



บทความทางวิชาการ เรื่อง

บทบาทของศาลปกครองและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม:
การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบจากคดีชายหาดในจังหวัดสงขลา

โดย

นายดำรงฤทธิ์ เนียมหมวด

รองผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร

นักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๔

ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๘ – ๒๕๖๙

ลิขสิทธิ์ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

(บทความทางวิชาการฉบับนี้ เป็นวรรณกรรมของผู้เข้ารับการอบรมโดยเฉพาะ)

ได้พิจารณาบทความทางวิชาการฉบับนี้แล้ว เห็นควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๔ ประจำปี
พ.ศ. ๒๕๖๘ - ๒๕๖๙ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง



ที่ปรึกษาการจัดทำบทความ

(นายพรชัย มนัสศิริเพ็ญ)

วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๙

บทบาทของศาลปกครองและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม:

การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบจากคดีชายหาดในจังหวัดสงขลา

นายดำรงศฤทธิ์ เนียมหมวด

รองผู้อำนวยการ

สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ

บทคัดย่อ

ชายหาดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามหลักสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อหน่วยงานรัฐละเลยหน้าที่จนเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและสิทธิของประชาชน จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการยุติธรรมทางปกครองเป็นกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ เพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสร้างบรรทัดฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนตามหลักนิติรัฐและสิทธิมนุษยชนสากล

บทความนี้ มุ่งเน้นการศึกษามหาบทของศาลปกครองและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยวิเคราะห์คำพิพากษาในคดีชายหาดในจังหวัดสงขลาประกอบด้วย หาดสะกอม หาดสมิหลา-ชลาทัศน์ หาดม่วงงามและหาดมหาราช รวมทั้งวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายปกครอง อาทิ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักประโยชน์สาธารณะ และหลักความพอสมควรแก่เหตุ ตลอดจนพิจารณาความเชื่อมโยงของชายหาดทั้งในด้านกายภาพ ด้านระบบนิเวศ ด้านชุมชนและการใช้ประโยชน์ รวมทั้งด้านกฎหมายและนโยบาย

โดยสรุป คดีชายหาดในจังหวัดสงขลาชี้ให้เห็นทั้งศักยภาพและข้อจำกัดของศาลปกครองในฐานะกลไกคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หากมีการพัฒนากฎหมาย กระบวนการ และการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม ประเทศไทยสามารถก้าวข้ามมหาบทการเยียวยาภายหลัง และสามารถป้องกันและรักษาทรัพยากรชายหาดได้อย่างแท้จริงและยั่งยืน

คำสำคัญ :

ศาลปกครอง คดีชายหาดในจังหวัดสงขลา หาดสะกอม หาดสมิหลา-ชลาทัศน์ หาดม่วงงาม หาดมหาราช การบุกรุกชายหาด ชุมชน ประโยชน์สาธารณะ กฎหมายสิ่งแวดล้อม หลักความพอสมควรแก่เหตุ การฟื้นฟูชายหาด การมีส่วนร่วมของประชาชน

บทนำ

ชายหาดถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในลักษณะของ “สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” สอดคล้องกับหลักสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 43 และ มาตรา 57 อย่างไรก็ตาม การละเลยของหน่วยงานรัฐในการควบคุม ส่งผลให้การใช้ประโยชน์สาธารณะถูกจำกัด อีกทั้งยังทำให้ระบบนิเวศชายฝั่งเสื่อมโทรม สะท้อนปัญหาการรักษาสมดุลทางสิ่งแวดล้อม และการดำรงชีวิตของชุมชนท้องถิ่น

เมื่อหน่วยงานรัฐเป็นผู้มีหน้าที่โดยตรงในการควบคุม ดูแล และป้องกันการบุกรุกชายหาด แต่กลับมีการละเลยหรือตัดสินใจทางปกครองที่ขัดต่อกฎหมาย ย่อมจำเป็นต้องมี “กลไกตรวจสอบ” ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งคือกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เนื่องจากเป็นช่องทางที่ประชาชนสามารถฟ้องร้องให้ศาลพิจารณาว่าการกระทำหรือละเว้นการกระทำของรัฐชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (Rule of Law) และหลักความได้สัดส่วน (Proportionality) ที่ศาลปกครองไทยยึดถือมาโดยตลอด ซึ่งหากใช้ศาลยุติธรรมทั่วไปอาจไม่สามารถเข้าถึงปัญหาทางนโยบายหรือการใช้อำนาจรัฐได้อย่างเหมาะสม การใช้กระบวนการยุติธรรมทางปกครองจึงมีใช้เพียงเพื่อเยียวยาความเสียหาย แต่ยังเป็นการสร้างบรรทัดฐานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีความยั่งยืน

แม้ประเทศไทยยังไม่มีศาลสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ แต่ศาลปกครองได้ทำหน้าที่ศาลสิ่งแวดล้อมโดยพฤตินัย ผ่านการวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้องกับการบุกรุกป่า การจัดการน้ำเสีย มลพิษทางอากาศ และกรณีชายหาด ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่สั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกรานหาดสมิหลา-ชลาทัศน์ ถือเป็นที่ยืนยันว่าศาลมีบทบาทเชิงรุกในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ บทบาทนี้สอดคล้องกับแนวทางสากล ที่ให้ความสำคัญกับสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Healthy Environment) การที่ศาลปกครองไทยเข้ามาทำหน้าที่เช่นนี้โดยไม่มีกฎหมายเฉพาะ ถือเป็นการเติมเต็มช่องว่างเชิงโครงสร้าง และยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนสากล อีกทั้งยังเป็นแรงกดดันต่อหน่วยงานรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัดมากขึ้น

ความแตกต่างสำคัญของศาลปกครองจากศาลยุติธรรมทั่วไปอยู่ที่อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ “การใช้อำนาจรัฐ” โดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่ง การอนุญาต หรือการละเลยไม่กระทำการ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อสิทธิชุมชนและประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่ศาลยุติธรรมทั่วไปมุ่งพิจารณาข้อพิพาทระหว่างเอกชนเป็นหลัก ศาลปกครองจึงเป็นกลไกเฉพาะที่สามารถทดสอบความชอบด้วยกฎหมายของการตัดสินใจเชิงนโยบาย

คดีชายหาดในจังหวัดสงขลา โดยเฉพาะหาดสะกอม หาดสมิหลา-ชลาทัศน์ หาดม่วงงาม และหาดมหาราช เป็นตัวอย่างเชิงประจักษ์ที่สะท้อนถึงความขัดแย้งระหว่างการดำเนินการของภาครัฐกับผลประโยชน์สาธารณะ กรณีดังกล่าวศาลปกครองได้มีคำพิพากษาที่สำคัญ สั่งให้ยกเลิกสิ่งปลูกสร้าง รื้อถอน และฟื้นฟูพื้นที่คืนสู่สภาพเดิม โดยอาศัยหลักกฎหมายสาธารณสมบัติและหลักความได้สัดส่วน การเลือกคดีนี้เป็นกรณีศึกษาจึงมีเหตุผลหลายประการ ได้แก่ (1) เป็นคดีตัวอย่างของการใช้กระบวนการยุติธรรมทางปกครองในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (2) เป็นคดีที่สะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้น คดีชายหาดในจังหวัดสงขลาจึงเป็น “กรณีศึกษาเชิงบูรณาการ” ที่ให้บทเรียนทั้งด้านกฎหมาย การบริหารราชการ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

ข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ตำแหน่งของชายหาดในจังหวัดสงขลา

ชายหาดในจังหวัดสงขลา มีความหลากหลายทั้งเชิงภูมิศาสตร์และการใช้ประโยชน์ โดยชายฝั่งทอดยาวกว่า 160 กิโลเมตร แบ่งเป็น 2 ด้าน คือ 1) ชายฝั่งที่มีหาดยาวต่อเนื่องซึ่งส่วนใหญ่เป็นหาดทรายละเอียด มีความลาดชันต่ำ เหมาะต่อการท่องเที่ยวและประมงพื้นบ้าน เช่น หาดสมิหลา-ชลาทัศน์ หาดม่วงงาม และหาดมหาราช 2) ชายฝั่งที่ใกล้ปากแม่น้ำหรือร่องน้ำ มักมีการสะสมตะกอนและการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดปัญหาตื้นเขินหรือการกัดเซาะสลับกันไป เช่น หาดสะกอม

รูปที่ 1 แสดงแผนที่แสดงพิกัดโดยรวมของชายฝั่งจังหวัดสงขลา โดยมี

- หาดสะกอม อยู่ทางตอนใต้ของเมืองสิงหนคร ใกล้ปากคลองในระบบน้ำชายฝั่งภาคใต้
- หาดสมิหลา-ชลาทัศน์ อยู่ในเขตตัวเมืองสงขลา
- หาดม่วงงาม อยู่ทางทิศเหนือของเมืองสงขลา เลียบชายหาดเชื่อมจากตัวเมืองไปยังทิศเหนือ
- หาดมหาราช อยู่บริเวณอำเภอสทิงพระ ชายฝั่งตอนเหนือของจังหวัด



รูปที่ 1 แผนที่แสดงพิกัดโดยรวมของชายฝั่งจังหวัดสงขลา

รูปแบบการป้องกันและแก้ไขปัญหการกัดเซาะชายฝั่ง

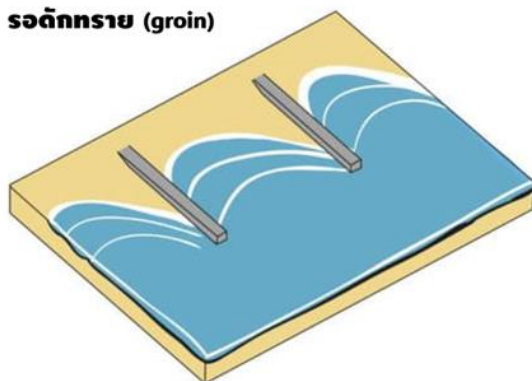
1) รอดักทราย (Groyn)

เป็นการสร้างเสถียรภาพให้กับชายฝั่ง โดยการใช้หินหรือวัสดุอื่นๆ สร้างยื่นตั้งฉากกับแนวชายฝั่ง เพื่อดักตะกอนทราย ที่ถูกพัดพาไปกับกระแสน้ำเลียบชายฝั่ง มักมีการสร้างต่อเนื่องกันหลายตัวตลอดแนวชายฝั่ง ทั้งนี้ รอดักทรายมีหลากหลายรูปแบบ เช่น รูปตัววาย (Y) รูปตัวไอ (I) และรูปตัวที (T) แต่มีข้อด้อยคือ ตะกอนทรายถูกดักไว้ อีกด้านหนึ่งของโครงสร้าง อาจเกิดการกัดเซาะ ต่อเนื่องได้

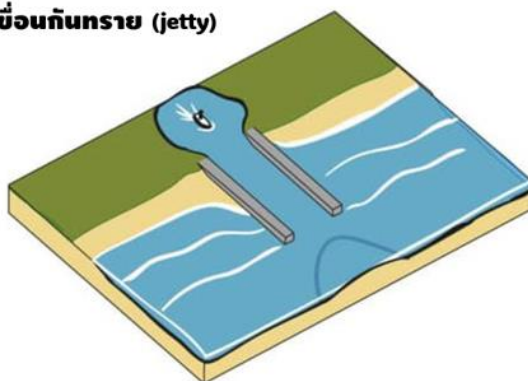
2) เชือกกันทราย (Jetty)

เป็นโครงสร้างแข็งที่สร้างยื่นออกจากชายฝั่งไปในทะเล โดยมีกวางไว้บริเวณปากแม่น้ำหรือร่องน้ำ เพื่อป้องกันไม่ให้ตะกอนทรายไหลเข้ามาตื้นเขินในร่องน้ำ และช่วยให้เรือสัญจรได้สะดวก โครงสร้างนี้มีลักษณะคล้ายเขื่อนหรือท่าเทียบเรือยาว ๆ วางตั้งฉากกับชายฝั่ง แม้จะช่วยแก้ปัญหาการตื้นเขินของร่องน้ำ แต่ก็มักทำให้ชายฝั่งด้านหนึ่งสะสมตะกอนมากเกินไป ขณะที่อีกด้านกลับถูกกัดเซาะรุนแรง

รอดักทราย (groyn)



เขือกกันทราย (jetty)



รูปที่ 2 รูปแบบรอดักทรายและเขือกกันทรายใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหการกัดเซาะชายฝั่งที่ใช้ในจังหวัดสงขลา
หมายเหตุ: แหล่งที่มาของข้อมูลภาพที่ 2 “ลีลาการปกป้องฝั่งของมนุษย์ – ปัจจุบันรูปแบบการป้องกันภัยพิบัติการกัดเซาะชายฝั่ง”

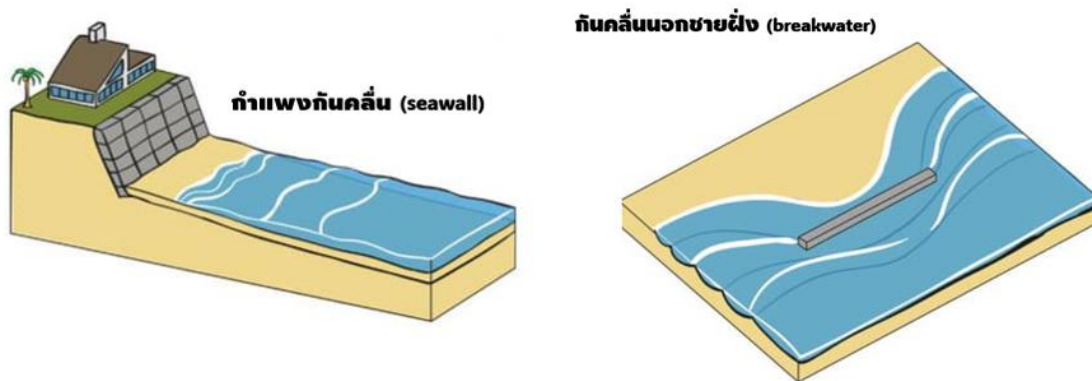
3) กำแพงกันคลื่นคอนกรีตรูปขั้นบันได (Seawall)

เป็นโครงสร้างที่สร้างขึ้นในแนวขนานกับชายหาด หรือชายฝั่ง เพื่อต้านแรงปะทะของคลื่นที่กระทบชายฝั่งโดยเฉพาะในช่วงที่มีพายุ สามารถช่วยรักษาเสถียรภาพของแนวชายฝั่งทะเล ป้องกันพื้นที่ อาคาร และทรัพย์สินจากผลกระทบของการกัดเซาะชายฝั่ง จากคลื่นและกระแสน้ำ แต่อย่างไรก็ตาม การสะท้อน ของคลื่น ด้านหน้ากำแพงจะทำให้เกิดการพัดพาเอาตะกอนทรายด้านหน้าและด้านใต้โครงสร้างออกไปด้วย จนอาจเกิดการทรุดตัวและพังทลายลงและยัง กีดขวางความเชื่อมโยงระหว่างทะเลและชายฝั่ง จนทำให้สูญเสียสมดุลของระบบนิเวศ

4) กำแพงกันคลื่นนอกชายฝั่ง (Breakwater)

เป็นโครงสร้างที่สร้างขึ้นในทะเล โดยมีกวางขนานหรือเฉียงกับชายฝั่งเพื่อทำหน้าที่ลดพลังงานของคลื่นก่อนที่จะเข้าสู่ชายหาด ทำให้ด้านในโครงสร้างกลายเป็นพื้นที่น้ำสงบ เหมาะสมสำหรับใช้เป็นเขตจอดเรือ

แม้จะช่วยลดความรุนแรงของคลื่นได้ แต่ก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางลบ เช่น ทำให้ตะกอนชายฝั่งไหลเวียนผิดปกติ ส่งผลให้บางพื้นที่เกิดการทับถม ในขณะที่บางพื้นที่กลับถูกกัดเซาะรุนแรงขึ้น



รูปที่ 3 รูปแบบกำแพงกันคลื่นและกำแพงกันคลื่นนอกชายฝั่ง

หมายเหตุ: แหล่งที่มาของข้อมูลภาพที่ 3 “ลีลาการปกป้องฝั่งของมนุษย์ – ปัจจุบันรูปแบบการป้องกันภัยพิบัติการกัดเซาะชายฝั่ง”

ข้อมูลคดี: ชายหาดสะกอม จังหวัดสงขลา

1) สภาพภูมิศาสตร์

หาดสะกอม ตั้งอยู่ในอำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา เป็นชายหาดยาวหลายกิโลเมตร มีระบบนิเวศที่อุดมสมบูรณ์ เป็นพื้นที่ทำประมงชายฝั่งขนาดเล็ก หาดหอยเสียบ และ พื้นที่พักผ่อนของชุมชน

2) การก่อสร้างโครงการของรัฐ

- ปัญหาเริ่มต้นจากการที่ ร่องน้ำปากคลองสะกอม ตื้นเขิน มีตะกอนสะสม ทำให้เรือประมงต้องถิ่เข้าออกลำบาก
- กรมเจ้าท่าได้ก่อสร้างเขื่อนกันทราย (Jetty) ปากร่องน้ำจำนวน 2 ตัว รวมทั้งกำแพงกันคลื่นนอกชายฝั่ง(breakwater) จำนวน 4 ตัว ในพื้นที่หาดสะกอม ตำบลปากร่อน อำเภอจะนะ ในปี 2541 เพื่อปรับปรุงร่องน้ำทางเดินเรือ เพื่อให้เรือเข้าออกได้สะดวก โดยโครงการแล้วเสร็จช่วงปี 2544–2545

3) ผลกระทบหลังการดำเนินโครงการ

- หลังโครงสร้างเสร็จเพียง 1 ปี ชายหาดสะกอมเริ่มเกิดการกัดเซาะรุนแรงทำให้ชายหาดถูกพังทลายเสียหาย เป็นระยะทางยาวกว่า 3 กิโลเมตร และทำลายระบบนิเวศ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสมดุลการเคลื่อนตัวของตะกอน ทั้งนี้ รายงานของชุมชนและสื่อระบุว่า ปีแรกหาดหายไปกว่า 10 เมตร และภายใน 5 ปี (2549–2551) หาดหายไปกว่า 80 เมตร ระยะทาง 3 กม.
- ผลกระทบไม่ใช่แค่ทางกายภาพ แต่รวมถึง
 - สูญเสียพื้นที่หาด ที่ใช้ประกอบอาชีพ (หาหอยเสียบ, ทำประมง)

- สูญเสียพื้นที่นันทนาการและท่องเที่ยวท้องถิ่น
- เกิดความรู้สึก “ไม่มั่นใจ” ต่อโครงการรัฐที่ไม่ฟังเสียงประชาชน

4) การฟ้องร้องคดี

- ชุมชนสะกอมจึงรวมตัวกัน โดยมีแกนนำ 3 คน ยื่นฟ้องกรมเจ้าท่าและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อ ศาลปกครองสงขลา เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2551 เพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้น
- เหตุผลหลักในการฟ้อง:
 1. โครงการไม่ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)
 2. ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลหรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
 3. ผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้ว (กัดเซาะชายหาด) เป็นหลักฐานว่าโครงการสร้างปัญหามากกว่าประโยชน์

5) คำสั่งศาลปกครอง

- ศาลชั้นต้น (สงขลา) พิจารณา ในปี 2554 ให้กรมเจ้าท่าทำ รายงาน EIA ภายใน 60 วัน แต่ยังคงโครงการไว้ไม่ให้รื้อถอนทันที
- ศาลปกครองสูงสุด (2565) พิพากษา ยกฟ้อง โดยเห็นว่าโครงการไม่อยู่ภายใต้เกณฑ์ต้องทำ EIA (ทำเพื่อปรับปรุงร่องน้ำ ไม่ใช่การถมที่) การกัดเซาะชายหาดไม่ได้เกิดจากเขื่อนเป็นหลัก แต่มาจากปัจจัยอื่นด้วย เช่น คลื่นลม และกรมเจ้าท่าได้มีการติดตามและเยียวยาแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีมาตรการอื่นเพิ่มเติม

ข้อมูลคดี: ชายหาดสมิหลา-ขลาทัศน์ จังหวัดสงขลา

1) สภาพภูมิศาสตร์

หาดสมิหลา-ขลาทัศน์เป็นชายหาดสำคัญใจกลางเมืองสงขลา ใช้ทั้งเพื่อการท่องเที่ยว การพักผ่อน และเป็นสัญลักษณ์เมือง (รูปปั้นนางเงือกที่หาดสมิหลาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นสัญลักษณ์สำคัญของจังหวัดสงขลา)

2) การก่อสร้างโครงการของรัฐ

- หน่วยงานรัฐ (จังหวัดสงขลาและกรมเจ้าท่า) มีความกังวลเรื่องการกัดเซาะชายฝั่งที่ส่งผลต่อโครงสร้างพื้นฐานและการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่รุนแรง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา และหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวข้องดำเนินการสร้างโครงสร้างแข็งเพื่อป้องกันชายฝั่ง
- เป็นโครงการก่อสร้าง โครงสร้างแข็งริมชายหาด (hard engineering) โดยใช้แท่นคอนกรีตตั้งฉากกับชายหาด ที่เรียกว่า"รอตักทราย" (Groin/ sand-trap structures) วางตั้งฉากกับชายหาด พร้อมเกลี่ยทรายกลับทับแนวชายฝั่ง เพื่อดักตะกอนไม่ให้เคลื่อนออกไป
- ไม่มีรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ก่อนดำเนินการ

3) ผลกระทบหลังการดำเนินโครงการ

ทะเลเปลี่ยนการเคลื่อนตะกอน ส่งผลให้ชายหาดเกิดการทรุดตัว และเกิดการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์

4) การฟ้องร้องคดี

- ชาวบ้านและนักวิชาการตั้งข้อสังเกตว่า รอดักทรายอาจก่อให้เกิดผลกระทบข้างเคียง เช่น ทำให้ชายหาดบางส่วนสะสมทรายเกินไป ขณะที่อีกส่วนหนึ่งกลับถูกกัดเซาะมากขึ้น
- มีข้อร้องเรียนว่าการดำเนินการไม่มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามที่กฎหมายกำหนด
- การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนถูกวิจารณ์ว่าเป็นเพียง “เชิงสัญลักษณ์” ไม่ได้เปิดโอกาสอย่างแท้จริงให้ชุมชนมีส่วนร่วม
- นักอนุรักษ์และเครือข่ายภาคประชาชนบางกลุ่มชี้ว่า โครงการไม่เพียงแก้ปัญหาการกัดเซาะไม่ได้ แต่ยังทำลายภูมิทัศน์และคุณค่าทางเศรษฐกิจ-สังคมของชายหาด
- หลังจากโครงการดำเนินไป ชาวบ้านและกลุ่มเครือข่ายฟ้องร้องต่อศาลปกครองสงขลา โดยอ้างว่าโครงการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก:
 - ไม่ทำ EIA
 - ไม่เปิดรับฟังความคิดเห็นอย่างแท้จริง
 - การดำเนินการใช้อำนาจไม่ถูกต้อง (ไม่ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าในส่วนที่เกี่ยวข้อง)

5) คำสั่งศาลปกครอง

- ศาลปกครองสงขลา (ชั้นต้น) พิจารณาว่าโครงการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ได้ทำ EIA อีกทั้งไม่มีการรับฟังความคิดเห็นประชาชนที่แท้จริง และหน่วยงานดำเนินโครงการโดยไม่ได้ขออนุญาตอย่างเหมาะสม
- ศาลปกครองสูงสุด (2568)

คำตัดสินของศาลปกครองสูงสุด: ศาลพิพากษาว่าเป็นโครงการที่ดำเนินงานไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การยกเลิกคำขอฟื้นฟู: ศาลยกคำขอให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและฟื้นฟูสภาพหาดให้กลับสู่สภาพเดิม เนื่องจากสภาพปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปตามธรรมชาติแล้ว และการฟื้นฟูอาจไม่เกิดผลสัมฤทธิ์

คำสั่งให้ดำเนินการแก้ไข: ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้ง 5 แห่ง (ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา, สทช., ทสจ., กรมเจ้าท่า, และเทศบาลนครสงขลา) ดำเนินการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งตามกรอบอำนาจหน้าที่ของตนเองภายใน 120 วัน

การห้ามกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย: ศาลสั่งห้ามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกระทำการใดๆ ตามโครงการที่พิพากษา หากไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

ข้อมูลคดี: ชายหาดม่วงงาม จังหวัดสงขลา

1) สภาพภูมิศาสตร์

หาดม่วงงามอยู่ในตำบลม่วงงาม อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา เป็นชายหาดที่มีความเปราะบางทางธรรมชาติและมีความสำคัญต่อชุมชนทั้งในแง่วิถีชีวิต การพักผ่อน และการประกอบอาชีพ ซึ่งยังคงมีสภาพชายหาดที่สามารถฟื้นตัวได้เองตามธรรมชาติ

2) การก่อสร้างโครงการของรัฐ

- โครงการของกรมโยธาธิการและผังเมืองพร้อมกรมเจ้าท่า โดยดำเนินการก่อสร้างกำแพงกันคลื่นรูปแบบขั้นบันได (Seawall with stepped revetment) ยาวประมาณ 710 เมตร เพื่อป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง
- โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง แต่โครงการนี้ไม่ได้ผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

3) ผลกระทบหลังการดำเนินโครงการ

- หลังเริ่มก่อสร้างเมื่อช่วงต้นปี 2563 นั้น ประชาชนและภาคประชาสังคมคัดค้าน โดยระบุว่าโครงสร้างแข็งนี้จะทำลายภูมิทัศน์ชายหาดและสร้างผลเสียมากกว่าประโยชน์ที่อ้างไว้ แม้ว่าการกัดเซาะที่เกิดขึ้นจะไม่รุนแรง และหาดยังสามารถฟื้นตัวได้
- ชาวบ้านร้องเรียนว่าหลังสร้างกำแพงกันคลื่น หาดเกิดการกัดเซาะมากขึ้น และพื้นที่ชายหาดถูกทำลาย ภูมิทัศน์ธรรมชาติที่เคยเป็นแหล่งพักผ่อนและแหล่งท่องเที่ยวของคนในพื้นที่ถูกแทนที่ด้วยโครงสร้างคอนกรีต

4) การฟ้องร้องคดี

- ผู้ฟ้องจำนวน 5 คน (รวมตัวกับกลุ่ม Beach for Life และ CRC) ยื่นฟ้องศาลปกครองสงขลา เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2563 โดยเรียกร้องให้ยุติโครงการ เพิกถอนใบอนุญาต รื้อถอนสิ่งก่อสร้าง และฟื้นฟูชายหาดตามสภาพเดิม
- กลุ่มชาวบ้านและเครือข่ายภาคประชาชนยื่นฟ้องต่อ ศาลปกครองสงขลา โดยอ้างว่า
 - โครงการละเมิดสิทธิในทรัพยากรสาธารณะ
 - การก่อสร้างไม่ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่ชอบด้วยกฎหมาย
 - โครงการไม่ได้สัดส่วนกับปัญหาที่แท้จริง และสร้างผลกระทบมากกว่าประโยชน์

5) คำสั่งศาลปกครอง

- ตุลาคม 2564: ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่ง คຸ່ມครองชั่วคราว โดยวินิจฉัยว่า “โครงสร้างขั้นบันไดถือเป็นกำแพงกันคลื่น (Sea wall)” ซึ่งต้องพิจารณาอย่างเข้มงวด
- ธันวาคม 2567: ศาลปกครองสงขลา มีคำพิพากษา เพิกถอนโครงการ-ให้รื้อถอนโครงสร้าง และฟื้นฟูชายหาด ให้กลับสู่สภาพเดิม โดย ศาลใช้หลักความไม่สัดส่วน (Proportionality) และหลักการคຸ່ມครองประโยชน์สาธารณะเป็นแกนกลางในการวินิจฉัย

ข้อมูลคดี: ชายหาดมหาราช จังหวัดสงขลา

1) สภาพภูมิศาสตร์

ชายหาดมหาราช ตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลจะทิ้งพระ อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา เป็นชายหาดที่ยังคงความสมบูรณ์ตามธรรมชาติและมีความยาวหลายกิโลเมตร พื้นที่นี้ถูกใช้โดยชุมชนประมงพื้นบ้านเพื่อจอดเรือ

ขนถ่ายอุปกรณ์ และทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่พึ่งพิงชายฝั่งโดยตรง นอกจากนี้ยังเป็นพื้นที่สาธารณะที่ประชาชนทั่วไปใช้พักผ่อนหย่อนใจ หาดมหาราชจึงมีคุณค่าทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของท้องถิ่น

2) การก่อสร้างโครงการของรัฐ

กรมโยธาธิการและผังเมืองร่วมกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องได้ผลักดันโครงการก่อสร้างกำแพงกันคลื่นคอนกรีตรูปขั้นบันได (Seawall) โดยแบ่งการก่อสร้างออกเป็น 3 ระยะ คือ ระยะที่ 1 ความยาวประมาณ 92 เมตร, ระยะที่ 2 ความยาว 1,102 เมตร และระยะที่ 3 ความยาว 555 เมตร รวมทั้งสิ้น 1,749 เมตร โดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งและรักษาพื้นที่ดินริมชายหาด

3) ผลกระทบหลังการดำเนินโครงการ

แม้ภาครัฐจะยืนยันว่าโครงการนี้จำเป็นเพื่อแก้ปัญหาการกัดเซาะ แต่ชุมชนท้องถิ่นและนักวิชาการกลับชี้ให้เห็นว่า ชายหาดมหาราชยังไม่ได้เผชิญการกัดเซาะรุนแรงและสภาพหาดยังสามารถปรับสมดุลได้เองโดยธรรมชาติ หากดำเนินโครงการโดยไม่จำเป็น อาจส่งผลเสียมากกว่าผลดี เช่น ทำลายภูมิทัศน์ตามธรรมชาติ สูญเสียพื้นที่ใช้สอยของชุมชนประมงพื้นบ้าน และก่อให้เกิดการกัดเซาะบริเวณใกล้เคียงในอนาคต

4) การฟ้องร้องคดี

ในปี 2563 ชุมชนชายหาดมหาราชได้รวมตัวกันยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสงขลา โดยระบุว่าโครงการนี้ไม่มีรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และไม่ได้เปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้งยังอาจละเมิดสิทธิของชุมชนในการเข้าถึงทรัพยากรสาธารณะ ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

5) คำสั่งศาลปกครอง

ศาลปกครองสงขลา มีคำสั่ง คัดค้านชั่วคราว เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2566 โดยสั่งให้ระงับการดำเนินโครงการก่อสร้างกำแพงกันคลื่นระยะที่ 3 ไว้ก่อน ศาลให้เหตุผลว่าชายหาดมหาราชยังมีความสมบูรณ์ ไม่พบการกัดเซาะรุนแรง และเป็นพื้นที่ที่ชุมชนใช้ประโยชน์จริง หากดำเนินโครงการต่อไปโดยยังไม่มี การพิสูจน์ความจำเป็นอย่างเพียงพอ อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อชายหาดและสิทธิของชุมชนที่ยากแก่การเยียวยา

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2568 ศาลปกครองสูงสุด ได้ยื่นคำสั่งคัดค้านชั่วคราว ระงับโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งฯ หาดมหาราช สงขลา ระยะที่ 3

ภาพรวมคดีทางปกครองชายหาดในจังหวัดสงขลา

1) คดีหาดสะกอม (อ.จะนะ)

- ปัญหา: ร่องน้ำปากคลองสะกอมตื้นเขิน กรมเจ้าท่าจึงสร้างเขื่อนกันทราย/เขื่อนกันคลื่นปากร่องน้ำเพื่อให้เรือประมงเข้า-ออกได้
- คำพิพากษา: ศาลปกครองชั้นต้นให้ทำ EIA แต่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง

2) คดีหาดสมิหลา-ชลาทัศน์ (อ.เมือง)

- ปัญหา: รัฐดำเนินโครงการก่อสร้าง รอดักทราย และ การถมทรายชายหาด โดยไม่ทำ EIA และไม่มี การรับฟังความคิดเห็นอย่างแท้จริง
- คำพิพากษา: ศาลปกครองสงขลา (ศาลชั้นต้น)และศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าโครงการไม่ชอบด้วย กฎหมายเพราะละเมิดขั้นตอน EIA และสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

3) คดีหาดม่วงงาม (อ.สิงหนคร)

- ปัญหา: กรมโยธาธิการและผังเมืองสร้าง Seawall – Stepped Concrete Type (กำแพงกันคลื่น คอนกรีตรูปขั้นบันได) ยาวกว่า 700 เมตร โดยไม่มี EIA
- คำพิพากษา: ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวในปี 2564 และต่อมาในปี 2567 ศาล ปกครองสงขลาพิพากษาเพิกถอนโครงการ สั่งรื้อถอนสิ่งก่อสร้างและฟื้นฟูชายหาด

4) คดีหาดมหาราช (อ.สทิงพระ)

- ปัญหา: กรมโยธาธิการและผังเมืองผลักดันโครงการ Seawall – Stepped Concrete Type รวม ระยะทาง 1.7 กม. ทั้งที่หาดยังไม่ถูกกัดเซาะรุนแรง
- คำพิพากษา: วันที่ 12 ธ.ค. 2566 ศาลปกครองสงขลา มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว ระบุโครงการระยะที่ 3 โดยอ้างหลัก precautionary principle (หลักการป้องกันไว้ก่อน) เนื่องจากศาลยังไม่มี ความ จำเป็นเร่งด่วน อีกทั้งหาดมหาราชเป็นชายหาดสมดุลไม่มีการกัดเซาะรุนแรง ทั้งนี้หากปล่อยให้มีการ ดำเนินการไป และในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้รื้อถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อม ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2568 ศาลปกครองสูงสุด ได้ยืนคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว ระบุโครงการ ก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งฯ หาดมหาราช สงขลา ระยะที่ 3

ตารางสรุปภาพรวมคดีทางปกครองชายหาดในจังหวัดสงขลา

ประเด็น	สภากอ	สมิหลา-ชลาทัศน์	ม่วงงาม	มหาราช
สถานที่	หาดสภากอ ตำบลปากอ อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา เป็นชายหาดยาวหลายกิโลเมตร เป็นพื้นที่ทำประมงพื้นบ้านและพักผ่อนของชุมชน	หาดสมิหลา-ชลาทัศน์ อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา (แหล่งท่องเที่ยวและสัญลักษณ์เมือง)	หาดม่วงงาม ตำบลม่วงงาม อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา เป็นชายหาดโค้งยาว เป็นพื้นที่ประมงพื้นบ้านและพื้นที่พักผ่อนของชุมชน	หาดมหาราช ตำบลจะทิ้งพระ อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา เป็นชายหาดสมบูรณ์ตามธรรมชาติ ใช้เป็นพื้นที่ทำประมงพื้นบ้าน จอดเรือ และพักผ่อนของชุมชน
ความเป็นมาของปัญหา	ร่องน้ำปากคลองสภากอเกิดการตื้นเขิน ทำให้เรือประมงเข้าออกยาก กรมเจ้าท่าจึงดำเนินโครงการสร้างเขื่อนกันทรายและเขื่อนกันคลื่นเพื่อแก้ไข แต่หลังสร้างไม่นาน ชายหาดถูกกัดเซาะรุนแรง สูญเสียพื้นที่ชายฝั่งและวิถีชีวิตชุมชน	ภาครัฐดำเนินโครงการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง โดยก่อสร้างโครงสร้างแข็ง (รอกกทรายและการถมทราย) แต่ชุมชนและนักวิชาการกังวลว่าจะสร้างผลกระทบต่อภูมิทัศน์-การท่องเที่ยว และละเมิดสิทธิชุมชน เนื่องจากไม่มีรายงาน EIA และไม่มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างแท้จริง	ภาครัฐอ้างว่ามีการกัดเซาะชายฝั่ง และเสนอสร้างโครงสร้างแข็งเพื่อแก้ไขปัญหา แม้ว่านักวิชาการและชุมชนยืนยันว่าหาดยังอยู่ในสภาพที่สามารถฟื้นตัวเองได้โดยธรรมชาติ	ภาครัฐอ้างว่าหาดมหาราชเริ่มเผชิญปัญหาการกัดเซาะ จึงผลักดันโครงการป้องกันชายฝั่ง แม้ชุมชนและนักวิชาการยืนยันว่าหาดยังอยู่ในสภาพที่ฟื้นตัวเองได้ และการก่อสร้างอาจสร้างผลเสียมากกว่าผลดี
ลักษณะโครงการ	ก่อสร้าง เขื่อนกันทราย (Jetty) 2 ตัว และ กำแพงกันคลื่นนอกชายฝั่ง (Breakwater) 4 ตัว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาการตื้นเขินและอำนวยความสะดวกแก่การเดินเรือ	การก่อสร้าง “รอกกทราย (groins)” วางตั้งฉากกับชายหาด พร้อมเกลี่ยทรายถมทับบริเวณแนวชายฝั่ง	โครงการก่อสร้าง กำแพงกันคลื่นคอนกรีตรูปขั้นบันได (Seawall) ความยาวประมาณ 710 เมตร	โครงการก่อสร้าง กำแพงกันคลื่นคอนกรีตรูปขั้นบันได (Seawall) รวม 3 ระยะ ความยาวรวมประมาณ 1,749 เมตร (ระยะ 1 = 92 ม., ระยะ 2 = 1,102 ม., ระยะ 3 = 555 ม.)
ข้อพิพาทหลัก	- โครงการไม่ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) - ไม่มีการรับฟังความคิดเห็นประชาชน - การก่อสร้างก่อให้เกิดการกัดเซาะและความเสียหายต่อวิถีชีวิต	- ไม่มีรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) - ไม่จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นประชาชนที่แท้จริง - ใช้อำนาจทางปกครองไม่ถูกต้อง (ไม่ได้รับอนุญาตครบถ้วน)	- โครงการไม่ได้จัดทำรายงาน EIA - ไม่เปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นอย่างแท้จริง - โครงสร้างแข็งไม่สัดส่วนกับสภาพปัญหาการกัดเซาะ - กระทบสิทธิชุมชนและการใช้ทรัพยากรสาธารณะ	- ไม่มีรายงาน EIA - ไม่มีการรับฟังความคิดเห็นประชาชนอย่างแท้จริง - โครงการกระทบสิทธิชุมชนและทรัพยากรสาธารณะ

	- เป็นการละเมิดสิทธิชุมชนในการใช้ทรัพยากรสาธารณะ	- กระบวนการทศน์ การท่องเที่ยว และสิทธิในทรัพยากรสาธารณะ		- ขยายหาดยังไม่ถูกกัดเซาะรุนแรง จึงไม่จำเป็นต้องสร้างโครงสร้างแข็ง
คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น	ศาลปกครองสงขลามีสั่งในปี 2554 ให้กรมเจ้าท่าจัดทำ EIA ภายใน 60 วัน แต่ไม่ได้สั่งรื้อถอนโครงการ	ศาลปกครองสงขลาพิพากษาว่าโครงการ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากละเมิดขั้นตอน EIA และสิทธิชุมชน โดยสั่งให้จังหวัดสงขลาดำเนินการตามขั้นตอนที่ถูกต้องใหม่	ศาลปกครองสงขลามีสั่งพิพากษาเมื่อ ธันวาคม 2567 ให้เพิกถอนโครงการ รื้อถอนสิ่งก่อสร้าง และฟื้นฟูชายหาด โดยอ้างหลัก ความไม่สัดส่วน (Proportionality) และสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ (“ กรมโยธาธิการและผังเมืองไม่ประสงค์อุทธรณ์คำพิพากษา ทำให้คำพิพากษาลงถึงที่สุด)	ศาลปกครองสงขลามีสั่ง คุ้มครองชั่วคราว เมื่อเดือนธันวาคม 2566 ระงับโครงการก่อสร้างระยะที่ 3 โดยให้เหตุผลว่าหาดมหาราชยังสมบูรณ์ ไม่พบการกัดเซาะรุนแรง และการก่อสร้างอาจก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่อาจเยียวยาได้
คำวินิจฉัยในศาลปกครองสูงสุด	เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2565 ศาลปกครองสูงสุดพิพากษา ยกฟ้อง โดยเห็นว่าโครงการไม่เข้าข่ายต้องทำ EIA และกรมเจ้าท่ามีการติดตามผลกระทบและดำเนินการแก้ไขแล้ว	ศาลปกครองสูงสุดตัดสินให้โครงการป้องกันการกัดเซาะหาดชลาทัศน์และหาดสมิหลา ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ยกคำขอให้ฟื้นฟูสภาพชายหาดเดิม โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะตามอำนาจหน้าที่ภายใน 120 วัน เพื่อป้องกันชายหาดไม่ให้เสียหายเพิ่มเติม.	ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่ง คุ้มครองชั่วคราว (ปี 2564) โดยชี้ว่าโครงสร้างชั้นบันไดเป็น “ กำแพงกันคลื่น ” ซึ่งต้องเข้มงวดในการพิจารณา	ศาลปกครองสูงสุด ยืนคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว ระงับโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งฯ หาดมหาราช สงขลา ระยะที่ 3 เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2568
บทบาทชุมชน	ชาวบ้าน 3 คนในนามประชาชนผู้ได้รับผลกระทบเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง ถือเป็นคดีตัวอย่างแรก ๆ ของภาคประชาชนในการปกป้องชายหาด	เครือข่าย Beach for Life, ชุมชน และนักวิชาการท้องถิ่น รวมตัวคัดค้านและยื่นฟ้อง	ชาวบ้าน 5 คนเป็นโจทก์ ร่วมกับเครือข่าย Beach for Life และ CRC ยื่นฟ้องเมื่อ 14 พฤษภาคม 2563 เพื่อต่อสู้เพื่อสิทธิในการใช้ชายหาดสาธารณะและรักษาสภาพธรรมชาติของหาด	ชาวบ้านรวมตัวกันยื่นฟ้องคดี โดยได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายภาคประชาสังคม เช่น Beach for Life ชี้ให้เห็นว่าหาดมหาราชเป็นทรัพยากรสาธารณะที่ต้องรักษาไว้ และการก่อสร้างไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของพื้นที่

การวิเคราะห์บทบาทของศาล

คดีหาดสะกอม

1) บทบาทของศาลในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้กรมเจ้าท่าจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ภายใน 60 วัน ถือเป็นการบังคับให้หน่วยงานรัฐดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ละเลยไป อย่างไรก็ตาม เมื่อคดีขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุด ศาลวินิจฉัยว่าโครงการไม่เข้าข่ายต้องทำ EIA และเห็นว่าหน่วยงานรัฐได้ติดตามผลกระทบแล้ว จึงพิพากษายกฟ้อง การวินิจฉัยนี้สะท้อนการตีความตามข้อกำหนดอย่างเคร่งครัด มากกว่าการใช้หลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเชิงป้องกัน

2) มาตรการที่ศาลใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

- การใช้มาตรการเชิงรุก: ศาลไม่ได้มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวเพื่อระงับโครงการระหว่างการพิจารณา ซึ่งแตกต่างจากคดีรุ่นหลัง เช่น ม่วงงามและมหาราช ที่ศาลใช้คำสั่งดังกล่าวเพื่อป้องกันความเสียหายล่วงหน้า
- การพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานผู้เชี่ยวชาญ: ศาลมีการรับฟังข้อมูลทางเทคนิค แต่ให้น้ำหนักกับข้อกฎหมายและความเห็นของหน่วยงานรัฐมากกว่าข้อโต้แย้งของชุมชนและนักวิชาการอิสระ
- สิทธิชุมชน: แม้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิในการจัดการและปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ แต่ศาลไม่ได้หยิบสิทธิชุมชนมาเป็นเหตุผลหลักในการวินิจฉัย ต่างจากคดีรุ่นหลังที่ศาลให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนมากขึ้น
- การใช้ดุลพินิจ: การวินิจฉัยนี้สะท้อนแนวทางการตีความและไม่ใช้หลัก “ป้องกันไว้ก่อน” (precautionary principle) แม้จะมีข้อเท็จจริงว่าชายหาดถูกกัดเซาะรุนแรง และศาลมิได้นำหลัก proportionality หรือหลัก ความพอสมควรแก่เหตุ มาใช้ในการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะของรัฐกับสิทธิของชุมชน

คดีหาดสมิหลา-ชลาทัศน์

1) บทบาทของศาลในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

คดีหาดสมิหลา-ชลาทัศน์เป็นคดีสำคัญที่สะท้อนบทบาทของศาลปกครองในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของโครงการรัฐที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรชายฝั่ง ศาลปกครองชั้นต้นมีท่าทีเชิงรุก โดยวินิจฉัยว่าโครงการก่อสร้างรอตักทรายไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมิได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และไม่มีเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นประชาชนอย่างแท้จริง

การวินิจฉัยนี้ชี้ให้เห็นว่า ศาลมิได้มองเพียงผลทางกายภาพของโครงสร้างชายฝั่งเท่านั้น แต่ยังคำนึงถึงกระบวนการทางกฎหมายและสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วม อันเป็นการขยายบทบาทศาลจากการ “ตรวจสอบความถูกต้องเชิงเทคนิค” ไปสู่การ “คุ้มครองสิทธิชุมชนและสิ่งแวดล้อม” ซึ่งถือเป็นก้าวสำคัญในพัฒนาการคดีสิ่งแวดล้อมชายหาด

2) มาตรการที่ศาลใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ศาลปกครองสูงสุดและศาลชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา) ได้ใช้มาตรการทางกฎหมายหลายประการที่สะท้อนถึงการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ดังนี้

- การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของโครงการ: ศาลชี้ว่า การที่หน่วยงานรัฐไม่จัดทำ EIA และไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างแท้จริง เป็นเหตุให้โครงการไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- การยึดสิทธิชุมชนเป็นแกนกลาง: ศาลเน้นย้ำว่าการดำเนินโครงการชายฝั่งต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง มิใช่เพียงการดำเนินการเชิงสัญลักษณ์
- การสร้างบรรทัดฐานใหม่: คำวินิจฉัยของศาลชั้นต้นมีนัยยะว่าโครงการด้านสิ่งแวดล้อมที่ละเลยกระบวนการทางกฎหมาย แม้จะอ้างประโยชน์สาธารณะ ก็อาจถูกเพิกถอนได้หากไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่ถูกต้อง

อย่างไรก็ตาม ศาลยังไม่ได้ใช้อำนาจออก คำสั่งคุ้มครองชั่วคราว เช่น ในคดีม่วงงามหรือมหาราช การคุ้มครองในคดีนี้จึงยังเป็นไปในลักษณะ “ตรวจสอบย้อนหลัง” มากกว่า “ป้องกันล่วงหน้า”

คดีหาดม่วงงาม

1) บทบาทของศาลในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

คดีหาดม่วงงามสะท้อนให้เห็นบทบาทเชิงรุกของศาลปกครองอย่างชัดเจนมากกว่าคดีชายหาดสะกอมและสมิหลา-ชลทัศน์ ซึ่งศาลไม่ได้เพียงตรวจสอบความถูกต้องเชิงกระบวนการทางปกครอง แต่ก้าวไปถึงการชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์สาธารณะกับสิทธิชุมชนและสิ่งแวดล้อม โดยศาลปกครองสงขลามีคำพิพากษาให้เพิกถอนโครงการ รื้อถอนโครงสร้าง และฟื้นฟูชายหาด โดยยึดหลัก **ความได้สัดส่วน (principle of proportionality)** พิจารณาว่าโครงสร้างแข็งเกินความจำเป็น และก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าประโยชน์ ทั้งนี้ บทบาทนี้ทำให้ศาลมิได้เป็นเพียงผู้ตีความตัวบทกฎหมาย แต่ยังทำหน้าที่เชิงคุ้มครองสิทธิและประโยชน์สาธารณะของประชาชน โดยตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ

2) มาตรการที่ศาลใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

- คำสั่งคุ้มครองชั่วคราว: ในปี 2564 ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างชั่วคราว โดยถือว่าโครงสร้างชั้นบันไดที่สร้างขึ้นเป็น “กำแพงกันคลื่น” ซึ่งต้องพิจารณาอย่างเข้มงวด นี่เป็นการใช้มาตรการเชิงรุกเพื่อป้องกันความเสียหายก่อนคดีถึงที่สุด
- การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย: ศาลพิจารณาว่าโครงการไม่มีการจัดทำรายงาน EIA และไม่เปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นที่แท้จริง จึงชี้ว่าโครงการไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- การยึดหลักสิทธิชุมชน: ศาลให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรสาธารณะ โดยวางหลักว่าโครงการที่ละเมิดสิทธิชุมชน แม้อ้างประโยชน์สาธารณะ ก็ไม่อาจถือว่าชอบด้วยกฎหมายได้
- การสั่งรื้อถอนและฟื้นฟู: ศาลปกครองสงขลาพิพากษาสั่งให้รื้อถอนโครงสร้างและฟื้นฟูชายหาด ถือเป็นมาตรการขั้นสูงสุดที่สะท้อนความเข้มแข็งของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยศาล

คดีหาดมหาราช

1) บทบาทของศาลในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

คดีหาดมหาราชเป็นตัวอย่างสำคัญของการที่ศาลปกครองใช้หลัก **“ป้องกันไว้ก่อน” (precautionary principle)** ซึ่งแตกต่างจากคดีสะกอมและสมิหลา-ชลทัศน์ ที่ศาลยังคงเน้นการตรวจสอบเชิงกระบวนการมากกว่า ดังนั้น จึงเป็นบทบาทเชิงรุกในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งศาลตระหนักว่าหาดมหาราชยังคงมีสภาพสมบูรณ์ ไม่ได้เผชิญการกัดเซาะรุนแรง และเป็นทรัพยากรสาธารณะที่ชุมชนใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องการดำเนินโครงการก่อสร้างกำแพงกันคลื่นโดยรัฐในสถานการณ์ดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางสิ่งแวดล้อม

2) มาตรการที่ศาลใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

- คำสั่งคุ้มครองชั่วคราว: เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2566 ศาลปกครองสงขลามีกำสั่งให้ระงับการก่อสร้างโครงการกำแพงกันคลื่นระยะที่ 3 ไว้ก่อน ศาลให้เหตุผลว่าชายหาดมหาราชยังอยู่ในสภาพสมบูรณ์ และการก่อสร้างอาจก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยา
- การยึดสิทธิชุมชนเป็นเกณฑ์: ศาลให้ความสำคัญกับการที่ชายหาดมหาราชเป็นทรัพยากรสาธารณะของชุมชน และเป็นพื้นที่ที่ประชาชนพึ่งพาในการดำรงชีพ จึงสะท้อนการยึดโยงกับสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ
- การชั่งน้ำหนักเชิงดุลพินิจ: ศาลมิได้อ้างเหตุผลเพียงว่าหน่วยงานรัฐมีอำนาจดำเนินโครงการ แต่พิจารณาว่ามาตรการดังกล่าวเกินความจำเป็นเมื่อเทียบกับสภาพหาที่ยังไม่ถูกกัดเซาะ โดยการใช้หลัก **ความพอสมควรแก่เหตุ (proportionality)** อย่างชัดเจน
- มาตรการเชิงป้องกัน: ศาลเลือกที่จะป้องกันความเสียหายล่วงหน้า แทนที่จะรอให้เกิดปัญหาแล้วจึงแก้ไขภายหลัง ซึ่งเป็นการขยายขอบเขตการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยศาลปกครอง

ตารางเปรียบเทียบการวินิจฉัยศาลปกครอง คดีชายหาดในจังหวัดสงขลา

คดี	บทบาทของศาลในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม	มาตรการที่ศาลใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม
สะกอม	ศาลชั้นต้นมีบทบาทเชิงรุกบางส่วน โดยสั่งให้ทำ EIA แต่ศาลสูงสุดตีความตามกฎหมายและใช้บทบาทเชิงรับ จึงพิพากษายกฟ้อง	ไม่มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว ศาลให้น้ำหนักกับข้อกฎหมายและความเห็นรัฐมากกว่าข้อเท็จจริงสิ่งแวดล้อม (ไม่ใช่หลัก precautionary principle หรือ proportionality)
สมิหลา-ขลาทัศน์	ศาลชั้นต้นมีบทบาทเชิงรุก โดยชี้ว่าโครงการไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่ทำ EIA และไม่รับฟังความคิดเห็นอย่างแท้จริง → ขยายบทบาทจากการตรวจสอบกฎหมายสู่การคุ้มครองสิทธิชุมชน	การคุ้มครองอยู่ในลักษณะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของโครงการและสิทธิชุมชน (ตรวจสอบย้อนหลังมากกว่าป้องกันล่วงหน้า แต่ยังไม่ได้อำนาจคุ้มครองชั่วคราว)
ม่วงงาม	ศาลปกครองมีบทบาทเชิงรุกอย่างชัดเจน โดยใช้หลัก proportionality ชั่งน้ำหนักว่าการสร้างกำแพงกันคลื่นไม่สัดส่วนกับปัญหา และก่อผลเสียต่อสิทธิชุมชน → ตัดสินเพิกถอนและรื้อถอนโครงการ	ออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว (2564) ระงับการก่อสร้าง และสุดท้ายพิพากษา และเพิกถอน-รื้อถอน-ฟื้นฟูชายหาด (2567)
มหาราช	ศาลปกครองมีบทบาทเชิงรุก โดยตระหนักว่าหาดยังสมบูรณ์ ไม่ถูกกัดเซาะ จึงใช้หลัก precautionary principle ระงับโครงการก่อนเกิดความเสียหาย → ศาลเน้นการคุ้มครองเชิงป้องกัน	ออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว (12 ธ.ค. 2566) ระงับโครงการระยะที่ 3 ใช้สิทธิชุมชนเป็นเกณฑ์ และชั่งน้ำหนักตามหลัก proportionality เป็นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเชิงป้องกันอย่างแท้จริง

การวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชน

1) คดีหาดสะกอม

คดีหาดสะกอมสะท้อนถึง ช่องว่างระหว่างหลักการในรัฐธรรมนูญ/กฎหมาย กับการปฏิบัติจริง โดยภาคประชาชนมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะมีส่วนร่วมและตรวจสอบ แต่หน่วยงานรัฐไม่ได้จัดกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เมื่อศาลปกครองสูงสุดเลือกตีความข้อกฎหมายอย่างเคร่งครัด จึงเป็นผลให้ผู้ฟ้องร้อง (ชุมชน) แพ้คดี แม้จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม คดีนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการใช้สิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมชายฝั่ง และได้ส่งผลให้เกิดคดีรุ่นหลังที่ศาลเริ่มยึดสิทธิชุมชนและใช้มาตรการเชิงรุกมากขึ้น

ภาคประชาชน มีส่วนร่วมโดย

- ชาวบ้านจำนวน 3 คนซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกัดเซาะชายฝั่งยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ถือเป็นหนึ่งในคดีสิ่งแวดล้อมชายฝั่งแรก ๆ ที่ประชาชนใช้สิทธิทางศาล
- แม้ผลการต่อสู้จะไม่สำเร็จ แต่คดีนี้ได้สร้างการตื่นตัวในสังคมเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการตรวจสอบโครงการรัฐ และเป็นแรงบันดาลใจให้ชุมชนชายฝั่งอื่น ๆ ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญฟ้องร้องคดี เช่น คดีหาดม่วงงาม และหาดมหาราช

2) คดีหาดสมิหลา-ชลาทัศน์

คดีชายหาดสมิหลา-ชลาทัศน์เป็นตัวอย่างที่สะท้อนว่า แม้กฎหมายไทยจะรับรองสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการสิ่งแวดล้อม แต่การปฏิบัติของหน่วยงานรัฐยังไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าว การที่ชุมชนรวมตัวกันฟ้องร้องคดีจึงเป็นการยืนยันสิทธิในการมีส่วนร่วมและเป็นเครื่องมือบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามขั้นตอนทางกฎหมายที่ละเอียดไป

ภาคประชาชน มีส่วนร่วมโดย

- ชาวบ้านและเครือข่ายภาคประชาชนในสงขลา รวมถึงองค์กร Beach for Life และนักวิชาการท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญในการรวมตัวกันฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองสงขลา โดยมีเหตุผลสำคัญคือการปกป้องชายหาดที่เป็นทรัพยากรสาธารณะ และการเรียกร้องสิทธิในการมีส่วนร่วมที่รัฐธรรมนูญรับรอง
- การเคลื่อนไหวของชุมชนทำให้คดีนี้ไม่เพียงแต่เป็นข้อพิพาททางกฎหมาย แต่ยังเป็น “พื้นที่เรียนรู้สาธารณะ” เกี่ยวกับสิทธิชุมชนและสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม

3) คดีหาดม่วงงาม

คดีหาดม่วงงามเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของไทย เพราะแสดงให้เห็นว่าศาลปกครองนำสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญและหลักการทางสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่มาบังคับใช้อย่างจริงจัง ในขณะที่หน่วยงานรัฐยังคงละเลยขั้นตอนสำคัญ เช่น EIA และการรับฟังความคิดเห็น ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในคดีนี้ไม่เพียงนำไปสู่ชัยชนะในศาล แต่ยังเป็นต้นแบบของการเคลื่อนไหวทางกฎหมายเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมชายฝั่งไทยในภาพรวม

ภาคประชาชน มีส่วนร่วมโดย

- ชาวบ้าน 5 คนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง รวมตัวกันยื่นฟ้องศาลปกครองสงขลาเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2563 (ได้รับการสนับสนุนจากเครือข่าย Beach for Life และ CRC) โดยยืนยันสิทธิของชุมชนในการใช้ประโยชน์ชายหาด และคัดค้านการสร้างโครงสร้างแข็งที่เกินความจำเป็นและชี้ว่าการก่อสร้างโครงการละเมิดสิทธิชุมชนและไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะขาด EIA และการมีส่วนร่วม

4) คดีหาคดีมหาราช

คดีหาคดีมหาราชแสดงให้เห็นว่า แม้หน่วยงานรัฐยังคงเลเยชั่นตอนสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชน และการทำ EIA แต่ประชาชนในพื้นที่สามารถใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อฟ้องร้องได้สำเร็จ จนศาลออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวโดยอาศัยหลัก precautionary principle และสิทธิชุมชน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในคดีนี้ไม่เพียงเป็นการปกป้องชายหาคดีมหาราช แต่ยังช่วยสร้างบรรทัดฐานใหม่ให้ศาลปกครองมีบทบาทเชิงรุกมากขึ้นในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน

ภาคประชาชน มีส่วนร่วมโดย

- ประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะกลุ่มประมงพื้นบ้าน ยืนยันว่าหาคดีมหาราชยังสมบูรณ์และไม่ได้เผชิญการกัดเซาะรุนแรง จึงไม่ควรสร้างกำแพงกันคลื่น โดย ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสงขลาในปี 2563 โดยใช้สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นฐาน
- การต่อสู้ของชุมชนในคดีนี้จึงเป็นการใช้สิทธิรัฐธรรมนูญอย่างเข้มแข็ง และเป็นแบบอย่างสำคัญของ “การมีส่วนร่วมเชิงรุก”

การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของคดีชายหาดทั้ง 4 ชายหาด

มิติทางกายภาพ (Physical Dimension)

- 1) **สะกอม:** โครงสร้างปากร่องน้ำ-เขื่อนกันคลื่น เป็น จุดเริ่มต้น ของความเปลี่ยนแปลงระบบตะกอนชายฝั่ง ทำให้เกิดการกัดเซาะต่อเนื่องไปยังพื้นที่อื่น
 - 2) **สมิหลา-ชลาทัศน์:** โครงสร้างรอตักทราย-เติมทราย ก่อให้เกิด ความไม่สมดุลของตะกอน เช่นเดียวกับสะกอม และแสดงให้เห็นปัญหาเชิง “ภูมิทัศน์และท่องเที่ยว”
 - 3) **ม่วงงาม:** เป็นจุดสะท้อนผลกระทบจากโครงสร้างแข็งที่สร้างในพื้นที่อื่นทำให้การกัดเซาะรุนแรงและซ้ำซ้อน
 - 4) **มหาราช:** เป็นปลายทางของระบบที่รับผลต่อเนื่องระยะยาวจากการรบกวนตะกอนและการสร้างโครงการข้างเคียง
- ทั้ง 4 คดีสะท้อน “ห่วงโซ่การกัดเซาะชายฝั่ง” การเปลี่ยนแปลงที่หาดหนึ่งส่งผลต่ออีกหาด

มิตินิเวศ (Ecological Dimension)

- 1) การสูญเสียหาดทรายที่สะกอมและสมิหลา ส่งผลกระทบบระบบหมุนเวียนตะกอนทำให้ม่วงงามและมหาราชเสื่อมโทรม
- สะกอม:** โครงสร้างแข็งรบกวนการเคลื่อนตะกอน ส่งผลต่อ ม่วงงาม และ มหาราช
- สมิหลา-ชลาทัศน์:** รอตักทรายและการเติมทราย ทำให้เสียสมดุลตะกอนส่งผลกระทบท่อ ม่วงงาม และ มหาราช
- ม่วงงาม:** แสดงผลกระทบซ้ำซ้อน การกัดเซาะรุนแรงซึ่งเชื่อมต่อผลกระทบสู่ มหาราช
- มหาราช:** เป็นปลายทางของระบบชายฝั่งที่รับผลกระทบต่อเนื่อง ทำให้ระบบนิเวศเสื่อมโทรม

- 2) หาดทั้ง 4 เป็น ระบบเดียวกันและเป็นแนวกันชนธรรมชาติ (natural buffer) หากหาดหนึ่งถูกทำลาย หรือถูกแทรกแซงด้วยโครงสร้างแข็ง จะส่งผลกระทบต่อสมดุลกายภาพและนิเวศของหาดอื่น ๆ อย่าง **หลีกเลี่ยงไม่ได้** และระบบนิเวศทั้งแนวชายฝั่งสูญเสียความสามารถรองรับพายุ-คลื่น
- 3) การเสื่อมสภาพของหาดยังทำให้สูญเสียถิ่นอาศัยสัตว์น้ำต้นและความหลากหลายชีวภาพเป็นผลกระทบ ห่วงโซ่อาหารชายฝั่ง

มิติชุมชนและการใช้ประโยชน์ (Community & Use Dimension)

- 1) **สะกอม/มหาราช:** ชุมชนประมงท้องถิ่นใช้หาดเป็นที่จอดเรือ-ขนถ่ายอุปกรณ์ เมื่อมีการใช้การสร้าง โครงสร้างแข็งทำให้สูญเสียพื้นที่สาธารณะโดยตรง
- 2) **สมิหลา-ชลาทัศน์:** เป็นหาดท่องเที่ยวระดับประเทศเมื่อดำเนินโครงการโดยใช้โครงสร้างแข็งจะทำลาย ภูมิทัศน์ และมีผลกระทบเศรษฐกิจการท่องเที่ยว
- 3) **ม่วงงาม:** มีการใช้แบบผสมผสานทั้งประมงพื้นบ้านและการท่องเที่ยว ซึ่งการกีดเซาะกระทบทั้ง “วิถี ชีวิต” และ “เศรษฐกิจท้องถิ่น”

มิติกฎหมายและนโยบาย (Legal & Policy Dimension)

- 1) **สะกอม:** แสดงข้อจำกัดผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือ *locus standi* (สิทธิฟ้องคดี) ทำให้ ชุมชนเข้าถึงศาลได้ยาก และสะท้อนความไม่สมบูรณ์ของกลไกกฎหมาย
- 2) **สมิหลา-ชลาทัศน์:** ศาลปกครองสั่ง **รื้อถอน-ฟื้นฟู** และวางบรรทัดฐานว่า “หาดทรายเป็นสาธารณ สมบัติของแผ่นดิน” ซึ่งแสดงว่าศาลมีบทบาทเชิงรุกในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม
- 3) **ม่วงงาม:** ศาลใช้ **ข้อมูลวิชาการและหลักความพอสมควรแก่เหตุ (Proportionality)** แสดงถึงการ พัฒนาระบบการพิจารณาคดีที่ใช้หลักวิชาและทางเลือกเชิงนโยบาย
- 4) **มหาราช:** ศาลสั่ง **คุ้มครองชั่วคราว** โดยใช้หลัก “ป้องกันไว้ก่อน” (Precautionary) และมองผลกระทบ **เชิงระบบชายฝั่ง** ไม่ใช่แค่เฉพาะจุด

สรุปภาพรวม

- 1) ในเชิงกายภาพและนิเวศ: หาดทั้ง 4 เป็น “ระบบเดียวกัน” ที่ห่วงโซ่ตะกอนและคลื่นส่งผลต่อเนื่องกัน
- 2) ในเชิงชุมชน: แม้แต่หาดใช้ประโยชน์ต่างกัน แต่ล้วนเป็น “พื้นที่ชีวิต” ของคนท้องถิ่น
- 3) ในเชิงกฎหมายและนโยบาย: 4 คดีนี้เป็นเสมือน วิวัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมปกครองไทย ซึ่ง สะท้อนการขยับของศาลปกครองไทย จาก **จำกัดสิทธิผู้ฟ้องคดี (สะกอม) → รื้อถอนฟื้นฟู (สมิหลา) → ใช้หลักสัดส่วนและวิชาการ (ม่วงงาม) → คุ้มครองเชิงป้องกัน (มหาราช)**
- 4) จุดเด่นของแต่ละคดี

สะกอม: เป็นต้นทางผลกระทบเชิงกายภาพ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นการใช้สิทธิชุมชนในศาล

สมิหลา-ชลาทัศน์: เป็นคดีบรรทัดฐานเชื่อมโยงกฎหมายและนโยบายสู่คดีอื่น

ม่วงงาม: สะท้อนผลกระทบกายภาพ และใช้หลักสัดส่วนเชื่อมต่อสู่คดีมหาราช

มหาราช: เป็นคดีที่รับผลต่อเนื่องมากที่สุดและเป็นตัวอย่างการคุ้มครองเชิงป้องกัน

ตารางมิติความเชื่อมโยงของคดีขยายหาทั้ง 4 ขยายหา

มิติ	ความเชื่อมโยงที่เกิดขึ้นระหว่างหา	คดีขยายหา
กายภาพ	สะกอม → ม่วงงาม, มหาราช (เขื่อนกันคลื่น/ปากร่องน้ำเปลี่ยนทิศทางตะกอน ก่อให้เกิดตะกอนต่อเนื่อง) สมิหลา-ชลาทิศน์ → ม่วงงาม, มหาราช (รอดักทราย-เดิมทรายทำให้สมดุลตะกอนเสียหาย)	สะกอม, ม่วงงาม, มหาราช
นิเวศ	สะกอม → ม่วงงาม-มหาราช (ตะกอนขาดหาย ทำให้แนวหาดอื่นเสื่อม) สมิหลา-ชลาทิศน์ → ม่วงงาม-มหาราช (การสูญเสียสันทรายและระบบหาดต่อเนื่อง)	สมิหลา, มหาราช
ชุมชน	สะกอม → มหาราช (เมื่อสะกอมถูกกัดเซาะ ชุมชนประมงบางส่วนย้ายฐานไปมหาราช) สมิหลา-ชลาทิศน์ → ม่วงงาม (การสูญเสียการท่องเที่ยวสมิหลา กระทบเศรษฐกิจขยายหาอื่น)	สะกอม, สมิหลา
กฎหมาย-นโยบาย	สะกอม → สมิหลา (จุดเริ่มต้นสิทธิชุมชน แม้ถูกจำกัด) สมิหลา-ชลาทิศน์ → ม่วงงาม-มหาราช (บรรทัดฐาน “รื้อถอน-ฟื้นฟู” ถูกใช้เป็นแนวทาง) ม่วงงาม → มหาราช (การใช้หลักสัดส่วน-ข้อมูลวิชาการ ขยายสู่การคุ้มครองเชิงป้องกัน)	สมิหลา, ม่วงงาม, มหาราช

บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในคดีขยายหา ในจังหวัดสงขลา ได้แก่ สะกอม สมิหลา-ชลาทิศน์ ม่วงงาม และมหาราช ซึ่งสะท้อนว่าศาลมิได้เป็นเพียงกลไกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แต่ยังทำหน้าที่เสมือน “ศาลสิ่งแวดล้อมโดยพฤตินัย” ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยที่คดีสมิหลา-ชลาทิศน์ แสดงให้เห็นข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นล่าช้าและไม่ผูกพัน ส่งผลให้โครงการที่มีโครงสร้างแข็งแรงยังเดินหน้าต่อไปแม้มีความเสี่ยงต่อการกัดเซาะชายฝั่ง ในขณะที่คดีสะกอมสะท้อนข้อจำกัดทางกฎหมายที่ทำให้เสียงของชุมชนสร้างความเปลี่ยนแปลงต่อคดีขาดหาอื่นๆ อย่างไรก็ตาม คดีม่วงงามและมหาราช แสดงให้เห็นว่าหากมีข้อมูลครบถ้วนและศาลใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุ เป็นผลให้ศาลสามารถสั่งเพิกถอน รื้อถอน และกำหนดมาตรการฟื้นฟูที่ทำให้ชุมชนได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง

การวินิจฉัยคดีดังกล่าวจะพบว่า มาตรการของศาลมิได้จำกัดเพียงการเพิกถอนทางกฎหมาย แต่ยังรวมถึงการกำหนดให้ฟื้นฟูสภาพขยายหาเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน หากศาลเลือกเพียงเพิกถอนโดยไม่สั่งให้รื้อถอนหรือฟื้นฟู ความเสียหายก็จะยังคงอยู่ จึงไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและเจตนารมณ์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม กระบวนการยุติธรรมทางปกครองยังมีข้อจำกัด เช่น การพิจารณาคดีที่ใช้เวลานาน การบังคับคดีที่ไม่เข้มแข็ง และการเข้าถึงข้อมูลที่ยังไม่เพียงพอ ซึ่งล้วนลดทอนประสิทธิภาพของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในทางปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะ

เสริมบทบาทศาลปกครอง

1) ควรส่งเสริมให้ศาลปกครองมีบทบาทเชิงรุก เช่น การให้มีการตรวจสอบจากข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และข้อมูลเชิงสถิติจากข้อมูลดาวเทียมสำรวจทรัพยากร ที่สามารถแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลง

ของนิเวศระบบชายหาดทั้งในอดีต และสามารถสร้างแบบจำลองทางภูมิสารสนเทศเพื่อทำนายการเปลี่ยนแปลงในอนาคต และการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามามีบทบาทในกระบวนการพิจารณา เพื่อเพิ่มความแม่นยำของข้อเท็จจริงและลดการพึ่งพาเอกสารฝ่ายเดียว

2) ควรกำหนดแนวปฏิบัติ สำหรับศาลและหน่วยงานรัฐในการใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุและหลักการป้องกันความเสียหาย (precautionary & proportionality) เพื่อสร้างความสม่ำเสมอข้ามคดี

ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

1) ในการพัฒนาพื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นสาธารณสมบัติสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันควรกำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนพร้อมนำเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงทางวิทยาศาสตร์ที่น่าเชื่อถือประกอบเป็นข้อมูลของประชาชนในคัดเลือกแนวทางการพัฒนาร่วมกับภาครัฐตั้งแต่ก่อนการอนุมัติดำเนินโครงการ

2) ส่งเสริมกลไกให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการติดตามและเสนอตัวชี้วัดสภาพชายหาด เช่นการเปลี่ยนแปลงตะกอน และการใช้ประโยชน์ เมื่อตัวชี้วัดบ่งชี้ว่าสภาพชายหาดเสื่อมลง ชุมชนสามารถเสนอเงื่อนไขให้หยุดงานหรือปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็ว

บรรณานุกรม

คำพิพากษาและคำสั่งศาล

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.1328/2564.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.1424/2564.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อส.43/2568.

บทความวารสาร

รัฐพล รุ่งโรจน์เจริญผล และสมปรารถนา ฤทธิ์พริ้ง, ‘แนวทางเลือกเพื่อการปรับปรุงปากน้ำสะกอม’ (2563) วารสารวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ปีที่ 28, หน้า 1703–1716.

วิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์

อนุรักษ ศุภลักษณ์, ‘ปัญหาการฟ้องคดีเกี่ยวกับ “กฎ” ต่อศาลปกครอง’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2560).

ปฐมพงษ์ สิงห์แดง, ‘การกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561).

รัชดาภรณ์ พัฒนโกครัตนา, ‘การศึกษาการเปลี่ยนแปลงชายฝั่ง โดยใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์กรณีศึกษา ระบบหาดสะกอม จังหวัดสงขลา’ (สารนิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2567).

เอกสารออนไลน์และข่าวสาร

3 ประเด็นวินิจฉัย “คดีกำแพงกันคลื่นหาดชลาทัศน์” ศาลปกครองสูงสุด, เข้าถึงได้จาก <https://greennews.agency/?p=40274>

26 ม.ค.นี้ ศาลตัดสินคดีประวัติศาสตร์ เชื้อนกปืน “หาดสะกอม”, เข้าถึงได้จาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/311987>

กำแพงกันคลื่น หรือ Death of the Beach? สำรวจตัวอย่างข้อพิพาทของกำแพงกันคลื่นในไทย, เข้าถึงได้จาก <https://thematter.co/social/example-of-a-seawall-argument-in-thai/223691>

กำแพงกันคลื่นหาดม่วงงาม ปกป้องหรือหายนะ, เข้าถึงได้จาก <https://www.sarakadee.com/2020/05/12/หาดม่วงงาม>

คดีฟ้อง “ชายหาดสงขลา” ศาลพิพากษา “กรมเจ้าท่า” ถอยทำ EIA ใน 60 วัน, เข้าถึงได้จาก <https://mgronline.com/daily/detail/9540000094741>

ความคืบหน้าคดีหาดม่วงงาม จ.สงขลา, เข้าถึงได้จาก

<https://www.facebook.com/profile.php?id=61550099754739>

ชาวบ้านสงขลาเฮ ศาลปกครองตัดสินโครงการสร้างเขื่อนกันกัดเซาะหาดสมิหลา-ชลาทัศน์ มีขอบ
ทนายความชี้เป็นคดีตัวอย่างด้านสิ่งแวดล้อม, เข้าถึงได้จาก

<https://transbordernews.in.th/home/?p=14910>

ดีเดย์รื้อเสาเข็ม-พื้นปูชายหาดม่วงงาม, เข้าถึงได้จาก <https://beachforlife.org/blog/53>

ถอดบทเรียน 10 ปี คดีสะกอม ถึง คดีอ่าวน้อย : สังคมไทยเรียนรู้อะไร ?, เข้าถึงได้จาก

<https://beachforlifeorg.wordpress.com/2022/09/10/ถอดบทเรียน-10-ปี-คดีสะกอม-ถ/>

เปิดคำฟ้องคดีประวัติศาสตร์ เรียก 200 ล. “เจ้าท่าฯ” ทำชายฝั่งพัง, เข้าถึงได้จาก

<https://mgronline.com/daily/detail/9510000056373>

ลีลาการปกป้องฝั่งของมนุษย์ – ปัจจุบันรูปแบบการป้องกันภัยพิบัติการกัดเซาะชายฝั่ง, เข้าถึงได้จาก

<https://www.facebook.com/mitrearth/>

วิเคราะห์-ข้อสังเกตโครงการก่อสร้างกำแพงกันคลื่นหาดมหาราช จ.สงขลา, เข้าถึงได้จาก

<https://beachforlife.org/blog/4>

สรุปคำสั่งศาลปกครองสงขลา สั่งคุ้มครองหาดมหาราช จากกำแพงกันคลื่น, เข้าถึงได้จาก

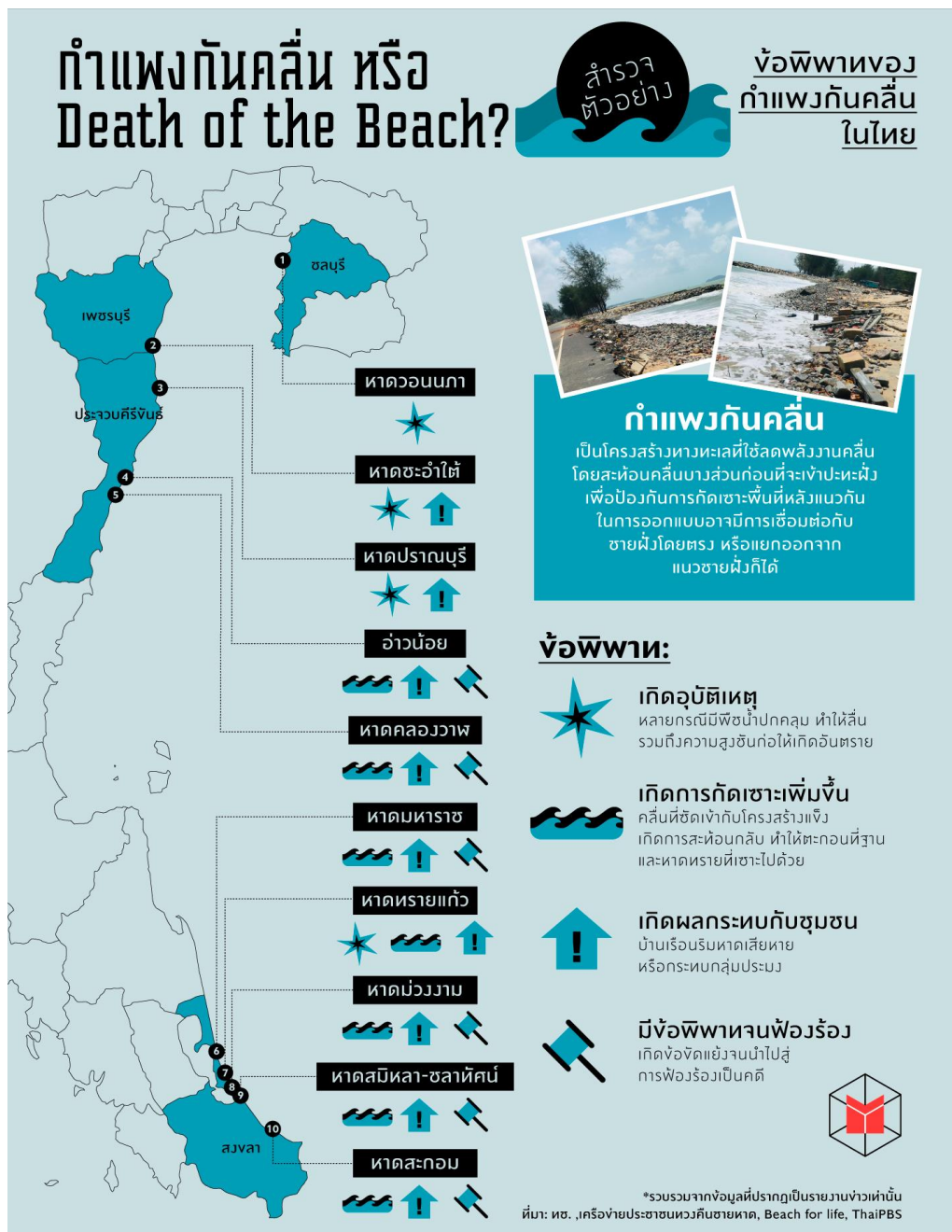
<https://beachforlife.org/blog/5>

สรุปเหตุการณ์ 10 ปี “คดีหาดชลาทัศน์”, เข้าถึงได้จาก <https://beachforlife.org/blog/63>

Management and Mismanagement of Coasts, เข้าถึงได้จาก

https://www.science.smith.edu/geosciences/ocean/misc/Geo108_lec21_coastal_management.pdf

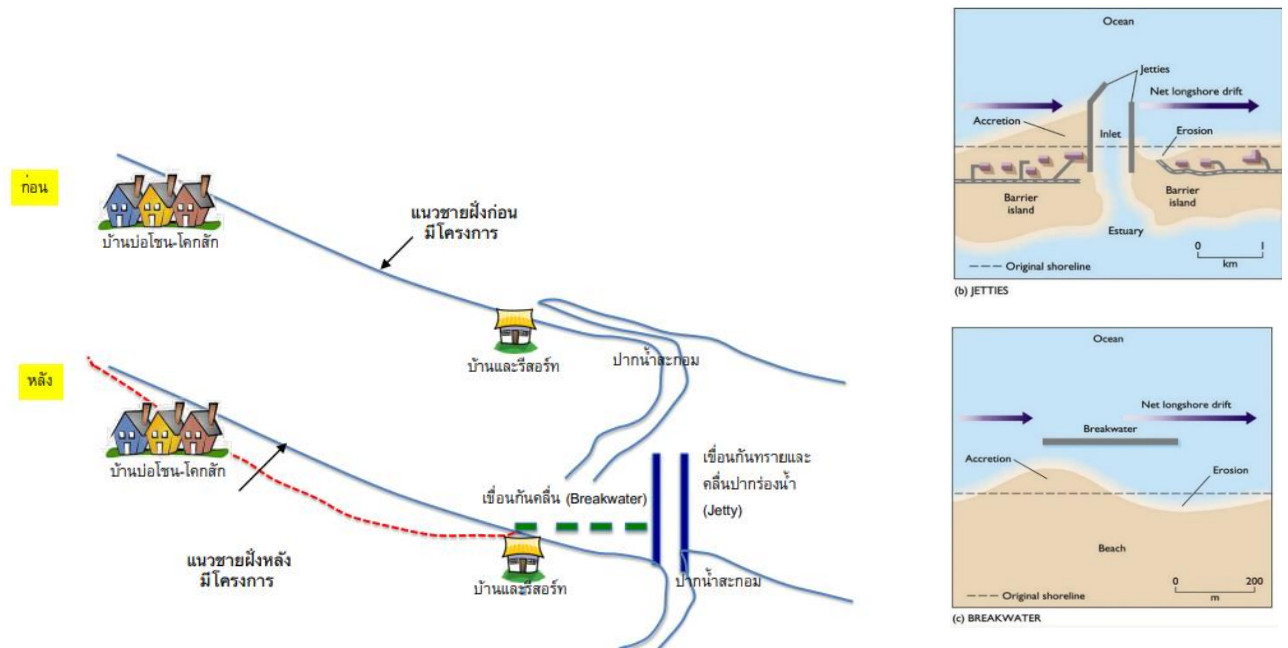
ภาคผนวก ก
ผลกระทบจากคดีชายหาดทั้ง 4 ชายหาด



รูปที่ ก.1 ข้อพิพาทของกำแพงกันคลื่นในประเทศไทย

หมายเหตุ: แหล่งที่มาของข้อมูลภาพที่ ก.1 “กำแพงกันคลื่น หรือ Death of the Beach?” สำรวจตัวอย่าง ข้อพิพาทของกำแพงกันคลื่นในไทย”

คดีชายหาดสะกอม จังหวัดสงขลา



รูปที่ ก.2 โครงสร้างชายฝั่งทะเลที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่หาดสะกอม

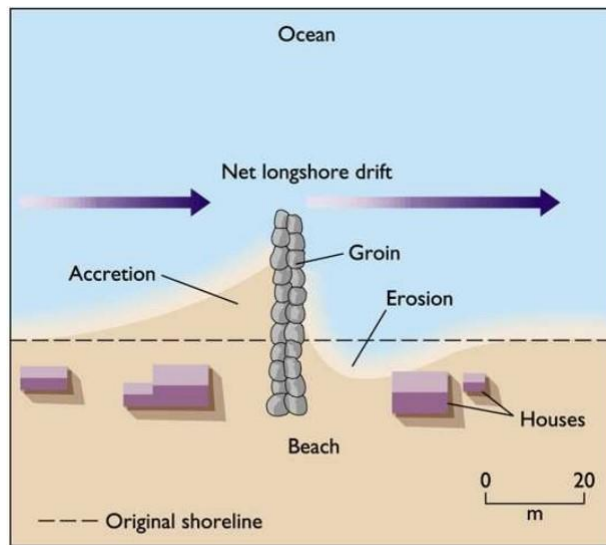
หมายเหตุ: แหล่งที่มาของข้อมูลภาพที่ ก.2 “ถอดบทเรียน 10 ปี คดีสะกอม ถึง คดีอ่าวน้อย : สังคมไทยเรียนรู้ อะไร”



รูปที่ ก.3 ภาพถ่ายดาวเทียมแสดงโครงสร้างทางวิศวกรรมชายฝั่งทะเลพื้นที่หาดสะกอม

หมายเหตุ: แหล่งที่มาของข้อมูลภาพที่ ก.3 “ถอดบทเรียน 10 ปี คดีสะกอม ถึง คดีอ่าวน้อย : สังคมไทยเรียนรู้ อะไร”

คดีชายหาดสมิหลา-ชลาทัศน์ จังหวัดสงขลา



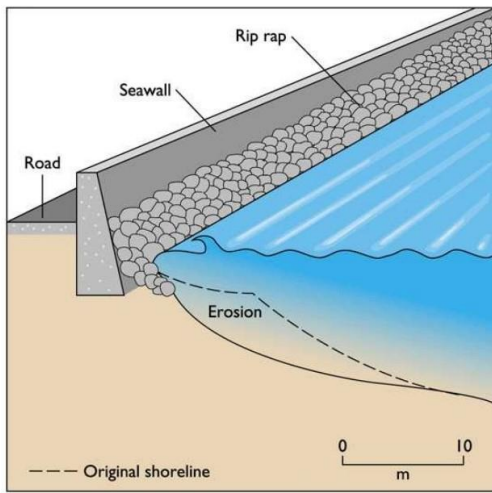
(a) GROIN

รูปที่ ก.4 โครงสร้าง“รอกักทราย (groins)” ที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่หาดสมิหลา-ชลาทัศน์
 หมายเหตุ: แหล่งที่มาของข้อมูลภาพที่ ก.4 “*Management and Mismanagement of Coasts*”



รูปที่ ก.5 ภาพถ่ายดาวเทียมแสดงโครงสร้างทางวิศวกรรมชายฝั่งทะเลในพื้นที่หาดสมิหลา-ชลาทัศน์
 หมายเหตุ: แหล่งที่มาของข้อมูลภาพที่ ก.5 “สรุปเหตุการณ์ 10 ปี “คดีหาดชลาทัศน์”

คติชายหาดม่วนงาม จังหวัดสงขลา



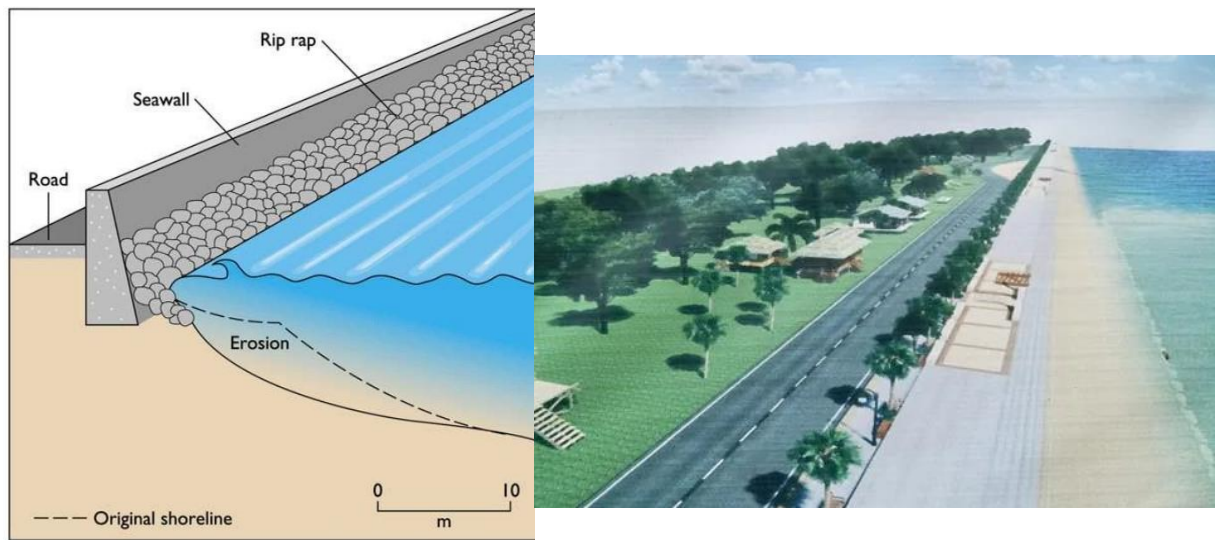
(d) SEAWALL

รูปที่ ก.6 โครงสร้าง“กำแพงกันคลื่น (Seawall)” ที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่หาดม่วนงาม
 หมายเหตุ: แหล่งที่มาของข้อมูลภาพที่ ก.6 “*Management and Mismanagement of Coasts*”
 แหล่งที่มาของข้อมูลภาพที่ ก.6 “กำแพงกันคลื่นหาดม่วนงาม ปกป้องหรือหายนะ”



รูปที่ ก.7 การรื้อเสาเข็มและฟื้นฟูชายหาดม่วนงาม
 หมายเหตุ: แหล่งที่มาของข้อมูลภาพที่ ก.7 “ความคืบหน้าคดีหาดม่วนงาม จ.สงขลา”

คติชายหาดมหาราช



(d) SEAWALL

รูปที่ ก.8 โครงสร้าง“กำแพงกันคลื่น (Seawall)” ที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่หาดมหาราช
 หมายเหตุ: แหล่งที่มาของข้อมูลภาพที่ ก.8 “*Management and Mismanagement of Coasts*”
 แหล่งที่มาของข้อมูลภาพที่ ก.8 “วิเคราะห์-ข้อสังเกตโครงการก่อสร้างกำแพงกันคลื่นหาดมหาราช จ.
 สงขลา”



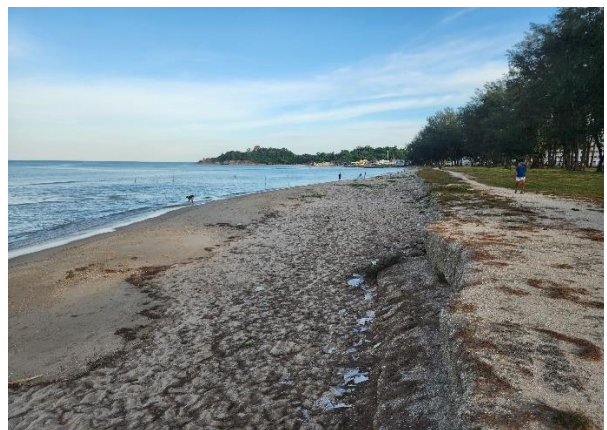
รูปที่ ก.9 ภาพถ่ายดาวเทียมแสดงการเปลี่ยนแปลงในช่วง 3-5 ปีพื้นที่หาดมหาราช
 หมายเหตุ: แหล่งที่มาของข้อมูลภาพที่ ก.9 “วิเคราะห์-ข้อสังเกตโครงการก่อสร้างกำแพงกันคลื่นหาดมหาราช จ.
 สงขลา”

ภาคผนวก ข

การสำรวจพื้นที่ในปัจจุบันของชายหาดสมิหลา-ชลาทัศน์

เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2568 ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้น โดยตัดสินว่า โครงการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบริเวณหาดสมิหลา-ชลาทัศน์ (ช่วงหัวพญานาคพ่นน้ำถึงคลองสำโรง) ที่ดำเนินการโดยผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้วิจัยจึงได้ลงพื้นที่สำรวจชายหาดสมิหลา-ชลาทัศน์ เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2568 โดยพบว่ายังคงมีการกัดเซาะต่อเนื่องในบางพื้นที่ แม้จะมีการเติมทรายและสร้างเขื่อนหินไปแล้วในช่วงที่ผ่านมา และยังพบว่าโครงสร้างแข็งที่เคยสร้างไว้ (รอดักทราย) ยังคงส่งผลกระทบต่อการไหลเวียนของตะกอนทราย ทำให้เกิดปัญหาการกัดเซาะในบริเวณใกล้เคียง ทั้งนี้ ในระหว่างการสำรวจพื้นที่ ยังไม่พบความเคลื่อนไหวจากหน่วยงานท้องถิ่นในการปรับปรุงและพัฒนาทางเดินบริเวณชายหาด



รูปที่ ข1 การสำรวจบริเวณชายหาดสมิหลา-ชลาทัศน์ เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2568