

ปัญหาการชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้นกับความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหาย
ทางกายภาพ กรณีน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายไทย

นายณัฐกิตติ์ วงศ์วิวัฒน์ชัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2561
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

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 Graduate School.

PROBLEMS OF INTERIM COMPENSATION PAYMENTS FOR PURE ECONOMIC LOSS
DAMAGES ARISING FROM OIL SPILLS UNDER THAI LAWS

Mr. Nattakit Wongwiwatchai

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws
Common Course
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2018
Copyright of Chulalongkorn University



3292096631

CU Thesais 6085967634 thesis / recv: 27072562 09:52:17 / seq: 26

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาการขาดเซย์ค่าเสียหายเบื้องต้นกับความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพ กรณีน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายไทย

โดย นายณัฐกิตติ์ วงศ์วิวัฒน์ชัย

สาขาวิชา นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก อาจารย์ ดร.ธิดารัตน์ ศิลปภิรมย์สุข

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวิเศษ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชยันติ ไกรกาญจน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(อาจารย์ ดร.ธิดารัตน์ ศิลปภิรมย์สุข)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.พีรพัฒน์ โชคสุวัฒน์สกุล)

ณัฐกิตต์ วงศ์วิวัฒน์ชัย : ปัญหาการชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้นกับความสูญเสียทางเศรษฐกิจอัน
ปราศจากความเสียหายทางกายภาพ กรณีน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายไทย. (PROBLEMS OF INTERIM
COMPENSATION PAYMENTS FOR PURE ECONOMIC LOSS DAMAGES ARISING FROM OIL
SPILLS UNDER THAI LAWS) อ.ที่ปรึกษาหลัก : อ. ดร.ธิดารัตน์ ศิลปภิรมย์สุข

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความมุ่งหมายในการศึกษาเรื่องการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความ
เสียหายจากมลพิษน้ำมัน สภาพความเสียหายทางเศรษฐกิจอันเป็นผลกระทบจากมลพิษน้ำมัน สภาพปัญหาของ
กระบวนการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายจากมลพิษน้ำมันตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันของ
ประเทศไทย และศึกษาตัวอย่างกระบวนการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลของ
ต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วย
ความรับผิดเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันของไทย

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลของประเทศไทย
มีแนวโน้มที่จะเป็นไปได้ช้า เนื่องจากขาดกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายที่มีความรวดเร็ว
ทันทั่วถึง และมีปัญหาของการที่บทบัญญัติไม่ได้กำหนดความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทาง
กายภาพไว้อย่างชัดเจน

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงเสนอแนวทางการแก้ปัญหาโดยการกำหนดหน้าที่ในการจ่ายค่าเสียหาย
เบื้องต้น รวมถึงเสนอให้ประเทศไทยมีกองทุนเพื่อการชดเชยค่าเสียหายในเหตุการณ์น้ำมันรั่วเพื่อการเยียวยา
ความเสียหายที่เกิดให้ทันทั่วถึง และเพิ่มความสูญเสียรายได้และผลกำไรไว้ในคำนิยามของคำว่าความเสียหายจาก
มลพิษให้ชัดเจน ซึ่งผู้เขียนได้จัดทำเป็นแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือผู้ร่าง
กฎหมายสามารถหยิบยกไปใช้ได้ตามสมควร

สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2561

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6085967634 : MAJOR LAWS

KEYWORD: compensation payments process from oil spills pure economic loss

Nattakit Wongwiwatchai : PROBLEMS OF INTERIM COMPENSATION PAYMENTS FOR PURE ECONOMIC LOSS DAMAGES ARISING FROM OIL SPILLS UNDER THAI LAWS.

Advisor: Dr. TIDARAT SINLAPAPIROMSUK


Under Thailand’s existing legal regime, there is no effective comprehensive legal framework regulating the compensation regimes that handle the claims for pure economic losses arising from oil-spill incidents, and there is no adequate guidance for the regimes handling rapid compensation payments for such type of claims.

Therefore, this study analyzes the problems of the compensation process under the present oil-spill compensation schemes of Thailand and seeks to propose a fair and workable regime to ensure a more effective compensation for oil-spill victims who may suffer from economic loss damage and the unfair delay in the compensation process in the future. In this study, the present international compensation regime under the International Maritime Organization (IMO), as well as the domestic compensation regimes of two countries—namely, the United States and Canada, were also examined and evaluated in order to provide some useful lessons for improving the existing Thai regimes.

Ultimately, this study recommends that: (1) Thailand needs to include a statutory duty to establish an interim compensation payment regime for pure economic loss claims caused by oil-spills; (2) Thailand needs to secure financial resources to make interim payments for oil-spill victims possible by establishing Thailand’s oil pollution fund; and (3) the future regime should ensure that pure economic losses be explicitly treated as a distinct category of recoverable types of oil-spill damages under the Civil Liability for Oil Pollution Damage Act.

Field of Study: Laws
Academic Year: 2018

Student's Signature
Advisor's Signature


 3282096631
 CD :Thesis 6085967634 thesis / recv: 27072562 09:52:17 / seq: 26

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จลุล่วงมิได้หากปราศจากกำลังใจ ความรัก ความเมตตากรุณา และความเอื้อเฟื้อจากบุคคลทั้งหลายผู้มีพระคุณกับผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร. ธิดารัตน์ ศิลปะภิรมย์สุข ที่ได้ให้ความเมตตาและสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ให้กับผู้เขียน ตลอดระยะเวลาในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ท่านได้คอยชี้แนะ ให้ความรู้ ให้คำปรึกษาผู้เขียนมาตลอดตั้งแต่ตอนที่ผู้เขียนเริ่มศึกษาหาข้อมูลเพื่อทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แม้ในขณะที่ผู้เขียนหมดกำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ท่านก็ได้ช่วยกระตุ้นให้ผู้เขียนมีกำลังใจที่จะเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต่อไปได้ จนกล่าวได้ว่า หากไม่มีท่านคงจะไม่มีวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนซาบซึ้งในพระคุณและขอกราบขอบพระคุณท่านอย่างสุดซึ้ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชัยนติ ไกรกาญจน์ ในความเมตตาต่อผู้เขียน และที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร. ปิติ เอี่ยมจรรย์กุล และอาจารย์ ดร. พิรพัฒน์ โชคสุวัฒน์สกุล ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยท่านทั้งสามได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้เขียน ทำให้ผู้เขียนสามารถขบคิดเกี่ยวกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างรอบด้านมากขึ้นและส่งผลให้การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิตที่ได้ให้ความเอื้อเฟื้อและช่วยเหลือผู้เขียนเสมอมา รวมถึงเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา คุณป้า ตลอดจนทุกคนในครอบครัวของผู้เขียน ที่ให้ความสนับสนุน ให้ความรัก และคอยเป็นกำลังใจให้แก่ผู้เขียนเสมอมา รวมถึงขอขอบคุณเพื่อน ๆ และพี่ ๆ ทุกท่านและคนสำคัญของผู้เขียนที่ให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจซึ่งกันและกัน ตลอดระยะเวลาในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก่อให้เกิดคุณประโยชน์ประการใด ผู้เขียนขอมอบเป็นกตเวทิตาแก่บิดา และมารดา ครูบาอาจารย์ของผู้เขียนตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ผู้เขียนหนังสือและเจ้าของข้อมูลและผู้เขียนนำมาประกอบการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทุกคน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ณัฐกิตต์ วงศ์วิวัฒน์ชัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ.....	ฐ
บทที่ 1	1
บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	7
1.3 สมมติฐานการวิจัย	7
1.4 ขอบเขตการวิจัย	8
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย.....	9
1.7 ทบทวนวรรณกรรม.....	9
บทที่ 2	12
โครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายไทย	12
2.1 ความนำ.....	12
2.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	13
2.2.1 หลักความรับผิดชอบอย่างเคร่งครัด	14



322096631

CD :Thesis 6085967634 thesis / rev: 27072562 09:52:17 / seq: 26

2.2.2 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย 15

2.2.3 หลักความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรม 15

2.2.4 หลักการจำกัดความรับผิดชอบ..... 16

2.2.5 ผลกระทบภายนอกเชิงลบ (Negative Externality)..... 17

2.2.6 การจัดการความเสี่ยง (Risk management)..... 18

2.3 โครงสร้างความรับผิดทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วภายใต้
กฎหมายไทย 19

2.3.1 สถานการณ์ของการรั่วไหลของน้ำมันและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย 19

2.3.2 วิวัฒนาการของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดและกลไกการชดเชย ค่าสินไหม
ทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน..... 25

2.3.2.1 การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วในอดีต..... 26

(ก) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจาก
น้ำมันรั่วไหล..... 26

1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 26

2) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ พ.ศ. 2535..... 31

3) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456
..... 32

4) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทาง
น้ำ เนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 32

(ข) การดำเนินกระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมาย..... 34

(ค) กรณีศึกษาการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วไหล
: เหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่จังหวัดระยอง ปี พ.ศ. 2556 35

1) ภาพรวมของเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันและความเสียหายที่
เกิดขึ้น 35

2) การชดเชยค่าเสียหายโดย บริษัทพีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน)	40
3) การฟ้องร้องดำเนินคดีกับบริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน).....	43
2.3.2.2 การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วในปัจจุบัน.....	45
(ก) การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วชั้นที่หนึ่ง (first tier).....	49
1) การกำหนดความรับผิดทางการเงิน.....	49
2) การจ่ายค่าสินไหมทดแทน	53
(ข) การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วชั้นที่สอง (second tier).....	61
1) ความรับผิดของกองทุนระหว่างประเทศ.....	61
2) การจ่ายค่าสินไหมทดแทนของกองทุน	66
3) การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน.....	67
2.4 สรุปปัญหาโครงสร้างความรับผิดทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายไทย.....	70
บทที่ 3	75
โครงสร้างความรับผิดทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วของกฎหมายของต่างประเทศ.....	75
3.1 บทนำ.....	75
3.2 ระบบการชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันของอนุสัญญา ระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความ เสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992	76
3.2.1 ความเป็นมาและพัฒนาการ	76
3.2.2 การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วไหล.....	83
3.2.2.1 การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วชั้นที่หนึ่ง (first tier).....	84
(ก) การกำหนดความรับผิดทางการเงิน	84

(ข) การจ่ายค่าสินไหมทดแทน.....	86
3.2.2.2 การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วชั้นที่สอง (second tier).....	92
(ก) ความรับผิดของกองทุนระหว่างประเทศ.....	92
(ข) การจ่ายค่าสินไหมทดแทนของกองทุน	95
(ค) การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน.....	97
3.2.2.3 การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วชั้นที่สาม (third tier).....	98
3.2.3 กรณีศึกษาการชดเชยค่าสินไหมทดแทนของระบบการชดเชยตามอนุสัญญา CLC 1992 และ FC 1992.....	100
3.3 ระบบการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันภายใต้กฎหมาย ภายในประเทศเท่านั้น : สหรัฐอเมริกา.....	102
3.3.1 ความเป็นมาและพัฒนาการ.....	102
3.3.2 การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่ว	104
3.3.2.1 การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วชั้นที่หนึ่ง (first tier).....	105
(ก) การกำหนดความรับผิดทางการเงิน	105
(ข) การจ่ายค่าสินไหมทดแทน.....	112
1. จ่ายค่าสินไหมทดแทนนอกศาล.....	112
2. จ่ายค่าสินไหมทดแทนในศาล	114
3.3.2.2 การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วชั้นที่สอง (second tier).....	118
(ก) ความรับผิดของกองทุน	119
(ข) การจ่ายค่าสินไหมทดแทนของกองทุน	121
(ค) การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน OSLTF.....	122
3.3.3 กรณีศึกษาการชดเชยค่าสินไหมทดแทนภายใต้กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990). 123	
3.4 ระบบการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันแบบผสมระหว่าง กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ : ประเทศแคนาดา.....	133
3.4.1 ความเป็นมาและพัฒนาการ	133

3.4.2 การชดเชยตามระบบกฎหมายระหว่างประเทศ.....	135
3.4.2.1 การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วชั้นที่หนึ่ง (first tier).....	136
3.4.2.2 การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วชั้นที่สอง (second tier).....	136
3.4.2.3 การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วชั้นที่สาม (third tier).....	137
3.4.3 การชดเชยตามระบบกฎหมายภายใน โดยเฉพาะด้านการชดเชยโดยกองทุน ภายในประเทศ.....	138
3.4.3.1 ที่மாகกองทุน.....	138
3.4.3.2 การชดเชยค่าสินไหมทดแทนโดยกองทุนมลพิษน้ำมันทางเรือ (SOPF).....	139
3.4.3.3 การจำกัดความรับผิดของกองทุน SOPF.....	143
3.4.3.4 การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน SOPF.....	144
3.4.3.5 ผลการดำเนินงานของกองทุน SOPF.....	145
3.5 สรุปผล.....	146
บทที่ 4	151
วิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาโครงสร้างความรับผิดทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณี น้ำมันรั่วตามกฎหมาย	151
4.1 ความน่า.....	151
4.2 ปัญหาการขาดกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่มีความรวดเร็วทันทั่วทั้งที่ตามกฎหมายไทย	151
4.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่มีความรวดเร็ว ทันทั่วทั้งที่ ในกระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าของเรือ	153
4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่มีความ รวดเร็วทันทั่วทั้งที่ ในกระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากกองทุนระหว่าง ประเทศ.....	166
4.3 ปัญหาการที่บทบัญญัติไม่ได้กำหนดความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทาง กายภาพไว้อย่างชัดเจน.....	172



4.4 การสร้างกรอบโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทน	
กฎหมายใหม่สำหรับประเทศไทย.....	179
4.4.1 การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายในการสร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim)	179
4.4.2 การก่อดังกองทุนภายในประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน	188
4.4.3 การกำหนดความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพไว้อย่างชัดเจนให้มีความชัดเจน	193
บทที่ 5	195
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	195
5.1 บทสรุป	195
5.2 ข้อเสนอแนะ	203
บรรณานุกรม.....	206
ประวัติผู้เขียน.....	214

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 ตารางแสดงอุบัติเหตุการรั่วไหลของน้ำมันบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลในประเทศไทยที่มีปริมาณมากกว่า 20 ตันขึ้นไป ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ถึงปัจจุบัน	21
ตารางที่ 2 ตารางแสดงอุบัติเหตุการรั่วไหลของน้ำมันบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลในประเทศไทยในปี 2560	22
ตารางที่ 3 เกณฑ์การจ่ายเงินเยียวยาของบริษัทพีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน)	41
ตารางที่ 4 ตารางแสดงการใช้ระบบความรับผิดชอบทางแพ่งและการชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหลภายในแนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศของกลุ่มประชาคมอาเซียน.....	82



3232096631

CD :Thesis 6085967634 thesis / rev: 27072562 09:52:17 / seq: 26

สารบัญภาพ

หน้า

รูปภาพที่ 1 ภาพแสดงแพร่กระจายของคราบน้ำมันในทะเลบริเวณเกาะเสม็ด จังหวัดระยอง 36

รูปภาพที่ 2 ภาพปริมาณการจับปูม้าและรายได้ของชาวประมงก่อนและหลังน้ำมันรั่ว 37

รูปภาพที่ 3 ภาพปริมาณการจับปลาหมึกและรายได้ของชาวประมงก่อนและหลังน้ำมันรั่ว..... 38

รูปภาพที่ 4 ภาพความสัมพันธ์ระหว่างระยะทางจากอ่าวพร้าวกับปริมาณรายได้ของผู้ประกอบกิจการ
..... 40

รูปภาพที่ 5 ภาพสรุปการรายงานข้อมูลและการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน IOPC..... 70

รูปภาพที่ 6 แผนภาพแสดงโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายใน
กรณีน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายไทยในปัจจุบัน..... 73

รูปภาพที่ 7 แผนภาพสรุปกลไกการชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ. 99

รูปภาพที่ 8 ภาพแสดงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนของกองทุน IOPC ในเหตุการณ์น้ำมันรั่วจากเรือ
Hebei Spirit 101

รูปภาพที่ 9 แผนภาพแสดงโครงสร้างกองทุน OSLTF..... 123

รูปภาพที่ 10 แผนภาพโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินภายใต้กฎหมายมลพิษน้ำมัน 123

รูปภาพที่ 11 ภาพแสดงการแบ่งตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ..... 128

รูปภาพที่ 12 ภาพแสดงการแบ่งประเภทธุรกิจที่ได้รับผลกระทบและตัวคูณค่าชดเชย 129

รูปภาพที่ 13 แผนภาพการจ่ายค่าสินไหมทดแทนโดย GCCF 131

รูปภาพที่ 14 แผนภาพการจำนวนความรับผิดชอบของกองทุน SOPF..... 143

รูปภาพที่ 15 ระยะเวลาการประเมินและจ่ายเงินของกองทุน SOPF ในปี ค.ศ. 2018 ถึงปี
ค.ศ. 2019 145

รูปภาพที่ 16 ภาพแสดงระบบการชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหลของอนุสัญญา CLC 1992
และ FC 1992..... 147

รูปภาพที่ 17 ภาพแสดงระบบการชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหลของประเทศ สหรัฐอเมริกา.....	149
รูปภาพที่ 18 ภาพแสดงระบบการชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหลของประเทศแคนาดา	150
รูปภาพที่ 19 ภาพแสดงกระบวนการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีน้ำมันรั่วไหลตามแนวทางใหม่.	193



3292096631

CU Thesais 6085967634 thesais / recv: 27072562 09:52:17 / seq: 26

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยนั้นเป็นประเทศหนึ่งที่มีเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันเกิดขึ้นตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน จากสถิติการเกิดน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทยที่มีการบันทึกโดยกรมเจ้าท่า พบว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2516 ถึงปี พ.ศ. 2560 มีการรั่วไหลของน้ำมันเกิดขึ้นทั้งหมดเป็นจำนวนถึง 264 ครั้ง โดยมิสาเหตุของการรั่วไหลที่หลากหลาย เช่น การรั่วไหลของน้ำมันจากเรือ การรั่วไหลจากเรือที่อัปปาง การลักลอบทิ้งน้ำมัน การรั่วไหลจากท่อส่งน้ำมันระหว่างเรือกับทุ่นรับน้ำมัน และการรั่วไหลจากทุ่นรับน้ำมัน เป็นต้น การรั่วไหลของน้ำมันนั้นส่งผลให้เกิดปัญหามลพิษน้ำมันต่อทะเลและชายหาด ซึ่งมีแนวโน้มที่จะสร้างความเสียหายต่อปัจเจกบุคคล เศรษฐกิจ และทรัพยากรธรรมชาติ เป็นมูลค่ามหาศาล

เหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่จังหวัดระยองเป็นหนึ่งในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์ที่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทย โดยเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลในครั้งนี้เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2556 จากการที่ท่ออ่อนส่งน้ำมันดิบขนาด 16 นิ้ว ของบริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) รั่วกลางทะเล ส่งผลให้น้ำมันดิบปริมาณมากไหลลงสู่ทะเลมาบตาพุด จังหวัดระยอง ซึ่งคราบน้ำมันดิบดังกล่าวถูกกระแสพัดเข้าสู่บริเวณแนวชายหาดของอ่าวพร้าวที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของเกาะเสม็ด ทำให้ท้องทะเลและชายหาดเต็มไปด้วยคราบน้ำมัน เหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลดังกล่าวทำให้ประชาชนที่อาศัยและประกอบอาชีพในบริเวณอ่าวพร้าวได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก ทั้งกลุ่มผู้ประกอบการประมง ผู้ประกอบการกิจการโรงแรมและร้านอาหาร ผู้ประกอบการอาชีพอื่น ๆ บริเวณริมชายหาด ต่างออกมาเรียกร้องให้มีการชดเชยความเสียหายจากการสูญเสียรายได้ของกิจการ ได้แก่ รายได้ที่สูญเสียไปจากการที่ไม่สามารถจับสัตว์น้ำได้ดั้งเดิมและการบริโภคอาหารทะเลของจังหวัดระยองมีปริมาณน้อยลงเนื่องจากความหวาดกลัวสารพิษที่ปนเปื้อนมาจากน้ำมันในอาหารทะเล นอกจากนี้ยังมีการเรียกร้องในความสูญเสียรายได้จากการที่กิจการโรงแรมร้านอาหาร ที่ปริมาณรายได้ลดลงอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับก่อนที่จะมีเหตุการณ์น้ำมันรั่ว เพราะ

ไม่มีนักท่องเที่ยวมาใช้บริการดังเช่นเดิม จากการเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วในครั้งนี้มีการคาดการณ์ความเสียหายไว้ประมาณ 8 ถึง 65 ล้านดอลลาร์สหรัฐ¹ จากเหตุการณ์น้ำมันรั่วดังกล่าวมีประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ การรับมือกับความเสียหายที่เกิดขึ้นภายใต้กฎหมายของประเทศไทยในขณะนั้นว่ามีกระบวนการชดเชยค่าสินไหมทดแทนอย่างไร มีประสิทธิภาพหรือไม่ จากเหตุการณ์ดังกล่าวพบว่าในกระบวนการชดเชยค่าเสียหายพบว่า บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) ได้แสดงความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยการตั้งศูนย์ประสานงานให้ความช่วยเหลือหรือเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบและเดือดร้อนจากเหตุน้ำมันรั่วไหล โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบจะสามารถลงทะเบียนยื่นขอรับการชดเชยเยียวยาจากศูนย์ให้ความช่วยเหลือดังกล่าวได้ แต่ด้วยเหตุที่การดำเนินการชดเชยเช่นนี้มีใช้การชดเชยตามข้อกำหนด แม้จะมีการจ่ายเงินชดเชยแก่ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบบางส่วนได้อย่างรวดเร็วก็ตาม แต่การดำเนินการจ่ายเงินเยียวยาของบริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) นี้ก็ถูกวิจารณ์และร้องเรียนในหลายประเด็น ได้แก่ จำนวนเงินค่าชดเชยไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง การจ่ายเงินชดเชยที่ไม่ทั่วถึง การไม่แจ้งเตือนการจ่ายค่าชดเชยล่วงหน้าทำให้ชาวบ้านบางส่วนไม่ได้รับการชดเชย² ในส่วนของการฟ้องร้องคดีต่อบริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายอันเกิดจากการสูญเสียรายได้ของผู้ประกอบการในบริเวณที่ได้รับ ความเสียหายจากคราบน้ำมันอันเป็นความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพ (pure economic loss) พบว่าศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหลังจากดำเนินคดีนานกว่า 3 ปี ทำให้ผู้เสียหายเป็นฝ่ายที่ต้องแบกรับภาระทางการเงินไว้ขณะที่ยังไม่ได้รับการชดเชยจากคำพิพากษาของศาล ซึ่งผู้เสียหายที่ฟ้องร้องส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบธุรกิจรายย่อยที่ไม่มีความสามารถทางการเงินมากพอที่จะแบกรับภาระทางการเงินได้เป็นเวลานานทำให้บุคคลเหล่านั้นต้องปิดกิจการและเปลี่ยนไปทำอาชีพอื่นเพื่อดำรงชีพต่อไป และในคำพิพากษาดังกล่าวก็ได้มีการวินิจฉัยถึงประเภทค่าเสียหายที่โจทก์มีสิทธิเรียกร้องซึ่งอาจทำให้เกิดการโต้แย้งของฝ่ายจำเลยได้ เนื่องจากแนวคิดในการเรียกร้องค่าเสียหายทางละเมิดได้นั้นต้องเป็นการเรียกร้องในการละเมิดต่อสิทธิเด็ดขาดหรือสิทธิที่กฎหมายกำหนด

¹ ไทยพับลิก้า, "10 เหตุการณ์น้ำมันรั่วครั้งใหญ่สุดทั่วโลก-ปตท. แกล้งข่าวแบบ" สดจากสนาม" ยันคราบน้ำมัน" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 31 พฤษภาคม 2562. แหล่งที่มา: <https://thaipublica.org/2013/08/10-the-oil-spilled-biggest-worldwide/>

² ไทยรัฐออนไลน์, "ครบ 1 เดือนน้ำมันรั่ว ความรับผิดชอบจาก PTTGC มีแค่ไหน???" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 5 พฤษภาคม 2562 แหล่งที่มา: <https://www.thairath.co.th/content/365745>

รับรองไว้ โดยความเสียหายจากการขาดรายได้และผลกำไรที่เป็นความเสียหายประเภท pure economic loss นี้ไม่มีการรับรองไว้ตามกฎหมายละเมิดไทยจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่จังหวัดระยอง ทำให้เห็นว่ากลไกการชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วในอดีตรับประกันการชดเชยค่าเสียหายที่ล่าช้า และยังไม่มีการกำหนดประเภทค่าเสียหายประเภท pure economic loss อีกด้วย จากเหตุการณ์น้ำมันรั่วที่จังหวัดระยองทำให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ลงนามในหนังสือบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาหลังจากพบประเด็นปัญหาระบบกฎหมายของประเทศไทยในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันโดยเฉพาะ ส่งผลให้มีการเร่งผลักดันร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ. ให้มีผลบังคับใช้ในประเทศไทยเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว³

ในปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกภาคีสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1992 หรือ CLC 1992) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage 1992 หรือ FC 1992) อันเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดเพื่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกยอมรับและนำไปใช้บังคับ⁴ โดยต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ขึ้นบังคับใช้เพื่ออนุวัติการให้กฎหมายของประเทศไทยเป็นไปตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าว ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินี้มีขึ้นเพื่อให้เกิดการชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันโดยกำหนดให้เจ้าของเรือต้องรับผิดชอบอย่างเคร่งครัดในความเสียหายจากมลพิษพร้อมให้สิทธิแก่เจ้าของเรือในการจำกัดความรับผิดได้ และมีกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษไม่ได้รับการชดเชย

³ สำนักข่าวอิสราเอล, "ทำน้ำมันรั่วลงทะเล! ไทยไม่มีกม.ความรับผิดทางแพ่ง คปก.จีเร่งตรากม.-ตั้งกองทุนฯชดเชย" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 2 ธันวาคม 2561. แหล่งที่มา: <https://www.isranews.org/investigative/278-thaireform/thaireform-slide/>

⁴ ปัจจุบันปรากฏประเทศที่สมาชิกภาคีสัญญาระหว่างประเทศ CLC 1992 และ FC 1992 เป็นจำนวนถึง 115 ประเทศ

ค่าสินไหมทดแทนหรือได้รับค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่ได้รับ

ผลของการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ตามมาตรา 11 วรรคหนึ่งกำหนดให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันต้องห้ามในการเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษต่อเจ้าของเรือนอกเหนือจากที่ได้รับไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือ ผู้เสียหายไม่อาจเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากมลพิษน้ำมันโดยใช้กฎหมายละเมิดหรือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้อีก⁵ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมีกระบวนการชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันคือเมื่อเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วจากเรือตามคำนิยามของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 แล้ว เจ้าของเรือต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษอันเป็นผลของอุบัติเหตุดังกล่าว อันเป็นความรับผิดชอบอย่างเคร่งครัดตามมาตรา 7 โดยผู้ที่สามารถเรียกร้องให้เจ้าของเรือรับผิดชอบในการชดเชยความเสียหายที่ตนได้รับนั้นต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายตามที่มาตรา 3 ได้กำหนดนิยาม “ความเสียหายจากมลพิษ” ไว้เท่านั้น โดยบุคคลที่ได้รับความเสียหายตามมาตรา 3 สามารถฟ้องร้องเจ้าของเรือด้วยตนเองหรือมอบอำนาจให้พนักงานอัยการดำเนินการแทนก็ได้ตามมาตรา 31 แต่ต้องดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลา 3 ปี นับแต่วันที่ความเสียหายจากมลพิษได้เกิดขึ้น หรือเมื่อพ้น 6 ปีนับแต่วันที่อุบัติเหตุได้เกิดขึ้นหรือวันที่เหตุการณ์ครั้งแรกได้เกิดขึ้นในกรณีที่อุบัติเหตุประกอบด้วยเหตุการณ์ต่อเนื่อง มิฉะนั้นจะขาดอายุความตามมาตรา 33 แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดระยะเวลาในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนไว้ ทำให้ผู้เสียหายไม่อาจทราบได้ว่าตนจะได้รับการชดเชยเมื่อไร ซึ่งจากข้อมูลสถิติพบว่าการพิจารณาพิพากษาของศาลไทยนั้นใช้ระยะเวลาหลายปีในการมีคำพิพากษาของศาล⁶ ดังนั้นระยะเวลาที่ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตาม พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 จึงมีแนวโน้มที่จะเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งเป็นปัญหาเช่นเดียวกับในอดีตก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้

⁵ ไพทิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), หน้า.98

⁶ จากข้อมูลทางสถิติของ world bank พบว่าประเทศไทยใช้เวลาในดำเนินคดีจนเสร็จสิ้นกระบวนการเฉลี่ยถึง 420 วัน

นอกจากนี้ ในขั้นตอนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไปยังกองทุนระหว่างประเทศตามพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 นั้น ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดเงื่อนไขในการจ่ายเงินของกองทุนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษ เมื่อผู้เสียหายไม่ได้รับการชดเชยตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 หรือไม่ได้รับชดเชยเต็มจำนวนและเพียงพอ โดยผู้เสียหายต้องเรียกร้องไปยังกองทุนภายในระยะเวลา 3 ปีนับแต่วันที่ความเสียหายจากมลพิษได้เกิดขึ้น หรือเมื่อพ้น 6 ปีนับแต่วันที่อุบัติการณ์ได้เกิดขึ้น มิฉะนั้นจะขาดอายุความตามมาตรา 29 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้กำหนดถึงระยะเวลาที่กองทุนจะจ่ายค่าสินไหมทดแทน ทำให้ระยะเวลาที่ผู้เสียหายที่จะได้รับการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากกองทุนไม่มีความแน่นอน และอาจล่าช้าได้

การที่ผู้เสียหายจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อเจ้าของเรือในความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ได้นั้น ต้องเป็นความเสียหายตามที่มาตรา 3 ได้กำหนดค่านิยามไว้เท่านั้น ซึ่งค่านิยามของคำว่า “ความเสียหายจากมลพิษ” ไม่ได้กำหนดความเสียหายประเภทความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพ (pure economic loss) ไว้ชัดเจน ส่งผลให้เกิดปัญหากับผู้ได้รับความเสียหายประเภท pure economic loss ในเหตุการณ์น้ำมันรั่ว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นความเสียหายที่กระทบต่อรายได้หรือผลกำไรของผู้ประกอบกิจการริมชายฝั่งทะเล ไม่อาจทราบว่ามีสิทธิในการตนมีสิทธิเรียกร้องตามค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ได้หรือไม่ เพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจน จึงเป็นหน้าที่ของศาลในการตีความกฎหมายต่อไปที่อาจทำให้เกิดการโต้แย้งของจำเลยในคดีที่ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการชดเชยค่าเสียหายต่อโจทก์ในคดี เนื่องจากต้องมีประเด็นที่ศาลต้องพิจารณามากขึ้นทำให้ระยะเวลาในการดำเนินคดีและการมีคำพิพากษาของศาลอาจเพิ่มมากขึ้น

ปัญหาความล่าช้าในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนและ เป็นปัญหาการกำหนดความเสียหายประเภทความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพไว้ไม่ชัดเจน ย่อมส่งผลต่อความเป็นธรรมในการชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่ว จึงเป็นปัญหาที่ความสำคัญและมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายในอนาคตต่อไป



สำหรับโครงสร้างในการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แบ่งเป็น 5 บท ดังนี้

บทที่ 1 เป็นกล่าวถึงที่มาและความสำคัญในการศึกษาปัญหาโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายไทย วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย เพื่อให้เห็นถึงภาพรวมในการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

บทที่ 2 เป็นการศึกษาถึงภาพรวมของโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีน้ำมันรั่วของกฎหมายไทยเพื่อที่จะวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยการศึกษาในบทนี้จะเป็นการพิจารณาถึงหลักการทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วไหลเพื่อสร้างความเข้าใจในหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ในส่วนต่อมาเป็นการศึกษาในส่วนของประเทศไทยทั้งในด้านข้อเท็จจริงในความเสี่ยงต่อการเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลและความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วของประเทศไทย และในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีน้ำมันรั่ว โดยการวิเคราะห์ทั้งข้อมูลในด้านข้อเท็จจริงและด้านกฎหมายจะทำให้ทราบถึงปัญหาของกฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน อันนำไปสู่การศึกษาวิธีแก้ปัญหาต่อไป

บทที่ 3 เป็นการศึกษาถึงโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีน้ำมันรั่วของกฎหมายของต่างประเทศ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะสำรวจแนวทางการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นในกรณีน้ำมันรั่วไหล โดยผู้เขียนแบ่งการศึกษา ระบบการชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันของต่างประเทศเป็น 3 กลุ่ม คือ 1. การชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (CLC 1992) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (FC 1992) 2. การชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และ 3. การชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายของประเทศแคนาดา ทั้งนี้ การศึกษากฎหมายต่างประเทศดังกล่าวย่อมทำให้เห็นถึงแนวทางการแก้ปัญหาของประเทศไทย

บทที่ 4 เป็นการนำโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายของต่างประเทศดังที่ได้ศึกษามาในบทที่ 2 และบทที่ 3 มาวิเคราะห์เปรียบเทียบ และนำผลของการวิเคราะห์ดังกล่าวมาใช้ในการสร้างข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาของกฎหมายไทย

บทที่ 5 เป็นบทสรุปของผลการศึกษาวិทยานิพนธ์ฉบับนี้ และข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยต่อไปในอนาคตเพื่อที่จะสร้างระบบการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายไทยให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.2.1 เพื่อการศึกษากฎหมายเฉพาะว่าด้วยความรับผิดชอบเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันในด้านโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายของประเทศไทย

1.2.2 เพื่อการศึกษากฎหมายเฉพาะว่าด้วยความรับผิดชอบเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันในด้านโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (CLC 1992) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (FC 1992), กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายของประเทศแคนาดา

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาของโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนของประเทศไทย

1.2.4 นำเสนอแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันของระบบกฎหมายไทย

1.3 สมมติฐานการวิจัย

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ในประเทศไทยยังขาดกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่มีความรวดเร็วทันท่วงที และไม่ได้กำหนดความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพไว้อย่างชัดเจน



322096631

CD :Thesis 6085967634 thesis / recv: 27072562 09:52:17 / seq: 26

1.4 ขอบเขตการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาปัญหามาตรการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันในระบบกฎหมายประเทศไทย โดยจะทำการศึกษานั้นเฉพาะโครงสร้าง ความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทย ภายใต้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางการเงินต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชย ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ในประเด็นของความรวดเร็วในการจ่าย ค่าสินไหมทดแทนผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและประเด็นการเรียกร้องค่าเสียหาย ประเภท pure economic loss ทั้งนี้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีได้วิเคราะห์ปัญหาโดยใช้หลักการทาง เศรษฐศาสตร์เพื่อกำหนดรายละเอียดของมาตรการ

นอกจากนี้ ในส่วนการศึกษากฎหมายต่างประเทศจะทำการศึกษามาตรการชดเชยค่าสินไหม ทดแทนให้ผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะอนุสัญญาระหว่างประเทศว่า ด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (CLC 1992) และ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายอัน เนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (FC 1992) ซึ่งเป็นกฎหมายแม่แบบในการตรากฎหมายว่าด้วย ความรับผิดเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันของระบบกฎหมายประเทศไทย ประกอบกับการศึกษา ระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกาภายใต้กฎหมายมลพิษน้ำมัน (The Oil Pollution Act 1990) และ กฎหมายความรับผิดทางทะเล (Marine Liability Act) ของประเทศแคนาดาโดยเน้นไปที่กองทุน มลพิษน้ำมัน (SOPF) ภายในประเทศแคนาดา

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเพื่อจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้จัดทำใช้วิธีการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและ ภาษาต่างประเทศเป็นหลัก อาทิ ตั๋วบทกฎหมาย แนวคำพิพากษาของศาล หนังสือ บทความทางวิชาการ เอกสารในการพิจารณาร่างกฎหมาย แล้วนำข้อมูลที่รวบรวมมาศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาข้อสรุป และแนวทางแก้ไขปัญหอย่างเหมาะสมต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1.6.1 ทำให้ทราบและนำเสนอถึงสถานการณ์ของการรั่วไหลของน้ำมันและการเกิดคราบน้ำมันตามชายฝั่งและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการรั่วไหลของน้ำมันในประเทศไทย

1.6.2 ทำให้ทราบถึงการบังคับใช้และปัญหาของโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายของประเทศไทย

1.6.3 ทำให้ทราบถึงการกำหนดโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนของกฎหมายต่างประเทศ

1.6.4 เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความปลอดภัยจากมลพิษน้ำมันตามกฎหมายของประเทศไทย เพื่อให้มีกระบวนการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่มีความรวดเร็ว และเหมาะสมต่อสภาพความเสียหายที่เกิดจากเหตุน้ำมันรั่วไหลต่อไปในอนาคต

1.7 ทบทวนวรรณกรรม

1.7.1 สารนิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง ปัญหาความรับผิดชอบแพ่งเพื่อความปลอดภัยจากมลพิษน้ำมัน : วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบแพ่งเพื่อความปลอดภัยอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. แต่งโดย นายธีรรัตน์ จีระวัฒนา (พ.ศ. 2548)

สารนิพนธ์ฉบับนี้ได้มุ่งศึกษาถึงกลไกระบบความรับผิดชอบและระบบการชดเชยค่าเสียหายที่มีประสิทธิภาพและความเหมาะสมที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (CLC 1992) ก่อนที่ประเทศไทยจะได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าว โดยผู้แต่งวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมในการนำร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบแพ่งเพื่อความปลอดภัยอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. มาใช้หรือไม่ ซึ่งตัวบทตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังมีถ้อยคำที่มีความแตกต่างกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวหลังจากมีผลบังคับใช้ โดยมีการศึกษากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศมาเลเซียประกอบ อย่างไรก็ตามสารนิพนธ์ฉบับนี้ให้ความเห็นว่าประเทศไทยควรเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา CLC 1992 เพื่อยกระดับให้กฎหมายของประเทศไทยในการกำหนดความรับผิดชอบและการชดเชยในเหตุการณ์รั่วไหลมีความเป็นสากล ตลอดจนมี



3232096631

CD :Thesis 6085967634 thesis / rev: 27072562 09:52:17 / seq: 26

หลักประกันในการชำระค่าเสียหาย อนึ่งสารนิพนธ์ฉบับนี้ไม่ได้มีการวิเคราะห์ในประเด็นระยะเวลาในการจ่ายค่าชดเชยต่อผู้เสียหาย หรือมาตรการตามกฎหมายที่ของต่างประเทศที่จะช่วยให้เกิดความรวดเร็วในการชดเชยแต่อย่างใด อีกทั้งไม่ได้วิเคราะห์ถึงปัญหาของอนุสัญญา CLC 1992 ในการนำไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติจากกรณีศึกษาการชดเชยตามระบบของอนุสัญญา CLC 1992 ที่เกิดปัญหาของความล่าช้าในการจ่ายค่าชดเชยขึ้นและทางแก้ปัญหาดังกล่าวแต่อย่างใด

1.7.2 วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อง ปัญหาการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทย แต่งโดย นางสาวทวิวงศ์ แสงพงษ์ชัย (พ.ศ. 2559)

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษารูปแบบการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหล โดยมีการศึกษาถึงแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ลักษณะความเสียหาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทยและต่างประเทศเพื่อหามาตรการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับการเยียวยาผู้เสียหายในประเทศไทย โดยผู้แต่งทำการศึกษารูปแบบการจัดการข้อเรียกร้องรูปแบบการชดใช้เยียวยา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากผลการศึกษาผู้แต่งเสนอความเห็นว่าการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหล โดยเฉพาะ อีกทั้งความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลมักมีลักษณะเป็นความเสียหายทางเศรษฐกิจและความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งพิสูจน์ได้ยากและจำเป็นต้องได้รับการเยียวยาอย่างทันทั่วถึงลำพังเพียงการมีกฎหมายสารบัญญัติรองรับสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายอาจจะยังไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการระงับข้อพิพาทที่มีรูปแบบรวดเร็ว ครอบคลุม เชื่อถือได้และสามารถชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้เสียหายได้อย่างเป็นธรรมมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ผู้แต่งไม่ได้ศึกษาถึงรายละเอียดของมาตรการต่าง ๆ แต่เป็นการศึกษามาตรการในเบื้องต้น

1.7.3 วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมภาวะมลพิษน้ำมันจากท่อขนส่งปิโตรเลียมในทะเล : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักร เขียนโดย นางสาวศุภภาณี บุปผากลิ้น (พ.ศ. 2559)

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะเรื่องการขนส่งน้ำมันหรือก๊าซธรรมชาติทางท่อที่วางอยู่บนพื้นทะเล จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่จะนำมาควบคุมจัดการมลพิษน้ำมันจากท่อขนส่งในทะเลยังไม่มีมาตรการครอบคลุมชัดเจนเพียงพอที่จะเป็นมาตรการที่ดีในการป้องกันมลพิษมิให้เกิดขึ้นได้ โดยผู้แต่งได้เสนอให้มีการกำหนดมาตรการป้องกัน เช่น การกำหนดมาตรฐานด้านการออกแบบ ก่อสร้างท่อ วิธีปฏิบัติงานท่อในการบำรุงรักษา หรือระบบความปลอดภัยในการดำเนินงานในกฎหมายไทย และเห็นว่ามาตรการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีกระบวนการพิจารณาคดีอาจทำให้ ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาล่าช้า หรืออาจไม่เพียงพอ ทั้งยังไม่อาจฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่ถูกทำลายได้ทันทั่วทั้งที่ จึงเสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันมาช่วยเยียวยาอีกทางหนึ่ง

1.7.4 Oil spill compensation scheme from an oil tanker in Korea : a case study on the Hebei Spirit เขียนโดย Uk Kim (ค.ศ. 2010)

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาถึงระบบการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายอันเกิดจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลภายใต้กฎหมายเกาหลี ผ่านการวิเคราะห์จากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลของเรือ Hebei Spirit ซึ่งผู้แต่งพบว่ากฎหมายเกาหลีที่ใช้ระบบการชดเชยตามระบบกฎหมายระหว่างประเทศนั้น มีปัญหาการจ่ายค่าชดเชยไม่เพียงพอและล่าช้า ซึ่งเกิดจากปัญหากฎหมายภายในของเกาหลี และปัญหาของกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือที่มีปัญหาของการประเมินความเสียหายที่ล่าช้า จากกระบวนการประเมิน และจากองค์กรที่ทำการประเมินผู้แต่งจึงเสนอให้เกาหลีต้องจัดให้มีหลักประกันทางการเงินที่สามารถนำเงินมาเยียวยาความเสียหายได้อย่างทันทั่วทั้งที่ และสร้างกระบวนการประเมินข้อเรียกร้องค่าเสียหายเป็นกฎหมายภายในประเทศขึ้นเอง

บทที่ 2

โครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่ว ภายใต้กฎหมายไทย

2.1 ความนำ

น้ำมันไม่เพียงแต่เป็นสินค้าด้านพลังงานที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจและมีความต้องการมากที่สุดเท่าที่นั่น แต่ยังเป็นสินค้าที่มีการขนส่งมากที่สุดในโลก และเนื่องจากลักษณะทางกายภาพและทางเคมีของน้ำมันการขนส่งน้ำมันทางทะเลจึงเป็นแหล่งขนส่งที่สะดวกที่สุด อุบัติเหตุจากการขนส่งทางทะเลจึงมีโอกาสเกิดขึ้นได้เสมอ ทำให้พบเห็นข่าวน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลได้บ่อยครั้งไม่ว่าจะเป็นข่าวทั้งในประเทศไทยและข่าวในต่างประเทศ อีกทั้งการขยายตัวของกิจการด้านน้ำมันและแก๊สนอกชายฝั่งที่มีการขยายตัวมากขึ้น เช่น กิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ย่อมอาจทำให้เกิดเหตุน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลได้ เมื่อน้ำมันได้รั่วไหลสู่แหล่งน้ำจะเกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงสภาพ ทั้งทางกายภาพ เคมี และชีวภาพ เริ่มจากน้ำมันบางส่วนระเหยไป น้ำมันที่เหลือจะเปลี่ยนสภาพไปตามคุณสมบัติเฉพาะของชนิดน้ำมันนั้น ๆ และปัจจัยต่าง ๆ เช่น แสงแดด กระแสน้ำ อุณหภูมิ ฯลฯ คราบน้ำมันที่ลอยอยู่บนผิวน้ำจะทำปฏิกิริยากับออกซิเจน ทำให้ออกซิเจนในน้ำลดลง และปิดกั้นการสังเคราะห์แสงของแพลงก์ตอนพืช สาหร่าย และพืชน้ำต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงสภาวะการย่อยสลายของแบคทีเรียในน้ำ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทั้งหมดล้วนส่งผลเสียต่อสิ่งมีชีวิตในน้ำที่อาศัยอยู่บริเวณนั้น (ปลา สัตว์หน้าดิน ปะการัง ฯลฯ) รวมถึงนกน้ำด้วย เกิดการสะสมสารพิษในห่วงโซ่อาหารที่เริ่มตั้งแต่ผู้ผลิต (แพลงก์ตอนพืช) ผู้บริโภคขั้นต้น (แพลงก์ตอนสัตว์/ปลา) จนถึงผู้บริโภคขั้นสุดท้ายซึ่งก็คือมนุษย์ และคราบน้ำมันยังส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยว ประมงและการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง เช่น สัตว์น้ำตายจากคราบน้ำมัน ขาดออกซิเจน ขาดสาหร่ายจากคราบน้ำมัน ทำลายทัศนียภาพ มีกลิ่นเหม็น ไม่เหมาะกับการท่องเที่ยวและพักผ่อน ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่นและระดับประเทศ โดยความรุนแรงของผลกระทบจากน้ำมันรั่วไหลขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยทั้งชนิดของน้ำมัน ปริมาณที่รั่วไหล สภาพภูมิศาสตร์ของบริเวณที่เกิดรั่วไหล กระแสน้ำ กระแสลม การขึ้นและลงของน้ำทะเล



3232096631

CD :Thesis 6085967634 thesis / rev: 27072562 09:52:17 / seq: 26

ตลอดจนความหลากหลายและความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติรอบ ๆ บริเวณนั้น⁷ จึงเห็นได้ว่าลักษณะของความเสียหายอันเกิดจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วมีลักษณะที่เป็นวงกว้าง กระทบต่อบุคคล ทรัพย์สิน สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจ การมีโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งสำคัญเพื่อเป็นการสร้างหลักประกันว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันจะได้รับการเยียวยาความเสียหายที่ตนได้รับอย่างพอเพียงและทันทั่วถึง

สำหรับบทที่ 2 นี้ แบ่งลำดับการศึกษาเป็น 3 ส่วน ในส่วนแรกผู้เขียนจะศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่ว เพื่อสร้างความเข้าใจในหลักการอันเป็นพื้นฐานของเรื่อง ในส่วนที่สองของบทนี้เป็นการศึกษาการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยผู้เขียนจะแบ่งศึกษาทั้งในด้านข้อเท็จจริงของความเสี่ยงต่อการเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วในประเทศไทย และในด้านกฎหมายเป็นการศึกษาจากวิวัฒนาการของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันทั้งในอดีตและปัจจุบันและการปรับใช้กฎหมายดังกล่าวในทางปฏิบัติว่ามีแนวโน้มที่นำไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมต่อผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการชดเชยค่าเสียหายเช่นไร อันจะนำไปสู่การสรุปผลในส่วนที่สามของบทนี้จะแสดงให้เห็นถึงปัญหาโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายไทย

2.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การรั่วไหลของน้ำมันนอกชายฝั่งนั้นถือได้ว่าเป็นภัยพิบัติชนิดหนึ่ง โดยน้ำมันที่รั่วออกมานั้นก่อความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศ อันส่งผลกระทบต่อมนุษย์ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จึงถือได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากเหตุน้ำมันรั่วเป็นความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมประเภทหนึ่งที่มีลักษณะแตกต่างจากความเสียหายทางแพ่งทั่วไป เนื่องจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมนั้นมีผลกระทบต่อผู้เสียหายจำนวนมาก และความเสียหายไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะที่ใดที่หนึ่ง ทั้งในการพิสูจน์ความเสียหายต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหาย และต้องมีการแก้ไขเยียวยาความเสียหายโดยเร็ว ทำให้การกำหนดความรับผิดชอบและกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนต้องเป็นไปอย่างเฉพาะเจาะจง ในส่วนนี้จะเป็นการแสดงให้เห็นถึงแนวคิดและทฤษฎีที่

⁷ ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล, "น้ำมันรั่วไหล (Oil Spill)" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 24 ตุลาคม 2561. แหล่งที่มา: http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=277&Itemid=235&lang=th

เกี่ยวข้องกับการกำหนดโครงสร้างความรับผิดทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีน้ำมันรั่ว ทั้งแนวคิดทางด้านนิติศาสตร์และแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ ดังต่อไปนี้

2.2.1 หลักความรับผิดอย่างเคร่งครัด

หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) เป็นหลักการที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ของประเทศอังกฤษ โดยเป็นทฤษฎีที่มุ่งคุ้มครองความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลมากกว่าจะเน้นที่ความผิดของผู้ก่อความเสียหาย เพราะถือว่าเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้วต้องมีการชดเชยเยียวยาเสมอ โดยการจะพิสูจน์ความผิดตามหลักความรับผิดทางละเมิดนั้นจะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำทางด้านจิตใจว่าผู้กระทำจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แต่ในความรับผิดต่อความเสียหายบางกรณี การพิสูจน์ถึงความจงใจของผู้กระทำนั้นยากที่จะพิสูจน์ได้ ดังนั้นเพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลที่จะไม่ถูกทำให้เสียหายจึงเกิดหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดขึ้นเพื่อลดภาระการพิสูจน์ดังกล่าว หลักความรับผิดนี้จึงไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบทางด้านจิตใจของผู้กระทำ โดยไม่คำนึงว่าผู้กระทำจะจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลใดก็จะต้องมีการชดเชยและเยียวยาความเสียหายนั้น หลักความรับผิดโดยเคร่งครัดจึงวางหลักกฎหมายต่อผู้ถูกกล่าวหาโดยสันนิษฐานว่าเป็นผู้กระทำความผิดและต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาจึงมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าการกระทำนั้นเข้าข่ายเว้นความรับผิดตามที่กฎหมายกำหนดจึงจะหลุดพ้นจากความรับผิดได้⁸ และจึงเห็นได้ว่าในความรับผิดต่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษคือ ไม่จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบด้านจิตใจของผู้กระทำความผิดว่า จงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ เพราะเมื่อมีความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นแล้ว ผู้กระทำก็ควรที่จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้น ในความรับผิดต่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมได้รับการชดเชยเยียวยา จำเป็นที่จะต้องไม่พิจารณาถึงจิตใจของผู้กระทำความผิดว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ เพราะเมื่อมีความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นแล้ว ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายจึงควรที่จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น แนวคิดเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัดจึงได้รับการพัฒนาให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม⁹

⁸ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), หน้า.29

⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า. 509

2.2.2 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle หรือ PPP) เป็นแนวคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมาจากฐานความเชื่อที่ว่าปัจจุบันผู้ประกอบการผลิตสินค้าหรือให้บริการได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสินค้าสาธารณะโดยที่ไม่ได้จ่ายค่าตอบแทน ทำให้ไม่มีการรักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม อันเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่เหมาะสมตามหลักเศรษฐศาสตร์เพราะนอกจากจะไม่สามารถใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วยังเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดด้วย หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายจึงเป็นหลักการที่กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษซึ่งได้สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ซึ่งค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายที่ผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบนั้น ตามหลักสากลสามารถแบ่งออกได้เป็นสองกรณี คือ สำหรับความเสียหายที่ผู้เสียหายได้เรียกร้องให้ผู้ก่อมลพิษชดใช้ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งคือ สำหรับการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เสียไป¹⁰

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายยังเป็นหลักการที่กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษซึ่งได้สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบในความเสียหายเช่นว่านั้น ซึ่งปรากฏในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration on Environment and Development 1992) ที่ได้กล่าวถึงหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไว้ในข้อ 16 ว่า “หน่วยงานของรัฐพึงใช้ความพยายามส่งเสริมมาตรการเพื่อกำหนดต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อสนับสนุนหลักการที่ว่าผู้ก่อมลพิษควรจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากมลพิษนั้นเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ และโดยที่ไม่เป็นการบิดเบือนการต่อหลักการของการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ”¹¹

2.2.3 หลักความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรม

ความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรม (justice delayed is justice denied) เป็นภาษิตกฎหมายที่กล่าวโดย William Ewart Gladstone อดีตนายกรัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักร

¹⁰ ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, "แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม," ใน วารสารวิชาการศาลปกครอง หน้า 32

¹¹ Principle 16 of the Rio Declaration “ National authorities should endeavour to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment. ”

หมายความว่า แม้จะมีบทบัญญัติทางกฎหมายที่สามารถใช้บังคับเพื่อชดเชยแก่บุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนได้ก็ตาม แต่หากบุคคลผู้เสียหายดังกล่าวไม่ได้รับการชดเชยในเวลาที่เหมาะสม ก็จะมีผลไม่ต่างจากไม่มีการชดเชยใด ๆ ตามกระบวนการของกฎหมายเลย

หลักการนี้ตั้งอยู่บนสิทธิในอันที่จะเข้าถึงการพิจารณาคดีอย่างรวดเร็วและสิทธิอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันที่มีความมุ่งประสงค์เพื่อขับเคลื่อนให้กระบวนการยุติธรรมเร็วขึ้น เพราะถือว่าไม่ยุติธรรมสำหรับผู้เสียหายที่จะต้องทุกข์ทนกับความเสียหายต่อไปพร้อมกับความหวังอันน้อยนิดว่าจะได้รับการเยียวยา นักกฎหมายหวั่นวิตกได้ว่าหากใช้ภาษานี้เป็นเสียงเรียกร้องเชิงรณรงค์ของพวกตนไปยังศาลและรัฐบาลที่มักทำงานล่าช้า เนื่องจากระบบที่มีอยู่ซับซ้อนเกินไป¹² ดังนั้น ในบริบทของการเรียกร้องค่าเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่ว หากกระบวนการใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหลเป็นไปอย่างล่าช้าและใช้เวลานาน ย่อมทำให้บุคคลดังกล่าวแบกรับภาระทางการเงินไว้แทนผู้ที่ต้องรับผิดชอบ ส่งผลให้แทนที่พวกเขาจะได้รับการเยียวยาความเสียหายที่ได้รับ ผู้ที่เสียหายกลับยิ่งได้รับความเสียหายมากยิ่งขึ้น

2.2.4 หลักการจำกัดความรับผิด

หลักการนี้นำมาใช้ในกฎหมายขนส่ง โดยมักจะใช้ควบคู่กับหลักความรับผิดอย่างเคร่งครัด โดยแนวคิดของหลักการจำกัดความรับผิด (Limitation) นี้มีหลักการว่า ในเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงนั้นหากให้ผู้ขนส่งเป็นผู้รับผิดชอบและต้องชดเชยค่าเสียหายอย่างไม่จำกัดแล้ว ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยค่าเสียหายอย่างเพียงพอเสมอไป เพราะผู้ขนส่งอาจไม่มีความสามารถทางการเงินที่จะชดเชยค่าเสียหายดังกล่าวได้ ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ขนส่งล้มละลายและผู้เสียหายจะไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหายในที่สุด¹³ สำหรับบริบทของการขนส่งทางเรือก็ปรากฏเหตุผลของการกำหนดให้เจ้าของเรือสามารถจำกัดความรับผิดได้หลายประการ เช่น เหตุผลเพราะความอิสระของนายเรือ อธิบายได้ว่าการจำกัดความรับผิดนี้ย่อมเหมาะสมและถูกต้องที่จะให้เจ้าของเรือจำกัดความรับผิดได้ โดยให้รับผิดไม่เกินไปกว่าราคาเรือและค่าระวางเรือที่เจ้าของเรือได้รับโดยการสลະทั้งเรือและค่าระวางเรือดังกล่าวให้ผู้เป็นเจ้าของเรืออันเกิดจากการกระทำของนายเรือ เพราะในกรณีที่นายเรือมีเจตนาทุจริตในการก่อให้เกิดความเสียหายก็อาจทำให้เจ้าของเรือล้มละลายได้ และเจ้าของเรือก็มิได้ร่วมควบคุมเรือด้วย ทำให้นายเรือมีอิสระในการควบคุมเรือ หรือเหตุผลจากนโยบายของรัฐที่ให้

¹² Naomi Burstyner, "Justice Delayed Is Justice Denied," (2014). p. 46

¹³ สำนักงานกรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 หน้า.5

การสนับสนุนเจ้าของเรือในการประกอบธุรกิจ กล่าวคือ รัฐไม่ต้องการให้เจ้าของเรือต้องล้มละลาย และเลิกกิจการไปในที่สุด อันจะมีผลกระทบต่อธุรกิจพาณิชย์ของประเทศนั้น ๆ และกระทบต่อธุรกิจพาณิชย์ระหว่างประเทศอีกด้วย เพราะประเทศต่าง ๆ ล้วนต้องการที่จะมีกองเรือพาณิชย์ของตนเองเพื่อทำให้สามารถทำการขนส่งสินค้าเข้าและสินค้าออกของตนเองได้ โดยไม่ต้องพึ่งพาทองเรือต่างชาติมากนัก อันเป็นการประหยัดเงินตราต่างประเทศหรือเป็นแหล่งนำเงินตราเข้าประเทศในรูปแบบของค่าระวางเรือ ดังนั้นการจำกัดความรับผิดชอบของเจ้าของเรือจึงเป็นการทำให้เจ้าของเรือสามารถยืนหยัดต่อไปในธุรกิจการเดินเรือ และทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินงานของเรือยังคงได้รับชำระหนี้ แม้ไม่เต็มตามจำนวนหรือมูลค่าของความเสียหายทั้งหมดก็ตาม¹⁴

2.2.5 ผลกระทบภายนอกเชิงลบ (Negative Externality)

ทฤษฎีผลกระทบภายนอกเชิงลบ (Externalities) เป็นทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่อธิบายถึงสาเหตุหนึ่งในความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) เนื่องจากการทำงานของตลาดไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรเท่าที่ควรจะเป็น โดยหลักการผลกระทบภายนอก (Externality) หมายถึงผลกระทบจากการทำกิจกรรมใด ๆ ของหน่วยเศรษฐกิจหนึ่ง ๆ (Economic Unit) หรือหลายหน่วยที่มีต่อหน่วยเศรษฐกิจอื่นซึ่งไม่มีความเกี่ยวข้องกับการทำกิจกรรมนั้น ผลกระทบภายนอกนั้นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ผลกระทบภายนอกเชิงบวก (Positive Externality) และผลกระทบภายนอกเชิงลบ (Negative Externality) ซึ่งผลกระทบภายนอกเชิงบวก หมายถึง ผลกระทบจากกิจกรรมใด ๆ ที่ก่อให้เกิดคุณประโยชน์กับบุคคลอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำกิจกรรมนั้น เช่น โครงการสร้างสวนสาธารณะกลางตลาดขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากจะใช้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของผู้ที่สัญจรไปมาในบริเวณใกล้เคียงแล้ว ผู้ซื้อผู้ขายในตลาดยังได้รับสุนทรียภาพจากทิวทัศน์ที่สวยงามของสวนสาธารณะอีกด้วย ในการนี้จะเห็นว่าโครงการดังกล่าวนอกจากเป็นประโยชน์กับผู้ที่ต้องการพักผ่อนหย่อนใจในสวนสาธารณะโดยตรงแล้ว ยังส่งผลกระทบเชิงบวกต่อบุคคลอื่น ๆ ในบริเวณใกล้เคียงด้วย¹⁵

ในทางตรงกันข้าม ผลกระทบภายนอกเชิงลบ (Negative Externality) หมายถึง ต้นทุนจากการดำเนินกิจกรรมของผู้ผลิตหรือผู้บริโภคที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่น ๆ ซึ่งไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้น โดยที่ผู้ผลิตหรือผู้บริโภคไม่ต้องแบกรับภาระในต้นทุนภายนอก (External Cost) ที่เพิ่มขึ้นมาเลย เช่น โรงงานผลิตเหล็กเส้นที่ไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียที่

¹⁴ ไพทิต เอกจริยกร, กฎหมายพาณิชย์นาวี ตอนที่ 2, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556), หน้า.21 - 24

¹⁵ เฉลิมพงษ์ เสนารักษ์, "ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยผลกระทบภายนอกเชิงลบและการขนส่งทางทะเล," วารสารเศรษฐศาสตร์และกลยุทธ์การจัดการ 1, 1 (2557).หน้า.101

เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตทำให้ปล่อยน้ำเสียนั้นลงสู่แหล่งน้ำจนทำให้น้ำเสีย และสัตว์น้ำในแหล่งน้ำนั้นตาย เมื่อพิจารณาจะพบว่าชุมชนใกล้เคียงได้รับประโยชน์จากแหล่งน้ำนี้จะไม่สามารถนำน้ำเสียหรือสัตว์น้ำที่ตายไปใช้ในการอุปโภคบริโภคได้อีกต่อไป ในกรณีนี้ถือว่าชุมชนนั้นต้องเป็นผู้แบกรับผลจากปัญหามลพิษทางน้ำที่โรงงานผลิตเหล็กเส้นเป็นผู้ก่อแทน ทั้ง ๆ ที่ชุมชนไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการผลิตเหล็ก ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาผลกระทบภายนอกเชิงลบจึงทำให้ตลาดหรือผู้ผลิตคำนึงถึงผลกระทบภายนอกเชิงลบ ได้จากการแก้ไขของภาครัฐบาล เช่น การเก็บภาษี หรือ การที่รัฐออกกฎหมายหรือกฎระเบียบห้ามและจำกัดการกระทำที่เป็นผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งในบริบทของการดำเนินธุรกิจที่เสี่ยงต่อการทำให้เกิดมลพิษจากน้ำมันที่รั่วไหล เพื่อป้องกันไม่ไห้บุคคลอื่น ๆ ซึ่งไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกิจดังกล่าวต้องแบกรับความเสียหายที่อาจมาจากมลพิษน้ำมัน จึงควรมีมาตรการในการแก้ปัญหาผลกระทบภายนอกเชิงลบ (Negative Externality) นี้¹⁶

2.2.6 การจัดการความเสี่ยง (Risk management)

เนื่องจากการทำธุรกิจย่อมมีความเสี่ยงเกิดขึ้นได้ตลอด ในหน่วยธุรกิจจึงต้องมีการหาเครื่องมือที่ช่วยลดความเสี่ยงที่จะส่งผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของตน หนึ่งในแนวทางการลดความเสี่ยงคือการกระจายความเสี่ยง (Risk Diversification) อันเป็นกลยุทธ์ที่นักลงทุนใช้เพื่อจัดการความเสี่ยงด้วยการกระจายเงินของนักลงทุนไปยังสินทรัพย์และภาคส่วนต่าง ๆ โดยมีแนวคิดที่ว่า แม้ส่วนหนึ่งของการลงทุนมีปัญหาแต่ในภาคส่วนการลงทุนอื่น ๆ ก็ยังคงอยู่ มันตรงกันข้ามกับการลงทุนไปในหน่วยการลงทุนเดียวหากเกิดปัญหาย่อมทำให้เกิดความเสียหายต่อการลงทุนทั้งหมด¹⁷ เมื่อพิจารณาในบริบทของความเสี่ยงต่อการรั่วไหลของน้ำมันของผู้ดำเนินธุรกิจที่อาจทำให้เกิดน้ำมันรั่วไหลได้ การกระจายความเสี่ยงในการต้องรับผิดชอบความเสียหายซึ่งอาจมีมูลค่ามหาศาลจึงมีความจำเป็นเพื่อให้กิจการดำเนินต่อไปได้ เนื่องจากการที่กิจการที่ก่อให้เกิดความเสียหายจากมลพิษน้ำมันต้องรับผิดชอบเพียงผู้เดียวย่อมอาจทำให้กิจการต้องล้มละลายได้ ดังนั้น ส่วนใหญ่แล้วกิจการที่มีความเสี่ยงจะทำให้เกิดน้ำมันรั่วไหลจึงนิยมทำประกันความเสียหายโดยจ่ายเบี้ยประกันซึ่งมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับความเสียหายที่ตนอาจต้องรับผิดชอบโดยการกระจายความเสี่ยงไปยังผู้รับประกันภัยแทน

¹⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า.103

¹⁷ investinganswers, "Diversification," [Online] Accessed: 18 May 2018. Available from: <https://investinganswers.com/dictionary/d/diversification>

2.3 โครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายไทย

ในส่วนของโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายไทยนี้ แบ่งการศึกษาเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนของข้อเท็จจริงในการเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลในประเทศไทย และส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันของไทย โดยมีจุดประสงค์ที่จะแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายไทยในปัจจุบัน ซึ่งมีเนื้อหาดังต่อไปนี้

2.3.1 สถานการณ์ของการรั่วไหลของน้ำมันและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย

จากสถิติการเกิดน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทยที่มีการบันทึกโดยกรมเจ้าท่า ในระหว่างปี พ.ศ. 2516 ถึง ปี พ.ศ. 2558 มีเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลเกิดขึ้นทั้งหมดจำนวน 247 ครั้ง ทั้งชายฝั่งทะเล แม่น้ำและคลอง ในเขตพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเล ได้แก่ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ สมุทรสาคร ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา ชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา นราธิวาส พังงา ภูเก็ต กระบี่ และสตูล โดยพบสูงสุดที่กรุงเทพมหานครจำนวน 89 ครั้ง และรองลงมาที่มีการรั่วไหลของน้ำมันมากกว่า 10 ครั้ง ได้แก่ จังหวัดชลบุรี (53 ครั้ง) สมุทรปราการ (38 ครั้ง) ระยอง (23 ครั้ง) และชุมพร (12 ครั้ง) ตามลำดับ โดยมีเหตุการณ์ใหญ่ที่เกิดขึ้นจากการรั่วไหลของน้ำมันในปริมาณมากตั้งแต่ 20 ตันขึ้นไป เป็นจำนวนถึง 12 ครั้ง ทั้งนี้ พบว่ามีเหตุการณ์ที่ได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างเห็นได้ชัดเจน มีจำนวน 4 ครั้งด้วยกัน ได้แก่เหตุการณ์ดังต่อไปนี้

1. วันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2545 เกิดอุบัติเหตุเรือ “EASTERN FORTITUDE” ชนกองหินฉลาม บริเวณเกาะจวง นอกฝั่งตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เป็นเหตุให้มีน้ำมันเชื้อเพลิงรั่วไหลลงสู่ทะเลชายฝั่งจังหวัดระยองจำนวน 234 ตัน ถึงแม้ว่าเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในเขตจังหวัดชลบุรี แต่ผลกระทบต่อที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ของจังหวัดระยอง

2. วันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2547 เกิดอุบัติเหตุเรือบรรทุกน้ำมันชื่อ “DRAGON 1” อับปางและเกยตื้นบริเวณเกาะครก เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี เป็นเหตุให้มีน้ำมันดิบรั่วไหลลงสู่ทะเลจังหวัดชลบุรี จำนวน 150 ตัน

3. วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 เกิดอุบัติเหตุข้อต่อทุ่นขนถ่ายน้ำมันกลางทะเล (Single Buoy Mooring: SBM) ของบริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี หลุด

ออกจากกัน เป็นเหตุให้มีน้ำมันดิบไหลลงสู่ทะเลจังหวัดชลบุรี จำนวน 20 ตัน โดยส่งผลกระทบต่อปะการังและชายหาดของเกาะค้างคาว ทางทิศใต้ของเกาะสีซัง จังหวัดชลบุรี

4. วันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2556 เกิดอุบัติเหตุต่อจากทุ่นรับน้ำมันดิบกลางทะเล (Single Point Mooring: SPM) ของบริษัทพีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) จำกัด ที่อำเภอเมือง จังหวัดระยอง ชำรุดเสียหาย เป็นเหตุให้มีน้ำมันดิบรั่วไหลลงสู่ชายฝั่งทะเลจังหวัดระยอง จำนวน 50 ตัน ซึ่งได้เคลื่อนตัวเข้าสู่ชายหาดอ่าวพร้าว เกาะเสม็ด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง¹⁸

¹⁸ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, "น้ำมันรั่วไหลในทะเล" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 1 มิถุนายน 2562. แหล่งที่มา: https://km.dmcr.go.th/th/c_59/s_75/d_18218

ลำดับ	วันที่	ชนิด	สถานที่เกิดเหตุ	สาเหตุ	ปริมาณ (ตัน)
๑	๒๒ พ.ค. ๔๔	น้ำมันดิบ (Kuwait Crude Oil)	ท่อขนถ่ายน้ำมันกลางทะเลของบริษัท อัลลายแอนซ์ รีไฟนิง จำกัด ท่าเรือ มาบตาพุด จ.ระยอง	Breakaway Coupling ขนาด ๑๖ นิ้ว ที่ถ่ายจากเรือ Tokachi หลุดออกจากกัน	๓๐
๒	๑๕ ม.ค. ๔๕	น้ำมันเตา (เชื้อเพลิง)	หินตลาม เกาะจาง นอกฝั่ง อ.สัตหีบ จ.ชลบุรี	เรือ "Eastern Fortitude" สัญชาติปานามา ชนหินตลาม	๒๓๔
๓	๑๗ ธ.ค. ๔๕	น้ำมันเตา (เชื้อเพลิง)	ท่าเรือแหลมฉบังด้านใต้ของเกาะสีชัง จ.ชลบุรี	เรือ "Kota Wijaya" ชนกับเรือ "Sky Ace"	๒๑๐
๔	๒๖ ธ.ค. ๔๗	น้ำมันดิบ	เกาะครก พัทยา จ.ชลบุรี	เรือบรรทุกน้ำมันชายฝั่งชื่อ "Dragon 1" อับปางและเกยตื้นบริเวณเกาะครก	๑๕๐
๕	๒๐ พ.ย. ๔๘	น้ำมันดิบ	ท่อนขนถ่ายน้ำมันกลางทะเล SBM ของบริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) อ.ศรีราชา จ.ชลบุรี	ท่อเชื่อมต่อระหว่างเรือกับท่อน SBM หลุดออกจากกัน	๒๐
๖	๔ พ.ค. ๔๙	น้ำมันเตา	ท่าเทียบเรือบริษัท อัลลายแอนซ์ รีไฟนิง จำกัด อ.มาบตาพุด จ.ระยอง	เกิดรอยรั่วที่ระวางหมายเลข 2 ของเรือบรรทุกน้ำมัน "CP๓๔"	๒๐
๗	๖ พ.ค. ๕๐	Saraline ๑๘๕V	แท่น Trident-16 (Offshore Mobile Drilling Unit) ของบริษัท Chevron Thailand จำกัด	Storage Tank รั่ว	๓๕
๘	๙ ธ.ค. ๕๐	น้ำมันดีเซล และน้ำมันเตา	ในทะเลห่างชายฝั่ง 6 ไมล์ทะเล อ.สทิงพระ จ.สงขลา ประมาณ	เรือบรรทุกแก๊สของบริษัท เวิร์ล วัตต์ทราเวลสปอร์ต จำกัด อับปาง	๒๐
๙	๑๕ มี.ย. ๕๑	น้ำมันเตา	อู่เรือบริษัท เอเชียน มารีน เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) อ.พระสมุทรเจดีย์ จ.สมุทรปราการ	รั่วไหลจากเรือสินค้า "Choi Han Vong Chong Nyon Ho" สัญชาติเกาหลีเหนือ	๔๐
๑๐	๔ ก.ย. ๕๔	น้ำมันดีเซล (B๕)	ห่างจากเกาะราชาใหญ่ ทางด้านตะวันออก ประมาณ 4 ไมล์ทะเล จ.ภูเก็ต	เรือบรรทุกน้ำมัน "ส.โชคดาวร ๖" อับปางเนื่องจากมีคลื่นลมแรง	๔๐
๑๑	๒๒ มี.ค. ๕๖	น้ำมันเตา	คลองท่าจีน อ.เมือง จ.ภูเก็ต	เรือตัดแปลงชื่อ "เปรมิกา" จม	๒๐
๑๒	๒๗ ก.ค. ๕๖	น้ำมันดิบ	ทุ่นรับน้ำมันดิบกลางทะเล (Single Point Mooring :SPM) ของบริษัท PTTGC รวมทั้งด้านเหนือและตะวันตกของเกาะเสม็ด จ.ระยอง	ทุ่นรับน้ำมันดิบขนาด ๑๖ นิ้ว รั่วบริเวณทุ่น SPM	๕๐

ตารางที่ 1 ตารางแสดงอุบัติเหตุการรั่วไหลของน้ำมันบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลในประเทศไทยที่มีปริมาณมากกว่า 20 ตันขึ้นไป ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ถึงปัจจุบัน¹⁹

ในปี พ.ศ. 2560 ยังคงพบเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลอย่างต่อเนื่องปรากฏตามสถิติน้ำมันรั่วไหลที่เผยแพร่โดยกรมเจ้าท่า ดังนี้

¹⁹ เรืองเดียวกัน

ลำดับที่	วัน/เดือน/ปี	ชนิดน้ำมัน	สถานที่เกิดเหตุ	สาเหตุ	ปริมาณ
1	30 ม.ค.60	High Fuel Oil	ท่าเรือแหลมฉบัง C1	รั่วไหลจากเรือบรรทุกสินค้าชื่อ AKARI สัญชาติไลบีเรีย	เป็นแนวยาว ประมาณ 100 เมตร
2	22 ก.พ. 60	คราบน้ำมัน สีเงินเงา	แม่น้ำจันทบุรี	ไม่ทราบแหล่งที่มา	เป็นแนวยาว ประมาณ 1 กิโลเมตร
3	21 มี.ค. 60	คราบน้ำมัน สีดำ	ในแม่น้ำเจ้าพระยาและบริเวณชายฝั่งตั้งแต่บริเวณโรงเรียนนายเรือจนถึงวัดมหาหงส์ จังหวัดสมุทรปราการ	ไม่ทราบแหล่งที่มา	ไม่ทราบ (ขนาดความกว้าง ประมาณ 3-4 เมตร ความยาว ประมาณ 1 กิโลเมตร)
4	24 พ.ค. 60	คราบน้ำมัน สีดำ	ชายหาดในตำบลเพชรพะงัน อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี	ไม่ทราบแหล่งที่มา	เป็นแนวยาว ประมาณ 500 เมตร
5	1 ก.ย. 60	คราบน้ำมัน สีดำ	บริเวณท่าเรือวัดราชสิงขรถึงท่าเรือเอเชียทีค	เรือด่วนเจ้าพระยา หมายเลข 195 สูบน้ำทิ้งเรือที่มีน้ำมันออกนอกตัวเรือ	ไม่ทราบ
6	23 ธ.ค. 60	น้ำปนน้ำมันท้องเรือ	แม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณตำบลบางกอบัว อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ	ถังน้ำมันบรรจุน้ำมันท้องเรือบนโป๊ะของบริษัท บลูโอเชียน อินเตอร์ เทรด จำกัด ล้ม	ประมาณ 100 ลิตร

ตารางที่ 2 ตารางแสดงอุบัติเหตุการรั่วไหลของน้ำมันบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลในประเทศไทยในปี 2560²⁰

ในปี พ.ศ. 2561 ก็ยังปรากฏข่าวความเสียหายอันเกิดจากคราบน้ำมัน ได้แก่ ข่าวการพบคราบน้ำมันที่หาดระยอง กล่าวคือ เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2561 โดยนายประยูร พงษ์พันธ์ หัวหน้า

²⁰ กรมเจ้าท่า, "สถิติน้ำมันรั่วไหล ปี 2560" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 1 ธันวาคม 2561. แหล่งที่มา: <https://www.md.go.th/md/index.php/2014-01-19-05-02-28/2016-07-25-03-15-33/2016-11-23-07-40-37/3342-15-2560>

อุทยานเขาแหลมหญ้า หมู่เกาะเสม็ด ตำบลเพ อำเภอเมืองระยอง เปิดเผยว่า ได้รับแจ้งจากชาวบ้านว่ามีคราบน้ำมันลอยเกลื่อนเป็นแพยาว 5 กิโลเมตร ชายหาดกันอ่าว ตำบลเพ อำเภอเมือง จังหวัดระยอง คราบน้ำมันได้จับตัวเป็นก้อน สีดำเหนียว ติดอยู่กับพื้นทรายริมหาด และยังคงลอยปะปนอยู่กับน้ำทะเลด้วย จนทำให้นักท่องเที่ยวไม่กล้าลงเล่นน้ำทะเล²¹

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการเกิดน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทยมีมาโดยตลอดตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งยังมีการพบคราบน้ำมันที่ตกค้างอยู่ในทะเลที่ถูกกระแสน้ำพัดมายังชายหาดโดยไม่ทราบที่มาบ่อยครั้ง อันแสดงให้เห็นว่าการเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลแต่ละครั้งนั้นส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติที่ยาวนาน เนื่องจากน้ำมันมีลักษณะทางเคมีที่ไม่อาจย่อยสลายได้โดยง่าย

นอกจากข้อมูลทางสถิติที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ด้วยสภาพภูมิศาสตร์ของประเทศไทยที่มีลักษณะเป็นแนวชายหาดทอดยาวติดกับทะเลทั้งอ่าวไทยและทะเลอันดามันนั้นทำให้ประเทศไทยมีความเสี่ยงที่จะได้รับความเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหล ซึ่งส่วนแหล่งน้ำทะเล สำนักจัดการคุณภาพน้ำ กรมควบคุมมลพิษ ได้จำแนกเขตความเสี่ยงต่อน้ำมันรั่วไหลในน่านน้ำทะเลไทย ตามระดับความเสี่ยงและความรุนแรงต่อการได้รับผลกระทบจากน้ำมันรั่วไหล ออกเป็น 4 เขต²² ดังนี้

เขตที่ 1 มีความเสี่ยงสูงมาก ได้แก่ บริเวณชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง เป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรม มีกิจกรรมการขนถ่ายน้ำมันบริเวณท่าเทียบเรือและกลางทะเล มีการจราจรทางน้ำหนาแน่น

เขตที่ 2 มีความเสี่ยงสูง ได้แก่ บริเวณปากแม่น้ำเจ้าพระยาถึงท่าเรือคลองเตย เป็นเส้นทางหลักของเรือบรรทุกน้ำมัน เรือสินค้า และเรือโดยสาร อีกทั้งเป็นที่ตั้งคลังน้ำมันหลายแห่งริมฝั่งแม่น้ำ

เขตที่ 3 มีความเสี่ยงสูงปานกลาง ฝั่งทะเลอ่าวไทย ได้แก่ อ่าวไทยด้านตะวันตก ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช กระบี่ พัทลุง และสงขลา และฝั่งทะเลอันดามัน ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดระนอง พังงา กระบี่ ตรัง และสตูล น้ำมันรั่วไหลอาจเกิดจากเรือบรรทุกน้ำมันที่เดินทางเข้าออกช่องแคบมะละกา การขนถ่ายน้ำมัน ท่าเรือน้ำลึก และท่าเรือโดยสาร ฯลฯ

²¹ มาโนช สอนองสุข, "พบคราบน้ำมันเหนียว เกยหาดระยอง ยาว 5 กม. คาดต้นตอจากน้ำมันรั่ว 5 ปีก่อน !" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 1 ธันวาคม 2561. แหล่งที่มา: <https://travel.kapook.com/view190663.html>

²² กรมควบคุมมลพิษ, การคาดการณ์การเคลื่อนที่ของน้ำมันในทะเล ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและแนวทางการจัดการแก้ไข, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วน กชกร พับลิชชิ่ง, 2553), หน้า.51

เขตที่ 4 มีความเสี่ยงต่ำ ได้แก่ พื้นที่บริเวณฝั่งอ่าวไทยและทะเลอันดามันนอกเหนือจากที่ระบุไว้ใน 3 เขตข้างต้น

ลักษณะของความเสียหายที่เกิดจากเหตุการณ์น้ำมันรั่ว

จากที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วว่า ความเสียหายอันเกิดจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วนั้นเป็นความเสียหายที่ส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้าง โดยแบ่งความเสียหายเป็น 2 ประเภท คือ

1. ความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นความเสียหายที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเล ไม่ว่าจะเป็นแนวปะการัง แหล่งประมงและที่วางไข่ของสัตว์น้ำ บริเวณเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และแหล่งท่องเที่ยว

2. ความเสียหายต่อบุคคล โดยความเสียหายต่อบุคคลนั้นได้แก่ ความเสียหายต่อสุขภาพและอนามัยอันเกิดจากการที่สารพิษในน้ำมันที่เข้าสู่ร่างกายของมนุษย์ ทำให้เกิดปัญหาทางสุขภาพได้ ความเสียหายต่อทรัพย์สินกล่าวคือ คราบน้ำมันอาจทำความเสียหายต่อทรัพย์สินของบุคคลได้ เช่น คราบน้ำมันที่ไปจับตัวกับอวนที่ใช้จับสัตว์น้ำทำให้ชาวประมงต้องทิ้งอวนไปเพราะไม่อาจใช้อวนจับสัตว์น้ำได้อีก

อย่างไรก็ตาม ความเสียหายส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์น้ำมันรั่ว มิใช่เป็นความเสียหายที่เกิดกับชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้เสียหาย แต่ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล สัตว์น้ำ หรือชายหาด ซึ่งมีได้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใด กลับส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจอย่างรุนแรงอันทำให้ทั้งภาคธุรกิจและภาคครัวเรือนต้องได้รับความเสียหายทางการเงินไปด้วย แม้บุคคลเหล่านี้จะไม่ได้ได้รับความเสียหายทางกายภาพเลย เช่น ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณชายฝั่งทะเลนั้นต้องอาศัยทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นเครื่องมือในการหารายได้เพื่อดำรงชีพ เช่น ชาวประมงต้องอาศัยการจับสัตว์น้ำในการประกอบอาชีพ แม้อุปกรณ์ในการจับสัตว์น้ำจะไม่ได้ได้รับความเสียหายจากคราบน้ำมัน แต่ชาวประมงก็ไม่สามารถหาสัตว์น้ำมาขายได้ในปริมาณเท่าเดิมเพราะสัตว์น้ำเหล่านั้นล้มตายหรือย้ายถิ่นที่อยู่หลังจากแหล่งที่อยู่อาศัยถูกน้ำมันปนเปื้อน หรือในกรณีที่เจ้าของกิจการโรงแรมและบ้านพักและผู้ประกอบการที่ค้าขายหรือให้บริการอื่น ๆ ที่มีรายได้หลักมาจากนักท่องเที่ยว หากทะเลหรือชายหาดในบริเวณที่บุคคลเหล่านั้นใช้เพื่อหารายได้นั้นเกิดการปนเปื้อนจากน้ำมัน ย่อมทำให้นักท่องเที่ยวขาดความเชื่อมั่นที่จะมาท่องเที่ยว ทำให้กิจการเหล่านั้นมีรายได้และผลกำไรจากการประกอบธุรกิจลดน้อยลง โดยในทางวิชาการเรียกความเสียหายประเภทนี้ว่าเป็น “ความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพ” (pure economic loss) ดังเช่นในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่แท่นขุดเจาะ Deepwater

Horizon ที่สหรัฐอเมริกาพบว่า ข้อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนร้อยละ 99 ที่เรียกร้องไปยังบริษัทบีพี ผู้ก่อความเสียหายเป็นข้อเรียกร้องในความเสียหายจากการขาดรายได้และผลกำไร แต่มีข้อเรียกร้องเพียงร้อยละ 1 ที่เป็นข้อเรียกร้องในความเสียหายต่อทรัพย์สิน ดังนั้น ความเสียหายส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจึงเป็นความเสียหายประเภท pure economic loss²³

2.3.2 วิวัฒนาการของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดและกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายของประเทศไทย แบ่งการพิจารณาเป็น 2 ช่วง กล่าวคือ

1. การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วในอดีต อันเป็นการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อ ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันในระบบกฎหมายไทยก่อนการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะว่าด้วยความรับผิด เพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน

2. การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วในปัจจุบัน อันเป็นการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อ ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันในระบบกฎหมายไทยหลังการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะว่าด้วยความรับผิด เพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน

โดยพิจารณาทั้งข้อกฎหมายและการนำกฎหมายไปใช้บังคับในทางปฏิบัติ ผู้เขียนแบ่ง ข้อพิจารณาในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายเป็น 2 ประเด็น คือ 1. บุคคลผู้ใด มีความรับผิดทางการเงินเพื่อความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหล 2. การจ่ายเงินค่าสินไหมทดแทน มีข้อกำหนดในการจ่ายเช่นใด ประกอบการวิเคราะห์ผ่านเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่จังหวัดระยองในปี พ.ศ. 2556 เป็นกรณีศึกษาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน เพื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบัน อันนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงปัญหาของ โครงสร้างการรับผิดทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายของ ประเทศไทยในอดีต

²³ Ms Katherine Salès, Mr Shailendra Mudgal, and Mrs Valerie Fogleman, Civil Liability, Financial Security and Compensation Claims for Offshore Oil and Gas Activities in the European Economic Area (BIO by Deloitte, 2014).p.55

2.3.2.1 การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วในอดีต

ในประเด็นการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายในอดีตของประเทศไทยนั้น ผู้เขียนแบ่งการศึกษาเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ในส่วนแรกเป็นการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากน้ำมันรั่วไหล ในส่วนที่สองเป็นการศึกษาถึงการดำเนินกระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมาย และในส่วนสุดท้ายเป็นการศึกษาถึงการนำกฎหมายทั้งส่วนแรกและส่วนที่สองมาปรับใช้ในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่เกิดขึ้นจริง โดยผู้เขียนยกเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่จังหวัดระยอง ปี พ.ศ. 2556 ขึ้นเป็นกรณีศึกษาการชดเชยความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันในอดีต เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วในอดีต ซึ่งพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

(ก) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากน้ำมันรั่วไหล

เมื่อเกิดเหตุน้ำมันรั่วไหลสู่แหล่งน้ำทำให้เกิดความเสียหายขึ้นนั้น ในช่วงก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 บังคับใช้ การชดเชยเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันที่เกิดขึ้นย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่เนื่องจากในช่วงก่อนหน้านั้นประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยความรับผิดเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน การชดเชยค่าเสียหายจึงต้องเป็นไปตามกฎหมายที่บังคับอยู่ในอดีต ซึ่งพบว่า กฎหมายที่มีบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดและการจัดการมลพิษทางน้ำอันเกิดจากน้ำมันมีเพียง 4 ฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด , พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547²⁴

1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายพื้นฐานที่นำมาปรับใช้ในกรณีความรับผิดของบุคคลที่กระทำการละเมิดต่อกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

²⁴ ไผทชิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, หน้า.74

ซึ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดมาจากมลพิษน้ำมันจากบุคคล ดังต่อไปนี้

1. ผู้กระทำการละเมิด กล่าวคือ หลักความรับผิดชอบตามกฎหมายละเมิดตามมาตรา 420²⁵ กำหนดให้ ผู้ใดกระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ผู้นั้นจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการกระทำนั้น ซึ่งเป็นการกำหนดรูปแบบความรับผิดชอบโดยอาศัยพื้นฐานจากความผิด (liability base on fault) ซึ่งผู้ที่ได้รับความเสียหายจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ต่อเมื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้ครบองค์ประกอบความผิดของกฎหมาย แต่ตามมาตรา 420 นั้น การกำหนดให้ผู้เสียหายเป็นผู้ที่มีหน้าที่ต้องพิสูจน์ความผิดของผู้ที่กระทำการละเมิด เป็นการก่อให้เกิดภาระแก่ผู้เสียหายที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าผู้ที่จะต้องรับผิดชอบได้กระทำการ หรือดเว้นกระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เนื่องจากการรั่วไหลของน้ำมันส่วนใหญ่เกิดในทะเลทำให้ผู้เสียหายอาจไม่ทราบเหตุการณ์ขณะเกิดน้ำมันรั่วได้ ดังนั้นการให้ผู้เสียหายเป็นผู้ที่มีหน้าที่ต้องพิสูจน์ถึงเหตุแห่งความเสียหายจึงเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียหาย²⁶

นอกจากนี้ด้วยเหตุที่ข้อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่ว มักเป็นการเรียกในการขาดรายได้หรือผลกำไร ซึ่งเป็นความเสียหายประเภทความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพ (Pure Economic Loss) การเรียกค่าเสียหายแบบ pure economic loss ที่เกิดจากการกระทำละเมิดนั้น ตามกฎหมายลักษณะละเมิดของประเทศไทยมีบทบัญญัติที่เปิดช่องให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายแบบ pure economic loss สามารถเรียกค่าเสียหายได้อย่างจำกัด คือ มาตรา 443 วรรคสาม²⁷ อันเป็นการ

²⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420

“ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

²⁶ ไพทิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, หน้า. 75

²⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 443

“ในกรณีทำให้เขาถึงตายนั้น ค่าสินไหมทดแทนได้แก่ค่าปลงศพรวมทั้งค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่น ๆ อีกด้วย ถ้ามิได้ตายในทันที ค่าสินไหมทดแทนได้แก่ค่ารักษาพยาบาลรวมทั้งค่าเสียหายที่ต้องขาดประโยชน์ทำมาหาได้เพราะไม่สามารถประกอบกิจการงานนั้นด้วย

เรียกค่าเสียหายในการขาดไร้อุปกรณ์ และมาตรา 445²⁸ อันเป็นการเรียกค่าเสียหายในการขาดแรงงานเท่านั้น ซึ่งการเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 นั้นได้กำหนดถึงสิทธิเด็ดขาดที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายไว้อย่างเฉพาะเจาะจง ได้แก่ สิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด โดยคำพิพากษาฎีกาที่ 124/2487 ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด” ว่าเป็นสิทธิได้แก่ประโยชน์อันบุคคลมีอยู่และบุคคลอื่นต้องเคารพ หรือได้รับการรับรองและคุ้มครองของกฎหมายเท่านั้น ทำให้การเรียกค่าเสียหายแบบ pure economic loss นั้น เป็นไปอย่างมีข้อจำกัด และศาลก็ไม่ได้ตีความให้สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดนั้นครอบคลุมไปถึงสิทธิที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายแบบ pure economic loss ในทุกกรณี²⁹

พบว่าในคำพิพากษาในคดีด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ผู้เสียหายเรียกร้องถึงค่าเสียหายจากการที่ตนต้องขาดรายได้จากสาเหตุที่ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม เช่น คำพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมส่วนแพ่งคดีที่ สวพ 2-8/2557 ศาลพิพากษาให้โจทก์ผู้ได้รับความเสียหายจากน้ำมันรั่วไหลที่จังหวัดระยอง ที่เรียกร้องค่าขาดประโยชน์ต่อไปในอนาคตให้ได้รับชดเชยค่าเสียหาย (ในกรณีนี้คำพิพากษาไม่ได้ระบุชัดถึงประเภทค่าเสียหาย) ,คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขดำที่ อ.597/2551 คดีหมายเลขแดงที่ อ.743/2555 ในกรณีการปนเปื้อนสารตะกั่วในลำห้วยคลิตี้ ศาลได้พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดเชยค่าเสียหายในอนาคตที่ผู้ฟ้องคดีต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการซื้ออาหารและค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการถูกละเมิดสิทธิในการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือใน คำพิพากษาศาลจังหวัดเลย คดีหมายเลขแดงที่ สว.(พ)1/2561 อันเป็นกรณีฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากเหมืองแร่ทองคำ อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย ที่ทำให้สารพิษรั่วไหลปนเปื้อนสู่สิ่งแวดล้อม และขอให้เหมืองทำการบำบัดฟื้นฟูสภาพแวดล้อม ศาลพิพากษาให้จำเลยต้องชดเชย

ถ้าว่าเหตุที่ตายลงนั้นทำให้บุคคลหนึ่งคนใดต้องขาดไร้อุปกรณ์ตามกฎหมายไปด้วยไซ้ ท่านว่าบุคคลคนนั้นชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

²⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 445

“ในกรณีทำให้เขาถึงตาย หรือให้เสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยก็ดี ในกรณีทำให้เขาเสียเสรีภาพก็ดี ถ้าผู้ต้องเสียหายมีความผูกพันตามกฎหมายจะต้องทำการงานให้เป็นคุณแก่บุคคลภายนอกในครัวเรือน หรืออุตสาหกรรมของบุคคลภายนอกนั้นไซ้ ท่านว่าบุคคลผู้จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อที่เขาต้องขาดแรงงานอันนั้นไปด้วย”

²⁹ ดวงพร ปิยวิทย์, "แนวคิดในการให้ค่าเสียหายที่เป็นความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพ (Pure Economic Loss) ตามกฎหมายเรื่องความรับผิดทางแพ่งของไทย" (ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า.224 - 225

ค่าเสียหายเพื่อดำรงชีพในครัวเรือนที่ต้องเสียมูลค่าจากผักและสัตว์ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ศาลไทยมีแนวโน้มจะพิพากษาให้ค่าเสียหายเพื่อการดำรงชีพจากสาเหตุที่ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม (loss of subsistence use of natural resources) ในคดีด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ แต่อย่างไรก็ตามยังไม่มีกรณีพิพาทให้ค่าเสียหายจากการสูญเสียรายได้และผลกำไรที่ชัดเจน

2. ความรับผิดชอบของนายจ้างที่ต้องรับผิดชอบเพื่อการกระทำละเมิดของลูกจ้างในทางการที่จ้าง ตามมาตรา 425³⁰ โดยนายจ้างต้องร่วมกันรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น อันเป็นไปตามหลักการเรื่องนี้เป็นหลักเรื่องความรับผิดชอบเพื่อการกระทำของบุคคลอื่น (vicarious liability) ที่กำหนดให้นายจ้างต้องรับผิดชอบเพื่อการกระทำละเมิดของลูกจ้าง ซึ่งไม่ใช่ความรับผิดที่เกิดจากการกระทำของนายจ้างเองโดยตรง เช่น กรณีที่ลูกจ้างกระทำการอันเป็นเหตุให้น้ำมันรั่วไหล แต่ตามมาตรา 425 นั้น ในการฟ้องร้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายโดยอาศัยฐานแห่งการเป็นนายจ้างลูกจ้างผู้เสียหายจะต้องนำสืบทั้งในประเด็นของความเป็นนายจ้างลูกจ้างกันและในประเด็นของการกระทำการในทางการที่จ้าง ซึ่งการนำสืบประเด็นเหล่านี้ นับว่าเป็นการก่อให้เกิดภาระแก่ผู้เสียหายที่ไม่มีส่วนรู้เห็นในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลดังกล่าว³¹

3. ผู้ครอบครองหรือผู้ควบคุมดูแลยานพาหนะอันเดินด้วยกำลังเครื่องจักร จะต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายอันเกิดจากยานพาหนะตามมาตรา 437³² ซึ่งเป็นความรับผิดแบบเคร่งครัด (strict liability) โดยมีผู้ที่จะต้องรับผิดชอบ คือผู้ครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2659/2524 วางหลักว่า ผู้ครอบครองตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 437 หมายถึงผู้ที่ใช้อยานพาหนะนั้นในฐานะเป็นผู้ยึดถือในขณะที่เกิดความเสียหายหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึงผู้ที่ได้ครอบครองยานพาหนะนั้นอยู่ในขณะเกิดเหตุ ซึ่งได้กำหนดความหมายแคบกว่าความหมายของผู้เป็นเจ้าของ เพราะในบางกรณีผู้ที่เป็นเจ้าของอาจจะ

³⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425

“นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น”

³¹ ไผทชิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, หน้า.75

³² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 437

“บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัยหรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง

ความข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงบุคคลผู้มีไว้ในครอบครองของตน ซึ่งทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพหรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย”

ไม่ได้เป็นผู้ครอบครองยานพาหนะนั้นในขณะทีไปก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นก็ได้ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าจำเลยมิได้อยู่หรือไปกับริเวณขณะเกิดเหตุจำเลยจึงไม่เป็นผู้ครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะในขณะเกิดเหตุ ดังนั้นประเด็นที่สำคัญคือการทำบุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 437 จำกัดเฉพาะบุคคลผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตราย ทำให้บุคคลอื่น ๆ ที่แม้จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น เช่น เจ้าของเรือไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นเว้นแต่จะได้ครอบครองหรือควบคุมดูแลทรัพย์สินในขณะนั้น ซึ่งไม่เหมาะสมแก่การรับผิดชอบเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน³³ เนื่องจากผู้ควบคุมเรืออาจไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลได้

4. การกำหนดค่าเสียหายอันเป็นผลจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 438³⁴ ศาลจะวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด อันเป็นไปตามดุลพินิจของศาล ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่น พยานหลักฐานที่โจทก์นำสืบเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนนั้นมีความน่าเชื่อถือเพียงใด สอดคล้องกันกับค่าสินไหมทดแทนที่เรียกร้องมาหรือไม่ ในการที่ศาลใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าเสียหายอาจทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการชดเชยตามความเสียหายตามที่ตนได้รับความเสียหายจริงได้ ประกอบลักษณะของความเสียหายอันเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วที่ส่วนใหญ่เป็นความเสียหายจากการที่รายได้หรือผลกำไรของชาวบ้านลดลง อันเป็นความเสียหายแบบ pure economic loss นั้น ซึ่งความเสียหายที่พิสูจน์ได้ยากเนื่องจากเป็นความเสียหายทางการเงินที่กระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจโดยที่ไม่ได้เกิดความเสียหายทางกายภาพขึ้นมา อาจทำให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายอาจไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำที่เป็นความผิดและความเสียหายที่เกิดขึ้นได้³⁵ เช่น การที่ชาวประมงที่ได้รับความเสียหายจากการขาดรายได้ต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงจำนวนรายได้ที่ตนเคยได้รับก่อนการเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล ซึ่งตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นชาวประมงรายย่อยหลาย ๆ รายมักจะไม่ได้จัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายจึงไม่มีหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงรายได้เฉลี่ยก่อนที่จะได้รับผลกระทบจากมลพิษน้ำมัน นอกจากนี้ความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติก็ยากที่จะมีข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ที่แน่นอนว่าจะฟื้นคืนดังเดิมได้ในระยะเวลาใดด้วยความไม่แน่นอนดังกล่าวทำให้การกำหนดค่าสินไหมทดแทนอาจไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่ได้รับจริง

³³ โฟทชิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, หน้า.75

³⁴

³⁵ ดวงพร ปิยวิทย์, "แนวคิดในการให้ค่าเสียหายที่เป็นความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพ (Pure Economic Loss) ตามกฎหมายเรื่องความรับผิดทางแพ่งของไทย," หน้า.224

2) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้มีการกำหนดความรับผิดทางแพ่งของผู้ก่อให้เกิดมลพิษ ตามมาตรา 96 กล่าวคือ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องชดใช้ค่าเสียหายเพื่อความเสียหายที่จนได้ก่อให้เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษอาจอ้างเหตุยกเว้นความผิดได้ หากปรากฏว่า ความเสียหายจากมลพิษเกิดจาก 1. เหตุสุดวิสัยหรือสงคราม 2. การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ และ 3. การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตราย หรือเสียหายเอง หรือบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น³⁶ จึงเห็นได้ว่าการกำหนดความรับผิดตามมาตรา 96 มีลักษณะเป็นความรับผิดอย่างเคร่งครัด (strict liability) ต่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยไม่พิจารณาองค์ประกอบทางจิตใจของบุคคลดังกล่าวจงใจหรือประมาทเลินเล่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ เนื่องจากเป็นความรับผิดในความเสียหายจากการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นลักษณะหนึ่งของความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม เพราะผู้เสียหายย่อมพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงในขณะเกิดเหตุการณ์ย่อมกระทำได้อย่าง จึงผลัการการพิสูจน์ไปยังผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องพิสูจน์ว่าการแพร่กระจายของมลพิษเป็นเพราะเหตุสุดวิสัย หรือเกิดจากการกระทำตามคำสั่งของรัฐบาล หรือเกิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้นเอง แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 96 ไม่ได้บัญญัติถึงรายละเอียดของการเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนไว้ ดังนั้น การกำหนดค่าสินไหมทดแทนจึงต้องพิจารณาตามหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์³⁷

แม้พระราชบัญญัตินี้จะมีการกำหนดให้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องชดใช้ค่าเสียหายหรือต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเยียวยารักษาความเสียหายที่

³⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96

“แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิด หรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษ อันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ ชีวิตร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่น หรือของรัฐเสียหาย ด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น จะเกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม...”

³⁷ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า.427

เกิดจากมลพิษก็ตาม แต่พระราชบัญญัตินี้ก็มิได้มีการกำหนดถึงข้อจำกัดความรับผิดชอบของผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษแต่อย่างใด ซึ่งอาจส่งผลให้การชดใช้ค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วไหลซึ่งมีมูลค่ามหาศาลไม่ประสบความสำเร็จได้ในกรณีที่ความเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหลมีมูลค่ามหาศาลเกินกว่าที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะชดใช้ให้ได้³⁸

3) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ได้มีการบัญญัติถึงเรื่องการเดินเรือกว้าง ๆ เป็นการทั่วไปโดยมีความมุ่งหมายที่จะให้ครอบคลุมถึงเรื่องการเดินเรือทุก ๆ เรื่อง ซึ่งรวมไปถึงเรื่องมลพิษทางน้ำและทางทะเลด้วย โดยกำหนดห้ามไม่ให้มีการกระทำอันจะก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำและทางทะเลด้วย โดยกำหนดห้ามไม่ให้มีการกระทำอันจะก่อให้เกิดมลพิษไว้ แยกเป็น 2 กรณี คือ กรณีสิ่งปฏิกูลที่ไม่ใช้น้ำมันและเคมีภัณฑ์กรณีหนึ่งตามมาตรา 119 และกรณีน้ำมันและเคมีภัณฑ์อีกกรณีหนึ่งตามมาตรา 119 ทวิ อย่างไรก็ตามผลทางกฎหมายของการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้แตกต่างกันในสาระสำคัญ กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดมีโทษทางอาญาและต้องชดใช้ค่าเสียหายในการขจัดสิ่งที่เป็นพิษเช่นเดียวกัน จะแตกต่างกันเพียงแต่กรณีน้ำมันและเคมีภัณฑ์มีโทษทางอาญาที่สูงกว่าเท่านั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 จะกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปกับการแก้ไขสิ่งเป็นพิษหรือชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นก็ตาม แต่บทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวนี้ใช้บังคับเฉพาะกรณีที่กระทำโดยเจตนาเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ และพระราชบัญญัติฉบับนี้มีขอบเขตการบังคับใช้ที่จำกัด กล่าวคือ บังคับใช้เฉพาะในบริเวณน่านน้ำไทยเท่านั้น คือ ทะเลอาณาเขตเท่านั้น ไม่รวมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจำกัดความรับผิดชอบของเจ้าของเรือโดยเฉพาะ³⁹

4) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547

เนื่องด้วยประเทศในภูมิภาคอาเซียนส่วนใหญ่ได้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาการรั่วไหลของคราบน้ำมัน และยังเห็นถึงความจำเป็นของการร่วมมือกันระหว่างประเทศต่าง ๆ ในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว จึงได้ร่วมมือกันจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันและขจัดน้ำมันแห่ง

³⁸ ไผทจิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, หน้า.77

³⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า.76

อาเซียน (ASEAN OIL SPILL RESPONSE ACTION PLAN : ASEAN หรือ OSRAP) โดยมีประเทศ บรูไน ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศสิงคโปร์และประเทศไทย ร่วมมือกันลงนามในบันทึกความเข้าใจ เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 ณ กรุงโตเกียว ประเทศ ญี่ปุ่น จากข้อตกลงความร่วมมือดังกล่าวประเทศไทยโดยรัฐบาลจึงกำหนดนโยบายโดยจัดทำระเบียบ สำนักงานนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำ ที่นับว่ามีความสำคัญต่อประเทศ แต่เนื่องจากระเบียบฉบับนี้เป็นเพียงการแสดงให้เห็นถึงความตระหนักถึง ปัญหาการรั่วไหลของน้ำมัน ที่เกิดจากความร่วมมือกันในระดับภูมิภาคของกลุ่มประเทศในแถบเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ และเมื่อความร่วมมือดังกล่าวได้ส่งผลให้มีการออกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว ระเบียบฉบับนี้จึงมิได้กำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งของบุคคลไว้⁴⁰ มีเพียงการตั้งคณะกรรมการป้องกัน และขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน ตามข้อ 6 ซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและ ขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน และจัดทำแผนการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน แห่งชาติ อันล้วนเป็นมาตรการและการประสานงานที่เกี่ยวกับการขจัดมลพิษน้ำมัน ทั้งนี้ ตามข้อ 11 แห่งระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 กำหนดให้กรมเจ้าท่า (เดิมใช้ชื่อว่ากรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) ซึ่งเป็นหนึ่งใน คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน ยังทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานในการ รับแจ้งเหตุมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน จึงเห็นได้ว่ากรมเจ้าท่าเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลอย่างมาก ซึ่งจะเป็นประเด็นสำคัญที่ผู้เขียนจะนำไปวิเคราะห์ ต่อไปในบทที่ 4

นอกจากกฎหมายดังกล่าวมาแล้ว ยังปรากฏระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 กำหนดให้ ส่วนราชการมีเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยพิบัติในกรณีฉุกเฉินในการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในระหว่างที่ยังไม่ได้รับ เงินงบประมาณรายจ่าย โดยตามข้อ 16 กำหนดให้ระเบียบนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวางหลักเกณฑ์สำหรับ ส่วนราชการในการดำเนินการช่วยเหลือโดยเร่งด่วนตามความจำเป็นและเหมาะสมเมื่อเกิดภัยพิบัติ กรณีฉุกเฉินขึ้นในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง โดยมุ่งหมายที่จะบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของผู้ประสบภัยพิบัติแต่ไม่ได้มุ่งหมายที่จะชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้ใด แต่อย่างไรก็ตามการที่จะได้รับการ บรรเทาตามระเบียบดังกล่าวจะต้องเป็นกรณีที่เกิดภัยพิบัติตามความหมายของระเบียบนี้เท่านั้น ให้ความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลนั้นไม่อยู่ในความหมายของภัยพิบัติตามที่ระเบียบ

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า.77

กำหนด⁴¹ จึงไม่ปรากฏกรณีที่ส่วนราชการได้ใช้เงินอุดหนุนราชการตามระเบียบดังกล่าวในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายในกรณีน้ำมันรั่วไหล⁴²

(ข) การดำเนินกระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมาย

การดำเนินกระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายในกรณีน้ำมันรั่วมีกระบวนการดังนี้ เมื่อบุคคลได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วยอมทำให้เกิดข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันจึงมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หากไม่มีการตกลงเพื่อระงับซึ่งข้อพิพาทระหว่างผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายและผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน เช่น การทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ผู้ที่ได้รับความเสียหายย่อมสามารถดำเนินกระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนผ่านกระบวนการยุติธรรมโดยการยื่นคำฟ้องต่อศาล และจะมีการดำเนินคดีไปตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดไว้ แต่ด้วยเหตุที่ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดถึงระยะเวลาในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จึงส่งผลให้โจทก์ผู้เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไม่อาจทราบได้ว่า จะได้รับการพิพากษาให้ได้รับการชดเชยในเวลาเพียงใด และจากข้อมูลทางสถิติของธนาคารโลก (world bank) พบว่าประเทศไทยใช้เวลาในดำเนินคดีจนเสร็จสิ้นกระบวนการเฉลี่ยถึง 420 วัน ประกอบกับข้อมูลของระยะเวลาการดำเนินคดีในอดีต พบว่าในคดีที่มีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีผู้ประกอบการเหมืองแร่ก่อให้เกิดมลพิษในลำห้วยคลิตี้ที่ต้องใช้เวลาในดำเนินคดีถึง 14 ปี⁴³ หรือคดีอุบัติเหตุทางรังสีโคบอลต์ 60 ที่มีการต่อสู้คดีถึง 14 ปี⁴⁴ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ยาวนานกว่าที่ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยตามกฎหมาย ทำให้ได้ข้อสรุปว่าหากไม่มีกระบวนการอื่นทางกฎหมายที่จะช่วยให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา

⁴¹ “ภัยพิบัติ” หมายความว่า สาธารณภัยอันได้แก่ อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง ภาวะฝนแล้ง ฝนทิ้งช่วง ภัยจากลูกเห็บ ภัยอันเกิดจากไฟฟ้า ภัยที่เกิดจากโรคหรือการระบาดของแมลงหรือศัตรูพืชทุกชนิด อากาศหนาวจัดผิดปกติ ภัยสงคราม และภัยอันเนื่องจากการก่อการร้าย กองกำลังจากนอกประเทศ ตลอดจนภัยอื่น ๆ ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ หรือมีบุคคลหรือสัตว์ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน

⁴² ทวีวงศ์ แสงพงษ์ชัย, “ปัญหาการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทย” (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559), หน้า.101 - 102

⁴³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15219/2558

⁴⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15476-15477/2558

ผู้เสียหายต้องการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยการดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลซึ่งมีแนวโน้มที่จะเป็นไปอย่างล่าช้า

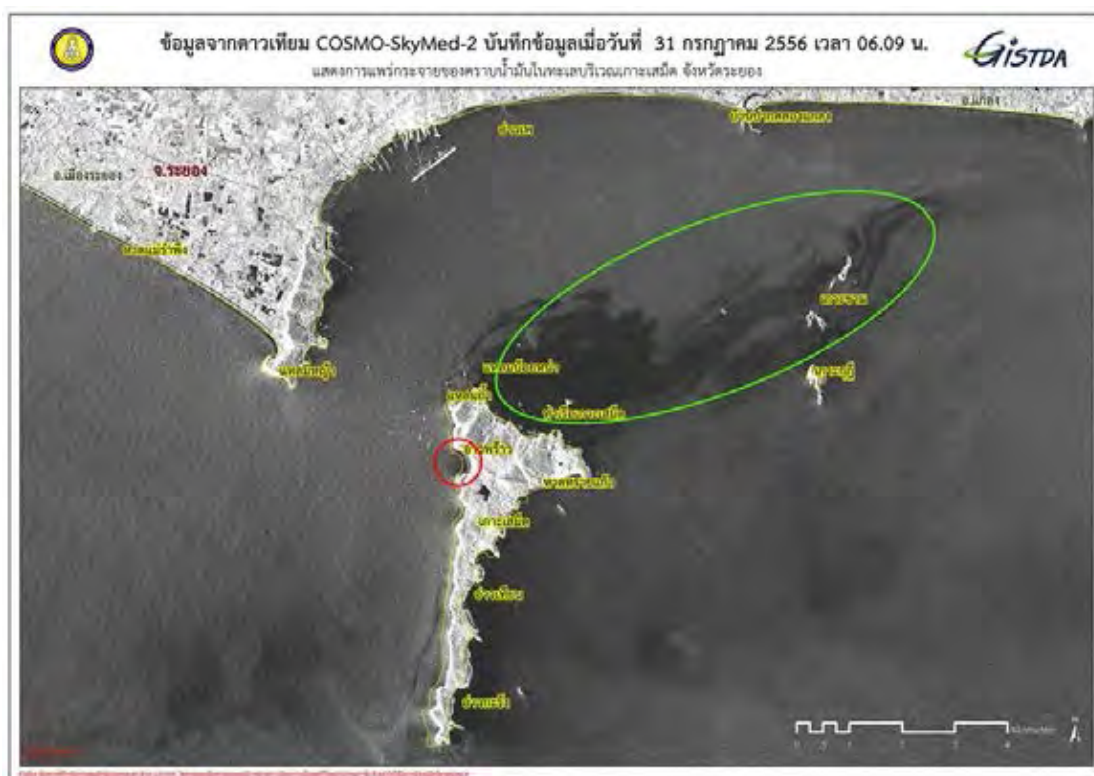
**(ค) กรณีศึกษาการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในกรณีน้ำมัน
รั่วไหล : เหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่จังหวัดระยอง ปี พ.ศ. 2556**

ในส่วนนี้เป็นการศึกษาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วไหล ผู้เขียนได้นำเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่จังหวัดระยองในปี พ.ศ. 2556 มาเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากเหตุการณ์รั่วไหลดังกล่าวเป็นเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์ประเทศไทยที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบของความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันแสดงให้เห็นถึงปัญหาของการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วของกฎหมายไทยในอดีตได้อย่างชัดเจน และเหตุการณ์น้ำมันรั่วในครั้งนี้ยังส่งผลให้เกิดการผลักดันให้เร่งพิจารณาและบังคับใช้ "ร่าง พ.ร.บ.ความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ." ซึ่งในขณะนั้นยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสภา โดยผู้เขียนได้แบ่งการศึกษาเป็น 3 ส่วน กล่าวคือ ส่วนแรกเป็นการศึกษาภาพรวมของเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันและความเสียหายที่เกิดขึ้นในเหตุการณ์ดังกล่าว ในส่วนที่สองเป็นการศึกษาถึงการจ่ายค่าชดเชยจากการแสดงความรับผิดชอบของบริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดเหตุน้ำมันรั่วไหล และในที่สุดท้ายเป็นการศึกษาถึงการพิจารณาพิพากษาในคดีเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเหตุการณ์ดังกล่าว

1) ภาพรวมของเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันและความเสียหายที่เกิดขึ้น

จากเหตุการณ์ท่ออ่อนส่งน้ำมันดิบขนาด 16 นิ้ว ของบริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) รั่วกลางทะเลใกล้ชายฝั่งมาบตาพุด จังหวัดระยอง ขณะกำลังขนถ่ายน้ำมันดิบมายังโรงกลั่น ในวันที่ 27 กรกฎาคม 2556 เมื่อเวลา 6.50 นาฬิกา โดยน้ำมันดิบประมาณ 50,000 ถึง 70,000 ลิตร ได้ไหลลงสู่ทะเลมาบตาพุด และคราบน้ำมันได้ถูกกระแสน้ำพัดเข้าสู่เกาะเสม็ด ส่งผลให้เกิดการสะสมของคราบน้ำมันที่บริเวณอ่าวพร้าวซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของเกาะเสม็ด กินพื้นที่เป็นบริเวณ 400 ถึง 500 เมตร กว้าง 30 ถึง 40 เมตร และฟิล์มน้ำมันทางชายฝั่งด้านเหนือของเกาะเสม็ดรวมทั้งชายฝั่งอ่าวบ้านเพ⁴⁵ ปรากฏตามภาพดังนี้

⁴⁵ ธีระ วรธนารัตน์, กรณีศึกษาการรับรู้ผลกระทบและการจัดการวิกฤตน้ำมันรั่วลงทะเล บริเวณอ่าวพร้าว เกาะเสม็ด จังหวัดระยอง พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักงานวิจัยและพัฒนาเพื่อการแปรงานวิจัยสุขภาพสู่การปฏิบัติ ภาควิชาเวชศาสตร์ป้องกันและสังคม คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า.26



รูปภาพที่ 1 ภาพแสดงแพร่กระจายของคราบน้ำมันในทะเลบริเวณเกาะเสม็ด จังหวัดระยอง⁴⁶

จากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่เกิดขึ้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเล ได้แก่ น้ำทะเล ดินตะกอน สิ่งมีชีวิต และระบบนิเวศชายฝั่ง ในระดับต่าง ๆ และผลของสารเคมีต่อความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางทะเลทั้งในระยะสั้นและระยะยาว นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยและประกอบอาชีพในบริเวณดังกล่าว รวมถึงความเสียหายของธุรกิจการท่องเที่ยว ซึ่งก่อความเสียหายทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศเป็นมูลค่ามหาศาล ซึ่งจากการศึกษาพบว่าความเสียหายประเภทความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพ (Pure economic loss) นั้นเป็นความเสียหายส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในเหตุการณ์น้ำมันรั่วครั้งนี้ โดยผู้เขียนแบ่งกลุ่มผู้ได้รับความเสียหายประเภท Pure economic loss เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. ผู้ประกอบอาชีพทางประมง

ผลจากมลพิษน้ำมันที่รั่วไหลสู่ทะเลนอกจากจะทำลายสิ่งแวดล้อมทางทะเลแล้วยังส่งผลให้สัตว์ทะเล เช่น ปลา ปูม้า และปลาหมึก ในพื้นที่ลดลงอย่างมาก อันเป็นสาเหตุของการ

⁴⁶ ภาพจากสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (GISTDA)

ลดลงของรายได้หลักของชาวประมงในพื้นที่ เนื่องจากจับสัตว์ทะเลได้น้อยลง และชาวประมงต้องออกเรือไปไกลขึ้นเพื่อหาสัตว์ทะเลอันส่งผลให้รายจ่ายเพิ่มขึ้นในขณะที่รายได้ลดลง และจากงานวิจัยสำรวจพบว่า กลุ่มพ่อค้าขายอาหารทะเลต้องสูญเสียแหล่งหาสัตว์น้ำ จากที่เคยมีรายได้จากการขายอาหารทะเลวันละ 1,000 บาท แต่หลังจากเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมัน ทำให้รายได้เหลือเพียง 100 บาทต่อวัน⁴⁷ นอกจากนี้ยังปรากฏรายงานปริมาณการจับสัตว์น้ำและรายได้ของชาวประมงที่ลดลงอย่างมากดังที่ปรากฏดังนี้



รูปภาพที่ 2 ภาพปริมาณการจับปูม้าและรายได้ของชาวประมงก่อนและหลังน้ำมันรั่ว⁴⁸

⁴⁷ Athena Casarotto *et al.*, "Documentation and Analysis of the Rayong Oil Spill Characterizing the Health, Economic, and Social Impacts of the Incident and Response," [Online] Accessed: 3 december 2018. Available from: https://web.wpi.edu/Pubs/E-project/Available/E-project-031114-163830/unrestricted/Final_Rayong_Oil_Spill_Report.pdf

⁴⁸ ไทยพับลิก้า, "น้ำมันรั่ว 8 เดือน ประมงบ้านเพื่นคำร้องได้รับเงินเยียวยาจาก "พีทีทีจีซี" ไม่ครบ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 4 ธันวาคม 2561. แหล่งที่มา: <http://thaipublica.org/2014/04/oil-spill-8/>

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



รูปภาพที่ 3 ภาพปริมาณการจับปลาหมึกและรายได้ของชาวประมงก่อนและหลังน้ำมันรั่ว⁴⁹

จากเหตุการณ์น้ำมันรั่วดังกล่าว นายกสมาคมประมงพื้นบ้านเรือเล็กจังหวัดระยอง ในฐานะตัวแทนผู้ได้รับความเสียหายจากการทำประมง ได้กล่าวถึงข้อเท็จจริงในด้านผลกระทบว่า “หลังเหตุการณ์น้ำมันดิบรั่วที่ชายฝั่งทะเลระยอง มีชาวประมงเรือเล็กกว่า 700 รายเดือดร้อนกันถ้วนหน้า จากที่เคยออกทะเลแต่ละครั้งสามารถจับสัตว์น้ำได้ไม่น้อยกว่า 40 ถึง 50 กิโลกรัม ทุกวันนี้ได้เพียง 10 กิโลกรัม ส่วนเรือลากหมึกได้แต่หมึกกระดามาเพียงนิดหน่อย ส่วนพวกหมึกหอมซึ่งเคยมีอยู่จำนวนมากตอนนี้หาไม่ได้เลย ชาวประมงออกเรือแต่ละครั้งมีค่าใช้จ่ายหลักหมื่นบาท เช่นออกเรือ 3 วัน ต้องมีค่าน้ำมันและค่าแรงงานไม่น้อยกว่า 17,000 บาท แต่จับปลาได้เฉลี่ยไม่ถึง 2,000 บาทต่อวัน ตอนนี้อยู่หลายรายไปกู้หนี้ยืมสินมาใช้จ่ายเป็นค่าต้นทุน”⁵⁰

2. ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

สำหรับธุรกิจการท่องเที่ยวในจังหวัดระยองนั้น สร้างรายได้ให้กับจังหวัดปีละกว่า 16,000 ล้านบาท โดยเฉพาะที่เกาะเสม็ดสร้างรายได้ต่อปีไม่ต่ำกว่า 4,000 ล้านบาท โดยมีนักท่องเที่ยว ทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ ปีละกว่า 700,000 คน ภายหลังจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วพบว่ากลุ่มผู้ประกอบการท่องเที่ยว ได้แก่ ผู้ประกอบการโรงแรม บ้านพัก และกิจการร้านอาหารในบริเวณเกาะเสม็ดที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ได้รับผลกระทบจากการจากเหตุน้ำมันรั่วอย่างมาก เช่น นักท่องเที่ยวที่พักต่างยกเลิกการเช่าที่พักและเดินทางกลับ ส่วนนักท่องเที่ยวที่จองห้องพักไว้ล่วงหน้าได้ขอยกเลิกการจองห้องพัก เอเจนซีทัวร์ยกเลิกการนำนักท่องเที่ยวมาเที่ยวที่เกาะเสม็ด และในส่วน

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน

⁵⁰ isranews, "น้ำมันรั่ว2เดือนไม่ฟื้นกุ้งหอยปูปลา...หาย" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 4 ธันวาคม 2561. แหล่งที่มา: https://www.isranews.org/isranews/24061-ptt_24061.html

ของร้านอาหารที่ต้องแบกรับต้นทุนอาหารทะเลที่มากขึ้นเนื่องจากสัตว์น้ำที่นำขึ้นสู่ฝั่งมีน้อย ทำให้ต้องไปซื้อวัตถุดิบมาจากทางภาคกลาง รวมถึงร้านอาหารที่ต้องปิดกิจการชั่วคราวเนื่องจากไม่สามารถแบกรับภาระทางการเงินในการทำกิจการได้ โดยนายชัยรัตน์ ไตรรัตน์จรัสพร นายกสมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดระยอง ได้ออกมากล่าวถึงสถานการณ์การท่องเที่ยวเกาะเสม็ดภายหลังจากเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลว่า “เหตุการณ์ดังกล่าวสร้างผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอย่างรุนแรง ทำให้ปริมาณนักท่องเที่ยวลดลงร้อยละ 50 ถึง 60 ส่งผลให้รายได้จากธุรกิจการท่องเที่ยวลดลงร้อยละ 20”⁵¹

3. ผู้ประกอบอาชีพอื่น ๆ

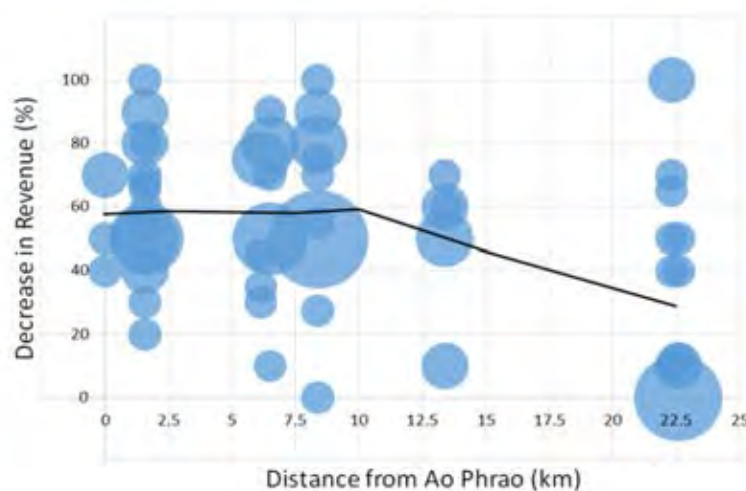
ในกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจจากเหตุน้ำมันรั่วไหล หมายถึง กลุ่มชาวบ้านผู้ประกอบธุรกิจรายย่อยไม่ว่าจะเป็นการค้าขายหรือการให้บริการที่บริเวณริมชายฝั่งของอ่าวระยอง เช่น ผู้ประกอบอาชีพบริเวณชายหาดไม่ว่าจะเป็นการให้บริการกิจกรรมซีเรือกกล้วย (banana boat), ให้เช่าเจ็ทสกี, ให้เช่าห่วงยาง, ให้เช่าเตียงผ้าใบ, เช่าเสื้อ, นวดแผนไทย และการขายของหาบเร่ตามชายหาด การให้บริการขนส่งสาธารณะ เช่น รถสองแถวมอเตอร์ไซด์รับจ้าง และธุรกิจให้เช่ารถมอเตอร์ไซด์ นอกจากนี้ผู้ประกอบการบนชายฝั่งก็ได้รับผลกระทบ เช่น ร้านขายของชำทั้งขายปลีกและขายส่ง มินิมาร์ท รวมถึงแม่ค้าตามตลาดนัดที่ต้องขาดรายได้เนื่องจากจำนวนนักท่องเที่ยวชบเซาลง⁵²

จากรายงานการศึกษาผลกระทบจากเหตุน้ำมันรั่วไหลที่จังหวัดระยองพบว่า จากการสำรวจรายได้ของผู้ประกอบกิจการหลายประเภท พบความสัมพันธ์ระหว่างระยะทางจากอ่าวพร้าว (จุดศูนย์กลางของบริเวณที่น้ำมันรั่วไหล ณ อ่าวพร้าว) และปริมาณร้อยละของรายได้ลดลงของผู้ประกอบการ กล่าวคือ ปริมาณรายได้ของผู้ประกอบกิจการลดลงถึงร้อยละ 60 ในบริเวณพื้นที่ที่อยู่ห่างจากอ่าวพร้าว 10 กิโลเมตร และปริมาณรายได้ค่อย ๆ เพิ่มถึงร้อยละ 30 ในบริเวณพื้นที่ที่อยู่ห่างจากอ่าวพร้าว 22.5 กิโลเมตร ทำให้เห็นถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเป็นผลมาจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลต่อผู้ประกอบการริมชายฝั่งที่การลดลงของปริมาณของรายได้นั้นขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม พื้นที่ที่อยู่ห่างจากจุดศูนย์กลางของบริเวณที่น้ำมันรั่วไหล⁵³ ดังรูปภาพต่อไปนี้

⁵¹ คมชัดลึก, "วิกฤติน้ำมันรั่ว! แรงสะท้อนต่อศก.ระยอง" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 4 ธันวาคม 2561. แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net/news/economic/165898>

⁵² ทวีวงศ์ แสงพงษ์ชัย, "ปัญหาการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทย," หน้า.35

⁵³ Athena Casarotto *et al.*, "Documentation and Analysis of the Rayong Oil Spill Characterizing the Health, Economic, and Social Impacts of the Incident and Response."



รูปภาพที่ 4 ภาพความสัมพันธ์ระหว่างระยะทางจากอ่าวพร้าวกับปริมาณรายได้ของผู้ประกอบการ
กิจการ⁵⁴

2) การชดเชยค่าเสียหายโดย บริษัทพีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน)

จากเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันที่จังหวัดระยองครั้งนี้มีการประเมินเบื้องต้นว่าเหตุการณ์น้ำมันรั่วลงทะเลในพื้นที่อ่าวพร้าว เกาะเสม็ด จังหวัดระยอง ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ทั้งในสาขาธุรกิจท่องเที่ยว ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ธุรกิจประมง ธุรกิจอาหารทะเลแช่แข็ง และธุรกิจอื่น ๆ มากกว่า 32,422 ราย⁵⁵ เพื่อการแสดงความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) ได้ตั้งศูนย์ประสานงานให้ความช่วยเหลือหรือเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบและเดือดร้อนจากเหตุน้ำมันรั่ว และตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อตรวจสอบสิทธิและกลั่นกรองเพื่อชดเชยค่าเสียหาย มีการตั้งกรอบเกณฑ์การชดเชยเยียวยาโดยแบ่งการจ่ายค่าชดเชยตามกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพ ดังนี้

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ คมชัดลึก, "วิกฤติน้ำมันรั่ว! แรงสะท้อนต่อศก.ระยอง" [ออนไลน์].

ผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบ	จำนวนค่าชดเชย
ชาวประมง	30,000 บาท ต่อลำเรือ
ร้านอาหาร	15,000 บาท ต่อร้านอาหาร
ผู้ให้บริการรถรับจ้าง	24,000 บาท ต่อคัน
บริการซักรีด	15,000 บาท ต่อกิจการ
กิจการค้าขาย	9,000 – 45,000 บาท ต่อร้าน (ขึ้นอยู่กับขนาดของร้าน)

ตารางที่ 3 เกณฑ์การจ่ายเงินเยียวยาของบริษัทพีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน)⁵⁶

ทั้งนี้ ศูนย์ประสานงานให้ความช่วยเหลือหรือเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ และเดือดร้อนจากเหตุน้ำมันรั่วไหลได้จ่ายเงินเยียวยาให้กับผู้ได้รับผลกระทบกลุ่มแรก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2556⁵⁷

แม้ว่าจะมีการโครงการเยียวยาความเสียหายในเบื้องต้นของบริษัทพีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) ก็ตาม แต่ก็มีกรณีวิพากษ์วิจารณ์ถึงความล่าช้าในการจ่ายค่าชดเชยเบื้องต้น จากส่วนต่าง ๆ เช่น องค์กรรณรงค์อิสระกรีนพีซ (Greenpeace Thailand) วิเคราะห์ว่า “ในด้านการดำเนินการชดเชยค่าเสียหายให้กับชาวบ้านของบริษัทพีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) หน่วยราชการจังหวัดระยองได้เสนอแบบประเมินความเสียหายให้แก่ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งเมื่อชาวระยองพิจารณาแล้วเห็นว่าแบบประเมินความเสียหายไม่ครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงไม่ยอมรับแบบประเมินความเสียหายดังกล่าว ประกอบกับที่ทางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ช่วยเสนอแบบประเมินความเสียหายมาแต่ก็ไม่ได้รับการยอมรับจากทางฝ่ายราชการ ในที่สุดทางเครือข่ายประมงและกรีนพีซพร้อมชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบกว่า 600 คน ร่วมทำแบบฟอร์มขึ้นมาใหม่ 3 แบบฟอร์มที่เป็นการประเมินรายได้และค่าเยียวยาเบื้องต้นอย่างความเหมาะสม โดยแบ่งเป็นประเภทของประมงจับสัตว์น้ำ ประมงเพาะเลี้ยง และผู้ค้าขายหาด และในเวลาเดียวกันนี้เอง หน่วยราชการจังหวัดระยองก็ร่วมกับบริษัทพีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) ได้ดำเนินการทำแบบฟอร์มชดเชยค่าเสียหายจำนวน 30,000 บาทต่อคน โดยไม่ให้เรียกร้องใด ๆ เพิ่มเติม ซึ่งได้มีกลุ่มชาวประมงจำนวนประมาณ 400 คน เซ็นชื่อรับเงินชดเชยนี้ไปแล้ว โดยให้ชาวบ้านไปลงชื่อเพื่อขอรับเงินช่วยเหลือภายในวันที่ 31 สิงหาคม 2556 และชาวบ้านไม่ทราบว่าตนเองมีสิทธิอุทธรณ์ได้แน่นอนว่าค่าเสียหายจำนวนเท่านี้เมื่อเทียบกับทะเลอันเป็นชีวิตของชาวประมงที่เสียหายอย่างย่อยยับนั้นคงไม่มีทางทดแทนกันได้ด้วยเงินเพียง 30,000 บาทจากบริษัท ปตท. และผู้เป็นตัวแทน

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน

⁵⁷ ไทยรัฐออนไลน์, "ครบ1เดือนน้ำมันรั่ว ความรับผิดชอบจาก PTTGC มีแคไหน???" [ออนไลน์].

ชาวประมงของระยองยังวิจารณ์ว่า สิ่งหนึ่งที่แสดงถึงความไม่โปร่งใสและไม่เป็นธรรมของปตท. และภาครัฐคือ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมีแต่บุคคลจากหน่วยงานราชการ และมีเพียงประชาชนเพียงแค่นั่งหรือสองคนที่ไม่มีทางชนะเสียงโหวตได้”⁵⁸

นอกจากข้อวิจารณ์ดังกล่าวยังมีการร้องเรียนโดยชาวบ้านจังหวัดระยองอีกหลายครั้งได้แก่ กลุ่มเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือเดินทางมายื่นหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยเรียกร้อง “การตรวจสอบการดำเนินการในการชดเชยค่าเสียหายของบริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) รวมถึงหน่วยงานรัฐยังไม่มีความชัดเจนในการเยียวยาที่ชัดเจน อีกทั้งการทำงานในขั้นตอนตรวจสอบต่าง ๆ มีการเร่งรัดเกินไป ทั้ง ๆ ที่การแก้ปัญหาที่แท้จริงแล้วต้องใช้ระยะเวลานาน การชดเชยเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ครั้งนี้ว่า ไม่มีความชัดเจน ไม่มีการจัดทำแผนระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ว่าหากทรัพยากรไม่กลับมาในระยะเวลาที่กำหนดจะทำอย่างไร ชาวบ้านขายสินค้าไม่ดีขึ้นจะทำอย่างไร”⁵⁹ จากการเรียกร้องทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ลงพื้นที่ติดตามความคืบหน้าและตรวจสอบในการจ่ายค่าชดเชยเบื้องต้น รับข้อร้องเรียนของผู้ที่ได้รับความเสียหายที่ในกรณีไม่ได้รับการชดเชยที่เป็นธรรม และในกรณีที่ผู้เสียหายบางรายได้รับการชดเชยที่ล่าช้า⁶⁰ และได้รายงานข่าวว่า “ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากกรณีน้ำมันรั่วกลางทะเลระยองยังไม่มีความเชื่อมั่นในหลายประเด็นโดยเฉพาะ ความเชื่อมั่นในตัวบริษัทแบบฟอร์มการขอค่าเยียวยา รวมทั้งหลักเกณฑ์การจ่ายค่าเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบ”⁶¹ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีส่วนสำคัญในการเรียกร้องให้พีบีซีพี พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) จัดทำแบบฟอร์มการเยียวยาใหม่ โดยรับฟังความคิดเห็นจากเครือข่ายภาคประชาชน ศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากแบบฟอร์มที่เป็นปัญหาในตอนนี้ไม่ได้

⁵⁸ รัตนศิริ กิตติก้องนภางค์, "ครบรอบ 1 เดือน หลังคราบน้ำมันดิบรั่วที่ไม่จางหายไปของปตท."

[ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 4 ธันวาคม 2561. แหล่งที่มา:

<http://www.greenpeace.org/seasia/th/news/blog1/1/blog/46381/>

⁵⁹ มณีนีสา แห่งทอง, "ชาวบ้านเสียด ร้องกรม.น้ำมันรั่วอ่าวพร้าว ไม่เคยรับรู้ข้อมูล โอดต้องกรอกเอกสารเยียวยาตั้งจำเลย" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 4 ธันวาคม 2561. แหล่งที่มา: <https://www.isranews.org/thaireform-other-news/22846>

⁶⁰ posttoday, "ชาวเกาะเสม็ดยังไม่ได้ค่าชดเชยน้ำมันรั่ว" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 7 ธันวาคม 2561. แหล่งที่มา: <https://www.posttoday.com/social/local/271003>

⁶¹ วรุต กลางนอก, "คณะอนุกรรมการสิทธิชุมชนลงพื้นที่จังหวัดระยอง รับเป็นกาวใจหาข้อยุติเบื้องต้นระหว่างบริษัทพีทีที.จีซี กับเครือข่ายกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากกรณีน้ำมันรั่วในทะเลระยอง" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา: https://pr.prd.go.th/rayong/ewt_news.php?nid=2784&filename=index

สะท้อนตัวเลขความเสียหายตามที่เป็นจริง อีกทั้งแบบฟอร์มดังกล่าวก็ไม่ระบุกรอบเวลาเยียวยาในระยะกลาง และระยะยาว จึงไม่เป็นธรรมกับชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบครั้งนี้⁶²

3) การฟ้องร้องดำเนินคดีกับบริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน)

จากเหตุการณ์น้ำมันรั่วลงทะเลในจังหวัดระยอง ผู้ที่ได้รับความเสียหายจำนวนมากได้ดำเนินการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากบริษัท บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) ต่อศาลจังหวัดระยอง ต่อมาในวันที่ 25 สิงหาคม 2559 หลังจากเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วกว่าสามปี ศาลแพ่งได้มีคำพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมส่วนแพ่งคดีที่ สวพ 2-8/2557 ที่มีนางสรชา วิเชียรแลง กับพวกรวม 223 ราย ซึ่งเป็นผู้ประกอบการค้าแผงลอย ชาวประมง ผู้ประกอบกิจการเรือเร็วและโจทก์ที่ 223 เป็นสมาคมผู้ประกอบการท่องเที่ยว โรงแรม เกาะเสม็ด จังหวัดระยอง ร่วมกันเป็นโจทก์ฟ้องบริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) จำเลยที่ 1 และนายบวรวงศ์ สีนอุดม ประธานกรรมการบริหาร จำเลยที่ 2 เป็นจำเลยฐานละเมิด เรียกค่าเสียหาย 1 พันล้านบาทเศษ ต่อมาศาลจำหน่ายคดีโจทก์ที่ 223 ที่เรียกค่าเสียหายถึง 1 พันล้านบาทออกไป เนื่องจากเข้าสู่แผนฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมไปก่อนหน้านี้ คงเหลือโจทก์ 222 คน เรียกค่าเสียหายระหว่าง 3 แสนบาทถึง 4.5 แสนบาทกับให้ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมกับค่าเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงิน

ศาลพิพากษาว่า โจทก์ฟ้องว่าเมื่อวันที่ 23 ก.ค.2557 จำเลยได้ประกอบอาชีพธุรกิจน้ำมันได้ขนส่งน้ำมันดิบออกจากเรือบรรทุกน้ำมัน ที่จอดลอยลำบริเวณหน้าอ่าวพร้าว ตำบลเพ อำเภอเมือง จังหวัดระยอง แล้วถ่ายน้ำมันลงท่อขนาด 16 นิ้ว ลงท่อน้ำมันเพื่อส่งโรงกลั่นน้ำมัน ระหว่างนั้นท่อน้ำมันเกิดรั่วทำให้น้ำมันดิบลอยตัวในน้ำทะเลครอบคลุมพื้นที่ หมู่ 1 ถึง 2 ตำบลปากน้ำ เกาะเสม็ด อุทยานเขาแหลมหญ้า ทำให้สัตว์น้ำตาย ปะการังเสียหาย น้ำทะเลสกปรก มีสารปรอท แคดเมียม และอื่น ๆ ปนเปื้อนในน้ำทะเล ทำให้นักท่องเที่ยวไม่มาเที่ยวและไม่ซื้อสินค้าไม่บริโภคอาหารและบริการเป็นเวลานานถึง 1 ปี ทำให้โจทก์ที่เป็นพ่อค้าแม่ค้าขาดรายได้จากวันละ 3,000 บาท เหลือ 200 ถึง 1,500 บาทบ้าง เป็นต้น

ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า จำเลยที่ 1 ไม่ตรวจสอบท่อน้ำมันตามมาตรฐานสากลหรือไอซีไอเอ็มเอฟ ที่ให้ตรวจทุก 6 เดือน แต่จำเลยไม่ตรวจนานกว่า 1 ปีเศษ จนแกน

⁶² รพีพรรณ สายัณห์ตระกูล, "กสม." อัด "พีทีทีจีซี" เยียวยาน้ำมันรั่ว จ่ายหนึ่งพัน เป็นเวลา 30 วัน ไม่สะท้อนความเสียหายจริง" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 4 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา: <https://www.isranews.org/isranews-news/23261>

โลหะที่พันเส้นใยชั้นในสุดของท่อขาดความยืดหยุ่นและไม่สามารถทนต่อแรงกดได้ จึงเกิดคมโลหะไปบาดท่อจนรั่ว ซึ่งทำให้น้ำมันที่เป็นทรัพย์สินอันตรายได้โดยสภาพรั่วไหลลงทะเลและไม่ใช่เหตุสุดวิสัยที่จะยกเว้นความรับผิดชอบได้ จำเลยที่ 2 ก็ต้องร่วมรับผิดชอบร่วมกับจำเลยที่ 1 ด้วย แต่ในเรื่องนำสืบค่าเสียหายนั้น จำเลยสู้ว่า โจทก์ไม่มีรายการรายรับไม่มีรายการเสียภาษีหรือมีตัวเลขที่น้อย ไม่มีใบเสร็จค่ารักษาพยาบาล ศาลจึงกำหนดค่าเสียหายตามความเป็นจริง ส่วนโจทก์ 19 ราย ไม่นำสืบพยานให้เห็นศาลจึงพิพากษายกฟ้อง

ศาลจึงพิพากษาว่า จำเลยที่ 1 และที่ 2 มีความรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่งฐานละเมิดตามมาตรา 420, 437 และพระราชบัญญัติส่งเสริมรักษาสิ่งแวดล้อมมาตรา 96 ให้ใช้เงินแก่ผู้เสียหายทั้ง 7 จำนวน รวม 203 คน ระหว่างรายละ 30,000 ถึง 50,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดกึ่งนับแต่วันละเมิด หากรายได้ได้รับค่าสินไหมไปก่อนนี้ให้หักกลบลบหนี้กันออก และให้จำเลยที่ 1 กับจำนวน 2 ดำเนินการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม รวม 4 โครงการ มีโครงการฟื้นฟูป่าชายเลนแปลงหอย ธนาคารูป โครงการฟื้นฟูประมงเขาแหลม ในรูปแบบตั้งคณะทำงานร่วม กำหนดค่าดำเนินการเป็นจำนวน 5.26 ล้านบาท และให้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม สิทธิชุมชนระบบนิเวศบริเวณที่เกิดเหตุ 1 ชุด เป็นเวลา 2 ปีโดยรายงานศาลและกรมควบคุมมลพิษทุก 6 เดือน โดยจำเลยออกค่าใช้จ่าย ให้จำเลยใช้ค่าทนายความ ค่าฤชาธรรมเนียมแทนโจทก์ หลังฟังคำพิพากษามีชาวบ้านซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบต่างหาหรือทนายความเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนคำสั่งศาลต่อไป

จากคำพิพากษาดังกล่าวมีข้อสังเกตในประเด็นการชดเชยค่าสินไหมทดแทนว่า ในคำพิพากษาดังกล่าวไม่ได้มีการวินิจฉัยในประเด็นประเภทความเสียหายที่กฎหมายกำหนดให้ชดเชยแก่จำเลย ว่าจำเลยมีสิทธิในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายจากการขาดรายได้และผลกำไรอันเป็นความเสียหายประเภท pure economic loss หรือไม่ ซึ่งอาจทำให้เกิดการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลในประเด็นนี้ได้ ในภายหลัง นอกจากนี้ในประเด็นที่ว่าโจทก์แต่ละคนมีสิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายคนละเท่าใด ศาลแบ่งวินิจฉัยเป็นไปตามกลุ่มอาชีพโดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มอาชีพค้าขายและรับจ้างทั่วไป กับกลุ่มอาชีพทำประมงและบริการนักท่องเที่ยวด้วยเรือเร็ว โดยศาลพิพากษากำหนดค่าเสียหายให้แก่โจทก์ในกลุ่มอาชีพค้าขายและรับจ้างทั่วไป คนละ 30,000 บาท ในกลุ่มอาชีพทำประมงและบริการนักท่องเที่ยว คนละ 50,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันทำละเมิดเป็นต้นไป ด้วยความเคารพต่อคำพิพากษาในประเด็นนี้เห็นได้ว่าการจัดกลุ่มผู้เสียหายเป็นไปอย่างกว้าง ๆ มิได้มีรายละเอียดที่ชัดเจน และคำพิพากษามีได้ระบุถึงเหตุผลใน



การกำหนดจำนวนเงินค่าเสียหายของแต่ละกลุ่มอาชีพ หรือแสดงเกณฑ์การคำนวณความเสียหายแต่อย่างใด ซึ่งอาจส่งผลให้จำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ได้รับไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่ผู้เสียหายแต่ละอาชีพ ได้รับ

ข้อสรุปจากการศึกษาถึงข้อกฎหมายและกรณีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อชดเชยความเสียหายอันเกิดจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลในอดีต เห็นได้ว่า การชดเชยค่าเสียหายดังกล่าวตามกฎหมายเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่มีกระบวนการที่สร้างความรวดเร็วแก่การชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันที่รั่วที่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย แม้จะมีตัวอย่างการชดเชยอย่างรวดเร็วโดยการตั้งศูนย์ช่วยเหลือของบริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) ในเหตุการณ์น้ำมันรั่วที่จังหวัดระยองก็ตาม แต่ก็ที่ไม่มีหลักเกณฑ์ที่โปร่งใสหรือกำกับดูแลการชดเชยดังกล่าวเนื่องจากเป็นการให้ความช่วยเหลือเนื่องจากความต้องการแสดงความรับผิดชอบของบริษัทผู้ก่อความเสียหายเอง ที่มีได้มีการกำหนดหน้าที่ดังกล่าวในกฎหมาย นอกจากนี้กฎหมายที่บังคับใช้เพื่อกำหนดความรับผิดชอบทางการเงินก็มีใช้กฎหมายเฉพาะต่อความรับผิดชอบอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอีกด้วย ส่งผลให้ไม่มีความเหมาะสมต่อการนำไปบังคับใช้ ซึ่งผลจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วที่จังหวัดระยองทำให้ภาครัฐหาวิธีการแก้ไขปัญหาในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีน้ำมันรั่วในระยะยาวขึ้น โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ได้ส่งบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะถึงนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา โดยเสนอให้เร่งพิจารณาและบังคับใช้ "ร่าง พ.ร.บ. ความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ." ซึ่งในขณะนั้นอยู่ในขั้นตอนของการพิจารณาของรัฐสภา⁶³

2.3.2.2 การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วในปัจจุบัน

การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับความรับผิดชอบอันเกิดจากมลพิษน้ำมันเหมือนกับประเทศต่าง ๆ นั้น ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกรมเจ้าท่าได้ดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน รวมทั้งพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและผ่านการพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาโดยมีการรับหลักการในวาระแรกและมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาเพื่อพิจารณาร่างขึ้น แต่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้นจึงมีการหยุดพิจารณา ต่อมาเมื่อมีการตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2557

⁶³ isranews, "น้ำมันรั่ว2เดือนไม่พังกุ้งหอยปูปลา...หาย" [ออนไลน์].

จึงได้มีการดำเนินการในเรื่องนี้ต่อ ทั้งนี้ก่อนที่ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันจะผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1992 หรือ CLC 1992) ไว้เมื่อ 29 สิงหาคม 2550 แล้วจึงมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ. เพื่อเป็นกฎหมายอนุวัติการ⁶⁴ ต่อมา พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ได้มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2560 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 7 กรกฎาคม 2561 เป็นไป ตามมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติที่กำหนดว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อผลกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” โดยหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้มาจากเหตุที่การขนส่งน้ำมันส่วนใหญ่จะขนส่งทางเรือเดินทะเลเป็นหลักเรือบรรทุกทุกน้ำมันเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดมลภาวะต่อสภาพแวดล้อมเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการปล่อยทิ้งน้ำมันลงในทะเล การรั่วไหลของน้ำมันหรือการประสูติภัยของเรือบรรทุกน้ำมัน มลพิษน้ำมันเหล่านี้ไม่เพียงก่อความเสียหายในบริเวณที่เกิดเหตุเท่านั้น แต่ยังสามารถขยายไปสู่รัฐอื่น ๆ ที่ใกล้เคียงด้วย องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization) จึงได้จัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1992) ขึ้น เพื่อให้มีการชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน โดยกำหนดให้เจ้าของเรือต้องรับผิดชอบอย่างเคร่งครัดและต้องเอาประกันภัย หรือจัดหาหลักประกันทางการเงินอื่นใดเพื่อชดใช้ความเสียหาย และประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวจึงสมควรมีกฎหมายที่มีมาตรการเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือให้สอดคล้องกับอนุสัญญานั้นด้วย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น⁶⁵

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ก็ถูกร่างขึ้นในช่วงเวลาเดียวกับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันจากเรือ พ.ศ. โดยใช้ชื่อร่างพระราชบัญญัติในขณะนั้นว่า “ร่างพระราชบัญญัติกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ.” เพื่อเป็นการอนุวัติการที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา

⁶⁴ ไพฑูริย์ เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, หน้า 78

⁶⁵ หมายเหตุนายกรัฐมนตรีพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560

ระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1971 (International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage 1971 หรือ FC 1971) แต่กลับไม่ได้รับการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อผลักดันให้เป็นกฎหมายต่อไป ต่อมาเมื่อร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายทั้งมลพิษน้ำมัน พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะกรรมาธิการได้มีข้อคิดเห็นว่าหากเกิดอุบัติเหตุอันนำมาซึ่งความเสียหายจากมลพิษน้ำมันที่มีมูลค่าความเสียหายเกินกว่าจำนวนเงินจำกัดความรับผิดของเจ้าของเรือ หรือเจ้าของเรือไม่มีความสามารถทางการเงินเพียงพอที่จะจ่ายได้ รวมถึงกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่มีผู้ต้องรับผิด ภาระแห่งความเสียหายย่อมตกอยู่กับผู้ได้รับความเสียหายและรัฐบาล ประกอบกับในต่างประเทศมีการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (Fund 1992 หรือที่เรียกว่า กองทุน IOPC) ที่แยกออกจากกองทุนปี ค.ศ. 1971 (Fund 1971) โดยกำหนดจำนวนเงินการชดใช้ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (CLC 1992) คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2558 เห็นชอบการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage 1992 หรือ FC 1992) กรมเจ้าท่าในฐานะที่เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบโดยตรงจึงดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. ซึ่งต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 และผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้⁶⁶ และในที่สุดจึงได้มีการประกาศพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2560 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2561 โดยพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีเหตุผลในการประกาศใช้คือ เมื่อมีความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษอาจจะไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทนหรือได้รับค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอัน

⁶⁶ โฟทชิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, หน้า.147 - 149

เกิดจากเรือไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่ได้รับ ดังนั้น การที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญา ระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจาก มลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 จะส่งผลดีต่อบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษที่จะได้รับค่าสินไหม ทดแทนจากกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน และเพื่อเป็นการอนุวัติการ ให้เป็นไปตามอนุสัญญาดังกล่าว จึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่าง ประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น⁶⁷

ผลจากการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายอัน เกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุน ระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ส่งผลให้ใน ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่บัญญัติถึงความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันขึ้น โดยเฉพาะ และทำให้เกิดโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจาก น้ำมันรั่วไหลขึ้นมาอย่างเป็นระบบ โดยโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินดังกล่าวที่มีขึ้นเพื่อการชดเชย ค่าเสียหายแก่เหยื่อผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันซึ่งในเบื้องต้นมีหลักการในการจ่ายค่าสินไหม ทดแทนแบ่งเป็น 2 ชั้น (Tier) กล่าวคือ

1. ในชั้นแรกเป็นการกำหนดความรับผิดชอบทางการเงินแก่เจ้าของเรือ ตาม พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560

2. ในชั้นที่สองเป็นการกำหนดให้เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไปยังกองทุนมลพิษ น้ำมันระหว่างประเทศ (International Oil Pollution Compensation Funds หรือกองทุน IOPC) ตามพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษ น้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560

ทั้งนี้ ผู้เขียนจะพิจารณาโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชย ค่าเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลของประเทศไทยโดยการอธิบายเป็น 2 ชั้น (Tier) ซึ่งในแต่ละชั้น ของโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินจะพิจารณาจาก

⁶⁷ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษ น้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560

1. การกำหนดความรับผิด อันเป็นข้อกำหนดในการนำเงินเข้าโครงสร้างความรับผิดทางการเงิน

2. การจ่ายค่าสินไหมทดแทน อันเป็นข้อกำหนดในการจ่ายเงินออกจากโครงสร้างความรับผิดทางการเงิน

โดยผู้เขียนจะอธิบายถึงข้อกำหนดและเงื่อนไขตามกฎหมายของโครงสร้างความรับผิดทางการเงิน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(ก) การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วชั้นที่หนึ่ง (first tier)

สำหรับการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วชั้นแรกนี้เป็นกรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายเรียกร้องให้เจ้าของเรือต้องรับผิดในการชดเชยค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560

ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เจ้าของเรือต้องรับภาระอย่างอื่นเพิ่มเติม มาตรา 11 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ จึงกำหนดว่า “ห้ามเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษจากเจ้าของเรือนอกเหนือจากที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้” โดยศาสตราจารย์ ดร. ไผทชิต เอกจริยกร ได้อธิบายว่า ผู้ได้รับความเสียหายจะเรียกร้องได้เฉพาะเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดรายละเอียดไว้แล้ว และจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายตามกฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกันไม่ได้อีก ยกตัวอย่างเช่น การใช้สิทธิเรียกร้องในค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด หรือการเรียกร้องตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่ถ้าเรื่องใดไม่ใช่ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันมลพิษจากน้ำมันก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ ผู้ที่ได้รับความเสียหายก็สามารถเรียกร้องได้แต่ต้องเป็นการเรียกร้องตามกฎหมายอื่น⁶⁸ ผลของการใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 จึงทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันไม่อาจเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายจากมลพิษน้ำมันตามกฎหมายฉบับอื่นได้อีก

1) การกำหนดความรับผิดทางการเงิน

ผู้ที่มีความรับผิด

⁶⁸ ไผทชิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, หน้า 98

สำหรับโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินในชั้นแรก เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษเพื่อให้มีการชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 โดยมาตรา 7 ได้กำหนดไว้ว่า “ภายใต้มาตรา 9 และมาตรา 10 ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของเรือในขณะที่เกิดอุบัติเหตุการณ์ หรือในขณะที่เกิดเหตุการณ์ครั้งแรกในกรณีที่อยู่ปฏิบัติการประกอบด้วย เหตุการณ์ต่อเนื่องต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษอันเป็นผลของอุบัติเหตุการณ์ดังกล่าว” จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันคือเจ้าของเรือ

สำหรับคำนิยาม “เจ้าของเรือ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 มีหมายความว่า บุคคลซึ่งได้จดทะเบียนเป็นเจ้าของเรือ หรือในกรณีที่ไม่มีการจดทะเบียนก็ให้หมายถึงบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของเรือตามความเป็นจริง ในกรณีที่รัฐถือกรรมสิทธิ์และดำเนินการโดยบริษัทที่ได้จดทะเบียนในรัฐนั้นในฐานะเป็นผู้ประกอบกิจการเดินเรือ คำว่า “เจ้าของเรือ” ให้หมายความถึงบริษัทดังกล่าว ดังนั้น เจ้าของเรือซึ่งเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แบ่งได้เป็น 3 ประเภท กล่าวคือ

1. บุคคลซึ่งได้จดทะเบียนเป็นเจ้าของเรือ ตามพระราชบัญญัติการจดทะเบียน ถูกกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่ได้ระบุว่าต้องจดทะเบียนที่ไหน โดยในทางปฏิบัติเรือบรรทุกน้ำมันมักเป็นเรือเดินทะเล ซึ่งก่อนนำเรือที่ต่อเสร็จออกใช้ จะต้องมีการนำเรือไปจดทะเบียนเพื่อให้เรือมีสัญชาติ และมีใบทะเบียนเรือ ดังนี้แล้วเจ้าของเรือจึงเป็นผู้ที่ปรากฏชื่อในทะเบียนที่เจ้าหน้าที่ของประเทศที่รับจดทะเบียนบันทึกเอาไว้ในทะเบียนในใบทะเบียนเรือ หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในเรือในกรณีที่มีการโอนเรือ เช่น จากการซื้อขาย

2. บุคคลซึ่งเป็นเจ้าของเรือตามความเป็นจริงในกรณีที่ไม่มีการจดทะเบียน

3. บริษัทที่ได้จดทะเบียนในรัฐนั้นในฐานะเป็นผู้ประกอบกิจการเดินเรือในกรณีที่รัฐถือกรรมสิทธิ์และดำเนินการโดยบริษัทดังกล่าว⁶⁹

โดยเวลาที่เป็นเจ้าของเรือ มาตรา 7 กำหนดให้บุคคลเป็นเจ้าของเรือขณะเกิดเหตุการณ์ หรือในขณะที่เกิดเหตุการณ์ครั้งแรกในกรณีที่อยู่ปฏิบัติการประกอบด้วย เหตุการณ์ต่อเนื่องต้องรับผิดชอบ ดังนี้ในกรณีที่เป็นเจ้าของเรือก่อนเกิดอุบัติเหตุการณ์ดังกล่าวจึงไม่ต้องรับผิดชอบ

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า.90

นอกจากเจ้าของเรือที่เป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันแล้ว พระราชบัญญัติได้กำหนดให้เจ้าของเรือไทยซึ่งได้บรรทุกน้ำมันในระวางอย่างสินค้าน้ำหนักกว่า 2,000 ตันขึ้นไป จัดหาหลักประกันเพื่อเป็นการประกันว่าหากเกิดความเสียหายจากมลพิษน้ำมันขึ้น เจ้าของเรือจะมีความสามารถในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายได้⁷⁰ โดยมีต้องมีใบรับรองที่ออกโดยกรมเจ้าท่า ดังนี้แล้วนอกจากเจ้าของเรือจะเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว หากเกิดความเสียหายขึ้นผู้รับประกันภัยก็เป็นบุคคลหนึ่งที่ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทน

ทั้งนี้ ลักษณะของการประกันภัยภายใต้อนุสัญญา CLC 1992 นี้ ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการประกันภัยภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศโดยความร่วมมือของเจ้าของเรือ (Protection & Indemnity หรือ P&I Club) ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มสมาชิกที่เป็นเจ้าของเรือ โดยการจ่ายค่าสมาชิกให้สมาคมผู้รับประกันภัย และสมาคมผู้รับประกันภัยก็จะรับผิดชอบใช้ส่วนที่การประกันภัยทั่วไปไม่ให้ความคุ้มครอง เช่น ความรับผิดชอบมลพิษ การกักเรือต่าง ๆ ซึ่งในประเทศไทยไม่สามารถหาประกันภัยประเภทนี้ได้ อันหมายความว่า เจ้าของเรือจะต้องออกไปหาประกันภัยที่ต่างประเทศเองเพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับในการจัดหาประกันภัย⁷¹

ส่วนบุคคลอื่นนอกจากเจ้าของเรือ นั้น ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 กำหนดให้บุคคลอื่นนอกจากเจ้าของเรือไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้ได้รับความเสียหาย และผู้ได้รับความเสียหายก็ไม่อาจเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากบุคคลที่กำหนดไม่ได้ตามมาตรา 11⁷² อันหมายความว่าผู้ได้รับ

⁷⁰ พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 มาตรา 15

“เรือไทยซึ่งได้บรรทุกน้ำมันในระวางอย่างสินค้าน้ำหนักกว่า 2,000 ตัน ขึ้นไป ต้องมีใบรับรองที่ออกตามความในมาตรา 16 ที่แสดงถึงการจัดหาประกันภัยหรือหลักประกันทางการเงินอื่นใด ตามจำนวนไม่น้อยกว่าที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12 เพื่อให้เพียงพอต่อความรับผิดสำหรับความเสียหาย จากมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้”

⁷¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ครั้งที่ 4/2550 (วันอังคารที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2550), หน้า.11

⁷² พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 มาตรา 11

“ห้ามเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษจากเจ้าของเรือ นอกเหนือจากที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ห้ามเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้หรือ กฎหมายอื่นจาก

- (1) ลูกจ้าง ตัวแทนเจ้าของเรือ หรือคนประจำเรือ
- (2) ผู้นำร่องหรือบุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่คนประจำเรือแต่ทำงานให้บริการแก่เรือ

ความเสียหายตามพระราชบัญญัตินี้ถูกกำหนดให้เรียกค่าสินไหมทดแทนได้เฉพาะจากเจ้าของเรือโดยตรงเท่านั้น

สำหรับการกำหนดความรับผิดของเจ้าของเรือดังกล่าวตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 นี้ มีลักษณะเป็นความรับผิดอย่างเคร่งครัด (Strict liability) โดยผู้ที่ได้รับความเสียหายไม่ต้องพิสูจน์ว่าเจ้าของเรือผิดหรือไม่ การกำหนดความรับผิดเคร่งครัดเช่นนี้ย่อมช่วยลดภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหายได้อย่างมากในบริบทของเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล เนื่องจากความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลนั้นมักเกิดขึ้นกลางทะเลทำให้รับรู้ข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ได้ยาก จึงสร้างภาระการพิสูจน์แก่ผู้เสียหายอย่างมาก

ข้อยกเว้นความรับผิด

แม้ความรับผิดของเจ้าของเรือมีลักษณะเป็นความรับผิดอย่างเคร่งครัด (Strict liability) แต่เจ้าของเรือก็สามารถยกข้อยกเว้นความรับผิดขึ้นกล่าวอ้างได้ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยข้อยกเว้นความรับผิดของเจ้าของเรือไว้ 2 ประเภท กล่าวคือ 1. ข้อยกเว้นความรับผิดที่สามารถยกขึ้นอ้างต่อผู้ได้รับความเสียหายทุกคน และ 2. ข้อยกเว้นความรับผิดที่สามารถยกขึ้นอ้างต่อผู้ได้รับความเสียหายเป็นการเฉพาะตัว โดยมีข้อยกเว้นความรับผิดดังต่อไปนี้

ในกรณีข้อยกเว้นความรับผิดที่สามารถยกขึ้นอ้างต่อผู้ได้รับความเสียหายทุกคนตามมาตรา 9 กล่าวคือ เจ้าของเรือไม่ต้องรับผิดต่อความเสียหายจากมลพิษหากพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้น

(3) ผู้เช่าเรือ

(4) ผู้จัดการเรือหรือผู้ประกอบกิจการเดินเรือ

(5) บุคคลใด ๆ ซึ่งดำเนินการช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเลโดยความยินยอมของเจ้าของเรือหรือ ภายใต้อำนาจของหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจ

(6) บุคคลใด ๆ ซึ่งดำเนินการมาตรการในการป้องกัน

(7) ลูกจ้างหรือตัวแทนของบุคคลดังระบุใน (3) (4) (5) และ (6)

ความในวรรคสองมิให้ใช้บังคับในกรณีที่ความเสียหายจากมลพิษนั้นเกิดขึ้นจากการกระทำหรือ งดเว้นการกระทำโดยส่วนตนของบุคคลดังกล่าว ซึ่งได้กระทำโดยจงใจหรือละเลยไม่เอาใจใส่ทั้งที่รู้ว่า ความเสียหายจากมลพิษนั้นอาจเกิดขึ้นได้

บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่กระทบถึงสิทธิไล่เบียดใด ๆ ของเจ้าของเรือที่มีต่อบุคคลตามวรรคสอง และบุคคลที่สาม”

1) เป็นผลมาจากสงคราม การกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ สงครามกลางเมือง การจลาจล หรือปรากฏการณ์ธรรมชาติที่มีลักษณะพิเศษซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงและป้องกันได้

2) เกิดขึ้นทั้งหมดจากบุคคลที่สามซึ่งได้กระทำหรืองดเว้นกระทำโดยจงใจที่จะทำให้เกิดความเสียหายนั้น

3) เกิดขึ้นทั้งหมดจากความประมาทเลินเล่อหรือการกระทำโดยมิชอบของรัฐหรือหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ดูแลหรือบำรุงรักษาอาคารหรือเครื่องช่วยการเดินเรืออื่น ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

กรณีข้อยกเว้นความรับผิดที่สามารถยกขึ้นอ้างต่อผู้ได้รับความเสียหายเป็นการเฉพาะตัว เพราะบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจากมลพิษน้ำมันขึ้น เป็นไปตามมาตรา 10 ซึ่งกำหนดว่า “เจ้าของเรืออาจหลุดพ้นจากความรับผิดทั้งหมดหรือบางส่วนได้ หากพิสูจน์ได้ว่า ความเสียหายจากมลพิษไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นผลจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำไม่ว่าโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของบุคคลผู้ได้รับความเสียหายนั้น” ในกรณีนี้แม้เจ้าของเรือจะอ้างข้อยกเว้นความรับผิดต่อบุคคลหนึ่งได้ก็ตาม แต่ก็ยังมีความรับผิดผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันผู้อื่น เช่น ผู้ได้รับความเสียหายเป็นผู้เลี้ยงสัตว์น้ำเค็มได้สร้างที่เลี้ยงสัตว์น้ำเค็มรุกล้ำเข้าไปในเส้นทางเดินเรือปกติ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาเรือบรรทุกน้ำมันได้แล่นผ่านบริเวณดังกล่าวและเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล นอกจากบุคคลอื่นจะได้รับความเสียหายแล้ว บุคคลผู้นี้ก็ได้รับความเสียหายเช่นกันเพราะน้ำมันที่รั่วทำให้สัตว์น้ำเค็มที่เลี้ยงไว้ตาย ต่อมาในกรณีเช่นนี้เจ้าของเรือไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลนี้ แต่ยังคงรับผิดต่อบุคคลอื่นผู้ได้รับความเสียหายหรือประมาทเลินเล่อของบุคคลผู้ได้รับความเสียหายนั้น⁷³

2) การจ่ายค่าสินไหมทดแทน

เมื่อเจ้าของเรือไม่อาจพิสูจน์ได้ถึงข้อยกเว้นความรับผิด ก็จะเป็นกระบวนการกำหนดค่าสินไหมทดแทน แม้พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 จะกำหนดให้เจ้าของเรือรับผิดอย่างเคร่งครัดก็ตาม แต่ผู้เสียหายสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้เฉพาะความเสียหายจากมลพิษเท่านั้น โดยการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วขั้นแรก (first tier) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

⁷³ ไพทิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, หน้า.98

คำอธิบายใหม่ทดแทนที่ผู้เสียหายจะเรียกร้องได้

สำหรับความเสียหายที่ได้รับการชดเชยตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 นั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับแก่ความรับผิดเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ซึ่งเป็นการรับผิดทางละเมิดต่อบุคคลอื่นโดยมาตรา 3 กำหนดว่า “ความเสียหายจากมลพิษ” หมายความว่า

(1) การสูญเสียหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นภายนอกตัวเรือจากการปนเปื้อนที่มีผลมาจากการรั่วไหลหรือปล่อยทิ้งน้ำมันจากเรือ ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือการปล่อยทิ้งดังกล่าวจะเกิดขึ้นที่ใด ทั้งนี้ รวมถึงค่าชดเชยความเสียหายของสิ่งแวดล้อมและการสูญเสียผลประโยชน์จากความเสียหายของสิ่งแวดล้อม

ค่าชดเชยความเสียหายของสิ่งแวดล้อมให้จำกัดเพียงค่าใช้จ่ายสำหรับมาตรการที่สมเหตุสมผลซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วหรือจะดำเนินการต่อไปเพื่อให้สิ่งแวดล้อมที่เสียไปคืนสู่สภาพเดิม

(2) ค่าใช้จ่ายสำหรับมาตรการในการป้องกัน และการสูญเสียหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมาตรการดังกล่าว”

จากบทบัญญัติข้างต้น “ความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน” จึงแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ความสูญหายหรือเสียหาย และค่าใช้จ่ายสำหรับมาตรการป้องกัน โดยในส่วนของความสูญหายหรือเสียหายนั้นมีลักษณะเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นภายนอกตัวเรือ อาจเกิดขึ้นในน้ำ ไม่ว่าจะบนผิวน้ำ ใต้ผิวน้ำ หรือชายฝั่งต่าง ๆ⁷⁴ ทั้งนี้ ค่าสูญหายหรือเสียหายย่อมครอบคลุมกรณีที่เป็นความเสียหายที่เกิดจากอุบัติเหตุโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และความเสียหายทางเศรษฐกิจ (Economic loss)

แต่อย่างไรก็ตามในประเด็นของความเสียหายทางเศรษฐกิจ (Economic loss) นั้น หมายรวมถึงความเสียหายทางเศรษฐกิจที่ไม่ได้เป็นผลสืบเนื่องมาจากความเสียหายทางกายภาพ (Pure economic loss) หรือไม่ เป็นกรณีที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 มิได้กำหนดไว้ชัดเจนแต่อย่างใดจากการสืบค้นเอกสารที่เกี่ยวข้องในการร่างกฎหมายฉบับนี้พบว่า ในประเด็นนี้มีการเสนอเห็นว่า

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า.81

ความเสียหายจากมลพิษย่อมมีผลกระทบต่อความสูญเสียเชิงเศรษฐกิจ (Economic loss) มีสองส่วนด้วยกันคือ

1. “ความเสียหายทางเศรษฐกิจอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความเสียหายทางกายภาพ” (Consequential loss) หมายถึง ความสูญเสียทางการเงินที่เกิดจากความสูญเสียหรือเสียหายทางกายภาพแก่ทรัพย์สินสมบัติซึ่งเกิดจากการปนเปื้อนของน้ำมัน ซึ่งทำให้สามารถชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้ได้เพราะเป็นความเสียหายโดยตรง เช่น น้ำมันรั่วทำให้ปลาที่เลี้ยงไว้ในกระชังตายทำให้เจ้าของปลาได้รับความเสียหาย

2. “ความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพ” (Pure Economic loss) หมายถึง ความสูญเสียทางการเงินอื่น ๆ ที่มีได้เกิดจากความสูญเสียทางกายภาพแก่ทรัพย์สินสมบัติ เช่น เมื่อปลาตายทำให้เจ้าของปลาไม่มีปลาไปส่งให้ร้านอาหารที่ส่งเป็นประจำ ทำให้ไม่มีปลาขายแก่ลูกค้าและทำให้รายได้หรือผลกำไรลดลง

โดยหลักการแล้ว สามารถจ่ายค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางเศรษฐกิจอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความเสียหายทางกายภาพ (Consequential loss) ได้ เนื่องจากจัดได้ว่าเป็นความเสียหายโดยตรง ส่วนความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพ (Pure Economic loss) นั้น สามารถจ่ายค่าสินไหมทดแทนได้เมื่อความสูญเสียนั้นเกิดจากการปนเปื้อนของน้ำมันโดยตรง หรือมีมูลเหตุใกล้ชิดระหว่างการปนเปื้อนและความเสียหายดังกล่าว เบื้องต้นจึงมีการเสนอให้เพิ่มคำว่าความเสียหายทางเศรษฐกิจในความนิยามของคำว่าความเสียหายจากมลพิษในมาตรา 3 แต่ที่ประชุมมิได้มีการรับหลักการนี้แต่อย่างใด⁷⁵ ซึ่งในท้ายที่สุดจึงไม่ใช่คำว่าความเสียหายทางเศรษฐกิจไปเป็นคำจำกัดความของความเสียหายจากมลพิษ แต่ใช้คำว่า “การสูญเสียผลประโยชน์จากความเสียหายของสิ่งแวดล้อม” โดยที่ประชุมเห็นว่า การเรียกร้องค่าเสียหายทางเศรษฐกิจได้หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาว่าความสูญเสียนั้นไกลกว่าเหตุหรือไม่ ซึ่งจะเรียกร้องได้ต้องมีความใกล้ชิดกับเหตุการณ์⁷⁶ การเรียกความเสียหายประเภท Pure economic loss ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ที่ไม่ได้กำหนดชัดเจนนั้น ผู้ที่ได้รับความเสียหายจะสามารถเรียกร้องได้หรือไม่นั้นต้องรอดูการตีความ

⁷⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ครั้งที่ 8/2550 (วันจันทร์ที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550), หน้า.12

⁷⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ครั้งที่ 17/1551 (วันอังคารที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2551), หน้า.9 - 12

ของผู้มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือศาลเมื่อมีเหตุการณ์หรือคดีเกิดขึ้นในประเทศไทยต่อไป⁷⁷ อันจะทำให้เกิดความไม่ชัดเจนแก่ผู้เสียหายว่าจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าของเรือตามความหมายของคำว่า “ความเสียหายจากมลพิษ” ตามมาตรา 3 ได้หรือไม่ เพราะมาตรา 3 ให้ความหมายของคำว่า “ความเสียหายจากมลพิษ” ให้ความหมาย ความสูญเสียผลประโยชน์จากความเสียหายของสิ่งแวดล้อม โดยไม่ได้กำหนดว่าให้หมายความรวมถึงความเสียหายประเภท pure economic loss ไว้ชัดเจน ซึ่งอาจทำให้เกิดการโต้แย้งในชั้นศาลและทำให้เกิดการอุทธรณ์เพื่อต่อสู้ในประเด็นประเด็นนี้ และส่งผลให้กระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต้องใช้ระยะที่นานยิ่งขึ้น

สำหรับการสูญเสียหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นภายนอกตัวเรือนั้น สิ่งที่รั่วไหลหรือถูกปล่อยทิ้งต้องเป็น “น้ำมัน” โดยตามมาตรา 3 ให้ความหมายของคำว่า “น้ำมัน” หมายถึง น้ำมันแร่ไฮโดรคาร์บอนที่สลายตัวยาก (persistent oil) เช่น น้ำมันดิบ น้ำมันเตาน้ำมันดีเซลหนัก น้ำมันหล่อลื่น ไม่ว่าจะบรรทุกบนเรืออย่างสินค้าหรือในถังน้ำมันเชื้อเพลิงของเรือดังกล่าว จึงไม่รวมถึงน้ำมันที่สลายตัวได้ง่าย (non-persistent oil) เช่น น้ำมันเบนซิน นอกจากนี้แหล่งที่น้ำมันรั่วไหลหรือปล่อยทิ้งน้ำมันที่ต้องรับผิดชอบ คือ “จากเรือ” โดยมาตรา 3 ให้นิยามไว้ว่า “เรือ หมายถึง เรือเดินทะเลใด ๆ รวมทั้งยานพาหนะทางทะเลแบบใด ๆ ซึ่งได้ต่อหรือดัดแปลงขึ้นเพื่อใช้บรรทุกน้ำมันในระวางอย่างสินค้า สำหรับเรือที่สามารถบรรทุกได้ทั้งน้ำมันและสินค้าอื่น ให้ถือว่าเป็นเรือตามความหมายนี้ต่อเมื่อเรือนั้นได้บรรทุกน้ำมันในระวางอย่างสินค้า และให้ถือว่าเป็นเรืออยู่ต่อไปในระหว่างการเดินทางภายหลังการบรรทุกน้ำมันจนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าไม่มีน้ำมันเหลืออยู่ในระวาง” ดังนั้น เรือตามความหมายของพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นเรือเดินทะเลเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงเรือที่เดินในแม่น้ำลำคลอง และคำว่าเรือนี้ยังรวมถึงยานพาหนะทางทะเลแบบใด ๆ ซึ่งได้ต่อหรือดัดแปลงขึ้นเพื่อใช้บรรทุกน้ำมันในระวางอย่างสินค้า โดยยานพาหนะทางทะเลดังกล่าวอาจไม่ได้มีลักษณะเป็นเรือจริง ๆ ก็ได้ และต้องใช้เพื่อการบรรทุกน้ำมันในระวางอย่างสินค้าเท่านั้น มิใช่เพื่อการบรรทุกสินค้าทั่ว ๆ ไป ที่มีใช้น้ำมัน เช่น เรือประมงบรรทุกสัตว์น้ำ และที่ว่าเรือบรรทุกน้ำมันในระวางอย่างสินค้า ย่อมไม่ใช่การบรรทุกน้ำมันในฐานะเป็นน้ำมันเชื้อเพลิง และในส่วนที่กำหนดว่าให้ถือว่าเป็นเรืออยู่ต่อไปในระหว่างการเดินทางภายหลังการบรรทุกน้ำมันจนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าไม่มีน้ำมันเหลืออยู่ในระวาง หมายความว่า หากไม่มีน้ำมันเหลืออยู่ในระวางแล้ว ย่อมไม่ถือว่าเป็นเรือตามพระราชบัญญัตินี้

⁷⁷ ไพทิจิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, หน้า.81 - 82



หากยังคงเหลือน้ำมันอยู่ก็จะอยู่ในความหมายของเรือตามพระราชบัญญัติ⁷⁸ ทั้งนี้คำว่า “ในระวาง” จะมีความหมายกว้าง โดยครอบคลุมถึงการบรรทุกน้ำมันที่ไม่ได้อยู่ในถังหรือภาชนะบรรทุกน้ำมัน โดยเฉพาะด้วย⁷⁹

จำนวนเงินตามข้อจำกัดความรับผิดของเจ้าของเรือ

เมื่อเจ้าของเรือต้องรับผิดโดยไม่สามารถอ้างข้อยกเว้นความรับผิดของตนได้ เจ้าของเรื่อนั้นยังมีสิทธิที่จะจำกัดความรับผิดของตนได้ ซึ่งเป็นการจำกัดความรับผิดโดยผลของกฎหมาย เป็นไปตามมาตรา 12 ที่กำหนดว่า “เจ้าของเรือมีสิทธิจะจำกัดความรับผิดของตนภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้สำหรับอุบัติการณ์ครั้งหนึ่ง ๆ ได้ไม่เกินจำนวน ดังต่อไปนี้

(1) 4.51 ล้านบาทสิทธิพิเศษถอนเงิน สำหรับเรือที่มีขนาดไม่เกิน 5,000 ตันกรอส

(2) 4.51 ล้านบาทสิทธิพิเศษถอนเงิน สำหรับเรือที่มีขนาดเกินกว่า 5,000 ตันกรอสและให้คิดเพิ่มอีกตันกรอสละ 631 หน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน สำหรับขนาดส่วนที่เพิ่มขึ้นจาก 5,000 ตันกรอสแต่จำนวนรวมของความรับผิดทั้งหมดจะต้องไม่เกิน 89.77 ล้านบาทสิทธิพิเศษถอนเงิน การจำกัดความรับผิดนี้อาจมีการเปลี่ยนแปลงตามอนุสัญญาหรือพิธีสารที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา”

จะเห็นได้ว่า จำนวนเงินจำกัดความรับผิดของเจ้าของเรื่อนั้นเป็นจำนวนจำกัดความรับผิดต่ออุบัติการณ์ครั้งหนึ่ง ๆ หากมีหลายอุบัติการณ์⁸⁰ แต่ละอุบัติการณ์จะมีจำนวนเงินจำกัดความรับผิดแยกจากกัน โดยจำนวนเงินจำกัดความรับผิดนี้ใช้ทั้งเรือที่มีขนาด 5,000 ตันกรอสขึ้นไป และเรือไม่ว่าขนาดใด ๆ ที่ต่ำกว่า 5,000 ตันกรอสด้วย นอกจากนี้หน่วยเงินจำกัดความรับผิดตามพระราชบัญญัติเป็นการใช้หน่วยเงินสากล คือ หน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน (special drawing rights หรือ SDR) อันเป็นหน่วยสินทรัพย์ทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศ ที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) พัฒนาขึ้น อย่างไรก็ตามแม้จำนวนเงินจำกัดความรับผิดจะกำหนดโดยใช้หน่วยสิทธิ

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า.83

⁷⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ครั้งที่ 8/2550, หน้า.6

⁸⁰ พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 มาตรา 3 “อุบัติการณ์” หมายความว่า เหตุการณ์หรือเหตุการณ์ต่อเนื่องใด ๆ อันเป็นผลจากเหตุเดียวกัน ที่ก่อให้เกิดความเสียหายจากมลพิษ หรือก่อให้เกิดภัยคุกคามที่ร้ายแรงและชัดเจนอันจะนำไปสู่ ความเสียหายจากมลพิษ

พิเศษถอนเงินเป็นหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน แต่เมื่อต้องมีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนก็จะต้องมีการชำระเป็นเงินสกุลของประเทศไทย โดยเฉพาะหากมีการฟ้องร้องเจ้าของเรือในประเทศไทยก็ต้องชำระเป็นสกุลเงินบาทในที่สุด ดังที่กำหนดหลักเกณฑ์การแปลงหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงินให้เป็นสกุลบาทไว้ตามมาตรา 13⁸¹

เงื่อนไขในการได้รับสิทธิจำกัดความรับผิด

การที่เจ้าของเรือจะใช้สิทธิในการจำกัดความรับผิดได้นั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในการจำกัดความรับผิดของเจ้าของเรือตามพระราชบัญญัติกำหนดไว้ในมาตรา 21 วรรคแรก กล่าวคือ “เจ้าของเรือจะมีสิทธิจำกัดความรับผิดได้ต่อเมื่อภายหลังจากที่ได้เกิดอุบัติเหตุขึ้นแล้ว เจ้าของเรือได้วางหลักประกันตามจำนวนความรับผิดที่กำหนดตามมาตรา 12 ทั้งหมดต่อศาล” จากบทบัญญัติมีการกำหนดเงื่อนไข 2 ประการ ประการแรก หากเจ้าของเรือต้องการจำกัดความรับผิด เจ้าของเรือต้องวางหลักประกันต่อศาลภายหลังจากที่ได้เกิดอุบัติเหตุแล้ว และประการที่สอง จำนวนหลักประกันต้องเท่ากับจำนวนเงินจำกัดความรับผิดตามขนาดของเรือตามที่คำนวณได้ตามมาตรา 12 จะวางในจำนวนเงินน้อยกว่านั้นไม่ได้ โดยตามบทบัญญัติกำหนดให้วางเงินที่ศาลได้เท่านั้น⁸² ซึ่งตามมาตรา 24 กำหนดให้ เงินที่ถูกนำมาวางเป็นหลักประกันนี้จะนำมาชำระให้แก่บรรดาผู้มียุทธเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษตามส่วนแห่งสิทธิที่ได้พิสูจน์ในศาลแล้วเท่านั้น อันแสดงให้เห็นว่า แม้จะมีการสร้างหลักประกันว่าเจ้าของเรือจะจ่ายเงินเพื่อชดเชยความเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหายก็ตาม แต่การที่ผู้เสียหายจะได้รับเงินดังกล่าวก็ต่อเมื่อมีการพิสูจน์จนแล้วเสร็จในศาลเท่านั้น อันหมายความว่าต้องผ่านกระบวนการพิจารณาคดีที่อาจต้องใช้เวลานาน ผู้เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงจะได้รับการชดเชย

การเสียไปซึ่งสิทธิจำกัดความรับผิด

⁸¹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 มาตรา 13 “เพื่อประโยชน์แก่การคำนวณความรับผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(1) การแปลงหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงินให้เป็นเงินสกุลบาท ให้คำนวณตามอัตราแลกเปลี่ยน ที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนดในวันที่ได้มีการวางหลักประกันตามมาตรา 21

(2) ขนาดของเรือให้ใช้ตันกรอสซึ่งคำนวณได้จากกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการวัดขนาดตันของเรือตามภาคผนวก 1 แห่งอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการวัดขนาดตันของเรือ ค.ศ. 1969”

⁸² ไพฑูริย์ เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, หน้า.101

แม้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบที่แพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 จะให้สิทธิแก่เจ้าของเรือที่จะจำกัดความรับผิดชอบของตนได้ อันจะช่วยให้เจ้าของเรือไม่ต้องล้มละลายหากถูกฟ้องคดีให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในจำนวนที่สูง เนื่องจากธุรกิจน้ำมันเป็นปัจจัยสำคัญที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ประกอบกับประเทศไทยต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศถึงร้อยละ 90 ของปริมาณน้ำมันที่ใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งน้ำมันเหล่านี้ต้องอาศัยการขนส่งทางเรือทั้งสิ้น⁸³

แต่เพื่อป้องกันมิให้เจ้าของเรือดำเนินการขนส่งน้ำมันโดยไม่เอาใจใส่ทั้งที่รู้ว่าความเสียหายจากมลพิษน้ำมันนั้นอาจเกิดขึ้นได้ พระราชบัญญัติจึงกำหนดถึงข้อกำหนดในการเสียไปซึ่งสิทธิจำกัดความรับผิด ตามมาตรา 14 โดยวางหลักว่า “เจ้าของเรือไม่อาจจำกัดความรับผิดของตนตามมาตรา 12 ได้ หากมีการพิสูจน์ได้ว่า ความเสียหายจากมลพิษนั้นเกิดขึ้นจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำโดยส่วนตนของเจ้าของเรือ ซึ่งได้กระทำโดยจงใจหรือละเลยไม่เอาใจใส่ทั้งที่รู้ว่าความเสียหายจากมลพิษนั้น อาจเกิดขึ้นได้” โดยเงื่อนไขของการเสียไปซึ่งสิทธิคือ

1. ความเสียหายจากมลพิษนั้นเกิดขึ้นจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำโดยส่วนตนของเจ้าของเรือ ที่ว่า “ส่วนตน” หมายความว่า เจ้าของเรือเองเป็นผู้กระทำหรืองดเว้นการกระทำ

2. การกระทำหรืองดเว้นการกระทำโดยส่วนตนของเจ้าของเรือ นั้น เจ้าของเรือได้กระทำโดยจงใจ หรือละเลยไม่เอาใจใส่ทั้งที่รู้ว่าความเสียหายจากมลพิษนั้นอาจเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ ดร. ไพฑูริย์ เอกจริยกร ได้อธิบายว่า การกระทำโดยจงใจอาจพอเทียบได้กับการกระทำโดยประสงค์ต่อผลในทางอาญา ส่วนคำว่าละเลยไม่เอาใจใส่ อาจเทียบเคียงได้กับการกระทำโดยเจตนาเล็งเห็นผลในทางอาญา โดยการที่เจ้าของเรือประมาทเลินเล่อหรือประมาทเลินเล่อร้ายแรง จะถือว่าเป็นการที่เจ้าของเรือกระทำโดยละเลยไม่เอาใจใส่ทั้งที่รู้ว่าความเสียหายจากมลพิษนั้นอาจเกิดขึ้นได้ ไม่น่าถูกต้องเพราะการกระทำและความคิดเลวร้ายไม่ถึงระดับเพราะในทางกฎหมายอาญายังแยกระดับการลงโทษการกระทำโดยเจตนาเล็งเห็นผลกับประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่เหมือนกัน⁸⁴

⁸³ เรื่องเดียวกัน หน้า.83

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า.102

ผลของการเกิดความเสียหายจากมลพิษนั้นเกิดขึ้นจากการกระทำหรือ งดเว้นการกระทำโดยส่วนตนของเจ้าของเรือ นั้น คือการที่เจ้าของเรือต้องรับผิดชอบตามจำนวนของ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษน้ำมัน แทนที่จะรับผิดชอบในจำนวนความรับผิดที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเห็นได้ว่า ข้อกำหนดของการเสียสิทธิในการจำกัดความรับผิดของเจ้าของเรือจึงเป็นบทบัญญัติ สำคัญที่ช่วยให้เจ้าของเรือมีแรงจูงใจในการที่ป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล มิให้เจ้าของเรือ ขาดความระมัดระวังในการป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล

การดำเนินกระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

เมื่อเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วจากเรือตามคำนิยามของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 แล้ว ตามมาตรา 7 กำหนดให้เจ้าของเรือต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษอัน เป็นผลของอุบัติเหตุดังกล่าว ซึ่งบุคคลที่สามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้มีทั้งรัฐหรือเอกชน โดยตามมาตรา 31 กำหนดให้เอกชนสามารถดำเนินการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนเองหรือมอบอำนาจให้พนักงานอัยการได้ แต่อย่างไรก็ตามเอกชนที่สามารถ เรียกร้องให้เจ้าของเรือรับผิดชอบในการชดเชยความเสียหายที่ตนได้รับนั้นต้องเป็นบุคคลที่ได้รับ “ความเสียหายจากมลพิษ” ตามที่มาตรา 3 กำหนดไว้เท่านั้น ทั้งนี้ตามมาตรา 33 สิทธิในเรียกร้องค่าสินไหม ทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้จะขาดอายุความเมื่อพ้น 3 ปี นับแต่วันที่ความเสียหายจากมลพิษได้ เกิดขึ้น หรือเมื่อพ้น 6 ปี นับแต่วันที่อุบัติเหตุได้เกิดขึ้นหรือวันที่เหตุการณ์ครั้งแรกได้เกิดขึ้นในกรณี ที่ อุบัติการณ์ประกอบด้วยเหตุการณ์ต่อเนื่อง โดยมาตรา 34 ประกอบมาตรา 3 กำหนดให้การ ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจ ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ

แม้มาตรา 21 จะกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดความรับผิดของเจ้าของเรือ โดยกำหนดให้เจ้าของเรือต้องวางหลักประกันไว้ต่อศาลเมื่อเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล เพื่อนำมาชำระ แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันก็ตาม แต่ผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจะได้รับชำระ เงินดังกล่าวก็ต่อเมื่อได้พิสูจน์ส่วนแห่งสิทธิที่ในศาลแล้วเท่านั้น⁸⁵ ทำให้เห็นว่าในกลไกการจ่าย

⁸⁵ พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 มาตรา 24

“ให้นำเงินจากหลักประกันตามมาตรา 21 หรือมาตรา 22 มาชำระให้แก่บรรดา ผู้มีสิทธิเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษตามส่วนแห่งสิทธิที่ได้พิสูจน์ในศาลแล้ว”

ค่าสินไหมทดแทนในชั้นที่ 1 นี้ หากผู้ที่ได้รับความเสียหายมิได้รับการชดเชยก่อนที่จะศาลมีคำพิพากษา เช่น การตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความ หรือการที่เจ้าของเรือหรือบุคคลอื่นดำเนินการชดเชยค่าเสียหายนอกศาลจนผู้เสียหายได้รับการชดเชยที่เพียงพอกับความเสียหายที่ได้รับ ผู้ที่ได้รับความเสียหายย่อมต้องดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนผ่านศาล ทั้งนี้ ในการดำเนินการชดเชยการยุติธรรมเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายจากมลพิษน้ำมันนั้นไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดรายละเอียดไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม⁸⁶ ประกอบกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 มิได้กำหนดระยะเวลาในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนไว้แต่อย่างใด ทำให้กระบวนการชดเชยตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้เสียหายจะได้การชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันก็ต่อเมื่อศาลมีคำพิพากษาให้เจ้าของเรือจ่ายค่าสินไหมทดแทนเท่านั้นโดยไม่มีระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งตามสถิติของธนาคารโลก (World bank) พบว่าระยะเวลาในการเรียกร้องผ่านการฟ้องร้องของศาลไทยต้องใช้ระยะเวลานาน ดังนั้นการที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 จึงยังมีแนวโน้มที่จะล่าช้าเมื่อเทียบกับการดำเนินการชดเชยนอกศาล เช่นการจัดตั้งศูนย์ประสานงานให้ความช่วยเหลือหรือเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบและเดือดร้อนจากเหตุน้ำมันรั่วไหลของบริษัทพีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) ในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่จังหวัดระยอง ที่มีการจ่ายเงินเยียวยาให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายกลุ่มแรกในระยะเวลาเพียง 13 วันนับแต่เกิดการรั่วไหลของน้ำมัน

(ข) การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วชั้นที่สอง (second tier)

1) ความรับผิดของกองทุนระหว่างประเทศ

ความหมายของคำว่า “กองทุน” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ

⁸⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศและวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ มาตรา 26

“กระบวนการพิจารณาในศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้และข้อกำหนดตามมาตรา 30 ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติและข้อกำหนดดังกล่าวให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาคดีความอาญาในศาลแขวงมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

พ.ศ. 2560 นั้นหมายถึง กองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน (International Oil Pollution Compensation Funds หรือ กองทุน IOPC)⁸⁷ โดยกองทุน IOPC มีการจัดตั้งขึ้นและมีสำนักงานอยู่ที่ลอนดอน สหราชอาณาจักร ซึ่งการจัดตั้งนั้นเป็นไปตามอนุสัญญา ระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage 1992 หรือ FC 1992) ซึ่งเป็นคนละกองทุนกับ กองทุน ค.ศ. 1971 ที่ถูกยกเลิกไป⁸⁸ โดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุน ระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติยอมรับ ถึงความเป็นนิติบุคคลของกองทุนไว้ กองทุน IOPC จึงมีสถานะเป็นนิติบุคคลต่างประเทศตามกฎหมาย มาตรา 8 จึงกำหนดให้กองทุนมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายไทย และอาจเป็นคู่ความใน การดำเนินคดีในศาลได้ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของกองทุน IOPC นี้จะอยู่ภายใต้กรอบ วัตถุประสงค์ 2 ประการคือ 1. เพื่อการจ่ายค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายจากมลพิษในกรณี ที่วงเงินความรับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิด จากเรือนั้นไม่เพียงพอ และ 2. เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อื่นใดตามที่อนุสัญญากองทุนกำหนด⁸⁹

จากกรอบในการดำเนินงานของกองทุน IOPC จึงเห็นได้ว่า หน้าที่หลักของ กองทุนคือการจ่ายค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ซึ่งกรณีที่กองทุนจะจ่าย ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษนั้น เป็นไปตามเงื่อนไขที่มาตรา 11 แห่ง พระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษ น้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 กำหนด กล่าวคือ

“กองทุนจะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจาก มลพิษ หากบุคคลนั้นไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนและเพียงพอตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิด ทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ ในกรณีดังต่อไปนี้

⁸⁷ กองทุน IOPC (IOPC FUND) เรียกได้อีกชื่อคือ กองทุน ค.ศ. 1992 (1992 FUND)

⁸⁸ ไพทิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงิน สมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, หน้า.151

⁸⁹ พระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิด จากเรือ พ.ศ. 2560 มาตรา 10

(1) ไม่มีผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษที่เกิดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ

(2) เจ้าของเรือซึ่งต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือไม่มีความสามารถทางการเงินเพียงพอที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เต็มตามจำนวนที่กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือกำหนดไว้ และหลักประกันทางการเงินที่มีอยู่ไม่ครอบคลุมถึง หรือไม่เพียงพอ

เมื่อปรากฏว่าบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษได้ดำเนินการเรียกร้องสิทธิในทุกขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว และยังไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนตามที่กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือกำหนดไว้ ให้ถือว่าเจ้าของเรือไม่มีความสามารถทางการเงินที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและมีหลักประกันทางการเงินไม่เพียงพอ

(3) ความเสียหายที่เกิดขึ้นมากเกินกว่าที่เจ้าของเรือสามารถจำกัดความรับผิดชอบได้ตามที่กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือกำหนดไว้

ในกรณีที่เจ้าของเรือได้กระทำการโดยสมัครใจและตามสมควร ซึ่งก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายหรือ มีการเสียสละทรัพย์สิน เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายจากมลพิษที่เกิดขึ้นให้ถือว่าค่าใช้จ่ายหรือ ทรัพย์สินที่ได้เสียสละไปนั้นเป็นความเสียหายจากมลพิษด้วย”

จากบทบัญญัติจากเห็นได้ว่า กองทุน IOPC จะมีความรับผิดชอบในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนใน 3 กรณี ได้แก่

1. กรณีที่ไม่มีผู้ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน เช่น กรณีที่เจ้าของเรือไม่ต้องรับผิดชอบเนื่องจากอ้างข้อยกเว้นความรับผิดชอบตามมาตรา 9 หรือ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560

2. กรณีที่เจ้าของเรือซึ่งต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือไม่มีความสามารถทางการเงินเพียงพอที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เช่น เมื่อผู้เสียหายเรียกร้องให้เจ้าของเรือและผู้รับประกันภัยชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เจ้าของเรือและผู้รับประกันภัยปฏิเสธ และผู้เสียหายได้ดำเนินการต่าง ๆ จนหมดแล้ว อาจถือได้ว่าเจ้าของเรือไม่มีความสามารถทางการเงินเพียงพอที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งกองทุนต้องเข้ามารับผิดชอบ



3. ความเสียหายที่เกิดขึ้นมากเกินกว่าที่เจ้าของเรือสามารถจำกัดความรับผิดได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ในส่วนที่เกินกองทุน IOPC จะจ่ายให้ (Top up)⁹⁰ จะเห็นได้ว่าการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันของกองทุนเป็นกลไกที่มีขึ้นมารองรับกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ที่ให้สิทธิเจ้าของเรือที่จะจำกัดจำนวนเงินที่ต้องรับผิด และรองรับกรณีที่เจ้าของเรืออ้างข้อยกเว้นความรับผิดตามมาตรา 9 และ 10 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ยังรองรับกรณีที่ไม่มีความสามารถทางการเงินเพียงพอที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เต็มตามจำนวนหลังจากผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษได้ดำเนินการเรียกร้องครบทุกชั้นตอนแล้วอีกด้วย

สำหรับประเด็นการเรียกร้องไปยังกองทุน IOPC เมื่อประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา FC 1992 แล้ว ผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันที่ตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ย่อมมีสิทธิเรียกร้องต่อกองทุน IOPC อันเป็นไปตามที่มาตรา 26 ของพระราชบัญญัติกำหนดว่า “บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษอาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากกองทุนได้” แต่นอกจากบุคคลดังกล่าวแล้ว หน่วยงานของรัฐ อันได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ก็มีสิทธิในการเรียกร้องต่อกองทุน IOPC อีกด้วย ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ว่าในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อ ความเสียหายจากมลพิษให้แก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษรายใดรายหนึ่งหรือหลายรายให้ หน่วยงานของรัฐนั้นรับช่วงสิทธิของบุคคลดังกล่าวเพื่อไล่เบี้ยต่อกองทุน IOPC ได้⁹¹

ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อกองทุน ผู้ที่ได้รับความเสียหายสามารถเรียกร้องได้ 3 ช่องทาง กล่าวคือ

⁹⁰ ไผทชิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, หน้า.55 - 56

⁹¹ เรื่องเดียวกัน หน้า.163

1. การที่ผู้เสียหายเรียกร้องต่อกองทุน IOPC โดยตรงที่ต่างประเทศ ซึ่งสามารถเรียกร้องไปยังที่ตั้งของสำนักงานของกองทุนตามที่อยู่ดังนี้

IOPC Funds 4 Albert Embankment London SE1 7SR United Kingdom

2. ในกรณีที่เหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลเป็นเป็นอุบัติการณ์ครั้งใหญ่จะมีการจัดตั้ง Handling claim center ขึ้นในประเทศที่เกิดอุบัติการณ์ ซึ่งผู้เสียหายสามารถเรียกร้องจากศูนย์ให้ความช่วยเหลือดังกล่าวได้

3. การเรียกร้องโดยตรงไปยังกองทุน IOPC แต่หากผู้เสียหายไม่พอใจในค่าเสียหายที่ได้รับ ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีไปยังศาลได้

ในกรณีที่ผู้เสียหายเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อกองทุนตามช่องทาง 1. หรือ 2. ไปแล้วนั้น เมื่อกองทุน IOPC จ่ายเงินให้แก่ผู้เสียหายแล้วจะมีเอกสารให้ผู้เสียหายลงลายมือชื่อเพื่อรับรองว่าจะไม่มีการค่าสินไหมทดแทนจากกองทุน IOPC อีก อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่ผู้เสียหายและกองทุน IOPC ไม่อาจตกลงกันได้ เช่น กองทุน IOPC ไม่จ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือจ่ายไม่เต็มตามที่มีการเรียกร้อง ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลตามพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ดังนี้จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติรองรับทั้งกรณีที่ผู้เสียหายเรียกร้องโดยตรงไปยังกองทุน IOPC และกรณีผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องไปยังศาล⁹²

ข้อยกเว้นของการจ่ายค่าสินไหมทดแทนของกองทุน

เมื่อผู้เสียหายยื่นข้อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมายังกองทุน IOPC ตามเงื่อนไขตามมาตรา 11 ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น กองทุน IOPC อาจปฏิเสธการจ่ายค่าสินไหมทดแทนได้โดยพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดถึงกรณีที่กองทุนไม่ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันไว้ 2 มาตรา คือ มาตรา 12 และมาตรา 13 กล่าวคือ

สำหรับมาตรา 12 กำหนดว่า “กองทุนไม่ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนในกรณีดังต่อไปนี้

⁹² สำนักงานกรรมาธิการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 หน้า.15

(1) หากกองทุนพิสูจน์ได้ว่า

(ก) ความเสียหายจากมลพิษเป็นผลมาจากสงคราม การกระทำอันเป็นปฏิปักษ์สงครามกลางเมือง หรือการจลาจล หรือ

(ข) ความเสียหายจากมลพิษเกิดจากน้ำมันซึ่งรั่วไหลหรือถูกปล่อยทิ้งจากเรือรบ หรือเรืออื่นใดซึ่งรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือดำเนินการในขณะที่เกิดอุบัติการณ์นั้น เรือดังกล่าวได้ใช้ในกิจการของรัฐ ซึ่งมีได้มีวัตถุประสงค์ในเชิงพาณิชย์

(2) บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า ความเสียหายจากมลพิษนั้นเกิดขึ้นจากอุบัติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับเรือ”

หากเปรียบเทียบกับมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 จะเหลือเพียงกรณีเดียวที่เจ้าของเรือไม่ต้องรับผิดชอบและกองทุนต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนคือ หากพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นเป็นผลมาจากปรากฏการณ์ธรรมชาติที่มีลักษณะพิเศษซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือป้องกันได้⁹³

2) การจ่ายค่าสินไหมทดแทนของกองทุน

ในประเด็นของการจ่ายค่าสินไหมทดแทน กองทุน IOPC จะจ่ายสำหรับอุบัติการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งจะเป็นไปจำนวนที่ถูกกำหนดไว้ โดยมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 กำหนดว่า “กองทุนจะจ่ายค่าสินไหมทดแทนเมื่อมีอุบัติการณ์ ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อมีอุบัติการณ์เกิดขึ้นครั้งหนึ่ง ๆ เว้นแต่กรณีตาม (2) และ (3) ให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนซึ่งเมื่อรวมกับค่าสินไหมทดแทนที่ได้จ่ายไปจริงตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือแล้วไม่เกิน 203 ล้านหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน

(2) เมื่อมีอุบัติการณ์เกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ธรรมชาติที่มีลักษณะพิเศษซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงและป้องกันได้ เว้นแต่กรณีตาม (3) ให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนไม่เกิน 203 ล้านหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน

⁹³ ไพทิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, หน้า.158

(3) เมื่อมีอุบัติเหตุการณเกิดขึ้นและมีรัฐภาคีแห่งอนุสัญญากองทุนสามประเทศเกี่ยวข้อง ประกอบกับปริมาณน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบที่บุคคลซึ่งอยู่ในอาณาเขตของรัฐภาคีได้รับในปีที่ผ่านมารวมกันแล้วเท่ากับ หรือมากกว่า 600 ล้านเมตริกตันขึ้นไป ให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนไม่เกิน 300.74 ล้านหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน”

แม้จำนวนเงินที่กองทุนจะต้องชดใช้ให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันได้ถูกกำหนดเป็นหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงินเช่นเดียวกับจำนวนเงินจำกัดความรับผิดของเจ้าของเรือตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 แต่ในการจ่ายเงินดังกล่าวนี้ต้องแปลงจำนวนเงินดังกล่าวเป็นสกุลบาท⁹⁴

สำหรับในประเด็นประเภทของค่าสินไหมทดแทนที่ผู้เสียหายสามารถเรียกจากกองทุนได้นั้น เป็นไปตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 กล่าวคือมีคำนิยามของคำว่า “ความเสียหายจากมลพิษ” เช่นเดียวพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560

3) การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน

การที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกของภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 ส่งผลให้ประเทศไทยที่เป็นหนึ่งในสมาชิกของกองทุน IOPC มีหน้าที่ต่อในการต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ในประเด็นการจ่ายเงินเข้ากองทุนมีประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ บุคคลใดมีหน้าที่ในการจ่ายเงินสมทบ และมีการจัดเก็บเงินสมทบเช่นไร

ทั้งนี้ ต้องอธิบายถึงประเภทน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบเนื่องจากประเภทของน้ำมันนี้มีความเกี่ยวข้องกับบุคคลผู้หน้าที่ในการจ่ายเงินสมทบ โดยน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบสามารถแบ่งเป็น 2 ประเภท ตามมาตรา 3 แห่ง กล่าวคือ

1. น้ำมันดิบ ได้แก่ สารผสมไฮโดรคาร์บอนเหลวใด ๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติใต้พื้นดิน ไม่ว่าจะผ่านกรรมวิธีเพื่อให้เหมาะสมกับการขนส่งหรือไม่ก็ตาม และให้

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า.160

หมายความรวมถึงน้ำมันดิบที่ได้แยกส่วนกลั่นบางส่วนออกไปแล้ว หรือน้ำมันดิบที่มีการเติมส่วนกลั่นบางส่วนเพิ่มขึ้น

2. น้ำมันเตา ได้แก่ น้ำมันส่วนที่หนักหรือส่วนที่เหลือจากการกลั่นน้ำมันดิบหรือสารผสม ของทั้งสองส่วน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับผลิตความร้อนหรือพลังงานที่มีคุณภาพ เทียบเท่าน้ำมันเตาหมายเลขสี่ตามมาตรฐาน หมายเลข ดี 396 - 69 ที่กำหนดโดยสถาบันทดสอบและ กำหนดค่าวัตถุของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือหนักกว่า

จากประเภทน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบที่กฎหมายกำหนดแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างประเภทของน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบไปยังกองทุน IOPC ตามพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 กับประเภทน้ำมันที่เจ้าของเรือต้องรับผิดชอบหากเกิดการรั่วไหลตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ซึ่งน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบนี้จะกว้างกว่าประเภทน้ำมันที่เจ้าของเรือต้องรับผิดชอบเนื่องจาก ประเภทน้ำมันที่ต้องรับผิดชอบหมายถึงเฉพาะน้ำมันแร่ไฮโดรคาร์บอนที่สลายตัวยากเท่านั้น⁹⁵ โดยกรมเจ้าท่าได้ออกประกาศกรมเจ้าท่าที่ 98/2561 เรื่อง รายชื่อน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบและรายชื่อน้ำมันที่ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบไว้อย่างละเอียด เพื่อให้ความชัดเจนต่อบุคคลผู้หน้าที่ในการจ่ายเงินสมทบ

สำหรับบุคคลผู้หน้าที่ในการจ่ายเงินสมทบนั้นเป็นไปตามมาตรา 20 ที่กำหนดว่า “บุคคลดังต่อไปนี้มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบรายปีให้แก่กองทุน

(1) บุคคลผู้รับน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบเป็นจำนวนรวมกันเกินกว่า 150,000 เมตริกตัน ในแต่ละปีปฏิทิน

(2) บุคคลผู้ร่วมกิจการแต่ละรายซึ่งรับน้ำมันในแต่ละปีปฏิทินมีจำนวนไม่เกิน 150,000 เมตริกตัน แต่เมื่อรวมกันแล้วมีปริมาณน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบเกินกว่า 150,000 เมตริกตัน โดยบุคคลผู้ร่วมกิจการแต่ละรายต้องจ่ายเงินสมทบตามส่วนปริมาณน้ำมันที่ได้รับจริงเพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ “บุคคลผู้ร่วมกิจการ” หมายความว่า บุคคลที่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือบริหารร่วมกัน”

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า.167

บุคคลตามมาตรา 20 นั้นหมายถึงบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และการที่มาตรานี้กำหนดให้บุคคลผู้ร่วมกิจการแต่ละรายต้องจ่ายเงินสมทบ ก็เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบแบ่งแยกการรับน้ำมันออกเป็นบริษัทลูกแยกย่อยออกไปอันจะเป็นการหลีกเลี่ยงไม่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน

จากปริมาณการรับน้ำมันเข้าประเทศตามที่กำหนดตามมาตรา 20 พบว่าในประเทศไทยมีปริมาณการที่บุคคลผู้รับน้ำมันในประเทศไทยซึ่งเป็นผู้รับน้ำมันดิบรายใหญ่ที่ต้องจ่ายเงินสมทบจากฐานข้อมูลของกรมธุรกิจพลังงาน ปัจจุบันมีทั้งสิ้น 6 ราย ได้แก่ บริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน), บริษัทเอสโซ่ประเทศไทย จำกัด (มหาชน), บริษัทไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน), บริษัทพีทีทีโกลบอลเคมีคอล จำกัด (มหาชน), บริษัทสตาร์ปิโตรเลียมดิฟายนิ่ง จำกัด และบริษัทไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) เมื่อรวมบริษัทน้ำมันทั้ง 6 บริษัทแล้ว จะมีการรับน้ำมันรวม 48.8 ล้านตันต่อปี ในกรณีไม่เกิดความเสียหายร้ายแรงจะเสียเงินสมทบเข้ากองทุน 102,847 ปอนด์ หรือประมาณ 5 ล้านบาท และในกรณีเกิดความเสียหายร้ายแรงจะต้องจ่ายเงินสมทบรวม 4,187,167 ปอนด์ หรือประมาณ 210 ล้านบาท⁹⁶

สำหรับกลไกในการเรียกเก็บเงินสมทบนั้น เป็นไปตามมาตรา 23 โดยที่บุคคลผู้รับน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบต้องส่งข้อมูลรายการตามแบบและปริมาณน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบที่ตนได้รับไว้ในแต่ละรอบปีปฏิทินให้แก่กรมเจ้าท่า ซึ่งกรมเจ้าท่ามีหน้าที่ต้องจัดทำบัญชีรายชื่อและที่อยู่ของต้องจ่ายเงินสมทบตลอดจนข้อมูลรายการตามแบบและปริมาณน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบที่บุคคลดังกล่าว ได้รับไว้ในแต่ละรอบปีปฏิทิน และส่งต่อผู้อำนวยการกองทุน IOPC ตามที่กองทุนกำหนด⁹⁷ หลังจากนั้นกองทุน IOPC จะเรียกร้องไปยังผู้รับน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบให้ชำระเงินสมทบดังกล่าว ทั้งนี้ ผู้รับน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบจะต้องจ่ายเงินสมทบรายปีตามจำนวน และ

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า.169 - 170

⁹⁷ พระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 มาตรา 24

“ให้กรมเจ้าท่าจัดทำบัญชีรายชื่อและที่อยู่ของบุคคลตามมาตรา 20 ที่ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน ตลอดจนข้อมูลรายการตามแบบและปริมาณน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบที่บุคคลดังกล่าว ได้รับไว้ในแต่ละรอบปีปฏิทิน และส่งต่อผู้อำนวยการตามที่กองทุนกำหนด ทั้งนี้ ให้สันนิษฐานว่าบุคคล ที่มีรายชื่อตามบัญชีรายชื่อเป็นบุคคลที่มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบรายปีให้แก่กองทุน”

กำหนดเวลาที่กองทุนแจ้งไปยังบุคคลดังกล่าวโดยตรง⁹⁸ โดยมีรายละเอียดของขั้นตอนต่าง ๆ ตามประกาศกรมเจ้าท่าที่ 97/2561 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการรายงานข้อมูลรายการตามแบบและปริมาณน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการเก็บเงินสมทบเป็นการจ่ายเงินสมทบของบุคคลผู้หน้าที่ในการจ่ายเงินสมทบโดยตรง ไปยังกองทุน IOPC โดยมีเพียงกรมเจ้าท่าที่ช่วยประสานงานเท่านั้น ปรากฏตามแผนภาพดังนี้



รูปภาพที่ 5 ภาพสรุปการรายงานข้อมูลและการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน IOPC⁹⁹

2.4 สรุปปัญหาโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำมัน ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงที่จะเกิดการรั่วไหลของน้ำมัน ด้วยสภาพภูมิศาสตร์ของประเทศไทยที่มีลักษณะเป็นแนวชายหาดทอดยาวติดกับทะเลทั้งฝั่งอ่าวไทยและทะเลอันดามันนั้น ทำให้ประเทศไทยมีความเสี่ยงที่จะได้รับความเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหล ประกอบกับจากสถิติน้ำมันรั่วไหลที่เผยแพร่โดยกรมเจ้าท่า พบว่า เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลในประเทศไทยมาโดยตลอดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ในปัจจุบันยังปรากฏข่าว

⁹⁸ พระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 มาตรา 24

“ให้กรมเจ้าท่าจัดทำบัญชีรายชื่อและที่อยู่ของบุคคลตามมาตรา 20 ที่ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน ตลอดจนข้อมูลรายการตามแบบและปริมาณน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบที่บุคคลดังกล่าว ได้รับไว้ในแต่ละรอบปีปฏิทิน และส่งต่อผู้อำนวยการตามที่กองทุนกำหนด ทั้งนี้ ให้สันนิษฐานว่าบุคคล ที่มีรายชื่อตามบัญชีรายชื่อเป็นบุคคลที่มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบรายปีให้แก่กองทุน”

⁹⁹ ไพทิจิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดชอบแห่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, หน้า.172

ของการพบคราบน้ำมันที่ไม่ทราบแหล่งที่มาถูกพัดขึ้นมาเกยที่บริเวณชายหาด ทำให้นักท่องเที่ยวไม่กล้ามาท่องเที่ยว ซึ่งส่งผลให้ผู้ประกอบกิจการค้าขายและบริการในบริเวณดังกล่าวต้องได้รับความเสียหายจากการขาดรายได้

ในด้านการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันตามกฎหมายไทย จากการศึกษาถึงข้อกฎหมายและกรณีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อชดเชยความเสียหายอันเกิดจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลในอดีต พบว่า เป็นการเรียกร้องตามกฎหมายลักษณะละเมิดและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีใช้กฎหมายที่มีความเฉพาะเจาะจงแก่การกำหนดความรับผิดและชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีน้ำมันรั่วไหล และการชดเชยค่าเสียหายดังกล่าวตามกฎหมายเป็นไปอย่างล่าช้า ดังเช่นในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่จังหวัดระยอง ที่การตัดสินพิพากษาของศาลชั้นต้นให้จำเลยในคดีนี้ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายต้องใช้เวลามากกว่า 3 ปีนับจากวันที่เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล ความล่าช้านี้เป็นเพราะประเทศไทยไม่มีกระบวนการที่สร้างความรวดเร็วแก่การชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันที่รั่ว แต่ก็ปรากฏตัวอย่างมีของการชดเชยอย่างรวดเร็วโดยการตั้งศูนย์ช่วยเหลือของบริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) ในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่จังหวัดระยอง ซึ่งใช้เวลาในการเริ่มต้นชดเชยเพียง 13 วันนับแต่วันที่เกิดเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมัน แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือเนื่องจากความต้องการแสดงความรับผิดชอบของบริษัทผู้ก่อความเสียหายเอง ประกอบกับในขณะนั้นมิได้มีการกำหนดหน้าที่ดังกล่าวในกฎหมาย ทำให้ไม่มีกำกับดูแลถึงความเป็นธรรมของการชดเชยค่าเสียหายของศูนย์ให้ความช่วยเหลือดังกล่าว ซึ่งในเหตุการณ์ครั้งนี้ก็ปรากฏถึงการร้องเรียนและการวิจารณ์ว่าการชดเชยเป็นไปอย่างไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียหาย เช่น ไม่มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหาย ทำให้ไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้น มีเกณฑ์การพิจารณาที่ไม่เหมาะสมในการจ่ายค่าชดเชย และ มีการจ่ายค่าชดเชยที่ไม่ทั่วถึง นอกจากนี้ด้วยเหตุที่กฎหมายที่บังคับใช้เพื่อกำหนดความรับผิดเพื่อชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นก็มีใช้กฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยเฉพาะเพื่อกำหนดความรับผิดต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอีกด้วย ส่งผลให้ไม่มีความเหมาะสมต่อการนำไปบังคับใช้ โดยเฉพาะการกำหนดการจ่ายค่าสินไหมทดแทนของศาลในคดีน้ำมันรั่วไหลที่จังหวัดระยองที่ไม่อาจหาหลักเกณฑ์ในการแบ่งกลุ่มผู้เสียหาย ประเภทความเสียหายและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ศาลกำหนดได้ชัดเจน จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้มีการเร่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ.



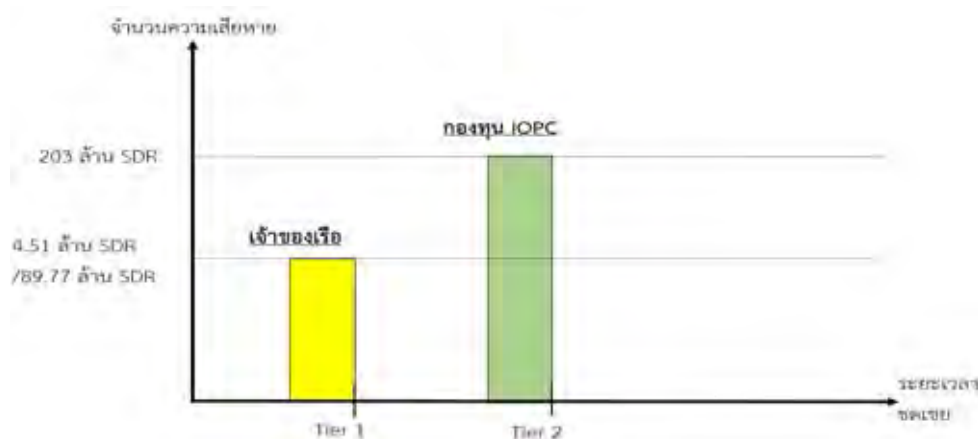
เพื่อแก้ปัญหาที่ประเทศไทยในขณะนั้นไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน

ในปัจจุบันได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ซึ่งผลของการบังคับใช้พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว ทำให้เมื่อเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจากเรือเดินทะเลที่บรรทุกน้ำมันในระวางอย่างสินค้าขึ้น ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 กำหนดความรับผิดอย่างเคร่งครัดแก่เจ้าของเรือให้ชดเชยในความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน และตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ห้ามเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันจากเจ้าของเรือนอกเหนือจากที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ส่งผลให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันไม่อาจเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยอ้างกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายลักษณะละเมิดและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้อีก จะเรียกได้ตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามในด้านจำนวนค่าชดเชยที่เจ้าของเรือต้องรับผิดชอบนั้น ตามมาตรา 12 กำหนดให้เจ้าของเรือมีสิทธิในการจำกัดความรับผิดได้ตามขนาดของเรือ อันอาจเป็นผลให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่เพียงพอความเสียหายที่ตนได้รับ ซึ่งพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันสามารถเรียกร้องให้กองทุน IOPC จ่ายค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายส่วนที่ผู้เสียหายยังไม่ได้รับการชดเชย ตามเงื่อนไขในมาตรา 11 จากกลไกในการชดเชยความเสียหายจากพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในปัจจุบัน ประเทศไทยมีกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วไหลขึ้นโดยเฉพาะเจาะจงเพื่อการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน โดยมีกลไกการชดเชยเป็น 2 ชั้น (tier) กล่าวคือ ในชั้นแรกเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าของเรือ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 และในชั้นที่สองเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่ยังไม่ได้รับการชดเชยจากเจ้าของเรือเอาจากกองทุน IOPC ตามพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560



3282096631

CD :Thesis 6085967634 thesis / rev: 27072562 09:52:17 / seq: 26



รูปภาพที่ 6 แผนภาพแสดงโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายไทยในปัจจุบัน

แต่ในด้านระยะเวลาการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวกำหนดเพียงระยะเวลาในการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าชดเชยไว้ โดยมีได้มีการบัญญัติถึงระยะเวลาที่ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชย และมีได้มีบทบัญญัติที่ช่วยสร้างความรวดเร็วในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย ทำให้การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ยังคงเป็นกรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าของเรือผ่านการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งตามข้อมูลทางสถิติและเหตุการณ์ในอดีตแสดงให้เห็นว่าการพิจารณาพิพากษาของศาลมีแนวโน้มที่จะใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน จนทำให้ผู้เสียหายอาจได้รับการชดเชยที่ล่าช้า อันอาจส่งผลให้ผู้ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่ส่วนใหญ่เป็นเพียงผู้ประกอบการรายย่อยที่มีรายได้ขึ้นความสมบูรณ์ของทรัพยากรทางทะเล ไม่อาจแบกรับภาระทางการเงินจากการขาดรายได้ ในขณะที่ต้องรอคำพิพากษาให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตน ต้องเปลี่ยนอาชีพหรือเปลี่ยนวิธีการดำรงชีพจากเดิมไปเพื่อความอยู่รอด ดังนั้น แม้ในปัจจุบันจะมีบทบัญญัติทางกฎหมายที่สามารถใช้บังคับเพื่อการชดเชยแก่บุคคลผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันขึ้นโดยเฉพาะแล้วก็ตาม แต่หากกฎหมายดังกล่าวไม่อาจทำให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนอย่างทันท่วงทีแล้ว ย่อมทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียหาย ดังคำกล่าวที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรม”

นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้ว ในการศึกษาผลกระทบของการเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลพบว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียชีวิตและผลกำไร เช่น ชาวประมงที่จับปลาได้น้อยลงทำให้ขาดรายได้ หรือผู้ประกอบการธุรกิจที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวที่ต้อง

สูญเสียรายได้จากการขาดนักท่องเที่ยว ซึ่งความเสียหายจากการสูญเสียรายได้หรือกำไรนี้เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นกับกองทัพสินค้าของบุคคลหนึ่ง และผลกระทบของความเสียหายนั้นจะกระทบต่อสถานะทางการเงินของบุคคลนั้น โดยที่ความเสียหายดังกล่าวไม่ได้เป็นความเสียหายที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากความเสียหายทางกายภาพ หรือเรียกได้ว่าเป็นความเสียหายประเภทความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพ (Pure economic loss) แต่ด้วยเหตุที่มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 กำหนดให้ความเสียหายจากมลพิษหมายรวมถึงการสูญเสียผลประโยชน์จากความเสียหายของสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักว่า การสูญเสียหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องเป็นผลจากการปนเปื้อนมีผลมาจากการรั่วไหลโดยตรง ซึ่งเป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้างเช่นนี้ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายจะสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายจากการสูญเสียรายได้และผลกำไรซึ่งเป็นความเสียหายประเภท Pure economic loss ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ได้หรือไม่ ดังนั้น การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดประเภทความเสียหายที่เรียกร้องได้ตามกฎหมายไว้ไม่ชัดเจนย่อมทำให้ประชาชนเกิดความสับสนในข้อกฎหมายได้ และหากเกิดข้อพิพาทในประเด็นนี้ในการต่อสู้คดีย่อมเป็นภาระของทั้งศาลในการวินิจฉัยตีความ ซึ่งอาจเพิ่มระยะเวลาในการมีคำพิพากษาเพื่อจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ทำให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยความเสียหายล่าช้ามากกว่าเดิม

ในการหาแนวทางแก้ไขปัญหาความล่าช้าของการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน และปัญหาที่กฎหมายไม่ได้กำหนดความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพไว้อย่างชัดเจนนี้ ผู้เขียนจึงศึกษากฎหมายของต่างประเทศในส่วนของบริษัท 3 เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศไทยต่อไป

บทที่ 3

โครงสร้างความรับผิดทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วของ กฎหมายของต่างประเทศ

3.1 บทนำ

ในปัจจุบันระบบการชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันทางทะเลของรัฐทั่วโลกนั้นสามารถแบ่งตามกฎหมายที่รัฐนำมาใช้บังคับในการชดเชยความเสียหายได้ 3 ประเภท กล่าวคือ ในประเภทแรกคือ รัฐที่นำอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (CLC 1992) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (FC 1992) มาใช้โดยการออกกฎหมายภายในประเทศเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าว ในระบบการชดเชยความเสียหายประเภทแรกนี้เป็นระบบชดเชยที่รัฐที่มีอาณาเขตติดกับทะเลนำมาใช้เป็นกฎหมายในการชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันเป็นส่วนใหญ่ ส่วนประเภทที่สองเป็นรัฐที่มีบัญญัติกฎหมายภายในประเทศขึ้นเพื่อสร้างระบบการชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันทางทะเลภายในประเทศของตนเอง โดยไม่เข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันใด ๆ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และในประเภทที่สามเป็นรัฐที่ใช้ระบบการชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันทางทะเลตามอนุสัญญาระหว่างประเทศร่วมกับกฎหมายภายในประเทศที่สร้างขึ้น ได้แก่ ประเทศแคนาดา¹⁰⁰

สำหรับบทที่ 3 นี้ เป็นการศึกษาโครงสร้างความรับผิดทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วของกฎหมายของต่างประเทศ โดยมีประเด็นศึกษาถึง ที่มาของกฎหมาย , ลักษณะของโครงสร้างความรับผิดทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทน และกรณีศึกษาการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ จากระบบการชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันทางทะเลทั้ง 3 ระบบดังกล่าว โดยบทที่ 3 แบ่งการศึกษาเป็น 4 ส่วน กล่าวคือ ในส่วนแรกเป็นการศึกษาการชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหลภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการชดเชยค่าเสียหาย

¹⁰⁰ Yuan Yang, "Liability and Compensation for Oil Spill Accidents: International Regime and Its Implementation in China," *57 Nat Resources J.* 2 (2017).



จากมลพิษน้ำมัน ซึ่งมีการตรากฎหมายขึ้นโดยองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) ที่มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะอนุสัญญา CLC 1992 และอนุสัญญา FC 1992 ในส่วนที่สองเป็นการศึกษาการชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหลของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งใช้ระบบการชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วภายใต้กรอบของกฎหมายภายในประเทศตนโดยไม่นำอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันมาบังคับใช้ ในส่วนที่สามเป็นการศึกษาการชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหลของประเทศแคนาดา ซึ่งใช้ระบบการชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วภายใต้กรอบของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศร่วมกัน และในที่สุดท้ายเป็นการสรุปผลของการศึกษากฎหมายต่างประเทศในบทนี้เพื่อนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบต่อไปในบทที่ 4

3.2 ระบบการชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992

3.2.1 ความเป็นมาและพัฒนาการ

การองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization หรือ IMO) เป็นทบวงการชำนัญพิเศษที่อยู่ภายใต้สหประชาชาติ (United Nation หรือ UN) ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเวทีในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในการกำหนดมาตรฐานและแนวปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล รวมทั้งเพื่อเป็นกลไกในการสร้างความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศสมาชิก¹⁰¹ จากเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันในทะเลที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องทั่วโลก องค์การทางทะเลระหว่างประเทศได้มีการจัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากเหตุน้ำมันรั่วไหลขึ้นเพื่อเป็นแนวทางการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นในระดับประเทศขึ้นมาหลายอนุสัญญา ได้แก่ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1992 หรือ CLC 1992) , อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจาก

¹⁰¹ ฝ่ายองค์การทะเลระหว่างประเทศ กองกิจการระหว่างประเทศ กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี, "IMO คืออะไร" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 5 ธันวาคม 2562. แหล่งที่มา: <https://www.md.go.th/hr/index.php/2014-02-20-15-59-51/2014-02-21-05-52-05/-41/-56/-57/282--imo/file>

มลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage 1992 หรือ FC 1992) , อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันเชื้อเพลิง ค.ศ. 2001 (International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage หรือ BUNKER Convention) ถึงแม้ว่าการปรับใช้ของแต่ละอนุสัญญาจะมีความแตกต่างกันไป แต่อนุสัญญาเหล่านี้ก็มีหลักการทั่วไปที่คล้ายคลึงกันกล่าวคือ ในเบื้องต้นจะใช้กับกรณีที่เกิดการรั่วไหลลงน่านน้ำในประเทศที่ลงนามเป็นภาคีของอนุสัญญา และการเรียกค่าเสียหายจะเป็นไปตามที่แต่ละอนุสัญญากำหนด โดยผู้ได้รับความเสียหายไม่ต้องพิสูจน์ถึงความผิดของเจ้าของเรือที่เป็นแหล่งกำเนิดของมลพิษภายในอายุความที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญา¹⁰²

สำหรับอนุสัญญา CLC 1992 และ FC 1992 ซึ่งเป็นระบบการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายจากการรั่วไหลของน้ำมันที่เป็นต้นแบบในการตรากฎหมายเฉพาะว่าด้วยความรับผิดชอบเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันของประเทศไทย เป็นอนุสัญญาที่เกิดจากการพัฒนาของอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อควบคุมและจัดการมลพิษน้ำมัน ซึ่งอนุสัญญาระหว่างประเทศเหล่านี้จะมุ่งเน้นในการสร้างระบอบการชดเชยที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐทั่วโลกเพื่อทำให้เกิดกลไกในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนที่เพียงพอแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษน้ำมัน¹⁰³ โดยมีลำดับพัฒนาการของระบบการชดเชยค่าเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลของอนุสัญญาทั้งสองฉบับ เป็นไปดังนี้

1. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage)

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันได้รับการลงนามครั้งแรกเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1969 และมีผลบังคับใช้วันที่ 19 มิถุนายน ค.ศ. 1975 โดยมีที่มาจากเหตุการณ์ที่เรือบรรทุกน้ำมันชื่อ Torry Canyon ได้เกยตื้นเมื่อวันที่ 18 มีนาคม ค.ศ. 1967 และก่อให้เกิดความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันตามชายฝั่งของประเทศอังกฤษอย่างรุนแรงซึ่งมีมูลค่าความเสียหายเป็นจำนวนเงินสูงมาก ทำให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศที่มีอยู่เดิมตระหนักว่ากฎเกณฑ์ที่มีอยู่เดิมนั้นเป็นหลักเกณฑ์

¹⁰² ITOPE, "Compensation for Ship-Source Marine Oil Spills," [Online] Accessed: 5 december 2018. Available from: <http://www.itopf.org/knowledge-resources/documents-guides/compensation/>

¹⁰³ Yuan Yang, "Liability and Compensation for Oil Spill Accidents: International Regime and Its Implementation in China," *57 Nat Resources J.* 2.

