

ความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายทางรังสีชนิดก่อไอออน CIVIL LIABILITY FOR IONIZING RADIATION DAMAGE

วรารัตน์ พิทักษ์ปรกรณ์

Wararat Phitakpakorn

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : wararat.phitak@gmail.com

Graduate student of Master of Laws Program in Natural Resources and Environmental Law,

Faculty of Law, Thammasat University : wararat.phitak@gmail.com

Received : May 9, 2020

Revised : August 11, 2020

Accepted : September 21, 2020

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ศึกษาหลักความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายทางรังสีชนิดก่อไอออนและได้ศึกษาวิจัยหลักการที่สำคัญอันปรากฏอยู่ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายทางนิวเคลียร์ (The Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage) และกฎหมายต่างประเทศที่บัญญัติเรื่องหลักความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายทางรังสีชนิดก่อไอออนไว้เป็นการเฉพาะ โดยได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงหลักความรับผิดที่เหมาะสมกับบริบทของความเสียหายทางรังสีชนิดก่อไอออน ประกอบกับวิเคราะห์หลักความรับผิดตามกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เห็นถึงข้อจำกัดบางประการของกฎหมายซึ่งอาจมีความไม่เหมาะสมและยังมีปัญหาในการบังคับใช้ จากการศึกษาวิจัยผู้เขียนจึงได้มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้แจ้งการมีไว้ในครอบครองหรือใช้วัสดุกัมมันตรังสีหรือเครื่องกำเนิดรังสีตามกฎหมายเป็นผู้ที่จะต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากรังสีชนิดก่อไอออนนั้นไม่ว่าตนได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ อันเป็นการนำหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (strict liability) มาบังคับใช้กับกรณีดังกล่าว เว้นแต่ผู้นั้นจะสามารถพิสูจน์ได้ตามข้อยกเว้นของกฎหมาย อีกทั้งความเสียหายจากรังสีชนิดก่อไอออนอาจจะใช้ระยะเวลาอันนานจึงจะปรากฏอาการออกมา การกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกร้องจึงต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะของความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น รวมถึงการจัดให้มีระบบหลักประกันความรับผิดหรือการจัดตั้งกองทุนเพื่อชดเชยเยียวยาต่อความเสียหายทางรังสีเพื่อให้สามารถรองรับและเยียวยาให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบทางรังสีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ

ความรับผิดทางแพ่ง, รังสีชนิดก่อไอออน, ความเสียหายทางรังสี

ABSTRACT

This research studies the civil liability principle for ionizing radiation damage. The liability principles in the Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage and foreign laws on civil liability for ionizing radiation damage are explored. The research goal is to seek the civil liability principle appropriate to the context of ionizing radiation damage in Thailand. This study also analyses the civil liability principles under relevant Thai laws and points out the current limitations, which may lead to impediments and enforcement problems. This study recommends that the Nuclear Energy for Peace Act, B.E. 2559 (2016) needs to be revised in order to reflect the appropriate civil liability principle. Such revisions should add that a licensee or a notifier who possesses or uses radioactive material or a radiation generator is legally liable for any radiation damage caused from such possession or use, whether intentionally or negligently, unless the licensee or the notifier can be exonerated under the conditions set by the law. This is an application of the strict liability principle. In addition, since a damage from ionizing radiation can take a long time to appear, the prescription period must therefore be appropriate and consistent with the nature of the damage that may occur. The revised law should also establish a liability insurance system or a fund to compensate for radiation damage as an effective remedy measure for victims of radiation damage.

Keywords

Civil Liability, Ionizing Radiation, Radiation Damage

บทนำ

ในปัจจุบันนานาประเทศได้มีการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีนิวเคลียร์และรังสีอย่างกว้างขวางเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อมนุษยชาติอย่างมากมาย แต่ในทางกลับกันก็สามารถก่อให้เกิดโทษได้อย่างมหาศาลเช่นกัน ทั้งนี้ รังสีสามารถแบ่งประเภทจากสมบัติทางกายภาพได้ 2 ชนิด¹ คือ รังสีชนิดไม่ก่อไอออน เช่น รังสียูวี คลื่นไมโครเวฟ เป็นต้น และรังสีชนิดก่อไอออน เช่น รังสีแอลฟา รังสีบีตา รังสีแกมมา รังสีเอกซ์ รังสีนิวตรอน เป็นต้น ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ หรือ International Atomic Energy Agency (IAEA) จะกำหนดไว้ว่ารังสีชนิดก่อไอออนจะต้องมีกระบวนการกำกับดูแลภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมจากผลกระทบทางรังสี² โดยประเทศไทยนั้นได้มีการใช้ประโยชน์จากรังสีชนิดก่อไอออนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ซึ่งไม่ว่าจะเป็นวัสดุกัมมันตรังสีหรือเครื่องกำเนิดรังสีต่างเป็นแหล่งกำเนิดรังสีชนิดก่อไอออนทั้งสิ้น³ และการใช้ประโยชน์ที่เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว นั้น ย่อมมีความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายทางรังสีได้ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องมีกระบวนการการกำกับดูแลที่เคร่งครัดและมีประสิทธิภาพภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้เกิดความปลอดภัยทางรังสีอันเป็นไปตามมาตรฐานสากล และป้องกันประชาชนผู้ปฏิบัติงาน และสิ่งแวดล้อมไม่ได้รับผลกระทบจากรังสี

ทั้งนี้ หลักความรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญได้กำหนดอยู่ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายทางนิวเคลียร์ (The Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage) ซึ่งมีขอบเขตของการบังคับใช้ต่อความเสียหายที่เป็นผลมาจากรังสีชนิดก่อไอออนที่เกิดจากจากอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ โดยไม่รวมถึงความเสียหายทางรังสีชนิดก่อไอออนในกิจการทางด้านอุตสาหกรรม ทางแพทย์ ทางการศึกษาวิจัยหรือกิจการต่าง ๆ ประชาคมระหว่างประเทศจึงให้ความสำคัญถึงความปลอดภัยทางรังสีชนิดก่อไอออนที่ใช้ประโยชน์ในกิจการอื่นที่ไม่ใช่ในกิจการของสถานประกอบการทางนิวเคลียร์ว่าเนื่องจากความเสียหายทางรังสีที่เกิดจากไอโซโทปรังสีหรือรังสีเอกซ์นั้น แม้จะไม่ได้มีความเสี่ยงมากเทียบเท่ากับความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ก็ตาม แต่หากได้ศึกษาจากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นบนโลกนี้จะพบว่าไอโซโทปรังสีและอุปกรณ์ในการฉายรังสีสามารถทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมได้ซึ่งจะต้องพิจารณาจากบทเรียนที่สำคัญ คือ อุบัติเหตุทางรังสีที่เกิดขึ้นที่ประเทศบราซิล (The Goiânia accident 1987) รัฐแต่ละรัฐควรมีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบพิเศษสำหรับความเสียหายที่เกิดจากไอโซโทปรังสีและรังสีเอกซ์ซึ่งเป็นรังสีชนิดก่อไอออน โดยอยู่บนพื้นฐานของหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (strict liability) และบุคคลที่จะต้องรับผิดชอบอาจได้รับการยกเว้นหากบุคคลนั้นพิสูจน์ได้ว่าตนได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านการป้องกันอันตรายทางรังสีและตนพิสูจน์ได้ว่าอุปกรณ์ใด ๆ ที่ใช้ไม่ได้ชำรุดบกพร่อง และจะต้องมีระบบเกี่ยวกับหลักประกันทางการเงินที่ครอบคลุมถึงความรับผิดที่อาจเกิดขึ้น⁴ และประสบการณ์ในอดีตของประเทศไทยทำให้เห็นได้ว่าการใช้ประโยชน์จากรังสีชนิดก่อไอออน หากไม่ได้มีการจัดการอย่างถูกต้องตามวิธีการป้องกันอันตรายจากรังสีจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงได้ เช่น เหตุการณ์โคบอลต์ 60

¹ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ, กลุ่มส่งเสริมฝึกอบรมและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์, เจาะลึกเรื่องปรมาณู, พิมพ์ครั้งที่ 8, (กรุงเทพมหานคร : กลุ่มส่งเสริมฝึกอบรมและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ, 2555), น.7

² International Atomic Energy Agency, Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety, (IAEA Library, 2016), 1.

³ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ, ศัพทานุกรมนิวเคลียร์, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ, 2547), น.88.

⁴ Handbook on Nuclear Law, “Chapter 11. Nuclear Liability and Coverage: 11.4 Liability for Other Radiation Damage,” Retrieved on April 29, 2020, from https://www.pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1160_web.pdf, p.117.

รัฐโหลที่จังหวัดสมุทรปราการ เป็นต้น มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายทางรังสีชนิดก่อก่อไอออนจึงมีความสำคัญ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมในกระบวนการฟ้องร้องดำเนินคดีให้กับผู้ที่ได้รับความเสียหาย เนื่องจากหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยละเมิดจะมีความยุ่งยากอันเกี่ยวกับการพิสูจน์การกระทำ ความรับผิด เพราะผู้เสียหายอาจต้องใช้ระยะเวลานานกว่าจะพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงการกระทำของผู้กระทำละเมิด หรือผู้เสียหายอาจไม่มีความสามารถเพียงพอในการพิสูจน์การกระทำของผู้กระทำละเมิดได้ เนื่องจากต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านทางวิทยาศาสตร์และทางเทคนิครังสี หรือในประเด็นเรื่องของอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องที่มีระยะเวลาที่ไม่เหมาะสมกับลักษณะของความเสียหายทางรังสีที่อาจเกิดขึ้น และแม้ประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์และรังสี คือ พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. 2559 แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งไว้แต่อย่างใด จึงอาจก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างรอบด้าน การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงได้ศึกษา วิเคราะห์เกี่ยวกับหลักความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายทางรังสีชนิดก่อก่อไอออนตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอแนะในการแก้ไขพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. 2559 ให้สามารถบังคับใช้และรองรับต่อความเสียหายทางรังสีชนิดก่อก่อไอออนได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

1. หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายทางรังสีชนิดก่อก่อไอออน

การศึกษาถึงหลักความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายทางรังสีชนิดก่อก่อไอออน จะต้องศึกษาหลักการตามกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญ คือ หลักความความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายทางนิวเคลียร์ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายทางนิวเคลียร์ (The Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage) หรือ อนุสัญญากรุงเวียนนา ซึ่งความเสียหายทางนิวเคลียร์ที่จะได้รับชดเชยภายใต้อนุสัญญากรุงเวียนนาจะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือเป็นผลมาจากรังสีชนิดก่อก่อไอออนที่เกิดจากอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ในสถานประกอบการทางนิวเคลียร์⁵ เช่น โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ระเบิด เป็นต้น แต่ไม่รวมถึงความเสียหายจากการใช้ประโยชน์จากรังสีชนิดก่อก่อไอออนในกิจการต่าง ๆ นอกสถานประกอบการทางนิวเคลียร์ตามที่ได้กล่าวมา ทั้งนี้ ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น คือ ผลกระทบจากรังสีชนิดก่อก่อไอออนเช่นกันแต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการสถานประกอบการทางนิวเคลียร์จะมีความรุนแรงและส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางกว่าการใช้ประโยชน์จากรังสีในกิจการอื่น ดังนั้น จึงนำหลักความรับผิดที่สำคัญดังที่ปรากฏในอนุสัญญากรุงเวียนนามาพิจารณาปรับใช้กับความเสียหายทางรังสีชนิดก่อก่อไอออนในกิจการอื่นตามความเหมาะสม โดยมีหลักความรับผิดที่สำคัญดังนี้

1.1 กำหนดให้ผู้ประกอบการทางนิวเคลียร์มีความรับผิดแต่เพียงผู้เดียว (exclusive liability) ในความเสียหายทางนิวเคลียร์ที่เกิดขึ้น⁶

1.2 กำหนดให้มีความรับผิดนั้นอยู่บนพื้นฐานของหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (strict liability) ที่ผู้ประกอบการทางนิวเคลียร์ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินการสถานประกอบการทางนิวเคลียร์⁷ เพื่อลดภาระการพิสูจน์ให้กับผู้เสียหายที่ไม่ต้องพิสูจน์เกี่ยวกับการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการทางนิวเคลียร์ เนื่องจากจะเป็นการยากและเป็นภาระต่อผู้เสียหาย เพราะการดำเนินการสถานประกอบการทางนิวเคลียร์เป็นเรื่องทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคนิคเฉพาะด้าน รวมถึงหากผู้ประกอบการทางนิวเคลียร์จะยกข้อต่อสู้เพื่อหลุดพ้นจากความรับผิดก็มีข้อหลุดพ้นจากความรับผิดที่จำกัดมาก

1.3 กำหนดให้ผู้ประกอบการทางนิวเคลียร์มีความรับผิดในการชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย

⁵ The Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage 1963 Article 2.

⁶ The Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage 1963 Article 2 (1).

⁷ The Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage 1963 Article 4.

ซึ่งจะไม่เกินไปกว่าจำนวนที่กำหนดไว้⁸

1.4 กำหนดหลักความรับผิดโดยจำกัดเวลา คือ ต้องใช้สิทธิเรียกร้องในการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลา 30 ปีนับแต่วันที่เกิดอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์สำหรับความเสียหายต่อชีวิตและร่างกาย และ 10 ปีนับแต่วันที่เกิดอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์สำหรับความเสียหายอื่น แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิเรียกร้องจะขาดอายุความหากไม่ได้ฟ้องคดีภายในระยะเวลา 3 ปีนับแต่วันที่บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายรู้หรือสมควรรู้ถึงความเสียหายและตัวผู้ประกอบการผู้ต้องรับผิดชอบ⁹

1.5 กำหนดหลักการที่สำคัญที่ให้ผู้ประกอบการจะต้องจัดให้มีหลักประกันทางการเงินซึ่งจะต้องครอบคลุมจำนวนที่ตนมีความรับผิดชอบต่อบุคคลที่สามตลอดระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันว่าในกรณีที่มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นในอนาคตจะสามารถชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ได้แน่นอน¹⁰

1.6 กำหนดให้ศาลของประเทศภาคีซึ่งมีอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์เกิดขึ้นในอาณาเขต (territory) หรือในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (exclusive economic zone) เป็นศาลที่มีเขตอำนาจเพียงศาลเดียวที่มีอำนาจในการพิจารณาตัดสินเกี่ยวกับความรับผิดจากอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์¹¹

2. หลักความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายทางรังสีชนิดก่อไอออนของต่างประเทศ

กฎหมายของต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษามีบทบัญญัติเฉพาะเพื่อรองรับต่อความเสียหายทางรังสีชนิดก่อไอออนแยกต่างหากออกจากบทบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายทางนิวเคลียร์ ซึ่งปรากฏหลักความรับผิดที่สำคัญดังนี้

2.1 ประเทศสาธารณรัฐออสเตรีย

2.1.1 กำหนดให้ผู้ถือครอง (holder) ซึ่งเป็นบุคคลที่มีสิทธิในนิวไคลด์กัมมันตรังสี หรือผู้ที่ใช้เพื่อจุดประสงค์ของเขาเองจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากรังสีชนิดก่อไอออนที่ตนถือครอง¹²

2.1.2 กำหนดให้มีความรับผิดอยู่บนพื้นฐานของหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด ซึ่งผู้ที่ได้รับความเสียหายเพียงพิสูจน์ให้ได้โดยแสดงความเป็นที่น่าหนักใจได้ว่าร่างกายของเขาได้รับความเสียหายจากรังสีชนิดก่อไอออนก็เพียงพอแล้วให้ผู้ถือครองต้องรับผิดชอบ¹³ ซึ่งผู้ถือครองจะหลุดพ้นจากความรับผิดได้ต่อเมื่อพิสูจน์ได้ว่าตนได้ดำเนินการด้วยความระมัดระวังตามความจำเป็นแห่งสภาวะแวดล้อมนั้นเพื่อป้องกันความเสียหายจากอันตรายทางรังสี แต่ในกรณีที่เป็นการใช้สารรังสีสำหรับบำบัดรักษาทางการแพทย์จะต้องพิสูจน์ว่าวัสดุและอุปกรณ์ที่ใช้เป็นไปตามมาตรฐานทางวิทยาศาสตร์และการบาดเจ็บนั้นมิได้มีเหตุมาจากเครื่องมือการทำงานผิดปกติ¹⁴ หากมีการใช้สารกัมมันตรังสีเพื่อการรักษาทางการแพทย์การพิสูจน์ของผู้ใช้จะเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ทางเทคนิคของการใช้ประโยชน์จากกัมมันตภาพรังสีและการปฏิบัติหน้าที่ในทางการแพทย์จะถูกควบคุมโดยกฎหมายความรับผิดตามสัญญา¹⁵

2.1.3 กำหนดอายุความไว้ว่าจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยจะต้องฟ้องร้องต่อศาลภายใน 3 ปี นับแต่วันที่บุคคลผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายได้ทราบถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบ แต่ทั้งนี้ อายุความจะพึง

⁸ The Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage 1963 Article 5.

⁹ The Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage 1963 Article 6.

¹⁰ The Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage 1963 Article 7.

¹¹ The Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage 1963 Article 11.

¹² Federal Act on Civil Liability for Damage Caused by Radioactivity 1998 Section 9 (1).

¹³ Federal Act on Civil Liability for Damage Caused by Radioactivity 1998 Section 12.

¹⁴ Federal Act on Civil Liability for Damage Caused by Radioactivity 1998 Section 9 (2).

¹⁵ Monika Hinteregger, The New Austrian Act on Third Party Liability for Nuclear Damage, Nuclear Law Bulletin : December No. 62 Volume 1998 Issue 2, 197.

กำหนดเวลา 30 ปีนับจากวันที่ความเสียหายได้เกิดขึ้นหากความเสียหายนั้นมีสาเหตุมาจากการกระทำโดยจงใจอันมีโทษทางอาญาและมีระวางโทษจำคุกเกิน 1 ปี¹⁶

2.1.4 กำหนดให้ผู้ถือครองจะต้องใช้ความระมัดระวังในลักษณะและขอบเขตของจรรยาบรรณในการดำเนินธุรกิจที่ซื่อสัตย์รวมถึงการประกันหรือความมั่นคงทางการเงินอื่น ๆ ที่เหมาะสมเพื่อให้แน่ใจว่าความรับผิดชอบของเขาภายใต้กฎหมายนี้ได้รับการคุ้มครอง¹⁷

2.2 ประเทศเยอรมัน

2.2.1 กำหนดให้ผู้ถือครองหรือมีไว้ในครอบครองวัสดุกัมมันตรังสี หรือสถานประกอบการที่ดำเนินการเกี่ยวกับรังสีชนิดก่อกัมมันต์จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากวัสดุดังกล่าว และในกรณีที่มีการสูญหายหรือสิ้นการครอบครองซึ่งวัสดุดังกล่าว ผู้ใดก็ตามที่สิ้นการครอบครองซึ่งวัสดุซึ่งไม่ใช่การส่งต่อหรือโอนต่อให้ผู้ที่มีสิทธิตามกฎหมายนี้จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดขึ้นจากวัสดุนั้น¹⁸

2.2.2 กำหนดให้มีความรับผิดชอบอยู่บนพื้นฐานของหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดเช่นเดียวกัน โดยผู้ครอบครองนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายทางรังสีต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายทั้งต่อชีวิตการได้รับบาดเจ็บ สุขภาพและทรัพย์สิน โดยตนจะหลุดพ้นจากความรับผิดได้ในกรณีที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นตนไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ทุกวิถีทางโดยได้ใช้ความระมัดระวังทุกอย่างตามสมควรและไม่ได้เกิดจากการชำรุดหรือการทำงานล้มเหลวของอุปกรณ์ หลักการดังกล่าวไม่รวมถึงกรณีที่ได้ผลกระทบจากวัสดุกัมมันตรังสีหรือสถานประกอบการที่ดำเนินการเกี่ยวกับรังสีชนิดก่อกัมมันต์โดยแพทย์หรือทันตแพทย์ในระหว่างการรักษาพยาบาลเนื่องจากจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติเครื่องมือทางการแพทย์ (Medical Products Act) และไม่รวมถึงกรณีที่มีนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ครอบครองวัสดุดังกล่าวและผู้ที่มีความเสียหายหากได้มีการตกลงยอมรับเกี่ยวกับความเสี่ยงนั้น¹⁹

2.2.3 กำหนดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนภายใน 3 ปีนับจากวันได้รู้หรือควรจะรู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้กระทำความผิด หรือภายใน 30 ปีนับจากวันที่เกิดเหตุการณ์ความเสียหาย²⁰

2.2.4 กิจกรรมใดที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (Act on the Peaceful Utilization of Atomic Energy and the Protection against its Hazards 1959) จะต้องจัดให้มีหลักประกันสำหรับความรับผิดชอบต่อความเสียหายโดยจะต้องมีการต่ออายุทุกสองปีหรือเมื่อมีเหตุการณ์ใดที่เปลี่ยนแปลงไป โดยจะต้องมีหลักประกันที่เพียงพอตลอดช่วงระยะเวลาที่จะต้องมีการประกันความเสียหาย และต้องถูกตรวจสอบความมั่นคงทางการเงินทุกห้าปีเพื่อให้แน่ใจว่าหลักประกันดังกล่าวยังมีคุณค่าและมีความน่าเชื่อถือที่แท้จริงอยู่²¹

¹⁶ Federal Act on Civil Liability for Damage Caused by Radioactivity 1998 Section 20.

¹⁷ Federal Act on Civil Liability for Damage Caused by Radioactivity 1998 Section 10.

¹⁸ Act on the Peaceful Utilization of Atomic Energy and the Protection against its Hazards 1959 Section 26 (1), Section 26 (3).

¹⁹ Act on the Peaceful Utilization of Atomic Energy and the Protection against its Hazards 1959 Section 26 (4).

²⁰ Act on the Peaceful Utilization of Atomic Energy and the Protection against its Hazards 1959 Section 32.

²¹ Act on the Peaceful Utilization of Atomic Energy and the Protection against its Hazards 1959 Section 13.

3. เปรียบเทียบหลักความรับผิดทางแพ่งตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายทางนิวเคลียร์กับหลักความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายทางรังสีชนิดก่อก่อไอออนตามกฎหมายต่างประเทศ

ตามที่ได้ศึกษาหลักความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายทางนิวเคลียร์ที่กำหนดอยู่ในอนุสัญญากรุงเวียนนามีขอบเขตของการบังคับใช้ที่จำกัดและไม่รวมถึงความเสียหายทางรังสีชนิดก่อก่อไอออนที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ในกิจการอื่น ๆ อันเนื่องมาจากเหตุผลสำคัญ กล่าวคือ ความเสียหายทางนิวเคลียร์ที่เกิดจากสถานประกอบการทางนิวเคลียร์มีลักษณะของความเสียหายที่มีความรุนแรงและกว้างขวางซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมภายในประเทศและขยายความเสียหายข้ามประเทศได้ด้วย และแม้ในเหตุการณ์ที่มีความปลอดภัยอย่างสูงสุดก็ตามอุบัติเหตุย่อมอาจเกิดได้จากการดำเนินการสถานประกอบการทางนิวเคลียร์ดังกล่าว ประชาคมระหว่างประเทศจึงกำหนดกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศอันเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายทางนิวเคลียร์มาเพื่อรองรับต่อความเสียหายโดยตระหนักถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการสถานประกอบการทางนิวเคลียร์อย่างรอบด้าน หากหลักความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายทางนิวเคลียร์ตามที่กำหนดในอนุสัญญากรุงเวียนนาไม่จำกัดขอบเขตของการบังคับใช้ดังกล่าวไว้แล้ว หลักความรับผิดต่อความเสียหายทางนิวเคลียร์ย่อมมีขอบเขตครอบคลุมและอาจบังคับใช้ไปถึงการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์และรังสีในกิจการต่าง ๆ ด้วย ซึ่งอาจก่อให้เกิดภาวะเป็นอย่างมากต่อผู้ประกอบการที่จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของหลักความรับผิดที่เข้มงวดด้วยเหตุผลสำคัญดังนี้

3.1 การดำเนินการสถานประกอบการทางนิวเคลียร์ย่อมเป็นไปตามนโยบายของรัฐแต่ละรัฐที่ประสงค์ให้มีการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานนิวเคลียร์ ซึ่งรัฐจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญเพื่อรองรับและส่งเสริมให้ผู้ประกอบการเข้ามาลงทุนหรือรองรับให้ผู้ประกอบการยอมผูกพันตนเข้าดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะดังกล่าว ซึ่งหลักความรับผิดโดยจำกัดจำนวน (limitation of liability in amount) ตามที่ปรากฏในอนุสัญญากรุงเวียนนามีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะผ่อนภาระให้กับผู้ประกอบการทางนิวเคลียร์จากโอกาสที่จะถูกฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายเต็มจำนวนของความเสียหายที่เกิดขึ้นตามหลักกฎหมายละเมิดทั่วไปที่จะต้องรับผิดโดยไม่จำกัดจำนวนแม้ความเสียหายนั้นจะเกินกว่าเงินที่เอาประกันภัยไว้ก็ตาม ทั้งนี้ การใช้ประโยชน์จากรังสีชนิดก่อก่อไอออนในกิจการต่าง ๆ ภายนอกสถานประกอบการทางนิวเคลียร์นั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชนซึ่งรัฐไม่ได้มีส่วนในการส่งเสริมให้มีการดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ประกอบกับลักษณะความร้ายแรงของความเสียหายที่จะเกิดจากการใช้ประโยชน์จากรังสีชนิดก่อก่อไอออนไม่ได้มีความรุนแรงเทียบเท่ากับอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ ดังนั้น หลักความรับผิดโดยจำกัดจำนวนค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ได้หยิบยกมากำหนดในหลักความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายทางรังสีชนิดก่อก่อไอออน

3.2 อนุสัญญากรุงเวียนนากำหนดให้ผู้ประกอบการทางนิวเคลียร์จะต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ว่าตนนั้นจะได้กระทำการนั้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ และหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดของผู้ประกอบการทางนิวเคลียร์ยังรวมถึงกรณีที่มีความเสียหายที่เกิดจากอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ที่เกิดขึ้นเพราะเหตุสุดวิสัยที่เกิดจากอุบัติเหตุทางธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว เป็นต้น โดยเหตุยกเว้นความรับผิดที่ผู้ประกอบการทางนิวเคลียร์สามารถยกขึ้นต่อสู้และไม่ต้องรับผิดจากอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์กำหนดไว้เพียงเฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผลโดยตรงจากเหตุสุดวิสัยในเรื่องของความขัดแย้งทางทหาร (armed conflict) การทำสงคราม (hostilities) สงครามกลางเมือง (civil war) หรือการจลาจล (insurrection) หรือในกรณีที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือการละเว้นการกระทำของผู้เสียหายนั่นเอง เมื่อพิจารณาจากข้อยกเว้นความรับผิดตามหลักความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายทางรังสีชนิดก่อก่อไอออนตามที่ได้ศึกษาจากกฎหมายต่างประเทศประกอบกับคำแนะนำของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ เห็นได้ว่า ผู้กระทำละเมิดจะหลุดพ้นจากความรับผิดได้ต่อเมื่อพิสูจน์ได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังตามมาตรฐานการป้องกันอันตรายจากรังสีและไม่ได้เกิดจากข้อบกพร่องของอุปกรณ์ ซึ่งหากนำข้อยกเว้นความรับผิดตามที่กำหนดในอนุสัญญากรุงเวียนนามาปรับใช้กับกรณีของหลักความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายทางรังสีชนิดก่อก่อไอออนจะเป็นภาระต่อผู้ประกอบการมากเกินไปจนสมควรที่จะหลุดพ้นจากความรับผิดได้

3.3 อนุสัญญากรุงเวียนนากำหนดเรื่องเขตอำนาจศาลไว้ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับต่อความเสียหายทางนิวเคลียร์ที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างรุนแรงและอาจขยายขอบเขตของความเสียหายโดยไม่จำกัดอยู่แค่เพียงภายในประเทศเท่านั้น โดยอาจขยายความเสียหายไปสู่ประเทศข้างเคียงหรือเป็นความเสียหายระหว่างประเทศได้ด้วย หลักความรับผิดชอบเรื่องการกำหนดเขตอำนาจศาลจึงหลีกเลี่ยงปัญหาเกี่ยวกับศาลของประเทศที่เกี่ยวข้องแต่ละประเทศที่สามารถดำเนินการพิจารณาและพิพากษาคดีเองโดยเป็นเอกเทศ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรค่าเสียหายระหว่างผู้ที่ได้รับความเสียหายในประเทศต่าง ๆ ดังนั้น จึงเป็นการเหมาะสมในการกำหนดเขตอำนาจศาลให้ชัดเจนเพื่อให้ศาลที่มีเขตอำนาจเพียงแห่งเดียวมีอำนาจในการพิจารณาคดีอันเกี่ยวกับอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์รวมถึงการดำเนินคดีกับผู้รับประกันภัยด้วย ด้วยเหตุดังกล่าวประกอบกับลักษณะของความเสียหายจากการใช้ประโยชน์จากรังสีชนิดก่อกวนในกิจการต่าง ๆ ไม่ได้ส่งผลกระทบรุนแรงและกว้างขวางดังเช่นความเสียหายจากอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ ดังนั้น หลักความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายทางรังสีชนิดก่อกวนจึงไม่ได้กำหนดเรื่องเขตอำนาจศาลไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งสามารถนำหลักการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้แก่กรณีดังกล่าว

4. ปัญหาของมาตรการทางกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับหลักความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายทางรังสีชนิดก่อกวน

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของการบังคับใช้และหลักความรับผิดชอบ

4.1.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 เป็นกฎหมายทั่วไปที่สามารถนำมาปรับใช้แก่กรณีได้ แต่เป็นบทบัญญัติที่มีหลักความรับผิดชอบบนพื้นฐานของความผิด (liability based on fault) ซึ่งก่อให้เกิดภาระต่อผู้เสียหายที่จะต้องมีการพิสูจน์ถึงการกระทำของผู้กระทำละเมิดเกี่ยวกับการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งการใช้ประโยชน์จากรังสีชนิดก่อกวนนั้นจะต้องอาศัยความรู้และความเชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์เฉพาะด้าน จึงไม่สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบที่กำหนดตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศที่ทำการศึกษ หากต้องดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีจะส่งผลให้ผู้เสียหายต้องเสียเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำละเมิดซึ่งอาจจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี ซึ่งความเสียหายจากรังสีชนิดก่อกวนอาจไม่ได้มีผลกระทบต่อชีวิตร่างกายอย่างเฉียบพลันทันทีที่จะสามารถเห็นอาการหรือผลกระทบได้อย่างเป็นรูปธรรม แต่อาจจะต้องใช้ระยะเวลาในการปรากฏอาการออกมาโดยผู้เสียหายนั้นอาจจะไม่ทราบมาก่อนซึ่งผู้เสียหายจะเรียกร้องให้จำเลยรับผิดชอบเมื่อสามารถพิสูจน์ได้เป็นที่ประจักษ์ว่าตนได้รับความเสียหายอย่างเป็นรูปธรรมนั้นอย่างไร ซึ่งหากนำหลักความรับผิดชอบตามมาตรา 420 มาปรับใช้แก่กรณี ย่อมเป็นการไม่เหมาะสมเนื่องจากผู้เสียหายจะต้องเสียเวลาในการพิสูจน์ความผิดและความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายได้รับผลกระทบจากความเสียหายจากรังสีชนิดก่อกวนในระดับที่รุนแรงยิ่งขึ้น และอาจส่งผลให้ถึงขั้นเสียชีวิตได้ และแม้ต่อมาจะได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายดังกล่าวก็ย่อมไม่เป็นประโยชน์แล้ว

4.1.2 รังสีชนิดก่อกวนไม่ว่าจะเป็นวัสดุกัมมันตรังสีหรือเครื่องกำเนิดรังสีถือว่าเป็นทรัพย์สินอันตรายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 437 และถือว่าเป็นมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535²² อีกทั้ง วัสดุกัมมันตรังสีถือว่าเป็นวัตถุอันตรายตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535²³ แต่อาจมีปัญหาในการพิจารณาว่าเครื่องกำเนิดรังสีจะถือว่าเป็นวัตถุอันตรายตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 หรือไม่ เนื่องจากเครื่องกำเนิดรังสีเป็นเพียงอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ซึ่งโดยสภาพไม่ก่อให้เกิดอันตรายจนกว่าจะมีการให้พลังงานไฟฟ้าเข้าไป ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต่างมีบทบัญญัติที่อยู่นบนหลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (strict liability) ซึ่งกำหนดบุคคลผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยไม่พิจารณาว่าผู้กระทำ

²² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4

²³ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 4

ละเมิดได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดเหตุที่ผู้กระทำละเมิดสามารถยกเป็นข้อต่อสู้ เพื่อหลุดพ้นความรับผิดไว้ทำนองเดียวกัน คือ จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายเอง ไม่ว่าจะเป็นภัยพิบัติ น้ำท่วม ไฟไหม้ หรือเหตุที่ผู้เสียหายไม่สามารถที่จะป้องกันได้ ซึ่งมีขอบเขตที่กว้างและเปิดโอกาสให้ผู้กระทำละเมิดสามารถยกข้อเท็จจริงขึ้นต่อสู้เพื่อหลุดพ้นจากความรับผิดได้หลายกรณี โดยไม่ได้กำหนดตามความเหมาะสมตามลักษณะของการใช้ประโยชน์จากวัสดุภัณฑ์เครื่องใช้หรือเครื่องกำเนิดรังสีนั้น

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดบุคคลผู้ต้องรับผิดตามกฎหมาย

4.2.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นผู้ที่จะต้องรับผิดในความเสียหายจากมลพิษที่เกิดจากหรือรั่วไหลหรือแพร่กระจายจากแหล่งกำเนิดมลพิษ²⁴ ซึ่งรังสีชนิดก่อกวนด้วยตัวของมันเองถือว่าเป็นมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และแหล่งกำเนิดมลพิษ²⁵ซึ่งอาจเป็นโรงงานหรือสถานที่ใด ๆ ที่ใช้ประโยชน์ ซึ่งจะต้องมีการตีความการบังคับใช้ในบางกรณี กล่าวคือ ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษและเจ้าของหรือผู้ครอบครองมลพิษเป็นบุคคลคนละคนกัน เช่น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่เกิดความเสียหายกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองวัสดุภัณฑ์เครื่องใช้หรือเครื่องกำเนิดรังสีนั้นเป็นบุคคลคนละคนกัน ผู้ที่ได้รับความเสียหายจะฟ้องร้องผู้ใดให้รับผิดชอบตามกฎหมายซึ่งตามกฎหมายต่างประเทศที่ทำการศึกษานั้นต่างกำหนดให้ผู้ครอบครองรังสีชนิดก่อกวนด้วยตัวมันเองเป็นผู้มีความรับผิดตามกฎหมายเนื่องจากเขาเป็นบุคคลที่อยู่ในฐานะที่สุดที่จะต้องมีความรับผิดในความเสียหายที่เกิดจากการใช้ประโยชน์จากรังสีชนิดก่อกวนนั้น ซึ่งเป็นการไม่เหมาะสมหากกรณีดังกล่าวหมายรวมถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ด้วยเนื่องจากบุคคลนั้นอาจไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากรังสีชนิดก่อกวนด้วย

4.2.2 ในส่วนพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ได้กำหนดขอบเขตของบุคคลที่จะต้องรับผิดไว้อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็น ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขนส่ง ผู้นำผ่าน ผู้นำกลับเข้ามา ผู้ส่งกลับออกไป หรือผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายและบุคคลที่มีส่วนในการจำหน่ายจ่ายแจกทุกช่วงต่อจากผู้ผลิตจนถึงผู้ที่รับผิดชอบขณะเกิดการละเมิดจะต้องร่วมกันรับผิดในความเสียหาย²⁶ ซึ่งเมื่อจำเลยที่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีมีขอบเขตอย่างหลากหลายและหลายทอดที่เกี่ยวข้อง จะก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนและยุ่งยากว่าบุคคลใดจะต้องรับผิดตามกฎหมายและอาจเสียเวลาเนื่องจากผู้ที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ต้องรับผิดอาจยกข้อต่อสู้เพื่อหักล้างความรับผิดของตน ซึ่งการกำหนดบุคคลที่จะต้องรับผิดโดยไม่ได้พิจารณาฐานะของบุคคลที่เหมาะสมที่จะต้องรับผิดตามกฎหมาย อีกทั้ง บุคคลตามที่กำหนดนั้นอาจอยู่ในฐานะที่ไกลกว่าเหตุและไม่ได้เป็นผู้ที่ใช้ประโยชน์จากรังสีชนิดก่อกวนอย่างแท้จริง

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อง

ในกรณีของมาตรา 420 และมาตรา 437 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดอายุความตามมาตรา 448 ไว้ว่าจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความ 1 ปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายใน 10 ปีนับแต่วันทำละเมิด ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้น และยังไม่เหมาะสมกับลักษณะของความเสียหายทางรังสีชนิดก่อกวนที่อาจจะต้องใช้ระยะเวลานานกว่าจะปรากฏอาการ ส่วนในกรณีของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ยังมีข้อบกพร่องของการบังคับใช้และอาจมีการตีความของบทบัญญัติได้หลายกรณี กล่าวคือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกร้องไว้

²⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96

²⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 22.

²⁶ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 63, มาตรา 64 และมาตรา 66

ส่วนพระราชบัญญัติวิฤตอันตราย พ.ศ. 2535 ยังไม่ชัดเจนว่าระยะเวลาชั้นสูงในการใช้สิทธิเรียกร้องนั้นกำหนดไว้ที่ระยะเวลาใด²⁷

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดให้มีหลักประกันที่ครอบคลุมความรับผิด

ในส่วนของการกำหนดในเรื่องของการจัดให้มีการประกันความรับผิดที่ครอบคลุมความเสียหายทางรังสีชนิดก่อไอออนนั้นยังไม่มีกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายฉบับใดเป็นการเฉพาะ และแม้พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแลรังสีชนิดก่อไอออนจะได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการวางหลักประกัน แต่หลักประกันดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการกากกัมมันตรังสีเท่านั้น²⁸ ซึ่งเมื่อเกิดความเสียหายทางรังสีเกิดขึ้นย่อมไม่อาจนำหลักประกันในส่วนนี้มาเยียวยาให้กับผู้ที่เสียหายได้

บทสรุป

จากการศึกษาหลักความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายทางรังสีชนิดก่อไอออนตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องต่างได้มีหลักการที่สำคัญและเหมาะสมกับบริบทของความเสียหายทางรังสีที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่สามารถรองรับและบังคับใช้กับความเสียหายทางรังสีชนิดก่อไอออนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ 1. ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับหลักความรับผิดต่อความเสียหายทางรังสีชนิดก่อไอออนอันอยู่บนพื้นฐานของหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (strict liability) ประกอบกับข้อต่อสู้เพื่อหลุดพ้นจากความรับผิดของผู้กระทำละเมิดยังไม่เหมาะสมเพียงพอตามลักษณะของการใช้ประโยชน์จากรังสีชนิดก่อไอออน 2. การกำหนดบุคคลที่จะต้องรับผิดที่ยังไม่ชัดเจนตามหลักความรับผิดแต่เพียงผู้เดียว (exclusive liability) เพื่อป้องกันการถกเถียงหรือปฏิเสธความรับผิดของผู้กระทำละเมิด 3. การกำหนดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องยังไม่เหมาะสมกับลักษณะของความเสียหายทางรังสีชนิดก่อไอออนที่จะใช้ระยะเวลานานกว่าจะปรากฏอาการ 4. มาตรการทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการจัดให้มีหลักประกันที่ครอบคลุมถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นนั้นยังไม่ชัดเจนเพียงพอ

ข้อเสนอแนะ

การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับหลักความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายทางรังสีชนิดก่อไอออนที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เมื่อพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. 2559 อันเป็นกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากรังสีชนิดก่อไอออนซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาและความรับผิดทางปกครองไว้ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะโดยการแก้ไขเพิ่มเติมหลักความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายทางรังสีชนิดก่อไอออนในพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. 2559 ในประเด็นดังนี้

1. การกำหนดขอบเขตของการบังคับใช้ให้ชัดเจนโดยยกเว้นไม่ใช้บังคับสำหรับความเสียหายที่เกิดจากรังสีชนิดก่อไอออนในการบำบัดรักษาทางการแพทย์ เนื่องจากในกรณีของการใช้ประโยชน์จากรังสีชนิดก่อไอออนในการบำบัดรักษาโรคนั้นจะเป็นไปตามการดำเนินการทางด้านการแพทย์หรือเป็นไปตามข้อตกลงในการรักษาทางการแพทย์

2. การใช้ประโยชน์จากรังสีชนิดก่อไอออนตามกฎหมายจะต้องขอรับใบอนุญาตหรือต้องแจ้งการมีไว้ในครอบครองหรือใช้ตามกฎหมาย การกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้แจ้งจะต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดจากวัสดุกัมมันตรังสีหรือเครื่องกำเนิดรังสีที่ตนครอบครองหรือใช้ จะก่อให้เกิดความชัดเจนว่าบุคคลใดเป็นผู้ที่จะต้องรับผิด เพราะเขาอยู่ในฐานะที่ดีที่สุดที่จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหาย และมีความสามารถที่จะจัดให้มีหลักประกัน

²⁷ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), น.483.

²⁸ พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. 2559 มาตรา 31

ความรับผิดเพื่อครอบคลุมถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น อีกทั้ง การกำหนดผู้ที่จะต้องรับผิดที่ชัดเจนย่อมก่อให้เกิดความมั่นใจกับผู้ประกอบธุรกิจประกันภัยว่าบุคคลดังกล่าวนั้นจะต้องรับผิดในความเสี่ยงในกรณีใด ตามกฎหมายฉบับใด เพราะการจะยอมผูกพันรับประกันภัยนั้นจะต้องมีความชัดเจนระดับหนึ่งว่าผู้ที่จะต้องรับผิดที่เอาประกันภัยนั้นมีความเสี่ยงที่จะต้องรับผิดอย่างไร

3. การนำหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดมาบังคับใช้กับผู้รับใบอนุญาตหรือผู้แจ้งการครอบครองวัสดุกำมันตรังสีหรือเครื่องกำเนิดรังสี โดยจะต้องรับผิดในความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากรังสีชนิดก่อกวนไอออนที่ตนครอบครองและจะยกข้อต่อสู้เพื่อหลุดพ้นจากความรับผิดได้ต่อเมื่อพิสูจน์ได้ว่าความเสี่ยงที่เกิดขึ้นตนได้ปฏิบัติตามมาตรฐานการป้องกันอันตรายจากรังสีตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้เกิดจากการชำรุดหรือการทำงานล้มเหลวของอุปกรณ์ ซึ่งมาตรการอันเกี่ยวกับความปลอดภัยทางรังสีเป็นมาตรการที่จะต้องคำนึงอยู่ตลอดเวลาที่ใช้ประโยชน์จากรังสีชนิดก่อกวนไอออน เพื่อป้องกันประชาชนและสิ่งแวดล้อมจากรังสีทั้งที่เกิดจากการปฏิบัติงานตามปกติและเกิดจากอุบัติเหตุหรือเหตุการณ์ใด ๆ อันอาจคาดหมายได้ การพิสูจน์หักล้างดังกล่าวจึงมีความเหมาะสมและชัดเจนสำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับรังสีชนิดก่อกวนไอออน

4. มาตรการเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อชดเชยเยียวยาให้กับผู้ที่ได้รับความเสียหายทางรังสีชนิดก่อกวนไอออน โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของกองทุนให้ชัดเจนในกรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายจากรังสีชนิดก่อกวนไอออนไม่ได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือได้รับไม่เต็มจำนวนรวมถึงกรณีที่ไม่ปรากฏหรือไม่สามารถทราบผู้ที่จะต้องรับผิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ เพื่อให้สามารถรองรับและเยียวยาให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

5. การกำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้องให้เหมาะสมกับลักษณะของความเสี่ยงทางรังสีชนิดก่อกวนไอออนโดยให้มีระยะเวลายาวกว่ากรณีของละเมิดปกติทั่วไป คือ ภายใน 3 ปีนับแต่วันที่บุคคลผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายได้ทราบถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ต้องรับผิด สำหรับระยะเวลายาวขึ้นสูงเมื่อพิจารณาตามหลักการนับจากวันที่ทราบ (discovery rule) ย่อมเป็นการเหมาะสม ซึ่งตามกฎหมายแพ่งของประเทศไทยได้กำหนดระยะเวลาชั้นสูงสุด คือ ภายใน 10 ปี ดังนั้น การกำหนดระยะเวลายาวขึ้นสูงในการใช้สิทธิเรียกร้องไว้ภายใน 10 นับแต่วันที่ทราบถึงความเสียหาย ย่อมมีความเหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดภาระต่อผู้ประกอบการมากเกินไป

6. การกำหนดมาตรการของความรับผิดที่ชัดเจนโดยรวมไปถึงกรณีที่เกิดการสูญหายหรือการสิ้นการครอบครองโดยไม่ใช้การดำเนินการตามกฎหมายปกติ หากมีความเสียหายทางรังสีเกิดขึ้น ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้แจ้งรายท้ายสุดนั้นยังคงไม่หลุดพ้นจากความรับผิด เพื่อลดปัญหาอันเกี่ยวกับการไม่ตระหนักของผู้ประกอบการที่ไม่ประสงค์จะใช้งานวัสดุกำมันตรังสีหรือเครื่องกำเนิดรังสีแต่ไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด

7. การกำหนดให้ชัดเจนในกรณีที่ผู้ใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้แจ้งเกี่ยวกับวัสดุกำมันตรังสีหรือเครื่องกำเนิดรังสีรับผิดชอบในความเสียหายทางรังสีชนิดก่อกวนไอออนตามที่กำหนดแล้วห้ามเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดจากวัสดุกำมันตรังสีหรือเครื่องกำเนิดรังสีจากผู้รับใบอนุญาตหรือผู้แจ้งนอกเหนือจากที่ได้ระบุไว้อีก เพื่อไม่ให้ผู้ประกอบการนั้นจะต้องรับผิดในมูลความผิดเดียวกันหลายกรณี อีกทั้ง หากเปิดโอกาสในการที่จะให้ผู้เสียหายฟ้องร้องได้ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้อีก ย่อมเป็นภาระต่อผู้รับประกันภัยเช่นกันที่ไม่สามารถกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนของความเสี่ยงที่จะต้องรับผิดตามกฎหมาย

บรรณานุกรม

หนังสือ

สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ. เจาะลึกเรื่องปรมาณู. 2555. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ, 2555.

_____. ศัพทานุกรมนิวเคลียร์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ, 2547.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557.

BOOKS

International Atomic Energy Agency, Governmental. Legal and Regulatory Framework for Safety, (IAEA Library, 2016), 1.

ARTICLE

Monika Hinteregger. The New Austrian Act on Third Party Liability for Nuclear Damage, Nuclear Law Bulletin : December. No. 62. Volume 1998. Issue 2, 197.

ELECTRONIC MEDIA

Handbook on Nuclear Law. “Chapter 11. Nuclear Liability and Coverage: 11.4 Liability for Other Radiation Damage.” https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1160_web.pdf, p.117, April 29, 2020.