

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งและการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ตามระบบกฎหมายไทย

4.1. ความนำ

ปัจจุบัน มีทั้งหน่วยงานเอกชนและรัฐที่ดำเนินกิจการโรงไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ภาคอุตสาหกรรมและภาคครัวเรือน โดยพลังงานที่นำมาผลิตกระแสไฟฟ้านั้นมีอยู่หลายประเภท เช่น พลังน้ำ พลังลม หรือพลังชีวมวล เป็นต้น แต่ถ้าเป็นโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์แล้ว หน่วยงานที่สามารถเป็นผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ได้ ก็คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเท่านั้น¹ ซึ่งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511* พระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้กำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากการใช้พลังงานนิวเคลียร์ไว้ มีเพียงโทษอาญา ตามมาตรา 58² ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการก่อความเสียหายต่อตัวโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ (พลังปรมาณู) หรือความเสียหายต่อประชาชนทั่วไป จึงต้องปรับใช้หลักละเมิดตามประมวล

¹ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 6 ระบุว่า “การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้ (1) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้า (2) ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า แหล่งพลังงานอันได้มาจากธรรมชาติ...รวมทั้งพลังงานปรมาณู เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้าและงานอื่นที่ส่งเสริมกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย” และในมาตรา 9 ระบุไว้ว่า “ให้อำนาจกระทำการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6 ซึ่งรวมถึง (4) สร้างโรงไฟฟ้าพลังปรมาณู...”

* การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มีฐานะเป็นนิติบุคคลตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2512

² พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 58 บัญญัติว่า “ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งเขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนระบายน้ำ เขื่อนกักเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำ หรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของเขื่อนหรืออ่างนั้น โรงไฟฟ้าพลังความร้อน โรงไฟฟ้าพลังน้ำ โรงไฟฟ้าพลังปรมาณู หรือโรงไฟฟ้าพลังอื่นและลานไกไฟฟ้าของโรงไฟฟ้านั้น หรือระบบไฟฟ้า บรรดาที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สร้างขึ้น หรือเป็นทรัพย์สินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยผู้เขียนจะพิจารณาถึงความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ประกอบการในฐานะที่เป็นเอกชนและเป็นหน่วยงานของรัฐ

ในบทนี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงการปรับใช้บทบัญญัติความรับผิดทางแพ่งที่มีอยู่ตามระบบกฎหมายไทยในปัจจุบัน เพื่อเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ โดยศึกษาปัญหาการปรับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ จะพิจารณาถึงเหตุแห่งความเสียหายสองประการหลัก คือ เหตุแห่งความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของบุคคล (มาตรา 420) ซึ่งจะส่งให้มีผู้รับผิดหลายราย อาทิ ผู้รับผิดตามมาตรา 425 หรือผู้รับผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เฉพาะบางมาตราที่เกี่ยวข้อง และเหตุแห่งความเสียหายเนื่องมาจากบุคคลมีทรัพย์สินอันตรายไว้ในความครอบครอง (มาตรา 437 วรรคสอง) รวมไปถึงบทบัญญัติว่าด้วยค่าสินไหมทดแทน และอายุความ พร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาในแต่ละประเด็น

4.2. ความรับผิดเพื่อละเมิดของบุคคลกับคดีความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะพิจารณาหลักความรับผิดทางแพ่ง เปรียบเทียบกับหลักความรับผิดเพื่อละเมิดของตนเอง หลักความรับผิดเพื่อละเมิดของผู้อื่น หลักการรับผิดแทนของหน่วยงานของรัฐ และหลักความรับผิดแต่ผู้เดียว (Exclusive liability)

4.2.1. เหตุแห่งความเสียหายและความเสียหาย

ความรับผิดเพื่อละเมิดของบุคคลในกฎหมายลักษณะละเมิดของไทยนี้ต้องมีเหตุแห่งความเสียหายที่มาจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของบุคคล กล่าวคือ ต้องเป็นไปตามหลักที่ว่าใครกระทำความผิด บุคคลนั้นเท่านั้นที่ต้องรับผิด ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภายในโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์รายใดกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ หรือบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เช่น ก่อสร้าง หรือออกแบบบกพร่อง หรือบุคคลภายนอกกรายใดกระทำการเป็นเหตุให้เกิดการรั่วไหลของสารกัมมันตรังสีแล้ว (บุคคลภายนอกหรือบุคคลที่สาม ก็คือ บุคคลทุกคนที่ไม่ใช่ผู้เสียหาย³ และไม่ใช่ว่าเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั่นเอง) บุคคลที่ได้กล่าวมาข้างต้นย่อม

³ วงษ์ วีระพงษ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด. หน้า 331.

ต้องรับผิดชอบ ตามหลักความรับผิดชอบเพื่อละเมิดของตนเอง ซึ่งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติไว้ว่า

“ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

ขณะที่ เหตุแห่งความเสียหายตามกฎหมายลักษณะละเมิดของไทย ต้องพิจารณาว่าเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของบุคคลหรือไม่ กล่าวคือ บทบัญญัติข้างต้นมุ่งพิจารณาต่อบุคคลเป็นประการสำคัญ ซึ่งการพิจารณาถึงการกระทำของบุคคลเช่นนี้ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการหาตัวบุคคลมารับผิดต่อความเสียหายทางนิวเคลียร์ที่เกิดขึ้นอย่างยิ่ง จึงกล่าวได้ว่าแนวคิดของกฎหมายลักษณะละเมิดนี้แตกต่างกับหลักความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ที่ได้กล่าวในบทที่ 2 และบทที่ 3 โดยหลักความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์มุ่งพิจารณาเหตุแห่งความเสียหายว่ามีที่มาจากกระบวนการฟิชชันของพลังงานนิวเคลียร์ภายในเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์หรือมีที่มาจากการปลดปล่อยสารรังสีของวัสดุนิวเคลียร์หรือไม่ แม้ว่าความเสียหายนั้นอาจจะเกิดจากการกระทำของบุคคลด้วยก็ตาม แต่ก็มีได้มุ่งพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้ที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออันเป็นที่มาของความเสียหายทางนิวเคลียร์นั้น เพราะเมื่อความเสียหายเกิดแล้ว โอกาสที่จะพิสูจน์ว่าเป็นความผิดของใครเป็นไปได้ยาก แนวคิดนี้ปรากฏอยู่บทบัญญัติของ The Vienna Convention และ The Compensation Law ของญี่ปุ่น

4.2.1.1. เหตุแห่งความเสียหายและความเสียหายทางนิวเคลียร์ตาม The Vienna Convention

ใน The Vienna Convention ได้กล่าวถึงเหตุแห่งความเสียหายไว้ในบทนิยาม อุบัติการณ์ทางนิวเคลียร์ (Nuclear Incident) ซึ่งหมายถึง เหตุการณ์ใด ๆ หรือเหตุการณ์ต่อเนื่องโดยมีที่มาจากจุดเริ่มต้นเดียวกัน (จากปฏิกิริยาฟิชชันหรือการปลดปล่อยรังสีของสารกัมมันตภาพรังสี) ซึ่งก่อความเสียหายทางนิวเคลียร์ หรือสร้างภัยอันตรายอัน

ร้ายแรงและใกล้จะถึงอันเนื่องมาจากความเสียหายนั้น⁴ โดยความเสียหายทางนิวเคลียร์ (Nuclear Damage)⁵ หมายถึง

- 1) การสูญเสียชีวิตหรือบาดเจ็บต่อร่างกาย
 - 2) การสูญเสียหรือความเสียหายต่อทรัพย์สิน
 - 3) การสูญเสียเชิงเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการสูญเสียหรือเสียหายจากชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน แต่ไม่รวมถึงความเสียหายอันเกิดจากบุคคลผู้เรียกร้องความเสียหายนั่นเอง
 - 4) ค่าใช้จ่ายของมาตรการที่ใช้ในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ถ้ามาตรการเหล่านั้นกำลังดำเนินการอยู่หรือจะดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ ไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายจากการสูญเสียหรือความเสียหายต่อทรัพย์สิน
 - 5) การสูญเสียเงินได้ที่ได้รับจากการใช้ประโยชน์เชิงเศรษฐกิจหรือความรื่นรมย์จากสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลมาจากความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายจากการสูญเสียหรือความเสียหายต่อทรัพย์สิน
 - 6) ค่าใช้จ่ายของมาตรการป้องกัน และการสูญเสียหรือเสียหายจากมาตรการป้องกันนั้น
 - 7) การสูญเสียเชิงเศรษฐกิจใด ๆ อันเป็นผลมาจากความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดโดยกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง
- เมื่อ The Vienna Convention ได้กล่าวถึงเหตุแห่งความเสียหายไว้ในบทนิยาม อุบัติการณ์ทางนิวเคลียร์ (Nuclear Incident) เช่นนี้ย่อมหมายความว่าเหตุแห่งความเสียหายนั้นมีได้มีที่มาจากกรกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของบุคคล แต่มีที่มาจากเหตุการณ์ใด ๆ อันเกิดจากปฏิกิริยาฟิชชันหรือการปลดปล่อยรังสีของสารกัมมันตภาพรังสีและสร้างความเสียหายทางนิวเคลียร์ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาลักษณะของความเสียหายทางนิวเคลียร์ประกอบด้วย

⁴ Article I (1) (l) "Nuclear incident means any occurrence or series of occurrences having the same origin which causes nuclear damage or, but only with respect to preventive measures, creates a grave and imminent threat of causing such damage."

⁵ Article I (1) (k) The Vienna Convention

4.2.1.2. เหตุแห่งความเสียหายและความเสียหายทางนิวเคลียร์ตาม The Compensation Law ของญี่ปุ่น

The Compensation Law ไม่มีนิยามถึงอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ (Nuclear Incident) เหมือนบทบัญญัติใน The Vienna Convention แต่ The Compensation Law มีเพียงบทนิยามคำว่าความเสียหายทางนิวเคลียร์ (Nuclear Damage) ซึ่งหมายถึงความเสียหายใด ๆ ที่เกิดจากกระบวนการฟิชชันของวัสดุนิวเคลียร์ รังสีจากเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ หรือจากสารพิษตามธรรมชาติของวัสดุนั้น แต่ไม่รวมถึงความเสียหายที่ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ได้รับ⁶ เพราะไม่ถือว่าผู้ประกอบการเป็นผู้เสียหาย (โดยลักษณะของเหตุแห่งความเสียหายตามแนวคิดของกฎหมายนี้ ถือได้ว่าเป็นความเสียหายจากทรัพย์สินประเภทหนึ่ง และความรับผิดในความเสียหายที่เกิดจากทรัพย์สินนี้ก็มีความรับผิดบนข้อสันนิษฐานทางกฎหมาย ซึ่งเมื่อผู้เสียหายพิสูจน์ว่าตนได้รับความเสียหายจากนิวเคลียร์ เพียงเท่านี้ความรับผิดก็เกิดแล้ว)

ในบทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นถึงเหตุแห่งความเสียหายและลักษณะของความเสียหายควบคู่กัน โดยเหตุแห่งความเสียหายนั้นมีได้มีที่มาจากกรกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของบุคคล แต่มีที่มาจากเหตุการณ์ใด ๆ อันเกี่ยวข้องกับกระบวนการฟิชชัน หรือเกิดจากการแผ่รังสีของเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ และลักษณะของความเสียหายทางนิวเคลียร์ก็เป็นผลมาจากเหตุการณ์ข้างต้นนั้น

4.2.1.3. เหตุแห่งความเสียหายและความเสียหายทางนิวเคลียร์ ของ งานวิจัยปัญหาข้อกฎหมายสำหรับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ในประเทศไทย

ในงานวิจัยปัญหาข้อกฎหมายสำหรับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย ได้ให้ความหมายถึงเหตุแห่งความเสียหายทางนิวเคลียร์ไว้ โดยนิยามคำว่า “ความเสียหายทางนิวเคลียร์” หมายถึง การสูญเสียอันเป็นผลมาจากสารกัมมันตรังสี หรือการ

⁶ Section 2 (2) The Compensation Law

รวมตัวกันของสารกัมมันตรังสีและทรัพย์สินอันตราขายของเชื้อเพลิงนิวเคลียร์หรือผลผลิตของสารกัมมันตรังสี⁷

แนวคิดของงานวิจัยนี้มีลักษณะทำนองเดียวกับบทบัญญัติใน The Compensation Law กล่าวคือ แสดงให้เห็นถึงเหตุแห่งความเสียหายและลักษณะของความเสียหายควบคู่กัน โดยเหตุแห่งความเสียหายนั้นมีได้มีที่มาจากกรกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของบุคคล แต่มีที่มาเหตุการณ์ใด ๆ อันเกี่ยวข้องกับการรวมตัวกันของสารกัมมันตรังสีและทรัพย์สินอันตราขายของเชื้อเพลิงนิวเคลียร์หรือผลผลิตของสารกัมมันตรังสี และลักษณะของความเสียหายทางนิวเคลียร์ก็คือ การสูญเสียอันเป็นผลมาจากเหตุการณ์ข้างต้นนั้น

ฉะนั้น หากกำหนดเหตุแห่งความเสียหาย ด้วยบทนิยามที่เกี่ยวกับเหตุการณ์หรือสถานการณ์ใด ๆ อันก่อให้เกิดความเสียหายทางนิวเคลียร์แล้ว ก็ส่งผลให้ไม่ต้องพิจารณาถึงตัวบุคคลที่ก่อความเสียหายอีก จึงเป็นประโยชน์ต่อการตีความลักษณะของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นว่าควรปรับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบแห่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากการใช้พลังงานนิวเคลียร์หรือไม่

4.2.2. ภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหาย

เมื่อผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องให้ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบตามมาตรา 420 ผู้เสียหายมีภาระการพิสูจน์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 84/1⁸ กล่าวคือ ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าความเสียหายที่ตนได้รับมีการกระทำที่ครบองค์ประกอบความผิดละเมิด ไม่ว่าจะความเสียหายทางนิวเคลียร์ที่เกิดขึ้นนั้นจะเกิดจากการกระทำของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์หรือบุคคลภายนอกก็ตาม โดยผู้เสียหายต้องพิสูจน์ตามองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

⁷ ประสิทธิ์ ปิวาวัดมนพานิช, เอกสารโครงการวิจัย บัญหาข้อกฎหมายสำหรับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย: ศึกษากรณีความรับผิดชอบแห่งและการขจัดกากนิวเคลียร์. หน้า 43.

⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84/1 (เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2550) บัญญัติไว้ว่า "คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนคำคู่ความของตนให้คู่ความฝ่ายนั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริง..."

1) ต้องมีการกระทำ (ในที่นี้มีหมายความว่าทั้งการกระทำที่เป็นการเคลื่อนไหว อิริยาบถและรวมตลอดถึงการละเว้นไม่กระทำการเมื่อมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันผลเสียหายนั้นด้วย)

2) เป็นกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

3) เป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย

4) มีความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย จิตใจ หรือทรัพย์สิน

5) ต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล

ในเหตุการณ์ที่โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ Chernobyl ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เกิดจากความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ในการทดลองกรณีฉุกเฉิน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จงใจไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยสากลที่ IAEA กำหนดในการควบคุมการเดินเครื่อง ปฏิกรณ์ ทำให้มีเจ้าหน้าที่เสียชีวิตจากแรงระเบิด ประชาชนจำนวนมากได้รับความเสียหาย จากสารกัมมันตรังสีที่รั่วไหลออกจากโรงไฟฟ้า เมื่อปรับข้อเท็จจริงเข้ากับองค์ประกอบ ความผิดละเมิดแล้ว ถือว่าเจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจเป็นเหตุมีผู้ได้รับความเสียหาย ต้องรับผิดชอบ ใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่ตนเองก่อขึ้นตามมาตรา 420

สำหรับอีกเหตุการณ์หนึ่งที่โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ Three Miles Island อันข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ที่ตัดสินใจผิดพลาดตัดระบบควบคุมการจ่ายน้ำอัตโนมัติให้ เครื่องปฏิกรณ์แล้วเปลี่ยนมาคุมด้วยตนเอง ทำให้ไม่มีน้ำเหลืออยู่พอที่จะหล่อเลี้ยงเชื้อเพลิง กระทั่งเชื้อเพลิงหลอมละลาย เป็นผลให้มีเจ้าหน้าที่สองคนได้รับรังสีสูงเกินกว่ามาตรฐาน ความปลอดภัย นอกจากนี้ แม้จะมีสารกัมมันตรังสีรั่วไหลออกจากโรงไฟฟ้าเพียงเล็กน้อยและมีประชาชนได้รับผลกระทบ เช่น ต้องอพยพจากบริเวณที่เกิดเหตุ ดังนั้น เมื่อปรับข้อเท็จจริง เข้ากับองค์ประกอบความผิดละเมิดแล้ว ถือว่าเจ้าหน้าที่กระทำโดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุมี ผู้ได้รับความเสียหาย ต้องรับผิดชอบ ใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่ตนเองก่อขึ้นตาม มาตรา 420

ในความเป็นจริง โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ถือว่าเป็นกิจการที่ใช้มี เทคโนโลยีขั้นสูงสลบซับซ้อน และบุคคลทั่วไปไม่อาจเข้าใจได้ ฉะนั้น เมื่อโรงไฟฟ้าพลังงาน นิวเคลียร์เกิดอุบัติเหตุขึ้น เหตุการณ์ทั้งหมดจึงอยู่ในความรับรู้ของผู้ประกอบการเท่านั้น และเป็นไปได้ยากที่ผู้เสียหายจะพิสูจน์ถึงองค์ประกอบความผิดละเมิดได้ครบตามมาตรา 420 เช่น การนำสืบถึงการกระทำที่รู้สำนึกของผู้กระทำละเมิด ความประมาทเลินเล่อ หรือความสัมพันธ์ ระหว่างอุบัติเหตุและความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับถือเป็นภาระหนักอย่างยิ่ง

ความเห็นของโครงการวิจัยปัญหาข้อกฎหมายสำหรับโครงการโรงไฟฟ้า นิวเคลียร์ในประเทศไทย: ศึกษากรณีความรับผิดชอบทางแพ่งและการชดเชงนิวเคลียร์

(งานวิจัย)⁹ กล่าวว่า “การวินิจฉัยว่าผู้ประกอบการกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่นั้น มีความยากกว่าการวินิจฉัยว่าผู้ประกอบการกระทำโดยจงใจหรือไม่ เนื่องจากต้องคำนึงถึงหลายปัจจัยทั้งภายในและภายนอกตัวผู้กระทำ ซึ่งทางทฤษฎียังมีการอธิบายที่แตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ การวินิจฉัยการกระทำของผู้ประกอบการควรจะนำสภาพจิตใจของผู้กระทำมาพิจารณา หรือไม่ควรต้องคำนึงถึงสภาพจิตใจของผู้กระทำผิด สำหรับกรณีหลังนี้ศาลจะสมมติบุคคลซึ่งเป็น “วิญญูชน” (reasonable man) ขึ้นมาเปรียบเทียบกับผู้ประกอบการ โดยคำนึงถึง “วิสัย” คือสภาพภายในตัวผู้กระทำว่าเป็นบุคคลใด อาจเป็นบุคคลทั่วไปหรือเป็นบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญ มีประสบการณ์ ได้รับการอบรมในเรื่องนั้น ๆ ก็ได้

แต่บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ จะใช้ความระมัดระวังอย่างปกติธรรมดาไม่ได้ ต้องมีระดับการใช้ความระมัดระวังสูงกว่าบุคคลปกติทั่วไป เนื่องจากจะต้องได้รับการฝึกอบรมมาเป็นพิเศษซึ่งระดับของการใช้ความระมัดระวังควบคุมดูแลหรือมาตรฐานความปลอดภัยขณะปฏิบัติงานถูกกำหนดโดยทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA) ไม่ใช่วัดจากกฎระเบียบหรือข้อบังคับตามกฎหมายภายในเท่านั้น ทั้งนี้ การวางกฎระเบียบควบคุมเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยคณะกรรมการจะต้องคำนึงถึงระเบียบข้อบังคับของ IAEA ด้วย เพราะหากกฎระเบียบด้านความปลอดภัยหรือการเยียวยาความเสียหายต่ำกว่ามาตรฐานสากลที่ IAEA กำหนดแล้วอาจถูกพิจารณาได้ว่า การกระทำเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่อ”

แท้จริงแล้วบุคคลที่สมมติคือ บุคคลที่มีความระมัดระวัง แต่จะระมัดระวังมากหรือน้อยนั้นเป็นเรื่องยากที่สมองมนุษย์จะเข้าใจ ควรถือแต่เพียงมีความระมัดระวังเท่านั้นเมื่อเป็นเช่นนี้ แม้เจ้าหน้าที่ควบคุมเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่ได้ผ่านการฝึกให้ต้องกระทำตามมาตรฐานก็ตาม ทว่าแต่ละคนก็อาจจะมีความระมัดระวังที่แตกต่างกันได้ ในที่นี้จึงควรต้องพิจารณาถึงตัวเจ้าหน้าที่ในฐานะเป็นผู้ประกอบวิชาชีพมากกว่าพิจารณาในฐานะเป็นบุคคลทั่วไปซึ่งศาสตราจารย์ ดร.จิต เศรษฐบุตร ใช้คำว่า “ผู้ประกอบอาชีพ”¹⁰ และอาชีพตามความหมายนี้ก็คือ อาชีพที่ต้องอาศัยหลักศิลป์ หลักวิทยาศาสตร์ ส่วนความผิดเกี่ยวกับการประกอบการอาชีพ ก็คือ ความผิดที่กระทำขึ้นระหว่างที่ประกอบการอาชีพนั้น

⁹ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, เอกสารโครงการวิจัย ปัญหาข้อกฎหมายสำหรับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย: ศึกษากรณีความรับผิดชอบและการจัดการนิวเคลียร์. หน้า 14.

¹⁰ จิต เศรษฐบุตร, หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 139.

หน้าที่ในการประกอบอาชีพหรือความชำนาญพิเศษตามวิชาชีพก็นับว่าเป็น สิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาเช่นกัน กล่าวคือ บุคคลจะต้องมีหน้าที่ใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ ตามวิชาชีพหรือความชำนาญของตนซึ่งหน้าที่ในการใช้ความระมัดระวังนั้นจะต้องสูงกว่า ระดับของวิญญูชน ในที่นี้ ผู้ออกแบบ ผู้ก่อสร้าง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ประกอบการ โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ย่อมถือกันว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญพิเศษทางด้านงาน เกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์และการผลิตกระแสไฟฟ้า ทำนองเดียวกับวิชาชีพอื่น ๆ เช่น สถาปนิก วิศวกร แพทย์ เป็นต้น ที่ต้องมีความชำนาญพิเศษซึ่งตามปกติแล้วคนธรรมดาสามัญทั่วไปไม่อาจรู้หรือปฏิบัติได้

ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่หรือผู้เกี่ยวข้องใด ๆ หรือผู้ประกอบการ โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์จะต้องปฏิบัติงานด้วยความชำนาญและความสามารถตามความ เหมาะสมเท่าที่เจ้าหน้าที่ในระดับเดียวกันจะปฏิบัติได้ หากฝ่าฝืนหน้าที่ดังกล่าวและเกิดความเสียหายขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความระมัดระวังก็ต้องรับผิดชอบในความเสียหาย นั้น เพราะการที่เป็นผู้ดำเนินการงานตามวิชาชีพจะต้องใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่ วิชาชีพนั้น ถ้าหย่อนไปอาจต้องรับผิดชอบประมาท¹¹ ในทางกลับกันสำหรับผู้ที่ไม่มีความรู้ ความชำนาญในวิชาชีพนั้น หากได้เข้าทำการในงานที่ต้องการความรู้ความชำนาญ ย่อมถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทได้ เช่น เจ้าหน้าที่ผู้มิได้ผ่านการฝึกอบรมมาโดยตรง แต่ปฏิบัติงาน แทนเจ้าหน้าที่เดินเครื่องปฏิกรณ์ เป็นต้น

ปัญหาที่พบ ในเรื่องภาระการพิสูจน์ คือ เนื่องจากการปรับใช้มาตรา 420 ส่งผลให้ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบเมื่อมีความผิดเท่านั้น ฉะนั้น การต้องพิสูจน์ถึงความผิดของ ผู้กระทำละเมิดก่อนที่ผู้เสียหายจะได้รับค่าสินไหมทดแทนนั้นเสียเวลา เสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก และไม่เป็นธรรม เพราะหากพิสูจน์ไม่ได้ ผู้เสียหายก็จะไม่ได้รับการเยียวยา เช่น ไม่อาจ นำสืบได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดจากบุคคลใด หรือการจากเหตุขัดข้องชั้นตอนใด นอกจากนี้ ความเสียหายจากสารรังสียังต้องใช้ระยะเวลาอันกว่าจะปรากฏอาการด้วย ในทางกลับกัน ด้วยกระบวนการพิสูจน์ความเสียหายที่ยาวนาน แม้จะพิสูจน์ให้ศาลเชื่อได้แต่ก็อาจเยียวยาผู้ ได้รับ ความเสียหายไม่ทันการณ์

นอกจากนี้ หากจะกำหนดความรับผิดของผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงาน นิวเคลียร์เหมือนแนวคิดในบทบัญญัติของ The Compensation Law ของญี่ปุ่นที่ระบุว่า ผู้ประกอบการต้องรับผิดโดยเด็ดขาด (Strict liability) ซึ่งจะทำให้ผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ถึง

¹¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 946-947/2475

ความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการแล้ว แต่ผู้เสียหายก็ยังคงมีภาระการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างอุบัติเหตุและความเสียหายทางนิวเคลียร์ที่ตนได้รับอยู่ หรือ

ถ้าจะกำหนดความรับผิดของผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เหมือนแนวคิดในบทบัญญัติของ The Vienna Convention ที่ระบุว่าผู้ประกอบการต้องรับผิดโดยสมบูรณ์ (Absolute liability) ซึ่งจะทำให้ผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการแล้ว และภาระการพิสูจน์ส่วนใหญ่จะตกอยู่กับผู้กระทำละเมิดหรือผู้รับผิดชอบร่วมกับผู้ทำละเมิดแล้ว แต่ก็คงยังไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความเห็นว่าเป็นต่างประเทศได้กำหนดภาระการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลให้เป็นหน้าที่ของผู้รับผิดชอบ ด้วยเหตุที่ว่ากิจกรรมที่ผู้ประกอบการกระทำอยู่นั้นเป็นกิจกรรมที่กระทบต่อสังคมส่วนใหญ่ ผู้ประกอบการมีหน้าที่ในการดูแลกิจกรรมของตนไม่ให้เกิดความเสียหายยิ่งกว่ากิจกรรมอื่น ๆ เพราะเมื่อเกิดความเสียหายแล้วมักจะก่อความเสียหายที่ร้ายแรงกว้างขวางอย่างชัดเจนและมีผู้เสียหายจำนวนมาก จึงไม่มีมีความจำเป็นที่จะให้ผู้เสียหายมีภาระการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลอีก แต่ความเห็นดังกล่าวก็เป็นเพียงการตีความ และเป็นการให้เหตุผลทางวิชาการ มิได้มีที่มาจากบทบัญญัติของกฎหมาย จึงอาจเกิดปัญหาการนำแนวคิดนี้มาปรับใช้ในภายหลัง

กล่าวได้ว่า หากมีการนำแนวคิดจาก The Compensation Law ของญี่ปุ่นมา กำหนดให้ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ต้องรับผิดโดยเด็ดขาด (Strict liability) หรือนำแนวคิดจาก The Vienna Convention มากำหนดให้ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ต้องรับผิดโดยสมบูรณ์ (Absolute liability) แล้ว ผู้เสียหายก็ยังคงมีภาระการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล เพราะไม่ปรากฏบทบัญญัติรองรับให้ภาระการพิสูจน์ในความเสียหายทางนิวเคลียร์ตกอยู่กับผู้ประกอบการแต่อย่างใด

อนึ่ง ด้วยสภาพความเสียหายทางนิวเคลียร์ดังที่กล่าวมาในบทที่ 2 แล้ว ผู้กระทำละเมิดไม่อยู่ในฐานะที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายได้อันส่งผลให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาและไม่ยุติธรรมกับผู้เสียหาย ทั้งยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายลักษณะละเมิดที่มุ่งหมายจะเยียวยาผู้เสียหายให้อยู่ในสถานะเสมือนความเสียหายมิได้เกิดขึ้น จึงเกิดความคิดให้บุคคลอื่นที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์บางประการกับผู้กระทำละเมิดมาเป็นผู้รับผิดชอบร่วมกับผู้กระทำละเมิด หรือรับผิดชอบแทนผู้กระทำละเมิด หรือรับ



ผิดตามหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด อันส่งผลให้ผู้กระทำละเมิดและผู้ที่ต้องรับผิดเป็นคนละคนกัน¹²

ดังนั้น ในข้อต่อไปจะเป็นการพิจารณาว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีผู้กระทำละเมิดและต้องรับผิดตามมาตรา 420 แล้ว จะมีบุคคลใดร่วมรับผิดด้วยหรือไม่และจะรับผิดตามบทกฎหมายใด ตามหลักความรับผิดชอบเพื่อผู้อื่น โดยคำนึงถึงสถานะของผู้ประกอบการเป็นสำคัญว่าเป็นหน่วยงานเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ เพราะมีการปรับใช้บทกฎหมายที่แตกต่างกัน

4.2.3. ผู้รับผิด

ปัจจุบัน ระบบกฎหมายไทยได้บัญญัติหลักเกณฑ์ความรับผิดเพื่อละเมิดของบุคคลอื่นไว้หลายกรณี ทั้งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับความรับผิดเพื่อละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่การจะปรับใช้กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งในสองฉบับนี้ ต้องปรากฏว่ามีบุคคลทำละเมิดเสียก่อน ไม่ว่าการทำละเมิดนั้นจะเกิดจากเจ้าหน้าที่ บุคคลที่เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ หรือบุคคลภายนอกก็ตาม จากนั้นจึงพิจารณาต่อไปว่ามีบุคคลอื่นใดต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนอกจากผู้กระทำละเมิดหรือไม่

อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ซึ่งต้องรับผิดในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่สามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีเอกชนเป็นผู้ประกอบการ กับ กรณีรัฐเป็นผู้ประกอบการ

4.2.3.1. กรณีเอกชนเป็นผู้ประกอบการ

ก) ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ซึ่งเป็นเอกชนจะรับผิดเพื่อละเมิดของบุคคลอื่นตามมาตรา 425¹³ ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในทางการที่

¹² ศนันท์กรณ (จำปี) โสทธิพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลามิควรรได้, หน้า 153.

¹³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 บัญญัติว่า "นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น"

จ้าง¹⁴ โดยรับผิดชอบแบบลูกหนี้ร่วมกับลูกจ้าง ตามความสัมพันธ์ในสัญญาจ้างแรงงาน เป็นผลให้ผู้เสียหายต้องใช้สิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่ลูกจ้างผู้กระทำละเมิดเสียก่อน โดยผู้เสียหายต้องพิสูจน์ว่าผู้กระทำละเมิดเป็นลูกจ้างซึ่งได้กระทำไปในทางการที่จ้าง และฟ้องนายจ้างผู้ประกอบการ เพื่อให้ต้องมาร่วมรับผิดชอบ¹⁵

มีความเห็นว่า เหตุที่กฎหมายบัญญัติให้นายจ้างต้องรับผิดชอบละเมิดของลูกจ้างนั้น นโยบายอันแท้จริงของกฎหมายเห็นจะเป็นด้วยเหตุผลว่า ละเมิดที่ลูกจ้างได้ทำไปในทางการที่จ้างนั้น แท้จริงเป็นกิจการของนายจ้างเอง เข้าสู่อภิปรัชญาที่ว่า ใครทำอะไรโดยอาศัยบุคคลอื่นเท่ากับทำด้วยตนเอง และเหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ ฐานะอย่างคนที่เป็นลูกจ้างเขานั้น โดยมากเป็นคนหาเช้ากินค่ำ ถ้าไปทำละเมิดเกิดความเสียหายแก่ใคร ย่อมไม่มีทรัพย์สินเงินทองอะไรจะใช้เป็นค่าสินไหมทดแทนได้ ถ้าจะให้ผู้เสียหายฟ้องเอาค่าเสียหายได้แต่จากลูกจ้างผู้กระทำละเมิด ก็เท่ากับจะเป็นการให้ไปหาเลือดกับปู จึงควรให้ควักเอาได้จากกระเป๋าที่หนักกว่าของนายจ้าง¹⁶

ข). ถ้าความเสียหายทางนิวเคลียร์เกิดจากกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำนอกเหนือการปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำลงในลักษณะส่วนตัวโดยแท้¹⁷ หรือเกิดจากความผิดของบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์รายอื่น เช่น การออกแบบบกพร่อง การก่อสร้างไม่ถูกต้อง เป็นต้น หรือเป็นความผิดอันเกิดจากการกระทำของบุคคลภายนอกแล้ว ผู้ประกอบการซึ่งเป็นเอกชนไม่ต้องรับผิดชอบ

ปัจจุบัน ไม่ปรากฏบทกฎหมายใดที่ให้สิทธิแก่เอกชนในการประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ จึงต้องพิจารณาถึงกรณีที่ผู้ประกอบการเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะหน่วยงานของรัฐต่อไป

¹⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3913/2548, 5144/2549

¹⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3715/2546

¹⁶ เสนีย์ ปราโมช. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ เล่ม 1 (ภาค 1-2) พุทธศักราช 2478 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2505. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2507). หน้า 496.

¹⁷ ศนันทกรณ (จำปี) โสคติพันธ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลามิควรได้, หน้า 163.

4.2.3.2. กรณีรัฐเป็นผู้ประกอบการ

ดังที่ได้กล่าวมาในความนำว่ามีเพียงการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเท่านั้นที่สามารถเป็นผู้ประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ได้ ดังนั้นผู้ประกอบการซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ¹⁸ ในที่นี้ ก็คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

ก). การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะรับผิด¹⁹ในความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่²⁰ ของตนได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งการรับผิดนี้มีชื่อ “ร่วม” รับผิดกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเหมือนผู้ประกอบการที่ต้องรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมตามมาตรา 425 แต่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต้องรับผิด “แทน”²¹ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด และถือว่าหน่วยงานของรัฐรับผิดโดยตรงแต่เพียงผู้เดียว²² อันเป็นผลให้ผู้เสียหายใช้สิทธิฟ้องคดีต่อการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้โดยตรง จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้²³

¹⁸ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็น กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

¹⁹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคแรก บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้”

²⁰ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

²¹ ศนันท์กรณ (จำปี) โสคติพันธ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสิ่ง ลามมิควรได้, หน้า 198.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 209.

²³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7975/2549

ผู้เขียนมีความเห็นว่า กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ในที่นี้ มีลักษณะคล้ายคลึงกับหลักความรับผิดแต่ผู้เดียว (Exclusive Liability) คือ

- 1) ทำให้มีผู้รับผิดเพียงรายเดียว ไม่สามารถฟ้องบุคคลอื่นได้นอกจากผู้ประกอบการเท่านั้น
- 2) ผู้เสียหายย่อมจะได้รับการเยียวยาอย่างแน่นอนและเต็มความเสียหาย โดยไม่ต้องกลัวว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งเงินเดือนน้อยจะไม่อยู่ในฐานะที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายได้

ทว่า กรณีที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่นี้ยังคงมีความแตกต่างกับหลัก Exclusive Liability บางประการ ดังนี้

- 1) หลัก Exclusive Liability มักจะใช้กับกิจการที่มีความเสี่ยงสูง และอาจก่ออันตรายแก่สังคมในวงกว้าง แต่หลักการรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ จะปรับใช้กับทุกกิจกรรมอันเป็นการปฏิบัติงานโดยทั่วไปตามแต่ละหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่สังกัด

- 2) หลัก Exclusive Liability สามารถปรับใช้ได้กับผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ทุกราย โดยมีได้แบ่งสถานะทางกฎหมายของผู้กระทำละเมิดว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นลูกจ้างของเอกชนแต่อย่างใด

- 3) การรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ เป็นการยกเว้นผลของมาตรา 420 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งประสงค์คุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก²⁴ แต่ถึงอย่างไรก็ถือว่าเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนด้วยเช่นกัน

มีข้อสังเกตว่า ขณะนี้ กฎหมายไทยบางฉบับ มีแนวคิดจำกัดขอบเขตตัวบุคคลผู้รับผิดชอบในความเสียหายบางประเภท เช่น

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย (Product liability) ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบผู้เสียหาย โดย “ผู้ประกอบการ” อาจเป็นผู้ผลิต ผู้ว่าจ้างให้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขายสินค้า หรือผู้ใช้ชื่อทางการค้า เป็นต้น หรือ

กฎหมายสิ่งแวดล้อม ที่มีบทบัญญัติความรับผิดทางแพ่งกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดในกรณีที่มีการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยหรือเป็นเหตุให้

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 208.

ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหาย โดย “แหล่งกำเนิดมลพิษ” ในที่นี้ มีความหมายกว้าง ได้แก่ ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคารสิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ เป็นต้น

จากกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ ถือว่ามีแนวคิดในเรื่อง ผู้รับผิดชอบ แตกต่าง จากหลักความรับผิดแต่ผู้เดียวในความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์อย่างยิ่ง เพราะยังคงทำให้มีผู้รับผิดชอบหลายราย แต่การปรับใช้หลักความรับผิดแต่ผู้เดียว (Exclusive liability) ส่งผลให้จำกัดขอบเขตตัวบุคคลผู้รับผิดชอบเหลือเพียงรายเดียว จึงถือว่ามีหลักการแตกต่างจากหลักละเมิดของไทย

ข). ถ้าความเสียหายทางนิวเคลียร์เกิดจากเจ้าหน้าที่กระทำนอกเหนือการปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำลงในลักษณะส่วนตัวโดยแท้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไม่ต้องรับผิด กรณีนี้เป็นไปตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539²⁵ หรือความเสียหายทางนิวเคลียร์เกิดจากความผิดของบุคคลผู้เกี่ยวข้อง กับโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์รายอื่น เช่น การออกแบบบกพร่อง การก่อสร้างไม่ถูกต้องตรงตามมาตรฐานที่ IAEA กำหนด หรือเป็นความผิดอันเกิดจากการกระทำของบุคคลภายนอกแล้ว การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไม่ต้องรับผิดไม่

ตารางที่ 9 เปรียบเทียบความรับผิดของผู้ประกอบการที่เป็นเอกชนกับรัฐ เมื่อพิจารณาถึงตัวบุคคลผู้กระทำละเมิดแตกต่างกัน

ผู้กระทำละเมิด	ผู้รับผิดชอบ/บทกฎหมาย (มาตรา)	
	เอกชน เป็นผู้ประกอบการ	รัฐ เป็นผู้ประกอบการ
เจ้าหน้าที่ (ตามสัญญาจ้าง)	กระทำในหน้าที่ -เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิด (มาตรา 420) -ผู้ประกอบการต้องรับผิด (มาตรา 425)	กระทำในหน้าที่ -เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด -บุคคลอื่นผู้ได้รับความเสียหาย คือ • เอกชน (นิติบุคคล/บุคคลธรรมดา) • หน่วยงานของรัฐเอง -ผู้ประกอบการต้องรับผิด (มาตรา 5 พรบ.ความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539)

²⁵ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรงแต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

	กระทำนอกหน้าที่ -เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ (มาตรา 420) -ผู้ประกอบการไม่ต้องรับผิดชอบ	กระทำนอกหน้าที่ -เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ (มาตรา 420) -ผู้ประกอบการไม่ต้องรับผิดชอบ (มาตรา 6 พรบ.ความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539)
บุคคลอื่น (ผู้เกี่ยวข้องกับ โครงการโรงไฟฟ้าฯ)	บุคคลนั้นต้องรับผิดชอบ (มาตรา 420) ผู้ประกอบการไม่ต้องรับผิดชอบ	บุคคลนั้นต้องรับผิดชอบ (มาตรา 420) ผู้ประกอบการไม่ต้องรับผิดชอบ

ตารางที่ 10 แสดงการเปรียบเทียบความรับผิดของผู้ประกอบการที่เป็นเอกชนกับรัฐในประเด็นต่างๆ

ประเด็น	กรณีผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบ	
	เอกชน	รัฐ
บทบัญญัติ มาตรา	มาตรา 425	มาตรา 5 (พรบ.ความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539)
สถานะของผู้รับผิดชอบ	ผู้ร่วมรับผิดชอบ	หน่วยงานของรัฐมิใช่ผู้ร่วมรับผิดชอบ
ลักษณะของความรับผิด	ความรับผิดเพื่อผู้อื่น	หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบ "แทน" เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด
การใช้สิทธิของผู้เสียหาย	ใช้สิทธิต่อผู้กระทำละเมิด + บุคคลอื่นผู้ร่วมทำละเมิด	ใช้สิทธิต่อหน่วยงานของรัฐเท่านั้น
ตัวผู้ถูกฟ้อง	ฟ้องผู้กระทำละเมิด+ผู้ร่วมรับผิดชอบ อย่างลูกหนี้ร่วม	ฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง ห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่

ปัญหาที่พบในประเด็น ผู้รับผิดชอบ เนื่องจากมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงกฎหมายมากกว่าหนึ่งฉบับโดยขึ้นอยู่กับสถานะของผู้กระทำละเมิด กล่าวคือ เมื่อเหตุแห่งความเสียหายเกิดจากบุคคลแล้ว จำต้องพิจารณาถึงสถานะของผู้กระทำละเมิดแต่ละรายนั้นด้วยว่ามีความข้องเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในลักษณะใด หากเป็นบุคคลภายนอกผู้กระทำละเมิดย่อมไม่มีความเกี่ยวข้องกับโรงไฟฟ้า ส่งผลให้ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่ถ้าผู้กระทำละเมิดมีสถานะทางกฎหมายเป็นเจ้าหน้าที่ของโรงไฟฟ้าแล้ว ทำให้ต้องพิจารณาต่อไปว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ หาก

เป็นเจ้าของหน้าที่ของเอกชนจะปรับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าเป็นเจ้าของหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐจะต้องปรับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ฉะนั้น การปรับใช้บทกฎหมายที่แตกต่างกันนี้ ยังผลให้มีความแตกต่างในการใช้สิทธิไต่เบี่ย การเยียวยาความเสียหาย และอายุความ อันจะทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาอย่างเต็มที่

ขณะที่ The Vienna Convention ได้กำหนดบทนิยามของผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ซึ่งต้องรับผิดในความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ไว้โดยเฉพาะ อันสอดคล้องกับบทบัญญัติเหตุแห่งความเสียหายทางนิวเคลียร์ โดยผู้ประกอบการผู้รับผิดชอบต้องเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับสถานประกอบการทางนิวเคลียร์ เป็นบุคคลที่ปฏิบัติการควบคุมเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ กล่าวคือ เป็นบุคคลที่ได้รับแต่งตั้ง (designated) หรือเป็นที่ยอมรับ (recognized) โดยรัฐซึ่งเป็นสถานที่ตั้งของสถานประกอบการว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ประกอบการของสถานประกอบการนั้น²⁶

เช่นเดียวกับ The Compensation Law ของญี่ปุ่น ที่กำหนดบทนิยามของผู้ประกอบการซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติเหตุแห่งความเสียหายทางนิวเคลียร์ โดยระบุว่าผู้ประกอบการทางนิวเคลียร์ (Nuclear operator) คือ ผู้ได้รับอนุญาต (a permit) หรือ ผู้ได้รับใบอนุญาต (license) หรือผู้ได้รับมอบอำนาจ (authorization) ซึ่งรวมไปถึงสถาบันวิจัยพลังงานปรมาณูแห่งญี่ปุ่น และสถาบันพัฒนาเครื่องปฏิกรณ์กำลังและเชื้อเพลิงนิวเคลียร์²⁷ สังเกตว่า กฎหมายฉบับนี้ระบุว่าบุคคลหรือหน่วยงานหรือองค์กรใดคือผู้ประกอบการที่ต้องรับผิด จึงมีความชัดเจนกว่าบทบัญญัติในอนุสัญญาข้างต้น เป็นผลให้ไม่มีปัญหาการตีความอีก

4.2.4. ข้อยกเว้นความรับผิด

4.2.4.1. กรณีตัวผู้กระทำละเมิดเป็นผู้ถูกฟ้อง

บุคคลผู้ถูกฟ้องละเมิดไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ บุคคลผู้เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ หรือบุคคลภายนอก จะหลุดพ้นจากความรับผิดเมื่อพิสูจน์ได้ว่า การกระทำของตนเองไม่เข้า

²⁶ Article 1 (C) "Operator", in relation to a nuclear installation, means The person designated or recognized by The Installation State as The operator of that installation.

²⁷ Section 2 paragraph 3 (Definition) The Compensation Law

องค์ประกอบมาตรา 420 เช่น การกระทำนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัย หรือมีเหตุแทรกแซงอื่นใด แต่สำหรับองค์ประกอบเรื่องผู้กระทำมีอำนาจทำได้ หรือ ความยินยอมของผู้เสียหาย ไม่น่าจะยกขึ้นอ้างเพื่อเป็นข้อยกเว้นได้

เนื่องจาก กรณีที่ผู้กระทำมีอำนาจทำได้อาจมาจาก การที่บทกฎหมายทั่วไปรับรองไว้ มีบทกฎหมายเฉพาะรับรองไว้ เป็นระเบียบคำสั่งหรือสัญญา แต่สำหรับการประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ อันเป็นกิจการมีความเสี่ยงสูงที่อาจเกิดอันตรายหรือสร้างความเสียหายนี้ คงไม่อาจถือว่าผู้ประกอบกิจการมีอำนาจที่จะทำให้เกิดการรั่วไหลของสารกัมมันตรังสีซึ่งส่งผลให้ประชาชนได้รับความเสียหายได้ ส่วนกรณีความยินยอมของผู้เสียหาย เนื่องจากความยินยอมเป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว ความยินยอมจึงส่งผลเพียงการที่ผู้ให้ความยินยอมสละประโยชน์ที่กฎหมายให้ความคุ้มครองอันส่งผลให้เขาไม่อาจอ้างหรือเรียกร้องความคุ้มครองจากกฎหมายได้อีก แต่ความยินยอมมิได้ก่อให้เกิดสิทธิใดๆต่อผู้ได้รับความยินยอม ประกอบกับความยินยอมมิได้เกิดบนหลักอิสระในทางแพ่งที่ผู้ยินยอมอยากจะยินยอมให้คนอื่นทำให้ตนเสียหายอย่างไรก็ได้ เพราะความยินยอมให้ผู้อื่นก่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เป็นความยินยอมที่ไม่อาจกระทำได้โดยอำเภอใจ เพราะประโยชน์ในชีวิต ร่างกาย อนามัยของผู้เสียหายนั้นมีได้เป็นประโยชน์ส่วนตัวของผู้เสียหายเท่านั้น แต่เป็นประโยชน์ของครอบครัวและประเทศชาติด้วย ผู้เสียหายจึงไม่อาจจำหน่ายโอนสิทธิที่มีต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยของตนเองได้โดยอำเภอใจ²⁸ ทั้งนี้ ความเสียหายทางนิวเคลียร์ตามขอบเขตของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้เน้นศึกษาถึงความเสียหายต่อเนื่องต่อร่างกายของผู้เสียหาย ดังนั้น จึงไม่อาจถือว่า ผู้เสียหายยินยอมให้ผู้ประกอบการก่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยของผู้เสียหายได้

4.2.4.2. กรณีผู้ประกอบการซึ่งเป็นเอกชนเป็นผู้ถูกฟ้อง

ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ซึ่งเป็นเอกชนผู้ถูกฟ้องละเมิดให้ร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่จะหลุดพ้นจากความรับผิด ก็ต่อเมื่อ ผู้กระทำละเมิดมิได้มีความสัมพันธ์ทางสัญญาจ้างแรงงาน หรือเจ้าหน้าที่ของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ผู้ถูกฟ้องให้รับผิดชอบละเมิด แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่มิได้เป็นความผิดละเมิด

²⁸ ศนันทกรณ์ (จำปี) โสทธิพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลามมิควรได้, หน้า 137-138.

นอกจากนี้ แม้การกระทำของเจ้าหน้าที่จะเป็นความผิดละเมิดแต่ไม่ได้กระทำลงในทางการที่จ้าง ผู้ประกอบการซึ่งเป็นเอกชนก็หาต้องรับผิดไม่

4.2.4.3. กรณีผู้ประกอบการซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ถูกฟ้อง

หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ถูกฟ้องในที่นี้ คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยผู้ถูกฟ้องละเมิดให้รับผิดแทนเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะหลุดพ้นจากความรับผิดต่อเมื่อพิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องมิได้กระทำละเมิดและแม้การกระทำของเจ้าหน้าที่จะเป็นความผิดละเมิดแต่ไม่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ตารางที่ 11 ข้อยกเว้นความรับผิดของบุคคลผู้กระทำละเมิดและผู้ประกอบการผู้รับผิด

ตัวผู้กระทำละเมิด	ผู้ประกอบการ	
	เอกชน	รัฐ
เมื่อการกระทำของตนเองไม่เข้าองค์ประกอบ มาตรา 420 -ไม่รู้สำนึก -เหตุสุดวิสัย -มีอำนาจทำได้/ใช้สิทธิโดยชอบ	เมื่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ไม่เข้าองค์ประกอบ มาตรา 420	เมื่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เข้าองค์ประกอบ มาตรา 420
-มีความยินยอมของผู้เสียหาย -มีเหตุแทรกแซง	ผู้กระทำละเมิดมิได้มีความสัมพันธ์ทางสัญญาจ้างแรงงาน	ผู้กระทำละเมิดมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ
	การทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิได้กระทำลงในทางการที่จ้าง (มาตรา 425)	ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว (มาตรา 6 พรบ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539)

ในเรื่อง ข้อยกเว้นความรับผิด พบว่ามีปัญหา คือ การปรับใช้ตามมาตรา 420 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทำให้มีข้อยกเว้นซึ่งผู้กระทำละเมิดสามารถยกขึ้นอ้างเพื่อหลุดพ้นจากความรับผิดได้หลายกรณี อันจะส่งผลให้

ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐในฐานะ นายจ้างหลุดพ้นจากความรับผิดชอบด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ หากเกิดอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงาน นิวเคลียร์แล้ว ก็มีความเป็นไปได้ว่าผู้เสียหายจะไม่ได้รับการเยียวยา เช่น หากความเสียหาย ทางนิวเคลียร์เกิดจากแผ่นดินไหว ย่อมไม่มีผู้รับผิดชอบ ไม่มีผู้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ ผู้เสียหาย ผู้เสียหายย่อมไม่ได้รับการเยียวยานั้นเอง

4.2.5. สิทธิไล่เบี่ย

ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ว่า “ไล่เบี่ย” หมายความว่า เรียกร้องให้รับผิดชอบใน การชำระหนี้ย้อนขึ้นไปเป็นลำดับ ดังนั้น เมื่อเอกชนหรือรัฐผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงาน นิวเคลียร์ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้ว กฎหมายจึงให้ใช้สิทธิไล่เบี่ยเรียกคืน เองจากผู้กระทำละเมิด แต่เมื่อสถานะทางกฎหมายของผู้ประกอบการแตกต่างกัน จึงต้องปรับ ใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิไล่เบี่ยที่ต่างกัน ดังนี้

4.2.5.1. กรณีเอกชนผู้ประกอบการได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ ผู้เสียหาย

เมื่อเจ้าหน้าที่ของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ซึ่งประกอบการโดย เอกชนกระทำละเมิด และผู้ประกอบการได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้วย่อมมี สิทธิไล่เบี่ยเอาจากเจ้าหน้าที่ลูกจ้างของตนได้²⁹ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 426 ซึ่งสามารถไล่เบี่ยได้เต็มจำนวน อย่างไรก็ตาม มีข้อควรพิจารณาว่า โรงไฟฟ้า พลังงานนิวเคลียร์มีการดำเนินงานที่ซับซ้อน หากมีความบกพร่องในขั้นตอนหรือกระบวนการ ใดซึ่งผู้ประกอบการอาจมีส่วนเกี่ยวข้องแล้ว คงไม่อาจถือว่า เจ้าหน้าที่นั้นเป็นฝ่ายกระทำ ละเมิดเสียทีเดียว กล่าวคือ ต้องพิจารณาว่าผู้ประกอบการมีความบกพร่องอันก่อให้เกิดความเสียหายด้วยหรือไม่ ถ้าผู้ประกอบการมีส่วนบกพร่องแล้วก็ไม่สมควรที่จะไล่เบี่ยเอาแก่ลูกจ้าง ได้เต็มจำนวนตามมาตรา 426

• สำหรับอายุความในการที่ผู้ประกอบการจะใช้สิทธิไล่เบี่ยเรียกร้องให้ ลูกจ้างชดใช้คืนแก่ตนตามมาตรา 426 นี้ ไม่มีกฎหมายกำหนดอายุความไว้เป็นอย่างอื่น จึงมี

²⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3102/2544 เมื่อโจทก์ซึ่งเป็นนายจ้างไม่ได้ชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ถูก ลูกจ้างกระทำละเมิด โจทก์จึงไม่มีสิทธิไล่เบี่ยเงินจำนวนดังกล่าวจากลูกจ้างตามบทกฎหมายได้

อายุความ 10 ปี นับแต่ผู้ประกอบการได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 193/30³⁰

4.2.5.2. กรณีหน่วยงานของรัฐผู้ประกอบการได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย

เมื่อเจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกระทำละเมิดและการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในฐานะหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้ว ตามหลัก การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไม่มีสิทธิไต่เบี่ยเจ้าหน้าที่ลูกจ้างได้ เว้นเสียแต่ว่า ความเสียหายทางนิวเคลียร์ที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่³¹ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่กระทำโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก³² โดยหน่วยงานของรัฐไม่อาจไล่เบี่ยได้เต็มจำนวน เนื่องจากต้องคำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำและความเป็นธรรม³³

³⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7552/2550

³¹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น”

³² ศันนัทกรณ์ (จำปี) โสคติพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลวภูมิควรได้, หน้า 208.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 212.

