

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1. บทสรุป

เนื่องด้วยความจำเป็นในการพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เพื่อความมั่นคงด้านพลังงานตามแผน PDP 2010 ของประเทศไทยซึ่งระบุว่า "ปัจจุบันเทคโนโลยีด้านนี้ได้พัฒนารุดหน้ามากขึ้น โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์จึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่น่ามาพิจารณาในการวางแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าในระยะยาว อันมีข้อได้เปรียบด้านต่าง ๆ คือ สนองความต้องการไฟฟ้าที่เพิ่มสูงขึ้น เพิ่มความมั่นคงด้านระบบไฟฟ้าและพลังงานของประเทศ เพิ่มประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือในการผลิตไฟฟ้า ลดความเสี่ยงด้านราคาเชื้อเพลิง และสนองความต้องการใช้พลังงานที่สะอาด"¹ แต่อย่างไรก็ตาม ความเข้าใจและการยอมรับของประชาชนก็ถือว่าเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดในการมีโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในประเทศไทย ส่วนประเด็นอื่น ๆ ที่สำคัญได้แก่ ความพร้อมที่จะใช้เทคโนโลยีนิวเคลียร์ ความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจ และการลงทุน การพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้อง แนวทางนโยบายและการบัญญัติกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง²

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้พลังงานนิวเคลียร์ของไทยมีอยู่อย่างกระจัดกระจายไม่เป็นระบบในพระราชบัญญัติต่าง ๆ อาทิ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เป็นต้น โดยส่วนใหญ่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำกับควบคุมการใช้พลังงานนิวเคลียร์ และมีบทลงโทษทางอาญา ไม่พบว่ามีแนวคิดของหลักความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ (Nuclear liability) แต่อย่างใด

การบัญญัติกฎหมาย กฎระเบียบเรื่องใบอนุญาตประกอบการ การกำกับควบคุมและการกำหนดความรับผิดอันเนื่องมาจากการใช้พลังงานนิวเคลียร์ของแต่ละประเทศเป็นเรื่องสำคัญ แต่ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์เฉพาะประเด็นความรับผิดทาง

¹ เอกสารแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2573 (PDP 2010) จัดทำโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

² ธัชชัย สุมิตร. "ความเป็นไปได้ในการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย," บทความสมาคมนิวเคลียร์แห่งประเทศไทย [Online], 23 มกราคม 2553. แหล่งที่มา www.nst.or.th

แพ่งและการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ความเสียหายทางนิวเคลียร์ (Nuclear Damage) โดยประเภทของความรับผิดทางแพ่งในที่นี้ ผู้เขียนศึกษาภายในขอบเขตของความรับผิดเพื่อละเมิดเท่านั้น

เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายไทยให้สิทธิแก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในฐานะหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่จะเป็นผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในประเทศไทยได้ แต่ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ศึกษาถึงกรณีที่เอกชนเป็นผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ด้วย ทั้งนี้ แม้โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์จะมีระบบความปลอดภัยสูงเพียงใด แต่ก็อาจเกิดอุบัติเหตุได้ตลอดเวลา โดยเฉพาะการรั่วไหลและการแพร่กระจายของสารกัมมันตรังสีจากเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่ใช้ในโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์หรือออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอก นอกจากจะส่งผลกระทบต่อมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สิน เนื้อตัวร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือต่อจิตใจแล้ว ก็อาจสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจอย่างมหาศาล ทั้งยังอาจส่งผลให้มีความเสียหายข้ามพรมแดนระหว่างประเทศได้อีกด้วย ซึ่งความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์นี้มีหลายระดับดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2

ฉะนั้น เมื่อกฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางนิวเคลียร์จึงต้องปรับใช้กฎหมายลักษณะละเมิด ซึ่งทำให้เกิดปัญหาหลายประการ

1). ในการพิจารณาว่าบุคคลใดคือผู้รับผิดต้องพิจารณาเหตุแห่งความเสียหาย 2 กรณีคือ

ก. กรณีเหตุแห่งความเสียหายเกิดจากการกระทำละเมิดของบุคคล ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยบุคคลในที่นี้คือ บุคคลธรรมดาซึ่งอาจเป็นเจ้าของที่ของโรงไฟฟ้า บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้า หรือบุคคลที่สามก็ได้ แต่ผู้รับผิดอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดมิได้มีเพียงบุคคลเหล่านี้ ด้วยเหตุผลที่ว่าบุคคลที่กล่าวมาข้างต้นไม่อยู่ในฐานะที่เหมาะสมที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ จึงมีความคิดให้บุคคลอื่นที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์บางประการกับผู้กระทำละเมิดมาเป็นผู้รับผิดร่วมกับผู้กระทำละเมิด หรือรับผิดแทนผู้กระทำละเมิด อันส่งผลให้ผู้กระทำละเมิดและผู้ที่ต้องรับผิดเป็นคนละคนกัน เช่น ผู้ประกอบการซึ่งอยู่ในฐานะที่จะรับผิดได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่

เมื่อเป็นเช่นนี้ ด้วยระบบความรับผิดทางละเมิดของไทยก็จำเป็นต้องพิจารณาถึงสถานะของผู้กระทำละเมิดแต่ละรายนั้นด้วยว่ามีความเกี่ยวข้องกับโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในลักษณะใด หากเป็นบุคคลภายนอกกระทำละเมิดย่อมไม่มีความเกี่ยวข้องกับโรงไฟฟ้า ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ไม่ต้องรับผิด แต่ถ้าผู้กระทำละเมิดมีสถานะทางกฎหมายเป็นเจ้าของที่ของโรงไฟฟ้าแล้ว ก็ทำให้ต้องพิจารณาต่อไปว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของ

เอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ หากเป็นเจ้าหน้าที่ของเอกชนจะต้องปรับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐก็ต้องปรับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ฉะนั้น การปรับใช้บทกฎหมายที่แตกต่างกันนี้ ยังผลให้มีความแตกต่างในประเด็นข้อยกเว้นความรับผิดที่ผู้ประกอบการสามารถอ้างให้ตนพ้นจากความรับผิดซึ่งมีอยู่หลายประการ ทั้งยังมีความแตกต่างในเรื่องการใช้สิทธิไล่เบียดผู้ประกอบการมีต่อลูกจ้างของตน การเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย และอายุความ จึงเกิดความไม่เป็นธรรมต่อทั้งผู้ประกอบการและผู้เสียหาย

ข. กรณีเหตุแห่งความเสียหายเกิดจากทรัพย์สินอันตราย ตามมาตรา 437 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจาก บทบัญญัติมาตรานี้พิจารณาลักษณะการครอบครองเป็นสำคัญมิได้พิจารณาสถานะของบุคคลแต่อย่างใด การปรับใช้มาตรานี้จึงไม่มีประเด็นที่ต้องแบ่งว่าผู้ประกอบการเป็นเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ

ปัจจุบันยังคงเป็นที่ถกเถียงทางวิชาการว่าบุคคลใดถือว่าเป็นผู้ต้องรับผิดในฐานะที่เป็นผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งทรัพย์สินอันตราย ด้วยความเห็นทั้งทางตำรากฎหมายและทางศาลต่างยอมรับว่า มาตรา 437 วรรคสอง สามารถใช้บังคับแก่กรณีกิจการอันตราย เนื่องจากกิจการอันตรายมีลักษณะเป็นกิจการที่มีการใช้ ควบคุมดูแลทรัพย์สินอันตรายอันสร้างความเสียหายต่อสาธารณชนได้เสมอ แม้ว่าผู้ประกอบการจะระมัดระวังเป็นอย่างดีก็ตาม ส่งผลให้ผู้ประกอบการซึ่งครอบครองทรัพย์สินอันตรายต้องรับผิด

ฉะนั้น หากตีความว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้มีไว้ในครอบครองตามมาตรา 437 และต้องเป็นผู้รับผิดในความเสียหายทางนิวเคลียร์แล้วก็จะทำให้ผู้รับผิดเพียงรายเดียว แต่การปรับใช้บทบัญญัตินี้ก็ยังคงมีปัญหาในประเด็นอื่นอีก ไม่ว่าจะเป็นประเด็นข้อยกเว้นความรับผิดที่ผู้ประกอบการสามารถอ้างเพื่อพ้นจากความรับผิดได้ การที่ผู้ประกอบการไม่สามารถใช้สิทธิไล่เบียดลูกจ้างของตนได้ การเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายหรือเรื่องอายุความ

อย่างไรก็ตาม หากความเสียหายมิได้เกิดจากเหตุตามสองกรณีนี้ก็กล่าวมาข้างต้น แต่เกิดจากเหตุอื่น เช่น ความเสียหายเกิดจากเหตุสุดวิสัย หรือความเสียหายเกิดจากบุคคลที่สาม ก็จะมีปัญหาในการพิจารณาตัวบุคคลผู้รับผิด กล่าวคือ เมื่อเกิดเหตุการณ์เช่นนี้ ย่อมไม่มีผู้รับผิดนั่นเอง หรือกล่าวอีกนัยว่า แม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้น ผู้เสียหายก็มีได้รับการเยียวยา

2). เรื่องภาระการพิสูจน์ ปัญหาที่พบก็คือ การที่ผู้เสียหายมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ถึงองค์ประกอบของบทบัญญัติทั้งสองข้างต้น คือ มาตรา 420 และมาตรา 437 วรรคสอง



ก. เนื่องจากการปรับใช้มาตรา 420 กำหนดให้ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบเมื่อมีความผิดเท่านั้น ผู้เสียหายต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำละเมิด และมีภาระการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลด้วย ส่งผลให้ผู้เสียหายต้องเสียเวลา เสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก และไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียหาย เพราะหากพิสูจน์ไม่ได้ว่าผู้ประกอบการมีความผิด ผู้เสียหายก็จะไม่ได้รับการเยียวยา เช่น ไม่อาจนำสืบได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดจากบุคคลใด หรือเกิดจากเหตุขัดข้องชั้นตอนใดภายในโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ นอกจากนี้ ความเสียหายจากสารรังสียังต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานกว่าจะปรากฏอาการด้วย หรือด้วยกระบวนการพิสูจน์ความเสียหายที่ยาวนาน แม้จะพิสูจน์ให้ศาลเชื่อได้แต่ก็อาจเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายไม่ทันการณ์

ข. สำหรับการปรับใช้มาตรา 437 วรรคสอง อันเป็นข้อสันนิษฐานทางกฎหมาย ทำให้ผู้เสียหายไม่มีภาระการพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้รับผิดชอบ แต่ผู้เสียหายก็ยังคงต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุแห่งความเสียหายกับความเสียหายที่ตนได้รับ ซึ่งยังคงเป็นภาระหนักของผู้เสียหาย

แม้จะมีความเห็นในทางวิชาการว่าควรกำหนดให้ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์ (Absolute liability) ตามบทบัญญัติของ The Vienna Convention ซึ่งจะให้ผู้เสียหายมีภาระการพิสูจน์เพียงว่าความเสียหายที่ตนได้รับมีสาเหตุจากโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ และผู้ประกอบการมีภาระการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล แต่ความเห็นดังกล่าวก็เป็นเพียงการให้เหตุผลทางวิชาการ หากนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายก็อาจเกิดปัญหาการปรับใช้ในภายหลังได้

3). สำหรับการเยียวยาความเสียหาย จากแนวทางการวินิจฉัยเรื่องค่าสินไหมทดแทนของศาล ศาลจะพิจารณาพยานหลักฐานหลายประการประกอบกันและใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้เสียหายจะต้องหาพยานหลักฐานมานำสืบเฉพาะประเด็นที่สามารถกำหนดค่าเสียหายได้ และศาลจะตัดสินใจให้ผู้ประกอบการชดใช้เยียวยาความเสียหายทุกประเภทและครบจำนวนครบเท่าที่ผู้เสียหายสามารถนำสืบได้ จึงสมควรที่จะคงบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไว้ เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาอย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตาม หลักการข้างต้นนี้สะท้อนแนวคิดความรับผิดชอบอย่างไม่จำกัดของผู้ประกอบการ ซึ่งแม้จะมีประโยชน์ต่อผู้เสียหาย แต่เมื่อผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบอย่างไม่จำกัดแล้ว ย่อมส่งผลไปถึงผู้เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่จะต้องแบกรับภาระเรื่องการประกันภัย และทำให้มีต้นทุนการดำเนินงานที่สูงขึ้นด้วย จึงควรมีบทบัญญัติ

เพิ่มเติมเพื่อเป็นการจำกัดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการตามแนวคิดของหลักความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์

4). สำหรับอายุความละเมิดของไทยที่มีระยะเวลาเพียง 1 ปี ผู้เสียหายจึงเสียเปรียบในการต่อสู้คดี กล่าวคือ ระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่ไม่เพียงพอต่อการค้นหาพยานหลักฐานเพื่อนำสืบถึงความเสียหายที่ตนได้รับ เพราะพยานหลักฐานส่วนใหญ่ย่อมอยู่ในความรับรู้ของผู้ประกอบการ

5). เรื่องมาตรการเยียวยาผู้เสียหายทางอื่น ประเทศไทยยังไม่มีระบบกองทุนที่จะช่วยเยียวยาผู้เสียหายทางนิวเคลียร์นอกเหนือไปจากการเยียวยาด้วยหลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายลักษณะละเมิด

6). ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าประเภทนี้ต้องทำประกันภัยความรับผิดในความเสียหายทางนิวเคลียร์ ดังนั้น หากผู้ประกอบการไม่สามารถชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ครบถ้วนตามที่ผู้เสียหายเรียกร้องแล้ว ผู้เสียหายก็จะมิได้รับการเยียวยาอย่างเต็มที่

จากปัญหาในประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ กล่าวได้ว่าการปรับใช้หลักความรับผิดชอบทางละเมิดของไทยนั้นมีความไม่เหมาะสม เนื่องจากไม่สามารถคุ้มครองผู้ประกอบการสาขาพลังงานนิวเคลียร์และอาจเป็นการยับยั้งการพัฒนาเทคโนโลยีด้านนี้ ทั้งยังไม่สามารถเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ได้อย่างเต็มที่

ผู้เขียนได้ศึกษาแนวความคิดของหลักความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ (Nuclear Liability Principles) ที่ปรากฏในอนุสัญญาระหว่างประเทศและกฎหมายของญี่ปุ่นแล้ว พบว่าหลักความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์อันเป็นกฎหมายพิเศษนี้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อปรับใช้ในกรณีที่เกิดความเสียหายทางนิวเคลียร์โดยเฉพาะ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดสมดุลระหว่างการดำเนินงานและการเติบโตของกิจการด้านสาขาพลังงานนิวเคลียร์กับการให้ความคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนทั่วไป ซึ่งมีความเหมาะสมต่อการปรับใช้แก่กรณีความเสียหายอันเกิดจากการใช้พลังงานนิวเคลียร์

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายแพ่งซึ่งอาจปรับใช้แก่กรณีดังกล่าวได้ แต่ด้วยนโยบายด้านพลังงานนิวเคลียร์ของญี่ปุ่น และเจตนารมณ์ของกฎหมายลักษณะละเมิดที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 เป็นเหตุให้ประเทศญี่ปุ่นจำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะสำหรับเรื่องนี้

แต่ขณะที่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องกับการใช้พลังงานนิวเคลียร์ของไทยไม่มีแนวคิดในลักษณะดังกล่าว ทั้งยังมีลักษณะหลายประการอันเป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ จึงไม่เหมาะสมที่

จะนำมาปรับใช้เพื่อเยียวยาผู้เสียหาย ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรนำหลักความรับผิดทางนิวเคลียร์อันเป็นกฎหมายพิเศษที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาระหว่างประเทศและกฎหมายของญี่ปุ่นมาเป็นแนวทางในการเสนอให้ปรับปรุงบทกฎหมายของไทยต่อไป

ในอนุสัญญาระหว่างประเทศและกฎหมายของญี่ปุ่น ต่างก็กำหนดบทนิยามความเสียหายทางนิวเคลียร์ (Nuclear Damage) ไว้ซึ่งเป็นการบัญญัติถึงลักษณะของเหตุแห่งความเสียหายว่ามีที่มาจากเหตุการณ์ใด ๆ อันเกิดจากปฏิกิริยาฟิชชันและก่อให้เกิดภัยอันตรายหรือสร้างความเสียหายทางนิวเคลียร์ โดยจะนำไปสู่การหาตัวบุคคลผู้ต้องรับผิด แนวคิดนี้แตกต่างจากระบบความรับผิดทางละเมิดของไทยที่กำหนดเหตุแห่งความเสียหายว่าเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของบุคคล หรือมีเหตุแห่งความเสียหายจากการที่บุคคลมีไว้ในครอบครองซึ่งทรัพย์สินอันตราย นอกจากนี้ ในอนุสัญญาระหว่างประเทศและกฎหมายของญี่ปุ่น ยังกำหนดบทนิยามลักษณะของผู้ประกอบการ (Operator) ผู้ต้องรับผิดให้เป็นไปตามหลักความรับผิดแต่ผู้เดียว (Exclusive Liability) และห้ามผู้ประกอบการโอนความรับผิดของตน (No Channelling) ไปยังผู้เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์รายอื่น ๆ ทั้งนี้ ผู้ประกอบการยังต้องรับผิดโดยเด็ดขาด (Strict Liability) อีกด้วย

การที่อนุสัญญาระหว่างประเทศและกฎหมายของญี่ปุ่นได้กำหนดบทนิยามต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลดีต่อการที่ผู้เสียหายทางนิวเคลียร์จะฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน เพราะนอกจากจะไม่ต้องตามหาตัวผู้กระทำละเมิดให้ยุ่งยากแล้ว ผู้เสียหายก็ไม่จำเป็นต้องนำสืบถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ทำละเมิดอีกด้วย เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้มีเพียงผู้ประกอบการเท่านั้นที่ต้องรับผิด ขณะที่ผู้ประกอบการสามารถอ้างข้อต่อสู้ให้พ้นจากความรับผิดได้เพียงบางกรณี เช่น กรณีความเสียหายทางนิวเคลียร์เกิดจากสงคราม หรือการก่อกบฏ เป็นต้น

การกำหนดให้ผู้ประกอบการมีความรับผิดที่ค่อนข้างสมบูรณ์เช่นนี้ อาจดูเหมือนว่าผู้ประกอบการต้องรับภาระหนักอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อความสมดุลอันเกิดจากการที่ผู้ประกอบการต้องรับผิดแต่ผู้เดียว ผู้ประกอบการจึงควรมีความรับผิดที่จำกัด (Limitation of amount) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของแต่ละประเทศจะกำหนดจำกัดความรับผิดไว้จำนวนเท่าใด และผู้ประกอบการยังสามารถไล่เบี้ยผู้ที่มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายได้หากมีการทำสัญญาไว้หรือมีกฎหมายกำหนดสิทธิไล่เบี้ยไว้

นอกจากนี้ ในประเด็นอายุความทั้งอนุสัญญาระหว่างประเทศและกฎหมายของญี่ปุ่น กำหนดอายุความที่ยาวกว่าอายุความตามกฎหมายลักษณะละเมิดของไทย แต่ก็มีได้นานจนเกินไป ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ผู้ประกอบการต้องแบกรับภาระเป็นเวลานานอันจะส่งผลต่อต้นทุนในการดำเนินกิจการ ดังนั้น หากล่วงเลยอายุความที่กำหนดแล้วกลับปรากฏว่ามีผู้เสียหายบาง

รายพิสูจนีได้ว่าตนมีอาการบาดเจ็บเนื่องมาจากอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ในอดีต รวมไปถึงในกรณีที่ความเสียหายทางนิวเคลียร์มีมากเกินกว่าความรับผิดชอบที่จำกัดของผู้ประกอบการ ผู้เขียนพบว่ามีความเสี่ยงที่แท้จริงคือ ควรมีมาตรการอื่นมารองรับเพื่อเยียวยาผู้เสียหาย เช่น การทำประกันภัย หรือระบบกองทุน เป็นต้น

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การนำหลักความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์มาปรับใช้ อาจมีข้อเสียบางประการ ในประการแรกผู้เสียหายไม่สามารถฟ้องบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายทางนิวเคลียร์ได้ ข้อจำกัดนี้มีผลกระทบต่อผู้เสียหายอย่างมาก เพราะหากผู้ประกอบการไม่สามารถชดเชยได้อย่างเต็มที่แล้ว แม้มีผู้อื่นที่สามารถเยียวยาได้มากกว่าผู้เสียหายทางนิวเคลียร์ก็ไม่สามารถเรียกร้องได้ และสำหรับประการที่สอง ในอนุสัญญาและกฎหมายของญี่ปุ่นต่างก็กำหนดให้ผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แต่มีได้กำหนดบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นข้อสันนิษฐานทางกฎหมายเพื่อให้ภาระการพิสูจน์ในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลตกอยู่กับผู้ประกอบการแต่อย่างใด

การนำหลักความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ที่ได้ศึกษานั้น มาเป็นแนวทางในการปรับปรุงหรือบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของไทยเพื่อรองรับและปรับใช้แก่กรณีความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ย่อมมีอุปสรรคหรือข้อเสียบางประการ แต่ก็ถือได้ว่าหลักความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะนี้มีข้อดีที่สามารถคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ประกอบการและผู้เสียหายได้มากกว่าระบบความรับผิดทางละเมิดของไทยซึ่งเป็นบทกฎหมายทั่วไปที่มีอยู่

ฉะนั้น เมื่อหลักความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ในบางประเด็นไม่เหมาะสมที่จะนำมาบัญญัติไว้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรนำแนวคิดที่มีในกฎหมายไทยทั้งกฎหมายวิธีสบัญญัติและกฎหมายสารบัญอันเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดมาเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางนิวเคลียร์ของไทยได้ เช่น พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 หรือพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 เป็นต้น

5.2. ข้อเสนอแนะ

เมื่อวิเคราะห์ปัญหาการปรับใช้ระบบความรับผิดทางละเมิดของไทยแก่ความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์แล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า กฎหมายไทยที่สามารถนำมาใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว อันได้แก่ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ประมวลกฎหมายแพ่งและ

พาณิชย์มาตรา 420 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 437 วรรคสองและพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รวมไปถึงบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ยังไม่มีความเหมาะสมที่จะปรับใช้กับกรณีความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ได้ ดังนั้น เพื่อปรับปรุงกฎหมายอย่างเป็นระบบ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ คือ ประเทศไทยควรบัญญัติกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับความรับผิดทางนิวเคลียร์สำหรับความเสียหายอันเกิดจากการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในประเทศไทย ในทำนองเดียวกับกฎหมาย The Compensation law ของญี่ปุ่น หรือ บัญญัติหมวดความรับผิดทางนิวเคลียร์เพิ่มเติมในร่างพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... โดยไม่ว่าจะเป็นการบัญญัติกฎหมายเฉพาะหรือการแก้ไขเพิ่มเติมหมวดความรับผิดทางนิวเคลียร์ในร่างพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติฯ ก็ตาม ควรนำหลักการที่สำคัญที่เกี่ยวกับความรับผิดทางนิวเคลียร์ซึ่งปรากฏในอนุสัญญา The Vienna Convention และในกฎหมายความรับผิดทางนิวเคลียร์ของญี่ปุ่นมาเป็นแบบอย่างเพื่อการบัญญัติกฎหมายที่เหมาะสม โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

1) ควรบัญญัติบทนิยามความหมายของคำทางเทคนิคต่าง ๆ เช่นเดียวกับลักษณะของบทบัญญัติในอนุสัญญาระหว่างประเทศหรือกฎหมายของญี่ปุ่น เพื่อความเข้าใจในแนวทางเดียวกันและเป็นประโยชน์ต่อการตีความลักษณะของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นว่าควรปรับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางนิวเคลียร์ของไทยหรือไม่ เช่น ลักษณะของสถานประกอบการทางนิวเคลียร์ ผู้ประกอบการของสถานประกอบการทางนิวเคลียร์ ลักษณะความเสียหายทางนิวเคลียร์ ดังได้ให้ความหมายไว้แล้วในบทที่ 4 คือ

บทนิยาม สถานประกอบการทางนิวเคลียร์ (Nuclear Installation) หมายถึง “สถานประกอบการที่ใช้เชื้อเพลิงนิวเคลียร์ในกระบวนการผลิต หรือแปรสภาพเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ หรือดำเนินการย่นกระบวนการเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ที่ใช้แล้ว เช่น โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ โรงงานแปรสภาพเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ โรงงานดำเนินการย่นกระบวนการเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ที่ใช้แล้ว โรงงานกำจัดของเสียที่เกิดจากวัตถุเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ หรือโรงงานกำจัดกากกัมมันตรังสี”

บทนิยาม ผู้ประกอบการของสถานประกอบการทางนิวเคลียร์ (Operator) หมายถึง “ผู้ได้รับอนุญาต (a permit) หรือ ผู้ได้รับใบอนุญาต (license) บุคคลที่ได้รับแต่งตั้ง (designated) หรือผู้ได้รับมอบอำนาจ (authorization) ให้เป็นผู้มีความเกี่ยวข้องกับสถานประกอบการนิวเคลียร์ เป็นบุคคลที่ปฏิบัติการควบคุมเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ หรือรับรองว่าเป็นผู้ประกอบการของสถานประกอบการนั้น”

บทนิยาม ความเสียหายทางนิวเคลียร์ (Nuclear Damage) หมายถึง “ความเสียหายที่เกิดจากเหตุการณ์ใด ๆ ที่มีการปลดปล่อยสารรังสีออกมาอันเป็นผลของกระบวนการฟิชชัน แต่ไม่รวมถึงความเสียหายอันเกิดจากบุคคลผู้เรียกร้องความเสียหายนั่นเอง” ดังนั้น เมื่อกำหนดเหตุแห่งความเสียหายควบคู่ไปกับลักษณะของความเสียหายทางนิวเคลียร์ ด้วยบทนิยาม ความเสียหายทางนิวเคลียร์ แล้ว ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการตีความลักษณะของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นว่าควรปรับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางนิวเคลียร์ของไทยหรือไม่ โดยมีต้องพิจารณาถึงการกระทำของบุคคลว่ามีความจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ รวมไปถึงไม่ต้องพิจารณาถึงลักษณะการครอบครองทรัพย์สินอันตรายอีกด้วย

2). สำหรับกรณีผู้รับผิด ควรนำหลักความรับผิดแต่ผู้เดียว (Exclusive liability) มาปรับใช้ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการเท่านั้นต้องรับผิดในความเสียหายทางนิวเคลียร์ และห้ามผู้ประกอบการที่ต้องรับผิดนี้โอนความรับผิดของตน (No Channelling) ไปยังผู้เกี่ยวข้องกับโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์รายอื่น ๆ

3). เนื่องจากตามกฎหมายลักษณะละเมิดทั่วไป ผู้เสียหายมีภาระการพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ จึงสมควรนำหลักความรับผิดโดยเด็ดขาด (Strict liability) หรือหลักความรับผิดโดยสมบูรณ์ (Absolute liability) มาปรับใช้ อันจะมีผลให้ผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการ และควรบัญญัติข้อสันนิษฐานทางกฎหมายที่เป็นคุณแก่ผู้เสียหาย ให้ผู้เสียหายมีภาระการพิสูจน์เพียงว่า ความเสียหายที่ตนได้รับนั้นมาจากโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ของผู้ประกอบการ

สำหรับภาระการพิสูจน์ของผู้ประกอบการ ผู้ประกอบการต้องพิสูจน์ว่าตนมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่ออันเป็นเหตุก่อให้เกิดความเสียหายทางนิวเคลียร์นั้น เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว หากผู้ประกอบการไม่สามารถพิสูจน์แก้ตัวได้ ผู้ประกอบการก็ต้องรับผิด

โดยบัญญัติเกี่ยวกับข้อสันนิษฐานทางกฎหมายเรื่องภาระการพิสูจน์ ในลักษณะดังนี้ “ประเด็นข้อพิพาทข้อใดจำเป็นต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการออกแบบการผลิต การดำเนินการใด ๆ ของสถานประกอบการทางนิวเคลียร์อันเป็นเหตุก่อให้เกิดความเสียหายทางนิวเคลียร์ ซึ่งศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวอยู่ในความรู้เห็นโดยเฉพาะของคุณความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบการ ให้ภาระการพิสูจน์ในประเด็นดังกล่าวตกอยู่กับคู่ความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบการนั้น”

4). ควรบัญญัติข้อยกเว้นความรับผิดเฉพาะบางกรณีเท่านั้น คือ การขัดแย้งทางการทหาร สงครามกลางเมือง การก่อกบฏ หรือการก่อจลาจล เท่านั้น เพื่อคุ้มครอง

ผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยาอย่างแท้จริง โดยผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์จะหลุดพ้นจากความรับผิด ต่อเมื่อสามารถพิสูจน์ว่าอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์นั้นเกิดจากเหตุเหล่านี้

5). เรื่องการเยียวยาความเสียหายสำหรับผู้เสียหาย ควรได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างครบถ้วนตามบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ ผู้เสียหายที่ได้รับความทุกข์ทรมานจากความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ควรได้รับค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายต่อจิตใจด้วย

6). สำหรับด้านผู้ประกอบการ ควรนำแนวคิดการจำกัดความรับผิด (Limitation of amount) ตามหลักความรับผิดทางนิวเคลียร์มาปรับใช้เพื่อจำกัดความรับผิดของผู้ประกอบการ โดยบัญญัติกฎหมายกำหนดจำนวนเงินขั้นสูงที่ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบต่อการเกิดอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ในแต่ละครั้ง ดังนั้น หากความเสียหายทางนิวเคลียร์ที่เกิดขึ้นทำให้ต้องมีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินไปจากจำนวนเงินขั้นสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ประกอบการก็รับผิดเพียงเท่าที่กฎหมายจำกัด สำหรับในส่วนที่เกินไปกว่านั้น ควรต้องมีมาตรการอื่นมารองรับต่อไป

ทั้งนี้ ควรมีกฎเกี่ยวกับการคำนวณ กำหนด ทบทวนและปรับจำนวนวงเงินความรับผิดที่จำกัดของผู้ประกอบการเป็นระยะๆ ไป เพื่อคุ้มครองกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ และเพื่อรับรองว่าจะมีวงเงินค่าสินไหมทดแทนสำหรับชดใช้ต่อการเกิดอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์แต่ละครั้งอันเป็นการเยียวยาผู้เสียหายได้อย่างเต็มที่

7). ควรบัญญัติให้ผู้ประกอบการมีสิทธิไล่เบียดได้บางประการ เพื่อให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ โดยนำแนวคิดมาจากบทบัญญัติในกฎหมายความรับผิดทางนิวเคลียร์ของญี่ปุ่น เช่น ไล่เบียดเรียกคืนค่าใช้จ่ายที่ตนต้องเสียไปจากบุคคลที่สามซึ่งเป็นผู้จูงใจก่อให้เกิดความเสียหายนั้น เป็นต้น

8). ควรบัญญัติระยะเวลาอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ความเสียหายทางนิวเคลียร์เพิ่มเติมจากอายุความในคดีความรับผิดทางละเมิดทั่วไป

นอกจากนี้ ควรปรับปรุงบทบัญญัติให้เป็นประโยชน์ต่อการนับอายุความ จากเดิมที่เริ่มนับตั้งแต่ “รับรู้การละเมิด” เป็นเริ่มนับตั้งแต่ผู้เสียหาย “รับรู้ถึงความเสียหาย” เช่น อาการเจ็บป่วยใด ๆ ทางร่างกาย เนื่องจากการได้รับสารกัมมันตรังสีต้องใช้เวลาในการสะสมสารดังกล่าวในร่างกายจนกว่าจะแสดงอาการออกมา

บทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความละเมิด ควรมีลักษณะดังนี้ “สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เป็นอันขาดอายุความเมื่อผู้เสียหายไม่ยื่นฟ้องคดีภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ฟ้องต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และไม่สามารถใช้สิทธิได้เมื่อพ้นเวลา 10 ปี นับแต่เกิดการละเมิด”

9). ควรมีกลไกเกี่ยวกับการประนีประนอมข้อพิพาท การสืบสวนสอบสวนหาสาเหตุของความเสียหายทางนิวเคลียร์ รวมไปถึงการวินิจฉัยเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นว่ามีบุคคลใดต้องรับผิดชอบตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางนิวเคลียร์ของไทยหรือไม่ เพื่อลดปัญหาการนำคดีมาสู่การพิจารณาของศาลและเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม ดังเช่น คณะกรรมการประนีประนอมข้อพิพาท (Dispute Reconciliation Committee for Nuclear Damage Compensation) ของญี่ปุ่นตามกฎหมาย The Compensation law ซึ่งตามกฎหมายนี้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานสอบสวนสาเหตุความเสียหายทางนิวเคลียร์ (the Nuclear Damage Investigation Study Group) อันประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย นักวิชาการจากมหาวิทยาลัย ผู้เชี่ยวชาญทางวิศวกรรมนิวเคลียร์และรังสี เป็นต้น

10). ควรกำหนดให้ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์จัดหาประกันภัยความรับผิดหรือประกันภัยต่อในความเสียหายทางนิวเคลียร์

สุดท้ายนี้ หากได้มีการวางนโยบาย จัดเตรียมแผนการล่วงหน้าด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์แล้ว นอกจากผู้บัญญัติกฎหมายควรให้ความสำคัญต่อการกำกับดูแลความปลอดภัยในทุกขั้นตอนของโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์แล้ว ควรให้ความสำคัญต่อบทบัญญัติความรับผิดทางนิวเคลียร์และแนวทางการเยียวยาความเสียหายในลักษณะที่ได้นำเสนอมาข้างต้นนี้ เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่กานาประเทศรวมไปถึงประชาชนทั่วไป ทั้งยังสามารถพัฒนากิจการอันเกี่ยวข้องกับพลังงานนิวเคลียร์และเยียวยาผู้ประสบเหตุความเสียหายทางนิวเคลียร์ได้อย่างเต็มที่อีกด้วย โดยต้องบัญญัติกฎหมายที่สร้างความสมดุลระหว่างประโยชน์กับภาระที่ฝ่ายผู้ประกอบการหรือผู้เสียหายจะได้รับ และต้องเป็นบทบัญญัติที่ให้ความเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย