

ปัญหาการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทย



นางสาวทวิวงษ์ แสงพงษ์ชัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR) are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Problems on Compensation Relating to Damage Caused by Oil Spill in Thailand

Miss Tawiwong Sangpongchai



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2016

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหาการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมัน
รั่วไหลในประเทศไทย

โดย

นางสาวทวิงษ์ แสงพงษ์ชัย

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อังคนาวดี ปิ่นแก้ว

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปารีณา ศรีวนิชย์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(นาย สุชาติ มงคลเลิศผล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อังคนาวดี ปิ่นแก้ว)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปารีณา ศรีวนิชย์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์)

ทวิวงษ์ แสงพงษ์ชัย : ปัญหาการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทย (Problems on Compensation Relating to Damage Caused by Oil Spill in Thailand) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ. ดร. อังคนาวดี ปิ่นแก้ว, อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม: ผศ. ดร. ปาริณา ศรีวินิชย์, 246 หน้า.

ความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหล เป็นความเสียหายที่มีลักษณะพิเศษเนื่องจากมีความเสียหายเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อมทำให้มนุษย์ได้รับความเสียหาย อีกทั้งยังมีมูลค่าความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่ยากจะประเมินค่าได้ ความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลจึงมีจำนวนมหาศาลแตกต่างจากความเสียหายในกรณีอื่นๆ ไป แต่ประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลโดยตรง ยังคงต้องอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 อันเป็นบทบัญญัติทั่วไปมาปรับใช้แก่กรณี ซึ่งยังมีข้อจำกัดในการพิสูจน์ความรับผิดและการพิสูจน์ความเสียหายที่ไม่เหมาะสมกับสภาพความเสียหาย ทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการชดใช้เยียวยาอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ในร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. ... ก็ยังมีบทบัญญัติในการกำหนดความรับผิดบางประการที่ไม่เหมาะสม ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อการชดใช้เยียวยาความเสียหายจากน้ำมันรั่วเป็นกฎหมายเฉพาะ โดยพิจารณาถึงการกำหนดตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดที่กว้างขึ้น และนำหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดมาใช้ในการกำหนดความรับผิด รวมทั้งควรมีการกำหนดค่าปรับตามปริมาณของน้ำมันที่มีการรั่วไหลและนำหลักในการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้ เพื่อให้ผู้ประกอบการตระหนักถึงความรับผิดทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้น อีกทั้งเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษเข้ามาประนีประนอมในคดี และกระตุ้นให้ใช้ความระมัดระวังเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้นด้วย

นอกจากนี้ กลุ่มบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากน้ำมันรั่วไหลนั้นมีเป็นจำนวนมาก จำเป็นต้องอาศัยการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมและสามารถทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาอย่างเท่าเทียม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรนำรูปแบบการระงับข้อพิพาทโดยการทำข้อตกลงในคดีแบบกลุ่ม (settlement program) มาใช้ในการเยียวยาให้แก่ผู้เสียหาย เนื่องจากจะทำให้สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการเยียวยาที่ยืดหยุ่นกว่าการดำเนินคดีแบบปกติและทำให้ผู้เสียหายได้รับการชดใช้เยียวยาอย่างเท่าเทียม

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2559

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาร่วม

5685975934 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: OIL SPILL / COMPENSATION

TAWIWONG SANGPONGCHAI: Problems on Compensation Relating to Damage Caused by Oil Spill in Thailand. ADVISOR: ASST. PROF. ANGKANAWADEE PINKAEW, Ph.D., CO-ADVISOR: ASST. PROF. PAREENA SRIVANIT, Ph.D., 246 pp.

Damage caused by oil spill is considered a particular type of damage due to the fact that the damage has a direct impact on natural resources but the consequence also has an effect on human life directly and indirectly. The damage is significantly high and different from other types of damage. However, specific law in connection with the compensation for the damage caused by oil spill has not yet been established in Thailand. The general laws in the Law of Tort under the Civil and Commercial Code and the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 will apply in the event that any damage occurs. However, is not appropriate considering the nature of the damage which results in the inadequate compensation. In addition, the provisions in the Draft Civil Liability for Oil Pollution Damage Act B.E. ... in relation to liabilities are not appropriate. I, therefore, trust that the law with respect to the compensation for oil spill damage be improved by establishing a specific statutory law which can compensate the damage from oil spill in which broadening the definition of the person causing the damage is considered and strict liability shall apply when proving the claim. The polluter shall be punished by a fine considering the amount of the oil spilled. Punitive damage should also apply to encourage the person polluting to compromise when it comes to lawsuit and to promote awareness of the damage occurred.

In addition, a great number of people suffering from the damage caused by oil spill are in need of proper dispute resolution which can bring them equivalent compensation. In this regard, I believe that settlement program should be used in the order to compensate the person suffering from the damage due to its flexibility and equivalence.

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2016

Advisor's Signature

Co-Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อังคณาวิ ปิ่นแก้ว อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลักที่คอยให้คำแนะนำ ดูแลตรวจสอบและแนะแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์มาโดยตลอดทำให้การเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จไปได้ด้วยความเรียบร้อย ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์สุชาติ มงคลเลิศพล ที่ได้ให้ความเมตตากรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ คอยให้คำแนะนำและข้อมูลต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ในการวิจัยแก่ผู้เขียนอย่างเสมอมา ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และได้ให้ความรู้และข้อคิดเห็นทางวิชาการที่มีคุณค่าแก่ผู้เขียนเป็นอย่างมาก และกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วมที่ได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ลุล่วงไปด้วยดี ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาที่ให้ความรัก ความเข้าใจ ดูแลเอาใจใส่ และเป็นกำลังใจสำคัญให้ผู้เขียนเสมอมา ขอขอบพระคุณ คุณป้าสมพูน คุณป้าวันเพ็ญและครอบครัว แสงพงษ์ชัยทุกคนที่คอยให้กำลังใจ คอยให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนในด้านการศึกษาแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด จนทำให้ผู้เขียนประสบความสำเร็จได้ในวันนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ฉัตรรัตน์ ศิลปภิรมย์สุข ที่ได้ร่วมเดินทางไปสำรวจพื้นที่ที่ได้รับความเสียหาย คอยให้ปรึกษาและคำแนะนำในการหาข้อมูลประกอบการวิจัย และให้กำลังใจแก่ผู้เขียนเสมอมา ขอขอบพระคุณกลุ่มผู้เสียหายในพื้นที่บ้านเพและเกาะเสม็ด จ.ระยอง รวมถึงพี่ๆ หน่วยงานทุกคนในคดีที่ได้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการทำวิจัยจนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอขอบคุณนางสาวปิยวรรณ ศุภกิจมงคลกุล ที่คอยรับฟังปัญหาต่างๆ ให้ข้อคิดให้คำแนะนำในการจัดการปัญหาและคอยให้ความช่วยเหลือในทุกๆ ด้านแก่ผู้เขียนเสมอมา ขอขอบคุณนางสาวยลพรรณ และเพื่อนๆ พี่ๆ ร่วมชั้นหลักสูตรกฎหมายเอกชนและธุรกิจทุกคนที่คอยให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด รวมถึงเจ้าหน้าที่หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตทุกท่านที่ได้ดูแลให้คำแนะนำ ช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการทำวิทยานิพนธ์

สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฐ
สารบัญรูปภาพ.....	ฑ
บทที่ 1	1
บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	9
1.3 สมมติฐานการวิจัย	10
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	10
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย.....	10
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	11
บทที่ 2	12
หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วในประเทศไทย	12
2.1 แนวคิดและทฤษฎีทั่วไปที่เกี่ยวข้อง	12
2.1.1 หลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด	13
2.1.2 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย	15
2.1.3 หลักความรับผิดของรัฐ.....	18
2.1.4 หลักการป้องกันล่วงหน้า.....	22
2.1.5 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน	24

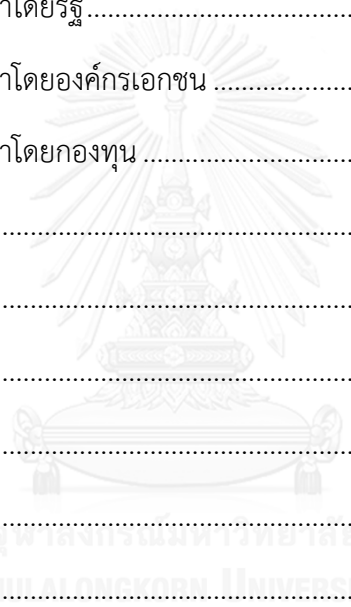
2.2 ความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วในทะเล	26
2.2.1 สาเหตุของการเกิดน้ำมันรั่วในทะเล	27
2.2.2 ลักษณะของความเสียหาย	29
2.2.3 บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากน้ำมันรั่ว	35
2.2.4 กรณีตัวอย่างคดีความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลในทะเล	40
2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วในประเทศไทย ..	43
2.3.1 แนวคิดและวิวัฒนาการของการชดใช้เยียวยาความเสียหาย	44
2.3.2 การชดใช้เยียวยาโดยเอกชนผู้ก่อความเสียหาย	46
2.3.2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	47
2.3.2.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	60
2.3.2.3 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (การดำเนินคดีกลุ่ม)	67
2.3.2.4 ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน อันเกิดจากเรือ พ.ศ.	72
2.3.3 การชดใช้เยียวยาโดยหน่วยงานของรัฐ	76
2.3.3.1 หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาน้ำมันรั่วไหล	77
(ก) หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการดำเนินกิจการขนส่งน้ำมัน	77
(ข) หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำมัน	78
(ค) หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ	84
2.3.3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้เยียวยากรณีที่รัฐมีความผิด	86
(ก) พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539	96
(ข) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539	99

(ค) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลง วันที่ 3 ตุลาคม 2554	99
2.3.3.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้เยียวยากรณีของรัฐไม่มีส่วนผิด.....	100
(ก) ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556	101
(ข) พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543.....	102
(ค) กฎหมายอื่น	103
2.4 การชดใช้เยียวยาโดยมาตรการอื่นๆ	105
2.4.1 การประกันภัย	105
2.4.2 กองทุน	108
บทที่ 3	112
การชดใช้เยียวยาความเสียหายจากน้ำมันรั่วในต่างประเทศ.....	112
3.1 การชดใช้เยียวยาตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ	112
3.1.1 อนุสัญญาเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน	114
3.1.1.1 อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งเพื่อความเสียหายอัน เกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1992 หรือ CLC).....	114
3.1.1.2 อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อ ชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1992 หรือ FUND Convention)	121
3.1.2 พิธีสารเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน	132

3.1.2.1 พิธีสารเพิ่มอนุสัญญาว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชย ความเสียหายอันเนื่องจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 ในการจัดตั้งกองทุน ส่วนเสริม (Protocol of 2003 to the International Convention on the establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage 1992 หรือ Supplementary Fund Protocol)	132
3.1.3 องค์การและหน่วยงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง	136
1) องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization).....	136
2) สมาคมเจ้าของเรือนานาชาติ (The International Tanker Owner Pollution Federation Limited หรือ ITOPF)	137
3.2 การชดใช้เยียวยาตามกฎหมายของสหภาพยุโรป	139
3.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดและประเภทความเสียหายที่รับรอง	140
3.2.1.1 กฎระเบียบของสหภาพยุโรป	141
3.2.1.2 กฎหมายภายในของประเทศสมาชิก	145
3.2.2 รูปแบบของการจัดการข้อเรียกร้อง	150
3.2.2.1 โดยบทบัญญัติของกฎหมาย	150
3.2.2.2 โดยมีใช้บทบัญญัติของกฎหมาย	151
3.2.2.3 โดยคณะกรรมการ.....	153
3.2.2.4 โดยกระบวนการทางศาล.....	154
3.2.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	155
3.2.3.1 หน่วยความปลอดภัยทางทะเลยุโรป (European Maritime Safety Agency).....	155
3.3 การชดใช้เยียวยาตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา	156
3.3.1 กฎหมายเกี่ยวกับหลักความรับผิดและประเภทความเสียหายที่รับรอง	156
3.3.1.1 กฎหมายจารีตประเพณี (State common law)	156

3.3.1.2	หลักกฎหมายพาณิชย์นาวีทั่วไป (General Maritime Law).....	157
3.3.1.3	กฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมัน (The Oil Pollution Act 1990).....	158
3.3.1.4	กฎหมายมลพิษน้ำมันของแต่ละรัฐ (State oil pollution legislation).....	166
3.3.2	รูปแบบของการชดใช้เยียวยา.....	166
3.3.2.1	โดยการยื่นข้อเรียกร้องตามที่กำหนดในกฎหมาย.....	166
3.3.2.2	โดยการตกลงระงับข้อพิพาท (Settlement of claim).....	169
3.3.2.3	โดยการขอรับเงินจากกองทุน.....	177
3.3.3	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน.....	181
3.3.3.1	หน่วยพิทักษ์ชายฝั่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Coast Guard).....	181
3.3.3.2	หน่วยพิทักษ์สิ่งแวดล้อมสหรัฐอเมริกา (U.S. EPA).....	183
3.4	การชดใช้เยียวยาตามกฎหมายของประเทศสิงคโปร์.....	183
3.4.1	บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษน้ำมัน.....	184
3.4.1.1	กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ (ความรับผิดทางแพ่งและการชดใช้ เยียวยาความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน) (Merchant Shipping (Civil Liability and Compensation for Oil Pollution) Act 1981.....	185
3.4.1.2	กฎหมายว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเล (Prevention of Pollution of the Sea Act, 1981).....	191
3.4.2	การเยียวยาโดยกองทุนระหว่างประเทศ.....	193
3.4.3	หน่วยงานซึ่งมีอำนาจจัดการกับสถานการณ์น้ำมันรั่วในประเทศสิงคโปร์.....	194
บทที่ 4	196
วิเคราะห์ปัญหาการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่ว	196
4.1	การกำหนดความรับผิดของผู้ก่อความเสียหาย.....	196
4.1.1	องค์ประกอบความรับผิดตามกฎหมาย.....	196
4.1.2	การพิสูจน์ความผิด.....	201

4.1.3 การพิสูจน์ความเสียหาย	204
4.2 การระงับข้อพิพาท	207
4.2.1 การระงับข้อพิพาทโดยศาล	208
4.2.2 การระงับข้อพิพาทโดยการตกลงกัน	212
4.3 มาตรการในการเยียวยา	217
4.3.1 มาตรการเยียวยาโดยผู้ก่อความเสียหาย	218
4.3.2 มาตรการเยียวยาโดยรัฐ	220
4.3.3 มาตรการเยียวยาโดยองค์กรเอกชน	223
4.3.4 มาตรการเยียวยาโดยกองทุน	227
บทที่ 5	230
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	230
5.1 บทสรุป	230
5.2 ข้อเสนอแนะ	235
รายการอ้างอิง	237
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	246



สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 สถิติน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทย.....	2
ตารางที่ 2 กลุ่มผู้ประกอบการโรงแรม/รีสอร์ทซึ่งฟ้องคดีที่ศาลจังหวัดระยอง.....	38
ตารางที่ 3 รายงานผลการพิจารณาคำร้องขอรับการช่วยเหลือเยียวยาและคำร้องอุทธรณ์ผล การตรวจสอบกลิ่นกรอง และประเมินค่าความเสียหายของคณะทำงานตรวจสอบ กลิ่นกรอง และประเมินค่าความเสียหาย.....	54



สารบัญรูปร่าง

รูปที่ 1 ปริมาณการจับปูม้าและรายได้ของชาวประมง	36
รูปที่ 2 ปริมาณการจับหมึกและรายได้ของชาวประมง	37
รูปที่ 3 องค์การป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำอันเนื่องมาจากน้ำมัน*	80
รูปที่ 4 จำนวนข้อเรียกร้องความเสียหายจากมลพิษน้ำมันในประเทศเกาหลี	131
รูปที่ 5 จำนวนเงินชั้นสูงสุดที่ชดใช้เยียวยาในระหว่างประเทศ	135
รูปที่ 6 การเยียวยาตามข้อตกลงร่วมกันของสมาคมผู้ต้องรับผิดชอบในมลพิษนอกชายฝั่ง (OPOL Agreement).....	153
รูปที่ 7 พื้นที่ความเสียหายทางเศรษฐกิจ (Economic loss zone)	173
รูปที่ 8 โครงสร้างของกองทุน OSLTF	179

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

น้ำมันเป็นปัจจัยสำคัญของกิจกรรมการขนส่งทางทะเล เมื่อเศรษฐกิจเริ่มโตขึ้น การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจึงมักควบคู่ไปกับการต้องการทางด้านพลังงานที่สูงขึ้น ทำให้ต้องมีการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น อุบัติเหตุจากการขนส่งทางทะเลจึงอาจเกิดขึ้นได้เสมอ ซึ่งทำให้มักพบกับข่าวน้ำมันรั่วไหล (Oil Spill) ลงสู่ทะเลตามหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เสมอไม่ว่าจะเป็นในประเทศไทยหรือต่างประเทศก็ตาม เมื่อมีน้ำมันไหลลงสู่แหล่งน้ำแล้ว น้ำมันบางส่วนจะระเหยไปในอากาศ แต่น้ำมันที่เหลือจะเปลี่ยนสภาพโดยขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ เช่น แสงแดด กระแสน้ำ อุณหภูมิ ฯลฯ รวมถึงคุณสมบัติเฉพาะของน้ำมันชนิดนั้นๆ ด้วย คราบน้ำมันที่อยู่บนผิวน้ำจะทำปฏิกิริยากับออกซิเจน ทำให้ออกซิเจนในน้ำลดลง และปิดกั้นการสังเคราะห์แสงของพืชน้ำ และเปลี่ยนแปลงสภาวะการย่อยสลายของแบคทีเรียในน้ำ ซึ่งส่งผลเสียต่อสิ่งมีชีวิตในน้ำที่อาศัยอยู่บริเวณนั้น เช่น ปะการัง สาหร่ายทะเล ปลาชนิดต่างๆ กุ้ง หอย ปู ปลาหมึก ฯลฯ ทำให้เกิดการสะสมสารพิษในห่วงโซ่อาหารอันส่งผลกระทบต่อมนุษย์ซึ่งเป็นผู้บริโภคชั้นสุดท้าย¹ นอกจากนี้คราบน้ำมันยังกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การประมงและการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง ชาวประมงต่างได้รับความเสียหายเป็นอย่างมากเนื่องจากจับสัตว์น้ำไม่ได้ ขาดรายได้หลัก ทำให้ต้องออกไปจับสัตว์น้ำในบริเวณที่ไกลออกไปซึ่งมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย ผู้ประกอบการโรงแรม รีสอร์ท และร้านอาหารต่างก็ได้รับผลกระทบจากการที่ปริมาณนักท่องเที่ยวลดน้อยลงเนื่องจากต้องขาดรายได้จากการประกอบอาชีพ ปัญหาการรั่วไหลของน้ำมันจึงเป็นปัญหาสำคัญเนื่องจากมีความเสียหายที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลจำนวนมากและกระทบถึงทรัพยากรธรรมชาติซึ่งไม่มีเจ้าของ จึงมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากความเสียหายทั่วไป การชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างทั่วถึงจึงมีความสำคัญที่ควรศึกษา เนื่องจากต้องอาศัยรูปแบบการชดใช้เยียวยาและกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

¹ ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล, น้ำมันรั่วไหลทางทะเล (oil spill) [ออนไลน์], 24 สิงหาคม 2554. แหล่งที่มา

จากสถิติกรมเจ้าท่า ระหว่างปี พ.ศ. 2540 – 2556 พบการรั่วไหลของน้ำมันในปริมาณมาก (20,000 ลิตรขึ้นไป) ทั้งหมด 12 ครั้ง ซึ่งเกิดในทะเลและชายฝั่งท่าเทียบเรือ สาเหตุมาจากอุบัติเหตุ ระหว่างการขนถ่ายน้ำมันและจากอุบัติเหตุต่างๆ ดังแสดงในตารางนี้²

ตารางที่ 1 สถิติน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทย

ลำดับ	วัน เดือน ปี	ชนิดน้ำมัน	สถานที่เกิด	สาเหตุ	ปริมาณ
1	22 พฤษภาคม 2544	น้ำมันดิบ	ท่าขนถ่ายน้ำมันกลางทะเล บริษัท อัลลายแอนซ์ รีไฟน์นิ่ง จำกัด ท่าเรือมาบตาพุด ระยอง	Brakeaway Coupling ขนาด 16 นิ้ว ที่กำลังขนถ่ายจากเรือ Tokachi หลุดออกจากกันทำให้น้ำมันรั่วไหล	30 ตัน
2	15 มกราคม 2545	น้ำมันเตา	หินฉลาม เกาะจวง นอกฝั่งอำเภอสัตหีบ จ.ชลบุรี	เรือ Eastern Fortitude สัญชาติปานามา ชนหินฉลาม	234 ตัน
3	17 ธันวาคม 2545	น้ำมันเตา	ทางเข้าท่าเรือแหลมฉบัง ด้านใต้ของเกาะสีชัง ชลบุรี	เรือ Kota Wijaya โดนกับเรือ Sky Ace ทำให้มีน้ำมันเตารั่วไหลลงทะเล	210 ตัน
4	20 พฤศจิกายน 2548	น้ำมันดิบ	บริเวณท่อนผูกเรือ SBM ของบริษัทไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) อ.ศรีราชา ชลบุรี	ท่อเชื่อมต่อหลุดขณะส่งถ่ายน้ำมัน เนื่องจากคลื่นลมแรง	20 ตัน
5	4 พฤษภาคม 2549	น้ำมันเตา	บริเวณหน้าท่าเทียบเรือ บริษัท อัลลายแอนซ์ รีไฟน์นิ่ง จำกัด อ.มาบตาพุด ระยอง	รั่วไหลจากรอยรั่วที่ระวางหมายเลข 2 ของเรือบรรทุกน้ำมัน CP 34	20 ตัน

² กรมเจ้าท่า, สถิติการรั่วไหลของน้ำมันในปี 2540-2553 [ออนไลน์], 26 เมษายน 2558. แหล่งที่มา

6	6 ตุลาคม 2550	Saraline 185V	บริเวณแท่น Trident-16 (Offshore Mobile Drilling Unit) ของบริษัท Chevron Thailand	รั่วไหลจาก Storage Tank	220 บาร์เรล
7	9 ธันวาคม 2550	น้ำมันดีเซล และน้ำมัน เตา	ในทะเลห่างชายฝั่ง อ.สติงพระ จ.สงขลา ประมาณ 6 ไมล์ทะเล	เรือบรรทุกแก๊สของบริษัท เวิร์ลไวด์ทรานสปอร์ต จำกัด อับปาง	ประมาณ 20,000 ลิตร
8	15 มิถุนายน 2551	น้ำมันเตา	บริเวณอู่เรือบริษัท เอเชียน มารีน เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) อำเภอพระสมุทร เจดีย์ สมุทรปราการ	รั่วไหลจากเรือสินค้า Chol Han Vong Chong Nyon Ho สัญชาติเกาหลีเหนือ	คาดว่าไม่ น้อยกว่า 40,000 ลิตร
9	4 กันยายน 2554	ดีเซล (B5)	ห่างจากเกาะราชาใหญ่ ทางด้านตะวันออก ประมาณ 4 ไมล์ทะเล จ. ภูเก็ต	เรือบรรทุกน้ำมันชื่อ ส.โชค ถาวร 6 จม เนื่องจากสภาพ ภูมิอากาศเลวร้ายและมีคลื่น ลมแรง	ประมาณ 40,000 ลิตร
10	2 สิงหาคม 2554	คราบ น้ำมันสีดำ และสีรุ้ง	ต.ทุ่งสุขลา อ.ศรีราชา จ.ชลบุรี	รั่วไหลจากเรือบรรทุก เหล็กสัญชาติปานามา	79 ตัน
11	22 มีนาคม 2556	น้ำมันเตา	คลองท่าจีน อ.เมือง จ. ภูเก็ต	เรือประมงเปรมิกาจม	18 ตัน
12	27 กรกฎาคม 2556	น้ำมันดิบ	เกาะเสม็ด จ.ระยอง	รั่วไหลจากท่อรับน้ำมันดิบ ของบริษัท PTTGC	ประมาณ 50 ตัน

จะเห็นได้ว่าเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลนั้นเคยเกิดขึ้นตลอดมาตั้งแต่ในอดีต แต่เนื่องจากเป็น
เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกลางทะเลมีผู้รู้เห็นน้อย คราบน้ำมันไม่ได้พัดเข้าสู่ชายหาดโดยตรง คงมีเพียง

ตะกอนน้ำมันหรือทาร์บอล* เล็กๆ ที่ลอยเข้าชายฝั่งมาเท่านั้น จึงทำให้ผู้คนที่อยู่อาศัยไม่ค่อยรู้สึกถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น ประกอบกับมิได้มีการดำเนินคดีเรียกร้องค่าเสียหายอย่างเป็นทางการเป็นกิจจะลักษณะต่อก่อนเหตุจึงไม่เป็นที่สนใจของสื่อมวลชนเท่าใดนัก จนกระทั่งเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2556 ได้เกิดเหตุท่อขนส่งน้ำมันดิบขนาด 16 นิ้ว ของบริษัทพีทีที โกลบอล เคมิคอล เกิดการรั่วไหลขณะกำลังขนถ่ายน้ำมันดิบมายังโรงกลั่น ทำให้มีน้ำมันดิบกว่า 50,000 ลิตร ไหลลงสู่ทะเลมาตาพุด จังหวัดระยอง แม้ทางเจ้าหน้าที่จะสามารถกำจัดน้ำมันไปได้กว่าร้อยละ 70 แล้วก็ตาม แต่หลังจากนั้นเพียง 2 วัน กระแสคลื่นลมที่แรงได้พัดพาน้ำมันดิบบางส่วนเข้าสู่ชายฝั่งอ่าวพร้าว เกาะเสม็ด อันเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัดระยอง ชายหาดเต็มไปด้วยคราบน้ำมันสีดำ สร้างความตกใจแก่ผู้พบเห็น มีผู้คนได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพประมง ผู้ประกอบการโรงแรมและร้านอาหาร ผู้ประกอบการอาชีพอื่นๆ ต่างออกมาเรียกร้องว่าเงินที่ได้รับชดเชยเยียวยาจากทางบริษัทานั้นไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่ได้รับทั้งผลกระทบต่อระบบนิเวศและการดำรงชีพ รายได้ที่ต้องสูญเสียไปเนื่องจากไม่สามารถจับสัตว์น้ำได้ นักท่องเที่ยวไม่กล้ามาเที่ยวและขาดความเชื่อมั่นในการบริโภคอาหารทะเลของจังหวัดระยอง ทำให้รายได้ลดลงไปจากเดิมมาก นอกจากนี้ยังมีชาวบ้านบางกลุ่มที่รายชื่อดังกล่าวไม่ได้รับการชดเชยเยียวยา เหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลในครั้งนี้จึงเป็นเหตุการณ์ครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์ที่เคยเกิดขึ้น สื่อมวลชน และภาครัฐต่างให้ความสนใจ มีการดำเนินคดีเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง แม้ทางบริษัทฯ จะได้ร่วมกับภาครัฐตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเพื่อจ่ายเงินเยียวยาเบื้องต้นให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ทำให้ต้องมีการดำเนินคดีตามกฎหมายเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเยียวยาความเสียหายที่ได้รับต่อไป

เมื่อมีความเสียหายจากน้ำมันรั่วไหลเกิดขึ้น กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยเยียวยาในประเทศไทย ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปของการเยียวยาความเสียหายจากเหตุละเมิดทั่วไป แต่ก็สามารถนำมาปรับใช้กับความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลได้หากสามารถพิสูจน์ได้ครบหลักเกณฑ์ที่กำหนด แต่ยังมีข้อจำกัดอยู่บางประการ

* ทาร์บอล (tar ball) คือ ก้อนน้ำมันสีดำที่พบได้บริเวณริมชายหาด ซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะทางกายภาพ เคมีและชีวภาพของคราบน้ำมันในทะเลจากคลื่นและลม รวมตัวกันเป็นก้อนจมลงสู่พื้นทะเล เมื่อผ่านไปสักระยะหนึ่งจะมีสภาพเป็นของแข็งหรือกึ่งของแข็ง โดยมีเปลือกแข็งหุ้มอยู่ภายนอกและมีลักษณะอ่อนนุ่มเหนียวอยู่ภายใน

เนื่องจากประมวลกฎหมายและพาณิชย์ มาตรา 420 เป็นการกำหนดรูปแบบความรับผิดโดยอาศัยพื้นฐานจากความผิด (Fault-based Liability) ซึ่งผู้ได้รับความเสียหายจะต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ได้ ครบองค์ประกอบความรับผิดของกฎหมาย การที่กำหนดให้ผู้ได้รับความเสียหายเป็นผู้พิสูจน์ความผิดของผู้ก่อความเสียหายจึงเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้เสียหายเป็นอย่างมาก เพราะการพิสูจน์ว่าการรั่วไหลของน้ำมันที่เกิดขึ้นกลางทะเลนั้นเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อเหตุหรือไม่นั้น ผู้เสียหายไม่อยู่ในวิสัยที่จะทราบเหตุการณ์ในขณะที่เกิดเหตุได้ การให้ผู้เสียหายต้องเป็นฝ่ายพิสูจน์ถึงเหตุแห่งความเสียหายจึงเป็นการไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 438 นั้น ศาลจะกำหนดให้ตามความเสียหายที่แท้จริง ซึ่งศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าเสียหายโดยพิจารณาตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด และจะไม่กำหนดค่าสินไหมทดแทนที่มากกว่าความเสียหายที่แท้จริงเพื่อเป็นการลงโทษจำเลย โจทก์จึงมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ถึงความเสียหายที่โจทก์ได้รับ ดังนั้น หากขาดหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าเสียหายและขาดพยานหลักฐานที่ชัดเจน ย่อมเป็นอุปสรรคต่อศาลในการกำหนดค่าเสียหายให้แก่โจทก์ ในการฟ้องคดีละเมิดจึงมักปรากฏว่าผู้เสียหายได้รับค่าสินไหมทดแทนในจำนวนที่ค่อนข้างน้อยกว่าความเป็นจริง เนื่องจากไม่สามารถนำสืบให้ศาลเห็นได้ว่าความเสียหายที่ตนได้รับนั้นมีมูลค่าสูงถึงจำนวนค่าเสียหายที่ตนเรียกร้องมา³ อย่างไรก็ดีค่าเสียหายบางประเภท เช่น ค่าเสียหายทางด้านจิตใจ หรือค่าเสียหายอื่นๆ ที่มีอาจคำนวณเป็นเงินได้นั้น ยังไม่สามารถชดใช้เยียวยาได้ตามกฎหมายลักษณะละเมิด และการฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อการชดใช้เยียวยานี้ยังต้องเสียค่าใช้จ่ายและใช้ระยะเวลาในการดำเนินคดีที่ยาวนาน และยังมีข้อจำกัดในเรื่องของอายุความฟ้องร้องคดีอีกด้วย⁴

นอกจากการชดใช้เยียวยาตามกฎหมายละเมิดแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษโดยนำหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) และ

³ คดีหมายเลขดำที่ ปค.35/2540 คดีหมายเลขแดงที่ ปค.9/2544 ของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ได้พิพากษาในส่วนของค่าเสียหายว่า โจทก์ที่ 1 ไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับค่าเสียหายมาแสดง คงมีเพียงประวัติการรักษาพยาบาลเท่านั้น แต่เชื่อว่าโจทก์ที่ 1 ได้ไปรับการรักษาพยาบาลมาจริง อย่างไรก็ตามเมื่อไม่อาจกำหนดค่ารักษาพยาบาลที่แท้จริงได้ จึงกำหนดให้ตามสมควร

⁴ ไทยรัฐออนไลน์, กลุ่มประมงเกาะเสม็ด ยื่นฟ้องปตท. ปมท่อน้ำมันรั่ว [ออนไลน์], 4 พฤศจิกายน 2558 แหล่งที่มา <http://tr-online.phalcon.ni11.pw/content/438886>

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter pays principle หรือ PPP) มาใช้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายที่เกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ โดยผู้ที่ได้รับความเสียหายไม่ต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย เพียงแต่พิสูจน์ว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของจำเลย อันเป็นหลักการในมาตรา 96⁵ ที่กำหนดความรับผิดทางแพ่งไว้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย ซึ่งการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 96 นี้ปรากฏอยู่ในคดีสิ่งแวดล้อมหลายคดีของประเทศไทย เช่น คดีโคบอลท์-60 คดีสารตะกั่วปนเปื้อนลำห้วยคลิตี้ คดีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ และรวมถึงกรณีน้ำมันรั่วไหลที่เกิดในทะเลด้วยโดยถือว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ระบุว่าค่าเสียหายที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบนั้นได้แก่อะไรบ้าง เพียงแต่ระบุว่าให้รวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นด้วย ดังนั้นประเภทของความเสียหายและการกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ยังคงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้เยียวยาความเสียหายดังที่กล่าวมาข้างต้น ในฐานะที่เป็นบทบัญญัติสำหรับการชดเชยเยียวยาความเสียหายในกรณีทั่วไป มิใช่บทบัญญัติโดยเฉพาะเกี่ยวกับความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่ว ซึ่งยังมีข้อจำกัดอยู่บางประการและไม่สอดคล้อง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

“มาตรา 96 แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิด ของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตราย แก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของ รัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือ ประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

(1) เหตุสุจริตหรือการสงคราม

(2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

(3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือ ความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมด ที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย”

กับสภาพความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากความเสียหายทั่วไป ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายซึ่งได้รับผลกระทบจากน้ำมันรั่วได้

นอกจากนี้ประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันอีกหลายฉบับ อันได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547, พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514, พระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490⁶ ก็ตาม แต่กฎหมายเหล่านี้มิใช่บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาความเสียหายโดยตรง เพียงแต่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ, การกำหนดโทษทางอาญา และมาตรการในการป้องกันและการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นอันเป็นกฎหมายในเชิงควบคุมป้องกันและจัดการความเสียหายเท่านั้น ไม่ใช่กฎหมายสำหรับการเยียวยาผู้เสียหายโดยตรง จึงจะเห็นได้ว่ากฎหมายที่มีอยู่ในการชดเชยเยียวยาความเสียหาย สามารถเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยเยียวยาอย่างสมบูรณ์ เมื่อกลไกในการชดเชยเยียวยาตามกฎหมายไม่ชัดเจน การระงับข้อพิพาทจึงจบลงด้วยการประนีประนอมยอมความเพื่อลดระยะเวลาและค่าใช้จ่ายของการดำเนินคดี เพื่อให้ข้อพิพาทต่างๆ เสรีไปโดยเร็ว

โดยส่วนใหญ่เมื่อเกิดความเสียหายจากน้ำมันรั่วแล้วผู้ก่อเหตุมักจะออกมาแสดงความรับผิดชอบเพื่อเจรจาตกลงเรื่องค่าเสียหายในเบื้องต้นก่อน ซึ่งหากเป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่ายก็จะสามารถระงับข้อพิพาทไม่ให้ขึ้นไปสู่กระบวนการทางชั้นศาล ทำให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายลง ทั้งนี้ ในการเจรจาตกลงจำนวนค่าเสียหายนั้นขึ้นอยู่กับอำนาจในการต่อรองของแต่ละฝ่ายด้วย ซึ่งผู้เสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วส่วนใหญ่มักเป็นชาวประมงและผู้ประกอบอาชีพค้าขายรายย่อยที่มีอำนาจต่อรองไม่มาก⁷ จึงมักไม่ประสงค์จะดำเนินการฟ้องร้องให้มากความ จำต้องยอมรับจำนวนเงินเยียวยาที่ไม่เป็นธรรม การเจรจาจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นในความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วของประเทศไทยในปัจจุบันนั้นจึงยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้ทางฝ่ายผู้ก่อมลพิษจะเป็นผู้

⁶ ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกโดย พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558

⁷ เช่น กรณีน้ำมันรั่วที่เกิดขึ้นบริเวณบ้านแพและเกาะเสม็ด ผู้เสียหายส่วนใหญ่จะเป็นชาวประมงรายย่อย, พ่อค้ารายย่อย, ร้านอาหารเล็กๆ หรือกลุ่มอาชีพรับจ้างทั่วไป เช่น ทำโม่บายหอย ขายของหาบเร่ นวดแผนโบราณ เป็นต้น

กำหนดเกณฑ์ในการจ่ายเงินเยียวยาเพียงฝ่ายเดียว และแม้จะมีการร่วมมือกับทางภาครัฐเพื่อตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบความเสียหายแต่ก็ยังไม่มีความเป็นอิสระเท่าที่ควร ยังมีข้อโต้แย้งถึงเกณฑ์การคำนวณค่าเสียหายที่ยังไม่ชัดเจนและไม่สมเหตุสมผล ทำให้จำนวนเงินที่ได้รับไม่ตรงตามความเสียหายที่ได้รับจริง อีกทั้งยังไม่มีวิธีการคัดกรองข้อเรียกร้องที่มีประสิทธิภาพพอสมควร ทำให้มีการแอบอ้างขอรับเงินเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ผู้ที่ไม่ได้รับความเสียหายได้รับเงินเยียวยา แต่ผู้เสียหายที่แท้จริงกลับไม่ได้รับเงินเยียวยา ทำให้ต้องมีการฟ้องร้องบังคับกันทางศาลต่อไป

สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากน้ำมันรั่วรั้นั้น แม้ผู้ที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายหรือผู้ก่อมลพิษนั้น จะเป็นเป้าหมายหลักแห่งการเรียกร้องให้ชดใช้เยียวยา แต่อย่างไรก็ตาม อาจมีความรับผิดชอบของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องได้ในบางกรณี เช่น กรณีหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจกรรมการขนถ่ายน้ำมัน ละเลยไม่ตรวจสอบควบคุมการดำเนินงานตามมาตรฐานความปลอดภัย หรือการอนุญาตให้ใช้สารเคมีสลายคราบน้ำมันที่ไม่ถูกต้อง รวมถึงการไม่ควบคุมให้มีการใช้ปริมาณสารเคมีภายในกรอบที่กำหนด อันมีส่วนให้เกิดความเสียหายขึ้น ย่อมถือได้ว่าการละเมิดเกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานของรัฐนั้นใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการออกกฎหรือคำสั่ง หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร อันเป็นคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3) เช่นกัน ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้สามารถฟ้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แม้การฟ้องร้องให้หน่วยงานรับผิดชอบจะมีข้อดีในเรื่องของการบังคับคดีเนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีทรัพย์สินมากเพียงพอให้บังคับคดีได้ แตกต่างจากการบังคับคดีเอาแก่ผู้ก่อมลพิษซึ่งอาจไม่มีทรัพย์สินเพียงพอ หรืออาจล้มละลายได้ แต่ในการที่จะพิสูจน์ความรับผิดชอบของรัฐนั้นอาจเป็นไปได้ยากมาก เนื่องจากต้องพิสูจน์ตามหลักเกณฑ์ในเรื่องละเมิดให้เห็นถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของรัฐ อีกทั้งยังมีข้อจำกัดในการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างกรกระทำและผลด้วย นอกจากนี้ การจะให้หน่วยงานของรัฐเข้ามารับผิดชอบเสมือนหนึ่งว่าเป็นผู้ก่อมลพิษเสียเองอาจไม่เป็นธรรมและสร้างภาระให้กับรัฐเกินสมควร อีกทั้งยังทำให้ไม่เป็นการจูงใจผู้ก่อมลพิษให้ตระหนักถึงการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นด้วย

แม้ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วแล้วจะสามารถกำจัดคราบน้ำมันหมดสิ้นไปได้จนมองไม่เห็นคราบน้ำมันในทะเลและชายหาดแล้วก็ตาม แต่ยังคงมีความเสียหายแฝงอยู่อีกมาก เป็นความอันตรายที่เกิดจากการใช้สารเคมีในการขจัดคราบน้ำมันละลายปะปนไปกับน้ำทะเล เกิดสารเคมี

ตกค้างในทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและระบบนิเวศ กระทบต่อสุขภาพอนามัยของคนในพื้นที่และส่งผลกระทบต่อชาวประมงที่ประกอบอาชีพบริเวณนั้นในระยะยาว เนื่องจากปริมาณสัตว์น้ำที่ลดลงจึงไม่สามารถจับสัตว์น้ำมาขายได้ ต้องออกไปจับสัตว์น้ำในบริเวณที่ไกลออกไปและมีต้นทุนสูงขึ้น บางรายถึงกับต้องเลิกประกอบอาชีพประมงไป นอกจากนี้ผู้ประกอบการที่พักและร้านอาหารรวมถึงผู้ประกอบการอาชีพอื่นๆ ต่างก็ได้รับผลกระทบ เนื่องจากปริมาณนักท่องเที่ยวที่ลดลง ทำให้ชาวบ้านต้องขาดรายได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งเงินชดเชยเบื้องต้นที่พวกเขาได้รับนั้น หาได้เพียงพอต่อความเสียหายที่พวกเขาต้องเผชิญ ทำให้ต้องมาฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายตามกระบวนการยุติธรรมต่อไป ต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานพอสมควรกว่าจะได้รับเงินเยียวยา และในท้ายที่สุดก็อาจจะไม่ได้รับเงินเยียวยาเลย หากไม่สามารถพิสูจน์ความเสียหายที่ได้รับต่อศาลได้ ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่ได้รับการเยียวยานี้ผู้เสียหายจะต้องเป็นฝ่ายแบกรับภาระความเสียหายเอาไว้เอง ชาวบ้านในพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่นิยมทำประกันภัยไว้ แต่จะเป็นทางฝ่ายผู้ประกอบการในธุรกิจน้ำมันเองที่ทำประกันภัยความเสี่ยงของตนเองไว้⁸ นอกจากนี้ไม่ปรากฏว่าประเทศไทยมีกองทุนสำหรับช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันแต่อย่างใด จึงสะท้อนให้เห็นว่าการชดใช้เยียวยาความเสียหายกรณีน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะเยียวยาผู้เสียหายได้ครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนจึงศึกษาถึงการชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดจากน้ำมันรั่วในประเทศไทย โดยจะมุ่งเน้นศึกษาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อมนุษย์และรูปแบบการชดใช้เยียวยาของประเทศไทยในปัจจุบัน เพื่อหาแนวทางในการชดใช้เยียวยาที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนในอนาคตต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาความเสียหายอันเกิดจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วและผลกระทบที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดเรื่องการชดใช้เยียวยาความเสียหายต่อมนุษย์อันเกิดจากน้ำมันรั่วในประเทศไทย

⁸ ตัวอย่างเช่น การประกันภัยธุรกิจหยุดชะงัก หรือ การประกันภัยความรับผิดชอบต่อบุคคลที่สาม

1.2.3 เพื่อศึกษารูปแบบการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วในประเทศไทยในปัจจุบัน

1.2.4 เพื่อศึกษารูปแบบการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วในต่างประเทศ

1.2.4 เพื่อศึกษาหามาตรการการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับการเยียวยาผู้เสียหายในประเทศไทย

1.3 สมมติฐานการวิจัย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทยแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายยังมีข้อจำกัดและไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองผู้เสียหาย ตลอดจนการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมุ่งศึกษาถึงความเสียหายและผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากน้ำมันรั่วไหลในทะเลประเทศไทย ศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้เสียหายในความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย ความเสียหายต่อทรัพย์สิน และความเสียหายต่อการสูญเสียรายได้จากการประกอบอาชีพ โดยจะศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้เยียวยา กรณีศึกษาต่างๆ คำพิพากษาของศาล รวมถึงแนวทางในการวิเคราะห์มูลค่าความเสียหายและการกำหนดค่าเสียหาย ซึ่งการศึกษาถึงการชดใช้เยียวยานี้ หมายถึงการชดใช้เยียวยาโดยผู้ก่อมลพิษอันเป็นต้นเหตุแห่งความเสียหาย รวมถึงบทบาทของรัฐในการการชดใช้เยียวยาและการจัดการกับปัญหาน้ำมันรั่วไหล

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาจะใช้วิธีศึกษาวิจัยทางเอกสารโดยศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลตำราทางกฎหมาย คำพิพากษาของศาล ตลอดจนเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ นอกจากนี้จะมีการเก็บข้อมูลจากบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วที่จังหวัดระยองในปี พ.ศ. 2556 เพื่อประกอบการวิเคราะห์เชิงเหตุผลและหาข้อสรุป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ได้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้เยียวยาผู้เสียหายในกรณีน้ำมันรั่ว

1.6.1 ได้ทราบถึงความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อผู้เสียหายและทรัพยากรธรรมชาติ

1.6.2 ได้ทราบถึงรูปแบบและมาตรการทางกฎหมายเรื่องการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วในประเทศไทย

1.6.3 ได้ทราบถึงรูปแบบและมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วในต่างประเทศ

1.6.4 ได้ทราบถึงแนวทางการชดใช้เยียวยาความเสียหายและแนวทางในการประเมินมูลค่าความเสียหายที่มีประสิทธิภาพเพื่อนำมาปรับใช้กับการชดใช้เยียวยาความเสียหายในประเทศไทย

บทที่ 2

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วใน ประเทศไทย

ความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหล เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นกลางทะเล น้ำมันและสารเคมีได้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศ อันส่งผลกระทบต่อมนุษย์ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเป็นจำนวนมาก ดังนั้นความเสียหายจากน้ำมันรั่วจึงเป็นหนึ่งในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม จึงอาจมีแนวคิดหรือหลักทฤษฎีทางสิ่งแวดล้อมบางประการที่เป็นพื้นฐานแห่งการชดใช้เยียวยาหรือหลักเกณฑ์ทางสิ่งแวดล้อมอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องได้ นอกจากนี้ความเสียหายจากน้ำมันรั่วยังมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากความเสียหายทั่วไป กล่าวคือ มีความเสียหายทางกายภาพที่เกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีเจ้าของ จึงยากที่จะพิจารณาว่าใครเป็นผู้เสียหายที่แท้จริง แม้อาจจะมีผู้ได้รับผลกระทบจากการรั่วไหลของน้ำมันในครั้งนั้นเป็นจำนวนมากก็ตาม แต่ก็อาจถือได้ว่าทุกคนเป็นผู้เสียหายตามกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้เยียวยา มีหลักเกณฑ์ในการเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายตามประเภทที่กฎหมายคุ้มครองเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีหลักเกณฑ์การพิสูจน์อื่นๆ ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามการเยียวยาโดยมาตรการอื่น เช่น การประกันภัย หรือกองทุนอาจจะเข้ามาเป็นมาตรการเสริมได้ แต่จะขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ และสภาพความพร้อมของแต่ละประเทศด้วย

2.1 แนวคิดและทฤษฎีทั่วไปที่เกี่ยวข้อง

ความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลนั้น ถือเป็นความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมประเภทหนึ่งที่มีลักษณะที่แตกต่างจากความเสียหายทางแพ่งทั่วไป เนื่องจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมนั้นมีผลกระทบต่อผู้เสียหายเป็นจำนวนมากต้องให้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหายและต้องการวิธีการแก้ไขเยียวยาที่รวดเร็ว ทันท่วงทีต่อการเกิดเหตุและการวางแผนฟื้นฟูในระยะยาว นอกจากนี้ความเสียหายไม่ได้จำกัดอยู่ที่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะแต่ส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะรวมถึงการดำเนินการในทางปกครองรวมอยู่ด้วยเช่นกัน จึงอาจมีหลักคิดในทางกฎหมายมหาชนเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้แนวคิดและทฤษฎีในทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เป็นหลักสากลและปรากฏในปัจจุบันนี้มีจำนวนอยู่พอสมควร ซึ่งได้แก่ หลักสิทธิในการดำรงชีวิตใน

สิ่งแวดล้อมที่ดี หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการป้องกันโดยประชาชน หลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักทรีสต์ต่อมหาชน หลักความรับผิดชอบร่วมกัน หลักความรับผิดชอบของรัฐ หลักการป้องกันล่วงหน้า เป็นต้น แต่ในบทนี้จะเป็นการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่ว อันประกอบด้วย หลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Strict Liability) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) หลักความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility) หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizen Participation) เป็นต้น

2.1.1 หลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด

หลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Strict Liability) เป็นหลักการที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ของประเทศอังกฤษโดยเป็นทฤษฎีที่มุ่งคุ้มครองความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลมากกว่าจะเน้นที่ความผิดของผู้ก่อความเสียหาย เพราะถือว่าเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้วต้องมีการชดใช้เยียวยาเสมอ ซึ่งดังที่กล่าวมาแล้วว่าการจะพิสูจน์ความผิด (fault) ตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิดจะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำทางด้านจิตใจว่าผู้กระทำจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แต่ในความรับผิดชอบต่อความเสียหายบางกรณีการพิสูจน์ถึงความจงใจของผู้กระทำนั้นยากที่จะพิสูจน์ได้ หลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดจึงเข้ามาเปลี่ยนภาระการพิสูจน์ดังกล่าว เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลที่จะไม่ถูกทำให้เสียหาย หลักนี้จึงไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบทางด้านจิตใจของผู้กระทำ โดยไม่คำนึงว่าผู้กระทำจะจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลใดก็จะต้องมีการชดใช้และเยียวยาความเสียหายนั้น หลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดจึงวางหลักกฎหมายต่อผู้ถูกกล่าวหาโดยสันนิษฐานว่าเป็นผู้กระทำผิดและต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาจึงมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าการกระทำนั้นเข้าข้อยกเว้นความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนด จึงจะหลุดพ้นจากความรับผิดได้¹

ในความรับผิดชอบต่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะพิเศษได้รับการชดใช้เยียวยา จำเป็นที่จะต้องไม่พิจารณาถึงจิตใจของผู้กระทำผิดว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ เพราะเมื่อมีความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นแล้ว ผู้กระทำก็ควร

¹อุตมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554). หน้า 29.

ที่จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น แนวคิดเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัดจึงได้รับการพัฒนาให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ยกตัวอย่างเช่น ศาลในประเทศญี่ปุ่นได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้ในคดีโรคอิไต-อิไต (Itai-Itai Case) และคดีโรคมินามาตะ (Minamata Case) โดยโรคดังกล่าวเกิดจากการที่โรงงานต่างๆ ได้ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม เมื่อผู้เสียหายบริโภคสัตว์น้ำบริเวณนั้นเข้าไป จึงทำให้เกิดการสะสมของสารปรอทที่เป็นพิษในร่างกายของมนุษย์ ซึ่งจะทำลายระบบประสาทจนถึงขั้นเสียชีวิต ศาลจึงตัดสินให้เจ้าของโรงงานต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย โดยวางหลักเกณฑ์ไว้ว่า “ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อและในการพิสูจน์เพื่อผู้กระทำผิดที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างมลพิษกับโรคที่เกิดขึ้นจนกระทั่งปราศจากข้อสงสัย เพียงแต่พิสูจน์ว่ามีการเกิดของโรคในหมู่ประชากรที่เกี่ยวข้องกับการระบายมลพิษนั้นก็เพียงพอ”²

ปัจจุบันหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) นั้นได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายไทยหลายแห่ง³ และมีการนำมาใช้กับความรับผิดในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมด้วย เนื่องจากภาระการพิสูจน์ในคดีสิ่งแวดล้อมได้สร้างภาระให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายเป็นอย่างมากเพราะในการพิสูจน์ความเสียหายนั้น ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อมลพิษ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่อยู่ในความรู้เห็นของฝ่ายผู้ก่อมลพิษ จึงยากต่อการที่ผู้เสียหายจะนำสืบให้เห็นถึงการกระทำผิด (fault) ดังกล่าวได้ ซึ่งเมื่อนำหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดเข้ามาใช้แล้ว ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อมลพิษ เพียงแต่แสดงให้ศาลเห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นและตนได้รับความเสียหายก็เพียงพอแล้ว และในขณะเดียวกันผู้ก่อมลพิษจะเป็นฝ่ายรับภาระในการพิสูจน์ว่าตนหรือกิจการของตนมิได้เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายหรือพิสูจน์ว่ากรณีที่เกิดขึ้นนั้นเข้าข้อยกเว้นของกฎหมายที่ตนไม่ต้องรับผิด หลักการดังกล่าวได้ปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ซึ่งบัญญัติว่า “...เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่

² เรื่องเดียวกัน หน้า 502.

³ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 425, 429, 430, 433, 437 เป็นต้น

พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นว่านั้นเกิดจาก (1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น” บทบัญญัติดังกล่าวช่วยลดปัญหาภาระการพิสูจน์ของผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยจะวางข้อสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำผิดและต้องรับผิดชอบ เว้นแต่เขาจะพิสูจน์ให้เห็นว่าการกระทำเข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด จึงจะหลุดพ้นจากความรับผิดไป ทั้งนี้ หลักความรับผิดโดยเคร่งครัดได้ถูกนำมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมแล้วหลายคดี เช่น คดีโคบอลท์-60 คดีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ คดีสารตะกั่วปนเปื้อนลำห้วยคลิตี้ และถูกนำมาใช้ในคดีน้ำมันรั่วด้วย เมื่อนำมาใช้กับความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วนั้น บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากน้ำมันรั่วจึงมีหน้าที่เพียงพิสูจน์ถึงแหล่งที่มาของน้ำมันนั้นว่ามีการรั่วไหลมาจากแหล่งกำเนิดใด รั่วมาจากท่อส่งน้ำมันของบริษัทใด หรือรั่วไหลมาจากเรือลำใด และพิสูจน์ว่าความเสียหายที่ตนได้รับนั้นเป็นผลโดยตรงจากการรั่วไหลของน้ำมันในครั้งนั้นๆ โดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือความประมาทเลินเล่อของเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเลย ซึ่งในคดีที่ฟ้องให้บริษัท พีทีที โกลบอล รับผิดชอบในกรณีน้ำมันรั่วไหลบริเวณเกาะเสม็ดนั้น โจทก์ได้บรรยายฟ้องและอ้างพ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 96 เพื่อให้บริษัทในฐานะที่เป็นเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษรับผิดชอบต่อความเสียหาย ซึ่งในคดีดังกล่าวนี้โจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยแต่อย่างใด ในขณะที่ฝ่ายจำเลยนั้นจะต้องพิสูจน์หักล้างว่าความเสียหายเกิดจากเหตุที่บัญญัติไว้ในข้อยกเว้น เช่น การอ้างว่าการใช้สารเคมีจัดคราบน้ำมันเป็นการกระทำตามคำสั่งของรัฐบาล เป็นต้น

2.1.2 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) เป็นแนวคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมาจากฐานความเชื่อที่ว่า ปัจจุบันผู้ประกอบการผลิตสินค้าหรือให้บริการได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสินค้าสาธารณะโดยที่ไม่ได้จ่ายค่าตอบแทน ทำให้ไม่มีการรักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม อันเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่เหมาะสมตามหลักเศรษฐศาสตร์ เพราะนอกจากจะไม่สามารถใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วยังเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดด้วย หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายจึงเป็นหลักการที่กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษซึ่งได้สร้างความเสียหาย

ต่อสิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ซึ่งค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายที่ผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบนั้น ซึ่งตามหลักสากลสามารถแบ่งออกได้เป็นสองกรณี คือ สำหรับความเสียหายที่ผู้เสียหายได้เรียกร้องให้ผู้ก่อมลพิษชดใช้ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งคือ สำหรับการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เสียไป⁴ เนื่องจากเป็นผู้ที่สามารถแก้ไขเยียวยาได้ดีที่สุดเพราะมีความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนต่างๆ ของการประกอบการ

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้ เริ่มต้นใช้เมื่อค.ศ. 1970 ในการประชุมของสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-operation and Development หรือ OECD) ซึ่งมีสมาชิกส่วนใหญ่ในยุโรป⁵ แต่แนวความคิดเดิมของ OECD จำกัดอยู่แต่เฉพาะกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศและการลงทุนเท่านั้น ต่อมาหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้จึงแพร่หลายมากขึ้น และได้พัฒนาไปสู่การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและกิจกรรมทางเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน โดยคำนวณต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมบวกเข้าไปกับราคาสินค้าและบริการ ซึ่งในกรณีนี้ผู้ก่อความเสียหายซึ่งเป็นผู้ผลิตอาจผลักภาระในบางส่วนนี้ไปให้กับผู้บริโภคโดยการเพิ่มราคาสินค้าให้สูงขึ้น ราคาที่เพิ่มขึ้นจึงกลายเป็นต้นทุนส่วนหนึ่งของมาตรการป้องกันคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ในการประชุม เอิร์ธ ซัมมิต (Earth Summit) ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ปี พ.ศ. 2535 ได้มีการพูดถึงหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้ โดยปรากฏอยู่ในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration on Environment and Development, 1992) ข้อที่ 16 ดังนี้

“องค์การของรัฐควรพยายามสนับสนุนและส่งเสริมมาตรการการกำหนดต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อสนับสนุนหลักการที่ผู้ก่อมลพิษจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบภาระค่าใช้จ่ายในความเสียหายอันเกิดจากมลพิษนั้นเพื่อสาธารณประโยชน์ โดยไม่เป็นการบิดเบือนต่อหลักการค่าและการลงทุนระหว่างประเทศ”⁶

⁴ ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, "แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม," วารสารวิชาการศาลปกครอง 7,2 32.

⁵ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, "ทางเลือกในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ," ตุลพาท 1,43 (มกราคม-มีนาคม 2539): 104.

⁶Rio Declaration on Environment and Development, 1992

Article 16 “National authorities should endeavor to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนั้นเป็นหลักสากลที่ถูกนำมาใช้กับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอย่างแพร่หลาย เพื่อกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งแก่ผู้ก่อมลพิษ เช่น ในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งในความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1992 หรือ CLC) ก็ได้กำหนดความรับผิดแก่เจ้าของเรือ ซึ่งเป็นต้นเหตุแห่งการรั่วไหลของน้ำมันต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งแม้ไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าวแต่ก็มีการนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มาใช้ในการกำหนดความรับผิด แก่เจ้าของเรือหรือผู้ครอบครองโดยถือเป็นผู้ต้องรับผิดชอบในเหตุการณ์นั้น (A responsible party for a vessel or facility from which oil is discharged)

สำหรับประเทศไทยนั้น หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายปรากฏอยู่ใน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96⁷ ซึ่งในมาตรานี้ประกอบด้วยสองหลักการสำคัญ กล่าวคือ “หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” และ “หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด” โดยในส่วนที่กำหนดว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น” เป็นการกำหนดให้เจ้าของหรือครอบครองซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิดซึ่งตนเป็นเจ้าของหรือครอบครองอยู่ ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย สำหรับบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นว่าเป็นการกำหนดความรับผิดตามหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดนั้น ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติตอนท้ายของวรรคหนึ่งที่ว่า “ไม่ว่าการ รั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือ

principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment.”

⁷พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

มาตรา 96 “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิด ของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตราย แก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของ รัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่า การ รั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือ ประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง แหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่มีพิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

- (1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
- (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือ ความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม..” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือความประมาทเลินเล่อของผู้ก่อมลพิษแล้ว โดยผลักภาระ การพิสูจน์ไปยังผู้ก่อมลพิษที่จะต้องพิสูจน์ให้เข้าช้อยกเว้นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งในคดี สิ่งแวดล้อมที่สำคัญๆ หลายคดีก็ได้มีการฟ้องให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบตามมาตรา 96 เช่น คดีโรงไฟฟ้า แม่เมาะ คดีสารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้ ทั้งนี้ ในคดีน้ำมันรั่วของบริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล ซึ่งถูกฟ้องเป็นจำเลยนั้น ตามคำพิพากษาของศาลแพ่ง⁸ได้ถือว่าบริษัทฯ เป็นเจ้าของท่อขนส่งน้ำมันซึ่ง เกิดการรั่วไหลจึงต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายนั้นตามมาตรา 96 ด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการใช้หลัก ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนั้นอาจจะทำให้ผู้บริโภคต้องเจอกับปัญหาราคาสินค้าและบริการที่สูงขึ้น เนื่องจากผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษนั้นอาจผลักภาระมายังผู้บริโภคในท้ายที่สุดก็ตาม แต่ ผู้บริโภคเองก็ควรมีส่วนที่จะต้องรับผิดชอบในต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมที่ต้องเสียไปจากการบริโภคสินค้า และบริการของตนด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ในบางกรณีอาจมีความรับผิดชอบของรัฐเกิดขึ้น กล่าวคือ ใน ขั้นตอนการใช้สารเคมีจัดคราบน้ำมันที่รั่วไหลซึ่งสารเคมีเหล่านี้จะทวีความเสียหายให้รุนแรงขึ้น เนื่องจากเมื่อมีการฉีดสารเคมีเพื่อสลายคราบน้ำมันแล้ว แม้สารเคมีบางส่วนจะระเหยไป แต่บางส่วน นั้นจะไปตกค้างในทรัพยากรธรรมชาติและสัตว์น้ำต่างๆ หรือหากใช้สารเคมีในปริมาณที่มากเกินไปเกินความ จำเป็น มลพิษที่เกิดขึ้นก็อาจจะเป็ผลมาจากสารเคมีที่ใช้มากกว่ามาจากปริมาณน้ำมันที่รั่วไหลเสีย อีก ดังนั้นประเด็นที่สำคัญคือการระบุตัวผู้จ่ายเงิน (ผู้ก่อมลพิษ) และจำนวนเงินที่เขาจะต้องจ่าย โดย คำนึงถึงระดับความรุนแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้น รวมถึงสัดส่วนในการก่อความเสียหายของทุกๆ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็เอกชนผู้ก่อความเสียหายหรือความรับผิดชอบของรัฐในการป้องกันความเสียหายนั้น ด้วย เพื่อแบ่งสรรภาระความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายอย่างยุติธรรม ทั้งนี้จะต้องอาศัยแนวคิดทฤษฎี วิทยาการในหลายๆ สาขาเข้ามาใช้ด้วย⁹

2.1.3 หลักความรับผิดของรัฐ

หลักความรับผิดของรัฐเป็นหลักทางกฎหมายมหาชนที่นำมาใช้ในกรณีที่รัฐมีส่วนเข้ามา เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หรือกิจกรรมอื่นใด

⁸ คำพิพากษาศาลแพ่ง คดีหมายเลขดำที่ สว.(พ) 2-8/2557 หมายเลขแดงที่ สว.3-9/2559

⁹ อรรถพรณ ฌ บางช่วง และ อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์, โครงการศึกษาแนวทางการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจจากผลกระทบ ทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนกระบวนการยุติธรรม (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วิฑูรย์การปก,2552). หน้า 2-20.

เพื่อประโยชน์สาธารณะ หลักความรับผิดชอบของรัฐนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณีคือ ความรับผิดชอบแบบอัตตวิสัย (subjective responsibility) และ ความรับผิดชอบในแบบภาวะวิสัย (objective responsibility)

ความรับผิดชอบแบบอัตตวิสัย (subjective responsibility)¹⁰ เป็นความรับผิดชอบที่พิจารณาถึงองค์ประกอบภายในจิตใจของผู้กระทำว่าจะต้องมีเจตนาหรือประมาทเลินเล่อในการกระทำที่เป็นความผิดนั้น¹¹ อันเป็นหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบเช่นเดียวกับกฎหมายแพ่งว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด กล่าวคือมีการกระทำผิดของรัฐจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น การละเลยต่อหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งต้องมีการพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่ หากเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวหน่วยงานของรัฐก็จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตน

ความรับผิดชอบในแบบภาวะวิสัย (objective responsibility) หรือที่เรียกว่า “ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากการกระทำผิด” (la responsabilité sans faute)¹² เป็นกรณีที่กฎหมายมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐกระทำการบางอย่างเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ แต่การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่เอกชน จึงสมควรที่หน่วยงานของรัฐต้องชดเชยเยียวยาความเสียหายนั้น¹³ โดยหลักดังกล่าวจะไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบในเรื่องเจตนาหรือการกระทำที่เป็นความผิด โดยถือว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความรับผิด ดังนั้น แม้หน่วยงานของรัฐไม่ได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่มีความเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หน่วยงานรัฐก็ต้องชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น

¹⁰ “ความรับผิดชอบของรัฐโดยมีการกระทำผิด” (la responsabilité pour faute)

¹¹ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554). หน้า 155.

¹² สภาแห่งรัฐประเทศฝรั่งเศสได้เริ่มวางหลัก “ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด” ในคดี C.E, 21 juin 1895, CAMES ว่า “เป็นหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองที่จะพิจารณาคดีโดยใช้จิตสำนึกของศาลที่สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ที่มีต่อกันระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการบริการสาธารณะ โดยเฉพาะรัฐ จำต้องเป็นหลักประกันให้แก่เจ้าหน้าที่ของตนต่อความเสียหายที่บุคคลนั้นอาจได้รับการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น หากอุบัติเหตุเกิดขึ้นในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่โดยที่เจ้าหน้าที่ไม่มีความผิด หน่วยงานจำต้องรับผิดชอบและชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าว”

¹³ ฉันทิกา กุลธำรง, “ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย,” วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551)

ด้วย หลักการดังกล่าวนี้จึงนำมาปรับใช้กับความเสียหายในเรื่องที่ยากจะพิสูจน์เจตนาของผู้กระทำ หรือใช้ในกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นอันตรายหรือมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดอันตรายได้สูงหรือในความเสียหายที่ร้ายแรง¹⁴ จึงเป็นทฤษฎีที่มีความรับผิดชอบโดยเฉพาะในกรณีที่มีความเสียหายไม่ได้เกิดขึ้นจากผู้ใดเลย แต่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากการบริการสาธารณะอันเป็นกิจกรรมหนึ่งในการป้องกันประเทศ¹⁵ ในปัจจุบันความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความรับผิดถูกนำมาใช้ในหลายกรณี เช่น ความเสียหายอันเกิดจากงานโยธาสาธารณะ, ความเสียหายอันเกิดจากวัตถุหรือกิจกรรมที่เป็นอันตราย, ความเสียหายอันเกิดต่อผู้ร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ, ความเสียหายที่เกิดจากกฎหมายหรือนิติกรรมที่มีลักษณะทั่วไป, ความรับผิดด้านโรงพยาบาล เป็นต้น¹⁶ สำหรับความรับผิดของรัฐในแบบภาวะวิสัยนี้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)¹⁷ โดยจัดอยู่ในประเภท “ความรับผิดอย่างอื่น” เช่น การเวนคืนที่ดินเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในราชการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเวนคืน นอกจากนี้ยังปรากฏความรับผิดอย่างอื่นที่เกิดจากการดำเนินโครงการของรัฐตามมติของคณะรัฐมนตรี เช่น กรณีการสร้างเขื่อนราชิไซลบนที่ดินของรัฐ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้จ่ายเงินเยียวยาให้แก่ราษฎรในพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการในแปลงที่ดินที่ผ่านความเห็นชอบการตรวจสอบจากคณะกรรมการแก้ไขปัญหาผลกระทบจากโครงการฝายราชิไซล¹⁸ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าแนวทางในการตีความ เรื่องความรับผิดอย่างอื่นนั้นยังไม่ปรากฏขอบเขตที่จำกัดแน่นอนตายตัว จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลปกครองพัฒนาหลักกฎหมายในการสร้างบรรทัดฐานต่อไป

¹⁴ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท, หน้า 156.

¹⁵ บุษพา อัครพิมาน (แปลสรุปและเรียบเรียง), คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง [ออนไลน์], แหล่งที่มา http://www.admncourt.go.th/00_web/09_academic/document/foreign1.pdf

¹⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557). หน้า 500-503.

¹⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

¹⁸ ประชาชาติธุรกิจ, กรม.ไฟเขียว เงินเยียวยาชาวบ้านเดือดร้อนจากฝายราชิไซล 38 ล้านบาท [ออนไลน์], 6 พฤษภาคม 2560. แหล่งที่มา http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1431426766

สำหรับความรับผิดของรัฐในความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วนั้นอาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ ความรับผิดของรัฐอันเกิดจากการละเลยไม่ป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วกรณีหนึ่ง และ ความรับผิดของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ภายหลังจากที่เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วแล้วอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

ความรับผิดอันเกิดจากการละเลยไม่ป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่ว อาจเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลความปลอดภัยและการจัดการกับสถานการณ์น้ำมันรั่วไหลที่เกิดขึ้น ละเลยต่อการตรวจสอบความปลอดภัยของบริษัทที่ดำเนินการด้านน้ำมันให้มีการรักษาความปลอดภัยในการขนถ่ายน้ำมัน หรือการขุดเจาะ หรือการตรวจเช็คคุณภาพของอุปกรณ์ อย่างเข้มงวดว่าอยู่ในสภาพที่ปลอดภัยสำหรับการใช้งานหรือไม่ หรืออาจจะเป็นกรณีที่หน่วยงานรัฐซึ่งมีหน้าที่ต้องจัดทำแผนป้องกันและรับมือในสถานการณ์น้ำมันรั่วในเหตุฉุกเฉิน ละเลยไม่จัดทำแผนดังกล่าวหรือละเลยไม่ปฏิบัติการเพื่อการป้องกันตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นต้น

ความรับผิดของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ภายหลังจากที่เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่ว ส่วนใหญ่เป็นความรับผิดในขั้นตอนของการกำจัดคราบน้ำมันและการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งโดยหลักแล้วหน่วยงานของรัฐจะมีหน้าที่ในการร่วมขจัดคราบน้ำมันตามรับความรุนแรงที่เกิดขึ้น¹⁹ แต่เนื่องจากวิธีการขจัดคราบน้ำมันนั้นมีหลายวิธี ซึ่งการจะเลือกใช้แต่ละวิธีจะต้องวิเคราะห์ชนิดของน้ำมัน ปริมาณที่รั่วไหล และสภาพอากาศในสถานการณ์ขณะนั้น ไม่ควรข้ามขั้นตอน และหากเป็นการเลือกใช้วิธีการขจัดคราบน้ำมันด้วยการฉีดพ่นสารเคมีกำจัดคราบน้ำมัน ชนิดและปริมาณของสารเคมีที่ใช้จะต้องเป็นชนิดและปริมาณที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ด้วย ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไม่ถูกต้อง หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก็ย่อมเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ความเสียหายต่อทวีความรุนแรงมากขึ้นเช่นกัน

เมื่อเป็นกรณีที่รัฐมีส่วนผิดในการดำเนินกิจการสาธารณะ ไม่ว่าจะด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ดี หน่วยงานรัฐอาจจะต้องเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีพิพาททางปกครองและหาก

¹⁹ แต่ในกรณีน้ำมันรั่วที่จังหวัดระยองนั้น ผู้ที่ดำเนินการหลักในการขจัดคราบน้ำมันคือทาง บริษัท พีทีทีฯ ภายใต้อาณัติควบคุมของคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน (กปน.) โดยมีอ้างว่ามีการใช้สารเคมีตามปริมาณที่ได้รับอนุญาตจากกรมควบคุมมลพิษแล้ว แต่จากการวิเคราะห์ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาติและการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ของผู้เชี่ยวชาญเชื่อว่า มีการใช้สารเคมีในปริมาณที่เกินกว่าปริมาณที่ได้รับอนุญาตให้ใช้

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐก็จะพิจารณา กำหนดค่าสินไหมทดแทนและหลักเกณฑ์ในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทโดยไม่ต้องผ่าน กระบวนพิจารณาทางศาล หากผู้เสียหายไม่พอใจในผลการพิจารณาสามารถดำเนินคดีกับหน่วยงาน ของรัฐต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองต่อไปแล้วแต่กรณี และในท้ายที่สุดแล้วหากศาลมีคำพิพากษา ให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐจะสามารถไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้หรือไม่จะต้องพิจารณาจาก กฎหมายในเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อไป²⁰ อย่างไรก็ตามการจะพิสูจน์ความรับผิด ของรัฐในกรณีนี้มันรั่วไหลนั้นอาจเป็นไปได้ยาก เนื่องจากจะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ ระหว่างการกระทำและผล อีกทั้งในความเสียหายกรณีนี้มันรั่วรั้นั้น ผู้เสียหายมักมุ่งเอาผิดแก่บริษัท น้ำมันผู้ก่อเหตุรั่วไหล ในต่างประเทศจึงไม่ค่อยปรากฏการฟ้องเรียกการชดใช้เยียวยาจากภาครัฐ เท่าใดนัก เพราะถือว่ารัฐเองก็เป็นผู้เสียหายจากเหตุการณ์ในความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมเช่นกัน หน่วยงานของรัฐในต่างประเทศจึงมีบทบาทในการช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเสียหายเป็นส่วนใหญ่

2.1.4 หลักการป้องกันล่วงหน้า

“หลักการป้องกันล่วงหน้า” (Precautionary Principle: PP) มีรากฐานแนวความคิดว่า มาตรการในการป้องกันปัญหาในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมพึงกระทำควบคู่ไปกับมาตรการในการ แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยจะเป็นมาตรการเพื่อหลีกเลี่ยงอันตรายอันอาจเกิดขึ้นและสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจากสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหายไปแล้วยากที่จะแก้ไขให้กลับคืน ดั้งเดิมหรือใกล้เคียงกับสภาพเดิม ต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานและใช้ทรัพยากรต่างๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งหลักการดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration on Environment and Development, 1992) ข้อ 15 ว่า “กรณีที่มีความเสี่ยงว่าจะ เกิดความเสียหายร้ายแรงหรือไม่อาจทำให้สิ่งแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิมได้ แม้ว่าความรู้ในทาง วิทยาศาสตร์ในเรื่องนั้นจะยังไม่เป็นที่แน่นอนก็ตาม รัฐจะต้องไม่หามาตรการเพื่อการป้องกันการทำให้ คุณภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมถอยลงมาใช้ในภายหลัง”²¹ ซึ่งหมายความว่าจำเป็นต้องใช้มาตรการป้องกัน

²⁰ ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, "แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม," วารสารวิชาการศาลปกครอง 32. หน้า 26.

²¹ Rio Declaration on Environment and Development, 1992

ทันที แม้จะยังไม่แน่ในทางวิทยาศาสตร์ว่ามีความเสี่ยงที่จะเป็นอันตรายหรือไม่ แม้น้ำมันรั่วจะไม่ใชเหตุการณที่มีอัตราการเกิดขึ้นบ่อยครั้งเช่นความเสียหายประเภทอื่นๆ แต่เมื่อมีเกิดเหตุการณ์ขึ้นครั้งหนึ่งแล้วผลกระทบที่เกิดต่อทรัพยากรธรรมชาตินั้นมีมหาศาลและต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานในการฟื้นตัว ตามหลักการป้องกันล่วงหน้าจึงมองว่าอนาคตมีความไม่แน่นอนและมีความเสี่ยงสูง ดังนั้นหากเราวางมาตรฐานของสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว การป้องกันล่วงหน้าจึงต้องมีขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษตั้งแต่เริ่มกระบวนการผลิตเพื่อลดมลพิษที่จะเกิดขึ้นให้น้อยที่สุด²² ซึ่งการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุน้ำมันรั่ว อาจจะต้องอาศัยมาตรการของรัฐเข้ามาตรวจสอบควบคุมหรือวางกฎเกณฑ์มาตรฐานด้านความปลอดภัยในการขนส่งน้ำมัน เช่น การกำหนดมาตรฐานการขนส่ง หรือการตรวจสอบคุณภาพของท่อส่งน้ำมันให้ได้ประสิทธิภาพเป็นระยะๆ เพราะหากไม่มีการกำหนดมาตรการป้องกันใดๆ ไว้ ก็อาจจะไม่จูงใจให้ผู้ก่อมลพิษต้องระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหาย

สำหรับในกฎหมายไทยนั้น ได้มีการนำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 9²³ ซึ่งให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสั่งให้ควบคุมหรือร่วมกันควบคุมระงับหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษได้ และในมาตรา 10²⁴ ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีในการกำหนดมาตรการป้องกันและจัดทำแผนฉุกเฉินเพื่อ

Article 1 “In order to protect the Environment, the Precautionary approach shall be widely applied by States according to their capability. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.

²² อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550). หน้า 83.

²³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

มาตรา 9 “เมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันตรายต่อสาธารณชน อันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิตร่างกายหรือ สุขภาพอนามัยของประชาชนหรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐเป็นอันมาก ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควรให้สวนราชการรัฐวิสาหกิจหรือบุคคลใดๆ รวมทั้งบุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าว กระทำหรือร่วมกันกระทำการใด อันจะมีผลเป็นการควบคุมระงับหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันที่ ในกรณีที่ทราบวาบุคคลใดเป็นผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษดังกล่าว ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบุคคลนั้นไม่ให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่วภาวะมลพิษในระหว่างที่มีเหตุอันตรายดังกล่าวด้วย”

²⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

แก้ไขสถานการณ์ด้วย ซึ่งในแผนการรับมือสำหรับเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลนั้นก็ได้ถูกเขียนอยู่ใน “แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ”* นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดเอง ก็ได้มีการกำหนดเครื่องมือในการใช้มาตรา EIA เพื่อประเมินความเสี่ยงด้วย ซึ่งในมาตรา 67 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550²⁵ กำหนดให้ต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียก่อนที่จะมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชน เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับชุมชนให้น้อยที่สุด

2.1.5 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

สิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ ทุกคนจึงควรที่จะมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนั้น หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงมุ่งเน้นถึงความสำคัญที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม รวมถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจมากขึ้น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้เกิดการพัฒนาแบบยั่งยืน ซึ่งในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ อาจเป็นการมีส่วนร่วมที่ริเริ่มโดยรัฐ (Top-down Approach) หรือโดยประชาชน (Bottom-up Approach) ก็ได้ หากเป็นการริเริ่มโดยรัฐการทำกิจกรรมต่างๆ ก็เกิดจากการมอบหมาย สั่งการ หรือการขอความร่วมมือ โดยรัฐจะมีบทบาทในการชี้แนะ ผลักดัน และกำหนดแนวทางเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตาม แต่หากเป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากการริเริ่มโดยประชาชนนั้น

มาตรา 10 “เพื่อเป็นการป้องกันแก้ไข ระวังหรือบรรเทาเหตุฉุกเฉิน หรือเหตุภัยอันตรายจากภาวะมลพิษตาม มาตรา 9 ให้รัฐมนตรีกำหนดมาตรการป้องกันและจัดทำแผนฉุกเฉินเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า”

* ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547

²⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

มาตรา 67 วรรคสอง “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้รับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว”

ประชาชนก็จะสมัครใจทำกิจกรรมนั้นๆ ด้วยตนเอง ตลอดจนกำหนดแนวทาง รูปแบบ และวิธีการในการจัดทำกิจกรรมนั้นๆ ร่วมกัน รัฐจะมีบทบาทเพียงคอยช่วยเหลือหรือสนับสนุนเท่านั้น²⁶

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการรับรองไว้อย่างชัดเจนในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration on Environment and Development, 1992) ข้อที่ 16 ว่า ประเด็นต่างๆ ทางด้านสิ่งแวดล้อมจะสามารถจัดการได้ดีที่สุดหากประชาชนที่เกี่ยวข้องในทุกกระดับมีส่วนร่วม ซึ่งในระดับชาตินั้น ปัจเจกชนแต่ละคนจะต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่รัฐเก็บรักษาไว้ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุและกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อชุมชนของตน โดยประชาชนจะต้องมีโอกาสที่จะเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจและรัฐจะต้องอำนวยความสะดวกและสนับสนุนจิตสำนึก โดยจะต้องจัดหาข้อมูลให้อย่างกว้างขวาง ตลอดจนการเข้าถึงกระบวนการพิจารณาทางตุลาการและทางปกครอง รวมทั้งการชดเชยเยียวยาความเสียหายด้วย²⁷ ในหลักของการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ ประชาชนควรจะมีส่วนร่วมทั้งในสิทธิที่จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับสังคมกับปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น รวมทั้งมีส่วนร่วมในหน้าที่ของการดูแล แก้ไข และฟื้นฟูคุณภาพของสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ดังนั้นรัฐจึงต้องสนับสนุนในการให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นร่วมกัน การยอมรับแนวความคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้จะนำไปสู่ การพัฒนาขององค์การพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organization หรือ NGO) ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น รวมถึงขยายแนวคิดเรื่องอำนาจฟ้องที่อนุญาตให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิฟ้องคดีได้ โดยไม่ได้จำกัดเฉพาะผู้เสียหายโดยตรงเท่านั้นอีกทั้งยังสามารถฟ้องคดีแทนผู้เสียหายทั้งปวงหรือการฟ้องคดีแบบกลุ่มได้อีกด้วย

²⁶อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท, หน้า 57.

²⁷ Rio Declaration on Environment and Development, 1992

Principle 10 “Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.”

อิทธิพลของแนวความคิดนี้ทำให้ประเทศไทย มีความตื่นตัวในสิทธิของประชาชนและเรียกร้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติหลายมาตรา²⁸ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ก็สะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดนี้ด้วย²⁹ อย่างไรก็ตามรูปแบบของการมีส่วนร่วมนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายระดับตั้งแต่การได้รับข้อมูล การปรึกษาหารือ การร่วมตัดสินใจ ซึ่งประชาชนผู้ได้รับความเสียหายนั้นควรจะมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบและวิธีการชดเชยความเสียหายที่ตนได้รับ โดยที่ความเห็นของประชาชนนี้จะเป็ข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐ ให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างรอบคอบและตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วนด้วย หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นเป้าหมายของการพัฒนาโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมก็จะทำให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากที่สุด

ดังที่กล่าวมาเป็นแนวคิดและทฤษฎีทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาและการจัดการความเสียหายที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามความเสียหายที่เกิดจากน้ำมันรั่วไหลนั้นมีลักษณะที่พิเศษแตกต่างจากความเสียหายประเภทอื่นๆ เนื่องจากทรัพยากรที่ได้รับความเสียหายเป็นทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่ไม่มีเจ้าของ แต่ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ซึ่งเป็นรายละเอียดทางสิ่งแวดล้อมศาสตร์ ผู้เขียนจึงจะขอกกล่าวถึงประเภทของความเสียหายที่เกิดขึ้นในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล รวมถึงจำแนกประเภทของผู้เสียหายตามความเสียหายที่ได้รับผลกระทบเพื่อให้เห็นภาพการศึกษาที่ชัดเจน

2.2 ความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วในทะเล

เหตุการณ์น้ำมันรั่วเป็นเหตุการณ์ที่มักเกิดขึ้นกลางทะเล ทำความเสียหายโดยตรงต่อทรัพยากรธรรมชาติ อันได้แก่ ป่าชายเลน แนวปะการังและหญ้าทะเล แหล่งประมงและที่วางไข่ของสัตว์น้ำ บริเวณเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ รวมถึงทัศนียภาพและแหล่งท่องเที่ยวด้วย โดยที่ความเสียหายเหล่านี้ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางด้านกายภาพและด้านชีวภาพ ซึ่งผลกระทบสำคัญที่เกิดขึ้นก็คือ

²⁸ เช่น มาตรา 46, 56, 58, 59, 69, 79, 290 เป็นต้น

²⁹ เช่น มาตรา 6, 7, 8 เป็นต้น

ผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ทั้งความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย ความเสียหายต่อทรัพย์สิน และการสูญเสียรายได้ในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

2.2.1 สาเหตุของการเกิดน้ำมันรั่วในทะเล

มลพิษทางน้ำมันสามารถเกิดขึ้นได้ทุกขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับน้ำมัน ตั้งแต่เริ่มทำการสำรวจ ค้นหาแหล่งน้ำมัน การขุดเจาะและการสูบน้ำมันมาใช้ การขนส่ง การถ่าน้ำมัน การทำความสะอาด อุปกรณ์ขนส่ง การทิ้งน้ำมันที่ใช้นแล้ว เป็นต้น แม้ปัจจุบันความเจริญทางด้านวิศวกรรมและเทคโนโลยี จะพัฒนาขึ้นมากแต่ก็ยังคงมีปัญหาเกิดขึ้นอยู่เสมอ ซึ่งส่วนใหญ่มักเกิดจากอุบัติเหตุ ความประมาท เลินเล่อ หรือความไม่เอาใจใส่ของมนุษย์เป็นส่วนมากที่เป็นสาเหตุหลักในการเกิดมลพิษทางน้ำมันขึ้น ในทะเลและชายฝั่ง ซึ่งสาเหตุต่างๆ ได้แก่³⁰

1) การขุดเจาะและการสูบน้ำมันจากบ่อน้ำมันในทะเล (Off-shore Production) ในขณะที่ทำการขุดเจาะน้ำมันดิบออกมาจากบ่อน้ำมันต่างๆ จะมีน้ำมันดิบบางส่วน รั่วไหลกระจายไปในน้ำทะเล หรือแม้แต่บ่อที่ขุดน้ำมันได้แล้วก็อาจมีการรั่วไหลเกิดขึ้นได้ เช่น กรณีที่ ฐานขุดเจาะน้ำมันโดนพายุพลิกคว่ำ ก็ทำให้น้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลได้เช่นกัน หลายประเทศที่มี ชายทะเลพยายามสำรวจและขุดเจาะน้ำมันขึ้นมาใช้กันอย่างมากมาย แต่ไม่ใช่ว่าเมื่อสำรวจพบแล้วจะสูบน้ำมันขึ้นมาใช้กันได้ทุกกรณีไป หากสำรวจแล้วพบว่ามีน้ำมันน้อยไม่คุ้มทุนในเชิงเศรษฐกิจและพาณิชย์ ก็จะไม่ปล่อยทิ้งไป

2) อุบัติเหตุจากการผลิตและการขนส่ง (Accident in Production and Transportation) อุบัติเหตุสำคัญที่เกิดขึ้นมักเกิดจากการลำเลียงขนส่งน้ำมันทางน้ำ เช่น อุบัติเหตุ เนื่องจากเรือบรรทุกน้ำมันแตก อับปาง ชนกัน หรือระเบิด เป็นต้น อุบัติเหตุการรั่วไหลของน้ำมันในอดีตที่ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำมันเป็นอย่างมาก เช่น เหตุการณ์เรือบรรทุกน้ำมันชื่อ Torrey Canyon ได้ชนและเกยตื้นกับหินโสโครกนอกฝั่งของสหราชอาณาจักรในปี ค.ศ. 1967 ทำให้น้ำมันหลายล้านแกลลอนไหลลงสู่ทะเลแพร่กระจายเป็นพื้นที่หลายร้อยตารางไมล์ตามบริเวณชายฝั่ง ทำให้เกิดผลเสียต่อทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างมากอันไม่อาจประเมินได้

3) การคมนาคม (Transportation) ในการคมนาคมต่างๆ จำเป็นต้องใช้ เชื้อเพลิงในการหล่อลื่นเครื่องยนต์ จึงทำให้มีโอกาสที่น้ำมันจะรั่วไหลลงในทะเลได้ เช่น การล้างถัง

³⁰ สุวจัน ธีรุต, มลพิษทางทะเลและชายฝั่ง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2549). หน้า 43.

บรรจุน้ำมันในเรือบรรทุกน้ำมันขนาดใหญ่ รวมถึงการล้างเครื่องยนต์หรือถ่ายน้ำมันลงกลางทะเลของเครื่องบินโดยสาร ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดมลพิษทางน้ำมันได้ การถ่ายน้ำมันเครื่องลงแหล่งน้ำก็เป็นสาเหตุหลักของปัญหา เนื่องจากน้ำมันเครื่องหรือน้ำมันหล่อลื่นมีจุดเดือดสูง ซึ่งระเหยได้น้อยมาก จึงตกค้างอยู่บนผิวน้ำเป็นเวลานานทำให้เกิดผลเสียได้

4) การปฏิบัติการของโรงกลั่นน้ำมันและบ่อน้ำมัน (Refinery Operation) ใน

การปฏิบัติการของโรงกลั่นน้ำมันและบ่อน้ำมันจะต้องมีการปล่อยน้ำมันลงสู่แหล่งน้ำวันละหลายพันแกลลอนทั่วโลก สำหรับโรงกลั่นน้ำมันก็จะมีท่อส่งน้ำมันดิบซึ่งมีความยาวนับร้อยกิโลเมตร จึงมีความเป็นไปได้ที่ท่อนั้นอาจจะแตกหักหรือชำรุดบกพร่องประกอบกับการควบคุมการกลั่นน้ำมันของโรงงานกลั่นน้ำมันริมฝั่งทะเลยังไม่รัดกุมพอ ยังมีการปล่อยกากเหลือ (Waste) ลงสู่ทะเลเพื่อประหยัดค่าก่อสร้างระบบกำจัดและประหยัดค่าขนส่งน้ำมัน นอกจากนี้มลพิษจากน้ำมันอาจเกิดขึ้นได้จากการขนถ่ายน้ำมันจากเรือบรรทุกน้ำมันอีกด้วย เนื่องจากในขณะที่ขนถ่ายน้ำมันดิบขึ้นฝั่งโรงงานหมดแล้วก็จะสูบน้ำทะเลลงสู่ตัวถัง เพื่อถ่วงเรือให้หนักพอเพื่อความปลอดภัยในการเดินทางกลับ และเมื่อจะเติมน้ำมันจากบ่อน้ำมันก็จะถ่ายน้ำในตัวถังออก ซึ่งมีน้ำมันปะปนอยู่ในน้ำที่ถ่ายออกมาลงสู่ทะเลด้วย จึงจะเห็นได้ว่าโอกาสที่จะมีน้ำมันปนเปื้อนสู่แหล่งน้ำนั้นอาจเกิดขึ้นได้เป็นประจำ

5) การกำจัดกากน้ำมันที่ไม่ใช้แล้ว (Disposal of Oil-waste) อาจเป็นกรณีที่

ทิ้งน้ำมันลงสู่แหล่งน้ำโดยตรง หรือแม้แต่การทิ้งลงบนดินก็จะมีน้ำมันบางส่วนที่ไหลลงสู่แหล่งน้ำได้ ซึ่งการกำจัดกากน้ำมันที่ไม่ใช้นี้ อาจเกิดได้จากการปฏิบัติงานในโรงงานอุตสาหกรรม โดยที่การใช้ น้ำมันเชื้อเพลิงส่วนหนึ่งจะรั่วออกมาระหว่างกระบวนการผลิตดำเนินอยู่หรือการปล่อยน้ำมันที่ใช้แล้วลงสู่แม่น้ำลำคลอง การเทน้ำมันเครื่องที่ใช้แล้วจากยานพาหนะต่างๆ การล้างน้ำมันที่เปื้อนพื้นตามสถานบริการต่างๆ การล้างท้องเรือบรรทุกน้ำมัน การใช้น้ำชะล้างสิ่งปนเปื้อนต่างๆ เช่นการล้างรถแทรกเตอร์ รถไถต่างๆ เป็นต้น

6) โรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและอุตสาหกรรมต่างๆ (Petrochemical

Industry and Industries) การรั่วไหลของน้ำมันในกระบวนการผลิตมีอยู่ทุกโรงงานปิโตรเคมีคอลล และโรงงานอุตสาหกรรมอื่นๆ ที่ใช้น้ำมันเป็นวัตถุดิบ เนื่องจากไม่มีกระบวนการผลิตใดมีประสิทธิภาพ 100 % จึงขึ้นอยู่กับ การควบคุมประสิทธิภาพของแต่ละโรงงาน

2.2.2 ลักษณะของความเสียหาย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นว่า ความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วเป็นความเสียหายที่ส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง แต่หากได้แบ่งประเภทของความเสียหายแล้วจะพบว่า สามารถแบ่งเป็นความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติกรณีหนึ่ง และความเสียหายต่อบุคคลอีกกรณีหนึ่ง ดังนี้

2.2.2.1 ความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ

มลพิษจากน้ำมันที่รั่วไหลนั้น สร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติทั้งทางด้านกายภาพและทางด้านชีวภาพ ซึ่งตัวอย่างของผลกระทบทางด้านกายภาพ เช่น การลดลงของออกซิเจน (DO-Decreasing) เพราะเมื่อมีน้ำมันมาปกคลุมผิวน้ำจะทำให้ออกซิเจนในอากาศไม่สามารถถ่ายเทเข้าไปแทนที่ออกซิเจนในน้ำได้ เนื่องจากน้ำมันจะทำหน้าที่คล้ายแผ่นกำบังระหว่างน้ำกับอากาศ ทำให้บริเวณนั้นเกิดการขาดออกซิเจน ส่งผลให้คุณภาพน้ำแย่ลง และทำให้ออกซิเจนบนผิวน้ำลดลงด้วย อีกทั้งยังทำลายถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิต (Destroyed Habitat) ตามบริเวณชายฝั่งแนวปะการังซึ่งเป็นที่อยู่ของหอย เปรียง ฯ ทำให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นของสิ่งมีชีวิต ทำให้แสงส่องผ่านลงสู่ท้องน้ำไม่ได้ (Reduce Light Penetration) เพราะคราบน้ำมันที่ลอยอยู่เหนือผิวน้ำจะบังแสงอาทิตย์ไม่ให้ส่องผ่านลงไปในน้ำทำให้เกิดผลกระทบต่อการสังเคราะห์แสงของพืชใต้น้ำ และทำให้ความร้อนของน้ำสูงขึ้น โดยเฉพาะน้ำมันชนิดที่มีสีทึบ เช่น น้ำมันดิบ น้ำมันเตา มีคุณสมบัติที่ดูดซับความร้อนจากแสงอาทิตย์ได้ดี นอกจากนี้ยังทำให้เกิดการสูญเสียทัศนียภาพ (Loss of Amintions) คราบน้ำมันตามแนวชายฝั่งและเกาะตามโขดหิน ทำความสกปรกแก่บริเวณชายฝั่ง ทำลายทัศนียภาพแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ สูญเสียความสวยงามอันจะเกิดผลเสียทางเศรษฐกิจตามมา สำหรับ**ผลกระทบทางด้านชีวภาพ**³¹ นั้นได้แก่ การสกัดกั้นอากาศลงสู่แหล่งน้ำ (Smothering) เป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำที่อาศัยบริเวณผิวน้ำ เนื่องจากคราบน้ำมันก็จะเข้าไปอุดตามอวัยวะที่ใช้หายใจ ทำให้ระบบการหายใจอุดตันและตายได้ การดูดซึมโดยสิ่งมีชีวิต (Absorption by Organisms) สารพิษที่ประกอบในน้ำมันจะมีการละลายรวมกับน้ำ ซึ่งเมื่อร่างกายดูดซึมเข้าไปก็จะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สัตว์เกิดอาการมีเมมาหรือถึงตายได้ เพราะคราบน้ำมันอาจไปเคลือบผิวหรือคลุมลำตัวของสิ่งมีชีวิต เช่น หากคราบน้ำมันไปเคลือบขนนกทำให้สารเคมีที่ทำให้ขนนกไม่เปียกทำงานไม่ได้ คราบน้ำมันที่ติดตามขนนกก็จะ

³¹เรื่องเดียวกัน หน้า 52-53.

ทำให้นกบินไม่ได้และทำให้ขนไม่สามารถเก็บความร้อนได้ทำให้นกหนาวตายในที่สุด หรือนกก็อาจกินคราบน้ำมันที่ติดตามขนทำให้เป็นพิษได้ นอกจากนี้แล้วน้ำมันเบนซินมีผลต่อการพัฒนาของไข่ อัตราการฟักตัว และการรอดตายภายหลังจากฟัก รวมทั้งความผิดปกติต่างๆ ในปลาแอนโชวี และปลาแฮร์ริง และทำให้พืชน้ำสูญเสียกระบวนการหายใจและสังเคราะห์แสง ทำให้พืชน้ำไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ สำหรับผลต่อสัตว์หน้าดิน (Effect on Benthose) นั้นพบว่า คราบน้ำมันที่จมลงไปบางส่วนที่เป็นก้อน เรียกว่า “Coquina” จะเป็นอันตรายต่อสัตว์ที่อยู่หน้าดิน จำพวกหนอน และตัวอ่อนของแมลง และยังเป็นอุปสรรคต่อการลากแห และอวน ของชาวประมงอีกด้วย ซึ่งคราบน้ำมันนี้จะปกคลุมร่างกายและมีพิษต่อระบบประสาทของสัตว์หน้าดินที่อาศัยอยู่ตามชายหาด นอกจากนี้ ในน้ำมันยังมีสารก่อมะเร็ง (Carcinogen) ซึ่งเป็นสารแขวนลอยของน้ำมันที่กระจายอยู่ในน้ำสะสมในเนื้อเยื่อทำให้ประสาทสัมผัสผิดปกติ เป็นผลเสียต่อระบบการหาอาหาร การหลบภัย และการผสมพันธุ์ของสัตว์เหล่านั้น น้ำมันบางส่วนจะรวมกับสารเคมีในร่างกายของสิ่งมีชีวิตทำให้เกิดโรคมะเร็งได้

ดังนั้น ผลกระทบจากมลพิษน้ำมันสามารถส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม หากเป็นน้ำมันที่เป็นพวกไฮโดรคาร์บอนที่มีจุดเดือดต่ำ ก็จะทำให้เกิดการเป็นพิษอย่างเฉียบพลัน (Acute Effect) คือ ตายภายในระยะเวลาอันสั้น แต่หากเป็นพวกไฮโดรเจนคาร์บอนที่มีจุดเดือดสูง ก็อาจจะก่อให้เกิดเป็นพิษแบบเรื้อรัง (Chronic Effect) คือ เกิดการสะสมพิษที่ละเล็กละน้อยในร่างกายของสิ่งมีชีวิต ทำให้ชีวิตสั้นลง ซึ่งหากจะแยกประเภทของทรัพยากรธรรมชาติที่ได้รับความเสียหายจากน้ำมันร่ว่นั้น สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1) ป่าชายเลน : ป่าชายเลนมีประโยชน์ต่อมนุษย์หลายประการ เช่น การป้องกันภัยธรรมชาติ การประมง การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ทั้งยังช่วยป้องกันมิให้ชายฝั่งทะเลและริมฝั่งแม่น้ำมิให้พังทลาย วงจรชีวิตของสัตว์น้ำมีความสัมพันธ์กับป่าชายเลนโดยตรง ป่าชายเลนเป็นแหล่งเศรษฐกิจที่สำคัญ เป็นแหล่งที่มีอาหารสมบูรณ์เนื่องจากเป็นแหล่งกำเนิดธาตุอาหารที่สำคัญ จึงเป็นแหล่งอาหารสำคัญของสัตว์น้ำ เป็นแหล่งวางไข่และแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำในวัยอ่อน หากคราบน้ำมันเคลื่อนตัวเข้าสู่ป่าชายเลนจะทำการขจัดได้ยากมาก เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศไม่อำนวยและการใช้เครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ ถูกจำกัด ทำให้คราบน้ำมันตกค้างอยู่นาน สิ่งมีชีวิตจึงถูกทำลาย นอกจากนี้ป่าชายเลนยังมีความอ่อนไหวต่อน้ำมัน เช่น หากมีน้ำมันตกค้างอยู่ในตะกอนดินในป่าชายเลนก็จะทำให้เมล็ดของ

ต้นโกงกางที่ตกลงสู่พื้นจะไม่สามารถเจริญเติบโตเป็นต้นโกงกางได้ และคราบน้ำมันยังไปอุดตันรากของต้นโกงกางทำให้ระดับออกซิเจนในรากอากาศลดลง 1-2 % ภายใน 2 วัน³²

2) แนวปะการังและหญ้าทะเล : แนวปะการังและหญ้าทะเลเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย แหล่งอาหารและแหล่งวางไข่ของสัตว์น้ำหลายชนิด เป็นแหล่งที่มีระบบนิเวศวิทยาและความหลากหลายทางชีวภาพสูง มีส่วนช่วยลดความแรงของคลื่นที่จะเข้ามาปะทะชายหาด นอกจากนี้หญ้าทะเลยังเป็นแหล่งอาหารสำคัญของพะยูน ซึ่งเป็นสัตว์น้ำหายากและใกล้จะสูญพันธุ์ เมื่อปะการังได้รับสารพิษจากคราบน้ำมันก็จะเกิดปรากฏการณ์ฟอกขาว ซึ่งเป็นสภาวะที่ปะการังสูญเสียสาหร่ายเซลล์เดียวที่อาศัยอยู่ภายในเนื้อเยื่อ ทำให้ปะการังอ่อนแอเพราะได้รับสารอาหารไม่เพียงพอและตายไปในที่สุด เมื่อปะการังฟอกขาวก็จะทำให้แนวปะการังเสื่อมโทรม ส่งผลกระทบต่อความสมดุลในระบบนิเวศแนวปะการัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างประชาคมปลาในแนวปะการังและสิ่งมีชีวิตในแนวปะการังชนิดอื่นๆ³³

3) แหล่งประมงและที่วางไข่ของสัตว์น้ำ : ในบริเวณอ่าวไทยตอนบนและแนวชายฝั่งจะเป็นบริเวณที่มีสัตว์น้ำชุกชุม เป็นแหล่งประมงของสัตว์น้ำเศรษฐกิจหลายชนิด เช่น ปลาทุปลาเก๋า ปลาโอ กุ้ง หมึกชนิดต่างๆ หากบริเวณดังกล่าวได้รับผลกระทบจากการรั่วไหลของน้ำมันก็จะส่งผลต่อการวางไข่ของสัตว์น้ำ สัตว์น้ำต่างๆ จะอพยพหนีคราบน้ำมันไปหาแหล่งอาหารและวางไข่ในบริเวณที่ไกลออกไป จึงส่งผลต่อการทำประมงที่จะต้องออกไปหาจับสัตว์น้ำในที่ที่ไกลออกไปอันเป็นการเพิ่มต้นทุนค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ประกอบการอาชีพประมงเป็นอย่างยิ่ง

4) บริเวณเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ : เนื่องจากน้ำมันมีสารประกอบไฮโดรคาร์บอน จึงทำให้แหล่งเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ได้แก่ ปลา กุ้ง หอย ฯลฯ อาจเป็นอันตรายถึงแก่ชีวิตได้ เนื่องจากมลพิษของน้ำมันจะทำให้คุณภาพน้ำต่ำลงจนทำให้สัตว์น้ำไม่อาจดำรงชีวิตอยู่ได้หากเกิดการปนเปื้อนของน้ำมันในปริมาณความเข้มข้นระหว่าง 1-3 มิลลิกรัมต่อลิตร เป็นเวลาเกินกว่า 96 ชั่วโมง นอกจากนี้หากคราบน้ำมันเคลื่อนตัวเข้าหาฝั่งบริเวณที่มีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำก็จะเกิดความเสียหายอย่างรุนแรง

³²เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

³³กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, ปรากฏการณ์ปะการังฟอกขาว [ออนไลน์], 5 กุมภาพันธ์ 2558. แหล่งที่มา <http://marinegiscenter.dmcrc.go.th/km/coral-bleaching/#.VNRCftKUejk>

ต่อการเพาะเลี้ยงหอยและการเลี้ยงปลาในกระชังได้ เนื่องจากสัตว์น้ำเหล่านี้ไม่สามารถเคลื่อนที่หนีคราบน้ำมันได้อย่างเช่นสัตว์น้ำในทะเลทั่วไป³⁴

5) แหล่งท่องเที่ยว : แหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับผลกระทบจากน้ำมันรั่ว นั้น ได้แก่ บริเวณชายหาดที่อยู่ใกล้เคียง หรือในละแวกเดียวกับบริเวณที่เกิดน้ำมันรั่ว หรือบริเวณโขดหินต่างๆ เนื่องจากคราบน้ำมันหรือก้อนน้ำมันดิบจะถูกพัดพาขึ้นสู่ฝั่งไปติดตามชายหาด จะทำให้ชายหาดสกปรกส่งผลกระทบต่อกิจการให้เช่าเตียงผ้าใบ หรือร้านอาหารที่ตั้งติดชายหาด สูญเสียทัศนียภาพที่สวยงามทำให้ไม่เหมาะกับการท่องเที่ยวหรือพักผ่อน นักท่องเที่ยวต่างหวาดกลัวสารพิษตกค้างจากคราบน้ำมันไม่กล้าลงเล่นน้ำหรือรับประทานอาหารทะเลบริเวณนั้น ทำให้มีผลกระทบโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจและรายได้ของประชาชนในท้องถิ่น เช่น ชาวประมงที่ต้องเสียรายได้จากการจับสัตว์น้ำ เจ้าของธุรกิจประเภทดำน้ำดูปะการังหรือเช่าเรือเจ็ทสกีต้องเสียรายได้ที่ได้รับจากนักท่องเที่ยว เพราะทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายย่อมดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยวได้น้อยลง เมื่อจำนวนนักท่องเที่ยวน้อยลงก็จะกระทบต่อธุรกิจประเภทโรงแรมหรือรีสอร์ทที่ต้องสูญเสียรายได้จากการเข้าพัก จนกว่าความเชื่อมั่นของนักท่องเที่ยวจะกลับมา

2.2.2.2 ความเสียหายต่อบุคคล

1) ความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย : ศูนย์วิจัยสุขภาพกรุงเทพ เครือโรงพยาบาลกรุงเทพ ได้ศึกษาและคาดการณ์ผลกระทบในระยะสั้นจากน้ำมันรั่วที่มีต่อบุคคลสองกลุ่ม คือ ผู้ปฏิบัติงานกำจัดคราบน้ำมัน และผู้อยู่อาศัยในบริเวณนั้นที่สัมผัสโดยตรงหรือใกล้ชิดกับน้ำมันดิบที่รั่วไหลออกมานั้น อาจพบความผิดปกติของระบบผิวหนัง ระบบทางเดินหายใจ ระบบประสาท ระบบไหลเวียนโลหิต และระบบอื่นๆ ซึ่งอาจเกิดอาการผิดปกติหลังจากการสัมผัสถูกผิวหนังหรือการได้รับไอรระเหยของน้ำมันดิบ ทางลมหายใจหรือการดื่มน้ำ หรืออาหารที่มีสารจากน้ำมันดิบปนเปื้อน โดยผู้ที่อาจได้รับผลกระทบรุนแรงได้แก่ เด็ก สตรีมีครรภ์ ผู้สูงอายุ ผู้ที่มีโรคประจำตัว เช่น โรคหอบหืด โรคระบบทางเดินหายใจและโรคหัวใจ นอกจากนี้ยังอาจส่งผลกระทบในระยะยาว เนื่องจากน้ำมันดิบประกอบไปด้วยสารต่างๆ ที่มีคุณสมบัติเป็นสารพิษอยู่จำนวนมากและในจำนวนนี้มีสารที่มีคุณสมบัติเป็นสารก่อมะเร็ง (Carcinogen) ในน้ำมันดิบที่สำคัญได้แก่ เบนซีน (Benzene) และสารในกลุ่ม โพลี

³⁴กรมควบคุมมลพิษ, แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำมันรั่วไหลลงแหล่งน้ำ (กรุงเทพฯ: บริษัทอินทิเกรตเต็ดโปรโมชัน เทคโนโลยี จำกัด, 2546). หน้า 54.

ไซคลิก อะโรมาติก ไฮโดรคาร์บอน หรือ “พี เอ เอช” (Polycyclic Aromatic Hydrocarbon หรือ PAH) เป็นต้น นอกจากสารพิษในน้ำมันดิบแล้วที่น้ำกักแล้ว ยังมีสารพิษที่เกิดจากการสลายคราบน้ำมันที่ต้องกังวลอีกประการหนึ่งด้วย เนื่องจากเมื่อน้ำมันดิบละลายไปกับน้ำทะเล สารพิษบางส่วนในน้ำมันดิบจะระเหยเป็นไอสู่อากาศ ส่วนสารพิษที่เหลือจะละลายไปกับน้ำทะเลและยังคงหมุนเวียนอยู่ในระบบนิเวศ โดยสารพิษเหล่านี้อาจส่งผลให้เกิดการเพิ่มจำนวนของสาหร่ายทะเลจำนวนมากหลายชนิด รวมทั้งชนิดที่มีพิษด้วย นอกจากนี้ยังมีสารโลหะหนัก และสารบางส่วนของตะกอนที่ปนเปื้อนและเกิดการสะสมอยู่ในบริเวณนั้น โดยปกติแผ่นหินพื้นทะเลจะมีบทบาทในระบบนิเวศช่วยในการดูดซับสารหนู (Arsenic Absorption) ที่กระจายอยู่ในทะเล แต่เมื่อมีสารจากการสลายคราบน้ำมันดิบตกลงไปเคลือบบนแผ่นหินพื้นทะเล สารเหล่านี้จะรบกวนการดูดซับสารหนูจากทะเลสู่แผ่นหิน ทำให้มีการสะสมสารหนูในสัตว์ทะเลสูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้ที่บริโภคอาหารทะเล นอกจากผลกระทบต่อสุขภาพร่างกายแล้ว การเกิดน้ำมันรั่วยังส่งผลกระทบต่อสุขภาพจิตของประชาชนในบริเวณนั้นอีกด้วย เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่สูญเสียไปนั้นส่งผลกระทบต่อประกอบอาชีพของประชาชน ทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบอาจมีอาการซึมเศร้า มีการดื่มแอลกอฮอล์ และมีการกระทบกระทั่งกับสมาชิกในครอบครัวมากขึ้นอีกด้วย³⁵

กล่าวโดยสรุปแล้วการสัมผัสน้ำมันดิบหรือคราบน้ำมันในทะเลอาจทำให้ผิวหนังเกิดการระคายเคือง เป็นผื่นคัน แสบร้อน เกิดแผลและติดเชื้อได้ รวมทั้งอาจทำให้สารพิษซึมเข้าสู่ผิวหนังทำให้เกิดอันตรายอย่างต่อเนื่องในระยะยาว เช่น มะเร็งผิวหนัง นอกจากนี้การรับสารพิษโดยการดูดซึมทางร่างกายอาจจะทำให้สารพิษไปสะสมในไตจนเกิดภาวะไตเสื่อมและไตวายได้ และหากได้รับสารพิษเป็นระยะเวลานานอาจทำให้เกิดอันตรายถึงขั้นสารพิษทำลายระบบประสาทการควบคุมการเคลื่อนไหว ทำให้ไม่สามารถทรงตัวและเดินได้อย่างเป็นปกติ และอาจรุนแรงถึงขั้นเป็นมะเร็งในที่สุดการสูดดมกลิ่นเหม็นของน้ำมันและสารเคมีจะทำให้ปอดได้รับสารพิษ เกิดอาการปอดอักเสบ โรคระบบทางเดินหายใจ และอาจทำให้เกิดความกระทบกระเทือนทางระบบประสาท ปวดศีรษะ วิงเวียน ตาพร่า หัวใจเต้นผิดปกติ และมีเลือดออกจากรอยเย็บต่างๆ เป็นต้น

³⁵ ฐิติศักดิ์ เวชกามา, "ความอ่อนแอของการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากน้ำมันรั่ว," วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม 9,2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2556): 144

แต่อย่างไรก็ตาม ยังไม่ปรากฏว่าจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่จังหวัดระยองในครั้งนี้นี้จะมีผู้ที่ได้รับ ความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยออกมาดำเนินการเรียกร้องมากเท่าใดนัก เนื่องจากว่าเมื่อมีข่าวเรื่องน้ำมันรั่วแพร่กระจายออกไป ชาวบ้านและนักท่องเที่ยวต่างหวาดกลัวไม่ลงเล่นน้ำ อีกทั้งในช่วงเวลาดังกล่าวก็ได้มีการประกาศปิดอ่าว ชาวบ้านส่วนใหญ่จึงไม่ค่อยได้สัมผัสกับคราบน้ำมันโดยตรง แต่ถึงอย่างไรก็ดีสารเคมีต่างๆ ยังสามารถที่จะปะปนแฝงมาในอาหารหรือแหล่งน้ำหรือเข้าสู่ร่างกายด้วยการสูดดมได้ โดยเป็นการสะสมสารพิษเข้าสู่ร่างกายโดยไม่รู้ตัว ซึ่งยังไม่แสดงอาการให้ปรากฏ ชาวบ้านส่วนใหญ่จึงยังไม่ค่อยทราบถึงอันตรายของสารพิษเหล่านี้ อีกทั้ง ภายหลังจากเกิดเหตุทางบริษัทได้นำแพทย์มาลงพื้นที่เพื่อให้ชาวบ้านเข้าตรวจสุขภาพเบื้องต้น เมื่อชาวบ้านเข้าตรวจแล้วไม่พบอาการผิดปกติใดๆ ก็จะมีใจและไม่ไปตรวจสุขภาพเพิ่มเติมอีก

2) ความเสียหายต่อทรัพย์สิน: เมื่อน้ำทะเลได้รับการปนเปื้อน คราบน้ำมันย่อมทำความเสียหายต่อทรัพย์สินของชาวประมงหรือผู้อยู่อาศัยบริเวณดังกล่าว เช่น อวนที่ใช้ในการจับสัตว์น้ำ เนื่องจากหลังจากเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วชาวประมงได้ออกไปเก็บอวนที่ตกปู ปลาไว้ แต่เมื่อลากอวนขึ้นมา ก็พบว่าในอวนมีแต่คราบน้ำมัน ปู ปลาในอวนนั้นตายหมด ไม่สามารถนำอวนขึ้นจากทะเลได้ต้องทิ้งอวนลงทะเลเพราะมีแต่คราบน้ำมัน นอกจากนี้ยังมีความเสียหายที่เกิดขึ้นกับท่าเทียบเรือ, ใบพัดเรือ ฯลฯ ที่ปนเปื้อนคราบน้ำมันอีกด้วย

3) ความเสียหายต่อรายได้: ประชาชนผู้อาศัยอยู่บริเวณชายฝั่งทะเลมักอาศัยทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นเครื่องมือในการดำรงชีพ เช่น ชาวประมง ล้วนต้องอาศัยการจับสัตว์น้ำบริเวณนั้นในประกอบอาชีพ หรือเจ้าของกิจการบ้านพักหรือโรงแรมย่อมต้องอาศัยนักท่องเที่ยว เมื่อนักท่องเที่ยวขาดความเชื่อมั่นที่จะมาเที่ยวอัตราการจองที่พักก็จะลดลง อีกทั้งนักท่องเที่ยวที่ได้จองโปรแกรมเข้าพักไว้ล่วงหน้าก็อาจจะมีการยกเลิกแผนการท่องเที่ยวดังกล่าว หรืออาจเปลี่ยนสถานที่ท่องเที่ยวไปเลย จึงทำให้รายได้ของธุรกิจต้องลดลงเนื่องจากปริมาณแขกที่เข้าพักในโรงแรม ความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วจึงส่งผลกระทบต่อรายได้ของกิจการประเภทนี้ด้วย นอกจากนี้เจ้าของร้านอาหารทะเลก็ย่อมได้รับผลกระทบเช่นกันเนื่องจาก ขาดแคลนวัตถุดิบในการประกอบอาหารหรืออาจจะต้องเสียค่าจัดหาวัตถุดิบทดแทนในราคาที่สูงขึ้น หรืออาจจะจัดหาวัตถุดิบมาปรุงอาหารไม่ได้เลย ทั้งนี้แม้จะหาวัตถุดิบจากแหล่งอื่นได้ก็ตาม แต่นักท่องเที่ยวก็ยังคงไม่มั่นใจในคุณภาพของวัตถุดิบอยู่ดีเนื่องจากไม่ทราบถึงแหล่งที่มาของวัตถุดิบนั้นๆ และไม่กล้าบริโภค

เพราะกลัวสารพิษตกค้างในอาหาร แม้กระทั่งผู้ประกอบอาชีพรายย่อย เช่น มอเตอร์ไซด์รับจ้าง รถสองแถว นวดแผนไทยตามชายหาด บริการให้เช่าเก้าอี้หรือเสื่อ รวมทั้งผู้ให้บริการกิจกรรมทางน้ำ (เช่น ดำน้ำหรือนั่งเรือนำเที่ยวตามเกาะ, นั่งเรือกล้วย, ขับเจ็ทสกี, แฝงเช่าห่วงยาง เป็นต้น) ผู้ประกอบธุรกิจรายย่อยเหล่านี้ต้องสูญเสียรายได้อันเนื่องมาจากจำนวนนักท่องเที่ยวที่ลดลงด้วยเช่นกัน เนื่องจากอาชีพเหล่านี้ล้วนเป็นอาชีพที่ต้องอาศัยรายได้จากนักท่องเที่ยวเป็นหลักเพราะจะเป็นกิจกรรมที่น่าสนใจสำหรับนักท่องเที่ยว รายได้ที่มาจากชาวบ้านในพื้นที่เดียวกันก็จะเป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น

2.2.3 บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากน้ำมันรั่ว

บุคคลผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วนั้นมีมากมายหลายกลุ่ม ซึ่งแต่ละกลุ่มต่างได้รับผลกระทบที่ไม่เท่ากัน บางรายเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากน้ำมันรั่วโดยตรง แต่บางรายเป็นเพียงผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยอ้อม เนื่องจากความเสียหายที่เขาได้รับนั้นไกลกว่าเหตุตามหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Causation) หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแต่ละประเภทก็ย่อมแตกต่างกัน ดังนั้นในการศึกษาจึงจำเป็นต้องแยกประเภทผู้เสียหายแต่ละประเภทออกจากกัน โดยคำนึงถึงประเภทของความเสียหาย และการกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแต่ละประเภท ผู้เขียนจึงขอแบ่งผู้เสียหายออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง และผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยอ้อม ดังนี้

2.2.3.1 ผู้ที่ได้รับผลความเสียหายโดยตรง

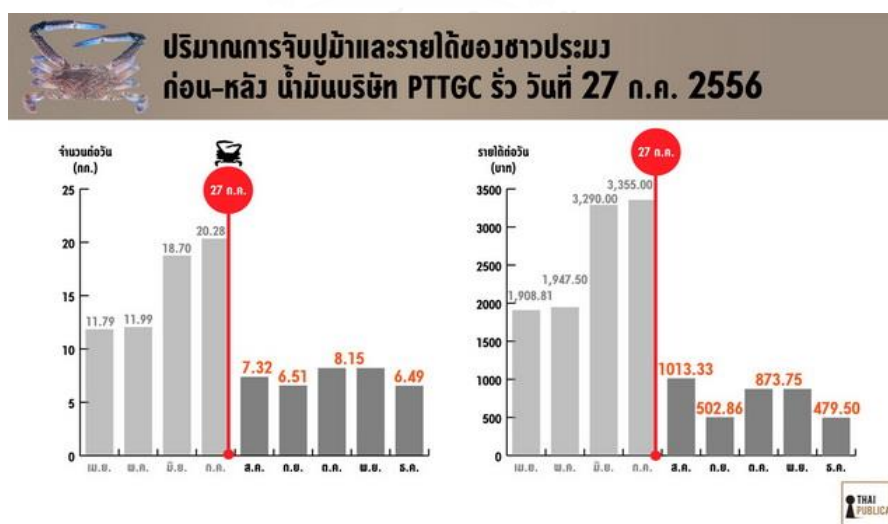
- ชาวบ้านที่อยู่อาศัยในบริเวณที่น้ำมันรั่วไหล: ซึ่งอาจเกิดจากการสูดดมกลิ่นน้ำมัน หรือสัมผัสกับคราบน้ำมันผ่านทางแหล่งน้ำ หรืออาจได้รับสารเคมีจากน้ำมันเข้าสู่ร่างกายผ่านการอุปโภคและบริโภคเนื่องจากการอยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงแหล่งที่น้ำมันรั่วดังกล่าว เป็นต้น

- นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาท่องเที่ยว: นักท่องเที่ยวบางรายอาจได้รับความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย จากการบริโภคอาหารทะเล หรือการลงเล่นน้ำ หรือการใช้น้ำประปาในช่วงที่เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่ว แต่สำหรับนักท่องเที่ยวบางกลุ่มที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ไม่ได้มาเที่ยว ทำให้ต้องเสียเงินค่าจองโรงแรม หรือค่าซื้อแพ็คเกจท่องเที่ยว นั้น ผู้เขียนจะขอจัดให้อยู่ในกลุ่มของผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบทางอ้อม ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

- กลุ่มผู้ทำการกำจัดคราบน้ำมันที่ปนเปื้อน: ในเบื้องต้นที่มีเหตุการณ์น้ำมันรั่วเกิดขึ้นนั้น ทางฝ่ายผู้มีหน้าที่รับผิดชอบไม่ว่าจะเป็นฝ่ายเอกชนหรือฝ่ายรัฐบาล ย่อมต้องเกณฑ์แรงงานเจ้าหน้าที่มากำจัดคราบน้ำมันที่รั่วในทะเลตลอดจนคราบน้ำมันที่ลอยมาติดตามชายหาด เจ้าหน้าที่เหล่านี้จึงมีโอกาสในการได้รับสารเคมีจากน้ำมันโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการสูดดม หรือการสัมผัสก็ตาม บุคคลกลุ่มนี้จึงเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้รับ ความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัยโดยตรง

- เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน: คราบน้ำมันที่รั่วไหลนั้นอาจแพร่กระจายและทำความเสียหายต่อทรัพย์สินได้ เช่น อวน, แห หรืออุปกรณ์จับสัตว์น้ำต่างๆ ของชาวประมง และหากคราบน้ำมันนั้นลอยไปถึงท่าเรือก็อาจสร้างความเสียหายต่อท่าเทียบเรือ หรืออาจไปติดตามใบพัดได้ ท้องเรือได้ นอกจากนี้คราบน้ำมันอาจแพร่กระจายไปถึงแหล่งเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำต่างๆ ของชาวประมง ทำให้สัตว์น้ำที่เพาะเลี้ยงไว้ตาย รวมถึงอุปกรณ์ที่ใช้ทำบ่อเพาะเลี้ยงก็อาจได้รับความเสียหายด้วย

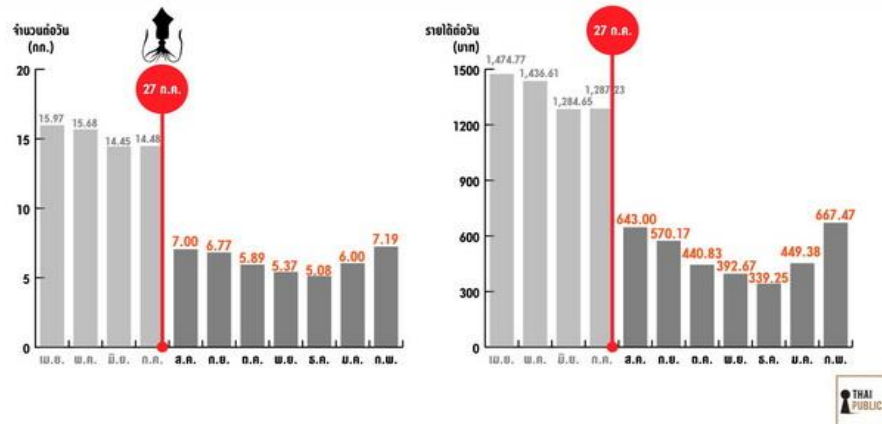
- ผู้ประกอบการประมงและค้าขายอาหารทะเล: สิ่งที่ชาวบ้านชาวประมงได้รับ และส่งผลกระทบต่อการค้ารายชีวิต คือจำนวนสัตว์น้ำที่เคยจับได้มีปริมาณลดลงอย่างเห็นได้ชัด จากที่เคยหาปลาได้วันละประมาณ 15 - 16 กิโลกรัม แต่ภายหลังจากที่เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วขึ้นนั้น ปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้มีไม่ถึง 10 กิโลกรัม อีกทั้งยังต้องออกเรือไปไกลขึ้น ทำให้มีรายจ่ายเพิ่มขึ้นในขณะที่รายได้ลดลง ดังเช่นปริมาณการจับปูม้าและปริมาณการจับปลาหมึกด้านล่างนี้



รูปที่ 1 ปริมาณการจับปูม้าและรายได้ของชาวประมง

ที่มา : Thai Publica [<http://thaipublica.org/2014/04/oil-spill-8/>]

ปริมาณการจับหมึกและรายได้ของชาวประมง ก่อน-หลัง น้ำมันบริษัท PTTGC รั่ว วันที่ 27 ก.ค. 2556



รูปที่ 2 ปริมาณการจับหมึกและรายได้ของชาวประมง

ที่มา : Thai Publica [<http://thaipublica.org/2014/04/oil-spill-8/>]

- ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม รีสอร์ท ร้านอาหาร : กลุ่มผู้ประกอบการโรงแรม รีสอร์ท และบ้านพักในบริเวณเกาะเสม็ดมีอยู่เป็นจำนวนมาก ดำรงชีพอยู่ด้วยรายได้ที่ได้จากนักท่องเที่ยว แต่เมื่อมีเหตุการณ์น้ำมันดิบรั่วไหลเกิดขึ้น นักท่องเที่ยวที่มาจากต่างยกเลิกการเช่าบ้านพักและเดินทางกลับ ส่วนนักท่องเที่ยวที่จองที่พักล่วงหน้าไว้ก็ได้ยกเลิกการเช่า กิจกรรมที่พักร้านอาหารเหล่านี้จึงต้องขาดรายได้ โดยที่ยังต้องรับภาระในการดูแลรับผิดชอบค่าจ้าง ค่าอาหาร และพนักงานจำนวนมากที่ไม่สามารถเลิกจ้างได้ อีกทั้งยังมีค่าใช้จ่ายในการบริหารสถานที่ เช่น ค่าเช่าที่ ค่าน้ำ ค่าไฟ เป็นต้น ดังนั้น โรงแรมหรือรีสอร์ทในบริเวณที่ใกล้เคียงกับบริเวณชายหาดที่ได้รับผลกระทบจึงจัดอยู่ในกลุ่มของผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ซึ่งจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วที่เกาะเสม็ดนั้นได้ปรากฏว่ามีผู้ประกอบการโรงแรม/รีสอร์ท หลายรายได้นำคดีมาฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วที่จังหวัดระยอง (แต่ปัจจุบันคดีได้สิ้นสุดลงโดยผู้เสียหายถอนฟ้องแล้ว) ดังนี้

ชื่อโรงแรม/รีสอร์ท	ปริมาณนักท่องเที่ยวที่รองรับได้ (ต่อวัน)	กิจการอื่นๆ ของโรงแรม/รีสอร์ท	ช่วงระยะเวลาที่เรียกห้อง (ปี)	จำนวนเงินค่าเสียหายที่เรียกห้อง (บาท)
นิมมานรดีรีสอร์ท ³⁶	80 - 100 คน	- ร้านอาหาร - กิจกรรมทางน้ำ	5	87,302,930
บังกะโลทบทิม ³⁷	250 - 300 คน	- ร้านอาหาร	5	60,000,000
กรีนเบย์รีสอร์ท ³⁸	14 ห้องพัก	- ร้านอาหาร - กิจกรรมทางน้ำ	5	12,759,659
เสม็ดคาบาน่ารีสอร์ท ³⁹	150 คน	- ร้านอาหาร - กิจกรรมทางน้ำ	5	60,000,000
ระยองขาล่ ⁴⁰	350 - 450 คน	- ร้านอาหาร - กิจกรรมทางน้ำ	5	17,500,000

ตารางที่ 2 กลุ่มผู้ประกอบการโรงแรม/รีสอร์ทซึ่งฟ้องคดีที่ศาลจังหวัดระยอง

- ผู้ประกอบการอาชีพบริเวณชายหาด เช่น กิจกรรมดำน้ำดูปะการัง เนื่องจากปะการังได้รับความเสียหายจากคราบน้ำมันและต้องอาศัยระยะเวลานานในการฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพเดิม จึงทำให้ขาดรายได้จากการพานักท่องเที่ยวดำน้ำดูปะการัง และชมธรรมชาติใต้ท้องทะเล ผู้ประกอบการอาชีพเหล่านี้จึงได้รับผลกระทบโดยตรงจากการที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายไป

2.2.3.2 ผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยอ้อม

อาชีพที่ได้รับผลกระทบโดยอ้อมเหล่านี้คือกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพที่มีรายได้มาจากนักท่องเที่ยวที่มาเที่ยว เมื่อปริมาณนักท่องเที่ยวลดลงก็ทำให้รายได้ของพวกเขาตกลงด้วย ซึ่งได้แก่

³⁶คดีหมายเลขดำที่ 1119/2557 ของศาลจังหวัดระยอง ระหว่างบริษัท อ่าวปะการัง จำกัด ที่ 1 กับพวกรวม 2 คนกับ บริษัท พีทีที โกลบอลเคมิคอล จำกัด (มหาชน) จำเลย

³⁷คดีหมายเลขดำที่ 1120/2557 ของศาลจังหวัดระยอง ระหว่าง นายพิชัย งามละเมียด โดย นายทศสย งามละเมียด ผู้รับมอบอำนาจ โจทก์กับ บริษัท พีทีที โกลบอลเคมิคอล จำกัด (มหาชน) จำเลย

³⁸คดีหมายเลขดำที่ 1121/2557 ของศาลจังหวัดระยอง ระหว่าง บริษัทเฮฟเวนเสม็ด จำกัด โจทก์กับ บริษัท พีทีที โกลบอลเคมิคอล จำกัด (มหาชน) จำเลย

³⁹คดีหมายเลขดำที่ 1122/2557ของศาลจังหวัดระยอง ระหว่างบริษัทเสม็ดคาบาน่า จำกัดโจทก์กับ บริษัท พีทีที โกลบอลเคมิคอล จำกัด (มหาชน) จำเลย

⁴⁰คดีหมายเลขดำที่ 1123/2557 ของศาลจังหวัดระยอง ระหว่าง บริษัท เวิลด์ รีสอร์ท จำกัด โจทก์กับ บริษัท พีทีที โกลบอลเคมิคอล จำกัด (มหาชน) จำเลย

- ผู้ประกอบการอาชีพบริเวณชายหาด: เช่น การให้บริการกิจกรรมทางน้ำ เช่น ชีเรือกล้วย (banana boat) ให้เช่าเจ็ทสกี ให้เช่าห่วงยาง หรือให้เช่าเตียงผ้าใบ เช่าเสื้อ นวดแผนไทย รวมถึงขายของหาบเร่ตามชายหาด เป็นต้น

- ลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้าง: จากการที่นักท่องเที่ยวชบเซาลงทำให้ผู้ประกอบการบางรายขาดทุนไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ ต้องปิดกิจการชั่วคราว ทำให้พนักงานได้รับผลกระทบ แม้สถานประกอบการบางแห่งจะยังคงจ่ายค่าจ้างให้แก่พนักงาน แต่บางแห่งก็มีการเลิกจ้างพนักงาน ทำให้มีพนักงานบางส่วนต้องตกงาน

- ผู้ประกอบการอาชีพรับจ้างขนส่งสาธารณะ: เช่น รถสองแถว มอเตอร์ไซด์รับจ้าง รวมถึงธุรกิจให้เช่ารถมอเตอร์ไซด์ เนื่องจากปัจจุบันนักท่องเที่ยวชอบการเดินทางแบบผจญภัยด้วยตนเอง กิจกรรมให้เช่ารถมอเตอร์ไซด์จึงได้รับความนิยมมาก เพราะสามารถเช่าได้เป็นรายวันและใช้เดินทาง

- ผู้ประกอบการร้านขายของสะดวกซื้อทั่วไป เช่น ร้านขายของชำทั้งขายปลีกและขายส่ง มินิมาร์ท รวมถึง แม่ค้าตามตลาดนัดที่ต้องขาดรายได้เนื่องจากนักท่องเที่ยวชบเซาลง

- นักท่องเที่ยวที่ไม่ได้เดินทางมาเที่ยว: หลังจากข่าวเรื่องการรั่วของน้ำมันแพร่หลายออกไป ทำให้นักท่องเที่ยวมีความกังวลและเกิดความไม่มั่นใจในความปลอดภัย นักท่องเที่ยวบางรายที่จองที่พักหรือแพ็คเกจท่องเที่ยวไว้ล่วงหน้าก็ต่างยกเลิกการจองไปซึ่งนักท่องเที่ยวเหล่านี้นอกจากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจองไปแล้วก็ยังมีความเสียหายต่อจิตใจด้วย อันได้แก่ ความผิดหวังจากการที่ไม่ได้มาท่องเที่ยวตามที่ตนคาดหวังไว้แต่แรก เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว ความเสียหายจากน้ำมันรั่วนั้นส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง มีผู้ที่ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมากหลายประเภท ซึ่งผู้ที่ได้รับความเสียหายบางรายอาจจะได้รับการชดเชยเยียวยา และมีบางรายที่อาจไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาเนื่องจากไม่สามารถพิสูจน์ให้เข้าหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายได้ แต่ทั้งนี้หากปรากฏว่าผู้เสียหายได้มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายด้วยการพิจารณาถึงค่าสินไหมทดแทนก็ต้องอาศัยพฤติการณ์เป็นประมาท ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 223 โดยจะต้องพิจารณาประเภทของความเสียหายและปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับ

หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้เยียวยาของประเทศไทย เพื่อพิจารณาถึงการเป็นผู้เสียหายที่จะได้รับการชดใช้เยียวยาด้วย

2.2.4 กรณีตัวอย่างคดีความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลในทะเล

ผู้เขียนขอยกตัวอย่างกรณีศึกษา ซึ่งเป็นเหตุการณ์น้ำมันรั่วครั้งสำคัญในประเทศไทยที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2556 คือกรณีท่อขนส่งน้ำมันดิบขนาด 16 นิ้ว ของบริษัทพีทีที โกลบอล เคมิคอล เกิดการรั่วไหลขณะกำลังขนถ่ายน้ำมันดิบมายังโรงกลั่น ทำให้มีน้ำมันดิบกว่า 50,000 ลิตร ไหลลงสู่ทะเลมาบตาพุด จังหวัดระยอง และพัดเข้าสู่บริเวณอ่าวพร้าวเกาะเสม็ดสร้างความเสียหายเป็นจำนวนมาก จากเหตุการณ์น้ำมันรั่วของบริษัทพีทีทีฯ นั้น ทางบริษัทฯ ได้ตั้งศูนย์ประสานงานให้ความช่วยเหลือหรือเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบและเดือดร้อนจากน้ำมันดิบรั่วไหลและตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อตรวจสอบสิทธิและกลั่นกรอง ซึ่งในเบื้องต้นนั้นผู้แทนบริษัท และผู้แทนจากภาครัฐได้ร่วมหารือถึงจำนวนเงินเยียวยาที่จะจ่ายให้แก่ผู้เสียหายแต่ละประเภทโดยมีการเชิญผู้เชี่ยวชาญมาให้คำแนะนำและร่วมลงความเห็นให้จ่ายเงินชดเชยเป็นจำนวนต่อวัน เป็นระยะเวลา 30 วัน เช่น ชาวประมง, คนขับรถสองแถว, เจ้าของร้านค้ารายย่อยจะได้รับเงินรายละ 30,000 บาท (วันละ 1,000 บาท x 30 วัน) ทั้งนี้ จำนวนเงินอาจขึ้นอยู่กับประเภทของอาชีพและขนาดของกิจการของผู้เสียหายแต่ละราย โดยอยู่ที่ประมาณ 15,000 บาท เป็นต้นไป ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่า ในการเยียวยาเบื้องต้นจะเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดต่อบุคคลประเภทค่าขาดรายได้โดยแบ่งกลุ่มผู้เสียหายตามลักษณะของการประกอบอาชีพ เช่น ประมง รับจ้าง ค้าขาย เป็นต้น ยังไม่ค่อยปรากฏว่าชดใช้เยียวยาประเภทความเสียหายต่อสุขภาพ หรือการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเท่าใดนัก

ผู้เสียหายส่วนใหญ่เมื่อรับเงินเยียวยาไปแล้วก็มักไม่ตั้งใจที่จะเรียกร้องเพิ่มเติม คงมีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ดำเนินการทางศาลฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายโดยมีทั้งกลุ่มผู้เสียหายที่ฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดระยอง (ปัจจุบันถอนฟ้องแล้ว) และที่ศาลแพ่งแผนกคดีสิ่งแวดล้อม โดยคดีที่ฟ้องต่อศาลแพ่งเป็นคดีที่ สว.(พ) 2-8/2557 นั้น ศาลแพ่งได้มีคำพิพากษาไปเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2559⁴¹ ซึ่งศาลได้รับรองถึงสิทธิในการฟ้องเรียกค่าขาดประโยชน์จากการทำมาหาได้ และค่าเสียหายที่ได้รับอันตรายแก่

⁴¹ ไทยรัฐออนไลน์, 'พีทีที โกลบอล' แพ้คดีน้ำมันรั่วอ่าวพร้าว ศาลแพ่งสั่งชดใช้ชาวบ้าน [ออนไลน์], 4 พฤศจิกายน 2559.

ร่างกาย เนื่องจากการฟ้องให้รับผิดชอบตามกฎหมายละเมิดด้วย รวมถึงมีการพิจารณาถึงคำขอของ โจทก์ที่ให้จำเลยฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติด้วย โดยศาลชั้นต้นเห็นว่า พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 97 ไม่ได้กำหนดให้รัฐเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหาย แม้ว่าโจทก์ จะไม่ใช่หน่วยงานรัฐก็ตาม แต่ถือว่าเป็นความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นความพิเศษ โจทก์ซึ่งมี บ้านพักและหากินบริเวณใกล้เคียงที่เกิดเหตุอันเป็นชุมชนดั้งเดิม จึงมีสิทธิจะฟ้องให้ฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติได้ ดั่งใจความที่ปรากฏในคำพิพากษาตอนหนึ่งว่า “...โจทก์ทั้งหมดในคดีได้รับ ผลกระทบจากน้ำมันดิบรั่วไหลที่มีบ้านพักและหากินบริเวณใกล้เคียงที่เกิดเหตุอันเป็นชุมชนดั้งเดิม ต้องสูญเสีย อากาศ และน้ำทะเลที่บริสุทธิ์เพื่อสุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิตที่ดี ต้องสูญเสีย ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นสัตว์น้ำ พืชน้ำที่เคยจับ ทำมาหากินและเลี้ยงชีพต้องมีจำนวนลดน้อยลง วิถี การดำเนินชีวิตของโจทก์แต่ละคนต้องเปลี่ยนแปลงไป เคยหากุ้ง หอย ปู ปลา ในระยะที่ใกล้เคียงกับ ชายฝั่ง ก็ต้องออกเรือหากินไกลออกไป ค่าใช้จ่ายในการทำมาหากินต้องเพิ่มขึ้น บางคนต้องเปลี่ยนไป ประกอบอาชีพอย่างอื่น โจทก์และประชาชนในละแวกใกล้เคียงจึงต้องมีหน้าที่ที่จะปกป้องและ ค้ำครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตนมิให้ถูกทำลาย เพื่ออนุรักษ์ให้ชนรุ่นลูก และหลานจะได้ใช้ประโยชน์สืบต่อกันไปอย่างยั่งยืน จึงถือว่าความเสียหายที่โจทก์คดีนี้ได้รับนั้นเป็น ความเสียหายพิเศษ ที่โจทก์มีสิทธิจะฟ้องบังคับให้จำเลยที่ 1 ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้กลับมา เหมือนเดิม อันมิใช่สิทธิธรรมดาของบุคคลทั่วไปที่จะมีได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้...” นอกจากนี้ศาล ได้อ้าง คำแนะนำประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ข้อ 3 วรรค 2⁴² เกี่ยวกับการ พิจารณาสีทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมด้วย โจทก์ทุกคนซึ่งพักอาศัยอยู่ในพื้นที่เกิดเหตุจึงมีสิทธิที่จะ ฟ้องจำเลยที่ 1 และมีคำขอให้ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนเหมือนเดิมได้

⁴² คำแนะนำประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม

ข้อ 3 “สิทธิที่จะฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม ให้คำนึงถึงสิทธิของบุคคลที่จะได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งสิทธิที่จะดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลพึงพิจารณาว่าบุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในชุมชนหรือบริเวณที่มีการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่ง ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมโดยผิดกฎหมายได้ถูกโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว และอาจขอให้ศาลมี คำสั่งหรือคำพิพากษาให้ผู้กระทำการดังกล่าวระงับ หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม ได้”

สำหรับการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายนั้น ในการขอรับเงินเยียวยาเบื้องต้นจากศูนย์ประสานงานฯ นี้ผู้เสียหายจะต้องแสดงหลักฐานสำคัญ เช่น ทะเบียนเรือ ทะเบียนบ้าน ทะเบียนผู้ประกอบธุรกิจ หรือหลักฐานอื่นๆ เพื่อแสดงตนว่าเป็นผู้ได้รับผลกระทบจริง แต่จากการสัมภาษณ์กลุ่มชาวบ้านซึ่งอยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าวพบปัญหาว่า มีการแอบอ้างขอรับเงินเยียวยาเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ผู้ที่มีหลักฐานทางทะเบียนบางรายแม้ไม่ได้รับผลกระทบแต่ก็นำหลักฐานมายื่นขอรับเงินเยียวยาในทางกลับกัน ชาวบ้านบางรายเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจริงเนื่องจากประกอบอาชีพจริงและอาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวจริง แต่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนที่จะสามารถยืนยันได้ (เช่น มีชื่อตามทะเบียนบ้านอยู่ในเขตพื้นที่อื่น) ก็ไม่สามารถรับเงินเยียวยาได้ เนื่องด้วยเหตุนี้ ในการจ่ายเงินเยียวยารอบที่สองจึงต้องเข้มงวดในการตรวจสอบมากขึ้น จำนวนเงินอาจลดลงตามสภาพความเสียหายจริง จึงทำให้ผู้เสียหายที่ประกอบอาชีพเดียวกันและจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกันได้รับจำนวนเงินเยียวยาที่ไม่เท่ากันหรือบางรายอาจไม่ได้เงินเยียวยาเลย สำหรับแนวทางการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายในชั้นศาลนั้น ศาลเห็นว่า สำหรับโจทก์ที่เคยยื่นขอรับเงินจากศูนย์ประสานงานและได้รับการตรวจสอบไปแล้วศาลถือว่าได้รับความเสียหาย ส่วนโจทก์ที่เคยยื่นข้อเรียกร้องแล้วไม่ผ่านหลักเกณฑ์หรือไม่เคยยื่นข้อเรียกร้องเลยนั้น จะต้องพินิจพิจารณาหลักฐานอื่นประกอบ ซึ่งโจทก์ที่มีพยานหลักฐานมาสืบประกอบ เช่น ใบทะเบียนร้านค้า ใบทะเบียนเรือ ใบอนุญาตให้ใช้เรือรับจ้างเกี่ยวกับการท่องเที่ยว ภาพถ่ายเกี่ยวกับเรือหรืออุปกรณ์ในการทำประมง ภาพถ่ายขณะประกอบอาชีพ ฯลฯ มาแสดงว่าได้ประกอบอาชีพดังกล่าวจริง ศาลฟังว่าได้รับความเสียหาย แต่สำหรับโจทก์ที่เบิกความลอยๆ ไม่มีพยานหลักฐานมาสนับสนุน ศาลฟังว่าไม่ได้รับความเสียหายจากเหตุน้ำมันดิบรั่วไหล

สำหรับค่าเสียหายของโจทก์มีเพียงใดนั้น ศาลได้พิจารณาพยานหลักฐานของโจทก์และจำเลยแล้ว เห็นว่าที่มาของรายได้ที่โจทก์แต่ละคนเบิกความนั้น ไม่มีหลักฐานหรือเอกสารเกี่ยวกับรายได้มาแสดง เช่น ไม่มีแบบรับรองรายการเสียภาษี หรือสมุดบัญชีเงินฝาก แสดงให้ว่ามีจำนวนรายได้สูงถึงจำนวนที่อ้างมา ประกอบกับจำนวนเงินที่ยื่นขอรับการเยียวยาจากบริษัทไปในตอนแรกก็ไม่ตรงกับจำนวนที่ยื่นขอมาในคำฟ้อง นอกจากนี้บัญชีครัวเรือนรายรับ-รายจ่ายที่อ้างส่งนั้นเป็นเอกสารที่สร้างขึ้นภายหลังจากที่เกิดเหตุน้ำมันดิบรั่วแล้ว และเป็นบัญชีที่โจทก์สร้างขึ้นเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ นอกจากนี้ โจทก์บางรายแสดงหลักฐานการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในจำนวนที่น้อย ไม่สอดคล้องกับรายการเงินได้ที่ทำบันทึกไว้ ศาลจึงกำหนดค่าเสียหายให้

โจทก์แต่ละรายตามสมควร และที่โจทก์อ้างว่าต้องขาดรายได้จากการประกอบอาชีพเป็นระยะเวลา กว่า 12 - 36 เดือนนั้น เมื่อศาลพิจารณาจากรายงานการตรวจสอบของผู้เชี่ยวชาญแล้วเชื่อว่าความเสียหายน่าจะคงมีอยู่เพียง 6-8 เดือนภายหลังเกิดเหตุเท่านั้น ดังนั้น ศาลจึงพิพากษากำหนด ค่าเสียหายให้แก่โจทก์ซึ่งประกอบอาชีพค้าขาย/รับจ้างทั่วไป รายละ 30,000 บาท และสำหรับโจทก์ ซึ่งประกอบอาชีพประมง/ท่องเที่ยว รายละ 50,000 บาท ทั้งนี้ สำหรับโจทก์รายใดที่ได้รับเงินเยียวยา จากจำเลยที่ 1 ไปเบื้องต้นแล้วให้นำเงินจำนวนดังกล่าวมาหักออกจากจำนวนค่าเสียหายซึ่งศาล กำหนดด้วย

2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วในประเทศไทย

ปัจจุบันกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วใน ประเทศไทย ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสียหายจาก มลพิษน้ำมันมีหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456⁴³, พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558⁴⁴, พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514⁴⁵, พระราชบัญญัติ วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535⁴⁶, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ

⁴³ เพื่อให้มีการกำหนดเขตควบคุมการเดินเรือ และให้อำนาจเจ้าท่าในการกำหนดเขตห้ามจอดเรือหรือแพ รวมทั้งให้กรมการขนส่ง ทางน้ำและพาณิชย์ว่ามีอำนาจปกครองหลักเขตควบคุมทางน้ำที่ชัดเจนและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

⁴⁴ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มมาตรการในการควบคุม เฝ้าระวัง สืบค้น และ ตรวจสอบการประมง อันเป็นการป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้สอดคล้องกับ มาตรฐานสากล และกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ อย่างยั่งยืน

⁴⁵ วัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมภายใต้มาตรการควบคุมที่เหมาะสม เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่รัฐผู้ ประกอบกิจการปิโตรเลียมและประชาชน

⁴⁶ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ปรากฏว่าในปัจจุบันมีการนำวัตถุอันตรายมาใช้ในกิจการประเภทต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก และวัตถุอันตรายบางชนิดอาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อมได้ แม้ว่าในขณะนี้จะมีกฎหมายที่ใช้ควบคุมวัตถุที่ก่อให้เกิดอันตรายอยู่บ้างแล้วก็ตาม แต่ก็มีอยู่หลายฉบับและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ หลายกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งกฎหมายเหล่านั้นได้ออกมาต่างยุคต่างสมัยกัน ทำให้มีบทบัญญัติที่แตกต่างกันและยังไม่ครอบคลุม เพียงพอ สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่มีพิษโดยขยายขอบเขตให้ครอบคลุมวัตถุอันตรายต่าง ๆ ทุกชนิด และกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตรายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมกับจัดระบบบริหารให้มีการประสานงานกันระหว่าง หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันกับการควบคุมดูแลวัตถุอันตรายดังกล่าวด้วย

พ.ศ. 2547⁴⁷ เป็นต้น แต่ส่วนใหญ่ล้วนเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือในน่านน้ำไทย การเพิ่มมาตรการในการควบคุม เฝ้าระวัง ตรวจสอบการประมง การส่งเสริม การสำรวจและผลิตปิโตรเลียมภายใต้มาตรการควบคุมที่เหมาะสม การกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมวัตถุอันตราย และการจัดทำมาตรการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำอันเนื่องมาจากน้ำมัน กฎหมายเหล่านี้จึงเน้นควบคุมการปล่อยมลพิษต่างๆ อันเป็นมาตรการป้องกันมิให้มีการก่อกมลพิษขึ้น โดยจะกำหนดโทษทางอาญาไว้ลงโทษผู้ก่อกมลพิษโดย ซึ่งเป็นกฎหมายในเชิงควบคุมความปลอดภัย นอกจากนี้ก็เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันและการกำจัดมลพิษที่เกิดขึ้น โดยไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายแต่อย่างใด

ดังนั้น การกล่าวถึงกฎหมายไทยในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากน้ำมันรั่วไหล ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การพิจารณาว่าบุคคลที่ได้รับความเสียหายใดบ้างที่จะได้รับการชดใช้เยียวยาตามกฎหมายด้วย โดยจะกล่าวถึงแนวคิดและวิวัฒนาการของการชดใช้เยียวยาความเสียหายของประเทศไทย จากนั้นจึงจะกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้เยียวยาความเสียหายโดยแยกเป็นการเยียวยาโดยเอกชนผู้ก่อความเสียหายและการชดใช้เยียวยาโดยรัฐเพื่อให้เห็นถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้เยียวยาในภาพรวมทั้งหมด

2.3.1 แนวคิดและวิวัฒนาการของการชดใช้เยียวยาความเสียหาย

ตามกฎหมายเก่าของไทยแนวความคิดเรื่องละเมิดเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างหนึ่ง ผู้กระทำจึงต้องถูกลงโทษให้เสียเงินเป็นสินไหมหรือเป็นค่าปรับ อันมีลักษณะเป็นความรับผิดชอบทางอาญามากกว่าความรับผิดชอบในทางแพ่งเช่นปัจจุบัน หลังจากมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “ละเมิด” ตามมาตรา 420 ก็เป็นละเมิดในความหมายของ “ประทุษร้ายทางแพ่ง” เป็นการก่อกมลพิษตามกฎหมายที่ผู้กระทำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายอันเป็นลักษณะของความรับผิดชอบทางแพ่งเท่านั้น มิใช่ความรับผิดชอบทางอาญา โดยมุ่งหมายที่จะเยียวยาผู้เสียหายให้กลับไปอยู่ในฐานะเดิมเสมือนความเสียหายไม่ได้เกิดขึ้น⁴⁸ เมื่อบุคคลใดๆ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิเด็ดขาดของ

⁴⁷ วัตถุประสงค์เพื่อจัดทำมาตรการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำอันเนื่องมาจากน้ำมัน

⁴⁸ ศนันท์กรณ (จำปี) โสทธิพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลามิควรได้ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553). หน้า 49.

บุคคลอื่นๆ บุคคลนั้นก็มีหน้าที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ซึ่งมีหลายวิธีตามมาตรา 438 อาจจะเป็นการคืนทรัพย์สินหรือใช้ราคาทรัพย์สิน รวมทั้งการชดใช้ค่าเสียหายเพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ ด้วย ในการพิสูจน์ความรับผิดของผู้ทำละเมิดนั้นใช้หลักความรับผิดโดยอาศัยพื้นฐานความผิด (fault - based liability) ซึ่งเป็นหลักการที่ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ว่าผู้กระทำละเมิดนั้นจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพิสูจน์ความผิดในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ด้วยความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการและเทคโนโลยี จึงขยายหลักการในเรื่องละเมิดมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมด้วย โดยถือว่าการดำเนินชีวิตของมนุษย์อยู่บนความเสี่ยงภัย เมื่อมนุษย์เราได้กระทำการใด ๆ แล้วย่อมถือเป็นการเสี่ยงภัยอย่างหนึ่ง อาจจะมีผลดีหรือผลร้ายก็ได้ ผู้กระทำย่อมจะต้องรับผลของการกระทำนั้น โดยไม่จำเป็นว่าผู้ทำละเมิดจะต้องกระทำ ความผิด ด้วย เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นและรู้ว่าผู้ใดเป็นผู้ทำหรือผู้ก่อแล้ว ก็ควรถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ละเมิด ไม่ว่าจะกระทำที่ก่อความเสียหายนั้นจะผิดหรือถูกก็ตาม⁴⁹ อันนำไปสู่การพัฒนาเป็น “หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด” ในปัจจุบัน

ต่อมาประเทศไทยเริ่มเล็งเห็นความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติ จึงได้มีการตรากฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ขึ้นเป็นครั้งแรกแต่สาระสำคัญส่วนใหญ่เป็นลักษณะของการวางแผนนโยบาย ยังขาดสภาพบังคับและยังขาดบทกำหนดโทษอีกด้วย ในปีพ.ศ. 2535 จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ฉบับใหม่ขึ้น โดยเพิ่มเติมสาระสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความรับผิดทางแพ่งในการเรียกค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ⁵⁰ และมีการเพิ่มหลักการสำคัญคือ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle) ซึ่งกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดเพื่อความเสียหายในการรั่วไหลของมลพิษ โดยเป็นหลักความรับผิดแบบเคร่งครัด (strict liability) ที่ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อมลพิษ เพียงแต่พิสูจน์ว่ามลพิษที่ผู้เสียหายได้รับนั้นมาจากแหล่งกำเนิดใด ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ เป็น

⁴⁹ จีต เศรษฐบุตร, หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550). หน้า 105.

⁵⁰ ปัญญา สุทธิบัติ, "การเรียกค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม...ศึกษาเฉพาะกรณีเอกชนเป็นผู้เสียหาย," งานวิจัยการอบรมหลักสูตร "ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)" รุ่นที่ 4 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2542), หน้า 11.

ประโยชน์แก่ผู้เสียหายมากขึ้น ในการที่จะได้รับการชดใช้เยียวยา เนื่องจากการใช้หลักการพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ผู้เสียหายส่วนใหญ่มักประสบปัญหาในการพิสูจน์ถึงการกระทำที่ไม่ได้อยู่ในความรู้เห็นของตน จึงทำให้ไม่ได้รับการชดใช้เยียวยาเท่าที่ควร

ในเวลาต่อมาเริ่มมีแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐเกิดขึ้น เนื่องจากในบางกรณีผู้กระทำละเมิดมีสถานะทางกฎหมายบางประการ เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนส่วนรวม มิได้กระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว โดยในการกระทำของเขาก็อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ ระเบียบแบบแผนเฉพาะที่กฎหมายวางกรอบเอาไว้แล้ว ในปี พ.ศ. 2539 จึงมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวสามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยเริ่มมีการพัฒนาแนวคิดที่ว่า หน่วยงานของรัฐควรจะต้องเข้ามารับผิดชอบ และเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย เพราะหากปล่อยให้ตัวเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวยอมทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งเหตุผลทางเศรษฐกิจ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อยู่ในฐานะที่จะชดใช้เยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงดึงหน่วยงานของรัฐเข้ามาเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการชดใช้เยียวยาอย่างเป็นธรรมที่สุด

2.3.2 การชดใช้เยียวยาโดยเอกชนผู้ก่อความเสียหาย

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาโดยเอกชนผู้ก่อความเสียหายตามกฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันทั้งในส่วนกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายสบัญญัติเพื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาในปัจจุบันว่าบุคคลใดบ้างที่จะเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายที่สามารถได้รับการชดใช้เยียวยาโดยเอกชนผู้ก่อความเสียหายนั้น และเนื่องด้วยปัจจุบันมีการพัฒนากฎหมายเพื่อให้ทันต่อสภาพสังคม จึงมีร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาจำนวนหนึ่ง

2.3.2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายสารบัญญัติซึ่งใช้บังคับแก่กรณีทั่วไป โดยที่ประเทศไทยไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์สำหรับความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อมีความเสียหายจากน้ำมันรั่วเกิดขึ้น ในการเรียกให้ผู้ก่อความเสียหายรับผิดชอบ ผู้เสียหายจึงต้องฟ้องร้องโดยอาศัยกฎหมายละเมิดตามมาตรา 420 อันเป็นการเรียกให้ผู้ก่อความเสียหายรับผิดชอบโดยตรง แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดทางด้านระยะเวลาในการดำเนินคดี จึงทำให้กลไกการประนีประนอมยอมความเข้ามามีบทบาทมาก เนื่องจากคู่กรณีต่างต้องการที่จะระงับข้อพิพาทให้เสร็จไปโดยเร็ว ไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนก่อนมีการฟ้องร้องหรือภายหลังมีการฟ้องร้องแล้วก็ตาม แม้กฎหมายลักษณะประนีประนอมยอมความจะไม่ใช่มติกฎหมายเพื่อการชดใช้เยียวยาความเสียหายโดยตรงก็ตาม แต่การประนีประนอมยอมความก็เป็นทางออกหนึ่งของการชดใช้เยียวยาที่คู่กรณีต่างยอมรับกันโดยสมัครใจ นอกจากนี้ในบางกรณีอาจมีบริษัทประกันภัยบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้องกับการชดใช้เยียวยาได้ หากปรากฏว่าได้มีการทำประกันภัยในความเสียหายนั้นๆ ไว้ ไม่ว่าจะโดยฝ่ายผู้ก่อมลพิษหรือฝ่ายผู้เสียหายก็ตาม ทั้งนี้ไม่จำเป็นที่จะเป็นการชดใช้เยียวยาตามกฎหมายละเมิด หรือจะเป็นการประนีประนอมยอมความ หรือการเยียวยาโดยบริษัทรับประกันภัย ล้วนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งสิ้น ซึ่งผู้เขียนจะขอแยกพิจารณา ดังนี้

(ก) การเยียวยาตามหลักความรับผิดชอบเพื่อละเมิด

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420⁵¹ เป็นการกำหนดรูปแบบความรับผิดโดยอาศัยพื้นฐานจากความผิด (Liability based on fault) โดยผู้ได้รับความเสียหายจะต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ได้ครบองค์ประกอบความรับผิดของกฎหมาย ซึ่งหลักความรับผิดตามพื้นฐานความผิดนี้มีรากฐานมาจากแนวคิดที่ว่า “ความเสียหายย่อมเกิดจากการกระทำของบุคคล” จึงเป็นเรื่องที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่เป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อและ

⁵¹ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420

“ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่า ผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

โดยฝ่าฝืนต่อหน้าที่อันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายหรือสัญญา⁵² ดังนั้นความรับผิดตามพื้นฐานความผิดจึงเป็นการคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลจากความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น โดยมุ่งคุ้มครองเสรีภาพของผู้กระทำมากกว่าสิทธิของผู้เสียหาย ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 420 แล้ว จะสามารถแยกองค์ประกอบได้ดังนี้ คือ

1. มีการกระทำของบุคคลหนึ่งต่อบุคคลอื่น
2. กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
3. เป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหมายถึง การกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ที่กฎหมายให้ความสำคัญ⁵³
4. เกิดความเสียหาย
5. ความเสียหายและการกระทำนั้น มีความสัมพันธ์กันตามหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล

ในการพิจารณาว่าการกระทำนั้นจะเป็นการละเมิดตามมาตรา 420 หรือไม่นั้นจึงต้องพิจารณาองค์ประกอบในด้านจิตใจว่ามีการจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ โจทก์จึงต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำผิด (ยกเว้นบทบัญญัติในบางกรณีที่เป็นหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด เช่น มาตรา 433 , 434, 435, 436, 437 ที่ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยเพียงแต่พิสูจน์ถึงความเสียหายที่เกิดแก่ตนและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลมาจากการกระทำผิดของผู้ก่อความเสียหายนั้นก็พอ)

อย่างไรก็ตามการที่กำหนดให้ผู้ได้รับความเสียหายเป็นผู้พิสูจน์ความผิดของผู้ก่อความเสียหายนั้น เป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้เสียหายเป็นอย่างมาก เนื่องจากการจะพิสูจน์ว่าการรั่วไหลของน้ำมันที่เกิดขึ้นกลางทะเลนั้นเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อความเสียหายหรือไม่นั้น ผู้เสียหายย่อมไม่อยู่ในวิสัยที่จะทราบเหตุการณ์ขณะเกิดน้ำมันรั่วไหลได้ การให้ผู้เสียหายต้องเป็นฝ่ายพิสูจน์ถึงเหตุแห่งความเสียหายจึงเป็นการไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมเป็นอย่างยิ่ง

⁵² อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554). หน้า 246

⁵³ ศนันท์ภรณ์ (จำปี) โสถพิพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลามิควรได้, หน้า 68.

นอกจากนี้ การที่ผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนนั้น จะต้องปรากฏว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลโดยตรงจากการทำละเมิดและสามารถกำหนดความเสียหายได้แน่นอนโดยอาศัยหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล โดยนักนิติศาสตร์ได้อาศัยทฤษฎีที่สำคัญอยู่ 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีเงื่อนไข และทฤษฎีมูลเหตุที่เหมาะสม มาเป็นแนวทางในการพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงจากผู้กระทำละเมิดหรือไม่และโดยที่ความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วกระทบต่อคนเป็นจำนวนมาก จึงเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาว่าความเสียหายที่ผู้เสียหายแต่ละรายได้รับนั้น เป็นผลโดยตรงจากการที่เกิดน้ำมันรั่วหรือไม่ นอกจากนี้สำหรับผู้ประกอบกิจการโรงแรม หรือให้บริการการท่องเที่ยว หรือแม่ค้าขายอาหารทะเลเหล่านี้ล้วนเป็นอาชีพที่มีรายได้ขึ้นอยู่กับปริมาณนักท่องเที่ยวเป็นสำคัญ ดังนั้นในการพิสูจน์ว่าเขาเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากน้ำมันรั่วนั้น จึงอาจมีอุปสรรคในการนำสืบให้เห็นถึงหลักเกณฑ์แน่นอนที่จะสามารถบ่งชี้ได้ว่าปริมาณนักท่องเที่ยวที่ลดลงภายหลังจากเกิดน้ำมันรั่วนั้น มีสาเหตุมาจากการที่มีน้ำมันรั่วไหลเกิดขึ้น ไม่ได้เกิดจากปัจจัยนอกเหนืออื่น เช่น สภาพเศรษฐกิจในช่วงนั้น เป็นต้น

ปัญหาว่า ความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วนั้น จะสามารถปรับเข้าบทบัญญัติในมาตรา 437 กรณีมีความเสียหายเกิดจากทรัพย์อันตรายได้หรือไม่นั้น เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 241/2516⁵⁴ วินิจฉัยไว้ว่า “น้ำมันเบนซิน” ถือว่าเป็นทรัพย์อันเกิดอันตรายได้โดยสภาพ เพราะเป็นน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดไวไฟนำกล้วอันตราย มีไอระเหยอาจลุกเป็นไฟได้เมื่อกระทบความร้อน เมื่อต้นเหตุแห่งไฟไหม้เกิดจากน้ำมันอันอยู่ในความครอบครองของจำเลย จำเลยจึงต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 437 วรรค 2 แต่อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์อันเป็นข้อสันนิษฐานตามวรรค 2 นี้มีหลักเกณฑ์ซึ่งต้องพิจารณาดังนี้คือ 1) มีความเสียหายเกิดขึ้น 2) สาเหตุแห่งความเสียหายเกิดจากทรัพย์อันตราย (อาจจะโดยสภาพของทรัพย์ หรือ โดยกลไกของทรัพย์นั้น)

⁵⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 241/2516 ลูกจ้างของจำเลยนำเรือของจำเลยไปบรรทุกน้ำมันเบนซินจากคลังน้ำมันตามทีจำเลยใช้ เมื่อถ่ายน้ำมันเสร็จแล้วลูกจ้างของจำเลยได้แก้มือกติกเรือและติดเครื่องยนต์เพื่อจะนำเรือออกจากท่า จึงได้เกิดไฟไหม้ เมื่อน้ำมันเบนซินอยู่ในความครอบครองของลูกจ้างจำเลยและน้ำมันเบนซินเป็นทรัพย์อันเกิดอันตรายได้โดยสภาพ กรณีจึงปรับได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 437 วรรคสอง ซึ่งจำเลยจะต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายอันเกิดแต่น้ำมันเบนซินเว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนี้เกิดแต่เหตุสุดวิสัยหรือเกิดเพราะความผิดของโจทก์เองแต่พยานที่จำเลยนำสืบได้ความแต่เพียงว่า เมื่อลูกจ้างของจำเลยแก้มือกติกเรือและติดเครื่องยนต์เรือได้ 5-10 นาที ก็เกิดการระเบิดและไฟได้ไหม้ เพียงเท่านั้นยังไม่พอฟังว่าความเสียหายเกิดขึ้นจากเหตุสุดวิสัย จำเลยจึงไม่พ้นความรับผิด (ที่มา <http://deka2007.supremecourt.or.th/deka/web/docdetail.jsp>)

3) ผู้ที่มีทรัพย์สินไว้ครอบครองต้องไม่มีความผิดตามมาตรา 420 เพราะหากความเสียหายเกิดจากความผิดของบุคคลนั้นอยู่แล้ว บุคคลนั้นจะต้องรับผิดตามมาตรา 420 (Human act) จึงไม่ใช่กรณีข้อสันนิษฐานตามกฎหมายมาตรา 437 (Human fact) นี้⁵⁵ เช่นในคำพิพากษาฎีกาที่ 2086/2523⁵⁶ ซึ่งจำเลยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการต่อท่อขนถ่ายน้ำมันทำให้น้ำมันรั่วไหลกระจายบนผิวน้ำไปโดนกับถ่านที่หลุดจากการหุงต้ม ทำให้เกิดไฟลุกไหม้บ้านเรือนและทรัพย์สินอย่างรวดเร็ว ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงยากที่จะแยกพิจารณาว่าข้อเท็จจริงในเบื้องต้นจะเข้ามาตรามาตราใด ซึ่งเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลในทะเลโดยส่วนใหญ่มักเกิดจากความประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการ หรือผู้ขนส่ง จึงมักจะพบว่าในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายนั้นเกือบทุกคดีจะเป็นการฟ้องโดยอาศัยมาตรา 420 เป็นฐานในการเรียกร้อง

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการพิสูจน์ได้ครบองค์ประกอบความรับผิดเพื่อละเมิดแล้ว ผู้ทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น ซึ่งในการเรียกค่าสินไหมทดแทนนั้น แม้ผู้เสียหายไม่ได้กล่าวอ้างมาว่าตนได้รับความเสียหายเป็นจำนวนเท่าใด ศาลก็มีอำนาจที่จะกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้ตามสมควรแก่พฤติการณ์อยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามสมควรแก่พฤติการณ์นี้จะขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละคดีไป ดังนั้น ในทางปฏิบัติโจทก์ซึ่งเป็นผู้เสียหายมักจะขอให้มีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ต้องการเรียกร้องมาในคำขอท้ายฟ้องเลย ซึ่งจำนวนค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวนี้ถือว่าโจทก์เป็นฝ่ายกล่าวอ้างข้อเท็จจริงขึ้นมาว่าตนได้รับความเสียหายเป็นจำนวนเท่าใด โจทก์จึงมีหน้าที่นำสืบตามหลักการการพิสูจน์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84/1 โดยจะต้องนำพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเข้าสืบให้ศาล

⁵⁵ ศนันท์ภรณ์ (จำปี) โสทธิพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้, หน้า 260-269.

⁵⁶ คำพิพากษาฎีกาที่ 2086/2523 จำเลยที่ 1 และที่ 2 ได้กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการต่อท่อสูบน้ำมันเบนซินจากเรือบรรทุกน้ำมันเข้าคลังน้ำมันของจำเลยที่ 3 ที่ 4 เมื่อเดินเครื่องสูบน้ำมันแล้วเป็นเหตุให้น้ำมันเบนซิน 5,195 ลิตรรั่วไหลตกลงไปในแม่น้ำแล้วกระจายไปบนผิวน้ำถ่านที่หลุดจากการหุงต้มทิ้งลงในแม่น้ำตามปกติทำให้เกิดไฟลุกไหม้บ้านเรือนบนผิวน้ำลุกลามไหม้บ้านเรือนทรัพย์สินของโจทก์อย่างรวดเร็วเป็นผลโดยตรงจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของจำเลยที่ 1 และที่ 2 จำเลยทั้งสองต้องร่วมรับผิดต่อโจทก์ในความเสียหายที่เกิดขึ้น

จำเลยที่ 3 ที่ 4 ดำเนินกิจการคลังน้ำมันร่วมกันโดย ช. ลูกจ้างของจำเลยที่ 4 เป็นผู้จัดการคลังน้ำมันร่วมกับจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นผู้จัดการของจำเลยที่ 3 ถือได้ว่าการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของจำเลยที่ 1 และที่ 2 กระทำไปในทางการที่จ้างของจำเลยที่ 3 และที่ 4 ผู้เป็นนายจ้างร่วมกัน จำเลยที่ 3 และที่ 4 ต้องร่วมรับผิดกับจำเลยที่ 1 และที่ 2 ด้วย (ที่มา <http://deka2007.supremecourt.or.th/deka/web/docdetail.jsp>)

เห็น หากศาลเห็นว่าพยานหลักฐานดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือและรับฟังได้ว่าโจทก์ได้รับความเสียหายถึงจำนวนที่กล่าวอ้างมาจริง ศาลก็จะสามารถกำหนดจำนวนค่าสินไหมไปตามจำนวนที่โจทก์ขอมาได้ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีสภาพของความเสียหายเป็นการยากที่จะพิสูจน์ความเสียหาย หรือ แม้พิสูจน์ได้ก็จะต้องเสียค่าใช้จ่ายมากมายเกินสมควร หรือ ในการพิสูจน์ความเสียหายอาจทำให้ผู้มีหน้าที่นำสืบได้รับความเสียหายเป็นอย่างอื่น เช่นอาจจะต้องเปิดเผยความลับในทางธุรกิจ เป็นต้น และเมื่อโจทก์ไม่นำพยานหลักฐานเข้าสืบให้ศาลเห็น หรือศาลเห็นว่าพยานหลักฐานของโจทก์ไม่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือ ศาลก็จะต้องกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เหมาะสมให้แก่โจทก์ ซึ่งในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เป็นเงิน เพื่อให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมนั้น จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 438⁵⁷ กล่าวคือ ศาลเป็นผู้วินิจฉัยถึงความเหมาะสมของการชดใช้เยียวยาโดยพิจารณาตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด อันเป็นดุลพินิจของศาล ซึ่งกรอบหรือแนวทางของการใช้ดุลพินิจของศาลก็คือ “พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด” โดยจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายๆ ประการ เช่น ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของผู้ละเมิดว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อ หรือพยานหลักฐานที่โจทก์นำสืบนั้นมีความน่าเชื่อถือเพียงใด สอดคล้องกันหรือไม่ ซึ่งในการที่ศาลใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าเสียหายให้ นี้ อาจทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการชดเชยตามความเสียหายที่แท้จริงได้ เนื่องจากในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงในสำนวนคดีจะต้องพิจารณาจากพยานหลักฐานในสำนวน เมื่อฝ่ายโจทก์ไม่มีพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักเพียงพอมาสนับสนุนว่าโจทก์ได้รับความเสียหายเพียงไร จึงเป็นการยากที่ศาลจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้เต็ม

⁵⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 438 วรรคหนึ่ง “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด”

ตามจำนวนที่โจทก์ขอมา เช่นตัวอย่างที่ปรากฏในคำพิพากษาฎีกาที่ 7383/2558⁵⁸, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2738/2554⁵⁹, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6171/2541⁶⁰ เป็นต้น

กรณีชาวประมงผู้ได้รับความเสียหายจากการที่ตนต้องขาดรายได้ เนื่องจากไม่สามารถจับปลาได้นั้น มักประสบปัญหากับการนำสืบถึงรายได้ที่ตนต้องขาดไปอยู่ 2 ประการ ประการแรก คือ ปัญหาในการนำสืบถึงจำนวนรายได้ที่ตนเคยได้รับในช่วงก่อน เนื่องจากชาวประมงรายเล็กหลายรายไม่เคยทำบัญชีรายรับรายจ่ายในแต่ละวันหรือแต่ละเดือนเก็บไว้จึงทำให้ไม่มีหลักฐานที่จะแสดงให้เห็นว่าหากอยู่ในช่วงปกติที่ไม่มีน้ำมันรั้นั้นตนเคยได้รายได้เฉลี่ยอยู่ที่ประมาณเท่าไร ประการที่สองคือ ความไม่แน่นอนของรายได้ที่เคยได้รับ เนื่องจากแม้จะแสดงให้เห็นได้ว่าตนเคยได้รับรายได้เฉลี่ยประมาณเท่าใดแล้วก็ตาม แต่บันทึกรายรับดังกล่าวอาจขาดความน่าเชื่อถือเนื่องจากเป็นบันทึกที่ผู้เสียหายทำขึ้นเพียงฝ่ายเดียว ไม่มีการตรวจสอบความถูกต้อง จึงจะเห็นได้ว่าปัจจุบันยังคงประสบปัญหาในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้เต็มตามความเสียหายที่แท้จริงความเสียหายอยู่ เนื่องจากฝ่ายผู้เสียหายไม่สามารถนำพยานหลักฐานเข้าสืบให้ศาลเห็นได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁸ คำพิพากษาฎีกาที่ 7383/2558 “..โจทก์มิได้นำสืบในรายละเอียดของค่าเสียหายในส่วนที่เป็นค่าเจ็บป่วยต้องทนทุกข์ทรมาน และกระทบกระเทือนจิตใจที่สูญเสียดวงตาข้างซ้าย กับค่าสูญเสียดวงตาในการทำมาหาเลี้ยงชีพตามที่โจทก์เรียกมาในคำฟ้องแต่ ละจำนวน จึงไม่อาจรับฟังได้ว่า โจทก์ได้รับความเสียหายและมีค่าเสียหายเป็นจำนวนเงินเท่ากับที่โจทก์เรียกมาในคำฟ้อง ดังนี้ จึง เป็นกรณีที่ศาลจะต้องวินิจฉัยกำหนดค่าเสียหายให้โจทก์ ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ตาม ป.พ.พ. มาตรา 438 วรรคหนึ่ง..”

⁵⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2738/2554 “การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในหน้าที่เกิดจากการละเมิดแก่ฝ่ายผู้เสียหายมากน้อยเพียงใด ต้องอาศัยพฤติการณ์เป็นประมาณ ข้อสำคัญคือความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นเพราะฝ่ายไหนเป็นผู้ก่ออยู่หรือมากกว่ากันเพียงไรตาม ป. พ.พ. มาตรา 223, 438 และ 442 การที่ ๕. พนักงานโจทก์ ทราบว่ามีคนร้ายจัดล้นชักโต๊ะทำงานที่มีสมุดเช็คอยู่ในลิ้นชักแต่มิได้ ตรวจสอบสมุดเช็คที่ตนมีหน้าที่เก็บรักษา นับว่า ๕. มิได้ใช้ความระมัดระวังในการเก็บรักษาเช็คเท่าที่ควร ทำให้ไม่สามารถระงับ ความเสียหายได้ทันที เป็นเหตุให้ผู้ที่ได้เช็คพิพาทที่ถูกลักไปสามารถนำเช็คพิพาทซึ่งมีการปลอมลายมือชื่อและประทับตราปลอม ไปเบิกเงินจากจำเลยได้ ถือได้ว่าโจทก์มีส่วนประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดความเสียหายไม่ยิ่งหย่อนกว่าจำเลย เห็นสมควรกำหนดให้ จำเลยชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์จำนวน 100,000 บาท”

⁶⁰ คำพิพากษาฎีกาที่ 6171/2541 “...เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากการทำละเมิดของผู้กระทำละเมิด แม้ผู้เสียหายจะไม่สามารถนำสืบว่าตนมีความเสียหายตามที่ขอมา ศาลก็มีอำนาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายให้ได้ตามความ เหมาะสมและพฤติการณ์แห่งรูปคดี..”

(ข) การเยียวยาอันเกิดจากการประนีประนอมยอมความ

การประนีประนอมยอมความ เป็นที่คู่กรณีตกลงระงับข้อโต้เถียงที่มีอยู่หรือจะมีต่อไปในอนาคต โดยคู่สัญญายอมผ่อนผันให้แก่กันและกัน ซึ่งบัญญัติอยู่ในบรรพ 3 ว่าด้วยเอกเทศสัญญา ตั้งแต่มาตรา 850 ถึงมาตรา 852 โดยในมาตรา 850 ได้ให้คำนิยามหรือความหมายของสัญญาประนีประนอมยอมความไว้ว่า “อันว่าประนีประนอมยอมความนั้น คือสัญญาซึ่งผู้เป็นคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่งซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นนั้นให้เสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน” ดังนั้น การระงับข้อพิพาทจึงนับว่าเป็นข้อสำคัญของสัญญาประนีประนอมยอมความ หากสัญญาที่ตกลงกันนั้นไม่มีลักษณะเป็นการระงับข้อพิพาทแล้ว ก็จะไม่ใช่สัญญาประนีประนอมยอมความแต่อาจจะเข้าลักษณะของสัญญาอื่น⁶¹ เมื่อคู่สัญญาได้ทำสัญญาซึ่งมีลักษณะระงับข้อพิพาทแล้วก็จะระบุให้คู่สัญญาปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งแทนข้อพิพาทที่จะเกิดขึ้น อันเป็นการก่อสิทธิขึ้นใหม่ตามสัญญาประนีประนอมยอมความ⁶² สัญญาประนีประนอมยอมความแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ “สัญญาประนีประนอมยอมความที่ทำกันโดยทั่วไปหรือที่ทำกันนอกศาล” กับ “สัญญาประนีประนอมยอมความที่ทำกันในศาล” ซึ่งสัญญาประเภทหลังที่ทำกันขึ้นในศาลนี้จะอาศัยหลักของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยเป็นการที่คู่ความตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในประเด็นแห่งคดี โดยมีได้มีการถอนฟ้องและข้อตกลงนั้นไม่ฝ่าฝืนต่อข้อกำหนด โดยศาลจะจดยางานข้อความนั้นแห่งข้อตกลงหรือการประนีประนอมยอมความเหล่านั้นไว้แล้วพิพากษาไปตามนั้น และเมื่อศาลได้พิพากษาไปตามยอมแล้วนั้น ห้ามมิให้อุทธรณ์คำพิพากษาตามยอมนั้นเว้นแต่จะเข้าเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในวรรคสองของมาตรา 138⁶³

⁶¹ เช่นตัวอย่างในคำพิพากษาฎีกาที่ 1908/2516 , 2892/2529

⁶² มาลี สุรเชษฐ, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายธุรกิจหน่วยที่ 13 การระงับข้อพิพาท (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2537). หน้า 13-9.

⁶³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 138 “ในคดีที่คู่ความตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในประเด็นแห่งคดีโดยมิได้มีการถอนคำฟ้องนั้น และข้อตกลงหรือการประนีประนอมยอมความกันนั้นไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อข้อกำหนดให้ศาลจดยางานพิสดารแสดงข้อความแห่งข้อตกลงหรือการประนีประนอมยอมความเหล่านั้นไว้แล้วพิพากษาไปตามนั้น

ห้ามมิให้อุทธรณ์คำพิพากษาเช่นว่านี้ เว้นแต่ในเหตุต่อไปนี้...”

สำหรับกรณีเหตุการณ์น้ำมันรั่วที่จังหวัดระยองนั้น การใกล้เคียงและการประนีประนอมข้อพิพาทนั้นว่ามีความสำคัญมาก เพราะเมื่อทางบริษัท พีทีทีฯ ได้สำรวจความเสียหายในเบื้องต้นแล้วก็ได้ติดต่อประสานงานกับทางจังหวัดในการใกล้เคียงกับผู้เสียหายเพื่อจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย โดยวงเงินจะลดหลั่นกันไปตั้งแต่ 500 บาทต่อวัน รวม 30 วัน สำหรับพ่อค้าแม่ค้าหาบเร่ขายหัดและกลุ่มนวดแผนโบราณต่อราย ในขณะที่กลุ่มประมงจะได้รับการเยียวยา 1,000 บาท ต่อวันต่อครอบครัว และสำหรับกลุ่มร้านอาหารขนาดใหญ่และรีสอร์ทหรือที่พักขนาดเล็กจะกำหนดเงินเยียวยาที่ 2,000 บาทต่อวัน เป็นต้น⁶⁴ ซึ่งล่าสุดเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2557 ทางบริษัทพีทีทีฯ ได้มีหนังสือรายงานผลการพิจารณาคำร้องขอรับการช่วยเหลือเยียวยาและคำร้องอุทธรณ์ผลการตรวจสอบกลิ่นกรอง และประเมินค่าความเสียหายของคณะทำงานตรวจสอบ กลิ่นกรอง และประเมินค่าความเสียหาย ถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนี้

ตารางที่ 3 รายงานผลการพิจารณาคำร้องขอรับการช่วยเหลือเยียวยาและคำร้องอุทธรณ์ผลการตรวจสอบกลิ่นกรอง และประเมินค่าความเสียหายของคณะทำงานตรวจสอบ กลิ่นกรอง และประเมินค่าความเสียหาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁶⁴ ไทยรัฐออนไลน์, ครบ1เดือนน้ำมันรั่ว ความรับผิดชอบจาก PTTGC มีแค่ไหน??? [ออนไลน์], 20 กันยายน 2558. แหล่งที่มา <http://www.thairath.co.th/content/365745>

สรุปผลการพิจารณาให้ความช่วยเหลือเยียวยาและอุทธรณ์ ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำท่วมฉับพลัน

กลุ่มอาชีพ	ยื่นคำร้อง ช่วยเหลือ เยียวยา ทั้งหมด (คำร้อง)	จำนวนผู้ที่ ได้รับการ ช่วยเหลือ เยียวยา (ราย)	จำนวนผู้ที่ยื่น คำร้อง ช่วยเหลือ เยียวยาซ้ำ (ราย)	จำนวนผู้ที่ไม่ผ่าน หลักเกณฑ์การ ช่วยเหลือ เยียวยา (ราย)*	ยื่นคำร้อง อุทธรณ์ ทั้งหมด (คำร้อง)	ได้รับการพิจารณาให้		ไม่ผ่าน หลักเกณฑ์การ พิจารณา อุทธรณ์ (ราย)**
						จำนวน (ราย)	จำนวนเงิน (บาท)	
ประมง	4,178	3,286	335	557	308	-	-	308
โรงแรม ร้านอาหารและบริการ	656	576	49	31	214	1	21,000	213
สุขภาพ	1	-	-	1	-	-	-	-
อื่นๆ	11,128	7,555	651	2,922	2,244	5	107,000	2,239
รวม	15,963	11,417	1,035	3,511	2,766	6	128,000	2,760

หมายเหตุ:

* ไม่ผ่านหลักเกณฑ์การช่วยเหลือเยียวยาเนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์การเยียวยาของจังหวัดหรือตรวจสอบแล้วไม่ได้ประกอบอาชีพตามที่ยื่นขอรับการช่วยเหลือ

เยียวยาจริง

**ไม่ผ่านหลักเกณฑ์การพิจารณาอุทธรณ์ แบ่งเป็น

- 1) ยกคำร้องอุทธรณ์จำนวน 2,671 ราย เนื่องจากไม่มีพยานหลักฐานที่สามารถพิสูจน์ยืนยันหรือแสดงให้เห็นว่าผู้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ได้รับความเสียหายมากกว่าจำนวนเงินที่ได้รับ
การช่วยเหลือเยียวยาเบื้องต้นไปแล้ว ประกอบกับจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยาเบื้องต้นไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์แล้ว
- 2) ผู้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ ขอถอนคำร้องอุทธรณ์ 89 ราย

เมื่อผู้เสียหายได้มารับเงินเยียวยาจำนวนนี้ไปแล้วก็จะมีการทำข้อตกลงกับผู้ก่อความเสียหายว่าจะต้องไม่เรียกร้องทางแพ่งหรือฟ้องร้องดำเนินคดีอาญากับผู้ก่อความเสียหายอีก ซึ่งหากผู้เสียหายไม่พอใจในจำนวนเงินค่าชดเชยที่กำหนดให้ จะต้องมายื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในวันที่กำหนด มิฉะนั้นถือว่าสิ้นสิทธิเรียกร้องจากเอาทางบริษัทอีก ซึ่งการตกลงในลักษณะดังกล่าวถือเป็นกรณีที่คู่กรณีตกลงระงับข้อพิพาทด้วยการประนีประนอมยอมความ แต่อย่างไรก็ตาม หากใช้ว่าการที่ผู้เสียหายตกลงรับเงินไปแล้วนั้น จะเป็นการชดเชยความเสียหายที่เขาได้รับไปอย่างครอบคลุม ซึ่งจะเห็นได้จากตารางด้านบนว่ายังมีผู้เสียหายบางส่วนที่ยังคงติดใจและยื่นอุทธรณ์คำร้องช่วยเหลือเยียวยาอยู่ สาเหตุก็เป็นเพราะเงินเยียวยาที่ทางคณะกรรมการฯ ร่วมกันกำหนดนั้นยังไม่ครอบคลุมต่อความเสียหายที่ได้รับจริง สำหรับผู้เสียหายที่ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์นั้น มีบางรายพอใจกับจำนวนเงินที่ได้รับ แต่บางรายก็ยินดียรับไปเนื่องจากขาดแคลนทุนทรัพย์ไม่อยากเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีต่อไป และต้องการนำเงินมาฟื้นฟูความเสียหายของตนโดยเร็วที่สุด อีกทั้งบางส่วนไม่ทราบว่าตนมีสิทธิอุทธรณ์ได้ จึงทำให้พ้นกำหนดระยะเวลายื่นอุทธรณ์ไป⁶⁵ ดังนั้น แม้การประนีประนอมยอมความนั้นจะเป็นมาตรการในการชดเชยเยียวยาที่รวดเร็วที่สุด แต่อาจไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจำนวนเงินที่เยียวยานั้นจะอยู่บนความพึงพอใจของทั้งสองฝ่ายและเพียงพอต่อความเสียหาย

(ค) การเยียวยาอันเกิดจากการประกันภัย

การประกันภัยเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่ใช้เพื่อป้องกันผลประโยชน์ของตนให้พ้นจากความไม่แน่นอนของเหตุการณ์ต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งได้นำกฎแห่งการเฉลี่ยเข้ามาใช้ป้องกันผลร้ายของความไม่แน่นอน โดยเฉลี่ยภาระกันในระหว่างบุคคลจำนวนมากแทนที่จะปล่อยให้ความเสียหายตกอยู่กับผู้เคราะห์ร้ายที่ประสบภัยแต่ผู้เดียว⁶⁶ ข้อตกลงตามสัญญาประกันภัยนั้นก่อให้เกิดความผูกพันทางกฎหมายที่จะเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติตามสัญญาได้ ซึ่งผู้เอาประกันภัยจะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียในความเสียหายในทรัพย์สิน หรือความเสียหายในความรับผิดชอบตามสัญญาหรือละเมิด ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 861⁶⁷ แบ่งลักษณะของการประกันภัยออกเป็น 2 ประเภท คือ

⁶⁵ กรีนพีซไทยแลนด์, **ครบรอบ 1 เดือน หลังคราบน้ำมันรั่วที่ไม่จางหายไปของปตท.** [ออนไลน์], 27 สิงหาคม 2556. แหล่งที่มา <http://www.greenpeace.org/seasia/th/news/blog1/1/blog/46381/>

⁶⁶ จิตติ ดิงศภัทย์, **กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยประกันภัย** (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 3-5.

⁶⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สัญญาประกันวินาศภัย และสัญญาประกันชีวิต แต่ความเสียหายที่เกิดจากน้ำมันรั่วในประเทศไทยนั้น ยังไม่เคยปรากฏว่ามีความร้ายแรงถึงชีวิต ดังเช่นกรณีแท่นขุดเจาะน้ำมันระเบิดในต่างประเทศ ส่วนใหญ่จะเป็นเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจากเรือ หรือเครื่องมือ หรืออุปกรณ์ซึ่งเพียงแต่ทำความเสียหายต่อทรัพย์สินหรือทรัพยากรธรรมชาติ สร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจ เป็นต้น การประกันภัยวินาศภัยจึงเข้ามามีบทบาทหรือเกี่ยวข้องเสียมากกว่า

สัญญาประกันวินาศภัย คือ สัญญาซึ่งผู้รับประกันวินาศภัยตกลงจะใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันวินาศภัย ในเมื่อมีความเสียหายอย่างใด ๆ เกิดขึ้น ซึ่งรวมถึงความสูญเสียในสิทธิผลประโยชน์หรือรายได้ที่อาจจะประมาณความเสียหายหรือความสูญเสียเหล่านั้นเป็นเงินได้ โดยผู้เอาประกันวินาศภัยตกลงจะส่งเบี้ยประกันภัยให้แก่ผู้รับประกันภัยเป็นการตอบแทน⁶⁸ ทั้งนี้ ความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วนั้น ถือเป็นความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะพึงประมาณเป็นราคาเงินได้ ตามคำจำกัดความของ “วินาศภัย” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 869 จึงสามารถนำมาประกันภัยได้หากผู้เอาประกันภัยมีส่วนได้เสียในเหตุประกันภัย (Insurable Interest) กล่าวคือ ผู้เอาประกันภัยจะต้องมีกรรมสิทธิ์ สิทธิ ประโยชน์ หรือความรับผิดชอบตามกฎหมายในวัตถุหรือเหตุที่เอาประกันภัยในขณะที่ทำสัญญาประกันภัย⁶⁹

อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบที่มีต่อบุคคลภายนอกก็อาจนำมาประกันภัยได้เรียกว่า “การประกันภัยค่าจูน”⁷⁰ ซึ่งถือเป็นการประกันวินาศภัยอย่างหนึ่ง เป็นสัญญาที่ผู้รับประกันภัยตกลงจะใช้

มาตรา 861 “อันว่าสัญญาประกันภัย นั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งตกลงจะใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือใช้เงินจำนวนหนึ่งให้แก่กรณีวินาศภัยหากมีขึ้น หรือในเหตุอย่างอื่นในอนาคตตั้งได้ระบุไว้ในสัญญา และในการนี้บุคคลอีกคนหนึ่งตกลงจะส่งเงินซึ่งเรียกว่า เบี้ยประกันภัย”

⁶⁸ไชยยศ เหมะรัชตะ, ย่อหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ : ประกันภัย พร้อมด้วยตัวอย่างข้อสอบและแนวคำตอบ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543). หน้า 61.

⁶⁹ คณะอนุกรรมการคั่นคว่ำและวิชาการ สมาคมประกันวินาศภัย, คู่มือการประกันภัย (กรุงเทพฯ: วิคตอรีเพาเวอร์พอยท์, 2530). หน้า 52.

⁷⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 887 “อันว่าประกันภัยค่าจูนนั้น คือสัญญาประกันภัยซึ่งผู้รับประกันภัยตกลงว่าจะใช้ค่าสินไหมทดแทนในนามของผู้เอาประกันภัยเพื่อความวินาศภัยอันเกิดขึ้นแก่บุคคลหนึ่งและซึ่งผู้เอาประกันภัยจะต้องรับผิดชอบ

บุคคลผู้ต้องเสียหายชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนตามที่ตนควรจะได้นั้นจากผู้รับประกันภัยโดยตรง แต่ค่าสินไหมทดแทนเช่นนี้หากจะคิดเกินไปกว่าจำนวนอันผู้รับประกันภัยจะพึงต้องใช้ตามสัญญาไม่ ในคดีระหว่างบุคคลผู้ต้องเสียหายกับผู้รับประกันภัยนั้น ท่านให้ผู้ต้องเสียหายเรียกตัวผู้เอาประกันภัยเข้ามาในคดีด้วย

ค่าสินไหมทดแทนในนามของผู้เอาประกันภัยเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอก โดยอาจจะ เป็นความรับผิดที่เกิดขึ้นโดยมูลหนี้ใดๆตามกฎหมายก็ได้ แต่จำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้รับ ประกันภัยจะต้องชดใช้ให้แก่บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายนั้นจะต้องไม่เกินจำนวนค่าเสียหายที่ เกิดขึ้นจริงและไม่เกินวงเงินที่ได้เอาประกันภัยไว้ ซึ่งลักษณะของกรมธรรม์ประกันภัยความรับผิดของ บุคคลภายนอกนี้สามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

1. กรมธรรม์แบบการเกิดเหตุการณ์ (Occurrence) ซึ่งเป็นการคุ้มครองตาม เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งหากภัยหรือเหตุการณ์ที่ทำให้บุคคลภายนอกเกิดสิทธิเรียกร้องต่อผู้เอา ประกันภัยเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่เอาประกันภัยหรือเป็นช่วงที่อยู่ในความคุ้มครองของกรมธรรม์ บริษัทรับประกันภัยก็จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เฉพาะจำนวนเงินที่ผู้เอาประกันภัยต้องรับผิดตาม กฎหมาย โดยการเรียกร้องของผู้เสียหายต่อผู้เอาประกันภัยหรือต่อบริษัทรับประกันภัยอาจเกิดขึ้น ภายหลังจากที่ระยะเวลาเอาประกันภัยสิ้นสุดลงแล้วก็ได้ขึ้นอยู่กับกรมธรรม์ที่ตกลงกันได้

2. กรมธรรม์แบบการเกิดสิทธิเรียกร้อง (Claim-made) เป็นการคุ้มครองที่ ผู้รับประกันภัยจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เฉพาะในกรณีที่เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องของ บุคคลภายนอกต่อผู้เอาประกันภัยในระหว่างที่กรมธรรม์คุ้มครอง แต่สาเหตุแห่งความสูญเสียที่เกิดขึ้น จากเหตุการณ์นั้นๆ อาจมีมาก่อนระยะเวลาหรือปีที่เอาประกันภัยก็ได้ ผู้รับประกันจึงต้องเสี่ยงต่อ กรณีข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นในอดีต ผู้รับประกันภัยจึงมักกำหนดข้อจำกัดของการให้สัญญาคุ้มครอง ย้อนหลัง (Retroactive date) เพื่อให้คุ้มครองเฉพาะความสูญเสียที่เกิดขึ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด เท่านั้น กรมธรรม์ในลักษณะนี้จึงมีข้อดีสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการสะสมของมลพิษซึ่งต้องใช้ ระยะเวลาในการปรากฏอาการเจ็บป่วย⁷¹

อย่างไรก็ตาม การประกันภัยค่าจูน มิได้มีวัตถุประสงค์ในการประกันภัยเป็นทรัพย์สินแต่เป็นการ ประกันความรับผิดที่ผู้เอาประกันจะต้องชำระหนี้ให้แก่บุคคลอื่น ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชยมาตรา 887 วรรค 2 ได้กำหนดให้ผู้เสียหายนั้นสามารถที่จะเรียกค่าเสียหายจากผู้รับ

อนึ่ง ผู้รับประกันภัยนั้นแม้จะได้ส่งค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัยแล้วก็ยังหาหลุดพ้นต่อบุคคลผู้ต้องเสียหาย นั้นไม่ เว้นแต่ตนจะได้พิสูจน์ได้ว่าค่าสินไหมทดแทนนั้นผู้เอาประกันภัยได้ใช้ให้แก่ผู้ต้องเสียหายแล้ว”

⁷¹ สุวรรณภา โลหะประธาน, "การประกันภัยความรับผิด : ศึกษาเฉพาะกรณีการประกันภัยคุ้มครองความเสียหายต่อบุคคล ทรัพย์สิน และสภาพสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากวัตถุอันตรายและของเสียที่เป็นอันตราย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) หน้า 106-107.

ประกันภัยได้โดยตรง ซึ่งศาลฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ว่า กรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเรียกเอาค่าเสียหายจากผู้รับประกันภัยนั้น ไม่อยู่ในบังคับให้นำกรมธรรม์ประกันภัยมาแสดง⁷² หากผู้รับประกันภัยได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้วจะมาไล่เบี้ยกับผู้เอาประกันภัยไม่ได้เพราะผู้เอาประกันภัยได้ชำระเบี้ยประกันภัยไปเป็นการตอบแทนแล้ว เว้นเสียแต่ว่ามีบุคคลอื่นเป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้นแต่ผู้เอาประกันภัยต้องรับผิดชอบไปด้วย เช่น กรณีลูกจ้างทำละเมิดในทางการที่จ้างตามมาตรา 425 ซึ่งนายจ้างชอบที่จะได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนจากลูกจ้างตามมาตรา 426⁷³ เช่นนี้ ผู้รับประกันภัยอาจรับช่วงสิทธิของผู้เอาประกันภัยซึ่งเป็นนายจ้างมาไล่เบี้ยเอากับลูกจ้างได้⁷⁴

ดังนั้น ประเภทของการประกันภัยที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วนั้น จึงได้แก่ การประกันวินาศภัย และการประกันภัยค้ำจุน เพราะความเสียหายที่เกิดจากน้ำมันรั่วโดยส่วนใหญ่แล้วมักจะเกิดแก่ทรัพย์สินซึ่งได้แก่ เรือ ท่าเทียบเรือ อุปกรณ์จับสัตว์น้ำที่เปื้อนคราบน้ำมัน หรือแหล่งเพาะเลี้ยงสัตว์ ซึ่งเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวอาจเอาประกันภัยความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินของตนได้ นอกจากนี้ยังมีความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งไม่มีเจ้าของและสร้างผลกระทบต่อผู้อยู่อาศัยหรือผู้ประกอบการอาชีพในพื้นที่ในการที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ต้องสูญเสียรายได้จากการประกอบอาชีพอันเป็นความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่ผู้ก่อเหตุน้ำมันรั่วไหลจะต้องรับผิดชอบ ผู้ประกอบกิจการขนส่งน้ำมันซึ่งมีความเสี่ยงที่จะต้องรับผิดชอบต่อบุคคลเหล่านี้จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียซึ่งสามารถนำความรับผิดชอบที่อาจเกิดขึ้นเหล่านั้นมาทำประกันภัยได้

การประกันภัยเป็นเพียงหลักประกันทางการเงินอย่างหนึ่งในการชดใช้เยียวยาความเสียหายเท่านั้น การจะมีการประกันภัยเกิดขึ้นได้ต้องมีคู่สัญญาที่สมัครใจทำสัญญาประกันต่อกัน เนื่องจากต้องมีข้อตกลงในการส่งเบี้ยประกันที่ต้องคำนึงถึงด้วย ซึ่งในกรณีความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วนั้น ยังไม่ปรากฏว่ามีบทกฎหมายใดบังคับให้ต้องมีการประกันภัยในความเสียหายดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้เสียหายจะได้รับประโยชน์จากการชดใช้เยียวยาโดยบริษัทประกันภัย จึงต้องปรากฏว่ามีฝ่ายใดฝ่าย

⁷² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3289/2525, 1135/2526

⁷³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 426 นายจ้างซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อละเมิดอันลูกจ้างได้ทำนั้น ชอบที่จะได้รับชดใช้จากลูกจ้างนั้น

⁷⁴ไชยยศ เหมรัชตะ, ย่อหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ : ประกันภัยพร้อมด้วยกฎหมายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2553). หน้า 130-131.

หนึ่งได้ทำสัญญาประกันภัยไว้ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายเอกชนผู้ก่อความเสียหาย หรือฝ่ายผู้เสียหายเป็นผู้ทำประกันภัยเอง

2.3.2.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติความรับผิดทางแพ่งของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในความเสียหายจากการก่อให้เกิดมลพิษ หรือการรั่วไหล หรือการแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิด เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยหรือทรัพย์สินของผู้อื่นไว้ในมาตรา 96⁷⁵ กรณีหนึ่ง และ ความรับผิดในกรณีที่มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำเป็นการสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 97⁷⁶ อีกกรณีหนึ่ง

สำหรับความรับผิดของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 96 นั้น เป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด (strict liability) ซึ่งจะไม่พิจารณาองค์ประกอบทางด้านจิตใจของผู้กระทำว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ เนื่องจากเป็นความรับผิดในความเสียหายจากการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม การจะให้ผู้เสียหายพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงในขณะเกิดเหตุย่อมกระทำไต่ยาก จึงผลักภาระการพิสูจน์ไปยัง

⁷⁵พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 96 “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิด ของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตราย แก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของ รัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะ รั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือ ประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

- (1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
- (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือ ความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่ง กำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมด ที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการกำจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย”

⁷⁶พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 97 “ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด โดยมีชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติ ที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น”

ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นๆ ที่จะต้องพิสูจน์ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก เหตุสุดวิสัย หรือเกิดจากการกระทำตามคำสั่งของรัฐบาล หรือเกิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับความเสียหายนั่นเอง แต่ทั้งนี้ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงที่มาของแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าว นั้น รวมถึงพิสูจน์ถึงความเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองของแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีการรั่วไหลหรือแพร่กระจายเกิดขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม มาตรา 96 นี้ ไม่ได้บัญญัติถึงรายละเอียดของการเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนไว้ ดังนั้น ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจะต้องพิจารณาตามหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากเป็นความเสียหายที่เกิดต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย มักจะมีการกำหนดให้เป็นเงิน เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าปลงศพ เป็นต้น แต่หากเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สิน มักจะต้องพิจารณาถึงทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายนั้นด้วย นอกจากนี้ยังมีค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการขจัดมลพิษที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นด้วย โดยที่ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายดังกล่าวจะต้องเป็นกรณีที่รัฐได้ใช้จ่ายไปแล้วในการขจัดมลพิษนั้น เช่น กรณีเรือบรรทุกน้ำมันเกิดอุบัติเหตุรั่วไหลปนเปื้อนในท้องทะเล หากทางราชการได้รับภาระในการขจัดมลพิษดังกล่าว ย่อมสามารถเรียกหรือค่าใช้จ่ายดังกล่าวจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองเรือบรรทุกน้ำมันที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นได้ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของราชการที่มักเร่งเข้าทำการแก้ไขปัญหากรณีพื้นที่ปนเปื้อนสารพิษไปก่อนเพื่อระงับความเดือดร้อนของประชาชน แล้วจึงมาดำเนินการเรียกค่าเสียหายทางแพ่งจากผู้ที่เป็นต้นเหตุในภายหลัง⁷⁷ สำหรับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ได้แก่ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในกรณีที่เป็นความเสียหายต่อน้ำทะเลหรือสิ่งมีชีวิตในท้องทะเล หรือ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในกรณีที่เป็นความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติในเขตอุทยาน เป็นต้น

เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 96 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งในกรณีมีการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งได้ถูกนำมาปรับใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมหลายคดี เช่น คดีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ คดีสารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้ คดีเรื่อน้ำตาลล่ม จ.อ่างทอง เป็นต้น ซึ่งการฟ้องคดีดังกล่าวจะเป็นการฟ้องโดยอาศัยกฎหมาย

⁷⁷อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท, หน้า 427.

ละเมิดควบคุมไปด้วย โดยในบางคดีได้มีการฟ้องหน่วยงานของรัฐเรียกค่าเสียหายจากการละเมิดทางปกครอง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

คดีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ⁷⁸

คดีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2535⁷⁹ โดยการรวมตัวกันของชาวบ้านในจังหวัดลำปาง ซึ่งได้รับมลภาวะทางอากาศจากโครงการเหมืองแร่ถ่านหินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย และเกิดความเสียหายต่อพืชพันธุ์ การเกษตรและสัตว์เลี้ยง มีการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยมีทั้งการดำเนินคดีแพ่งและคดีปกครอง แม้ในการฟ้องคดีแพ่งต่อศาลจังหวัดลำปางจะเป็นการฟ้องโดยอาศัย ป.พ.พ. ลักษณะละเมิดและพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ตาม แต่ในการฟ้องคดีละเมิดทางปกครองนั้นได้อาศัย พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ด้วย โดยฟ้องว่า เจ้าของโรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินลิกไนต์เป็นเชื้อเพลิงในการผลิต ละเอียดไม่บำบัดอากาศเสียในขั้นตอนการผลิตให้ได้มาตรฐานก่อนมีการปล่อยออกสู่บรรยากาศ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งอาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงโรงไฟฟ้าดังกล่าวต้องหายใจเอาฝุ่นละอองของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์และออกซิเจนไนโตรเจนในชั้นบรรยากาศเป็นระยะเวลานานอย่างต่อเนื่อง ต้องเจ็บป่วยเป็นโรคปอดอักเสบ และเป็นเหตุให้สัตว์เลี้ยงเจ็บป่วยและล้มตาย พืชผลทางการเกษตรได้รับความเสียหาย ให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งในคดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดมีคำตัดสินว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงไฟฟ้าแม่เมาะที่ใช้ถ่านหินลิกไนต์เป็นเชื้อเพลิงผลิตกระแสไฟฟ้า มีการปล่อยอากาศเสียประเภทก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์และฝุ่นละอองซึ่งเป็นมลพิษออกสู่บรรยากาศ ประกอบกับได้มีประกาศกระทรวง⁸⁰ กำหนดให้โรงไฟฟ้าแม่เมาะเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องมีการควบคุมการปล่อยทั้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ โรงไฟฟ้าแม่เมาะจึงเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย โดยไม่

⁷⁸ ศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขดำที่ อ.1110-1128/2552 หมายเลขแดงที่ อ.730-748/2557 ระหว่าง นายคำ อินคำปาหรือ อินจำปา กับพวกรวม 131 คน (ผู้ฟ้องคดี) กับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี)

⁷⁹ อริสรา ประดิษฐ์สุวรรณ, **Case Study : คดีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ** [ออนไลน์], 4 พฤศจิกายน 2559. แหล่งที่มา <http://mcof-web.mcot.net/fm965/site/content?id=5502a9e6be04701a748b4610#.WByNRy2LTIU>

⁸⁰ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2544

ต้องคำนึงว่าความเสียหายดังกล่าวจะเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองหรือไม่ ซึ่งในกรณีมลภาวะจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ข้อเท็จจริงปรากฏจากรายงานฉบับสมบูรณ์ของคณะอนุกรรมการการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาจากการดำเนินการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) แม่เมาะ ปรากฏว่ามีค่าเฉลี่ยความเข้มข้นของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ที่แพร่กระจายในพื้นที่เกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับอันตรายเสียหายจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ แต่สำหรับในกรณีมลภาวะจากฝุ่นละอองนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏจากการเก็บตัวอย่างและตรวจวัดค่าเฉลี่ยของฝุ่นละออง ว่าส่วนมากมาจากแหล่งที่มีจากการเผาไหม้มวลชีวภาพและรถยนต์ มีเพียงร้อยละ 20 เท่านั้นที่ไม่ทราบแหล่งที่มา และเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองในพื้นที่อื่นๆ แล้วไม่มีความแตกต่างกัน ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีมีการติดตั้งเครื่องกำจัดฝุ่น และมีมาตรการควบคุมฝุ่นละอองภายในบริเวณโรงไฟฟ้า จึงถือไม่ได้ว่าโรงไฟฟ้าแม่เมาะก่อให้เกิดการแพร่กระจายของฝุ่นละอองที่จะต้องรับผิดชอบมาตรา 96 กล่าวโดยสรุปแล้ว จากคดีดังกล่าวศาลปกครองได้นำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายในมาตรา 96 มาวินิจฉัยว่าโรงไฟฟ้าแม่เมาะเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งก่อให้เกิดการแพร่กระจายของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์จึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษนั้น แต่ในกรณีมลภาวะจากฝุ่นละอองนั้น ข้อเท็จจริงยังรับฟังไม่ได้ว่าโรงไฟฟ้าแม่เมาะก่อให้เกิดการแพร่กระจายของฝุ่นละออง จึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากฝุ่นละออง

คดีสารตะกั่วปนเปื้อนลำห้วยคลิตี้

จากกรณีโรงแต่งแร่ของบริษัท ตะกั่วคอนเซนเตรทส์ จำกัด ปล่อยสารตะกั่วลงในลำห้วยชุมชน ทำให้ชาวบ้านในหมู่บ้านคลิตี้ล่าง อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี ได้รับการเจ็บป่วย สัตว์น้ำได้รับอันตราย ไม่สามารถใช้น้ำในลำห้วยเพื่อการอุปโภคและบริโภคได้ คดีสารตะกั่วปนเปื้อนลำห้วยคลิตี้จึงเป็นคดีประวัติศาสตร์ที่ชาวกระเหรี่ยงลุกขึ้นมาฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการเจ็บป่วย และมีการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเพื่อปกป้องสิทธิในการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามรัฐธรรมนูญ⁸¹ ในปีพ.ศ. 2546 ซึ่งในการฟ้องคดีแพ่งและคดีปกครองนั้นได้มีการอ้างว่าโรงแต่งแร่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองต้องรับผิดชอบ

⁸¹มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, ถอดสรุปประสบการณ์คดีคลิตี้: กว่าจะมีคำพิพากษาคดีประวัติศาสตร์ [ออนไลน์], 5 พฤศจิกายน 2559. แหล่งที่มา <http://enlawfoundation.org/newweb/?p=792>

ในการรื้อไหลหรือแพร่กระจายนั้นตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 96 สำหรับในคดีส่วนแพ่งนั้นได้มีคำพิพากษาของศาลฎีกา⁸² ไปเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2559 ซึ่งวินิจฉัยในประเด็นตามอุทธรณ์ของจำเลยทั้งสองว่า การที่โจทก์ทั้งแปดป่วยและกระปือของโจทก์ตายเกิดจากการรื้อไหลหรือแพร่กระจายของสารตะกั่วจากโรงแต่งแร่ของจำเลยที่ 1 หรือไม่นั้น ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า จำเลยทั้งสองไม่มีพยานนำสืบหักล้างว่าอาการเจ็บป่วยของโจทก์ทั้งแปดนั้น ไม่ได้เกิดจากการรับสารตะกั่วเข้าสู่ร่างกาย จึงรับฟังได้ว่า การที่โจทก์ทั้งแปดเจ็บป่วยนั้น เกิดจากการรื้อไหลหรือแพร่กระจายของสารตะกั่วจากโรงแต่งแร่ เป็นเหตุให้ได้รับอันตรายแก่ร่างกายและสุขภาพอนามัย จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นผู้ดำเนินกิจการโรงแต่งแร่ดังกล่าวจึงเป็นเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษ ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายชดเชยให้แก่โจทก์ทั้งแปด ไม่ว่าจะจำเลยที่ 1 จะกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ นอกจากนี้ศาลฎีกาในคดีดังกล่าวได้วินิจฉัยไปถึงความรับผิดชอบของจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นกรรมการของจำเลยที่ 1 มีอำนาจลงลายมือชื่อผูกพันจำเลยที่ 1 จึงมีฐานะเป็นผู้ดูแลกิจการของจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษ จึงต้องร่วมรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่โจทก์ทั้งแปดตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ด้วย และการฟ้องของโจทก์ทั้งแปดเป็นการฟ้องในฐานะสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โจทก์ทั้งแปดจึงมีอำนาจฟ้องขอให้บังคับจำเลยทั้งสองแก้ไขฟื้นฟูสภาพแวดล้อมได้ เมื่อจำเลยทั้งสองเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ จึงเป็นหน้าที่ของจำเลยทั้งสองที่จะต้องแก้ไขฟื้นฟูสภาพแวดล้อมด้วยค่าใช้จ่ายของจำเลยทั้งสอง

สำหรับการฟ้องคดีปกครองนั้น เป็นการฟ้องกรมควบคุมมลพิษให้ปฏิบัติหน้าที่และชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งศาลปกครองกลางได้อ่านคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดไปเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2556⁸³ โดยในประเด็นที่ ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าบริษัทตะกั่วคอนเซนเตรตส์ จำกัด เป็นผู้ปล่อยสารตะกั่ว และกรมควบคุมมลพิษผู้ถูกฟ้องคดีละเลยล่าช้าทำให้มีสารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้เกินค่ามาตรฐาน จึงเป็นการฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ใช่การฟ้องตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จึงต้องพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดี

⁸² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15219/2558

⁸³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ 597/2551 หมายเลขแดงที่ 743/2555 ระหว่างนายยะเสอ นาสวนสุวรรณ ที่ 1 กับพวกรวม 22 คน ผู้ฟ้องคดี และ กรมควบคุมมลพิษผู้ถูกฟ้องคดี

ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพยานหลักฐานแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถนำน้ำไปใช้อุปโภคบริโภคได้นั้น เป็นผลโดยตรงจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จึงกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสองคน

คดีเรื่อน้ำตาลล่ม จ.อ่างทอง

คดีเรื่อน้ำตาลลุ่มนั้น เป็นคดีที่เรือยู่ 35 ซึ่งบรรทุกน้ำตาลทรายดิบหนัก 650 ตัน ซึ่งเกินกว่าน้ำหนักบรรทุกตามที่กำหนดมาในลำน้ำเจ้าพระยา ทำให้ท้องเรือบรรทุกเกิดชนหินใต้น้ำอย่างแรง มีน้ำไหลเข้าไปในเรือทำให้เรือฟ่งน้ำตาลดิบจมลงใต้น้ำ ส่งผลให้น้ำตาลทรายดิบจำนวน 650 ตันแพร่กระจายออกมาปนเปื้อนกับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา เกิดความเสียหายแก่สัตว์น้ำที่เกษตรกรเพาะเลี้ยงในกระชังตายเป็นจำนวนมากและแหล่งน้ำเกิดการเน่าเสียไม่สามารถใช้ประโยชน์ตามธรรมชาติได้ โดยได้มีการกล่าวอ้างว่าเรือยู่ 35 เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษเจ้าของหรือผู้ครอบครองเรือจึงต้องชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากการรั่วไหลตามมาตรา 96 และต้องชดเชยค่าเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติเป็นค่าพันธุ์สัตว์น้ำที่หน่วยงานโจทก์ปล่อยลงแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และค่าใช้จ่ายในการประเมินความเสียหายของทรัพยากรประมงในบริเวณที่เกิดน้ำเน่าเสียตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ด้วย ซึ่งศาลอุทธรณ์ภาค 1 ได้วินิจฉัยโดยฟังข้อเท็จจริงตามที่ศาลชั้นต้นวินิจฉัยว่า จำเลยที่ 1 ประมาทเลินเล่อมิได้ใช้ความระมัดระวังในการขับเรือ ส่วนจำเลยที่ 2 จงใจบรรทุกน้ำตาลทรายดิบเกินกว่าน้ำหนักบรรทุกที่จดทะเบียนไว้ จำเลยที่ 3 ต้องรับผิดชอบในฐานะนายจ้างของจำเลยที่ 2 ส่วนจำเลยที่ 4 เป็นผู้ว่าจ้างซึ่งมีส่วนผิดในส่วนการงานที่สั่งให้ทำ และจำเลยที่ 5⁸⁴ ได้กระทำโดยจงใจให้น้ำตาลทรายดิบที่เหลือแพร่กระจายออกมาปนเปื้อนในลำน้ำเจ้าพระยา ทั้งนี้ ในคดีดังกล่าวมีประเด็นตามอุทธรณ์ของจำเลยที่ 3 ว่า การที่น้ำตาลทรายดิบไหลแพร่กระจายในแม่น้ำเจ้าพระยาเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยที่ 2 หรือไม่ เนื่องจากจำเลยที่ 2 ไม่ได้มีส่วนในการกำหนดเส้นทางเดินเรือ แต่ศาลอุทธรณ์ภาค 1 ได้วินิจฉัยว่า การบรรทุกน้ำหนักเกินของเรือยู่ 35 มีผลต่อการเกิดเหตุเรือล่ม

⁸⁴ จากข้อเท็จจริง จำเลยที่ 5 ใช้เครื่องสูบลมน้ำตาลทรายดิบที่เหลืออยู่ในเรือยู่ 35 ที่ลงไปในแม่น้ำเจ้าพระยา เพื่อให้เรือมีน้ำหนักเบาและสะดวกต่อการกู้เรือ ซึ่งอยู่ในวิสัยที่จะสามารถดูดน้ำตาลทรายดิบขึ้นมาบนฝั่งได้ แต่จำเลยที่ 5 ไม่ดำเนินการกลับดูดน้ำตาลทรายดิบทั้งลงแม่น้ำเจ้าพระยาโดยไม่คำนึงถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม

จำเลยที่ 2 ในฐานะผู้ควบคุมเรือจึงต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นด้วย อันเป็นการวินิจฉัยโดยนำมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ มาปรับบทบังคับแก่กรณี นอกจากนี้ จำเลยได้อ้างในอุทธรณ์ว่าโจทก์ทั้งหกทราบถึงการจมของเรืออียู 35 มาตั้งแต่ต้น แต่ละเลยเพิกเฉยต่อการทำหน้าที่เข้าจัดการดูแลตรวจสอบในทันทีเพื่อบำบัดฟื้นฟู โจทก์จึงมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายด้วยนั้น ศาลเห็นว่าการขนส่งน้ำตาลอยู่ในความรู้เห็นของจำเลยเพียงฝ่ายเดียว ปริมาณน้ำตาลที่ขมิ้นมีจำนวนเท่าใดโจทก์ไม่ได้ทราบด้วย และเมื่อเกิดเหตุจำเลยก็ไม่ได้แจ้งให้โจทก์ทราบและขอความช่วยเหลือจากโจทก์ แต่กลับกู้เรือด้วยวิธีการง่ายๆ ดังนี้ เหตุของความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้ว จะถือว่าโจทก์มีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายด้วยไม่ได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว ในการฟ้องคดีแพ่งโดยการอ้างมาตรา 96 ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น จะต้องนำสืบพยานหลักฐานให้เห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ และการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นเป็นผลโดยตรงให้เกิดความเสียหาย ทั้งนี้ สำหรับในคดีแพ่งที่ตั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นแห่งข้อหาเป็นความรับผิดเพื่อละเมิดนั้น หากตามคำฟ้องปรากฏว่ามีการบรรยายสภาพแห่งข้อหาเข้าองค์ประกอบหลักเกณฑ์ของมาตรา 96 แล้ว ศาลก็สามารถนำมาตรา 96 ขึ้นมาวินิจฉัยถึงความรับผิดของเจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวได้ เนื่องจากในคดีแพ่งไม่จำเป็นต้องอ้างบทกฎหมายที่โจทก์ประสงค์จะให้ลงโทษมาในคำขอท้ายฟ้อง ดังเช่นในคดีอาญาทั่วไป ศาลจึงมีอำนาจในการยกข้อกฎหมายขึ้นปรับแก้คดีได้ สำหรับการฟ้องคดีแพ่งให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา 96 เนื่องจากการละเลยต่อการเข้าตรวจสอบในทันทีเพื่อบำบัดฟื้นฟูนั้น จากคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค 1 ในคดีเรื่อน้ำตาลลมนั้นจะเห็นได้ว่าไม่อาจถือว่าหน่วยงานของรัฐมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายด้วยได้ เนื่องจาก เป็นกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว ดังนั้นในการฟ้องให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดในเหตุละเมิดที่เกิดขึ้นนั้น ควรจะเป็นลักษณะของการดำเนินคดีปกครองกล่าวอ้างถึงการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้านั้น เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้นอันเป็นการดำเนินคดีละเมิดทางปกครองเสียมากกว่า

บทบัญญัติในมาตรา 96 นี้ นับว่าเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยตรงที่สามารถนำมาปรับใช้ในความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วได้ เนื่องจากถือเป็นการรั่วไหลของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตราย แก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ โดยเป็นหลักความรับผิดแบบเคร่งครัด ที่กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองน้ำมัน

ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ว่าการแพร่กระจายของน้ำมันนั้นจะเกิดขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม ดังนั้นในการฟ้องร้องเพื่อความรับผิดชอบทางแพ่งในการแพร่กระจายของมลพิษน้ำมันตามมาตรา 96 นี้จึงสะดวกและเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายมากกว่า ในแง่ที่ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อมลพิษ แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีข้อจำกัดบางประการ เนื่องจากมาตรา 96 นั้นเป็นบทบัญญัติที่ให้เฉพาะเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษเท่านั้นเป็นผู้รับผิดชอบ ผู้เสียหายยังคงต้องพิสูจน์ถึงแหล่งที่มาแห่งการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษและพิสูจน์ถึงความเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ได้บัญญัติถึงประเภทของค่าเสียหายที่รับรองและหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหายไว้ จึงต้องพิจารณาตามหลักกฎหมายละเมิดทั่วไป

สำหรับบทบัญญัติในมาตรา 97 นั้น เป็นความรับผิดชอบต่อความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยกฎหมายกำหนดให้ต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย โดยหลักรัฐจึงควรเป็นผู้เรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งในกรณีตัวอย่างคดีเรื่อน้ำตาลล่มที่ จ.อ่างทองที่กล่าวมาเบื้องต้นนั้น กรมประมงก็ได้ฟ้องเรียกค่าพันธุ์สัตว์น้ำที่ได้ปล่อยลงแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และค่าใช้จ่ายในการประเมินความเสียหายของทรัพยากรประมงในบริเวณที่เกิดน้ำเน่าเสีย โดยอาศัยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ดังที่กล่าวมานั้น แต่อย่างไรก็ตามในคำวินิจฉัยของศาลแพ่ง ในคดีน้ำมันรั่วที่จังหวัดระยองนั้น ได้วินิจฉัยว่า มาตรา 97 นั้นไม่ได้ให้บัญญัติให้เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ โจทก์ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่อยู่อาศัยบริเวณที่ได้รับผลกระทบก็สามารถฟ้องให้ฟื้นฟูได้เช่นกัน⁸⁵

2.3.2.3 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (การดำเนินคดีกลุ่ม)

ในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26)⁸⁶ แล้ว ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้ เนื่องจากเห็นว่า การดำเนินคดีแบบกลุ่มเป็นกระบวนการดำเนินคดีที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรม เป็นวิธีสามารถ

⁸⁵ โปรดดูหน้า 41

⁸⁶ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2558 และมีผลใช้บังคับภายใน 240 วันนับแต่วันประกาศเป็นต้นไป คือวันที่ 4 ธันวาคม 2558

คุ้มครองผู้เสียหายจำนวนมากได้ในการดำเนินคดีเพียงครั้งเดียว และสามารถอำนวยความสะดวกให้แกผู้เสียหายที่ไม่มีความสามารถฟ้องคดีเพื่อเยียวยาความเสียหายด้วยตนเองได้ หรือผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายเพียงจำนวนเล็กน้อย ประกอบกับเป็นวิธีการที่ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และยังช่วยหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในการฟ้องคดีและป้องกันการขัดแย้งกันของคำพิพากษา ตลอดจนเป็นมาตรการในการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้เพิ่ม หมวด 4 การดำเนินคดีแบบกลุ่ม ในมาตรา 222/1 ถึง มาตรา 222/49 ในลักษณะ 2 วิธีพิจารณาวิสามัญในศาลชั้นต้น ภาค 2 วิธีพิจารณาในศาลชั้นต้น โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 6 ส่วน ดังนี้คือ (1) บททั่วไป (2) การขออนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม (3) การพิจารณาคดีแบบกลุ่ม (4) คำพิพากษาและการบังคับคดี (5) อุทธรณ์และฎีกา (6) ค่าธรรมเนียม

ในบทนิยามศัพท์นั้น มาตรา 222/1⁸⁷ ได้ให้ความหมายของ “กลุ่มบุคคล” ว่า หมายถึง “บุคคลหลายคนที่มีสิทธิอย่างเดียวกัน อันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงเดียวกัน แม้ว่าจะมีลักษณะของความเสียหายที่แตกต่างกันก็ตาม” ซึ่งข้อเท็จจริงที่มีร่วมกันนั้น หมายถึง ข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องร่วมกันของกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่ง เช่น เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วที่บริเวณใดบริเวณหนึ่ง ซึ่งความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับอาจจะมีลักษณะที่แตกต่างกันได้ จึงเหมาะสมกับความเสียหายที่กระทบต่อผู้คนเป็นจำนวนมากเช่นน้ำมันรั่ว เพราะเกิดจากข้อเท็จจริงเดียวกันส่วนคำว่าหลักกฎหมายเดียวกันนั้น หมายถึง มีสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเหมือนกัน เช่น เกิดจากการละเมิดหรือผิดสัญญาเหมือนกัน⁸⁸ ดังนั้นสมาชิกกลุ่มจึงอาจมีจำนวนมากถึงหลายพันคนโดยที่แต่ละคนอาจไม่เคยรู้จักกันมาก่อน กฎหมายจึงจำเป็นต้องกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นโจทก์ในคดีแบบกลุ่มไว้ใน มาตรา 222/12 (5)⁸⁹ เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้แทนกลุ่มจะรักษา

⁸⁷ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 222/1 ในหมวดนี้

“กลุ่มบุคคล” หมายความว่า บุคคลหลายคนที่มีสิทธิอย่างเดียวกันอันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงและหลักกฎหมายเดียวกัน และมีลักษณะเฉพาะของกลุ่มเหมือนกัน แม้ว่าจะมีลักษณะของความเสียหายที่แตกต่างกันก็ตาม

⁸⁸บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่...) พ.ศ. ... (การดำเนินคดีแบบกลุ่ม) ใน เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. (การดำเนินคดีแบบกลุ่ม) จัดทำโดย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

⁸⁹ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 222/12 ...

ผลประโยชน์ของกลุ่มอย่างเต็มที่ โดยคุณสมบัติในประการแรก คือ ข้อเรียกร้องและข้อต่อสู้ของผู้แทนกลุ่มจะต้องเป็นอย่างเดียวกันกับสมาชิกกลุ่ม (typicality) แต่อาจไม่จำเป็นต้องมีเงื่อนไขของความเหมือนที่เคร่งครัดนัก เพียงแต่ไม่มีข้อขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างผู้แทนกลุ่มและสมาชิกก็เพียงพอแล้ว สำหรับคุณสมบัติในประการที่สอง คือ ผู้แทนกลุ่มจะต้องสามารถคุ้มครองผลประโยชน์ของกลุ่มได้อย่างเท่าเทียมและเหมาะสม (adequacy of representation)

การดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้นเป็นลักษณะการขออนุญาต ซึ่งจะเห็นได้จากคำนิยามของ “การดำเนินคดีแบบกลุ่ม” ว่าหมายถึงการดำเนินคดีที่ศาลอนุญาตให้เสนอคำฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงสิทธิของโจทก์และสมาชิกกลุ่ม⁹⁰ โดยให้โจทก์ยื่นคำร้องต่อศาลพร้อมกับคำฟ้องเริ่มคดี ซึ่งในคำร้องจะต้องแสดงเหตุตามสมควรที่ศาลจะอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้⁹¹ เมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มและคำสั่งอนุญาตนั้นได้ถึงที่สุดแล้ว กฎหมายบังคับให้ศาลส่งคำบอกกล่าวคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มให้สมาชิกกลุ่ม (เท่าที่ทราบ) และประกาศทางหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายเป็นเวลาสามวันติดต่อกัน⁹² เนื่องจากหลักการสำคัญของการดำเนินคดีแบบกลุ่มคือ การที่ผลของคำพิพากษาจะผูกพันสมาชิกกลุ่มแม้บุคคลดังกล่าวจะไม่ได้เข้ามาในคดีก็ตาม ดังนั้นสมาชิกกลุ่มที่ไม่ประสงค์จะผูกพันในคำพิพากษาจะต้องแสดงเจตนาต่อศาลในการขอออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่มภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด (opt-out)⁹³ และหากพ้นระยะเวลาที่ศาลกำหนดแล้ว จะออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่มไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาล⁹⁴ อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขในการพิจารณาคำร้องอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้นโจทก์เพียงแต่ต้องแสดงให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของกลุ่มบุคคลที่ชัดเจนเพียงพอเพื่อให้รู้ได้ว่าเป็นกลุ่มบุคคลใด เช่น “กลุ่มบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วบริเวณอ่าวไทย ที่จังหวัดระยอง เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2556” เป็นต้น อย่างไรก็ตามอาจจะต้องมีการแบ่งแยกกลุ่มผู้เสียหายในเหตุการณ์เดียวกันนี้ออกตามประเภทของความ

(5) โจทก์ได้แสดงให้เห็นว่าโจทก์เป็นสมาชิกกลุ่มที่มีคุณสมบัติ ส่วนได้เสีย รวมตลอดทั้งการได้มาซึ่งสิทธิการเป็นสมาชิกกลุ่ม ตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ถ้ามี และโจทก์รวมทั้งทนายความที่โจทก์เสนอให้เป็นทนายความของกลุ่มสามารถดำเนินคดีคุ้มครองสิทธิของกลุ่มบุคคลได้อย่างเพียงพอและเป็นธรรม

⁹⁰ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 222/1

⁹¹ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 222/9

⁹²ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 222/15

⁹³ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 222/16

⁹⁴ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 222/16 วรรคสอง

เสียหายที่แต่ละคนได้รับด้วย เพราะแม้จะได้จำกัดขอบเขตของผู้เสียหายไว้แล้วว่ามีถึงกลุ่มบุคคลที่มีสิทธิอย่างเดียวกันแต่ในเหตุการณ์น้ำมันรั่วครั้งหนึ่งๆ นั้น แต่ประเภทความเสียหายที่สมาชิกกลุ่มแต่ละรายได้รับนั้นก็อาจจะแตกต่างกัน ซึ่งจะทำให้การพิจารณาการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องใช้หลักการและวิธีการคำนวณเงินค่าเสียหายให้แก่สมาชิกกลุ่มที่แตกต่างกันไปด้วย

สำหรับการประนีประนอมยอมความในคดีที่ใช้การดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้น ศาลจะเปิดโอกาสให้คู่ความได้เจรจาและตกลงกันก่อน ซึ่งหากคู่ความสามารถตกลงกันได้ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งตามคำร้องขอให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม ให้คู่ความตกลงให้ศาลทราบถึงเงื่อนไขและหลักเกณฑ์เพื่อการประนีประนอมยอมความประกอบการพิจารณามีคำสั่งตามคำร้องขอให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม⁹⁵ แต่หากไม่มีการเจรจาหรือตกลงกัน เมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มและจำเลยยื่นคำให้การแล้ว ศาลจะกำหนดวันนัดพร้อมและเรียกคู่ความมาไกล่เกลี่ยเพื่อให้คดีเสร็จไปทั้งหมดหรือบางส่วน ตามมาตรา 222/20⁹⁶ ซึ่งก่อนที่ศาลจะอนุญาตให้มีการตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันในประเด็นแห่งคดี ศาลจะต้องกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 45 วันเพื่อให้สมาชิกกลุ่มคัดค้านหรือแจ้งความประสงค์ออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่มตามมาตรา 220/29⁹⁷ และในกรณีนี้ศาลอาจนัดไต่สวนเบื้องต้นเกี่ยวกับ

⁹⁵ข้อกำหนดประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่ม พ.ศ. 2559

ข้อ 16 “หากคู่ความตกลงกันเกี่ยวกับเงื่อนไขและหลักเกณฑ์เพื่อการประนีประนอมยอมความได้ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งตามคำร้องขอให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม ให้คู่ความตกลงให้ศาลทราบถึงเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณามีคำสั่งตามคำร้องขอให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง หากศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม ศาลจะมีคำสั่งให้ส่งคำบอกกล่าวคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม พร้อมกับแจ้งเงื่อนไขและหลักเกณฑ์เพื่อการประนีประนอมยอมความข้างต้นให้สมาชิกกลุ่มทราบไปในคราวเดียวกันก็ได้”

⁹⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 222/20 “เมื่อศาลได้มีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มและจำเลยได้ยื่นคำให้การแล้ว ให้ศาลกำหนดวันนัดพร้อมโดยสั่งให้คู่ความทุกฝ่ายมาศาลเพื่อดำเนินการดังนี้

(1) ไกล่เกลี่ยหรือนำวิธีอนุญาโตตุลาการมาใช้เพื่อให้คดีเสร็จไปทั้งหมดหรือบางส่วน...”

⁹⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 222/29 “เมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มและพ้นระยะเวลาตามมาตรา 222/15 (6) แล้ว ก่อนที่ศาลจะอนุญาตให้มีการตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในประเด็นแห่งคดี ให้ศาลกำหนดวันตามที่เห็นสมควรแต่ต้องไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันเพื่อให้สมาชิกกลุ่มคัดค้านหรือแจ้งความประสงค์ออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่มโดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาล และสั่งให้โจทก์นำเงินค่าใช้จ่ายมาวางศาล เพื่อแจ้งเรื่องการตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในประเด็นแห่งคดีให้สมาชิกกลุ่มทราบตามวิธีการเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในมาตรา 222/15 วรรคหนึ่ง เมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตให้มีการตกลงกันหรือ

การตกลงหรือประนีประนอมยอมความดังกล่าว หากเห็นว่ามีข้อกำหนดหรือเงื่อนไขที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่เป็นประโยชน์แก่สมาชิกกลุ่ม ศาลอาจให้คู่ความทบทวนข้อกำหนดดังกล่าวได้⁹⁸ โดยศาลอาจเชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาให้ความเห็นเกี่ยวกับความคุ้มครองหรือประโยชน์ของสมาชิกกลุ่ม หรือเกี่ยวกับความสามารถของจำเลยในการชดเชยค่าเสียหาย ความเป็นธรรมและเป็นประโยชน์ของข้อตกลงหรือเงื่อนไขที่ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกัน ความเหมาะสมของมาตรการแก้ไขเยียวยาหรือการชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณในการชำระเงินให้สมาชิกกลุ่ม หรือเรื่องอื่นใดตามที่ศาลเห็นสมควรก็ได้⁹⁹

ในต่างประเทศได้มีการนำหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมอย่างแพร่หลายแล้ว แต่สำหรับในประเทศไทยนั้นอยู่ในขั้นตอนที่เพิ่งมีการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งในเบื้องต้นพบว่าเริ่มมีการนำมาใช้ในคดีผู้บริโภคแล้ว¹⁰⁰ กล่าวคือ มีการรวมตัวของผู้ใช้รถยนต์ยี่ห้อ Ford รุ่น เฟียสต้า (Fiesta) ขนาดเครื่องยนต์ 1500 ซีซี ซึ่งพบปัญหาชำรุดบกพร่องหลายประการ เช่น การเร่งเครื่องยนต์ไม่ขึ้น เป็นต้น¹⁰¹

ประนีประนอมยอมความกันในประเด็นแห่งคดีแล้ว ให้ถือว่าสมาชิกกลุ่มรายชื่อที่แจ้งความประสงค์ออกจากการเป็นสมาชิกกลุ่มและมีได้ขอถอนความประสงค์ดังกล่าวก่อนศาลมีคำสั่งอนุญาต ไม่เป็นสมาชิกกลุ่มนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งอนุญาต”

⁹⁸ ข้อกำหนดประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่ม พ.ศ. 2559

ข้อ 39 “ก่อนส่งคำบอกกล่าวและประกาศตามมาตรา 222/31 ประกอบมาตรา 222/29 ศาลอาจนัดไต่สวนเบื้องต้นเกี่ยวกับการตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในประเด็นแห่งคดีที่คู่ความเสนอขออนุญาต

หากเห็นว่ามีข้อกำหนดหรือเงื่อนไขใดในการตกลงหรือประนีประนอมยอมความนั้นจะไม่เป็นธรรมหรือเป็นประโยชน์กับสมาชิกกลุ่ม ศาลอาจให้คู่ความทบทวนข้อกำหนดหรือเงื่อนไขดังกล่าวก็ได้”

⁹⁹ ข้อกำหนดประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่ม พ.ศ. 2559

ข้อ 41 “ในการไต่สวนหรือพิจารณามีคำสั่งเกี่ยวกับการขออนุญาตให้มีการตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในประเด็นแห่งคดีตามมาตรา 222/29 ศาลอาจให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นเกี่ยวกับความคุ้มครองหรือประโยชน์ของสมาชิกกลุ่ม ความสามารถของจำเลยในการชดเชยค่าเสียหาย ความเป็นธรรมและเป็นประโยชน์ของข้อตกลงหรือเงื่อนไขที่ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกัน ความเหมาะสมของมาตรการแก้ไขเยียวยาหรือการชดเชยค่าสินไหมทดแทน หรือหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณในการชำระเงินให้สมาชิกกลุ่ม หรือเรื่องอื่นใดตามที่ศาลเห็นสมควรก็ได้”

¹⁰⁰Voice TV 21, **ฟ้องคดี class action ทางออกผู้บริโภค?** [ออนไลน์], 5 พฤศจิกายน 2559. แหล่งที่มา <http://news.voicetv.co.th/business/272265.html>

¹⁰¹Thai PBS, **พลิกปมข่าว : บทเรียน "ฟอร์ด" บทเรียนผู้บริโภค** [ออนไลน์], 5 พฤศจิกายน 2559. แหล่งที่มา <http://news.thaipbs.or.th/content/255007>

2.3.2.4 ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษ น้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. ...

ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. ... ได้ถูกเสนอขึ้นเพื่อใช้บังคับในกรณีน้ำมันรั่วไหลในทะเลโดยเฉพาะ โดยเป็นการตรากฎหมายเพื่อนวัตกรรมเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งต่อมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1992) คณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ. ... ต่อสภาเพื่อพิจารณา ซึ่งที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติรับหลักการ¹⁰² และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการวิสามัญและสภานิติบัญญัติลงมติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายในวันที่ 4 เมษายน 2560 ที่ผ่านมา¹⁰³ โดยได้มีการแก้ไขชื่อของกฎหมายดังกล่าวเป็น “**ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. ...**” ซึ่งสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ จะกำหนดความรับผิดในกรณีที่มีน้ำมันรั่วไหลจากเรือเดินทะเล โดยมีการนำหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดมาใช้ในการกำหนดความรับผิดของเจ้าของเรือ และเปิดโอกาสให้เจ้าของเรือสามารถจำกัดความรับผิดได้ รวมถึงบังคับให้เจ้าของเรือจะต้องทำประกันภัยหรือจัดหาหลักประกันทางการเงินอื่นใดเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันรั่วไหลจากเรือเดินทะเลด้วย

ร่างพระราชบัญญัตินี้จะใช้บังคับกับกรณีที่มี “ความเสียหายอันเกิดจากมลพิษ”¹⁰⁴ เกิดขึ้นในทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทย โดยจะต้องเป็นความ

¹⁰² เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2557

¹⁰³ ข้อมูล ณ วันที่ 7 พฤษภาคม 2560

¹⁰⁴ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. ...

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ความเสียหายจากมลพิษ” หมายความว่า

(1) การสูญเสียหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นภายนอกตัวเรือ จากการปนเปื้อนที่มีผลมาจากการรั่วไหลหรือปล่อยทิ้งน้ำมันจากเรือ ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือปล่อยทิ้งดังกล่าวจะเกิดขึ้น ณ ที่ใด ทั้งนี้ รวมถึงค่าชดเชยความเสียหายของสิ่งแวดล้อมและการสูญเสียผลประโยชน์จากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม

ค่าชดเชยความเสียหายของสิ่งแวดล้อมให้จำกัดเพียงค่าใช้จ่ายสำหรับมาตรการที่สมเหตุสมผลซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วหรือจะดำเนินการต่อไปเพื่อให้สิ่งแวดล้อมที่เสียไปคืนสู่สภาพเดิม

เสียหายที่เกิดขึ้นภายนอกตัวเรือจากการปนเปื้อนที่มีผลมาจากการรั่วไหลหรือปล่อยทิ้งน้ำมันจากเรือ รวมถึงกรณีที่มีค่าใช้จ่ายอันเกิดขึ้นจากการใช้มาตรการเพื่อป้องกันด้วย โดยจะกำหนดให้เจ้าของเรือเดินทะเลซึ่งบรรทุกน้ำมันในระวางอย่างสินค้าต้องรับผิดอย่างเคร่งครัด (Strict liability) ต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น¹⁰⁵ จึงไม่คำนึงว่าเจ้าของเรื่อนั้นจะจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่ความเสียหายนั้นเป็นผลมาจากสงครามหรือภัยธรรมชาติซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้หรือความเสียหายนั้นเป็นผลมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ได้รับความเสียหายนั่นเอง¹⁰⁶ อย่างไรก็ตาม เจ้าของเรือสามารถจำกัดความรับผิดต่อความเสียหายได้ตามขนาดของระวางเรือ¹⁰⁷ แต่หากความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของเจ้าของ

(2) ค่าใช้จ่ายสำหรับมาตรการในการป้องกัน และการสูญเสียหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมาตรการดังกล่าว

¹⁰⁵ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. ...

มาตรา 7 “ภายใต้บังคับมาตรา 9 และมาตรา 10 ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของเรือในขณะที่เกิดอุบัติเหตุหรือในขณะที่เกิดเหตุการณ์ครั้งแรกในกรณีที่อุบัติเหตุประกอบด้วยเหตุการณ์ต่อเนื่อง ต้องรับผิดเพื่อความเสียหายจากมลพิษอันเป็นผลของอุบัติเหตุดังกล่าว”

¹⁰⁶ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. ...

มาตรา 9 “เจ้าของเรือไม่ต้องรับผิดเพื่อความเสียหายจากมลพิษหากพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้น

- (1) เป็นผลมาจากสงคราม การกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ สงครามกลางเมือง หาวจรจาล หรือปรากฏการณ์ธรรมชาติที่มีลักษณะพิเศษไม่อาจหลีกเลี่ยงและป้องกันได้
- (2) เกิดขึ้นทั้งหมดจากบุคคลที่สามซึ่งได้กระทำหรืองดเว้นการกระทำโดยจงใจที่จะทำให้เกิดความเสียหายนั้น
- (3) เกิดขึ้นทั้งหมดจากความประมาทเลินเล่อหรือการกระทำโดยมิชอบของรัฐหรือหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ดูแลหรือบำรุงรักษาประการหรือเครื่องช่วยการเดินเรืออื่นๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

มาตรา 10 “เจ้าของเรืออาจหลุดพ้นจากความรับผิดทั้งหมดหรือบางส่วนได้ หากพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายจากมลพิษไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นผลจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำไม่ว่าโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของบุคคลผู้ได้รับความเสียหายนั้น”

¹⁰⁷ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. ...

มาตรา 12 “เจ้าของเรือมีสิทธิจะจำกัดความรับผิดของตนภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้สำหรับอุบัติเหตุครั้งหนึ่งๆ ได้ไม่เกินจำนวนดังต่อไปนี้

- (1) 4.51 ล้านหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน สำหรับเรือที่มีขนาดไม่เกิน 5,000 ตันกรอส
- (2) 4.51 ล้านหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน สำหรับเรือที่มีขนาดเกิน 5,000 ตันกรอส และให้คิดเพิ่มอีกตันกรอสละ 631 หน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน สำหรับขนาดส่วนที่เพิ่มขึ้นจาก 5,000 ตันกรอส แต่จำนวนรวมของความรับผิดทั้งหมดจะต้องไม่เกิน 89.77 ล้านหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน

การจำกัดความรับผิดนี้อาจมีการเปลี่ยนแปลงตามอนุสัญญาหรือพิธีสารที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดพระราชกฤษฎีกา

เรือโดยจงใจหรือละเลยไม่เอาใจใส่ทั้งที่รู้ว่าความเสียหายนั้นอาจเกิดขึ้นได้ เจ้าของเรือจะไม่สามารถจำกัดความรับผิดได้¹⁰⁸

นอกจากนี้ ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เรือไทยหรือเรือต่างประเทศ* ซึ่งบรรทุกน้ำมันในระวางอย่างสินค้าเกินกว่า 2,000 ตันขึ้นไป ต้องมีใบรับรองการจดทะเบียนประกันภัยหรือหลักประกันทางการเงินอื่นที่เพียงพอต่อความรับผิดในความเสียหาย¹⁰⁹ โดยกรมเจ้าท่ามีอำนาจในการออกใบรับรองการมีประกันภัยหรือหลักประกันทางการเงินให้แก่เรือที่จดทะเบียนเป็นเรือไทย รวมถึงการตรวจใบรับรองดังกล่าวด้วย และดังที่กล่าวมาแล้วว่าเจ้าของเรือสามารถจำกัดความรับผิดได้ตามขนาดระวางของเรือ แต่เจ้าของเรือจะมีสิทธิในการจำกัดความรับผิดได้ตามกฎหมายต่อเมื่อได้วางหลักประกันตามจำนวนความรับผิดที่กำหนดไว้ทั้งหมดต่อศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศภายหลังจากที่มีเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลเกิดขึ้นแล้ว¹¹⁰ ซึ่งผลของการวางหลักประกันนี้ จะห้ามมิให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องต่อทรัพย์สินอื่นของเจ้าของเรืออีก ผู้เสียหายจึงต้องมาพิสูจน์ความเสียหายต่อศาลเพื่อขอรับเงินตามส่วนเฉลี่ยกับผู้เสียหายรายอื่นๆ จากหลักประกันที่เจ้าของเรือได้วางไว้¹¹¹ สำหรับการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น ผู้เสียหายอาจเรียกร้องได้

¹⁰⁸ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. ...

มาตรา 14 “เจ้าของเรือไม่อาจจำกัดความรับผิดของตนตามมาตรา 12 ได้ หากมีการพิสูจน์ได้ว่า ความเสียหายจากมลพิษนั้นเกิดขึ้นจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำโดยส่วนตนของเจ้าของเรือ ซึ่งได้กระทำโดยจงใจหรือละเลยไม่เอาใจใส่ทั้งที่รู้ว่าความเสียหายจากมลพิษนั้นอาจเกิดขึ้นได้”

* เรือต่างประเทศ หมายถึง เรือต่างประเทศไม่ว่าจะจดทะเบียนในประเทศใด หากได้ผ่านหรือเข้าออกทะเลอาณาเขตของราชอาณาจักรไทย

¹⁰⁹ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. ...

มาตรา 15 “เรือไทยซึ่งได้บรรทุกน้ำมันในระวางอย่างสินค้าเกินกว่า 2,000 ตัน ขึ้นไป ต้องมีใบรับรองที่ออกตามความในมาตรา 16 ที่แสดงถึงการจดทะเบียนประกันภัยหรือหลักประกันทางการเงินอื่นใดตามจำนวนไม่น้อยกว่าที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1112 เพื่อให้เพียงพอต่อความรับผิดสำหรับความเสียหายจากมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้

การจดทะเบียนประกันภัยหรือหลักประกันทางการเงินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

¹¹⁰ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. ...

มาตรา 21 วรรคหนึ่ง “เจ้าของเรือจะมีสิทธิจำกัดความรับผิดได้ต่อเมื่อภายหลังจากที่เกิดอุบัติเหตุขึ้นแล้ว เจ้าของเรือได้วางหลักประกันตามจำนวนความรับผิดที่กำหนดตามมาตรา 21 ทั้งหมดต่อศาล”

¹¹¹ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. ...

มาตรา 24 “ให้นำเงินจากหลักประกันตามมาตรา 21 หรือมาตรา 22 มาชำระให้แก่บรรดาผู้ที่มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษตามส่วนแห่งสิทธิที่ได้พิสูจน์ในศาลแล้ว”

โดยตรงจากผู้รับประกันภัยหรือผู้ให้หลักประกันทางการเงินก็ได้¹¹² และพนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีในฐานะผู้เสียหายแทนรัฐหรือในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากเอกชนซึ่งได้รับความเสียหายได้¹¹³ โดยจะต้องมีการดำเนินการเรียกร้องภายในอายุความด้วย ซึ่งอายุความในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจะมีกำหนด 3 ปีนับแต่วันที่ความเสียหายได้เกิดขึ้น หรือภายใน 6 ปี นับแต่วันที่อุปติการณได้เกิดขึ้น¹¹⁴ ทั้งนี้ ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศเป็นศาลที่มีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาและบังคับคดี

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันฯ นี้ใช้กับความเสียหายที่เกิดขึ้นภายนอกตัวเรืออันเกิดจากการปนเปื้อนที่มีผลมาจากการรั่วไหลหรือปล่อยทิ้งน้ำมันจากเรือ โดยมุ่งความรับผิดไปที่ “เจ้าของเรือหรือผู้รับประกันภัย” เท่านั้น ทำให้อาจจะไม่ครอบคลุมถึงกรณีที่น้ำมันรั่วไหลจากท่อขนส่งหรือบ่อน้ำมัน หรือการระเบิดของแท่นขุดเจาะน้ำมันได้ นอกจากนี้ในร่างฯ ดังกล่าวไม่ได้กล่าวถึงจำนวนค่าปรับตามปริมาณน้ำมันที่มีการรั่วไหล คงมีเพียงโทษปรับในกรณีที่เจ้าของเรือไม่ได้จัดหาหลักประกันตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 15 เท่านั้น อีกทั้งไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ หรือกำหนดถึงประเภทของความเสียหายที่จะได้รับการชดใช้เยียวยาไว้อย่างชัดเจนเท่าที่ควร เนื่องจากโครงสร้างความรับผิดของเจ้าของเรือตามที่กำหนดในร่างฯ นั้น เป็นไปในรูปแบบเดียวกับโครงสร้างความรับผิดตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹¹² ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. ...

มาตรา 29 วรรคหนึ่ง “การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษอาจเรียกร้องได้โดยตรงจากผู้รับประกันภัยหรือผู้ให้หลักประกันทางการเงินเพื่อความรับผิดสำหรับความเสียหายจากมลพิษจากเจ้าของเรือ”

¹¹³ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. ...

มาตรา 31 วรรคหนึ่ง “ให้พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินการทั้งปวงเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ในฐานะผู้เสียหายแทนรัฐหรือในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากเอกชนซึ่งได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ ไม่เป็นการตัดสิทธิเอกชนที่จะฟ้องคดีด้วยตนเอง”

¹¹⁴ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. ...

มาตรา 33 “สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้เป็นอันขาดอายุความเมื่อพ้นสามปีนับแต่วันที่ความเสียหายจากมลพิษได้เกิดขึ้น หรือเมื่อพ้นหกปีนับแต่วันที่อุปติการณได้เกิดขึ้นหรือวันที่เหตุการณ์ครั้งแรกได้เกิดขึ้นในกรณีที่อุปติการณประกอบด้วยเหตุการณ์ต่อเนื่อง”

(CLC) การเยียวยาจึงมุ่งคุ้มครองฝ่ายเจ้าของเรือซึ่งเป็นผู้ประกอบไม่ให้เกิดภาวะล้มละลาย และสนับสนุนให้ผู้เสียหายยื่นขอรับการเยียวยาจากกองทุนระหว่างประเทศแทน

2.3.3 การชดใช้เยียวยาโดยหน่วยงานของรัฐ

เมื่อมีความเสียหายจากน้ำมันรั่วไหลในทะเลเกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐอาจมีความรับผิดชอบได้ ในบางกรณี เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดการดูแลรักษาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ให้รัฐมีหน้าที่สนับสนุนการดูแลรักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนหลักการขั้นพื้นฐาน อันได้แก่ การสงวน รักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน การควบคุมและขจัดมลพิษสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อสุขภาพ อนามัยและคุณภาพชีวิตของมนุษย์ ดังนั้น คุณภาพสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสมบัติร่วมกันของชุมชนที่ประชาชนได้มอบหมายให้รัฐดูแล ซึ่งบทบาทหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับกรณีน้ำมันรั่วไหลในทะเลนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ด้าน คือ ด้านการควบคุมดูแลความปลอดภัยในการขนส่งน้ำมัน ด้านการกำจัดคราบน้ำมันที่เกิดขึ้น และด้านการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายไป นอกจากนี้รัฐยังมีหน้าที่ในการดูแลประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายได้รับการชดใช้เยียวยาอย่างเพียงพอ

ในบางกรณีที่หน่วยงานของรัฐอาจมีส่วนผิดในการก่อให้เกิดความเสียหายจากน้ำมันรั่ว เช่น กรณีหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลและตรวจสอบความปลอดภัยในกิจการขนถ่ายน้ำมัน ละเลยต่อหน้าที่ไม่ตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของกิจการดังกล่าว หรือในกรณีหน่วยงานรัฐซึ่งรับผิดชอบในการป้องกันและขจัดคราบน้ำมันใช้อำนาจตามกฎหมายในการตัดสินใจเลือกใช้วิธีการในการขจัดคราบน้ำมันที่ไม่เหมาะสมกับแต่ละเหตุการณ์ หรือไม่สามารถขจัดคราบน้ำมันให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและทันต่อความเสียหาย รวมถึงการไม่จัดเตรียมอุปกรณ์เครื่องมือและกำลังพลในการปฏิบัติการให้มีความพร้อม อันถือได้ว่าหน่วยงานดังกล่าวละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายที่รุนแรงขึ้น จึงมีความรับผิดชอบที่จะต้องชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้เสียหายด้วย ดังนั้นในหัวข้อนี้ผู้เขียนจึงขอแยกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้เยียวยาออกเป็นสองกรณี กล่าวคือ เป็นกรณีที่หน่วยงานรัฐมีส่วนผิดกรณีหนึ่ง และกรณีที่หน่วยงานรัฐไม่ได้มีส่วนผิดอีกกรณีหนึ่ง โดยในเบื้องต้นนี้จะขอกล่าวถึงหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับ

การจัดการปัญหาน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทย อันได้แก่ หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ในด้านการควบคุมดูแล ด้านการกำจัดมลพิษ และด้านการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

2.3.3.1 หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาน้ำมันรั่วไหล

(ก) หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการดำเนินกิจการขนส่งน้ำมัน

(1) กระทรวงพลังงาน

กระทรวงพลังงานเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมระบบการขนส่งน้ำมันทางท่อให้เป็นที่ไปด้วยความปลอดภัย ซึ่งเริ่มตั้งแต่ในขั้นตอนการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม โดยรัฐมนตรีกระทรวงพลังงานเป็นผู้มีอำนาจให้สัมปทานตาม¹¹⁵ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำรวจ ผลิต และอนุรักษ์ปิโตรเลียม¹¹⁶ ซึ่งในกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้รับสัมปทานต้องปฏิบัติเพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การบำรุงรักษาเครื่องจักร เครื่องมือที่ใช้ในการสำรวจ ผลิต และอนุรักษ์ปิโตรเลียมให้คงสภาพใช้งานได้ดีและปลอดภัยอยู่เสมอ¹¹⁷ แต่อย่างไรก็ตามหากมีความเสียหายอันเกิดขึ้นจากการที่ผู้รับสัมปทานฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ผู้รับสัมปทานจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายและค่าใช้จ่ายในการบำบัดปกป้องเอง¹¹⁸ นอกจากนี้กระทรวงพลังงานยังเป็นผู้ควบคุมดูแลการประกอบกิจการการเก็บรักษาและการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิง รวมถึงการกำหนดวิธีการปฏิบัติงานและการจัดให้มีและบำรุงรักษาอุปกรณ์หรือเครื่องมือต่างๆ เพื่อประโยชน์แก่การป้องกันหรือระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือความเสียหายหรืออันตรายที่จะมีผลกระทบต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อม¹¹⁹ สอดส่องดูแลและประสานการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงด้วย¹²⁰ นอกจากนี้ยังมีอำนาจกำหนดคุณสมบัติและการฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการทดสอบและตรวจสอบน้ำมัน เช่น การ

¹¹⁵ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 22

¹¹⁶ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 14

¹¹⁷ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำรวจ ผลิต และอนุรักษ์ปิโตรเลียม พ.ศ. 2555 ข้อ 10

¹¹⁸ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 12

¹¹⁹ พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 มาตรา 7

¹²⁰ พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 มาตรา 9

ตรวจสอบสภาพของภาชนะบรรจุน้ำมัน ระบบท่อน้ำมันและอุปกรณ์ รวมทั้งเครื่องมือที่เกี่ยวข้องอีกด้วย¹²¹ ดังนั้น กระทรวงพลังงานจึงเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจควบคุมดูแลการดำเนินกิจการขนถ่ายน้ำมันให้เป็นไปอย่างปลอดภัย

(2) สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ

สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ เป็นส่วนราชการในสังกัดของกรมเจ้าท่า มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุม ตรวจสอบ และปราบปรามเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎหมายว่าด้วยเรือไทย กฎหมายว่าด้วยการป้องกันเรือโดนกัน และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหน้าที่ในส่วนตรวจการเดินเรือจะคอยตรวจตรา ควบคุมการเดินเรือ และการขนส่งทางน้ำ ให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดในเขตพื้นที่ที่ได้รับผิดชอบ รวมถึงสอบสวนและดำเนินคดีแก่ผู้ละเมิดกฎหมายการเดินเรือและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย สำหรับในส่วนตรวจทำนั้นจะมีอำนาจกำหนดที่จอดเรือในการขนถ่ายน้ำมันเชื้อเพลิงในเขตท่า วางแผนจัดระบบการเดินเรือ การจอดเรือ และกำหนดมาตรการในการป้องกันอุบัติเหตุทางน้ำและดำเนินการสอบสวนหาสาเหตุกรณีเรือประสบอุบัติเหตุ เป็นต้น สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำจึงมีบทบาทในการควบคุมดูแลความปลอดภัยในน่านน้ำให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อย รวมถึงมีอำนาจจัดภาวะมลพิษทางน้ำที่เกิดจากน้ำมัน สารเคมีและของเสียอื่นๆ ในเหตุการณ์นั้นที่พบด้วย¹²²

(ข) หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ในการขจัดคราบน้ำมัน

คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน

คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ หรือ กปน. เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547¹²³

¹²¹ กฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติของผู้ทดสอบและตรวจสอบน้ำมันและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการทดสอบและตรวจสอบน้ำมัน และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการทดสอบและตรวจสอบน้ำมัน พ.ศ. 2556

¹²² กรมเจ้าท่า, สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ [ออนไลน์], 14 มีนาคม 2560. แหล่งที่มา http://oldweb.md.go.th/organization_hd/marine_safety_and_environment.php

¹²³ ข้อ 6 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน" เรียกโดยย่อว่า "กปน." ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นรองประธานกรรมการ อธิบดีกรมศุลกากร อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย อธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อธิบดีกรมอุตุวิทยวิทยา เจ้ากรมยุทธการทหารบก เจ้ากรมยุทธการทหารเรือ เจ้ากรมยุทธการทหารอากาศ เจ้ากรมอุทกศาสตร์ ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย

มีอำนาจกำหนดนโยบายและจัดทำแผนปฏิบัติการในการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน ควบคุม กำกับ ดูแลและรับผิดชอบในการป้องกันและขจัดมลพิษ ซึ่งแผนดังกล่าวเป็นแผนระดับชาติ ที่ใช้เป็นแนวทาง ในการปฏิบัติการจัดการน้ำมัน โดยกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนกำหนดแนวทางการประสานงานและความร่วมมือกันเพื่อปฏิบัติการจัดการน้ำมัน โดยแบ่งเป็น "หน่วยปฏิบัติการ" ซึ่งประกอบด้วย กรมเจ้าท่า กองทัพเรือ จังหวัดต่างๆ ทำหน้าที่ในการจัดการน้ำมัน รวมทั้งป้องกัน และทำความสะอาดชายฝั่ง ที่ปนเปื้อนน้ำมัน และ "หน่วยสนับสนุน" ทำหน้าที่สนับสนุนทางด้านวิชาการ อุปกรณ์ ยานพาหนะ และกำลังคน ในการนี้ กปน. ได้จัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติโดยจำแนกปริมาณน้ำมันรั่วไหลเป็น 3 ระดับ (Tier)¹²⁴ ได้แก่

1. ระดับที่ 1 (Tier I) ปริมาณรั่วไหลไม่เกิน 20 ตันลิตร ส่วนใหญ่เกิดขึ้นระหว่างขนถ่ายน้ำมัน ผู้ที่ทำให้เกิดน้ำมันรั่วไหลต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการน้ำมัน และ/หรือได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยต้องแจ้งให้กรมเจ้าท่าทราบก่อน

2. ระดับที่ 2 (Tier II) รั่วไหลมากกว่า 20 - 1,000 ตันลิตร อาจเกิดจากเรือโดนกัน การจัดการน้ำมันต้องร่วมมือกันระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐ ตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ และต้องแจ้งให้กรมเจ้าท่าทราบก่อน หากเกินขีดความสามารถของทรัพยากรที่มี อาจต้องขอรับการสนับสนุนจากต่างประเทศ

3. ระดับที่ 3 (Tier III) ปริมาณรั่วไหลมากกว่า 1,000 ตันลิตร อาจเกิดจากอุบัติเหตุที่รุนแรง การจัดการน้ำมันในระดับนี้ต้องการความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆในประเทศ และต้องอาศัยความช่วยเหลือระดับนานาชาติ

ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนการทำเรือแห่งประเทศไทย ผู้แทนบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) นายกสมมาคมอนุรักษ์สภาพแวดล้อมของกลุ่มอุตสาหกรรมน้ำมันหรือผู้แทน เป็นกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินหกคนซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งจากผู้มีความรู้หรือความชำนาญเกี่ยวกับน้ำมัน การเศรษฐกิจ กฎหมาย องค์การระหว่างประเทศ การสื่อสารมวลชน ประชาสัมพันธ์ หรือสิ่งแวดล้อม

ให้อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้แทนกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

¹²⁴ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล, น้ำมันรั่วไหล(Oil Spill),[ออนไลน์], 24 สิงหาคม 2554 แหล่งที่มา

รูปที่ 3 องค์กรการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำอันเนื่องมาจากน้ำมัน*



* เชษฐ์กัญญา เฟงส์วีสดี, แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ และบทบาทหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษ, สำนักจัดการคุณภาพน้ำ กรมควบคุมมลพิษ, พฤษภาคม 2556, หน้า 2

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเป็นเพียงการแต่งตั้งผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาเพื่อให้มีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแล และรับผิดชอบในการขจัดมลพิษร่วมกัน ซึ่งหากพิจารณาในด้านของตัวหน่วยงานแล้วจะพบว่า มีหน่วยงานสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

(1) กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น องค์การของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ: ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 ข้อ 15 กำหนดให้หน่วยงานรัฐ¹²⁵ ที่เกี่ยวข้องให้ความสนับสนุนด้านผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญการกำลังคน สถานที่ เครื่องมือ วัสดุ ยานพาหนะ และสิ่งอื่นที่จำเป็นในการปฏิบัติตามแผนป้องกัน เช่น การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและขจัดคราบน้ำมันบริเวณชายฝั่งตามแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่ และประสานงานกับศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการของกองทัพเรือและกรมเจ้าท่า รวมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติการฟื้นฟูและชดเชยความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมของพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากคราบน้ำมันเสนอกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีดำเนินการ¹²⁶ นอกจากนี้ยังมีบทบาทหน้าที่ต่อการใช้ทรัพยากรและรักษาสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์ และการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการรักษาสิ่งแวดล้อมเอาไว้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชอบธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญ¹²⁷ ในฐานะที่เป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและให้สิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่นในการรักษาซึ่งทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

(2) กรมเจ้าท่า¹²⁸ : เป็นส่วนราชการในสังกัดของกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการกำกับดูแล ส่งเสริม พัฒนาระบบการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีให้มีความปลอดภัย มี

¹²⁵ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 ข้อ 5

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น องค์การของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

¹²⁶ กระทรวงคมนาคม, แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ [ออนไลน์], 27 สิงหาคม 2559 แหล่งที่มา <http://www.md.go.th/md/index.php/2014-01-19-05-02-28/2016-07-25-03-15-33/2014-01-19-06-02-02/-51/1335-02/file>

¹²⁷ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 290

¹²⁸ ปี พ.ศ. 2552 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตราพระราชกฤษฎีกา เปลี่ยนชื่อ “กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี” เป็น “กรมเจ้าท่า” อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 187 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 8 ตรีแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการ และ

ประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล ส่งเสริมการพัฒนาระบบการขนส่งทางน้ำและการพาณิชย์ให้มี การเชื่อมต่อกับระบบการขนส่งอื่นๆ ทั้งการขนส่งผู้โดยสารและสินค้า ท่าเรือ อุ้งเรือ กองเรือไทย และ กิจการเกี่ยวเนื่อง เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว ท้วถึงและปลอดภัยตลอดจน การ สนับสนุนภาคการส่งออกให้มีความเข้มแข็ง¹²⁹ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระ พุทธศักราช 2456 มาตรา 163¹³⁰ ได้กำหนดให้ กรมเจ้าท่ามีอำนาจในการออกใบสำคัญต่างๆ เช่น ใบสำคัญรับรองความปลอดภัยในชีวิตแห่งทะเล และข้อบังคับสำหรับเรือกำปั่นและเรือต่างๆ ที่ บรรทุกสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตรายขึ้นได้ ซึ่งในการขนถ่ายสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตรายขึ้นได้ จะต้องได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าก่อน¹³¹ ทั้งนี้ กรมเจ้าท่าได้ออกประกาศที่ 411/2543 เรื่อง มาตรการความปลอดภัยในการขนถ่ายน้ำมันและเคมีภัณฑ์ ซึ่งกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ท่าเรือขนถ่ายน้ำมันหรือเคมีภัณฑ์ จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจาก น้ำมันหรือเคมีภัณฑ์ตามแนวทางที่กรมเจ้าท่ากำหนด และแผนดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบ จากกรมเจ้าท่าก่อน¹³² ทั้งนี้ในการใช้สารเคมีขจัดคราบน้ำมันให้พิจารณาใช้สารเคมีที่ได้รับการรับรอง จากหน่วยงานราชการในประเทศหรือต่างประเทศ และต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมเจ้าท่าเพื่อใช้ สารเคมีดังกล่าวไว้เป็นการล่วงหน้า¹³³

เป็นการระลึกถึงพระมหากรุณาธิคุณของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานนาม หน่วยงาน

¹²⁹ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2558 ข้อ 2

¹³⁰ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

มาตรา 163 “ให้เจ้าท่าโดยอนุมนตรีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจออกกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ เพื่อ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการออกใบสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (1) ใบสำคัญรับรองการตรวจเรือเพื่ออนุญาตให้ใช้เรือ
- (2) ใบสำคัญแสดงการตรวจเรือเพื่อจดทะเบียนเรือไทย
- (3) ใบสำคัญรับรองเกี่ยวกับความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล
- (4) ใบสำคัญรับรองแนวน้ำบรรทุก
- (5) ใบสำคัญรับรองการตรวจเรือเพื่อการอื่น ๆ

กฎข้อบังคับนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

¹³¹ มาตรา 191 “การขนถ่ายสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตรายขึ้นได้ จากเรือลำหนึ่งไปยังเรืออีกลำหนึ่ง การขนถ่ายจากเรือขึ้นบก หรือการขนถ่ายจากบกลงเรือ นายเรือหรือตัวแทนเจ้าของเรือต้องแจ้งให้เจ้าท่าทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนการขน ถ่าย และห้ามมิให้ขนถ่ายจนกว่าจะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า”

¹³² ประกาศกรมเจ้าท่าที่ 411/2543 ข้อ 1

¹³³ ประกาศกรมเจ้าท่าที่ 411/2543 ข้อ 2.2

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แล้ว ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้กรมเจ้าท่า เป็นศูนย์ประสานงานในการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน มีหน้าที่ตรวจการณ์ ตรวจสอบข้อเท็จจริงของรายงาน ปฏิบัติการขจัดคราบน้ำมัน ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน รวมทั้งรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้ก่อมลพิษให้ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการขจัดคราบน้ำมัน นอกจากนี้ยังเป็นศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการทำหน้าที่ในการกำหนดแผนและยุทธวิธีในการขจัดคราบน้ำมัน ปฏิบัติการขจัดคราบน้ำมันให้เป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดผลกระทบแกสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด¹³⁴ ดังนั้น กรมเจ้าท่าจะเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการขจัดคราบน้ำมันที่เกิดขึ้นบริเวณชายฝั่งทะเล หรือแหล่งน้ำผิวดินในเขตท่าเรือซึ่งมีการรั่วไหลบริเวณท่าเทียบเรือในช่วงการขนถ่ายตู้ท่าเรือ แต่หากการรั่วไหลเกิดขึ้นในทะเลนอกเขตท่าเรือแล้ว จะอยู่ในความรับผิดชอบของกองทัพเรือ

(3) กรมควบคุมมลพิษ: เป็นหน่วยปฏิบัติการและหน่วยสนับสนุนขององค์การการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน มีหน้าที่ให้การสนับสนุนข้อมูลทางด้านวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในด้านต่างๆ¹³⁵ เช่น พัฒนาและปรับปรุงฐานข้อมูลทรัพยากรชายฝั่งและจัดเก็บในระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (Geographic Information System หรือ GIS), ศึกษาองค์ประกอบของไฮโดรคาร์บอนของน้ำมัน เพื่อตรวจสอบแหล่งที่มาของน้ำมันที่รั่วไหลและใช้ในการพิสูจน์หาแหล่งที่ก่อให้เกิดมลพิษน้ำมันในแหล่งน้ำและดูแลเกี่ยวกับการใช้สารเคมีขจัดคราบน้ำมัน คาดการณ์แนวทางการเคลื่อนที่ของคราบน้ำมัน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงสภาพของน้ำมันเชิงพื้นที่และเวลาในอ่าวไทยตอนบนและชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก โดยใช้ร่วมกับข้อมูลความถี่ของบริเวณที่เกิดเหตุน้ำมันรั่วไหล¹³⁶ ทั้งนี้ศูนย์ควบคุมปฏิบัติการ (Command Centre) จะเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะใช้สารเคมีในการขจัดคราบน้ำมันในเหตุการณ์รั่วไหลนั้นๆ หรือไม่ รวมถึงจะฉีดพ่นสารเคมีขจัดคราบน้ำมันเป็นเวลานานเท่าใดโดยหารือกับกรมควบคุมมลพิษ นอกจากนี้กรมควบคุมมลพิษยังมีจัดทำแผนฟื้นฟู

¹³⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 ข้อ 11

¹³⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 ข้อ 12

¹³⁶ เซษฐ์กัญญา เฟ่งสวัสดิ์, แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติและบทบาทหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษ [ออนไลน์], 27 สิงหาคม 2559. แหล่งที่มา www.aimconsultant.com/th/news2/pcd_plan.pdf

สภาพแวดล้อมและเสนอให้มีคณะกรรมการฟื้นฟูและประเมินค่าความเสียหายอันเนื่องมาจากน้ำมัน

(ค) หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹³⁷ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและราชการอื่น ตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือ ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหน่วยงานในสังกัดภายใน กระทรวงที่มีอำนาจเกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติซึ่งได้รับความเสียหายจากกรณีน้ำมันรั่วไหลดังนี้

(1) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง¹³⁸: มีภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ฟื้นฟูบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งป่าชายเลน เพื่อความสมบูรณ์มั่งคั่ง สมดุลและยั่งยืนของทะเลไทย เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีอำนาจตามกฎหมายในการเสนอความเห็นเพื่อจัดทำนโยบาย และแผนเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมถึงการปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมกฎ ระเบียบ มาตรการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การจัดการ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และต้องกำกับดูแล ประเมินผลและติดตามตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ และมาตรการดังกล่าวนี้ด้วย นอกจากนี้ยังมีหน้าที่อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมถึงพืชและสัตว์ทะเลที่หายากและใกล้สูญพันธุ์ รวมทั้งสร้างความเข้าใจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งด้วย

(2) กรมควบคุมมลพิษ¹³⁹: มีภารกิจเกี่ยวกับการกำกับ ดูแล อำนวยการ ประสานงานติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับการฟื้นฟูคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรการในการควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ ประสานงานและดำเนินการเพื่อฟื้นฟูหรือระงับ

¹³⁷ พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 22

¹³⁸ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ข้อ 1

¹³⁹ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ข้อ 1

เหตุที่อาจเป็นอันตรายจากมลพิษในพื้นที่ที่มีการปนเปื้อนมลพิษและประเมินความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้กรมควบคุมมลพิษยังมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้มาตรการต่างๆ ตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษอีกด้วย¹⁴⁰

กรมประมง : เป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่มีบทบาทหน้าที่ในการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังนี้¹⁴¹ คือดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา วิจัย และพัฒนาด้านการประมงเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ ควบคุมการประมง การผลิตสัตว์น้ำ และสินค้าประมงที่มีมาตรฐานถูกสุขอนามัย ตลอดจนป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน กรมประมงจึงมีอำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการประมง กฎหมายว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบกิจการแพปลา กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เมื่อเหตุการณ์น้ำมันรั่วได้ทำอันตรายต่อการทำประมงโดยรวม กรมประมงจึงมีหน้าที่ต้องพัฒนาการเพาะเลี้ยง การปรับปรุงพันธุ์ การผลิตการขยายพันธุ์สัตว์น้ำ สัตว์น้ำสวยงาม พันธุ์ไม้น้ำ สุขภาพสัตว์น้ำ ตลอดจนสำรวจทรัพยากรสัตว์น้ำ แหล่งทำการประมง เครื่องมือทำการประมง และระบบนิเวศทั้งในและนอกน่านน้ำไทย รวมทั้งรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในระดับที่สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน

นอกจากหน่วยงานที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ ได้กำหนดให้หน่วยงานอื่นอีกหลายหน่วยงานเป็นหน่วยสนับสนุน มีหน้าที่ให้ข้อมูลสนับสนุนกำลังพล อุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ ในการปฏิบัติการตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษฯ อันได้แก่ กองทัพอากาศ, กองทัพบก, กรมการbinพาณิชย์, กองบังคับการตำรวจน้ำ, กรมอุตุฯ, กรมวิทยาศาสตร์, กรมการปกครอง, สำนักฝนหลวงและกองbinเกษตร, กรมศุลกากร, กรมบัญชีกลาง เป็นต้น

¹⁴⁰พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 21

¹⁴¹ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2559 ข้อ 2

2.3.3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้เยียวยากรณีของรัฐมีความผิด

ในบางกรณีหากหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตนหรือปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่สมบูรณ์ เช่น กระทรวงพลังงานละเลยไม่ควบคุมกิจการขนถ่ายน้ำมันให้เป็นไปด้วยความปลอดภัย ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบคุณภาพของอุปกรณ์หรือตรวจสอบว่ามีการใช้วิธีการขนถ่ายที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือไม่ หรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน (กปน.) เข้าจัดคราบน้ำมันล่าช้าเป็นเหตุให้น้ำมันแพร่กระจายเข้าสู่ชายฝั่งทำความเสียหายต่อทรัพยากรสัตว์ หรือเป็นกรณีที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่เข้าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้กลับคืนสู่สภาพเดิม เป็นต้น ซึ่งกรณีเหล่านี้จัดเป็นคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นสำคัญ ส่วนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐว่าจะต้องรับผิดในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีใด หลักเกณฑ์การเฉลี่ยความรับผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการที่บุคคลภายนอกผู้ถูกกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายจากหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะเป็นกฎหมายที่กำหนดลักษณะของคดีละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 สามารถแบ่งเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองได้เป็น 6 ประการหลักๆ ดังนี้

1. คำฟ้องต้องมีสาระสำคัญครบถ้วน¹⁴²

¹⁴² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 45 วรรคหนึ่ง “คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- (2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว
- (4) คำขอของผู้ฟ้องคดี
- (5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีมาด้วย”

คำฟ้องต้องเป็นหนังสือ ซึ่งอาจจะเขียนด้วยลายมือหรือพิมพ์ก็ได้ แต่จะต้องมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งประกอบด้วยชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีและของหน่วยงานที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี การกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควร และจะต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72¹⁴³ ว่าประสงค์จะให้ศาลมีคำสั่งอย่างไรเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของตนโดยจะต้องสอดคล้องกับลักษณะของข้อพิพาท และต้องลงลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีด้วย

2. ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี¹⁴⁴และมีความสามารถในการฟ้องคดี¹⁴⁵

¹⁴³พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 72 “ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไปด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย”

¹⁴⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 วรรคหนึ่ง “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

¹⁴⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 22 “ผู้มีความสามารถกระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ จะต้องเป็น

(1) ผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะ

(2) ผู้ซึ่งกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(3) นิติบุคคลหรือคณะบุคคลตามมาตรา 21 โดยผู้แทนหรือตัวแทน แล้วแต่กรณี

(4) ผู้ซึ่งมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีนั้นต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นต้องเกิดจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) – (6) ทั้งนี้การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้น ศาลปกครองต้องมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง และคำขอที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์และมีผลเป็นการแก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับโดยตรง ซึ่ง ดร.บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า¹⁴⁶ ศาลปกครองจะพิจารณา “สิทธิ” ของผู้นำคดีมาฟ้องอย่างกว้าง โดยถือเกณฑ์เรื่อง “ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย” เป็นหลักว่า เมื่อใดมีการกระทบกระเทือนต่อประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสีย ก็สามารถฟ้องคดีได้ สำหรับความสามารถในการฟ้องคดีปกครองนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน จึงต้องพิจารณาจากกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะสำหรับเรื่องทางปกครอง คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 22 ซึ่งได้แก่ การเป็นผู้บรรลุนิติภาวะ หรือแม้จะยังไม่บรรลุนิติภาวะ แต่มีกฎหมายกำหนดให้มีความสามารถกระทำในเรื่องดังกล่าวได้ เป็นต้น

3. การดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด¹⁴⁷

ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการโต้แย้งคัดค้านการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะแล้ว การฟ้องคดีปกครองจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว เช่น การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ จะต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม (ก.พ.ค.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114-116 ภายในเวลาที่กำหนดเสียก่อน เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาแล้ว หากยังคงไม่เห็นด้วยจึงจะมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้

¹⁴⁶บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีแต่ละประเภท,” สำนักงานศาลปกครอง (กรกฎาคม 2543): 46

¹⁴⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 วรรคสอง “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

หากมิได้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการโต้แย้งคัดค้านการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะ ถ้าการกระทำนั้นมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง และเป็นคำสั่งที่ไม่ได้ออกโดยคณะกรรมการหรือรัฐมนตรี ผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งดังกล่าวจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นภายใน 15 วันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้นก่อน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง

4. เงื่อนไขเรื่องค่าธรรมเนียมศาล¹⁴⁸

โดยหลักแล้วการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 ที่ไม่ใช่กรณีในอนุมาตรา (3) หรือ (4) ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการฟ้องขอให้สั่งห้ามการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือฟ้องคดีขอให้สั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น แต่หากเป็นการฟ้องคดีขอให้สั่งให้มีการใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราร้อยละ 2 ตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ทั้งนี้ผู้ฟ้องคดีสามารถขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ตามมาตรา 45/1

5. การฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

การฟ้องให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การฟ้องขอให้สั่งห้ามการกระทำทางปกครองอื่นใด หรือการฟ้องขอให้ศาลสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด จะต้องฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49¹⁴⁹ แต่กรณีเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือ

¹⁴⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 45 วรรคสี่ “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้”

¹⁴⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 49 “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติ

เจ้าหน้าที่รัฐ หรือเป็นการฟ้องเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ หรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง นั้นจะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 51¹⁵⁰ อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า หากเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลนั้น จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง¹⁵¹ ในกรณีที่มีการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอว่าการพิจารณาพิพากษาคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับคดีนั้นไว้พิจารณาก็ได้ ตามมาตรา 52 วรรคสอง¹⁵²

6. การฟ้องคดีต้องไม่เป็นฟ้องซ้อน ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ หรือฟ้องซ้ำ

การฟ้องซ้อน หมายถึง กรณีที่ผู้ฟ้องคดีรายเดียวกันได้ยื่นฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นอีกในขณะที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง¹⁵³

การดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ หมายถึง กรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นข้อใดแห่งคดีแล้ว แต่ได้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วนั้น¹⁵⁴

หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

¹⁵⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 51 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

¹⁵¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 52 วรรคหนึ่ง “การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้”

¹⁵² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 52 วรรคสอง “การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้น จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้น จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้”

¹⁵³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 36 “นับแต่เวลาที่ได้ยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณา และผลแห่งคดีนี้

- (1) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลเดียวกันหรือต่อศาลอื่นอีก และ ฯลฯ

¹⁵⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

การฟ้องซ้ำ หมายถึง กรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว คู่กรณีรายเดียวกันนั้นได้นำคดีพิพาทในประเด็นที่ศาลได้วินิจฉัยและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันมายื่นฟ้องต่อศาลอีก¹⁵⁵

แม้เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องพิจารณาในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง แต่ประเด็นเรื่องการพิจารณาลักษณะของข้อพิพาทก็เป็นประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องพิจารณา เนื่องจากจะต้องเป็นคดีพิพาททางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9¹⁵⁶ อันได้แก่

ข้อ 96 “เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นข้อใดแห่งคดีแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วนั้น เว้นแต่

- (1) การแก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อยตามข้อ 95
- (2) การพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ตามมาตรา 75
- (3) การพิจารณาใหม่แห่งคดีที่สำนวนคดีหรือเอกสารในสำนวนคดีสูญหายหรือบุบสลายตามข้อ 21
- (4) การยื่น การรับ หรือไม่รับอุทธรณ์ตามมาตรา 73
- (5) การดำเนินการเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในระหว่างการยื่นอุทธรณ์ ซึ่งคำอุทธรณ์อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ 104 หรือข้อ 106
- (6) การที่ศาลปกครองสูงสุดส่งคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่ได้พิจารณาและพิพากษาหรือมีคำสั่งคดีนั้นเพื่อให้การพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่หรือพิจารณาและพิพากษา หรือมีคำสั่งใหม่ตามข้อ 112
- (7) การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง”

¹⁵⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 97 “คดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน”

¹⁵⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

- ก. คดีที่ฟ้องให้เพิกถอนกฎ/คำสั่ง
- ข. คดีที่ฟ้องขอให้สั่งห้ามการกระทำอื่นใด
- ค. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- ง. คดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- จ. คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- ฉ. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
- ช. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง
- ซ. คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

ตามที่ได้กล่าวไว้เบื้องต้นแล้วว่า ความรับผิดของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวกับความเสียหายจากน้ำมันรั่วไหลนั้น มักเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3)¹⁵⁷ ได้กำหนดลักษณะของข้อพิพาทที่เป็นความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ว่า จะต้องเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด และความรับผิดทางละเมิดนั้นจะต้องมีเหตุมาจากการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวไม่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

-
- (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
- (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด
- (6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง
- เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง
- (1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร
 - (2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ
 - (3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากรศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่น

¹⁵⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 (1)¹⁵⁸ หรือเป็นความรับผิดชอบทางละเมิดที่เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งคดีความรับผิดชอบทางละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้น มี 2 กรณี คือ กรณีที่เป็นความรับผิดชอบอันเกิดจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติกรณีหนึ่ง กับกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างล่าช้าเกินสมควรอีกกรณีหนึ่ง

กรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายในฐานะผู้ปฏิบัติแต่ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เช่น

- กรณีที่กรมทางหลวงชนบท (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งมีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง และการก่อสร้างบำรุงรักษาทางหลวงให้มีโครงข่ายทางหลวงที่สมบูรณ์เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาถนน ต้นไม้ หรือสิ่งปลูกสร้าง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้ถนน โดยมีได้ตัดแต่งต้นทองหลางซึ่งขึ้นอยู่บริเวณไหล่ถนนทางหลวงชนบท เป็นเหตุให้ต้นทองหลางซึ่งมีโคนต้นผูกวงหักโค่นล้มทับรถจักรยานยนต์ของบุตรผู้ฟ้องคดี ทำให้บุตรของผู้ฟ้องคดีได้รับบาดเจ็บและถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย นั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 24/2549 และที่ 31/2549)

สำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งอาจเกิดขึ้นในกรณีน้ำมันรั่วนั้น มักเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ควบคุม

¹⁵⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดย ไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตาม รูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ตรวจสอบความปลอดภัยในกิจการขนถ่ายน้ำมัน โดยหน่วยงานดังกล่าวจะมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ใช้ในการดำเนินกิจการให้มีความปลอดภัย เช่น การกำหนดจุดขนถ่ายน้ำมัน การกำหนด ชนิด ขนาด และประเภทของท่อขนส่งที่ใช้ในการลำเลียงน้ำมัน อีกทั้งต้องกำหนดการตรวจสอบ คุณภาพของอุปกรณ์ต่างๆ ให้ได้ตามเกณฑ์มาตรฐานความปลอดภัยอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งหากหน่วยงาน ดังกล่าวนี้อละเลยต่อหน้าที่ไม่ตรวจสอบความปลอดภัยให้เป็นไปตามมาตรฐาน ย่อมทำให้มีความเสี่ยง ในการที่เกิดความเสียหายสูงขึ้นและเป็นเหตุให้มีการรั่วไหลเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ในกรณีที่มีการรั่วไหล ของน้ำมันได้ทำความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติแล้ว หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ฟื้นฟูและอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติโดยตรงจะต้องเข้าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ไม่ว่าจะเป็น การฟื้นฟูในระยะสั้นหรือในระยะยาวก็ตาม อีกทั้งต้องมีการศึกษา ประเมินผลและติดตามอย่าง สม่ำเสมอเนื่องจากทรัพยากรทางทะเลที่ถูกทำลายมักเป็นทรัพยากรที่มีความอ่อนไหว หากไม่มีการ ฟื้นฟูให้กลับสภาพเดิมได้ย่อมสร้างผลกระทบแก่ชาวประมง และผู้ประกอบการอาชีพในบริเวณดังกล่าว อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจึงอาจฟ้องหน่วยงาน ดังกล่าวซึ่งละเลยต่อหน้าที่เพื่อให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้

กรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นกรณีที่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด แต่ได้ปฏิบัติล่าช้าเกิน สมควร ซึ่งอาจจะเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดกรอบระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการภายใน กำหนดระยะเวลานั้นๆ หรืออาจเป็นกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดกรอบเวลาเอาไว้ แต่การดำเนินการ ดังกล่าวนั้นสามารถกระทำไปแล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาหนึ่ง แต่ปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้ดำเนินการเช่นนั้นจนล่วงผ่านระยะเวลาไปพอสมควร เช่น ผู้อำนวยการ ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดสกลนครและกรมประมง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทาง ปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและบริหารจัดการแหล่งน้ำเพื่อประโยชน์ในการบำรุงพันธุ์ สัตว์น้ำตามกฎหมาย ทำการระบายน้ำในหนองหารล่าช้าเกินสมควรและไม่ควบคุมระดับน้ำให้ เหมาะสม ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่น้ำท่วมที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นคดี พิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตาม

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 3/2549)

สำหรับความรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ที่อาจเกิดขึ้นในกรณีน้ำมันรั่วนั้น อาจเป็นกรณีที่หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ขจัดมลพิษน้ำมัน เข้าทำการขจัด และเก็บกู้คราบน้ำมันล่าช้าเกินสมควร เนื่องจากน้ำมันมีสภาพเป็นของเหลวเช่นเดียวกับน้ำทะเล ดังนั้นเมื่อมีการรั่วไหลเกิดขึ้น คราบน้ำมันจะแพร่กระจายในท้องทะเลไปตามกระแสน้ำและทิศทางลมอย่างรวดเร็ว ซึ่งหากไม่มีการเข้าปฏิบัติการอย่างทันท่วงที ย่อมทำให้น้ำมันกระจายตัวเป็นวงกว้างจนยากแก่การใช้ฟุ้งล้อมเพื่อกักเก็บ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วจะต้องมีการเตรียมฟุ้งน้ำมันที่มีความยาวเพียงพอเพื่อล้อมมิให้คราบน้ำมันแพร่กระจาย จากนั้นจึงจะใช้เครื่องดูดน้ำมัน (skimmer) ทำการดูดเก็บน้ำมันต่อไป และการใช้วิธีดังกล่าวจะเป็นวิธีที่สร้างความเสียหายแก่ธรรมชาติน้อยกว่าการใช้สารเคมีฉีดพ่นเพื่อสลายคราบน้ำมัน หากทีมเก็บกู้สามารถเข้าขจัดคราบน้ำมันได้อย่างทันท่วงที ก็จะช่วยบรรเทามิให้ธรรมชาติถูกทำลายและหลีกเลี่ยงการใช้สารเคมีได้ ดังนั้น หากทีมขจัดน้ำมันเข้าปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ย่อมเป็นเหตุให้ความเสียหายรุนแรงมากขึ้น ทั้งอาจทำให้คราบน้ำมันพัดเข้าชายฝั่งทำความเสียหายแก่ทรัพย์สินและทัศนียภาพ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจึงสามารถฟ้องให้หน่วยงานดังกล่าวชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว เมื่อมีเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันเกิดขึ้นในทะเล อาจมีความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นคดีเกี่ยวกับการทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งในการดำเนินคดีประเภทดังกล่าวนี้จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และจะต้องใช้วิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยรูปแบบกระบวนการพิจารณาจะเป็นแบบไต่สวน ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลยุติธรรมที่ใช้ระบบกล่าวหาซึ่งจะต้องต่อสู้โต้แย้งกันด้วยพยานหลักฐาน ตุลาการในศาลปกครองจึงมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ไม่ได้จำกัดเพียงเฉพาะพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอเท่านั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจึงสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้อย่างกว้างขวางตามที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายแล้วต่อเสนอความเห็นต่อองค์คณะ โดยจะเปิดโอกาสให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายได้ตรวจสอบโต้แย้งหักล้าง

ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่แสวงหาได้ด้วยตนเองก่อนเสมอ สำหรับค่าธรรมเนียมศาลในกรณีที่มีคำขอให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการละเมิดนั้นจะเสียในอัตราเดียวกับที่กำหนดไว้ตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง¹⁵⁹ และในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ใดชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ศาลปกครองมีอำนาจมีคำสั่งให้บังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้น โดยให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

อย่างไรก็ตาม ในการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองนั้นจะกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นผู้กระทำการต่างๆ แทนรัฐในนามของรัฐ ไม่ได้ทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนตน ดังนั้น หากให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวย่อมเป็นการบั่นทอนกำลังใจและสร้างความเป็นธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ อีกทั้งจะทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน เนื่องจากจะทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเนื่องจากเกรงกลัวต่อความรับผิดที่อาจเกิดขึ้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 จึงเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยบัญญัติให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดทางละเมิดเฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหาย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

(ก) พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ว่าจะต้องรับผิดในการทำละเมิดหรือไม่ และจะต้องรับผิดมากน้อยเพียงใด ตลอดจนวิธีการในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ซึ่งสำหรับความรับผิดของรัฐในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นแก่เอกชนนั้น มาตรา 5¹⁶⁰ ได้วางหลักไว้ว่า “หน่วยงานของรัฐ” ต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิด

¹⁵⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 45 วรรคสี่ “การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดปล่อยลูกหนี้หรือขอลดหนี้เป็นราคาเงินได้”

¹⁶⁰ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บัญญัติว่า

ที่ “เจ้าหน้าที่” ได้กระทำ “ในการปฏิบัติหน้าที่” ผู้เสียหายจะต้องฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง จะฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั้นไม่ได้ เช่น ในการที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ได้เข้าดำเนินการขจัดคราบน้ำมันตามวิธีการและขั้นตอนที่หน่วยงานกำหนดตามที่ได้รับมอบหมาย ถือเป็น การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น หากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการขจัดคราบน้ำมัน หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายสามารถดำเนินการฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานได้โดยตรง จะฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ องค์ประกอบของความรับผิดเพื่อละเมิดของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 5 จึงมี 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ต้องมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น ประการที่สอง การกระทำละเมิดดังกล่าว นั้นกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประการที่สาม การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะหากมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว และหากหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกไปแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดในการละเมิดนั้น เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หน่วยงานของรัฐจึงจะสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยหรือเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8¹⁶¹ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัตินิยามของคำว่า “ละเมิด” ไว้เป็นการเฉพาะและมิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ความรับผิดของหน่วยงานของรัฐต่อผู้เสียหาย รวมทั้งความรับผิดของเจ้าหน้าที่ไว้โดยครบถ้วน ดังนั้น ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มิได้บัญญัติเรื่องใดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดไว้เป็นการพิเศษ จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด

“หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง”

¹⁶¹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ทั้งนี้ เมื่อบุคคลภายนอกได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ สามารถดำเนินการได้ 2 วิธีคือ¹⁶²

1. การร้องขอต่อหน่วยงาน: โดยผู้เสียหายสามารถร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้โดยตรง และเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในการวินิจฉัยก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้

2. การฟ้องคดีต่อศาล : ผู้เสียหายอาจฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง โดยไม่ต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐก่อน ทั้งนี้อาจยื่นฟ้องต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมแล้วแต่กรณี ซึ่งหากเป็นการละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐก็จะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แต่หากเป็นการละเมิดของเจ้าหน้าที่ในทางกายภาพในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ ก็จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม¹⁶³

อย่างไรก็ตามในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนยังคงมีข้อจำกัดบางประการ เช่น หลักเกณฑ์ในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนยังคงเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด ทำให้ยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องของการพิสูจน์ความผิด และการกำหนดค่าเสียหายอยู่ นอกจากนี้ ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อจิตใจยังไม่ได้รับการยอมรับ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำวินิจฉัยว่า ความทุกข์ใจเป็นความเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงิน ความทุกข์ใจเป็นเพียงอารมณ์ที่เกิดขึ้น ไม่ใช่ผลสืบเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยหรือกระทำทำให้เสียเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงไม่อาจเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ได้¹⁶⁴

¹⁶²ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความรับผิด (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555). หน้า 114.

¹⁶³คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2545

¹⁶⁴คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.372/2550

**(ข) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539**

ตามระเบียบดังกล่าวเป็นกรณีและผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีที่ความเสียหายเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ¹⁶⁵ ซึ่งเมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอแล้วก็ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการและดำเนินการตามระเบียบ หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่า เป็นกรณีที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ก็ให้ดำเนินการตามที่ประกาศกระทรวงการคลังกำหนด¹⁶⁶ ซึ่งในที่นี้ได้แก่ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

**(ค) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหม
ทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2554¹⁶⁷**

ตามประกาศดังกล่าวได้กำหนดค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกไว้ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายไปจริงตามความจำเป็นไม่เกิน 50,000 บาท ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย, ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างเจ็บป่วย กรณีผู้เสียหายมีรายได้ไม่แน่นอนหรือไม่มีรายได้ประจำ ให้ชดใช้ความเสียหายไม่เกินวันละ 300 บาท ตามที่หยุดรักษาตัว ทั้งนี้ไม่เกิน 60 วัน สำหรับผู้เสียหายที่มีรายได้ประจำให้ชดใช้ตามอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทน แต่ไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท ตามวันที่แพทย์รับรองให้หยุดรักษาตัว แต่ไม่เกิน 2 เดือนต่อผู้เสียหายหนึ่งราย, ค่าชดเชยแทนการสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะฯ แต่ไม่เกิน 110,000 บาท ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย, ค่าปลงศพและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการจัดการศพตามที่จ่ายจริง ไม่เกิน 40,000 บาท ต่อผู้เสียหายที่เสียชีวิตหนึ่งราย, ค่าขาดไร้อุปการะแก่ทายาทคนละ 20,000 บาท ต่อผู้เสียหายที่เสียชีวิตหนึ่งราย ทั้งนี้ หากผู้ยื่นคำขอไม่พอใจในผลการวินิจฉัย มีสิทธิฟ้องคดีต่อ

¹⁶⁵ข้อ 4 ในระเบียบนี้ "ความเสียหาย" หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

¹⁶⁶ข้อ 34 "ในกรณีที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ ให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนด"

¹⁶⁷ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 34 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2554)

ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาคดีภายใน 90 วัน นับตั้งแต่วันที่ผู้ยื่นคำขอได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย¹⁶⁸ และหากมีค่าสินไหมทดแทนที่เกินกว่าที่กำหนดมานี้ หรือค่าสินไหมทดแทนในกรณีอื่น กำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นรายกรณีไป¹⁶⁹

อย่างไรก็ตามประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว ยังคงมีข้อจำกัดในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอยู่บางประการ กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับกรณีค่าขาดรายได้ในการประกอบอาชีพ และไม่มีหลักเกณฑ์การเรียกค่าเสียหายต่อร่างกาย สุขภาพอนามัยในกรณีที่ความเสียหายยังไม่ปรากฏ เช่น การสะสมสารพิษในร่างกาย เป็นต้น ซึ่งในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลนั้นไม่ปรากฏว่ามีผู้เสียหายคนใดมายื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามประกาศดังกล่าวเลย คงมีแต่เพียงการฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีปกครองเท่านั้น

2.3.3.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้เยียวยากรณีที่รัฐไม่มีส่วนผิด

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างครบถ้วนแล้ว ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดความเสียหายจากน้ำมันรั่วแต่อย่างใด หน่วยงานของรัฐจะทำหน้าที่เป็นเพียงคนกลางในการประสานเรื่องชดใช้เยียวยาระหว่างผู้ก่อมลพิษซึ่งเป็นเอกชน กับผู้เสียหายซึ่งเป็นเอกชน คอยดำเนินการรับข้อเรียกร้องจากชาวบ้าน อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไปของหน่วยงานราชการ ซึ่งจากกรณีศึกษาเหตุการณ์น้ำมันรั่วที่จังหวัดระยองนั้นพบว่า หน่วยงานภาครัฐจะคอยอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการติดต่อขอรับเงินเยียวยาเบื้องต้นจากบริษัทผู้ก่อเหตุ และดำเนินการตามกฎหมายต่างๆ แต่ไม่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้จ่ายเงินเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายโดยตรง เนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะเบิกจ่ายจากเงินงบประมาณเพื่อเยียวยาแก่ผู้เสียหาย อีกทั้ง ไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดให้หน่วยรัฐจะต้องเป็นผู้ชดใช้เยียวยาในกรณีที่ไม่ได้เกิดจากการกระทำของตนอีกด้วย แต่สำหรับเหตุการณ์ในบางกรณีกฎหมายมีการกำหนดให้รัฐจะต้องรับผิดชอบแม้จะไม่มี ความรับผิดชอบของรัฐเกิดขึ้นก็ตาม ซึ่งการชดใช้เยียวยาในกรณีที่รัฐไม่มีความผิดนั้น มีแนวคิดมาจากหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่พัฒนาในประเทศฝรั่งเศส แต่ยังไม่ได้พัฒนาในระบบกฎหมายไทยอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะบางอย่าง แม้รัฐจะดำเนินการไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายทุกประการแต่มีผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำ

¹⁶⁸ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ข้อ 6

¹⁶⁹ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ข้อ 8

นั้น กฎหมายจึงต้องกำหนดให้รัฐรับผิดชอบในการชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายนั้น แต่อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบดังกล่าวนี้จะต้องมีการกำหนดเป็นกฎหมายไว้ชัดเจน หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนแล้ว การเยียวยาโดยรัฐจะเป็นไปในลักษณะของการให้ความช่วยเหลือหรือการสงเคราะห์ในฐานะที่รัฐเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ต้องดูแลให้ความช่วยเหลือแก่พลเมืองของตนเท่านั้น ทั้งนี้ในประเทศไทยมีกฎหมายเพียงไม่กี่ฉบับที่ปรากฏเรื่องความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด ส่วนใหญ่จะปรากฏเป็นกฎหมายในรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือในกรณีอื่นๆ ที่ไม่ใช่การเยียวยาความเสียหายจากน้ำมันรั่วดังนี้ คือ

(ก) ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556¹⁷⁰

ระเบียบกระทรวงการคลังฉบับนี้กำหนดให้ส่วนราชการมีเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในกรณีฉุกเฉินในการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินงบประมาณรายจ่าย ซึ่งระเบียบกระทรวงการคลังฉบับนี้ได้แก้ไขหลักการเดิมในการจ่ายเงินจากเดิมที่มีเงื่อนไขการจ่ายเงินที่ต้องมีการประกาศเป็นภัยพิบัติเสียก่อน เป็นเงื่อนไขว่าให้สามารถจ่ายเงินอุดหนุนราชการได้ทันทีเมื่อเป็นที่คาดหมายว่าจะเกิดภัยพิบัติขึ้นในเวลาอันใกล้และจำเป็นต้องรีบแก้ไขโดยเฉียบพลันเพื่อยับยั้งหรือป้องกันภัยพิบัติ ซึ่งการใช้จ่ายเงินตามระเบียบนี้จะให้เงินในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยในด้านต่างๆ เช่น ด้านการเกษตร ซึ่งรวมถึงด้านการปศุสัตว์และด้านการประมง¹⁷¹ ด้วย นอกจากนี้ยังให้การช่วยเหลือด้านสังคมสงเคราะห์และฟื้นฟูผู้ประสบภัย ด้านการแพทย์และสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งระเบียบดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวางหลักเกณฑ์สำหรับส่วนราชการในการดำเนินการช่วยเหลือโดยเร่งด่วนตามความจำเป็นและเหมาะสมเมื่อเกิดภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินขึ้นในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง โดยมุ่งหมายที่จะบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของผู้ประสบภัยพิบัติแต่ไม่ได้มุ่งหมายที่จะชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้ใด¹⁷² อย่างไรก็ตาม การจะได้รับการช่วยเหลือตามระเบียบฉบับนี้มีเงื่อนไขสำคัญว่า จะต้องเป็น

¹⁷⁰ ยกเลิกระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546

¹⁷¹ โดยการสนับสนุนพันธุ์สัตว์น้ำ อาหารสัตว์น้ำ วัสดุทางการแพทย์ สารเคมีและยารักษาโรคที่จำเป็นตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด

¹⁷² ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ข้อ 16

กรณีที่เกิดภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินตามความหมายของระเบียบนี้ ซึ่งหากพิจารณาจากข้อ 5¹⁷³ ของระเบียบดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วนั้นไม่อยู่ในความหมายของภัยพิบัติตามที่ระเบียบกำหนด ดังนั้น จึงไม่ปรากฏว่ามีเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันในครั้งใดเลย ที่ส่วนราชการจะจ่ายเงินทดรองราชการตามระเบียบดังกล่าวในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหาย¹⁷⁴

(ข) พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจะทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนเกี่ยวข้องกับการส่งเสริม (Small and Medium Enterprise หรือ SMEs) โดยให้การสนับสนุนและส่งเสริมซึ่งจะครอบคลุมเฉพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในกิจการผลิตสินค้า กิจการให้บริการ และกิจการค้าส่งและค้าปลีก ซึ่งผู้ประกอบการโรงแรมหรือรีสอร์ทที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำมันรั่ว อาจจัดอยู่ในกลุ่มของกิจการบริการ¹⁷⁵ อันอาจได้รับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมฯ มาตรา 16 ได้จัดตั้ง “สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม” มีฐานะเป็นนิติบุคคล และให้เป็นหน่วยงานของรัฐนำการกำหนดนโยบายและเป็นศูนย์กลางประสานระบบการทำงาน เพื่อขับเคลื่อนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศ โดยมี “คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม” คอยกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี¹⁷⁶ ดังนั้น การจะมีมาตรการใดๆ ออกมาเพื่อส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมนั้น จะต้องดำเนินการในรูปของนโยบาย ซึ่งก็จะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ภัยต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจ รวมถึงสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้นด้วย

¹⁷³ “ภัยพิบัติ” หมายความว่า สาธารณภัยอันได้แก่ อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง ภาวะฝนแล้ง ฝนทิ้งช่วง ภัยจากลูกเห็บ ภัยอันเกิดจากไฟป่า ภัยที่เกิดจากโรคหรือการระบาดของแมลงหรือศัตรูพืชทุกชนิด อากาศหนาวจัดผิดปกติ ภัยสงคราม และภัยอันเนื่องจากการก่อการร้าย กองกำลังจากนอกประเทศ ตลอดจนภัยอื่นๆ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ หรือมีบุคคลหรือสัตว์ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน

¹⁷⁴ สัมภาษณ์ วรรณฉัตรสิริ, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดระยอง, 3 กันยายน 2558.

¹⁷⁵ หมายครอบคลุมถึง การศึกษา การสุขภาพ การบันเทิง การขนส่ง การก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์ การโรงแรมและหอพัก การภัตตาคาร การขายอาหาร การขายเครื่องดื่มของภัตตาคารและร้านอาหาร การให้บริการเช่าสิ่งบันเทิงและการพักผ่อนหย่อนใจ การให้บริการส่วนบุคคล บริการในครัวเรือน บริการที่ให้กับธุรกิจ การซ่อมแซมทุกชนิด และการท่องเที่ยวและธุรกิจที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการท่องเที่ยว

¹⁷⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 11 (1)

ตัวอย่างมาตรการส่งเสริมธุรกิจ SME ที่เคยมีในช่วงที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาอุทกภัยครั้งใหญ่ เมื่อปี พ.ศ. 2554 รัฐบาลได้ออกมาตรการเพื่อฟื้นฟูธุรกิจ SME ที่ได้รับผลกระทบ เช่น การลดอากร, ค่าธรรมเนียมต่างๆ รวมถึงการขอสินเชื่อจากธนาคาร เป็นต้น อย่างไรก็ตามยังไม่ปรากฏว่ามีการจัดทำนโยบายเพื่อช่วยเหลือให้แก่ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมซึ่งได้รับผลกระทบจากน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทย

(ค) กฎหมายอื่น

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในบางกรณีแม้รัฐมิได้กระทำผิดแต่ก็อาจจะต้องรับผิดชอบในการชดเชยค่าเสียหายได้ตามหลักความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด แต่เนื่องจากระบบกฎหมายให้ความสำคัญกับความรับผิดของรัฐที่อยู่บนพื้นฐานการกระทำผิดหรือการกระทำละเมิดเป็นสิ่งสำคัญ ประเทศไทยจึงยังไม่คุ้นเคยกับหลักการดังกล่าวเท่าใดนัก อย่างไรก็ตามก็ได้มีกฎหมายหลายฉบับที่เริ่มมีแนวคิดให้รัฐชดเชยค่าเสียหายแม้รัฐจะมีได้กระทำผิดก็ตาม เช่น กรณีการเวนคืนที่ดินเพื่อใช้ในกิจการต่างๆ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่กำหนดให้รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ที่ถูกเวนคืนที่ดิน หรือกรณีตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งกำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ต้องจ่ายค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินในกรณีที่ต้องใช้ที่ดินของบุคคลดังกล่าวในการติดตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้า หรือในกรณีผู้เสียหายมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 หรือกรณีข้าราชการได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการในหน้าที่หรือถูกประทุษร้ายเพราะเหตุกระทำตามหน้าที่ ก็มีสิทธิจะได้รับเงินสงเคราะห์ตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2546 หรือจะเป็นกรณีความรับผิดต่อผู้ช่วยเหลือราชการตาม พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543 รวมถึงการทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นโรคระบาด ซึ่งกำหนดให้ต้องใช้ราคาแก่เจ้าของไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของราคาซึ่งอาจขายได้ในตลาดท้องที่ก่อนเกิดโรคระบาด ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 แต่อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏว่ามีการนำหลักการดังกล่าวมาใช้กับกรณีความรับผิดในความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วแต่อย่างใด

เมื่อมีเหตุการณ์น้ำมันรั่วเกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นย่อมต้องเข้ามาควบคุมดูแล และดำเนินการขจัดคราบน้ำมันอย่างรวดเร็วโดยจัดกำลังเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครเข้ามาขจัดคราบน้ำมันที่รั่วในทะเล และทำความสะอาดชายหาด ภายหลังจากที่ได้ขจัดคราบน้ำมันแล้ว หน่วยงานรัฐจะต้องเป็นตัวกลางประสานงานระหว่างผู้ก่อมลพิษและผู้ได้รับความเสียหาย เนื่องจากทั้งผู้ก่อมลพิษและผู้เสียหายต่างก็เป็นประชาชน เมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาในเขตอำเภอ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 มาตรา 62/1 กำหนดให้อำเภอต้องจัดตั้งคณะบุคคลเพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของประชาชนในเรื่องพิพาททางแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาทหรือมากกว่านั้นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในเหตุการณ์น้ำมันรั่วที่เกิดขึ้นที่จังหวัดระยอง ทางผู้ว่าราชการจังหวัดได้เข้ามาดูแลปัญหาพร้อมทั้งประสานงานในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่าง บริษัท พีทีทีฯ และชาวบ้าน โดยจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาน้ำมันดิบรั่วไหล จังหวัดระยองซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดระยองเป็นประธาน¹⁷⁷ และมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบกลั่นกรองและประเมินค่าความเสียหายผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำมันดิบรั่วไหล¹⁷⁸ เพื่อพิจารณาตรวจสอบกลั่นกรอง และประเมินค่าความเสียหายของผู้ขอรับความช่วยเหลือที่ได้รับผลกระทบในแต่ละด้านตามที่ได้รับมอบหมาย และจัดทำรายงานสรุปผลมูลค่าความเสียหายของผู้ขอรับความช่วยเหลือแต่ละรายเพื่อจัดส่งให้ทางบริษัท พีทีทีฯ ให้ความช่วยเหลือต่อไป

หน่วยงานของรัฐจึงมีบทบาทพอสมควรเนื่องจากเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ จึงค่อนข้างได้รับความไว้วางใจและมีความน่าเชื่อถือนอกจากนี้หน่วยงานรัฐที่ไม่ใช่ราชการกลางส่วนกลาง เช่น จังหวัด อำเภอ หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เทศบาล ก็จะร่วมมือกับภาคเอกชนผู้ก่อความเสียหายจัดทำแผนการเพื่อฟื้นฟูการท่องเที่ยว¹⁷⁹ ไม่ว่าจะเป็นการรณรงค์จัดเทศกาลชิมอาหาร

¹⁷⁷สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดระยอง, ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำมันดิบรั่วไหลจังหวัดระยองสรุปรายงานสถานการณ์เกิดเหตุภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน น้ำมันดิบรั่วไหลลงทะเล ในพื้นที่ ตำบลมาตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยองเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2556 [ออนไลน์], 1 สิงหาคม 2556. แหล่งที่มา

http://pr.prd.go.th/rayong/ewt_news.php?nid=2711&filename=index

¹⁷⁸ คำสั่งของศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาน้ำมันดิบรั่วไหล จังหวัดระยอง ที่ 2549/2556 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2556 และคำสั่งที่ 2563/2556 ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2556

¹⁷⁹พีทีที โกลบอลเคมีคอล, อัปเดตข้อมูลการฟื้นฟูเกาะเสม็ด [ออนไลน์], 23 สิงหาคม 2558. แหล่งที่มา <http://pttgc-oilpill.com/>

ทะเล เพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่าอาหารทะเลนั้นปลอดภัย หรือ การจัดกิจกรรมแข่งขันริมชายหาดชิงเงินรางวัล อันเป็นการโปรโมทภาพลักษณ์ของสถานที่ท่องเที่ยวที่ได้รับผลกระทบจากน้ำมันรั่วในเหตุการณ์ดังกล่าวเพื่อให้นักท่องเที่ยวกลับมาเที่ยวตามเดิม ในขณะที่เดียวกันก็ดำเนินการฟื้นฟูระบบนิเวศทางทะเล เช่นวางแนวปะการังเทียมและปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำด้วยเพื่อฟื้นฟูให้ระบบนิเวศกลับคืนมาดังเดิมโดยเร็วที่สุด แม้อาจจะต้องใช้ระยะเวลาในการฟื้นฟูที่ค่อนข้างจะยาวนานก็ตาม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการเกิดน้ำมันรั่วเป็นเหตุการณ์ที่เกิดจากการทำละเมิดของมนุษย์ อันมิใช่ภัยพิบัติทางธรรมชาติ เมื่อปรากฏว่ามีตัวผู้ก่อมลพิษที่จะต้องรับผิดชอบ ประกอบกับผู้ก่อมลพิษนั้นได้ทำประกันภัยความเสียหายไว้แล้ว จึงไม่ค่อยปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐจะเบิกจ่ายเงินทดรองราชการมาเพื่อช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย เนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ของการเบิกจ่ายเงินทดรองราชการ ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการ พ.ศ. 2547 นั้นเอง¹⁸⁰

2.4 การชดเชยเยียวยาโดยมาตรการอื่นๆ

2.4.1 การประกันภัย

การประกันภัยเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการบรรเทาความเสียหายอันเกิดแก่ชีวิตและทรัพย์สินต่างๆ ที่ได้ทำประกันภัยไว้ โดยมีแนวคิดของการกระจายความเสี่ยง ด้วยการเฉลี่ยหรือการกระจายความเสียหายไปยังสมาชิกคนอื่นๆ โดยมีบริษัทประกันภัยเป็นตัวกลางในการเก็บเบี้ยประกันและชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์ตามที่ระบุในสัญญา ซึ่งตามหลักทั่วไปของสัญญาประกันวินาศภัย ผู้รับประกันภัยจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัย ดังนั้น บุคคลที่จะได้รับประโยชน์จากการประกันภัยจึงได้แก่ เจ้าของเรือ ท่าเทียบเรือ อุปกรณ์จับสัตว์น้ำ หรือเจ้าของฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง ซึ่งเป็นผู้ที่เอาประกันภัยไว้ในความเสียหายที่อาจเกิดแก่ทรัพย์สินของตน เท่านั้น ยกเว้นกรณีธรรมบางประเภทที่ผู้รับประกันภัยจะชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่ผู้เอาประกันภัย กล่าวคือรูปแบบกรรมธรรม์ประกันภัยความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก (การประกันภัยค่าจุน) ซึ่งเป็นการที่ผู้เอาประกันภัยนำความรับผิดที่ตนมีต่อบุคคลภายนอกมาประกันภัยไว้ ดังนั้น ในส่วนใหญ่จึงปรากฏว่าผู้เสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่ว

¹⁸⁰ จากการสัมภาษณ์ผู้เสียหายบริเวณบ้านเพ-เกาะเสม็ดที่ได้รับผลกระทบช่วงที่เกิดน้ำมันรั่วไหล ซึ่งผู้เสียหายให้ข้อมูลว่าไม่มีเงินช่วยเหลือจากรัฐหรือทางจังหวัดที่จ่ายให้เพื่อเยียวยาความเสียหาย คงมีเพียงแต่เงินจากทางบริษัท พีทีที ฯ หรือเงินที่ทางกองทุนสตรีนำออกให้เท่านั้น

มักไม่ใช่ผู้เอาประกันภัยตามกรมธรรม์ดังกล่าว แต่จะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากสัญญาประกันภัยที่บริษัทน้ำมันได้ทำประกันภัยความรับผิดของบริษัทไว้

การประกันภัยสิ่งแวดล้อม เป็นอีกหนึ่งทางเลือกในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย ในการสร้างความมั่นคงทางการเงินให้แก่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษมิให้ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและค่าใช้จ่ายเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นซึ่งปัจจุบันปัญหาอุบัติเหตุการรั่วไหล และการแพร่กระจายของวัตถุอันตราย หรือสารพิษในประเทศไทยได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ โดยความเสียหายที่เกิดขึ้นจะมีวงกว้าง และมีมูลค่าความเสียหายที่ค่อนข้างสูง ยกที่ผู้ประกอบการจะรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมด เช่น เหตุการณ์น้ำมันดิบของบริษัท พีทีที โกลบอลเคมีคอล จำกัด (มหาชน) รั่วไหลจากท่อรับน้ำมันดิบของเรือขนถ่ายน้ำมันทางทะเลมายังท่ารับน้ำมันดิบ เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2556 ซึ่งในขั้นตอนของการกำจัดคราบน้ำมันนั้นต้องใช้สารซิลิกอน(Slickgone NS) โปรยลงไปเพื่อกระจายคราบน้ำมัน โดยสารเคมีที่ใช้นั้นมีปริมาณถึง 3.2 หมื่นลิตร ทำให้มีโลหะหนัก สารก่อมะเร็งพีเอเอช หรือโพลีไซคลิกอะโรมาติกไฮโดรคาร์บอน ตกค้างในระบบนิเวศน์ ซึ่งทางบริษัท พีทีที โกลบอลเคมีคอล จำกัด (มหาชน) ได้ทำประกันภัยคุ้มครองความเสียหายอันเกิดจากทรัพย์สินและธุรกิจหยุดชะงัก (Property Damage and Business Interruption Insurance) การประกันภัยขนส่งสินค้าทางทะเล (Marine Cargo Insurance) และประกันภัยความรับผิดต่อบุคคลที่สาม (Third Party Liability) แต่การประกันภัยทั้ง 3 ประเภทที่ทำไว้ มีเพียงประเภทเดียวที่บริษัทประกันภัยจะชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายในนามของผู้เอาประกันภัย ซึ่งคือ การประกันภัยความรับผิดต่อบุคคลที่สามเท่านั้น¹⁸¹ อันเป็นการประกันวินาศภัยที่กระทำขึ้นโดยผู้เอาประกันภัยเองอันเป็นการประกันภัยภาคสมัครใจ (Voluntary Insurance)¹⁸²

ประเภทของกรมธรรม์ที่เกี่ยวกับการบรรเทาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงนั้น ได้แก่ “การประกันภัยความรับผิดต่อบุคคลภายนอก” ที่บริษัทผู้ก่อเหตุเป็น

¹⁸¹เดลินิวส์ออนไลน์, การเยียวยาความเสียหายบริเวณอ่าวพร้าวโดยการประกันภัย [ออนไลน์], 5 สิงหาคม 2558. แหล่งที่มา <http://m.dailynews.co.th/Article.do?contentId=47240>

¹⁸²ในต่างประเทศเช่น ฟินแลนด์ และอินเดีย มีกฎหมายบังคับให้ผู้เกี่ยวข้องกับแหล่งกำเนิดมลพิษต้องทำประกันภัยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมโดยเป็นการประกันภัยภาคบังคับ (Compulsory Insurance)

ผู้ทำประกันภัยดังกล่าวไว้ ซึ่งให้ความคุ้มครองและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในนามของผู้เอาประกันภัย กรณีที่เกิดความบาดเจ็บต่อร่างกายหรือชีวิต และความเสียหายต่อทรัพย์สินของบุคคลภายนอก ซึ่งมีสาเหตุมาจากความบกพร่องของสถานที่ประกอบการของผู้เอาประกันภัย หรือจากความประมาท เลินเล่อในการปฏิบัติงานของพนักงาน ลูกจ้างของผู้เอาประกันภัย รวมถึงค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการต่อสู้คดีทางศาลอีกด้วย¹⁸³ นอกจากนี้ประเภทของกรรมธรรม์ประกันภัยที่บริษัทผู้ก่อความเสียหายมักทำได้ ได้แก่ การประกันภัยธุรกิจหยุดชะงัก, การประกันภัยตัวเรือ และการประกันภัยขนส่งสินค้าทางทะเล แต่การประกันภัยเหล่านี้ล้วนเป็นการบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทางฝ่ายของผู้ก่อความเสียหายเอง คงมีเพียงการประกันภัยความรับผิดต่อบุคคลภายนอกเท่านั้นที่เป็นการบรรเทาและเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายโดยตรง สำหรับการรับประกันภัยทางด้านผู้เสียหายนั้น มักจะเป็นกรรมธรรม์ประเภท การประกันภัยทรัพย์สิน หรือการประกันสุขภาพ ที่ทางฝ่ายผู้เสียหายเป็นผู้เอาประกันภัยเพื่อบรรเทาความเสียหายที่อาจเกิดแก่ตนเอง ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากน้ำมันรั่วส่วนใหญ่เป็นชาวบ้าน ชาวประมง หรือแม่ค้ารายย่อย ที่ไม่ได้ทำประกันภัยเหล่านี้ไว้ การชดใช้เยียวยา โดยการประกันภัยจึงไม่สามารถบรรเทาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตามกรรมธรรม์ประกันภัยที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันนั้นมุ่งเน้นไปที่การชดใช้เยียวยาในความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน และการประกอบธุรกิจ แต่ยังไม่มีการรับประกันภัยสิ่งแวดล้อมที่สามารถครอบคลุมภัยจากการรั่วไหลของมลพิษที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ในระบบนิเวศน์ รวมถึงการแก้ไขฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิม แม้ในปัจจุบันจะมีบริษัทประกันภัยบางแห่งรับประกันความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ความรับผิดชอบต่อมลพิษสำหรับสิ่งปลูกสร้าง ความรับผิดชอบต่อมลพิษสำหรับผู้รับเหมา การประกันภัยอุบัติเหตุ หรือการประกันภัยความรับผิดชอบต่อสาธารณะแต่การประกันภัยเหล่านี้ยังไม่สามารถรองรับความรับผิดในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทั้งหมดได้ จึงมีโอกาสที่ผู้เสียหายจะยังไม่ได้รับการชดใช้เยียวยาอย่างเหมาะสม¹⁸⁴ ทั้งนี้ การจัดให้มีการประกันภัยสิ่งแวดล้อมอาจมีต้นทุนที่ค่อนข้างสูงหรือความยากลำบากในการดำเนินการ เนื่องจากจะต้องประเมินค่าความเสี่ยงต่อการสร้างความเสียหายเพื่อคำนวณเบี้ยประกันภัย ด้วยข้อจำกัด

¹⁸³บริษัท อลิอันซ์ ซี.พี. ประกันภัย จำกัด(มหาชน), การประกันภัยเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามกฎหมายประกันภัย [ออนไลน์], 15 สิงหาคม2558. แหล่งที่มา <http://www.allianzcp.com/productdetail.jsp?STID=8&MID=6>

¹⁸⁴กมลธัญ น้อยไกรไพโร, "การประกันภัยสิ่งแวดล้อม," *Assumption University Law Journal* 4,2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2556): 158.

เหล่านี้จึงทำให้ยังไม่สามารถจัดให้มีการประกันภัยสิ่งแวดล้อมได้อย่างกว้างขวาง แนวคิดของการประกันภัยสิ่งแวดล้อมจึงค่อยๆ เปลี่ยนบทบาทจากการรับประกันความรับผิดในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมโดยตรง กลายเป็นเพียงกลไกหนึ่งที่ใช้เป็นหลักประกันทางการเงินในการชดเชยเยียวยาความเสียหายเท่านั้น นอกจากนี้การพิจารณารูปแบบของการประกันภัยว่าควรจะเป็นภาคบังคับหรือภาคสมัครใจนั้นก็มีความสำคัญ เนื่องจากหากมีผู้ทำประกันภัยเป็นจำนวนมาก จะทำให้กลไกของการประกันภัยทำงานได้อย่างเต็มที่ ในปัจจุบันมีการนำรูปแบบการประกันภัยภาคบังคับมาใช้ในการดำเนินกิจการบางประเภท เช่น การขนส่งวัตถุอันตราย ซึ่งเป็นไปตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การประกันภัยความเสียหายจากการขนส่งวัตถุอันตราย พ.ศ. 2549 ที่กำหนดให้ผู้ขนส่งวัตถุอันตรายต้องจัดให้มีการประกันภัยความเสียหาย แม้จะครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติก็ตาม แต่ก็เป็นการประกันภัยภาคบังคับที่มีผลใช้บังคับเฉพาะการขนส่งวัตถุอันตรายทางบกเท่านั้น ไม่รวมถึงการขนส่งทางน้ำหรือทางอากาศ อีกทั้งจำนวนทุนประกันความเสียหายนั้นค่อนข้างต่ำ การประกันภัยตามประกาศดังกล่าว จึงยังไม่อาจส่งผลต่อความคุ้มครองความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁸⁵

2.4.2 กองทุน

เนื่องด้วยการชดเชยเยียวยาโดยผ่านกระบวนการทางศาลต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินคดีที่ค่อนข้างยาวนานตามกระบวนการและขั้นตอนทางกฎหมาย อาจจะต้องใช้ระยะเวลาหลายปี¹⁸⁶ เนื่องจากต้องมีขั้นตอนของการพิสูจน์ความเสียหาย และการประเมินค่าความเสียหาย เช่นนั้นก่อน สำหรับการชดเชยเยียวยาโดยการประกันภัยนั้น แม้กลไกของการประกันภัยจะเป็นแนวคิดที่สามารถบริหารความเสี่ยงและกระจายความเสี่ยงได้คุ้มค่าก็ตาม แต่กลไกของการประกันภัยจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องปรากฏว่ามีจำนวนผู้เอาประกันภัยมากพอที่จะสามารถกระจายความเสี่ยงได้ ซึ่งในความเสียหายจากน้ำมันรั่วนั้น จะเห็นว่าบริษัทน้ำมันที่จะเข้ามาทำประกันนั้น มีจำนวนไม่มากนักเนื่องจากไม่ใช่ธุรกิจที่มีความแข่งขันสูง ส่วนด้านการเอาประกันภัยโดยฝ่าย

¹⁸⁵อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท, หน้า 455.

¹⁸⁶ เช่นคดีน้ำมันรั่วบริเวณเกาะเสม็ด จ.ระยอง ที่ฟ้องต่อศาลแพ่ง (แผนกคดีสิ่งแวดล้อม) ในปี 2557 นั้น ศาลแพ่งเพิ่งมีคำพิพากษาไปเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2559

ผู้เสียหายเองนั้น แม้จะมีผู้เสียหายในเหตุการณ์น้ำมันรั่วเป็นจำนวนมาก แต่ก็เป็นผู้มีรายได้น้อยและเป็นค่านิยมในพื้นที่จึงไม่นิยมทำประกันภัยไว้ ทำให้กลไกของการประกันภัยไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ผู้เสียหายอาจไม่ได้รับการชดเชยเยียวยา หรือได้รับการเยียวยาแต่ต้องใช้ระยะเวลาที่นานเกินสมควร โดยอาจไม่มีความสามารถพอที่จะแบกรับภาระทางการเงินในช่วงเวลาที่ยังไม่ได้รับชดเชยค่าเสียหายดังกล่าวได้ อีกทั้งการจะฟ้องร้องดำเนินคดีจากผู้ก่อมลพิษนั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อสถานประกอบการเช่นว่านั้นยังคงดำเนินกิจการอยู่ หากได้ปิดกิจการไปแล้วผู้เสียหายย่อมไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าของสถานประกอบการเช่นว่านั้นได้ จึงได้มีการคิดค้นและพัฒนากลไกทางการเงินในรูปของกองทุนขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการเยียวยาและฟื้นฟูความเสียหาย กองทุนจึงเป็นมาตรการทางการเงินมาตรการหนึ่งที่จะสามารถชดเชยเยียวยาความเสียหายได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งโดยทั่วไปแล้วงบประมาณของกองทุนจะมาจาก การเรียกเก็บในรูปของภาษีมลพิษ ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) หรืออาจจะเรียกเก็บจากภาคธุรกิจที่มีศักยภาพในการสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่กิจการได้เข้ามาเกี่ยวข้อง หรืออาจจัดเก็บจากภาษีเงินได้ของประชาชน หรือเป็นไปในรูปแบบของการผสมผสานกันแล้วแต่กรณี¹⁸⁷ กฎหมายไทยบางฉบับได้นำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มาใช้ในรูปของการจัดตั้งกองทุน เพื่อเป็นมาตรการช่วยเหลือของภาครัฐ โดยนำเงินของกองทุนนั้นไปใช้เพื่อกิจการใดๆตามที่กำหนดไว้ เช่น

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้จัดตั้ง “กองทุนสิ่งแวดล้อม” ขึ้นเพื่อสนับสนุนการจัดทำโครงการและกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เช่น การดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรือการจัดอุปกรณ์อื่นใดเพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษ หรือเพื่อส่งเสริมการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน และตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม” ขึ้นตามมาตรา 24 โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจใช้จ่ายเงินของกองทุนได้ตามหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ ซึ่งการใช้จ่ายเงินของกองทุนนี้สามารถแบ่งออกได้ตามวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ *ประการแรก* เพื่อเป็นเงินอุดหนุนหรือกู้ยืมเพื่อจัดให้มีระบบบำบัดหรือกำจัดมลพิษ *ประการที่สอง* เพื่อเป็นเงินช่วยเหลือหรือสนับสนุนกิจกรรมใดๆ ที่

¹⁸⁷ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท, หน้า 456.

เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร¹⁸⁸ อย่างไรก็ตาม กองทุนสิ่งแวดล้อมดังกล่าวมาข้างต้นนี้เป็นการมุ่งเน้นฟื้นฟูแก้ไขสภาพแวดล้อม และใช้ในกิจการตามที่ระบุไว้ในวัตถุประสงค์เท่านั้น มิได้มีวัตถุประสงค์ครอบคลุมไปถึงการชดใช้เยียวยาให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนแต่อย่างใด แม้ว่ารัฐบาลจะได้จัดให้มีการช่วยเหลือประชาชนในรูปแบบกองทุนอื่นๆ เช่น “กองทุนทดแทน” ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537¹⁸⁹ แต่ก็เป็นกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือลูกจ้างกรณีที่ประสบอันตรายหรือสูญหายหรือเจ็บป่วยด้วยโรคเนื่องจากการทำงาน อันเป็นการคุ้มครองลูกจ้างตามกฎหมายแรงงานเท่านั้น หรือ “กองทุนประกันสังคม” ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533¹⁹⁰ ก็เป็นการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างเช่นเดียวกัน โดยให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างผู้ประกันตนที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ซึ่งมีได้ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนโดยทั่วไป

สำหรับในต่างประเทศนั้นมีกองทุนฟื้นฟูและเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมเช่น การตั้งกองทุนเงินทดแทนตามกฎหมายญี่ปุ่น (The Law for compensation of pollution related health injury enacted in 1973) เพื่อเยียวยาความเสียหายโดยไม่ผ่านกระบวนการทางศาล โดยผู้ที่ได้รับค่าทดแทนจะต้องเป็นผู้ที่เจ้าหน้าที่ปกครองและแพทย์ของรัฐบาลได้พิจารณาออกคำรับรองแล้วว่าอยู่ในขอบเขตของกฎหมายฉบับดังกล่าว เพื่อความเสียหายแก่สุขภาพ อนามัย ชีวิตหรือความพิการของผู้ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษเท่านั้น ไม่รวมความเสียหายต่อทรัพย์สิน¹⁹¹ นอกจากนี้ในอนุสัญญาระหว่างประเทศก็ได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน (International Convention on Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage 1992 หรือ Fund Convention)¹⁹² ให้แก่ผู้เสียหายซึ่งไม่ได้รับการชดใช้เยียวยาอย่างเพียงพอตาม อนุสัญญาว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งเพื่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน (International Convention on

¹⁸⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 470.

¹⁸⁹พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 26

¹⁹⁰พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 21

¹⁹¹กมลทิพย์ คติการ, "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและทดแทนความเสียหายอันเกิดจากวัตถุมีพิษ," (ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 201.

¹⁹²International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1992

Civil Liability for Oil Pollution Damage 1992 หรือ CLC)¹⁹³ ซึ่งครอบคลุมในความเสียหายต่อทรัพย์สิน การสูญเสียผลกำไร รวมถึงค่าใช้จ่ายในการกำจัดมลพิษด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่รัฐเรียกเก็บเงินจากกลุ่มบุคคลที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเป็นพิเศษนั้น ก็เพื่อวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนใหญ่ แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีกองทุนใดที่มี วัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากกรณีน้ำมันรั่ว ซึ่งจากเหตุการณ์น้ำมันดิบของบริษัท พีทีที ๗ รั่วที่จังหวัดระยองนั้น นอกจากเงินเยียวยาที่ทางปตท. เป็นผู้จ่ายนั้น จากการสำรวจ¹⁹⁴ ปรากฏว่าผู้นำบางชุมชนนั้นได้พยายามหาแนวทางเพื่อช่วยเหลือประชาชนของตนเอง เช่น การขอเงินกองทุนจากกลุ่มสตรีจังหวัดเพื่อนำเงินมาสร้างรายได้เสริมในช่วงที่ไม่สามารถหารายได้จากการประมงหรือจากการค้าขายได้ แต่อย่างไรก็ตามการให้เงินอุดหนุนจากกลุ่มสตรีจังหวัดนี้ ไม่ได้มีการตรวจสอบว่าบุคคลเหล่านั้นได้รับความเดือดร้อนมากน้อยเพียงใด หรือได้รับความเดือดร้อนจริงหรือไม่ โดยเพียงแค่ให้ผู้นำชุมชนให้การรับรองเท่านั้น และจำนวนเงินที่ให้ในแต่ละกลุ่มก็ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด จึงมีการตกลงกันว่าจะให้ในจำนวนที่เท่ากันเพื่อไม่ให้เกิดข้อโต้แย้ง ทั้งนี้การขอรับเงินช่วยเหลือดังกล่าวนั้นก็ขึ้นอยู่กับว่าผู้นำชุมชนทราบแนวทางหรือมีความสามารถในการดำเนินการมากน้อยเพียงใดในการติดต่อกับกลุ่มสตรีจังหวัดให้เข้ามาช่วยเหลือ เพราะในบางชุมชนก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการดังกล่าว จึงจะเห็นได้ว่าในประเทศไทยยังไม่มีกองทุนสำหรับชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วอย่างเป็นกิจจะลักษณะ ในอันที่จะเป็นมาตรการเสริมเพื่อบรรเทาความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับได้ ซึ่งการมีแหล่งเงินทุนสนับสนุนและมีคณะผู้บริหารกองทุนคอยพิจารณาสิทธิของผู้เสียหายจะทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาอย่างทันท่วงที นอกจากนี้การกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษน้ำมันจะต้องจ่ายเงินสนับสนุนเข้ากองทุนดังกล่าวก็อาจจะช่วยสร้างแรงจูงใจในการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้มากขึ้นตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายอีกด้วย

¹⁹³International Convention on Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage 1992

¹⁹⁴ผศ. นพ. ธีระ วรธนารัตน์, รายงานวิจัยการรับรู้ผลกระทบและการจัดการวิกฤติน้ำมันรั่วลงทะเล บริเวณอ่าวพร้าว เกาะเสม็ด จังหวัดระยอง (กรุงเทพฯ: บริษัทจรัสสินทวงศการพิมพ์ จำกัด, 2558). หน้า 48.

บทที่ 3

การชดเชยเยียวยาความเสียหายจากน้ำมันรั่วในต่างประเทศ

เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ใช้สำหรับการชดเชยเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลโดยตรง การเยียวยาในปัจจุบันจึงเป็นไปตามกฎหมายละเมิดและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 อันเป็นบทบัญญัติทั่วไป ซึ่งไม่เหมาะสมกับสภาพความเสียหาย อีกทั้งยังมีข้อจำกัดในการพิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษและการพิสูจน์ความเสียหายที่ได้รับ โดยยังไม่มีข้อกำหนดประเภทของความเสียหายจากน้ำมันรั่วและหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าเสียหายไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้บทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดการและเยียวยาความเสียหายยังไม่เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร แต่สำหรับการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากน้ำมันรั่วในต่างประเทศนั้น เนื่องจากมีระบบการขนส่งทางทะเลที่พัฒนาและก้าวหน้าไปมาก จึงตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการรั่วไหลของน้ำมันที่จะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและการดำรงชีวิตของมนุษย์เป็นวงกว้าง จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันโดยเฉพาะ เพื่อคุ้มครองให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยเยียวยาอย่างเป็นธรรม โดยมีรูปแบบและหลักเกณฑ์ในการชดเชยเยียวยาที่ชัดเจน และยังมีหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระทำหน้าที่ควบคุมดูแลและสนับสนุนการกำจัดคราบน้ำมัน ตลอดจนมีมาตรการในการส่งเสริมการเยียวยาความเสียหาย เช่น กองทุน เพื่อคุ้มครองให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาอย่างเพียงพอและรวดเร็ว ทั้งนี้ ผู้เขียนได้เลือกศึกษารูปแบบการชดเชยเยียวยาตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ และกฎหมายของสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นรูปแบบการเยียวยาความเสียหายจากน้ำมันรั่วซึ่งได้รับความนิยมและเป็นสากล นอกจากนี้จะศึกษากฎหมายและรูปแบบการชดเชยเยียวยาของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสิงคโปร์เพื่อความหลากหลายของข้อมูลในการวิเคราะห์หาข้อเสนอแนะต่อไป

3.1 การชดเชยเยียวยาตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ

ร้อยละ 90 ของสินค้าที่มีการซื้อขายระหว่างประเทศต้องใช้ในการขนส่งทางทะเลโดยเรือ ซึ่งต้องผ่านน่านน้ำที่อยู่ในอำนาจอธิปไตยของประเทศต่างๆ เพื่อให้การขนส่งทางทะเลเป็นไปโดยเรียบร้อย มีความปลอดภัยและเป็นมาตรฐานเดียวกัน หลายประเทศได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการที่จะต้องมีกฎหมายระหว่างประเทศมากำหนดกฎเกณฑ์ในการเดินเรือทางทะเลร่วมกัน ทำให้มีการ

จัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบในการเดินเรือทางทะเลคือ “องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ” (International Maritime Organization หรือ IMO) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในการกำหนดมาตรฐานและแนวปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล ซึ่งองค์การทางทะเลระหว่างประเทศนี้ได้จัดทำอนุสัญญาและพิธีสารมากมายหลายฉบับ ทั้งยังได้มีการจัดทำกฎ ข้อบังคับ คู่มือ และแนวทางปฏิบัติซึ่งเกี่ยวข้องกับทางทะเลอีกเป็นจำนวนมาก โดยอนุสัญญาและพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วโดยตรง ได้แก่ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1992 หรือ CLC) , อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1992 หรือ FUND Convention) โดยอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับนี้ ประเทศไทยอยู่ในระหว่างการดำเนินการเข้าเป็นภาคี นอกจากนี้ยังมี พิธีสารเพิ่มเติม FUND Convention เพื่อการจัดตั้งกองทุนส่วนเสริม ค.ศ. 2003 (Protocol of 2003 to the International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1992 หรือ Supplementary Fund Protocol) อีกฉบับหนึ่งด้วย โดยวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาและพิธีสารเพิ่มเติมทั้ง 3 ฉบับนี้ มุ่งให้การเยียวยาความเสียหายจากน้ำมันรั่วมีรูปแบบที่เป็นสากล มีการตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน (The International Oil Pollution Compensation Funds หรือ IOPC Fund) เพื่อการเยียวยาความเสียหายจากน้ำมันรั่วขึ้นเฉพาะโดยเรียกเก็บเงินจากผู้รับน้ำมันในแต่ละรัฐภาคีส่งเข้ากองทุนตามปริมาณของน้ำมันที่ได้รับ ปัจจุบันมีภาคีสมาชิกมากกว่า 100 ประเทศแล้ว อย่างไรก็ตาม บางประเทศอาจไม่ได้เข้าเป็นภาคีครบทั้ง 3 ฉบับ และบางประเทศก็ปฏิเสธที่จะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว โดยมีการบัญญัติกฎหมายภายในประเทศเพื่อเยียวยาความเสียหายจากน้ำมันรั่วเองโดยเฉพาะ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น¹

¹ ITOPF, **Compensation for Ship-source Marine Oil Spills** [Online], 5 November 2016. Available from <http://www.itopf.com/knowledge-resources/documents-guides/compensation/>

3.1.1 อนุสัญญาเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน

อนุสัญญาระหว่างประเทศซึ่งพิจารณาและเสนอโดยองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization หรือ IMO) เกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันนั้นมี อยู่ 2 ฉบับ คือ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1992) หรือที่เรียกว่า “CLC” ซึ่งจะเป็นกฎหมายที่กำหนดความรับผิดทางแพ่งของเจ้าของเรือให้ต้องรับผิดในกรณีที่มีน้ำมันรั่วไหลจากเรือเกิดขึ้น ส่วนอนุสัญญาอีกฉบับหนึ่งคือ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1992) หรือที่เรียกว่า “Fund Convention” เป็นอนุสัญญาที่จัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากน้ำมันรั่ว โดยกองทุนจะจ่ายเงินให้แก่ผู้เสียหายในประเทศภาคีสมาชิก กรณีที่การเยียวยาจากเจ้าของเรือตาม CLC นั้นไม่เพียงพอ

3.1.1.1 อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1992 หรือ CLC)

อนุสัญญาฉบับนี้ได้ถูกลงนามครั้งแรกเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1969 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน ค.ศ. 1975 ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงเรื่อยมา โดยมีการแก้ไขครั้งสำคัญเพื่อเพิ่มจำนวนเงินจำกัดความรับผิดให้สูงขึ้นในปี ค.ศ. 1992² ทำให้มีการเรียกอนุสัญญาฉบับนี้ว่า CLC 1992* ปัจจุบันมีภาคีสมาชิกทั้งสิ้น 123 ประเทศ โดยอนุสัญญาฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีการชดเชยค่าเสียหายที่เหมาะสมแก่บุคคลที่ได้รับ ความเสียหายเนื่องจากมลพิษน้ำมัน ตลอดจนความเสียหายจากการใช้มาตรการในการป้องกันหรือบรรเทาความเสียหาย³ ซึ่ง

² IOPC Fund, *The old regime: the 1969 civil liability convention and the 1971 fund convention* [Online], 5 November 2016. Available from <http://www.iopcfunds.org/about-us/legal-framework/the-old-regime-1969-clc-and-1971-fund-convention/>

* ลงนามเมื่อ วันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ. 1992

³ ไผทชิต เอกจริยกร, *เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ.* (กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 14.

เกิดขึ้นในอาณาเขตของรัฐภาคี รวมทั้งในทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ อันเป็นผลมาจากการรั่วไหลหรือหกหล่นของน้ำมันประเภทสลายตัวยาก (Persistence oil)⁴ แต่ไม่ใช่บังคับแก่การที่น้ำมันรั่วไหลจากถังเชื้อเพลิงของเรือประเภทอื่นที่มีเชื้อเพลิงบรรทุกน้ำมัน และไม่ใช่บังคับแก่เรือรบหรือเรือซึ่งรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือดำเนินกิจการของรัฐที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในเชิงพาณิชย์⁵

ความรับผิดของเจ้าของเรือ

ตามอนุสัญญาข้อ 3.1⁶ กำหนดให้ เจ้าของเรือเดินทะเลซึ่งบรรทุกน้ำมันในระวางอย่างสินค้าต้องรับผิดอย่างเคร่งครัด (strict liability) ต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันซึ่งเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ดังกล่าว หากในกรณีที่มีเรือตั้งแต่สองลำขึ้นไปเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์แล้วก่อให้เกิดความเสียหาย เจ้าของเรือดังกล่าวจะต้องรับผิดร่วมกัน ซึ่งในความรับผิดของเจ้าของเรือกรณีดังกล่าวนี้ ผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือความประมาทเลินเล่อของเจ้าของเรือในการทำให้เกิดการรั่วไหลเช่นนั้น เพียงแต่พิสูจน์ว่ามีสารรั่วไหลของน้ำมันประเภทสลายตัวยากเกิดขึ้นจากเรือดังกล่าว และตนได้รับความเสียหายจากรั่วไหลนั้นก็พอ เนื่องจากความรับผิดของเจ้าของเรือตามอนุสัญญาเป็นความรับผิดอย่างเคร่งครัด ดังนั้น ภาระการพิสูจน์จึงตกอยู่กับเจ้าของเรือที่จะต้องพิสูจน์ว่าเข้ากรณียกเว้นให้ตน

⁴ Article II This Convention shall apply exclusively:

(a) to pollution damage caused:

(i) in the territory, including the territorial sea, of a Contracting State, and

(ii) in the exclusive economic zone of a Contracting State, established in accordance with international law, or, if a Contracting State has not established such a zone, in an area beyond and adjacent to the territorial sea of that State determined by that State in accordance with international law and extending not more than 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of its territorial sea is measured;

(b) to preventive measures, wherever taken, to prevent or minimize such damage.

⁵ Article XI

1. The provisions of this Convention shall not apply to warships or other ships owned or operated by a State and used, for the time being, only on government non-commercial service.

2. With respect to ships owned by a Contracting State and used for commercial purposes, each State shall be subject to suit in the jurisdictions set forth in Article IX and shall waive all defenses based on its status as a sovereign State.

⁶ Article III

1. Except as provided in paragraphs 2 and 3 of this Article, the owner of a ship at the time of an incident, or, where the incident consists of a series of occurrences, at the time of the first such occurrence, shall be liable for any pollution damage caused by the ship as a result of the incident.

ไม่ต้องรับผิด โดยการพิสูจน์ว่าการรั่วไหลเช่นว่านั้นเกิดจากเหตุใดเหตุหนึ่งดังที่กำหนดไว้ในข้อ 3.2 หรือ 3.3 ของอนุสัญญาดังนี้

เหตุยกเว้นความรับผิดของเจ้าของเรือ ตามข้อ 3.2⁷ ได้แก่ กรณีที่ความเสียหายนั้น

1) เป็นผลมาจากสงคราม การกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ สงครามกลางเมือง การจลาจล หรือปรากฏการณ์ธรรมชาติที่มีลักษณะพิเศษซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงและป้องกันได้

2) ทั้งหมดเกิดขึ้นจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำโดยจงใจที่จะให้เกิดความเสียหายของบุคคลที่สาม

3) ทั้งหมดเกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่อหรือการกระทำโดยมิชอบของรัฐหรือหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ดูแลหรือบำรุงรักษาประการหรือเครื่องช่วยการเดินเรืออื่นๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

หรือเป็นการอ้างเหตุยกเว้นความรับผิดของเจ้าของเรือ ตามข้อ 3.3⁸ ว่า ความเสียหายจากมลพิษ (ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน) เป็นผลมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายนั้น ทั้งนี้ ผู้ที่จะต้องรับผิดในกรณีดังกล่าวคือ “เจ้าของเรือ” และอนุสัญญาในข้อ 3.4⁹ ห้ามมิให้เรียกเอาค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลดังต่อไปนี้ เว้น

⁷ Article III

2. No liability for pollution damage shall attach to the owner if he proves that the damage:

- (a) resulted from an act of war, hostilities, civil war, insurrection or a natural phenomenon of an exceptional, inevitable and irresistible character, or
- (b) was wholly caused by an act or omission done with intent to cause damage by a third party, or
- (c) was wholly caused by the negligence or other wrongful act of any Government or other authority responsible for the maintenance of lights or other navigational aids in the exercise of that function.

⁸ Article III

3. If the owner proves that the pollution damage resulted wholly or partially either from an act or omission done with intent to cause damage by the person who suffered the damage or from the negligence of that person, the owner may be exonerated wholly or partially from his liability to such person.

⁹ Article III

4. No claim for compensation for pollution damage may be made against the owner otherwise than in accordance with this Convention. Subject to paragraph 5 of this Article, no claim for compensation for pollution damage under this Convention or otherwise may be made against:

- (a) the servants or agents of the owner or the members of the crew;

แต่บุคคลดังกล่าวได้กระทำหรืองดเว้นกระทำเป็นส่วนตัว โดยจงใจหรือละเลยไม่เอาใจใส่ทั้งที่รู้ว่าจะความเสียหายจากมลพิษนั้นอาจเกิดขึ้นได้ คือ

- (1) ลูกจ้าง ตัวแทนเจ้าของเรือ หรือคนประจำเรือ
- (2) ผู้นำร่องหรือบุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่คนประจำเรือแต่ทำงานให้บริการแก่เรือ
- (3) ผู้เช่าเรือ, ผู้จัดการเรือหรือผู้ประกอบการเดินเรือ
- (4) บุคคลใดๆ ซึ่งดำเนินการช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเลโดยความยินยอมของเจ้าของเรือภายใต้คำสั่งของหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจ
- (5) บุคคลใดๆ ซึ่งดำเนินการในมาตรการป้องกัน
- (6) ลูกจ้างหรือตัวแทนของบุคคลดังระบุใน (3) (4) และ (5)

แม้ความรับผิดของเจ้าของเรือจะเป็นไปอย่างเคร่งครัด แต่เจ้าของเรือมีสิทธิจำกัดความรับผิดของตนได้ตามขนาดของเรือ ต่อเหตุการณ์ครั้งหนึ่งได้ตามอนุสัญญาข้อ 5.1¹⁰ ไม่เกินจำนวนดังต่อไปนี้

(b) the pilot or any other person who, without being a member of the crew, performs services for the ship;

(c) any charterer (how so ever described, including a bareboat charterer), manager or operator of the ship;

(d) any person performing salvage operations with the consent of the owner or on the instructions of a competent public authority;

(e) any person taking preventive measures;

(f) all servants or agents of persons mentioned in subparagraphs (c), (d) and (e);

unless the damage resulted from their personal act or omission, committed with the intent to cause such damage, or recklessly and with knowledge that such damage would probably result.

¹⁰ Article V

1. The owner of a ship shall be entitled to limit his liability under this Convention in respect of any one incident to an aggregate amount calculated as follows:

(a) 4,510,000 units of account for a ship not exceeding 5,000 units of tonnage;

(b) for a ship with a tonnage in excess thereof, for each additional unit of tonnage, 631 units of account in addition to the amount mentioned in sub-paragraph (a);

provided, however, that this aggregate amount shall not in any event exceed 89,770,000 units of account.

- 4,510,000 SDR* สำหรับเรือที่มีขนาดไม่เกิน 5,000 ตันกรอส
- สำหรับเรือที่มีขนาดเกินกว่า 5,000 ตันกรอส ให้คิดเพิ่มอีกตันกรอสละ 631 SDR ทั้งนี้ ไม่เกิน 89,770,000 SDR ต่อหนึ่งเหตุการณ์

เพื่อประโยชน์ในการจำกัดความรับผิด อนุสัญญาข้อ 5.3¹¹ ได้กำหนดให้เจ้าของเรือสามารถวางเงินตามจำนวนที่ตนสามารถจำกัดความรับผิดได้ โดยตั้งเป็นกองทุนต่อศาลที่มีเขตอำนาจในรัฐภาคีของตน และให้ศาลนั้นมีอำนาจในการพิจารณาข้อเรียกร้องต่างๆ และการแบ่งสรรเงินดังกล่าวให้แก่ผู้เสียหายตามส่วนแห่งสิทธิซึ่งได้พิสูจน์ในศาลแล้วตามข้อ 9.3¹² ซึ่งในการตั้งกองทุนนั้นสามารถวางเป็นเงินฝาก หรือหนังสือค้ำประกันของธนาคาร หรือหลักประกันอื่นๆ ซึ่งรองรับโดยกฎหมายของประเทศภาคีนั้น ๆ และหากเจ้าของเรือได้จัดตั้งกองทุนเพื่อจำกัดความรับผิดในกรณีดังกล่าวแล้ว ห้ามมิให้เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยการบังคับเอาแก่ทรัพย์สินอื่นของเจ้าของเรือและศาลจะต้องปล่อยเรือหรือทรัพย์สินอื่นใดที่ได้กักหรือยึดไว้เพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ค่าสินไหมทดแทน¹³

* Special Drawing Rights (SDRs) คือ สิทธิถอนเงินพิเศษ ซึ่งเป็นสินทรัพย์ประเภทหนึ่งที่ทำหน้าที่เสมือนเงินทุนสำรองระหว่างประเทศที่ IMF กำหนดขึ้น ปัจจุบัน 1 SDR = 1.90 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือประมาณ 47.37 บาท (ข้อมูล ณ วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2560)

¹¹ Article V

3. For the purpose of availing himself of the benefit of limitation provided for in paragraph 1 of this Article the owner shall constitute a fund for the total sum representing the limit of his liability with the Court or other competent authority of any one of the Contracting States in which action is brought under Article IX or, if no action is brought, with any Court or other competent authority in any one of the Contracting States in which an action can be brought under Article IX. The fund can be constituted either by depositing the sum or by producing a bank guarantee or other guarantee, acceptable under the legislation of the Contracting State where the fund is constituted, and considered to be adequate by the Court or other competent authority.

¹² Article IX

3. After the fund has been constituted in accordance with Article V the Courts of the State in which the fund is constituted shall be exclusively competent to determine all matters relating to the apportionment and distribution of the fund.

¹³ Article VI

1. Where the owner, after an incident, has constituted a fund in accordance with Article V, and is entitled to limit his liability,

(a) no person having a claim for pollution damage arising out of that incident shall be entitled to exercise any right against any other assets of the owner in respect of such claim;

อย่างไรก็ตาม เจ้าของเรืออาจสิ้นสิทธิในการจำกัดความรับผิดได้หากปรากฏว่า ความเสียหายนั้น เกิดขึ้นจากการกระทำหรือดเว้นกระทำโดยจงใจหรือละเลยไม่เอาใจใส่ทั้งที่รู้ว่าความเสียหายเช่นนั้นอาจเกิดขึ้นได้¹⁴

ความเสียหายที่ได้รับการชดเชยเยียวยา

ตามอนุสัญญาข้อ 3.1 ได้กำหนดเพียงให้เจ้าของเรือต้องรับผิดในความเสียหายจากมลพิษที่เกิดขึ้นเนื่องจากเหตุการณ์นั้น (any pollution damage caused by the ship as a result of the incident) ซึ่งในบทนิยามศัพท์ของ “ความเสียหายจากมลพิษ” (pollution damage) ในอนุสัญญาข้อ 1 (6)¹⁵ นั้น ได้นิยามความเสียหายดังกล่าวว่า หมายถึง

(ก) ความเสียหายอย่างใดๆ อันเกิดขึ้นนอกตัวเรือ อันเนื่องมาจากการรั่วไหลหรือการปล่อยน้ำมันจากเรือ รวมถึงค่าชดเชยความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และการสูญเสียผลประโยชน์จากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ค่าชดเชยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมให้จำกัดเพียงค่าใช้จ่ายสำหรับมาตรการที่สมเหตุสมผลที่ได้ดำเนินการไปแล้ว หรือกำลังจะดำเนินการต่อไปเพื่อให้สิ่งแวดล้อมที่สูญเสียไปกลับคืนสู่สภาพเดิม และ

(ข) ค่าใช้จ่ายสำหรับมาตรการในการป้องกันและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้มาตรการป้องกันนั้น

(b) the Court or other competent authority of any Contracting State shall order the release of any ship or other property belonging to the owner which has been arrested in respect of a claim for pollution damage arising out of that incident, and shall similarly release any bail or other security furnished to avoid such arrest.

¹⁴ Article V

2. The owner shall not be entitled to limit his liability under this Convention if it is proved that the pollution damage resulted from his personal act or omission, committed with the intent to cause such damage, or recklessly and with knowledge that such damage would probably result.

¹⁵ Article I

For the purposes of this Convention:

6. “Pollution damage” means:

(a) loss or damage caused outside the ship by contamination resulting from the escape or discharge of oil from the ship, wherever such escape or discharge may occur, provided that compensation for impairment of the environment other than loss of profit from such impairment shall be limited to costs of reasonable measures of reinstatement actually undertaken or to be undertaken;

(b) the costs of preventive measures and further loss or damage caused by preventive measures.

ดังนั้น ประเภทของความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงอาจเป็นความเสียหายต่อร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคล หรือเป็นความเสียหายทางเศรษฐกิจ แล้วแต่กรณี ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ค่าใช้จ่ายในการใช้มาตรการป้องกันนี้จะต้องเป็นมาตรการที่ใช้ภายหลังที่มีการรั่วไหลเกิดขึ้นแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการใช้มาตรการดังกล่าวโดยหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจ หรือโดยผู้เสียหายเป็นผู้ใช้เพื่อบรรเทาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับตนหรือโดยเจ้าของเรือเองก็ตาม ทั้งนี้ อนุสัญญาดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงค่าเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ แต่ครอบคลุมเพียงค่าใช้จ่ายอย่างใด ๆ ที่เสียไปเพื่อการฟื้นฟูทรัพยากรเท่านั้น เช่น ค่าทำความสะอาด (clean up) หรือค่าใช้จ่ายของมาตรการในการฟื้นฟู (measures of restoration)¹⁶ สำหรับความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยแท้ (pure economic loss) เช่น การขาดรายได้ นั้น ผู้เสียหายจะต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงเหตุเชื่อมโยงระหว่างความเสียหายที่ได้รับกับการเกิดน้ำมันรั่วที่มีความสัมพันธ์กัน (causation) ประกอบกับผู้เสียหายต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้ใช้มาตรการที่สมเหตุสมผลในการที่จะบรรเทาความเสียหายที่อาจได้รับแล้ว เนื่องจากการพิจารณาความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยแท้ เช่น ค่าขาดรายได้ หรือค่าสูญเสียกำไรจะต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ ที่อาจส่งผลต่อความเสียหายเช่นว่านั้นแม้ในกรณีที่ไม่ใช่เหตุการณ์น้ำมันรั่วเกิดขึ้นด้วย เช่น ปัจจัยอันเกิดจากสภาพเศรษฐกิจ สภาพภูมิอากาศ หรือการแปรผันทางธรรมชาติเช่นการวางไข่ของปลา ก็อาจส่งผลต่อจำนวนปลาที่ชาวประมงจะจับได้ด้วย ซึ่งในการประเมินมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจนี้อาจจะต้องอาศัยความรู้จากผู้เชี่ยวชาญและความร่วมมือจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้การคำนวณที่ใกล้เคียงกับความเสียหายที่ได้รับจริงมากที่สุด¹⁷ อย่างไรก็ตามในการยื่นข้อเรียกร้องเพื่อรับการชดเชยภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ที่แสดงถึงความเสียหายด้วย เช่น บันทึกรายละเอียดของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ณ เวลานั้น หรืออาจเป็นรูปถ่ายสภาพของทรัพย์สินเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างช่วงก่อนเกิดเหตุและช่วงหลังเกิดเหตุ และหากเป็นกรณีความเสียหายที่เกิดต่อทรัพย์สิน จะต้องคำนึงถึงอายุการใช้งานของทรัพย์สินดังกล่าวด้วย โดยดูระยะเวลาการใช้งานได้จากใบเสร็จที่ซื้อทรัพย์สินเหล่านั้นมา เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้เสียหายจะต้องดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

¹⁶ R.Bhanu Krishna Kiran, "Liability and compensation for oil pollution damage: An examination of IMO Convention," *NUJS Law review*.399 (October-December 2010): 404.

¹⁷ ITOF, Preparation and submission of claims from oil pollution [Online], 7 Nov 2016. Available from <http://www.itopf.com/fileadmin/data/Documents/TIPS%20TAPS/TIP15PreparationandSubmissionofClaimsfromOilPollution.pdf>

ภายในอายุความตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาข้อ 8¹⁸ กล่าวคือ ภายใน 3 ปีนับแต่วันที่ความเสียหายเกิดขึ้น และต้องไม่เกิน 6 ปีนับแต่วันที่เกิดเหตุน้ำมันรั่วไหล มิเช่นนั้นผู้เสียหายย่อมสิ้นสิทธิในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายใต้อนุสัญญานี้

3.1.1.2 อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1992 หรือ FUND Convention)

เนื่องจากความรับผิดชอบของเจ้าของเรือตาม CLC เป็นไปอย่างจำกัด จึงทำให้อาจไม่เพียงพอต่อการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้นเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยเยียวยาเต็มตามสิทธิที่ได้พิสูจน์ในศาลแล้วในกรณีที่การชดเชยเยียวยาจากเจ้าของเรือตาม CLC ไม่เพียงพอ และเพื่อบรรเทาภาระทางการเงินของเจ้าของเรือ ในการประชุมที่กรุงบรัสเซลในปี ค.ศ.1969 จึงได้มีการพิจารณาและมีข้อเสนอให้มีการประนีประนอม โดยจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศขึ้นเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน โดยเสนอให้องค์กรทั้ง 3 ฝ่าย ร่วมกันตั้งคณะกรรมการกฎหมายเพื่อยกร่างอนุสัญญาดังกล่าว จนในที่สุดเกิดเป็น “อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1971” (International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1971) ได้มีการลงนามเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ. 1971 และมีผลใช้บังคับในวันที่ 17 ตุลาคม ค.ศ. 1978 อย่างไรก็ตามได้มีการแก้ไขอนุสัญญาฉบับนี้เรื่อยมา จนกระทั่งมีพิธีสาร ค.ศ. 1992 (Protocol 1992) ได้แก้ไขเงื่อนไขการใช้บังคับและเพิ่มเติมจำนวนเงินจำกัดความรับผิด และเป็นการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (IOPC Fund) ขึ้น เมื่อกองทุน 1992 มีสมาชิกเพิ่มมากขึ้น กองทุน 1971 จึงได้สิ้นผลไปในที่สุด FUND Convention ฉบับปี

¹⁸ Article VIII

Rights of compensation under this Convention shall be extinguished unless an action is brought there under within three years from the date when the damage occurred. However, in no case shall an action be brought after six years from the date of the incident which caused the damage. Where this incident consists of a series of occurrences, the six years' period shall run from the date of the first such occurrence.

* ซึ่งทั้ง 3 องค์กรนี้ได้แก่ International Maritime Organization (IMO), Oil Companies International Maritime Forum (OCIMF) และ Committee Maritime International (CMI)

ค.ศ. 1992 จึงกลายเป็นอนุสัญญาฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน¹⁹ โดยวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศนี้ ก็เพื่อบรรเทาภาระทางการเงินของเจ้าของเรือที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตาม CLC โดยการเรียกเก็บเงินจากผู้มีส่วนได้เสียในสินค้าน้ำมันสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศดังกล่าว ผ่านการเก็บค่าธรรมเนียมจากองค์กรหรือหน่วยงานในประเทศสมาชิก ที่เรียกเก็บจากผู้รับน้ำมันผ่านการขนส่งทางทะเล ซึ่งมีอัตราค่าธรรมเนียมตามปริมาณและชนิดของน้ำมัน²⁰ โดยกองทุนจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่มีความเสียหายจากมลพิษน้ำมันเกิดขึ้นในรัฐภาคี ซึ่งหน้าที่ในการชดใช้เงินตามกองทุนจะไม่ได้ขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบตามกฎหมายละเมิด แต่จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ทางกองทุนเป็นผู้กำหนดเอง

ขอบเขตการใช้บังคับของอนุสัญญานี้ระบุอยู่ใน ข้อ 3 โดยจะใช้บังคับกับกรณีความเสียหายจากมลพิษน้ำมันรวมถึงมาตรการใดๆ ที่ใช้ในการป้องกันและบรรเทาความเสียหายเช่นว่านั้น ซึ่งได้เกิดขึ้นในอาณาเขตปกครอง หรือทะเลอาณาเขตของประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญานี้ โดยรวมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ หรือพื้นที่ที่มีลักษณะเดียวกันของแต่ละรัฐภาคี²¹ อนุสัญญาฉบับนี้จะครอบคลุมเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการรั่วไหลหรือการปล่อยน้ำมันที่มีลักษณะคงตัว (persistent oil) จากเรือเดินทะเลที่ใช้เพื่อขนถ่ายน้ำมันในลักษณะอย่างสินค้า สำหรับบุคคลที่จะได้รับการชดใช้เยียวยาจากกองทุนนี้ คือ บุคคลที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือแม้แต่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนก็ตาม เช่นเดียวกับคำนิยาม “บุคคล” ที่กำหนดไว้ใน CLC ทั้งนี้ สำหรับค่าชดเชยความเสียหายจากการทำให้สิ่งแวดล้อมเสียไปนั้น ให้จำกัดเพียงค่าใช้จ่าย

¹⁹ ไผทชิต เอกจริยกร, เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ. ... หน้า 17.

²⁰ ดร.พรสุข จงประสิทธิ์ และคนอื่นๆ, คู่มือการเรียกร้องค่าเสียหายเนื่องจกน้ำมัน (กรุงเทพฯ: สำนักจัดการคุณภาพน้ำ กรมควบคุมมลพิษ, 2548). หน้า 5.

²¹ Article 3 This Convention shall apply exclusively:

(a) to pollution damage caused:

(i) in the territory, including the territorial sea, of a Contracting State, and

(ii) in the exclusive economic zone of a Contracting State, established in accordance with international law, or, if a Contracting State has not established such a zone, in an area beyond and adjacent to the territorial sea of that State determined by that State in accordance with international law and extending not more than 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of its territorial sea is measured;

(b) to preventive measures, wherever taken, to prevent or minimize such damage.

สำหรับมาตรการที่สมเหตุสมผลที่ได้ดำเนินการไปแล้ว หรือกำลังจะดำเนินการต่อไปเพื่อให้สิ่งแวดล้อมที่สูญเสียไปกลับคืนสู่สภาพเดิม

ในอนุสัญญาข้อ 12 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเก็บเงินสะสมเข้ากองทุนจากผู้รับน้ำมันจากการขนส่งทางทะเลในท่าเรือหรือจุดรับส่งน้ำมันปลายทางในอาณาเขตของรัฐ (Terminal Installation)* เพื่อให้ทราบถึงปริมาณของน้ำมันที่นำเข้ามาในแต่ละปี สำหรับประเภทของน้ำมันที่จะต้องมีการเรียกเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนนั้น (Contributing Oil) ได้กำหนดค่านิยมไว้ในอนุสัญญาข้อ 1.3 ซึ่งหมายถึง น้ำมันดิบและน้ำมันเชื้อเพลิง²² แม้ภายหลังน้ำมันจะถูกส่งต่อไปยังท่าเรือหรือจุดรับส่งปลายทางในรัฐอื่นที่ไม่ภาคีอนุสัญญาก็ตาม หากบุคคลดังกล่าวได้รับน้ำมันเกินกว่า 150,000 ตันในแต่ละปี จะต้องจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนรายปีตามที่กองทุนฯ กำหนด เมื่อรัฐใดเข้าเป็นภาคี FUND Convention แล้ว รัฐภาคีมีหน้าที่จะต้องแจ้งรายชื่อและเก็บเงินรายปีจากบุคคลซึ่งมีหน้าที่ต้องจ่ายให้แก่กองทุนฯ แต่รัฐภาคีไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบดังกล่าว²³

* จุดรับส่งน้ำมันปลายทาง (Terminal Installation) หมายถึง สถานที่ใดๆ ที่ใช้สำหรับเก็บน้ำมันไว้ในถังซึ่งสามารถรับน้ำมันจากการขนส่งทางน้ำได้ และรวมถึงอุปกรณ์อำนวยความสะดวกใดๆ ที่ตั้งอยู่นอกชายฝั่งและสามารถส่งน้ำมันมายังสถานที่นั้นได้

²² Article 1

“Contributing Oil” means crude oil and fuel oil as defined in sub-paragraphs (a) and (b) below:

(a) “Crude Oil” means any liquid hydrocarbon mixture occurring naturally in the earth whether or not treated to render it suitable for transportation. It also includes crude oils from which certain distillate fractions have been removed (sometimes referred to as “topped crudes”) or to which certain distillate fractions have been added (sometimes referred to as “spiked” or “reconstituted” crudes).

(b) “Fuel Oil” means heavy distillates or residues from crude oil or blends of such materials intended for use as a fuel for the production of heat or power of a quality equivalent to the “American Society for Testing and Materials’ Specification for Number Four Fuel Oil (Designation D 396-69)”, or heavier.

²³ Article 12

1. With a view to assessing the amount of annual contributions due, if any, and taking account of the necessity to maintain sufficient liquid funds, the Assembly shall for each calendar year make an estimate in the form of a budget of:

(i) Expenditure

(a) costs and expenses of the administration of the Fund in the relevant year and any deficit from operations in preceding years;

(b) payments to be made by the Fund in the relevant year for the satisfaction of claims against the Fund due under Article 4, including repayment on loans previously taken by the Fund for the satisfaction of such

การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของกองทุน

ตามอนุสัญญาข้อ 4.1²⁴ กำหนดให้กองทุนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษ ในกรณีดังต่อไปนี้

claims, to the extent that the aggregate amount of such claims in respect of any one incident does not exceed four million units of account;

(c) payments to be made by the Fund in the relevant year for the satisfaction of claims against the Fund due under Article 4, including repayments on loans previously taken by the Fund for the satisfaction of such claims, to the extent that the aggregate amount of such claims in respect of any one incident is in excess of four million units of account;

(ii) Income

(a) surplus funds from operations in preceding years, including any interest;

(b) annual contributions, if required to balance the budget;

(c) any other income.

2. The Assembly shall decide the total amount of contributions to be levied. On the basis of that decision, the Director shall, in respect of each Contracting State, calculate for each person referred to in Article 10 the amount of his annual contribution:

(a) in so far as the contribution is for the satisfaction of payments referred to in paragraph 1(i)(a) and (b) on the basis of a fixed sum for each ton of contributing oil received in the relevant State by such persons during the preceding calendar year; and

(b) in so far as the contribution is for the satisfaction of payments referred to in paragraph 1(i)(c) of this Article on the basis of a fixed sum for each ton of contributing oil received by such person during the calendar year preceding that in which the incident in question occurred, provided that State was a Party to this Convention at the date of the incident.

3. The sums referred to in paragraph 2 above shall be arrived at by dividing the relevant total amount of contributions required by the total amount of contributing oil received in all Contracting States in the relevant year.

4. The annual contribution shall be due on the date to be laid down in the Internal Regulations of the Fund. The Assembly may decide on a different date of payment.

5. The Assembly may decide, under conditions to be laid down in the Financial Regulations of the Fund, to make transfers between funds received in accordance with Article 12.2(a) and funds received in accordance with Article 12.2(b).

²⁴ Article 4

1. For the purpose of fulfilling its function under Article 2, paragraph 1(a), the Fund shall pay compensation to any person suffering pollution damage if such person has been unable to obtain full and adequate compensation for the damage under the terms of the 1992 Liability Convention,

(a) because no liability for the damage arises under the 1992 Liability Convention;

ก. กรณีที่เจ้าของเรือไม่ต้องรับผิดชอบตาม CLC เนื่องจากเจ้าของเรือสามารถอ้างช้อยกเว้นได้ตาม CLC กล่าวคือ เจ้าของเรือได้รับยกเว้นความรับผิดชอบภายใต้ CLC เนื่องจากความเสียหายเกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติร้ายแรงซึ่งมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือความเสียหายเกิดจากการกระทำโดยเจตนาของบุคคลที่สามหรือการละเลยในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องรับผิดชอบในการดูแลรักษาไฟนำทางหรือเครื่องช่วยเหลือในการเดินเรือเป็นต้น หรือ

ข. สถานภาพของเจ้าของเรือไม่มีความสามารถทางการเงินในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนทั้งหมดได้เต็มจำนวนตามข้อกำหนดใน CLC และผู้รับประกันภัยไม่สามารถจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายได้เพียงพอเนื่องจากวงเงินค่าชดเชยไม่เพียงพอ หรือ

ค. ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าเกินกว่าขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าของเรือภายใต้ CLC อย่างไรก็ตาม ได้มีการกำหนดช้อยกเว้นในกรณีที่กองทุนไม่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามข้อ 4.2 และ ข้อ 4.3 แห่งอนุสัญญา²⁵ ดังนี้

(b) because the owner liable for the damage under the 1992 Liability Convention is financially incapable of meeting his obligations in full and any financial security that may be provided under Article VII of that Convention does not cover or is insufficient to satisfy the claims for compensation for the damage; an owner being treated as financially incapable of meeting his obligations and a financial security being treated as insufficient if the person suffering the damage has been unable to obtain full satisfaction of the amount of compensation due under the 1992 Liability Convention after having taken all reasonable steps to pursue the legal remedies available to him;

(c) because the damage exceeds the owner's liability under the 1992 Liability Convention as limited pursuant to Article V, paragraph 1, of that Convention or under the terms of any other international Convention in force or open for signature, ratification or accession at the date of this Convention.

Expenses reasonably incurred or sacrifices reasonably made by the owner voluntarily to prevent or minimize pollution damage shall be treated as pollution damage for the purposes of this Article.

²⁵ Article 4

2. The Fund shall incur no obligation under the preceding paragraph if:

(a) it proves that the pollution damage resulted from an act of war, hostilities, civil war or insurrection or was caused by oil which has escaped or been discharged from a warship or other ship owned or operated by a State and used, at the time of the incident, only on Government non-commercial service; or

(b) the claimant cannot prove that the damage resulted from an incident involving one or more ships.

3. If the Fund proves that the pollution damage resulted wholly or partially either from an act or omission done with the intent to cause damage by the person who suffered the damage or from the negligence of that person, the Fund may be exonerated wholly or partially from its obligation to pay compensation to

- ก. ความเสียหายไม่ได้เกิดขึ้นในรัฐภาคีของ Fund Convention
- ข. ความเสียหายจากมลพิษเป็นผลมาจากสงครามการปฏิวัติรัฐประหาร สงครามกลางเมือง หรือการรั่วไหลของน้ำมันจากเรือรบ
- ค. ผู้เสียหายไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายเป็นผลมาจากเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับเรือลำใดลำหนึ่งหรือหลายลำตามประเภทของเรือที่กำหนดไว้ภายใต้ FUND Convention
- ง. ความเสียหายทั้งหมดหรือบางส่วน เกิดจากการกระทำ หรืองดเว้นกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้เสียหายนั่นเอง

สำหรับจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ทางกองทุนจ่ายให้จะมีจำนวนจำกัดต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นครั้งหนึ่งๆ ตามอนุสัญญาข้อ 4.4²⁶ กล่าวคือ มีจำนวนไม่เกิน 203 ล้าน SDR²⁷ ต่อการเกิดอุบัติเหตุครั้งหนึ่งๆ (โดยรวมกับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากมลพิษที่จ่ายไปจริงตาม CLC แล้ว) แต่ถ้าจำนวนน้ำมันที่รัฐภาคี 3 รัฐ ได้รับที่จำนวนมากกว่า 600 ล้านตันต่อปี จำนวนเงินจำกัดความรับผิดจะเพิ่มเป็น 300.74 ล้าน SDR

such person. The Fund shall in any event be exonerated to the extent that the shipowner may have been exonerated under Article III, paragraph 3, of the 1992 Liability Convention. However, there shall be no such exoneration of the Fund with regard to preventive measures.

²⁶ Article 4

4. (a) Except as otherwise provided in sub-paragraphs (b) and (c) of this paragraph, the aggregate amount of compensation payable by the Fund under this Article shall in respect of any one incident be limited, so that the total sum of that amount and the amount of compensation actually paid under the 1992 Liability Convention for pollution damage within the scope of application of this Convention as defined in Article 3 shall not exceed 203,000,000 units of account.

(b) Except as otherwise provided in sub-paragraph (c), the aggregate amount of compensation payable by the Fund under this Article for pollution damage resulting from a natural phenomenon of an exceptional, inevitable and irresistible character shall not exceed 203,000,000 units of account.

(c) The maximum amount of compensation referred to in sub-paragraphs (a) and (b) shall be 300,740,000 units of account with respect to any incident occurring during any period when there are three Parties to this Convention in respect of which the combined relevant quantity of contributing oil received by persons in the territories of such Parties, during the preceding calendar year, equalled or exceeded 600 million tons.

²⁷ Special Drawing Rights (SDRs) คือ สิทธิถอนเงินพิเศษ ซึ่งเป็นสินทรัพย์ประเภทหนึ่งที่ทำหน้าที่เสมือนเงินทุนสำรองระหว่างประเทศที่ IMF กำหนดขึ้น ปัจจุบัน 1 SDR = 1.91 ดอลลาร์สิงคโปร์ (ข้อมูล ณ วันที่ 17 กันยายน 2559)

ความเสียหายที่ได้รับการชดเชยเยียวยาตามกองทุน

ตามคู่มือการยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุน (IOPC Claim Manual) นั้น ได้แบ่งประเภทของความเสียหายออกเป็น 6 ประเภท ได้แก่

- ค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดและ การใช้มาตรการป้องกัน (clean-up and preventive measures) : เพื่อการป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น
- ความเสียหายต่อทรัพย์สิน (property damage) : ค่าใช้จ่ายอันสมเหตุสมผลในการทำความสะอาด ซ่อมแซม หรือการทดแทนทรัพย์สินซึ่งได้รับการปนเปื้อนจากน้ำมัน
- ความเสียหายสืบเนื่อง (consequential loss) หรือ ความเสียหายทางเศรษฐกิจ (economic loss) : ได้แก่ ความเสียหายในการประมง, การเลี้ยงสัตว์ทะเล ในค่าสูญเสียรายได้ของเจ้าของทรัพย์สินซึ่งได้รับการปนเปื้อนน้ำมัน เช่น ชาวประมงที่ต้องสูญเสียรายได้จากการไม่สามารถจับปลาได้เนื่องจาก เครื่องมือจับสัตว์น้ำได้รับการปนเปื้อนน้ำมัน
- ความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยแท้ (pure economic loss) : ได้แก่ ชาวประมงที่ไม่ได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สิน แต่ต้องขาดรายได้เนื่องจากจำนวนปลาลดลง หรือ เจ้าของโรงแรมที่ต้องสูญเสียรายได้จากการที่นักท่องเที่ยวลดลง
- ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม (environmental damage) : ค่าสินไหมทดแทนสำหรับการทำให้สภาพแวดล้อมเสียไป ซึ่งจำกัดเพียงค่าใช้จ่ายที่สมเหตุสมผลในการทำให้สภาพแวดล้อมฟื้นฟูสู่สภาพเดิม รวมถึงค่าใช้จ่ายสำหรับมาตรการในการป้องกันด้วย

ในการพิสูจน์ค่าเสียหายนั้น ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่า ตนเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจริง (actually suffered) ซึ่งความเสียหายที่ได้รับนั้นเนื่องมาจากการรั่วไหลของน้ำมัน โดยต้องพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (reasonably link) ให้เห็นว่าความเสียหายที่ได้รับนั้นมีความสัมพันธ์กันกับการเกิดน้ำมันรั่วไหลอย่างเพียงพอ และหากเป็นการเรียกค่าใช้จ่ายจากการใช้มาตรการต่างๆ จะต้องปรากฏว่ามาตรการดังกล่าวนั้นเป็นมาตรการที่สมเหตุสมผล (reasonably measures) และไม่เลื่อนลอย ทั้งนี้ ผู้เสียหายจะต้องแสดงให้เห็นถึงจำนวนความเสียหายที่ได้รับ พร้อมทั้งแสดงหลักฐานต่างๆ ที่ชัดเจนพอสมควร เช่น ใบเสร็จรับเงิน หลักฐานการเสียหาย รูปภาพของทรัพย์สิน ฯลฯ เพื่อพิสูจน์จำนวนค่าเสียหายดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ หากเป็นความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยแท้ (Pure Economic Loss) เช่น ชาวประมงเจ้าของเรือและเครื่องมือจับสัตว์น้ำซึ่ง

ไม่ได้รับการปนเปื้อน แต่ไม่สามารถทำการประมงได้เนื่องจากพื้นที่ประมงได้รับการปนเปื้อน หรือ เจ้าของโรงแรมหรือร้านอาหารหรือผู้ให้บริการการท่องเที่ยว ซึ่งต้องเสียรายได้เนื่องจากจำนวนลูกค้าที่ลดลง ผู้เสียหายเหล่านี้นอกจากจะต้องพิสูจน์ให้เข้าหลักเกณฑ์ในเบื้องต้นแล้ว จะต้องปรากฏว่า ความเสียหายที่ได้รับนั้นใกล้ชิดกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเพียงพอ (sufficiently close link of causation) โดยจะพิจารณาจากปัจจัยต่างๆ ดังนี้²⁸

- 1) ความสอดคล้องทางภูมิศาสตร์ระหว่างกิจกรรมของผู้เรียกร้องค่าเสียหายกับการปนเปื้อนที่เกิดขึ้น
- 2) ระดับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของผู้เรียกร้องที่มีต่อทรัพยากรที่ได้รับความเสียหาย
- 3) ทางเลือกหรือโอกาสทางธุรกิจอื่นของผู้เรียกร้องค่าเสียหาย
- 4) ขอบเขตของธุรกิจของผู้เรียกร้องที่ได้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในบริเวณที่ได้รับผลกระทบจากน้ำมันรั่วไหล

การยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุน

ในขั้นตอนการเรียกร้องค่าเสียหายจากกองทุนระหว่างประเทศ (IOPC Fund) นั้น ผู้เสียหายสามารถยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุนโดยการส่งข้อเรียกร้องและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังกองทุน เมื่อกองทุนได้รับข้อเรียกร้องแล้วจะประสานงานกับสมาคมผู้รับประกันภัย (P&I Club)²⁹ เพื่อเจรจาหาข้อยุติในการชดเชยค่าเสียหายโดยจะร่วมกันสอบสวนและประเมินความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งในบางกรณีผู้เสียหายสามารถยื่นข้อเรียกร้องผ่านทางสำนักงานท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้สำรวจความเสียหายที่เกิดขึ้นและรวบรวมข้อเรียกร้องส่งต่อไปยังทางกองทุนเพื่อพิจารณาได้ ทั้งนี้ ข้อเรียกร้องจะต้องมีความชัดเจนเพียงพอให้กองทุนสามารถประเมินค่าเสียหายได้ เช่น ชื่อและที่อยู่ของผู้เรียกร้อง ชื่อเรือที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ ชนิดหรือประเภทของความเสียหายจากมลพิษที่เกิดขึ้น และจำนวนค่าเสียหายที่เรียกร้อง พร้อมทั้งแนบเอกสารรับรอง เช่น ใบเสร็จรับเงิน รูปถ่าย หลักฐานการเสียหาย หรือเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนจำนวนค่าเสียหายที่เรียกร้องด้วย และเมื่อมีการยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุนแล้ว กองทุนจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สำรวจความเสียหายและที่ปรึกษาซึ่งมีความเชี่ยวชาญเพื่อตรวจสอบข้อเรียกร้องและจัดหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประเมินข้อเรียกร้อง ในกรณีที่

²⁸ ดร.พรสุข จงประสิทธิ์ และคนอื่นๆ, คู่มือการเรียกร้องค่าเสียหายเนื่องจากน้ำมัน, หน้า 28.

²⁹ P & I Club มีชื่อเรียกว่า Protection and Indemnity Club หรือ Mutual Insurance Association เป็นสมาคมผู้รับประกันภัย ซึ่งเกิดการที่เจ้าของเรือทั้งหลายมารวมกลุ่มกันเพื่อรับประกันภัยจากสมาชิกซึ่งเป็นเจ้าของเรือด้วยกัน

มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการประเมินเกิดขึ้น ผู้อำนวยการของกองทุนจะเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดเพื่อหาข้อยุติของค่าเสียหายภายในขอบอำนาจหน้าที่ที่กำหนด แต่หากข้อเรียกร้องอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ ข้อเรียกร้องดังกล่าวจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการของกองทุนซึ่งประกอบด้วยตัวแทนรัฐบาลของรัฐภาคีเพื่อหาข้อยุติดังกล่าว ทั้งนี้ หากเห็นว่าผู้เสียหายได้รับความเดือดร้อนทางการเงินเป็นอย่างมาก ผู้อำนวยการสามารถสั่งให้มีการจ่ายเงินชั่วคราว (interim loss) เป็นกรณีพิเศษก่อนที่จะหาข้อยุติได้ อย่างไรก็ตาม ผู้เสียหายมีสิทธิในการดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายภายใต้ FUND Convention ได้ภายในเวลา 3 ปี นับจากวันที่มีความเสียหายเกิดขึ้นและภายใน 6 ปี นับจากวันที่เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่ว หากผู้เสียหายไม่ดำเนินการเรียกร้องจากเจ้าของเรือหรือบริษัทรับประกันภัยของเรือที่ก่อเหตุภายในช่วงเวลาที่กำหนด จะทำให้เสียสิทธิในการได้รับการชดเชยความเสียหายภายใต้อนุสัญญาดังกล่าว³⁰ และเมื่อผู้เสียหายขอรับเงินจากกองทุนไปแล้วผู้เสียหายจะไม่สามารถดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวจากเจ้าของเรือได้อีก ทั้งนี้ ทางกองทุน IOPC ได้จัดทำคู่มือการยื่นข้อเรียกร้อง Claim Manual³¹ ซึ่งมีเนื้อหาที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียหายในการยื่นข้อเรียกร้องด้วยตนเอง ซึ่งในปัจจุบันกองทุนระหว่างประเทศได้จ่ายเงินเยียวยาในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไปกว่า 149 เหตุการณ์แล้ว³² ซึ่งผู้เขียนขอยกตัวอย่างเหตุการณ์น้ำมันรั่วซึ่งเกิดขึ้นในประเทศเกาหลี ดังนี้

เหตุการณ์ Hebei Spirit

เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 2007 ได้เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วครั้งสำคัญของประเทศเกาหลีคือเหตุการณ์เรือบรรทุกน้ำมันเหอเป่ย์สปิริต (Hebei Spirit) ชนกับเรือเครนของซัมซุงเฮฟวี่อินดัสตี ขณะที่กำลังทอดสมออยู่กลางทะเลห่างจากหาดมาลีโป เมืองแทฮัน ประมาณ 5 ไมล์ ส่งผลให้มีน้ำดิบประมาณ 10,900 ตันรั่วลงสู่ทะเลปนเปื้อนชายฝั่งด้านตะวันตกของประเทศเกาหลีเป็นบริเวณกว่า 200 กิโลเมตร ซึ่งเหตุการณ์ในครั้งนี้ได้รับการบันทึกว่าเป็นภัยพิบัติจากมลพิษน้ำมันครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์เกาหลี โดยรัฐบาลเกาหลีได้ประกาศให้พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเป็นเขตภัยพิบัติ

³⁰ ดร.พรสุข จงประสิทธิ์ และคนอื่นๆ, คู่มือการเรียกร้องค่าเสียหายเนื่องจากรั่วรั่ว, หน้า 14-18.

³¹ IMO, Claim Manual October 2016 Edition [Online], 5 November 2016. Available from http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublishations/IOPC_Funds_Claims_Manual_ENGLISH_WEB.pdf

³²IOPC FUND, Incident [Online], 5 November 2016. Available from <http://www.iopcfunds.org/incidents/incident-map/>

(National Disaster Zone) และประกาศห้ามมิให้จับปลาหรือทำประมงในเขตพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบ เพื่อปกป้องสุขภาพอนามัยของสาธารณชนหรือผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นจากการบริโภคอาหารทะเลซึ่งมีการปนเปื้อน ในส่วนของการทำความสะอาดและกำจัดคราบน้ำมันนั้นจะดำเนินการตามแผนฉุกเฉินแห่งชาติ (National Contingency Plan)³³ และศูนย์ควบคุมป้องกันภัยพิบัติแห่งชาติ (National Disaster Prevention Master)³⁴ โดยกระทรวงที่ดิน การขนส่ง และกิจการพาณิชย์นาวี (Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs) จะรับผิดชอบทั้งหมดสำหรับการตอบสนองต่อสถานการณ์มลพิษทางทะเลที่เกิดขึ้นในเขตน่านน้ำของประเทศเกาหลี โดยจะมีหน่วยพิทักษ์ชายฝั่งเกาหลี (Korea Coast Guard) เป็นฝ่ายควบคุมสั่งการในทุกกิจกรรมการกำจัดคราบน้ำมันในทะเล และรัฐบาลท้องถิ่น (Local government) จะรับผิดชอบควบคุมการทำความสะอาดบริเวณชายฝั่งในเขตของตน

สำหรับในขั้นตอนการดำเนินการทางกฎหมายนั้น เนื่องจากประเทศเกาหลีเป็นภาคีของ CLC 1992 และ Fund Convention 1992 (แต่ยังไม่เป็นภาคีของ Supplementary Fund ในขณะนั้น) การชดเชยเยียวยาจึงเป็นไปตามรูปแบบของการเยียวยาระหว่างประเทศ กล่าวคือ จะจำกัดความรับผิดชอบของเจ้าของเรือไว้ตามขนาดของเรือ³⁵ และความเสียหายในส่วนที่เกินจากจำนวนที่จำกัดจะจ่ายจากกองทุนระหว่างประเทศ (IOPC Fund) (ซึ่งไม่เกิน 203 ล้านSDR) ผู้ที่ได้รับความเสียหายจึงต้องยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุนพร้อมทั้งแสดงหลักฐานความเสียหาย เพื่อเข้ารับการประเมินโดยทีมผู้เชี่ยวชาญของกองทุน ซึ่งเบื้องต้นในสัปดาห์แรกของการเกิดเหตุน้ำมันรั่ว ทาง The Skuld Club³⁶ และกองทุนได้จัดตั้งศูนย์เหอเป่ย์สปิริต (Hebei Spirit Center) ขึ้นที่กรุงโซล เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การจัดการข้อเรียกร้อง มีการตั้งคณะกรรมการชดเชยเยียวยาและจ้างนักประเมินความเสียหายของท้องถิ่น, ทนายความ และที่ปรึกษาเท่าที่จำเป็นไว้ประจำศูนย์ ซึ่งศูนย์อำนวยความสะดวกนี้จะคอยให้บริการคำปรึกษาและเป็นกระบอกเสียงให้แก่รัฐบาลในการประชาสัมพันธ์และอธิบายขั้นตอนของการยื่นข้อเรียกร้อง

³³ รับผิดชอบโดยหน่วยพิทักษ์ชายฝั่งเกาหลี (Korea Coast Guard)

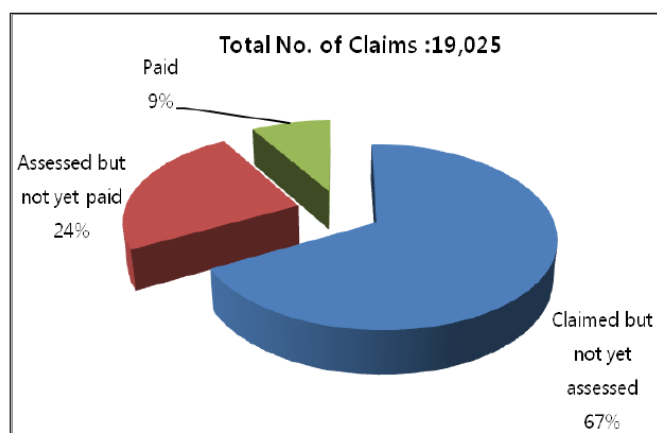
³⁴ รับผิดชอบและดำเนินการโดยกระทรวงการปกครองและการบริหารจัดการความปลอดภัย (Ministry of Government Administration and Safety Management)

³⁵ เนื่องจากเรือเหอเป่ย์มีขนาดระวาง 146,848 ตัน การจำกัดความรับผิดชอบตาม CLC จึงอยู่ที่ 89.77 ล้าน SDR

³⁶ Skuld P&I Club เป็น P&I Club แห่งแรกที่ก่อตั้งขึ้นในกลุ่มประเทศแอฟริกาใต้ (P&I Club เป็นการรวมตัวกันของเจ้าของเรือทั้งหลาย เพื่อคุ้มครองและชดเชยความเสียหายให้แก่เจ้าของเรือซึ่งเป็นสมาชิกของ P&I Club ในการประกันภัยทางทะเลภายใต้เงื่อนไขที่มีความเสี่ยงสูง หรือกรณีอื่นๆที่ไม่ได้ให้ความคุ้มครอง)

โดยการชดใช้เยียวยาจะแบ่งออกเป็น 2 หมวดหมู่หลัก คือ เป็นค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาด (clean up) และค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพ (livelihood compensation) ซึ่งการเยียวยาค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพนั้นจะแบ่งออกเป็น อาชีพประมงและอาชีพที่ไม่เกี่ยวข้องกับประมง ทั้งนี้การเยียวยาจะขึ้นอยู่กับแต่ละกรณีไป เช่น ฟาร์มหอยหรือประมงประเภทอื่นที่เป็นประมงพื้นบ้านมีแนวโน้มที่จะได้รับการชดใช้เยียวยาเนื่องจากพวกเขาจะมีอาชีพหลักในการดำรงชีวิต ส่วนธุรกิจการท่องเที่ยวและการโรงแรมนั้น สามารถอิงกับจำนวนรายได้ที่เขายื่นแบบแสดงภาษีประจำปีกับรัฐบาลได้³⁷

แต่อย่างไรก็ตามแม้ข้อเรียกร้องของผู้เสียหายจะได้รับการประเมินและยอมรับโดยกองทุนระหว่างประเทศ (IOPC Fund) แล้วก็ตาม แต่ก็อาจจะไม่ได้รับเงินเยียวยาจากกองทุน เนื่องจากกองทุนจะไม่จ่ายเงินเยียวยาเกินกว่าจำนวนที่ได้จำกัดไว้ต่อหนึ่งเหตุการณ์ ซึ่งปัญหาสำคัญของขั้นตอนการเรียกร้องเงินจากกองทุนนั้นคือ กระบวนการประเมินความเสียหายที่ล่าช้า จากงานวิจัยพบว่า ในระยะเวลากว่า 2 ปีนั้น มีข้อเรียกร้องที่ได้รับการประเมินเพียง 12,733 ราย จากจำนวนข้อเรียกร้องทั้งหมด 19,025 ราย³⁸ ตามแผนภาพที่ปรากฏด้านล่างนี้



รูปที่ 4 จำนวนข้อเรียกร้องความเสียหายจากมลพิษน้ำมันในประเทศเกาหลี

ที่มา: Uk Kim, *Oil spill compensation scheme from an oil tanker in Korea : a case study on the Hebei Spirit*, World Maritime University Dissertations, 2010

แม้จำนวนเงินที่จ่ายจากกองทุนระหว่างประเทศจะเป็นจำนวนขั้นสูงสุดแล้วแต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะชดเชยความเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้นได้ สมัชชาแห่งชาติ (National Assembly) จึง

³⁷ So-Min Cheong, "The role of government in disaster management : the case of the Hebei Spirit oil spill compensation," *Environment and Planning C : Government and Policy* 29, (2011): 1080

³⁸ Uk Kim, "Oil spill compensation scheme from an oil tanker in Korea : a case study on the Hebei Spirit," *World Maritime University Dissertations*, 2010, p.46.

ประกาศใช้กฎหมายพิเศษ (Special Law) ขึ้นในเดือนมีนาคม 2008 เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนเหยื่อจากเหตุการณ์น้ำมันรั่ว โดยกำหนดให้รัฐบาลจะต้องจ่ายเงินในส่วนที่เกินจากจำนวนเงินชดใช้เยียวยาภายใต้ CLC และ Fund Convention โดยผู้ได้รับความเสียหายจะได้รับชดใช้เงินเต็มตามจำนวนข้อเรียกร้องซึ่งเคยได้ผ่านการประเมินและรับรองโดยกองทุนแล้ว กฎหมายพิเศษนี้ถูกออกแบบมาเพื่อให้ขั้นตอนชดใช้เยียวยาเป็นไปด้วยความรวดเร็วโดยใช้มาตรการจ่ายเงินล่วงหน้าจากรัฐบาล (Advance payments) และการปล่อยเงินกู้ ซึ่งการให้กู้ยืมเงินจากรัฐบาลนี้จะสำรองไว้สำหรับผู้เสียหายซึ่งข้อเรียกร้องไม่ได้รับการประเมินภายใน 6 เดือน นับแต่ยื่นข้อเรียกร้องไปยังกองทุนสำหรับบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นพลเมืองของเมืองแทฮันจะได้รับวงเงินกู้ประมาณ 1,500,000 – 9,350,000 วอน โดยวงเงินในการปล่อยกู้จะขึ้นอยู่กับแต่ละประเภทอาชีพ เช่น ชาวประมงที่มีเรือประมงจะได้รับวงเงินกู้ประมาณ 6,900,000 วอน, ชาวประมงประเภทที่ไม่มีเรือ (ประมงพื้นบ้าน) จะได้รับวงเงินกู้ประมาณ 2,800,000 วอน, เจ้าของฟาร์มปลาประมาณ 6,000,000 วอน, เจ้าของภัตตาคารหรือร้านอาหารทะเลประมาณ 5,500,000 วอน และ เจ้าของโรงแรมหรือรีสอร์ทประเภทอื่นๆ จะได้รับวงเงินกู้ประมาณ 5,500,000 วอน ทั้งนี้ หากข้อเรียกร้องใดได้รับการประเมินจากกองทุน IOPC แล้ว สามารถยื่นขอรับเงินล่วงหน้าจากรัฐบาลก่อนได้³⁹

3.1.2 พิธีสารเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน

3.1.2.1 พิธีสารเพิ่มอนุสัญญาว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายอันเนื่องจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 ในการจัดตั้งกองทุนส่วนเสริม (Protocol of 2003 to the International Convention on the establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage 1992 หรือ Supplementary Fund Protocol)

พิธีสารเพิ่มเติม ค.ศ.2003 ฉบับนี้ได้รับการลงนามในวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ. 2003 โดยเป็นพิธีสารเพิ่มเติม Fund Convention 1992 เพื่อจัดตั้งกองทุนเสริม (Supplementary Fund) ขึ้นในการชดใช้เยียวยาความเสียหายเพิ่มเติมเป็นขั้นที่ 3 ซึ่งเป็นทางเลือกให้แก่รัฐภาคีของ Fund Convention ที่จะเลือกเข้าเป็นสมาชิกหรือไม่ก็ได้ และแม้จะไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกพิธีสารฉบับนี้ รัฐ

³⁹So-Min Cheong, "The role of government in disaster management : the case of the Hebei Spirit oil spill compensation," *Environment and Planning C : Government and Policy*: 1079-1080

ภาคีนั้นๆ ก็ยังคงเป็นสมาชิกรัฐภาคีของ Fund Convention อยู่ ซึ่งหากได้ให้สัตยาบันพิธีสารฉบับนี้ พิธีสารดังกล่าวจะมีผลเทียบเท่ากับอนุสัญญาทันที โดยกองทุนเสริมจะมีหลักการชดใช้เยียวยา เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ใน Fund Convention ซึ่งมีสำนักงานเลขานุการ (secretariat) บริหารโดย ผู้อำนวยการ (director) คนเดียวกัน กองทุนเสริมนี้จะเข้ามาชดใช้เยียวยาความเสียหายในส่วนที่เกิน จากความรับผิดชอบของกองทุนระหว่างประเทศ (IOPC Fund) แต่เมื่อรวมกับจำนวนเงินที่ชดใช้ภายใต้ กองทุนระหว่างประเทศ แล้วจะไม่เกิน 750 ล้าน SDR ต่อหนึ่งเหตุการณ์⁴⁰

ที่มาของพิธีสารฉบับนี้เกิดขึ้นเนื่องจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วจากเรือ Nakhodka ในประเทศ ญี่ปุ่น เมื่อปี ค.ศ. 1997 และเหตุการณ์เรือ Erika ในประเทศฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ. 1999 รวมทั้งเรือ Prestige ในประเทศสเปน เมื่อปี ค.ศ. 2002 ซึ่งได้สร้างความเสียหายเป็นจำนวนมหาศาลเกินจำนวน เงินจำกัดความรับผิดชอบตาม Fund Convention ทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาไม่เพียงพอ จึงมีการ เสนอเพิ่มจำนวนเงินให้มากขึ้น ด้วยการจัดตั้งกองทุนเสริมและก่อตั้งองค์กรขึ้นใหม่คือ International Oil Pollution Compensation Supplementary Fund 2003 (IOPC Fund 2003) โดยรัฐภาคี จะต้องเก็บจากบุคคลใดๆ ซึ่งรับน้ำมันที่ขนส่งทางทะเลในปริมาณ 150,000 ตันต่อปี อย่างไรก็ตาม การเรียกเก็บเงินสะสมเข้ากองทุนนี้จะแตกต่างจากกองทุนระหว่างประเทศ (IOPC Fund) กล่าวคือ ใน ทุกๆ 1 ปี รัฐภาคีจะถูกสันนิษฐานว่าได้รับน้ำมันอย่างน้อย 1 ล้านตัน ซึ่งเท่ากับว่ารัฐภาคีของพิธีสารนี้ จะต้องจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนเสริมทุกปี และจะมีบทบัญญัติในส่วนของ การ “capping” ซึ่ง กำหนดให้จำนวนเงินสุทธิที่รัฐภาคีต้องจ่ายเป็นเงินสะสมเข้ากองทุนในช่วงระยะเวลา 1 ปี จะไม่เกิน ร้อยละ 20 ของปริมาณน้ำมันที่ได้รับ โดยบัญญัติดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้จนกระทั่งปริมาณการรับ น้ำมันในรัฐภาคีทั้งหมดมีปริมาณถึง 1,000 ล้านตัน หรือภายในระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันที่พิธีสารนี้ มีผลใช้บังคับขึ้นอยู่กว่าวันใดมาถึงก่อน แม้ปัจจุบันจะมีประเทศที่ให้สัตยาบันถึง 31 ประเทศแล้ว แต่ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1978 – 2016 ยังไม่ปรากฏว่ามีการจ่ายเงินจากกองทุน Supplementary Fund ไป ในเหตุการณ์ใดเลย⁴¹

สำหรับนิยามของ “เรือ”, “บุคคล”, “เจ้าของ”, “ความเสียหายจากมลพิษ”, “มาตรการ ป้องกัน” และ “เหตุการณ์” จะมีความหมายเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ใน Fund Convention ส่วน

⁴⁰IMO, Claim Manual of International Oil Pollution Compensation Fund 1992 International Oil Pollution Compensation Fund, 2016), p.13

⁴¹ IOPC FUND, Incident [Online]

“ข้อเรียกร้องที่ได้รับการรับรอง” (Established claim) นั้นจะหมายถึง ข้อเรียกร้องซึ่งได้ยอมรับโดยกองทุนระหว่างประเทศ (IOPC Fund) หรือ ได้รับการรับรองโดยศาลซึ่งมีอำนาจผูกพันเหนือกองทุนดังกล่าว โดยไม่ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ใหม่อีก และจะได้รับเยียวยา ในกรณีที่จำนวนเงินที่ได้จำกัดไว้ใน Fund Convention ข้อ 4.4 นั้นไม่เพียงพอต่อการเยียวยาความเสียหาย⁴² ทั้งนี้หลักเกณฑ์การเยียวยาจากกองทุนเสริม (Supplementary Fund) จะเป็นไปตามที่กำหนดในข้อ 4.1⁴³ ซึ่งกำหนดว่ากองทุนเสริมนี้จะจ่ายเงินชดเชยเยียวยาให้แก่บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากมลพิษและไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาอย่างเพียงพอเต็มตามจำนวนข้อเรียกร้องที่ได้รับการรับรอง (established claim) ภายใต้เงื่อนไขของ Fund Convention เนื่องจากจำนวนความเสียหายนั้นเกินหรือจะเกินจำนวนจำกัดความรับผิดตามที่กำหนดไว้ในข้อ 4.4 ของ Fund Convention ต่อหนึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งจำนวนเงินชดเชยเยียวยาที่จะจ่ายจากกองทุนเสริมนี้จะจำกัดจำนวนต่อหนึ่งเหตุการณ์เช่นกัน โดยเมื่อคำนวณเงินเยียวยาทั้งหมดตาม CLC และ Fund Convention กับจำนวนเงินเยียวยาตามกองทุนเสริมนี้แล้วจะต้องไม่เกิน 750 ล้าน SDR⁴⁴ ต่อหนึ่งเหตุการณ์ ในกรณีที่ข้อเรียกร้องที่ยื่นต่อกองทุนเสริมนี้เกินกว่าจำนวนดังกล่าวข้างต้น การแบ่งส่วนการเยียวยาระหว่างข้อเรียกร้องที่ยื่นกับ จำนวนการเยียวยาที่จ่ายไปจริงให้แก่ผู้เสียหายภายใต้พิธีสารฉบับนี้แล้ว จะต้องเท่าเทียมกันสำหรับผู้เสียหายทุกคน⁴⁵

⁴² Article 1.8

“Established claim” means a claim which has been recognized by the 1992 Fund or been accepted as admissible by decision of a competent court binding upon the 1992 Fund not subject to ordinary forms of review and which would have been fully compensated if the limit set out in article 4, paragraph 4, of the 1992 Fund Convention had not been applied to that incident

⁴³ Article 4

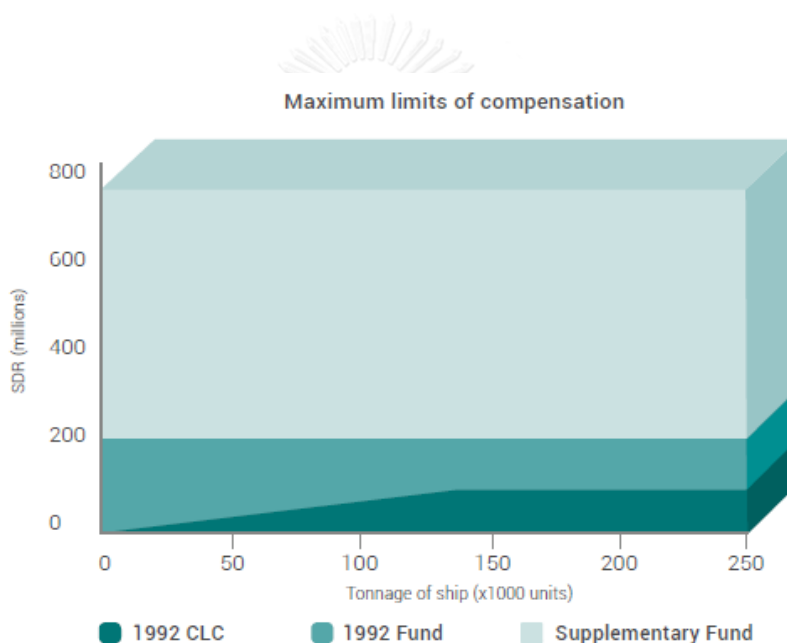
1. The Supplementary Fund shall pay compensation to any person suffering pollution damage if such person has been unable to obtain full and adequate compensation for an established claim for such damage under the terms of the 1992 Fund Convention, because the total damage exceeds, or there is a risk that it will exceed, the applicable limit of compensation laid down in article 4, paragraph 4, of the 1992 Fund Convention in respect of any one incident.

⁴⁴ Article 4

2. (a) The aggregate amount of compensation payable by the Supplementary Fund under this article shall in respect of any one incident be limited, so that the total sum of that amount together with the amount of compensation actually paid under the 1992 Liability Convention and the 1992 Fund Convention within the scope of application of this Protocol shall not exceed 750 million units of account.

⁴⁵ Article 4

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาอนุสัญญาทั้งสองฉบับและพิธีสารเพิ่มเติมดังกล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่ารูปแบบการชดเชยเยียวยาภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศจะแบ่งออกเป็น 3 ชั้น กล่าวคือในชั้นแรกจะเป็นการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าของเรือตามจำนวนที่จำกัดไว้ใน CLC แต่หากความเสียหายเกินกว่าจำนวนที่เจ้าของเรือจำกัดความรับผิดไว้ได้ การเยียวยาในชั้นที่สองจะเป็นการเยียวยาโดยกองทุนระหว่างประเทศ (IOPC Fund) ซึ่งจำกัดไว้ไม่เกิน 203 ล้าน SDR ตาม Fund Convention และหากการเยียวยาโดยกองทุนระหว่างประเทศ (IOPC Fund) ยังไม่เพียงพอการเยียวยาในชั้นสุดท้ายจะเป็นการจ่ายเงินจากกองทุนเสริม (Supplementary Fund) ตาม Supplementary Fund Protocol ซึ่งรวมแล้วไม่เกิน 750 ล้าน SDR ดังแผนภาพด้านล่างนี้



รูปที่ 5 จำนวนเงินชั้นสูงสุดที่ชดเชยเยียวยาในระหว่างประเทศ

ที่มา: IMO Claim Manual of International Oil Pollution Compensation Fund 1992 (edition 2013)

-
3. Where the amount of established claims against the Supplementary Fund exceeds the aggregate amount of compensation payable under paragraph 2, the amount available shall be distributed in such a manner that the proportion between any established claim and the amount of compensation actually recovered by the claimant under this Protocol shall be the same for all claimants.

3.1.3 องค์การและหน่วยงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

1) องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization)

องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ หรือ IMO ได้ก่อตั้งขึ้นตามอนุสัญญาก่อตั้ง IMO ซึ่งมีผลบังคับในเมื่อปี ค.ศ. 1958 โดยมีจุดประสงค์เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลต่างๆ ในแนวปฏิบัติและข้อบังคับของรัฐบาลต่างๆ ที่กระทบต่อการขนส่งในทางการค้าระหว่างประเทศ ส่งเสริมและรับรองมาตรฐานระดับสูงสุดสำหรับความปลอดภัยทางทะเลและประสิทธิภาพในการเดินเรือ รวมถึงการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากเรือ IMO มีอำนาจหน้าที่ทางด้านบริหารและด้านกฎหมายด้วย โดยโครงสร้างจะประกอบด้วยองค์กรหลัก 3 ส่วน คือ สมัชชา, คณะมนตรีและคณะกรรมการหลัก 5 ชุด ประกอบด้วย

- (1) คณะกรรมการความปลอดภัยในทะเล (Maritime Safety Committee)
- (2) คณะกรรมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล (Maritime Environment Protection Committee)
- (3) คณะกรรมการกฎหมาย (Legal Committee)
- (4) คณะกรรมการความร่วมมือด้านเทคนิค (Technical Cooperation Committee)
- (5) คณะกรรมการอำนวยความสะดวก (Facilitation Committee)*

ทั้งนี้ คณะกรรมการความปลอดภัยในทะเล เป็นองค์กรด้านเทคนิคสูงสุดของ IMO ประกอบด้วยสมาชิกทุกประเทศ มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเครื่องช่วยเดินเรือ การต่อสร้างเรือและอุปกรณ์ การประจำการคนประจำเรือที่ปลอดภัย กฎเกณฑ์สำหรับการป้องกันเรือโดนกัน การดำเนินการกับสินค้าอันตราย ข้อกำหนดและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับความปลอดภัยทางทะเล ข้อมูลอุทกศาสตร์ บันทึกการเดินทางและการเดินเรือ การสอบสวนภัยพิบัติ การกู้ภัย และการช่วยชีวิต และประเด็นอื่นๆ ที่อาจมีผลกระทบโดยตรงต่อความปลอดภัยทางทะเล รวมถึงเป็นกลไกในการทำหน้าที่ใดๆ ซึ่ง IMO ได้มอบหมายหรืออาจมอบหมายหรือภายใต้ตราสารระหว่างประเทศที่ IMO รับรอง รวมถึงความรับผิดชอบสำหรับการพิจารณาและเสนอข้อแนะนำและแนวปฏิบัติในเรื่องความปลอดภัยที่สมัชชารับรอง⁴⁶

* จัดตั้งเพิ่มเติมเมื่อ ค.ศ. 1991

⁴⁶ เอกสารเผยแพร่จาก กลุ่มงานองค์การระหว่างประเทศและสหประชาชาติ สำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ, องค์การทางทะเลระหว่างประเทศหรือ IMO (กุมภาพันธ์ 2553)

สำหรับคณะกรรมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจะมีบทบาทโดยตรงในการจัดทำ และแก้ไขเพิ่มเติมสนธิสัญญา ข้อบังคับและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการรักษา สิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยเฉพาะในส่วนการป้องกัน การลดและการควบคุมมลพิษทางทะเลจากเรือ รวมทั้งความรับผิดชอบในการก่อให้เกิดมลพิษแก่เรือ เช่น อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการเตรียม ความพร้อม การตอบสนองและความร่วมมือเกี่ยวกับมลพิษจากน้ำมัน ค.ศ. 1990 (International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation, 1990)

2) สมาคมเจ้าของเรือนานาชาติ (The International Tanker Owner Pollution Federation Limited หรือ ITOPF)

สมาคมเจ้าของเรือนานาชาติ ได้มีการจัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1968 ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ *Torrey Canyon* โดยเป็นองค์กรประเภทไม่แสวงหาผลกำไรที่ตั้งขึ้นในนามของเจ้าของเรือทั่วโลกเพื่อ สนับสนุนให้มีการตอบสนองต่อสถานการณ์รั่วไหลของน้ำมันหรือสารเคมีหรือสารอันตรายอื่น ได้อย่าง มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วยทีมงานนักวิทยาศาสตร์ที่มีคุณภาพซึ่งสามารถให้การสนับสนุนด้าน เทคนิคแก่เจ้าของเรือหรือผู้รับประกันภัยได้ตลอด 24 ชั่วโมง สมาคมเจ้าของเรือนานาชาติ (ITOPF) เป็นองค์กรอิสระในด้านการต่อสู้และรับมือกับเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันหรือสารเคมีสู่สิ่งแวดล้อม ทางทะเล มีเจ้าหน้าที่และทีมงานที่มีประสบการณ์ด้านเทคนิคสูง ซึ่งเคยมีประสบการณ์ในการจัดการ กับสถานการณ์ที่มีการรั่วไหลจากเรือมากกว่า 550 เหตุการณ์ และมากกว่า 95 ประเทศ ในเรื่อง การให้คำแนะนำเกี่ยวกับมาตรการในการทำความสะอาด คำแนะนำเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และผลกระทบทางเศรษฐกิจ รวมถึงการชดใช้เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายด้วย นอกจากนี้ สมาคมยังรับผิดชอบในส่วนของการจัดทำแผนฉุกเฉินและกิจกรรมฝึกซ้อมตามแผนการด้วย ซึ่งการ ชดใช้เยียวยาตามรูปแบบของอนุสัญญาระหว่างประเทศโดยความร่วมมือของ เจ้าของเรือ (หรือ P& Club) และกองทุนระหว่างประเทศ (IOPC Fund) ส่วนใหญ่จะเชิญให้ทีมงานผู้เชี่ยวชาญของ ITOPF ร่วมลงพื้นที่ที่มีการรั่วไหลเกิดขึ้นและปฏิบัติงานร่วมกัน บทบาทขององค์กรในเบื้องต้นคือ การให้ คำแนะนำและสนับสนุนแก่ผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการขจัดคราบน้ำมันในเหตุการณ์นั้นๆ โดยมุ่งให้บรรลุ ข้อตกลงร่วมกันในมาตรการการทำความสะอาดซึ่งจะขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงด้านเทคนิคในแต่ละ เหตุการณ์ไป เพื่อช่วยให้การทำความสะอาดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่จะสามารถเป็นไปได้และ

เพื่อบรรเทาความเสียหายให้เกิดขึ้นอย่างน้อยที่สุด และเมื่อจัดการกับเหตุการณ์รั่วไหลได้แล้ว ITOPF จะช่วยสนับสนุนการตกลงระงับข้อพิพาทด้วยความฉันทามติในการชดเชยเยียวยาความเสียหาย เช่น การจัดทำคู่มือการเรียกร้องค่าเสียหาย ตามแนวทางการเรียกร้องค่าเสียหายของกองทุนระหว่างประเทศ (IOPC Fund) ในแต่ละรัฐสมาชิก รวมถึงวิธีในการประเมินค่าเสียหายดังกล่าวด้วย แต่ทั้งนี้ อำนาจสุดท้ายในการตัดสินใจยอมรับข้อเรียกร้องและการตกลงในระดับที่เหมาะสมนั้น จะขึ้นอยู่กับ P&I Club และกองทุนระหว่างประเทศ (IOPC)⁴⁷

ภารกิจหลักของสมาคมเจ้าของเรือ (ITOPF) สามารถแบ่งได้เป็น 5 ภารกิจ ได้แก่

(1) การตอบสนองการรั่วไหล (Spill Response) : เตรียมความพร้อมตลอด 24 ชั่วโมง โดยจะปฏิบัติหน้าที่ในกรณีที่ของเจ้าของเรือหรือผู้รับประกันภัยร้องขอความช่วยเหลือ หรือเป็นกรณี ที่กองทุนระหว่างประเทศ (IOPC Fund) ขอความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคในการดำเนินการที่ เกี่ยวข้องก็ได้ ทั้งนี้ อาจเป็นภารกิจทางด้านการให้คำแนะนำเกี่ยวกับผลกระทบของน้ำมันที่รั่วไหล วิธี ที่เหมาะสมในการขจัดคราบน้ำมันในเหตุการณ์นั้นๆ การช่วยหาอุปกรณ์เครื่องมือในการกำจัดคราบน้ำมัน การสำรวจความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและการประมง ตลอดจนแนะนำเครื่องมือใน การบรรเทาความเสียหายและทางเลือกในการฟื้นฟูความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและความเสียหาย ทางเศรษฐกิจ

(2) วางแผนและให้คำแนะนำในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Contingency Planning and Advice) : ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลหรือเจ้าของกิจการในการจัดทำแผนฉุกเฉินหรือภารกิจอื่นๆ ที่ เกี่ยวข้องกับมลพิษทางทะเล

(3) การวิเคราะห์ข้อเรียกร้องและการประเมินความเสียหาย (Claim Analysis and Damage Assessment) : ที่เกิดขึ้นจากการรั่วไหล จะรวมถึงค่าทำความสะอาดและค่าเสียหายทาง เศรษฐกิจด้วย ซึ่งการประเมินค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อภาคการประมงโดยเฉพาะการเลี้ยงสัตว์ทะเลใน พื้นที่เฉพาะมักจะต้องอาศัยการวิเคราะห์ที่มีรายละเอียดซับซ้อน ต้องใช้ผู้ซึ่งมีความรู้ในเชิงลึกเกี่ยวกับ พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบและความรู้ในทางเศรษฐศาสตร์ของการประมงนั้นๆ บทบาทของ ITOPF จะ

⁴⁷ ITOPF, Oil Spill Compensation A guide to the international conventions on liability and

compensation for oil pollution damage [Online], 9 Nov 2016. Available from

<http://www.itopf.com/knowledge-resources/documents-guides/document/oil-spill-compensation-a-guide-to-the-international-conventions-on-liability-and-compensation-for/>

มุ่งเน้นความร่วมมือในการประเมินมูลค่าความเสียหายจากมลพิษเพื่อก่อให้เกิดการระงับข้อพิพาทฉันทมิตร ในการนี้สมาคมจะจัดเตรียมให้การสนับสนุนด้านเทคนิคทางวิทยาศาสตร์แก่ผู้เสียหายและผู้ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทน (เช่น สมาคมผู้รับประกันภัย (P&I Club) หรือ กองทุนระหว่างประเทศ (IOPC Fund) เป็นต้น) รวมถึงการสำรวจความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและหาแนวทางของมาตรการฟื้นฟูที่เหมาะสม

(4) ภารกิจด้านการฝึกอบรมและการศึกษา (Training & Education) : จัดการสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ที่ได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ในเหตุการณ์

(5) ด้านการให้บริการข้อมูล (Information Service) : โดยการจัดทำคู่มือต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับมลพิษจากเรือ เช่น คู่มือการสนองตอบการรั่วไหลของน้ำมันในทะเล, สถิติการรั่วของเรือต่างๆ และคู่มือการยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุนระหว่างประเทศ เป็นต้น

3.2 การชดใช้เยียวยาตามกฎหมายของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรป (European Union) เป็นองค์การระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นภายใต้สนธิสัญญา มาสทริชต์ (Treaty of Maastricht) โดยเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มประเทศที่มีแนวคิดและมีความพยายามในการใช้ทรัพยากรร่วมกันภายใต้สนธิสัญญาที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มระดับภูมิภาคที่ใหญ่และก้าวหน้าที่สุดในโลก เนื่องจากประเทศสมาชิกได้ร่วมกันจัดตั้งสถาบันต่างๆ ขึ้น และมอบอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้แก่สถาบันนั้น เพื่อให้มีการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลประโยชน์ร่วมกันได้ตามแบบประชาธิปไตยในระดับยุโรป โดยมี 3 สถาบันหลัก ได้แก่ คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the European Union) รัฐสภายุโรป (European Parliament) และ คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ซึ่งมีอำนาจและความสำคัญเท่าเทียมกันในกระบวนการตัดสินใจและออกกฎระเบียบ โดยคณะกรรมาธิการยุโรป (EC) เป็นผู้เสนอร่างกฎระเบียบหรือกฎหมาย และเป็นผู้นำกฎระเบียบไปปฏิบัติหลังจากที่ผ่านการรับรองจากคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปและรัฐสภายุโรปแล้ว และจะมีศาลยุติธรรมยุโรป (European Court of Justice) เป็นศาลสูงสุดพิจารณาประเด็นปัญหาที่อยู่ในขอบข่ายอำนาจของประชาคม สหภาพยุโรปได้ให้ความสำคัญแก่นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก สำหรับการบริหารทรัพยากรทางทะเลของสหภาพยุโรปนั้น ในยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรทะเลของยุโรป หรือ Marine Strategy Framework Directive ได้กำหนดให้ต้องมีการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเล การลดปริมาณของเสีย

จากมนุษย์ในทะเลที่จะกระทบต่อความสมดุลของระบบนิเวศทางทะเล แต่ก็จะต้องไม่กระทบต่อ ศักยภาพการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลที่ถูกกฎหมาย⁴⁸ โดยจะนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter pays principle) มาเป็นแนวปฏิบัติเพื่อให้ผู้ประกอบการให้ความสำคัญกับการป้องกัน ไม่ให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น การศึกษากรอบแนวคิดทางกฎหมายของประเทศสมาชิกใน สหภาพยุโรปจึงจะทำให้ตระหนักถึงความสำคัญของการป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษแก่สิ่งแวดล้อม เพื่อ รักษาไว้ให้มนุษย์สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกทั้งสิ้น 27 ประเทศ (ได้แก่ ออสเตรีย เบลเยียม บัลกาเรีย โครเอเชีย ไชปรัส สาธารณรัฐเชก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี แลตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลตา เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน สวีเดน)⁴⁹

3.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบและประเภทความเสียหายที่รับรอง

กฎหมายของสหภาพยุโรปสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ **ข้อบังคับ** (Regulation) ซึ่งเมื่อประกาศใช้แล้วจะมีผลบังคับใช้ทันทีในแต่ละประเทศสมาชิก โดยถือเป็น ข้อบังคับที่แต่ละประเทศจะต้องรับไปใช้ทั้งหมดโดยไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้ โดยจะกำหนดว่า ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการในเรื่องใดบ้าง ประเภทที่สองคือ **ระเบียบ** (Directive) จะเป็น กฎหมายที่กำหนดแนวปฏิบัติให้แต่ละประเทศสมาชิกนำไปปรับใช้ โดยจะกำหนดระยะเวลาให้ ประเทศสมาชิกดำเนินการประกาศใช้กฎหมายภายใน ทั้งนี้สามารถปรับปรุงข้อบทบางประการโดย คำนึงถึงข้อจำกัดให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของแต่ละประเทศ เท่าที่ไม่ขัดแย้งกับแนวทางเดิมที่ คณะกรรมาธิการยุโรปกำหนด ดังนั้นประเทศสมาชิกจะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างไรก็ได้ แต่ จะต้องได้บทสรุปที่เหมือนกัน ประเภทที่สามคือ **ข้อตัดสินใจ** (Decision) ซึ่งเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับองค์กร/สถาบัน/ประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งโดยตรงในเรื่องใดโดยเฉพาะ และเป็น เครื่องมือด้านการบริหารเพื่อดำเนินการตามกฎหมายของสหภาพยุโรปซึ่งเปรียบเสมือนคำสั่งศาลที่จะ ใช้บังคับแต่เฉพาะกับคู่กรณีเท่านั้น นอกจากนี้จะมีเอกสารทางกฎหมายที่เรียกว่า สมุดปกเขียว

⁴⁸ รศ.ดร.อรพรรณ ณ บางช้าง-ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์:โครงการเรียกค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง (กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2554). หน้า 5-2

⁴⁹ European Union, **EU member countries** [Online], 22 December 2016. Available from https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries_en

(Green paper) และสมุดปกขาว (White paper) ซึ่งสมุดปกเขียวจะเป็นเอกสารนโยบายที่ใช้เพื่อขอข้อคิดเห็นต่อสาธารณชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ส่วนสมุดปกขาวจะเป็นเอกสารที่เป็นร่างกฎหมายหรือข้อเสนอของคณะกรรมการยุโรปเกี่ยวกับการดำเนินการของประชาคมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง⁵⁰

3.2.1.1 กฎระเบียบของสหภาพยุโรป

1) กฎระเบียบว่าด้วยความปลอดภัยทางทะเลนอกชายฝั่ง (Offshore Safety Directive (2013/30/EU))

เป็นกฎระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นต่ำในการป้องกันการเกิดอุบัติเหตุการณ์ใหญ่ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในกิจการปิโตรเลียมนอกชายฝั่งในสหภาพยุโรป รวมถึงการตอบสนองในสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อมีเหตุการณ์รั่วไหลเกิดขึ้นเพื่อยับยั้งไม่ให้เกิดผลของอุบัติเหตุการณ์เหล่านั้นแพร่กระจาย⁵¹ โดยจะช่วยลดความเสี่ยงของการเกิดอุบัติเหตุการณ์ต่างๆ ขึ้น ได้แก่ การระเบิด ไฟไหม้ การสูญเสียการควบคุมบ่อน้ำมัน การปล่อยหรือการรั่วไหลของน้ำมัน แก๊ส หรือวัตถุอันตรายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถแบ่งโครงสร้างหลักในการสร้างมาตรการตามระเบียบฉบับนี้ได้เป็น 7 สาขาหลัก คือ 1) ด้านการป้องกันเหตุการณ์ใหญ่ๆ ที่อาจเกิดขึ้น 2) จัดเตรียมและดำเนินกิจการ 3) นโยบายในการป้องกัน 4) ด้านความโปร่งใสและเผยแพร่ข้อมูล 5) ด้านความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก 6) ด้านเตรียมการและตอบสนองตอบในกรณีฉุกเฉิน 7) ด้านผลกระทบข้ามพรมแดน

หลักทั่วไปในการบริหารจัดการความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในกิจการปิโตรเลียมนอกชายฝั่งจะกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องกำหนดให้ บริษัทผู้ดำเนินงาน (operator)⁵² มีมาตรการป้องกันที่เหมาะสมเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายอันเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการปิโตรเลียม โดย บริษัทผู้ดำเนินงานนี้จะไม่พ้นภาระความรับผิดชอบ แม้ความเสียหายนั้นจะเกิดจากการกระทำของบริษัทคู่สัญญา (Article 3) และแต่รัฐสมาชิกจะต้องเขียนแผนการรับมือในสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นไว้ด้วย (Article 14) ระเบียบฯ ฉบับ

⁵⁰ คณะผู้แทนไทยประจำประชาคมยุโรป, *ภูมิหลังสหภาพยุโรป* [ออนไลน์], 21 ธันวาคม 2552. แหล่งที่มา

http://www.thaieurope.net/ftp/EU_Factsheet.pdf

⁵¹ Article 1

1. This Directive establishes minimum requirements for preventing major accidents in offshore oil and gas operations and limiting the consequences of such accidents.

⁵² หมายถึงบริษัทที่เป็นผู้ดำเนินการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ในแปลงสัมปทานที่มีผู้ร่วมถือหุ้นอยู่ด้วยกันหลายบริษัท

นี้ได้กำหนดความรับผิดในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 7⁵³ ให้สมาชิกในแต่ละรัฐต้องรับประกันว่า ผู้ขออนุญาตประกอบกิจการนั้นมีศักยภาพทางการเงินเพียงพอที่จะป้องกันและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ไม่ว่าความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินกิจการนั้นจะเกิดขึ้นในนามของผู้รับใบอนุญาต (licensee) หรือผู้ดำเนินการ (operator) ก็ตาม

2) กฎระเบียบว่าด้วยความรับผิดทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Liability Directive (2004/35/EC))

กระบวนการร่างระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดทางสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างยาวนาน ตั้งแต่การจัดทำสมุดปกเขียวในปี ค.ศ. 1993 และการจัดทำสมุดปกขาวว่าด้วยความรับผิดทางสิ่งแวดล้อมของประชาคมยุโรป (White Paper on Environmental Liability) เพื่อสร้างหลักความรับผิดต่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมในปี ค.ศ. 2000 จนนำมาสู่การจัดทำระเบียบในท้ายที่สุดคือ “ระเบียบว่าด้วยความรับผิดทางสิ่งแวดล้อม” (Environmental Liability Directive) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 30 เมษายน ค.ศ. 2004 โดยแบ่งความรับผิดออกเป็นสองส่วน คือ ความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากกิจกรรมที่มีความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม (Dangerous activities) ซึ่งจะใช้หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (strict liability) และสำหรับส่วนที่สองจะเป็นความเสียหายที่เกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติที่คุ้มครองโดยกฎหมาย⁵⁴ อันเนื่องมาจากกิจกรรมที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าเป็นกิจกรรมที่อันตราย (non-dangerous activities) โดยใช้หลักความรับผิดในการกระทำของตน (fault liability) กล่าวคือ เป็นการกระทำโดยจงใจ หรือละเลย หรือไม่ได้เอาใจใส่ในการที่จะป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเท่าที่ควร⁵⁵ ซึ่งการฟ้องร้องเรียกค่าชดเชยใน

⁵³ Article 7

Without prejudice to the existing scope of liability relating to the prevention and remediation of environmental damage pursuant to Directive 2004/35/EC, Member States shall ensure that the licensee is financially liable for the prevention and remediation of environmental damage as defined in that Directive, caused by offshore oil and gas operations carried out by, or on behalf of, the licensee or the operator.

⁵⁴ หมายถึงกิจกรรมที่ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายสิ่งแวดล้อมของ European Commission (EC) และกิจกรรมที่เกี่ยวกับการปล่อยหรือระบบของเสียที่เป็นพิษลงไปในน้ำหรืออากาศ หรือการขนส่ง การเก็บรักษา และการทิ้ง รวมทั้งสารที่เป็นพิษเกี่ยวกับเทคโนโลยีชีวภาพ

⁵⁵ อรรถพรณ ฌ บางซ่าง และ อธิพล ศรีเสาวลักษณ์, โครงการศึกษาแนวทางการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจจากผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนกระบวนการยุติธรรม, หน้า 4-39.

สหภาพยุโรป ส่วนใหญ่เป็นการฟ้องร้องเมื่อเกิดความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สิน มีเพียงไม่กี่คดีที่เป็นการฟ้องร้องเกี่ยวกับผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง การประเมินมูลค่าความเสียหายส่วนใหญ่ใช้มูลค่าตลาดและต้นทุนการดำเนินการและไม่ได้ใช้เครื่องมือประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะเครื่องมือที่สลับซับซ้อน ซึ่งมีผู้ให้ความเห็นว่าอาจจะเป็นเพราะความกังวลเกี่ยวกับความแม่นยำของเครื่องมือและค่าใช้จ่ายในการประเมิน⁵⁶

ระบียบว่าด้วยความรับผิดทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Liability Directive) กำหนดให้ “ผู้ดำเนินการ” (operator)* ในกิจกรรมอันตราย (carrying out dangerous activity) ต้องรับผิดอย่างเคร่งครัดในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ในความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาตินั้น จะแบ่งความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติที่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ธรรมชาติ* , ความเสียหายต่อน้ำ และความเสียหายต่อดินซึ่งจะครอบคลุมถึงความหลากหลายทางชีวภาพและสารตกค้างในดินด้วย⁵⁷ ทั้งนี้ หลักความรับผิดอย่างเคร่งครัดจะจำกัดไว้เฉพาะการดำเนินการในกิจกรรมอันตรายตามรายการที่ระบุไว้ในภาคผนวกเท่านั้น (Annex III) หากไม่ใช่กิจกรรมที่ระบุไว้ในบัญชีภาคผนวกดังกล่าว ความรับผิดของผู้ดำเนินการจะเป็นความรับผิดตามหลัก fault liability อย่างไรก็ตาม ภายใต้หลักความรับผิดโดยเคร่งครัดนี้ ผู้ดำเนินการยังสามารถพิสูจน์ตามข้อยกเว้นความรับผิดได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดขึ้นเนื่องจาก การกระทำในสงครามหรือเกิดจากการเหตุการณ์ทางธรรมชาติซึ่งไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ หรือเกิดจากการกระทำของบุคคลที่สาม นอกจากนี้ระเบียบดังกล่าวยังมุ่งเน้นการป้องกันและการเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ กล่าวคือ แม้ในกรณีที่ยังไม่มีความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นแต่ถ้าใกล้จะเกิดขึ้น ผู้ดำเนินการจะต้องใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นโดยไม่ชักช้า

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-43.

* รวมถึงผู้มีอำนาจควบคุมด้วย

* โดยจะกำหนดพื้นที่คุ้มครองเรียกว่า Special Protected Area หรือ SPAs โดยจัดตั้งเป็นเครือข่ายของประเทศใน EC เรียกว่า Natural 2000

⁵⁷ อรรถพรณ ฌ บางซ่าง และ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, โครงการศึกษาแนวทางการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจจากผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนกระบวนการยุติธรรม, หน้า 4-40

และจะต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจโดยเร็วที่สุด⁵⁸ โดยผู้ดำเนินการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายดังกล่าวเอง⁵⁹

อย่างไรก็ตามประเภทของความเสียหายที่ได้รับการชดใช้เยียวยาในกรอบกฎหมายของสหภาพยุโรปนั้น แยกออกเป็นความเสียหายตามแบบดั้งเดิม (Traditional damage) และความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม (Environmental damage) ซึ่งในความเสียหายตามแบบดั้งเดิมนั้นจะแบ่งออกเป็น ความเสียหายต่อบุคคล หรือความเสียหายต่อทรัพย์สิน และในบางครั้งก็หมายความรวมถึง ความสูญเสียทางเศรษฐกิจด้วย (Economic loss) ซึ่งนิยามของความเสียหายเหล่านี้ยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายของแต่ละรัฐสมาชิก สำหรับเงื่อนไขของการชดใช้เยียวยาความเสียหายทางเศรษฐกิจนั้น จะขึ้นอยู่กับระดับความรุนแรงของความเสียหาย ซึ่งความเสียหายที่จะได้รับการชดใช้เยียวยานั้น จะต้องเป็นความเสียหายที่จัดอยู่ในระดับที่รุนแรง (significant) โดยมีแนวทางในการพิจารณาว่า ความเสียหายนั้นทำให้ประชากรสัตว์ในพื้นที่นั้นลดลงเป็นระยะยาว หรือทำให้ความหลากหลายของพันธุ์สัตว์ต่างๆ ในพื้นที่แห่งหนึ่งลดลงหรือทำให้ที่อยู่อาศัยของสัตว์ลดลงหรือไม่ หรือความเสียหายดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างหรือความสมดุลของที่อยู่อาศัย หรือทำให้ระบบนิเวศน์ไม่ยั่งยืนและเป็นผลกระทบต่อสัตว์ที่ต้องอยู่อาศัยในพื้นที่นั้นๆ หรือไม่⁶⁰ นอกจากนี้ สำหรับค่าใช้จ่ายของมาตรการต่างๆ ที่เสียไปนั้นจะต้องปรากฏว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่สมเหตุสมผลด้วย อย่างไรก็ตาม ความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลจึงอาจมีความเสียหายเกิดขึ้นได้ทั้ง 2 ประเภท ทั้งความเสียหายต่อบุคคลและความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากในกรณีที่เป็นความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องอยู่ในบังคับของ ระเบียบว่าด้วยความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Liability Directive) ด้วย

⁵⁸ Article 5

1. Where environmental damage has not yet occurred but there is an imminent threat of such damage occurring, the operator shall, without delay, take the necessary preventive measures.
2. Member States shall provide that, where appropriate, and in any case whenever an imminent threat of environmental damage is not dispelled despite the preventive measures taken by the operator, operators are to inform the competent authority of all relevant aspects of the situation, as soon as possible.

⁵⁹ Article 8

1. The operator shall bear the costs for the preventive and remedial actions taken pursuant to this Directive.

⁶⁰ อรรถพรณ ฒ บางช้าง และ อธิพล ศรีเสาวลักษณ์, โครงการศึกษาแนวทางการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจจากผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนกระบวนการยุติธรรม, หน้า 4-41.

3.2.1.2 กฎหมายภายในของประเทศสมาชิก

กฎระเบียบของของสหภาพยุโรปตั้งที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเพียงแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดในเรื่องต่างๆ ซึ่งประเทศสมาชิกจะต้องนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายภายในเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีแนวทางตามอนุสัญญาระหว่างประเทศที่จะต้องพิจารณาถึงด้วย เนื่องจากบางประเทศสมาชิกอาจเข้าเป็นภาคีของ CLC หรือ Fund Convention ดังนั้นในการบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายจากน้ำมันรั่วของภายในแต่ละประเทศจึงอาจต้องอยู่ในแนวทางอนุสัญญาดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม กฎหมายภายในของแต่ละประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปที่บังคับใช้กับการเรียกร้องค่าเสียหายแบบดั้งเดิม (traditional damage) อันเกิดจากมลพิษน้ำมันนอกชายฝั่งที่เกิดขึ้นในพื้นที่เขตเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Area) ที่เด่นชัดที่สุดนั้น ได้แก่ กฎหมายลักษณะละเมิด อันเป็นบทบัญญัติทั่วไป ซึ่งอาจคล้ายคลึงกันบ้างในบางประเทศ แต่มีบางประเทศที่มีบทบัญญัติเรื่องการเยียวยาความเสียหายจากน้ำมันโดยเฉพาะ เช่น ประเทศนอร์เวย์ เป็นต้น

1) กฎหมายละเมิด

กฎหมายละเมิดในแต่ละประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปนั้นได้รับการบัญญัติมาเป็นเวลานานกว่าร้อยปีแล้ว ซึ่งตามกฎหมายลักษณะละเมิดทั่วไปนั้นเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องเรียกร้องความเสียหายแบบดั้งเดิม (traditional damage) อันได้แก่ ความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย (bodily injury) และความเสียหายต่อทรัพย์สิน (property damage) สำหรับความเสียหายทางเศรษฐกิจ (economic loss) นั้นบางประเทศมีบทบัญญัติรับรองให้สามารถเรียกร้องได้⁶¹ แต่บางประเทศไม่มีบทบัญญัติรองรับให้เรียกร้องได้⁶² ความรับผิดตามกฎหมายละเมิดทั่วไปนั้นเป็นความรับผิดบนพื้นฐานความผิด (Fault-based liability) ที่ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์การกระทำผิดของผู้กระทำว่า เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำหรือไม่ ยกเว้นสำหรับกิจกรรมอันตรายที่จะกำหนดให้ใช้ความรับผิดแบบเคร่งครัดไว้ (Strict liability) ซึ่งหากการดำเนินกิจกรรมปิโตรเลียมนอกชายฝั่งถูกจัดอยู่ในหมวดหมู่ของกิจกรรมอันตรายตามกฎหมายของประเทศนั้นๆ ก็จะใช้ความผิดแบบเคร่งครัดในความเสียหายจากน้ำมันรั่วที่เกิดขึ้น เช่น ประเทศโครเอเชียและประเทศเดนมาร์ค ได้

⁶¹ เช่น ฝรั่งเศส , อิตาลี, กรีซ, เนเธอร์แลนด์

⁶² เช่น อังกฤษ, เยอรมัน, โปรตุเกส, สกอตแลนด์, สเปน, ไชปรัส

กำหนดความรับผิดแบบเคร่งครัดไว้สำหรับกิจกรรมทุกประเภทที่ก่อให้เกิดมลพิษ ดังนั้น ในประเทศที่ใช้บทบัญญัติทั่วไปตามกฎหมายละเมิด หากผู้เสียหายสามารถพิสูจน์การกระทำของผู้กระทำความผิด (กรณีเป็นความรับผิดแบบ fault based liability) และสามารถพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (causation) ให้เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายละเมิดกำหนดได้ ก็จะได้รับชดใช้เยียวยาตามกฎหมายทั่วไป ทั้งนี้ ลักษณะของการบัญญัติกฎหมายละเมิดของแต่ละประเทศอาจแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับนิติวิธีในการบัญญัติกฎหมายของแต่ละประเทศ ในบางประเทศอาจปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่ง (Civil code) บางประเทศอาจปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยหนี้ (Laws on Obligation) หรือกฎหมายว่าด้วยความผิด (Laws on Wrong) นอกจากนี้ ประเทศแถบยุโรปเหนือ เช่น ไอซ์แลนด์ จะมีบทบัญญัติที่ค่อนข้างสั้นแต่จะมีบันทึกหรือเอกสารประกอบที่มาอธิบายเพิ่มเติม และในบางประเทศหากมีบทบัญญัติที่ยาวและชัดเจนแล้วก็จะไม่มีเอกสารอื่นต้องประกอบอีก นอกจากนี้คอมมอนลอว์ในแต่ละประเทศเช่น ไชปรีส มัลตา ไอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักร ก็ยังคงแตกต่างกันไป เช่น กฎหมายละเมิดในสหราชอาณาจักรจะมีรากฐานมาจากแนวคำตัดสินในคดีก่อนๆ (judge-made law)⁶³ กฎหมายละเมิดบางประเทศกำหนดความรับผิด⁶⁴ สำหรับความเสียหายจากมลพิษโดยใช้หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict liability)⁶⁵

กล่าวโดยสรุปแล้ว กฎหมายละเมิดของทุกประเทศในสหภาพยุโรปจะเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่กำหนดความรับผิดในความเสียหายต่อร่างกาย (bodily injury) และความเสียหายต่อทรัพย์สิน (property damage) เพราะเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรง เนื่องจากร่างกายหรือทรัพย์สินนั้นได้รับผลกระทบโดยตรง แต่สำหรับความเสียหายบางประเภทที่ไม่มีความเสียหายเกิดต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของบุคคลนั้น แต่เป็นความเสียหายประเภทการสูญเสียรายได้จากการประกอบอาชีพอันเป็นความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยตรง เช่น ชาวประมงที่เป็นเจ้าของเรือซึ่งเรือหรืออุปกรณ์ในการจับสัตว์น้ำที่ไม่ได้ปนเปื้อนคราบน้ำมัน แต่ไม่สามารถทำประมงได้เนื่องจากพื้นที่ประมงได้รับการปนเปื้อน

⁶³ BIO by Deloitte, *Civil liability, financial security and compensation claim for offshore oil and gas activities in European Economic Area* Final Report prepared for European Commission – DG Energy, 2014), p.95

⁶⁴ อย่างไรก็ตามยังไม่แน่นอนว่าการกำหนดความรับผิดเหล่านี้จะใช้บังคับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในบริเวณไหล่ทวีป (continental shelf) หรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (exclusive economic zone) หรือไม่

⁶⁵ BIO by Deloitte, *Civil liability, financial security and compensation claim for offshore oil and gas activities in European Economic Area*, p.187

ทำนองเดียวกันกับเจ้าของโรงแรมหรือภัตตาคารในบริเวณใกล้เคียงที่เกิดการปนเปื้อนน้ำมันต้องสูญเสียรายได้เนื่องจากจำนวนลูกค้าที่ลดลง ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกรณีเหล่านี้ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีเจ้าของ แต่มีบุคคลบางกลุ่มที่ได้รับผลกระทบในความเสียหาย จึงเรียกว่า ความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยแท้ (pure economic loss) ซึ่งบางประเทศในสหภาพยุโรปยอมรับให้เรียกร้องได้ แต่บางประเทศก็ยังไม่รองรับหรือยังไม่ชัดเจน อย่างไรก็ตามแม้จะมีการรองรับความเสียหายดังกล่าวในบางประเทศแล้ว แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าสามารถเรียกร้องการสูญเสียรายได้ ในทุกกรณีได้ เนื่องจากการบังคับใช้ของแต่ละประเทศก็จะแตกต่างกันไปเช่นเดียวกับการบังคับใช้กฎหมายละเมิด เช่น กฎหมายประเทศฝรั่งเศสจะมีขอบเขตการยอมรับความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยแท้ที่ค่อนข้างกว้างกว่าประเทศอื่น สำหรับกฎหมายอิตาลีซึ่งแม้จะรองรับความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยแท้ก็ตาม แต่การเรียกร้องนั้นเป็นไปได้ยากกว่าในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งการเรียกร้องในคดีที่เกี่ยวกับมลพิษมักจะมีแนวโน้มประสบความสำเร็จมากกว่าในกฎหมายฝรั่งเศส เช่น เจ้าของคาเฟ่บริเวณใกล้กับที่เกิดมลพิษในแม่น้ำได้รับการชดเชยรายได้เนื่องจากปริมาณลูกค้าที่ลดลง⁶⁶ นอกจากนี้คดีที่เจ้าประมง, เจ้าของธุรกิจท้องถิ่นใกล้กับ Corsica ก็ตัดสินให้ได้รับการเยียวยาความสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยตรง⁶⁷

2) กฎหมายเฉพาะ

อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายละเมิดจะเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่สามารถนำมาใช้กับการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วได้ แต่ในบางประเทศมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดในกรณีความเสียหายอันเกิดจากกิจการปิโตรเลียมนอกชายฝั่งโดยเฉพาะ เช่น ประเทศนอร์เวย์ เดนมาร์ค และไอซ์แลนด์ เป็นต้น ซึ่งในประเทศนอร์เวย์ได้ตราพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (Petroleum Act)⁶⁸

⁶⁶ Environmental Liability and Ecological Damage in European Law 487 (Monika Hinteregger, editor, Cambridge University Press, 2008 Cited in BIO by Deloitte (2014), Civil liability, financial security and compensation claim for offshore oil and gas activities in European Economic Area, Final Report prepared for European Commission – DG Energy, p.100

⁶⁷ Ronan Perry, The Economic Bias in Tort Law,(2008) University of Illinois Law Review,1573, 1619-20 Cited in BIO by Deloitte (2014), Civil liability, financial security and compensation claim for offshore oil and gas activities in European Economic Area, Final Report prepared for European Commission – DG Energy, p.100

⁶⁸Norwegian Petroleum Directorate, **Act of 29 November 1996 No.72 relating to petroleum activities, as amended** [Online], 5 November 2016. Available from <http://www.npd.no/en/Regulations/Acts/Petroleum-activities-act/>

กำหนดความรับผิดแก่ผู้ขอใบอนุญาต (licensee) ให้ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดแก่ร่างกาย ทรัพย์สิน รวมถึงความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยแท้ อันเกิดจากการดำเนินกิจการปิโตรเลียมนอกชายฝั่ง โดยจะมีบทบัญญัติเฉพาะสำหรับผู้เสียหายที่เป็นชาวประมงในมาตรา 8-3 ที่กำหนดให้ผู้ขอใบอนุญาตต้องรับผิดอย่างเคร่งครัดในความเสียหายทางด้านการเงิน (financial loss) ที่เกิดแก่ชาวประมงสัญชาตินอร์เวย์⁶⁹ ซึ่งความเสียหายทางด้านการเงินนี้ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในมาตรการที่สมเหตุสมผลอันชาวประมงได้ใช้เพื่อยับยั้งหรือจำกัดความเสียหาย (รวมถึงความเสียหายอื่นใดที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการใช้มาตรการเช่นว่านั้น) หรือการต้องย้ายถิ่นที่จับปลา เป็นต้น

สำหรับในประเทศเดนมาร์กนั้น ในมาตรา 35 ของ The Subsoil Act ได้กำหนดความรับผิดโดยเคร่งครัดสำหรับความเสียหายต่อร่างกาย, ทรัพย์สิน และความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยแท้ อันเกิดจากการระเบิดหรือกระบวนการผลิตไฮโดรคาร์บอน⁷⁰ ให้ผู้รับใบอนุญาตจะต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนความเสียหายใดๆ ซึ่งเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมภายใต้ใบอนุญาตเช่นว่านั้น และสำหรับในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติได้กำหนดความรับผิดแบบเคร่งครัดในความเสียหายต่อร่างกาย ทรัพย์สิน หรือความเสียหายทางเศรษฐกิจ จากมลพิษในการดำเนินกิจกรรมตามประเภทที่กำหนดไว้ท้ายพระราชบัญญัติ หากเป็นกรณีที่ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การเยียวยาความเสียหายที่เกิดบุคคลและความเสียหายเพิ่มเติมจากเหตุการณ์ในกิจการน้ำมันและแก๊สนอกชายฝั่ง จะเป็นไปตาม The Liability for Damage Act ซึ่งเป็นความรับผิดแบบ fault based liability

⁶⁹ Section 8-1

This chapter applies to compensation for financial losses incurred by Norwegian fishermen as a result of the petroleum activities occupying fishing fields or resulting in pollution and waste, or as a result of damage caused by a facility or actions in connection with the placing of a facility

⁷⁰ Article 35

(1) A licensee shall be liable to pay damages for any loss, damage or injury caused by the activities carried on under the licence, even though such loss, damage or injury was caused accidentally.

(2) In the event that the injured party contributed to the loss, damage or injury, either intentionally or through gross negligence, the damages payable may be reduced or lapse

ส่วนประเทศไอซ์แลนด์นั้น มาตรา 28⁷¹ ของกฎหมายว่าด้วยอาชญาบัตร, การสำรวจและผลิตไฮโดรคาร์บอน หรือ Act on Prospecting, Exploration and Production of Hydrocarbons (Hydrocarbon Act) กำหนดให้เจ้าของอาชญาบัตร หรือเจ้าของใบอนุญาตสำรวจและผลิต จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายอย่างใด ๆ อันเกิดขึ้นภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ไม่ว่าจะจะเป็นความเสียหายต่อร่างกาย, ทรัพย์สิน รวมถึงความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำที่น่าตำหนิหรือไม่ก็ตาม (strict liability) แต่ยังไม่ชัดเจนว่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยแท้ (pure economic loss) จะได้รับการเยียวยาภายใต้กฎหมายดังกล่าวหรือไม่ ทั้งนี้ หากเป็นการเยียวยาภายใต้กฎหมายละเมิด (The Tort claim act) จะใช้หลักการกำหนดความบนพื้นฐานความผิด (fault based liability)

กล่าวโดยสรุปแล้ว สำหรับความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดต่อบุคคลนั้น บางประเทศสมาชิกได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศจึงต้องมีกฎหมายภายในเพื่อรองรับบทบัญญัติดังกล่าว แต่บางประเทศอาจไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา การชดใช้เยียวยาความเสียหายต่อบุคคลจึงขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของแต่ละประเทศสมาชิก และโดยส่วนมากจะเป็นกฎหมายละเมิด (Tort law) ซึ่งเป็นความรับผิดบนพื้นฐานความผิด (fault based liability) เว้นแต่ในบางประเทศ เช่น ประเทศโครเอเชีย, เดนมาร์ก ที่จะกำหนดเป็นความรับผิดแบบเคร่งครัด (strict liability) อย่างไรก็ตาม บางประเทศสมาชิกได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดในความเสียหายอันเกิดจากกิจกรรมปิโตรเลียมโดยเฉพาะ เช่น ประเทศนอร์เวย์ ประเทศเดนมาร์ก และประเทศไอซ์แลนด์ โดยในประเทศนอร์เวย์มีกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียม (Petroleum Act) ซึ่งกำหนดให้ผู้ขอใบอนุญาตดำเนินกิจการปิโตรเลียมนอกชายฝั่งจะต้องรับผิดชอบโดยเคร่งครัดในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อร่างกาย ทรัพย์สิน รวมถึงความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยแท้ที่เกิดจากการดำเนินกิจการปิโตรเลียมนอกชายฝั่ง สำหรับประเทศเดนมาร์กมีกฎหมายว่าด้วยดินชั้นใต้ผิว (The Subsoil Act) ซึ่งกำหนดความรับผิดโดยเคร่งครัดสำหรับความเสียหายต่อร่างกาย ทรัพย์สิน และความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยแท้ันเกิด

⁷¹ Article 28

The holders of prospecting licenses or exploration and production licenses will be liable for damages under this Act for any loss or damage caused by hydrocarbon activity, including environmental damage, regardless of whether the loss or damage was caused by culpable conduct or not. The National Energy Authority is permitted, when deciding on an operator, to provide that liability for damages under this paragraph should extend also to an operator who is not a licensee.

จากการระเบิดหรือกระบวนการผลิตไฮโดรคาร์บอน ดังนั้น หากเป็นกรณีความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม จะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบ (Directive) ที่เกี่ยวข้องข้างต้น ในขณะที่หากเป็นความเสียหายต่อบุคคลจะเป็นไปตามกฎหมายละเมิดภายในของแต่ละประเทศ จะมีเพียงบางประเทศเท่านั้นที่มีกฎหมายเฉพาะที่สามารถนำมาใช้บังคับแก้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ภายรวมของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้เยียวยาความเสียหายจากน้ำมันรั่วในสหภาพยุโรป สามารถพิจารณาได้ดังนี้

Traditional Damage

- อนุสัญญาระหว่างประเทศ (CLC, Fund convention) [S]
- กฎหมายละเมิดทั่วไป (general tort law) [F]
- กฎหมายเฉพาะ (Norway, Denmark, Iceland) [S]

หมายเหตุ : [F] = Fault Liability , [S] = Strict Liability

Environmental Damage

- Environmental Liability Directive [F,S]
- กฎหมายละเมิดทั่วไป [F]
- กฎหมายเฉพาะ (Norway, Denmark, Iceland) [S]

3.2.2 รูปแบบของการจัดการข้อเรียกร้อง

เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการน้ำมันและแก๊สนอกชายฝั่งส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้างต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม มีผู้ที่ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก ทำให้มีการยื่นข้อเรียกร้องจากผู้เสียหายเข้ามาเป็นจำนวนมาก การบริหารจัดการให้ผู้เสียหายแต่ละรายได้รับการเยียวยาอย่างเพียงพอจึงต้องอาศัยรูปแบบการจัดการข้อเรียกร้องที่มีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งในสหภาพยุโรปได้มีระบบที่ใช้ในการบริหารจัดการข้อเรียกร้องอยู่ 4 ช่องทาง ดังนี้

3.2.2.1 โดยบทบัญญัติของกฎหมาย

การจัดการข้อเรียกร้องโดยบทบัญญัติของกฎหมาย คือการบัญญัติวิธีการที่จะใช้ในการบริหารจัดการให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพลงไปในบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยตรง เช่น ประเทศนอร์เวย์ ซึ่งเป็นประเทศที่มีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับอุบัติการณ์ที่เกิดในกิจการปิโตรเลียมนอกชายฝั่ง คือ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม ซึ่งในมาตรา 7-7⁷² ของพระราชบัญญัติ

⁷²Section 7-7

Unless the Ministry considers it obviously unnecessary, the operator shall without undue delay, by public announcement, provide information regarding the party to whom claims for compensation for pollution damage shall be directed and of the period of limitation.

ดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ดำเนินการซึ่งเป็นผู้ก่อความเสียหายทางมลพิษนั้นจะต้องประกาศแจ้งข้อมูลให้สาธารณชนทราบอย่างน้อย 2 ครั้ง โดยมีระยะห่างกันไม่ต่ำกว่า 1 สัปดาห์ใน Nowegian Gazette (Norsk Lysingblad)* และประกาศในหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์อื่นๆ ซึ่งผู้อยู่อาศัยในสถานที่เกิดเหตุ นั้นๆ นิยมอ่าน โดยในการประกาศนี้จะต้องชี้แจงรายละเอียดว่า ผู้เสียหายจะต้องยื่นข้อเรียกร้องต่อใคร และภายในกำหนดเวลาเท่าใด ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดการแจ้งและกำหนดระยะเวลาที่จะแจ้งให้ทราบล่วงหน้า และสามารถออกกฎเกี่ยวกับวิธีในการจัดการหรือการทำข้อตกลงชำระหนี้ได้⁷³ ดังนั้น การกำหนดให้มีการประกาศข้อมูลดังกล่าวจะทำให้ผู้เสียหายสามารถรักษาสีสิทธิของตนเองได้และสามารถจัดเตรียมความพร้อมของเอกสารต่างให้ครบถ้วนได้ ทั้งนี้ บทบัญญัติดังกล่าวยังให้อำนาจฝ่ายบริหารในการออกกฎเพื่อควบคุมความเป็นธรรมในการตกลงชำระหนี้ด้วย

3.2.2.2 โดยมีใช้บทบัญญัติของกฎหมาย

เป็นรูปแบบของการจัดการข้อเรียกร้องด้วยการทำข้อตกลงร่วมกันของสมาคมผู้ต้องรับผิดชอบมลพิษนอกชายฝั่ง (The Offshore Pollution Liability Association Limited หรือ OPOL) ตาม OPOL Agreement ซึ่งเป็นความตกลงร่วมกันในเรื่องความรับผิดชอบต่อมลพิษนอกชายฝั่งของผู้ประกอบธุรกิจน้ำมัน โดยจะร่วมกันจัดตั้งสมาคมขึ้นและเปิดให้เข้าเป็นสมาชิกตามความสมัครใจ⁷⁴ OPOL Agreement นี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1975 กำหนดให้ผู้เข้าเป็นสมาชิกจะต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐบาลอังกฤษ ซึ่งสาระสำคัญของข้อตกลงคือการที่สมาชิกทั้งหมดรับประกันร่วมกันว่า สมาชิกในฐานะผู้ดำเนินการจะรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษและค่าใช้จ่ายในมาตรการฟื้นฟูที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการของตนในจำนวนขั้นสูงสุดไม่เกิน 250 ล้าน

Announcement shall take place by advertising twice with no less than 1 week's interval in The Norwegian Gazette (Norsk Lysingsblad) and in newspapers and other publications which are generally read in those places where damage is caused, or is presumed to occur.

* Nowegian Gazette (Norsk Lysingblad) คือหนังสือพิมพ์หรือหนังสือราชการงานเบกษาของรัฐบาลนอร์เวย์

⁷³ Section 7-7 paragraph 3

With the Ministry's consent, possible claimants may be summoned by preclusive notice with the effect that claims which have not been presented within the expiry of the time limit set forth in the preclusive notice will lapse. The Ministry shall in such event, give further rules regarding the notice and the length of the period for the preclusive notice, and may issue rules about the method of settlement.

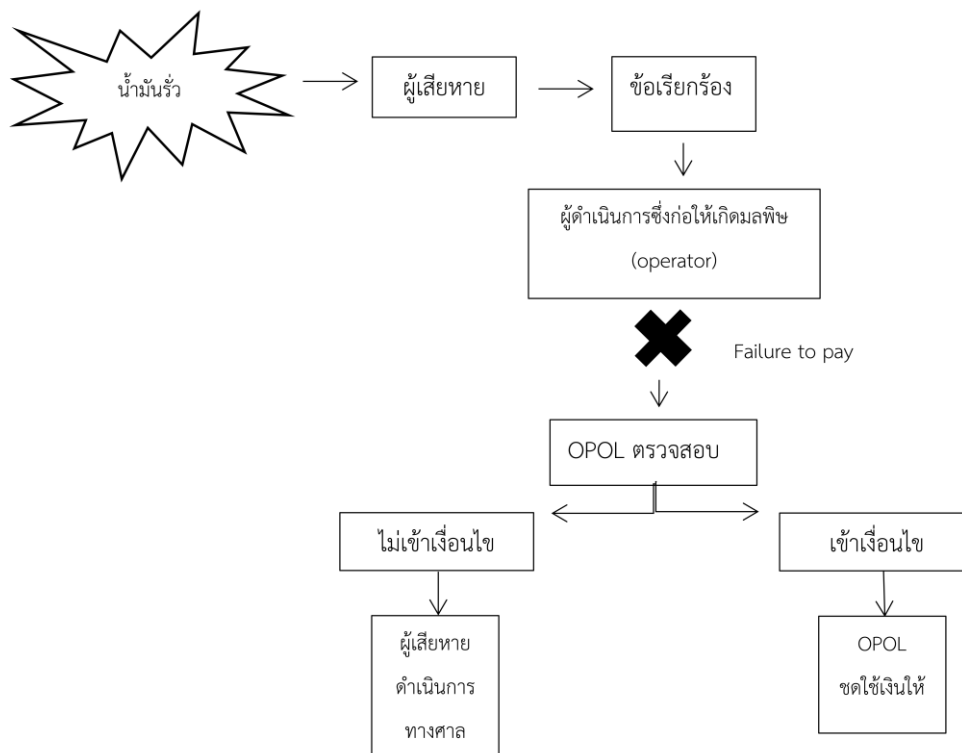
⁷⁴ ยกเว้นในประเทศอังกฤษที่บังคับให้ผู้ขออนุญาตดำเนินการบริเวณไหล่ทวีปทุกบริษัทจะต้องเข้าเป็นสมาชิกของ OPOL

USD ต่อหนึ่งเหตุการณ์ เว้นแต่เข้าช้อยกเว้นที่กำหนดไว้ ซึ่งบริษัทที่เป็นสมาชิกจะต้องจัดหาหลักประกันทางการเงินต่างๆ มาแสดงให้เห็นว่าตนมีศักยภาพเพียงพอที่จะชดใช้ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นภายใต้ข้อตกลงนี้ได้ ผู้ที่ได้รับความเสียหายสามารถยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้ดำเนินการซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษโดยตรง โดยจะต้องยื่นข้อเรียกร้องเป็นหนังสือภายใน 1 ปี นับแต่เกิดเหตุ ข้อตกลงร่วมกันนี้ (OPOL Agreement) ไม่ใช่กองทุน เนื่องจากสมาชิกรายอื่นเป็นเพียงผู้ประกันว่า ผู้ดำเนินการซึ่งเป็นผู้ดำเนินการนั้นจะจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้ในจำนวนขั้นสูงสุดที่กำหนดไว้เท่านั้น หากผู้ดำเนินการนั้นๆ ไม่สามารถจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามที่กำหนดได้ และทาง OPOL ได้ตรวจสอบแล้วว่าอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการค้ำประกันดังกล่าว สมาชิกรายอื่นของ OPOL ก็จะจ่ายเงินเพื่อชดเชยให้แก่ผู้เสียหาย⁷⁵ โดยแบ่งกันตามส่วนเฉลี่ยตามจำนวนของเครื่องจักรหรือสิ่งก่อสร้าง (facilities) ที่สมาชิกแต่ละรายครอบครองดูแล ซึ่งวัตถุประสงค์ของการทำข้อตกลงร่วมกันนี้ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้เกิดการเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายอย่างรวดเร็ว และเพื่อให้ข้อเรียกร้องได้ยุติไปโดยไม่ต้องพึ่งพาศาล แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะเรียกร้องการเยียวยาความเสียหายทางศาลในส่วนที่เกินจำนวนขั้นสูงสุดตามข้อตกลงดังกล่าว

ข้อตกลงร่วมกัน (OPOL Agreement) ครอบคลุมการรั่วไหลของน้ำมันจากเครื่องมือนอกชายฝั่ง (offshore facilities) เช่น บ่อน้ำมัน, หน่วยหรือแท่นขุดเจาะ, การพัฒนาใต้ท้องทะเล, คลังกักเก็บนอกชายฝั่ง, ระบบการผลิตและการขนถ่าย, ท่อขนส่งน้ำมัน ฯลฯ ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจทางทะเลของรัฐซึ่งระบุในข้อตกลง อันได้แก่ ประเทศเดนมาร์ก เยอรมัน ฝรั่งเศส กรีนแลนด์ ไอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ เกาะแมน (Isle of Man) และ หมู่เกาะแฟโร (Faroe Island) ซึ่งผู้เสียหายที่จะยื่นข้อเรียกร้องนี้อาจเป็นรัฐบาล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้ใช้มาตรการที่สมเหตุสมผลไปในการป้องกันบรรเทาความเสียหายจากมลพิษหรือในการขจัดคราบน้ำมันซึ่งปนเปื้อน ตลอดจนบุคคลใดๆ ซึ่งได้รับความเสียหายจากมลพิษข้างต้นด้วย ทั้งนี้ จะต้องเป็นความเสียหายโดยตรงจากการปนเปื้อนซึ่งเป็นผลมาจากการรั่วไหลของน้ำมัน ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภทดังนี้ คือ 1) ค่าทำความสะอาดพื้นที่ปนเปื้อนทั้งบนชายฝั่งและในทะเล 2) ค่าความเสียหายต่อทรัพย์สิน 3) ค่าใช้จ่ายในการใช้วัสดุจัดเก็บ 4) ความเสียหายอย่างใดๆ ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการปนเปื้อน ทั้งนี้ ค่าเสียหาย

⁷⁵ OPOL, About OPOL [Online], 20 August 2016. Available from <http://www.opol.org.uk/about.htm>

ดังกล่าวจะต้องเป็นค่าใช้จ่ายที่สมเหตุสมผลและสามารถประมาณเป็นจำนวนได้ ซึ่งขั้นตอนของการเยียวยาโดยความตกลงร่วมกันนั้น มีดังนี้



รูปที่ 6 การเยียวยาตามข้อตกลงร่วมกันของสมาคมผู้ต้องรับผิดในมลพิษนอกชายฝั่ง (OPOL Agreement)

3.2.2.3 โดยคณะกรรมการ

การจัดการข้อเรียกร้องโดยคณะกรรมการเป็นรูปแบบหนึ่งที่น่ามาใช้ในการชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อให้การเยียวยาแก่ผู้เสียหายจำนวนมากเป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ ซึ่งในกรณีที่มีภัยพิบัติอันเกิดจากมนุษย์เกิดขึ้น (Man-made disaster) ในอดีตได้มีการจัดตั้งการชดใช้เยียวยารูปแบบนี้ขึ้นในรัฐบาลฝรั่งเศส ในเหตุระเบิดของโรงงานสารเคมีชื่อ Azote Fertilisant ในเมือง Toulouse เมื่อวันที่ 21 กันยายน ค.ศ. 2001 มีผู้เสียชีวิต 30 คน (21 คน เป็นพนักงาน) มีผู้บาดเจ็บมากกว่า 4,500 คน และมีบ้านและตึกเสียหายกว่า 27,000 หลัง ซึ่งทางรัฐบาลฝรั่งเศสได้จัดตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งชื่อว่า “National Disaster Victim Compensation Committee (Comité National de Suivi pour la prise en charge des Victimes)” นำโดยกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีคณะกรรมการประกอบด้วย เจ้าของโรงงาน, เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล และตัวแทนจากกลุ่มผู้เสียหาย และในวันที่ 31 ตุลาคม ค.ศ. 2001 ได้มีการร่วมลงนามทำความตกลง

National Disaster Compensation Convention ซึ่งบันทึกความตกลงนี้ได้จัดตั้งทีมงานผู้เชี่ยวชาญกว่า 200 คน, ผู้จัดการข้อเรียกร้อง 25 คน และทนายความ 10 คน และในท้ายที่สุดได้จ่ายเงินเยียวยาความเสียหายไปกว่า 2 พันล้านยูโร แก่ผู้ได้รับความเสียหายต่อร่างกาย 16,000 คน เป็นจำนวนกว่า 71,000 คดี ในความเสียหายต่อทรัพย์สิน อย่างไรก็ตามการจ่ายเงินชดเชยี่ยวยานี้ยังคงล่าช้าในบางส่วนเนื่องจากเป็นส่วนที่อยู่ในขอบเขตที่การประกันภัยครอบคลุมถึง⁷⁶ การเยียวยาในลักษณะนี้จะมอบอำนาจให้คณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้พิจารณาความเสียหาย รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์ในการชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายในแต่ละกรณีไป โดยไม่ต้องไปดำเนินการตามขั้นตอนในศาลอีก อย่างไรก็ตาม ยังไม่ปรากฏว่ามีการนำรูปแบบการเยียวยาโดยจัดตั้งคณะกรรมการมาใช้ในเหตุการณ์น้ำมันรั่วแต่อย่างใด

3.2.2.4 โดยกระบวนการทางศาล

ในกรณีที่ไม่มีระบบการจัดการอื่นกับข้อเรียกร้องสำหรับความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันและแก๊สนอกชายฝั่ง หรือกรณีเป็นข้อเรียกร้องที่ไม่สามารถตกลงชดเชยเยียวยากันได้ ข้อเรียกร้องเหล่านี้ก็จะถูกนำเข้าสู่กระบวนการทางศาลของแต่ละประเทศ แม้ว่าจะมีบางกรณีที่ข้อเรียกร้องอาจจบลงที่การไกล่เกลี่ยประนีประนอมกันได้หรือจบลงกันด้วยคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ เนื่องด้วยความเสียหายที่เกิดจากน้ำมันรั่วนี้มีผู้ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก จึงทำให้จำนวนข้อเรียกร้องมีมากเช่นกัน และจำนวนที่มากเช่นนี้จะทำให้บริหารจัดการยากเมื่อนำเข้าสู่กระบวนการทางศาล ยกเว้นในบางประเทศที่มีวิธีพิจารณาความที่ใช้ในการบริหารจัดการคดีที่มีคู่ความหลายฝ่ายหรือมีผู้เสียหายหลายคน เช่น การดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบกลุ่ม (class action หรือ group action) ซึ่งช่วยลดข้อยุ่งยากในการบริหารจัดการข้อเรียกร้องที่มีเป็นจำนวนมาก ซึ่งประเทศที่ใช้กระบวนการพิจารณาในลักษณะนี้ ได้แก่ เดนมาร์ก, เยอรมัน, อิตาลี, โปรตุเกส, เนเธอร์แลนด์, นอร์เวย์, สเปน และ สหราชอาณาจักร อย่างไรก็ตามยังไม่ปรากฏว่ามีการนำกระบวนการพิจารณาเหล่านี้มาใช้ในการเยียวยาความเสียหายจากน้ำมันและแก๊สที่เกิดนอกชายฝั่งเท่าใดนัก แต่มักจะปรากฏมากในคดีผู้บริโภค สาเหตุมาจากเหตุผลทางด้านความล่าช้าของกระบวนการพิจารณาดังที่เคยเกิดขึ้นในเหตุการณ์

⁷⁶ BIO by Deloitte, [Civil liability, financial security and compensation claim for offshore oil and gas activities in European Economic Area](#), p.120

น้ำมันรั่ว *Prestige* ซึ่งใช้ระยะเวลาว่าหนึ่งปีจึงมีค่าตัดสินของศาล อีกทั้งคดียังดำเนินไปถึงชั้นอุทธรณ์และฎีกาซึ่งต้องใช้ระยะเวลาไปอีก 1-2 ปี เป็นต้น⁷⁷

3.2.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.2.3.1 หน่วยความปลอดภัยทางทะเลยุโรป (European Maritime Safety Agency)

หน่วยความปลอดภัยทางทะเลยุโรป (European Maritime Safety Agency หรือ EMSA) ตั้งขึ้นตาม Regulation (EC) No 1406/2002 และแก้ไขเพิ่มเติมโดย Regulation (EU) No 100/2013⁷⁸ โดยทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสหภาพยุโรปที่คอยให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนทางด้านเทคนิคแก่คณะกรรมการยุโรป (European Commission) และรัฐสมาชิกทั้งหลายในการพัฒนาและบังคับตามกฎหมายระเบียบด้านความปลอดภัยทางทะเล, มลพิษจากเรือ และความมั่นคงทางทะเลของสหภาพยุโรป นอกจากนี้ยังรับภาระหน้าที่ในการรับมือกับสถานการณ์มลพิษน้ำมันโดยจัดเรือเพื่อตรวจตราคอยชี้ตัวและตามรอยผู้ก่อมลพิษด้วย และตาม Directive 2013/30/EU มาตรา 10 ข้อ 2⁷⁹ นั้นได้กำหนดขอบหน้าที่ของหน่วยความปลอดภัยทางทะเลยุโรปในกิจการที่เกี่ยวกับมลพิษน้ำมัน เช่น 1) สืบหาและตรวจตราประเมินขนาดของน้ำมันหรือแก๊สที่รั่วไหล 2) ช่วยเตรียมความพร้อมและบังคับตามแผนการรับมือในสถานการณ์ฉุกเฉิน 3) พัฒนาอุปกรณ์เครื่องมือและการบริการที่มีให้ตอบสนองต่อแผนรับมือในสถานการณ์ฉุกเฉิน อย่างไรก็ตามหน่วยงานดังกล่าวไม่ต้องรับผิดชอบ

⁷⁷ Ibid, p.121.

⁷⁸ European Maritime Safety Agency, **Regulation (EU) 100/2013 amending Regulation (EC) No 1406/2002 establishing a European Maritime Safety Agency** [Online], 5 November 2016. Available from <http://www.emsa.europa.eu/about/items.html?cid=80&id=1731>

⁷⁹ Article 10

2. Within the framework of its mandate, the Agency shall:
 - (a) assist the Commission and the affected Member State, on its request, in detecting and monitoring the extent of an oil or gas spill;
 - (b) assist Member States, at their request, with the preparation and execution of external emergency response plans, especially when there are transboundary impacts within and beyond offshore waters of Member States;
 - (c) on the basis of the Member States' external and internal emergency response plans, develop with Member States and operators a catalogue of emergency equipment and services available.

ความเสียหายใดๆ หรือข้อเรียกร้องใดๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการได้รับข้อมูลที่ผิดพลาดหรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

3.3 การชดใช้เยียวยาตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา นับว่าเป็นประเทศที่มีการนำเข้าน้ำมันรายใหญ่ที่สุดในโลก ซึ่งจากสถิติในปี ค.ศ. 2006 นั้น สหรัฐฯ ได้นำเข้าน้ำมันทั้งสิ้น 12.2 ล้านแกลลอนต่อวัน⁸⁰ ซึ่งการนำน้ำมันเข้าสู่ประเทศส่วนใหญ่จะเป็นการนำเข้าโดยทางเรือ และนอกจากการนำน้ำมันเข้าประเทศแล้ว ภายในประเทศสหรัฐฯ เอง ก็มีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับกิจกรรมเหล่านี้ด้วยไม่น้อย เช่น การส่งน้ำมันดิบจากรัฐอลาสก้าไปยัง รัฐต่างๆ อีกรกว่า 48 รัฐ เนื่องด้วยสภาพทางภูมิศาสตร์ของประเทศซึ่งมีพื้นที่เป็นแนวชายฝั่งที่ค่อนข้างยาว (มากกว่า 20 รัฐ เป็นรัฐชายฝั่ง) ทำให้มีอัตราการเคลื่อนไหวของการขนส่งน้ำมันมีมากขึ้นไปด้วย จึงค่อนข้างมีความเสี่ยงต่อการเกิดมลพิษทางทะเล ในปี ค.ศ. 1984 – 1989 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ถูกอ้างว่าเป็นประเทศที่มีเหตุการณ์น้ำมันรั่วเกิดขึ้นบ่อยครั้งกว่าครึ่งหนึ่งของโลกและใช้ค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดคราบน้ำมันถึงร้อยละ 96 ของจำนวนค่าใช้จ่ายในการกำจัดคราบน้ำมันทั้งหมดของโลกอีกด้วย หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการปัญหามลพิษน้ำมันของสหรัฐอเมริกา จึงได้รับการพัฒนาและรองรับกับสถานการณ์การเยียวยาความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน

3.3.1 กฎหมายเกี่ยวกับหลักความรับผิดและประเภทความเสียหายที่รับรอง

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางแพ่งและการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันที่มีในประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ดังนั้นกฎหมายที่ใช้ในประเทศจึงมีทั้งส่วนที่เป็นกฎหมายจารีตประเพณีและส่วนที่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

3.3.1.1 กฎหมายจารีตประเพณี (State common law)

กฎหมายจารีตประเพณีนี้จะกำหนดความรับผิดในความเสียหายที่เกิดต่อร่างกาย (bodily injury) และความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพย์สิน (property damage) โดยจะมีทั้งการกำหนด

⁸⁰ Wang H., *Civil liability for marine oil pollution damage : A comparative study of the international, US and Chinese compensation regime* Kluwer Law International, (2011), p.189

ค่าเสียหายเพื่อการเยียวยาความเสียหายและเพื่อการลงโทษ อย่างไรก็ตาม ความเสียหายอันเนื่องมาจากการสูญเสยรายได้โดยที่ผู้เสียหายไม่ได้รับความเสียหายทางกายภาพ กล่าวคือ ไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นต่อร่างกายหรือทรัพย์สินที่สามารถมองเห็นได้เช่นนั้น มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยแท้ (pure economic loss)” นั้น จะไม่สามารถเรียกร้องได้ภายใต้กฎหมายจารีตประเพณี ดังนั้น ชาวประมงหรือเจ้าของธุรกิจท่องเที่ยวบริเวณชายฝั่ง ที่ต้องสูญเสยรายได้เนื่องจากไม่สามารถจับปลาได้ในช่วงที่น้ำมันรั่ว หรือธุรกิจการท่องเที่ยวได้รับผลกระทบเพราะจำนวนนักท่องเที่ยวลดลง จะไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายประเภทการสูญเสยรายได้หรือกำไรจากผู้ที่ต้องรับผิดชอบเหตุการณ์นั้นได้ เนื่องจากน้ำมันที่รั่วไหลนั้นไม่ได้กระทำความเสียหายต่อร่างกายหรือต่อทรัพย์สินโดยตรงนั่นเอง ดังหลักการที่เคยเกิดขึ้นในคดี *Exxon Shipping Co. v. Baker*⁸¹

3.3.1.2 หลักกฎหมายพาณิชย์นาวีทั่วไป (General Maritime Law)

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1990 นั้น ข้อพิพาทเรื่องละเมิดทางทะเลนั้นจะอยู่ภายใต้กฎหมายพาณิชย์นาวี (Admiralty law) ซึ่งจะใช้บังคับเมื่อมีเหตุละเมิดเกิดขึ้นในน่านน้ำการเดินเรือของประเทศสหรัฐอเมริกา หากการละเมิดนั้นไม่เกี่ยวข้องข้อกับเรือแต่มีความเกี่ยวพันอย่างมีนัยสำคัญกับกิจกรรมทางพาณิชย์นาวี ก็สามารถนำกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้กับกรณีได้ ซึ่งกฎหมายพาณิชย์นาวีนี้ได้มีการกำหนดถึงค่าเสียหายเชิงลงโทษในกรณีที่ผู้ก่อมลพิษประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงด้วย⁸² แต่สำหรับความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยแท้ (pure economic loss) นั้น จะไม่ได้รับการเยียวยาภายใต้กฎหมายพาณิชย์นาวีเช่นกัน เว้นแต่เป็นข้อเรียกร้องของชาวประมงที่เรียกค่าขาดรายได้เท่านั้นที่ได้รับการเยียวยา เนื่องจากเป็นกลุ่มอาชีพที่เกี่ยวข้องกับด้านพาณิชย์นาวีโดยตรง ทั้งนี้ การไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายอันเป็นความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยแท้ที่เกิดขึ้นจากหลักที่ศาลฎีกาวางไว้ในคดี *Robin Dry Dock & Repair Company v. Flint*⁸³ หรือเรียกว่า “Robin’s rule” ซึ่งวางหลักไว้ว่า บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยที่ไม่ได้รับความเสียหายทางกายภาพใดเลย ไม่อาจได้รับการเยียวยาได้เลย แต่ศาลอุทธรณ์ได้พิจารณาให้ชาวประมงซึ่งต้องได้รับความเสียหายจากการไม่สามารถหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล เช่น ปลา หอย ปู

⁸¹ *Exxon Shipping Corporation v Baker*, 554 U.S. 471 (2008)

⁸² *In Re Oil Spill by the Oil Rig Deepwater Horizon*, 808 F. Supp. 2d 943 (E.D. La. 2011)

⁸³ *Robin Dry Dock & Repair Company v Flint*, 275 US 303 (1927)

และสัตว์น้ำชนิดอื่นๆสามารถเรียกร้องได้⁸⁴ แต่ค่าขาดรายได้ของธุรกิจท่องเที่ยวและธุรกิจอื่นตามชายฝั่งยังคงไม่สามารถเรียกร้องได้⁸⁵

3.3.1.3 กฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมัน (The Oil Pollution Act 1990)

สหรัฐอเมริกาไม่ได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากน้ำมันรั่วไหลทั้งสองฉบับ (CLC, Fund Convention) ซึ่งเหตุผลหนึ่งของการปฏิเสธการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวก็คือ การชดเชยค่าเสียหายที่ไม่เพียงพอเนื่องจากการจำกัดความรับผิดนั้นมีจำนวนที่ต่ำเกินไป⁸⁶ ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่ว Exxon Valdez นั้นพบว่ากฎหมายของรัฐที่มีอยู่นั้นไม่สามารถชดเชยเยียวยาให้แก่เหยื่อที่ได้รับความเสียหายได้เพียงพอในการประชุมคณะกรรมการมลพิษน้ำมันเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 1990 นั้น จึงเห็นว่าสหรัฐอเมริกาควรจะมีการสร้างกฎหมายใหม่เพื่อใช้กับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันโดยเฉพาะ จึงได้ออกเป็นกฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมัน (The Oil Pollution Act 1990 หรือ OPA) โดยประธานาธิบดีบุช ได้ลงนามเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 1990⁸⁷ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดความรับผิดจากมลพิษของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการรั่วไหลของน้ำมันที่เกิดขึ้นในทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของสหรัฐอเมริกาไม่ว่าจะเป็นขั้นตอน การสำรวจและขุดเจาะน้ำมัน, การผลิต หรือขนส่งน้ำมัน⁸⁸ ทั้งนี้ OPA ได้แบ่งบทบัญญัติออกเป็น 9 หมวด⁸⁹ ซึ่งผู้เขียนจะแยกพิจารณาเป็น 3 ส่วนได้แก่ ผู้เสียหายที่จะได้รับการชดเชยเยียวยา ความเสียหายที่ได้รับการเยียวยา หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการชดเชยเยียวยา ดังนี้

⁸⁴ Union Oil Company v Oppen, 501 F.2d 558 (9th Cir 1974)

⁸⁵ BIO by Deloitte, *Civil liability, financial security and compensation claim for offshore oil and gas activities in European Economic Area*, p.60

⁸⁶ Wang H., *Civil liability for marine oil pollution damage : A comparative study of the international, US and Chinese compensation regime*, p.195

⁸⁷ Ibid, p.205

⁸⁸ Antonio J. Rodriguez and Paul A.C. Jaffe, "The Oil Pollution Act of 1990," *Tulane Maritime Law Journal* 15,12.

⁸⁹ ได้แก่ 1) ความรับผิดเพื่อมลพิษน้ำมันและการชดเชยค่าเสียหาย 2) การแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมให้สอดคล้องกัน 3) การป้องกันและกำจัดมลพิษน้ำมันระหว่างประเทศ 4) การป้องกันและการกำจัด 5) บทบัญญัติว่าด้วย Prince William Sound 6) อื่นๆ 7) โครงการพัฒนาและวิจัยเกี่ยวกับมลพิษน้ำมัน 8) ระบบท่อส่งน้ำมัน Trans-Alaska 9) การปรับปรุงกองทุนความรับผิดเพื่อมลพิษน้ำมัน

- ผู้เสียหายที่จะได้รับการชดใช้เยียวยา

ตามมาตรา 1001 (4)⁹⁰ ได้ให้คำนิยามของ “ผู้เรียกร้อง” (claimant) ว่าหมายถึง บุคคลใดหรือรัฐบาลใดซึ่งได้ยื่นข้อเรียกร้องสำหรับการชดใช้เยียวยาภายใต้บทบัญญัตินี้ ซึ่งข้อเรียกร้องได้แก่ค่าชดเชยความเสียหายหรือค่าใช้จ่ายในการกำจัดมลพิษอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากอุบัติเหตุรั่ว⁹¹ โดยค่าชดเชยความเสียหายที่จะเรียกได้นั้นจะต้องเป็นความเสียหายตามประเภทที่ระบุไว้ในมาตรา 1002 (b) ด้วย บทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมันไม่ได้ระบุประเภทผู้เสียหายไว้อย่างชัดเจน แต่เป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ อิงตามประเภทความเสียหายที่ระบุไว้ในมาตรา 1002 (b) จึงกว้างกว่าประเภทของผู้เสียหายตามกฎหมายละเมิดทางทะเล (Maritime tort law) โดยศาลในรัฐบาลกลางนั้นมักตัดสินว่ากฎหมายละเมิดทางทะเลนั้นรองรับการชดใช้เยียวยาเฉพาะความเสียหายทางกายภาพแก่ผู้ที่เป็นเจ้าของผลประโยชน์นั้นและเฉพาะความเสียหายทางเศรษฐกิจ (economic loss) ที่มาพร้อมกับความเสียหายทางกายภาพดังกล่าวเท่านั้น⁹² อย่างไรก็ตามได้มีการพยายามหาข้อยกเว้นของหลักดังกล่าวนี้เพื่อผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ของชาวประมงที่เขาคงสูญเสียชีวิตได้ไปเนื่องจากผลกระทบจากน้ำมันรั่ว โดยในคดี *Louisiana ex rel. Gust v. M/V Testbank*⁹³ ได้มีการยกตัวอย่างของผู้เสียหายที่อาจได้รับความสูญเสียทางเศรษฐกิจจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วแต่ไม่ได้รับการรับรองภายใต้กฎหมายละเมิดทางทะเล (Maritime tort law) เช่น ผู้ขนส่งที่ไม่สามารถใช้เส้นทางที่ปนเปื้อนน้ำมันนั้นเป็นทางผ่านในการขนส่งไปยังที่ต่างๆ หรือผู้ที่ขาดรายได้จากการให้เช่าเรือหรือท่าจอดเรือหรือเจ้าของภัตตาคารอาหารทะเล เจ้าของร้านขายอุปกรณ์ตกปลา หรือผู้ที่จับกุ้ง หอย ปู ปลา เพื่อการนันทนาการ เป็นต้น อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมันจะบัญญัติให้สามารถเรียกร้องค่าเสียหายสำหรับการขาดผลกำไร หรือการสูญเสียความสามารถในการหารายได้ก็ตาม แต่บทบัญญัติ

⁹⁰Oil Pollution Act 1990 § 1001(4)

“claimant” means any person or government who presents a claim for compensation under this title;

⁹¹ Oil Pollution Act 1990 § 1001(3)

“claim” means a request, made in writing for a sum certain, for compensation for damages or removal costs resulting from an accident;

⁹² Antonio J. Rodriguez and Paul A.C. Jaffe, “The Oil Pollution Act of 1990,” *Tulane Maritime Law Journal*: p.14

⁹³ 524 F. Supp. 1170, 1982 AMC 2246 (E.D. La. 1981).

ดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดประเภทของผู้เสียหายไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่ได้ระบุไว้แบบกว้างๆ ซึ่งกว้างกว่ากฎหมายเดิม จึงเป็นหน้าที่ของนักกฎหมายที่จะตีความและบังคับใช้กฎหมายต่อไป

สำหรับในประเด็นว่า ผู้เรียกร้อง นั้นจะหมายถึงแต่เฉพาะ ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือทรัพย์สินที่ตนได้ใช้ประโยชน์หรือไม่นั้น ได้มีการกล่าวถึงรายงานการประชุมใกล้เคียงของคณะกรรมการในสองสภา (Conference Report)⁹⁴ โดยคณะกรรมการในที่ประชุมเห็นว่า ความเสียหายประเภทการขาดผลกำไรและการสูญเสียรายได้ ตามมาตรา 1002 (b) (2) (E)⁹⁵ นั้นกำหนดให้ผู้เรียกร้องสามารถเรียกคืนซึ่งการสูญเสียผลกำไรหรือการเสียความสามารถในการหารายได้อันเป็นผลมาจากการเสียหายของทรัพย์สินหรือทรัพย์สินธรรมชาติได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้เรียกร้องไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่เสียหาย หรือ เป็นเจ้าของทรัพย์สินธรรมชาติที่เสียไปจนเป็นเหตุให้เขาสูญเสียผลกำไรหรือขาดรายได้ ดังนั้น ชาวประมงจึงสามารถเรียกร้องได้ในกรณีที่เขาต้องสูญเสียรายได้อันเนื่องมาจาก การไม่สามารถจับปลาได้เนื่องจากพันธุ์ปลาทะเลได้ถูกทำลายไป แม้ว่าชาวประมงดังกล่าวจะไม่ได้เป็นเจ้าของพันธุ์ปลาเหล่านั้นเลยก็ตาม ⁹⁶

ในกรณีที่ผู้เรียกร้องเป็นชาวต่างชาติจะได้รับการชดใช้เยียวยาภายใต้กฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมัน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1007 กล่าวคือ บุคคลซึ่งเป็นประชากรของต่างประเทศ หรือรัฐต่างประเทศ หรือตัวแทนหรือหน่วยงานทางการเมืองของต่างประเทศ ⁹⁷ สามารถเรียกร้องค่าใช้จ่ายในการกำจัดหรือค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการรั่วไหลได้ หากการรั่วไหลนั้นมาจาก (1) สิ่งก่อสร้างนอกไหล่ทวีปหรือท่าเรือน้ำลึก (2) เรือเดินทะเลซึ่งอยู่ในน่านน้ำการเดินเรือ (3) เรือซึ่งบรรทุกน้ำมัน

⁹⁴ H.R. CONF. REP. No. 653, 101st Cong. 2d Sess.103 The conference committee report states: Subsection [1002](b)(2)(E) provides that any claimant may recover for loss of profits or impairment of earning capacity resulting from injury to property or natural resources. The claimant need not be the owner of the damaged property or resources to recover for lost profits or income. For example, a fisherman may recover lost income due to damaged fisheries resources, even though the fisherman does not own those resources.

⁹⁵ Oil Pollution Act 1990 § 1002(b)(2)(E)

PROFIT AND EARNING CAPACITY. — Damages equal to the loss of profits or impairment of earning capacity due to the injury, destruction, or loss of real property, personal property, or natural resources, which shall be recoverable by any claimant.

⁹⁶ Antonio J. Rodriguez and Paul A.C. Jaffe, "The Oil Pollution Act of 1990," *Tulane Maritime Law Journal*: 15

⁹⁷33 U.S.C. § 2707 (c).

ในลักษณะอย่างสินค้าไปในระหว่าง 2 สถานที่ในสหรัฐฯ หรือ (4) เรือบรรทุกน้ำมันซึ่งรับน้ำมันที่ท่อขนส่งปลายทาง⁹⁸ สำหรับการขนส่งไปยังสถานที่ในสหรัฐฯ และการรั่วไหลหรือภัยคุกคามนั้นเกิดขึ้นก่อนที่น้ำมันจะถูกส่งไปถึงสถานที่ดังกล่าว⁹⁹ ทั้งนี้ผู้เรียกร้องจะต้องแสดงให้เห็นว่าเขาไม่ได้รับชดใช้ค่ากำจัดหรือค่าเสียหายจากที่อื่น และการเรียกคืนนั้นได้รับอนุญาตจากสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศของผู้เรียกร้องหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ ภายใต้การหารือของพนักงานอัยการหรือเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งได้รับรองว่าประเทศของผู้เรียกร้องได้ให้การเยียวยา กับผู้เรียกร้องชาวสหรัฐฯ อย่างเท่าเทียม¹⁰⁰

● ความเสียหายที่ได้รับการชดใช้เยียวยา

ในมาตรา 1002 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบความรับผิดนั้น ได้กำหนดประเภทของความเสียหายที่ได้รับการชดใช้เยียวยาออกเป็น 2 ส่วนหลักคือ ค่าใช้จ่ายในการกำจัดสิ่งปนเปื้อน และค่าใช้จ่ายในการชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากการเกิดเหตุการณ์นั้น และใน มาตรา 1002 (b) (2) ได้ระบุว่า “ความเสียหาย” ที่กล่าวนั้นหมายถึงความเสียหายดังต่อไปนี้¹⁰¹

- **ทรัพยากรธรรมชาติ (natural resources)**¹⁰² อันได้แก่ค่าเสียหายในความเสียหายหรือการเสื่อมสลาย การสูญเสีย หรือการไม่ได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงค่าใช้จ่ายอันสมเหตุสมผลในการประเมินมูลค่าความเสียหาย ซึ่งสามารถเรียกคืนได้โดยผู้ที่ได้รับมอบหมายให้จัดการดูแลแทนรัฐของสหรัฐฯ, ต่างประเทศ, ประเทศอินเดีย หรือ ผู้ดูแลผลประโยชน์ชาวต่างชาติ¹⁰³
- **อสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ (real or personal property)** ได้แก่ ค่าเสียหายในความเสียหาย หรือความสูญเสียทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากการเสื่อมสลายของ

⁹⁸ หมายถึงท่อส่งน้ำมันซึ่งสร้างโดยได้รับการอนุญาตตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการอนุญาตท่อขนส่งน้ำมันข้ามอลาสก้า (Trans-Alaska Pipeline Authorization Act)

⁹⁹ 33 U.S.C. § 2707 (b).

¹⁰⁰ 33 U.S.C. § 2707 (a).

¹⁰¹ 33 U.S.C. § 2702

¹⁰² ในมาตรา 1001 (20) “ทรัพยากรธรรมชาติ” ให้อ้างถึง พื้นดิน, ปลา, สัตว์ป่า, ชีวชาติ (พืชและสัตว์ซึ่งอยู่ในเฉพาะที่หนึ่งๆ, อากาศ, น้ำ, น้ำใต้ดิน, ปริมาณน้ำดื่มที่มีอยู่, และทรัพยากรอื่นๆ ที่เป็นของหรืออยู่ในการจัดการหรืออยู่ในการดูแลของทรัสต์หรือเกี่ยวข้องหรืออยู่ในความควบคุมอย่างอื่นของสหรัฐฯ (รวมถึงทรัพยากรในเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วย) หรือของรัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่นหรือชาวอินเดียหรือรัฐบาลต่างประเทศ

¹⁰³ 33 U.S.C. § 2702 (b) (2) (A)

อสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ ซึ่งสามารถเรียกคืนได้โดยผู้เรียกร้องซึ่งเป็นเจ้าของ หรือเช่าทรัพย์สินนั้น¹⁰⁴

- **การใช้เพื่อการยังชีพ (subsistence use)** ได้แก่ ค่าความเสียหายต่อการไม่ได้ใช้ประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาตินั้น ซึ่งสามารถเรียกคืนได้โดยผู้เรียกร้องใดๆ เพื่อการได้ใช้ทรัพยากรที่ต้องเสียหายหรือถูกทำลายลง โดยไม่คำนึงว่าผู้เรียกร้องนั้นจะเป็นเจ้าของหรือผู้จัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้นหรือไม่
- **รายได้ (revenue)** ได้แก่ ค่าเสียหายเทียบเท่ากับการขาดทุนสุทธิของภาษี, ค่าลิขสิทธิ์, ค่าเช่า, ค่าธรรมเนียม หรือหุ้นกำไรสุทธิเนื่องจากความเสียหาย ความเสื่อมสลายของอสังหาริมทรัพย์ สังหาริมทรัพย์ และทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสามารถเรียกคืนได้โดยรัฐบาลแห่งสหรัฐฯ รัฐหรือส่วนแบ่งเขตการปกครองของรัฐดังกล่าว¹⁰⁵
- **ผลกำไรและความสามารถในการหารายได้ (profit and earning capacity)** ได้แก่ ค่าเสียหายเทียบเท่ากับการสูญเสียผลกำไร หรือการเสียความสามารถในการหารายได้อันเนื่องมาจากความเสียหาย การเสื่อมสลายของอสังหาริมทรัพย์ สังหาริมทรัพย์และทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสามารถเรียกคืนได้โดยผู้เรียกร้อง¹⁰⁶
- **บริการสาธารณะ (public service)** ได้แก่ค่าเสียหายสำหรับต้นทุนสุทธิของการจัดหาบริการสาธารณะที่เพิ่มขึ้น หรือการจัดหาบริการสาธารณะเพิ่มเติมในระหว่างหรือในภายหลังการกำจัดสิ่งปนเปื้อน รวมถึงการป้องกันไฟไหม้ ความปลอดภัย หรือสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อันเกิดจากการรั่วไหลของน้ำมัน ซึ่งสามารถเรียกคืนได้โดยรัฐบาลหรือหน่วยแบ่งเขตการปกครองของรัฐ¹⁰⁷

มีข้อสังเกตว่าค่าใช้จ่ายในการจัดสิ่งปนเปื้อนนี้ ไม่เพียงแต่เฉพาะค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลเป็นผู้ออกไปเท่านั้นแต่ยังรวมถึงค่าใช้จ่ายที่บุคคลใดๆ ก็ตามได้จ่ายไปตามแผนการฉุกเฉินแห่งชาติ (National Contingency Plan) ซึ่งในจุดนี้จะแตกต่างจากกฎหมายเดิมที่ไม่ได้ให้สิทธิแก่ภาคเอกชนที่จะทำความสะอาดพื้นที่ปนเปื้อน นอกจากนี้ความเสียหายตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้จะรวมถึง

¹⁰⁴ 33 U.S.C. § 2702 (b) (2) (C)

¹⁰⁵ 33 U.S.C. § 2702 (b) (2) (D)

¹⁰⁶ 33 U.S.C. § 2702 (b) (2) (E)

¹⁰⁷ 33 U.S.C. § 2702 (b) (2) (F)

ค่าใช้จ่ายในการประเมินความเสียหายดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตามกฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมันยอมรับให้มีการเรียกค่าเสียหายทางเศรษฐกิจ (economic loss) ในความเสียหายของการขาดรายได้หรือผลกำไรอื่น เนื่องมาจากความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติได้ แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่แน่นอน¹⁰⁸ เจ้าของหรือผู้เช่าทรัพย์สินสามารถได้รับการเยียวยาความสูญเสียทางเศรษฐกิจได้ (economic loss) หรือแม้จะเป็นความสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยแท้ (pure economic loss) ก็ตาม หากสามารถแสดงให้เห็นถึงปัจจัยเชื่อมโยงที่สำคัญได้ โดยผู้เสียหายอาจไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่เสียหายโดยตรง เช่น อาจจะเป็นผู้ที่ต้องสูญเสียค่าแรงหรือผลกำไรจากการที่ทรัพยากรธรรมชาตินั้นถูกทำลายลง เป็นต้น ดังนั้น ความสามารถในการเพิ่มข้อเรียกร้องในการสูญเสียความสามารถในการหารายได้อื่นเนื่องมาจากการที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจาก หากสามารถขยายขอบเขตของค่าเสียหายที่ฟ้องร้องได้นั้น ก็จะเป็นการขยายขอบเขตของผู้เสียหายไปด้วย ดังนั้น ลูกจ้างที่ต้องสูญเสียค่าแรงหากพิสูจน์ให้เห็นถึงเหตุดังกล่าวว่ามีมูลเพียงพอก็สามารถได้รับการชดเชยเยียวยาในค่าแรงที่สูญเสียไปได้

- **หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการชดเชยเยียวยา**

กฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมัน (The Oil Pollution Act 1990) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางแพ่งในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษน้ำมัน โดยกำหนดให้ “คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ” (responsible party) จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น อันเป็นการกำหนดความรับผิดแบบเคร่งครัด (strict liability) โดยในมาตรา 1002 (a)¹⁰⁹ กำหนดว่า คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบจะต้องรับผิดชอบในผลของการรั่วไหลของน้ำมันจากเรือหรือจากแหล่งใดๆ ก็ตามที่มีการรั่วไหลนั้นเป็นสาเหตุให้เกิดความเสียหายลงสู่บนน้ำ การเดินเรือหรือแนวชายฝั่งข้างเคียงหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะ โดยจะต้องรับผิดชอบในค่ากำจัดมลพิษและค่าเสียหายตามประเภทความเสียหายที่เกิดขึ้นดังที่ระบุไว้ใน (บี)

¹⁰⁸Wang H., *Civil liability for marine oil pollution damage : A comparative study of the international, US and Chinese compensation regime*, p.210

¹⁰⁹The oil pollution act 1990 Section 1002

(a) In General. — Notwithstanding any other provision or rule of law, and subject to the provisions of this Act, each responsible party for a vessel or facility from which oil is discharged, or which poses the substantial threat of a discharge of oil, into or upon the navigable waters or adjoining shorelines or the exclusive economic zone is liable for the removal costs and damages specified in subsection (b) that result from such incident.

อันเนื่องมาจากเหตุการณ์นั้น แต่จะมีข้อยกเว้นของความรับผิดซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 1003 กล่าวคือ หากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัย หรือจากการสงคราม หรือเกิดจากการกระทำหรือ งดเว้นการกระทำของบุคคลที่สาม หรือหลายเหตุรวมกัน บุคคลดังกล่าวก็สามารถพิสูจน์ให้เข้า ข้อยกเว้นความรับผิดได้ ทั้งนี้ คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดสามารถจำกัดความรับผิดได้ตามประเภทและ ขนาดของเรือตามมาตรา 1004

อย่างไรก็ดี บทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวได้วางเงื่อนไขในการจัดหาหลักประกันทางการเงิน ไว้ในมาตรา 1016 ซึ่งบังคับให้เจ้าของเรือหรือเครื่องมือนอกชายฝั่ง (offshore facilities) หรือท่าเรือ น้ำลึก (deepwater port) จะต้องจัดหาหลักประกันทางการเงินตามที่ระบุไว้ในมาตรา 1016 แยก ตามเงื่อนไขและประเภทของผู้รับผิด ซึ่งหากผู้ดำเนินการฝ่าฝืนไม่หาหลักประกัน จะมีบทลงโทษ กำหนดไว้ เช่น การไม่อนุมัติพิธีการทางศุลกากร การกักเรือไม่ให้เข้าหรือออก รวมถึงการยึดเรือด้วย แม้ว่าเรือดังกล่าวจะไม่ได้เป็นต้นเหตุแห่งการรั่วไหลก็ตาม ก็อยู่ในบังคับที่จะต้องหาหลักประกัน ทั้งสิ้นหากอยู่ในหลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมันกำหนดไว้ โดยประเภทของหลักประกันนั้น อาจจะเป็นการประกันภัย, พันธบัตร, ผู้ค้ำประกัน, letter of credit, การใช้หลักประกันตนเองหรือ หลักประกันทางการเงินประเภทอื่นๆ ตามที่ประกาศของประธานาธิบดีกำหนด¹¹⁰ ทั้งนี้ ผู้เรียกร้องจะ สามารถยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้ค้ำประกันดังกล่าวได้โดยตรงและเมื่อผู้ค้ำประกันได้เข้าใช้หนี้ค่าเสียหาย ไปแล้วก็จะรับช่วงสิทธิและข้อต่อสู้ซึ่งผู้เรียกร้องมีภายใต้กฎหมายนี้¹¹¹ แต่ความรับผิดทั้งหมดของผู้ค้ำ ประกันจะไม่เกินจำนวนของหลักประกันซึ่งได้จัดไว้¹¹² สำหรับหลักประกันทางการเงินประเภทการ ประกันภัยนั้น อาจจะเป็นการประกันภัยจากสมาคมผู้รับประกันภัย (P&I Club) ก็ได้ โดย P&I Club เป็นรูปแบบหนึ่งของการประกันภัยแบบสหการ (Mutual Insurance) ซึ่งเป็นการที่เจ้าของเรือมา รวมกลุ่มกันเพื่อรับประกันภัยจากสมาชิกซึ่งเป็นเจ้าของเรือด้วยกัน โดยมีหลักการสำคัญที่เรียกว่า “Pay to be Paid Rule” ที่กำหนดให้สมาชิกของ P&I club จะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ บุคคลภายนอกสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นไปก่อนจึงจะมีสิทธิเรียกร้องให้ทางสมาคมชดใช้ค่า

¹¹⁰ 33 U.S.C. § 2717 (e).

¹¹¹ 33 U.S.C. § 2717 (f).

¹¹² 33 U.S.C. § 2717 (g).

สินไหมทดแทนคืนได้¹¹³ อย่างไรก็ตามในช่วงเริ่มต้น P&I Clubs ได้ปฏิเสธที่จะออกใบรับประกันให้แก่ผู้ดำเนินการที่เกี่ยวข้องในกิจการขนส่งน้ำมัน เนื่องด้วยเหตุผลหลักสองประการ คือ การที่ไม่สามารถประเมินความเสี่ยงภัยได้ และ การที่บุคคลที่ 3 สามารถเรียกร้องจากบริษัทรับประกันภัยให้รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งจะทำให้ผู้รับประกันภัยต้องแบกรับภาระที่มากเกินไป¹¹⁴ แต่ในท้ายที่สุดแล้วทาง P&I Clubs ก็ได้ตัดสินใจยอมรับการประกันภัยในลักษณะดังกล่าวโดยเพิ่มเงื่อนไขในการเก็บเงิน กล่าวคือ ยอมให้ท่าเรือหรือสถานที่ใดๆ ในสหรัฐอเมริกาหรือภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและพื้นที่เพิ่มเติมของสหรัฐฯ เรียกเก็บค่าบริการสำหรับการเดินเรือผ่านเข้ามาในน่านน้ำของสหรัฐฯ ได้ ซึ่งผลที่ตามมาคือ ทำให้เบี้ยประกันภัยที่เจ้าของเรือจะต้องจ่ายนั้นลดลง 40 % ส่งผลให้เจ้าของเรือหรือเจ้าของกิจการสามารถที่จะดำเนินกิจการต่อไปได้ และการนำเรือเข้าประเทศก็ไม่ต้องยุ่งยากอีกต่อไป ทั้งยังส่งผลให้ธุรกิจนำเข้าเติบโตขึ้นอย่างมั่นคงอีกด้วย¹¹⁵

สำหรับอายุความของการยื่นข้อเรียกร้องเพื่อการชดเชยเยียวยาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมัน ไม่ว่าจะเป็นการยื่นข้อเรียกร้องทางศาลและการยื่นขอรับการเยียวยาจากกองทุนนั้นมีหลักการเริ่มต้นนับระยะเวลาที่ไม่แตกต่างกันมาก กล่าวคือ หากการยื่นข้อเรียกร้องทางศาลนั้น เป็นกรณีการเรียกค่าเสียหาย (damage) จะต้องกระทำภายใน 3 ปีนับแต่วันที่ารู้หรือควรจะรู้ถึงความเสียหายนั้น แต่หากเป็นความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติให้นับแต่วันที่การประเมินมูลค่าความเสียหายเสร็จสิ้น ส่วนกรณีการเรียกค่าใช้จ่ายในการกำจัด (removal cost) ต้องกระทำภายในระยะเวลา 3 ปีนับแต่เสร็จสิ้นการกำจัดสิ่งปนเปื้อนนั่นแล้ว¹¹⁶ สำหรับการยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุน กรณีเรียกค่าเสียหาย (damage) จะต้องกระทำภายใน 3 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรจะรู้ถึงความเสียหายนั้นเช่นกัน แต่หากเป็นความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติให้นับแต่วันที่การประเมินมูลค่าความเสียหาย

¹¹³ คมสัน ธรรมาลัยวิโรจน์, " P&I Club กับกฎเกณฑ์การชดเชยค่าเสียหายไปก่อน (Pay to be Paid Rule)," วารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชย์ 10,10 หน้า 1

¹¹⁴ Wang H., Civil liability for marine oil pollution damage : A comparative study of the international, US and Chinese compensation regime, p.213

¹¹⁵ Ibid, p.214

¹¹⁶ 33 U.S.C § 1017 (f)

เสร็จสิ้น และในกรณีการเรียกค่าใช้จ่ายในการกำจัด (removal cost) ต้องกระทำภายในระยะเวลา 6 ปี นับแต่ได้กำจัดสิ่งปนเปื้อนนั้นแล้วเสร็จ¹¹⁷

3.3.1.4 กฎหมายมลพิษน้ำมันของแต่ละรัฐ (State oil pollution legislation)

เนื่องจากกฎหมายมลพิษน้ำมัน (The Oil Pollution Act 1990) ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นข้อเรียกร้องภายใต้กฎหมายภายในของรัฐตน รัฐชายฝั่งหลายรัฐมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบอันเกิดจากการดำเนินกิจการน้ำมันและแก๊สนอกชายฝั่งขึ้นเอง ผู้เสียหายจึงยังคงมีสิทธิเรียกร้องตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น ในรัฐฟลอริดา มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมและป้องกันการปล่อยมลพิษ (Florida Pollution Discharge Prevention and Control Act) เป็นต้น¹¹⁸

3.3.2 รูปแบบของการชดใช้เยียวยา

3.3.2.1 โดยการยื่นข้อเรียกร้องตามที่กำหนดในกฎหมาย

สำหรับขั้นตอนในการยื่นข้อเรียกร้องเพื่อการเยียวยานั้นกำหนดอยู่ในกฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมัน (The Oil Pollution Act 1990 หรือ OPA) มาตรา 1013 ซึ่งผู้เรียกร้องมีสิทธิเลือกว่าจะยื่นข้อเรียกร้องต่อฝ่ายใด ระหว่างบุคคลที่ต้องรับผิดชอบ (responsible party) หรือผู้ค้ำประกันของบุคคลดังกล่าว หรือจะยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุนก่อนเป็นลำดับแรกก็ได้ แล้วแต่กรณี ซึ่งหากเลือกที่จะยื่นข้อเรียกร้องต่อบุคคลที่ต้องรับผิดชอบก็จะต้องดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1014 (a) กล่าวคือ ผู้รับผิดชอบหรือผู้ค้ำประกันนั้นจะต้องเป็นผู้ที่รัฐบาลได้กำหนดแล้วว่าเป็นเจ้าของแหล่งกำหนดมลพิษตามที่กำหนดในมาตรา 1014 ซึ่งมีหลักเกณฑ์การระบุแหล่งที่มาและการประกาศแหล่งกำเนิดมลพิษไว้ดังนี้¹¹⁹

¹¹⁷ 33 U.S.C § 1012 (h)

¹¹⁸ BIO by Deloitte, *Civil liability, financial security and compensation claim for offshore oil and gas activities in European Economic Area*, p.67

¹¹⁹ SEC. 1014. DESIGNATION OF SOURCE AND ADVERTISEMENT.

(a) DESIGNATION OF SOURCE AND NOTIFICATION.—When the President receives information of an incident, the President shall, where possible and appropriate, designate the source or sources of the discharge or threat. If a designated source is a vessel or a facility, the President shall immediately notify the responsible party and the guarantor, if known, of that designation.

(b) ADVERTISEMENT BY RESPONSIBLE PARTY OR GUARANTOR.—(1) If a responsible party or guarantor fails to inform the President, within 5 days after receiving notification of a designation under subsection (a), of the party's or the guarantor's denial of the designation, such party or guarantor shall advertise the designation

(a) การระบุแหล่งที่มาและการแจ้งให้ทราบ - เมื่อมีเหตุการณ์น้ำมันรั่วเกิดขึ้น ประธานาธิบดีจะต้องกำหนดว่าน้ำมันนั้นรั่วมาจากแหล่งใดพร้อมกับแจ้งไปยังบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบและผู้ค้าประกันให้ทราบ

(b) หากบุคคลผู้รับผิดชอบหรือผู้ค้าประกันไม่ชี้แจงต่อประธานาธิบดีภายใน 5 วัน นับแต่ได้รับการแจ้งตาม (a) หรือหากบุคคลดังกล่าวปฏิเสธความรับผิดชอบ บุคคลนั้นจะต้องประกาศข้อโต้แย้งว่าแท้จริงแล้วน้ำมันรั่วนั้นมาจากแหล่งใด ซึ่งการประกาศจะต้องไม่ช้ากว่า 15 วันนับแต่มีการกำหนดตัวผู้ต้องรับผิดชอบตาม (a) หากไม่มีการประกาศตามอนุมาตรานี้ ประธานาธิบดีจะต้องกำหนดตัวผู้ต้องรับผิดชอบโดยทันทีพร้อมทั้งกำหนดกระบวนการเรียกร้องเอาจากผู้ต้องรับผิดชอบและผู้ค้าประกันด้วย ทั้งนี้ การประกาศตามอนุมาตรานี้เมื่อรวมแล้วจะต้องไม่เกิน 30 วัน และในการประกาศควรจะระบุด้วยว่าผู้เรียกร้องสามารถยื่นข้อเรียกร้องในความเสียหายชั่วคราว (interim) หรือในความเสียหายระยะสั้น (ซึ่งคิดเป็นจำนวนเงินน้อยกว่าจำนวนเต็มของค่าเสียหายซึ่งผู้เรียกร้องมีสิทธิได้รับ) และการจ่ายเงินตามข้อเรียกร้องดังกล่าวนี้จะไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะเรียกคืนซึ่งค่าเสียหายที่ยังไม่ได้รับหรือการจ่ายเงินตามข้อเรียกร้องบางส่วน

and the procedures by which claims may be presented, in accordance with regulations promulgated by the President. Advertisement under the preceding sentence shall begin no later than 15 days after the date of the designation made under subsection (a). If advertisement is not otherwise made in accordance with this subsection, the President shall promptly and at the expense of the responsible party or the guarantor involved, advertise the designation and the procedures by which claims may be presented to the responsible party or guarantor. Advertisement under this subsection shall continue for a period of no less than 30 days.

(2) An advertisement under paragraph (1) shall state that a claimant may present a claim for interim, short-term damages representing less than the full amount of damages to which the claimant ultimately may be entitled and that payment of such a claim shall not preclude recovery for damages not reflected in the paid or settled partial claim.

(c) ADVERTISEMENT BY PRESIDENT.—If—

(1) the responsible party and the guarantor both deny a designation within 5 days after receiving notification of a designation under subsection (a),

(2) the source of the discharge or threat was a public vessel, or

(3) the President is unable to designate the source or sources of the discharge or threat under subsection (a), the President shall advertise or otherwise notify potential claimants of the procedures by which claims may be presented to the Fund.

(c) สำหรับการประกาศโดยประธานาธิบดีนั้น ถ้าหาก

(1) บุคคลผู้ต้องรับผิดและผู้ค้ำประกันต่างปฏิเสธความรับผิดภายใน 5 วัน

หลังจากได้รับแจ้งตาม (a) หรือ

(2) แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมาจากเรือสาธารณะ หรือ

(3) ประธานาธิบดีไม่สามารถกำหนดแหล่งรั่วไหลได้

ประธานาธิบดีจะต้องประกาศหรือแจ้งให้ผู้เรียกร้องทราบว่ามีข้อเรียกร้องใดที่สามารถยื่นต่อกองทุนได้

ดังนั้นการจะยื่นข้อเรียกร้องต่อบุคคลผู้ต้องรับผิดหรือผู้ค้ำประกันของบุคคลดังกล่าวนี้ จะต้องเป็นที่ยุติแล้วว่าการรั่วไหลของน้ำมันมาจากแหล่งใด โดยผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ยอมรับว่าตนเป็นต้นเหตุแห่งเหตุการณ์รั่วไหลในครั้งนั้นๆ เมื่อกำหนดตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดได้แล้วการเรียกร้องค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายในการกำจัดสิ่งปนเปื้อนก็จะเป็นไปตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนด โดยที่ความรับผิดของผู้ค้ำประกันจะไม่เกินราคาของทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันตามมาตรา 1016 (g)¹²⁰ และเมื่อผู้ค้ำประกันเข้าชำระหนี้แล้วย่อมเข้ารับช่วงสิทธิบรรดาข้อต่อสู้ใดๆ ที่ผู้เรียกร้องมีตามกฎหมายด้วย¹²¹ แต่หากข้อเรียกร้องที่ยื่นทั้งหมดถูกปฏิเสธหรือไม่ได้รับการจ่ายภายใน 90 วัน นับแต่ยื่นข้อเรียกร้องหรือนับแต่มีการประกาศตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 1014 (b) ผู้เรียกร้องสามารถยื่นฟ้องผู้ต้องรับผิดหรือผู้ค้ำประกันต่อศาล หรืออาจยื่นข้อเรียกร้องดังกล่าวต่อกองทุนเพื่อพิจารณาต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹²⁰ Section 1016 FINANCIAL RESPONSIBILITY

(g) LIMITATION ON GUARANTOR'S LIABILITY.— Nothing in this Act shall impose liability with respect to an incident on any guarantor for damages or removal costs which exceed, in the aggregate, the amount of financial responsibility which that guarantor has provided for a responsible party pursuant to this section. The total liability of the guarantor on direct action for claims brought under this Act with respect to an incident shall be limited to that amount.

¹²¹ Section 1015 SUBROGATION

(a) IN GENERAL.—Any person, including the Fund, who pays compensation pursuant to this Act to any claimant for removal costs or damages shall be subrogated to all rights, claims, and causes of action that the claimant has under any other law.

3.3.2.2 โดยการตกลงระงับข้อพิพาท (Settlement of claim)

สืบเนื่องจากแท่นขุดเจาะน้ำมัน Deepwater Horizon ระเบิดกลางอ่าวเม็กซิโกเมื่อวันที่ 20 เมษายน ค.ศ. 2010 เหตุการณ์ดังกล่าวได้สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจมูลค่ามหาศาล มีการฟ้องคดีกว่า 100,000 คดีต่อศาลมลรัฐและศาลรัฐบาลกลางภายใต้กฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมัน, กฎหมายพาณิชย์นาวี และกฎหมายละเมิด ทั้งนี้ เมื่อการจ่ายเงินเยียวยาของบริษัท BP เป็นไปอย่างล่าช้าและมีการกล่าวหาว่า BP ปฏิเสธที่จะเยียวยาบางข้อเรียกร้องที่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประธานาธิบดีโอบามาจึงเข้าเจรจากับทางบริษัท BP เพื่อให้แสดงความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้มีการตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่งที่เรียกว่า Gulf Coast Claim Facility หรือ GCCF ขึ้น บริหารงานโดยผู้บริหารกองทุนที่มีความเป็นอิสระ ซึ่งการตั้งศูนย์ดังกล่าวนี้ไม่ได้ตัดสิทธิผู้เสียหายที่ยื่นข้อเรียกร้องต่อศาลหรือขอรับเงินจากกองทุนเพื่อความรับผิดชอบจากมลพิษน้ำมัน (The Oil Spill Liability Trust Fund หรือ OSLTF) แต่การตั้งศูนย์ไม่สามารถทำให้การยื่นข้อเรียกร้องระงับลงได้และนำมาซึ่งการฟ้องคดีเป็นจำนวนมากต่อมาในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2010 องค์คณะตุลาการในการพิจารณาคดีแบบหลายเขตศาล (Judicial Panel on Multidistrict Litigation) ได้รวมคดีที่ยื่นฟ้องทั้งหมดเข้าสู่การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action) ต่อศาลชั้นต้นสหรัฐ (US District Court) โดยมีผู้พิพากษาชื่อ Judge Carl Barbier เป็นผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน เพื่อให้การพิจารณาคดีที่เรียกร้องความเสียหายจากน้ำมันรั่วจากแท่นขุดเจาะ Deepwater Horizon นั้นเป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็ว แต่แม้จะมีการตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่ง (Gulf Coast Claim Facility) แล้ว ก็ยังคงมีปัญหาเรื่องความโปร่งใสและมีการวิจารณ์ถึงความไม่เป็นอิสระอยู่ ดังนั้น ศูนย์ให้ความช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่งดังกล่าวจึงถูกปิดลงในเดือนมีนาคม 2012 และแทนที่ด้วย โปรแกรมการตกลงระงับข้อพิพาทภายใต้การกำกับดูแลของศาล¹²² (Settlement Program supervised by court) โดยมีผู้พิพากษา Barbier เป็นผู้ให้คำแนะนำในการทำข้อตกลงระงับข้อพิพาทระหว่างบริษัท BP และกลุ่มผู้เสียหาย ซึ่งในข้อตกลงนี้ BP ยินยอมที่จะจ่ายค่าเสียหายตามหลักเกณฑ์และวิธีที่กำหนดในข้อตกลงอย่างไม่จำกัดจำนวน แต่ประเภทของค่าเสียหาย เงื่อนไขการพิสูจน์ การแสดงหลักฐาน กระบวนการยื่นและพิจารณาข้อเรียกร้อง ตลอดจน

¹²² Deepwater Horizon Court Supervised Settlement Program, Economic and Property Damages Settlement Agreement [Online], Available from <http://www.deepwaterhorizonsettlements.com/Economic/SettlementAgreement.aspx>

กระบวนการอุทธรณ์ต่างๆ จะต้องเป็นไปตามที่ระบุไว้ในข้อตกลงนี้ และหากผู้เสียหายได้รับการเยียวยาจาก ศูนย์ให้ความช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่ง (Gulf Coast Claim Facility) ไปบ้างบางส่วนแล้ว จะต้องนำเงินจำนวนดังกล่าวมาหักออกด้วย ทั้งนี้ เมื่อผู้เสียหายตกลงรับเงินตามโปรแกรมนี้ไปแล้วจะไม่สามารถนำคดีมาฟ้องหรือเรียกร้องใดๆ จากบริษัทได้อีก¹²³ หากผู้เสียหายไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยในรูปแบบการเยียวยาตามข้อตกลงก็สามารถแสดงเจตนาขอออกการกลุ่ม (opt out) ภายในระยะเวลาที่กำหนดและมาดำเนินคดีเองต่างหากได้

ข้อตกลงในการเยียวยาความเสียหาย (Settlement Agreement) จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นข้อตกลงระงับข้อพิพาทด้านความเสียหายทางเศรษฐกิจและความเสียหายต่อทรัพย์สิน (Economic and property loss settlement agreement) กับ ด้านความคุ้มครองทางการแพทย์ (Medical benefit settlement) โดยข้อตกลงระงับข้อพิพาทด้านความเสียหายทางเศรษฐกิจนั้น มีสาระสำคัญที่น่าสนใจคือ หากผู้เสียหายประกอบธุรกิจอยู่ในพื้นที่ที่กำหนด ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Causation) ว่าความเสียหายทางเศรษฐกิจที่ได้รับนั้น เป็นผลมาจากการรั่วไหลของน้ำมันในช่วงดังกล่าว เพียงแต่พิสูจน์หลักเกณฑ์การคำนวณทางการเงิน (Financial calculation) เท่านั้น¹²⁴ สำหรับผู้เสียหายที่อยู่นอกเขตพื้นที่ดังกล่าวจะต้องพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุรั่วไหลและความเสียหายที่ได้รับเสียก่อน จึงจะสามารถพิสูจน์หลักเกณฑ์การคำนวณสำหรับยื่นข้อเรียกร้องขอรับเงินในขั้นตอนต่อไปได้ ซึ่งรายละเอียดของข้อตกลงในการระงับข้อพิพาทด้านความเสียหายทางเศรษฐกิจและทรัพย์สินที่สำคัญ มีดังนี้

1. การกำหนด “นิยาม” และแบ่งประเภทของผู้เสียหายและความเสียหาย¹²⁵

กลุ่มของผู้เสียหายที่จะสามารถเข้ารับการเยียวยาได้แก่ “บุคคลธรรมดา” ซึ่งอยู่อาศัยหรือทำงานหรือเป็นเจ้าของหรือผู้เช่าสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ซึ่งตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ชายฝั่ง (Gulf Coast Areas)¹²⁶ หรือ “นิติบุคคล” ที่ประกอบธุรกิจหรือดำเนินกิจการในเขตพื้นที่ชายฝั่ง

¹²³ Agreement Section 4.4.10

¹²⁴ ในข้อตกลงด้านการเยียวยาความเสียหายทางเศรษฐกิจนั้นกำหนดว่า บุคคลที่อยู่ในพื้นที่ zone A ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ causation เนื่องจากเข้าข้อสันนิษฐานว่าได้รับความเสียหายแล้ว ส่วนบุคคลที่อยู่ใน zone B, C, D นั้นจะต้องพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (causation) ตามเงื่อนไขที่กำหนดอยู่

¹²⁵ Section 1

¹²⁶ ได้แก่ States of Louisiana, Mississippi, or Alabama, the counties of Chambers, Galveston, Jefferson and Orange in the State of Texas, or the counties of Bay, Calhoun, Charlotte, Citrus, Collier, Dixie, Escambia,

ในช่วงวันที่ 20/4/2010 – 16/4/2012 ซึ่งนิติบุคคลนั้นได้เป็นเจ้าของหรือดำเนินการหรือเป็นผู้เข้า
กิจการค้าขายสินค้า¹²⁷ หรือเป็นนิติบุคคลประเภทธุรกิจบริการซึ่งมีลูกจ้างประจำมากกว่าหนึ่งคน
หรือเป็นเจ้าของ ผู้ดำเนินการ ผู้เช่าเรือหรืออสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

ทั้งนี้ ส่วนที่เป็นข้อตกลงระงับข้อพิพาทด้านความเสียหายทางเศรษฐกิจและความ
เสียหายต่อทรัพย์สิน (Economic and property loss settlement agreement) บุคคลธรรมดา
หรือนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้นจะต้องได้รับความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งในหมวดหมู่ที่กำหนดไว้ดังนี้
คือ¹²⁸

- 1) ความเสียหายที่เกี่ยวกับอาหารทะเล (Seafood Compensation Damage Category)
- 2) ความเสียหายทางเศรษฐกิจ (Economic Damage Category)
- 3) ความเสียหายที่เกี่ยวข้อง (Subsistence Damage Category)
- 4) การจ่ายค่าเช่าเรือแบบเหมาลำ (VoO Charter Payment Category)
- 5) ความเสียหายต่อตัวเรือ (Vessel Physical Damage Category)
- 6) ความเสียหายต่อทรัพย์สินชายฝั่ง (Costal Real Property Damage Category)
- 7) ความเสียหายต่อทรัพย์สินในพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetland Real Property Damage Category)
- 8) ความเสียหายต่อการขายอสังหาริมทรัพย์ (Real Property Sale Damage Category)
- 9) ความเสียหายต่อลูกจ้าง (Individual/Employees)
- 10) ความเสียหายต่อลูกจ้างในการบริการฝ่ายสนับสนุน (Individual/Employees in Support Service)
- 11) ความเสียหายต่อนายจ้าง (Business/Employers)
- 12) ความเสียหายต่อนายจ้างในการบริการฝ่ายสนับสนุน (Individual/Employees in Support Service)

Franklin, Gadsden, Gulf, Hernando, Hillsborough, Holmes, Jackson, Jefferson, Lee, Leon, Levy, Liberty, Manatee, Monroe, Okaloosa, Pasco, Pinellas, Santa Rosa, Sarasota, Taylor, Wakulla, Walton and Washington in the State of Florida, including all adjacent Gulf waters, bays, estuaries, straits, and other tidal or brackish waters within the States of Louisiana, Mississippi, Alabama, or those described counties of Texas or Florida

¹²⁷ โดยตรงให้แก่ผู้บริโภค, ผู้ใช้รายสุดท้าย หรือ ขายให้แก่นิติบุคคลซึ่งขายให้แก่ผู้บริโภค, ผู้ใช้รายสุดท้าย

¹²⁸ Agreement Section 1.3.1

อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นสำหรับกิจการบางประเภทที่ไม่จัดอยู่ในกลุ่มของผู้เสียหายที่จะได้รับการเยียวยาตามโปรแกรม อันได้แก่ สถาบันการเงิน กองทุน ธุรกิจประเภทเกม ธุรกิจประกันภัย อุทสาหกรรมน้ำมัน องค์การของรัฐและผู้ที่เคยได้รับเงินเยียวยาจากศูนย์ให้ความช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่ง (Gulf Coast Claim Facility) ไปแล้วและอยู่ในบังคับข้อตกลงห้ามฟ้อง เป็นต้น¹²⁹

2. การตั้งผู้บริหารจัดการข้อเรียกร้อง¹³⁰ (Claim administrator)

ผู้บริหารจัดการข้อเรียกร้องจะได้รับเลือกและแต่งตั้งโดยศาล สังกัดและทำหน้าที่โดยตรงต่อศาล ซึ่งปฏิบัติหน้าที่และบริหารงานด้วยความซื่อตรง โดยจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและวิธีการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มผู้เสียหายให้สอดคล้องกับข้อตกลงนี้ ตามที่คู่สัญญาตกลงกันและได้รับการรับรองจากศาล คณะผู้บริหารจะประกอบด้วย ผู้บริหารข้อเรียกร้อง ผู้แทนจากฝ่ายที่ปรึกษาผู้นำกลุ่ม (Lead Class Counsel) และผู้แทนจากฝ่าย BP หากมีการร้องขอเกี่ยวกับปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่ตกลงกันไม่ได้เกี่ยวกับโปรแกรมห้างน้ำมันและคณะกรรมการไม่สามารถหาข้อยุติได้ ก็ให้เสนอปัญหาต่อศาลเพื่อพิจารณาต่อไป

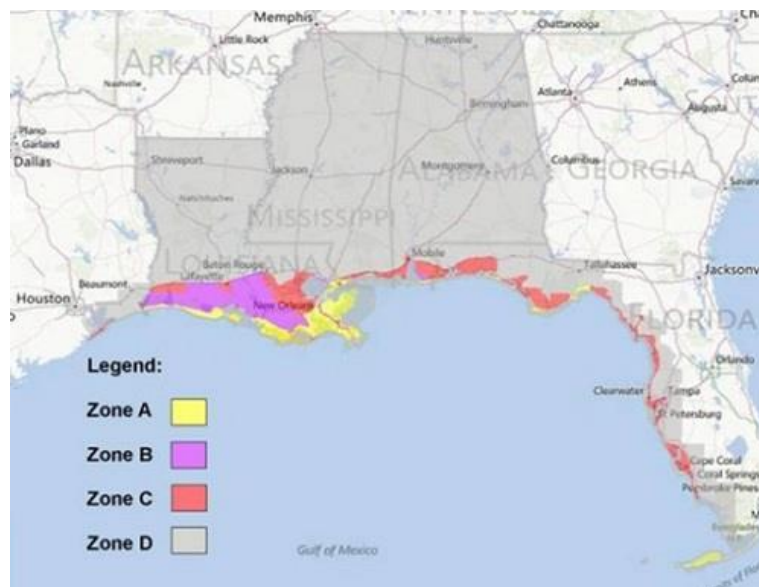
3. การกำหนดเขตพื้นที่ซึ่งได้รับความเสียหาย (Economic loss zone)

ลักษณะเด่นของข้อตกลงระงับข้อพิพาท (settlement program) ที่มีลักษณะเฉพาะคือ หากผู้เสียหายนั้นอยู่ในเขตพื้นที่ zone A (ได้แก่ชายฝั่ง Alabama, Louisiana, Mississippi) และมีรายได้ลดลงในช่วงเวลาที่กำหนด ก็จะเข้าข้อสันนิษฐานของศาลว่าเป็นผู้ได้รับความเสียหายจริง จึงไม่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายทางเศรษฐกิจหรือความเสียหายต่อทรัพย์สินที่เขาได้รับนั้นเป็นผลมาจากการเกิดเหตุน้ำมันรั่วไหล (causation) และสามารถยื่นข้อเรียกร้องตามโปรแกรมเพื่อคำนวณค่าเสียหายในขั้นตอนต่อไปได้ แต่สำหรับผู้ประกอบธุรกิจในพื้นที่ zone B, C และ D นั้น ยังคงต้องพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (causation) ว่าเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายทางเศรษฐกิจจริงโดยคำนวณจากกำไรผันแปรหรือค่าตอบแทนที่เคยได้รับในช่วงก่อนหน้าเพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่ารายได้ที่ลดลงนั้นเป็นผลมาจากการเกิดน้ำมันรั่วไหล ซึ่งในการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (causation) นี้จะพิจารณาจากรายได้ที่ลดลงในช่วง 3 เดือน (หรืออาจมากกว่านั้น) ในระหว่างเดือนพฤษภาคม - ธันวาคม ค.ศ. 2010 เปรียบเทียบกับช่วงปกติในปี ค.ศ. 2007 และ 2009

¹²⁹ Agreement Section 2

¹³⁰ Agreement Section 4.3

หากว่ารายได้ที่ลดลงมีความสัมพันธ์กับเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมัน ผู้เสียหายก็จะสามารถยื่นข้อเรียกร้องตามโปรแกรมได้ โดยการกำหนดเขตพื้นที่ (zone) จะเป็นไปตามรูปภาพด้านล่างนี้¹³¹



รูปที่ 7 พื้นที่ความเสียหายทางเศรษฐกิจ (Economic loss zone)

ที่มา: <http://www.deepwaterhorzoneconomicsettlement.com/maps.php>

4. หลักเกณฑ์การคำนวณความเสียหาย (Causation and financial calculation)¹³²

เมื่อสามารถพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (causation) ได้จนเข้าหลักเกณฑ์ที่จะยื่นข้อเรียกร้องตามโปรแกรมแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือขั้นตอนของการคำนวณจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทน (Gross compensation) ซึ่งเป็นขั้นตอนของการคำนวณจำนวนเงินในการชดใช้เยียวยาที่จะคล้ายกับในขั้นตอนพิสูจน์ causation โดยผู้เสียหายจะต้องเลือกช่วงเวลาการได้รับความเสียหายที่จะขอรับเงินเยียวยา (designated compensation period) มา 3 เดือน (หรืออาจมากกว่านั้น) ในระหว่างเดือน พฤษภาคม – ธันวาคม 2010 เพื่อคำนวณค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจที่ได้รับ

¹³¹Inc. ClaimsComp, Understanding the New BP Settlement A guide for Gulf Coast Business Owners about the \$7.8 Billion BP Settlement [Online], 10 November 2016. Available from http://cdn2.hubspot.net/hub/218458/file-24566139-pdf/docs/e-book_bp_settlement_for_business_owners.pdf%253Ft%253D1363794569000

¹³² Ibid.

(Business Economic Loss หรือ BEL) โดยจะเป็นการนำ “ค่าขาดกำไรผันแปรในช่วงเวลาดังกล่าว” บวกกับ “ค่าการขาดการเจริญเติบโตทางธุรกิจ” ดังนี้

$$\text{Total Business Economic Loss (BEL)} = \text{Step 1} + \text{Step 2 calculation}$$

Step 1 : “ค่าขาดกำไรผันแปรในช่วงเวลาดังกล่าว” จะคำนวณกำไรผันแปร¹³³ (variable profit) ที่ลดลงในช่วงปี 2010 (compensation period) เปรียบเทียบกับในช่วงเวลาปกติ (benchmark period)

Step 2 : “ค่าการขาดการเจริญเติบโตทางธุรกิจ” เป็นค่าเสียหายเพิ่มเติมที่คำนวณจากการสูญเสียการเติบโตของรายได้ซึ่งมีโอกาสเกิดขึ้นหากไม่มีเหตุการณ์น้ำมันรั่ว ซึ่งการชดเชยค่าเสียหายเพิ่มเติมนี้จะเยียวยาให้เป็นระยะเวลาอย่างน้อย 6 เดือน โดยจะเทียบอัตราการเจริญเติบโตของรายได้ในเดือน มกราคม – เมษายน 2010 กับ อัตราการเจริญเติบโตของรายได้ในช่วงเวลาปกติ

เมื่อนำ “ค่าขาดกำไรผันแปรในช่วงเวลานั้น” มาบวกกับ “ค่าการขาดการเจริญเติบโตทางธุรกิจ” จะได้จำนวน ความเสียหายทางเศรษฐกิจ (BEL) แล้วจึงนำจำนวน BEL ที่ได้มาคำนวณตามสูตรอีกครั้งหนึ่ง โดยจะใช้สูตร

$$\text{Gross compensation} = \text{Total BEL} + (\text{Total BEL} \times \text{RTP})$$

* **หมายเหตุ** RTP คือ Risk Transfer Premium ที่เป็นค่าที่กำหนดไว้สำหรับความเสียหายในอนาคต หรือความเสียหายที่ไม่อาจคาดเห็นได้เกี่ยวกับเหตุการณ์น้ำมันรั่ว โดยค่า RTP ของแต่ละเขตพื้นที่และแต่ละประเภทธุรกิจจะแตกต่างกันไปตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลง¹³⁴

ตัวอย่าง

หากคุณได้รับความเสียหายทางเศรษฐกิจ (BEL) จำนวน \$50,000 และคุณอาศัยอยู่ใน zone A โดยเป็นธุรกิจประเภทท่องเที่ยว ซึ่งกำหนดค่า RTP ไว้ที่ 2.5 จำนวนค่าสินไหมทดแทนที่จะได้รับคือ $\$50,000 + (\$50,000 \times 2.5) = \$175,000$

¹³³ กำไรผันแปรในช่วงที่เรียกชดเชยค่าเสียหาย (designated compensation period) คำนวณจากรายได้หักด้วยรายจ่ายผันแปร (นิยามของ “ค่าใช้จ่ายผันแปร” และ “ค่าใช้จ่ายคงที่” จะมีกำหนดไว้ในข้อตกลง)

¹³⁴ โปรดดู RTP Chart ในภาคผนวก

5. กระบวนการยื่นข้อเรียกร้อง (Claim process)

ผู้เสียหายสามารถดาวน์โหลดแบบฟอร์มพร้อมคู่มือการกรอกแบบฟอร์มตามประเภทความเสียหายที่ตนได้รับได้จากเว็บไซต์¹³⁵ และยื่นต่อผู้บริหารข้อเรียกร้องของศาล (court's claim administrator) ภายในวันที่กำหนด หากยื่นเมื่อพ้นกำหนดจะไม่สามารถรับการเยียวยาได้อีก เมื่อผู้บริหารได้รับข้อเรียกร้องแล้วก็จะพิจารณาและออกหนังสือการคำนวณ (Letter of Determination) ให้ภายในหนึ่งถึงสองเดือน ทั้งนี้ระยะเวลาในการจ่ายเงินอาจยืดออกไปได้หากมีข้อเรียกร้องที่ยื่นเข้ามาเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ผู้เสียหายสามารถยื่นข้อเรียกร้องได้เองโดยไม่จำเป็นต้องมีทนายความหรือที่ปรึกษาทางกฎหมายหรือผู้เชี่ยวชาญทางด้านการเงิน¹³⁶

6. หลักฐานที่กำหนด (Documentation Requirements)¹³⁷

- แบบฟอร์มข้อเรียกร้อง (Claim form)
- งบกำไรขาดทุนรายปี (Annual Income Statement) ตั้งแต่ปี 2007 ถึง 2011
- หลักฐานการคืนภาษี (Tax Return) ตั้งแต่ปี 2007 ถึง 2011
- ข้อบังคับบริษัท (Article of Incorporation)
- หมายเลขประจำตัวผู้ประกอบการ (Employer Identification Number)
- หลักฐานการจัดเก็บภาษี (IRS Confirmation Letter)
- ใบอนุญาตประกอบธุรกิจ (Business or Occupational license)
- หลักฐานอื่นๆ

7. การอุทธรณ์ (Appeal process)¹³⁸

เพื่อความโปร่งใส ความเป็นอิสระและสามารถตรวจสอบได้ของโปรแกรมตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทนี้ (Settlement Program) หากข้อเรียกร้องใดที่ยื่นต่อผู้บริหาร แล้วถูกปฏิเสธเนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ หรือยื่นเอกสารไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือข้อเรียกร้องใดที่เข้าหลักเกณฑ์และเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาคำนวณค่าเสียหายแล้ว แต่จำนวนเงินค่าเสียหายที่ทางผู้บริหารออกหนังสือแจ้ง

¹³⁵ ผู้เสียหายสามารถกรอกแบบฟอร์มได้ที่ <http://www.deepwaterhorizoneconomicsettlement.com/claim.php>

¹³⁶ David j. shestokas, *The BP Oil Spill Court Approved Settlement Process* [Online], 10 November 2016. Available from <http://www.shestokas.com/legal-news/the-bp-oil-spill-court-approved-settlement-process-2/>

¹³⁷ Exhibit 4A refer in Agreement section 5.3.2.2

¹³⁸ Agreement section 6

มานั้นยังไม่ถูกต้อง ผู้เสียหายที่ถูกปฏิเสธหรือไม่พอใจต่อการพิจารณาของผู้บริหาร ย่อมมีสิทธิที่จะอุทธรณ์การพิจารณาดังกล่าวได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อตกลง โดยในการอุทธรณ์นั้นแยกพิจารณา ดังนี้

1) การอุทธรณ์เกี่ยวกับความไม่เพียงพอของเอกสาร

ในกรณีที่ข้อเรียกร้องที่ผู้เสียหายยื่นนั้นถูกปฏิเสธเนื่องจากการยื่นเอกสารที่ไม่เพียงพอทั้งหมดหรือเพียงแต่บางส่วน ผู้เสียหายสามารถยื่นขอให้พิจารณาใหม่ต่อ ผู้พิจารณา (Documentation Reviewer) ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากผู้บริหารอีกชุดหนึ่งแยกต่างหากได้ โดยการยื่นอุทธรณ์นั้นจะต้องกระทำภายใน 20 วัน นับแต่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอ หากผู้พิจารณาพบข้อผิดพลาดในการปฏิเสธก็จะส่งข้อเรียกร้องดังกล่าวกลับเข้าสู่โปรแกรมพิจารณาค่าเสียหายต่อไป

2) การอุทธรณ์เกี่ยวกับการคำนวณค่าเสียหายของโปรแกรม

2.1) การยื่นคำร้องขอให้พิจารณาใหม่: ภายใน 30 วัน นับแต่ผู้เสียหายได้รับแจ้งจำนวนเงินค่าเสียหายเป็นหนังสือ ผู้เสียหายอาจยื่นคำร้องเพื่อแสดงว่ามีการคำนวณค่าเสียหายที่ผิดพลาด หรือมีการพิจารณาเอกสารที่เกี่ยวข้องยังไม่ครบถ้วน หรืออ้างว่าการกำหนดค่าเสียหายนี้ไม่เป็นไปตามมาตรฐานการคำนวณ โดยสามารถกรอกแบบฟอร์มคำร้องผ่านทางเว็บไซต์เดียวกับที่ยื่นข้อเรียกร้องดังกล่าวไว้ในตอนต้น ซึ่งหากว่าการคำนวณเป็นไปโดยถูกต้องแล้วทางผู้พิจารณาจะแสดงรายละเอียดของการคำนวณให้ผู้เสียหายทราบ

2.2) การอุทธรณ์ต่อผู้พิจารณาอุทธรณ์: ภายใน 20 วันนับแต่มีการอนุมัติการจ่ายค่าเสียหายในเบื้องต้นแล้ว คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจะต้องเสนอบัญชีรายชื่อผู้พิจารณาอย่างน้อย 30 คน เพื่อให้ศาลพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จากนั้นศาลจะแต่งตั้งผู้พิจารณาอุทธรณ์ประมาณ 10 – 20 ท่าน โดยอุทธรณ์บางเรื่องอาจมีผู้พิจารณาอุทธรณ์เพียงท่านเดียว หรือมี 3 ท่านเป็นองค์คณะ ขึ้นอยู่กับจำนวนค่าเสียหายในชั้นอุทธรณ์นั้นว่ามีมากน้อยเพียงใด หากจำนวนข้อเรียกร้องที่อุทธรณ์นั้นต่ำกว่า \$100,000,000 จะใช้ผู้พิจารณาอุทธรณ์เพียงคนเดียว สำหรับอุทธรณ์ข้อเรียกร้องตั้งแต่ \$100,000,000 บาทขึ้นไป จะใช้องค์คณะในการพิจารณาอุทธรณ์ 3 คน (ซึ่งหนึ่งในนั้นจะต้องเป็นคนในพื้นที่เดียวกันกับผู้เสียหายด้วย) สำหรับกำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์นั้น ผู้เสียหายจะยื่นอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจำนวนค่าเสียหายเป็นหนังสือ พร้อมกับเสียค่าธรรมเนียมการยื่นคำร้องตามที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่บริษัท BP เป็นฝ่าย

ยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยที่กำหนดค่าสินไหมทดแทน จะสามารถยื่นอุทธรณ์ได้แต่เฉพาะในกรณีที่ค่าสินไหมทดแทนนั้นถูกกำหนดเป็นจำนวนเกินกว่า \$25,000 ซึ่งบริษัท BP จะต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน 10 วัน¹³⁹ 15 วัน¹⁴⁰ หรือ 20 วัน¹⁴¹ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ หลักในการพิจารณาอุทธรณ์จะเป็นไปแบบ “baseball process” กล่าวคือ คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจะต้องยื่นข้อเสนอเบื้องต้น (Initial Proposal) และข้อเสนอสุดท้าย (Final Proposal) ต่อผู้พิจารณาอุทธรณ์ ว่าผู้เสียหายควรจะได้รับค่าเสียหายในจำนวนเท่าใด ค่าตัดสินของผู้พิจารณาอุทธรณ์ถือเป็นที่สุด

กล่าวโดยสรุปแล้ว การจัดการข้อเรียกร้องด้วยการระงับข้อพิพาทตามโปรแกรมภายใต้การกำกับดูแลของศาล (court-supervised settlement program) สามารถกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการเยียวยาได้ยืดหยุ่นกว่าการฟ้องร้องและดำเนินคดีในศาลโดยตรง เนื่องจากผู้ที่ต้องรับผิดชอบได้ตกลงยอมรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายตามเงื่อนไขที่กำหนดในข้อตกลง จึงช่วยลดภาระการพิสูจน์ให้แก่ผู้เสียหายที่ไม่ต้องพิสูจน์การกระทำของผู้ต้องรับผิด อีกทั้งยังมีการสร้างโปรแกรมในการคำนวณค่าเสียหายแบ่งแยกตามประเภทของค่าเสียหายเพื่อให้ ผู้เสียหายทุกคนได้รับการชดเชยเยียวยาภายใต้เงื่อนไขที่เท่าเทียมกัน

3.3.2.3 โดยการขอรับเงินจากกองทุน

เนื่องจากกฎหมายมลพิษน้ำมัน (The Oil Pollution 1990) ได้ตั้งจำนวนเงินในการจำกัดความรับผิดชอบที่สูงมากและในลักษณะที่เกือบจะไม่จำกัด ทำให้เจ้าของเรืออาจต้องประสบกับภาวะล้มละลายได้ จึงได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อความรับผิดชอบจากมลพิษน้ำมัน (The Oil Spill Liability Trust Fund หรือ OSLTF) แม้กฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมันของสหรัฐจะมีการประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 1990 แต่ในขณะที่มีการประกาศใช้ กองทุนนี้ก็ได้ออกตั้งขึ้นมาเป็นระยะเวลา 4 ปีแล้ว โดยตั้งขึ้นตามประมวลรัษฎากรของสหรัฐฯ (Internal Revenue Code of 1986)¹⁴² เพียงแต่ยังไม่มีงบบังคับใช้กองทุนอย่างจริงจังจึ่งเท่านั้น ภายหลังจากเมื่อมีเหตุการณ์ Exxon Valdez เกิดขึ้น และมีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมัน (OPA) จึงมีการอนุมัติและเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนมาใช้อย่างเป็นทางการ

¹³⁹ กรณีที่คำวินิจฉัยกำหนดให้จ่าย \$25,000 ถึง \$250,000

¹⁴⁰ กรณีที่คำวินิจฉัยกำหนดให้จ่าย \$250,001 ถึง \$500,000

¹⁴¹ กรณีที่คำวินิจฉัยกำหนดให้จ่าย มากกว่า \$500,001 ขึ้นไป

¹⁴² 33 U.S.C. § 2701 (11).

ทางการ และดังที่กล่าวมาในข้างต้นแล้วว่า กฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมันเป็นการรวมหลักความรับผิด และการชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษน้ำมันในกฎหมายฉบับก่อนๆ เข้าไว้ด้วยกัน¹⁴³ เงินในกองทุนที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเหล่านี้จึงถูกโอนเข้ามาที่กองทุนเพื่อความรับผิดจากมลพิษน้ำมัน (OSLTF) ซึ่งทำให้มีเงินเพิ่มขึ้นถึง 1,000 ล้านดอลลาร์¹⁴⁴

กองทุนเพื่อความรับผิดจากมลพิษน้ำมัน (The Oil Spill Liability Trust Fund หรือ OSLTF) เป็นกองทุนในประเทศสหรัฐที่ตั้งเพื่อการช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วที่เกิดขึ้นในประเทศ ซึ่งการจ่ายเงินจากกองทุนนี้จะครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายในการกำจัดมลพิษซึ่งเกิดขึ้นโดยหน่วยงานยามชายฝั่งสหรัฐ (Coast Guard) และ หน่วยพิทักษ์สิ่งแวดล้อมสหรัฐ (U.S. Environmental Protection Agency หรือ EPA) การเข้าทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดมลพิษของรัฐ ค่าความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติรวมถึงค่าใช้จ่ายในการประเมินมูลค่าความเสียหาย และการฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพเดิม ค่าเสียหายในความเสียหายตามที่ระบุในกฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมัน ค่าใช้จ่ายในการวิจัยและการพัฒนา และรวมถึงการจัดสรรด้านอื่นๆด้วย ทั้งนี้โครงสร้างของกองทุนจะแบ่งเป็นส่วนประกอบ 2 ส่วนหลักๆ คือ

1. กองทุนฉุกเฉิน (The Emergency Fund) ซึ่งมีไว้ให้ผู้ประสานงานในที่เกิดเหตุของรัฐบาลกลาง (Federal On-Scene Coordinators) ใช้ในการตอบสนองต่อเหตุการณ์น้ำมันรั่ว และสำหรับผู้ดูแลผลประโยชน์ของรัฐบาลกลาง (Federal Trustees) สำหรับการเริ่มต้นประเมินมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งกำหนดไว้ 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปีงบประมาณ (ซึ่งอาจขยายได้ถึง 100 ล้านดอลลาร์ตามความจำเป็นและเหมาะสม)

2. กองทุนตามหลักการที่คงอยู่เดิม (The Remaining Principle Fund) ซึ่งจะใช้สำหรับการจ่ายตามข้อเรียกร้องและจัดสรรปันส่วนโดยรัฐสภาให้แก่ผู้แทนรัฐบาลกลางเพื่อการบริหารจัดการตามกฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมัน และเพื่อสนับสนุนการวิจัยและการพัฒนา สำหรับแหล่งที่มาของเงินทุนนี้มีที่มาจากหลายแหล่ง อันได้แก่¹⁴⁵

¹⁴³ ซึ่งได้แก่ Federal Water Pollution Control Act, Deepwater Port Act, Trans-Alaska Pipeline System (TAPS) Authorization Act, Outer Continental Shelf Island Act

¹⁴⁴ U.S. Coast Guard, **The Oil Spill Liability Trust Fund (OSLTF)** [Online], 17 February 2016. Available from http://www.uscg.mil/npfc/About_NPFC/osltf.asp

¹⁴⁵ Ibid.

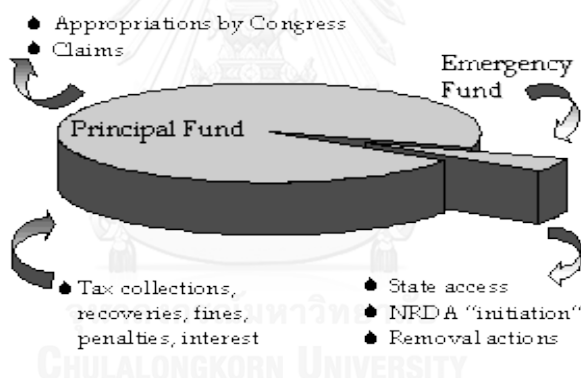
- จากการจัดเก็บภาษีน้ำมัน (Barrel Tax) ซึ่งเก็บตามปริมาณบาร์เรลของการใช้น้ำมันในอุตสาหกรรมน้ำมันซึ่งมีการผลิตหรือนำเข้ามาในสหรัฐ โดยในปี 2009-2016 นี้จะเก็บในจำนวน 8 เหรียญต่อบาร์เรล และจะเพิ่มเป็น 9 เหรียญในปี 2017

- ถ่ายโอนมาจากกองทุนที่มีอยู่เดิม (Transfer)

- ดอกเบี้ย (Interest) ดอกเบี้ยจากเงินลงทุนของกองคลังสหรัฐ

- ต้นทุนที่เรียกคืน (Cost Recoveries) หมายถึงค่าใช้จ่ายที่เรียกคืนจากผู้ต้องรับผิดชอบ โดย ศูนย์กองทุนมลพิษแห่งชาติ (National Pollution Fund Center) จะแจ้งไปยังผู้ต้องรับผิดชอบให้ชำระคืน และนำเงินฝากเข้ากองทุนต่อไป

- ค่าปรับ (Penalties) นอกจากค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดแล้ว ผู้ต้องรับผิดชอบอาจจะต้องเสียค่าปรับหรือมีความรับผิดชอบทางแพ่งเกิดขึ้นตามกฎหมาย OPA อีกด้วย โดยค่าปรับที่นำเข้ากองทุนจะอยู่ที่ประมาณ 4-7 ล้านดอลลาร์ปี



รูปที่ 8 โครงสร้างของกองทุน OSLTF

ที่มา : http://www.uscg.mil/npfc/About_NPFC/osltf.asp

ในกระบวนการขั้นตอนการยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุนนั้น จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในมาตรา 1013 (b) กล่าวคือ

(A) ประธานาธิบดีได้ประกาศหรือแจ้งแก่ผู้เรียกร้องให้ยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุนกรณีตามที่ระบุในมาตรา 1014 (c)¹⁴⁶ หรือ

¹⁴⁶ Section 1014

(B) เป็นการยื่นข้อเรียกร้องโดยฝ่ายผู้ต้องรับผิดชอบซึ่งมีสิทธิเรียกร้องภายใต้มาตรา 1008¹⁴⁷ หรือ

(C) เป็นการยื่นข้อเรียกร้องโดยผู้แทนของรัฐบาลสำหรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการกำจัดซึ่งรัฐบาลได้เสียไป หรือ

(D) เป็นการยื่นข้อเรียกร้องโดยผู้เรียกร้องชาวอเมริกัน ในกรณีที่เครื่องมีนอกชายฝั่งของต่างประเทศได้ปล่อยน้ำมันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย ซึ่งกองทุนจะต้องรับผิดชอบภายใต้มาตรา 1012 (a)

สำหรับรายละเอียดขั้นตอนการยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุนนั้น มาตรา 1013 (e) กำหนดให้ประธานาธิบดี ประกาศหลักเกณฑ์และคอยปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ให้ทันต่อเหตุการณ์อยู่เสมอ ในเรื่องของกฎระเบียบต่างๆ การยื่นข้อเรียกร้อง ขั้นตอนการดำเนินงาน การชำระหนี้ และขอบเขตของข้อเรียกร้องภายใต้กฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมันฉบับนี้ และจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วบริเวณแท่นขุดเจาะน้ำมัน Deepwater Horizon ที่เคยเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา นั้น ได้มีการเผยแพร่ขั้นตอนการเรียกร้องต่อกองทุนเพื่อความรับผิดชอบจากมลพิษน้ำมัน (Oil Spill Liability Trust Fund) ซึ่งประชาชน

-
- (1) the responsible party and the guarantor both deny a designation within 5 days after receiving notification of a designation under subsection (a),
 - (2) the source of the discharge or threat was a public vessel, or
 - (3) the President is unable to designate the source or sources of the discharge or threat under subsection (a),

a President shall advertise or otherwise notify potential to the Fund.

¹⁴⁷ Section 1008 RECOVERY BY RESPONSIBLE PARTY.

(a) IN GENERAL.- The responsible party for a vessel or facility from which oil is discharged, or which poses the substantial threat of a discharge of oil, may assert a claim for removal costs and damages under section 1013 only if the responsible party demonstrates that-

- (1) the responsible party is entitled to a defense to liability under section 1003; or
- (2) the responsible party is entitled to a limitation of liability under section 1004.

(b) EXTENT OF RECOVERY.—A responsible party who is entitled to a limitation of liability may assert a claim under section 1013 only to the extent that the sum of the removal costs and damages incurred by the responsible party plus the amounts paid by the responsible party, or by the guarantor on behalf of the responsible party, for claims asserted under section 1013 exceeds the amount to which the total of the liability under section 1002 and removal costs and damages incurred by, or on behalf of, the responsible party is limited under section 1004.

สามารถเข้าถึงได้ ไว้ในเว็บไซต์ www.restorethegulf.gov/file-claim แยกตามประเภทของผู้เรียกร้องไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือองค์กรธุรกิจหรือองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรและองค์กรนอกภาครัฐ รวมถึงกรณีที่รัฐบาลเป็นผู้เรียกร้องเองด้วย ซึ่งสามารถยื่นขอรับเงินชดเชยแบบออนไลน์โดยแนบคำร้องส่งมาทางอีเมลก่อนส่งเอกสารจริงมาทางไปรษณีย์ หรืออาจโทรติดต่อแจ้งเรื่องขอรับเงินชดเชยทางโทรศัพท์ ได้ตลอด 24 ชั่วโมง โดยไม่มีวันหยุด¹⁴⁸ ทั้งนี้ ผู้เสียหายจะต้องยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้ต้องรับผิดชอบหรือผู้ค้ำประกันก่อน หากข้อเรียกร้องทั้งหมดถูกปฏิเสธหรือ ข้อเรียกร้องไม่ได้รับการดำเนินการภายใน 90 วัน นับแต่ยื่นข้อเรียกร้องหรือนับแต่มีการประกาศตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 1014 (b) ผู้เรียกร้องจึงจะสามารถยื่นฟ้องผู้ต้องรับผิดชอบหรือผู้ค้ำประกันต่อศาล หรืออาจยื่นข้อเรียกร้องดังกล่าวต่อกองทุนเพื่อพิจารณาต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าข้อเรียกร้องที่ยื่นต่อผู้ต้องรับผิดชอบหรือผู้ค้ำประกันนั้น ได้รับการชดเชยในจำนวนที่น้อยกว่าจำนวนที่ผู้เรียกร้องมีสิทธิจะได้รับตามกฎหมาย หรือไม่ได้รับการชดเชยเต็มจำนวน หรือไม่ปรากฏการชดเชยเยียวยาที่เพียงพอ ผู้เรียกร้องสามารถยื่นขอรับค่าเสียหายที่ไม่ได้รับการเยียวยา (uncompensated damage) ต่อกองทุนได้¹⁴⁹

3.3.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน

3.3.3.1 หน่วยพิทักษ์ชายฝั่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Coast Guard)

หน่วยพิทักษ์ชายฝั่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Coast Guard หรือ USCG) เป็นหนึ่งในห้ากองกำลังติดอาวุธของประเทศสหรัฐอเมริกา และเป็นหน่วยทางทหารเดียวที่สังกัดกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิของสหรัฐ (Department of Homeland Security) หน่วยพิทักษ์ชายฝั่งสหรัฐฯ ทำหน้าที่ปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะพิเศษสามารถผสมผสานขีดความสามารถด้านทหารและการบังคับใช้กฎหมายเข้าไว้ด้วยกัน มีบทบาทสำคัญในการปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคง ดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของ

¹⁴⁸ โปรดดูตัวอย่างการยื่นข้อเรียกร้องในรายการภาคผนวก

¹⁴⁹ 33 U.S.C. § 2713 (d).

สหรัฐฯ ในทุกพื้นที่ที่มีความเสี่ยง แม้ภารกิจของหน่วยตามกฎหมายจะแบ่งได้เป็น 11 ภารกิจ¹⁵⁰ แต่ภารกิจดังกล่าวนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 5 กลุ่มเป้าหมาย¹⁵¹ คือ ด้านความปลอดภัยทางทะเล (Maritime Safety) ความมั่นคงทางทะเล (Maritime Security) การสัญจรทางทะเล (Maritime Mobility) การป้องกันประเทศ (National Defense) และการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ (Protection of Natural Resources) ซึ่งภารกิจในด้านความปลอดภัยทางทะเลนั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดการเสียชีวิต การบาดเจ็บ และความเสียหายทางทรัพย์สินที่เกิดจากการคมนาคมทางน้ำ การประมง และการใช้เรือ ส่วนภารกิจด้านการปกป้องทรัพยากรธรรมชาตินั้น จะคอยป้องกันและจำกัดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม อันสืบเนื่องจากการคมนาคมทางทะเล การประมง และการใช้เรือ ดังนั้น เมื่อมีเหตุน้ำมันรั่วไหลเกิดขึ้นในเขตน่านน้ำชายฝั่ง (coastal water) และท่าเรือน้ำลึก (deepwater port) หน่วยพิทักษ์ชายฝั่งนี้จะคอยจัดเตรียมกองกำลังคน อุปกรณ์ต่างๆ เพื่อเข้ากำจัดคราบน้ำมันในพื้นที่และยับยั้งมิให้เกิดอันตรายแก่มนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ซึ่งหากเทียบกับประเทศไทยแล้ว หน่วยพิทักษ์ชายฝั่งนี้จะมีลักษณะเหมือนเป็นการรวม กรมเจ้าท่า กองทัพเรือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เข้าไว้ในหน่วยงานด้วยกัน นอกจากนี้ในปี ค.ศ. 1991 หน่วยพิทักษ์ชายฝั่งของสหรัฐฯ ยังได้จัดตั้งศูนย์กองทุนมลพิษแห่งชาติ (National Pollution Fund Center หรือ NPFC) อันเป็นการตั้งขึ้นตามความในมาตรา 1 ของกฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมัน (OPA) เพื่อบริหารกองทุน OSLTF ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการรับมือกับเหตุการณ์น้ำมันรั่วและการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการบริหารงานส่วนหน่วยพิทักษ์ชายฝั่งของกองทุน Superfund¹⁵² ตามกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมการชดเชยความเสียหายและความรับผิดชอบ (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1980 หรือ CERCLA) อีกด้วย

¹⁵⁰ (1) Port, waterway and coastal security (2) Drug interdiction (3) Aids to navigation (4) Search and rescue (5) Living marine resources (6) Marine safety (7) Defense readiness (8) Migrant interdiction (9) Marine environmental protection (10) Ice operation (11) Other law enforcement

¹⁵¹ นาวาโท เกษม เนียมฉาย, "แนวทางการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของต่างประเทศ," นวาทิพย์สาร คลังปัญญาพัฒนาผู้นำ, 33-34.

¹⁵² กองทุน Superfund เป็นกองทุนทางสิ่งแวดล้อมที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1980 (CERCLA) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการฟื้นฟูความเสียหายของสิ่งแวดล้อมในระหว่างที่กระบวนการเรียกร้องเพื่อการชดเชยเยียวยาความเสียหายอยู่ในระหว่างดำเนินการ หรือเป็นกรณีที่ไม่สามารถกำหนดตัวผู้ต้องรับผิดชอบนั้นได้ หรือเมื่อเป็นกรณีที่ผู้ต้องรับผิดชอบไม่สามารถชดเชยความเสียหายนั้นได้ เป็นต้น แต่เงินนี้จะไม่ใช่ในการเยียวยาทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพร่างกายหรือทรัพย์สินส่วนบุคคล

3.3.3.2 หน่วยพิทักษ์สิ่งแวดล้อมสหรัฐอเมริกา (U.S. EPA)

ในสหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานหนึ่งชื่อว่า “หน่วยพิทักษ์สิ่งแวดล้อม” (Environmental Protection Agency หรือ EPA) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ ไม่ได้สังกัดคณะรัฐมนตรีหรือกระทรวงใด แต่หัวหน้างานมีตำแหน่งเทียบเท่ารัฐมนตรีและสามารถเข้าร่วมการประชุมคณะรัฐมนตรีที่สำคัญๆ ได้ หน่วยพิทักษ์สิ่งแวดล้อมมีสำนักงานย่อยกระจายอยู่ทั่วประเทศและมีเจ้าหน้าที่กว่าครึ่งเป็นวิศวกร นักวิทยาศาสตร์ นักสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ประเมินผล สำรวจ ศึกษา เพื่อกำหนดมาตรฐานและควบคุม การปฏิบัติตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ซึ่งพันธกิจของหน่วยงาน คือ การสร้างและบังคับใช้มาตรฐาน การปกป้องสิ่งแวดล้อมของประเทศ ทำงานวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบของมลพิษ วิธีการและเครื่องมือใน การควบคุมมลพิษ รวมถึงการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับมลพิษและใช้ข้อมูลดังกล่าวในการสร้างความ เข้มแข็งกับโครงการปกป้องสิ่งแวดล้อมและให้ความช่วยเหลือแก่คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อมใน การพัฒนาและให้ข้อเสนอแนะแก่ประธานาธิบดีในการกำหนดนโยบายใหม่ๆ เพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังให้ความช่วยเหลือด้านอื่นๆ เช่น การให้ทุน ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและช่องทาง อื่นเพื่อลดการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม¹⁵³ หน่วยพิทักษ์สิ่งแวดล้อมจะมีบทบาทในการขจัดคราบน้ำมันที่เกิดบริเวณน่านน้ำภายในประเทศ (inland water) โดยจัดเตรียมกำลังคน และอุปกรณ์ต่างๆ ตามแผนรับมือฉุกเฉินในเหตุน้ำมันรั่วไหล (Oil spill contingency plan) ซึ่งจะต้องประเมินความ เสี่ยงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อการเลือกใช้วิธีการขจัดคราบน้ำมันที่เหมาะสม

3.4 การชดใช้เยียวยาตามกฎหมายของประเทศสิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นหนึ่งในประเทศประชาคมอาเซียน (ASEN Community) ซึ่งมีลักษณะทาง ภูมิศาสตร์ที่ตั้งอยู่บนเกาะจึงเป็นเมืองท่าที่สำคัญเนื่องจากเป็นจุดรับน้ำมันดิบจากประเทศตะวันออก กลางและกระจายน้ำมันสำเร็จรูปไปยังพื้นที่ต่างๆ ได้โดยสะดวก สิงคโปร์มีกิจการกลั่นน้ำมันเพื่อการ ส่งออกซึ่งใหญ่เป็นอันดับ 2 ของโลกรองจากสหรัฐอเมริกา จึงมีท่าเรือขนาดเล็กอยู่เป็นจำนวนมาก และนับว่าเป็นประเทศที่มีท่าเรือแออัดมากที่สุดโลก มีอุบัติเหตุจากเรือชนกันเกิดขึ้นบ่อยครั้ง เนื่องจากในทุกๆ วันจะมีเรือหลายขนาด หลายประเภทเข้าออกท่าเรืออยู่ตลอดเวลา ทำให้เกิด การจราจรติดขัดในทางน้ำ ร่องเดินเรือ หรือที่จอดเรือ เมื่อมีการสัญจรเกิดติดขัดมากขึ้นก็ยังมีโอกาส

¹⁵³EPA United States Environmental Protection Agency, “Our Mission and What We Do” [Online], 15 February 2016. Available from <http://www.epa.gov/aboutepa/our-mission-and-what-we-do>

เกิดน้ำมันรั่วมากขึ้นด้วย ไม่ว่าจะเกิดขึ้นด้วยความตั้งใจหรือเกิดขึ้นโดยอุบัติเหตุจากการปะทะกันหรือชนกัน หรือในระหว่างการใช้เครื่องจักรก็ตาม และเมื่อมีเหตุการณ์น้ำมันรั่วเกิดขึ้นในน่านน้ำสิงคโปร์ เจ้าของเรือ นายจ้าง หรือตัวแทนจะมีความรับผิดชอบแพ่งและทางอาญาเกิดขึ้น ทั้งนี้ ประเทศสิงคโปร์ได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบแพ่งเพื่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1992 หรือ CLC) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1992 หรือ Fund Convention) จึงมีการออกกฎหมายภายในเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าว ทั้งนี้ การศึกษาการชดเชยเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วในประเทศสิงคโปร์ผู้เขียนเห็นว่า จะทำให้เห็นตัวอย่างรูปแบบการเยียวยาตามกฎหมายระหว่างประเทศได้ชัดเจนขึ้น

3.4.1 บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษน้ำมัน

กฎหมายหลักของประเทศสิงคโปร์ที่เกี่ยวกับมลพิษน้ำมัน มีอยู่ 2 ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ (ความรับผิดชอบแพ่งและการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน) (Merchant Shipping (Civil Liability and Compensation for Oil Pollution) Act, 1981 หรือ MSOPA) โดยเป็นพระราชบัญญัติที่ออกเพื่ออนุวัติการอนุสัญญาว่าด้วยความรับผิดชอบแพ่งในความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน หรือ CLC ซึ่งแม้พระราชบัญญัติดังกล่าวจะไม่ได้คัดลอกถ้อยคำที่ปรากฏในอนุสัญญามาทั้งหมด แต่บทบัญญัติก็มีเนื้อความที่ใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติการเดินเรือพาณิชย์ของประเทศอังกฤษ (UK Merchant Shipping Act)¹⁵⁴ ซึ่งเป็นการถอดความมาจากอนุสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าว สำหรับกฎหมายของประเทศสิงคโปร์อีกฉบับหนึ่งคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเล (Prevention of Pollution of the Sea Act, 1981) ซึ่งออกเพื่ออนุวัติอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ (International

¹⁵⁴ Merchant Shipping Act (UK), 1995

Convention for the Prevention of Pollution from Ship, 1973) โดยกฎหมายทั้งสองฉบับมีสาระสำคัญ ดังนี้

3.4.1.1 กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ (ความรับผิดทางแพ่งและการชดใช้เยียวยาความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน) (Merchant Shipping (Civil Liability and Compensation for Oil Pollution) Act 1981

เป็นกฎหมายที่กำหนดความรับผิดทางแพ่งไว้แก่เจ้าของเรือ ซึ่งเป็นความรับผิดแบบเคร่งครัด (Strict liability) ที่จะต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่น้ำมันรั่วไหลจากเรือ เว้นแต่ความเสียหายนั้นเกิดจากเหตุอื่นตามที่กำหนดไว้ และเจ้าของเรือมีหน้าที่ต้องจัดหาหลักประกันทางการเงินไว้ตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมาย ทั้งนี้ความรับผิดของเจ้าของเรือจะจำกัดตามขนาดระวางของเรือ โดยมีรายละเอียดหลักเกณฑ์ความรับผิด ดังนี้

- **หลักเกณฑ์ความรับผิดและประเภทของความเสียหาย**

ในมาตรา 3 (1) ได้กล่าวถึงในกรณีที่มีการรั่วไหลหรือการปล่อยน้ำมันออกจากเรือ เจ้าของเรือจะต้องรับผิดในความเสียหายอันเกิดขึ้นดังต่อไปนี้¹⁵⁵

(1) ความเสียหายอย่างใดๆ ที่เกิดขึ้นภายนอกตัวเรือในเขตน่านน้ำสิงคโปร์ซึ่งเป็นผลมาจากการปนเปื้อนคราบน้ำมันที่มีการรั่วไหลหรือปล่อยทิ้ง

(2) ค่าใช้จ่ายจากการใช้มาตรการที่สมเหตุสมผลภายหลังจากการรั่วไหลเกิดขึ้นแล้ว เพื่อบรรเทาหรือป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการปนเปื้อนคราบน้ำมันที่รั่วไหลในเขตน่านน้ำสิงคโปร์

¹⁵⁵ Merchant Shipping (Civil Liability and Compensation for Oil Pollution) Act

Section 3 (1) Where, as a result of any occurrence, any oil is discharged or escapes from a ship to which this section applies, the owner of the ship shall, except as otherwise provided by this Part, be liable —

(a) for any damage caused outside the ship in the territory of Singapore by contamination resulting from the discharge or escape;

(b) for the cost of any measures reasonably taken after the discharge or escape for the purpose of preventing or reducing any damage so caused in the territory of Singapore by contamination resulting from the discharge or escape; and

(c) for any damage caused in the territory of Singapore by any measures so taken.

(3) ความเสียหายอย่างใดที่เกิดจากการใช้มาตรการดังกล่าว

สำหรับในมาตรา 3 (2)¹⁵⁶ ได้กำหนดให้เจ้าของเรือต้องรับผิดชอบในการใช้มาตรการป้องกันใดๆ โดยในกรณีที่มีความเสียหายอย่างใดๆ เกิดขึ้นภายนอกตัวเรืออันเป็นผลมาจากการรั่วไหลหรือหกหล่นของน้ำมัน เจ้าของเรือจะต้องรับผิดชอบในต้นทุนของค่าใช้จ่ายจากการใช้มาตรการใดๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายหรือเพื่อบรรเทาความเสียหาย รวมถึงค่าใช้จ่ายของมาตรการใดๆ ที่ได้เสียไปแล้วด้วย ทั้งนี้ ความรับผิดของเจ้าของเรือภายใต้มาตรา 3 สำหรับการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาตินั้นจะถูกจำกัดไว้เฉพาะกรณีที่เป็นการสูญเสียผลกำไรและต้นทุนในการใช้หรือจะใช้มาตรการที่สมเหตุสมผลในการฟื้นฟูเท่านั้น¹⁵⁷ อย่างไรก็ตาม ลูกจ้างหรือตัวแทนของเจ้าของเรือ หรือพนักงานอื่นๆ¹⁵⁸ ซึ่งทำงานบนเรือไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากมลพิษที่เกิดขึ้น เว้นเสียแต่ว่าบุคคลดังกล่าวได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทั้งที่รู้ว่าความเสียหายเช่นนั้นอาจเกิดขึ้นได้¹⁵⁹

¹⁵⁶ Merchant Shipping (Civil Liability and Compensation for Oil Pollution) Act

Section 3 (2) Where, as a result of any occurrence, there arises a grave and imminent threat of damage being caused outside a ship to which this section applies by the contamination that might result if there were a discharge or escape of oil from the ship, the owner of the ship shall be liable —

(a) for the cost of any measures reasonably taken for the purpose of preventing or reducing any such damage in the territory of Singapore; and

(b) for any damage caused outside the ship in the territory of Singapore by any measures so taken, and in this Act, any such threat is referred to as a relevant threat of contamination.

¹⁵⁷ Section 5 (3) The liability of the owner of a ship under section 3 for any impairment of the environment shall be taken to be a liability only in respect of —

(a) any resulting loss of profits; and

(b) the cost of any reasonable measures of reinstatement actually taken or to be taken.

¹⁵⁸ Section 5 (2) Subsection (1) (ii) shall apply to —

(a) any servant or agent of the owner of the ship;

(b) any person not falling within paragraph (a) but employed or engaged in any capacity on board the ship or to perform any service for the ship;

(c) any charterer of the ship (however described and including a bareboat charterer), and any manager or operator of the ship;

(d) any person performing salvage operations with the consent of the owner of the ship or on the instructions of a competent public authority;

(e) any person taking any of the measures referred to in section 3 (1) (b) or (2) (a); and

(f) any servant or agent of a person falling within paragraph (c), (d) or (e).

¹⁵⁹Section 5 (1)

แม้ความรับผิดของเจ้าเรือนั้นเป็นความรับผิดแบบเคร่งครัด แต่เจ้าของเรืออาจผิดพิสูจนได้ว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น เกิดจากเหตุอื่นตามที่ระบุไว้ในมาตรา 4¹⁶⁰ ซึ่งกำหนดข้อยกเว้นบาง ประการที่เจ้าของเรือไม่ต้องรับผิดไว้หากการรั่วไหลของน้ำมันนั้นเกิดขึ้นจาก

- (1) สงครามหรือปรากฏการณ์ตามธรรมชาติ
- (2) การกระทำหรืองดเว้นกระทำของบุคคลที่สามโดยจงใจให้เกิดความเสียหาย หรือ
- (3) ความประมาทเลินเล่อหรือจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐบาลที่ เกี่ยวกับการคงไว้ซึ่งการให้ความช่วยเหลือด้านการเดินเรือ

สำหรับความรับผิดของเจ้าของเรือต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น จะเป็นอย่างจำกัดตามที่ กำหนดไว้ในมาตรา 6 กล่าวคือ¹⁶¹ กรณีที่เรือมีขนาดไม่เกิน 5,000 ตัน จำนวนความรับผิดของเจ้าของ

(ii) no person to whom this paragraph applies shall be liable for any such damage or cost unless it resulted from anything done or omitted to be done by him either with intent to cause any such damage or cost or recklessly and in the knowledge that any such damage or cost would probably result.

¹⁶⁰Section 4

No liability shall be incurred by the owner of a ship under section 3 by reason of any discharge or escape of oil from the ship, or by reason of any relevant threat of contamination, if he proves that the discharge or escape, or the relevant threat of contamination, as the case may be —

(a) resulted from an act of war, hostilities, civil war, insurrection or an exceptional, inevitable and irresistible natural phenomenon;

(b) was due wholly to anything done or left undone by another person, not being an employee or agent of the owner, with intent to do damage; or

(c) was due wholly to the negligence or wrongful act of a government or other authority in exercising its functions of maintaining lights or other navigational aids for the maintenance of which it was responsible.

¹⁶¹ Section 6 — (1) Where, as a result of any occurrence, the owner of a ship incurs a liability under section 3 by reason of a discharge or escape or by reason of any relevant threat of contamination, then, subject to subsection (4) —

(a) section 136 of the Merchant Shipping Act (Cap. 179) shall not apply in relation to that liability; but

(b) he may limit that liability in accordance with the provisions of this Act, and if he does so his liability (being, the aggregate of his liabilities under section 3 resulting from the occurrence) shall not exceed the relevant amount.

(2) In subsection (1) (b), “the relevant amount” means —

(a) in relation to a ship not exceeding 5,000 tons, 4.51 million special drawing rights; and

เรือจะจำกัดไว้ที่ 4.51 ล้าน SDR¹⁶² สำหรับเรือที่มีขนาดเกิน 5,000 ตันขึ้นไปนั้น จำนวนความรับผิดจะเพิ่มขึ้น 631 SDR ต่อทุกๆ หนึ่งตัน ทั้งนี้จำนวนชั้นสูงสุดจะต้องไม่เกิน 89.77 ล้าน SDR อย่างไรก็ตามหากปรากฏว่ามลพิษน้ำมันที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากความจงใจหรือความไม่ระมัดระวังโดยที่รู้ว่าความเสียหายเช่นนั้นอาจเกิดขึ้นได้ เจ้าของเรือย่อมสิ้นสิทธิในการจำกัดจำนวนความรับผิดดังกล่าว ซึ่ง “ความไม่ระมัดระวังโดยที่รู้ว่าความเสียหายเช่นนั้นอาจเกิดขึ้นได้” ซึ่งศาลอุทธรณ์ในคดี *Singapore Airline v. Fujitsu*¹⁶³ ได้ตีความว่าต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในความรู้ที่แท้จริงของผู้กระทำ ไม่ว่าจะเป็นการรู้เฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลก็ตาม เพียงแต่ได้ความว่าประมาทเลินเล่อนั้นยังไม่เพียงพอที่จะถือว่าเป็นกระทำโดยรู้¹⁶⁴ เมื่อเจ้าของเรือถูกกล่าวหาว่ามีความผิดและต้องรับผิดตามมาตรา 3 สามารถยื่นคำร้องขอวางเงินตามจำนวนที่สามารถจำกัดความรับผิดตามที่กำหนดใน มาตรา 6 (2) ต่อศาลได้ โดยเงินจำนวนนี้จะนำเข้า “limitation fund” เพื่อให้ผู้เสียหายเข้ามาพิสูจน์ความเสียหายที่ตนได้รับต่อศาลเพื่อขอเฉลี่ยสัดส่วนกันตามความเสียหายที่แต่ละรายมีสิทธิได้รับตามกฎหมาย¹⁶⁵ ซึ่งศาลมีดุลพินิจตามมาตรา 7 (2) ที่จะกำหนดถึงขอบเขตของเงินที่วางและกำหนดสัดส่วนการจ่ายระหว่างผู้เสียหายแต่ละราย¹⁶⁶ โดยศาลจะต้องกำหนดระยะเวลาให้ผู้เสียหายมาดำเนินการขอรับเงิน

(b) in relation to a ship exceeding 5,000 tons, 4.51 million special drawing rights together with an additional 631 special drawing rights for each ton of its tonnage in excess of 5,000 tons up to a maximum amount of 89.77 million special drawing rights.

¹⁶² Special Drawing Rights (SDRs) คือ สิทธิถอนเงินพิเศษ ซึ่งเป็นสินทรัพย์ประเภทหนึ่งที่ทำหน้าที่เสมือนเงินทุนสำรองระหว่างประเทศที่ IMF กำหนดขึ้น ปัจจุบัน 1 SDR = 1.91 ดอลลาร์สิงคโปร์ (ข้อมูล ณ วันที่ 17 กันยายน 2559)

¹⁶³ [2001] 1 Sing. L.R. 241.

¹⁶⁴ Chan Leng Sun, "Singapore Legislation on Oil Pollution," *Singapore Year Book of International Law and Contributors* 9,2005): 150.

¹⁶⁵ Soon Choo Hock, "Civil Liability for Oil Pollution, Legislation Comment," *25 Malaya Law Review* 139,1983): 142

¹⁶⁶ Section 7(2)

If on such an application the Court finds that the applicant has incurred such a liability and is entitled to limit it, the Court shall, after determining the limit of liability and directing payment into Court or to the Authority of the amount of that limit —

(a) determine the amounts that would, apart from the limit, be due in respect of the liability to the several persons making claims in the proceedings; and

(b) direct the distribution of the amount paid into Court or to the Authority (or, as the case may be, so much of it as does not exceed the liability) among those persons in proportion to their claims, subject to the provisions of this section.

จาก limitation fund¹⁶⁷ ทั้งนี้ อายุความในการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายนั้นมีกำหนด 3 ปี นับแต่เกิด สิทธิเรียกร้อง และ 6 ปีหลังจากที่เกิดเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมัน

ตามที่มาตรา 27¹⁶⁸ ได้กำหนดให้เจ้าของเรือต้องจัดให้มีการประกันภัยนั้น เมื่อเจ้าของเรือถูก กล่าวหาว่ามีความรับผิดชอบตามมาตรา 3 ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ผู้เสียหายนั้นสามารถเรียกร้องเอาจากผู้ ประกันภัยหรือจากหลักประกันอย่างอื่นที่เจ้าของเรือได้ให้ไว้ได้ ตามมาตรา 15 (1)¹⁶⁹ ซึ่งผู้ประกันภัย นั้นสามารถจำกัดความรับผิดได้เช่นเดียวกับที่เจ้าของเรือสามารถจำกัดความรับผิดได้ แต่ผู้รับ ประกันภัยสามารถยกข้อต่อสู้ความรับผิดได้โดยพิสูจน์ว่าการรั่วไหลของน้ำมันนั้นเกิดจากการกระทำ โดยจงใจของเจ้าของเรือ¹⁷⁰

ความเสียหายที่รองรับในกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์นี้ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ ความเสียหายโดยทั่วไป (General Damage) และความเสียหายพิเศษ (special

¹⁶⁷ Section 7(4)

No claim shall be admitted in proceedings under this section unless it is made within such time as the Court may direct or such further time as the Court may allow.

¹⁶⁸ Section 13 — (1) Subsection (2) shall apply to any ship carrying in bulk as cargo more than 2,000 tons of oil.

(2) The ship shall not enter or leave any port in Singapore or enter or leave any offshore terminal in the territorial sea of Singapore nor, if it is a Singapore ship, enter or leave any port in any other country or any offshore terminal in the territorial sea of any other country, unless there is in force a certificate complying with subsection (3) and showing that there is in force in respect of the ship a contract of insurance or other security satisfying the requirements of Article VII of the Liability Convention.

¹⁶⁹ Section 15 (1)

Where it is alleged that the owner of a ship has incurred a liability under section 3 as a result of any discharge or escape of oil occurring, or as a result of any relevant threat of contamination arising, while there was in force a contract of insurance or other security to which a certificate referred to in section 13 is related, proceedings to enforce a claim in respect of the liability may be brought against the person who provided the insurance or other security (referred to in this Act as the insurer).

¹⁷⁰ Section 15 (2)

In any proceedings brought against the insurer by virtue of this section, it shall be a defence (in addition to any defence affecting the owner's liability) to prove that the discharge or escape, or the relevant threat of contamination, as the case may be, was due to the willful misconduct of the owner himself

damage)¹⁷¹ ซึ่งในกฎหมายได้กำหนดคำนิยามของ “ความเสียหาย” ไว้ใน มาตรา 2 (1) ว่า รวมถึง การสูญเสีย (loss)¹⁷² ซึ่งมีความหมายอย่างกว้าง ว่าหมายถึง ความเสียหายทุกๆ ไปที่สามารถมองเห็น เป็นรูปธรรมได้ เช่น ความเสียหายต่อบุคคล ความเสียหายต่อทรัพย์สิน หรือการสูญเสียรายได้ แต่ใน กรณีของความสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยตรง (pure economic loss) นั้นยังไม่ชัดเจนว่าจะสามารถ เรียกฟ้องได้หรือไม่เพียงใด และยังไม่มีความพิพากษาที่ปรากฏว่าจะสามารถเรียกคืนได้ภายใต้กฎหมาย ว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์นี้หรือไม่ นอกจากนี้ในคดี *Lancatch*¹⁷³ ได้ตัดสินว่า “ความเสียหาย” ไม่ รวมถึงความเสียหายในลำตบรองหรือความเสียหายในเชิงสัมพันธ์ ดังนั้น ผู้ประกอบการซึ่งอยู่ห่างจาก ชายฝั่ง Shetland ที่ได้รับการปนเปื้อนเป็นระยะทางกว่า 500 ไมล์ จึงไม่สามารถเรียกค่าสูญเสียผล กำไรจากการซื้อขายปลาแซลมอนกับพ่อค้าปลาแซลมอนในเมือง Shetland ได้ อย่างไรก็ตาม คำ ตัดสินไม่ได้กล่าวว่าศาลจะไม่ยอมรับความสูญเสียทางเศรษฐกิจในทุกกรณี เพียงแต่การสูญเสียรายได้ ของชาวประมงในคดีดังกล่าวนี้ศาลได้ยอมรับให้มีการเรียกฟ้องได้เท่านั้น ชาวประมงจึงสามารถ เรียกฟ้องค่าเสียหายที่ไม่สามารถจับปลาได้เนื่องจากพื้นที่ทำประมงได้รับการปนเปื้อนของน้ำมัน นอกจากนี้ ในคดี *Man B&W Diesel SE Asia Pte v PT Bumi International Tankers*¹⁷⁴ ศาล อุทธรณ์ได้มีคำตัดสินยืนยันว่า ความสูญเสียผลกำไร (loss of profit) ที่จะเรียกคืนได้นั้นจะต้องเป็น ผลมาจากความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินที่โจทก์เป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ครอบครอง และความ สูญเสียทางเศรษฐกิจโดยแท้ (pure economic loss) จะสามารถเรียกได้ในสถานการณ์ที่ค่อนข้าง จำกัด ซึ่งเดินตามแนวทางเดียวกับในประเทศอังกฤษและประเทศสก็อตแลนด์ แต่ทั้งนี้ไม่ได้ หมายความว่า ความสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยแท้ (pure economic loss) นั้นจะไม่สามารถเรียกได้ อย่างสิ้นเชิง ศาลยังคงตระหนักถึงการเรียกฟ้องจากชาวประมง โดยอาจจะต้องพิจารณาให้สอดคล้อง

¹⁷¹R.K. Nathan, "Practical Approach to Assessment of Liability and Damage in Tort," *Malayan Law Journal Pte. Ltd.* 1986): 259

¹⁷² Section 2 (1) In this Act, unless context otherwise requires -

“damage” includes loss;

¹⁷³Chan Leng Sun, "Singapore Legislation on Oil Pollution," *Singapore Year Book of International Law and Contributors*: 149

¹⁷⁴ [2004] 2 Sing. L.R. 300.

กับหลักเกณฑ์ในการเรียกความเสียหายในการสูญเสียผลกำไร (loss of profit) ดังที่กำหนดไว้ใน มาตรา 5 (3)¹⁷⁵ ทั้งนี้ โจทก์มีหน้าที่ต้องพิสูจน์ถึงความเสียหายที่แท้จริงที่ตนได้รับ

3.4.1.2 กฎหมายว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเล (Prevention of Pollution of the Sea Act, 1981)

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเล (Prevention of Pollution of the Sea Act หรือ PPSA) เป็นกฎหมายภายในประเทศสิงคโปร์ที่ออกเพื่ออนุวัติการอนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 ซึ่งเป็นที่รู้จักในชื่อของ 'MARPOL') สำหรับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเลฉบับนี้ เข้ามาเป็นส่วนเติมเต็มของกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ (ความรับผิดชอบทางแพ่งและการชดใช้เยียวยาความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน) แต่จะแตกต่างกันในวัตถุประสงค์และการนำไปใช้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเล (PPSA) มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันมลพิษที่จะเกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล โดยห้ามมิให้มีการปล่อยน้ำมัน สารเคมี ขยะ วัตถุอันตราย หรือสารอันตรายอื่นใดที่จะทำอันตรายต่อทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งการห้ามทำน้ำมันรั่วไหลนี้ไม่ได้จำกัดเฉพาะน้ำมันดิบเท่านั้น แต่ยังรวมถึงสิ่งอื่นใดที่มีส่วนผสมของน้ำมัน (oil mixture) ไม่ว่าจะบรรจุในเรือมาอย่างสินค้าหรือไม่ก็ตาม (ซึ่งจะแตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ (MSOPA) ที่จะกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะกรณีที่น้ำมันถูกบรรจุมาในลักษณะของสินค้าเท่านั้น) โดยจะเป็นการกำหนดบทลงโทษในรูปของค่าปรับและโทษจำคุก

สำหรับความรับผิดในทางแพ่งของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเลฉบับนี้ ใน มาตรา 18 (1)¹⁷⁶ คงครอบคลุมเฉพาะค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดพื้นที่ปนเปื้อน โดยเป็นความรับผิดแบบเคร่งครัด (Strict liability) ซึ่งเจ้าของเรือหรือผู้ครอบครองต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการทำ

¹⁷⁵Chan Leng Sun, "Singapore Legislation on Oil Pollution," *Singapore Year Book of International Law and Contributors*: 148

¹⁷⁶ Section 18 (1)

If any oil, oily mixture or noxious liquid substance is discharged from any ship into Singapore waters or into any part of the sea or waters outside Singapore waters and the oil, mixture or substance subsequently flows or drifts into Singapore waters, the owner of the ship shall be liable to pay for the costs of any measure reasonably taken by the appointed authority after the discharge for the purpose of removing it and for preventing or reducing any damage caused in Singapore by contamination resulting from the discharge.

ความสะอาดพื้นที่ที่มีการรั่วไหลที่เกิดขึ้น โดยจะไม่พิจารณาถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อบุคคลนั้นหรือของลูกจ้างหรือตัวแทนของบุคคลเหล่านั้นแต่อย่างใด มีข้อสังเกตว่าความรับผิดโดยเคร่งครัดตามกฎหมายฉบับนี้จะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อยกเว้นความรับผิดในกรณีที่เหตุรั่วไหลเกิดขึ้นจากสงคราม เหตุสุดวิสัย หรือเหตุอื่นใดดังเช่นกำหนดในกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ (MSOPA) ดังนั้น ในมาตรา 4 ความรับผิดสำหรับค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดจึงเป็นลักษณะของความรับผิดเด็ดขาด นอกจากนี้ ในมาตรา 16¹⁷⁷ ยังได้กำหนดถึงความรับผิดของการรั่วไหลที่เกิดขึ้นในสถานที่ใดบนพื้นดิน (a place on land) และอุปกรณ์ที่ใช้ในการขนส่งน้ำมันไปยังเรือ (an apparatus used for transferring oil or that substance from or to a ship) แต่เนื่องจากบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ (MSOPA) นั้นเองก็มีการกำหนดความรับผิดสำหรับค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดไว้เช่นเดียวกัน ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันความซ้ำซ้อน ในมาตรา 18 (4) จึงกำหนดไว้ว่า หากค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดได้ถูกเรียกไปตามมาตรา 3 ของกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ (MSOPA) แล้ว จะไม่สามารถเรียกค่าใช้จ่ายดังกล่าวตามกฎหมายฉบับนี้ได้อีก¹⁷⁸ และมีข้อสังเกตว่า ค่าทำความสะอาดพื้นที่ปนเปื้อนนี้จะไม่สามารถจำกัดตามระวางของเรือเหมือนใน กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ (MSOPA)¹⁷⁹ ซึ่งหากเจ้าของเรือไม่ชำระค่าใช้จ่ายดังกล่าวนี้ กรมเจ้าท่ามีอำนาจกักเรือไม่ให้เดินทางออกจนกว่าชำระเงินดังกล่าว อย่างไรก็ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเลฉบับนี้อ่อนุญาตให้แต่เฉพาะ “ผู้ที่ได้รับอำนาจในการแต่งตั้ง” (appointed authority) เท่านั้นที่จะสามารถเรียกค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดและค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษดังกล่าวได้ แต่ไม่ได้เปิดช่องให้ปัจเจกบุคคลสามารถเรียกร้องได้ ดังนั้น บุคคลธรรมดาซึ่งได้รับความเสียหายจะต้อง

¹⁷⁷ Section 16

If any actual or probable discharge into Singapore waters of oil, oily mixture, noxious liquid substance or a mixture containing such substance occurs from a place on land or an apparatus used for transferring oil or that substance from or to a ship, the occupier of the place on land or the person in charge of the apparatus, as the case may be, shall forthwith report the occurrence to the Port Master in the prescribed manner and, if he fails to do so, shall be guilty of an offence and shall be liable on conviction to a fine not exceeding \$5,000.

¹⁷⁸ Section 18 (4)

This section shall not apply in relation to any discharge of oil or oily mixture where section 3 of the Merchant Shipping (Civil Liability and Compensation for Oil Pollution) Act (Cap. 180) applies.

¹⁷⁹ คำตัดสินในคดี *Ventura Navigation Inc v Port of Singapore Authority* [1989] 3 MLJ 349 of the MSOPA

ไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ (MSOPA) ต่างหากตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาแล้วเท่านั้น

3.4.2 การเยียวยาโดยกองทุนระหว่างประเทศ

เนื่องจากประเทศสิงคโปร์ได้เข้าเป็นภาคี Fund Convention 1992 บทบัญญัติในหมวด 3 ของกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ (MSOPA) จึงบัญญัติถึงการรวบรวมเงินจากผู้นำเข้าหรือผู้รับน้ำมันซึ่งขนส่งทางทะเลผ่านท่าเรือของประเทศสิงคโปร์ในปริมาณเกินกว่า 150,000 ตันต่อปี เพื่อจัดสรรเข้ากองทุนระหว่างประเทศ (IOPC Fund) โดยในมาตรา 27¹⁸⁰ กำหนดให้กองทุนต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากมลพิษที่เกิดขึ้นในอาณาเขตของประเทศสิงคโปร์ หากผู้เสียหายซึ่งไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาภายใต้มาตรา 3 อย่างเพียงพอ เนื่องจาก

(1) เป็นกรณีที่เจ้าของเรือได้รับยกเว้นความรับผิด ซึ่งอาจเนื่องมาจากความเสียหายเกิดจากพฤติกรรมพิเศษ หรือเหตุสุดวิสัยหรือเหตุซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หรือความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำหรืองดเว้นกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งโดยบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ลูกจ้างหรือตัวแทนของเจ้าของเรือ โดยจงใจที่จะให้เกิดความเสียหายนั้น หรือเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่อหรือการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่รักษาแสงสว่างให้เพียงพอหรือให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการเดินเรือเพื่อการบำรุงรักษา¹⁸¹

¹⁸⁰Section 27 (1)

The Fund shall be liable for pollution damage in the territory of Singapore if the person suffering the damage has been unable to obtain full compensation under section 3 —

(a) because the discharge or escape, or the relevant threat of contamination, by reason of which the damage was caused —

(i) resulted from an exceptional, inevitable and irresistible natural phenomenon;

(ii) was due wholly to anything done or left undone by another person, not being an employee or agent of the owner, with intent to do damage; or

(iii) was due wholly to the negligence or wrongful act of a government or other authority in exercising its function of maintaining lights or other navigational aids for the maintenance of which it was responsible

(b) because the owner or insurer liable for the damage cannot meet his obligations in full; or

(c) because the damage exceeds the liability under section 3 as limited by section 6 or by section 136 of the Merchant Shipping Act (Cap. 179), as the case may be.

¹⁸¹ ช้อยกเว้นความรับผิดที่กำหนดใน section 4

(2) เจ้าของเรือหรือผู้ค้าประกันยังคงไม่สามารถชำระหนี้ได้เต็มจำนวน เมื่อได้ดำเนินการตามขั้นตอนทางกฎหมายอย่างสมเหตุสมผลแล้ว

(3) ความเสียหายที่เกิดขึ้นเกินกว่าจำนวนที่เจ้าของเรือได้จำกัดความรับผิดไว้ตามมาตรา 6

อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 28 ได้กำหนดความรับผิดของกองทุนไว้ไม่เกิน 203 ล้าน SDR ต่อหนึ่งเหตุการณ์ เว้นแต่ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากปรากฏการณ์ธรรมชาติ ความรับผิดของกองทุนจะจำกัดไว้ที่ 135 ล้าน SDR ต่อหนึ่งเหตุการณ์ ทั้งนี้ผู้เสียหายสามารถยื่นข้อเรียกร้องจากกองทุนได้ตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุนระหว่างประเทศ (IOPC Fund) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยจะต้องยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุนภายใน 3 ปีนับแต่เกิดสิทธิเรียกร้อง และไม่เกิน 6 ปีนับแต่เกิดเหตุการณ์

3.4.3 หน่วยงานซึ่งมีอำนาจจัดการกับสถานการณ์น้ำมันรั่วในประเทศสิงคโปร์

สำหรับการจัดการกับสถานการณ์น้ำมันรั่วที่เกิดขึ้นในประเทศสิงคโปร์นั้น หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ คือ การท่าเรือสิงคโปร์ (Maritime and Port Authority of Singapore (MPA) มีภารกิจในการพัฒนาประเทศสิงคโปร์ให้เป็นเมืองท่าที่สำคัญระดับโลกและเป็นศูนย์กลางการเดินเรือระหว่างประเทศ เพื่อความก้าวหน้าและปกป้องรักษาผลประโยชน์เชิงกลยุทธ์ทางทะเล การท่าเรือสิงคโปร์จึงเป็นแรงขับเคลื่อนในการพัฒนาท่าเรือและการเดินเรือของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการเป็นหุ้นส่วนกับอุตสาหกรรมหรือตัวแทนอื่นๆ เพื่อปรับปรุงมาตรการด้านความปลอดภัยและเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเลในท่าหน้า การใช้เครื่องจักรบริเวณท่าเรือ การขยายกลุ่มให้บริการความช่วยเหลือและโปรโมชั่นวิจัยและพัฒนาการเดินเรือและพัฒนากำลังคน¹⁸² การท่าเรือสิงคโปร์เป็นหน่วยงานหลักในการรับมือกับสถานการณ์น้ำมันรั่วไหลที่เกิดขึ้นในน่านน้ำสิงคโปร์โดยยุทธศาสตร์ของการดำเนินการจะยึด “2P 3R concept” ซึ่งได้แก่

Prevention (การป้องกัน) ได้แก่ การควบคุมให้มีการเดินเรืออย่างปลอดภัย เช่น การนำร่อง การจัดตั้งศูนย์ให้ข้อมูลการจราจรในน่านน้ำ และการควบคุมให้ปฏิบัติตามกฎข้อบังคับของท่าเรือ โดยมีการตรวจตราตรวจ 24 ชั่วโมง

¹⁸² MPA, **About the Maritime and Port Authority of Singapore** [Online], 18 September 2016. Available from <http://www.mpa.gov.sg/web/portal/home/media-centre/news-releases/detail/37feca0d-a6bd-46be-bf22-ecedd929885c>

Preparedness (การเตรียมการ) ได้แก่ แผนรับมือการเดินเรือในกรณีฉุกเฉิน (Marine Emergency Action Plan) แผนรับมือฉุกเฉินกรณีน้ำมันรั่วไหล (Oil spill Contingency Plan) การทำบันทึกความตกลงกับสมาคมเจ้าของเรือ (Memorandum of Understanding with ITOPF) การฝึกภาคปฏิบัติตามแผนการต่างๆ เป็นประจำทุกปี

Response (การตอบสนอง) ซึ่งแบ่งความฉุกเฉินเป็น 3 ชั้นตามความร้ายแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้น หน่วยงานดังกล่าวมีอุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพและมีจำนวนเพียงพอในการรับมือกับเหตุรั่วไหลที่เกิดขึ้น เช่น ทู่น้ำมัน เครื่องดูดน้ำมัน (skimmer) และมีผู้เชี่ยวชาญในการใช้สารเคมีสลายคราบน้ำมันโดยเฉพาะ พร้อมด้วยกล้องวิดีโอถ่ายทอดเหตุการณ์ขณะปฏิบัติงานด้วย

Recovery (การฟื้นฟู) เป็นการฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพปกติ เช่น การทำความสะอาดคราบน้ำมันบนชายหาด

Review (การตรวจสอบ) โดยจัดให้มีการทบทวนตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ ไม่ว่าจะเป็นการให้ผู้เชี่ยวชาญจากสมาคมเจ้าของเรือ (ITOPF)¹⁸³ ตรวจสอบแผนรับมือฉุกเฉินและทบทวนประสบการณ์ที่ได้รับจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นบทเรียน

กล่าวโดยสรุปแล้ว เนื่องจากสิงคโปร์เป็นเมืองท่าสำคัญที่มีการผ่านเข้าออกของเรือเป็นจำนวนมากในแต่ละวัน และด้วยความแออัดของท่าเรือจึงมีความเสี่ยงในการที่จะเกิดอุบัติเหตุ ประเทศสิงคโปร์จึงเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศทั้งสองฉบับดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น นอกจากนี้ เรือแต่ละลำที่จะผ่านเข้าของท่าในแต่ละท่าจะต้องแสดงหลักประกันที่เพียงพอตามที่กำหนดไว้ ดังนั้นรูปแบบการชดเชยเยียวยาในประเทศสิงคโปร์จะเป็นรูปแบบเดียวกันการชดเชยเยียวยาตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ กล่าวคือ จะกำหนดความรับผิดชอบแก่เจ้าของเรือให้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากการรั่วไหลของน้ำมัน ซึ่งผู้เสียหายซึ่งเป็นประเทศภาคีสมาชิกจึงสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อศาลสิงคโปร์ได้ แต่เจ้าของเรือคงรับผิดชอบไม่เกินจำนวนเงินที่สามารถจำกัดความรับผิดชอบได้ หากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกินกว่าจำนวนความรับผิดชอบของเจ้าของเรือ ผู้เสียหายสามารถยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุนระหว่างประเทศ (IOPC Fund) ได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กองทุนกำหนด

¹⁸³ International Tanker Owners Pollution Federation Limited

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่ว

4.1 การกำหนดความรับผิดของผู้ก่อความเสียหาย

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น บุคคลที่จะถูกเรียกร้องให้ชดใช้เยียวยาความเสียหายคือ บุคคลผู้ก่อความเสียหายในเหตุการณ์นั้น เพราะโดยทั่วไปแล้วบุคคลใดเมื่อก่อความเสียหายขึ้นก็ต้องรับผิดชอบในผลการกระทำของตนเอง ซึ่งเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันนั้นอาจเกิดได้จากหลายสาเหตุ เช่น เกิดจากเรือชนกัน หรือเกิดจากการรั่วไหลของท่อขนส่งน้ำมัน หรืออุบัติเหตุขณะขนถ่าย ฯลฯ และเมื่อมีเหตุรั่วไหลเกิดขึ้นจะต้องมีการนำสืบว่าการรั่วไหลของน้ำมันนั้นมาจากแหล่งใด จากเรือ หรือจากอุปกรณ์อื่นๆ เพื่อหาตัวบุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบในเหตุการณ์นั้นๆ ซึ่งตามกฎหมายไทยในปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดและการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วโดยตรง ความรับผิดของเจ้าของเรือหรือเจ้าของบริษัทซึ่งดำเนินกิจการปิโตรเลียมให้รับผิดในความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหล จึงเป็นไปตามกฎหมาย 2 ฉบับ คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งยังคงมีอุปสรรคบางประการในการกำหนดความรับผิดของผู้ก่อความเสียหาย ดังนี้

4.1.1 องค์กรประกอบความรับผิดตามกฎหมาย

สำหรับองค์กรประกอบความรับผิดทางกฎหมายนั้น ผู้เขียนมุ่งวิเคราะห์ในประเด็นของตัวบุคคลผู้ต้องรับผิด และความรับผิดของบุคคลดังกล่าวตามกฎหมาย เนื่องจากพบว่าในกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้น จะมีความแตกต่างอยู่ในสองประเด็นนี้เป็นอย่างสำคัญ ซึ่งหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420¹ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายในกรณีทั่วไป ซึ่งผู้ใดก็ตามที่กระทำละเมิดให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้น ตัวบุคคลผู้

¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 420 “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี หรือทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่า ผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

ต้องรับผิดชอบจึงมีความหมายอย่างกว้าง อาจเป็นใครก็ได้เพียงแต่จะต้องมีสภาพบุคคล นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าความรับผิดตามกฎหมายละเมิดนี้ไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดความรับผิดแต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายมีจุดประสงค์ที่มุ่งเยียวยาให้กลับสู่ฐานะเดิมเสมือนไม่มีการละเมิดเกิดขึ้น ผู้เสียหายจึงมีหน้าที่เพียงต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการทำละเมิดและความเสียหายที่ตนได้รับตามหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ซึ่งค่อนข้างพิสูจน์ได้ยาก

สำหรับความรับผิดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นั้น ในมาตรา 96² กำหนดให้ “เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ” จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเนื่องมาจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น จะเห็นได้ว่าการระบุตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดที่เฉพาะเจาะจงขึ้น เพราะเป็นความรับผิดในความเสียหายจากมลพิษ ซึ่งนอกจากจะต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยหรือทรัพย์สินแล้ว ยังจะต้องรับผิดถึงค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษที่ทางราชการต้องเสียไปด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า แม้พระราชบัญญัตินี้จะจัดว่าเป็นกฎหมายเฉพาะ ซึ่งมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้กับสภาพความเสียหายจากน้ำมันรั่วมากกว่ากฎหมายละเมิดทั่วไป แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเพียงความรับผิดทางสิ่งแวดล้อมในกรณีทั่วไป อาจจะไม่เหมาะสมกับสภาพความเสียหายจากน้ำมันรั่วไหลที่มีมูลค่ามหาศาล เนื่องจากหากให้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

มาตรา 96 “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจาย ของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

- (1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
- (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบ

โดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย”

เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้องรับผิดชอบในความเสียหายทั้งหมดจนสิ้นเชิงแล้ว ย่อมอาจทำให้ผู้ประกอบการล้มละลายและไม่ส่งเสริมการประกอบธุรกิจเท่าที่ควร

สำหรับองค์ประกอบความรับผิดตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1992 หรือ CLC) ได้กำหนดความรับผิดแก่ “เจ้าของเรือ” ให้ต้องรับผิดในความเสียหายอย่างใด ๆ ซึ่งเกิดขึ้นนอกตัวเรืออันเนื่องมาจากการรั่วไหลของน้ำมันจากเรือ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการใช้มาตรการที่สมเหตุสมผลเพื่อการฟื้นฟูธรรมชาติและมาตรการในการป้องกันความเสียหายด้วย ซึ่งเป็นการกำหนดตัวผู้ต้องรับผิดที่ค่อนข้างแคบให้หมายความถึงแต่เฉพาะเจ้าของเรือเท่านั้น เนื่องจากเป็นอนุสัญญาด้านการขนส่งทางทะเลซึ่งเป็นความรับผิดตามกฎหมายพาณิชย์ ที่ให้ความสำคัญกับการขนส่งทางเรือ อนุสัญญาจึงมุ่งเน้นไปที่การรั่วไหลจากเรือเป็นหลัก นอกจากนี้ น้ำมันที่รั่วไหลนั้นจะต้องเป็นน้ำมันที่บรรทุกมาในลักษณะของสินค้า³ จึงอาจไม่รวมถึงการรั่วไหลในกรณีอื่นๆ ได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าขอบเขตการใช้บังคับของอนุสัญญาค่อนข้างแคบ อาจไม่ครอบคลุมถึงอุบัติเหตุอย่างอื่นที่อาจเกิดขึ้นในเหตุการณ์จริง อย่างไรก็ตาม ความรับผิดของเจ้าของเรือจะเป็นไปอย่างจำกัด เนื่องจากในอนุสัญญามีบทบัญญัติให้เจ้าของเรือสามารถจำกัดความรับผิดของตนได้ตามขนาดระวางของเรือ หากเจ้าของเรือนั้นไม่ได้กระทำหรืองดเว้นการกระทำโดยจงใจให้เกิดความเสียหายขึ้น หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการมีบทบัญญัติให้สามารถจำกัดความรับผิดได้นั้น ถือว่าเป็นข้อดีสามารถป้องกันไม่ให้เกิดการล้มละลายขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ตามจำนวนเงินที่กำหนดให้เจ้าของสามารถจำกัดความรับผิดได้นั้น ผู้เขียนเห็นว่ายังเป็นจำนวนที่ต่ำเกินไป เนื่องจากวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาต้องการบรรเทาภาระทางการเงินให้แก่เจ้าของเรือและให้ผู้เสียหายเข้ารับการเยียวยาจากกองทุนระหว่างประเทศในความเสียหายส่วนที่เหลือต่อไป ดังนั้นจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าของเรือจึงเป็นเพียงการชดเชยในขั้นแรกเท่านั้น

³ International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1992

Article 1

5. "Oil" means any persistent oil such as crude oil, fuel oil, heavy diesel oil, lubricating oil and whale oil, whether carried on board a ship as cargo or in the bunkers of such a ship.

ประเทศสิงคโปร์เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ. 1992 (CLC) และให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ. 1992 (Fund convention) จึงได้มีการออกกฎหมายภายในเกี่ยวกับความรับผิดชอบอันเกิดจากมลพิษน้ำมันคือกฎหมายว่าการเดินเรือพาณิชย์ (ความรับผิดทางแพ่งและการชดใช้เยียวยาความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน) (Merchant Shipping (Civil Liability and Compensation for Oil Pollution) Act) โดยกำหนดความรับผิดโดยเคร่งครัดแก่เจ้าของเรือตามรูปแบบการเยียวยาตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าประเทศสิงคโปร์มีความเหมาะสมที่จะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวมากกว่าประเทศไทย เนื่องจากมีลักษณะภูมิประเทศเป็นเมืองท่าเรือ และด้วยระบบเศรษฐกิจและการขนส่งที่มีความพัฒนาจึงทำให้ท่าเรือสิงคโปร์เป็นท่าเรือที่ใหญ่ที่สุดในอาเซียนรองรับการขนส่งสินค้าได้หลายล้านตันต่อปี ทำให้ท่าเรือมีความพลุกพล่าน แออัด มีปริมาณเรือผ่านเข้า-ออกท่าในแต่ละวันเป็นจำนวนมาก และมีอุบัติเหตุอันเกิดจากเรือชนกันเกิดขึ้นบ่อยครั้ง การเข้าเป็นภาคี CLC และ Fund Convention จึงมีความสมเหตุสมผลและเป็นผลดีต่อผู้เสียหายที่จะได้รับการเยียวยาโดยเฉลี่ยจากหลักประกันที่เจ้าของเรือที่วางไว้ และประเทศสิงคโปร์ต้องส่งเงินเข้ากองทุนระหว่างประเทศ (IOPC Fund) ซึ่งในปี 2014 มีรายงานว่าสิงคโปร์ได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนทั้งสิ้น 99,777,030 SDR คิดเป็นร้อยละ 6.72 ซึ่งนับว่าเป็นประเทศที่สูงที่สุดในอาเซียน⁴ ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าสิงคโปร์มีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดอุบัติเหตุอันเกิดจากเรือชนกันเนื่องด้วยความแออัดของท่าเรือ ประกอบกับประเทศมีศักยภาพด้านการเงินเพียงพอที่จะส่งเงินเข้ากองทุนระหว่างประเทศ ดังนั้น การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนจึงเป็นประโยชน์แก่ผู้เสียหายในการขอรับการเยียวยาจากกองทุนระหว่างประเทศอีกช่องทางหนึ่งได้

สำหรับความรับผิดตามกฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมัน (The Oil Pollution Act 1990) นั้น กำหนดให้ “ฝ่ายผู้ต้องรับผิดชอบ” (responsible party) ของเรือหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งมีการรั่วไหลของน้ำมันเกิดขึ้น จะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการกำจัดและชดใช้ค่าเสียหายตามประเภทความเสียหายที่ระบุไว้ในมาตรานี้ ซึ่งในการนิยามความหมายของ “ฝ่ายผู้ต้องรับผิดชอบ” นั้น ในมาตรา 1001 (32) ได้

⁴ IOPC fund, **Parties to the international liability and compensation Conventions** [Online], 29 December 2016. Available from <http://www.iopcfunds.org/about-us/membership/map/#member-state-160>

ระบุรายละเอียดไว้ค่อนข้างชัดเจนว่า ผู้ต้องรับผิดชอบในกรณีที่มีการรั่วไหลมาจากเรือ, สิ่งก่อสร้าง, ท่าเรือ น้ำลึก, ท่อขนส่งน้ำมัน รวมถึงซากมีการละทิ้งแล้วของสิ่งเหล่านี้ จะได้แก่บุคคลใดบ้าง ซึ่งอาจจะเป็น เจ้าของหรือผู้เช่าหรือผู้ควบคุมหรือผู้ขอใบอนุญาต ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการกำหนดตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบไว้อย่างกว้างและระบุไว้ชัดเจนตามประเภทของอุปกรณ์ จึงสามารถครอบคลุมถึงเหตุการณ์ที่อาจเกิดได้เกือบทุกกรณี อีกทั้งบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบยังสามารถจำกัดความรับผิดชอบได้ตามขนาดของ อุปกรณ์ นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการทำให้เกิดน้ำมันรั่วไหลลงสู่แหล่งน้ำทะเล ผู้ก่อความเสียหายยังมีความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยน้ำสะอาด (The Clean Water Act) อันจะต้องจ่ายค่าปรับให้แก่รัฐบาลโดยคำนวณตามปริมาณของน้ำมันที่มีการรั่วไหล และศาลอาจกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษตามกฎหมายพาณิชย์นาวีได้อีกฉบับหนึ่งด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาในลักษณะที่กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบในจำนวนที่มาก ช่วยกระตุ้นให้ผู้ก่อมลพิษออกมาแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น รวมถึงช่วยสร้างแรงจูงใจในการประณีประนอมยอมความเพื่อลดจำนวนค่าเสียหายและยังเป็นการกระตุ้นให้ฝ่ายผู้ประกอบการใช้ความระมัดระวังในการดำเนินกิจการมากยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. ... ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาแล้วนั้น พบว่า ในตัวร่างฯ ได้กำหนดความรับผิดแก่เฉพาะ “เจ้าของเรือ” เท่านั้น โดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับแต่เฉพาะการรั่วไหลจากเรือบรรทุกน้ำมัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าจะทำให้ขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวค่อนข้างแคบ อาจไม่สามารถครอบคลุมถึงการรั่วไหลในกรณีอื่น เช่น กรณีที่เกิดข้อผิดพลาดจากแท่นขุดเจาะน้ำมัน, บ่อเก็บน้ำมัน, ท่อขนส่งน้ำมัน หรืออุปกรณ์อื่นๆ ซึ่งจะทำให้กรณีที่ไม่ใช่การรั่วจากเรือต้องกลับมาใช้บังคับตามกฎหมายละเมิดและพ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายทั่วไปอีกเช่นเคย นอกจากนี้แล้ว กฎหมายไทยในปัจจุบันก็ยังไม่มีการกำหนดค่าปรับตามปริมาณน้ำมันที่มีการรั่วไหล คงมีเพียงโทษปรับทางอาญาตามกฎหมายการเดินเรือในน่านน้ำไทย ซึ่งมีจำนวนไม่สูงมากนัก อีกทั้ง ยังไม่มีการนำแนวคิดในการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้ในกรณีน้ำมันรั่วด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าในกรณีที่เจ้าของอุปกรณ์ละเลยไม่ตรวจสอบสภาพของอุปกรณ์ให้ได้มาตรฐานนั้น เป็นการกระทำที่ละเลยไม่เอาใจใส่หรือคำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งๆ ที่บุคคลเหล่านั้นเป็นฝ่ายที่สามารถป้องกันความเสียหายได้โดยใช้ต้นทุนที่ต่ำที่สุด ดังนั้น จึงควรมีการนำ

แนวคิดในการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้บังคับแก่ฝ่ายผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น

4.1.2 การพิสูจน์ความผิด

เนื่องจากความรับผิดตามกฎหมายละเมิดทั่วไป เป็นความรับผิดบนพื้นฐานความผิด (fault based liability) ผู้เสียหายจึงต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำละเมิด ซึ่งในความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วนั้น การจะพิสูจน์ว่าเจ้าของเรือประมาทเลินเล่อในการเดินเรือ อันเป็นเหตุให้เรือชนกันและมีน้ำมันรั่วเกิดขึ้น หรือการพิสูจน์ว่าเจ้าของบริษัทซึ่งดำเนินกิจการปิโตรเลียมจงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่ตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ อุปกรณ์ที่ใช้ในการขนถ่ายให้ได้ตามมาตรฐานความปลอดภัยเป็นเหตุให้ท่อขนส่งน้ำมันหรืออุปกรณ์อื่นเกิดการแตกรั่วนั้น ย่อมพิสูจน์ได้ยาก เนื่องจากเป็นข้อเท็จจริงที่อยู่ในความรู้อันเห็นของผู้ก่อเหตุละเมิด อีกทั้งยังเป็นข้อเท็จจริงเฉพาะทางต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจในเรื่องนั้นๆ เป็นพิเศษ นอกจากนี้รูปแบบกระบวนการพิจารณาในศาลเป็นระบบกล่าวหา คู่ความต่างต้องพิสูจน์ให้เห็นความตามที่ดีตนกล่าวอ้าง จึงเป็นอุปสรรคสำหรับผู้เสียหายซึ่งเป็นเพียงชาวบ้านที่จะพิสูจน์ความรับผิดของผู้ก่อเหตุรั่วตามกฎหมายละเมิดให้เห็นได้ว่า ตนได้รับความเสียหายจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย

สำหรับการพิสูจน์ความผิดของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 96 นั้น เนื่องจากกฎหมายกำหนดความผิดของผู้ก่อมลพิษโดยใช้หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict liability) ผู้เสียหายจึงไม่ต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อมลพิษ ซึ่งมีผลเป็นผลกระทบบางประการการพิสูจน์ไปยังฝ่ายผู้ก่อมลพิษที่จะต้องพิสูจน์หักล้างข้อสันนิษฐานความผิดว่าเหตุดังกล่าวเกิดจากเหตุอื่นตามข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ทำให้สามารถลดภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหายลงได้ แต่อย่างไรก็ตามผู้เสียหายยังคงต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงที่มาหรือแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าว และต้องพิสูจน์ว่าใครเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ครอบครอง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า น้ำมันรั่วนั้นเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในท้องทะเลซึ่งไม่มีผู้คนในบริเวณดังกล่าวมากนัก อีกทั้งท่อขนส่งน้ำมันหรือเครื่องมือในการดำเนินกิจการปิโตรเลียมจะอยู่ใต้ท้องทะเลลึกลงไป เมื่อเกิดการรั่วไหลคราบน้ำมันจึงจะลอยตัวขึ้นมาและแพร่กระจายทั่วท้องทะเลอย่างรวดเร็ว ดังนั้น ในทางปฏิบัติหากให้ผู้เสียหายเป็นฝ่ายพิสูจน์ถึงที่มาของแหล่งกำเนิดมลพิษจึงอาจมีอุปสรรคในบางกรณีได้ เช่น ในกรณีที่เรือปล่อยทิ้งน้ำมันขณะกำลังแล่นอยู่ในทะเลโดยที่ไม่มี

ผู้พบเห็นการรั่วไหล จนเรือดังกล่าวได้แล่นออกนอกทะเลอาณาเขตไปแล้ว เป็นต้น ซึ่งหากเป็นการฟ้องคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นระบบกล่าวหา ศาลจึงไม่มีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงเองได้

สำหรับการพิสูจน์ความผิดตามอนุสัญญาว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969 หรือ CLC) นั้น เนื่องจากนำหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด มาใช้ในการกำหนดความผิดของเจ้าของเรือ ผู้เสียหายจึงไม่ต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของเรือ แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่า เงื่อนไขความรับผิดของเจ้าของเรือค่อนข้างมีขอบเขตจำกัด เนื่องจากจะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากรั่วไหลของน้ำมันประเภทสลายตัวยาก (persistent oil) และน้ำมันนั้นจะต้องถูกบรรจุอยู่ในเรือในลักษณะของสินค้า (oil-carrying ship) ซึ่งจะต้องไม่ใช่การรั่วจากถังเชื้อเพลิงของเรือประเภทอื่นที่ไม่ใช่เรือบรรทุกน้ำมัน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติมักไม่มีปัญหาในการพิสูจน์ความรับผิดของเจ้าของเรือเท่าใดนัก เนื่องจากภายหลังเกิดเหตุการณ์ เจ้าของเรือมักจะนำเงินตามจำนวนที่สามารถจำกัดความรับผิดได้มาวางไว้ต่อศาลเพื่อให้ผู้เสียหายเข้ามายื่นขอเฉลี่ยกันไปตามสัดส่วนเอง ดังนั้นผู้เสียหายเพียงแต่พิสูจน์ถึงความเสียหายที่แต่ละคนได้รับเพื่อขอรับเงินดังกล่าวไปเท่านั้น ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวมุ่งเน้นความเป็นสากลทำให้หลายประเทศเข้าเป็นภาคี เพื่อความสะดวกในการยื่นข้อเรียกร้องระหว่างประเทศ เพราะคำพิพากษาของศาลในประเทศภาคีสามารถผูกพันได้

ในประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปเองก็เล็งเห็นถึงความสำคัญของความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม จึงมีการออกระเบียบว่าด้วยความรับผิดต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Liability Directive) ซึ่งแบ่งประเภทความรับผิดออกตามประเภทของกิจกรรมที่ดำเนินการ โดยหากเป็นกิจกรรมประเภทที่ไม่อันตราย (non-dangerous activities) จะใช้หลักความรับผิดบนพื้นฐานความผิด (fault based liability) ส่วนกิจกรรมที่อันตราย (dangerous activities) นั้นจะใช้หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (strict liability) ซึ่งการดำเนินกิจการขนส่งน้ำมันจัดอยู่ในประเภทของกิจกรรมอันตราย ผู้ดำเนินการในกิจการปิโตรเลียมจึงต้องรับผิดอย่างเคร่งครัดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ยังมีระเบียบว่าด้วยความปลอดภัยนอกชายฝั่ง (Offshore Safety Directive) ซึ่งกำหนดให้บริษัทผู้ดำเนินการจะต้องรับผิดในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่

เกิดขึ้นด้วย⁵ ผู้เขียนจึงเห็นว่า การนำหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดมาใช้ นั้นเหมาะสมกับสภาพความเสียหายที่เกิดจากน้ำมันรั่วไหล เนื่องจากช่วยลดภาระการพิสูจน์ให้แก่ผู้เสียหายให้ไม่ต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือความประมาทเลินเล่อของผู้ก่อความเสียหายได้

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งไม่ได้เข้าเป็นภาคีสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายจากมลพิษน้ำมันฉบับใดเลย เนื่องจากเห็นว่าจำนวนเงินที่จำกัดความรับผิดของเจ้าของเรือตามอนุสัญญาระหว่างประเทศนั้นจำกัดไว้ในจำนวนที่ต่ำเกินไป ประเทศอเมริกาจึงปฏิเสธที่จะเข้าเป็นภาคีแต่ได้ตรากฎหมายภายในเกี่ยวกับความรับผิดในความเสียหายจากมลพิษน้ำมันขึ้นคือ กฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1990 (Oil Pollution Act 1990) โดยกำหนดให้ ผู้รับผิดชอบของเรือหรือเครื่องจักร⁶ จะต้องรับผิดในค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดและความเสียหายอย่างใดๆ อันระบุไว้ใน (b) อันเป็นความรับผิดแบบเคร่งครัด⁷ จึงไม่ต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือความประมาทเลินเล่อของผู้ต้องรับผิด (responsible party) ผู้ต้องรับผิดมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าเข้าข้อยกเว้นความรับผิดตามที่กำหนดในกฎหมาย และรายงานเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น รวมถึงการให้ความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือตามที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจร้องขอ มิฉะนั้นแล้วจะไม่สามารถอ้างเหตุดังกล่าวเพื่อยกเว้นความรับผิดได้⁸ นอกจากนี้บทบัญญัติในกฎหมายมลพิษน้ำมันยังกำหนดหน้าที่ให้ประธานาธิบดีจะต้องประกาศกำหนดตัวผู้ต้องรับผิดชอบในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น (responsible party) เพื่อให้ผู้เสียหายทราบว่าต้องยื่นข้อเรียกร้องต่อใคร ผู้เสียหายจึงไม่ต้องนำสืบว่าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมาจากที่ใดและใครเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้น

⁵ Offshore Safety Directive (2013/30/EU)

Article 13 Liability for environmental damage

Without prejudice to the existing scope of liability relating to the prevention and remediation of environmental damage pursuant to Directive 2004/35/EC, Member States shall ensure that the licensee is financially liable for the prevention and remediation of environmental damage as defined in that Directive, caused by offshore oil and gas operations carried out by, or on behalf of, the licensee or the operator.

⁶ each responsible party for a vessel or a facility from which oil is discharged

⁷ 33 U.S. Code § 2702

⁸ 33 U.S. Code § 2703

สำหรับประเทศไทยเองก็มีความคิดที่จะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว⁹ โดยได้มีการร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ¹⁰ ซึ่งนำหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดมาใช้ในการพิสูจน์ความรับผิดของเจ้าของเรือ จึงเป็นผลดีแก่ผู้เสียหายด้านภาระการพิสูจน์ความรับผิดที่ไม่ต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของเรือ แต่อย่างไรก็ตาม เจ้าของเรืออาจจำกัดความรับผิดได้ตามขนาดระวางของเรือ ดังนั้น เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นเจ้าของเรือก็จะนำเงินตามจำนวนที่สามารถจำกัดความรับผิดมาวางต่อศาล เพื่อให้ผู้เสียหายเข้ามาเฉลี่ยเองตามสัดส่วน ซึ่งเงินดังกล่าวก็ไม่ได้มีจำนวนที่สูงมากนัก เนื่องจากการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อรองรับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากมีการกำหนดให้ทางรัฐบาลมีหน้าที่สืบสวนถึงต้นเหตุแห่งการรั่วไหลและประกาศกำหนดตัวผู้ต้องรับผิดในเหตุการณ์นั้นๆ ดังเช่นในประเทศอเมริกาจะมีความเหมาะสมกว่า เนื่องจากทางรัฐบาลเองก็มีอำนาจและมีความพร้อมในการดำเนินการหาตัวผู้กระทำผิดมากกว่าทางฝั่งผู้เสียหาย การกำหนดให้ภาครัฐเข้ามาสืบหาข้อเท็จจริงถึงต้นเหตุแห่งการรั่วไหลจะเป็นผลดีและลดภาระการพิสูจน์ให้แก่ผู้เสียหายมากยิ่งขึ้น

4.1.3 การพิสูจน์ความเสียหาย

ประเภทของความเสียหายที่จะได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดนั้น จำกัดไว้เพียงความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 84/1 ได้กำหนดหน้าที่ในการนำสืบพยานหลักฐานไว้แก่คู่ความซึ่งเป็นฝ่ายกล่าวอ้างตามหลัก “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นนำสืบ” โจทก์จึงมีหน้าที่จะต้องนำพยานหลักฐานเข้าพิสูจน์ให้ได้ความตามประเด็นที่กล่าวอ้างมาในคำฟ้องว่าโจทก์ได้รับความเสียหายเพียงใด ซึ่งจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ผู้เสียหายในความเสียหายจากน้ำมันรั่วส่วนใหญ่จะเป็นชาวประมงพื้นบ้าน และผู้ประกอบการอาชีพค้าขายรายย่อย ซึ่งเป็นชาวบ้านในพื้นที่บริเวณที่ได้รับผลกระทบ แต่ไม่มีหลักฐานยืนยันความเสียหาย เช่น ใบบันทึก

⁹ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ. 1992 เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2550

¹⁰ ปัจจุบันร่างดังกล่าวผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วอยู่ในขั้นตอน รอประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป (ข้อมูล ณ วันที่ 26/04/2560)

รายรับ-รายจ่าย ที่ชัดเจนเนื่องจากไม่มีระบบการจัดเก็บข้อมูลที่ดี รวมทั้งไม่ค่อยปรากฏหลักฐานในการยื่นแบบแสดงการเสียภาษี แม้ผู้ที่ได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สินอาจมีหลักฐานบางประเภท เช่น ใบเสร็จรับเงิน รูปถ่ายความเสียหายของทรัพย์สิน หรือราคาตลาดของทรัพย์สินนั้นในการอ้างอิงมูลค่าความเสียหาย แต่สำหรับความเสียหายบางประเภทเช่น การขาดรายได้หรือการสูญเสียผลกำไรนั้น นอกจากผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลให้เห็นได้ว่ารายได้ที่ลดลงนั้นเป็นผลโดยตรงมาจากการรั่วไหลของน้ำมันแล้ว การหาหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนค่าเสียหายว่าควรเป็นจำนวนเท่าไรก็เป็นประเด็นที่สำคัญ เมื่อการเรียกค่าสินไหมทดแทนทางแพ่งในศาลยุติธรรมเป็นระบบกล่าวหา การที่โจทก์กล่าวอ้างว่ามีรายรับเป็นจำนวนที่สูง จึงต้องนำพยานหลักฐานมาแสดงให้ศาลเห็นว่าตนเสียหายเพียงใด เมื่อไม่สามารถพิสูจน์ได้ ในคดีส่วนใหญ่ศาลจึงวินิจฉัยว่าจำนวนรายได้ที่โจทก์ได้รับเป็นการกล่าวอ้างลอยๆ ไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนและใช้ดุลพินิจกำหนดค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ให้ตามสมควร ดังเช่นตัวอย่างที่ปรากฏในคำพิพากษาฎีกาที่ 7383/2558, 2738/2554 และ 909/2497 เป็นต้นนอกจากนี้ยังปรากฏในคำพิพากษาศาลแพ่งแผนกคดีสิ่งแวดล้อม¹¹ ในคดีที่โจทก์ฟ้องเรียกค่าขาดประโยชน์ในการประกอบอาชีพในทางปกติจากกรณีน้ำมันดิบรั่วบริเวณเกาะเสม็ด จังหวัดระยอง ซึ่งศาลได้กำหนดค่าเสียหายให้แก่โจทก์เพียงรายละเอียด 30,000 – 50,000 บาท เนื่องจากโจทก์ไม่มีหลักฐานที่จะสืบให้เห็นได้ว่าโจทก์แต่ละรายได้รับรายได้สูงถึงจำนวนที่กล่าวอ้างมาในคำฟ้อง ซึ่งเมื่อเทียบกับจำนวนค่าเสียหายที่โจทก์แต่ละรายเรียกมาในคำฟ้องโดยเฉลี่ยประมาณหลักแสนบาทถึงหลักล้านบาทแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นจำนวนที่แตกต่างกันอยู่มาก นอกจากนี้แม้โจทก์บางรายจะมีบัญชีรายรับ-รายจ่ายมาแสดง แต่บัญชีดังกล่าวเป็นเพียงหลักฐานที่ผู้เสียหายทำขึ้นเองฝ่ายเดียว ซึ่งอาจเกิดจากการเขียนขึ้นเองในภายหลัง หรือด้วยการคาดคะเนไม่มีการรับรองความถูกต้อง จึงไม่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือ ศาลจึงกำหนดค่าเสียหายให้ตามควรแก่พฤติการณ์ เป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยเยียวยาในจำนวนที่ต่ำ ไม่เพียงพอต่อความเสียหาย ผู้เขียนเห็นว่า การพิสูจน์ถึงความเสียหายที่ได้รับเป็นข้อสำคัญในการกำหนดค่าเสียหาย เพราะประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายชีวิตลอร์ ซึ่งมีหลักในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามความเสียหายที่แท้จริงโดยมุ่งให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนไม่มีการละเมิดเกิดขึ้น การกำหนดค่าสินไหมทดแทนจึงต้องกำหนดไปตามความเสียหายที่แท้จริงและผู้เสียหายมีหน้าที่ต้อง

¹¹ คำพิพากษาศาลแพ่ง คดีหมายเลขดำที่ สว.พ) 2-8/2557 หมายเลขแดงที่ สว.3-9/2559

พิสูจน์ให้เห็นถึงความเสียหายที่แท้จริงนั้นเพราะอยู่ในความรู้เห็นของตน หากไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ย่อมเป็นการยากที่จะกำหนดค่าสินไหมทดแทน และศาลเองก็ไม่มีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ การพิสูจน์ความเสียหายในชั้นศาลจึงเป็นอุปสรรคต่อผู้เสียหายอย่างมาก หากมีการนำหลักการคำนวณทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาช่วยเสริม ก็จะทำให้ได้รับการเยียวยาในจำนวนที่ใกล้เคียง

สำหรับประเภทของความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาระหว่างประเทศนั้น แม้อินอนุสัญญาจะระบุไว้อย่างกว้างๆ แต่ก็มีคู่มือการยื่นข้อเรียกร้อง (Claim manual) วางแนวทางในการพิจารณาประเภทความเสียหายเป็นหมวดหมู่ชัดเจน ซึ่งแบ่งไว้เป็น 4 หมวด คือ ค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดและการใช้มาตรการป้องกัน, ความเสียหายต่อทรัพย์สิน, ความเสียหายทางเศรษฐกิจ และความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามตั้งแต่มีการตั้งรูปแบบการเยียวยาในระดับระหว่างประเทศขึ้นตั้งแต่ปี 1978 นั้น การดำเนินการทางศาลโดยผู้เรียกร้องนั้นไม่ค่อยเกิดขึ้นในเหตุการณ์น้ำมันรั่วครั้งใหญ่ๆ หรือเหตุการณ์ก่อนๆ ที่เคยเกิดขึ้นเท่าใดนัก เนื่องจากผู้เสียหายส่วนใหญ่นิยมยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุนโดยแสดงหลักฐานตามที่แสดงถึงปริมาณรายได้ที่ได้รับตามที่กองทุนกำหนด เนื่องจากมีคู่มือกำหนดแนวทางที่ชัดเจน มีขั้นตอนที่รวดเร็วกว่า ผู้เสียหายเพียงแนบเอกสารรับรองความเสียหายที่เกิดขึ้น จากนั้นจะมีคณะทำงานตรวจสอบที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ คือ ITOPF's technical staff* ซึ่งเป็นคณะทำงานที่ทางกองทุนร่วมกับผู้ประกันภัยของเจ้าของเรือร่วมกันแต่งตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบความเสียหายตามข้อเรียกร้องที่ยื่นเข้ามา และประเมินความเสียหาย เพื่อลงสำรวจพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจริงและกำหนดจำนวนค่าเสียหายไปตามหลักเกณฑ์ที่กองทุนกำหนด

สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น เนื่องจากมีการระบุประเภทของค่าเสียหายที่สามารถเรียกร้องได้ในกรณีน้ำมันรั่วไว้ในกฎหมายมลพิษน้ำมันค่อนข้างชัดเจน ประชาชนจึงทราบถึงสิทธิในการได้รับการเยียวยา และสามารถเตรียมแนวทางในการพิสูจน์ค่าเสียหายได้ นอกจากนี้สหรัฐอเมริกา มีระบบของการจัดเก็บข้อมูลรายได้ที่ดี เนื่องจากประชาชนและรัฐบาลให้ความสำคัญกับการจัดเก็บภาษี มีการสร้างแรงจูงใจด้วยการให้ประโยชน์จากการยื่นภาษีต่างๆ มีหน่วยงานจัดเก็บภาษีของ

* สมาคมเจ้าของเรือนานาชาติ (The International Tanker Owner Pollution Federation Limited หรือ ITOPF) โปรดดูรายละเอียดในหน้า 136

ประเทศที่ชื่อว่า Internal Revenue Service ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย รวมทั้งมีอำนาจในการสืบสวนและสอบสวนด้วย ประชากรส่วนใหญ่จึงตระหนักถึงหน้าที่ในการเสียภาษีและยื่นเสียภาษีตามกฎหมาย เมื่อเกิดเหตุน้ำมันรั่วทำให้ต้องสูญเสียรายได้ ผู้เสียหายจึงสามารถหาหลักฐานแสดงการเสียภาษีมาใช้สำหรับพิสูจน์จำนวนรายได้ที่เคยได้รับได้ไม่ยากนัก และข้อมูลดังกล่าวก็เป็นข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือ อย่างไรก็ตาม ในการพิสูจน์ความเสียหายของเหตุการณ์น้ำมันรั่วของบริษัท BP ที่ผ่านมานั้น คู่กรณีสามารถตกลงกันได้โดยคดีแบบกลุ่ม โดยมีการสร้างโปรแกรมในการเยียวยาขึ้น (settlement program) โดยมีการให้ผู้เชี่ยวชาญวิเคราะห์หาหลักเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์ในการคำนวณค่าเสียหายทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการลดภาระการพิสูจน์ให้แก่ผู้เสียหาย เนื่องจากผู้เสียหายเพียงพิสูจน์ความเสียหายที่ตนได้รับในระดับหนึ่งเพื่อให้เข้าเงื่อนไขในการคำนวณตามโปรแกรมเท่านั้น จากนั้นจึงค่อยหาผลรวมจำนวนค่าเสียหายตามสูตรที่กำหนดไว้

กล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าข้อกำหนดประเภทของค่าเสียหายที่อาจเรียกร้องได้จากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลซึ่งมีลักษณะเฉพาะให้ครอบคลุมเกือบทุกประเภทความเสียหาย ช่วยทำให้ลดข้อโต้แย้งในกรณีที่มีการเรียกร้องค่าเสียหายที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายได้ อีกทั้ง ทำให้ผู้ก่อมลพิษได้ตระหนักถึงความรับผิดชอบของตนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต อันเป็นการสร้างแรงจูงใจในการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายอีกด้วย สำหรับการพิสูจน์ความเสียหายนั้น เนื่องจากประชาชนยังขาดการจัดเตรียมหลักฐานในการแสดงถึงรายได้ที่ชัดเจน ดังนั้น ในเบื้องต้นควรมีการรณรงค์หรือสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนให้ความร่วมมือในการยื่นรายการเสียภาษี หรืออาจมีการสร้างระบบการจัดเก็บที่เคร่งครัดขึ้น และเมื่อมาถึงกระบวนการพิสูจน์ความเสียหายในชั้นศาลแล้ว ควรใช้รูปแบบการดำเนินคดีแบบโต้สวนเพื่อให้อำนาจศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เช่น การเรียกพยานผู้เชี่ยวชาญมาคิดสูตรในการคำนวณค่าเสียหายให้แก่โจทก์ หรือการตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญให้พิจารณาตรวจสอบมูลค่าความเสียหาย เป็นต้น

4.2 การระงับข้อพิพาท

เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากน้ำมันรั่วเกิดขึ้น การระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ก่อความเสียหายและผู้เสียหายอาจดำเนินการได้ 2 ทางคือ การฟ้องร้องบังคับคดีทางศาลจากผู้ก่อความเสียหาย ซึ่งเป็นการระงับข้อพิพาทเชิงบังคับเนื่องจากการพิจารณาคดีจะมุ่งหาพยานหลักฐานเพื่อการแพ้ชนะในคดี สำหรับการระงับข้อพิพาทอีกทางหนึ่งซึ่งมี

ความยืดหยุ่นของกระบวนการมากกว่าและสามารถแก้ไขปัญหาคือ การระงับพิพาทด้วยการตกลงกัน ซึ่งทั้งสองช่องทางต่างมีข้อดีและข้อเสียโดยผู้เขียนขอแยกพิจารณา ดังนี้

4.2.1 การระงับข้อพิพาทโดยศาล

การระงับข้อพิพาททางศาลเป็นกรณีที่คู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ จึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจของศาลในการบังคับตามกฎหมาย ซึ่งมีกระบวนการหลายขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติ เนื่องจากศาลเป็นเพียงคนกลางผู้ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท จึงไม่อาจทราบถึงข้อเท็จจริงต่างๆ ระหว่างคู่ความได้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลจึงต้องอาศัยพยานหลักฐานเป็นข้อเท็จจริงในคดี ในกรณีที่ผู้ก่อมลพิษเป็นหน่วยงานเอกชน การระงับข้อพิพาททางแพ่งจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งใช้กระบวนการพิจารณาแบบระบบกล่าวหา ดังนั้นในการฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน ผู้เป็นโจทก์จึงต้องแสดงพยานหลักฐานพิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้ก่อความเสียหายให้ได้ครบตามองค์ประกอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ และผู้เป็นโจทก์จะต้องพิสูจน์ถึงความเสียหายที่ตนได้รับด้วย พยานหลักฐานในคดีจึงมีความสำคัญมากเนื่องจากศาลไม่อาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ อีกทั้งน้ำมันรั่วไหลเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกลางทะเลสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง ต้องอาศัยพยานผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีความรู้เฉพาะด้านในการนำสืบถึงข้อเท็จจริงเฉพาะทางบางประการอาจมีค่าใช้จ่ายทางเทคนิค เช่น ค่าตรวจสอบคุณภาพของน้ำทะเล เป็นต้น นอกจากนี้ กระบวนการพิจารณาในศาลและการนำสืบพยานต่างๆ จะต้องเป็นไปโดยเปิดเผยและให้โอกาสอีกฝ่ายโต้แย้งได้ ทำให้จำเป็นต้องมีการพิจารณาหลายนัด ซึ่งหากฝ่ายใดไม่พร้อมก็สามารถขอเลื่อนคดีออกไปก่อนได้ การดำเนินคดีในศาลจึงมีความล่าช้า และต้องเสียค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการดำเนินคดีเป็นจำนวนมาก ซึ่งจากกรณีศึกษาเหตุการณ์น้ำมันรั่วที่จังหวัดระยองนั้น ผู้เขียนพบว่าผู้เสียหายเป็นจำนวนมากทั้งกลุ่มที่อาศัยบนเกาะเสม็ดและฝั่งตำบลบ้านเพ ยอมรับเพียงเงินเยียวยาเบื้องต้นจากทางบริษัทพีทีทีซีจี และไม่ติดใจดำเนินคดีเรียกร้องเพิ่มเติมอีก ด้วยเหตุผลที่ไม่อยากเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี แม้ว่าเงินเยียวยาเบื้องต้นที่ได้รับไปนั้นจะไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่ตนได้รับก็ตาม คงมีเพียงผู้เสียหายบางส่วนที่รวมตัวกันฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้ได้เต็มตามจำนวนความเสียหายที่ได้รับเท่านั้น การดำเนินคดีทางศาลจึงเป็นอุปสรรคต่อผู้เสียหายกลุ่มที่มีรายได้น้อยพอสมควร

แม้ในปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับขออนุญาตดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action) โดยมุ่งหมายที่จะให้มีการดำเนินคดีที่สะดวกรวดเร็วและเที่ยง

ธรรมสำหรับในคดีที่มีผู้เสียหายเป็นจำนวนมาก¹² ซึ่งได้รับความเสียหายในข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน การดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากนี้จะช่วยลดขั้นตอนการพิจารณาและการสืบพยาน และทำให้ คำพิพากษาเป็นไปในทิศทางเดียวกันซึ่งเป็นผลดีต่อผู้เสียหายมาก ปัจจุบันพบว่าได้มีการนำมาใช้แก่ คดีบางประเภทแล้ว แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีการใช้ในคดีน้ำมันรั่ว เนื่องจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วครั้งสำคัญ ล่าสุดนั้นได้เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามแม้การดำเนินคดีในลักษณะ ดังกล่าวจะช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียหายมากขึ้น แต่การดำเนินคดีแบบกลุ่มเป็นระบบการ ขออนุญาต โจทก์จึงต้องเป็นฝ่ายยื่นคำร้องขออนุญาตเพื่อให้ศาลพิจารณาว่าเข้าหลักเกณฑ์หรือไม่ ซึ่ง หากไม่มีการร้องขอดังกล่าวศาลย่อมไม่อาจใช้อำนาจสั่งให้ใช้การดำเนินคดีในรูปแบบดังกล่าวได้เอง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากให้ศาลมีดุลพินิจในการเริ่มการดำเนินคดีแบบกลุ่มเองได้แม้ไม่มีคำร้องขอ อนุญาตก็ตาม ก็จะเป็นประโยชน์แก่ผู้เสียหายโดยรวมและเปิดโอกาสให้ศาลแสวงหาข้อเท็จจริง เพิ่มเติมได้ เนื่องจากการดำเนินแบบกลุ่มตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 222/23¹³ ให้อำนาจศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและสามารถรับฟังพยานหลักฐานอื่น นอกจากพยานหลักฐานของคู่ความได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นหลักการใช้อำนาจของศาลในระบบไต่สวน ดังนั้น การนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในการระงับข้อพิพาทจึงเป็นประโยชน์ต่อการ เยียวยาผู้เสียหายกว่าการดำเนินคดีสามัญทั่วไป อย่างไรก็ตาม ยังไม่ปรากฏว่าหลักเกณฑ์และวิธีการ คำนวณในการชำระเงินให้แก่สมาชิกกลุ่มว่าศาลจะมีแนวทางในการพิจารณาอย่างไร

นอกจากการระงับข้อพิพาทในศาลยุติธรรมแล้ว ในบางกรณีอาจเป็นการระงับข้อพิพาทที่ ศาลปกครองได้ เช่น ในกรณีที่ผู้ก่อมลพิษเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการ ดำเนินกิจการเกี่ยวกับน้ำมันอาจถูกฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดทางปกครองเกี่ยวกับการ ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การละเลยต่อหน้าที่

¹² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 222/2

¹³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 222/23 การพิจารณาพิพากษาคดี เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมให้ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ ใน การนี้ศาลจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่ความก็ได้ แต่ต้องให้คู่ความทุก ฝ่ายทราบและไม่ตัดสิทธิคู่ความในอันที่จะโต้แย้งพยานหลักฐานดังกล่าว

ศาลอาจขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีได้ แต่ต้องให้คู่ความทุก ฝ่ายทราบและไม่ตัดสิทธิคู่ความในอันที่จะขอให้เรียกผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญฝ่ายตนมาให้ความเห็นโต้แย้งหรือเพิ่มเติมความเห็น ของผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว

หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรแล้วแต่กรณี นอกจากนี้ในกรณีที่หน่วยงานรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบความปลอดภัยในการขนถ่ายน้ำมัน หรือมีอำนาจในการป้องกัน กำจัดมลพิษจากน้ำมัน หรือมีหน้าที่ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย ได้ละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าว หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น ศาลปกครองย่อมมีอำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 (3) ได้ ซึ่งข้อดีของการฟ้องคดีปกครองคือ ศาลปกครองมีรูปแบบกระบวนการพิจารณาคดีแบบระบบไต่สวน (Inquisitorial System) คู่กรณีในคดีปกครองอยู่ในสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน ตุลาการศาลปกครองจึงมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพิสูจน์ระหว่างการกระทำและผลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ตลอดจนการกำหนดค่าเสียหาย ซึ่งศาลปกครองสามารถไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับความเสียหายให้เกิดความชัดเจนเพื่อใช้ในการพิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอนได้

สำหรับการระงับข้อพิพาทโดยศาลในความเสียหายจากน้ำมันรั่วตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้น เนื่องจากเจ้าของเรือสามารถจำกัดความรับผิดได้ตามขนาดระวางเรือ ดังนั้น เพื่อใช้สิทธิประโยชน์ในการจำกัดความรับผิดตามอนุสัญญา เมื่อมีการรั่วไหลของน้ำมันเกิดขึ้น เจ้าของเรือจึงมักรับนำเงินไปวางตามจำนวนที่ตนจำกัดความรับผิดไว้ต่อศาลในประเทศภาคีอนุสัญญา เพื่อให้ผู้ยื่นข้อเรียกร้องมาพิสูจน์สิทธิขอเฉลี่ยเงินไปจากศาลเอง หากเงินที่ได้รับไม่เพียงพอจึงสามารถไปรับการเยียวยาในส่วนที่เหลือจากกองทุนระหว่างประเทศได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กระบวนการในศาลค่อนข้างให้ความสำคัญกับการพิสูจน์ความเสียหาย ไม่ค่อยเปิดโอกาสให้มีการประนีประนอมตกลงค่าเสียหายกันเท่าใดนัก เจ้าของเรือจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงเท่าจำนวนที่ตนจำกัดความรับผิดไว้เท่านั้น ส่วนการที่ผู้เสียหายแต่ละรายจะได้รับการชดใช้เยียวยาอย่างไรเป็นเรื่องระหว่างศาลและผู้เสียหายที่จะกำหนดให้ตามจำนวนความเสียหายที่พิสูจน์ได้ อีกทั้ง จำนวนเงินที่จะขอรับการเยียวยาจากกองทุนได้นั้น กฎหมายกำหนดไว้ว่าจะต้องเป็นสิทธิซึ่งได้พิสูจน์ในศาลแล้ว จึงเป็นหน้าที่ของผู้เสียหายเองที่จะต้องมาพิสูจน์ว่าตนได้รับความเสียหายเพียงใด

ในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นระบบศาลคู่ ได้แก่ ศาลรัฐบาลกลาง (Federal Court System) และศาลมลรัฐ (State Court System) ซึ่งศาลรัฐบาลกลางจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่กำหนด

ไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐฯ และศาลมลรัฐจะมีอำนาจพิจารณาทุกคดีที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐบาลกลาง การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ได้มีการนำมาใช้ทั้งในคดีแพ่งที่ฟ้องยังศาลรัฐบาลกลางและศาลมลรัฐ ไม่ว่าจะเป็น คดีละเมิด คดีผิดสัญญา คดีเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อม¹⁴ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค¹⁵ กฎหมายแรงงาน¹⁶ กฎหมายการแข่งขันทางการค้า เป็นต้น ซึ่งผลของการอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มทำให้คู่ความจำนวนมากไม่ยอมตัดสินใจประนีประนอมยอมความแทน เนื่องจากความเสี่ยงของผลคดีที่จะเกิดขึ้นจะมีจำนวนมหาศาล จึงเป็นการดีกว่าที่จะประนีประนอมยอมความซึ่งจะทำให้ไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการที่ซับซ้อนและต้องเกิดภาระค่าใช้จ่ายตามมาอีกจำนวนมาก

สำหรับการระงับข้อพิพาทตามร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. ... นั้น เนื่องจากร่างกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการเข้าเป็นภาคีสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน (CLC) ดังนั้น เพื่อความสะดวกในการเรียกร้องค่าเสียหายระหว่างสมาชิกภาคี ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดให้ ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ เป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีที่มีการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ โดยจะมีอำนาจในการแบ่งและจัดสรรหลักประกันซึ่งเจ้าของเรือได้วางไว้เพื่อจำกัดความรับผิดชอบให้แก่ผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ คำพิพากษาถึงที่สุดเกี่ยวกับความเสียหายจากมลพิษของศาลต่างประเทศที่เป็นภาคีแห่งอนุสัญญา สามารถใช้บังคับในประเทศไทยได้ด้วยเช่นกัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า รูปแบบการระงับข้อพิพาทดังกล่าวค่อนข้างเอื้ออำนวยให้แก่ฝ่ายผู้ก่อมลพิษซึ่งเป็นเจ้าของเรือเป็นหลัก โดยมุ่งคุ้มครองเจ้าของเรือไม่ให้ล้มละลายและอำนวยความสะดวกในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น ผู้เสียหายจึงอาจไม่ได้รับความสะดวกเสียเท่าใดนัก เนื่องจากความเสียหายส่วนที่เกินจากการแบ่งสรรกันตามส่วนเฉลี่ยแล้ว ฝ่ายผู้เสียหายจะต้องไปขอรับการเยียวยาจากกองทุนระหว่างประเทศเอง

¹⁴ คดี Exxon Mobil

¹⁵ คดี Breast Implant Litigation

¹⁶ คดี Walmart

4.2.2 การระงับข้อพิพาทโดยการตกลงกัน

การระงับข้อพิพาทโดยการตกลงกันนั้น เป็นการที่ทั้งสองฝ่ายได้ระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่ง ซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นให้เสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน จึงมีลักษณะเป็นการประนีประนอมยอม ความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกเพื่อให้ข้อพิพาทจบ ลงด้วยความพึงพอใจของคู่กรณี ทั้งนี้การประนีประนอมอาจมีขึ้นในช่วงใดก็ได้ภายหลังที่มีข้อพิพาท เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งจากการศึกษาพบว่าการประนีประนอมชดใช้ค่าเสียหายระหว่างผู้ก่อเหตุและผู้เสียหาย สามารถเกิดขึ้นได้ใน 2 ช่วง คือช่วงก่อนฟ้องคดีและหลังฟ้องคดี สำหรับการประนีประนอมก่อนที่จะมี การฟ้องร้องดำเนินคดีทางศาล นั้นจะเป็นไปในลักษณะของการจ่ายเงินเยียวยาเบื้องต้นให้แก่ ผู้เสียหาย และมีข้อตกลงห้ามมิให้ผู้เสียหายดำเนินคดีใดๆ แก่ผู้ก่อมลพิษอีก หากผู้เสียหายไม่พอใจ จะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในระยะเวลาที่กำหนด จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นผู้เสียหาย ส่วนใหญ่มักไม่ทราบสิทธิของตนในการยื่นอุทธรณ์ตามขั้นตอนต่างๆ และผู้เสียหายบางรายเมื่อรับเงิน เยียวยาเบื้องต้นไปแล้วก็ไม่อยากเสียเวลาดำเนินคดีต่อไปอีก อย่างไรก็ตาม ในการจ่ายเงินเยียวยาใน เบื้องต้นนั้น ฝ่ายผู้ก่อเหตุได้กำหนดจำนวนค่าเสียหายจำแนกตามประเภทอาชีพไว้แล้ว โดยจะกำหนด รายละเอียดเท่าๆ กัน เพื่อให้ผู้เสียหายนำพยานหลักฐานมาแสดงขอรับเงินเยียวยาไป ซึ่งการจ่ายเงิน เยียวยาในรอบแรกไม่มีการตรวจสอบที่เคร่งครัดทำให้เกิดการแอบอ้างยื่นขอเรียกร้องเท็จ โดยที่ตน ไม่ได้ได้รับความเสียหายจริง ส่งผลให้การจ่ายเงินในรอบถัดไปมีการตรวจสอบเข้มงวดขึ้นและกำหนด ค่าเสียหายในจำนวนที่ลดลง สร้างความไม่เท่าเทียมให้แก่ผู้เสียหายซึ่งมาขอรับเงินเยียวยาเบื้องต้น จึง จะเห็นได้ว่าการประนีประนอมที่เกิดขึ้นยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการควบคุมที่ชัดเจน ดังนั้นจึงปรากฏว่า มีผู้เสียหายบางส่วนที่ดำเนินคดีฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนตามกระบวนการในศาลต่อไป ซึ่งจะ เป็นอีกช่วงเวลาหนึ่งที่อาจมีการประนีประนอมเกิดขึ้นได้ เพราะหากคู่กรณีสามารถตกลงกันได้และ ข้อตกลงไม่ขัดต่อกฎหมาย ศาลก็จะพิพากษาตามยอมให้ตามข้อตกลงของคู่กรณี หรือหากคู่กรณี สามารถทำความตกลงกันได้นอกศาล ฝ่ายโจทก์ก็อาจถอนฟ้องจำเลยไปโดยศาลไม่จำเป็นต้องพิพากษา ทั้งนี้ ในการระงับข้อพิพาทด้วยการตกลงกันนอกศาลและฝ่ายโจทก์ยินยอมถอนฟ้องไปนั้น มักไม่ ปรากฏว่าจำนวนค่าเสียหายที่ตกลงกันได้นั้นมีจำนวนที่มากหรือน้อยเพียงใด เพียงพอต่อความ เสียหายหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า จำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ตกลงกันนั้นขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรอง ของแต่ละฝ่ายว่ามีเพียงใด ดังนั้น ผู้เสียหายแต่ละรายจึงอาจได้รับการเยียวยาในสัดส่วนที่ไม่เท่ากัน นอกจากนี้ ยังปรากฏว่ามีกลุ่มผู้เสียหายที่รับเงินเยียวยาเบื้องต้นไปและไม่ดำเนินคดีเรียกร้องเพิ่มเติม

เนื่องจากไม่ต้องการเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งนับว่าเป็นเหตุจากค่านิยมของคนในพื้นที่ อันเป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือการควบคุม แต่ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว ผู้ก่อเหตุควรจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ซึ่งผู้ก่อเหตุไม่ควรจะได้ประโยชน์จากค่านิยมของคนในพื้นที่ แต่ควรชดเชยให้เต็มตามความเสียหายที่แท้จริงเพื่อให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนไม่มีการละเมิดเกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายทุกคนอย่างเท่าเทียม

เมื่อมีความเสียหายจากน้ำมันรั่วเกิดขึ้นแล้ว รูปแบบของการเจรจาและการชดเชย (negotiation/compensation model) นั้นนับว่ามีความสำคัญมาก หลายครั้งที่ผู้ตัดสินใจและผู้มีส่วนร่วมไม่ใช่คนในพื้นที่เดียวกัน อีกทั้งผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่มอาจมีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน เช่น กลุ่มชาวประมงบางกลุ่มนั้นพอใจกับจำนวนเงินเยียวยาที่ทางคณะกรรมการกำหนดให้เนื่องจากอยากยุติข้อพิพาทและรับเงินเยียวยาไปโดยเร็ว แต่บางกลุ่มนั้นยังไม่พอใจกับจำนวนเงินเยียวยาดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่ายังไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่ได้รับ หากให้แต่ละกลุ่มได้รับฟังความคิดเห็นของกันและกันและสร้างข้อยุติหรือข้อตกลงร่วมกันก็จะส่งผลดีต่อการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งยังสามารถหาแนวทางร่วมกันในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558 ซึ่งมีผลใช้บังคับวันที่ 4 ธันวาคม 2558 ที่ผ่านมา โดยได้มีการเพิ่มหลักเกณฑ์การดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีละเมิดหรือคดีเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีสมาชิกกลุ่มเป็นจำนวนมากและข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาของโจทก์และของกลุ่มบุคคลมีลักษณะเดียวกัน¹⁷ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากน้ำมันรั่วนั้น อยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถร้องขอให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ ในปัจจุบันจึงสามารถนำรูปแบบการดำเนินคดีดังกล่าวมาใช้ในคดีน้ำมันรั่วได้ อย่างไรก็ตามแม้ในการดำเนินคดีแบบกลุ่มจะกำหนดให้ศาลเรียกคู่ความมาไกล่เกลี่ยในวันนัดพร้อม¹⁸ แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็มีข้อบกพร่องที่เด็ดขาดให้คู่ความต้องมาตกลงกัน เนื่องจากหลักการของการประนีประนอมจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย บทบัญญัติในส่วนนี้จึงเพียงแต่สนับสนุนให้มีการประนีประนอมยอมความเกิดขึ้น

¹⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 222/10

¹⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 220/20

เท่านั้น และบทบัญญัติในการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้วางดุลพินิจให้ศาลอย่างกว้างๆ ในการที่จะอนุญาตให้มีการตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันในประเด็นแห่งคดีว่าให้คำนึงถึงความเป็นธรรมและความเป็นประโยชน์กับสมาชิกกลุ่มเท่านั้น¹⁹ ไม่ได้กำหนดรายละเอียดที่ควรจะมีในข้อตกลงไว้แต่อย่างใด นอกจากนี้ก็ไม่ปรากฏว่า ในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินการดำเนินคดีแบบกลุ่ม พ.ศ. 2559 จะได้วางแนวทางในการพิจารณาข้อตกลงในการประนีประนอมของคู่ความที่ชัดเจนเท่าที่ควร ผู้เขียนจึงเห็นว่า หากได้มีการกำหนดรายละเอียดในการพิจารณาข้อตกลงให้ชัดเจนขึ้น ก็จะทำให้ศาลสามารถควบคุมข้อตกลงและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายได้อย่างเท่าเทียมมากขึ้น

จากการศึกษาการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากน้ำมันรั่วในประเทศอเมริกานั้นพบว่าในเหตุการณ์ของแท่นขุดเจาะ Deepwater horizon ระเบิดที่อ่าวเม็กซิโก ในเบื้องต้นประธานาธิบดีได้เข้าไปเจรจากับทางผู้บริหารของบริษัทบริติชปิโตรเลียม (BP) เพื่อให้แสดงความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น จึงได้มีการตั้งศูนย์รับข้อเรียกร้องชายฝั่ง (GCCF) ขึ้นเพื่อดำเนินการชดเชยให้แก่ผู้เสียหายทั้งบุคคลธรรมดาและภาคธุรกิจ แต่อย่างไรก็ตามในการตั้งศูนย์ดังกล่าวนี้ปรากฏว่าไม่สามารถทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาอย่างเพียงพอและเป็นธรรม มีข้อเรียกร้องของผู้เสียหายบางรายที่ถูกปฏิเสธ จึงนำมาสู่การฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายในหลายศาล ศูนย์รับข้อเรียกร้องชายฝั่ง (GCCF) ได้ถูกปิดตัวลง ศาลจึงสั่งให้รวมคดีทั้งหมดที่ได้ยื่นฟ้องเข้าสู่ดำเนินคดีแบบกลุ่ม โดยตุลาการของศาลรัฐบาลกลางในเมืองนิวออร์ลีนส์ในคดีดังกล่าวได้มีคำวินิจฉัยว่าบริษัท BP ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เกิดการระเบิดของแท่นขุดเจาะขึ้น ซึ่งจากคำวินิจฉัยนี้ส่งผลให้บริษัท BP จะต้องเสียค่าปรับตามกฎหมายว่าด้วยน้ำสะอาด (The Clean water act) ในขั้นสูงสุดตามปริมาณน้ำมันที่มีการปล่อยออกมา ที่ \$1,000 ถึง \$4,300 ต่อบาร์เรล และจากการสืบสวนโดยผู้เชี่ยวชาญของรัฐบาลสหรัฐพบว่าการปล่อยน้ำมันรั่วไหลในเหตุการณ์ดังกล่าวถึง 4.2 ล้านบาร์เรล ทำให้ทางบริษัท BP จะต้องเสียค่าปรับเป็นจำนวนสูงถึง \$18,000 ล้าน²⁰ นอกจากนี้บริษัทจะต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้เสียหายและรัฐบาล และยังคงรับผิดชอบในจำนวนค่าเสียหายเชิงโทษที่ศาลอาจกำหนดใน

¹⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 220/32

²⁰ Cns News, **Judge sticks to BP gross negligence ruling** [online], 29/10/2559. Available from <http://www.cnsnews.com/news/article/judge-sticks-bp-gross-negligence-ruling>

คดีดังกล่าวได้ ดังนั้น จึงมีค่าเสียหายเป็นจำนวนมากที่บริษัท BP จะต้องรับผิดชอบจนถึงขั้นล้มละลายได้ เนื่องด้วยความรับผิดชอบที่มีเป็นจำนวนมากมหาศาลเช่นนี้ จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่นำมาสู่การทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความระหว่างบริษัทและกลุ่มโจทก์ในคดี โดยบริษัท BP ยินยอมชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งการประนีประนอมนี้ครอบคลุมการชดใช้ค่าปรับ การชดใช้ความเสียหายต่อบุคคล การชดใช้ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และการจ่ายเงินให้แก่รัฐชายฝั่งและหน่วยงานท้องถิ่นกว่า 400 แห่ง โดยรัฐบาลยินยอมให้บริษัท BP ผ่อนจ่ายค่าเสียหายแก่ทางรัฐเป็นเวลานานถึง 18 ปี ซึ่งจะเห็นได้ว่า การมีกฎหมายกำหนดความรับผิดไว้ในจำนวนที่สูง เป็นแรงกระตุ้นให้ทางบริษัทผู้ก่อเหตุต้องเข้ามาเจรจาประนีประนอมเพื่อให้ค่าเสียหายลดน้อยลงที่สุด อันเป็นช่องทางหนึ่งที่สามารถลดอำนาจต่อรองของผู้ก่อเหตุซึ่งเป็นบริษัทใหญ่ๆ ลงได้ นอกจากนี้ยังมีปัจจัยและเหตุผลทางด้านธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย กล่าวคือ ภายหลังจากที่เกิดเหตุการณ์ระเบิดของแท่นขุดเจาะน้ำมันนั้น ราคาหุ้นของบริษัท BP ได้ตกลงถึง 55 %²¹ เนื่องจากนักลงทุนต่างขาดความมั่นใจในสถานะทางการเงินของบริษัทเพราะบริษัทอาจล้มละลายได้ แต่เมื่อทางบริษัทได้ยอมจ่ายเงินค่าชดเชยโดยการทำข้อตกลงในการประนีประนอม (settlement program) ก็ทำให้นักลงทุนมีความเชื่อมั่นมากขึ้น ส่งผลให้ราคาหุ้นในขณะนั้นขึ้นสูงถึง 4.6 % อีกด้วย

สำหรับข้อตกลงที่ทางบริษัท BP ยินยอมชดใช้ค่าเสียหายนั้น เป็นที่รู้จักในชื่อของ “โปรแกรมการตกลงระงับข้อพิพาทภายใต้การดูแลของศาล” (court-supervised settlement program) ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ศาลจะเข้ามาควบคุมดูแลโดยจะพิจารณาถึงความเป็นธรรมของข้อตกลงไม่ให้ขัดต่อกฎหมาย ตลอดจนพิจารณาถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆ เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาอย่างเพียงพอด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเยียวยาที่กำหนดในข้อตกลงนั้นมีรายละเอียดมาก มีความหนาเป็นจำนวนกว่า 1,000 หน้ากระดาษ โดยจะแบ่งการเยียวยาออกเป็นสองกลุ่มหลัก คือ กลุ่มความเสียหายต่อเศรษฐกิจและทรัพย์สิน (economic and property damage claims) และกลุ่มความเสียหายต่อสุขภาพ (medical claims) ซึ่งในข้อตกลงจะกำหนดนิยามและแบ่งกลุ่มของผู้เสียหายตามประเภทความเสียหายไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนของแต่ละประเภทความเสียหายจะมีหลักเกณฑ์ในการคำนวณที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ผู้เสียหาย

²¹ Market Realist, **BP lost 55% shareholder value after the Deepwater Horizon incident** [online], 29/10/2559. Available from <http://marketrealist.com/2014/09/bp-lost-55-shareholder-value-deepwater-horizon-incident/>

จึงสามารถมั่นใจได้ว่าจะได้รับการชดเชยอย่างเท่าเทียม สำหรับกรณีความเสียหายประเภทความเสียหายทางเศรษฐกิจ (economic loss) ในข้อตกลงจะกำหนดเขตพื้นที่ความเสียหายทางเศรษฐกิจ (economic loss zone) เพื่อความสะดวกในการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (causation) และกำหนดสูตรในทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการคำนวณความเสียหายทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะ โดยจะมีการกำหนดค่า RTP* ตามแต่ละประเภทความเสียหาย เพื่อใช้ในการคำนวณค่าเสียหายทางเศรษฐกิจในอนาคตอีกด้วย อย่างไรก็ตาม หากผู้เสียหายไม่เห็นด้วยกับหลักเกณฑ์การเยียวยาที่กำหนดในข้อตกลง ผู้เสียหายสามารถแสดงเจตนาออกจากคดีกลุ่ม (opt-out) และแยกไปดำเนินคดีต่างหากได้ แต่หากผู้เสียหายยอมรับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อตกลงแล้ว ผู้เสียหายก็จะไม่สามารถดำเนินคดีกับทางฝ่ายผู้ก่อเหตุได้อีก เนื่องจากในข้อตกลงจะมีข้อความในทำนองว่า “จำนวนค่าเสียหายที่ได้รับตามโปรแกรมนี้ถือว่าได้รับเต็มจำนวนความเสียหายและเป็นทีพอใจแล้ว ผู้เรียกร้องจึงขอสิทธิเรียกร้องทั้งปวงที่จะมีต่อทางฝ่ายผู้ชดใช้เยียวยา” ดังนั้น หากผู้เรียกร้องยอมรับเงื่อนไขตามข้อตกลงไปแล้ว หากต่อมาเห็นว่าจำนวนเงินค่าเสียหายที่คำนวณได้ตามหลักเกณฑ์ไม่ถูกต้องอย่างไร ก็จะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อตกลง และเพื่อความเป็นกลางของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งสองฝ่ายจะต้องร่วมกันส่งรายชื่อตัวแทนซึ่งมีความเป็นอิสระอย่างน้อย 30 คน เพื่อให้ศาลคัดเลือกและแต่งตั้งเป็นองค์คณะพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป ผู้เขียนเห็นว่า การระงับข้อพิพาทโดยการประนีประนอมยอมความในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นมีรูปแบบของข้อตกลงในการประนีประนอมที่มีความยืดหยุ่นสูง สามารถกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการเยียวยาซึ่งอาจแตกต่างจากขั้นตอนทางกฎหมายบ้างเล็กน้อย แต่ยังคงมีศาลเป็นผู้ควบคุมให้เกิดความเป็นธรรมและไม่ขัดต่อกฎหมาย นอกจากนี้ยังสามารถนำวิธีทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาใช้ในการคำนวณค่าเสียหายประเภทความเสียหายทางเศรษฐกิจได้อีกด้วย แต่อย่างไรก็ดี การจะให้ผู้ก่อมลพิษยินยอมเข้ามาประนีประนอมชดใช้ค่าเสียหายในจำนวนมหาศาลเช่นนี้จะต้องมีกลไกที่ใช้ลดอำนาจต่อรองของผู้ก่อมลพิษ เช่น การกำหนดความรับผิดชอบไว้ในจำนวนที่สูงๆ หรือให้อำนาจศาลในการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษด้วย มิเช่นนั้นย่อมไม่มีปัจจัยกระตุ้นให้ทางผู้ก่อมลพิษเข้ามารับผิดชอบได้อย่างเต็มจำนวนความเสียหาย

* RTP คือ Risk Transfer Premium ที่เป็นค่าที่กำหนดไว้สำหรับความเสียหายในอนาคต หรือความเสียหายที่ไม่อาจคาดเห็นได้เกี่ยวกับเหตุการณ์น้ำมันรั่ว โดยค่า RTP ของแต่ละเขตพื้นที่และแต่ละประเภทธุรกิจจะแตกต่างกันไปตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลง

กล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อเหตุเข้ามาประนีประนอมยอมความมากขึ้นในประเทศไทย ในเบื้องต้นประเทศไทยควรมีกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบแก่ผู้ก่อมลพิษน้ำมันในจำนวนที่สูงก่อน เช่น ควรมีการกำหนดจำนวนค่าปรับตามปริมาณของน้ำมันที่ปล่อยออกมาและให้ศาลสามารถกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในกรณีที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงได้ และเมื่อตกลงเข้ามาประนีประนอมแล้วก็จะทำให้สามารถกำหนดรูปแบบในการเยียวยาแก่คู่กรณีได้เหมาะสมยิ่งขึ้น และเนื่องจากประเทศไทยในปัจจุบันได้มีการนำกระบวนการพิจารณาในลักษณะของการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อมีความเสียหายจากน้ำมันรั่วเกิดขึ้นในอนาคตและได้นำวิธีพิจารณาในลักษณะดังกล่าวมาใช้โดยการยื่นคำร้องขออนุญาตดำเนินคดีแบบกลุ่มแล้วนั้นก็จะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการพิจารณาและการบริหารจัดการคดีซึ่งมีผู้เสียหายเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่ม พ.ศ. 2559 ข้อ 41 นั้นได้กำหนดว่า ในการไต่สวนหรือพิจารณามีคำสั่งเกี่ยวกับการขออนุญาตให้มีการตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในประเด็นแห่งคดี ศาลอาจเชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาให้ความเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของการชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือหลักเกณฑ์วิธีคำนวณในการชำระเงินให้สมาชิกกลุ่มได้²² ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการเพิ่มเติมข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ข้อ 41 ในส่วนของการอนุญาตให้มีการตกลงหรือประนีประนอมยอมความกัน โดยกำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์ให้ศาลใช้ในการพิจารณาควบคุมข้อตกลงของสัญญาประนีประนอมยอมความให้มีหลักเกณฑ์ในแนวทางที่คล้ายกับข้อตกลงระงับข้อพิพาทกรณีน้ำมันรั่วในประเทศอเมริกา (court-supervised settlement program) ดังที่กล่าวมา

4.3 มาตรการในการเยียวยา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วเป็นความเสียหายที่มีลักษณะพิเศษซึ่งมีมูลค่าความเสียหายเป็นจำนวนมหาศาล การมีกฎหมายกำหนดความรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว

²² ข้อกำหนดประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่ม พ.ศ. 2559

ข้อ 41 ในการไต่สวนหรือพิจารณามีคำสั่งเกี่ยวกับการขออนุญาตให้มีการตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในประเด็นแห่งคดีตามมาตรา ๒๒๒/๒๙ ศาลอาจให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นเกี่ยวกับความคุ้มครองหรือประโยชน์ของสมาชิกกลุ่ม ความสามารถของจำเลยในการชดเชยค่าเสียหาย ความเป็นธรรมและเป็นประโยชน์ของข้อตกลงหรือเงื่อนไขที่ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกัน ความเหมาะสมของมาตรการแก้ไขเยียวยาหรือการชดเชยค่าสินไหมทดแทน หรือหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณในการชำระเงินให้สมาชิกกลุ่ม หรือเรื่องอื่นใดตามที่ศาลเห็นสมควรก็ได้

โดยเฉพาะและการนำรูปแบบการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมมาใช้จะช่วยให้การเยียวยาจากผู้ก่อมลพิษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า ลำพังเพียงการเยียวยาจากผู้ก่อมลพิษทางเดียวอาจไม่เพียงพอที่จะชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมดได้อย่างครอบคลุมและรวดเร็วได้ อีกทั้งในบางกรณีผู้ก่อมลพิษเองอาจจะไม่มีความสามารถทางการเงินเพียงพอที่จะเยียวยาความเสียหายทั้งหมดได้ การเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายจึงจำเป็นต้องอาศัยมาตรการในการเยียวยาหลายช่องทาง ไม่ว่าจะเป็นการเยียวยาจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งอยู่ในฐานะผู้ควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคมซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลและป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหาย ตลอดจนการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติซึ่งได้รับความเสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิม นอกจากนี้ น้ำมันรั่วไหลเป็นเหตุการณ์ที่สร้างความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมด้วย หน่วยงานที่เป็นองค์กรเอกชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จึงเข้ามามีบทบาทและให้ความสำคัญกับการจัดการปัญหาและการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย มาตรการเยียวยาโดยองค์กรเอกชน (NGO) จึงเป็นอีกหนึ่งมาตรการที่ช่วยสนับสนุนในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ การใช้มาตรการทางการเงินอื่น เช่น การจัดตั้งกองทุน เข้ามาเสริมจะสามารถช่วยในการจัดการเงินทุนเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาอย่างรวดเร็วด้วย ซึ่งประเทศไทยในปัจจุบันการใช้มาตรการในการเยียวยายังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรยังคงมีข้อขัดข้องบางประการ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าในอนาคตควรมีการศึกษาถึงแนวทางการใช้มาตรการในการเยียวยาดังต่อไปนี้เพิ่มเติม เพื่อสนับสนุนให้ผู้เสียหายได้รับการชดใช้เยียวยาอย่างครอบคลุมและรวดเร็วและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งผู้เขียนขอแยกพิจารณา ดังนี้

4.3.1 มาตรการเยียวยาโดยผู้ก่อความเสียหาย

บุคคลใดเมื่อก่อความเสียหายขึ้นแก่ผู้อื่นย่อมต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนเอง หากผู้ก่อความเสียหายยอมรับผิดชอบในการกระทำของตน ก็จะดำเนินการชดใช้เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้นๆ การเยียวยาจากผู้เสียหายจึงสามารถเป็นไปได้ในเชิงบังคับหรือในเชิงสมัครใจก็ได้ ซึ่งผู้เขียนพบว่า มีมาตรการเยียวยาจากผู้ก่อมลพิษในเชิงสมัครใจของต่างประเทศที่น่าสนใจทั้งในสหภาพยุโรปและประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนี้

มาตรการเยียวยาโดยผู้ก่อความเสียหายของสหภาพยุโรปที่น่าสนใจ คือ การทำความตกลงร่วมกันของกลุ่มผู้ประกอบการปิโตรเคมีซึ่งอาจมีความรับผิดชอบในความเสียหายจากมลพิษนอกชายฝั่ง (The Offshore Pollution Liability Association Limited หรือ OPOL) ซึ่งได้ทำความตกลง

เกี่ยวกับความรับผิดในมลพิษนอกชายฝั่ง (Offshore Pollution Liability Agreement หรือ OPOL Agreement) โดยสมาชิกทั้งหมดจะตกลงร่วมกันว่า “ผู้ดำเนินการ” จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากมลพิษน้ำมันและค่าใช้จ่ายในมาตรการฟื้นฟูที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการของตน ในจำนวนขั้นสูงสุดไม่เกิน \$250 ล้าน ต่อหนึ่งเหตุการณ์ เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ หากไม่สามารถจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่กำหนดได้ และทางกลุ่มผู้ประกอบการได้ตรวจสอบแล้วว่าอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการค้ำประกันดังกล่าว สมาชิกของกลุ่มก็จะจ่ายเงินเพื่อชดเชยให้แก่ผู้เสียหาย โดยเฉลี่ยตามจำนวนของเรือหรือเครื่องมือ (facilities) ที่ครอบครองดูแล ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การทำความตกลงร่วมกันในลักษณะนี้เป็นมาตรการที่ช่วยกระตุ้นให้เจ้าของกิจการน้ำมันรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ทำให้การเยียวยาเป็นไปอย่างรวดเร็วโดยไม่ต้องพึ่งพศาล แต่ก็ไม่ได้ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นข้อเรียกร้องในความเสียหายส่วนที่เกินจำนวนขั้นสูงสุดดังกล่าว แต่การใช้มาตรการทำความตกลงในลักษณะนี้จะต้องมีจำนวนผู้ประกอบการในพื้นที่มากพอที่จะเข้ามาแบ่งส่วนเฉลี่ยความรับผิดร่วมกัน ซึ่งในประเทศไทยมีผู้ประกอบการน้ำมันเพียงไม่กี่ราย อาจไม่เพียงพอที่จะทำให้การใช้มาตรการดังกล่าวเกิดประสิทธิผลได้ ดังนั้น หากจะมีการนำมาตราการดังกล่าวมาใช้ อาจจะต้องพิจารณาถึงการทำความตกลงในระดับภูมิภาคอาเซียน ซึ่งอาจจะต้องมีการศึกษาพิจารณาถึงผลดีและผลเสียในอนาคตต่อไป

สำหรับผู้ก่อมลพิษในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยส่วนใหญ่แล้วมีแนวโน้มที่จะรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเนื่องจากหลายปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจที่จะมีผลต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน หรือปัจจัยความกดดันจากภาครัฐบาล ซึ่งผู้เขียนขอยกกรณีศึกษาจากเหตุระเบิดของแท่นขุดเจาะน้ำมัน Deepwater Horizon ซึ่งภายหลังเกิดเหตุการณ์ บริษัทบริติชปิโตรเลียม (BP) ได้จ่ายเงินเพื่อการเยียวยาแก่ผู้เสียหายโดยมอบให้ศูนย์จัดการข้อเรียกร้องชายฝั่ง (Gulf coast claim facility หรือ GCCF) เป็นผู้บริหารจัดการดูแล จึงจะเห็นได้ว่าการเยียวยาจากผู้ก่อมลพิษในเบื้องต้นจะเป็นไปในลักษณะของการตั้งศูนย์รับข้อเรียกร้อง (claim facility) มีขั้นตอนการพิจารณาข้อเรียกร้อง มีการจ่ายเงินที่เป็นระบบ และมีผู้บริหารซึ่งเป็นอิสระต่างหาก ทำให้สามารถชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายได้อย่างรวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่าย และไม่ต้องนำคดีไปฟ้องยังศาล แต่อย่างไรก็ตาม การตั้งศูนย์รับข้อเรียกร้องในลักษณะนี้ จะต้องมีการศึกษาถึงรายละเอียดในการจัดตั้ง รูปแบบการบริหาร กระบวนการพิจารณาค่าเสียหาย ไปจนถึงขั้นตอนในการจ่ายเงิน ซึ่งมีความสลับซับซ้อนอยู่

มาก อาจมีข้อโต้แย้งในเรื่องของความโปร่งใสและความเป็นธรรมได้ ซึ่งการตั้ง claim facility ในสหรัฐอเมริกาเองก็ยังมีข้อโต้แย้งในประเด็นเหล่านี้อยู่ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า หากจะมีการนำมาเป็นมาตรการหนึ่งในการเยียวยาความเสียหาย ควรต้องมีการศึกษารายละเอียดในเบื้องต้นต่อไป

4.3.2 มาตรการเยียวยาโดยรัฐ

สำหรับบทบาทของหน่วยงานรัฐภายหลังจากที่มีความเสียหายจากน้ำมันรั่วเกิดขึ้นแล้วนั้น คือบทบาทในการกำจัดการปนเปื้อนและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย โดยหน้าที่ในการกำจัดการปนเปื้อนนั้นเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ เนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 ซึ่งได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน” (กปน.) มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนปฏิบัติการในการป้องกันและขจัดมลพิษ รวมถึงการควบคุม กำกับดูแล และรับผิดชอบในการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ เนื่องจากน้ำมันด้วย สำหรับหน้าที่ในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายนั้น จะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม²³ โดยผู้ก่อมลพิษจะต้องชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐตามมูลค่าของทรัพยากรที่ถูกทำลาย รวมถึงค่าใช้จ่ายในการกำจัดการปนเปื้อนที่ทางรัฐต้องเสียไป ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535²⁴ ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของรัฐในการจัดการกับปัญหาน้ำมันรั่วไหลอยู่แล้ว หากหน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร อาจถูกฟ้องเป็นคดีปกครองให้ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542²⁵ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้ใช้เงินหรือให้กระทำการอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ หากการละเมิดดังกล่าวเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานซึ่งได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539²⁶ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายโดยตรง โดยห้ามมิให้ฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นและจะสามารถไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ของตนได้เฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่าง

²³ พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 มาตรา 22

²⁴ มาตรา 97

²⁵ มาตรา 9 (3) ประกอบมาตรา 72 (3)

²⁶ มาตรา 5

ร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณี
ที่ละลายต่อหน้าที่ดังกล่าวหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร แม้จะมีกฎหมายรองรับให้ผู้เสียหาย
สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานดังกล่าวได้ก็ตาม แต่เงินที่ทางหน่วยงานของรัฐ
ต้องรับผิดชอบจ่ายไปนั้นมาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน มิใช่เงินส่วนตัวของแต่ละหน่วยงาน อีกทั้ง
แม้จะเป็นกรณีที่หน่วยงานรัฐอาจไล่เบี้ยคืนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
อย่างร้ายแรงได้ก็ตาม แต่ความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วนั้นมีจำนวนมหาศาล ลำพังเพียงเจ้าหน้าที่
ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาย่อมไม่มีความสามารถทางการเงินรองรับจำนวนค่าเสียหายดังกล่าวได้และ อาจ
ต้องล้มละลายไปโดยไม่เกิดประโยชน์ ผู้เขียนเห็นว่า การฟ้องร้องเรียกเงินค่าสินไหมทดแทนจากรัฐ
เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุและไม่ยั่งยืน แม้หน่วยงานของรัฐจะต้องเข้ามารับผิดชอบ แต่ควรจะเป็น
ความรับผิดชอบเบื้องต้นในการกำหนดและใช้มาตรการเพื่อป้องกันหรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ มิใช่
ความรับผิดชอบในลักษณะแทนการกระทำละเมิดของฝ่ายเอกชนซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษ ดังนั้น หน่วยงาน
ภาครัฐควรจะต้องมุ่งเน้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่มีในปัจจุบันและมีการเอาผิดแก่เจ้าหน้าที่ผู้
ซึ่งละลายต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเพื่อให้มีการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างจริงจังด้วย

นอกจากนี้ บทบาทของรัฐในการใช้มาตรการป้องกันและจัดการกับปัญหาน้ำมันรั่วไหลใน
ปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติเท่าที่ควร เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ
ป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันได้ถูกบัญญัติมาเป็นเวลานานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 แม้จะ
มีการปรับปรุงเมื่อปี พ.ศ. 2547 แล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่เหมาะสมกับสภาพในปัจจุบันด้วยหลายสาเหตุ
ประการแรกคือ ด้านโครงสร้างขององค์กร เมื่อพิจารณาโครงสร้างของ “คณะกรรมการป้องกันและ
ขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน” แล้วจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทนจาก
หน่วยงานอื่นๆ กว่า 26 หน่วยงาน ซึ่งแม้จะแบ่งออกเป็นศูนย์ประสานงาน ศูนย์ควบคุมปฏิบัติการ
และแบ่งหน้าที่ให้แต่ละหน่วยงานตามด้านที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่การอาศัยความร่วมมือจากทั้ง 26
หน่วยงาน ทำให้เกิดความล่าช้าและไม่มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ประการที่สอง แผนการ
ป้องกันและขจัดมลพิษฯ ซึ่งควรมีการทบทวนใหม่ เนื่องจากการขจัดคราบน้ำมันสามารถทำได้หลาย
วิธีซึ่งจะต้องเลือกใช้ตามความเหมาะสมของสถานการณ์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปริมาณและชนิดของน้ำมันที่มี
การรั่วไหล ประกอบกับลักษณะของสภาพแวดล้อมในบริเวณดังกล่าว ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญใน
การสำรวจตรวจสอบและประเมินสถานการณ์ เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติอย่างน้อย

ที่สุด แต่ประเทศไทยยังขาดบุคลากรซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ประการที่สาม คือ การขาดอุปกรณ์และเครื่องมือที่เพียงพอ เช่น ฟันที่ใช้ล่อมดักคราบน้ำมันเพื่อควบคุมการแพร่กระจายของน้ำมันได้ เนื่องจากการจำกัดขอบเขตและขจัดคราบน้ำมันด้วยวิธีการใช้ฟันทักน้ำมันเพื่อคัดด้วยเครื่อง skimmer นั้น จะต้องอาศัยฟันที่ใหญ่และมีความยาวเพียงพอที่จะกักคราบน้ำมันได้ เมื่อขาดอุปกรณ์จึงไม่สามารถใช้วิธีการขจัดคราบน้ำมันด้วยการคัดด้วยเครื่อง skimmer อันเป็นวิธีที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลมากกว่าอย่างไม้อาจหลีกเลี่ยงได้

สำหรับหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ขจัดคราบน้ำมันในต่างประเทศนั้น ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีหน่วยพิทักษ์ชายฝั่ง (U.S. Coast Guard) ทำหน้าที่ปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล จะคอยจัดเตรียมกองกำลังคนและอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อเข้าขจัดคราบน้ำมันในเขตน่านน้ำชายฝั่งและท่าเรือน้ำลึก โดยเป็นหนึ่งในห้ากองกำลังติดอาวุธซึ่งเป็นหน่วยทางทหาร ขึ้นตรงต่อกระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิของสหรัฐ จึงสามารถดำเนินได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ในสหรัฐอเมริกายังมี หน่วยพิทักษ์สิ่งแวดล้อม หรือ EPA²⁷ เป็นหน่วยงานอิสระไม่ได้สังกัดกระทรวงใด ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมรวมถึงกำหนดนโยบายใหม่ๆ เพื่อป้องกันสิ่งแวดล้อม ซึ่ง EPA จะมีบทบาทในการขจัดคราบน้ำมันบริเวณน่านน้ำภายในประเทศด้วย ส่วนหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบกำจัดคราบน้ำมันในประเทศสิงคโปร์นั้น ได้แก่ การท่าเรือสิงคโปร์ (MPA) เนื่องจากสิงคโปร์เป็นเมืองท่าที่มีความแออัดมาก การท่าเรือจึงต้องมีการเตรียมแผนรับมือการเดินเรือในกรณีฉุกเฉิน และแผนการรับมือฉุกเฉินน้ำมันรั่วไหล ซึ่งบางกรณีอาจขอการสนับสนุนจากบริษัท Oil spill response limited ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการขจัดคราบน้ำมันทั่วโลก พร้อมทั้งอุปกรณ์และมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญละประสบการณ์สูง ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบกับหน่วยงานขจัดคราบน้ำมันในต่างประเทศแล้วจะเห็นได้ว่า หน่วยงานดังกล่าวมีโครงสร้างของหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ มีงบประมาณเพียงพอ สามารถดำเนินการได้อย่างทันท่วงที มีความพร้อมในด้านอุปกรณ์และเครื่องมือ ประกอบกับมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในการขจัดคราบน้ำมัน ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยควรมีการปรับปรุงโครงสร้างของทีมขจัดคราบน้ำมันให้มีความเป็นอิสระขึ้น และควรมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดซื้ออุปกรณ์และเครื่องมือที่จำเป็น

²⁷ Environmental Protection Agency

และเร่งพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในองค์กรให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานจัดศรบา
น้ำมันเทียบเท่าในระดับสากลด้วย แต่ทั้งนี้ ควรจะต้องมีการศึกษาถึงความเป็นได้ในการจัดตั้งรูปแบบ
องค์กรดังกล่าวขึ้นในประเทศไทยด้วย

4.3.3 มาตรการเยียวยาโดยองค์กรเอกชน

เนื่องจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วเป็นเหตุการณ์ที่สร้างความเสียหายให้แก่ทรัพยากรธรรมชาติทาง
ทะเลอย่างมหาศาล ทำให้องค์กรเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความสนใจและตระหนักถึง
ความสำคัญของการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งแม้หน่วยงานของรัฐจะมีหน้าที่โดยตรงในการฟื้นฟู
ธรรมชาติและสามารถเรียกค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูจากผู้ก่อมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา
คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ได้ก็ตาม แต่ในบางกรณีหน่วยงานเหล่านี้อาจละเลยต่อ
หน้าที่ไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งหากหน่วยงานดังกล่าวละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย ก็จะต้องมี
การฟ้องคดีปกครองเพื่อให้รัฐกระทำการต่อไป องค์กรเอกชนเหล่านี้จึงเข้ามามีบทบาทในการอนุรักษ์
และฟื้นฟู รวมถึงการฟ้องให้หน่วยงานกระทำการ อย่างไรก็ตาม องค์กรเอกชน (Non-government
Organization: NGO) เป็นเพียงเป็นการรวมตัวของประชาชนรูปแบบหนึ่งเพื่อดำเนินการซึ่งมี
เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกันในทางสังคมและในปัญหาต่างๆ ของสังคมโดยรวม เพื่อ
สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงประสานความ
ร่วมมือกับภาครัฐในการเสริมสร้างเครือข่ายการดูแลสิ่งแวดล้อมของประเทศ องค์กรเอกชนจึงมิใช่
องค์กรของรัฐและมีผู้ใช้แทนของประชาชน จึงทำให้ต้องมีการพิจารณาถึงอำนาจฟ้องคดีขององค์กร
ดังกล่าว เนื่องจากองค์กรเอกชนอาจไม่มีอำนาจฟ้องได้ทุกกรณีไป

ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการนำหลักกฎหมายเรื่องทรัสต์ต่อมหาชน (public trust doctrine) มาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหลักที่มีสาระสำคัญว่า ทรัพยากรหรือทรัพยากรบางประเภท
ที่เป็นสมบัติร่วมกันของมหาชน เป็นสิ่งที่รัฐบาลเก็บรักษาไว้เป็นทรัสต์แทนมหาชน การก่อให้เกิด
ความเสียหายแก่ทรัพยากรดังกล่าว จึงเป็นการกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ของมหาชน (public
interest) ประชาชนจึงสามารถเข้าร่วมในการปกป้องรักษาได้ นำมาสู่การฟ้องร้องคดีโดยประชาชน
(citizen suits) ซึ่งขยายจากหลักการเดิมที่การฟ้องคดีเป็นหน้าที่ของอัยการเท่านั้น²⁸ ประเทศ

²⁸ พิเชษฐ เมลาพันธ์, “บทบาทของกฎหมายในการควบคุมและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม” ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมาย
สิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1 (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533). หน้า 80.

สหรัฐอเมริกาจึงยอมให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติได้ ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องเอกชนหรือฟ้องเจ้าพนักงานของรัฐเพื่อบังคับให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องชอบธรรม²⁹ ประเทศอเมริกามีการยอมรับบทบาทขององค์กรเอกชน (NGOs) ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และในศาลปกครองยังให้องค์กรเอกชนมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ด้วย

สภาแห่งรัฐฝรั่งเศส ได้รองรับถึงบทบาทขององค์กรเอกชน เช่น สมาคม หรือสหภาพต่างๆ ในการที่จะฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งยอมรับไปถึงการเยียวยาความเสียหายทางจิตใจแก่องค์กรเหล่านั้นด้วย โดยสภาแห่งรัฐได้วางหลักการเยียวยาความเสียหายทางจิตใจให้แก่นิติบุคคลว่า หากรัฐได้กระทำการใดๆ ที่เป็นการละเมิดวัตถุประสงค์ของสมาคมหรือสหภาพหนึ่งๆ หรือเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากร ค่านิยม สิทธิประโยชน์ ฯลฯ ที่สมาคมหรือสหภาพต้องการปกป้องและถือเป็นวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งสมาคมหรือสหภาพนั้นๆ ซึ่งในปี ค.ศ. 2009 ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้พิพากษาให้มีการชดเชยค่าเสียหายทางจิตใจแก่สมาคม 4 แห่งซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม^{30*} ซึ่งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า การแพร่กระจายของสารร้ายสีเขียวนี้ มีเหตุมาจากการกระทำละเลยล่าช้าโดยหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินมาตรการควบคุมการปล่อยสารไนเตรทสู่แหล่งน้ำจริงและพิพากษาให้กระทรวงระบบนิเวศชดเชยค่าเสียหายทางจิตใจแก่สมาคมผู้ฟ้องคดี เนื่องจากสมาคมผู้ฟ้องคดีเหล่านี้ เป็นผู้มีส่วนสำคัญในการอนุรักษ์แหล่งน้ำและป้องกันการปนเปื้อนในแม่น้ำ อีกทั้งสมาคมดังกล่าวมีส่วนร่วมในการรณรงค์เพื่อป้องกันการแพร่กระจายของสารร้ายสีเขียวดูดกันมาเป็นเวลานาน ดังนั้นการแพร่กระจายของสารร้ายสีเขียวนั้น

²⁹ พันธ์ ทศนียานนท์, “กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ,” วารสารสิ่งแวดล้อม, 3 (กันยายน 2529): 20.

* สมาคม 4 แห่ง ได้แก่ สมาคมแม่น้ำและแหล่งน้ำแห่ง Bretagne, สมาคมหุบทะเลเขี้ยว, สมาคมอนุรักษ์ Trégor และสมาคมจากต้นน้ำสู่ทะเล ซึ่งได้ยื่นคำร้องขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงระบบนิเวศชดเชยค่าเสียหายอันเกิดแก่น้ำทะเลในบริเวณแคว้น Bretagne อันเนื่องมาจากปัญหาการแพร่กระจายอย่างรวดเร็วของสารร้ายสีเขียวจนเป็นเหตุให้น้ำทะเลมีคุณภาพต่ำและทำลายทัศนียภาพชายฝั่ง โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสี่กล่าวอ้างว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงระบบนิเวศ ละเลยล่าช้าไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมคุณภาพแหล่งน้ำธรรมชาติไม่ให้มีการปนเปื้อนด้วยสารไนเตรท ตามที่บัญญัติไว้ในแนวปฏิบัติของสหภาพยุโรป อันเป็นสาเหตุของการแพร่กระจายอย่างรวดเร็วของสารร้ายสีเขียว

จำนวนมากในบริเวณนี้ จึงถือเป็นเหตุการณ์ที่สร้างความเสียหายเป็นอย่างมากและส่งผลกระทบต่อ
รุนแรงต่อการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของสมาคมทั้งสาม³¹

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงอำนาจขององค์กรเอกชนในการฟ้องคดีตามกฎหมายไทยนั้น
สามารถแยกเป็นการฟ้องผู้ก่อมลพิษกรณีหนึ่ง และการฟ้องหน่วยงานรัฐให้ทำการฟื้นฟูอีกกรณีหนึ่ง
ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กำหนดให้องค์กรเอกชนซึ่ง
จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ต่อ
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาจให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับ
อันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้ง
เป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับ
อันตรายหรือความเสียหายได้ ดังนั้น องค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนดังกล่าวแล้วจึงสามารถฟ้องเรียก
ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายได้ โดยการรับมอบอำนาจจากผู้เสียหายมาดำเนินคดี
ซึ่งในปัจจุบันมีองค์กรเอกชนที่จดทะเบียนต่อกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม* จำนวน 262 องค์กร
แล้ว³² แต่อย่างไรก็ตามผู้เชี่ยวชาญเห็นว่า อำนาจขององค์กรเอกชนในการฟ้องเรียกค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู
อาจจะยังไม่ชัดเจนเท่าใดนัก นอกจากนี้จะเป็นการฟ้องคดีโดยอาศัยสิทธิชุมชนที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อม
ที่ดีให้ผู้ก่อมลพิษดำเนินการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้กลับสู่สภาพเดิม

สำหรับกรณีฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาตินั้น เนื่องจากศาล
ปกครองมีแนวโน้มในการตีความ “ผู้ฟ้องคดี” ที่กว้างกว่าศาลยุติธรรม ซึ่งในคดีปกครองเกี่ยวกับ
สิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะนั้น ศาลจะพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความ
เดือดร้อนเสียหายในความหมายอย่างกว้าง แม้ว่าความเสียหายจะยังมีได้เกิดขึ้นแต่คาดการณ์ได้ว่า
อาจจะเกิดขึ้นโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ บุคคลนั้นก็มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง³³ ดังนั้น กลุ่ม

³¹ คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม สำนักงานศาลปกครอง, แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ:สำนักงานศาลปกครอง), 2557. หน้า 81-83.

* กฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ยื่นคำขอจดทะเบียนต่ออธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

³² กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, เครือข่ายองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์], 19 พฤศจิกายน 2559. แหล่งที่มา <http://www.deqp.go.th/service-portal/environmental-network-system/ngos/ดาวาน-โหลดเอคสาร/>

³³ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NGOs) ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงถือว่าเป็นคณะบุคคลที่มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองในฐานะที่เป็นองค์การที่มีเป้าหมายชัดเจนเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น คดีของศาลปกครองกลาง³⁴ ซึ่งรับคำฟ้องของมูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมไว้พิจารณา³⁵ แต่ในการฟ้องหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ให้ทำการฟื้นฟูธรรมชาตินั้น ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อฟ้องร้องหน่วยงานรัฐเป็นคดีปกครองแล้ว หน่วยงานรัฐก็ต้องมาฟ้องเรียกค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูจากผู้ก่อมลพิษอีกทอดหนึ่งอีก ซึ่งทำให้ต้องมีกระบวนการพิจารณาที่เพิ่มมากขึ้นอีกแทนที่จะมีการวินิจฉัยให้เสร็จสิ้นไปเสียในคราวเดียวกัน ซึ่งศาลมีอำนาจที่จะหมายเรียกให้บุคคลภายนอกซึ่งเป็นคู่ความฝ่ายที่สามเข้ามาในคดีได้โดยอาศัย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57 อยู่แล้ว (การร้องสอดในคดีปกครองกระทำโดยอาศัยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 78) ผู้เขียนจึงเห็นว่า เมื่อองค์กรเอกชนได้ฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีปกครองแล้วก็ควรจะให้ศาลหมายเรียกผู้ก่อมลพิษเข้ามาในคดีเพื่อเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู หรือหากเป็นกรณีที่ฟ้องผู้ก่อมลพิษเป็นคดีแพ่งก็ตาม ก็ควรหมายเรียกหน่วยงานของรัฐเข้ามาในคดีด้วย เพื่อให้สามารถเรียกค่าใช้จ่ายและดำเนินการฟื้นฟูให้เสร็จสิ้นไปในคราวเดียวกัน ส่งผลให้การดำเนินคดีทางศาลรวดเร็วมากขึ้น และเป็นผลดีต่อการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถทำได้อย่างทันท่วงที

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ข้อ 3 คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์การเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วย

³⁴ หมายเลขดำที่ 2027-2028/2545 ที่มูลนิธิแจ้งจดทะเบียนเป็นองค์การเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามพ.ร.บ.ส่งเสริมฯ ยื่นฟ้ององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพว่า ละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมมาตรฐานการปล่อยมลพิษจากท่อไอเสีย เป็นเหตุให้มาตรฐานมลพิษเกินกว่าระดับที่กำหนด และฟ้องกรมควบคุมมลพิษว่าละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดในการสั่งการควบคุมมลพิษทางอากาศ

³⁵ วรินทร์ ชยวิทย์, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2555). หน้า 54.

4.3.4 มาตรการเยียวยาโดยกองทุน

แม้ผู้ก่อให้เกิดเหตุน้ำมันรั่วจะต้องรับผิดชอบตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย แต่การดำเนินการเรียกร้องจากผู้ก่อมลพิษนั้นต้องเป็นไปตามกระบวนการขั้นตอนและอาศัยระยะเวลา หรือในท้ายที่สุดอาจจะไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาหากไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ จึงจำเป็นต้องอาศัยมาตรการทางการเงินเช่น กองทุน มาช่วยเสริมให้การชดเชยเยียวยามีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในประเทศไทยยังไม่มีกองทุนที่สนับสนุนการเยียวยาความเสียหายจากน้ำมันรั่ว คงมีเพียงแต่กองทุนสิ่งแวดล้อมที่ตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 อยู่ในสังกัดกระทรวงการคลัง เท่านั้น แต่กองทุนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการจัดทำโครงการและกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกองทุนแบ่งเป็น การอุดหนุนหรือกู้ยืมเพื่อจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย และการให้กู้ยืมแก่ส่วนราชการ ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนเพื่อการจัดให้มีระบบการบำบัดของเสีย และแบ่งเป็นการช่วยเหลือสนับสนุนกิจกรรมใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเห็นได้ว่ามุ่งเน้นไปในการดำเนินการในมาตรการป้องกันปัญหามลพิษซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการไม่สูงมาก แต่กองทุนไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการเยียวยาผู้เสียหายซึ่งได้รับความเสียหายจากน้ำมันรั่ว หรือเพื่อการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติทางสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

ทั้งนี้ ในต่างประเทศนั้นมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการเยียวยาผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากน้ำมันรั่วโดยตรง ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกองทุนระหว่างประเทศหรือกองทุนภายในประเทศ แล้วแต่กรณี สำหรับกองทุนระหว่างประเทศนั้นเป็นการจัดตั้งขึ้นตาม Fund Convention โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากมลพิษน้ำมันในกรณีที่การชดเชยตาม CLC ไม่เพียงพอ ซึ่งเงินสนับสนุนกองทุนนั้นจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากองค์กรหรือหน่วยงานในประเทศสมาชิกที่รับน้ำมันผ่านการขนถ่ายทางทะเลตามอัตราของน้ำมันแต่ละประเภทและจำนวนปริมาณที่ได้รับ แต่กองทุนระหว่างประเทศ (IOPC Fund) นี้จะจำกัดความรับผิดชอบไว้ไม่เกิน 135 SDR ต่อหนึ่งเหตุการณ์ หากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีจำนวนเกินกว่าจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่กองทุนระหว่างประเทศกำหนดไว้ การชดเชยเยียวยาในส่วนที่เหลือจะจ่ายจากกองทุนเสริม (Supplementary Fund) ตามพิธีสารเพิ่มเติม (Supplementary Fund Protocol) ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการชดเชยเยียวยาตามกองทุนระหว่างประเทศนั้น เป็นการเยียวยาในรูปแบบ 3 ชั้น กล่าวคือ ต้องเป็นกรณีที่การเยียวยาตามอนุสัญญา

ความรับผิดชอบทางแพ่ง (CLC) ไม่เพียงพอ จึงจะสามารถขอรับเงินเยียวยาจากกองทุนระหว่างประเทศได้ ดังนั้น การจะได้รับชดใช้เยียวยาเต็มตามรูปแบบจะต้องเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าว และหากเห็นว่าการเยียวยาตามกองทุนระหว่างประเทศ (IOPC Fund) จะไม่เพียงพอก็ต้องให้สัตยาบันพิธีสารเพิ่มเติม เพื่อขอรับการเยียวยาตามกองทุนส่วนเสริมอีกด้วย ซึ่งการเข้าเป็นภาคี FUND Convention นั้น ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องจัดเก็บเงินจากผู้รับน้ำมันส่งให้แก่กองทุน และเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นในรัฐสมาชิก และกองทุนจะจ่ายเงินเพื่อชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายโดยตรง ซึ่งปัจจุบันมีหลายประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกดังกล่าว เช่น ในประเทศสิงคโปร์ได้ให้สัตยาบัน FUND Convention โดยมีอัตราการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนสูงถึงร้อยละ 6.72 ซึ่งในปี ค.ศ. 2014 ประเทศสิงคโปร์ได้ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนทั้งสิ้น 99,777,030 SDR ซึ่งนับว่าสูงที่สุดในภูมิภาคอาเซียน ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าประเทศสิงคโปร์มีลักษณะภูมิประเทศที่เป็นเมืองท่า มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ เป็นศูนย์กลางการขนส่งสินค้าจำนวนมาก จึงทำให้มีเรือผ่านเข้าออกน่านน้ำเป็นจำนวนมาก สร้างความแออัดให้แก่ท่าเรือ ส่งผลให้มีอุบัติเหตุอันเกิดจากการเดินเรือบ่อยครั้ง ดังนั้นประเทศสิงคโปร์จึงมีความเสี่ยงสูงในการเกิดเหตุรั่วไหลจากเรือ การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศจึงเป็นประโยชน์แก่ผู้เสียหายที่จะได้รับการชดใช้เยียวยา ซึ่ง ในเหตุการณ์น้ำมันรั่วครั้งสำคัญของสิงคโปร์ เช่น เหตุการณ์ *Natuna Sea* และ *Evoikos* กองทุนระหว่างประเทศนี้ก็มีบทบาทในการเยียวยาให้แก่ผู้เสียหาย

อย่างไรก็ตาม มีบางประเทศที่ไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับใดเลย เช่น ประเทศอเมริกา เนื่องจาก เห็นว่าการชดใช้เงินตามกองทุนระหว่างประเทศนั้นไม่เพียงพอ และไม่คุ้มค่ากับเงินสมทบที่ประเทศตนต้องจ่าย จึงได้ตั้งกองทุนภายในประเทศขึ้นเองเพื่อชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น คือ กองทุนเพื่อความรับผิดชอบต่อมลพิษน้ำมัน (The Oil Spill Liability Trust Fund หรือ OSLTF) ซึ่งจะครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายในการกำจัดมลพิษ ค่าความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ ค่าใช้จ่ายในการประเมินมูลค่าความเสียหายและการฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพเดิม ค่าเสียหายตามประเภทความเสียหายที่ระบุในกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA) ค่าใช้จ่ายในการวิจัยและการพัฒนา และรวมถึงการจัดสรรด้านอื่นๆ ด้วย โดยเงินสนับสนุนกองทุนนั้นมาจากการจัดเก็บภาษีน้ำมัน ตามปริมาณการใช้น้ำมันในอุตสาหกรรมน้ำมันซึ่งมีการผลิตหรือนำเข้ามาในสหรัฐ ทั้งนี้เงินสนับสนุนกองทุนอีกส่วนหนึ่งจะมาจากการถ่ายโอนจากกองทุนที่มีอยู่เดิมก่อนมีการตั้งกองทุน OSLTF ขึ้น นอกจากนี้จะมาจากดอกเบี้ยจาก

เงินลงทุนของกองคลังสหรัฐและค่าปรับตามกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยอาจจะยังไม่มี ความพร้อมในการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศ เนื่องจากอัตราความเสี่ยงของการเกิดเหตุ น้ำมันรั่วในประเทศไทยยังมีไม่มาก หากจะต้องเรียกเก็บเงินจากผู้รับน้ำมันเพื่อส่งเงินเข้ากองทุน ระหว่างประเทศ อาจจะทำให้ประเทศไทยต้องรับภาระทางการเงินเกินควร ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ใน เบื้องต้นประเทศไทยควรจัดตั้งกองทุนขึ้นเองภายในประเทศ โดยเรียกเก็บจากผู้ที่เกี่ยวข้องในกิจการ น้ำมัน เช่น บริษัทผู้ได้รับสัมปทานในการสำรวจ ผลิตและขุดเจาะปิโตรเลียม และผู้รับน้ำมันใน ประเทศตามปริมาณน้ำมันที่มีการนำเข้า รวมถึงเงินค่าปรับตามกฎหมาย และการฟ้องไล่เบียดเบียนจากผู้ ก่อมลพิษนั้นจะมีความเหมาะสมมากกว่า แต่อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งกองทุนยังมีรายละเอียดในเรื่อง ของแหล่งที่มาเงินทุนและระบบการบริหารจัดการที่จะต้องศึกษาเพิ่มเติมอีกมาก ซึ่งในวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้ไม่ได้ศึกษาไปถึง ดังนั้น หากในอนาคตได้มีการศึกษาวิจัยถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุน ภายในประเทศเพื่อเยียวยาความเสียหายจากมลพิษมันน้ำมันขึ้น ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการเยียวยา ผู้เสียหายและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างยั่งยืน

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหล มีลักษณะที่แตกต่างจากความเสียหายในกรณีทั่วไป กล่าวคือ เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกลางทะเลทำความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลซึ่งไม่มีเจ้าของ แต่ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ซึ่งต้องอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นในการดำรงชีพ และแม้เหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจะไม่ใช่อุบัติการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง แต่เป็นเหตุการณ์ที่เมื่อเกิดขึ้นแล้วได้สร้างความเสียหายจำนวนมากและสร้างผลกระทบในวงกว้าง เนื่องจากสารเคมีในน้ำมันมีความเป็นพิษและทำอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ต้องอาศัยระยะเวลายาวนานกว่าจะมีการฟื้นกลับคืนสู่สภาพเดิมได้ ส่งผลกระทบต่อบุคคลผู้ต้องอาศัยทรัพยากรดังกล่าวในการดำรงชีพ เช่น ชาวประมง ซึ่งต้องเสียหายจากการที่จับสัตว์น้ำได้ในปริมาณที่น้อยลง ผู้ประกอบอาชีพในบริเวณพื้นที่ซึ่งถูกรบกวนน้ำมันต้องได้รับผลกระทบจากการขาดรายได้ในการประกอบอาชีพ เนื่องจากจำนวนนักท่องเที่ยวที่ลดลงส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในพื้นที่อันเป็นความสูญเสียทางเศรษฐกิจซึ่งยังไม่มีหลักการเยียวยาที่ชัดเจน

ปัจจุบันการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบในความเสียหายจากน้ำมันรั่ว โดยเฉพาะ การเยียวยาความเสียหายจึงเป็นไปตามกฎหมายละเมิดและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งมีปัญหาในเรื่องของภาระพิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้ก่อความเสียหายอยู่ เนื่องการพิสูจน์ความรับผิดชอบตามกฎหมายละเมิดจะต้องพิสูจน์ความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อความเสียหาย แต่ในการดำเนินกิจการเกี่ยวกับการขนส่งน้ำมันนั้นเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้เฉพาะทาง ผู้เสียหายจึงไม่อยู่ในวิสัยที่จะพิสูจน์ถึงความรับผิดชอบดังกล่าวได้ และแม้ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ จะใช้หลักความรับผิดโดยเคร่งครัดทำให้ผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือความประมาทเลินเล่อของผู้ก่อมลพิษก็ตาม แต่ผู้เสียหายยังคงมีภาระต้องพิสูจน์ว่าแหล่งกำเนิดมลพิษมาจากที่ใด และใครเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น

ซึ่งน้ำมันรั่วเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกลางทะเลย่อมหาผู้รู้เห็นเหตุการณ์ได้ยาก อีกทั้ง หากเป็นรั่วไหลจากท่อขนส่งน้ำมันใต้ทะเล การนำสืบถึงจุดที่เกิดการรั่วไหลและตรวจสอบว่าผู้ใดเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอุปกรณ์ดังกล่าวย่อมกระทำได้ยากอีกเช่นกัน นอกจากนี้ แม้ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดเรือ พ.ศ. ... จะได้ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ด้วยความมุ่งหมายที่จะให้เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับการเยียวยาความเสียหายจากน้ำมันรั่วโดยเฉพาะก็ตาม แต่ก็มีบางบทบัญญัติที่ยังไม่เหมาะสมและไม่สามารถครอบคลุมถึงกรณีที่น่าจะเกิดขึ้นได้ และมีจำนวนความรับผิดชอบตามกฎหมายที่ไม่สูงมาก จึงอาจไม่จูงใจให้ผู้ก่อมลพิษใช้ความระมัดระวังป้องกันความเสียหายและรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเท่าที่ควร

สำหรับกฎหมายระหว่างประเทศนั้น มีอนุสัญญาว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งเพื่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 ซึ่งเป็นอนุสัญญาหลักที่กำหนดรูปแบบของกฎหมายที่ใช้ในการเยียวยาความเสียหายจากน้ำมันรั่วให้แก่รัฐซึ่งเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าว โดยจะกำหนดความรับผิดโดยเคร่งครัดแก่เจ้าของเรือให้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากน้ำมันรั่ว ซึ่งเจ้าของเรือสามารถจำกัดความรับผิดได้ตามขนาดระวางของเรือ แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบการเยียวยาตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้นจะเป็นแบบ 3 ชั้น กล่าวคือ จะกำหนดความรับผิดแก่เจ้าของเรือเพียงให้ชดเชยเยียวยาในขั้นแรก ส่วนความเสียหายในส่วนที่เกินจากความรับผิดของเจ้าของเรือนั้น ผู้เสียหายจะต้องไปเรียกร้องจากกองทุนระหว่างประเทศ (IOPC FUND) และหากยังคงมีความเสียหายส่วนที่เกินจากความรับผิดของกองทุนระหว่างประเทศอีก จะต้องไปเรียกร้องเอาจากกองทุนเสริม (Supplementary Fund) ซึ่งการที่จะได้รับชดเชยเยียวยาครบทั้งสามขั้นนี้รัฐภาคีจะต้องให้สัตยาบันอนุสัญญาและพิธีสารให้ครบทั้งสามฉบับ และมีหน้าที่ในการนำส่งเงินเข้ากองทุนดังกล่าวด้วย ดังนั้นการเยียวยาจากเจ้าของเรือซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษจึงเป็นเพียงการเยียวยาในขั้นแรกเท่านั้น ตัวอย่างประเทศที่ใช้การเยียวยาในรูปแบบดังกล่าวคือ ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมีลักษณะภูมิประเทศที่เป็นเมืองท่ามีการขนส่งสินค้าทางเรืออย่างหนาแน่น มีความเสี่ยงที่จะเกิดอุบัติเหตุทางน้ำได้ง่าย จึงมีความเหมาะสมที่จะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญามากกว่าประเทศไทย

สำหรับบางประเทศที่ไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าว ก็มีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะขึ้นภายในประเทศเองโดยมีโครงสร้างความรับผิดที่ใกล้เคียงกับอนุสัญญาแต่มีการปรับรายละเอียดในกฎหมายบางประการเพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับประเทศของตน เช่น

ประเทศอเมริกา ซึ่งได้ตรากฎหมายมลพิษน้ำมัน (Oil Pollution Act 1990) กำหนดความรับผิดแก่ “ฝ่ายผู้ต้องรับผิด” โดยมีการนิยามตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดที่ค่อนข้างชัดเจน มีขอบเขตที่กว้างกว่าอนุสัญญา จึงไม่ได้จำกัดแค่เฉพาะเจ้าของเรือแต่หมายรวมถึงบริษัทผู้ดำเนินกิจการปิโตรเลียมด้วย และในกฎหมายยังกำหนดหน้าที่แก่รัฐบาลในการสืบสวนต้นเหตุแห่งการรั่วไหลและประกาศกำหนดตัวผู้ต้องรับผิดชอบ (responsible party) ในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นด้วย นอกจากนี้ ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายว่าด้วยน้ำสะอาดที่กำหนดค่าปรับตามปริมาณของน้ำมันที่มีการรั่วไหล และมีกฎหมายพาณิชย์ที่สามารถกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าจำนวนความรับผิดของผู้ก่อมลพิษตามกฎหมายนั้นมีจำนวนมาก ทำให้ฝ่ายผู้ก่อมลพิษตระหนักถึงความรับผิดและสร้างแรงจูงใจให้รับผิดชอบต่อเหตุการณ์ด้วย แต่หากพิจารณาร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือฯ ของประเทศไทยแล้วจะพบว่ายังไม่มีกำหนดถึงความรับผิดในเรื่องดังกล่าวเลย อีกทั้งยังมุ่งไปที่เฉพาะกรณีน้ำมันรั่วไหลจากรัฐเท่านั้น จึงอาจยังไม่ครอบคลุมและเหมาะสมเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม ความเสียหายจากน้ำมันรั่วโดยส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นความเสียหายทางเศรษฐกิจและเป็นความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งพิสูจน์ยากและจำเป็นต้องได้รับการเยียวยาอย่างทันทีทันใด ถ้าพึ่งเพียงการมีกฎหมายสารบัญญัติรองรับสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายอาจจะยังไม่เพียงพอ จำเป็นจะต้องมีการระงับข้อพิพาทที่มีรูปแบบรวดเร็ว ครอบคลุม เชื่อถือได้และสามารถใช้ได้เยียวยาให้แก่ผู้เสียหายได้อย่างเป็นธรรมที่สุด ซึ่งการระงับข้อพิพาททางศาลตามกระบวนการขั้นตอนปกติ นั้น ค่อนข้างเป็นกระบวนการที่เต็มรูปแบบ มีระยะเวลาที่ค่อนข้างยาวนาน และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี มีอุปสรรคในการพิสูจน์ความเสียหายเนื่องจาก ผู้เสียหายมีหน้าที่ต้องนำสืบถึงความเสียหายที่ตนได้รับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84/1 โดยจะต้องมีพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ตามข้อเรียกร้องของตน ซึ่งผู้ที่ได้รับความเสียหายจากน้ำมันรั่วโดยส่วนใหญ่จะเป็นชาวประมง เจ้าของร้านค้า เจ้าของร้านอาหาร หรือเจ้าของโรงแรมหรือที่พัก และผู้ประกอบการอาชีพรายย่อยต่างๆ ซึ่งไม่มีหลักฐานแสดงถึงรายได้ที่ชัดเจน มีเพียงบัญชีรับจ่ายซึ่งทำขึ้นเองโดยไม่มี การรับรอง เมื่อต้องมีการพิสูจน์จำนวนค่าเสียหายในชั้นศาล พยานหลักฐานดังกล่าวจึงขาดน้ำหนัก น่าเชื่อถือ ศาลจึงต้องกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ตามควรแก่พฤติการณ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 438 ซึ่งไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจริง นอกจากนี้การระงับข้อ

พิพาทโดยการตกลงกันของคู่กรณี ไม่ว่าจะเป็นการตกลงกันก่อนฟ้องหรือภายหลังฟ้องคดีก็ตาม ก็พบว่ายังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนและผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน ในปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม สามารถนำมาใช้กับคดีที่มีผู้เสียหายเป็นจำนวนมากซึ่งได้รับความเสียหายภายใต้ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเดียวกัน และแนวคิดในการดำเนินคดีแบบกลุ่มนี้เป็นประโยชน์ช่วยลดข้อจำกัดในการดำเนินคดีแบบสามัญทั้งในเรื่องค่าใช้จ่าย ระยะเวลา ความซับซ้อนในการดำเนินคดี และอำนวยความสะดวกให้แก่คู่ความมากยิ่งขึ้น โดยที่ผลของคำพิพากษาจะผูกพันสมาชิกกลุ่มทุกคน จึงทำให้สามารถมั่นใจได้ว่าผู้เสียหายทุกคนจะได้รับการเยียวยาอย่างเท่าเทียมกัน แต่อย่างไรก็ตาม การเริ่มดำเนินคดีแบบกลุ่มได้นั้นจะต้องมีการร้องขอขึ้นมาจากโจทก์ซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่ม ฝ่ายจำเลยไม่อาจยื่นคำร้องขอได้และศาลไม่อาจสั่งให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้เอง อย่างไรก็ตามในการดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้นยังคงมีขั้นตอนในการนำเสนอพยานหลักฐานเพื่อวินิจฉัยหาผู้แพ้นั้นในคดีตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายอยู่ซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินคดี ซึ่งจากการศึกษาพบว่าการระงับข้อพิพาทโดยการตกลงกัน (ในคดีแบบกลุ่ม) นั้นเป็นวิธีที่สามารถเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าการดำเนินคดีในศาลอย่างเต็มรูปแบบ เนื่องจากสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการเยียวยาได้ยืดหยุ่นกว่าและมีศาลเป็นผู้ควบคุมมิให้ข้อตกลงนั้นขัดต่อกฎหมายและเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีทุกฝ่าย แต่อย่างไรก็ตามในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่ม พ.ศ. 2559 ก็ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการพิจารณาข้อตกลงของคู่กรณีว่าควรจะมีลักษณะใด

สำหรับวิธีการระงับข้อพิพาทในคดีนี้แม้มีรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จะใช้วิธีการทำข้อตกลงในคดีแบบกลุ่ม (settlement agreement) ซึ่งจะเกิดขึ้นภายหลังที่มีการฟ้องคดีแบบกลุ่มเกิดขึ้นแล้ว โดยศาลจะเข้ามาควบคุมดูแลข้อตกลงให้มีความเป็นธรรมและไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยในข้อตกลงจะมีการแบ่งผู้เสียหายตามประเภทความเสียหายที่ชัดเจน เนื่องจากการเยียวยาความเสียหายในแต่ละประเภทอาจมีหลักเกณฑ์และวิธีคำนวณที่แตกต่างกัน จึงเป็นการรับประกันว่าผู้เสียหายที่จัดอยู่ในประเภทเดียวกันจะได้รับการเยียวยาตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันแน่นอน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดเขตพื้นที่ความเสียหายทางเศรษฐกิจ (economic loss zone) และนำหลักทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการคำนวณจำนวนค่าสินไหมทดแทนเพื่อความชัดเจนด้วย ทั้งยังมีการกำหนด

ขั้นตอนในการอุทธรณ์การคำนวณค่าเสียหายโดยการตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขึ้นเพื่อพิจารณาข้อโต้แย้งว่าการคำนวณตามหลักเกณฑ์นั้นไม่ถูกต้องอย่างไร ซึ่งจะเห็นได้ว่าการชดเชยเยียวยาด้วยการประนีประนอมในศาลสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่ยืดหยุ่นกว่ากระบวนการพิจารณาแบบทั่วไป แต่อย่างไรก็ตามในประเทศอเมริกาสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษยอมประนีประนอมยอมความด้วยการกำหนดความรับผิดและค่าปรับตามกฎหมายไว้ในจำนวนที่สูงและเพื่อเป็นการลดอำนาจต่อรองผู้ก่อมลพิษซึ่งเป็นบริษัทใหญ่ๆ ด้วย ดังนั้น ประเทศไทยควรนำหลักการชดเชยค่าเสียหายด้วยการทำข้อตกลงประนีประนอมมาใช้ในการดำเนินคดีแบบกลุ่ม โดยวางแนวทางในการพิจารณาข้อตกลงให้แก่ศาล ไว้ในข้อกำหนดประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่ม ก็จะทำให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่ายังมีมาตรการในการเยียวยาอีกหลายมาตรการที่สามารถนำมาสนับสนุนการชดเชยเยียวยาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่ได้ศึกษาไปถึงรายละเอียดของมาตรการต่างๆ เนื่องจากจะต้องลงลึกไปในรายละเอียดที่ค่อนข้างมาก ผู้เขียนจึงศึกษาถึงมาตรการดังกล่าวเพียงเบื้องต้นเท่านั้น ซึ่งในอนาคตหากมีผู้มาศึกษาในมาตรการต่างๆ เหล่านี้ต่อไป คาดว่าจะเป็นประโยชน์ในการทำให้รูปแบบการเยียวยาความเสียหายจากน้ำมันรั่วในประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งได้แก่ มาตรการเยียวยาโดยหน่วยงานรัฐซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์น้ำมันรั่วนั้น โดยผู้เขียนเห็นว่า โครงสร้างของ “คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน” ประกอบด้วยหลายหน่วยงานมากเกินไป ทำให้ไม่เป็นอิสระและไม่มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน และยังขาดแคลนอุปกรณ์และความเชี่ยวชาญของบุคคลากรในองค์กรด้วย ดังนั้น ในอนาคตจึงเห็นว่าควรมีการศึกษาถึงการปรับโครงสร้างองค์กรในการจัดคราบน้ำมันโดยจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระ เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ควรมีการศึกษาถึงการนำมาตรการทางการเงิน เช่น การจัดตั้งกองทุนเพื่อการเยียวยาขึ้นในประเทศไทย โดยผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยอาจจะยังไม่มีความพร้อมในการที่จะส่งเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศ (IOPC Fund) เนื่องจากอาจทำให้ประเทศไทยต้องรับภาระทางด้านการเงินมากเกินไป ดังนั้น ควรมีการศึกษาถึงการจัดตั้งกองทุนภายในประเทศขึ้น โดยจัดเก็บเงินสมทบจากผู้ที่เกี่ยวข้องในธุรกิจน้ำมันเพื่อนำมาชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

การชดเชยเยียวยาแก่ผู้เสียหายในความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดในกรณีดังกล่าวโดยตรง การฟ้องและพิสูจน์ความรับผิดของผู้ก่อเหตุตามกฎหมายในปัจจุบันยังไม่มีความเหมาะสม ผู้เสียหายยังมีอุปสรรคในการพิสูจน์ความเสียหายที่ได้รับ นอกจากนี้วิธีการระงับข้อพิพาทด้วยการประนีประนอม ค่าเสียหายยังไม่มีกลไกในการควบคุมให้เกิดความเป็นธรรม ทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาที่ไม่เท่าเทียม ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางดังต่อไปนี้

1) เนื่องจากปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. ... ได้ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว ผู้เขียนจึงขอตั้งข้อสังเกตประเด็นที่ควรพิจารณาในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ต่อไปในภาคหน้า ดังนี้

- ควรพิจารณาการกำหนดตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดให้กว้างขึ้น โดยให้ครอบคลุมถึง “บริษัทผู้ดำเนินกิจการปิโตรเลียม” ให้ต้องรับผิดโดยเคร่งครัดในความเสียหายที่เกิดจากมลพิษน้ำมันด้วย
- ควรมีการกำหนดประเภทของความเสียหายที่สามารถเรียกร้องได้ไว้ให้ละเอียด โดยเฉพาะความเสียหายทางเศรษฐกิจ และความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม
- ควรกำหนดหน้าที่ให้รัฐบาลเป็นผู้สืบสวนถึงต้นเหตุแห่งการรั่วไหลและประกาศกำหนดตัวผู้ต้องรับผิดชอบในเหตุการณ์รั่วไหลเพื่อให้ผู้เสียหายทราบได้ว่าจะต้องยื่นข้อเรียกร้องต่อใคร
- กำหนดค่าปรับแก่ผู้ที่ปล่อยให้น้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเล โดยปรับตามปริมาณน้ำมันที่มีการรั่วไหลต่อลิตรในจำนวนที่สูงสุด
- ให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษได้หากเห็นว่าผู้ก่อมลพิษนั้นก่อให้เกิดการรั่วไหลด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ให้ศาลสามารถปรับลดค่าปรับหรือค่าเสียหายเชิงลงโทษได้ หากผู้ก่อมลพิษยินยอมชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายด้วยประนีประนอมยอมความตามเงื่อนไขที่ศาลเห็นสมควร

2) เนื่องจากในปัจจุบัน มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม ใช้บังคับในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว จึงควรให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในรูปแบบดังกล่าวได้โดยไม่ต้องมีความร้องขอ เพื่อให้ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ตามมาตรา 222/23 อันเป็นอำนาจของศาลในระบบไต่สวนมาใช้ในคดี

3) ให้นำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการตกลงกันในคดีแบบกลุ่ม มาใช้ในการระงับข้อพิพาทในคดีน้ำมันรั่ว แต่ควรจะต้องกำหนดแนวทางในการพิจารณาข้อตกลงให้แก่ศาลด้วยการเพิ่มเติมข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่ม พ.ศ. 2559 ในข้อ 41 โดยให้เพิ่มข้อความดังต่อไปนี้เป็นวรรคสองของข้อ 41

“ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง หากเป็นการประนีประนอมยอมความในคดีซึ่งมีประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิด ห้ามมิให้ศาลอนุญาตให้มีการประนีประนอมกัน เว้นแต่ ศาลเห็นว่าข้อตกลงในสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ได้มีการตกลงและกำหนดรายละเอียดในเรื่องต่อไปนี้แล้ว

- (1) กำหนดหลักเกณฑ์ในการชดเชยเยียวยาแยกตามความเสียหายแต่ละประเภท พร้อมทั้งเอกสารที่ใช้ในการพิสูจน์ความเสียหาย
- (2) วิธีทางเศรษฐศาสตร์ในการคำนวณค่าสินไหมทดแทนที่เป็นตัวเงิน
- (3) ขั้นตอนการยื่นข้อเรียกร้อง
- (4) ขั้นตอนการอุทธรณ์ข้อเรียกร้อง
- (5) ผลผูกพันของสัญญาประนีประนอมยอมความ

ทั้งนี้ ศาลมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามที่เห็นสมควร”

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กมลณัฐ น้อยไกรไพโร (2556). "การประกันภัยสิ่งแวดล้อม." Assumption University Law Journal 4(2).

กมลทิพย์ คดีการ. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและทดแทนความเสียหายอันเกิด
จากอุบัติภัยพิช. ปรินญาณิตศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

คมสัน ธรรมาลัยวิโรจน์ " P&I Club กับกฎเกณฑ์การชดใช้ค่าเสียหายไปก่อน (Pay to be
Paid Rule)." วารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชย์ 10(10).

กระทรวงคมนาคม. แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ [ออนไลน์].
แหล่งที่มา: <http://www.md.go.th/md/index.php/2014-01-19-05-02-28/2016-07-25-03-15-33/2014-01-19-06-02-02/-51/1335-02/file> [27
สิงหาคม 2559]

กรมควบคุมมลพิษ. แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำมันรั่วไหลลงแหล่งน้ำ. กรุงเทพฯ:
บริษัทอินทีเกรเต็ดโพรโมชัน เทคโนโลยี จำกัด, 2546.

กรมเจ้าท่า. สถิติการรั่วไหลของน้ำมันในปี 2540-2553 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://www.mkh.in.th/index.php/2010-03-22-18-05-34/2011-08-24-04-53-01> [26 เมษายน 2558]

กรมเจ้าท่า. สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
http://oldweb.md.go.th/organization_hd/marine_safety_and_environment.php [14 มีนาคม 2560]

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. ปรากฏการณ์ปะการังฟอกขาว [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://marinegiscenter.dmcr.go.th/km/coral-blenching/#.VNRCftKUejk>
[5 กุมภาพันธ์ 2558]

กรีนพีซไทยแลนด์. ครบรอบ 1 เดือน หลังคราบน้ำมันดิบรั่วไหลลงสู่ท้องทะเล หายนะน้ำมันรั่วที่ไม่จางหายไป
ของปตท. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://www.greenpeace.org/seasia/th/news/blog1/1/blog/46381/> [27
สิงหาคม 2556]

ข้อกำหนดประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่ม พ.ศ. 2559

คณะผู้แทนไทยประจำประชาคมยุโรป. ภูมิหลังสหภาพยุโรป [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

http://www.thaieurope.net/ftp/EU_Factsheet.pdf [21 ธันวาคม 2552]

คณะอนุกรรมการคั่นคว่ำและวิชาการ สมาคมประกันวินาศภัย. คู่มือการประกันภัย.

กรุงเทพฯ: วิกตอรีเพาเวอร์พอยท์, 2530.

คำแนะนำประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม

จิตติ ดิงศภัทย์. กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยประกันภัย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,

จิต เศรษฐบุตร. หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

ฉันทิกา กุลธำรง. ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมาย

ฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย, 2551.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และ

ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความรับผิด. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือน

ตุลา, 2555.

ไชยยศ เหมรัชตะ. ย่อหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ : ประกันภัยพร้อมด้วยกฎหมาย

คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2553.

ไชยยศ เหมรัชตะ. ย่อหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ : ประกันภัย พร้อมด้วยตัวอย่าง

ข้อสอบและแนวคำตอบ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543.

เชษฐภักฎญา เฟ่งสวัสดิ์. แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติและ

บทบาทหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

www.aimconsultant.com/th/news2/pcd_plan.pdf [27 สิงหาคม 2559]

ฐิติศักดิ์ เวชกามา (2556). "ความอ่อนแอของการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อมที่เกิดจากน้ำมันรั่ว." วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม 9(2).

ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล. น้ำมันรั่วไหลทางทะเล (oil spill) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

[http://www.mkh.in.th/index.php/2010-03-22-18-05-34/2011-08-24-04-](http://www.mkh.in.th/index.php/2010-03-22-18-05-34/2011-08-24-04-53-01)

[53-01](http://www.mkh.in.th/index.php/2010-03-22-18-05-34/2011-08-24-04-53-01) [24 สิงหาคม 2554]

เดลินิวส์ออนไลน์. การเยียวยาความเสียหายบริเวณอ่าวพร้าวโดยการประกันภัย [ออนไลน์].

แหล่งที่มา: <http://m.dailynews.co.th/Article.do?contentId=47240> [5

สิงหาคม 2558]

ดร.พรสุข จงประสิทธิ์ และคนอื่นๆ. คู่มือการเรียกร้องค่าเสียหายเนื่องจากน้ำมัน. กรุงเทพฯ: สำนักจัดการคุณภาพน้ำ กรมควบคุมมลพิษ, 2548.

Thai PBS. พลิกปมข่าว : บทเรียน "ฟอร์ด" บทเรียนผู้บริโภคร [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://news.thaipbs.or.th/content/255007> [5 พฤศจิกายน 2559]

ไทยรัฐออนไลน์. กลุ่มประมงเกาะเสม็ด ยื่นฟ้องปตท. ปมท่อน้ำมันรั่ว [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://tr-online.phalcon.ni11.pw/content/438886> [4 พฤศจิกายน 2558]

ไทยรัฐออนไลน์. ครบ1เดือนน้ำมันรั่ว ความรับผิดชอบจาก PTTGC มีแค่ไหน??? [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th/content/365745> [20 กันยายน 2558]

ไทยรัฐออนไลน์. 'พีทีที โกลบอล' แพ้คดีน้ำมันรั่วอ่าวพร้าว ศาลแพ่งสั่งชดใช้ชาวบ้าน [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th/content/701675> [4 พฤศจิกายน 2559]

น. วรณฉัตรสิริ. หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดระยอง. สัมภาษณ์, 3 กันยายน 2558

นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557.

นาวาโท เกษม เนียมฉาย "แนวทางการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของต่างประเทศ." นาวากฎปฎิบัติสารคลังปัญญาพัฒนาผู้นำ.

บุบผา อัครพิมาน (แปลสรุปและเรียบเรียง). คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/foreign1.pdf

บุญอนันต์ วรณพณิชย์ (2543). "ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีแต่ละประเภท." สำนักงานศาลปกครอง.

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2544

ประชาชาติธุรกิจ. กรม.ไฟเขียว เงินเยียวยาชาวบ้านเดือดร้อนจากฝายราชสีเสล 38 ล้านบาท [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1431426766 [6 พฤษภาคม 2560]

ประพจน์ คล้ายสุบรรณ "แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม."

วารสารวิชาการศาลปกครอง 7(2): 32.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ปัญญา สุทธิบดี. การเรียกค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม..ศึกษาเฉพาะกรณีเอกชนเป็นผู้เสียหาย. งานวิจัยการอบรมหลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)” รุ่นที่ 4 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2542.

ไพฑูริย์ เอกจริยกร. เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ. ...
กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า,
ผศ. นพ. ธีระ วรธนารัตน์. รายงานวิจัยการรับรู้ผลกระทบและการจัดการวิกฤติน้ำมันรั่วลงทะเล บริเวณอ่าวพร้าว เกาะเสม็ด จังหวัดระยอง. กรุงเทพฯ: บริษัทจรัสสินทวงศ์การพิมพ์ จำกัด, 2558.

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

พีทีที โกลบอลเคมิคอล. อัปเดตข้อมูลการฟื้นฟูเกาะเสม็ด [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://pttgc-oilspill.com/> [23 สิงหาคม 2558]

มาลี สุระเชษฐ. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายธุรกิจหน่วยที่ 13 การระงับข้อพิพาท.

กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537.

มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม. ถอดสรุปประสบการณ์คดีคดี: กว่าจะมีค่าพิพาทคดี

ประวัติศาสตร์ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://enlawfoundation.org/newweb/?p=792> [5 พฤศจิกายน 2559]

รศ.ดร.อรพรรณ ณ บางช้าง-ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์:โครงการเรียก

ค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง. กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรทางทะเล

และชายฝั่ง, 2554.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ.

2547

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

Voice TV 21. ฟ้องคดี class action ทางออกผู้บริโภค? [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://news.voicetv.co.th/business/272265.html> [5 พฤศจิกายน 2559]

ศันนัทภรณ์ (จำปี) โสทธิพันธ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และ
ลาภมิควรได้. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2539). "ทางเลือกในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ." คูลพาท
1(43): 104.

สุวัจน์ ธีรุตส. มลพิษทางทะเลและชายฝั่ง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์,
2549.

สุวรรณา โลหะประธาน. การประกันภัยความรับผิด : ศึกษาเฉพาะกรณีการประกันภัย
คุ้มครองความเสียหายต่อบุคคล ทรัพย์สิน และสภาพสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากวัตถุ
อันตรายและของเสียที่เป็นอันตราย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดระยอง. ศูนย์อำนวยความสะดวกเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำมันดิบ
รั่วไหลจังหวัดระยองสรุปรายงานสถานการณ์กรณีเกิดเหตุภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน
น้ำมันดิบรั่วไหลลงทะเล ในพื้นที่ ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยองจังหวัดระยอง
เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2556 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

http://pr.prd.go.th/rayong/ewt_news.php?nid=2711&filename=index [1
สิงหาคม 2556]

อริสรา ประดิษฐ์สุวรรณ. Case Study : คดีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

[http://mcot-
web.mcot.net/fm965/site/content?id=5502a9e6be04701a748b4610#.W
ByNRy2LTIU](http://mcot-web.mcot.net/fm965/site/content?id=5502a9e6be04701a748b4610#.WByNRy2LTIU) [4 พฤศจิกายน 2559]

อรพรรณ ณ บางช้าง และ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. โครงการศึกษาแนวทางการประเมิน
มูลค่าทางเศรษฐกิจจากผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนกระบวนการ
ยุติธรรม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วิฑูรย์การปก, 2552.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่ง การ
ชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2554.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

ภาษาอังกฤษ

Antonio J. Rodriguez and Paul A.C. Jaffe "The Oil Pollution Act of 1990." Tulane Maritime Law Journal 15.

BIO by Deloitte, Civil liability, financial security and compensation claim for offshore oil and gas activities in European Economic Area Final Report prepared for European Commission – DG Energy, 2014.

Chan Leng Sun (2005). "Singapore Legislation on Oil Pollution." Singapore Year Book of International Law and Contributors 9.

David j. shestokas. The BP Oil Spill Court Approved Settlement Process [Online]. Available from: <http://www.shestokas.com/legal-news/the-bp-oil-spill-court-approved-settlement-process-2/> [10 November 2016]

Deepwater Horizon Court Supervised Settlement Program. Economic and Property Damages Settlement Agreement [Online]. Available from: <http://www.deepwaterhorizonsettlements.com/Economic/SettlementAgreement.aspx>

EPA United States Environmental Protection Agency. "Our Mission and What We Do" [Online]. Available from: <http://www.epa.gov/aboutepa/our-mission-and-what-we-do> [15 February 2016]

European Union. EU member countries [Online]. Available from: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries_en [22 December 2016]

European Maritime Safety Agency. Regulation (EU) 100/2013 amending Regulation (EC) No 1406/2002 establishing a European Maritime Safety Agency [Online]. Available from: <http://www.emsa.europa.eu/about/items.html?cid=80&id=1731> [5 November 2016]

- IMO, Claim Manual of International Oil Pollution Compensation Fund 1992
International Oil Pollution Compensation Fund,2016.
- IMO. Claim Manual October 2016 Edition [Online]. Available from:
http://www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublications/IOPC_Funds_Claims_Manual_ENGLISH_WEB.pdf [5 November 2016]
- International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1992
- International Convention on Establishment of an International Fund for
Compensation for Oil Pollution Damage 1992
- Inc. ClaimsComp. Understanding the New BP Settlement A guide for Gulf Coast
Business Owners about the \$7.8 Billion BP Settlement [Online]. Available
from: [http://cdn2.hubspot.net/hub/218458/file-24566139-pdf/docs/e-
book_bp_settlement_for_business_owners.pdf%253Ft%253D1363794569000](http://cdn2.hubspot.net/hub/218458/file-24566139-pdf/docs/e-book_bp_settlement_for_business_owners.pdf%253Ft%253D1363794569000)
[10 November 2016]
- IOPC FUND. Incident [Online]. Available from:
<http://www.iopcfunds.org/incidents/incident-map/> [5 November 2016]
- IOPC fund. Parties to the international liability and compensation Conventions
[Online]. Available from: [http://www.iopcfunds.org/about-
us/membership/map/#member-state-160](http://www.iopcfunds.org/about-us/membership/map/#member-state-160) [29 December 2016]
- IOPC Fund. The old regime: the 1969 civil liability convention and the 1971 fund
convention [Online]. Available from: [http://www.iopcfunds.org/about-us/legal-
framework/the-old-regime-1969-clc-and-1971-fund-convention/](http://www.iopcfunds.org/about-us/legal-framework/the-old-regime-1969-clc-and-1971-fund-convention/) [5 November
2016]
- ITOPF. Compensation for Ship-source Marine Oil Spills [Online]. Available from:
[http://www.itopf.com/knowledge-resources/documents-
guides/compensation/](http://www.itopf.com/knowledge-resources/documents-guides/compensation/) [5 November 2016]
- ITOPF. Oil Spill Compensation A guide to the international conventions on liability
and compensation for oil pollution damage [Online]. Available from:
[http://www.itopf.com/knowledge-resources/documents-guides/document/oil-
spill-compensation-a-guide-to-the-international-conventions-on-liability-and-
compensation-for/](http://www.itopf.com/knowledge-resources/documents-guides/document/oil-spill-compensation-a-guide-to-the-international-conventions-on-liability-and-compensation-for/) [9 Nov 2016]

- ITOPF. Preparation and submission of claims from oil pollution [Online]. Available from: <http://www.itopf.com/fileadmin/data/Documents/TIPS%20TAPS/TIP15PreparationandSubmissionofClaimsfromOilPollution.pdf> [7 Nov 2016]
- Merchant Shipping (Civil Liability and Compensation for Oil Pollution) Act
MPA. About the Maritime and Port Authority of Singapore [Online]. Available from: <http://www.mpa.gov.sg/web/portal/home/media-centre/news-releases/detail/37feca0d-a6bd-46be-bf22-ecedd929885c> [18 September 2016]
- Norwegian Petroleum Directorate. Act of 29 November 1996 No.72 relating to petroleum activities, as amended [Online]. Available from: <http://www.npd.no/en/Regulations/Acts/Petroleum-activities-act/> [5 November 2016]
- Oil Pollution Act 1990
- OPOL. About OPOL [Online]. Available from: <http://www.opol.org.uk/about.htm> [20 August 2016]
- R.Bhanu Krishna Kiran (2010). "Liability and compensation for oil pollution damage: An examination of IMO Convention." NUJS Law review.399.
- Rio Declaration on Environment and Development,1992
- R.K. Nathan (1986). "Practical Approach to Assessment of Liability and Damage in Tort." Malayan Law Journal Pte. Ltd. .
- So-Min Cheong (2011). "The role of government in disaster management : the case of the Hebei Spirit oil spill compensation." Environment and Planning C : Government and Policy 29.
- Soon Choo Hock (1983). "Civil Liability for Oil Pollution, Legislation Comment." 25 Malaya Law Review 139.
- Uk Kim. Oil spill compensation scheme from an oil tanker in Korea : a case study on the Hebei Spirit. World Maritime University Dissertations,2010.
- U.S. Coast Guard. The Oil Spill Liability Trust Fund (OSLTF) [Online]. Available from: http://www.uscg.mil/npfc/About_NPFC/osltf.asp [17 February 2016]
- Wang H., Civil liability for marine oil pollution damage : A comparative study of the international, US and Chinese compensation regime Kluwer Law International,2011.



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวทวิวงษ์ แสงพงษ์ชัย เกิดวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2533 ที่จังหวัดระยอง สำเร็จ การศึกษาระดับปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 1) จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ในปีการศึกษา 2554 และสอบไล่ได้ความรู้ชั้นเนติบัณฑิต ตามหลักสูตร ของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 66 ต่อมาเข้ารับการศึกษต่อในหลักสูตร นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2556 ปัจจุบันทำงานในตำแหน่งนิติกร สังกัดสำนักอำนวยการประจำศาลอุทธรณ์ภาค 1