นอกจากนี้ อายุความในการใช้สิทธิไล่เบียดของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยยังแบ่งออกเป็น 2 กรณี โดยพิจารณาจากกรกระทำของเจ้าหน้าที่ว่าได้กระทำความเสียหายให้แก่ผู้อื่น หรือกระทำความเสียหายให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ก.อายุความ 1 ปี³⁴ สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดก่อความเสียหายแก่ผู้อื่น และหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไป ซึ่งกรณีนี้หมายถึงเฉพาะกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบียดเท่านั้น³⁵

ข.อายุความ 2 ปี³⁶ สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดก่อความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานที่ตนสังกัดหรือไม่ก็ตาม หากอยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้แต่เฉพาะกรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเช่นเดียวกัน



³⁴ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 บัญญัติว่า "ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความ 1 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย"

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 210.

³⁶ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 บัญญัติว่า "ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์"

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการ"

ตารางที่ 12 เปรียบเทียบการใช้สิทธิไต่เบี่ยของผู้ประกอบการที่เป็นเอกชนกับรัฐ

ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์	เอกชน	หน่วยงานของรัฐ
บทกฎหมาย	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
บทบัญญัติ (มาตรา)	มาตรา 426	มาตรา 8
ไต่เบี่ย	หลัก ใช้สิทธิไต่เบี่ยได้	หลัก ใช้สิทธิไต่เบี่ยไม่ได้ ยกเว้น ใช้สิทธิไต่เบี่ยได้
อายุความไต่เบี่ย	อายุความ 10 ปี	อายุความ 1 ปี สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดก่อความเสียหายแก่ผู้อื่น อายุความ 2 ปี สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดก่อความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ

จากเรื่อง สิทธิไต่เบี่ย พบปัญหา คือ ด้วยลักษณะความเสียหายทางนิวเคลียร์ที่มีความรุนแรงแล้ว การใช้สิทธิไต่เบี่ยของผู้ประกอบการที่เรียกคืนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมีความไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง เพราะไม่มีประโยชน์อันใดที่ผู้ประกอบการจะใช้สิทธิไต่เบี่ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ในฐานะซึ่งไม่อาจชดใช้ค่าเสียหายใด ๆ ได้ แต่บทบัญญัติในอนุสัญญาที่มีแนวคิดกำหนดการรับช่วงสิทธิโดยผลของกฎหมายบางประการ ฉะนั้น จึงควรนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายความรับผิดทางนิวเคลียร์ของไทย

4.2.6. แนวทางการแก้ไขปัญหา

การปรับใช้มาตรา 420 กับความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ นอกจากจะต้องพิจารณาว่าผู้กระทำละเมิดคือบุคคลใด ยังต้องพิจารณาว่าผู้กระทำละเมิดมีสถานะอย่างไรเพื่อปรับใช้บทบัญญัติให้ถูกต้อง เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้มีเพียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น แต่ยังมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อีกด้วย ส่งผลให้มีปัญหาในการปรับใช้กฎหมายอย่างยิ่ง แนวทางการแก้ไขปัญหานี้ในประเด็นต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการปรับใช้มาตรา 420 มีดังนี้

1) จากบทบัญญัติมาตรา 420 ซึ่งกำหนดเหตุแห่งความเสียหายและความเสียหายว่ามีที่มาจากกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของบุคคล ทำให้มีปัญหาในการหาตัวผู้กระทำละเมิด

ในเรื่องเหตุแห่งความเสียหายนี้ ตามร่างพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (ฉบับที่..) พ.ศ. ... แม้มิได้บัญญัติแยกหมวดความรับผิดทางแพ่งไว้โดยเฉพาะ แต่ได้กำหนดเหตุแห่งความเสียหายไว้ในบทนิยามความเสียหายสาธารณะ ดังนี้

“ความเสียหายสาธารณะ” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพย์สินของรัฐ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือที่เกิดขึ้นต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคลที่มีได้เป็นผู้กระทำกิจกรรมอันต้องห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ หรือมิได้เป็นลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานในสถานที่ซึ่งประกอบกิจการซึ่งต้องได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือมิได้เป็นผู้รับบริการซึ่งได้รับความเสียหายโดยตรงจากการให้บริการของผู้ประกอบกิจการซึ่งต้องได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือมิได้เป็นผู้รับบริการซึ่งได้รับความเสียหายโดยตรงจากการให้บริการของผู้ประกอบกิจการซึ่งต้องได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้

บทบัญญัตินี้มีแนวคิดคล้ายกับ บทนิยามความเสียหายทางนิวเคลียร์ของญี่ปุ่น แต่มีความแตกต่างตรงที่ The Compensation Law ของญี่ปุ่นระบุว่า “...ไม่รวมถึงความเสียหายที่ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ได้รับ” ขณะที่บทบัญญัติในร่างฯ ระบุว่าไม่รวมถึงความเสียหายที่ “ลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงาน” หรือ “ผู้รับบริการ” ได้รับ ซึ่งส่งผลให้ขอบเขตของผู้ที่จะไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายตามร่างฯ มีมากกว่ากฎหมายของญี่ปุ่น กล่าวในทางกลับกันว่า The Compensation Law ของญี่ปุ่น ให้ความคุ้มครองแก่ผู้เสียหายทางนิวเคลียร์มากกว่านั่นเอง

ผู้เขียนมีความเห็นว่าไม่เหมาะสมที่จะนำหลักการในร่างฯ นี้มาปรับใช้แก่ความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ เนื่องจากควรให้ผู้เสียหายทางนิวเคลียร์ทุกรายได้รับการเยียวยาอย่างครบถ้วน เว้นเสียแต่กรณีและผู้เสียหายจะมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายนั้น ซึ่งยังคงได้รับการเยียวยาแต่มาน้อยเพียงใดนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง

ดังนั้น จากที่กล่าวมาแล้วในข้อ 4.2.1. หากได้บัญญัติเหตุแห่งความเสียหายด้วยบทนิยามอุบัติการณ์ทางนิวเคลียร์ (Nuclear Incident) หรือบัญญัติเหตุแห่งความเสียหายทางนิวเคลียร์ควบคู่ไปกับลักษณะของความเสียหายทางนิวเคลียร์แล้ว ก็จะมีผลให้ไม่ต้องพิจารณาถึงตัวบุคคลที่ก่อความเสียหายอีก อันจะเป็นประโยชน์ต่อการตีความลักษณะของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นว่าควรปรับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากการใช้พลังงานนิวเคลียร์หรือไม่

ตัวอย่าง บทนิยาม ความเสียหายทางนิวเคลียร์ หมายถึง "ความเสียหายที่เกิดจากเหตุการณ์ใด ๆ ที่มีการปลดปล่อยสารรังสีออกมาอันเป็นผลของกระบวนการฟิชชันของวัสดุนิวเคลียร์ แต่ไม่รวมถึงความเสียหายอันเกิดจากบุคคลผู้เรียกร้องความเสียหายนั่นเอง"

นอกจากจะบัญญัติถึงบทนิยามความเสียหายทางนิวเคลียร์แล้ว ยังควรบัญญัติบทนิยามคำอื่น ๆ เพื่อให้การปรับใช้กฎหมายเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เช่น ลักษณะของสถานประกอบการทางนิวเคลียร์ ผู้ประกอบการของสถานประกอบการทางนิวเคลียร์ เป็นต้น โดยนำแนวทางมาจากบทบัญญัติของ The Vienna Convention หรือ The Compensation Law ของญี่ปุ่น

ตัวอย่าง บทนิยาม สถานประกอบการทางนิวเคลียร์ (Nuclear Installation) หมายถึง "สถานประกอบการที่ใช้เชื้อเพลิงนิวเคลียร์ในกระบวนการผลิต หรือแปรสภาพเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ หรือดำเนินการยอนกระบวนการเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ที่ใช้แล้ว เช่น โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ โรงงานแปรสภาพเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ โรงงานดำเนินการยอนกระบวนการเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ที่ใช้แล้ว โรงงานกำจัดของเสียที่เกิดจากวัตถุเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ หรือโรงงานกำจัดกากกัมมันตรังสี"

ตัวอย่าง บทนิยาม ผู้ประกอบการของสถานประกอบการทางนิวเคลียร์ หมายถึง "ผู้ประกอบการ (Operator) หมายถึง ผู้ได้รับอนุญาต (a permit) หรือ ผู้ได้รับใบอนุญาต (license) บุคคลที่ได้รับแต่งตั้ง (designated) หรือผู้ได้รับมอบอำนาจ (authorization) ให้เป็นผู้มีความเกี่ยวข้องกับสถานประกอบการทางนิวเคลียร์ เป็นบุคคลที่ปฏิบัติการควบคุมเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ หรือได้มีการรับรองว่าเป็นผู้ประกอบการของสถานประกอบการนั้น"

2) เรื่องภาระการพิสูจน์ การปรับใช้มาตรา 420 ทำให้ผู้เสียหายมีภาระหนักในการพิสูจน์ว่าความเสียหายที่ตนได้รับมีสาเหตุจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ขณะที่ร่างพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ก็มีได้บัญญัติถึงข้อสันนิษฐานทางกฎหมายอันจะเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ถึงประเด็นต่าง ๆ ไปยังผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เอาไว้ นอกจากนี้ แม้จะนำแนวคิดที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของ The Compensation Law หรือ The Vienna Convention มาปรับใช้ ผู้เสียหายยังคงมีภาระการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้วในข้อ 4.2.2.

ฉะนั้น ทางแก้ปัญหาก็ควรบัญญัติให้ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ต้องรับผิดโดยปราศจากความผิดเพื่อลดภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหายที่ต้องพิสูจน์

ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการ นอกจากนี้ ควรบัญญัติข้อสันนิษฐานทางกฎหมายที่เป็นคุณแก่ผู้เสียหาย ให้ผู้เสียหายมีภาระการพิสูจน์เพียงว่า ความเสียหายที่ตนได้รับนั้นมาจากโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ของผู้ประกอบการ และควรบัญญัติกำหนดให้ผู้ประกอบการมีภาระการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างอุบัติเหตุและความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ (แนวคิดนี้มาจากมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551³⁷) เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว หากผู้ประกอบการไม่สามารถพิสูจน์แก้ตัวได้ ผู้ประกอบการย่อมต้องรับผิดชอบ

ตัวอย่าง บทบัญญัติเกี่ยวกับข้อสันนิษฐานทางกฎหมายเรื่องภาระการพิสูจน์บัญญัติว่า “ประเด็นข้อพิพาทใดจำเป็นต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการออกแบบ การผลิต การดำเนินการใด ๆ ของสถานประกอบการทางนิวเคลียร์อันเป็นเหตุก่อให้เกิดความเสียหายทางนิวเคลียร์ ซึ่งศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวอยู่ในความรู้เห็นโดยเฉพาะของคู่ความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบการ ให้ภาระการพิสูจน์ในประเด็นดังกล่าวตกอยู่กับคู่ความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบการนั้น”

3) สำหรับบุคคลผู้รับผิดชอบ เนื่องจาก พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 ไม่มีบทบัญญัติความรับผิดชอบแพ่ง มีเพียงบทกำหนดโทษทางอาญาเท่านั้น บุคคลจะมีความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้ก็ต่อเมื่อฝ่าฝืนบทบัญญัติบางมาตราอันจะต้องรับโทษทางอาญา ดังนั้น จึงต้องปรับใช้บทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบเพื่อละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในขณะเดียวกัน ด้วยระบบความรับผิดชอบละเมิดของไทยที่ต้องพิจารณาถึงสถานะของผู้กระทำละเมิดจึงส่งผลให้มีความยุ่งยากในการปรับใช้กฎหมาย ทั้งยังต้องพิจารณาถึงตัวผู้รับผิดชอบ เนื่องจากอาจเป็นบุคคลอื่นนอกจากผู้กระทำละเมิดก็ได้ ซึ่งทำให้ผู้รับผิดชอบมีหลายราย

นอกจากนี้ ก็มีบางกรณีที่ไม่มีบุคคลใดต้องรับผิดชอบในความเสียหายทางนิวเคลียร์อีกด้วยซึ่งจะส่งผลให้ผู้เสียหายจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ไม่ได้รับการเยียวยา เช่น ความเสียหายทางนิวเคลียร์เกิดจากเหตุสุดวิสัย (อาจอ้างเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา 420 หรือมาตรา 437 วรรคสอง) หรือเกิดจากบุคคลภายนอก เป็นต้น

³⁷ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 29 บัญญัติว่า “ประเด็นข้อพิพาทข้อใดจำเป็นต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการผลิตการประกอบ การออกแบบ หรือส่วนผสมของสินค้า การให้บริการ หรือการดำเนินการใด ๆ ซึ่งศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวอยู่ในความรู้เห็นโดยเฉพาะของคู่ความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจ ให้ภาระการพิสูจน์ในประเด็นดังกล่าวตกอยู่กับคู่ความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจนั้น”

ฉะนั้น เพื่อลดความยุ่งยากในการหาตัวบุคคลผู้รับผิดชอบอันเกิดจากการปรับใช้หลักความรับผิดทางละเมิดของไทยและปัญหาในกรณีที่มีการนำร่างฯ มาบังคับใช้ จึงควรปรับปรุงกฎหมายโดยนำหลักความรับผิดแต่ผู้เดียว (Exclusive liability) มาปรับใช้เพื่อให้ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์รับผิดชอบแต่ผู้เดียว พร้อมกันนั้นควรห้ามมิให้ผู้ประกอบการอ้างหรือโอนถ่ายความรับผิดของตนไปยังบุคคลอื่น (No Channelling) ไม่ว่าจะเป็นผู้ออกแบบ ผู้ก่อสร้าง หรือผู้ผลิตวัสดุอุปกรณ์ทางนิวเคลียร์ นอกจากนี้ ไม่ควรนำแนวคิดเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของผู้กระทำละเมิดหรือผู้ประกอบการว่าเป็นเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐมาพิจารณาในการหาตัวบุคคลผู้รับผิดชอบอีกด้วย

ตัวอย่าง บทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดของผู้ประกอบการ “ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบแต่ผู้เดียวในความเสียหายทางนิวเคลียร์ ไม่ว่าความเสียหายทางนิวเคลียร์นั้นจะเกิดจากเหตุใดๆก็ตาม”

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วหน่วยงานต้นสังกัดของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จึงมีต้องรับผิดชอบแทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ส่งผลให้ต้องบัญญัติกฎหมายกำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในฐานะผู้ประกอบการต้องจัดหาหลักประกันเพื่อให้ครอบคลุมความรับผิดต่อไป

4) เรื่องช้อยกเว้นความรับผิด ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากยังคงปรับใช้บทบัญญัติตามมาตรา 420 ย่อมทำให้ผู้กระทำละเมิดหรือผู้รับผิดชอบสามารถต่อสู้คดีเพื่อหลุดพ้นจากความรับผิดได้ง่าย เช่น ความเสียหายทางนิวเคลียร์เกิดจากแผ่นดินไหว ย่อมไม่มีผู้รับผิดชอบ ไม่มีผู้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย เป็นต้น ขณะที่ ปัจจุบันยังไม่มีมาตรการเยียวยาอื่นใดมารองรับ กล่าวคือ ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดจัดตั้งกองทุนเพื่อเยียวยาผู้ประสบอุบัติเหตุจากโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ จึงมีความเป็นไปได้ว่าผู้เสียหายจะไม่ได้รับการเยียวยาอย่างเต็มที่

นอกจากนี้ ดังที่กล่าวมาแล้วว่าร่างพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (ฉบับที่..) พ.ศ. ... ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งไว้ และได้บัญญัติช้อยกเว้นความรับผิด 2 ประการ คือ เหตุสุดวิสัยหรือความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง³⁸ จาก

³⁸ ร่างพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (ฉบับที่..) พ.ศ. ... มาตรา 20/1 บัญญัติว่า “ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 ... หรือผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดแต่การดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตหรือการกระทำที่ก่อนั้นตามจำนวนวงเงินของความรับผิดที่ประกาศโดยคณะกรรมการ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัยหรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง”

การวิเคราะห์เรื่องข้อยกเว้นความรับผิดในข้อ 4.2.4. นี้พบว่า ไม่ควรบัญญัติให้ "เหตุสุดวิสัย" เป็นข้อยกเว้นความรับผิดของผู้ประกอบการ ดังนั้น หากร่างฯ มีผลบังคับใช้ ก็ยังคงมีอาจเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายได้อย่างเพียงพอ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรบัญญัติข้อยกเว้นความรับผิดอย่างจำกัดเฉพาะบางกรณีเท่านั้น เมื่อผู้ประกอบการไม่สามารถหลุดพ้นจากความรับผิดได้โดยง่ายแล้ว ผู้เสียหายย่อมได้รับการเยียวยาอย่างแท้จริง แต่ในขณะเดียวกัน ก็ควรมีมาตรการอื่นรองรับด้วย เช่น มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนเพื่อผู้ประสบภัยทางนิวเคลียร์ เป็นต้น

ตัวอย่าง บทบัญญัติเกี่ยวกับข้อยกเว้นความรับผิดของผู้ประกอบการ "ผู้ประกอบการจะหลุดพ้นจากความรับผิด ต่อเมื่อสามารถพิสูจน์ว่าอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์นั้น เกิดจากการขัดแย้งทางการทหาร สงครามกลางเมือง การก่อกบฏ การก่อจลาจล หรือภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ร้ายแรง"

5) เรื่องการใช้สิทธิไล่เบี่ย ควรนำแนวคิดจากบทบัญญัติความรับผิดทางนิวเคลียร์ของญี่ปุ่นมาเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมาย กำหนดให้ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์มีสิทธิไล่เบี่ย หากความเสียหายเกิดจากการกระทำด้วยความจงใจของบุคคลที่สาม และเมื่อผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายไปแล้ว จึงมีสิทธิไล่เบี่ยเรียกคืนค่าใช้จ่ายที่ตนต้องเสียไปจากบุคคลที่สามนั้น³⁹

ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ถูกจำกัดการใช้สิทธิไล่เบี่ยอย่างมาก เนื่องจากความเสียหายอันเกิดจากการกระทำด้วยความจงใจของบุคคลที่สามนี้ย่อมเกิดขึ้นได้ยาก เว้นเสียแต่ว่าจะเป็นการกระทำของบุคคลซึ่งประสงค์ร้าย เช่น ผู้ก่อการร้าย เป็นต้น โดยหากมีการก่อการร้ายต่อโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์และเกิดความเสียหายทางนิวเคลียร์แล้ว ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ก็ต้องรับผิดในความเสียหายทางนิวเคลียร์นั้นเพราะการก่อการร้ายมิได้เป็นข้อยกเว้นที่ผู้ประกอบการจะยกขึ้นอ้างเพื่อให้หลุดพ้นจากความรับผิดได้⁴⁰ เพียงแต่กฎหมายกำหนดว่าให้ใช้สิทธิไล่เบี่ยบุคคลดังกล่าวได้

ตัวอย่าง บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิไล่เบี่ย "ผู้ประกอบการที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว จึงมีสิทธิไล่เบี่ยเรียกคืนค่าใช้จ่ายที่ตนต้องเสียไปจากบุคคลที่สามผู้จงใจก่อความเสียหายทางนิวเคลียร์นั้น"

³⁹ Section 5 paragraph 1 The Compensation Law

⁴⁰ Mari Takenouchi, "Suggestion on Liability for Nuclear Damage - A System that Can Never Be Perfect", Nuke Info Tokyo 90 (July-Aug 2002): p.2.

ในข้อต่อไปจะวิเคราะห์ถึงปัญหาการปรับใช้บทบัญญัติความรับผิดในความเสียหายที่เกิดจากทรัพย์สิน ซึ่งมีได้พิจารณาเหตุแห่งความเสียหายที่เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของบุคคลหรือไม่ แต่พิจารณาว่าหากทรัพย์สินที่บุคคลครอบครองนั้นเป็นเหตุแห่งความเสียหายแล้ว มีบุคคลใดต้องรับผิดบ้าง และเหมาะสมต่อการปรับใช้แก่ความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์หรือไม่ พร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไข

4.3. ความรับผิดเพื่อความเสียหายจากทรัพย์สินกับความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์

นอกจากหลักเกณฑ์ละเมิดทั่วไปแล้ว กฎหมายลักษณะละเมิดของไทยยังบัญญัติกรณีเฉพาะเรื่องให้บุคคลต้องรับผิดในฐานต่าง ๆ เช่น ความเสียหายเกิดจากทรัพย์สินอันตราย มาตรา 437 โดยวางหลักเกณฑ์เหตุแห่งความรับผิดรวมทั้งข้อยกเว้นที่จะปลดเปลื้องความรับผิดไว้ นอกเหนือไปจากบทบัญญัติละเมิดทั่วไปตามมาตรา 420 กล่าวคือ การที่บุคคลขาดความระมัดระวังอันสมควรแก่การดูแลรักษาทรัพย์สินอันตรายซึ่งอยู่ในความครอบครองกระทงก่อให้เกิดความเสียหาย จะถือว่าเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อตามมาตรา 420 หาได้ไม่ เพราะไม่มีการกระทำของบุคคลนั้น และเนื่องจากทรัพย์สินมิใช่ “บุคคล” จึงไม่อาจมีการ “กระทำ” ที่เข้าองค์ประกอบความรับผิดเพื่อละเมิดได้

กรณีความเสียหายที่เกิดจากทรัพย์สินจึงเป็นเพียงข้อสันนิษฐานของกฎหมายว่าหากความเสียหายเกิดจากทรัพย์สิน บุคคลใดควรต้องเป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายบนหลักการที่ว่า บุคคลเหล่านั้นมิได้ทำละเมิดตามมาตรา 420 เพราะหากบุคคลเหล่านั้นทำละเมิดตามมาตรา 420 เขาก็ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 420 อยู่แล้ว ย่อมไม่มีความจำเป็นต้องพิจารณามาตรา 437 วรรคสอง

ปัจจุบัน ด้วยความเจริญทางเทคโนโลยี เราจึงมีทรัพย์สินที่เป็นประโยชน์ส่งเสริมความเจริญเติบโตของระบบสังคมเศรษฐกิจสมัยใหม่ แต่ในขณะเดียวกันทรัพย์สินเหล่านั้นก็มีอันตรายอยู่ด้วยซึ่งอาจเป็นอันตรายโดยสภาพของทรัพย์สินนั่นเองหรือโดยความมุ่งหมายของการใช้ทรัพย์สินหรือโดยกลไกของทรัพย์สิน นักกฎหมายจึงเรียกทรัพย์สินเหล่านั้นว่า “ทรัพย์สินอันตราย”

ด้วยการค้นพบแร่ยูเรเนียมและพัฒนาการทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ส่งผลให้มีการนำแร่ดังกล่าวมาใช้เป็นแหล่งพลังงานเพื่อให้พลังงานความร้อนและใช้ผลิตกระแสไฟฟ้า โดยเรียกการให้พลังงานจากธาตุที่แผ่กัมมันตภาพรังสีนี้ว่า พลังงานนิวเคลียร์ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 อย่างไรก็ตาม แม้ในด้านหนึ่ง ความมุ่งหมายที่จะสร้างขึ้นมาก็นำไปใช้ประโยชน์

แต่ทุกสิ่งในโลกนี้เมื่อมีประโยชน์ก็ย่อมมีโทษอยู่ด้วย เพราะโดยสภาพของพลังงานนิวเคลียร์แล้วอาจก่อความเสียหายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นได้ ซึ่งหากเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว แต่ไม่สามารถพิสูจน์การกระทำคามผิดละเมิดของบุคคลที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 420 ได้ก็จะส่งผลให้ผู้เสียหายมิได้รับการเยียวยา

ดังนั้น เมื่อเป็นทรัพย์สินอันตราย โอกาสที่จะเกิดความเสียหายเพราะทรัพย์สินนั้นก็มีการพิสูจน์ความผิดเป็นเรื่องที่กระทำได้ยากลำบาก กฎหมายสมัยใหม่จึงกำหนดบทสันนิษฐานให้ผู้มีทรัพย์สินไว้ในความครอบครองต้องรับผิดโดยผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ว่ามีความผิด โดยมีฐานความคิดที่ว่า เมื่อผู้ครอบครองได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินอันตราย ผู้ครอบครองก็ต้องรับในผลความเสียหายที่เกิดแก่บุคคลอื่นด้วย กล่าวคือ ต้องรับทั้งประโยชน์และโทษ นอกจากนี้ เพื่อปกป้องบุคคลภายนอกจากความเสี่ยงภัยอันเกิดจากการใช้ทรัพย์สินอันตราย จึงต้องกำหนดเป็นข้อสันนิษฐานความผิดของบุคคลผู้ต้องรับผิดเพราะถือว่าบุคคลดังกล่าวอยู่ในฐานะที่จะดูแลทรัพย์สินอันตรายได้ใกล้ชิดกว่าบุคคลอื่น⁴¹

สำหรับข้อสันนิษฐานความผิดทางกฎหมายนี้ ก็คือ สิ่งที่อยู่บนมือเอาจากข้อเท็จจริงโดยเฉพาะอย่างหนึ่ง⁴² แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ข้อสันนิษฐานทางกฎหมายเด็ดขาด ซึ่งจะสืบให้เปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นไปไม่ได้ กับ ข้อสันนิษฐานทางกฎหมายไม่เด็ดขาด กล่าวคืออาจสืบเปลี่ยนแปลงได้⁴³

โดยบทบัญญัติมาตรา 437⁴⁴ วรรคสอง อันเป็นบทสันนิษฐานความผิดทางกฎหมายไม่เด็ดขาด ได้กำหนดความรับผิดของผู้มีไว้ในความครอบครองซึ่งทรัพย์สินอันตรายประกอบด้วยหลักเกณฑ์⁴⁵ ดังนี้

⁴¹ ศนันทกรณ (จำปี) โสติกพันธ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสิ่ง ลากมิควรได้, หน้า 259.

⁴² ไพจิตร บุญญพันธ์, หลักกฎหมายลักษณะละเมิด คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่อง ข้อสันนิษฐานความผิดทางกฎหมาย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2533), หน้า 22.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-17.

⁴⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 437 บัญญัติว่า

"บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้องรับผิดขอเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้นเว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง

ความข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงผู้มีไว้ในครอบครองของตนซึ่งทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ หรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย"

1. ทรัพย์สินที่ก่อความเสียหายต้องเป็นทรัพย์สินอยู่ในความครอบครองของผู้ประกอบการ
2. ทรัพย์สินดังกล่าวต้องเป็นทรัพย์สินประเภทที่กฎหมายบัญญัติไว้ คือ ทรัพย์สินเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพหรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย
3. ผู้ต้องรับผิดมีโอกาสยกข้อต่อสู้เพื่อให้ตนพ้นจากความรับผิดได้ ถ้าพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะเหตุสุดวิสัยหรือเกิดขึ้นเพราะความผิดของผู้เสียหายเอง

ในข้อต่อไป จึงต้องพิจารณาว่า พลังงานนิวเคลียร์มีลักษณะเป็นทรัพย์สินเป็นของเกิดอันตรายได้ตามบทบัญญัติมาตรา 437 วรรคสองหรือไม่ หากมิใช่ทรัพย์สินอันตรายแล้วย่อมไม่สามารถนำบทบัญญัตินี้มาปรับใช้เพื่อให้บุคคลผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

4.3.1. พลังงานนิวเคลียร์อันเป็นทรัพย์สินอันตราย

มาตรา 437 วรรคสอง ได้แบ่งประเภททรัพย์สินเป็นของเกิดอันตรายไว้ ดังนี้

- 1) ทรัพย์สินเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ หมายถึง ทรัพย์สินที่มีลักษณะที่บอกได้ว่าเป็นอันตรายได้ในตัวเอง เช่น แก๊ส น้ำมัน⁴⁶ ไฮโดรเจนเหลว ระเบิด ดินปืน น้ำกรด⁴⁷ กระแสไฟฟ้า⁴⁸ เป็นต้น
- 2) ทรัพย์สินเป็นของเกิดอันตรายได้โดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หมายถึง ทรัพย์สินที่โดยสภาพอาจไม่เป็นอันตรายแต่การกระทำของบุคคลทำให้เป็นของที่มีอันตรายได้เมื่อใช้ เช่น พลุ ปะทัด ปืน ทินเนอร์⁴⁹ หรือบั้งไฟ เป็นต้น
- 3) ทรัพย์สินเป็นของเกิดอันตรายได้โดยอาการกลไกของทรัพย์สิน หมายถึง ทรัพย์สินที่มีเครื่องจักรกลเป็นสำคัญในการทำงานและต้องมีอาการเคลื่อนไหว มิใช่เครื่องจักรที่ปิดเครื่องหรือหยุดนิ่งอยู่กับที่ไม่ว่าจะอาศัยเชื้อเพลิงประเภทใด เช่น เครื่องยนต์ เครื่องไฟฟ้า บันไดเลื่อน ลิฟท์ ชิงช้าสวรรค์ เป็นต้น⁵⁰ หรือเครื่องจักรกลที่ใช้ในการก่อสร้าง

⁴⁵ สุขุม ศุภนิศย์, คำอธิบายกฎหมายความรับผิดในผลิตภัณฑ์, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), หน้า 47.

⁴⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2086/2523

⁴⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 963/2467 (น้ำกรดกำมะถันใส่ในขวดน้ำมะเน็ด)

⁴⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1659/2513, 2651/2546 และ 816/2538

⁴⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 762/2517

⁵⁰ ศนันท์ภรณ์ (จำปี) โสทธิพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิควรได้, หน้า 261.

ปัจจุบัน ไม่ปรากฏคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยว่า “พลังงานนิวเคลียร์” หรือ “เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์” เป็นทรัพย์สินอันตรายหรือไม่ มีเพียงความเห็นของนักกฎหมายบางท่าน อาทิ

ท่านศาสตราจารย์ไพจิตร ปุญญพันธุ์ กล่าวว่า พลังงานนิวเคลียร์เป็นทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายโดยสภาพ⁵¹

ท่านรองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ ปิวาวัฒน์พานิช ให้ความเห็นที่ “เชื้อเพลิงนิวเคลียร์ (วัสดุนิวเคลียร์ หรือ แท่งเชื้อเพลิงนิวเคลียร์) เป็นทรัพย์สินอันตรายโดยสภาพเพราะว่า แผ่นรังสีที่กักอันตรายต่อคนได้ ไม่ว่าจะโดยการสัมผัสโดยตรงก็ดี การสูดดม หรือการได้รับด้วยทางอื่น” โดยในงานวิจัยได้ตีความว่า “เนื่องจากโดยปกติแล้ว ความเสียหายที่เกิดจากในโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์อาจเป็นการรั่วไหล (Leak) หรือ การระเบิด (Explosion) แล้วมีการแพร่กระจาย (proliferation) ของสารกัมมันตรังสี จึงเป็นความเสียหายที่เกิดจากลักษณะของทรัพย์สินอันตรายตามมาตรานี้”⁵²

จากประเภทของทรัพย์สินอันตรายที่กล่าวข้างต้นพบว่า การพิจารณาความเป็นทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายมีด้วยกัน 3 ประการ และผู้เขียนเห็นพ้องกับแนวคิดของนักกฎหมายทั้งสองท่านที่กล่าวว่า “พลังงานนิวเคลียร์” เป็นทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายโดยสภาพ หากเกิดความเสียหายจากพลังงานนิวเคลียร์ ผู้มีไว้ในความครอบครองย่อมต้องรับผิดชอบตามมาตรา 437 วรรคสอง ดังนั้น ด้วยบทสันนิษฐานความรับผิดชอบทางกฎหมายตามมาตรานี้ จึงส่งผลให้ผู้เสียหายไม่ต้องมีการพิสูจน์ถึงประเด็นความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำละเมิดหรือกล่าวได้ว่าผู้เสียหายมีภาระการพิสูจน์น้อยกว่าการฟ้องคดีตามมาตรา 420 นั่นเอง

4.3.2. ผู้รับผิดชอบ

หลักการในมาตรา 437 วรรคสอง นี้แตกต่างกับระบบความรับผิดที่ต้องการความผิด (Fault) อย่างในบทบัญญัติมาตรา 420 กล่าวคือ มาตรา 437 วรรคสอง นี้เป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด ซึ่งหลักความรับผิดนี้ไม่ต้องการองค์ประกอบเรื่องความจงใจหรือประมาท

⁵¹ ไพจิตร ปุญญพันธุ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายลักษณะละเมิด, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2551) หน้า 137.

⁵² ประสิทธิ์ ปิวาวัฒน์พานิช, เอกสารโครงการวิจัย ปัญหาข้อกฎหมายสำหรับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย: ศึกษากรณีความรับผิดทางแพ่งและการชดเชยจากนิวเคลียร์, หน้า 18.

เดินเลื้อยอย่างเช่นในมาตรา 420 ดังนั้น แม้ผู้ประกอบการจะกระทำโดยไม่เจตนาหรือกระทำโดยประมาทเดินเลื้อยก็ยังคงต้องรับผิด การกำหนดตัวทรัพย์สินอันตรายแยกต่างหากจากทรัพย์สินทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บ่งบอกถึงจุดประสงค์ที่ชัดเจนด้านความรับผิด เนื่องจากเมื่อเป็นทรัพย์สินอันตรายแล้ว ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของละเมิด คือ จงใจหรือประมาทเดินเลื้อยในการควบคุมทรัพย์สินของผู้ประกอบการแต่อย่างใด⁵³ ส่งผลให้ผู้เสียหายได้รับความคุ้มครองและได้รับเยียวยาอย่างครอบคลุม รวดเร็วและเป็นธรรมมากขึ้น

แม้การฟ้องละเมิดตามมาตรา 437 วรรคสอง ผู้เสียหายจะไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเดินเลื้อยของผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายแล้ว และผู้รับผิดตามมาตรา 437 วรรคสอง คือ ผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตราย⁵⁴ (ส่วนผู้ควบคุมดูแลทรัพย์สินอันตรายไม่ต้องรับผิดตามมาตรา 437 วรรคสองนี้) แต่นักกฎหมายยังมีความเห็นที่แตกต่างกันในประเด็น “ผู้มีทรัพย์สินนั้นไว้ในความครอบครอง” โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

ความเห็นที่ 1 แนวคำพิพากษาของศาลฎีกา “ผู้มีทรัพย์สินนั้นไว้ในความครอบครอง” มีความหมายเช่นเดียวกับ “ผู้ครอบครอง” ตามมาตรา 437 วรรคหนึ่ง คือ ผู้ยึดถือทรัพย์สินนั้นในขณะที่เกิดความเสียหายหรือผู้ครอบครองตามความจริง

ทั้งนี้ นับแต่ศาลได้นำมาตรา 437 วรรคสองมาตัดสินให้ผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายรับผิด ผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายนั้นยังอาจเป็นบุคคลที่มีฐานะอื่น ๆ อีก เช่น ผู้เช่า ผู้จำหน่าย ผู้ผลิต เจ้าของกิจการ เจ้าของโรงเรือน⁵⁵ ผู้ประกอบการโรงกลั่นน้ำมัน โรงงานผลิตปะทัด โรงงานผลิตระเบิดปรมาณู⁵⁶ หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์อันตราย เช่น ลิฟท์บันไดเลื่อน เป็นต้น

ดังนั้น จากความเห็นที่ 1 “ผู้ครอบครองพลังงานนิวเคลียร์” อาจเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมเครื่องปฏิกรณ์ในฐานะเป็นผู้ยึดถือทรัพย์สินนั้นในขณะที่เกิดความเสียหาย หรือเป็นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในฐานะเป็นผู้ผลิตหรือเจ้าของกิจการ ก็ได้

⁵³ คัมภีร์ แก้วเจริญ, “ละเมิดเนื่องจากทรัพย์สินอันตราย”, วารสารนิติศาสตร์ 12, 4 (2525): 143.

⁵⁴ สมศักดิ์ ศิริศักดิ์บรรจง, การใช้การตีความมาตรา 437 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์: ศึกษากรณีผู้รับผิดตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปี 2540), หน้า 78.

⁵⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 408/2478 ผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตราย คือ ผู้เช่าติดตั้งขายน้ำมันเบนซิล, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1869/2492, 762/2517, 883/2518

⁵⁶ ศันนักรัตน์ (จำปี) โสคติพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิควรได้, หน้า 264.

ความเห็นที่ 2* “ผู้มีทรัพย์สินไว้ในความครอบครอง” มีความหมาย เช่นเดียวกับมาตรา 1367⁵⁷ คือ ผู้มีหรือทรงสิทธิครอบครองที่จะรู้หรือไม่ว่าทรัพย์สินที่ตนครอบครองอยู่เป็นทรัพย์สินอันตราายก็ต้องรับผิด โดยการได้สิทธิครอบครองอาจได้มาตามสัญญาหรือได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ได้

สำหรับความเห็นที่ 2 “ผู้ครอบครองพลังงานนิวเคลียร์” ก็คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในฐานะที่ยึดถือพลังงานนิวเคลียร์เพื่อตน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมเครื่องปฏิกรณ์ไม่อยู่ในฐานะที่ยึดถือพลังงานนิวเคลียร์เพื่อตน หากแต่ยึดถือเพื่อประโยชน์ของนายจ้าง

ความเห็นที่ 3⁵⁸ “ผู้มีทรัพย์สินไว้ในความครอบครอง” ควรเป็นผู้ที่ครอบครองหรือมีอำนาจเหนือทรัพย์สินนั้นทั้งในลักษณะที่เป็น เจ้าของ หรือ ผู้มีสิทธิครอบครอง ที่ได้ครอบครองทรัพย์สินอันตราายนี้ในทางข้อเท็จจริงขณะเกิดเหตุด้วย หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นในทางข้อเท็จจริงในลักษณะของการยึดถือ (เช่น ผู้เช่า ผู้ยืม ผู้ฝากทรัพย์สิน) อันมีฐานในทางกฎหมายรองรับฐานะการครอบครองของตนในลักษณะที่บุคคลดังกล่าวสามารถกำกับดูแลความปลอดภัยของทรัพย์สินอันตราายนั้น

ดังนั้น ตามความเห็นที่ 3 “ผู้ครอบครองพลังงานนิวเคลียร์” ก็คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ด้วยเหตุผลที่ว่าเป็นผู้ที่มีอำนาจเหนือทรัพย์สินนั้นในลักษณะที่เป็นเจ้าของอันมีฐานในทางกฎหมายรองรับฐานะการครอบครองของตนในลักษณะที่สามารถกำกับดูแลความปลอดภัยของพลังงานนิวเคลียร์ซึ่งเป็นทรัพย์สินอันตราายนั้นได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความหมายของ “ผู้ครอบครอง” ยังไม่เป็นที่ยุติ แต่ด้วยความเห็นทั้งทางตำรากฎหมายและทางศาลก็ยอมรับว่า มาตรา 437 วรรคสอง สามารถใช้บังคับแก่กรณีกิจการอันตราายได้ ทำให้ผู้ประกอบการซึ่งครอบครองทรัพย์สินอันตราายต้องรับผิดในความเสียหายอันเกิดจากทรัพย์สินที่ตนครอบครอง เนื่องจากกิจการอันตราายมีลักษณะเป็นกิจการที่มีการใช้ ควบคุมดูแลทรัพย์สินอันตราายซึ่งอาจสร้างความเสียหายต่อสาธารณชนได้เสมอ แม้ว่าผู้ประกอบการจะระมัดระวังเป็นอย่างดีก็ตาม เช่น โรงงานกลั่นน้ำมัน หรือโรงงานผลิต

* ความเห็นของท่านศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์, ศาสตราจารย์ไพจิตร ปุญญพันธ์ และศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร

⁵⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 บัญญัติว่า “บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง”

⁵⁸ ศนันทกรณ (จำปี) สเตติฟันส์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลามิควรได้, หน้า 265.

วัตถุประสงค์ โดยผู้ประกอบการกิจการอันตรายถือว่าเป็นผู้ควบคุมหรือครอบครองทรัพย์สินอันตรายนั้นอยู่ในขณะเกิดเหตุ จึงถือว่า ผู้ประกอบการเป็นผู้รับผิดชอบตามมาตรา 437 วรรคสอง และศาลไทยนำมาตรา 437 วรรคสองนี้ มาปรับใช้แก่กรณีกิจการอันตรายเช่นกัน⁵⁹ ดังปรากฏอยู่ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 762/2517⁶⁰

ขณะที่ ในกรณีที่ทรัพย์สินหรือสินค้านั้นชำรุดบกพร่องหรือได้ก่ออันตราย ผู้จัดหาทรัพย์สิน ผู้จำหน่าย และผู้ผลิตสินค้าให้แก่บุคคลอื่นไม่ต้องรับผิดชอบตามมาตรา 437 วรรคสอง เพราะขาดสาระสำคัญคือการครอบครองทรัพย์สินขณะเกิดเหตุ ฉะนั้น หากเป็นผู้จัดหาทรัพย์สิน ผู้จำหน่าย และผู้ผลิตอุปกรณ์ทางนิวเคลียร์แล้ว ย่อมไม่ต้องรับผิดชอบตามมาตรา 437 วรรคสองนี้ แต่ต้องปรับใช้มาตรา 420 กับบุคคลดังกล่าวและผู้เสียหายต้องพิสูจน์ว่าผู้กระทำละเมิดได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ⁶¹

อนึ่ง การปรับใช้มาตรา 437 วรรคสองนี้ ไม่มีประเด็นที่ต้องแบ่งว่า ผู้ประกอบการเป็นเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ เนื่องจาก บทบัญญัติพิจารณาลักษณะการครอบครองเป็นสำคัญมิได้พิจารณาสถานะของบุคคลแต่อย่างใด

ฉะนั้น จากแนวความคิดเห็นข้างต้นจึงสรุปได้ว่า หากปรับใช้มาตรา 437 วรรคสอง กับความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ผู้ต้องรับผิดชอบก็คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เนื่องจาก มีฐานในทางกฎหมายรองรับฐานะการครอบครองพลังงานนิวเคลียร์ของตน และเป็นผู้ที่สามารถกำกับดูแลความปลอดภัยของการใช้พลังงานนิวเคลียร์ซึ่งเป็นทรัพย์สินอันตรายนั้นได้ดีที่สุด ส่วนผู้จัดหาทรัพย์สิน ผู้จัดจำหน่าย และผู้ผลิตอุปกรณ์ทางนิวเคลียร์ ไม่ต้องรับผิดชอบตามมาตรา 437

แต่ปัญหาที่พบในเรื่องผู้รับผิดชอบตามมาตรา 437 วรรคสอง ก็คือ เมื่อไม่ปรากฏแนวคำพิพากษาวินิจฉัยว่า พลังงานนิวเคลียร์เป็นทรัพย์สินอันตราย รวมทั้งคำพิพากษาเกี่ยวกับความรับผิดของผู้ครอบครองพลังงานนิวเคลียร์ มีเพียงคำพิพากษาศาลฎีกากรณีการครอบครองกระแสไฟฟ้าที่อาจเทียบเคียงได้เท่านั้น ดังนั้น หากจะปรับใช้มาตรา 437 วรรคสอง

⁵⁹ สมศักดิ์ ศิริศักดิ์บรรจง. การใช้การตีความมาตรา 437 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์: ศึกษากรณีผู้รับผิดชอบตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย. หน้า 83.

⁶⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 762/2517 ระหว่างนายดำรง(ใจทัก) กับ ห้างหุ้นส่วนจำกัดไทยประดิษฐ์ โต๊ะจักร(จำเลย) ความว่า โรงงานของจำเลยใช้เครื่องจักรเดินด้วยไฟฟ้าและไฟไหม้เพราะไฟฟ้าลัดวงจร ไฟฟ้าเป็นทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ จำเลยในฐานะเป็นผู้ประกอบกิจการอันตรายย่อมเป็นผู้มีไว้ในครอบครองทรัพย์สินอันตรายต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดจากไฟฟ้านั้นตามมาตรา 437 วรรคสอง นั้นเอง

⁶¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 84.

ในการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายย่อมต้องอาศัยการตีความของนักกฎหมายหรือแนวคิดจากงานวิจัย ทำให้ผู้เสียหายมีความยุ่งยากในการเรียกร้องค่าเสียหาย นอกจากนี้ ผู้เสียหายยังคงมีความยากลำบากในการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล

4.3.3. ข้อยกเว้นความรับผิด

จากหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติมาตรา 437 ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ต้องเป็นฝ่ายนำสืบก่อนและสามารถอ้างข้อต่อสู้เพื่อให้ตนพ้นจากความรับผิดได้ หากผู้ประกอบการพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะความผิดของผู้เสียหายเองหรือเกิดขึ้นเพราะเหตุสุดวิสัยแล้ว ผู้ประกอบการย่อมหลุดพ้นจากความรับผิด แต่ถ้าพิสูจน์ไม่ได้ ผู้ประกอบการก็ต้องรับผิด⁶²

ก). ความเสียหายเกิดขึ้นเพราะเหตุสุดวิสัย

คำว่า “เหตุสุดวิสัย” มีบทนิยามในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 8 ว่าหมายถึง “เหตุใด ๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี จะให้ผลพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้นจะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น” โดยเหตุสุดวิสัยอาจเกิดจากธรรมชาติ หรือจากการกระทำของบุคคลก็ได้

ตัวอย่างของเหตุสุดวิสัยจากธรรมชาติ เช่น พายุ ฟ้าผ่า น้ำท่วม ภูเขาไฟระเบิด แผ่นดินไหว หรือสึนามิ เป็นต้น

ตัวอย่างของเหตุสุดวิสัยจากการกระทำของคน เช่น การสงคราม การก่อการร้าย⁶³ หรืออุบัติเหตุ⁶⁴

สังเกตได้ว่า เหตุสุดวิสัยมีความหมายกว้างกว่าการกระทำของพระเจ้า (Act of God) เนื่องจาก Act of God ต้องเป็นเหตุจากภัยธรรมชาติเท่านั้น⁶⁵

⁶² ไพจิตร บุญญพันธุ์, หลักกฎหมายลักษณะละเมิด คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่อง ข้อสันนิษฐานความผิดทางกฎหมาย, หน้า 25.

⁶³ ศนันท์กรรณ์ (จำปี) โสทธิพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลามมิควรได้, หน้า 266.

⁶⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 883/2518, 762/2517, 4029/2533

⁶⁵ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, เอกสารโครงการวิจัย ปัญหาข้อกฎหมายสำหรับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย: ศึกษากรณีความรับผิดทางแพ่งและการชดเชยจากนิวเคลียร์, หน้า 21.

ความผิดของผู้เสียหาย หมายถึง ผู้เสียหายก่อขึ้นเอง และเกิดโดยสมัครใจ หรือโดยประมาทเลินเล่อของผู้เสียหาย⁶⁷ กรณีนี้หากผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ พิสูจน์ไม่ได้ว่าความเสียหายทางนิวเคลียร์เกิดจากความผิดของผู้เสียหายเอง ผู้ประกอบการ ย่อมต้องรับผิด⁶⁸

ปัญหาในเรื่องข้อยกเว้นความรับผิดก็คือ เนื่องจากมาตรา 437 วรรคสองเป็น บทสันนิษฐานทางกฎหมายถึงความรับผิดของผู้ครอบครองพลังงานนิวเคลียร์ แม้ว่าจะเป็น คุณแก่ผู้เสียหายในกรณีที่ไม่ต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของ ผู้ประกอบการ แต่ข้อยกเว้นความรับผิดสองประการตามมาตรานี้ อาจส่งผลให้ผู้เสียหายเป็น ฝ่ายเสียเปรียบ เพราะเมื่อเกิดอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ ประชาชนเดือดร้อนจากการได้รับสาร กัมมันตรังสี ผู้เสียหายได้ฟ้องคดีตามมาตรา 437 วรรคสองแล้ว แต่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง ประเทศไทยอาจอ้างข้อยกเว้นในมาตรานี้พิสูจน์ให้ศาลเชื่อได้ และศาลตัดสินให้ผู้ประกอบการ พ้นจากความรับผิด ผลก็คือ ผู้เสียหายจำต้องทนทุกข์ทรมานจากความเสียหายโดยไม่ได้รับ การเยียวยา เนื่องจาก ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดเข้ามารองรับ หรือช่วยเยียวยาในความเสียหายดังกล่าวนี้ บทบัญญัติในมาตรา 437 นี้จึงไม่เหมาะสมในการนำมาปรับใช้เพื่อเยียวยา ผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์

4.3.4. สิทธิไล่เบียด

เนื่องจากความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 437 วรรคสองกำหนดให้ผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายต้องรับผิดโดยเคร่งครัด จึงเกิดประเด็นที่ว่า ผู้ ครอบครองทรัพย์สินอันตรายจะสามารถใช้สิทธิไล่เบียดเอาจากผู้กระทำความผิดจริง ๆ ได้หรือไม่

⁶⁷ อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550). หน้า 521.

⁶⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1869/2492 กระแสไฟฟ้าเป็นของที่เกิดอันตรายได้โดยสภาพ การค้า กระแสไฟฟ้ากระทบกระเทือนความปลอดภัยของสาธารณะชน แต่จำเลยพิสูจน์ไม่ได้ว่าความเสียหายที่ โจทก์ฟ้องเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดจากความผิดของผู้เสียหายเอง เพราะผู้สำรวจตามทางสาธารณะย่อม คาดหมายไม่ได้ว่าตามทางนั้นจะมีสายไฟฟ้า และจำเลยละเลยกิจการอันควรทำให้ดีหลายประการ เช่น ควรตัดลานกิ่งไม้ใกล้เคียง มีสัตว์ชัတ်โนมัตหรือชนวนตะกั่ว เพื่อตัดตอนกระแสไฟฟ้า ทั้งรู้ที่อยู่ผ่านตกพายุ จัดก็ไม่ออกตรวจตราในเวลาอันควรให้สมกับหน้าที่บริการสาธารณะ กรณีต้องด้วยมาตรา 437 ประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในประเด็นนี้มิได้มีบทบัญญัติกำหนดสิทธิไล่เบียดให้แก่ผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตราขายเหมือนอย่าง มาตรา 426 ที่กำหนดให้นายจ้างสามารถไล่เบียดลูกจ้างได้

ดังนั้น หากมีการฟ้องเรียกค่าเสียหายและศาลตัดสินให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทยรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 437 วรรคสอง เมื่อได้ชดใช้ค่า สินไหมทดแทนแล้ว การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยย่อมไม่มีสิทธิไล่เบียด เนื่องจากไม่มี บทบัญญัติใดกำหนดให้ผู้รับผิดชอบตามมาตรา 437 มีสิทธิไล่เบียดได้ และด้วยเหตุผลที่ว่ามาตรา 437 เป็นข้อสันนิษฐานความผิดทางกฎหมายอันเนื่องมาจากความบกพร่องในการรักษาดูแล จนเกิดความเสียหายจากทรัพย์สินนั้น กฎหมายจึงบัญญัติให้ผู้มีไว้ในครอบครองต้องรับผิดชอบเพื่อ ความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือให้จัดการตามที่จำเป็นเพื่อบำบัดป้องกันอันตรายและจะไล่เบียด จากใครก็ได้⁶⁹ เพราะตนเป็นผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งทรัพย์สินนั้นอยู่แล้ว บาบเคราะห์ย่อมตก ได้แก่ตนเอง

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 2 ว่าด้วยเรื่องหนี้ มาตรา 229 (3) ที่บัญญัติว่า “การรับช่วงสิทธิย่อมมีขึ้นด้วยอำนาจกฎหมาย และย่อมสำเร็จเป็นประโยชน์แก่บุคคลดังจะกล่าวต่อไปนี้ ...

(3) บุคคลผู้มีความผูกพันร่วมกับผู้อื่นหรือเพื่อผู้อื่นในอันจะต้องใช้หนี้มีส่วน ได้เสียด้วยในการใช้หนี้ นั้น และเข้าใช้หนี้ นั้น”

ในกรณีนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงาน นิวเคลียร์ซึ่งครอบครองทรัพย์สินอันตราขายได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปให้แก่ผู้เสียหายทาง นิวเคลียร์แล้ว หากภายหลัง ผู้ประกอบการสามารถพิสูจน์ได้ว่า ความเสียหายทางนิวเคลียร์ นั้นเกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น เขาควรมีสิทธิไล่เบียดจากบุคคลดังกล่าวเพราะถือว่าการที่ ผู้ประกอบการต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปนั้น เป็นผลโดยกฎหมาย

สำหรับปัญหาในเรื่องการใช้สิทธิไล่เบียดนี้ เมื่อการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ต้องรับผิดชอบตามมาตรา 437 วรรคสองแล้ว และก็ไม่สามารถใช้สิทธิไล่เบียดได้ ย่อม ถือว่าการปรับใช้มาตรานี้ สร้างภาระความรับผิดชอบที่หนักกว่าหลักความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ เนื่องจากบทบัญญัติความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ยังเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการ หรือผู้ที่ได้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิไล่เบียดได้ในบางประการ เช่น ไล่เบียดบุคคลที่ สามที่จงใจก่อให้เกิดความเสียหายทางนิวเคลียร์ แต่ถึงอย่างไรแล้ว บุคคลนั้นก็อาจไม่มี ความสามารถที่จะชดใช้ได้

⁶⁹ ไพจิตร ปุญญพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายลักษณะละเมิด. หน้า 279.

4.3.5. แนวทางการแก้ไข้ปัญหา

1) เนื่องจากการปรับใช้มาตรา 437 วรรคสองแก้ความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ต้องพิจารณาเหตุแห่งความเสียหายว่าเกิดจากพลังงานนิวเคลียร์ซึ่งเป็นทรัพย์สินอันตรายที่อยู่ในความครอบครองของผู้ประกอบการหรือไม่ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การกำหนดบทนิยามลักษณะความเสียหายทางนิวเคลียร์ และการบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดตัวบุคคลผู้รับผิดชอบจะเป็นประโยชน์แก่ผู้เสียหายมากกว่าการพิจารณาเหตุแห่งความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของบุคคลหรือเกิดจากการที่บุคคลครอบครองทรัพย์สินอันตรายนั้นหรือไม่ ดังตัวอย่างที่กล่าวมาแล้วในข้อ 4.2.6. ซึ่งจะช่วยให้ดำเนินคดีได้อย่างรวดเร็ว และผู้เสียหายจะได้รับการเยียวยาอย่างเป็นธรรม

2) สำหรับเรื่อง ผู้รับผิดชอบ แม้แนวความคิดเห็นข้างต้นจะสรุปได้ว่า หากปรับใช้มาตรา 437 วรรคสอง กับความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ผู้ต้องรับผิดชอบก็คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แต่ก็อาจเกิดข้อถกเถียงได้ในภายหลัง นอกจากนี้ ผู้เสียหายยังคงมีความยากลำบากในการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล กล่าวคือ ต้องพิสูจน์ว่าการครอบครองพลังงานนิวเคลียร์อันเป็นทรัพย์สินอันตรายของผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์นั้นเป็นเหตุแห่งความเสียหายทางนิวเคลียร์ที่ตนได้รับอีกด้วย ฉะนั้น ในเรื่องผู้รับผิดชอบจึงควรมีลักษณะดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 4.2.6.

3) ในเรื่องข้อยกเว้นความรับผิด การปรับใช้มาตรา 437 วรรคสอง อาจส่งผลให้มีบางกรณีที่มีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไม่ต้องรับผิดในความเสียหายทางนิวเคลียร์ เช่น ความเสียหายเกิดจากเหตุสุดวิสัย ฉะนั้น ควรแก้ไข้โดยกำหนดให้มีหน่วยงานอื่นเข้ามารับผิดชอบแทน หรือจัดตั้งระบบกองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายต่อไป หรือบัญญัติกฎหมายให้ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบแม้ในกรณีเหตุสุดวิสัย

ขณะที่ ร่างพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... กำหนดข้อยกเว้นความรับผิดของผู้ได้รับอนุญาตให้ครอบครองวัสดุนิวเคลียร์ไว้ว่า "ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 ... หรือผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องรับผิดในความเสียหายอันเกิดแต่การดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตหรือการกระทำที่ก่อกำเนิด... เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัยหรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง"

จากบทบัญญัติข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ความรับผิดของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในฐานะผู้ได้รับอนุญาตให้ครอบครองวัสดุนิวเคลียร์ตามร่างฯนี้ มีความเคร่งครัดมากกว่ามาตรา 437 วรรคสอง กล่าวคือ หากวัสดุนิวเคลียร์ถูกลักขโมย หรือสูญ

หายไปจากความครอบครองของผู้รับใบอนุญาต การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไม่สามารถอ้างเหตุสุดวิสัยอันเกิดจากการลักขโมย หรือสูญหายนั้น เพื่อให้ตนพ้นจากความรับผิดชอบได้

การที่ร่างบัญญัติเช่นนี้ อาจเป็นเพราะการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยอยู่ในฐานะที่เหมาะสมที่สุดในการดูแลมิให้มีบุคคลใดลักขโมยวัสดุนิวเคลียร์ หรือสารกัมมันตรังสีที่ใช้ในการประกอบธุรกิจ ดังนั้น หากมีผู้ขโมยไปและวัตถุนั้นก่อความเสียหายขึ้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต้องรับผิดชอบ อันส่งผลให้ผู้เสียหายได้รับความคุ้มครองมากกว่าการปรับใช้มาตรา 437 วรรคสอง

อนึ่ง แนวคิดที่กำหนดให้บุคคลต้องรับผิดชอบแม้ความเสียหายจะเกิดเพราะเหตุสุดวิสัยนี้ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บางมาตรา แต่มิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายลักษณะละเมิด เช่น มาตรา 643⁷⁰ มาตรา 660⁷¹ มาตรา 672⁷² หรือมาตรา 760⁷³ หากนำแนวคิดมาปรับใช้กับความรับผิดทางนิวเคลียร์แล้วย่อมเกิดประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะหากอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์เกิดจากเหตุสุดวิสัย เช่น ภัยธรรมชาติ แผ่นดินไหว ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมาก ผู้เสียหายจึงควรได้รับการเยียวยา

⁷⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 643 บัญญัติว่า "ทรัพย์สินซึ่งยึดมั่น ถ้าผู้ยึดเอาไปใช้การอย่างอื่นนอกจากการอันเป็นปกติแก่ทรัพย์สินนั้น หรือนอกจากการอันปรากฏในสัญญา กิติ เอาไปให้บุคคลภายนอกใช้สอย กิติ เอาไปไว้ยาวนานกว่าที่ควร จะเอาไว้ กิติ ท่านว่าผู้ยึดจะต้องรับผิดชอบในเหตุทรัพย์สินนั้นสูญหายหรือบุบสลายไปอย่างหนึ่งอย่างใด แม้ถึงจะเป็นเพราะเหตุสุดวิสัย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าถึงอย่างไร ทรัพย์สินนั้นก็จะต้องสูญหายหรือบุบสลายอยู่นั่นเอง"

⁷¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 660 บัญญัติว่า "ถ้าผู้ฝากมีได้อุญาต และผู้รับฝากเอาทรัพย์สินซึ่งฝากนั้นออกใช้สอยเอง หรือเอาไปให้บุคคลภายนอกใช้สอย หรือให้บุคคลภายนอกเก็บรักษาไว้ ท่านว่าผู้รับฝากจะต้องรับผิดชอบเมื่อทรัพย์สินซึ่งฝากนั้นสูญหายหรือบุบสลายไปอย่างหนึ่งอย่างใด แม้ถึงจะเป็นเพราะเหตุสุดวิสัย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าถึงอย่างไร ทรัพย์สินนั้นก็จะต้องสูญหายหรือบุบสลายอยู่นั่นเอง"

⁷² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 672 บัญญัติว่า "ถ้าฝากเงิน ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้รับฝากไม่พึงต้องส่งคืนเป็นเงินทองตราอันเดียวกันกับที่ฝาก แต่จะต้องคืนเงินให้ครบจำนวน

อนึ่ง ผู้รับฝากจะเอาเงินซึ่งฝากนั้นออกใช้ก็ได้ แต่หากจำต้องคืนเงินให้ครบจำนวนเท่านั้น แม้ว่าเงินซึ่งฝากนั้นจะได้สูญหายไปด้วยเหตุสุดวิสัยก็ตาม ผู้รับฝากก็จำต้องคืนเงินเป็นจำนวนดังว่านั้น"

⁷³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 760 บัญญัติว่า "ถ้าผู้รับจำนำเอาทรัพย์สินซึ่งจำนำออกใช้เอง หรือเอาไปให้บุคคลภายนอกใช้สอยหรือเก็บรักษาโดยผู้จำนำมิได้ยินยอมด้วยไว้ ท่านว่าผู้รับจำนำจะต้องรับผิดชอบเพื่อที่ทรัพย์สินจำนำนั้นสูญหาย หรือบุบสลายไปอย่างใด ๆ แม้ทั้งเป็นเพราะเหตุสุดวิสัย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าถึงอย่างไร ก็คงจะต้องสูญหาย หรือบุบสลายอยู่นั่นเอง"

แต่อย่างไรก็ตาม การปรับใช้บทบัญญัติตามมาตรา 437 วรรคสองหรือ บทบัญญัติในร่างฯ ย่อมทำให้ผู้เสียหายได้รับความคุ้มครองและการเยียวยาน้อยกว่าการปรับ ใช้หลักความรับผิดทางนิเวศสิทธิ์ เพราะแนวคิดของหลักความรับผิดทางนิเวศสิทธิ์มิได้ กำหนดให้เหตุสุดวิสัยเป็นข้อยกเว้นความรับผิดนั่นเอง ฉะนั้น ในเรื่องข้อยกเว้นความรับผิด ควรมีลักษณะเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 4.2.6.

4) สำหรับเรื่องสิทธิไล่เบียด ควรมีลักษณะเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 4.2.6. เช่นกัน

4.4. การเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์

เมื่อการกระทำของบุคคลครบองค์ประกอบในเรื่องละเมิดมาตรา 420 หรือมาตรา 437 วรรคสองแล้ว กฎหมายกำหนดให้ผู้กระทำละเมิด ผู้ที่กฎหมายกำหนดให้ร่วมรับผิดหรือ บุคคลซึ่งกฎหมายสันนิษฐานให้ต้องรับผิด มีหน้าที่จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย เนื่องจาก หน้าที่เกิดจากมูลละเมิดเป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่ผู้กระทำละเมิดฝ่าฝืนหน้าที่ซึ่งตน ระวังการที่จะไม่ก่อความเสียหายแก่บุคคลอื่น กล่าวคือ ผู้ประกอบกิจการโรงไฟฟ้าพลังงาน นิวเคลียร์ รวมทั้งผู้ปฏิบัติงานในโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์และบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับโครงการ โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ 2 มีหน้าที่ซึ่งตนระวังการที่จะไม่ก่อ ความเสียหายแก่บุคคลใด ๆ เช่น ปฏิบัติงานด้วยความระมัดระวังตามมาตรฐานหรือ กฎระเบียบอันเป็นกฎเกณฑ์สากลของกิจการประเภทนี้ เพื่อมิให้เกิดความเสียหายขึ้น แต่ถ้า บุคคลเหล่านั้นฝ่าฝืนหน้าที่ดังกล่าวและเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เขาก็ต้องรับผิด

หากเกิดอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิ เด็ดขาดอย่างหนึ่งอย่างใด ไม่ว่าจะเป็นชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิ อย่างหนึ่งอย่างใดประการอื่น ส่งผลให้เกิดหนี้ทันทีที่ทำการละเมิดและถือว่าผู้กระทำละเมิดผิดนัด ทันทีที่ทำการละเมิด มีหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายและผู้เสียหายก็มีสิทธิที่จะ เรียกชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำละเมิดได้ทันทีที่เกิดความเสียหายขึ้น โดยหลักการ เรื่องการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีความเสียหายทางนิวเคลียร์ย่อมเป็นไปตาม บทบัญญัติมาตรา 438 วรรคแรก⁷⁴

⁷⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 วรรคแรก บัญญัติว่า "ค่าสินไหมทดแทนจะพึง ใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด"

มาตรา 438 วรรคแรกเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางให้ศาลใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนไว้และกำหนดว่าค่าสินไหมทดแทนคืออะไรบ้าง⁷⁵ เมื่อใดไม่เป็นไปตามกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เฉพาะเรื่อง (มาตรา439-มาตรา447) ก็ต้องพิจารณาบททั่วไปในมาตรา 438⁷⁶ โดยกรณีที่กฎหมายกำหนดค่าสินไหมทดแทนไว้เฉพาะเรื่องและเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางนิวเคลียร์ ทั้งอยู่ภายในขอบเขตของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คือ ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อชีวิต ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อร่างกายหรืออนามัย (รวมถึงค่าสินไหมทดแทนเพื่อความที่เสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงิน) และค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อทรัพย์สิน

4.4.1. ประเภทของค่าสินไหมทดแทน

ก). ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายต่อชีวิต เนื่องจากชีวิตไม่อาจทำให้กลับคืนเหมือนเดิมได้ การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงทำได้เพียงด้วยการใช้เงินทดแทน⁷⁷ พร้อมทั้งดอกเบี้ยนับแต่วันทำละเมิด⁷⁸

โดยทายาทมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 443⁷⁹ สำหรับกรณีตายทันที ค่าเสียหายที่เรียกได้ก็คือ ค่าปลงศพ ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอย่างอื่น แต่กรณีไม่ตายทันที

⁷⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6171/2541 เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของผู้กระทำละเมิด แม้ผู้เสียหายจะไม่สามารถนำสืบว่าตนมีความเสียหายที่ช่อม่า ศาลก็มีดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายให้ได้ตามความเหมาะสมและพฤติการณ์แห่งรูปคดี

⁷⁶ ศนันท์กรณ (จำปี) โสทธิพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิดวร ได้, หน้า 277.

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 287.

⁷⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5047/2539

⁷⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 443 บัญญัติว่า

"ในกรณีทำให้เขาถึงตายนั้น ค่าสินไหมทดแทนได้แก่ค่าปลงศพรวมทั้งค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่น ๆ อีกด้วย

ถ้ามิได้ตายในทันที ค่าสินไหมทดแทนได้แก่ค่ารักษาพยาบาลรวมทั้งค่าเสียหายที่ต้องขาดประโยชน์ที่ตามมาได้เพราะไม่สามารถประกอบกิจการนั้นด้วย

ถ้าว่าเหตุที่ตายลงนั้น ทำให้บุคคลหนึ่งคนใดต้องขาดไว้อุปการะตามกฎหมายไปด้วยไซ้ ท่านว่าบุคคลคนนั้นชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น"

ค่าเสียหายที่เรียกได้ก็คือ ค่ารักษาพยาบาลก่อนตาย⁸⁰ ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ก่อนตาย⁸¹ ค่าปลงศพ ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอย่างอื่น⁸²

ส่วนผู้ขาดไร้อุปการะย่อมมีสิทธิเรียก “ค่าขาดไร้อุปการะ”⁸³ ได้ โดยบุคคลผู้มีสิทธิได้รับการอุปการะตามกฎหมาย ก็คือ สามเณร บิณฑบาต บุตรผู้เยาว์ หรือทารกในครรภ์มารดา เป็นต้น

นอกจากนี้ บุคคลภายนอกยังมีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากการขาดการทำงานในครัวเรือน หรือขาดการทำอุตสาหกรรมของผู้เสียหายตามมาตรา 445⁸⁴

ข). ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายต่อร่างกายหรืออนามัย เป็นกรณีที่ผู้เสียหายมิได้ถึงแก่ชีวิต แต่เป็นความเสียหายต่อร่างกายหรืออนามัยของผู้เสียหาย ซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 444⁸⁵ โดยค่าเสียหายที่ผู้เสียหายเรียกได้ก็คือ

ค่าใช้จ่ายที่ตนต้องเสียไป ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล ค่าจ้างพยาบาลค่าใช้จ่ายยานพาหนะ และค่าเสียหายอื่น ๆ

⁸⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1246/2542

⁸¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4352/2550

⁸² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7119/2541 (ค่าจ้างครูมาสอนพิเศษและค่าใช้จ่ายในการเรียนเปียโนเพื่อฟื้นฟูจิตใจของบุตรก่อนตาย)

⁸³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 230-231/2538, 7224/2539, 7119/2541

⁸⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 445 บัญญัติว่า “ในกรณีทำให้เขาถึงตาย หรือให้เสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยก็ดีในกรณีทำให้เขาเสียเสรีภาพก็ดี ถ้าผู้ต้องเสียหายมีความผูกพันตามกฎหมาย จะต้องทำการงานให้เป็นคุณแก่บุคคลภายนอกในครัวเรือน หรืออุตสาหกรรมของบุคคลภายนอกนั้นไซ้ ท่านว่าบุคคลผู้จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อที่เขาต้องขาดแรงงานอันนั้นไปด้วย”

⁸⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 444 บัญญัติว่า

“ในกรณีทำให้เสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยนั้น ผู้ต้องเสียหายชอบที่จะได้ชดใช้ค่าใช้จ่ายอันตนต้องเสียไป และค่าเสียหายเพื่อการที่เสียความสามารถประกอบกิจการสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วน ทั้งในเวลาปัจจุบันและในเวลาอนาคตด้วย

ถ้าในเวลาทีพิพากษาคดี เป็นพันวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ว่าความเสียหายนั้นได้มีแท้จริงเพียงใด ศาลจะกล่าวในคำพิพากษาว่ายังสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษานั้นอีกภายในระยะเวลาไม่เกินสองปีก็ได้”

ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ระหว่างเจ็บป่วยเฉพาะตัวผู้เสียหายเท่านั้น⁸⁶

ค่าเสียความสามารถประกอบการงานในอนาคต เช่น พิกัดแขน ขา เป็นต้น แต่ในที่นี้ต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอน หากยังไม่แน่นอนศาลอาจกำหนดให้ใหม่ในภายหลัง⁸⁷

ค่าเสียหายทางจิตใจหรือที่เรียกว่าค่าเสียหายอย่างอื่นที่ไม่ใช่ตัวเงิน ตามมาตรา 446 วรรคแรก⁸⁸ เช่น ค่าเสื่อมสุขภาพ ค่าทนทุกข์ทรมานทั้งทางกายและจิตใจเพราะต้องรักษาตัวเป็นเวลานาน⁸⁹ เป็นต้น บางคดีศาลอาจกำหนดค่าเสียหายสูงกว่าความเสียหายที่โจทก์ได้รับซึ่งกรณีเช่นนี้ไม่ใช่เป็นการลงโทษผู้ละเมิดในทางแพ่ง แต่เป็นการกำหนดค่าเสียหายให้เป็นพิเศษเพื่อเยียวยาความเสียหายเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับความอุ่นใจว่า ศาลเห็นใจบาปเคราะห์ที่เกิดขึ้นแก่ตัวผู้เสียหายนั่นเอง⁹⁰ เช่น ความเจ็บปวด ทุกข์ทรมานและตกใจ เสียขวัญการสูญเสียความรื่นรมย์ในชีวิต⁹¹ การสูญเสียความหวังของชีวิต หรือความเสียหายต่อรูปโฉมในมัจฉา⁹²

⁸⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2341/2548 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ค่าขาดประโยชน์ที่มารดาของผู้เสียหายไม่ได้ประกอบการงานในระหว่างเฝ้าดูแลรักษาผู้เสียหายนั้น มิใช่ค่าเสียหายที่ผู้เสียหายพึงเรียกร้องได้ตามมาตรา 444

⁸⁷ ศนันท์ภรณ์ (จำปี) โสติดิพันธ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมีควรวได้, หน้า 269.

⁸⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 446 วรรคแรก บัญญัติว่า "ในกรณีทำให้เขาเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยก็ดี ในกรณีทำให้เขาเสียเสรีภาพก็ดี ผู้ต้องเสียหายจะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความที่เสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินด้วยอีกก็ได้ สิทธิเรียกร้องอันนี้ไม่โอนกันได้ และไม่ตกสืบไปถึงทายาท เว้นแต่สิทธินั้นจะได้รับสภาพกันไว้โดยสัญญาหรือได้เริ่มฟ้องคดีตามสิทธินั้นแล้ว"

⁸⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6110/2539, 3357/2538, 247/2538

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 339/2531 การทนทุกข์ทรมานบังเกิดขึ้นจากสภาพร่างกายและจิตใจผิดปกติหรือเสื่อมสุขภาพอนามัย ทำให้หย่อนสมรรถภาพในการศึกษาและการประกอบอาชีพหรือทำให้ทางทำมาหาได้ลดน้อยลงกว่าปกติ และการมีรอยแผลเป็นติดตัว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2580/2544 โบนัสเสียโฉม เนื่องจากหน้าตาแห่งเป็นตาขาวมากกว่าปกติ ย่อมเป็นความทุกข์ทรมานที่โจทก์รู้สึกได้อยู่ตลอดเวลาทราบจนความเสียโฉมดังกล่าวจะได้รับการแก้ไข

⁹⁰ นवलพรรณ จ้าวสุวรรณ, ค่าเสียหายทางศีลธรรม. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517). หน้า 81-82.

⁹¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 247/2538 ค่าขาดความสุขสำราญเพราะร่างกายพิการทำให้สังคมรังเกียจอธิบายชายหน้าไม่ได้เล่นกีฬาไม่ได้สมรสเป็นค่าเสียหายเกี่ยวกับความรู้สึกทางด้านจิตใจเป็นความ

มีข้อสังเกตว่า ในกรณีความเสียหายต่อชีวิต ทายาทไม่อาจเรียกค่าสินไหมทดแทนที่ไม่เป็นตัวเงินตามมาตรา 446 ได้ แม้ทายาทจะมีความทุกข์ทรมานและเจ็บปวดใจเพียงใดในความตายของบุคคลอันเป็นที่รักของตนก็ตาม อาจเป็นเพราะความเสียหายที่ไม่เป็นตัวเงินเป็นความเสียหายเฉพาะตัวที่ผู้เสียหายเท่านั้นที่จะเรียกได้ เมื่อผู้เสียหายถึงแก่ความตายไปแล้ว ความเสียหายลักษณะนี้จึงไม่ตกแก่ผู้อื่นแม้จะเป็นทายาทก็ตาม

ความเสียหายที่ไม่สามารถเรียกได้ เช่น ค่าเสียหายต่อความรัก หรือความเศร้าโศกเสียใจอันเนื่องมาจากความรักอาลัยในผู้ตาย⁹³ ค่าที่ต้องสูญเสียบุตรไปเพราะเหตุละเมิด⁹⁴

ค). ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายต่อทรัพย์สิน มีพื้นฐานความคิดว่า หากผู้ละเมิดเอาทรัพย์สินอื่นไปหรือทำให้ทรัพย์สินอื่นเสียหาย ผู้กระทำละเมิดต้องเยียวยาผู้เสียหายเพื่อให้ผู้เสียหายอยู่ในฐานะเสมือนไม่มีความเสียหายเกิดขึ้น⁹⁵ แต่เนื่องด้วยความเสียหายทางนิเวศวิทยามีได้มีลักษณะของการเอาทรัพย์สินอื่นไป คงมีเพียงแต่การทำให้ทรัพย์สินอื่นเสียหาย เช่น แรงระเบิดทำให้บ้านเรือนของผู้คนแตกร้าว หรือสารกัมมันตรังสีที่รั่วไหลออกจากโรงไฟฟ้าแพร่กระจายและปนเปื้อนตามเรือกสวนไร่นาของเกษตรกรทำให้ต้องกำจัดผลผลิตทางการเกษตรทิ้งเสีย หรือทำให้สัตว์ล้มตาย ไม่สามารถนำผลผลิตทางการเกษตรของตนไป



เสียหายอันมิใช่ตัวเงินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 446 ค่าสูญเสียความสามารถในการทำงานเป็นความเสียหายเพราะเสียดความสามารถประกอบการงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 444 เป็นค่าเสียหายคนละอย่างไม่ซ้ำซ้อนและแม้ค่าขาดความสุขสำราญกับค่าทนทุกขเวทนาต่างก็เป็นค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงินแต่ก็มีใช้ค่าเสียหายเดียวกันเพราะค่าขาดความสุขสำราญเป็นเรื่องการขาดหรือสูญเสียความสุขสำราญจากรู้สึกที่ดีส่วนค่าทนทุกขเวทนาเป็นเรื่องการต้องทนยอมรับความเจ็บปวดหรือทรมานจึงแตกต่างกันไม่ซ้ำซ้อน

⁹² เรื่องเดียวกัน. หน้า 21-24.

⁹³ นवलพรรณ จ้าวสุวรรณ. ค่าเสียหายทางศีลธรรม. หน้า 28.

⁹⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 292/2502

⁹⁵ ศนันทกรณ (จำปี) โสติพิพันธุ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลามมิควรได้. หน้า 279.

ขายได้อีก เป็นต้น การโดยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 438 วรรคสอง⁹⁶ และมาตรา 439⁹⁷ มีอยู่ด้วยกันหลายวิธี คือ

หากทรัพย์สินที่เสียหายเป็นสิ่งที่ซ่อมแซมได้ ผู้กระทำละเมิดต้องดำเนินการซ่อมให้ ถ้าผู้กระทำละเมิดไม่ซ่อมให้ แต่ให้ผู้เสียหายซ่อมเอง ผู้กระทำละเมิดต้องออกค่าซ่อมให้ เช่น การซ่อมแซมบ้านเรือนที่แตกร้าวอันเนื่องจากแรงระเบิดของโรงไฟฟ้า (ในความเป็นจริง บริเวณที่ได้รับความเสียหายจากสารกัมมันตรังสีนั้นไม่สามารถให้ผู้คนเข้าอยู่อาศัยได้ในระยะเวลาหนึ่ง) ซึ่งความเสียหายทางนิวเคลียร์จะแตกต่างกับความเสียหายอันเกิดจากกิจกรรมอื่น ๆ อย่างชัดเจน เช่น ผู้กระทำละเมิดขับรถชนรถของผู้เสียหาย กรณีนี้ผู้กระทำละเมิดอาจเป็นผู้จัดการซ่อมรถให้ผู้เสียหาย หรืออาจให้ผู้เสียหายดำเนินการซ่อมเองและ ผู้กระทำละเมิดจ่ายค่าซ่อมให้

แต่หากทรัพย์สินที่เสียหายเป็นสิ่งที่ซ่อมแซมไม่ได้ เช่น พืชพันธุ์ต่าง ๆ ที่เป็นปื๋อนรังสีหรือสัตว์ที่ได้รับสารรังสีเข้าสู่ร่างกายจนไม่สามารถนำผลผลิตมาบริโภคหรือนำไปขายได้ และต้องถูกกำจัดทิ้ง ผู้กระทำละเมิดต้องชดใช้เป็นเงินเท่ามูลค่าทรัพย์สินที่ผู้เสียหายต้องสูญเสียไป

ค่าเสียหายอื่น ๆ เช่น บริเวณใกล้ที่เกิดเหตุไม่สามารถอาศัยอยู่ได้อีกเป็นเวลานาน ประชาชนต้องอพยพออกไปอยู่ในสถานที่ที่ปลอดภัยและต้องเสียค่าใช้จ่าย ผู้กระทำละเมิดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นตัวแทนค่าเสียหายที่ผู้เสียหายได้จ่ายไป

ดังนั้น สำหรับเรื่องประเภทค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายต่อมนุษย์แล้ว มีประเด็นปัญหาเพียงกรณีการเรียกร้องค่าเสียหายต่อจิตใจ เนื่องจากในบทบัญญัติลักษณะละเมิดมิได้กำหนดถึงความเสียหายประเภทนี้ไว้ จึงมีแต่คำพิพากษาของศาลฎีกาเท่านั้นที่ตัดสินให้ผู้เสียหายได้รับค่าสินไหมทดแทนในลักษณะนี้ แต่หากมีการบัญญัติเพิ่มเติมถึงค่าเสียหายทางจิตใจแล้วก็จะมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

⁹⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 วรรคสอง บัญญัติว่า "อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความสุขสบายอย่างใด ๆ อันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย"

⁹⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 439 บัญญัติว่า "บุคคลผู้จำต้องคืนทรัพย์สินอันผู้อื่นต้องเสียไปเพราะละเมิดแห่งตนนั้น ยังต้องรับผิดชอบตลอดถึงการที่ทรัพย์สินนั้นทำลายลงโดยอุบัติเหตุ หรือการคืนทรัพย์สินตกเป็นพันวิสัยเพราะเหตุอย่างอื่นโดยอุบัติเหตุ หรือทรัพย์สินนั้นเสื่อมเสียลงโดยอุบัติเหตุในวันแต่ เมื่อการที่ทรัพย์สินทำลาย หรือตกเป็นพันวิสัยจะคืน หรือเสื่อมเสียนั้น ถึงแม้ว่าจะมิได้มีการทำละเมิด ก็คงจะต้องตกไปเป็นอย่างนั้นอยู่เอง"

4.4.2. จำนวนค่าสินไหมทดแทน

เนื่องจาก บทบัญญัติว่าด้วยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้มีขอบเขตการปรับใช้กว้างพอที่จะเยียวยาชดใช้ความเสียหายทุกประเภทราบเท่าที่ผู้เสียหายสามารถนำสืบได้ เพราะฉะนั้นไม่ว่าจะเป็นความเสียหายทางเศรษฐกิจ ความเสียหายต่อจิตใจและอารมณ์ ความเสียหายต่อโอกาสในชีวิต โอกาสในธุรกิจ ผู้เสียหายย่อมอาศัยมาตรฐานนี้ได้ แต่ผู้เสียหายไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายเกินกว่าความเสียหายที่ตนได้รับ⁹⁸

จากแนวคำพิพากษาที่กล่าวมาในข้อ 4.4.1. พบว่าไม่มีปัญหาในประเด็นที่ศาลไทยจะตัดสินให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ความเสียหายประเภทใด กล่าวคือ ศาลย่อมวินิจฉัยให้ผู้ประกอบการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามความเสียหายที่แท้จริง แต่การที่จะกำหนดค่าเสียหายดังกล่าวได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่คู่ความจะต้องนำพยานหลักฐานมาสืบให้เห็นถึงสภาพความเสียหายที่แท้จริงและตามความเป็นจริง พยานหลักฐานใดที่คู่ความจะต้องพินิจนำมาสืบ มีแนวทางที่ได้กำหนดไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาเพื่อประกอบการเตรียมพยานหลักฐานบางส่วน

แนวทางการวินิจฉัยและพิพากษาคดีนั้น จะดูจากพยานหลักฐานหลายประการประกอบกัน บางกรณีแม้จะไม่มีพยานหลักฐานมาสืบโดยสมบูรณ์ หากปรากฏข้อเท็จจริงบางส่วนที่ทำให้ศาลเห็นว่าได้รับความเสียหาย ศาลก็จะใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด บางกรณีอาจมีการกำหนดแนวทางไว้แล้วว่าไม่สามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ การนำพยานหลักฐานมาสืบถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวย่อมไม่เกิดประโยชน์ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหาพยานหลักฐานมาสืบเฉพาะประเด็นที่สามารถกำหนดค่าเสียหายได้⁹⁹

มีข้อสังเกตว่า หลักความรับผิดชอบนิเวศสิทธิ์มิได้กำหนดค่าสินไหมทดแทนในลักษณะเป็นค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive damage) และศาลในญี่ปุ่นก็ไม่มีอุมรับการเรียกค่าเสียหายเชิงลงโทษเช่นกัน¹⁰⁰ ขณะที่ ปัจจุบันแนวคิดค่าเสียหายเชิงลงโทษนี้มีอยู่ใน

⁹⁸ สุขุม ศุภนิติย์, คำอธิบายกฎหมายความรับผิดในผลิตภัณฑ์, หน้า 50.

⁹⁹ สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่, ความรับผิดและค่าเสียหายคดีแพ่ง, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อินเตอร์บุ๊กส์, 2552), หน้า 327-328.

¹⁰⁰ Eri Osaka, "Reevaluating The rule of The tort liability system in Japan," in *Arizona Journal of International and Comparative law*. (2009): pp. 394-395.

กฎหมายไทยว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค¹⁰¹ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า ด้วยลักษณะความเสียหายทางนิวเคลียร์นี้ไม่ควรกำหนดค่าเสียหายอันเป็นการลงโทษผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์อีก

ปัญหาเรื่องจำนวนค่าสินไหมทดแทนนี้ จากแนวคำพิพากษาของศาลข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ถึงความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ แต่การนำสืบถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลของความเสียหายทางนิวเคลียร์ยังคงเป็นภาระหนักของผู้เสียหาย ในทางกลับกัน หากผู้เสียหายพิสูจน์ได้เพียงใด ศาลย่อมกำหนดให้เพียงนั้น กล่าวคือ ไม่มีเพดานจำกัดจำนวนค่าสินไหมทดแทน เมื่อเป็นเช่นนั้น ผู้กระทำละเมิดหรือผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอาจต้องนำทรัพย์สินที่มีอยู่ทั้งหมดมาชดใช้และอาจทำให้กิจการล้มละลายไม่สามารถประกอบกิจการได้ต่อไป นอกจากนี้ หากผู้รับผิดชอบเป็นหน่วยงานของรัฐ ย่อมต้องนำเงินจากคลังมาชดใช้เยียวยาความเสียหาย จึงไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง

ขณะที่ ร่างพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... (เป็นกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในประเทศไทย) วางหลักว่า ผู้รับใบอนุญาตต้องเอาประกันภัยความเสียหายสำหรับความเสียหายสาธารณะ ทั้งนี้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด¹⁰² จากแนวคิดของบทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นว่า ควรต้องมีการจำกัด

¹⁰¹ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 42 บัญญัติว่า "ถ้าการกระทำที่ถูกฟ้องร้องเกิดจากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจกระทำโดยเจตนาเอาเปรียบผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรมหรือจงใจให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่นำพาต่อความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้บริโภคหรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อความรับผิดชอบในฐานะผู้มีอาชีพหรือธุรกิจอันยอมเป็นที่ไว้วางใจของประชาชน เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ประกอบการธุรกิจชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้บริโภค ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการธุรกิจจ่ายค่าเสียหายเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่น ความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการธุรกิจได้รับ สถานะทางการเงินของผู้ประกอบการธุรกิจ การที่ผู้ประกอบการธุรกิจได้บรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น ตลอดจนการที่ผู้บริโภคมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายด้วย

การกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีอำนาจกำหนดได้ไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด แต่ถ้าค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดมีจำนวนเงินไม่เกินห้าหมื่นบาท ให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษได้ไม่เกินห้าเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด"

¹⁰² ร่างพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... มาตรา 13/4 บัญญัติว่า

"ผู้รับใบอนุญาต ตามมาตรา 12... ต้องเอาประกันภัยความเสียหายสำหรับความเสียหายสาธารณะ ทั้งนี้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

ความรับผิดของผู้รับใบอนุญาต มิฉะนั้นแล้ว ผู้รับประกันภัยคงไม่อาจรับประกันภัยในความเสียหายสาธารณะได้

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ในมาตรา 20/1 ยังวางหลักว่า “ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 ... หรือผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะ¹⁰³ ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องรับผิดในความเสียหายอันเกิดแต่การดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตหรือการกระทำที่ก่อนนั้นตามจำนวนวงเงินของความรับผิดที่ประกาศโดยคณะกรรมการ”

เมื่อได้มีการดำเนินการกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยย่อมอยู่ในฐานะผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ และอยู่ในฐานะผู้ได้รับอนุญาตให้ครอบครองวัสดุนิวเคลียร์ตามมาตราดังกล่าวของร่างฯ นี้ แม้จากบทบัญญัติข้างต้นจะไม่มีข้อความชัดเจนว่า “จำนวนวงเงินของความรับผิดที่ประกาศโดยคณะกรรมการ” นี้หมายถึง การจำกัดความรับผิดของผู้ได้รับอนุญาตให้ครอบครองวัสดุนิวเคลียร์หรือไม่ เพราะอาจตีความได้ว่าเป็นจำนวนเงินที่คณะกรรมการพิจารณาและประกาศให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ครอบครองวัสดุนิวเคลียร์ต้องรับผิดภายหลังเกิดอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์หรือเป็นแนวคิดที่จะจำกัดความรับผิดต่อผู้ได้รับอนุญาตให้ครอบครองวัสดุนิวเคลียร์ไว้ตั้งแต่ต้นให้รับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคลไม่เกินวงเงินที่ประกาศโดยคณะกรรมการ

แต่เมื่อพิจารณาตามที่ร่างฯ นี้ซึ่งวางหลักไว้ว่า ให้ผู้รับใบอนุญาตต้องเอาประกันภัยความเสียหายสำหรับความเสียหายสาธารณะแล้ว ย่อมตีความได้ว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในฐานะผู้ได้รับอนุญาตให้ครอบครองวัสดุนิวเคลียร์ต้องรับผิดอย่างจำกัดตามประกาศของคณะกรรมการจากบทบัญญัตินี้ จึงแสดงให้เห็นว่า ควรมีการจำกัด

วงเงินที่ผู้รับใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งต้องเอาประกันภัยให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ คณะกรรมการจะกำหนดวงเงินที่ต้องเอาประกันภัยเกินร้อยละสิบของมูลค่าการลงทุนที่ผู้ประกอบการตามใบอนุญาตได้ลงทุนในปีนั้นไม่ได้”

¹⁰³ ร่างพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... วางหลักว่า “ความเสียหายสาธารณะ หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพย์สินของรัฐ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือที่เกิดขึ้นต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคลที่มีได้เป็นผู้กระทำการอันต้องห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ หรือมิได้เป็นลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานในสถานที่ซึ่งประกอบกิจการซึ่งต้องได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือมิได้เป็นผู้รับบริการซึ่งได้รับความเสียหายโดยตรงจากการให้บริการของผู้ประกอบกิจการซึ่งต้องได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือมิได้เป็นผู้รับบริการซึ่งได้รับความเสียหายโดยตรงจากการให้บริการของผู้ประกอบกิจการซึ่งต้องได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้”

ความรับผิดชอบของผู้ที่มีวัสดุนิวเคลียร์ หรือพลังงานนิวเคลียร์อยู่ในความครอบครอง กล่าวคือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยควรต้องรับผิดชอบอย่างจำกัดนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีแนวความคิดเรื่องการประกันภัยความรับผิดชอบใน ความเสียหายสาธารณะของร่างฯ ที่กล่าวมาข้างต้น แต่ปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการ เยียวยาใดรองรับเพื่อเยียวยาผู้เสียหายทางนิวเคลียร์ นอกเหนือไปจากค่าสินไหมทดแทนที่ ศาลจะกำหนดให้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือค่าสินไหมทดแทนที่ผู้เสียหาย จะได้รับจากกรมธรรม์ประกันภัย ผู้เขียนมีความเห็นว่า ระบบความรับผิดทางแพ่งและระบบ การเยียวยาผู้เสียหายของไทยยังคงไม่เหมาะสม

อนึ่ง แม้คณะรัฐมนตรีจะได้มีมติเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2550 เห็นชอบตาม มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) เรื่องกองทุนพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบ โรงไฟฟ้าแล้วก็ตาม¹⁰⁴ ทว่า วัตถุประสงค์ของกองทุนนี้มิได้ครอบคลุมไปถึงการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์แต่อย่างใด กล่าวคือ วัตถุประสงค์ ของกองทุนมีเพื่อสร้างสรรค์ มิติใหม่ของการอยู่ร่วมกันระหว่างโรงไฟฟ้ากับชุมชนในพื้นที่รอบ โรงไฟฟ้า อันจะเป็นแนวทางการพัฒนาพลังงานอย่างยั่งยืน เป็นแบบอย่างที่ดีสำหรับ อุตสาหกรรมอื่น ๆ ในอนาคตต่อไป และเพื่อจัดหาเงินทุนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของ ประชาชนและสิ่งแวดล้อมในชุมชนพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า ซึ่งได้รับผลกระทบจากการก่อสร้าง โรงไฟฟ้าหรือการผลิตไฟฟ้า

ทั้งนี้ อัตราการจ่ายเงินเข้ากองทุนพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าระหว่างการ ผลิตไฟฟ้า ประเภทเชื้อเพลิงที่ปรากฏในตารางที่ 13 มิได้รวมถึงพลังงานนิวเคลียร์ด้วย กล่าวได้ว่า กองทุนนี้มิได้ครอบคลุมไปถึงกรณีโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์นั่นเอง

ตารางที่ 13 เปรียบเทียบประเภทเชื้อเพลิงต่างๆกับอัตราการจ่ายเงินเข้ากองทุน

เชื้อเพลิง	สตางค์/หน่วย
ก๊าซธรรมชาติ	1.0
น้ำมันเตา, ดีเซล	1.5
ถ่านหิน, ลิกไนต์	2.0
พลังงานหมุนเวียน	
-ลม และแสงอาทิตย์	0.0
-ชีวมวล กาก และเศษวัสดุเหลือใช้ ชยะชุมชน	1.0
-พลังน้ำ	2.0

¹⁰⁴ [Online], 24 พฤษภาคม 2553. แหล่งที่มา www.eppo.go.th

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การใช้จ่ายเงินจากกองทุนพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า ซึ่งชุมชนสามารถนำเงินกองทุนไปใช้ในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น การพัฒนาอาชีพ การสนับสนุนการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี กีฬาและดนตรี การสนับสนุนการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาคุณภาพชีวิต การบรรเทาความเสียหายในเบื้องต้นจากผลกระทบที่มีสาเหตุมาจากโรงไฟฟ้า การพัฒนาพลังงานหมุนเวียน การจัดทำผังเมืองรวมชุมชน การจัดทำแผนการพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า การสนับสนุนค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารกองทุน หรือกรณีอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนเห็นสมควร

ในประเด็นการนำเงินของกองทุนไปใช้เพื่อบรรเทาความเสียหายในเบื้องต้นจากผลกระทบที่มีสาเหตุมาจากโรงไฟฟ้านี้ คงมิได้รวมไปถึงถึงกรณีความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ อย่างไรก็ตาม หากประเทศไทยมีผู้ประกอบการเพียงรายเดียว คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแล้ว การนำระบบกองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางนิวเคลียร์มาปรับใช้ย่อมไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง

4.4.3. แนวทางการแก้ไขปัญหา

1) สำหรับประเภทของค่าสินไหมทดแทน นอกจากประเภทค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ควรกำหนดให้มีค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อจิตใจอันเป็นผลเนื่องมาจากความเสียหายต่อร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของผู้เสียหาย

ตัวอย่าง บทบัญญัติ ค่าสินไหมทดแทน

“นอกจากค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายต่อจิตใจอันเป็นผลเนื่องมาจากความเสียหายต่อร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของผู้เสียหาย และหากผู้เสียหายถึงแก่ความตาย สามีภรรยา บุพการี หรือผู้สืบสันดานของบุคคลนั้นชอบที่จะได้รับค่าเสียหายสำหรับความเสียหายต่อจิตใจ”

2) สำหรับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหาย ควรเป็นไปตามหลักการเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดั้งเดิม กล่าวคือ ผู้เสียหายจะได้รับการเยียวยาอย่างครบถ้วนตามความเสียหายที่แท้จริงเมื่อตนสามารถพิสูจน์ให้ศาลเชื่อตามพยานหลักฐานที่นำมาสืบ เพื่อคุ้มครองผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยาอย่างเต็มที่

3) ควรนำแนวคิดการจำกัดความรับผิดตามหลักความรับผิดทางนิวเคลียร์ มาปรับใช้กับผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์

สำหรับเรื่องจำกัดวงเงินความรับผิดของผู้ประกอบการนี้ ในกฎหมายไทย ปรากฏแนวคิดการจำกัดความรับผิดอยู่ในเรื่องสัญญา เช่น สัญญาซื้อขายสินค้าที่มีการประกันความพอใจ หากมีความเสียหายใด ๆ เกิดขึ้นในระหว่างที่รับประกันแล้วจะยินดีชดใช้ค่าเสียหายให้ ทั้งนี้ในสัญญาผู้ขายอาจจะระบุว่าจะชดใช้เพียงเท่าที่ตกลงกันเท่านั้น ขณะที่ การจำกัดความรับผิดตามหลักความรับผิดทางนิวเคลียร์ มิได้มีแนวคิดในลักษณะเชิงสัญญาแต่เป็นแนวคิดในทางละเมิด เพราะการจำกัดวงเงินนี้นำไปสู่การนำวงเงินดังกล่าวไปใช้เป็นฐานเพื่อคำนวณเบี้ยประกันภัยในการทำสัญญาประกันภัยความรับผิดได้ ฉะนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางนิวเคลียร์ในหลายประเทศส่วนใหญ่จึงต้องจำกัดวงเงินความรับผิดขั้นสูงที่ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ต้องชดใช้ต่อการเกิดอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์แต่ละครั้ง และแม้ว่าจะมีการเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินไปกว่าจำนวนความรับผิดที่กฎหมายจำกัด ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ก็มีหน้าที่ชดใช้เพียงเท่าที่ไม่เกินเพดานความรับผิดที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น¹⁰⁵

แม้ในร่างพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (ฉบับที่..) พ.ศ. ... มีแนวคิดจำกัดความรับผิดเพื่อละเมิด โดยกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตซึ่งในที่นี้อาจรวมถึงผู้ประกอบการของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ด้วยว่า ต้องรับผิดตามจำนวนวงเงินของความรับผิดที่ประกาศโดยคณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ¹⁰⁶ แต่ยังคงมีประเด็นปัญหาต่ออีกว่า วงเงินที่จำกัดนี้ควรมีจำนวนเท่าใด ซึ่งคงต้องมีกลไกในการคำนวณจำนวนวงเงินที่เหมาะสมต่อไป

ตัวอย่าง บทบัญญัติเกี่ยวกับจำนวนค่าสินไหมทดแทน “ผู้ประกอบการจะรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้เสียหายทางนิวเคลียร์ไม่เกินไปกว่า ... (ล้าน) บาท ต่อเหตุการณ์ความเสียหายทางนิวเคลียร์แต่ละครั้ง”

¹⁰⁵ Patrick Reyners, “General principles governing liability for nuclear damage and international conventions,” p. 4.

¹⁰⁶ ร่างพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (ฉบับที่..) พ.ศ. ... มาตรา 20/1 บัญญัติว่า “ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 ... หรือผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องรับผิดในความเสียหายอันเกิดแต่การดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตหรือการกระทำที่กอนั้นตามจำนวนวงเงินของความรับผิดที่ประกาศโดยคณะกรรมการ ...”

ตารางที่ 14 เปรียบเทียบจำนวนค่าสินไหมทดแทน

กฎหมาย/ ฝ่าย	ไทย	ญี่ปุ่น	The Vienna Convention	CSC
ผู้เสียหาย (ได้รับการ เยียวยา)	ไม่จำกัดจำนวน	ตามความเป็นจริง	ตามความเป็นจริง	ตามความเป็น จริง
	มาตรา 438 ชดใช้ตามความเป็น จริง			
ผู้ประกอบการ (รับผิดชอบ)	ไม่จำกัดจำนวน	ไม่จำกัดจำนวน (แต่มีมาตรการวาง หลักประกัน)	จำกัดจำนวน ตั้งแต่ 300 ล้าน SDRs ขึ้นไป	จำกัดจำนวน ตั้งแต่ 300 ล้าน SDRs ขึ้นไป

4) เมื่อมีการจำกัดความรับผิดของผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์แล้ว ควรกำหนดให้ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์มีหน้าที่จัดหาหลักประกันต่าง ๆ ให้ครอบคลุมความรับผิดของตน เช่น

- ก. ให้ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์จัดหาประกันภัยความรับผิด หรือ
- ข. ให้ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ทำสัญญากับรัฐ โดยรัฐสัญญาว่าจะเข้าชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยนำแนวทางที่ปรากฏในกฎหมายของญี่ปุ่นมาใช้ หรือ

นอกจากนี้ ควรมีมาตรการอื่นเพื่อรองรับและเยียวยาผู้เสียหายในกรณีที่มีความเสียหายเกินไปกว่าจำนวนที่ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบ เช่น บัญญัติกฎหมายให้รัฐต้องเป็นผู้ช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายในจำนวนความเสียหายที่เกินไปกว่าเพดานที่ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบ

4.5. อายุความในคดีความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์

เมื่อโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เกิดอุบัติเหตุขึ้น มีสารกัมมันตรังสีรั่วไหลออกสู่สิ่งแวดล้อมส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บ และสร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณโดยรอบแล้ว ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมาย แต่การใช้สิทธิเรียกร้องในคดีละเมิดกฎหมายได้กำหนดอายุความไว้ ซึ่ง "อายุความ" หมายถึง กำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการฟ้องร้องหรือการใช้สิทธิเรียกร้อง

ทั้งนี้ อายุความในคดีละเมิดเป็น อายุความเสียสิทธิ กล่าวคือ เป็นความระงับแห่งสิทธิ เพราะผลของการที่ผู้ทรงสิทธิไม่ใช้สิทธิเรียกร้องของตนเป็นเวลานานกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือที่เรียกว่า “ขาดอายุความ”¹⁰⁷ ซึ่งหมายความว่า หากมีการฟ้องร้องเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ใช้สิทธิเรียกร้องแล้ว และผู้กระทำละเมิดหรือผู้พึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนอ้างอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ว่าคดีขาดอายุความ ศาลก็ต้องยกฟ้อง¹⁰⁸

ฉะนั้น เมื่อผู้เสียหายทางนิวเคลียร์ประสงค์จะเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำละเมิด ผู้เสียหายต้องฟ้องร้องต่อศาล โดยอายุความในคดีความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์นี้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 448 ที่บัญญัติว่า

“สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่ง นับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิใช่ตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ”

โดยการปรับใช้บทบัญญัติเรื่องอายุความตามมาตรา 448 นี้ อาจเกิดปัญหาหลายประการ คือ ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของบทบัญญัติว่าด้วยอายุความละเมิด ปัญหาเรื่องกำหนดอายุความ และปัญหาในการนับอายุความ

4.5.1. ขอบเขตของบทบัญญัติว่าด้วยอายุความละเมิด

เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนของละเมิดมาตรา 448 กำหนดเฉพาะอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อง “ค่าเสียหาย” อันเกิดจากการกระทำละเมิดโดยตรงหรือเรียกร้องได้เพียงค่าเสียหายอันเกิดแต่ความเสียหายทางนิวเคลียร์เท่านั้น มิได้รวมถึงการใช้สิทธิเรียกร้องฟ้องบังคับให้ผู้กระทำละเมิดงดเว้นกระทำการใดหรือระงับความเสียหายอันจะบังเกิดแก่ผู้เสียหายต่อไป¹⁰⁹ กล่าวคือ การใช้สิทธิเรียกร้องภายใต้มาตรา 448 นี้

¹⁰⁷ ศันนท์กรณั โสติพิพันธุ์, คำอธิบายนิติกรรม-สัญญา, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), หน้า 223.

¹⁰⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3914/2548, 3042/2548, 8122/2548

¹⁰⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 212/2544

ไม่รวมถึงกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องบังคับให้ผู้ประกอบการของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ระงับความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายในอนาคต เช่น จะฟ้องให้ผู้ประกอบการจำต้องดำเนินการซ่อมแซมปรับปรุงระบบ ควบคุมภายในโรงไฟฟ้า เพื่อป้องกันมิให้มีการรั่วไหลของสารกัมมันตรังสีออกสู่ภายนอกอีกหาได้ไม่

การปรับใช้บทบัญญัติว่าด้วยอายุความละเมิดตามมาตรา 448 อันเป็นอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง “ค่าเสียหาย” ในความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์นี้ สามารถแบ่งเป็น 2 กรณี คือ กรณีการฟ้องร้องทางแพ่งประการเดียว กับกรณีการฟ้องร้องมูลละเมิดมีความผิดทางอาญาประกอบ

4.5.1.1. กรณีการฟ้องร้องทางแพ่งประการเดียว

เนื่องจากมีเฉพาะมูลคดีละเมิด จึงมีการฟ้องร้องทางแพ่งประการเดียว (ไม่ว่าผู้เสียหายจะเป็นบุคคลธรรมดาทั่วไป นิติบุคคลซึ่งเป็นองค์เอกชน หรือหน่วยงานของรัฐก็ตาม) ซึ่งปรับใช้อายุความตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง

ตัวอย่าง เมื่อเกิดอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ขึ้น ประชาชนจำนวนมากต้องอพยพออกจากที่พักอาศัยของตนไปอาศัยอยู่กับเครือญาติ เพื่อนฝูง หรือในโรงแรมเพื่อความปลอดภัย เหมือนสถานการณ์ซึ่งเคยเกิดขึ้นที่ Chernobyl หรือที่โรงงานแปรสภาพเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ที่ Tokai mura ดังนั้น แม้บุคคลเหล่านี้จะไม่ได้รับบาดเจ็บ แต่ก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการอพยพย้ายที่พักอาศัย ทั้งยังขาดรายได้จากการทำงานซึ่งเคยทำอยู่ตามปกติ ผู้เสียหายในกรณีนี้สามารถใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อเรียกคืนค่าเสียหายต่าง ๆ ที่ตนต้องจ่ายไปภายในระยะเวลา 1 ปี นับแต่เกิดการละเมิด และรู้ตัวผู้ฟ้องต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

ตัวอย่าง เมื่อสารกัมมันตรังสีแพร่กระจายไปยังบริเวณพื้นที่เกษตรกรรม ส่งผลให้สัตว์และพืชพันธุ์ต่าง ๆ ไม่สามารถนำมาบริโภคได้ เหมือนสถานการณ์ซึ่งเคยเกิดขึ้นที่ Chernobyl เกษตรกรหรือบริษัทต่าง ๆ ต้องกำจัดผลผลิตของตนและขาดรายได้จากการที่ไม่สามารถขายผลิตภัณฑ์เหล่านั้นได้ ผู้เสียหายต้องใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อเรียกคืนค่าเสียหายจากการขาดรายได้ภายในระยะเวลา 1 ปี นับแต่เกิดการละเมิดและรู้ตัวผู้ฟ้องต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

ตัวอย่าง ทรัพย์สินของหน่วยงานราชการเสียหาย ผู้มีอำนาจกระทำการยอมต้องใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อเรียกคืนค่าเสียหาย เช่น หากส่วนราชการนั้นเป็นกระทรวง ผู้มีอำนาจกระทำการ ก็คือ รัฐมนตรี หรือส่วนราชการนั้นเป็นกรม ผู้มีอำนาจกระทำการ ก็คืออธิบดี นั่นเอง โดยต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในระยะเวลา 1 ปี นับแต่เกิดการละเมิดและรู้ตัวผู้ฟ้องต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

4.5.1.2. กรณีการฟ้องร้องมูลละเมิดมีความผิดทางอาญาประกอบ

กรณีการฟ้องร้องมูลละเมิดนั้นมีการกระทำความผิดทางอาญาประกอบด้วย ให้ใช้อายุความตามมาตรา 448 วรรคสอง โดยมาตรา 448 วรรคสองนี้ หมายถึง การเรียกร้องจากตัวผู้กระทำผิดหรือผู้ร่วมในการกระทำผิดโดยเฉพาะ¹¹⁰

ตัวอย่าง โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ระเบิดซึ่งเคยเกิดขึ้นที่ Chernobyl ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ในโรงไฟฟ้าเสียชีวิตหลายราย และมีผู้ได้รับบาดเจ็บจากการได้รับสารกัมมันตรังสีเกินขนาด หากปรับข้อเท็จจริงดังกล่าวเข้ากับกฎหมายลักษณะละเมิดของไทยแล้ว เจ้าหน้าที่ของโรงไฟฟ้าผู้กระทำโดยจงใจฝ่าฝืนระบบรักษาความปลอดภัยของโรงไฟฟ้าเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายและได้รับอันตรายสาหัส ซึ่งมีมูลอันเป็นความผิดที่มีโทษตามประมวลกฎหมายอาญา ก็ต้องนับอายุความทางอาญาที่ยาวกว่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคสอง

ถ้านายจ้างผู้ประกอบการเป็นเอกชน ผู้เสียหายต้องฟ้องนายจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 425 เนื่องจากนายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้าง แต่ถ้านายจ้างผู้ประกอบการเป็นรัฐ ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ภายในอายุความ 1 ปีนับแต่เกิดการละเมิดและรัฐผู้ฟ้องจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ปราบกฏตามตารางที่ 15

¹¹⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 321/2550 การเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมีโทษตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งให้นับอายุความทางอาญาที่ยาวกว่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคสอง นั้นหมายความว่าเฉพาะการเรียกร้องจากตัวผู้กระทำผิดหรือผู้ร่วมในการกระทำผิดโดยเฉพาะ มิได้หมายถึงผู้อื่นที่ไม่ได้ร่วมในการกระทำความผิดด้วย

ตารางที่ 15 เปรียบเทียบอายุความตามระบบความรับผิดทางละเมิดของไทย

ประเด็น	การฟ้องตัวผู้กระทำละเมิด	การฟ้องผู้ประกอบการซึ่งเป็นเอกชน	การฟ้องผู้ประกอบการซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ
กรณีการฟ้องร้องเฉพาะมูลละเมิดเพียงประการเดียว	ฟ้องภายใน 1 ปี ตาม มาตรา 448 วรรคแรก ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	ฟ้องภายใน 1 ปี ตาม มาตรา 448 วรรคแรก และ มาตรา 425 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	ฟ้องภายใน 1 ปี ตาม มาตรา 448 วรรคแรก และ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
กรณีการฟ้องร้องมูลละเมิดมีการกระทำความผิดทางอาญาประกอบ	ใช้อายุความทางอาญาที่ยาวกว่า	ฟ้องภายใน 1 ปี ตาม มาตรา 448 วรรคแรก และ มาตรา 425 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	ฟ้องภายใน 1 ปี ตาม มาตรา 448 วรรคแรก และ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากการวิเคราะห์ พบปัญหาในประเด็นขอบเขตการใช้บังคับบทบัญญัติเรื่องอายุความละเมิด ก็คือ การฟ้องคดีเพื่อเรียกชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ผู้เสียหายอาจฟ้องเรียกชดเชยค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดเพียงประการเดียว หรือฟ้องเรียกชดเชยค่าเสียหายในมูลละเมิดอันเป็นความผิดมีโทษตามกฎหมาย ลักษณะอาญาก็ได้แล้วแต่ลักษณะของคดี ผู้เสียหายต้องพิจารณาเสียก่อนว่ามูลฟ้องนั้นมีการกระทำความผิดทางอาญาประกอบหรือไม่ เพื่อใช้สิทธิเรียกชดเชยได้ทันภายใต้กำหนดอายุความตาม มาตรา 448 นี้

ทั้งนี้ ผู้เสียหายต้องพิจารณาว่าตนจะฟ้องบุคคลใดในฐานะอะไร เช่น จะฟ้องผู้กระทำละเมิด หรือฟ้องผู้ที่กฎหมายกำหนดให้ร่วมรับผิดในการทำละเมิดของผู้อื่น หรือฟ้องผู้ที่กฎหมายกำหนดให้รับผิดแทน เพราะอายุความในการใช้สิทธิเรียกชดเชยจะแตกต่างกัน หากปรับใช้บทบัญญัติไม่ถูกต้องหรือนับอายุความผิดพลาดแล้ว เมื่อมีการฟ้องร้องและผู้ถูกฟ้องหรือผู้พ้องต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนยกเอาอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลย่อมยกฟ้อง

ดังนั้น หากผู้เสียหายเลือกฟ้องผู้กระทำละเมิดเพื่อเรียกชดเชยค่าเสียหายในมูลละเมิดอันเป็นความผิดมีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญาประกอบซึ่งจะส่งผลให้มีอายุความยาวกว่าแล้ว แต่เมื่อต้องฟ้องผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ด้วยแล้ว อายุความการฟ้องผู้ประกอบการก็จะมีระยะเวลาเพียง 1 ปีเท่านั้น กล่าวคือ กรณีการฟ้องร้องมูลละเมิดที่มี

การกระทำความผิดทางอาญาประกอบจึงมิได้มีประโยชน์ต่อผู้เสียหายแต่อย่างใด เพราะแท้จริงแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่อยู่ในฐานะที่จะขอใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ การปรับใช้มาตรา 448 จึงไม่มีความเหมาะสมแก่ลักษณะคดีความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์อย่างยิ่ง

4.5.2. กำหนดระยะเวลา

4.5.2.1. กำหนดระยะเวลา 1 ปี

สำหรับกำหนดระยะเวลา 1 ปี อาจไม่เพียงพอต่อการรวบรวมข้อมูลหลักฐานมายืนยันว่าแท้จริงแล้วความเสียหายมีเหตุจากโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์หรือไม่ และระยะเวลา 1 ปี ยังเป็นระยะเวลาที่สั้น หากเทียบกับความร้ายแรงของความเสียหายทางนิวเคลียร์แล้ว พิจารณาได้ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ตัวอย่างที่ 1 ด้วยความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ หรือเกิดภัยธรรมชาติ ทำให้ระบบควบคุมอุณหภูมิมีปัญหาเกิดแรงดันมหาศาลภายในเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์จึงทำให้เครื่องถูกแรงอัดจนระเบิด เกิดเพลิงไหม้รุนแรง และสารกัมมันตรังสีรั่วไหลแพร่กระจายสู่สิ่งแวดล้อม ในลักษณะเช่นเดียวกับที่เคยเกิดขึ้น ณ โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่ Chernobyl กรณีนี้มีความชัดเจนว่าพยานหลักฐานต่าง ๆ ย่อมสูญหายไปกับเหตุเพลิงไหม้นั้น ฉะนั้น ผู้เสียหายย่อมไม่สามารถสืบหาพยานหลักฐานถึงสาเหตุของอุบัติเหตุเพื่อนำมาฟ้องคดีได้ทันระยะเวลาที่สั้นเพียง 1 ปี อย่างแน่นอน

ตัวอย่างที่ 2 ด้วยความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ หรือเกิดภัยธรรมชาติ ทำให้ตรวจพบว่ามีสารกัมมันตรังสีรั่วไหลออกจากเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แพร่กระจายทั่วโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์และแพร่ออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอก กรณีนี้ถือว่าประชาชนทั่วไปอาจไม่ทราบที่เกิดเหตุการณ์ขึ้นตั้งแต่เมื่อใด ในทางกลับกัน ถึงแม้จะทราบว่าเกิดเหตุการณ์ขึ้นตั้งแต่เมื่อใดและทราบถึงอาการเจ็บป่วยของตน และสงสัยว่าอาจมีสาเหตุจากการได้รับสารกัมมันตรังสีที่รั่วไหลจากโรงไฟฟ้าก็ตาม ผู้เสียหายก็ไม่อาจหาพยานหลักฐานมาฟ้องคดีได้ทันระยะเวลา 1 ปีนับแต่เกิดการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

ในปัจจุบันได้มีแนวคิดที่จะขยายอายุความละเมิดทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยในมาตรา 448 จาก 1 ปี เป็น 2 ปี เพื่อคุ้มครองผู้เสียหาย¹¹¹ และได้เสนอให้เพิ่มเติมเป็นข้อยกเว้นเรื่องอายุความสำหรับการกระทำละเมิดต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัยซึ่งต้องใช้เวลาในการแสดงอาการ โดยนำแนวคิดมาจากมาตรา 13¹¹² แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาปรับใช้

ขณะเดียวกัน ปัจจุบันนี้ ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับอายุความที่ขยายจาก 1 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็น 3 ปี ว่า “คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เพิ่มเติมหลักการเกี่ยวกับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องกรณีความเสียหายเกิดขึ้นโดยผลของสารสะสมอยู่ในร่างกาย หรือต้องใช้เวลาในการแสดงอาการโดยกำหนดให้ผู้เสียหายต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายใน 3 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ประกอบการที่ต้องรับผิด แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย แม้ว่าอายุความดังกล่าวจะมีระยะเวลายาวนานกว่าอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การกำหนดอายุความเช่นนั้น สอดคล้องกับหลักการตามกฎหมายของต่างประเทศและมีความเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้การคุ้มครองแก่ผู้บริโภคมากยิ่งขึ้น”¹¹³

สำหรับประเด็นปัญหาของกำหนดอายุความ 1 ปี ผู้เขียนมีความเห็นว่า ด้วยลักษณะของความเสียหายทางนิวเคลียร์ส่งผลให้ผู้เสียหายประสบปัญหาในการหาพยานหลักฐานอย่างยิ่ง เนื่องจาก เหตุการณ์อันก่อให้เกิดความเสียหายส่วนใหญ่อยู่ในความรับรู้ของผู้ประกอบการ และผู้เสียหายไม่สามารถเข้าถึงพยานหลักฐานอันต้องใช้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่มีความสลับซับซ้อนยากต่อความเข้าใจได้ นอกจากนี้ ลักษณะอาการบาดเจ็บ

¹¹¹ เอกสารประกอบการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายละเมิด จัดทำโดยคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายละเมิด คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2551 ณ ห้องกมลทิพย์ โรงแรมสยามซิตี้

¹¹² พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 13 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัย โดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกายของผู้บริโภคหรือ เป็นกรณีที่ต้องใช้เวลาในการแสดงอาการ ผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในสามปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ประกอบการที่ต้องรับผิด แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย”

¹¹³ ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและคำพิพากษาเปรียบเทียบกฎหมายความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย, หน้า 131.



อันเกิดจากการได้รับสารกัมมันตรังสีเข้าสู่ร่างกายอาจใช้ระยะเวลาานานกว่าจะปรากฏอาการเจ็บป่วย ซึ่งพันระยะเวลาที่ผู้เสียหายจะสามารถนำคดีมาฟ้องร้องไปแล้ว บทบัญญัติมาตรา 448 นี้ไม่เหมาะสมต่อการปรับใช้แก่คดีความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์

ฉะนั้น กำหนดอายุความ 1 ปีจึงไม่สามารถคุ้มครองผู้เสียหายได้อย่างเต็มที่ และจากแนวคิดที่จะขยายอายุความรวมทั้งข้อยกเว้นที่เสนอข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงระยะเวลาในการดำเนินคดีละเมิดในปัจจุบันว่ามีระยะเวลาเพียง 1 ปีซึ่งสั้นจนเกินไป ผู้เสียหายไม่สามารถจะหาพยานหลักฐานซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในความรับรู้ของผู้ประกอบการมานำสืบในคดีได้อย่างครบถ้วน จึงควรแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเรื่องอายุความ

4.5.2.2. กำหนดระยะเวลา 10 ปี

สำหรับกำหนดระยะเวลา 10 ปี หมายถึง ระยะเวลาที่ผู้เสียหายมีโอกาสได้ใช้สิทธิอย่างมากที่สุด 10 ปี โดยเริ่มนับตั้งแต่วันทำละเมิด คือ วันที่ผู้เสียหายได้รับความเสียหาย กล่าวคือ ผู้เสียหายรู้ว่ามีการทำละเมิดเกิดขึ้น แต่ผู้เสียหายจะรู้หรือไม่ว่าใครเป็นผู้กระทำละเมิดนั้นไม่สำคัญ กรณีนี้ถือວ່ายังมีความเหมาะสม แต่อาจมีปัญหาได้ว่าผู้เสียหายเกิดอาการเจ็บป่วยในภายหลังที่หากล่วงระยะเวลา 10 ปีแล้ว และสามารถพิสูจน์ว่าความเจ็บป่วยที่ตนเป็นนั้นเกิดจากเหตุการณ์ในอดีต เป็นผลให้ไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ รัฐจึงควรมีมาตรการเยียวยาอื่นรองรับ อาทิ จัดตั้งกองทุนสำหรับผู้เสียหายทางนิวเคลียร์ เช่นเดียวกับ กองทุนประกันภัยทางนิวเคลียร์ (The American Insurance Pools) ในสหรัฐอเมริกา

4.5.3. การนับระยะเวลา

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า อายุความที่กฎหมายกำหนดในมาตรา 448 แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ 1 ปีและ 10 ปี โดยการนับระยะเวลาในแต่ละกรณีนั้นเริ่มนับไม่เหมือนกัน และการนับ ณ "วันที่ผู้เสียหายรู้" จะเริ่มนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้น เนื่องจาก ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในลักษณะละเมิดบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เมื่ออายุความเป็นระยะเวลาอย่างหนึ่ง การ

นับอายุความจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ลักษณะ 5 ตั้งแต่มาตรา 193/1 ถึงมาตรา 193/8 ด้วย¹¹⁴

สำหรับกรณีอายุความ 1 ปี จะเริ่มนับได้เมื่อเข้าเงื่อนไขทั้ง 2 ประการด้วยกัน คือ นับแต่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิด และ นับแต่ผู้เสียหายรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

4.5.3.1. การรับรู้ถึงการละเมิด

สำหรับกรณีที่ผู้เสียหาย “รู้” ถึงการละเมิดนั้น นอกจากจะหมายถึงตัวผู้เสียหายเองแล้ว ยังหมายรวมถึงบุคคลผู้มีสิทธิ “รู้” ถึงการละเมิดด้วย เช่น ทายาทของผู้เสียหาย เนื่องจากความเสียหายต่อชีวิตนั้น จะให้ผู้เสียหายซึ่งสิ้นชีวิตไปแล้วรู้ถึงการละเมิดคงจะไม่ได้¹¹⁵

อนึ่ง ผู้เสียหายทางนิเวศวิทยานั้น มิได้มีแต่บุคคลธรรมดาเท่านั้น ยังรวมไปถึงนิติบุคคลด้วย ฉะนั้น จำต้องพิจารณาว่ากรณีใดจึงจะถือว่า ผู้เสียหายได้รับรู้ถึงการละเมิดตามบทบัญญัติในมาตรา 448 วรรคแรก โดยแบ่งพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ กรณีผู้เสียหายเป็นบุคคลธรรมดา กับกรณีผู้เสียหายเป็นนิติบุคคล

4.5.3.1.1. กรณีผู้เสียหายเป็นบุคคลธรรมดา

เนื่องจากความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์มีลักษณะแตกต่างจากความเสียหายประเภทอื่น ๆ เช่น นาย ก. ขับรถยนต์ชน นาย ข. ได้รับบาดเจ็บขาหัก กรณีนี้ถือว่านาย ข. ถูกทำละเมิดแล้ว โดยหลักนาย ข. ย่อมมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 420 แต่กรณีที่นาย ข. รู้เพียงว่าตนเองถูกรถยนต์ชนบาดเจ็บอันมีลักษณะที่รู้ว่าเกิดการทำละเมิด แต่นาย ข. ยังไม่รู้ว่าใครเป็นผู้กระทำละเมิด นาย ข. ย่อมไม่สามารถเรียกค่าเสียหายได้¹¹⁶

¹¹⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2085/2540, 6974/2549

¹¹⁵ ศนันทกรณ (จำปี) โสคติพันธ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้, หน้า 327.

¹¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 328.

แต่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายทางนิวเคลียร์นั้น แบ่งได้เป็น 2 กรณีตามลักษณะของความเสียหายที่ปรากฏ พิจารณาดังตัวอย่าง

ตัวอย่างแรก สำหรับความเสียหายที่รับรู้ได้ทันที กล่าวคือ สามารถรับรู้ด้วยประสาทสัมผัสทั้งห้า เช่น การระเบิดของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ย่อมมีบุคคลที่ได้รับบาดเจ็บทันที และรวมถึงผู้คนที่อาศัยอยู่ในบริเวณอันคาดหมายได้ว่าตนจะได้รับสารกัมมันตรังสี ผู้คนเหล่านั้นย่อมปรึกษาแพทย์หรือติดต่อให้ภาครัฐเข้าช่วยเหลือเพื่อตรวจร่างกาย และให้การรักษาพยาบาล ซึ่งจะทำให้เป็นที่ทราบได้ว่า ตนเป็นผู้ได้รับอันตรายจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นหรือไม่

ตัวอย่างที่สอง สำหรับความเสียหายที่ไม่อาจรับรู้ได้ทันที หรือความเสียหายที่ไม่ปรากฏชัด อันเป็นความเสียหายที่ไม่สามารถรับรู้ด้วยประสาทสัมผัสทั้งห้าแต่อย่างใด เช่น ในขณะที่โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ระเบิดย่อมมีสารกัมมันตรังสีรั่วไหล และแพร่กระจายในอากาศ หรือกรณีที่มีได้มีเหตุระเบิดแต่มีการรั่วไหลของสารกัมมันตรังสีจากโรงไฟฟ้า ส่งผลให้ความเสียหายอาจแฝงหรือสะสมอยู่ ไม่ว่าจะเป็นในเนื้อตัวร่างกายของมนุษย์ หรือปนเปื้อนในพืชหรือสัตว์ เป็นต้น กรณีนี้เกษตรกรผู้ทำการเลี้ยงปศุสัตว์ ทากสิกรรม หรือทำการประมง ย่อมไม่อาจรับรู้ได้เลยว่าสารกัมมันตรังสีเหล่านี้ได้ปนเปื้อนทรัพย์สินของตน ตั้งแต่เมื่อใด เพราะหากไม่สังเกตพบความผิดปกติใด ๆ ก็ย่อมไม่มีเหตุบ่งบอกว่าเกิดการละเมิดขึ้นแล้ว จนกว่าจะมีความเสียหายปรากฏให้เห็น ในกรณีนี้จึงต้องถือว่าเกิดการละเมิดต่อเมื่อมีความเสียหายปรากฏ

ปัญหาในการที่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหาย “รู้ถึงการละเมิด” ก็คือ สำหรับบางเหตุการณ์ หากผู้เสียหายสามารถรู้ถึงการละเมิดได้ชัดเจนย่อมไม่มีปัญหาในการปรับใช้กฎหมาย แต่ในบางเหตุการณ์ ผู้เสียหายไม่อาจทราบได้ว่าแท้จริงแล้วมีการละเมิดเกิดขึ้นเมื่อใด ถือว่าบทบัญญัติในลักษณะนี้เป็นปัญหาต่อการปรับใช้แก่คดีความเสียหายทางนิวเคลียร์อย่างยิ่ง เพราะหากจะกล่าวว่า การละเมิดเกิดขึ้นแล้ว โดยรังสีได้ส่งผลกระทบต่อเซลล์ในร่างกาย เพียงแต่ความเสียหายยังไม่ปรากฏให้เห็นบนเนื้อตัวร่างกายของมนุษย์อย่างชัดเจนหรือยังไม่รู้สึกว่ามีอาการผิดปกติใดๆภายในร่างกาย การอายุความก็เริ่มนับแล้วเช่นนี้ ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย ในกรณีความเสียหายที่ไม่อาจรับรู้ได้ทันที จึงต้องถือว่าเกิดการละเมิดต่อเมื่อมีความเสียหายปรากฏและอายุความจึงเริ่มนับ

4.5.3.1.2. กรณีผู้เสียหายเป็นนิติบุคคล

นิติบุคคลเป็นผู้ที่ถูกทำละเมิดได้¹¹⁷ แต่เนื่องจากนิติบุคคลเป็นคนที่กฎหมายสมมติขึ้นมา มิได้มีร่างกาย ชีวิต จิตใจ เหมือนบุคคลธรรมดา ดังนั้น ความรับรู้ถึงการละเมิดของนิติบุคคลจึงต้องผ่านการกระทำของผู้แทน เพราะผู้แทนเป็นแขนขาเป็นสมอง เปรียบเสมือนเป็นตัวนิติบุคคลเอง¹¹⁸ และด้วยลักษณะของความเสียหายที่นิติบุคคลได้รับจึงมีความเสียหายทางทรัพย์สินเป็นประการสำคัญ

กรณีใดจะเรียกว่านิติบุคคลรับรู้ถึงการกระทำละเมิดแล้วนั้น ต้องพิจารณาว่า บุคคลใดคือผู้แทนสำหรับกรณีนิติบุคคลเป็นเอกชนและบุคคลใดคือผู้แทนสำหรับกรณีนิติบุคคลเป็นส่วนราชการ เพื่อประโยชน์ในการนับอายุความ

1) กรณีนิติบุคคลเป็นส่วนราชการ

จากการค้นคว้าพบว่า “ในกรณีที่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยราชการของรัฐเป็นผู้เสียหายในมูลละเมิด ศาลฎีกาทือหลักมาตลอดว่า การที่จะถือว่ากระทรวง ทบวง กรมรู้เรื่องถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ฟ้องต้องใช้คำสินไหมทดแทนนั้นก็ต่อเมื่อ รัฐมนตรีหรืออธิบดีเป็นผู้รับรู้ เพราะรัฐมนตรีหรืออธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสังกัดในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และมีฐานะเป็นผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ”¹¹⁹

ดังนั้น แม้เจ้าหน้าที่เบื้องต้นหรือส่วนราชการอื่นจะรู้ถึงเรื่องละเมิดและรู้ตัวผู้จะฟ้องต้องใช้คำสินไหมทดแทน แต่ตราบไต่รัฐมนตรีหรืออธิบดียังไม่รู้ก็ต้องถือว่ากระทรวง ทบวง กรม นั้นยังไม่รู้และอายุความยังไม่เริ่มนับ¹²⁰

เนื่องด้วยการปฏิบัติงานราชการต้องเป็นไปตามขั้นตอนระเบียบแบบแผนของทางราชการ เมื่อหน่วยงานราชการถูกกระทำละเมิด จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาสอบสวน ไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เมื่อสอบสวนเสร็จแล้วก็ต้องเสนอรายงานและความเห็นผ่าน

¹¹⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 114/2545

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้า 54.

¹¹⁹ บัญชีกฎหมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4735/2534

¹²⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 243/2497, 226-227/2505, 137/2507, 438-439/2512, 965/2518, 23/2519, 1008/2522 และ 2003/2523

ผู้บังคับบัญชาเป็นลำดับชั้นจนถึงรัฐมนตรีว่าการหรืออธิบดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นสูง ปัญหาจึงมีว่าจะถือเอาวันใดเป็นวันที่รัฐมนตรีหรืออธิบดีรู้เรื่องละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ จะถือเอาวันที่รัฐมนตรีหรืออธิบดีรับรายงาน หรือวันที่แห่งคำสั่งในรายงาน

แนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ผ่านมาถือเป็นหลักमतตลอดว่า อายุความละเมิด 1 ปี ตามมาตรา 448 นี้ จะเริ่มนับตั้งแต่วันที่รัฐมนตรีหรืออธิบดีได้รับรายงานจากคณะกรรมการสอบสวน¹²¹ ไม่ได้ถือเอาวันที่แห่งคำสั่งในรายงานหรือวันที่คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่เบื้องต้นเสนอความเห็นเป็นวันรู้ เว้นเสียแต่ว่าวันที่รัฐมนตรีหรืออธิบดีได้รับรายงานจากรายงานการสอบสวนกับวันที่แห่งคำสั่งในรายงานหรือวันที่คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่เบื้องต้นเสนอความเห็นเป็นวันเดียวกัน เช่นนี้ก็ต้องถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่กระทรวง ทบวง กรมรู้เรื่องละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเช่นกัน

เหตุผลที่ถือหลักเช่นนี้เข้าใจว่า ศาลฎีกาคงคำนึงถึงปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการเพราะหากจะถือเอาวันที่แห่งคำสั่งในรายงานเป็นวัน "รู้" แล้วรัฐมนตรีหรืออธิบดีอาจจะถ่วงเรื่องราวที่เสนอมาของตนเสียโดยไม่สั่งในทันทีทันใดในโอกาสแรกที่ตนสมควรพิจารณาสั่ง แต่จะปล่อยให้เวลาล่วงเลยไปซึ่งรังแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่คดีในแง่ของพยานหลักฐาน นอกจากนี้ แม้ว่าในวันดังกล่าวรัฐมนตรีหรืออธิบดีได้รับรายงานแล้วจะส่งอย่างอื่นต่อไป¹²² ก็ต้องถือว่าส่วนราชการนั้นรู้เรื่องละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบแล้วในวันนั้น

จากบันทึกหมายเหตุคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4735/2534 ซึ่งให้เห็นว่าสำหรับรายงานการสอบสวนที่เสนอต่อรัฐมนตรีหรืออธิบดีเพื่อพิจารณาอันจะถือว่ากระทรวง ทบวง กรมได้รู้เรื่องละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะพึงจะใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น จะต้องเป็นรายงานการสอบสวนทางแพ่งเท่านั้น หากเป็นรายงานการสอบสวนเรื่องอื่น เช่น รายงานการสอบสวนทางอาญาหรือทางวินัย แม้ผู้บัญชาการทหารอากาศจะได้รับรายงานดังกล่าวและมีคำสั่งให้ลงทัณฑ์โดยกักบริเวณและงดบำเหน็จจำเลยทั้งสอง ก็จะต้องถือว่าผู้บัญชาการทหาร

¹²¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 243/2497, 203/2500, 123/2504(ประชุมใหญ่), 137/2507, 1485/2519, 1558/2520, 2581/2520 และ 1131/2522

¹²² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 137/2507 สั่งให้สอบสวนหาจำนวนค่าเสียหายที่ผู้ละเมิดจะพึงต้องใช้ หรือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1131/2522 อธิบดียังไม่พิจารณารายงาน แต่สั่งให้กองนิติการพิจารณาให้ความเห็นอีก หรือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3308/2525 สั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมเพื่อที่จะรู้ว่ายังมีใครอีกบ้างที่จะต้องรับผิดชอบเป็นจำนวนเท่าใด

อากาศผู้แทนโจทก์รู้เรื่องละเมิดและรู้ตัวผู้จะฟ้องต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันดังกล่าวไม่ได้ เพราะการสอบสวนเพื่อลงโทษทางวินัยเป็นคนละเรื่องกับการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่ง¹²³

2) กรณีนิติบุคคลเป็นเอกชน

กรณีผู้เสียหายทางนิวเคลียร์เป็นนิติบุคคล และนิติบุคคลนั้นเป็นเอกชน เช่น บริษัท ห้างร้านต่าง ๆ เป็นต้น การแสดงออกของนิติบุคคลย่อมกระทำโดยผู้แทนของผู้เสียหาย¹²⁴ ผู้แทนของนิติบุคคลในที่นี้ ก็คือ กรรมการผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อแทนผู้เสียหายตามที่ระบุไว้ในหนังสือรับรอง เมื่อเป็นเช่นนี้ อายุความ 1 ปี จึงเริ่มนับตั้งแต่กรรมการผู้มีอำนาจของผู้เสียหายดังกล่าวรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะฟ้องต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาถือเอาวันที่ผู้แทนนิติบุคคลได้รับทราบหรือรับรายงานมาเป็นทางการว่าผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบ หรือพิจารณาเรื่องราวและความเห็นที่เจ้าหน้าที่เบื้องต้นเสนอมาแล้วหรือรับทราบจากสำนวนการสอบสวนและความเห็นของคณะกรรมการที่สอบสวน¹²⁵

สำหรับปัญหาในเรื่องการนับระยะเวลาการรับรู้ถึงการละเมิดของนิติบุคคล (ไม่ว่านิติบุคคลจะเป็นส่วนราชการหรือเอกชนก็ตาม) คือ การนำหลักข้างต้นมาปรับใช้แก่ดีความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์นั้น ด้วยความเคารพต่อแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่กล่าวข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากต้องนำหลักข้างต้นมาปรับใช้แก่ดีความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์แล้ว ย่อมมีความไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง เนื่องด้วยขั้นตอนกระบวนการรับรู้ขององค์กรแล้ว หากยังคงต้องนำมาปรับใช้กับลักษณะของความเสียหายทางนิวเคลียร์ด้วย ย่อมส่งผลให้มีการเยียวยาที่ล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์รั้งแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ดีในแง่ของพยานหลักฐาน อันจักสร้างความเสียหายหนักยิ่งขึ้น

¹²³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ผ่านมาซึ่งวินิจฉัยทำนองเดียวกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4735/2534 นี้ก็เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 170/2525

¹²⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 70 วรรคสอง บัญญัติว่า "ความประสงค์ของนิติบุคคลย่อมแสดงออกโดยผู้แทนของนิติบุคคล"

¹²⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 243/2497, 225/2499, 203/2500, 123/2504, 73/2505, 226-227/2505, 137/2507, 438-439/2512, 1306/2515, 23/2519, 1485/2519, 1416/2520, 1500/2523, 2003/2523, 2345/2550 และ 5142/2550

อย่างไรก็ตาม หากจำเป็นต้องปรับใช้บทบัญญัติตามมาตรา 448 นี้ ควรมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อตั้งหน่วยงานพิเศษ คณะกรรมการสอบสวนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขาพลังงานนิวเคลียร์ และกำหนดขั้นตอนกระบวนการสอบสวนที่มีความรวดเร็วภายในระยะเวลาจำกัดซึ่งไม่ควรนานเกินไป เพื่อให้สามารถรับรู้ถึงการละเมิดในเวลาไม่นานนัก อันจะเป็นการรักษาผลประโยชน์ของส่วนราชการรวมทั้งเอกชนด้วย

ในข้อต่อไป ผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงเรื่องการรับรู้ถึงตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจาก การปรับใช้บทบัญญัติตามกฎหมายลักษณะละเมิดของไทยแก่คดีความเสียหายทางนิวเคลียร์ส่งผลให้มีผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหลายราย

4.5.3.2. การรับรู้ถึงตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำว่า “ละเมิด” ในมาตรา 448 นี้ มิได้หมายความว่า การกระทำละเมิดครบองค์ประกอบตามมาตรา 420 เท่านั้น แต่รวมถึงกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว และกฎหมายสันนิษฐานให้บุคคลบางคนต้องรับผิดชอบด้วย¹²⁶ ฉะนั้น ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงมิได้หลายราย คือ ผู้กระทำละเมิด ผู้ที่กฎหมายกำหนดให้ร่วมรับผิดชอบ รวมทั้งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้รับผิดชอบแทน ฉะนั้น กรณีที่มีผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหลายราย หากผู้เสียหายต้องการฟ้องบุคคลใด การเริ่มนับอายุความ 1 ปีก็เริ่มนับตั้งแต่รู้ตัวบุคคลนั้น ๆ เท่านั้น โดยแบ่งเป็นกรณี ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เป็นเอกชน กับ กรณีผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เป็นหน่วยงานของรัฐ

4.5.3.2.1. กรณีเอกชนเป็นผู้ประกอบการ

ถ้าผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เป็นเอกชน เมื่อเกิดอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ขึ้น ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนสามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

กรณีแรก ผู้เสียหายฟ้องคดีตามมาตรา 420 ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน คือ ผู้กระทำละเมิด ซึ่งอาจหมายถึงเจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดผู้ควบคุมการเดินเครื่องปฏิกรณ์ ส่วนผู้ซึ่งต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นผู้ที่กฎหมายกำหนดให้ร่วมรับผิดชอบในที่นี้หมายถึง ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าซึ่งมีความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในฐานะ

¹²⁶ ศนันทกรณ์ โสทธิพันธุ์, คำอธิบายนิติกรรม-สัญญา, หน้า 326.

เป็นนายจ้างกับลูกจ้าง ตามมาตรา 425 หรือผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน อาจเป็น ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบ ก่อสร้าง จัดหาอุปกรณ์ทางนิวเคลียร์ สุดแต่แต่ ผู้เสียหายจะสามารถนำสืบให้ศาลเชื่อว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำละเมิด

สำหรับกรณีแรกนี้ ทางปฏิบัติ การพิสูจน์ถึงตัวผู้กระทำละเมิดถือว่าเป็นภาระที่หนักยิ่ง แต่การรับรู้ถึงตัวผู้ที่กฎหมายกำหนดให้ร่วมรับผิดชอบนั้นไม่ยากนัก เพราะก็คือผู้ประกอบการทั้งยังอยู่ในฐานะที่สามารถชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใดที่เกี่ยวข้องดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

กรณีที่สอง ผู้เสียหายฟ้องคดีตามมาตรา 437 วรรคสอง ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน คือ ผู้ที่กฎหมายสันนิษฐานให้รับผิดชอบ ในที่นี้หมายถึง ผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งพลังงานนิวเคลียร์อันเป็นทรัพย์ซึ่งเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ

4.5.3.2.2. กรณีรัฐเป็นผู้ประกอบการ

ถ้าผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เป็น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เมื่อเกิดอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ขึ้นและผู้เสียหายฟ้องคดีตาม มาตรา 420 การพิจารณาถึงผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนต้องพิจารณาประกอบกับมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวคือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย เพราะเป็นผู้ที่กฎหมายกำหนดให้รับผิดชอบเจ้าหน้าที่จึงอยู่ในฐานะเป็นผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

ทั้งนี้ หากการละเมิดเกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น เช่น ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ไม่ว่าจะในขั้นตอนการออกแบบ ก่อสร้าง จัดหาอุปกรณ์ทางนิวเคลียร์ หรือบุคคลภายนอก เมื่อบุคคลเหล่านี้มิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมต้องพิจารณาตามมาตรา 420 เท่านั้น จึงไม่อาจทราบได้แน่ชัดว่าบุคคลใดคือ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

อย่างไรก็ตาม ถ้าผู้เสียหายฟ้องคดีตามมาตรา 437 วรรคสอง ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน คือ ผู้ที่กฎหมายสันนิษฐานให้รับผิดชอบ ในที่นี้หมายถึง ผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งพลังงานนิวเคลียร์อันเป็นทรัพย์ซึ่งเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ นั่นก็คือการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ

สำหรับกรณีอายุความ 10 ปี เริ่มนับตั้งแต่วันทำละเมิด

ยกตัวอย่างเช่น เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ณ โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่ Chernobyl ในปี ค.ศ. 1986 เมื่อปรับข้อเท็จจริงเข้ากับบทบัญญัติอายุความมาตรา 448 แล้ว อายุความยาว 10 ปีย่อมสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1996 หากประชาชนที่อยู่ในรัศมีซึ่งสารกัมมันตรังสีแพร่กระจายไปถึง มีอาการไทรอยด์เป็นพิษ หรือเป็นมะเร็ง ภายหลังจากปี ค.ศ. 1996 ถ้าผู้เสียหายนำคดีไปฟ้อง และผู้กระทำละเมิดหรือผู้พึงต้องคดีใช้คำสันนิษฐานใหม่ทดแทนยกเอาอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลย่อมยกฟ้อง

แต่หากความเสียหายที่ไม่อาจรับรู้ได้ทันที หรือความเสียหายที่ไม่ปรากฏชัด อันเป็นความเสียหายที่ไม่สามารถรับรู้ด้วยประสาทสัมผัสทั้งห้าแต่อย่างใด เช่น ด้วยความบกพร่องในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ทำให้มีสารกัมมันตรังสีรั่วไหลและแพร่กระจายในอากาศ ส่งผลประชาชนได้รับสารรังสีนั้น โดยความเสียหายอาจแฝงหรือสะสมอยู่ในเนื้อตัวร่างกายของมนุษย์ แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีอาการเจ็บป่วย ก็ต้องถือว่ามี การละเมิดแล้ว แต่การพิสูจน์ถึงวันที่ทำละเมิดเช่นนี้เป็นไปได้ยาก

4.5.4. แนวทางการแก้ไข้ปัญหา

1) หากมีนิยามของลักษณะความเสียหายทางนิวเคลียร์ดังที่ได้เสนอไว้ในข้อ 4.2.6. แล้ว แม้จะต้องนำหลักอายุความตามกฎหมายลักษณะละเมิดมาปรับใช้ก็มิได้เป็นปัญหา ยกตัวอย่างเช่น ใน The Compensation Law อันเป็นกฎหมายเฉพาะของญี่ปุ่นมีนิยามของลักษณะความเสียหายทางนิวเคลียร์ไว้เฉพาะแต่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องอายุความจึงต้องปรับใช้มาตรา 724 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดจากการละเมิดนี้ ต้องใช้ภายใน 3 ปี นับแต่เวลาที่ผู้เสียหายหรือผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เสียหายได้รู้ถึงความเสียหายเช่นนั้นและรู้ถึงตัวบุคคลผู้ก่อความเสียหายเป็นอันขาดอายุความ แต่ไม่เกิน 20 ปี นับแต่เกิดการละเมิด”

บทบัญญัตินี้มีความแตกต่างกับมาตรา 448 ของไทย เนื่องจาก อายุความละเมิดของไทยยังมีบทบัญญัติในมาตรา 448 วรรคสองอีกด้วย แต่อายุความในคดีความเสียหายทางนิวเคลียร์ของญี่ปุ่นจะมีเพียงระยะเวลาเดียว โดยไม่ต้องพิจารณาถึงอายุความของคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาอีก กล่าวคือ เมื่อเป็นคดีความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ตาม The Compensation Law แล้วก็ย่อมมีอายุความ 3 ปีเท่านั้น

2) ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรู้ของผู้เสียหาย โดยเปลี่ยนจากที่บัญญัติว่าผู้เสียหาย "รู้ถึงการละเมิด" เป็นผู้เสียหาย "รู้ถึงความเสียหาย"

เนื่องด้วยสภาพความเสียหายหรือสภาพอันตรายอันเกิดจากสารกัมมันตรังสีมีความคล้ายคลึงกับลักษณะความเสียหายอันเกิดจากสารเคมี วัตถุอันตราย หรือสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงการแบ่งลักษณะความเสียหายอันเกิดจากเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ดังนี้

ความเสียหายที่รับรู้ได้ทันที¹²⁷ ส่วนใหญ่เป็นความเสียหายทางกายภาพที่สามารถเห็นได้ทันทีหลังจากเกิดเหตุ ไม่ว่าจะความเสียหายนั้นจะเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินก็ตาม เช่น เกิดบาดแผลบนเนื้อตัวร่างกาย หรือทรัพย์สินเกิดความชำรุดเสียหาย เป็นต้น

ความเสียหายที่ยังไม่อาจรับรู้ได้ทันที¹²⁸ กล่าวคือ ต้องใช้ระยะเวลาในการแสดงอาการ ส่วนใหญ่มักเป็นเรื่องที่ได้รับสารเคมีหรือสสารบางอย่างที่มีปฏิกิริยาออกมาทางกายภาพต่อเมื่อระดับของสารหรือสิ่งเหล่านั้นมีปริมาณที่เหมาะสม ซึ่งตามกฎหมายแล้วต้องถือว่าเกิดความเสียหายนับแต่วันแรกที่ร่างกายได้รับสิ่งเหล่านั้นเข้าไป ซึ่งย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหายซึ่งยังไม่รู้ถึงความเสียหายนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้เริ่มนับอายุความเมื่อรู้ถึงความเสียหายนั้น เช่น ได้รับสารพิษเข้าสู่ร่างกายมานาน 3 ปี จึงแสดงอาการออกมาให้เห็นภายนอก เช่นนี้ ต้องเริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่เห็นอาการดังกล่าว มิใช่เมื่อ 3 ปีที่แล้ว

ปัจจุบัน แนวคิดดังกล่าวปรากฏอยู่ในกฎหมายของไทยบางฉบับ คือ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 13 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

"ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัย โดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกายของผู้บริโภค หรือเป็นกรณีที่ต้องใช้เวลาในการแสดงอาการ ผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายใน 3 ปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ประกอบการธุรกิจที่ต้องรับผิดชอบ แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย" และ

พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 12 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

¹²⁷ เอกสารประกอบการสัมมนา "กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย" จัดทำโดยคณะทำงานโครงการประชุมแนวทางปฏิบัติในคดีผู้บริโภคในศาลชั้นอุทธรณ์ วันที่ 20 สิงหาคม 2552 ณ โรงแรม สวิสโซเฟล เลอ คองคอร์ด หน้า 52.

¹²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

“สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยตามพระราชบัญญัตินี้เป็นอันขาดอายุความเมื่อพ้น 3 ปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ประกอบการที่ต้องรับผิดชอบ หรือเมื่อพ้น 3 ปีนับแต่วันที่มีการขายสินค้านั้น

ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัย โดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกายของผู้เสียหายหรือเป็นกรณีที่ต้องใช้เวลาในการแสดงอาการผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีแทนตามมาตรา 10 ต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายใน 3 ปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ประกอบการที่ต้องรับผิดชอบ แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย”

โดยพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับต่างบัญญัติถึงการเริ่มนับระยะเวลาการรับรู้ของผู้เสียหายว่าต้องนับแต่ “วันที่รู้ถึงความเสียหาย” การนับระยะเวลาดังกล่าวนี้ย่อมเป็นคุณแก่ผู้เสียหายมากกว่าและยังมีกำหนดอายุความที่ยาวกว่าอายุความตามบทบัญญัติมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อีกด้วย

3) กำหนดให้มีระยะเวลาการฟ้องคดีความเสียหายทางนิเวศสิทธิ์ให้ยาวขึ้น โดยศึกษาแนวทางในอนุสัญญาความรับผิดชอบทางนิเวศสิทธิ์หรือกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นเป็นแบบอย่าง ปรากฏในตารางที่ 16

สังเกตว่า อายุความใน The Vienna Convention ได้แบ่งอายุความยาวเป็น 2 ระยะ (ปรากฏดังตาราง) คือ 30 ปี สำหรับอาการบาดเจ็บทางร่างกาย และ 10 ปี สำหรับความเสียหายในกรณีอื่น แต่บทกฎหมายไทยที่กล่าวมาข้างต้นยังไม่มีแนวคิดในลักษณะดังกล่าว

ตัวอย่าง บทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความความเสียหายทางนิเวศสิทธิ์

“สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิเวศสิทธิ์เป็นอันขาดอายุความเมื่อผู้เสียหายไม่ยื่นฟ้องคดีภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ฟ้องต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และไม่สามารถใช้สิทธิได้เมื่อพ้นเวลา 10 ปี นับแต่เกิดการละเมิด”

ตารางที่ 16 เปรียบเทียบกำหนดอายุความและการนับอายุความ

กฎหมาย/ ประเด็น	The Vienna Convention	CSC	The Compensation Law (Japan)	กฎหมาย ละเมิดของ ไทย
กำหนด อายุความ	Article VI แบ่งเป็น 2 ระยะ	Annex, Article 9	ปรับใช้ตามบทบัญญัติ มาตรา 724 แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่ง ญี่ปุ่น	มาตรา 448 แห่งประมวล กฎหมายแพ่ง และพาณิชย์
	ฟ้องภายใน 3 ปี	ฟ้องภายใน 3 ปี	ฟ้องภายใน 3 ปี	ฟ้องภายใน 1 ปี
	ฟ้องภายใน 30 ปี สำหรับอาการ บาดเจ็บทาง ร่างกาย	ฟ้องภายใน 10 ปีนับแต่ วันเกิดอุบัติเหตุทาง นิวเคลียร์	ฟ้องภายใน 20 ปีนับแต่ เกิดการละเมิด	ฟ้องภายใน 10 ปี นับแต่ วันทำละเมิด
	ฟ้องภายใน 10 ปี สำหรับความ เสียหายในกรณีอื่น	(มิได้แบ่งเป็นความ เสียหายทางร่างกายกับ ความเสียหายในกรณี อื่น)	(มิได้แบ่งเป็นความ เสียหายทางร่างกายกับ ความเสียหายในกรณี อื่น)	(มิได้แบ่งเป็น ความเสียหาย ทางร่างกาย กับความ เสียหายใน กรณีอื่น)
การนับ อายุความ	นับแต่รู้ถึงอาการ บาดเจ็บ	นับแต่ผู้เสียหายรู้หรือ ควรได้รู้ถึงความ เสียหายนั้น	นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ ถึงความเสียหาย	นับแต่รู้ถึง การละเมิด
	และ	และ	และ	และ
	รู้ตัวผู้ประกอบการ โรงไฟฟ้าพลังงาน นิวเคลียร์ที่ต้องรับ ผิด	รู้ตัวผู้ประกอบการ โรงไฟฟ้าพลังงาน นิวเคลียร์ที่ต้องรับผิดชอบ	รู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่า สินไหมทดแทน	รู้ตัวผู้จะพึง ต้องใช้ค่า สินไหม ทดแทน