

**บทวิเคราะห์คดี : ความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ในกรณีน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. 47/2556
และคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ที่ ส. 203/2556)**

วิชญ์พาส พิมพ์อักษร *

1. บทนำ

“น้ำมันรั่วไหล” ในบทวิเคราะห์คดีนี้¹ หมายถึง การรั่วไหลของน้ำมันปิโตรเลียมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น น้ำมันดิบ น้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล น้ำมันเตา น้ำมันหล่อลื่น ฯลฯ โดยอุบัติเหตุหรือโดยจงใจลงสู่แหล่งน้ำ ซึ่งอาจเกิดจากอุบัติเหตุในกระบวนการขุดเจาะและขนส่งน้ำมัน อุบัติเหตุในการขนส่งทางทะเลที่มีน้ำมัน เชื้อเพลิงรั่วไหล หรือจากการกระทำโดยตรงของมนุษย์ เช่น การลักลอบทิ้งน้ำมันเก่าเพื่อเติมน้ำมันใหม่² เป็นต้น ผลกระทบจากน้ำมันรั่วไหลทำให้แหล่งน้ำเกิดความเปลี่ยนแปลงทั้งทางกายภาพ ทางเคมี และทางชีวภาพ กล่าวคือ คราบน้ำมันที่ลอยบนผิวน้ำจะทำให้ออกซิเจนในน้ำลดลง ปิดกั้นการสังเคราะห์แสงของพืชน้ำ เกิดการสะสมสารพิษในห่วงโซ่อาหาร ส่งผลกระทบต่อการทำประมง การท่องเที่ยว สุขภาพของมนุษย์ และการอยู่อาศัย³ จากการรวบรวมสถิติของกรมเจ้าท่าพบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2563 มีเหตุการณ์

*

(LL.M., Öffentliches Recht) มหาวิทยาลัยบอนน์ (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน 2 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

¹ เนื่องจาก “น้ำมันรั่วไหล” หรือ “oil spill” ตามพจนานุกรมบางฉบับ เช่น Cambridge Advanced Learner’s Dictionary 4th Edition (2013) และ Collins English Dictionary : Essential Edition (2019) หมายถึง อุบัติเหตุ การรั่วไหลของน้ำมันที่ได้ระบุชนิดจากเรือหรือพาหนะอื่น ๆ แต่บทวิเคราะห์นี้อ้างอิงตามคำนิยามขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD) และสารานุกรม Britannica ซึ่งนิยาม “น้ำมันรั่วไหล” ให้หมายถึง การรั่วไหลของน้ำมันปิโตรเลียมโดยอุบัติเหตุหรือโดยจงใจลงสู่แหล่งน้ำ ขนาดใหญ่ OECD, OIL SPILL, [Online], retrieved from <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1902> เมื่อ 7 มีนาคม 2565; Britannica, oil spill, [Online], retrieved from <https://www.britannica.com/science/oil-spill> เมื่อ 7 มีนาคม 2565.

² คณะอนุกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (อจชล.), น้ำมันรั่วไหล (Oil Spill), [ออนไลน์], เข้าถึงจาก http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=277&Itemid=235&lang=th เมื่อ 7 มีนาคม 2565.

³ เพิ่งอ้าง



น้ำมันรั่วไหลลงสู่แหล่งน้ำขนาดใหญ่ เช่น ทะเล แม่น้ำ คลอง เป็นต้น รวม 213 ครั้ง เฉลี่ย 8.875 ครั้งต่อปี⁴ และในช่วงต้นปี พ.ศ. 2565 ได้มีเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลอีก 3 ครั้ง คือ (1) เหตุการณ์คราบน้ำมันรั่วไหลจากเรือบรรทุกน้ำมันดีเซลที่อับปางลงบริเวณอ่าวไทย ห่างจากปากน้ำชุมพรประมาณ 24 ไมล์ทะเล เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2565⁵ (2) เหตุการณ์น้ำมันดิบจำนวน 20,000 ลิตร รั่วไหลขณะทำการขนส่งน้ำมันบริเวณทุ่นรับน้ำมันดิบกลางทะเล ในพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2565⁶ และ (3) เหตุการณ์น้ำมันดิบค้างท่อจำนวน 5,000 ลิตร รั่วไหลขณะดำเนินการขยับท่อเพื่อตรวจสอบบริเวณจุดรั่วทุ่นผูกจอตเรือจังหวัดระยอง เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2565⁷ จึงเห็นได้ว่า เหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลเป็นเหตุการณ์ที่สร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้หลายครั้งในหนึ่งปีโดยมีสาเหตุมาจากการกระทำโดยจงใจหรือโดยประมาทเลินเล่อของมนุษย์

คดีนี้เป็นคดีพิพาทสืบเนื่องจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลบริเวณท่าเทียบเรือคลังน้ำมันปิโตรเลียมสงขลา เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2554 ซึ่งมีผู้ฟ้องคดีเป็นชาวบ้านชุมชนบ้านทะเลนอก จำนวน 1,443 คน ยื่นฟ้องเป็นคดีหมายเลขดำที่ ส. 1/2555 ต่อมา ศาลปกครองสงขลามีคำสั่งให้แยกสำนวนคดีออกเป็น 1,443 คดี แล้วพิจารณาพิพากษาแต่ละคดีแยกกันไป โดยคดีพิพาทของผู้ฟ้องคดีคือ คดีหมายเลขดำที่ ส. 320/2555 ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแต่ไม่มาศาลตามกำหนดนัดไต่สวนเกี่ยวกับคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ไม่ได้ขอเลื่อนการไต่สวน และไม่แจ้งเหตุขัดข้องให้ศาลทราบ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งยกคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลภายใน 15 วัน นับแต่วันรับแจ้งคำสั่งศาล ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด และไม่ได้ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลใหม่หรือยื่นอุทธรณ์คำสั่งยกคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลต่อศาลปกครองสูงสุดภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามคำสั่งศาลปกครองสงขลาที่ ส. 203/2556 ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว

⁴ Marine Department, สถิติน้ำมันรั่วไหล (OIL SPILL), [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://md.go.th/oil-spill/> เมื่อ 7 มีนาคม 2565; เจ้าหน้าที่กลุ่มสิ่งแวดล้อม, สถิติน้ำมันรั่วไหล, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://md.go.th/สถิติน้ำมันรั่วไหล/> เมื่อ 7 มีนาคม 2565.

⁵ กรมเจ้าท่า เร่งดำเนินการติดตามการกู้เรือ พร้อมขจัดคราบน้ำมันรั่วไหลกรณีเรือบรรทุก ป.อ.นมัน 2 (ที่ถูกตั้งชื่อ “ป.อ.นมัน 2”) อับปางกลางอ่าวไทย, ข่าวกรมเจ้าท่า, ฉบับที่ 4/2565, 24 มกราคม 2565.

⁶ รองอธิบดีกรมเจ้าท่า ลงพื้นที่ควบคุมสถานการณ์น้ำมันหกกลางทะเล ย้ำ !! เร่งกำจัดคราบน้ำมันลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม, ข่าวกรมเจ้าท่า, ฉบับที่ 6/2565, 26 มกราคม 2565.

⁷ กรมเจ้าท่า เร่งดำเนินการกรณีน้ำมันดิบค้างท่อรั่วไหลออกสู่ทะเลจังหวัดระยอง ตามแผนเผชิญเหตุฯ พร้อมแจ้งความดำเนินคดีบริษัทที่ทำให้น้ำมันรั่วไหล, ข่าวกรมเจ้าท่า, ฉบับที่ 16/2565, 11 กุมภาพันธ์ 2565; น้ำมันรั่วระยอง : ทช. เพยน้ำมัน บ.สตาร์ปิโตรเลียมรั่วรอบ 2 อยู่ห่างจากหาดแม่รำพึง 7 กม., [บีบีซี ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-60343583>. เมื่อ 7 มีนาคม 2565.

มีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาบางข้อหาตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ คส. 47/2556 ศาลปกครองชั้นต้นจึงรับคำฟ้องบางข้อหาไว้พิจารณา และต่อมาได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสงขลาที่ ส. 203/2556 ที่นำมาวิเคราะห์นี้ คดีนี้จึงมีประเด็นที่น่าสนใจทั้งในเรื่องกฎหมายวิธีพิจารณาคดีและเนื้อหาแห่งคดี โดยในเรื่องเนื้อหาแห่งคดี ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งแก้คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองชั้นต้นได้แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและวินิจฉัยเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในการขจัด ป้องกัน และแก้ไขมลพิษที่เกิดจากเหตุน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลตามกฎหมาย 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมถึงแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ ฉบับลงวันที่ 6 สิงหาคม 2545 ซึ่งมีความน่าสนใจและมีความเหมาะสมที่จะนำมาวิเคราะห์เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเล

2. สรุปข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัย

ผู้ฟ้องคดีเป็นชาวบ้านชุมชนบ้านทะเลนอก ตำบลหัวเขา อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา ประกอบอาชีพเลี้ยงปลาในกระชังและประมงชายฝั่ง ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเล เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2554 จากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ควบคุมเรือแปซิฟิก ปิ๊กเกิ้ล (PACIFIC PICKLE) ของบริษัท สไวร์ แปซิฟิก ออฟชอร์ โอเพอเรชั่นส์ พีทีอี จำกัด (Swire Pacific Offshore Operations PTE Limited) ที่จดทะเบียนภายใต้กฎหมายของประเทศสิงคโปร์ โดยมีบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) (บมจ.ปตท.สผ.) เป็นผู้ว่าจ้างให้ขนถ่ายสินค้าระหว่างท่าเรือกับแท่นขุดเจาะน้ำมันของ บมจ.ปตท.สผ. บริเวณอ่าวไทย ขณะเติมน้ำมันบริเวณท่าเทียบเรือคลังปิโตรเลียมสงขลาเป็นเหตุให้เกิดน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเล และมีคราบน้ำมันลอยมาเกาะกระชังเลี้ยงปลาของผู้ฟ้องคดี ทำให้ปลาที่เลี้ยงในกระชังตายทั้งหมด และส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ในทะเล สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เกิดปัญหาในการสัญจรทางน้ำ ส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของผู้ฟ้องคดี ทำให้เกิดความเสียหายต่อวิถีชีวิตชุมชน ระบบนิเวศวิทยา และทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนทำให้ผู้ฟ้องคดีสูญเสียรายได้ในการประกอบอาชีพประมงชายฝั่ง ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรสิงหนคร และได้มีการเจรจาเพื่อชดเชยค่าเสียหายแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ประชาชนที่ได้รับผลกระทบยังมิได้รับการชดเชยค่าเสียหายแต่อย่างใด จึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมเจ้าท่า) ในฐานะหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ขจัดหรือป้องกันมลพิษได้ละเว้นการกระทำการในการแก้ไขมลพิษทางน้ำเนื่องจากเหตุน้ำมันรั่วไหลดังกล่าว และละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้เรือผู้ทำละเมิดออกจากท่าเทียบเรือโดยไม่ได้นำเนินการ



จัดหรือป้องกันมลพิษที่ตนเป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้นและชดใช้ค่าเสียหายให้กับประชาชนตามมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายและไม่ได้รับชดใช้ค่าเสียหายจากผู้กระทำละเมิดตามมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระพุทธศักราช 2550 ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน 180,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 15 ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันทำละเมิด (วันที่ 28 เมษายน 2554) จนกว่าจะชำระเสร็จ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการฟื้นฟูความเสียหายที่ชุมชนได้รับให้กลับคืนสู่สภาพเดิม รวมทั้งวางมาตรการในการป้องกันเหตุน้ำมันรั่วหรือมาตรการให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้รับการชดใช้ค่าเสียหายจากผู้กระทำละเมิดโดยเร็ว

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งลงวันที่ 4 มีนาคม 2556 ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งลงวันที่ 19 ธันวาคม 2556 แก่คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับฟ้องเฉพาะข้อหาที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ในการจัด ป้องกัน และแก้ไขมลพิษที่เกิดจากเหตุน้ำมันรั่วไหลลงทะเลที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการฟื้นฟูความเสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิม รวมทั้งวางมาตรการป้องกันเหตุน้ำมันรั่วหรือมาตรการให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้รับการชดใช้ค่าเสียหายจากผู้กระทำละเมิด เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้แสวงหาข้อเท็จจริงจนครบ 4 ขั้นตอนแล้ว และแสวงหาข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า หลังเกิดเหตุ เจ้าหน้าที่ประจำเรือและเจ้าหน้าที่ท่าเรือคลังปิโตรเลียมสงขลาได้เร่งทำความสะอาดเรือและบริเวณท่าเรือโดยใช้น้ำยาจัดคราบน้ำมันปนบริเวณด้านข้างเรือและตามแนวเครื่องกักเก็บคราบน้ำมัน (Permanent Boom) เพื่อให้คราบน้ำมันแตกตัวและสลายไปกับธรรมชาติ โดยไม่มีการแจ้งเหตุน้ำมันไหลลงสู่ทะเลให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบตามแบบการแจ้งเหตุน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเล แต่ได้มีการหารือด้วยวาจา กับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสงขลาและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประมงอำเภอเมืองสงขลา เพื่อให้ทราบเรื่องและหาแนวทางแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว ต่อมาเจ้าหน้าที่คลังปิโตรเลียมสงขลาและเจ้าหน้าที่ บมจ.ปตท.สผ. ได้นำเรือเล็กออกสำรวจบริเวณท่าเทียบเรือของคลังปิโตรเลียมสงขลาและบริเวณท่าเทียบเรือของ บมจ.ปตท.สผ. เพื่อดูผลกระทบของน้ำมันที่ไหลลงสู่ทะเลที่มีต่อกระชังปลา และไม่พบว่ามียาตาย แต่พบคราบน้ำมันบาง ๆ กระจายอยู่บางส่วน ซึ่งไหลไปตามทิศทางน้ำมุ่งไปทางช่องแคบและสิ้นสุดที่ชุมชนกระชังปลาหลังคลัง แต่ไม่ผ่านชายฝั่งชุมชนบ้านทะเลนอก ซึ่งเจ้าหน้าที่ของบริษัท สวีร์ แปซิฟิก ออฟชอร์ โอเพอเรชั่นส์ พีทีอี จำกัด ได้ส่งตัวแทนของบริษัทประกันภัยมาสำรวจเบื้องต้นเช่นกัน แต่ไม่พบความเสียหายที่ชัดเจนต่อกลุ่มผู้เลี้ยงปลาในกระชัง แต่ในบ่ายวันเดียวกัน ผู้ประกอบอาชีพเลี้ยงปลาในกระชังได้มาแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรสิงหนครว่า มีคราบน้ำมันไม่ทราบที่มาลอยเข้ามาในกระชังเลี้ยงปลาทำให้ได้รับความเสียหาย และในวันที่ 6 พฤษภาคม 2554 ผู้ประกอบอาชีพเลี้ยงปลาในกระชังคนเดิมได้แจ้งความร้องทุกข์เพิ่มเติมว่า ปลาที่เลี้ยงในกระชังตายเป็นจำนวนมาก วันที่ 7 และวันที่ 9 พฤษภาคม 2554

ผู้เสียหายอีก 5 คน ได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรสิงหนครว่า ได้รับความเสียหายจากคราบน้ำมันที่ลอยเข้ามาเกาะกระชังเลี้ยงปลาเช่นกัน ต่อมา เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2554 ผู้แทนของคลังปิโตรเลียมสงขลา ผู้แทนของ บมจ.ปตท.สผ. ผู้แทนเจ้าของเรือแปซิฟิก ปีกเกิ้ล และกลุ่มชาวบ้านผู้เลี้ยงปลาในกระชังได้เจรจาเรื่องค่าเสียหายและการชดเชยในกรณีดังกล่าว แต่ไม่สามารถตกลงเรื่องค่าเสียหายกันได้ ชาวบ้านชุมชนทะเลนอกและกลุ่มผู้เลี้ยงปลาในกระชังที่ได้รับผลกระทบจึงรวมตัวกันเรียกร้องให้ บมจ.ปตท.สผ. แสดงความรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว และมีการประชุมร่วมกันอีกครั้งในวันที่ 16 กันยายน 2554 ระหว่างประธานกรรมการชุมชนบ้านทะเลนอกพร้อมตัวแทนชาวบ้านรวม 7 คน ตัวแทน บมจ.ปตท.สผ. ตัวแทนคลังปิโตรเลียมสงขลา ผู้แทนบริษัทประกันภัยของเรือแปซิฟิก ปีกเกิ้ล ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรสิงหนคร ปลัดอาวุโสอำเภอสิงหนคร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา ต่อมา เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2554 บริษัทในกลุ่ม ปตท. ประกอบด้วย บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และ บมจ.ปตท.สผ. ได้จัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (Memorandum of Understanding) โครงการฟื้นฟูกระชังปลาทะเลสาบสงขลา กับกลุ่มโครงการสามัคคีพัฒนาระชังปลาสงขลา 14 กลุ่ม เพื่อดำเนินโครงการฟื้นฟูกระชังปลาทะเลสงขลา โดยกลุ่ม ปตท. ให้การสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินโครงการเป็นเงินจำนวน 10,000,000 บาท

ศาลปกครองสงขลาวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีหน้าที่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อขจัด ป้องกัน และแก้ไขมลพิษที่เกิดจากเหตุน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลหรือเรียกค่าใช้จ่ายจากเจ้าของเรือหรือตัวแทนเจ้าของเรือตามมาตรา 119 ทวิ มาตรา 120 มาตรา 121 วรรคสาม และมาตรา 204 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และมีได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการขจัด ป้องกัน และแก้ไขมลพิษที่เกิดจากเหตุน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลตามข้อ 11 และข้อ 12 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 รวมทั้งตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ ฉบับลงวันที่ 6 สิงหาคม 2545 รวมถึงไม่มีหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายไหมทดแทนหรือค่าเสียหายอันเกิดจากการประมาทเลินเล่อของเรือแปซิฟิก ปีกเกิ้ล ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ศาลปกครองชั้นต้นจึงพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำพิพากษานี้ต่อศาลปกครองสูงสุด คดีจึงเป็นอันถึงที่สุด

3. บทวิเคราะห์

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาเฉพาะคำฟ้องขอหาเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการฟื้นฟูความเสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิม รวมทั้งวางมาตรการป้องกัน

เหตุน้ำมันรั่ว หรือมาตรการให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากผู้ทำละเมิดต่อไปตามรูปคดี เพราะเห็นว่าการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีน้ำมันเชื้อเพลิงรั่วไหลลงสู่ทะเลก่อให้เกิดสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยา ทรัพยากรธรรมชาติ และมีผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของผู้พ้องคดี รวมถึงวิถีชีวิตของคนในชุมชน ต้องได้รับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองที่จะคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้คนในชุมชนดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตตามมาตรา 67 วรรคหนึ่ง และวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁸

ทั้งนี้ ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยในประเด็นที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการขจัด ป้องกัน และแก้ไขมลพิษที่เกิดจากเหตุน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลหรือไม่ โดยวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ตามกฎหมายดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างหรือไม่ ซึ่งข้อ 2 (1) ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2553⁹ กำหนดให้กรมเจ้าท่ามีภารกิจเกี่ยวกับการกำกับดูแล การส่งเสริม การพัฒนาระบบการขนส่งทางน้ำและการพาณิชยนาวี ให้มีการเชื่อมต่อกับระบบการขนส่งอื่น ๆ ทั้งการขนส่งผู้โดยสารและสินค้า ท่าเรือ อุเรือ กองเรือไทย และกิจการเกี่ยวเนื่อง เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว ท้วถึง และปลอดภัย ตลอดจนการสนับสนุนภาคการส่งออกให้มีความเข้มแข็ง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎหมายว่าด้วยเรือไทย กฎหมายว่าด้วยการป้องกันเรือโดนกัน กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพาณิชยนาวี กฎหมายว่าด้วยการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในการขจัด ป้องกัน และแก้ไขมลพิษที่เกิดจากเหตุน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลตามกฎหมาย 3 ฉบับ คือ (1) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 (2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 และแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ ฉบับลงวันที่ 6 สิงหาคม 2545 (3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

⁸ เทียบได้กับมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นาคะ ดวงวิชัย, เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ ปี 2540 - 2550 และรัฐธรรมนูญ ปี 2560, 2560, กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, น. 16-17.

⁹ ปัจจุบันถูกยกเลิกโดยข้อ 1 ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2558 แต่บทบัญญัติที่ยกมามีเนื้อหาเหมือนเดิม

3.1 หน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ตามมาตรา 119 ทวิ¹⁰ มาตรา 120¹¹ และมาตรา 204¹² แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 เพียงการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดดังกล่าวเท่านั้น แต่มิใช่หน้าที่ในการขจัด ป้องกัน และแก้ไขมลพิษที่เกิดจากเหตุน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลแต่อย่างใด ส่วนหน้าที่ตามมาตรา 121 วรรคสาม¹³ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องเป็นกรณีที่เรือไทย เรือต่างประเทศ หรือสิ่งอื่นใดตามมาตรา 121 วรรคหนึ่ง จมลงหรือตัวเรืออยู่ในสภาพที่อาจเป็นอันตรายแก่การเดินเรือในน่านน้ำไทยเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อขจัด ป้องกัน และแก้ไขมลพิษที่เกิดจากเหตุน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลหรือเรียกค่าใช้จ่ายจากเจ้าของเรือหรือตัวแทนเจ้าของเรือแปซิฟิก ปีกเกิ้ล ตามพระราชบัญญัติเดียวกัน

¹⁰ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

มาตรา 119 ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้น้ำมันและเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใด ๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันอาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบดังกล่าว ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดเชยเงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษหรือชดเชยค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย

¹¹ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

มาตรา 120 ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแล รักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย

ห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แกะไข หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาทและให้เจ้าท่าสั่งให้หยุดกระทำการดังกล่าว

¹² พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

มาตรา 204 ผู้ใดเท ทิ้ง หรือปล่อยให้น้ำมันปิโตรเลียมหรือน้ำมันที่ปนกับน้ำรั่วไหลด้วยประการใด ๆ ลงในเขตท่า แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

¹³ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

มาตรา 121 วรรคสาม ถ้าเรือไทย เรือต่างประเทศหรือสิ่งอื่นใดตามวรรคหนึ่ง มีสิ่งซึ่งก่อหรืออาจก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ให้เจ้าของหรือตัวแทนเจ้าของเรือหรือสิ่งอื่นใดนั้นขจัดหรือป้องกันมลพิษให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่เจ้าท่ากำหนด หากไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่มีอำนาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อขจัดหรือป้องกันมลพิษนั้นได้โดยเรียกค่าใช้จ่ายจากเจ้าของเรือหรือตัวแทนเจ้าของเรือหรือสิ่งอื่นใดนั้น



มาตรา 119 ทวิ มาตรา 120 และมาตรา 204 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 เป็นบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ซึ่งมีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ ประเทศไทยในเวลานั้นได้พัฒนาไปเป็นประเทศอุตสาหกรรมมากขึ้น ส่งผลให้มีการนำเคมีภัณฑ์และสิ่งของต่าง ๆ ที่อาจทำให้เกิดอันตรายเข้ามาในประเทศเป็นจำนวนมากกว่าในอดีต จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของกรมเจ้าท่าในการควบคุมการขนส่งสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตรายเข้ามาโดยทางเรือให้เหมาะสม เพื่อป้องกันการเกิดอันตรายอย่างกว้างขวางแก่บุคคล สัตว์ สิ่งของ และสิ่งแวดล้อม รวมถึงกำหนดอัตราโทษสำหรับผู้กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยให้เหมาะสม¹⁴ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงให้อำนาจหน้าที่แก่กรมเจ้าท่าในการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดดังกล่าว แต่ไม่มีหน้าที่ในการขจัด ป้องกัน และแก้ไขมลพิษที่เกิดจากเหตุน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเล

มาตรา 121 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 เป็นบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2522 ซึ่งมีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ การให้อำนาจแก่เจ้าท่าและเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ทำการขจัดสิ่งกีดขวางเมื่อมีเรือหรือสิ่งอื่นใดจมลงหรืออาจเป็นอันตรายแก่การเดินเรือนอกเขตท่าและไม่ใช้ในแม่น้ำที่เรือเดินได้ ได้ทันทั่วถึงและตามควรแก่กรณี เพื่อป้องกันความเสียหายต่อเศรษฐกิจและการค้าทางทะเลของประเทศ รวมทั้งให้มีการขจัดหรือป้องกันสิ่งซึ่งก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในเรือหรือสิ่งอื่นใดนั้นได้ด้วย¹⁵ อำนาจหน้าที่ในการขจัดหรือป้องกันสิ่งซึ่งก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมตามบทบัญญัตินี้จึงเป็นเสมือนส่วนเสริมของอำนาจหน้าที่ในการขจัดสิ่งกีดขวางอันอาจเป็นอันตรายแก่การเดินเรือเท่านั้น และยังจำกัดเฉพาะกรณีที่มีเรือหรือสิ่งอื่นใดจมลงหรืออาจเป็นอันตรายแก่การเดินเรือด้วย ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มีวัตถุประสงค์หลักในการกำกับดูแลการเดินเรือมิใช่การรักษาคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือการประกอบอาชีพของประชาชน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่ในการขจัด ป้องกัน และแก้ไขมลพิษที่เกิดจากเหตุน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลหรือเรียกค่าใช้จ่ายจากเจ้าของเรือหรือตัวแทนเจ้าของเรือตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว

จากการวิเคราะห์เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 เพื่อค้นหาวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว พบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจหน้าที่ในการขจัด ป้องกัน และแก้ไขมลพิษที่เกิดจากเหตุน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเล รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการเรียกค่าใช้จ่ายจากเจ้าของเรือหรือตัวแทนเจ้าของเรือตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ดังที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัย

¹⁴ ราชกิจจานุเบกษา 16, เล่ม 109, ตอนที่ 44, (9 เมษายน 2535), น. 33.

¹⁵ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 21, เล่ม 96, ตอนที่ 28, (1 มีนาคม 2522), น. 25.

3.2 หน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 และแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ ฉบับลงวันที่ 6 สิงหาคม 2545

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีหน้าที่โดยตรงในการจัด ป้องกัน และแก้ไขมลพิษที่เกิดจากเหตุน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลตามข้อ 11 และข้อ 12 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 รวมทั้งตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ ฉบับลงวันที่ 6 สิงหาคม 2545 เนื่องจากข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยึดว่า ปริมาณน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลในคดีนี้มีประมาณ 60 ลิตร จึงเป็นการรั่วไหลของน้ำมันในระดับที่ 1 น้ำมันรั่วไหลขนาดเล็ก ไม่เกิน 20 ตัน หน่วยงานที่ก่อให้เกิดการรั่วไหลและ/หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดี¹⁶ ทราบในโอกาสแรก และดำเนินการเพื่อป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันตามข้อ 12 (19) (ที่ถูกต้อง คือ “ข้อ 11 (19)”) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 ดังนั้น แม้ไม่ได้มีการแจ้งเหตุน้ำมันไหลลงสู่ทะเลให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบตามแบบการแจ้งเหตุน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเล แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ประจำท่าเรือคลังปิโตรเลียมสงขลาพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่ถึงระดับการประกาศเข้าแผนฉุกเฉินน้ำมันหกหล่น (Oil Spill) จึงรายงานต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับ และได้หารือด้วยวาจาจากกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสงขลา และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประมงอำเภอเมืองสงขลา จึงถือได้ว่าเป็นการแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบในโอกาสแรกตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ ฉบับลงวันที่ 6 สิงหาคม 2545 แล้ว และเนื่องจากเป็นการรั่วไหลของน้ำมันในระดับที่ 1 เมื่อเจ้าหน้าที่ประจำเรือและเจ้าหน้าที่ท่าเรือคลังปิโตรเลียมสงขลาซึ่งเป็นหน่วยงานที่ก่อให้เกิดการรั่วไหลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เร่งทำความสะอาดเรือและบริเวณท่าเทียบเรือโดยเฉพาะน้ำมันส่วนที่ไหลลงสู่ทะเลเป็นคราบน้ำมันบาง ๆ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยังไม่มีภาระหน้าที่ในการจัดหรือป้องกันและแก้ไขมลพิษที่เกิดจากเหตุน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลโดยตรงตามข้อ 11 และข้อ 12 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว และตามที่กำหนดไว้ในแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ ฉบับลงวันที่ 6 สิงหาคม 2545

แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ ฉบับลงวันที่ 6 สิงหาคม 2545 มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นแผนระดับชาติเพื่อกำหนดภารกิจ แนวทางในการปฏิบัติงาน ยุทธวิธี และหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรภาครัฐและภาคเอกชน ให้สามารถร่วมมือและระดมทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ในการขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันในน่านน้ำไทยได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อลดผลกระทบที่จะมีต่อสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 10 (2)

¹⁶ “กรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี” ในแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ ฉบับลงวันที่ 6 สิงหาคม 2545 ก่อนเปลี่ยนชื่อเป็นกรมเจ้าท่าตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เป็นกรมเจ้าท่า พ.ศ. 2552 ใน ราชกิจจานุเบกษา 1, เล่ม 126, ตอนที่ 87 ก, (23 พฤศจิกายน 2552), น. 1.



แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2538¹⁷ และเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการเตรียมการ การปฏิบัติการ และความร่วมมือในการป้องกันและขจัดมลพิษน้ำมัน ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) (International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation 1990 - OPRC 1990)¹⁸ ซึ่งแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติฉบับนี้ยังใช้เป็นแผนระดับชาติอยู่ถึงปัจจุบันโดยมีเพียงการเปลี่ยนแปลงชื่อเรียกของหน่วยงานต่าง ๆ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมีการแบ่งระดับการรั่วไหลของน้ำมันลงสู่แหล่งน้ำเป็น 3 ระดับ คือ ระดับที่ 1 น้ำมันรั่วไหลขนาดเล็ก ไม่เกิน 20 ตัน การดำเนินการขจัดคราบน้ำมันในระดับนี้เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ก่อให้เกิดการรั่วไหล และ/หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และต้องแจ้งให้กรมเจ้าท่าทราบในโอกาสแรก ระดับที่ 2 น้ำมันรั่วไหลขนาดกลาง ระหว่าง 20 - 1,000 ตัน การดำเนินการขจัดคราบน้ำมันในระดับนี้จะต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนภายในประเทศ หากเกินขีดความสามารถของทรัพยากรที่มีอยู่ อาจขอรับการสนับสนุนจากต่างประเทศ และระดับที่ 3 น้ำมันรั่วไหลขนาดใหญ่ ปริมาณเกินกว่า 1,000 ตัน การดำเนินการขจัดคราบน้ำมันในระดับนี้จำเป็นต้องขอการสนับสนุนเพิ่มเติมจากต่างประเทศ¹⁹

หน่วยงานของรัฐตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ ฉบับลงวันที่ 6 สิงหาคม 2545 มีรูปแบบการจัดองค์กรที่แบ่งเป็น 5 ศูนย์/หน่วย คือ (1) คณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน (กปน.) (2) ศูนย์ประสานงาน (3) ศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการ (4) หน่วยปฏิบัติการ และ (5) หน่วยสนับสนุน โดย กปน. ซึ่งมีหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแล และรับผิดชอบในการขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันตามข้อ 10 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2538 เป็นหน่วยงานหลักในการสั่งการผ่านศูนย์ประสานงาน ซึ่งจัดตั้งและดำเนินการโดยกรมเจ้าท่าตามข้อ 11 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว และผ่านศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการซึ่งจัดตั้งและดำเนินการโดยกรมเจ้าท่าและ/หรือกองทัพเรือ ศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการนี้มีอำนาจสั่งการหน่วยปฏิบัติการที่ประกอบด้วย กรมเจ้าท่า กองทัพเรือ ส่วนราชการจังหวัดที่เกิดเหตุ และกลุ่มอุตสาหกรรมน้ำมัน²⁰ หน่วยปฏิบัติการมีหน้าที่ดำเนินการป้องกันและขจัดคราบน้ำมันโดยตรงตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และรับการสนับสนุนจากหน่วยสนับสนุนซึ่งประสานงาน

¹⁷ กระทรวงคมนาคม, “แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ,” (6 สิงหาคม 2545), น. 2.

¹⁸ กรมเจ้าท่า, “กฎหมายอนุวัติการ,” [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <http://old.md.go.th/md/index.php/2014-01-19-05-02-28/2014-01-19-05-22-26/implementation>. เมื่อ 15 มีนาคม 2565.

¹⁹ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 17, น. 7-8.

²⁰ หน่วยปฏิบัติการตามข้อ 12 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 รวมหน่วยปฏิบัติการและหน่วยสนับสนุนไว้ด้วยกันจึงต่างจากหน่วยปฏิบัติการตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ ฉบับลงวันที่ 6 สิงหาคม 2545

ผ่านศูนย์ประสานงานและศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการ²¹ จึงเห็นได้ว่า กรมเจ้าท่าซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานและอยู่ในศูนย์ควบคุมการปฏิบัติการและหน่วยปฏิบัติการ แต่ภาระหน้าที่ของกรมเจ้าท่ารวมถึงหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ จะมีขึ้นต่อเมื่อเป็นการรั่วไหลของน้ำมันลงสู่แหล่งน้ำตั้งแต่ระดับที่ 2 หรือตั้งแต่ 20 ตันขึ้นไป ส่วนการรั่วไหลขนาดเล็ก ระดับที่ 1 ไม่เกิน 20 ตัน ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ก่อให้เกิดการรั่วไหล และ/หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น กรมเจ้าท่ามีเพียงหน้าที่ในการรับแจ้งเหตุและประสานงานต่อไปตามขั้นตอนและระดับความรุนแรง แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดหรือป้องกันและแก้ไขมลพิษที่เกิดจากเหตุน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลโดยตรง

เมื่อพิจารณาจากหลักการในคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นในคดีดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า สำหรับเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเล 3 ครั้ง ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2565 นั้น แม้กรมเจ้าท่าจะไม่ได้เปิดเผยปริมาณน้ำมันที่รั่วไหลจากเหตุการณ์เรือบรรทุกน้ำมันดีเซลอับปาง เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2565 ก็ตาม แต่มีข้อมูลว่า ภายในเรือลำดังกล่าวมีน้ำมันอยู่ประมาณ 5 แสนลิตร หรือประมาณ 415 ตัน²² และจากข่าวกรมเจ้าท่าลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2565 ที่แจ้งว่า หน่วยปฏิบัติการได้ทำการสูบน้ำมันขึ้นจากเรือ ป.อันดามัน 2 รวมทั้งสิ้นประมาณ 155,215 ลิตร²³ หรือประมาณ 129 ตัน ส่วนเหตุการณ์น้ำมันดิบรั่วไหลที่จังหวัดระยอง เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2565 กรมเจ้าท่าแจ้งว่ามีน้ำมันรั่วไหล 20,000 ลิตร²⁴ หรือประมาณ 16.64 ตัน แต่บริษัท สตาร์ ปิโตรเลียม รีไฟน์นิ่ง จำกัด (มหาชน) (SPRC) รายงานปริมาณน้ำมันดิบรั่วไหลจากการคำนวณล่าสุดอยู่ที่ 39 ตัน หรือประมาณ 47,000 ลิตร²⁵ ทั้งสามเหตุการณ์จึงเป็นการรั่วไหลของน้ำมันระดับที่ 2 ซึ่งหน่วยงานของรัฐภายในประเทศมีภาระหน้าที่ตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ ฉบับลงวันที่ 6 สิงหาคม 2545 และอาจเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรได้ อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์น้ำมันดิบรั่วไหลที่จังหวัดระยองยังมีประเด็นเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ การคำนวณปริมาณน้ำมันที่รั่วไหลจากการสำรวจแต่ละครั้งไม่เท่ากัน โดยมีข้อสังเกตว่า ข้อมูลจากกรมเจ้าท่ามักจะน้อยกว่าข้อมูลจากบริษัทเอกชนเสมอ ซึ่งความแตกต่างนี้มากพอที่จะกำหนดภาระหน้าที่ของหน่วยงานตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ

²¹ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 17, น. 2-6.

²² สถานีวิทยุ จส.100, คราบน้ำมันจากเรือ ป.อันดามัน 2 อับปาง ยังไม่กระทบปะการังและหญ้าทะเล เขตชุมพร, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://www.js100.com/en/site/news/view/114186>. เมื่อ 15 มีนาคม 2565.

²³ ความคืบหน้าการกู้เรือ ป.อันดามัน 2 กลางทะเล จ.ชุมพร, ข่าวกรมเจ้าท่า, ฉบับที่ 20/2565, 22 กุมภาพันธ์ 2565.

²⁴ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6

²⁵ บริษัท สตาร์ ปิโตรเลียม รีไฟน์นิ่ง จำกัด (มหาชน), “พบน้ำมันดิบรั่วไหลบริเวณทุ่นผูกเรือน้ำลึกแบบทุ่นเดี่ยวกลางทะเล หรือจุดขนถ่ายน้ำมันในทะเล (SPM),” แถลงการณ์ฉบับที่ 11, (4 กุมภาพันธ์ 2565).



และภาระหน้าที่ดังกล่าวมีผลผูกพันตามกฎหมาย ดังนั้น ศาลปกครองจึงควรให้ความสำคัญกับการแสวงหาข้อเท็จจริงในประเด็นดังกล่าว

3.3 หน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า มาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนและชุมชนดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน จึงต้องได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสมจากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ หากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ประชาชนและชุมชนย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาล แต่บทบัญญัตินี้ไม่ได้มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองให้ผู้ฟ้องหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐต้องได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐในทุกกรณี และสำหรับมาตรา 96 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องรับผิด และให้ผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล อันถือเป็นหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter-Pays Principle) แต่ไม่ได้กำหนดให้หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายอันเกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

มาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อยู่ในส่วนที่ 12 เรื่องสิทธิชุมชน มีเนื้อหาเป็นการคุ้มครองสิทธิที่อาจแยกได้เป็น 2 ส่วน คือ (1) มาตรา 67 วรรคหนึ่ง ซึ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพดังที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัย การคุ้มครองสิทธิย่อมก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่น²⁶ บทบัญญัตินี้จึงได้กำหนดหน้าที่ของรัฐที่จะต้องคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต และ (2) มาตรา 67 วรรคสอง และวรรคสาม ซึ่งคุ้มครองสิทธิของชุมชน จากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ให้ต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

²⁶ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, 2535, กรุงเทพฯ : ประกายพริก, น. 224.

ของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งให้องค์การอิสระให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว การคุ้มครองสิทธินี้มาพร้อมกับการรับรองสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจว่า สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องคดีนี้มีผลในทางปฏิบัติหรือไม่ เหตุใดการยื่นฟ้องเป็นคดีหมายเลขดำที่ ส. 1/2555 ของชุมชนบ้านทะเลนอกจึงต้องแยกสำนวนคดีออกเป็นการฟ้องคดีของบุคคล 1,443 คดี

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองสิทธิของชุมชนไว้เช่นกันในมาตรา 43 และมีการระบุความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบมาตราดังกล่าวไว้ว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และวัฒนธรรมในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะต้องพิจารณาประกอบกัน 4 มาตรา คือ มาตรา 43 มาตรา 50 (8) มาตรา 57 และมาตรา 58²⁷ แต่บทบัญญัติทั้ง 4 มาตรา มิได้รับรองสิทธิการฟ้องคดีในเรื่องดังกล่าวไว้เหมือนอย่างมาตรา 67 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่มาตรา 41 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เพิ่มการรับรองสิทธิของชุมชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเดิมมาตรา 60 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550²⁸ บัญญัติให้เป็นสิทธิของบุคคลเท่านั้น

ส่วนการที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา 96 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นการรับรองหลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Strict Liability) และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter-Pays Principle) หน่วยงานของรัฐจึงไม่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายอันเกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ที่จริงแล้วหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายตามที่องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD) เสนอขึ้นในปี ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ²⁹ และต่อมาปรากฏเป็นหลักการที่ 16 ของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) ในปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535)³⁰ เป็นหลักการที่กำหนดว่า ผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้แบกรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและควบคุมมลพิษเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม

²⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2562, กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, น. 62-63.

²⁸ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น. 15.

²⁹ OECD, "Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies," OECD/LEGAL/0102, (26 May 1972), pp. 4-5.

³⁰ OECD, "The Polluter-Pays Principle : OECD Analyses and Recommendations," OCDE/GD (92) 81, (Paris, 1992).



ให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม กล่าวคือ เป็นหลักการที่ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์โดยการกำหนดให้มีต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมเป็นต้นทุนภายใน ตามแนวคิดที่ว่า ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายของการก่อมลพิษและคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ³¹ โดยประเทศไทยได้ร่วมลงนามรับรองปฏิญญาเรโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา และได้นำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในลักษณะของการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัด ควบคุม กำจัด ลด หรือขจัดของเสีย น้ำเสีย อากาศเสีย มลพิษทางเสียงและการสั่นสะเทือน รังสี หรือมลพิษอื่น และมีหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการรื้อไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ รวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นตามมาตรา 96 วรรคหนึ่งและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

4. สรุป

เหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลเป็นเหตุการณ์ที่มักเกิดจากการกระทำของมนุษย์ไม่ว่าจะโดยจงใจหรือโดยประมาทเลินเล่อและสร้างความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชนและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยอาจเกิดขึ้นได้หลายครั้งในหนึ่งปี ซึ่งประเทศไทยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายหลักที่จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน (กปน.) และให้อำนาจคณะกรรมการดังกล่าวในการกำหนดแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นแผนกำหนดภารกิจแนวทางในการปฏิบัติงาน ยุทธวิธี และหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรในการขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันในน่านน้ำไทย นอกจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีและแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำดังกล่าวแล้ว หากเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลเกิดจากกรณีเรือไทย เรือต่างประเทศ หรือสิ่งอื่นใดจมลงหรือตัวเรืออยู่ในสภาพที่อาจเป็นอันตรายแก่การเดินเรือในน่านน้ำไทย มาตรา 121 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของเจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ที่จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อขจัดหรือป้องกันมลพิษโดยเรียกค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือตัวแทนเจ้าของเรือหรือสิ่งอื่นใดนั้นอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ข้อพิพาทตามคำพิพากษาศาลปกครองสงขลาที่ ส. 203/2556 มิใช่กรณีตามมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และเป็นการรั่วไหลของน้ำมันลงสู่แหล่งน้ำ ระดับที่ 1 ตามแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ

³¹ ปวริศร เลิศธรรมเทวี (หัวหน้าคณะผู้วิจัย), รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม, 2558, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, น. 30.



ฉบับลงวันที่ 6 สิงหาคม 2545 กรมเจ้าท่าจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและขจัดมลพิษดังกล่าวแต่อย่างใด

คำสำคัญ : สิ่งแวดล้อม, การสาธารณสุข, การคมนาคม, การประมง, ละเมิด, รัฐธรรมนูญ

Keywords : environment, public health, transportation, fishery, tort, constitution

วารสารวิชาการศาลปกครอง



บรรณานุกรม

Britannica, “oil spill,” [Online], retrieved from <https://www.britannica.com/science/oil-spill>, เมื่อ 7 มีนาคม 2565.

Marine Department, สถิติน้ำมันรั่วไหล (OIL SPILL), [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://md.go.th/oil-spill/> เมื่อ 7 มีนาคม 2565.

OECD, “OIL SPILL,” [Online], retrieved from <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1902>, เมื่อ 7 มีนาคม 2565.

OECD, “Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies.” OECD/LEGAL/0102. (26 May 1972).

OECD, “The Polluter-Pays Principle : OECD Analyses and Recommendations.” OCDE/GD (92) 81. (Paris, 1992).

กรมเจ้าท่า เร่งดำเนินการกรณีน้ำมันดิบค้างท่อรั่วไหลออกสู่ทะเลจังหวัดระยอง ตามแผนเผชิญเหตุฯ พร้อมแจ้งความดำเนินคดีบริษัทที่ทำให้น้ำมันรั่วไหล, ข่าวกรมเจ้าท่า, ฉบับที่ 16/2565, 11 กุมภาพันธ์ 2565.

กรมเจ้าท่า เร่งดำเนินการติดตามการกู้เรือ พร้อมขจัดคราบน้ำมันรั่วไหลกรณีเรือบรรทุก ป.อ้นมัน 2 (ที่ถูกตั้งชื่อ “ป.อ้นดามัน 2”) อับปางกลางอ่าวไทย, ข่าวกรมเจ้าท่า, ฉบับที่ 4/2565, 24 มกราคม 2565.

ความคืบหน้าการกู้เรือ ป.อ้นดามัน 2 กลางทะเล จ.ชุมพร, ข่าวกรมเจ้าท่า, ฉบับที่ 20/2565, 22 กุมภาพันธ์ 2565.

รองอธิบดีกรมเจ้าท่า ลงพื้นที่ควบคุมสถานการณ์น้ำมันหกกลางทะเล ย้ำ !! เร่งกำจัดคราบน้ำมัน ลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม, ข่าวกรมเจ้าท่า, ฉบับที่ 6/2565, 26 มกราคม 2565.

กรมเจ้าท่า, กฎหมายอนุวัติการ, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <http://old.md.go.th/md/index.php/2014-01-19-05-02-28/2014-01-19-05-22-26/implementation> เมื่อ 15 มีนาคม 2565.

กระทรวงคมนาคม, “แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันแห่งชาติ,” (6 สิงหาคม 2545).

คณะกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (อจชล.), น้ำมันรั่วไหล (Oil Spill), [ออนไลน์], เข้าถึงจาก http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=277&Itemid=235&lang=th เมื่อ 7 มีนาคม 2565.

เจ้าหน้าที่กลุ่มสิ่งแวดล้อม, สถิติน้ำมันรั่วไหล, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก [https://md.go.th/สถิติน้ำมันรั่วไหล/](https://md.go.th/สถิติ%20น้ำมัน%20รั่ว%20ไหล/) เมื่อ 7 มีนาคม 2565.

นาถะ ดวงวิชัย, เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ ปี 2540 - 2550 และรัฐธรรมนูญ ปี 2560, 2560, กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

บริษัท สตาร์ ปิโตรเลียม รีไฟน์นิ่ง จำกัด (มหาชน), “พบน้ำมันดิบรั่วไหลบริเวณทุ่งผุ่กเรือ่น้ำลึกแบบทุ่นเดี่ยวกลางทะเล หรือจุดขนถ่ายน้ำมันในทะเล (SPM).” แถลงการณ์ฉบับที่ 11, (4 กุมภาพันธ์ 2565).

น้ำมันรั่วระยอง : ทช. เผยน้ำมัน บ.สตาร์ปิโตรเลียมรั่วรอบ 2 อยู่ห่างจากหาดแม่รำพึง 7 กม.” [ปีซี ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-60343583>. เมื่อ 7 มีนาคม 2565.

ปวริศร เลิศธรรมเทวี (หัวหน้าคณะผู้วิจัย), รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม, 2558, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 21, เล่ม 96, ตอนที่ 28, (1 มีนาคม 2522).

ราชกิจจานุเบกษา 16, เล่ม 109, ตอนที่ 44, (9 เมษายน 2535).

ราชกิจจานุเบกษา 1, เล่ม 126, ตอนที่ 87 ก, (23 พฤศจิกายน 2552).

สถานีวิทยุ จส.100, คราบน้ำมันจากเรือ ป.อันทามัน 2 อับปาง ยังไม่กระทบปะการังและหญ้าทะเลเขตชุมพร, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://www.js100.com/en/site/news/view/114186>. เมื่อ 15 มีนาคม 2565.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2562, กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, 2535, กรุงเทพฯ : ประกายพริก.