

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

#### 1.1 ความเป็นมาของปัญหา

การอยู่ร่วมกันของมนุษย์เริ่มต้นจากลักษณะของสังคมที่เล็กที่สุดที่เรียกว่า ครอบครัว (Family) เมื่อหลาย ๆ ครอบครัวได้มาอยู่ร่วมกันจนเกิดเป็นรูปแบบของเผ่าพันธุ์ (Tribe) และเมื่อสมาชิกของสังคมเพิ่มมากขึ้นทำให้เกิดการขยายตัวออกไปทั้งในด้านจำนวนและบริเวณที่ตั้งของสังคม จากลักษณะการอยู่ร่วมกันแบบเผ่าพันธุ์กลายเป็นชุมชน (Community) เป็นสังคม (Society) เป็นประเทศ (Country) ทำให้ความจำเป็นของการมีรัฐเกิดขึ้นจากความต้องการของคนที่จะอยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุข มีการจัดวางระเบียบกฎเกณฑ์กติกาคควบคุมการประพฤติของคน มีองค์กรที่จะรับผิดชอบในการดูแลให้คนในสังคมมีพฤติกรรมตามแนวทางที่กำหนดไว้ ดังนั้น จุดประสงค์ที่สำคัญของการมีรัฐ คือ ความปรารถนาของคนที่อยู่ร่วมกันจะมีชีวิตที่มีความสมบูรณ์ อันได้แก่ การมีสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค มีโอกาสอันเท่าเทียมกัน มีความเจริญก้าวหน้า มีการพัฒนา ด้านชีวิตและความเป็นอยู่ มีศักดิ์และสิทธิ์ที่จะเป็นเจ้าของประเทศ

ความเป็นรัฐตามที่ อานนท์ อากาศิรม (2545, หน้า 14-16) กล่าวไว้มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ด้าน คือ

1) ประชากร ทุกรัฐจะต้องมีจำนวนประชากรอาศัยจำนวนหนึ่งที่มีหลักแหล่งทำมาหากิน และดำรงชีวิตอยู่ในขอบเขตที่เรียกว่า “รัฐ” แต่ไม่ได้กำหนดไว้ว่ารัฐหนึ่งควรมีประชากรเท่าใด ด้วยเหตุนี้จำนวนประชากรของแต่ละรัฐจึงอาจแตกต่างกันออกไป โดยประชากรภายในรัฐไม่จำเป็นต้องมีเชื้อชาติ หรือต้องใช้ภาษาเดียวกัน อีกทั้งประชากรที่อยู่ในรัฐเดียวกันก็อาจมีวัฒนธรรม ประเพณี และความเชื่อที่แตกต่างกันออกไปก็ได้

2) ดินแดน รัฐจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าไม่มีดินแดนอันแน่นอน ซึ่งดินแดนนี้อาจแบ่งเขตได้ 2 ทาง คือ การแบ่งเขตตามสภาพธรรมชาติและแบ่งเขตโดยการกำหนดขึ้นเอง โดยดินแดน หมายรวมถึง พื้นดิน (Land) ทะเล (Sea) และเขตท้องฟ้าเหนือพื้นดิน (Air) ดังนั้น อำนาจปกครองของรัฐจึงมีอยู่เหนือดินแดนภายในรัฐ ซึ่งดินแดนที่ตั้งหรือมีอาณาเขตที่แน่นอน จะมีขนาดใหญ่

หรือเล็กก็ได้ และเมื่อพิจารณาถึงดินแดนแล้วยังมีปัจจัยที่นำมาพิจารณาประกอบด้วย ได้แก่ ที่ตั้ง ภูมิอากาศ ทรัพยากรธรรมชาติ

3) รัฐบาล คือ องค์กรหรือผู้แทนขององค์กร เป็นผู้ทำหน้าที่ดูแลประโยชน์สาธารณะ และคุ้มครองรักษาความสงบภายในประเทศ ป้องกันการรุกรานจากภายนอก จัดการทางเศรษฐกิจ และการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชากรที่อาศัยอยู่ในรัฐ รวมทั้งการดำเนินกิจการของรัฐ ในทางการเมืองระหว่างประเทศด้วย

4) อำนาจอธิปไตย ในสังคมที่จะเป็นรัฐประชาชาติโดยสมบูรณ์ได้ต้องมีอธิปไตย คือ มีอำนาจเด็ดขาดและเต็มที่จะบัญญัติบังคับและตัดสินคดีความตามกฎหมายให้ประชาชนของรัฐของตน และสามารถที่จะดำเนินกิจการทั้งภายในหรือภายนอกประเทศได้โดยอิสระ ซึ่งในบรรดาองค์ประกอบของรัฐที่กล่าวมาทั้ง 4 ด้านนี้ หลักดินแดนถือเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของความเป็นรัฐ และถือเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์

จากองค์ประกอบความเป็นรัฐนี้เองจึงกล่าวได้ว่าปัจจัยสำคัญที่เป็นองค์ประกอบนี้ ปัจจัยหนึ่งก็คือ ดินแดน หรือพื้นที่ เพราะจะเป็นส่วนที่ประชาชนของรัฐจะนำไปใช้ประโยชน์ เป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน และที่พักผ่อน สำหรับประเทศไทยหากมองย้อนไปในอดีต ประเทศไทย เป็นประเทศเกษตรกรรม จากประวัติศาสตร์นับแต่สมัยสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา เป็นต้นมา พระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ปกครองไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินให้ร่มเย็นเป็นสุข โดยเฉพาะในเรื่องของที่ดินทำกิน ซึ่งในสมัยนั้นที่ดินทั้งหมดเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน โดยพระเจ้าแผ่นดินทรงได้มอบที่ดินโดยการ ให้อุญญาตแก่ราษฎรใช้เป็นที่ทำมาหากินตามความเหมาะสมแต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว ตามนัยคำกล่าวของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ว่า “ที่ดินทั้งหมดเป็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว หาได้ทรงเป็นเจ้าของชีวิตอย่างเดียวไม่ ทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดินด้วย” จนต่อมาในสมัยของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 ในปี พ.ศ. 2444 หนังสือสำคัญที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “โฉนดแผนที่” เป็นการออกเพื่ออนุญาต ให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นครั้งแรก และถือเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ฉบับแรก ในประเทศไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2445 ได้มีการออกพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราวให้ราษฎร ทำกินก่อน จากนั้นจึงนำมาออกเป็นโฉนดแผนที่ และในปี พ.ศ. 2448 ได้เปลี่ยนเป็น “โฉนดตราจอง” ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ. 124 ในปี พ.ศ. 2479 จึงได้มีประกาศพระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 เพื่อให้ราษฎรมาขออนุญาตจับจองทำประโยชน์ในที่ดิน และทางราชการจะออกใบเหยียบย่ำและตราจองให้เมื่อราษฎรทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ที่ กฎหมายกำหนดแล้วจึงมีสิทธิมาขอตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งถือเป็นหนังสือ แสดงกรรมสิทธิ์เช่นกัน และในปีเดียวกันนี้ได้มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินอีกฉบับ คือ

“ประมวลกฎหมายที่ดิน” มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2497 และใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายนี้เรียกว่า “โฉนดที่ดิน” (ตุลญา โจน์ทั้งคำ แก้วสุภาสวัสดิ์, หน้า 13-15) จากความเป็นมาที่กล่าวมานี้สะท้อนให้เห็นว่า ที่ดินมีความสำคัญต่อมนุษย์เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน จนมีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ รวมถึงการพัฒนาการทางกฎหมายในการจัดการ กำหนดสิทธิการครอบครองทำประโยชน์ที่ดินที่ถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีจำกัดไว้

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีพื้นที่ที่เป็นที่ดินทั้งหมดประมาณ 321 ล้านไร่ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2559 อ้างอิงจาก สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2560, หน้า 80) ในบรรดาที่ดินที่มีอยู่ทั้งหมดนี้จำแนกประเภทออกเป็น 2 ส่วน คือ

1) ที่ดินที่เป็นของเอกชน ที่มีกฎหมายรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของบุคคล ในรูปแบบการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามสถานะของการครอบครองที่ดินนั้น ๆ อันได้แก่ โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หนังสือแสดงสิทธิครอบครอง โดยกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการออกเอกสารสิทธิเหล่านี้ไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ซึ่งการออกเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าวผู้มีชื่อในเอกสารสิทธิย่อมมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองด้วยการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น โดยเด็ดขาดเหนือที่ดินนั้น นอกจากนี้ยังมี สิทธิปกป้อง ดูแล จัดการที่ดินของตนให้ปราศจากการรบกวนการถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง หากมีผู้มารบกวนขัดสิทธิผู้เป็นเจ้าของย่อมใช้สิทธิของตนตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายอาญาให้ความคุ้มครองไว้ เช่น การฟ้องขับไล่ผู้บุกรุกผู้ที่เข้ามาอยู่อาศัยในที่ดินของตนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) ที่ดินของรัฐ ที่มีการกำหนดกฎหมายรองรับขึ้นมาตามวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ ซึ่งสามารถแยกเป็น ที่ดินของรัฐที่เป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ที่ดินของรัฐที่รัฐจัดให้แก่ประชาชนเป็นที่ทำกิน เช่น ที่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่นิคมสร้างตนเอง และที่ดินที่เป็นที่ตั้งหน่วยงานของรัฐหรือที่ดินที่รัฐใช้ประโยชน์ คือ ที่ราชพัสดุ ซึ่งที่ดินเหล่านี้มีกฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการนำไปใช้ประโยชน์

ในบรรดาที่ดินของรัฐนอกจากที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ยังมีที่ดินของรัฐอีกประเภทหนึ่งซึ่งเรียกว่า “ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” ที่รัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อสงวนหวงห้ามไว้ให้ประชาชนทั่วไปใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือมีไว้เพื่อประโยชน์ของสาธารณชน เช่น ที่ชายหาด ที่ชายตลิ่ง ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ที่ดินป่าช้าสาธารณประโยชน์ เป็นต้น โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นผู้ดูแลรักษา ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2515)

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2534 เป็นต้น ซึ่งที่สาธารณประโยชน์ในบางประเภทหน่วยงานผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ตรี โดยเอกสารที่ออกนี้เรียกว่า หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ซึ่งเป็นเพียงหนังสือของทางราชการเพื่อใช้เป็นเอกสารแสดงเขตที่ตั้งและการทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเท่านั้นมิใช่เป็นการออกในลักษณะเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐแต่อย่างใด โดยส่วนใหญ่จะออกให้สำหรับที่สาธารณประโยชน์ประเภทที่พลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ท่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ที่ป่าช้าสาธารณ เป็นต้น ในส่วนของที่สาธารณประโยชน์ประเภทแม่น้ำลำคลอง ห้วย หนอง บึง ทางหลวง มักไม่มีการออก น.ส.ล. เพราะมีสภาพเป็นที่สาธารณะและมีแนวเขตที่ชัดเจนโดยสภาพของตัวเองอยู่แล้ว

การใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในปัจจุบันมีการนำไปใช้ในหลายส่วน คือ

- นำไปใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสภาพของที่ประเภทนั้น ๆ เช่น ที่ลำราง ที่ชายหาด ถนน ห้วย หนอง คลอง บึง เป็นต้น ทำให้ลักษณะของการใช้ประโยชน์ร่วมกันมีเป้าหมายการใช้ประโยชน์ตามประเภทของที่ดิน ๆ และหากจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวจะกระทำได้โดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการ

- ยังไม่มีเป้าหมายการใช้ประโยชน์ร่วมกัน คือ พื้นที่ที่มีลักษณะเป็นที่ว่างเปล่าที่พลเมืองมีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่ยังไม่มีรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ชัดเจน ประกอบกับกฎหมายที่นำมาใช้บังคับก็ยังไม่มีความชัดเจน กล่าวคือ เมื่อเกิดชุมชนขึ้นจึงมีการนำมาใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสภาพของชุมชน เช่น เดิมเป็นพื้นที่เกษตรกรรม แต่เนื่องจากไม่มีพื้นที่เลี้ยงสัตว์จึงมีการนำที่ว่างเปล่าในชุมชนมาใช้เป็นพื้นที่เลี้ยงสัตว์ร่วมกัน หรือพื้นที่ว่างเปล่าที่ไม่มีการทำประโยชน์นำมาเป็นพื้นที่กลางหรือสำหรับชุมชนที่เกิดจากการตกลงร่วมกันว่าจะนำมาใช้เพื่อกิจการใดกิจการหนึ่ง เช่น ใช้เป็นที่ประกอบกิจกรรมเฝ้าศพ หรือที่เราเรียกว่า “ที่ป่าช้า”

ที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันจึงเป็นที่ที่ผู้ใดจะกล่าวอ้างและครอบครองเพื่อตนเองไม่ได้ เนื่องจากมีเป้าหมายคือการให้เป็นพื้นที่มีไว้ให้พลเมืองใช้ร่วมกันที่เป็นปัญหาในปัจจุบันก็คือ ที่ดินบางแปลงมีการออกหนังสือสำคัญเป็นที่หลวงแต่บางแปลงก็ไม่มี การออกหนังสือสำคัญที่หลวงเพื่อบอกแนวเขตที่ชัดเจนได้ พื้นที่เช่นนี้ยังคงมีอยู่จำนวนมากและก็ไม่มีการนำไปใช้ประโยชน์ใด ทำให้สูญเสียการใช้ประโยชน์ และที่เป็นปัญหาก็คือความไม่เข้าใจของประชาชนในพื้นที่จึงได้เข้าไปใช้ประโยชน์ส่วนตนทำให้เป็นปัญหาของการบุกรุกแต่อย่างไรก็ตาม มีกฎหมายหลายฉบับที่ได้ให้ความหมายของที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายที่กำหนดในเรื่องของการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์

ไว้ในพระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่น และตามระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ก็ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติถึงเรื่องของการจัดการการใช้ประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่สาธารณะประโยชน์ที่ชัดเจน

จากที่กล่าวมานี้ทำให้เห็นได้ว่าการจัดการการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้นยังคงขัดต่อหลักการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้นำเอาที่ดินของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์โดยตรงมาเป็นที่ดินของภูมิจังหวัดนั้นมิได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้นความสำคัญที่จะนำไปสู่เป้าหมายของหลักการนี้ คือ การกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ การคุ้มครองพื้นที่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ได้ การบริหารจัดการพื้นที่ หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนที่จะมีหน้าที่ดูแลจัดการ ที่กล่าวมานี้ในปัจจุบันยังคงมีปัญหาที่ส่งผลให้การจัดการพื้นที่สาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนี้

### 1) การกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) ได้อธิบายความหมายของที่ดินสาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หมายถึง ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ให้นิยามความหมายของที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพธรรมชาติ โดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน ความหมายตามที่กฎหมายทั้ง 2 ฉบับบัญญัติไว้ นั้น หมายความว่าที่สาธารณะประโยชน์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเป็นที่ดินที่เกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ โดยการใช้ร่วมกันของประชาชน หรือโดยรัฐจัดสร้างขึ้น เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกันก็ได้ แต่กฎหมายมิได้ระบุประเภทการใช้ประโยชน์ เป้าหมาย วิธีการ และรูปแบบการใช้ประโยชน์ของที่ดินสาธารณะประโยชน์ไว้โดยชัดเจน จึงทำให้เกิดปัญหาในการเข้าใช้ประโยชน์ เช่น การนำที่ริมตลิ่งมาใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย เป็นร้านอาหาร หรือ การนำที่ริมชายหาดมาประกอบธุรกิจที่นั่งชายหาด ร้านค้าริมชายหาด จนนำไปสู่ปัญหาการจัดการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ชายตลิ่งหรือที่ริมชายหาด หรือการเปลี่ยนที่สาธารณะประโยชน์ที่พลเมืองเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันเช่นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ที่ป่าช้า มาใช้เป็นสถานที่ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ ทำให้เกิดปัญหาทางด้านสุขภาวะและสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ หรือการเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มนายทุนเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวในพื้นที่สาธารณะประโยชน์ที่พลเมืองเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่ต่อมาได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว จึงกลายเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่ไม่มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน

## 2) ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์

วัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ในการใช้ประโยชน์ของที่สาธารณประโยชน์เพื่อให้พลเมืองได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่เนื่องจากกฎหมายมิได้ระบุไว้โดยชัดเจนถึงพลเมืองผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกันสิทธิและหน้าที่ในการจัดการการใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงเป็นสาเหตุนำไปสู่ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์เพื่อใช้ประโยชน์ส่วนตัว ทำให้ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกันอื่นไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ สร้างปัญหาความขัดแย้งแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่ทำหน้าที่ในการดูแลรักษาพื้นที่และแก่ประชาชนในพื้นที่ที่ไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้

## 3) การคุ้มครองพื้นที่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ได้

ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่ดินอันเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น มีการคุ้มครองไว้เป็นสมบัติส่วนกลางสำหรับใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพราะฉะนั้นบุคคลใดจะเข้าครอบครองทำประโยชน์แต่เพียงผู้เดียวจึงไม่อาจทำได้ และเพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นไปด้วยความเรียบร้อย กฎหมายจึงได้กำหนดองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ เช่น นายอำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามาทำหน้าที่คุ้มครองป้องกันมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในทางที่ผิดวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพราะหากไม่มีการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดีแล้ว ที่ดินเหล่านี้อาจถูกนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวทั้งหมด แม้จะมีกฎหมายที่ใช้บังคับในการคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์อยู่ในปัจจุบัน แต่กฎหมายนั้นมีลักษณะเป็นการดูแลรักษาและคุ้มครองเชิงป้องกันเพื่อให้คงพื้นที่นี้ไว้สำหรับการใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองมากกว่าการดูแลรักษาและคุ้มครองในเชิงการนำพื้นที่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ร่วมกันในลักษณะการส่งเสริมต่อคุณภาพชีวิตหรือความเป็นอยู่ของพลเมืองให้ดีขึ้น อีกทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองป้องกันตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เพียงเฉพาะส่วนขององค์กรภาครัฐยังขาดองค์กรภาคประชาชนซึ่งถือว่าผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรงในการเข้ามาคุ้มครองพื้นที่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันดังกล่าว

## 4) การบริหารจัดการพื้นที่

การบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในปัจจุบันยังอยู่ที่ส่วนกลางเป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการ ตั้งแต่การออกนโยบาย การจัดทำแผน การจัดสรรที่ดิน การขึ้นทะเบียน การใช้ประโยชน์ จนกระทั่งการถอนสภาพ แม้จะมีการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา 16 (27) “การดูแลรักษาพื้นที่สาธารณะ” แต่ก็ยังเป็นเพียงการให้อำนาจในการ

ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันอันเป็นสาธารณสมบัติประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันเท่านั้น ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 40 และมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 (ราชกิจจานุเบกษา, 2551, หน้า 103)

นอกจากนี้ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 หมวด 3 ว่าด้วยการใช้ประโยชน์ ข้อ 7 “นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจใช้ หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด” ซึ่งเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ประกอบกับลักษณะของการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันยังมีลักษณะเป็นการจัดการแบบ TOP-Down คือ จากองค์กรภาครัฐสู่ประชาชน ส่งผลให้การจัดการหรือนโยบายในการแก้ไขปัญหาไม่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ สภาพปัญหา และความต้องการใช้ของภาคประชาชนอย่างแท้จริง และนโยบายที่กำหนดขึ้นส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา

นอกจากนี้ กฎหมายที่ใช้บังคับในการจัดการที่สาธารณประโยชน์ในปัจจุบันมีหลายฉบับ กระจัดกระจายตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ประกอบกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2515) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2534 เป็นต้น การมีกฎหมายใช้บังคับหลายฉบับย่อมทำให้เกิดความสับสนและบางครั้งอาจเกิดการใช้อำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกันได้ จึงทำให้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่เหมาะสมกับการจัดการการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในปัจจุบัน

#### 5) องค์กรบริหารจัดการและมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

องค์กรในการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ในปัจจุบัน มีหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องทำหน้าที่จัดการการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์ เมื่อพิจารณาจากการจัดองค์กรที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) องค์กรดำเนินการตามประเภทของการใช้ประโยชน์ ได้แก่ องค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทางน้ำ ได้แก่ กรมเจ้าท่า มีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมการเดินเรือและ

การสัญจรทางน้ำ กรมประมง มีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลและส่งเสริมการประกอบอาชีพ ประมงของประชาชนทั่วไป กรมชลประทานดูแลในส่วนที่เกี่ยวกับคลองและทางชลประทานต่าง ๆ ส่วนองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทางบก ได้แก่ กรมทางหลวง กรมโยธาธิการและผังเมือง เทศบาลดูแลในส่วนที่เกี่ยวกับทางหลวง ส่วนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ดูแลในส่วนที่เกี่ยวกับ ทางพิเศษ และการรถไฟแห่งประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการรถไฟ

(2) องค์กรตามลักษณะการปกครองในแต่ละเขตพื้นที่ ได้แก่ ในราชการส่วนภูมิภาค จังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรื้อถอนสิ่งรุกล้ำในที่สาธารณะตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 44 ส่วน นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะประโยชน์ตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และในราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ สาธารณะ สถานสาธารณะ จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ ทางบก ในท้องถิ่นนั้น ๆ ตามกฎหมาย จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และตามที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทยพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 50) พ.ศ. 2515 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2534

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแต่ละหน่วยงานต่างก็มีนโยบายในการปฏิบัติงานของตน อีกทั้งยังมี กฎหมายหลายฉบับต่างให้อำนาจหน้าที่องค์กรในการจัดการที่สาธารณประโยชน์ จึงทำให้เกิดความ ซ้ำซ้อน ขาดเอกภาพในการจัดการ และลักษณะการปฏิบัติงานต่างฝ่ายต่างปฏิบัติตามภารกิจ บทบาท หน้าที่ของตนจึงทำให้ขาดการบูรณาการร่วมกัน อีกทั้งการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกันกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะอำนาจหน้าที่ขององค์กรภาครัฐในการจัดการดูแลเท่านั้น แต่กฎหมายยังมีได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองว่าด้วยการใช้ประโยชน์หรือการจัดการ การใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไว้อย่างชัดเจน ทั้ง ๆ ที่เจตนารมณ์ หรือวัตถุประสงค์ของการใช้ที่สาธารณประโยชน์ในส่วนนี้เป็นสิทธิของพลเมืองโดยตรง

นอกจากนี้ ในส่วนของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยหลักการใช้ประโยชน์ ที่เหมาะสมนั้นประชาชนในพื้นที่ย่อมจะทราบเป็นอย่างดีว่า ที่สาธารณประโยชน์นั้นควรจะใช้ เพื่อการใดจึงจะสมประโยชน์ แต่กลับไม่พบว่าการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอยู่นั้นได้ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ต่อการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์และมาตรการในการควบคุมการใช้ประโยชน์ ซึ่งที่ดำเนินการ อยู่นั้นใช้หลักการจากภาครัฐสู่ภาคประชาชนซึ่งเป็นหลักการที่เรียกว่า “Top-Down Approach”



ในขณะที่ในสภาพการณ์ปัจจุบันที่ประชาชนมีการเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ที่พึงมีแก่ประชาชน ดังนั้น การกำหนดประเภทและการควบคุมจึงน่าจะเป็นการเอาแนวความคิดที่เรียกว่า “Bottom-Up Approach” มาใช้ นั่นคือประเภทการใช้ที่สาธารณประโยชน์มาจากความต้องการของประชาชนด้วยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าว

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ส่งผลให้การจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในปัจจุบันไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการสงวนที่เหล่านี้ไว้ เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมือง ทั้งนี้เนื่องจากยังไม่มีรูปแบบกฎหมายที่นำมาบังคับใช้โดยเฉพาะในการจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ การกำหนดผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ วิธีการใช้ประโยชน์ และมาตรการดูแล รักษา คุ้มครองที่ดินสาธารณประโยชน์ จึงเป็นเหตุให้พื้นที่สาธารณประโยชน์อีกจำนวนมากมีลักษณะเป็นพื้นที่ว่างเปล่าที่ยังไม่มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน จนนำไปสู่ปัญหาการบุกรุก หรือมีการนำไปใช้ผิดประเภทไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะได้พยายามหาวิธีการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น การฟ้องขับไล่ผู้บุกรุก หรือการจัดทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหา เช่น โครงการรังวัดออกหนังสือสำคัญที่หลวง โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นต้น แต่ปัญหาก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการดำเนินคดีฟ้องขับไล่ผู้บุกรุกเป็นจำนวนมาก และโครงการต่าง ๆ ที่รัฐจัดทำขึ้นก็มีลักษณะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ

ที่กล่าวมานี้ชี้ให้เห็นถึงสภาพของปัญหาจากการที่มีที่ดินของรัฐประเภทการใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้นยังคงมีปัญหาก่อเกิดขึ้นที่ส่งผลให้กฎหมายไม่สามารถนำไปใช้บังคับได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะฉะนั้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ประกอบกับเพื่อเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจระดับฐานรากในชุมชนการศึกษาและวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะหาคำตอบเพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบรองรับการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่เป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินเพื่อให้เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ การบริหารจัดการ การควบคุม การดูแลรักษา และหน่วยงานที่มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลรักษา ซึ่งการวิจัย กำหนดเรื่องที่วิจัย คือ “กฎหมายต้นแบบ (Model Law) ว่าด้วยการจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน”

## 1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากความเป็นมาของปัญหาตามที่กล่าวมาข้างต้น การวิจัยนี้จึงเห็นถึงความสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาด้วยการศึกษาและวิจัยเพื่อหาคำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบเพื่อรองรับการจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้เป็นไปตามความประสงค์และเจตนารมณ์

ของกฎหมายในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งการวิจัยได้ให้ความสำคัญต่อการศึกษาและวิจัยในประเด็นดังต่อไปนี้ เพื่อให้ได้คำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังต่อไปนี้

### 1) แนวคิด หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ในการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้พื้นที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน นั้นการวิจัยได้ให้ความสำคัญต่อการนำเอาแนวคิด หลักการและทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ ประกอบด้วย

#### แนวคิด

##### - การบริหารจัดการ

คำว่า “บริหารจัดการ” แยกอธิบายความได้เป็น 2 คำ คือ “การบริหาร” หมายถึง ดำเนินการ หรือ จัดการ และหากพิจารณาความหมายที่มาจากรากศัพท์ภาษาละติน “Administatrac” หมายถึง ช่วยเหลือ (Assist) หรืออำนวยความสะดวก (Airect) ความหมายดั้งเดิมของคำว่า Administer จึงหมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ และเมื่อนำมาใช้เป็นคำนาม “การบริหาร” (Administration) จะนำไปใช้กับการดำเนินงานต่าง ๆ ที่มีกระบวนการขั้นตอนการตัดสินใจทั้งในส่วนภาครัฐและเอกชน ซึ่งมีลักษณะการบริหารที่สำคัญ 9 ประเด็น (วิลาวัณย์ ทัศนกร, 2560, หน้า 61-63) คือ 1) การบริหารต้องมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย 2) การบริหารต้องอาศัยปัจจัยเป็นองค์ประกอบสำคัญ 3) การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน 4) การบริหารต้องมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการทางสังคม 5) การบริหารต้องเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป 6) การบริหารต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจเพื่อให้การปฏิบัติตามภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์ 7) การบริหารเป็นการร่วมมือดำเนินการอย่างมีเหตุผล 8) การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ 9) การบริหารไม่มีตัวตน แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ ส่วนคำว่า “การจัดการ” หมายถึง กระบวนการ กิจกรรมหรือการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในอันที่จะเชื่อมั่นได้ว่า กิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินไปในแนวทางที่จะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยกระบวนการในการจัดการมีองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการ คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organization) การบังคับบัญชา (Commanding) การประสานงาน (Co-ordinating) และการควบคุม (Controlling)

ดังนั้น เมื่อรวมคำว่า “การบริหาร” กับ “การจัดการ” เป็นคำว่า “การบริหารจัดการ” จะหมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่วมกับหน่วยงานภาคประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะที่แน่นอนในการทำงาน

ผ่านกระบวนการ กิจกรรมหรือการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดความเชื่อมั่นว่ากิจกรรมต่าง ๆ จะดำเนินการไปในแนวทางที่จะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้ร่วมกันกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการพื้นที่สาธารณประโยชน์มีกระบวนการทำงานร่วมกันภายใต้วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนจะทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าการจัดการพื้นที่นี้จะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ คือ การได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองในพื้นที่สาธารณประโยชน์ ดังนั้น การบริหารจัดการจึงมีความสำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์ในงานวิจัยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อให้การบริหารจัดการพื้นที่สาธารณประโยชน์มีความชัดเจนและเป็นไปอย่างสมประโยชน์แก่ทุกฝ่าย

#### - ประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะ (Public interest) หมายถึง ประโยชน์อันเกิดแก่ประชาชนส่วนรวมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ไม่ใช่ประโยชน์เพื่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การปกป้องดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ ที่ดิน แหล่งน้ำ เป็นต้น ทำให้ประโยชน์สาธารณะย่อมสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคล (สมยศ เชื้อไทย, 2540, หน้า 33) ประโยชน์สาธารณะจึงเป็นแนวคิดที่สำคัญที่นำมาใช้กับการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณประโยชน์ให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายคือการที่พลเมืองได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่สาธารณประโยชน์ที่รัฐเป็นผู้ดูแลรักษาไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้น การใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์จึงต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมไม่ใช่เป็นการทำเพื่อตอบสนองความต้องการของคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะหรือเป็นการตอบสนองความต้องการของผู้ดำเนินการนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ประโยชน์สาธารณะจึงมีความสำคัญเพื่อนำมาวิเคราะห์ในเรื่องของการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์เพื่อให้ตรงตามความต้องการผู้ที่มีสิทธิใช้ประโยชน์ส่วนใหญ่ นอกจากนี้หลักประโยชน์สาธารณะยังเป็นสิ่งที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม ฝ่ายปกครองจึงต้องใช้อำนาจเพื่อให้ภาระหน้าที่นั้นบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ดังนั้น แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะจึงมีความสำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์ในงานวิจัยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อให้ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องมีอำนาจดำเนินการตามวัตถุประสงค์ คือ การที่พลเมืองได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่สาธารณประโยชน์

#### - นโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐดำเนินการจัดกระทำขึ้นในปัจจุบันและกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้และเกิดผลลัพธ์ต่อสาธารณะตามที่ต้องการ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงาน หรือกระบวนการ

ดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งทั้งในระยะสั้นและระยะยาวด้วยวิธีการปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของประชาชนหรือผู้ใช้บริการแต่ละเรื่อง (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2557, หน้า 3; มยุรี อนุমানราชชน, 2552, หน้า 6 และ วรเดช จันทรศร, 2556, หน้า 1) ซึ่งการจัดการที่สาธารณประโยชน์ถือเป็นกิจกรรมที่สำคัญอย่างหนึ่งที่รัฐต้องดำเนินการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้และเกิดผลลัพธ์ต่อสาธารณะโดยสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของประชาชนหรือผู้ใช้บริการในด้านการใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อให้ประชาชนในชุมชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์ในงานวิจัยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อให้การดำเนินการจัดการที่สาธารณประโยชน์ของรัฐเป็นไปอย่างสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

#### - สิทธิชุมชน

สิทธิ หมายถึง สิ่งนั้นเป็นสิ่งที่คนผู้นั้นพึงมีพึงได้อย่างถูกต้อง คนอื่นต้องยอมรับจะขัดขวางหรือลิดรอนไม่ได้ ส่วนคำว่า ชุมชน หมายถึง การอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนจำนวนหนึ่งในพื้นที่แห่งหนึ่ง เพื่ออาศัยทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณนั้นในการดำรงชีวิต โดยเหตุที่มีคนกลุ่มดังกล่าวอาศัยอยู่ร่วมกันใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิตจึงมีการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันมีองค์กรหรือสถาบันของชุมชนและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เมื่อนำคำ 2 คำมารวมกันเป็น “สิทธิชุมชน” (Community Rights) จึงหมายถึง หมู่ชน กลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคม มีขอบเขตเป็นชุมชนใดชุมชนหนึ่ง หรือหลายชุมชนหรือหลายกลุ่มชาติพันธุ์ โดยไม่จำกัดเฉพาะกลุ่มคนในชนบทเท่านั้นแต่จะรวมถึงกลุ่มคนในเมืองด้วย กลุ่มคนเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์ทางสังคม มีวัฒนธรรมร่วมกัน มีการจัดสรร การใช้ทรัพยากรและผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งกลุ่มคนนั้นมีอำนาจอันชอบธรรมถูกต้องตามกฎหมาย ประเพณี หรือข้อตกลงที่บุคคลในสังคมยึดถือร่วมกัน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555, หน้า 11-17) ดังนั้น สิทธิชุมชนจึงมีความสำคัญต่อการจัดการพื้นที่ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันซึ่งถือเป็นสิทธิที่พลเมืองพึงมีพึงได้ในการจัดสรรการใช้ประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่สาธารณประโยชน์ให้เกิดความเหมาะสมกับชุมชนของตนเองไม่ว่าจะในด้านการจัดการทรัพยากร เศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้น แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนจึงมีความสำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์ในงานวิจัยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อให้พลเมืองในชุมชนได้เข้ามามีสิทธิในการจัดการร่วมกันเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิชุมชนและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคม

### หลักการ

#### - หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการหรือการดำเนินการโดยสมัครใจของภาคประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ ขององค์กรภาครัฐ ในการดำเนินกิจกรรมหรือ โครงการเพื่อพัฒนาประเทศ เช่น ร่วมในการคิด ร่วมในการตัดสินใจ และร่วมตรวจสอบติดตามในระหว่างการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการ เป็นต้น (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และพราวพรรณราย มัลลิกะมาลย์, 2555, หน้า 32) เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายในการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะประโยชน์ต้องการให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมือง ดังนั้น หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นหลักการสำคัญที่นำมาใช้ในเรื่องของการจัดการในภาคประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะประโยชน์ร่วมกัน ทั้งในด้านการแสดงความคิดเห็นต่อการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์และมาตรการในการควบคุมการใช้ประโยชน์ ซึ่งการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการนั้น เนื่องจากประชาชนย่อมทราบว่าที่สาธารณะประโยชน์ที่มีอยู่ในชุมชนของตนควรจะใช้เพื่อการใดจึงจะเป็นการสมประโยชน์ ดังนั้น หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีสำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์ในงานวิจัยเรื่องการจัดการที่สาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างสมประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

#### - หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองจากองค์กรส่วนกลางไปยังองค์กรส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการจัดการปกครองท้องถิ่นของตนเอง การกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองหรือทางบริหารเท่านั้น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการตัดสินใจทางปกครองของท้องถิ่น (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2554, หน้า 76-77) การจัดการที่สาธารณะประโยชน์เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่และความต้องการของคนในชุมชนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นองค์กรที่สำคัญเนื่องจากเป็นองค์กรของรัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ที่ปกครองดูแล ดังนั้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการที่สาธารณะประโยชน์ย่อมจะทำให้การใช้ประโยชน์เป็นไปอย่างเหมาะสมคือ ตรงตามความต้องการของประชาชนและเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ในชุมชนนั้น ๆ ดังนั้น หลักการกระจายอำนาจจึงมีความสำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์ในงานวิจัยการจัดการพื้นที่สาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่และความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

### - หลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด

หลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด หมายถึง การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างถูกต้องและเหมาะสม (wise use) ให้คุ้มค่าที่สุด หดเปลืองและสูญเสียน้อยที่สุดแต่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในช่วงเวลาที่ยาวนานที่สุด มนุษย์จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมเหตุสมผล หรือต้องใช้อย่างฉลาด และทุกคนจะต้องร่วมมือกันในอันที่จะใช้ทรัพยากรประเภทที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ด้วยเหตุนี้หลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดจึงมีความสำคัญต่อการจัดการในการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้นมีลักษณะเป็นพื้นที่ที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่ประชาชนทุกคนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ จนทำให้เกิดการแย่งชิง เกิดความขัดแย้งและเกิดข้อพิพาทในการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้น หลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดจึงมีความสำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์ในงานวิจัยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อให้การจัดการที่สาธารณประโยชน์เป็นไปอย่างเหมาะสม คุ้มค่า และก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างสูงสุดต่อส่วนรวม อีกทั้งเป็นการคุ้มครองพื้นที่เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง (จันทวัน เบ็ญจวรรณ, 2552, ออนไลน์)

### - หลักการปกครองตนเอง

หลักการปกครองตนเอง (Principal of Self-Government) หมายถึง การที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้ด้วยตนเองบนพื้นฐานของหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty) กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปกครองตนเองเป็นการที่ประชาชนมีอำนาจที่จะกำหนดวิถีชีวิตของตนเองได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชน เนื่องจากประชาชนในชุมชนมีความรู้ ความเข้าใจในปัญหาหรือความต้องการของตนเองได้ดีกว่าคนนอกชุมชน และสามารถตอบสนองปัญหา ความต้องการของประชาชนได้รวดเร็ว (ปธาน สุวรรณมงคล, 2560) การออกแบบการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ เพื่อกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตขนบธรรมเนียมประเพณี โดยมีรูปแบบการเปิดโอกาสให้พลเมือง ประชาชน หรือสมาชิกในพื้นที่นั้น ๆ เป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์ร่วมกันจะช่วยทำให้การจัดการที่สาธารณประโยชน์เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมร่วมกัน ดังนั้น หลักการปกครองตนเองจึงมีความสำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์ในงานวิจัยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตรงตามวัตถุประสงค์และความต้องการของประชาชน

### - หลักการเฟ้ระวัง

การเฟ้ระวังทางทางทรัพยากรธรรมชาติแบบมีส่วนร่วมโดยภาคประชาชน สำหรับประเทศไทยถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของทุกคน การสร้างกลไกการเฟ้ระวังทางสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วม จึงมีความจำเป็นต่อความสำเร็จของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน ดังนั้น การนำหลักการการเฟ้ระวังมาใช้เพื่อการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์นั้นถือเป็นการจัดการด้วยการใช้คนในที่เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือเป็นทั้งให้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษา คุ่มครองพื้นที่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันตามเจตนารมณ์ที่ตกลงกันไว้ (อุ้นเรือน เล็กน้อย, 2561, หน้า 32-34)

### ทฤษฎี

#### - ทฤษฎีอำนาจรัฐ

อำนาจอธิปไตย หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ ซึ่งในทางรัฐศาสตร์ รัฐจะประกอบไปด้วย 1) ดินแดน 2) ประชากร 3) อำนาจอธิปไตย 4) ผู้ปกครอง หากขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไปก็จะขาดองค์ประกอบแห่งความเป็นรัฐ เมื่อมีรัฐแล้วจึงจำเป็นต้องมีอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐนั้น (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 85) รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินการใด ๆ จะต้องมีอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ไว้ที่เราเรียกว่า “อำนาจรัฐ” ที่แสดงถึงการมีอำนาจของผู้ปกครองรัฐที่มีอยู่เหนือผู้ที่อยู่ใต้ปกครองหรือพลเมืองของรัฐ การจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยองค์กรภาครัฐจึงเกิดจากการมีกฎหมายกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ไว้ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังนั้น ทฤษฎีอำนาจรัฐจึงมีความสำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์ในงานวิจัย การจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อให้้องค์กรภาครัฐที่จะเข้ามาจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ในการจัดการที่ชัดเจน

#### 2) สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

การจัดการการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในปัจจุบันยังคงเกิดปัญหาในหลาย ๆ ด้าน คือ ด้านของการนำมาใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งสภาพของการเข้าใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีลักษณะที่ผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการเข้าใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นการใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสภาพของที่สาธารณประโยชน์ เช่น ที่ชายดิ่ง ที่ชายหาด ที่มีการนำไปใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบธุรกิจร้านค้าจูงนำไปสู่ปัญหาการขาดขวางการเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือในส่วนของพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ว่างเปล่าที่กฎหมายได้สงวนหวงกันไว้เพื่อให้

ทุกคนได้เข้ามาใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่สภาพการใช้ประโยชน์กลับเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม จนนำไปสู่ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ หรือมีการนำที่สาธารณประโยชน์ไปใช้ในลักษณะที่ไม่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่หรือไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนจนเกิดการโต้แย้งกันเกิดขึ้น

พื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันบางส่วนยังคงเป็นพื้นที่ว่างเปล่าที่ยังไม่มีการนำมาใช้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ เนื่องจากวิธีการหรือรูปแบบของประเภทของการใช้ประโยชน์ร่วมกันยังขาดความชัดเจน ด้านผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์หมายถึงใคร มีสิทธิและหน้าที่อย่างไร ทำให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ในลักษณะเพื่อประโยชน์ของตนเองเป็นสำคัญจนนำไปสู่ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ในส่วนของการบริหารจัดการในด้านของการนำพื้นที่ไปใช้ให้เกิดประโยชน์ หรือในด้านขององค์กรผู้ทำหน้าที่บริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ สภาพของการจัดการมีลักษณะเป็นการดูแลคุ้มครองป้องกันมากกว่าการนำพื้นที่สาธารณประโยชน์ไปใช้ให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน อีกทั้งอำนาจในการบริหารจัดการในปัจจุบันยังอยู่ที่ส่วนกลางเป็นองค์กรหลัก แม้จะมีการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนท้องถิ่นแล้วแต่ก็คงเป็นเพียงการให้อำนาจในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันเท่านั้น ทำให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีลักษณะไม่เต็มรูปแบบ ประกอบกับลักษณะของการบริหารจัดการที่มีลักษณะเป็นการจัดการแบบ TOP-Down คือ จากบนลงสู่ล่าง ส่งผลให้การจัดการหรือนโยบายในการแก้ไขปัญหาไม่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ สภาพปัญหา และความต้องการใช้ของภาคประชาชนอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ นโยบายส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุเนื่องจากขาดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการที่สาธารณประโยชน์ และเมื่อพิจารณาองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในปัจจุบัน จะพบว่า มีหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างก็มีนโยบายในการปฏิบัติงานของตนที่แตกต่างกันออกไป ตามกฎหมายแต่ละฉบับที่ให้อำนาจหน้าที่องค์กรต่าง ๆ ในการจัดการที่สาธารณประโยชน์ จนเกิดปัญหาความซ้ำซ้อน ขาดเอกภาพในการจัดการ และลักษณะการปฏิบัติงานต่างฝ่ายต่างปฏิบัติตามภารกิจ บทบาทหน้าที่ของตนจึงทำให้ขาดการบูรณาการร่วมกัน อีกทั้งกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะอำนาจหน้าที่ขององค์กรภาครัฐในการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ แต่ไม่ได้กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ไว้อย่างชัดเจน ทั้ง ๆ ที่เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของการใช้ที่สาธารณประโยชน์เหล่านี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของพลเมืองโดยตรง



จากสภาพการณ์แห่งปัญหาของการใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์ในเบื้องต้นดังกล่าว การศึกษาวิจัยนี้จึงเห็นถึงความสำคัญที่จะต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและผลกระทบของการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อหาแนวทางในการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้เกิดความชัดเจนในด้านของกฎหมายและมีการบริหารจัดการร่วมกันทั้งในส่วนขององค์กรภาครัฐและภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่สมประโยชน์แก่ทุกฝ่ายและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

### 3) การจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในต่างประเทศ

การจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีในหลายประเทศ เช่น เครือรัฐออสเตรเลีย มีกฎหมายในเรื่องการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ (Crown Land) ซึ่งมีการวางระบบการดูแล สงวนรักษาที่ดินประเภทที่สาธารณประโยชน์ไว้อย่างชัดเจน มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนกำหนดวัตถุประสงค์แห่งการใช้ประโยชน์ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนและมีโครงสร้างการดำเนินการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีเอกภาพ โดยมีพระราชบัญญัติรัฐบาลท้องถิ่น ค.ศ.1993 (พ.ศ. 2536) (Local Government Act, 1993) เป็นกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ โดยมีแผนการจัดการพื้นที่นครซิดนีย์ (Sydney) เมืองหลวงของเครือรัฐออสเตรเลีย ประกอบไปด้วย (Generic Plan of Management, At the City of Sydney, 2006) และ สหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์ไว้ในพระราชบัญญัตินโยบายและการจัดการที่ดินของรัฐบาลกลางปี ค.ศ. 1976 (Federal Land Policy and Management Act of 1976 (FLPMA))

ดังนั้น ในการวิจัยจึงเห็นถึงความสำคัญที่จะศึกษาวิเคราะห์กฎหมายของต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดการที่สาธารณะประโยชน์ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันของไทย

### 4) โครงสร้างองค์ประกอบการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของไทย

ในปัจจุบันการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กฎหมายด้านองค์กรจัดการขององค์กรส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กฎหมายด้านองค์กรส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ

บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 กฎหมายด้านการกระจายอำนาจ ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2515) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 แต่ก็ยังคงมีปัญหาหลายประการ เช่นการบุกรุก การใช้ประโยชน์ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย องค์กรจัดการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้มีหลายองค์กรที่ทำให้เป็นปัญหาของความทับซ้อนและสับสน ในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งการวิจัยนี้เห็นถึงความสำคัญที่จะวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

การศึกษาและวิจัยจึงให้ความสำคัญที่จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงโครงสร้างองค์ประกอบ การบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในประเด็นดังต่อไปนี้

### (1) ประเภทการใช้ประโยชน์

ประเภทการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดวิธีการและรูปแบบในการจัดการพื้นที่ สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้นให้เป็นที่ไปตามวัตถุประสงค์ของพื้นที่ที่เป็นสาธารณะ ประโยชน์ที่ให้พลเมืองใช้ร่วมกันได้อย่างสมประโยชน์ โดยคำนึงถึงลักษณะของพื้นที่ให้สอดคล้อง กับบริบทและความต้องการของพลเมืองในแต่ละพื้นที่ที่สำคัญ ดังนั้น การกำหนดประเภทการใช้ ประโยชน์จึงมีสำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์ในงานวิจัยเพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ นั้นเป็นที่ไปอย่างเหมาะสมกับสภาพบริบทของพื้นที่และความต้องการที่แท้จริงของพลเมือง ผู้ที่มีสิทธิใช้ประโยชน์

### (2) ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์

ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์เป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อให้เกิด ความชัดเจนของผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่สาธารณประโยชน์ ตลอดจนการมีกฎหมาย มารองรับถึงเรื่องสิทธิและหน้าที่ของผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในการจัดการ ควบคุม ค้ำครองดูแล ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังนั้น การกำหนดผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์จึงมีความสำคัญ ที่ต้องนำมาวิเคราะห์ในงานวิจัยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อให้มีความชัดเจนในด้านของผู้ที่จะมีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกัน

### (3) การคุ้มครองพื้นที่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ได้

การคุ้มครองพื้นที่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ เป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญที่ต้องนำมา วิเคราะห์ เพื่อให้การจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันบรรลุตามวัตถุประสงค์

ของการใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการสงวนหวงกันที่สาธารณประโยชน์เหล่านี้ไว้สำหรับพลเมืองได้มีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้นการคุ้มครองพื้นที่ให้เกิดการใช้ประโยชน์จึงมีความสำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์ในงานวิจัยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันทั้งนี้ เพื่อให้การใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์นั้นเป็นไปเพื่อให้พลเมืองมีสิทธิใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่าและเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่นั้น ๆ

#### (4) การบริหารจัดการพื้นที่

การบริหารจัดการพื้นที่เป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญที่ต้องนำมาศึกษาเพื่อหาคำตอบในการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างสมประโยชน์แก่ทุกฝ่าย และเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ สภาพปัญหา และความต้องการของภาคประชาชน โดยมีกฎหมายเฉพาะที่ชัดเจนในการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างแท้จริง ดังนั้น การบริหารจัดการพื้นที่จึงมีสำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์ในงานวิจัยการจัดการพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการจัดการที่สมประโยชน์แก่ทุกฝ่าย

#### (5) องค์การบริหารจัดการและมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนที่จะมีหน้าที่ดูแลจัดการเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญที่ต้องนำมาศึกษาเพื่อหาคำตอบในด้านของหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ดูแลจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เนื่องจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคประชาชนถือเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในการขับเคลื่อนให้การบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์เพื่อให้เกิดการดูแลจัดการร่วมกันและเป็น การช่วยกันแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ที่ยังคงเป็นปัญหาในปัจจุบัน ดังนั้น การกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดูแลจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ ตลอดจนการหามาตรการในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์ให้มีความชัดเจนและเหมาะสมจะช่วยทำให้การใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเกิดการใช้ประโยชน์อย่างถูกต้องและเหมาะสม ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนที่จะมีหน้าที่ดูแลจัดการจึงมีสำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์ในงานวิจัยการจัดการพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อให้การดูแลจัดการเกิดจากการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของทั้งสองฝ่าย

ความสำคัญของการศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็นดังกล่าวจะทำให้ได้คำตอบที่จะนำไปใช้ในการจัดทำเป็นกฎหมายเพื่อให้เป็นต้นแบบของกฎหมายที่จะรองรับการจัดการพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันต่อไป

## 5) การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หมายถึง กฎหมายที่จัดทำเป็นต้นแบบเพื่อให้รัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้ใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการจัดการพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หากภาครัฐเห็นถึง ความสำคัญ และความจำเป็นในการจัดการที่สาธารณประโยชน์เพื่อให้พลเมืองได้มีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยกฎหมายต้นแบบจัดทำขึ้นมาจากผลการวิเคราะห์ที่ได้เป็นคำตอบตามประเด็นศึกษาและวิจัยดังที่ได้กล่าวมานั้น

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิจัยแนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษา และวิเคราะห์ โครงสร้างองค์ประกอบการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
5. เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ว่าด้วยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

## 3 ขอบเขตของการวิจัย

### 3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยมีขอบเขตครอบคลุมถึงประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- แนวคิด หลักการ และทฤษฎี

แนวคิด

- 1) การบริหารจัดการ
- 2) นโยบายสาธารณะ
- 3) ประโยชน์สาธารณะ

#### 4) สิทธิชุมชน

##### หลักการ

- 1) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 2) หลักการกระจายอำนาจ
- 3) หลักการปกครองตนเอง
- 4) หลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด
- 5) หลักการเฝ้าระวัง

##### ทฤษฎี

ทฤษฎีอำนาจรัฐ

##### กฎหมาย

###### - กฎหมายต่างประเทศ

- กฎหมายเครือรัฐออสเตรเลีย (Local Government Act 1993)
- กฎหมายสหรัฐอเมริกา (Federal Land Policy and Management Act of 1976

(FLPMA)

- แผนการจัดการพื้นที่นครซิดนีย์ (Generic Plan of Management, At the City of Sydney, 2006)

###### - กฎหมายไทย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน
- ประมวลกฎหมายที่ดิน พระพุทธศักราช 2497
- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 รวมทั้ง

1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543

2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบล หรือองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2543

3) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2515) และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535

### ประเด็นศึกษา

- 1) ประเภทการใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
- 2) ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์
- 3) การคุ้มครองพื้นที่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ได้
- 4) การบริหารจัดการพื้นที่
- 5) องค์การบริหารจัดการและมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย ผู้นำชุมชน และตัวแทนชุมชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล นายกเทศมนตรีเทศบาลเมือง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์กรส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานที่ดินจังหวัด ผู้แทนสำนักโยธาและผังเมืองจังหวัด ผู้แทนสำนักบริหารปกครองท้องถิ่น ผู้แทนกองบริหารจัดการที่ดิน สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นายอำเภอหรือผู้แทน

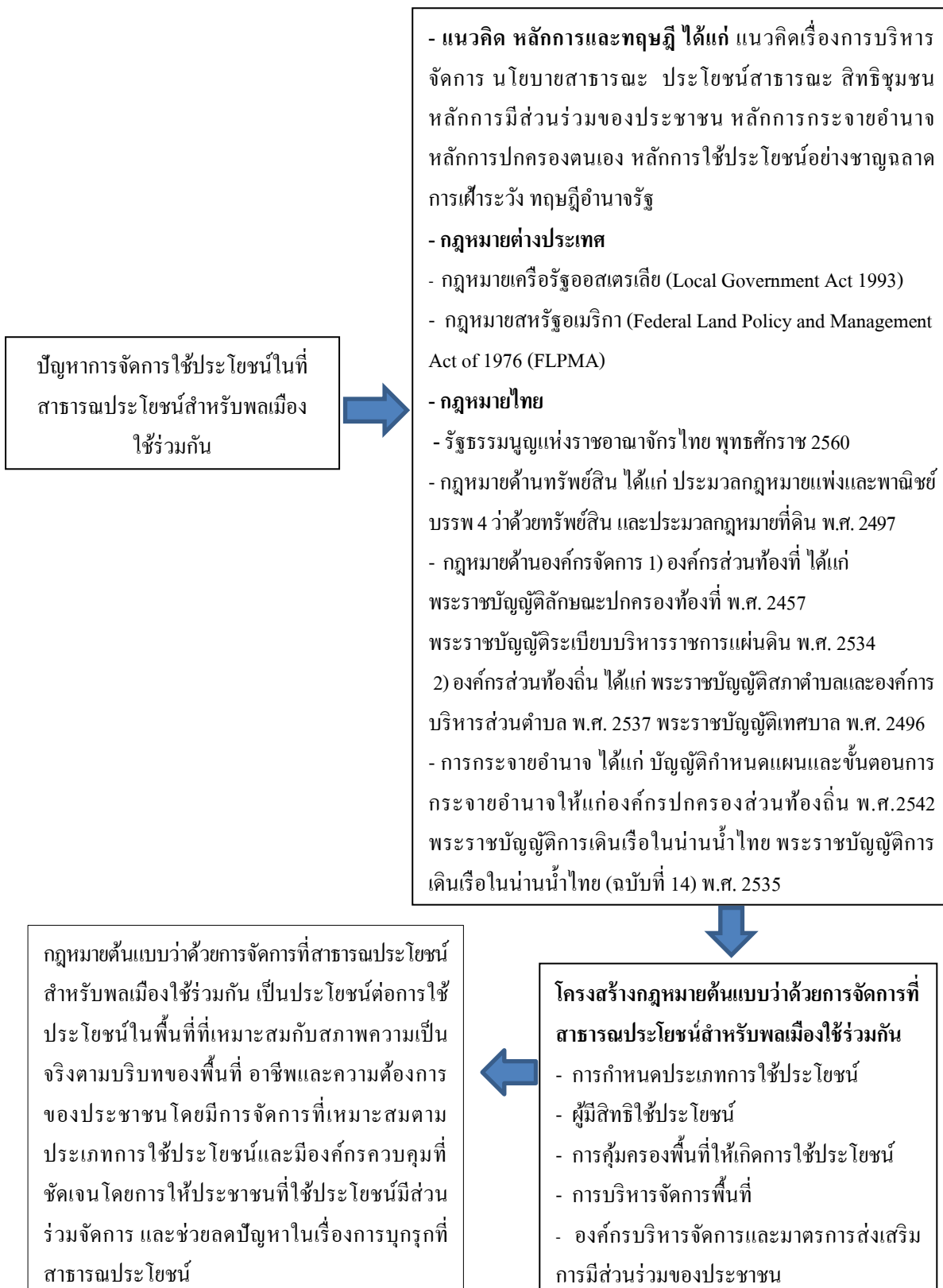
### 3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่

ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ผิดประเภทและการบุกรุกพื้นที่ดังกล่าวถือเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาและเก็บข้อมูลในการศึกษาวิจัยนี้จากพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตจังหวัดปทุมธานี ที่ยังคงมีปัญหานี้ในเรื่องของการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในปัจจุบัน

## 4. กรอบแนวคิดการวิจัยและสมมติฐานการวิจัย

### 4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันทำให้เกิดการใช้ประโยชน์ผิดประเภทและการบุกรุกพื้นที่ ซึ่งการแก้ไขปัญหาจะมาจากกรณีกฎหมายที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อการจัดการในลักษณะของการจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยการนำเอาแนวคิด หลักการ ทฤษฎี และกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการรวมทั้งแนวทางการจัดการของต่างประเทศมาใช้ในการจัดทำกฎหมายต้นแบบซึ่งจะส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาและเกิดความชัดเจนในประเภทและการใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ต้องทำตามวัตถุประสงค์ของที่สาธารณประโยชน์ที่ต้องการให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยมีองค์ประกอบในรูปแบบของการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชน และกำหนดสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองในการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (ดูภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย)



ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย



#### 4.2 สมมติฐานการวิจัย

ปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเกิดจากการไม่มีกฎหมายใช้บังคับโดยตรงทำให้มีการบุกรุก การใช้ประโยชน์ไม่ตรงตามสภาพของพื้นที่ ความไม่ชัดเจนของผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ ปัญหาเหล่านี้ถ้าได้มีกฎหมายที่ชัดเจนจะทำให้การใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์เป็นไปตามเป้าหมายที่จะให้พลเมืองของประเทศได้ใช้ร่วมกัน ซึ่งกฎหมายต้นแบบที่จัดทำนี้มีโครงสร้างองค์ประกอบกฎหมายประกอบด้วย ประเภทการใช้ประโยชน์ ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ การคุ้มครองพื้นที่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ การบริหารจัดการพื้นที่ และองค์กรบริหารจัดการและมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

#### 5. คำถามการวิจัย

1. ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หมายถึงอะไร
2. ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีความสำคัญต่อประชาชนอย่างไร
3. ปัญหาการกำหนดประเภทที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นอย่างไร
4. ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินที่สาธารณประโยชน์คือผู้ใด
5. ปัญหาความไม่ชัดเจนของผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีผลต่ออะไร
6. การคุ้มครองพื้นที่ที่สาธารณประโยชน์ให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันมีอะไรบ้าง
7. ปัญหาต่าง ๆ จากการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในปัจจุบันเป็นอย่างไร
8. องค์กรจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีปัญหาการทับซ้อนและไม่เป็นเอกภาพอย่างไร
9. กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันมีกฎหมายอะไรบ้าง และกฎหมายเหล่านั้นมีการบังคับใช้อย่างไร
10. กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีประเทศใดบ้างที่จะใช้เป็นแนวทางสำหรับประเทศไทยได้
11. ปัจจุบันประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการที่สาธารณประโยชน์ได้อย่างไร
12. การนำเอาหลักการปกครองตนเองมาใช้ในการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้อย่างไร

13. การนำเอาหลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดมาใช้ในการจัดการที่สาธารณประโยชน์ สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้อย่างไร

14. แนวทางการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกัน ได้อย่างไร

15. การจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของต่างประเทศเป็นอย่างไร

16. โครงสร้างองค์ประกอบของกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการที่สาธารณประโยชน์ สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ประกอบด้วยอะไรบ้าง

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

คำตอบที่เป็นผลจากการศึกษาและวิจัย คือ

“กฎหมายต้นแบบ (Model Law) ว่าด้วยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกัน” มีประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ดังนี้

**ด้านการใช้ประโยชน์ของพลเมือง** ได้ความชัดเจนในรูปแบบของประเภทของการใช้ ประโยชน์ ที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ ความจำเป็นหรือความต้องการของพลเมือง ทำให้ พลเมืองในพื้นที่มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นทั้งด้านอาชีพ สุขภาพ สิ่งแวดล้อม และความสัมพันธ์ ร่วมกันของชุมชน และได้บุคคลที่มีสิทธิใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมือง ที่มีความชัดเจนและเหมาะสม

**ด้านการบริหารจัดการ** ได้กระบวนการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะ ประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ชัดเจนและมีเอกภาพ มีการดำเนินงานแบบบูรณาการร่วมกัน ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์ โดยประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ บริหารจัดการดูแลรักษาพื้นที่สาธารณประโยชน์

**ด้านการป้องกันปัญหาการบุกรุก และการใช้ประโยชน์ผิดประเภท** ได้มาตรการการคุ้มครอง ป้องกัน ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เหมาะสม เพื่อลดปัญหาการใช้ ที่สาธารณประโยชน์ผิดประเภทหรือการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ทำให้รัฐไม่ต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้

**ด้านการคุ้มครองสิทธิของพลเมือง** ได้กฎหมายมารองรับสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ในการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกัน อย่างสมประโยชน์

## 7. นิยามศัพท์เฉพาะ

**พื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน** หมายความว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพธรรมชาติ โดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน ที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ว่างเปล่า ยังไม่มีการนำมาใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งที่มีหนังสือสำคัญที่หลวง และไม่มีหนังสือสำคัญที่หลวง

**พลเมือง** หมายความว่า บุคคลที่มีสัญชาติไทย มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายไทยในการปกครองตนเอง โดยทุกคนต้องมีส่วนร่วมและตัดสินใจร่วมกันในการปกครองและเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ

**ประชาชน** หมายความว่า บุคคลที่เข้ามาอยู่ภายใต้ดินแดนของรัฐไทย โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของบุคคลนั้น

**การบริหารจัดการ** หมายความว่า กระบวนการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

**มาตรการ** หมายความว่า สภาพบังคับที่นำมาใช้บังคับเพื่อการควบคุม ดูแลรักษา ตามที่กฎหมายกำหนด

**องค์กร** หมายความว่า องค์กรส่วนราชการและองค์กรส่วนเอกชน

**การมีส่วนร่วม** หมายความว่า การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ใน 6 ระดับคือ (1) ร่วมรับรู้ (2) ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น (3) ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ (4) ร่วมดำเนินการ (5) ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล (6) ร่วมรับผล

**การกระจายอำนาจ** หมายความว่า การมอบอำนาจขององค์กรรัฐส่วนกลางในการบังคับใช้กฎหมายจากองค์กรหนึ่งไปยังอีกองค์กรหนึ่ง ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

**การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด** หมายความว่า การใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่มีอยู่อย่างถูกต้อง เหมาะสมและคุ้มค่าที่สุด และคงรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ สาธารณประโยชน์ให้พลเมืองได้ใช้อย่างยั่งยืน

**การจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของต่างประเทศ** หมายความว่า รูปแบบการจัดการพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของต่างประเทศที่มีรูปแบบ การจัดการที่สาธารณประโยชน์ที่สอดคล้องกับพื้นที่สาธารณประโยชน์ของประเทศไทย

**กฎหมายต้นแบบ** หมายความว่า กฎหมายที่จัดทำเป็นต้นแบบของกฎหมายเพื่อเป็นแบบ  
สำหรับการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์  
ที่สมประโยชน์แก่ทุกฝ่ายและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย