

บันทึก

เรื่อง ความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์

สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ วว ๐๙๐๑/๗๑๐๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ มีหน้าที่ควบคุมกำกับ ดูแล ส่งเสริม วิจัยและพัฒนาการใช้ประโยชน์จากพลังงานปรมาณู (พลังงานนิวเคลียร์) ต่อการพัฒนาประเทศด้านการเกษตร การแพทย์ และการอุตสาหกรรม ปัจจุบันสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ หน่วยงานของรัฐ และเอกชน ได้ใช้พลังงานปรมาณูในกิจการต่าง ๆ อย่างแพร่หลายและเพิ่มมากขึ้น ทำให้จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นทางกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายที่เกิดจากนิวเคลียร์ในกรณีเกิดอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ขึ้น เพราะประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายดังกล่าวโดยเฉพาะสาระสำคัญของอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์คือ การก่อให้เกิดมลพิษต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยอาจมีการปลดปล่อยพลังงาน รังสีและกัมมันตภาพรังสีจากแหล่งกำเนิดที่เป็นเชื้อเพลิงนิวเคลียร์และวัตถุกัมมันตรังสี ปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งได้ระบุความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ก่อให้เกิด มลพิษ กล่าวคือ ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ กำหนดว่า “มลพิษ” หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่น ๆ รวมทั้งกากตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้นที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ และให้หมายความรวมถึงรังสี ความร้อน ฯลฯ ด้วย ส่วน “วัตถุอันตราย” หมายความว่า วัตถุระเบิดได้ วัตถุไวไฟ วัตถุกัมมันตรังสี วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม และตามความในมาตรา ๙๖ กำหนดว่า แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น

จากรายละเอียดตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติได้พิจารณาเห็นว่า ในกรณีหากเกิดอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ขึ้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ สามารถนำมาใช้บังคับได้ สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติจึงขอหารือว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะครอบคลุมความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากนิวเคลียร์หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อจะได้ถือปฏิบัติได้ถูกต้อง และเป็นแนวทางในการดำเนินการควบคุมกำกับ ดูแลการใช้พลังงานปรมาณูในประเทศไทยให้เกิดความเป็นธรรมต่อสังคมต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติและกรมควบคุมมลพิษ) แล้ว เห็นว่า มาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ.๒๕๐๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๐๘ กำหนดคำนิยาม “พลังงานปรมาณู” ให้หมายความว่า พลังงานที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงนิวเคลียร์ของปรมาณู หรือพลังงานรังสีเอกซ์ และกำหนดคำนิยาม “วัสดุพลอยได้” หมายความว่า วัสดุกัมมันตรังสีทุกชนิดซึ่งเกิดจากการผลิตหรือการใช้วัสดุนิวเคลียร์ จากบทนิยามดังกล่าว เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับนิยามในมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ ที่กำหนดให้ “มลพิษ” หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย ฯลฯ และกำหนดให้ “วัตถุอันตราย” หมายความว่า วัตถุกัมมันตรังสี ฯลฯ ประกอบกับมาตรา ๙๖^๓ ที่บัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง

^๑ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“พลังงานปรมาณู” หมายความว่า พลังงานไม่ว่าในลักษณะใดซึ่งเกิดจากการปลดปล่อยออกมาเมื่อมีการแยก รวม หรือเปลี่ยนนิวเคลียร์ของปรมาณู หรือพลังงานรังสีเอกซ์

ฯลฯ

ฯลฯ

“วัสดุพลอยได้” หมายความว่า วัสดุกัมมันตรังสีทุกชนิดนอกจากวัสดุนิวเคลียร์พิเศษ ซึ่งเกิดจากการผลิตหรือการใช้วัสดุนิวเคลียร์หรือวัสดุนิวเคลียร์พิเศษ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“มลพิษ” หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่น ๆ รวมทั้งกาก ตะกอนหรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

“วัตถุอันตราย” หมายความว่า วัตถุระเบิดได้ วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์และวัตถุเปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิดโรค วัตถุกัมมันตรังสี วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคืองวัตถุอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๙๖ แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่น หรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตามเว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่า มลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

แหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิด หรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ อันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหาย มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้นแล้ว จะเห็นได้ว่าสามารถนำบทบัญญัติมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ มาใช้บังคับเพื่อกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายวัตถุอันตราย มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายที่เกิดจากวัตถุอันตรายนั้นได้

อนึ่ง นอกจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ แล้ว ยังมีกฎหมายฉบับอื่นที่สามารถนำมาใช้เพื่อฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากความเสียหายจากอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ได้ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕ กล่าวคือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีมาตรา ๔๒๐^๔ และมาตรา ๔๓๗^๕ เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่กำหนดความรับผิดของผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ ฯลฯ และได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่นให้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุละเมิด สารกัมมันตรังสีนับได้ว่าเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ ดังนั้น ถ้าเกิดอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ขึ้น ผู้ครอบครองสารกัมมันตรังสีย่อมจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น สำหรับพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕ มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมสิ่งที่เป็นวัตถุอันตรายชนิดต่าง ๆ เช่น วัตถุระเบิด วัตถุไวไฟ ฯลฯ รวมทั้งวัตถุกัมมันตรังสี โดยกำหนดมาตรการควบคุมตั้งแต่การผลิต การนำเข้า การส่งออก การมีไว้ในครอบครองเพื่อใช้ ขาย ขนส่ง หรือเพื่อการใด ๆ รวมทั้ง การเก็บรักษา และการทำลายวัตถุเหล่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๔^๖ ที่

(๑) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม

(๒) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

(๓) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย

^๔ มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

^๕ มาตรา ๔๓๗ บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกลบุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัยหรือเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง

ความข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงบุคคลผู้มีไว้ในครอบครองของตนซึ่งทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ หรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย

^๖ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“วัตถุอันตราย” หมายความว่า วัตถุดังต่อไปนี้

กำหนดค่านิยาม “วัตถุอันตราย” ให้มีความหมายครอบคลุมถึงวัตถุที่มีอันตรายแล้ว จะเห็นได้ว่า ถ้าวัตถุที่มีอันตรายก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือสิ่งแวดล้อม ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขายส่ง ผู้ขายปลีก คนกลาง ฯลฯ ต้องร่วมกันรับผิดชอบในผลแห่งการละเมิดตามมาตรา ๖๖^๙ และพนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายของรัฐได้ตามมาตรา ๖๙^{๑๐} โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายไว้ ๓ ปี^{๑๑} ยาวนานกว่าอายุความละเมิดทั่วไป นอกจากนี้ความรับผิดตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตรายไม่เป็นการลบล้างหรือจำกัดความรับผิดทางแพ่งที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๗^{๑๒}

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

-
- (๑) วัตถุระเบิดได้
 - (๒) วัตถุไวไฟ
 - (๓) วัตถุออกซิไดซ์และวัตถุเปอร์ออกไซด์
 - (๔) วัตถุมีพิษ
 - (๕) วัตถุที่ทำให้เกิดโรค
 - (๖) วัตถุที่มีอันตราย
 - (๗) วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม
 - (๘) วัตถุติดกร่อน
 - (๙) วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง
 - (๑๐) วัตถุอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใด ที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙ มาตรา ๖๖ ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขายส่ง ผู้ขายปลีก คนกลาง และผู้มีส่วนในการจำหน่าย แจกทุกช่วงต่อจากผู้ผลิตจนถึงผู้รับผิดชอบขณะเกิดการละเมิดตามมาตรา ๖๓ หรือมาตรา ๖๔ ต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งการละเมิดด้วย

^{๑๐} มาตรา ๖๙ ในกรณีที่วัตถุอันตรายก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือสิ่งแวดล้อม ถ้ารัฐได้รับความเสียหายเพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเข้าช่วยเหลือ เคลื่อนย้าย บำบัด บรรเทา หรือขจัดความเสียหายให้เกิดการคืนสู่สภาพเดิมหรือสภาพที่ใกล้เคียงกับสภาพเดิม หรือเป็นความเสียหายต่อ ทรัพย์สินไม่มีเจ้าของ หรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สินของแผ่นดิน เมื่อได้รับคำร้องขอจากหน่วยงานที่ได้รับ มอบหมายให้รับผิดชอบวัตถุอันตรายดังกล่าว ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายของรัฐดังกล่าวได้

^{๑๑} มาตรา ๖๗ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่วัตถุอันตรายตามพระราชบัญญัตินี้เป็นอันขาดอายุความเมื่อพ้นสามปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการเสียหาย ความเป็นวัตถุอันตรายและผู้ที่จะต้องใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน

ถ้ามีการเจรจาเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนที่พึงจ่ายระหว่างผู้ที่เข้าใจกันว่าต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนและผู้มีสิทธิได้ค่าสินไหมทดแทน ให้อายุความสะดุดหยุดอยู่จนกว่าจะปรากฏว่าการเจรจานั้นไม่อาจตกลงกันได้

^{๑๒} มาตรา ๕๗ บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่เป็นการลบล้างหรือจำกัดหน้าที่และความรับผิดทางแพ่งที่บุคคลมีอยู่ตามบทบัญญัติในหมวดอื่นหรือของกฎหมายอื่น

พ.ศ.๒๕๓๕ ได้บัญญัติครอบคลุมถึงมาตรการรักษาสภาพแวดล้อม มาตรการป้องกัน แก้ไข บำบัดมลพิษที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อมและประชาชน และครอบคลุมถึงมลพิษอันอาจเกิดขึ้นจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของวัตถุอันตราย เช่น วัตถุกัมมันตรังสีด้วยแล้ว พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงนำมาใช้บังคับสำหรับกรณีอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