

07

การกำหนดระยะถอยร่นสำหรับ ชายฝั่งทะเลตามกฎหมายของต่างประเทศ ESTABLISHMENT OF COASTAL SETBACK LINES IN FOREIGN COUNTRIES

อารยา สุขสม ✉

โปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา

Araya Sooksom ✉

Public Administration Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Songkhla Rajabhat University

✉ arayasooksom2524@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาเรื่องการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเล โดยในเบื้องต้นพิจารณาถึงการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการโดยการกำหนดระยะถอยร่น จากนั้นได้ศึกษาถึงการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลตามกฎหมายของต่างประเทศ ผลจากการศึกษาพบว่า การกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลเป็นแนวทางการจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่มีความสำคัญอีกวิธีหนึ่งซึ่งได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าสามารถนำมาใช้เพื่อจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลเพื่อคงอยู่อย่างสมดุลและยั่งยืน ในหลายประเทศจึงบัญญัติให้การกำหนดระยะถอยร่นเป็นมาตรการทางกฎหมายอย่างหนึ่งในการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลของตน โดยมีรูปแบบ ประเภท และวิธีการที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของพื้นที่ชายฝั่งทะเล ลักษณะการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายฝั่งทะเล และวัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะถอยร่นในพื้นที่ชายฝั่งทะเล จึงเห็นได้ว่าการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเล นอกจากเป็นการวางมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองพื้นที่ชายฝั่งทะเลแล้ว ยังเป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรชายฝั่งของประชาชน และเป็นการสร้างแผนงานทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการในขณะเดียวกันด้วย

คำสำคัญ : การจัดการแบบบูรณาการ ระยะถอยร่น
กฎหมายชายฝั่งทะเล ต่างประเทศ

Abstract

This article aimed to study the establishment of coastal setback lines and to propose the use of coastal setbacks for integrated coastal zone management. The legal framework for the coastal setback lines in foreign countries were investigated. The study revealed that the establishment of coastal setbacks has widely been accepted in coastal zone management for managing coastal resources in a balanced and sustainable way. Several countries have adopted coastal setbacks as a legal measure for managing their coastal resources, however, with diverse forms, categories and methods for determining coastal setback lines. The identification of coastal setbacks depends on the characteristics and the use of coastal areas, as well as the objective in determining coastal setback lines. Therefore, the establishment of coastal setbacks is not only necessary as a minimum standard for coastal protection, but also a safeguard for the public rights to access the shoreline. At the same time, it also creates a general guideline for integrated coastal zone management.

Keywords : Integrated Management, Setback Lines, Coastal laws, Foreign countries

บทนำ

การบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการ (Integrated Coastal Zone Management: ICZM) เป็นแนวทางในการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลรูปแบบหนึ่งซึ่งเป็นผลมาจากความพยายามแก้ไขปัญหาคัดเซาะชายฝั่งและความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชายฝั่งทะเล อันเนื่องจากการเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายฝั่งของมนุษย์ในรูปแบบต่างๆ อย่างรวดเร็วจนเกินกว่าที่ศักยภาพของพื้นที่ชายฝั่งทะเลจะรองรับได้ (Portman, Esteves, Le, & Khan, 2012, p. 195) โดยแนวคิดที่ว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งแบบบูรณาการเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในคราวที่มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nation Conference on Environment and Development: UNCED) ณ กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล ค.ศ. 1992 โดยมีประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้ร่วมลงนามรับรองแผนปฏิบัติการฉบับที่ 21 (Agenda 21) ในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) ซึ่งถือเป็นแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของโลก โดยแผนปฏิบัติการฉบับที่ 21 นี้ได้กำหนดไว้ในบทที่ 17 ข้อ 17.1 ว่ารัฐสมาชิกมีพันธกรณีที่ต้องให้ความสำคัญคุ้มครองและพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเล โดยรัฐสมาชิกต้องมีการจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการและมีการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลบนพื้นฐานของความอย่างยั่งยืนหรือเป็นไปตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งเรียกร้องให้การใช้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในยุคปัจจุบันต้องไม่เป็นการขัดขวางหรือทำลายความสามารถของคนในยุคต่อไปที่จะตอบสนองความต้องการของตนเอง จากการรับรองหลักการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลบนพื้นฐานของความอย่างยั่งยืนในแผนปฏิบัติการฉบับที่ 21 นี้ ส่งผลให้ประเทศเหล่านี้จำเป็นต้องมีวิธีการจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลในรูปแบบที่สามารถปรับเปลี่ยนเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับชายฝั่งทะเลภายในรัฐของตน อีกทั้งต้องมีการบริหารจัดการซึ่งเกิดจากความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนา การใช้ประโยชน์และการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติทางชายฝั่งทะเล หรือที่เรียกว่า "การจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการ" ซึ่งเป็นแนวทางในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรชายฝั่งทะเลของมนุษย์บนพื้นฐานของการพิจารณาถึงระบบนิเวศชายฝั่งทะเลทั้งระบบ กอปรกับการมีกระบวนการกำหนดกลยุทธ์และวางแผนในการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลซึ่งเกิดจากความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน จึงทำให้เกิดการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลอย่างบูรณาการเป็นหนึ่งเดียวทั้งระบบ (Duxbury & Dickinson, 2007, pp. 322 - 323) ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการมีลักษณะพิเศษต่างไปจากแนวทางจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลในรูปแบบอื่น

ปัจจุบัน การบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการโดยการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเล (Coastal Setback Line) นับว่าเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าสามารถนำมาใช้เพื่อจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลเพื่อคงอยู่อย่างสมดุลและยั่งยืน (Portman *et al.*, 2012, p. 194) ในหลายประเทศที่มีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเลจึงนิยมนำแนวทางการกำหนดระยะถอยร่นหรือแนวถอยร่น (Setback Lines) มาบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายในฐานะเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการเพื่อมุ่งคุ้มครองความสมดุลของกระบวนการชายฝั่งมิให้ถูกรบกวนหรือแทรกแซงจากการทำกิจกรรมของมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นในบริเวณพื้นที่ชายฝั่ง ขณะเดียวกันการกำหนดระยะถอยร่นในพื้นที่ชายฝั่งย่อมส่งผลเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนซึ่งตั้งอยู่บริเวณชายฝั่งจากปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเล คลื่นน้ำทะเลสูงจากพายุและภัยธรรมชาติอื่น การกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลจึงนับว่าเป็นแนวทางการจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลอย่างหนึ่งที่สามารถนำ

มาใช้เพื่อปกป้อง ดูแลรักษาและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่งทะเลของมนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดอีกวิธีหนึ่งซึ่งสมควรนำมาศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลของประเทศไทย บทความฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อมุ่งศึกษา ความสำคัญ ความหมาย และวัตถุประสงค์การกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเล และหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลตามกฎหมายของต่างประเทศโดยแบ่งกลุ่มประเทศ ที่ใช้ในการศึกษาออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มประเทศที่มีการพัฒนาแล้ว ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาและ ประเทศฝรั่งเศส 2) กลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา ได้แก่ ประเทศศรีลังกา และประเทศแอฟริกาใต้ และ 3) กลุ่มประเทศในอาเซียน ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเบื้องต้นสำหรับเตรียมความพร้อมในการปรับปรุงระบบกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลของประเทศไทยต่อไป

การบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการ โดยการกำหนดระยะถอยร่น

แนวคิดและหลักการสำคัญของการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการ

การบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการเป็นรูปแบบของการบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลอย่างหนึ่งซึ่งนิยมนำมาใช้จัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำประมงชายฝั่งทะเล ปัญหา การกัดเซาะชายฝั่งทะเล และปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินและแหล่งแร่ในทะเล (Portman *et al.*, 2012, p. 195) โดยมีศูนย์กลางทางความคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการพัฒนายั่งยืน ซึ่ง ในเวลาต่อมาได้รับการพัฒนาและเป็นที่มาของหลักการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่สำคัญต่างๆ ดังนี้ (Duxbury & Dickinson, 2007, p. 319)

- หลักการพัฒนายั่งยืน (Sustainability) เป็นหลักการที่เรียกร้องให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ในพื้นที่ชายฝั่งทะเล ต้องดำเนินไปอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพอย่างเท่าเทียมกัน

- หลักการบริหารจัดการที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ (Adaptive Management) เป็นหลักการที่เรียกร้องให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจใช้ความสามารถที่มีอยู่ทำหน้าที่ในการบูรณาการข้อมูลความรู้ทั้งในด้านระบบนิเวศ สังคมและเศรษฐกิจ และต้องแสวงหาวิธีการรับมือกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

- หลักการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นหลักการที่เรียกร้องให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholder) ต้องเข้ามามีส่วนในการพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ชายฝั่งร่วมกับ องค์การเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรัฐเสมอ

- หลักการบูรณาการ (Integration) เป็นหลักการที่เรียกร้องให้การพิจารณาตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับพื้นที่ชายฝั่งทะเลของรัฐต้องเกิดจากการบูรณาการนโยบายซึ่งได้จากการรับข้อมูลของชุมชนที่เกี่ยวข้องร่วมกัน

จากหลักการข้างต้นได้ทำให้การบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการเป็นแนวทาง ในการบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นระบบที่พิจารณาเห็นถึงความซับซ้อนละเอียดอ่อนของระบบนิเวศชายฝั่งทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณพื้นที่ชายหาดซึ่งเป็นแดนเชื่อมต่อระหว่าง ผืนแผ่นดินกับทะเล โดยมีการนำเอาความรู้หลายด้านมาประยุกต์ใช้กับพื้นที่ชายหาดอย่างรอบด้าน

ได้แก่ ความรู้เชิงวิทยาศาสตร์ ความรู้ด้านการบริหารจัดการเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์ชายหาด และเป็นระบบที่มีการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและเอกชน องค์การปกครองท้องถิ่น และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่เกี่ยวกับชายฝั่งทะเล (Iammayura & Sooksom, 2013, p. 184)

ความหมาย และลักษณะเฉพาะของการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการ

ในทางวิชาการนั้น ได้มีการอธิบายความหมายของการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการที่แตกต่างกันหลายความหมายและยังไม่มีมีความหมายที่ยอมรับตรงกันเป็นการทั่วไป (Department of Environmental Affairs & SSI Engineers and Environmental Consultants, 2009, p. 6; Iammayura, 2014, p. 267; Portman *et al.*, 2012, p. 195) อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาเอกสารต่างๆ ในทางระหว่างประเทศ พบว่าได้มีการอธิบายถึงการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการโดยเห็นว่าเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลซึ่งมีลักษณะพิเศษต่างไปจากแนวทางอื่นๆ เนื่องจากเป็นการบริหารจัดการที่ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติชายฝั่งทะเลของมนุษย์ซึ่งมีผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของมนุษย์ และระบบนิเวศชายฝั่งทะเลทั้งระบบ ดังจะเห็นได้จากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติซึ่งได้อธิบายว่าการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการ หมายถึง กระบวนการที่มีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamic Process) โดยเกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ การพัฒนาและการปกป้องคุ้มครองพื้นที่และทรัพยากรชายฝั่งทะเล ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุซึ่งเป้าหมายในการสร้างความร่วมมือระหว่างผู้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายฝั่งทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ท้องถิ่น และประชาชนภายในประเทศ (Food and Agriculture Organization of the United Nation, 2006, p. 5) จากนิยามดังกล่าวอาจจำแนกลักษณะเฉพาะของการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการ โดยแบ่งออกเป็นประเด็นที่สำคัญดังนี้ (Food and Agriculture Organization of the United Nation, 2006, p. 10)

ในแง่ของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ พบว่าการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งแบบบูรณาการเป็นแนวทางในการบริหารจัดการภายในพื้นที่ชายฝั่งทะเลอย่างหนึ่งซึ่งมีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ไว้เป็นเฉพาะ (Defined Area or Zone) ซึ่งจะประกอบด้วยระบบนิเวศย่อย (Subsystems) ที่มีความแตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่ ด้วยเหตุนี้การจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลจึงต้องใช้วิธีบริหารจัดการแบบบูรณาการและเป็นหนึ่งเดียว (Integrated and Holistic Management Approach) บนพื้นฐานของความเข้าใจและเคารพบทบาทหน้าที่ของกระบวนการชายฝั่งในภาพรวมทั้งระบบมากกว่าเป็นการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งแบบแยกส่วน (Sectoral Approach) ซึ่งมีลักษณะเป็นการบริหารจัดการโดยพิจารณาตามลักษณะการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายฝั่งในรูปแบบต่างๆ เช่น การใช้พื้นที่ชายฝั่งทะเลเพื่อประโยชน์ทางการเกษตร การทำเหมืองแร่ หรือการท่องเที่ยว เป็นต้น ทั้งนี้ การวางแผนและการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับพื้นที่ชายฝั่งทะเลจะต้องสอดคล้องกับระบบของการดำเนินกิจกรรมบนพื้นที่ชายฝั่งทะเลของมนุษย์ทั้งหมดตามความเป็นจริง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลต้องมีความสอดคล้องต้องตรงกันและสามารถก่อให้เกิดการบูรณาการได้อย่างแท้จริง

ในแง่ของการบริหารจัดการเชิงระบบ พบว่าการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งแบบบูรณาการเป็นแนวทางบริหารในการจัดการที่เกี่ยวข้องกับองค์กรและความร่วมมือระหว่างสถาบันกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การสร้างความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อกำหนดกลยุทธ์ในการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลซึ่งเกี่ยวข้องกับการวางแผนในการปกป้องคุ้มครองพื้นที่

ชายฝั่งทะเลควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายฝั่งทะเลในระยะยาว รวมทั้งสร้างความร่วมมือเพื่อการประสานแนวทางในการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลในรูปแบบต่างๆ ให้มีผลใช้บังคับได้อย่างแท้จริง การบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการจึงเป็นแนวทางในการบริหารจัดการที่ต้องการสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างความต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่งทะเลของมนุษย์และการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายฝั่งที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันหรือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชน

กล่าวได้ว่า การบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการเป็นแนวทางในการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลอย่างหนึ่งซึ่งเกิดจากการอาศัยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบของพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่มีความซับซ้อนและมีลักษณะเป็น พลวัต (Complex and Dynamic System) ท่ามกลางบริบทความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมที่ต่างมีอิทธิพลในการดำรงอยู่ซึ่งกันและกัน โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการแบบบูรณาการร่วมกันเป็นหนึ่งเดียวนั่นเอง

การกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเล

ความสำคัญของการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเล

จุดเริ่มต้นของการกำหนดระยะถอยร่นมาใช้ในการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลเกิดขึ้นจากความต้องการให้ความคุ้มครองแก่พื้นที่ชายฝั่งและทะเลซึ่งเป็นสาธารณะสมบัติของชาติ (Public trust, Public domain) ในหลายประเทศจึงนำวิธีการกำหนดระยะถอยร่นมาใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายอย่างหนึ่งในการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลของตน การกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลจึงมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลอย่างน้อยสามประการ (Food and Agriculture Organization of the United Nation, 2006, p. 177) ได้แก่

ประการแรก การเป็นเส้นฐาน (Base Line) ซึ่งกำหนดความกว้างของพื้นที่ชายฝั่งทะเลแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นการเฉพาะเพื่อเป็นการคุ้มครองความสมดุลของกระบวนการชายฝั่งมิให้ถูกรบกวนหรือแทรกแซงจากการดำเนินกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ชายฝั่งของมนุษย์ ในทางกลับกันการกำหนดระยะถอยร่นในพื้นที่ชายฝั่งย่อมส่งผลเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนซึ่งตั้งอยู่บริเวณชายฝั่งจากปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเล คลื่นน้ำทะเลสูงจากพายุและภัยธรรมชาติอื่นๆ ด้วย โดยทั่วไปแล้วการกำหนดระยะถอยร่นในประเทศต่างๆ มักจะกำหนดความกว้างของพื้นที่ระยะถอยร่นไว้แตกต่างกัน โดยเริ่มตั้งแต่ 100 เมตร ถึง 1,000 เมตร

ประการที่สอง การกำหนดระยะถอยร่นในพื้นที่ชายฝั่งทะเล ส่งผลให้พื้นที่ภายในระยะถอยร่นกลายเป็นพื้นที่ซึ่งได้รับความคุ้มครองโดยเป็นพื้นที่ซึ่งห้ามมิให้มีการอนุญาตให้มีการพัฒนาอย่างถาวรทุกประเภท หรืออาจกำหนดให้เป็นพื้นที่ควบคุมการก่อสร้างอาคารหรือโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณพื้นที่ชายหาดหรือหาด (Beach or Shore) และหาดส่วนหลัง (Backshore) ซึ่งเป็นลักษณะของชายฝั่งทะเลชนิดหนึ่งที่มีความอ่อนไหวและง่ายต่อการทำให้เกิดความเสียหายเป็นพิเศษ

ประการที่สาม การกำหนดระยะถอยร่นในพื้นที่ชายฝั่งทะเล ส่งผลให้เกิดการวางแผนเกี่ยวกับการควบคุม ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายฝั่งทะเลภายในระยะถอยร่นโดยหน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างบูรณาการทั้งระบบ

จากที่ได้กล่าวมาในข้างต้นทำให้แนวทางการจัดการชายฝั่งทะเลโดยการกำหนดระยะถอยร่นได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในประเทศซึ่งมีอาณาเขตติดกับชายฝั่งทะเล ตัวอย่างเช่น เดนมาร์ก เยอรมนี นอร์เวย์ ฟินแลนด์ โปแลนด์ สเปน สวีเดน ตุรกี แคนาดา ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย

ศรีลังกา แอฟริกาใต้ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ เป็นต้น (Fenster, 2005, pp. 863 - 866) โดยประเทศเหล่านี้ได้นำแนวทางการกำหนดระยะถอยร่นหรือแนวถอยร่นมาบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หรือในแผนบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลของรัฐหรือท้องถิ่น หรือโดยการตรากฎหรือกำหนดเป็นแนวปฏิบัติของรัฐโดยหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อปกป้องดูแลรักษาและควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่งทะเลภายในรัฐของตนให้ดำเนินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดนั่นเอง

ความหมายของการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเล

จากการศึกษาความหมายในทางวิชาการของคำว่า “ระยะถอยร่นหรือแนวถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเล (Coastal Setback/Setback Line)” พบว่ามีนักวิชาการให้นิยามความหมายของถ้อยคำดังกล่าวไว้หลายท่าน เช่น

Cambers ได้อธิบายว่า ระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่ง (Coastal Setback) คือ ขอบเขตพื้นที่ชายฝั่งซึ่งวัดจากภูมิประเทศหรือลักษณะทางกายภาพของชายฝั่ง เช่น หน้าผา แนวระดับน้ำ แนวชายฝั่ง หรือเขตแนวพืชน้ำ โดยภายในพื้นที่เหล่านี้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ซึ่งห้ามมิให้มีการใช้ประโยชน์หรือการพัฒนาใดๆ ทุกชนิด (Cambers, 1998, p. 3)

Clark ได้อธิบายว่า ระยะถอยร่นหรือแนวถอยร่น (Setback Line) คือ แนวกันชนระหว่างมหาสมุทรกับผืนแผ่นดิน ระยะถอยร่นเป็นมาตรการอย่างหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่จะถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งในแผนบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการในรูปของการกำหนดเขตแนวระยะถอยร่นในพื้นที่ชายฝั่งทะเลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งสิ่งก่อสร้างใหม่ที่ตั้งอยู่บนแนวชายฝั่งซึ่งถูกกัดเซาะ นอกจากนั้นแล้วการกำหนดเขตแนวระยะถอยร่นยังช่วยปกป้องรักษาสีสิ่งก่อสร้างที่ตั้งอยู่บริเวณริมหาดจากการกัดเซาะและคลื่นสูงจากลมพายุ อีกทั้งยังช่วยสงวนรักษาไว้ซึ่งพื้นดินสำหรับวางไข่เต่า รักษาแนวป่าชายเลน สันทราย เป็นต้น (Clark, 1997, p. 202)

Fenster ได้อธิบายว่า ระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเล (Coastal Setback) คือ ระยะทางที่วัดจากสิ่งอ้างอิงที่ตั้งอยู่บนชายหาดเข้าไปในแผ่นดิน ระยะถอยร่นก่อให้เกิดพื้นที่กันชนระหว่างพื้นที่ซึ่งถูกกัดเซาะหรือพื้นที่ซึ่งยังมีความสมบูรณ์ตามธรรมชาติ (Hazard Area or Natural Area) กับพื้นที่ชายฝั่งทะเลซึ่งถูกพัฒนา (Coastal Development) ไปแล้ว แนวระยะถอยร่นจึงมักเคียงคู่ขนานไปกับสิ่งอ้างอิงที่ใช้สำหรับการวัดระยะของแนวถอยร่น เช่น แนวระดับน้ำขึ้นสูง แนวเขตพืช ยอดเนินทราย ขอบหน้าผา เป็นต้น โดยสิ่งอ้างอิงที่ใช้สำหรับการวัดระยะของแนวถอยร่นนั้นมักถูกกำหนดจากลักษณะภูมิประเทศและระบบนิเวศบริเวณชายฝั่ง ระยะถอยร่นจึงเป็นมาตรการในการกำหนดระยะทางแนวราบ (Horizontal distance) จากสิ่งอ้างอิงที่ถูกกำหนดขึ้น (Reference feature) เช่น จากแนวระดับน้ำขึ้นสูงสุดไปยังเขตแนวถอยร่นนั่นเอง แนวคิดเรื่องระยะถอยร่นจึงเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลอย่างหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่รักษาไว้ซึ่งสิ่งก่อสร้างที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชายฝั่งซึ่งถูกกัดเซาะอย่างรุนแรง หรืออย่างน้อยที่สุดคือเพื่อรักษาสีสิ่งก่อสร้างเหล่านี้ไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการปรับสมดุลของการเปลี่ยนแปลงกระบวนการชายฝั่ง เช่น การกัดเซาะชายฝั่ง น้ำทะเลท่วมสูงและคลื่นยกสูง (Fenster, 2005, pp. 863 - 866)

จากคำนิยามในข้างต้น อาจสรุปความหมายของระยะถอยร่นหรือแนวถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลได้ว่า การกำหนดระยะถอยร่นหรือแนวถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเล คือ การกำหนดเขตพื้นที่ซึ่งวัดระยะทางจากลักษณะภูมิประเทศหรือลักษณะทางกายภาพของสิ่งต่างๆ เช่น ความสูงจากหน้าผา ระดับน้ำชายฝั่งทะเลหรือแนวพืชน้ำอันเป็นการวัดระยะทางจากชายฝั่งทะเลเข้ามาในแผ่นดิน แต่โดยทั่วไป

แล้วมักวัดจากระดับน้ำขึ้นสูงเฉลี่ย (Mean High Water Level) ทั้งนี้แนวเขตระยะถอยร่นอาจถูกกำหนดขึ้นตลอดแนวชายฝั่งทะเลหรือเพียงบางส่วนก็ได้ (Department of Environmental Affairs & SSI Engineers and Environmental Consultants, 2009, p. 26) ภายในพื้นที่ซึ่งอยู่ในเขตระยะถอยร่นมักเป็นพื้นที่ซึ่งไม่อนุญาตให้มีการพัฒนาอย่างถาวรทุกประเภทหรือเป็นพื้นที่ซึ่งมีการควบคุมการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณพื้นที่ชายหาดหรือหาดและหาดส่วนหลังซึ่งมีความอ่อนไหวและง่ายต่อการทำให้เกิดความเสียหายเป็นพิเศษ ทั้งนี้เพื่อให้การปรับสมดุลของกระบวนตามธรรมชาติในพื้นที่ชายฝั่งบริเวณดังกล่าวไม่ถูกรบกวนหรือแทรกแซงอันเป็นผลมาจากการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ซึ่งตั้งประชิดกับแนวชายฝั่งทะเลมากเกินไป

วัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเล

เนื่องจากการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลเป็นแนวทางในการจัดเตรียมพื้นที่ซึ่งทำหน้าที่เป็นแนวกันชนระหว่างพื้นที่ซึ่งง่ายต่อการทำให้เกิดความเสียหายกับการพัฒนาที่เกิดขึ้นในบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเล วัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะถอยร่นจึงอาจแยกพิจารณาออกได้เป็นหลายประการ ตัวอย่างเช่น 1) ช่วยในการปกป้องคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลจากปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลและคลื่นน้ำทะเลสูง 2) ลดการลงทุนในภาครัฐอันเนื่องจากการดำเนินงานสร้างโครงสร้างเพื่อป้องกันชายฝั่งทะเล 3) ปกป้องคุ้มครองและเพิ่มคุณค่าให้แก่ทรัพยากรชายฝั่งทะเล 4) ลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการทำกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในบริเวณชายฝั่งทะเล 5) เพื่อสร้างหลักประกันสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรชายฝั่งของบุคคล 6) จัดให้มีพื้นที่กันชนรอบชายฝั่งทะเลในบริเวณที่มีลักษณะพิเศษเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อปกป้องพื้นที่ชายหาดซึ่งมีความอ่อนไหวและสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชายหาดเช่น แนวหินปะการัง เป็นต้น (Batongbakal, n.d., p. 18)

จากที่กล่าวมาในข้างต้น เห็นได้ว่าการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลโดยใช้แนวทางการกำหนดระยะถอยร่นมีวัตถุประสงค์ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลที่สำคัญอยู่สามประการ คือ

ประการแรก ในแง่ของการเป็นมาตรการปกป้องคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชนผู้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายฝั่งทะเล จะเห็นว่าการกำหนดระยะถอยร่นเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สร้างหลักประกันว่าบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรชายฝั่ง (Public's Right of Access to the Shore) ในฐานะที่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ ระยะถอยร่นยังมีส่วนช่วยในการปกป้องชีวิต ทรัพย์สิน ตลอดจนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของมนุษย์จากภัยธรรมชาติซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของกระบวนกรชายฝั่ง และรวมถึงภัยธรรมชาติอันเกิดจากระดับน้ำทะเลเพิ่มขึ้น อีกทั้งการกำหนดระยะถอยร่นยังมีส่วนสำคัญในการลดปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากการทำกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในบริเวณชายฝั่งทะเลด้วย

ประการที่สอง ในแง่ของการเป็นมาตรการปกป้องคุ้มครองแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณชายฝั่งทะเล เนื่องจากชายฝั่งทะเลจะมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อปรับสมดุลของกระบวนกรชายฝั่งตามฤดูกาลอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การกำหนดระยะถอยร่นจะช่วยให้การปรับสมดุลของกระบวนตามธรรมชาติในพื้นที่ชายฝั่งไม่ถูกรบกวนหรือแทรกแซงอันเป็นผลมาจากการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ซึ่งตั้งประชิดกับแนวชายฝั่งทะเลมากเกินไป ระยะถอยร่นจึงมีส่วนสำคัญมีส่วนในการรักษาไว้ซึ่งการทำหน้าที่ตามธรรมชาติของกระบวนกรชายฝั่ง นอกจากนี้ยังมีส่วนช่วยในการปกป้องความสมบูรณ์ทางระบบนิเวศและลักษณะตามธรรมชาติของพื้นที่ชายฝั่ง รักษาไว้ซึ่งความสามารถในการผลิตของพื้นที่ชายฝั่งตลอดจนคุณค่าทางเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ชายฝั่งซึ่งเป็นสาธารณะสมบัติของชาติ

ประการที่สาม ในแง่ของการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลของรัฐ จะเห็นได้ว่าการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลเป็นมาตรการในการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่ก่อให้เกิดการวางแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่มีการเปิดโอกาสให้องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน ชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนในการวางแผนการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายฝั่งทะเลร่วมกันอย่างเป็นระบบ นอกจากนั้นแล้ว ยังเป็นแนวทางในการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งที่ก่อให้เกิดการใช้งบประมาณในการดำเนินงานน้อยมากเมื่อเทียบกับการใช้งบประมาณของรัฐในการดำเนินโครงการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อป้องกันปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลในรูปแบบต่างๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การกำหนดระยะถอยร่นมีส่วนช่วยในการลดการลงทุนภาครัฐจากการดำเนินโครงการเกี่ยวกับการป้องกันการกัดเซาะนั่นเอง

การกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลจึงเป็นแนวทางบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งที่คำนึงถึงความซับซ้อนละเอียดอ่อนของระบบนิเวศชายฝั่งทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณพื้นที่ชายหาดซึ่งเป็นแดนเชื่อมต่อระหว่างผืนแผ่นดินกับทะเล นอกจากนั้นยังเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองและควบคุมการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายฝั่งของประชาชนให้ดำเนินไปอย่างเหมาะสมท้ายที่สุดคือ เป็นแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและเอกชน องค์กรปกครองท้องถิ่น และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อวางแผนการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายฝั่งทะเล โดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนา การใช้ประโยชน์และการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติทางชายฝั่งทะเล ในแง่นี้ จึงกล่าวได้ว่าการกำหนดระยะถอยร่นให้เป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองพื้นที่ชายฝั่งทะเลและยังเป็นการสร้างแผนงานทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการในขณะเดียวกันด้วย (European Union, 2013, p. 3)

การกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลตามกฎหมายของต่างประเทศ

หลักการคุ้มครองพื้นที่ชายฝั่งทะเลและทะเลในฐานะเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

หลักการคุ้มครองพื้นที่ชายฝั่งทะเลและทะเลในฐานะเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน (Seashore and Sea as Public Property) มีที่มาจากการกำหนดสถานะทางกฎหมายของพื้นที่ชายฝั่งทะเลและทะเลตามแนวคิดในระบบกฎหมายโรมัน (Roman law) ซึ่งเห็นว่าชายฝั่งทะเลและทะเลถือเป็นทรัพย์สินทั่วไปที่เป็นของทุกคนร่วมกัน ซึ่งต่อมาแนวคิดดังกล่าวได้ถูกพัฒนามาเป็นแนวคิดว่าด้วยเรื่อง “Public Domain” ในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) และแนวคิดว่าด้วยเรื่อง “Public Trust” ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) (Food and Agriculture Organization of the United Nation, 2006, pp. 33 - 34) โดยหลักการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นหลักการสำคัญของการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเล เนื่องจากวัตถุประสงค์สำคัญของการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเล คือ การสร้างหลักประกันสิทธิแก่บุคคลว่าบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรชายฝั่งในฐานะที่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น การนำระยะถอยร่นมาใช้ในการแบ่งขอบเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลซึ่งเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินออกจากพื้นที่ชายฝั่งทะเลซึ่งเอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ได้ ย่อมทำให้ขอบเขตของพื้นที่ชายฝั่งทะเลซึ่งเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ทุกคนใช้ร่วมกัน

มีความชัดเจนและแน่นอน ในแง่ของการให้ความคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลนั้น การกำหนดระยะถอยร่นส่งผลทำให้รัฐมีการวางแผนเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองและการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายฝั่งทะเลซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะของพื้นที่ ทำให้การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายฝั่งทะเลทั้งในส่วนที่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินและที่เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ได้ดำเนินเป็นไปอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ นอกจากนั้นแล้ว ในแง่ของการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเล การกำหนดขอบเขตและการแบ่งประเภทของพื้นที่ชายฝั่งทะเลย่อมเป็นการกำหนดพื้นที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เกิดความชัดเจนและทำให้การบริหารจัดการดำเนินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วย

สิ่งสำคัญประการแรกที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้หลักการดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติ นั่นก็คือการกำหนด คำนิยามและขอบเขตของพื้นที่ชายฝั่งทะเลภายใต้การบริหารจัดการของรัฐให้มีความชัดเจนแน่นอน ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายว่าพื้นที่ชายฝั่งทะเลซึ่งเป็น “วัตถุที่กฎหมายมุ่งประสงค์ให้ความคุ้มครอง” นั้นมีสาระสำคัญและขอบเขตแค่ไหนเพียงไร ซึ่งเมื่อมีการกำหนด คำนิยามและขอบเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลอย่างชัดเจนแล้ว รัฐจะต้องแบ่งขอบเขตของพื้นที่ชายฝั่งทะเลซึ่งเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินออกจากพื้นที่ชายฝั่งทะเลซึ่งเอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ได้ และกำหนดหลักการให้ความคุ้มครองแก่พื้นที่ชายฝั่งทะเลในฐานะที่เป็น “สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน” ซึ่งหลักการดังกล่าวต้องมีการรับรองไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือในระดับรัฐธรรมนูญเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันความแน่นอนและชัดเจนของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่บุคคล ตัวอย่างเช่น การกำหนดขอบเขตของพื้นที่ชายฝั่งในประเทศฝรั่งเศส เป็นไปตามกฎหมายฉบับลงวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ.1963 โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ความคุ้มครองแก่พื้นที่ชายฝั่งทะเลและชายหาดในประเทศฝรั่งเศสในฐานะเป็นพื้นที่สาธารณะทางทะเลเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนที่เรียกว่า “สาธารณะสมบัติทางทะเล” (Domaine Public Maritime : DPM) ซึ่งประกอบด้วย ดินผิวท้องทะเลและดินใต้ผิวท้องทะเลในบริเวณทะเลอาณาเขต ที่ชายตลิ่ง สันดอนทรายที่น้ำท่วมถึง กล่าวได้ว่า ในกฎหมายฝรั่งเศส คำว่า “ชายฝั่งทะเล” (Littoral หรือ Espace côtier) มีความหมายอย่างกว้าง หมายถึงพื้นที่ที่เชื่อมต่อระหว่างผืนแผ่นดินริมฝั่งกับทะเลและมหาสมุทร ครอบคลุมพื้นที่ 3 ส่วนด้วยกัน ได้แก่ พื้นที่น้ำ (L'avant-pays marin) พื้นที่ริมฝั่ง (La côte) ซึ่งเป็นพื้นที่ระหว่างแนวน้ำทะเลลดต่ำสุดและแนวน้ำทะเลขึ้นสูงสุดที่ขนานไปกับชายฝั่งทะเล (L'estran) และพื้นดินที่ติดต่อกับพื้นที่ริมฝั่งเข้าไปในแผ่นดินใหญ่ (L'arrière-pays continental) (Iammayura & Sooksom, 2013, p.147, p. 153)

รูปแบบ ประเภท และวิธีการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเล

ปัจจุบันวิธีการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลได้ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางหนึ่งในการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลอย่างแพร่หลาย จนกระทั่งถูกยกระดับความสำคัญกลายมาเป็นมาตรการทางกฎหมายอย่างหนึ่งในการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการ จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศ พบว่าการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลในแต่ละประเทศมีรูปแบบและวิธีการกำหนดระยะถอยร่นในลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนี้

รูปแบบของการรับรองระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเล

การรับรองระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลในกฎหมายต่างประเทศอาจแยกพิจารณาออกได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่

- การรับรองในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลเป็นการเฉพาะ ตัวอย่างเช่น กฎหมายว่าด้วยการจัดการชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการ ค.ศ. 2008 (Integrated Coastal Zone Management Act 2008) ของประเทศแอฟริกาใต้ (Department of Environmental Affairs & SSI Engineers and Environmental Consultants, 2009, pp. 23 - 25) หรือกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายฝั่งทะเล เช่น ประมวลกฎหมายน้ำ (Water Code of The Philippines) ของประเทศฟิลิปปินส์ (National Oceanic and Atmospheric Administration, n.d., p. 21) และกฎหมายผังเมือง (Code de L'urbanisme) ของประเทศฝรั่งเศส (Rochette, Puy-Montbrun, Wemaëre, & Billé, 2010, p. 7)

- การรับรองไว้ในแผนบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการของรัฐ โดยรูปแบบดังกล่าวเป็นการกำหนดให้ “ระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเล” เป็นมาตรการทั่วไปในการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลโดยรวมเป็นส่วนหนึ่งในแผนบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการภายในประเทศของตนก็ได้ ตัวอย่างเช่น แผนว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเล (The Coastal Zone Management Plan : CZMP) ของประเทศศรีลังกา (Coastal Conservation Department, 1990, p. 10) และบางมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น แผนจัดการพื้นที่ชายฝั่งของท้องถิ่น (Local Coastal Programs (LCPs) ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (Hanak & Moreno, 2008, pp. 14 - 15) เป็นต้น

- การรับรองไว้ในกฎหรือแนวปฏิบัติของรัฐ (Guideline) กล่าวคือ การกำหนดระยะถอยร่นในบางประเทศอาจถูกรับรองไว้ในกฎหรือแนวปฏิบัติของรัฐซึ่งกำหนดขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐจากการอาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในเรื่องดังกล่าวไว้ ในที่นี้อาจแยกพิจารณาแยกย่อยออกได้อีก 2 กรณีคือ 1) การรับรองระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลในรูปของ “กฎ” ตัวอย่างเช่น ประกาศกระทรวงว่าด้วยการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชายฝั่ง ค.ศ. 2011 (The Coastal Regulation Zone (CRZ) Notification 2011) ของประเทศอินเดีย และ 2) การรับรองระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลในแนวปฏิบัติของรัฐของบางประเทศ ตัวอย่างเช่น แนวทางปฏิบัติสำหรับการควบคุมการกัดเซาะชายฝั่ง (Guidelines on Erosion Control for Development Projects in The Coastal Zone 1997) ของประเทศมาเลเซีย (Abdullah, 1992, p. 15) และแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งของท้องถิ่นของมลรัฐเมน (Guidelines for Municipal Shoreland Zoning Ordinances) ในประเทศสหรัฐอเมริกา (Maine Department of Environmental Protection, 2008, p. 19) เป็นต้น

ประเภทและวิธีการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเล

จากการศึกษาประเภทของระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลในกฎหมายของต่างประเทศ พบว่ามีกรณีบัญญัติถึงประเภทของระยะถอยร่นในลักษณะที่แตกต่างกันไป ซึ่งความแตกต่างเหล่านี้เกิดจากการนำหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันมาใช้เป็นเกณฑ์ในการแบ่งประเภท ได้แก่ 1) การแบ่งตามประเภทของพื้นที่ชายฝั่งทะเล เช่น การกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลเพื่อกำหนดพื้นที่กันชนไว้สำหรับรองรับการเปลี่ยนแปลงของกระบวนการชายฝั่งในประเทศมาเลเซีย ซึ่งมีการแบ่งออก 2 กรณี คือ กรณีชายฝั่งซึ่งมีลักษณะเป็นชายหาด (Sandy Coast) มีการกำหนดระยะถอยร่นไว้เป็นระยะทาง 60 เมตรจากระดับน้ำขึ้น

สูงเฉลี่ย และกรณีชายฝั่งมีลักษณะเป็นหาดโคลน (Muddy Coast) มีการกำหนดระยะถอยร่นไว้เป็นระยะทาง 400 เมตรจากระดับแนวพืชรากไม้ป่าชายเลน เป็นต้น (Department of Irrigation and Drainage, 1997, pp. 9 - 10) และ 2) การแบ่งตามลักษณะการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายฝั่งทะเล ตัวอย่างเช่น ในประเทศฟิลิปปินส์จะพิจารณาจากลักษณะของพื้นที่เป็นสำคัญ เช่น หากเป็นพื้นที่ในเขตเมืองจะกำหนดให้มีระยะถอยร่นในบริเวณแม่น้ำ ลำธาร ทะเลสาบเป็นระยะทาง 3 เมตร ส่วนพื้นที่ทำการเกษตรจะกำหนดระยะถอยร่นไว้เป็นระยะทาง 20 เมตร และพื้นที่ป่าไม้จะกำหนดระยะถอยร่นไว้เป็นระยะทาง 40 เมตรโดยวัดจากระดับน้ำขึ้นสูงเฉลี่ย (National Oceanic and Atmospheric Administration, n.d., p. 21) หรือกรณีของมลรัฐเมนในประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดห้ามมิให้มีการสร้างสิ่งก่อสร้างใดๆ ภายในระยะถอยร่นซึ่งวัดจากระดับน้ำขึ้นสูงธรรมดาโดยแบ่งออกเป็น 3 กรณีคือ ระยะถอยร่น 250 ฟุตในพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ (Resource protection zones) ระยะถอยร่น 75 ฟุตในพื้นที่จำกัดการก่อสร้างแหล่งที่อยู่อาศัย การดำเนินกิจการค้าตลอดจนพื้นที่คุ้มครองแม่น้ำสายเล็กๆ และระยะถอยร่น 25 ฟุตในพื้นที่สำหรับการพัฒนาทั่วไป (General Development Zone) (Maine Department of Environmental Protection, 2008, p. 8) และ 3) การแบ่งตามวัตถุประสงค์ของระยะถอยร่น ตัวอย่างเช่น ในประเทศแอฟริกาใต้ มีการแบ่งประเภทของระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลโดยใช้วัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะถอยร่นเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการพิจารณา ซึ่งในที่นี้แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม (Department of Environmental Affairs & Development Planning, 2010, p. 26) ได้แก่ ระยะถอยร่นสำหรับกระบวนการชายฝั่ง (Coastal Processes or No Development Setback Line) และระยะถอยร่นสำหรับการจำกัดหรือควบคุมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่ง (Limited or Controlled Development Setback Line) ซึ่งหมายความว่าในพื้นที่ชายฝั่งแห่งใดแห่งหนึ่งอาจมีการกำหนดระยะถอยร่นขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง (Erosion Setback Line) ในบริเวณนั้น หรืออาจเกิดขึ้นเพื่อควบคุมมิให้มีการดำเนินก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในลักษณะประชิดกับแนวชายฝั่งทะเลมากเกินไป (Construction Setbacks Line) หรือกำหนดระยะถอยร่นไว้เพื่อรักษาไว้ซึ่งทัศนียภาพที่สวยงามของพื้นที่ เป็นต้น ดังนั้นในพื้นที่ชายฝั่งทะเลแห่งใดแห่งหนึ่งจึงอาจมีการกำหนดระยะถอยร่นมากกว่าหนึ่งประเภทในพื้นที่เดียวกันก็ได้

จากการศึกษาวิธีการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลตามกฎหมายของต่างประเทศพบว่ามีการกำหนดอยู่ 2 ลักษณะ (Department of Environmental Affairs & Development Planning, 2010, p. 20) ได้แก่

- Fixed Setback คือ การกำหนดระยะถอยร่นแบบคงที่ซึ่งวัดจากบริเวณหรือเส้นที่กำหนดเข้ามาในแผ่นดินเป็นระยะทางที่เหมาะสม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐจะกำหนด โดยทั่วไปอาจวัดจากระดับน้ำขึ้นสูง (High Water Mark) แนวต้นไม้หรือพืชรากไม้ถาวร (Permanent Vegetation) แนวสันทรายหลักที่หันสู่ทะเล (Dune Toe) ขอบตลิ่งที่ถูกกัดเซาะหรือความสูงของภูมิประเทศที่กำหนด ซึ่งสิ่งที่ใช้วัดแนวเขตนี้อาจเปลี่ยนแปลงได้หากมีการกัดเซาะชายฝั่งเกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น ประเทศแอฟริกาใต้ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสเปน ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศศรีลังกา และประเทศสหรัฐอเมริกาในบางมลรัฐ เช่น มลรัฐเมน มลรัฐฮาวาย มลรัฐเดลาแวร์ และมลรัฐอัลบามา เป็นต้น

- Floating Setback คือ การกำหนดระยะถอยร่นตามอัตราการกัดเซาะเฉลี่ยต่อปี (Average Annual Erosion Rate Setbacks) ซึ่งโดยทั่วไปมีระยะ 30 ถึง 100 เท่าของอัตราการกัดเซาะชายฝั่งทะเลของพื้นที่นั้น โดยจะกำหนดห้ามสร้างสิ่งก่อสร้างใหม่ภายในพื้นที่ระยะถอยร่นในช่วงระยะเวลาหนึ่งซึ่งจะกำหนดไว้ให้สั้นที่สุด เช่น การกำหนดระยะถอยร่นของมลรัฐแคลิฟอร์เนียในประเทศสหรัฐอเมริกา เกิดขึ้น

จากการนำพัฒนาการของระดับการกัดเซาะพื้นที่ชายฝั่งและภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมทะเลท่วมสูง (Time Path of Exposure to Coastal Hazards : Erosion and Flooding) ซึ่งได้จากการศึกษาพัฒนาการของแนวโน้มของการกัดเซาะและระดับน้ำทะเลที่เพิ่มขึ้นจากพายุภายในระยะเวลา 100 ปี มาเป็นฐานข้อมูลสำคัญเพื่อใช้ประกอบในการคำนวณร่วมกับข้อมูลเกี่ยวกับอายุความแข็งแรงคงทนของสิ่งก่อสร้างโดยทั่วไปแล้วในแต่ละท้องถิ่นจะกำหนดอายุความแข็งแรงคงทนของสิ่งก่อสร้างบริเวณชายฝั่งไว้ที่ 75-100 ปีถึงจะมีการสร้างสิ่งก่อสร้างใหม่ในพื้นที่ดังกล่าวได้ (Hanak & Moreno, 2008, pp. 16 - 17)

มีข้อสังเกตว่า การกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลในต่างประเทศโดยใช้วิธีการใดหรือเป็นระยะทางเท่าใดนั้น รัฐส่วนใหญ่จะนำลักษณะของพื้นที่ชายฝั่งทะเลและลักษณะการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายฝั่งทะเลมาประกอบการพิจารณาด้วย

ผลทางกฎหมายและข้อยกเว้นของการบังคับใช้ระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเล

เนื่องจากการประกาศให้ระยะถอยร่นในพื้นที่ชายฝั่งทะเลแห่งใดแห่งหนึ่ง ย่อมส่งผลให้พื้นที่ภายในระยะถอยร่นบริเวณนั้นกลายเป็นพื้นที่ซึ่งได้รับความคุ้มครองโดยห้ามมิให้มีการอนุญาตให้มีการพัฒนาอย่างถาวรทุกประเภท หรืออาจกำหนดให้เป็นพื้นที่ควบคุมการก่อสร้างอาคารหรือโครงพื้นฐานต่างๆ ในบริเวณดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม ประเทศส่วนใหญ่ต่างยอมรับว่าการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลไม่สามารถดำเนินไปโดยปราศจากข้อยกเว้นใดๆ ได้เนื่องจากเหตุผลและความจำเป็นของการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายฝั่งทะเลในบางลักษณะที่ทำให้การกำหนดระยะถอยร่นไม่สามารถกระทำได้ในพื้นที่ชายฝั่งทะเลบริเวณดังกล่าว ซึ่งจากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า ในต่างประเทศ มีการกำหนดข้อยกเว้นของการบังคับใช้ระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลด้วยเหตุผลต่างๆ โดยอาจสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ ดังต่อไปนี้

- การกำหนดระยะถอยร่นไม่ใช้กับพื้นที่ที่เป็นเมืองหรือชุมชนหรือเป็นเขตปลูกสร้างมาก่อนกฎหมายประกาศใช้ ตัวอย่างเช่น ตามมาตรา L. 146-4-III แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง (Code de l'urbanisme) ของประเทศฝรั่งเศสกำหนดว่า “หลักห้ามการก่อสร้างในเขตระยะถอยร่น 100 เมตร” ดังกล่าวมีข้อยกเว้นไม่ใช้บังคับกับพื้นที่ที่เป็นเมืองหรือชุมชนมาก่อนกฎหมายประกาศใช้ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายห้ามมิให้มีการขยายหรือต่อเติมอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่แล้วในเขตระยะถอยร่น หรือขยายเขตเมืองออกไปจากเขตเมืองเดิมตามแนวระยะถอยร่น ข้อห้ามนี้รวมไปถึงการบูรณะซ่อมแซมกรณีที่อยู่อาศัยสิ่งปลูกสร้างในเขตระยะถอยร่นพังทลายลงตามกาลเวลาหรือโดยเหตุอื่นใดก็ตาม ในกรณีที่มีข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นกับเอกชนว่าข้อเท็จจริงใดเข้าข้อยกเว้นของกฎหมายหรือไม่ศาลปกครองจะเป็นผู้ตีความวินิจฉัย (Iammayura & Sooksom, 2013, p. 157)

- การกำหนดระยะถอยร่นไม่ใช้กับการดำเนินโครงการที่มีความสำคัญต่อประเทศ ได้แก่ การจัดทำกิจการเกี่ยวกับบริการสาธารณะ เช่น การสร้างสิ่งสาธารณูปโภค สิ่งก่อสร้างทางการเกษตร ระบบผลิตและส่งกระแสไฟฟ้า ระบบการชลประทาน หรือการจัดทำกิจการอันจำเป็นต้องอยู่ใกล้ชิดกับแหล่งน้ำซึ่งเป็นกิจการบริการสาธารณะที่จำเป็นสำหรับประชาชน หรือการทำกิจการเกี่ยวกับทะเลและความมั่นคงในเขตน่านฟ้า การขนส่งทางอากาศ การป้องกันประเทศ ความมั่นคงสาธารณะและโครงสร้างต่างๆ เพื่อป้องกันชายฝั่ง การให้บริการด้านท่าเรือหรือสิ่งอื่นๆ นอกเหนือไปจากที่จอดเรือสำหรับซ่อมและการบริการเรือขนาดเล็กซึ่งมีความจำเป็นต้องตั้งภายในพื้นที่ระยะถอยร่น หรือการพัฒนาแหล่งที่อยู่อาศัย การพัฒนาอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งข้อยกเว้นเหล่านี้ปรากฏอย่างชัดเจนในกฎหมายของประเทศศรีลังกา แอฟริกาใต้ และฝรั่งเศส

- การกำหนดระยะถอยร่นไม่ใช้กับการทำกิจการประมงบริเวณชายฝั่งทะเล โดยทั่วไปการสร้างอาคารและโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการทำกิจการประมงบริเวณชายฝั่งทะเล ถือเป็นการทำกิจกรรมประเภทหนึ่งซึ่งอาจได้รับการยกเว้นไม่อยู่ภายในบังคับของการกำหนดระยะถอยร่น โดยในบางประเทศ เช่น ประเทศศรีลังกาได้กำหนดว่าอธิบดีกรมการอนุรักษ์ชายฝั่งทะเล (Director Coast Conservation) โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการอนุรักษ์ชายฝั่ง (Coast Conservation Advisory Council) อาจพิจารณาอนุญาตให้มีการสร้างอาคารและโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับการทำประมงภายในพื้นที่ระยะถอยร่น 100 เมตรสำหรับพื้นที่ชายฝั่งภาคตะวันตกและภาคใต้และ 200 เมตรสำหรับพื้นที่ชายฝั่งภาคตะวันออกและภาคเหนือได้ (Coastal Conservation Department, 2006)

บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในเชิงโครงสร้างและเนื้อหาสาระสำคัญของการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเล

บทวิเคราะห์ในเชิงโครงสร้าง

ในระบบกฎหมายของต่างประเทศได้ให้การยอมรับว่า “การกำหนดระยะถอยร่น” เป็นมาตรการในการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญและเป็นมาตรการที่ต้องมีการรับรองไว้ในกฎหมายระดับ “พระราชบัญญัติ” ทั้งที่เป็นการรับรองโดยตรง หรือเป็นการรับรองโดยเกิดจากการมอบอำนาจจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแผนบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเล หรือการออกกฎหมายหรือแนวปฏิบัติของรัฐเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับเป็นแนวทางในการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนั้น อย่างไรก็ตาม การกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติของต่างประเทศยังคงมีความแตกต่างกัน โดยบางประเทศมีการรับรองไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลเป็นการเฉพาะ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้จะมีการรับรองหลักเกณฑ์และมาตรการเกี่ยวกับการควบคุม ดูแล รักษาและใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายฝั่งทะเลในเรื่องต่างๆ อย่างเป็นระบบส่งผลทำให้ประเทศเหล่านี้มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลอย่างเป็นเอกภาพ ตลอดจนมีหลักเกณฑ์และมาตรการเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับหลักวิชาการที่ถูกต้อง

ในขณะที่บางประเทศมีการรับรองมาตรการระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลโดยแทรกไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายฝั่งทะเล เช่น ประมวลกฎหมายน้ำ ประมวลกฎหมายผังเมือง หรือประมวลกฎหมายที่ดิน ฯลฯ ทำให้การบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลและชายหาดของประเทศเหล่านี้ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายหลายฉบับควบคู่กันไปซึ่งอาจนำไปสู่ความยุ่งยากในการบังคับใช้ ตัวอย่างเช่น ปัญหาการบริหารจัดการภายในพื้นที่ระยะถอยร่นภายในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งประกอบด้วยกฎเกณฑ์และข้อยกเว้นของกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ตามกฎหมายฉบับต่างๆ เป็นจำนวนมากซึ่งยากแก่การนำมาประเมินทั้งหมดได้ (Food and Agriculture Organization of the United Nation, 2006, p. 181) นอกจากนี้ ตามหลักการทั่วไปของการใช้บังคับกฎหมายต้องพิจารณาแยกขอบเขตการบังคับใช้จากวัตถุประสงค์เฉพาะของกฎหมายแต่ละฉบับ การที่พื้นที่ชายฝั่งทะเลยังคงเป็นเพียงทรัพยากรธรรมชาติที่พ่วงหรือแฝงอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ส่งผลทำให้กฎหมายเหล่านี้ขาดการวางมาตรการที่เหมาะสมและอาจไม่สอดคล้องกับหลักวิชาที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญ

เกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลเป็นการเฉพาะ เช่น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดระยะถอยร่นจากแนวระดับน้ำทะเล การกำหนดพื้นที่ควบคุมการปลูกสร้างอาคาร การพิจารณาถึงศักยภาพของพื้นที่ชายฝั่งทะเลในการรองรับการใช้ประโยชน์ การวางผังเมืองของพื้นที่ชายฝั่งทะเล การควบคุมการขยายตัวของเมืองไปตลอดแนวชายฝั่งทะเล เป็นต้น

บทวิเคราะห์ในเชิงเนื้อหาสาระสำคัญ

เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลในต่างประเทศ จะเห็นได้ว่ารัฐมีทางเลือกในการกำหนดระยะถอยร่นโดยแบ่งออกได้เป็น 2 วิธี คือ การกำหนดระยะถอยร่นแบบคงที่และแบบไม่คงที่ ซึ่งทั้งสองวิธีนี้ล้วนแต่มีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันไป กล่าวคือ การกำหนดระยะถอยร่นแบบคงที่นั้น มีข้อดี คือ ก่อให้เกิดความชัดเจนของการกำหนดระยะถอยร่นในพื้นที่นั้นๆ และทำให้ง่ายต่อการนำไปใช้เป็นองค์ประกอบในการพิจารณาอนุมัติอนุญาตเกี่ยวกับการสร้างก่อสร้างในพื้นที่ชายฝั่ง อย่างไรก็ตาม การกำหนดระยะถอยร่นแบบคงที่นั้นไม่สามารถตอบสนองต่อความเป็นพลวัตของพื้นที่ชายฝั่งโดยเฉพาะพื้นที่ซึ่งเป็นชายหาดซึ่งมีความอ่อนไหวและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Houlahan, 1989, p. 221) นอกจากนั้นแล้วยังอาจก่อให้เกิดปัญหาการสูญเสียโอกาสในการใช้พื้นที่ชายฝั่งบริเวณดังกล่าวอีกด้วย ส่วนวิธีการกำหนดระยะถอยร่นแบบไม่คงที่นั้น มีข้อดีคือ เป็นวิธีการกำหนดที่สามารถตอบสนองต่อความเป็นพลวัตของพื้นที่ชายฝั่งโดยเฉพาะพื้นที่ซึ่งเป็นชายหาดซึ่งมีความอ่อนไหวและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การใช้วิธีดังกล่าวมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องใช้ข้อมูลและต้องการเวลาในการคำนวณเพื่อค้นหาระยะทางที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ชายฝั่งบริเวณนั้นด้วย

เนื่องจากการใช้วิธีการกำหนดระยะถอยร่นแต่เพียงวิธีใดวิธีหนึ่งอาจไม่เพียงพอต่อการนำไปใช้เพื่อให้ประสิทธิภาพได้อย่างสูงสุด ด้วยเหตุนี้ ในทางปฏิบัติของบางประเทศจึงมีการนำวิธีการกำหนดระยะถอยร่นแบบคงที่มาใช้ร่วมกับการกำหนดระยะถอยร่นแบบไม่คงที่ หรือที่เรียกว่าเป็นการกำหนดระยะถอยร่นเป็นแบบผสม (Combination) เช่น มลรัฐฟลอริดา (Florida) ในประเทศสหรัฐอเมริกา (Randall & De Boer, 2012, pp. 3 - 4) ซึ่งวิธีการเช่นนี้ส่งผลทำให้กำหนดระยะถอยร่นประสิทธิภาพสามารถตอบสนองต่อความเป็นพลวัตของพื้นที่ชายฝั่งโดยเฉพาะพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น การเลือกใช้วิธีการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลยังมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ที่รัฐประสงค์มุ่งหมายให้ควบคุมควบคู่กัน กล่าวคือ รัฐมักใช้วิธีการกำหนดระยะถอยร่นแบบคงที่ หากการกำหนดระยะถอยร่นดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งซึ่งมักใช้ในบริเวณพื้นที่ที่รัฐสงวนไว้ให้มีพื้นที่กันชน (Coastal Buffer Zone) ระหว่างชายฝั่งกับแนวแผ่นดินเพื่อทำหน้าที่รองรับการปรับสมดุลจากการเปลี่ยนแปลงของกระบวนการชายฝั่งทะเล โดยห้ามมิให้มีการดำเนินก่อสร้างใดๆ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศแอฟริกาใต้ ฝรั่งเศส มาเลเซีย อินเดีย ศรีลังกา และมลรัฐฟลอริดาในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น แต่หากการกำหนดระยะถอยร่นเกิดขึ้นเพื่อควบคุมมิให้มีการดำเนินก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในลักษณะประชิดกับแนวชายฝั่งทะเลมากเกินไปซึ่งมักใช้ในพื้นที่ซึ่งรัฐต้องการจำกัดหรือควบคุมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเล หรือรัฐต้องการคุ้มครองพื้นที่ซึ่งมีลักษณะเป็นมรดกทางวัฒนธรรมหรือเป็นพื้นที่ซึ่งมีทัศนียภาพความสวยงามตามธรรมชาติของชายฝั่ง หรือเป็นพื้นที่ชายฝั่งซึ่งสมควรรักษาไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพแล้ว รัฐมักใช้วิธีการกำหนดระยะถอยร่นแบบคงที่และแบบไม่คงที่ผสมผสานกันไป ดังเช่นที่เกิดขึ้นในมลรัฐแคลิฟอร์เนียในประเทศ

สหรัฐอเมริกา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของ กฎหมาย แผนบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเล กฎหรือแนวปฏิบัติของรัฐต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมานี้ อาจมีเปลี่ยนแปลงหรือขยายเพิ่มขึ้นได้โดยอาศัยการจัดทำแผนบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น โดยการเปลี่ยนแปลงแก้ไขระยะถอยร่นดังกล่าวต้องไม่ต่ำหรือน้อยไปกว่าหลักเกณฑ์ของการกำหนดระยะถอยร่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บทหรือแผนบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลของรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากระยะถอยร่นที่กำหนดไว้ถือได้ว่าเป็น “หลักเกณฑ์ขั้นต่ำ” ของการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลภายในประเทศอยู่แล้วนั่นเอง

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่ได้กล่าวมาในข้างต้น จึงสรุปได้ว่าการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการโดยการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลถือเป็นอีกหนึ่งแนวทางในการวางมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองพื้นที่ชายฝั่งทะเล อีกทั้งยังเป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรชายฝั่งของประชาชน และเป็นการสร้างแผนงานทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการในขณะเดียวกันอีกด้วย การกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลจึงเป็นแนวทางในการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลอย่างหนึ่งที่รัฐส่วนใหญ่ได้ให้ความสำคัญและกำลังเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายในประเทศต่างๆ อยู่ในขณะนี้ และเป็นที่น่ายินดีว่าในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2558 ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ซึ่งนับว่าเป็นกฎหมายไทยฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลโดยตรง โดยกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการโดยมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ประการสำคัญยังรับรองให้องค์กรของรัฐมีอำนาจประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองประเภทต่างๆ พร้อมทั้งกำหนดมาตรการคุ้มครองและข้อห้ามเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในพื้นที่ดังกล่าวได้อีกด้วย ซึ่งหากพิจารณาจากที่ได้กล่าวมาแล้วจะพบว่า การกำหนดระยะถอยร่นอาจกระทำได้โดยอาศัยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล ได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ และประโยชน์ในการใช้ที่ดินทั้งของเอกชนและนิติบุคคลมหาชนซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินชายฝั่งทะเลอย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีเรื่องมาตรการลงโทษบุคคลที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นอย่างมาก การกำหนดรายละเอียดเรื่องเหล่านี้ในรูปของกฎกระทรวงภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลฯ จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจกระทำได้อย่างครอบคลุม ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลฯ โดยบัญญัติให้การกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจะต้องระบุถึงรูปแบบ ประเภท วิธีการ รวมถึงผลทางกฎหมายและข้อยกเว้นของการบังคับใช้ระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเล ทั้งนี้ เพื่อเป็นแหล่งที่มาและข้อจำกัดแห่งอำนาจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพราะหากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะแล้วรัฐย่อมไม่อาจลิดรอนสิทธิประโยชน์หรือไปกำหนดหน้าที่ให้บุคคลเหล่านั้นปฏิบัติได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการที่ว่า “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นที่นิยมใช้กันในประเทศ เช่น การวางหลักห้ามการก่อสร้างในเขต

ระยะถอยร่น 100 เมตรและข้อยกเว้นของการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลตามกฎหมายผังเมืองของประเทศฝรั่งเศส หรือตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการของประเทศแอฟริกาใต้

ส่วนปัญหาว่าการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลในประเทศไทยควรเป็นเช่นไรนั้น เห็นว่าต้องพิจารณาร่วมกับประเภทของพื้นที่ชายฝั่งทะเล ลักษณะการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชายฝั่งทะเล และวัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะถอยร่นเป็นสำคัญ โดยประเด็นเหล่านี้ไม่อาจพิจารณาแยกออกจากกันได้เป็นส่วนๆ หากแต่จะต้องทำการสำรวจจากพื้นที่ชายฝั่งทะเลของประเทศไทยทั้งระบบควบคู่ไปกับการศึกษาบนพื้นฐานของหลักวิชาการซึ่งเกิดจากการบูรณาการความรู้ในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ด้านวิศวกรรมทางทะเล นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์และสังคม เป็นต้น ซึ่งประเด็นสำคัญเหล่านี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการศึกษารอบคอบต่อไปในอนาคต ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งทางเลือกและข้อเสนอแนะที่เหมาะสมมากที่สุดสำหรับการกำหนดระยะถอยร่นสำหรับชายฝั่งทะเลในประเทศไทย

เอกสารอ้างอิง

- Abdullah, S.M.S. (1992). Background paper on The Coastal Zone in Malaysia: Processes, Issues and Management Plan. Retrieved May 20, 2013, from http://repository.wwf.org.my/technical_reports/M/MalaysianNationalConservationStrategyBackgroundPaperOnTheCoastalZoneInMalaysiaProcessesIssuesAndManagementPlan.pdf
- Batongbakal, Jay L. (n.d.). A Crowded Shoreline: Review of the Philippine' Foreshore and Shore Land Management Policies. Retrieved April 15, 2013, from <https://www.hitpages.com/doc/6741914216824832/1>
- Cambers, G. (1998). *Planning for Coastline Change: Coastal Development Setback Guidelines in Antigua and Barbuda*. Paris: UNESCO.
- Clark, J.R. (1997). Coastal zone management for the new century. *Ocean and Coastal Management*, 37(2), 191 – 216.
- Climatechange wiki. (n.d.). Coastal Setbacks. Retrieved April 15, 2013, from <http://climatechange wiki.org/content/coastal-setbacks>
- Coastal Conservation Department. (1990). Coastal Zone Management Plan. Retrieved April 15, 2013 from http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABQ543.pdf
- Coastal Conservation Department. (2006). Part I sec (I) Gazette Extraordinary of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka. Retrieved April 15, 2013, from <http://www.coastal.gov.lk/downloads/pdf/CZMP%20English.pdf>
- Department of Environmental Affairs & SSI Engineers and Environmental Consultants (2009). *A User-Friendly Guide to the Integrated Coastal Management Act of South Africa*. Cape Town: Department of Environmental Affairs.
- Department of Environmental Affairs & Development Planning. (2010). *Development of a Methodology for Defining and Adopting Coastal Development Setback Lines Volume 1: Main Report*. Western Cape: Department of Environmental Affairs & Development Planning.
- Department of Irrigation and Drainage. (1997). DID Guidelines 1/97 : Guidelines on Erosion Control for Development Projects in The Coastal Zone. Retrieved May 15, 2013, from <http://faolex.fao.org/docs/pdf/mal33709.pdf>
- Duxbury, J., & Dickinson, S. (2007). Principle for sustainable governance of the coastal zone: In the context of coastal disasters. *Ecological Economics*, 63, 319 – 330.
- European Union. (2013). Establishment of coastal setback: An explanatory report on Article 8-2 of ICZM Protocol, Issues to be considered. Final report. Retrieved May 15, 2013, from <http://www.shape-ipaproject.eu/download/listbox/WP3%20action%203.2/Article%208%20-%20Publication.pdf>
- Fenster, M. S. (2005). Setbacks. In M. L. Schwartz (Ed.), *Encyclopedia of Coastal Science* (pp. 863 – 866). Dordrecht, the Netherlands: Springer.

- Food and Agriculture Organization of the United Nation (2006). *Integrated coastal management law: Establish and strengthening national legal frameworks for integrated coastal management*. Rome: FAO Legal Office.
- Hanak, E., & Moreno, G. (2008). California Coastal Management with a Changing Climate. Retrieved May 20, 2013, from http://www.pplic.org/content/pubs/report/R_1108GMR.pdf.
- Houlahan, J.M. (1989). Comparison of state construction setbacks to manage development in coastal hazard areas. *Coastal Management*, 17, 219 – 228.
- Iammayura, J. & Sooksom, A. (2013). Legal Issues Concerning the Protection and Use of the Beach Areas in Southern Coastal Gulf of Thailand. [In Thai]. Thai Universities for Healthy Public Policies (TUHPP).
- Iammayura, J. (2014). Legal Systems Concerning Coastal Management in France. [In Thai]. *Thammasat Law Journal*, 43(1), 264 – 288.
- Maine Department of Environmental Protection (2008). Maine Shoreland Zoning a Handbook for Shoreland Owners. Retrieved April 15, 2013, from <http://www.seagrant.umaine.edu/files/chg/MESZcitizenguide.pdf>
- National Oceanic and Atmospheric Administration (n.d.). Zoning, Site-planning & Design : Module 8. Retrieved May 15, 2013, from http://sanctuaries.noaa.gov/management/pdfs/Day8_ZONING_MANUAL.pdf
- Portman, M.E., Esteves, L.S., Le, X.Q., & Khan, A.Z. (2012). Improving integration for integrated coastal zone management: An eight country study. *Science of the Total Environment*, 439, 194 – 201.
- Randall, M. & De Boer, H. (2012). Coastline Construction Restrictions, OLR Research Report. Retrieved May 15, 2013, from <https://www.cga.ct.gov/2012/rpt/2012-R-0046.htm>
- Rochette, J., Puy-Montbrun, G., Wemaëre, M., & Billé, R. (2010). Coastal setback Coastal setback zones in the Mediterranean: A study on Article 8-2 of the Mediterranean ICZM Protocol. Paris: IDDRI.

