

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการเยียวยาผู้ประสบภัยจากเหตุน้ำมันรั่วในทะเลไทย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535¹

อรธิตา บุญโธ²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการเยียวยาผู้ประสบภัยจากเหตุน้ำมันรั่วในทะเลไทย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กรณีน้ำมันดิบรั่วไหลลงสู่ทะเลนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคล ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมทันทีที่เกิดเหตุ อันส่งผลต่อวิถีชีวิตของชาวประมงชายฝั่ง รวมไปถึงระบบนิเวศทางทะเล แต่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายหรือแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาความเสียหายโดยเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ ยังคงต้องใช้สิทธิในทางศาลเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น ตามมาตรา 96, 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติให้เป็นความรับผิดชอบทางแพ่ง จึงต้องมีวิธิดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ความเสียหายที่เกิดจากเหตุน้ำมันรั่วนั้นเป็นเหตุที่เกิดขึ้นเฉียบพลัน และการจัดการน้ำมันที่รั่วไหลลงสู่ทะเลนั้นไม่สามารถจัดการได้โดยง่าย ระหว่างการดำเนินการแก้ไขการรั่วไหลของน้ำมัน หรือการขจัดคราบน้ำมัน จึงต้องใช้เวลา แต่การที่ผู้ประสบภัยจากเหตุน้ำมันรั่วนั้น จะได้รับค่าชดเชยความเสียหายจะต้องเป็นการชดเชยความเสียหายทางแพ่งซึ่งต้องใช้สิทธิทางศาลเพียงอย่างเดียว อาจมีความล่าช้ากว่าค่าความเสียหายที่อาจส่งผลกระทบต่อผู้ประสบภัยในพื้นที่ทุกวัน เช่น การประกอบอาชีพประมงชายฝั่ง รวมไปถึงความเสียหายที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ต้องใช้เวลาในการฟื้นฟูอีกด้วย

จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้เยียวยาความเสียหายที่กล่าวมาข้างต้นเป็นบทบัญญัติสำหรับการเยียวยาความเสียหายเพียงแต่ในกรณีทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีใช้บทบัญญัติโดยเฉพาะเกี่ยวกับความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่ว ซึ่งยังมีข้อสังเกตว่ายังไม่สอดคล้องกับสภาพความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วในทะเล และมีลักษณะพิเศษดังเช่นความเสียหายในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้บทบัญญัติของกฎหมายในประเทศไทยที่ใช้ในการเยียวยาผู้ประสบภัยจากเหตุน้ำมันรั่วในทะเลที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้น ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากเหตุน้ำมันรั่วในทะเลได้อย่างทันการ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการเยียวยาผู้ประสบภัยจากเหตุน้ำมันรั่วในทะเลไทย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรูญเกียรติ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการเยียวยาผู้ประสบภัยจากเหตุน้ำมันรั่วในทะเลไทย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ทำให้ทราบถึงหลักการ รูปแบบ และ ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุน้ำมันรั่วในทะเลของประเทศไทย ซึ่งยังมีปัญหา บางประการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเยียวยาความเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่ว ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติใดที่เยียวยาเหตุน้ำมันรั่วไว้เป็นการ เฉพาะ

เหตุน้ำมันรั่วที่เกิดขึ้นในทะเล ปรากฏบทบัญญัติ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสียหายในกฎหมาย หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัด มลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 แต่ไม่มีบทบัญญัติใดที่เกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาความเสียหายอัน เกิดจากน้ำมันรั่วในทะเลโดยตรง มีเพียงแต่บทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ หรือมาตรการใน การป้องกัน การขจัดมลพิษ อันเป็นกฎหมายเชิงควบคุมการเกิดมลพิษ มิใช่เป็นกฎหมายที่กำหนดไว้สำหรับ เยียวยาผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษน้ำมันที่รั่วไหลในทะเลเป็นการเฉพาะ ซึ่งตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ก็ บัญญัติเอาไว้เพียงความรับผิดทางแพ่ง และไม่ปรากฏบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาความเสียหาย

ประเด็นปัญหาประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 23 แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษน้ำมันนั้นสามารถ ดำเนินการเยียวยาความเสียหายในรูปแบบของกองทุนได้ ซึ่งในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “กองทุน” หมายถึง กองทุนสิ่งแวดล้อม และในมาตรา 23 ได้บัญญัติว่าเงินกองทุนสามารถใช้จ่ายเพื่อ กิจการใดได้บ้าง แต่ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ.2535 นั้น มิได้ปรากฏว่ามีการบัญญัติเกี่ยวกับเงินกองทุนที่ใช้ในกิจการเกี่ยวกับการเยียวยา ความเสียหายที่เกิดจากมลพิษ

ประเด็นปัญหาประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการอนุญาตให้ ดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ในการดำเนินการในกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือ สิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาต จะต้องมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อ

สิ่งแวดล้อม ซึ่งสาระสำคัญเกี่ยวกับรายละเอียดโครงการ ต้องมีมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบ
สิ่งแวดล้อมและการชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย เพื่อขออนุญาตดำเนินการตามโครงการโดยผ่าน
คณะกรรมการผู้ชำนาญการที่ตั้งโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้พิจารณาประเมินผลกระทบ
สิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 แต่ไม่ปรากฏว่า หากเกิดเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
แล้ว ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตมิได้ทำตามรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วนั้น จะมีผล
อย่างไรต่อการขออนุญาตโครงการในปีถัดไป

ประเด็นปัญหาประการที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐในการทำหน้าที่แล้วส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 57 (2) เป็นการกำหนดหน้าที่
ของรัฐเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รัฐจึงมีหน้าที่โดยตรงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอันเกี่ยวเนื่องกับสิ่งแวดล้อม
รวมถึงมีหน้าที่ในการตรากฎหมายดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย ในความเสียหาย
จากเหตุน้ำมันรั่วในทะเลทำให้เกิดมลพิษจะเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกันกับความเสียหายต่อ
สิ่งแวดล้อมอื่น ๆ อันจะแบ่งความเสียหายได้เป็น 2 ประการ กล่าวคือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อบุคคล และ
ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อระบบนิเวศทั้งหมดหรือประชาชนโดยทั่วไปในบริเวณที่เกิดมลพิษได้รับ
ผลกระทบซึ่งเป็นมหาชน เมื่อเกิดความเสียหายจากมลพิษขึ้นโดยผู้ก่อมลพิษ จึงเป็นความรับผิดชอบของรัฐ
ในฐานะที่มีหน้าที่โดยตรงในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอันบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเยียวยาความเสียหาย
อันเกิดจากโครงการที่รัฐเป็นผู้กำหนดให้ต้องมีการอนุญาต

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการเยียวยาผู้ประสบภัยจากเหตุน้ำมันรั่วใน
ทะเลไทย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะแยก
เป็นกรณี ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติใดที่เยียวยาเหตุน้ำมันรั่วไว้เป็นการเฉพาะ

เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบในความเสียหายจากน้ำมันรั่ว
โดยเฉพาะ การเยียวยาความเสียหายจึงเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งว่าด้วยลักษณะละเมิด และ
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 96 และมาตรา 97 ซึ่งมีปัญหาใน
เรื่องของภาระพิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้ก่อความเสียหายอยู่ เนื่องการพิสูจน์ความรับผิดชอบตามกฎหมายละเมิด
จะต้องพิสูจน์ความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อความเสียหาย ถึงแม้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและ
รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 96 และมาตรา 97 จะใช้หลักความรับผิดโดยเคร่งครัดทำให้
ผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือความประมาทเลินเล่อของผู้ก่อมลพิษก็ตาม แต่ผู้เสียหายยังคงมี
ภาระต้องพิสูจน์ว่าแหล่งกำเนิดมลพิษมาจากที่ใด และใครเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ

ขอเสนอแนะโดยเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการเยียวยาความเสียหาย ไว้ในพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

2. ปัญหาเกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อมของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “กองทุน” หมายถึง กองทุนสิ่งแวดล้อม และใน มาตรา 23 ได้บัญญัติว่าเงินกองทุนสามารถใช้จ่ายเพื่อกิจการใด ซึ่งจากประเภทของกิจการที่สามารถนำเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมไปใช้จ่ายนั้น มิได้ปรากฏว่ามีการบัญญัติให้กองทุนสิ่งแวดล้อม ให้สามารถเยียวยาความเสียหายแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษได้

ขอเสนอแนะแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 มาตรา 23 โดยเพิ่มเติม (6) เป็นค่าใช้จ่ายในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากมลพิษ

3. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการอนุญาตให้ดำเนินโครงการ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 มาตรา 48 กำหนดว่าผู้ดำเนินการต้องดำเนินการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการ หรือการดำเนินการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อ ทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด ของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด แล้วเสนอรายงานการประเมิน ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมบทกำหนดโทษของผู้ดำเนินกิจการ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยเพิ่มเป็น ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตไม่นำส่งรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลสิ่งแวดล้อม ต้องระวางโทษ...

4. ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐในการทำหน้าที่แล้วส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 57 (2) ที่เป็น บทกำหนดหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รัฐจึงมีหน้าที่โดยตรงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอันเนื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมถึงมีหน้าที่ในการตรากฎหมายดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย

เนื่องจากตามหลักความรับผิดของรัฐเป็นหลักทางกฎหมายมหาชนที่นำมาใช้ ในกรณีที่รัฐมีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนั้น ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุน้ำมันรั่วจึงสามารถดำเนินการใช้สิทธิทางศาลกับรัฐได้ ตามหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิด (La responsabilité sana faute) และรัฐควรควรมีมาตรการในการเยียวยาหรือบรรเทาผลกระทบอันเกิดจากความเสียหาย เพื่อหลักประกันอย่างหนึ่งของคนในสังคมไม่ให้ต้องรับเคราะห์กรรมโดยไม่มีผู้รับผิดชอบในการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

เอกสารอ้างอิง

จิต เศรษฐบุตร. หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

สุนีย์ มัลลิกะมาส. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม: ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระบับข้อพิพาท. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

ทวิงษ์ แสงพงษ์ชัย. “ปัญหาการชดเชยเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทย.”

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559.