

# 8

กฎหมายว่าด้วยการประกันภัยเพื่อความรับผิดชอบแห่งจาก  
ความเสียหายทางนิวเคลียร์ : มาตรการที่ประเทศไทยต้อง  
เตรียมพร้อม.ก่อนเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาและพิธีสารที่เกี่ยวข้อง

Laws on Civil Liability for Nuclear Damages : The Measures that  
Thailand has to Prepare before Becoming a Party to Relevant  
Conventions and Protocols

ดลนภา นันทวโรไพร์ และ คัมรณ สุขบาล

Dolnapa Nantawaroprai and Khamron Sukban





# กฎหมายว่าด้วยการประกันภัยเพื่อความรับผิดชอบทางแพ่งจากความเสียหายทางนิวเคลียร์ : มาตรการที่ประเทศไทยต้องเตรียมพร้อมก่อนเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาและพิธีสารที่เกี่ยวข้อง

Laws on Civil Liability for Nuclear Damages : The Measures that Thailand has to Prepare before Becoming a Party to Relevant Conventions and Protocols

ดลนภา นันทวโรไพ<sup>1</sup> และ คัมรณ สุขบาล<sup>2</sup>

Dolnapa Nantawaroprai and Khamron Sukban

<sup>1</sup>คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก 3 ถนนรามอินทรา แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กรุงเทพฯ 10220 ประเทศไทย  
e-mail : Annbluesky@gmail.com

Faculty of Law Krirk University 3, Ram Inthra Road, Anusawari Subdistrict, Bang Khen District, Bangkok 10220, Thailand e-mail : Annbluesky@gmail.com

<sup>2</sup>คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก 3 ถนนรามอินทรา แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กรุงเทพฯ 10220 ประเทศไทย  
e-mail : cms@phuket-law.com

Faculty of Law Krirk University 3, Ram Inthra Road, Anusawari Subdistrict, Bang Khen District, Bangkok 10220, Thailand e-mail : cms@phuket-law.com

*Received : March 24, 2020 Revised : May 29, 2020 Accepted : May 29, 2020*

## บทคัดย่อ

เพื่อก่อให้เกิดหลักประกันในการนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้งานในประเทศไทย จึงจำเป็นต้องมีเรื่องความรับผิดชอบของรัฐต่อการรับประกันภัยจากอุบัติเหตุนิวเคลียร์ โดยการเข้าเป็นภาคีสันติสัญญา แต่ขณะนี้ประเทศไทย ยังไม่ได้ดำเนินการเข้าไปภาคีในสนธิสัญญากลุ่มที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางแพ่งจากความเสียหายทางนิวเคลียร์ (civil liability for nuclear damage) ส่งผลให้ไทยไม่มีความผูกพันต่อการต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในทางระหว่างประเทศ และไม่มีการอนุวัติกฎหมายภายในที่จะรองรับในเรื่องนี้ ซึ่งจะส่งผลเสียต่อประเทศไทย หากกรณีมีอุบัติเหตุนิวเคลียร์เกิดขึ้น จากการใช้เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ เครื่องกำเนิดรังสีหรือโรงรับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในอนาคต โดยมีกรณีศึกษาความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ของประเทศญี่ปุ่น ประเทศแคนาดา และสาธารณรัฐอินเดีย

**คำสำคัญ :** ประกันภัย; อุบัติเหตุจากนิวเคลียร์; อนุสัญญาว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากนิวเคลียร์; ความรับผิดชอบของรัฐ

## Abstract

In order to guarantee the use of nuclear energy in Thailand, it is necessary to have the state responsibility to get insurance from nuclear accident, By entering a state party of treaty, but Thailand has not entered into the treaty with the group of civil liability for nuclear damage, As a result, Thailand has without obligation to comply with international

obligations and does not have internal law to support this. Which will adversely affect Thailand in case any nuclear accident from using of nuclear reactors, radiation generators or support the nuclear power plant projects in the future. In case study of Nuclear liability of Japan, Canada and India.

**Keyword :** Insurance; Nuclear Accident; Convention on Civil Liability for Nuclear Damage; State Responsibility

## บทนำ

การดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิวเคลียร์เพื่อสันติ และมีการนำมาใช้อุตสาหกรรมหลายประเภทที่ไม่ต้องห้ามตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้นควรมีการบริหารจัดการเรื่องความเสี่ยงเข้ามาในระบบการป้องกันภัยที่อาจเกิดขึ้นหรือไม่เกิดขึ้นก็ได้แต่ก็จำเป็นที่จะต้องมีการรับประกันวินาศภัยขึ้นมารองรับเมื่อเกิดอุบัติเหตุจากการดำเนินกิจกรรมนั้น การรับประกันภัยกิจกรรมนิวเคลียร์เพื่อสันติ รัฐจำเป็นต้องสนับสนุนเพื่อก่อให้เกิดหลักประกันในที่มีการนำเทคโนโลยีนิวเคลียร์มาใช้งานซึ่งนั่น หมายถึง การที่รัฐจำเป็นต้องมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ จึงจำเป็นต้องมีเรื่องความรับผิดชอบของรัฐต่อกิจกรรมดังกล่าว ประการสำคัญซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเนื่องจากสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศบริเวณที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐใดเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ ที่ทุกๆ รัฐต้องอารักขาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมร่วมกันและยังรวมถึงมลพิษภายในเขตอำนาจของรัฐที่ก่อความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมของโลกได้ อันรัฐต้องป้องกันสิ่งแวดล้อมและส่งเสริมหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนร่วมกันเมื่อรัฐแสวงประโยชน์หรือใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม รัฐต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (พรชัย ตำนานวิวัฒน์, 2551) และในด้านการควบคุมกิจกรรมนี้ในทางระหว่างประเทศได้มีทบวงการพลังงานปรมาณูสากลเป็นผู้ออก กฎ ระเบียบ คำแนะนำ ชี้แนะและได้มีกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องความรับผิดชอบที่มีประเทศภาคีสมาชิกหลายประเทศให้สัตยาบันและลงนามจึงจำเป็นต้องอนุวัติการให้มีกฎหมายภายในรองรับกฎหมายระหว่างประเทศ หรือความตกลงระหว่างประเทศที่รองรับในการที่จะเยียวยาผู้เสียหายจากอุบัติเหตุนิวเคลียร์ ได้แก่ อนุสัญญากรุงเวียนนาของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งจากความเสียหายทางนิวเคลียร์ (IAEA's Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage) ปี 1963 (ใช้บังคับเมื่อปี 1977) และอนุสัญญากรุงปารีสขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาว่าด้วยความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ (OECD's Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy) ปี 1960 ซึ่งใช้ผลบังคับในปี 1968 และสนับสนุนโดยอนุสัญญาเพิ่มเติมกรุงบรัสเซลส์ (Brussels Supplementary Convention) ปี 1963 อนุสัญญาเหล่านี้เชื่อมโยงกันโดยพิธีสารร่วมซึ่งรับรองในปี 1988 เพื่อนำเอาภาคีอนุสัญญาจาก 2 ขอบเขตตามเขตภูมิศาสตร์มาไว้ด้วยกัน (สุรศักดิ์ พงศ์พันธุ์สุข, 2554) ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดของกฎหมายแพ่ง (Civil Law) และยึดเกี่ยวกับหลักการที่ได้ครอบคลุมข้อบัญญัติ (Provisions) ที่เกี่ยวข้องกับ ความรับผิดเป็นของผู้ดำเนินการสถานประกอบการทางนิวเคลียร์ (Operators หมายถึง นิติบุคคลที่ทำหน้าที่ดำเนินการโรงงานนิวเคลียร์ทุกประเภท รวมถึงการขนส่งวัสดุแก๊สมันตรังสี) แต่ผู้เดียว เจตนารมณ์มุ่งให้ความรับผิดตาม กฎหมาย หมายถึง ความรับผิดของผู้ดำเนินการแต่ผู้เดียวและปกป้องผู้ป้อนวัตถุดิบ ความรับผิดของผู้ดำเนินการเป็นความรับผิดโดยสิ้นเชิง (Absolute Liability) กล่าวคือ ผู้ดำเนินการมีความรับผิดแม้ปราศจากความผิด (Liability without Fault) ยกเว้น “กรณีข้อพิพาทที่มีการสู้รบ (Armed



