

บทที่ 3

การก่อการร้ายและการเยียวยาผู้ประสบภัยตามกฎหมายฝรั่งเศส

1. การก่อการร้ายและการเยียวยาผู้ประสบภัยตามกฎหมายลักษณะละเมิดในกฎหมายฝรั่งเศส

การก่อการร้ายเป็นการกระทำที่มีความรุนแรงและหวังผลในการสร้างความกลัวให้กับประชาชนผู้บริสุทธิ์เป็นจำนวนมาก ตามกฎหมายฝรั่งเศสบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการก่อการร้าย ย่อมสามารถใช้กฎหมายลักษณะละเมิดเป็นช่องทางหนึ่ง ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ โดยมีดังแนวทางดังต่อไปนี้

1.1 หลักความรับผิดเพื่อละเมิดที่ต้องพิสูจน์ความผิด (Fault liability)

ความผิด (fault) เป็นองค์ประกอบพื้นฐานในการพิจารณาความรับผิดเพื่อละเมิดของระบบกฎหมายซีวิลลอว์ โดยความผิดของผู้กระทำละเมิดจะเป็นเงื่อนไขสำคัญในการกำหนดความรับผิดเพื่อละเมิด (Tort Liability) การที่บุคคลได้กระทำให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลอื่น ยังไม่อาจถือว่าเป็นความรับผิดเพื่อละเมิดได้ หากการกระทำนั้นไม่เป็นความผิด

หลักความผิดในกฎหมายลักษณะละเมิดของฝรั่งเศสมีที่มาจากท่าน Jean Domat นักกฎหมายธรรมชาติชาวฝรั่งเศส เป็นผู้นำแนวคิดเรื่องความผิดในประมวลกฎหมายแพ่งจัสติเนียน มาวางเป็นหลักพื้นฐานของกฎหมายละเมิดฝรั่งเศส¹ โดยกำหนดหลักความผิดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสมาตรา 1382 และมาตรา 1383²

มาตรา 1382 บัญญัติว่า “การกระทำใดๆ ของบุคคลธรรมดาเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ผู้กระทำการละเมิดอันก่อให้เกิดความเสียหายนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน”³ และ

¹ Christophe Quezel – Ambrunaz, “Fault , Damage and the Equivalence Principle in French Law,” (3 JETL 21, 2012). pp. 21 – 24.

² Konrad Zweigert and Hein Kotz, Introduction to Comparative Law, 3 rd Edition (Oxford : Clarendon Press , 1999), p .616.

³ **Art 1382** “Any act whatever of man, which causes damage to another, obliges the one by whose fault it occurred, to compensate it.” ดู French Civil Code Translated by Georges ROUHETTE, Professor of Law, with the assistance of Dr Anne ROUHETTE-BERTON,

มาตรา 1383 บัญญัติว่า “บุคคลต่างต้องรับผิดชอบในความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นมิใช่เพียงแต่จากการกระทำโดยจงใจของตนเท่านั้น แต่รวมถึงโดยความประมาทเลินเล่อ หรือโดยการปราศจากความระมัดระวังของตนด้วย”⁴

จากบทบัญญัติมาตรา 1382 และมาตรา 1383 สามารถแยกองค์ประกอบความรับผิดเพื่อละเมิดออกเป็น 3 ประการ⁵ ได้แก่ 1. ความเสียหาย (Prejudice) 2. ความผิด (Faute) และ 3. ความสัมพันธ์แห่งเหตุและผลระหว่างความผิดและความเสียหาย (Relation De Cause à Effect et Le Prejudice)

เมื่อพิจารณาความรับผิดของบุคคลผู้ลงมือก่อการร้ายแล้ว จะพบว่าองค์ประกอบความรับผิดเพื่อละเมิดตามมาตรา 1382 และมาตรา 1383 อย่างแน่นอน ผู้ก่อการร้ายจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย อย่างไรก็ตามบุคคลผู้ลงมือก่อการร้ายย่อมต้องหลบหนีภายหลังจากการก่อเหตุ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ก่อการร้ายโดยตรงจึงเป็นสิ่งที่แทบจะเป็นไปไม่ได้

นอกจากตัวบุคคลผู้ลงมือก่อการร้ายแล้ว หากการก่อการร้ายเกิดขึ้นในสถานที่สาธารณะ ผู้ประสพภัยยังสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้ให้บริการสาธารณะได้ หากผู้ให้บริการสาธารณะประมาทเลินเล่อในการตรวจสอบหรือดูแลสถานที่ จนเป็นสาเหตุให้เกิดการก่อการร้ายขึ้นและมีผู้ได้รับความเสียหายจากการก่อการร้ายเช่นนั้น โดยเราเรียกความรับผิดประเภทนี้ว่า “ความรับผิดของผู้ให้บริการสาธารณะ”

การพิจารณาความรับผิดของผู้ให้บริการสาธารณะ⁶ เช่น สนามบิน สถานีรถไฟ สนามกีฬา เมื่อมีการก่อการร้ายในสถานที่นั้น ๆ เราจะต้องพิจารณาว่า ผู้ซึ่งให้บริการสาธารณะหรือผู้ได้รับประโยชน์จากสถานที่เหล่านั้น เป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน

Assistant Professor of English p.170 และ พจน์ ปุษปาคม , ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด (ไทย ญี่ปุ่น เยอรมัน และฝรั่งเศส) , (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2510), น. 40.

⁴ Art 1383 “Everyone is liable for the damage he causes not only by his intentional act, but also by his negligent conduct or by his imprudence.” ดู เฟิงอ้วง.

⁵ Christian Von Bar, The Common European Law of Torts (Volume 1), (Oxford : Clarendon Press , 2003), p. 23

⁶ ความรับผิดของผู้ให้บริการสาธารณะในกรณีที่การก่อการร้ายเกิดขึ้นในสถานที่สาธารณะ เช่น อาคารสาธารณะ ศูนย์ราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โรงเรียนหรือมหาวิทยาลัยของรัฐ จะต้องพิจารณาว่าเป็นบริการสาธารณะในทางปกครอง (*services publics*) ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง หรือเป็นบริการสาธารณะที่เป็นบริการทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์ (*industriels et commerciaux*) ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลแพ่ง, โปรดดู Bernhard A. Koch (ed.), Terrorism, Tort Law and Insurance A Comparative Survey, (Austria: Springer-Verlag Wien New York, 2004), pp. 41 – 42.

กรณีภาครัฐเป็นผู้รับผิดชอบให้บริการสาธารณะ รัฐสามารถถูกตัดสินให้เยียวยา ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งสามารถนำสืบถึงความผิดของรัฐได้ และความผิดนั้นเป็นต้นเหตุของความเสียหาย⁷ เนื่องด้วยกฎหมายฝรั่งเศสกำหนดว่า เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง รัฐไม่ต้องรับผิดชอบจากการกระทำการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส รัฐจะมีความรับผิดชอบจากการที่มีผู้ก่อการร้ายโจมตีสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เฉพาะกรณีที่ความเสียหายเป็นผลมาจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากผู้พิพากษาจะยึดถือผลในการกำหนดให้รัฐจะต้องรับผิดชอบเฉพาะรัฐกระทำความผิดร้ายแรงเท่านั้น ผู้เสียหายจึงต้องมีการอ้างถึงถึงพยานหลักฐานเรื่องความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Gross Negligence) เพื่อให้รัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน⁸ ในกรณีการชุมนุมจนเกิดการจลาจลหรือการก่อความไม่สงบ ซึ่งเป็นกิจกรรมของผู้คนจำนวนมาก และรัฐมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ย่อมเป็นเรื่องยากที่รัฐจะต้องรับผิดชอบในกรณีรัฐทำผิดหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยในสถานที่สาธารณะ และปัญหาการขาดแคลนตำรวจก็ไม่ถือว่ารัฐประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รัฐจึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการชุมนุมจนเกิดการจลาจลหรือการก่อความไม่สงบ⁹

อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ รัฐอาจจะต้องรับผิดชอบในความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ถ้าหากผู้ก่อการร้ายมีแผนในการใช้กำลังโจมตีโดยเครื่องบิน กองทัพมีหน้าที่ในการสกัดกั้นเครื่องบิน โดยประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะเป็นผู้ออกคำสั่ง และโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ควรจะเป็นอาคารทนต่อการถูกชนและความเสี่ยงนี้จะถูกคุ้มครองด้วยการประกันภัย หากผู้ก่อการร้ายกระทำสำเร็จ ย่อมถือว่ารัฐมีความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รัฐจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในคดีที่เกี่ยวข้องกับการแพร่กระจายกัมมันตภาพรังสี

ผู้พิพากษาสามารถพิพากษาลงโทษการกระทำโดยประมาทอย่างร้ายแรง ในการให้บริการของตำรวจ หรือการไม่วางมาตรการป้องกันการก่อการร้าย เนื่องด้วยการก่อการร้ายเป็นเหตุการณ์ที่สามารถคาดหมายได้ หากคำนึงถึงพฤติการณ์ เวลาและสถานที่ ดังนั้นการที่ฝ่าย

⁷ Thierry S. Renoux, "Responsabilité de l'Etat et des victimes d'actes de terrorisme," Dalloz.fr La base de données juridique des éditions Dalloz, 1993, p. 2.

⁸ CE 10 février 1982, Air inter, Lebon tables pp.696,744 et 763. En l'espèce le Conseil d'Etat rejette la requête de la compagnie Air Inter qui demandait réparation à l'Etat à la suite de la destruction d'un avion Caravelle provoquée par un attentat perpétré sur l'aéroport de Bastia-Poretta, au motif que le préfet n'avait pas commis de faute lourde en s'abstenant de prendre des mesures de police.

⁹ Bernhard A. Koch (ed.), *supra* note 6, pp. 42 – 43.

ปกครองไม่ได้พิจารณาถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดการก่อการร้าย¹⁰ เช่น มีการบอกกล่าวที่เกี่ยวข้องกับพฤติการณ์ก่อการร้าย แต่ฝ่ายปกครองไม่ได้ดำเนินการใดๆ ต่อมาเกิดการก่อการร้ายขึ้น เช่นนี้ย่อมชอบด้วยเหตุผลที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบ¹¹

ส่วนกรณีภาคเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบให้บริการสาธารณะ หากจะให้ภาคเอกชนรับผิดชอบผู้เสียหายก็ต้องพิสูจน์ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ภาคเอกชนได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อ จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้นจากการก่อการร้าย เช่น บริษัทเอกชนไม่ทำการแจ้งเตือนหรือนำให้ลูกค้าของตนต้องปรับปรุงเรื่องความปลอดภัย เป็นต้น

สำหรับความรับผิดชอบเพื่อละเมิดที่ต้องพิสูจน์ความผิดนี้ ศาลฝรั่งเศสได้เคยมีโอกาสดัดสินคดีไว้ ดังคำพิพากษาศาลอุทธรณ์เมืองปารีส ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 1984¹² คดีระหว่าง Francis Marie และ Daniel Renou เป็นโจทก์ B.H.V. และ G.A.M.F. เป็นจำเลย ข้อเท็จจริงคือ

ในระหว่างการดำเนินกิจกรรมในห้างสรรพสินค้าของจำเลยช่วงระยะเวลาระหว่างเดือนมิถุนายน จนถึงเดือนธันวาคม 1978 ได้มีการก่อการร้าย โดยวางระเบิดจำนวน 3 ครั้ง เกิดขึ้นในห้างสรรพสินค้าของจำเลย ส่งผลให้ลูกค้าหลายคนได้รับบาดเจ็บ ต่อมาภายหลังการก่อการร้ายครั้งล่าสุดในเดือนธันวาคม 1978 ห้างจึงได้เริ่มดำเนินการเพื่อป้องกันและควบคุมดูแลการก่อการร้ายในบริเวณห้างจำเลย ศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่า จำเลยผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้า ละเว้นหน้าที่นับแต่การก่อการร้ายครั้งแรก เนื่องจากไม่ได้ดำเนินการมาตรการป้องกันใดๆ เลย จนทำให้เกิดการก่อการร้ายด้วยวิธีการวางระเบิดในครั้งต่อมา ถือว่าจำเลยได้กระทำผิด (Fault) ในการละเว้นหน้าที่ซึ่งเป็นความผิด ในการไม่วางมาตรการป้องกันเพื่อขัดขวางการปฏิบัติการของผู้ก่อการร้าย จนเป็นเหตุให้ลูกค้าของห้างได้รับความเสียหาย ซึ่งความเสียหายที่ลูกค้าได้รับนี้เป็นความเสียหายตามปกติ ที่สามารถคาดหมายได้ และเป็นผลมาจากการละเว้นหน้าที่ของจำเลย จำเลยในฐานะผู้ประกอบการและบริษัทประกันภัยจึงต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ทั้งนี้การก่อการร้ายไม่ใช่เหตุสุดวิสัย ที่จะยกขึ้นอ้างเพื่อยกเว้นความรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่บางส่วน

ต่อมาได้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลอุทธรณ์คำพิพากษาศาลสูงแผนกคดีแพ่งที่ 2 ลงวันที่ 6 เมษายน 1987¹³ ได้พิพากษาว่า การที่ห้างสรรพสินค้าละเว้นหน้าที่ที่จะหามาตรการป้องกันในทันทีทันใดที่สามารถดำเนินการได้ ในขณะที่สามารถคาดหมายได้ว่าการก่อการร้ายอาจจะเกิดขึ้นภายหลังได้ ถือว่าห้างสรรพสินค้ามีความผิด (Fault) โดยช่วงระยะเวลาระหว่างเดือนมิถุนายนจนถึงเดือนธันวาคม 1978 ได้มีการก่อการร้ายด้วยวิธีการวางระเบิด 3 ครั้งในห้างสรรพสินค้า ขณะที่ทาง

¹⁰ V.CE 17 juin 1959, Delle Victor, Lebon p.336.

¹¹ CE 11 mai 1984, SA Alta et Chemt-Vincent.

¹² Paris, 19 novembre 1984, Gaz.Pal., 1985, somm.p. 119.

¹³ Civ. 2e, 6 avril 1987, D.1987, I.R. p. 113.

ห้างได้เริ่มวางมาตรการป้องกันการก่อการร้ายเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 1978 ในบริเวณทางเข้าห้าง ซึ่งเป็นเวลาหลังจากเกิดเหตุแล้ว ศาลเห็นว่าฝ่ายบริหารของห้างไม่ได้หามาตรการใดๆ มาป้องกันการก่อการร้าย ทั้งๆ ที่มาตรการเหล่านี้มีความจำเป็น เนื่องจากการการข่มขู่ว่าจะก่อการร้ายนั้น สามารถคาดหมายได้ว่าการก่อการร้ายสามารถจะเกิดขึ้นได้ หากมีมาตรการรักษาความปลอดภัยที่เหมาะสม ทั้งการป้องกันและควบคุมการก่อการร้าย ก็จะสามารถกำจัดหรือช่วยจำกัดโอกาสที่จะทำให้การก่อการร้ายสำเร็จได้ลดน้อยลง ศาลสูงจึงยกคำร้องอุทธรณ์และยืนตามคำพิพากษาของศาลสูงเมืองปารีส ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 1987

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คำพิพากษานี้วางรากฐานอยู่บนหลักความผิดอันเนื่องมาจากการละเว้น (La faute par omission ou abstention) กล่าวคือ แม้ว่าหลังจากการก่อการร้ายครั้งแรก ได้มีการข่มขู่มาก่อนหลายครั้ง แม้จะเป็นการข่มขู่ซ้ำๆ หลังจากนั้น ฝ่ายบริหารก็ไม่ได้ระมัดระวังหามาตรการป้องกันเพื่อดูแลควบคุมการก่อการการร้าย กรณีมีเจตนาของผู้ก่อการร้ายข่มขู่ แล้วห้างไม่ได้หามาตรการป้องกัน ผู้บริหารของห้างสรรพสินค้าจะอ้างเหตุผลถึงการไม่รู้ถึงอันตราย หรืออ้างเหตุผลด้านเศรษฐกิจ หรืออ้างว่ามาตรการป้องกันจะสร้างความรำคาญให้กับลูกค้า ย่อมไม่สามารถรับฟังได้

นอกจากนี้การขู่ที่จะก่อการร้ายในลักษณะซ้ำๆ กันหลายครั้ง ภัยอันตรายนั้นย่อมสามารถจะเกิดขึ้นได้ ประกอบกับวิธีการของผู้ก่อการร้ายจะก่อให้เกิดผลเสียหายเป็นจำนวนมาก ทั้งในชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งๆ ที่การก่อการร้ายสามารถถูกขัดขวางได้ หากมีมาตรการในด้านความปลอดภัยอย่างเหมาะสม โอกาสในการก่อการร้ายสำเร็จก็จะลดทอนลงไป

ด้วยเงื่อนไขเหล่านี้ศาลพิจารณาว่า ภายหลังจากการก่อการร้ายครั้งแรกในเดือนมีนาคม ห้างสรรพสินค้าไม่ได้หามาตรการใดๆ เพื่อป้องกันการก่อการร้าย จนกระทั่งเกิดเหตุก่อการร้ายอีกหลายครั้ง ในเดือนธันวาคมห้างสรรพสินค้าจึงได้เริ่มจัดให้มีมาตรการป้องกันควบคุมดูแล ถือว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ลูกค้าในห้างสรรพสินค้า ซึ่งเป็นผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย มีมูลเหตุมาจากความผิดของห้างในการละเว้นหน้าที่ ห้างสรรพสินค้าจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายบนพื้นฐานความผิดในการละเว้น (L' abstention fautive)

1.2 หลักความรับผิดอย่างเคร่งครัด (Strict Liability)

ความรับผิดอย่างเคร่งครัด (Strict Liability) เป็นความรับผิดเพื่อละเมิด ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีความผิดเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน เพียงแต่มีความเสียหายเกิดขึ้นและรู้ตัวผู้กระทำละเมิดก็เพียงพอแล้ว ผู้เสียหายก็สามารถฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำละเมิดได้ โดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด

การปรับใช้ความรับผิดอย่างเคร่งครัดในกฎหมายลักษณะละเมิดนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองผู้เสียหาย ในกรณีการพิสูจน์ความผิดทำได้ยาก หรือมีการทำลายพยานหลักฐานเพื่อไม่ให้ผู้เสียหายสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ ส่งผลให้ผู้เสียหายต้องแบกรับภาระความเสียหายไว้ด้วยตนเอง ความรับผิดเพื่อละเมิดตามหลักความผิดจึงไม่เพียงพอในการคุ้มครองผู้เสียหาย นักนิติศาสตร์จึงได้พัฒนาความรับผิดอย่างเคร่งครัดขึ้น

ความรับผิดอย่างเคร่งครัดในกฎหมายฝรั่งเศส ปรากฏขึ้นในรูปแบบของ ทฤษฎีรับภัย เป็นแนวความคิดที่อธิบายว่า หลักเกณฑ์ความรับผิดเพื่อละเมิด ไม่จำเป็นต้องมีความผิดเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน เพียงแต่มีความเสียหายเกิดขึ้นและรู้ว่าผู้ใดเป็นผู้ก่อความเสียหายก็เพียงพอแล้ว ผู้กระทำละเมิดจึงมีความรับผิดในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ต้องกระทำความผิด¹⁴

ทฤษฎีรับภัยถือกำเนิดขึ้นจากแนวความคิดของท่าน Saleilles นักกฎหมายฝรั่งเศส¹⁵ เห็นว่า การพิจารณาองค์ประกอบความผิด สามารถพิสูจน์ได้ยากขึ้น เช่น อุบัติเหตุในโรงงาน อุตสาหกรรม การนำสืบพิสูจน์ความผิดมีความยุ่งยากมาก มีการทำลายพยานหลักฐานเพื่อไม่ให้ผู้เสียหายสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ ทำให้ผู้เสียหายต้องแบกรับความเสียหายด้วยตนเอง ความรับผิดเพื่อละเมิดจึงไม่เพียงพอในการคุ้มครองผู้เสียหาย¹⁶

ในความรับผิดเพื่อละเมิด ทฤษฎีรับภัยไม่ได้บัญญัติไว้เป็นหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ค.ศ. 1804 แต่ทฤษฎีรับภัยก็มีอิทธิพลต่อแนวคำวินิจฉัยของศาล โดยเฉพาะแนวคำวินิจฉัยที่มีความเกี่ยวข้องกับความรับผิดเพื่อละเมิดตามมาตรา 1384 วรรค 1 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา 1384 วรรค 1 มีใจความว่า “การรับผิดทางละเมิดนั้นไม่ใช่เพราะความเสียหายเกิดเนื่องจากการกระทำของตนเองเท่านั้น ยังรับผิดต่อความเสียหายอันเป็นผลของการกระทำของบุคคลที่ตนต้องรับผิดชอบ หรือความเสียหายของสิ่งของซึ่งตนมีหน้าที่ดูแลอีกด้วย”¹⁷

¹⁴ Robert F. Taylor, “No Fault Takes a French Twist: A French Re-Examination of the Nature of Liability,” (9 Loy. L.A. Int'l & Comp. L.J. (545), 1987), pp.553 - 554.

¹⁵ ท่าน Saleilles เห็นว่า การปรับใช้ทฤษฎีรับภัยในอุบัติเหตุของโรงงานอุตสาหกรรม จะต้องกระทำโดยผ่านคำพิพากษาของศาล ดู *Ibid.* p.551.

¹⁶ นักนิติศาสตร์ผู้สนับสนุนทฤษฎีรับภัย เห็นว่า การถือหลักความผิดในเรื่องละเมิดย่อมเท่ากับให้ผู้บริสุทธิ์ได้รับเคราะห์ โดยผู้กระทำละเมิดไม่ต้องรับผลแห่งการกระทำ อันเป็นการก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมในสังคม ดู Edward A. Tomlinson, “Tort Liability in France for the Act of Things : A Study of Judicial Lawmaking,” Louisiana Law Review , (Volume 48 Number 6 , 1988), p. 1323.

¹⁷ J. Spier, Unification of Tort Law : Liability for Damage Caused by Others, (New York : Kluwer Law International , 2003), p. 91.

กรณีการนำความรับผิดอย่างเคร่งครัดมาปรับใช้กับการก่อการร้ายนั้น ในกรณีของภาคเอกชนจะปรับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสมาตรา 1384 วรรค 1 ในลักษณะความรับผิดอย่างเคร่งครัดของผู้ครอบครองทรัพย์สิน (*garde de la chose*) กล่าวคือจำเลยจะต้องใช้ ออกคำสั่ง หรือควบคุมทรัพย์สินที่เป็นสาเหตุให้เกิดความเสียหาย ข้อยกเว้นความรับผิดจะมีเฉพาะกรณีที่เป็เหตุสุดวิสัย หรือการกระทำของบุคคลอื่นเท่านั้น ดังตัวอย่างกรณีมีการนำระเบิดเข้าไปที่สนามบินหรือบนเครื่องบิน บุคคลจะเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของสายการบิน บริษัทสายการบิน หรือบริษัทขนส่งกระเป๋ابนพื้นฐานของความรับผิดโดยเคร่งครัด

อย่างไรก็ดี ถ้าทรัพย์สินที่เป็นสาเหตุของความเสียหายเกิดปฏิกิริยาด้วยตัวของทรัพย์สินนั้นเอง เช่น โซดา หรือถังแก๊ส ซึ่งทรัพย์สินนั้นแยกออกจากอุปกรณ์ป้องกันและเป็นไปได้ที่จะมีผู้ครอบครอง 2 ราย คือ บุคคลผู้ครอบครองในการจัดการตัวทรัพย์สิน (*garde du comportement*) ดังกล่าวจะต้องรับผิดในความเสียหายใด ๆ ซึ่งมีสาเหตุมาจากความเสียหายจากการเคลื่อนย้าย และผู้ผลิตองค์ประกอบภายในตัวทรัพย์สิน (*garde de la structure*) แม้ว่าผู้ผลิตดังกล่าวจะไม่ได้ครอบครองวัตถุนั้นเป็นเวลานานแล้วก็ตาม หลักนี้สามารถประยุกต์ใช้กับหีบห่อหรือถุงซึ่งบรรจุระเบิดอยู่ภายใน ผู้ขนส่งซึ่งละเลยต่อสิ่งบรรจุดังกล่าวและไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายเป็นเพียง *garde du comportement* แต่ไม่ได้เป็น *garde de la structure*¹⁸

สำหรับกรณีความรับผิดของรัฐนั้น เราสามารถตั้งคำถามได้ว่ารัฐต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อการร้าย แม้ปราศจากความผิดที่ก่อขึ้นโดยฝ่ายปกครองหรือไม่ การตั้งคำถามดังกล่าวนี้ อ้างอิงถึงพื้นฐานที่ยอมรับของรูปแบบความรับผิดที่ว่า ผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายมีสถานะเช่นเดียวกับผู้สนับสนุนการให้บริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งเชื่อมโยงกับการกระทำของรัฐ และในกรณีเช่นนี้สมควรต้องได้รับการเยียวยาค่าสินไหมทดแทน¹⁹

ในปัจจุบันแนวคำพิพากษาของศาลปรากฏอย่างชัดเจนว่า ศาลปกครองสูงสุดปฏิเสธที่จะเยียวยาผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันของการแบกรับภาระสาธารณะ ดังคำพิพากษา CE. 28 May 1984 วินิจฉัยว่า “ในกรณีไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่จะกำหนดเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายของผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายไว้ล่วงหน้า ความรับผิดของรัฐย่อมไม่สามารถกำหนดขึ้นเพื่อรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ อันอยู่บนพื้นฐานความเท่าเทียมกันของประชากรต่อภาระสาธารณะ รัฐจึงไม่ต้องรับผิดชอบการกระทำของผู้ก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในดินแดนของประเทศฝรั่งเศส” ซึ่งเราสามารถอธิบายแนวคำพิพากษาของศาลได้ว่า หากผู้เสียหายจากการก่อการร้ายไม่ได้แบกรับภาระความเสียหายเป็นพิเศษ ย่อมเป็นการยาก

¹⁸ Bernhard A. Koch (ed.), *supra* note 6, p. 38.

¹⁹ Thierry S. Renoux, *supra* note 7, pp. 6-7.

ที่จะโยงภาระความรับผิดชอบนี้กับการกระทำซึ่งรัฐต้องรับผิดชอบ เมื่อผู้เสียหายมีความเสี่ยงต่อการก่อการร้ายในผลประโยชน์ทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับภาระทางสาธารณะและภาระทางสังคม รัฐจึงไม่ต้องรับผิดชอบในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย²⁰

อย่างไรก็ดีรัฐจะผูกมัดความรับผิดชอบแบบเคร่งครัดบนพื้นฐานของความเสี่ยงภัย ในกรณีผู้ประสบภัยอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐแบบพิเศษ โดยการใช้ทฤษฎีผู้ช่วยงานอาสาสมัครในการให้บริการสาธารณะ²¹ บุคคลผู้ให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อการต่อสู้กับการก่อการร้ายย่อมเป็นการเพียงพอที่ผู้เสียหายจะได้รับการเยียวยาค่าสินไหมทดแทนจากรัฐ ทั้งนี้ผู้ได้รับความเสียหายไม่จำเป็นต้องหยิบยกความไม่ปกติและความเป็นพิเศษของความเสียหาย เขาเพียงแต่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมีความสัมพันธ์กับความช่วยเหลือนี้ ก็เป็นการเพียงพอแล้วที่จะได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทน

นอกจากนี้ในความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยการรวมตัวกันของประชาชน เพื่อทำการชุมนุมกฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม 1983 และกฎหมายลงวันที่ 9 มกราคม 1986 ได้วางระบบกฎหมายการเยียวยาค่าเสียหายโดยรัฐ เข้ากับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของการก่อการร้าย²² โดยการยอมรับหลักการเยียวยาค่าเสียหายสำหรับทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายจากการก่อการร้ายกับการกระทำความผิดจากการชุมนุม โดยการใช้ระเบิดหรือเครื่องยนต์ที่ติดไฟ²³

ผู้วิจัยเห็นว่าเงื่อนไขสองประการแรกของการใช้ระบบความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด ไม่ได้ก่อให้เกิดความยุ่งยาก แต่กรณีเงื่อนไขประการที่สาม ซึ่งเชื่อมโยงการก่อการร้ายกับการรวมกลุ่มหรือการชุมนุม มีความบกพร่องเป็นอย่างมาก เนื่องจากความเสียหายที่เป็นผลมาจากการชุมนุม อาจเป็นการชุมนุมโดยไม่มีอาวุธ และมีคำพิพากษาคัดค้านว่า การรวมตัวเป็นกลุ่มเล็กๆ ของบุคคล ตั้งแต่สองคนขึ้นไป สามารถถือว่าเป็นการรวมกลุ่มเพื่อทำการชุมนุมได้²⁴ ซึ่งแตกต่าง

²⁰ CE 28 Mai 1984, S française de production, Lebon p. 728, D.1986. inf. Rap.,p.22, obs. F. Moderne et P.Bon ; CE 29 avril 1987, Yener et Erez, concl. Vigouroux, RFDA 1987, p.636 et ss., s'agissant en l'espèce de l'ambassadeur de Turquie en France et de son chauffeur, victims d' un attentat terroriste en octobre 1945.

²¹ CE 19 octobre 1962, Sieur Perruche, Lebon p. 555; CE 16 octobre 1970, Epx Martin, Lebon p.593 ; CE 6 novembre 1968, Benqjam, Humbert, Morichère, Ronchaud, Lebon p.545.

²² Depuis la loi du 9 janvier 1986 ce type de contentieux relève des juridictions administratives

²³ V. notamment Cass.2 civ. 24 juin 1982, Bull cass. II,p. 70, n 97 , et la jurisprudence citée par Th. S. Renoux, préc. pp. 108-109.

²⁴ V. notamment Cass. Crim. 11 janvier 1984, JCP 1984. IV. 87; Cass.civ 4février 1985, inédit.

อย่างชัดเจนกับความเข้าใจที่ว่า การก่อการร้ายต้องได้กระทำอย่างชัดแจ้ง โจทก์มีหน้าที่ต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการรวมกลุ่มกันเพื่อก่อการร้าย เพียงแต่การอ้างความรับผิดชอบไม่เพียงพอ²⁵

เมื่อผู้เสียหายจากการก่อการร้าย ได้ฟ้องให้รัฐรับผิดชอบเยียวยาค่าสินไหมทดแทน ในความเป็นจริงเป็นเรื่องยากที่จะทำการพิสูจน์ ทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาค่าเสียหายทั้งปวง²⁶ เพื่อแก้ปัญหาช่องโหว่ในระบบการเยียวยาผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย ประเทศฝรั่งเศสได้สร้างระบบการให้หลักประกันขึ้นมา เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ผู้เสียหาย

1.3 ปัญหาการปรับใช้ความรับผิดชอบเพื่อละเมิด

เป็นเวลายาวนานมาแล้ว ที่ผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายไม่เคยมีความหวังที่จะได้รับการเยียวยาทั้งความเสียหายต่อร่างกายและความเสียหายต่อทรัพย์สิน เนื่องจากอุปสรรคในการใช้การตีความกฎหมายตามกลไกของความรับผิดชอบเพื่อละเมิด ได้จำกัดโอกาสในการได้รับการเยียวยาค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ความเป็นจริงที่ว่า รัฐสามารถตอบสนองได้อย่างดีต่อการเรียกร้องเยียวยาค่าสินไหมทดแทน ด้วยความกรุณาที่รัฐกระทำต่อผู้ประสบภัย และรัฐรับที่จะเยียวยาเขาเหล่านั้น โดยที่ผู้ประสบภัยไม่จำเป็นต้องสำนึกบุญคุณในความรับผิดชอบของรัฐแต่อย่างใด เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก²⁷ ความไม่เพียงพอเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความไม่ใส่ใจอย่างยิ่งต่อคลื่นก่อการร้ายที่หลังไหลเข้ามาในประเทศฝรั่งเศส สำหรับอุปสรรคในการปรับใช้กลไกความรับผิดชอบเพื่อละเมิดตามกฎหมายแพ่ง เพื่อเยียวยาค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายสามารถจำแนกได้ดังนี้

²⁵ V. cass. 2 civ. 28 novembre 1984, Ville de Paris c/ C d'assurance <<La Concorde>>, Bull. Cass.II, n 177 , p.124. S'agissant d'une série de <<plasticages>> commis contre les sièges de la revue France-URSS, de l'Aéroflot, de l'agence Tass, la Cour de cassation considère que c'est dans la seule hypothèse où l'attentat aurait été commis ostensiblement par des manifestants où un groupe issu d'une manifestation que la législation serait applicable. V. aussi Trib. Confl. 24 juin 1985, préfet, commissaire de la République du Val-de-Marne c/ TGI Creteil et M Carme, RDP 1986, p. 928, d'où il résulte que le caractère concerté d'une action n'établit pas, à lui seul, la preuve de l'existence d'un attroupement ou d'un rassemblement au sens de la loi.

²⁶ A l'exemple d'une des victimes de l'attentat perpétré dans le hall de l'aéroport d'Orly le 15 juillet 1983, gravement brûlée (v. Trib. Confl. 24 juin 1985, préc.). L'Etat, finalement, réparera à titre gracieux les dommages résultant de cet attentat.

²⁷ Ainsi, en 1985, 10 millions de francs de crédits furent alloués aux victimes de divers attentats (rue Copernic, train <<le Capitole>>) sur recours gracieux.

1.3.1 การฟ้องคดีต่อศาล

โดยส่วนใหญ่แล้วการก่อการร้ายบ่อยครั้งจะถูกอ้างความรับผิดชอบโดยกลุ่มต่างๆ แต่ก็แทบไม่ปรากฏเลยว่าผู้ก่อการร้ายเคยถูกระบุตัวได้หรือติดตามตัวมาได้ และในกรณีติดตามตัวมาได้ ผู้ก่อการร้ายก็ไม่มีความสามารถในการชดเชยค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการทำลายความคาดหวังในการได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหาย การฟ้องคดีต่อศาลเพื่อปรับใช้กลไกความรับผิดชอบเพื่อละเมิด จึงไม่สามารถที่จะเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายได้²⁸ นอกจากนี้ในการฟ้องคดีของผู้เสียหายจะประสบความยุ่งยากในการพิสูจน์หลักเกณฑ์ในแต่ละกรณี หากผู้เสียหายเลือกใช้กลไกปกติในเรื่องความรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่งและกฎหมายมหาชน

1.3.2 ความไม่ใส่ใจพัฒนาระบบการเยียวยาผู้ประสบภัย

ในส่วนของนักนิติศาสตร์การพิจารณาเรื่องการก่อการร้าย ได้โน้มเอียงไปในแนวทางการปราบปรามการก่อการร้าย ก่อนที่จะนึกถึงการเยียวยาผู้ประสบภัย โดยทั่วไปจะทำการศึกษความสัมพันธ์ที่ก่อตั้งขึ้นระหว่างผู้ประสบภัยกับผู้กระทำความผิด²⁹ การเพิ่มมากขึ้นของการก่อการร้าย ทำให้เกิดผู้ประสบภัยเป็นจำนวนมาก กรณีเป็นเช่นเดียวกับในต่างประเทศ หรือในดินแดนของประเทศก็ตาม จึงเกิดความจำเป็นต้องจัดการสิทธิของผู้ประสบภัยหรือครอบครัวของผู้ประสบภัย เพื่อให้ผู้ประสบภัยหรือผู้รับช่วงสิทธิได้ประโยชน์จากสิทธิที่แท้จริงในการชดเชยค่าเสียหาย ทั้งความเสียหายแก่ร่างกายและความเสียหายทางจิตใจ³⁰ ซึ่งนักนิติศาสตร์ได้ตระหนักถึงความไม่มีประสิทธิภาพหรือความไม่เพียงพอในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยตามกฎหมาย³¹

²⁸ Geneviève Viney, *Traité De Droit Civil Introduction à la Responsabilité*, 2 édition E. Putman et M. Billiau, 1996. p. 217.

²⁹ V. notamment Donnedieu de Vabres, La repression du terrorisme, *Rev. dr. intern. Et legis. Comp.*, 1938, p. 343; Delmas-Marty, Des victims, reperes pour une approche comparative, *Rev. science crim.* 1984, p. 277 ; Lombard, Des differents systemes d'indemnisation des victims d'actes de violence, *Rev. science crim.* 1984, p. 277.

³⁰ Création des associations << SOS attentats >>, << Solidarité attentats >>, de l'Institut national d'aide aux victims et de médiation.

³¹ Pour reprendre le titre de l'ouvrage consacré à cette question par Thierry S. Renoux, éd Economica-PUAM, 1988.

2. การก่อการร้ายและการเยียวยาผู้ประสบภัยตามกฎหมายพิเศษในกฎหมายฝรั่งเศส

เนื่องด้วยการเยียวยาผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายตามกลไกปกติของกฎหมายลักษณะละเมิด ทั้งในกฎหมายแพ่งและกฎหมายมหาชน ผู้เสียหายจะต้องเสียเวลาในการดำเนินคดีในชั้นพิจารณาคดีของศาลซึ่งใช้เวลานาน และเสียค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างทนายความเพื่อต่อสู้คดีตลอดจนค่าดำเนินการและค่าธรรมเนียมในชั้นอุทธรณ์ ฎีกา รวมตลอดถึงชั้นบังคับคดี การฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงเปรียบเสมือนการซ้ำเติมผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย แม้ในปี ค.ศ. 1970 บริษัทประกันภัยขนาดใหญ่จะได้เริ่มรับประกันภัยที่เกิดจากการก่อการร้าย แต่บริษัทเหล่านั้นก็ได้วางเงื่อนไขในการคัดกรอง เพื่อรับการรับประกันภัยอย่างจำกัด ส่งผลให้การเยียวยาความเสียหายยังคงไม่เพียงพออยู่เช่นเดิม³² นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศสจึงได้สร้างระบบการเยียวยาผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายดังมีแนวทางต่อไปนี้

2.1 กฎหมายพิเศษเกี่ยวกับการเยียวยาผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย

แนวทางหนึ่งของนักกฎหมายฝรั่งเศส ในการใช้พัฒนาการเยียวยาค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย ก็คือ การออกกฎหมายพิเศษ เนื่องด้วยสามารถทำให้ผู้ประสบภัยได้รับค่าสินไหมทดแทนอย่างสะดวก รวดเร็วและเป็นธรรม ตลอดจนผู้เสียหายไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีต่อศาล ในเบื้องต้นนักนิติศาสตร์ฝรั่งเศสจึงได้พยายามออกกฎหมายพิเศษหลายฉบับ เพื่อพัฒนาการเยียวยาค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการก่อการร้าย ซึ่งสามารถไล่เลียงแนวทางการพัฒนาได้ดังนี้

2.1.1 กฎหมายพิเศษก่อนปี 1990

ในการเยียวยาค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย ซึ่งได้รับบาดเจ็บทางร่างกายหรือสูญเสียชีวิต เริ่มต้นขึ้นจากการออกกฎหมายพิเศษ ก็คือ กฎหมายลงวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1977 โดยรัฐจะเข้ามาเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการฆาตกรรมหรือการทำร้ายร่างกาย อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ยังมีข้อบกพร่องในเรื่องสิทธิของการได้รับการเยียวยาค่าสินไหมทดแทน ซึ่งมีอยู่ภายใต้ข้อจำกัดอย่างมากมาย

ความไม่เพียงพอเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความไม่ใส่ใจอย่างยิ่งต่อการหลังไหลของคลื่นการก่อการร้ายที่ไหลทะลักเข้าสู่ประเทศฝรั่งเศสในระหว่างปี ค.ศ. 1970 ถึงปีค.ศ. 1980 ความเห็นของ

³² V.J.F. Renucci, *L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme*, 1987, ch., p. 197.

ประชาชนได้ถูกระตุ้นโดยสื่อมวลชน ส่งผลให้เกิดการเร่งรัดในการปรับปรุงการออกกฎหมายเพื่อประโยชน์แก่ผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย ซึ่งก็คือ กฎหมายลงวันที่ 9 กันยายน ค.ศ. 1986

วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายในปีค.ศ. 1986 ก็คือ การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ชีวิตและร่างกาย โดยการนำรูปแบบมาจากกฎหมายลงวันที่ 5 กรกฎาคม 1985 ที่เกี่ยวข้องกับ การเยียวยาผู้ประสบภัยจากการจลาจล โดยนำหลักการเยียวยาความเสียหายโดยสิ้นเชิงมาปรับใช้อย่างไรก็ดีกลไกของกฎหมายในปี ค.ศ. 1986 แตกต่างกับกลไกในปีค.ศ. 1985 ก็คือ กองทุนเพื่อการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายจะเป็นลูกหนี้โดยตรงของผู้ได้รับความเสียหาย ในขณะที่การเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากอุบัติเหตุทางจราจรตามกลไกในปี ค.ศ. 1985 ภาระหลักจะตกแก่บริษัทผู้รับประกันภัย ส่วนกองทุนคุ้มครองความเสียหายจะมีบทบาทในลำดับรองเท่านั้น³³

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน นักนิติศาสตร์พยายามปรับปรุงการคุ้มครองโดยการทำประกันภัยความเสียหาย โดยการห้ามบริษัทผู้รับประกันภัยกำหนดเงื่อนไขเพื่อการจำกัดการทำประกันภัยจากภัยอันตรายที่เกิดจากการก่อการร้าย ประมวลกฎหมายประกันภัย มาตรา L.126-2 วางหลักไว้ว่า “สัญญาประกันภัยทรัพย์สิน ไม่สามารถจำกัดการคุ้มครองของการประกันภัย สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อการร้ายหรือการป้องกันที่ก่อขึ้นบนดินแดนของประเทศ” ดังนั้นบริษัทผู้รับประกันภัยทางทรัพย์สิน จึงไม่สามารถปฏิเสธความเสียหายทางทรัพย์สินที่เกิดขึ้นจากการก่อการร้ายได้ ผู้รับประกันภัยจะต้องจ่ายเงินตามสัญญาประกันภัยให้แก่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์แล้วแต่กรณี³⁴

2.1.2 กฎหมายพิเศษหลังปี 1990 (Fond de la garantie)

ในปี ค.ศ. 1990 นักนิติศาสตร์ได้พัฒนาการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย โดยการออกกฎหมายลงวันที่ 6 กรกฎาคม ค.ศ. 1990 ได้นำกลไกของกฎหมายใน ปี ค.ศ. 1977 และกฎหมายในปีค.ศ. 1986 มาปรับใช้ ในกรณีผู้ประสบภัยจากการกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายและการก่อการร้าย ส่งผลให้การเยียวยาผู้ประสบภัยนับแต่นี้ไปจะเกี่ยวข้องกับ “กองทุนคุ้มครองผู้เสียหายจากการก่อการร้ายและการกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอื่นๆ” โครงสร้างและการดำเนินงานของกองทุนถูกกำหนดไว้ในมาตรา R.422-1 ของประมวลกฎหมายประกันภัย และเงิน

³³ Geneviève Viney, *Traité De Droit Civile Introduction à la Responsabilité*, 2 édition E. Putman et M. Billiau, 1996. p. 218.

³⁴ Articles R. 126-1 et R. 126-2 du Code des assurances.

สนับสนุนกองทุนที่มีที่มาจากภาษี³⁵ ค่าเบี้ยประกันภัยหรือเงินสมทบของผู้ถือสัญญาประกันภัยในทรัพย์สิน³⁶

บทบาทของกองทุนคุ้มครองมีความกว้างขวางมาก ในกรณีก่อการร้าย ผู้ประสบภัยจะมีสิทธิได้รับเงินเยียวยาความเสียหายโดยทันที แต่ในกรณีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายธรรมดา กองทุนจะเยียวยาเฉพาะกรณีเป็นการกระทำความผิดฝ่าฝืนหน้าที่ซึ่งต้องกระทำ นอกจากนี้การปรับใช้กฎหมายในปี ค.ศ. 1990 มีวัตถุประสงค์เพื่อการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยอย่างแท้จริง โดยกฎหมายใหม่นี้ไม่ได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย ทั้งนี้โดยไม่มีเงื่อนไขในเรื่องระยะเวลา³⁷ กฎหมายในปี ค.ศ. 1990 จึงสอดคล้องกับการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายได้รับประโยชน์สูงสุด โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลทั้งหมด และเยียวยาแก่ผู้พิการจากการก่อการร้าย

2.2 การจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นทางเลือกในการเยียวยาผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย

ในกฎหมายฝรั่งเศสมีการสร้างระบบที่มีประสิทธิภาพในการชดเชยความเสียหายด้วยการก่อตั้งกองทุนในการชดเชยความเสียหาย ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของรูปแบบของกองทุนที่ชดเชยความเสียหายจากอุบัติเหตุทางท้องถนนเมื่อไม่อาจรู้ตัวผู้กระทำความผิด โดยกองทุนนี้จะชดเชยให้ผู้เสียหาย แม้ที่กำลังอยู่ในกระบวนการฟ้องคดีอาญาหรือคดีแพ่งต่อบุคคลผู้ต้องสงสัยว่ามีการกระทำอันมีลักษณะเป็นการก่อการร้าย กองทุนนี้ชดเชยความเสียหายเต็มจำนวนสำหรับความเสียหายทางร่างกาย (Physical injury) และความเสียหายทางจิตใจ (Mental suffering) แต่อย่างไรก็ตามกองทุนนี้ไม่ครอบคลุมถึงการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สิน (Damage to Property)

ในเรื่องความเสียหายแก่ทรัพย์สิน บุคคลทุกคนที่อาศัยอยู่ในอาคารที่เช่าจะต้องยอมรับที่จะทำประกันภัยซึ่งเรียกว่า *multirisque habitation* ซึ่งคุ้มครองทุกความเสี่ยงภัยที่เกิดขึ้นในอาคารนั้น เนื้อหาและรายละเอียดของการกระทำละเมิดครอบคลุมถึงผู้เช่าประกันภัยและบิรารเจ้าของบ้านและเจ้าของอพาร์ทเมนต์ยังคงต้องยอมรับการทำประกันภัยดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าบ้านนั้นต้องถูกจำนอง ความเสี่ยงที่ครอบคลุมถึงนั้นมีความเชื่อมโยงกับการก่อการร้ายโดยผลการบังคับของกฎหมาย แต่บุคคลซึ่งสนับสนุนต่อการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายไม่อาจได้รับการชดเชย

³⁵ Les règles d'organisation et de fonctionnement de ce fonds de garantie sont prévues aux articles R. 422-1 et s. du Code des assurances.

³⁶ Articles R. 422-1 et s. du Code des assurances.

³⁷ Civ. 2, 23 juin 1993,

ความเสียหาย ประชาชนทั่วไปเท่านั้นยังคงได้ประโยชน์จากกรรมธรรม์ประกันภัยพิเศษ ทั้งนี้ผู้ที่ไม่ได้เอาประกันภัยก็อาจได้รับการชดเชยความเสียหายโดยกองทุนได้เช่นกัน

ในอีกนัยหนึ่ง การประยุกต์ใช้หลักกฎหมายละเมิดโดยทั่วไป ซึ่งรวมถึงความรับผิดชอบเพื่อละเมิดที่อยู่บนความผิดหรือความประมาทเลินเล่อ (fault / negligence) ตามมาตรา 1382 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดของผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เป็นสาเหตุของความเสียหาย หรือตามมาตรา 1384 หรือความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดของผู้ขับขี่รถยนต์ซึ่งเป็นสาเหตุของอุบัติเหตุทางถนนนั้น ไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะต่อกฎเกณฑ์ซึ่งมีความจำเป็นนี้ เนื่องจากโดยแท้จริงแล้ว ผู้เสียหายจากการก่อการร้ายจะไม่ได้อยู่ในสถานการณ์ ซึ่งกองทุนเท่านั้นที่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อผู้กระทำละเมิดโดยตรง เพราะว่าเป็นการเรียกร้องตามหลักเกณฑ์การรับช่วงสิทธิ (subrogation) กล่าวคือ เมื่อผู้เสียหายซึ่งได้รับการชดเชยโดยกองทุน (compensation fund) การฟ้องคดีละเมิดตกเป็นสิทธิของกองทุนซึ่งจะได้รับการกลับคืนตามหลักเกณฑ์ปกติของละเมิดเช่นเดียวกับกรณีผู้เสียหายได้รับการชดเชยจากบริษัทประกันภัย

ในกฎเกณฑ์ประการอื่นๆ แม้ว่าจะไม่มีความสัมพันธ์กับการชดเชยความเสียหาย ข้อยกเว้นถูกสร้างขึ้นโดยการคุ้มครองบางประการของกฎเกณฑ์ในกระบวนการพิจารณาความอาญา ไม่ว่าผู้ต้องสงสัยว่าเป็นผู้ก่อการร้ายจะถูกฟ้องคดีหรือไม่ หรือในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในศาลกรุงปารีสไม่ว่าการกระทำของผู้ก่อการร้ายจะเกิดขึ้นหรือไม่ หรือการเนรเทศผู้ก่อการร้ายชาวต่างชาติซึ่งรัฐสามารถออกคำสั่งได้ในกรณีฉุกเฉินอย่างยิ่ง หรือการละเมิดต่อสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวจะได้รับการอนุญาตให้ดักฟังการสนทนาทางโทรศัพท์ เป็นต้น ตัวบ่งชี้ทั้งหมดนี้เป็นการกำหนดของฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสในการต่อสู้กับผู้ก่อการร้ายในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา ถึงแม้ว่ารัฐบาลฝ่ายอนุรักษ์นิยมจะดำเนินการไปไกลในการทำให้บรรลุผลซึ่งนโยบายที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นของนโยบายเพื่อสร้างข้อยกเว้นที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้นของกฎเกณฑ์ที่คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ถูกกล่าวหา ในขณะที่รัฐบาลฝ่ายซ้ายก็ได้มีการแสดงความเห็นในแนวทางเช่นเดียวกัน

สำหรับกองทุนพิเศษนั้นถูกสร้างขึ้นมาโดยกฎหมาย ลงวันที่ 9 กันยายน 1986 (มาตรา 9) เมื่อช่วงเวลาดังกล่าวประเทศฝรั่งเศสตกเป็นเป้าหมายในการโจมตีของผู้ก่อการร้าย และระบบดังกล่าวได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยกฎหมายลงวันที่ 6 กรกฎาคม 1990 ซึ่งถูกเรียกว่า กองทุนในการชดเชยความเสียหายสำหรับผู้เสียหายจากการก่อการร้ายและความผิดอาญาอื่น ๆ (Compensation Fund for the Victims of Terrorist Action and other Offences) กองทุนนี้บริหารโดยคณะกรรมการจำนวน 13 คนมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจและการคลังเป็นประธานกรรมการ เงินสนับสนุนกองทุนนี้ได้รับมาจากการเรียกเก็บจากเบี้ยประกัน (premium) ซึ่งจ่ายให้แก่บริษัทประกันภัยเพื่อประกันความเสียหายต่อทรัพย์สิน (3 ยูโรต่อสัญญา ในปี 2003)

กองทุนนี้ชดเชยความเสียหายให้แก่พลเมืองชาวฝรั่งเศสซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการก่อการร้ายในประเทศฝรั่งเศสและในต่างประเทศ รวมถึงชาวต่างชาติซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการก่อการร้ายในประเทศฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1991 ขอบเขตของการชดเชยความเสียหายได้ขยายไปถึงการชดเชยผู้เสียหายจากความผิดอาญาอย่างร้ายแรง และต่อมาได้ขยายการชดเชยไปยังผู้เสียหายจากอุบัติเหตุทางถนนที่เกิดขึ้นในต่างประเทศด้วย

กองทุนจะกำหนดการชดเชยความเสียหายเต็มจำนวนสำหรับความเสียหายทางร่างกาย (physical injury) ความเจ็บปวดและทรมาน และความเสียหายใด ๆ ที่สืบเนื่อง (consequential loss) แต่ไม่ครอบคลุมถึงความเสียหายต่อทรัพย์สิน ในกรณีความเสียหายแก่ชีวิต ผู้ซึ่งต้องพึ่งพา/ทายาทของผู้เสียหายก็ยังได้รับการชดเชยความเสียหายทางเศรษฐกิจ (economic loss) การชดเชยยังรวมถึงค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการซ่อมแซมฟื้นฟูร่างกาย เช่น อุปกรณ์ทางการแพทย์ อุปกรณ์พิเศษ ค่าจ้างพยาบาล ค่าจ้างผู้ช่วยทำงานบ้าน นอกจากนี้ ผู้เสียหายจากการก่อการร้ายยังสามารถได้รับการชดเชยเพิ่มเติมสำหรับความเสียหายจากการสูญเสียเสื้อผ้าเครื่องแต่งกาย ทั้งนี้ภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมายบางประการบริษัทประกันภัยจะชดเชยความเสียหายต่อทรัพย์สิน (damage to property) อย่างอื่นเท่านั้น ทั้งนี้หากผู้เสียหายได้รับการเยียวยาจากกองทุนไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ผู้เสียหายสามารถฟ้องผู้ก่อการร้ายบนพื้นฐานความรับผิดชอบเพื่อละเมิด เพื่อให้ได้รับเงินเพิ่มเติมได้³⁸ โดยกฎหมายบางประการของกระบวนการพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับการขอชดเชยจากกองทุนมีดังต่อไปนี้ คือ พื้นที่ที่มีการแจ้งว่ามีการก่อการร้ายเกิดขึ้น พนักงานอัยการ จะเป็นผู้เริ่มคดีและจะต้องแจ้งให้กองทุนทราบว่ามีการก่อการร้าย ถ้าการก่อการร้ายเกิดขึ้นในต่างประเทศ เจ้าหน้าที่กรมการกงสุลจะเป็นผู้แจ้งข้อมูลนั้น และรายชื่อของผู้เสียหายจะถูกแจ้งภายใน 48 ชั่วโมง

ต่อมาผู้เสียหายทุกคนและทายาทของผู้เสียหายในกรณีความเสียหายแก่ชีวิต จะยื่นคำร้องเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายต่อกองทุนโดยตรง ด้วยวิธีการส่งจดหมายลงทะเบียน ระยะเวลาจำกัดในการเรียกร้องค่าเสียหาย คือ ระยะเวลา 10 ปี นับจากเกิดการก่อการร้าย คำร้องใหม่จะถูกนำเข้ามายาวในระยะเวลา 10 ปี เช่นเดียวกัน คำร้องดังกล่าวจะต้องระบุชื่อผู้เสียหายและให้รายละเอียดข้อมูลวัน สถานที่ และลักษณะของการก่อการร้าย รวมถึงรายงานของตำรวจ ความเห็นของพยานใบรับรองแพทย์และพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายจะต้องแนบรวมมาด้วย และข้อมูลเกี่ยวกับสวัสดิการที่ได้รับความคุ้มครองจะต้องถูกรวบรวมมาด้วย เช่นเดียวกับจำนวนประโยชน์

³⁸ V. Crim., 20 octobre 1993, Bull. Crim., n 301, p. 752 D., 1994, p. 280, note A. D'Haute VILLE.

ที่ผู้เสียหายสมควรจะได้รับ โดยกฎหมายได้บังคับกองทุนให้มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้เสียหายในการจัดทำเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาค่าสินไหมทดแทน³⁹

ภายใน 3 เดือนหลังจากได้รับคำร้อง กองทุนจะต้องทำคำเสนอในการชดเชยความเสียหายส่งให้แก่ผู้เสียหาย เมื่อผู้เสียหายยอมรับข้อเสนอนั้นก็จะเกิดความผูกพันและมีผลบังคับโดยตรงทั้งตามข้อตกลง หรือการประนีประนอมยอมความที่มีอยู่หรือการกระทำที่มีจะมีขึ้นในอนาคต การจ่ายเงินชดเชยความเสียหายจะเกิดขึ้นในระยะเวลาไม่นานภายหลังจากนั้น แต่การจ่ายเงินชดเชยความเสียหายชั่วคราวเพื่อคุ้มครองในค่าเสียหายจะถูกจ่ายในเวลาไม่ช้ากว่า 1 เดือนหลังจากการยื่นคำร้อง แต่ถ้าผู้เสียหายปฏิเสธข้อเสนองของกองทุนจะต้องแจ้งโดยจดหมายลงทะเบียนภายใน 15 วัน และผู้เสียหายจะต้องเริ่มต้นดำเนินกระบวนการดังกล่าวก่อนการพิจารณาของศาลคดีแพ่ง (civil court) สำหรับข้อยกเว้นบางประการที่เกิดขึ้นนั้น มีเหตุผลสำคัญมาจากการคุ้มครองหลักการพื้นฐานของกฎหมายฝรั่งเศส การที่กองทุนจะต้องจ่ายเงินเพื่อชดเชยความเสียหาย แม้ว่าผู้ก่อการร้ายจะถูกระบุตัวบุคคลและถูกดำเนินคดี แสดงให้เห็นถึงหน้าที่ร่วมกันของพลเมืองฝรั่งเศสในการแสดงออกซึ่งความมีน้ำหนึ่งใจเดียวกันของคนในชาติ (solidarity)

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาอาจริเริ่มคดีเรียกกร้องค่าเสียหายก่อนการดำเนินคดีในศาลอาญาได้ด้วยการยื่นคำฟ้อง (คดีแพ่ง) และแต่งตั้งตนเองเป็นคู่ความในคดี คดีแพ่งจะถูกตัดสินภายหลังคดีอาญา เมื่อผู้เสียหายเลือกที่จะฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายที่ศาลคดีแพ่งก่อน แทนที่ยื่นฟ้องศาลคดีอาญาก่อน การตัดสินในคดีแพ่งจะยังไม่มี การพิพากษาคดีในระหว่างการดำเนินคดีอาญาซึ่งเริ่มคดีโดยอาศัยข้อเท็จจริงเดียวกัน แต่ข้อยกเว้นของหลักดังกล่าวนี้ถูกสร้างขึ้นเฉพาะในคดีการก่อการร้าย กล่าวคือศาลในคดีแพ่งไม่จำเป็นต้องรอการพิจารณาและจะพิพากษาค่าพิพากษาของศาลคดีอาญา (เกิดขึ้นบ่อยในศาล *Cour d' assise* ในคดีเกี่ยวกับการก่อการร้าย) ศาลในคดีแพ่งสามารถกำหนดค่าเสียหายได้ทันที เช่นเดียวกัน การจ่ายค่าเสียหายเป็นการชั่วคราวและการจ่ายค่าเสียหายโดยกองทุนจะเกิดขึ้นก่อนที่คำพิพากษาในคดีอาญาจะมีขึ้น และเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างมากที่ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยก่อนการสิ้นสุดการดำเนินคดีอาญาซึ่งบ่อยครั้งมักเกิดขึ้นภายหลังการสอบสวนและกระบวนการพิจารณาที่ยาวนานมากในคดีการก่อการร้าย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอนุญาตให้กองทุนได้รับการชดใช้คืนจากผู้ก่อการร้ายไม่ว่าจะเป็นการดำเนินคดีประเภทใด ๆ รวมถึงการดำเนินคดีแพ่งก่อนคดีอาญาด้วย นอกจากนี้กฎหมายในปี 1990 อนุญาตให้ผู้เสียหายจากการก่อการร้ายมีสถานะเช่นเดียวกับของผู้

³⁹ V.P. Casson, thèse précitée, n 146.

ได้รับความเสียหายทางแพ่งจากสงคราม ซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลทั้งหมดและประโยชน์จากเงินบำนาญในการชดเชยที่เพิ่มเติมเข้ามา