



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนึ่งที่มีจำนวนจำกัด เมื่อประชากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น รัฐจึงต้องควบคุมและใช้ทรัพยากรที่ดินซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดนั้นให้เป็นประโยชน์แก่สังคมมากที่สุด ในต่างประเทศซึ่งมีพื้นที่ดินน้อยหรือมีพื้นที่อยู่ในระดับต่ำกว่าระดับน้ำทะเล เช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศฟิลิปปินส์ ได้ใช้วิธีการนำพื้นที่ในทะเลซึ่งเดิมอยู่ใต้น้ำมาใช้ประโยชน์ (Land Reclamation) และประเทศไทยในปัจจุบันมีการถมที่ในทะเล เพื่อนำพื้นที่ที่ได้จากการถมทะเลมาใช้ประโยชน์ตามโครงการทั้งในทางพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม และการคมนาคม ซึ่งเป็นที่คาดหมายได้ว่าการนำพื้นที่ในทะเลซึ่งเดิมอยู่ใต้น้ำมาใช้ประโยชน์เช่นนี้ จะต้องมีเพิ่มมากขึ้นในอนาคตทั้งที่เป็นโครงการในภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้เนื่องมาจากความต้องการที่ดินสำหรับการอยู่อาศัย และการประกอบอาชีพของประชาชนที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น ประกอบกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ

ซึ่งการถมทะเลนี้ อาจเป็นการถมด้วยดินหรือวัตถุอื่นใด เพื่อให้ที่ชายตลิ่งหรือพื้นที่ใต้ทะเลส่วนใดส่วนหนึ่งเป็นพื้นที่แห้ง และหมายถึงการสร้างเขื่อน ดันดิน หรือการสร้างสิ่งอื่นใดที่คล้ายกัน ล้อมรอบส่วนใดส่วนหนึ่งของที่ชายตลิ่งหรือพื้นที่ใต้ทะเล เพื่อให้ที่ชายตลิ่ง หรือพื้นที่ใต้ทะเลนั้นเป็นพื้นดินแห้ง โดยไม่คำนึงว่าการทำให้พื้นดินแห่งนี้จะมีการถมด้วยดินหรือวัตถุอื่นใดอีกหรือไม่ก็ตาม

และในปัจจุบันนี้ การถมที่ในทะเลของประเทศไทยอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานหลายฝ่าย และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถมที่ในทะเลก็กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายๆฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 หน่วยงานที่มีอำนาจควบคุมคือกรมเจ้าท่า

ประมวลกฎหมายที่ดินโดยกรมที่ดิน และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 โดยกรมธนารักษ์ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 หน่วยงานผู้มีอำนาจคือสำนักผังเมืองและก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการถมที่ในทะเล ทั้งในทางปฏิบัติ และปัญหาข้อกฎหมาย เช่น ปัญหาความล่าช้าในการขออนุญาต หน่วยงานผู้มีอำนาจในการดูแลรับผิดชอบ เป็นต้น อีกทั้งยังขาดนโยบายของรัฐในการถมที่ในทะเลด้วย

และในสภาวะการณ์ปัจจุบันของประเทศไทย ได้มีความจำเป็นที่จะต้องนำพื้นที่ซึ่งอยู่ใต้น้ำทะเลและที่ดินชายทะเล มาใช้ประโยชน์ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม แต่มาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ยังขาดระบบ และหลักเกณฑ์ในการควบคุมและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการถมที่ในทะเลโดยตรง จึงก่อให้เกิดปัญหาทั้งในทางปฏิบัติและปัญหาข้อกฎหมายหลายประการ หากปล่อยให้การถมที่ในทะเลดำเนินการต่อไปภายใต้การควบคุม และการใช้มาตรการ เช่นในปัจจุบันก็จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่รัฐจะได้ เข้ามาควบคุมและกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินชายทะเลและพื้นที่ซึ่งอยู่ใต้น้ำทะเลให้เกิดประโยชน์แก่เอกชน และไม่ขัดต่อการใช้ประโยชน์ของสังคม โดยส่วนรวม

ข้อเสนอแนะ

ในระหว่างที่ยังไม่มีการตรากฎหมายเฉพาะ สำหรับการถมที่ในทะเล ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินการถมที่ในทะเล ในระยะสั้น โดยให้เป็นหน้าที่ของกรมเจ้าท่าในการพิจารณาอนุญาตถมที่ในทะเล โดยผ่านการตรวจสอบของสำนักผังเมือง และการควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เมื่อกรมเจ้าท่าได้พิจารณาอนุญาตให้มีการถมที่ในทะเลแก่ผู้ขออนุญาตรายใด ก็ให้มีหนังสือแจ้งไปยังกรมที่ดินเพื่อทราบ และเข้าควบคุมการใช้ประโยชน์บนพื้นที่ที่ได้จากการถมที่ในทะเล โดยดำเนินการถอนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายที่ดิน และดำเนินการจัดหาประโยชน์บนพื้นที่ที่ได้จากการถมทะเลตามวิธี

การและรายละเอียดที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน

อย่างไรก็ตามแนวทางในการแก้ไขปัญหาระยะสั้นของผู้เขียนก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่ ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาระยะยาว สำหรับการดำเนินการถมที่ในทะเลนั้น ผู้เขียนเห็นว่า รัฐควรจะเข้ามาควบคุมการถมที่ในทะเลโดยการตรากฎหมายเฉพาะสำหรับการถมที่ในทะเล เช่น ในต่างประเทศ โดยกำหนดรายละเอียดและขั้นตอนของกฎหมายให้เหมาะสมกับกฎหมายที่ดิน และแนวนโยบายการใช้ที่ดินของประเทศไทย เพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรคในการถมทะเล ที่มีขึ้นในปัจจุบันรวมทั้งบัญญัติหลักการที่สำคัญในการควบคุมและแก้ไขปัญหในการถมทะเล ที่อาจมีขึ้นในอนาคตไว้ในคราวเดียวกันและจัดตั้งองค์กรขึ้น เป็นพิเศษให้มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมการถมที่ในทะเลโดยตรงเพื่อติดตามดูแลการดำเนินการถมทะเลอย่างใกล้ชิด รวมทั้งแก้ไขปัญหในการถมทะเลอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่อง ในรูป "พระราชบัญญัติการถมที่ชายทะเลและที่ดินใต้น้ำทะเล" และหลักการสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการถมที่ชายทะเลและที่ดินใต้น้ำทะเล ได้แก่

1. ผู้อนุญาต

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาลำช้าในการขออนุญาตและการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานจึงเห็นควรให้การพิจารณาอนุญาตถมที่ในทะเลเป็นการพิจารณาในรูปคณะกรรมการ โดยจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการถมที่ทะเลและที่ดินใต้ทะเลซึ่งประกอบด้วย อธิบดีกรมที่ดินเป็นประธาน เนื่องจากผู้เขียนมีความเห็นว่า การจะใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ได้จากการถมทะเลจะต้องมีการถนอนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเสียก่อนและในการจัดหาประโยชน์ที่ดินของรัฐอยู่ในความดูแลของกรมที่ดิน จึงเห็นควรให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นประธาน และมีกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมการถมที่ในทะเลอยู่แล้ว ได้แก่ กรมเจ้าท่า สำนักผังเมือง สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ร่วมพิจารณา และเนื่องจากการถมที่ในทะเลจะมีผลกระทบต่อทรัพยากรและระบบนิเวศน์บริเวณชายฝั่งทะเลด้วย จึงเห็นควรให้มีผู้แทนจากกรมทรัพยากรธรณี กรมประมง กรมพัฒนาที่ดินและเห็นควรให้มีผู้แทนจากกองทัพเรือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กอง

สำรวจและควบคุมที่ดินของรัฐ เพื่อร่วมกันพิจารณาโครงการถมที่ในทะเลด้วย
อย่างไรก็ตาม โครงการถมที่ในทะเลย่อมมีวัตถุประสงค์และรายละเอียดของ
โครงการแตกต่างกันไป จึงเห็นควรให้มีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอื่นๆ เข้าร่วม
พิจารณาโครงการเป็นกรณี ๆ ไปด้วย

