

Model Law for the Management of Public Land for Common Use

Anchan Yuttitham¹ and Sunee Mallikamarn²

Received	Reviewed	Revised	Accepted
07/08/2563	17/08/2563	19/08/2563	26/08/2563

Abstract

The objective of this research is to propose propose a draft of a model law on public land management for citizens. In addition, the draft of the model law is the result of a study which has two main points related to public land management. The first issue about the problems and the effects of the current legal system which is applied to manage the public land in Thailand and the next issue is a study and an analysis of foreign legal systems used for the management of public lands. This research approach is consisted of documentary research, in-depth interviews meanwhile opinions of the stakeholders are heard and they also directly engage in the process of designing the model law.

The research found that Thailand does not have any law specifically used to manage public land such as there are no details of a law that have measures to protect and manage public land for the citizens of the country. The results of lacking law used in public land management are many spaces of public land are abandoned and misused which affect public utility of public land usage in the country. As a result, this research proposes a model law used in public land management for common citizens. The structure of the model law has 5 chapters, consisting of chapter 1 General provisions, chapter public land management committee, chapter 3 management of public land ,chapter 4 ,Promotion measures and chapter 5 Punishment. This research also suggests that there should be researches on “measures of making the model law used in public land management for common citizens taking effect” so the public land is used properly for fulfilling its purposes.

Keyword: public land, management, citizens, participation

¹ Sripatum University, E-mail: bluepea_kk@hotmail.com

² Sripatum University, E-mail: bluepea_kk@hotmail.com

กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วม

อัญชัย ยุติธรรม³และสุนีย์ มัลลิกะมาลย์⁴

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน รวมทั้งศึกษาและวิเคราะห์การบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของต่างประเทศ เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่สาธารณประโยชน์โดยการร่างกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ว่าด้วยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ และการรับฟังความคิดเห็น

การวิจัยพบว่าสาเหตุที่ทำให้พื้นที่สาธารณประโยชน์อีกจำนวนมากมีลักษณะเป็นพื้นที่ว่างเปล่าที่ยังไม่มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน จนนำไปสู่ปัญหาการบุกรุกหรือการนำไปใช้ที่ผิดประเภทไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองในประเทศ เนื่องจากยังไม่มีรูปแบบกฎหมายที่นำมาบังคับใช้โดยเฉพาะในการจัดการที่สาธารณประโยชน์ การใช้ประโยชน์ การบริหารจัดการ และมาตรการคุ้มครองดูแลรักษาพื้นที่สาธารณประโยชน์ การตราพระราชบัญญัติเพื่อเป็นกฎหมายต้นแบบการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยมีโครงสร้างประกอบด้วย หมวดที่ 1 บททั่วไป หมวดที่ 2 คณะกรรมการ หมวดที่ 3 การจัดการ หมวดที่ 4 มาตรการส่งเสริม และหมวดที่ 5 บทกำหนดโทษ การวิจัยเสนอแนะให้มีการจัดทำพระราชบัญญัติเพื่อการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมและตรงตามเจตนารมณ์ของการใช้ประโยชน์ร่วมกันตามแนวทางของกฎหมายต้นแบบ และข้อเสนอแนะประเด็นวิจัยต่อไป คือ การบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เป็นไปอย่างสมประโยชน์

คำสำคัญ : ที่สาธารณประโยชน์, การจัดการ, พลเมือง , การมีส่วนร่วม

³ มหาวิทยาลัยศรีปทุม E-mail : bluepea_kk@hotmail.com

⁴ มหาวิทยาลัยศรีปทุม E-mail : bluepea_kk@hotmail.com

บทนำ

ที่สาธารณประโยชน์ ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในดินแดนของประเทศ และดินแดนถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของความเป็นรัฐ สำหรับที่ดินในประเทศไทยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินของเอกชน เป็นที่ดินที่ประชาชนมีสิทธิถือครองเป็นเจ้าของตามเอกสารสิทธิต่าง ๆ และที่ดินของรัฐ เป็นที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของและถือครองซึ่งมีหลายประเภท ได้แก่ ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท (State Land Management Bureau, 2016) โดยที่ดินเหล่านี้ได้มีการนำมาใช้ประโยชน์ คือ ที่ดินที่รัฐนำมาจัดการใช้ประโยชน์ โดยมีกฎหมายเฉพาะกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ตามประเภทที่ดิน การบริหารจัดการ และการควบคุมไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ ที่ราชพัสดุ ที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่นิคมสร้างตัวเอง อุทยานแห่งชาติ และ ที่ดินของรัฐในส่วนที่ยังไม่ได้มีการกำหนดการใช้ประโยชน์ไว้เฉพาะมีลักษณะเป็นพื้นที่กว้างเปล่า รัฐจึงกำหนดให้เป็น ที่สาธารณประโยชน์ หมายถึง ที่ดินที่ทางราชการได้จัดให้หรือสงวนไว้เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสภาพแห่งพื้นที่นั้น หรือที่ดินที่ประชาชนได้ใช้หรือเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันมาก่อนไม่ว่าปัจจุบันยังคงใช้อยู่หรือเลิกใช้แล้วก็ตาม (Sucheva, B., 2013)

การใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในปัจจุบัน จะเห็นว่าการนำที่สาธารณประโยชน์ไปใช้ในหลายส่วน กล่าวคือ มีการนำพื้นที่สาธารณประโยชน์ไปใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสภาพของที่ประเภทนั้น ๆ เช่น ที่ลำราง ที่ชายหายหาด ถนน ห้วย หนอง คลอง บึง เป็นต้น ทำให้ลักษณะของการใช้ประโยชน์ร่วมกันมีเป้าหมายการใช้ประโยชน์ตามประเภทของพื้นที่นั้น ๆ นอกจากนี้ ยังมีพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่ยังไม่มีเป้าหมายการใช้ประโยชน์ร่วมกัน คือ พื้นที่ที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ว่างเปล่าที่พลเมืองมีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่ยังไม่มีรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ชัดเจน ประกอบกับกฎหมายที่นำมาใช้บังคับก็ยังไม่มีความชัดเจน มีการบัญญัติความหมายของที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีกฎหมายที่กำหนดในเรื่องของการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ไว้ในพระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่น และตามระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่มีกฎหมายเฉพาะในเรื่องของการจัดการการใช้ประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่สาธารณะประโยชน์ที่ชัดเจน จึงนำไปสู่ปัญหา ดังต่อไปนี้

พื้นที่สาธารณประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ว่างเปล่าขาดเป้าหมายการใช้ประโยชน์ร่วมกันที่ชัดเจนส่งผลให้การใช้ประโยชน์ในพื้นที่เหล่านี้กลายเป็นที่เสื่อมโทรมขาดการดูแลรักษา จนนำไปสู่การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ หรือที่สาธารณประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นการใช้ประโยชน์ผิดประเภท ส่งผลกระทบต่อการเข้าใช้ประโยชน์ของสาธารณชนได้ตามสภาพของพื้นที่ หรือการใช้ประโยชน์ที่ได้สัดส่วนเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้เข้าถึงการใช้ประโยชน์ร่วมกัน จนนำไปสู่ประเด็นข้อพิพาทกันระหว่างประชาชนที่เข้าใช้ประโยชน์กับประชาชนทั่วไปที่มีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือสร้างความสับสนให้แก่

องค์กรรัฐผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาคุ้มครองพื้นที่สาธารณะประโยชน์ ตลอดจนการบุกรุกของผู้มีสิทธิพล นอกจากนี้ ความไม่ชัดเจนของผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ว่าจะหมายความว่าเฉพาะคนไทยที่มีสัญชาติไทย หรือเป็นคนทั่วไปที่อยู่ในเมืองไทยโดยไม่คำนึงถึงการมีสัญชาติไทยหรือไม่ ซึ่งสภาพของที่สาธารณะประโยชน์ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันหมายถึงสมบัติของแผ่นดินที่มุ่งจะให้คนไทยได้ใช้ประโยชน์ การไม่กำหนดขอบเขตผู้มีสิทธิใช้ที่ชัดเจนนำไปสู่ปัญหาการเข้าไปใช้ประโยชน์ร่วมกัน

การบริหารจัดการที่สาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันยังมีลักษณะเป็นการจัดการแบบ TOP-Down คือ จากบนลงสู่ล่าง ส่งผลให้การจัดการหรือนโยบายในการแก้ไขปัญหาไม่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ สภาพปัญหา และความต้องการใช้ของภาคประชาชนอย่างแท้จริง และการจัดการยังขาดภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกับองค์กรภาครัฐ นอกจากนี้ กฎหมายที่ใช้บังคับในการจัดการที่สาธารณะประโยชน์ในปัจจุบันมีหลายฉบับกระจายตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ประกอบกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 (พ.ศ.2515) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2534 เป็นต้น ทำให้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่เหมาะสมกับการจัดการการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในปัจจุบัน

ที่สาธารณะประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นไปตามสภาพการใช้ประโยชน์ หรือตามที่รัฐสงวนไว้ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ล้วนแต่มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันรัฐจึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการในการคุ้มครองพื้นที่ให้อยู่ในลักษณะที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ โดยเฉพาะที่สาธารณะประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ว่างเปล่าซึ่งในปัจจุบันยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมาก มีกระจายอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ และยังไม่มีการนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณชน จึงทำให้ที่ดินส่วนนี้สูญเสียการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ปัจจุบันมีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณะประโยชน์ ได้แก่ นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดูแลรักษาที่สาธารณะประโยชน์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2551) อำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกตามพระราชบัญญัติสภาพาตบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 (1) และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 50 (2) เป็นต้น จากกฎหมายที่กล่าวมานี้ ล้วนมีลักษณะเป็นการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์เพื่อให้คงพื้นที่ไว้สำหรับการใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองมากกว่าการดูแลรักษาและคุ้มครองในเชิงการนำพื้นที่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ร่วมกันในลักษณะการส่งเสริมต่อคุณภาพชีวิตหรือความเป็นอยู่ของพลเมืองให้ดีขึ้น อีกทั้งกฎหมายที่มีอยู่ก็ให้อำนาจหน้าที่การคุ้มครองป้องกันไว้เพียงเฉพาะส่วนขององค์กรภาครัฐแต่ยังขาด

องค์กรภาคประชาชนซึ่งถือว่าเป็นทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์จากการใช้ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงถือว่าเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรงที่ควรเข้าร่วมจัดการคุ้มครองพื้นที่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกัน

ผู้วิจัยจึงเห็นว่าประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นปัญหาสำคัญที่ควรศึกษารายละเอียดของสภาพการณ์ของปัญหา แนวคิด ทฤษฎี หลักการ รวมถึงกฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง และนำมาจัดทำเป็นพระราชบัญญัติการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อให้เป็นกฎหมายต้นแบบที่มีรูปแบบการจัดการการใช้ประโยชน์ที่ชัดเจน เหมาะสมตามสภาพบริบทของแต่ละพื้นที่ และเกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างสมประโยชน์

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของต่างประเทศ
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่สาธารณประโยชน์โดยการยกร่างกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ว่าด้วยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

สมมติฐานการวิจัย

ปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมือง ซึ่งการจะทำให้ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสามารถบริหารจัดการได้โดยมีกฎหมายที่เป็นต้นแบบสำหรับการนำไปเป็นต้นแบบของกฎหมายได้โดยมีโครงสร้างองค์ประกอบกฎหมายประกอบด้วย ประเภทการใช้ประโยชน์ ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ การคุ้มครองพื้นที่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ การบริหารจัดการพื้นที่ และองค์กรบริหารจัดการและมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตการวิจัย ประกอบไปด้วย ขอบเขตด้านเนื้อหา ได้แก่ แนวคิด หลักการ และทฤษฎีกฎหมายต่างประเทศ กฎหมายไทย ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์ ขอบเขตด้านประชากร ได้แก่ประชากรในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ ผู้นำชุมชน นักวิชาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรส่วนภูมิภาค เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และขอบเขตด้านพื้นที่ เนื่องจากปัญหาการใช้ประโยชน์ที่

สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ผิดประเภทและการบุกรุกพื้นที่ถือเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาและเก็บข้อมูลในการศึกษาวิจัยนี้จากพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตจังหวัดปทุมธานี ที่ยังคงมีปัญหาในเรื่องของการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในปัจจุบัน

ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีวิทยาการวิจัยที่ใช้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แยกเป็นการวิจัยเอกสาร(Documentary Research) ประกอบด้วยหลักการ แนวคิดทฤษฎี และกฎหมายของประเทศ ไทย และกฎหมายต่างประเทศ คือ ประเทศออสเตรเลีย Local Government Act, 1993 ,แผนการจัดการพื้นที่นครซิดนีย์ Sydney Generic Plan of Management, At the City of Sydney, 2006, สหรัฐอเมริกา Federal Land Policy and Management Act of 1976 (FLPMA) และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) เป็นการสัมภาษณ์ประชากรเชิงลึกจำนวน 12 คน การมีส่วนร่วมออกแบบ – ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) กลุ่มประชากรผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง (Stakeholders) จำนวน 16 คน และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากผู้เกี่ยวข้อง เมื่อได้ผลการวิจัยเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขให้วิจัยมีความสมบูรณ์มากขึ้น

จากการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงบูรณาการจากการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์เนื้อหาที่ได้จากเอกสารทั้งแนวคิด หลักการ ทฤษฎี กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบและการรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้ได้คำตอบสำหรับการจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบ (Model Law) เพื่อบูรณาการการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาตลอดจนหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ตามกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันดังนี้

1. สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ที่สาธารณประโยชน์ที่ยังไม่ได้มีการกำหนดการใช้ประโยชน์ไว้อย่างเฉพาะและเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะรกร้างว่างเปล่า ซึ่งรัฐได้กำหนดให้เป็นพื้นที่สาธารณประโยชน์ หมายถึง ที่ดินที่รัฐได้สงวนไว้ให้

ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงมีลักษณะแตกต่างจากที่ดินของรัฐประเภทที่มีกฎหมายกำหนดการใช้ประโยชน์ไว้ชัดเจน ประกอบกับการที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะมารับรองการใช้ประโยชน์ด้วยการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ชัดเจนทำให้เกิดปัญหาต่อการบริหารจัดการและการควบคุมการใช้ประโยชน์ จึงทำให้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ในลักษณะที่ไม่เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ทำให้ บางครั้งที่สาธารณประโยชน์มิได้มีการนำไปใช้อย่างสมประโยชน์ที่แท้จริงและสร้างความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ร่วมกันและเป็นที่มาของปัญหาซึ่งแยกประเด็นปัญหา ดังนี้

1. การใช้ประโยชน์ แบ่งออกเป็น

1.1 การกำหนดประเภท

ปัจจุบันที่สาธารณประโยชน์ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ไว้อย่างชัดเจนทำให้ที่สาธารณประโยชน์มีลักษณะ เป็นพื้นที่ว่างเปล่าขาดเป้าหมายการใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นเหตุให้พื้นที่เหล่านี้กลายเป็นที่เสื่อมโทรมขาดการดูแลรักษา จนนำไปสู่การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ และจากการสัมภาษณ์นักวิชาการกรมที่ดิน ได้กล่าวว่าในส่วนของที่สาธารณประโยชน์ที่เป็นพื้นที่ว่างเปล่าที่ไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วก็จะกลายเป็นที่ว่างเปล่าขาดการใช้ประโยชน์หรือดูแลรักษา นำไปสู่การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ได้ง่ายขึ้น หรือกรณีที่สาธารณประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นการใช้ประโยชน์ผิดประเภท เมื่อที่สาธารณประโยชน์เป็นที่ของรัฐแต่ได้มอบให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าใช้ประโยชน์ได้เท่าเทียมกันโดยคำนึงถึงสภาพตามธรรมชาติของพื้นที่ที่สามารถกำหนดประเภทประโยชน์ที่จะนำไปใช้ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ มีการนำเอาที่สาธารณประโยชน์ไปใช้ตามความต้องการของผู้ใช้โดยไม่คำนึงถึงสภาพของพื้นที่และความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ แต่กลับใช้ประโยชน์เพื่อส่วนตนหรือครอบครัว เช่น การบุกรุก การใช้สิทธิเกินส่วนในพื้นที่ การใช้ประโยชน์ที่ผิดประเภท รวมทั้งการนำพื้นที่ไปแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง จากปัญหาความไม่ชัดเจนของการกำหนดประเภทที่สาธารณประโยชน์และการใช้ประโยชน์ที่ผิดประเภท ส่งผลกระทบต่อการเข้าใช้ประโยชน์ของสาธารณชนได้ตามสภาพของพื้นที่ หรือการใช้ประโยชน์ที่ได้สัดส่วนเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้เข้าถึงการใช้ประโยชน์ร่วมกัน จนนำไปสู่ประเด็นข้อพิพาทกันระหว่างประชาชนที่เข้าใช้ประโยชน์กับประชาชนทั่วไปที่มีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือสร้างความสับสนให้แก่องค์กรรัฐผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาคุ้มครองพื้นที่สาธารณประโยชน์ ตลอดจนการบุกรุกของผู้มีอิทธิพล

1.2 ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์

ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นส่วนหนึ่งของสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยตรง กฎหมายจึงมีเจตนารมณ์ที่จะนำพื้นที่เหล่านี้มาให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงทำให้ลักษณะของผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชน มิใช่ปัจเจกชนคนใดคนหนึ่ง แต่ที่เป็นปัญหาก็คือมหาชนในที่นี้หมายถึงใครได้บ้างเนื่องจากบทบัญญัติ

ของกฎหมายมีการใช้คำเรียกที่แตกต่างกัน กล่าวคือในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543 กฎหมายดังกล่าวมานี้ใช้คำว่า “พลเมือง” เป็นผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ แต่ก็ยังมีกฎหมายอีกกลุ่มหนึ่งใช้คำที่แตกต่างกัน คือ “ประชาชน” ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ความแตกต่างของการกำหนดผู้ใช้ประโยชน์ที่มีทั้ง “พลเมือง” และ “ประชาชน” จึงสร้างความสับสนให้กับผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ เนื่องจากในพื้นที่ทุกพื้นที่นั้นมีทั้งคนที่มีสถานะเป็นพลเมืองและสถานะเป็นประชาชนปะปนกันอยู่จึงมีปัญหาว่าฝ่ายพลเมืองหรือฝ่ายประชาชนเป็นผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ จากความไม่ชัดเจนดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งองค์กรภาครัฐและผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ ตลอดจนเมื่อเป็นผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์แล้วกฎหมายจึงต้องมีความชัดเจนว่าต้องการที่จะให้ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์เป็น พลเมืองหรือเป็นประชาชนทั้ง ๆ ที่ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติใช้คำว่า “พลเมือง” แต่กฎซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองกลับใช้คำว่า “ประชาชน” ซึ่งน่าจะเป็นปัญหาคือการบังคับใช้กฎหมายเพราะการใช้ประโยชน์ย่อมหมายถึงการให้สิทธิและหน้าที่ในการจัดการร่วมกับองค์กรภาครัฐที่จะช่วยดูแลรักษา คุ้มครองพื้นที่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายด้วย และการไม่ได้กำหนดผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ชัดเจนอาจทำให้เกิดปัญหาความเข้าใจผิดหรือสร้างความสับสนได้ว่า ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์จะหมายความว่าเฉพาะเป็นคนไทยที่มีสัญชาติไทย หรือเป็นคนทั่วไปที่อยู่ในเมืองไทยโดยไม่คำนึงถึงการมีสัญชาติไทยหรือไม่ ซึ่งน่าจะขัดกับ สภาพของที่สาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันหมายถึงสมบัติของแผ่นดินที่มุ่งจะให้คนไทยได้ใช้ประโยชน์

2. การบริหารจัดการ

ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในปัจจุบัน ประกอบด้วย

2.1 องค์การบริหารจัดการ

องค์กรหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์แยกตาม อำนาจหน้าที่การดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบดูแลหลายหน่วยงานตามกฎหมายแต่ละฉบับที่ให้อำนาจไว้ทำให้เกิดความทับซ้อนของผู้มีอำนาจในการดูแลรักษา ประกอบกับการมีกฎหมายหลายฉบับให้อำนาจแต่ละหน่วยงานของรัฐบริหารจัดการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ทำให้เกิดปัญหาการจัดการที่มีลักษณะกระจัดกระจาย ไม่มีระบบ และเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากมีผู้ที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานต่างนำกฎหมายมาใช้ปฏิบัติเฉพาะหน่วยงานของตน โดยขาดการบูรณาการร่วมกัน จึงทำให้การดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ในปัจจุบันไม่เหมาะสม

และไม่เป็นระเบียบส่งผลให้การจัดการที่ในภาครัฐขาดประสิทธิภาพ อีกทั้งในปัจจุบันการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์มีเพียงองค์กรภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวเป็นผู้ดำเนินการ แต่ยังไม่มีความหมายให้สิทธิและหน้าที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ทั้ง ๆ ที่ประชาชนเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ตั้งสาธารณประโยชน์ย่อมจะตระหนักรู้ว่าการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมในพื้นที่ควรเป็นอย่างไร และปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับที่สาธารณประโยชน์

2.2 กระบวนการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ในปัจจุบันมีจุดเริ่มต้นของการจัดการอยู่ที่ส่วนกลางเป็นสำคัญแล้วจึงมีการถ่ายโอนอำนาจมายังส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น แม้ในปัจจุบันกฎหมายจะให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และมีการกำหนดระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ก็ตาม แต่การดำเนินการและอำนาจในการพิจารณาอนุญาตยังคงอยู่ในการพิจารณาของหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก จึงก่อให้เกิดปัญหาการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในเรื่องของการจัดการการใช้ประโยชน์ที่สาธารณะ ทั้งในส่วน of ระยะเวลาก่อนดำเนินการ รวมถึงประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มรูปแบบ จึงทำให้รูปแบบการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ในปัจจุบันมีลักษณะเป็นการบริหารจัดการในรูปแบบ Top - Down Approach คือจากองค์กรภาครัฐสู่ภาคประชาชน มีลักษณะเป็นการบริหารจัดการจากบนลงสู่ล่างเป็นสำคัญทำให้การบริหารจัดการดังกล่าวอาจไม่ตรงตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมือง ส่งผลให้การจัดการที่สาธารณประโยชน์ไม่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ สภาพปัญหา และความต้องการของพลเมืองในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน อีกทั้งการจัดการตามลักษณะที่กล่าวมาจะเป็นการจัดการการใช้ประโยชน์ที่ไม่มีความยั่งยืน เนื่องจากไม่ได้เกิดขึ้นจากพื้นฐานความต้องการของพลเมืองผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์หรือความจำเป็นที่เหมาะสมของบริบทพื้นที่อย่างแท้จริง

3. มาตรการคุ้มครอง ป้องกัน ดูแลรักษา

มาตรการที่นำมาใช้ในการควบคุม คุ้มครองดูแลที่สาธารณประโยชน์มีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ ได้แก่ นายอำเภอ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2551) อำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกตามพระราชบัญญัติสภาพาบลและ

องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 (1) และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 50 (2) เป็นต้น จากกฎหมายที่กล่าวมานี้ล้วนมีลักษณะเป็นการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์เพื่อให้คงพื้นที่ไว้สำหรับการใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองมากกว่าการดูแลรักษาและคุ้มครองในเชิงการนำพื้นที่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ร่วมกันในลักษณะการส่งเสริมต่อคุณภาพชีวิตหรือความเป็นอยู่ของพลเมืองให้ดีขึ้น อีกทั้ง กฎหมายที่มีอยู่ก็ให้อำนาจหน้าที่การคุ้มครองป้องกันไว้เพียงเฉพาะส่วนขององค์กรภาครัฐแต่ยังขาดองค์กรภาคประชาชนซึ่งถือว่าเป็นทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์จากการใช้ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงถือว่าเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรงที่ควรเข้าร่วมจัดการคุ้มครองพื้นที่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกัน

จากสภาวะการณ์ของปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ส่งผลให้การบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในปัจจุบันขาดความชัดเจนในเรื่องการใช้ประโยชน์ ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์เรื่องการบริหารจัดการ ได้แก่ องค์กรบริหารจัดการกระบวนการบริหารจัดการ และเรื่องมาตรการดูแลรักษาคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ทำให้พื้นที่สาธารณประโยชน์อีกจำนวนมากมีลักษณะเป็นพื้นที่ว่างเปล่าที่ยังไม่มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน จนนำไปสู่ปัญหาการบุกรุก หรือมีการนำไปใช้ผิดประเภทไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการใช้ประโยชน์ร่วมกัน และปัญหาข้อพิพาทต่าง ๆ ระหว่างผู้เข้าใช้ประโยชน์ด้วยกันเอง หรือกับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ในการควบคุมการใช้ประโยชน์

2. การบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของต่างประเทศ

กฎหมายต่างประเทศที่มีการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การจัดการที่สามารถจะนำมาวิเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของไทย ซึ่งการวิจัยได้ทบทวนกฎหมายของต่างประเทศพบว่า ประเทศออสเตรเลีย (เครือจักรภพออสเตรเลีย) และ สหรัฐอเมริกา มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการในการดูแลรักษาที่ดินอย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพ มีแบบแผน ที่ชัดเจนจึงเหมาะสมที่จะนำมาศึกษาเพื่อเป็นต้นแบบการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในประเทศไทย ดังนี้

จากการศึกษากฎหมายออสเตรเลีย คือ Local Government Act, 1993 เป็นกฎหมายที่นำมาใช้บังคับเฉพาะในการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ที่มีการวางระบบการดูแล สงวนรักษาที่ดินประเภทที่สาธารณประโยชน์ไว้อย่างชัดเจน มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนกำหนดวัตถุประสงค์แห่งการใช้ประโยชน์ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนและมีโครงสร้างการดำเนินการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีเอกภาพ ดังต่อไปนี้

1) ประเภทการใช้ประโยชน์ มีวิธีการจัดการ ได้แก่ การจัดให้มีองค์กรภาครัฐ ได้แก่ สภาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดประเภทร่วมกันเพื่อให้ตรงตามความต้องการและความจำเป็นของชุมชน การจำแนกประเภทที่สาธารณประโยชน์ การกำหนดประเภทของ

ที่ดินตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายในการใช้ที่ดินไว้อย่างชัดเจน และการมีแผนการจัดการพื้นที่สาธารณะที่เรียกว่า “Plan of Management or PoM” ที่กำหนดประเภทที่สาธารณะประโยชน์ ได้แก่ พื้นที่ทางธรรมชาติ พื้นที่สำหรับกีฬาสวนสาธารณะ พื้นที่ทางวัฒนธรรมที่สำคัญและสาธารณประโยชน์ทั่วไป

2) ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ ได้กำหนดไว้ คือ ผู้มีส่วนได้เสียในการใช้ประโยชน์ ได้แก่ คนในชุมชน หน่วยงานภาครัฐ

3) องค์การบริหารจัดการ ได้แก่ มลรัฐมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการเป็นของตนเอง สภาท้องถิ่นมีอำนาจพิจารณาแผนการจัดการ Plan of Management (PoM) คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือในการจัดทำแผน เพื่อให้ตรงกับความต้องการของชุมชน

4) กระบวนการบริหารจัดการ มีขั้นตอนการดำเนินการ ได้แก่ การจัดทำแผนการจัดการที่เรียกว่า Plan of Management (PoM) ที่เกิดจากการปรึกษาหารือร่วมกันของสภาท้องถิ่นกับคนในชุมชนการกำหนดพื้นที่หรือที่ดินที่ถูกครอบครองโดยสภาท้องถิ่น จัดให้เป็นทั้งพื้นที่สาธารณะและพื้นที่ใช้สอย เพื่อสามารถจัดการและถูกใช้งานตามแผนการใช้พื้นที่ได้ การกำหนดขั้นตอนการดำเนินการและมีการติดตามผลการดำเนินการ

5) มาตรการคุ้มครองดูแลรักษาได้แก่ มาตรการคุ้มครองด้วยการการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะองค์กรภาครัฐทำหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะประโยชน์ การเข้าถึงข้อมูลที่สาธารณะประโยชน์ เพื่อการใช้สิทธิของการใช้ประโยชน์และการรักษาดูแลร่วมกันของประชาชน

จากการศึกษากฎหมายสหรัฐอเมริกาทำให้เห็นถึงการบริหารจัดการที่สาธารณะประโยชน์ที่มีความชัดเจนและเหมาะสม ดังต่อไปนี้

1) ประเภทการใช้ประโยชน์ มีวิธีการจัดการ ได้แก่ การจัดทำแผนการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ การจำแนกประเภทที่ดินเพื่อการสงวนรักษา และจัดการตามแผนการใช้ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ของที่สาธารณะ (Public purpose) การจัดการที่ดินพิจารณาจากลักษณะการคุ้มครองคุณค่าทางทรัพยากรธรรมชาติ

2) ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ ได้กำหนดไว้ คือ ชาวอเมริกันทั้งมวลหรือพลเมือง หรือหน่วยงานภาครัฐ

3) องค์การบริหารจัดการ ได้แก่ รัฐบาลสหพันธรัฐอำนาจบริหารจัดการที่ดินของรัฐ มีการถ่ายโอนที่สาธารณะให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมลรัฐ และมีสำนักบริหารจัดการที่ดิน (Bureau of Land Management (BLM)) เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการการใช้ที่ดินของรัฐ

4) กระบวนการบริหารจัดการ มีขั้นตอนการดำเนินการ ได้แก่ การกำหนดแผนการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ การถ่ายโอนที่ดินของรัฐ (disposition) ให้แก่สำนักบริหารจัดการที่ดิน เพื่อจัดการตามแผนการใช้ที่ดินและตามวัตถุประสงค์ของสาธารณะ (Public purpose) สำนักบริหารจัดการที่ดิน Bureau of Land Management (BLM) มีอำนาจในการให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ และเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการการใช้ที่ดิน

5) มาตรการคุ้มครองดูแลรักษา ได้แก่ การมีสำนักบริหารจัดการที่ดินที่เป็นองค์กรเฉพาะในการคุ้มครองดูแล และการพลเมืองชาวอเมริกันทั้งมวลร่วมกันดูแลรักษา

การจัดการที่สาธารณประโยชน์ของต่างประเทศได้แก่ ออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกา ตามที่กล่าวมานี้ เมื่อนำมาเปรียบเทียบจะพบว่า การบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ของออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกามีการกำหนดประเภทที่คล้ายคลึงกันในเรื่องการจำแนกประเภทที่สาธารณประโยชน์ การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายการใช้ประโยชน์ และการมีแผนการจัดการพื้นที่สาธารณะ แตกต่างกันตรงที่ออสเตรเลียมีการจัดการโดยใช้องค์กรภาครัฐและภาคประชาชนร่วมกันกำหนดประเภทซึ่งสหรัฐอเมริกาไม่มีในส่วนนี้ ในส่วนของผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ทั้งออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกามีการกำหนดไว้เหมือนกันคือ พลเมืองหรือคนในชุมชน กับหน่วยงานภาครัฐ ในส่วนขององค์กรบริหารจัดการทั้งออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกามีการโอนอำนาจให้มลรัฐจัดการเหมือนกันแต่มีความแตกต่างกันตรงที่สหรัฐอเมริกามีสหพันธรัฐเข้ามาร่วมจัดการแต่ออสเตรเลียมีสภาท้องถิ่นและพลเมืองหรือคนในชุมชนเข้ามามีการบริหารจัดการ ในส่วนของกระบวนการบริหารจัดการของออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกามีการบริหารที่คล้ายคลึงกัน คือ เมืองค์ภาครัฐร่วมกับองค์กรภาคประชาชน มีการกำหนดพื้นที่สาธารณะ มีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจน แต่ในประเทศออสเตรเลียจะมีการติดตามผลการดำเนินงานด้วย และในส่วนของมาตรการคุ้มครอง ดูแลและรักษาทั้งออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกาได้เมืองค์ภาครัฐและภาคประชาชนร่วมกันดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ แต่อาจแตกต่างกันตรงที่ออสเตรเลียยังได้กำหนดมาตรการคุ้มครองพื้นที่ด้วยการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะไว้อย่างชัดเจน

จากการวิเคราะห์กฎหมายต่างประเทศจึงเห็นว่าการนำกฎหมายทั้งในส่วนของออสเตรเลียและกฎหมายสหรัฐที่มีความเหมาะสมกับพื้นที่สาธารณประโยชน์ของประเทศไทยโดยการนำรูปแบบการจัดการที่เหมาะสมมาใช้บังคับใช้จะช่วยให้การจัดการที่สาธารณประโยชน์มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประเทศไทย

อภิปรายผลการวิจัย

การศึกษาและวิจัยนี้มุ่งเน้นถึงการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อใช้เป็นกฎหมายเฉพาะในการบริหารจัดการให้มีความชัดเจนในด้านการใช้ประโยชน์ การบริหารจัดการ มาตรการควบคุม คุ้มครองดูแล ที่ชัดเจน นำไปสู่การใช้ประโยชน์ร่วมกันที่มีประสิทธิภาพและสมประโยชน์แก่ทุกฝ่ายโดยกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับโครงสร้างการจัดการ 3 ด้านคือ

1. การใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์ ประกอบด้วย

1.1 ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันคือ พลเมืองหรือคนในพื้นที่ โดยคำว่าพลเมือง หมายถึงคนที่มีสัญชาติไทยแท้ เนื่องจากพื้นที่สาธารณประโยชน์ไม่ได้มีอยู่ใน

ทุกพื้นที่ ดังนั้น การกำหนดให้ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์จึงควรคำนึงถึงผู้ที่ควรมีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกันตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของพื้นที่ที่ต้องการให้เป็นพื้นที่สาธารณะประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองในพื้นที่นั้น ๆ เป็นสำคัญซึ่งผลการวิจัยสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องของสิทธิชุมชนที่หมายถึง หมู่ชน กลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคม มีขอบเขตเป็นชุมชนใดชุมชนหนึ่ง โดยกลุ่มคนเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์ทางสังคม มีวัฒนธรรมร่วมกัน มีการจัดสรร การใช้ทรัพยากรและผลประโยชน์ร่วมกัน และเป็นการสอดคล้องกับกฎหมายออสเตรเลียและกฎหมายสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิใช้ควรเป็นคนในชุมชน หรือพลเมือง

1.2 การกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้นที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่และส่งเสริมให้การใช้ประโยชน์ร่วมกันที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงบริบทของพื้นที่กับความจำเป็นของประโยชน์ส่วนรวมในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อการประกอบอาชีพ การนันทนาการ และการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อมซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะ คือ ประโยชน์อันเกิดแก่ประชาชนส่วนรวมที่สำคัญเหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคล โดยมีลักษณะที่สำคัญ คือ เป็นเรื่องของความต้องการของส่วนรวมเพื่อตอบสนองความจำเป็นส่วนร่วมของประชาชน และต้องมีลักษณะเป็นสิ่งที่สัมพันธ์

2. การบริหารจัดการที่สาธารณะประโยชน์ที่มีประสิทธิภาพต้อง ประกอบไปด้วย

2.1 การมีองค์การบริหารจัดการที่ชัดเจน ประกอบด้วย คณะกรรมการที่สาธารณะประโยชน์แห่งชาติทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนการจัดการที่สาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คณะกรรมการที่สาธารณะประโยชน์จังหวัดทำหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายและแผนการจัดการที่สาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามที่คณะกรรมการที่สาธารณะประโยชน์แห่งชาติกำหนดไว้ คณะอนุกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการที่สาธารณะประโยชน์จังหวัด ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการที่สาธารณะประโยชน์จังหวัดและคณะทำงานในพื้นที่สาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในการดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการที่สาธารณะประโยชน์จังหวัด การกำหนดองค์กรที่ชัดเจนทำให้การจัดการเกิดการบูรณาการร่วมกันทั้งองค์กรส่วนภูมิภาค องค์กรส่วนท้องถิ่น และยังให้สิทธิและหน้าที่ในส่วนภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ชัดเจน ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ (Charoenthanavat, K., 2011) คือ การที่รัฐบาลมอบอำนาจการปกครองจากองค์กรส่วนกลางไปยังองค์กรส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในสาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (Mallikamarl, S. and Mallikamarl, P., 2012)

2.2 กระบวนการบริหารจัดการที่สาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีลักษณะการดำเนินงานร่วมกันอย่างเป็นระบบและมีความชัดเจนตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งมี

การดำเนินการแบบบูรณาการร่วมกันซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีอำนาจรัฐการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยองค์การภาครัฐจึงเกิดจากการมีกฎหมายกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ไว้ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและหลักการปกครองตนเองที่มีรูปแบบการเปิดโอกาสให้พลเมือง ประชาชน หรือสมาชิกในพื้นที่นั้น ๆ เป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์ร่วมกันจะช่วยทำให้การจัดการที่สาธารณประโยชน์เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมร่วมกัน

ซึ่งการบริหารจัดการมีความสอดคล้องกับการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ของประเทศออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกา

3. มาตรการควบคุม คุ่มครองดูแลที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยจัดให้มีมาตรการในการจัดการทั้งในส่วนของกฎกติกาชุมชนที่เกิดจากการตกลงร่วมกัน การเฝ้าระวังพื้นที่สาธารณประโยชน์โดยให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วม (Leknoi, U., 2018) และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อยุติปัญหาที่เกิดขึ้น เข้ามาใช้เป็นมาตรการควบคุม คุ่มครองดูแลพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยการให้ภาครัฐและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างสมประโยชน์และยั่งยืนซึ่งสอดคล้องกับหลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด เป็นหลักการที่ช่วยให้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดการใช้ประโยชน์ได้นานที่สุด มีประโยชน์มากที่สุดพร้อม ๆ กันนั้นก็หาสิ่งทดแทนเพื่อยืดอายุการใช้งานต่อไป และสอดคล้องกับมาตรการจัดการของประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลียที่นำมาตรเหล่านี้นำมาใช้ในการบริหารจัดการ

ผลจากการศึกษาทำให้ได้คำตอบตามประเด็นปัญหาวิจัยและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยที่ตั้งไว้ทั้งข้อสรุปและข้อค้นพบนี้ ยังมีความสอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ว่าปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมือง ซึ่งการจะทำให้ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสามารถบริหารจัดการได้โดยมีกฎหมายที่เป็นต้นแบบสำหรับการนำไปร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยโครงสร้างกฎหมายประกอบด้วย หมวดที่ 1 บททั่วไป หมวดที่ 2 คณะกรรมการ หมวดที่ 3 การจัดการ หมวดที่ 4 มาตรการส่งเสริม และหมวดที่ 5 บทกำหนดโทษ

ข้อเสนอแนะ

ด้านการนำไปใช้ประโยชน์ เห็นว่าควรมีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนการจัดการการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพื่อให้เกิดความชัดเจนในหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขของการใช้ประโยชน์ร่วมกัน

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการทำวิจัยเพื่อจะนำที่สาธารณประโยชน์ไปใช้จัดการในด้านการจัดพื้นที่สีเขียวตามมาตรการทางกฎหมายต่อไป

References

- Charoenthanavat, K. (2011). *Fundamentals of Public Law on State, Constitution and Law*. Bangkok: Winyuchon.
- Leknoi, U. (2018). Policy proposal to create participatory environmental surveillance for Thailand. *Journal of Environmental Sciences*. 22 (2). 30-36.
- Mallikamarl, S. and Mallikamarl, P. (2012). *Guidelines for promoting public participation in increasing green spaces in urban communities to reduce global warming*. Bangkok: National Institute of Development Administration.
- State Land Management Bureau. (2016). *State Land Management Practice Guide (Revised Edition)* Bangkok: State Land Management Bureau.
- Sucheva, B (2013). *Property Law Explanation*. Bangkok: Krung Siam Publishing.

