

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทั่วโลกขนานนามแร่ใยหิน¹ (Asbestos) ว่าเป็นวัสดุมหัศจรรย์ที่มีความทนทานสูงสามารถทนความร้อน ทนไฟ ดูดกลืนเสียงได้ดีและราคาถูก ทำให้ปัจจุบันผู้ประกอบการทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศนิยมนำแร่ใยหินไปใช้เป็นส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์ในการผลิตเชิงการค้าอย่างกว้างขวาง แต่แร่ใยหินทุกชนิดมีความสัมพันธ์กับการเกิดโรคแอสเบสโตสิส (Asbestosis) มะเร็งปอด มะเร็งเยื่อหุ้มปอดและเยื่อช่องท้อง (Mesothelioma) ส่งผลให้มีผู้ป่วยจากการทำงานในอุตสาหกรรมแร่ใยหินและผู้บริโภคที่ใช้ผลิตภัณฑ์แร่ใยหิน แต่การฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551² ไม่สามารถให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายอย่างเป็นธรรม เนื่องจากปัญหาดังต่อไปนี้คือ

1.1.1 ปัญหาอายุความในการฟ้องร้อง

การวินิจฉัยและการตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างการสัมผัสแร่ใยหินและการเกิดอันตรายจากแร่ใยหินมีความยากลำบาก เพราะพัฒนาการของโรคใช้เวลานานและขึ้นอยู่กับจำนวนอนุภาคที่สัมผัสและระยะเวลาของการสัมผัส การวินิจฉัย เมื่อผู้ป่วยมีอาการที่เกี่ยวข้องมาจากแร่ใยหินเป็นเรื่องยาก ด้วยเทคโนโลยีการแพทย์และอาจถูกอ้างว่ามาจากสาเหตุอื่น ดังนั้นผู้บริโภคที่ได้รับแร่ใยหินเข้าสู่ร่างกาย และยังไม่แสดงอาการความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ออกมาทันที แต่เกิดการสะสมในร่างกาย³ หากความเสียหายดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค เป็นระยะเวลาเป็นปีหรือหลายปี ประกอบกับระยะเวลาในการพิสูจน์ความเสียหายว่าเป็นผลโดยตรงจากแร่ใยหินหรือไม่ ต้องใช้เวลายาวนาน การใช้สิทธิเรียกร้องภายในสามปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงความ

¹ ดูภาพเพิ่มเติมได้ที่ ภาคผนวก ข.

² พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551. (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “พระราชบัญญัติสินค้าที่ไม่ปลอดภัย”).

³ รศ.ดร.วิทยา กุลสมบูรณ์. (2552). *ปีหม้อขอสังคมไทยไร้แร่ใยหิน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.consumerthai.org/main/index.php>. [2555, มิถุนายน 18].

เสียหายและรู้ตัวผู้ประกอบการที่ต้องรับผิดชอบ แต่ไม่กินสิบปีนับแต่รู้ถึงความเสียหายตาม มาตรา 12 ของพระราชบัญญัติสินค้าที่ไม่ปลอดภัยฯ นี้ย่อมเป็นอันขาดอายุความ

