

บทที่ 4

การก่อการร้ายตามกฎหมายอาญาและแนวทางการเยียวยา ผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายในกฎหมายไทย

ครั้งอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยประสบปัญหาการก่อการร้ายมาบ้างโดยเฉพาะบริเวณสามจังหวัดภาคใต้ อย่างไรก็ตามโดยส่วนใหญ่แล้วประเทศไทยมิใช่เป้าหมายโดยตรงของกลุ่มก่อการร้าย แต่เนื่องด้วยความเกี่ยวข้องในด้านผลประโยชน์กับประเทศที่มีความขัดแย้งกับกลุ่มก่อการร้าย ทำให้ประเทศไทยเผชิญกับความเสี่ยงภัยที่จะตกเป็นเป้าหมายของการก่อการร้าย ดังที่ปรากฏเสมอว่าในเหตุการณ์ที่อาจถือได้ว่าเป็นการก่อการร้ายนั้นมีจำนวนหลายสิบครั้งที่ปรากฏข้อเรียกร้องไปยังประเทศตะวันตกซึ่งมีความขัดแย้งกับกลุ่มก่อการร้าย อย่างไรก็ตามการก่อการร้ายดังกล่าวก่อส่งผลกระทบต่อให้ประชาชนภายในประเทศ เกิดความรู้สึกหวาดกลัวในด้านชีวิตและทรัพย์สินเป็นอย่างมาก ทำให้ประชาชนไทยตระหนักถึงภัยคุกคามจากการก่อการร้ายเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในปัจจุบันปัญหาการก่อการร้ายในประเทศไทย มิได้เกิดปัญหาความรุนแรงแต่เพียงในสามจังหวัดภาคใต้ของประเทศเท่านั้น หากเกิดขึ้นเป็นเหตุการณ์โศกนาฏกรรมหลายแห่งในประเทศไทย เช่น กรณีระเบิดพลีชีพบนรถไฟเมื่อปี พ.ศ. 2533 การระเบิดห้างดังในตัวเมืองหาดใหญ่ในปี พ.ศ. 2549 กรณีระเบิดในตัวเมืองกรุงเทพของคีนก่อนปีใหม่ พ.ศ. 2549 และเหตุระเบิดร้ายแรงที่บริเวณศาลพระพรหมแยกราชประสงค์และบริเวณท่าเรือสาทร พ.ศ. 2558 ที่ผ่านมา ซึ่งส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก ปัญหาการก่อการร้ายจึงเป็นมหันตภัยร้าย ซึ่งกดดันให้รัฐบาลไทยต้องเร่งแก้ปัญหาการก่อการร้าย รวมทั้งป้องกันการใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านของการก่อการร้ายระหว่างประเทศ¹ อีกทั้งภัยจากการก่อการร้ายนั้นมุ่งประสงค์คุกคามต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้บริสุทธิ์ รัฐจำเป็นต้องป้องกันและสร้างระบบการเยียวยาค่าสินไหมทดแทนภายใต้กฎหมายขึ้นมา เพื่อบรรเทาผลร้ายของผู้ประสบภัยที่ได้รับจากการก่อการร้ายอีกด้วย

1. การก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา

ในกฎหมายไทย แนวทางการป้องกันปราบปรามการก่อการร้ายและเยียวยาผู้ประสบภัย ปรากฏอย่างชัดเจนในประมวลกฎหมายอาญา โดยการแก้ไขเพิ่มเติมในประมวลกฎหมายอาญาของไทย เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย รัฐได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546 ให้

¹ สุชาติ มายสกุล, “คดีก่อการร้ายกับกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง,” บทบัญญัติ เล่ม 64 ตอน 4 (ธันวาคม 2551) น. 193.

เพิ่มเติม มาตรา 7 (1/1) ของประมวลกฎหมายอาญา และได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายไว้ในภาคความผิด หมวด 4 มาตรา 135/1 – มาตรา 135/4 โดยมีเหตุผลในการบัญญัติว่า

“เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบันปรากฏว่ามีภัยคุกคามจากการก่อการร้ายโดยมุ่งประสงค์ต่อชีวิตของประชาชนผู้บริสุทธิ์ หรือทำลายทรัพย์สินให้เกิดความเสียหายเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนและทำให้เกิดความวุ่นวายในประเทศ หรือเพื่อบังคับขู่เข็ญรัฐบาลไทย รัฐบาลของรัฐใดหรือองค์การระหว่างประเทศ จำยอมต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำตามที่มีการเรียกร้องของผู้ก่อการร้าย ซึ่งการกระทำเช่นนั้นได้เกิดขึ้นในประเทศใกล้เคียงและมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นในประเทศ อันจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ การกระทำความผิดดังกล่าวยังเป็นการกระทำในลักษณะการร่วมมือกระทำความผิดระหว่างประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ 1373 เมื่อวันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 2001 ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ดำเนินการก่อการร้ายหรือเป็นสมาชิกขององค์กรก่อการร้าย โดยเหตุที่การก่อการร้ายเป็นการกระทำที่เป็นภัยร้ายแรงต้องแก้ไขปัญหาให้ยุติลงอย่างรวดเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”² สามารถแยกพิจารณาตามมาตราต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

1.1 ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย

มาตรา 135/1 ผู้ใดกระทำการอันเป็นความผิดอาญาดังต่อไปนี้

องค์ประกอบภายนอก

(1) ใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการใดอันก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรืออันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย หรือเสรีภาพของบุคคลใดๆ

(2) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบโทรคมนาคม หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

(3) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐหนึ่งรัฐใด หรือของบุคคลใดหรือต่อสิ่งแวดล้อม อันก่อให้เกิดหรือน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ

องค์ประกอบภายใน

(1) เจตนาธรรมดา

² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 76 ก วันที่ 11 สิงหาคม 2545

(2) มูลเหตุชกุงใจ³

(ก) เพื่อขู่ขู่หรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ให้กระทำหรือไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือ

(ข) เพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน

คำว่า “อันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย” น่าจะเทียบได้กับอันตรายสาหัสตามมาตรา 297 เป็นปัญหาการตีความกฎหมายอาญาเพราะใช้ถ้อยคำไม่เหมือนกัน

ผู้สนับสนุนมีโทษเท่ากับตัวการ (มาตรา 135/3)

ตัวอย่างเช่น จำเลยเป็นสมาชิกของกลุ่มก่อการร้ายปีอาร์เอ็น ซึ่งมีนาย อ. เป็นหัวหน้า มีพฤติการณ์กระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเรียกค่าคุ้มครอง ซึ่งโจมตีเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีลักษณะเป็นอั้งยี่ตามมาตรา 209⁴

กรณีเหตุยกเว้นความผิดมาตรา 135/1 ก็คือ การกระทำในการเดินขบวน ชุมนุม ประท้วง หรือโต้แย้ง หรือเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือหรือให้ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย⁵

ข้อสรุปข้อยกเว้นมาตรา 135/1 เป็นกรณีการที่บุคคลใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไม่เป็นการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย⁶ อันเป็นการกำหนดความผิดอาญาที่มีลักษณะเกี่ยวเนื่องกับการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม ไม่พิจารณาดำเนินคดีโดย