Conflict) ความเป็นศัตรูกัน (Hostility) สงครามกลางเมือง (Civil War) และการก่อกบฏ (Insurrection)” ( สุรศักดิ์ พงศ์พันธุ์สุข, 2554)

สำหรับประเทศไทย ได้มีกิจกรรมการใช้เทคโนโลยีนิวเคลียร์โดยสันติแต่ยังมีได้ดำเนินการเข้าไปภาคีในสนธิสัญญากลุ่มที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางแพ่งจากความเสียหายทางนิวเคลียร์ (Civil Liability for Nuclear Damage) กล่าวคือ อนุสัญญา ดังต่อไปนี้ (สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ, 2560)

1. อนุสัญญากรุงเวียนนา ว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งจากความเสียหายทางนิวเคลียร์ -Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage
2. พิธีสารแก้ไขอนุสัญญากรุงเวียนนา ว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งจากความเสียหายทางนิวเคลียร์ Protocol to Amend the Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage
3. พิธีสารร่วมระหว่างอนุสัญญากรุงเวียนนา และอนุสัญญากรุงปารีส-Joint Protocol Relating to the Application of The Vienna Convention and The Paris Convention
4. อนุสัญญาชดเชย เพิ่มเติมสำหรับความเสียหายทางนิวเคลียร์-Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage

จากการที่ประเทศไทยมิได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาทั้ง 4 ส่งผลให้ไทยไม่มีความผูกพันต่อการต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในทางระหว่างประเทศและไม่มีกรอบนิติบัญญัติที่รองรับในเรื่องนี้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทย หากกรณีมีอุบัติเหตุนิวเคลียร์เกิดขึ้นจากการใช้เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ เครื่องกำเนิดรังสีหรือโรงรับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในอนาคต ซึ่งต้องมีการกำหนดกรอบความรับผิดชอบและการจัดทำประกันภัยไว้ภายใต้บังคับบัญญัติความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายทางแพ่ง ซึ่งนั่นหมายถึง การบริหารจัดการเรื่องการเข้ารับประกันภัยโดยบริษัทรับประกันภัยเอกชนและ หากกำหนดเพดานมูลค่าความรับผิดชอบไว้สูงตามที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดไว้ นั่นหมายถึง การต้องพิจารณาใช้บริษัทรับประกันภัยจากต่างประเทศมาร่วมรับความเสี่ยง เมื่อศึกษาถึงพระราชบัญญัติปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2559 ก็ไม่ปรากฏถึงการบัญญัติในเรื่องการรับประกันภัยไว้แต่อย่างใด ประเด็นในเรื่องความเสี่ยงจากการรับผิดชอบในเรื่องเครื่องกำเนิดรังสี หรือเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่นำเข้ามาในประเทศไทย จึงยังไม่มีกฎหมายไทยรองรับในเรื่องนี้

ความเห็นของผู้ที่เคยศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ กล่าวว่า แนวคิดของหลักความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ (Nuclear liability principles) ที่ปรากฏในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายทางนิวเคลียร์ พ.ศ. 2506 (The Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage 1963) และกฎหมายของญี่ปุ่น คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายทางนิวเคลียร์ พ.ศ.2504 (Law on Compensation for Nuclear Damage 1961) ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบโดยเด็ดขาด (Strict Liability) หรือรับผิดชอบโดยสมบูรณ์ (Absolute Liability) ในขณะที่ผู้ประกอบยังต้องรับผิดชอบแต่ผู้เดียว (Exclusive liability) และห้ามโอนความรับผิดชอบของตน (No channeling) ไปยังผู้เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์รายอื่น อาทิ บริษัทที่ปรึกษา ผู้เลือกสถานที่ตั้งผู้ออกแบบ ผู้จัดหาวัสดุทางนิวเคลียร์ ผู้ก่อสร้าง หรือผู้ขนส่งทางนิวเคลียร์ อันจะทำให้ผู้เสียหายไม่ต้องไปฟ้องบุคคลดังกล่าวทั้งหมด ส่งผลให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม สำหรับผู้ประกอบการก็สามารถไล่เบี่ยงจากผู้ทำความเสียหายได้ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวนี้ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการ

รับผิดอย่างจำกัด (Limitation of liability in amount) ดังนั้น ผู้ประกอบการจึงต้องจัดหาประกันภัยครอบคลุมความรับผิดทางนิวเคลียร์ (Congruence of liability and coverage) ให้ครบถ้วนตามความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายทั้งหมด (วาริรัตน์ ธาราบุญรัตน์, 2553)

การมีกฎหมายด้านประกันวินาศภัย สำหรับกิจกรรมด้านนิวเคลียร์เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการความเสี่ยงของตัวผู้ประกอบการ และหน่วยงานที่ใช้เครื่องปฏิกรณ์จากประสบการณ์จะเห็นว่า อุบัติเหตุเนื่องจากการมีอาจคุ้มครองทางกายภาพต่อวัสดุนิวเคลียร์ได้นั้น อันเป็นภัยที่มีอาจคาดการณ์ในความเสียหายได้นั้น การจัดตั้งกองทุนหรือการช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างเดียวย่อมไม่เพียงพอ การประกันภัยนั้นถือเป็นสิ่งที่จำเป็นที่ได้มีบัญญัติไว้ในเรื่องความรับผิดที่จะต้องมีต่อกิจกรรมด้านนิวเคลียร์ จากอุบัติเหตุนิวเคลียร์ครั้งสำคัญที่เกิดขึ้นระหว่างปี ค.ศ.1950 ถึง ค.ศ.2011 แม้ว่าการจะมีการใช้งานโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์มาอย่างยาวนานทั่วโลกมากกว่าหกทศวรรษแล้ว แต่เมื่อมองในแง่ของความเสียหายทั้งแก่ชีวิตและทรัพย์สินแล้ว พบว่า อุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ในยุคหลังจากอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ที่เชอร์โนบิลจะมีจำนวนผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุที่น้อย ประชาชนได้รับผลกระทบทางรังสีต่ำ แต่อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นแต่ละครั้งมักก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก อุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ครั้งสำคัญที่เกิดขึ้นระหว่างปี ค.ศ.1950 ถึง ค.ศ.2011 ที่มีผู้เสียชีวิตและเป็นผลให้ทรัพย์สินเสียหายโดยมีมูลค่ามากกว่า 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐนั้นมีเพียง 19 ครั้ง จากการเดินเครื่องโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์รวมกว่า 14,500 ปี ใน 32 ประเทศ (Nuclear Law Association India, 2016) โดยมีอุบัติเหตุที่ถือว่าสำคัญ 3 ครั้ง คือ อุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ที่เกาะทรีไมล์ ค.ศ.1979 อุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ที่เชอร์โนบิล ค.ศ.1986 และอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ที่ฟูกูชิม่า ค.ศ. 2011 (พิรุณ บุญสุวรรณ, อนิรุทธ์ ทรงจักรแก้ว, 2554) พบว่า การเกิดอุบัติเหตุครั้งใหญ่นั้นเกิดขึ้นน้อยลงเป็นอย่างมากในระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมา และแง่ของจำนวนปีที่ได้เดินเครื่องโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทั่วโลก ในความเป็นจริงแล้วเมื่อพิจารณาถึงธรรมชาติของอุบัติเหตุในแต่ละครั้ง อุบัติเหตุที่ถือว่าเกิดขึ้นเนื่องจากการเดินเครื่องโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่แท้จริง คือ อุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ที่เกาะทรีไมล์ (World Nuclear Association, 2015) อุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ที่เชอร์โนบิลนั้นเกิดจากการทดลองที่ผิดพลาดและไม่ปฏิบัติตามวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการเดินเครื่องโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แต่อย่างใด ส่วนอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ที่ฟูกูชิม่า นั้นเกิดขึ้นเนื่องจากภัยธรรมชาติที่รุนแรงเกินกว่าที่ออกแบบไว้หลายเท่าซึ่งถึงแม้จะมีการปลดปล่อยสารกัมมันตรังสีในปริมาณสูงแต่ไม่พบผู้เสียชีวิตจากการได้รับรังสีแต่อย่างใด (Martin Fackler, 2011)

ถึงแม้ว่าการวางแผนดำเนินการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยเป็นแผนระยะยาว แต่ในประเทศเพื่อนบ้าน อาทิ เช่น เวียดนาม มีโครงการก่อสร้างไปแล้ว แม้ว่าจะระงับโครงการจากสาเหตุไม่ผ่านการประเมินจากทบวงปรมาณูสากล การปรับปรุงแผนงานและดำเนินการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อันอาจมีในอนาคตย่อมส่งผลต่อความเสี่ยงจากภัยนิวเคลียร์ได้เช่นกัน หากประเทศไทยมีความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องความรับผิดทางแพ่งและเป็นภาคีสมาชิกในความตกลงดังกล่าวย่อมสามารถที่จะได้รับการเยียวยาและการชดเชยเต็มตามที่ความตกลงระหว่างประเทศกำหนดเพดานจำนวนค่าเสียหายที่ต้องชดใช้จึงต้องมีการพิจารณาในเรื่องการบริหารจัดการความเสี่ยงที่จำเป็นจะต้องมีการรับประกันภัยในการประกอบการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยมีแนวคิดและหลักการด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงและแนวคิดในการรับประกันภัยมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์วางแผนในการรับประกันภัยในอนาคต โดยการพิจารณาความเสี่ยงจากสภาวะภัยโดยทั่วไป



## แนวคิด ทฤษฎี หลักการที่เกี่ยวข้อง

### 2.1 แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัย

2.1.1 หลักส่วนได้เสียในเหตุประกันภัย (Principle of Insurance Interest) หมายถึง ส่วนได้เสียที่อาจเอาประกันภัยได้ กล่าวคือ ผู้เอาประกันจะต้องมีกรรมสิทธิ์ มีสิทธิหรือมีประโยชน์ หรือมีความรับผิดชอบกฎหมายในวัตถุที่เอาประกันภัยในขณะที่ทำสัญญาประกันภัย

2.1.2 หลักสุจริตอย่างยิ่ง (Principle of The most Good Faith) กล่าวคือ ผู้เอาประกันภัยและผู้รับประกันภัยจะต้องมีความสุจริตใจในการทำสัญญาต่อกัน โดยเปิดเผยข้อความจริงให้ผู้รับประกันภัยทราบโดยละเอียด ไม่แถลงข้อความเท็จ และรับรองว่าจะปฏิบัติตามสัญญาประกันภัย

2.1.3 หลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเป็นจริง (Principle of Indemnity) กล่าวคือ การที่มีความเสียหายเกิดขึ้นอันเป็นผลโดยตรงจากภัยที่ได้ประกันภัยไว้ ผู้รับประกันภัยต้องชดใช้ค่าสินไหมให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงและต้องไม่เกินจำนวนที่เอาประกันภัยไว้

2.1.4 หลักการรับช่วงสิทธิ (Principle of Subrogation) เนื่องจากสัญญาประกันภัยเป็นสัญญาเพื่อการชดใช้ค่าเสียหายตามความเป็นจริง เมื่อผู้รับประกันภัยได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนตามสัญญาประกันภัยแล้ว ผู้รับประกันภัยย่อมได้สิทธิทุกอย่างที่ผู้เอาประกันภัยมีอยู่ รวมทั้งหลักประกันแห่งนั้นนั้นไปทั้งหมด เรียกว่า การรับช่วงสิทธิ หลักข้อนี้ใช้เฉพาะการประกันวินาศภัยไม่สามารถนำไปใช้กับการประกันชีวิตได้

2.1.5 หลักการเฉลี่ย (Principle of Contribution) หลักการนี้เป็นหลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเป็นจริงเช่นเดียวกับหลักการรับช่วงสิทธิ และหลักในข้อนี้ใช้เฉพาะกับสัญญาประกันวินาศภัยเท่านั้น หลักการเฉลี่ยจะเกิดขึ้นเมื่อประกอบด้วยข้อสาระสำคัญ กล่าวคือ มีกรรมธรรม์ประกันวินาศภัยสองฉบับหรือมากกว่านั้น กรรมธรรม์นั้นต้องคุ้มครองภัยชนิดเดียวกัน (Same Peril) กรรมธรรม์นั้นต้องคุ้มครองส่วนได้เสียอันเดียวกันของผู้เอาประกันภัย (Same Interest) กรรมธรรม์นั้นต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุที่เอาประกันภัยเดียวกัน (Same Subject Matter) และทุกกรรมธรรม์ต้องมีผลบังคับในเวลาที่เกิดความเสียหาย

หลักการเฉลี่ยนี้มีความมุ่งหมายให้ผู้รับประกันภัยในวัตถุที่เอาประกันภัยอันเดียวกันความเสี่ยงภัยอันเดียวกัน และส่วนได้เสียอันเดียวกัน ต้องรับผิดชอบในส่วนของความเสียหายที่ผู้รับประกันภัยแต่ละคนมีอยู่ตามสัญญาประกันภัยแต่ละฉบับเป็นอัตราส่วน (Pro Rata) กับจำนวนเงินที่ตนได้รับประกันภัยไว้ ฉะนั้นแม้ผู้เอาประกันภัยจะมีกรรมธรรม์หลายฉบับ เมื่อมีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนผู้เอาประกันภัยก็ยังคงได้รับสินไหมทดแทนเท่าที่เกิดความเสียหายจริงเท่านั้น

2.1.6 หลักสาเหตุใกล้เคียง (Principle of Proximate Clause) หลักการข้อนี้นำมาใช้ในการประกันภัยเพื่อจะพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากหรือเป็นผลโดยตรงอันใกล้ชิดของภัยที่กรรมธรรม์คุ้มครองหรือไม่

### 2.2 นิยามความหมายแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดของรัฐต่อการใช้จ่ายพลังงาน นิวเคลียร์

ความหมายของความรับผิดชอบของรัฐในภาษาอังกฤษใช้คำว่า Responsibility ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า Responder (re = ตอบแทน + Sponedere = คำมั่น แปลรวมกันได้ความว่า ให้คำมั่นว่าจะตอบแทน (นพนิธิ สุริยะ, 2552) ซึ่งหมายความว่า เมื่อรัฐมีการกระทำที่ละเมิดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศเมื่อใดและมีความเสียหายเกิดขึ้นรัฐจึงมีหน้าที่ จำเป็นต้องเยียวยาแก้ไขเพื่อทำให้รัฐคู่กรณีได้รับการชดใช้จนเป็นที่น่าพอใจหรือเป็นการทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมหรือโดยการชดใช้ค่าสินไหม ซึ่งในการกระทำละเมิดพันธกรณีของรัฐนั้นอาจพิจารณาจากพฤติกรรมของรัฐ ดังนี้

รัฐจะรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศในการกระทำใดๆ ของรัฐ เมื่อรัฐได้กระทำการหรือละเว้นการกระทำในองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ (อภิญญา เลื่อนฉวี, 2562)

1) เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ หมายถึง การกระทำที่ละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ สนธิสัญญา หรือหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งอาจออกมาในรูปของการกระทำหรือละเว้นการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นไม่ว่าการกระทำหรือละเว้นการกระทำดังกล่าว จะเกิดจากการประมาทเลินเล่อ หรือจงใจ หรือที่มีได้เกิดจากการประมาทเลินเล่อก็ตาม ซึ่งแสดงออกโดยการกระทำขององค์กร หน่วยงาน หรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐ และจะต้องเป็นการฝ่าฝืนพันธกรณีระหว่างประเทศ

2) เป็นการกระทำที่ละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศไม่ว่าพันธกรณีนั้นจะมีที่มาจากแหล่งใด ย่อมส่งผลให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐในทางระหว่างประเทศทั้งสิ้น กล่าวคือ รัฐซึ่งกระทำการฝ่าฝืน พันธกรณีระหว่างประเทศซึ่งกำหนดโดยสนธิสัญญา จารีตประเพณีระหว่างประเทศ หลักกฎหมายทั่วไป คำพิพากษาของศาล หรือคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการ รัฐก็ต้องรับผิดชอบในการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ ของตนที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น ด้วยกันทั้งสิ้น ทั้งนี้ กรณีที่จะถือว่ารัฐกระทำการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศได้นั้น จะต้องปรากฏว่าพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐกระทำการฝ่าฝืนนั้นมีอยู่ก่อน หรือมีอยู่ขณะที่รัฐนั้นกระทำการ หรือละเว้นการกระทำ ตัวอย่างเช่น ในคดี ช่องแคบคอร์ฟู (Corfu Channel Case, ค.ศ.1949. (I.C.J. Reports 4, (United Kingdom v. Albania)

3) เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งความเสียหายที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบขึ้นนี้ต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้น เนื่องจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย เพราะถ้าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกฎหมายให้อำนาจกระทำได้แม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่อีกฝ่ายหนึ่ง ผู้กระทำก็ไม่ต้องรับผิดชอบ

4) เป็นการกระทำที่ถือได้ว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ และถือว่าอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐซึ่งอาจเป็นการกระทำของเอกชนธรรมดาหรือตัวแทนของรัฐ

นอกจากองค์ประกอบภายนอกดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในด้านความรับผิดชอบจะต้องพิจารณาองค์ประกอบภายในเรื่องความรับผิด

ความรับผิดในการกระทำที่เป็นความผิด (Liability for Fault) นับเป็นความรับผิดในลักษณะที่เรียกว่าความรับผิดชอบแบบอัตวิสัย (Subjective Responsibility) กล่าวคือ ในความรับผิดจะพิจารณาถึงองค์ประกอบด้านจิตใจด้วยว่าผู้กระทำจะต้องมีเจตนา หรือประมาทเลินเล่อแฝงอยู่ในการกระทำจึงจะสามารถกล่าวโทษการกระทำนั้นได้ การกระทำอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายนั้นอาจเป็นการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยจงใจหรือประมาท อย่างไรก็ตาม ในทางกฎหมายระหว่างประเทศไม่ถือว่าความผิดเป็นองค์ประกอบหลักของความรับผิดชอบของรัฐแต่เป็นองค์ประกอบอิสระเช่นเดียวกับความเสียหาย กล่าวคือ ความผิดเป็นองค์ประกอบที่จำเป็น ในบางกรณีที่จะต้องมีการพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องของเจตนาหรือประมาทของรัฐผู้กระทำจึงจะเรียกร้องให้มีความรับผิดได้ โดยที่รัฐผู้เสียหายจะต้องเป็นผู้พิสูจน์ถึงความผิดนั้น โดยพิสูจน์ว่า มีการกระทำที่เป็นการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศและพิสูจน์ถึงความผิดทางด้านจิตใจ (Psychological Fault) ว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทขององค์กรของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด หลักความรับผิดในการกระทำที่เป็นความผิดซึ่งนำมาปรับใช้กับกรณีความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมนี้จะนำมาใช้ในกรณีที่รัฐขาด



ความเอาใจใส่ (Lack of Due Diligence) ในการปฏิบัติตามพันธกรณีในการป้องกันภาวะมลพิษเพื่อการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมโดยรัฐจะต้องรับผิดชอบในฐานะที่ขาดความเอาใจใส่

สำหรับหลักพิจารณาในเรื่องความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนิวเคลียร์นั้นมีปรากฏใน Vienna Convention On Civil Liability For Nuclear Damage 1963 อยู่ในมาตรา 4 (1) ซึ่งบัญญัติไว้อย่างเข้มงวดว่าให้ “ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการเพื่อความเสียหายทางนิวเคลียร์ภายใต้อนุสัญญานี้เป็นเด็ดขาด” (The Liability of the operator for nuclear damage under this convention shall be absolute) (Patrick Reyners, 2017) ประเด็นที่นำมาพิเคราะห์ ว่าทำไมอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องความผิดจากกิจกรรมนิวเคลียร์ทั้งหลาย อาทิเช่น โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โรงปฏิกรณ์นิวเคลียร์ หรือการเดินทางเรือด้วยพลังงานนิวเคลียร์ (Nuclear Ships) นั้นจะต้องเป็นความรับผิดชอบโดยเด็ดขาด ในเรื่องนี้นักกฎหมายระหว่างประเทศให้เหตุผลอธิบายว่ากิจกรรมทั้งหลายที่เกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ เช่น การดำเนินงานโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้นโดยตัวมันเองเป็นกิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูงมากกว่าอีกนัยหนึ่ง การดำเนินการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้นถือได้ว่าเป็นกิจกรรมที่มีได้ถูกห้ามโดยกฎหมายระหว่างประเทศแต่เป็นกิจกรรมที่มีแนวโน้มหรือความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ อนึ่งความรับผิดชอบของรัฐตามความเห็นของนักกฎหมายระหว่างประเทศของไทยนั้น กล่าวว่า พิจารณาจากการที่รัฐมีสภาพบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศจึงมีสิทธิและหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อรัฐละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศและก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่น รัฐนั้นจึงต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยการต้องชดเชยค่าเสียหายต่อรัฐที่ได้รับความเสียหาย (กรนต์ ธนเทพ, 2555) การที่รัฐจะรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศต้องมีลักษณะ ดังนี้ การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ และการกระทำนั้นถือได้ว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐ ฉะนั้นการดำเนินการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จึงตั้งอยู่บนข้อความคิด เรื่องความเสี่ยงภัยซึ่งสัมพันธ์กับความรับผิดชอบแบบเด็ดขาด (Shekhar Sumit, 2017) เมื่อผู้กระทำทำความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว และรู้ว่าผู้ใดเป็นผู้ทำ หรือผู้ก่อแล้วผู้นั้นก็ต้องรับผิดชอบโดยหาจำต้องมีความผิด (la Fault) ด้วยไม่ แนวคิดหรือทฤษฎีเสี่ยงภัยนี้ เกิดขึ้นครั้งแรกในกฎหมายแพ่งก่อนแล้ว ภายหลังได้มีอิทธิพลต่อกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งได้มีผลใช้บังคับกับการดำเนินกิจกรรมโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ด้วย โดยในร่างอนุสัญญานี้ว่าด้วยความรับผิดชอบระหว่างประเทศสำหรับความเสียหายอันเป็นผลมาจากการกระทำที่ไม่ต้องห้ามโดยกฎหมายระหว่างประเทศ (International Liability for Injurious Consequences Arising Out of Acts Not Prohibited By International Law) ซึ่งได้จัดทำขึ้นในกรอบของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (International Law Commission) มาตรา 2 (a) ก็ได้ให้คำนิยามว่า กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงภัย (Activities Involving Risk ) หมายถึง กิจกรรมที่อาจผลิตรังสีอันตรายได้ตลอดจนกระบวนการดำเนินงานแต่ละขั้นตอน เช่น การเปิดเครื่อง การควบคุม ฯลฯ มีความสลับซับซ้อนทางเทคนิควิทยาศาสตร์ ซึ่งบุคคลธรรมดาทั่วไปย่อมขาดความรู้ด้านนี้ การพิสูจน์ความผิด (Proof of Fault) เป็นเรื่องยาก นอกจากนี้แล้วยังเป็นการแบ่งเบาภาระของศาลในการที่จะกำหนดมาตรฐานการควบคุมดูแลที่เหมาะสม (Appropriate Standard of Reasonable Care) และภาระการพิสูจน์ของโจทก์ว่าจำเลยได้ละเมิดมาตรฐานดังกล่าว เนื่องจากกระบวนการดังกล่าวมีความซับซ้อนยุ่งยากทางเทคนิคมากจึงไม่เป็นธรรมและไม่เหมาะสมที่ผลภาระการพิสูจน์ให้ตกอยู่กับฝ่ายโจทก์ เหตุผลประการสุดท้ายนั้นเป็นการพิจารณาในแง่ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ความเสียหายที่เกิดจากอุบัติเหตุนิวเคลียร์นั้นย่อมก่อให้เกิดภาวะมลพิษอย่างรุนแรงซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศน์วิทยา การพิสูจน์ว่าจำเลยมีความผิดเสียก่อนจึงจะให้จำเลยเยียวยาความเสียหายนั้น ไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งเพราะระบบนิเวศน์วิทยาที่ถูกทำลายนั้นจะส่งผลกระทบต่อ



ต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นจำนวนมากจึงต้องรีบแก้ไขอย่างทันที่เพราะฉะนั้นจำเลยจึงต้องรับผิดชอบโดยเด็ดขาด องค์ประกอบเรื่องความรับผิดชอบมิใช่เป็นสาระสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้เองนักกฎหมายระหว่างประเทศจึงต้องกำหนดให้การดำเนินกิจกรรมโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ตกอยู่ภายใต้ระบอบแห่งความรับผิดชอบพิเศษเพื่อความเสียหายทางนิวเคลียร์ ( a special regime for nuclear damage) มิใช่ระบอบความรับผิดชอบแบบดั้งเดิม (Traditional or Classical Regime) ซึ่งจะเรียกร้องให้รัฐมีความรับผิดชอบทางระหว่างประเทศได้ รัฐผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ว่ามี “ความผิด” (Fault) ไม่ว่าจะความผิดนั้นจะเกิดจากความจงใจ (Dolus) หรือความประมาทเลินเล่อ (Culpa)

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายไทยในเรื่องความรับผิดจากการระเบิดและการครอบครองวัตถุอันตรายแล้วจะเห็นความแตกต่างจากหลักความรับผิดจากการระเบิดของกฎหมายภายในตามมาตรา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 นั้น ไม่สามารถนำมาใช้ในเรื่องของกิจกรรมที่มีต้องห้ามตามกฎหมายระหว่างประเทศได้ เช่น การครอบครองเครื่องกำเนิดรังสี เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ เนื่องจากภาระในการพิสูจน์ ดังที่กล่าวไปข้างต้นดังนี้ สำหรับความรับผิดของผู้ประกอบการตามที่กฎหมายภายใน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 437 ได้วางหลักไว้กล่าว คือ บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่พาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั้นเอง ความข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงผู้มีไว้ในครอบครองของตนซึ่งทรัพย์สินอันเป็นของอันตรายได้โดยสภาพหรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย เมื่อพิจารณาจากกฎหมายภายในของไทยเรื่องระเบิดจึงไม่อาจจะบังคับเอาผิดที่จะให้รับผิดชอบได้ตามมาตรา 420 และ ในมาตรา 437 วรรคสองนั้น ถึงแม้จะบังคับได้แต่ก็ขาดการกระทำของตัวบุคคลไป เพราะกิจกรรมโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นกิจกรรมที่ไม่ต้องห้ามตามกฎหมายระหว่างประเทศและมีอันตรายจึงควรมีการออกกฎหมายในเรื่องความรับผิดโดยปราศจากความผิดไปอย่างชัดเจน เพื่อมีผลต่อความรับผิดและการเข้ามารับประกันวินาศภัยอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นการเข้าเป็นภาคีในความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องความรับผิดทางแพ่งจากภัยนิวเคลียร์ จึงมีจำเป็นในแง่การอนุวัติการกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยรองรับกิจกรรมการใช้นิวเคลียร์เชิงสันติทุกรูปแบบ

## 2.3 กรณีศึกษากฎหมายต่างประเทศที่มีประกันภัยต่อความรับผิดทางนิวเคลียร์

### 2.3.1 ความรับผิดทางนิวเคลียร์ประเทศญี่ปุ่น (ดลนภา นันทวโรไพโร, 2561)

จากบทสรุปของเหตุการณ์ความเสียหายครั้งใหญ่ ที่ฟูกูชิม่า ล่าสุดได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมความรับผิดทางนิวเคลียร์ในระดับโลก ซึ่งถูกเรียกว่า “Conclusion of The Convention on Supplementary Compensation (CSC) for Nuclear Damage and Its Domestic Implementation in Japan” ซึ่งเป็นมาตรการที่จะเยียวยาแก่ผู้เสียหายและนำมา บังคับใช้ภายในประเทศญี่ปุ่น

เมื่อวันที่ 15 เมษายน ค.ศ. 2015 เป็นก้าวสำคัญที่จะสร้างความเข้มแข็ง ด้านความรับผิดทางนิวเคลียร์ในระดับโลก ซึ่งเป็นวันที่อนุสัญญาว่าด้วยค่าชดเชยจากความเสียหายทางนิวเคลียร์เพิ่มเติมมีผลบังคับใช้ อนุสัญญาว่าด้วยค่าชดเชยจากความเสียหายทางนิวเคลียร์เพิ่มเติมได้ดัดแปลงมาจากพิธีสารแก้ไขอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งจากความเสียหายทางนิวเคลียร์ ใน ปี ค.ศ. 1997 อนุสัญญาว่าด้วยค่าชดเชยจากความเสียหายทางนิวเคลียร์เพิ่มเติมยังไม่ได้มีผลบังคับใช้เป็นระยะเวลาอันยาวนาน เนื่องจากจะมีผลบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีประเทศสมาชิกลงนามอย่างน้อย 5 ประเทศ และมีการติดตั้งนิวเคลียร์มากกว่า 400,000 MWt. ซึ่งญี่ปุ่นได้ร่วมลงนามเมื่อวันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 2015 ซึ่งทำให้เงื่อนไขนี้สมบูรณ์ และนำไปสู่การบังคับ



ใช้ในส่วนนี้จะกล่าวถึงบทสรุปของ อนุสัญญาว่าด้วยค่าชดเชยจากความเสียหายทางนิวเคลียร์เพิ่มเติมและแง่มุมทางกฎหมายของญี่ปุ่น ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศโดยอ้างอิงระบบการชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากนิวเคลียร์ หลังจากเกิดเหตุการณ์ที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิมะไดอิจิ เมื่อวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 2011 ก่อนเกิดเหตุการณ์ฟูกูชิมะ ญี่ปุ่นมีความพยายามในการหาระบบที่ดีที่สุดเพื่อจ่ายค่าชดเชยจากความเสียหายทางนิวเคลียร์ โดยได้มีหามองหาความเป็นไปได้ในการที่ญี่ปุ่นจะเข้าร่วมในระบบการจ่ายค่าชดเชยในระดับนานาชาติประเทศ ในเวลานั้นญี่ปุ่นแสดงให้เห็นว่า ญี่ปุ่นสามารถยอมรับให้อนุสัญญาว่าด้วยค่าชดเชยจากความเสียหายทางนิวเคลียร์เพิ่มเติมเป็นฐานทางกฎหมาย และต่อยอดไปยังความตกลงระหว่างประเทศระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐฯ เนื่องจากมีอุตสาหกรรมนิวเคลียร์คล้ายๆ กัน โดยมี 3 เหตุผลที่ญี่ปุ่นสามารถนำอนุสัญญาว่าด้วยค่าชดเชยจากความเสียหายทางนิวเคลียร์เพิ่มเติมมาเป็นพื้นฐานทางกฎหมายได้ คือ เหตุผลที่ 1 เนื้อหาของอนุสัญญาว่าด้วยค่าชดเชยจากความเสียหายทางนิวเคลียร์เพิ่มเติมง่ายต่อการเข้าร่วมของหลายๆ รัฐรวมถึงญี่ปุ่นด้วย หากเทียบกับกฎหมายอื่นๆ เช่น อนุสัญญาเวียนนา หรือ อนุสัญญาปารีส เหตุผลที่ 2 คือ อนุสัญญาว่าด้วยค่าชดเชยจากความเสียหายทางนิวเคลียร์เพิ่มเติม มีการเตรียมการในกรณีหลักประกันทางการเงินไม่เพียงพอโดยจะมีการช่วยเหลือจากประเทศอื่นๆ ที่ร่วมลงนาม และเหตุผลที่ 3 คือ ผู้ที่ร่วมลงนามในอนุสัญญาเวียนนา ไม่ได้ร่วมลงนามในสัญญาอื่นๆ ระดับนานาชาติ และประเทศนิวเคลียร์ที่เกิดใหม่มีแนวโน้มจะร่วมลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยค่าชดเชยจากความเสียหายทางนิวเคลียร์เพิ่มเติมมากกว่าและประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับญี่ปุ่นเป็นผู้นำในการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยค่าชดเชยจากความเสียหายทางนิวเคลียร์เพิ่มเติม อย่างไรก็ตามญี่ปุ่นแสดงให้เห็นว่า ในปี ค.ศ. 2008 ญี่ปุ่นยังไม่มีความต้องการที่จะร่วมระบบการชดเชยความเสียหายในระดับโลกโดยทันที เนื่องจากญี่ปุ่นมีระบบการชดเชยความเสียหายภายใต้ประเทศที่ล้ำหน้ากว่าประเทศอื่นในขณะนั้น แต่การเตรียมความพร้อม และบังคับใช้ระบบการจ่ายค่าชดเชยอย่างเต็มรูปแบบก็เป็นเรื่องที่ญี่ปุ่นให้ความสำคัญ หลังจากนั้น ได้มีการพัฒนาความเป็นไปได้ทางกฎหมายโดยได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ญี่ปุ่น) เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 2014 เมื่ออนุสัญญาว่าด้วยค่าชดเชยจากความเสียหายทางนิวเคลียร์เพิ่มเติมได้รับการยอมรับจึงต้องมีการพิจารณาความสอดคล้องของกฎหมายภายในประเทศ และอนุสัญญาว่าด้วยค่าชดเชยจากความเสียหายทางนิวเคลียร์เพิ่มเติมเพื่อที่จะแน่ใจว่าอนุสัญญาว่าด้วยค่าชดเชยจากความเสียหายทางนิวเคลียร์เพิ่มเติมจะได้รับการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีประเด็นต่างๆ ที่ได้รับการพิจารณา ดังจะกล่าวต่อไปนี้

การพิจารณาทางกฎหมายภายในของญี่ปุ่น อันเป็นผลสืบเนื่องจากอนุสัญญาว่าด้วยค่าชดเชยจากความเสียหายทางนิวเคลียร์เพิ่มเติม (Legal Examination Concerning Japan's Conclusion of the CSC)

การพิจารณาจากกรอบแนวคิดทางกฎหมายของญี่ปุ่น (Examination Concerning the Issues from Japanese Legal Points of View) ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น อนุสัญญาว่าด้วยค่าชดเชยจากความเสียหายทางนิวเคลียร์เพิ่มเติม มีบทบัญญัติที่ง่ายกว่าอนุสัญญาระดับนานาชาติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยค่าเสียหายจากนิวเคลียร์สำหรับญี่ปุ่น ตัวอย่างเช่น ภายใต้กฎหมายภายในของประเทศญี่ปุ่น “พระราชบัญญัติว่าด้วยการชดเชยค่าเสียหายจากนิวเคลียร์” (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “พระราชบัญญัติการชดเชย”) โดยได้บัญญัติว่าในกรณีที่เกิดความเสียหายจากภัยธรรมชาติที่มีความรุนแรงมากผู้ดำเนินการด้านนิวเคลียร์ไม่จำเป็นต้องมีความรับผิดชอบซึ่งอนุสัญญาเวียนนาในปี ค.ศ.1997 และอนุสัญญาปารีส ค.ศ. 2004 ไม่ได้มีการกำหนดข้อยกเว้นของความเสียหายทางนิวเคลียร์ที่เกิดจากภัยธรรมชาติแต่รัฐสามารถร่วมลงนามได้ในอนุสัญญาว่าด้วยค่าชดเชยจากความเสียหายทางนิวเคลียร์เพิ่มเติมได้หากกฎหมายภายในประเทศมีการกำหนดข้อยกเว้นที่เกิดจากภัยธรรมชาติที่มีความรุนแรงมาก

ผู้เขียนบทความเห็นว่าอนุสัญญาว่าด้วยค่าชดเชยจากความเสียหายทางนิวเคลียร์เพิ่มเติมเป็นระบบระดับนานาชาติที่เมื่อญี่ปุ่นได้เข้าร่วมแล้ว และออกพระราชบัญญัติการชดเชยสามารถสร้างความเชื่อมั่นได้ อย่างไรก็ตามแน่นอนว่าญี่ปุ่นจำเป็นต้องวิเคราะห์ที่อนุสัญญาว่าด้วยค่าชดเชยจากความเสียหายทางนิวเคลียร์เพิ่มเติมเพื่อดำเนินการออกกฎหมายภายในที่สอดคล้องเมื่อญี่ปุ่นตัดสินใจเข้าร่วม อนุสัญญาว่าด้วยค่าชดเชยจากความเสียหายทางนิวเคลียร์เพิ่มเติม โดยในส่วนแรกนั้นเป็นการนำเสนอของฝ่ายรัฐบาล ซึ่งได้พิจารณาประเด็นหลักๆ ทางกฎหมาย จากนั้นจะเป็นขั้นตอนการออกกฎหมาย การแก้ไข และการบังคับใช้ภายในประเทศ

2.3.2 กรณีศึกษากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ฉบับใหม่ของประเทศแคนาดา The New Canadian Nuclear Liability Law (ดลนภฯ นันทวิโรพร, 2561)

อันเป็นกฎหมายความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่าน (Transitioning Over-ช่วงเวลาเปลี่ยนผ่าน) การรักษาสมาคมระหว่างความต้องการในคดีการรับผิดชอบและความเสี่ยงต่อผู้ดำเนินการ ผู้ผลิต และผู้รับเหมาโดยมีการประสานให้เกิดผลทางกฎหมายและมีการชดเชยค่าเสียหายอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับผู้ที่ได้รับ ความเสียหายเหตุนิวเคลียร์เป็นประเด็นหลักในการจัดทำกฎหมายว่า ด้วยความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ และการชดเชยค่าเสียหายของประเทศแคนาดาและได้กฎหมายได้รับการประกาศใช้เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2015 ซึ่งได้ใช้เวลาระยะหนึ่งในการพัฒนาข้อกฎหมายที่จำเป็น รวมไปถึงการออกแบบการติดตั้งนิวเคลียร์ การจัดลำดับขั้นของการติดตั้งนิวเคลียร์ความรับผิดชอบของแต่ละขั้นนิวเคลียร์ และความเสี่ยงของแต่ละขั้นนิวเคลียร์ นอกจากนี้ยังมีความท้าทายต่างๆ โดยเป็นความท้าทายในการได้รับการเห็นชอบจากตัวแทนประกันภัยในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนระหว่างรัฐบาลแคนาดาและตัวแทนประกันที่ตัวแทนประกันไม่ได้เตรียมการคุ้มครองไว้ กฎหมายใหม่ และการออกกฎหมายนี้ จะมีผลบังคับใช้ใน วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2017 ขอบเขตว่าด้วยการรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ของผู้ดำเนินการเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์จะแบ่งเป็นระยะๆ เงินจำนวน 650 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2017 เงินจำนวน 750 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2018 เงินจำนวน 850 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2018 และเงินจำนวน 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐในเดือนมกราคม ค.ศ. 2020

2.3.2.1 ขอบเขตความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ (Liability Limit) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าการออกกฎหมายหรือพระราชบัญญัติว่าด้วยขอบเขตความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ยังไม่เพียงพอต่อความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้จากโรงงานนิวเคลียร์ โดยตามที่ได้กำหนดในพระราชบัญญัติว่าจะมีช่วงเวลาในการดำเนินความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ 3 ช่วงด้วยกัน ซึ่งเริ่มจาก 650 ล้านดอลลาร์สหรัฐ จนถึง 1 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ อย่างไรก็ตาม มีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ที่แตกต่างกันออกไปสำหรับสิ่งปลูกสร้างทางนิวเคลียร์ที่มีความเสี่ยงน้อยกว่า ตัวอย่างเช่น สิ่งปลูกสร้างสำหรับการจัดการกากเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ ซึ่งมีการนำเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ออกจากเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์และมีการจำกัดจำนวนยูเรเนียมไอโซโทป โดยเจ้าของสิ่งปลูกสร้างสำหรับการจัดการกากเชื้อเพลิงนิวเคลียร์จะจำกัดความรับผิดชอบที่ 13 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่ผู้ดำเนินการจัดการกากเชื้อเพลิงนิวเคลียร์จะมีขอบเขตความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์จำนวน 40 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และอย่างน้อยทุก 5 ปี จะต้องมีการทบทวนขอบเขตความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ ของโรงงานนิวเคลียร์ โดยขึ้นอยู่กับดัชนีราคาผู้บริโภค ซึ่งคณะรัฐมนตรีอาจมีการปรับขอบเขตความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ของโรงงานนิวเคลียร์ขึ้น ความสำเร็จในการสร้างสมดุลระหว่างการคาดเดาขอบเขตความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ และประสิทธิภาพในการจ่ายค่าชดเชยสำหรับผู้ได้รับความเสียหายได้รับการยอมรับทาง



กฎหมายในระดับสากลโดยอาศัยผู้ดำเนินการทางนิวเคลียร์ที่พร้อมในการรับผิดชอบทางนิวเคลียร์หากเกิดความเสียหายขึ้นตามหัวข้อต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหากความเสียหายที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้กฎหมายบัญญัติไว้ว่า “ผู้ที่ดำเนินการเกี่ยวกับนิวเคลียร์จะไม่มี ความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์อันเกิดจากความเสียหายที่ไม่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้”

2.3.2.2 ความเสียหายที่สามารถชดเชยได้ตามพระราชบัญญัติ (Compensable Damage Under the Act) ได้แก่ ความเสียหายอันเกิดแก่ร่างกาย การสูญเสียชีวิต และทรัพย์สินสูญหายความบอบช้ำทางจิตใจซึ่งเกิดจากความเสียหายต่อร่างกาย ความเสียหายทางการเงินที่เกิดขึ้นจากความสูญเสียข้างต้น ค่าเสียหายจากการสูญเสียทรัพย์สิน การขาดรายได้หากเป็นพนักงาน ยกเว้นค่าเสียหายที่เกิดจากการไม่มีไฟฟ้าใช้ การชดเชยค่าเสียหายที่สมเหตุสมผลจากการซ่อม ผลิต หรือบรรเทาสภาพแวดล้อมที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้มีอำนาจรัฐ โดยอ้างกฎหมายว่าด้วยการปกป้องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียทรัพย์สินเมื่อเกิดการป้องกันต่างๆ ในสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อตอบสนองต่ออันตรายหรือความรุนแรง ในกรณีฉุกเฉินผู้ดำเนินการด้านนิวเคลียร์จากประเทศแคนาดาจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบที่เกิดจากความเสียหายทางนิวเคลียร์ ในประเทศคู่สัญญาหรือประเทศในกลุ่มเศรษฐกิจ หากมีการปล่อยกัมตภาพรังสีจากแหล่งกัมตภาพรังสีต่างๆ ที่อยู่ภายในบริเวณที่มีการติดตั้งนิวเคลียร์ในประเทศแคนาดา

2.3.2.3 ความเสียหายที่ไม่สามารถเรียกร้องค่าชดเชยได้ (Non-Compensable Damage) พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวข้างต้นไม่ได้ครอบคลุมผลจากนิวเคลียร์ที่มีสาเหตุมาจาก สงคราม ความเป็นปรปักษ์ สงครามกลางเมืองหรือการจลาจล แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวครอบคลุมถึงการกระทำใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย ตามที่ระบุในประมวลกฎหมายลักษณะอาญาของประเทศแคนาดา พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้ครอบคลุมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการติดตั้งนิวเคลียร์หรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งนิวเคลียร์

### 2.3.3 กรณีศึกษาความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ของสาธารณรัฐอินเดีย

อินเดียนั้นเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีการใช้พลังงานนิวเคลียร์เชิงสันติเพื่อให้ประชาชนจำนวนมากกว่าพันล้าน ได้เข้าถึงพลังงานในต้นทุนต่ำ จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติในด้านความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ในปี ค.ศ. 2010 และต่อมาได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยโดยทำในลักษณะการจัดตั้งกองทุนที่เรียกว่า Nuclear Insurance Pool โดยมีบริษัทของรัฐภายใต้ชื่อ General Insurance Corporation of India ร่วมมือกับบริษัทประกันภัยหลายบริษัทในอินเดียเริ่มต้นจัดตั้งกองทุนด้านการประกันภัยขึ้นมา (Nuclear Business Platform-India,2020 )

## บทสรุป

ประเทศไทยมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้วัสดุนิวเคลียร์ แต่ปราศจากกฎหมายด้านประกันภัย การประกันภัยนั้นถือเป็นสิ่งจำเป็นที่ได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายนิวเคลียร์เรื่องความรับผิดชอบที่จะต้องมีการดำเนินการด้านนิวเคลียร์อันส่งผลต่อความปลอดภัยของชีวิตและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในระดับระหว่างประเทศเป็นเรื่องบังคับใช้ในประเทศที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนิวเคลียร์เพื่อสันติ ไม่ว่าจะเป็นประเทศพัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนามิใช่ปล่อยให้กิจกรรมนั้นๆ ดำเนินไปโดยไม่มีกฎหมายรองรับ รัฐจึงจำเป็นต้องผลักดันให้มีมาตรการการออกกฎหมายด้านการประกันภัยอุบัติเหตุนิวเคลียร์ สำคัญ คือ การให้มีการรับประกันภัยเข้ามาร่วมเฉลี่ยความรับผิดชอบจากผู้ประกอบการกิจกรรมนิวเคลียร์การที่ประเทศไทยมีกิจกรรมการใช้เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์

เครื่องกำเนิดรังสี และในอนาคตจำเป็นต้องมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การรับประกันภัยต่อสถานปฏิบัติการนิวเคลียร์ เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์เป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการตามความตกลงระหว่างประเทศ ปัจจุบันความไม่เพียงพอของกฎหมายภายในที่ยังไม่รองรับในเรื่องการประกันภัยและความผิดจากความเสียหายทางแพ่งจึงส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

## เอกสารอ้างอิง

- กรันต์ ธนเทพ. (2555). *กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ดลนภา นันทวโรไพโร. (2561). *มาตรการทางกฎหมายที่จำเป็นต่อการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ของประชาคมอาเซียน*. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- นพนิธิ สุริยะ. (2552). *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- พรชัย ด่านวิวัฒน์. (2551). *กฎหมายการค้าและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน
- พีรฤติ บุญสุวรรณ และ อนิรุทธ์ ทรงจักรแก้ว. (2554). *ทบทวนพระราชบัญญัติเหตุทางนิวเคลียร์ การเยียวยาความเสียหาย และปัญหาการจัดการกากกัมมันตรังสี*. กรุงเทพฯ : สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ.
- วาริรัตน์ ธาราบุญรัตน์. (2553). *ความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในประเทศไทย*. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- สุศักดิ์ พงศ์พันธุ์สุข. (2554). *ความรับผิดชอบสำหรับความเสียหายทางนิวเคลียร์, สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน)*. (20 มีนาคม 2563) สืบค้นจาก <http://www0.tint.or.th/nkc/nkc54/content-01/nstkc54-030.html>.
- สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ. (2560). *อนุสัญญาและสนธิสัญญา สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ กระทรวงการอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์วิจัย และนวัตกรรมกรุงเทพมหานคร*. (20 มีนาคม 2563) สืบค้นจาก <http://www.oap.go.th/about-us/treaties>.
- อภิญา เลื่อนฉวี. (2562). *กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง*. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม.
- Nuclear Law Association India. (2016). Global Nuclear Liability Regime an Era of Integrated Management. *Nuclear Inter Jura Congress New Delhi*, 7, 6-8.
- Martin Fackler. (2011). *Report Finds Japan Underestimated Tsunami Danger*. (March 22, 2020) Retrieved from <https://www.nytimes.com/2011/06/02/world/asia/02japan.html>.
- Patrick Reyners. (2017). Liability for Nuclear Damage under International Conventions. *Nuclear Inter Jura Congress New Delhi*, 10, 2.
- Shekhar Sumit. (2017). Nuclear energy regulation and liability regime–United Kingdom. *Nuclear Inter Jura Congress New Delhi*, 10, 35-38.
- Would Nuclear Association. (2015). *Three Mile Island Accident*. (March 10, 2020) Retrieved from <http://www.would-nuclear.org.info>.

