

## บทที่ 4

### รูปแบบการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมที่มีประชาชนยากจนกระจายอยู่ทุกภูมิภาคของประเทศ และโดยเหตุประชากรส่วนใหญ่ของประเทศมีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักจึงมีข้อจำกัดในเรื่องการมีพื้นที่ในการทำเกษตร ดังนั้นรัฐบาลในอดีตจึงได้จัดสรรที่บางประเภทเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เรียกว่า “ที่สาธารณประโยชน์” โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ข้อ 5 ได้ให้ความหมาย ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็น โดยสภาพธรรมชาติ โดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายดง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณประจำตำบลหรือหมู่บ้าน โดยพื้นที่เหล่านี้มีไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงถือเป็นสมบัติส่วนรวมที่มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากประชาชนทุกคนมิใช่ว่าจะมีที่ดินเป็นของตนเองทุกคน เช่น ในท้องที่ต่างจังหวัด วิถีชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เช่น การทำนา ทำไร่ ทำสวน การเลี้ยงสัตว์ ซึ่งอาจไม่มีที่ทำกินหรือมีไม่เพียงพอ ดังนั้นภาครัฐเองก็มีที่ไม่ใช้ประโยชน์อะไรปล่อยไว้เป็นที่ว่างเปล่า จึงนำมาใช้แก้ปัญหาที่ใช้ประโยชน์สำหรับประชาชน โดยการกำหนดให้ที่เหล่านั้นเป็นที่สาธารณประโยชน์หมายถึงที่ที่ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันตามประเภทประโยชน์ที่กำหนดไว้

การนำที่สาธารณประโยชน์มาใช้นั้นสามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท คือที่สาธารณประโยชน์ที่มีการนำมาใช้โดยภาครัฐและมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ กับที่สาธารณประโยชน์ที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์เป็นการเฉพาะ ซึ่งการวิจัยนี้มุ่งที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อจัดทำเป็นกฎหมายสำหรับการใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์โดยกำหนดถึงรูปแบบการใช้ประโยชน์ ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรควบคุมและจัดการ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการและดูแลรักษา ซึ่งการจะให้คำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายได้นั้นจะต้องมีการวิเคราะห์ในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

## 1. สถานการณ์ปัญหาและผลกระทบจากการใช้ที่สาธารณประโยชน์

ที่สาธารณประโยชน์เป็นพื้นที่ของรัฐที่นำมาให้ประชาชนหรือพลเมืองของประเทศได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน พื้นที่นี้ถือได้ว่าเป็นดินแดนของประเทศ และดินแดนถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของความเป็นรัฐ สำหรับที่ดินในประเทศไทยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท (สิริโถม พรหมโถม, 2557, หน้า 137-138) คือ

1) ที่ดินของเอกชน เป็นที่ดินที่ประชาชนมีสิทธิถือครองเป็นเจ้าของตามเอกสารสิทธิต่าง ๆ เช่น โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นต้น

2) ที่ดินของรัฐ เป็นที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของและถือครอง ซึ่งมีหลายประเภท ได้แก่ ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท (สำนักจัดการที่ดินของรัฐ, 2559, หน้า 1) ที่ดินประเภทที่กล่าวมานี้ถือว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์เป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่ง โดยมีองค์ประกอบของที่สาธารณประโยชน์ ประกอบด้วย

- เป็นที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของและถือครอง ซึ่งต่างจากที่ดินที่เป็นประโยชน์สาธารณะที่เอกชนยกให้ใช้เพื่อประโยชน์แก่สาธารณชนแต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังคงเป็นของเอกชนมิใช่เป็นที่ดินของรัฐ

- เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ส่วนกลาง หรือพื้นที่ส่วนรวมของชุมชน

- เป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ คือ การใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์มีวัตถุประสงค์เพื่อให้พลเมืองได้รับประโยชน์ร่วมกันอย่างแท้จริง โดยมีใช้เพื่อปัจเจกชนคนหนึ่งคนใด

จากองค์ประกอบของที่สาธารณประโยชน์ตามที่กล่าวมาข้างต้น ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หมายความว่า ที่ดินของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นใดโดยเฉพาะและให้พลเมืองได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยมีการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ชัดเจน ซึ่งต่างจากที่ดินที่เป็นประโยชน์สาธารณะที่เอกชนยกให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์แต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังคงเป็นของเอกชน เช่น สวนสาธารณะกลางกรุงของเอกชนชื่อว่า “สวนชูวิทย์” เป็นสวนสาธารณะที่ตั้งอยู่บริเวณสุขุมวิทซอย 10 เนื้อที่ 6 ไร่เป็นสวนสาธารณะที่นายชูวิทย์ กมลวิศิษฐ์ ได้นำที่ดินดังกล่าวไปทำประโยชน์เป็นสวนสาธารณะให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้ แต่ต่อมากลับนำที่ดินดังกล่าวไปทำธุรกิจเพื่อแสวงหาผลกำไร จนทำให้สวนสาธารณะที่เคยใช้ประโยชน์ร่วมกันหมดสภาพการใช้เพื่อประโยชน์ของประชาชนทั่วไป

ที่ดินของรัฐที่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีการนำมาใช้ประโยชน์ คือ

(1) ที่ดินที่รัฐที่นำมาใช้ประโยชน์ โดยมีกฎหมายกำหนดประเภทที่ดินของรัฐ การใช้ประโยชน์ไว้ ผู้มีอำนาจหน้าที่จัดการดูแล ประกอบด้วย

(1.1) ที่ราชพัสดุ หมายถึง ที่ดินที่รัฐนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือนำมาให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในลักษณะการเช่าพื้นที่ โดยมีกรมธนารักษ์เป็นผู้มีอำนาจดูแล (ดูภาพประกอบที่ 4.1)



ภาพประกอบที่ 4.1 ลักษณะของที่ราชพัสดุ

ที่มา: (Chiang Mai News, ออนไลน์, 2563)

(1.2) ที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง การจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การเพิ่มมูลค่าที่ดินให้เกษตรกร โดยมีสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้จัดการดูแล (ดูภาพประกอบที่ 4.2)



ภาพประกอบที่ 4.2 ลักษณะของที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่มา: TCII, ออนไลน์, 2563)

(1.3) ที่นิคมสร้างตนเอง หมายถึง ที่ดินของรัฐที่มีการดำเนินการจัดที่ดิน ให้สมาชิกนิคมสร้างตนเองให้มีที่อยู่อาศัย และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง (ดูภาพประกอบที่ 4.3)



ภาพประกอบที่ 4.3 ลักษณะของที่นิคมสร้างตัวเอง

ที่มา: (TNN24, ออนไลน์, 2563)

(1.4) ป่าไม้ หมายถึง บริเวณที่มีความชุ่มชื้น และปกด้วยต้นไม้ ใบไม้สีเขียว ขึ้นอยู่อย่างหนาแน่นและกว้างใหญ่พอที่จะมีอิทธิพลต่อสิ่งแวดล้อมในบริเวณนั้น เช่น ความเปลี่ยนแปลงของลมฟ้าอากาศ ความอุดมสมบูรณ์ของดินและน้ำ มีสัตว์ป่าและสิ่งมีชีวิตอื่นซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (ดูภาพประกอบที่ 4.4)



ภาพประกอบที่ 4.4 ลักษณะของป่าไม้

ที่มา: (โครงการอนุรักษ์ป่าไม้ ปูปลูกป่าชายเลนและฟื้นฟูสภาพดินตามรอยพ่อ, ออนไลน์, 2563)

(1.5) อุทยานแห่งชาติ หมายถึง พื้นที่บริเวณใดบริเวณหนึ่งที่ได้สงวนรักษาไว้ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและความรื่นรมย์ของประชาชน

โดยมีพระราชกฤษฎีกาประกาศกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ (รูปภาพประกอบที่ 4.5)



ภาพประกอบที่ 4.5 ลักษณะของอุทยานแห่งชาติ

ที่มา: (มติชนออนไลน์, ออนไลน์, 2563)

ที่ดินของรัฐเหล่านี้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดถึงกฎเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ตามประเภทที่ดิน การบริหารจัดการ และการควบคุมไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้การใช้ประโยชน์ในพื้นที่เป็นไปอย่างสมประโยชน์และตรงตามเป้าหมายของบริบทพื้นที่ ทำให้การใช้ประโยชน์เป็นไปอย่างถูกต้องและชัดเจน

#### (2) ที่ดินของรัฐที่ไม่ได้ใช้ทำประโยชน์เป็นการเฉพาะ

ที่ดินของรัฐในส่วนใหญ่ยังไม่ได้มีการกำหนดการใช้ประโยชน์ไว้เฉพาะมีลักษณะเป็นพื้นที่รกร้างว่างเปล่า รัฐจึงกำหนดให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ หมายถึง ที่ดินที่รัฐได้สงวนไว้ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากที่ดินของรัฐประเภทที่มีกฎหมายกำหนดการใช้ประโยชน์ไว้ชัดเจนดังที่กล่าวมาข้างต้น การที่ไม่มีการกำหนดถึงประเภทการใช้ประโยชน์ที่ชัดเจนทำให้เป็นปัญหาต่อการบริหารจัดการและการควบคุมการใช้ประโยชน์ จึงถูกนำไปใช้ประโยชน์ในลักษณะที่ไม่เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ทำให้บางครั้งที่ดินสาธารณะประโยชน์มิได้มีการนำไปใช้อย่างสมประโยชน์ที่แท้จริงและสร้างความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน และเป็นที่มาของปัญหาซึ่งแยกประเด็นปัญหา ดังนี้

##### (2.1) การใช้ประโยชน์

ที่ดินสาธารณะประโยชน์ หมายถึง ที่ดินที่ทางราชการได้จัดให้หรือสงวนไว้เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสภาพแห่งพื้นที่นั้น หรือที่ดินที่ประชาชนได้ใช้หรือเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันมาก่อนไม่ว่าปัจจุบันยังคงใช้อยู่หรือเลิกใช้แล้วก็ตาม (บัญญัติ สุชีวะ, 2556, หน้า 124-141) เช่น ที่เลี้ยงสัตว์ ป่าช้าฝิ่งหรือเผาศพ ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ เป็นต้น ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ถือว่าที่ดินสาธารณะประโยชน์เป็น

สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ผู้ใดจะเข้ายึดถือครอบครองเพื่อประโยชน์ แต่เฉพาะตนนั้นหาทำได้ไม่ ซึ่งในส่วนของมาตรา 1304 (2) เป็นการอธิบายความหมายถึงภาพรวม และตัวอย่างของพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นวัตถุประสงค์เพื่อการใช้ร่วมกันตาม สภาพธรรมชาติ การใช้ร่วมกันตามจุดมุ่งหมายของชุมชน แต่ยังไม่ได้รวมถึงพื้นที่ในส่วนที่เป็นที่ สาธารณประโยชน์แต่ยังไม่มีการนำมาใช้ประโยชน์ ที่ทำให้ขาดเป้าหมายการใช้ประโยชน์ที่ชัดเจน

เมื่อที่สาธารณประโยชน์เป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งจึงเป็นที่ดินที่รัฐหรือ หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2559, หน้า 2) ดังนั้น การนำพื้นที่เหล่านี้มาใช้ประโยชน์จึงเป็นหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ โดยคำนึงถึงบริบทของพื้นที่ สังคม ประเพณี วัฒนธรรม เช่น ถ้าเป็นพื้นที่ชุมชนที่มีปัญหาขาดแคลนน้ำ พื้นที่ส่วนนี้จึงเหมาะกับการเป็นที่กักเก็บน้ำสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน หรือในชุมชนที่ประกอบอาชีพ เกษตรกรรมพื้นที่ส่วนนี้เหมาะกับการใช้เป็นที่ปลูกเลี้ยงสัตว์ หรือพื้นที่ขนาดเล็กที่อยู่ในเขต ชุมชนแออัด เช่น กรุงเทพมหานครหรือปริมณฑล พื้นที่เหล่านี้เหมาะสมกับใช้เป็นที่พักผ่อน สวนสาธารณะ หรือพื้นที่มีขนาดใหญ่แต่ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จึงเหมาะกับการ ใช้ปลูกป่าชุมชน เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันที่สาธารณประโยชน์ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนด ประเภทการใช้ประโยชน์ไว้อย่างชัดเจนทำให้ที่สาธารณประโยชน์มีลักษณะ

- เป็นพื้นที่ว่างเปล่าขาดเป้าหมายการใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นเหตุให้พื้นที่เหล่านี้ กลายเป็นที่เสื่อมโทรมขาดการดูแลรักษา จนนำไปสู่การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ และจากการสัมภาระณ เชิงลึกกำนันตำบลพะยอม อำเภอลำดวน จังหวัดพระนครศรีอยุธยาและนักวิชาการกรมที่ดิน ได้กล่าวว่า ในส่วนของที่สาธารณประโยชน์ที่เป็นพื้นที่ว่างเปล่าที่ไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วก็จะกลายเป็น ที่ว่างเปล่าขาดการใช้ประโยชน์หรือดูแลรักษา นำไปสู่การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ได้ง่ายขึ้น (ดูภาพประกอบที่ 4.6)



ภาพประกอบที่ 4.6 ลักษณะพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่ยังไม่มีการนำไปใช้ประโยชน์  
ที่มา: (สมาพันธ์สื่อมวลชนแห่งประเทศไทย, ออนไลน์, 2563)

- ที่สาธารณประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นการใช้ประโยชน์ผิดประเภท เช่น บึงน้ำที่ประชาชนได้เข้าใช้ประโยชน์เพื่ออุปโภค บริโภคร่วมกันเป็นเวลานานจนมีสภาพเป็นบึง สาธารณประโยชน์ เป้าหมายของการมีบึงสาธารณะก็เพื่อการกักเก็บน้ำไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในการอุปโภค บริโภค หรือการเกษตร ร่วมกันในลักษณะที่มีการแบ่งสัดส่วนในกรณีที่มีไม่เพียงพอ

ที่สาธารณประโยชน์เป็นที่ของรัฐแต่ได้มอบให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าใช้ประโยชน์ได้เท่าเทียมกัน โดยคำนึงถึงสภาพตามธรรมชาติของพื้นที่ที่สามารถกำหนดประเภทประโยชน์ที่จะนำไปใช้ แต่ที่เป็นปัญหาก็คือ มีการนำเอาที่สาธารณประโยชน์ไปใช้ตามความต้องการของผู้ใช้โดยไม่คำนึงถึงสภาพของพื้นที่และความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ แต่กลับใช้ประโยชน์เพื่อส่วนตนหรือครอบครัว เช่น การเปลี่ยนทางเดินน้ำเพื่อกั้นน้ำไว้ใช้เป็นประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง การบุกรุก การใช้สิทธิเกินส่วนในพื้นที่ การสร้างสิ่งกีดขวางทางน้ำทำให้การไหลเวียนของน้ำเพื่อให้ทุกคนมีสิทธิใช้น้ำร่วมกัน หรือทำให้การสัญจรทางน้ำติดขัดในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทางเดินที่ประชาชนใช้สัญจรไปมาเป็นประจำในระยะเวลาอันนานจนมีสภาพเป็นถนนสาธารณประโยชน์ ที่ทุกคนมีสิทธิใช้เพื่อการเดินทางหรือสัญจรไปมาแต่กลับพบว่า มีการใช้ประโยชน์ที่ขัดกับสภาพของพื้นที่ รวมทั้งนำพื้นที่ไปแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง (ดูภาพประกอบที่ 4.7)



ภาพประกอบที่ 4.7 การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน  
ที่มา: (77 ข่าวเด็ด, ออนไลน์, 2563)

ภาพประกอบที่ 4.7 เป็นภาพตัวอย่างที่แสดงถึงสภาพที่ดินบริเวณสะพานห้วยทวย หรือชาวบ้านเรียกว่า ห้วยหลง ซึ่งส่วนมากเป็นป่าบุ่งป่าทามของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ เดิมเป็นป่าอุดมสมบูรณ์มาก หน้าฝนจะมีพืชพันธุ์ธัญญาหารขึ้น

ส่วนหน้าแล้งก็จะกลายเป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์ ต่อมาเมื่อนายทุนเข้ามาล้อมรั้วอ้างเป็นผู้ครอบครองกรรมสิทธิ์ พร้อมถางป่าบุ่ง ป่าทามทิ้งแล้วปลูกยางพาราขึ้นแทน ชาวบ้านจึงต้องรวมตัวกันมาคัดค้าน นอกจากนั้นกลุ่มชาวบ้านยังพาไปดูบริเวณห้วยบ่อ ซึ่งเป็นหนองน้ำธรรมชาติ ฤดูฝนจะมีปลาชุกชุม ต่อมามีคนในหมู่บ้านพานายทุนเข้ามา ก็เข้าบุกรุกหนองน้ำห้วยบ่อ เพราะกลุ่มนายทุนมีเครื่องมีอหนักครบ ใช้รถแบ็คโฮขุดร่องน้ำเพื่อให้น้ำระบายออกในช่องทางที่ต้องการ พร้อมกับถมถนนผ่ากลางหนองเพื่อเชื่อมกับที่ดินอีกฝั่ง นำรั้วมาล้อมห้ามชาวบ้านเข้ามาหาปลา นอกจากนี้นายทุนยังขุดเปิดทางน้ำให้ไหลลงลำห้วยทวย เพื่อต้องการให้น้ำในหนองแห้ง เพื่อจะยื่นเปลี่ยนแปลงสภาพของที่ดินให้แลดูเสมือนว่าเป็นบริเวณที่ไม่มีน้ำท่วมขัง ดังนั้น การใช้ประโยชน์ที่กล่าวมานี้ถือเป็นการใช้ประโยชน์ที่ผิดประเภทของที่สาธารณประโยชน์ เนื่องจากนำมาใช้ประโยชน์ผิดสภาพของพื้นที่ และเป็นการนำมาใช้ประโยชน์ของเพื่อตนเองมิใช่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมจึงเป็นการใช้ประโยชน์ที่กระทบสิทธิของผู้อื่นถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายฐานบุกรุกที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พื้นที่ที่ถูกบุกรุกมีสภาพตามที่เห็นในภาพ (ดูภาพประกอบที่ 4.8)



ภาพประกอบที่ 4.8 การใช้ประโยชน์ที่ขัดกับสภาพของพื้นที่โดยการสร้างสิ่งกีดขวางทางน้ำ  
ที่มา: (กองสวัสดิการสังคม เทศบาลเมืองรังสิต, ออนไลน์, 2563)

จากปัญหาความไม่ชัดเจนของการกำหนดประเภทที่สาธารณประโยชน์และการใช้ประโยชน์ที่ผิดประเภท ส่งผลกระทบต่อการเข้าใช้ประโยชน์ของสาธารณชนได้ตามสภาพของพื้นที่ หรือการใช้ประโยชน์ที่ได้สัดส่วนเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้เข้าถึงการใช้ประโยชน์ร่วมกัน จนนำไปสู่ประเด็นข้อพิพาทกันระหว่างประชาชนที่เข้าใช้ประโยชน์กับประชาชนทั่วไปที่มีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือสร้างความสับสนให้แก่องค์กรรัฐผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาคุ้มครองพื้นที่ที่สาธารณประโยชน์ ตลอดจนการบุกรุกของผู้มีอิทธิพล



ปัจจุบันรัฐมีการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์หรือการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อให้ขอบเขตของที่สาธารณประโยชน์มีความชัดเจนมากขึ้นเพื่อการดูแลรักษาและคุ้มครองพื้นที่ แต่เนื่องจากการจัดทำทะเบียนหรือการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นเพียงหลักฐานของทางราชการที่จะพิสูจน์ถึงความเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเมื่อเกิดกรณีโต้แย้งการเข้าใช้ประโยชน์ระหว่างประชาชนผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ดูแลรักษา หรือใช้ในการพิจารณาว่าที่พิพาทเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่เท่านั้น จึงทำให้กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ยังไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้ในการกำหนดประเภทที่สาธารณประโยชน์ที่ชัดเจน ทำให้ประเภทการใช้ประโยชน์ในปัจจุบันยังไม่มี ความชัดเจน และยังคงมีลักษณะเป็นการใช้ที่ผิดประเภท

## (2.2) ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์

ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นส่วนหนึ่งของสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยตรง กฎหมายจึงให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ดูแลรักษาพื้นที่ส่วนนี้ไว้เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น หน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ หน้าที่บำรุงรักษาทางน้ำและทางบกตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น การที่รัฐมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ให้คงอยู่ไว้ เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะนำพื้นที่เหล่านี้มาให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงทำให้ลักษณะของผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชนมิใช่ปัจเจกชนคนใดคนหนึ่ง แต่ที่เป็นปัญหาหาก็คือมหาชนในที่นี้หมายถึงใครได้บ้างเนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายใช้คำเรียกที่แตกต่างกัน กล่าวคือในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

....

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ”

จะพบว่ามีการใช้คำว่า “พลเมือง” เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 8 ตรี “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน” และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543 และกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจ

ตามความในมาตรา 20 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 “ข้อ 4 การดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง เช่น ถมคลองเปลี่ยนสภาพเป็นถนน ผู้ขอจะต้องเป็นทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดิน และมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงหรือพัฒนาไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์โดยให้อื่นคำขอเป็นหนังสือต่อจังหวัดซึ่งที่ดินตั้งอยู่พร้อมเอกสารหลักฐาน...”

กฎหมายดังกล่าวใช้คำว่า “พลเมือง” เป็นผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ แต่ก็ยังมีกฎหมายอีกกลุ่มหนึ่งใช้คำที่แตกต่างกัน คือ “ประชาชน” ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 แก้ไขมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 122 วรรคแรก “นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ” แต่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบไว้ ปรากฏอยู่ในข้อ 5 “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันไม่ว่าเป็นโดยสภาพธรรมชาติ โดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณประจำตำบลหรือหมู่บ้าน”

ความแตกต่างของการกำหนดผู้ใช้ประโยชน์ที่มีทั้ง “พลเมือง” และ “ประชาชน” จึงทำให้มีข้อพิจารณาได้ว่าทั้ง 2 คำที่ใช้ที่นี่จะมีความแตกต่างกันในเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวคือคำว่า “พลเมือง” หรือ “Citizen” เป็นคำที่มาจากภาษาละติน “Civis” หรือ “Civitas” หมายถึง เป็นสมาชิกของนครรัฐ (City-state) อาณาจักรโรมัน ทั้งนี้ รากฐานของคำว่า Civitas ในภาษาละตินมาจากคำว่า “Polites” ในภาษากรีก นิยามโดย อลิสโตเติล พลเมืองในยุคกรีกโบราณ ตามนิยามของ อลิสโตเติล หมายถึง สมาชิกของชุมชนทางการเมืองกรีก โดยเป็นผู้อยู่อาศัยหรือใช้ชีวิตอยู่ในชุมชนการเมืองและมีส่วนร่วมในกระบวนการอบรมขัดเกลาทางสังคมเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง (มานิตตา ชาญไชย, 2559, หน้า 12) โดยคำว่า “พลเมือง” มีรากศัพท์มาจาก 2 คำ คือ “พละ” และ “เมือง”

โดย พลละ หมายถึง กำล้ง เมือง หมายถึง บ้านเมือง เมื่อนำสองคำนี้มารวมกัน จึงทำให้คำว่า “พลเมือง” มีความหมายที่มากไปกว่าผู้ที่มิบทบาทเพียงแค่รับคำสั่งจากรัฐตามกฎหมายและทำตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังหมายถึง ผู้ที่เป็นกำล้ง พลั้งประเทศชาติมีความเจริญ คำว่า “พลเมือง” จึงหมายถึง คนที่เป็นพละกำล้งของบ้านเมืองไม่เป็นภาระให้ผู้อื่นแต่สามารถพึ่งตนเองและช่วยเหลือสังคมได้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559, หน้า 22-23) ซึ่งพลเมืองมีส่วนเป็นเจ้าของประเทศ ต่างจากคนต่างประเทศที่เข้ามาอยู่ชั่วคราว ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงพลเมืองของประเทศใดย่อมหมายถึง บุคคลทั้งหลายที่มีสัญชาติของประเทศนั้น ๆ ตามกฎหมายของแต่ละประเทศ เช่น เมื่อกล่าวถึง พลเมืองของไทยย่อม หมายถึงคนทั้งหลายที่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายไทย มีสิทธิและหน้าที่ ในฐานะประชาชนของประเทศไทย (กฤษฎีกา สุภวรรธนะกุล, 2560, หน้า 3-4) และในต่างประเทศ ใช้คำว่า “Citizen” หมายถึง “A person who has the legal right to belong to a particular country” คือ บุคคลผู้ซึ่งมีสิทธิตามกฎหมายของเฉพาะประเทศ หรือ “A person who lives in a particular place” คือ บุคคลผู้อาศัยอยู่ในประเทศเฉพาะ (Oxford Collocations Dictionary, Online, 2020)

ส่วนคำว่า “ประชาชน” ประกอบไปด้วย “ประชา” หมายถึง หมู่คน และ “ชน” หมายถึง คน ประชาชนจึงหมายถึง คนที่เกิดและอาศัยอยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่งถือว่าเป็น สมาชิกของประเทศ (สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, 2556, หน้า 656) หรือ “ประชาชน” (People) หมายถึง คนที่อยู่ใต้อำนาจ เป็นผู้รับคำสั่งและทำตามคำสั่ง เป็นผู้ดูแล และจะมองที่ผลประโยชน์ ของตนเองอย่างเดียว และถ้าต้องเสียประโยชน์ก็จะไม่ยอมเสียสละ หรือไม่มีส่วนช่วยในการ แก้ปัญหา ซึ่งถือว่ามีจำนวนมากในสังคม (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559, หน้า 22-23) นอกจากนี้เมื่อพิจารณาในส่วนของแต่ละประเทศพบว่า คำว่า “People” คือ “Human beings; men, women and children” หมายถึง มนุษย์ ได้แก่ ผู้ชาย ผู้หญิง เด็ก หรือ “all the people who live in a particular place or belong to a particular country, race, etc.” หมายถึง ประชาชนทุกคนที่อาศัยในสถานที่เฉพาะ หรือเป็นของเฉพาะประเทศ เชื้อชาติ เป็นต้น (Oxford Collocations Dictionary, Online, 2020)

จากความหมายที่กล่าวมาทำให้เห็นได้ว่าลักษณะของคำ “พลเมือง” กับคำว่า “ประชาชน” มีความหมายที่แตกต่างกัน การที่กฎหมายใช้คำที่ไม่เหมือนกันจึงสร้างความสับสน ให้กับผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ เนื่องจากในพื้นที่ทุกพื้นที่นั้นมีทั้งคนที่มีสถานะเป็นพลเมืองและ สถานะเป็นประชาชนปะปนกันอยู่จึงมีปัญหาวว่าฝ่ายพลเมืองหรือฝ่ายประชาชนเป็นผู้มีสิทธิ ใช้ประโยชน์ จากความไม่ชัดเจนดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งองค์กรภาครัฐและผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ ตลอดจนเมื่อเป็นผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์แล้วกฎหมาย จึงต้องมีความชัดเจนว่าต้องการที่จะให้ผู้ใช้ประโยชน์เป็น พลเมือง หรือ เป็นประชาชน ทั้ง ๆ ที่ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติใช้คำว่า “พลเมือง” แต่กฎหมายลำดับรองกลับใช้คำว่า

“ประชาชน” ซึ่งน่าจะเป็นปัญหาคือการใช้กฎหมายเพราะการใช้ประโยชน์ย่อมหมายความถึงการให้สิทธิและหน้าที่ในการจัดการร่วมกับองค์กรภาครัฐที่จะช่วยดูแลรักษา คุ่มครองพื้นที่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายด้วย และ การไม่ได้กำหนดผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ชัดเจนอาจทำให้เกิดปัญหาความเข้าใจผิดหรือสร้างความสับสนได้ว่า ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์จะหมายความเฉพาะเป็นคนไทยที่มีสัญชาติไทย หรือเป็นคนทั่วไปที่อยู่ในเมืองไทย โดยไม่คำนึงถึงการมีสัญชาติไทยหรือไม่ ซึ่งน่าจะจัดกับ สภาพของที่สาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันหมายถึงสมบัติของแผ่นดินที่มุ่งจะให้คนไทยได้ใช้ประโยชน์

### (2.3) การบริหารจัดการ

โดยเหตุที่สาธารณประโยชน์เป็นที่ที่ทุกคนสามารถนำมาใช้ประโยชน์ดังที่กล่าวไว้แล้วนั้น ซึ่งจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการที่ชัดเจนในเรื่องของการควบคุม ดูแลรักษาเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยการบริหารจัดการในกรณีนี้ ประกอบด้วย

#### - องค์กรบริหารจัดการ

ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมถือเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีไว้เพื่อเป็นสมบัติส่วนกลางสำหรับใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เพราะฉะนั้นบุคคลใดจะเข้าครอบครองอ้างเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวไม่ได้ และเพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมาย จึงมีการกำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองพื้นที่ดังกล่าวไว้ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งในปัจจุบันและอนาคตข้างหน้าอย่างยั่งยืน

องค์กรหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ แยกตามประเภทประโยชน์ที่ใช้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ได้แก่

- ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการร่วมกันดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 โดยที่ดินสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในเขตเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลหรือกรุงเทพมหานคร อยู่ในอำนาจการดูแลรักษาของเขตเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเมืองพัทยาหรือกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

- ที่ดินสาธารณประเภทที่ริมน้ำ ที่ชายตลิ่ง ที่ชายทะเล อยู่ในอำนาจของกรมเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 50 พ.ศ. 2515 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2560

- ที่สาธารณณะทางบกตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ให้อำนาจผู้อำนวยการทางหลวงเป็นผู้ควบคุมทางหลวง โดยอธิบดีกรมทางหลวงเป็นผู้อำนวยการทางพิเศษทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงสัมปทาน ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท นายกเทศมนตรีเป็นผู้อำนวยการทางหลวงเทศบาล และประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้อำนวยการทางหลวงสุขาภิบาล (สำนักจัดการที่ดินของรัฐ, 2559, หน้า 30)

จากอำนาจหน้าที่การดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบดูแลหลายหน่วยงานตามกฎหมายแต่ละฉบับที่ให้อำนาจไว้ทำให้เกิดความทับซ้อนของผู้มีอำนาจในการดูแลรักษา เช่น กรณีที่ดินป่าช้าสาธารณประโยชน์ในพื้นที่อำเภอหนึ่งนั้น อำนาจในการดูแลรักษาของผู้มีอำนาจทับซ้อนกันระหว่างนายอำเภอซึ่งมีอำนาจในการดูแลรักษาตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ณัฐวุฒิ รัตนโสภิต และ วริยา ล้าเลิศ, 2561, หน้า 180)

การมีกฎหมายหลายฉบับให้อำนาจแต่ละหน่วยงานของรัฐบริหารจัดการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ ทำให้เกิดปัญหาการจัดการที่มีลักษณะกระจัดกระจาย ไม่มีระบบ และเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากมีผู้ที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานต่างนำกฎหมายมาใช้ปฏิบัติเฉพาะหน่วยงานของตน โดยขาดการบูรณาการร่วมกัน จึงทำให้การดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ในปัจจุบันไม่เหมาะสมและไม่เป็นระเบียบส่งผลให้การจัดการที่ในภาครัฐขาดประสิทธิภาพ และจากการสัมภาษณ์เชิงลึกรองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นและนักวิชาการได้ยืนยันว่ามาตรการการจัดการที่สาธารณประโยชน์ของท้องที่ ได้แก่ จังหวัด อำเภอ กำนันผู้ใหญ่บ้านมีกฎหมายให้อำนาจในการดูแลที่สาธารณประโยชน์ไว้ในทุกหน่วยงาน และในส่วนของท้องที่ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล ต่างก็มีกฎหมายให้อำนาจในการดูแลรักษาเช่นกัน ซึ่งการมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลายส่วนตามที่กฎหมายให้อำนาจจึงทำให้เกิดความทับซ้อนของการจัดการที่สาธารณประโยชน์

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนภูมิภาคดูแล เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการระดับจังหวัดจึงเป็นเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีตำแหน่งและหน้าที่ที่ชัดเจน มีลักษณะเป็นผู้ใช้แรงงานภาครัฐซึ่งมาจากการแต่งตั้ง เพราะฉะนั้นจึงมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนโดยกฎหมายและมีการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของรัฐบาล ส่วนเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่ได้มาจากการเลือกตั้งซึ่งไม่ได้อยู่ในตำแหน่งที่มีลักษณะถาวรขึ้นอยู่กับที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เพราะฉะนั้นความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่จึงไม่ยั่งยืนในขณะที่นโยบายการบริหารปกครองมีการเปลี่ยนแปลงไปตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละสมัยเพราะฉะนั้นการบริหารจัดการถ้าเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละยุคแต่ละสมัยก็ได้ เพราะฉะนั้นจึงน่าจะเป็นปัญหาต่อการจัดการคุ้มครอง การกำหนดประเภท ผู้ใช้ประโยชน์

เมื่อที่สาธารณประโยชน์ถือเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อประชาชนในด้านการดำรงชีวิต วิถีชีวิต สังคม วัฒนธรรม โดยรัฐมุ่งเน้นให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ในปัจจุบันประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในเชิงการใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่การบริหารจัดการในปัจจุบันมีเพียงองค์กรภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวเป็นผู้ดำเนินการ ในขณะที่ประชาชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์อาจมีการใช้ประโยชน์ที่ผิดประเภทและมีการบุกรุกพื้นที่สาธารณประโยชน์ และประชาชนที่ใช้ประโยชน์ส่วนใหญ่ก็จะเป็นประชาชนในพื้นที่ซึ่งน่าที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโดยเฉพาะการเฝ้าระวังหรือการตรวจสอบความถูกต้องของการใช้ประโยชน์ตามประเภทของที่สาธารณประโยชน์นั้น ๆ แต่ที่เป็นปัญหา คือ ไม่มีกฎหมายให้สิทธิและหน้าที่ที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ทั้ง ๆ ที่ประชาชนเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ตั้งสาธารณประโยชน์ย่อมจะตระหนักรู้ว่าการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมในพื้นที่ควรเป็นอย่างไร และปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับที่สาธารณประโยชน์เป็นเช่นใดจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองช่างเทศบาลเมืองท่าโขลง จังหวัดปทุมธานีและรองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น ได้กล่าวว่า การจัดการที่สาธารณประโยชน์ในส่วนของภาคประชาชนก็ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการร่วมกับท้องถิ่นด้วยซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายมารองรับสิทธิในการจัดการที่ดังกล่าว

#### - การบริหารจัดการ

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยผสมผสานแนวคิดการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจเข้าด้วยกัน ตามรัฐธรรมนูญและระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง (การรวมศูนย์อำนาจ) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (หลักการแบ่งอำนาจ) และการปกครอง

ส่วนท้องถิ่น (หลักการกระจายอำนาจ) โดยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคปรับใช้หลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางให้ภูมิภาคโดยมอบหมายให้ตัวแทนของรัฐบาลไปประจำในพื้นที่เพื่อดูแลและบริหารกิจการในพื้นที่ โดยแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 2 ระดับ คือ จังหวัดและอำเภอ โดยส่วนกลางจะแต่งตั้งข้าราชการประจำ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัด เป็นผู้แทนของรัฐบาลในการรับนโยบาย และคำสั่งจากส่วนกลางในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับพื้นที่ และความต้องการของประชาชน และในระดับอำเภอมีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบภารกิจต่าง ๆ ในระดับอำเภอ (นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546, หน้า 12-15) ดังต่อไปนี้

- ส่วนกลาง มีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทภารกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ทั้งเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลหน่วยงานในสังกัดที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน เช่น กรมที่ดิน กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นต้น นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังอยู่ในฐานะหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนและส่งเสริมการถ่ายโอนภารกิจและปรับปรุงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มนตรี แดงศรีและคณะ, 2554, หน้า 2-12) ดังนั้น ส่วนกลางจึงมีหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแลให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ ดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล โดยเคร่งครัด อีกทั้งเป็นผู้อนุมัติ อนุญาตเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ตามที่กฎหมายและระเบียบที่กำหนดไว้

- ส่วนภูมิภาค เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัด นายอำเภอแต่ละอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลหน่วยงานราชการในพื้นที่ตามนโยบายของรัฐ ซึ่งรวมถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน เช่น อธิปไตยที่ดินมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญที่หลวง นายอำเภอมีหน้าที่ตรวจสอบดูแลสำนักงานที่ดินเกี่ยวกับการดำเนินคดีและตรวจสอบรังวัดการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ในพื้นที่ เป็นต้น ดังนั้น การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงเป็นตัวแทนของระบบบริหารราชการส่วนกลางจึงใช้อำนาจหน้าที่ตามที่ส่วนกลางมอบหมายให้ปฏิบัติการตามภารกิจต่างๆ รวมถึงการกำกับดูแลและสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของส่วนกลาง

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจสู่ประชาชน โดยให้อำนาจแก่ประชาชนในการตัดสินใจในกิจการต่าง ๆ

ของท้องถิ่นเอง โดยในส่วนของจัดการที่สาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา 16 (27) “การดูแลรักษาพื้นที่สาธารณะ” ในองค์กรส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเพียงการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันอันเป็นสาธารณสมบัติประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ในมาตรา 40 และมาตรา 122 (ราชกิจจานุเบกษา, 2551, หน้า 103) ประกอบกับระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 หมวด 3 ว่าด้วยการใช้ประโยชน์ ข้อ 7 “นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้ หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด” จากกฎหมายดังกล่าวทำให้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ดูแลรักษาเท่านั้น แต่มิได้ใช้อำนาจจัดการที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด จึงทำให้มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นที่ไม่เต็มรูปแบบ

จากลักษณะการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ตามที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าจุดเริ่มต้นของการจัดการอยู่ที่ส่วนกลางเป็นสำคัญแล้วจึงมีการถ่ายโอนอำนาจมายังส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น แม้ในปัจจุบันกฎหมายจะให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และมีการกำหนดระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ก็ตาม แต่การดำเนินการและอำนาจในการพิจารณาอนุญาตยังคงอยู่ในการพิจารณาของหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก จึงก่อให้เกิดปัญหาการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในเรื่องของการจัดการการใช้ประโยชน์ที่สาธารณะ ทั้งในส่วนของระยะเวลาการดำเนินการ รวมถึงประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มรูปแบบ จึงทำให้รูปแบบการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ในปัจจุบันมีลักษณะเป็นการบริหารจัดการในรูปแบบ Top - Down Approach คือ จากองค์กรภาครัฐสู่ภาคประชาชน มีลักษณะเป็นการบริหารจัดการจากบนลงสู่ล่างเป็นสำคัญ ทำให้การบริหารจัดการดังกล่าวอาจไม่ตรงตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมือง ส่งผลให้การจัดการที่สาธารณประโยชน์ไม่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ สภาพปัญหา และความต้องการของพลเมืองในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน อีกทั้งการจัดการตามลักษณะที่กล่าวมาจะเป็นการจัดการ การใช้ประโยชน์



ที่ไม่มีความยั่งยืน เนื่องจากไม่ได้เกิดขึ้นจากพื้นฐานความต้องการของพลเมืองผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ หรือความจำเป็นที่เหมาะสมของบริบทพื้นที่อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ กฎหมายที่ใช้บังคับในการจัดการที่สาธารณประโยชน์ในปัจจุบัน ยังมีหลายฉบับกระจายตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ประกอบกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2515) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2534 เป็นต้น เมื่อกฎหมายที่ใช้บังคับมีหลายฉบับทำให้การบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ในปัจจุบันขาดเอกภาพ และการบูรณาการร่วมกันจึงส่งผลให้เกิดปัญหา การจัดการที่ชัดเจนและขาดประสิทธิภาพ

#### (2.4) มาตรการคุ้มครอง ป้องกัน ดูแลรักษา

ที่สาธารณประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นไปตามสภาพการใช้ประโยชน์ หรือตามที่ รัฐสงวนไว้ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ล้วนแต่มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเพื่อการใช้ ประโยชน์ร่วมกัน รัฐจึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการในการคุ้มครองพื้นที่ให้อยู่ในลักษณะที่สามารถ นำมาใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ โดยเฉพาะที่สาธารณประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ว่างเปล่า ซึ่งในปัจจุบันยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมาก มีกระจายอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ และยังไม่มีการนำมาใช้ ให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณชน จึงทำให้ที่ดินส่วนนี้สูญเสียการใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่สาธารณประโยชน์ที่เคยใช้เป็นที่อยู่อาศัยสัตว์ เป็นต้นว่า ม้า โค กระบือ แต่ต่อมาประชาชน เลิกเลี้ยงสัตว์จึงไม่มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าวทำให้ที่ดินส่วนนั้นกลายเป็นที่ว่างเปล่า ประชาชนจึงพากันอพยพเข้าไปจับจองใช้เป็นที่อยู่อาศัยด้วยการปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งรัฐมีเจตนารมณ์ที่จะสงวนไว้ใช้ประโยชน์ ร่วมกันอย่างสมประโยชน์อีกทั้งเมื่อมีบุคคลหนึ่งเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ก็จะมีบุคคลอื่น ๆ ตามเข้าไปใช้ประโยชน์อีกจำนวนมาก โดยต่างพากันแสวงหาประโยชน์จากที่ดินดังกล่าวให้ได้ มากที่สุด ทำให้ที่ดินหมดสภาพความเป็นสาธารณะที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อีกต่อไป ประกอบกับ ในสังคมปัจจุบันทรัพยากรที่ดินถือเป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำรงชีวิตของประชาชน เนื่องจาก ประชาชนบางส่วนยังขาดพื้นที่ทำกินอยู่อีกเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับประชากรที่เพิ่มมากขึ้นแต่ที่ดิน กลับมืออยู่อย่างจำกัด จึงเป็นสาเหตุทำให้ประชาชนไม่มีที่ดินที่เพียงพอแก่การประกอบอาชีพ หรือที่อยู่อาศัย เป็นเหตุให้ประชาชนบางส่วนต้องบุกรุกที่สาธารณประโยชน์เพื่อใช้เป็นที่อยู่ที่ทำกิน หรือกลุ่มนายทุนที่เข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์เพื่อประกอบธุรกิจ เช่น

โรงงานอุตสาหกรรม โรงแรม ที่พักแหล่งท่องเที่ยว หรือรีสอร์ทที่พักต่าง ๆ (First posted, ออนไลน์, 2559)

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากปลัดอำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรีและนายกเทศมนตรีตำบลหนองขี้ซาก จังหวัดชลบุรี กล่าวว่า ปัจจุบันที่สาธารณประโยชน์ในประเทศไทย บางส่วนเป็นพื้นที่ว่างเปล่าที่การขาดการดูแลรักษาและปล่อยให้ที่เหล่านี้มีลักษณะเป็นพื้นที่เสื่อมโทรม ขาดการใช้ประโยชน์ร่วมกัน และเมื่อไม่มีการนำมาใช้ประโยชน์ ประชาชนจึงเข้าไปใช้ประโยชน์ เพื่อตนเองจนกลายเป็นปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ปัจจุบันมีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ดูแลรักษา และคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ ได้แก่ นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2551) อำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษา ทางน้ำและทางบกตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 (1) และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (2) เป็นต้น จากกฎหมายที่กล่าวมานี้ล้วนมีลักษณะ เป็นการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์เพื่อให้คงพื้นที่นี้ไว้สำหรับการใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองมากกว่าการดูแลรักษาและคุ้มครองในเชิงการนำพื้นที่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ร่วมกันในลักษณะการส่งเสริมต่อคุณภาพชีวิตหรือความเป็นอยู่ของพลเมืองให้ดีขึ้น อีกทั้งกฎหมายที่มีอยู่ก็ให้อำนาจหน้าที่การคุ้มครองป้องกันไว้เพียงเฉพาะส่วนขององค์กรภาครัฐแต่ยังขาด องค์กรภาคประชาชนซึ่งถือว่าเป็นทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์จากการใช้ที่สาธารณประโยชน์ สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงถือว่าเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรงที่ควรเข้ามาร่วมจัดการคุ้มครองพื้นที่ ให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกัน

จากสภาวะการณ์ของปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ส่งผลให้การบริหารจัดการ ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในปัจจุบันขาดความชัดเจนในเรื่องการใช้ประโยชน์ ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ เรื่องการบริหารจัดการ ได้แก่ องค์กรบริหารจัดการ กระบวนการบริหารจัดการ และเรื่องมาตรการดูแลรักษาคู่ครองที่สาธารณประโยชน์ ทำให้พื้นที่ที่สาธารณประโยชน์อีก จำนวนมากมีลักษณะเป็นพื้นที่ว่างเปล่าที่ยังไม่มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน จนนำไปสู่ปัญหาการบุกรุก หรือมีการนำไปใช้ผิดประเภทไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการใช้ประโยชน์ร่วมกัน และปัญหา ข้อพิพาทต่าง ๆ ระหว่างผู้เข้าใช้ประโยชน์ด้วยกันเอง หรือกับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ในการควบคุม การใช้ประโยชน์

ปัญหาการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถือเป็นปัญหา สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประเทศในปัจจุบัน และภาครัฐได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาการใช้

ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงมีแนวนโยบายเพื่อการจัดการที่สาธารณประโยชน์ที่ถือว่าเป็นทรัพยากรของแผ่นดินไว้ ดังต่อไปนี้

### **แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561 - 2580**

ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ ด้วยการกระจายการถือครองที่ดินและการเข้าถึงทรัพยากร โดยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างเขตพื้นที่ป่าทับซ้อนพื้นที่ทำกินของประชาชน รับรองสิทธิชุมชนในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน กำหนดมาตรการเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์อย่างเป็นทางการและกระจายการถือครองที่ดินในขนาดที่เหมาะสมต่อการประกอบอาชีพเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน รวมถึงการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะเพื่อการประกอบอาชีพสำหรับประชาชน เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเป็นธรรมและมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง

การเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา การพึ่งตนเองและการจัดการตนเอง ด้วยการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการพึ่งตนเองและการพึ่งพากันเอง โดยสนับสนุนการรวมกลุ่มของสมาชิกในชุมชนเพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ให้ชุมชนได้บริหารจัดการและมีส่วนร่วมในกิจการที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน โดยตรง การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสร้างประชาธิปไตยชุมชนโดยสนับสนุนให้ประชาชนสามารถรวมกลุ่มและมีเวทีกลางเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันและเพื่อปรึกษาหารือกิจการที่เป็นประเด็นสาธารณะสามารถกำหนดเป้าหมายการพัฒนาบนฐานการมีข้อมูลและการใช้เหตุผล และสร้างข้อตกลงร่วมกันที่สามารถผูกพันและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และลดความขัดแย้งได้ อันจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยที่ระดับฐานราก และสร้างความสมานฉันท์ ตลอดจนปรับบทบาทภาครัฐให้เป็นฝ่ายสนับสนุนให้ชุมชนจัดการตนเองได้มากขึ้น โดยรัฐเป็นที่ปรึกษาสนับสนุนองค์ความรู้และพัฒนาทักษะในการบริหารจัดการให้กับชุมชน เพื่อเป็นพลังของการพัฒนา

ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

การสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจสีเขียวมุ่งเน้นการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจให้เติบโตและมีความเป็นธรรมบนความสมดุลของฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีด้วยเศรษฐกิจฐานชีวภาพ นำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิต เพิ่มความเป็นธรรมทางสังคม สามารถลดความเสียหายของผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและลดปัญหาความขาดแคลนของทรัพยากรลงได้ โดยมีเป้าหมายสู่สังคมที่มีระดับคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้นแต่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่ำลงผ่านแนวทางและมาตรการต่าง ๆ

การรักษาและเพิ่มพื้นที่สีเขียวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยหยุดยั้งการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่า โดยประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในการบริหารจัดการพื้นที่เสี่ยงต่อการถูกบุกรุก มีการบริหารจัดการเชิงพื้นที่และมีการบูรณาการทุกหน่วยงานในการเฝ้าระวังและป้องกันการบุกรุกป่าส่งเสริมการฟื้นฟูระบบนิเวศป่าธรรมชาติที่เสื่อมโทรม พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย พื้นที่ป่าต้นน้ำบนพื้นที่สูงชัน และพื้นที่แนวกันชน ส่งเสริมการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตเมืองและชุมชน ส่งเสริมการใช้ประโยชน์พื้นที่ต้นน้ำที่เหมาะสมและไม่เกิดผลกระทบโดยกำหนดสิทธิชุมชนที่เข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าจะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของระบบนิเวศ ชีวจำกัค และศักยภาพในการฟื้นตัว เพื่อให้ชุมชนมีความรู้สึกหวงแหน เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และมีการปลูกป่าเพิ่มขึ้นตามหลักการผู้ได้รับประโยชน์จากป่าเป็นผู้ดูแลป่า ส่งเสริมปลูกป่าเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมจากป่าปลูกแบบครบวงจรสร้างกลไกหรือระบบตัดฟันระยะยาวที่ถูกต้องตามหลักวิชาการและกฎหมายสำหรับพื้นที่ที่อยู่นอกเขตพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่ของเอกชน โดยให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ควบคู่กับการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อสามารถระบุแหล่งกำเนิดของไม้ และป้องกันการลักลอบนำไม้ออกจากป่า รวมถึงการสร้างและพัฒนาพื้นที่สีเขียวเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและการเรียนรู้ทางธรรมชาติในเขตชุมชนเมืองและชนบทเพื่อให้ประชาชนได้ประโยชน์และรู้สึกใกล้ชิดธรรมชาติ เกิดความรู้สึกหวงแหน เกิดจิตสำนึกในการอนุรักษ์และได้รับความสุขจากทรัพยากรธรรมชาติ พร้อมทั้งการแก้ไขปัญหาชุมชนที่ทำกินในเขตป่าโดยเน้นการใช้ประโยชน์ที่ไม่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในรูปแบบคนอยู่กับป่าอย่างยั่งยืน การจัดทำแผนที่แนวเขตพื้นที่สีเขียวที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และจัดทำฐานข้อมูลพื้นที่สีเขียวรายจังหวัดการส่งเสริมการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชุมชนและป่าครอบครัวแบบมีส่วนร่วม การสร้างเครือข่ายภาคประชาชนทุกระดับอายุให้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การวิจัยนี้ได้วิเคราะห์หาคำตอบที่เป็นไปตามหลักวิชาการและคำตอบที่ได้มานั้นไม่มีความขัดแย้งใด ๆ กับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนปฏิรูปประเทศไทย แต่หากในอนาคตยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีมีการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงไปก็ไม่ส่งผลกระทบต่อผลการวิจัยนี้

## 2. การจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามกฎหมายไทย

การจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่สำคัญ คือ การใช้ประโยชน์ ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ การบริหารจัดการ และมาตรการในการดูแลรักษาคุ้มครอง

## 2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์

ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในปัจจุบันได้มีการนำมาใช้ประโยชน์ โดยสามารถแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ

### 1) การใช้ประโยชน์ตามที่มีกฎหมายรองรับ ได้แก่

- ที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562

มาตรา 6 ที่ราชพัสดุ ได้แก่

- (1) อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด
- (2) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และ
- (3) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย

มาตรา 7 อสังหาริมทรัพย์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นที่ราชพัสดุ

.....

- อสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ดินบริเวณที่ราษฎรยกให้เป็นสาธารณประโยชน์ และขึ้นทะเบียนไว้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) แม้ต่อมาจะมีการนำที่ดินบริเวณดังกล่าวไปใช้เช่าหรือจัดทำทะเบียนใหม่ว่าเป็นที่ราชพัสดุ ก็ห้ามผลเปลี่ยนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (2) เป็นอย่างอื่นไม่ トラบที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพตามมาตรา 8 ประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่เป็นที่ราชพัสดุเนื่องจากเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 7 (2) ซึ่งในกรณีที่ที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อถูกถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง (1) แล้วที่นั้นยังมีลักษณะเป็นที่รัฐสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ย่อมไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้าถอนสภาพเพื่อนำไปใช้ในราชการ ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งเข้าลักษณะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา 18 เพื่อประโยชน์ในการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) กรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้มีการถอนสภาพที่ดินจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อมอบหมายให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ ให้กรมที่ดินแจ้งกรมธนารักษ์ทราบโดยเร็วเพื่อขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 207) โดยมีคณะกรรมการที่ราชพัสดุทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ เพื่อให้การใช้

ประโยชน์ที่ราชพัสดุเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการรวมทั้งกำหนดโทษอาญาสำหรับกรณีที่มีการบุกรุกที่ราชพัสดุ เพื่อเป็นการรักษาที่ดินของรัฐไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการต่อไป

- ที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

มาตรา 4 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำ ที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำ ประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น โดยมีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นผู้จัดการดูแลตามมาตรา 19 การใช้ประโยชน์มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และมีการกำหนดพื้นที่ การใช้ประโยชน์และผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ไว้ในหมวด 3 การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารจัดการที่ดินและการจัดระบบการถือครองที่ดินในเขตรับผิดชอบไว้ คือ หากในเขตพื้นที่รับผิดชอบมีที่สาธารณประโยชน์อยู่ในการดำเนินการใดจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายนั้น ๆ เช่น ในเขตพื้นที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 26 (1) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หากพลเมืองเลิกใช้หรือเปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ย่อมถูกถอนสภาพจากการเป็นดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยผลของพระราชกฤษฎีกาฯ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่จะนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่ถ้าพลเมืองยังไม่เลิกใช้ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพที่ดินนั้นยังคงเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องจัดที่ดินแปลงอื่นให้ประชาชนใช้ร่วมกันแทนก่อน จึงจะมีผลเป็น การถอนสภาพตามกฎหมาย ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

- ที่ในการจัดรูปที่ดินตาม พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558

ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ ในการบริหารจัดการที่ดินและการจัดระบบการถือครองที่ดินในเขตรับผิดชอบไว้ โดยพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 11 (6) ได้ให้อำนาจคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการกำหนดที่ดินตอนใดเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการตามมาตรา 34 คือ ในกรณีที่สาธารณประโยชน์ที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินให้เป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อใช้ในการจัดการรูปที่ดินตามนัยมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 32 แล้ว ถ้าคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควรให้นำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินภายในเขตพระราชกฤษฎีกานั้นมาดำเนินการจัดรูปที่ดิน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) ถ้าในเขตนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือเป็นที่ดินที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดรวมอยู่ด้วย ให้พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 32 มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้กรมชลประทานมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการจัดรูปที่ดินได้

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ย่อมชี้ให้เห็นว่ามีกฎหมายหลายฉบับได้นำที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาบริหารจัดการที่ชัดเจนในการใช้ประโยชน์ โดยการกำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตแห่งการใช้ประโยชน์ อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องที่จะดูแล ภายใต้บริบทของหลักการและเหตุผลของกฎหมายแต่ละฉบับนั้น ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับประเภทของประโยชน์ที่อนุญาตให้ใช้หรือประเภทของประโยชน์สำหรับที่ดินนั้น ๆ

## 2.2 ที่สาธารณประโยชน์ที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์โดยเฉพาะ

นอกจากพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่รัฐได้นำไปจัดการเพื่อการใช้ประโยชน์ตามกฎหมายดังที่กล่าวไว้ในข้อ 1 แล้ว ยังมีพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เหลืออยู่ที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะมารองรับการใช้ประโยชน์ร่วมกันที่ชัดเจนก็มีเพียงแต่กฎหมายที่ให้ความหมายไว้กระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) ได้ให้ความหมายที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหมายถึง “ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ” จากการให้ความหมายตามมาตราดังกล่าวจะเห็นว่า กฎหมายเพียงยกตัวอย่างไว้ว่าที่สาธารณประโยชน์

นั้นมีลักษณะตามประเภทตัวอย่างที่ระบุไว้ ดังนั้น จึงอาจมีทรัพย์สินอย่างอื่นอีกที่เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ท้องทะเลในน่านน้ำไทย ทุงเลียงสัตว์ บึง หรือหนอง เป็นต้น หากแสดงข้อเท็จจริงได้ว่าเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วก็ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามความหมายของ มาตรา 1304 (2) ทั้งสิ้น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ตรี ได้นิยามว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน” ตามกฎหมายฉบับนี้เพิกถอนคำให้อธิบดีมีอำนาจจัดการให้หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐานสำหรับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 122 ได้บัญญัติให้ความหมายของที่ดินเป็นสาธารณประโยชน์ คือ “ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงสัตว์ด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลาง ให้ราษฎรไปใช้ด้วยกัน” ปัจจุบันพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 13 ให้ยกเลิกความในมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา 122 นายอำเภอมีหน้าที่ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ อันอันอยู่ในเขตอำเภอ” พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 16 บัญญัติว่า “ที่สาธารณประโยชน์คือ ที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมง และเพาะเลี้ยง สัตว์น้ำ...” (กรมที่ดิน, 2550, หน้า 10-11) ซึ่งเมื่อพิจารณาถ้อยคำจากบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า ที่เลี้ยงสัตว์ ถนนหนทาง ที่จับสัตว์น้ำ ล้วนเป็นทรัพย์สินที่โดยสภาพแล้วเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันทั้งสิ้น คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 473/2486 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2486 และคำสั่งที่ 252/2491 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2491 มีการระบุ “ที่สาธารณะ” เป็นคำเรียกชื่อที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ปรากฏอยู่ในคำสั่ง เพื่อสั่งการให้จังหวัดต่าง ๆ จัดหาที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งที่สาธารณะที่ปรากฏในคำสั่งกระทรวงมหาดไทยถือว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันประเภทหนึ่งที่ต้องการสงวนไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกัน

จากกฎหมายที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น เห็นได้ว่ากฎหมายหรือคำสั่งต่าง ๆ ได้มีการนิยามความหมายของคำว่า “ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” ไว้กระจัดกระจายตามกฎหมายแต่ละฉบับว่าที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหมายถึงอะไร กฎหมายบางฉบับก็เพียงแต่ยกตัวอย่างของที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันว่ามีอะไรบ้าง ตลอดจนการเข้าใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์นั้นก็ยังมีลักษณะทั้งที่มีเป้าหมายการใช้ร่วมกันตามสภาพธรรมชาติของที่สาธารณประโยชน์นั้น ๆ เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ซึ่งส่วนใหญ่ประชาชนทั่วไปมีสิทธิใช้ประโยชน์



ร่วมกัน แต่ในส่วนของที่สาธารณประโยชน์บางประเภทมีลักษณะเป็นพื้นที่ที่รัฐได้หวงกันไว้หรือสงวนรักษาไว้เพื่อพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองเคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ปัจจุบันได้เลิกใช้ประโยชน์จึงกลายเป็นพื้นที่ว่างเปล่าที่ไม่มีการใช้ประโยชน์ร่วมกันทำให้พื้นที่เหล่านี้ขาดเป้าหมายการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ประกอบกับกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดประเภทที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ชัดเจน ทำให้พื้นที่มีลักษณะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เสื่อมโทรมนำไปสู่ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง และทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งของบุคคลผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกันไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน อีกทั้งการขาดความชัดเจนของประเภทที่สาธารณประโยชน์ยังนำไปสู่ปัญหาการใช้ประโยชน์ผิดประเภทเป็นที่มาของข้อพิพาทการแย่งชิงการใช้ประโยชน์ร่วมกันในปัจจุบัน

นอกจากความสำคัญในเรื่องความชัดเจนของพื้นที่สาธารณประโยชน์และการกำหนดประเภทที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว สิ่งที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งของการใช้ประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่ดังกล่าวก็คือ ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ว่าหมายควมรวมถึงใครบ้าง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนทั้งในส่วนของผู้ใช้ประโยชน์และเพื่อให้การดูแลรักษาและคุ้มครองพื้นที่สาธารณประโยชน์มีความชัดเจนในการบริหารจัดการ ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์ทั้งในส่วนที่เป็นกฎหมายแม่ที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ

- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 (2) ให้นิยามคำว่า ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หมายถึง ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบฯ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ตรี ให้นิยามว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน” พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 13 “นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ...” และกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหาร กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 พ.ศ. 2537 ข้อ 14 ให้นิยามคำว่า ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไว้ว่า เป็นที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง ที่เขา และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ให้นิยามความหมายของที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะโดยสภาพธรรมชาติโดยการมีส่วนร่วม

ของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายดิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน

จากกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการกล่าวถึงผู้ที่มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดิน สาธารณประโยชน์ทั้งคำว่า “พลเมือง” และ “ประชาชน” ประปนกันอยู่ทั้งในกฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่ซึ่งออกโดยสภานิติบัญญัติ คือ เป็นกฎหมายที่ออกโดยความต้องการของประชาชน และในกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายผู้บริหาร ซึ่งความถูกต้องและเจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งเน้นไปที่ พลเมือง คือ คนในชาติ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของที่ดินสาธารณะประโยชน์ต้องการใช้คนในประเทศเป็นผู้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายที่ไม่มีความชัดเจนและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายหลักของผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ที่น่าจะมุ่งให้เป็นคนในชาติที่มีสัญชาติไทย การบริหารจัดการโดยใช้คำที่ไม่เหมือนกันอาจแสดงว่าการแปลคำนี้อาจเกิดขึ้นโดยเจตนาหรือไม่เจตนาก็ตาม แต่ถ้ามองในนัยของการตีความกฎหมายแล้วก็จะนำไปสู่การสร้างควมสับสนว่าจะเป็นพลเมืองหรือประชาชน

ดังนั้น เมื่อที่ดินสาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีลักษณะเป็นการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ คือ เป็นการใช้ประโยชน์อันเกิดแก่ส่วนรวมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ไม่ใช่ประโยชน์เพื่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะ การกำหนดผู้มีสิทธิใช้ที่เหมาะสมและชัดเจนจะช่วยทำให้เป้าหมายการใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

### 2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณประโยชน์

การบริหารจัดการนั้นเกิดจากแนวคิดที่ว่าตามธรรมชาติของมนุษย์ที่เป็นสัตว์สังคม ซึ่งต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่มและจะต้องมีผู้นำกลุ่มหรือที่เราเรียกว่า “ผู้บริหาร” และมีการบริหารที่มีแนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มเพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย โดยเฉพาะเรื่องการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญ โดยมีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาจัดการดูแลรักษาไว้เพื่อประโยชน์ของสาธารณะต่อไป การบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนที่สำคัญ คือ

#### 1) องค์การบริหารจัดการ

ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรภาครัฐในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันไว้ ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 กำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินมีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งหมด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น จากกฎหมายดังกล่าวเห็นได้ว่า บทบาทหน้าที่หลักในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

เป็นของอธิบดีกรมที่ดิน แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความครอบคลุมในการจัดการให้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น จึงมีการออกกฎหมายอื่นให้อำนาจหน้าที่ในการดูแล โดยที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกันมีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ดูแล รักษา ค้ำครองป้องกัน ที่สาธารณประโยชน์ ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามความในมาตรา 16 (27) พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการกระจายอำนาจบทบาทหน้าที่ไปสู่ท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับพื้นที่สามารถดำเนินงานต่าง ๆ ได้บรรลุเป้าหมายเป็นอย่างดี การดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นอีกหน้าที่หนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดูแลรับผิดชอบซึ่งประกอบไปด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ในเขตพื้นที่ของตน ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวมีลักษณะสอดคล้องกับการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 122 ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการร่วมกันดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ความในมาตรา 68 (8) กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลในการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดินอัน หมายถึง การดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในเขตอำนาจของตน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เป็นการกระจายอำนาจการปกครองไปยังส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นเมืองที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง จึงสามารถปกครองตนเองได้ ซึ่งในมาตรา 62 จึงได้กำหนดให้เมืองพัทยาต้องดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินในเมืองของตนเป็นการเฉพาะ พระราชบัญญัติบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 (10) กำหนดให้การดูแลบำรุงรักษาที่สาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครเป็นบทบาทของกรุงเทพมหานคร

(2) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 50) พ.ศ. 2515 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2560 โดยมีภารกิจหลัก คือ การดูแลรักษาน่านน้ำไทย ได้แก่ แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และกำหนดให้กรมเจ้าท่า หรือกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นมแม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ ถือเป็นทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนมีสิทธิใช้ร่วมกัน และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและในทิศทางเดียวกันกรมเจ้าท่าจึงได้มอบอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้แก่ นายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบดูแลในพื้นที่ที่รับผิดชอบ

(3) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543 โดยระเบียบฉบับนี้มีสาเหตุมาจากสภาพของที่ดินสาธารณประโยชน์บางประเภทย่อมสามารถแปรเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลาอันเป็นการแปรเปลี่ยนตามธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงด้วยฝีมือมนุษย์ อย่างไรก็ตาม เมื่อการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินเป็นอีกลักษณะหนึ่งที่ยังคงเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์อยู่ต่อไปนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการขึ้นมากิจการตรวจสอบที่ดินเหล่านี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนและถูกต้องมีแนวทางปฏิบัติในทิศทางเดียวกันจึงเป็นที่มาของระเบียบฉบับดังกล่าวนี้

(4) กฎกระทรวงฉบับที่ 26 พ.ศ. 2516 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เพื่อให้การปฏิบัติงานสงวนรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงให้มีการออกหนังสือสำคัญที่หลวง รูปแบบวิธีการหลักเกณฑ์ที่ถูกต้อง จึงได้กำหนดให้ทบวงการเมืองมีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ด้วยวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตลอดจนการเก็บรักษาเอกสารดังกล่าวไว้ในกฎกระทรวงฉบับนี้

จากกฎหมายที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่ามีกฎหมายที่กำหนดบทบาทหน้าที่ในการจัดการดูแล สงวน รักษา คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้แก่หน่วยงานต่างๆมากมาย ทั้งนี้ เพื่อดูแลรักษาคุ้มครองให้พื้นที่เหล่านี้ยังคงอยู่ตลอดไปและป้องกันมิให้เกิดการบุกรุกในที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่การกำหนดกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนกัน เป็นเหตุให้ผู้ปฏิบัติงานตลอดจนผู้ดำเนินการเกิดความสับสนในภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ส่งผลกระทบต่อการจัดการที่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดการดูแลที่สาธารณประโยชน์ไว้โดยตรงตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 122 “ให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” เนื่องจากลักษณะของที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพธรรมชาติหรือโดยการให้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนหรือโดยทางนิติกรรมหรือโดยผลของกฎหมาย และให้อำนาจหน้าที่แก่นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การระงับข้อพิพาทหรือคดีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือข้อร้องทุกข์กล่าวโทษภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รู้เหตุข้อพิพาทหรือคดีนั้นเว้นแต่

คดีขาดอายุความให้ร้องทุกข์ได้ทันที หากไม่ดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งเหตุผลความจำเป็นให้นายอำเภอทราบภายใน 7 วัน และให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการหรือนายอำเภอจะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้ ในส่วนของการใช้ประโยชน์นายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้ หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ได้ ทั้งนี้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ข้อ 7 นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้ หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด การจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ให้มีการเก็บไว้ที่อำเภอสำนักงานที่ดินจังหวัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรมที่ดิน (สำนักจัดการที่ดินของรัฐ, 2559, หน้า 38-39)

จากกฎหมายและระเบียบกระทรวงมหาดไทยข้างต้น มีการกำหนดให้การจัดการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์เป็นอำนาจของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะขององค์กรทั้งสองส่วนจะเห็นถึงความแตกต่างทั้งในส่วนของที่มา ลักษณะ และ บทบาทภารกิจที่สำคัญของทั้งสององค์กร กล่าวคือ

- นายอำเภอ เป็นผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาค (Provincial Administration) เป็นการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการแบ่งอำนาจ (De-concentration) เจ้าหน้าที่ของรัฐจากส่วนกลางถูกส่งไปปฏิบัติภารกิจในภูมิภาคต่าง ๆ ตามนโยบายของส่วนกลาง โดยมอบอำนาจหน้าที่ในกิจการบางอย่างให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติจัดทำ มีอำนาจตัดสินใจในขอบเขตที่จำกัดบางอย่างตามที่ราชการบริหารส่วนกลางจะได้มอบไว้ให้หน่วยงานที่ตั้งอยู่ตามส่วนภูมิภาคเป็นกลไกสำคัญทางการเมืองในการแปลงนโยบายการเมืองสู่การปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 51 ได้บัญญัติให้การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีสองรูปแบบคือ จังหวัดและอำเภอ โดยอำเภอตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 61 ได้บัญญัติให้มีหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัดเรียกว่า อำเภอ แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลดังเช่นจังหวัด การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอจะต้องกระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เมื่อพิจารณาลักษณะและบทบาทหน้าที่ในอำเภอหนึ่งมีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบบริหารราชการของอำเภอนายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย และให้ปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ซึ่งกระทรวงต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือ การแบ่งส่วนราชการของอำเภอ

มีดังนี้ 1) สำนักงานอำเภอมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ และ 2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2549, หน้า 6)

อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ “นายอำเภอ” เป็นตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ โดยมีภารกิจในความรับผิดชอบที่หลากหลายด้านมีกฎหมายฉบับต่าง ๆ บัญญัติให้นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้รักษากฎหมายเพื่อประโยชน์ทางราชการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน คือ 1) อำนาจหน้าที่นายอำเภอตามกฎหมายในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น ได้แก่ กรมที่ดิน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการปกครอง รวมถึงกระทรวงอื่น ๆ 2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในความรับผิดชอบโดยตรงของกรมการปกครอง ได้แก่ การบริหารการปกครองท้องที่ การบริหารการทะเบียน งานนิติการและรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวก การอำนวยความสะดวกการกองอาสารักษาดินแดน การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน การประสานแผนพัฒนาพื้นที่ การขับเคลื่อนนโยบายพิเศษและอำนาจการบริหาร ซึ่งการดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์ถือเป็นการกิจหนึ่งตามกฎหมายในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นในสังกัดกระทรวงมหาดไทยของกรมที่ดิน โดยมีภารกิจในเรื่องการถอนสภาพการจัดขึ้นทะเบียนตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 8 และมาตรา 8 ทวิ การเปลี่ยนสภาพ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543 การสงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20 (4) และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2529) ว่าด้วยการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 122 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับผู้นุกรุกที่สาธารณประโยชน์ (กรมการปกครอง, 2560, หน้า 8-11)

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการ

กิจกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง ประชาชนในท้องถิ่นจึงมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นของตนตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล (ชาชีวะวัฒน์ ศรีแก้ว, หน้า 10-11) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองซึ่งแยกออกจากรัฐ โดยทั่วไปแล้วอำนาจหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบเดียวกัน คือ การจัดทำ “บริการสาธารณะ” สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะที่ถือเป็นอำนาจหน้าที่ของระดับชาติ (รัฐ) และระดับท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) นั้นเป็นการจัดทำภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการและความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชน โดยทั่วไปสามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท (ณัฐพล ใจจริง และกฤษณ์ วงศ์วิเศษธร, ออนไลน์, 2563) ได้แก่

(1) การบริการสาธารณะระดับชาติ (National Affairs) หมายถึง กิจกรรมที่จัดทำขึ้นโดยรัฐที่มุ่งเน้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมภายในรัฐ มีลักษณะเกี่ยวกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน กระบวนการยุติธรรม เกี่ยวข้องการเป็นตัวแทนของรัฐโดยรวม และรวมไปถึงกิจกรรมที่ต้องการให้เกิดมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ อาทิ กองทัพ กิจการตำรวจ ศาลยุติธรรม กิจกรรมทางการทูต ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา เป็นต้น

(2) การบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Local Affairs) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ และเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยจะมีลักษณะเป็นกิจกรรมที่ตอบสนองคนในท้องถิ่น ซึ่งแต่ละท้องถิ่นอาจมีความแตกต่างกันออกไป โดยส่วนใหญ่จะสอดคล้องกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น ทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม การอำนวยความสะดวก รวมไปถึงการจัดสวัสดิการให้คนในท้องถิ่นโดยตรง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2543)

นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 78 ได้บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์ไว้คือ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 284 ได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยเนื้อหาของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีด้วยกัน 4 เรื่อง ได้แก่ 1) คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการ

จัดระบบการบริการสาธารณะ 3) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรและ 4) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะปรากฏในหมวด 2 มาตรา 16 - 22 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

ประการแรก มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ไว้ได้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ทั้งทางการปกครอง การบริหารในท้องถิ่นของตนเอง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ส่งเสริมสนับสนุนด้านต่าง ๆ อาทิ การส่งเสริมด้านการศึกษา กีฬา การท่องเที่ยว ฯลฯ รวมไปถึงการดูแลความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการจัดทำบริการหรือกิจกรรมใด ๆ ในท้องถิ่น จำเป็นต้องคำนึงถึงความสามารถในการจัดทำของท้องถิ่นเอง คุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่น และความต้องการหรือประโยชน์ที่คนในท้องถิ่นจะได้รับ รวมทั้งอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ประการที่สอง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ในอนาคต พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ไว้ 2 กรณี คือ ในกรณีที่มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ในรูปแบบไม่เต็มพื้นที่จังหวัด ให้มีอำนาจหน้าที่ตามในมาตรา 16 คือ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่หากเป็นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ในรูปแบบเต็มจังหวัด ก็จะมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 และ 17 นั่นคือ มีอำนาจหน้าที่เดียวกับกรุงเทพมหานครนั่นเอง

ประการที่สาม การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 21 และ 22 มีการกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ หรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนได้ และนอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แทนได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

หากพิจารณาจากขอบเขตและอำนาจหน้าที่จะพบว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมหรือให้บริการสาธารณะได้ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 41) คือ

(1) อำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ เป็นกิจกรรมที่กฎหมายบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำให้ครบถ้วน หากไม่จัดทำเท่ากับเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และ



(2) อำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำ เป็นกิจกรรมที่กฎหมายให้ดุลพินิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ หรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับความพร้อมและการพิจารณาเห็นสมควรว่าเหมาะสมและจำเป็นกับคนในท้องถิ่นนั้น อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายได้ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนว่ากิจกรรมหรือหน้าที่ด้านใดสามารถดำเนินการได้ หรือกิจกรรมใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ ก็จะเป็นอำนาจของส่วนภูมิภาค หรือรัฐส่วนกลาง ตามหลักการแนวคิดการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ในการกำหนดหรือมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความเหมาะสม สอดคล้องกับขนาดพื้นที่ ความสามารถทั้งทรัพยากรด้านบุคลากร เงิน และความต้องการของประชาชนเป็นหลักทั้งสิ้น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบาทหน้าที่และภารกิจของทั้งนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความแตกต่างกัน ภารกิจและหน้าที่ของนายอำเภอมุ่งเน้นในเรื่องความมั่นคง ความปลอดภัยเป็นสำคัญ แต่ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งเน้นในการให้บริการสาธารณะ และเมื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับลักษณะของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นเรื่องของการบริการสาธารณะ โดยมุ่งเน้นการจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องพิจารณาว่าองค์กรหลักที่เหมาะสมที่ควรมีอำนาจในการจัดการที่สาธารณประโยชน์ที่ควรเป็นองค์กรใด ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง

## 2) กระบวนการบริหารจัดการ

ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 โดยได้มีการยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 เนื่องจากได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551 แก้ไขมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติรักษาปกครองลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

นอกจากนี้ ในส่วนของบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังปรากฏอยู่ในเรื่องในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งคำว่า “บทบาท” ในที่นี้ หมายถึง ลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ จึงทำให้บทบาทมีความสัมพันธ์กับอำนาจและหน้าที่ โดยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหาร

จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำแนกออกได้เป็น 4 ลักษณะ (ทงศักดิ์ จันทรทอง, ออนไลน์, 2563) ดังนี้

(1) การดำเนินการ หมายถึง การจัดหาหรือจัดให้มีบำรุงรักษาให้คงสภาพที่ดีตลอดไป กำจัดให้หมดไป บำบัดฟื้นฟู ปรับปรุงให้มีสภาพดีขึ้น ควบคุมการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามที่กำหนด ศึกษาวิจัยให้ได้วิธีการหรือองค์ความรู้ เฝ้าระวังให้ทราบเหตุหรือแหล่งเกิดเหตุ การติดตามและตรวจสอบ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในด้านการจัดการที่สาธารณประโยชน์ คือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลต้องคุ้มครอง ฟื้นฟูและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรจากธรรมชาติ การดูแลรักษาที่สาธารณะ การบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ และการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย กรณีการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งคาบเกี่ยวระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่เกี่ยวข้องต้องร่วมดำเนินการ หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ

(2) การส่งเสริม หมายถึง การให้หรือเพิ่มเติมในด้านความรู้ความเข้าใจ จิตสำนึก และความตระหนัก การมีส่วนร่วม และความพร้อมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีบทบาทเป็นผู้ส่งเสริมเกี่ยวกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์ คือ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเรื่องสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนในท้องถิ่นและบุคคลในองค์กร

(3) การประสาน หมายถึง การสื่อสารหรือการดำเนินการใด ๆ ให้เกิดความร่วมมือหรือเกิดการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่น รวมทั้งให้เกิดบูรณาการในการบริหารจัดการในพื้นที่เพื่อลดความซ้ำซ้อน สนับสนุนงานซึ่งกันและกัน ลดค่าใช้จ่าย และเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีบทบาทประสานองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตจังหวัดอื่น กรณีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่คาบเกี่ยวระหว่างจังหวัด

(4) การสนับสนุน หมายถึง การให้หรือให้ใช้วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักรกล แรงงาน ข้อมูล และงบประมาณเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน โดยหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสนับสนุนงบประมาณให้แก่ประชาคม องค์กรประชาชน ควรเป็นไปในลักษณะของการส่งเสริมความสามารถดำเนินการ โดยใช้ศักยภาพของตนเองในการบริหารจัดการในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ โดยไม่ให้การสนับสนุนในลักษณะของการให้สิ่งของหรือการดำเนินการแทน

ด้วยเหตุนี้ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจึงมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจจะได้รับความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้แก่ประชาชนโดยตรง และประชาชนในฐานะผู้รับมอบอำนาจจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการดำเนินการของท้องถิ่นตนเอง โดยการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบประกอบด้วย

### 1) รูปแบบที่ใช้ในการบริหารงานท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในรูปแบบทั่วไป มีจังหวัดละ 1 แห่ง มีพื้นที่การปกครองครอบคลุมพื้นที่จังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะในเขตจังหวัด ช่วยเหลืองานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล และประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่ภารกิจซ้ำซ้อนกัน

(2) เทศบาล เป็นประเภทการปกครองหนึ่งที่มีขนาดเหมาะสมในเขตที่มีความเจริญและมีความเป็นเมืองสูง ซึ่งในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ประเภทย่อยตามขนาดความเจริญของพื้นที่ ประกอบด้วย เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล และ

(3) องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดในทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

### 2) รูปแบบพิเศษซึ่งใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น ได้แก่

(1) กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างขนาดใหญ่ ไม่มีฐานะเป็นจังหวัด มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีความอิสระสูง และมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และ

(2) เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของพื้นที่ มีระดับเทียบเท่าเทศบาลนคร อยู่ในเขตจังหวัดชลบุรี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยการปกครองที่เกิดตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการปกครองตนเองโดยสิ่งที่สามารถสะท้อนระดับของการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใด สามารถพิจารณาได้จากการให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการแทรกแซงหรือกำกับดูแลของส่วนกลาง กล่าวคือ หากอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นมีอยู่กว้างขวาง ย่อมสะท้อนถึงระดับการกระจายอำนาจที่มีอยู่สูง และหากส่วนกลางเข้ามาแทรกแซงหรือกำกับดูแลอยู่น้อย ก็สามารถสะท้อนถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่สูง เป็นต้น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552)

นอกจากนี้ ในส่วนของพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองเคยใช้ร่วมกันแต่ปัจจุบันบริบทของสังคมเปลี่ยนไปพื้นที่ที่เคยใช้ประโยชน์ร่วมกันกลับไม่ได้มีการนำมาใช้ประโยชน์จึงทำให้พื้นที่เหล่านี้กลายเป็นพื้นที่ที่ว่าเปล่าไม่มีการใช้ประโยชน์จนเป็นพื้นที่เสื่อมโทรมหรือเป็นพื้นที่รกร้างแต่เนื่องจากยังขาดกฎหมายเฉพาะในการจัดการที่ชัดเจนเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงทำให้เกิดปัญหาการนำที่สาธารณประโยชน์มาใช้ประโยชน์ไม่สอดคล้องกับความต้องการหรือบริบทในชุมชน อีกแนวทางการขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ กรณีการใช้ที่ดินสาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้านและที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินประเภทนี้อาจนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจแก่ส่วนรวม เช่น การนำไปทำเป็นแปลงทดลองปลูกพืชชนิดต่าง ๆ ให้เป็นสถานที่กลางสำหรับเกษตรกรนำสินค้าไปจำหน่าย ใช้เป็นทุ่งปลูกหญ้าเลี้ยงสัตว์ หรือใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจหรือใช้บางส่วนเป็นแหล่งน้ำสาธารณะขนาดใหญ่ประจำหมู่บ้าน เป็นต้น โดยต้องขออนุมัติต่อกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะขอใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะประโยชน์ต้องมีการจัดทำโครงการและจัดเตรียมงบประมาณให้เรียบร้อยเนื่องจากต้องใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณาในด้านเรื่องอำนาจในการอนุญาตยังเห็นได้ว่ายังอยู่ในการพิจารณาของหน่วยงานกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก จึงก่อให้เกิดสภาพปัญหาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในเรื่องการขอใช้ที่สาธารณประโยชน์หรือที่สาธารณะประโยชน์ที่ว่างเปล่ามาใช้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนในชุมชนซึ่งยังคงติดขัดในด้านของกฎหมายในการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มรูปแบบ

### 3) มาตรการคุ้มครอง ป้องกัน ดูแลรักษา

ตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของที่สาธารณประโยชน์ ต้องการให้มีการจัดพื้นที่สาธารณประโยชน์ไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันจึงมีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองดูแลรักษาพื้นที่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งในส่วนของพื้นที่สาธารณประโยชน์โดยสภาพที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองไว้เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งพื้นที่ทางบก ทางน้ำ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือมีการนำไปใช้ประโยชน์ที่ผิดลักษณะหรือมีการใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม มีการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์เป็นจำนวนมากทำให้ประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะในส่วนของพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองเคยใช้ร่วมกันแต่ปัจจุบันบริบทของสังคมเปลี่ยนไปพื้นที่ที่เคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน

กลับไม่ได้มีการนำมาใช้ประโยชน์จึงทำให้พื้นที่เหล่านี้กลายเป็นพื้นที่ว่างเปล่าไม่มีการใช้ประโยชน์จนเป็นพื้นที่เสื่อมโทรมหรือเป็นพื้นที่รกร้างเนื่องจากขาดการจัดการที่ชัดเจนเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ร่วมกัน

ปัจจุบันมีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองดูแลรักษาพื้นที่ที่เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐทำหน้าที่ดูแลรักษาคุ้มครองพื้นที่ไว้ ดังนี้

ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ ควบคุม กำกับ ดูแลให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ ดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายและนโยบายของรัฐบาล โดยเคร่งครัด และออกกฎหมายเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ เน้นผู้อนุมัติอนุญาตเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ตามที่มีกฎหมาย ระเบียบกำหนดไว้ กรมการปกครอง มีอำนาจหน้าที่ ควบคุม กำกับ ดูแล ให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ และที่สาธารณประโยชน์ประจำตำบล และหมู่บ้าน ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายและนโยบายของกระทรวงมหาดไทยโดยเคร่งครัด และพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กรมที่ดิน มีอำนาจหน้าที่จัดทำเปลี่ยนแปลง และรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ พิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ ทำการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ดำเนินการในเรื่องการขอใช้ ขอดอนสภาพขอขึ้นทะเบียน การจัดหาผลประโยชน์การขอสัมปทาน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน (มาตรฐานการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์, หน้า 6)

ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ควบคุม กำกับ ดูแลให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ และที่สาธารณประโยชน์ประจำตำบล และหมู่บ้าน ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของกระทรวงมหาดไทยโดยเคร่งครัด และพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นในท้องที่จังหวัด นายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ จัดทำ เปลี่ยนแปลง และรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ดำเนินการกรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์และการดำเนินการกรณีต้องวินิจฉัยว่าที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ตั้งอยู่ ณ ที่ใด มีขอบเขตอย่างไร ร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ระวางชี้แนวเขต และรับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ ยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) และสำรวจที่สาธารณประโยชน์ในเขตท้องที่ของตน (มาตรฐานการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์, หน้า 10) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ตรวจจัดการรักษาที่สาธารณะประโยชน์ ช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เช่น สอบสวนประวัติที่ดิน ชื่ออาณาเขตที่สงสัย ชี้แจง

และประกาศแนวเขตให้ประชาชนได้รับทราบ ดำเนินการตามแต่ที่นายอำเภอมอบหมาย ( มาตรฐานการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์, หน้า 11)

ราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลที่สาธารณประโยชน์ แบ่งอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดการไว้ ดังนี้ นายกเทศมนตรี สำหรับเทศบาลที่มีนายกเทศมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 48 เดวิสดี ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่สนับสนุนราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ดำเนินการคุ้มครอง ดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์หรือทุกซ์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ให้ความช่วยเหลือ ให้ความร่วมมือ ให้ความเห็นแก่ นายอำเภอเกี่ยวกับเรื่องการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง รวมทั้งให้ความช่วยเหลือ ให้ความร่วมมือ และควบคุมกำกับดูแลการทำงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินมารังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (คู่มือการดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์, หน้า 39) เทศบาล มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณประโยชน์ คือ ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ และให้มีและบำรุงทางระบายน้ำโดยมีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 นอกจากนี้หน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลแล้ว ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ด้วยเช่นกันในมาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ ภารกิจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

กฎหมายทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นล้วนเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานรัฐทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณประโยชน์ได้เข้ามาจัดการคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์จากกลุ่มคนใดคนหนึ่ง แต่เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองป้องกันและดูแลที่สาธารณประโยชน์ในปัจจุบันปรากฏอยู่ตามกฎหมายแต่ละฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไข

เพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติการ ประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ประมวลกฎหมายที่ดิน ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553 ส่งผลทำให้มาตรการการบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดประสิทธิผล อีกทั้ง มาตรการคุ้มครองดูแลป้องกันตามกฎหมายต่าง ๆ ที่กล่าวล้วนแต่เป็นการให้อำนาจแก่หน่วยงานภาครัฐในการจัดการ ยังขาดกฎหมายที่ให้อำนาจภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ป้องกันดูแลที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ทำให้ปัญหาการบุกรุกยังคงเกิดขึ้นใน ปัจจุบัน รัฐต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายในการฟ้องขับไล่ผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์เป็นจำนวนมาก สะท้อนให้เห็นถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ยังไม่เพียงพอ ต่อการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

### 3. การจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามกฎหมายต่างประเทศ

ประเทศต่าง ๆ จะมีที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมีการจัดการที่ทำให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน โดยมีกฎหมายกำหนดการจัดการที่สามารถจะนำมา วิเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกันของไทย ซึ่งการวิจัยได้ทบทวนกฎหมายของต่างประเทศหลายประเทศ คือ เครือรัฐออสเตรเลีย แคนาดา นิวซีแลนด์ และ สหรัฐอเมริกา ซึ่งพบว่ากฎหมายว่าด้วยการจัดการที่ สาธารณประโยชน์ที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางสำหรับประเทศไทยได้นั้นมี 2 ประเทศ คือ เครือรัฐ ออสเตรเลีย และ สหรัฐอเมริกา เพราะมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการในการดูแลรักษาที่ดิน อย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพ มีแบบแผน ที่ชัดเจนมากกว่าอีก 2 ประเทศที่มีเพียงการให้ความหมาย ของที่สาธารณประโยชน์

#### 3.1 เครือรัฐออสเตรเลีย

เครือรัฐออสเตรเลียมีกฎหมายในเรื่องการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ที่มีการวางระบบการ ดูแล สงวนรักษาที่ดินประเภทที่สาธารณประโยชน์ไว้อย่างชัดเจน มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมี ประสิทธิภาพ ตลอดจนกำหนดวัตถุประสงค์แห่งการใช้ประโยชน์ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ อย่างชัดเจนและมีโครงสร้างการดำเนินการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างมีเอกภาพ โดยมีพระราชบัญญัติรัฐบาลท้องถิ่น ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) ( Local Government Act, 1993) เป็นกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

## 1) การกำหนดประเภท

พระราชบัญญัติรัฐบาลท้องถิ่น ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) (Local Government Act, 1993) แบ่งลักษณะของที่ดินของรัฐ (Public land) ตามแผนสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น Local Environmental Plan คือ การแบ่งประเภทจะต้องมีการกำหนดเป็นแผนการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ โดยมีหน่วยแผนงานสิ่งแวดล้อมจัดประเภทที่ดินและกำหนดแผนบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ แต่ในบางสถานการณ์รัฐสภาของเครือรัฐออสเตรเลีย หรือฝ่ายบริหารก็สามารถออกกฎหมายเพื่อกำหนดได้เช่นกัน ประเภทที่ดินที่กำหนดแยกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ที่สาธารณประโยชน์สำหรับชุมชน (Community Land) และ ที่ของรัฐที่ใช้เพื่อประโยชน์ของราชการ (Operational Land)

นอกจากนี้ การจัดประเภทหรือการแก้ไขที่สาธารณประโยชน์ต้องกำหนดเป็นแผน คือ

(1) การจำแนกประเภทของที่ดินที่ได้มาหลังจากวันที่ 1 กรกฎาคม 1993 (พ.ศ. 2536) ส่วนนี้จะใช้บังคับกับที่ดินที่สภาได้รับมาหลังจากออกกฎหมายนี้ ยกเว้นที่ดินตามกฎหมายเก่า พระราชบัญญัติที่ดินหลวง ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) (The Crown Lands Act, 1989) และพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินหลวง ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) (The Crown Land Management Act, 2016) และที่ดินที่มีวัตถุประสงค์เพิ่มจะใช้ในการก่อสร้างถนน

(2) การจัดประเภทที่ดินใหม่โดยเฉพาะภายใต้พระราชบัญญัติการวางแผนและประเมินสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2522 และ

(3) การจัดประเภทที่ดินใหม่เป็นที่ดินชุมชน หรือการจัดประเภทที่ดินราชการเป็นที่ดินชุมชนนั้น สภามีอำนาจที่จะจัดประเภทที่ดินสาธารณะจากที่ดินราชการเป็นที่ดินชุมชน โดยรายละเอียดการผ่านแผนที่สำคัญ คือ ต้องจัดให้มีการประชาพิจารณ์ (Public Hearing)

## 2) การจำแนกประเภทที่สาธารณประโยชน์

การจัดทำร่างแผนการจัดการที่ดินชุมชน โดยการยกร่างแผนการใช้ที่สาธารณประโยชน์สำหรับชุมชน (Community) ซึ่งจะมีการกำหนด ประเภทของที่ดิน วัตถุประสงค์ เป้าหมายในการใช้ที่ดิน และต้องระบุรายละเอียดของวัตถุประสงค์ของการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ โดยมีการกำหนดประเภทวัตถุประสงค์ที่ต้องระบุไว้ 5 แบบ ได้แก่

(1) พื้นที่ธรรมชาติ (Natural Area) ได้แก่ ที่ดินชุมชนที่มีลักษณะทางธรรมชาติที่สำคัญ การใช้กับที่ดินของชุมชน โดยวัตถุประสงค์หลักในการจัดการที่ดินชุมชนที่แบ่งเป็นพื้นที่ธรรมชาติได้กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการใช้ เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การรักษาที่ดินนั้นไว้ให้คงความเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ ยังคงเป็นธรรมชาติ การพัฒนาพื้นที่เพื่อใช้ในทางสาธารณะประโยชน์ แต่ในทางที่จะต้องจำกัดการเข้าไปรบกวนธรรมชาติให้น้อยที่สุด และเพื่อใช้ตามแผนพื้นที่ ตามกฎหมายพระราชบัญญัติการอนุรักษ์สหพันธ์ที่ถูกคุกคาม ค.ศ. 1995



(พ.ศ. 2538) (Threatened Species Conservation Act, 1995) หรือ พระราชบัญญัติการบริหารจัดการประมง ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2537) (The Fisheries Management Act, 1994)

(2) พื้นที่สำหรับกีฬา (Sports Ground) มีวัตถุประสงค์สำคัญในการบริหารจัดการพื้นที่ชุมชนประเภทพื้นที่สำหรับการกีฬา (Sports Ground) ใช้เพื่อเป้าหมาย คือ การส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวกในการจัดงานอดิเรกประเภทกิจกรรมนันทนาการ เกม การละเล่น และกีฬาที่ไม่เป็นทางการต่าง ๆ การสร้างความมั่นใจว่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่จะจัด ได้ถูกพิจารณาถึงผลกระทบที่อาจมีต่อที่พื้กอาศัย ในกรณีเวลาสร้างสนามกีฬาไปแล้ว มีผลกระทบก็จะต้องทำแผนปรับปรุงก็สามารถอ้างวัตถุประสงค์นี้ได้

(3) สวนสาธารณะ (Park) วัตถุประสงค์สำคัญในการบริหารจัดการพื้นที่ชุมชนประเภทพื้นที่พักผ่อนสาธารณะจะต้องใช้เพื่อเป้าหมาย ได้แก่ ส่งเสริมการอยู่ร่วมกันของชุมชน ส่งเสริมการสังคม วัฒนธรรม การจัดให้มีพื้นที่ทำกิจกรรม และพักผ่อนหย่อนใจสำหรับคนในชุมชน การพัฒนาพื้นที่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้ออื่น ๆ ข้างต้น

(4) พื้นที่เพื่อวัฒนธรรมที่มีความสำคัญ (Cultural Significance) เป็นพื้นที่ชุมชนประกอบด้วยพื้นที่ที่มีความสำคัญทางวัฒนธรรมมีวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการพื้นที่เพื่ออนุรักษ์และพัฒนาความสำคัญทางวัฒนธรรมของชุมชน ความสวยงามทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี หรือทางสังคมศาสตร์ ให้คงอยู่สืบไปโดยใช้วิธีการอนุรักษ์

(5) พื้นที่สาธารณประโยชน์ที่ชุมชนใช้ทั่วไป (General Community Use) วัตถุประสงค์หลักสำหรับการจัดการที่ดินชุมชนแบ่งออกเป็นการใช้งานทั่วไปของชุมชน เป็นวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการพื้นที่ที่จะจัดให้เป็นพื้นที่สาธารณะสำหรับใช้ประโยชน์ทั่วไปจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการบริหารเพื่อตอบสนองกับความต้องการใช้ในปัจจุบันหรือในอนาคตเพื่อประโยชน์ของสังคม โดยต้องใช้เพื่อเป้าหมาย คือ การอำนวยความสะดวกในการจัดกิจกรรมทางกาย สังคม วัฒนธรรม และพัฒนาความสัมพันธ์ของคนในชุมชน การให้เช่า หากแต่ต้องเปิดให้บริการเพื่อการสาธารณประโยชน์

จากที่กล่าวมาทั้งหมดแสดงให้เห็นว่าเครือรัฐเครือรัฐออสเตรเลียมีการกำหนดประเภทที่สาธารณประโยชน์ไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่การแบ่งประเภท การจัดประเภท และการจำแนกประเภทที่สาธารณประโยชน์ เพื่อให้เกิดความชัดเจนของการใช้ประโยชน์ร่วมกัน

### 3) การจัดการการใช้ประโยชน์

รัฐบาลแห่งรัฐเครือรัฐออสเตรเลียเป็นผู้กำหนดนโยบายแห่งที่ดินทั้งหมดของประเทศ โดยแบ่งลักษณะที่ดินของรัฐเพื่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามความเหมาะสมแห่งที่ดินกล่าวคือ การแบ่งที่ดินของรัฐออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ ที่ดินที่มีไว้เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้แก่รัฐโดยการ

ซื้อขาย ให้เช่า เป็นต้น และ ที่ดินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้

โดยลักษณะที่ดินของรัฐที่ต้องห้ามมิให้มีการครอบครองเป็นสมบัติส่วนตัว โดยแต่ละมลรัฐมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการเป็นของตนเอง ที่ดินของรัฐอาจจะถูกสงวนไว้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือถูกจัดสรรไว้เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ของรัฐก็ได้เช่นเดียวกัน ในกรณีที่ดินที่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์เพื่อส่วนรวมหรือให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ตั้งเป็นแหล่งอนุรักษ์ธรรมชาติ ใช้เพื่อทางสัญจรไปมา รัฐสามารถจัดสรรที่ดินของรัฐเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ได้ แต่อย่างไรก็ดี กรณีที่ดินซึ่งรัฐได้สงวนรักษาที่ดินไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หากต่อมาที่ดินของรัฐเหล่านั้นหมดประโยชน์ เนื่องจากการใช้ประโยชน์ตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เรียบร้อยแล้ว หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะประโยชน์โดยมีระยะเวลา กำหนด เป็นต้น หากครบกำหนดระยะเวลาที่ดินสาธารณประโยชน์ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อีก หรือ ในกรณีที่มีการประกาศสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์มีพื้นที่มากเกินความจำเป็นต่อการใช้ประโยชน์ทั้งหมดนี้ สามารถนำที่ดินเหล่านั้นออกจำหน่ายหรือจ่ายโอนได้แต่ทั้งนี้การดำเนินการต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย

#### 4) แผนการจัดการพื้นที่นครซิดนีย์ (Sydney)

เมืองหลวงของเครือรัฐออสเตรเลีย ประกอบไปด้วยการจัดการ (Generic Plan of Management, At the City of Sydney, 2006) ดังต่อไปนี้

##### - แผนการจัดการ

ตามพระราชบัญญัติรัฐบาลท้องถิ่น ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) (The Local Government Act, 1993) กำหนดให้มีแผนการจัดการพื้นที่ชุมชน (Community Land) โดยแยกจากแผนการจัดการพื้นที่สาธารณะ (Land) ซึ่งแผนการจัดการดังกล่าว (Plan of Management or POM) ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญ เนื่องจากการจัดทำแผนนี้สภาได้มีการพูดคุยกับชาวชุมชน แผนดังกล่าวได้ร่างองค์ประกอบของพื้นที่และได้อธิบายวิธีการที่สภาจะดำเนินการ ใช้สอยและพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวในอนาคต แผนงานฉบับนี้ยังแสดงถึงกระบวนการทำงานที่โปร่งใสและได้รับความร่วมมืออีกด้วย โดยพื้นที่ชุมชนอาจประกอบด้วย พื้นที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น สวนสาธารณะ ไปจนถึงสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ พื้นที่ชุมชนยังช่วยสนับสนุนลักษณะการดำรงชีวิตที่ดีและ เป็นพื้นที่ที่มีประโยชน์ต่อผู้ใช้ทางเท้าหรือผู้มาเยี่ยมชมนครซิดนีย์ได้ โดยกฎหมายกำหนดให้พื้นที่ชุมชนได้รับการจัดประเภทให้เป็นทั้งพื้นที่ทางธรรมชาติ สวนสาธารณะ ลานกีฬา พื้นที่ทางวัฒนธรรมที่สำคัญและหมายรวมถึงพื้นที่ใช้สอยภายในชุมชนด้วย

- ความต้องการหรือความจำเป็นของแผนการจัดการ

พระราชบัญญัติรัฐบาลท้องถิ่น ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) (The Local Government Act, 1993) กำหนดให้พื้นที่หรือที่ดินที่ถูกครอบครองโดยสภา ต้องได้รับการจัดให้เป็นทั้งพื้นที่สาธารณะและพื้นที่ใช้สอย พื้นที่หรือที่ดินที่ได้รับการจัดประเภทให้เป็นพื้นที่ชุมชนสามารถจัดการและถูกใช้งานตามแผนการใช้พื้นที่ได้ (Plan of Management or PoM) จุดประสงค์ของแผนการจัดการเพื่อสนับสนุนเป้าหมายและวิสัยทัศน์การทำงานให้เมืองซิดนีย์ มีความยั่งยืนภายในปี ค.ศ. 2030 ตามยุทธศาสตร์ซิดนีย์ยั่งยืน (Sustainable Sydney, 2030) อีกทั้งยังให้เกิดความมั่นใจว่ามีการปฏิบัติตาม The Local Government Act, 1993 และ เตรียมพร้อมสร้างความโปร่งใสในการพัฒนา การใช้งาน และการจัดการพื้นที่ชุมชน

5) กระบวนการเตรียมแผนการจัดการ

กระบวนการจัดทำแผน เริ่มจากการพูดคุยปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการจัดทำเอกสาร โดยมีการกำหนดวิธีการไว้ ได้แก่

- (1) กระบวนการเตรียมแผนการจัดการเพื่อให้เกิดการปรึกษาหารือ (Consultation)
- (2) ขั้นตอน (Stages) ได้แก่ การเตรียมร่างแผนการจัดการ สรุปแนวทางแก้ไขโดยการแสดงข้อมูลสู่สาธารณะและประชาพิจารณ์ รายงานผลจากการประชาพิจารณ์ พิจารณาข้อเสนอเตรียมแผนขั้นสุดท้าย พิจารณารับข้อเสนอ ประกาศใช้แผน
- (3) ผลที่เกิด (Output) ได้แก่ ร่างแผน เขียนข้อเสนอเพื่อพิจารณาส่งไปยังสภาท้องถิ่น สรุปข้อเสนอเพื่อพิจารณา รายงานต่อสภาท้องถิ่น จนเกิดแผนการจัดการพื้นที่สำหรับสวนสาธารณะ ลานกีฬาและการใช้งานพื้นที่ชุมชน
- (4) การปรึกษาหารือกับชุมชน (Community Consultation) การปรึกษาหารือกับชุมชน และข้อมูลของชุมชนเองมีความสำคัญในการสร้างความมั่นใจว่าแผนการจัดการตรงกับความต้องการของชุมชน ทั้งยังช่วยกระตุ้นให้เกิดความพึงพอใจต่อการบริหารงานด้านพื้นที่สาธารณะ โดยก่อนที่แผนการจัดการ (PoM) จะได้รับการพิจารณาโดยสภาท้องถิ่น แผนดังกล่าวต้องได้รับการเผยแพร่สู่สาธารณะให้รับทราบอย่างน้อย 28 วัน ระยะเวลาซึ่งการเขียนข้อเสนอเพื่อพิจารณาต้องไม่น้อยกว่า 42 วันนับแต่วันแรกที่มีการเผยแพร่สู่สาธารณะ นอกจากนี้ต้องมีการจัดประชาพิจารณ์ในกรณีพื้นที่ชุมชนได้กับการจัดประเภทแล้วหรือได้รับการจัดประเภทใหม่
- (5) เนื้อหาของแผนการจัดการ ได้แก่ บทนำ รายละเอียดของพื้นที่หรือที่ดินภายใต้แผนการจัดการ กรอบการทำงาน พื้นฐานการจัดการ การใช้สอยพื้นที่ การเช่า/การได้รับอนุญาต แผนกลยุทธ์และจุดประสงค์ เป้าหมายที่สามารถปฏิบัติได้ การวัดการปฏิบัติงาน การเปลี่ยนแปลง กระบวนการทบทวนและการปรับให้แผนการจัดการมีและการทบทวนความทันสมัย

พื้นที่ชุมชนต้องได้รับการบริหารจัดการตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติรัฐบาลท้องถิ่น ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) (The Local Government Act, 1993) และ ระเบียบการปกครองท้องถิ่นทั่วไป ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548) (Local Government (General) Regulation, 2005) กำหนดให้พื้นที่ที่เป็นเจ้าของโดยสภาท้องถิ่นต้องได้รับการจัดประเภทแบบใดแบบหนึ่งระหว่างพื้นที่ทำการเพาะปลูกและพื้นที่ชุมชน พื้นที่ชุมชนถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่สำหรับใช้เพื่องานชุมชนทั่วไปได้ และจะถูกขายไม่ได้ และสิ่งที่จำเป็นใน The Local Government Act เพื่อการจัดการพื้นที่สาธารณะ ได้แก่ พื้นที่ชุมชนต้องถูกจัดประเภท แผนการดำเนินงานต้องมีเป้าหมายหลักสำหรับการบริหารจัดการพื้นที่ แผนการดำเนินงานต้องมีรายละเอียดเงื่อนไขพื้นที่ สิ่งก่อสร้างและแผนพัฒนาปรับปรุงพื้นที่ แผนการดำเนินงานต้องระบุวัตถุประสงค์เฉพาะสำหรับการขออนุญาตใช้พื้นที่ สิ่งก่อสร้างและแผนการพัฒนาปรับปรุงพื้นที่ แผนการดำเนินงานต้องอธิบายขนาดและความถี่ในการใช้และการพัฒนาปรับปรุงพื้นที่ แผนการดำเนินงานต้องระบุเป้าหมายการดำเนินงาน แผนการดำเนินงานต้องมีต้องระบุวิธีการวัดความสำเร็จของจุดประสงค์และเป้าหมายการดำเนินงานด้วย สภาท้องถิ่นต้องจัดแสดงร่างแผนเป็นเวลา 28 วันและต้องส่งร่างดังกล่าวไม่น้อยกว่า 42 วันเพื่อขออนุมัติ และร่างฉบับที่ได้รับการแก้ไขต้องถูกแสดงต่อสาธารณชนในลักษณะเดียวกับการนำเสนอร่างฉบับแรก จนกระทั่งสภาท้องถิ่นลงมติยอมรับร่างแผนโดยไม่มี การแก้ไขใด ๆ อีก

#### 6) มาตรการคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์

กฎหมายเครือรัฐเครือรัฐออสเตรเลียมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุม คุ้มครอง สงวนที่สาธารณประโยชน์ไว้ ดังต่อไปนี้

##### (1) การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะ

มาตรการทางกฎหมายในการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะ ถือว่ามาตรการทางเอกสารมีความสำคัญเพื่อป้องกันคุ้มครองรักษาที่ดินเหล่านี้ให้คงอยู่ตลอดไป มีการกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องดำเนินการบันทึกข้อมูลของที่ดินลงในทะเบียนที่ดินของรัฐ เนื่องจากโดยหลักแล้วที่ดินของเครือรัฐเครือรัฐออสเตรเลียทั้งหมดต้องมีเอกสารเพื่อแสดงสิทธิในที่ดิน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชนต้องจัดให้มีการทำทะเบียนที่ดินทั้งหมด ในส่วนของที่ดินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นที่ดินที่รัฐจัดสรรไว้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือไม่ก็ตาม จะต้องมีการบันทึกข้อมูลลงในทะเบียนที่ดินเหมือนกัน เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงมีหลักฐานทางทะเบียนแสดงถึงการครอบครองที่ดินความเป็นเจ้าของที่ดิน ตลอดจนมีแผนที่เพื่อแสดงแนวเขตที่ดินและเป็นเอกสารแสดงถึงวัตถุประสงค์แห่งการใช้ประโยชน์ของที่ดินด้วย ในส่วนของมีที่ดินของรัฐที่รัฐมีเจตนารมณ์สงวนไว้เพื่อใช้เป็นสาธารณประโยชน์นั้น โดยเริ่มต้นจากการประกาศเผยแพร่ให้ทราบถึงพื้นที่ที่ต้องการสงวนรักษาลงในราชกิจจานุเบกษาหรือการประกาศเผยแพร่ในลักษณะอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้

เพื่อให้ประชาชนทั่วไปทราบถึงวัตถุประสงค์แห่งการใช้ประโยชน์ในที่ดิน นอกจากการประกาศเขตที่ดินสาธารณะลงในราชกิจจานุเบกษาแล้วยังต้องมีการบันทึกข้อมูลของทะเบียนที่ดินในรูปแบบของทะเบียนที่ดินของรัฐในเครือรัฐออสเตรเลียนั้น ประกอบไปด้วยข้อมูลหลัก ๆ ที่จำเป็น ได้แก่ รายการชื่อผู้ครอบครองที่ดิน อาณาเขตที่ดินที่ ดินที่อยู่ติดกับที่ดินของรัฐลักษณะการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ส่วนในกรณีที่ดินของรัฐที่สงวนไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ก็ต้องระบุว่าใช้ประโยชน์เพื่อการใด ใครเป็นผู้รับผิดชอบ พร้อมทั้งแนบแผนที่ดิน (Public Map) ลงในทะเบียนที่ดินเพื่อทราบแนวเขตที่ดินพื้นที่อาณาเขตของสาธารณะว่ามีอยู่เท่าใดแนบท้ายทะเบียนที่ดินด้วย ทั้งนี้ หากมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกถอนสภาพการเป็นที่ดินสาธารณะก็ต้องทำการปรับปรุงข้อมูลและบันทึกลงในทะเบียนด้วยเหมือนกัน

ดังนั้น ลักษณะของทะเบียนที่ดินของรัฐ เครือรัฐออสเตรเลียมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (Royal Land) ของประเทศไทย คือ เป็นเอกสารที่มีลักษณะคล้ายกับที่ดินซึ่งระบุรายละเอียดของที่ดิน ตลอดจนมีแผนที่แสดงที่ตั้งจำนวนพื้นที่ที่ดินและที่ติดต่อดังชัดเจน ในส่วนที่แตกต่างกันคือทะเบียนที่ดินของรัฐ เครือรัฐออสเตรเลียเป็นเอกสารที่แสดงสถานะแห่งที่ดินตลอดจนผู้ที่ครอบครองที่ดิน ได้แก่รัฐไม่ใช่เป็นเพียงเอกสารหลักฐานเพื่อประโยชน์ในการสงวนรักษาที่ดินเท่านั้นดังนั้นทะเบียนที่ดินของเครือรัฐออสเตรเลียจึงมีความสมบูรณ์และชัดเจนกว่าของประเทศไทย

## (2) องค์กรดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์

กฎหมายเครือรัฐออสเตรเลียได้มีการกำหนดองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ไว้ ดังต่อไปนี้

- 1) รัฐมนตรีที่รับผิดชอบ
- 2) การแต่งตั้งบุคคลหรือหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์
- 3) สำนักงานที่ดินและส่วนที่ดิน

โดยองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่หลักในการดูแลที่สาธารณประโยชน์คือรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งหรือรับมอบหมายหน้าที่และต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินเป็นการเฉพาะ เนื่องจากการดำเนินงานเกี่ยวกับที่ดินนั้นเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีประสบการณ์ มีความรู้ความเชี่ยวชาญและจำนวนบุคลากรที่เพียงพอ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับพื้นที่ดินที่มีอยู่และมีลักษณะเฉพาะจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานขึ้นมาดูแลที่ดินประเภทนี้เป็นการเฉพาะเช่นเดียวกัน

โดยทั่วไปจะมีการจัดตั้งสำนักงานที่ดินเพียงละหนึ่งแห่งเท่านั้นซึ่งการดูแลรักษาและบริหารจัดการตลอดจนการใช้ประโยชน์ในที่ดินจะเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและหน่วยงานทะเบียนที่ดินซึ่งทำหน้าที่ในการบันทึกข้อมูลที่ดิน รายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินจำเป็นต้องลงในทะเบียนที่ดินหากมีการปรับปรุงแก้ไขก็ต้องดำเนินการจัดการให้เรียบร้อย แต่ในบางรัฐ เช่น รัฐเซาธ์แคโรไลนาหรือรัฐออสเตรเลียกฎหมายกำหนดภารกิจ และการถือครองที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ กล่าวคือ มีการแต่งตั้งบุคคลหรือหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด เข้ามาจัดการ ทั้งนี้ ด้วยวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้มีผู้รับผิดชอบโดยตรงที่จะถือเป็นผู้ถือครองที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนอย่างเป็นเอกเทศ หรือในกรณีของรัฐเวสต์เทิร์นแคโรไลนาหรือรัฐออสเตรเลียกำหนดให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ

จากการศึกษากฎหมายเคโรรัฐออสเตรเลียทำให้เห็นถึงการบริหารจัดการ ที่สาธารณประโยชน์ที่มีความชัดเจนและเหมาะสม ดังต่อไปนี้

### 1. ประเภทการใช้ประโยชน์ มีวิธีการจัดการ ดังนี้

- จัดให้มีองค์กรภาครัฐ ได้แก่ สภาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดประเภทร่วมกันเพื่อให้ตรงตามความต้องการและความจำเป็นของชุมชน

- การจำแนกประเภทที่สาธารณประโยชน์

- การกำหนดประเภทของที่ดินตามวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายในการใช้ที่ดิน

ไว้อย่างชัดเจน

- แผนการจัดการพื้นที่สาธารณะที่เรียกว่า “Plan of Management or PoM” ที่กำหนดประเภทที่สาธารณประโยชน์ ได้แก่ พื้นที่ทางธรรมชาติ พื้นที่สำหรับกีฬา สวนสาธารณะ พื้นที่ทางวัฒนธรรมที่สำคัญและสาธารณประโยชน์ทั่วไป

### 2. ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ ได้กำหนดไว้ ดังนี้

- ผู้มีส่วนได้เสียในการใช้ประโยชน์ ได้แก่ คนในชุมชน

- หน่วยงานภาครัฐ

### 3. องค์กรบริหารจัดการ ได้แก่

- มลรัฐมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการเป็นของตนเอง

- สภาท้องถิ่นมีอำนาจพิจารณาแผนการจัดการ Plan of Management (PoM)

- คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือในการจัดทำแผน เพื่อให้

ตรงกับความต้องการของชุมชน

### 4. กระบวนการบริหารจัดการ มีขั้นตอนการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- การจัดทำแผนการจัดการที่เรียกว่า Plan of Management (PoM) ที่เกิดจากการปรึกษาหารือร่วมกันของสภาท้องถิ่นกับคนในชุมชน

- การกำหนดพื้นที่หรือที่ดินที่ถูกครอบครองโดยสภาท้องถิ่น จัดให้เป็นทั้งพื้นที่สาธารณะและพื้นที่ใช้สอย เพื่อสามารถจัดการและถูกใช้งานตามแผนการใช้พื้นที่ได้

- การกำหนดขั้นตอนการดำเนินการ ได้แก่ การเตรียมร่างแผนการจัดการ การแสดงข้อมูลสู่สาธารณะและประชาพิจารณ์ รายงานผลจากการประชาพิจารณ์ พิจารณาข้อเสนอ เตรียมแผนขั้นสุดท้าย พิจารณารับข้อเสนอ ประกาศใช้แผน

- การติดตามผลการดำเนินการ ได้แก่ ร่างแผนเสนอเพื่อพิจารณาส่งไปยังสภาท้องถิ่น สรุปข้อเสนอเพื่อพิจารณารายงานต่อสภาท้องถิ่น จนเกิดแผนการจัดการพื้นที่ เช่น สวนสาธารณะ ลานกีฬาและการใช้งานพื้นที่ชุมชน

#### 5. มาตรการคุ้มครองดูแลรักษา คือ

- มาตรการคุ้มครองด้วยการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะ

- องค์กรภาครัฐทำหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์

- การเข้าถึงข้อมูลที่สาธารณประโยชน์เพื่อการใช้สิทธิของการใช้ประโยชน์

และการรักษาดูแลร่วมกันของประชาชน

### 3.2 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีการปกครองรูปแบบสหพันธรัฐ (Federal Republic) โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขและเป็นหัวหน้ารัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญ เป็นประเทศที่มีพื้นที่กว้างใหญ่เป็นอันดับ 3 ของโลก และมีความหลากหลายทางภูมิศาสตร์ ภูมิอากาศอุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมาก โดยที่ดินของสหรัฐอเมริกาสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทตามลักษณะของผู้ครอบครอง คือ

1) ที่ดินของรัฐ (Public Land) เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เป็นผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ และ

2) ที่ดินของเอกชน (Private Land) เป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินที่จะใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี เว้นแต่มีกฎหมายจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น การเวนคืนที่ดิน การกำหนดเขตที่ดิน การจำกัดความสูงของอาคาร เป็นต้น

การแบ่งประเภทที่ดินของสหรัฐอเมริกามีลักษณะคล้ายคลึงกับของประเทศไทย แต่ในเรื่องของการกำหนดรูปแบบและการบริหารจัดการที่สาธารณะมีความชัดเจน ด้วยเหตุนี้จึงได้นำกฎหมายของสหรัฐอเมริกามาศึกษาเพื่อหาแนวทางการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทย โดยการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ (ธิตี สายเชื้อ, 2557) มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

### 1) ลักษณะของที่ดินของรัฐ

สหรัฐอเมริกาได้นิยามคำว่า “ที่ดินของรัฐ” (Public Land) หมายถึง ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Public Domain) และถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลสหพันธรัฐ โดยพื้นที่ของสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยการใช้พื้นที่ป่าไม้จำนวน 671 ล้านเอเคอร์ (ประมาณ 1,678 ล้านไร่) พื้นที่ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์จำนวน 614 ล้านเอเคอร์ พื้นที่เพาะปลูกจำนวน 408 ล้านเอเคอร์ พื้นที่สำหรับการใช้เหตุผลพิเศษจำนวน 313 ล้านเอเคอร์ พื้นที่การใช้เบ็ดเตล็ดจำนวน 197 ล้านเอเคอร์ และพื้นที่เมืองจำนวน 61 ล้านเอเคอร์ จากลักษณะที่ดินของรัฐในสหรัฐอเมริกามองเห็นว่าพื้นที่ส่วนหนึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้แก่ พื้นที่ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

### 2) การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

นโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ รัฐบาลสหพันธรัฐเป็นการถ่ายโอน (Disposal) ที่ดินสาธารณะให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือของรัฐ โดยรัฐสภาได้ตรากฎหมายที่ให้อำนาจจัดการที่ดินขายหรือโอนที่ดินสาธารณะรวมเป็นเนื้อที่ประมาณ 1.275 พันล้านเอเคอร์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการให้สิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐาน การให้สิทธิในที่ดินแก่ทหารผ่านศึก และการขายที่ดินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านคมนาคม และเป็นรายได้ให้แก่รัฐบาลในการชำระหนี้สาธารณะของประเทศ ซึ่งในแต่ละช่วงรัฐสภาได้ตรากฎหมายเป็นการถ่ายโอนที่ดินสาธารณะให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนและของมลรัฐ โดยตั้งแต่ ค.ศ. 1900 (พ.ศ. 2443) เป็นต้นมา ภายหลังจากที่นโยบายของรัฐเป็นไปในทางถ่ายโอนที่ดินสาธารณะให้แก่เอกชนโดยง่ายและราคาถูก จึงได้เริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐไปในทางสงวนรักษาที่ดิน โดยในปี ค.ศ. 1891 (พ.ศ. 2434) รัฐสภาได้ตราบัญญัติป่าสงวน 1891 (พ.ศ. 2434) The Forest Reservation Act of 1891 ซึ่งมีผลเป็นการสงวนพื้นที่ป่าสนจากการบุกรุกของเอกชน นอกจากนี้ ได้เริ่มมีการตั้งเขตสงวนและอุทยานแห่งชาติ เพื่อเป็นการรักษาพื้นที่ป่าและอนุรักษ์ทรัพยากรของชาติ เช่น ในปี ค.ศ. 1872 (พ.ศ. 2315) มีการประกาศอุทยานแห่งชาติ Yellow Stone ในปี ค.ศ. 1934 รัฐสภาได้ตราบัญญัติทุ่งหญ้าเทย์เลอร์ ค.ศ. 1934 (พ.ศ. 2477) (The Taylor Grazing Act of 1934 (พ.ศ. 2477) ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการและการรักษาพื้นที่ทุ่งหญ้ากว่า 80 ล้านเอเคอร์ (200 ล้านไร่) โดยเอกชนที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต้องดำเนินการตามกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยรัฐสภาและฝ่ายบริหาร ในปี ค.ศ. 1964 รัฐสภาได้ตราบัญญัติที่รกร้างว่างเปล่า ค.ศ. 1964 (พ.ศ. 2507) Wilderness Act of 1964 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการรักษาพื้นที่ป่าดงดิบจากการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และท้ายที่สุดในปี ค.ศ. 1976 รัฐสภาได้ตรา The Federal Land Policy and Management Act of 1976



เป็นการรักษาที่ดินสาธารณะเป็นของรัฐบาลและกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการบริหารจัดการและกำหนดนโยบายในการใช้ที่ดินสาธารณะอย่างเคร่งครัด

### 3) กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์

รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ไว้ในรัฐบัญญัตินโยบายและการจัดการที่ดินของรัฐบาลกลางปี 1976 (Federal Land Policy and Management Act of 1976 (FLPMA)) โดยที่ดินสาธารณะถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Public Domain) ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของสหพันธรัฐ ในช่วงปี ค.ศ. 1960 รัฐบาลของสหพันธรัฐได้กำหนดนโยบายการใช้ที่ดินสาธารณะเพื่อมาใช้ประโยชน์อย่างผสมผสาน (Multiple Use) โดยตรากฎหมายขึ้นสองฉบับในปี ค.ศ. 1964 (พ.ศ. 2507) คือ

(1) กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐบาลสหพันธรัฐ (Public Land Law Review Commission (PLLRC)) เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการตรวจสอบกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐบาลสหพันธรัฐ รวมทั้งตรวจสอบนโยบายและการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐบาลสหพันธรัฐซึ่งบริหารจัดการที่ดินของสหพันธรัฐ โดยมีการปรับปรุงการบริหารจัดการที่ดินของสหพันธรัฐที่สำคัญ คือ การบริหารจัดการและการสงวนรักษาที่ดินของสหพันธรัฐควรเป็นกรรมสิทธิ์ของสหพันธรัฐเพื่อประโยชน์ต่อชาวอเมริกันทั้งหมด

(2) รัฐบัญญัติการจำแนกประเภทและการใช้ประโยชน์อย่างผสมผสาน (Classification and Multiple Use Act) ซึ่งให้อำนาจโดยตรงแก่สำนักบริหารจัดการที่ดิน (Bureau of Land Management (BLM)) เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการการใช้ที่ดินของรัฐ รวมถึงการจำแนกประเภทที่ดินเพื่อการสงวนรักษาหรือการจำหน่าย และกำหนดการจัดการที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์แบบผสมผสาน

โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ คือ พระราชบัญญัตินโยบายและการจัดการที่ดินของรัฐบาลกลางปี 1976 (พ.ศ. 2519) (Federal Land Policy and Management Act of 1976 : FLPMA) มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการและปกป้องที่ดินสาธารณะอย่างเป็นระบบในลักษณะที่เป็นการคุ้มครองคุณค่าทางวิทยาศาสตร์ ประวัติศาสตร์ นิเวศวิทยา สิ่งแวดล้อม สภาพภูมิอากาศ ทรัพยากรน้ำ ภูมิสถาปัตยกรรม และการหาประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติโดยมีสาระสำคัญสรุปได้ (ธิดิ สายเชื้อ, 2557, หน้า 3) ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดแผนการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ โดยรัฐสภาจะประกาศนโยบายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐเพื่อการสงวนรักษาเป็นกรรมสิทธิ์ของสหพันธรัฐ เว้นแต่การดำเนินการใด ๆ ที่เป็นไปตามแผนการใช้ที่ดินที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้

สำนักบริหารจัดการที่ดิน (Bureau of Land Management : BLM) ดำเนินการตามแผนการบริหารจัดการใช้ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) การถ่ายโอนที่ดินของรัฐ (Disposition) โดยกฎหมายว่าด้วยการจัดการที่สาธารณประโยชน์ กำหนดให้สำนักบริหารจัดการที่ดิน มีอำนาจในการขายที่ดินของรัฐซึ่งต้องเป็นไปตามแผนการใช้ที่ดินและเพื่อวัตถุประสงค์ของสาธารณะ (Public Purpose) กระบวนการขายจะกระทำโดยวิธีการประมูลให้มีการสู้ราคากันซึ่งจัดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และราคาที่ต้องเป็นราคาซื้อขายตามราคาท้องตลาดที่เป็นธรรม

(3) การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ โดยสำนักบริหารจัดการที่ดิน Bureau of Land Management (BLM) มีอำนาจในการให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ โดยการซื้อ การแลกเปลี่ยน การได้ที่ดินจากการบริจาค หรือการเวนคืน Eminent Domain) ในส่วนของการเวนคืนนั้น รัฐมนตรีมหาดไทยใช้อำนาจได้ต่อเมื่อมีความจำเป็นในการควบคุมที่ดินสาธารณะ

(4) การจัดให้มีองค์กรบริหารจัดการ โดยสำนักบริหารจัดการที่ดิน (Bureau of Land Management : BLM) เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการการใช้ที่ดินของรัฐ มีผู้อำนวยการสำนักบริหารจัดการที่ดิน (Director) เป็นหัวหน้าสำนักฯ แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา มีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ที่สังกัดในสำนักฯ

จากการศึกษารัฐบัญญัติของสหรัฐอเมริกาแสดงให้เห็นถึงการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ที่มีความชัดเจนและเหมาะสม ดังต่อไปนี้

1) ประเภทการใช้ประโยชน์ มีวิธีการจัดการ ดังนี้

- การจัดทำแผนการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ
- การจำแนกประเภทที่ดินเพื่อการสงวนรักษา และจัดการตามแผนการใช้ที่ดินและเพื่อวัตถุประสงค์ของสาธารณะ (Public Purpose)

- การจัดการที่ดินพิจารณาจากลักษณะการคุ้มครองคุณค่าทางวิทยาศาสตร์ ประวัติศาสตร์ นิเวศวิทยา สิ่งแวดล้อม สภาพภูมิอากาศ ทรัพยากรน้ำ และการหาประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ

2) ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ ได้กำหนดไว้ ดังนี้

- ชาวอเมริกันทั้งหมด หรือ พลเมือง
- หน่วยงานภาครัฐ

3) องค์กรบริหารจัดการ ได้แก่

- รัฐบาลสหพันธรัฐอำนาจบริหารจัดการที่ดินของรัฐ
- มีการถ่ายโอนที่สาธารณะให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมลรัฐ

- มีสำนักบริหารจัดการที่ดิน (Bureau of Land Management : BLM) เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการการใช้ที่ดินของรัฐ

4) กระบวนการบริหารจัดการ มีขั้นตอนการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- การกำหนดแผนการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ
- การถ่ายโอนที่ดินของรัฐ (Disposition) ให้แก่สำนักบริหารจัดการที่ดินเพื่อจัดการตามแผนการใช้ที่ดินและตามวัตถุประสงค์ของสาธารณะ (Public Purpose)

- สำนักบริหารจัดการที่ดิน (Bureau of Land Management :BLM) มีอำนาจในการให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ และเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการการใช้ที่ดิน

5) มาตรการคุ้มครองดูแลรักษา ดังต่อไปนี้

- การมีสำนักบริหารจัดการที่ดินที่เป็นองค์กรเฉพาะในการคุ้มครองดูแล
- การให้พลเมืองชาวอเมริกันทั้งหมดร่วมกันดูแลรักษา

การจัดการที่สาธารณประโยชน์ของต่างประเทศ ได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกา ตามที่กล่าวมานี้ เมื่อนำมาเปรียบเทียบจะพบว่ามีทั้งส่วนที่มีความคล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน โดยการวิจัยนี้ได้ทำการเปรียบเทียบที่สาธารณประโยชน์ของเครือรัฐออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกาตามตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 การเปรียบเทียบที่สาธารณประโยชน์ของเครือรัฐออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา

การจัดการที่สาธารณประโยชน์	เครือรัฐออสเตรเลีย	สหรัฐอเมริกา
<b>ประเภทการใช้ประโยชน์</b>		
- องค์กรภาครัฐและภาคประชาชนร่วมกันกำหนดประเภท	✓	-
- การจำแนกประเภทที่สาธารณประโยชน์	✓	✓
- การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายการใช้ประโยชน์	✓	✓
- มีแผนการจัดการพื้นที่สาธารณะ	✓	✓
<b>ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์</b>		
- พลเมือง/คนในชุมชน	✓	✓
- หน่วยงานภาครัฐ	✓	✓
<b>องค์กรบริหารจัดการ</b>		
- สหพันธรัฐ	-	✓

การจัดการที่สาธารณประโยชน์	เครือรัฐ ออสเตรเลีย	สหรัฐอเมริกา
- มลรัฐ - สภาท้องถิ่น - พลเมือง/คนในชุมชน	✓ ✓ ✓	✓ - -
<b>กระบวนการบริหารจัดการ</b> - องค์กรภาครัฐร่วมกับองค์กรภาคประชาชน - การกำหนดพื้นที่สาธารณะ - การกำหนดขั้นตอนการดำเนินการ - การติดตามผล	✓ ✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓ -
<b>มาตรการคุ้มครอง ดูแลและรักษา</b> - การคุ้มครองพื้นที่ด้วยการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะ - องค์กรภาครัฐทำหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ - ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษา	✓ ✓ ✓	- ✓ ✓

จากตาราง 4.3 จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ของเครือรัฐออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกามีการกำหนดประเภทที่คล้ายคลึงกันในเรื่องการจัดประเภทที่สาธารณประโยชน์ การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายการใช้ประโยชน์ และการมีแผนการจัดการพื้นที่สาธารณะ แต่ต่างกันตรงที่เครือรัฐออสเตรเลียมีการจัดการโดยใช้องค์กรภาครัฐและภาคประชาชนร่วมกันกำหนดประเภทซึ่งสหรัฐอเมริกาไม่มีในส่วนนี้ ในส่วนของผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ทั้งเครือรัฐออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกามีการกำหนดไว้เหมือนกันคือ พลเมืองหรือคนในชุมชน กับหน่วยงานภาครัฐ ในส่วนขององค์กรบริหารจัดการทั้งเครือรัฐออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกามีการโอนอำนาจให้มลรัฐจัดการเหมือนกันแต่มีความแตกต่างกันตรงที่สหรัฐอเมริกา มีสหพันธรัฐเข้ามาบริหารจัดการแต่เครือรัฐออสเตรเลียมีสภาท้องถิ่นและพลเมืองหรือคนในชุมชนเข้ามาบริหารจัดการ ในส่วนของกระบวนการบริหารจัดการของเครือรัฐออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกามีการบริหารที่คล้ายคลึงกัน คือ มีองค์กรภาครัฐร่วมกับองค์กรภาคประชาชน มีการกำหนดพื้นที่สาธารณะ มีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจน แต่ในเครือรัฐออสเตรเลียจะมีการติดตามผลการดำเนินงานด้วย และในส่วนของมาตรการคุ้มครอง ดูแลและรักษาทั้งเครือรัฐออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกามีองค์กรภาครัฐและภาคประชาชนร่วมกันดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์

แต่อาจแตกต่างกันตรงที่เครือรัฐออสเตรเลียยังได้กำหนดมาตรการคุ้มครองพื้นที่ด้วยการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะไว้อย่างชัดเจน

#### 4. รูปแบบที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้วว่าในปัจจุบันที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันสามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ที่สาธารณประโยชน์ประเภทที่มีกฎหมายกำหนดการใช้ประโยชน์ไว้โดยเฉพาะ เช่น นามาปฏิรูปที่ดิน หรือจัดรูปที่ดิน ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะกำหนดการใช้ประโยชน์ตามนั้น ส่วน ที่สาธารณประโยชน์ประเภทที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดเจนนั้น มีปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ซึ่งการวิจัยได้วิเคราะห์หารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยมีรูปแบบการจัดการของต่างประเทศ คือ เครือรัฐออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา มากำหนดเป็นแนวทางในการวิเคราะห์หารูปแบบที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยเพื่อนำคำตอบไปจัดทำเป็นกฎหมายรองรับ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

##### 4.1 เหตุผลในการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในเรื่องการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีเพียงการกำหนดความหมาย ลักษณะของที่สาธารณะประโยชน์ องค์กรที่ทำหน้าที่จัดการดูแลรักษาคุ้มครองไว้กระจัดกระจายตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น ส่งผลให้กฎหมายที่มีอยู่ขาดสภาพการบังคับใช้ที่ชัดเจนและเหมาะสมในเรื่องของการจัดการ การใช้ประโยชน์ ได้แก่ ประเภทการใช้ประโยชน์ การกำหนดประเภท ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ อีกทั้ง ในส่วนของกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรทำหน้าที่บริหารจัดการก็ยังมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนขาดการบูรณาการร่วมกัน การจัดทำกฎหมายว่าด้วยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจะทำให้มีกฎหมายที่ชัดเจนและเหมาะสมบังคับใช้ ทั้งด้านการใช้ประโยชน์ ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ การบริหารจัดการ และมาตรการคุ้มครองดูแลรักษา ซึ่งความชัดเจนของกฎหมายจะช่วยแก้ไขปัญหาคกรบกรุกที่สาธารณประโยชน์ การใช้ผิดประเภท หรือลดความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้ประโยชน์ด้วยตนเอง หรือกับหน่วยงานภาครัฐ และจะทำให้การใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์ตรงตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองให้มีความเหมาะสมและสมประโยชน์แก่ทุกฝ่าย

## 4.2 โครงสร้างของกรอบกฎหมายว่าด้วยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

โครงสร้างของกรอบกฎหมายว่าด้วยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่จะนำมาบริหารจัดการ มีดังต่อไปนี้

### 1) การใช้ประโยชน์

การใช้ประโยชน์ หมายถึง การนำพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่ว่างเปล่ามาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณชนอย่างเหมาะสมและสมประโยชน์ ดังนั้น การกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์จึงมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้ประโยชน์ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ อีกทั้งยังเป็นไปตามเจตนารมณ์ของที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นที่ดินของแผ่นดินที่มีไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองในประเทศ โดยการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แยกเป็น

#### (1) ประเภทการใช้ประโยชน์

ประเภทการใช้ประโยชน์ถือเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญต่อการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ เพื่อให้เกิดความชัดเจนของรูปแบบในการนำพื้นที่มาใช้ประโยชน์ให้มีความเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และความต้องการของชุมชน ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ยังไม่มีการกำหนดประเภทที่สาธารณประโยชน์ไว้อย่างชัดเจนว่ามีรูปแบบการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพื่อการใดบ้าง มีเพียงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดความหมายและลักษณะของที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) ซึ่งเป็นเพียงการยกตัวอย่างให้เห็นถึงลักษณะของพื้นที่สาธารณประโยชน์เท่านั้น หรือประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ตรี ซึ่งเป็นเพียงการแสดงเขตพื้นที่สาธารณประโยชน์ให้ปรากฏเป็นหลักฐานไว้ในหนังสือสำคัญที่หลวง ทำให้กฎหมายที่มีอยู่ขาดความชัดเจนในเรื่องประเภทการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาการใช้ประโยชน์ผิดประเภท การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ปัญหาการแย่งชิงการใช้ประโยชน์ร่วมกันในปัจจุบัน ดังนั้น โครงสร้างของกฎหมายจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ โดยคำนึงถึงบริบทของพื้นที่และความจำเป็นหรือความต้องการของชุมชนได้แก่

##### (1.1) พื้นที่สาธารณประโยชน์เพื่อการประกอบอาชีพ

การใช้พื้นที่ว่างเปล่าเพื่อประกอบอาชีพในการสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนที่ไม่มีพื้นที่ทำกิน ด้วยการนำพื้นที่เหล่านี้มาบริหารจัดการให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันของคนในชุมชนที่มีสิทธิใช้ประโยชน์เสมอภาคกัน ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

### - พื้นที่เกษตรกรรม

พื้นที่เกษตรกรรม หมายถึง พื้นที่ที่ใช้เพื่อการเกษตรที่รวมถึง การทำนา ทำสวน ทำไร่ และการปศุสัตว์ รวมทั้งการเลี้ยงสัตว์เล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ในชนบทที่มีอาชีพหลักคือเกษตรกรรม ดังนั้น หากมีที่สาธารณประโยชน์ที่เป็นพื้นที่ว่างเปล่าในชุมชนที่มีขนาดไม่ใหญ่มาก การนำพื้นที่เหล่านี้มาใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรที่เหมาะสมกับพื้นที่ เช่น ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ หรือ การกันพื้นที่ไว้ให้แก่ชุมชนเพื่อทำเกษตรอินทรีย์ร่วมกันซึ่งตัวอย่างนี้จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับการจัดการพื้นที่ว่างของเมือง Seattle สหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า “People Path” เป็นการนำพื้นที่มาจัดเป็นแปลงเกษตรอินทรีย์เพื่อปลูกผัก ผลไม้ ใช้ในการอุปโภคหรือบริโภค หรือ แจกจ่ายให้แก่คนในชุมชน

นอกจากเกษตรกรรมจะมีความสำคัญต่อชุมชนในชนบทแล้ว เมื่อพิจารณาจากที่สาธารณประโยชน์ในชุมชนเขตเมืองซึ่งมีพื้นที่ขนาดเล็ก แต่ยังคงมีกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยเข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่เขตเมืองเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การนำพื้นที่สาธารณประโยชน์ในเขตเมืองที่เป็นที่ว่างเปล่ามาใช้ทำเกษตรกรรม เหมือนเช่นเกษตรกรรมในเมืองของสหรัฐอเมริกาในรูปแบบสวนชุมชน (Community Garden) ที่มีจุดกำเนิดจากแรงบันดาลใจหลากหลาย นับตั้งแต่ความต้องการผลิตอาหารกินเอง ความต้องการให้การศึกษาแก่คนในเมือง ความต้องการพัฒนาชุมชน ไปจนถึงความต้องการสร้างชุมชนผ่านการเกษตรกรรม โดยมองว่าเกษตรกรรมในเมืองมีศักยภาพที่จะสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ ให้การศึกษาและสร้างความเป็นชุมชนให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง ดังนั้น เกษตรกรรมในเมืองจึงมีประโยชน์หลายอย่าง เช่น ช่วยให้คนจนเมืองและคนที่มีข้อจำกัดในการเดินทางสามารถเข้าถึงอาหารสดและสะอาด ช่วยประหยัดเงินที่ต้องจ่ายเป็นค่าอาหาร ช่วยให้ได้ออกกำลังกาย ฝึกทักษะอาชีพ และช่วยสร้างงานสำหรับคนชายขอบ เช่น เยาวชนกลุ่มเสี่ยง คนไร้บ้าน ผู้ต้องขังที่พ้นโทษ ผู้หญิงที่ไม่มีงานทำ เป็นต้น (เนตรดาว เถาถวิล, 2556)



ภาพประกอบที่ 4.9 รูปแบบการจัดการสวนชุมชน (Community Garden)

ที่มา: Ken Sherman

จากภาพดังกล่าว จะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการจัดการพื้นที่แบบสวนชุมชน (Community Garden) เป็นการแปลงรวมของชุมชนในละแวกใกล้ที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยทั่วเมืองมิสซูล่า พื้นที่ทำสวนชุมชนอาจเป็นของเทศบาล โบสถ์ หรือองค์กรเอกชนที่นำมาแบ่งสรรเป็นแปลงย่อยเล็ก ๆ แล้วให้ผู้สนใจเช่าสำหรับทำสวนปลูกพืชผัก ไม้ดอก สมุนไพร เพื่อบริโภค เพื่อขาย หรือเพื่อนันทนาการ สวนชุมชนแต่ละแห่งจัดหาที่ดินทำการเกษตรให้แก่สมาชิกขนาดกว้าง 15 ฟุต และยาว 15 ฟุต พร้อมอุปกรณ์ในการทำเกษตร น้ำ ปุ๋ย พาง ความรู้ สมาชิกสามารถได้รับคำแนะนำจากผู้ประสานงาน โครงการ นอกจากนี้ โครงการยังจัดอบรมผู้ทำสวนมือใหม่เป็นเวลาหนึ่งสัปดาห์ ในเรื่องวิธีการทำสวน พฤษศาสตร์ แหล่งอาหารและการทำอาหาร ในสวนชุมชน สมาชิกเก่าซึ่งทำเกษตรมานานจะทำงานร่วมกับสมาชิกใหม่ เรียนรู้จากกันและกัน และแบ่งปันทรัพยากรกัน สมาชิกสามารถมีอาหารพอกิน และประหยัดงบประมาณในการซื้ออาหาร เกิดความภาคภูมิใจ ได้ลิ้มรสชาติอาหารสดใหม่ที่ปลูกจากสวน นอกจากนี้ผู้มีรายได้น้อยแล้ว ประชาชนทั่วไปยังได้รับการเชิญชวนให้เข้าร่วมกับโครงการนี้ ผ่านการเช่าที่ดินทำเกษตร การกินอาหารร่วมกัน การอ่านหนังสือได้ฟรี ไม้ และการช่วยสนับสนุนเงินทุนสำหรับครัวเรือนที่ขาดแคลน โครงการสวนชุมชนบริจาคอาหารให้กับธนาคารอาหาร (Food Bank) ซึ่งเป็นมูลนิธิที่บริจาคอาหารให้แก่คนจนที่เข้าถึงอาหาร ผู้ขาดแคลน บ้านพักเยาวชน และหน่วยงานอื่น ๆ ในเมืองมิสซูล่า



ภาพประกอบที่ 4.10 เยาวชนทำงานร่วมกันใน PEAS FARM

ที่มา: เนตรดาว เถาถวิล

นอกจากนี้ยังมีโครงการให้เยาวชนมีความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์ ช่วยทำให้พวกเขา มีความมั่นใจในตนเอง สร้างความสัมพันธ์กับคนอื่น ๆ ได้ และมองเห็นโอกาสในชีวิตอื่น ๆ อีกด้วย โดยเยาวชนกลุ่มเสี่ยงบางคนผ่านการร่วมโครงการได้รับการจ้างเป็นพนักงานของโครงการ บางคนริเริ่มทำฟาร์มของตัวเอง และบางคนมีโอกาในการทำงานที่ดีขึ้น



ดังนั้น การนำพื้นที่สาธารณประโยชน์มาใช้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมจึงสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ทั้งในพื้นที่เขตชนบท หรือเขตชุมชนเมือง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของบริบทพื้นที่และความจำเป็นหรือความต้องการของชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยสร้างอาชีพหรือสร้างรายได้ให้แก่ผู้ที่มีรายได้น้อยในเขตพื้นที่นั้น ๆ และยังเป็นการสร้างความสัมพันธ์ของคนในชุมชน และให้โอกาสแก่ผู้ยากไร้

#### - พื้นที่เชิงพาณิชย์

พื้นที่เชิงพาณิชย์ หมายถึง พื้นที่ที่ใช้เป็นแหล่งจำหน่ายสินค้าทางการเกษตรหรือผลิตภัณฑ์ของชุมชน ซึ่งมีลักษณะเป็นตลาดนัดชั่วคราวที่คนในชุมชนสามารถนำสินค้ามาจำหน่ายเพื่อสร้างรายได้ให้แก่ครอบครัว เมื่อมีการส่งเสริมให้ชุมชนประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่ถือเป็นขั้นตอนของการผลิตเพื่อให้เกิดผลิตภัณฑ์ หรือสินค้าขึ้น ซึ่งบางครั้งในชุมชนได้มีการรวมกลุ่มกันเพื่อแปรรูปผลิตภัณฑ์ให้สามารถคงอยู่ได้นานเพื่อไว้จำหน่ายระยะยาว หรือหัตถกรรมพื้นบ้านที่สามารถใช้พื้นที่นี้เป็นแหล่งจำหน่ายเพื่อสร้างรายได้ให้แก่คนในชุมชน จึงเป็นพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณประโยชน์

การนำพื้นที่สาธารณประโยชน์มาใช้เพื่อเป็นพื้นที่เชิงพาณิชย์เพื่อสร้างรายได้ให้แก่พลเมืองในชุมชนนั้นถือเป็นการใช้ประโยชน์ในลักษณะของสาธารณประโยชน์ทั่วไป (General Community Use) ของเครือรัฐออสเตรเลีย โดยมีวัตถุประสงค์การบริหารจัดการพื้นที่ที่จะจัดให้เป็นพื้นที่สาธารณะสำหรับใช้ประโยชน์ทั่วไปจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการจัดการเพื่อตอบสนองกับความต้องการใช้ในปัจจุบันหรือในอนาคตเพื่อประโยชน์ของสังคม เพื่อเป้าหมาย คือ การอำนวยความสะดวกในการจัดกิจกรรมทางกาย สังคม วัฒนธรรม และพัฒนาความสัมพันธ์ของคนในชุมชน การให้เช่า หากแต่ต้องเปิดให้บริการเพื่อการสาธารณประโยชน์ ดังนั้น การนำเอาพื้นที่สาธารณประโยชน์มาใช้ในเชิงพาณิชย์จึงสามารถทำได้แต่ต้องเป็นการบริการ จัดการในลักษณะเพื่อการสาธารณประโยชน์



ภาพประกอบที่ 4.11 ภาพตลาดใต้โหนด

ที่มา: (ข่าวภาคใต้, ออนไลน์, 2563)

จากภาพเป็นตัวอย่างของตลาดใต้โหนด ซึ่งเป็นตลาดท้องถิ่น จัดขึ้นในพื้นที่ของบ้านนักเขียน กวีซีไรต์ กนกพงศ์ สงสมพันธุ์ โดยตลาดแห่งนี้เป็นที่รวมตัวกันของชุมชนคนท้องถิ่นที่นำเอาผลิตผลทางวัฒนธรรม อาหารการกิน มาค้าขายกัน เป็นตลาดสีเขียวที่พยายามไม่ใช้ถุงพลาสติก หรือโฟมในการบรรจุสินค้า ซึ่งตลาดแห่งนี้ตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการกระตุ้นเศรษฐกิจ สร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนโดยใช้กลไกตลาดเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนในการขยายช่องทางการตลาดให้แก่เกษตรกร วิสาหกิจชุมชนที่ผลิตสินค้า OTOP สหกรณ์ และผู้ประกอบการ SMEs เพื่อแก้ไขปัญหาสินค้าเกษตร เชื่อมโยงผลผลิตเข้าสู่ตลาด ตลอดจนประชาชนในชุมชน และพื้นที่ใกล้เคียงมีสถานที่จำหน่ายสินค้าโดยตรงแก่ผู้บริโภค โดยมุ่งเน้นความเป็นเอกลักษณ์พาณิชย์ และอัตลักษณ์ชุมชน

การนำพื้นที่สาธารณะประโยชน์มาใช้ในการประกอบอาชีพไม่ว่าจะเป็นลักษณะของอาชีพเกษตรกรรม หรืออาชีพเชิงพาณิชย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสร้างรายได้ให้แก่คนในชุมชน ได้มีพื้นที่ในการทำมาหาเลี้ยงชีพอันเป็นการสร้างรายได้ให้แก่คนในชุมชน ด้วยเหตุนี้ การนำพื้นที่ว่างเปล่าของแผ่นดินมาใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงเป็นการช่วยส่งเสริมอาชีพและช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของพลเมืองในชุมชนให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการสอดคล้องตามหลักการของนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ พ.ศ. 2560-2579 ที่มีวัตถุประสงค์ให้มีการบริหารจัดการที่ดินเพื่อให้ประชาชนมีที่ทำมาหาเลี้ยงชีพ

#### (1.2) พื้นที่สาธารณะประโยชน์เพื่อนันทนาการ

การนำพื้นที่มาใช้เพื่อการทำกิจกรรมร่วมกันในยามว่างหรือการพักผ่อนหย่อนใจของชุมชนนั้น ๆ เช่น สถานที่เล่นกีฬา สวนสาธารณะ งานอดิเรก เป็นต้น โดยลักษณะของพื้นที่ว่างที่นำมาจัดการจะมีลักษณะเป็นพื้นที่ว่างเปล่าในเขตเมืองหลวงหรือเขตปริมณฑลจะมีลักษณะเป็นพื้นที่ขนาดเล็กหรือมีขนาดค่อนข้างจำกัด เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมเป็นสำคัญ การหาพื้นที่สำหรับทำกิจกรรมร่วมกันจึงเป็นเรื่องยาก ดังนั้น หากมีการนำพื้นที่ส่วนนี้มาใช้ประโยชน์ก็จะประโยชน์ต่อพลเมืองในพื้นที่นั้นในการสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกัน หรือ ทำให้เกิดความสามัคคีในชุมชนผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำร่วมกัน

การใช้ประโยชน์ในส่วนนี้จะมีความสอดคล้องกับเครือข่ายออสเตอร์เลียที่มีการกำหนดประเภทที่สาธารณะประโยชน์ใช้เป็นพื้นที่สำหรับกีฬา (Sports Ground) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการบริหารจัดการพื้นที่ชุมชนประเภทนี้เพื่อส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวกในการจัดงานอดิเรกประเภทกิจกรรมนันทนาการ เกม การละเล่น และกีฬาที่ไม่เป็นทางการต่าง ๆ รวมถึงการจัดทำสวนสาธารณะ (Public Park) ที่มีวัตถุประสงค์สำคัญในการใช้โดยมีเป้าหมาย

เพื่อส่งเสริมการอยู่ร่วมกันของชุมชน ส่งเสริมการสังคมให้มีพื้นที่ทำกิจกรรม และพักผ่อนหย่อนใจ สำหรับคนในชุมชน

### (1.3) พื้นที่สาธารณประโยชน์เพื่อการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม

พื้นที่ว่างเปล่าที่หมดสภาพจากการเป็นป่าแล้วนอกเหนือจากที่เขตอุทยาน หรือพื้นที่ที่นำไปจัดเป็นที่ปฏิรูปที่ดิน ทำให้พื้นที่เหล่านี้มีขนาดไม่ใหญ่มาก และด้วยบริบทและลักษณะของพื้นที่ดังกล่าวจึงมีความเหมาะสมกับการกำหนดเป็นพื้นที่ป่าชุมชนเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 “ป่าชุมชน” หมายความว่า ป่านอกเขตป่าอนุรักษ์หรือพื้นที่อื่นของรัฐนอกเขตป่าอนุรักษ์ที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นป่าชุมชน โดยชุมชนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษาตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน

การนำพื้นที่ป่าชุมชนมาจัดการมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนได้ร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษาตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนในรูปแบบของป่าชุมชน ดังนั้น การนำที่สาธารณประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ว่างเปล่าแต่มีบริบทที่เหมาะสมกับการเป็นป่าชุมชนมากำหนดประเภทการใช้ประโยชน์เป็นป่าชุมชน เพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ช่วยฟื้นฟูพื้นที่ป่าในเขตป่าชุมชนโดยการปลูกป่าทดแทน เสริมสร้างความร่วมมือทุกภาคส่วนในการจัดการป่าชุมชน ส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนาการควบคุมดูแล และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชน และเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน

โดยการจัดประเภทการใช้ประโยชน์ในส่วนนี้จะมีลักษณะคล้ายกับการจัดการของเครื่องสูดอากาศที่มีแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมในการกำหนดประเภท เนื่องจากเครื่องสูดอากาศเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้การบริหารจัดการมุ่งเน้นให้ความสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก

### (2) วิธีการกำหนดประเภท

ปัจจุบันการกำหนดประเภทที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดวิธีการที่ชัดเจน มีเพียงประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 8 ตรี ที่ให้อำนาจอธิบดีจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน โดยกฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงการแสดงเขตพื้นที่สาธารณประโยชน์ให้ปรากฏเป็นหลักฐานไว้ในหนังสือสำคัญที่หลวงเพื่อใช้ในการควบคุม คุ้มครอง ดูแลที่สาธารณประโยชน์เท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดว่าพื้นที่สาธารณประโยชน์ใครควรเป็นผู้กำหนดและมีวิธีการกำหนดประเภทอย่างไร จึงทำให้พื้นที่เหล่านี้ขาดเป้าหมาย

การใช้ประโยชน์ร่วมกัน และขาดความชัดเจนในการกำหนดประเภท ด้วยเหตุนี้ โครงสร้างของกฎหมายจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดประเภทที่ชัดเจนโดยมีผู้กำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ และวิธีการกำหนดประเภท ดังนี้

### (2.1) ผู้กำหนดประเภทการใช้ประโยชน์

เนื่องจากที่สาธารณประโยชน์เป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้นำมาใช้เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ หมายถึง การนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของมหาชนมากกว่าปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งใด และด้วยวัตถุประสงค์ของการนำพื้นที่มาใช้ประโยชน์ต้องการให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างสมประโยชน์ ดังนั้น ผู้ที่จะเข้าใจถึงความต้องการในการใช้ประโยชน์ร่วมกันจึงเป็นพลเมืองในพื้นที่นั้น ๆ จากการวิเคราะห์ดังกล่าวทำให้เห็นว่า ผู้กำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ก็คือ พลเมืองของพื้นที่นั้น ๆ และเมื่อพิจารณาประกอบกับการจัดประเภทที่ดินสาธารณประโยชน์ของเครือรัฐออสเตรเลียที่ให้นักในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดประเภทตามแผนการจัดที่ดินสาธารณประโยชน์ ด้วยการจัดให้มีการทำประชาคมชุมชน ทั้งนี้เพื่อให้แผนการจัดการตรงตามความต้องการของชุมชน

นอกจากการให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์แล้วเพื่อให้การกำหนดประเภทนั้นตรงกับความต้องการที่แท้จริงของพลเมืองในชุมชนและเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดเงื่อนไขการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์นั้นด้วย โดยการกำหนดประเภทต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมทั้งทางด้านสภาพภูมิอากาศ ประเพณีวัฒนธรรม บริบทของพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่จัดการนั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการถูกรอรับจากผู้มีอิทธิพลที่ต้องการเข้ามาแสวงหาประโยชน์ด้วยการให้พลเมืองในชุมชนเป็นผู้กำหนดแต่อยู่ภายใต้ความต้องการของผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่มนายทุนนั้น ๆ โดยที่มิได้คำนึงถึงความเหมาะสมหรือประโยชน์ที่แท้จริงของชุมชน เช่น ปัญหาการบุกรุกพื้นที่สาธารณประโยชน์ของรัฐจากผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ กรณีคดีฟาร์มไก่เขาสนพื้นที่หมู่ 6 ตำบลรางบัว อำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี ที่มีการบุกรุกป่าสงวนเพื่อยึดถือครอบครองทำประโยชน์ อาศัยในที่ดิน แผ้วถางทำลายป่า หรือกระทำการใดอันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่า และการเข้าครอบครองที่ดินทำกินในที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจากผู้มีอิทธิพลในพื้นที่เพื่อนำมาเป็นพื้นที่ฟาร์มเลี้ยงไก่ ดังนั้นหากมีการครอบงำให้พลเมืองในพื้นที่ร่วมกันกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์เป็นพื้นที่เลี้ยงไก่ของชุมชนก็จะเปรียบเสมือนการใช้พลเมืองเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์โดยทางอ้อม ดังนั้น นอกจากการให้พลเมืองเป็นผู้มีสิทธิกำหนดประเภท

การใช้ประโยชน์แล้วจึงต้องมีการกำหนดเงื่อนไขการกำหนดประเภทควบคู่ไปด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดประเภทเป็นไปอย่างเหมาะสม ถูกต้องแท้จริง

## (2.2) ขั้นตอนการกำหนดประเภท

การกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ถือเป็นกระบวนการหนึ่งที่มีความสำคัญ เพื่อให้ได้มาซึ่งรูปแบบประเภทของการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของคนในชุมชนและเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่นั้น ๆ ดังนั้นจึงมีขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ ดังต่อไปนี้

### - การจัดทำแผนกำหนดประเภท

การจัดทำแผน คือ การกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์ ผ่านการแสดงความคิดเห็นร่วมกันของคนในชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รูปแบบการใช้ประโยชน์ร่วมกันที่ตรงตามความต้องการของคนในชุมชน และมีความเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ในชุมชนนั้น ๆ ซึ่งวิธีการจัดทำแผนเริ่มจากการที่ ผู้นำชุมชน หรือ ผู้ใหญ่บ้าน เรียกประชุมพลเมือง/คนในชุมชนเพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้พูดคุย แสดงความคิดเห็นร่วมกัน เกี่ยวกับการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์ของชุมชน

### - การทำประชามติชุมชน

การลงประชามติ หมายถึง การออกเสียงลงมติโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกี่ยวกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับส่วนรวม หรือเป็นมติของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศที่แสดงออกในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือที่ใดที่หนึ่ง (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554) เมื่อวิเคราะห์จากความหมายดังกล่าวพบว่า การกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ถือเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องและมีผลต่อส่วนรวม จึงจำเป็นต้องใช้มติเสียงข้างมากของพลเมืองในชุมชนในการกำหนดประเภทที่สาธารณประโยชน์เพื่อให้เป็นมติของส่วนรวมที่เป็นชุมชนในพื้นที่เพื่อจะได้ถือปฏิบัติร่วมกันต่อไป

เมื่อได้แผนการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่เกิดจากการร่วมแสดงความคิดเห็นของชุมชนตามขั้นตอนแรกแล้ว ผู้นำชุมชน หรือ ผู้ใหญ่บ้านต้องจัดให้ผู้เข้าร่วมประชุมลงประชามติในการกำหนดประเภท โดยมีหลักการที่สำคัญในการลงประชามติ ได้แก่

1) การเปิดโอกาสให้ผู้เห็นชอบและไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติได้แสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน

2) การจัดให้มีการลงคะแนนออกเสียงประชามติโดยอิสระ

3) การนำผลการออกเสียงประชามติไปดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มาออกเสียงประชามติ

เมื่อได้มติของที่ประชุมแล้วจึงได้แผนการกำหนดประเภทที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดจากการลงประชามติร่วมกัน

- เสนอแผน ไปยังนายอำเภอเพื่อพิจารณา

การเสนอแผนให้แก่นายอำเภอพิจารณา คือ ขั้นตอนการเสนอเรื่องให้แก่องค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องและมีบทบาทหน้าที่โดยตรงได้พิจารณาเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ เมื่อวิเคราะห์ถึงบทบาทหน้าที่ของนายอำเภอพบว่า นายอำเภอเป็นผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาคที่รับนโยบายจากส่วนกลางลงสู่การปฏิบัติ โดยมีภารกิจเป็นผู้รักษากฎหมายเพื่อประโยชน์ทางราชการและอำนวยความสะดวกเป็นธรรมแก่ประชาชน และมีอำนาจหน้าที่ในความรับผิดชอบโดยตรงของกรมการปกครองซึ่งมีอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาแผนกำหนดประเภทที่สาธารณประโยชน์ คือ การประสานแผนพัฒนาพื้นที่ ซึ่งขั้นตอนในส่วนนี้จะดำเนินการโดยผู้นำชุมชน หรือตัวแทนของชุมชนทำหน้าที่เสนอแผนที่ได้จากการลงประชามติของคนในชุมชนมายังนายอำเภอพิจารณา

- ประกาศแผนการกำหนดประเภท

การประกาศแผน หมายถึง การแจ้งแผนการกำหนดประเภทให้คนในชุมชนได้รับทราบโดยทั่วกัน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติร่วมกัน โดยการนำแผนออกประกาศให้คนในชุมชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารก็เพื่อให้คนในชุมชนได้รับทราบสิทธิของตนในการเข้าใช้ประโยชน์ในส่วนรูปแบบการประกาศแผนมีวิธีการดำเนินการ คือ นายอำเภอติดประกาศในท้องที่ให้ทุกคนได้รับทราบแผน ประกอบกับมีการแจ้งไปยังผู้นำชุมชน หรือผู้ใหญ่บ้านให้ประชาสัมพันธ์แจ้งแผนการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ให้แก่พลเมืองในชุมชนหรือในท้องที่ของคนได้รับทราบข้อมูลโดยทั่วกัน

ขั้นตอนการกำหนดประเภทดังกล่าวข้างต้นนี้มีความสอดคล้องสอดคล้องกับวิธีการกำหนดประเภทที่สาธารณประโยชน์ของเครือรัฐออสเตรเลียที่มีแผนการจัดการพื้นที่สาธารณะที่เรียกว่า “Plan of Management or PoM” เป็นขั้นตอนการกำหนดประเภทที่สาธารณประโยชน์

(3) ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์

ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ หมายถึง ผู้มีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ว่างเปล่าที่มีการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยกฎหมายมีเจตนารมณ์ต้องการให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันจึงทำให้ลักษณะของผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชนซึ่งมหาชนในที่นี้ จากการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณประโยชน์พบว่ามีการใช้คำอยู่ 2 คำที่แสดงถึงผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ ได้แก่ พลเมือง และ ประชาชน และจากการวิเคราะห์

ความหมายและลักษณะของพลเมือง กับประชาชนจากกฎหมายต่าง ๆ มีความแตกต่างกัน การนำคำทั้งสองมาใช้กับกฎหมายในเรื่องเดียวกันย่อมทำให้เกิดความสับสนและเข้าใจผิดของผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ ดังนั้น โครงสร้างกฎหมายจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ให้ชัดเจน เพื่อนำไปสู่สิทธิของผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ที่แท้จริง อีกทั้งเป็นการกำหนดหน้าที่ในการจัดการร่วมกันกับองค์กรภาครัฐในการคุ้มครองดูแลรักษาพื้นที่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้

เมื่อวิเคราะห์ตามลักษณะของที่สาธารณประโยชน์ถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันหมายถึงสมบัติของแผ่นดินที่มุ่งเน้นให้คนไทยได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์จึงหมายถึงเฉพาะคนไทยที่มีสัญชาติไทย มีสิทธิและหน้าที่ในฐานะประชาชนของประเทศไทยจึงหมายถึงสถานะของพลเมือง และเมื่อพื้นที่สาธารณประโยชน์มีการกระจายอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทยแต่จำนวนพื้นที่มีอยู่อย่างจำกัด การวิจัยพบว่า ผู้ที่มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่นี้ หมายถึง พลเมืองที่อาศัยอยู่ในพื้นที่หรือใกล้เคียงกับพื้นที่นั้น ๆ เพื่อให้พลเมืองของประเทศมีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ดังนั้น พื้นที่สาธารณประโยชน์ที่มีอยู่ในพื้นที่ต่างๆรัฐจึงมีการสงวนหวงกันไว้เพื่อให้คนในพื้นที่ได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยมีความสอดคล้องกับเครือรัฐออสเตรเลียที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ หมายถึง พลเมือง/คนในชุมชนซึ่งในหนึ่งพื้นที่อาจมีหลายชุมชนก็ได้

#### (4) การบริหารจัดการ

การบริหารจัดการ คือ การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่วมกับหน่วยงานภาคประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะที่แน่นอนในการทำงาน ผ่านกระบวนการ กิจกรรมเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดความเชื่อมั่นว่ากิจกรรมต่าง ๆ จะดำเนินการไปในแนวทางที่จะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้ร่วมกันกำหนดไว้ ทำให้การบริหารจัดการพื้นที่สาธารณประโยชน์จำเป็นต้องมีการจัดการที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าการจัดการพื้นที่นั้นจะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ คือ การได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองในพื้นที่สาธารณประโยชน์ ด้วยเหตุนี้ โครงสร้างของกฎหมายต้องมีการกำหนดองค์กรบริหารจัดการ และกระบวนการบริหารจัดการที่ชัดเจนและเหมาะสม ดังนี้

##### (4.1) องค์กรบริหารจัดการ

องค์กรบริหารจัดการมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้องค์กรภาครัฐหลายส่วนเข้ามาบริหารจัดการตามกฎหมายแต่ละฉบับที่ให้อำนาจ จึงเป็นเหตุให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการที่มีลักษณะกระจัดกระจาย ไม่มีระบบ และมีความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลให้การ

ดำเนินงานขององค์กรขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่มี การรับรองสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับองค์กรภาครัฐ

รูปแบบองค์กรการบริหารจัดการ แยกเป็น

**- คณะกรรมการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน**

เป็นองค์กรกำกับการบริหารจัดการและกำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์ พื้นที่สาธารณประโยชน์ มีโครงสร้างคณะกรรมการ ประกอบด้วย

ผู้ว่าราชการจังหวัด	ที่ปรึกษา
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	ที่ปรึกษา
นายอำเภอ (ที่ตั้งพื้นที่สาธารณประโยชน์ ที่คัดเลือกกันเอง)	ประธาน
นายอำเภอ (ที่ตั้งพื้นที่สาธารณประโยชน์)	กรรมการ
นายกเทศมนตรี	กรรมการ
นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	กรรมการ
ปราชญ์ชุมชน	กรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ
ปลัดอำเภอ (ที่ตั้งพื้นที่สาธารณประโยชน์ ที่คัดเลือกกันเอง)	เลขานุการ

**ขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่**

- 1) กำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณประโยชน์
- 2) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ ในพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
- 3) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำมาตรการการเฝ้าระวัง พื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่นำมาใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น ๆ
- 4) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำภูมิตึกาชุมชนที่ใช้ บังคับในพื้นที่สาธารณประโยชน์ของพื้นที่นั้น ๆ
- 5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน
- 6) กำกับการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณประโยชน์
- 7) ใกล้เคียงปัญหาข้อพิพาทจากการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณประโยชน์
- 8) จัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาและดูแลที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกัน



**- คณะอนุกรรมการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน**

เป็นคณะอนุกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีโครงสร้างคณะอนุกรรมการ ประกอบด้วย

ปลัดอำเภอ	ประธาน
ปลัดอำเภอ (ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตั้งอยู่)	กรรมการ
ปลัดเทศบาล	กรรมการ
ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล	กรรมการ
กำนัน	กรรมการ
ปราชญ์ชุมชน	กรรมการ
ตัวแทนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ
ตัวแทนสำนักงานที่ดิน	กรรมการ
เกษตรอำเภอ	กรรมการ
ผู้ช่วยปลัดอำเภอ	เลขานุการ

**ขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่**

- 1) ดำเนินงานตามนโยบายและแผนปฏิบัติการในการบริหารจัดการ
- 2) กำกับดูแลให้มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ร่วมกัน
- 3) มอบหมายงานด้านการเฝ้าระวัง การบูรณาการ การตรวจสอบ การใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ร่วมกัน ให้แก่คณะทำงาน
- 4) ใกล้เคียง ประนีประนอมข้อพิพาทเบื้องต้น
- 5) ดำเนินการจัดทำรายงานประจำปีเสนอคณะกรรมการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
- 6) ดำเนินการอื่นตามที่คณะกรรมการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมอบหมาย

**- คณะทำงาน**

คณะทำงานแต่งตั้งโดยคณะกรรมการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้เป็นผู้ปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คณะทำงานจะแยกเป็นชุดตามที่มอบหมาย ประกอบด้วย

ชุดที่ 1 คณะทำงานด้านการติดตามการใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามที่กำหนดในวัตถุประสงค์

ชุดที่ 2 คณะทำงานด้านการเฝ้าระวังการบูรณาการ

### ชุดที่ 3 คณะทำงานด้านการใกล้เคียง ประณีประนอมข้อพิพาทเบื้องต้น โครงสร้างคณะทำงานแต่ละชุด

กำนัน	หัวหน้าคณะทำงาน
ผู้ใหญ่บ้าน	คณะทำงาน
ผู้แทนชุมชน (คัดเลือกโดยชุมชน) ไม่น้อยกว่า 3 คน	คณะทำงาน

#### ขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่

- 1) ปฏิบัติการตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะอนุกรรมการ
- 2) รายงานผลการปฏิบัติการต่อคณะอนุกรรมการ

#### (4.2) กระบวนการบริหารจัดการ

การจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันถือเป็นนโยบายสาธารณะที่รัฐต้องดำเนินการจัดทำขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้และเกิดผลลัพธ์ต่อสาธารณชนส่วนรวม โดยวิธีการบริหารงาน หรือกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดการที่สาธารณประโยชน์ต้องมีกระบวนการจัดการที่ชัดเจน มีวิธีการที่ถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของพลเมืองในพื้นที่ ด้วยเหตุนี้ กระบวนการจัดการจึงถือเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในเรื่องการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายของการใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยกระบวนการบริหารจัดการต้องมีการดำเนินเงินร่วมกันทั้งองค์กรภาครัฐและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้วยการกำหนดบทบาทหน้าที่และขอบเขตการดำเนินงานที่ชัดเจน มีลักษณะการจัดการที่เป็นการบูรณาการร่วมกัน อีกทั้ง มีการกำกับติดตามการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์ให้เป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันด้วย

#### กระบวนการบริหารจัดการมี ดังนี้

- คณะกรรมการที่สาธารณประโยชน์ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องที่สำคัญ ได้แก่ 1) การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ 2) การจัดทำมาตรการเฝ้าระวัง 3) การจัดทำกฎกติกาชุมชน ทำหน้าที่กำกับติดตามการใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์ ตลอดจนมีอำนาจใกล้เคียงปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นข้อขัดแย้งระหว่างผู้ใช้ประโยชน์ อีกทั้งมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาและดูแลที่สาธารณประโยชน์ และคณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อดำเนินงานต่อไป

- คณะอนุกรรมการที่สาธารณประโยชน์ มีหน้าที่ดำเนินงานตามนโยบาย และแผนปฏิบัติการในการบริหารจัดการ และกำกับดูแลให้มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ร่วมกัน มีอำนาจมอบหมายงานด้านการเฝ้าระวัง การบูรณาการ การตรวจสอบ การใช้

ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ร่วมกัน ให้แก่คณะทำงานได้ดำเนินการเมื่อเกิดข้อพิพาทจากการใช้ประโยชน์ร่วมกันคณะอนุกรรมการมีอำนาจทำการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมข้อพิพาทเบื้องต้น อีกทั้ง มีหน้าที่ดำเนินการจัดทำรายงานประจำปีเสนอ คณะกรรมการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและดำเนินการอื่นตามที่คณะกรรมการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมอบหมาย

- คณะทำงานแต่งตั้งโดยคณะกรรมการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้เป็นผู้ปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยคณะทำงานจะแยกเป็นชุดตามที่มอบหมาย ประกอบไปด้วย 3 ชุด ได้แก่ ชุดที่ 1 คณะทำงานด้านการติดตามการใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามที่กำหนดในวัตถุประสงค์ ชุดที่ 2 คณะทำงานด้านการเฝ้าระวังการบุกรุกและชุดที่ 3 คณะทำงานด้านการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมข้อพิพาทเบื้องต้น ซึ่งคณะทำงานอำนาจและหน้าที่ในการปฏิบัติการตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะอนุกรรมการ และรายงานผลการปฏิบัติการต่อ คณะอนุกรรมการ

โดยกระบวนการบริหารจัดการดังกล่าวมีลักษณะคล้ายกับการบริหารจัดการของเครือรัฐออสเตรเลียที่มีการจัดการในลักษณะเช่นนี้ ด้วยการจัดทำแผนการจัดการที่เรียกว่า Plan of Management (PoM) ที่เกิดจากการปรึกษาหารือร่วมกันของสภาท้องถิ่นกับคนในชุมชน การกำหนดพื้นที่หรือที่ดินที่ถูกครอบครองโดยสภาท้องถิ่น จัดให้เป็นทั้งพื้นที่สาธารณะและพื้นที่ใช้สอย เพื่อสามารถจัดการและถูกใช้งานตามแผนการใช้พื้นที่ที่กำหนดไว้

#### (4.3) มาตรการคุ้มครอง ดูแลรักษา

มาตรการคุ้มครอง ดูแลรักษา เป็นวิธีการจัดการที่สาธารณประโยชน์ให้คงอยู่ไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งในปัจจุบันมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายขึ้นใช้บังคับในลักษณะการตั้งเป็นกฎ ข้อกำหนด ระเบียบ หรือกฎหมาย เพื่อควบคุม คุ้มครอง ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ โดยจากการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรการคุ้มครอง ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันพบว่า ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่คุ้มครองดูแลที่สาธารณประโยชน์ตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ให้อำนาจไว้ เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ จึงเห็นได้ว่ายังขาดมาตรการคุ้มครองดูแลรักษาในส่วนของภาคประชาชน และการดูแลรักษาคุ้มครองในเชิงการนำพื้นที่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ร่วมกันในเชิงส่งเสริมคุณภาพชีวิตของพลเมืองในพื้นที่ ดังนั้น เพื่อให้เกิด

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการด้านมาตรการคุ้มครองดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โครงสร้างของกฎหมายจึงต้องมีการกำหนดมาตรการคุ้มครองดูแลรักษา ในส่วนของภาคประชาชน ดังนี้

#### - การเฝ้าระวัง

การเฝ้าระวัง คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกิดขึ้น เพื่อวิเคราะห์ถึงแนวโน้ม ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในประเด็นปัญหาที่ต้องการเฝ้าระวังอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการ ป้องกันและแก้ปัญหาในอนาคต การนำมาตรการเฝ้าระวังอย่างมีส่วนร่วมเข้ามาใช้ในการจัดการ ที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการคุ้มครองดูแล ที่สาธารณประโยชน์จะช่วยแก้ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ เนื่องจากการให้พลเมือง ในพื้นที่เข้ามามีส่วนในการเฝ้าระวังจะทำให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงได้ตั้งแต่ช่วงต้น และสามารถ มองเห็นปัญหาและหาวิธีการแก้ไขได้ทันที

การเฝ้าระวังพื้นที่สาธารณประโยชน์โดยการให้พลเมืองในพื้นที่หรือใกล้เคียง เข้ามามีส่วนร่วมออกแบบขั้นตอนการดำเนินงานโดยอยู่ภายใต้หลักการของการเน้นให้เกิดสำนึก ความเป็นเจ้าของเรื่องหรือความรับผิดชอบ ให้แก่พลเมืองในพื้นที่บนพื้นฐานศักยภาพและข้อจำกัด ของคนในชุมชนอย่างแท้จริง โดยขั้นตอนการเฝ้าระวังที่สาธารณประโยชน์อย่างมีส่วนร่วมมี ลักษณะที่สำคัญ (อุ้นเรือน เล็กน้อย, 2561) ได้แก่ 1) การเปิดโอกาสให้พลเมืองในชุมชนพื้นที่ หรือ ที่เรียกว่า “คนใน” ได้ร่วมกันพิจารณาถึงประโยชน์และวัตถุประสงค์ของการเฝ้าระวังที่จะเกิดขึ้นใน อนาคต เป้าหมายที่สำคัญในขั้นตอนนี้ คือ เพื่อให้ “คนใน” สามารถตัดสินใจเองว่า การเฝ้าระวังจะมี ประโยชน์และช่วยในการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ที่เป็นสมบัติส่วนกลาง 2) การให้พลเมือง ในพื้นที่ หรือ ใกล้เคียง ได้ร่วมกันพูดคุยเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์และกิจกรรมในการเฝ้าระวัง ในพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน และ 3) ติดตามผลการเฝ้าระวังว่ากิจกรรมที่ เฝ้าระวังนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่หรือควรมีการเปลี่ยนแปลง แก้ไขอย่างไร

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น ได้ให้สัมภาษณ์ ว่าการนำมาตรการเฝ้าระวังของคนในชุมชนมาใช้กับการคุ้มครองดูแลที่สาธารณประโยชน์จะเป็น มาตรการที่มีความเหมาะสม เนื่องจากมีความใกล้ชิดในการติดตามเพราะผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ใช้และผู้เฝ้าระวังการใช้ประโยชน์ด้วย อีกทั้ง การนำเอาหลักการเฝ้าระวังมาใช้ ยังมีความสอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ พ.ศ. 2560-2579 กลยุทธ์ในด้านการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ พื้นฟู เฝ้าระวังที่ดิน ของรัฐ ด้วยการสร้างเครือข่ายและกระบวนการในการเฝ้าระวังการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตลอดจน ติดตาม ตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง

### - กติกาชุมชน

กติกาชุมชน คือ การมีส่วนร่วมในการออกแบบกติกาในชุมชนของตน เพื่อจัดการการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยเริ่มต้นจากการสร้างเวทีประชาคมในพื้นที่เพื่อร่วมกันสร้างกติกาในระดับชุมชนเพื่อให้ทุกคนถือปฏิบัติร่วมกัน โดยมีลักษณะมุ่งเน้นการบังคับใช้ในชุมชนและมีมาตรการเชิงลงโทษที่ตกลงร่วมกันในชุมชน ซึ่งการนำมาตรการกติกาชุมชนมาใช้บังคับจะเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลให้แก่องค์กรภาครัฐ และช่วยให้การคุ้มครองดูแลที่สาธารณประโยชน์มีลักษณะที่ทันทั่วถึง

นอกจากนี้การสร้างกติกาชุมชนยังเป็นที่ไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ พ.ศ. 2560-2579 ด้านการส่งเสริม พัฒนา กฎกติกาของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ พื้นที่ที่ดินของรัฐ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยสอดคล้องกับในเครือรัฐออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาพื้นที่สาธารณประโยชน์อีกด้วย

### - การไกล่เกลี่ย

การไกล่เกลี่ยถือเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่ดี เนื่องจากเป็นการยุติปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเพื่อให้ได้ข้อยุติบนความเข้าใจของทั้งสองฝ่าย จึงถือว่าเป็นรูปแบบการระงับข้อพิพาทที่ส่งผลต่อความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับการระงับข้อพิพาททางด้านอื่น ดังนั้น การนำการไกล่เกลี่ยเข้ามาใช้เป็นมาตรการหนึ่งในการระงับข้อพิพาทจากการใช้ที่สาธารณประโยชน์ร่วมกันจะช่วยทำให้ปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นถูกได้รับการแก้ไขได้โดยเร็วและสามารถยุติปัญหาของผู้ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายได้ด้วยความเข้าใจเพื่อดำเนินการใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไป

จากผลของการวิเคราะห์จะพบถึงรูปแบบการจัดการที่สาธารณประโยชน์ คือ ต้องมีกฎหมายเฉพาะในเรื่องการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์เพื่อนำไปสู่การใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างสมประโยชน์ จึงควรจัดให้มีกรอบกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการที่สาธารณประโยชน์เพื่อจะได้นำไปจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันต่อไป

โครงสร้างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ประกอบไปด้วย

1. การใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์ ประกอบไปด้วย
  - 1.1 ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์
  - 1.2 ประเภทการใช้ประโยชน์
2. การบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ ประกอบไปด้วย
  - 2.1 องค์กรบริหารจัดการและขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ ได้แก่
    - 1) คณะกรรมการที่สาธารณประโยชน์ ประกอบด้วย
 

ผู้ว่าราชการจังหวัด	ที่ปรึกษา
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	ที่ปรึกษา
นายอำเภอ (ที่ตั้งพื้นที่สาธารณประโยชน์ ที่คัดเลือกตนเอง)	ประธาน
นายอำเภอ (ที่ตั้งพื้นที่สาธารณประโยชน์)	กรรมการ
นายกเทศมนตรี	กรรมการ
นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	กรรมการ
ปราชญ์ชุมชน	กรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ
ปลัดอำเภอ (ที่ตั้งพื้นที่สาธารณประโยชน์ ที่คัดเลือกตนเอง)	เลขานุการ

ขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ

  - กำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์
  - กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์
  - กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำมาตรการการเฝ้าระวัง
  - กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำกฎกติกาชุมชน
  - ตั้งแต่งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน
  - กำกับการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์
  - ใกล้เคียงปัญหาข้อพิพาทจากการใช้ประโยชน์
  - จัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาและดูแลที่สาธารณประโยชน์
  - 2) คณะอนุกรรมการที่สาธารณประโยชน์ ประกอบด้วย
 

ปลัดอำเภอ	ประธาน
ปลัดอำเภอ (ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตั้งอยู่)	กรรมการ
ปลัดเทศบาล	กรรมการ
ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล	กรรมการ

ประโยชน์

กำนัน	กรรมการ
ปราชญ์ชุมชน	กรรมการ
ตัวแทนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ
ตัวแทนสำนักงานที่ดิน	กรรมการ
เกษตรอำเภอ	กรรมการ
เจ้าหน้าที่ปกครอง	เลขานุการ

ขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ

- ดำเนินงานตามนโยบายและแผนปฏิบัติการในการบริหารจัดการ
- กำกับดูแลให้มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้
- มอบหมายงานด้านการเฝ้าระวัง การบูรณาการ การตรวจสอบ การใช้ประโยชน์

ตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายให้แก่คณะทำงาน

- ใกล้เคียง ประณีประนอมข้อพิพาทเบื้องต้น
- ดำเนินการจัดทำรายงานประจำปีเสนอคณะกรรมการ
- ดำเนินการอื่นตามที่มอบหมาย

### 3) โครงสร้างคณะทำงาน ประกอบด้วย

กำนัน	หัวหน้าคณะทำงาน
ผู้ใหญ่บ้าน	คณะทำงาน
ผู้แทนชุมชน	คณะทำงาน

(คัดเลือกโดยชุมชน) ไม่น้อยกว่า 3 คน)

- ดำเนินงานตามนโยบายและแผนปฏิบัติการในการบริหารจัดการ
- กำกับดูแลให้มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้

ขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่

- ปฏิบัติการตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะอนุกรรมการ
- รายงานผลการปฏิบัติการต่อคณะอนุกรรมการ

### 2.2 กระบวนการบริหารจัดการ

1) คณะกรรมการที่สาธารณประโยชน์ มีอำนาจในการดำเนินการ ดังนี้

- กำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์
- กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องการบริหารจัดการ

การใช้ประโยชน์/การจัดทำมาตรการเฝ้าระวัง/การจัดทำกฎกติกาชุมชน

- กำกับการบริหารจัดการ

- ใกล้เคียงปัญหาข้อพิพาท

- จัดตั้งกองทุน

- ตั้งแต่งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน

2) คณะอนุกรรมการสาธารณประโยชน์ มีอำนาจในการดำเนินการ ดังนี้

- ดำเนินงานตามนโยบายและแผนปฏิบัติการในการบริหารจัดการ

- กำกับดูแลให้มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้

- มอบหมายงานด้านการเฝ้าระวัง การบูรณการ การตรวจสอบ การใช้ประโยชน์

ตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายให้แก่คณะทำงาน

- ใกล้เคียง ประณีประนอมข้อพิพาทเบื้องต้น

- ดำเนินการจัดทำรายงานประจำปีเสนอคณะกรรมการ

- ดำเนินการอื่นตามที่มอบหมาย

3) คณะทำงาน ประกอบด้วย คณะทำงาน 3 ชุด ได้แก่

ชุดที่ 1 คณะทำงานด้านการติดตามการใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์  
สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามที่กำหนดในวัตถุประสงค์

ชุดที่ 2 คณะทำงานด้านการเฝ้าระวังการบูรณการ

ชุดที่ 3 คณะทำงานด้านการใกล้เคียง ประณีประนอมข้อพิพาทเบื้องต้น

โดยชุดคณะทำงานทั้ง 3 ชุด มีอำนาจในการดำเนินการ ดังนี้

1. ปฏิบัติการตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะอนุกรรมการ

2. รายงานผลการปฏิบัติการต่อคณะอนุกรรมการ

2.3 มาตรการควบคุม คุ้มครองดูแล ประกอบไปด้วย

- กฎกติกาชุมชน

- การเฝ้าระวัง

- การใกล้เคียง