³ การกระทำความผิดโดยเจตนาย่อมมีมูลเหตุที่ทำให้ผู้กระทำความผิดนั้น สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจนี้ ไม่มีในความผิดฐานประมาท แต่มีอยู่เฉพาะในการกระทำความผิดโดยเจตนา บางทีเรียกว่าเจตนาพิเศษ (dolus specialis, specific intent) โดยเหตุจูงใจให้กระทำความผิดมีผู้แยกออกตามลักษณะที่แตกต่างกันเป็น 2 ประเภท คือ 1. อาจเป็นเหตุจูงใจที่เป็นข้อเท็จจริงอันได้เกิดขึ้นแล้วในขณะกระทำความผิด ข้อเท็จจริงนั้นเป็นเหตุให้ผู้กระทำความผิดกระทำความผิด (motif déterminant) คือ กระทำความผิดเพราะอะไร เช่น เพราะเจ้าพนักงานกระทำ หรือได้กระทำตามที่ หรือโดยถูกข่มเหง โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้เรียก รับ หรือยอมจะรับ 2. อาจเป็นเหตุจูงใจอันเป็นข้อเท็จจริงที่ยังไม่เกิดขึ้น แต่ผู้กระทำความผิดประสงค์ต่อข้อเท็จจริงอันจะเป็นผลอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่จะเกิดขึ้นเพราะการกระทำนั้น (but, intention finale) คือกระทำความผิดเพื่ออะไร โดยมุ่งหมายอะไร ดู จิตติ ดิงศภัทัย, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญาภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 10 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร : จีรรัชการพิมพ์, 2546), น. 245.

⁴ คำพิพากษาฎีกาที่ 1176/2543 สส. 3 น. 99

⁵ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคความผิดและโทษ, พิมพ์ครั้งที่ 10 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556), น. 48.

⁶ คณิต ฌ นคร, การก่อการร้ายกับการมอบอำนาจให้ดำเนินคดี, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555) น. 24.

แยกแยะหรือไม่พิจารณาสถานการณ์แห่งเรื่องประกอบการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานนี้แล้ว กรณีก็อาจเป็นการใช้กฎหมายที่ไม่แก้ปัญหาให้แก้สังคมได้

1.2 ความผิดฐานขู่ว่าจะก่อการร้าย

มาตรา 135/2 ความผิดฐานขู่จะก่อการร้าย

องค์ประกอบภายนอก ผู้ใด

(1) ขู่จะก่อการกระทำการก่อการร้าย โดยมีพฤติการณ์อันควรได้ว่าบุคคลนั้นจะกระทำการตามที่ขู่จะจริง หรือ

(2) สะสมกำลังพลหรืออาวุธ จัดหาหรือรวบรวมทรัพย์สิน ให้หรือรับการฝึกการก่อการร้าย ตระเตรียมการอื่นใด หรือสมคบกัน เพื่อก่อการร้าย หรือกระทำความผิดใดๆ อันเป็นส่วนของแผนการเพื่อก่อการร้าย หรือยุยงประชาชนให้เข้ามามีส่วนในการก่อการร้าย หรือรู้ว่ามีผู้จะก่อการร้าย แล้วกระทำการใดอันเป็นการช่วยปกปิดไว้

องค์ประกอบภายใน เจตนาธรรมดา

การโทรศัพท์ไปขู่ว่าจะวางระเบิดด้วยความคึกคะนอง ไม่ผิดมาตรานี้

ผู้สนับสนุน ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการ (มาตรา 135/3)⁷

มาตรา 135/3 ผู้ใดเป็นผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดตามมาตรา 135/1 หรือมาตรา 135/2 ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้นๆ⁸

มาตรา 135/4 ความผิดฐานเป็นสมาชิกของคณะผู้ก่อการร้าย

องค์ประกอบภายนอก

1. เป็นสมาชิกของคณะบุคคล

2. ซึ่งมีมติหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติกำหนดให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำความผิดอันเป็นการก่อการร้าย

3. รัฐบาลไทยได้ประกาศให้ความรับรองประกาศดังกล่าวด้วยแล้ว

องค์ประกอบภายใน เจตนาธรรมดา

การเป็นสมาชิกเป็นความผิดเพราะสถานะ (status crime) ผู้กระทำจึงต้องรู้ถึงการเข้าสู่สถานภาพของตนเอง หากตอนแรกไม่รู้ แต่ต่อมารู้แล้วยังคงสถานภาพนั้นไว้ก็เป็นความผิดได้

⁷ ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น. 48 - 49.

⁸ ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, *ประมวลกฎหมายอาญานับอ้างอิง*, พิมพ์ครั้งที่ 34 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), น. 305.

อย่างไรก็ตามความผิดนี้ไปอิงอยู่กับมติของสหประชาชาติว่าจะกำหนดให้กลุ่มใดเป็นกลุ่มก่อการร้าย (international terrorists) สมาชิกของกลุ่มดังกล่าวจึงจะเป็นความผิด หากเป็นสมาชิกของกลุ่มก่อการร้ายนอกความหมายขององค์การสหประชาชาติ (local terrorist) ก็ไม่ผิดมาตรานี้ แต่หากมีการกระทำในประเทศไทยหรือมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างหนึ่งอย่างใด ก็อาจจะเข้าลักษณะความผิดอาญารฐานก่อการร้ายตามมาตราอื่นหรือเป็นอั้งยี่ตามกฎหมายไทยก็ได้⁹

2. แนวทางในการเยียวยาผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย

ในการเยียวยาผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายนั้น แม้ว่าการก่อการร้ายจะครบองค์ประกอบความรับผิดเพื่อละเมิด แต่การที่ผู้ประสบภัยซึ่งได้รับความเสียหายจากการก่อการร้ายจะฟ้องคดีละเมิดต่อผู้ก่อการร้ายเป็นจำเลยเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้ก่อการร้ายนั้นเป็นเรื่องยาก แม้ว่าในบางเหตุการณ์ผู้ก่อการร้ายจะออกมาอ้างความรับผิดชอบก็ตาม เพราะผู้ก่อการร้ายมักปกปิดการกระทำและวิธีการทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อค้นหาตัวผู้ก่อการร้ายหรือการพิสูจน์ความผิดเป็นเรื่องที่ยากลำบาก และเมื่อเป็นเช่นนี้ การที่จะปล่อยให้ผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายเหล่านั้นต้องรับบาปเคราะห์เสียเองโดยไม่ได้รับการเยียวยาจากรัฐ ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประสบภัย ในฐานะที่รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้แก่ประชาชน รัฐจึงใช้มาตรการตามกฎหมายพิเศษในการเยียวยาให้แก่ผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายดังต่อไปนี้

2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด

เมื่อพิจารณาถึงการเยียวยาความเสียหายจากการก่อการร้ายให้แก่ผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายตามกฎหมายไทย ลักษณะของการก่อการร้ายนั้นครบองค์ประกอบของความรับผิดเพื่อละเมิด มาตรา 420 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

การก่อการร้ายเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย เพราะมีกฎหมายอาญากำหนดความผิดของการก่อการร้ายไว้ เป็นการกระทำโดยจงใจ เพราะผู้ก่อการก่อการร้ายจะมีการวางแผนไตร่ตรอง

⁹ ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น. 49.

ไว้ก่อน มีความเสียหายแก่บุคคลอื่น เนื่องด้วยรูปแบบหรือวิธีการก่อการร้ายสามารถทำให้เกิดความเสียหายได้อย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย และความเสียหายแก่ทรัพย์สิน และความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นล้วนมาจากการกระทำของผู้ก่อการร้ายโดยตรงตามหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล¹⁰

สำหรับผู้ก่อการร้ายที่ครอบครองทรัพย์สินอันตราย เช่น สารเคมี ระเบิด แล้วก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อผู้อื่น ผู้ก่อการร้ายยังต้องรับผิดชอบตามหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดตามมาตรา 437 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดแก่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง

ความข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงบุคคลผู้มีไว้ในครอบครองของตนซึ่งทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ หรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการก่อการร้ายจะครอบคลุมประกอบความรับผิดเพื่อละเมิด แต่การที่ผู้ประสบภัยซึ่งได้รับความเสียหายจากการก่อการร้ายจะฟ้องคดีละเมิดต่อผู้ก่อการร้ายเป็นจำเลยเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้ก่อการร้ายนั้นเป็นเรื่องยาก แม้ว่าในบางเหตุการณ์ผู้ก่อการร้ายจะออกมาอ้างความรับผิดชอบก็ตาม เพราะผู้ก่อการร้ายมักปกปิดการกระทำและวิธีการทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อค้นหาตัวผู้ก่อการร้ายหรือการพิสูจน์ความผิดเป็นเรื่องที่ยากลำบาก และเมื่อเป็นเช่นนี้ การที่จะปล่อยให้ผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายเหล่านั้นต้องรับบาปเคราะห์เสียเองโดยไม่ได้รับการเยียวยาจากรัฐ ในฐานะที่รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้แก่ประชาชน ก็เป็นเรื่องที่ควรจะต้องพิจารณาว่ามีความเหมาะสมแล้วหรือไม่

2.2 พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อเยียวยาความเสียหายผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยที่ตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นและไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็คือ

¹⁰ ดู ประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 1/1 ในมาตรา 135/1 ถึง 135/4 กำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายเพิ่มโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 245 และมาตรา 246 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่นโดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น และไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น รวมทั้งการรับรองสิทธิในการได้รับค่าทดแทนในกรณีของบุคคลซึ่งตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างพิจารณาคดี หากปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดคดีนั้น ข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด ดังนั้น เพื่อให้การรับรองสิทธิดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”¹¹

ความผิดฐานก่อการร้ายได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 135/1 – มาตรา 135/4 แม้พระราชบัญญัติค่าตอบแทนฯ ไม่ได้บัญญัติถึงรวมไปถึงความผิดฐานการก่อการร้ายไว้ แต่การกระทำในการก่อการร้ายย่อมเป็นความผิดอื่นๆ ทั่วไปด้วย ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติค่าตอบแทนฯ เช่น ความผิดต่อชีวิตและความผิดต่อความปลอดภัยของร่างกาย¹² ส่งผลให้ผู้ประสพภัยที่ได้รับความเสียหายจากการก่อการร้าย ถือว่าเป็นผู้เสียหาย¹³ ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายฯ ซึ่งกระบวนการจ่ายเงินนั้น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม มีภารกิจในการช่วยเหลือเยียวยาเหยื่อผู้เสียหายในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายฯ กรณี ถูกยิง ถูกแทง ถูกฆ่า ถูกทำร้ายร่างกาย ถูกกระเบิด หรือถูกข่มขืนโดยที่ตนเองไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิด¹⁴

ในการพิจารณาเรื่องการจ่ายเงินให้แก่ผู้เสียหาย คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา ตามมาตรา 7 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมคุมประพฤติ ผู้แทนกรมพระธรรมนูญ ผู้แทน

¹¹ ดู ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 118 ตอนที่ 104 ก หน้า 23 /12 พฤศจิกายน 2544

¹² ดู รายการท้ายพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ความผิดที่กระทำต่อผู้เสียหายซึ่งทำให้ผู้เสียหายอาจขอรับค่าตอบแทนได้ตามมาตรา 17 ได้แก่ ลักษณะ 10 ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย

¹³ มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “ผู้เสียหาย” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตหรือร่างกายหรือจิตใจ เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น

¹⁴ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม <http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/index.php/2012-06-20-10-26-27>

กรมราชทัณฑ์ ผู้แทนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ผู้แทนสหภาพนายความและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่ง คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีมาจากการแพทย์ ด้านสังคมสงเคราะห์ และ ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ อีก 5 คน เป็นกรรมการ โดยมาตรา 8 ได้ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ว่า คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติ ค่าตอบแทน ค่าทดแทน หรือค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้ เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับ มาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญาตลอดจนการออกกฎหมายกระทรวง ระเบียบ และประกาศต่าง ๆ เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้และมีหนังสือสอบถามหรือเรียก บุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือข้อมูลหรือสิ่งอื่นที่จำเป็นมาเพื่อ ประกอบการพิจารณา รวมทั้งปฏิบัติการอื่นใดเพื่อบรรล่วัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้ สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาช่วยเหลือผู้เสียหาย พระราชบัญญัติ ค่าตอบแทนผู้เสียหาย ฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 17, 18 และมาตรา 19 ไว้ดังนี้

2.2.1 ฐานความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 17 ความผิดที่กระทำต่อผู้เสียหายอันอาจขอรับค่าตอบแทนได้ต้องเป็นความผิด ตามรายการที่ระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัตินี้

ความผิดที่กระทำต่อผู้เสียหายซึ่งทำให้ผู้เสียหายอาจขอรับค่าตอบแทนได้ตามมาตรา 17 ได้แก่ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ความผิด

ลักษณะ 9 ความผิดเกี่ยวกับเพศ มาตรา 276 ถึง มาตรา 287

ลักษณะ 10 ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย

หมวด 1 ความผิดต่อชีวิต มาตรา 288 ถึง มาตรา 294

หมวด 2 ความผิดต่อร่างกาย มาตรา 295 ถึง มาตรา 300

หมวด 3 ความผิดฐานทำให้แท้งลูก มาตรา 301 ถึง มาตรา 305

หมวด 4 ความผิดฐานทอดทิ้งเด็กคนป่วยเจ็บ หรือชรา มาตรา 306 ถึง มาตรา 308

2.2.2 ค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 18 ค่าตอบแทนตามมาตรา 17 ได้แก่

(1) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาล รวมทั้งค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและ จิตใจ

(2) ค่าตอบแทนในกรณีและผู้เสียหายถึงแก่ความตาย จำนวนไม่เกินที่กำหนดใน กฎกระทรวง

(3) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบการทำงานได้ตามปกติ

(4) ค่าตอบแทนความเสียหายอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

คณะกรรมการจะกำหนดให้ผู้เสียหายได้รับค่าตอบแทนเพียงใดหรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำความผิด และสภาพความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ รวมทั้งโอกาสที่ผู้เสียหายจะได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่นด้วย

2.2.3 วิธีการและอัตราการจ่ายค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 19 หากปรากฏในภายหลังว่าการกระทำที่ผู้เสียหายอาศัยเป็นเหตุในการขอรับค่าตอบแทนนั้น ไม่เป็นความผิดอาญาหรือไม่มีการกระทำเช่นนั้น ให้คณะกรรมการมีหนังสือแจ้งให้ผู้เสียหาย คืนค่าตอบแทนที่ได้รับไป แก่กระทรวงยุติธรรมภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ในการพิจารณาอัตราการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายตามมาตรา จะต้องพิจารณาควบคู่กับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2546¹⁵ ดังนี้

ข้อ 1. ในกฎกระทรวงนี้

คณะกรรมการ หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา

ข้อ 2 ในการพิจารณาจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายในคดีอาญา ให้คณะกรรมการคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำความผิด และสภาพความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ รวมถึงโอกาสที่ผู้เสียหายจะได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่นด้วย

ข้อ 3 ให้คณะกรรมการพิจารณาจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้เสียหายในคดีอาญา ดังต่อไปนี้

(1) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาล ให้จ่ายเท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินสามหมื่นบาท

(2) ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ ให้จ่ายเท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินสองหมื่นบาท

(3) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบกิจการได้ตามปกติ ให้จ่ายในอัตราร้อยละไม่เกินสองร้อยบาท เป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ไม่สามารถประกอบกิจการได้ตามปกติ

(4) ค่าตอบแทนความเสียหายอื่นนอกจาก (1) (2) และ (3) ให้จ่ายเป็นเงินตามจำนวนที่คณะกรรมการเห็นสมควร แต่ไม่เกินสามหมื่นบาท

¹⁵ ดูราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 78 ก วันที่ 15 สิงหาคม 2546

ค่าตอบแทนตาม (1) และ (2) ให้รวมถึงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าห้องและค่าอาหารในอัตราวันละไม่เกินหกร้อยบาท

ข้อ 4 ในกรณีที่ผู้เสียหายในคดีอาญาถึงแก่ความตาย ให้คณะกรรมการพิจารณาจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้เสียหายนั้น ดังต่อไปนี้

- (1) ค่าตอบแทน ให้จ่ายเป็นเงินจำนวนตั้งแต่สามหมื่นบาท แต่ไม่เกินหนึ่งแสนบาท
- (2) ค่าจัดการศพ ให้จ่ายเป็นเงินจำนวนสองหมื่นบาท
- (3) ค่าขาดอุปการะเลี้ยงดู ให้จ่ายเป็นเงินจำนวนไม่เกินสามหมื่นบาท
- (4) ค่าเสียหายอื่นนอกจาก (1) (2) และ (3) ให้จ่ายเป็นเงินตามจำนวนที่คณะกรรมการเห็นสมควร แต่ไม่เกินสามหมื่นบาท

กรณีพิจารณาพระราชบัญญัติค่าทดแทนฯ ประกอบกับกฎกระทรวงแล้วนั้น สามารถพิจารณาได้ว่า ผู้เสียหายซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับเพศ มาตรา 276 ถึง มาตรา 287 ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย มาตรา 288 ถึงมาตรา 300 ความผิดฐานทำให้แท้งลูก มาตรา 301 ถึง มาตรา 305 และ ความผิดฐานทอดทิ้งเด็กคนป่วยเจ็บ หรือชรา มาตรา 306 ถึง มาตรา 308 โดยสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือของผู้เสียหายกรณีเสียชีวิตก็คือ 1.ค่าตอบแทนกรณีผู้เสียหายถึงแก่ความตายตั้งแต่ 30,000 บาท แต่ไม่เกิน 100,000 บาท 2.ค่าจัดการศพจำนวน 20,000 บาท 3.ค่าขาดอุปการะเลี้ยงดู ไม่เกิน 30,000 บาท และ 4.ค่าเสียหายอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร แต่ไม่เกิน 30,000 บาท

ส่วนกรณีทั่วไป ค่าตอบแทนที่ได้รับก็คือ 1.ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงไม่เกิน 30,000 บาท 2.ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจเท่าที่จ่ายจริงไม่เกิน 20,000 บาท 3.ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบกิจการได้ตามปกติอัตราวันละไม่เกิน 200 บาท ระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี และ 4.ค่าตอบแทนความเสียหายอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรไม่เกิน 30,000 บาท

2.3 กองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ

เนื่องด้วยประเทศไทยเป็นเป้าหมายหลักในการเดินทางมาท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ เพื่อเพิ่มความมั่นใจและช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติทุกคนที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวจับจ่ายใช้สอยในประเทศไทย¹⁶ รัฐบาลได้อนุมัติเงิน 200 ล้านบาท ให้กระทรวง

¹⁶ นักท่องเที่ยว หมายถึง บุคคลที่เดินทางมาจากถิ่นพำนักของตนไปอีกสถานที่หนึ่ง โดยมีการค้างคืนอย่างน้อย 1 คืน แต่ไม่เกิน 90 วัน ด้วยความสมัครใจและวัตถุประสงค์อันมิใช่เพื่อไปประกอบอาชีพหรือหารายได้และให้หมายความรวมถึงผู้รับบริการหรือความสะดวกจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวโดยเสียค่าบริการด้วย ดูกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา http://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6623

การท่องเที่ยวและกีฬาจัดตั้งเป็นกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ สำหรับค่าใช้จ่ายช่วยเหลือนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยและต้องประสบความสูญเสียหรือเสียหายใดๆ จากเหตุอาชญากรรมหรือภัยด้านอื่นๆ ทั้งในภาวะปกติหรือภาวะวิกฤติ โดยมีได้เกิดจากความประมาท เจตนา หรือการกระทำที่ผิดกฎหมายของนักท่องเที่ยว

2.3.1 เจตนารมณ์ของกองทุนช่วยเหลือหรือเยียวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ

“กองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ 200 ล้านบาท” มีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ 19 ธันวาคม 2557 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้รับกรอบเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายจำนวน 200 ล้านบาท จากคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ค.ส.ช) เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในประเทศไทยและประกันความเสี่ยงจากสถานการณ์ทางการเมือง อันเป็นการช่วยเหลือนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะที่เหตุอาชญากรรมและภัยด้านอื่นๆ ที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ทำให้ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นด้านการท่องเที่ยว การตั้งเงินช่วยเหลือจึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวได้ในระดับหนึ่งควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

2.3.2 คณะกรรมการบริหารกองทุน

กองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติจะมีคณะกรรมการบริหารกองทุนประกอบไปด้วย ประธานกรรมการ ก็คือ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยมีผู้อำนวยการกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ เป็นกรรมการบริหารและเลขานุการ และมีผู้แทนจากสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (ไม่เกิน 2 คน) และผู้ทรงคุณวุฒิ (ไม่เกิน 3 คน) ร่วมเป็นคณะกรรมการ

2.3.3 หลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินจากกองทุน

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวมีดังนี้

- 1) ระยะเวลาในการจ่ายเงินเยียวยานักท่องเที่ยว

การช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย โดยจะเริ่มตั้งแต่นักท่องเที่ยวเดินทางถึงประเทศไทยและดำเนินต่อเนื่องไปจนกระทั่งเดินทางออกจากประเทศไทย ทั้งการเดินทางถึงประเทศไทย หรือเดินทางออกจากประเทศ ให้ถือการผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองโดยถูกต้องทุกขั้นตอนแล้วเป็นสำคัญ

2) กรณีที่จะได้รับการช่วยเหลือ ก็คือ 1. ประสบเหตุจากภัยธรรมชาติ 2. ประสบเหตุจากการก่อการร้ายหรือจลาจล 3. ถูกทำร้ายร่างกาย 4. ถูกข่มขืน 5. ประสบอุบัติเหตุ และ 6. ตกทุกข์ได้ยาก

3) รายละเอียดการช่วยเหลือเยียวยา

1. ในกรณีเสียชีวิต การสูญเสียอวัยวะ สายตาหรือทุพพลภาพถาวรสิ้นเชิง อัตราการช่วยเหลือ ไม่เกิน 300,000 บาท/คน

2. ค่ารักษาพยาบาลตามมาตรฐานทางการแพทย์รวมถึงค่าใช้จ่ายในการเคลื่อนย้ายภายในประเทศไทย จะจ่ายตามจริงแต่ไม่เกิน 100,000 บาท/คน

3. ความสูญเสียหรือความเสียหายจากการหยุดชะงักของการเดินทาง อัตราการช่วยเหลือ 2,000 บาท/คน/วัน จ่ายสูงสุดไม่เกิน 20,000 บาท

4. ค่าเยียวยาฟื้นฟูด้านจิตใจกรณีถูกข่มขืน 20,000 บาท/คน

5. ค่าเยียวยากรณีนักท่องเที่ยวตกทุกข์ได้ยากขาดปัจจัยในการดำรงชีวิต เนื่องจากโดนประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน เพื่อเป็นค่าที่พักและอาหาร 2,000 บาท/คน/วัน จ่ายสูงสุดไม่เกิน 20,000 บาท

กรณีนักท่องเที่ยวผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย ซึ่งหมายความว่า นักท่องเที่ยวได้รับความเสียหายจากการกระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐหนึ่งรัฐใด หรือของบุคคลใด หรือต่อสิ่งแวดล้อมอันก่อให้เกิด หรือน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อขู่เข็ญหรือบังคับรัฐบาลไทย หรือรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ ให้กระทำหรือไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน ย่อมมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุน เพื่อบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้นจากภัยการก่อการร้าย

3. แนวทางในการจัดตั้งกองทุนเยียวยาผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย

เนื่องด้วยการเยียวยาค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายในกฎหมายไทย ไม่ได้มีกฎหมายพิเศษกำหนดไว้อย่างเฉพาะเจาะจง หากเมื่อมีการเกิดความเสียหายจากการก่อการร้ายขึ้นแล้ว ดังกรณีเหตุการณ์ระเบิดที่แยกราชประสงค์ในวันที่ 17 สิงหาคม 2558 รัฐได้

พยายามเยียวยาค่าเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัย โดยการเทียบเคียงหลักเกณฑ์จากพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 และกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ มาปรับใช้ในการชดเชยค่าความเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัย ทำให้สังคมพึงตระหนักได้ว่าการก่อการร้ายไม่ใช่ภัยอันตรายไกลตัวอีกต่อไป และกระบวนการเยียวยาผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายไม่เพียงพอและไม่ทันสมัย สมควรนำแนวทางการพัฒนาการเยียวยาผู้ประสบภัยด้วยวิธีการจัดตั้งกองทุนเพื่อเยียวยาผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

3.1 กรณีศึกษาจากแนวทางการเยียวยาผู้ประสบภัยจากการจัดตั้งกองทุนผู้ประสบภัยจากรถ

ความสำคัญและความจำเป็นในการใช้ยานพาหนะในประเทศไทยมีความสำคัญและเพิ่มจำนวนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้จำนวนอุบัติเหตุจากการใช้ยานพาหนะมีจำนวนมากยิ่งขึ้น ประชาชนจำนวนมากได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิต การคุ้มครองประชาชนผู้ได้รับอุบัติเหตุจากรถจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะการทำประกันภัยรถถือว่ามีความสำคัญมาก นอกจากเราได้ช่วยเหลือตัวเราเองใน การให้บริษัทประกันภัยมาช่วยแบกรับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นแล้ว เรายังได้ช่วยเหลือสังคมด้วย ดังกรณีการทำประกันภัยตาม พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

3.1.1 หลักการและเหตุผล

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 กำหนดให้รถทุกประเภทต้องจัดให้มีการประกันภัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองและ ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนทุกคน ซึ่งได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรือ อนามัยเพราะเหตุประสบภัยจากรถ¹⁷ ให้ได้รับการแก้ไขเยียวยา โดยให้ได้รับค่าเสียหาย เพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลในกรณีได้รับอันตรายแก่กายหรืออนามัย หรือให้ได้รับเงินช่วยเหลือเป็นค่าปลงศพและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเกี่ยวกับการจัดการศพในกรณีเสียชีวิตโดยเร็วที่สุด หลังจากที่ได้รับอุบัติเหตุจากรถโดยไม่ต้องรอการพิสูจน์ความรับผิด พร้อมทั้งให้มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนพอสมควร หลังจากที่มีการพิสูจน์ความรับผิดแล้ว และเพื่อเป็นหลักประกันให้กับโรงพยาบาล หรือสถานพยาบาลทุกแห่งว่าจะได้รับค่ารักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายอันจำเป็น เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลอย่างแน่นอนและรวดเร็ว

¹⁷ จิตรา เพียรล้ำเลิศ, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยประกันภัย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2555), น. 123 - 124.

เมื่อได้รับผู้ประสบภัยจากรถ เข้ารักษาตัว นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ธุรกิจประกันภัยเข้ามามีส่วนร่วมในการแบ่งเบาภาระค่าเสียหาย ทั้งนี้เพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประสบภัยและครอบครัวและเพื่อให้การประกันภัยเข้ามาช่วยร่วมในการแบ่งเบา ภาระของรัฐบาล ในด้านการให้สวัสดิการสงเคราะห์แก่ผู้ประสบภัยจากรถ¹⁸

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 5 เมษายน 2536 เป็นต้นไป โดยกำหนดบทเฉพาะกาลให้เจ้าของรถซึ่งใช้ รถหรือมีรถไว้เพื่อใช้ ต้องดำเนินการจัดให้มีประกันภัยเพื่อคุ้มครองความเสียหายที่อาจเกิดแก่ผู้ประสบภัยจากรถ มิฉะนั้นจะมีความผิดและได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนด

ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนทุกคนที่ประสบภัยจากรถ ไม่ว่าผู้นั้นจะอยู่ในฐานะเป็น เจ้าของรถ ผู้ขับขี่รถ ผู้โดยสาร คนเดินถนนและไม่ว่าผู้นั้นจะอยู่ในรถหรือนอกรถ หรือแม้แต่คนที่กำลังนอนอยู่ที่บ้าน หากปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวนั้นได้รับความเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัย หรือได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต อันเนื่องมาจากอุบัติเหตุที่เกิดจากรถที่ใช้ หรือเนื่องจากสิ่งของที่บรรทุกหรือติดตั้งในรถนั้น โดยไม่คำนึงว่าผู้ประสบภัยนั้น จะเป็นฝ่ายผิดหรือไม่ จะได้รับความคุ้มครองในทันทีที่ประสบภัยจากรถ โดยจะได้รับการชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้นตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อเป็นค่ารักษาพยาบาลในกรณีที่ประสบภัยได้รับอันตรายแก่กาย หรืออนามัย หรือเพื่อเป็นค่าปลงศพ และค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเกี่ยวกับการจัดการศพในกรณีเสียชีวิต นอกจากนี้ยังได้รับค่าทดแทนในกรณีสูญเสียอวัยวะ หรือทุพพลภาพถาวร ตลอดจนมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนอย่างอื่นเป็นจำนวนเงินพอสมควรตามวงเงินคุ้มครองที่กฎหมายกำหนดไว้หลังจากที่มี การพิสูจน์ความรับผิดชอบตามกฎหมายแล้ว การให้ความคุ้มครองนี้ยังครอบคลุมถึงกรณีผู้ขับขี่รถคันที่เอาประกันภัยซึ่งมิใช่ผู้เอาประกันภัยตามที่ ระบุไว้ในกรมธรรม์ แต่ขับขี่รถโดยได้รับความยินยอมจากผู้เอาประกันภัย ซึ่งบริษัทรับประกันภัยจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมตามจำนวนเงินคุ้มครอง จะปฏิเสธความรับผิดชอบไม่ได้เกิดจากความประมาทของผู้เอาประกันภัยไม่ได้

3.1.2 หลักเกณฑ์และวิธีการของกองทุนเยียวยาผู้ประสบภัยจากรถ

ด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ผู้ประสบภัยจากรถทุกคน ได้รับการรักษาพยาบาลทันทีทันใด โดยไม่ต้องกังวลกับเงินค่ารักษาหรือได้รับการชดเชย อย่างเร่งด่วนในกรณีเสียชีวิตเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในเบื้องต้น กฎหมายจึงกำหนดให้มีกองทุนขึ้นเรียกว่า กองทุนทดแทนผู้ประสบภัย เพื่อทำหน้าที่ชดเชย ค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยหรือทายาทในกรณีที่

¹⁸ การประกันภัยรถตาม พ.ร.บ. คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ดู <http://www.amnauichok.com/>

ไม่ได้รับการชดใช้ค่าเสียหายเบื้องต้นจากบริษัทประกันเจ้าของรถ ซึ่งการขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นจาก กองทุนทดแทนฯ ได้ในกรณีต่อไปนี้

1. อุบัติเหตุเกิดจากรถที่ไม่มีประกันภัยและเจ้าของรถไม่ยอมจ่ายค่าเสียหาย โดยในกรณีที่อุบัติเหตุที่เกิดจากรถที่ต้องมีประกันภัยตามกฎหมายนี้ แต่เจ้าของรถ หรือผู้มีสิทธิครอบครองตามสัญญาเช่าซื้อไม่ได้ทำประกันภัยรถนั้นอีกทั้งไม่ยอมจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยหรือจ่ายแต่ไม่ครบจำนวน ผู้ประสบภัยมีสิทธิขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นจากกองทุนทดแทนฯ ได้

2. อุบัติเหตุเกิดจากรถที่ถูกลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ฯ หมายถึง ในกรณีที่ขณะเกิดเหตุรถคันที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นไม่ได้อยู่ในความครอบครองของเจ้าของรถเพราะ รถนั้นถูกขโมยชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ หรือถูกยักยอก ฉ้อโกง กรรโชกและเจ้าของรถ ได้ร้องทุกข์ไว้กับพนักงานสอบสวนแล้ว กรณีนี้แม้รถนั้นจะมีประกันภัยไว้แล้วก็ตาม บริษัทประกันภัยไม่ต้องรับผิดชอบจ่ายค่าเสียหายตามข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ในกรมธรรม์ ดังนั้นเพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ประสบภัย กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้ประสบภัยมีสิทธิขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นจากกองทุนทดแทนฯ ได้

3. ไม่มีผู้แสดงตนเป็นเจ้าของรถและรถนั้นไม่มีประกันภัย ในกรณีที่ทราบได้ว่ารถคันใดก่อให้เกิดความเสียหายแต่ไม่มีผู้แสดงตนเป็นเจ้าของรถที่ก่อให้เกิดความเสียหาย และรถนั้นไม่มีการประกันภัยไว้ เช่น รถที่ไม่มีการประกันภัยซึ่งคนขับก่อให้เกิดอุบัติเหตุแล้วหลบหนีไป แต่ทั้งรถไว้การที่จะสืบหาให้เจ้าของรถมารับผิดชอบจ่ายค่าเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยอาจจะไม่ทันกาล กฎหมายจึงให้สิทธิผู้ประสบภัยขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นจากกองทุนทดแทนฯ ได้

4. ไม่ทราบว่ารถคันใดก่อให้เกิดความเสียหายหรือชนแล้วหนี โดยในกรณีที่มีความเสียหายเกิดแก่ผู้ประสบภัย แต่ไม่อาจทราบได้ว่ารถคันใดก่อให้เกิดความเสียหาย หรือ “ชนแล้วหนี” ผู้ประสบภัยมีสิทธิขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นจากกองทุนทดแทนฯ ได้

5. บริษัทประกันภัยไม่จ่ายหรือจ่ายไม่ครบจำนวน ในกรณีที่เจ้าของรถได้จัดให้มีการประกันภัยไว้กับบริษัทประกันแล้วและเมื่อเกิดความเสียหายแก่ผู้ประสบภัย บริษัทกลับปฏิเสธที่จะจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยหรือจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยไม่ครบตามจำนวน ผู้ประสบภัยมีสิทธิขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นจากกองทุนทดแทนฯ ได้

6. ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตจากรถที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีประกันภัย โดย พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 ได้บัญญัติยกเว้นไว้แก่ รถบางประเภทไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการประกันภัยตาม พ.ร.บ.นี้ ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ประสบภัยจากรถที่ได้รับการยกเว้นดังกล่าว และรถนั้นไม่ได้จัดให้มีการประกันภัยไว้ ผู้ประสบภัยมีสิทธิขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นจากกองทุนทดแทนฯ ได้

นอกจากนี้กฎหมายบัญญัติให้บริษัทประกันภัยหรือกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจะต้องจ่ายแก่ผู้ประสบภัยให้แล้วเสร็จภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ โดยไม่ต้องรอการพิสูจน์ถึงความรับผิดชอบ ซึ่งในขณะนี้กำหนดไว้ไม่เกิน 50,000 บาท โดยผู้ประสบภัยหรือทายาทจะต้องขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นจากบริษัทประกันภัย หรือ กองทุนทดแทนผู้ประสบภัยภายใน 180 วัน นับจากวันที่มีความเสียหายเกิดขึ้น โดยค่าเสียหายเบื้องต้นสำหรับเป็นค่ารักษาพยาบาลในกรณีบาดเจ็บหมายถึง ค่ารักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล เช่น ค่ายา ค่าอาหารทางเส้นเลือด ค่าออกซิเจน ค่าอวัยวะเทียม ค่าบริการทางการแพทย์ ค่าตรวจ ค่าห้อง และค่าอาหารตลอดเวลาที่เข้ารับการรักษาพยาบาล รวมถึงค่าพาหนะนำผู้ประสบภัยไปโรงพยาบาล แต่ทั้งนี้ไม่รวมค่าจ้างพยาบาลพิเศษและค่าบริการอื่น ทำนองเดียวกัน ค่าเสียหายเบื้องต้นสำหรับการรักษาพยาบาลนี้ ผู้ประสบภัยจะได้ รับตามที่จ่ายจริงแต่ไม่เกิน 30,000 บาท ค่าเสียหายเบื้องต้นสำหรับเป็นค่าปลงศพ โดยหมายถึงค่าปลงศพและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเกี่ยวกับการจัดการศพซึ่งได้รับจำนวน 35,000 บาท ต่อผู้ประสบภัย 1 ราย นอกจากนี้ยังมีค่าเสียหายเบื้องต้น กรณีเสียชีวิตภายหลังเข้ารับการรักษาพยาบาล สำหรับผู้ประสบภัยที่ได้รับบาดเจ็บ จากอุบัติเหตุอันเกิดจากรถแต่ยังไม่เสียชีวิตทันที และเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลระยะหนึ่ง และเสียชีวิตภายหลัง กรณีเช่นนี้ ทายาทจะได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นเป็นค่ารักษาพยาบาลตามที่ได้จ่ายไปจริง แต่รวมแล้วไม่เกิน 30,000 บาท และได้รับค่าปลงศพอีก 35,000 บาท ซึ่งรวมทั้งสองรายการแล้วจะไม่เกิน 65,000 บาท ต่อผู้ประสบภัย 1 ราย ทั้งนี้ค่าเสียหายที่จะเรียกได้ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่รวมถึงความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินของผู้ประสบภัย¹⁹

สำหรับแหล่งที่มาของเงินกองทุนมาจากแหล่งต่างๆ ดังนี้

(1) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ ซึ่งเป็นเงินที่รัฐบาลได้จัดหางบประมาณมาให้กองทุนเพื่อเป็นทุนสำหรับค่าใช้จ่าย

(2) เงินที่บริษัทประกันภัยจ่ายสมทบให้แก่กองทุนเป็นรายปี ในอัตราไม่เกินร้อยละหนึ่ง จุดห้าของเบี้ยประกันภัยที่ได้รับจากผู้เอาประกันภัยในแต่ละปี เงินสมทบที่บริษัทจ่ายนั้นสามารถนำไปหักเป็นค่าใช้จ่ายในการคำนวณภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากรได้ตามมาตรา 36 การเรียกเก็บ และการจ่ายเงินสมทบจากบริษัทประกันภัยนั้นมีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ โดย

¹⁹ ทั้งนี้ รายละเอียดปรากฏตามรายการและจำนวนเงินที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 20 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 ได้แก่ กฎกระทรวงกำหนดความเสียหายที่จะให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น การร้องขอรับและการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น พ.ศ. 2552 แก้ไขเพิ่มเติมโดย กฎกระทรวงกำหนดความเสียหายที่จะให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น การร้องขอรับและการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557

กฎกระทรวงกำหนดให้บริษัทต้องจ่ายเงินสมทบภายใน 30 วันนับแต่วันสิ้นรอบสามเดือนในอัตราร้อยละสองของเบี้ยประกันภัย

(3) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือเมื่อกฎหมายนี้ใช้บังคับรัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อจ่ายให้กับกองทุนนี้ทุกปีเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ

(4) เงินหรือทรัพย์สินที่กองทุนเรียกคืนมาจากผู้มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นตามกฎหมายนี้ แต่ผู้นั้นมิได้จ่ายและกองทุนได้จ่ายแทนไป เงินค่าใช้จ่ายในการยึดทรัพย์และขายทอดตลาด เงินที่ได้จากหน่วยงานซึ่งเป็นเจ้าของรถที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดให้มีการประกันภัย และเงินที่เหลือจากการขายทอดตลาดรถที่ก่อให้เกิดความเสียหายแล้วเจ้าของรถมิได้มารับคืนภายใน 5 ปี

(5) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ หรือเงิน หรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

(6) ดอกผลของเงินกองทุนในกรณีที่ได้มีการนำเงินกองทุนไปหาประโยชน์ เช่น นำไปฝากธนาคาร ซื้อพันธบัตรรัฐบาล หากได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังตามมาตรา 34

(7) เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินที่ได้มาตาม (4) และ (5) ซึ่งก็คือเงินที่ได้มาจากการยึดรถหรือขายทอดตลาดหรือขายทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(8) เงินรายได้อื่นๆ เช่น เงินเพิ่ม ค่าปรับ เงินค่าธรรมเนียมต่างๆ เป็นต้น

เงินและทรัพย์สินดังกล่าวมาแล้วนี้ไม่ถือว่าเป็นเงินรายได้ของแผ่นดินอันจะต้องนำส่งกระทรวงการคลัง แต่ให้เป็นของกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย เพื่อใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนนี้ต่อไป²⁰

จากข้อมูลในหลักการและเหตุผล ตลอดจนหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ผู้ประสบภัยจากอุบัติเหตุจากยานพาหนะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายฉบับดังกล่าว ซึ่งใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นในกรณีความเสียหายที่เกิดจากการก่อการร้ายจะนำแนวทางการปรับใช้กฎหมายผู้ประสบภัยจากรถมาศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการและวิธีการเยียวยาผู้เสียหายจากการก่อการร้าย ควรจะมีการศึกษาลงไปในรายละเอียดและเสนอเป็นร่างกฎหมาย เพื่อบังคับใช้ในโอกาสต่อไป

²⁰ ธาณี วรภัทร์, กฎหมายว่าด้วยประกันภัย, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), น. 113-114.

3.2 วิเคราะห์การตั้งกองทุนเยียวยาผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่า การก่อการร้ายนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศอย่างมาก ทั้งในด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงปลอดภัยของประชาชน และความน่าเชื่อถือของรัฐในเรื่องความสามารถในการดูแลความสงบเรียบร้อย ในมุมมองของประชาชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ รัฐจึงจำเป็นต้องใช้ความพยายามอย่างเต็มความสามารถในการป้องกันมิให้เกิดการก่อการร้ายขึ้นในประเทศ อย่างไรก็ตามเมื่อเหตุการณ์การก่อการร้ายได้เกิดขึ้นแล้ว รัฐย่อมมีหน้าที่ในการดูแลเยียวยาผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายอย่างเต็มที่เช่นกัน

การเยียวยาผู้เสียหายจากการก่อการร้ายในประเทศไทยในขณะนี้ โดยส่วนใหญ่แล้วผู้เสียหายจะได้รับเงินช่วยเหลือเยียวยาจากการบริจาคของผู้ที่เล็งเห็นถึงความสูญเสียอย่างใหญ่หลวงที่ผู้เสียหายได้รับ ซึ่งนับเป็นความดีงามของผู้คนในสังคม หากแต่เมื่อพิจารณาตามตัวบทกฎหมายแล้ว จะพบว่ามิได้มีกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการเยียวยาผู้เสียหายจากการก่อการร้ายไว้เป็นการทั่วไป การช่วยเหลือเยียวยาจากภาครัฐจึงมีลักษณะเป็นการเยียวยาเฉพาะหน้าหรือเฉพาะกรณี หรือเป็นการเทียบเคียงกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้ หากรัฐใช้วิธีกำหนดค่าเสียหายเฉพาะกรณีแล้วผู้เสียหายจากการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งอาจได้รับการเยียวยาจากรัฐที่แตกต่างกันได้ อีกทั้งในปัจจุบัน พบว่าการเยียวยาผู้เสียหายที่เป็นคนไทยและชาวต่างชาติ มีหลักเกณฑ์วิธีการและจำนวนเงินที่แตกต่างกัน โดยผู้เสียหายที่เป็นคนไทยจะได้รับการเยียวยาผ่านทางพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 ซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงยุติธรรม ขณะที่ชาวต่างชาติกรณีที่เป็นนักท่องเที่ยว จะได้รับการเยียวยาผ่านทางกองทุนช่วยเหลือเฝ้าระวังนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ทำให้โดยภาพรวมแล้ว ดังนั้นการเยียวยาผู้เสียหายจากการก่อการร้ายในประเทศไทยจึงเป็นไปอย่างไม่เป็นระบบ ขาดประสิทธิภาพ และไม่เสมอภาคเท่าเทียมกัน

จากสถานการณ์ที่เป็นอยู่ข้างต้น เพื่อให้การเยียวยาผู้เสียหายจากการก่อการร้ายของประเทศไทยมีหลักเกณฑ์ที่เป็นไปอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และมีความเท่าเทียมกัน รัฐสมควรจัดให้มีกองทุนเยียวยาผู้เสียหายจากการก่อการร้ายขึ้น ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของประเทศฝรั่งเศส ที่มีการจัดตั้งกองทุนเยียวยาผู้เสียหายจากการก่อการร้ายตั้งแต่ปี ค.ศ.1986 ประกอบกับจากประสบการณ์ของประเทศไทยในการจัดตั้งกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 ซึ่งหากพิจารณาจากหลักการและเหตุผลในการจัดตั้งกองทุนแล้ว จะเห็นว่าเหตุผลที่รัฐเข้ามาให้ความคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถนั้น มีความคล้ายคลึงกันกับความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาให้การคุ้มครองเยียวยาผู้เสียหายจากการก่อการร้ายกล่าวคือ ในกรณีผู้ประสบภัยจากรถ รัฐเข้ามาเยียวยาผู้ประสบภัยโดยการชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้น เพื่อลดภาระของผู้ประสบภัยในการพิสูจน์ความผิดของผู้ก่อความเสียหายด้วยการฟ้องคดีซึ่งใช้เวลานาน ทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาอย่างแน่นอนและ

ทันทั่วทั้ง ในกรณีการก่อการร้ายโดยปกติผู้ก่อการร้ายย่อมต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ในความเป็นจริงการจับตัวผู้ก่อการร้ายนั้นเป็นเรื่องยากและในหลายกรณีที่ผู้ก่อการร้ายมักเสียชีวิต อีกทั้งแม้จับผู้ก่อการร้ายได้ ผู้ก่อการร้ายก็มักไม่มีความสามารถในการชดเชยค่าเสียหายทางแพ่ง จึงมีความจำเป็นเช่นเดียวกันที่รัฐต้องเข้ามาเยียวยาผู้เสียหายจากการก่อการร้ายในเบื้องต้นให้รวดเร็ว และเพียงพอ โดยไม่ต้องรอให้ผู้ก่อการร้ายเป็นผู้ชดเชยค่าเสียหาย

ในส่วนที่มาของเงินกองทุนนั้น กองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากกรณีที่มาของเงินกองทุนจากหลายแหล่งซึ่งอาจสรุปได้เป็นสามส่วนหลักคือ จากการจัดสรรงบประมาณของรัฐ จากบางส่วนของผู้ประกันภัยที่บริษัทประกันภัยเก็บจากเจ้าของรถที่ทำประกันภัยภาคบังคับ และดอกเบี้ยที่เกิดจากทรัพย์สินของกองทุน ส่วนเงินกองทุนเยียวยาผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายในประเทศฝรั่งเศส ก็มีแหล่งที่มาในลักษณะเดียวกันคือจากภาษีของประชาชนในรูปของงบประมาณแผ่นดิน และจากเงินที่หักจากค่าเบี้ยประกันภัยหรือเงินสมทบของผู้ถือสัญญาประกันภัยในทรัพย์สิน หากมีการจัดตั้งกองทุนเยียวยาผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายขึ้นในประเทศไทย ผู้วิจัยเห็นว่าสามารถนำเอาแนวทางในการจัดหาที่มาของเงินกองทุนในลักษณะแบบเดียวกับทั้งสองกองทุนข้างต้นได้ โดยเงินและทรัพย์สินดังกล่าวไม่จำเป็นต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ให้ใช้เพื่อประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนเยียวยาผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย และมีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนขึ้นในสังกัดกรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกองทุนในลักษณะเดียวกับกองทุนเงินทดแทนผู้ประสบภัยจากรถ

ในเรื่องการให้ความคุ้มครองของกองทุนเยียวยาผู้เสียหายจากการก่อการร้ายนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นในแนวทางเดียวกับแนวทางของประเทศฝรั่งเศสกล่าวคือ กองทุนควรให้ความคุ้มครองทั้งคนไทยและชาวต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นนักท่องเที่ยวหรือไม่ก็ตาม โดยชดเชยความเสียหายให้แก่คนไทยซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการก่อการร้ายทั้งในประเทศและในต่างประเทศ ส่วนชาวต่างชาตินั้นชดเชยเฉพาะผู้เสียหายจากการก่อการร้ายที่เกิดในประเทศไทยเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างคนไทยและชาวต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทย

ส่วนในเรื่องขอบเขตของการเยียวยาความเสียหายนั้น อาจมีข้อถกเถียงได้ว่าควรครอบคลุมความเสียหายใดบ้างและมีจำนวนจำกัดหรือไม่เพียงใด ในเรื่องนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าความเสียหายที่กองทุนควรเข้าไปคุ้มครองเยียวยานั้น ควรจำกัดขอบเขตที่ความเสียหายต่อชีวิตและร่างกายเท่านั้น เนื่องจากเป็นความเสียหายขั้นพื้นฐานและอยู่ในขอบเขตที่รัฐสามารถบริหารจัดการงบประมาณของกองทุนได้ ส่วนความเสียหายต่อทรัพย์สินนั้นสมควรเป็นความเสี่ยงที่ประชาชนจะต้องบริหารจัดการด้วยตนเอง เช่น การทำประกันภัยทรัพย์สินในภัยการก่อการร้าย ทั้งนี้แนวทางนี้ตรงกับแนวทางของกองทุนเงินทดแทนผู้ประสบภัยจากรถ และกองทุนเยียวยาผู้เสียหายจากการก่อการร้ายของประเทศฝรั่งเศส

ในเรื่องจำนวนเงินที่กองทุนควรเข้ามาเยียวยานั้น อาจแบ่งได้เป็นสองแนวทางคือ ตามแนวทางของกองทุนเงินทดแทนผู้ประสบภัยจากรถ ที่มีการกำหนดเพดานของจำนวนเงินที่กองทุนจะจ่ายให้ในความเสียหายแต่ละกรณีไว้ ขณะที่กองทุนเยียวยาผู้เสียหายจากการก่อการร้ายของประเทศฝรั่งเศส ใช้หลักการเยียวยาความเสียหายโดยสิ้นเชิงโดยชดเชยความเสียหายเต็มจำนวน ตามความเห็นของผู้วิจัย กองทุนเยียวยาผู้เสียหายจากการก่อการร้ายในประเทศไทย ควรมีการกำหนดเพดานของจำนวนเงินที่กองทุนจะจ่ายให้แก่ผู้เสียหายในกรณีต่าง ๆ ไว้ ตามแนวทางเดียวกับกองทุนเงินทดแทนผู้ประสบภัยจากรถ แต่ควรมีการพิจารณาถึงจำนวนเงินโดยละเอียดถี่ถ้วนต่อไป