บทที่ 4

กฎหมายที่เกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติ (Disaster) ในต่างประเทศ

กฎหมายที่เกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติ (Disaster) ของต่างประเทศนั้น แต่ละประเทศจะมีวิธีการพิจารณาความรับผิดที่เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดภัยพิบัติที่แตกต่างกันหรือเหมือนกันซึ่งขึ้นอยู่ว่านำเอาต้นแบบของกฎหมายของประเทศใดมาใช้ในการบัญญัติกฎหมายของประเทศตนเอง ซึ่งในบทนี้ขอนำเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีแนวโน้มของการเกิดอันตรายจากธรรมชาติเป็นจำนวนมาก เช่น พายุไซโคลนและพายุถล่ม อุทกภัย หิมะถล่ม แผ่นดินถล่ม แผ่นดินไหว และภูเขาไฟระเบิด รวมทั้งไฟไหม้ป่า ซึ่งภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจะมีความรุนแรงที่บริเวณเขตโพ้นทะเลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Overseas Departments : Départments d´Outre – Mer or “DOM – TOM”)[1] นอกจากนี้ สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีเหตุการณ์เกี่ยวกับภัยพิบัติทางเทคโนโลยี (Technological Disasters) ที่ส่งผลกระทบต่อ

---

[1] เขตโพ้นทะเลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประกอบด้วย จังหวัดโพ้นทะเล (Départements d'Outre-Mer : DOM) และดินแดนโพ้นทะเล (Territoires d'Outre-Mer : TOM)

จังหวัดโพ้นทะเล เป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่นอกสาธารณรัฐฝรั่งเศสภาคพื้นทวีปยุโรป ได้แก่ เฟรนซ์เกียนา (French Guiana) ในทวีปอเมริกาใต้ กัวเดอลุป (Guadeloupe) ในแคริบเบียน มาร์ตีนิก (Martinique) ในแคริบเบียน เรอูว์นียง (La Reunion) ในมหาสมุทรอินเดีย และมายอต (Mayotte) ในมหาสมุทรอินเดีย

ดินแดนโพ้นทะเล เป็นดินแดนของฝรั่งเศสใต้และแอนตาร์กติก (Terres Australes et Antarctiques Françaises : TAAF)

อ้างถึงใน Véronique Bruggeman. (2010). ***Compensating Catastrophe Victims A comparative Law and Economics Approach.*** Volume 12. Kluwer Law International BV. The Netherlands. p. 283 – 284.

ประชาชนจำนวนมาก ได้แก่ กรณีการระเบิดของโรงงานสารเคมี AZF ในเมืองตูลูส (Toulouse) เมื่อวันที่21 กันยายน 2001 กรณีการเกิดอุบัติเหตุร้ายแรงการถล่มของทางเดินใต้ดินภายในอู่ต่อเรือที่ควีนแมรี่ 2 ใน Saint – Nazare เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2003 กรณีเหตุการณ์ไฟไหม้ในคลังสินค้าน้ำมัน ที่ Saint – Ouen เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 1991 และในสองทศวรรษที่ผ่านมาประเทศฝรั่งเศสได้เกิดเหตุการณ์ที่รุนแรงจากการโจมตีของผู้ก่อการร้ายเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่ใช้วิธีการวางระเบิดด้านหน้าของห้างสรรพสินค้า โรงเรียน หรือที่ประกอบพิธีการทางศาสนา เช่น โบสถ์ และรถไฟฟ้าใต้ดินกรุงปารีส[2]

อย่างไรก็ดี สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความพยายามที่จะเสนอให้มีการออกกฎหมายที่ใช้บังคับสำหรับการชดเชยเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติจากธรรมชาติ และภัยพิบัติจากการกระทำของมนุษย์ ที่เรียกว่า กฎหมายภัยพิบัติ (Disaster Law) แต่สภานิติบัญญัติไม่ได้หยิบกฎหมายที่มีการเสนอดังกล่าวขึ้นมาพิจารณา[3] โดยยังคงนำระบบกฎหมายละเมิด กฎหมายประกันภัย การช่วยเหลือจากรัฐบาลและกองทุนชดเชยเยียวยา มาปรับใช้ในการพิจารณาที่จะให้การชดเชยเยียวยาทางการเงินอย่างเพียงพอภายหลังจากเกิดภัยพิบัติมาใช้จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ สภานิติบัญญัติได้บัญญัติกฎหมายเป็นการเฉพาะในเรื่องของการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disasters) คือ Act No. 82 – 600 of 13 July 1982 ภัยพิบัติทางเทคโนโลยี (Technological Disasters) คือ Act No. 2003 – 699 of 30 July 2003 และภัยพิบัติจากการก่อการร้าย (Terrorism Disaster) คือ Act of 9 September 1986 ซึ่งต่อไปจะได้ทำการศึกษาถึงระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีจำนวนมากมายที่สามารถนำมาปรับใช้กรณีของผู้ประสบภัยพิบัติดังต่อไปนี้

4.1.1 กฎหมายที่กำหนดหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ

Loi Relative à l'État d'Urgence หรือพระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน ฉบับลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ.1955ในมาตรา 2 ได้กำหนดให้ในกรณีที่มีภยันตรายที่ใกล้จะถึง อันอาจจะส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือในกรณีที่มีภัยธรรมชาติซึ่งมีลักษณะรุนแรงอันเป็นภัยพิบัติแก่สาธารณชนคณะรัฐมนตรีสามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนและเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจมากกว่าสภาวะปกติ[4] ทั้งนี้ มาตรา 4 - 1 ได้

---

[2] Véronique Bruggeman. *Supra*. p. 283 – 284.

[3] Lienhard,C. (1995). ***Pour un Droit des Catastrophes***. Recueil Dalloz Sirey 13e cahierchronique. p.91-98.

[4] Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Article 2 L'état d'urgence est déclaré par décret en Conseil des ministres. Ce décret détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur.

กำหนดมาตรการในการควบคุมการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยให้สมัชชาแห่งชาติและวุฒิสภาจะได้รับแจ้งโดยไม่ชักช้าในมาตรการที่ดำเนินการโดยรัฐบาลในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารส่งสำเนาการกระทำทั้งหมดที่พวกเขาใช้ตามพระราชบัญญัตินี้โดยไม่ชักช้า รวมทั้งสมัชชาแห่งชาติและวุฒิสภาอาจขอข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการตรวจสอบและการประเมินผลของมาตรการเหล่านั้น[5]

โดยมาตรา 5[6] ได้ให้อำนาจแก่นายอำเภอในแต่ละพื้นที่ หรือบางท้องที่มีคำสั่ง

(1) ห้ามบุคคลหรือยานพาหนะสัญจรในพื้นที่และในช่วงเวลาที่กำหนด โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

(2) ห้ามบุคคลเข้าพักอาศัยในเขตคุ้มครองหรือในเขตปลอดภัยที่กำหนด โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

(3) ห้ามบุคคลที่กระทำการใดอันเป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจสาธารณะเข้าไปในเขตปกครองใด ๆ

4.1.2 การชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติตามกฎหมายเอกชน

4.1.2.1 กฎหมายความรับผิดในมูลละเมิด

รากฐานที่สำคัญของกฎหมายละเมิดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ การชดเชยเยียวยาอย่างเต็มจำนวนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น (Principe de réparation intégrale)[7] เป็นการที่ให้

Dans la limite de ces circonscriptions, les zones où l'état d'urgence recevra application seront fixées par décret.

La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi.

[5]Article 4-1 L'Assemblée Nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Les autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de la présente loi. L'Assemblée Nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures.

[6]Article 5 La déclaration de l'étatd'urgencedonnepouvoir au préfetdont le département se trouveen tout oupartiecomprisdansunecirconscriptionprévue à l'article 2 :

1° D'interdire la circulation des personnesou des véhiculesdans les lieux et aux heuresfixés par arrêté ;

2°D'instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécuritéoù le séjour des personnesestréglementé ;

3°D'interdire le séjourdans tout oupartie du département à toutepersonnecherchant à entraver, de quelquemanière que cesoit, l'action des pouvoirs publics.

ผู้ประสบภัยพิบัติกลับไปอยู่ในสภาพเสมือนหนึ่งว่าอุบัติเหตุหรือภัยพิบัติไม่ได้เกิดขึ้น หลักการนี้หมายถึงการชดเชยเยียวยาทั้งหมดสำหรับการบาดเจ็บทั้งหมด รวมทั้งกรณีที่ไม่มีส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายได้รับบาดเจ็บ ดังนั้น ความเสียหายจึงเป็นทั้งความเสียหายทางการเงิน (Pecuniary Losses) และความเสียหายที่ไม่ใช่ทางการเงิน (Non - Pecuniary Losses) ที่สามารถจะฟื้นฟูคืนสู่สภาพเดิมได้ โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ทั้งหมด เช่น ค่ารักษาพยาบาล การสูญเสียรายได้ ความไร้ความสามารถถาวรหรือบางส่วน เป็นต้น และการพิจารณาในส่วนของบุคคล เช่น ความเจ็บปวด การสูญเสียสิ่งอำนวยความสะดวก เป็นต้น และสิ่งหนึ่งที่จะต้องทำให้เกิดความชัดเจน คือ ความเสียหายทางการเงิน (Pecuniary Losses) และความเสียหายที่ไม่ใช่ทางการเงิน (Non - Pecuniary Losses) โดยความเสียหายทางการเงิน ((Pecuniary Losses) ของผู้ประสบภัยพิบัติ หมายถึง ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงในอดีต

และอนาคต และรวมถึงความเสียหายสำหรับการบาดเจ็บที่เกิดขึ้นจริงอย่างถาวร ความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการบาดเจ็บ ซึ่งผู้ประสบภัยพิบัติอาจจะได้รับการชดเชยเยียวยาสำหรับความเสียหายชั่วคราวของรายได้และผลประโยชน์อื่น (Lucrum cessans) ทั้งนี้ จะต้องไม่ใช่ความเสียหายที่เกิดจากอุบัติเหตุ โดยค่ารักษาพยาบาลที่เกิดขึ้นจากการรักษาอาการบาดเจ็บ รวมถึงการฟื้นฟูสุขภาพ (Damnum Emergens) ในทางตรงข้าม ความเสียหายที่ไม่ใช่ทางการเงิน (Non - Pecuniary Losses) หมายถึง ความเสียหายที่ไม่ใช่วัตถุ หรือความเสียหายทางศีลธรรม (Damage Moral) รวมถึงความเสียหายทุกอย่างที่สามารถคำนวณเป็นจำนวนเงินจากการที่ถูกรบกวนในสภาพความเป็นอยู่ของบุคคลที่เป็นผลมาจากอุบัติเหตุ ซึ่งประกอบด้วย (1) Pretium Doloris หรือความทุกข์ทรมานทางกายภาพ (2) Préjudice Esthétique หรือความทุกข์ทรมานทางจิตใจที่ยังคงอยู่ในการมองเห็นของตนเอง เช่น การทำลายและทำให้เสียโฉม และ (3) Préjudice d'Agrément หรือการถูกกีดกันจาก การมีคุณค่าและความสุขของชีวิต เช่น การสูญเสียของสิ่งอำนวยความสะดวก โดยศาลประเทศฝรั่งเศสมักจะตัดสินชี้ขาดความเสียหายที่เกิดขึ้นให้ครอบคลุมถึงความเสียหายที่ไม่ใช่ทางการเงินด้วย

อย่างไรก็ดี เนื่องจากความเสียหายต่อการบาดเจ็บทางร่างกาย ส่วนใหญ่ผู้ประสบภัยพิบัติจะได้รับการคุ้มครองผ่านระบบประกันสังคม สำหรับความเสียหายต่อทรัพย์สินนั้นผู้ประสบภัยพิบัติเลือกที่จะทำสัญญาประกันภัยเพื่อการคุ้มครอง ทั้งนี้ แนวโน้มโดยทั่วไปแล้วผู้ประสบภัยพิบัติไม่ค่อยจะดำเนินกระบวนการทางศาลกับผู้กระทำละเมิด ดังนั้น การฟ้องคดีทางแพ่งจึงเป็นการดำเนินการโดยบริษัทประกันภัยเป็นหลัก จึงทำให้การประกันสังคมและกองทุน

---

[7]Galand-Carval, S. (2001). ***Damages under French Law.*** In U. Magnus. Unification of Tort Law: Damages. Kluwer Law International. London. p. 77 – 88.

ชดเชยเยียวยาจะเข้ามามีบทบาทในการชดเชยเยียวยาภายหลังที่เกิดภัยพิบัติ[8] และจะเข้ามารับช่วงสิทธิจากผู้ประสบภัยพิบัติตามกฎหมายและระเบียบปกติ เช่น กรณีที่ประสบภัยพิบัติได้รับการชดเชยเยียวยาจากกองทุนชดเชยเยียวยาแล้ว กองทุนชดเชยเยียวยาก็จะเข้ามาดำเนินคดีในทางละเมิดได้ตามกฎหมายละเมิด หรือการที่ผู้ประสบภัยพิบัติได้รับการชดเชยเยียวยาจากบริษัทประกัน บริษัทประกันภัยก็จะเข้าดำเนินการเรียกร้องให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายละเมิดต่อไป[9] จะเห็นได้ว่าความรับผิดทางละเมิดเป็นเพียงการนำมาใช้เพิ่มเติมสำหรับกรณีที่ความเสียหายนั้นไม่มีกลไกการชดเชยเยียวยาคุ้มครองซึ่งต่อไปจะเป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นไปที่ความเป็นไปได้ของกฎหมายละเมิดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติ

1) หลักการทั่วไปของความรับผิดโดยความผิด (Fault Liability)[10]

กฎหมายละเมิดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา 1382 ถึงมาตรา 1386 โดยหลักการทั่วไปของความรับผิดโดยความผิด (Fault Liability) ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 1382 ว่า “การกระทำใด ๆ ของบุคคล อันเป็นเหตุทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ย่อมบังคับบุคคลผู้กระทำความเสียหายโดยความผิดของเขานั้น ให้ชดเชยเยียวยาความเสียหาย” (แปล น. 290) และมาตรา 1383 ได้ขยายความของการกระทำความผิดในมาตรา 1382 ให้รวมถึงการกระทำโดยประมาทเลินเล่อไว้ว่า “ทุกคนต้องรับผิดในความเสียหายซึ่งเขาได้กระทำขึ้น ไม่เพียงแต่การกระทำโดยจงใจ แต่ต้องรับผิดในความประมาทเลินเล่อของเขาด้วย” จะเห็นได้ว่าความรับผิดจากการกระทำของตนเอง (Liability for One’s Own Act) ทั้งสองมาตราแห่งประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสที่ได้กล่าวมานั้น ต่างก็พิจารณาเกี่ยวกับองค์ประกอบในเรื่องของความเสียหาย (Damages) ความผิด (Fault) และความสัมพันธ์แห่งเหตุและผลระหว่างความผิดและความเสียหายนั้น (Causation) ซึ่งผู้ได้รับความเสียหายสามารถที่จะเรียกร้องการชดเชยเยียวยาสำหรับอันตรายที่มีสาเหตุทำให้เกิดความเสียหาย โดยความผิด หมายถึง การกระทำ ซึ่งรวมถึงการละเว้นหรือการงดเว้นการกระทำ และความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องมีการพิสูจน์ให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์แห่งเหตุและผลระหว่างความผิดและความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย

---

[8] Moréteau. O. M. Cannarsa and F. Lafay. (2006). “Franch” in M. Faure and T. Hartlief. ***Financial Compensation for Victims of Catastrophes. A Comparative Legal Approach.*** Springer, Wien. p. 82.

[9] Moréteau. O. and F. Lafay. (2004). ***Liability for Acts of Terrorism under French Law***. In B. A. Koch. Terrorism, Tort Law and Insurance : A Comparative Survey. Springer. Wien. pp. 30 – 31.

[10] Véronique Bruggeman. *Supra*. pp. 289 – 290.

ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (The French Conseil Constitutionnel) ได้วินิจฉัยว่าสิทธิที่จะฟ้องในเรื่องของความรับผิดเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน เนื่องจากหลักของกฎหมายทั่วไปไม่อาจจะปล่อยให้บุคคลพ้นจากความผิด เพราะบุคคลทุกคนต้องมีความรับผิดชอบ จึงเป็นสิ่งที่เป็นธรรมชาติของความรับผิดหรือความร้ายแรงของความรับผิดที่จะยกขึ้นอ้างให้บุคคลนั้นจะต้องรับผิด[11] อย่างไรก็ตาม มาตรา 1382 และมาตรา 1383 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสได้จำกัดขอบเขตอำนาจของศาล โดยกำหนดว่า กระบวนการพิจารณาสำหรับความผิดที่เกิดขึ้นจะต้องดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องคำนึงถึงเหตุผลทั่วไป (Ordinary Reason) หรือกฎจารีตประเพณีของกฎหมายละเมิด เช่น กรณีความล้มเหลวที่ได้ทำอย่างระมัดระวังแล้ว[12] ดังนั้น ในการพิจารณาความผิดจึงพิจารณาจากการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่ได้ใช้มาตรการบางอย่างในการดูแล หรือการไม่ใช้ความระมัดระวังในการกระทำการอย่างเพียงพอ ดังนั้น ความผิดหรือความประมาทเลินเล่อสามารถพิจารณาได้จาก (1) บุคคลมีความมุ่งหมายในการกระทำซึ่งเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย (2) ความผิดนั้นเกิดขึ้นจากพื้นฐานของการละเมิด ซึ่งบุคคลมีหน้าที่ที่มีอยู่ก่อนที่จะมีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไม่ว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎ หรือระเบียบ หน้าที่ตามศีลธรรม หน้าที่ทางภาษีศุลกากร และมาตรฐานในทางปฏิบัติต่าง ๆ จึงหมายความว่า บุคคลที่ไม่ได้กระทำการให้เป็นไปตามมาตรฐานของวิญญูชน (Bonus Pater familias) (3) ไม่ใช่เจตนาตามความผิดทางอาญา แต่เป็นเจตนาที่เป็นความผิดทางแพ่ง และ (4) การกระทำของบุคคลที่ทำความผิดเป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น เช่น การกระทำโดยมีเจตนา

นอกจากนี้ การกระทำความผิดนั้นให้หมายความรวมทั้งการกระทำ หรือการละเว้นหรือการงดเว้นการกระทำ อีกทั้งพฤติการณ์ของจำเลยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหาย โดยศาลได้นำเงื่อนไขความสัมพันธ์แห่งเหตุและผลระหว่างความผิดและความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งมาจากทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ (Equivalence Theory) และทฤษฎีมูลเหตุที่เหมาะสม (Adequate Theory) มาปรับใช้ เนื่องจากทฤษฎีดังกล่าวส่งผลให้เกิดความแน่นอนและไม่คลุมเครือ และต่อมาได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 1151 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ซึ่งได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่จะต้องกระทำ

2) หลักการความรับผิดโดยเด็ดขาด (Absolute Liability)

ตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 ได้มีการนำหลักเรื่องความรับผิดโดยเด็ดขาด (Absolute Liability) หรือความรับผิดโดยไม่มีความผิด (Non – Fault Liability) มาปรับใช้มากขึ้น โดยเฉพาะ

---

[11] Conseil Constitotionnel 17 Jan. 1989.

[12] Youngs, R. (2007). ***English, French & German Comparative Law***. Routledge – Cavendish, London and New York. p. 340.

อย่างยิ่งในกรณีของการเสียชีวิต การบาดเจ็บต่อร่างกาย และความเสียหายต่อทรัพย์สิน[13] โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 1384 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ว่า "บุคคลย่อมมีความรับผิดไม่ใช่ต่อความเสียหายซึ่งตนก่อให้เกิดขึ้นโดยการกระทำของตนเองเท่านั้น แต่ต้องรับผิดต่อความเสียหายซึ่งบุคคลที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน ได้ก่อขึ้น หรือต่อความเสียหายซึ่งทรัพย์สินที่อยู่ในความครองของตนได้ก่อขึ้น"[14] ซึ่งมาตรา 1384 ถึงมาตรา 1386 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสได้ถือหลักความรับผิดโดยเด็ดขาด สำหรับการกระทำของเด็ก ลูกจ้าง อาคารสิ่งปลูกสร้างและสัตว์ ทั้งนี้ ศาลแพ่งและศาลอาญา รวมทั้งศาลฎีกาได้มีการตีความมาตราเหล่านี้แตกต่างกันมาโดยตลอด โดยหลักความรับผิดโดยเด็ดขาด เริ่มแรกได้นำไปบังคับใช้กับกรณีของสังหาริมทรัพย์ และต่อมาในปีคริสต์ศักราช 1928 ได้มีการนำหลักความรับผิดโดยเด็ดขาดไปใช้กับอสังหาริมทรัพย์เป็นครั้งแรก ในกรณีที่มีบุคคลได้รับความเสียหายจากการเกิดอุบัติเหตุด้วยลิฟต์ และต่อมาได้มีการตีความอย่างกว้างขวางครอบคลุมไปถึงอสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ ที่มีลักษณะเดียวกับการเกิดเหตุการณ์ต้นไม้ล้ม แผ่นดินถล่ม เขื่อนกันน้ำระเบิด[15] ทั้งนี้ ปัจจุบันทรัพย์นั้นให้หมายความรวมถึงวัตถุที่ไม่มีชีวิตทั้งหมด ที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้กระทำละเมิด โดยไม่คำนึงถึงว่าวัตถุนั้นชำรุดบกพร่องหรือไม่และไม่ว่าวัตถุนั้นจะเป็นของแท้หรือเทียม อันตรายหรือไม่ เคลื่อนที่ได้หรือไม่ ตลอดจนไม่คำนึงว่าอันตรายที่เกิดขึ้นมาจากตัวของวัตถุเอง หรือเกิดจากการกระทำด้วยวิธีการต่าง ๆ และไม่ว่าอันตรายที่เกิดขึ้นนั้นจะถูกขับเคลื่อนโดยมนุษย์หรือไม่[16]

4.1.2.2 กฎหมายการประกันภัย

สังคมฝรั่งเศสชอบที่จะกำหนดความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัยให้กับตนเอง จากการกำหนดนี้เองที่จะสร้างความมั่นใจว่าทุกคนจะต้องได้รับการคุ้มครองความเสี่ยงและการฟื้นฟูความเสียหายทั้งหมดด้วยความรวดเร็วและสมบูรณ์ โดยการชดเชยเยียวยานี้ไม่เพียงแต่เฉพาะกรณีที่มีการก่อให้เกิดความเสียหายเป็นการแน่นอน แต่ยังรวมถึงความเสียหายที่ไม่สามารถป้องกันหรือไม่อาจคาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้น จึงมีแนวโน้มโดยทั่วไปที่จะมีการขยายความคุ้มครอง

---

[13] Van Dam, C.C. (2006). ***European Tort Law***. Oxford University Press, Oxford. p. 42 : and Galand – Carval, S. (2002). 'French' in B. A. Koch and H. Kozoil. University of Tort Law: Strict Liability. Kluwer Law International. The Hague. p. 127 – 145.

[14] Véronique Bruggeman. *Supra*. p. 291.

[15] Véronique Bruggeman. *Supra*. p. 291.

[16] Cour de Cassation. Jand' heur V. Les Galéries belfortaises. 13 Feb. 1930. This decision implies that there is no defence for the guardian of a thing to show that he/she took all the precautions which a prudent and diligent person would have taken อ้างถึงใน Véronique Bruggeman. *Supra*. p. 292.

ความเสี่ยง เพื่อให้การชดเชยเยียวยาในกรณีที่มีความน่าจะเป็นว่าจะเกิดความเสียหาย หรือกรณีที่ไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตของความเสียหายไว้ในเวลาที่ได้รับประโยชน์ และกรณีที่มีความต้องการที่จะมีการคุ้มครองที่จำเป็นโดยกลไกวิธีการผสมผสานกันระหว่างการประกันภัยกับความรับผิด

ภายใต้แนวคิดของกฎหมายละเมิดและความปลอดภัยทางสังคม โดยระบบความปลอดภัยทางสังคมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความครอบคลุมเพียงบางส่วนซึ่งไม่ใช่ทั้งหมดของความเสียหาย เช่น ค่าใช้จ่ายทางการแพทย์และยา และการสูญเสียรายได้ โดยการประกันสุขภาพที่สมบูรณ์จะครอบคลุมเฉพาะค่าใช้จ่ายทางการแพทย์และยา การประกันอุบัติเหตุส่วนบุคคลจะครอบคลุมเฉพาะความพิการที่ไม่อาจทำงานได้ ไม่สามารถทำงานที่ชำนาญได้ หรือเป็นอันตรายส่วนบุคคล และจำนวนของการชดเชยเยียวยาเป็นอัตราที่คงที่ จากอุปสรรคดังกล่าวทำให้ภายหลังจากนั้นได้มีการเสนอระบบประกันการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disasters) ภัยพิบัติทางเทคโนโลยี (Technological Disasters) และการก่อการร้าย (Terrorism) ดังนั้น โดยในส่วนนี้จะกล่าวถึงรูปแบบการประกันภัยต่าง ๆ สำหรับความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disasters) ภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Man - Made Disasters)และการก่อการร้าย (Terrorism)

1) การประกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disaster Insurance)

ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ เช่น อุทกภัย แผ่นดินไหว คลื่นยักษ์ ภูเขาไฟระเบิด เป็นต้น ซึ่งในระบบการประกันแบบดั้งเดิมไม่ได้ให้ความคุ้มครองครอบคลุมไปถึงภัยพิบัติดังกล่าว ซึ่งปัญหาหลักส่วนใหญ่ที่ไม่ให้ความคุ้มครองเนื่องจากความสามารถในการรับประกันของบริษัทประกันภัย อย่างไรก็ดี ในปีคริสต์ศักราช 1970 ได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับการคุ้มครองให้ครอบคลุมความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ แต่ไม่ได้รับความสนใจ และได้นำกลับมาพิจารณาใหม่อีกครั้งในปีคริสต์ศักราช 1980 โดยมีการจัดตั้งโครงการในรูปแบบของกองทุนสาธารณะ[17] ประกอบกับในช่วงปลายปีคริสต์ศักราช 1981 ได้เกิดเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ ที่หุบเขา Rhône, Saône และ Garonne ซึ่งผู้ประสบภัยพิบัติได้รับความช่วยเหลือในระดับที่น้อยมาก จึงทำให้กองทุนสาธารณะดังกล่าวเปลี่ยนไปเป็นระบบผสมผสานซึ่งเป็นการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจประกันภัย ตลอดจนมีการตรากฎหมาย The Act of 13 July 1982 ขึ้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าว

---

[17] CCR. (2007). ***Les Catastrophes Naturelles en France***. Natural Disasters in France. Caisse Centrale de Réassurance.

บัญญัติให้มีการจัดตั้งThe French' Catastrophe Natural System[18] และได้มีการปรับปรุงกฎหมายให้ครอบคลุมภัยพิบัติต่าง ๆ ซึ่งจะได้ทำการศึกษารายละเอียดต่อไป

1.1) The Act of 13 July 1982

โดยที่ The Act of 13 July 1982 ไม่ได้กำหนดนิยามศัพท์ "ภัยพิบัติทางธรรมชาติ" ไว้ เป็นเพียงกำหนดลักษณะของเหตุการณ์ที่จะเข้าข่ายสามารถเข้าทำสัญญาประกันภัย ว่า สัญญาประกันภัยที่จัดทำขึ้นโดยบุคคลหรือกฎหมายอื่นนอกเหนือจากที่รัฐกำหนด เพื่อประกันความเสียหายที่เกิดจากอัคคีภัย หรือความเสียหายอื่น ๆ ต่อทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส รวมทั้งความเสียหายต่อยานพาหนะที่เดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล โดยสัญญาประกันภัยดังกล่าวจะต้องให้ความคุ้มครองครอบคลุมต่อทรัพย์สินที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเป็นวัตถุประสงค์แห่งสัญญาประกันภัยนั้น นอกจากนี้ หากผู้เอาประกันภัยได้รับความคุ้มครองการหยุดชะงักทางธุรกิจ การรับประกันนี้จะเป็นการขยายผลกระทบที่เกิดจากภัยภัยพิบัติทางธรรมชาติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาที่เกี่ยวข้อง และภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ผลกระทบของภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นการพิจารณาถึงความเสียหายต่อทรัพย์สินโดยตรงซึ่งมีสาเหตุที่เกิดขึ้นจากความรุนแรงที่ผิดปกติของธรรมชาติ และมาตรการปกติที่จะต้องนำมาใช้ในการป้องกันความเสียหายดังกล่าวแล้ว ไม่สามารถป้องกันการเกิดความเสียหายเช่นว่านั้นได้หรือไม่อาจนำมาตรการป้องกันที่มีอยู่มาปรับใช้ได้ ทั้งนี้ จะต้องมีการประกาศภาวะภัยพิบัติทางธรรมชาติจากรัฐบาลโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี[19] ดังนั้น เพื่อที่จะได้รับการพิจารณาว่าเป็นภัยพิบัติทาง

---

[18] Véronique Bruggeman. *Supra*. p. 303

[19] Article 1 of Act No.82-600 of 13July1982 reads as follows:

"Insurance contracts subscribed by any individual or legal entity other than the State guaranteeing damage by fire or all other damage to property situated in France, and damage to land motor vehicles, give the right to the insurance guarantee against the effects of natural catastrophes on the property which is the object of those contracts.

Moreover, if the insured is covered against business interruption, this guarantee extends to the effects of natural catastrophes, in the terms established in the related contract.

In the context of this Act, the effects of natural catastrophes are considered to be directmaterial damage caused decisively by the abnormal intensity of a natural agent when the usual measures which must be taken to prevent such damage would not have prevented it, or could not be adopted. An interministerial decree will declare the state of natural catastrophe".

ธรรมชาติหรือไม่นั้น จะต้องมีปรากฏการณ์ที่ผิดปกติซึ่งไม่ได้เกิดจากการกระทำของมนุษย์[20] โดยคำว่า "ผิดปกติ" อาจจะหมายถึงความผิดปกติเนื่องจากความรุนแรงเป็นพิเศษ หรือระยะเวลาของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่อาจต้านทานได้ ซึ่งทำให้รู้สึกได้ว่าไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้โดยวิธีการจัดการตามปกติ โดยศาลฎีกาได้เปรียบเทียบกับเหตุการณ์ที่เป็นเหตุสุดวิสัย (Force Majeure) และความเสียหายที่เกิดขึ้นสามารถทำสัญญาประกันได้[21] ดังนั้น ในการพิจารณาว่ากรณีใดบ้างเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติ จึงเป็นเรื่องที่ยุ่งยากเกินไป จึงกำหนดให้การประกันภัยพิบัติทางธรรมชาติให้ความคุ้มครองความเสี่ยงภัยที่รวมถึง อุทกภัย ดินโคลนถล่ม แผ่นดินไหว แผ่นดินถล่ม หรือแผ่นดินทรุดตัว[22] คลื่นยักษ์ การไหลของน้ำ โคลน ลาวาที่เป็นการเคลื่อนย้ายของมวลน้ำแข็งหรือหิมะ ซึ่งต่อมามีการตรา Act of 27 February 2002 เพื่อขยายขอบเขตการคุ้มครองที่จะรวมถึงความเสียหายที่เกิดจากการยุบตัวของแผ่นดิน อันเนื่องมาจากกิจกรรมใต้ดินและบ่อดินเหนียว ที่มีต้นกำเนิดจากธรรมชาติหรือการกระทำของมนุษย์ แต่ไม่รวมถึงการทำเหมืองแร่ที่มีการดำเนินกิจการหรือมีการปิดเหมืองแร่ไปแล้ว[23] นอกจากนี้ Act of 13 December 2000 ได้มีการขยายการคุ้มครองไปถึงบริเวณเขตโพ้นทะเลของประเทศฝรั่งเศส (French Overseas Departments : Départements d´Outre – Mer or "DOM – TOM") ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 แห่ง Act of 13 July 1982 ที่ครอบคลุมถึงผลกระทบของลมที่เป็นสาเหตุของการเกิดพายุไซโคลนที่มีความแรงสูงสุดที่ได้มีการจดบันทึก หรือการคาดการณ์ของกำลังแรงลมในพื้นที่ที่มีความรุนแรงที่เข้าถึง หรือมีอัตรากำลังแรงลมเกินกว่า 145 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ในช่วงเวลา 10 นาที หรือกรณีของลมกระโชกที่มีอัตรากำลังแรงลม 215 กิโลเมตรต่อชั่วโมง[24]

อนึ่ง ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นต้องได้รับการประกาศภาวะ ภัยพิบัติทางธรรมชาติจากรัฐบาลโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ภายใต้บังคับแห่ง Act of 13 July 1982 โดยจะต้องมีการระบุรายละเอียดเกี่ยวกับพื้นที่และระยะเวลาของการเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติทาง

---

[20] เป็นข้อความที่ขยายความคำว่า "Natural Catastrophe" และ "Natural Risk" ซึ่งปรากฏอยู่ใน Ségur, P. (1997). ***La Catastrophe et le Risqué Naturels. Essai de Definition Juridique***. Revue du Droit Public (6). p. 1693 – 1716.

[21] Leduc, F. (1997). ***Catastrophe Naturelle et Force Majeure***. R.G.D.A. (2). p. 409 – 427 อ้างถึงใน Véronique Bruggeman. *Supra*. p. 304.

[22] ซึ่งมีความแตกต่างจากแผ่นดินถล่ม เพราะแผ่นดินทรุดตัวเป็นเรื่องของภัยแล้งและมีการระเหยของน้ำที่อยู่ในดิน

[23] Act No. 2002 – 276 of 27 Feb. 2002 on the Proximity Democracy, JORF 28 Feb. 2002

[24] Act No. 2000 – 1207 of 13 Dec. 2000 on the Orientation of the French Overseas Departments and Territories JORF No. 289 of 14 Dec. 2000, 19760. Barraqué, B. (1999). ***Prévention des inondations en Europe: Hydraulique, Assurance, ou Solidarité?***. Colloque d'hydrotechnique (161). p 3-13.

ธรรมชาติ และความเสียหายทั่ว ๆ ไปที่จะได้รับความคุ้มครองตามกรมธรรม์ประกันภัย ซึ่งเป็นไปตามมาตรา L.125 – 1 Insurance Code และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย No.92 – 665 แห่ง Act of 16 July 1992

1.1.1) ขั้นตอนการชดเชยเยียวยา (Compensation Procedure)

การชดเชยเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติจะเริ่มขึ้นต่อเมื่อมีการประกาศภาวะภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยนายกเทศมนตรียื่นคำร้องเพื่อขอให้มีการพิจารณาประกาศภาวะภัยพิบัติทางธรรมชาติไปยังนายอำเภอ ซึ่งภายหลังจากหนึ่งเดือนนับแต่ที่มีการยื่นคำร้องดังกล่าวจะต้องมีการนำเอกสารหลักฐานมาประกอบเพื่อการพิจารณาประกาศภาวะภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยเอกสารหลักฐานดังกล่าวประกอบด้วย (1) รายงานที่เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะและความรุนแรงของภัยพิบัติ (2) รายงานทางเทคนิคเฉพาะที่มีความสัมพันธ์กับภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น Météo – France สำหรับอุทกภัย BRGM สำหรับแผ่นดินถล่ม ฯลฯ ซึ่งต้องแสดงให้เห็นถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะในช่วงเวลาที่เกิดภัยพิบัติ (3) รายงานแผนที่ตั้งของอำเภอที่ได้รับผลกระทบ (4) รายงานการดูแลรักษาความปลอดภัยและการควบคุมภัยพิบัติโดยกองทหาร ตำรวจ หรือกองดับเพลิง และ (5) เอกสารทั่วไป เช่น เอกสารที่แสดงถึงความรุนแรงที่ผิดปกติของเหตุการณ์ เช่น ข่าวจากหน้าหนังสือพิมพ์ ภาพถ่าย ฯลฯ ซึ่งเอกสารหลักฐานที่กล่าวมาข้างต้นนี้จะได้รับการตรวจสอบโดยคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนเขตโพ้นทะเลของประเทศฝรั่งเศส (DOM – TOM) โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะพิจารณาและให้ความเห็นว่าเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือไม่[25] ดังนั้น เอกสารหลักฐานจึงเป็นตัวแปรที่สำคัญของจำนวนอำเภอที่จะได้รับการประกาศภาวะภัยพิบัติทางธรรมชาติ ทั้งนี้เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นภัยพิบัติแล้ว ความเห็นนี้จะได้รับการยืนยันโดยการตีพิมพ์ในรูปแบบของประกาศภายในสามเดือนนับแต่วันที่อำเภอได้รับคำร้องของนายกเทศมนตรี ซึ่งในประกาศนี้จะต้องมีการระบุวิธีการดำเนินการพร้อมทั้งเหตุผลของแต่ละอำเภอที่ได้มีการร้องขอให้มีการประกาศภาวะภัยพิบัติทางธรรมชาติตามที่คณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบ พร้อมทั้งการแจ้งให้แต่ละอำเภอทราบ

ภายหลังจากจากที่รัฐบาลประกาศภาวะภัยพิบัติทางธรรมชาติโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้ว ผู้เอาประกันภัยมีหน้าที่ที่จะแจ้งให้บริษัทประกันภัยทราบถึงความเสียหายทั้งหมดที่ได้รับ อันก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องโดยเร็วที่สุดเท่าที่ผู้ประกันภัยจะทราบถึงความเสียหายกรณีที่เป็นความเสี่ยงโดยตรงต่อทรัพย์สินภายในสิบวัน หรือกรณีความเสียหายจากการที่

---

[25]Jametti, M. and T. Von Ungern – Sternberg. (2004). ***Disaster Insurrance or a Disastrous Insurance: Natural Disaster Insurance in France***. CESifo Working Paper Series, CESifo Working Paper No. 1303. CESifo bH.

ธุรกิจหยุดชะงักภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการประกาศภาวะภัยพิบัติทางธรรมชาติ และภายหลังจากนั้นบริษัทประกันมีหน้าที่ต้องพิจารณาคำขอของผู้เอาประกันภัยดังกล่าว และต้องดำเนินการจ่ายค่าสินไหมทดแทนภายในสามเดือนถัดจากวันที่ผู้เอาประกันภัยได้ยื่นข้อเรียกร้องตามสิทธิที่จะได้รับตามกรมธรรม์ประกันภัยพิบัติ หรือวันที่มีการประกาศภาวะภัยพิบัติทางธรรมชาติดังกล่าวแล้วแต่ระยะเวลาใดจะเร็วกว่ากัน

1.1.2) ความครอบคลุมความเสียหาย[26] (Covered Damage)

ก่อนปี ค.ศ. 1982 บริษัทประกันภัยปฏิเสธการรับประกันภัยจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ แต่เนื่องจากเกิดเหตุการณ์อุทกภัยอย่างรุนแรงในปี ค.ศ. 1981 รัฐบาลจึงได้จัดตั้งระบบที่เรียกว่า The French Catastrophes Naturelles System หรือ Cat.Nat. system ขึ้นโดย Cat.Nat. system เป็นระบบจัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรงต่อทรัพย์สินอันเนื่องมาจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ และกำหนดวิธีการประกันภัยพิบัติทางธรรมชาติแบ่งเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่บริษัทประกันภัยภาคเอกชนไม่สามารถรับประกันภัยได้ เช่น แผ่นดินไหว น้ำท่วม ภัยแล้ง ดินถล่ม คลื่นยักษ์ ภูเขาหิมะถล่ม กับภัยพิบัติทางธรรมชาติที่บริษัทประกันภัยภาคเอกชนสามารถรับประกันภัยได้ เช่น พายุ น้ำแข็ง และหิมะ ซึ่งหากเกิดพายุขนาดใหญ่จะพิจารณาเป็นความรับผิดชอบของการประกันภัยแบบปกติโดยบริษัทประกันภัยภาคเอกชน แต่ในกรณีความเสียหายนั้นเป็นการที่หน่วยงานของรัฐบาลควรเข้ามาเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รัฐก็ต้องร่วมรับผิดชอบต่อความเสียหายดังกล่าวด้วย ดังนั้น สถานการณ์ภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดความเสียหายในคราวเดียวกันอาจจะต้องมีการร่วมรับผิดชอบระหว่างรัฐและเอกชนจึงทำให้ Cat.Nat. System มีลักษณะเป็นการร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnerships)

นอกจากนี้ พบว่าการทำประกันภัยทรัพย์สินของที่อยู่อาศัยหรืออาคารธุรกิจไม่ได้ครอบคลุมการประกันภัยพิบัติชนิดรุนแรง เช่น แผ่นดินไหว น้ำท่วม รัฐบาล จึงกำหนดมาตรการภาคบังคับโดยให้บริษัทประกันภัยรวมการประกันภัยพิบัติทางธรรมชาติไว้ในกรมธรรม์ประกันภัยทรัพย์สิน และกระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดอัตราค่าเบี้ยประกันคงที่ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานว่าทุกพื้นที่จ่ายค่าเบี้ยประกันในอัตราเดียว (National Solidarity Principle) ทั้งนี้ การให้บริษัทประกันภัยภาคเอกชนเข้าร่วมในการประกันภัยด้วยเพื่อให้ผู้ประสบภัยพิบัติได้รับค่าชดเชยที่รวดเร็ว โดยเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจะต้องมีการประกาศภาวะภัยพิบัติทางธรรมชาติจากรัฐบาลโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และในกรมธรรม์ประกันภัยอย่างน้อยต้องให้การคุ้มครองดังต่อไปนี้

สถานที่ประกอบการภายในประเทศ และรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง

สถานที่ติดตั้งอุตสาหกรรมและพาณิชกรรม และรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง

---

[26] Véronique Bruggeman. *Supra*. p. 305 – 306.

สิ่งปลูกสร้างอาคารโดยหน่วยงานท้องถิ่นเป็นเจ้าของ และรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง

อาคารเกษตร รวมทั้งพืช เครื่องจักร หรือสัตว์ที่อยู่ในอาคารดังกล่าว

โรงเรือนที่ถือเป็นอาคาร หรืออุปกรณ์ แต่ไม่รวมถึงพืชที่อยู่ภายในอาคารนั้น

ยานพาหนะ

อุปกรณ์เสริมในรถยนต์ และอุปกรณ์ กรณีที่ประกันพื้นฐานให้ความคุ้มครอง

รั้ว กำแพง หรือฐานราก กรณีได้รับการคุ้มครองโดยกรมธรรม์

ค่าใช้จ่ายสำหรับกำจัดซากปรักหักพัง การรื้อถอนการสูบน้ำ และการทำความสะอาด

จึงเห็นได้ว่าจะต้องมีการเชื่อมโยงข้อมูลตามที่มีการระบุในประกาศสถานะภัยพิบัติทางธรรมชาติกับความเสียหายที่สามารถเรียกร้องได้ โดยจะมีการตีความและพิจารณาความเสียหายที่ผู้ประกันภัยจะได้รับการชดเชยเยียวยา ตัวอย่างเช่น ความเสียหายของสินค้าในช่องแช่แข็งจะได้รับการชดเชยเยียวยาเฉพาะสินค้าที่แช่แข็งเท่านั้น โดยไม่ได้รวมถึงความสูญเสียอื่น ๆ ที่เป็นผลอันเกิดจากภัยพิบัติ

1.1.3) การรับประกันภัยต่อ[27] (Reinsurance)

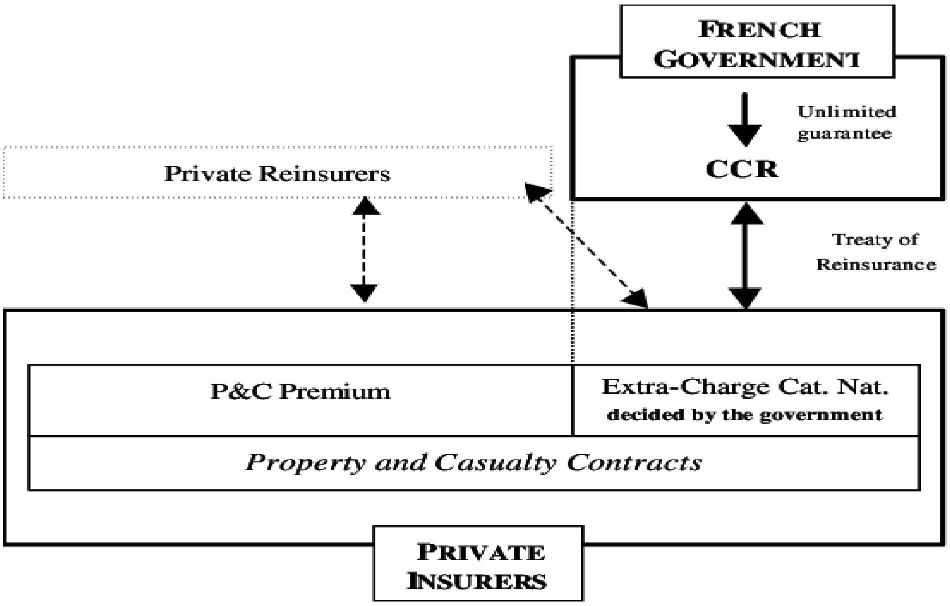
การรับประกันภัยต่อของสาธารณรัฐฝรั่งเศสบริหารจัดการ โดยรัฐวิสาหกิจที่เรียกว่า Caisse Centrale de Reassurance (CCR) ในลักษณะที่เป็นกองทุนและอยู่ในสังกัดกระทรวงการคลัง โดยให้บริษัทประกันภัยมีอิสระที่จะเลือกทำสัญญาประกันภัยต่อกับบริษัทประกันภัยภาคเอกชน หรือบริษัทประกันภัยต่อภาครัฐก็ได้ เพราะอัตราเบี้ยประกันภัยเป็นอัตราเดียวกัน และสามารถได้รับความคุ้มครองความเสียหายอย่างไม่จำกัด เนื่องจากบริษัทประกันภัยจะต้องโอนครึ่งหนึ่งของความเสี่ยงที่จะเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติไปที่กองทุน CCR เพื่อที่จะได้รับความคุ้มครองภายใต้การรับประกันภัยของรัฐ[28] โดยรัฐจะเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะผู้รับประกันภัยต่อ ซึ่งจะทำหน้าที่ในการจ่ายชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้ประกันตนในส่วนที่เกินจากที่กองทุน CCR รับผิดชอบ กล่าวคือในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ขึ้นและกองทุน CCR มีเงินทุนไม่เพียงพอที่จะจ่ายชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้เอาประกันภัย กองทุน CCR จะได้รับเงินจากงบประมาณรัฐบาลฝรั่งเศส

---

[27] Véronique Bruggeman. *Supra*. p. 309 – 312.

[28] 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. p. 33.

แผนภาพที่ 3 ระบบ The French Catastrophes Naturelles



ที่มา Marcellis-wain and Michel-kerjan (2010)

ในการนี้ บริษัทประกันภัยเสนอรูปแบบของสัญญาประกันภัยพิบัติต่อสองประเภท คือ กับการประกันภัยต่อตามส่วน[29] (Quota – Share Reinsurance) การประกันภัยต่อกำหนดค่าเสียหาย[30] (Stop – Loss Reinsurance) โดยสัญญาการประกันภัยต่อตามส่วนนี้ บริษัทประกันภัยจะต้องนำส่งเบี้ยประกันภัยในอัตราร้อยละของแต่ละกรมธรรม์ที่ได้ทำประกันภัยทรัพย์สิน ให้กับบริษัทประกันภัยต่อ และบริษัทประกันภัยต่อดังกล่าวจะทำหน้าที่จ่ายค่าสินไหมทดแทนตามสัดส่วนของความเสียหายแท้จริงตามที่กำหนดไว้ในสัญญาประกันภัยนั้น ๆ สำหรับสัญญาประกันภัยต่อกำหนดค่าเสียหาย บริษัทประกันภัยต่อจะให้ความคุ้มครองความเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้น ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสำหรับเหตุการณ์ภัยพิบัติที่มีความรุนแรงและเกิดความเสียหายเป็นจำนวนมาก และป้องกันกรณีที่บริษัทประกันภัยจะทำสัญญาประกันภัยต่อตามส่วนกับบริษัทประกันภัยต่อภาคเอกชน และทำสัญญาประกันภัยต่อกำหนดค่าเสียหายกับกองทุน CCR จึงกำหนดให้ต้องมีการเชื่อมโยงของสัญญาประกันภัยต่อทั้งสองประเภท โดยบริษัทประกันภัยจะสามารถทำสัญญาประกันภัยต่อกำหนดค่าเสียหายได้เฉพาะกรณีที่

---

[29] เป็นการประกันภัยต่อแบบหนึ่ง ซึ่งกำหนดว่า ผู้รับประกันภัยต่อจะรับประกันภัยต่อตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ล่วงหน้าในสัญญาประกันภัยต่อสำหรับธุรกิจที่ผู้เอาประกันภัยต่อได้รับเสี่ยงไว้

[30] เป็นแบบของการประกันภัยต่อ ซึ่งผู้รับประกันภัยต่อจะชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เอาประกันภัยต่อ เมื่ออัตราส่วนค่าเสียหายเกินกว่าอัตราที่กำหนดไว้ โดยจ่ายให้ตามเงื่อนไขที่กำหนด

บริษัทประกันภัยได้มีการทำสัญญาประกันภัยต่อตามส่วนกับกองทุน CCR ทั้งนี้ จะต้องมีการกำหนดให้ต้องนำส่งเบี้ยประกันภัยอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ให้กองทุน CCR

อย่างไรก็ดี การจัดเก็บเบี้ยประกันภัยพิบัติที่เก็บโดยกองทุน CCR นั้น มีลักษณะเหมือนการเก็บภาษีทรัพย์สิน เนื่องจากอัตราไม่ได้สะท้อนถึงความเสี่ยงในแต่ละพื้นที่ กล่าวคือประชาชนในพื้นที่เสี่ยงมักจะไม่มีการป้องกันอื่น ๆ เพิ่มเติมจากการมาตรการป้องกันภัยพิบัติของรัฐ และรอให้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องรับผิดชอบ[31] ซึ่งเห็นได้จากการที่กองทุน CCR จะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามสัญญาประกันต่อในกรณีเมื่อเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ครั้งสำคัญ เช่น อุทกภัยในพื้นที่บริเวณตอนใต้ของ Aude ในช่วงเดือนพฤศจิกายน 1999 จำนวน 240 ล้านยูโร และกรณีอุทกภัยที่ Lothar และ Martin จำนวน 240 ล้านยูโร และกรณีการเกิดพายุเฮอริเคนในหมู่เกาะอินเดียตะวันตกของประเทศฝรั่งเศส (French Antilles) ในปีเดียวกัน จึงส่งผลให้มีการใช้จ่าย เงินชดเชยเยียวยาจากกองทุน CCR เป็นจำนวนที่สูงมาก และในเวลาต่อมาจึงได้มีการเสนอปรับปรุงแก้ไขการประกันภัยต่อเพื่อปรับปรุงระบบ Cat. Nat. และกองทุน CCR ให้สามารถบริหารจัดการให้สอดคล้องกับสถานการณ์การประกันภัยพิบัติ ไม่ว่าจะเป็นวิธีการ ลักษณะ และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น รวมทั้งความล่าช้าของการชดเชยเยียวยาที่ใช้เวลายาวนานเกินไป เนื่องจากจะต้องรอให้มีการประกาศภาวะภัยพิบัติทางธรรมชาติก่อน ตลอดจนมาตรการการป้องกันภัยพิบัติอื่น ๆ นอกจากนี้ จะต้องมีการจัดทำบันทึกความเสี่ยงและความเสียหาย เช่น การปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการเสนอขายประกันภัยพิบัติ ความรับผิดส่วนแรกในกรณีที่เทศบาลไม่ได้จัดทำแผนพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ จำนวนเงินทุนสำรองของกองทุนการยกเลิกค่าใช้จ่ายในการบริหาร เป็นต้น[32]

ทั้งนี้ ก่อนปีคริสต์ศักราช 1982 ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ที่พบมากที่สุด ได้แก่ ภัยแล้ง การทรุดตัวของแผ่นดิน หิมะถล่ม หรืออุทกภัย ซึ่งภัยพิบัติที่ได้กล่าวมานี้ไม่ได้อยู่ภายใต้การคุ้มครองกรมธรรม์ประกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ มีเพียงภัยพิบัติทางธรรมชาติบางประเภท เช่น พายุ น้ำค้างแข็ง หรือพายุลูกเห็บ ได้รับการพิจารณาความคุ้มครองกรมธรรม์ประกันภัยโดยบริษัทประกันภัยภาคเอกชน แต่ประชาชนสนใจทำประกันภัยความเสี่ยงสำหรับภัยพิบัติทางธรรมชาตินี้เพียงจำนวนเล็กน้อย จากสถานการณ์ดังกล่าวจึงนำไปสู่การที่รัฐบาลต้องบัญญัติการประกันภัยความเสี่ยงภัยพิบัติดังกล่าวไว้ใน No.90 – 509 แห่ง Act of 25 July 1990

1.2) The Act of 25 July 1990

---

[31]Marcellis-wain and Michel-kerjan. (2001).***The Public-Private Sector Risk-Sharing in the French Insurance. "Cat. Nat. System"*** Série Scientifique Scientific Series. Montréal p. 6 - 7.

[32] Véronique Bruggeman. *Supra*. p. 311– 313.

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติขึ้นเพื่อขยายระบบการประกันภัยพิบัติทางธรรมชาติให้ครอบคลุมการประกันภัยพายุทั่วไป โดยกำหนดให้สัญญาประกันที่รับประกันความเสียหายจากไฟไหม้หรือความเสียหายอื่น ๆ ต่อทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและความเสียหายต่อยานพาหนะทางบก ให้สิทธิในการรับประกันภัยให้กับผู้เอาประกันภัยต่อผลกระทบของลมเนื่องจากพายุเฮอร์ริเคนหรือพายุไซโคลน ทั้งนี้ สัญญาประกันภัยดังกล่าวจะยกเว้นผลกระทบของลมเนื่องจากพายุไซโคลนซึ่งบันทึกหรือประเมินพื้นผิวลมสูงสุดในเขตที่ได้รับผลกระทบเท่ากับหรือเกินกว่าค่าเฉลี่ย 145 กิโลเมตรต่อชั่วโมงเป็นเวลาสิบนาที หรือลมกระโชก 215 กิโลเมตรต่อชั่วโมง และสัญญารับประกันความเสียหายจากอัคคีภัยสำหรับการเก็บเกี่ยวพืชผลและปศุสัตว์กลางแจ้งได้รับการยกเว้น นอกจากนี้หากผู้เอาประกันภัยได้รับความคุ้มครองจากการหยุดชะงักของธุรกิจการรับประกันภัยนี้รวมถึงผลกระทบของพายุเฮอริเคนหรือพายุไซโคลนภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาที่เกี่ยวข้องด้วย[33] และผู้เอาประกันภัยต้องได้รับผลกระทบดังต่อไปนี้ (1) กรณีเป็นการกระทำโดยตรงของลม เช่น ความเสียหายของหลังคา กระเบื้องหลุดออกมา อาคารได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการโค่นล้มของต้นไม้ ฯลฯ (2) น้ำหนักของหิมะ หรือน้ำแข็งที่สะสมบนหลังคา และที่ท่อระบายน้ำ (3) ความชื้น อันเนื่องมาจากฝน หิมะ หรือลูกเห็บ ที่เจาะทะลุเข้ามาภายในอาคารและก่อให้เกิดความเสียหายผู้เอาประกันภัย และ (4) ลูกเห็บ

การประกันภัยพายุนั้น ให้ความคุ้มครองรวมถึงความเสียหายที่ไม่ได้เกิดขึ้นโดยตรงต่อร่างกาย เช่น ภาวะการขาดความสุขทางจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นฐาน ความเสียหายทางไฟฟ้า ค่าใช้จ่ายในการกวาดล้างซากปรักหักพัง เป็นต้น โดยในหลักการแล้วการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นในช่วงที่เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือจะต้องดำเนินการภายในสี่สิบชั่วโมง

---

[33] Article L122-7 Decree no. 90-509 of 25 June 1990, Article 1

The insured shall be entitled under insurance contracts covering damage caused by fire or any other damage to property located in France as well as damage to the hulls of motor vehicles to cover against the effects of wind attributable to storms, hurricanes and cyclones on property covered by such contracts. The effects of wind attributable to a cyclone in respect of which the maximum surface winds recorded or estimated on the damaged area have reached or exceeded 145 kilometres an hour on average over ten minutes or 215 kilometres an hour in gusts, which fall within the scope of the provisions of Articles L125-1 et seq. of this Code, shall be excluded from such contracts.

Contracts covering damage caused by fire to not-harvested crops, to non-housed cultivation and livestock shall be excluded. Contracts covering damage caused by fire to growing wood shall also be excluded.

In addition, if the insured is covered against business interruption, said cover shall be extended to the effects of storms, hurricanes or cyclones in accordance with the terms of the relevant contract.

ภายหลังจากการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ทั้งนี้ ความเสียหายทั้งหมดอาจจะไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาตามสัญญาประกันภัย กล่าวคือสัญญาประกันภัยจะให้การชดเชยเยียวยาเฉพาะสำหรับอาคารที่มีการก่อสร้างที่ดีเท่านั้น ซึ่งหมายความว่าอาคารที่มีโครงสร้างมากกว่าอัตราร้อยละห้าสิบโดยใช้วัสดุที่แข็งแรงในอัตราร้อยละ 90 ในการก่อสร้างอาคาร และกรณีดังต่อไปนี้มักจะไม่ได้รับการคุ้มครองตามสัญญาประกันภัย (1) อาคาร หรือโรงเรือนที่มีโครงสร้างไม่แข็งแรง เว้นแต่หากเข้าเงื่อนไขการรักษาความปลอดภัยบางอย่างที่มีการยอมรับ (2) สวน หรือระเบียง (3) ผ้าม่าน เสาอากาศ แผงโซลาพลังงานแสงอาทิตย์ สายไฟทางอากาศและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง (4) บานประตูหน้าต่าง ม่านกันแดด ท่อระบายน้ำ รางน้ำบนหลังคา กระจกและชิ้นส่วนประกอบเว้นแต่เมื่อเป็นการถูกทำลายในทำนองเดียวกับอาคารหรือส่วนประกอบของอาคาร (5) กรณีหน้าต่างจะตกอยู่ภายใต้การรับประกันความเสียหายที่เรียกว่า Glass Breakage พร้อมกับได้ลงทะเบียนแล้ว (6) พืชต้นไม้ รั้ว และ (7) ความเสียหายที่มีสาเหตุจากแหล่งน้ำตามฤดู

ดังนั้น ผลกระทบโดยตรงที่เกิดจากเหตุการณ์หรือกรณีที่ตกอยู่ภายใต้การคุ้มครองการประกันภัยจากพายุ ในปัจจุบันนี้จะได้รับการชดเชยเยียวยาเป็นพิเศษโดยประกันภัยภาคเอกชน กับการประกันภัยของระบบ Cat.Nat. ซึ่ง Michel - Kerjan เรียกระบบการให้ความคุ้มครองผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาตินี้ว่า ระบบ Dual Coverage[34] ซึ่งผู้เอาประกันภัยจะได้รับการชดเชยเยียวยาทั้งสองระบบควบคู่กันไป โดยการประกันภัยพายุ (The Storm Guarantee) จะมีการดำเนินการเป็นการเฉพาะโดยบริษัทประกันภัยภาคเอกชน ในกรณีการกระกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น วาตภัย น้ำแข็งและหิมะ จึงเป็นการทำหน้าที่ผนวกกันของการประกันความเสี่ยงอัคคีภัยในสัญญาประกันภัย หรือการประกันความเสียหายสำหรับความเสียหายทั้งหมดของสัญญาประกันภัยรถยนต์ สำหรับการประกันภัยของระบบ Cat.Nat. (The Cat.Nat. Guarantee) มีการดำเนินการโดยความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ทั้งนี้ จะมีการพิจารณากรณีที่ไม่สามารถเอาประกันภัยได้ เช่น แผ่นดินไหว อุทกภัย ภัยแล้ง การทรุดตัวของแผ่นดิน หิมะถล่ม คลื่นยักษ์ หรือแผ่นดินถล่มและมีการทำหน้าที่ผนวกกับสัญญาประกันภัยทรัพย์สิน.

2) การประกันภัยการก่อการร้าย[35] (Terrorist Insurance)

การป้องกันการโจมตีของผู้ก่อการร้ายในประเทศฝรั่งเศสอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมทั้งการประสานงานของหน่วยงานราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปี

---

[34] Michel – Kerjan, E. (2001). ***Insurance Against Natural Disasters: Do the French Have the Answer? Strengths and Limitations.*** Cahier du Laboratoire d'Econométrie No. 2001 – 007 Ecole Polytechnique. Paris.

[35] Véronique Bruggeman. *Supra*. p. 316 – 317.

คริสต์ศักราช 1978 มีการสร้างแผนปฏิบัติการสาธารณะที่เรียกว่า แผนการป้องกัน (Plan Vigipirate) ซึ่งดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองกำลังทหาร และกองทัพ ในทุกอาคารและทุกสถานที่ที่เปิดให้ประชาชนเข้าใช้บริการ เช่น โรงเรียน มหาวิทยาลัย อาคารหน่วยงานของรัฐ สถานีรถไฟ สนามบิน เป็นต้น อย่างไรก็ดี หากการดำเนินการป้องกันการก่อการร้ายเกิดความล้มเหลว และเกิดความเสียหายขึ้น จึงควรต้องมีระบบการชดเชยอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการนำระบบกฎหมายความรับผิดในมูลละเมิดมาปรับใช้ก็อาจทำให้มีการชดเชยเยียวยาที่ไม่เพียงพอ แม้ว่าจะสามารถระบุความรับผิดและจับกุมตัวผู้กระทำการก่อร้ายได้ก็ตาม เพราะอาจจะมีข้อจำกัดกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับฐานความผิดการก่อการร้ายไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับรากฐานสำคัญของความรับผิดในลักษณะดังกล่าวนี้เกิดจากสิ่งที่เรียกว่า Risque Social ซึ่งหมายถึงภยันตรายที่เกิดขึ้นแก่สาธารณะหรือส่วนรวม ด้วยเหตุนี้สาธารณะหรือส่วนรวมย่อมต้องรับผิดชดเชยค่าเสียหายแก่สมาชิกของตนแม้จะไม่ปรากฏว่าสาธารณะหรือส่วนรวมมีความผิดในกรณีดังกล่าวก็ตาม[36] นอกจากนี้ พบว่าบริษัทประกันภัยไม่มีการให้ความคุ้มครองความเสียหายการก่อการร้ายขนาดใหญ่ ดังนั้น จากภาวะที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสต้องประสบกับปัญหาการก่อการร้ายในระหว่างปี ค.ศ. 1970 ถึงปี ค.ศ. 1980 ส่งผลให้ให้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อประโยชน์แก่ผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย รัฐจึงได้ตรา The Act of 9 September 1986 ขึ้น เพื่อให้มีการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อชีวิตร่างกายแก่ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการกระทำของการก่อการร้าย และมีการกำหนดให้มีกองทุนเพื่อคุ้มครองประสบภัยจากการก่อการร้าย โดยได้นำแนวคิดมาจาก The Act of 5 July 1985 การชดเชยความเสียหายจากผู้ที่ตกเป็นเหยื่ออุบัติเหตุจากการจราจร ซึ่งจะได้ศึกษารายละเอียดในหัวข้อถัดไป

2.1) The Act of 9 September 1986

ระบบการชดเชยเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติจากการโจมตีของผู้ก่อการร้ายได้จัดตั้งขึ้นโดย Act of 9 September 1986 จากเหตุผลสามประการ ประการแรก เหตุการณ์การก่อการร้ายมีจำนวนเพิ่มขึ้น และส่งผลกระทบต่อประชาชน ประการที่สอง ขั้นตอนการชดเชยเยียวยามีความล่าช้าและก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน และประการสุดท้าย ระเบียบและหลักเกณฑ์ในการเข้าทำสัญญาประกันภัยมีความไม่แน่นอนและไม่เหมาะสม เนื่องจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละปีมีลักษณะ

[36] กฎหมายลงวันที่ 16 เมษายน ค.ศ. 1914 โดยกำหนดให้ในกรณีที่เกิดความเสียหาย จากการชุมนุมหรือรวมตัวกันของฝูงชนและเกิดการจลาจลขึ้น เทศบาลต้องเข้ามารับผิดชอบในความเสียหาย โดยเทศบาลสามารถไล่เบี้ยให้รัฐมีส่วนในความรับผิดชอบได้ โดยให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งต่อมารัฐบัญญัติลงวันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 1986 กำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง อ้างถึงใน อัญชนา สาเรือง. (2559). ***ความเสียหายจากการก่อการร้ายและการก่อความไม่สงบ กับความรับผิดของรัฐ.*** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 67 – 68.

ความรุนแรงของการก่อการร้ายที่แตกต่างกัน กฎหมายฉบับนี้กำหนดกลไกการชดเชยเยียวยาสำหรับภัยพิบัติจากการก่อการร้าย ประกอบด้วยสองกลไก คือ กลไกแรก การให้ความคุ้มครองกรณีการบาดเจ็บทางร่างกาย และกลไกที่สอง การให้คุ้มครองความเสียหายของทรัพย์สิน ซึ่งทั้งสองกลไกมีจุดมุ่งหมายของการปกป้องอย่างแท้จริงสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติจากการกระทำของผู้ก่อการร้าย และทำให้ผู้ประสบภัยพิบัติจากการกระทำของผู้ก่อการร้ายได้รับรู้ถึงสิทธิของการได้รับการชดเชยเยียวยาที่แท้จริง

โดยมาตรา 9[37] แห่ง Act of 9 September 1986 และมาตรา L.126 – 2[38] แห่ง The Insurance Code กำหนดว่าสัญญาประกันทรัพย์สินอาจมีเงื่อนไขการให้ความคุ้มครองความเสียหาย

---

[37] Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme.

Article 9 Modifié par Ordonnance n°2015-1781 du 28 décembre 2015 - art. 6 (V)

I.-Les victimes d'actes de terrorisme commis sur le territoire national et les personnes de nationalité française ayant leur résidence habituelle en France, ou résidant habituellement hors de France et régulièrement immatriculées auprès des autorités consulaires, victimes à l'étranger d'un acte de terrorisme, sont indemnisées dans les conditions définies au présent article.

II.-La réparation intégrale des dommages corporels résultant des actes visés au I du présent article est assurée par l'intermédiaire d'un fonds de garantie.

Ce fonds, doté de la personnalité civile, est alimenté par un prélèvement sur les contrats d'assurance de biens dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

Il est subrogé dans les droits que possède la victime contre la personne responsable du dommage ainsi que contre les personnes tenues à un titre quelconque d'en assurer la réparation totale ou partielle, dans la limite du montant des prestations à la charge desdites personnes.

Un décret en Conseil d'Etat fixe ses conditions de constitution et ses règles de fonctionnement.

III.-Le fonds de garantie est tenu, dans un délai d'un mois à compter de la demande qui lui est faite, de verser une ou plusieurs provisions à la victime qui a subi une atteinte à sa personne ou, en cas de décès de la victime, à ses ayants droit, sans préjudice du droit pour ces victimes de saisir le juge des référés.

Le fonds de garantie est tenu de présenter à toute victime une offre d'indemnisation dans un délai de trois mois à compter du jour où il reçoit de celle-ci la justification de ses préjudices. Cette disposition est également applicable en cas d'aggravation du dommage.

Les articles 18 à 21 de la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accident de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation sont applicables à ces offres d'indemnisation. Les offres tardives ou manifestement insuffisantes peuvent ouvrir droit à des dommages-intérêts au profit de la victime.

IV.-En cas de litige, le juge civil, si les faits générateurs du dommage ont donné lieu à des poursuites pénales, n'est pas tenu de surseoir à statuer jusqu'à décision définitive de la juridiction répressive.

Les victimes des dommages disposent, dans le délai prévu à l'article 2226 du code civil, du droit d'action en justice contre le fonds institué au paragraphe II ci-dessus.

Si des poursuites pénales ont été engagées, ce droit d'action peut également être exercé dans un délai d'un an à compter de la décision de la juridiction qui a statué définitivement sur l'action publique ou sur l'action civile engagée devant la juridiction répressive. Lorsque l'auteur de l'infraction est condamné à verser des dommages et intérêts, la juridiction doit informer la partie civile de sa possibilité de saisir le fonds et le délai d'un an ne court qu'à compter de cette information.

Dans tous les cas, le conseil d'administration du fonds peut relever le requérant de la forclusion résultant de l'application des deuxième et troisième alinéas du présent IV si celui-ci n'a pas été en mesure de faire valoir ses droits dans les délais requis ou pour tout autre motif légitime.

IV bis-Le fonds de garantie peut intervenir devant les juridictions de jugement en matière répressive même pour la première fois en cause d'appel, en cas de constitution de partie civile de la victime ou de ses ayants droit contre le ou les responsables des faits. Il intervient alors à titre principal et peut user de toutes les voies de recours ouvertes par la loi.

V.-Les contrats d'assurance de biens ne peuvent exclure la garantie de l'assureur pour les dommages résultant d'actes de terrorisme ou d'attentats commis sur le territoire national. Toute clause contraire est réputée non écrite.

Un décret en Conseil d'Etat définira les modalités d'application du présent paragraphe.

[38] Code des assurances

Article L126-2

Les contrats d'assurance garantissant les dommages d'incendie à des biens situés sur le territoire national ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur ouvrent droit à la garantie de l'assuré pour les dommages matériels directs causés aux biens assurés par un attentat ou un acte de terrorisme tel que défini par les articles 421-1 et 421-2 du code pénal subis sur le territoire national.

La réparation des dommages matériels, y compris les frais de décontamination, et la réparation des dommages immatériels consécutifs à ces dommages sont couvertes dans les limites de franchise et de plafond fixées au contrat au titre de la garantie incendie.

Lorsqu'il est nécessaire de décontaminer un bien immobilier, l'indemnisation des dommages, y compris les frais de décontamination, ne peut excéder la valeur vénale de l'immeuble ou le montant des capitaux assurés.

En outre, si l'assuré est couvert contre les pertes d'exploitation, cette garantie est étendue aux dommages causés par les attentats et les actes de terrorisme, dans les conditions prévues au contrat.

ของทรัพย์สินโดยไม่รวมถึงความเสียหายที่เป็นผลมาจากการโจมตีของผู้ก่อการร้ายหรือการระเบิดก่อกวนในดินแดนของประเทศ เว้นแต่จะได้มีการกำหนดเป็นอย่างอื่นนอกเหนือจากที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ดังนั้น การประกันทรัพย์สินและการสูญเสียจากการก่อการร้ายในประเทศฝรั่งเศสจึงหมายความว่าการกระทำของการก่อการร้าย การกระทำของการก่อวินาศกรรม การโจมตี กองกำลังติดอาวุธ การจลาจล โดยผ่านการคุ้มครองประกันอัคคีภัย การระเบิด ความเสียหายจากไฟฟ้า ฯลฯ นั้น จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของกรมธรรม์ซึ่งอาจจะได้รับการชดเชยเยียวยาจำนวนสูงสุดของทุนประกันภัย หรืออาจจะถูกจำกัดตามจำนวนที่ระบุไว้ในสัญญาประกันภัย รวมทั้งการหักค่าใช้จ่ายใด ๆ ให้เป็นตามที่ระบุไว้ในกรมธรรม์ประกันภัย

อย่างไรก็ดี โดยที่ The Insurance Act และ Act of 9 September 1986 ใช้คำว่า "การโจมตีของผู้ก่อการร้าย" (Terrorist Attacks) และคำว่า "การกระทำของการก่อการร้าย" (Acts of Terrorism) แต่ไม่พบว่ามีการให้นิยามศัพท์ไว้อย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ เนื่องจากการกระทำของการก่อการร้ายได้รับอิทธิพลมาจาก Code Pénal หรือ Criminal Code มาตรา 421-1 to 421-5[39] ซึ่งมี

La décontamination des déblais ainsi que leur confinement ne rentrent pas dans le champ d'application de cette garantie.

Toute clause contraire est réputée non écrite.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les dérogations ou les exclusions éventuellement applicables aux contrats concernant les grands risques définis à l'article L. 111-6 au regard de l'assurabilité de ces risques.

[39] Code pénal

ARTICLE 421-1

The following offences constitute acts of terrorism where they are committed intentionally in connection with an individual or collective undertaking the purpose of which is seriously to disturb public order through intimidation or terror:

1° wilful attacks on life, wilful attacks on the physical integrity of persons, abduction and unlawful detention and also as the hijacking of planes, vessels or any other means of transport, defined by Book II of the present Code;

2° theft, extortion, destruction, defacement and damage, and also computer offences, as defined under Book III of the present Code;

3° offences committed by combat organisations and disbanded movements as defined under articles 431-13 to 431-17, and the offences set out under articles 434-6, 441-2 to 441-5;

4° the production or keeping of machines, dangerous or explosive devices, set out under article 3 of the Act of 19 June 1871 which repealed the Decree of 4 September 1870 on the production of military grade weapons;

the production, sale, import or export of explosive substances as defined by article 6 of the Act no. 70-575 of 3 July 1970 amending the regulations governing explosive powders and substances;

the purchase, keeping, transport or unlawful carrying of explosive substances or of devices made with such explosive substances, as defined by article 38 of the Ordinance of 18 April 1939 defining the regulations governing military equipment, weapons and ammunition;

the detention, carrying, and transport of weapons and ammunition falling under the first and fourth categories defined by articles 4, 28, 31 and 32 of the aforementioned Ordinance;

the offences defined by articles 1 and 4 of the Act no. 72-467 of 9 June 1972 forbidding the designing, production, keeping, stocking, purchase or sale of biological or toxin-based weapons;

the offences referred to under articles 58 to 63 of the Act no. 98-467 of 17 June 1998 on the application of the Convention of the 13 January 1993 on the prohibition of developing, producing, stocking and use of chemical weapons and on their destruction;

5° receiving the product of one of the offences set out in paragraphs 1 to 4 above;

6° the money laundering offences set out in Chapter IV of title II of Book III of the present Code;

7° the insider trading offences set out in article L.465-1 of the Financial and Monetary Code.

ARTICLE 421-2

The introduction into the atmosphere, on the ground, in the soil, in foodstuff or its ingredients, or in waters, including territorial waters, of any substance liable to imperil human or animal health or the natural environment is an act of terrorism where it is committed intentionally in connection with an individual or collective undertaking whose aim is to seriously disturb public order through intimidation or terror.

ARTICLE 421-2-1

The participation in any group formed or association established with a view to the preparation, marked by one or more material actions, of any of the acts of terrorism provided for under the previous articles shall in addition be an act of terrorism.

ARTICLE 421-2-2

It also constitutes an act of terrorism to finance a terrorist organisation by providing, collecting or managing funds, securities or property of any kind, or by giving advice for this purpose, intending that such funds, security or property be used, or knowing that they are intended to be used, in whole or in part, for the commission of any of the acts of terrorism listed in the present chapter, irrespective of whether such an act takes place.

ARTICLE 421-2-3

Being unable to account for resources corresponding to one's lifestyle when habitually in close contact with a person or persons who engage in one or more of the activities provided for by articles 421-1 to 421-2-2 is punishable by 7 years' imprisonment and by a fine of €100,000.

บทบัญญัติเฉพาะที่เกี่ยวกับการก่อการร้าย โดยกำหนดให้การกระทำของการก่อการร้าย (Acts of Terrorism) ไว้ว่า "การที่จะถือว่าเป็นการกระทำของการก่อการร้าย เมื่อผู้กระทำนั้นมีเจตนามุ่งมั่น

ARTICLE 421-3

The maximum custodial sentence incurred for the offences provided for under article 421-1 is increased as follows where those offences constitute acts of terrorism:

1° it is raised to criminal imprisonment for life where the offence is punished by thirty years' criminal imprisonment;

2° it is raised to thirty years' criminal imprisonment where the offence is punished by twenty years' criminal imprisonment;

3° it is raised to twenty years' criminal imprisonment where the offence is punished by fifteen years' criminal imprisonment;

4° it is raised to fifteen years' criminal imprisonment where the offence is punished by ten years' imprisonment;

5° it is raised to ten years' imprisonment where the offence is punished by seven years' imprisonment;

6° it is raised to seven years' imprisonment where the offence is punished by five years' imprisonment;

7° it is raised to twice the sentence incurred where the offence is punished by a maximum of three years' imprisonment.

The first two paragraphs of article 132-23 governing the safety period are applicable to the felonies referred to under the present article, and also to the misdemeanours punished by ten years' imprisonment

ARTICLE 421-4

The act of terrorism set out under article 421-2 is punished by twenty years' criminal imprisonment and a fine of €350,000.

Where this offence causes the death of one or more persons, it is punished by criminal imprisonment for life and a fine of €750,000.

The first two paragraphs of article 132-23 governing the safety period are applicable to the felony referred to under the present article.

ARTICLE 421-5

ct no. 2004-204 of 9 March 2004 article 6 XI Official Journal of 10 March 2004) The acts of terrorism defined by articles 421-2-1 and 421-2-2 are punished by ten years' imprisonment and a fine of €225,000.

Leading or organising [the type of] group or association provided for under article 421-2-1 is punished by twenty years' imprisonment and a fine of €500,000.

Attempt to commit the misdemeanour set out under article 421-2-2 is subject to the same penalties.

The first two paragraphs of article 132-23 governing the safety period are applicable to the offences referred to under the present article.

ในการดำเนินการอย่างอิสระหรือการดำเนินการร่วมกัน โดยมีจุดประสงค์ที่จะทำลายสาธารณะ ในลักษณะของการข่มขู่หรือการทำให้หวาดกลัว และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของการก่อการร้าย เช่น

การโจมตีโดยเจตนาต่อชีวิต การโจมตีโดยเจตนาต่อร่างกายบุคคล การลักพาตัวและการกักกันที่ผิดกฎหมาย ในทำนองเดียวกันกับการจี้เครื่องบิน (Hijacking of Aircraft) เรือขนส่ง หรือโดยวิธีการอื่นใด โดยมีการบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา เล่มที่ 2

การโจรกรรม การกรรโชก การทำลาย เพื่อให้เกิดการเสื่อมสภาพและความเสียหาย รวมทั้งการกระทำความผิดต่อคอมพิวเตอร์ โดยมีการบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา เล่มที่ 3

ความผิดที่กระทำโดยองค์กรหรือขบวนการ และมีการสลายขององค์กรหรือขบวนการ โดยมีการบัญญัติในมาตรา 431 – 13 ถึงมาตรา 431 – 17 และความผิดที่บัญญัติไว้ในมาตรา 434 – 6 มาตรา 441 – 2 ถึงมาตรา 441 – 5

การผลิตและการครอบครองอาวุธ ผลิตภัณฑ์ระเบิด หรือผลิตภัณฑ์นิวเคลียร์ ซึ่งบัญญัติไว้ใน 2º, 4º และ 5º แห่งมาตรา L.1333 – 9, L.2339 – 2, L.2339 – 5, L.2339 – 8 และ L.2339 – 9 และกรณีข้อยกเว้นเรื่องอาวุธได้บัญญัติไว้ในลักษณะ 6 L.2341 – 1, L.2341 – 4, L.2342 – 57 ถึง L.2342 – 62, L.2353 – 4 , No.1º แห่งมาตรา L.2353 – 5 และมาตรา L.2353 – 13 แห่งประมวลกฎหมายการป้องกัน

การจัดการผลิตภัณฑ์ของความผิดใดความผิดหนึ่งที่กำหนดไว้ในวรรค 1 ถึงวรรค 4 ที่กล่าวมาข้างต้น

ความผิดของการฟอกเงิน ที่บัญญัติไว้ใน ภาค 2หมวด 4 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเล่มที่ 3

ความผิดที่การค้าภายในได้บัญญัติไว้ในมาตรา L.465 – 1 แห่งประมวลกฎหมายการเงินและการคลังนอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติหลายมาตราแห่งประมวลกฎหมายอาญาที่ได้มีการกล่าวถึงการกระทำการก่อการร้าย

เนื่องจาก Act of 9 September 1986 วางหลักว่าการทำสัญญาประกันภัยทรัพย์สินอาจไม่รวมถึงความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของการก่อการร้าย โดยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อการร้ายควรได้รับการชดเชยเยียวยาในลักษณะทำนองเดียวกับความเสียหายของทรัพย์สินทั่วไปที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของสัญญาประกันภัย อย่างไรก็ดี เนื่องจากมีการรับรู้ถึงความเสียหายที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นที่อาจจะเกิดจากการกระทำของผู้ก่อการร้าย และมีผลกระทบต่อความสามารถที่จะทำประกันภัยได้ มาตรา R.126 – 2 แห่ง The Insurance Act ได้บัญญัติผ่อนผัน

เพื่อให้ความเสียหายของทรัพย์สินที่เกิดจากการกระทำก่อร้ายสามารถได้รับความคุ้มครองภายใต้สัญญาประกัน โดยกำหนดลักษณะที่จะถือว่าเป็น "ความเสี่ยงที่สำคัญ" (Major – Risks) ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรา L.111 – 6[40] แห่ง The Insurance Act ว่า "เป็นเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องการเกิดอัคคีภัย และมีธรรมชาติเป็นองค์ประกอบ เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินอื่น ๆ ซึ่งเป็นความผิดต่อสาธารณะเป็นการทั่วไป เกิดการสูญเสียทางการเงินต่าง ๆ จากการที่ไม่สามารถประกอบการได้ เช่น เรือที่ไม่สามารถเดินทางทะเลได้และมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ รวมทั้งเป็นความรับผิดของผู้ให้บริการที่เกี่ยวข้องกับยานพาหนะดังกล่าว เมื่อผู้ถือกรมธรรม์ดำเนินกิจกรรมที่เกินขอบเขตของกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐ (Décrets en Conseil d'État) กำหนด

การที่ต้องมีการรับมือกับความเสี่ยงที่สำคัญดังกล่าว สัญญาประกันภัยตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา R.126 – 2 แห่ง The Insurance Act อาจคาดหวังหรือเล็งเห็นได้ถึงข้อจำกัดของค่าใช้จ่ายความรับผิดส่วนแรก และข้อจำกัดที่แตกต่างกันเกินกว่าที่มีการกำหนดไว้ในสัญญาประกันอัคคีภัย ซึ่งเห็นว่าในช่วงเวลาของการคุ้มครองความเสียหายที่เกิดจากการกระทำหรือการโจมตีของการก่อการร้าย จะต้องปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) ความคุ้มครองความเสียหายที่ไม่รวมความเสียหายส่วนแรก ควรจะได้รับการชดเชยเยียวยาในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของความเสี่ยงของการประกัน และในกรณีใด ๆ ควรจะได้รับการชดเชยเยียวยาในจำนวนที่สูงกว่า 20 ล้านยูโร

(2) ค่าใช้จ่ายของความรับผิดส่วนแรก ไม่ควรเกินสองเท่าของความเสียหายที่สามารถเล็งเห็นได้ของการรับประกันอัคคีภัย

---

[40] Article L111-6

Sont regardés comme grands risques :

1° Ceux qui relèvent des catégories suivantes :

a) Les corps de véhicules ferroviaires, aériens, maritimes, lacustres et fluviaux ainsi que la responsabilité civile afférente auxdits véhicules ;

b) Les marchandises transportées ;

c) Le crédit et la caution, lorsque le souscripteur exerce à titre professionnel une activité industrielle, commerciale ou libérale, à condition que le risque se rapporte à cette activité ;

d) Les installations d'énergies marines renouvelables, définies par un décret en Conseil d'Etat ;

2° Ceux qui concernent l'incendie et les éléments naturels, les autres dommages aux biens, la responsabilité civile générale, les pertes pécuniaires diverses, les corps de véhicules terrestres à moteur ainsi que la responsabilité civile, y compris celle du transporteur, afférente à ces véhicules, lorsque le souscripteur exerce une activité dont l'importance dépasse certains seuils définis par décret en Conseil d'Etat.

ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติย่อมหมายถึง ผู้ประกอบการย่อมเล็งเห็นถึงความเสี่ยงที่สำคัญที่มีความเป็นไปได้ในการเลือกที่จะจำกัดการทำประกันภัยการก่อการร้าย

2.2) The Act of 6 July 1990

The Act of 6 July 1990 ได้มีการพัฒนามาจาก Act of 5 January 1977 และ Act of 9 September 1986 เพื่อให้ผู้ประสบภัยจากการก่อการร้ายมีสิทธิได้รับเงินเยียวยาความเสียหายโดยทันที หากแต่เป็นกรณีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายธรรมดา จะได้รับการเยียวยาเฉพาะกรณีเป็นการกระทำความผิดฝ่าฝืนหน้าที่ นอกจากนี้ The Act of 6 July 1990 มีเจตนาเพื่อให้การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายจากการก่อการร้ายอย่างแท้จริง โดยกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในเรื่องระยะเวลา มาตรา 706 – 9 บัญญัติให้มีคณะกรรมการพิจารณาจำนวนเงินที่ชดเชยให้กับเหยื่อผู้เคราะห์ร้ายในส่วนของค่าตอบแทนสำหรับความเสียหาย อาทิ ค่ารักษาพยาบาลและการฟื้นฟูสมรรถภาพ ค่าจ้างและเงินเดือนชดเชยการจ้างงาน เงินชดเชยความเจ็บป่วยและความพิการ จำนวนเงินที่จะได้รับเงินจัดสรรจากกองทุนประกันสำหรับผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการก่อการร้ายและความผิดอื่น ๆ[41]

อนึ่ง เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2005 วุฒิสภาของฝรั่งเศสได้ตราพระราชบัญญัติการชดเชยเยียวยาการก่อการร้ายฉบับใหม่มาใช้บังคับ คือ The Act of 23 January 2006[42] โดยพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ได้มีการบัญญัติสิ่งที่เปลี่ยนแปลงสำคัญสองประการ ประการแรกการขยายความหมายของการกระทำของการก่อการร้ายในประมวลกฎหมายอาญา ให้หมายความรวมถึง

---

[41] Loi n° 90-589 du 6 juillet 1990 modifiant le code de procédurepénale et le code des assurances et relative aux victimesd'infractionsTitre II : Dispositions relatives à l'indemnisation des victimesd'infractions.

Article 706-9La commission tientcompte, dans le montant des sommesallouées à la victime au titre de la réparation de son préjudice :

des prestationsversées par les organismes, établissements et services gérant un régime obligatoire de sécuritésociale et par ceux qui sontmentionnés aux articles 1106-9,1234-8 et 1234-20 du code rural ;

des prestationsénumérées au II de l'article 1er de l'ordonnance n° 5976 du 7 janvier 1959 relative aux actions enréparationcivile de l'Etat et de certainesautrespersonnespubliques ;

des sommesverséesenremboursement des frais de traitementmédical et de rééducation ;

des salaires et des accessoires du salairemaintenus par l'employeur pendant la périoded'inactivitéconsécutive à l'événement qui a occasionné le dommage ;

des indemnitésjournalières de maladieet des prestationsd'invaliditéversées par les groupementsmutualistesrégis par le code de la mutualité.

[42] Lambert – Faivre, Y. and L. Levencur. (2005). ***Droit des Assurances***. Dalloz. Paris. p. 918.

การใช้อาวุธนิวเคลียร์ ระเบิด และอาวุธชีวภาพหรือรังสี ประการที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา L.126 – 2 แห่ง The Insurance Act ซึ่งเดิมสัญญาประกันอัคคีภัยคงมีผลเพียงให้ความคุ้มครองความเสียหายให้กับรถยนต์ แต่ขณะนี้จะต้องให้ความคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรงต่อทรัพย์สินซึ่งรวมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยอ้อมต่อทรัพย์สิน ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเหตุเพราะมีการปนเปื้อนจากสารเคมี ค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาด และการขาดทุนเนื่องจากการที่ธุรกิจหยุดชะงัก ดังนั้น จึงเป็นการทำให้เกิดความยั่งยืนในการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติที่ได้รับความเสียหายจากการก่อการร้าย โดยไม่คำนึงว่าการกระทำที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการกระทำการก่อการร้ายหรือไม่

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดให้การทำสัญญาประกันภัยทรัพย์สินซึ่งรวมถึงการรับประกันต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินและความเสียหายต่อรถยนต์ จะต้องขยายความคุ้มครองการประกันภัยการโจมตีและการก่อการร้ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรงต่อทรัพย์สิน รวมทั้งความเสียหายที่เกิดจากการปนเปื้อนสารเคมี ตลอดจนความเสียหายที่ไม่ใช่ทางการเงิน ดังนั้น บริษัทรับประกันภัยต่อจึงมีภาระหน้าที่ที่จะให้ความคุ้มครองความเสียหายที่เกิดจากการก่อการร้าย ซึ่งการประกันภัยต่อการก่อการร้ายจะกล่าวรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

2.3) การประกันภัยต่อ[43]

บริษัทประกันภัยที่ได้รับทำสัญญาประกันอัคคีภัยจะให้ความคุ้มครองกรณีการก่อการร้ายด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติการคุ้มครองการกระทำของการก่อการร้ายจะเป็นแบบทั่วไป ที่จะมีการรวมความเสียหายทั้งหมดเป็นไปตามมาตรฐานและเงื่อนไขของกรมธรรม์ประกันภัย หมายความว่า ไม่ว่าทรัพย์สินที่เสียหายจากเหตุการณ์การก่อการร้ายเป็นของส่วนบุคคลหรือทรัพย์สินในทางธุรกิจ จะได้รับความคุ้มครองทั่วไป อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการโจมตี 11 กันยายน พบว่าบริษัทรับประกันภัยต่อปฏิเสธการคุ้มครองการประกันภัยการก่อการร้าย และบริษัทประกันภัยหลายรายไม่ได้มีการทำประกันภัยต่อและเลือกที่จะหยุดการเสนอขายประกันภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีธุรกิจเชิงพาณิชย์โดยส่วนมากเลือกที่จะทำประกันคุ้มครองความเสียหายต่อทรัพย์สินที่เกิดจากการก่อการร้ายเท่าที่จำเป็นตามที่มีการกำหนดเงื่อนไขให้สามารถทำได้เท่านั้น ซึ่งรัฐบาลฝรั่งเศสได้มีแนวทางในการตรวจสอบข้อมูลของการทำสัญญาประกันภัย โดยการกำหนดระยะเวลาชั่วคราวในการขยายเงื่อนไขของสัญญาประกันภัยทั้งหมด และการเจรจากับบริษัทประกันภัย เพื่อหาวิธีการแก้ปัญหาอย่างถาวรมากยิ่งขึ้น จึงเป็นผลทำให้มีการสร้างระบบการประกันภัยต่อการก่อการร้าย เรียกว่า Gestion de l’Assurance et de La Reassurance des Riques Attentats et Actes de Terrorisme (GARET) ขึ้นโดยเป็นความร่วมมือของบริษัทประกันภัย บริษัทรับประกันภัยต่อ และ The Caisse Centrale de Reassurance (CCR) ซึ่งได้มีการนำระบบดังกล่าวมาใช้

---

[43] Véronique Bruggeman. *Supra*. p. 322.

เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2002 ซึ่งมีแนวคิดอยู่บนพื้นฐานสมรรถนะโครงสร้างการบริหารงานที่มีอยู่ของการประกันภัยและโครงการที่เกี่ยวกับภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศฝรั่งเศส โดย GARET มีเป้าหมายคือ เพื่อให้การคุ้มครองการกระทำของการโจมตีของการก่อการร้าย รวมทั้งผู้ที่ได้รับความเสียหายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อาวุธนิวเคลียร์ ทั้งนี้ จะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นในดินแดนของประเทศฝรั่งเศส รวมทั้งดินแดนที่ถือว่าเป็นประเทศฝรั่งเศส

3) การประกันภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ หรือทางเทคโนโลยี (Disaster Insurance caused by Man – Made or Technological Disasters)

ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Man – Made Disasters) หรือภัยพิบัติทางเทคโนโลยี (Technological Disasters) จะต้องพิจารณาแยกจากกรณีการกระทำของการก่อการร้าย โดยที่กลไกการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ หรือทางเทคโนโลยี มีหลากหลายกลไกด้วยกัน ได้แก่ การนำกฎหมาย กฎ และระเบียบความรับผิดชอบทางแพ่งมาปรับใช้ ซึ่งมีผลบังคับให้ผู้ที่กระทำให้เกิดความเสียหายมีหน้าที่ต้องชดเชยเยียวยาความเสียหายนั้น อย่างไรก็ดี การชดเชยเชยเยียวยาที่ได้รับจากกลไกนี้ยังไม่เพียงพอ เนื่องจากภัยพิบัติทางเทคโนโลยีมีผู้ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ การนำหลักความรับผิดโดยความผิด (Liability with Fault) มาปรับใช้กับกรณีภัยพิบัติดังกล่าวเป็นเรื่องที่ยาก หรือแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย เพราะความผิดไม่ได้เกิดขึ้นที่จุดกำหนดที่เป็นต้นตอความเสียหายเสมอไป รวมทั้งการนำหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิด (Liability without Fault) มาปรับใช้ คือ กรณีอยู่ในฐานะของผู้ปกครองซึ่งมีหน้าที่ต้องดูแลก็ย่อมเป็นผู้ที่ถูกกำหนดให้ต้องมีความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ภายใต้มาตรา 1384 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายแพ่งประเทศฝรั่งเศส[44] ประกอบกับศาลของประเทศฝรั่งเศสได้มีการพิจารณาตีความอย่างกว้างเพื่อเป็นการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลตามมาตรา 1353 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งประเทศฝรั่งเศส[45] จึงทำให้เกิดความมั่นใจในการพิจารณาถึงการเชื่อมโยงสาเหตุและความน่าจะเป็น

---

[44] CIVIL CODE

Article 1384 A person is liable not only for the damages he causes by his own act, but also for that which is caused by the acts of persons for whom he is responsible, or by things which are in his custody

[45] CIVIL CODE

Art. 1353 The presumptions which are not established by a statute are left to the insight and carefulness of the judges, who shall only admit serious, precise and concurrent presumptions, and in the cases only where statutes admit oral evidence, unless a transaction is attacked for reason of fraud or deception.

นอกจากนี้ สามารถนำกลไกการประกันภัยมาปรับใช้กับการให้ความคุ้มครองความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติได้ โดยในส่วนของความเสี่ยงที่เกิดขึ้นนั้น ผู้ประกอบการหรือผู้มีอำนาจจัดการที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่มีความเสี่ยงสามารถรับผิดชอบโดยผ่านเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในสัญญาประกันภัย และนำไปสู่การชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความเสี่ยงของการประกอบธุรกิจที่มีลักษณะเดียวกัน เรียกกลไกนี้ว่า Collective Section Solidarity ซึ่งเป็นกลไกที่ได้รับความสนใจมาก ยิ่งไปกว่านั้น บริษัทประกันภัย หน่วยงานท้องถิ่น รัฐบาล และคนอื่น ๆ อีกมากมายที่ได้มีการแสดงความคิดเห็นในเชิงเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับความเสียหายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติที่สามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงิน โดยการรวมกันเป็นกลุ่มเพื่อให้มีการจัดตั้งกองทุนชดเชยเยียวยา และท้ายสุดรัฐจะทำหน้าที่เป็นคนสุดท้ายในการชดเชยเยียวยา อนึ่ง กลไกการชดเชยเยียวยาทั้งหมดที่ได้กล่าวมานี้สามารถนำมาปรับใช้ร่วมกันเพื่อตอบสนองต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น

โดยกรณีของการเกิดเหตุการณ์การระเบิดของโรงงานผลิตสารเคมี AZF[46] ซึ่งกลุ่มบริษัท Total Fina Elf เป็นเจ้าของ ในเมืองตูลูส (Toulouse) เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2001 มีผู้เสียชีวิตจำนวน 500 ราย และอาคารของรัฐและเอกชนเสียหาย จำนวน 2,700 อาคาร ซึ่งจากเหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสเห็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะเข้าไปให้ดำเนินการและจัดการให้ความช่วยเหลือเพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาของผู้ประสบภัยพิบัติทางเทคโนโลยี (Technological Disasters) และภายหลังจากเหตุการณ์การระเบิดในเมืองตูลูส (Toulouse) ดังกล่าว รัฐบาลได้ตระหนักและเห็นด้วยกับการที่จะให้เจ้าของอาคารทำสัญญาประกันภัย ซึ่งในการนี้บริษัทประกันภัยจะให้ความคุ้มครองความเสียหายที่เกิดกับอาคารโรงเรือน และยานพาหนะ นอกจากนี้ บริษัทประกันภัยยังให้ความคุ้มครองครอบคลุมไปถึงกรณีความรับผิดของเจ้าของโรงงาน เพื่อให้ผู้ประสบภัยพิบัติได้รับการชดเชยเยียวยาอย่างเร่งด่วน รวดเร็ว และไม่ยุ่งยาก จึงเป็นการแน่นอนที่กลุ่มบริษัท Total Fina Elf ได้ถูกตัดสินบนข้อสันนิษฐานของความรับผิดชอบ เนื่องจากเป็นผู้ครอบครองสารเคมี AZF ที่อยู่ในโรงงานทั้งหมด และมีข้อสังเกตบางประการของเงื่อนไขในสัญญาประกันภัยที่มีการกำหนดไว้ คือ สถานะของบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อบางคนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับเขตของโรงงานที่เกิดเหตุการณ์ ไม่สามารถได้รับความคุ้มครองตามสัญญาประกันภัย ดังนั้น จึงต้องฟ้องผู้ประกอบการโรงงานภายใต้กฎหมายละเมิด จึงเป็นเหตุผลนำไปสู่การบัญญัติ The Act of 30 July 2003 หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Bachelot

---

[46] FFSA. (2002). ***Un an Après la Catastrophe de Toulouse. L' Expérience et les Propositions de la FFSA.*** Fédération Francaise des Sociétés d'Assurance. p. 3.

Act[47] เพื่อให้มีการจัดทำมาตรการป้องกันและการชดเชยเยียวยา ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่เป็นหลักการทั่วไปสี่ประการ ประการแรก สนับสนุนข้อมูลของสาธารณะ ประการที่สอง การควบคุมการขยายตัวของเมืองที่อยู่ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยง ประการที่สาม การป้องกันบริเวณที่เป็นแหล่งความเสี่ยง และประการสุดท้าย การชดเชยเยียวยาที่ดีขึ้นสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติ โดยวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้บัญญัติอยู่ใน Insurance Code ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดต่อไป

3.1) The Act of 30 July 2003

สภานิติบัญญัติแห่งประเทศฝรั่งเศสได้สร้าง The Act of 30 July 2003 หรือ Bachelot Act ขึ้นมา เป็นระบบสำหรับเอกชนโดยเฉพาะที่ไม่จำเป็นต้องทำประกันภัยคุ้มครองความเสี่ยงเทคโนโลยี เว้นแต่ในกรณีที่ต้องการให้สัญญาประกันภัยคุ้มครองสินค้า ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ากรมธรรม์ประกันภัยนี้ให้ความคุ้มครองถึงภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Man – Made Disasters) ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา L.128 – 2แห่ง The Insurance Act[48] และเป็นการเน้นย้ำว่าสัญญาประกันภัยเป็นการจัดทำขึ้นโดยเอกชนที่เป็นการเฉพาะราย ซึ่งให้ความคุ้มครองเป็นไปในทำนองเดียวกับการประกันภัยส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพที่จะได้รับการชดเชยเยียวยา คือ (1) สินค้าที่มีจุดประสงค์ในการทำมาหากินรวมทั้งอาคารสิ่งปลูกสร้าง หรือบ้านเคลื่อนที่ โดย

---

[47] Act No. 2003 – 699 of 30 Jul. 2003 on the Prevention of Technological and Natural Risks and on the Reparation of Damages, JORF No. 175 of 31 Jul. 2003. 13021.

[48] Article L128-2

Les contrats d'assurance souscrits par toute personne physique en dehors de son activité professionnelle et garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages à des biens à usage d'habitation ou placés dans des locaux à usage d'habitation situés en France, ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur, ouvrent droit à la garantie de l'assuré pour les dommages résultant des catastrophes technologiques affectant les biens faisant l'objet de ces contrats.

Cette garantie s'applique également aux contrats souscrits par ou pour le compte des syndicats de copropriété, et garantissant les dommages aux parties communes des immeubles d'habitation en copropriété, ainsi qu'aux contrats souscrits par les organismes visés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et garantissant les dommages aux immeubles d'habitation dont ils ont la propriété.

Cette garantie couvre la réparation intégrale des dommages, dans la limite, pour les biens mobiliers, des valeurs déclarées ou des capitaux assurés au contrat.

Sauf stipulations plus favorables, les indemnisations résultant de cette garantie doivent être attribuées aux assurés dans un délai de trois mois à compter de la date de remise de l'état estimatif des biens endommagés ou des pertes subies ou de la date de publication, lorsque celle-ci est postérieure, de la décision administrative prévue à l'article L. 128-1.

ไม่คำนึงว่าจะเป็นบ้านที่ใช้อาศัยเป็นหลักหรือไม่ (2) สินค้าที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เป็นประจำซึ่งอยู่ในประเทศฝรั่งเศส (3) รถยนต์ที่เสี่ยงต่อการเกิดเพลิงไหม้หรือความเสียหายอื่น ๆ ที่มีการยกเว้นการให้ความคุ้มครองการประกันความรับผิดทางแพ่ง หรือการประกันส่วนบุคคล ยิ่งไปกว่านั้น คือ การประกันภัยความเสียหายจากภัยพิบัติทางเทคโนโลยีโดยอัตโนมัติ ดังนั้น The Act of 30 July 2003 จึงสร้างขึ้นมาเฉพาะสำหรับการประกันภัยความเสี่ยงทางเทคโนโลยีกับสินค้าที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองสัญญาประกันภัย สำหรับโรงรถ และโรงเรือนสวนอื่น ๆ ที่มีลักษณะเช่นเดียวกับเฟอร์นิเจอร์ที่ตั้งอยู่ภายในสถานที่หรืออาคาร จะไม่ได้รับการคุ้มครองจากการประกันภัยพิบัติทางเทคโนโลยี

มาตรา L.128 – 1[49] The Insurance Act ได้กำหนดขอบเขตของการประยุกต์ใช้ Bachelot Act. สำหรับภัยพิบัติทางเทคโนโลยี โดยการนำไปปรับใช้กับอุบัติเหตุ เช่น เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันในโรงงานที่มีการจัดแบ่งพื้นที่และมีการติดตั้งระบบป้องกันสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตราย ซึ่งอุบัติเหตุสามารถเกิดขึ้นได้ทุกพื้นที่ ไม่ว่าพื้นที่นั้นจะเป็นพื้นที่ที่ได้มีการจัดแบ่งหรือไม่โดยส่วนใหญ่อุบัติเหตุมักเกิดขึ้นในบริเวณที่ไม่ได้มีการจัดแบ่งพื้นที่ หรือการติดตั้งระบบป้องกันนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดกฎเกณฑ์เป็นการพิเศษ ดังนั้น ไม่ได้พิจารณาว่าอุบัติเหตุจะต้องเกิดขึ้นเฉพาะในบริเวณที่มีการติดตั้งระบบการป้องกันทั้งหมด ซึ่งหากอุบัติเหตุเกิดขึ้นในบริเวณที่มีการติดตั้งระบบการป้องกัน จะถือว่าอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นนั้นมีสาเหตุมาจากเทคนิคหรือผลมาจากความผิดพลาดที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ทั้งนี้ ต้องปรากฏชัดแจ้งว่าอุบัติเหตุนั้นเกิดขึ้นในบริเวณที่มีการจัดแบ่งพื้นที่และมีการติดตั้งระบบป้องกันอันตรายจากสภาพแวดล้อมแล้ว ซึ่งศาลจะตีความโดยขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และบริบทของสังคม นอกจากนี้ ภัยพิบัติทางเทคโนโลยีจะต้องก่อให้เกิดความเสียหาย โดยเกณฑ์พิจารณาจะต้องมีความละเอียดอ่อน เนื่องจากไม่สามารถกำหนดจำนวนสูงสุดของความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติทางเทคโนโลยีได้ตั้งแต่แรก เพียงแต่เป็นการนำมาคำนวณ

---

[49] Article L128-1

En cas de survenance d'un accident dans une installation relevant du titre Ier du livre V du code de l'environnement et endommageant un grand nombre de biens immobiliers, l'état de catastrophe technologique est constaté par une décision de l'autorité administrative qui précise les zones et la période de survenance des dommages auxquels sont applicables les dispositions du présent chapitre.

Les mêmes dispositions sont applicables aux accidents liés au transport de matières dangereuses ou causés par les installations mentionnées à l'article L. 211-2 du code minier.

Le présent chapitre ne s'applique pas aux accidents nucléaires définis par la convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire signée à Paris le 29 juillet 1960.

Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article.

ในภายหลัง แต่ก็ยังเป็นเรื่องที่ยุ่งยากในการพิจารณาจำนวนผู้ประสบภัยพิบัติว่าได้รับความเสียหายต่อร่างกายหรือต่อทรัพย์สิน จึงเป็นผลทำให้ต้องมีการกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายจากพิบัติทางเทคโนโลยี ซึ่งจะต้องเป็นสังหาริมทรัพย์สินเท่านั้น จึงจะนำมาคำนวณในการชดเชยเยียวยา เว้นแต่สังหาริมทรัพย์สิน เช่น เฟอร์นิเจอร์ รถยนต์ ฯลฯ สำหรับทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่สามารถได้รับการชดเชยเยียวยาได้เช่นเดียวกับบ้าน และสิ่งที่ผนวกรวมกับบ้าน เช่น โรงรถที่อยู่ด้านนอก หรือทรัพย์สินที่สามารถเคลื่อนย้ายได้เมื่อต้องมีการใช้งานเท่านั้น ดังนั้น กรณีของอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับความเสียหายจำนวนมากยังไม่ได้รับความคุ้มครองโดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งศาลฎีกาให้ความเห็นว่า ควรเป็นการประยุกต์ใช้มาตรา L.128 – 1 แห่ง The Insurance Code ประกอบกับการกำหนดลักษณะของภัยพิบัติทางเทคโนโลยีได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา R.128 – 1 แห่ง The Insurance Code แล้วเช่นกัน[50]

3.1.1) ความคุ้มครองความเสียหาย (Covered Damage)

ระบบการชดเชยเยียวยาสำหรับภัยพิบัติทางเทคโนโลยีให้ความครอบคลุมเพิ่มขึ้นเฉพาะความเสียหายต่อทรัพย์สิน ไม่ได้รวมถึงความเสียหายต่อร่างกายและความเสียหายทางจิตใจของผู้เอาประกันภัย เนื่องจากความเสียหายต่อร่างกายจะได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และความเสียหายที่ไม่ใช่ทางการเงินอื่น ๆ จะได้รับความคุ้มครองจากกลไกการกำกับดูแลการชดเชยเยียวยา[51]

การคุ้มครองความเสียหายของภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์.(Man – Made Disasters) เป็นไปตามเงื่อนไขของหลักการคุ้มครองประกันภัยตามที่บัญญัติในมาตรา L.128 – 2 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายประกันภัย (The Insurance Code) [52] กำหนดว่าการประกันภัยจะให้คุ้มครองที่จะชดเชยเยียวยาความเสียหายต่อทรัพย์สิน ตามอัตราที่ได้ประกาศหรือตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในสัญญาประกันภัย โดยบริษัทประกันภัยจะต้องชดเชยเยียวยาสำหรับความเสียหายสำหรับที่อยู่อาศัยที่ได้ทำประกันไว้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงมูลค่าของที่อยู่อาศัยถ้าหากที่อยู่อาศัยนั้นเป็นการสร้างขึ้นใหม่ นอกจากนี้ การชดเชยเยียวยาให้แก่สังหาริมทรัพย์ใช้หลักความเท่าเทียมกับความคุ้มค่าของการเปลี่ยนทรัพย์สินใหม่ โดยไม่ต้องคำนึงอายุของการใช้งาน และไม่มีการ

---

[50] Guégan – Lécuyer, A. (2004). ***Le Nouveau Régime d'Indemnisation des Victims de Catastrophes Technologiques.*** Recueil Dalloz 1. p. 19.

[51] Lambert – Faivre, Y. (1998). ***Droit des Assurance***. Dalloz. Paris. 837, p. 30.

[52] Article L128-2 Paragraph 3

Said cover shall guarantee the total compensation of the damage, within the limits, for chattels, of the value declared or the capital insured by the contract.

หักค่าเสียหายส่วนแรกตามสัญญาประกันภัย ทั้งนี้ ต้องไปเป็นไปภายในขอบเขตของประกาศหรือทุนประกันที่ระบุไว้ในตอนท้ายของสัญญาประกันภัย รวมทั้งจะต้องมีการชดเชยเยียวยาให้กับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมดโดยปราศจากการกำหนดอัตราเพดานขั้นสูง หรือความรับผิดส่วนแรก และในกรณีที่ความเสียเกิดขึ้นเกินขอบเขตที่จะซ่อมแซมได้ เจ้าของทรัพย์สามารถได้รับการชดเชยเยียวยาคืนกลับมาซึ่งเท่าเทียมและสอดคล้องกับที่มีอยู่เดิม”

4.1.2.3 กฎหมายกองทุน (Compensation Funds)

โดยที่การชดเชยเยียวยาตามมาตรา 9 แห่ง Act of 9 September 1968 มีหลักสำคัญสองประการ ประการแรก ความคุ้มครองประกันภัยครอบคลุมความเสียหายต่อทรัพย์สินที่เกิดจากการกระทำและการโจมตีของการก่อการร้าย และประการที่สอง การตั้งกองทุนชดเชยเยียวยาพิเศษสำหรับชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บทางร่างกายเนื่องมาจากการโจมตีของผู้ก่อการร้าย โดยกองทุนชดเชยเยียวยาแรกที่ได้รับการกล่าวถึงคือ Fond de Garantie des Victimes d’Actes de Terrorisme et d’Autres Infractions ซึ่งจะได้พิจารณาตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา L.422 – 1 ถึงมาตรา L.422 – 6 แห่ง The Insurance Code

1) กองทุนรับประกันสำหรับเหยื่อจากการกระทำการก่อการร้ายและความผิดอื่น ๆ (Fond de Garantie des Victims d’Actes de Terrorisme et d’Autres Infractions)

โดยแรกเริ่มได้มีการจัดตั้งกองทุนรับประกันจากการกระทำการก่อการร้าย (Fond de Garantie contre les actes de Terrorisme) เพื่อให้การชดเชยเยียวยาเต็มจำนวนความเสียหายตามบทบัญญัติมาตรา L.422 – 3แห่ง The Insurance Code[53] โดยไม่มีการกำหนดอัตราเพดานขั้นสูงใด ๆ สำหรับความเสียหายต่อการบาดเจ็บทางร่างกาย ความเจ็บปวดและความทนทุกข์ทรมาน ความวิตกกังวลใจหรือความเศร้าโศกเสียใจ ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ และการสูญเสียใด ๆ ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการการก่อการร้ายที่มุ่งกระทำต่อสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติ รวมทั้งชาวฝรั่งเศสนั้นจะมีถิ่นที่อยู่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส หรือพำนักอยู่ที่อื่น (ในกรณีที่มีความมุ่งมั่นกระทำต่อชาว

---

[53] INSURANCE CODE

Article L422-1

For application of Article L1 2 6 -1 , full compensation for losses sustained as a result of a personal injury shall be provided through the intermediary of the guarantee fund of victims of terrorist attacks and other offences.

Said fund, which is a legal entity, shall be funded by a drawdown on property insurance contracts in accordance with the terms defined by decree in Conseil d'Etat, which also defines the terms applicable to its establishment and its functionning rules.

It shall be subrogated in the rights of the victim against the person liable for the loss.

ฝรั่งเศสที่อาศัยในต่างประเทศ) และมีการลงทะเบียนกับเจ้าหน้าที่สถานกงสุลในประเทศนั้น ๆ สำหรับกรณีที่เสียชีวิต การชดเชยเยียวยาความเสียหายดังกล่าวจะได้รับการพิจารณาโดยศาลอย่างอิสระ สำหรับความเสียหายที่ไม่ใช่ทรัพย์สิน (Non – Pecuniary Damage) และความเสียหายทางเศรษฐกิจ (Economic Damage) จะได้รับการชดเชยเยียวยาจากผู้ที่กระทำให้เกิดความเสียหาย นอกจากนี้ อาจมีการเสริมในเรื่องของการชดเชยเยียวยาความเสียหายให้กับเครื่องแต่งกาย และหากมีเอกสารหลักฐานอาจจะได้รับการชดเชยเยียวยาภายในขอบเขตที่กำหนด กรณีความเสียหายต่อทรัพย์สินจะไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาจากกองทุน แต่จะได้รับการชดเชยเยียวยาโดยสัญญาประกันภัยทรัพย์สิน ทั้งนี้ การชดเชยเยียวยาจะพิจารณาถึงประโยชน์ทางสังคมทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

ต่อมาในปีคริสต์ศักราช 1991 มีการขยายขอบเขตของการชดเชยเยียวยาของกองทุนกองทุนรับประกันสำหรับเหยื่อจากการกระทำการก่อการร้าย ให้รวมถึงผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดที่ร้ายแรง เช่น กรณีของผู้ได้รับความเสียหายจากอุบัติเหตุจราจรทางถนน จึงได้มีการเปลี่ยนชื่อกองทุนรับประกันจากการกระทำการก่อการร้าย (Fonds de Garantie contre les actes de Terrorisme) เป็น กองทุนรับประกันสำหรับเหยื่อจากการกระทำการก่อการร้ายและความผิดอื่น ๆ (Fonds de Garantie des Victims d'Actes de Terrorisme et d'Autres Infractiions : FGTI) โดยกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาจากกองทุน FGTI ได้บัญญัติไว้ใน Code de Procédure Pénal และ The Insurance Code

1.1) ขั้นตอนการชดเชยเยียวยา[54]

กำหนดให้พนักงานอัยการของรัฐเป็นผู้ดำเนินการแจ้งให้กองทุน FGTI ทราบถึงการกระทำของผู้ก่อการร้ายหรือการโจมตี และลักษณะของผู้ได้รับความเสียหาย ภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่เกิดเหตุการณ์ และหลังจากนั้นกองทุน FGTI จะดำเนินการพิจารณาข้อมูลของผู้ได้รับความเสียหายแต่ละราย และประสานติดต่อโดยตรงกับผู้ได้รับความเสียหาย หรือครอบครัวของผู้ได้รับความเสียหาย เพื่อสอบถามถึงจำนวนความเสียหายที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาต่อไป

ทั้งนี้ ผู้ใดก็ตามที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำการก่อการร้ายอาจสามารถติดต่อกับกองทุน FGTI ได้โดยตรง เพื่อให้ได้รับการชดเชยเยียวยาโดยไม่คำนึงถึงวันที่มีการกระทำของการก่อการร้าย เช่น การเรียกร้องโดยผู้ได้รับความเสียหาย หรือผู้จะได้รับประโยชน์จากผู้ที่ได้รับความเสียหาย จะต้องส่งคำขอและเอกสารหลักฐานภายในสิบปีนับแต่วันที่การกระทำของการก่อการร้าย และอาจจะมีข้อเรียกร้องใหม่ได้ภายในระยะเวลาเดิม (สิบปีนับแต่วันที่การกระทำของการก่อการ

[54] Véronique Bruggeman. *Supra*. pp. 333 – 334.

ร้าย) ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวเชื่อว่าเป็นระยะเวลาที่สถานการณ์ของผู้ได้รับความเสียหายจะหมดไป และที่สำคัญผู้ได้รับความเสียหายที่ต้องการได้รับการชดเชยเยียวยาไม่ว่าจะเป็นกรณีใดจะต้องส่งพยานหลักฐานเพื่อการเรียกร้องของตนเอง เช่น การกระทำละเมิดต่อทรัพย์สินที่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา จะต้องมีการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำที่เป็นสาเหตุและผลจากการกระทำที่เป็นความเสียหาย โดยจำนวนที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาจะได้รับการพิจารณาจากกองทุน FGTI ซึ่งจะมีการแก้ไขและควบคุมให้เป็นไปตามข้อตกลงที่ได้ทำกับผู้ได้รับความเสียหาย ซึ่งบางครั้งจะไม่เป็นไปตามตารางหรือรายการที่กำหนดไว้ ดังนั้น การพิจารณาชดเชยเยียวยาจะต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะความเสียหายที่เกิดขึ้น และมีการประเมินความเสียหายเป็นรายเฉพาะของแต่ละบุคคล นอกจากนี้ กฎหมายยังเล็งเห็นว่า กองทุน FGTI อาจจะมีการปฏิเสธหรือลดจำนวนการชดเชยเยียวยาได้ ในกรณีที่ความเสียหายนั้นเกิดจากความผิดของผู้ได้รับความเสียหายด้วย

กองทุน FGTI จะต้องทำคำเสนอของจำนวนการชดเชยเยียวยาภายในสามเดือนนับแต่วันที่ได้รับคำขอเรียกร้องชดเชยเยียวยา ในกรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายยอมรับข้อเสนอดังกล่าวแล้ว จะมีการจัดทำข้อตกลงการชดเชยเยียวยาตามข้อเสนอนั้น ซึ่งจำนวนค่าชดเชยเยียวยาตามข้อตกลงที่จัดทำขึ้นนี้ย่อมมีผลผูกพันและบังคับโดยตรงในการที่จะดำเนินการต่อไปทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยต้องดำเนินการจ่ายค่าชดเชยเยียวยาจะกระทำหลังจากนั้นไม่นาน ทั้งนี้ ไม่เกินหนึ่งเดือนนับจากวันที่มีการจัดทำข้อตกลง

สำหรับกรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายปฏิเสธข้อเสนอจำนวนการชดเชยเยียวยาของ กองทุน FGTI ผู้ได้รับความเสียหายจะต้องแจ้งเป็นจดหมายลงทะเบียนให้กองทุน FGTI ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับข้อเสนอจากกองทุน FGTI ในการนี้ กรณีที่กองทุน FGTI ได้เริ่มดำเนินคดีต่อศาลแพ่งโดยวิธีการรับช่วงสิทธิการเรียกร้องทั้งหมดของผู้ได้รับความเสียหายต่อบุคคลที่ต้องรับผิดต่อความเสียหายนั้นแล้ว ผู้ได้รับความเสียหายอาจขอเข้าร่วมเป็นโจทก์กับกองทุน FGTI เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด นอกจากนี้ กองทุน FGTI ยังสามารถดำเนินคดีต่อผู้กระทำการก่อการร้ายต่อศาลทุกประเภท รวมทั้งการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งที่เกิดจากการกระทำการก่อการร้ายซึ่งเป็นการกระทำผิดทางอาญาของผู้กระทำผิดต่อศาลอาญา ทั้งนี้ การดำเนินคดีการกระทำการก่อร้ายไม่อยู่ภายใต้หลักการพิจารณาคดีแพ่งต้องรอผลการพิจารณาคดีอาญาก่อน (le criminal tient le civil en l’état’) โดยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทางแพ่งไม่จำเป็นต้องรอผลการพิจารณาชี้ขาดของคดีทางอาญา ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา L.422 – 3 แห่ง The Insurance Code[55] กล่าวคือ ผู้ได้รับความเสียหายย่อมได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายโดย

---

[55] Article L422-3

ไม่ต้องรอคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลอาญา และการกำหนดดังกล่าวไม่ได้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ได้รับความเสียหายที่จะสามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายได้จำนวนสูงสุด

1.2) แหล่งเงินของกองทุน FGTI[56]

กองทุน FGTI ได้รับเงินทุนจากการเก็บภาษีเบี้ยประกันภัยทรัพย์สินที่มีการจ่ายให้แก่บริษัทประกันภัย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจและการเงินจะจัดสรรภาษีดังกล่าวเข้ากองทุน FGTI เป็นประจำทุกปี ซึ่งจากวันที่ 1 มกราคม 1985 ถึงวันที่31 ธันวาคม 2004 มีผู้ได้รับความเสียหาย จำนวนทั้งสิ้น 3,069 ราย ที่ได้การชดเชยเยียวยาจากกองทุน FGTI สำหรับความเสียหายจากการก่อการร้ายในประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิสราเอล ประเทศอียิปต์ เป็นต้น การโจมตีเครื่องบิน เช่น เหตุการณ์การโจมตี 9/11 ในนครนิวยอร์ก และในปีคริสต์ศักราช 2004 กองทุน FGTI ได้รับคำร้องจากผู้ได้รับความเสียหายจากการก่อการร้ายและอาชญากรรม จำนวนทั้งสิ้น 133 ราย และได้มีการชดเชยเยียวยาเป็นเงินจำนวน 2,644,149 ยูโร จึงเห็นได้ว่ากองทุน FGTI ไม่ได้ชดเชยเยียวยาให้เฉพาะความเสียหายที่เกิดจากการก่อการร้ายเท่านั้น แต่ได้ชดเชยความเสียหายในกรณีอื่น ๆ ด้วยและในท้ายที่สุด มาตรา 26 แห่ง Act of 23 January 1990 กำหนดให้มีการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำหรือการโจมตีของการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 1982 อยู่ในฐานะของพลเรือนผู้ได้รับความเสียหายจากสงครามกลางเมือง (Victimes Civiles de Guerre) ซึ่งทุกคนมีสิทธิได้รับการชดเชยเยียวยาทั้งหมดจากกองทุน FGTI ทั้งนี้ ผู้ได้รับความเสียหายแต่ละรายอาจได้รับการชดเชยเยียวยาที่แตกต่างกัน เพราะเหตุตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้บุคคลนั้นมีสิทธิได้รับการชดเชยเยียวยาเป็นพิเศษ เช่น Code on Military Disability Pensions and War Victims มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลและอุปกรณ์ทางการแพทย์โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ และอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากการชดเชยเยียวยาของกองทุน FGTI

2) กองทุนรับประกันอุบัติเหตุ (Fond de Garantie Contre les Accidents)

จากการเกิดอุบัติเหตุของโรงงานผลิตสารเคมี AZF ในเมืองตูลูส (Toulouse) ไม่เพียงแต่การขาดระบบการชดเชยเยียวยาโดยทั่วไปสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติทางเทคโนโลยี (Technological Disasters) แต่ยังมีข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ได้รับความเสียหายจำนวนมาก คิดเป็นอัตราร้อยละ 15 ของผู้อยู่อาศัยในเมืองตูลูสไม่ได้ทำประกันภัยในช่วงเวลาที่เกิดภัยพิบัติดังกล่าว

En cas de litige, le juge civil, si les faits générateurs du dommage ont donné lieu à des poursuites pénales, n'est pas tenu de surseoir à statuer jusqu'à décision définitive de la juridiction répressive.

Les victimes des dommages disposent, dans le délai prévu à l'article 2226 du code civil, du droit d'action en justice contre le fonds de garantie.

[56] Véronique Bruggeman. *Supra*. p. 335.

แม้ว่าจะมีการเปิดให้ทำสัญญาประกันภัยก็ตาม ทั้งนี้ สมาชิกสภานิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศสจะพยายามที่จะไม่ให้ผู้ได้รับความเสียหายที่ไม่ได้ทำประกันภัยเหล่านี้ถูกทอดทิ้งโดยไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาใด ๆ นอกเหนือไปจากการที่ผู้ได้รับความเสียหายจะฟ้องเจ้าของโรงงานที่เป็นสาเหตุแห่งการระเบิดแล้วนั้น โดย The Bachelot หรือ Act of 30 July 2003 ได้จัดตั้ง Fonds de Garantie Contre les Accidents de Circulation et de Chasse ซึ่งต่อไปนี้เรียกว่า Fonds de Garantie ซึ่งจะทำหน้าที่ในการชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย ตามที่บัญญัติไว้ใน The Insurance Code มาตรา L.421 – 6[57] และจำนวนที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาจะถูกจำกัดที่จำนวน 100,000 ยูโร เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ได้รับความเสียหายหลีกเลี่ยงการทำประกันภัยความเสียหายจากความเสี่ยงด้วยตนเอง ซึ่งความเสี่ยงนั้นสามารถเกิดขึ้นกับพวกเขาได้อีก ตามที่บทบัญญัติไว้ใน The Insurance Code มาตรา R.421 – 78[58] ยิ่งไปกว่านั้น บุคคลเหล่านั้นอาศัยหลักการประกันภัยจากการที่ได้รับความเสียหายจริงจากภัยพิบัติทางเทคโนโลยี (Technological Disasters) ก็ย่อมได้รับการชดเชยเยียวยา[59]

โดยกองทุนประกัน (Fonds de Garantie) ได้รับเงินทุนจาก[60]

---

[57] Article L421-6

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application des articles L. 421-1 à L. 421-5 et notamment les bases et modalités juridiques de détermination des indemnités pouvant être dues par le fonds de garantie, les personnes exclues du bénéfice du fonds, les obligations et droits respectifs ou réciproques du fonds de garantie, de l'assureur, du responsable de l'accident, de la victime ou de ses ayants droit, les délais assignés pour l'exercice de ces droits ou la mise en jeu de ces obligations, les conditions de fonctionnement, d'intervention en justice du fonds de garantie, les conditions dans lesquelles il peut être exceptionnellement mis en cause, les modalités du contrôle exercé sur l'ensemble de la gestion du fonds par le ministre de l'économie et des finances.

[58] Article R421-78

Le plafond mentionné à l'article L. 421-16 est de 100 000 euros. Ce montant est révisé en fonction des variations de l'indice du coût de la construction publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques constatées entre la date de publication du décret n° 2005-1466 du 28 novembre 2005 et la date de publication de l'arrêté mentionné à l'article R. 128-1.

[59] Van den Bergh, R. and M. Faure. (2006). ***Compulsory Insurance of Loss to Property Cause by Natural Disasters: Competition or Solidarity?.*** World Competition 29(1): p. 26.

[60] Insurance Code

Article R 421 – 28 Les taux des contributions mentionnées à l'article R. 421-27 sont fixés par arrêté du ministre chargé des assurances dans la limite des montants maximaux ci-après :

เงินประเดิมของบริษัทประกันวินาศภัย ในอัตราร้อยละ 12 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดของกองทุน

เงินสมทบของบริษัทประกันภัยในหมวดยานยนต์ ในอัตราร้อยละ 12 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดของกองทุน

เงินของผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายซึ่งไม่มีการทำประกันภัย ในอัตราร้อยละ 10 ของจำนวนค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ผู้กระทำความผิดดังกล่าวต้องรับผิด อย่างไรก็ดี อัตราดังกล่าวลดลงเหลืออัตราร้อยละ 5 กรณีที่ความผิดเกิดขึ้นโดยรัฐหรือรัฐอื่นที่มีการจัดทำใบรับรองตาม Article R211 – 25 หรือกรณีที่ได้มีการหักค่าใช้จ่ายที่ได้มีการจ่ายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายไปแล้ว

เงินสมทบของผู้ประกันตน ในอัตราร้อยละ 2 ของเบี้ยประกันภัย

4.1.3 การชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติภายใต้กฎหมายความรับผิดชอบของรัฐ

ความรับผิดชอบของรัฐในการชดเชยความเสียหายได้ขยายขอบเขตกว้างขวางขึ้นเรื่อย ๆ จนกลายเป็นหลักทั่วไปให้รัฐต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากกิจกรรมที่รัฐได้จัดทำโดยมาแทนหลักเดิมที่รัฐไม่ต้องรับผิดชอบ การกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบมีได้หลากหลาย ส่วนใหญ่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยถือว่าความรับผิดชอบจากการกระทำความผิดเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองซึ่งแตกต่างจากความรับผิดที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาความรับผิดชอบของรัฐ[61] ความรับผิดชอบ

---

contribution des entreprises d'assurance au titre de la section "Opérations du fonds de garantie résultant de la défaillance d'entreprises d'assurance dommages" prévue au 1° de l'article R. 421-27: 12 % de la totalité des charges de cette section.

Contribution des entreprises d'assurance au titre de la section automobile : 12 % de la totalité des charges de cette section.

contribution des responsables d'accidents non assurés : 10 % des indemnités restant à leur charge. Toutefois, ce taux est ramené à 5 % lorsque l'accident a été provoqué par un véhicule utilisé par l'Etat ou un Etat étranger pour lequel a été fournie l'attestation prévue à l'article R. 211-25. Il est également ramené à 5 % des indemnités restant à leur propre charge pour les bénéficiaires d'une assurance avec franchise.

contribution des assurés : 2 % des primes mentionnées au 3° de l'article R. 421-27.

[61] Disputes as to jurisdiction are solved by way of case law state by a Tribunal des Conflits. As such, the Tribumal of Conflicts ruled in 1976 that the management by Aéroports de Paris of the equipment used for embarking and disembarking passengers their luggage falls within the jurisdiction of the administrative courts,

ของรัฐแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบโดยความผิด (La Responsabilité Pour Faute)

กับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่ไม่คำนึงถึงการกระทำที่เป็นความผิดใด ๆ หรือความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด (La Responsibilité Sans Faute) ซึ่งจะได้ศึกษารายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1.3.1 ความรับผิดชอบโดยความผิดของหน่วยงานของรัฐ (Fault Liability of Public Authorities)

หน่วยงานของรัฐเป็นหน่วยงานแรกที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำที่ผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของตนเอง โดยตุลาการประเทศฝรั่งเศสได้มีการนำคำอื่น ๆ มาใช้เพื่อสร้างระบบความรับผิดทางปกครองที่คล้ายกับระบบความรับผิดทางแพ่งที่มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 1382 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส เนื่องจากเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในระหว่างปฏิบัติหน้าที่จึงทำให้เกิดความแตกต่างที่สำคัญของการกระทำระหว่างความผิดในการบริการสาธารณะ (Faute de Service Publique) กับความผิดส่วนบุคคล (Faute Personelle)

ความผิดในการบริการสาธารณะ (Faute de Service Publique) เป็นการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ภายในขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะมีผลเป็นการผูกพันเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นรายบุคคล หรือโดยระบบบริหารที่ไม่ใช่เป็นการกระทำที่เป็นส่วนตัว และความผิดประเภทนี้อยู่ภายใต้บังคับของศาลปกครองที่จะมีการใช้กฎเกณฑ์พิเศษที่แตกต่างจากที่มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 1382 – 1386 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ซึ่งความผิดมีความมุ่งหมายทั่ว ๆ ไป เช่น การไม่ปฏิบัติหรือละเลยหน้าที่ที่จะทำให้เกิดความมั่นใจในความปลอดภัยในพื้นที่สาธารณะการป้องกันการก่อให้เกิดความเสียหาย หรือการใช้มาตรการป้องกัน เป็นต้น เพียงเท่านี้ก็เป็นการเพียงพอสำหรับความรับผิดของหน่วยงานของรัฐแล้ว แต่มีหลายกรณีที่กฎหมายต้องมีการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ คือ ความผิดที่ร้ายแรง (Faute Lourde) นั่นก็คือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง[62] โดยทั่วไปแล้วจะเกิดความยุ่งยากกรณีของความต้องการภายหลังจากที่ความเสียหายได้เกิดขึ้น เมื่อได้พิจารณาถึงการใช้ความพยายามอย่างหนักในการปฏิบัติหน้าที่ของกองกำลังตำรวจ เจ้าหน้าที่

---

since such equipment ‘has the character of public works’ (Tribunal des Conflits, 13 Dec. 1976, Expoux Zaoui, 706, 1997 AJDA, 469, note J. Dufau). Also sport stadiums and public theatres are within the public domain and the administrative court has therefore jurisdiction. อ้างถึงใน Véronique Bruggeman. *Supra*. pp. 292 – 293.

[62] Conseil d’ État 10 Feb. 1982, Air inter, Leb. Tables, at 696, 744 and 763 อ้างถึงใน Véronique Bruggeman. *Supra*. p. 293.

ภายี หน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมดูแล ประกอบกับผู้ที่ได้รับความเสียหายจะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าความเสียหายไม่ได้เกิดจากความผิดของหน่วยงานของรัฐ และบ่อยครั้งที่สามารถเห็นได้จากคำตัดสินในกรณีต่าง ๆ ที่มีการเรียกร้องบนพื้นฐานของการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยอาศัยอำนาจของหน่วยงานของรัฐซึ่งมักจะถูกปลดออกจากตำแหน่งหน้าที่

ในทางตรงกันข้าม กรณีความผิดส่วนบุคคล (Faute Personelle) โดยส่วนใหญ่จะเป็นความผิดที่ร้ายแรงเกินกว่าที่จะถูกมองว่าอยู่ภายใต้ขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นไม่สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับการบริการสาธารณะ หรือมีความมุ่งหมายหรือจงใจกระทำการก่อให้เกิดอันตราย ดังนั้น การเรียกร้องที่เกิดจากความผิดส่วนบุคคล (Faute Personelle) จะตกอยู่ภายใต้บังคับของศาลแพ่ง จึงมีผลต้องมีการบังคับใช้กฎหมายทั่วไปนั่นก็คือกฎหมายละเมิด โดยจะต้องมีการฟ้องร้องต่อตัวเจ้าหน้าที่โดยตรง และไม่ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่

ในท้ายที่สุด ความผิดในการบริการสาธารณะ (Faute de Service Publique) จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่มีการบัญญัติเป็นการเฉพาะ[63] จึงเห็นได้ว่าความรับผิดชอบของนายกเทศมนตรีและรัฐบาลในการป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งจะมีการกล่าวถึงต่อไป

4.1.3.2 ความรับผิดโดยเด็ดขาดของหน่วยงานของรัฐ (Absolute Liability of Public Authorities)

แม้ว่าศาลปกครองตามประเพณีแล้วไม่มีอำนาจจะกระทำการใด ๆ ได้อย่างกว้างขวาง[64] แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาถือได้ว่าศาลปกครองเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทสำคัญในการปกป้องสิทธิพลเมืองของประชาชน โดยเฉพาะการให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง และการพัฒนาความรับผิดโดยปราศจากความผิดสำหรับหน่วยงานของรัฐตามหลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ[65] (Le Principle de l'Égalité Devant les Charges Publiques) ซึ่งหลักการ

---

[63] Guettier, C. (1997). ***Indemnisation des victims de catastrophes naturelles et socialization du risqué***. R.G.D.A. (3). pp. 672 – 696.

[64]In addition, the French system does not allow class actions, Moréteau, O. (2007). ***Policing the Compensation of Victims of Catastrophes: Combining Solidarity and Self – Responsibility***. In W.H. van Boom and M. Faure, Shifts in ***Compensation between Private and Public Systems***. Springer, Wien New York. pp. 199 – 218.

[65] หลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ เป็นหลักย่อยของหลักว่าด้วยความเสมอภาค ซึ่งเป็นการนำหลักนี้มาใช้ในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้น แต่มิได้เกิดจากการกระทำของรัฐ เนื่องจากถือว่าจะเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้น หากบุคคลหนึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายเพียงคนเดียวจากการกระทำที่ทำเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม โดยการชดเชยความเสียหายตามหลักนี้ต้องปรากฏว่าบุคคลผู้เสียหายได้รับภาระความเสียหายที่มากเกินกว่าปกติอันเนื่องมาจากกิจกรรมที่ดำเนินการโดยชอบตามปกติทั่วไป ซึ่งศาล

ดังกล่าวได้นำมาบัญญัติไว้ในมาตรา 13 แห่งประกาศของสิทธิมนุษยชนและพลเมือง 1789 (Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen of 1789) โดยมีวัตถุประสงค์ว่าถ้ากิจกรรมของหน่วยงานของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายส่วนหนึ่งหรือมากกว่านั้นแก่ประชาชนเมื่อเทียบกับประโยชน์บางสิ่งบางอย่าง รัฐต้องชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยไม่จำเป็นว่าหน่วยงานของรัฐนั้นทำหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

4.1.3.3 ความรับผิดชอบของรัฐสำหรับภัยพิบัติ (State Responsibility for Disasters)

ความรับผิดชอบของรัฐสำหรับภัยพิบัติสามารถพิจารณาเป็นสองกรณี คือ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และการก่อการร้าย

1) ความรับผิดชอบของรัฐในการป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ (State Responsibility for Natural Disaster Prevention)

การป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติของสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้บริหารระดับท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาความปลอดภัยให้กับประชาชน และกำหนดนโยบายการป้องกันภัยพิบัติภายในพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเอง ตามที่กำหนดไว้ใน Code Général des Collecttivités Territoriales มาตรา L.2211 – 1 [66] และมาตรา L.2212 – 2 วรรคห้า[67] กำหนดให้ต้องใช้วิธีการแจ้งเตือนภัยพิบัติอย่างเหมาะสม และการใช้วิธีการเพื่อบรรเทา ระงับ หรือยับยั้งความเสียหายที่เกิดจากอุบัติเหตุและภัยพิบัติทางธรรมชาติเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงสภาพที่ก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อชีวิตหรือสิ่งแวดล้อมของธรรมชาติทั้งหมด เช่น อัคคีภัย อุทกภัย เขื่อนแตก แผ่นดินถล่ม หิมะถล่ม หรืออุบัติเหตุทางธรรมชาติอื่น ๆ เช่น การแพร่ระบาด

ปกครองฝรั่งเศสได้ใช้หลักดังกล่าวอย่างระมัดระวังเพื่อเป็นการจำกัดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่องบประมาณแผ่นดิน อ้างถึงใน ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2558). ***คำอธิบายเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด*** (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.หน้า 400 – 401.

[66] Article L2211-1 Modifié par Ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 – art. 7

Le maire concourt à la politique de prévention de la délinquance dans les conditions prévues à la section 1 du chapitre II du titre III du livre Ier du code de la sécurité intérieure.

[67] Article L2212-2 Modifié par LOI n°2014-1545 du 20 décembre 2014 - art. 11

5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;

ของโรคติดต่อ โรคระบาด เป็นต้น รวมทั้งการจัดเตรียมให้มีมาตรการในการให้ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน ยิ่งไปกว่านั้น มาตรา L.2212 – 4[68] แห่งกฎหมายฉบับเดียวกันนี้กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีความรับผิดชอบพิเศษในการใช้มาตรการที่จำเป็นและการรายงานข้อมูลให้แก่ผู้บังคับบัญชาในลำดับชั้นที่เหนือกว่าขึ้นไปทราบถึงสถานการณ์อันตรายร้ายแรงหรือใกล้จะมาถึง เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่กำหนดไว้ในมาตรา 2212-2 วรรคห้า ข้างต้น

นอกจากนี้ นายกเทศมนตรียังมีหน้าที่ในการดำเนินการตามมาตรการในระหว่างเกิดเหตุฉุกฉินและภายหลังการเกิดเหตุฉุกเฉินที่มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งจัดให้มี “แผนป้องกันภัยท้องถิ่น” (Plan Communal de Sauvegarde) โดยประชาชนที่ได้รับอันตรายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติสามารถเรียกร้องให้หน่วยงานท้องถิ่นนั้น ๆ รับผิดชอบดำเนินการภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่และกรณีที่หน่วยงานท้องถิ่นไม่มีการตอบสนองที่เป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ เช่น การแจ้งเตือนให้ประชาชนมีความตื่นตัวและตระหนักถึงการป้องกันความเสี่ยงอุทกภัยที่มีอยู่ และกรณีที่ไม่มีการดูแลรักษาเขื่อนที่อาจก่อให้เกิดอันตรายขึ้นได้ เช่นนี้จึงเป็นภารผูกพันของนายกเทศมนตรีในการที่ต้องให้ข้อมูลกับประชาชนโดยผ่าน (1) เอกสารข้อมูลและการสื่อสารเกี่ยวกับความเสี่ยงที่สำคัญ (Document d’Information et de Communication sur les Risques Majeurs : DICRIM) (2) แผนที่ของพื้นที่อุทกภัยและแผนป้องกันการคาดการณ์ความเสี่ยงธรรมชาติ (The Atlases of Flood areas and the Natural Foreseeable Risks Prevention Plan : PPR) ซึ่งเป็นการจัดทำขึ้นเพื่อให้ความรู้กับผู้ที่ต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว (3) การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับความเสี่ยงของการเกิดอุทกภัย ถ้าหากเทศบาลจะมีการปรับปรุงแผนป้องกันอุทกภัยอย่างน้อยทุก ๆ สองปี และ (4) การประกาศระดับน้ำสูงสุดในบริเวณพื้นที่อุทกภัย[69] หรือการกำหนดมาตรการป้องกันความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติทางธรรมชาติและภัยพิบัติทางเทคโนโลยีขนาดใหญ่ในอาคาร โดยที่นายกเทศมนตรีมีหน้าที่ให้ความรู้และคำปรึกษาที่เกี่ยวกับความปลอดภัยการก่อสร้างอาคารของเอกชน และการปฏิบัติตามข้อกำหนด “Éstablissements Recevant du Public” (ERP) ที่กำหนดให้เจ้าของอาคารจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของการขออนุมัติใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดที่เรียกว่า “Plan d’Occupation des Sole” (POS) และ “Plan Local d’Urbanisme”

---

[68] Article L2212-4 Créé par Loi 96-142 1996-02-21 jorf 24 février 1996

En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances.

Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites.

[69] Véronique Bruggeman. *Supra*. p. 296.

(PLU) ทั้งนี้ ในกรณีที่หน่วยงานท้องถิ่นไม่มีการแจ้งเตือนใด ๆ หรือไม่มีการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎระเบียบเพื่อการป้องกันภัยพิบัติ หน่วยงานท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ เนื่องจากตนเองเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ว่านั้น

ตัวอย่างความรับผิดชอบของนายกเทศมนตรีและรัฐในการป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ (An Example of Liability of the Mayor and the State in the Prevention of Natural Duisasters)ที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ การที่รัฐและท้องถิ่นกระทำการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของความล้มเหลวในการใช้อำนาจสำหรับการคาดการณ์ความเสี่ยงของภัยพิบัติใน Grand - Bornand เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 1987 เนื่องจากมีฝนตกหนักอย่างรุนแรงในพื้นที่ Haute – Savoie จึงส่งผลให้เกิดกระแสน้ำเชี่ยวในแม่น้ำ และทำให้เกิดน้ำท่วมบริเวณที่ตั้งแคมป์ Le Borne ซึ่งตั้งอยู่ริมตลิ่ง มีผู้เสียชีวิต จำนวน 21 ราย และสาบสูญ จำนวน 2 ราย[70] ซึ่งนอกเหนือจากการเรียกร้องการชดเชยเยียวยาตามสัญญาประกันภัยภายใต้ Act of 13 July 1983 แล้ว ผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ไปดำเนินการทางศาลปกครองชั้นต้นแห่ง Grenoble และหลังจากนั้นมีการนำไปสู่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่ง Lyon โดยเรียกร้องให้รัฐและท้องถิ่น Grand - Bornand ชดเชยเยียวยาความเสียหายต่อการบาดเจ็บทางร่างกาย เนื่องจากรัฐมีอำนาจในการอนุญาตให้จัดตั้งแคมป์ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว โดยศาลปกครองชั้นต้นแห่ง Grenoble ได้พิจารณาจากข้อเรียกร้องดังกล่าวแล้วเห็นว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นเหตุสุดวิสัย (Force Majeure) แต่อย่างไรก็ตาม รัฐและเทศบาลย่อมต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแม้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัย เนื่องจากกฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการถูกซ้ำเติมจากการบริหารจัดการและดูแลความปลอดภัยในพื้นที่ที่อนุญาตให้ตั้งแคมป์ และต่อมาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์พิจารณาว่ารัฐมีความผิด เพราะรัฐมีอำนาจในการอนุญาตในการจัดตั้งและขยายพื้นที่บริเวณแคมป์โดยไม่มีการตรวจสอบว่าการจัดตั้งดังกล่าวมีความถูกต้อง และเทศบาลต้องรับผิด เนื่องจากไม่ใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อรักษาความปลอดภัยของประชาชน อนึ่ง ความผิดของนายอำเภอ คือ การอนุญาตยอมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ไม่ถูกต้องโดยปราศจากการจัดเตรียมการสำรวจภูมิประเทศในการวัดระดับความสูงของน้ำ และปราศจากการกำหนดมาตรการป้องกันร่วมกันที่นำไปสู่ความรับผิดชอบของรัฐ สำหรับความรับผิดของนายกเทศมนตรี คือการที่ไม่แจ้งเตือนสถานการณ์ที่พึง

[70] Schaegis, C. (1998). ***L'Indemnisation does Victims de la Catastrophe de Grand – Bornand: Évolutions et continuité en droit de la responsabilitié administrative***. Recueil Dalloz. p. 11.

ควรระวังอย่างมีประสิทธิภาพ จึงนำไปสู่ความรับผิดของรัฐ และเทศบาล Grand – Bornand ที่จะต้องชดเชยเยียวยา จำนวน 6.4 ล้านฟรังก์ฝรั่งเศส นั่นคือ 975,673 ยูโรต่อครอบครัว[71]

จากตัวอย่างดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าความรับผิดชอบของรัฐและนายกเทศมนตรีนั้น ในกระบวนการศาลปกครองสามารถที่จะพิจารณาได้ถึงกฎหมาย กฎ ระเบียบหลาย ๆ ฉบับ ความชัดเจนของการละเมิด การปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาความเสียหายซึ่งจะสามารถนำไปสู่การกระทำที่เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงได้

2) ความรับผิดชอบของรัฐในการป้องกันความเสี่ยงการก่อการร้าย (State Responsibility for Terrorism Prevention)

ความเสี่ยงการก่อการร้ายในหลาย ๆ กรณี ศาลฝรั่งเศสเห็นว่า[72] การที่รัฐไม่สามารถจัดการเพื่อลดจำนวนการก่อการร้ายได้นั้น ไม่ถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ที่จะก่อให้เกิดความรับผิดของรัฐได้ อาทิเช่น ในกรณีมีการชุมนุมจนเกิดการจลาจลหรือการก่อความไม่สงบ ซึ่งรัฐมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการรักษาความปลอดภัยในสถานที่สาธารณะ ดังนั้น ปัญหาการขาดแคลนตำรวจไม่ถือว่ารัฐประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รัฐจึงไม่จำต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการจลาจลหรือการก่อความไม่สงบนั้น[73] ทั้งนี้ การกระทำโดยประมาทอย่างร้ายแรงในการให้บริการของตำรวจ ซึ่งหากคำนึงถึงพฤติการณ์ เวลา และสถานที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจซึ่งมีหน้าที่ในการป้องกันและจัดการการชุมนุมย่อมสามารถคาดหมายเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้น เพื่อวางมาตรการในป้องกันหรือลดความสูญเสียได้ ดังนั้น การที่ฝ่ายปกครองไม่ได้พิจารณาความเสี่ยงที่อาจเกิดการจลาจลหรือการก่อความไม่สงบ เช่น เมื่อมีการข่าวแจ้งเตือนถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ แล้วฝ่ายปกครองไม่ได้ดำเนินการใด ๆ จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์จลาจลและการก่อความไม่สงบขึ้น เช่นนี้ฝ่ายปกครองย่อมต้องรับผิดในความเสียหายนั้นด้วย[74]

นอกจากนั้น สำหรับสถานที่ที่ต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ เช่น โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ รัฐอาจจะต้องรับผิดในความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เนื่องจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ต้องเป็นอาคารที่คงทนต่อภัยต่าง ๆ หรือมีระบบประกันภัยเพื่อคุ้มครองความเสียหายต่าง ๆ ซึ่งหากเกิดมีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ย่อมถือว่ารัฐมีความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่รัฐ

---

[71] Véronique Bruggeman. *Supra*. p. 297.

[72] CAA Marseille, 5 Jul. 2001, No. 98MAO1316, unreported.

[73] Bernhard A. Koch (ed.). (2004). ***Terrorism, Tort Law and Insurance A Comparative Survey***. Austria: Springer-Verlag Wien New York . pp. 42 - 43. อ้างถึงใน อัญชนา สาเรือง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 36. หน้า 64.

[74] อัญชนา สาเรือง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 36. หน้า 64.

ในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการสาธารณะดังกล่าวย่อมต้องรับผิดในความเสียหายจากการกระทำนั้นด้วย[75] ดังนั้น โดยทั่วไปของความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติไม่ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิด เว้นแต่ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดหน้าที่พิเศษสำหรับหน่วยงานของรัฐไว้เป็นการเฉพาะ และหากหน่วยงานไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้จึงทำให้หน่วยงานของรัฐมีความรับผิดและต้องชดใช้ค่าเสียหาย

ซึ่งในหัวข้อต่อไปจะเป็นการสรุปการแก้ปัญหาทางกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติในสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยมีเป้าหมายเพื่อมุ่งเน้นการใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่จะนำมาแก้ปัญหา ซึ่งจะได้มีการวิเคราะห์ต่อไปในบทที่ 5

4.1.4 สรุปการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติในประเทศฝรั่งเศส (Financial Compensation for Victims of Disasters in France)

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ชื่อว่าเป็นรัฐสวัสดิการและเป็นประเทศที่เป็นศูนย์กลางแห่งแนวคิดของระบบการชดเชยเยียวยาทั้งหมด ชาวฝรั่งเศสจึงได้มีความคาดหวังกับการที่รัฐจะเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือผลกระทบหรือความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติ นอกจากนี้ประชากรของประเทศฝรั่งเศสมีความเต็มใจในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเงินในกรณีที่เกิดความเสียหายจากภัยพิบัติ จนเกิดเป็นความรู้สึกของการเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันกับผู้ที่ประสบภัยพิบัติ โดยแนวคิดของความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันนี้มีหลักการปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของปีคริสต์ศักราช 1995 ที่กำหนดว่า “ความร่วมมือกันและความเท่าเทียมกันของชาวฝรั่งเศสทุกคนพร้อมที่จะเสียค่าใช้จ่ายสำหรับผลที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติของชาติ” โดยความร่วมมือกันนี้สามารถพบได้ในกรณีการชดเชยเยียวยาสำหรับการบาดเจ็บส่วนบุคคล และการเสียชีวิต ที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disasters) การโจมตีของการก่อการร้าย (Terrorist attacks) หรือภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Man – Made Disasters) และการชดเชยเยียวยาความเสียหายต่อทรัพย์สิน ดังนั้น ประชาชนและชาวฝรั่งเศสสามารถพึ่งพากลไกการชดเชยเยียวยาที่สำคัญ 3 กลไกได้ ซึ่งไม่ได้สร้างความแตกต่างใด ๆ ที่เป็นความกังวลใจของผู้ที่ได้รับการบาดเจ็บและการเสียชีวิตในการที่จะได้รับชดเชยเยียวยาของความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติ สำหรับความเสียหายต่อทรัพย์สิน การชดเชยเยียวยาส่วนใหญ่จะดำเนินการภายใต้กฎหมายที่มีการบัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะที่เกี่ยวกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disasters) การกระทำของผู้ก่อการร้าย (Acts of Terrorism) และภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Man – Made Disasters)

---

[75] เขมภูมิ ภูมิถาวร. (2558). ***การก่อการร้ายและแนวทางในการเยียวยาผู้เสียหาย (Terrorism and Compensation for the victims)*** รายงานฉบับสมบูรณ์เสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 14.

4.1.4.1 การบาดเจ็บต่อร่างกาย (Personal Injuries)

ภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disasters) การโจมตีของการก่อการร้าย (Terrorist Attacks) หรือภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Man – Made Disasters) สามารถใช้สิทธิทางกฎหมายละเมิดสำหรับเรียกร้องการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดต่อร่างกายและทรัพย์สิน ซึ่งกฎหมายความรับผิดของฝรั่งเศสมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการชดเชยเยียวยาอย่างเต็มจำนวนและอย่างเพียงพอกับความเสียหายที่เกิดขึ้น และเป็นไปตามดุลยพินิจของผู้พิพากษาในการพิจารณาความเสียหายดังกล่าว โดยตั้งแต่ศตวรรษที่ 21 หลักความรับผิดโดยความผิด (Fault Liability) และความประมาทเลินเล่อ (Negligence) ได้รับการยกเว้นมากขึ้น ประกอบกับความรับผิดโดยปราศจากความผิด (Absolute Liability) ได้มีการพัฒนาที่ก้าวหน้ามากขึ้น อย่างไรก็ตาม Moréteau, Cannarsa และ Lafay ได้ให้ข้อสังเกตว่า ผู้ประสบภัยพิบัติในกรณีพิเศษที่ไม่สามารถได้รับความคุ้มครองจากสัญญาประกันภัย ย่อมได้รับการชดเชยเยียวยาอย่างเพียงพอภายใต้หลักความรับผิดโดยปราศจากความผิด[76]ดังนั้น กฎหมายความรับผิดโดยความผิดเท่านั้นที่จะช่วยบรรเทาเรื่องการชดเชยเยียวยาจากการประกันภัย นอกจากนี้ กฎหมายละเมิดของประเทศฝรั่งเศสได้มีการแบ่งประเภทความรับผิดทางละเมิดของเอกชนกับความรับผิดทางละเมิดของมหาชนออกจากกัน จึงส่งผลความรับผิดทางละเมิดของมหาชนอยู่ภายใต้กฎหมายปกครอง เพื่อนำไปบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐ โดยพิจารณาว่ารัฐบาลต้องรับผิดในกรณีที่เป็นความผิดอย่างร้ายแรง “Faute Lourde” เท่านั้น จากการกำหนดดังกล่าวจึงทำให้เกิดความยากลำบากที่จะพิสูจน์ความผิดหน่วยงานของรัฐ และศาลปกครองได้วางหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิด เป็นไปตามหลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ[77] (Le Principle de l’Égalité Devant les Charges Publiques) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายส่วนหนึ่งหรือมากกว่านั้นแก่ประชาชนเมื่อเทียบกับประโยชน์บางสิ่งบางอย่าง รัฐต้องชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยไม่จำเป็นว่าหน่วยงานของรัฐนั้นทำหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

---

[76] Moréteau, O. M. Cannarsa and F. Lafay. *Supra.* pp.81 – 118.

[77] หลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ เป็นหลักย่อยของหลักว่าด้วยความเสมอภาค ซึ่งเป็นการนำหลักนี้มาใช้ในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้น แต่มิได้เกิดจากการกระทำของรัฐเนื่องจากถือว่าจะเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้น หากบุคคลหนึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายเพียงคนเดียวจากการกระทำที่ทำเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม โดยการชดเชยความเสียหายตามหลักนี้ต้องปรากฏว่าบุคคลผู้เสียหายได้รับภาระความเสียหายที่มากเกินกว่าปกติอันเนื่องมาจากกิจกรรมที่ดำเนินการโดยชอบตามปกติทั่วไป ซึ่งศาลปกครองฝรั่งเศสได้ใช้หลักดังกล่าวอย่างระมัดระวังเพื่อเป็นการจำกัดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่องบประมาณแผ่นดิน อ้างถึงใน ชาญชัย แสวงศักดิ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 65. หน้า 400 – 401.

เนื่องจากข้อจำกัดของกฎหมายละเมิดกรณีการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากเหตุการณ์ภัยพิบัติดังกล่าวข้างต้น ทำให้ตั้งแต่ปีคริสต์ศักราช 2000 มีการประกันอุบัติเหตุของชีวิต (Garanties des Accidents de la vie) ซึ่งกรมธรรม์ประกันภัยนี้ให้ความคุ้มครองต่อชีวิตและร่างกาย ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ การสูญเสียสิ่งอำนวยความสะดวก และความเจ็บปวดและความทนทุกข์ทรมาน ที่เป็นผลมาจากอุบัติเหตุในการใช้ชีวิตประจำวัน รวมทั้งภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disasters) การโจมตีของการก่อการร้าย (Terrorist attacks) หรือภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Man – Made Disasters) โดยอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นแต่ละครั้งจะได้รับการคุ้มครองวงเงินสูงสุดจำนวน1 ล้านยูโรต่อราย ซึ่งครอบคลุมถึงความเสียหายทั้งหมด อย่างไรก็ดี แม้ว่าสัญญาประกันอุบัติเหตุของชีวิตดังกล่าวจะไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อให้ความคุ้มครองความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นการเฉพาะ แต่ได้มีการนำมาเป็นต้นแบบของการประกันภัยสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำหรือการโจมตีของผู้ก่อการร้าย เช่น การประกันภัยเฉพาะสำหรับการกระทำหรือการโจมตีของผู้ก่อการร้าย “Assurance Spécifique contre les attentats et les agreesions” และที่สำคัญคือการจัดตั้ง Fonds de Garantie des Victimes d’Actes de Terrorisme et d’Autres Infractiions (FGTI) เพื่อให้การชดเชยเยียวยาเต็มจำนวนความเสียหายภายหลังจากที่มีการหักค่าใช้จ่ายที่ผู้ประสบภัยพิบัติได้มีการรับไว้แล้ว เช่น การบาดเจ็บต่อร่างกาย ความวิตกกังวล ความสูญเสียทางเศรษฐกิจความเจ็บปวดและความทนทุกข์ทรมาน และความสูญเสียอื่น ๆ ที่เป็นผลมาจากเหตุการณ์การโจมตีของผู้ก่อการร้าย ไม่ว่าการก่อการร้ายนั้นจะเป็นสิ่งที่คาดการณ์ได้หรือไม่ และมีการชดเชยเยียวยาในทางละเมิดไปแล้ว ซึ่งกองทุน FGTI ได้รับเงินทุนมาจากการจัดเก็บภาษีจำนวน 3.30 ยูโร ของสัญญาประกันภัยทรัพย์สิน และการเรียกร้องการชดเชยเยียวยาจะต้องมีการยื่นคำร้องขอภายในสิบปีนับจากเหตุการณ์การก่อการร้ายเกิดขึ้น โดยกองทุน FGTI จะต้องดำเนินการจัดทำคำเสนอของการชดเชยเยียวยาภายในสามเดือนนับจากที่ได้รับคำร้องขอ และเมื่อผู้ประสบภัยพิบัติยอมรับคำเสนอนั้นแล้ว จะต้องมีการชดเชยเยียวยาภายในหนึ่งเดือนนับจากที่มีการยอมรับคำเสนอ นอกจากนี้ ผู้ประสบภัยพิบัติจากการกระทำหรือการโจมตีของผู้ก่อการร้าย จะถูกกำหนดให้อยู่ในฐานะของพลเรือนผู้ได้รับความเสียหายจากสงครามกลางเมือง (Victimes civiles de guerre) ซึ่งทุกคนมีสิทธิได้รับการชดเชยเยียวยาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ใน Code on Military Disability Pensions and War Victims

4.1.4.2 ความเสียหายต่อทรัพย์สิน (Property Damage)

การชดเชยเยียวยาความเสียหายต่อทรัพย์สินที่เกิดจากภัยพิบัติสามารถเรียกร้องได้จากกฎหมายละเมิดของประเทศฝรั่งเศส แต่กฎหมายละเมิดนี้มีขั้นตอนที่ซับซ้อนซึ่งเป็นอุปสรรคและข้อจำกัดที่สำคัญในการที่จะเรียกร้องชดเชยเยียวยาภายใต้กฎหมายละเมิด ประกอบกับเชื่อว่า

ประชาชนส่วนใหญ่มักจะทำสัญญาประกันภัยครอบคลุมถึงความเสียหายของทรัพย์ที่อาจเกิดขึ้นไว้แล้ว รวมทั้งกรณีของผู้อยู่อาศัยในอาคารสิ่งปลูกสร้างในฐานะผู้เช่า ก็ถือว่าผู้นั้นอยู่ในฐานะเช่นเดียวกับเจ้าของที่สามารถทำสัญญาประกันภัยที่อยู่อาศัยเพื่อครอบคลุมความเสี่ยงที่หลากหลาย (Multirisques Habitation) ได้ดังต่อไปนี้

1) ภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disasters)

การชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกี่ยวกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disasters) สมาชิกสภานิติบัญญัติของฝรั่งเศสได้เสนอให้สัญญาประกันอัคคีภัยและความเสี่ยงภัยอื่น ๆ ครอบคลุมถึงความเสียหายต่อทรัพย์สินรวมถึงรถยนต์ ทั้งนี้ Act of 13 July 1982 ไม่ได้กำหนดบทนิยามศัพท์คำว่า "ภัยพิบัติทางธรรมชาติ" ไว้ มีเพียงระบุว่า ผลกระทบของภัยพิบัติทางธรรมชาติที่การประกันภัยไม่สามารถให้ความคุ้มครองโดยตรงต่อทรัพย์สินที่เสียหาย ที่เกิดจากปรากฏการณ์ธรรมชาติที่ผิดปกติ และไม่อาจต้านทานได้ ซึ่งจะต้องมีการประกาศภาวะภัยพิบัติทางธรรมชาติโดยรัฐบาลตามความเห็นชอบของกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยประกาศภาวะภัยพิบัติทางธรรมชาติจะมีการระบุถึงสภาพและลักษณะของพื้นที่ที่เกิดภัยพิบัติ ความเสียหายที่เกิดขึ้น และช่วงระยะเวลาของเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ดี บริษัทประกันภัยสามารถปฏิเสธที่จะจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้ประสบภัยพิบัติได้ในกรณีที่มีการละเมิดกฎระเบียบ หรือมีการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับแผนป้องกันอุทกภัย ทั้งนี้ หากการปฏิเสธไม่จ่ายค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ถูกต้อง ผู้เอาประกันภัยสามารถไปยื่นคำร้องขอชดเชยเยียวยาที่สำนักงานการกำหนดอัตราภาษีได้ด้วยตนเองภายในสิบวันนับแต่มีการประกาศภาวะภัยพิบัติทางธรรมชาติ และบริษัทประกันภัยมีหน้าที่จะต้องชดเชยเยียวยาให้กับผู้ประสบภัยพิบัติ

อย่างไรก็ดี บริษัทประกันภัยเอกชนสามารถที่จะซื้อประกันภัยเพิ่มเติมเพื่อการประกันภัยต่อสำหรับความเสี่ยงภัยพิบัติทางธรรมชาติ กับ The Caisse Centrale de Reassurance (CCR) ซึ่งเป็นบริษัทรับประกันภัยต่อของรัฐ โดย CCR ให้ความคุ้มครองการประกันภัยต่ออย่างไม่จำกัด เนื่องจาก CCR ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ โดยรัฐจะได้รับเบี้ยประกันภัยจาก CCR กลับคืนมา ซึ่ง CCR จะให้จ่ายชดเชยเยียวยาให้ภายหลังจากที่บริษัทผู้เอาประกันภัยต่อได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ประสบภัยพิบัติไปบางส่วนแล้ว อย่างไรก็ตาม ในปีคริสต์ศักราช 1999 พบว่า CCR มีความเสี่ยงต่อการที่ไม่สามารถชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่บริษัทผู้เอาประกันภัยต่อได้ จึงได้มีการเรียกร้องเพื่อขอให้รัฐบาลรับประกันเงินทุนของ CCR

นอกเหนือจากระบบ Cat.Nat. แล้ว กฎหมายของฝรั่งเศสยังได้มีการสร้างการประกันภัยพายุ (Storm Guarantee) โดยอาศัยอำนาจแห่ง Act of 25 July 1990 ซึ่งสัญญาประกันภัยพายุจะให้ความคุ้มครองความเสียหายต่อทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส รวมทั้งความ

เสียหายต่ออาคารที่มีการสร้างอย่างแข็งแรง ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นโดยตรงหรือโดยอ้อมจากอัคคีภัยหรือความเสียหายที่เกิดจากความเสี่ยงอื่น ๆ เช่น ความเสี่ยงของลม อันมีสาเหตุเนื่องมาจากพายุเฮอริเคน และพายุไซโคลน รวมถึงความเสียหายที่เกิดจากน้ำแข็ง หิมะ ลูกเห็บ น้ำค้างแข็ง และฝน และในท้ายที่สุด สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการสร้างการประกันภัยทั่วไปเรียกว่า Assurance Generales de France (AGF) ซึ่งเป็นการประกันภัยที่มีการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์กรณีของภัยพิบัติที่สำคัญ เช่น กรณีความเสี่ยงของพายุ และแผ่นดินไหว ซึ่งได้มีการจัดทำพันธบัตรภัยพิบัติ (Disaster Bond)

จากการที่ได้ศึกษากลไกการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ จึงสรุปรายละเอียดไว้ในตารางที่ 12 ซึ่งได้แสดงถึงกลไกการชดเชยเยียวยา วิธีการแก้ปัญหาทางกฎหมาย และคุณลักษณะของแต่ละกลไก

ตารางที่ 12 สรุปกลไกการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ
(สาธารณรัฐฝรั่งเศส)

กลไกการชดเชยเยียวยา	**ขอบเขตทางกฎหมาย**	**คุณสมบัติ**
การประกันภัยภาคสมัครใจ	1) Garantie des Accidents de la Vie 2) Assurance en cas de Décès , Garantie Individuaelle Contre les Accidents	การบาดเจ็บต่อร่างกาย ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ การสูญเสียสิ่งอำนวยความสะดวก และความเจ็บปวดและความทุกข์ทรมาน *คุณสมบัติที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ - ค่าชดเชยเยียวยาสูงสุด 1 ล้านยูโร (หักจากการชำระค่าใช้จ่ายอื่นๆ) - ความเสียหายที่เกิดขึ้นในการใช้ชีวิตประจำวัน - ค่าใช้จ่ายเล็ก ๆ น้อย ๆ
การประกันภัยภาคบังคับ ที่ให้ความคุ้มครองภัยพิบัติทางธรรมชาติ	1) Act of 13 July 1982 (ความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ไม่สามารถต้านทานได้ จึงจำเป็นนำมารวม	1.1) ความเสียหายโดยตรงต่อทรัพย์สิน ทั้งนี้ไม่มีนิยามของภัยพิบัติทางธรรมชาติ 1.2) ชดเชยเยียวยาเต็มจำนวน

กลไกการชดเชยเยียวยา	ขอบเขตทางกฎหมาย	คุณสมบัติ
	ไว้ในสัญญาประกันภัยที่ครอบคลุมทั้งอัคคีภัยและความเสียหายต่อทรัพย์สินอื่น ๆ ซึ่งรวมถึงยานพาหนะด้วย)	ความเสียหาย 1.3) เป็นการขยายสัญญาประกันภัยทั้งหมดให้ครอบคลุมถึงอัคคีภัยและความเสียหายต่อทรัพย์สินทุกประเภท 1.4) หักค่าเสียหายส่วนแรก 380 ยูโร และสามารถหักค่าเสียหายส่วนแรกเพิ่มขึ้นในกรณีที่ไม่มีแผนป้องกันความเสี่ยง *คุณสมบัติที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ - สามารถปฏิเสธการรับประกันภัยในกรณีที่อาคารสิ่งก่อสร้างไม่ได้ปฏิบัติตามแผนป้องกันความเสี่ยง - ชดเชยเยียวยาภายใน 3 เดือน
	2) Act of 25 June 1990 (การประกันพายุ ได้แก่ พายุเฮอิเคน และไซโคลน หิมะ ลูกเห็บ น้ำค้างแข็ง และฝน จะรวมอยู่ในสัญญาประกันภัยที่ครอบคลุมทั้งอัคคีภัยหรือความเสียหายอื่น ๆ ต่อทรัพย์สิน)	2.1) ความเสียหายทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อโครางสร้างของอาคาร 2.2) ชดเชยเยียวยาเต็มจำนวนความเสียหาย 2.3) เป็นการขยายสัญญาประกันภัยทั้งหมดให้ครอบคลุมถึงอัคคีภัยและความเสียหายต่อทรัพย์สินทุกประเภท 2.4) เบี้ยประกันภัยเพิ่มขึ้น 8 – 10%

กลไกการชดเชยเยียวยา	**ขอบเขตทางกฎหมาย**	**คุณสมบัติ**
การรับประกันภัยต่อโดยรัฐ	Act of 13 July 1982 (รัฐจะรับประกันภัยต่อ โดยมีเงื่อนไขว่า บริษัทประกันภัยจะต้องจ่ายค่าเสียหายส่วนแรก)	1) หักค่าเสียหายส่วนแรกกับผู้เอาประกันภัย 2) สัญญาประกันภัยต่อเป็นในรูปแบบ Quota – Share Reinsurance Contracts และ Stop – Loss Reinsurance Contracts 3) เป็นการแก้ไขปัญหาโครงสร้างประกันภัย *คุณสมบัติที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ รัฐรับประกันในการคุ้มครองความเสียหายอย่างไม่จำกัด เนื่องจากเป็นการจ่ายเบี้ยประกันภัยให้กับรัฐ)
กองทุนการชดเชยเยียวยา	-	-

2) ภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Man – Made Disasters)

ความเสียหายจากภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ นอกเหนือจากการเรียกร้องการชดเชยเยียวยาจากกฎหมายละเมิดแล้ว The Act of 30 July 2003 ได้บัญญัติขึ้นมาโดยจุดมุ่งหมายในการให้ความคุ้มครองภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Man – Made Disasters) และภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disasters) ซึ่งในภายหลังได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อให้ความคุ้มครองกับภัยพิบัติทางเทคโนโลยี (Technological Disasters) โดยให้ประชาชนเข้าทำสัญญาประกันภัยโดยสมัครใจกับบริษัทประกันภัยเอกชนที่รับประกันภัยเป็นรายบุคคล ซึ่งให้การคุ้มครองทรัพย์สินที่มีไว้สำหรับการดำรงชีพ และรถยนต์ นอกจากนี้ ได้มีการปรับอัตราเบี้ยประกันภัยขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน และกรณีที่เป็นความเสียหายต่อทรัพย์สินที่เป็นสินค้า สามารถได้รับการชดเชยเยียวยาได้ตามมูลค่าที่มีการประกาศ โดยไม่รวมถึงความความเสียหายที่ไม่ได้มีการคาดการณ์ไว้ก่อน และกรณีที่ไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาประกันภัย ทั้งนี้ บริษัทประกันภัยจะชดเชยเยียวยาในกรณีที่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นควรได้รับการประกาศให้เป็นภัยพิบัติทางเทคโนโลยี

โดยที่มีการให้นิยามศัพท์ของภัยพิบัติทางเทคโนโลยีไว้ในประมวลกฎหมายประกันภัย และจะต้องมีการชดเชยเยียวยาภายในสามเดือนนับแต่วันที่เกิดเหตุภัยพิบัติทางเทคโนโลยี

นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ประสบภัยพิบัติทางเทคโนโลยีไม่สามารถเอาประกันภัยในความเสี่ยงที่เกิดขึ้นได้ ย่อมสามารถได้รับการชดเชยเยียวยาจากกองทุนรับประกันอุบัติเหตุ (Fonds de Garantie contre les Accidents) ซึ่งการชดเชยเยียวยาจะถูกจำกัดที่จำนวน 100,000 ยูโร เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เจ้าของโรงงานปลุกระดมที่จะไม่ให้ผู้ได้รับความเสียหายมีการทำประกันภัยความเสียหายจากความเสี่ยงด้วยตนเอง โดย Fonds de Garantie contre les Accidents ได้รับเงินทุนจากบริษัทประกันภัย ผู้กระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนด และค่าปรับจากที่ไม่มีการปฏิบัติตามการประกันภัยภาคบังคับ

จากการที่ได้ศึกษากลไกการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ จึงสรุปรายละเอียดไว้ในตารางที่ 13 ซึ่งได้แสดงถึงกลไกการชดเชยเยียวยา วิธีการแก้ปัญหาทางกฎหมาย และคุณลักษณะของแต่ละกลไก

ตารางที่ 13 สรุปกลไกการชดเชยเยียวยาสำหรับที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (สาธารณรัฐฝรั่งเศส)

กลไกการชดเชยเยียวยา	**ขอบเขตทางกฎหมาย**	**คุณสมบัติ**
กฎหมายความรับผิด	- ความรับผิดโดยความผิด (Fault Liability) และความประมาทเลินเล่อ - ความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability)	การชดเชยเยียวยาได้เต็มจำนวนความเสียหาย แต่มีข้อจำกัด
การรับประกันภัยต่อโดยรัฐ	-	-
กองทุนการชดเชยเยียวยา	Fonds de Garantie Contre les Accidents	1) ได้รับเงินทุนจากบริษัทประกันภัย ผู้กระทำละเมิดที่ไม่ได้ทำประกันภัย ผู้เอาประกันภัย และผู้ที่ไม่ได้ซื้อประกันภัยภาคบังคับ 2) ผู้ประสบภัยพิบัติที่ไม่มีประกันภัยซึ่งที่อยู่อาศัยหลักได้รับความเสียหาย

กลไกการชดเชยเยียวยา	ขอบเขตทางกฎหมาย	คุณสมบัติ
		3) ได้รับการชดเชยเยียวยาสูงสุด 100,000 ยูโร
การประกันภัยภาคสมัครใจ	1) Garantie des Accidents de la Vie 2) Assurance en Cas de décès, Garantie Individulle Contre les Accidents,….	1.1) การบาดเจ็บต่อร่างกาย ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ความสูญเสียสิ่งอำนวยความสะดวก และความเจ็บปวดและความทุกข์ทรมาน *คุณสมบัติที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ - การชดเชยเยียวยาสูงสุด 1 ล้านยูโร (โดยหักค่าใช้จ่ายอื่น ๆ) - ความเสียหายในการใช้ชีวิตประจำวัน - ค่าใช้จ่ายเล็ก ๆ น้อย ๆ 2.1) ค่าใช้จ่ายในโรงพยาบาลและสิ่งที่เกิดขึ้นส่งให้มีการเสียชีวิต
การประกันภัยภาคบังคับ	Act of 30 July 2003 (ภัยพิบัติทางเทคโนโลยีจัดรวมอยู่ในสัญญาประกันภัยภาคสมัครใจที่ให้ความคุ้มครองสินค้าเพื่อการดำรงชีวิตและยานพาหนะ)	1) ความเสียหายต่อสินค้าวัสดุที่เป็นของเอกชน 2) ชดเชยเยียวยาเต็มจำนวนภายในมูลค่าที่ประกาศ 3) บังคับให้มีการขยายสัญญาประกันภัยให้ครอบคลุมสินค้าเพื่อการดำรงชีวิตและยานพาหนะ 4) ไม่มีค่าเสียหายส่วนแรก 5) เบี้ยประกันภัยจะเพิ่มขึ้นที่อัตรา 5 ยูโร ต่อปี และต่อสัญญาประกันภัย

กลไกการชดเชยเยียวยา	ขอบเขตทางกฎหมาย	คุณสมบัติ
		*คุณสมบัติที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ - มีการประกาศภัยพิบัติทางเทคโนโลยีตามที่กำหนดไว้ - ชดเชยเยียวยาภายใน 3 เดือน

3) การกระทำก่อการร้าย (Terrorist Attacks)

การเยียวยาชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการโจมตีของผู้ก่อการร้าย (Terrorist Attacks) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีบัญญัติใน Act of 9 September 1986 ว่าด้วยการต่อต้านการกระทำการก่อการร้าย (Action Against Terrorism) ซึ่งมีการปรับปรุงแก้ไขโดย The Act of 23 January 2006 โดยเป็นการชดเชยเยียวยาจากการทำสัญญาประกันภัยโดยสมัครใจ และให้ความคุ้มครองแก่ทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในดินแดนของประเทศฝรั่งเศส นอกจากนี้ ความเสียหายเกิดขึ้นกับทรัพย์ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมจากการก่อการร้าย รวมทั้งความเสียหายจากการปนเปื้อน ค่าใช้จ่ายการทำความสะอาดมลพิษ และความเสียหายจากการหยุดชะงักของธุรกิจ ดังนั้น การชดเชยเยียวยาความเสียหายดังกล่าวไม่คำนึงถึงการกระทำที่มุ่งหมายที่จะให้เกิดขึ้นจากการกระทำหรือการโจมตีของผู้ก่อการร้าย โดยความคุ้มครองจะได้รับเพิ่มขึ้นหรือไม่อย่างไรต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาประกันภัย ทั้งนี้ นิยามของคำว่า “การกระทำของการก่อการร้าย” (Acts of Terrorism) มีลักษณะขอบเขตเป็นไปตามที่กำหนดไว้ใน Code Penal

นอกจากนี้ มีการประกันภัยและประกันภัยต่อความเสี่ยงระเบิดและการก่อการร้ายโดย Gestion de l’Assurance et de La Reassurance des Riques Attentats et Actes de Terrorisme (GARET) ที่ให้ความคุ้มครองการก่อการร้ายทุกลักษณะในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งได้รับจัดตั้งขึ้นเมื่อปีคริสต์ศักราช 2002 ประกอบด้วย บริษัทประกันภัย บริษัทประกันภัยต่อและ The Caisse Centrale de Reassurance (CCR) ที่สมัครเข้าเป็นสมาชิก GARET โดยสมัครใจ สำหรับสมาชิกของ The Federal Grouping of the Mutual Insurance Companies (GEMA) และ The French Federation of Insurance Corporations (FFSA) จะได้เข้าเป็นสมาชิกของ GARET โดยอัตโนมัติ ทั้งนี้ สมาชิกทุกคนต้องโอนความเสี่ยงการก่อการร้ายให้ GARET และต้องชำระเบี้ยประกันภัยในอัตราร้อยละ 6 ถึงอัตราร้อยละ 18 ของจำนวนที่เอาประกันภัย

จากการที่ได้ศึกษากลไกการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติที่เกิดจากการโจมตีของผู้ก่อการร้าย จึงสรุปรายละเอียดไว้ในตารางที่ 14 ซึ่งได้แสดงถึงกลไกการชดเชยเยียวยา วิธีการแก้ปัญหาทางกฎหมาย และคุณลักษณะของแต่ละกลไก

ตารางที่14 สรุปกลไกการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติที่เกิดจากการโจมตีของผู้ก่อการร้าย (สาธารณรัฐฝรั่งเศส)

กลไกการชดเชยเยียวยา	ขอบเขตทางกฎหมาย	คุณสมบัติ
กฎหมายความรับผิด	- ความรับผิดโดยความผิด (Fault Liability) และความประมาทเลินเล่อ - ความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability)	การชดเชยเยียวยาได้เต็มจำนวนความเสียหาย แต่มีข้อจำกัด
การประกันภัยภาคสมัครใจ	1) Garantie des Accidents de la Vie 2) Assurance Spécifique Contre les Attentats et les Agressions 3) Assurance en Cas de Décès, Garantie Individuelle Contre les Accidents,….	1.1) การบาดเจ็บต่อร่างกาย ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ความสูญเสียสิ่งอำนวยความสะดวก และความเจ็บปวดและความทุกข์ทรมาน *คุณสมบัติที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ - การชดเชยเยียวยาสูงสุด 1 ล้านยูโร (โดยหักค่าใช้จ่ายอื่น ๆ) - ความเสียหายในการใช้ชีวิตประจำวัน - ค่าใช้จ่ายเล็ก ๆ น้อย ๆ 2.1) ค่าใช้จ่ายในโรงพยาบาลและสิ่งที่เกิดขึ้นส่งให้มีการเสียชีวิต
การประกันภัยภาคบังคับ	Act of 9 September 1986 (การกระทำหรือการโจมตีของผู้ก่อการร้ายซึ่งรวมอยู่ในสัญญาประกันอัคคีภัยโดยสมัครใจโดยครอบคลุมทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในประเทศฝรั่งเศสและสัญญาประกันที่	1) ความเสียหายของทรัพย์สินโดยตรง (รวมถึงต้นทุนการปนเปื้อนและการทำความสะอาดค่ามลพิษ) ความเสียหายของทรัพย์สิน

กลไกการชดเชยเยียวยา	ขอบเขตทางกฎหมาย	คุณสมบัติ
	ครอบคลุมความเสียหายต่อยานพาหนะ	ทางอ้อม และการสูญเสียทางธุรกิจหยุดชะงัก 2) ชดเชยเยียวยาตามมูลค่าของสัญญาประกันภัย ซึ่งหักด้วยค่าเสียหายส่วนแรก 3) การบังคับให้ขยายการทำสัญญาประกันอัคคีภัยโดยสมัครใจครอบคลุมทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในดินแดนแห่งประเทศฝรั่งเศสและสัญญาประกันที่ครอบคลุมความเสียหายต่อยานพาหนะ 4) การจำกัดค่าเสียหายส่วนแรกในกรณีที่มีความเสี่ยงสำคัญ *คุณสมบัติที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ - ลักษระการกระทำที่กำหนดไว้ของการก่อการร้าย
การรับประกันภัยต่อโดยรัฐ	GAREAT เป็นการประกันภัยต่อโดยรัฐรับประกันอย่างไม่จำกัด	1) เบี้ยประกัน จ่ายโดย GAREAT 2) เป็นการแก้ไขโครงสร้าง
กองทุนการชดเชยเยียวยา	Fonds de Garantie des Victims d’actes de terrorisme et d’ Autres Infractions	1) การบาดเจ็บต่อร่างกาย ความทุกข์ใจ ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ความเจ็บปวดและความทุกข์ทรมาน การสูญเสียอื่น ๆที่เป็นผลสืบเนื่อง 2) ชดเชยเยียวยาเต็มจำนวนความเสียหาย โดยหักจาก

กลไกการชดเชยเยียวยา	ขอบเขตทางกฎหมาย	คุณสมบัติ
		ผลประโยชน์ที่ได้รับ *คุณสมบัติที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ - จ่ายค่าชดเชยเยียวยาภายใน 3 เดือน ภายหลังจากที่ได้มีการเรียกร้องชดเชยเยียวยา

จากการศึกษากฎหมายและรูปแบบการชดเชยเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติของสาธารณรัฐฝรั่งเศสข้างต้นแล้ว พบว่ารูปแบบการชดเชยเยียวยาสำหรับความช่วยเหลือผู้ประสบภัยนั้นจะเป็นไปในรูปแบบของการประกันภัยภาคบังคับ ซึ่งต่อไปจะได้ศึกษารายละเอียดกฎหมายที่เกี่ยวกับการเยียวยาชดเชยความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติในสหรัฐอเมริกา

4.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติในสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disasters) โดยเฉพาะพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลมีแนวโน้มของความเสี่ยงพายุเฮอริเคน และพื้นที่บริเวณชายฝั่งทางทิศตะวันตกของทวีปอเมริกาเหนือเป็นจุดที่เกิดแผ่นดินไหวมากที่สุดในภูมิภาคของโลก ตลอดจนบริเวณพื้นที่ตอนกลางทางทิศตะวันตกของประเทศสหรัฐเมริกาเป็นพื้นที่ที่เกิดภัยพิบัติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพายุเทอร์นาโด อุทกภัย และแผ่นดินไหว นอกจากนี้ ยังมีความเสี่ยงที่เป็นภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Man - Made Disasters) หรือภัยพิบัติจากเทคโนโลยี (Technological Disasters) โดยพบว่าในปีคริสต์ศักราช 1980 – 1990[78] ภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Man - Made Disasters) ได้ก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจมากที่สุด และพบว่าภัยพิบัติจากการก่อการร้าย (Terrorism Disasters) ได้ปรากฏขึ้นเป็นระยะ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีเหตุการณ์การโจมตีของผู้ก่อการร้าย (Terrorist Attacks) 9/11 ที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมากและน่าหวาดกลัวมากที่สุด ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาเชื่อว่าเหตุการณ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นอีกครั้งในอนาคต

โดยที่สหรัฐอเมริกาไม่ได้มีระบบการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติเป็นการเฉพาะแต่ผู้ประสบภัยพิบัติจะได้รับการชดเชยเยียวยาตามธรรมเนียมปฏิบัติที่แตกต่าง เช่น กรณีความเสียหายทางร่างกาย จะได้รับการชดเชยเยียวยาทางกลไกกฎหมายละเมิด และกลไกรูปแบบ

[78] Véronique Bruggeman. *Supra*. p. 401.

ต่าง ๆ ได้แก่การประกันภัยภาครัฐ และการประกันภัยภาคเอกชน แต่เนื่องจากกลไกต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ได้มีการเชื่อมโยงกัน[79] จึงเป็นผลทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการ และความซ้ำซ้อนกันของกลไกดังกล่าว รวมทั้งอาจทำให้มีผู้ประสบภัยพิบัติบางส่วนที่ไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาจากกลไกเหล่านี้เลย ยิ่งกว่านั้น สหรัฐอเมริกายังไม่มีหลักการที่ว่าผู้ประสบภัยพิบัติทุกคนจะต้องได้รับการชดเชยเยียวยาเต็มจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง โดยการชดเชยเยียวยาของการบาดเจ็บทางร่างกายจะพิจารณาบนพื้นฐานความผิด ((Fault) ซึ่งหากผู้ประสบภัยพิบัติไม่สามารถพิสูจน์ความผิดนั้นได้ก็จะไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาแต่อย่างใด สำหรับกรณีความเสียหายต่อทรัพย์สินนั้น กลไกการประกันภัยเอกชนจะทำหน้าที่ในการเรียกร้องความเสียหายทางกลไกกฎหมายละเมิดแทนผู้ที่ได้รับความเสียหาย[80] โดยทั่วไปแล้วการประกันภัยเอกชนจะไม่มีข้อยกเว้นของการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติ ทั้งนี้ เนื่องจากมีแนวโน้มที่รัฐจะได้รับผลกระทบจากพายุเฮอริเคน แผ่นดินไหว และอุทกภัย จึงได้มีการออกแบบกลไกการประกันภัยภาครัฐ ซึ่งเรื่องสำคัญที่จะต้องพิจารณา คือ สิ่งที่ประกันภัยให้ความคุ้มครอง ผู้ประกันตนหรือผู้ประสบภัยพิบัติจะต้องจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยอัตราเท่าใด รัฐบาลจะต้องจ่ายในอัตราเท่าใด มีมาตรฐานในการป้องกันภัยพิบัติหรือไม่ ฯลฯ โดยในเวลาต่อมาสหรัฐอเมริกาจึงได้จัดทำโครงการและกองทุนประกันภัยต่าง ๆ ได้แก่ โครงการประกันอุทกภัยแห่งชาติ (The National Flood Insurance Program) กองทุนการชดเชยเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติ 11 กันยายน (The September 11th Victim Compensation Fund) ซึ่งจะได้มีการอธิบายต่อไป รวมทั้งจะได้มีการกล่าวถึงกฎหมายกำหนดหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ การชดเชยเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติภายใต้กฎหมายความรับผิดในมูลละเมิด และความรับผิดชอบของรัฐ เพื่อจะเป็นแนวทางในการตรากฎหมายการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติเป็นการเฉพาะต่อไป

4.2.1 กฎหมายที่กำหนดหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ

โดยที่บทบาทและความรับผิดชอบที่สำคัญของรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลกลางและหน่วยงานของรัฐ จะถูกกำหนดไว้ใน The National Response Framework ในการที่จะต้องปฏิบัติเพื่อเป็นการตอบสนองต่อการโจมตีของผู้ก่อการร้ายที่รุนแรงและที่มีขนาดใหญ่ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ โดยบทบาทของความรับผิดชอบจะเริ่มต้นใน

---

[79] Abraham, K. S. and L. Liebman. (1993). ***Private Insurance, Social Insurance and Tort Reform Toward a New Vision of Compensation for Illness and Injury.*** Columbia Law Review, 93(1). pp. 75-118.

[80] M. Faure and T. Hartlief. (2006). F***inancial Compensation for Victims of Catastrophes, A Comparative Legal Approach***. Springer Wien. New York. Vienna. pp. 355 – 356.

ระดับของท้องถิ่นซึ่งนายกเทศมนตรีและเทศบาลนคร หรือนายกเทศมณฑล[81] มีหน้าที่และอำนาจพื้นฐานในการที่จะสร้างความมั่นใจและความปลอดภัยให้กับประชาชน รวมทั้งสวัสดิภาพของพลเมืองของตนเอง[82] กล่าวคือ ในกรณีที่มีภัยพิบัติเกิดขึ้นรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือในการฟื้นฟูทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยที่การฟื้นฟูในระยะสั้นจะเป็นการดำเนินการในเรื่องของการซ่อมแซมถนนสายหลักในการสัญจร เพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่าสามารถเดินทางและพักอาศัยในพื้นที่ที่เกิดภัยพิบัติได้ ก่อนที่จะให้ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ที่เกิดภัยพิบัติกลับเข้าพักอาศัยในบ้านของตนเอง สำหรับการฟื้นฟูระยะยาวจะมีการดำเนินการฟื้นฟูเส้นทางคมนาคมให้มีสภาพเสมือนก่อนเกิดภัยพิบัติ และการจัดทำยุทธศาสตร์สำหรับการการป้องกันการเกิดความเสี่ยงภัยพิบัติเพื่อเป็นการลดความสูญเสียจากเหตุการณ์ภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และหากในกรณีที่พบว่าท้องถิ่นได้รับความเสียหายอย่างหนักจากภัยพิบัติและเกินศักยภาพที่รัฐบาลท้องถิ่นจะจัดการได้ หน่วยงานของรัฐจะต้องเข้าดำเนินการให้ความช่วยเหลือโดยตรงและต่อเนื่องตลอดระยะเวลาที่ภัยพิบัตินั้นยังคงอยู่ รวมทั้งเร่งการจัดเตรียมการให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ ที่จำเป็น ทั้งนี้ รัฐบาลกลางจะต้องมีการจัดเตรียมเจ้าหน้าที่และเครื่องมืออุปกรณ์สำหรับการให้ความช่วยเหลือรัฐบาลท้องถิ่นในการที่จะพยายามให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอีกทอดหนึ่ง นอกจากนี้ หากคาดหมายได้ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมีความรุนแรงและส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง รวมทั้งรัฐบาลท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐไม่อาจจัดการได้แล้ว รัฐบาลกลางจะต้องให้ความช่วยเหลือกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยเร็ว ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยรัฐบาลกลางเอง หรือหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจในการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ผู้วิจัยเห็นว่าจากการปกครองของสหรัฐอเมริกาแบ่งการปกครองเป็นระดับสหพันธรัฐ (Federal) และมลรัฐ (State) ซึ่งในการจัดการภัยพิบัติต่าง ๆ นั้นเป็นเรื่องของรัฐบาลมลรัฐและท้องถิ่นจะมีบทบาทหลักในการที่จะดำเนินการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในมลรัฐของตนโดยรัฐบาลกลางจะมีบทบาทในการสนับสนุนเท่านั้น เนื่องจากมลรัฐและท้องถิ่นย่อมจะทราบ

---

[81] เทศมณฑล (County) เป็นหน่วยย่อยของการปกครองในหลายประเทศ มีไว้เพื่อการบริหารท้องถิ่นตลอดจนการอื่นเท่าที่จำเป็น ในสหรัฐอเมริกาเทศมณฑลมีฐานะรองลงมาจากรัฐ ซึ่งมีรัฐบาลอิสระจากรัฐบาลกลาง แต่ใหญ่กว่าหมู่บ้านหรือเมือง โดยแต่ละรัฐมีจำนวนเทศมณฑลที่แตกต่างกัน และมีหน้าที่การบริหารรัฐตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลแห่งรัฐนั้น ๆ รวมทั้งกำกับดูแลทุกข์สุขของประชาชน

[82] M. Faure and T. Hartlief. *Supra*. pp. 313 – 315.

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพภูมิประเทศและพลเมืองดีกว่าเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลาง[83] อย่างไรก็ตาม นับแต่เกิดเหตุการณ์พายุเฮอริเคนแคทรีนา (Hurricane Katrina) ในปีคริสต์ศักราช 2005 และเหตุการณ์ก่อการร้ายเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2001 ก็ได้มีการทบทวนบทบาทในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ ของรัฐบาลกลาง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกานั้นมีทั้งในระดับรัฐบาลกลางและในระดับมลรัฐ โดยรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามีการจำกัดอำนาจในการกระทำบางอย่างของมลรัฐ โดยให้รัฐบาลกลางดำเนินการแทน และมอบอำนาจบางประการให้มลรัฐดำเนินการได้โดยลำพัง สำหรับกฎหมายในระดับรัฐบาลกลางที่สำคัญคือ The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act of 1974 (Stafford Act) ที่วางหลักการของรัฐบาลกลางในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติไว้ดังต่อไปนี้

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

The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act of 1974 (Stafford Act) บัญญัติอยู่ใน Title 42 แห่ง United State Code 5121 เนื่องจากสภาคองเกรสพบว่า[84]ภัยพิบัติมัก

---

[83] วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์และคณะ. (2550). ***รายงานการศึกษาวิจัยกฎหมายเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ : การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ***. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. หน้า161.

[84] Sec 101 Congressional findings and declarations (42 U.S.C. 5121)

(a) The Congress hereby finds and declares that—

(1) because disasters often cause loss of life, human suffering, loss of income, and property loss and damage; and

(2) because disasters often disrupt the normal functioning of governments and communities, and adversely affect individuals and families with great severity;

special measures, designed to assist the efforts of the affected States in expediting the rendering of aid, assistance, and emergency services, and the reconstruction and rehabilitation of devastated areas, are necessary.

(b) It is the intent of the Congress, by this chapter, to provide an orderly and continuing means of assistance by the Federal Government to State and local governments in carrying out their responsibilities to alleviate the suffering and damage which result from such disasters by—

(1) revising and broadening the scope of existing disaster relief programs;

(2) encouraging the development of comprehensive disaster preparedness and assistance plans, programs, capabilities, and organizations by the States and by local governments;

ทำให้เกิดการสูญเสียชีวิต การสูญเสียรายได้ การสูญเสียและความเสียหายของทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลและชุมชน ตลอดจนส่งผลกระทบที่รุนแรงต่อบุคคลในครอบครัว ดังนั้น รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการพิเศษเพื่อช่วยเหลือฉุกเฉิน และการฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้น และเพื่อให้มีระเบียบและวิธีการสำหรับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นที่จะรับผิดชอบในการดำเนินการบรรเทาความเสียหายซึ่งเป็นผลมาจากภัยพิบัติดังกล่าว โดยการทบทวนและขยายขอบเขตของโครงการในการบรรเทาความเดือดร้อนที่มีอยู่ ส่งเสริมการพัฒนาโครงการและแผนการช่วยเหลือของหน่วยงานของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อให้มีการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติและบรรเทาภัยพิบัติ สนับสนุนให้ประชาชนปกป้องตนเองโดยการทำประกันภัยเพื่อเสริมหรือแทนที่การช่วยเหลือจากรัฐบาล รวมทั้งส่งเสริมมาตรการบรรเทาความเสี่ยงเพื่อลดการสูญเสียจากภัยพิบัติ ได้แก่ การพัฒนากฎระเบียบการใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนการจัดหาโครงการช่วยเหลือโดยรัฐบาลกลางสำหรับความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

นอกจากนี้ Stafford Act ได้วางหลักการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติไว้ว่าประชาชนทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองให้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกันโดยมิถูกเลือกปฏิบัติอันเนื่องจากชนชาติ สีผิว ศาสนา เชื้อชาติ เพศ อายุ หรือสถานะทางเศรษฐกิจ เป็นไปตามมาตรา 308 แห่ง Stafford Act [85] รวมทั้งได้กำหนดให้นำหลักการปฏิบัติต่อทุกปัจเจกชน

---

(3) achieving greater coordination and responsiveness of disaster preparedness and relief programs;

(4) encouraging individuals, States, and local governments to protect themselves by obtaining insurance coverage to supplement or replace governmental assistance;

(5) encouraging hazard mitigation measures to reduce losses from disasters, including development of land use and construction regulations; and

(6) providing Federal assistance programs for both public and private losses sustained in disasters

[85] Sec. 308. Nondiscrimination in Disaster Assistance (42 U.S.C. 5151)

(a) Regulations for Equitable and Impartial Relief Operations - The President shall issue, and may alter and amend, such regulations as may be necessary for the guidance of personnel carrying out Federal assistance functions at the site of a major disaster or emergency. Such regulations shall include provisions for insuring that the distribution of supplies, the processing of applications, and other relief and assistance activities shall be accomplished in an equitable and impartial manner, without discrimination on the grounds of race, color, religion, nationality, sex, age, disability, English proficiency, or economic status.

ด้วยความเสมอภาค และเท่าเทียมไปใช้กับทุก ๆ องค์กรที่มีอุดมการณ์ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการฟื้นฟูบูรณาการความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 309 แห่ง Stafford Act [86] ทั้งนี้ Stafford Act เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการให้ความช่วยเหลือเมื่อประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาประกาศให้รัฐนั้น ๆ เป็นเขตแห่งภัยพิบัติ

1) อำนาจของประธานาธิบดี

เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น ผู้ว่าการมลรัฐสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางได้ ในกรณีที่เหตุการณ์มีความรุนแรงเกินกว่าขีดความสามารถหรือทรัพยากรในการจัดการแก้ไขปัญหาของมลรัฐและท้องถิ่น[87] และก็ได้กำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจของประธานาธิบดี คือ เมื่อ

(b) Compliance with Regulations as Prerequisite to Participation by Other Bodies in Relief Operations - As a condition of participation in the distribution of assistance or supplies under this Act or of receiving assistance under this Act, governmental bodies and other organizations shall be required to comply with regulations relating to nondiscrimination promulgated by the President, and such other regulations applicable to activities within an area affected by a major disaster or emergency as he deems necessary for the effective coordination of relief efforts.

[86] Sec. 309. Use and Coordination of Relief Organizations (42 U.S.C. 5152)

(a) In providing relief and assistance under this Act, the President may utilize, with their consent, the personnel and facilities of the American National Red Cross, the Salvation Army, the Mennonite Disaster Service, and other relief or disaster assistance organizations, in the distribution of medicine, food, supplies, or other items, and in the restoration, rehabilitation, or reconstruction of community services housing and essential facilities, whenever the President finds that such utilization is necessary.

(b) The President is authorized to enter into agreements with the American National Red Cross, the Salvation Army, the Mennonite Disaster Service, and other relief or disaster assistance organizations under which the disaster relief activities of such organizations may be coordinated by the Federal coordinating officer whenever such organizations are engaged in providing relief during and after a major disaster or emergency. Any such agreement shall include provisions assuring that use of Federal facilities, supplies, and services will be in compliance with regulations prohibiting duplication of benefits and guaranteeing nondiscrimination promulgated by the President under this Act, and such other regulation as the President may require.

[87] Sec. 401. Procedure for Declaration (42 U.S.C. § 5170)

(a) In General - All requests for a declaration by the President that a major disaster exists shall be made by the Governor of the affected State. Such a request shall be based on a finding that the disaster is of such severity and magnitude that effective response is beyond the capabilities of the State and the affected local governments and that Federal assistance is necessary. As part of such request, and as a prerequisite to major disaster assistance under this Act, the Governor shall take appropriate response action under State law and

direct execution of the State's emergency plan. The Governor shall furnish information on the nature and amount of State and local resources which have been or will be committed to alleviating the results of the disaster, and shall certify that, for the current disaster, State and local government obligations and expenditures (of which State commitments must be a significant proportion) will comply with all applicable cost-sharing requirements of this Act. Based on the request of a Governor under this section, the President may declare under this Act that a major disaster or emergency exists.

(b) Indian Tribal Government Requests -

(1) In General - The Chief Executive of an affected Indian tribal government may submit a request for a declaration by the President that a major disaster exists consistent with the requirements of subsection (a).

(2) References - In implementing assistance authorized by the President under this chapter in response to a request of the Chief Executive of an affected Indian tribal government for a major disaster declaration, any reference in this subchapter or subchapter III (except sections 5153 and 5165d of this title [Sections 310 and 326]) to a State or the Governor of a State is deemed to refer to an affected Indian tribal government or the Chief Executive of an affected Indian tribal government, as appropriate.

(3) Savings Provision - Nothing in this subsection shall prohibit an Indian tribal government from receiving assistance under this subchapter through a declaration made by the President at the request of a State under subsection (a) if the President does not make a declaration under this subsection for the same incident.

(c) Cost Share Adjustments for Indian Tribal Governments

(1) In General - In providing assistance to an Indian tribal government under this subchapter, the President may waive or adjust any payment of a non - Federal contribution with respect to the assistance if –

(A) The President has the authority to waive or adjust the payment under another provision of this subchapter; and

(B) The President determines that the waiver of adjustment is necessary and appropriate.

(2) Criteria for Making Determinations – The President shall establish criteria for making determinations under paragraph (1)(B).

Sec. 501. Procedure for Declaration (42 U.S.C. §5191)

(a) Request and Declaration - All requests for a declaration by the President that an emergency exists shall be made by the Governor of the affected State. Such a request shall be based on a finding that the situation is of such severity and magnitude that effective response is beyond the capabilities of the State and the affected local governments and that Federal assistance is necessary. As a part of such request, and as a prerequisite to emergency assistance under this Act, the Governor shall take appropriate action under State law and direct execution of the State's emergency plan. The Governor shall furnish information describing the State and local

มีสถานการณ์ที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ[88] รวมถึงสถานการณ์ที่เกิดจากสงครามความไม่สงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ ประธานาธิบดีมีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน[89]

---

efforts and resources which have been or will be used to alleviate the emergency, and will define the type and extent of Federal aid required. Based upon such Governor' s request, the President may declare that an emergency exists.

(b) Certain Emergencies Involving Federal Primary Responsibility

- The President may exercise any authority vested in him by section 5192 of this title or section 5193 of this title [Sections 502 or 503] with respect to an emergency when he determines that an emergency exists for which the primary responsibility for response rests with the United States because the emergency involves a subject area for which, under the Constitution or laws of the United States, the United States exercises exclusive or preeminent responsibility and authority. In determining whether or not such an emergency exists, the President shall consult the Governor of any affected State, if practicable. The President's determination may be made without regard to subsection (a) of this section.

(c) Indian Tribal Government Requests –

(1) In General - The Chief Executive of an affected Indian tribal government may submit a request for a declaration by the President that an emergency exists consistent with the requirements of subsection (a).

(2) References - In implementing assistance authorized by the President under this subchapter in response to a request of the Chief Executive of an affected Indian tribal government for an emergency declaration, any reference in this subchapter or subchapter III (except sections 5153 and 5165d of this title [Sections 310 and 326]) to a State or the Governor of a State is deemed to refer to an affected Indian tribal government or the Chief Executive of an affected Indian tribal government, as appropriate.

(3) Savings Provision - Nothing in this subsection shall prohibit an Indian tribal government from receving assistance under this subchapter through a declaration made by the President at the request of a State under subsection (a) if the President does not make a declaration under this subsection for the same incident.

[88] Stafford Act, title IV – Major Disaster Assistance Program sec 401 Procedure for Declaration (42 U.S.C. §5170).

[89] Stafford Act, sec 102 Definitions. (42 U.S.C. §5122) title I Findings, Declaration and Difinitions

As used in this Act –

(1) Emergency - "Emergency" means any occasion or instance for which, in the determination of the President, Federal assistance is needed to supplement State and local efforts and capabilities to save lives and to protect property and public health and safety, or to lessen or avert the threat of a catastrophe in any part of the United States.

เมื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วประธานาธิบดีจะเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์ดังกล่าว และมีอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพียงเท่าที่ให้การจัดการภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงนั้นมีประสิทธิภาพและมีความรวดเร็วเป็นเอกภาพยิ่งขึ้น โดยประธานาธิบดีอาจแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ประสานงานของรัฐบาลกลางทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐบาลกลาง หน่วยงานต่าง ๆ เพื่อดำเนินการ

การใช้อำนาจของประธานาธิบดีในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น จะมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยหลายฉบับ เช่น รัฐบัญญัติคุมขังบุคคลในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Detention Act 1950) รัฐบัญญัติต่อต้านการก่อการร้าย (U.S.A. PATRIOT ACT 2001) แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติโดยตรงนั้น มีบัญญัติไว้ใน U.S.C. title 42 เรื่อง การเตรียมความพร้อมเหตุฉุกเฉินและบรรเทาภัยพิบัติ (Disaster Relief Emergency Detention Act 1950)[90] โดย Stafford Act ให้อำนาจรัฐบาลกลางในการเข้าช่วยเหลือมลรัฐและท้องถิ่นต่าง ๆ ตามเงื่อนไขที่รัฐบัญญัตินั้นกำหนด และกฎหมายฉบับนี้ยังได้ให้อำนาจรัฐบาลกลางในการวางแผนสำหรับการรับมือภัยพิบัติ และกฎหมายฉบับนี้ยังกล่าวถึงกระบวนการจัดการภัยพิบัติ ทั้งที่เป็นกระบวนการก่อนและในขณะเกิดภัยพิบัติ โดยมีการกำหนดเรื่องการเตรียมความพร้อมและช่วยเหลือบรรเทาภัยพิบัติ (Disaster Preparedness and Mitigation Assistance) ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับแผนการเตรียมความพร้อมในระดับรัฐบาลกลางและมลรัฐ การเตือนภัย (Disaster Warning) และการบรรเทาอันตรายจากภัยพิบัติล่วงหน้า (Pre Disaster Hazard Mitigation) นอกจากนี้ ยังมีเนื้อหาขั้นตอนในการฟื้นฟู บูรณะ และการก่อสร้างใหม่ ซึ่งเป็นการดำเนินการฟื้นฟูภายหลังจากเกิดภัยพิบัติได้ผ่านพ้นไปแล้ว

2) แผนการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ (National Response Plan NRP)[91]

แผนการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 2004 เป็นแผนการจัดการภัยพิบัติที่มีเนื้อหาครอบคลุมภัยพิบัติร้ายแรงทุกประเภท รวมถึงเหตุฉุกเฉินและการก่อการร้าย เป็นแผนบูรณาการในเชิงกลไกความรับผิดชอบ การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลกลาง มลรัฐ ท้องถิ่น ภาคธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน นอกจากนี้ยังกล่าวถึงกระบวนการและแนวปฏิบัติที่ดีอันเป็นหลักการจัดการเหตุฉุกเฉินผิดปกติ (Incident Management) อย่างมีเอกภาพ ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของแผนการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติสหรัฐอเมริกา คือ มีความสอดคล้องกับจารีตประเพณีปฏิบัติในเรื่องการจัดการภัยพิบัติของ

---

[90] ปกรณ์ กิจพิทักษ์. (2555). ***ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินภารกิจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.*** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 58.

[91] ชาญวิทย์ ชัยกันย์ และคณะ. (2558). ***ความรับผิดของรัฐเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของญี่ปุ่นและไทย.*** สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม. หน้า 63 – 64.

สหรัฐอเมริกาที่ตั้งสมมุติฐานว่า ฝ่ายที่จะสามารถจัดการรับมือกับเหตุการณ์หรือภัยพิบัติได้ดีที่สุดคือหน่วยงานในระดับล่างสุด นั่นคือเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น และเมื่อเหตุการณ์นั้นเกินกว่าความสามารถหรือทรัพยากรที่มีอยู่จึงจะร้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานระดับสูงกว่าหรือรัฐบาลกลาง

โดยเงื่อนไขที่จะมีการนำแผนการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติมาใช้นั้นจะต้องเกิดเหตุการณ์ที่มีผลกระทบในระดับชาติอย่างมีนัยสำคัญ ข้อใดข้อหนึ่งดังนี้ 1) หน่วยงานของรัฐบาลกลางได้ร้องขอความช่วยเหลือไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security) 2) เจ้าหน้าที่และทรัพยากรของท้องถิ่นมีไม่เพียงพอ และเจ้าหน้าที่ของมลรัฐหรือท้องถิ่นได้ร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง 3) หน่วยงานของรัฐบาลกลางมากกว่าหนึ่งแห่งมีความเกี่ยวข้องที่จะต้องจัดการแก้ไขเหตุการณ์นั้น ๆ และ 4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในเหตุการณ์นั้นตามคำสั่งของประธานาธิบดี ซึ่งเหตุการณ์ที่เป็นจุดเริ่มต้นให้รัฐบาลกลางเข้ามาช่วยเหลือรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติคือเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ในมลรัฐมิสซิสซิปปี้ เมื่อปีคริสต์ศักราช 1927 โดยในการดำเนินการตามแผนนี้ประธานาธิบดีได้ออกคำสั่งให้รัฐมนตรีกระทรวงกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐบาลกลางอื่น ๆ ในการจัดการหรือฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติร้ายแรง และมอบหมายให้มีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการด้านความมั่นคงของประเทศซึ่งเป็นหน่วยงานชั่วคราว เพื่อทำหน้าที่รายงานสถานการณ์และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมี องค์กรเพื่อการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งรัฐบาลกลาง (Federal Emergency Management Agency : FEMA) ซึ่งเป็นสำนักงานจัดการเหตุฉุกเฉินกลางมีหน้าที่รับผิดชอบจัดการและประสานงานการจัดการแก้ไขปัญหา การฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติ และการเฝ้าระวังความเสี่ยงที่จะเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ ในเขตที่เกิดเหตุฉุกเฉินตามที่ประธานาธิบดีประกาศ โดย FEMA จะทำงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐบาลกลาง องค์กรรัฐ องค์กรท้องถิ่น และองค์กรอิสระต่าง ๆ

3) สำนักงานบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งรัฐบาลกลาง[92] (Federal Management Emergency Agency : FEMA)

โดยที่ก่อนปีคริสต์ศักราช 1950 รัฐสภาจะต้องมีการออกกฎหมายและระเบียบใหม่ทุกครั้ง เนื่องจากมีความพยายามที่จะนำเงินของรัฐบาลออกไปใช้เพื่อบรรเทาภัยพิบัติ และต่อมาในปีคริสต์ศักราช 1950 ได้มีการตราพระราชบัญญัติบรรเทาภัยพิบัติรัฐบาลกลาง[93](The Federal Disaster Relief Act) ขึ้น เพื่อให้มีการสร้างกลไกสำหรับการบรรเทาฉุกเฉินรัฐบาลกลาง(Federal

[92] Véronique Bruggeman. *Supra.* pp.462 – 464.

[93] Federal Disaster Relief Act of 1950, Pub.L. No. 81-875.

Emergency Relief) หลังจากนั้นในปีคริสต์ศักราช 1979 ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติได้มีการนำไปรวมไว้ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียว ที่เรียกว่า สำนักงานบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งรัฐบาลกลาง (Federal Management Emergency Agency : FEMA) โดย FEMA มีภารกิจในการลดความสูญเสียของชีวิตและทรัพย์สิน และปกป้องประเทศจากอันตรายทั้งหมด รวมทั้งภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disasters) การกระทำของผู้ก่อการร้าย (Act of Terrorism) และภัยพิบัติที่เกิดจาการกระทำของมนุษย์ (Man - Made Disasters) ซึ่งระบบการจัดการฉุกเฉินสำหรับความเสี่ยงของประเทศนั้นครอบคลุมในเรื่องของการเตรียมความพร้อม (Preparedness) การป้องกัน (Protection) การตอบสนอง (Response) การฟื้นฟู (Recovery) และการบรรเทาผลกระทบ (Mitigation)

โดยที่กฎระเบียบของ FEMA ได้มีการบัญญัติไว้ใน Stafford Act เป็นการกำหนดให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางในการเบิกจ่ายเงินเพื่อดำเนินการให้ความช่วยเหลือและการฟื้นฟูให้กับรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น ภายหลังจากที่เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disasters) หรือภัยพิบัติที่เกิดจาการกระทำของมนุษย์ (Man - Made Disasters) โดยรัฐบาลกลางจะทำการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวต่อเมื่อมีการร้องขอจากผู้ว่าการแห่งมลรัฐ และพิจารณาจากเอกสารที่มีการชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์ภัยพิบัติที่ว่ามีความรุนแรงและเกินขีดความสามารถทางการเงินของรับบาลท้องถิ่นและมลรัฐนั้น ๆ พร้อมทั้งจะต้องมีการประกาศให้เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับรัฐนั้น ๆ เป็นเขตแห่งภัยพิบัติ โดยประธานาธิบดี และเมื่อมีการประกาศให้รัฐนั้น ๆ เป็นเขตแห่งภัยพิบัติ แล้ว FEMA จะดำเนินการระดมจัดหาเงินทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือจากกองทุนบรรเทาภัยพิบัติของประธานาธิบดี (The President's Disaster Relief Fund) ทั้งนี้ โครงการความช่วยเหลือภัยพิบัติอื่น ๆ จะได้มีการเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐบาลกลางและหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ พบว่าในช่วงระยะเวลาก่อนที่ภัยพิบัติจะเกิดขึ้นจนกระทั่งที่ภัยพิบัติเกิดขึ้น อย่างน้อยควรจะมีการแจ้งเตือนให้ทราบล่วงหน้าสำหรับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้น โดยรัฐบาลกลางหรือมลรัฐอาจใช้มาตรการเชิงรุกในการที่จะจัดเตรียมความพร้อมในการประมาณการสำหรับจำนวนการชดเชยเยียวยาที่เหมาะสมกับการขอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง

3.1) การให้ความช่วยเหลือ

FEMA ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติแบ่งออกเป็นสามประเภท คือ การให้ความช่วยเหลือเฉพาะรายบุคคล (Individual assistance) การให้ความช่วยเหลือสาธารณะ (Public assistance) และการให้ความช่วยเหลือบรรเทาผลกระทบจากอันตราย (Hazard Mitigation assistance) ซึ่งผู้วิจัยจะศึกษาเฉพาะรูปแบบการให้ความช่วยเหลือเฉพาะรายบุคคล (Individual assistance) โดยผ่าน โครงการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติแบบรายบุคคลและครอบครัว

(The Individuals and Households Program : IHP) โดยที่โครงการ IHP จะให้ความช่วยเหลือด้านการเงินและบริการอื่น ๆ แก่ประชาชนที่อาศัยในบริเวณที่เกิดภัยพิบัติ และต้องเป็นกรณีที่บริษัทประกันภัยไม่สามารถชดเชยความสูญเสียที่เกิดขึ้นได้ รวมทั้งที่อยู่อาศัยได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง[94]

ทั้งนี้ โครงการ IHP ให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเสียหายไม่ได้มุ่งหมายที่จะชดใช้ทรัพย์สินที่เสียหายจากภัยพิบัติให้อยู่ในสภาพดีเท่าเดิม ซึ่งโครงการ IHP ให้ความช่วยเหลือด้วยจำนวนเงินตามอัตราที่โครงการกำหนดไว้สำหรับการซ่อมแซมทรัพย์สินที่เสียหายนั้น และโครงการ IHPไม่ชดเชยความเสียหายทุกประการอันเกิดจากภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจ รวมทั้งจะไม่ชดเชยความเสียหายที่มีต่อทรัพย์สินเมื่อความเสียหายนั้นได้รับความคุ้มครองจากการประกันภัยแล้ว

3.2) ประเภทความเสียหายที่สามารถขอรับการช่วยเหลือ[95]

โครงการ IHP ให้ความช่วยเหลือด้านการซ่อมแซม หรือการสร้างขึ้นใหม่เพื่อทดแทนสิ่งใด ๆ ที่ถูกทำให้เสียหายจากภัยพิบัติ ซึ่งความเสียหายนั้น ๆ ไม่อยู่ในความคุ้มครองที่ระบุไว้ในกรมธรรม์ของผู้ประสบภัยพิบัติ การซ่อมแซมหรือการก่อสร้างที่พักอาศัยขึ้นใหม่นั้นอาจไม่สามารถปรับปรุงให้มีสภาพที่ดีกว่าสภาพเดิมก่อนถูกทำให้เสียหายจากภัยพิบัติได้ เว้นแต่การปรับปรุงนั้นได้ถูกกำหนดให้ดำเนินการตามหลักการควบคุมการก่อสร้างอาคารที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ดังนั้น โครงการ IHP ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ดังนี้

3.2.1) ด้านที่พักอาศัย (Housing) กำหนดให้เงินช่วยเหลือจะต้องนำไปใช้เฉพาะเพื่อการซ่อมแซมอาคารบ้านเรือนให้มีความปลอดภัย และถูกสุขลักษณะเพียงพอที่จะพักอาศัยได้ ในกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

โครงสร้างต่าง ๆ ของอาคารบ้านเรือน (เสาเข็ม ผนังที่ประกอบขึ้นเป็นบาน และหลังคา)

หน้าต่าง ประตู พื้น กำแพง เพดาน และตู้เก็บของต่าง ๆ

ระบบกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือระบบกำจัดน้ำเสีย

บ่อบาดาล หรือระบบการส่งน้ำ

ระบบทำความร้อน ระบบระบายอากาศ หรือระบบปรับอากาศ

ระบบสาธารณูปโภค (ระบบไฟ ระบบประปา และระบบแก๊สหรือน้ำมันเชื้อเพลิง)

---

[94] Applicant's Guide to the Individuals & Households Program – Thai 7/08. p. 1.

[95] Applicant's Guide to the Individuals & Households Program – Thai 7/08. p. 8 – 9.

ทางเข้าและทางออกของบ้าน รวมไปถึงถนนส่วนบุคคลที่เชื่อมต่อไปถึงถนนสายหลัก

การจัดสรรพื้นที่ การปรับพื้น และการวางเสาของบ้านเคลื่อนที่ รวมถึงการเชื่อมต่อ หรือจัดระบบท่อระบายน้ำประปา ไฟฟ้า และท่อส่งแก๊ส ตลอดจนการติดตั้งถังขนาดใหญ่ขึ้นใหม่

3.2.2) ด้านอื่น ๆ (Other) การให้เงินช่วยเหลือสำหรับค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากหรือเกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ และการช่วยเหลือดังกล่าวต้องเป็นสิ่งของหรือบริการที่สามารถบรรเทาหรือทำให้ผู้ประสบภัยพิบัติผ่านพ้นความยากลำบาก ความบาดเจ็บ หรือภาวะอันตรายต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ค่ารักษาพยาบาล[96] หรือค่าทันตกรรม[97] อันเป็นผลที่เกิดจากภัยพิบัติ

ค่าใช้จ่ายเพื่องานศพ[98] อันเป็นผลที่เกิดจากภัยพิบัติ

เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มที่มีคุณสมบัติเฉพาะ หรือเครื่องนุ่งห่มที่ให้ความอบอุ่น และอุปกรณ์เครื่องใช้ในบ้าน ได้แก่ เฟอร์นิเจอร์ อุปกรณ์อำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้สำหรับการประกอบอาชีพ ตลอดจนอุปกรณ์ประกอบการเรียนการสอน อาทิเช่น คอมพิวเตอร์ หนังสือเรียน และอุปกรณ์เครื่องเขียนอื่น ๆ

เชื้อเพลิงสำหรับให้พลังงานความร้อนประเภทต่าง ๆ อาทิเช่น เครื่องทำความร้อนที่ใช้น้ำมันเชื้อเพลิง แก๊ส และฟืน

เครื่องใช้ที่ต้องได้รับการทำความสะอาด อันเป็นผลที่เกิดจากภัยพิบัติ อาทิเช่น เครื่องดูดฝุ่นที่เปียกชื้น เครื่องฟอกอากาศ และเครื่องดูดความชื้น

ยานพาหนะที่เสียหายจากภัยพิบัติ

ค่าใช้จ่ายในการขนย้าย และจัดเก็บทรัพย์สิน[99] อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากภัยพิบัติ ทั้งนี้ การขนย้าย และจัดเก็บทรัพย์สมบัติต้องเป็นการดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดความเสียหายเพิ่มเติมระหว่างการซ่อมแซมที่พักอาศัยที่เสียหายจากภัยพิบัติ

---

[96] ค่ารักษาพยาบาล คือ เงินช่วยเหลือเพื่อการชำระค่ารักษาพยาบาล หรือเพื่อการซื้ออุปกรณ์การแพทย์ที่จำเป็นเนื่องจากได้รับบาดเจ็บทางร่างกาย ซึ่งเกิดจากภัยพิบัติ

[97] ค่าทันตกรรม คือ เงินช่วยเหลือเพื่อการชำระค่าทันตกรรม เนื่องจากฟัน และเหงือกได้รับบาดเจ็บจากการเกิดภัยพิบัติ

[98] ค่างานศพ คือ เงินช่วยเหลือเพื่อการชำระค่าจัดทำพิธีศพ ฝังศพ หรือสุสาน และรวมถึงค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดทำพิธีศพอื่น ๆ อันเกี่ยวข้องกับการเสียชีวิตที่เกิดจากภัยพิบัติ

[99] ค่าขนย้าย และการจัดเก็บ คือ เงินช่วยเหลือเพื่อการชำระค่าขนย้าย และจัดเก็บทรัพย์สินส่วนบุคคลเพื่อป้องกันมิให้เกิดการเสียหายเพิ่มเติม อันเป็นผลเนื่องจากภัยพิบัติ

ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอื่น ๆ หรือความต้องการที่จำเป็นด้านอื่น ๆ ที่ได้รับความเห็นชอบจาก FEMA

ซึ่งการใช้จ่ายเงินช่วยเหลือจากโครงการ IHP เพื่อซ่อมแซม หรือก่อสร้างที่พักอาศัย หรือเพื่อความจำเป็นด้านอื่น ๆ จะต้องเป็นการใช้จ่ายที่ตรงตามวัตถุประสงค์ และหลักการตามที่ FEMA ระบุไว้เท่านั้น ทั้งนี้ หากผู้ประสบภัยพิบัติได้ใช้เงินช่วยเหลือไม่ตรงตามวัตถุประสงค์และหลักการตามที่ FEMA ระบุไว้ ผู้ประสบภัยพิบัติดังกล่าวอาจไม่ได้รับความช่วยเหลือเพิ่มเติมและอาจต้องชำระเงินช่วยเหลือคืนโครงการ IHP นอกจากนั้น โดยปรกติแล้วผู้ประสบภัยพิบัติจะได้รับเงินช่วยเหลือมากสุดถึงสิบแปดเดือนนับจากวันที่ประธานาธิบดีได้ประกาศให้พื้นที่นั้น ๆ เป็นเขตภัยพิบัติ และเงินช่วยเหลือนั้นเป็นเงินให้เปล่า ไม่ต้องชำระคืนในภายหลัง ไม่ต้องเสียภาษีอากร ไม่ถือว่าเป็นรายได้ หรือเป็นแหล่งที่มาของรายได้ในการใช้เป็นเกณฑ์ตัดสินพิจารณาการขอรับสวัสดิการ (welfare) ความช่วยเหลือเพื่อการดำรงชีวิตพื้นฐาน (income assistance) หรือผลประโยชน์ทดแทนแบบการทดสอบรายได้ (income-tested benefit) ซึ่งเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลกลาง และเงินช่วยเหลือนี้ได้รับการยกเว้นจากการถูกอายัดทรัพย์ การยึดทรัพย์ การเรียกร้องสิทธิในทรัพย์สิน การถูกเรียกเก็บ การถูกบังคับดำเนินคดีตามกฎหมาย การจำนำ โอนสิทธิ์ หรือสละสิทธิ์ รวมทั้งเงินช่วยเหลือนี้ไม่สามารถเปลี่ยนผู้รับประโยชน์ หรือถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ไปยังบุคคลอื่นได้ ตลอดจนผู้ประสบภัยพิบัติที่ได้รับเงินช่วยเหลือจะต้องเก็บหลักฐานการรับเงิน เช่น ใบเสร็จรับเงิน หรือใบแจ้งเรียกเก็บค่าสินค้าหรือบริการ ไว้เป็นเวลาสามปี เพื่อใช้ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของตนเอง[100]

อย่างไรก็ดี เหตุการณ์การโจมตีของผู้ก่อการร้ายเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2001 ทำให้ FEMA เริ่มให้ความสนใจมากขึ้นในเรื่องของการเตรียมความพร้อมในระดับชาติและความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ ดังนั้น ในปีคริสต์ศักราช 2003 FEMA จึงเป็นส่วนหนึ่งของ The Department of Homeland Security ประกอบกับกรณีที่หน่วยงานของรัฐบาลกลางได้เข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติภายหลังจากที่เกิดเหตุการณ์พายุเฮอริเคนในปีคริสต์ศักราช 2005 และพบข้อผิดพลาดมากมาย อันได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉิน ปัญหาการสื่อสารภายในของหน่วยงาน ความล้มเหลวของการนำการประกันภัยมาปรับใช้เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ปัญหาของระบบราชการและการประสานงานระหว่างหน่วยงาน และความไม่สามารถในการที่จะประเมินความเสียหายที่เกิดขึ้นจากพายุเฮอริเคนแคทรีนา (Hurricane Katrina) ได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการบัญญัติ The Post - Katrina

---

[100] Applicant's Guide to the Individuals & Households Program – Thai 7/08. p. 10.

Emergency Reform Act[101] เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2006 นอกจากนี้ ได้มีการพัฒนากรอบการตอบสนองแห่งชาติ (National Response Framework) ขึ้นใหม่ ไม่เพียงแต่การกำหนดความรับผิดชอบของหน่วยงานทุกระดับของรัฐบาล แต่ยังรวมถึงการปฏิบัติสำหรับการจัดการเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยการกำหนดกรอบการทำงานให้ครอบคลุมทั้งระดับชาติสำหรับการจัดการอันตรายทั้งหมด และการเสนอหลักการของการให้ความร่วมมือเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของชาติเป็นหลักการหนึ่งในการตอบสนองต่อภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินเพื่อบริหารจัดการเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศ

4.2.2 การชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติตามกฎหมายเอกชน

4.2.2.1 กฎหมายความรับผิดในมูลละเมิด

กฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวกับความรับผิดในมูลละเมิดของผู้ที่ก่อให้เกิดภัยพิบัติและทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลใด ๆ นั้น ย่อมพิจารณาได้จากข้อบัญญัติกฎหมายลักษณะละเมิดที่เรียกว่า “The Restatement of Torts”[102] ซึ่งกำหนดขึ้นโดยสถาบันกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (The American Law Institute)[103] และต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขและออกข้อบัญญัติเป็นฉบับที่ 2 (The Restatement (Second) of Torts) ดังนั้น การเยียวยาชดเชยความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติจึงสามารถพิจารณาเทียบเคียงกับหลักกฎหมายความรับผิดในมูลละเมิดที่กำหนดไว้ใน The Restatement (Second) of Torts §902 ที่มีความมุ่งหมายให้กลับคืนสู่สภาพเดิม โดยแบ่งความเสียหายได้เป็น3 ประเภท[104] ดังนี้

(1) ความเสียหายเล็กน้อย เป็นกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมาย ที่ยังมิได้ส่งผลให้เกิดความเสียหายขึ้นจริง หรือที่สามารถมองเห็นได้ ซึ่งจะได้รับการชดเชยเยียวยาในจำนวนที่จำกัด

---

[101] Post - Katrina Emergency Reform Act of 4 Oct. 2006, Pub.L.pp.109 – 295.

[102] เนื่องจากสหรัฐอเมริกาใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ดังนั้น Restatement จึงไม่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายโดยตรง เป็นเพียงแหล่งที่มาลำดับรอง (Secondary source) เท่านั้น โดย Restatement จะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายก็ต่อเมื่อถูกนำไปอ้างถึงในคำพิพากษา ซึ่งผู้พิพากษาแต่ละมลรัฐก็มีดุลยพินิจโดยอิสระว่าจะหยิบยกหลักกฎหมายที่บัญญัติไว้ใน Restatement มาปรับใช้กับคดีของตนหรือไม่เพียงใด. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.law.havard.edu/library/research/guides/united_states/restatement-of-the-law.html [2562, 20 ธันวาคม]

[103] เป็นองค์การอาสาสมัคร มีสมาชิกอันประกอบด้วยผู้พิพากษา อาจารย์กฎหมาย และบุคคลชั้นนำในเนติบัณฑิตยสภาของสหรัฐอเมริกา และของมลรัฐต่าง ๆ

[104] Véronique Bruggeman. *Supra.* pp. 411 -412.

(2) ความเสียหายขนาดใหญ่ มีลักษณะคล้ายกับการสูญเสียทางเศรษฐกิจและความเสียหายอื่น ๆ ที่มีลักษณะเช่นเดียวกับการชดเชยเยียวยากรณีที่เป็นการบาดเจ็บทางร่างกาย โดย The Restatement (Second) of Torts §903 กำหนดให้ผู้กระทำละเมิดต้องชดเชยเยียวยาบุคคลที่ได้รับความเสียหาย ไม่ว่าจะเป็นการชดเชยเยียวยาที่เป็นตัวเงิน หรือการทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมโดยทั้งนี้ การชดเชยเยียวยาความเสียหาย แบ่งได้เป็นการชดเชยเยียวยาความเสียหายทั่วไป[105] และการชดเชยเยียวยาความเสียหายพิเศษ[106] ซึ่งการชดเชยเยียวยาความเสียหายทั่วไป และการชดเชยเยียวยาความเสียหายพิเศษมีความแตกต่างในเรื่องของขั้นตอนในการพิจารณาชดเชยเยียวยาสำหรับความเสียหายที่เป็นตัวเงิน (Pecuniary Loss) และความเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน (Non - Pecuniary Loss) เช่น ค่ารักษาพยาบาลค่าสูญเสียรายได้ เป็นต้น

(3) ความเสียหายเชิงลงโทษ เป็นความเสียหายอื่น ๆ มีความรุนแรงมากกว่าความเสียหายขนาดเล็ก โดยเป็นการชดเชยเยียวยาต่อบุคคลที่ได้รับความเสียหาย เพื่อเป็นการลงโทษแก่ผู้กระทำละเมิดสำหรับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืน และเพื่อเป็นยับยั้งการกระทำที่จะไม่ให้ก่อให้เกิดความเสียหายที่จะมีการกระทำต่อไปในอนาคต ตามที่กำหนดไว้ใน The Restatement (Second) of Torts §908 ทั้งนี้ การชดเชยเยียวยาความเสียหายเชิงลงโทษนี้ จะเป็นการเรียกร้องการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ตัวอย่างเช่น การกระทำที่ละเลยไม่สนใจความสะเพร่า หรือการฝ่าฝืน

อย่างไรก็ดี การพิจารณาจำนวนของการชดเชยเยียวยาความเสียหายกรณีของการบาดเจ็บของคนจำนวนมาก เป็นเรื่องที่ยากสำหรับความสูญเสียที่ไม่ใช่ทางเศรษฐกิจ (Economic Loss) จึงควรพิจารณาการชดเชยเยียวยาโดยใช้วิธีการที่ได้มาตรฐานและเป็นการเฉพาะ ซึ่งเห็นได้จากกรณีของกองทุนการชดเชยเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติ 11 กันยายน (The September 11th Victim Compensation Fund) ที่ได้มีการแสดงให้เห็นว่าประสบความสำเร็จและเป็นที่พึงพอใจแก่

---

[105] การชดเชยเยียวยาความเสียหายทั่วไป เป็นการชดเชยเยียวยาโดยตรงต่อความเสียหายตามความจำเป็นและเป็นสิ่งธรรมดาที่เกิดขึ้นได้ตามปกติทั่วไปจากการกระทำละเมิด และจะได้รับการชดเชยเยียวยาสำหรับความเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน (Non - Pecuniary Loss) เช่น ความเจ็บปวดและความทนทุกข์ทรมาน และความสูญเสียในการมีส่วนร่วมในสังคม

[106] การชดเชยเยียวยาความเสียหายพิเศษ คือ การชดเชยเยียวยาซึ่งเป็นผลมาจากการได้รับบาดเจ็บ แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นตามมาในภายหลังจากที่มีการกระทำละเมิด กล่าวคือเป็นการชดเชยเยียวยาที่นอกเหนือจากความเสียหายทั่วไป โดยพิจารณาบนพื้นฐานของจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ตามที่กำหนดไว้ใน The Restatement (Second) of Torts §904(2) ซึ่งหมายถึงความเสียหายทางการเงินหรือความเสียหายทางเศรษฐกิจของผู้ที่ได้รับบาดเจ็บ

ผู้ประสบภัยพิบัติดังกล่าวแต่ยังมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับรูปแบบของการชดเชยเยียวยาที่จะต้องนำมาพิจารณาต่อไป

กฎหมายละเมิดของสหรัฐอเมริกาเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติสามารถดำเนินการการฟ้องคดีได้ แม้ว่าจะได้มีการยื่นคำขอค่าสินไหมทดแทนตามสัญญาประกันภัยไว้แล้วก็ตาม[107] ประกอบกับมีการขยายหลักการและประเภทความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดโดยให้ผู้เสียหายสามารถเรียกจำนวนการชดเชยเยียวยาเสมือนหนึ่งว่าอยู่ในฐานะก่อนที่ผู้เสียหายจะได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ ผลของความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นต้องเป็นสาเหตุใกล้ชิดกับความรับผิดทางละเมิด (Proximate Cause) ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้เสียหายกรณีไม่มีการทำประกันภัยภาคเอกชน และไม่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายเรื่องความรับผิดโดยปราศจากความผิด (No - Fault Liability) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกรณีของความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ[108] ดังนั้น ความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ ที่ถือว่าเป็น “การกระทำของพระเจ้า (Act of God) นั้น จะไม่ถูกมองอีกต่อไปว่าไม่สามารถได้รับการชดเชยเยียวยาในทางกฎหมายละเมิดได้ และกฎหมายละเมิดจึงได้กลายมาเป็นกลไกการชดเชยเยียวยาที่มีความสมบูรณ์และมีความพึงพอใจต่อมาตรฐานความรับผิดชอบ

4.2.2.2 กฎหมายการประกันภัย

เนื่องจากการประกันภัยพิบัติภาคเอกชนให้ความคุ้มครองโดยไม่ครอบคลุมความเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้น จึงส่งผลให้รัฐบาลกลางและมลรัฐเสนอให้มีการเพิ่มการชดเชยเยียวยาบางส่วนสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disasters) ภัยพิบัติจากการกระทำของมนุษย์ (Man - Made Disasters) และการก่อการร้าย (Terrorism) แม้ว่าจะมีรูปแบบความเสียหายที่แตกต่างกัน โดยในครั้งแรก รัฐบาลได้เข้าไปมีส่วนร่วมในตลาดประกันภัยขนาดเล็กและประกันภัยขนาดใหญ่ซึ่งสอดคล้องกับ Rabin และ Bratis ที่มีการเสนอแนะนโยบายการผสมผสานกันระหว่างประกันภัยภาคเอกชนกับประกันภัยภาครัฐ ที่มีชื่อว่า แผนการบัญญัติกฎหมายความรับผิดโดยไม่มีความผิดหรือการประกันภัย (Legislative No - Fault or Insurance Schemes) โดยมีการแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ (1) รัฐบาลกำหนดโครงสร้างภายในของการรับประกันภัยภาคเอกชน โดยยังคงหลักการของการประกันภัยความเสี่ยง เช่น Price - Anderson Act (2) รัฐบาลกำหนดให้การ

---

[107] M. Faure and T. Hartlief. *Supra*. p. 305

[108] Hensler, D. R. and M. A. Peterson. (1993). ***Understanding Mass Personal Injury Litigation: A Socio – Legal Analysis***. Brooklyn Law Review 59(3). 591 – 1064, and Hensler, D. R. (2003). Money Talks: ***Searching for Justice Through Compensation for Personal Injury and Death***. DePaul Law Review 53(1): p. 418.

ประกันภัยต้องให้ความคุ้มครองพื้นฐาน เช่น The Federal Risk Program และ (3) รัฐบาลเข้าไปรับประกันความเสี่ยงของภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้เอง เช่น โครงการประกันอุทกภัย (Flood Insurance Program : NEIP) California Earthquake Authority ซึ่งรูปแบบการประกันภัยเหล่านี้เป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินภายหลังจากที่เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ นอกจากนี้ สามารถแบ่งรูปแบบการประกันภัยของรัฐตามลักษณะการให้ความช่วยเหลือภัยพิบัติของรัฐบาลกลางแห่งชาติ เช่น โครงการประกันอุทกภัย และ Terrorism Risk Insurance Act ได้รับการสนับสนุนเงินจากรัฐบาลกลาง ในขณะที่ California Earthquake Authority, The Florida Hurricane Catastrophe Fund และ The Hawaii Hurricane Relief Fund ซึ่งเป็นรูปแบบการประกันภัยที่ได้รับการออกแบบโดยรัฐ เพื่อเป็นการช่วยเหลือความเสียหายที่เกิดจากความเสี่ยงภัยพิบัติ

และในครั้งที่สอง รัฐบาลกลางได้จัดตั้งสำนักงานบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งรัฐบาลกลาง (Federal Management Emergency Agency : FEMA) เพื่อเป็นการบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติเฉพาะรายบุคคลฉุกเฉิน[109] ตลอดจนในครั้งที่สาม รัฐบาลกลางและมลรัฐได้กำหนดวิธีการแก้ปัญหาของกองทุนเพื่อให้ครอบคลุมความเสียหายที่เป็นการเฉพาะสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disasters) หรือภัยพิบัติทางเทคโนโลยี (Technological Disasters) เช่น กองทุนการชดเชยเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติ 11 กันยายน ซึ่งจะเป็นตัวอย่างหนึ่งในการที่จะทำการศึกษาต่อไป

1) การประกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ[110]

ด้วยสภาคองเกรสพบว่า[111]ในช่วงของทศวรรษที่ผ่านมาภัยพิบัติจากอุทกภัยสร้างความทุกข์ให้กับประชาชน และสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นภัยพิบัติที่ไม่สามารถ

---

[109] ได้อธิบายรายละเอียดไว้ในหัวข้อ 4.2.1.1 (3)

[110] Véronique Bruggeman. *Supra*. pp. 415 – 416.

[111] U.S. Code Title 42 – The Public Health and Welfare Chapter 50 - National Flood Insurance Section 4001. Congressional Finding and Declaration of Purpose

(a) Necessity and reasons for flood insurance program

The Congress finds that (1) from time to time flood disasters have created personal hardships and economic distress which have required unforeseen disaster relief measures and have placed an increasing burden on the Nation's resources; (2) despite the installation of preventive and protective works and the adoption of other public programs designed to reduce losses caused by flood damage, these methods have not been sufficient to protect adequately against growing exposure to future flood losses; (3) as a matter of national policy, a reasonable method of sharing the risk of flood losses is through a program of flood insurance which can complement and encourage preventive and protective measures; and (4) if such a program is initiated and

คาดหมายได้ (Unforeseen Disaster) และกระทบต่อทรัพยากรของประเทศ แม้ว่ารัฐบาลกลางจะได้ตอบสนองต่ออุทกภัยโดยมีการจัดทำโครงการมาตรการควบคุมอุทกภัย เช่น การสร้างเขื่อนและสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่ช่วยป้องกันอุทกภัย แต่วิธีการเหล่านี้ไม่สามารถป้องกันความเสี่ยงจากอุทกภัยได้อย่างเหมาะสม จึงทำให้รัฐบาลต้องใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมากในการชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้ประสบอุทกภัยเป็นประจำทุกปี ประกอบกับนโยบายของประเทศ วิธีการที่เหมาะสมในการเฉลี่ยความเสี่ยงจากอุทกภัย คือโครงการประกันอุทกภัย ซึ่งเป็นโครงการที่สามารถเติมเต็มและสนับสนุนมาตรการยับยั้งและป้องกันความเสียหายจากอุทกภัย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างหลักประกันภัยอุทกภัยที่ให้ความคุ้มครองภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสมกับความจำเป็นที่จะต้องป้องกันภัยพิบัติแต่เนื่องจากมีปัจจัยหลายประการที่ทำให้บริษัทประกันภัยไม่สามารถทำกำไรจากการที่ให้ความคุ้มครองประกันอุทกภัยในอัตราเบี้ยประกันภัยที่ไม่สูงได้ และหลักการทางธรรมชาติของการเกิดอุทกภัยนั้น โครงสร้างของคณิตศาสตร์ประกันภัยไม่เพียงพอที่จะสามารถสะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงของแนวโน้มที่จะเกิดอุทกภัยได้ รวมทั้งความเสี่ยงอุทกภัยมีความสัมพันธ์ระหว่างสถิติจำนวนประชากรที่ได้รับความเสียหาย ความถี่ของการเกิดอุทกภัย และจำนวนค่าใช้จ่ายที่สูงมาก ตลอดจนประชาชนทั่วไปกล่าวอ้างว่าอุทกภัยไม่อาจเกิดขึ้นกับพวกเขาอย่างแน่นอน จึงไม่มีความสนใจที่จะทำประกันอุทกภัย ดังนั้น รัฐบาลกลางจะต้องเข้ามามีส่วนร่วม(Participation of

---

carried out gradually, it can be expanded as knowledge is gained and experience is appraised, thus eventually making flood insurance coverage available on reasonable terms and conditions to persons who have need for such protection.

(b) Participation of Federal Government in flood insurance program carried out by private insurance industry

The Congress also finds that (1) many factors have made it uneconomic for the private insurance industry alone to make flood insurance available to those in need of such protection on reasonable terms and conditions; but (2) a program of flood insurance with large-scale participation of the Federal Government and carried out to the maximum extent practicable by the private insurance industry is feasible and can be initiated.

(c) Unified national program for flood plain management

The Congress further finds that (1) a program of flood insurance can promote the public interest by providing appropriate protection against the perils of flood losses and encouraging sound land use by minimizing exposure of property to flood losses; and (2) the objectives of a flood insurance program should be integrally related to a unified national program for flood plain management and, to this end, it is the sense of Congress that within two years following the effective date of this chapter the President should transmit to the Congress for its consideration any further proposals necessary for such a unified program, including proposals for the allocation of costs among beneficiaries of flood protection.

Federal Government) ในโครงการประกันอุทกภัย เพื่อดำเนินการในการเพิ่มการเข้ามามีส่วนร่วมของบริษัทประกันภัย สนับสนุนประโยชน์สาธารณะ โดยการบริหารจัดการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันภัยจากความสูญเสียอันมีสาเหตุจากอุทกภัยและสนับสนุนการใช้ที่ดินที่จะทำให้โอกาสเสี่ยงภัยจากอุทกภัยมีน้อยลง รวมทั้งเป็นการรวบรวมการบริหารจัดการวางแผนเกี่ยวกับอุทกภัยภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนรวบรวมโครงการต่าง ๆ สำหรับการจัดสรรค่าใช้จ่ายให้มีความเหมาะสมในการป้องกันอุทกภัย โดยรายละเอียดของโครงการประกันอุทกภัยแห่งชาติจะได้ศึกษาในลำดับถัดไป

1.1) โครงการประกันอุทกภัยแห่งชาติ[112] (National Flood Insurance Program :NFIP)

โครงการประกันอุทกภัยแห่งชาติ (National Flood Insurance Program :NFIP) ก่อตั้งโดยรัฐสภาของสหรัฐอเมริกาในปีคริสต์ศักราช 1968 ตาม The National Flood Insurance Act of 1968 เพื่อเป็นการสนับสนุนให้เจ้าของทรัพย์สินในชุมชนที่มีแนวเขตอยู่ในพื้นที่ประสบภัยน้ำท่วมบ่อยครั้งเข้าร่วมโครงการ (Participating Communities) โดยซื้อประกันภัยจากรัฐบาลสำหรับความเสี่ยงภัยจากอุทกภัย โครงการประกันอุทกภัยนี้เป็นออกแบบการประกันภัยทางเลือกเพื่อช่วยเหลือในการซ่อมแซมอาคารที่อยู่อาศัยรวมถึงทรัพย์สินภายในอาคารที่ได้รับความเสียหาย

1.1.1) อำนาจในการก่อตั้งและดำเนินโครงการประกันอุทกภัยแห่งชาติ

การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ตาม United State Code Title 42 – The Public Health and Welfare Chapter 50 : National Flood Insurance Subchapter I – The National Flood Insurance Program Section 4011 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ FEMA (Director of the Federal Emergency Management Agency) มีอำนาจก่อตั้งและดำเนินโครงการประกันอุทกภัยแห่งชาติให้กับบุคคลที่สนใจซื้อประกันภัย เพื่อคุ้มครองความเสียหายต่อร่างกาย หรือความเสียหายต่ออสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินส่วนตัวที่เกี่ยวข้องหรือเป็นผลมาจากอุทกภัยที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา[113]

---

[112] Véronique Bruggeman. *Supra*. pp. 416 – 41.

[113] U.S. Code Title 42 – The Public Health and Welfare Chapter 50 - National Flood Insurance Subchapter I - The National Flood Insurance Program

Section 4011. Authorization to establish and carry out program

(a) Authorization and establishment To carry out the purposes of this chapter, the Administrator of the Federal Emergency Management Agency is authorized to establish and carry out a national flood insurance program which will enable interested persons to purchase insurance against loss resulting from physical damage

โดยโครงการประกันอุทกภัยแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวจะช่วยให้การซื้อประกันภัยครอบคลุมค่าใช้จ่ายในกรณีที่มีการใช้มาตรการในการควบคุมและการใช้ที่ดินตามที่บัญญัติไว้ใน Section 4102 และสำหรับ 1) โครงสร้างของทรัพย์สินนั้นได้รับความเสียหายซ้ำ ๆ 2) โครงสร้างของทรัพย์สินนั้นมีความเสียหายอย่างมาก หรือ 3) ทรัพย์สินที่มีโอกาสเกิดความเสียหายจากอุทกภัยอย่างต่อเนื่อง และคณะกรรมการ FEMA พิจารณาแล้วเห็นว่าการกำหนดให้มีการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวแล้วจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าและเป็นประโยชน์ต่อกองทุนประกันอุทกภัยแห่งชาติ และ 4) ทรัพย์สินที่มีการเสนอให้มีการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ภายใต้โครงการช่วยเหลือการบรรเทาอุทกภัย โครงการให้ความช่วยเหลือบรรเทาความเสี่ยงภัย โครงการลดความเสี่ยงก่อนเกิดภัยพิบัติ และโครงการอื่น ๆ ที่ได้มีการจัดตั้งหรือมีการจัดสรรเงินจากกองทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือในกรณีที่ไม่ได้รับการสนับสนุนใด ๆ ซึ่งจากกรณีที่กล่าวมานี้คณะกรรมการ FEMA ต้องกำหนดจำนวนเงินที่จะเก็บเพิ่มเติมสำหรับผู้เอาประกันภัยแต่ละรายไม่เกิน 75 ดอลลาร์สหรัฐต่อกรมธรรม์ เพื่อเป็นการจัดเตรียมไว้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายที่ครอบคลุมในการปฏิบัติตามข้อกำหนดในส่วนนี้[114]

---

to or loss of real property or personal property related thereto arising from any flood occurring in the United States.

[114] (b) Additional coverage for compliance with land use and control measures

The national flood insurance program established pursuant to subsection (a) shall enable the purchase of insurance to cover the cost of implementing measures that are consistent with land use and control measures established by the community under section 4102 of this title for—

(1) properties that are repetitive loss structures;

(2) properties that are substantially damaged structures;

(3) properties that have sustained flood damage on multiple occasions, if the Administrator determines that it is cost-effective and in the best interests of the National Flood Insurance Fund to require the implementation of such measures; and

(4) properties for which an offer of mitigation assistance is made under—

(A) section 4104c of this title (Flood Mitigation Assistance Program);

(B) the Hazard Mitigation Grant Program authorized under section 5170c of this title;

(C) the Predisaster Hazard Mitigation Program under section 5133 of this title; and

(D) any programs authorized or for which funds are appropriated to address any unmet needs or for which supplemental funds are made available.

The Administrator shall impose a surcharge on each insured of not more than $75 per policy to provide cost of compliance coverage in accordance with the provisions of this subsection.

ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามโครงการประกันอุทกภัย คณะกรรมการ FEMA ต้องขยายขอบเขตการมีส่วนร่วมให้เพิ่มขึ้น สนับสนุนและจัดเตรียมเพื่อการมีส่วนร่วมทางการเงินที่เหมาะสม และการแบ่งความเสี่ยงภัยในโครงการโดยบริษัทประกันภัยและบริษัทประกันภัยต่อ ตัวแทนและนายหน้าประกันภัย รวมทั้งองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง[115] อย่างไรก็ดี United State Code Title 42 – The Public Health and Welfare Chapter 50 : National Flood Insurance Subchapter I – The National Flood Insurance Program Section 4017กำหนดให้คณะกรรมการของ FEMA ต้องก่อตั้งกองทุนประกันอุทกภัยแห่งชาติขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1.2) กองทุนประกันอุทกภัยแห่งชาติ[116] (National Flood Insurance Fund)

---

[115] (c) Participation and risk sharing by insurers

In carrying out the flood insurance program the Administrator shall, to the maximum extent practicable, encourage and arrange for—

(1) appropriate financial participation and risk sharing in the program by insurance companies and other insurers, and

(2) other appropriate participation, on other than a risk-sharing basis, by insurance companies and other insurers, insurance agents and brokers, and insurance adjustment organizations,

[116] U.S. Code Title 42 – The Public Health and Welfare Chapter 50 - National Flood Insurance Subchapter I - The National Flood Insurance Program

Section 4017. National Flood Insurance Fund

(a) Establishment; availability

To carry out the flood insurance program authorized by this chapter, the Administrator shall establish in the Treasury of the United States a National Flood Insurance Fund (hereinafter referred to as the "fund") which shall be an account separate from any other accounts or funds available to the Administrator and shall be available as described in subsection (f), without fiscal year limitation (except as otherwise provided in this section)—

(1) for making such payments as may, from time to time, be required under section 4054 of this title;

(2) to pay reinsurance claims under the excess loss reinsurance coverage provided under section 4055 of this title;

(3) to repay to the Secretary of the Treasury such sums as may be borrowed from him (together with interest) in accordance with the authority provided in section 4016 of this title; and

(4) to the extent approved in appropriations Acts, to pay any administrative expenses of the flood insurance and floodplain management programs (including the costs of mapping activities under section 4101 of this title);

การดำเนินโครงการประกันอุทกภัย คณะกรรมการ FEMA ต้องจัดตั้งกองทุนประกันอุทกภัยแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “กองทุน” และจะต้องมีการจัดทำบัญชีแยกจากบัญชีอื่น ๆ หรือกองทุนอื่น ๆ โดยไม่ขึ้นกับปีงบประมาณ เว้นแต่จะได้มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ คณะกรรมการ FEMA มีอำนาจในการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่บริษัทประกันภัยที่เข้าร่วมกองทุนในการคุ้มครองตามที่ประกันอุทกภัยกำหนดไว้ กำหนดเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานในโครงการประกันอุทกภัย เช่น เงินทุนขั้นต่ำ เงินที่เหลือจากการหักรายจ่าย หรือทรัพย์สินของกองทุน[117]

---

(5) for the purposes specified in subsection (d) under the conditions provided therein;

(6) for carrying out the program under section 4022(b) of this title;

(7) for transfers to the National Flood Mitigation Fund, but only to the extent provided in section 4104d(b)(1) of this title; and

(8) for carrying out section 4104(f) of this title.

[117] U.S. Code Title 42 – The Public Health and Welfare Chapter 50 - National Flood Insurance Subchapter II - Organization and Administration of Flood Insurance Program Part A—Industry Program With Federal Financial Assistance

Section 4051. Industry flood insurance pool; requirements for participation.

(a) The Administrator is authorized to encourage and otherwise assist any insurance companies and other insurers which meet the requirements prescribed under subsection (b) to form, associate, or otherwise join together in a pool –

(1) in order to provide the flood insurance coverage authorized under subchapter I; and

(2) for the purpose of assuming, including as reinsurance of coverage provided by the flood insurance program, on such terms and conditions as may be agreed upon, such financial responsibility as will enable such companies and other insurers, with the Federal financial and other assistance available under this chapter, to assume a reasonable proportion of responsibility for the adjustment and payment of claims for losses under the flood insurance program.

(b) In order to promote the effective administration of the flood insurance program under this part, and to assure that the objectives of this chapter are furthered, the Administrator is authorized to prescribe appropriate requirements for insurance companies and other insurers participating in such pool including, but not limited to, minimum requirements for capital or surplus or assets.

1.1.3) การประกันภัยต่อ[118]

คณะกรรมการ FEMA มีอำนาจในการดำเนินการตามที่จำเป็นเพื่อสร้างการประกันภัยต่อความเสียหายส่วนเกิน (Excess of Loss Reinsurance) ในกรณีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่ได้พิสูจน์และอนุมัติแล้วนั้นบริษัทประกันภัยไม่อาจให้ความคุ้มครองได้ทั้งจำนวน โดยที่การประกันภัยต่อนั้นจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อสัญญา ข้อตกลง หรือ การจัดการอื่น ๆ รวมทั้งการพิจารณาอัตราเบี้ยประกันภัย ค่าธรรมเนียม หรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อคุ้มครอง

---

[118] U.S. Code Title 42 – The Public Health and Welfare Chapter 50 - National Flood Insurance Subchapter II - Organization and Administration of Flood Insurance Program Part A—Industry Program With Federal Financial Assistance

Section 4055. Reinsurance coverage

(a) Availability for excess losses

(1) In general

The Administrator is authorized to take such action as may be necessary in order to make available, to the pool formed or otherwise created under section 4051 of this title, reinsurance for losses (due to claims for proved and approved losses covered by flood insurance) which are in excess of losses assumed by such pool in accordance with the excess loss agreement entered into under subsection (c).

(2) Private reinsurance

The Administrator is authorized to secure reinsurance of coverage provided by the flood insurance program from the private market at rates and on terms determined by the Administrator to be reasonable and appropriate, in an amount sufficient to maintain the ability of the program to pay claims.

(b) Availability pursuant to contract, agreement, or other arrangement; payment of premium, fee, or other charge

Such reinsurance shall be made available pursuant to contract, agreement, or any other arrangement, in consideration of such payment of a premium, fee, or other charge as the Administrator finds necessary to cover anticipated losses and other costs of providing such reinsurance.

(c) Excess loss agreement; negotiation

The Administrator is authorized to negotiate an excess loss agreement, from time to time, under which the amount of flood insurance retained by the pool, after ceding reinsurance, shall be adequate to further the purposes of this chapter, consistent with the objective of maintaining appropriate financial participation and risk sharing to the maximum extent practicable on the part of participating insurance companies and other insurers.

(d) Submission of excess losses on portfolio basis

All reinsurance claims for losses in excess of losses assumed by the pool shall be submitted on a portfolio basis by such pool in accordance with terms and conditions established by the Administrator.

ความเสียหายที่คาดการณ์ไว้ และการเตรียมการสำหรับการทำประกันภัยต่อ อย่างไรก็ดีในกรณีที่ความเสี่ยงจากอุทกภัยนั้นเกินความสามารถที่กองทุนจะรับไว้เอง ให้คณะกรรมการ FEMA มีอำนาจในการเจรจาทำข้อตกลงกับบริษัทประกันภัยต่อเกี่ยวกับความเสี่ยงดังกล่าวอย่างเหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเงินและการเฉลี่ยความเสี่ยงสูงสุดของบริษัทประกันภัย ทั้งนี้ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามสัญญาประกันภัยต่อความเสียหายส่วนเกิน จะต้องมีข้อมูลครบถ้วนตามเงื่อนไขและข้อกำหนดที่คณะกรรมการ FEMA กำหนด

1.1.4) การจ่ายค่าสินไหมทดแทน[119] (Payment of Claims)

---

[119] U.S. Code Title 42 – The Public Health and Welfare Chapter 50 - National Flood Insurance Subchapter I - The National Flood Insurance Program

Section 4019. Payment of claims.

(a) In general

The Administrator is authorized to prescribe regulations establishing the general method or methods by which proved and approved claims for losses may be adjusted and paid for any damage to or loss of property which is covered by flood insurance made available under the provisions of this chapter.

(b) Minimum annual deductible

(1) Pre-firm properties

For any structure which is covered by flood insurance under this chapter, and on which construction or substantial improvement occurred on or before December 31, 1974, or before the effective date of an initial flood insurance rate map published by the Administrator under section 4101 of this title for the area in which such structure is located, the minimum annual deductible for damage to such structure shall be—

(A) $1,500, if the flood insurance coverage for such structure covers loss of, or physical damage to, such structure in an amount equal to or less than $100,000; and

(B) $2,000, if the flood insurance coverage for such structure covers loss of, or physical damage to, such structure in an amount greater than $100,000.

(2) Post-firm properties

For any structure which is covered by flood insurance under this chapter, and on which construction or substantial improvement occurred after December 31, 1974, or after the effective date of an initial flood insurance rate map published by the Administrator under section 4101 of this title for the area in which such structure is located, the minimum annual deductible for damage to such structure shall be—

(A) $1,000, if the flood insurance coverage for such structure covers loss of, or physical damage to, such structure in an amount equal to or less than $100,000; and

(B) $1,250, if the flood insurance coverage for such structure covers loss of, or physical damage to, such structure in an amount greater than $100,000.

คณะกรรมการ FEMA มีอำนาจกำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการทั่วไปในการพิสูจน์ถึงจำนวนความเสียหาย และการจ่ายค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายหรือความสูญเสียทรัพย์สินตามที่ได้รับความคุ้มครองการประกันอุทกภัยภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายนี้ ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับค่าเสียหายส่วนแรก (Deductible) ขั้นต่ำของผู้เอาประกันภัย โดย FEMA จะจ่ายเฉพาะความเสียหายส่วนที่เกินจากการรับผิดส่วนแรกดังกล่าวซึ่งค่าเสียหายส่วนแรกแบ่งเป็นสองกรณี คือ กรณีแรก สำหรับโครงสร้างใด ๆ ที่ได้รับความคุ้มครองจากการประกันอุทกภัยภายใต้กฎหมายนี้และได้มีการก่อสร้างหรือการปรับปรุงที่สำคัญซึ่งเกิดขึ้นก่อนหรือในวันที่ 31 ธันวาคม 1974 หรือพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าใช้สิทธิก่อนวันที่แผนที่ประกันอุทกภัยที่กำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการ FEMA จะมีผลบังคับใช้กับชุมชนที่เข้าร่วมโครงการ NEIP กับกรณีที่สอง สำหรับโครงสร้างใด ๆ ที่ได้รับความคุ้มครองจากการประกันอุทกภัยภายใต้กฎหมายนี้และได้มีการก่อสร้างหรือการปรับปรุงที่สำคัญซึ่งเกิดขึ้นหลังวันที่ 31 ธันวาคม 1974 หรือพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าใช้สิทธิหลังวันที่แผนที่ประกันอุทกภัยที่กำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการ FEMA จะมีผลบังคับใช้กับชุมชนที่เข้าร่วมโครงการ NEIP อย่างไรก็ดี กรณีเจ้าของอาคารชุด (Condominium) นั้น คณะกรรมการ FEMA ไม่อาจปฏิเสธการจ่ายค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายหรือความสูญเสียสำหรับทรัพย์สินที่ได้รับความคุ้มครองจากการประกันอุทกภัยให้กับเจ้าของอาคารชุดที่ได้มีการซื้อประกันอุทกภัยแยกต่างหากและนอกเหนือจากการประกันอุทกภัยที่สมาคมอาคารชุดซึ่งเจ้าของอาคารชุดเป็นสมาชิกได้มีการซื้อเพื่อคุ้มครองทรัพย์สินทั้งหมดหรือบางส่วนของอาคารชุด

1.1.5) กรมธรรม์ประกันอุทกภัยมาตรฐาน[120] (The Standard Flood Insurance Policy)

กรมธรรม์ประกันอุทกภัยมาตรฐาน (The Standard Flood Insurance Policy : SEIP) เป็นกรมธรรม์ประกันภัยที่ให้ความคุ้มครองอันตรายที่เกิดจากอุทกภัยฉบับเดียวที่มีการจัดทำขึ้นระหว่าง FEMA กับผู้เอาประกันภัย เช่น เจ้าของ ผู้เช่า ผู้สร้างสิ่งก่อสร้างที่อยู่ในระหว่าง

(c) Payment of claims to condominium owners

The Administrator may not deny payment for any damage to or loss of property which is covered by flood insurance to condominium owners who purchased such flood insurance separate and apart from the flood insurance purchased by the condominium association in which such owner is a member, based solely, or in any part, on the flood insurance coverage of the condominium association or others on the overall property owned by the condominium association.

[120] กรกมล พุทธซ้อน. (2559). ***ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัยพิบัติ***. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ. หน้า 64 – 67.

กระบวนการก่อสร้าง สมาคมอาคารชุด และเจ้าของห้องชุดที่ใช้สำหรับอยู่อาศัยในชุมชนที่มีการเข้าร่วมโครงการ NEIP ซึ่งมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

(1) ข้อตกลง (Agreement)

FEMA จัดทำกรมธรรม์ประกันอุทกภัยภายใต้บทบัญญัติของ National Flood Insurance Act Of 1968 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบ The Code of Federal Regulation Title 44 – Emergency Management and Assistance โดย FEMA จะจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เอาประกันภัยสำหรับความเสียหายโดยตรงจากอุทกภัย เมื่อผู้เอาประกันภัยได้จ่ายเบี้ยประกันภัยอย่างถูกต้อง (Have paid the correct premium) ยอมรับตามเงื่อนไขและข้อกำหนดของกรมธรรม์นี้ (Comply with all terms and conditions of this policy) และจัดทำข้อมูลและคำแถลงการณ์อย่างถูกต้อง (Have furnish accurate information and statements)

(2) คำจำกัดความ (Definitions) อุทกภัย (Flood) ที่ใช้ในกรมธรรม์ประกันภัยนี้ หมายถึง

สภาพของพื้นที่โดยทั่วไปหรือชั่วคราวที่มีน้ำท่วมบางส่วนหรือทั้งหมดในพื้นที่ 2 เอเคอร์หรือมากกว่านั้น ซึ่งโดยปกติจะเป็นพื้นที่แห้ง หรือท่วมทรัพย์สินสองอย่างหรือมากกว่านั้น (อย่างน้อยต้องมีทรัพย์สินของผู้เอาประกันภัย 1 อย่าง) จากการไหลล้นเข้ามาในพื้นดิน หรือน้ำขึ้นน้ำลง จากการที่ผิวน้ำมีการสะสมอย่างผิดปกติและรวดเร็ว หรือน้ำไหลผ่านจากทุกสาเหตุ หรือจากการไหลของโคลน

การพังทลายหรือการทรุดตัวของดินของชายฝั่งหรือทะเลสาบ หรือส่วนของน้ำที่มีผลทำให้เกิดการกัดกร่อน หรือกัดกร่อนโดยคลื่น หรือกระแสน้ำที่มากเกินความต้องการที่ส่งผลให้เกิดน้ำท่วม

(3) ทรัพย์สินที่คุ้มครอง (Property Covered)

สิ่งก่อสร้างที่ออกแบบสำหรับใช้เพื่อการอยู่อาศัยไม่เกิน 4 ครอบครัว หรือครอบครัวเดี่ยวที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หนึ่งห้องในคอนโดมิเนียม รวมถึงรายการทรัพย์สิน ได้แก่ กันสาด เครื่องล้างชาม พรมที่ติดตั้งบนพื้น หลอดไฟ ตู้หนังสือ ตู้เย็น เตาอบ ไมโครเวฟ เครื่องปรับอากาศ เตาไฟ เตาหุงต้ม และเครื่องทำความร้อน เครื่องทำน้ำอุ่น ผนังกระจกที่ติดตั้งอย่างถาวร เป็นต้น

(4) ทรัพย์สินที่ไม่คุ้มครอง (Property not Covered)

ทรัพย์สินที่กรมธรรม์ประกันอุทกภัยไม่ให้ความคุ้มครอง ได้แก่

ทรัพย์สินส่วนตัวที่ไม่อยู่ในสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เพื่ออยู่อาศัย

สิ่งปลูกสร้างหรือทรัพย์สินส่วนตัวทั้งหมดตั้งอยู่ใน บน หรือเหนือระดับน้ำทะเลที่ได้ก่อสร้างหลังวันที่ 30 กันยายน 1982

โครงสร้างหรือสิ่งปลูกสร้างที่ประกอบขึ้นเพื่อใช้เป็นอู่เรือ หรือโครงสร้างอื่นในเรือที่ลอยน้ำ รวมทั้งทรัพย์สินส่วนตัวที่อยู่ในเรือนั้น

ใบพัดของยานพาหนะหรือเครื่องจักร รวมทั้งส่วนของอุปกรณ์ เว้นแต่เป็นกรณีใบพัดของยานพาหนะหรือเครื่องจักรที่ไม่มีใบอนุญาตใช้ในถนนสาธารณะ แต่มีไว้เพื่อใช้ในการบริการตามที่กำหนดไว้ หรือที่ออกแบบเพื่อใช้ในการช่วยเหลือคนพิการ

ที่ดิน สนามหญ้า ต้นไม้ยืนต้น ต้นไม้ล้มลุก พืชผัก ผลไม้ หรือสัตว์

บัญชี ธนบัตร เหรียญ เงินตรา โฉนด หลักฐานแห่งหนี้ เหรียญรางวัลงานเขียน บัตรสะสมมูลค่า ดวงตราไปรษณียากร หลักทรัพย์ ทองแท่ง หนังสือที่เขียนด้วยลายมือหรือเอกสารที่มีค่าอื่น ๆ

โครงสร้างใต้ดินซึ่งรวมถึงอุปกรณ์และแทงค์ปฏิกูล

รั้ว ผนัง ฝากั้น สะพานที่ยื่นออกไปในน้ำ และอู่เรือ

ถังน้ำอุ่นและสปาที่ไม่ได้ติดตั้งในห้องอาบน้ำและสระว่ายน้ำ รวมทั้งอุปกรณ์ต่าง ๆ

(5) ข้อยกเว้น (Exclusions)

โดยที่กรมธรรม์ให้ความคุ้มครองความเสียหายโดยตรงจากน้ำท่วม จึงหมายความว่ากรณีดังต่อไปนี้จะไม่ได้รับความคุ้มครอง

ความเสียหายจากการสูญเสียรายได้หรือกำไร

ความเสียหายในการเข้าถึงทรัพย์ที่เอาประกันภัย

ความเสียหายจากการใช้ทรัพย์ที่เอาประกันภัย

ความเสียหายที่กระทบต่อธุรกิจและการผลิต

ค่าเสียหายที่เพิ่มขึ้นในขณะที่มีการซ่อมแซมทรัพย์ที่เอาประกันภัยหรือไม่สามารถใช้งานได้ด้วยเหตุใด ๆ

ความเสียหายทางเศรษฐกิจอื่น ๆ

นอกจากนี้ FEMA ไม่รับประกันความเสียหายที่มีสาเหตุไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมจากความเย็นจัด หิมะ ลูกเห็บ พายุลูกเห็บ ละอองน้ำ ความชื้น เชื้อรา ไฟไหม้ การระเบิดการขโมย การเปลี่ยนแปลงของทรัพย์ที่เอาประกันภัยที่เป็นผลให้ได้รับความเสี่ยงจากน้ำท่วมเพิ่มขึ้น หรือไม่ว่ากรณีใด ๆ ที่ผู้เอาประกันภัยหรือสมาชิกในครอบครัวกระทำหรือสมรู้ร่วมคิดโดยไตร่ตรองไว้ก่อนอันเป็นสาเหตุให้เกิดความเสียหายจากน้ำท่วม

(6) การรับผิดส่วนแรก (Deductibles)

เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกรมธรรม์ประกันอุทกภัยแล้ว FEMA จะดำเนินการจ่ายค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่เกินจากการรับผิดส่วนแรกของผู้เอาประกันภัย

(7) เงื่อนไขทั่วไป (General Conditions)

หากผู้เอาประกันภัยปกปิดข้อความจริงหรือฉ้อฉลกรมธรรม์ประกันอุทกภัยจะมีผลทำให้กรมธรรม์ดังกล่าวเป็นโมฆะ หรือกรณีที่จะไม่มีการต่อกรมธรรม์ประกันอุทกภัยหากชุมชนที่ผู้อยู่อาศัยไม่ได้เข้าร่วมโครงการ NEIP แล้ว หรือสิ่งปลูกสร้างนั้นขาดคุณสมบัติที่จะเอาประกันภัยได้

จากการศึกษาผู้วิจัยเห็นว่า คงมีเพียงความเสียหายต่อร่างกาย ทรัพย์สินที่เกิดขึ้นโดยตรงจากอุทกภัยที่จะได้รับการคุ้มครอง สำหรับความสูญเสียของการเข้าถึงในการใช้งาน ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นระหว่างที่มีการดำเนินการซ่อมแซม เช่น ค่าเช่าที่พักชั่วคราว ความสูญเสียจากการที่ธุรกิจหยุดชะงัก และความสูญเสียทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่เกิดจากอุทกภัย จะไม่ได้รับการคุ้มครอง ในทางกลับกัน เมื่อสิ่งก่อสร้างอาคารของผู้ประกันตนอยู่ในพื้นที่อันตรายจากการเกิดอุทกภัย และมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นโดยผู้เอาประกันภัยได้ดำเนินการในการจัดการความเสียหายโดยการอพยพไปพักในสถานที่ปลอดภัย และเมื่อกลับมายังที่พักอาศัยในภายหลัง เช่นนี้จะได้รับการชดเชยเยียวยาในจำนวนที่เหมาะสม รวมทั้งกรณีที่มีการจัดซื้อถุงทราย และทราย แผ่นพลาสติกและไม้ เพื่อทำการป้องกันความเสียหายจากอุทกภัย ค่าใช้จ่ายเครื่องสูบน้ำ การทำเขื่อนชั่วคราว เช่นนี้จะได้รับการชดเชยเยียวยาในการคืนค่าใช้จ่ายตามความเหมาะสมเช่นกัน เนื่องจากเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรงจากน้ำท่วมหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นความเสียหายที่คำนวณเป็นตัวเงินได้

1.1.6) ปัญหาและความล้มเหลวของโครงการ NEIP (Problems with and Failures of The NEIP)

แม้ว่าโครงการ NEIP ได้รับพัฒนาอยู่ตลอดเวลาเพื่อการปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่าง ๆ แต่โครงการ NEIP ยังคงประสบปัญหาและนำไปสู่ความล้มเหลว 5 ประการ[121] ดังนี้

ประการแรก เนื่องจากโครงการ NEIP ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐบาลกลางจึงมีความยั่งยืน แต่ได้มีการปรับแก้ไขภายหลังจากการเกิดภัยพิบัติพายุเฮอริเคนแคทรีนา (Hurricane Katrina) ปีคริสต์ศักราช 2005 ที่ได้ก่อให้เกิดทำลายอย่างรุนแรงตามแนวชายฝั่งอ่าวจากศูนย์กลาง

---

[121] Pasterick, E, T. (1998). The National Flood Insurance Program. In H. Kunreuther and S. Richard J. ***Paying the Price, The Status and Role of Insurance against Natural Disasters in the United States***. Joseph Henry Press, Washington D.C. pp. 140 – 154.

ของมลรัฐฟลอริดา (Florida) ถึงมลรัฐเท็กซัส (Texas) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดอุทกภัยอย่างรุนแรงในเมืองนิวออลีนส์ (New Orleans) มลรัฐหลุยเซียนา (Louisiana) โดยเหตุการณ์ภัยพายุเฮอริเคนแคทรีนา (Hurricane Katrina) ดังกล่าว จึงนำไปสู่การที่โครงการ NEIP ถูกบังคับให้ต้องมีการกู้ยืมเงินจากกระทรวงการคลัง จำนวน 20.8 พันล้านเหรียญสหรัฐ เมื่อเดือนสิงหาคม 2005 เพื่อนำไปใช้จ่ายสำหรับกรณีที่มีการเรียกร้องการชดเชยเยียวยาความเสียหายทั้งหมดที่จำเป็น และมีความเป็นไปไม่ได้ที่โครงการ NEIP จะชำระเงินคืนเงินกู้เหล่านี้พร้อมกับดอกเบี้ย ประกอบกับโครงการ NEIP จะต้องมีการจัดเตรียมเงินสำหรับความเสียหายที่คาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการบริหารจัดการโครงการ ดังนั้น ความท้าทายที่สำคัญที่สุดของโครงการ NEIP จึงเกี่ยวกับจำนวนของสัญญาประกันภัย โดยที่กองทุนการประกันอุทกภัยแห่งชาติ (The National Flood Insurance Fund) ไม่เคยเรียกเก็บเบี้ยประกันที่สูงพอเพื่อรองรับกับการใช้จ่ายสำหรับการเกิดอุทกภัย เนื่องจากกองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อเก็บเบี้ยประกันภัยในจำนวนที่เพียงพอที่จะครอบคลุมความเสียหายที่จะมีการเรียกร้องและค่าใช้จ่าย ๆ เมื่อเทียบกับความเสียหายโดยเฉลี่ยที่เกิดขึ้นในปีก่อน โดยไม่ได้คำนึงถึงความเสียหายจากภัยพิบัติที่แท้จริง ในขณะที่โครงการ NEIIP มีการใช้จ่ายเงินในจำนวนที่สูงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับกรณีของทรัพย์สินที่มีความเสียหายซ้ำ ยังคงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ประการที่สอง การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ความเสี่ยงอุทกภัย โดยพบว่าไม่มีการต่ออายุประกันอุทกภัยของพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดอุทกภัย โดยผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่เสียงอุทกภัยขาดความรู้ความเข้าใจว่าอุทกภัยสามารถเกิดขึ้นได้กับพวกเขา จึงส่งผลให้โครงการ NEIP ต้องเผชิญกับความท้าทายของการขยายฐานของผู้เอาประกันภัยโดย Hartwig[122] ได้เสนอแนะว่าเจ้าของทรัพย์สินควรจะได้รับสิ่งจูงใจทางการเงินที่เหมาะสมในการซื้อประกันอุทกภัย แต่ในความเป็นจริงกลับไม่ได้รับการจูงใจกับสิ่งที่กำลังจะเกิดขึ้น ซึ่งพิจารณาได้จากกรณีของเหตุการณ์พายุเฮอริเคนแคทรีนา (Hurricane Katrina) ที่ได้แสดงให้เห็นซ้ำ ๆ ว่าประชาชนไม่ได้มีการซื้อประกันอุทกภัยที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองความเสียหาย และนักเศรษฐศาสตร์ได้มีการรายงานจำนวนตัวเลขของผู้อาศัยในพื้นที่ความเสี่ยงอุทกภัยที่มีการทำประกันอุทกภัย ว่ามีการทำประกันอุทกภัยจำนวนเพียง 1 ใน 5 ของเจ้าของที่อยู่อาศัยในพื้นที่ชายฝั่งทะเลในมลรัฐมิสซิสซิปปี้ (Mississippi) และมีการทำประกันภัยในจำนวนที่น้อยกว่าอัตราร้อยละ 50 ของของเจ้าของที่อยู่อาศัยในเมืองนิวออลีนส์ (New Orleans)

---

[122] Hartwig, R. P. (2005). ***The Future of The National Flood Insurance Program***. Written Testimony to the United State Senate, Committee on Banking. Housing and Urban Affairs Insurance Information Institute. New York. p. 6.

ประการที่สาม โครงการ NEIP มีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนอย่างจำกัดในการให้ความคุ้มครอง และข้อยกเว้นที่จะไม่ได้รับการคุ้มครองของกรมธรรม์ประกันอุทกภัยมาตรฐาน (The Standard Flood Insurance Policy) ซึ่งหมายความว่า ผู้เอาประกันภัยจำนวนมากได้รับประสบการณ์จากการที่ไม่ได้รับความคุ้มครองความเสียหายจากกรมธรรม์ประกันอุทกภัยภายหลังจากเหตุการณ์อุทกภัย และเป็นที่แน่นอนว่าการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่ผู้เอาประกันภัยได้รับนั้น ไม่ครอบคลุมถึงความเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นการซ่อมแซมหรือใช้คืนทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหาย

ประการที่สี่ ความไม่ถูกต้องหรือความไม่แม่นยำของการจัดทำแผนที่การประกันอุทกภัย (FIRM) เนื่องจากข้อจำกัดทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวกับการคาดการณ์การเกิดอุทกภัย ซึ่งจากปัญหานี้จึงถูกระบุว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการที่โครงการ NEIP จะได้รับจัดสรรงบประมาณ ดังนั้น ความท้าทายของโปรแกรม NEIP คือความพยายามในการที่จะมีแผนที่ที่มีความทันสมัย และสามารถแสดงในรูปแบบของตัวเลขที่ถูกต้อง

ประการที่ห้า Saul Jay Singer ได้เสนอแนะว่า เนื่องจากกรณีของการพิจารณาสำหรับชุมชนที่มีการบัญญัติกฎระเบียบข้อบังคับพื้นที่ลุ่มน้ำท่วมถึง โดยรัฐบาลได้มีมาตรการที่เรียกว่า “การชดเชยเยียวยาที่เหมาะสม” เพื่อความมุ่งมั่นในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ และได้มีความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องดังกล่าว แต่การดำเนินการดังกล่าวกลับก่อให้เกิดผลเสียต่อโครงการ NEIP

จากปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมานี้เพื่อนำไปสู่การพิจารณาอัตราเบี้ยประกันอุทกภัย การให้ความคุ้มครองต่อทรัพย์สินที่เสียหายซ้ำ ๆ การเพิ่มการมีส่วนร่วมของเจ้าของทรัพย์สินที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยงอุทกภัย การพัฒนาการจัดทำแผนที่การประกันอุทกภัยที่มีความถูกต้องแม่นยำ จึงเป็นความท้าทายที่สำคัญที่สุดของโครงการ NEIP ในการที่จะพัฒนาต่อไป

1.1.7) การพัฒนาของโครงการ NEIP (The Development of The NEIP)[123]

โดยในทางทฤษฎีพบว่าโครงการ NEIP จะต้องนำข้อมูลที่เกี่ยวกับสถิติของอัตราเบี้ยประกันภัยที่จะสามารถสะท้อนถึงค่าใช้จ่ายที่แท้จริงของการคุ้มครองความเสียหายที่เกิดจากอุทกภัย และจะต้องจูงใจผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่ความเสี่ยงอุทกภัยเข้ามามีส่วนร่วมในการซื้อประกันอุทกภัยโดยการบังคับใช้และการขยายกฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการซื้อการประกันอุทกภัยที่จำเป็น (The Mandatory Flood Insurance Purchase Requirement) อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ โครงการ NEIP จะต้องมีการให้ความรู้และการจัดทำข้อมูลของประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองของโครงการ NEIP รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแล

[123] Véronique Bruggeman. *Supra.* pp. 432 – 437.

ต้องดำเนินการฝึกอบรมและให้ความรู้กับตัวแทนประกันภัยทั้งหมด เพื่อจะทำให้เกิดการบรรลุผลของโครงการ NEIP ตลอดจนการขยายข้อบังคับกฎหมายกรประกันอุทกภัย เช่น การเพิ่มบทลงโทษสำหรับการไม่ชดเชยเยียวยาอย่างเต็มจำนวนความเสียหายที่เกิดจากอุทกภัย อันเนื่องมาจากความยุ่งยากในการที่จะมีการปฏิบัติในการตรวจสอบการตั้งที่อยู่อาศัยของผู้เอาประกันภัยความผิดพลาดในการสื่อสารระหว่างตัวแทนประกันภัย ซึ่งจะนำไปสู่การดำเนินคดีกับโครงการ NEIP

ข้อเสนอการให้ความคุ้มครองประกันภัยของ National Association of Insurance Commissioners ที่เสนอผ่าน National Catastrophe Plan (NCP) อาจจะถือได้ว่ามีความน่าสนใจมากที่สุด โดยขึ้นอยู่กับหลักการ 4 ประการ คือ (1) เพื่อส่งเสริมความรับผิดชอบส่วนบุคคลสำหรับผู้ถือกรมธรรม์ (2) เพื่อสนับสนุนการสร้างมาตรการที่เหมาะสมของแผนพัฒนาและเครื่องมือที่จะนำมาใช้บรรเทาผลกระทบ (3) เพื่อเพิ่มความสามารถการแบกรับภาระความเสี่ยงของตลาดประกันภัยภาคเอกชน และ (4) เพื่อจัดเตรียมข้อมูลเชิงปริมาณสำหรับการจัดการความเสี่ยงไปยังรัฐบาลกลาง ดังนั้น NCP จึงช่วยปกป้องเจ้าของหรือผู้เช่าที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยง ที่ไม่ใช่ทรัพย์สินเชิงพาณิชย์ โดยเป็นการเพิ่มความมั่นใจ และความพร้อมของการชดเชยเยียวยาทางการเงินจากเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disasters) การกระจายความเสี่ยงภัยพิบัติระหว่างบริษัทประกันภัย บริษัทประกันภัยต่อ มลรัฐ และรัฐบาลกลาง ในรูปแบบของการเป็นหุ้นส่วนประกันภัยระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนสำหรับการชดเชยเยียวยาบรรเทาผลกระทบของอันตรายและเห็นควรให้มีการปรับเปลี่ยนโครงการ NEIP เป็นโครงการประกันภัยต่อของรัฐบาล โดยการเสริมสร้างในการเพิ่มขีดความสามารถการประกันภัยความเสี่ยงทรัพย์สินของภาคเอกชนและอุตสาหกรรมประกันภัยต่อซึ่งมีการเริ่มต้นจากหลักการดำเนินงานของโครงการที่ครอบคลุมเฉพาะที่มีความจำเป็นเพื่อบรรเทาผลกระทบ และแผนการจัดการพื้นที่ความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและมลรัฐ และหลังจากนั้นจึงขยายฐานความสามารถของการมีเงินทุนเพื่อรับประกันความเสี่ยงของทรัพย์สิน รวมทั้งบริษัทประกันภัยควรได้รับอนุญาตในการที่จะกำหนดอัตราเบี้ยประกัน และการให้ผู้เอาประกันภัยชำระเบี้ยประกันภัยบางส่วนเพื่อเป็นการสำรองเงินทุนไว้สำหรับการจัดการกับเหตุการณ์ภัยพิบัติในอนาคต นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาจะต้องมีการปรับมาตรการทางภาษีบนหลักการของการยอมผ่อนผันภาษี เพื่อให้บริษัทประกันภัยสามารถสร้างเงินทุนสำรองจ่ายไว้ล่วงหน้าสำหรับเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

2) การประกันภัยความเสี่ยงการก่อการร้าย[124]

เนื่องจากเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2001 ตึกเวิลด์เทรด เซ็นเตอร์ (World Trade Center) ที่ตั้งอยู่ในนครนิวยอร์ก (New York City) ตึกเพนตากอน (Pentagon) ที่ตั้งอยู่ในมลรัฐ

[124] Véronique Bruggeman. *Supra.* pp. 438 – 458.

เวอร์จิเนีย (Verginia) และเมืองแซงส์วิลล์ Shanksville ที่ตั้งอยู่ในมลรัฐเพนซิลวาเนีย (Pennsylvania) ถูกโจมตีด้วยเครื่องบินโดยสารเชิงพาณิชย์ จำนวน 4 ลำ ซึ่งได้ถูกผู้ก่อการร้ายแย่งชิงไป การโจมตีดังกล่าวส่งผลทำให้มีผู้เสียชีวิต จำนวนทั้งสิ้น 2,551 ราย และมีผู้ได้รับบาดเจ็บอื่น ๆ จำนวนทั้งสิ้นประมาณ 6,460 ราย แบ่งเป็นพลเรือน จำนวนมากกว่า 6,000 ราย และพนักงานกู้ภัยฉุกเฉิน จำนวน 460 ราย มูลค่าความเสียหาย ซึ่งรวมถึงการเรียกร้องประกันชีวิตกลุ่มเพื่อรับผิดชอบในเชิงพาณิชย์ และทรัพย์สินที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์โจมตีตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ (World Trade Center) และตึกที่อยู่ใกล้เคียงอื่น ๆ รวมทั้งสิ้นประมาณ 32.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือประมาณ 37 พันล้านเหรียญสหรัฐ โดยพบว่าจำนวนสองในสามของความเสียหายเหล่านี้ได้รับการจ่ายจากบริษัทรับประกันภัยต่อ

ภายหลังจากการเกิดเหตุการณ์ 9/11 ปรากฏว่าบริษัทประกันภัยเริ่มที่จะระบุไว้ในกรมธรรม์ประกันภัยว่าจะไม่ให้ความคุ้มครองความเสียหายที่เกิดจากการก่อการร้าย ดังนั้น รัฐบาลกลางมีแนวทางหลายประการสำหรับการให้ความคุ้มครองความเสียหายที่เกิดจากการก่อการร้าย อาทิเช่น แนวทางแรก รัฐบาลจะต้องจัดให้มีการประกันภัยการก่อการร้ายโดยตรง และเข้าไปดำเนินการแทนที่การบริการของภาคเอกชน แนวทางที่สอง รัฐบาลจะต้องจัดตั้งบริษัทประกันภัยต่อที่จะให้ความคุ้มครองสำหรับความเสี่ยงจากการก่อการร้าย โดยบังคับให้บริษัทประกันภัยภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อช่วยระดมเงินทุนให้กับบริษัทประกันภัยต่อดังกล่าว ทั้งนี้ ความสูญเสียที่เกิดขึ้นจะได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐบาล และแนวทางสุดท้าย รัฐบาลกลางจะแบ่งความเสี่ยงการก่อการร้ายกับบริษัทประกันภัยภาคเอกชน จนในที่สุดจึงได้มีการประกาศใช้ The Terrorism Risk Insurance Act of 2002 เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2002 ซึ่งหมายความว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังใช้ภายหลัง 14 เดือนนับจากที่เกิดเหตุการณ์ 9/11

2.1) The Terrorism Risk Insurance Act of 2002

The Terrorism Risk Insurance Act of 2002 หรือเรียกโดยย่อว่า TRIA 2002[125] เป็นการบัญญัติขึ้นชั่วคราวสำหรับการมีส่วนร่วมของการประกันภัยภาครัฐและภาคเอกชนในการ

[125] TERRORISM RISK INSURANCE ACT OF 2002

SEC. 101. CONGRESSIONAL FINDINGS AND PURPOSE.

(a) FINDINGS. —The Congress finds that—

(1) the ability of businesses and individuals to obtain property and casualty insurance at reasonable and predictable prices, in order to spread the risk of both routine and catastrophic loss, is critical to economic growth, urban development, and the construction and maintenance of public and private housing, as well as to the promotion of United States exports and foreign trade in an increasingly interconnected world;

ชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เป็นผลมาจากการกระทำของการก่อการร้ายในต่างประเทศเพื่อเป็นการจัดการแก้ไขปัญหาของการประกันภัย และก่อให้เกิดความมั่นใจกรมธรรม์ประกันภัยว่าจะสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีความสามารถในการที่จะชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการก่อการร้ายได้ ตลอดจนทำให้ประกันภัยภาคเอกชนสามารถสร้างเสถียรภาพให้กับตนเองและ

---

(2) property and casualty insurance firms are important financial institutions, the products of which allow mutualization of risk and the efficient use of financial resources and enhance the ability of the economy to maintain stability, while responding to a variety of economic, political, environmental, and other risks with a minimum of disruption;

(3) the ability of the insurance industry to cover the unprecedented financial risks presented by potential acts of terrorism in the United States can be a major factor in the recovery from terrorist attacks, while maintaining the stability of the economy;

(4) widespread financial market uncertainties have arisen following the terrorist attacks of September 11, 2001, including the absence of information from which financial institutions can make statistically valid estimates of the probability and cost of future terrorist events, and therefore the size, funding, and allocation of the risk of loss caused by such acts of terrorism;

(5) a decision by property and casualty insurers to deal with such uncertainties, either by terminating property and casualty coverage for losses arising from terrorist events, or by radically escalating premium coverage to compensate for risks of loss that are not readily predictable, could seriously hamper ongoing and planned construction, property acquisition, and other business projects, generate a dramatic increase in rents, and otherwise suppress economic activity; and

(6) the United States Government should provide temporary financial compensation to insured parties, contributing to the stabilization of the United States economy in a time of national crisis, while the financial services industry develops the systems, mechanisms, products, and programs necessary to create a viable financial services market for private terrorism risk insurance.

(b) PURPOSE.—The purpose of this title is to establish a temporary Federal program that provides for a transparent system of shared public and private compensation for insured losses resulting from acts of terrorism,

in order to—

(1) protect consumers by addressing market disruptions and ensure the continued widespread availability and affordability of property and casualty insurance for terrorism risk; and

(2) allow for a transitional period for the private markets to stabilize, resume pricing of such insurance, and build capacity to absorb any future losses, while preserving State insurance regulation and consumer protections.

การกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยความเสี่ยงจากการก่อการร้าย โดย TRIA 2002 กำหนดให้รัฐบาลกลางต้องมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือสนับสนุนทางการเงินการประกันภัยสำหรับการเรียกร้องการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการก่อการร้ายอย่างเป็นธรรม โดยรูปแบบของการประกันภัยจะเป็นการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่เกินจากจำนวนที่ผู้เอาประกันภัยจะต้องมีการชำระค่าเสียหายส่วนแรก ทั้งนี้ TRIA 2002 จะมีผลใช้บังคับเป็นระยะเวลา 2 ปี ซึ่งได้กำหนดให้วันที่ 31 ธันวาคม 2005 เป็นวันสิ้นสุดการดำเนินการ

2.1.1) ความหมายของการกระทำของการก่อการร้าย

ภายใต้ SEC. 102 (1)(A)[126] แห่ง TRIA 2002 กำหนดให้การกระทำของการก่อการร้าย (Acts of Terrorism) หมายความว่า เป็นการกระทำใด ๆ ที่ได้มีการรับรองโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของประเทศสหรัฐอเมริกา และอัยการสูงสุดของสหรัฐอเมริกา เมื่อมีเหตุการณ์กรณีดังต่อไปนี้

(i) ต้องเป็นการกระทำของการก่อการร้าย

(ii) ต้องเป็นการกระทำความรุนแรง หรือการกระทำที่เป็นอันตรายต่อ

a. ชีวิตมนุษย์

---

[126] TERRORISM RISK INSURANCE ACT OF 2002

SEC. 102. DEFINITIONS.

In this title, the following definitions shall apply:

(1) ACT OF TERRORISM.—

(A) CERTIFICATION. —The term ''act of terrorism'' means any act that is certified by the Secretary, in concurrence with the Secretary of State, and the Attorney General of the United States—

(i) to be an act of terrorism;

(ii) to be a violent act or an act that is dangerous to—

(I) human life;

(II) property; or

(III) infrastructure;

(iii) to have resulted in damage within the United States, or outside of the United States in the case of—

(I) an air carrier or vessel described in paragraph (5)(B); or

(II) the premises of a United States mission; and

(iv) to have been committed by an individual or individuals acting on behalf of any foreign person or foreign interest, as part of an effort to coerce the civilian population of the United States or to influence the policy or affect the conduct of the United States Government by coercion.

b. ทรัพย์สิน หรือ

c. โครงสร้างพื้นฐาน

(iii) โดยจะมีผลให้เกิดความเสียหายภายในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือนอกประเทศสหรัฐอเมริกาในกรณีดังต่อไปนี้

a. ผู้ให้บริการขนส่งทางอากาศ หรือเรือเดินสมุทรขนาดใหญ่ที่ระบุไว้ในวรรค 5(B) แห่ง TRIA 2002 หรือ

b. สถานที่ของคณะผู้แทนประเทศสหรัฐอเมริกา และ

(iv) เป็นการกระทำความผิดโดยบุคคลหรือบุคคลที่ทำหน้าที่ในนามของบุคคลใด ๆ ในต่างประเทศ หรืออันเป็นผลประโยชน์ในต่างประเทศ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะบีบบังคับให้ประชาชนพลเรือนของประเทศสหรัฐอเมริกาดำเนินการตามแผนการที่กำหนดไว้ หรือเป็นการบีบบังคับที่จะส่งผลกระทบต่อการดำเนินการของรัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกา

จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงนำ TRIA 2002 มาปรับใช้เฉพาะกรณีการกระทำการก่อการร้ายที่เป็นการกระทำในนามของบุคคลต่างประเทศ หรือเพื่อผลประโยชน์จากต่างประเทศ ซึ่งเป็นการบังคับให้ประชาชนพลเมืองของสหรัฐอเมริกา หรือเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรมต่อนโยบายของสหรัฐอเมริกา โดยส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินในสหรัฐอเมริกา รวมทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นนอกสหรัฐอเมริกา และถ้าหากเป็นความเสียหายต่อการขนส่งทางอากาศเชิงพาณิชย์หรือเรือเดินสมุทรขนาดใหญ่ที่มีธงสัญชาติของสหรัฐอเมริกา หรือสถานที่ของคณะผู้แทนแห่งสหรัฐเมริกา ดังนั้น การโจมตีของผู้ก่อการร้ายจึงเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุของการเกิดสงคราม ไม่ว่าจะเป็นการโจมตีด้วยสารเคมี สารชีวภาพ รังสี และนิวเคลียร์ ทั้งนี้การโจมตีของผู้ก่อการร้ายที่ก่อให้ผู้เอาประกันภัยได้รับความสูญเสียในจำนวนที่ต่ำกว่า 5 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา จะไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตามที่บัญญัติไว้ใน sec 102(1)(B)[127] แห่ง TRIA 2002 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และอัยการสูงสุด จึงเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะระบุได้ว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นไปตามประเภทการโจมตีของผู้ก่อการร้ายตามที่กฎหมายกำหนดไว้

---

[127] SEC. 102. (1)(B) LIMITATION.—No act shall be certified by the Secretary as an act of terrorism if—

(i) the act is committed as part of the course of a war declared by the Congress, except that this clause shall not apply with respect to any coverage for workers' compensation; or

(ii) property and casualty insurance losses resulting from the act, in the aggregate, do not exceed $5,000,000.

2.1.2) การจัดหาเงินทุน (Financing)

กระทรวงการคลังของสหรัฐอเมริกาเป็นหน่วยงานที่จัดหาเงินทุนให้กับการดำเนินงานของ TRIA โดยที่ไม่ได้มีงบประมาณประจำปี ที่เรียกว่า “No – Year Money” ซึ่งหมายความว่า ผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณจะจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่ TRIA ต่อเมื่อจะต้องมีการจ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติ TRIA 2002 ได้มอบอำนาจให้แก่กระทรวงการคลังในการใช้จ่ายเงินจากกองทุนเพื่อดำเนินการตามความจำเป็น ซึ่งกำหนดไว้ใน sec 104 (g)(2)[128] แห่ง TRIA 2002 ซึ่งจำนวนการใช้จ่ายจะเกิดขึ้นเมื่อมีการเรียกร้องในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์การก่อการร้าย ดังนั้น การดำเนินการจ่ายเงินสำหรับการเรียกร้องความเสียหายจากเหตุการณ์จะเป็นเพียงการเตรียมความพร้อมเท่านั้น ยังไม่ได้มีการจ่ายจริงสำหรับการเรียกร้องนั้น แต่ในท้ายที่สุดแล้ว เมื่อสำนักงานได้มีการใช้จ่ายเงินสำหรับการเรียกร้องไปแล้วก็จะได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลกลางภายหลังจากที่ได้มีการรับรองเหตุการณ์การก่อการร้าย ซึ่งเป็นการที่สำนักงานจะได้รับเงินเพิ่มเข้ามาและกลายเป็นจำนวนเงินงบประมาณประจำปีดังกล่าว

2.1.3) การขยายระยะเวลาและการปรับปรุงแก้ไข TRIA 2002

เนื่องจากก่อนวันที่ The Terrorism Risk Insurance Act of 2002 จะสิ้นผลการใช้บังคับ (วันที่ 31 ธันวาคม 2005) บริษัทประกันภัยและผู้ประกอบธุรกิจได้เรียกร้องในการดำเนินการออกกฎหมายการคุ้มครองความเสียหายจากการก่อการร้าย รัฐบาลกลางจึงได้ขยายระยะเวลาการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว โดยการตรา The Terrorism Risk Insurance Extension Act of 2005 หรือที่เรียกว่า TRIEA ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ขยายระยะเวลาของ TRIA ออกไปอีกสองปี และได้มีการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขที่สำคัญบางประการของ TRIA คือ การประกันภัยความรับผิดของคณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่ที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายในขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยไม่นำการประกันภัยรถยนต์ การประกันภัยโจรกรรมการประกันภัยค้ำจุน การประกันภัยความรับผิดของวิชาชีพ หรือการประกันภัยการเกษตร

---

[128] SEC. 104. GENERAL AUTHORITY AND ADMINISTRATION OF CLAIMS.

(g) FUNDING.—

(2) ADMINISTRATIVE EXPENSES.—There are hereby appropriated, out of funds in the Treasury not otherwise appropriated, such sums as may be necessary to pay reasonable costs of administering the Program.

มาใช้บังคับ ตามที่กำหนดไว้ใน Sec 3 (b)(1)(c)[129] แห่ง TRIEA รวมทั้งได้มีการปรับอัตราการคุ้มครองความเสียหายจากจำนวน 5 ล้านเหรียญสหรัฐฯ เป็นจำนวนมากกว่า 50 - 100 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ตามที่ได้กำหนดไว้ใน sec 6(2)[130] แห่ง TRIEA

อย่างไรก็ดี The Terrorism Risk Insurance Extension Act of 2005 (TRIEA)ได้มีการปรับปรุงแก้ไขอีกครั้ง โดยตรา Terrorism Risk Insurance Program Reauthorization Act of 2007 ซึ่งมีการรวมการก่อการร้ายในประเทศไว้ในนิยามคำว่าการกระทำของการก่อร้าย[131] นอกจากนี้ ได้มีการปรับแก้ไขในรายละเอียดเล็กน้อยในเรื่องต่าง ๆ เช่น เบี้ยประกันภัยการหักเงินค่าเสียหายส่วนแรก ซึ่งกฎหมายนี้ได้ขยายระยะเวลาการบังคับใช้ TRIEA ต่อไปอีก 7 ปีซึ่งครบกำหนดวันที่ 31 ธันวาคม 2014

---

[129] TERRORISM RISK INSURANCE EXTENSION ACT OF 2005

SEC. 3. AMENDMENTS TO DEFINED TERMS.

(b) EXCLUSIONS FROM COVERED LINES.—

(1) IN GENERAL.—Section 102(12)(B) of the Terrorism Risk Insurance Act of 2002 (15 U.S.C. 6701 note; 116 Stat. 2326) is amended—

(c) by adding at the end the following:

‘‘(viii) commercial automobile insurance;

‘‘(ix) burglary and theft insurance;

‘‘(x) surety insurance;

‘‘(xi) professional liability insurance; or

‘‘(xii) farm owners multiple peril insurance.’’.

[130] SEC. 6. PROGRAM TRIGGER.

(2) by inserting after subparagraph (A) the following:

‘‘(B) PROGRAM TRIGGER.—In the case of a certified act of terrorism occurring after March 31, 2006, no compensation shall be paid by the Secretary under subsection (a), unless the aggregate industry insured losses resulting from such certified act of terrorism exceed—

‘‘(i) $50,000,000, with respect to such insured losses occurring in Program Year 4; or

‘‘(ii) $100,000,000, with respect to such insured losses occurring in Program Year 5.’’.

[131] Terrorism Risk Insurance Program Reauthorization Act of 2007

SEC. 2. DEFINITION OF ACT OF TERRORISM. Section 102(1)(A)(iv) of the Terrorism Risk Insurance Act of 2002 (15 U.S.C. 6701 note) is amended by striking ‘‘acting on behalf of any foreign person or foreign interest’’.

แต่เนื่องจาก The Terrorism Risk Insurance Act of 2002 มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อการประกันภัยความเสียหายของทรัพย์สิน และบริษัทประกันภัยจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งรัฐบาลกลางจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินโดยการจัดสรรงบประมาณภายหลังจากที่มีการเรียกร้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ทันที เนื่องจากบริษัทประกันภัยภาคเอกชนไม่สามารถที่จะมีเงินทุนในจำนวนที่มากพอกับความเสียหายที่มหาศาลได้ในระยะเวลาอันสั้น อย่างไรก็ดี แม้ว่าประชาชนจะต้องเผชิญกับอันตรายจากเหตุการณ์การก่อการร้าย ไม่ว่าจะเป็นความสูญเสียที่เกิดจากการทำปฏิกิริยาของนิวเคลียร์ ชีวภาพ และสารเคมี การปนเปื้อนสารกัมมันตภาพรังสี ซึ่งมีจำนวนที่เกิดเพิ่มมากขึ้น และการเกิดอัคคีภัยตามมาภายหลังจากการเกิดเหตุการณ์การก่อการร้าย ก็ตาม แต่ก็ยังมีความลังเลที่จะทำประกันภัยความเสี่ยงการก่อการร้าย ประกอบกับจากการที่รัฐบาลรับประกันภัยต่อและไม่มีการใช้จ่ายเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายเกิดขึ้น ย่อมมีความสัมพันธ์กับการลงทุนที่จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ในการทำกิจกรรมสำหรับการลดความเสี่ยง หรือแม้ว่าในภายหลังจะมีการใช้จ่ายเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายก็ตาม แต่การดำเนินการก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงไม่มีความจำเป็นสำหรับกรณีการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการก่อการร้าย และคาดว่าในอนาคตจะต้องมีการตรากฎหมายใหม่ขึ้นมาเพื่อให้ความเสี่ยงการก่อการร้ายเข้าสู่กระบวนการของการประกันภัยการก่อการร้ายอย่างเต็มรูปแบบ โดยอาจจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางในช่วงต้นที่เริ่มมีการดำเนินการ

ผู้วิจัยเห็นว่า ทั้งโครงการ NEIP และ The Terrorism Risk Insurance Act of 2002 ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น มีความชัดเจนและละเอียดพอสมควรในการที่รัฐบาลกลางมีอำนาจในการกำหนดหน้าที่ของบริษัทประกันภัยสำหรับความรับผิดชอบร่วมกันเป็นลำดับ โดยในทศวรรษที่ผ่านมามีความเสี่ยงขนาดใหญ่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง จึงทำให้รัฐบาลมีภารกิจที่จะต้องออกแบบโครงการสำหรับการจัดหาเงินทุนเพื่อการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากความเสี่ยงภัยพิบัติ ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงสามารถ (1) กำหนดโครงสร้างภายในของบริษัทประกันภัยภาคเอกชนสำหรับการรับทำประกันภัยเกี่ยวกับเหตุการณ์ของความเสี่ยง (2) กำหนดให้บริษัทประกันภัยจะต้องให้ความคุ้มครองที่มากกว่าพื้นฐานทั่วไป และ (3) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการับผิดชอบ และการรับประกันภัยต่อความเสี่ยงของภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้ ตัวอย่างเช่น อำนาจในการสั่งการกรณีการเกิดแผ่นดินไหวในแคลิฟอร์เนีย (California Earthquake) จะเห็นได้ว่าโครงการประกันภัยของรัฐบาลที่มีอยู่นั้นมีความหลากหลาย และดูเหมือนว่าสิ่งสำคัญที่มุ่งเน้นคือ วิธีการที่จะทำให้ถึงจุดมุ่งหมายที่จะทำให้ทั่วประเทศของรัฐได้รับประโยชน์ ซึ่งต่อไปนี้จะเป็นตัวอย่างของกองทุนภัยพิบัติที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาล

4.2.2.3 กฎหมายกองทุน

1) California Earthquake Authority[132]

California Earthquake Authority (CEA) เป็นกองทุนที่ได้รับการจัดตั้งโดยรัฐบาล เป็นกองทุนขนาดใหญ่ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในเดือนกันยายน 1996 ภายหลังจากที่เกิดเหตุการณ์ Northridge Earthquake ในปีคริสต์ศักราช 1994 โดยรัฐแคลิฟอร์เนียได้มีการจัดทำประกันภัยแผ่นดินไหวสำหรับที่อยู่อาศัยในรัฐแคลิฟอร์เนียที่ได้รับความร่วมมือจากบริษัทประกันภัย และการส่งเสริมชาวแคลิฟอร์เนียให้มีการทำสัญญาประกันภัยดังกล่าว เพื่อลดความเสี่ยงต่อการสูญเสียที่เกิดจากแผ่นดินไหว ซึ่งรัฐบาลมีความต้องการให้บริษัทประกันภัยมีการเสนอกรมธรรม์คุ้มครองความเสี่ยงแผ่นดินไหวให้กับเจ้าของที่อยู่อาศัย ไม่ว่าจะเป็นการทำสัญญาประกันภัยโดยตรงหรือการทำสัญญาประกันภัยโดยผ่านกองทุนแผ่นดินไหวที่รัฐบาลให้การสนับสนุน โดยมีการช่วยเหลือแยกต่างหากจากการดำเนินการของ CEA อย่างไรก็ดี CEA ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีการหักค่ารับผิดส่วนแรกเป็นจำนวนที่สูงในอัตราร้อยละ 10 - 15 ของจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น และผู้ประสบภัยพิบัติได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายในจำนวนที่ต่ำ รวมทั้ง CEA ไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลหรือรับประกันความเสี่ยงจากรัฐบาล[133]

2) Florida Hurricane Catastrophe Fund[134]

ในทำนองเดียวกันกับ CEA ภายหลังจากที่เกิดเหตุการณ์ Hurricane Andrew ในปีคริสต์ศักราช 1993 รัฐฟลอริดาได้จัดตั้งกองทุนขึ้นมาจำนวน 2 กองทุน เพื่อให้การสนับสนุนประกันภัยให้มีการคุ้มครองภัยพิบัติพายุเฮอริเคน คือ กองทุนการประกันทรัพย์สินของประชาชนโดยบริษัทประกันภัยจะให้ความคุ้มครองความเสียหายในส่วนที่เหลือที่ประชาชนไม่สามารถได้รับการช่วยเหลือจากการประกันภัยภาคเอกชน และกองทุนภัยพิบัติเฮอริเคนในรัฐฟลอริดา (Florida Hurricane Catastrophe Fund : FHCF) ซึ่งจะมีการขยายการทำสัญญาประกันภัยให้ครอบคลุมความเสี่ยงที่เกิดจากพายุเฮอริเคนที่ปรากฏขึ้น โดยกองทุน FHCF เป็นนิติบุคคลที่ได้รับการยกเว้นภาษีรัฐบาลกลาง (Federal Tax) ซึ่งกองทุน FHCF มีเงินทุนจากค่าธรรมเนียมนำส่งจากบริษัทประกันภัยที่เข้าร่วมโครงการและบริษัทรับประกันภัยต่อ กองทุนให้การคุ้มครองชดเชยเยียวยาความเสียหาย

---

[132] Véronique Bruggeman. *Supra.* p. 460.

[133] กวิตม์ ศิริสรรพ์ และคณะ. (2554). ***โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนาแนวทางการบริหารความเสี่ยงทางการคลังเชิงรุก โดยวิธีจัดหาแหล่งเงินทุน เพื่อลดภาระทางการคลังที่เกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติ.*** สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. หน้า 31.

[134] Véronique Bruggeman. (2010). ***Compensating Catastrophe Victims A Comparative Law and Economics Approach.*** Volume 12. Kluwer Law International BV : The Netherlands. p. 460 – 461.

สำหรับทรัพย์สินที่อยู่ในรัฐฟลอริดาตามที่มีการระบุไว้ในกรมธรรม์ประกันภัย ทั้งนี้ บริษัทประกันภัยจะกำหนดคุณสมบัติของทรัพย์สินที่จะได้รับความคุ้มครองความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติ และกองทุนไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลหรือรับประกันความเสี่ยงจากรัฐบาล รวมทั้งกองทุนไม่ได้รับอนุญาตในการขอยื่นล้มละลาย

3) Hawaii Hurricane Relief Fund[135]

รัฐฮาวายได้จัดตั้ง The Hawaii Hurricane Relief Fund (HHRF) ขึ้นในปีคริสต์ศักราช 1993 ภายหลังจากการเกิดเหตุการณ์พายุเฮอริเคน Ihiki เข้าโจมตีรัฐฮาวายในปีคริสต์ศักราช 1992 เพื่อเป็นการส่งเสริมการทำประกันภัย และให้ความคุ้มครองความเสี่ยงวาตภัยที่เป็นพายุลมแรง โดยกองทุน HHRF ได้มีการเสนอกรมธรรม์การประกันภัยต่อสำหรับความเสียหายที่เกี่ยวข้องกับพายุเฮอริเคนให้กับเจ้าของที่อยู่อาศัยและทรัพย์สินของผู้ประกอบธุรกิจขนาดเล็ก ทั้งนี้ จะต้องเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในรัฐฮาวายเท่านั้นที่จะสามารถเอาประกันภัยได้ อย่างไรก็ตามในปีคริสต์ศักราช 2000 พบว่ากองทุน HHRF ไม่ได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับมีปัญหาอันเนื่องมาจากรัฐฮาวายประสบปัญหาด้านการเงินทำให้มีความพยายามที่จะนำเงินของกองทุนมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น เช่น การศึกษา เป็นต้น[136] ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกองทุนดังกล่าวจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีกองทุนนี้ และเห็นควรให้บริษัทประกันภัยภาคเอกชนเข้ามาทำหน้าที่นี้แทน

4) The September 11th Victim Compensation Fund[137]

วัตถุประสงค์ของกองทุนชดเชยเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติ 11 กันยายน (The September 11th Victim Compensation Fund) คือ การให้ค่าชดเชยเยียวยากับบุคคลที่ได้รับบาดเจ็บทางร่างกายหรือเสียชีวิต หรือการชดเยียวยาให้กับญาติของผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์การก่อการร้ายเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2001 โดยผู้ที่มีสิทธิ์ที่จะได้การช่วยเหลือจากกองทุนจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดว่าใครคือผู้มีสิทธิ์เรียกร้องความเสียหายจากกองทุนได้ โดยกรณีของผู้เสียชีวิตจากการโจมตีตึก World Trade Centre ตึก Pentagon หรือตึก Shanksville ผู้มีสิทธิเรียกร้องให้มีการชดเชยเยียวยาจากกองทุนจะต้องได้รับคำสั่งจากศาลหรือได้การรับการรับรองโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือบุคคลที่อยู่ในฐานะของผู้จัดการมรดกในทรัพย์สินของผู้ประสบภัยพิบัติที่เสียชีวิตกรณีที่ได้มีการทำพินัยกรรมไว้ หรือบุคคลที่ถือได้ว่าจะได้รับส่วนแบ่งทรัพย์สินของผู้ที่เสียชีวิตในกรณีที่ไม่ได้ทำพินัยกรรมไว้

---

[135] ***Ibid,*** p. 461.

[136] กวิตม์ ศิริสรรพ์ และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 133. หน้า 31.

[137] Véronique Bruggeman. *Supra.* p. 465 - 476

สำหรับสิทธิของผู้ประสบภัยพิบัติที่ได้รับบาดเจ็บโดยไม่ได้ถูกฆ่าในเหตุการณ์การโจมตี[138] จะมีสิทธิเรียกร้องการชดเชยเยียวยาจากกองทุนต่อเมื่อผู้ประสบภัยพิบัติได้รับอันตรายต่อร่างกายในขณะที่อยู่ ณ. สถานที่นั้นในเวลาที่เกิดเหตุการณ์ที่มีการพุ่งชนของเครื่องบิน คือสถานที่ใดสถานที่หนึ่งในสามแห่งที่มีการพุ่งชนของเครื่องบิน หรือในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียงที่จะได้รับผลกระทบตามมาจากการพุ่งชนตึกทั้งสามแห่ง(In the immediate aftermath) โดยเฉพาะผู้ประสบภัยพิบัติที่ทนทุกข์ทรมานจากการบาดเจ็บทางร่างกายในการรับการรักษาทางการแพทย์ภายใน 72 ชั่วโมง หากการบาดเจ็บหรือการช่วยเหลือที่จะต้องได้รับการรักษาในโรงพยาบาลเป็นเวลาอย่างน้อย 24 ชั่วโมง บุคคลที่กล่าวมาข้างต้นนี้จึงถือได้ว่าเป็นผู้มีสิทธิได้รับการชดเชยเยียวยาจากกองทุน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าไม่มีการชดเชยเยียวยาในกรณีของความทนทุกข์ทรมานต่อจิตใจหรืออารมณ์ โดยไม่ได้รับการบาดเจ็บต่อร่างกาย หรือกรณีของประชาชนจำนวนประมาณ 300,000 ราย ที่สัมผัสกับขนนกที่เป็นพิษที่ได้มีการปล่อยเข้าไปในทางตอนล่างของ Manhattan ภายหลังจากที่ตึก World Trade Centre มีการพังทลายจึงคงมีเพียงการบาดเจ็บต่อร่างกายเท่านั้นที่จะได้รับการชดเชยเยียวยา รวมทั้งการบาดเจ็บทางร่างกายที่เกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือหรือกู้คืนสถานการณ์ในที่เกิดเหตุการณ์เป็นเวลานานกว่า 96 ชั่วโมง ภายหลังจากที่มีการโจมตี ทั้งนี้ กรณีของผู้ประสบภัยพิบัติจากการโจมตีไม่สามารถเรียกร้องการชดเชยเยียวยาจากกองทุนได้ ก็ย่อมสามารถทำได้เพียงการยื่นข้อเรียกร้องการชดเชยเยียวยาในทางละเมิดได้ และอาจจะมีความเป็นไปได้ที่ว่าจะมีการกล่าวอ้างและนำบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องความจำกัดความรับผิดของสายการบินในกรณีที่ก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อผู้ประสบภัยพิบัติจากการโจมตีดังกล่าว

ภายใต้กองทุนชดเชยเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติ 11 กันยายน (The September 11th Victim Compensation Fund) ให้ความคุ้มครองเยียวยาทั้งความเสียหายทางเศรษฐกิจ[139] (Economic Losses) และความเสียหายที่ไม่ใช่ทางเศรษฐกิจ (Non – Economic Losses) สามารถได้รับการชดเชยเยียวยาได้จากกระทรวงการคลังของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งความสูญเสียดังที่ได้กล่าวมานี้จะได้รับการเยียวยาภายใต้กฎหมายของรัฐที่จะสามารถนำมาปรับใช้ได้ตามที่บัญญัติไว้ใน The Terrorism Risk Insurance Act of 2002 นอกเหนือจากความสูญเสียดังกล่าวแล้วบางครั้งอาจจะมีใน

---

[138] Federal Register/ Vol. 67, No. 49 / Wednesday, March 13, 2002 / Rules and Regulations. p. 11242. (Online). Available: https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2002-03-13/pdf/02-5923.pdf [2019, December 20]

[139] ความเสียหายทางเศรษฐกิจคือ ความเสียหายอันเป็นตัวเงิน (Percuniary loss) ซึ่งเป็นผลจากการเกิดอันตรายรวมทั้งการสูญเสียรายได้หรือผลประโยชน์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน การสูญเสียค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ การสูญเสียการบริการทดแทน การสูญเสียเนื่องจากความตายเช่น ค่าใช้จ่ายในการฝังศพ ตลอดจนการสูญเสีย โอกาสทางธุรกิจหรือการจ้างงาน

เรื่องของความสูญเสียที่อาจจะเป็นไปได้ (Presumption Losses) ซึ่งเป็นไปตามตารางการคำนวณที่ขึ้นอยู่กับอายุ และระดับรายได้ในปัจจุบัน เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุผลอันสมควรโดยต้องมีเอกสารมาแสดงถึงพฤติการณ์พิเศษที่ควรจะได้รับการชดเชยเยียวยาในจำนวนที่สูงกว่าที่คำนวณจากตารางที่กำหนดไว้

จากการศึกษากองทุนดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่ากองทุนชดเชยเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติ (Victim Compensation Fund) ได้ให้การชดเชยเยียวยาแก่ผู้ประสบภัยพิบัติไม่ว่าจะเป็นความสูญเสียทางเศรษฐกิจ (Economic Losses) และความสูญเสียที่ไม่ใช่ทางเศรษฐกิจ (Non - Economic Losses) สำหรับบุคคลที่ได้รับความทุกข์ทรมานจากการบาดเจ็บต่อร่างกาย รวมทั้งบุคคลที่อยู่ในความอุปการะของผู้ประสบภัยพิบัติที่เสียชีวิตและรอดชีวิต ซึ่งภารกิจของกองทุนในด้านหนึ่งเป็นการให้เปล่า ปัญหาที่สำคัญของกองทุน คือความต้องการที่จะมีแหล่งเงินทุนสำรองการชดเชยเยียวยา (Collateral Sources Offset) คือเมื่อผลรวมของการชดเชยเยียวยาความสูญเสียทางเศรษฐกิจและความสูญเสียที่ไม่ใช่ทางเศรษฐกิจให้กับผู้ประสบภัยหรือบุคคลที่เป็นครอบครัวของผู้ประสบภัยพิบัติ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแหล่งเงินทุนสำรองการชดเชยเยียวยา

4.2.3 การชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติภายใต้กฎหมายความรับผิดชอบของรัฐ

แต่เดิมสหรัฐอเมริกาได้นำหลักเรื่องความคุ้มกันของรัฐ (Sovereign immunity) ซึ่งเป็นหลักการตามกฎหมาย Common Law ของอังกฤษมาใช้ ซึ่งผลของหลักการนี้ ทำให้รัฐบาลกลาง (Federal) และมลรัฐ (States) ได้รับความคุ้มกันจากความรับผิดทางละเมิด โดยไม่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดเว้นแต่จะยินยอมรับผิดเอง ผลที่ตามมาอีกประการในเวลานั้นก็คือ มีการยอมรับเป็นหลักการทั่วไปว่า ข้าราชการและลูกจ้างของรัฐบาลต้องรับผิดกรณีเมื่อได้ทำละเมิดเป็นการส่วนตัวโดยปราศจากข้อยกเว้นในขณะที่หน่วยงานของรัฐได้รับการปกป้องความรับผิด โดยได้รับความคุ้มกัน[140] หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งบุคคลใดจะฟ้องร้องรัฐบาลให้รับผิดไม่ได้ เว้นแต่รัฐบาลกลางจะอนุญาต อย่างไรก็ดี ประชาชนสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐรายบุคคลสำหรับการละเมิดได้ ภายใต้ Title 42

---

[140] W.Page. Keeton, Dan B.Dobert E. keeton and David G. Owen, Prosser and keeton on the Law of Torth. (st.Paul,Minn : West Publishing Co.,1984) p.1056. อ้างถึงใน สุจิน ซื่อสุวรรณ. (2532). ***ความรับผิดทางละเมิดของราชการ.*** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 45.

แห่ง United States Code มาตรา 983[141] สำหรับการเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐบาลอันเนื่องมาจากการกระทำของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นผู้เสียหายสามารถทำได้โดยการยื่นคำร้อง (A Private Bill) ต่อรัฐสภา (Congress) ซึ่งวิธีการและขั้นตอนมีความยุ่งยากและบ่อยครั้งไม่ได้รับความเสมอภาค[142]

หลักการเรื่องความคุ้มกันของรัฐ ในระยะต่อมาก็ได้เสื่อมคลายลงเรื่อย ๆ ในปีคริสต์ศักราช 1855 รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายจัดตั้ง Court of Claims ขึ้นในการพิจารณากรณีเรียกร้องตามสัญญา (Contract Claims) และกรณีการนำทรัพย์สินของเอกชนไปใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์โดยไม่ให้ค่าตอบแทนอันชอบธรรม ต่อมาระหว่างปี ค.ศ. 1887 – ค.ศ. 1947 รัฐสภาได้ออกกฎหมายหลายฉบับให้อำนาจผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขององค์การปกครอง ในการแก้ไขข้อเรียกร้องทางปกครองภายใต้เงื่อนไขตามกฎหมาย โดยกำหนดจำนวนเงินสูงสุดสำหรับชดใช้ค่าเสียหายทางละเมิดไว้ ในระหว่างนั้นรัฐบาลกลางได้กลายเป็นเจ้าของกิจการต่าง ๆ มากมาย ทำให้เกิดกรณีที่สร้างความเสียหายแก่เอกชนจำนวนมาก ทำให้คำร้องของเอกชนที่มีต่อรัฐสภามีจำนวนมากขึ้น ในที่สุดก็นำไปสู่การตรากฎหมายสละความคุ้มกันของรัฐ[143] ทั้งนี้ ในปีคริสต์ศักราช 1946 รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมาย The Federal Tort Claims Act หรือ FTCA ขึ้น (ปัจจุบันอยู่ใน 28 U.S.C. § 1346 § 1402 § 1504 § 2110 § 2401 – 2402 § 2411 – 2412 § 2671 – 2672 § 2674 – 2680) เนื่องจากเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ 1) เพื่อเป็นการปลดเปลื้องรัฐสภาจากภาระที่จะต้องตรากฎหมายเพื่อเยียวยาเอกชนเป็นรายกรณีตามคำร้องของเอกชน (Private Relief Bill) ซึ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี 2) เพื่อให้ความยุติธรรมกับบุคคลทั้งหลายซึ่งได้รับบาดเจ็บหรือเสียหายจากการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ[144] ซึ่งรายละเอียดของกฎหมายฉบับดังกล่าวจะได้ศึกษาในหัวข้อถัดไป

4.2.3.1 The Federal Tort Claims Act (FTCA)

โดยที่กฎหมาย The Federal Tort Claims Act (FTCA) เป็นกฎหมายเดียวที่อนุญาตให้สามารถฟ้องรัฐบาลให้รับผิดอันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐภายใต้ขอบเขตการจ้างงานของเจ้าหน้าที่นั้น อย่างไรก็ตาม รัฐสภาก็ไม่ได้สละความคุ้มกันทั้งหมดของรัฐ รัฐบาลได้สละความคุ้มกันอย่างจำกัดเท่านั้น เพราะมีการกำหนดข้อยกเว้นที่ไม่สามารถ

---

[141] ธรรมนูญ พิทยาภรณ์, ลาวัลย์ จันทร์พวง และเอกภพ วราภาสกุล. (2555). กฎหมายและคำสั่งศาลเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติ : ประสบการณ์ของประเทศเยอรมัน ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทย. ***ดุลพาห์,*** 59(3). หน้า 10.

[142] สุจิณ ซื่อสุวรรณ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 140. หน้า 45.

[143] สุจิณ ซื่อสุวรรณ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 140. หน้า 45.

[144] สุจิณ ซื่อสุวรรณ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 140. หน้า 57.

ฟ้องร้องรัฐบาลได้ในหลายกรณีด้วยกัน อาทิเช่น การเรียกร้องอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของลูกจ้างของรัฐซึ่งได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ไม่ว่ากฎหมายหรือระเบียบนั้นจะปรากฏในภายหลังว่าไม่มีผลใช้บังคับ หรือเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามดุลพินิจภายใต้ขอบอำนาจหรือหน้าที่ของหน่วยงานไม่ว่าดุลพินิจนั้นจะชอบหรือไม่[145] หรือกรณีข้อยกเว้นความรับผิดของรัฐในการกระทำละเมิดโดยเจตนา (Intentional Tort) โดยในช่วงแรกนั้นได้บัญญัติข้อยกเว้นความรับผิดของรัฐสำหรับการกระทำละเมิดโดยเจตนาไว้ 11 กรณี อันได้แก่ การพยายามทำร้ายร่างกาย (Assault) ทำร้ายร่างกาย (Battery) การคุมขังโดยมิชอบ (False Imprisonment) การจับกุมตัวโดยมิชอบ (False Arrest) การจับตัวด้วยข้อหาคดีอาญาที่ไร้เหตุผล (Malicious Prosecution) การใช้วิธีการทางกฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (Abuse of Process) การหมิ่นประมาทโดยการโฆษณา (Libel) การหมิ่นประมาทด้วยวาจา (Slander) การหลอกลวง (Misrepresentation) การฉ้อโกง (Deceit) และการแทรกแซงสิทธิตามสัญญา (Interference with Contract Rights) ซึ่งในเวลาต่อมารัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้มีการแก้ไขมาตรา 2680 (h)[146] ในปีคริสต์ศักราช 1974 โดยสละความคุ้มกันการฝ่าฝืนกฎหมายของเจ้าหน้าที่ปกครองสำหรับการกระทำละเมิดโดยเจตนาในความผิด 6 ประเภท คือ พยายามทำร้ายร่างกาย ทำร้ายร่างกาย การคุมขังโดยมิชอบ การจับกุมตัวโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนตัวและการจับกุมตัวด้วยข้อหาอาญาโดยไร้เหตุผล เนื่องจากการกระทำดังกล่าวเป็นเจตนาชั่วร้ายของเจ้าหน้าที่ จึงเห็นควรให้สิทธิเรียกร้องนี้อยู่บนพื้นฐานของกฎหมายเอกชน

---

[145] U.S. Code § 2680 (a) Any claim based upon an act or omission of an employee of the Government, exercising due care, in the execution of a statute or regulation, whether or not such statute or regulation be valid, or based upon the exercise or performance or the failure to exercise or perform a discretionary function or duty on the part of a federal agency or an employee of the Government, whether or not the discretion involved be abused.

[146] U.S. Code § 2680 (h) Any claim arising out of assault, battery, false imprisonment, false arrest, malicious prosecution, abuse of process, libel, slander, misrepresentation, deceit, or interference with contract rights: Provided, That, with regard to acts or omissions of investigative or law enforcement officers of the United States Government, the provisions of this chapter and section 1346(b) of this title shall apply to any claim arising, on or after the date of the enactment of this proviso, out of assault, battery, false imprisonment, false arrest, abuse of process, or malicious prosecution. For the purpose of this subsection, “investigative or law enforcement officer” means any officer of the United States who is empowered by law to execute searches, to seize evidence, or to make arrests for violations of Federal law.

นอกเหนือจากการชดเชยเยียวยาความเสียหายภายใต้กฎหมายความรับผิดแล้ว ผู้ประสบภัยพิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disasters) ผู้ประสบภัยพิบัติสามารถเรียกร้องการชดเชยเยียวยาจากการคุ้มครองประกันภัยได้ ซึ่งสัญญาประกันภัยภาคเอกชนโดยทั่วไปแล้วมีความมุ่งหมายเพื่อการคุ้มครองผู้ประกันตนกับความเสียหายที่เฉพาะเจาะจงโดยไม่คำนึงถึงสาเหตุแห่งความเสียหาย ซึ่งภัยพิบัติทั่วไปก็ย่อมได้รับความคุ้มครองจาการประกันภัยแม้ว่าจะเป็นภัยพิบัติเฉพาะเจาะจง ได้แก่ อุทกภัย และแผ่นดินไหว ที่ได้รับความคุ้มครองเป็นกรณีพิเศษ นอกจากนี้ ประกันภัยชดเชยเยียวยาแรงงานได้ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับการทำงาน หรือการเสียชีวิตไม่ว่าจะเกิดจากสาเหตุใด แม้ว่าจะเป็นการกระทำการก่อการร้าย (Acts of Terrorism) หรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disasters) โดยที่ประกันภัยชีวิต ประกันภัยสุขภาพ และประกันภัยความพิการภาคเอกชน ส่วนใหญ่ให้ความคุ้มครองการชดเชยเยียวยาสำหรับการบาดเจ็บทางร่างกาย ในขณะที่ความเสียหายต่อทรัพย์สินจะได้รับความคุ้มครองโดยประกันภัยรถยนต์ ประกันภัยทรัพย์สินเชิงพาณิชย์ และประกันภัยที่อยู่อาศัย ซึ่งกรมธรรม์ประกันภัยมีมาตรฐานของการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าของที่อยู่อาศัยเอกชน รวมถึงความเสี่ยงหรืออันตรายทั้งหมด[147] ซึ่งในลำดับถัดไปผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาการเยียวยาชดเชยความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติภายใต้กฎหมายการประกันภัย

4.2.4 สรุปการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติในประเทศสหรัฐอเมริกา (Financial Compensation For Victims of Disasters in The United States)

ในส่วนนี้จะเป็นการสรุปของการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการชดเชยเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ประสบภัยพิบัติในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีเป้าหมายเพื่อแสดงให้เห็นถึงเครื่องมือทางกฎหมายที่ใช้ในการจัดการในเรื่องดังกล่าว

รูปแบบการชดเชยเยียวยาความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติในสหรัฐอเมริกาประกอบด้วย 4 รูปแบบ คือ (1) รูปแบบทางกฎหมายละเมิด (2) รูปแบบการประกันภัย (3) รูปแบบกองทุน โดยที่รูปแบบทางกฎหมายละเมิดสหรัฐอเมริกาเป็นรูปแบบที่มีความโดดเด่นในเรื่องของเจตนารมณ์ที่จะให้การชดเชยเยียวยาทางการเงินให้แก่ผู้ประสบภัยพิบัติที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของมนุษย์ และแบ่งความรับผิดในทางละเมิดเป็นการจงใจกระทำละเมิด (Intentional Torts) ความประมาทเลินเล่อ (Negligence) และความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) การเยียวยาในทางกฎหมายละเมิดได้มีการดำเนินการเสมอโดยไม่มีข้อยกเว้นภายใต้สถานการณ์ที่ผู้ประสบภัยพิบัติ รวมทั้งผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติจะได้รับความคุ้มครองการประกันภัย

---

[147] Véronique Bruggeman. *Supra.* pp. 413 -414.

ภาคเอกชน และมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากสวัสดิการสังคม ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกระทำละเมิดส่วนใหญ่ผู้ที่ได้รับความเสียหายมักจะได้รับการแก้ไขเยียวยาก่อนที่จะมีคำตัดสินจากคณะลูกขุน ดังนั้น การเยียวยาในทางกฎหมายละเมิดจึงมีความสมบูรณ์มาก กล่าวคือ ผู้ประสบภัยพิบัติสามารถเรียกร้องการชดเชยเยียวยาเป็นการเฉพาะรายบุคคล เพื่อเป็นการทำให้พวกเขากลับไปสู่สถานะเดิมเสมือนไม่ได้มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น สำหรับกรณีความเสียหายเล็กน้อย ผู้ประสบภัยพิบัติจะได้รับการชดเชยเยียวยาค่าเสียหาย และค่าเสียหายเชิงลงโทษ และการชดเชยเยียวยาที่ได้รับนี้ไม่เป็นการจำกัดที่พึงจะได้รับการเยียวยาจากแหล่งเงินทุนสำรองการชดเชยเยียวยา เช่น การประกันภัยภาคเอกชน หรือการประกันภัยภาครัฐ แม้ว่าบริษัทประกันภัยมีสิทธิที่จะรับช่วงสิทธิจากบุคคลที่สามที่ถูกกระทำละเมิดจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแต่ผู้ประสบภัยพิบัติก็จะถูกจำกัดสิทธิของการที่จะได้รับเยียวยาซ้ำ (Double Recovery)

นอกจากนี้ มีความเป็นไปได้ที่ผู้ประสบภัยพิบัติจะซื้อประกันเพิ่มเติม เช่น ประกันชีวิต ประกันสุขภาพ หรือประกันความพิการและการบาดเจ็บทางร่างกาย ประกันภัยรถยนต์ ประกันภัยทรัพย์สินเชิงพาณิชย์ การประกันภัยทุกความเสี่ยงของเจ้าของที่อยู่อาศัย และการประกันความเสียหายของทรัพย์สินที่เกิดจากภัยพิบัติ ซึ่งสัญญาประกันภัยเหล่านี้ตามปกติแล้วไม่มีความแตกต่างของสาเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหาย

ซึ่งในท้ายที่สุด รัฐบาลกลางได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบรรเทาภัยพิบัติที่สำคัญโดยมีการจัดตั้งสำนักงานบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งรัฐบาลกลาง (Federal Management Emergency Agency : FEMA) เพื่อให้ความช่วยเหลือภายหลังจากที่ประธานาธิบดีได้ประกาศให้เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นภัยพิบัติขนาดใหญ่ โดยมีเจ้าหน้าที่ประสานงานสำหรับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่มลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งหน่วยงานของรัฐได้ให้การชดเชยเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disasters) และภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Man - Made Disasters) ที่ไม่ได้ทำประกันภัย โดยไม่ต้องมีการชำระคืนแก่ FEMA

4.2.4.1 ภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disasters)

เนื่องจากกลไกการชดเชยเยียวยาที่มีอยู่ของประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถนำมาปรับใช้สำหรับการชดเชยเยียวยาทางการเงินให้แก่ผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ แต่การเชื่อมโยงของแต่ละกลไกการชดเชยเยียวยายังไม่ได้รับการพัฒนาเพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลงของอันตรายที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ และเพื่อให้การชดเชยเยียวยาความเสียหายได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จึงได้มีการเสนอข้อคิดเห็นถึงประสิทธิภาพของมาตรการที่จำเป็นในการชดเชยเยียวยาทางการเงินให้แก่ผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งเท่าที่ผ่านมาพบว่ารัฐบาลกลางได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ

ชดเชยเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น การเข้าไปมีส่วนร่วมในการประกันภัยภาคเอกชน

โดยโครงการประกันอุทกภัยแห่งชาติ (National Flood Insurance Program 1968 : NEIP) เป็นตัวอย่างของรัฐบาลกลางในการเข้ามามีส่วนร่วมบรรเทาความรับผิดชอบการประกันภัยภาคเอกชน ได้แก่ รัฐบาลกลางเข้ามามีบทบาทในการรับประกันภัยต่อจากบริษัทประกันภัยเอกชน ซึ่งโครงการ NEIP ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นการตอบสนองในกรณีที่บริษัทประกันภัยเอกชนไม่ต้องการที่จะให้กรมธรรม์ประกันภัยให้ความคุ้มครองความเสี่ยงอุทกภัย เนื่องจากมองว่าการประกันอุทกภัยอยู่นอกเหนือการประกันภัยธุรกิจ และการประกันภัยเจ้าของที่อยู่อาศัย ดังนั้นโครงการ NEIIP จึงมีความมุ่งหมายที่จะทำให้การประกันภัยให้คุ้มครองความเสี่ยงอุทกภัยโดยความร่วมมือของภาครัฐและเอกชน นอกจากนี้ รัฐสภาพยายามที่จะกระตุ้นให้เกิดการบรรเทาผลกระทบที่เกิดจากอุทกภัย โดยการให้มลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นดำเนินการจัดการพัฒนาการใช้พื้นที่ที่เสี่ยงการเกิดอุทกภัย ซึ่งโครงการ NEIP เป็นการให้ประชาชนเข้าร่วมโดยสมัครใจ โดยชุมชนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อันตรายอุทกภัยพิเศษ (Special Flood Hazard Area : SEHA) มีสิทธิที่จะเข้าร่วมโปรแกรม NEIP ทั้งนี้ จะต้องมีการดำเนินการตามกฎระเบียบและข้อบังคับบริเวณพื้นที่ราบที่น้ำท่วมถึง โดยชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวสามารถซื้อประกันภัยที่รัฐบาลกลางให้การสนับสนุน หรือสำหรับสิ่งก่อสร้างที่อยู่ในพื้นที่ SEHA และได้มีการก่อสร้างก่อนที่ชุมชนท้องถิ่นจะเข้าร่วมโปรแกรม NEIP จะมีการจัดทำ Pre - Flood Insurance Rate Map (Pre - FIRM) ซึ่งชุมชนเหล่านี้จะได้รับการชดเชยเยียวยาตามอัตราการประกันภัย โดย FEMA จะทำการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย การจำกัดความคุ้มครอง และการกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติ ทั้งนี้ หากชุมชนมีมาตรการป้องกันพิเศษที่นอกเหนือไปจากที่โครงการ NEIP กำหนดไว้ จะส่งผลทำให้อัตราเบี้ยประกันภัยมีจำนวนลดลงด้วย โดยการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่ผู้ประสบภัยพิบัติจะได้รับจากการประกันอุทกภัย คือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรงต่อทางกายภาพ

ซึ่งต่อมารัฐแคลิฟอร์เนียได้ดำเนินการจัดการต่อความเสี่ยงแผ่นดินไหวโดยวิธีการ The California Earthquake Authority นอกจากนี้ รัฐฟลอริดาได้กำหนดกฎระเบียบบังคับให้บริษัทประกันภัยเอกชนดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองความเสียหายที่เกิดจากพายุเฮอริเคนโดยการจัดตั้งกองทุน The Florida Hurricane Catastrophes Fund โดยบริษัทประกันภัยอาจจะเลือกการเข้าไปมีส่วนร่วมในการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่ได้มีการแบ่งไว้เป็นสามระดับ ได้แก่ อัตราร้อยละ 45 อัตราร้อยละ 75 หรืออัตราร้อยละ 90 ของจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ

จากการที่ได้ศึกษากลไกการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ ในท้ายที่สุดจึงสรุปรายละเอียดไว้ในตารางที่ 15 ซึ่งได้แสดงถึงกลไกการชดเชยเยียวยา วิธีการแก้ปัญหาทางกฎหมาย และคุณลักษณะของแต่ละกลไก

ตารางที่ 15 สรุปกลไกการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ (สหรัฐอเมริกา)

รูปแบบการชดเชยเยียวยา	**ขอบเขตทางกฎหมาย**	**คุณสมบัติ**
กฎหมายความรับผิด	- การกระทำละเมิดโดยเจตนา - การประมาทเลินเล่อ (ซึ่งพบมากที่สุด) - ความรับผิดโดยเคร่งครัด	1) ปรับใช้ได้อย่างกว้างขวาง 2) การใช้สิทธิเรียกร้องเป็นการเฉพาะรายบุคคล
การประกันภัยภาคสมัครใจ	โครงการประกันภัยต่าง ๆ สำหรับการบาดเจ็บต่อร่างกายและความเสียหายต่อทรัพย์สิน	ตามข้อกำหนดของสัญญาประกันภัย
การประกันภัยภาคบังคับ โดยการครอบคลุมการประกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ	-	-
การรับประกันภัยต่อโดยรัฐ	-	-
การรับประกันภัยหลักโดยรัฐ	National Flood Insurance Program Act 1968	1) ความเสียหายต่อทรัพย์สินโดยตรง และค่าใช้จ่ายสำหรับมาตรการป้องกัน 2) ชดเชยเต็มจำนวน 3) จำกัดเฉพาะชุมชนที่ตั้งอยู่ใน SFHAs ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการและบังคับใช้กฎระเบียบของพื้นที่ที่น้ำท่วม และเป็นความสมัครใจสำหรับผู้อยู่อาศัยในชุมชนที่เข้าร่วมโครงการ เว้นแต่กรณีสินเชื่อหรือการจำนองจะเป็นการบังคับให้เข้าร่วมโครงการ

รูปแบบการชดเชยเยียวยา	ขอบเขตทางกฎหมาย	คุณสมบัติ
		4) อัตราเบี้ยประกันภัยจะปรับลดลงตามกรณีที่มีมาตรการป้องกันพิเศษ *คุณสมบัติที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ - ประกันเงินอุดหนุน ในอัตรา 30 – 40 ของค่าชดเชยเยียวยาสำหรับอาคาร Pre – FIRM และกรณี Post – FIRM ได้รับประกันอุดหนุนเต็มจำนวน - ไม่มีความเสี่ยงทางการเงินสำหรับบริษัทประกันภัยเอกชน
กองทุนการชดเชยเยียวยา	The Federal Disaster Relief Act (ดำเนินการโดยสำนักงานบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งรัฐบาลกลาง (Federal Management Emergency Agency : FEMA))	1) กองทุนรัฐบาลกลางที่ให้เปล่า 2) ให้ความช่วยเหลือบนพื้นฐานความจำเป็น *คุณสมบัติที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ต้องมีการประกาศภัยพิบัติโดยประธานาธิบดี

4.2.4.2 ภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Man - Made Disasters)

ในกรณีของภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Man - Made Disasters) นั้น สหรัฐอเมริกาได้มีกลไกการสำหรับการชดเชยเยียวยาทางการเงินตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ แต่การเชื่อมโยงของแต่ละกลไกยังไม่ได้รับการพัฒนาสำหรับการที่จะรับมือกับรูปแบบของอันตรายที่มีการเปลี่ยนแปลงไป เช่น ภัยพิบัติความเสี่ยงทางเทคโนโลยี ซึ่งกลไกการชดเชยเยียวยาทางการเงินสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Man - Made Disasters) ที่ได้รับความนิยมคือกลไกของกฎหมายความรับผิด ทั้งนี้ ไม่มีกลไกการชดเชยเยียวยาที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลกลางเป็นการเฉพาะ

จากการที่ได้ศึกษากลไกการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ในท้ายที่สุดจึงสรุปรายละเอียดไว้ในตารางที่ 16 ซึ่งได้แสดงถึงกลไกการชดเชยเยียวยา วิธีการแก้ปัญหาทางกฎหมาย และคุณลักษณะของแต่ละกลไก

ตารางที่ 16 สรุปกลไกการชดเชยเยียวยาสำหรับที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (สหรัฐอเมริกา)

รูปแบบการชดเชยเยียวยา	**ขอบเขตทางกฎหมาย**	**คุณสมบัติ**
กฎหมายความรับผิด	- การกระทำละเมิดโดยเจตนา - การประมาทเลินเล่อ (ซึ่งพบมากที่สุด) - ความรับผิดโดยเคร่งครัด	1) ปรับใช้ได้อย่างกว้างขวาง 2) การใช้สิทธิเรียกร้องเป็นการเฉพาะรายบุคคล
การประกันภัยภาคสมัครใจ	โครงการประกันภัยต่าง ๆ สำหรับการบาดเจ็บต่อร่างกายและความเสียหายต่อทรัพย์สิน	ตามข้อกำหนดของสัญญาประกันภัย
การประกันภัยภาคบังคับ	-	-
การรับประกันภัยต่อโดยรัฐ	-	-
กองทุนชดเชยเยียวยา	The Federal Disaster Relief Act (ดำเนินการโดยสำนักงานบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งรัฐบาลกลาง (Federal Management Emergency Agency : FEMA))	1) กองทุนรัฐบาลกลางที่ให้เปล่า 2)ให้ความช่วยเหลือบนพื้นฐานความจำเป็น *คุณสมบัติที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ต้องมีการประกาศภัยพิบัติโดยประธานาธิบดี

4.2.4.3 การโจมตีของผู้ก่อการร้าย (Terrorist Attacks)

แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะต้องเผชิญหน้ากับการโจมตีของผู้ก่อการร้ายขนาดเล็ก แต่อย่างไรก็ดี รัฐบาลกลางจึงได้มีการจัดตั้งกลไกการชดเชยเยียวยาขึ้นเป็นการเฉพาะสำหรับการลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ 9/11 และได้ตรา The Terrorism Risk Insurance Act of 2002 และได้มีการจัดตั้งกองทุนการชดเชยเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติ 11 กันยายน (The September 11th Victim Compensation Fund)

โดยที่ The Terrorism Risk Insurance Act of 2002 หรือเรียกโดยย่อว่า TRIA ได้สร้างขึ้นมาเพื่อเป็นการบังคับใช้ชั่วคราว แต่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งโดย The Terrorism Risk Insurance Extension Act of 2005 (TRIEA) และ Terrorism Risk Insurance Program Reauthorization Act of 2007 ซึ่งเป็นตัวอย่างของการที่รัฐบาลกลางได้จัดเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดการที่เกี่ยวกับความเสียหายของการประกันภัยเอกชน ในการที่จะมีความรับผิดชอบในเหตุการณ์ของการกระทำการก่อการร้ายที่มีความรุนแรงมาก โดยการกระทำของการก่อการร้าย (Acts of Terrorism) นั้น รวมถึงการกระทำที่ได้มีการกระทำในต่างประเทศที่ก่อให้เกิดความเสียหายของทรัพย์สินในสหรัฐอเมริกา โดยกรมธรรม์ประกันภัยการก่อการร้ายไม่สามารถที่จะระบุถึงการที่จะไม่ให้คุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อการร้าย ดังนั้น บริษัทประกันภัยแต่ละรายจึงเลือกที่จะเพิ่มอัตราเบี้ยประกันภัยเป็นพิเศษสำหรับการคุ้มครองความเสี่ยงการก่อการร้าย โดยรัฐบาลกลางได้มีการชำระเงินคืนในส่วนที่เกินจากค่าเสียหายส่วนแรกให้กับบริษัทประกันภัยภายหลังจากที่ได้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เอาประกันภัยแล้ว

เนื่องจาก The Terrorism Risk Insurance Act of 2002 ไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้กับผู้ประสบภัยพิบัติของเหตุการณ์ 9/11 ดังนั้น จึงได้มีการสร้างกองทุนเพื่อให้การชดเชยเยียวยาสำหรับความรับผิดโดยไม่มีความผิด (No - Fault Liability) ที่เรียกว่า กองทุนการชดเชยเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติ 11 กันยายน (The September 11th Victim Compensation Fund) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ The Air Transportation Safety and System Stabilization Act (ATSSSA) ซึ่งมีการนำเสนอในรูปแบบของสินเชื่อ และการสนับสนุนแก่สายการบินเพื่อหลีกเลี่ยงความล้มเหลวที่อาจเกิดขึ้นได้สำหรับระบบการขนส่งทางพาณิชย์ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งกองทุนการชดเชยเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติ 11 กันยายน (The September 11th Victim Compensation Fund) ทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าผู้ประสบภัยพิบัติที่ได้รับการบาดเจ็บต่อร่างกาย และการเสียชีวิตของพวกเขาจะได้รับการชดเชยเยียวยาจากกระทรวงการคลังของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงได้นำไปสู่การชดเชยเยียวยาของต้นแบบพิเศษ (The Special Master) ที่จะทำให้ผู้ประสบภัยพิบัติได้รับการชดเชยเยียวยาสำหรับความสูญเสียทางเศรษฐกิจ (Economic Losses) และความสูญเสียที่ไม่ใช่ทางเศรษฐกิจ (Non - Economic Losses) ในกรณีที่ผู้ประสบภัยพิบัติมีผู้ที่อยู่ในอุปการะ หรือมีคู่สมรส อย่างไรก็ตามแหล่งเงินทุนสำรองการชดเชยเยียวยาที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ที่นำมาหักออกจากจำนวนที่จะต้องมีการเบิกจ่ายเพื่อชดเชยเยียวยา จึงเห็นได้ว่ากองทุนไม่ได้มีความคาดหวังในการที่จะให้การชดเชยเยียวยาเต็มจำนวนความเสียหายในกรณีที่ผู้ประสบภัยพิบัติได้รับการบาดเจ็บต่อร่างกายและได้มีการรอดชีวิต จะมีการใช้สิทธิเรียกร้องการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากกองทุนการชดเชยเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติ 11 กันยายน (The September 11th Victim Compensation Fund) ทั้งนี้ หาก

ผู้ประสบภัยเลือกที่จะเรียกร้องการชดเชยเยียวยาจากกองทุนแล้ว จะถือว่าสละสิทธิในการที่จะเรียกร้องทางละเมิด

นอกเหนือจากที่ผู้ประสบภัยพิบัติจะได้รับการชดเชยเยียวยาจากกองทุนการชดเชยเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติ 11 กันยายน (The September 11th Victim Compensation Fund) แล้ว ยังมีกลไกการชดเชยเยียวยาทางการเงินอื่น ๆ เพื่อเป็นการบรรเทาความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติจากเหตุการณ์ 9/11 ได้แก่ สำนักงานบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งรัฐบาลกลาง (Federal Management Emergency Agency : FEMA) องค์กรการกุศล ความรับผิดทางละเมิด โครงการเหยื่อทางอาชญากรรมอื่น ๆ

จากการที่ได้ศึกษากลไกการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติที่เกิดจากการโจมตีของผู้ก่อการร้าย ในท้ายที่สุดจึงสรุปรายละเอียดไว้ในตารางที่ 17 ซึ่งได้แสดงถึงรูปแบบการชดเชยเยียวยา ขอบเขตทางกฎหมาย และคุณสมบัติของแต่ละกลไก

ตารางที่ 17 สรุปกลไกการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติที่เกิดจากการโจมตีของผู้ก่อการร้าย (สหรัฐอเมริกา)

รูปแบบการชดเชยเยียวยา	ขอบเขตทางกฎหมาย	คุณสมบัติ
กฎหมายความรับผิด	- การกระทำละเมิดโดยเจตนา - การประมาทเลินเล่อ (ซึ่งพบมากที่สุด) - ความรับผิดโดยเคร่งครัด	1) ปรับใช้ได้อย่างกว้างขวาง 2) การใช้สิทธิเรียกร้องเป็นการเฉพาะรายบุคคล 3) เว้นแต่ สาเหตุเกิดจากการกระทำของรัฐบาลกลาง
การประกันภัยภาคสมัครใจ	โครงการประกันภัยต่าง ๆ สำหรับการบาดเจ็บต่อร่างกาย และความเสียหายต่อทรัพย์สิน	ตามข้อกำหนดของสัญญาประกันภัย
การประกันภัยภาคบังคับโดยการครอบคลุมการประกันภัยก่อการร้าย	Terrorism Risk Insurance Act 2002 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย TRIAE 2005 และ TRIPRA 2007 (การประกันภัยก่อการร้ายภาคบังคับในทางเชิงพาณิชย์	1) การสูญเสียเชิงพาณิชย์ 2) ชดเชยเยียวยาเต็มจำนวนตามสัญญาประกันภัยหลัก 3) ผู้ถือกรมธรรม์สามารถปฏิเสธข้อเสนอการชดเชยเยียวยาการก่อการร้ายที่ต่ำกว่าสิทธิที่ควรจะได้รับ

รูปแบบการชดเชยเยียวยา	ขอบเขตทางกฎหมาย	คุณสมบัติ
	และการประกันทรัพย์สิน)	4) อัตราเบี้ยประกันการก่อการร้ายพิจารณาโดยบริษัทประกันภัย
การรับประกันภัยต่อโดยรัฐ	Terrorism Risk Insurance Act 2002 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย TRIAE 2005 และ TRIPRA 2007 (เป็นการสนับสนุนเพิ่มเติมโดยรัฐบาลกลาง)	1) กองทุนรัฐบาลกลางที่ให้เปล่า สำหรับการชดเชยเยียวยาที่เป็นไปได้ 2) การชดเชยเยียวยาจะขึ้นอยู่กับจำนวนเงินประกันรวมของตลาดประกันภัย 3) เป็นการจัดตั้งขึ้นชั่วคราว
กองทุนการชดเชยเยียวยา	The Federal Disaster Relief Act (ดำเนินการโดยสำนักงานบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งรัฐบาลกลาง (Federal Management Emergency Agency : FEMA))	1) กองทุนรัฐบาลกลางที่ให้เปล่า 2) ให้ความช่วยเหลือบนพื้นฐานความจำเป็น *คุณสมบัติที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ต้องมีการประกาศภัยพิบัติโดยประธานาธิบดี
กองทุนชดเชยเยียวยาเฉพาะกิจ	September 11th Victim Compensation Fund	1) ความเสียหายทางเศรษฐกิจ และความเสียหายที่ไม่ใช่ทางเศรษฐกิจ 2) รัฐบาลกลางชดเชยเยียวยาสำหรับการบาดเจ็บทางร่างกาย ที่ของเหยื่อหรือผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ 3) ความสูญเสียทางเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับตารางการคำนวณการสูญเสียทางเศรษฐกิจที่คาดการณ์ไว้ซึ่งไม่ใช่อัตราคงที่ และแหล่งที่มาของหลักประกันชดเชยเยียวยาจึงส่งผลให้ได้รับการชดเชยเยียวยาบางส่วน 4) การชดเชยเยียวยาอย่างไม่จำกัด *คุณสมบัติที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ - จัดทำขึ้นเป็นกรณีพิเศษ

รูปแบบการชดเชยเยียวยา	ขอบเขตทางกฎหมาย	คุณสมบัติ
		- เป็นการชดเชยเยียวยาแบบคู่ขนาน - สละสิทธิในการฟ้องร้องทางแพ่ง

จากการศึกษารูปแบบการชดเชยเยียวยาสำหรับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอันเกิดจากกรณีภัยพิบัติของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา แล้วพบว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ ภัยพิบัติจากการกระทำของมนุษย์ และภัยการก่อการร้าย สามารถได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากกฎหมายหลายฉบับด้วยกันทั้งกฎหมายทั่วไปและกฎหมายที่มีการตราขึ้นมาเป็นการเฉพาะ ในส่วนของกฎหมายทั่วไป ได้แก่ กฎหมายความรับผิดทางละเมิด กฎหมายประกันภัยภาคสมัครใจ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวเป็นการมุ่งชดเชยเยียวยาความเสียหายต่อร่างกาย และทรัพย์สิน แต่เนื่องจากการดำเนินการตามกฎหมายทั่วไปนั้นอาจเกิดข้อขัดข้องและปัญหาบางประการ จึงส่งผลให้ต้องมีการตรากฎหมายขึ้นมาเป็นการเฉพาะเห็นได้จากสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้รูปแบบกฎหมายการประกันภัยภาคบังคับ มาใช้ทั้งการชดเชยเยียวยาความเสียหายภัยพิบัติทางธรรมชาติ ได้แก่ Act of 13 July 1982 การชดเชยเยียวยาความเสียหายภัยพิบัติการกระทำของมนุษย์ ได้แก่ Act of 30 July 2003 การชดเชยเยียวยาความเสียหายภัยก่อการร้าย ได้แก่ Act of 9 September 1986 สำหรับสหรัฐอเมริกา ผู้ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติทุกประเภทภัยพิบัติจะได้รับการชดเชยเยียวยาจากสำนักงานบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งรัฐบาลกลาง (Federal Management Emergency Agency : FEMA) รวมทั้งการจัดตั้งโครงการ National Flood Insurance Program ขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาเรื่องอุทกภัยเป็นการเฉพาะ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาต้องเผชิญกับน้ำท่วมบ่อยครั้ง ตลอดจนใช้รูปแบบการจัดตั้งกองทุนเฉพาะกิจ ได้แก่ September 11th Victim Compensation Fund สำหรับเหตุการณ์เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2001 กรณีตึกเวิลด์เทรด เซ็นเตอร์ (World Trade Center) ที่ตั้งอยู่ในนครนิวยอร์ก (New York City) ตึกเพนตากอน (Pentagon) ที่ตั้งอยู่ในมลรัฐเวอร์จิเนีย (Verginia)และเมืองแซงส์วิลล์ Shanksville ที่ตั้งอยู่ในมลรัฐเพนซิลวาเนีย (Pennsylvania) ถูกโจมตีด้วยเครื่องบินพาณิชย์

ฉะนั้น จากรูปแบบการชดเชยเยียวาสำหรับการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยกรณีอันเกิดจากภัยพิบัติของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกาข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าได้มีการตรากฎหมายขึ้นมาเป็นการเฉพาะโดยการเลือกรูปแบบที่สอดคล้องกับแนวคิด ทัศนคติ และสภาพสังคมของคนในสังคมประเทศของตนเอง ส่งผลให้เกิดการยอมรับและประสบความสำเร็จ ซึ่งได้นำไปวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาสำหรับการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิด

จากกรณีภัยพิบัติของประเทศไทย เพื่อจะได้นำมาซึ่งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในบทต่อไป