

**ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการถมทะเลชายฝั่ง ศึกษากรณี
การถมทะเลชายฝั่งบริเวณท่าเทียบเรืออุตสาหกรรม
มาบตาพุด จังหวัดระยอง**
**Legal Problem Concerning Coastal Land Reclamation:
A Case Study of the Maptaphut Industrial Terminal in
Rayong Province**

ทรงพร ประมาณ¹

มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี 41 หมู่ 5 ตำบลท่าช้าง อำเภอ จังหวัดจันทบุรี 22000

เมลติดต่อ: songporn.p@rbru.ac.th

Songporn Pramarn

Rambhai Barni Rajabhat University, 41, moo 5, Thachang, Maung Chanthaburi, 22000,

E-mail: songporn.p@rbru.ac.th

Received: February 3, 2022; Revised: August 8, 2022; Accepted: September 13, 2022

บทคัดย่อ

การถมทะเลชายฝั่งเป็นวิธีการเพิ่มขนาดพื้นที่ของประเทศที่มีขนาดพื้นที่น้อย เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการรองรับจำนวนประชากร และจัดให้มีพื้นที่สำหรับสร้างสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ การถมทะเลชายฝั่งยังส่งผลให้เกิดการขยายขอบเขตทางทะเลกว้างขึ้นกว่าเดิมได้ ด้วยเหตุนี้ สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศทางทะเลบริเวณแนวชายฝั่งจะเกิดความเสื่อมโทรมอย่างฉับพลันเนื่องจากการถมทะเลชายฝั่งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติเป็นอย่างมาก การที่ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายทะเลเกี่ยวกับการถมทะเลชายฝั่งโดยเฉพาะส่งผลให้การระงับข้อพิพาทไม่อาจแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับบัญญัติหลักเกณฑ์การถมทะเลชายฝั่งให้มีผลบังคับได้จริง และแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบในการชดเชยหรือเยียวยาต่อผู้ได้รับความเสียหาย และกฎเกณฑ์การระงับข้อพิพาทดังกล่าวที่มีผลบังคับใช้อย่างเคร่งครัด

คำสำคัญ: ถมทะเล สิ่งแวดล้อมทางทะเล การระงับข้อพิพาท

¹ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี (Lecturer, Faculty of Law, Rambhai Barni Rajabhat University).



Abstract

Coastal land reclamation is a procedure to increase the land for accommodating with the populations including using the area for various constructions for economic development, as well as extending the sea base line. Therefore, the marine environment and ecosystems along the coast were immediately damaged as the coastal land reclamation affect to natural changes extremely. As the Law of the Sea has not been directly legislated about coastal land reclamation, its disputes settlement procedure cannot resolve these occur problems. The Research suggests for amending the coastal land reclamation law and regulations by adding the rule for protecting and preserving the marine environment. The liability for damages by injured person, compulsory settlement of disputes as part of the rule for compensation and remedies should also be provided to be enforced strictly.

Keywords: Land Reclamation, Marine Environment, Settlement of Dispute

1. บทนำ

แนวชายฝั่งทะเลของไทยเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญและมีศักยภาพต่อการพัฒนาประเทศเนื่องจากเป็นบริเวณที่มีความอุดมสมบูรณ์ ต่อการแพร่พันธุ์ของสัตว์น้ำและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะดินที่อยู่ใต้ทะเลที่เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีค่ามากมาย เช่น ก๊าซธรรมชาติ น้ำ แร่ธาตุ อาหาร ดังนั้น พื้นที่ชายฝั่งทะเลจึงมีความสำคัญทางเศรษฐกิจเนื่องจากเป็นที่ผลิตสินค้าต่าง ๆ มากมาย เป็นที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม แหล่งพาณิชย์กรรมและแหล่งท่องเที่ยว²

ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งประกอบด้วยระบบนิเวศที่หลากหลาย ทั้งระบบนิเวศป่าชายเลน ระบบนิเวศป่าชายหาด ระบบนิเวศในแนวปะการังและระบบนิเวศแหล่งหญ้าทะเล เป็นต้น ซึ่งระบบนิเวศที่หลากหลายนี้ ทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นแหล่งรวมความหลากหลายทางชีวภาพที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาสมดุลให้แก่สิ่งแวดล้อม เช่น การป้องกันกักตุนขยะชายฝั่งทะเล การเป็นแหล่งอาหาร แหล่งหลบภัย แหล่งวางไข่ของสัตว์น้ำและอนุบาลตัวอ่อนสัตว์น้ำ³ ด้วยเหตุผลดังกล่าวเมื่อพื้นแผ่นดินไม่เพียงพอต่อความต้องการของมนุษย์ จึงต้องแสวงหาพื้นแผ่นดินเพิ่มขึ้น จนทำให้เกิดการถมทะเลชายฝั่งเพื่อเพิ่มที่มากขึ้นซึ่งวิธีการถมทะเลส่วนใหญ่จะดำเนินการถมตามแนวชายฝั่งออกไปสู่ทะเลและการถมทะเลชายฝั่งในแต่ละประเทศต่างมีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกันไม่ว่าจะเป็นปัญหาในด้านของสภาพภูมิประเทศที่มีจำนวนแผ่นดินน้อยไม่เพียงพอต่อประชากรหรือพลเมืองของประเทศที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง หรือสภาพของดินที่มีอยู่ไม่เหมาะแก่การดำรงชีพโดยเฉพาะอาชีพเกษตรกรรม นอกจากการเพิ่มพื้นที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว การสร้างสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ บนที่ดินที่เกิดขึ้นใหม่นั้นนับว่าเป็นประโยชน์ที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจการท่องเที่ยวของประเทศนั้นด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการถมทะเลชายฝั่งนอกจากจะให้ประโยชน์ในด้านการขยายพื้นที่ของประเทศให้กว้างขวางมากขึ้นเพื่อรองรับต่อจำนวนประชากร รวมทั้งยังเปิดโอกาสในการสร้างสิ่งก่อสร้างใหม่ ๆ ที่ส่งผลให้เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการท่องเที่ยวของประเทศซึ่งเป็นประโยชน์ที่มากมายมหาศาลก็ตาม แต่สิ่งที่เป็ข้อเสียของการถมทะเลชายฝั่งที่เห็นได้เด่นชัด คือ สิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยเฉพาะบริเวณแนวชายฝั่งจะถูกทำลายโดยตรงจาก

² กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, การจัดการการกักตุนขยะชายฝั่งทะเลในประเทศไทย, ใน การสัมมนาวิชาการนานาชาติด้านการกักตุนขยะชายฝั่งทะเล (กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554), 13.

³ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2554), 138.



ผลของการถมทะเล เมื่อไม่มีมาตรการป้องกันต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างเพียงพอและเหมาะสม สิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศทางทะเลในบริเวณดังกล่าวก็จะเสื่อมโทรมและจะเป็นการยากที่จะแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ อีกทั้งการถมทะเลชายฝั่งยังส่งผลกระทบต่อประเทศที่มีชายฝั่งตรงข้ามหรือประชิดกันอีกด้วย โดยเฉพาะในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงของเส้นฐานที่เป็นสิ่งกำหนดอำนาจอธิปไตยของรัฐด้วย เพราะอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตเดิม หรือเป็นการนำช่องว่างของกฎหมายมาใช้เพื่อประโยชน์ของตนเองในการขยายพื้นที่ได้⁴

2. ความเป็นมาของปัญหา

ประเทศไทยมีโครงการถมทะเลมากมาย โดยเฉพาะกับพื้นที่ชายฝั่งภาคตะวันออกของไทยที่มีโครงการถมทะเลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะโครงการถมทะเลสร้างท่าเทียบเรือมาบตาพุด จังหวัดระยอง ซึ่งเป็นโครงการที่สร้างผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมมากมาย โดยในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและก่อผลกระทบร้ายแรงที่ตามมาอย่างคาดไม่ถึง คือ การกัดเซาะของชายฝั่งที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะการถมทะเลเพื่อเป็นพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมและการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึก ทำให้ชายฝั่งหายไป 35-36 เมตร และถูกกัดเซาะพังทลายจนปัจจุบันแทบไม่เหลือสภาพชายหาดให้เห็น⁵

การกัดเซาะชายฝั่ง การขยายตัวอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมและชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญต่อการถูกกัดเซาะอย่างรุนแรงของพื้นที่ชายฝั่งของจังหวัดระยอง จากการสำรวจข้อมูลของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 13 ในปี พ.ศ. 2548 พบว่า มีการสูญเสียพื้นที่ชายฝั่งของจังหวัดระยองจากการถูกกัดเซาะ ประมาณ 422 ไร่ มูลค่าที่ดินที่สูญเสียประมาณ 2,110 ล้านบาท (ไร่ละประมาณ 1 ล้านบาท) พื้นที่ชายฝั่งที่พบการกัดเซาะอย่างรุนแรง กล่าวคือ อัตราการกัดเซาะมากกว่า 5 เมตร ต่อปี ได้แก่ บริเวณบ้านหนองแพบ หาดตากวน และมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง ส่วนพื้นที่ชายฝั่งที่มีการกัดเซาะปานกลาง กล่าวคือ อัตราการกัดเซาะตั้งแต่ 1-5 เมตรต่อปี ได้แก่ บริเวณบ้านพังราด บ้านแสมผู้ บ้านแหลมสน บ้านชากมะกรูด บ้านหนองสะพานและบ้านหนองเสม็ด อำเภอแกลง บ้านเพ บ้านกันอ่าว ปากน้ำระยองด้านตะวันออก บ้านปากน้ำ หาดแสงจันทร์ อำเภอเมืองระยอง วัดปลา-บ้านตระกาด อำเภอบ้านฉาง⁶

⁴ สมชัย ศิริสมบุรณ์เวช, “การถมทะเลและผลกระทบต่อการทำนเขตแดนทางทะเล,” *วารสารรามคำแหง มหาวิทยาลัยรามคำแหง* จ.พิเศษ, (2549): 12.

⁵ จวีวรรณ สายบัว, *รายงานการวิจัยการกำหนดและการดำเนินการตามนโยบายเพื่อสาธารณประโยชน์: กรณีนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมมาบตาพุด* (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), 143.

⁶ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเพื่อจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตมาบตาพุดและจังหวัดระยอง*

อย่างไรก็ตาม ในคดีปกครองที่ 586/2552 ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยโครงการถมทะเลเพื่อก่อสร้างท่าเทียบเรือที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง โดยมีคำสั่งปรับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ทำการถมทะเลสร้างท่าเรือมาบตาพุดว่าเป็นการกระทำโดยมิชอบ โดยที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นคำสั่งออกใบอนุญาตโดยมิชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าที่มีอำนาจและเป็นคำสั่งที่ได้กระทำมาเป็นเวลานานแล้ว ซึ่งหากศาลมีคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวก็จะมีผลให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยต้องดำเนินการเพื่อให้กลับคืนสู่สภาพเดิมรวมถึงการรื้อถอนสิ่งล่วงล้ำลำน้ำทั้งหมด ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ตามมาจากการรื้อถอน รวมถึงจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขที่กำหนดท้ายใบอนุญาต ระบุว่ากรณีที่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือเกิดการร้องเรียนด้านทรัพยากรสัตว์น้ำและอื่น ๆ และได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นจริง การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจะต้องดำเนินการแก้ไขทันที และต้องเป็นผู้รับผิดชอบและชดเชยค่าใช้จ่ายและค่าเสียหายนั้น จึงพิพากษาให้ชำระค่าปรับให้ถูกต้องตามมาตรา 118 ทวิ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา หากการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาดังกล่าวให้เพิกถอนใบอนุญาตเลขที่ 32/2545 ลงวันที่ 23 พ.ค. 2545 โดยให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา⁷

ดังนั้น จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว กรมเจ้าท่าจึงควรเร่งรัดติดตามตรวจสอบว่าการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตแล้วหรือไม่ โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยต้องปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบและติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงมาตรการป้องกันกีดขวางการกีดขวางชายฝั่ง และมาตรการติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงชายฝั่งโดยจัดทำแนวป้องกันกีดขวางการพังทลายของชายฝั่งและดูแลปรับปรุงซ่อมแซมให้มีความมั่นคงแข็งแรง ปรับสภาพพื้นที่ด้านหลังและป้องกันเขื่อนหินเรียงสองฝั่งถนนเลียบชายหาดที่เสียหายจากการกีดขวางจากการถมทะเลตามโครงการให้มีระดับพื้นที่ใกล้เคียงกับระดับพื้นที่เดิม⁸

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยได้เป็นภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 และประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องภาคยานุวัติกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นภาคี ดังนั้น กฎหมายไทยที่จะถูกนำมาพิจารณา

(เชียงใหม่:คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551), 10.

⁷ คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, *กระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ บทเรียนจากคดีมาบตาพุด* (กรุงเทพฯ: ที คิว พี, 2552), 89.

⁸ เรื่องเดียวกัน, 88-89.



เกี่ยวกับการถมทะเลจึงได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้กำหนดว่า ทะเลเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304(2)⁹ กำหนดให้ประชาชนทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ในทะเลได้ เช่น การเดินเรือ การทำประมง เป็นต้น ดังนั้น เมื่อเกิดการถมทะเลจากพื้นน้ำให้กลายเป็นพื้นดิน ปัญหาจึงมีอยู่ว่าพื้นดินที่เกิดจากการถมทะเลยังคงมีสถานะทางกฎหมายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันต่อไปหรือไม่ เมื่อพิจารณาแล้วผู้เขียนเห็นว่าพื้นดินที่เกิดจากการถมทะเลยังคงเป็นสาธารณสมบัติอยู่และไม่สามารถแบ่งแยกได้ เว้นแต่จะต้องทำการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดินเสียก่อน แต่หากเป็นกรณีที่ดินที่นั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนอยู่ก่อนแล้ว เช่น การกีดเซาะของทะเลที่ทำให้ที่ดินแนวชายฝั่งนั้นสลายไปจนกลายเป็นทะเลไป ที่ดินแนวชายฝั่งทะเลเจ้าของมีหน้าที่ต้องทำกำแพงกันคลื่นทะเลเพื่อไม่ให้ที่ดินของตนถูกกัดเซาะไปเรื่อย ๆ ดังนี้ ถือว่าเจ้าของยังมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นอยู่ แม้ว่าในความเป็นจริงแล้วจะไม่สามารถป้องกันได้ ไม่ว่าจะเป็นเพราะความรุนแรงของกระแสน้ำทะเล หรือแม้แต่การใช้ทุนทรัพย์ที่สูงพอสมควรในการดำเนินการดังกล่าว จึงถือได้ว่ากรณีนี้แม้ว่าที่ดินจะไม่มีสภาพเป็นที่ดินอีกต่อไปก็ไม่ทำให้เจ้าของที่ดินขาดจากกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น¹⁰ แต่ถ้าหากเจ้าของที่ดินนั้นต้องการขายที่ดินของตนออกไปยังทะเลด้วยเห็นว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองนั้น เห็นว่ากระทำได้เพราะทะเลมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เอกชนคนใดจะครอบครองโดยพลการไม่ได้ ทั้งนี้ การถมที่ในทะเลก็ไม่ได้มีลักษณะเป็นที่อกรรมสิทธิ์ตามความหมายใน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1308¹¹ เพราะที่อกรรมสิทธิ์จะต้องเป็นที่อกที่เกิดขึ้นตามธรรมดาและไม่ใช่เจ้าของที่ดินบนบกและต้องออกไปจากตลิ่ง รวมถึงท้องน้ำที่ตื้นเขินขึ้นจนติดกับที่ดินที่อยู่ริมตลิ่ง ไม่ใช่ที่อกจากที่ดินริมตลิ่ง ไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินริมตลิ่งนั้น

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ กรมเจ้าท่ามีอำนาจในการอนุญาตหรือออกใบอนุญาต

⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อารูญยุทธภัณฑ์

¹⁰ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการการกัดเซาะชายฝั่งทะเล” วารสาร BU Academic Review 12, ฉ.2 (2556): 100.

¹¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1308 ที่ดินแปลงใดเกิดที่อกรรมสิทธิ์ ที่อกรรมสิทธิ์เป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น

ให้ผู้หนึ่งผู้ใดดำเนินการถมทะเลได้หรือไม่ เห็นว่าอำนาจของกรมเจ้าท่าตามมาตรา 117¹² และ 118¹³ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ให้อำนาจในเรื่องของการควบคุมสิ่งปลูกสร้างที่ล่องลำน่าน้ำ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประโยชน์ใช้ร่วมกัน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วลักษณะของการถมทะเลล้วนมีวัตถุประสงค์ในการสร้างสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ อยู่แล้วโดยเฉพาะการสร้างท่าเรือ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งก่อสร้างอย่างหนึ่งที่มีลักษณะล่องลำน่าน้ำเข้าไปในน่านน้ำและอาจจะเกิดการกีดขวางทางสัญจรประชาชนหรือเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนได้ หากปรากฏว่าการถมทะเลเพื่อสร้างสิ่งก่อสร้างนั้นได้ทำให้ช่องแคบหรือเส้นทางเดินเรือต้องมีอุปสรรคหรือไม่สามารถเดินเรือได้ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่ากรมเจ้าท่ามีอำนาจในการอนุญาตหรือออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ดำเนินการถมทะเล และพื้นที่ที่ทำการถมทะเลยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต่อไปจนกว่าจะได้มีการถอนสภาพ ซึ่งกรมที่ดินเท่านั้นที่มีอำนาจในการเพิกถอนดังกล่าวเพราะสภาพทะเลกลายเป็นพื้นดิน และเมื่อได้ถอนสภาพแล้วจึงกลายเป็นที่ราชพัสดุโดยกรมธนารักษ์เป็นผู้ดูแลการใช้ประโยชน์บนพื้นที่ที่ทำการถมทะเล และต้องมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ต่อไป¹⁴

¹² พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 117 วรรคหนึ่ง “ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่องลำน่าน้ำเข้าไปเหนือลำน้ำ ในน้ำและใต้ลำน้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า

¹³ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 118 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 117 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือสิ่งล่องลำน่าน้ำให้รื้อถอนไปให้พ้นแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้ปิดคำสั่งนั้นไว้ ณ อาคารหรือสิ่งล่องลำน่าน้ำ และเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งนั้นแล้ว ยังไม่มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งล่องลำน่าน้ำออกไป ให้เจ้าท่าจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งล่องลำน่าน้ำได้ ในการนี้ให้เจ้าท่าจัดการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่รื้อถอนหรืออยู่ในอาคารนั้น และให้นำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1327 มาบังคับใช้แก่เงินที่ขายทรัพย์สินนั้นได้โดยอนุโลม

¹⁴ นุชิต สุรกานต์กุล, การประเมินผลกระทบกรณีศึกษาการเปลี่ยนสีฝั่งเมืองบริเวณพื้นที่ถมทะเลท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดของจังหวัดระยอง, คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556), 67-68.



นอกจากกฎหมายที่เกี่ยวกับการขออนุญาตดำเนินการถมทะเล คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แล้ว ยังมีพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดรายละเอียดอย่างชัดเจนทั้งขนาดและประเภทของโครงการที่ห้าขึ้นตามมาตรา 46¹⁵ และมาตรา 47¹⁶ โดยเฉพาะมาตรา 48¹⁷ ที่กำหนดให้โครงการถมทะเลจะต้องจัดทำรายงานการ

¹⁵มาตรา 46 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา 47 มาตรา 48 และมาตรา 49

ในการประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบ ปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย

ในกรณีที่โครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดใดหรือที่จะจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ใดมีการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว และเป็นมาตรฐานที่สามารถใช้กับโครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดเดียวกันหรือในพื้นที่ลักษณะเดียวกันได้ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้โครงการหรือกิจการในทำนองเดียวกันได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ได้ แต่ทั้งนี้ โครงการหรือกิจการนั้นจะต้องแสดงความยินยอมปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด

¹⁶ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 46 เป็นโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในระหว่างการศึกษาความเหมาะสมของโครงการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เสนอตามวรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีอาจขอให้บุคคลหรือสถาบันใด ซึ่งเป็นผู้ชำนาญการหรือเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทำการศึกษาและเสนอรายงานหรือความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

สำหรับโครงการหรือกิจการของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 46 ซึ่งไม่จำเป็นต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอ

¹⁷มาตรา 48 ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 46 เป็นโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ ให้บุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในการเสนอรายงานดังกล่าวอาจจัดทำเป็นรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา 46 วรรคสอง ก็ได้

ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายรองการสั่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการตามวรรคหนึ่ง ไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 49 จากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมา หากเห็นว่ารายงานที่เสนอมามีได้จัดทำให้อยู่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสียก่อน พร้อมทั้งมีบทบัญญัติหากพื้นที่ใดมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ ได้โดยง่ายสามารถประกาศกำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและมีมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น และพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ที่กำหนดบทบัญญัติเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่งโดยมีมาตรการทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง จึงกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่รองรับการถมทะเลแต่ยังมีช่องว่างในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลให้มีประสิทธิภาพ¹⁸

3. การวิเคราะห์ปัญหา

จากผลของการศึกษามีประเด็นปัญหาอยู่ 3 ประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังต่อไปนี้

3.1 ปัญหาการกำหนดเส้นฐาน

เมื่อพิจารณาจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เป็นกฎหมายทะเลระหว่างประเทศที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการแบ่งอาณาเขตทางทะเลต่าง ๆ ไว้ให้เป็นสากลที่สามารถใช้บังคับกับทุกรัฐได้ โดยเฉพาะการประกาศอาณาเขตทางทะเลที่แต่ละรัฐจะต้องทำการประกาศเขตทางทะเลแต่ละเขตให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ น้อย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ การกำหนดอาณาเขตทางทะเลต่าง ๆ นั้นจะมีเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของอาณาเขตทางทะเลตามที่อนุสัญญากำหนดไว้อย่างชัดเจน มิฉะนั้น หากไม่มีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ใด ๆ เกี่ยวกับการแบ่งเขตทางทะเลแล้ว ก็จะทำให้เกิดปัญหาการอ้างอาณาเขตที่เหลื่อมล้ำหรือทับซ้อนกันจนเกิดปัญหาและกระทบเป็นวงกว้างได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ลักษณะของการถม

ไว้ในมาตรา 46 วรรคสอง หรือมีเอกสารข้อมูลไม่ครบถ้วน ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมแจ้งให้บุคคลผู้ขออนุญาตที่เสนอรายงานทราบภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น

ในกรณีที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเห็นว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมายังต้องและมีข้อมูลครบถ้วน หรือได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องครบถ้วนตามวรรคสามแล้ว ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม พิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไป

การแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามวรรคสี่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด ซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจะต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น หรือผู้แทนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย

¹⁸ กมลลา สารกรมณีทรัพย์, “มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), 141.



ทะเลชายฝั่ง ที่มีลักษณะเป็นการนำดิน หิน ทราย มาถมตั้งแต่ชายฝั่งออกไปสู่ทะเล ย่อมทำให้เกิดผลกระทบต่อเส้นฐานเดิมที่ได้กำหนดไว้แต่แรก เว้นแต่กรณีที่ได้ทำความตกลงในเรื่องเขตแดนทางทะเลระหว่างรัฐไว้ก่อนแล้วไม่ถือว่าการถมทะเลชายฝั่งส่งผลกระทบต่อเส้นฐานเดิม อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาฯ นี้ยังกำหนดให้การกระทำเรือที่มีลักษณะถาวรและยื่นออกไปในทะเลให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของชายฝั่งและยังเป็นผู้ใช้กำหนดเส้นฐานได้ในมาตรา 11¹⁹ และที่ทอดเพื่อบังคับเรือที่ใช้สำหรับขนของขึ้นลงเรือที่อยู่ด้านนอกของทะเลอาณาเขตไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้ถือว่ารวมอยู่ในทะเลอาณาเขตด้วยตามมาตรา 12²⁰

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการถมทะเลชายฝั่งที่มีวัตถุประสงค์สำหรับสร้างท่าเรือขึ้นมาโดยเฉพาะนั้นจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของเส้นฐานเดิมให้ขยายกว้างออกไปเนื่องจากอนุสัญญาฯ กำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงจุดที่สามารถกำหนดเส้นฐานได้ ทำให้ความกว้างของทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งมีความกว้างออกไปมากกว่าเดิม ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นการใช้ช่องว่างหรือข้อบกพร่องของกฎหมายที่มีอยู่มาใช้ไปในทางที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของตนเองในแง่ของกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งกรณีของการถมทะเลเพื่อสร้างท่าเรือของการนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดเช่นเดียวกัน หากว่าการถมทะเลดังกล่าวได้ขยายพื้นที่ออกไปเป็นบริเวณกว้างซึ่งถือว่าการสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำอย่างหนึ่งและย่อมทำให้ทิศทางของการไหลของน้ำเปลี่ยนแปลงไป เกิดการกัดเซาะและการกัดกร่อนจนทำให้ชายฝั่งสลายไป จนทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณนั้นเป็นอย่างมาก ประกอบกับการไม่มีกฎหมายภายในรองรับเกี่ยวกับการถมทะเลโดยเฉพาะ ย่อมเกิดปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศขึ้น เพราะหากเป็นกรณีที่มีชายฝั่งตรงข้ามหรือประชิดกัน ย่อมทำให้เกิดอาณาเขตทางทะเลเคลบลง รวมทั้งการเดินเรืออาจเกิดอุปสรรคเพราะทำให้บริเวณเดิมที่เคยเป็นผืนน้ำกลายเป็นผืนดินไป ดังนั้น กรณีนี้จึงเป็นปัญหาอย่างหนึ่งที่สามารถเกิดผลกระทบต่อการขยายอาณาเขตทางทะเลที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้

¹⁹ United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 Article 11 Ports: For the purpose of delimiting the territorial sea, the outermost permanent harbour works which form an integral part of the harbour system are regarded as forming part of the coast. Off-shore installations and artificial islands shall not be considered as permanent harbour works.

²⁰ United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 Article 12 Roadsteads: Roadsteads which are normally used for the loading, unloading and anchoring of ships, and which would otherwise be situated wholly or partly outside the outer limit of the territorial sea, are included in the territorial sea.

3.2 ปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศทางทะเล

สิ่งแวดล้อมทางทะเลนับว่าเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติอย่างหนึ่งที่ทุกรัฐสามารถจะใช้ประโยชน์ได้อย่างเท่าเทียมกัน นอกจากการแสวงหาประโยชน์แล้วอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ซึ่งเป็นพันธกรณีทั่วไปในการที่จะคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมของอนุสัญญาฯ นั้นเป็นการบัญญัติที่เป็นหลักเกณฑ์ให้รัฐปฏิบัติโดยทั่วไป โดยเน้นความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นหลักไม่มีบทลงโทษหรือการแก้ไขเยียวยาเมื่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลถูกทำลายอย่างชัดเจน ดังนี้ข้อกำหนดดังกล่าวจึงทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ทั้งนี้ การถมทะเลชายฝั่งถือว่าเป็นอีกกิจกรรมหนึ่งของรัฐที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศทางทะเลเป็นอย่างมาก เช่น การกัดเซาะตามแนวชายฝั่งทำให้เกิดการพังทลายของพื้นดินใต้ท้องทะเลบางส่วน ทิศทางการไหลของน้ำเปลี่ยนแปลงไป รวมถึงการส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศที่ทำให้พันธุ์สัตว์น้ำและพันธุ์พืชเสื่อมสลายไป และยังส่งผลกระทบต่อมนุษย์ในการประมงบริเวณพื้นที่ที่ถมทะเลด้วย

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางทะเลไม่ว่าจะเป็นกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จึงเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ต้องได้รับการแก้ไขและเยียวยาอย่างเร่งด่วน แม้ว่าอนุสัญญาฯ จะกำหนดให้รัฐชายฝั่งต้องกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลไว้ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงการกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ทั้งนี้ กิจกรรมการถมทะเลชายฝั่งเป็นกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างสำคัญ หากไม่ได้กำหนดวิธีการคุ้มครองและดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากการถมทะเลชายฝั่งโดยเฉพาะแล้ว ก็จะทำให้สิ่งแวดล้อมรวมทั้งระบบนิเวศทางทะเลได้รับผลกระทบอย่างร้ายแรงและถึงขนาดไม่อาจแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาพปกติได้ แม้ว่าอนุสัญญาฯ จะกำหนดให้ข้อพิพาทเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลจะต้องใช้วิธีการระงับที่มีผลบังคับก็ตาม แต่จากตัวอย่างข้อพิพาทเกี่ยวกับการถมทะเลชายฝั่งของประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซียที่นำข้อพิพาทดังกล่าวขึ้นสู่ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศนั้น ในส่วนนี้ศาลไม่ได้มีการวินิจฉัยที่มีผลบังคับแต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดให้ทั้งสองประเทศร่วมกันศึกษาและวิจัยผลกระทบที่เกิดจากการถมทะเลชายฝั่งที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางทะเลควรจะแยกออกมาพิจารณาต่างหาก



จะเห็นได้ว่ามาตรการในการคุ้มครองและรักษาสິงแวดล้อมตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้อำนาจอย่างกว้าง ๆ เน้นถึงความร่วมมือกันในทางระหว่างประเทศ แม้แต่เมื่อเกิดข้อพิพาท อนุสัญญาฯ นี้ยังเปิดช่องให้คู่พิพาทสามารถเลือกวิธีโดยสันติตามความสมัครใจได้ตลอดเวลา ทั้งที่มีวิธีการระงับข้อพิพาทที่มีลักษณะบังคับบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ทำให้การระงับข้อพิพาทที่มีลักษณะบังคับนั้นในทางปฏิบัติไม่อาจนำมาใช้บังคับได้อย่างจริงจัง หากว่าไม่เกิดจากความสมัครใจของคู่พิพาทที่จะนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเข้าสู่การพิจารณาที่มีผลวินิจฉัยบังคับเช่นนั้น ดังนั้นปัญหาที่เกิดจากกิจกรรมต่าง ๆ ในเขตอำนาจของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลของรัฐอื่น และก่อให้เกิดความเสียหายถึงขั้นร้ายแรงและไม่อาจเยียวยาหรือแก้ไขให้ฟื้นคืนสู่สภาพปกติได้เลยนั้น หากจะยุติหรือระงับข้อพิพาทเพียงการเจรจา แม้ว่าฝ่ายที่ได้รับความเสียหายจะยินยอมเจรจาและตกลงกันได้ก็ตาม แต่ปัญหาสິงแวดล้อมทางทะเลนั้นเป็นปัญหาที่ควรได้รับการคุ้มครองและรักษาอย่างจริงจัง เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้ส่งผลกระทบเพียงแต่รัฐคู่พิพาทเท่านั้น ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อรัฐอื่นในการแสวงหาประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมทางทะเลนั้นด้วย เห็นได้ชัดว่า เป็นปัญหาที่เกิดผลกระทบในวงกว้างกระทบต่อรัฐทุกรัฐ ดังนั้น วิธีการระงับข้อพิพาทที่มีลักษณะบังคับจึงมีความจำเป็นที่จะนำมาปรับใช้กับข้อพิพาทที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมทางทะเล ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐที่กระทำความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลเป็นผู้รับผิดชอบในการเยียวยาและแก้ไขให้สิ่งแวดล้อมทางทะเลกลับสู่สภาพปกติโดยเร็ว

หรือแม้แต่กรณีของพระราชบัญญัติการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสິงแวดล้อมไว้ แต่ก็ยังมีใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยเฉพาะ เพราะตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั่วไป แม้ว่าจะมีการกำหนดถึงมาตรการของการวิเคราะห์หรือการประเมินคุณภาพของสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินโครงการหรือกิจการต่าง ๆ ทั้งของรัฐหรือเอกชนก็ตาม แต่ประสิทธิภาพของกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถบังคับให้เกิดเป็นประสิทธิผลได้มากนัก เพราะจากคดีตัวอย่างของการนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ที่มีเงื่อนไขที่กำหนดแนบท้ายใบอนุญาต โดยกำหนดให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยต้องปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบและติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงมาตรการป้องกันกีดขวางชายฝั่งและมาตรการติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงชายฝั่ง โดยจัดทำแนวป้องกันกีดขวางของชายฝั่งและดูแลปรับปรุงซ่อมแซมให้มีความมั่นคงแข็งแรง ปรับสภาพพื้นที่ด้านหลังและป้องกันเขื่อนหินเรียงสองฝั่งถนนเลียบริมชายหาดที่เสียหายจากการกีดขวางจากการถมทะเลตามโครงการให้มีระดับพื้นที่ใกล้เคียงกับระดับพื้นที่เดิม ดังนั้นจึงเห็นได้ชัดจนถึงความบกพร่องหรือการละเลยของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในเรื่องดังกล่าว

โดยตรง และเมื่อโครงการหรือกิจการนั้นได้ดำเนินการลงไปแล้ว ไม่สามารถย้อนกลับมาซึ่งสภาพปกติของสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่ถูกทำลายไปแล้วอย่างสิ้นเชิง เห็นได้ชัดว่าการคุ้มครองหรือรักษาสีงแวดล้อมนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างมากไม่ว่าจะเป็นกฎหมายภายในและระหว่างประเทศ ที่มีเจตนารมณ์ให้รัฐหรือแม้แต่บุคคลภายในรัฐที่จะต้องตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรเหล่านี้ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า กรณีของพระราชบัญญัตินี้ยังไม่ครอบคลุมถึงสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยตรง อีกทั้งหากเกิดปัญหาเรื่องของการละเลยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวิเคราะห์หรือประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ควรต้องมีบทบังคับใช้อย่างเคร่งครัด เช่น เมื่อโครงการใดไม่ได้ดำเนินการตามมาตรการที่ตนเองกำหนดหรือเสนอให้กับเจ้าหน้าที่ตามขั้นตอนแล้ว และเมื่อปรากฏว่าสิ่งแวดล้อมทางทะเลนั้นได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ให้มีการระงับโครงการนั้นทันที เพราะหากดำเนินการต่อไปย่อมทำให้สิ่งแวดล้อมได้รับความเสียหายมากยิ่งขึ้นและจะกระจายเป็นวงกว้าง หากว่าการปล่อยให้โครงการนั้น ๆ ยังคงดำเนินการต่อไป เพียงแค่ชดใช้ด้วยค่าปรับย่อมไม่สมเหตุผลต่อเจตนารมณ์ของการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมที่แท้จริง

3.3 ปัญหาการระงับข้อพิพาท

จะเห็นได้ว่าวิธีการระงับข้อพิพาทของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 นั้นโดยส่วนใหญ่เน้นถึงวิธีการระงับข้อพิพาทที่ให้โอกาสรัฐในข้อพิพาทเลือกวิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติหรือเลือกวิธีที่รัฐพอใจเป็นอันดับแรก แม้อนุสัญญาฯ จะกำหนดข้อจำกัดอำนาจรัฐในข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพทางทะเลและการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมว่าเป็นข้อพิพาทที่จะต้องได้ยอมรับวิธีการระงับข้อพิพาทที่มีผลบังคับเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่จะส่งผลกระทบต่อส่วนรวม เพราะหากปล่อยให้รัฐเลือกวิธีการระงับด้วยตนเองอาจไม่ใช่ทางออกที่ดีนักสำหรับการแก้ไขปัญหาข้างต้น

โดยเฉพาะเรื่องกรณีทะเลชายฝั่งเป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขโดยวิธีการระงับข้อพิพาทที่มีผลบังคับมากกว่าให้รัฐมีสิทธิเลือกวิธีโดยสันติ เพราะผู้เขียนเห็นว่ากรณีทะเลชายฝั่งนั้นเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการขยายความกว้างของทะเลอาณาเขตในกรณีของการถมทะเลเพื่อสร้างท่าเรือที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศทางทะเลได้รับผลกระทบโดยตรงจากการถมทะเลชายฝั่งและส่งผลให้เกิดความเสียหายเป็นวงกว้าง นอกจากนี้ยังกระทบต่อสิทธิของรัฐอื่นในการใช้ประโยชน์จากทะเลโดยเฉพาะบริเวณที่มีการถมทะเลชายฝั่งด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาเหล่านี้จะไม่อาจแก้ไขได้หากว่ายังไม่มีกรอบนิติกฎหมายเกี่ยวกับการถมทะเลโดยตรง



ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการถมทะเลชายฝั่ง คือ การที่อนุสัญญาฯ ไม่ได้บัญญัติเรื่องถมทะเลไว้โดยตรง ตัวอย่างของข้อพิพาทที่เห็นได้ชัดเจน คือ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการถมทะเลชายฝั่งระหว่างประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซีย²¹ ซึ่งประเทศมาเลเซียร้องขอตามมาตรา 286²² ให้ศาลกำหนดมาตรการชั่วคราวซึ่งเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทอย่างหนึ่งที่มีผลบังคับอีกฝ่ายให้ปฏิบัติตาม จะเห็นได้ว่า รัฐในข้อพิพาทยอมรับหรือต้องการให้ข้อพิพาทของตนได้รับการระงับข้อพิพาทที่มีผลบังคับนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัญหานั้นจะอยู่ในอำนาจของศาลที่จะวินิจฉัยได้แต่กฎหมายที่มีอยู่แม้จะมีความใกล้เคียงก็ไม่สามารถนำมาปรับใช้กับปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างครอบคลุม ทำให้วิธีการระงับข้อพิพาทที่มีผลบังคับไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ และส่งผลให้ย้อนกลับไปสู่วิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามเดิม ดังนี้ เพื่อให้กฎหมายมีประสิทธิภาพสูงสุดในการบังคับใช้ ควรได้รับการพัฒนาแก้ไขให้เกิดความชัดเจนในกรณีการถมทะเลชายฝั่งมากยิ่งขึ้น

ส่วนกรณีของการถมทะเลสร้างท่าเรือของการนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดเช่นกัน เป็นเรื่องของการไม่มีกฎหมายโดยตรงมาบังคับใช้ กฎหมายที่มีอยู่จึงเป็นกฎหมายที่ใกล้เคียงเท่านั้น แต่ยังไม่ถือว่าแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยครอบคลุม เนื่องจากคำสั่งของศาลปกครองเป็นเพียงการปรับใช้ในกรณีที่โครงการถมทะเลนั้นได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ถูกทำลายไปแล้ว ไม่สามารถคืนสู่สภาพเดิมได้ จึงมีคำสั่งให้ปรับเพื่อเป็นการชดเชยค่าเสียหายแทน ผู้เขียนเห็นว่า การชดเชยค่าเสียหายเป็นแต่เพียงการแก้ไขปัญหานั้นปลายที่ไม่สามารถแก้ไขได้แล้ว เพียงแต่เป็นลักษณะของการเยียวยาในสิ่งที่เกิดขึ้นเท่านั้น จึงเท่ากับว่ากฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการถมทะเลได้จริง และเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงจุด ทำให้เห็นว่าสิ่งที่เหมือนกันระหว่างกฎหมายไทยและอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มีลักษณะเดียวกัน คือ ไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องถมทะเลไว้โดยเฉพาะ และศาลเน้นถึงการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญจากการถมทะเล แต่เนื่องจากว่ากรณีนี้เป็นกรณีที่ได้ทำการถมทะเลไปจนเสร็จสิ้นแล้ว ทำให้การจะสั่งรื้อถอนสิ่งก่อสร้างที่ล่องลำนํ้าเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เพราะผลกระทบต่าง ๆ จะเกิดขึ้นมากมาย ศาลจึงมีแต่เพียงให้ป้องกันและเยียวยาค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเท่านั้น

²¹ Cheong Koon Huan, Tommy Koh and Lionel Yee, "Malaysia and Singapore The Land Reclamation Case," *Singapore : Straits Time Press Pte Ltd*, (2013): 22-23.

²² United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 Article 286 Application of procedures under this section: Subject to section 3, any dispute concerning the interpretation or application of this Convention shall, where no settlement has been reached by recourse to section 1, be submitted at the request of any party to the dispute to the court or tribunal having jurisdiction under this section.

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการถมทะเลชายฝั่ง กรณีของการถมทะเลสร้างท่าเรือของการนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยองนั้น ได้ข้อเสนอนี้ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาการกำหนดเส้นฐาน

ผู้เขียนเสนอแนะว่าควรพิจารณาและแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับกรณีการถมทะเลชายฝั่งเพื่อสร้างท่าเรือในด้านของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ในมาตรา 11 และ 12 โดยเฉพาะกรณีของการถมทะเลที่ไม่สามารถกำหนดเส้นฐานใหม่จากพื้นที่ที่ทำการถมทะเลได้ โดยยังคงยึดเส้นฐานเดิมเป็นตัววัดความกว้างอาณาเขตทางทะเลต่อไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า กิจกรรมการถมทะเลไม่ว่าจะเป็นการถมทะเลเพื่อสร้างท่าเรือโดยเฉพาะ หรือเพื่อสร้างสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ก็ตาม ไม่ให้ถือว่าที่ดินที่เกิดจากการถมทะเลเป็นจุดกำหนดเส้นฐานใหม่ นอกจากนี้ควรบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการถมทะเลขึ้นมาโดยตรงเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ ลักษณะ และขอบเขตในการถมทะเลชายฝั่งอย่างชัดเจนและให้มีการปฏิบัติอย่างเป็นมาตรฐานสากลและใช้บังคับได้กับทุกโครงการไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชน รวมทั้งบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนข้อกำหนดของกฎหมายโดยให้ใช้วิธีการแก้ปัญหาที่มีการวินิจฉัยเป็นผลบังคับ อีกทั้งส่งผลให้ประเทศไทยที่เนกาติของอนุสัญญาฯ นี้ มีพันธกรณีที่จะต้องภาคยานุวัติกฎหมายภายในต่อไปในเรื่องของการถมทะเลได้

4.2 ปัญหาสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศทางทะเล

ผู้เขียนเสนอแนะว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จะต้องบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลไว้โดยเฉพาะ โดยให้โครงการหรือกิจการใดที่ดำเนินการถมทะเลมีหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างเคร่งครัดโดยเฉพาะในมาตรา 46, 47 และ 48 เป็นต้น โดยการวิจัยศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลทั้งก่อนและหลังการดำเนินการถมทะเลชายฝั่ง และในระหว่างการถมทะเลชายฝั่งจะต้องดำเนินการตามมาตรการการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมทางทะเลไปพร้อม ๆ กันด้วย หากเห็นว่าการถมทะเลชายฝั่งดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างร้ายแรงถึงขนาดไม่อาจฟื้นฟูให้คืนสู่สภาพปกติได้ จึงให้มีการพิจารณาระงับการถมทะเลนั้นทันที และเมื่อเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลขึ้นจริงแล้ว ก็ควรกำหนดให้มีมาตรการลงโทษโดยการให้เจ้าของโครงการหรือกิจการที่ดำเนินการถมทะเลนั้นชดเชยค่าเสียหายและเยียวยาให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชนก็ตามอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์



เดิมของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ที่ต้องการให้ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองและรักษาสัตว์น้ำในทะเลได้รับการระงับโดยวิธีระงับข้อพิพาทที่มีผลวินิจฉัยบังคับ

4.3 ปัญหาการระงับข้อพิพาท

ผู้เขียนเสนอแนะว่าควรบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการถมทะเลขายโดยตรง โดยกำหนดให้มีกฎเกณฑ์ การบังคับใช้ บทลงโทษ รวมถึงความรับผิดชอบในการชดเชยหรือการเยียวยาฝ่ายผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการถมทะเลขายอย่างเข้มงวด และให้นำวิธีการระงับที่มีผลบังคับมาปรับใช้แก่กรณีการถมทะเลขายทุกกรณี เพราะข้อดีของวิธีการระงับข้อพิพาทที่มีผลบังคับสามารถบังคับให้คู่พิพาทฝ่ายที่แพ้คดีชดเชยค่าเสียหายและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบได้อย่างแท้จริง แม้แต่การระงับข้อพิพาทการถมทะเลในประเทศไทยก็ตาม ที่ปัจจุบันอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานหลายฝ่ายและเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ทั้งยังไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรใดที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบต่อการดำเนินการเกี่ยวกับการถมทะเลโดยตรง จึงก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการถมทะเลอยู่หลายประการ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่จะต้องพิจารณาที่สุุดขณะนี้ คือ การตรากฎหมายที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการถมทะเลขึ้นมาโดยเฉพาะ ตั้งแต่คุณสมบัติของผู้ดำเนินการ ขั้นตอน เทคนิคในการดำเนินการ รวมทั้งการแก้ไขเยียวยาเมื่อเกิดผลกระทบต่อผู้อื่นหรือสิ่งแวดล้อมทางทะเลในบริเวณที่มีการถมทะเล

References

- Chaweewan Saibua. *The Regulation and Proceeding on Public Policy: The Policy of Industrial Development in Map Ta Phut Area*. Bangkok: Chulalongkorn University, 2011. [InThai]
- Department of Marine and Coastal Resources. *The Sea Level Rise and Coastal Erosion Management of Thailand. Proceeding of International Symposium on Sea Level Rise and Coastal Erosion*. Ministry of Natural Resources and Environment, 2011. [InThai]
- Faculty of Law, Chiang Mai University. *The Study Project on Proposal Providing of Legal Adjustment impede to Environmental Quality Supporting in Map Ta Phut Area and Rayong Province*. Chiang Mai: Faculty of Law. Chiang Mai University, 2008. [InThai]
- Hean, Cheong Koon, Tommy Koh, and Lionel Yee. *Malaysia and Singapore The Land Reclamation Case*. Singapore: Straits Time Press Pte, 2013.
- Kamala Sakornmaneesup. "Legal Measures for Prevention and Restoration Land Reclamation Effect." Thesis's master, Faculty of Law. Thammasart University, 2015. [InThai]
- Kanongnij Srihuaiaim. *Health and Environment on Judicial Administration: Experience of Map Ta Phut Case, 2009*. Bangkok: TQP, 2009. [InThai]
- Nuchit Surakarnkul. *Impact Evaluation of Change of Color Determination of City Plan on Reclamation Area of Map Ta Phut Industrial Port, Rayong Province*. Graduate School of Social Development and Environment. Bangkok: National Institute of Development Administration, 2013. [InThai]
- Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning. Ministry of Natural Resources and Environment. *State of the Environment*. Bangkok: Thana Aroonkarnpim, 2011. [InThai]
- Somchai Sirisombunwej. "Land Reclamation and Effect on Maritime Territories." *Ramkhamhaeng Journal. Ramkhamhaeng University*. Special, 2006. [InThai]
- Udomsak Sinthipong. "Legal Problem Concerning the Management of Sea Shore Erosion." *BU Academic Review* 12, no.2 (2013): 97-115. [InThai]