ที่ไม่เหมาะสมในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่รับเสียหายจากมลพิษน้ำมัน จึงได้มีการจัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1969 (CLC 1969) ขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะให้ประกันว่าจะมีการชดเชยค่าเสียหายที่เหมาะสมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากอุบัติเหตุทางทะเลที่เกี่ยวข้องกับเรือบรรทุกน้ำมัน¹⁰⁴ โดยอนุสัญญานี้จัดทำขึ้นโดยองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) มีขอบเขตของอนุสัญญา คือ จะใช้บังคับแก่ความเสียหายจากมลพิษที่เกิดขึ้นในอาณาเขตรวมทั้งทะเลอาณาเขตของรัฐภาคีและใช้ตลอดถึงมาตรการในการป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายจากมลพิษไม่ว่าจะมีการดำเนินการในทีใด ตลอดจนความเสียหายจากการใช้มาตรการในการป้องกันหรือบรรเทาความเสียหาย¹⁰⁵ โดยใช้กับมลพิษที่เกิดจากเหตุรั่วไหลของน้ำมันชนิดสลายตัวยาก (Persistence oil) ที่มีแหล่งกำเนิดจากเรือเดินทะเลหรือยานพาหนะแบบใด ๆ ที่บรรทุกน้ำมันในถังอย่างระวางสินค้า และกำหนดให้เจ้าของเรือสามารถจำกัดความรับผิดได้เป็นจำนวน 2,000 ฟรังก์ต่อตันต่ออุบัติเหตุ แต่ทั้งหมดต้องไม่เกิน 210,000,000 ฟรังก์¹⁰⁶ ซึ่งฟรังก์ดังกล่าวประกอบด้วยทองคำหนัก 65.5 มิลลิกรัม ความเข้มข้น 900 ในการแปลงจำนวนเงินจำกัดความรับผิดดังกล่าวเป็นสกุลเงินของรัฐที่มีการจัดตั้งกองทุน (Constitution of the fund) ให้ใช้มูลค่าที่เป็นทางการ ณ วันที่มีการจัดตั้งกองทุน ต่อมาได้มีการแก้ไขอนุสัญญานี้โดยพิธีสารจำนวน 4 ครั้ง ในปี ค.ศ. 1976 ปี ค.ศ. 1984 ปี ค.ศ. 1992 และในปี ค.ศ. 2000 ตามลำดับ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขในเรื่องจำนวนเงินจำกัดความรับผิดให้สูงขึ้นเนื่องจากจำนวนเงินความรับผิดตามอนุสัญญาในปีก่อนหน้ายังไม่เพียงพอต่อการชดเชยค่าเสียหายในกรณีที่เกิดมลพิษครั้งใหญ่ ๆ รวมถึงการเปลี่ยนหน่วยเงินจำกัดความรับผิดจาก “ฟรังก์”

¹⁰⁴ ไผทชิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, หน้า.27

¹⁰⁵ International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1969 Article II

“ This Convention shall apply exclusively to pollution damage caused on the territory including the territorial sea of a Contracting State and to preventive measures taken to prevent or minimize such damage.”

¹⁰⁶ International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1969 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 of 2,000 francs for each ton of the ship's tonnage. However, this aggregate amount shall not in any event exceed 210 million francs.”

เป็น “หน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน” (special drawing rights หรือ SDR)¹⁰⁷ ทั้งนี้ อนุสัญญา CLC 1992 มีการแก้ไขในส่วนสำคัญได้แก่ การขยายขอบเขตการบังคับของอนุสัญญาให้ครอบคลุมความเสียหายจากมลพิษน้ำมันไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ, ขยายขอบเขตการบังคับใช้ไปถึงเรือเดินทะเลที่ถูกต่อหรือปรับเปลี่ยนให้ขนส่งน้ำมันในถังระวางอย่างสินค้า และกำหนดจำนวนเงินจำกัดความรับผิดของเจ้าของเรือให้มากขึ้น และนับตั้งแต่วันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 1992 รัฐภาคีของพิธีสาร ค.ศ. 1992 นี้ จะไม่เป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1969 (CLC 1969) อีกต่อไปอันเนื่องมาจากกลไกที่บังคับให้รัฐภาคีเหล่านั้นบอกล้างอนุสัญญา CLC 1969¹⁰⁸

2. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน (International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage)

2.1 อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1971 (FC 1971)

ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1969 ได้กำหนดให้ความรับผิดสำหรับเจ้าของเรือเป็นไปอย่างจำกัด อาจทำให้จำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนไม่เพียงพอที่จะชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันที่เกิดจากเรือบรรทุกน้ำมันขนาดใหญ่ได้ อาจทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน ความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง และจากข้อถกเถียงที่บางประเทศเสนอให้มีความรับผิดอย่างไม่จำกัดหรือหากจะให้มีการจำกัดความรับผิดได้ จำนวนเงินที่จำกัดความรับผิดควรจะเป็นเงินจำนวนสูงมาก ดังนั้นในการประชุมปี ค.ศ. 1969 ที่กรุงบรัสเซล ประเทศเบลเยียม จึงได้มีการนำข้อเสนอของประเทศต่าง ๆ มาพิจารณา และได้มีการประนีประนอมโดยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศโดยให้บรรดาผู้มีส่วนได้เสียในสินค้าที่เป็นน้ำมันมีส่วนร่วม โดยในด้านหนึ่งก็เป็นการปลดปล่อยเจ้าของเรือ

¹⁰⁷ หน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน (special drawing rights หรือ SDR) เป็นเป็นสินทรัพย์ในสกุลเงินสมมติที่สร้างขึ้นโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และจัดสรรให้ประเทศสมาชิกถือครอง ใช้เสริมเงินสำรองระหว่างประเทศและเสริมสภาพคล่องเพื่อไหลสอดคล้องกับการขยายตัวของการค้าและการเงิน โดย ณ ปัจจุบัน (วันที่ 7 มิถุนายน 2562) มีอัตราแลกเปลี่ยน 1 SDR ต่อ 43.55 บาท

¹⁰⁸ ไผทชิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, หน้า.37 - 42

จากภาระความรับผิดชอบที่ได้กำหนดไว้ในตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1969 และในอีกด้านหนึ่งก็เป็นการดำเนินการเพื่อเพิ่มเติมการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันในกรณีที่การให้ค่าสินไหมทดแทนตามอนุสัญญาดังกล่าวไม่เพียงพอ นำไปสู่การตราอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1971 โดยองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ¹⁰⁹

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1971 ได้ถูกลงนามเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ. 1971 และมีผลใช้บังคับในวันที่ 10 ตุลาคม ค.ศ. 1978 ส่งผลทำให้เกิดกองทุนตามอนุสัญญานี้ขึ้น คือ กองทุน ค.ศ. 1971 ทั้งนี้กองทุนมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบ ภาครัฐภาคีกองทุนจะต้องออกกฎหมายภายในของตนยอมรับความเป็นนิติบุคคลของกองทุนดังกล่าว นอกจากนี้เฉพาะรัฐเท่านั้นที่สามารถเข้าเป็นสมาชิกกองทุนได้ และกองทุนก็เป็นองค์กรอิสระที่ไม่ได้เป็นหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ (Intergovernmental organization) แต่เป็นองค์การระหว่างประเทศหรือองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ¹¹⁰

วัตถุประสงค์ของกองทุน ค.ศ. 1971 คือ เพื่อชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่รัฐภาคีหรือผู้เสียหายจากมลพิษน้ำมันหากว่าบุคคลดังกล่าวไม่ได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าของเรือที่เป็นต้นเหตุทำให้เกิดมลพิษน้ำมันหรือค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าของเรือชดเชยให้ นั้นไม่เพียงพอ และเพื่อบรรเทาภาระทางการเงินของเจ้าของเรือที่มีเพิ่มขึ้นตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1969¹¹¹

¹⁰⁹ International Maritime Organization, "International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage (Fund)," [Online] Accessed: 5 december 2018. Available from: <http://www.imo.org>

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage 1971 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 Liability Convention”

2.2 อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992

หลักจากการจัดตั้งกองทุน ค.ศ. 1971 ขึ้น ต่อมาก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกองทุนในปี ค.ศ. 1976 และปี ค.ศ. 1978 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพื่อเพิ่มจำนวนเงินจำกัดความรับผิดชอบตามอนุสัญญาให้สูงขึ้นเพื่อให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันมากขึ้น และการแก้ไขครั้งสำคัญในปี ค.ศ. 1992 ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage 1992) ที่มีการแก้ไขค่าสินไหมทดแทนให้มีจำนวนสูงขึ้นอีก และให้มีการแยกกองทุนระหว่างประเทศออกมาต่างหากเป็นกองทุน ค.ศ. 1992 (International Oil Pollution Compensation Funds 1992) มีการจัดการดูแลกองทุนโดยสำนักงานที่ตั้งอยู่ที่กรุงลอนดอนประเทศอังกฤษกองทุนที่ถูกจัดตั้งขึ้นใหม่เรียกว่า กองทุน IOPC¹¹² และถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1996

2.3 พิธีสาร ค.ศ. 2003 เพิ่มเติมอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ทดแทนอันเนื่องมาจากน้ำมัน ค.ศ. 1992 (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)

ในเวลาต่อมาได้เกิดอุบัติการณ์น้ำมันรั่วจากเรือ Nakhodka ที่ประเทศญี่ปุ่น ในปี ค.ศ. 1997, เหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจากเรือ Erika ในประเทศฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1999 และเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจากเรือ Prestige ในประเทศสเปนปี ค.ศ. 2002 ที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมาก และพบว่าจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่กองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (FC 1992) ที่จะชดใช้นั้น มีจำนวนไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงได้มีการจัดตั้งพิธีสาร ค.ศ. 2003 เพิ่มเติมอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ทดแทนอันเนื่องมาจากน้ำมัน ค.ศ. 1992 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ก่อตั้งกองทุนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อเพิ่มเติมการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (CLC 1992) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุน

¹¹² กองทุน IOPC ถูกเรียกอีกชื่อว่า Fund 1992

ระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (FC 1992) โดยเป็นพิธีสารที่ให้รัฐต่าง ๆ ที่เป็นภาคีสัญญาระหว่างประเทศ FC 1992 สามารถเลือกเข้าเป็นภาคีเพิ่มเติมได้ ซึ่งพิธีสารฉบับนี้ถูกลงนามวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 2003 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 2005

ระบบการชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหลภายในอนุสัญญา CLC 1992 และ FC 1992 นั้น เป็นระบบที่ถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในหลายรัฐทั่วโลก ซึ่งจากฐานข้อมูลของกองทุนมลพิษน้ำมันระหว่างประเทศ (IOPC Fund) ในปัจจุบัน พบว่ามีการบังคับใช้อนุสัญญา CLC 1992 ของรัฐภาคีเป็นจำนวน 138 รัฐภาคี¹¹³ และพบการบังคับใช้ทั้งอนุสัญญา CLC 1992 และ FC 1992 ของรัฐภาคีเป็นจำนวน 115 รัฐภาคี และพบว่ามีสมาชิกของกองทุนส่วนเสริมตาม Supplementary Fund Protocol เป็นจำนวน 32 รัฐภาคี¹¹⁴ อนึ่ง ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเฉพาะกลุ่มประชาคมอาเซียน หรือสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations : ASEAN)¹¹⁵ พบว่าระบบความรับผิดชอบทางแพ่งและการชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหลภายในแนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศไปใช้ในประเทศดังนี้

อนุสัญญาระหว่างประเทศที่บังคับใช้	ประเทศ
CLC 1992	พม่า เวียดนาม อินโดนีเซีย
CLC 1992 และ Fund Convention 1992	ไทย , กัมพูชา , มาเลเซีย , บรูไนดารุส-ซาลาม , สิงคโปร์ , ฟิลิปปินส์
CLC 1992 และ Fund Convention 1992 และ Supplementary Fund Protocol	ไม่พบ

ตารางที่ 4 ตารางแสดงการใช้ระบบความรับผิดชอบทางแพ่งและการชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหลภายในแนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศของกลุ่มประชาคมอาเซียน

¹¹³ ข้อมูลเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2561

¹¹⁴ International Oil Pollution Compensation Funds, "Explanatory Note," [Online] Accessed: 5 January 2019. Available from: <https://www.iopcfunds.org>

¹¹⁵ อาเซียน เกิดจากการรวมตัวกันของ 10 ประเทศ อันได้แก่ มาเลเซีย, พม่า, กัมพูชา, ลาว, ไทย, สิงคโปร์, เวียดนาม, บรูไนดารุส-ซาลาม, ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย

จากข้อมูลดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า ภายในกลุ่มประชาคมอาเซียน มีการบังคับใช้ อนุสัญญา CLC 1992 ทุกประเทศ (ยกเว้นประเทศลาวซึ่งไม่มีเขตแดนติดกับทะเล) จึงไม่มีรัฐใดที่ สร้างระบบความรับผิดชอบและการชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหลขึ้นเป็นระบบภายในของ ประเทศตนเองแยกจากระบบกฎหมายระหว่างประเทศ แม้ภายในกลุ่มประชาคมอาเซียนจะมีการใช้ ระบบความรับผิดชอบทางแพ่งและการชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหลภายในแนวทางของ กฎหมายระหว่างประเทศทุกประเทศก็ตาม แต่มี 3 ประเทศ ได้แก่ พม่า เวียดนาม อินโดนีเซีย ที่มีได้ เข้าเป็นสมาชิกภาคี FC 1992 ทำให้กลไกการชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหลของประเทศ ดังกล่าวมีเพียงการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าของเรือและผู้ค้ำประกันเจ้าของเรือเท่านั้น ซึ่งอาจ ทำให้การชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นไปอย่างจำกัดเนื่องจากอนุสัญญา CLC 1992 ได้กำหนด ข้อจำกัดความรับผิดชอบของเจ้าของเรือไว้ ต่างจากอีก 6 ประเทศ (ไทย, กัมพูชา, มาเลเซีย, บรูไนดารุส-ซาลาม, สิงคโปร์, ฟิลิปปินส์) ที่เป็นรัฐภาคีของอนุสัญญา FC 1992 ซึ่งจะได้รับการชดเชยจากกองทุน Fund 1992 เพิ่มเติมจากค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันที่จำกัดตามอนุสัญญา CLC 1992 และภายใน กลุ่มประชาคมอาเซียนยังไม่มีประเทศใดเข้าเป็นสมาชิกภาคีตาม Supplementary Fund Protocol ทำให้กลุ่มประชาคมอาเซียนไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันเพิ่มเติมจากกองทุนส่วนเสริม

3.2.2 การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วไหล

จากพัฒนาการของระบบการชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษ น้ำมันภายใต้อนุสัญญา CLC 1992 และ FC 1992 จะเห็นได้ว่า โครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงิน และกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วของระบบการชดเชยภายใต้อนุสัญญาระหว่าง ประเทศดังกล่าวเป็นมีหลักการชดเชยจากอนุสัญญา CLC 1992 ที่กำหนดความรับผิดชอบอย่างเคร่งครัด ของเจ้าของเรือให้ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันเป็นขั้นแรก ซึ่งมีอนุสัญญา FC 1992 เป็นอนุสัญญาที่จัดตั้งกองทุน IOPC อันทองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายอัน เนื่องมาจากน้ำมันรั่ว โดยกองทุน IOPC จะจ่ายเงินให้แก่ผู้เสียหายในประเทศที่เป็นสมาชิกภาคีใน กรณีที่การชดเชยจากเจ้าของเรือตามอนุสัญญา CLC 1992 นั้นไม่เพียงพอเป็นขั้นที่สอง และมีการ จัดตั้งพิธีสาร ค.ศ. 2003 เพิ่มเติมอนุสัญญา FC 1992 ทำให้มีการจัดตั้ง Supplementary Fund เป็นกองทุนส่วนเสริมเพิ่มเติมขึ้นมาเพื่อจ่ายเงินให้แก่ผู้เสียหายในประเทศที่เป็นสมาชิกภาคีในกรณี ที่การเยียวยาจากเจ้าของเรือตามอนุสัญญา CLC 1992 และจากกองทุน IOPC นั้นไม่เพียงพอเป็นขั้นที่สาม จึงเห็นได้ว่าระบบการชดเชยตามอนุสัญญาระหว่างประเทศนี้ มีโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและ

กลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่ว แบ่งเป็น 3 ชั้น (Tier) โดยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในแต่ละระดับชั้นมีการกำหนดบุคคลผู้รับผิดชอบและข้อกำหนดในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนดังต่อไปนี้

3.2.2.1 การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วชั้นที่หนึ่ง (first tier)

(ก) การกำหนดความรับผิดทางการเงิน

สำหรับการกำหนดความรับผิดในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีน้ำมันรั่วนั้นตามมาตรา 3 แห่ง CLC 1992 กำหนดว่า “เว้นแต่จะเป็นไปตามที่ได้บัญญัติไว้ในวรรค 2 และ 3 ของมาตรานี้ ผู้ที่เป็นเจ้าของเรือในขณะที่อุบัติการณ์ได้เกิดขึ้น หรือในขณะที่เหตุการณ์ครั้งแรกได้เกิดขึ้นในกรณีที่อุบัติการณ์ประกอบด้วยเหตุการณ์ต่อเนื่อง จะต้องรับผิดสำหรับความเสียหายจากมลพิษซึ่งเกิดจากเรืออันเป็นผลมาจากอุบัติการณ์”¹¹⁶

จากบทบัญญัติจึงเห็นได้ว่า การกำหนดความรับผิดตามอนุสัญญา CLC 1992 เป็นการกำหนดระบบความรับผิดของ “เจ้าของเรือ” เป็นระบบความรับผิดอย่างเคร่งครัด (Strict Liability) ทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายไม่ต้องพิสูจน์ถึงความรับผิดของเจ้าของเรือว่าได้ออกให้เกิดความเสียหายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เว้นแต่เจ้าของเรือจะพิสูจน์ถึงเหตุยกเว้นความผิดตามที่มาตรา 3 วรรค 2 กำหนดไว้ว่า “เจ้าของเรือจะไม่ต้องรับผิดหากสามารถพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายจากมลพิษน้ำมันเกิดจากเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

1. เป็นผลมาจากสงคราม การกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ สงครามกลางเมือง การจลาจล หรือปรากฏการณ์ธรรมชาติที่มีลักษณะพิเศษซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงและป้องกันได้
2. เกิดขึ้นทั้งหมดจากบุคคลที่สามซึ่งได้กระทำหรืองดเว้นกระทำโดยจงใจที่จะทำให้เกิดความเสียหายนั้น

¹¹⁶ INTERNATIONAL CONVENTION ON CIVIL LIABILITY FOR OIL POLLUTION DAMAGE 1992 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.

3. เกิดขึ้นทั้งหมดจากความประมาทเลินเล่อหรือการกระทำโดยมิชอบของรัฐหรือหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ดูแลหรือบำรุงรักษาประการหรือเครื่องช่วยการเดินเรืออื่น ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว”¹¹⁷

ทั้งนี้ เหตุยกเว้นทั้ง 3 เหตุดังกล่าว เป็นเหตุยกเว้นที่ใช้เป็นการทั่วไปที่เจ้าของเรือไม่ต้องรับผิดชอบผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน นอกจากนี้ในมาตรา 3 วรรค 3 ยังกำหนดว่า “ในกรณีที่เจ้าของเรือพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายจากมลพิษเป็นผลมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยเจตนาที่จะก่อให้เกิดความเสียหายโดยบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายหรือเป็นผลมาจากความประมาทของบุคคลนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน เจ้าของเรืออาจได้รับการปลดเปลื้องความรับผิดชอบทั้งหมดหรือบางส่วนจากความรับผิดที่มีต่อบุคคลนั้น” เป็นกรณีที่เจ้าของเรือกล่าวอ้างเพื่อยกเว้นความรับผิดชอบต่อเฉพาะตัวบุคคลเท่านั้น

ด้วยเหตุที่ อนุสัญญา CLC 1992 กำหนดให้เจ้าของเรือเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้น คำว่า “เจ้าของเรือ” ตามอนุสัญญานั้นหมายถึง บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ได้จดทะเบียนเป็นเจ้าของเรือ หรือในกรณีที่ไม่มีจดทะเบียน หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้เป็นเจ้าของเรือ อย่งไรก็ดี สำหรับเรือที่รัฐเป็นเจ้าของและดำเนินการโดยบริษัท ซึ่งได้จดทะเบียนเป็นผู้ประกอบกิจการเรือในรัฐนั้น เจ้าของจะหมายถึงบริษัทนั้น¹¹⁸ ทั้งนี้เจ้าของเรืออาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้

¹¹⁷ INTERNATIONAL CONVENTION ON CIVIL LIABILITY FOR OIL POLLUTION DAMAGE 1992 Article II

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.

¹¹⁸ INTERNATIONAL CONVENTION ON CIVIL LIABILITY FOR OIL POLLUTION DAMAGE 1992 Article I

3. “Owner” means the person or persons registered as the owner of the ship or, in the absence of registration, the person or persons owning the ship. However in the case of a ship

อนึ่ง อนุสัญญา CLC 1992 ยังบัญญัติให้เจ้าของเรือซึ่งได้จดทะเบียนในรัฐภาคี และได้บรรทุกน้ำมันในถังระวางอย่างสินค้าเกินกว่า 2,000 ตัน จะต้องมีการประกันภัยหรือหลักประกันทางการเงินอื่น ๆ อาทิ หลักประกันของธนาคารหรือหนังสือรับรองซึ่งออกโดยกองทุนกำหนดค่าสินไหมทดแทนระหว่างประเทศตามจำนวนเงินที่กำหนดไว้ โดยใช้ตามข้อจำกัดความรับผิดที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 วรรค 1¹¹⁹ ให้ครอบคลุมความรับผิดสำหรับความเสียหายจากมลพิษของตนภายใต้อนุสัญญานี้¹²⁰ จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้เห็นว่าอนุสัญญานี้กำหนดให้เจ้าของเรือต้องทำประกันภัยภาคบังคับเพื่อการชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ผู้รับประกันภัยเจ้าของเรือจึงเป็นอีกบุคคลหนึ่งที่ต้องเข้ามาจ่ายค่าสินไหมทดแทนหากเกิดความเสียหายจากน้ำมันที่รั่วไหล

(ข) การจ่ายค่าสินไหมทดแทน

ประเภทค่าสินไหมทดแทน

สำหรับการจ่ายสินไหมทดแทนภายใต้อนุสัญญา CLC 1992 เป็นกระบวนการหลังจากเจ้าของเรือไม่สามารถพิสูจน์ถึงข้อยกเว้นความรับผิด ซึ่ง CLC 1992 ได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายสามารถเรียกร้องได้ โดยเป็นไปตามนิยามของคำว่า “ความเสียหายจากมลพิษ” (Pollution damage) ที่มีความหมายว่า

1. การสูญเสียหรือความเสียหายภายนอกเรืออันเกิดจากการปนเปื้อนของน้ำมันที่รั่วไหลหรือถูกปล่อยทิ้งจากเรือ ณ ที่ใดก็ตามที่การรั่วไหลหรือการปล่อยทิ้งน้ำมันอาจเกิดขึ้น ทั้งนี้ ค่าชดเชยความเสียหายของสิ่งแวดล้อม นอกเหนือจากการสูญเสียผลกำไรเนื่องจาก

owned by a State and operated by a company which in that State is registered as the ship's operator, “owner” shall mean such company.

¹¹⁹ เรือที่มีขนาดไม่เกิน 5,000 ตันกรอส เป็นจำนวน 4.51 ล้านสิทธิตุลาเงิน (SDR) หรือเรือที่มีขนาดตั้งแต่ 5,000 ตันกรอส ถึง 140,000 ตันกรอส เป็นจำนวน 4.51 ล้านสิทธิตุลาเงิน (SDR) และให้คิดเพิ่มอีกตันกรอสละ 631 สิทธิตุลาเงิน (SDR) สำหรับขนาดส่วนที่เพิ่มขึ้นจาก 5,000 ตันกรอส

¹²⁰ INTERNATIONAL CONVENTION ON CIVIL LIABILITY FOR OIL POLLUTION DAMAGE 1992 Article VII

1. The owner of a ship registered in a Contracting State and carrying more than 2,000 tons of oil in bulk as cargo shall be required to maintain insurance or other financial security, such as the guarantee of a bank or a certificate delivered by an international compensation fund, in the sums fixed by applying the limits of liability prescribed in Article V, paragraph 1 to cover his liability for pollution damage under this Convention

ความเสียหายเช่นว่านั้น จะจำกัดเพียงค่าใช้จ่ายสำหรับมาตรการ ที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขความเสียหาย ซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วหรือที่จะต้องดำเนินการ

2. ค่าใช้จ่ายสำหรับมาตรการป้องกันและการสูญเสียหรือความเสียหายที่มีเพิ่มขึ้นอันเป็นผลมาจากมาตรการป้องกัน¹²¹

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการสูญเสียหรือความเสียหายภายนอกเรือที่ ผู้เสียหายสามารถเรียกร้องได้นั้น ตามอนุสัญญากำหนดว่า ต้องเป็นความเสียหายอันเกิดจากการปนเปื้อนของน้ำมันที่รั่วไหล (contamination) ส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในการเรียกร้องความเสียหายบางประเภท คือ การเรียกร้องในความสูญเสียรายได้หรือผลกำไร ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ อันปราศจากความเสียหายทางกายภาพ (Pure Economic Loss) เนื่องจากความเสียหายประเภทนี้มีลักษณะเป็นความสูญเสียทางการเงินหรือความมั่งคั่งที่ผู้เรียกร้องได้รับความเสียหาย อันมิได้เกิดจากความสูญเสียทางกายภาพแก่ร่างกาย หรือทรัพย์สินสมบัติ ทำให้เกิดความไม่แน่นอนว่าผู้ได้รับความเสียหายจะได้รับการชดเชยในส่วนของความเสียหายประเภทนี้หรือไม่

ทั้งนี้ International Oil Pollution Compensation Funds Claim manual¹²² ซึ่งเป็นเอกสารสำหรับแนะนำการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายใต้อนุสัญญา CLC 1992 และ FC 1992 ได้วางหลักว่ากองทุน IOPC ยอมรับในหลักการการเรียกร้องค่าเสียหายสำหรับการสูญเสียรายได้ของเจ้าของหรือผู้ใช้ทรัพย์สินที่ได้รับการปนเปื้อน เนื่องจากการรั่วไหลของน้ำมัน มีตัวอย่างของความสูญเสียที่เกิดขึ้นตามมา (Consequential Loss) เช่น การสูญเสียรายได้ของชาวประมงเนื่องจากเกิดความเสียหายของเครื่องมือจับสัตว์น้ำ และในส่วนเรียกร้องค่าเสียหายในความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพ (Pure Economic Loss)

¹²¹ INTERNATIONAL CONVENTION ON CIVIL LIABILITY FOR OIL POLLUTION DAMAGE 1992 Article I

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.

¹²² Claims Manual October 2016 Edition

หมายถึง การสูญเสียรายได้ของบุคคลซึ่งมิได้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน เช่น ในกรณีที่เครื่องมือจับสัตว์น้ำไม่ได้รับการปนเปื้อน แต่ชาวประมงไม่สามารถทำการประมงได้เนื่องจากพื้นที่ที่ทำการประมงได้รับการปนเปื้อน และไม่สามารถไปออกทำประมงในพื้นที่อื่นได้ ในทำนองเดียวกัน เจ้าของกิจการ โรงแรมหรือเจ้าของภัตตาคาร ผู้ซึ่งอยู่ใกล้กับหาดทรายสาธารณะที่ได้รับการปนเปื้อนอาจสูญเสียรายได้ เนื่องจากจำนวนลูกค้าที่ลดลงในช่วงที่เกิดอุบัติเหตุน้ำมันรั่วไหล การเรียกร้องค่าเสียหายสำหรับ ความสูญเสียทางเศรษฐกิจประเภท Pure Economic Loss นี้จะได้รับการชดเชยก็ต่อเมื่อเป็นผลเนื่องมาจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลนั้น ๆ การเรียกร้องสามารถกระทำได้ตั้งแต่มีความเสียหายเกิดขึ้นมิใช่ตั้งแต่เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล ซึ่งความเสียหายประเภท Pure Economic Loss นั้นจะได้รับการชดเชยก็ต่อเมื่อความสัมพันธ์ระหว่างการปนเปื้อนและความเสียหายที่ผู้เรียกร้องได้รับอยู่ในระดับสมเหตุสมผลโดยพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ ความสอดคล้องทางที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ระหว่างกิจกรรมทางธุรกิจของผู้เรียกร้องค่าเสียหายกับการปนเปื้อนที่เกิดขึ้น, ระดับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของผู้เรียกร้องที่มีต่อทรัพยากรที่ได้รับความเสียหาย, ขอบเขตของช่องทางเลือกหรือโอกาสทางธุรกิจอื่นของผู้เรียกร้องค่าเสียหาย และขอบเขตของธุรกิจของผู้เรียกร้องที่ได้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในบริเวณที่ได้รับผลจากการรั่วไหล¹²³ จึงเห็นได้ว่า แม้บทบัญญัติตามอนุสัญญาจะกำหนดให้เรียกร้องในการสูญเสียกำไร (loss of profit) ที่เกิดจากการปนเปื้อนก็ตาม แม้จะไม่ได้กำหนดว่าเรียกร้องความเสียหายประเภท Pure Economic Loss ไว้ชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับเอกสารสำหรับแนะนำการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนการเรียกร้องที่จัดทำขึ้นโดยกองทุน IOPC แล้ว ทำให้เข้าใจได้ว่าความเสียหายจากมลพิษนั้นรวมถึงความเสียหายประเภท Pure Economic Loss

อย่างไรก็ตามด้วยความไม่ชัดเจนของข้อกำหนดของอนุสัญญา CLC 1992 ที่กำหนดไว้ไม่แน่ชัดในขอบเขตของประเภทค่าสินไหมทดแทนที่เรียกได้โดยเฉพาะ ความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพ (Pure Economic Loss) ก็ทำให้เกิดคำถามขึ้นว่า สิทธิในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจะขยายไปเพียงใด อันเป็นคำถามที่เปิดกว้างว่าเส้นแบ่ง

¹²³ พรสุข จงประสิทธิ์ และคนอื่น ๆ, คู่มือการเรียกร้องค่าเสียหายเนื่องจากน้ำมัน (กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ), หน้า.28

ขอบเขตการเรียกร้องดังกล่าวอยู่ที่ใดเพื่อมิให้การชดเชยความเสียหายเป็นไปอย่างไม่มีขีดจำกัด¹²⁴ หนึ่ง ในต่างประเทศได้มีปัญหาในการพิจารณาถึงขอบเขตของค่าสินไหมทดแทนที่เรียกได้และมีความเห็นที่ไม่ยุติว่า ความเสียหายใดเป็นความเสียหายจากมลพิษน้ำมันที่เจ้าของเรือต้องรับผิดชอบ¹²⁵ ได้แก่ Professor Vernon Valentine Palmer ได้วิจารณ์ว่า การให้ค่าสินไหมทดแทนอาจเกิดขึ้นอย่างไม่สมเหตุสมผลในบางเหตุการณ์เช่น กองทุน IOPC ได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ เจ้าของฟาร์มปลาแซลมอน นักดำน้ำที่ดูแลกรงปลาแซลมอน เจ้าของกิจการน้ำแข็งที่จัดส่งน้ำแข็งให้เจ้าของฟาร์มปลาแซลมอน เพื่อแช่แข็งปลา และผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์สำหรับปลาที่ถูกแปรรูป ในขณะที่กองทุนปฏิเสธที่จะชดเชยความเสียหายให้แก่ลูกจ้างในศูนย์พิสูจน์คุณภาพปลาแซลมอนที่ต้องเสียหายจากการที่ได้รับค่าจ้างรายชั่วโมงลดลง บนพื้นฐานที่ว่าค่าแรงที่สูงสูญเสียไม่ได้เกิดจากการปนเปื้อน¹²⁶

จำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าของเรือต้องจ่าย

สำหรับจำนวนค่าเสียหายที่เจ้าของเรือต้องจ่ายนั้น แบ่งเป็น 2 กรณี กล่าวคือ กรณีที่เจ้าของเรือใช้สิทธิจำกัดความรับผิด และกรณีที่เจ้าของเรือต้องจ่ายเต็มจำนวน โดยเป็นไปตามเงื่อนไขของการใช้สิทธิของอนุสัญญา

ในส่วนของกรณีที่อนุสัญญา CLC 1992 ให้สิทธิแก่เจ้าของเรือในการจำกัดความรับผิด เป็นเพราะการก่อให้เกิดความเสียหายจากมลพิษน้ำมันของเรือบรรทุกน้ำมัน อาจสร้างความเสียหายเป็นจำนวนเงินมหาศาล ถ้าเจ้าของเรือต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมดโดยไม่มีขีดจำกัดจะทำให้เจ้าของเรือไม่สามารถชดเชยค่าเสียหายได้ ทำให้มีผลตามมาคือการล้มละลายของเจ้าของเรือ ประกอบกับความสามารถในการรับประกันภัยของผู้รับประกันภัยเป็นไปอย่างจำกัด ถ้ากำหนดให้เจ้าของเรือต้องรับผิดชอบโดยไม่จำกัดแล้ว หลักเกณฑ์ในเรื่องประกันภัยภาคบังคับย่อม

¹²⁴ WANG Hui, "Civil Liability for Marine Oil Pollution Damage - a Comparative and Economic Study of the International, Us and the Chinese Compensation Regime " (degree of Doctor, Erasmus University Rotterdam 2011).

¹²⁵ ไผทชิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, หน้า.28

¹²⁶ Vernon Valentine Palmer, "The Great Spill in the Gulf . . . And a Sea of Pure Economic Loss: Reflections on the Boundaries of Civil Liability," PENN STATE LAW REVIEW Vol. 116:1(2011).

ไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร การจำกัดความรับผิดของเจ้าของเรือจึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่น่ามาใช้ เพื่อให้มีความเป็นไปได้ที่ผู้ได้รับความเสียหายจะได้รับการชดเชยค่าเสียหายมากยิ่งขึ้น¹²⁷

จำนวนเงินที่เจ้าของเรือสามารถจำกัดความรับผิดได้ในปัจจุบันเป็นไปตามพิธีสารองค์การทะเลระหว่างประเทศ ค.ศ. 2000 แก้ไขอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Maritime Organization Protocol of 2000 to amend the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1992)¹²⁸ กำหนดให้ เจ้าของเรือมีสิทธิจะจำกัดความรับผิดของตนภายใต้อนุสัญญานี้ สำหรับอุบัติเหตุครั้งหนึ่ง ๆ ได้ไม่เกินจำนวน ดังต่อไปนี้

1. เรือที่มีขนาดไม่เกิน 5,000 ตันกรอส ความรับผิดของเจ้าของเรือจำกัดที่ 4,510,000 หน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน
2. เรือที่มีขนาดตั้งแต่ 5,000 ถึง 140,000 ตันกรอส ให้เพิ่มจำนวนเงินจำกัดความรับผิดของเจ้าของเรืออีกตันละ 631 หน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน
3. เรือที่มีขนาดเกินกว่า 140,000 ตันกรอส จำกัดความรับผิดไม่เกิน 89.77 ล้านหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน¹²⁹

จึงเห็นได้ว่าพิธีสารนี้เพิ่มจำนวนเงินจำกัดความรับผิดของเจ้าของเรือให้สูงขึ้นอีกประมาณร้อยละ 50 เมื่อเทียบกับอนุสัญญา CLC 1992¹³⁰

¹²⁷ อีรรัตน์ จีระวัฒนา, "ปัญหากฎหมายความรับผิดเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน : วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ. ..." (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, นิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า.

¹²⁸ พิธีสารฉบับนี้ได้รับการรับรองเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม ค.ศ. 2000 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 2003 โดยพิธีสารมีผลอัตโนมัติทำให้รัฐภาคีไม่ต้องลงนามอีก

¹²⁹ International Maritime Organization, "International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (Clc)," [Online] Accessed: 7 december 2018. Available from: [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Civil-Liability-for-Oil-Pollution-Damage-\(CLC\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Civil-Liability-for-Oil-Pollution-Damage-(CLC).aspx)

¹³⁰ ไผทชิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, หน้า.42

ส่วนในกรณีที่เจ้าของเรือต้องจ่ายเต็มจำนวน เป็นกรณีที่อนุสัญญากำหนด เหตุในการตัดสิทธิการจำกัดความรับผิดของเจ้าของเรือไว้ในกรณีที่ไม่มีเหตุอันสมควรให้เจ้าของเรือ จำกัดความรับผิดไว้ ดังนี้

“เจ้าของเรือไม่มีสิทธิที่จะจำกัดความรับผิดของตนภายใต้อนุสัญญานี้ หากเป็นที่พิสูจน์ได้ว่าความเสียหายจากมลพิษเช่นว่านั้นเป็นผลมาจากการกระทำหรือละเว้น การกระทำเป็นการส่วนตัวของตน ซึ่งกระทำโดยมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดความเสียหายเช่นว่านั้น หรือ โดยเลินเล่อและโดยรู้ว่าความเสียหายนั้นอาจจะเกิดขึ้นได้”¹³¹

จากบทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นว่า หากเจ้าของเรือไม่อาจจำกัดความรับผิดได้ เจ้าของเรือย่อมต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายเต็มจำนวน โดยเหตุตัดสิทธินี้เป็นผลเนื่องมาจากความผิดร้ายแรงของเจ้าของเรือจึงไม่สมควรให้เจ้าของเรือได้ประโยชน์จากการ จำกัดความรับผิดได้

เงื่อนไขการรับสิทธิในการจำกัดความรับผิด

การที่เจ้าของเรือจะสามารถใช้สิทธิในการจำกัดความรับผิดได้นั้น อนุสัญญา CLC 1992 กำหนดว่า “เพื่อความมุ่งประสงค์ของการถือเอาประโยชน์จากการจำกัด ความรับผิดตามที่บัญญัติไว้ในวรรค 1 ของมาตรานี้ เจ้าของเรือต้องจัดตั้งกองทุนเป็นจำนวนทั้งหมด เท่ากับจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามข้อจำกัดความรับผิดของตนไว้ต่อศาลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจของ รัฐผู้ทำสัญญารัฐใดรัฐหนึ่งซึ่งได้มีการฟ้องคดีภายใต้มาตรา 9 หรือจัดตั้งไว้ต่อศาลหรือหน่วยงานที่มี อำนาจของรัฐผู้ทำสัญญารัฐใดรัฐหนึ่งซึ่งสามารถฟ้องคดีได้ภายใต้มาตรา 9 หากมิได้มีการฟ้อง การจัดตั้งกองทุนสามารถทำได้โดยการวางเงินทั้งหมด หรือการยื่นหนังสือค้ำประกันธนาคารหรือการ ค้ำประกันในรูปแบบอื่นซึ่งเป็นที่ยอมรับภายใต้กฎหมายของรัฐผู้ทำสัญญาซึ่งได้มีการจัดตั้งกองทุน และซึ่งศาลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจอื่นพิจารณาเห็นว่าเพียงพอ”

¹³¹ INTERNATIONAL CONVENTION ON CIVIL LIABILITY FOR OIL POLLUTION DAMAGE 1992 Article 5

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.

บทบัญญัติแสดงให้เห็นว่าเพื่อการอ้างการจำกัดความรับผิดชอบของตน เจ้าของเรือ ต้องจัดตั้งกองทุน อย่างไรก็ตามคำว่า “กองทุน” (Fund) ตามบทบัญญัติไว้มาตรา 5 แห่ง CLC 1992 จะไม่มีลักษณะเป็นกองทุนเสียทีเดียว แต่จะเป็นเหมือนกับวงเงินประกันมากกว่า โดยนำมาวางเพื่อประกันความเสียหายทางปฏิบัติที่เคยทำกันมา เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นก็ต้องมีการเรียกร้องค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียหายจากเจ้าของเรือ เจ้าของเรือซึ่งได้ทำประกันภัยไว้ก็จะเอาหนังสือจากบริษัทประกันภัยมาวางเป็นหลักประกันไว้ให้ ซึ่งเจ้าของเรือก็ไม่ได้ตั้งเป็นกองทุนแต่จะมีเงินเป็นทุนประกันรองรับอยู่ บริษัทประกันก็จะเป็นบริษัทที่ได้รับความเชื่อถือทั่วโลก ก็จะเอาหนังสือรับรองการประกันมาวางตามมูลค่าที่เราเรียกร้อง ประกอบกับในทางปฏิบัติยังไม่เคยมีการตั้งกองทุนมาก่อน แต่จะเป็นการหาหลักประกันเป็นหนังสือมาวางไว้¹³² ดังนั้นคำว่ากองทุนตามมาตรา 5 นี้จึงเป็นคนละกองทุน IOPC

3.2.2.2 การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วขั้นที่สอง (second tier)

(ก) ความรับผิดชอบของกองทุนระหว่างประเทศ

เงื่อนไขการจ่ายค่าสินไหมทดแทนโดยกองทุน

ในส่วนของการชดเชยความเสียหายตามอนุสัญญา FC 1992 นั้น เป็นการชดเชยจากกองทุน IOPC ซึ่งเป็นกองทุนระหว่างประเทศ โดยกองทุนจะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษ หากบุคคลนั้นไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนและเพียงพอตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 ใน 3 กรณีดังต่อไปนี้

1. ไม่มีผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษที่เกิดขึ้นตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992
2. เจ้าของเรือซึ่งต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 ไม่มีความสามารถทางการเงินเพียงพอที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เต็มตามจำนวนที่อนุสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวกำหนดไว้ และหลักประกันทางการเงินที่มีอยู่ไม่ครอบคลุมถึงหรือไม่เพียงพอหลังจากบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษได้ดำเนินการเรียกร้องสิทธิในทุกขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว

¹³² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ครั้งที่ 4/2550, หน้า.9

และยังไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนตามที่อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 กำหนดไว้ ให้ถือว่าเจ้าของเรือไม่มีความสามารถทางการเงินที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและมีหลักประกันทางการเงินไม่เพียงพอ

3. ความเสียหายที่เกิดขึ้นมากเกินกว่าที่เจ้าของเรือสามารถจำกัดความรับผิดชอบได้ตามที่อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 กำหนดไว้¹³³

ในส่วนของกรณีที่ 2. ที่เป็นกรณีหลักประกันที่คุ้มครองความรับผิดชอบของเจ้าของเรือไม่เพียงพอ (insufficient) หมายความว่า เจ้าของเรือได้รับความคุ้มครองบางส่วนจากหลักประกันทางการเงินแล้ว เช่น เจ้าของเรือได้ทำประกันภัยแต่จำนวนเงินที่ได้รับคุ้มครองมีจำนวนต่ำกว่าจำนวนซึ่งจำกัดความรับผิดชอบของเจ้าของเรือตาม CLC 1992 ในกรณีนี้กองทุน IOPC

¹³³ INTERNATIONAL CONVENTION ON THE ESTABLISHMENT OF AN INTERNATIONAL FUND FOR COMPENSATION FOR OIL POLLUTION DAMAGE 1992 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;

(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.

ก็จะจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย รวมทั้งกรณีที่เจ้าของเรือไม่ได้รับการคุ้มครอง (does not cover) จากหลักประกันทางการเงิน เช่น เจ้าของเรือได้ทำประกันภัยเพื่อคุ้มครองเฉพาะมลพิษน้ำมันที่ไม่ใช่ น้ำมันประเภทสลายตัวยาก หรือหลักประกันทางการเงินสิ้นอายุความคุ้มครอง¹³⁴

บุคคลผู้มีสิทธิเรียกร้องต่อกองทุน

โดยปกติแล้วผู้ที่มีสิทธิเรียกร้องต่อกองทุนคือ ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 9 วรรค 3 แห่ง FC 1992 เปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐภาคีที่ได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อความเสียหายจากมลพิษให้แก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษรายใดรายหนึ่งหรือหลายราย ให้หน่วยงานของรัฐนั้นรับช่วงสิทธิของบุคคลดังกล่าวเพื่อไล่เบียดต่อกองทุน IOPC ต่อไป¹³⁵ การที่อนุสัญญาบัญญัติไว้เช่นนี้ย่อมเปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐภาคีสามารถเข้าช่วยเหลือผู้ที่ประสบภัยพิบัติน้ำมันรั่วโดยการจ่ายค่าสินไหมทดแทนก่อนที่กองทุนจะชดเชยได้

ข้อยกเว้นในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนโดยกองทุน

แม้กองทุน IOPC จะมีความรับผิดชอบที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายตามเงื่อนไขข้างต้นก็ตาม แต่กองทุนอาจไม่ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนใน 4 กรณี กล่าวคือ

1. หากกองทุนพิสูจน์ได้ว่า ความเสียหายจากมลพิษเป็นผลมาจากสงคราม การกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ สงครามกลางเมือง หรือการจลาจล หรือความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน เกิดจากการรั่วไหลหรือถูกปล่อยทิ้งจากเรือรบ หรือ เรืออื่นใดซึ่งรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือดำเนินการ ในขณะที่เกิดอุบัติเหตุการณ์นั้น หรือเรือดังกล่าวได้ใช้ในกิจการของรัฐซึ่งมิได้มีวัตถุประสงค์ในเชิงพาณิชย์

¹³⁴ ไผทชิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, หน้า.54-55

¹³⁵ INTERNATIONAL CONVENTION ON THE ESTABLISHMENT OF AN INTERNATIONAL FUND FOR COMPENSATION FOR OIL POLLUTION DAMAGE 1992 Article 9

3. Without prejudice to any other rights of subrogation or recourse against the Fund which may exist, a Contracting State or agency thereof which has paid compensation for pollution damage in accordance with provisions of national law shall acquire by subrogation the rights which the person so compensated would have enjoyed under this Convention.

2. บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายจากมลพิษเกิดขึ้นจากอุบัติเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับเรือ

3. กองทุนอาจหลุดพ้นจากความรับผิดในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษ หากสามารถพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายจากมลพิษนั้นเป็นผลจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำไม่ว่าโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของบุคคลดังกล่าว อย่างไรก็ตามกองทุนยังคงต้องรับผิดสำหรับมาตรการในการป้องกัน¹³⁶

4. ความเสียหายมิได้เกิดขึ้นในรัฐภาคี

ดังนั้นหากเข้าข้อยกเว้นใดตามที่กำหนดไว้ กองทุน IOPC ย่อมสามารถยกข้อยกเว้นดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้างเพื่อให้กองทุน IOPC หลุดพ้นจากความรับผิดได้

(ข) การจ่ายค่าสินไหมทดแทนของกองทุน

ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากกองทุน Fund 1992 นั้น หากข้อเรียกร้องเป็นไปตามเงื่อนไขของกองทุนแล้วกองทุนจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เรียกร้องโดยจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่กองทุนจ่ายให้ผู้เรียกร้องต่อเหตุการณ์นั้นมันรั่วไหลครั้งหนึ่งจะมีจำนวนดังนี้

¹³⁶ INTERNATIONAL CONVENTION ON THE ESTABLISHMENT OF AN INTERNATIONAL FUND FOR COMPENSATION FOR OIL POLLUTION DAMAGE 1992 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 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.

1. เมื่อมีอุบัติเหตุการเกิดขึ้นครั้งหนึ่ง ๆ เว้นแต่กรณีตาม (2) และ (3) ให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนซึ่งเมื่อรวมกับค่าสินไหมทดแทนที่ได้จ่ายไปจริงตามตามที่อนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 แล้ว ไม่เกิน 203 ล้านหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน (SDR)

2. เมื่อมีอุบัติเหตุการเกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ธรรมชาติที่มีลักษณะพิเศษซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงและป้องกันได้ เว้นแต่กรณีตาม (3) ให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนไม่เกิน 203 ล้านหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน (SDR)

3. เมื่อมีอุบัติเหตุการเกิดขึ้นและมีรัฐภาคีแห่งอนุสัญญากองทุนสามประเทศเกี่ยวข้อง ประกอบกับปริมาณน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบที่บุคคลซึ่งอยู่ในอาณาเขตของรัฐภาคีได้รับในปีที่ผ่านมา รวมทั้งแล้วเท่ากับ หรือมากกว่า 600 ล้านเมตริกตันขึ้นไป ให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนไม่เกิน 300.74 ล้านหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน (SDR)

ทั้งนี้จำนวนค่าสินไหมทดแทนที่กองทุนจะต้องจ่ายไม่ให้นำรวมถึงดอกเบี้ยที่เกิดจากการวางหลักประกันเพื่อความรับผิดของเจ้าของเรือตามอนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992¹³⁷

¹³⁷ INTERNATIONAL CONVENTION ON THE ESTABLISHMENT OF AN INTERNATIONAL FUND FOR COMPENSATION FOR OIL POLLUTION DAMAGE 1992 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 account⁵ 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

ในด้านระยะเวลาของการจ่ายค่าสินไหมทดแทน International Oil Pollution Compensation Funds Claim manual ซึ่งเป็นคู่มือการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ระบุเพียงว่าความรวดเร็วในการยุติการเรียกร้องค่าเสียหายจะขึ้นอยู่กับระยะเวลาในการจัดหาข้อมูลของผู้เรียกร้องค่าเสียหายตามที่กองทุน IOPC ต้องการ ดังนั้น ผู้เรียกร้องค่าเสียหายจึงควรดำเนินการตามคำแนะนำในคู่มือนี้ให้มากที่สุด โดยคู่มือได้กำหนดตัวอย่างการระบุข้อมูลมาเอกสารเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ว่าในการเรียกร้องในแต่ละครั้งควรประกอบด้วยข้อมูลพื้นฐาน ได้แก่ ชื่อ ที่อยู่ ของผู้เรียกร้องค่าเสียหายรวมทั้งตัวแทนที่เกี่ยวข้อง, การระบุชื่อเรือที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์, วัน, เวลา สถานที่และรายละเอียดของเหตุการณ์, ชนิด ประเภทความเสียหายที่เกิดขึ้น และจำนวนเงินชดเชย ความเสียหายที่เรียกร้อง¹³⁸

(ค) การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน

สำหรับข้อกำหนดในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน IOPC เป็นไปตามข้อ 10 แห่งอนุสัญญา ซึ่งกำหนดว่า บุคคลที่รับน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบจากการขนส่งทางทะเลที่มีจำนวนรวมกันเกินกว่า 150,000 เมตริกตัน ในแต่ละปีปฏิทิน มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบ และแม้ว่าบุคคลนั้นจะรับน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบไม่เกิน 150,000 เมตริกตัน ก็ตาม แต่หากรวมกับบริษัทที่บุคคลนั้นมีอำนาจควบคุมกิจการแล้วมีจำนวนเกินกว่า 150,000 เมตริกตัน ในแต่ละปีปฏิทินบุคคลนั้นก็มีความหน้าที่จ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนตามปริมาณที่รับไว้จริง¹³⁹ โดยอนุสัญญายังกำหนดให้รัฐภาคีมีพันธกิจต่อ

contributing oil received by persons in the territories of such Parties, during the preceding calendar year, equalled or exceeded 600 million tons.

(d) Interest accrued on a fund constituted in accordance with Article V, paragraph 3, of the 1992 Liability Convention, if any, shall not be taken into account for the computation of the maximum compensation payable by the Fund under this Article.

¹³⁸ พรสุข จงประสิทธิ์ และคนอื่น ๆ, คู่มือการเรียกร้องค่าเสียหายเนื่องจากน้ำมัน, หน้า.17

¹³⁹ INTERNATIONAL CONVENTION ON THE ESTABLISHMENT OF AN INTERNATIONAL FUND FOR COMPENSATION FOR OIL POLLUTION DAMAGE 1992 Article 10

1. Annual contributions to the Fund shall be made in respect of each Contracting State by any person who, in the calendar year referred to in Article 12, paragraph 2(a) or (b), has received in total quantities exceeding 150,000 tons

2. (a) For the purposes of paragraph 1, where the quantity of contributing oil received in the territory of a Contracting State by any person in a calendar year when aggregated with the quantity of contributing oil received in the same Contracting State in that year by any associated

กองทุนโดย รัฐบาลต้องกำหนดหน้าที่ให้บุคคลที่รับน้ำมันตามปริมาณที่กำหนดมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบไปยังกองทุนตามข้อ 13 และรัฐบาลต้องจัดให้มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำข้อมูลปริมาณบัญชีน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบอีกด้วยตามข้อ 15

3.2.2.3 การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วชั้นที่สาม (third tier)

ในปัจจุบันองค์การทางทะเลระหว่างประเทศได้จัดทำพิธีสารเพิ่มอนุสัญญาว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายอันเนื่องจากมลพิษน้ำมัน 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) เพื่อจัดตั้งกองทุนส่วนเสริม (Supplementary Fund) ขึ้นในการชดเชยเยียวยาความเสียหายเพิ่มเติมเป็นชั้นที่ 3 อันเป็นทางเลือกให้แก่รัฐบาลของ FC 1992 ที่สามารถจะเลือกเข้าเป็นสมาชิกหรือไม่ก็ได้ และแม้จะไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกพิธีสารฉบับนี้ รัฐบาลนั้น ๆ ก็ยังเป็นสมาชิกรัฐบาลของ FC 1992 อยู่ ทั้งนี้หากได้ให้สัตยาบันพิธีสารฉบับนี้พิธีสารดังกล่าวจะมีผลเทียบเท่ากับอนุสัญญาระหว่างประเทศทันที โดยกองทุนส่วนเสริมจะมีหลักการชดเชยเยียวยา ค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ใน FC 1992 และมีสำนักงานเลขานุการ (secretariat) บริหารโดยผู้อำนวยการ (director) คนเดียวกัน กองทุนเสริมนี้ จะเข้ามาชดเชยเยียวยาความเสียหายในส่วนที่เกินจากความรับผิดชอบของกองทุน IOPC¹⁴⁰

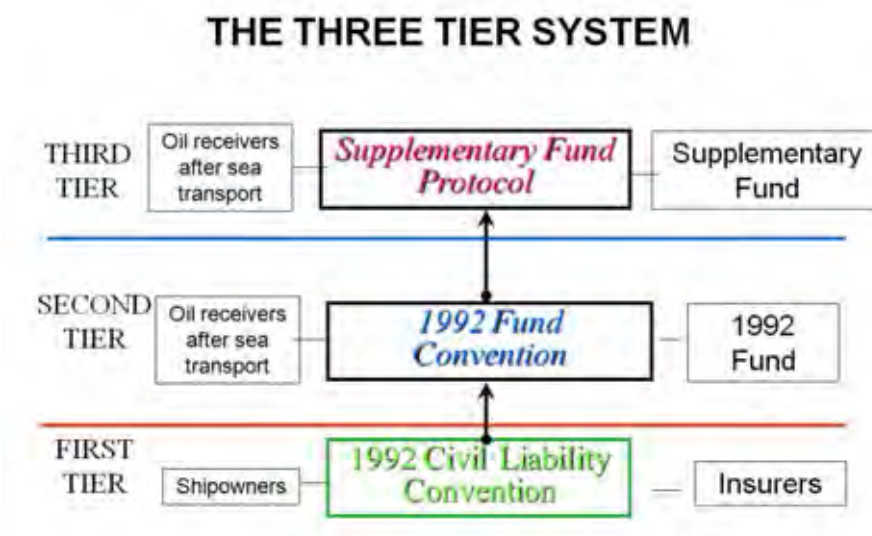
กองทุนส่วนเสริมตามพิธีสารฉบับนี้ ได้กำหนดการเงินชดเชยความเสียหายไว้ตามข้อ 4 แห่งพิธีสาร กล่าวคือ กองทุนส่วนเสริมจะจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน หากบุคคลดังกล่าวไม่ได้รับการชดเชยเต็มจำนวนหรือเพียงพอจากกองทุนตาม FC 1992 เนื่องจากมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกินกว่าข้อจำกัดการจ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนตาม ที่กองทุน IOPC กำหนด ดังนั้นแล้วให้กองทุนส่วนเสริมจ่ายค่าสินไหมทดแทนซึ่งเมื่อรวมกับค่าสินไหม

person or persons exceeds 150,000 tons, such person shall pay contributions in respect of the actual quantity received by him notwithstanding that that quantity did not exceed 150,000 tons.

¹⁴⁰ IMO, Claim Manual of International Oil Pollution Compensation Fund 1992 International Oil Pollution Compensation Fund, 2016.p.13

ทดแทนที่ได้จ่ายไปจริงตาม CLC 1992 และกองทุน IOPC แล้ว ไม่เกิน 750 ล้านหน่วยสิทธิพิเศษ
ถอนเงิน (SDR) ต่อหนึ่งเหตุการณ์¹⁴¹

จากโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยความเสียหายจากน้ำมัน
รั่วไหลนี้ สามารถแสดงให้เห็นดังแผนภาพต่อไปนี้



รูปภาพที่ 7 แผนภาพสรุปกลไกการชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ¹⁴²

¹⁴¹ Protocol of 2003 to the International Convention on the establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage 1992 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.

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.

¹⁴² Mariner Resource Center, "International Compensation Regimes," [Online] Accessed: 7 December 2018. Available from: <https://marinerspotted.com/2017/03/regime-governing-compensation-tanker-oil-spills/>

3.2.3 กรณีศึกษาการชดเชยค่าสินไหมทดแทนของระบบการชดเชยตามอนุสัญญา CLC 1992 และ FC 1992

ในส่วนของกรณีศึกษาการชดเชยค่าสินไหมทดแทนของระบบการชดเชยตามอนุสัญญา CLC 1992 และ FC 1992 นี้ ผู้เขียนขอยกเหตุการณ์ที่แสดงถึงความล่าช้าในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนโดยกองทุน IOPC และผลของความล่าช้าดังกล่าวจากเหตุการณ์ดังต่อไปนี้

เหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจากเรือ Hebei Spirit ในประเทศเกาหลี เป็นเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ประเทศเกาหลี ในการรั่วไหลของน้ำมันในครั้งนี้ส่งผลให้น้ำมันดิบปริมาณกว่า 10,900 ตัน รั่วไหลลงสู่ทะเล ทำให้ชายฝั่งด้านตะวันตกของประเทศเกาหลีซึ่งเป็นแหล่งประมงสำคัญของประเทศเกาหลีเป็นเนื้อที่กว่า 350 กิโลเมตรต้องปนเปื้อนไปด้วยคราบน้ำมัน ในเหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้รัฐบาลเกาหลีประกาศให้พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเป็นเขตภัยพิบัติ และมีประกาศห้ามจับปลาหรือทำประมงในเขตพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ¹⁴³ ในด้านการจ่ายค่าชดเชย ความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษน้ำมันในครั้งนี้พบว่า ประเทศเกาหลีได้ดำเนินการตามอนุสัญญา CLC 1992 โดยกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าของเรือให้ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน แต่อย่างไรก็ตาม ความเสียหายของเหตุการณ์ในครั้งนี้มีจำนวนเกินกว่าข้อจำกัดความรับผิดชอบของเจ้าของเรือ ทำให้ต้องมีการเรียกร้องไปยังกองทุน IOPC ให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่ยังไม่ได้รับการชดเชย ซึ่งพบว่าในขั้นตอนการเรียกร้องเงินจากกองทุน IOPC มีปัญหาของความล่าช้าในกระบวนการประเมินความเสียหาย จากข้อเท็จจริงพบว่า ในระยะเวลากว่า 2 ปี มีข้อเรียกร้องที่ยังไม่ได้รับการประเมินและจ่ายค่าสินไหมทดแทนถึง 12,733 ราย จากจำนวนข้อเรียกร้องทั้งหมด 19,025 ราย กล่าวคือ ผู้เรียกร้องค่าชดเชยได้รับการจ่ายค่าชดเชยจากกองทุน IOPC เพียงร้อยละ 9 จากจำนวนข้อเรียกร้องทั้งหมด โดยผลของการที่กองทุน IOPC ประเมินค่าชดเชยที่ล่าช้าทำให้ประเทศเกาหลีต้องตรากฎหมายพิเศษ (Taean Special Law) ขึ้นเพื่อเยียวยาความเสียหายของประชาชนเกาหลี ด้วยการจ่ายค่าชดเชยล่วงหน้า (advance payments) จากงบประมาณแผ่นดินของประเทศเกาหลี ทำให้ประเทศเกาหลีในขณะนั้นต้องแบกรับภาระทางการเงินไว้อย่างมาก¹⁴⁴

¹⁴³ Uk Kim, "Oil Spill Compensation Scheme from an Oil Tanker in Korea : A Case Study on the Hebei Spirit" (MASTER OF SCIENCE World Maritime University, 2010).p.30-33

¹⁴⁴ Ibid.p.46



รูปภาพที่ 8 ภาพแสดงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนของกองทุน IOPC ในเหตุการณ์น้ำมันรั่วจากเรือ Hebei Spirit¹⁴⁵

นอกจากกรณีศึกษาของประเทศเกาหลีซึ่งพบว่ามีเหตุการณ์อื่น ๆ ที่แสดงถึงปัญหาความล่าช้าในการจ่ายค่าสินไหมของกองทุน IOPC ได้แก่ เหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจากเรือ Erica ที่ประเทศฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1999 ที่ใช้เวลาประมาณ 18 เดือนหลังจากเกิดการรั่วไหลของน้ำมันที่กองทุน IOPC จะจ่ายเงินชดเชย ต่อมาอีก 4 ปี ผู้เรียกร้องได้รับเงินชดเชยร้อยละ 30 ของจำนวนเงินรวมของจำนวนเงินตามข้อจำกัดตามอนุสัญญา FC 1992 และ 9 ปีหลังจากเกิดเหตุการณ์ ผู้เรียกร้องได้รับเงินชดเชยร้อยละ 90 ของจำนวนเงินรวมของจำนวนเงินตามข้อจำกัดตามอนุสัญญา FC 1992 หรือเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจากเรือ Prestige ที่ประเทศสเปนในปี ค.ศ. 2002 ที่รัฐบาลของสเปนต้องตรากฎหมายพิเศษขึ้นจ่ายค่าชดเชยล่วงหน้า (advance payments) โดยใช้เงินจากงบประมาณแผ่นดิน ด้วยเหตุที่กระบวนการพิจารณาเพื่อชดเชยของกองทุน IOPC เพื่อจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ต้องใช้เวลามากกว่า 1 ปี¹⁴⁶

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า แม้ระบบการชดเชยค่าสินไหมทดแทนของอนุสัญญา CLC 1992 และ FC 1992 จะสร้างหลักประกันในด้านจำนวนเงินชดเชยให้เพียงพอต่อความเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วก็ตาม แต่ในด้านความรวดเร็วของการจ่ายค่าสินไหมทดแทนของกองทุน IOPC กลับพบว่ามีแนวโน้มของความล่าช้าในกระบวนการประเมินความเสียหาย ซึ่งทำให้ประเทศสมาชิกของกองทุน

¹⁴⁵ Ibid.p.47

¹⁴⁶ Ibid.p.51

ต้องจ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติน้ำมันรั่วไหลไปก่อนที่จะได้รับการชดเชยจากกองทุน

3.3 ระบบการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันภายใต้กฎหมายภายในประเทศเท่านั้น : สหรัฐอเมริกา

3.3.1 ความเป็นมาและพัฒนาการ

ในด้านสภาพการทำธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับน้ำมันของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ในปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกาได้ชื่อว่าเป็นผู้นำเข้าน้ำมันรายใหญ่ที่สุดของโลก ซึ่งที่ผ่านมามีหลายสิบปีต้องพึ่งพาการซื้อน้ำมันจากนอกประเทศมาก แต่ช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาเทคโนโลยีการขุดน้ำมันแบบใหม่ที่ช่วยให้สามารถขุดน้ำมันจากชั้นหินดินดานหรือ “เชลลอยล์” มาใช้ได้ตามแหล่งเปอร์เมียน และบางพื้นที่ในรัฐเท็กซัสกับนิวเม็กซิโก ส่งผลให้ตลาดน้ำมันและก๊าซในประเทศสหรัฐอเมริกามีการเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วเพราะมีแหล่งสำรองน้ำมันชนิดนี้อยู่มาก ประกอบกับมีผู้ประกอบการขุดเจาะเชลลอยล์เกิดขึ้นมากขึ้น โดยคาดว่าจะมีกำลังการผลิตน้ำมันมากกว่ารัสเซียและซาอุดีอาระเบียรวมกัน ภายในปี ค.ศ. 2025 นี้ โดยภายใน 6 ปีข้างหน้า กำลังการผลิตน้ำมันของสหรัฐจะทะลุ 24 ล้านบาร์เรลต่อวัน โดยเป็นการประเมินบนฐานราคาน้ำมันดิบเวสต์เท็กซัส¹⁴⁷ แต่อย่างไรก็ตาม การที่มีอัตราการนำเข้ามาและผลิตที่สูงยิ่งทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกามีความเสี่ยงที่จะเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลมากยิ่งขึ้น

แม้ว่าระบบความรับผิดชอบทางแพ่งและการชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหลภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศ CLC 1992 และ FC 1992 นั้นที่มีการใช้อย่างแพร่หลายในหลายรัฐทั่วโลก แต่สหรัฐอเมริกาก็เป็นประเทศที่มีได้เข้าเป็นสมาชิกของภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศ CLC 1992 และ FC 1992 ทำให้มันได้มีการตรากฎหมายเพื่ออนุวัติการอนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าวมาใช้ในประเทศของตน แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการสร้างระบบความรับผิดชอบและการชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหลขึ้นเป็นจากการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ภายในของประเทศตนเอง โดยการตรากฎหมายมลพิษน้ำมัน (The Oil Pollution Act 1990 หรือ OPA 1990) แยกจากแนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยมีความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ดังนี้

¹⁴⁷ โปสต์ทูเดย์, "สหรัฐจ่อมหาอำนาจน้ำมัน" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 6 มิถุนายน 2562. แหล่งที่มา: <https://www.posttoday.com/world/578270>

ก่อนที่ประเทศสหรัฐอเมริกาจะตรากฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) ขึ้นใช้บังคับนั้น กฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งและการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในมลพิษน้ำมันทางทะเลของประเทศสหรัฐอเมริกาบังคับอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างน้อยสี่ฉบับ ได้แก่ Clean Water Act (CWA) , the Trans-Alaska Pipeline Authorization Act (TAPAA) , the Deepwater Port Act (DPA) และ Outer Continental Shelf Lands Act (OCSLA) โดยกฎหมายทั้ง 4 ฉบับนี้มีการบังคับใช้แยกจากกัน โดย Clean Water Act นั้นเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจ่ายค่าชดเชยในมาตรการในการจัดการของเสียที่รั่วไหลและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของรัฐบาล แต่ไม่ได้มีข้อกำหนดให้ปัจเจกบุคคลสามารถเรียกร้องในการชดเชยความเสียหายที่ตนได้รับได้ ส่วนกฎหมายอีก 3 ฉบับมีการกำหนดความรับผิดและการชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันแบ่งตามพื้นที่ภูมิศาสตร์และสาเหตุของการรั่วไหล ซึ่งมีความแตกต่างกันออกไป¹⁴⁸ ดังนั้นในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันในขณะนั้นจึงเป็นไปตามหลักกฎหมายละเมิดและกฎหมายพาณิชย์นาวีทั่วไป อีกทั้งประเทศสหรัฐอเมริกามีได้ลงนามเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันขององค์กรทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยความรับผิดต่อมลพิษน้ำมัน ซึ่งในขณะเดียวกันรัฐสภาของสหรัฐอเมริกามีความพยายามในแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันระบอบการปกครองตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 แต่กระบวนการทางกฎหมายไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้เนื่องจากวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นที่แตกต่างกันในประเด็นสำคัญหลายประการ ซึ่งรวมถึงประเด็นในการตัดสินใจให้สัตยาบันในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการนำกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวมาใช้บังคับภายในประเทศ โดยขณะนั้นประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้มีการพิจารณาการเข้าร่วมเป็นสมาชิกภาคีของอนุสัญญา CLC และ FC โดยมีการส่งคณะผู้แทนของสหรัฐอเมริกาไปเข้าร่วมประชุมทางการทูตในปี ค.ศ.1984 เพื่อพิจารณาในประเด็นของการเพิ่มจำนวนเงินค่าชดเชยระบบกฎหมายระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตามสหรัฐอเมริกาก็มิได้เข้าภาคีอนุสัญญา CLC และ FC เนื่องจากเห็นว่าจำนวนเงินที่จ่ายค่าสินไหมทดแทนตามระบบของอนุสัญญาดังกล่าวมีจำนวนที่ไม่เพียงพอต่อความเสียหายจากมลพิษที่เกิดขึ้น¹⁴⁹

¹⁴⁸ WANG Hui, "Civil Liability for Marine Oil Pollution Damage - a Comparative and Economic Study of the International, Us and the Chinese Compensation Regime ".p.177

¹⁴⁹ Ibid.p.183-185



ต่อมาได้เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล Exxon Valdez ซึ่งเป็นเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันที่เกิดขึ้น Prince William Sound รัฐ Alaska เมื่อวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ. 1989 ในเหตุการณ์นี้มีน้ำมันดิบประมาณสิบล้านแกลลอนรั่วไหลสู่ทะเล ซึ่งทำให้เกิดจ่ายค่าชดเชยจำนวนมหาศาลขึ้น รวมถึงค่าใช้จ่ายในการรับมือกับเหตุการณ์ดังกล่าว จากภัยพิบัติครั้งนี้ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่ากฎหมายของรัฐที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อการชดเชยและเยียวยาให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย สหรัฐอเมริกาจึงได้มีการประชุมคณะกรรมการมลพิษน้ำมันเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ. 1990 คณะประชุมจึงเห็นว่าสหรัฐอเมริกาควรจะมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดความรับผิดและการชดเชยความเสียหายขึ้นเพื่อให้มีการชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันได้อย่างพอเพียง และรับมือกับความเสียหายได้อย่างรวดเร็ว จึงได้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) ขึ้น¹⁵⁰ โดยกำหนดจุดประสงค์ของการตรากฎหมายฉบับนี้ว่า เพื่อก่อตั้งระบบการจำกัดความรับผิดและเพื่อก่อตั้งกองทุนเพื่อการชดเชยค่าเสียหายอันเป็นผลมาจากมลพิษน้ำมัน และเพื่อจุดประสงค์อื่น ๆ

อนึ่ง กรอบของกฎหมายของการชดเชยมลพิษทางทะเลในสหรัฐอเมริกานั้นมีอยู่ในสองระดับ คือกฎหมายระดับสหพันธรัฐ (federal law) และกฎหมายระดับมลรัฐ (state laws) ในกฎหมายระดับสหพันธรัฐ มีกฎหมายที่กำหนดกรอบความรับผิดทางแพ่งและการชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหลคือกฎหมายมลพิษน้ำมัน (The Oil Pollution Act 1990) โดยกฎหมายฉบับนี้มีได้กำหนดห้ามให้มลรัฐบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดมลพิษน้ำมัน โดยมลรัฐอาจบัญญัติกฎหมายในการกำหนดความรับผิดกว้างขวางกว่ากฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) ก็ได้¹⁵¹ สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนมุ่งศึกษาเฉพาะกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) ซึ่งเป็นกฎหมายระดับสหพันธรัฐ (federal law) เท่านั้น

3.3.2 การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่ว

ในระบบการชดเชยค่าสินไหมทดแทนภายใต้กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) นั้น ในเบื้องต้นมีการกำหนดถึงกลไกในการจ่ายค่าชดเชยอยู่ใน 2 ชั้น (tier) กล่าวคือ การชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิด (responsible party) ในชั้นที่หนึ่ง (first tier) และการจ่ายค่าสินไหมทดแทนโดยกองทุนเพื่อความรับผิดจากมลพิษน้ำมัน (OSLTF) อันเป็นกองทุน

¹⁵⁰ Uk Kim, "Oil Spill Compensation Scheme from an Oil Tanker in Korea : A Case Study on the Hebei Spirit."p.24

¹⁵¹ WANG Hui, "Civil Liability for Marine Oil Pollution Damage - a Comparative and Economic Study of the International,Us and the Chinese Compensation Regime ".p.199

ภายในประเทศสหรัฐอเมริกา ในชั้นที่สอง (second tier) โดยในแต่ละลำดับชั้นของการชดเชยค่าสินไหมทดแทนมีการกำหนดตัวบุคคลและหน้าที่ในการจ่ายค่าสินไหมทดแทน และข้อกำหนดในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ดังนี้

3.3.2.1 การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วชั้นที่หนึ่ง (first tier)

(ก) การกำหนดความรับผิดทางการเงิน

ในการกำหนดบุคคลผู้ที่ต้องรับผิดในการชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลภายใต้ OPA 1990 นั้นเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติที่กำหนดถึงผู้ที่ต้องรับผิด ขั้นตอนการระบุตัวผู้ที่ต้องรับผิด และข้อยกเว้นความรับผิด กล่าวคือ

ขั้นตอนการกำหนดบุคคลผู้ต้องรับผิด

เมื่อมีความการรั่วไหลของน้ำมันเกิดขึ้นเพื่อความรวดเร็วในการชดเชยในการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) ได้กำหนดกระบวนการในการชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน โดยเริ่มจากการระบุตัวผู้รับผิดชอบในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลเป็นลำดับแรก มาตรา 1014 แห่งกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990)¹⁵² กำหนดขั้นตอนการระบุไว้ว่า

¹⁵² The Oil Pollution Act 1990 SEC. 1014.

(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 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

เมื่อประธานาธิบดี (ดำเนินการโดย U.S. Coast Guard) ได้ทราบถึงเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันที่เกิดขึ้นแล้ว ประธานาธิบดีจะต้องระบุแหล่งที่มาของเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันดังกล่าว หากแหล่งที่มาของการรั่วไหลของน้ำมันเกิดขึ้นจากเรือหรือสิ่งติดตั้งอื่น ๆ และประธานาธิบดีจะต้องแจ้งให้คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบและผู้ค้ำประกันบุคคลดังกล่าวทราบถึงการระบุดังกล่าว

หากคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบหรือผู้ค้ำประกันไม่ชี้แจงต่อประธานาธิบดีภายใน 5 วัน นับแต่ได้รับการแจ้งตาม หรือหากบุคคลดังกล่าวปฏิเสธความรับผิดชอบ บุคคลนั้นจะต้องประกาศข้อโต้แย้งว่าแท้จริงแล้วน้ำมันรั่วนั้นมาจากแหล่งใด ซึ่งการประกาศจะต้องไม่ช้ากว่า 15 วัน นับแต่มีการกำหนดตัวผู้ที่ต้องรับผิดชอบ หากไม่มีการประกาศตามอนุमतรานี้ ประธานาธิบดีจะต้องกำหนดตัวผู้ที่ต้องรับผิดชอบในทันที พร้อมทั้งกำหนดกระบวนการเรียกร้องเอาจากคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบและผู้ค้ำประกัน ด้วย ทั้งนี้ การประกาศตามอนุमतรานี้ระยะเวลาแล้วจะต้องไม่เกิน 30 วัน และในการประกาศควรระบุถึงการยื่นขอเรียกร้องในชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) โดยคิดเป็นจำนวนเงินที่น้อยกว่าจำนวนเต็มของค่าเสียหายซึ่งผู้เรียกร้องมีสิทธิได้รับ และการจ่ายเงินตามข้อเรียกร้องดังกล่าวจะไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะเรียกคืนซึ่งค่าเสียหายที่ยังไม่ได้รับหรือการจ่ายเงินตามข้อเรียกร้องบางส่วน

ทั้งนี้ การประกาศโดยประธานาธิบดีนั้น ถ้าหากมีเหตุการณ์ดังต่อไปนี้

1. คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบและผู้ค้ำประกันของบุคคลดังกล่าวต่างปฏิเสธความรับผิดชอบภายใน 5 วันหลังจากได้รับแจ้ง

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.

2. แหล่งกำเนิดมลพิษมีที่มาจากเรือสาธารณะ

3. ประธานาธิบดีไม่สามารถกำหนดแหล่งรั่วไหลได้

ประธานาธิบดีต้องโฆษณาหรือแจ้งให้ผู้เรียกร้องสิทธิทราบถึงวิธีดำเนินการที่อาจนำข้อเรียกร้องต่อกองทุนเพื่อความรับผิดชอบจากมลพิษน้ำมัน

จากขั้นตอนดังกล่าวเห็นได้ว่าการจะยื่นข้อเรียกร้องต่อคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบหรือผู้ค้าประกันของบุคคลดังกล่าว นั้น จะต้องเป็นกรณีที่อยู่ดีแล้วว่าการรั่วไหลของน้ำมันมาจากแหล่งใดจากการระบุตัวผู้ที่ต้องรับผิดชอบโดยประธานาธิบดี โดยผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองยอมรับว่าตนเป็นต้นเหตุของการรั่วไหลของน้ำมันในครั้งนั้น ๆ เมื่อกำหนดตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบได้แล้ว การเรียกร้องค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายในการกำจัดสิ่งปนเปื้อนก็จะปฏิบัติตามที่กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990)¹⁵³

บุคคลที่ต้องรับผิดชอบ

ในระบบการชดเชยภายใต้กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) นั้น กำหนดให้ “คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ” (responsible party) เป็นบุคคลที่ต้องรับผิดชอบในการชดเชยซึ่งค่าใช้จ่ายในการกำจัดสิ่งปนเปื้อนและค่าเสียหายทั้งสิ้น ได้มีการให้บทนิยามว่า คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบสามารถแบ่งคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบได้ 6 ประเภท¹⁵⁴ ตามแหล่งกำเนิดมลพิษน้ำมัน คือ

¹⁵³ ทวีวงศ์ แสงพงษ์ชัย, "ปัญหาการชดเชยเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทย," หน้า.168

¹⁵⁴ The Oil Pollution Act 1990 SEC. 1001.

(32) “responsible party” means the following:

(A) VESSELS.—In the case of a vessel, any person owning, operating, or demise chartering the vessel.

(B) ONSHORE FACILITIES.—In the case of an onshore facility (other than a pipeline), any person owning or operating the facility, except a Federal agency, State, municipality, commission, or political subdivision of a State, or any interstate body, that as the owner transfers possession and right to use the property to another person by lease, assignment, or permit.

(C) OFFSHORE FACILITIES.—In the case of an offshore facility (other than a pipeline or a deepwater port licensed under the Deepwater Port Act of 1974 (33 U.S.C. 1501 et seq.)), the lessee or permittee of the area in which the facility is located or the holder of a right of use and easement granted under applicable State law or the Outer Continental Shelf Lands Act (43 U.S.C.

1. ในกรณีน้ำมันรั่วไหลจากเรือ คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบคือ เจ้าของเรือ ผู้ควบคุมเรือ ผู้ชาร์เตอร์เรือ

2. ในกรณีน้ำมันรั่วไหลจากสิ่งติดตั้งในฝั่ง คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ ผู้เป็นเจ้าของ ผู้ควบคุม ยกเว้นในกรณีที่หน่วยงานรัฐบาลกลาง ตัวแทนรัฐ หรือหน่วยงานทางการเมืองของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐใด ๆ ที่เจ้าของโอนการครอบครองและสิทธิในการใช้ทรัพย์สินให้กับบุคคลอื่นโดยการให้เช่า มอบหมายหรือการอนุญาต

3. ในกรณีน้ำมันรั่วไหลจากสิ่งติดตั้งในทะเล คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ ผู้เช่า หรือผู้ได้รับอนุญาตในพื้นที่ซึ่งสิ่งติดตั้งในทะเลที่ตั้งอยู่ หรือผู้มีสิทธิถือในการใช้ภายใต้กฎหมายของรัฐ ยกเว้นในกรณีที่หน่วยงานรัฐบาลกลาง ตัวแทนรัฐ หรือหน่วยงานทางการเมืองของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐใด ๆ ที่เจ้าของโอนการครอบครองและสิทธิในการใช้ทรัพย์สินให้กับบุคคลอื่นโดยการให้เช่า มอบหมายหรือการอนุญาต

4. ในกรณีน้ำมันรั่วไหลจากท่าเรือน้ำลึก คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ ผู้ได้รับใบอนุญาตตาม กฎหมายท่าเรือน้ำลึก (Deepwater Port Act of 1974)

5. ในกรณีน้ำมันรั่วไหลจากท่อส่งน้ำมัน คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ ผู้เป็นเจ้าของ ผู้ควบคุมท่อส่งน้ำมัน

6. ในกรณีน้ำมันรั่วไหลจากสิ่งที่ถูกทิ้งร้าง คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ บุคคลที่เคยเป็นเจ้าของสิ่งที่ถูกทิ้งร้างรายล่าสุดก่อนเรือหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นจะถูกทิ้งร้าง

1301–1356) for the area in which the facility is located (if the holder is a different person than the lessee or permittee), except a Federal agency, State, municipality, commission, or political subdivision of a State, or any interstate body, that as owner transfers possession and right to use the property to another person by lease, assignment, or permit.

(D) DEEPWATER PORTS.—In the case of a deepwater port licensed under the Deepwater Port Act of 1974 (33 U.S.C. 1501–1524), the licensee.

(E) PIPELINES.—In the case of a pipeline, any person owning or operating the pipeline.

(F) ABANDONMENT.—In the case of an abandoned vessel, onshore facility, deepwater port, pipeline, or offshore facility, the persons who would have been responsible parties immediately prior to the abandonment of the vessel or facility.

จากบทนิยามของคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ (responsible party) แสดงให้เห็นว่ากฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) มิได้กำหนดบุคคลให้รับผิดชอบเฉพาะเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจากเรือเท่านั้น แต่ยังเป็นการบัญญัติให้ครอบคลุมถึงการรั่วไหลจากสิ่งปลูกสร้าง เช่น แท่นขุดเจาะน้ำมัน ท่าเรือ หรือจากท่อขนส่งน้ำมัน เป็นต้น

นอกจากคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ (responsible party) แล้ว ผู้ประกันความรับผิดชอบของคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบยังเป็นอีกบุคคลหนึ่งที่จะต้องร่วมรับผิดชอบในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนด้วย เนื่องจากกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) กำหนดให้เจ้าของเรือ สิ่งติดตั้งอื่น ๆ และท่าเรือน้ำลึกจัดหาหลักประกันเพื่อความรับผิดชอบจากเหตุรั่วไหลของน้ำมัน และยังกำหนดให้ผู้เสียหายสามารถเรียกร้องให้ผู้ค้าประกันรับผิดชอบได้โดยตรง¹⁵⁵ ซึ่งการกำหนดเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการบังคับให้ทำประกันภัยภาคบังคับ

ความรับผิดชอบของคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบและช้อยกเว้น

การจ่ายค่าสินไหมทดแทนภายใต้กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) นั้นเป็นการกำหนดให้คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ (responsible party) ต้องความรับผิดชอบในผลของการรั่วไหลของน้ำมันของเรือหรือจากแหล่งใด ๆ โดยความรับผิดชอบนี้มีลักษณะเป็นความรับผิดชอบอย่างเคร่งครัด (Strict liability)¹⁵⁶ โดยผู้เรียกร้องค่าเสียหายไม่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบหรือไม่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการลดภาระการพิสูจน์ของผู้ที่เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอย่างไรก็ตาม คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบสามารถหลุดพ้นจากความรับผิดชอบได้ เนื่องจากในกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) ได้กำหนดช้อยกเว้นความรับผิดชอบไว้โดยแบ่งเป็นช้อยกเว้นความรับผิดชอบที่สามารถอ้างแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันทุกคน และช้อยกเว้นความรับผิดชอบเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันเฉพาะตัวบุคคล ดังนี้

¹⁵⁵ The Oil Pollution Act 1990 SEC. 1016

(f) CLAIMS AGAINST GUARANTOR.

(1) IN GENERAL.—Subject to paragraph (2), a claim for which liability may be established under section 1002 may be asserted directly against any guarantor providing evidence of financial responsibility for a responsible party liable under that section for removal costs and damages to which the claim pertains.

¹⁵⁶ WANG Hui, "Civil Liability for Marine Oil Pollution Damage - a Comparative and Economic Study of the International, Us and the Chinese Compensation Regime ".p.186

1. ข้อยกเว้นความรับผิดที่อ้างได้กับผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน
ทุกคน มาตรา 1003 (a)¹⁵⁷ กำหนดว่า คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดไม่ต้องรับผิดในค่าใช้จ่ายในการกำจัด
สิ่งปนเปื้อน และค่าใช้จ่ายในการชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล
หากพิสูจน์ได้ว่าการรั่วไหลของน้ำมันมีสาเหตุมาจาก

1.1 เหตุสุดวิสัย โดยความหมายของคำว่าเหตุสุดวิสัยภายใต้กฎหมาย
มลพิษน้ำมัน (OPA 1990) ได้หมายถึง ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ไม่คาดคิด หรือปรากฏการณ์ทาง
ธรรมชาติอื่น ๆ ที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยง หรือไม่อาจสามารถป้องกันได้ด้วยการคาดการณ์ล่วงหน้า¹⁵⁸

1.2 การรั่วไหลเป็นผลมาจากสงคราม

1.3 เกิดจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของบุคคลที่สาม หรือหลาย
เหตุรวมกัน โดยบุคคลที่สามไม่รวมถึงลูกจ้าง หรือตัวแทนของคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิด

2. ข้อยกเว้นความรับผิดเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันที่อ้างได้
เฉพาะตัวบุคคล มาตรา 1003 (b)¹⁵⁹ กำหนดให้คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดไม่ต้องรับผิดในค่าใช้จ่ายในการ

¹⁵⁷ The Oil Pollution Act 1990 SEC. 1003

(a) COMPLETE DEFENSES.—A responsible party is not liable for removal costs or damages under section 1002 if the responsible party establishes, by a preponderance of the evidence, that the discharge or substantial threat of a discharge of oil and the resulting damages or removal costs were caused solely by

(1) an act of God;

(2) an act of war;

(3) an act or omission of a third party, other than an employee or agent of the responsible party or a third party whose act or omission occurs in connection with any contractual relationship with the responsible party (except where the sole contractual arrangement arises in connection with carriage by a common carrier by rail), if the responsible party establishes, by a preponderance of the evidence, that the responsible party

¹⁵⁸ The Oil Pollution Act 1990 SEC.1001

(1) “act of God” means an unanticipated grave natural disaster or other natural phenomenon of an exceptional, inevitable, and irresistible character the effects of which could not have been prevented or avoided by the exercise of due care or foresight

¹⁵⁹ The Oil Pollution Act 1990 SEC. 1003

กำจัดสิ่งปนเปื้อน และค่าใช้จ่ายในการชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล หากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการกระทำโดยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้เรียกร้องค่าเสียหาย ทั้งนี้แม้ว่าคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบจะหลุดพ้นจากความรับผิดจากบุคคลหนึ่งก็ตาม คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบยังคงไม่หลุดพ้นจากความรับผิดต่อบุคคลอื่น ๆ ที่ตนไม่สามารถพิสูจน์ถึงข้อยกเว้นความรับผิดได้

อย่างไรก็ตามคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบไม่อาจสามารถยกข้อยกเว้นความรับผิดขึ้นอ้างได้ หากไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

1. รายงานเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันที่เกิดขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด หากคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบหรือมีเหตุผลอันควรที่จะรู้ถึงเหตุการณ์ดังกล่าว
2. ให้ความร่วมมือที่สมเหตุสมผลและความช่วยเหลือตามที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบร้องขอเกี่ยวกับการกำจัดสิ่งปนเปื้อน
3. ปฏิบัติตามคำสั่งในมาตรา 311 (c) (e) แห่งกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ ตามมาตรา 1003 (c)¹⁶⁰ การบัญญัติเช่นนี้ทำให้เห็นว่าความรับผิดของคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบนอกจากจะเป็นความรับผิดอย่างเคร่งครัดแล้ว ยังมีข้อกำหนดที่อาจทำให้บุคคลเหล่านี้ไม่อาจหลุดพ้นโดยการอ้างข้อยกเว้นความรับผิดได้ ทำให้คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบมี

(b) DEFENSES AS TO PARTICULAR CLAIMANTS.—A responsible party is not liable under section 1002 to a claimant, to the extent that the incident is caused by the gross negligence or willful misconduct of the claimant.

¹⁶⁰ The Oil Pollution Act 1990 SEC. 1003

(c) LIMITATION ON COMPLETE DEFENSE.—Subsection (a) does not apply with respect to a responsible party who fails or refuses— (1) to report the incident as required by law if the responsible party knows or has reason to know of the incident;

(2) to provide all reasonable cooperation and assistance requested by a responsible official in connection with removal activities; or

(3) without sufficient cause, to comply with an order issued under subsection (c) or (e) of section 311 of the Federal Water Pollution Control Act (33 U.S.C. 1321), as amended by this Act, or the Intervention on the High Seas Act (33 U.S.C. 1471 et seq.).

แรงจูงใจในการจะพยายามปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) กำหนดไว้เพื่อตนจะได้รับผลประโยชน์จากการอ้างช้อยกเว้นความรับผิด

(ข) การจ่ายค่าสินไหมทดแทน

ระบบการจ่ายค่าสินไหมทดแทนภายใต้กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) นั้น มีลักษณะพิเศษที่กำหนดให้คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบหน้าที่ในการเยียวยาในความเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย ก่อนที่ผู้เสียหายจะนำคดีมาฟ้องสู่ศาล ทำให้การจ่ายค่าสินไหมทดแทนโดยคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้แบ่งเป็น 2 ระดับ กล่าวคือ การจ่ายค่าสินไหมทดแทนนอกศาล และจ่ายค่าสินไหมทดแทนในศาล

1. จ่ายค่าสินไหมทดแทนนอกศาล

ในอดีตประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประสบกับภัยพิบัติจากมลพิษน้ำมันในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลของเรือบรรทุกน้ำมัน Exxon Valdez ที่เกิดขึ้น รัฐ Alaska เมื่อวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ. 1989 ในเหตุการณ์นี้มีน้ำมันดิบประมาณสิบล้านแกลลอนรั่วไหลสู่ทะเล ในกรณีนี้ทำให้เกิดการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอย่างมากมาย โดยมีโจทก์เริ่มต้นฟ้องคดีถึง 32,000 ราย ในการดำเนินคดีนี้ต่อมาในปี ค.ศ. 1994 ศาลชั้นต้นได้มีการพิพากษาว่า บริษัท Exxon กระทำโดยประมาททำให้เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล ศาลให้บริษัท Exxon จ่ายค่าชดเชยแก่เหยื่อผู้ที่ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์รั่วไหลดังกล่าวเป็นจำนวน 5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่บริษัท Exxon ก็ไต่ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ ในท้ายที่สุดแล้วหลังจากการต่อสู้คดีในศาลอุทธรณ์ถึง 15 ปี ในปี ค.ศ. 2009 ศาลฎีกาของสหรัฐ (U.S. Supreme Court) ได้มีคำพิพากษาของศาลฎีกา ทำให้เริ่มกระบวนการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่เหยื่อ¹⁶¹ ซึ่งพบว่าโจทก์ผู้เริ่มต้นฟ้องคดีถึง 32,000 รายในปี ค.ศ. 1989 เสียชีวิตไปก่อนที่จะได้รับการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากศาลฎีกา จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เห็นว่าเหยื่อผู้รับผลความเสียหายจากมลพิษน้ำมันได้รับความเสียหายจากความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในศาลถึง 20 ปี¹⁶² จึงได้เกิดการปรับปรุง

¹⁶¹ BYRON PITTS, "Exxon Valdez Oil Spill: 20 Years Later," [Online] Accessed: 6 June 2019. Available from: <https://www.cbsnews.com/news/exxon-valdez-oil-spill-20-years-later/>

¹⁶² Katy Reckdahl, "Five Years after the Deepwater Horizon Oil Spill, Bp's Most Vulnerable Victims Are Still Struggling," [Online] Accessed: 6 June 2019. Available from:

แนวคิดในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลภายใต้กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาที่มุ่งทำให้เกิดการเยียวยาที่รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) ได้กำหนดให้หลังจากมีการระบุตัวคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบแล้ว คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบมีหน้าที่ในการจ่ายค่าเสียหายค่าเสียหายเบื้องต้น ซึ่งหลักการในการจ่ายค่าชดเชยไว้ดังนี้¹⁶³

คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบหรือผู้ค้ำประกันบุคคลดังกล่าวมีความรับผิดชอบต่อผู้เรียกร้องโดยจะต้องจ่ายค่าชดเชยจนเพียงพอต่อข้อเรียกร้องภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ ทั้งนี้คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบต้องสร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระจะ ค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) หรือค่าเสียหายในระยะสั้น (short-term damages) โดยค่าเสียหายเบื้องต้นหรือค่าเสียหายในระยะสั้นจะมีจำนวนน้อยกว่าค่าเสียหายที่ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยเต็มจำนวน (full amount of damages) ซึ่งในขั้นที่สุด ผู้เรียกร้องนั้นต้องห้ามการเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้เรียกร้องค่าเสียหายในจำนวนที่ได้รับการชำระไปแล้ว

จากหลักการดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบนั้นที่จะต้องสร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระจะค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) เพื่อการเยียวยาความเสียหายที่เหยื่อของเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลได้รับให้ทันท่วงทีก่อนที่จะมีการดำเนินในศาล โดยกำหนดจำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้นที่จ่ายไปเป็นจำนวนเงินที่มีใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยเต็มจำนวน และห้ามเรียกร้องในส่วนที่ได้รับชำระไปแล้ว ทั้งนี้บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ระบุถึงรายละเอียดหรือข้อบังคับในการจัดให้มีกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระจะค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) แต่อย่างใด

<https://www.thenation.com/article/five-years-after-deepwater-horizon-oil-spill-bps-most-vulnerable-victims-are-still-st/>

¹⁶³ The Oil Pollution Act 1990 SEC. 1005.

(a) GENERAL RULE.—The responsible party or the responsible party's guarantor is liable to a claimant for interest on the amount paid in satisfaction of a claim under this Act for the period described in subsection (b). The responsible party shall establish a procedure for the payment or settlement of claims for interim, short-term damages. Payment or settlement of a claim for interim, short-term damages representing less than the full amount of damages to which the claimant ultimately may be entitled shall not preclude recovery by the claimant for damages not reflected in the paid or settled partial claim.

2. จ่ายค่าสินไหมทดแทนในศาล

เมื่อคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ (responsible party) ไม่สามารถพิสูจน์ข้อยกเว้นความรับผิดได้แล้ว คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์ผู้เรียกร้องในค่าเสียหาย ซึ่งผู้ที่เรียกร้องได้นั้นขึ้นอยู่กับประเภทของความเสียหายที่ได้รับ ทั้งนี้คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบมีสิทธิที่จะจำกัดความรับผิดได้ตามจำนวนและเงื่อนไขที่กำหนด

ประเภทของค่าสินไหมทดแทนที่สามารถเรียกร้องได้

ภายใต้มาตรา 1002 แห่งกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดนั้น ได้กำหนดประเภทของความเสียหายที่ได้รับการชดเชยออกเป็น 2 ประเภท คือ ค่าใช้จ่ายในการกำจัดสิ่งปนเปื้อน และค่าใช้จ่ายในการชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลนั้น ซึ่งมาตรา 1002 (b) (2) ได้กำหนดว่า “ความเสียหาย” หมายถึงความเสียหายอันเกิดขึ้นใน 6 ประเภท ดังนี้

1. ทรัพยากรธรรมชาติ คือ ค่าเสียหายจากความเสียหาย การสูญเสีย หรือการมิได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงค่าใช้จ่ายอันสมเหตุสมผลในการประเมินค่าความเสียหายซึ่งสามารถเรียกร้องค่าเสียหายได้โดยผู้ที่ได้รับมอบหมายให้จัดการดูแลแทนรัฐของสหรัฐอเมริกา, ต่างประเทศ, ประเทศอินเดีย หรือ ผู้ดูแลผลประโยชน์ชาวต่างชาติ¹⁶⁴

2. อสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์ คือ ค่าเสียหายจากความเสียหายหรือความสูญเสียทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลมาจากการเสียหายของอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ซึ่งสามารถเรียกร้องค่าเสียหายได้โดยผู้เรียกร้องซึ่งเป็นเจ้าของ หรือเป็นผู้เช่าทรัพย์สินนั้น¹⁶⁵

3. การใช้เพื่อการดำรงชีพ คือ ค่าความเสียหายจากการมิได้ใช้ประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสามารถเรียกร้องค่าเสียหายได้โดยผู้เรียกร้องที่ได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่

¹⁶⁴ SEC. 1002. (b) (1) (A) NATURAL RESOURCES.—Damages for injury to, destruction of, loss of, or loss of use of, natural resources, including the reasonable costs of assessing the damage, which shall be recoverable by a United States trustee, a State trustee, an Indian tribe trustee, or a foreign trustee

¹⁶⁵ SEC. 1002. (b) (1) (B) REAL OR PERSONAL PROPERTY.—Damages for injury to, or economic losses resulting from destruction of, real or personal property, which shall be recoverable by a claimant who owns or leases that property.

เกิดความเสียหายหรือถูกทำลาย โดยไม่คำนึงว่าผู้เรียกร้องนั้นจะเป็นเจ้าของ หรือผู้จัดการทรัพยากรนั้นหรือไม่¹⁶⁶

4. รายได้จากการจัดเก็บภาษี คือ ค่าเสียหายเทียบเท่ากับการขาดทุนสุทธิของภาษี ค่าลิขสิทธิ์ ค่าเช่า ค่าธรรมเนียม หรือหุ้นกำไรสุทธิเนื่องจากความเสียหาย ความเสียหายของอสังหาริมทรัพย์ สังหาริมทรัพย์ และทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสามารถเรียกร้องค่าเสียหายได้โดยรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา รัฐหรือส่วนแบ่งเขตการปกครองของรัฐดังกล่าว¹⁶⁷

5. ผลกำไรและความสามารถในการหารายได้ คือ ค่าเสียหายเทียบเท่ากับการสูญเสียผลกำไร หรือการเสียความสามารถในการหารายได้อันเนื่องมาจากความเสียหายของอสังหาริมทรัพย์ สังหาริมทรัพย์ และทรัพยากรธรรมชาติ โดยผู้เรียกร้องสามารถเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวได้¹⁶⁸

6. บริการสาธารณะ คือ ค่าเสียหายสำหรับต้นทุนสุทธิของการจัดหาบริการสาธารณะที่เพิ่มขึ้น หรือการจัดหาบริการสาธารณะเพิ่มเติมในระหว่าง หรือในภายหลังการกำจัดสิ่งปนเปื้อน รวมถึงการป้องกันไฟไหม้ ความปลอดภัย หรือสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อันเกิดจากการรั่วไหลของน้ำมัน ซึ่งสามารถเรียกร้องค่าเสียหายได้โดยรัฐบาล หรือหน่วยแบ่งเขตการปกครองของรัฐ¹⁶⁹

¹⁶⁶ SEC. 1002. (b) (1) (C) SUBSISTENCE USE.—Damages for loss of subsistence use of natural resources, which shall be recoverable by any claimant who so uses natural resources which have been injured, destroyed, or lost, without regard to the ownership or management of the resources.

¹⁶⁷ SEC. 1002. (b) (1) (D) REVENUES.—Damages equal to the net loss of taxes, royalties, rents, fees, or net profit shares due to the injury, destruction, or loss of real property, personal property, or natural resources, which shall be recoverable by the Government of the United States, a State, or a political subdivision thereof.

¹⁶⁸ SEC. 1002. (b) (1) (E) PROFITS 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.

¹⁶⁹ SEC. 1002. (b) (1) (F) PUBLIC SERVICES.—Damages for net costs of providing increased or additional public services during or after removal activities, including protection from fire, safety,

ทั้งนี้ ค่าเสียหายในบางประเภท บัณฑิตบุคคลเอกชนไม่สามารถเรียกร้องได้ เช่น ค่าเสียหายในทรัพยากรธรรมชาติ ค่าเสียหายในรายได้จากการจัดเก็บภาษี ค่าเสียหายในบริการสาธารณะ โดยความเสียหายเหล่านี้เป็นความเสียหายที่หน่วยงานภาครัฐสามารถเรียกร้องได้¹⁷⁰

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการบัญญัติความหมายของคำว่า “ความเสียหาย” ของกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) มีลักษณะที่บัญญัติความเสียหายประเภทต่าง ๆ ไว้หลายกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายของผลกำไรและความสามารถในการหารายได้ (Profits and earning capacity) อันเป็นความเสียหายประเภท pure economic loss ที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจน

สิทธิในการจำกัดความรับผิดของคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิด

แม้คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดจะต้องรับผิดอย่างเคร่งครัด แต่กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) ก็ได้กำหนดถึงข้อจำกัดความรับผิดในจำนวนเงินที่คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดจ่ายได้ตามมาตรา 1004¹⁷¹ กล่าวคือ เว้นแต่จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ความรับผิดของคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดสำหรับเหตุการณ์แต่ละครั้งจะต้องไม่เกินจำนวนดังต่อไปนี้

1) กรณีที่เกิดการรั่วไหลจากเรือบรรทุกน้ำมัน ให้จำกัดความรับผิดตามขนาดของเรือดังต่อไปนี้

or health hazards, caused by a discharge of oil, which shall be recoverable by a State, or a political subdivision of a State.

¹⁷⁰ United States Coast Guard, "Oil Spill Claims," [Online] Accessed: 6 June 2019. Available from: <https://www.uscg.mil/Mariners/National-Pollution-Funds-Center/claims/>

¹⁷¹ The Oil Pollution Act 1990 SEC. 1004

(a) GENERAL RULE.—Except as otherwise provided in this section, the total of the liability of a responsible party under section 1002 and any removal costs incurred by, or on behalf of, the responsible party, with respect to each incident shall not exceed—

(1) for a tank vessel, the greater of— (A) \$1,200 per gross ton; or (B) (i) in the case of a vessel greater than 3,000 gross tons, \$10,000,000; or (ii) in the case of a vessel of 3,000 gross tons or less, \$2,000,000;

(2) for any other vessel, \$600 per gross ton or \$500,000, whichever is greater;

(3) for an offshore facility except a deepwater port, the total of all removal costs plus \$75,000,000;

(4) for any onshore facility and a deepwater port, \$350,000,000.

(ก) 1,200 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อ ต้นกรอส

(ข) 10,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ ในกรณีที่เรือมีขนาดมากกว่า 3,000 ต้นกรอส หรือ 2,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ ในกรณีที่เรือมีขนาด 3,000 ต้นกรอสหรือน้อยกว่า

2) กรณีเรือประเภทอื่น ๆ ให้จำกัดความรับผิด 600 ดอลลาร์สหรัฐต่อจำนวนต้นกรอส หรือ 500,000 ดอลลาร์สหรัฐ แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

3) กรณีสิ่งติดตั้งนอกชายฝั่งที่มีใช้ทำเรื่อน้ำลึก ให้มีความรับผิดไม่เกิน 75,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ

4) กรณีสิ่งติดตั้งบนชายฝั่ง และทำเรื่อน้ำลึก ให้มีความรับผิดไม่เกิน 350,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ

การเสียสิทธิในการจำกัดความรับผิดของคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิด

แม้กฎหมายจะให้สิทธิในการจำกัดความรับผิดก็ตาม แต่คู่กรณีฝ่ายที่รับผิด อาจไม่ได้รับสิทธิในการจำกัดความรับผิด ซึ่งมาตรา 1004 (c) (1) และ (2)¹⁷² กำหนดเหตุของการเสียสิทธิในการจำกัดความรับผิดไว้ 5 กรณีดังนี้

1. หากเหตุการณ์นั้นเกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือ จงใจประพฤติดัง

¹⁷² The Oil Pollution Act 1990 SEC. 1004.

(c) EXCEPTIONS.— (1) ACTS OF RESPONSIBLE PARTY.—Subsection (a) does not apply if the incident was proximately caused by—

(A) gross negligence or willful misconduct of, or

(B) the violation of an applicable Federal safety, construction, or operating regulation

(2) FAILURE OR REFUSAL OF RESPONSIBLE PARTY.—Subsection (a) does not apply if the responsible party fails or refuses— (A) to report the incident as required by law and the responsible party knows or has reason to know of the incident;

(B) to provide all reasonable cooperation and assistance requested by a responsible official in connection with removal activities; or

(C) without sufficient cause, to comply with an order issued under subsection (c) or (e) of section 311 of the Federal Water Pollution Control Act (33 U.S.C. 1321), as amended by this Act, or the Intervention on the High Seas Act (33 U.S.C. 1471 et seq.).

2. ละเมิดในเรื่องการมาตรฐานความปลอดภัยที่รัฐบาลกลางกำหนดหรือไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด

3. รายงานเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันที่เกิดขึ้นตามที่กฎหมายกำหนดหากคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบหรือมีเหตุผลอันควรที่จะรู้ถึงเหตุการณ์ดังกล่าว

4. ให้ความร่วมมือที่สมเหตุสมผลและความช่วยเหลือตามที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบร้องขอเกี่ยวกับการกำจัดสิ่งปนเปื้อน

5. ปฏิบัติตามคำสั่งในมาตรา 311 (c), (e) แห่งกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำในการบัญญัติเหตุของการเสีสิทธิในการจำกัดความรับผิดที่ง่ายต่อการที่เสีสิทธิ ทำให้ความรับผิดของคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดภายใต้กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) มีแนวโน้มที่จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลเต็มจำนวนโดยไม่ได้รับการจำกัดจำนวนความรับผิด¹⁷³

3.3.2.2 การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วชั้นที่สอง (second tier)

ด้วยเหตุที่กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) ได้กำหนดวงเงินในการจำกัดความรับผิดเป็นจำนวนสูงมาก ในลักษณะที่แทบจะไม่จำกัดความรับผิด ซึ่งอาจส่งผลทำให้เจ้าของเรือต้องประสบกับภาวะล้มละลายได้ จึงได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อความรับผิดจากมลพิษน้ำมัน (The Oil Spill Liability Trust Fund หรือ OSLTF) ขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว โดยกองทุน OSLTF จึงได้ถูกตั้งขึ้นตามประมวลรัษฎากรของสหรัฐอเมริกา (Internal Revenue Code of 1986) ในปี ค.ศ. 1998 แต่ก็ไม่มีการตรากฎหมายขึ้นเพื่ออนุญาตการใช้เงินหรือการจัดเก็บภาษีที่จำเป็นเข้ากองทุนแต่อย่างใด ภายหลังจากเหตุการณ์ Exxon Valdez เกิดขึ้น และมีการประกาศใช้กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) จึงมีการอนุมัติและเรียกเก็บภาษีเข้ากองทุนมาใช้อย่างเป็นทางการ ซึ่งนอกเหนือจากการใช้กองทุนเพื่อความรับผิดจากมลพิษน้ำมัน (OSLTF) แล้ว กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) ยังรวมข้อกำหนดความรับผิดและการชดเชยของกฎหมายมลพิษทางน้ำมันของรัฐบาลกลางและกองทุนสนับสนุนในกฎหมายฉบับก่อนหน้า โดยโอนเงินในกองทุนดังกล่าวมายังกองทุนเพื่อความรับผิด

¹⁷³ Inho Kim, "A Comparison between the International and Usregimes Regulating Oil Pollution Liability and Compensation," *Marine Policy* 27(2003).



จากมลพิษน้ำมัน (OSLTF) ทำให้กองทุนมีเงินภายในกองทุนเพิ่มขึ้นถึงหนึ่งพันล้านดอลลาร์สหรัฐ¹⁷⁴ ทั้งนี้ในส่วนของการจ่ายค่าชดเชยโดยกองทุนเพื่อความรับผิดชอบจากมลพิษน้ำมัน (OSLTF) มีประเด็นที่สำคัญคือ ความรับผิดชอบของกองทุน การจ่ายค่าสินไหมทดแทนของกองทุน และการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน

(ก) ความรับผิดชอบของกองทุน

สำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องต่อกองทุนเพื่อความรับผิดชอบจากมลพิษน้ำมัน (OSLTF) นั้น ผู้ที่ได้รับความเสียหายสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อกองทุนได้ตามเงื่อนไขที่ มาตรา 1013 (c)¹⁷⁵ แห่งกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) กำหนดไว้ กล่าวคือ หากผู้เรียกร้องได้ เรียกร้องคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบหรือผู้ค้ำประกันของบุคคลดังกล่าวแล้ว

1. บุคคลดังกล่าวปฏิเสธความรับผิดชอบทั้งหมดตามข้อที่เรียกร้อง หรือ
2. ผู้เรียกร้องไม่ได้รับการจ่ายค่าชดเชยภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ยื่น ข้อเรียกร้อง หรือนับแต่มีการประกาศตามที่กำหนดไว้

ผู้เรียกร้องสามารถเลือกที่จะฟ้องคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบหรือฟ้อง ผู้ค้ำประกันของบุคคลดังกล่าวต่อศาล หรืออาจยื่นข้อเรียกร้องดังกล่าวต่อกองทุนเพื่อความรับผิดชอบ จากมลพิษน้ำมัน เพื่อใช้สิทธิเรียกร้องต่อไป โดยการบัญญัติเช่นนี้ทำให้แน่ใจว่าระยะที่ผู้เสียหายจะได้รับการเยียวยาอย่างน้อยภายใน 90 วัน¹⁷⁶

¹⁷⁴ United States Coast Guard, "The Oil Spill Liability Trust Fund (Osltf)," [Online] Accessed: 6 June 2019. Available from: https://www.uscg.mil/Mariners/National-Pollution-Funds-Center/about_npfc/osltf/

¹⁷⁵ The Oil Pollution Act 1990 SEC. 1013

(c) ELECTION.—If a claim is presented in accordance with subsection (a) and—

- (1) each person to whom the claim is presented denies all liability for the claim, or
- (2) the claim is not settled by any person by payment within 90 days after the date upon which (A) the claim was presented, or (B) advertising was begun pursuant to section 1014(b), whichever is later, the claimant may elect to commence an action in court against the responsible party or guarantor or to present the claim to the Fund.

¹⁷⁶ WANG Hui, "Civil Liability for Marine Oil Pollution Damage - a Comparative and Economic Study of the International, Us and the Chinese Compensation Regime ".p.192

นอกจากนี้หากข้อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่ได้เรียกร้องไปแล้วต่อคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ ไม่ได้รับการจ่ายค่าชดเชยอย่างเพียงพอเต็มจำนวนในความเสียหายที่ได้รับ ผู้เรียกร้องสามารถยื่นข้อเรียกไปยังกองทุนเพื่อขอรับค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่ตนยังไม่ได้รับการชดเชยได้¹⁷⁷

ทั้งนี้การที่ผู้เรียกร้องจะใช้สิทธิเรียกร้องต่อกองทุนเพื่อความรับผิดชอบจากมลพิษน้ำมัน (OSLTF) ได้นั้นยังต้องไปตามที่มาตรา 1013 (b) กำหนด กล่าวคือ

1. ประธานาธิบดีได้ประกาศ หรือแจ้งแก่ผู้เรียกร้องให้ยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุน หรือ
2. เป็นกรณีการยื่นข้อเรียกร้องโดยคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมีสิทธิเรียกร้องภายใต้มาตรา 1008 หรือ
3. เป็นกรณีการยื่นข้อเรียกร้องโดยผู้แทนของรัฐบาลสำหรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการกำจัดสิ่งปนเปื้อน ซึ่งรัฐบาลได้จ่ายไป หรือ
4. เป็นกรณีการยื่นข้อเรียกร้องโดยผู้เรียกร้องชาวอเมริกา ในกรณีที่สิ่งติดตั้งนอกชายฝั่งของต่างประเทศได้ปล่อยน้ำมันอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย ซึ่งกองทุนจะรับผิดชอบภายใต้มาตรา 1012 (a)¹⁷⁸

¹⁷⁷ The Oil Pollution Act 1990 SEC. 1013

(d) UNCOMPENSATED DAMAGES.—If a claim is presented in accordance with this section, including a claim for interim, short-term damages representing less than the full amount of damages to which the claimant ultimately may be entitled, and full and adequate compensation is unavailable, a claim for the uncompensated damages and removal costs may be presented to the Fund.

¹⁷⁸ The Oil Pollution Act 1990 SEC. 1013 (b) PRESENTATION TO FUND.—

(1) IN GENERAL.—Claims for removal costs or damages may be presented first to the Fund—(A) if the President has advertised or otherwise notified claimants in accordance with section 1014(c);

(B) by a responsible party who may assert a claim under section 1008;

(C) by the Governor of a State for removal costs incurred by that State; or

(ข) การจ่ายค่าสินไหมทดแทนของกองทุน

กองทุนเพื่อความรับผิดชอบจากมลพิษน้ำมัน (OSLTF) เป็นกองทุนของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการตั้งขึ้นเพื่อการช่วยเหลือชดเชยความเสียหายที่เกิดเหตุน้ำมันรั่ว โดยการจ่ายเงินของกองทุนนี้จะครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายในการกำจัดมลพิษโดยหน่วยงานยามชายฝั่งสหรัฐอเมริกา (Coast Guard) และ หน่วยพิทักษ์สิ่งแวดล้อมสหรัฐ (U.S. Environmental Protection Agency หรือ EPA) การเข้าทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดมลพิษของรัฐ ค่าความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติรวมถึงค่าใช้จ่ายในการประเมินมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น และการฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพเดิม ค่าเสียหายในความเสียหายตามที่ระบุในกฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมัน ค่าใช้จ่ายในการวิจัยและการพัฒนา และรวมถึงการจัดสรรด้านอื่น ๆ ด้วย¹⁷⁹

โครงสร้างของกองทุนจะแบ่งเป็นส่วนประกอบเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1. ส่วนกองทุนฉุกเฉิน (The Emergency Fund) กล่าวคือ เป็นเงินส่วนที่ให้ผู้ประสานงานในที่เกิดเหตุของรัฐบาลกลาง (Federal On-Scene Coordinators หรือ FOSCs) ใช้ในการดำเนินการรับมือต่อเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล และสำหรับผู้ดูแลผลประโยชน์ของรัฐบาลกลาง (Federal Trustees) ในการประเมินมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ โดยกำหนดไว้ 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปีงบประมาณ และอาจขยายได้ถึง 100 ล้านดอลลาร์ตามความจำเป็นและความเหมาะสม

2. ส่วนเงินตามกองทุนหลัก (The Remaining Principle Fund) กล่าวคือ เป็นเงินส่วนที่จะใช้เพื่อการจ่ายค่าสินไหมทดแทน และจัดสรรเงินทุนโดยรัฐสภาไปยังผู้แทนรัฐบาลกลางเพื่อการบริหารจัดการตามกฎหมายว่าด้วยมลพิษน้ำมัน และใช้เพื่อสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา¹⁸⁰

(D) by a United States claimant in a case where a foreign offshore unit has discharged oil causing damage for which the Fund is liable under section 1012(a).

¹⁷⁹ United States Coast Guard, "The Oil Spill Liability Trust Fund (Osltf)."

¹⁸⁰ Ibid.



(ค) การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน OSLTF

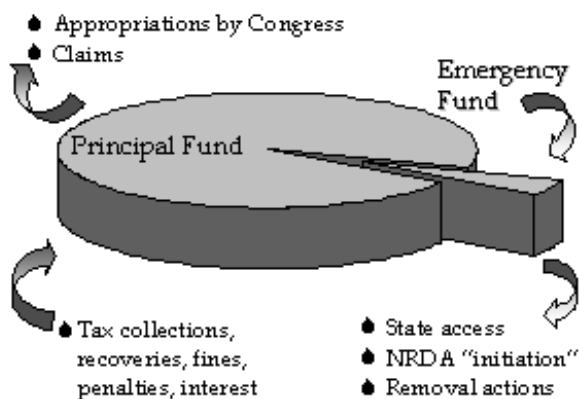
แหล่งรายได้ของกองทุนเพื่อความรับผิดชอบต่อมลพิษน้ำมัน (OSLTF) นั้น มีแหล่งที่มาดังนี้

1. จากการจัดเก็บภาษีน้ำมัน (Barrel Tax) อันเป็นแหล่งรายได้ที่ใหญ่ที่สุดของกองทุน โดยเก็บภาษีร้อยละ 5 ต่อบาร์เรล จากน้ำมันดิบที่ได้รับที่โรงกลั่นของสหรัฐอเมริกาและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่นำเข้าสู่สหรัฐอเมริกาเพื่อการบริโภค การใช้งานหรือเก็บเข้าคลังสินค้า ภาษีนี้ยังใช้กับน้ำมันดิบที่ผลิตในประเทศ เพื่อการใช้ในประเทศ หรือเพื่อส่งออกนอกประเทศสหรัฐอเมริกา¹⁸¹
2. ถ่ายโอนมาจากกองทุนที่มีอยู่เดิม (Transfer) เป็นแหล่งรายได้ที่มีจำนวนรองมาจากการจัดเก็บภาษีน้ำมัน โดยมีที่มาจากถ่ายโอนเงินจากกองทุนมลพิษน้ำมันตามกฎหมายฉบับก่อน¹⁸²
3. ดอกเบี้ย จากการนำเงินของกองทุนหลัก (The Remaining Principle Fund) จากการลงทุนในคลังสหรัฐ
4. ต้นทุนที่เรียกคืน (Cost Recoveries) เป็นเงินที่เรียกคืนจากคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ โดยศูนย์กองทุนมลพิษแห่งชาติ (National Pollution Fund Center) จะแจ้งไปยังคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบให้ชำระคืน และนำเงินฝากเข้ากองทุนต่อไป
5. ค่าปรับ (Penalties) นอกจากค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดแล้ว คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบอาจจะต้องชำระค่าปรับ หรือมีความรับผิดทางแพ่งตามกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990)¹⁸³

¹⁸¹ WANG Hui, "Civil Liability for Marine Oil Pollution Damage - a Comparative and Economic Study of the International, Us and the Chinese Compensation Regime ".p.192

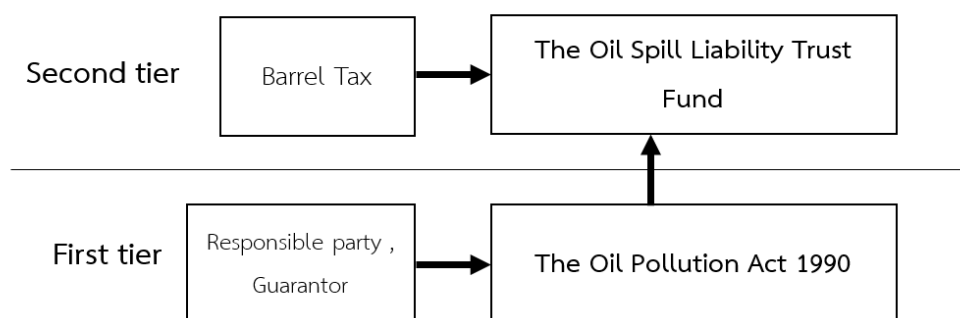
¹⁸² ได้แก่ Federal Water Pollution Control Act (FWPCA), Deepwater Port Act, Trans-Alaska Pipeline System (TAPS) Authorization Act, and Outer Continental Shelf Lands Act.

¹⁸³ United States Coast Guard, "The Oil Spill Liability Trust Fund (Osltf)."



รูปภาพที่ 9 แผนภาพแสดงโครงสร้างกองทุน OSLTF¹⁸⁴

จากโครงสร้างการชดเชยค่าสินไหมทดแทนทั้ง 2 ชั้น ตามกฎหมายมลพิษน้ำมัน ดังที่ผู้เขียนได้ศึกษาไปนั้น สามารถแสดงเป็นแผนภาพได้ดังนี้



รูปภาพที่ 10 แผนภาพโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินภายใต้กฎหมายมลพิษน้ำมัน

3.3.3 กรณีศึกษาการชดเชยค่าสินไหมทดแทนภายใต้กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990)

กรณีศึกษาเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลเหตุการณ์แท่นขุดเจาะน้ำมันระเบิดที่สร้างความเสียหายสูงสุดในประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา จากเหตุแท่นขุดเจาะน้ำมัน Deepwater Horizon ของบริษัท British Petroleum หรือที่เรียกว่า บริษัทบีพี เกิดระเบิดกลางอ่าวเม็กซิโก เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2553 ส่งผลให้ทำให้มีผู้เสียชีวิตทันที 11 ราย ยังทำให้น้ำมันดิบจำนวนกว่า 5 ล้านบาร์เรล รั่วไหลออกสู่ทะเล และการแพร่กระจายของคราบน้ำมันกินพื้นที่ครอบคลุมกว่า 68,000 ตารางไมล์ และทำให้พื้นที่ชายหาดยาว 16,000 ไมล์ บริเวณรัฐเท็กซัส ลุยเซียนา มิสซิสซิปปี

¹⁸⁴ Ibid.

อลาบามา และฟลอริดาต้องเผชิญกับปัญหาคราบน้ำมันตกค้างมาจนถึงปัจจุบัน¹⁸⁵ เหตุการณ์รั่วไหลดังกล่าวส่งผลกระทบต่อในด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งรับความเสียหายอย่างรุนแรง ส่งผลกระทบต่อกลไกเศรษฐกิจหลักของอ่าว เช่น อาหารทะเล การท่องเที่ยว และการผลิตพลังงาน ล้วนได้รับผลกระทบโดยตรง ภัยพิบัติดังกล่าวนี้ทำลายอาชีพ ส่งผลต่อการดำรงชีพของประชาชน อุตสาหกรรมการประมงเชิงพาณิชย์ได้รับความเสียหายจากคำสั่งให้เลิกกิจการประมงโดยภาครัฐ เนื่องจากความกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารทะเลที่อาจถูกปนเปื้อนจากสารพิษ ทำให้จำนวนผู้ประกอบการวิชาชีพด้านการประมงทางทะเลลดลง และจากการเกยตื้นของคราบน้ำมัน ส่งผลกระทบต่อทัศนียภาพการท่องเที่ยว ส่งผลให้มีการท่องเที่ยวลดลง¹⁸⁶

จากเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันดังกล่าวบริษัทปิโตรเคมีให้เป็นผู้รับผิดชอบที่ต้องรับผิดชอบอันจะต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหายตามกฎหมายที่เกิดขึ้นทั้งหมดภายใต้กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) ต่อมานายบารัค โอบามา ผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในขณะนั้นได้เข้าเจรจากับบริษัทปิโตรเคมีเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ทำให้มีการตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่ง (Gulf Coast Claims Facility หรือ GCCF) ขึ้นเพื่อชดเชยความเสียหายเบื้องต้น (interim) หรือความเสียหายในระยะสั้น (short-term damages) อันเป็นหน้าที่กฎหมายที่กำหนดโดยมาตรา 1005 (a)¹⁸⁷

ศูนย์ให้ความช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่ง (Gulf Coast Claims Facility หรือ GCCF) นั้นเป็นกระบวนการชดเชยความเสียหายนอกศาลภายใต้กรอบการทำงานตามกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) อันมีหน้าที่หลักในการเป็นที่เรียกร้องของผู้ได้รับความเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหล

¹⁸⁵ voicetv, "ศึกษากรณี 'บีพี' ปัญหาน้ำมันรั่วไม่จบด้วยเงินชดเชย" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 8 ธันวาคม 2561. แหล่งที่มา: <https://www.voicetv.co.th/read/77168>

¹⁸⁶ Alliance for Justice, "One Year after the Gulf Oil Spill: Is Justice Being Served ?," [Online] Accessed: 8 December 2018. Available from: <https://leanweb.org/wp-content/uploads/2011/07/alliance-for-justice-bp-spill-one-year-report.pdf>

¹⁸⁷ Ibid.

ก่อนที่จะมีการเรียกร้องผ่านกระบวนการทางศาล หรือกองทุนเพื่อความรับผิดชอบต่อมลพิษน้ำมัน (OSLTF)¹⁸⁸

ทั้งนี้ เพื่อมิให้ศูนย์ให้ความช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่ง (GCCF) อยู่ภายใต้การควบคุมของบริษัทบีพี ประธานาธิบดีโอบาามาและบริษัทบีพีจึงร่วมกันเลือก นาย Kenneth Feinberg¹⁸⁹ ขึ้นเป็นผู้จัดการศูนย์เรียกร้อง (Claims administrator) เพื่อที่จะมีการบริหารและดำเนินงานในศูนย์เรียกร้องอย่างเป็นธรรม แม้ศูนย์ให้ความช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่ง (GCCF) จะถูกตั้งขึ้นจากข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและบริษัทบีพีก็ตาม แต่ศูนย์ให้ความช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่ง (GCCF) ก็มีใช้กองทุนช่วยเหลือของรัฐโดยแท้จริง เนื่องจากภาครัฐมิได้กำหนดกฎเกณฑ์เฉพาะเจาะจงในการประเมินการเรียกร้องของผู้ที่ได้รับความเสียหาย ทำให้อำนาจในการออกแบบระบบชดเชยค่าเสียหายของศูนย์ให้ความช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่ง (GCCF) เป็นไปโดยผู้จัดการศูนย์เรียกร้องและคณะทำงาน ที่จะสร้างเกณฑ์การประเมินการชดเชยเยียวยาต่าง ๆ ขึ้น¹⁹⁰

ภายหลังที่ศูนย์ให้ความช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่ง (GCCF) ได้ถูกสร้างขึ้น ได้มีการยื่นข้อเรียกร้องจำนวนมากเข้ามายังศูนย์ให้ความช่วยเหลือ ทางศูนย์ให้ความช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่ง (GCCF) จึงได้สร้างโครงสร้างการชดเชยขึ้น มีการสร้างทางเลือกที่หลากหลายในการชดเชยสำหรับผู้เรียกร้อง โดยแบ่งโครงสร้างของการชดเชยค่าสินไหมทดแทนโดยศูนย์ให้ความช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่ง (GCCF) ได้เป็น 2 ระยะ ดังต่อไปนี้

1. ช่วงการชำระเงินล่วงหน้าอย่างฉุกเฉิน (Emergency Advance Payments หรือ EAP)

ในระยะแรกศูนย์ให้ความช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่ง (GCCF) เริ่มต้นด้วยการจ่ายเงินเรียกร้องที่เรียกว่าการชำระเงินล่วงหน้าอย่างฉุกเฉิน (EAP) ทางศูนย์ให้ความช่วยเหลือเปิดให้บริการตั้งแต่วันที่ 23 พฤศจิกายน 2010 โดยมีจุดประสงค์ที่จะให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนอย่างเร่งด่วนโดยไม่มีข้อผูกมัดใด ๆ ที่จะยกเลิกสิทธิในการฟ้องร้องบริษัทบีพี หรือบุคคลอื่น ๆ ต้องรับผิดชอบต่อเหตุน้ำมันรั่วไหล ซึ่งตามกรอบแนวทางการชำระเงินล่วงหน้าอย่างฉุกเฉิน

¹⁸⁸ Tidarat Sinlapariromsuk, "Compensation for Economic Loss an Oil Spill Incident : Building a New Framework for Thailand " (Doctor of Philosophy, School of Law, University of Washington, 2017).p.49

¹⁸⁹ ผู้มีประสบการณ์การทำงานด้านการจัดระบบชดเชยค่าเสียหาย เช่น การจัดการชดเชยความเสียหายในเหตุการณ์ 911

¹⁹⁰ Tidarat Sinlapariromsuk, "Compensation for Economic Loss an Oil Spill Incident : Building a New Framework for Thailand ".p.55



(Protocol for Emergency Advance Payments) จะมีการตรวจสอบข้อเรียกร้องภายใต้มาตรฐานที่เข้มงวดน้อยกว่าสำหรับการเรียกร้องชนิดอื่นอื่น ๆ การยื่นข้อเรียกร้องทำได้โดยการยื่นเอกสารทั่วไป¹⁹¹

ในการเรียกร้องเพื่อเงินล่วงหน้าอย่างฉุกเฉินให้สิทธิผู้เรียกร้องในการเรียกร้องค่าชดเชยแบ่งตามประเภทของความเสียหายเป็น 5 ประเภท ประกอบไปด้วย

1. ความเสียหายจากการสูญเสียชีวิตหรือผลประโยชน์
2. ความเสียหายจากค่าใช้จ่ายกำจัดหรือทำความสะอาดสิ่งปนเปื้อน
3. ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สิน
4. ความเสียหายที่เกิดจากการไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ
5. ความเสียหายที่เกิดกับเนื้อตัวร่างกายหรือจากการเสียชีวิตอันมีสาเหตุจากการรั่วไหลของน้ำมัน¹⁹²

ภายใต้แผนการชำระเงินล่วงหน้าอย่างฉุกเฉิน (EAP) ผู้เรียกร้องทั้งภาคประชาชนและภาคธุรกิจที่ต้องการรับชำระเงินฉุกเฉินล่วงหน้าภายในระยะเวลา 6 เดือนนับแต่วันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ. 2010 โดยผู้เรียกร้องจะต้องระบุว่าพวกเขาจะได้รับความเสียหายในช่วงเวลาหกเดือนอย่างไรเท่าที่เป็นไปได้โดยการชำระเงินดังกล่าวกับความเหมาะสมแล้วแต่กรณี¹⁹³

การจ่ายค่าสินไหมทดแทนในระยะแรกนี้เป็นการชำระค่าเสียหายเบื้องต้นตามหน้าที่กฎหมายกำหนดไว้ โดย GCCF ได้ทำการชำระเงินล่วงหน้าอย่างฉุกเฉินนี้ต่อข้อเรียกร้องจำนวน 169,000 รายเป็นจำนวนเงินกว่าสองพันห้าร้อยล้านดอลลาร์สหรัฐ ภายในระยะเวลาเพียง 3 เดือน¹⁹⁴ ซึ่งทำให้ผู้เสียหายจำนวนมากได้รับการเยียวยาเบื้องต้นโดยไม่ต้องรอคำพิพากษาของศาลให้จำเลยชดเชยค่าสินไหมทดแทน

¹⁹¹ Alliance for Justice, "One Year after the Gulf Oil Spill: Is Justice Being Served ?"p.9

¹⁹² "Gulf Coast Claims Facility Protocol for Emergency Advance Payments," [Online] Accessed: 8 December 2018. Available from: <https://static01.nyt.com/packages/pdf/national/20100820-gccf-protocol.pdf>

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ BDO Consulting, Independent Evaluation of Gulf Coast Claims Facility Report of Findings & Observations (2012).p.34

2. ช่วงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเบื้องต้น (Interim Payments) หรือค่าสินไหมทดแทนขั้นสุดท้าย (Final Payments)

หลังจากศูนย์ให้ความช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่ง (GCCF) ได้ดำเนินกระบวนการชำระเงินล่วงหน้าอย่างฉุกเฉิน (EAP) ในระยะการทำงานในช่วงแรกไปแล้ว เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ. 2010 ศูนย์ให้ความช่วยเหลือ GCCF ได้เริ่มกระบวนการในระยะที่สอง โดยเสนอทางเลือกในการรับค่าชดเชย 3 ทางเลือกได้แก่ การจ่ายค่าสินไหมทดแทนเบื้องต้น (Interim Payments), ค่าสินไหมทดแทนขั้นสุดท้าย (Final Payments) และค่าสินไหมทดแทนขั้นสุดท้ายแบบรวดเร็ว (Quick Payment Final Claim) โดยแต่ละทางเลือกในการรับค่าชดเชยดังกล่าวมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การจ่ายค่าสินไหมทดแทนเบื้องต้น (Interim Payments) เป็นกรณีที่มีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจะมีขึ้นเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว (documented past losses) และการเรียกร้องตามทางเลือกนี้จะไม่ทำให้ผู้เรียกร้องสิทธิต้องสละสิทธิ์ในการฟ้องร้องเพื่อเรียกค่าเสียหายต่อบริษัทปิโตรเคมีหรือผู้ที่ต้องรับผิดชอบเพื่อเรียกค่าเสียหายต่อไปได้ในภายหลัง ทั้งนี้ผู้ยื่นข้อเรียกร้องจะต้องสามารถพิสูจน์ถึงสถานการณ์ทางการเงินของตนที่ได้รับเสียหายจากเหตุการณ์รั่วไหลได้ จึงจะได้รับชดเชยโดยค่าสินไหมทดแทนเบื้องต้น

2. การจ่ายค่าสินไหมทดแทนขั้นสุดท้าย (Final Payments) เป็นกรณีในทางตรงกันข้ามกับการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเบื้องต้น เนื่องจากการรับค่าชดเชยความเสียหายในทางเลือกนี้เป็นกรณีที่มีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจะครอบคลุมทั้งการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วในอดีต และการชดเชยค่าเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต แต่หากผู้เรียกร้องเลือกรับค่าชดเชยตามทางเลือกนี้แล้ว ผู้เรียกร้องจะต้องสละสิทธิ์ในการฟ้องร้องเพื่อเรียกค่าเสียหายต่อบริษัทปิโตรเคมีหรือผู้ที่ต้องรับผิดชอบเพื่อเรียกค่าเสียหายต่อไปได้ในภายหลัง ทั้งนี้หากศูนย์ให้ความช่วยเหลือ GCCF ปฏิเสธข้อเรียกร้อง ผู้เรียกร้องอาจเลือกที่จะยื่นข้อเรียกร้องในทางเลือกการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเบื้องต้น หรือยื่นข้อเรียกร้องในทางเลือกค่าสินไหมทดแทนขั้นสุดท้ายใหม่พร้อมเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม¹⁹⁵

ในแง่ของการขอรับค่าสินไหมทดแทนของศูนย์ให้ความช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่ง (GCCF) นั้น หากผู้เสียหายนั้นอยู่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด ก็จะเข้าข้อสันนิษฐานของ GCCF ว่าเป็นผู้ได้รับความเสียหายจริง

¹⁹⁵ Alliance for Justice, "One Year after the Gulf Oil Spill: Is Justice Being Served ?"

โดยไม่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายทางเศรษฐกิจหรือความเสียหายต่อทรัพย์สินที่เราได้รับนั้นเป็นผลมาจาก การเกิดเหตุน้ำมันรั่วไหล¹⁹⁶



รูปภาพที่ 11 ภาพแสดงการแบ่งตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ¹⁹⁷

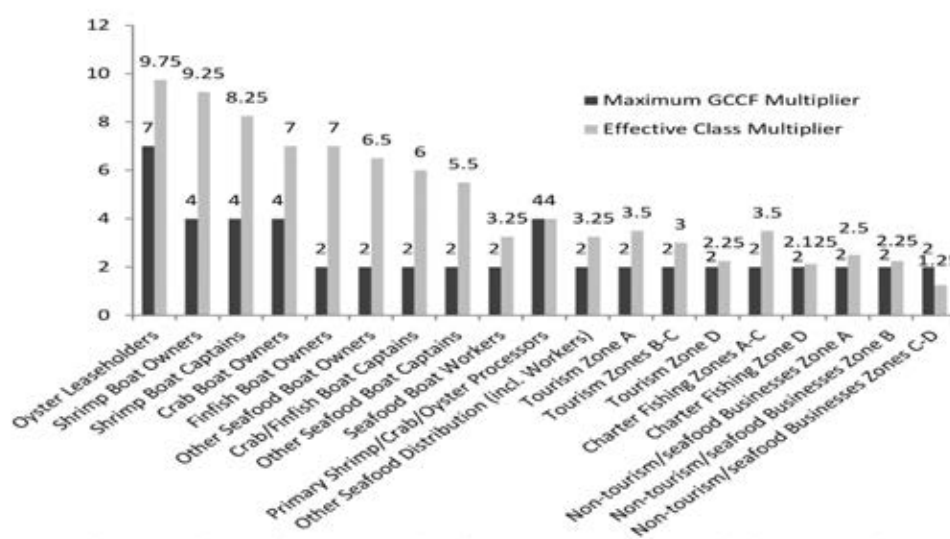
ในส่วนของจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่จ่ายนั้น จะเป็นไปตามสูตรการคำนวณของ GCCF โดยเบื้องต้นจำนวนของค่าสินไหมทดแทนนั้นขึ้นอยู่กับประเภทของธุรกิจ และพื้นที่ที่ผู้เสียหายประกอบกิจการอยู่ นำมาคูณ (multiplier) กับค่า Risk Transfer Premium (เป็นค่าที่กำหนดไว้สำหรับความเสียหายในอนาคต หรือความเสียหายที่ไม่อาจคาดเห็นได้เกี่ยวกับเหตุการณ์น้ำมันรั่ว โดยค่า Risk Transfer Premium ของแต่ละเขตพื้นที่และแต่ละประเภทธุรกิจจะแตกต่างกันไปตามที่กำหนดไว้)¹⁹⁸ ทั้งนี้ การกำหนดสูตรการคำนวณและตัวคูณนั้นมีใช้การกำหนดโดยข้อกฎหมาย แต่เป็นผลจากการเจรจาตกลงของบริษัทปีพี ทั้งนี้ มีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาถึงความยุติธรรมในการจ่ายค่าชดเชยประเภทนี้ เนื่องจากผู้เรียกร้องซึ่งเลือกรับการให้ค่าชดเชยแบบ Final Payments นี้ มีผลทำให้ต้องสละสิทธิในการฟ้องร้องเพื่อเรียกค่าเสียหายต่อบริษัทปีพี หากกำหนดเกณฑ์การคำนวณเป็นไปอย่างไม่เหมาะสมแก่ความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับแล้ว การกำหนดให้ผู้เสียหายต้องสละสิทธิใน

¹⁹⁶ BDO Consulting, Independent Evaluation of Gulf Coast Claims Facility Report of Findings & Observations

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Samuel Issacharoff and D.T. Rave, "The Bp Oil Spill Settlement and the Paradox of Public Litigation," Louisiana law review 74(2)(2014).

การฟ้องร้องต่อศาลย่อมเป็นการข่มขู่ (economic duress) ให้ผู้เสียหายที่มีฐานะทางการเงินด้อยกว่า ต้องยอมรับในเงินดังกล่าวโดยไม่สมัครใจอย่างแท้จริง หรือการตกลงยินยอมรับเงิน (informed consent) เพราะมิได้รับข้อมูลในผลของการลงชื่อในใบสละสิทธิฟ้องร้อง ด้วยเหตุนี้การมีบุคคลที่เป็นกลางมาตรวจสอบเกณฑ์การคำนวณความเสียหายในการชดเชยที่มีผลให้ผู้รับค่าชดเชยต้องสละสิทธิในการฟ้องร้องจึงมีความจำเป็น ดังเช่นภาพที่จะแสดงต่อไปนี้เป็นการแสดงถึงจำนวนตัวคูณจำนวนค่าชดเชยของ GCCF และตัวคูณจำนวนค่าชดเชยของระบบระงับข้อพิพาท (settlement program) ที่เกิดจากการเจรจาตกลงของตัวแทนของบริษัทพีพีและตัวแทนของกลุ่มผู้เสียหาย (plaintiff's steering committee) ในกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายหลังจากกระบวนการจ่ายค่าชดเชยของ GCCF สิ้นสภาพไป จะเห็นได้ว่า ในระบบที่มีคนกลางเจรจาและตกลงตัวคูณค่าเสียหายนั้น บริษัทพีพียอมเสนอตัวคูณค่าชดเชยสูงกว่า ที่ GCCF ซึ่งเป็นศูนย์ให้ความช่วยเหลือของบริษัทพีพีที่มีการบริหารงานโดยผู้อำนวยการ GCCF ที่ถูกว่าจ้างมาจากบริษัทพีพี¹⁹⁹



รูปภาพที่ 12 ภาพแสดงการแบ่งประเภทธุรกิจที่ได้รับผลกระทบและตัวคูณค่าชดเชย²⁰⁰

ภายใต้ข้อกำหนดของศูนย์ให้ความช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่ง (GCCF) ในการจ่ายค่าชดเชย ทั้งแบบการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเบื้องต้นและแบบการจ่ายค่าสินไหมทดแทนขั้นสุดท้าย ศูนย์ให้ความช่วยเหลือจะต้องพิจารณาข้อเรียกร้องให้เสร็จสิ้นภายใน 90 วัน เพื่อที่จะชำระค่าชดเชยดังกล่าวให้แก่ ผู้เรียกร้อง ศูนย์ให้ความช่วยเหลือ GCCF ปฏิเสธข้อเรียกร้องหรือไม่พิจารณาให้เสร็จ

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Ibid.

ตามระยะเวลา ผู้เรียกร้องอาจเลือกที่ปฏิเสธรับการชดเชยค่าเสียหายทั้งรูปแบบการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเบื้องต้นและแบบการจ่ายค่าสินไหมทดแทนขั้นสุดท้าย แล้วไปยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุนเพื่อความรับผิดชอบต่อมลพิษน้ำมัน (OSLTF) หรือนำคดีฟ้องต่อศาล ทั้งนี้การพิจารณาข้อเรียกร้องในชั้นตอนนี้จะมีการพิจารณาเอกสารหลักฐานในเกณฑ์ที่เข้มงวดกว่าเกณฑ์ในชั้นตอนการชำระเงินล่วงหน้าอย่างฉุกเฉิน²⁰¹

ช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่ง (GCCF) ได้ประกาศทางเลือกในการรับค่าชดเชยใหม่ขึ้นมา เรียกว่า การจ่ายค่าสินไหมทดแทนขั้นสุดท้ายแบบรวดเร็ว (Quick Payment Final Claim หรือ Quick Pay) ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้เรียกร้องได้รับการชำระเงินล่วงหน้าอย่างฉุกเฉิน (EAP) หรือค่าสินไหมทดแทนเบื้องต้น (Interim Payments) มาแล้ว มีสิทธิที่จะเลือกรับเงินค่าชดเชยจำนวนหนึ่งเป็นครั้งสุดท้าย กล่าวคือชำระค่าชดเชยจำนวน 5,000 ดอลลาร์สหรัฐสำหรับภาคปัจเจกบุคคล และ 25,000 ดอลลาร์สหรัฐสำหรับภาคธุรกิจ โดยเงินจำนวนดังกล่าวจะไม่ถูกหักจากค่าชดเชยที่ศูนย์ให้ความช่วยเหลือได้จ่ายไปก่อนหน้านี้ และผู้เรียกร้องที่เลือกรับค่าชดเชยในระบบนี้ไม่ต้องยื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมอีก อย่างไรก็ตามผู้เรียกร้องที่เลือกรับค่าชดเชยตามทางเลือกนี้จะต้องสละสิทธิในการฟ้องร้องเพื่อเรียกค่าเสียหายต่อบริษัทพี หรือผู้ที่ต้องรับผิดชอบเรียกค่าเสียหายต่อไปได้ในภายหลัง คล้ายกับระบบการจ่ายค่าสินไหมทดแทนขั้นสุดท้าย (Final Payments)²⁰²

การใช้สิทธิเรียกร้องในระยะที่ 2 ไปยังศูนย์ให้ความช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่ง (GCCF) กระทำได้จนถึงวันที่ 22 สิงหาคม 2013 ซึ่งเป็นวันที่ศูนย์ให้ความช่วยเหลือ GCCF จะปิดลง และความรับผิดชอบในการจัดการกับข้อเรียกร้องจะกลับไปเป็นหน้าที่ของบริษัทพี²⁰³

ผลของการจัดตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่ง (GCCF) ได้หนึ่งปี พบว่าศูนย์ให้ความช่วยเหลือได้จ่ายเงินไปเป็นจำนวนประมาณ 3,862,333,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือสองในสามของจำนวนเงินที่จ่ายไปเป็นการชำระเงินล่วงหน้าอย่างฉุกเฉิน (EAP) และหนึ่งในสี่ของจำนวนเงินเป็นการจ่ายค่าสินไหมทดแทนขั้นสุดท้ายแบบรวดเร็ว (Quick Payment Final Claim) และเพียงร้อยละเจ็ด

²⁰¹ Tidarat Sinlapariromsuk, "Compensation for Economic Loss an Oil Spill Incident : Building a New Framework for Thailand ".p.62

²⁰² Alliance for Justice, "One Year after the Gulf Oil Spill: Is Justice Being Served ?"

²⁰³ "Gulf Coast Claims Facility Protocol for Emergency Advance Payments." "Gulf Coast Claims Facility Protocol for Emergency Advance Payments."

ของจำนวนเงินเป็นการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเบื้องต้น (Interim Payments) หรือค่าสินไหมทดแทนขั้นสุดท้าย (Final Payments) ปรากฏดังภาพต่อไปนี้



รูปภาพที่ 13 แผนภาพการจ่ายค่าสินไหมทดแทนโดย GCCF

ศูนย์ให้ความช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่ง (GCCF) นั้นเป็นหน่วยการชดเชยค่าเสียหายรับมือต่อการเรียกร้องความเสียหายที่มีมูลค่ามหาศาล จัดตั้งขึ้นภายใต้ตามหน้าที่ที่พระราชบัญญัติมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) กำหนด อย่างไรก็ตาม มีการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของศูนย์ช่วยเหลือในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งสามารถจำแนกปัญหาหลักของศูนย์ช่วยเหลือฯ ได้ 3 ประเด็น ประกอบไปด้วย ประเด็นความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียว ประเด็นการชดเชยที่ขัดต่อพระราชบัญญัติมลพิษน้ำมัน และประเด็นความเป็นอิสระของผู้จัดการศูนย์เรียกร้อง²⁰⁴

1. ประเด็นความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียว

จากเหตุรั่วไหลของน้ำมันที่สร้างความเสียหายเป็นวงกว้าง ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อทั้งปัจเจกบุคคลและภาคธุรกิจในหลาย ๆ พื้นที่ ทำให้มีการใช้สิทธิเรียกร้องค่าชดเชยมายังศูนย์ให้ความช่วยเหลือฯ เป็นจำนวนมากและมีความหลากหลายในข้อเรียกร้อง ส่งผลต่อเกณฑ์การประเมินข้อเรียกร้องของศูนย์ให้ความช่วยเหลือฯ ที่จะพิจารณาประเด็นต่าง ๆ เช่น การให้ค่าชดเชยในกรณีที่บุคคลที่เรียกร้องประกอบอาชีพเดียวกัน หรือประกอบอาชีพต่างกัน หรือการให้ค่าชดเชยต่อบุคคลผู้เรียกที่มีภูมิลำเนาต่างมลรัฐ ศูนย์ให้ความช่วยเหลือ GCCF จึงไม่สามารถสร้างเกณฑ์การวินิจฉัยที่

²⁰⁴ Tidarat Sinlapariromsuk, "Compensation for Economic Loss an Oil Spill Incident : Building a New Framework for Thailand ".p.76

เป็นเอกภาพได้ ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างเป็นวงกว้างถึงประเด็นการกฎเกณฑ์การดำเนินการของศูนย์ให้ความช่วยเหลือ GCCF นั้นขาดมาตรฐานกลาง และไม่มีความเป็นเอกภาพในการชดเชยค่าเสียหาย อันมีสาเหตุจากการที่ศูนย์ให้ความช่วยเหลือฯ จัดตั้งขึ้นด้วยเหตุเฉพาะกิจ และมีได้มีการกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการศูนย์ให้ความช่วยเหลือ GCCF ไว้ล่วงหน้า²⁰⁵

กฎเกณฑ์ที่ถูกรื้อถอน ได้แก่ มาตรฐานของเอกสารหลักฐานที่ใช้ยื่นเพื่อเรียกร้องและมาตรฐานการคำนวณค่าชดเชย (Multiplier) กล่าวคือ ศูนย์ให้ความช่วยเหลือฯ ไม่ได้ให้คำอธิบายทั้งในกรณีที่ถูกปฏิเสธข้อเรียกร้องโดยมิได้บอกถึงเกณฑ์การแสดงผลหลักฐานที่ถูกต้อง และกรณีที่ผู้เรียกร้องได้รับค่าชดเชยเป็นจำนวนที่ต่ำกว่าข้อเรียกร้องก็มีได้อธิบายถึงเกณฑ์ที่มาของจำนวนค่าชดเชยที่ถูกกำหนด²⁰⁶

2. ประเด็นการชดเชยที่ขัดต่อพระราชบัญญัติมลพิษน้ำมัน

จากสถิติในกระบวนการชดเชยโดยของศูนย์ให้ความช่วยเหลือฯ ในระยะที่ 2 พบว่าจากข้อเรียกร้องทั้งสิ้น 230,370 ราย มีการขอรับค่าชดเชยการจ่ายค่าสินไหมทดแทนขั้นสุดท้ายแบบรวดเร็ว (Quick Payment Final Claim) และการเสนอทางเลือกการจ่ายค่าสินไหมทดแทนขั้นสุดท้าย (Final Payments) เป็นจำนวนทั้งสิ้น 195,109 ราย แต่มีเพียง 35,261 ราย เท่านั้นที่เลือกที่จะขอรับการจ่าย ค่าสินไหมทดแทนเบื้องต้น (Interim Payments) ซึ่งในทางเลือกการจ่ายค่าสินไหมทดแทนขั้นสุดท้ายทั้งสองทางเลือกมีข้อกำหนดให้ผู้เรียกร้องสละสิทธิ์ในการฟ้องร้องเพื่อเรียกค่าเสียหายต่อไป ส่งผลให้ผู้เสียหายไม่สามารถเรียกค่าเสียหายอื่น ๆ ที่ยังไม่ได้รับการคำนวณอีก ระบบการชดเชยนี้จึงไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง จึงเกิดข้อวิจารณ์ว่าทางเลือกในการชดเชยดังกล่าวนั้นขัดต่อวัตถุประสงค์ของมาตรา 1005 (a) แห่งพระราชบัญญัติมลพิษน้ำมันที่กำหนดให้มีการชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้นเท่านั้น²⁰⁷

3. ประเด็นความเป็นอิสระของผู้จัดการศูนย์เรียกร้อง

เนื่องด้วยการขาดความโปร่งใสในกระบวนการพิจารณาค่าชดเชย รวมถึงความพยายามของศูนย์ให้ความช่วยเหลือ GCCF ที่เสนอระบบการชดเชยที่มีข้อตกลงมิให้ผู้เรียกร้องจะต้องสละสิทธิ์ใน

²⁰⁵ Ibid.p.76

²⁰⁶ Alliance for Justice, "One Year after the Gulf Oil Spill: Is Justice Being Served ?"

²⁰⁷ Tidarat Sinlapariromsuk, "Compensation for Economic Loss an Oil Spill Incident : Building a New Framework for Thailand ".p.83-85

การฟ้องร้องเพื่อเรียกค่าเสียหายต่อบริษัทบีพี หรือผู้ที่ต้องรับผิดชอบเพื่อเรียกค่าเสียหายต่อไปได้ในภายหลัง แทนที่จะให้มีการดำเนินการฟ้องร้องตามกระบวนการยุติธรรมต่อไป ในประเด็นนี้ทำให้เกิดข้อสงสัยถึงความสัมพันธ์ระหว่างนาย Kenneth Feinberg ผู้จัดการศูนย์เรียกร้อง (Claims administrator) กับบริษัทบีพี ว่าบริษัทบีพีเป็นผู้จ่ายเงินเดือนให้นาย Kenneth Feinberg ทำหน้าที่เป็นทนายความของบริษัทบีพีที่คอยป้องกันและรักษาผลประโยชน์ของบริษัท อีกทั้งนาย Kenneth Feinberg ปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจ้างให้ตนเข้ามาทำหน้าที่ผู้จัดการศูนย์เรียกร้อง ทำให้เกิดข้อวิจารณ์ว่านาย Kenneth Feinberg และศูนย์ให้ความช่วยเหลือ GCCF มิได้ดำเนินงานโดยอิสระจากบริษัทบีพี²⁰⁸

จากข้อวิจารณ์จะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาของความไม่น่าเชื่อถือของศูนย์ให้ความช่วยเหลือ GCCF เพราะศูนย์ให้ความช่วยเหลือ GCCF นั้นดำเนินกระบวนการชดเชยโดยไม่มีหน่วยงานที่เป็นกลางหรือได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเข้าตรวจสอบถึงความเหมาะสมของการจ่ายค่าชดเชยของ GCCF แต่อย่างใด

ต่อมา ภายหลังจากการตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือ GCCF ไม่สามารถทำให้การยื่นข้อเรียกร้องระงับลงได้ทั้งหมด ทำให้เกิดการฟ้องคดีเป็นจำนวนมากต่อมาในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2010 องค์คณะตุลาการในการพิจารณาคดีแบบหลายเขตศาล (Judicial Panel on Multidistrict Litigation) ก็ได้รวมคดีที่ยื่นฟ้องทั้งหมดเข้าสู่การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action) ต่อศาลชั้นต้นสหรัฐ (US District Court) ในเวลาต่อมาศูนย์ให้ความช่วยเหลือ GCCF จึงถูกปิดลงในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2012 และแทนที่ด้วยโปรแกรมการตกลงระงับข้อพิพาทภายใต้การกำกับดูแลของศาล (Settlement Program supervised by court)²⁰⁹

3.4 ระบบการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันแบบผสมระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ : ประเทศแคนาดา

3.4.1 ความเป็นมาและพัฒนาการ

ในด้านอุตสาหกรรมปิโตรเลียมนั้นประเทศแคนาดาเป็นผู้ผลิตน้ำมันดิบรายใหญ่อันดับที่หกของโลก และประเทศแคนาดายังเป็นประเทศที่มีแหล่งน้ำมันใหญ่เป็นอันดับ 3 ของโลก เนื่องจาก

²⁰⁸ Ibid.p.89-91

²⁰⁹ ทวิงซ์ แสงพงษ์ชัย, "ปัญหาการชดเชยเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทย," หน้า.169

ปริมาณสำรองน้ำมันของแคนาดาที่มีมากกว่า 170 พันล้านบาร์เรล ที่ผลิตได้มาจากทรายน้ำมัน (Oil Sands) ด้วยเหตุนี้การส่งออกน้ำมันที่ผลิตได้ในประเทศไปยังต่างประเทศของแคนาดาจึงมีปริมาณสูงมากเป็นอันดับที่ 4 ของโลก²¹⁰ ด้วยอัตราการขุดเจาะน้ำมันที่มีกำลังการผลิตสูง ประกอบกับปริมาณการส่งออกน้ำมันไปจำหน่ายยังต่างประเทศเป็นจำนวนมากเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก ทำให้ประเทศแคนาดาเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลอย่างมาก ทั้งนี้ ในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ประเทศแคนาดาได้สร้างระบบกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดและค่าชดเชยสำหรับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันที่มีแหล่งกำเนิดมลพิษจากเรือประกอบด้วยกฎหมายทั้งในระดับกฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ

สำหรับระดับกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ประเทศแคนาดาได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1992), อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage 1992) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันเชื้อเพลิง ค.ศ. 2001 (International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage หรือ BUNKER Convention) ซึ่งประเทศแคนาดาได้ตรากฎหมายเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าว ในกฎหมายความรับผิดทางทะเล (Marine Liability Act หรือเรียกโดยย่อว่า MLA) โดยการกำหนดความรับผิดและการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลมีการบัญญัติไว้ในส่วนที่ 6 แห่งกฎหมายความรับผิดทางทะเล (MLA)

ในส่วนของการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายภายในของประเทศแคนาดา พบว่าจุดเด่นที่สำคัญของกฎหมายภายในเรื่องของการชดเชยสำหรับมลพิษน้ำมันที่มีแหล่งกำเนิดมลพิษจากเรือของประเทศแคนาดาคือ กองทุนมลพิษน้ำมันอันมีแหล่งกำเนิดจากเรือ (Ship-source Oil Pollution Fund หรือเรียกโดยย่อว่า SOPF) โดยบทบัญญัติในการตั้งกองทุน

²¹⁰ Natural Resources Canada, "Crude Oil Facts," [Online] Accessed: 12 June 2019. Available from: <https://www.nrcan.gc.ca/energy/facts/crude-oil/20064>

มลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือและการควบคุมดูแลกองทุนได้ถูกบัญญัติไว้ในส่วนที่ 7 ของกฎหมายความรับผิดทางทะเล²¹¹

ในการศึกษาโครงสร้างความรับผิดทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่ว ภายใต้กฎหมายของประเทศแคนาดา ผู้เขียนจึงแบ่งการศึกษากฎหมายว่าด้วยความรับผิดเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันของประเทศแคนาดาเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การชดเชยตามระบบกฎหมายระหว่างประเทศ และการชดเชยตามระบบกฎหมายภายใน โดยเฉพาะด้านการชดเชยโดยกองทุนภายในประเทศ

3.4.2 การชดเชยตามระบบกฎหมายระหว่างประเทศ

ในการชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันนั้น ประเทศแคนาดาได้รับเอาระบบการชดเชยความเสียหายอันเกิดจากมลพิษของน้ำมันที่รั่วจากเรือบรรทุกน้ำมันจากกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเริ่มต้นจากประเทศแคนาดาได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1971 ตั้งแต่วันที่ 24 เมษายน ค.ศ. 1989 ในปัจจุบันระบบการชดเชยความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันที่รั่วไหลของประเทศแคนาดาเป็นไปตามอนุสัญญาระหว่างประเทศที่ถูกพัฒนาขึ้นโดยองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) 2 ฉบับ กล่าวคือ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (CLC 1992) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (FC 1992) โดยประเทศแคนาดาได้ลงนามในพิธีสาร ค.ศ. 2003 เพิ่มเติมอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากน้ำมัน ค.ศ. 1992 เพื่อเพิ่มเติมจำนวนค่าชดเชยจากกองทุนส่วนเสริม (Supplementary Fund)²¹² จึงเห็นได้ว่าระบบการชดเชยค่าสินไหมทดแทนของประเทศแคนาดามีโครงสร้างความรับผิดทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่ว แบ่งเป็น 3 ชั้น (Tier) โดยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในแต่ละระดับชั้นมีการกำหนดบุคคลผู้รับผิดชอบและข้อกำหนดในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนดังต่อไปนี้

²¹¹ Ship-source Oil Pollution Fund, "The Canadian Compensation Regime," [Online] Accessed: 7 December 2018. Available from: http://sopf.gc.ca/?page_id=179

²¹² Administrator of the Ship-source Oil Pollution Fund, "Ship-Source Oil Pollution Fund Claims Manual," [Online] Accessed: 7 December 2018 Available from: <http://sopf.gc.ca/>

3.4.2.1. การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วชั้นที่หนึ่ง (first tier)

ในการชดเชยค่าเสียหายในชั้นที่ 1 เป็นการที่กฎหมายกำหนดความรับผิดอย่างเคร่งครัดให้เจ้าของเรือต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดจากมลพิษน้ำมัน โดยประเทศแคนาดาได้ตรากฎหมายเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (CLC 1992) ไว้ใน ส่วนที่ 6²¹³ ของกฎหมายความรับผิดทางทะเล (MLA) ซึ่งเป็นส่วนที่ว่าด้วยความรับผิดและค่าชดเชยความเสียหายจากมลพิษ ทั้งนี้ลักษณะการบัญญัติของกฎหมายความรับผิดทางทะเล (MLA) ในข้อกฎหมายที่กำหนดค่านियาม, กำหนดบุคคลที่ต้องรับผิด, การจ่ายค่าสินไหมทดแทน, ข้อยกเว้นความรับผิด, ข้อจำกัดความรับผิดนั้น ตลอดจนรายละเอียดอื่น ๆ นั้น เป็นการยกเอาตัวบทในมาตราที่ 1 ถึงมาตรา 11 ของอนุสัญญา CLC 1992 มาบัญญัติไว้ในตารางที่ 5²¹⁴ ดังนี้แล้วโครงสร้างความรับผิดทางการเงินในชั้นที่ 1 จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับ CLC 1992 ดังที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษามาแล้วในหัวข้อ 3.2.2.1²¹⁵

3.4.2.2 การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วชั้นที่สอง (second tier)

ในการชดเชยค่าเสียหายในชั้นที่ 2 เป็นการที่กฎหมายกำหนดความรับผิดของกองทุน IOPC ในการกรณีผู้ที่ได้รับความเสียหายไม่ได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ. 1992 เพียงพอ โดยประเทศแคนาดาได้ตรากฎหมายเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (FC 1992) ไว้ใน ส่วนที่ 6 ของกฎหมายความรับผิดทางทะเล (MLA) ซึ่งเป็นส่วนที่ว่าด้วยความรับผิดและค่าชดเชยความเสียหายจากมลพิษ ทั้งนี้ลักษณะการบัญญัติของกฎหมายความรับผิดทางทะเล (MLA) ในข้อกฎหมายที่กำหนดค่านियาม, ข้อกำหนดในความรับผิดและการจ่ายค่าสินไหมทดแทนของกองทุน IOPC และการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน IOPC ไว้ในตารางที่ 6²¹⁶ โครงสร้างความรับผิด

²¹³ PART 6 Liability and Compensation for Pollution

²¹⁴ Civil Liability Convention : Force of law

48 Articles I to XI, XII bis and 15 of the Civil Liability Convention — that are set out in Schedule 5 — have the force of law in Canada.

²¹⁵ โปรดดู บทที่ 3 ข้อ 3.2.2.1

²¹⁶ Fund Convention :Force of law

ทางการเงินในชั้นที่ 2 จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับอนุสัญญา FC 1992 ที่ตั้งที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษา มาแล้วในหัวข้อ 3.2.2.2²¹⁷

3.4.2.3 การชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วชั้นที่สาม (third tier)

ในการชดเชยค่าเสียหายในชั้นที่ 3 เป็นการที่กฎหมายกำหนดความรับผิดชอบในการจ่าย ค่าสินไหมทดแทนของกองทุนเสริม (Supplementary Fund Protocol) ที่จะจ่ายค่าสินไหม ทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวไม่ได้รับการชดเชยเต็ม จำนวนหรือเพียงพอจากกองทุนตาม IOPC เนื่องจากมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกินกว่าข้อจำกัด การจ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนตามที่ FC 1992 กำหนด โดยประเทศแคนาดาได้ตรากฎหมายเพื่อ อนุวัติการตามพิธีสาร ค.ศ. 2003 เพิ่มเติมอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่าง เพื่อชดใช้ทดแทนอันเนื่องมาจากน้ำมัน ค.ศ. 1992 (Supplementary Fund) ไว้ในส่วนที่ 6 ของ กฎหมายความรับผิดทางทะเล (MLA) ซึ่งเป็นส่วนที่ว่าด้วยความรับผิดและค่าชดเชยความเสียหายจาก มลพิษ ทั้งนี้ลักษณะการบัญญัติของกฎหมายความรับผิดทางทะเล (MLA) ในข้อกฎหมายที่กำหนด คำนิยาม ข้อกำหนดในความรับผิดและการจ่ายค่าสินไหมทดแทนของกองทุน Supplementary Fund และการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน Supplementary Fund ไว้ในตารางที่ 7²¹⁸ ดังนั้นแล้วโครงสร้าง ความรับผิดทางการเงินในชั้นที่ 3 จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับ Supplementary Fund Protocol ดังที่ ผู้เขียนได้ทำการศึกษาแล้วในหัวข้อ 3.2.2.3²¹⁹

นอกจากนี้ประเทศแคนาดาได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วย ความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันเชื้อเพลิง ค.ศ. 2001 (International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage หรือ BUNKER Convention) เพื่อที่จะอุดช่องว่างของอนุสัญญา CLC 1992 โดยกำหนดความรับผิดของเจ้าของเรือ ในความเสียหายจากการรั่วไหลของน้ำมันที่บรรทุกอย่างเชื้อเพลิงในถังเชื้อเพลิงของเรือ ซึ่ง

57 Articles 1 to 4, 6 to 10, 12 to 15, 36 ter, 29, 33 and 37 of the Fund Convention — that are set out in Schedule 6 — have the force of law in Canada.

²¹⁷ โปรดดู บทที่ 3 ข้อ 3.2.2.2

²¹⁸ Supplementary Fund Protocol :Force of law

63 Articles 1 to 15, 18, 20, 24, 25 and 29 of the Supplementary Fund Protocol — that are set out in Schedule 7 — have the force of law in Canada.

²¹⁹ โปรดดู บทที่ 3 ข้อ 3.2.2.3

ประเทศแคนาดาจึงได้อนุมัติการกฎเกณฑ์ตาม BUNKER Convention ไว้ในส่วนที่ 6 ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางทะเล (MLA) และกำหนดรายละเอียดของ BUNKER Convention ไว้ในตารางที่ 8²²⁰

3.4.3 การชดเชยตามระบบกฎหมายภายใน โดยเฉพาะด้านการชดเชยโดยกองทุนภายในประเทศ

3.4.3.1 ที่มากองทุน

ประเทศแคนาดาได้นำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle) มาใช้ โดยกำหนดให้เจ้าของเรือที่ก่อให้เกิดมลพิษน้ำมันเป็นผู้รับผิดชอบในการชำระค่าชดเชยความเสียหายจากมลพิษที่มาจากแหล่งน้ำมัน ทั้งนี้ประเทศแคนาดาได้จัดตั้งกองทุนมลพิษน้ำมันทางเรือ (Ship-source Oil Pollution Fund หรือ SOPF) ขึ้นเพื่อรองรับสิทธิของผู้เรียกร้องค่าเสียหายโดยกองทุน SOPF ถูกจัดตั้งและมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1989 โดยการแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายการเดินเรือแคนาดา (Canada Shipping Act) โดยการแปลง Maritime Pollution Claims Fund ด้วยการโอนย้ายเงินจากกองทุนดังกล่าวไปยังกองทุน SOPF ทั้งนี้ กองทุน SOPF มีสถานะเป็นบัญชีพิเศษ (special account) ของรัฐบาลแคนาดาโดยการกำกับดูแลของกระทรวงการคลังของประเทศแคนาดา²²¹

กองทุน SOPF มีขึ้นสำหรับการเรียกร้องค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันหรือความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปล่อยน้ำมันจากเรือทุกประเภทในน่านน้ำในชายฝั่งหรือริมชายฝั่ง รวมถึงเขตเศรษฐกิจพิเศษของแคนาดา เมื่อมีการจ่ายค่าชดเชยให้กับผู้เรียกร้องค่าเสียหาย ผู้อำนวยการกองทุน SOPF (Administrator of the SOPF) มีหน้าที่ต้องชี้มาตรการที่เหมาะสมในการเรียกคืนเงินที่ได้ชำระไปนั้น จากเจ้าของเรือหรือบุคคลที่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบอื่น ๆ²²² โดยได้มีการบัญญัติข้อกำหนดสำหรับการจ่ายค่าสินไหมทดแทนกองทุนมลพิษน้ำมัน (SOPF) และการแต่งตั้ง

²²⁰ Bunkers Convention :Force of law

69 Articles 1 to 10 of the Bunkers Convention — that are set out in Schedule 8 — have the force of law in Canada.

²²¹ US EPA ARCHIVE DOCUMENT, "Canada's Ship-Source Oil Pollution Fund (Sopf) " [Online] Accessed: 8 December 2018. Available from:

<https://archive.epa.gov/emergencies/content/fss/web/pdf/macinnispaper.pdf>

²²² Ship-source Oil Pollution Fund, "Mission," [Online] Accessed: 8 December 2018. Available from: http://sopf.gc.ca/?page_id=270

ผู้อำนวยการกองทุนดังกล่าว โดยความรับผิดชอบและการชดเชยค่าเสียหายอันเกิดมลพิษทางน้ำมันที่มีแหล่งกำเนิดเรือของประเทศแคนาดาอยู่ภายใต้ส่วนที่ 6 ของกฎหมายความรับผิดทางทะเล (MLA)

3.4.3.2 การชดเชยค่าสินไหมทดแทนโดยกองทุนมลพิษน้ำมันทางเรือ (SOPF)

ในมาตรา 101 แห่งกฎหมายความรับผิดทางทะเล (MLA)²²³ ได้กำหนดความรับผิดชอบของกองทุนมลพิษน้ำมันทางเรือ (SOPF) โดยความรับผิดหลักของกองทุนได้แก่

²²³ Marine Liability Act section 101

“(1) Subject to the other provisions of this Part, the Ship-source Oil Pollution Fund is liable in relation to oil for the matters referred to in sections 51, 71 and 77, Article III of the Civil Liability Convention and Article 3 of the Bunkers Convention in respect of any kind of loss, damage, costs or expenses — including economic loss caused by oil pollution suffered by persons whose property has not been polluted — if

(a) all reasonable steps have been taken to recover payment of compensation from the owner of the ship or, in the case of a ship within the meaning of Article I of the Civil Liability Convention, from the International Fund and the Supplementary Fund, and those steps have been unsuccessful;

(b) the owner of a ship is not liable by reason of any of the defences described in subsection 77(3), Article III of the Civil Liability Convention or Article 3 of the Bunkers Convention and neither the International Fund nor the Supplementary Fund are liable;

(c) the claim exceeds

(i) in the case of a ship within the meaning of Article I of the Civil Liability Convention, the owner’s maximum liability under that Convention to the extent that the excess is not recoverable from the International Fund or the Supplementary Fund, and

(ii) in the case of any other ship, the owner’s maximum liability under Part 3;

(d) the owner is financially incapable of meeting their obligations under section 51 and Article III of the Civil Liability Convention, to the extent that the obligation is not recoverable from the International Fund or the Supplementary Fund;

(e) the owner is financially incapable of meeting their obligations under section 71 and Article 3 of the Bunkers Convention;

(f) the owner is financially incapable of meeting their obligations under section 77;

(g) the cause of the oil pollution damage is unknown and the Administrator has been unable to establish that the occurrence that gave rise to the damage was not caused by a ship; or

1. เมื่อผู้ที่ได้รับความเสียหายได้ดำเนินการเรียกร้องสิทธิในทุกขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ยังไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนจากเจ้าของเรือ จากกองทุน IOPC และจากกองทุนส่วนเสริม (Supplementary Fund)

2. เจ้าของเรือไม่ต้องรับผิดชอบเนื่องจากยกขึ้นซึ่งข้อกล่าวอ้างเพื่อยกเว้นความผิด

3. ความเสียหายที่เกิดขึ้นมากเกินกว่าที่เจ้าของเรือสามารถจำกัดความรับผิดได้ตามที่อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 กำหนดไว้

4. เจ้าของเรือไม่มีความสามารถทางการเงินเพียงพอที่จะจ่ายค่าสินไหมทดแทน

5. ไม่สามารถหาต้นเหตุของการเกิดมลพิษน้ำมันได้ และผู้อำนวยการกองทุน SOPF ไม่สามารถระบุได้ว่าต้นเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นไม่ได้เกิดขึ้นจากน้ำมันที่รั่วไหลจากเรือ

นอกจากความรับผิดของกองทุน SOPF ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว กฎหมายความรับผิดทางทะเล (MLA) ยังกำหนดให้กองทุนยังมีความรับผิดในกรณีที่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันทุกประเภท รวมถึงผู้ที่ได้รับความเสียหายทางเศรษฐกิจที่เกิดจากมลพิษน้ำมัน แม้จะมีได้กระทบต่อทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองก็ตาม สามารถยื่นข้อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อผู้อำนวยการกองทุน SOPF ได้²²⁴

ทั้งนี้ในด้านข้อยกเว้นความรับผิดของกองทุน SOPF นั้น มาตรา 104 แห่งกฎหมายความรับผิดทางทะเล (MLA) กำหนดว่ากองทุน SOPF ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่

(h) the Administrator is a party to a settlement under section 109.”

²²⁴ Marine Liability Act section 103

(1) In addition to any right against the Ship-source Oil Pollution Fund under section 101, a person may file a claim with the Administrator for the loss, damage, costs or expenses if the person has suffered loss or damage, or incurred costs or expenses, referred to in section 51, 71 or 77, Article III of the Civil Liability Convention or Article 3 of the Bunkers Convention in respect of any kind of loss, damage, costs or expenses arising out of actual or anticipated oil pollution damage, including economic loss caused by oil pollution suffered by persons whose property has not been polluted.

เกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดจากมลพิษน้ำมันที่เกิดขึ้นในน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขตของรัฐอื่น หรือ เขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐอื่น นอกเหนือจากประเทศแคนาดา²²⁵

จากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของกองทุน SOPF ทำให้เห็นว่ากฎหมาย ความรับผิดชอบทางทะเล (MLA) ได้สร้างระบบการชดเชยความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันโดย กองทุน SOPF โดยกำหนดทางเลือกให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน 2 ทางเลือก กล่าวคือ กองทุนจะทำหน้าที่เป็นทางเลือกแรก และทางเลือกสุดท้ายของผู้เรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน กล่าวคือ

1. ทำหน้าที่เป็นทางเลือกแรก (First Resort) คือ บุคคลที่ได้รับความสูญเสียหรือเสียหายจากมลพิษน้ำมันจากการรั่วไหลของเรือ (หรือความเสี่ยงอย่างใกล้ชิดที่จะเสียหาย) อาจยื่น คำร้องโดยตรงกับกองทุน ตามมาตรา 103 ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางทะเล อย่างไรก็ตาม ทางเลือกนี้ไม่ได้มีไว้สำหรับองค์กรหรือบุคคลของรัฐอื่นที่ไม่ใช่ประเทศแคนาดา เนื่องจากกองทุนได้มี ไว้ใช้สำหรับบุคคลดังกล่าวในฐานะกองทุนสำรองในทางเลือกสุดท้ายเท่านั้น ทั้งนี้ ผู้เรียกร้องสามารถ ยื่นข้อเรียกร้องของพวกเขาแก่ผู้อำนวยการกองทุน SOPF ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบและประเมิน ข้อเรียกร้องและเสนอการชดเชยแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย ทั้งนี้เมื่อผู้ที่เรียกร้องตกลงรับการจ่าย ค่าสินไหมทดแทนจากกองทุน SOPF แล้ว กฎหมายความรับผิดชอบทางทะเล (MLA) กำหนดให้ ผู้อำนวยการกองทุน SOPF ดำเนินการจ่ายค่าสินไหมทดแทนนั้นโดยเร็ว และผู้ที่เรียกร้องจะ เสียไปซึ่งสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามที่กำหนดไว้ใน CLC 1992 และในกรณีที่มีการจ่าย ค่าชดเชยจากกองทุน SOPF ผู้อำนวยการกองทุน SOPF จะเข้าไปสวมสิทธิผู้อ้างสิทธิเรียกร้อง (รับช่วงสิทธิ) และต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อกู้คืนเงินจำนวนดังกล่าวจากเจ้าของเรือกองทุน

²²⁵ Marine Liability Act section 104

“Sections 101 and 103 do not apply in respect of actual or anticipated oil pollution damage
(a) on the territory or in the territorial sea or internal waters of a state, other than Canada, that is a party to the Civil Liability Convention or the Bunkers Convention; or
(b) in the exclusive economic zone of a state referred to in paragraph (a) or, if the state has not established an exclusive economic zone, in an area beyond and adjacent to the territorial sea of that state and extending not more than 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of its territorial sea is measured.”

ระหว่างประเทศหรือบุคคลอื่นใดที่อาจต้องรับผิดชอบในเหตุของการรั่วไหลของน้ำมันที่ก่อให้เกิดการเรียกร้อง²²⁶

2. ทำหน้าที่เป็นทางเลือกสุดท้าย (Last Resort) คือ กองทุนมลพิษน้ำมันจากแหล่งกำเนิดเรือมีไว้เพื่อชดเชยหากได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่เหมาะสมทั้งหมดเพื่อเรียกคืนค่าชดเชยจากเจ้าของเรือแล้วและขั้นตอนเหล่านั้นไม่ประสบความสำเร็จ หากเจ้าของเรือสามารถอ้างข้อจำกัดความรับผิดชอบของเจ้าของเรือ หรือเจ้าของเรือไม่มีความสามารถทางการเงินเพียงพอที่จะจ่ายค่าชดเชย หรือหากไม่ทราบสาเหตุของความเสียหายมลภาวะจากน้ำมันสถานการณ์ที่เรียกว่า "การรั่วไหลที่ไม่ทราบแหล่งที่มา" (mystery spill)

กล่าวคือ หากผู้ใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายเลือกที่จะทำการเรียกร้องโดยตรงกับเจ้าของเรือและผู้ประกันตนและกองทุนระหว่างประเทศทั้ง กองทุน IOPC และกองทุนส่วนเสริม (Supplementary Fund) ก่อนแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการชดเชยที่เพียงพอ กองทุน SOPF จะสามารถจ่ายค่าชดเชยในขอบเขตที่ผู้เรียกร้องยังไม่ได้รับการชดเชยดังกล่าว

ทั้งนี้ ในการใช้สิทธิร้องค่าเสียหายโดยผู้อ้างสิทธิต้องเป็นไปตามอายุความและมีเอกสารหลักฐานอย่างเพียงพอ ซึ่งจะต้องมีข้อมูลที่จำเป็น เช่น ให้อายุที่เกิดเหตุ สถานที่เกิดเหตุ

²²⁶ Marine Liability Act section 106 (3)

"If a claimant accepts the offer of compensation from the Administrator,

(a) the Administrator shall without delay direct payment to be made to the claimant of the amount of the offer out of the Ship-source Oil Pollution Fund;

(b) the claimant is then precluded from pursuing any rights that they may have had against any person in respect of matters referred to in sections 51, 71 and 77, Article III of the Civil Liability Convention and Article 3 of the Bunkers Convention in relation to the occurrence to which the offer of compensation relates;

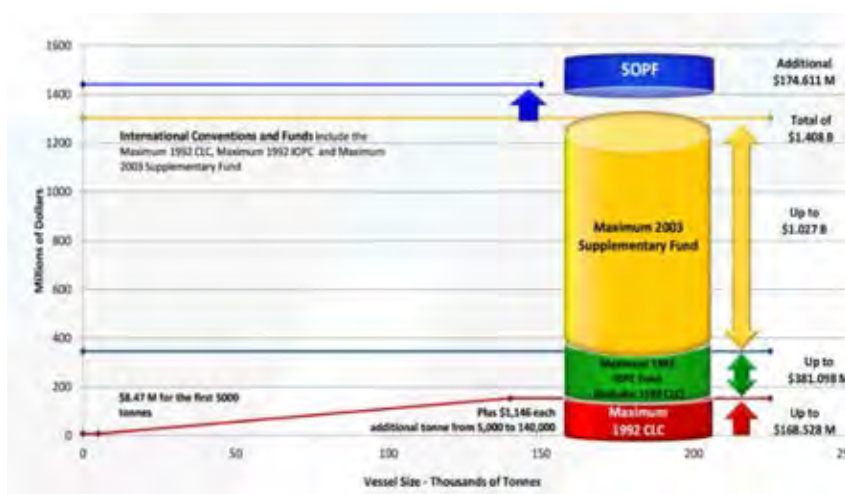
(c) the Administrator is, to the extent of the payment to the claimant, subrogated to any rights of the claimant referred to in paragraph (b); and

(d) the Administrator shall take all reasonable measures to recover the amount of the payment from the owner of the ship, the International Fund, the Supplementary Fund or any other person liable and, for that purpose, the Administrator may commence an action in the Administrator's or the claimant's name, including a claim against the fund of the owner of a ship established under the Civil Liability Convention and may enforce any security provided to or enforceable by the claimant.

แหล่งที่มาของเหตุ การระบุดของผู้เรียกร้องในประเภทของความเสียหายที่อ้างสิทธิ์ และจำนวนเงินที่เชื่อมโยงกับความเสียหายแต่ละประเภท ความเชื่อมโยงระหว่างเหตุการณ์และความเสียหายความสมเหตุสมผลของการเรียกร้องค่าเสียหายและจำนวนเงินที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประเทศแคนาดาได้จัดทำคู่มือการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน (Ship-source Oil Pollution Fund Claims Manual ปัจจุบันใช้ฉบับปรับปรุงแก้ไขปี 2014) ที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับประเภทของข้อมูลที่จำเป็นในการยื่นขอร้องเรียกร้องเป็นแนวทางในการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้เสียหาย²²⁷

3.4.3.3 การจำกัดความรับผิดของกองทุน SOPF

ความรับผิดสูงสุดของ SOPF ต่อหนึ่งเหตุการณ์ ในระหว่างปีบัญชีเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2018 จะเป็น 174,611,294 ดอลลาร์แคนาดา ทั้งนี้ความรับผิดสูงสุดของกองทุน SOPF ขึ้นอยู่กับ ดัชนีราคาผู้บริโภคของแคนาดา (Canadian Consumer Price Index)²²⁸ ซึ่งมีการจัดทำดัชนีดังกล่าวเป็นประจำทุกปี โดยจำนวนเงินความรับผิดของกองทุน SOPF ในปี 2018 ปรากฏตามแผนภาพดังต่อไปนี้



รูปภาพที่ 14 แผนภาพการจำนวนความรับผิดของกองทุน SOPF²²⁹

²²⁷ Administrator of the Ship-source Oil Pollution Fund, "Ship-Source Oil Pollution Fund Claims Manual."

²²⁸ Ship-source Oil Pollution Fund, "The Canadian Compensation Regime."

²²⁹ Ibid.

3.4.3.4 การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน SOPF

ประเทศแคนาดาเป็นรัฐที่ลงนามเป็นภาคีในอนุสัญญาทั้งสองอนุสัญญา คือ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบเพื่อชดเชยความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (CLC 1992) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ.1992 (FC 1992) นอกจากนี้ประเทศแคนาดายังเป็นรัฐที่ลงนามเป็นภาคีในพิธีสาร ค.ศ. 2003 เพิ่มเติมอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยทดแทนอันเนื่องมาจากน้ำมัน ค.ศ. 1992 (Supplementary Fund Protocol) ซึ่งกองทุนระหว่างประเทศเหล่านี้ได้รับเงินสนับสนุนจากการจัดเก็บภาษีจากผู้รับน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบ (Contributing oil) ที่ขนส่งทางทะเล ในแคนาดาผู้อำนวยการกองทุน SOPF มีหน้าที่ส่งรายงานผลสรุปประจำปีเกี่ยวกับปริมาณน้ำมันที่ได้รับทางทะเลในประเทศแคนาดาไปยังกองทุนเหล่านี้ โดยน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบ (Contributing oil) หมายถึงหมายถึงน้ำมันดิบ (crude oil) และน้ำมันเตา (fuel oil) หากปริมาณรวมของน้ำมันที่บุคคลหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องได้รับในช่วงปีปฏิทินเกิน 150,000 ตันต่อเมตริกตัน ผู้รับน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบดังกล่าวมีหน้าที่ต้องรายงานปริมาณของน้ำมันที่ต้องจ่ายเงินสมทบที่รับในทะเลในแคนาดาในแต่ละปีปฏิทินไปยังกองทุน SOPF ซึ่งผู้อำนวยการกองทุน SOPF จะรวมจำนวนปริมาณน้ำมันดังกล่าวระดับประเทศและรายงานไปยังสำนักเลขาธิการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน โดยกองทุน SOPF มีภาระผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินสมทบให้กับกองทุน IOPC ในนามของผู้รับน้ำมันแคนาดา ซึ่งจำนวนเงินที่เรียกเก็บแตกต่างกันไปในแต่ละปี²³⁰

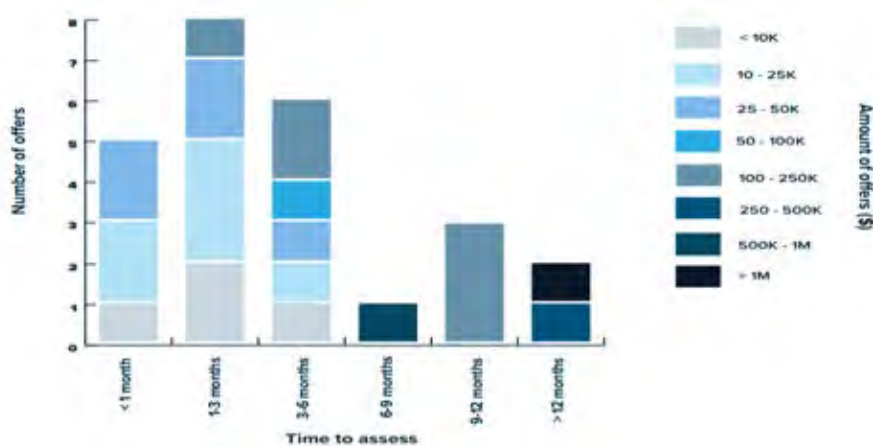
ทั้งนี้เนื่องจากกองทุน SOPF มีขึ้นมาจากการถ่ายโอนเงินในกองทุน Maritime Pollution Claims Fund ที่เรียกเก็บภาษีน้ำมันนำเข้าของผู้มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบมาก่อน ซึ่งกองทุนดังกล่าวสามารถเก็บเงินสมทบจนมีจำนวนเงินเต็มตามวงเงินที่จำกัดของกองทุนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1976 ทำให้หลังจากปี ค.ศ. 1976 กองทุนดังกล่าวไม่มีการกำหนดหน้าในการจ่ายเงินสมทบเข้ามายังกองทุนอีก

²³⁰ Ship-source Oil Pollution Fund, "Contribution System," [Online] Accessed: 6 December 2018. Available from: http://sopf.gc.ca/?page_id=6863

จนถึงปัจจุบันหลังจากการเปลี่ยนสภาพของกองทุน Maritime Pollution Claims Fund มาเป็นกองทุน SOPF ก็ยังไม่มีข้อกำหนดหน้าของผู้รับน้ำมันในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนอีก²³¹

3.4.3.5 ผลการดำเนินงานของกองทุน SOPF

จากรายงานประจำปี ค.ศ. 2018 ถึง ค.ศ. 2019 ของกองทุน SOPF มีการยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุน 25 ข้อเรียกร้อง พบว่าข้อเรียกร้องส่วนใหญ่เป็นการเรียกร้องในเงินจำนวนที่ไม่สูง (ต่ำกว่า 50,000 ดอลลาร์แคนาดา) แต่ส่วนใหญ่เป็นการเรียกร้องจากหน่วยพิทักษ์ชายฝั่งของประเทศแคนาดา (Canadian Coast Guard) ถึง 23 ข้อเรียกร้อง ส่วนที่เหลือเป็นข้อเรียกร้องจากเป็นสมาคมท่องเที่ยวและการเรียกร้องจากเขตเทศบาล แม้ในปี ค.ศ. 2018 ถึง ค.ศ. 2019 จะไม่พบการเรียกร้องของชาวบ้านริมชายฝั่งที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษน้ำมันก็ตาม แต่สิ่งที่น่าพิจารณาคือระยะเวลาในการประเมินกองทุนซึ่งพบว่าร้อยละ 52 ของการประเมินโดยกองทุน SOPF ใช้เวลาในการประเมินเพื่อจ่ายค่าชดเชยต่ำกว่า 3 เดือน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นข้อเรียกร้องที่มีมูลค่าน้อย (ต่ำกว่า 50,000 ดอลลาร์แคนาดา) ทำให้เห็นว่ากองทุน SOPF มีแนวโน้มที่จะจ่ายค่าชดเชยข้อเรียกร้องที่มีมูลค่าไม่สูงได้อย่างรวดเร็ว²³²



รูปภาพที่ 15 ระยะเวลาการประเมินและจ่ายเงินของกองทุน SOPF ในปี ค.ศ. 2018 ถึงปี ค.ศ. 2019²³³

²³¹ The Administrator of the of Ship-source Oil Pollution Fund, Ship-Source Oil Pollution Fund the Administrator's Annual Report 2013 - 2014.

²³² Ship-source Oil Pollution Fund, Annual Report 2018-2019 (Administrator of the Ship-source Oil Pollution Fund, 2019).p.7-11

²³³ Ibid.

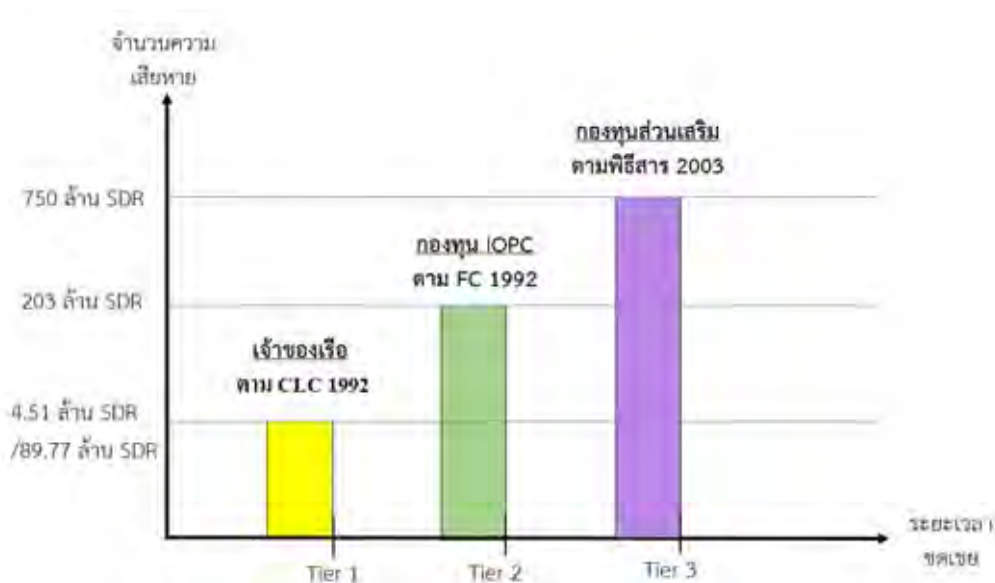
3.5 สรุปผล

จากการศึกษาโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่ว ตามกฎหมายในระบบการชดเชยของอนุสัญญา CLC 1992 และ FC 1992 , การชดเชยของประเทศ สหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา จะเห็นได้ว่า แม้โครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินในแต่ละระบบ จะเป็นการกำหนดความรับผิดชอบเคร่งครัดต่อให้เป็นผู้มีหน้าที่ในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นกลไก ชั้นแรก (First Tier) และมีการก่อตั้งกองทุนขึ้นมาเพื่อชดเชยในกรณีที่การชดเชยในชั้นแรกไม่เพียงพอ เป็นกลไกชั้นที่สอง (Second Tier) ก็ตาม อันเป็นแนวคิดที่ต้องการให้ผู้ที่มีความเสียหายได้รับการ ชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันที่เพียงพอ ซึ่งระบบการชดเชยทั้ง 3 ระบบมีหลักการที่คล้ายกัน แต่ก็มีข้อแตกต่างในดังต่อไปนี้

1. ในระบบการชดเชยของอนุสัญญา CLC 1992 และ FC 1992 นั้น มีโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วไหล มีระบบการชดเชยค่าเสียหาย ที่ทำงานต่อเนื่องกันแบ่งได้เป็น 3 ลำดับชั้น (Tier) ได้แก่ 1. การชดเชยค่าเสียหายโดย CLC 1992 กำหนดความรับผิดชอบอย่างเคร่งครัดแก่เจ้าของเรือให้ชดเชยในความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน 2. การชดเชยค่าเสียหายโดยกองทุน IOPC ในกรณีที่การชดเชยค่าเสียหายจากเจ้าของเรือ ตามอนุสัญญา CLC 1992 ไม่เพียงพอ และ 3. การชดเชยค่าเสียหายโดยกองทุนส่วนเสริม (Supplementary Fund) อันเป็นกองทุนที่จ่ายค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมขึ้นจำนวนหนึ่งเป็นชั้นที่ 3 ในกรณีที่การชดเชยของเจ้าของเรือและกองทุน IOPC ยังไม่เพียงพอตามที่พิธีสาร ค.ศ. 2003 เพิ่มเติม อนุสัญญา FC 1992 (Supplementary Fund Protocol) กำหนด จึงเห็นได้ว่าโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วไหลในระบบนี้มุ่งเน้นในเรื่องของจำนวนเงินในการชดเชยที่เพียงพอต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ในด้านระยะเวลาในการจ่ายพบว่า อนุสัญญา ทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่มีการกำหนดรายละเอียดหรือมีกลไกที่ช่วยเร่งให้เกิดการชดเชย ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายอย่างรวดเร็ว ทำให้การจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้ ได้รับความเสียหายจะรวดเร็วเพียงใดต้องเป็นไปตามความรวดเร็วในการบังคับใช้กฎหมายให้เจ้าของเรือ จ่ายค่าสินไหมทดแทนของประเทศภาคีของอนุสัญญาดังกล่าว

จากการศึกษาถึงการชดเชยโดยกองทุน IOPC ในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจากเรือ Erica ใน ประเทศฝรั่งเศส เหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจากเรือ Prestige ในประเทศสเปน และหรือเหตุการณ์น้ำมัน รั่วไหลจากเรือ Hebei Spirit ในประเทศเกาหลี ซึ่งล้วนเป็นสมาชิกภาคีอนุสัญญา FC 1992 พบว่า

การประเมินข้อเรียกร้องและการจ่ายค่าสินไหมทดแทนมีปัญหาในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนที่ล่าช้า ทำให้ทั้ง 3 ประเทศดังกล่าวต้องตรากฎหมายโดยนำงบประมาณแผ่นดินของประเทศตนมาใช้ในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นไปก่อนเพื่อแก้ปัญหาการจ่ายค่าสินไหมทดแทนที่ล่าช้าของกองทุน²³⁴ จึงมีแนวโน้มที่จะจ่ายค่าชดเชยอย่างล่าช้าในขั้นตอนการจ่ายค่าชดเชยโดยกองทุน



รูปภาพที่ 16 ภาพแสดงระบบการชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหลของอนุสัญญา CLC 1992 และ FC 1992

2. ในระบบการชดเชยของประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับระบบการชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันภายใต้กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีได้เข้าเป็นสมาชิกภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศ CLC 1992 และ FC 1992 แต่สร้างระบบการชดเชยโดยการตรากฎหมายภายในประเทศ โดยตรากฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้างความรับผิดและกลไกการชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันที่ทำงานต่อเนื่องกันแบ่งได้เป็น 2 ระดับ ได้แก่ 1. การชดเชยค่าเสียหายจากคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิด (responsible party) และ 2. การชดเชยจากกองทุนเพื่อความรับผิดจากมลพิษน้ำมัน (The Oil Spill Liability Trust Fund หรือ OSLTF) ทั้งนี้

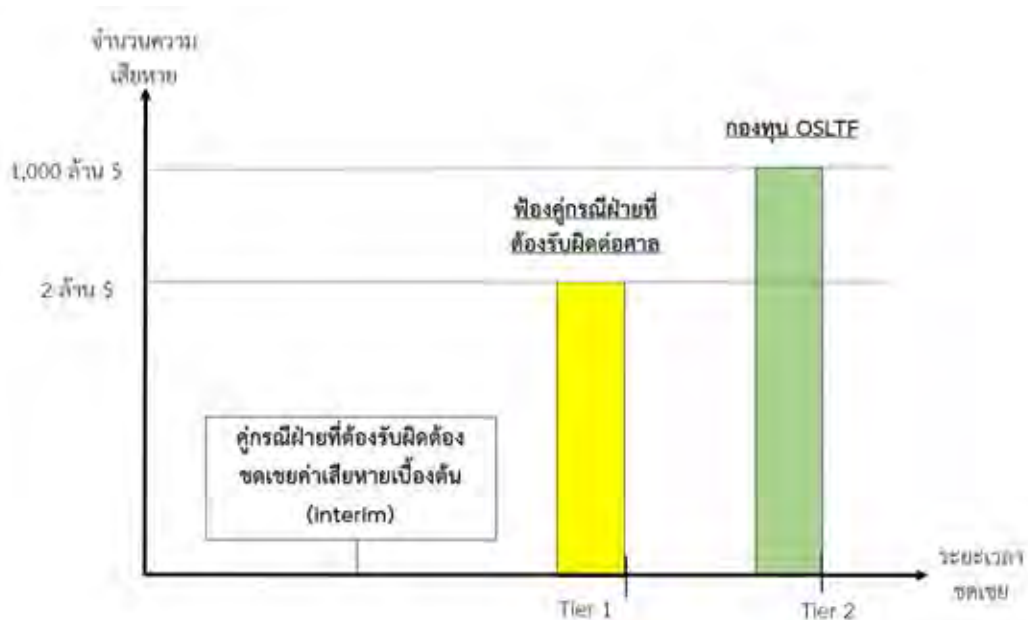
²³⁴ Uk Kim, "Oil Spill Compensation Scheme from an Oil Tanker in Korea : A Case Study on the Hebei Spirit."

กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) ได้สร้างกลไกที่ช่วยให้ผู้ที่รับความเสียหายได้รับการชดเชยที่รวดเร็วขึ้นได้แก่

1) การระบุแหล่งที่มาของการรั่วไหลและบุคคลผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบ ตามมาตรา 1014 ซึ่งเป็นกระบวนการที่กำหนดให้เมื่อประธานาธิบดีได้ทราบถึงเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันที่เกิดขึ้นแล้ว ประธานาธิบดีจะต้องระบุแหล่งที่มาของเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันดังกล่าว พร้อมกับกำหนดตัวบุคคลผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดขึ้นจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลทันที

2) เมื่อมีการกำหนดบุคคลผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว ตามมาตรา 1005 (a) กำหนดว่าคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบต้องสร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) หรือค่าเสียหายในระยะสั้น (short-term damages) โดยค่าเสียหายเบื้องต้นหรือค่าเสียหายในระยะสั้นนี้จะมีจำนวนน้อยกว่าค่าเสียหายที่ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยเต็มจำนวน (full amount of damages) ซึ่งในขั้นที่สุด ผู้เรียกร้องนั้นต้องห้ามการเรียกร้องค่าเสียหายจากคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบในจำนวนที่ได้รับการชำระไปแล้ว เป็นการเยียวยาผู้เสียหายในขั้นต้นได้อย่างรวดเร็ว ผลของการกำหนดหน้าที่ดังกล่าวทำให้เกิดกระบวนการชดเชยค่าสินไหมทดแทนนอกศาลโดยคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นก่อนฟ้องคดีต่อศาล โดยมีตัวอย่างการใช้บังคับบทบัญญัติดังกล่าว คือเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจากแท่นขุดเจาะ Deepwater Horizon ของบริษัท British Petroleum หรือที่เรียกว่า บริษัทบีพี ในเหตุการณ์รั่วไหลนี้สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจมูลค่ามหาศาล มีการฟ้องร้องกว่า 100,000 คดี ต่อศาลมลรัฐและศาลรัฐบาลกลาง เมื่อการดำเนินคดีเป็นไปอย่างล่าช้า จึงมีการก่อตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่ง (Gulf Coast Claims Facility หรือ GCCF) ขึ้นเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งศูนย์ให้ความช่วยเหลือ GCCF ได้สร้างระบบการจ่ายค่าชดเชยขึ้นเป็น 2 ระยะ กล่าวคือในระยะแรกได้ดำเนินกระบวนการชำระเงินล่วงหน้าอย่างฉุกเฉิน (EAP) และระยะที่สองทางศูนย์ให้ความช่วยเหลือ GCCF ได้เสนอทางเลือกในการรับค่าชดเชย 3 ทางเลือกได้แก่ การจ่ายค่าสินไหมทดแทนเบื้องต้น (Interim Payments), ค่าสินไหมทดแทนขั้นสุดท้าย (Final Payments) และค่าสินไหมทดแทนขั้นสุดท้ายแบบรวดเร็ว (Quick Payment Final Claim) สิ่งที่น่าสนใจสำหรับการสร้างระบบชดเชยนี้คือ พฤติกรรมของผู้ที่ได้รับ ความเสียหายที่ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 98.8 ของผู้ยื่นข้อเรียกร้องไปยังศูนย์ GCCF) เลือกที่จะรับค่าสินไหมทดแทนขั้นสุดท้ายแบบรวดเร็ว (Quick Payment Final Claim) พบว่า แสดงให้เห็นว่า ผู้ที่ได้รับ ความเสียหายส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะต้องการได้รับการชดเชยอย่างรวดเร็วที่สุดใน

กระบวนการชดเชยนอกศาลมากกว่าที่จะต้องการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมเพื่อรอคำพิพากษาของศาลต่อไปในอนาคต



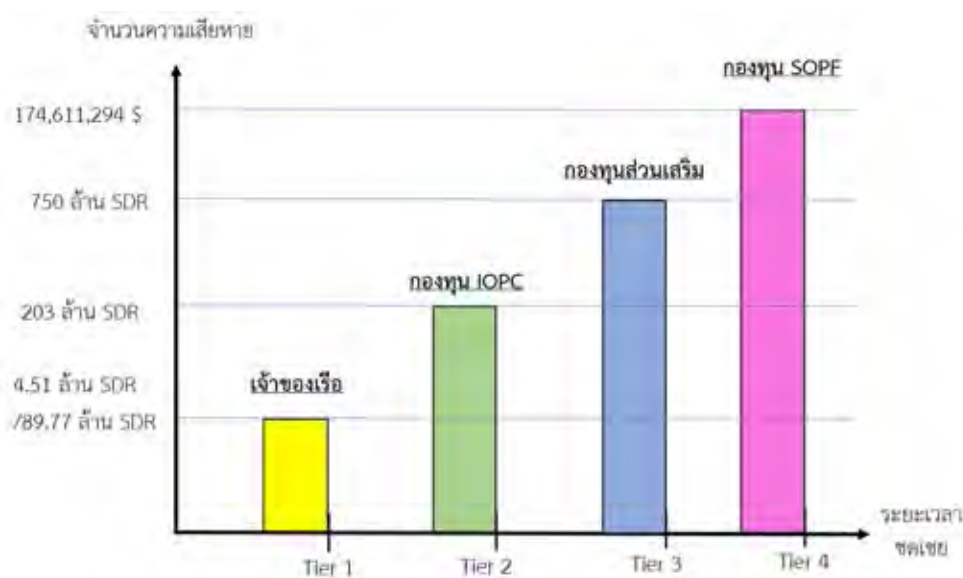
รูปภาพที่ 17 ภาพแสดงระบบการชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหลของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเด็นการเรียกร้องค่าเสียหายประเภทความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพ (pure economic loss) กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) ได้กำหนดให้ผู้เสียหายสามารถเรียกร้องความเสียหายจากการสูญเสียผลกำไรและรายได้ไว้อย่างชัดเจน โดยมีแนวทางในการพิจารณาว่าบุคคลผู้เรียกร้องในความเสียหายทางเศรษฐกิจเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิเรียกร้องได้หรือไม่ โดยการกำหนดเขตพื้นที่ความเสียหายขึ้นมา (Economic impact zone) หากบุคคลผู้เรียกร้องอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวก็จะเข้าข้อสันนิษฐานว่าเป็นผู้ได้รับความเสียหายจริง บุคคลผู้นั้นจึงมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

3. ในระบบการชดเชยของประเทศแคนาดา

สำหรับระบบการชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันภายใต้กฎหมายของประเทศแคนาดา ด้วยเหตุที่ประเทศแคนาดาเป็นภาคีสัญญา CLC 1992, FC 1992 และ Supplementary Fund ประเทศแคนาดาจึงได้ตรากฎหมายเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวไว้ในกฎหมายความรับผิดทางทะเล (Marine Liability Act) ทำให้โครงสร้าง

ความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วไหลของประเทศแคนาดา แบ่งเป็น 3 ชั้น เช่นเดียวกับระบบการชดเชยค่าสินไหมทดแทนของอนุสัญญา CLC 1992 และ FC 1992 แต่นอกจากระบบการชดเชยดังกล่าวแล้ว ประเทศแคนาดายังตรากฎหมายก่อตั้งกองทุนมลพิษน้ำมัน อันมีแหล่งกำเนิดจากเรือ (Ship-source Oil Pollution Fund หรือเรียกโดยย่อว่า SOPF) เพิ่มเติมขึ้น เพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือภายในประเทศของตนอีกด้วย โดยกองทุน SOPF จะทำหน้าที่จ่ายค่าสินไหมทดแทนใน 2 กรณี คือ 1. กรณีที่กองทุน SOPF จ่ายค่าสินไหมทดแทนในขอบเขตที่ผู้เรียกร้องไม่ได้รับการชดเชยอย่างเพียงพอจากกองทุน IOPC หรือ 2. ในกรณีที่ผู้เรียกร้องยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุน SOPF และมีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากกองทุน SOPF ผู้อำนวยการกองทุน SOPF จะเข้าไปรับช่วงสิทธิของผู้อ้างสิทธิเรียกร้องเพื่อไล่เบี่ยเอาแก่เจ้าของเรือหรือกองทุนระหว่างประเทศต่อไปได้



รูปภาพที่ 18 ภาพแสดงระบบการชดเชยค่าเสียหายจากเหตุน้ำมันรั่วไหลของประเทศแคนาดา

ดังนั้น จากการศึกษาในบทที่ 3 นี้ จะเห็นได้ว่า โครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วไหลในแต่ละระบบมีความต่างกันออกไป โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาที่มีบทบัญญัติที่การสร้างความเร็วในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ผู้เขียนจะนำแนวทางการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีน้ำมันรั่วไหลของแต่ละประเทศไปวิเคราะห์เปรียบเทียบกับโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายไทยต่อไปในบทที่ 4 เพื่อที่จะหาแนวทางการพัฒนาหรือปรับปรุงในส่วนที่กฎหมายของไทยยังมีปัญหาอยู่ในปัจจุบันตามที่ได้ศึกษาในบทที่ 2

บทที่ 4

วิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาโครงสร้างความรับผิดทางการเงินและกลไกการชดเชย ค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วตามกฎหมาย

4.1 ความนำ

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับโครงสร้างความรับผิดทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ในประเทศไทย ยังมีปัญหาการขาดกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่มีความรวดเร็วทันทั่วทั้งที่ และปัญหาที่บทบัญญัติไม่ได้กำหนดความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพไว้อย่างชัดเจน ในบทนี้ผู้เขียนจึงทำการวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ จากลักษณะของความเสียหายจากมลพิษน้ำมันที่เกิดขึ้นจริงในเหตุการณ์รั่วของน้ำมันที่เกิดขึ้น ประกอบกับการขั้นตอนการใช้กฎหมายเพื่อชดเชยความเสียหายดังกล่าวในประเทศไทย โดยการเปรียบเทียบกับอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (CLC 1992) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (FC 1992), กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายของประเทศแคนาดา เพื่อพิจารณาเป็นตัวอย่างในแก้ไขปัญหาของประเทศไทย อันนำไปสู่การเสนอแนวทางการพัฒนาโครงสร้างความรับผิดทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วตามกฎหมายไทย โดยการวิเคราะห์ปัญหาเพื่อพัฒนากฎหมายในบทนี้มีหลักการสำคัญคือ การสร้างความรวดเร็วในการชดเชยค่าเสียหาย และการสร้างกฎหมายที่ปรับใช้กับสถานการณ์จริงอย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 ปัญหาการขาดกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่มีความรวดเร็วทันทั่วทั้งที่ตามกฎหมายไทย

ด้วยผลการบังคับใช้มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 กำหนดให้ห้ามเรียกร้อยเออค่าสินไหมทดแทนเพื่อ ความเสียหายจากมลพิษจากเจ้าของเรือนอกเหนือจากที่ได้รับไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ทำให้ผู้ที่ได้รับ

ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันไม่อาจยกบทบัญญัติตามกฎหมายอื่นขึ้นเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายดังกล่าวได้ เช่น การนำกฎหมายละเมิดและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาบังคับใช้ดังในอดีต ก่อนที่พระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ ซึ่งส่งผลให้เรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษจากเจ้าของเรือ ต้องเป็นไปตามกระบวนการที่มีขึ้นโดยเฉพาะตามที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 กำหนด โดยมีโครงสร้างความรับผิดทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วที่ทำงานต่อเนื่องกันแบ่งได้เป็น 2 ชั้น ได้แก่ 1. การชดเชยค่าเสียหายโดยเรียกเก็บจากเจ้าของเรือผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย และ 2. การชดเชยค่าเสียหายโดยกองทุน IOPC อันเป็นกองทุนระหว่างประเทศ

จากโครงสร้างความรับผิดทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วตามกฎหมายของประเทศไทยดังที่กล่าวมาข้างต้น หากพิจารณาถึงข้อดีในด้านที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน การสร้างความรับผิดแบบเคร่งครัดโดยบังคับแก่เจ้าของเรือตามมาตรา 7 นอกจากจะลดภาระการพิสูจน์ของผู้เรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนแล้ว ยังเป็นการประกันว่าจะมีการชดใช้ค่าเสียหายที่เหมาะสมแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากน้ำมันอันเกิดจากอุบัติเหตุทางทะเล อันสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา CLC 1992²³⁵ และการที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา FC 1992 ทำให้ในกรณีที่ค่าเสียหายมีมูลค่าสูงมาก กองทุน IOPC จะทำหน้าที่จ่ายเงินส่วนที่ผู้เสียหายยังไม่ได้รับการชดเชยในความเสียหาย อันเป็นการสร้างความมั่นใจต่อผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันว่าจะได้รับการชดเชยในความเสียหายที่ได้รับทั้งจากเจ้าของเรือและกองทุน IOPC

นอกจากนี้ ในด้านที่เป็นประโยชน์ต่อเจ้าของเรือบรรทุกน้ำมันของประเทศไทย ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 กำหนดให้เจ้าของเรือมีสิทธิจำกัดจำนวนความรับผิดที่ต้องชดเชยได้ตามขนาดของเรือ อันช่วยให้เจ้าของเรือไม่ต้องล้มละลายจากการถูกฟ้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในจำนวนสูง เพื่อให้ธุรกิจเรือบรรทุกน้ำมันที่ยังคงดำเนินต่อไปได้ ย่อมเป็นผลช่วยส่งเสริมและพัฒนาองเรือบรรทุก

²³⁵ ไผทชิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, หน้า.28

น้ำมันไทย²³⁶ ในขณะเดียวกันยังสร้างแรงจูงใจให้เจ้าของเรือใช้ความระมัดระวังเพื่อมิให้เกิดการรั่วไหลของน้ำมันมากยิ่งขึ้น เนื่องจากกฎหมายกำหนดว่า หากการรั่วไหลของน้ำมันนั้นเกิดขึ้นจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำโดยส่วนตนของเจ้าของเรือเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือละเลยไม่เอาใจใส่ทั้งที่รู้ว่าความเสียหายจากมลพิษนั้นอาจเกิดขึ้นได้ เจ้าของเรือก็จะเสียสิทธิในการจำกัดความรับผิดชอบ

จากการศึกษาในบทที่ 2 และบทที่ 3 กลับพบว่า แม้ว่าประเทศไทยจะมีโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วขึ้นมาโดยเฉพาะแล้วก็ตาม แต่ยังมีปัญหาการขาดกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่มีความรวดเร็วทันท่วงที ทั้งในระดับชั้นการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อเจ้าของเรือ และชั้นการเรียกร้องต่อกองทุน IOPC ในส่วนของการวิเคราะห์ปัญหาการขาดกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่มีความรวดเร็วทันท่วงทีนี้ ผู้เขียนจึงวิเคราะห์ปัญหาโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินโดยแยกวิเคราะห์ในแต่ละชั้น ซึ่งจะเป็นการวิเคราะห์จากข้อกฎหมายประกอบกับกรณีศึกษา และพฤติกรรมของผู้มีส่วนได้เสีย โดยยึดหลักในการสร้างความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพของกฎหมาย เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่มีความสอดคล้องกับกฎหมายของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ ดังต่อไปนี้

4.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่มีความรวดเร็วทันท่วงที ในกระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าของเรือ

กระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายอันเกิดจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วต่อเจ้าของเรือ นั้น มีกระบวนการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ดังต่อไปนี้

เมื่อเรือเดินทะเลตามคำนิยามของมาตรา 3 ก่อให้เกิดความเสียหายจากมลพิษน้ำมันขึ้น กฎหมายกำหนดให้เจ้าของเรือต้องรับผิดชอบอย่างเคร่งครัดต่อความเสียหายจากมลพิษอันเป็นผลของอุบัติเหตุดังกล่าวตามมาตรา 7 โดยบุคคลที่สามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ได้มีทั้งรัฐหรือเอกชน ตามมาตรา 31 กำหนดให้เอกชนสามารถดำเนินการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเองหรือมอบอำนาจให้พนักงานอัยการได้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าเอกชนที่บุคคลใดเป็นผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไว้ชัดเจน เมื่อพิจารณาตามมาตรา 7 ที่กำหนดให้เจ้าของเรือต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษอันเป็นผลของอุบัติเหตุ เอกชนที่สามารถเรียกร้องให้เจ้าของเรือรับผิดชอบในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้นั้น จึงต้องเป็นบุคคลที่

²³⁶ เรื่องเดียวกัน ,หน้า.79

ได้รับ “ความเสียหายจากมลพิษ” ตามที่มาตรา 3 กำหนดไว้เท่านั้น โดยตามมาตรา 33 กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้เป็นอันขาดอายุความ เมื่อพ้นสามปีนับแต่วันที่ความเสียหายจากมลพิษได้เกิดขึ้นหรือเมื่อพ้นหกปีนับแต่วันที่อุบัติการณ์ ซึ่งมาตรา 34 ประกอบมาตรา 3 กำหนดให้การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ

เมื่อผ่านการกำหนดตัวผู้ที่ต้องรับผิดชอบ จึงเป็นขั้นตอนการกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าของเรือต้องจ่าย ซึ่งตามมาตรา 12 เจ้าของเรือมีสิทธิจำกัดจำนวนความรับผิดชอบที่ต้องชดเชยตามขนาดของเรือได้ โดยมาตรา 21 กำหนดเงื่อนไขในการใช้สิทธิจำกัดความรับผิดชอบว่า เจ้าของเรือต้องวางหลักประกันตามจำนวนความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ตามขนาดของเรือต่อศาลเมื่อเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล เจ้าของเรือจึงมีสิทธิในการจำกัดความรับผิดชอบ เว้นแต่ความเสียหายจากมลพิษนั้นเกิดขึ้นจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำโดยส่วนตนของเจ้าของเรือเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือละเลยไม่เอาใจใส่ทั้งที่รู้ว่าการเสียหายจากมลพิษนั้นอาจเกิดขึ้นได้ เจ้าของเรือก็จะเสียสิทธิในการจำกัดความรับผิดชอบไปตามมาตรา 14 อย่างไรก็ตาม มาตรา 24 กำหนดว่า การจะนำเงินจากหลักประกันดังกล่าวมาชำระแก่ผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษได้ตามส่วนแห่งสิทธิก็ต่อเมื่อได้พิสูจน์ในศาลแล้วเท่านั้น ดังนั้นการที่ผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจะได้รับชำระเงินดังกล่าวก็ต่อเมื่อได้พิสูจน์ส่วนแห่งสิทธิโดยการพิจารณาจากศาลแล้วเท่านั้น

จากกระบวนการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ดังที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า ในด้านกำหนดเวลา มีเพียงการกำหนดระยะเวลาขาดอายุความ และกำหนดเพียงว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายจะได้รับการชดเชยจากหลักประกันของเจ้าของเรือต่อเมื่อได้พิสูจน์ส่วนแห่งสิทธิในศาลแล้วเท่านั้น แต่ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดเงื่อนไขหรือระยะเวลาในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย จึงทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายไม่อาจทราบได้ว่าตนจะได้รับการชดเชยค่าเสียหายเมื่อใด ประกอบกับจากข้อมูลทางสถิติพบว่าระยะเวลาเฉลี่ยของนับแต่มีการยื่นคำฟ้องไปจนถึงคำพิพากษาของศาลชั้นต้นคือ 12 ถึง 18 เดือน²³⁷ และกรณีศึกษาน้ำมันรั่วที่จังหวัดระยองพบว่าใช้ระยะเวลามากกว่า 3 ปี ในการมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นให้บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) จ่าย

²³⁷ Warathorn Wongsawangsi, "Dispute Resolution Law Guide 2019," [Online] Accessed: 9 June 2019. Available from: <http://www.weerawongcp.com/data/know/82.pdf>

ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน²³⁸ แสดงให้เห็นว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายมีแนวโน้มที่จะได้รับการชดเชยล่าช้า ดังนั้น ในด้านระยะเวลาการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 จึงขาดบทบัญญัติที่สร้างกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่มีความรวดเร็วทันทั่วทั้งที่ในกระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าของเรือ

ในขณะที่ผู้ที่ได้รับความเสียหายมีแนวโน้มที่จะได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายที่ล่าช้า ในด้านข้อเท็จจริงของความเสียหายอันเป็นผลมาจากเหตุการณ์น้ำมันรั่ว พบว่ามลพิษน้ำมันนั้นสร้างความเสียหายในระดับเศรษฐกิจและสังคมต่อชาวบ้านในสังคมริมชายฝั่ง ได้แก่ ธุรกิจขนาดเล็กไม่ว่าจะเป็น ธุรกิจการค้าขาย ธุรกิจการบริการ และธุรกิจท่องเที่ยวในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวประมงและผู้ประกอบการริมชายหาดที่มีวิถีชีวิตขึ้นอยู่กับสภาพของทรัพยากรทางทะเลอย่างมาก ระยะเวลาที่เนิ่นนานและความล่าช้าของกระบวนการชดเชยค่าสินไหมทดแทน เมื่อผนวกเข้ากับความเสียหายทางเศรษฐกิจที่ผู้เสียหายได้รับ จะยิ่งสร้างความเสียหายแก่ผู้เสียหายมากขึ้นไปอีกจากที่ความเสียหายที่ได้รับ²³⁹ เพราะผู้เสียหายต้องแบกรับภาระทางการเงินในการประกอบธุรกิจเพื่อเลี้ยงชีพ การที่มลพิษน้ำมันที่ปนเปื้อนแก่แหล่งรายได้ของบุคคลดังกล่าว ทำให้บุคคลดังกล่าวต้องเสียรายได้ไป เช่นการขาดรายได้จากการที่ไม่สามารถจับสัตว์น้ำมาขายได้ดั้งเดิม หรือการขายรายได้จากนักท่องเที่ยว ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจส่วนใหญ่ในพื้นที่ที่เป็นผู้ประกอบการรายย่อยไม่อาจแบกรับภาระทางการเงินไว้ได้นานต้องเปลี่ยนอาชีพ เนื่องจากไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายได้ทันทั่วทั้งที่

นอกจากนี้ยังพบว่า ในปัจจุบันแนวความคิดเรื่องการชดเชยค่าสินไหมทดแทน นั้นเปลี่ยนจากการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยกระบวนการทางศาลเป็นการตกลงเพื่อขอรับค่าสินไหมทดแทนนอกศาล โดยอธิบายในด้านพฤติกรรมของผู้เสียหายและผู้ที่ต้องรับผิดชอบได้ดังนี้

1. ในด้านพฤติกรรมของผู้เสียหาย สำหรับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมโดยศาลในกรณีที่โจทก์เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น การดำเนินการเพื่อกำหนดความรับผิดชอบของจำเลย และการกำหนดการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่โจทก์เป็นที่แน่ชัดแล้วว่าเป็นกระบวนการที่กินเวลานาน

²³⁸ คำพิพากษาศาลแพ่ง คดีหมายเลขดำที่ สว.(พ)2-8/2557 คดีหมายเลขแดงที่ สว.3-9/2559

²³⁹ Tidarat Sinlapariromsuk, "Compensation for Economic Loss an Oil Spill Incident : Building a New Framework for Thailand ". p.158

และต้องใช้ค่าใช้จ่ายสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของคดีที่มีการผู้เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจำนวนมาก (Mass claim) ทำให้บุคคลผู้เป็นโจทก์ขาดแรงจูงใจในการนำคดีมาฟ้องต่อศาล และแม้บุคคลเหล่านั้นจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลก็ตาม บุคคลผู้เป็นโจทก์มักจะไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควรเมื่อเทียบกับจำเลย²⁴⁰ นอกจากนี้การที่โจทก์นั้นจะนำคดีไปฟ้องสู่ศาลตามกระบวนการยุติธรรมนั้นมีความเสี่ยงหลากหลายประการ โดยเฉพาะการฟ้องร้องดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมโดยศาลต่อจำเลยที่เป็นบริษัทรายใหญ่ที่จำเลยมีความสามารถในการต่อสู้คดีทำให้มีโอกาสหลุดพ้นจากข้อกล่าวหาในการละเมิดได้ และการฟ้องคดีต่อศาลนั้นเป็นกระบวนการที่ต้องเสียค่าใช้จ่าย โจทก์จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลและค่าทนายความเพื่อต่อสู้คดี ทำให้โดยทั่วไปบุคคลย่อมไม่นำคดีมาฟ้องสู่ศาลหากค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องมีมูลค่าสูงเกินกว่าค่าสินไหมทดแทนที่จะได้รับ²⁴¹ จากเหตุผลดังกล่าวเมื่อเทียบกับบริบทของความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอันเป็นผลจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล ซึ่งเป็นกรณีที่มีผู้ได้รับความเสียหายจำนวนมาก และความเสียหายที่เกิดส่วนใหญ่เป็นความเสียหายทางเศรษฐกิจ อันเป็นความเสียหายที่ไม่มีความเป็นรูปธรรมหรือหลักฐานในการพิสูจน์มากเพียงพอทำให้เหยื่อไม่กล้าที่จะนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลเนื่องจากความเสี่ยงที่จะต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีที่จะยิ่งทำให้เหยื่อได้รับความเสียหายมากขึ้น²⁴² ดังนั้น พฤติกรรมของผู้เสียหายกับความเสียหายในการฟ้องคดีต่อศาลดังที่กล่าว ในทางปฏิบัติย่อมทำให้เหยื่อเหล่านั้นไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่ควรได้รับผ่านกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมาย

2. ในด้านพฤติกรรมของผู้ที่ต้องรับผิดชอบ เมื่อมีการฟ้องร้องจำเลยต่อศาล จำเลยย่อมต้องจ้างทนายความเพื่อต่อสู้คดีตามกระบวนการยุติธรรม ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีทางศาลเช่นเดียวกับโจทก์ เมื่อเป็นบริบทของคดีที่มีการผู้เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจำนวนมาก (Mass claim) เช่น การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเหตุน้ำมันรั่วไหลแล้ว การที่ผู้เสียหายแต่ละรายได้ฟ้องคดีแต่ละคดีต่อศาลแยกจากกันย่อมทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีของจำเลยมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเป็นกรณีผู้เสียหายเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ในแง่มุมมองธุรกิจ สำหรับผู้ประกอบการชื่อเสียงของบริษัทนั้นถือเป็นมูลค่าอย่างหนึ่ง ที่มีผลต่อการทำธุรกิจในอนาคต การดำเนินคดีที่

²⁴⁰ Randy J. Kozel and David Rosen berg, "Solving the Nuisance-Value Settlement Problem: Mandatory Summary Judgment," *Virginia Law Review* 90:1849-2004(2004). p.1859-1860

²⁴¹ Willem van Boom and Marco Loos, *Effective Enforcement of Consumer Law in Europe Synchronizing Private, Public, and Collective Mechanisms* (Europa Law Publishing, 2007). p.184

²⁴² Tidarat Sinlapariromsuk, "Compensation for Economic Loss an Oil Spill Incident : Building a New Framework for Thailand ". p.104

ยาวนานย่อมเป็นที่จับตามองของสังคม ซึ่งสร้างผลเสียต่อค่าความนิยม (Good will) ของกิจการ อันอาจสร้างผลกระทบต่อรายได้ เช่น ทำให้หุ้นของบริษัทตก หรือไม่ได้รับความน่าเชื่อถือในการดำเนินกิจการ อีกทั้งการมีคดีความค้างในศาลอาจทำให้กิจการนั้น ๆ ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐอันเป็นบทลงโทษทางกฎหมายมหาชน เช่น บริษัทปีฟูกูห้ามไม่ให้ทำสัญญาเกี่ยวกับน้ำมันต่อไปในสหรัฐอเมริกาหลังจากเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่อ่าวเม็กซิโกนั้น²⁴³ ด้วยเหตุผลเหล่านี้ก่อให้เกิดแรงจูงใจของผู้ที่ต้องรับผิดชอบในการที่จะลดการถูกฟ้องร้องต่อศาลและต้องการระงับข้อพิพาทให้ได้มากที่สุด ด้วยเหตุนี้ในบริบทของคดีที่มีการผู้เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจำนวนมาก ผู้ต้องรับผิดชอบจึงต้องการเครื่องมือที่ช่วยลดค่าใช้จ่ายในกระบวนการตามกฎหมาย และต้องการระงับข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็วเพื่อเพิ่มชื่อเสียงและมูลค่าทางธุรกิจของกิจการ²⁴⁴

จากปัญหาของประเทศไทยประกอบกับข้อเท็จจริงของผู้เสียหายจากมลพิษน้ำมันและพฤติกรรมของผู้มีส่วนได้เสียในเหตุการณ์ จึงทำให้ต้องมีการหาแนวทางในสร้างกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายที่มีความรวดเร็วทันทั่วถึง ในกระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าของเรือ โดยศึกษาตัวอย่างจากต่างประเทศพบว่า

สำหรับโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามอนุสัญญา CLC 1992 อันเป็นกฎหมายแม่แบบของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 มีลักษณะการกำหนดโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่คล้ายกับของโครงสร้างความรับผิดชอบของประเทศไทย โดยมีกลไกการชดเชยค่าเสียหายที่ทำงานต่อเนื่องกันแบ่งได้เป็นลำดับชั้น (tier) ได้แก่ 1. การชดเชยค่าเสียหายโดยเรียกเก็บจากเจ้าของเรือผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย 2. การชดเชยค่าเสียหายโดยกองทุน IOPC เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่องค์การทางทะเลนั้นได้สร้างกองทุนส่วนเสริม (Supplementary Fund) ขึ้นมาอีกชั้น เพื่อเป็นกองทุนที่จะจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมขึ้นจำนวนหนึ่งเป็นชั้นที่ 3 ในกรณีที่การชดเชยของเจ้าของเรือและกองทุน IOPC ยังไม่เพียงพอตามพิธีสาร ค.ศ. 2003 เพิ่มเติมอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างเพื่อชดเชยทดแทนอันเนื่องมาจากน้ำมัน ค.ศ. 1992 อนึ่ง ประเทศไทยไม่ได้ลงชื่อในพิธีสารฉบับนี้จึงไม่สามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากกองทุนส่วนเสริมได้ เนื่องจากการลงชื่อในพิธีสารฉบับนี้จะทำให้ผู้รับ

²⁴³ Jaime Dodge, "Disaggregative Mechanisms: Mass Claims Resolution without Class Actions " *EMORY LAW JOURNAL* 63, no.6 (2013). p.1273

²⁴⁴ Ibid. p.136

น้ำมันมีภาระทางการเงินในการจ่ายเงินสมทบไปยังกองทุนส่วนเสริม ในขณะที่ประเทศไทยมิได้มีปริมาณการนำเข้าน้ำมันเป็นปริมาณสูง

ในส่วนของการชดเชยค่าเสียหายโดยเรียกเก็บจากเจ้าของเรือผู้ก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งเป็นโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินลำดับขั้นแรกตามอนุสัญญา CLC 1992 นั้น มีลักษณะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 โดยมีกำหนดตัวบุคคลที่ต้องรับผิดชอบทางการเงินด้วยการกำหนดความรับผิดชอบอย่างเคร่งครัดแก่เจ้าของเรือในขณะเกิดเหตุการณ์ ตามมาตรา 3 เมื่อเจ้าของเรือต้องรับผิดชอบเนื่องจากไม่เข้าช้อยกเว้นที่เจ้าของเรือสามารถยกเพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบของตนได้ อนุสัญญากำหนดให้เจ้าของเรือมีสิทธิในการจำกัดจำนวนความรับผิดได้ตามขนาดของเรือ แต่เจ้าของเรืออาจเสียสิทธิที่จะจำกัดความรับผิดของตนภายใต้อนุสัญญานี้ได้ หากความเสียหายจากมลพิษนั้นเป็นผลจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยส่วนตน ซึ่งกระทำโดยมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดความเสียหายเช่นนั้น หรือประมาทเลินเล่อ และโดยรู้ว่าความเสียหายเช่นนั้นอาจเกิดขึ้นได้ตามมาตรา 5 แต่เพื่ออ้างการจำกัดความรับผิดของตน อนุสัญญายังกำหนดให้เจ้าของเรือต้องจัดตั้งกองทุน (Fund) เป็นจำนวนเงินเท่ากับจำนวนเงินจำกัดความรับผิดของตนต่อศาลหรือหน่วยงานอื่นของรัฐภาคีที่มีการฟ้องคดี อย่างไรก็ตามคำว่ากองทุนตามอนุสัญญาดังกล่าวนั้นไม่ได้มีลักษณะเป็นกองทุน แต่มีลักษณะเป็นวงเงินประกันที่นำมาวางเพื่อประกันความเสียหาย โดยทางปฏิบัติเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นก็จะต้องมีการเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าของเรือ เจ้าของเรือที่ได้ทำประกันไว้ก็จะเอาหนังสือจากบริษัทประกันภัยมาวางเป็นหลักประกัน เจ้าของเรือจึงไม่ได้ตั้งกองทุนแต่จะมีเงินเป็นทุนประกันรองรับอยู่²⁴⁵ ในกฎหมายไทยจึงใช้คำว่า “หลักประกัน” ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 แทนคำว่า “กองทุน”²⁴⁶ แต่อย่างไรก็ตามในด้านระยะเวลาการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามอนุสัญญา CLC 1992 มีเพียงการกำหนดในระยะเวลาในการขาดอายุความของการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายจากมลพิษเท่านั้นตามมาตรา 8 ของอนุสัญญา CLC 1992 โดยมีได้มีบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายแต่อย่างใด ดังนั้น อนุสัญญา CLC 1992 ยังคงเป็นกรณีที่ขาดกลไกการชดเชย

²⁴⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ครั้งที่ 4/2550, หน้า.9

²⁴⁶ ไผทชิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, หน้า.33

ค่าสินไหมทดแทนที่มีความรวดเร็วทันท่วงทีเช่นเดียวกับกฎหมายไทย ในกระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามอนุสัญญา CLC 1992 จึงมีระยะเวลาที่รวดเร็วหรือช้าขึ้นอยู่กับระบบการดำเนินกระบวนการยุติธรรมของแต่ละประเทศ หรือกลไกภายในประเทศที่จะช่วยสร้างความรวดเร็วได้ ซึ่งพบว่าบางประเทศที่เป็นสมาชิกภาคี CLC 1992 นำการบริหารจัดการคดีที่มีคู่ความฝ่ายหรือมีผู้เสียหายหลายคน ด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแบบกลุ่ม (Class action หรือ Group action) ได้แก่ สหราชอาณาจักร, เดนมาร์ก, เยอรมัน, อิตาลี, นอร์เวย์, สเปน, โปรตุเกส, เนเธอร์แลนด์ แต่ยังไม่มีการนำกระบวนการพิจารณาคดีแบบกลุ่มมาใช้ในบริบทของการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเหตุน้ำมันรั่วเท่าใดนัก²⁴⁷

สำหรับสหรัฐอเมริกา นั้น จากการศึกษาโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) ตามบทที่ 3 จะเห็นได้ว่ากฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) สร้างกรอบกลไกการชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันที่ทำงานต่อเนื่องกันแบ่งได้เป็น 2 ระดับ ได้แก่ 1. การชดเชยค่าเสียหายจากคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ (responsible party) และ 2. การชดเชยจากกองทุน The Oil Spill Liability Trust Fund (OSLTF) ซึ่งในเบื้องต้นมีลักษณะคล้ายกับโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วของประเทศไทย และโครงสร้างตามอนุสัญญา CLC 1992 และ FC 1992 กล่าวคือ ภายใต้กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) การชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันจะเป็นความรับผิดชอบของผู้ก่อให้เกิดน้ำมันรั่วไหล ตามมาตรา 1013 ได้มีการกำหนดขั้นตอนการเรียกร้องค่าเสียหายไว้อย่างชัดเจนว่า ให้การเรียกค่าใช้จ่ายในการกำจัดสิ่งปนเปื้อน และค่าเสียหายทั้งสิ้นกับคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบหรือผู้ค้ำประกันของบุคคลดังกล่าวเป็นลำดับแรก และจะสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเป็นลำดับต่อมาได้ก็ต่อเมื่อผู้เรียกร้องได้เรียกร้องคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบหรือผู้ค้ำประกันของบุคคลดังกล่าวแล้ว แต่บุคคลดังกล่าวปฏิเสธความรับผิดชอบทั้งหมดตามข้อที่เรียกร้องหรือผู้เรียกร้องไม่ได้รับการจ่ายภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ยื่นข้อเรียกร้อง ผู้เรียกร้องจึงสามารถยื่นข้อเรียกร้องดังกล่าวต่อกองทุน OSLTF ได้ เป็นการประกันว่าผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยความเสียหายที่ได้รับ

²⁴⁷ Katherine Salès and Shailendra Mudgal, *Civil Liability, Financial Security and Compensation Claims for Offshore Oil and Gas Activities in the European Economic Area* (2014). p 120

อย่างไรก็ตามโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วไหลของกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) นั้นก็มีข้อแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ในรายละเอียดภายในโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินที่ส่งผลต่อความรวดเร็วในการชดเชยค่าเสียหาย ดังนี้

1. การระบุแหล่งที่มาของการรั่วไหลและบุคคลผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบ ตาม มาตรา 1014. ว่าเมื่อประธานาธิบดี (ผ่านการดำเนินการของ US. Coast Guard) ได้ทราบถึงเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันที่เกิดขึ้นแล้ว จะต้องระบุแหล่งที่มาของเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันดังกล่าวพร้อมระบุผู้ที่ต้องรับผิดชอบในผลของความเสียหายนั้น โดยแจ้งให้คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบและผู้ค้าประกันบุคคลดังกล่าวทราบถึงการระบุดังกล่าวโดยให้โอกาสโต้แย้งได้ ซึ่งเมื่อไม่มีการโต้แย้ง ประธานาธิบดีจะต้องกำหนดตัวผู้ที่ต้องรับผิดชอบในทันที พร้อมทั้งกำหนดกระบวนการเรียกร้องเอาจากคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบและผู้ค้าประกันด้วย จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้เห็นว่า กระบวนการดังกล่าวทำให้เกิดความรวดเร็วในการเรียกร้องค่าชดเชย เนื่องจากการจะยื่นข้อเรียกร้องต่อคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบหรือผู้ค้าประกันของบุคคลดังกล่าวนั้น จะต้องเป็นกรณีที่ยุติแล้วว่าการรั่วไหลของน้ำมันมาจากแหล่งใด จากการระบุตัวผู้ที่ต้องรับผิดชอบโดยประธานาธิบดี ทำให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองยอมรับว่าตนเป็นต้นเหตุของการรั่วไหลของน้ำมันในครั้งนั้น ๆ อันเป็นการที่รัฐช่วยให้ข้อเท็จจริงของผู้ที่ต้องรับผิดชอบยุติไม่ต้องสืบหาอีก อีกทั้งเป็นการนำคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบให้ทำหน้าที่ชดเชยความเสียหายเบื้องต้น (interim) ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น อันส่งผลให้มีการเรียกร้องค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายในการกำจัดสิ่งปนเปื้อนก็จะเป็นไปตามที่กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) กำหนด ได้รวดเร็วขึ้นหลังจากกำหนดตัวบุคคลผู้ที่ต้องรับผิดชอบได้แล้ว

2. การกำหนดให้คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบสร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) หรือค่าเสียหายในระยะสั้น (short-term damages) โดยค่าเสียหายเบื้องต้นหรือค่าเสียหายในระยะสั้นนี้จะมีจำนวนน้อยกว่าค่าเสียหายที่ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยเต็มจำนวน (full amount of damages) ซึ่งในขั้นที่สุดผู้เรียกร้องนั้นต้องห้ามการเรียกร้องค่าเสียหายจากคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบในจำนวนที่ได้รับการชำระไปแล้วตามมาตรา 1005 (a)²⁴⁸

²⁴⁸ The Oil Pollution Act 1990 SEC. 1005

(a) GENERAL RULE.—The responsible party or the responsible party's guarantor is liable to a claimant for interest on the amount paid in satisfaction of a claim under this Act for the period described in subsection (b). The responsible party shall establish a procedure for the payment or settlement of claims for interim, short-term damages. Payment or settlement of a

ทั้งนี้ การกำหนดให้คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบสร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) เป็นหน้าที่ตามกฎหมาย (statutory duty) ที่บังคับให้คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบกระทำตาม กล่าวได้ว่าเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนแบบฉุกเฉิน แต่หน้าที่ตามกฎหมายนี้ก็มิได้เป็นการห้ามมิให้คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบสร้างกระบวนการเพิ่มเติมเพื่อระงับข้อพิพาทแต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดห้ามหรือระบุนายละเอียดในการชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) ทำให้คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบอาจเพิ่มเติมกระบวนการระงับข้อพิพาทนอกศาลจากการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นได้ การที่ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดกฎหมายเช่นนี้จึงเป็นการเปลี่ยนแนวคิดของกรอบกฎหมายเพื่อการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันที่รวดเร็วขึ้น เป็นทางเลือกแทนการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมในศาล²⁴⁹ ผลของการกำหนดหน้าที่ในสร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) ตามมาตรา 1005 (a) แห่ง OPA 1990 ไปใช้ในปฏิบัติพบว่า ในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่อ่าวเม็กซิโก ประเทศสหรัฐอเมริกา บริษัทบีพีได้สร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) โดยการจัดตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือริมชายฝั่ง (Gulf Coast Claims Facility หรือ GCCF) ซึ่ง GCCF ได้จ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนเป็น 2 ช่วงคือ ช่วงแรกจะเป็นการชำระเงินล่วงหน้าอย่างฉุกเฉิน (Emergency Advance Payments) เพื่อบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วน ตามหน้าในการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นที่กฎหมายกำหนดไว้ โดย GCCF ได้ทำการชำระเงินล่วงหน้าอย่างฉุกเฉินนี้ต่อชื่อเรียกร้องจำนวน 169,000 ราย เป็นจำนวนเงินกว่าสองพันห้าร้อยล้านดอลลาร์สหรัฐ ภายในระยะเวลาเพียง 3 เดือน ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นกระบวนการจ่ายค่าสินไหมทดแทนที่รวดเร็วทันท่วงทีเนื่องจากใช้ระยะเวลาที่น้อยในการจ่ายค่าชดเชยเมื่อเทียบกับปริมาณข้อเรียกร้องที่มีจำนวนมาก อันทำให้ผู้เสียหายจำนวนมากได้รับการเยียวยาเบื้องต้นโดยไม่ต้องรอการตัดสินของศาล นอกจากนี้ในช่วงที่สองศูนย์ให้ความช่วยเหลือ GCCF เพิ่มเติมกระบวนการชดเชยค่าสินไหมทดแทนโดยการสร้างทางเลือกในการจ่ายค่าชดเชยเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ การจ่ายค่าสินไหมทดแทนเบื้องต้น (Interim Payments), ค่าสินไหมทดแทนขั้นสุดท้าย (Final Payments) และค่าสินไหมทดแทนขั้นสุดท้ายแบบรวดเร็ว (Quick Payment Final Claim) ขึ้นโดยผู้เสียหายสามารถเลือกรับค่าชดเชยในแบบที่ตนต้องการได้

claim for interim, short-term damages representing less than the full amount of damages to which the claimant ultimately may be entitled shall not preclude recovery by the claimant for damages not reflected in the paid or settled partial claim.

²⁴⁹ Tidarat Sinlapariromsuk, "Compensation for Economic Loss an Oil Spill Incident : Building a New Framework for Thailand ".p.142



ซึ่งพบว่าผู้เสียหายร้อยละ 98.8 เลือกที่จะรับค่าสินไหมทดแทนขั้นสุดท้ายแบบรวดเร็วอันเป็นเงินที่มีจำนวนสูงแต่ต้องยอมสละซึ่งสิทธิการฟ้องบริษัทปิโตรสกาล จึงทำให้เห็นว่าพฤติกรรมของผู้เสียหายในเหตุการณ์น้ำมันรั่วนั้นต้องการรับการชดเชยรวดเร็วที่สุดโดยไม่ต้องดำเนินคดีผ่านศาล ทำ แต่ต้องการรับเงินชดเชยเพื่อนำไปเยียวยากิจการและทำให้กิจการสามารถดำเนินต่อไปได้ ดังนั้นการที่สหรัฐอเมริกา มีข้อกำหนดที่กำหนดหน้าที่ในสร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) ทำให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยที่รวดเร็วก่อนที่จะได้รับการชดเชยโดยคำพิพากษาของศาล อนึ่ง ในการดำเนินจำนวนค่าชดเชยที่ใช้จ่ายตามการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเบื้องต้น (Interim Payments) ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณตามกฎหมายไว้ เนื่องจากการเกิดความเสียหายจากมลพิษน้ำมันในแต่ละครั้งมีการข้อเท็จจริงที่ต่างกันออกไปในแต่ละสถานการณ์ ได้แก่ ปริมาณน้ำมันที่รั่วไหล การกระจายของคราบน้ำมัน พื้นที่ที่ได้รับความเสียหาย ดังนี้ กฎหมายสหรัฐอเมริกา จึงไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ได้ แต่ให้เป็นการตกลงเจรจาหรือสร้างเกณฑ์เฉพาะเหตุการณ์ไป โดย OPA 1990 กำหนดเพียงข้อจำกัดความรับผิดชอบของคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ และกำหนดให้นำจำนวนเงินที่ผู้เสียหายได้รับค่าชดเชยเบื้องต้นไปแล้วหักออกจากจำนวนที่จะได้รับการชดเชยต่อไป

ในบริบทของประเทศไทยเคยมีลักษณะการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) แล้วเช่นกัน พบว่าในกรณีน้ำมันรั่วไหลที่จังหวัดระยอง มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานให้ความช่วยเหลือหรือเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบและเดือดร้อนจากเหตุน้ำมันรั่วไหล โดย บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) ตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อตรวจสอบสิทธิและกลิ่นกรองเพื่อชดเชยค่าเสียหาย มีการตั้งกรอบเกณฑ์การชดใช้เยียวยา โดยแบ่งการจ่ายค่าชดเชยตามกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพ แม้การดำเนินการของศูนย์ให้ความช่วยเหลือนี้จะได้มีกระแสวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่เป็นธรรมในการจ่ายค่าชดเชย แต่ผลของการที่มีศูนย์ให้ความช่วยเหลือนั้นช่วยให้มีการจ่ายค่าชดเชยภายในระยะเวลาอันสั้น เมื่อเปรียบเทียบกับกรฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน หลังจากเกิดเหตุรั่วไหลในวันที่ 27 กรกฎาคม 2556 บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) ได้จ่ายเงินเยียวยาให้กับผู้ได้รับผลกระทบกลุ่มแรก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาวประมงพื้นบ้าน เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2556 เห็นได้ว่าใช้เวลาเพียง 13 วัน นับแต่การเกิดเหตุน้ำมันรั่วไหลในการจ่ายค่าชดเชยครั้งแรก หากในเหตุการณ์ครั้งนั้น บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) ไม่ตัดสินใจเสนอการศูนย์ให้ความช่วยเหลือเพื่อจ่ายค่าชดเชยความเสียหายอย่างรวดเร็วแล้ว เหตุของเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลก็ยังคงไม่ได้รับการชดเชยจนกว่าศาลชั้นต้นจะมีคำพิพากษาให้บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) จ่ายค่าสินไหมทดแทนในวันที่ 25 สิงหาคม 2559 อันเป็นเวลากว่า 3 ปีนับแต่วันที่เกิดเหตุการณ์

น้ำมันรั่ว แต่ทั้งนี้ การดำเนินการเช่นนี้มีใช้หน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติแต่อย่างใดเป็นเพียงการแสดง ความรับผิดชอบของผู้ทำน้ำมันรั่วเท่านั้น หากเกิดความเสียหายจากน้ำมันรั่วขึ้นอีกผู้ที่สร้างความเสียหายอาจไม่ได้จัดให้มีกระบวนการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นเช่นนี้ ซึ่งในบริบทของลักษณะของ ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันที่มีผลกระทบการทำธุรกิจของชุมชนริมชายฝั่ง ที่บังคับให้บุคคลผู้ได้รับ ผลกระทบเหล่านั้นต้องเปลี่ยนวิถีการดำรงชีวิต เพื่อที่จะให้เกิดการชดเชยรวดเร็วในอนาคต การจัดตั้ง ศูนย์ให้ความช่วยเหลือเช่นนี้จึงไม่ควรเป็นเพียงการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม หากบัญญัติให้ เป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบทางการเงินย่อมทำสร้างความรวดเร็วในการชดเชยความเสียหายที่ เกิดขึ้นได้ ทั้งนี้การกำหนดหน้าที่เช่นนี้สอดคล้องกับหลักการหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) เนื่องจากเจ้าของเรือผู้ก่อให้เกิดมลพิษน้ำมันสมควรจ่ายชดเชยมากกว่าให้ภาครัฐเข้ามาช่วยเหลือโดยการจ่ายค่าชดเชยจากงบประมาณแผ่นดินของรัฐ

ผลจากการเปรียบเทียบโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายใน กรณีน้ำมันรั่วระหว่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอัน เกิดจากเรือ พ.ศ. 2560, อนุสัญญา CLC 1992 และกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) พบว่า ในกระบวนการชดเชยค่าสินไหมทดแทนของกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) นั้นมีการมุ่งเน้นไป ยังกระบวนการชดเชยค่าเสียหายนอกศาลโดยการสร้างกฎหมายที่กำหนดตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบ และการกำหนดให้ผู้ต้องรับผิดชอบสร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) เป็นหน้าที่ตามกฎหมาย ก่อนที่จะมีการฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนต่อศาล ซึ่งต่างจาก กระบวนการชดเชยค่าสินไหมทดแทนของกฎหมายไทยและอนุสัญญา CLC 1992 มิได้มีการกำหนด กระบวนการชดเชยตามกฎหมายก่อนที่ผู้เสียหายจะนำคดีมาฟ้องสู่ศาล กระบวนการชดเชยค่าสินไหม ทดแทนจึงเริ่มต้นจากการฟ้องร้องในศาล ดังนั้น กำหนดหน้าที่ตามกฎหมายในสร้างกระบวนการ ชดเชยเพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) จึงเป็นตัวอย่างของเครื่องมือทางกฎหมายที่สร้าง กลไกการชดเชยค่าเสียหายที่รวดเร็วทันท่วงที และสอดคล้องกับพฤติกรรมของผู้ได้รับความเสียหาย อีกด้วย

สำหรับในประเด็นที่ว่าการนำบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดหน้าที่สร้างกระบวนการชดเชย เพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) สามารถนำมาใช้ร่วมพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่ง ต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ อยู่ในปัจจุบันได้หรือไม่ นั้น เพื่อมิให้การเสนอกฎหมายนี้ขัดกับกลไกของกฎหมายไทยจะสามารถทำ การวิเคราะห์ได้ดังนี้



3282096831

CT :Thesis 6085967634 thesis / rev: 27072562 09:52:17 / seq: 26

1. ประเด็นการเพิ่มเติมกลไกนี้จะขัดกับกระบวนการตามบทบัญญัติเดิมหรือไม่

กระบวนการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 โดยหลักเป็นกระบวนการที่กำหนดความรับผิดของเจ้าของเรือต่อความเสียหายจากมลพิษตามความในมาตรา 7 โดยกำหนดให้รัฐหรือเอกชนสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน โดยมาตรา 3 กำหนดค่านियามต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความรับผิด ได้แก่ ค่านियามของ “เรือ”, “เจ้าของเรือ”, “ความเสียหายจากมลพิษ” ทั้งนี้การเพิ่มหน้าที่สร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) เป็นเพียงการเพิ่มกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น จึงไม่ทำให้ค่านियามที่มีอยู่เดิมเปลี่ยนแปลงไป และหน้าที่สร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) ยังคงเป็นไปตามมาตรา 7 ที่กำหนดความรับผิดอย่างเคร่งครัดของเจ้าของเรือต่อความเสียหายจากมลพิษเช่นเดิม ผู้ที่มีหน้าที่ชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) จึงต้องเป็นเจ้าของเรือ และเอกชนผู้ที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษยังต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษตามค่านियามของมาตรา 3 จึงจะเป็นผู้ที่มีสิทธิรับชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) ได้

2. ประเด็นจำนวนค่าชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้น

เนื่องจากการเพิ่มกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนโดยการกำหนดหน้าที่สร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) เป็นกระบวนการชดเชยค่าสินไหมทดแทนก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา จึงส่งผลให้เกิดประเด็นที่ว่าจำนวนเงินในชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) จะขัดกับกฎหมายเดิมหรือไม่ เพราะ มาตรา 12 ได้กำหนดให้เจ้าของเรือมีสิทธิจำกัดความรับผิดในประเด็นนี้เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดถึงสิทธิในการจำกัดความรับผิดของเจ้าของเรือตามมาตรา 12 การชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) ย่อมต้องมีจำนวนที่ไม่เกินจำนวนสิทธิในการจำกัดความรับผิดของเจ้าของเรือตามที่มาตรา 12 กำหนดไว้คือ “เจ้าของเรือมีสิทธิจะจำกัดความรับผิดของตนภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้สำหรับอุบัติเหตุการณ์ครั้งหนึ่ง ๆ ได้ไม่เกินจำนวน ดังต่อไปนี้

(1) 4.51 ล้านบาทสิทธิพิเศษถอนเงิน สำหรับเรือที่มีขนาดไม่เกิน 5,000 ตันกรอส

(2) 4.51 ล้านบาทสิทธิพิเศษถอนเงิน สำหรับเรือที่มีขนาดเกินกว่า 5,000 ตันกรอสและให้คิดเพิ่มอีกตันกรอสละ 631 หน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน สำหรับขนาดส่วนที่เพิ่มขึ้นจาก 5,000 ตันกรอสแต่จำนวนรวมของความรับผิดทั้งหมดจะต้องไม่เกิน 89.77 ล้านบาทสิทธิพิเศษถอนเงิน”



3282096631

CD :Thesis 6085967634 thesis / revv: 27072562 09:52:17 / seq: 26

การที่กำหนดให้เจ้าของเรือไม่ต้องชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) เกินกว่าสิทธิที่ตนจะจำกัดความรับผิดได้จึงทำให้กำหนดหน้าที่สร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) นี้ไม่ขัดกับข้อจำกัดความรับผิดที่มีอยู่เดิม

ในประเด็นของหลักประกันของเจ้าของเรือ เนื่องจากการที่เจ้าของเรือจะจำกัดความรับผิดได้มีเงื่อนไขว่าเจ้าของเรือจะมีสิทธิจำกัดความรับผิดได้ต่อเมื่อภายหลังจากที่ได้เกิดอุบัติเหตุขึ้นแล้ว เจ้าของเรือได้วางหลักประกันตามจำนวนความรับผิดที่กำหนดตามมาตรา 12 มาวางต่อศาลตามความในมาตรา 21 และตามที่มาตรา 24 กำหนดให้นำเงินจากหลักประกันมาชำระให้แก่บรรดาผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษตามส่วนแห่งสิทธิที่ได้พิสูจน์ในศาลแล้ว ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ากระบวนการชดเชยที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นกระบวนการชดเชยที่ผู้เสียหายจะได้รับเงินชดเชยก็ต่อเมื่อศาลได้พิจารณาส่วนแห่งสิทธิแล้ว โดยเงินชดเชยที่ต้องจ่ายศาลบังคับจะไม่เกินข้อจำกัดความรับผิดของเจ้าของเรือและผู้เสียหายจะได้รับเงินค่าชดเชยตามส่วนแห่งสิทธิ ทั้งนี้ ในเรื่องจำนวนเงินของค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) ที่เจ้าของเรือต้องจ่ายนั้นเป็นจำนวนเงินที่มีหลักการว่ามีใช้การชดเชยเงินที่จำนวนเต็มตามจำนวนความเสียหายที่เกิด และให้หักเงินค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) ออกจากจำนวนที่จะได้รับการชดเชยต่อไป ดังนั้นในกรณีที่เจ้าของเรือสามารถจำกัดความรับผิดได้ และศาลได้มีการเฉลี่ยเงินจากหลักประกันเพื่อจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิเรียกร้องในภายหลังแล้ว ผู้เสียหายที่เคยได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) ไปแล้ว ย่อมต้องหักจำนวนที่ตนได้รับการชำระไปแล้วออกจากเงินที่เฉลี่ยตามส่วนแห่งสิทธิ และในกรณีที่เจ้าของเรือไม่ต้องรับผิด (ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นได้ยากเนื่องจากความรับผิดของเจ้าของเรือนี้เป็นความรับผิดอย่างเคร่งครัด) การที่เจ้าของเรือได้จ่ายค่าชดเชยไปก่อนแล้ว รัฐย่อมต้องมีการคืนเงินในส่วนที่เจ้าของเรือได้ออกไปก่อนต่อไป

ดังนั้น การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายในการสร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) เพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน จึงเป็นเพียงการเพิ่มกลไกทางกฎหมายได้โดยไม่ขัดต่อกลไกของกฎหมายไทยที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันแต่อย่างใด

อนึ่ง ในประเด็นที่ว่าเกณฑ์การจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) ควรเป็นไปอย่างไร ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ข้อเท็จจริงของการเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วนั้นมีต่างกันออกไปในแต่ละสถานการณ์ ได้แก่ ปริมาณน้ำมันที่รั่วไหล การกระจายของคราบน้ำมัน พื้นที่ที่ได้รับความเสียหาย จึงส่งผลให้ไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายที่แน่นอนไว้ตามกฎหมายได้ ดังเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดเพียงหน้าที่ในจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) โดยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์



การจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) ไว้ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นนี้ จึงควรเป็นไปตามความเหมาะสมของแต่ละเหตุการณ์ไปโดยไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวในตัวบทกฎหมายได้ ทั้งนี้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสนอเป็นเพียงแนวทางเบื้องต้นในการกำหนดหน้าที่ในจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) เท่านั้น

4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่มี ความรวดเร็วทันทั่วทั้งที่ ในกระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากกองทุนระหว่างประเทศ

ประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญา FC 1992 โดยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อมลพิษน้ำมันในชั้นที่สอง อันเป็นการเรียกร้องต่อกองทุน IOPC นั้น มีกระบวนการเรียกร้องตามพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 เริ่มต้นเมื่อเกิดกรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนและเพียงพอตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ หรือกรณีเจ้าของเรือซึ่งต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษไม่มีความสามารถทางการเงินเพียงพอที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เต็มตามจำนวนที่กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือกำหนดไว้และหลักประกันทางการเงินที่มีอยู่ไม่ครอบคลุมถึง หรือกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมากเกินกว่าที่เจ้าของเรือสามารถจำกัดความรับผิดชอบได้ ตามมาตรา 11 กำหนดกองทุนจะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษนั้น โดยมาตรา 26 กำหนดว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษอาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากกองทุนได้ ซึ่งมาตรา 3 ได้กำหนดคํานิยามของคำว่า “ความเสียหายจากมลพิษ” ไว้ ผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษที่จะเรียกร้องเอาที่กองทุนจึงต้องได้รับความเสียหายจากมลพิษตามคํานิยามของมาตรา 3 และไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนและเพียงพอตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือตามกรณีที่มาตรา 11 กำหนดไว้จึงมีสิทธิเรียกร้องต่อกองทุน ทั้งนี้ จากการตีความมาตรา 27 ได้รับความเสียหายจากมลพิษที่จะเรียกร้องเอาที่กองทุน IOPC เป็นได้ทั้งรัฐและเอกชน แต่ในด้านบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลานั้น พบว่า ตามมาตรา 28 กำหนดเพียงว่า สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้เป็นอันขาดอายุความหากมิได้มีการฟ้องคดีหรือมิได้มีการแจ้งกองทุนภายในสามปีนับแต่วันที่เกิดความเสียหายหรือมิได้มีการฟ้องคดีภายในหกปีนับแต่วันที่เกิดอุบัติเหตุซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายนั้น ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้มี

การกำหนดระยะเวลาในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนของกองทุน เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวมิใช่เป็นกฎหมายที่จัดตั้งหรือทำให้เกิดกองทุนขึ้นใหม่เพียงแต่เป็นการบัญญัติเพื่อการอนุวัติการตามอนุสัญญา FC 1992 เท่านั้น เมื่อประเทศไทยเป็นสมาชิกของกองทุน IOPC แล้ว กองทุนก็จะเข้ามาชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ โดยการดำเนินการของกองทุน IOPC จะเป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญา FC 1992 และตามระเบียบภายในของกองทุนเอง²⁵⁰ ซึ่งจากการศึกษาการจ่ายค่าสินไหมทดแทนของกองทุน IOPC พบว่า ในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจากเรือ Erica ที่ประเทศฝรั่งเศส เหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจากเรือ Prestige ที่ประเทศสเปน และหรือเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจากเรือ Hebei Spirit ที่ประเทศเกาหลี ซึ่งล้วนเป็นสมาชิกภาคีอนุสัญญา FC 1992 มีการประเมินข้อเรียกร้องและการจ่ายค่าสินไหมทดแทนมีปัญหาในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนที่ล่าช้า เช่น การเรียกร้องในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจากเรือ Hebei Spirit ที่มีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไปยังกองทุน IOPC พบว่าในระยะเวลากว่า 2 ปี มีข้อเรียกร้องที่ยังไม่ได้รับการประเมินและจ่ายค่าสินไหมทดแทนถึง 12,733 ราย จากจำนวน ข้อเรียกร้องทั้งหมด 19,025 ราย กล่าวคือ ผู้เรียกร้องค่าชดเชยได้รับการจ่ายค่าชดเชยจากกองทุน IOPC เพียงร้อยละ 9 จากจำนวนข้อเรียกร้องทั้งหมด เป็นต้น ความล่าช้าในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนของกองทุน IOPC ทำให้ทั้ง 3 ประเทศดังกล่าวต้องตรากฎหมายโดยนางบประมาณแผ่นดินของประเทศตนมาใช้ในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นไปก่อนเพื่อแก้ปัญหาการจ่ายค่าสินไหมทดแทนที่ล่าช้าของกองทุน ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ในด้านระยะเวลาการจ่ายเงินชดเชยของกองทุน ยังมีปัญหาระยะเวลาของการจ่ายเงินชดเชยออกจากกองทุนไปยังผู้เรียกร้องที่มีแนวโน้มว่าจะเป็นไปอย่างล่าช้า

สำหรับประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับระยะเวลาในการจ่ายค่าชดเชยของโดยกองทุน IOPC ภายใต้อนุสัญญา FC 1992 ไม่ปรากฏว่ามีกรอบระยะเวลาในดำเนินการเพื่อจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือเกณฑ์การประเมินการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด มีเพียงคำแนะนำตามคู่มือการเรียกร้องค่าเสียหายเนื่องจากรั่วไหล (International Oil Pollution Compensation Funds Claim manual) ที่แนะนำว่าความรวดเร็วในการยุติการเรียกร้องค่าเสียหายจะขึ้นอยู่กับระยะเวลาในการจัดหาข้อมูลของผู้เรียกร้องค่าเสียหายตามที่กองทุน IOPC ต้องการ โดยให้คำแนะนำว่าผู้เรียกร้องค่าเสียหายควรดำเนินการตามคำแนะนำในคู่มือนี้ให้มากที่สุด หากข้อมูลที่ใช้สนับสนุนมีจำนวนมาก ผู้เรียกร้อง

²⁵⁰ พัดชา ชัยณรงค์, "อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 " (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, นิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า.



ค่าเสียหายควรมีการติดต่อประสานงานกับกองทุน IOPC (หรือสำนักงานที่ทำหน้าที่สำรวจหรือสำนักงานท้องถิ่นที่เหมาะสม) ให้เร็วที่สุดภายหลังจากเกิดเหตุการณ์เพื่อพิจารณาเสนอการเรียกร้องค่าเสียหาย²⁵¹ โดยในคู่มือดังกล่าวได้แนะนำข้อมูลพื้นฐานที่ควรระบุในหนังสือเรียกร้องไว้ เช่น ชื่อและที่อยู่ของผู้เรียกร้อง ชื่อเรือที่เกี่ยวข้องในเหตุการณ์ รายละเอียดของเหตุการณ์ ชนิดและประเภทความเสียหาย จำนวนชดเชยที่เรียกร้อง เพื่อเป็นแนวทางในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน และสร้างความรวดเร็วในการประเมินความเสียหาย

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา แม้จะมีกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) จะกำหนดโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินในส่วนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากกองทุน เช่นเดียวกับอนุสัญญา FC 1992 แต่จุดที่แตกต่างคือ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งกองทุนเพื่อความรับผิดจากมลพิษน้ำมัน (The Oil Spill Liability Trust Fund หรือ OSLTF) อันเป็นกองทุนภายในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการเฉพาะ จากการจัดเก็บภาษีน้ำมัน (Barrel Tax) โดยมีได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของกองทุน IOPC แต่อย่างไร โดยกองทุน OSLTF จะจ่ายค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่ต้องรับผิดปฏิเสธความรับผิด หรือผู้เรียกร้องไม่ได้รับการจ่ายภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ยื่นข้อเรียกร้อง ผู้เรียกร้องสามารถเลือกที่จะฟ้องคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดหรือฟ้องผู้ค้าประกันของบุคคลดังกล่าวต่อศาล หรืออาจยื่นข้อเรียกร้องดังกล่าวต่อกองทุนเพื่อความรับผิดจากมลพิษน้ำมัน ตามความที่มาตรา 1013 (c) กำหนด โดยการประเมินการจ่ายค่าสินไหมทดแทนของกองทุน OSLTF ย่อมเป็นไปตามข้อกำหนดของกองทุนโดยไม่ต้องรอการประเมินจากต่างประเทศ

สำหรับประเทศแคนาดา เป็นประเทศที่เข้าร่วมภาคีของอนุสัญญา CLC 1992 , FC 1992 และ Supplementary Fund Protocol โดยประเทศแคนาดาได้ตรากฎหมายเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวไว้ในกฎหมายความรับผิดทางทะเล (Marine Liability Act) ทำให้โครงสร้างความรับผิดทางการเงินของประเทศแคนาดาในชั้นของการชดเชยค่าสินไหมทดแทน โดยกองทุนระหว่างประเทศมีลักษณะคล้ายกับโครงสร้างความรับผิดทางการเงินของประเทศไทย แต่นอกจากการชดเชยโดยกองทุนระหว่างประเทศดังกล่าว ประเทศแคนาดายังตรากฎหมายก่อตั้งกองทุนมลพิษน้ำมันอันมีแหล่งกำเนิดจากเรือ (Ship-source Oil Pollution Fund หรือเรียกโดยย่อว่ากองทุน SOPF) ภายในประเทศขึ้นมา เป็นกลไกเพิ่มเติมจากการชดเชยโดยกองทุน IOPC เพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรืออีกด้วย โดยกองทุน SOPF มีรายได้จากการเรียก

²⁵¹ พรสุข จงประสิทธิ์ และคนอื่น ๆ, คู่มือการเรียกร้องค่าเสียหายเนื่องจกน้ำมัน, หน้า.28

เก็บเงินสมทบจากบุคคลผู้รับน้ำมันชนิดสลายตัวยาก (persistent oil) และบุคคลผู้รับน้ำมันชนิดสลายตัวย่าง่าย (non-persistent oil) ทั้งนี้กองทุน SOPF จะทำหน้าที่จ่ายค่าสินไหมทดแทนใน 2 กรณี คือ 1. กรณีที่กองทุน SOPF จ่ายค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่ผู้เรียกร้องไม่ได้รับการชดเชยอย่างเพียงพอจากกองทุน IOPC และกองทุนส่วนเสริม หรือ 2. ในกรณีที่ผู้เรียกร้องยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุน SOPF และมีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากกองทุน SOPF ผู้อำนวยการกองทุน SOPF จะเข้าไปรับช่วงสิทธิของผู้อ้างสิทธิเรียกร้องเพื่อไล่เบี่ยเอาแก่เจ้าของเรือหรือกองทุนระหว่างประเทศต่อไป โดยในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามข้อเรียกร้องที่มีไปยังกองทุน SOPF นั้นเป็นการประเมินโดยผู้อำนวยการกองทุนของประเทศแคนาดาเอง

จากการวิเคราะห์โดยการเปรียบเทียบโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินพบว่า ทั้งประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา ต่างก็มีกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากกองทุนเป็นขั้นที่สองต่อจากการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าของเรือในโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงิน เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันว่าผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยที่เพียงพอต่อความเสียหาย แต่สิ่งที่แตกต่างกันคือ ทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดามีการก่อตั้งกองทุนภายในประเทศขึ้นมาเพื่อจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ซึ่งกองทุนภายในประเทศเหล่านี้มีระบบการประเมินของประเทศตนเอง โดยมีได้อาศัยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากกองทุน IOPC ซึ่งเป็นกองทุนระหว่างประเทศ

ดังนั้น แม้ว่าประเด็นจำนวนเงินที่เพียงพอต่อการจ่ายค่าสินไหมทดแทนนั้นเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งทำให้เกิดโครงสร้างหลายระดับขั้นเพื่อเป็นการประกันว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันจะได้รับการชดเชยในความเสียหายอย่างเพียงพอ แต่อย่างไรก็ตามการจ่ายค่าสินไหมทดแทนที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและเป็นธรรมก็เป็นประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้อง ในทางปฏิบัติพบว่า เหตุการณ์น้ำมันรั่ว Erica ,Prestige และ Hebei Spirit ที่มีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากกองทุน IOPC ที่ล่าช้าหลังจากเกิดเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันขนาดใหญ่ในเหตุการณ์ทั้งสามเหตุการณ์ข้างต้น พบว่ามีประเด็นสำคัญที่มีความคล้ายคลึงกันในสามเหตุการณ์ คือการแทรกแซงของรัฐบาลของแต่ละประเทศ ในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจ่ายค่าสินไหมทดแทนระหว่างผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของเหตุการณ์น้ำมันรั่ว เจ้าของเรือ และกองทุน IOPC อันมีสาเหตุมาจากความล่าช้าของการประเมินและ

การจ่ายเงินให้กับผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ ประกอบกับข้อจำกัดในจำนวนที่กองทุนจะจ่ายชดเชย²⁵² โดยทั้ง 3 เหตุการณ์ล้วนแล้วแต่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยการจ่ายค่าชดเชยล่วงหน้า (advance payments) จากเงินงบประมาณแผ่นดินของประเทศนั้น ๆ สำหรับบริบทของประเทศไทย ที่อาศัยเพียงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากเงินของกองทุน IOPC ในกรณีที่การชดเชยตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ไม่เพียงพอ หากเกิดความเสียหายจากมลพิษน้ำมันที่มีมูลค่าสูงเกินกว่าที่เจ้าของเรือจะสามารถชดเชยได้ ทำให้ผู้เสียหายต้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อกองทุน IOPC ซึ่งอาจเกิดเหตุการณ์การชดเชยค่าสินไหมทดแทนของกองทุน IOPC ที่ล่าช้าดังเช่นเหตุการณ์ตามกรณีศึกษาได้เพราะความเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วมีลักษณะที่มีมูลค่าสูง แม้ประเทศไทยจะมีระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ก็ตาม แต่ไม่สามารถนำเงินดังกล่าวมาช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันได้ เนื่องจากความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลไม่อยู่ในความหมายของภัยพิบัติตามที่ระเบียบกำหนด²⁵³ จึงไม่ปรากฏว่ามีการใช้เงินทดรองราชการตามระเบียบดังกล่าวในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายเหตุการณ์น้ำมันรั่วในเหตุการณ์ใด²⁵⁴

แต่สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาที่ก่อตั้งกองทุนภายในประเทศขึ้นมาเอง แยกจากกองทุนระหว่างประเทศ โดยมีเกณฑ์การประเมินและข้อกำหนดในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามระเบียบภายในประเทศของตนเอง โดยเฉพาะประเทศแคนาดาที่มีกองทุน SOPF เป็นกลไกเพิ่มเติมมาจากกองทุน IOPC ทำให้ผู้เสียหายสามารถเลือกที่จะยื่นขอเรียกร้องต่อกองทุนภายในประเทศเพื่อเรียกร้องเงินค่าสินไหมทดแทนหลังจากเกิดเหตุการณ์รั่วไหลโดยมีต้องรอการจ่ายค่าชดเชยจากกองทุน IOPC ได้ ทำให้กองทุนของรัฐที่มีความสามารถทางการเงินมากกว่า

²⁵² Uk Kim, "Oil Spill Compensation Scheme from an Oil Tanker in Korea : A Case Study on the Hebei Spirit." p.74

²⁵³ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ข้อ 5

“ภัยพิบัติ” หมายความว่า สาธารณภัยอันได้แก่ อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง ภาวะฝนแล้ง ฝนทิ้งช่วง ภัยจากลูกเห็บ ภัยอันเกิดจากไฟฟ้า ภัยที่เกิดจากโรคหรือการระบาดของแมลงหรือศัตรูพืชทุกชนิด อากาศหนาวจัด ผิดปกติ ภัยสงคราม และภัยอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ก่อการร้าย กองกำลังจากนอกประเทศ ตลอดจนภัยอื่น ๆ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ หรือมีบุคคลหรือสัตว์ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน

²⁵⁴ ทวีวงศ์ แสงพงษ์ชัย, "ปัญหาการชดเชยเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทย," หน้า.102

ภาคประชาชนเป็นผู้แบกรับภาระทางการเงินไว้แทนประชาชนผู้ได้รับความเสียหาย ซึ่งเงินค่าสินไหมทดแทนที่กองทุนภายในรัฐใช้จ่ายแก่ผู้เสียหายนั้น เป็นเงินสมทบที่เก็บจากผู้รับน้ำมันภายในประเทศ อันมิใช่เงินจากงบประมาณแผ่นดิน ทำให้รัฐไม่ต้องแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยการนำเงินงบประมาณแผ่นดินที่มีได้ถูกจัดสรรไว้เฉพาะเพื่อการชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันมาใช้เพื่อแก้ปัญหาในกรณีกองทุน IOPC จ่ายค่าสินไหมทดแทนล่าช้า ดังนั้น การที่สร้างกองทุนภายในประเทศย่อมทำให้เกิดความคล่องตัวในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายมากกว่ากองทุนระหว่างประเทศ เนื่องจากเกณฑ์การประเมินและการจ่ายค่าชดเชยจากกองทุนภายในประเทศย่อมเป็นไปตามกฎและระเบียบในกฎหมายภายในที่ตราขึ้นเพื่อรับมือกับเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันในอนาคต โดยเฉพาะ ทำให้เกิดความรวดเร็วในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย นอกจากนี้เงินค่าสินไหมทดแทนก็เป็นเงินที่เก็บจากผู้รับน้ำมันภายในประเทศซึ่งสอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)

ทั้งนี้ ข้อ 9 (3) ของอนุสัญญา FC 1992 ยังกำหนดว่า ในกรณีหน่วยงานของรัฐได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษรายใดรายหนึ่งหรือหลายราย ให้หน่วยงานของรัฐนั้นสามารถรับช่วงสิทธิของบุคคลดังกล่าวได้²⁵⁵ จึงเห็นได้ว่าอนุสัญญา FC 1992 ได้เปิดช่องให้มีการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายโดยหน่วยงานของรัฐสมาชิกภาคีก่อนที่จะจ่ายค่าสินไหมทดแทนโดยกองทุน ดังเช่นการตรากฎหมายพิเศษของรัฐสมาชิกอนุสัญญา FC 1992 เพื่อจ่ายค่าชดเชยล่วงหน้า (advance payments) แก่ผู้เสียหายในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจากเรือ Prestige ในประเทศสเปนและเรือ Hebei Spirit ในประเทศเกาหลี แล้วจึงรับช่วงสิทธิของผู้เสียหายมาเรียกร้องเอาที่กองทุน IOPC ภายหลังจากนี้มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ยังกำหนดว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อความเสียหายจากมลพิษให้แก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษรายใดรายหนึ่งหรือหลายรายให้หน่วยงานของรัฐนั้นรับช่วงสิทธิของบุคคลดังกล่าวเพื่อไต่เบี่ย

²⁵⁵ INTERNATIONAL CONVENTION ON THE ESTABLISHMENT OF AN INTERNATIONAL FUND FOR COMPENSATION FOR OIL POLLUTION DAMAGE 1992 Article 9

3. Without prejudice to any other rights of subrogation or recourse against the Fund which may exist, a Contracting State or agency thereof which has paid compensation for pollution damage in accordance with provisions of national law shall acquire by subrogation the rights which the person so compensated would have enjoyed under this Convention.

ต่อกองทุนได้ ทำให้การตั้งกองทุนภายในประเทศเพื่อชดเชยแก่ผู้เสียหายแล้วรับช่วงสิทธิไปเรียกร้องกับกองทุน IOPC สามารถทำได้ตามกฎหมายไทย ดังนั้น เพื่อการแก้ปัญหาความล่าช้าของการจ่ายค่าสินไหมทดแทนของกองทุน IOPC หากประเทศไทยจะจัดตั้งกองทุนภายในประเทศเพื่อการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันก่อนที่กองทุน IOPC ย่อมกระทำได้โดยไม่ขัดกับอนุสัญญา FC 1992 และไม่ขัดกับกฎหมายภายในประเทศอีกด้วย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าแนวทางการแก้ไขความล่าช้าในการจ่ายค่าชดเชยโดยกองทุนระหว่างประเทศ คือ ประเทศไทยควรมีการจัดตั้งกองทุนภายในประเทศเพื่อจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายจากมลพิษน้ำมัน ก่อนที่จะมีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากกองทุน IOPC

4.3 ปัญหาการที่บทบัญญัติไม่ได้กำหนดความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพไว้อย่างชัดเจน

ด้วยผลของมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ที่กำหนดว่าห้ามเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อ ความเสียหายจากมลพิษจากเจ้าของเรือนอกเหนือจากที่ได้รับไว้พระราชบัญญัตินี้ ทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วจะเรียกร้องค่าเสียหายได้เฉพาะเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดรายละเอียดถึงเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว และจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกันไม่ได้ เช่น การใช้สิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องละเมิด หรือการเรียกร้องตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ได้²⁵⁶ ทั้งนี้ ตามความของมาตรา 31 ที่กำหนดให้รัฐและเอกชนสามารถฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษ ผู้ที่สามารถเรียกร้องความเสียหายจากมลพิษน้ำมันตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ได้ จึงเป็นได้ทั้งรัฐและเอกชน แต่เอกชนที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวได้ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษเท่านั้น ซึ่งมาตรา 3 ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “ความเสียหายจากมลพิษ” ให้หมายความว่า “(1) การสูญเสียหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นภายนอกตัวเรือจากการปนเปื้อนที่มีผลมาจากการรั่วไหลหรือปล่อยทิ้งน้ำมันจากเรือ ไม่ว่าจะการรั่วไหล

²⁵⁶ ไผทชิต เอกจริยกร, คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ, หน้า.96

หรือการปล่อยทิ้งดังกล่าวจะเกิดขึ้น ณ ที่ใด ทั้งนี้ รวมถึงค่าชดเชยความเสียหายของสิ่งแวดล้อมและการสูญเสียผลประโยชน์จากความเสียหายของสิ่งแวดล้อม

ค่าชดเชยความเสียหายของสิ่งแวดล้อมให้จำกัดเพียงค่าใช้จ่ายสำหรับมาตรการที่สมเหตุสมผลซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วหรือจะดำเนินการต่อไปเพื่อให้สิ่งแวดล้อมที่เสียไปคืนสู่สภาพเดิม

(2) ค่าใช้จ่ายสำหรับมาตรการในการป้องกัน และการสูญเสียหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมาตรการดังกล่าว”

ดังนั้น หากเป็นความเสียหายที่ไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “ความเสียหายจากมลพิษ” ตามที่มาตรา 3 กำหนดแล้ว บุคคลดังกล่าวย่อมมิใช่ผู้เสียหายอันมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้

จากการศึกษาถึงผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วพบว่า มลพิษน้ำมันนั้นสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลอย่างมาก เช่น ทำให้สัตว์น้ำตาย ทำลายแหล่งที่อยู่อาศัยและเพาะพันธุ์ของสัตว์น้ำ อีกทั้งยังทำลายทัศนียภาพของชายหาด การที่ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลเหล่านี้ต้องเสียหายยังส่งผลต่อเนื้อทำให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจต่อชุมชนริมชายฝั่งอย่างมาก เช่น ชาวประมงสูญเสียรายได้เนื่องจากไม่อาจจับสัตว์น้ำได้ดังเดิม หรือการที่ผู้ประกอบการริมชายฝั่งต้องสูญเสียรายได้เนื่องจากไม่มีนักท่องเที่ยวมาใช้บริการ ดังเหตุการณ์น้ำมันรั่วที่จังหวัดระยองในปี พ.ศ. 2556 ที่มลพิษน้ำมันจากเหตุการณ์น้ำมันรั่ว ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ทั้งในสาขาธุรกิจท่องเที่ยว ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ธุรกิจประมง ธุรกิจอาหารทะเลแช่แข็ง และธุรกิจอื่น ๆ ส่วนใหญ่แล้วเป็นการสูญเสียรายได้และผลกำไร ซึ่งจะเห็นได้การสูญเสียรายได้และผลกำไรนี้ มีลักษณะความเสียหายที่มีได้เกิดกับร่างกายหรือทรัพย์สินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลความเสียหาย แต่เป็นความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียรายได้เพราะทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมิใช่กรรมสิทธิ์ของบุคคลดังกล่าวนั้นได้รับความเสียหาย ยกตัวอย่างเช่น ชาวประมงที่อุปกรณหาสัตว์น้ำหรือเรือประมงมิได้เสียหายจากมลพิษน้ำมัน แต่ต้องมีรายได้ลดลงเนื่องจากตนไม่อาจจับสัตว์น้ำมาขายได้เท่าเดิมเพราะมลพิษน้ำมันทำให้สัตว์น้ำในทะเลล้มตาย หรือเจ้าของธุรกิจโรงแรมที่ตัวโรงแรมมิได้เสียหายจากมลพิษน้ำมัน แต่การที่ชายหาดบริเวณโรงแรมปนเปื้อนไปด้วยคราบน้ำมัน ทำให้ไม่มีนักท่องเที่ยวมาใช้บริการพักผ่อนในโรงแรมเพราะนักท่องเที่ยวกลัวได้รับผลจากมลพิษน้ำมัน อันส่งผลให้รายได้ของกิจการโรงแรมลดลง แม้ชาวประมงหรือเจ้าของโรงแรมต่างก็มิได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทะเลหรือชายหาด แต่กลับต้องได้รับความเสียหายจากการที่

ทะเลหรือชายหาดนั้นได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน โดยในทางวิชาการเรียกความเสียหายที่เกิดกับรายได้และผลกำไรนี้ว่าความเสียหายประเภทเป็น “ความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่ไม่ได้เป็นผลสืบเนื่องมาจากความเสียหายทางกายภาพ” หรือเรียกได้ว่าเป็นความเสียหายประเภท pure economic loss ซึ่งเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่แท่นขุดเจาะ Deepwater Horizon ที่สหรัฐอเมริกาพบว่า ข้อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนร้อยละ 99 ที่เรียกร้องไปยังบริษัทบีพีผู้ก่อความเสียหายเป็นข้อเรียกร้องในความเสียหายจากการขาดรายได้และผลกำไร แต่มีข้อเรียกร้องเพียงร้อยละ 1 ที่เป็นข้อเรียกร้องในความเสียหายต่อทรัพย์สิน ดังนั้น ความเสียหายส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจึงเป็นความเสียหายประเภท pure economic loss²⁵⁷ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการเสียหายส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจากมลพิษน้ำมันเป็นความเสียหายประเภท pure economic loss

ด้วยเหตุที่มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 มิได้กำหนดให้รวมถึงความเสียหายประเภท pure economic loss ไว้ชัดเจน เพียงแต่กำหนดว่า ให้ความเสียหายจากมลพิษหมายถึง “การสูญเสียผลประโยชน์จากความเสียหายของสิ่งแวดล้อม” ซึ่งเป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้างเช่นนี้ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายประเภท pure economic loss จะเรียกร้องในความสูญเสียที่เกิดกับรายได้และผลกำไรได้หรือไม่ ด้วยผลของความไม่ชัดเจนดังกล่าวอาจทำให้เกิดการโต้แย้งในประเด็นนี้จากฝ่ายจำเลยได้ และทำให้การดำเนินคดีเพื่อขอรับค่าสินไหมทดแทนล่าช้าไปอีก อันอาจทำให้ผู้เสียหายที่ไม่มีความสามารถทางการเงินเพียงพอจะต้องยอมรับสัญญาประนีประนอมยอมความของผู้ที่สร้างความเสียหายซึ่งอาจมีจำนวนการชดเชยที่ไม่เหมาะสมกับความเสียหายที่ได้รับ เพราะผู้เสียหายต้องการรับเงินชดเชยไปเยียวยาความเสียหายที่มีต่อกิจการในเวลาที่สุดเร็วเพื่อให้กิจการที่เสียหายสามารถดำเนินต่อไปได้ ดังนั้น ความไม่ชัดเจนในการเรียกร้องความเสียหายประเภท pure economic loss ในบทบัญญัติของกฎหมายไทยจึงเป็นปัญหาสำคัญที่สอดคล้องกับปัญหาความล่าช้าในการกระบวนการจ่ายค่าสินไหมทดแทนของศาล ดังนั้นปัญหานี้จึงควรได้รับการแก้ไข

จากการศึกษาถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. โดยการพิจารณาจากรายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พบว่า เดิมได้มีการเสนอให้ความเสียหายจากมลพิษรวมถึงความเสียหาย

²⁵⁷ Ms Katherine Salès, Mr Shailendra Mudgal, and M. V. Fogleman, Civil Liability, Financial Security and Compensation Claims for Offshore Oil and Gas Activities in the European Economic Area.p.55

ทางเศรษฐกิจ แต่ไม่มีการรับรองคำดังกล่าวในที่ประชุม แต่ให้ใช้คำว่า “การสูญเสียผลประโยชน์จากความเสียหายของสิ่งแวดล้อม” อันเป็นผลของการแปลคำว่า Loss of profit จากอนุสัญญา CLC 1992 โดยที่ประชุมเห็นว่า การเรียกร้องค่าเสียหายทางเศรษฐกิจได้หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาว่าความเสียหายนั้นไกลกว่าเหตุหรือไม่ ซึ่งจะเรียกร้องได้ต้องมีความใกล้ชิดกับเหตุการณ์ ซึ่งจะเรียกร้องได้ก็ต่อเมื่อมีความใกล้ชิดกับเหตุ ดังนั้นการเรียกความเสียหายประเภท Pure economic loss ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ที่ไม่ได้กำหนดชัดเจนนั้น ผู้ที่ได้รับความเสียหายจะสามารถเรียกร้องได้หรือไม่ นั้นต้องรอดูการตีความของผู้มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือศาลเมื่อมีเหตุการณ์หรือคดีเกิดขึ้นในประเทศไทยต่อไป²⁵⁸

จากการศึกษาการประเภทของความเสียหายตามอนุสัญญา CLC 1992 พบว่าบทบัญญัติก็มิได้ระบุความเสียหายประเภท pure economic loss ในคำจำกัดความของความเสียหายจากมลพิษไว้ชัดเจนเช่นเดียวกับกฎหมายของประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม ความเสียหายจากมลพิษตามมาตรา 1 แห่งอนุสัญญา CLC 1992 นั้นรวมถึง loss of profit ซึ่งมีความหมายไปทางการสูญเสียผลกำไรเมื่อพิจารณาประกอบกับในคู่มือการยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุน IOPC (IOPC claim manual) ได้มีการแบ่งประเภทค่าเสียหายที่เรียกได้เป็นประเภทต่าง ๆ ไว้ ได้รวมถึงความเสียหายประเภท pure economic loss ไว้ โดยวางหลักว่า ความเสียหายประเภท pure economic loss จะได้รับการชดเชยก็ต่อเมื่อมีความสัมพันธ์ระหว่างการปนเปื้อนและความเสียหายที่ผู้เรียกร้องได้รับนั้นอยู่ในระดับที่สมเหตุสมผลโดยพิจารณาจากความสอดคล้องทางภูมิศาสตร์ระหว่างกิจกรรมของผู้เรียกร้องค่าเสียหายกับการปนเปื้อนที่เกิดขึ้น, ระดับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของผู้เรียกร้องค่าเสียหายที่มีต่อทรัพยากรที่เสียหาย, ขอบเขตของทางเลือกหรือโอกาสทางธุรกิจอื่นของผู้เรียกร้องค่าเสียหาย และขอบเขตของธุรกิจของผู้เรียกร้องที่ได้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในบริเวณที่ได้รับผลจากการรั่วไหล ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าตามอนุสัญญา CLC 1992 ผู้เสียหายสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนในการสูญเสียรายได้และผลกำไร อันเป็นความเสียหายประเภท pure economic loss ได้

สำหรับกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) นั้น การชดเชยความเสียหายตามมาตรา 1002 นั้นแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ ค่าใช้จ่ายในการกำจัดสิ่งปนเปื้อน (removal costs) และการชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งแบ่งความเสียหายได้ 6 ชนิด ได้แก่ ความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพย์สิน

²⁵⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า.81-82

การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการดำรงชีพ รายได้ ผลกำไรและความสามารถในการหารายได้ และบริการสาธารณะ ซึ่งในส่วนของค่าเสียหายประเภทผลกำไรและความสามารถในการหารายได้ (PROFITS AND EARNING CAPACITY) ยังมีการอธิบายความหมายว่า ค่าเสียหายเทียบเท่ากับการสูญเสียผลกำไร หรือการเสียความสามารถในการหารายได้อันเนื่องมาจากความเสียหายของอสังหาริมทรัพย์ สงหากริมทรัพย์ และทรัพยากรธรรมชาติ จึงเห็นได้ว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วย่อมสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากความสูญเสียซึ่งรายได้และผลกำไรอันเป็นความเสียหายประเภท pure economic loss ได้โดยชัดเจนตามบทบัญญัติของกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990)

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบการจ่ายค่าสินไหมทดแทนในค่าเสียหายต่อเอกชน ได้ดังต่อไปนี้

โดยทั่วไปตามหลักการแล้วความเสียหายจากมลพิษนั้นย่อมครอบคลุมความเสียหายต่อเนื้อตัวร่างกาย การเสียชีวิต และทรัพย์สิน เช่น เรือ อุบัติการณ์การประมง กระชังเลี้ยงปลา แต่อย่างไรก็ตามในกรณีความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ความเสียหายที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายต่อเนื้อตัวร่างกาย การเสียชีวิต และทรัพย์สิน เกิดขึ้นได้ยากในบริบทของมลพิษน้ำมัน จากกรณีศึกษาในบทที่ 2 และบทที่ 3 พบว่าผู้ประกอบการริมชายฝั่งที่เป็นอาชีพที่ต้องอาศัยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลเป็นหลัก เมื่อมีการรั่วไหลของน้ำมันที่สร้างความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเล ไม่ว่าจะเป็นต่อทะเลริมชายฝั่งหรือชายหาด การประกอบธุรกิจริมชายฝั่งที่เป็นธุรกิจที่ขึ้นอยู่กับสภาพความสมบูรณ์ของทะเลในบริเวณนั้นย่อมได้รับผลกระทบไปด้วย อันส่งผลต่อการสูญเสียผลกำไรและความสามารถในการหารายได้จากการเสียหายของผู้ประกอบการริมชายฝั่งทะเล ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันจึงกระทบต่อการหารายได้ในอนาคตของบุคคลดังกล่าวอันมีลักษณะเป็นความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพ (pure Economic Loss) เช่น น้ำมันรั่วไหลมีผลกระทบต่อชายหาด หรือสถานที่ท่องเที่ยวสกปรก ทำให้ไม่มีคนมาใช้บริการโรงแรมหรือร้านอาหาร หรือใช้บริการท่องเที่ยว ทำให้เจ้าของกิจการขาดรายได้ สำหรับอนุสัญญา CLC 1992 แม้ตามมาตรา 1 จะไม่ได้กำหนดให้เรียกร้องในความเสียหายประเภท pure Economic Loss ไว้ไม่ชัดเจนแต่จากการพิจารณาร่วมกับคู่มือการยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุน IOPC ทำให้เห็นว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายประเภท Pure Economic Loss สามารถเรียกร้องความเสียหายประเภทดังกล่าวได้ (แต่ต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการปนเปื้อนและความเสียหายที่ผู้เรียกร้องได้รับ) และ ตามกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดประเภทค่าชดเชยความเสียหายไว้อย่าง



เปิดกว้าง ยอมรับให้ผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการสูญเสียในรายได้และผลกำไร (แต่ผู้เรียกร้องต้องแสดงให้เห็นถึงการเชื่อมโยงระหว่างความเสียหายกับเหตุการณ์รั่วไหล) สามารถฟ้องร้องให้รับผิดชอบและชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ ทำให้เห็นว่าทั้งอนุสัญญา CLC 1992 และกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) มีการบัญญัติให้สามารถเรียกร้องความเสียหายประเภท Pure Economic Loss ได้นั้น ย่อมสอดคล้องกับความเสียหายส่วนใหญ่ที่เกิดในเหตุการณ์น้ำมันรั่ว ซึ่งสร้างความชัดเจนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้ผู้เสียหายสามารถเรียกร้องในสูญเสียผลประโยชน์จากความเสียหายของสิ่งแวดล้อมที่มีความหมายกว้าง โดยมีได้บัญญัติให้ผู้เสียหายให้สามารถเรียกร้องได้ถึงผลกำไรและความสามารถในการหารายได้ไว้ชัดเจน จึงทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการเรียกร้องในความเสียหายประเภทดังกล่าวต่อผู้ที่ได้รับเสียหาย ทั้งที่ความเสียหายประเภท Pure Economic Loss เป็นความเสียหายส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล

ดังนั้น การกำหนดความหมายของ คำว่า “ความเสียหายจากมลพิษ” ให้รวมถึงความเสียหายประเภท pure economic loss ย่อมสร้างความเป็นธรรมและความเหมาะสมกับความเสียหายที่เกิดขึ้นในเหตุการณ์น้ำมันรั่ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้สิทธิในการเรียกร้องความเสียหายประเภทความเสียหายจากการขาดผลกำไรและความสามารถในการหารายได้ (loss of Earning capacity) อย่างชัดเจนโดยมิใช่ให้ศาลต้องตีความเพื่อสร้างหลักเกณฑ์ในการเรียก pure economic loss ขึ้นมาเอง ย่อมเป็นประโยชน์ต่อศาล เนื่องจากการลดการตีความของศาล สร้างความชัดเจนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความชัดเจนแก่เจ้าของเรือเพื่อสร้างแรงจูงใจในการระมัดระวังมิให้เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่ว เนื่องจากเจ้าของเรือต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากการขาดผลกำไรและความสามารถในการหารายได้ซึ่งมีมูลค่าสูง

อนึ่ง นอกจากการประเด็นการบัญญัติความเสียหายประเภท pure economic loss ให้ชัดเจนแล้ว ในประเด็นที่ว่า การเรียกร้องค่าเสียหายประเภท pure economic loss ได้หรือไม่ ต้องมีการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (causation) อย่างไร ในประเด็นนี้ นักวิชาการบางท่านเห็นว่า หากความเสียหายเป็นผลโดยตรงกล่าวคือความเสียหายไม่ไกลกว่าเหตุตามทฤษฎีเงื่อนโซ่ตามหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลในกฎหมายละเมิดปกติ (inland tort) ผู้เขียนเห็นพิจารณาว่าผู้เสียหายนั้นได้รับความเสียหายประเภท pure economic loss หรือไม่ ด้วยหลักความเสียหายต้องไม่ไกลกว่าเหตุมาพิจารณานั้น เป็นหลักการที่ไม่เหมาะสมแก่กรณีน้ำมัน

รั่วไหลในทะเล เนื่องจากความเสียหายประเภท pure economic loss เป็นความเสียหายที่แตกต่างจากกรณีละเมิดทั่วไปเพราะผู้ที่ได้รับความเสียหายประเภท pure economic loss ไม่ได้ได้รับความเสียหายทางกายภาพโดยตรง แต่เป็นความเสียหายแก่ความรายได้ของบุคคลดังกล่าว โดยที่ไม่ได้กระทบต่อทรัพย์สินที่ตนมีกรรมสิทธิ์โดยตรง การพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลโดยหลักความเสียหายต้องไม่ไกลกว่าเหตุจึงพิสูจน์ได้ยากในบริบทของเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล ซึ่งมีความเสียหายเป็นวงกว้างและไม่มีขอบเขตความเสียหายที่แน่นอน ส่งผลให้การพิสูจน์ความเสียหายประเภทนี้เป็นไปได้ยาก ซึ่งอาจทำให้เกิดการโต้แย้งของฝ่ายผู้ถูกร้องความเสียหายได้ เช่น ในกรณีที่จำนวนสัตว์น้ำในทะเลลดลง อาจอ้างได้ว่าเป็นผลมาจากเหตุการณ์ภาวะโลกร้อน (global warming) หรือความเสียหายเป็นผลมาจากนิคมอุตสาหกรรมในบริเวณใกล้เคียงปล่อยน้ำเสียหรือสารพิษต่าง ๆ หรือวิธีในการจับสัตว์น้ำที่ไม่มีประสิทธิภาพของชาวประมงเอง ในกรณีที่ธุรกิจท่องเที่ยวมีรายได้ลดลง อาจอ้างได้ว่าเป็นเพราะภาวะเศรษฐกิจโลกถดถอย (Global recession) หรือสภาพเศรษฐกิจที่ฝืดเคืองของประเทศในขณะนั้น หรืออาจอ้างว่าสถานที่ท่องเที่ยวอื่นเป็นที่นิยมกว่าประชาชนจึงไม่มาท่องเที่ยว จึงเห็นได้ว่าด้วยความที่ไม่แน่นอนของความเสียหายประเภท pure economic loss รวมถึงความไม่แน่นอนจากหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ (scientific uncertainty) ที่อาจถูกโต้แย้งได้หลายกรณี การพิสูจน์ causation โดยนำหลักความเสียหายต้องไม่ไกลกว่าเหตุภายใต้กฎหมายละเมิดปกติมาพิจารณาว่าบุคคลดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาจึงไม่มีความแน่ชัดในการตัดสินว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นใกล้หรือไกลกว่าเหตุ ในเรื่อง causation ในความเสียหายประเภท pure economic loss อันเป็นผลจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วของต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ด้วยกฎหมายกำหนดว่า ข้อเรียกร้อง (Claim) หมายถึง การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายอันเป็นผล (resulting from) มาจากเหตุการณ์น้ำมันรั่ว²⁵⁹ ซึ่งการใช้คำว่า “resulting from” เป็นการหลีกเลี่ยงการกำหนดบทบัญญัติให้ใช้ causation ตามกฎหมายละเมิดทั่วไป การบัญญัติเช่นนี้จึงมิได้กำหนด causation ในความเสียหายประเภท pure economic ของเหตุการณ์น้ำมันรั่ว โดยการใช้ทฤษฎีเงื่อนไข แต่ใช้ causation ที่สมมติขึ้นแทน เช่น การจ่ายค่าสินไหมทดแทนโดย GCCF นั้นใช้ causation สมมติขึ้น โดยการกำหนดเขตพื้นที่ความเสียหายทางเศรษฐกิจ (economic impact zone) หากผู้เสียหายประกอบธุรกิจอยู่ในพื้นที่ที่กำหนด ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ causation

²⁵⁹ SEC. 1001.

(3) “claim” means a request, made in writing for a sum certain, for compensation for damages or removal costs resulting from an incident

ว่าความเสียหายทางเศรษฐกิจที่ได้รับนั้น เป็นผลมาจากการรั่วไหลของน้ำมันในช่วงดังกล่าวหรือไม่ เพียงแต่พิสูจน์หลักเกณฑ์การคำนวณทางการเงิน (Financial calculation) เท่านั้น เพราะความเสียหายประเภท pure economic loss เป็นความเสียหายที่มีลักษณะที่ไม่ชัดเจน การจะพิสูจน์ย่อมยากกว่าปกติ นอกจากนี้ในคำพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมส่วนแพ่งคดีที่ สวพ 2-8/2557 ในคดีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในความสูญเสียของรายได้จากเหตุการณ์น้ำมันรั่วที่จังหวัดระยอง ศาลก็พิสูจน์ความเสียหายโดยมิได้พิจารณาว่าความเสียหายนั้นไกลกว่าเหตุ แต่ศาลพิจารณาความเสียหายโดยใช้รูปถ่ายและหลักฐานรายรับรายจ่ายเพื่อพิจารณาว่าผู้เสียหายนั้นอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษน้ำมัน และสูญเสียรายได้จริงหรือไม่ ในประเด็นนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่า การพิจารณาว่าเรียกร้องประเภท pure economic loss ได้หรือไม่ ไม่ควรพิจารณา causation โดยใช้หลักความเสียหายต้องไม่ไกลกว่าเหตุ แต่ควรนำหลักเกณฑ์อื่นมาพิจารณาเช่น

4.4 การสร้างกรอบโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนกฎหมายใหม่สำหรับประเทศไทย

จากการศึกษาในส่วนการวิเคราะห์เปรียบเทียบที่ผู้เขียนได้เสนอแนวทางการปัญหาการขาดกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่มีความรวดเร็วทันท่วงที และปัญหาการที่บัพัญญูติไม่ได้กำหนดความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพไว้อย่างชัดเจนแล้ว ในส่วนนี้จึงเป็นการเสนอแนวทางการบัญญัติหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายไทยตามข้อเสนอที่กล่าวไว้

จุดประสงค์ของส่วนนี้คือการเสนอแนวทางอันเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายไทย เพื่อที่จะแก้ปัญหาความล่าช้าและความไม่ชัดเจนในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ในหัวข้อนี้แบ่งได้เป็น 3 ส่วน กล่าวคือ ในส่วนแรกจะเป็นข้อเสนอในการกำหนดหน้าที่ของผู้ที่ต้องรับผิดชอบในการสร้างกระบวนการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายชั่วคราว (interim) ในส่วนที่สองเป็นการเสนอการก่อตั้งกองทุนภายในประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ส่วนที่สามเป็นการเสนอให้กำหนดความเสียหายประเภท pure economic loss ให้มีความชัดเจน

4.4.1 การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายในการสร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim)

ในการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายในการสร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) เมื่อเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วขึ้นนั้น ต้องเป็นการกำหนดโดยบัพัญญูติของ

กฎหมายที่มีสภาพบังคับให้ผู้ที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากมลพิษน้ำมันต้องกระทำการชดเชยในค่าเสียหายดังกล่าว กล่าวคือต้องกำหนดให้เป็นหน้าที่ตามบทบัญญัติกฎหมาย (Statutory Duty) เมื่อในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 อันเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทในกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าของเรือต่อความเสียหายที่เกิดจากมลพิษน้ำมัน โดยเฉพาะแล้ว การกำหนดให้เจ้าของเรือมีหน้าที่ในการดำเนินการสร้างกระบวนการชดเชยโดยชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) เมื่อเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วขึ้น โดยการเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวย่อมทำให้มีความเหมาะสมและมีความชัดเจนต่อเจ้าของเรือที่มีความรับผิดชอบตามกฎหมาย ดังเช่นกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) ของประเทศสหรัฐอเมริกา อันเป็นกฎหมายระดับสหพันธรัฐ (federal law) ที่กำหนดหน้าที่ของคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบในการจ่ายค่าเสียหายชั่วคราวไว้ชัดเจน ทั้งนี้ การกำหนดหน้าที่ในการชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) นี้เป็นเพียงหน้าที่ตามกฎหมายที่บังคับให้เจ้าของเรือต้องชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายก่อนที่จะมีการเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนที่ยังไม่ได้รับการชดเชยต่อไปเท่านั้น การกำหนดหน้าที่ดังกล่าวจึงไม่เป็นการตัดสิทธิของเจ้าของเรือที่อาจสร้างกระบวนการชดเชยค่าเสียหายเพื่อระงับข้อพิพาทได้

ในการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว ในกรอบกฎหมายใหม่ควรที่จะมีความกระจ่างในหน้าที่ของการจ่ายค่าชดเชยโดยเจ้าของเรือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นจำนวนเงินที่จะจ่ายในกระบวนการชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้น เพื่อเป็นการเน้นย้ำต่อผู้เสียหายว่าตนยังมีสิทธิที่เรียกร้องค่าเสียหายเต็มจำนวน โดยการบัญญัติให้ค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) ที่เจ้าของเรือชำระไปในกระบวนการดังกล่าวมีจำนวนน้อยกว่าค่าเสียหายที่ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยเต็มจำนวน (full amount of damages) ในขั้นที่สุดของกระบวนการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ ผู้เรียกร้องนั้นต้องห้ามการเรียกร้องค่าเสียหายจากคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบในจำนวนค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) ที่ได้รับการชำระไปแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในกรอบกฎหมายใหม่ควรบัญญัติให้ชัดเจนว่าผู้เรียกร้องที่ได้รับการจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) ไปแล้ว ยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้เพื่อให้จำนวนเงินที่เจ้าของเรือได้ใช้จ่ายค่าเสียหายชั่วคราวไปมีความสอดคล้องกับหลักการของมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ที่ให้สิทธิแก่เจ้าของเรือในการจำกัดความรับผิดไว้ตามขนาดของเรือเพื่อมิให้เจ้าของเรือต้องล้มละลายเนื่องจากไม่มีความสามารถทางการเงินเพียงพอที่จะจ่ายค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ จึงควรกำหนดว่าจำนวนค่าเสียหาย

เบื้องต้น (interim) มีจำนวนไม่เกินไปกว่าจำนวนความรับผิดที่เจ้าของเรื่อนั้นสามารถใช้สิทธิจำกัดความรับผิดได้ตามมาตรา 12²⁶⁰

อนึ่ง ในประเด็นที่ว่า การจ่ายค่าเสียหายชั่วคราวนี้ มีเกณฑ์ในคำนวณจำนวนเงินค่าเสียหายที่จะต้องจ่ายต่อผู้เสียหายเช่นไร และควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณดังกล่าวไว้ในกฎหมายหรือไม่ นั้น พบว่าในการเกิดน้ำมันรั่วแต่ละครั้ง มีระดับความรุนแรงของความเสียหายที่ต่างกัน อันเกิดจากหลายปัจจัย เช่น ปริมาณน้ำมันที่รั่ว พื้นที่ที่ได้รับ ความเสียหาย กลุ่มอาชีพของที่ได้รับ ความเสียหาย เป็นต้น จึงไม่อาจสร้างหลักเกณฑ์คำนวณค่าชดเชยชั่วคราวไว้เป็นข้อบังคับที่ตายตัวได้ แต่ควรปรับเปลี่ยนตามข้อเท็จจริงให้สอดคล้องกับสถานการณ์น้ำมันรั่วในแต่ละครั้งไป ดังเช่นที่กฎหมายมลพิษน้ำมันก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าเสียหายชั่วคราวไว้ในกฎหมาย แต่อาจมีการสร้างหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการคำนวณค่าเสียหายไว้เป็นให้แนวทางเพื่อปรับใช้ไปตามข้อเท็จจริงของความเสียหายที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งซึ่งควรมีการศึกษาในประเด็นนี้ต่อไปในอนาคต

การที่จะสร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) ให้มีผลบังคับใช้ได้ ในทางปฏิบัติและมีกระบวนการจ่ายที่เป็นธรรมได้นั้น ต้องมีการสร้างบทบัญญัติเพิ่มเติมดังนี้

1 การระบุแหล่งที่มาของการรั่วของน้ำมันและระบุเจ้าของเรือที่ต้องรับผิด

เนื่องจากกลไกการจ่ายค่าชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้น (Interim) เป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าของเรือต้องสร้างกระบวนการจ่ายค่าชดเชยเบื้องต้นก่อนที่จะมีการฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ต่อศาล การที่จะเริ่มต้นกลไกการจ่ายค่าชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้น (Interim) ได้จึงต้องมีการระบุผู้ที่ต้องรับผิดในเหตุการณ์น้ำมันรั่วที่เกิดขึ้น เพื่อให้บุคคลดังกล่าว

²⁶⁰ พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 มาตรา 12

“เจ้าของเรือมีสิทธิจะจำกัดความรับผิดของตนภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้สำหรับอุบัติเหตุครั้งหนึ่ง ๆ ได้ไม่เกินจำนวน ดังต่อไปนี้

- (1) 4.51 ล้านบาทสิทธิพิเศษถอนเงิน สำหรับเรือที่มีขนาดไม่เกิน 5,000 ตันกรอส
- (2) 4.51 ล้านบาทสิทธิพิเศษถอนเงิน สำหรับเรือที่มีขนาดเกินกว่า 5,000 ตันกรอสและให้คิดเพิ่มอีกตันกรอสละ 631 หน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน สำหรับขนาดส่วนที่เพิ่มขึ้นจาก 5,000 ตันกรอสแต่จำนวนรวมของความรับผิดทั้งหมดจะต้องไม่เกิน 89.77 ล้านบาทสิทธิพิเศษถอนเงิน

การจำกัดความรับผิดนี้อาจมีการเปลี่ยนแปลงตามอนุสัญญาหรือพิธีสารที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา”

ทราบว่าตนมีหน้าที่ตามกฎหมายจ่ายค่าชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้น (Interim) ดังเช่น กระบวนการชดเชยค่าสินไหมทดแทนของประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มต้นจากเมื่อเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วขึ้น ประธานาธิบดี (ผ่านหน่วยพิทักษ์ชายฝั่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Coast Guard หรือ USCG)) มีหน้าระบุนุแหล่งที่มาของเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันดังกล่าวพร้อมแจ้งให้คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากมลพิษน้ำมันดังกล่าว และให้โอกาสโต้แย้งว่าน้ำมันที่รั่วมิได้มีที่มาจากตน หากไม่สามารถปฏิเสธการระบุนุที่มาของน้ำมันที่รั่วดังกล่าวได้ ต้องจัดให้มีกระบวนการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเบื้องต้นและโฆษณากระบวนการชดเชยดังกล่าวต่อผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าชดเชยดังที่มาตรา 1014 แห่งกฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) กำหนด ดังนั้น ในบริบทกฎหมายไทย นอกจากที่จะต้องเพิ่มเติมการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายให้เจ้าของเรือต้องดำเนินกระบวนการชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้น (Interim) แล้ว การจะทำให้หน้าที่ในการชดเชยดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วในทางปฏิบัติ จึงต้องมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายที่ระบุถึงหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเมื่อทราบถึงเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันที่เกิดขึ้นแล้ว ให้ระบุแหล่งที่มาของเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันดังกล่าวพร้อมกับการที่หน่วยงานราชการจะกำหนดตัวเจ้าของเรือที่ต้องรับผิดชอบในทันที และแจ้งไปยังเจ้าของเรือให้ทราบถึงการระบุนุดังกล่าวโดยให้โอกาสโต้แย้งได้ หากไม่มีสามารถโต้แย้งได้ว่าน้ำมันมิได้รั่วไหลจากเรือของตน เจ้าของเรือต้องเริ่มต้นกระบวนการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเบื้องต้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเช่น ต้องจัดให้มีกระบวนการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเบื้องต้นและโฆษณากระบวนการชดเชยดังกล่าวต่อผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าชดเชยภายใน 15 วันหลังจากถูกระบุนุตัวให้รับผิดชอบ เป็นต้น

ทั้งนี้ ในประเด็นที่ว่าหน่วยงานราชการใดที่มีความเหมาะสมในการทำหน้าที่ระบุแหล่งที่มาของการรั่วของน้ำมันและระบุตัวเจ้าของเรือที่ต้องรับผิดชอบ ผู้เขียนขอเสนอให้กรมเจ้าท่า ทำหน้าที่ดังกล่าวเนื่องจาก กรมเจ้าท่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบทะเบียนเรือ และเป็นหน่วยงานที่ออกไปรับรองให้เรือไทยซึ่งบรรทุกทุกน้ำมันในระวางอย่างสินค้าเกินกว่า 2,000 ตัน ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ทำให้กรมเจ้าท่าเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมในข้อมูลของเรือต่าง ๆ มากกว่าหน่วยงานอื่นของรัฐ นอกจากนี้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 ที่จัดให้มีคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน (กปน.) ขึ้นเพื่อจัดทำแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันเพื่อรับมือกับเหตุการณ์น้ำมันรั่วซึ่งตามข้อ 11 แห่งระเบียบดังกล่าวกำหนดให้กรมเจ้าท่ามีหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานให้ กปน. และมี

อำนาจในการรับแจ้งเหตุมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พร้อมทั้งมีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยปฏิบัติการอื่น ๆ ในกรณีที่มีมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันเกิดขึ้น ทำให้กรมเจ้าท่าเป็นหน่วยงานกลางที่สามารถประสานงานและรับรู้ถึงการรั่วของน้ำมันในน่านน้ำไทย ดังนั้น การกำหนดให้กรมเจ้าท่าเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการระบุแหล่งที่มาของการรั่วของน้ำมันและระบุตัวเจ้าของเรือที่ต้องรับผิดชอบจึงมีความเหมาะสมและไม่ขัดกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานแต่อย่างใด ทั้งนี้การกำหนดหน้าที่ในการของกรมเจ้าท่าดังกล่าวควรมีการบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการกำหนดความรับผิดของเจ้าของเรือต่อมลพิษน้ำมัน

อย่างไรก็ตาม กระบวนการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายชั่วคราว (interim) นั้นเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นก่อนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทางศาล ทำให้ไม่อาจทราบได้ว่าเจ้าของเรือสามารถใช้สิทธิในการจำกัดความรับผิดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ได้หรือไม่ ด้วยเหตุที่เจ้าของเรืออาจเสียสิทธิในการจำกัดความรับผิดไปเพราะความเสียหายจากมลพิษน้ำมันนั้นเกิดขึ้นจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำโดยส่วนตนของเจ้าของเรือ ซึ่งได้กระทำโดยจงใจหรือละเลยไม่เอาใจใส่ทั้งที่รู้ว่าความเสียหายจากมลพิษนั้นอาจเกิดขึ้นได้ ตามมาตรา 14 อันเป็นผลจากการพิสูจน์ที่เกิดขึ้นในศาล อาจทำให้เจ้าของเรือต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในการชดเชยในจำนวนสูงกว่าที่ตนสามารถจำกัดความรับผิดได้ ทั้งนี้ เพื่อให้หน้าที่ในการสร้างกระบวนการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายชั่วคราว (interim) ของเจ้าของเรื่อนั้นสอดคล้องกับมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ที่มีการบัญญัติถึงสิทธิในการจำกัดความรับผิดของเจ้าของเรือไว้ เนื่องจากความเสียหายจากมลพิษน้ำมันนั้นโดยปกติมีจำนวนความเสียหายค่อนข้างสูงมาก ซึ่งความรับผิดดังกล่าวอาจทำให้ผู้ที่ต้องรับผิดชอบล้มละลายได้ ในกรณีที่เจ้าของเรือจ่ายค่าสินไหมทดแทนในกระบวนการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายชั่วคราว (interim) เกินกว่าจำนวนเงินที่เจ้าของเรือสามารถจำกัดความรับผิดได้ และเจ้าของเรือมิได้เสียสิทธิในการจำกัดความรับผิดไป กรอบกฎหมายใหม่จึงควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐคืนเงินชดเชยส่วนจ่ายไปเกินกว่าข้อจำกัดความรับผิดแก่เจ้าของเรือ โดยหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินหน้าที่ในการคืนเงินในส่วนนี้จะกล่าวต่อไปในหัวข้อ 4.4.2 การก่อตั้งกองทุนภายในประเทศ

2 การกำหนดให้มีการตรวจสอบความเหมาะสมของข้อเสนอการชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้น



3282096631

CD :Thesis 6085967634 thesis / rev: 27072562 09:52:17 / seq: 26

ในบริบทของเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลในประเทศไทย ผู้ที่ได้รับความเสียหายส่วนใหญ่มักเป็นชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในบริเวณริมชายฝั่ง (Coastal community) ที่มักจะเป็นบุคคลที่ไม่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ขาดความรู้ทางรู้ทางกฎหมาย ซึ่งล้วนแล้วแต่มีปริมาณรายได้ขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์ของทรัพยากรทางทะเล เมื่อทรัพยากรทางทะเลดังกล่าวเสียหายจึงทำให้บุคคลดังกล่าวเสียหายรายได้หลักในการดำรงชีพ ย่อมทำให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในบริเวณริมชายฝั่งไม่อาจแบกรับความเสียหายทางการเงินไว้ได้ในระยะยาว เมื่อมีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายที่ล่าช้าย่อมมีแนวโน้มที่ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในบริเวณริมชายฝั่งจะถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ที่เกี่ยวข้องความเสียหายซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่า โดยการยอมรับการชดเชยจากการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ที่มีจำนวนไม่สมเหตุสมผลกับความเสียหายที่ได้รับจริง การเอารัดเอาเปรียบเช่นนี้อันถือได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง²⁶¹

จากเหตุการณ์น้ำมันรั่วที่จังหวัดระยองในปี 2556 ที่บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) ได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานให้ความช่วยเหลือหรือเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบและเดือดร้อนจากเหตุน้ำมันรั่วไหลขึ้นเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยทำหน้าที่จ่ายค่าชดเชยแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม กลับพบว่ามีการร้องเรียนถึงความไม่โปร่งใสและไม่เป็นธรรมในการจ่ายค่าชดเชย เช่น การร้องเรียนในประเด็นการออกแบบฟอร์มเยียวยาความเสียหายที่ไม่สมเหตุสมผลกับความเสียหาย²⁶² มีการประท้วงถึงความไม่โปร่งใสในการตรวจสอบความรับผิดชอบและผลกระทบของเหตุการณ์น้ำมันรั่ว เนื่องจากภาครัฐที่ตรวจสอบความรับผิดชอบมีส่วนได้ส่วนเสียกับบริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของบริษัท ปตท.²⁶³ รวมถึงคณะกรรมการตรวจสอบความรับผิดชอบมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับบริษัทดังกล่าวอาจทำให้ผลการตรวจสอบไม่ตรงกับความเป็นจริง นอกจากนี้ยังมีการวิจารณ์ว่ารัฐบาลปกป้องบริษัท ปตท. ในเหตุการณ์ดังกล่าวเพราะไม่มีหน่วยงานของรัฐใด

²⁶¹ โปรดดู Disaster, Litigation, and Corrosive Community และ When time does not heal: Understanding the importance of avoiding unnecessary delay in the resolution of tort cases.

²⁶² รพีพรรณ สายัณห์ตระกูล, "'กสม.' อัด 'พีทีทีจีซี' เยียวยาน้ำมันรั่ว จ่ายหนึ่งพัน เป็นเวลา 30 วัน ไม่สะทอนความเสียหายจริง" [ออนไลน์].

²⁶³ กระทรวงการคลังของไทยถือหุ้นอยู่ร้อยละ 51.11

ดำเนินการฟ้องร้องบริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด²⁶⁴ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนเกิดความไม่เชื่อใจในการดำเนินงานของหน่วยรัฐต่อเหตุการณ์น้ำมันรั่วดังกล่าว ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาความน่าเชื่อถือทางสังคม (public trust) ทั้งนี้ ปัญหาความน่าเชื่อถือทางสังคมนี้ ปรากฏในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่อ่าวอ่าวเม็กซิโก ที่บริษัทปิฟัจตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือข้อเรียกร้องชายฝั่ง (GCCF) ขึ้นเพื่อชดเชยความเสียหายเบื้องต้นเช่นเดียวกัน จะเห็นได้ว่าสองเหตุการณ์นี้มีปัญหาเช่นเดียวกัน และการจ่ายค่าชดเชยของทั้งสองเหตุการณ์นั้นมิได้มีหน่วยงานที่หรือกลุ่มคณะกรรมการใดที่ประชาชนไว้วางใจเข้ามาตรวจสอบการชดเชยเช่นเดียวกัน ดังนั้น เพื่อแก้ให้การจ่ายค่าชดเชยเบื้องต้น (interim) เป็นไปอย่างเป็นธรรมต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายและมีการทำงานเป็นไปอย่างโปร่งใส เป็นที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีหน่วยงานหรือกลุ่มคณะกรรมการที่มีความเป็นกลาง เข้ามาตรวจสอบถึงความเหมาะสมของข้อเสนอการจ่ายค่าชดเชยเบื้องต้น (interim) อันเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าของเรือ

ในประเด็นว่าผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการชดเชยเบื้องต้น (interim) ควรเป็นบุคคลใดตามระบบกฎหมายไทยนั้น ผู้เขียนเห็นว่ามีความหลากหลายในการกำหนดหน้าที่ในการตรวจสอบนั้นมีหลากหลายวิธี แต่บุคคลที่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบได้นั้นต้องมีคุณสมบัติเบื้องต้น 2 ประการ คือ 1. บุคคลที่ทำหน้าที่ตรวจสอบต้องความเป็นกลางปราศจากการแทรกแซงของผู้สร้างความเสียหาย และปราศจากการแทรกแซงของหน่วยงานรัฐบาลดังในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่จังหวัดระยองที่ประชาชนไม่เชื่อใจในหน่วยงานของรัฐบาล²⁶⁵ เพื่อสร้างหลักประกันแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย และสร้างความน่าเชื่อถือในการปฏิบัติงานต่อภาคประชาชน 2. บุคคลดังกล่าวต้องมีอำนาจตามกฎหมายที่สามารถบังคับต่อเจ้าของเรือได้หากพบว่าการข้อเสนอจ่ายค่าชดเชยเบื้องต้น (interim) เป็นไปโดยไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่ได้รับความเสียหาย โดยผู้เขียนขอยกตัวอย่างเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเสนอจ่ายค่าชดเชยเบื้องต้น (interim) ของเจ้าของเรือ ได้แก่

แนวทางแรก คือ การที่อาจกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการข้อเสนอจ่ายค่าชดเชยเบื้องต้น (interim)

²⁶⁴ MGR Online, "โอลอะพอ! ท่อผิด ปตท.ไม่ผิด" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 8 มกราคม 2562. แหล่งที่มา: <https://mgronline.com/specialscoop/detail/9560000115181?fbclid=IwAR1j3jxSV1qF65bF5sUISLC-bXoMJaXoDDSDNbghHn2Hm25sEkHtMezSzm4>

²⁶⁵ เนื่องจาก กระทรวงการคลังถือหุ้นอยู่ในบริษัท ปตท.

เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระ แยกจากภาครัฐและศาล ทำให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นกลาง และปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาล นอกจากนี้ยังเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบ และรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณี ตามมาตรา 247 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560²⁶⁶ ซึ่งหน้าที่ต่าง ๆ นี้ เหมาะสมกับการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากน้ำมันรั่วที่ถูกเอาเปรียบจากผู้ก่อความเสียหายซึ่งมีฐานะทางสังคมสูงกว่า นอกจากนี้ในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่จังหวัดระยองในปี พ.ศ. 2556 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังมีส่วนร่วมในการสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน เช่น การลงพื้นที่ติดตามความคืบหน้าในการจ่ายค่าชดเชยเบื้องต้นที่ผู้เสียหายบางรายได้รับการชดเชยที่ล่าช้า และยังลงพื้นที่เพื่อรับข้อร้องเรียนของผู้ที่ได้รับความเสียหายที่ไม่ได้รับการชดเชยที่เป็นธรรมอีกด้วย และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังมีส่วนสำคัญในการตรวจสอบแบบฟอร์มการเยียวยาในเหตุการณ์ดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เรียกร้องให้บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) จัดทำแบบฟอร์มการเยียวยาใหม่อีกด้วย²⁶⁷ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในเหตุการณ์ดังกล่าวคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาล อีกทั้งมีความรู้และเข้าใจในความเสียหายและการถูกละเมิดสิทธิของประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน อยากรู้

²⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(2) จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน

(3) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

(4) ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

(5) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

(6) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

²⁶⁷ รพีพรรณ สายัณห์ตระกูล, ""กสม." อัด "พีทีทีจีซี" เยียวยาน้ำมันรั่ว จ่ายหนึ่งพัน เป็นเวลา 30 วัน ไม่สะท้อนความเสียหายจริง" [ออนไลน์].

ตามในประเด็นอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นมิได้ให้อำนาจที่จะบังคับให้แก้ไขในการดำเนินการที่อาจละเมิดสิทธิมนุษยชน อีกทั้งการกำหนดหน้าที่ตรวจสอบดังกล่าว ดังนั้น การที่จะกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้ตรวจสอบการชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้น ต้องมีการเพิ่มเติมอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้มีความชัดเจนครอบคลุมหน้าที่ในการตรวจสอบดังกล่าว อันจะทำให้มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายได้

แนวทางที่สอง คือการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระที่มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเสนอการจ่ายค่าชดเชยเบื้องต้น (interim) ของเจ้าของเรือขึ้นมาโดยเฉพาะต่อเหตุการณ์น้ำมันรั่วในแต่ละครั้ง ดังเช่นในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่จังหวัดระยองนั้น ที่กลุ่ม "PTT Oil Spill Watch" รณรงค์ และยื่นข้อเรียกร้องไปยังนายกรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการแต่งตั้ง “คณะกรรมการอิสระเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริง” ที่มีการดำเนินงานที่เปิดเผยโปร่งใสตรวจสอบได้ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน เข้ามาดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง และยังเสนอองค์ประกอบของคณะกรรมการจะต้องมีตัวแทนจากอย่างน้อยจาก 5 ฝ่าย ได้แก่ ภาครัฐ เอกชน ภาควิชาการ ภาคกฎหมาย และภาคประชาชน เพื่อการตรวจสอบถ่วงดุลอีกด้วย²⁶⁸ อย่างไรก็ตามในแนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระขึ้นต้องมีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการอิสระนั้นในการตรวจสอบและบังคับการ ทั้งนี้ ในแนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระอาจมีการแทรกแซงโดยผู้ที่ก่อความเสียหายได้หากไม่มีการตรวจสอบองค์คณะกรรมการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของคณะกรรมการอิสระ ดังเช่นในเหตุการณ์น้ำมันรั่วที่จังหวัดระยองที่กลุ่มผู้เสียหายร้องเรียนถึงความไม่โปร่งใสในการตรวจสอบความรับผิดชอบและผลกระทบของเหตุการณ์น้ำมันรั่ว เนื่องจากคณะกรรมการบางรายมีผลประโยชน์ทับซ้อนจากการถือหุ้นในบริษัท²⁶⁹

แนวทางที่สาม คือการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเหตุการณ์น้ำมันรั่ว โดยตรงทำการตรวจสอบ เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวอาจมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง เช่น กำหนดให้กรมเจ้าท่าเป็นผู้ตรวจสอบ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามอาจมีการโต้แย้งถึงความเป็นกลางได้ของหน่วยงานดังกล่าวได้ หากหน่วยงานดังกล่าวมีผลประโยชน์ร่วมกับผู้สร้างความเสียหาย

²⁶⁸ isranews, "[ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 22 มกราคม 2562. แหล่งที่มา: <https://www.isranews.org/isranews-news/22946-oil.html>

²⁶⁹ รัตน์ศิริ กิตติก้อนกลางค์, "ครบรอบ 1 เดือน หลังคราบน้ำมันรั่วที่ไม่จางหายไปของปตท." [ออนไลน์].

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแนวทางในการกำหนดหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเสนอการจ่ายค่าชดเชยเบื้องต้น (interim) ของเจ้าของเรือ สามารถกระทำได้หลายแนวทางซึ่งแต่ละแนวทางมีข้อดีและข้อเสียต่างกันออกไป ในประเด็นนี้ผู้เขียนจึงเสนอในคุณสมบัติพื้นฐานของบุคคลผู้มีหน้าที่ตรวจสอบเท่านั้น ในส่วนของรายละเอียดในการจัดตั้งจึงควรมีการศึกษาพัฒนาให้มีความเหมาะสมต่อไปในอนาคต

4.4.2 การก่อตั้งกองทุนภายในประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน

ในส่วนของการพัฒนาโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินในชั้นที่สอง (Second tier) จากการศึกษาถึงประสบการณ์การชดเชยของกองทุน IOPC พบว่าในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่สร้างความเสียหายเป็นวงกว้างมีแนวโน้มที่กองทุน IOPC ใช้เวลาในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนนาน ดังเช่นเหตุการณ์น้ำมันรั่วในประเทศเกาหลี ประเทศสเปน และประเทศฝรั่งเศส ที่เป็นประเทศภาคีของอนุสัญญา FC 1992 ทำให้ประเทศเหล่านี้ต้องตรากฎหมายขึ้นเฉพาะหน้าโดยนำงบประมาณแผ่นดินมาใช้ในการจ่ายค่าชดเชยล่วงหน้า (advance payment) เพื่อเยียวยาความเสียหายของประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ดังนั้นการที่กองทุน IOPC มีขั้นตอนการประเมินค่าเสียหายอันทำให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนที่ล่าช้าจึงเป็นปัญหาภายในของกองทุน IOPC อันเป็นปัญหาของนิติบุคคลต่างประเทศ ซึ่งควรหาต้นเหตุที่แท้จริงของปัญหาและแนวทางแก้ไขในอนาคตต่อไป แต่สำหรับประเทศไทยที่เป็นสมาชิกของกองทุน IOPC เพื่อมิให้เกิดปัญหาที่ผู้เสียหายได้รับการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากกองทุน IOPC ล่าช้า จึงควรมีกองทุนภายในประเทศไทยที่ทำหน้าที่ในการชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายก่อนที่ผู้เสียหายดังกล่าวไปเรียกร้องต่อกองทุน IOPC อันมีผลทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายได้รับการชดเชยจากกองทุนภายในประเทศโดยไม่ต้องรอการประเมินข้อเรียกร้องเพื่อชดเชยค่าสินไหมทดแทนของกองทุน IOPC ที่เป็นนิติบุคคลต่างประเทศ ดังตัวอย่าง ประเทศสหรัฐอเมริกาหรือประเทศแคนาดาที่มีกองทุนภายในประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันเพิ่มเติมจากการเรียกร้องไปยังกองทุน IOPC เพียงกองทุนเดียว

ในปัจจุบันพบว่าประเทศไทยไม่มีกองทุนเพื่อการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีน้ำมันรั่ว โดยเฉพาะ ทำให้ต้องอาศัยการชดเชยจากกองทุน IOPC เท่านั้น แต่พบว่าประเทศไทยนั้นมี “กองทุนสิ่งแวดล้อม” ซึ่งเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตาม แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบอย่างเคร่งครัดต่อผู้ก่อมลพิษ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ พบว่ามาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนสิ่งแวดล้อม ” ในกระทรวงการคลัง ประกอบด้วย เงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (1) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด
- (2) เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535
- (3) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้
- (4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราว ๆ
- (5) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (6) เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากกองทุนนี้
- (7) เงินอื่น ๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนนี้ ให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนสิ่งแวดล้อม และดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้”

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 23 ซึ่งบัญญัติว่า “เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

- (1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย
- (2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืมเพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดน้ำเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใดสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น
- (3) ให้เอกชนกู้ยืม ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้

(4) เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(5) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน”

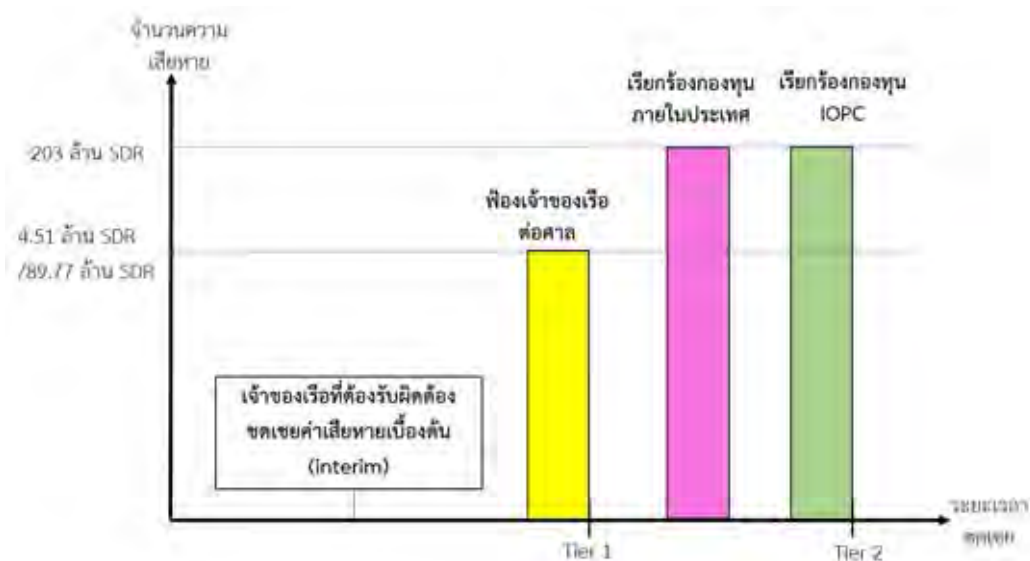
จากวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินของกองทุนดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กองทุนสิ่งแวดล้อมมุ่งเน้นให้ให้ผู้ประกอบการกู้ยืมเงินหรือสนับสนุนในเรื่องการจัดหรือบำบัดมลพิษของเสีย แต่ไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเงินของกองทุนมาใช้ในการชดเชยความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า กองทุนสิ่งแวดล้อมอันเป็นกองทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ที่มีบทบัญญัติความรับผิดชอบของผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษ หากนำเงินในกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่เดิมแล้ว มาช่วยเหลือผู้ที่ได้รับเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ย่อมทำให้เกิดความรวดเร็วและประหยัดในการจัดตั้งกองทุน อีกทั้งทำให้รัฐไม่ต้องเสียเวลาและต้นทุนเพิ่มจากการจัดตั้งกองทุนสำหรับการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายจากมลพิษมันขึ้นมาใหม่ เพราะจากข้อมูลทางสถิติพบว่าเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่มีความเสียหายมูลค่าสูงไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยครั้งในประเทศไทย ประกอบกับการจัดตั้งกองทุนขึ้นมาใหม่นั้น อาจทำให้มีเงินทุนหมุนเวียนในกองทุนมีจำนวนน้อยกว่าเพราะโดยทั่วไปรายได้ของกองทุนย่อมมาจากการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนจากผู้ประกอบการน้ำมันตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย แต่ประเทศไทยนั้นมิใช่ประเทศที่มีอุตสาหกรรมทางด้านน้ำมันเป็นธุรกิจหลักจึงมีผู้ประกอบการเกี่ยวกับธุรกิจด้านน้ำมันน้อยเมื่อเทียบกับประเทศอื่นที่มีกองทุนภายในประเทศที่เรียกเก็บจากผู้ประกอบการน้ำมัน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาที่มีอุตสาหกรรมทางด้านน้ำมันขนาดใหญ่ ทำให้ปริมาณการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนจากภาษีน้ำมันเป็นจำนวนมาก ซึ่งจากการศึกษาการจัดตั้งกองทุนที่มีหน้าที่ชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาพบว่าทั้งสองประเทศต่างก็มีแหล่งรายได้ของกองทุนที่มาจากรอเงินของกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยความเสียหายในมลพิษทางน้ำอีกด้วย ทั้งนี้ การที่ทำให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ในการจ่ายเงินแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ย่อมทำได้ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ในการจ่ายเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 23 โดยเพิ่มเติมในส่วนของมาตรา 23 (4) เช่น การเพิ่มเติมข้อความว่า “ให้รวมถึงการชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ในกรณีที่ผู้เสียหายจากมลพิษน้ำมันไม่ได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน หรือได้รับการชดเชยที่ไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่ตนได้รับ และชดเชยให้แก่ผู้ที่กระทำการอันก่อให้เกิดค่าจ่ายใช้จ่ายเพื่อชดเชยความ

เสียหายจากมลพิษน้ำมัน” เป็นต้น ทั้งนี้ควรมีการกำหนดในกรณีที่ผู้เสียหายไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้นจากเจ้าของเรือภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่น ไม่ได้รับการชดเชยภายใน 90 วัน ผู้เสียหายสามารถยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อขอรับเงินชดเชยได้ และกองทุนสิ่งแวดล้อมจะรับช่วงสิทธิไปฟ้องร้องเอาากับเจ้าของเรือตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ต่อไป

ในประเด็นการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมนี้มีแหล่งรายได้จากแหล่งใดนั้น โดยหลักการทางเศรษฐศาสตร์ หากพิจารณาธรรมชาติของกิจการภาคเอกชน ซึ่งเป็นผู้ผลิตสินค้า ย่อมแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดจากการผลิตสินค้าหรือบริการ หากไม่มีใครมาบังคับธุรกิจนั้นย่อมคำนึงถึงแต่ต้นทุนและผลกำไรส่วนตนเท่านั้น แต่ในการทำกิจการบางประเภทอาจสร้างความเสียหายแก่บุคคลอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกักรกิจการนั้น เช่น มลพิษน้ำมันในทะเลที่เกิดจากการขนส่งน้ำมันทางเรือ หากเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล ชาวบ้านริมชายฝั่งย่อมต้องเป็นผู้แบกรับผลจากมลพิษน้ำมันทั้ง ๆ ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการขนส่งน้ำมันทางเรือหรืออุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับน้ำมัน อันเป็นการผลักภาระทางต้นทุนจากผู้ประกอบกิจการไปยังผู้อื่น ในเหตุการณ์เช่นนี้เรียกได้ว่าเป็นปัญหาผลกระทบภายนอกเชิงลบ (Negative Externality) ซึ่งโดยหลักการทางเศรษฐศาสตร์หากปล่อยให้ผู้ประกอบการผลิตสินค้าโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนด้านมลพิษนี้ ย่อมทำให้การกำหนดราคาสินค้าหรือบริการไม่เหมาะสมกับความเป็นจริง อันเป็นการก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องควบคุมการผลิตของธุรกิจเอกชนเพื่อไม่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกเชิงลบ กล่าวคือการควบคุมโดยการเพิ่มต้นทุนของผู้ก่อมลพิษ เมื่อนำมาพิจารณาในบริบทของกิจการน้ำมันในไทยซึ่งส่วนใหญ่ต้องอาศัยการขนส่งน้ำมันทางเรืออันมีความเสี่ยงที่จะเกิดการรั่วไหลของน้ำมัน ดังนั้นเพื่อควบคุมมิให้เกิดการประกอบกิจการน้ำมันโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดต่อบุคคลภายนอก ภาครัฐจึงควรแก้ปัญหาโดยการควบคุมมลพิษโดยตรงด้วยการเก็บภาษีเป็นต้น เช่นนี้แล้วการที่รัฐเก็บภาษีในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการทำให้เกิดมลพิษทางน้ำจากการรั่วไหลของน้ำมันย่อมเป็นทางหนึ่งในการแก้ปัญหาผลกระทบภายนอกเชิงลบได้ ซึ่งกองทุนสิ่งแวดล้อมมีแหล่งรายได้ของกองทุนจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่เก็บจากผู้ผลิต ผู้ค้า และผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงอยู่แล้ว ย่อมสอดคล้องกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์และหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในประเด็นของความเหมาะสมของจำนวนเงินที่การเรียกเก็บเข้าของกองทุนควรมีปริมาณเท่าใด ควรมีการศึกษาวิจัยทั้งความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ และทางเศรษฐศาสตร์ ต่อไปในอนาคต เพื่อที่จะไม่สร้างภาระทางการเงินแก่ผู้ประกอบการน้ำมันมากเกินไป

ข้อสรุปกระบวนการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีน้ำมันรั่วไหลตามแนวทางใหม่

จากข้อเสนอให้มีการเพิ่มเติมกลไกการจ่ายค่าชดเชยเบื้องต้น (interim) และข้อเสนอให้มีกองทุนภายในประเทศที่ทำหน้าที่ชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันนั้น นำไปสู่ข้อสรุปของกระบวนการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีน้ำมันรั่วไหลตามแนวทางใหม่ ซึ่งอธิบายกลไกการชดเชยได้ว่า เมื่อเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วจากเรือบรรทุกน้ำมันขึ้น กรมเจ้าท่าจะดำเนินการระบุแหล่งที่มาของน้ำมันที่รั่ว และระบุตัวเจ้าของเรือที่ต้องรับผิดชอบในการชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันดังกล่าว โดยกรมเจ้าท่าจะส่งหนังสือระบุความรับผิดชอบไปยังเจ้าของเรือดังกล่าว หากเจ้าของเรือไม่อาจปฏิเสธข้อสรุปของกรมเจ้าท่าได้ เจ้าของเรือย่อมมีหน้าที่ตามกฎหมายในการสร้างกระบวนการชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) พร้อมทั้งมีหน้าที่ในการโฆษณาให้ผู้เสียหายทราบถึงกระบวนการชดเชยดังกล่าวโดยค่าชดเชยที่เจ้าของเรือจ่ายนั้นเป็นไปตามความหมายของคำว่า “ความเสียหายจากมลพิษ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 หลังที่ผู้เสียหายได้รับการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) ซึ่งมีใช้การชดเชยเต็มจำนวนความเสียหายที่ผู้เสียหายจะได้รับ ผู้เสียหายจึงมีสิทธิในการฟ้องร้องต่อเจ้าของเรือต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนที่ตนยังไม่ได้รับการชดเชยตามมาตรา 7 อย่งไรก็ตาม หากความเสียหายนั้นเกินกว่าข้อจำกัดความรับผิดชอบของเจ้าของเรือตามมาตรา 12 หรือเจ้าของเรือไม่มีความสามารถทางการเงินเพียงพอที่จะชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ ผู้ที่ได้รับความเสียหายสามารถยื่นข้อเรียกร้องไปกองทุนชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีน้ำมันรั่วของประเทศไทย (ผู้เขียนเสนอให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ดังกล่าว) เพื่อขอรับค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่ยังไม่ได้รับการชดเชย และกองทุนดังกล่าวก็จะรับช่วงสิทธิดังกล่าวไปดำเนินการเรียกร้องต่อกองทุน IOPC ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 กำหนดต่อไป ซึ่งในการฟ้องร้องต่อกองทุนย่อมเป็นไปตามเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 กำหนดไว้



รูปภาพที่ 19 ภาพแสดงกระบวนการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีน้ำมันรั่วไหลตามแนวทางใหม่

อนึ่ง หากเจ้าของเรือปฏิเสธความรับผิดชอบหรือผู้เสียหายไม่ได้รับการชดเชยจากเจ้าของเรือภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้เสียหายสามารถยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุนชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีน้ำมันรั่วของประเทศไทยเพื่อขอรับเงินชดเชยได้ และกองทุนดังกล่าวจะรับช่วงสิทธิไปฟ้องร้องเอาากับเจ้าของเรือตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560

4.4.3 การกำหนดความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพไว้อย่างชัดเจนให้มีความชัดเจน

เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 มิได้กำหนดประเภทความเสียหายทางเศรษฐกิจที่สามารถเรียกได้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายจากการสูญเสียรายได้หรือผลกำไรซึ่งเป็นความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่ไม่ได้เป็นผลสืบเนื่องมาจากความเสียหายทางกายภาพ (pure economic loss) ที่มีความแตกต่างจากความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างมาก อันอาจส่งผลต่อการตีความและการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในอนาคตได้ จึงมีความจำเป็นที่จะปรับปรุงกฎหมายให้มีความชัดเจนแม่นยำมากขึ้นเพื่อความเป็นธรรมในการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ผู้เขียนขอเสนอตัวอย่างแนวทางแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนดังกล่าว โดยการแก้ไขเพิ่มเติมความหมายของคำว่า “ความเสียหายจากมลพิษ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560



ให้รวมถึง “ความเสียหายจากการขาดผลกำไรและความสามารถในการหารายได้อันเป็นผลมาจากความเสียหายของสิ่งแวดล้อม” เป็นต้น



3292096631

CU ThesIs 6085967634 thesis / recv: 27072562 09:52:17 / seq: 26

บทที่ 5

บทสรุปข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ในปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1992 หรือ CLC 1992) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 (International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage 1992 หรือ FC 1992) อันเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบเพื่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน ทำให้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ขึ้นบังคับใช้เพื่ออนุวัติการให้กฎหมายของประเทศไทยเป็นไปตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าว ทั้งนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้เกิดการชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันโดยกำหนดให้เจ้าของเรือต้องรับผิดชอบอย่างเคร่งครัดในความเสียหายจากมลพิษพร้อมให้สิทธิแก่เจ้าของเรือในการจำกัดความรับผิดได้ และในกรณีที่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษไม่ได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือได้รับค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่ได้รับ ผู้ที่ได้รับความเสียหายดังกล่าวสามารถเรียกร้องต่อกองทุน IOPC ซึ่งเป็นกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่ยังไม่ได้รับการชดเชยได้ ผลของการบังคับใช้พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวทำให้เกิดโครงสร้างความรับผิดทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วที่ทำงานต่อเนื่องกันแบ่งได้เป็น 2 ชั้น ได้แก่ 1. การชดเชยค่าเสียหายโดยเรียกเก็บจากเจ้าของเรือผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย และ 2. การชดเชยค่าเสียหายโดยกองทุน IOPC อันเป็นกองทุนระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ ผลการบังคับใช้มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 กำหนดให้ห้ามเรียกชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษจากเจ้าของเรือนอกเหนือจากที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันไม่อาจยกบทบัญญัติตามกฎหมายอื่นขึ้นเรียกชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายดังกล่าวได้ เช่น การนำกฎหมายละเมิดและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาบังคับใช้ดังในอดีต ก่อนที่พระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ ซึ่งส่งผลให้เรียกชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษจากเจ้าของเรือต้องเป็นไปตามกระบวนการที่มีขึ้นโดยเฉพาะตามที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะมีการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะว่าด้วยความรับผิดเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันแล้วก็ตาม แต่ก็ยังพบว่ามีปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการขาดกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่มีความรวดเร็วทันทั่วถึง

จากกรณีศึกษาเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่จังหวัดระยองในปี พ.ศ. 2556 พบว่าเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลได้สร้างความเสียหายต่อชาวบ้านในชุมชนริมชายฝั่งอย่างมาก จากการศึกษาพบว่าความเสียหายส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นเป็นความเสียหายจากการสูญเสียวงายได้หรือผลกำไรที่ลดลงของผู้ประกอบกิจการริมชายฝั่ง ได้แก่ การเสียวงายได้หลักของชาวประมงในพื้นที่เนื่องจากจับสัตว์ทะเลได้น้อยลง นอกจากนี้เหตุการณ์ดังกล่าวสร้างผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก ทำให้ปริมาณนักท่องเที่ยวลดลงร้อยละ 50 ถึง 60 ส่งผลให้รายได้จากธุรกิจการท่องเที่ยวลดลงอย่างมาก ซึ่งกลุ่มผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ได้แก่ ผู้ประกอบการโรงแรม บ้านพัก และกิจการร้านอาหาร ได้รับผลกระทบอย่างมาก ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลล้วนมีรายได้และผลกำไรจากการประกอบอาชีพที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยความสมบูรณ์ของสภาพแวดล้อมของทะเลอย่างมาก หากไม่มีการชดเชยความเสียหายแก่บุคคลเหล่านี้ได้ทันทั่วถึงย่อมทำให้เหยื่อผู้ได้รับผลกระทบจากการที่น้ำมันรั่วไหลเหล่านี้ต้องแบกรับภาระทางการเงินต่าง ๆ ไว้ซึ่งผู้เสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วส่วนใหญ่มักเป็นชาวประมงและผู้ประกอบอาชีพค้าขายรายย่อย อาจไม่มีความสามารถทางการเงินพอที่จะแบกรับภาระทางการเงินเป็นเวลานานได้จนทำให้บุคคลดังกล่าวต้องเปลี่ยนอาชีพหรือวิถีชีวิตในที่สุด ซึ่งในเหตุการณ์พบว่ามีชาวบ้านฟ้องร้องให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนในศาลยุติธรรมเสียรายได้อันเนื่องมาจากทรัพยากรธรรมชาติได้รับความเสียหายจาก

มลพิษน้ำมัน โดยการตัดสินพิพาทของศาลชั้นต้นให้จำเลยในคดีนี้ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายต้องใช้เวลามากกว่า 3 ปีนับจากวันที่เกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล จึงเห็นได้ว่าการดำเนินกระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนผ่านศาลนั้นเป็นไปอย่างล่าช้า มีผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย

ในเมื่อปัจจุบันมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 แล้วในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อเจ้าของเรือจึงต้องเป็นไปตามกระบวนการชดเชยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยมีกระบวนการเริ่มต้นเมื่อเรือเดินทะเลตามคำนิยามของมาตรา 3 ก่อให้เกิดความเสียหายจากมลพิษน้ำมันขึ้น กฎหมายกำหนดให้เจ้าของเรือต้องรับผิดชอบอย่างเคร่งครัดต่อความเสียหายจากมลพิษอันเป็นผลของอุบัติเหตุดังกล่าวตามมาตรา 7 โดยบุคคลที่สามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ได้มีทั้งรัฐหรือเอกชนตามมาตรา 31 กำหนดให้เอกชนสามารถดำเนินการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเองหรือมอบอำนาจให้พนักงานอัยการได้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าเอกชนที่บุคคลใดเป็นผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไว้ชัดเจน เมื่อพิจารณาตามมาตรา 7 ที่กำหนดให้เจ้าของเรือต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษอันเป็นผลของอุบัติเหตุ เอกชนที่สามารถเรียกร้องให้เจ้าของเรือรับผิดชอบในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้นั้น จึงต้องเป็นบุคคลที่ได้รับ “ความเสียหายจากมลพิษ” ตามที่มาตรา 3 กำหนดไว้เท่านั้น โดยตามมาตรา 33 กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้เป็นอันขาดอายุความ เมื่อพ้นสามปีนับแต่วันที่ความเสียหายจากมลพิษได้เกิดขึ้นหรือเมื่อพ้นหกปีนับแต่วันที่อุบัติเหตุ จากกระบวนการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยตามกฎหมายต้องมาจากกระบวนการฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งจากเหตุการณ์ในอดีตเช่นในคดีน้ำมันรั่วที่จังหวัดระยองพบว่า มีแนวโน้มที่ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยที่ล่าช้า เพราะการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในศาลใช้ระยะเวลาอันยาวนาน ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดเงื่อนไขหรือระยะเวลาในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหาย จึงทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายไม่อาจทราบได้ว่าตนจะได้รับการชดเชยค่าเสียหายเมื่อใด ดังนั้นในด้านระยะเวลาการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 จึงขาดบทบัญญัติที่สร้างกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่มีความรวดเร็วทันทั่วทั้งที่ในกระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าของเรือ



3282096631

CT :Thesis 6085967634 thesis / rev: 27072562 09:52:17 / seq: 26

นอกจากการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อเจ้าของเรือแล้วซึ่งเป็นการชดเชยค่าสินไหมในกลไกชั้นแรก สำหรับกรณีที่มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อมลพิษน้ำมันในชั้นที่สอง อันเป็นการเรียกร้องต่อกองทุน IOPC ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ที่ผู้เสียหายสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อกองทุน IOPC ได้ ในเกิดกรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนและเพียงพอตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ หรือกรณีเจ้าของเรือซึ่งต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษไม่มีความสามารถทางการเงินเพียงพอที่จะชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้เต็มตามจำนวนที่กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือกำหนดไว้และหลักประกันทางการเงินที่มีอยู่ไม่ครอบคลุมถึง หรือกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมากเกินกว่าที่เจ้าของเรือสามารถจำกัดความรับผิดได้ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนของกองทุน เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้มิใช่เป็นกฎหมายที่จัดตั้งหรือทำให้เกิดกองทุนขึ้นใหม่เพียงแต่เป็นการบัญญัติเพื่อการอนุวัติการตามอนุสัญญา FC 1992 เท่านั้น โดยการดำเนินการของกองทุน IOPC จะเป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญา FC 1992 และตามระเบียบภายในของกองทุนเอง ซึ่งจากการศึกษาการจ่ายค่าสินไหมทดแทนของกองทุน IOPC พบว่าในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจากเรือ Erica ในประเทศฝรั่งเศส เหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจากเรือ Prestige ในประเทศสเปน และหรือเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจากเรือ Hebei Spirit ในประเทศเกาหลี ซึ่งล้วนเป็นสมาชิกภาคีอนุสัญญา FC 1992 มีการประเมินข้อเรียกร้องและการจ่ายค่าสินไหมทดแทนมีปัญหาในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนที่ล่าช้า เช่น การเรียกร้องในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลจากเรือ Hebei Spirit ที่มีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไปยังกองทุน IOPC พบว่าในระยะเวลากว่า 2 ปี มีข้อเรียกร้องที่ยังไม่ได้รับการประเมินและจ่ายค่าสินไหมทดแทนถึง 12,733 ราย จากจำนวนข้อเรียกร้องทั้งหมด 19,025 ราย ดังนั้น การชดเชยของกองทุน IOPC จึงมีแนวโน้มที่จะล่าช้า

ดังนั้น ในด้านระยะเวลาในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนทั้งในชั้นแรกอันการชดเชยค่าเสียหายโดยเรียกเก็บจากเจ้าของเรือผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย และในชั้นที่สองอันการชดเชยค่าเสียหายโดยกองทุน IOPC จึงมีแนวโน้มที่จะจ่ายค่าสินไหมทดแทนล่าช้า วิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงศึกษากฎหมายต่างประเทศเพื่อหาแนวทางในการสร้างกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่มีความรวดเร็วทันทั่วถึง โดยศึกษาจากอนุสัญญา CLC 1992 และอนุสัญญา FC 1992 กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายของประเทศแคนาดา



จากการศึกษากระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามอนุสัญญา CLC 1992 พบว่าเป็นกรณีที่ขาดกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่มีความรวดเร็วทันท่วงทีเช่นเดียวกับกฎหมายไทย เนื่องจากอนุสัญญา CLC 1992 มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายแต่อย่างใด ในกระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามอนุสัญญา CLC 1992 จึงมีระยะเวลาที่รวดเร็วหรือช้าขึ้นอยู่กับระบบการดำเนินกระบวนการยุติธรรมของแต่ละประเทศ หรือกลไกตามกฎหมายภายในประเทศที่จะช่วยสร้างความรวดเร็วในการชดเชยได้

แต่สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมิได้เป็นภาคีอนุสัญญา CLC 1992 นั้น จากการศึกษาโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) ที่สร้างกลไกการชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษน้ำมันที่ทำงานต่อเนื่องกันแบ่งได้เป็น 2 ระดับ ได้แก่ 1. การชดเชยค่าเสียหายจากคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ (responsible party) และ 2. การชดเชยจากกองทุน The Oil Spill Liability Trust Fund (OSLTF) ซึ่งในเบื้องต้นมีลักษณะคล้ายกับโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วของประเทศไทย แต่กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) ยังมีบทบัญญัติที่เพิ่มเติมกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่มีความรวดเร็วทันท่วงที กล่าวคือ มาตรา 1005 (a) นั้นกำหนดให้คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบสร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) หรือค่าเสียหายในระยะสั้น (short-term damages) โดยค่าเสียหายเบื้องต้นหรือค่าเสียหายในระยะสั้นนี้จะมีจำนวนน้อยกว่าค่าเสียหายที่ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยเต็มจำนวน (full amount of damages) ซึ่งในขั้นที่สุดผู้เรียกร้องนั้นต้องห้ามการเรียกร้องค่าเสียหายจากคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบในการชำระไปแล้ว ผลของการกำหนดหน้าที่ในสร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) ตามมาตรา 1005 (a) แห่ง OPA 1990 ไปใช้ในปฏิบัติพบว่า ในเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลที่อ่าวเม็กซิโก ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นเหตุการณ์น้ำมันรั่วครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย บริษัทบีพีซึ่งเป็นคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากมลพิษน้ำมันในเหตุการณ์ดังกล่าว ได้สร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) ตามที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ โดยการจัดตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือริมชายฝั่ง (Gulf Coast Claims Facility หรือ GCCF) ซึ่ง GCCF ได้จ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนเป็น 2 ช่วงคือ ช่วงแรกจะเป็นการชำระเงินล่วงหน้าอย่างฉุกเฉิน (Emergency Advance Payments) เพื่อบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วน ตามหน้าในการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นที่กฎหมายกำหนดไว้ โดย GCCF ได้ทำการชำระเงินล่วงหน้าอย่างฉุกเฉินนี้ต่อข้อเรียกร้องจำนวน 169,000 ราย เป็นจำนวนเงินกว่าสองพันห้าร้อยล้าน



ดอลลาร์สหรัฐ ภายในระยะเวลาเพียง 3 เดือน ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นกระบวนการจ่ายค่าสินไหมทดแทนที่รวดเร็วทันท่วงทีเนื่องจากใช้ระยะเวลาที่น้อยในการจ่ายค่าชดเชยเมื่อเทียบกับปริมาณข้อเรียกร้องที่มีจำนวนมาก อันทำให้ผู้เสียหายจำนวนมากได้รับการเยียวยาเบื้องต้นโดยไม่ต้องรอการตัดสินของศาล เนื่องจากหน้าที่ในสร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) มิได้ห้ามมิให้ตกลงเพื่อระงับข้อพิพาท GCCF จึงได้เพิ่มเติมกระบวนการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในช่วงที่สอง โดยการสร้างทางเลือกในการจ่ายค่าชดเชยเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ การจ่ายค่าสินไหมทดแทนเบื้องต้น (Interim Payments), ค่าสินไหมทดแทนขั้นสุดท้าย (Final Payments) และค่าสินไหมทดแทนขั้นสุดท้ายแบบรวดเร็ว (Quick Payment Final Claim) ขึ้นโดยผู้เสียหายสามารถเลือกรับค่าชดเชยในแบบที่ตนต้องการได้ ผลของการกำหนดรูปแบบชดเชยเช่นนี้ผู้เสียหายส่วนใหญ่เลือกที่จะรับค่าสินไหมทดแทนขั้นสุดท้ายแบบรวดเร็ว (Quick Payment Final Claim) ที่กำหนดให้เงินจำนวนหนึ่งโดยไม่ต้องพิสูจน์ความเสียหายและผู้ที่จะเลือกรับการชดเชยดังกล่าวต้องสละซึ่งสิทธิในการฟ้อง กล่าวคือต้องตกลงประนีประนอมยอมความ ทำให้เห็นว่าผู้เสียหายในเหตุการณ์น้ำมันรั่วส่วนใหญ่มีพฤติกรรมที่ไม่ต้องการดำเนินคดียาวนานที่ศาล แต่ต้องการรับเงินชดเชยเพื่อนำไปเยียวยากิจการและทำให้กิจการสามารถดำเนินต่อไปได้ ดังนั้น การที่สหรัฐอเมริกามีข้อกำหนดหน้าที่ในสร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) ทำให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยที่รวดเร็วก่อนที่จะได้รับการชดเชยโดยคำพิพากษาของศาล อีกทั้งไม่ห้ามที่จะสร้างกระบวนการระงับข้อพิพาทอีกด้วย ซึ่งส่งผลดีต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายที่ไม่ต้องการดำเนินคดีที่ใช้ระยะเวลานานในศาล

สำหรับระบบการชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันภายใต้กฎหมายของประเทศแคนาดา ด้วยเหตุที่ประเทศแคนาดาเป็นภาคีสัญญา CLC 1992, FC 1992 และ Supplementary Fund ประเทศแคนาดาจึงได้ตรากฎหมายเพื่ออนุรักษ์การให้เป็นไปตามอนุสัญญา ระหว่างประเทศดังกล่าวไว้ในกฎหมายความรับผิดทางทะเล (Marine Liability Act) ทำให้โครงสร้างความรับผิดทางการเงินและกลไกการชดเชยค่าเสียหายในกรณีน้ำมันรั่วไหลของประเทศแคนาดา แบ่งเป็น 3 ชั้น เช่นเดียวกับระบบการชดเชยค่าสินไหมทดแทนของอนุสัญญา CLC 1992 และ FC 1992 แต่นอกจากระบบการชดเชยดังกล่าวแล้ว ประเทศแคนาดายังตรากฎหมายก่อตั้งกองทุนมลพิษน้ำมัน อันมีแหล่งกำเนิดจากเรือ (Ship-source Oil Pollution Fund หรือเรียกโดยย่อว่า SOPF) เพิ่มเติมขึ้น เพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือภายในประเทศของตนอีกด้วย โดยกองทุน SOPF จะทำหน้าที่จ่ายค่าสินไหมทดแทนใน 2 กรณี คือ 1. กรณีที่กองทุน SOPF จ่ายค่าสินไหมทดแทนในขอบเขตที่ผู้เรียกร้องไม่ได้รับการชดเชยอย่างเพียงพอจากกองทุน IOPC หรือ 2. ในกรณีที่

ผู้เรียกร้องยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุน SOPF และมีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากกองทุน SOPF ผู้อำนวยการกองทุน SOPF จะเข้าไปรับช่วงสิทธิของผู้อ้างสิทธิเรียกร้องเพื่อไต่เบี่ยเอาแก่เจ้าของเรือหรือกองทุนระหว่างประเทศต่อไปได้ จึงเห็นได้ว่าประเทศแคนาดาที่ก่อตั้งกองทุนภายในประเทศขึ้นมา แยกจากกองทุนระหว่างประเทศ โดยมีเกณฑ์การประเมินและข้อกำหนดในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามระเบียบภายในประเทศของตนเอง เป็นกลไกเพิ่มเติมมาจากกองทุน IOPC ทำให้ผู้เสียหายสามารถเลือกที่จะยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุนภายในประเทศเพื่อเรียกร้องเงินค่าสินไหมทดแทน หลังจากเกิดเหตุการณ์รั่วไหลโดยมีต้องรอกการจ่ายค่าชดเชยจากกองทุน IOPC ได้ ทำให้กองทุนของรัฐที่มีความสามารถทางการเงินมากกว่าภาคประชาชนเป็นผู้แบกรับภาระทางการเงินไว้แทนประชาชนผู้ได้รับความเสียหาย ซึ่งเงินค่าสินไหมทดแทนที่กองทุนภายในรัฐใช้จ่ายแก่ผู้เสียหายนั้น เป็นเงินสมทบที่เก็บจากผู้รับน้ำมันภายในประเทศอันมิใช่เงินจากงบประมาณแผ่นดิน ทำให้รัฐไม่ต้องแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยการนำเงินงบประมาณแผ่นดินที่มีได้ถูกจัดสรรไว้เฉพาะเพื่อการชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันมาใช้เพื่อแก้ปัญหาในกรณีที่กองทุน IOPC จ่ายค่าสินไหมทดแทนล่าช้า ดังนั้น การที่สร้างกองทุนภายในประเทศจึงเป็นตัวอย่างหนึ่งของกลไกที่ทำให้เกิดความรวดเร็วในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย และใช้แก้ปัญหาการจ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนของกองทุน IOPC ที่มีแนวโน้มล่าช้าได้

จากการศึกษากลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนของต่างประเทศ ผู้เขียนจึงขอเสนอกลไกการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่แก้ปัญหาความล่าช้าในการจ่ายค่าชดเชยตามกลไกการชดเชยของประเทศไทยทั้งสองระดับ ดังนี้

1. แนวทางการแก้ไขความล่าช้าในการจ่ายค่าชดเชยจากเจ้าของเรือ จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ จึงเห็นว่าข้อกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายให้เจ้าของเรือสร้างกระบวนการชดเชยเพื่อที่จะชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) เป็นตัวอย่างของเครื่องมือทางกฎหมายที่สร้างกลไกการชดเชยค่าเสียหายที่รวดเร็วทันท่วงที และสอดคล้องกับพฤติกรรมของผู้ได้รับความเสียหาย นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเพราะผู้ก่อความเสียหายจากมลพิษควรจะเป็นผู้ที่รับผิดชอบในความเสียหายนั้นก่อนบุคคลอื่น โดยการนำกลไกดังกล่าวมาใช้กับกฎหมายไทยยังไม่ขัดกับกระบวนการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายจากมลพิษน้ำมันเนื่องจากกำหนดหน้าที่ในการชำระค่าเสียหายเบื้องต้น (interim) เป็นเพียงการเพิ่มกลไกทางกฎหมาย มิได้กระทบต่อบทนิยาม หรือจำนวนเงินที่เจ้าของเรือมีสิทธิในการจำกัดความรับผิดแต่อย่างใด

2. แนวทางการแก้ไขความล่าช้าในการจ่ายค่าชดเชยโดยกองทุนระหว่างประเทศ คือ ประเทศไทยควรมีการจัดตั้งกองทุนภายในประเทศเพื่อจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายจากมลพิษ น้ำมันในกรณีที่ผู้เสียหายไม่ได้รับการชดเชยจากเจ้าของเรือที่เพียงพอกับความเสียหาย ก่อนที่จะมีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากกองทุน IOPC เนื่องจากการที่สร้างกองทุนภายในประเทศย่อมทำให้เกิดความคล่องตัวในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายมากกว่ากองทุนระหว่างประเทศ เพราะเกณฑ์การประเมินและการจ่ายค่าชดเชยจากกองทุนภายในประเทศย่อมเป็นไปตามกฎและระเบียบในกฎหมายภายในที่ตราขึ้นเพื่อรับมือกับเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันในอนาคต โดยเฉพาะ ทำให้เกิดความรวดเร็วในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย นอกจากนี้เงินค่าสินไหมทดแทนก็เป็นเงินที่เก็บจากผู้รับน้ำมันภายในประเทศซึ่งสอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

2. ปัญหาการที่บทบัญญัติไม่ได้กำหนดความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพไว้อย่างชัดเจน

จากการศึกษาผลกระทบของการเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลพบว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์นี้ส่วนใหญ่เป็นความเสียหายที่เกิดกับรายได้และผลกำไร เช่น ชาวประมงที่จับปลาได้น้อยลงทำให้ขาดรายได้ หรือผู้ประกอบการธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวที่ต้องสูญเสียรายได้จากการขาดนักท่องเที่ยว ซึ่งความเสียหายจากการขาดรายได้หรือกำไรนี้เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นกับกองทรัพย์สินของบุคคลหนึ่ง ซึ่งผลกระทบของความเสียหายนั้นจะกระทบต่อสถานะทางการเงินของบุคคลนั้น โดยที่ความเสียหายดังกล่าวไม่ได้เป็นความเสียหายที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากความเสียหายทางกายภาพ หรือเรียกได้ว่าเป็นว่าเป็นค่าเสียหายที่เป็นความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพ (Pure economic loss)

ด้วยเหตุการณ์เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ต้องเป็นความเสียหายจากมลพิษตามที่มาตรา 3 นิยามไว้ แต่พบว่าในบทนิยามกำหนดเพียงว่า ให้ความเสียหายจากมลพิษหมายรวมถึงการสูญเสียผลประโยชน์จากความเสียหายของสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักว่า การสูญเสียหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องเป็นผลจากการปนเปื้อนมีผลมาจากการรั่วไหล ซึ่งเป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้างเช่นนี้ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายจากเรียกร้องในความเสียหายที่เกิดกับรายได้และผลกำไรซึ่งไม่ใช่ความเสียหายที่เกิดจากการปนเปื้อนของน้ำมันโดยตรงได้หรือไม่ จึงอาจเกิดปัญหาในการตีความว่าการสูญเสียผลประโยชน์จากความเสียหายของสิ่งแวดล้อมรวมถึง

ความเสียหายที่เกิดกับรายได้และผลกำไรซึ่งเป็นความเสียหายประเภท Pure economic loss หรือไม่

จากการศึกษาการประเภทของความเสียหายตามอนุสัญญา CLC 1992 พบว่าบทบัญญัติก็มิได้ระบุความเสียหายประเภท pure economic loss ในคำจำกัดความของความเสียหายจากมลพิษไว้ชัดเจนเช่นเดียวกับกฎหมายของประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม ความเสียหายจากมลพิษตามมาตรา 1 แห่งอนุสัญญา CLC 1992 นั้นรวมถึง loss of profit ซึ่งมีความหมายไปทางการสูญเสียผลกำไรเมื่อพิจารณาประกอบกับในคู่มือการยื่นข้อเรียกร้องต่อกองทุน IOPC (IOPC claim manual) ได้มีการแบ่งประเภทค่าเสียหายที่เรียกได้เป็นประเภทต่าง ๆ ไว้ ได้รวมถึงความเสียหายทางเศรษฐกิจประเภท pure economic loss ไว้ด้วย จึงเห็นได้ว่าตามอนุสัญญา CLC 1992 ผู้เสียหายสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนในการสูญเสียรายได้และผลกำไรอันเป็นความเสียหายประเภท pure economic loss ได้

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น กฎหมายมลพิษน้ำมัน (OPA 1990) การชดเชยความเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลตามมาตรา 1002 นั้นแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ ความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพย์สิน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการดำรงชีพ รายได้ ผลกำไรและความสามารถในการหารายได้ และบริการสาธารณะ ซึ่งในส่วนของค่าเสียหายประเภทผลกำไรและความสามารถในการหารายได้ (PROFITS AND EARNING CAPACITY) ยังมีการอธิบายความหมายว่า ค่าเสียหายเทียบเท่ากับการสูญเสียผลกำไร หรือการเสียความสามารถในการหารายได้อันเนื่องมาจากความเสียหายของอสังหาริมทรัพย์ สัหาริมทรัพย์ และทรัพยากรธรรมชาติ จึงเห็นได้ว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วย่อมสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากความสูญเสียซึ่งรายได้และผลกำไรอันเป็นความเสียหายประเภท pure economic loss ได้โดยชัดเจนตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ดังนั้น ประเทศไทยควรมีการบัญญัติให้สามารถเรียกร้องในความเสียหายในรายได้และผลกำไรไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายเฉพาะว่าด้วยความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมัน เพื่อความชัดเจนทั้งแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายและเจ้าของเรือ อีกทั้งยังลดปัญหาการตีความของศาล

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงปัญหาของโครงสร้างความรับผิดชอบทางการเงินและกลไกการชดเชยความเสียหายจากน้ำมันรั่วภายใต้กฎหมายไทย และแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะในการสร้างระบบการชดเชยความเสียหายจากน้ำมันรั่วใหม่ประเทศไทย ดังนี้

1. เพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของเจ้าของเรือในการสร้างกระบวนการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายเบื้องต้น (interim) หลังจากเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหล ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 โดยมีรายละเอียดเพิ่มเติมได้แก่

1.1 บัญญัติให้ค่าเสียหายเบื้องต้นที่เจ้าของเรือชำระไปในกระบวนการดังกล่าวนั้น จะมีจำนวนน้อยกว่าค่าเสียหายที่ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยเต็มจำนวน (full amount of damages) ในขั้นที่สุดของกระบวนการชดเชย ทั้งนี้ ผู้เรียกร้องนั้นต้องห้ามการเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าของเรือในจำนวนที่ได้รับการชำระไปแล้ว และกำหนดให้การจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นต้องไม่เกินกว่าข้อจำกัดความรับผิดของเจ้าของเรือตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560

1.2 กรอบกฎหมายใหม่ควรกำหนดหน้าที่ให้เจ้าของเรือโฆษณากระบวนการชดเชยภายในระยะเวลาหนึ่ง เช่น ต้องโฆษณาภายใน 15 วันนับแต่เกิดเหตุรั่วไหล และให้มีการโฆษณาเป็นเวลาต่อเนื่องในระยะเวลาหนึ่ง เช่น ต้องโฆษณาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน เพื่อสร้างความเข้าใจและทำให้ผู้เสียหายทราบถึงสิทธิในการขอรับการชดเชยของตนอย่างชัดเจน

1.3 กรอบกฎหมายใหม่ต้องบัญญัติถึงหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเมื่อทราบถึงเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันที่เกิดขึ้นแล้ว ให้ระบุแหล่งที่มาของเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันดังกล่าว พร้อมแจ้งให้เจ้าของเรือทราบถึงการระบุดังกล่าวโดยให้โอกาสโต้แย้งได้ หากไม่มีการโต้แย้ง หน่วยงานราชการจะกำหนดตัวผู้ที่ต้องรับผิดทางการเงินในทันที พร้อมทั้งกำหนดกระบวนการเรียกร้องเอาจากผู้ที่ต้องรับผิดและผู้ค้ำประกันด้วย เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเริ่มสร้างกระบวนการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายเบื้องต้น (interim) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กรมเจ้าท่าเป็นหน่วยงานที่มีความเหมาะสมกับการทำหน้าที่ดังกล่าว

1.4 กำหนดให้มีการตรวจสอบข้อเสนอการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายเบื้องต้นโดยองค์กรหรือคณะกรรมการที่มีความเป็นกลางและมีอำนาจบังคับในการตรวจสอบ เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและเป็นธรรมของกระบวนการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายเบื้องต้น (interim) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรมีการศึกษาถึงความเหมาะสมในการกำหนดผู้ที่ทำหน้าที่ดังกล่าวต่อไปในอนาคต

2. ก่อตั้งกองทุนภายในประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ที่มีหน้าที่จ่ายค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ไม่เพียงพอ โดยในการจัดตั้งผู้เขียนเสนอให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ในการจ่ายเงินแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน โดยแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ในการจ่ายเงินของกองทุนสิ่งแวดล้อม

3. แก้ไขเพิ่มเติมความหมายของคำว่า “ความเสียหายจากมลพิษ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ให้รวมถึง “ความเสียหายจากการขาดผลกำไรและความสามารถในการหารายได้อันเป็นผลมาจากความเสียหายของสิ่งแวดล้อม”

นอกจากข้อเสนอดังที่กล่าวมา ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการชดเชยความเสียหายตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยความรับผิดเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายจากมลพิษน้ำมันที่มีการรั่วไหลจากเรือบรรทุกน้ำมันเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้การชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันครอบคลุมในทุกกรณีจึงควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อการพัฒนาการชดเชยความเสียหายตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยความรับผิดเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันให้มีความครอบคลุมทุกเหตุการณ์รั่วไหลของน้ำมันต่อไป

อนึ่ง เนื่องจากการเกิดภัยพิบัติจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลนั้น ไม่อาจคาดการณ์ถึงระดับความรุนแรงของเหตุการณ์ได้เนื่องจากมีปัจจัยต่าง ๆ ที่ไม่อาจคาดการณ์ล่วงหน้าได้ ทั้งปัจจัยทางธรรมชาติและปัจจัยทางเศรษฐกิจ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเป็นเพียงการวิเคราะห์เพื่อหาทางแก้ไข ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตที่มีแนวโน้มสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตามยังมีเครื่องมือทางกฎหมายอื่น ๆ ที่ช่วยให้เกิดความรวดเร็วและเป็นธรรมต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายเพื่อปรับใช้ให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากมลพิษน้ำมัน ซึ่งควรมีการศึกษาทั้งเชิงนิติศาสตร์และเชิงเศรษฐศาสตร์ต่อไปในอนาคต

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

BDO Consulting. Independent Evaluation of Gulf Coast Claims Facility Report of Findings & Observations 2012.

isranews. น้ำมันรั่ว2เดือนไม่พังกุ้งหอยปูปลา...หาย [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา:

https://www.isranews.org/isranews/24061-ptt_24061.html [เข้าถึงเมื่อ 4 ธันวาคม 2561]

———. [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา: <https://www.isranews.org/isranews-news/22946-oil.html> [เข้าถึงเมื่อ 22 มกราคม 2562]

Online, M. โอลิซฟอ! ท่อผิด ปตท.ไม่ผิด [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา:

<https://mgronline.com/specialscoop/detail/9560000115181?fbclid=IwAR1j3xSV1qF65bF5sUJISLc-bXoMJaXoDDSdNbgHn2Hm25sEkHtMezSzm4> [เข้าถึงเมื่อ 8 มกราคม 2562]

posttoday. ชาวเกาะเสม็ดยังไม่ได้ค่าชดเชยน้ำมันรั่ว [ออนไลน์]. 2557. แหล่งที่มา:

<https://www.posttoday.com/social/local/271003> [เข้าถึงเมื่อ 7 ธันวาคม 2561]

voicetv. ศึกษากรณี 'บีพี' ปัญหาน้ำมันรั่วไม่จบด้วยเงินชดเชย [ออนไลน์]. 2013. แหล่งที่มา:

<https://www.voicetv.co.th/read/77168> [เข้าถึงเมื่อ 8 ธันวาคม 2561]

เฉลิมพงษ์ เสนารักษ์. ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยผลกระทบภายนอกเชิงลบและการขนส่งทางทะเล. วารสารเศรษฐศาสตร์และกลยุทธ์การจัดการ 1, 1 (2557).

โพสต์ทูเดย์. สหรัฐจ่อทำอำนาจน้ำมัน [ออนไลน์]. 2562. แหล่งที่มา:

<https://www.posttoday.com/world/578270> [เข้าถึงเมื่อ 6 มิถุนายน 2562]

ไทยพับลิก้า. น้ำมันรั่ว 8 เดือน ประมงบ้านเพยื่นคำร้องได้รับเงินเยียวยาจาก “พีทีทีจีซี” ไม่ครบ [ออนไลน์]. 2558.

แหล่งที่มา: <http://thaipublica.org/2014/04/oil-spill-8/> [เข้าถึงเมื่อ 4 ธันวาคม 2561]

———. 10 เหตุการณ์น้ำมันรั่วครั้งใหญ่สุดทั่วโลก-ปตท. แกล้งข่าวแบบ “สดจากสนาม” ยันคราบน้ำมัน [ออนไลน์].

2556. แหล่งที่มา: <https://thaipublica.org/2013/08/10-the-oil-spilled-biggest-worldwide/> [เข้าถึงเมื่อ 31 พฤษภาคม 2562]

ไทยรัฐออนไลน์. ครบ1เดือนน้ำมันรั่ว ความรับผิดชอบจาก PTTGC มีแค่ไหน??? [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา:

<https://www.thairath.co.th/content/365745> [เข้าถึงเมื่อ 5 พฤษภาคม 2562]

ไพฑูริย์ เอกจริยกร. กฎหมายพาณิชย์นาวี ตอนที่ 2. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.

———. คำอธิบายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษอันเกิดจากเรือ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561.



3232096631

CD :Thesis 6085967634 thesis / rev: 27072562 09:52:17 / seq: 26

กรมเจ้าท่า. สถิติน้ำมันรั่วไหล ปี 2560 [ออนไลน์]. 2561. แหล่งที่มา:

<https://www.md.go.th/md/index.php/2014-01-19-05-02-28/2016-07-25-03-15-33/2016-11-23-07-40-37/3342-15-2560> [เข้าถึงเมื่อ 1 ธันวาคม 2561]

กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี, ผ. ก. IMO คืออะไร [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา:

<https://www.md.go.th/hr/index.php/2014-02-20-15-59-51/2014-02-21-05-52-05/-56/-57/282--imo/file> [เข้าถึงเมื่อ 5 ธันวาคม 2562]

กรมควบคุมมลพิษ. การคาดการณ์การเคลื่อนที่ของน้ำมันในทะเล ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและแนวทางการจัดการแก้ไข. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วน กชกร พับลิชชิ่ง, 2553.

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. น้ำมันรั่วไหลในทะเล [ออนไลน์]. 2560. แหล่งที่มา:

https://km.dmcg.go.th/th/c_59/s_75/d_18218 [เข้าถึงเมื่อ 1 มิถุนายน 2562]

คมชัดลึก. วิกฤติน้ำมันรั่วแรงสะท้อนต่อศก.ระยอง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.komchadluek.net/news/economic/165898> [เข้าถึงเมื่อ 4 ธันวาคม 2561]

ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล. น้ำมันรั่วไหล (Oil Spill) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=277&Itemid=235&lang=th [เข้าถึงเมื่อ 24 ตุลาคม 2561]

ดวงพร ปิยวิทย์. แนวคิดในการให้ค่าเสียหายที่เป็นความสูญเสียทางเศรษฐกิจอันปราศจากความเสียหายทางกายภาพ (Pure Economic Loss) ตามกฎหมายเรื่องความรับผิดทางแพ่งของไทย. ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2554.

ทวิวงศ์ แสงพงษ์ชัย. ปัญหาการชดเชยเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากน้ำมันรั่วไหลในประเทศไทย. นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2559.

ธีรรัตน์ จีระวัฒนา. ปัญหากฎหมายความรับผิดเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน : วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ. ... นิติศาสตรมหาบัณฑิต, นิติศาสตรมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2548.

ธีระ วรธนารัตน์. กรณีศึกษาการรับรู้ผลกระทบและการจัดการวิกฤตน้ำมันรั่วลงทะเล บริเวณอ่าวพร้าว เกาะเสม็ด จังหวัดระยอง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักงานวิจัยและพัฒนาเพื่อการแปรงานวิจัยสู่การปฏิบัติ ภาควิชาเวชศาสตร์ป้องกันและสังคม คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.

ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. "แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม." In วารสารวิชาการศาลปกครอง 232.

พรสุข จงประสิทธิ์ และคนอื่น ๆ. คู่มือการเรียกร้องค่าเสียหายเนื่องจากน้ำมัน. กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ.

พัทธา ชัยณรงค์. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายอัน

เนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992 นิติศาสตรมหาบัณฑิต, นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2548.

มณีนีสา แห่งทอง. ชาวบ้านเสม็ด ร้องกสม. น้ำมันรั่วอ่าวพร้าว ไม่เคยรับรู้ข้อมูล โอดต้องกรอกเอกสารเยียวยาดังจำเลย

[ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา: <https://www.isranews.org/thaireform-other-news/22846>
[เข้าถึงเมื่อ 4 ธันวาคม 2561]

รพีพรรณ สายพันธ์ตระกูล. "กสม." อัปเดต "พีทีทีจีซี" เยียวยาน้ำมันรั่ว จ่ายหนึ่งพัน เป็นเวลา 30 วัน ไม่สะท้อนความเสียหายจริง [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา: <https://www.isranews.org/isranews-news/23261>
[เข้าถึงเมื่อ 4 กุมภาพันธ์ 2562]

รัตนศิริ กิตติก้องนภางค์. ครบรอบ 1 เดือน หลังคราบน้ำมันรั่วที่อ่าวไทย [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา: <http://www.greenpeace.org/seasia/th/news/blog/1/blog/46381/>
[เข้าถึงเมื่อ 4 ธันวาคม 2561]

วรุฒ กลางนอก. คณะอนุกรรมการสิทธิชุมชนลงพื้นที่จังหวัดระยอง รับเป็นกาวใจหาข้อยุติเบื้องต้นระหว่างบริษัท พีทีทีจีซี กับเครือข่ายกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากคราบน้ำมันรั่วในทะเลระยอง [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา: https://pr.prd.go.th/rayong/ewt_news.php?nid=2784&filename=index [เข้าถึงเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2562]

สนองสุข, ม. พบคราบน้ำมันเหนียว เกยหาดระยอง ยาว 5 กม. คาดต้นตอจากน้ำมันรั่ว 5 ปีก่อน! [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://travel.kapook.com/view190663.html> [เข้าถึงเมื่อ 1 ธันวาคม 2561]

สำนักข่าวอิศรา. ทำน้ำมันรั่วลงทะเล! ไทยไม่มีกม.ความรับผิดชอบทางแพ่ง คปภ.จัดตั้งกองทุนชดเชย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.isranews.org/investigative/278-thaireform/thaireform-slide/>
[เข้าถึงเมื่อ 2 ธันวาคม 2561]

สำนักงานกรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. รายงานของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาการเข้าเป็นภาคีสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1992

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ครั้งที่ 4/2550. วันอังคารที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2550.

———. รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ครั้งที่ 8/2550. วันจันทร์ที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550.

———. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ครั้งที่ 17/1551. วันอังคารที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2551.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

ภาษาอังกฤษ

Administrator of the Ship-source Oil Pollution Fund. Ship-Source Oil Pollution Fund Claims Manual [Online]. 2014. Available from: <http://sopf.gc.ca/> [7 December

2018

Alliance for Justice. One Year after the Gulf Oil Spill: Is Justice Being Served ? [Online].

2011. Available from: <https://leanweb.org/wp-content/uploads/2011/07/alliance-for-justice-bp-spill-one-year-report.pdf> [8 December 2018].

Athena Casarotto, Wongsathorn Jiraphanvanich, Amy Kampa, Waranya Limpiwattakee, Pimchaya Luangaramvej, Cody Wallace, and James Whyte. Documentation and Analysis of the Rayong Oil Spill Characterizing the Health, Economic, and Social Impacts of the Incident and Response [Online]. 2014. Available from:

https://web.wpi.edu/Pubs/E-project/Available/E-project-031114-163830/unrestricted/Final_Rayong_Oil_Spill_Report.pdf [3 december 2018].

Burstyner, N. Justice Delayed Is Justice Denied. (2014): 46.

BYRON PITTS. Exxon Valdez Oil Spill: 20 Years Later [Online]. 2009. Available from: <https://www.cbsnews.com/news/exxon-valdez-oil-spill-20-years-later/> [6 June 2019].

Canada, N. R. Crude Oil Facts [Online]. Available from:

<https://www.nrcan.gc.ca/energy/facts/crude-oil/20064> [12 June 2019].

Center, M. R. International Compensation Regimes [Online]. Available from:

<https://marinerspotted.com/2017/03/regime-governing-compensation-tanker-oil-spills/> [7 December 2018].

Dodge, J. Disaggregative Mechanisms: Mass Claims Resolution without Class Actions EMORY LAW JOURNAL 63, no.6 (2013): 1253-1316.

Fund, S.-s. O. P. Annual Report 2018-2019. Administrator of the Ship-source Oil Pollution Fund, 2019.

———. Mission [Online]. Available from: http://sopf.gc.ca/?page_id=270 [8 December 2018].

Fund, T. A. o. t. o. S.-s. O. P. Ship-Source Oil Pollution Fund the Administrator's Annual Report 2013 - 2014.

Funds, I. O. P. C. Explanatory Note [Online]. April 2019. Available from:

<https://www.iopcfunds.org> [5 January 2019].

Gulf Coast Claims Facility Protocol for Emergency Advance Payments. [Online]. 2010.

Available from: <https://static01.nyt.com/packages/pdf/national/20100820-gccf->

[protocol.pdf](#) [8 December 2018].

IMO. Claim Manual of International Oil Pollution Compensation Fund 1992 International Oil Pollution Compensation Fund, 2016.

Inho Kim. A Comparison between the International and US regimes Regulating Oil Pollution Liability and Compensation. Marine Policy 27 (2003).

International Maritime Organization. International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage (Fund) [Online]. Available from: <http://www.imo.org> [5 december 2018].

investinganswers. Diversification [Online]. Available from: <https://investinganswers.com/dictionary/d/diversification> [18 May 2018].

Issacharoff, S., and D.T. Rave. The Bp Oil Spill Settlement and the Paradox of Public Litigation. Louisiana law review 74(2) (2014).

ITOPF. Compensation for Ship-Source Marine Oil Spills [Online]. Available from: <http://www.itopf.org/knowledge-resources/documents-guides/compensation/> [5 december 2018].

Katherine Salès, and Shailendra Mudgal. Civil Liability, Financial Security and Compensation Claims for Offshore Oil and Gas Activities in the European Economic Area. 2014.

Katy Reckdahl. Five Years after the Deepwater Horizon Oil Spill, Bp's Most Vulnerable Victims Are Still Struggling [Online]. 2015. Available from: <https://www.thenation.com/article/five-years-after-deepwater-horizon-oil-spill-bps-most-vulnerable-victims-are-still-st/> [6 June 2019].

Ms Katherine Salès, Mr Shailendra Mudgal, and Fogleman, M. V. Civil Liability, Financial Security and Compensation Claims for Offshore Oil and Gas Activities in the European Economic Area. BIO by Deloitte, 2014.

Organization, I. M. International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC) [Online]. Available from: [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Civil-Liability-for-Oil-Pollution-Damage-\(CLC\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Civil-Liability-for-Oil-Pollution-Damage-(CLC).aspx) [7 december 2018].

Randy J. Kozel, and David Rosen berg. Solving the Nuisance-Value Settlement

- Problem: Mandatory Summary Judgment. Virginia Law Review 90:1849-2004 (2004).
- Ship-source Oil Pollution Fund. The Canadian Compensation Regime [Online]. Available from: http://sopf.gc.ca/?page_id=179 [7 December 2018].
- . Contribution System [Online]. Available from: http://sopf.gc.ca/?page_id=6863 [6 December 2018].
- Tidarat Sinlapariromsuk. Compensation for Economic Loss an Oil Spill Incident : Building a New Framework for Thailand Doctor of Philosophy, School of Law University of Washington. 2017.
- Uk Kim. Oil Spill Compensation Scheme from an Oil Tanker in Korea : A Case Study on the Hebei Spirit. MASTER OF SCIENCE World Maritime University. 2010.
- United States Coast Guard. Oil Spill Claims [Online]. Available from: <https://www.uscg.mil/Mariners/National-Pollution-Funds-Center/claims/> [6 June 2019].
- . The Oil Spill Liability Trust Fund (Osltf) [Online]. Available from: https://www.uscg.mil/Mariners/National-Pollution-Funds-Center/about_npfc/osltf/ [6 June 2019].
- US EPA ARCHIVE DOCUMENT. Canada's Ship-Source Oil Pollution Fund (Sopf) [Online]. Available from: <https://archive.epa.gov/emergencies/content/fss/web/pdf/macinnispaper.pdf> [8 December 2018].
- Vernon Valentine Palmer. The Great Spill in the Gulf . . . And a Sea of Pure Economic Loss: Reflections on the Boundaries of Civil Liability. PENN STATE LAW REVIEW Vol. 116:1 (2011).
- WANG Hui. Civil Liability for Marine Oil Pollution Damage - a Comparative and Economic Study of the International,Us and the Chinese Compensation Regime degree of Doctor, Erasmus University Rotterdam 2011.
- Warathorn Wongsawangsiiri. Dispute Resolution Law Guide 2019 [Online]. 2019. Available from: <http://www.weerawongcp.com/data/know/82.pdf> [9 June 2019].
- Willem van Boom, and Marco Loos. Effective Enforcement of Consumer Law in Europe Synchronizing Private, Public, and Collective Mechanisms. Europa Law

Publishing, 2007.

Yuan Yang. Liability and Compensation for Oil Spill Accidents: International Regime and Its Implementation in China. 57 Nat Resources J. 2 (2017).

3292096631
CD IThesis 6085967634 thesis / recv: 27072562 09:52:17 / seq: 26



CU IThesis 6085967634 thesis / recv: 27072562 09:52:17 / seq: 26

3292096631

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายณัฐกิตต์ วงศ์วิวัฒน์ชัย
วัน เดือน ปี เกิด	9 ธันวาคม 2535
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	ได้สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปีการศึกษา 2557 โดยได้เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ หมวดวิชา กฎหมายเอกชนและธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2560
ที่อยู่ปัจจุบัน	30 ซอยซึกพระ 6 ถนนซึกพระ แขวงตลิ่งชัน เขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร