อหาของกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้ประสบภัยพิบัติ การจัดตั้งกองทุน และองค์ประกอบคณะกรรมการ ขั้นตอนการชดเชยเยียวยา กำหนดขอบเขตเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบ รายละเอียดหลักเกณฑ์รูปแบบ และเงื่อนไขแห่งสัญญาประกันภัยที่ต้องระบุไว้ รวมทั้งการประกันภัยต่อ การจัดตั้งสำนักงานขึ้นมาสำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติ เพื่อเป็นหน่วยงานกลางเดียวในการรับผิดชอบและบริหารจัดการได้อย่างเป็นเอกภาพ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีต่อประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติ

คำสำคัญ: ภัยพิบัติ, การชดเชยเยียวยา, ผู้ประสบภัย

Legal Problems on the Compensation and Remedy for Assistance Given to the Casualty Victims Caused by the Disaster

Wonwisa Siricharoenchanya

Master's student of Master of Laws
Business Law, Faculty of Law,
Sripatum University
s_wonwisa@yahoo.co.th

Received: July 16, 2020

Revised: August 18, 2020

Accepted: August 21, 2020

Abstract

This article aims at studying the legal problems on the compensation and remedy for the assistance given to the casualty victims caused by the disaster and from the study, it found that there is no specific law on the compensation and remedy for the assistance directly given to the casualty victims in Thailand in order to protect those victims who can exercise their rights in demanding for damage compensation suitably. The Government's assistance at the present given to those victims shall be in accordance with the Ministry of Finance's regulations on the official advance money for assisting the casualty victims in case of

emergency and the cabinet's resolution that the protection may not be given to the victims effectively. In addition, there is no specific agency to provide the compensation and remedy to the victims, the way to protect the casualty victims and compensation of damages given to the victims systematically, only some government agencies are usually performing their duties as provided by law.

This article, therefore, would like to recommend that the law on the compensation and remedy, especially for the assistance of casualty victims, should be fairly and suitably available. The content of law should be designated for the protection of casualty victims, the creation of the fund and the board of directors elements, compensation and remedy procedures, scope of right, duty and liability, details of the rules and pattern as well as conditions of insurance contract that must be specified, including the re-insurance and setting up the office for the calamity management as the single unit for the unified responsibility and the management that would have caused the positive effect to the casualty victims.

Keywords: Disaster, Compensation and remedy, Casualty victims

บทนำ

ในทศวรรษที่ผ่านมาเป็นช่วงเวลาที่ย้ายพิบัติขนาดใหญ่ทั้งภัยพิบัติทางธรรมชาติ ภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ และภัยจากการก่อการร้าย เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และสร้างความเสียหายทั้งต่อชีวิต ทรัพย์สิน ระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมคิดเป็นมูลค่ามหาศาล สำหรับประเทศไทยต้องเผชิญกับภัยพิบัติรุนแรงบ่อยครั้งขึ้น เช่น การเกิดคลื่นยักษ์สึนามิ เมื่อปี พ.ศ. 2547 การเกิดอุทกภัยเมื่อปลาย พ.ศ. 2553 และต่อเนื่องถึงอุทกภัยทางภาคใต้เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2554 ซึ่งนับเป็นเหตุการณ์ ที่มีความรุนแรงมากที่สุดครั้งหนึ่งของประเทศ และติดอันดับ 5 ของประเทศ ที่ได้รับความสูญเสียทางเศรษฐกิจมากที่สุดเป็นเงินจำนวนมากถึง 4.5 หมื่นล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 1.44 ล้านล้านบาท ซึ่งมีมูลค่าเทียบเท่ากับอัตราร้อยละ 13 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2556)

ภายหลังจากที่ภัยพิบัติซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าวข้างต้นแล้ว กระบวนการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติเป็นเรื่องสำคัญ โดยกฎหมายของประเทศไทย ผู้ประสบภัยพิบัติอาจใช้สิทธิเรียกร้องให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้หากเข้าเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายในแต่ละเรื่องกำหนดไว้ ได้แก่ หลักกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิด หลักกฎหมายการประกันภัย หรือหลักการของกองทุนที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายหรือกฎหมายเฉพาะ ซึ่งการเรียกร้องให้มีการชดเชยเยียวยาตามกฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหาและอุปสรรคบางประการ

การชดเชยความเสียหายตามหลักกฎหมายละเมิด ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ซึ่งเป็นบทบัญญัติการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากการละเมิดทั่วไป โดยองค์ประกอบเรื่อง “ความผิด” (Fault) เป็นสิ่งสำคัญ กล่าวคือความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องเป็นความเสียหายที่เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น และความเสียหายดังกล่าวจะต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิด ตามหลักเรื่องความสัมพันธ์ของการกระทำและผล (Causation) แต่โดยที่ความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติในบางครั้งอาจจะมีหรือไม่มีผู้กระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย

ก็ได้ เช่น วาตภัย สึนามิ แผ่นดินไหว เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ทำให้การพิจารณาเรื่องความสัมพันธ์ของการกระทำและผลเป็นเรื่องยาก อีกทั้งการชดเชยค่าเสียหายตามหลักกฎหมายละเมิดมุ่งหมายให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมให้มากที่สุดหรือเต็มจำนวนความเสียหายที่ได้รับ (Full Compensation) ก็ย่อมเป็นไปได้ยากเนื่องจากลักษณะของความเสียหายกระทบบุคคลเป็นจำนวนมาก และมูลค่าความเสียหายมหาศาล รวมทั้งหากเป็นกรณีภัยพิบัติทางธรรมชาติ ไม่อาจระบุตัวบุคคลผู้กระทำผิดได้ ดังนั้น การชดเชยค่าเสียหายตามหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิด อาจไม่สอดคล้องกับลักษณะความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติ

สำหรับการชดเชยเยียวยาความเสียหายตามหลักกฎหมายประกันภัยนั้น เป็นไปตามเงื่อนไขที่ผู้รับประกันภัยและผู้เอาประกันภัยตกลงและระบุไว้ในกรมธรรม์ แต่เนื่องจากการทำประกันภัยพิบัติในปัจจุบันของประเทศไทยยังไม่เป็นที่นิยมแพร่หลาย เพราะมีอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ อัตราเบี้ยประกันภัยสูง บริษัทรับประกันภัยพิบัติมีจำนวนไม่มากนัก ความคุ้มครองความเสียหายที่ไม่ครอบคลุมภัยพิบัติทุกประเภท และจากเหตุการณ์อุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 รัฐได้แก้ปัญหาการประกันภัยพิบัติโดยการตราพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 เพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และการทำประกันภัยและการรับประกันภัยต่อ แต่การชดเชยเยียวยาความเสียหายตามกฎหมายดังกล่าว ยังคงประสบปัญหาหลายประการเช่นเดียวกัน (กรกมล พุทธิซ้อน, 2559)

แต่โดยที่รัฐในฐานะที่มีหน้าที่และภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชนในประเทศ โดยปัจจุบันระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายหลักที่รัฐนำมาใช้บังคับสำหรับดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ และในกรณีที่ภัยพิบัติมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ รัฐจะให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมในรูปแบบของมติคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเพื่อเยียวยาชดเชยบรรเทาความเสียหายให้กับผู้ประสบภัยพิบัติ เช่น กรณีอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 ให้จ่ายเงินช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยน้ำท่วมครัวเรือนละ 5,000 บาท ตามหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือราษฎรผู้ประสบภัยที่มีบ้านเรือนอยู่อาศัยประจำ 3 ครัวเรือน ได้แก่ ครัวเรือนน้ำท่วมถึงบ้านพักอาศัยโดยฉับพลัน และ

ทรัพย์สินได้รับความเสียหาย บ้านพักอาศัยถูกน้ำท่วมขังติดต่อกันไม่น้อยกว่า 7 วัน และทรัพย์สินได้รับความเสียหาย หรือกรณีบ้านพักอาศัยได้รับความเสียหายจาก อุทกภัยน้ำป่าไหลหลาก และดินโคลนถล่ม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องเป็น บ้านเรือนที่อยู่อาศัยประจำในพื้นที่ประกาศภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และมีหนังสือ รับรองผู้ประสบภัยที่ท้องถิ่นออกให้เท่านั้น และกรณีที่มีผู้ประสบภัยเข้าซ้อนทั้ง 3 กรณี ให้ได้รับการช่วยเหลือเพียงกรณีเดียว (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0504/18763 ลงวันที่ 8 กันยายน 2554 ด่วนที่สุด ที่ นร 0504/19336 ลงวันที่ 16 กันยายน 2554 ด่วนที่สุด ที่ นร 0504/19416 ลงวันที่ 16 กันยายน 2554 และ ด่วนที่สุด ที่ นร 0504/20661 ลงวันที่ 30 กันยายน 2554) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือโดยรัฐดังกล่าวเป็นการชดเชย เยียวยาความเสียหายในระดับหนึ่งเท่านั้น ซึ่งไม่อาจเพียงพอต่อความเสียหายที่ ประชาชนได้รับ อีกทั้งยังก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณของแผ่นดินระยะยาวในอนาคตได้

จึงเกิดประเด็นที่ควรศึกษาว่า ปัจจุบันประเทศไทยมีแนวคิด และรูปแบบ การชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติหรือไม่ อย่างไร และในต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา เนื่องจากเป็นประเทศที่ต้องเผชิญกับภัยพิบัติบ่อยครั้ง และได้มีการพัฒนาหลักการ แนวคิด และรูปแบบการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจาก กรณีภัยพิบัติเป็นระยะเวลาหนึ่ง ดังนั้น การศึกษากฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส และกฎหมายสหรัฐอเมริกาในเรื่องดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการนำไปสู่ ข้อเสนอแนะรูปแบบการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิด จากกรณีภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาแนวคิด หลักการ ความหมาย รูปแบบและลักษณะความเสียหาย ของภัยพิบัติทางธรรมชาติ ภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ และภัยการ ก่อการร้าย และผลกระทบที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และต่างประเทศ โดยเฉพาะ อย่างยิ่งประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

อันเกิดจากกรณีภัยพิบัติ

2. ศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายและรูปแบบที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติของระบบกฎหมายไทยในปัจจุบัน

3. ศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายและรูปแบบที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติของระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา

4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติ

5. นำผลการศึกษาวินิจฉัยนี้ เสนอแนะแนวทางเพื่อแก้ไขความไม่ชัดเจนของกฎหมายในการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติ

ขอบเขตของการศึกษา

งานวิจัยนี้ มุ่งศึกษากรณีการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติ ซึ่งผู้ศึกษาจะศึกษาแนวคิด และรูปแบบการเยียวยาชดเชยความเสียหายตามหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิด หลักกฎหมายประกันภัยและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาค้นคว้าเปรียบเทียบกับบทบัญญัติกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติ เนื่องจากแนวคิดและวิธีการเยียวยาชดเชยความเสียหายในประเทศดังกล่าวได้รับการศึกษาและพัฒนาอย่างมาก ทั้งนี้ จะศึกษาเฉพาะการเยียวยาชดเชยความเสียหายที่มีลักษณะเป็นตัวเงิน (Pecuniary Compensation) เท่านั้น

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาวินิจฉัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมายหนังสือ เอกสาร บทความ วารสาร รายงานการวิจัย สิ่งตีพิมพ์ วิทยานิพนธ์ เอกสารต่าง ๆ ทั้งภาษาไทยและ

ภาษาต่างประเทศ ความเห็นของนักกฎหมาย ข้อมูล จากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ และบทบัญญัติของกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติของไทย

1.1 กฎหมายละเมิด

จากการศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติ พบว่า แม้ว่าผู้ประสบภัยพิบัติสามารถเรียกร้องชดเชยค่าเสียหายได้ตามกฎหมายละเมิด แต่การใช้สิทธิตามกฎหมายดังกล่าวมีข้อจำกัดหลายประการ ประการแรก เนื่องจากสาเหตุของความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดจากธรรมชาติจะไม่สามารถระบุตัวผู้กระทำผิดได้ ส่งผลให้เกิดความยุ่งยากในการที่จะพิสูจน์ความผิด (Fault) และความสัมพันธ์ของการกระทำและผล (Causation) ประการที่สอง กระบวนการพิจารณาคดี โดยศาลใช้ระยะเวลาพอสมควร โดยเฉพาะกรณีที่ผู้กระทำละเมิดใช้สิทธิอุทธรณ์และฎีกาค่าพิพากษา ซึ่งส่งผลให้ผู้ประสบภัยพิบัติไม่อาจได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายได้ทันเวลาที่ และก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินคดี รวมทั้งท้ายที่สุดแล้วอาจจะไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาเพราะผู้กระทำละเมิดอาจไม่มีความสามารถในการชดเชยค่าเสียหายได้

สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศส การชดเชยเยียวยาตามหลักกฎหมายละเมิดมีปัญหาเช่นเดียวกับประเทศไทย ดังนั้น กฎหมายละเมิดจึงนำมาใช้กรณีที่ความเสียหายนั้นไม่มีกลไกการชดเชยเยียวยาใดแล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากความเสียหายต่อการบาดเจ็บทางร่างกาย ผู้ประสบภัยพิบัติจะได้รับการคุ้มครองผ่านระบบประกันสังคม สำหรับความเสียหายต่อทรัพย์สินนั้น ผู้ประสบภัยพิบัติเลือกที่จะทำสัญญาประกันภัยเพื่อการคุ้มครอง และการฟ้องคดีทางแพ่งจึงเป็นการดำเนินการโดยบริษัทประกันภัย โดยที่หลักกฎหมายละเมิดของสหรัฐอเมริกาที่กำหนดไว้ใน The Restatement (Second) of Torts §902 ขยายหลักการและประเภทความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดครอบคลุมความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ ที่ถือว่าเป็น “Act of God” แต่ยังมีข้อจำกัดในเรื่องพิจารณาจำนวนของการชดเชยเยียวยา เนื่องจากผู้ได้รับความเสียหายมีจำนวนมาก

1.2 กฎหมายประกันภัย

การชดเชยเยียวยาตามหลักกฎหมายประกันวินาศภัยของประเทศไทย คนส่วนใหญ่มีความสนใจที่จะทำประกันภัยพิบัติ ภายหลังจากเหตุการณ์อุทกภัย ปี 2554 แต่ต้องพบอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ การปรับเบี้ยประกันภัยสูงขึ้น เนื่องจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ต้นทุนการป้องกันความเสี่ยงของบริษัทประกันภัยเพิ่มสูงขึ้น อีกทั้ง บริษัทประกันภัยเริ่มมีความกังวลว่า ภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นนั้นมีแนวโน้มที่จะสร้างความเสียหายอย่างมหาศาล จึงทำให้บริษัทประกันภัยบางแห่ง สงวนสิทธิที่จะไม่รับประกันภัยพิบัติ หรือหากรับประกันภัยพิบัติก็จะมีกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการที่จะให้ความคุ้มครองความเสียหาย จากปัญหาเหล่านี้ รัฐจึงได้ตราพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 โดยการจัดตั้งกองทุนประกันภัยพิบัติ แต่การดำเนินการดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย เนื่องจากคุ้มครองเฉพาะภัยพิบัติตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดและต้องถูกประกาศเป็นภัยพิบัติ ซึ่งไม่ครอบคลุมภัยพิบัติทั่วไป อีกทั้งการชดเชยค่าสินไหมทดแทนกรณีอุทกภัย ประเภทบ้านอยู่อาศัย กรมธรรม์ประกันภัยพิบัติกำหนดให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามระดับความสูงของน้ำ ได้แก่ จำนวน 30,000 บาท หากน้ำท่วมพื้นอาคารสูงไม่ถึง 50 เซนติเมตร จำนวน 50,000 บาท เมื่อน้ำท่วมสูงจากพื้นอาคารตั้งแต่ 50 เซนติเมตร ขึ้นไป จำนวน 75,000 บาท เมื่อน้ำท่วมสูงจากพื้นอาคารตั้งแต่ 75 เซนติเมตร ขึ้นไป หรือจำนวน 100,000 บาท เมื่อน้ำท่วมสูงจากพื้นอาคารตั้งแต่ 100 เซนติเมตร ขึ้นไป เป็นต้น (ประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตาม มาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555, ข้อ 8) ส่งผลให้เบี้ยประกันภัยมีอัตราสูงเมื่อเปรียบเทียบกับความคุ้มครองตามกรมธรรม์

1.3 การให้ความช่วยเหลือโดยรัฐ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562 กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยกำหนดวงเงินทดรองราชการให้ส่วนราชการในระหว่างที่ยังไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

เพื่อดำเนินการช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าให้แก่ผู้ประสบภัยพิบัติ โดยไม่ได้มุ่งหมายขอใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด และให้ใช้จ่ายตามอัตราและรายการที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งจำนวนเงินที่ผู้ประสบภัยพิบัติได้รับนั้นจึงไม่ได้เต็มจำนวนความเสียหายที่แท้จริง อาทิเช่น รายการค่าวัสดุซ่อมแซมหรือก่อสร้างที่อยู่อาศัยประจำ ซึ่งผู้ประสบภัยพิบัติเป็นเจ้าของที่ได้รับความเสียหายเท่าที่จ่ายจริงหลังละไม่เกิน 33,000 บาท (หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินทอรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556, ข้อ 5.1.5) แม้ว่าข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าได้มีการจ่ายค่าซ่อมแซมไปในจำนวนที่มากกว่านี้ก็ไม่สามารถได้รับเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด

ในบางกรณีรัฐให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งพบว่ากฎหมายที่นำมาเป็นฐานในการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัตินั้นมีความแตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2557 เห็นชอบมาตรการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากเหตุวางระเบิดสี่แยกราชประสงค์ เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2558 กรณีคนต่างประเทศเสียชีวิต รัฐบาลจะให้การช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ตามระเบียบกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาว่าด้วยการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ พ.ศ. 2557 จำนวนสูงสุด 500,000 บาท แต่กรณีคนไทยเสียชีวิต รัฐบาลจะให้การช่วยเหลือเยียวยาตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 จำนวนสูงสุด 200,000 บาท ซึ่งถือว่าอัตราการช่วยเหลือคนไทย นั้น มีอัตราที่ต่ำกว่าอัตราการช่วยเหลือคนต่างประเทศ จึงส่งผลให้เกิดความไม่ยุติธรรม เนื่องจากทุกคนที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์เดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นคนชาติใดก็แล้วแต่ ควรที่จะได้รับการปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือหรือประโยชน์ในลักษณะเดียวกัน

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องข้างต้น จึงพบว่าการให้ความช่วยเหลือโดยรัฐนั้นยังคงมีปัญหาและอุปสรรคค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการกำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือไม่ได้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับรัฐบาลในแต่ละสมัย รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติดังกล่าวเป็นการเบิกจ่ายจากงบประมาณ ซึ่งอาจส่งผลต่อภาระงบประมาณของประเทศในระยะยาว ดังนั้น

จึงเห็นควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติโดยตรงเป็นการเฉพาะ โดยการเทียบเคียงกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้เป็นต้นแบบในการเสนอให้มีกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ต้องเผชิญกับเหตุการณ์ภัยพิบัติทั้งภัยพิบัติทางธรรมชาติ ภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำมนุษย์ และภัยก่อการร้ายที่รุนแรงและก่อให้เกิดมูลค่าความเสียหายมหาศาลในหลาย ๆ ครั้ง และได้มีการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้ประสบภัยอย่างต่อเนื่อง

2. กฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติของต่างประเทศ

2.1 กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศส การชดเชยเยียวยาความเสียหาย อันเกิดจากภัยพิบัติไม่ได้ใช้รูปแบบของการให้ความช่วยเหลือโดยรัฐ เนื่องจากเห็นว่าจะก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการคลังและงบประมาณของรัฐ จึงใช้รูปแบบของหลักกฎหมายประกันภัยพิบัติ โดยรัฐจะเข้ามาควบคุมในการดำเนินการของบริษัทประกันภัยพิบัติ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2554)

กรณีภัยพิบัติทางธรรมชาติ สภานิติบัญญัติของฝรั่งเศสได้เสนอให้สัญญาประกันอัคคีภัยและความเสี่ยงภัยอื่น ๆ ครอบคลุมถึงความเสียหาย ต่อทรัพย์สิน รวมถึงรถยนต์ ทั้งนี้ Act of 13 July 1982 ไม่ได้กำหนด บทนิยามศัพท์คำว่า "ภัยพิบัติทางธรรมชาติ" ไว้ มีเพียงระบุว่า ผลกระทบของภัยพิบัติทางธรรมชาติ ที่การประกันภัยไม่สามารถให้ความคุ้มครองโดยตรงต่อทรัพย์สินที่เสียหายที่เกิดจากปรากฏการณ์ธรรมชาติที่ผิดปกติ และไม่อาจต้านทานได้ ซึ่งจะต้องมีการประกาศภาวะภัยพิบัติทางธรรมชาติโดยรัฐบาลตามความเห็นชอบของกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ บริษัทประกันภัยสามารถปฏิเสธที่จะจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้ประสบภัยพิบัติได้ในกรณีที่มีการละเมิดกฎระเบียบ หรือมีการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับแผนป้องกันอุทกภัย ทั้งนี้ หากการปฏิเสธไม่จ่ายค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ถูกต้อง ผู้เอาประกันภัยสามารถยื่นคำร้องขอชดเชยเยียวยาที่สำนักงาน

การกำหนดอัตราภาษีได้ด้วยตนเองภายในสิบวันนับแต่มีการประกาศภาวะภัยพิบัติทางธรรมชาติ นอกจากนี้ บริษัทประกันภัยสามารถซื้อประกันภัยเพิ่มเติมเพื่อการประกันภัยต่อสำหรับความเสี่ยงภัยพิบัติทางธรรมชาติ กับ The Caisse Centrale de Réassurance (CCR) เป็นบริษัทรับประกันภัยต่อของรัฐ โดย CCR ให้ความคุ้มครองการประกันภัยต่ออย่างไม่จำกัด เนื่องจาก CCR ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ โดยรัฐจะได้รับเบี้ยประกันภัยจาก CCR กลับคืนมา ภายหลังจากที่บริษัทผู้เอาประกันภัยต่อได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ประสบภัยพิบัติไปบางส่วนแล้ว อีกทั้งรัฐบาลรับประกันเงินทุนของ CCR

กรณีภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ กฎหมาย The Act of 30 July 2003 ได้บัญญัติขึ้นมาโดยให้ประชาชนทำสัญญาประกันภัย โดยสมัครใจกับบริษัทประกันภัยที่รับประกันภัยเป็นรายบุคคล ซึ่งให้การคุ้มครองทรัพย์สินที่มีไว้สำหรับการดำรงชีพ และรถยนต์ โดยกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้ประสบภัยพิบัติทางเทคโนโลยีไม่สามารถเอาประกันภัยในความเสี่ยงที่เกิดขึ้นได้ เช่น กรณีอุบัติเหตุของโรงงานผลิตสารเคมี AZF ในเมืองตูลูส (Toulouse) พบว่าผู้ได้รับความเสียหายจำนวนมากไม่ได้ทำประกันภัย และเพื่อไม่ให้ผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าวถูกทอดทิ้งโดยไม่ได้รับชดเชยเยียวยาใด ๆ รัฐจึงจัดตั้งกองทุนรับประกันอุบัติเหตุ (Fonds de Garantie contre les Accidents) ซึ่งการชดเชยเยียวยาจะถูกจำกัดที่จำนวน 100,000 ยูโร เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าของโรงงานหลีกเลี่ยงในการที่จะทำประกันภัยความเสียหายจากความเสี่ยงของตนเอง เพราะความเสี่ยงนั้นสามารถเกิดขึ้นได้อีก โดยกองทุนได้รับเงินทุนจากบริษัทประกันภัย ผู้กระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนด และค่าปรับจากที่ไม่มีการปฏิบัติตามการประกันภัยภาคบังคับ

กรณีการกระทำก่อการร้าย The Act of 9 September 1986 ซึ่งมีการปรับปรุงแก้ไขโดย The Act of 23 January 2006 เป็นการทำสัญญาประกันภัย โดยสมัครใจ และให้ความคุ้มครองแก่ทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในดินแดนของประเทศฝรั่งเศส ไม่ว่าความเสียหายจะเกิดขึ้นกับทรัพย์สินโดยตรงหรือโดยอ้อมจากการก่อการร้าย โดยความคุ้มครองเป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาประกันภัย ทั้งนี้ มีการประกันภัยและประกันภัยต่อความเสี่ยงระเบิดและการก่อการร้าย โดย Gestion de

L'Assurance et de La Réassurance des Risques Attentats et Actes de Terrorisme (GARET) ที่ให้ความคุ้มครองการก่อการร้ายทุกลักษณะในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประกอบด้วย บริษัทประกันภัย บริษัทประกันภัยต่อ และ CCR ที่สมัครเข้าเป็นสมาชิก GARET โดยสมัครใจ และสมาชิกทุกคนต้องโอนความเสี่ยงการก่อการร้ายให้ GARET รวมทั้งต้องชำระเบี้ยประกันภัยในอัตราร้อยละ 6 ถึงอัตราร้อยละ 18 ของจำนวนที่เอาประกันภัย

2.2 กฎหมายของสหรัฐอเมริกา

เมื่อพิจารณารูปแบบการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกา มีแนวคิดเช่นเดียวกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส กล่าวคือไม่ได้ใช้รูปแบบของการให้ความช่วยเหลือโดยรัฐ เนื่องจากเห็นว่าจะก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการคลังและงบประมาณของรัฐ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2554) โดยการชดเชยเยียวยาความเสียหายเป็นในรูปแบบของการประกันภัยและกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนไว้ในกฎหมาย ได้แก่

กรณีภัยพิบัติทางธรรมชาติ จัดตั้งโครงการประกันอุทกภัยแห่งชาติ (National Flood Insurance Program 1968: NFIP) เพื่อเป็นการตอบสนองในกรณีที่บริษัทประกันภัยเอกชนไม่ต้องการที่จะให้กรมธรรม์ประกันภัยให้ความคุ้มครองความเสี่ยงอุทกภัย เนื่องจากมองว่าการประกันอุทกภัยอยู่นอกเหนือการประกันภัยธุรกิจ และการประกันภัยเจ้าของที่อยู่อาศัย ดังนั้น โครงการ NFIP จึงมุ่งหมายที่จะทำให้การประกันภัยคุ้มครองความเสี่ยงอุทกภัยโดยความร่วมมือของภาครัฐและเอกชน รวมทั้งพยายามที่จะกระตุ้นให้เกิดการบรรเทาผลกระทบที่เกิดจากอุทกภัย โดยการให้มลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นดำเนินการจัดการพัฒนาการใช้พื้นที่ที่เสี่ยงการเกิดอุทกภัย โดยชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวสามารถซื้อประกันภัยที่รัฐบาลกลางให้การสนับสนุน หรือสำหรับสิ่งก่อสร้างที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยง และต้องจัดทำ Pre - Flood Insurance Rate Map โดยรัฐจะทำการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย การจำกัดความคุ้มครอง และการกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติ ทั้งนี้ หากชุมชนมีมาตรการป้องกันพิเศษที่นอกเหนือไปจากที่โครงการ NFIP กำหนดไว้ จะส่งผลให้อัตราเบี้ยประกันภัยมีจำนวนลดลงด้วย

กรณีภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ไม่มีรูปแบบการชดเชยเยียวยาที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลกลางเป็นการเฉพาะ โดยมากแล้ว จะเป็นการเรียกร้องค่าเสียหายตามหลักกฎหมายความรับผิดทางละเมิด

กรณีภัยก่อการร้าย รัฐบาลกลางมีการจัดตั้งกลไกการชดเชยเยียวยาขึ้นเป็นการเฉพาะสำหรับการลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ 9/11 โดยตรา The Terrorism Risk Insurance Act of 2002 ซึ่งมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งโดย The Terrorism Risk Insurance Extension Act of 2005 และ Terrorism Risk Insurance Program Reauthorization Act of 2007 และได้มีการจัดตั้งกองทุนการชดเชยเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติ 11 กันยายน (The September 11th Victim Compensation Fund) จึงเป็นต้นแบบพิเศษของการชดเชยเยียวยาทำให้ผู้ประสบภัยพิบัติได้รับการชดเชยเยียวยาสำหรับความสูญเสียทางเศรษฐกิจ (Economic Losses) และความสูญเสียที่ไม่ใช่ทางเศรษฐกิจ (Non - Economic Losses)

ผลการศึกษาวิจัย

สำหรับแนวทางในการออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อใช้บังคับกับการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติเป็นการเฉพาะของประเทศไทย โดยกำหนดเนื้อหาของกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้ประสบภัยพิบัติ การจัดตั้งกองทุนและองค์ประกอบคณะกรรมการ ขั้นตอนการชดเชยเยียวยา กำหนดขอบเขตเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่และความรับผิด รายละเอียดหลักเกณฑ์รูปแบบและเงื่อนไขแห่งสัญญาประกันภัยที่ต้องระบุไว้ รวมทั้งการประกันภัยต่อโดยมีข้อเสนอแนะให้กำหนดเนื้อหาของกฎหมาย ดังนี้