1.1.2 ปัญหาข้อยกเว้นความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ

อันตรายของแร่ใยหินที่สำคัญคือ การแตกกระจายของอนุภาคแร่ใยหินที่ฟุ้งกระจายซึ่งเกิดจากการกระทำของผู้ใช้ เช่น การเลื่อย การตัด กระเบื้อง ฝ้ายหรือวัสดุที่มีแร่ใยหินเป็นองค์ประกอบ ยิ่งไปกว่านั้นการทុบทำลายอาคาร ที่มีแร่ใยหินประกอบอยู่ในโครงสร้างอาคารต่างๆ ก็เป็นจุดเริ่มต้นของการฟุ้งกระจายของอนุภาคแร่ใยหินที่สามารถนำอันตรายมาสู่ผู้ทុบทำลายโดยตรงรวมทั้งผู้ที่สัญจรไปมา และผู้ที่ต้องสัมผัสตลอดการขนส่งนำขยะที่มีแร่ใยหินไปทิ้งทั้งหมดล้วนเป็นกระบวนการที่นำไปสู่อันตรายที่อาจเกิดจากการสัมผัสแร่ใยหิน ทั้งสิ้น⁴ ฤทธิ์ของแร่ใยหินแม้ผู้เสียหายจะรู้ว่าผลิตภัณฑ์ดังกล่าวประกอบด้วยแร่ใยหินซึ่งเป็นอันตรายและการใช้ผลิตภัณฑ์ก็ควรต้องหลีกเลี่ยงการให้เกิดฝุ่น หากฝ้ายฝืนคำเตือนที่ผู้ประกอบการได้ให้ไว้ ก็จะเกิดอันตรายซึ่งรู้กันอยู่โดยทั่วไปผู้ใช้ผลิตภัณฑ์และควรป้องกันอันตรายดังกล่าว แต่การป้องกันทำได้ยากเนื่องจากการจัดให้มีการสวมอุปกรณ์ปกป้องระบบหายใจที่ได้มาตรฐานความปลอดภัยและเหมาะสมกับปริมาณฝุ่นละอองที่ฟุ้งกระจาย ซึ่งอุปกรณ์ดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในการใช้งานตามสภาพร่างกายผู้สวมใส่ ขนาดอุปกรณ์ก็เป็นอุปสรรคต่อการสื่อสารขณะทำงาน ต้องสวมใส่ชุดปกปิดร่างกายทั้งหมดจึงร้อน อึดอัด ด้านทานการหายใจ ต้องสวมใส่ชุดปกปิดร่างกายทั้งหมด ต้องจัดชั้นตอนของงานให้เหมาะสมกับการลดการปนเปื้อน นอกจากนี้ การทำให้มาตรการการควบคุมแร่ใยหินที่มีประสิทธิภาพเป็นเรื่องที่ยุ่งยากมากในทางปฏิบัติ เพราะการควบคุมการรับสัมผัสเฉพาะที่วัดดูดิบสามารถควบคุมทางด้านวิศวกรรมโดยต้องควบคุมที่แหล่งกำเนิด เช่น การใช้ระบบปิดการใช้ระบบอัดโนมัติที่ไม่เกี่ยวข้องกับความแรงคน แต่ต้องใช้งบประมาณสูง รวมทั้งต้องตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานของระบบควบคุมอย่างสม่ำเสมอที่เหมาะสม⁵ จากสภาพทางกายภาพของแร่ใยหินที่เป็นอนุภาคเล็กดังกล่าวนั้น ไม่สามารถมองเห็นได้ชัดเจน ทำให้ผู้เสียหายต้องได้รับแร่ใยหินเข้าสู่ร่างกายโดยไม่มีทางหลีกเลี่ยง ดังนั้น ในส่วนของความรับผิดชอบตาม พระราชบัญญัติสินค้าที่ไม่ปลอดภัยฯ นี้โดยปัญหาเกี่ยวกับการยกเว้นความรับผิดชอบ พระราชบัญญัติสินค้าที่ไม่ปลอดภัยฯ ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อยกเว้นหรือเหตุหลุดพ้นความรับผิดชอบของผู้ประกอบการไว้ตาม มาตรา 7 โดยข้อยกเว้น

⁴ รศ.ดร.วิทยา กุลสมบูรณ์. (2552). *ปีพิมพ์ขอสังคมไทยไร้แร่ใยหิน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.consumerthai.org/main/index.php>. [2555, มิถุนายน 18].

⁵ แผนงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ (กคส.). (2553). *ความรู้เพื่อผู้บริโภค เหตุผลที่ต้องยกเลิกการใช้และความเข้าใจผิดเกี่ยวกับแร่ใยหินชนิดโคลโซไฟท์* พิมพ์ครั้งที่ 1. คณะเภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: อุษาการพิมพ์. หน้า 18-20.

ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ ได้แก่ (1) สินค้านั้นมีได้เป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย (2) ผู้เสียหายรู้อยู่แล้วว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย หรือ (3) ความเสียหายเกิดขึ้นจากการใช้หรือการเก็บรักษา สินค้าไม่ถูกต้อง ตามวิธีใช้ วิธีการเก็บรักษา คำเตือน หรือข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าที่ผู้ประกอบการได้ กำหนดไว้อย่างถูกต้องและชัดเจนตามสมควรแล้ว ซึ่งตามบทบัญญัติ มาตรา 7 นี้เป็นบทบัญญัติที่ ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกอบการ แต่การยกเว้นความรับผิดชอบตาม มาตรา 7(2) ผู้เสียหายรู้อยู่แล้วว่า สินค้าเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ซึ่งการยกเว้น โดยใช้ข้อความดังกล่าว สาระของกฎหมายยังมีความไม่ชัดเจน กว้างและยากในการตีความในทางปฏิบัติ ไม่สามารถให้ความคุ้มครองผู้บริโภค อย่างเพียงพอเนื่องจากความไม่ปลอดภัยในผลิตภัณฑ์ที่มีแร่ใยหินเป็นส่วนประกอบป้องกันได้ยาก และไม่สามารถหลีกเลี่ยงอันตรายได้เนื่องจากไม่อาจมองเห็นได้ด้วยตาเปล่า

1.1.3 ปัญหาค่าเสียหายในเชิงลงโทษ

การเป็นสินค้าที่ต้องควบคุมผลตกของแร่ใยหิน⁶ มาตรการดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ ในการลดจำนวนผู้ป่วยและผู้เสียชีวิตที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากไม่ทำให้ผู้บริโภคเปลี่ยนพฤติกรรม มาเลือกซื้อสินค้าที่ไม่มีแร่ใยหินได้ ปัจจุบันแร่ใยหินยังถูกประเทศต่างๆ กว่า 50 ประเทศได้ยกเลิก การใช้แล้วเนื่องจากเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย กระทรวงสาธารณสุขของไทยก็มีการประกาศแผนงาน เมื่อ 5 ปี ที่ผ่านมาในการยุตินำเข้าและใช้แร่ใยหิน และคณะรัฐมนตรีได้มีมติ⁷ ให้ยกเลิกการนำเข้า และการผลิตแร่ใยหิน แต่กระทรวงอุตสาหกรรม ยังไม่มีประกาศ⁸ ยกเลิกการผลิตและนำเข้าทุกชนิด จากข้อมูลการนำเข้าพบว่าใน ปี พ.ศ. 2554 มีปริมาณการนำเข้าแร่ใยหินเป็นปริมาณ 81,411 ตัน มากกว่า ปี พ.ศ. 2553 ซึ่งมีจำนวน 79,250 ตันและยังพบว่าราคาแร่ใยหินต่อตันลดลง จากปี พ.ศ. 2553 อยู่ที่ 14,150 บาทต่อตัน ลดลงเหลือเฉลี่ย 13,660 บาทต่อตัน ซึ่งเป็นการส่งเสริมการนำเข้าทางอ้อม ทั้งๆ ที่ทางภาครัฐมีนโยบายรณรงค์ให้ควบคุม และยกเลิกการใช้แร่ใยหิน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ เดือนเมษายน 2554 ที่ผ่านมาแล้ว⁹ แต่ผู้ประกอบการยังเห็นแก่ประโยชน์ต่อธุรกิจของตน โดยอ้างว่า การยกเลิกแร่ใยหินจะส่งผลกระทบต่อ การส่งออกของชาติ โดยไม่สนใจต่อความเสียหายที่บริโภค ได้รับและยังสร้างความไม่เป็นธรรมให้กับบริษัทที่ยกเลิกไปก่อนด้วย ประกอบกับยังมีการลักลอบ

⁶ ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยฉลากฉบับที่ 27 พ.ศ. 2552 และฉบับที่ 29 พ.ศ. 2553.

⁷ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 เมษายน 2554. เรื่อง มติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 3 พ.ศ. 2553 มติ 1 มาตรการ ทำให้สังคมไทยไร้แร่ใยหิน.

⁸ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย พ.ศ. 2546.

⁹ หนังสือพิมพ์ ASTV ผู้จัดการ ออนไลน์. (2555). หัวข้อข่าว: แฉ ไทยนำเข้าแร่ใยหินเพิ่มสวนมติ ค.ร.ม. ให้ ยกเลิกใช้. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.manager.co.th/qol/viewnews.aspx?NewsID=955000>. [2555, มิถุนายน 19].

นำเข้าแร่ใยหินมาโดยตลอด ส่งผลให้มีผู้ป่วยจากการทำงานและใช้ผลิตภัณฑ์เพิ่มมากขึ้น ดังนั้นการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษไว้ไม่เกินสองเท่าของค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงตาม มาตรา 12 ของพระราชบัญญัติสินค้าที่ไม่ปลอดภัยฯ นี้ จึงยังน้อยเกินไป

ฉะนั้นการดำเนินการเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการเยียวยาความเสียหายจากแร่ใยหินในประเทศไทยจึงถือเป็นเรื่องที่สำคัญมาก

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา ผลกระทบและความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่มีแร่ใยหินเป็นส่วนประกอบ
2. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย
3. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ตามกฎหมายประเทศไทยและตามกฎหมายต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาแนวทางกฎหมายที่เหมาะสมในการเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่มีแร่ใยหินเป็นส่วนประกอบ เหตุหลุดพ้นความรับผิดชอบของผู้ประกอบการและศึกษาประเด็นปัญหาอายุความของพระราชบัญญัติสินค้าที่ไม่ปลอดภัยฯ นี้ อันเป็นปัญหาให้ผู้เสียหายจากสินค้าที่มีแร่ใยหินเป็นส่วนประกอบ ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและการเยียวยาความเสียหายอย่างแท้จริง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากแร่ใยหิน เมื่อเข้าสู่ร่างกายแล้วเกิดการสะสมอยู่ในร่างกายเป็นเวลานานกว่าจะปรากฏความเสียหายออกมา แต่ พระราชบัญญัติสินค้าที่ไม่ปลอดภัยฯ ยังไม่ครอบคลุม และไม่สามารถเยียวยาผู้เสียหายจากสินค้าที่มีแร่ใยหินเป็นส่วนประกอบ ได้ จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาหลักการพื้นฐาน ประวัติ การพัฒนาแนวคิดและหลักการสำคัญรวมถึงแนวคิดพื้นฐานตามหลักกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย และพระราชบัญญัติสินค้าที่ไม่ปลอดภัยฯ ซึ่งเป็นกฎหมายไทยกับการบังคับใช้แก่กรณีของแร่ใยหินในปัญหาอายุความ ข้อยกเว้นความรับผิดและค่าเสียหายเชิงลงโทษ

1.5 วิธีการดำเนินศึกษา

เป็นการศึกษาเอกสารเป็นสำคัญ (Documentary Research) โดยค้นคว้าจากเอกสารภาษาไทย ในรูปของตำรา วารสาร ตั๋วบทกฎหมาย บทความทางนิติศาสตร์ วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาศาลฎีกา อินเทอร์เน็ตตลอดจนข้อมูลต่างๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ มุ่งเน้นกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและของสหภาพยุโรป โดยจำกัดขอบเขตมุ่งวิเคราะห์ปัญหา การเยียวยาความเสียหายจากแร่ใยหินตาม พระราชบัญญัติสินค้ำที่ไม่ปลอดภัยฯ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบประวัติความเป็นมา ผลกระทบและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผลิตภัณฑ์ที่มีแร่ใยหินเป็นส่วนประกอบ
2. ทำให้ทราบหลักการ วิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับความรับผิดที่เกิดขึ้นจากสินค้ำที่ไม่ปลอดภัย
3. ทำให้ทราบกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดที่เกิดขึ้นจากสินค้ำไม่ปลอดภัยตามกฎหมายประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศ
4. ทำให้ทราบแนวทางในการเยียวยาผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากสินค้ำที่มีแร่ใยหินเป็นส่วนประกอบให้ได้รับการชดเชยค่าเสียหายอย่างเป็นธรรมจากพระราชบัญญัติสินค้ำที่ไม่ปลอดภัยฯ ในประเด็นปัญหาอายุความ เหตุหลุดพ้นความรับผิดของผู้ประกอบการและค่าเสียหายในเชิงลงโทษ