และในการพิจารณาอนุญาตถมที่ในทะเล และการต่อใบอนุญาต จะต้องได้รับมติจากที่ประชุมคณะกรรมการฯ เป็นคะแนนเสียงเอกฉันท์ แต่ในการ
วินิจฉัยชี้ขาดอื่น ๆ ให้ถือเสียงข้างมาก

เมื่อคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาอนุญาต หรือต่อใบอนุญาตแล้วให้แจ้ง
มติต่อรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย เพื่อออกใบอนุญาตหรือต่อใบอนุญาตตามความ
เห็นชอบของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว และเพื่อให้คณะกรรมการควบคุมการถมที่
ชายทะเล และที่ดินใต้น้ำทะเลปฏิบัติงานในทางวิชาการ และงานธุรการได้โดย
สะดวก จึงเห็นควรจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการควบคุมการถมที่ชายทะเล และ
ที่ดินใต้น้ำทะเลขึ้นเป็นหน่วยงานหนึ่งในกรมที่ดิน

2. คุณสมบัติของผู้ขออนุญาต

เนื่องจากในปัจจุบันไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ
ขอมถมที่ในทะเลไว้ บุคคลใดๆ ก็สามารถขอมถมที่ในทะเลได้ ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็น
ว่า หากโครงการถมที่ในทะเลนั้นจะมีการจัดหาประโยชน์บนพื้นที่ที่ได้จากการถม
ทะเลโดยการขายหรือเช่าซื้อซึ่งจะมีผลให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตกแก่ผู้ขออนุญาตแล้ว
ก็ควรจำกัดสัญชาติของผู้ขออนุญาตให้เป็นผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น เพื่อความมั่นคง
ของประเทศ แต่หากเป็นโครงการเพื่อการเช่าหรือสัมปทานแล้ว ก็เห็นควรเปิด
กว้างในการกำหนดสัญชาติเพื่อเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาลงทุน

3. วัตถุประสงค์ในการขอม

เนื่องจากการถมที่ในทะเลเป็นวิธีการนำพื้นที่ในทะเลซึ่งอยู่ใต้น้ำ
มาใช้ประโยชน์ซึ่งวัตถุประสงค์ของโครงการอาจเป็นการใช้พื้นที่เพื่อการอยู่อาศัย

การอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม การคมนาคม หรืออาจเป็นวัตถุประสงค์เฉพาะสำหรับทางราชการก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความจำเป็นและความเหมาะสมของพื้นที่นั้น ๆ ดังนั้น วัตถุประสงค์ในการขอลมจึงควรเป็นดุลยพินิจของคณะกรรมการในการพิจารณาว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่เหมาะสมกับบริเวณพื้นที่หรือไม่ มีความจำเป็นเพียงไร หรือขัดต่อนโยบายส่วนรวมของรัฐอย่างไรหรือไม่ เป็นต้น และผู้เขียนเห็นว่าไม่ควรจำกัดวัตถุประสงค์ในการขอลมว่าจะต้องเป็นการลมเพื่อสาธารณชนเท่านั้น เพราะความจำเป็นและนโยบายของรัฐในอนาคตอาจมีกรณีที่จะต้องลมที่ในทะเลเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ในทางอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือการท่องเที่ยว ฯลฯ ที่มีประโยชน์ของสาธารณชนก็ได้ ดังนั้น หากเป็นวัตถุประสงค์ที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าการพิจารณาอนุญาตได้ แม้ว่าวัตถุประสงค์นั้นจะมีใช้เพื่อประโยชน์ของสาธารณชนก็ตาม

4. บริเวณที่จะอนุญาตให้มีการลมได้

ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า การกำหนดบริเวณที่จะอนุญาตให้มีการลมได้ควรสอดคล้องกับแผนประธานการใช้ประโยชน์ที่ดินชายทะเล และนโยบายในการใช้ที่ดินและการพัฒนาที่ดินของรัฐ ตลอดจนความจำเป็นและความเหมาะสมในการใช้ที่ดินบริเวณนั้นด้วย

5. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการโอนกิจการหรือรับมรดก และคุณสมบัติของผู้รับโอน

กล่าวคือหากผู้รับใบอนุญาตจะโอนใบอนุญาตให้แก่ผู้อื่นแล้วจะต้องยื่นคำขอต่อคณะกรรมการ และได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการให้โอนได้เสียก่อนจึงทำการโอนได้และผู้รับโอนจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้ขอลม และการรับโอนนี้ย่อมรับช่วงสิทธิ และหน้าที่ในกิจการทั้งหมดเท่าที่ผู้รับอนุญาตเดิมมีอยู่

และในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตตาย ให้ทายาทยื่นคำขอเพื่อรับโอนใบอนุญาตโดยการตกทอดภายในกำหนดเวลา มิฉะนั้น ให้ถือว่าใบอนุญาตสิ้น

อายุเมื่อพ้นกำหนดเวลายื่นคำขอ แต่หากทายาทนั้นไม่มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้รับใบอนุญาตได้ คณะกรรมการอาจมีคำสั่งไม่อนุญาตให้รับโอนได้ และให้ถือว่าใบอนุญาตนั้นสิ้นอายุลง

6. มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้ประโยชน์โดยชอบในบริเวณที่จะถม
หากในบริเวณที่จะทำการถม มีผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่โดยชอบตามกฎหมายการอนุญาตให้ถมจะทำได้ ต่อเมื่อได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากบุคคลดังกล่าวและผู้ขออนุญาตถมได้ให้ค่าทดแทนแก่บุคคลดังกล่าวแล้ว
ค่าทดแทนนี้ ได้แก่

- (1) ค่าเสียหายแก่ตัวทรัพย์สินหรือการงานที่ได้จัดทำไปแล้ว
- (2) ค่าเสียหายจากทุนที่ลงไปแล้ว
- (3) ค่าขาดประโยชน์จากการงานที่ได้จัดทำไปแล้ว

หากคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันในเรื่องค่าทดแทนได้ ให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อพิจารณากำหนดค่าทดแทน แล้วเสนอต่อรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ คำสั่งรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ถ้าผู้ครอบครองทำประโยชน์ดังกล่าว ไม่ให้ความยินยอมและรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเห็นว่าหากมีการอนุญาตให้ถมแล้ว จะเกิดประโยชน์แก่รัฐมากกว่าการประกอบการ หรือดำเนินกิจการที่เป็นอยู่ในขณะนั้น รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ทำการถมที่นั้นและสั่งให้ผู้ประกอบการหรือดำเนินกิจการนั้นรับค่าทดแทนก็ได้

7. การแก้ไขและการเพิกถอนใบอนุญาต

ในกรณีผู้รับใบอนุญาตไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ หรือดำเนินการผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต หรือการดำเนินการของผู้รับอนุญาตเป็นเหตุให้เสียหายแก่สิ่งแวดล้อมหรือเกิดความเดือดร้อนเกินกว่าจำเป็นแล้ว ให้ใบอนุญาตสิ้นอายุหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขหรือมาตรการเพื่อป้องกันแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น แล้วแต่กรณี

8. การให้อำนาจเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบการถมที่ดิน

โดยให้อธิบดี กรรมการ หรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ มีอำนาจ เข้าไปตรวจสอบการถมที่ดิน และการดำเนินการตามโครงการของผู้ขออนุญาต ว่าเป็นไปตามข้อกำหนดที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ อันจะเป็นการให้อำนาจในการ ควบคุมดูแลในการดำเนินการแก่เจ้าพนักงานของรัฐ

9. การกำหนดค่าตอบแทนในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการถม

ซึ่งในปัจจุบันนี้ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดอัตรา และวิธีการใน การชำระค่าตอบแทนดังกล่าวไว้ จึงอาจเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ ผู้เขียน เห็นว่าควรจะได้มีการกำหนดอัตรา และวิธีการในการคำนวณค่าตอบแทนในการ ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการถม

ตามกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐในประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดค่าตอบแทน ในอัตราร้อยละ 3 ของมูลค่าพื้นที่ที่ถมแต่ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดค่าตอบแทนของ ประเทศญี่ปุ่นที่คำนวณตามมูลค่าพื้นที่ที่ถมนี้ หากนำมาใช้กับการคำนวณค่าตอบแทน ในการใช้ประโยชน์บนที่ดินที่ได้จากการถมประเทศไทย ก็อาจมีปัญหาในการ ประเมินมูลค่าพื้นที่ที่ได้จากการถมและอาจเป็นช่องทางให้มีการทุจริต โดยการ ประเมินราคามูลค่าพื้นที่ให้ต่ำกว่าความเป็นจริง เพื่อลดค่าตอบแทนที่จะต้องพึง จ่ายแก่รัฐ ดังนั้นการคำนวณค่าทดแทนสำหรับประเทศไทยควรถือตามจำนวนพื้นที่ ที่ได้จากการถมทะเล ซึ่งมีปริมาณพื้นที่ที่ชัดเจน

10. เอกสารประกอบการพิจารณาในการขออนุญาตถมที่ในทะเล

ผู้ขออนุญาตถมที่ในทะเล จะต้องศึกษาความเป็นไปได้ของ โครงการและต้องมีการจัดทำแผนผังโครงการ และวิธีการในการถมที่ในทะเล และต้องแสดงรายการดังนี้ด้วย

ก. แผนผังรวม ได้แก่ แผนผังที่แสดงบริเวณที่ดิน ที่จะดำเนินการถม การถมทะเล โดยสังเขปและลักษณะการใช้ที่ดินที่ติดต่อดังกล่าวโดยรวมทั้งบริเวณพื้นที่ที่จะมีการถม

ข. แผนผังเฉพาะบริเวณ ได้แก่ แผนผังที่แสดงบริเวณที่ดินที่จัดเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม และพื้นที่อื่น ๆ ที่จะมีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยแยกแผนผังแต่ละประเภท

ค. โครงการปรับปรุงที่ดินที่ได้จากการถมทะเล การจัดให้มีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งการปรับปรุงอื่น ๆ ตามควรแก่สภาพของท้องถิ่น โดยแสดงแผนผังรายละเอียดและรายการก่อสร้างประมาณการค่าก่อสร้าง และกำหนดเวลาที่จะจัดทำให้แล้วเสร็จด้วย

ง. มาตรการในการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่จะอนุญาตให้ทำการถม

จ. เอกสารเกี่ยวกับแผนการเงิน

ฉ. หลักฐานและรายละเอียดอื่นที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรตามความจำเป็น

11. การอนุญาต

เมื่อผู้ขออนุญาตได้รับการอนุญาตให้ถมที่ดิน ให้ถือว่าผู้ที่ได้รับใบอนุญาต เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ และการเท ทิ้งหิน กรวดทราย ดิน โคลนลงในทะเลตามกฎหมายการเดินเรือในน่านน้ำไทย เฉพาะในบริเวณที่ได้รับอนุญาตให้ทำการถมนั้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ขออนุญาตสามารถดำเนินการถมทะเลได้โดยมิต้องขออนุญาตทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำต่อกรมเจ้าท่าอีก

12. การถอนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ให้ที่ดินที่เกิดจากการถม และที่ชายทะเลเดิมที่อยู่ต่อเนื่องเป็นผืนเดียวกับที่ดินที่เกิดจากการถมนั้น พ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับการถอนสภาพที่ดินซึ่งเป็นอุปสรรคในการดำเนินการถมทะเลในปัจจุบันอันจะทำให้ผู้ลงทุนมีความมั่นใจว่า

จะสามารถเข้าใช้ประโยชน์บนพื้นที่ที่ได้จากการถมทะเลได้ทันที โดยมีต้องเสีย
เวลาดำเนินการถอนสภาพที่ดินอีก และทำให้ผู้ลงทุนกล้างลงทุนดำเนินการถมที่ใน
ทะเล

และผู้เขียนเห็นว่าควรมีการกำหนดให้พื้นที่ที่ได้จากการถมทะเล ซึ่ง
พื้นสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วนี้เป็น
ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตาม
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 (1) อันได้รับความคุ้มครองมิให้
ผู้อื่นยกอายุความขึ้นต่อสู้ อีกทั้งสะดวกต่อการจัดการหาประโยชน์ทั้งภาครัฐและ
เอกชน

13. การจัดการประโยชน์บนพื้นที่ที่ได้จากการถมที่ในทะเล

ให้คณะกรรมการควบคุมการถมที่ชายทะเลและที่ดินใต้น้ำทะเล
เป็นผู้พิจารณาดำเนินการให้ผู้ได้รับอนุญาตถมที่ในทะเลได้สิทธิ ในที่ดินที่เกิดจาก
การถมโดยการขาย ให้เช่า ให้เช่าซื้อหรือสัมปทานตามเงื่อนไขในการอนุญาต
ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินและการขายหรือให้เช่าซื้อ ต้องได้รับอนุมัติ
จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน เพราะกรรมสิทธิในที่ดินของรัฐได้
เปลี่ยนมือไปสู่เอกชน จึงควรให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง

สำหรับระยะเวลาในการเช่า ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
มาตรา 540 * กำหนดไว้ว่า การเช่าอสังหาริมทรัพย์มิให้เช่ากันเป็นกำหนดเวลา
เกินกว่า 30 ปี ดังนั้นจึงเป็นปัญหาที่ควรพิจารณาว่า การให้เช่าพื้นที่ที่ได้
จากการถมที่ในทะเลนี้จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 540 ประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์หรือไม่ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าการควบคุมการเช่าตามประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มุ่งหมายจะควบคุมระยะเวลาการเช่าระหว่างเอกชนต่อ

* มาตรา 540 อสังหาริมทรัพย์ ท่านห้ามมิให้เช่ากันเป็นกำหนด
เวลาเกินกว่า สามสิบปี ถ้าได้ทำสัญญากันไว้เป็นกำหนดเวลานานกว่านั้น ท่าน
ให้ลดลงมาเป็นสามสิบปี

เอกชน แต่การเข้าพื้นที่ที่ได้จากการถมที่ในทะเลนี้ เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐกับคู่สัญญาซึ่งอาจเป็น เอกชนหรือหน่วยงานราชการก็ได้ อีกทั้งการถมที่ในทะเลเป็นกิจการที่ต้องใช้ทุนทรัพย์จำนวนมาก หากมีข้อจำกัดให้มีกำหนดระยะเวลาเช่าไม่เกิน 30 ปี ก็อาจไม่คุ้มกับการลงทุนของผู้ดำเนินการ ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่ากำหนดระยะเวลาในการเข้าพื้นที่ที่ได้จากการถมที่ในทะเล ควรให้เป็นอำนาจของรัฐในการพิจารณากำหนดระยะเวลา โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งอาจกำหนดระยะเวลาในการเช่าเป็น 50 ปี หรือ 100 ปี ตามแต่พิจารณาเห็นสมควร และใน FORESHORES ACT. 1872 * ของประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดระยะเวลาในการเช่าโดยทั่วไปไว้ไม่เกิน 100 ปี เว้นแต่ในกรณีพิเศษ

14. รายได้ที่ได้รับจากการจัดหาประโยชน์บนพื้นที่ที่ได้จากการถมที่

ในทะเล

ผู้เขียนเห็นว่ารายได้ที่ได้รับจากที่ดินรายใดไม่ว่าจะเป็นค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ ผลตอบแทนจากการสัมปทานหรือการขาย ให้เป็นรายได้ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ เพื่อนำไปบำรุงท้องถิ่นและสร้างความสำเร็จมาสู่ท้องถิ่นนั้น ๆ

15. บทกำหนดโทษ

ในกรณีที่มีผู้ดำเนินการถมที่ในทะเลโดยมิได้รับอนุญาต หรือดำเนินการถมที่ในทะเลโดยละเมิด หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขในการอนุญาต หรือฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้เขียนเห็นว่าโทษที่กำหนดนี้ นอกจากจะเป็นการกำหนดค่าปรับแล้วก็ควรที่จะกำหนดโทษในทางอาญาด้วย เพราะการถมที่ในทะเลต้องเกี่ยวข้องกับสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน และมีผลกระทบต่อถึงสภาวะแวดล้อมด้วย

* โปรดดูภาคผนวก

สำหรับการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้กระทำโดยฝ่าฝืน หรือ ผิดเงื่อนไขให้ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนตกแก่ผู้รับอนุญาตหรือผู้ครอบครองหรือเจ้าของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น แล้วแต่กรณี และหากมีการพิจารณาแล้วเห็นว่าการทำให้บริเวณที่ถมกลับคืนสู่สภาพเดิมไม่อาจเป็นไปได้ ก็ควรมีค่าสิ่งให้ทรัพย์สินที่มีอยู่ในบริเวณที่ถมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยมีต้องจ่ายค่าตอบแทนใด ๆ แก่ผู้ฝ่าฝืน

16. มาตรการในการคุ้มครองสิทธิของสาธารณชนในการใช้ประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

เนื่องจากการถมที่ในทะเลจะมีผลกระทบต่อสิทธิของสาธารณชนในการใช้ประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยสิทธิในการใช้ทะเลในการคมนาคมหรือพักผ่อนหย่อนใจ ฯลฯ ได้ถูกจำกัดลง ดังนั้น เพื่อคุ้มครองสิทธิของสาธารณชนดังกล่าว จึงเห็นควรกำหนดมาตรการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในบริเวณที่จะมีการถมที่มีความคิดเห็นอย่างไร ต่อโครงการถมที่ในทะเลที่จะมีขึ้นในชุมชนของตน ซึ่งใน FORESHORES ACT, 1872 ได้บัญญัติมาตรการคุ้มครองสิทธิของสาธารณชนไว้เช่นเดียวกัน

และมีขั้นตอนในการดำเนินการดังนี้

1. ผู้ประสงค์จะขอลถมที่ในทะเลจะต้องยื่นคำขออนุญาตพร้อมจัดทำแผนผังโครงการบริเวณที่จะดำเนินการถมทะเล ทั้งแผนผังรวมและแผนผังเฉพาะในการใช้ประโยชน์บนพื้นที่ที่ได้จากการถมทะเล และแสดงโครงการปรับปรุงที่ดินที่ได้จากการถมทะเล รวมทั้งสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะต่าง ๆ โดยแจ้งรายการก่อสร้างและประมาณค่าก่อสร้าง และกำหนดเวลาในการดำเนินการตลอดจนมาตรการในการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่ขออนุญาตทำการถม พร้อมทั้งเอกสารเกี่ยวกับแผนการเงิน และเอกสารอื่น ๆ ตามความจำเป็น เพื่อยื่นต่อคณะกรรมการควบคุมการถมที่ชายทะเลและที่ดินใต้น้ำทะเล

สำนักงานคณะกรรมการควบคุมการถมที่ชายทะเลและที่ดินใต้น้ำทะเล กรมที่ดิน ซึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมที่ดินเป็นประธาน และมีผู้แทนจากกรมเจ้าท่า สำนักผังเมือง สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กรมทรัพยากรธรณี กรมประมง กรมพัฒนาที่ดินกองทัพเรือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กองสำรวจและควบคุมที่ดินของรัฐ และผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมเป็นกรรมการในการพิจารณาโครงการถมที่ในทะเล ซึ่งประสงค์จะขออนุญาต

2. คณะกรรมการควบคุมการถมที่ชายทะเลและที่ดินใต้น้ำทะเลพิจารณาโครงการว่าสมควรอนุญาตให้ทำการที่ในทะเลหรือไม่และในกรณีที่มีผู้ครอบครองใช้ประโยชน์อยู่โดยชอบตามกฎหมายอื่น บนพื้นที่ที่จะขออนุญาตผู้ขออนุญาตได้ให้ค่าทดแทน และได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากบุคคลดังกล่าวแล้วหรือไม่

หากปรากฏว่าคณะกรรมการมีมติเอกฉันท์อนุญาตให้ถมที่ในทะเลได้ในบริเวณดังกล่าวก็ให้เสนอความเห็นของคณะกรรมการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อออกใบอนุญาต

3. เมื่อผู้ขออนุญาตได้รับอนุญาตให้ถมที่ในทะเล ก็ให้ถือว่าผู้ได้รับอนุญาตนี้เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ และการเท ทิ้ง หิน กรวด ทราย ดิน โคลนลงในทะเล ตามกฎหมายการเดินเรือในน่านน้ำไทย โดยผู้ขออนุญาตไม่ต้องยื่นคำขออนุญาตทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำต่อกรมเจ้าท่าอีก

4. ในระหว่างการดำเนินการถมที่ในทะเลของผู้ได้รับอนุญาต ให้อธิบดี กรมการ หรืออนุกรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจ มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการถมที่ดินและการดำเนินการของผู้ได้รับอนุญาต

หากปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตฝ่าฝืนเงื่อนไขในการอนุญาตหรือฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา หรือกระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาวะแวดล้อมอย่างเกินคาดแล้ว ก็ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดโทษหรือแก้ไขหรือเพิกถอนใบอนุญาตตามข้อกำหนดใน

บทลงโทษ

5. หากผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะโอนใบรับอนุญาตให้ยื่นคำขออนุญาตต่อคณะกรรมการเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาคุณสมบัติของผู้รับโอนว่าเหมาะสมจะเป็นผู้รับอนุญาตต่อไปหรือไม่ และต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการให้โอนใบรับอนุญาตได้เสียก่อน ผู้รับอนุญาตจึงทำการโอนได้

ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตตาย ให้ทายาทยื่นคำขอต่อคณะกรรมการเพื่อรับโอนใบอนุญาตโดยการตกทอดภายในกำหนดเวลามิฉะนั้นให้ถือใบอนุญาตนั้นสิ้นอายุเมื่อครบกำหนดเวลายื่นคำขอ หรือหากทายาทไม่มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้รับใบอนุญาตได้ คณะกรรมการอาจมีคำสั่งไม่อนุญาตให้รับโอนได้ และให้ใบอนุญาตนั้นสิ้นอายุลง

6. ให้ที่ดินที่เกิดจากการถมและที่ชายทะเลเดิมที่อยู่ต่อเนื่องเป็นผืนเดียวกับที่ดินที่เกิดจากการถม พ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ได้รับอนุญาตเข้าใช้ประโยชน์บนพื้นที่ที่ได้จากการถมทันที โดยมีต้องดำเนินการเพิกถอนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายที่ดินอีก

7. ให้พื้นที่ที่ได้จากการถม และพ้นสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1) อันได้รับความคุ้มครองในเรื่องอายุความ

8. ให้คณะกรรมการควบคุมการถมที่ชายทะเล และที่ดินใต้น้ำทะเล เป็นผู้พิจารณาคำเนิการให้ผู้รับอนุญาตที่ในทะเลได้สิทธิในที่ดินที่เกิดจากการถม โดยการขาย ให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือสัมปทาน ตามเงื่อนไขการอนุญาตที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน

การขายหรือให้เช่าซื้อต้องได้รับอนุมัติ จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย เนื่องจากกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐจะเปลี่ยนมือไปสู่เอกชน

๑. รายได้ที่ได้รับจากการเข้าใช้ประโยชน์บนพื้นที่ ที่ได้จากการถมที่ในทะเลให้เป็นรายได้ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ เพื่อนำไปบำรุงท้องถิ่น และให้ราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานในพื้นที่เป็นผู้มีอำนาจดูแลการใช้ประโยชน์ตามโครงการต่อไป