1. **ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย** กำหนดให้กฎหมายฉบับนี้ ใช้บังคับแก่ความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติอันได้แก่ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ และภัยการก่อการร้ายทั้งหมด หรือส่วนหนึ่งส่วนใดได้เกิดขึ้น หรือกระทำขึ้นในอาณาเขตของประเทศไทย และผู้ประสบภัยพิบัติไม่ว่าจะเป็นสัญชาติใดย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้

2. กำหนดนิยามความหมายในกฎหมาย ดังนี้

“ภัยพิบัติ” หมายความว่า เหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ เกิดขึ้นโดยทันทีทันใดไม่ว่าจะเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติ ภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ หรือภัยก่อการร้าย และก่อให้เกิดความเสียหายและสูญเสียอย่างมาก ต่อชีวิต ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีอยู่ของชุมชนจนทำให้ชุมชนนั้นไม่สามารถที่จะรับมือกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ด้วยตนเอง

“ภัยพิบัติทางธรรมชาติ” หมายความว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ซึ่งเกิดขึ้นใน 3 ลักษณะ คือ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเนื่องจากสาเหตุภายในโลก เช่น แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นบนผิวโลก เช่น การเกิดแผ่นดินถล่ม อุทกภัย ภัยแล้ง ไฟป่า และภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในบรรยากาศ เช่น ภาวะโลกร้อน ลูกเห็บ ฟ้าผ่า เป็นต้น

“ภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์” หมายความว่า ภัยพิบัติที่มีสาเหตุมาจากมนุษย์ เช่น การสูบน้ำใต้ดินปริมาณมากจนส่งผลให้เกิดการทรุดตัวของพื้นดิน การปล่อยก๊าซเรือนกระจกปริมาณมากจากโรงงานอุตสาหกรรมจนส่งผลให้ระดับน้ำทะเลเพิ่มสูงขึ้นและท่วมพื้นที่ในระดับต่ำ การเปลี่ยนทางน้ำ จนทำให้เกิดภัยแล้งในบางพื้นที่ รวมถึงการทดลองทางวิทยาศาสตร์ เช่น การทดลองระเบิดนิวเคลียร์ใต้ดิน ซึ่งส่งผลกระทบต่อชั้นหินใต้เปลือกโลก โดยอาจมีผลกระทบต่อโลกในระยะยาว เป็นต้น

“ภัยก่อการร้าย” หมายความว่า การกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา หรือการกระทำที่ผิดตามกฎหมายซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตของอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศเกี่ยวกับการก่อการร้ายที่ประเทศไทยเป็นภาคีหรือรับรอง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะการกระทำที่เป็นความผิดนั้นได้กระทำขึ้นในราชอาณาจักร หรือนอกราชอาณาจักร

“ผู้ประสบภัย” หมายความว่า ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติ

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีอื่นเกิดจากภัยพิบัติ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีอื่นเกิดจากภัยพิบัติ

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีอื่นเกิดจากภัยพิบัติ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานบริหารจัดการชดเชยเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติ

“ผู้ประกอบการธุรกิจประกันวินาศภัย” หมายความว่า บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนี้

3. กำหนดมาตรการรักษาการ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามกฎหมายนี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนี้

4. กำหนดการจัดตั้งกองทุน และลักษณะของกิจการกองทุน

4.1 กำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีอื่นเกิดจากภัยพิบัติ” เรียกโดยย่อว่า “กชก.” โดยให้กองทุนเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายค่าชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้ประสบภัยพิบัติ (2) บริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยการรับประกันภัย และทำประกันภัยต่อ (3) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการธุรกิจประกันวินาศภัยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้

4.2 กำหนดให้กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน (1) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ (2) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามงบประมาณรายจ่าย (3) เงินสมทบของผู้ประกอบการธุรกิจประกันวินาศภัยตามที่คณะกรรมการกำหนด (4) เงินกู้ที่เป็นเงินบาทและเงินตราต่างประเทศในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย (5) เงินที่เป็นเบี้ยประกันภัยตามที่คณะกรรมการกำหนด (6) เงินที่ได้รับจากการชดเชยค่าสินไหมทดแทน หรือการคืนเบี้ยประกันภัยจากการทำประกันภัยต่อ (7) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ (8) ดอกผลของเงินกองทุน และ (9) เงินรายได้

อื่น ๆ ทั้งนี้ เงินและทรัพย์สินดังกล่าวให้ตกเป็นของกองทุน เพื่อใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

4.3 กำหนดให้กองทุนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัยและกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

4.4 กำหนดให้กองทุนมีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามข้อ 4.1 และรวมถึง (1) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ (2) ก่อตั้งสิทธิ หรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร (3) ลงทุน หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน และ (4) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

4.5 กำหนดให้การจ่ายเงินจากกองทุนให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับ (1) การช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติ และการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติตามวัตถุประสงค์ของกองทุน (2) การดำเนินการในการรับประกันภัยและการทำประกันภัยต่อ และการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการประกันวินาศภัยตามวัตถุประสงค์ของกองทุน และ (3) การบริหารกองทุน และการอื่น ที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับการจัดการกิจการของกองทุน

4.6 กำหนดให้มีการจัดตั้ง “สำนักงานบริหารจัดการชดเชยเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติ” ขึ้น และให้มีหน้าที่และอำนาจ (1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการตามกฎหมายนี้ (2) รับคำขอรับค่าชดเชยเยียวยา และค่าสินไหมทดแทนของผู้ประสบภัยพิบัติ การช่วยเหลือทางการเงินของผู้ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย หรือค่าใช้จ่าย อื่น ๆ พร้อมทั้งทำความเข้าใจเสนอต่อคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ (3) ประสานงานกับหน่วยงานราชการอื่นหรือบุคคลใด ๆ เพื่อขอทราบข้อเท็จจริงหรือความเห็นเกี่ยวกับการขอรับการช่วยเหลือ ตามข้อ 4.6 (2) (4) เก็บ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชยเยียวยาและค่าสินไหมทดแทนของผู้ประสบภัยพิบัติ การช่วยเหลือทางการเงินของผู้ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย หรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ และ (5)

กระทำกิจการตามที่รัฐมนตรี คณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการมอบหมาย

4.7 กำหนดสถานที่ตั้งของสำนักงาน โดยให้กองทุนมีสำนักงานใหญ่ ณ สถานที่ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา และจะตั้งสาขาหรือตัวแทนขึ้น ณ ที่อื่น ตามความจำเป็นก็ได้

5. กำหนดการบริหารจัดการกองทุน

5.1 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีอันเกิดจากภัยพิบัติ” ประกอบด้วย ประธานกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้อำนวยการเศรษฐกิจการคลัง ผู้อำนวยการบริหารหนี้สาธารณะ เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกจำนวนไม่เกินสี่คนเป็นกรรมการ ทั้งนี้ให้ปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงการคลังคนหนึ่งเป็นเลขานุการและอีกไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

5.2 การดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

5.3 กำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจบริหารจัดการกองทุน (1) เสนอโยบาย และแผนยุทธศาสตร์ของกองทุน สำหรับการป้องกันและลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ (2) พิจารณาอนุมัติค่าชดเชยเยียวยา หรือค่าใช้จ่ายตามกฎหมายนี้ (3) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรการในการคุ้มครองผู้ประสบภัยพิบัติ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย (4) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินของกองทุน (5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ (6) ออกระเบียบ หรือประกาศเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ และ (7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

5.4 กำหนดการประชุม และมติที่ประชุมของคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการ

6. กำหนดการจ่ายค่าชดเชยเยียวยา ได้แก่ (1) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการ

รักษาพยาบาล รวมทั้งค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ (2) ค่าใช้จ่ายในกรณีและผู้ประสบภัยพิบัติถึงแก่ความตาย (3) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบการทำงานได้ตามปกติ และ (4) ค่าตอบแทนความเสียหายอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

7. กำหนดขั้นตอนการชดเชยเยียวยา

7.1 กำหนดให้การช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติ จะเริ่มขึ้นต่อเมื่อรัฐบาลโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ประกาศให้พื้นที่นั้นเป็นเขตภัยพิบัติ ทั้งนี้ ความเสียหายที่ขอรับการช่วยเหลือนั้นจะต้องเป็นกรณีที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกรมธรรม์

7.2 กำหนดให้ผู้ประสบภัยพิบัติ หรือทายาทซึ่งได้รับความเสียหายที่มีสิทธิขอรับค่าชดเชยเยียวยาช่วยเหลือ หรือค่าใช้จ่าย ตามกฎหมายนี้ ยื่นคำขอต่อคณะกรรมการ ณ สำนักงาน ตามแบบที่สำนักงานกำหนดภายในสามเดือนนับแต่วันที่ได้มีการประกาศภาวะภัยพิบัติ

7.3 กำหนดให้ในกรณีที่ผู้ประสบภัยพิบัติ หรือทายาทซึ่งได้รับความเสียหายเป็นผู้ไร้ความสามารถ หรือไม่สามารถยื่นคำขอด้วยตนเองได้ ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาล ผู้บุุการี ผู้สืบสันดาน สามีหรือภริยา หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นหนังสือจากผู้ประสบภัยพิบัติ หรือทายาทซึ่งได้รับความเสียหาย แล้วแต่กรณี อาจยื่นคำขอรับค่าชดเชยเยียวยาช่วยเหลือ หรือค่าใช้จ่าย ตามกฎหมายนี้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

7.4 กำหนดให้หลักเกณฑ์ วิธีการยื่นคำขอ และวิธีพิจารณาคำขอให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

7.5 กำหนดให้ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ให้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด ซึ่งผู้อุทธรณ์จะยื่นต่อสำนักงานหรือศาลจังหวัดที่ผู้นั้นมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเพื่อส่งให้แก่ศาลอุทธรณ์ก็ได้ และให้ถือว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์แล้ว ทั้งนี้ ศาลอุทธรณ์มีอำนาจได้สวนหลักฐานเพิ่มเติมโดยสืบพยานเอง หรืออาจแต่งตั้งให้ศาลชั้นต้นตามที่เห็น

สมควรทำแทนก็ได้

7.6 การเรียกร้องหรือการได้มาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์ตามกฎหมายนี้ ไม่เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ที่ผู้ประสบภัยพิบัติพึงได้ตามกฎหมายอื่น หรือ การฟ้องร้องเรียกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

8. กำหนดการรับประกันภัย และการทำประกันภัยต่อของกองทุน กำหนดให้การรับประกันภัยและการทำประกันภัยต่อของกองทุนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ทั้งนี้ กองทุนอาจมอบหมาย หรือว่าจ้างนิติบุคคลอื่นให้ดำเนินการแทนก็ได้ และกำหนดให้ประเภทของการรับประกันภัย แบบกรมธรรม์ประกันภัย อัตราเบี้ยประกันภัยและการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในการรับประกันภัยของกองทุน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

9. กำหนดการช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการประกันวินาศภัย ในกรณีที่มีความจำเป็นและคณะกรรมการเห็นสมควร กองทุนอาจให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการประกันวินาศภัยเพื่อคุ้มครองความเสียหายจากการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในการรับประกันวินาศภัยที่เป็นภัยพิบัติร้ายแรง โดยให้ผู้ประกอบการประกันวินาศภัยที่ประสงค์จะได้รับความช่วยเหลือตามวรรคหนึ่งแจ้งความประสงค์ต่อกองทุน และเมื่อกองทุนพิจารณาเห็นสมควรให้ความช่วยเหลือและแจ้งให้ผู้ประกอบการประกันวินาศภัยทราบแล้ว ให้ผู้ประกอบการประกันวินาศภัยนำส่ง เงินสมทบเข้ากองทุนตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ การให้ความช่วยเหลือ การขอรับความช่วยเหลือ และการนำส่งเงิน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลา ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

10. กำหนดบทกำหนดโทษ หากปรากฏภายหลังว่าผู้ใดยื่นคำขอรับชดเชยเยียวยาตามพระราชบัญญัตินี้โดยทุจริต หรือแสดงหลักฐานอันเป็นเท็จเพื่อขอรับค่าชดเชยเยียวยาตามกฎหมายนี้ ให้สำนักงานมีหนังสือแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอรับชดเชยเยียวยา หรือค่าใช้จ่ายที่ได้รับไปแล้วภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

11. กำหนดบทเฉพาะกาล ในวาระเริ่มแรก ให้กระทรวงการคลังกำหนดให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในสังกัดกระทรวงการคลังดำเนินการในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานจนกว่าจะตั้งสำนักงานแล้วเสร็จ ทั้งนี้ ภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่

วันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ

จากข้อเสนอแนะให้มีกฎหมายการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติ หวังจะเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ อันมีผลกระทบจากความเสียหายจากภัยพิบัติที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะใช้บังคับโดยตรง และเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงของรัฐในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาเหตุดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทสรุป

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยต้องการชี้ให้เห็นถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติในประเทศไทย เนื่องจากไม่มีกฎหมายเฉพาะใช้บังคับกับการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติโดยตรง เพื่อให้ความคุ้มครองประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติที่จะใช้สิทธิเรียกร้องความเสียหายหรือได้รับการช่วยเหลือได้อย่างเหมาะสม ซึ่งการให้ความช่วยเหลือเยียวยาโดยรัฐ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และตามมติคณะรัฐมนตรี ยังไม่อาจให้ความคุ้มครองประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังไม่ปรากฏหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้ประสบภัยพิบัติ วิธีการคุ้มครองผู้ประสบภัยพิบัติ และการชดเชยเยียวยาความเสียหายอย่างเป็นระบบ จะเป็นเพียงการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐตามหน้าที่และอำนาจตามปกติที่กำหนดไว้ในกฎหมายของตนเอง ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษากฎหมายในต่างประเทศทั้งของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา เห็นว่ากฎหมายของทั้งสองประเทศดังกล่าวมีหลักกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ที่จะนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหากระบวนการและการชดเชยเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งรูปแบบการผสมผสานระหว่างการทำหลักการประกันภัยพิบัติกับการจัดตั้งกองทุนขึ้นในกฎหมาย ซึ่งจะมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับการให้ความคุ้มครองผู้ประสบภัยพิบัติได้เป็นอย่างดี

เอกสารอ้างอิง**กฎหมายไทย**

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลย
ในคดีอาญา พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

พระราชกำหนดการส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555

ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือ

ผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562

ระเบียบคณะกรรมการบริการกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยว

ชาวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่าย

เงินกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ พ.ศ. 2558

หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ

กรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556

กฎหมายต่างประเทศ

The Act of 13 July 1982

The Act of 25 July 1990

The Act of 9 September 1986

The Act of 6 July 1990

The Act of 30 July 2003

The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance
Act of 1974 (Stafford Act)

The Terrorism Risk Insurance Act of 2002

The Restatement (Second) of Torts

เอกสารอ้างอิง

- กรมกล พุทธช้อน. (2559). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัยพิบัติ*.
 นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2556). *การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย*.
 กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.
- คณะกรรมการค้ำประกันและวิชาการ. (2532). *คู่มือการประกันภัย สมาคมประกัน
 วินาศภัย*. กรุงเทพฯ: วิคเตอร์ีเพาเวอร์พอยท์.
- จิตติ ดิงศภัทัย. (2530). *กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยประกันภัย* (พิมพ์
 ครั้งที่ 13). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จิต เศรษฐบุตร. (2556). *หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 8).
 โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- ไชยยศ เหมรัชชตะ. (2556). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์
 ว่าด้วยประกันภัย* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ภาคภูมิ ทองชัยภูมิ. (2523). *ปัญหาการกำหนดค่าสินไหมทดแทน เพื่อละเมิด
 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์*. นิติศาสตรมหาบัณฑิต,
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. (2554). *การศึกษาเพื่อพัฒนา
 แนวทางการบริหารความเสี่ยงทางการคลังเชิงรุก โดยวิธีจัดหาแหล่งเงินทุน
 เพื่อลดภาระทางการคลังที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ*. กรุงเทพฯ:
 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง.
- อังคณาดี ปิ่นแก้ว. (2559). *การเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติทาง
 ธรรมชาติ : ศึกษากฎหมายฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: โครงการวิจัยคณะนิติศาสตร์
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

หนังสือต่างประเทศ

- Koch, B. A. (Ed.). (2004). *Terrorism, Tort Law and Insurance A Comparative Survey*. Austria: Springer-Verlag Wien New York.
- GAO. (2005). *Catastrophe Risk, U.S. and European Approaches to Insure Natural Catastrophe and Terrorism Risks*. GAO-05-199 United Government Accountability Office. Washington, D.C.
- Galand – Carval, S. (2002). *French: In B. A. Koch and H. Kozoil. University of Tort Law: Strict Liability*. The Hague: Kluwer Law International.
- Faure, M., & Hartlief, T. (2006). *Financial Compensation for Victims of Catastrophes, A Comparative Legal Approach*. New York: Springer Wien.
- Bruggeman, V. (2010). *Compensating Catastrophe Victims A comparative Law and Economics Approach*. (Volume 12). The Netherlands: Kluwer Law International BV.