

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัย

การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในบทนี้เพื่อที่จะทำการศึกษาถึงแนวคิด หลักการ ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน อันประกอบด้วย 5 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ความหมาย องค์ประกอบ ที่มา รูปแบบของการใช้ประโยชน์ ในที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และพลเมือง ส่วนที่ 2 สภาพการณ์ของ ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ส่วนที่ 3 แนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ส่วนที่ 4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย และ ส่วนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งวรรณกรรมที่ทบทวนนี้เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ ในการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันต่อไป

1. ความหมาย องค์ประกอบ ที่มา การครอบครอง รูปแบบการใช้ประโยชน์ และพลเมือง

เพื่อให้เข้าใจถึงความเป็นมาและความสำคัญของที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกัน ในส่วนนี้จึงขออธิบาย ความหมาย องค์ประกอบ ที่มา การครอบครอง รูปแบบ การใช้ประโยชน์ และพลเมือง

1.1 ความหมายของที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้ปรากฏอยู่ในคำนิยามของกฎหมาย หลายฉบับ ได้แก่

1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) ให้นิยามคำว่า ที่สาธารณประโยชน์ สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หมายถึง ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบฯ

2) “ที่สาธารณประโยชน์” เป็นคำใช้เรียกชื่อสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ปรากฏ อยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 โดยเดิมในมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 บัญญัติว่า

“ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงสัตว์ด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษา อย่าให้ผู้ใดเกียจคร้านเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว” (กรมการอำเภอได้เปลี่ยนเป็นนายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 62 วรรคสอง บรรดาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอหรือนายอำเภอ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ให้โอนเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ) ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 13 ให้ยกเลิกความในมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา 122 นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในเขตอำเภอนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสามให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด” (สำนักจัดการที่ดินของรัฐ, หน้า 9-10)

3) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ให้นิยามความหมายของที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพธรรมชาติโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน

4) กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 พ.ศ. 2537 ข้อ 14 ให้นิยามคำว่า ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไว้ว่า เป็นที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง ที่เขา

5) หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ 473/2486 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2486 ใต้ให้คำนิยามที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันว่า หมายถึง ที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน คือ ที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามไว้เป็นที่สาธารณะสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) คือ ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

นอกจากความหมายที่ปรากฏตามกฎหมายแล้ว ยังมีนักวิชาการทางด้านกฎหมายหลายท่าน ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไว้ด้วยกัน ดังต่อไปนี้

1) ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไว้ตรงกันว่า หมายถึง ทรัพย์สินนั้น เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน (ประมวล สวรรณศร, 2550, หน้า 31-53; บัญญัติ สุชีวะ, 2556, หน้า 124-141 และ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, 2555, หน้า 37-52)

2) ที่สาธารณประโยชน์ (จันทนา สิริมณีกุล, 2552-2553, หน้า 50-51) หมายถึง ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันหรือเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันมาก่อน ไม่ว่าจะเป็นที่สาธารณประโยชน์โดยการสงวนหวงห้าม การนำขึ้นทะเบียนหรือโดยสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนหรือการอุทิศให้ซึ่งทางราชการจะนำขึ้นทะเบียน หรือออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวงแล้วหรือไม่ก็ตาม

3) ที่สาธารณประโยชน์ (อรรถพร ทองประไพ, 2537-2538, หน้า 7-14) หมายถึง ที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันได้แก่ แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง ถนนหนทาง ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ ที่ป่าช้าที่ประชาชนทั่วไป มีสิทธินำศพเข้าไปฝังหรือเผาได้ หรือที่ดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันเพื่อประโยชน์อย่างอื่น เช่น ที่ประกอบพิธีกรรมประจำหมู่บ้าน ที่สนามกีฬาและที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น ซึ่งที่สาธารณประโยชน์ จะต้องประกอบไปด้วย 2 ประการ คือ 1) ต้องเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและ 2) ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน

ในส่วนของกฎหมายต่างประเทศได้กำหนดนิยาม คำว่า ที่สาธารณประโยชน์สำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น กฎหมายโรมัน ได้อธิบายความหมายของที่สาธารณประโยชน์สำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกัน หมายถึง ทรัพย์สินประเภทที่ประชาชนใช้ร่วมกันและถือว่าเป็นของประชาชน ทุกคน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง สะพาน สถานที่ประชุม เป็นต้น โดยทรัพย์สินเหล่านี้มีกฎหมายให้ ความคุ้มครองไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทำให้ทรัพย์สินประเภทนี้เป็นทรัพย์สินที่ เอกชนคนใดไม่สามารถถือกรรมสิทธิ์ได้ และความคิดดังกล่าวได้พัฒนามาเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ คือ จำหน่ายจ่ายโอนไม่ได้ ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ไม่ได้ เป็นต้น กฎหมายในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้อธิบายความหมายของที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คือ สาธารณสมบัติของ แผ่นดินอันเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์และอยู่ในบังคับของกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทรัพย์สินซึ่งประชาชน ใช้ร่วมกัน เช่น ถนน แม่น้ำ ทางรถไฟ ท่าเรือ ซึ่งต่อมาได้มีการกำหนดให้ทรัพย์สินบางประเภทที่ ไม่ได้มีลักษณะที่ประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น อาคารที่ทำการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, 2533, หน้า 162)

ประเภทของสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามระบบกฎหมายฝรั่งเศสแบ่งเป็น 2 ประเภท (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2533, หน้า 208) คือ

1) สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยธรรมชาติ หมายถึง ทรัพย์สินที่กลายสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามธรรมชาติ เช่น การเปลี่ยนแปลงของชายฝั่งทะเล การเปลี่ยนแปลงประเภทแม่น้ำ ลำคลอง ท้องน้ำ เกาะ การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นผลมาจากการกำหนดของฝ่ายปกครอง เช่น ทางน้ำไหล ทะเลสาบ

2) สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยการกำหนดให้เป็น ได้แก่ สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อใช้ประโยชน์ของประชาชน เช่น ถนน ทางด่วน ทางหลวงจังหวัด ทางหลวงท้องถิ่น ส่วนประกอบของทางหลวง ท่าเรือพาณิชย์ ท่าเรือประมง อาคารและสิ่งก่อสร้างเพื่อประโยชน์ในการเดินเรือ และ สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อบริการสาธารณะ เช่น สนามบิน สถานีรถไฟ เป็นต้น

จากคำนิยามที่กล่าวมาข้างต้นไม่ว่าจะเป็นในส่วนของกฎหมายหรือของนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศจะมีการให้คำนิยาม ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันว่ามีลักษณะเป็นพื้นที่ของรัฐที่รัฐต้องสงวนหวงห้ามไว้เพื่อให้พลเมืองมีสิทธิได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน บังเจกชนคนใดคนหนึ่งไม่สามารถที่จะเข้าถือครองเป็นเจ้าของได้

1.2 องค์ประกอบของที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

องค์ประกอบที่สำคัญของที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คือ

1) มีลักษณะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณะ ที่ป่าช้า แม่น้ำ ลำคลอง ถนนหนทาง เป็นต้น

2) เป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หมายถึง การใช้ประโยชน์ในที่ดินมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ในที่ดินอย่างแท้จริง โดยราษฎรไม่สามารถเข้าใช้สอยหรือใช้ประโยชน์เพื่อตนเอง

3) ทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไปในอนาคต หมายถึง ประชาชนทุกคนสามารถใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าวร่วมกัน เช่น แม่น้ำลำคลองสาธารณะ ที่ชายตลิ่ง ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

ดังนั้น องค์ประกอบของที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจึงต้องมีลักษณะที่สำคัญ คือ เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพื่อสาธารณประโยชน์ โดยมีไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไปในอนาคต

1.3 ที่มาของที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ลักษณะการเกิดขึ้นของที่สาธารณประโยชน์ แม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้บัญญัติถึงที่มาของที่ดินเหล่านี้ไว้โดยตรงเพียงแต่ได้กล่าวถึงลักษณะที่ดินที่จะกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ 2 ประการ คือ มีการใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน แต่ในความเป็นจริงที่ดินสาธารณะยังมีที่มาจากการผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน เช่น การอุทิศให้เป็นที่สาธารณะ ดังนั้น การพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ประเภทใด จึงต้องพิจารณาจากที่มาหรือการเกิดขึ้นของที่ดินนั้น ๆ ว่า “เกิดขึ้นเมื่อใด” และ “เกิดขึ้นอย่างไร” กล่าวคือ ที่ดินสาธารณประโยชน์นั้นเกิดขึ้นในช่วงใด โดยสามารถแยกพิจารณาได้ 4 ประการ (สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน, 2560, หน้า 2-3) คือ

1) ที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการสงวนหวงห้าม

แม้จะมีกฎหมายที่ดินออกมาใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2444 แต่ก็ได้มีการกำหนดให้มีการสงวนหวงห้ามที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ถ้านายอำเภอหรือข้าหลวงประจำจังหวัดเห็นว่าควรที่จะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินแปลงใดไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น การนำที่ดินมาเป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ ที่ป่าสำหรับฝังศพ ก็จะประกาศใช้ประชาชนทราบ จนต่อมาได้มีการประกาศให้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2479 จึงทำให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับการสงวนหวงห้ามที่ดินยิ่งขึ้น ซึ่งการสงวนหวงห้ามที่ดินในขณะนั้นต้องพิจารณา ดังต่อไปนี้

(1) กรณีได้มีการประกาศของกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ หวงห้ามที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไว้ก่อนวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2479 ให้ถือว่าประกาศหวงห้ามดังกล่าวเป็นการหวงห้ามที่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) การสงวนหวงห้ามตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2479 เป็นต้นไป จะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(3) การสงวนหวงห้ามตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497) คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจะต้องมีมติและประกาศสงวนหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา

2) เกิดจากการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน

หากประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินของรัฐแปลงหนึ่งแปลงใดติดต่อกันเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ที่ดินดังกล่าวก็จะตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยสภาพ การใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนไม่ต้องมีพระราชกฤษฎีกาสงวนไว้หรือขึ้นทะเบียน หรือมีเอกสารของทางราชการกำหนดให้เป็นที่สาธารณะ หรือกรณีนี้นายอำเภอได้ประกาศหวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็น

สาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ใช้บังคับ แต่ไม่ได้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้าม ถ้าปรากฏว่าประชาชนได้เข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือนายอำเภอได้ดำเนินการทำรั้วกันจัดตลาดและมีโครงการจัดสร้างสนามเด็กเล่นแล้วที่ดินนั้นก็ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน

3) เกิดจากการอุทิส

การที่มีผู้อุทิส ที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน ซึ่งการอุทิสให้อาจเกิดจากการที่ผู้หนึ่งผู้ใดได้อุทิสที่ดินโดยทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ถึงจะไม่ได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ตามที่ดินที่อุทิสให้ก็ย่อมตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น การอุทิสที่ดินให้เป็นทางสาธารณะหรือทางหลวงนั้น ไม่จำเป็นต้องโอน โฉนดให้แก่แผ่นดิน เพียงการอุทิสให้ชัดเจนหรือจดทะเบียนในหน้าโฉนด

4) เกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ

การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพของธรรมชาติ เช่น บึงน้ำที่ใช้เก็บขังน้ำไว้ใช้ตลอดปี และประชาชนได้ใช้น้ำจากบึงเพื่ออุปโภค บริโภคร่วมกันมาเป็นเวลานานจนมีสภาพเป็นบึงสาธารณประโยชน์ ร่องน้ำหรือลำรางที่น้ำไหลผ่านสม่าเสมอหรือตลอดทั้งปี จนมีสภาพเป็นร่องน้ำหรือลำรางสาธารณประโยชน์ แม่น้ำที่เป็นทางเดินของน้ำไหลตลอดเวลา ทางเดินที่ประชาชนใช้สัญจรไปมาเป็นประจำและมีระยะเวลาอันนาน จนมีสภาพเป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินที่เจ้าของอยู่ติดกับแม่น้ำ ทะเล ต่อมาที่ดินถูกน้ำเซาะพังจนเปลี่ยนสภาพเป็นทางน้ำไปแล้วที่ดินย่อมตกเป็นสาธารณประโยชน์

ดังนั้น ที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้นเกิดขึ้นได้ทั้งในกรณีที่มีกฎหมายทำการสงวนหวงห้ามไว้สำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกัน เกิดจากการที่บุคคลอุทิสให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ หรือ เกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติที่มีลักษณะเป็นการใช้ประโยชน์ร่วมกัน

1.4 การครอบครองดูแลที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

จากความหมายและองค์ประกอบที่กล่าวมาข้างต้นจึงเห็นได้ว่า ที่ดินอันเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งที่ไม่สามารถตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้หนึ่งผู้ใดได้และด้วยเหตุนี้ที่ดินเหล่านี้จึงต้องมีผู้รับผิดชอบเพื่อดูแลรักษาและป้องกันมิให้มีการเข้ามายึดถือครอบครองหรือใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน ทั้งนี้ เพื่อให้ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ถือว่าเป็นสมบัติส่วนกลางสำหรับใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย กฎหมาย

จึงได้กำหนดให้มีผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายทำหน้าที่จัดการควบคุม ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไว้ เพื่อมิให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดนำที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปใช้ประโยชน์ในทางที่ผิดวัตถุประสงค์ของที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เพราะหากไม่มีการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดีแล้วที่ดินเหล่านี้ก็จะถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ด้วยเหตุนี้จึงมีหน่วยงานที่รับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่และตามภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ดูแลรักษาคุ้มครอง ป้องกันที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หลักเกณฑ์ แนวทางและหนังสือเวียนต่าง ๆ (คู่มือการดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์, หน้า 37) ดังต่อไปนี้

1) ราชการส่วนกลาง

ในส่วนของราชการส่วนกลางได้กำหนดให้หน่วยงาน ดังต่อไปนี้ทำหน้าที่ควบคุมกำกับ ดูแลที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้แก่

1.1) กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ ควบคุม กำกับ ดูแลให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ ดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายและนโยบายของรัฐบาลโดยเคร่งครัด วางนโยบาย ทางปฏิบัติ และออกกฎหมายเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ เน้นผู้อนุมัติอนุญาตเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ตามที่มีกฎหมาย ระเบียบกำหนดไว้

1.2) กรมการปกครอง มีอำนาจหน้าที่ ควบคุม กำกับ ดูแล ให้หน่วยงานในสังกัด ดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ และที่สาธารณประโยชน์ประจำตำบล และหมู่บ้าน ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายและนโยบายของกระทรวงมหาดไทยโดยเคร่งครัด และพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์

1.3) กรมที่ดิน มีอำนาจหน้าที่จัดทำเปลี่ยนแปลงและรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ พิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ ทำการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ดำเนินการในเรื่องการขอใช้ ขอดอนสภาพ ขอนั้นทะเบียน การจัดหาผลประโยชน์การขอสัมปทาน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน (มาตรฐานการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์, หน้า 6) โดยมีกฎหมายให้อำนาจในแต่ละเรื่องไว้ดังต่อไปนี้

(1) ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำเปลี่ยนแปลงและรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0604/ว 197 ลงวันที่ 18 เมษายน 2510 เรื่อง การดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และ

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544

(2) รั้งไว้คอกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ตามมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(3) ดำเนินการในเรื่องการขอใช้ ขอดอนสภาพ ขอขึ้นทะเบียน การจัดหาผลประโยชน์การขอสัมปทาน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา 8 มาตรา 8 ทวิ มาตรา 9 มาตรา 12 มาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเหล่านี้

(4) ดำเนินการในเรื่องการขอเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543

2) ราชการส่วนภูมิภาค

ในส่วนของราชการส่วนภูมิภาคได้กำหนดให้หน่วยงานดังต่อไปนี้ทำหน้าที่ควบคุมกำกับ ดูแลที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้แก่

2.1) จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ควบคุม กำกับ ดูแลให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ และที่สาธารณประโยชน์ประจำตำบล และหมู่บ้าน ให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย และนโยบายของกระทรวง มหาดไทยโดยเคร่งครัด และพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นในท้องที่จังหวัด

2.2) นายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ จัดทำ เปลี่ยนแปลง และรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ดำเนินการกรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์และการดำเนินการกรณีต้องวินิจฉัยว่าที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ตั้งอยู่ ณ ที่ใด มีขอบเขตอย่างไร ร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ระวางชี้แนวเขต และรับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ ยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) และสำรวจที่สาธารณประโยชน์ในเขตท้องที่ของตน (มาตรฐานการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์, หน้า 10) โดยมีกฎหมายให้อำนาจในแต่ละเรื่องไว้ดังต่อไปนี้

(1) ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0409/ว 1394 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2528 เรื่อง กำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ หนังสือ

กรมการปกครอง ที่ มท 0409/ว 490 ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2529 เรื่อง การบริหารเกี่ยวกับการดูแลที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลและคุ้มครองป้องกัน ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544

(2) จัดทำ เปลี่ยนแปลง และรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0604/ว 197 ลงวันที่ 18 เมษายน 2510 เรื่อง การดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544

(3) ดำเนินการกรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์และการดำเนินการกรณีต้องวินิจฉัยว่าที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ตั้งอยู่ ณ ที่ใด มีขอบเขตอย่างไร ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0409/ว 1394 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2528 เรื่อง กำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0409/ว 490 ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2529 เรื่อง การบริหารเกี่ยวกับการดูแลที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 ในการดำเนินการดังกล่าว ถ้าจะต้องสอบสวนข้อเท็จจริงก็ให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2539 เมื่อคณะกรรมการสอบสวนเสร็จให้สรุปสำนวนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการหรือดำเนินการไปตามที่เห็นสมควรในกรณีที่มีปัญหาข้อยุติไม่ได้ให้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กปร. ส่วนจังหวัด) พิจารณา

(4) ระวางชี้แนวเขต และรับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท 0719/ว 525 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 เรื่อง ให้สอบผู้ปกครองท้องที่ก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

(5) เป็นผู้ยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ตามที่ได้รับมอบจากกระทรวงมหาดไทย ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 948/2516 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2516 เรื่องมอบหมายการดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

(6) ทำการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ในเขตท้องที่ของตนเพื่อประสานงานจังหวัดและกรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง อำนวยความสะดวกและควบคุมการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน รวมทั้งทำการสอบสวน

ข้อเท็จจริง กรณีที่รังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้เนื้อที่น้อยกว่าหลักฐานเดิม ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบล หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2543

(7) ร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0409/ว 1394 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2528 เรื่องกำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 และตามหนังสือกรมการปกครองที่ มท 0311.1/ว 1283 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2540 เรื่องการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกทางสาธารณประโยชน์

2.3) กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ตรวจจัดการรักษาที่สาธารณะประโยชน์ ช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เช่น สอบสวนประวัติที่ดิน ซ้ำอาณาเขตที่สงสัย ซ้ำแจ้งและประกาศแนวเขตให้ประชาชนได้รับทราบ ดำเนินการตามแต่ที่นายอำเภอมอบหมาย (มาตรฐานการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์, หน้า 11) โดยมีกฎหมายให้อำนาจในแต่ละเรื่องไว้ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดมีหน้าที่ตรวจจัดการที่สาธารณะตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

(2) ผู้ใหญ่บ้าน กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนแต่ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความเดือดร้อนของราษฎร ตลอดจนปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันหรือคำสั่งของทางราชการ

3) ราชการส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้หน่วยงานดังต่อไปนี้ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลที่สาธารณประโยชน์ โดยแบ่งอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนี้

3.1) นายกเทศมนตรี

สำหรับเทศบาลที่มีนายกเทศมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 48 เติวีสถิติ ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

(1) นายกองกิจการบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่สนับสนุนราชการส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ดำเนินการคุ้มครอง ดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2) องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน ที่สาธารณประโยชน์ร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ให้ความช่วยเหลือ ให้ความร่วมมือ ให้ความเห็นแก่นายอำเภอเกี่ยวกับเรื่องการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง รวมทั้งให้ความช่วยเหลือ ให้ความร่วมมือ และควบคุมกำกับดูแลการทำงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน มารังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (คู่มือการดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์, หน้า 39) โดยมีกฎหมายให้อำนาจในแต่ละเรื่องไว้ดังต่อไปนี้

- ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544

- ร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ตาม หนังสือกรมการปกครองที่ มท 0311.1/ว 1283 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2540 เรื่อง การดำเนินคดีกับผู้บุกรุก ทางสาธารณประโยชน์

- ให้ความช่วยเหลือ ให้ความร่วมมือ ให้ความเห็นแก่นายอำเภอเกี่ยวกับ เรื่องการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง รวมทั้งให้ความช่วยเหลือ ให้ความร่วมมือ และควบคุม กำกับดูแลการทำงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินมารังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือ ในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2543

3.2) เทศบาล

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณประโยชน์ คือ ให้มีและบำรุงทางบกและ ทางน้ำ และให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ โดยมีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ โดยแบ่งตามประเภทของเทศบาล ดังนี้

- (1) เทศบาลตำบล กำหนดไว้ในมาตราที่ 50 (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (2) เทศบาลเมือง กำหนดไว้ในมาตราที่ 53 (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (3) เทศบาลนคร กำหนดไว้ในมาตราที่ 56 (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53

นอกจากหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลแล้ว ใน พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้กำหนดหน้าที่ ของเทศบาลไว้ด้วยเช่นกันในมาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมี อำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ของตนเองดังนี้

ภารกิจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

และสิ่งแวดล้อม

- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

จากที่กล่าวมาข้างต้นการครอบครองเพื่อจัดการดูแลที่สาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้มีหน่วยงานของรัฐเข้ามาจัดการดูแลตั้งแต่ระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายแต่ละฉบับได้ให้อำนาจในการจัดการดูแลรักษาพื้นที่ดังกล่าวไว้

1.5 การจัดการการใช้ประโยชน์

1) รูปแบบการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

เดิมการใช้ประโยชน์ที่สาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีการใช้ประโยชน์ตามสภาพความเป็นจริงที่เหมาะสมกับบริบทของคนในชุมชน เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ใช้เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ใช้เป็นที่เผาศพหรือที่ป่าช้า แต่เมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคมที่มีความเจริญมากขึ้น รัฐจึงได้มีการนำเอาพื้นที่ดังกล่าวไปบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ใหม่ ทำให้ที่สาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้นในปัจจุบันมีลักษณะการใช้ประโยชน์ ดังต่อไปนี้

- (1) การขอเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินสาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้ประโยชน์เพื่ออีกอย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง เช่น การขอเปลี่ยนแปลงจากคลองสาธารณะมาเป็นถนน จึงมีการถมคลองเป็นถนนเพื่อการสัญจรทางบก หรือทุ่งหญ้าที่เลี้ยงสัตว์เปลี่ยนเป็นขุดสระเก็บน้ำหรือสนามกีฬาระดับตำบล เนื่องจากการทำเกษตรกรรมในปัจจุบันได้นำเทคโนโลยีเข้ามาแทนที่ส่งผลให้การเลี้ยงสัตว์ เพื่อทำการเกษตรไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป อีกทั้งการเลี้ยงสัตว์ก็มีลักษณะการเลี้ยงเพื่อบริโภคเป็นหลัก ทำให้รูปแบบการเลี้ยงสัตว์เข้าสู่ระบบฟาร์ม หรือที่เผาศพประจำหมู่บ้านเปลี่ยนเป็นแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ขนาดใหญ่ เนื่องจากพื้นที่ที่เคยเป็นป่าช้าสำหรับเผาศพมิได้ใช้ประโยชน์อีกต่อไป เนื่องจากปัจจุบันการเผาศพนิยมเผาที่เมรุในวัดเป็นหลัก ทั้งนี้ในการขอเปลี่ยนแปลงสภาพผู้ขอจะต้องเป็นทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดินและต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงหรือพัฒนาเพื่อสาธารณะประโยชน์เท่านั้น

(2) การขอใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์อย่างถาวร เช่น การขอใช้ที่ดิน สาธารณประโยชน์เพื่อสร้างอาคารสำนักงานราชการ โดยจะต้องดำเนินการถอนสภาพการเป็นที่ดิน สาธารณประโยชน์ตามมาตรา 8 (1) ตามประมวลกฎหมายที่ดิน “ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้ พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอน สภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือ ที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา” เมื่อมีการถอน สภาพการขอใช้ประโยชน์ที่สาธารณ ทบวงการเมืองนำไปใช้ในราชการที่ดินดังกล่าวจะตกเป็นที่ราชพัสดุ โดยมีต้องขึ้นทะเบียนตามมาตรา 8 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากเป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่ประชาชนใช้ประโยชน์อยู่จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติและจัดหาที่ดินให้ประชาชนใช้แทน นอกจากนี้ ที่ดินนั้นต้องอยู่ในบริเวณที่กำหนดให้ใช้ประโยชน์ในราชการและไม่ขัดต่อกฎหมาย ผังเมือง ทั้งนี้การขอทบวงการเมืองจะต้องยื่นเรื่องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ หากเป็นที่ดินในเขต กรุงเทพมหานครให้ยื่นต่ออธิบดีกรมที่ดินพร้อมเอกสาร โครงการ แต่กรณีทบวงการเมืองขอ ถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการซึ่งต้องมีระยะเวลาในการดำเนินการ หากทบวงการเมืองผู้ขอมีความจำเป็นเร่งด่วนจะต้องดำเนินการ เช่น หากไม่ดำเนินการงบประมาณ จะตกไป ก็สามารถดำเนินการยื่นขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา 9 แห่งประมวล กฎหมายที่ดินควบคู่ไปกับการขอถอนสภาพ โดยมีเงื่อนไขต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ถอนสภาพได้ และ จะต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินการถอนสภาพให้แล้วเสร็จภายในกำหนด

(3) การจัดสรรที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นที่ทำกิน ให้แก่ประชาชนเป็นการที่รัฐได้นำที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทที่ทำเลเลี้ยงสัตว์และที่ป่าช้าที่ ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมีการออกหนังสือสำหรับที่หลวงแล้วมาจัดสรรให้แก่ ประชาชนที่ขาดแคลนที่ทำกินได้มีที่ทำกินเป็นของตนเองตามนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความยากจน ตามระเบียบว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2547

(4) การขอใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ตามมาตรา 9 แห่งประมวล กฎหมายที่ดินเป็นการขอใช้ในลักษณะชั่วคราวไม่ถาวร โดยสถานะของที่ดินยังคงเดิม เช่น การขอ อนุญาตเข้าไปครอบครองใช้ประโยชน์ การขุดดินลูกรังซึ่งสามารถขออนุญาตเนื้อที่ไม่เกิน 10 ไร่ เว้นแต่มีเหตุอันควรมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี หรือขออนุญาตขุดทรายในแม่น้ำซึ่งขออนุญาต เนื้อที่ได้ไม่เกิน 5 ไร่ มีกำหนดระยะเวลา 1 ปี โดยในการขออนุญาตผู้ขอจะต้องเป็นบุคคลหรือนิติบุคคล สัญชาติไทย ยื่นคำขอตามแบบต่อนายอำเภอท้องที่ หากท้องที่โดยยกเลิกอำนาจหน้าที่นายอำเภอแล้ว ให้ยื่นต่อพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขา ทั้งนี้ การอนุญาตการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์

สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจะต้องไม่ขัดต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎรและจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยก่อน หากเป็นการขอดูคทรายในแม่น้ำระหว่างประเทศ เช่น แม่น้ำโขงจะต้องนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูคทรายก่อน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า รูปแบบการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในปัจจุบันมีลักษณะ ดังต่อไปนี้ 1) การขอเปลี่ยนแปลงที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้ประโยชน์เพื่ออีกอย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง 2) การขอใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์อย่างถาวร 3) การจัดสรรที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นที่ทำกินให้แก่ประชาชน 4) การขอใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ในลักษณะชั่วคราวไม่ถาวร

2) การจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

(1) ความหมายของการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

กฎหมายต่างประเทศได้แยกที่ดินของรัฐออกอย่างเป็นระบบ โดยแยกออกเป็นสองส่วน คือ

(1.1) กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐในกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายระบบลายลักษณ์อักษร (Civil law) มีดังต่อไปนี้

- สาธารณรัฐฝรั่งเศส (ซีวัฒน์ วังศ์วัฒนศาสตร์, 2533, หน้า 208) ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองทรัพย์สินทุกชนิด ถือว่าเป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ โดยได้มีการสร้างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนใน Edit de Juin และห้ามประชาชนอ้างอายุความขึ้นต่อสู้ ซึ่งนักกฎหมายฝรั่งเศสได้นำหลักกฎหมายของโรมันมาศึกษาและภายหลังได้คิดค้นทฤษฎีเรื่องทรัพย์สินสาธารณะ (Choses Publiques) โดยเห็นว่าเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้ทรัพย์สินนี้จะยังเป็นของกษัตริย์แต่กษัตริย์ไม่มีสิทธิเหนือทรัพย์สินนั้น ต่อมาภายหลังจากการปฏิวัติอำนาจกษัตริย์ถูกล้มล้างและได้มีการประกาศบังคับใช้ประมวลกฎหมายทรัพย์สินแห่งชาติ (Le Code de Domaine de la Nation) ได้แยกที่ดินของรัฐออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ ซึ่งได้แก่ ทรัพย์สินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น ถนน แม่น้ำลำคลอง ทางรถไฟ ท่าเรือ หากเปรียบเทียบกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายไทยแล้วมีความหมายเหมือนกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2)

2) ทรัพย์สินที่รัฐถือครองเหมือนเอกชนและสามารถทำการจำหน่าย จ่าย โอน ได้ รวมทั้งสามารถยกอายุความขึ้นต่อสู้ได้ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับสาธารณสมบัติของ

แผ่นดินประเภทนี้กับของประเทศไทยแล้วมีลักษณะคล้ายกับที่ดินราชพัสดุซึ่งสามารถทำการจำหน่าย จ่าย โอน ได้ จะต่างกันเพียงแต่กฎหมายไทย ซึ่งเอกชนไม่อาจยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ได้

- สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Creifelds, 1994, pp.853-854) ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะมีความคิดเรื่องทรัพย์สินสาธารณะเช่นเดียวกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดเรื่องทรัพย์สินของส่วนรวมอีกประเภทหนึ่งที่น่าสนใจ เรียกว่า ทรัพย์สินของชุมชน (Genossen Schafitliches Eigentum) หมายถึง ทรัพย์สินส่วนกลางที่สมาชิกในชุมชนทุกคนเป็นเจ้าของมีสิทธิใช้สอยและเข้าแสวงหาประโยชน์ได้ ลักษณะแห่งสิทธิเป็นเสมือนสิทธิของเอกชนแต่ละคนที่มีต่อทรัพย์สินของชุมชนซึ่งตามกฎหมายเยอรมันนั้นได้แบ่งทรัพย์สินสาธารณะออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1) ทรัพย์สินเกี่ยวข้องกับคลังของรัฐซึ่งได้แก่ ที่ดิน ป่าไม้ เงินสด กิจการต่าง ๆ ของรัฐ การจำหน่าย จ่าย โอน การได้มาหรือการตกอยู่ภายในภาวะบางอย่างถือตามกฎหมายแพ่ง

2) ทรัพย์สินทางการปกครองที่มีเพื่อใช้ดำเนินการทางปกครอง เช่น อาคารสถานที่ โรงเรียน ห้องสมุด โรงพยาบาล ค่ายทหาร

3) ทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ถนน สะพาน ทางสาธารณะ

- สมาพันธ์รัฐสวิส (Andre Grisel, 1984, pp.525-527) ในสมาพันธ์รัฐสวิสได้มีระบบทรัพย์สินของรัฐเช่นเดียวกัน โดยมีการแบ่งประเภทของสาธารณสมบัติของแผ่นดินออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ทรัพย์สินที่หน่วยงานของรัฐใช้ได้โดยตรงเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น สถานที่ทำงานของส่วนราชการ หรือองค์กรอิสระ หรือเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

2) ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อการบริการสาธารณะที่ประชาชนเข้าใช้ได้ ได้แก่ โรงพยาบาล พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุด สถานีรถไฟ หรือที่ทำการไปรษณีย์ เป็นต้น

ในส่วนของสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยแท้ตามกฎหมายของสมาพันธ์รัฐสวิสแล้ว จะหมายความถึงเฉพาะทรัพย์สินที่มีอยู่เพื่อประชาชน โดยตรงหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันเท่านั้นซึ่งอาจเกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติหรือเกิดจากการก่อสร้าง หรือการกำหนดขึ้นก็ได้ ได้แก่ เส้นทางคมนาคมต่าง ๆ เป็นต้น

(2) แนวคิดทางการจัดการที่ดินของรัฐในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) มีแนวความคิด ในเรื่องที่ดินของรัฐต่างจากประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ซึ่งมีประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบของการใช้กฎหมายจารีตประเพณี และสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่รับเอาแนวความคิดของประเทศอังกฤษมาพัฒนาจนเกิด

หลักเกณฑ์ใหม่ ๆ คือ ประเทศอังกฤษ มีแนวความคิดในที่ดินของรัฐแตกต่างไปจากประเทศที่ใช้กฎหมายระบบลายลักษณ์อักษร โดยเริ่มตั้งแต่รัชสมัยของพระเจ้าวิลเลียม (William) ซึ่งเป็นชาวนอร์แมน ที่ได้เข้าทำสงครามและได้รับชัยชนะในประเทศอังกฤษและได้นำหลักการปกครองแบบศักดินา สวามิภักดิ์ (Feudalism) มาใช้ในประเทศอังกฤษและได้วางแนวความคิดเกี่ยวกับที่ดินว่าที่ดินทั้งหมดในประเทศเป็นของพระมหากษัตริย์ ราษฎรที่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินเป็นเพียงแต่ผู้ถือที่ดิน (Tenant) จากผู้อื่นมาอีกทอดหนึ่งเท่านั้น

ทรัพย์สินของรัฐตามข้อกำหนดของรัฐปี ค.ศ. 1975 ได้กล่าวไว้ว่า

ทรัพย์สินของรัฐ ให้หมายถึง ทรัพย์สินทั้งหมดที่รัฐเป็นเจ้าของซึ่งให้รวมถึงทรัพย์สินที่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ ยกเว้นในบางกรณีที่เป็นอยู่ในสภาพของสาธารณะรัฐ เช่น 1) ที่ว่างเปล่า ที่ดินเสียหาย และที่ดินที่มีได้มีการจัดสรร หรือมีการเลิกใช้สอยที่ดินที่มีโฉนด แต่ถูกเพิกถอนกลับคืนเป็นที่ดินของรัฐตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด 2) ทรัพย์สินที่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ ที่เป็นของรัฐต่าง ๆ อาทิเช่น รัฐวิสาหกิจ องค์การบริหารท้องถิ่นตามหน่วยงานต่าง ๆ 3) ทรัพย์สินของรัฐนั้นต้องมีการประกาศให้ทราบว่าประโยชน์ที่ได้จากทรัพย์สินนั้นนำมาใช้เพื่อราชการ 4) เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการเสียภาษี โดยถูกต้องตามกฎหมาย 5) เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการอนุมัติจากงบประมาณราชการ 6) ทรัพย์สินนั้นเป็น โบราณสถาน หรือโบราณวัตถุ 7) ทรัพย์สินนั้นได้มาโดยคำสั่งศาล 8) ทรัพย์สินนั้นได้มาจากงบประมาณของรัฐบาล 9) ทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืน 10) ทรัพย์สินนั้นได้มาโดยการประกาศจากนายกรัฐมนตรี 11) ที่ดินของเอกชนซึ่งยกให้กับรัฐบาล 12) การได้มาโดยวิธีอื่น ๆ ตามกฎหมายกำหนด

กฎหมายของประเทศอังกฤษหลายฉบับมีการวางหลักเกณฑ์การใช้ทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่นมีกฎหมายเรื่องทรัพย์สินหรือสถานที่ที่เปิดกว้างสำหรับประชาชนทั่วไป (Open Spaces) อันหมายถึง สถานที่ที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะวัตถุประสงค์เรื่องการพักผ่อนหย่อนใจ เช่น สวนสาธารณะ สนามกีฬา โรงละคร ร้านอาหาร อนุสาวรีย์ รวมถึงที่ดินและป่าไม้ด้วย ซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวถือว่า สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของชาติ (National Trust)

3) การคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์

การคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินในสาธารณรัฐฝรั่งเศส (สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, 2537, หน้า 128-143) ได้แก่ การคุ้มครองในลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) การจำหน่ายจ่ายโอนไม่ได้ หลักการพื้นฐานที่ทำให้เกิดหลักเรื่องห้ามโอนพิจารณาจากการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสำคัญ การห้ามโอนมิใช่เพราะสภาพหรือลักษณะของทรัพย์สินนั้นไม่สามารถโอนกันได้ แต่เนื่องจากทรัพย์สินนั้นมีอยู่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

จึงจำเป็นต้องรักษาสภาพการใช้ประโยชน์ส่วนรวมให้คงอยู่ได้ตลอดไป และหลักการห้ามโอนนี้มีไว้เด็ดขาด แต่จะมีลักษณะสัมพันธ์กับสภาพการใช้อยู่เสมอ

(2) การระงับยอมทางปกครองเพื่อประโยชน์ของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือ เป็นเรื่องของการที่เจ้าของทรัพย์สินที่ติดอยู่กับสาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ให้ต้องสละสิทธิการใช้ทรัพย์สินของตนบางอย่างเพื่อประโยชน์ในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินของบุคคลทั่วไป เช่น ในบางกรณีมีหน้าที่ต้องไม่กระทำการบางอย่าง ในทรัพย์สินของตนที่อยู่ติดกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุญาตจากฝ่ายปกครองเท่านั้น

(3) การคุ้มครองทางอาญาตามกฎหมายฝรั่งเศส การกระทำผิดใด ๆ เกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีทั้งโทษตามกฎหมายอาญาทั่วไป เช่น ในความผิดและโทษตามกฎหมายเฉพาะที่เรียกว่าความผิดฐานหรือซึ่งอำนาจตามกฎหมายอาญานี้เป็นอำนาจดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วไป ที่อยู่เหนือสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา อันเป็นอำนาจที่มีอยู่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคง และความปลอดภัยของสังคม ส่วนอำนาจพิเศษในการปกป้องรักษาดูแลมิให้มีการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรืออำนาจดูแลการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้เป็นไปด้วยดีนั้น เรียกว่า อำนาจดูแลสงวนรักษา ทำให้ฝ่ายปกครองมีสิทธิเต็มที่เหนือสาธารณสมบัติของแผ่นดินในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้คงอยู่เพื่อประโยชน์สาธารณะต่อไปได้ โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจจัดการอย่างเต็มที่ตามความเหมาะสม ซึ่งอำนาจนี้เปรียบเสมือนเจ้าของทรัพย์สินปกป้องดูแลทรัพย์สินของตน

(4) การดูแลรักษาโดยทั่วไปแล้วถือเป็นหลักว่า หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะใช้เพื่อประโยชน์โดยทั่วไปหรือเฉพาะกรณีก็ตาม

(5) การคุ้มครองทางศาล การคุ้มครองในลักษณะนี้เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีสิทธิฟ้องขับไล่ผู้ที่เข้ามาครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่มีสิทธิต่อศาลยุติธรรมหรือ ศาลปกครองก็ได้ โดยส่วนใหญ่แล้วหน่วยงานของรัฐจะยื่นฟ้องขับไล่ต่อศาลปกครอง และเป็นระยะยาวนานที่ผู้พิพากษาศาลปกครองจะมีอำนาจเฉพาะกรณีการกระทำผิดที่เกี่ยวกับทางหลวงสำคัญ และกรณีเกี่ยวกับสัญญาการใช้ประโยชน์สาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1961 สภาแห่งรัฐได้มีคำพิพากษาว่าผู้พิพากษาศาลปกครองมีอำนาจในทุกคดีที่เกี่ยวกับการขับไล่ดังกล่าว

1.6 พลเมือง

จากลักษณะของที่สาธารณประโยชน์มีเจตนารมณ์เพื่อให้พลเมืองได้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ด้วยเหตุนี้คำว่าพลเมืองจึงมีความสำคัญในการศึกษาวิจัย ที่ต้องศึกษาถึงความหมายองค์ประกอบและลักษณะของพลเมือง

1) ความหมายของพลเมือง (Citizen)

คำว่า “พลเมือง” มาจากภาษาลาตินว่า eiver (พลเมือง) ซึ่งเคยใช้ในยุคโบราณ ซึ่งเกี่ยวกับประชาธิปไตยในกรีกและโรมัน ต่อมายุคกลางไม่ได้นำมาใช้ แต่คำว่าพลเมืองก็ได้มีการนำกลับมาใช้อีกครั้งในช่วงของการปฏิวัติในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐฝรั่งเศสในปลายศตวรรษที่ 18 ซึ่งคำว่า “พลเมือง” ได้มีนักวิชาการให้คำนิยามไว้ ดังต่อไปนี้

Thomas Janoski และ Brian Gran ได้ให้คำนิยามของคำว่า “พลเมือง” หมายความว่า การเป็นสมาชิกของรัฐ และได้รับสถานภาพของบุคคล โดยสถานภาพบุคคลนั้นเริ่มต้นที่กลุ่มชนชั้นนำในนครเอเธนส์ก่อนที่จะขยายไปครอบคลุมคนส่วนใหญ่ในสังคม ในขณะที่คนบางกลุ่ม เช่น บางเชื้อชาติ เพศ ชนชั้น และกลุ่มคนพิการเพิ่งจะได้สถานภาพพลเมืองและได้รับสิทธิต่าง ๆ อย่างช้า นอกจากนี้ยังรวมไปถึงสมาชิกภายนอก ซึ่งได้แก่ คนต่างด้าวที่อพยพเข้ามาและได้รับการยอมรับว่าเป็นพลเมือง ซึ่งความเป็นพลเมืองรวมถึงความสามารถเชิงรุกในการมีบทบาทหรืออิทธิพลทางการเมือง และสิทธิเชิงรับภายใต้ระบบกฎหมาย โดยสิทธิของพลเมืองเป็นสิทธิที่มีความเป็นสากล ซึ่งได้รับการบัญญัติในกฎหมายและมีผลบังคับใช้กับพลเมืองทุกคน และความเป็นพลเมืองได้แสดงออกถึงความเสมอภาค ด้วยการได้รับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย (รัฐศิริรินทร์ ว่างานนท์, 2554, หน้า 15)

Rogers M. Smith ได้อธิบายความหมายของความเป็นพลเมืองไว้ 3 ความหมาย (รัฐศิริรินทร์ ว่างานนท์, 2554, หน้า 15) ดังนี้

(1) พลเมือง หมายถึง บุคคลที่มีสิทธิทางการเมืองในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการตนเอง ซึ่งรวมถึงสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การมีบทบาทต่อหน่วยงานภาครัฐ การเข้าเป็นหนึ่งในคณะลูกขุน และการมีส่วนร่วมในการอภิปรายทางการเมืองในฐานะสมาชิกคนหนึ่งของคนของชุมชน

(2) พลเมืองในมุมมองที่เกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายนั้น พลเมือง หมายถึง คนที่ได้รับรองยอมรับว่าเป็นสมาชิกตามกฎหมาย มีอำนาจทางการเมืองในชุมชน มีสิทธิได้รับการคุ้มครองจากรัฐลาบท้องถิ่นไม่ว่าสิทธินั้นจะรวมถึงสิทธิทางการเมืองด้วยหรือไม่ก็ตาม

(3) คำว่า “พลเมือง” ในศตวรรษปัจจุบัน หมายถึง ผู้ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสมาคมใด ๆ ไม่ว่าจะป็นชุมชนทางการเมืองหรือกลุ่มในลักษณะอื่น ๆ เช่น เป็นพลเมืองของกลุ่มเพื่อนบ้านของสโมสรออกกำลังกาย หรือของมหาวิทยาลัย เป็นต้น

ทั้งนี้ ในปัจจุบันเราใช้คำว่า ความเป็นพลเมือง ไม่ได้หมายถึงเพียงแต่การได้รับสมาชิกภาพในทางสังคมเท่านั้น แต่จะต้องมีการดำเนินการบางอย่างในระดับที่เหมาะสม เช่น การมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นให้แก่ชุมชน โดยมีการทำอย่างต่อเนื่อง มีคุณค่า และบางส่วนก็เป็นทุนของตนเอง

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2555, หน้า 30) ได้ให้ความหมายของคำว่าพลเมืองไว้ว่า “ความเป็นพลเมือง (citizenship)” หมายถึง การเป็นสมาชิกของสังคมที่มีอิสรภาพควบคู่กับความรับผิดชอบ และมีสิทธิเสรีภาพควบคู่กับหน้าที่ โดยมีความสามารถในการยอมรับความแตกต่างและเคารพกติกาในการอยู่ร่วมกัน พร้อมทั้งมีส่วนร่วมต่อความเป็นไปและการแก้ปัญหาในสังคมของตนเอง

ดรุณศักดิ์ ตติยะลาภะ และคณะ (ดรุณศักดิ์ ตติยะลาภะ และคณะ, 2559, หน้า 8) ได้ให้ความหมายของความเป็นพลเมือง (citizenship) คือ สถานภาพของบุคคลที่มีจารีตประเพณีหรือกฎหมายของรัฐรับรองซึ่งให้สิทธิและหน้าที่แห่งความเป็นพลเมืองแก่บุคคล เรียกว่า “พลเมือง” ซึ่งอาจรวมสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การทำงานและอยู่อาศัยในประเทศ สิทธิกลับประเทศ สิทธิครอบครองอสังหาริมทรัพย์ การคุ้มครองทางกฎหมายต่อรัฐบาลของประเทศ และการคุ้มครองผ่านกองทัพหรือการทูต พลเมืองยังมีหน้าที่บางอย่าง เช่น หน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐ จ่ายภาษี หากบุคคลใดไม่มีความเป็นพลเมือง เรียกว่า ผู้ไร้สัญชาติ (Stateless)

จากความหมายที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นแสดงให้เห็นได้ว่าคำว่าพลเมือง หมายถึง บุคคลทุกคนที่มีสัญชาติไทย มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายในการปกครองตนเอง โดยทุกคนต้องมีส่วนร่วมและตัดสินใจร่วมกันในการปกครองและเป็นผู้ที่มีความกระตือรือร้นมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ

2) ลักษณะสำคัญของความเป็นพลเมือง

ลักษณะของความเป็นพลเมือง (citizenship) ในระบอบประชาธิปไตยว่า หมายถึง การเป็นสมาชิกของสังคมที่มีอิสรภาพควบคู่กับความรับผิดชอบ และมีสิทธิเสรีภาพควบคู่กับหน้าที่ โดยมีความสามารถในการยอมรับความแตกต่างและเคารพกติกาในการอยู่ร่วมกัน พร้อมทั้งมีส่วนร่วมต่อความเป็นไปและการแก้ไขปัญหาในสังคมของตนเอง โดยประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยอาจมีการการให้น้ำหนักคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองประกอบไปด้วยลักษณะ 6 ประการ (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2555, หน้า 30-36) ดังนี้

(1) รับผิดชอบตนเองและพึ่งตนเองได้

ระบอบประชาธิปไตย คือ ระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของประเทศ ประชาชนในประเทศจึงมีฐานะเป็นเจ้าของประเทศเมื่อประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ ประชาชนจึงเป็นเจ้าของชีวิต และมีสิทธิ เสรีภาพในประเทศของตนเอง ทำนองเดียวกับเจ้าของบ้าน มีสิทธิเสรีภาพในบ้านของตน หลักสิทธิเสรีภาพ และทำให้ประชาชนมีอิสรภาพ คือเป็นเจ้าของชีวิตตนเอง “พลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็น ไท คือ เป็นอิสระชนที่รับผิดชอบตนเองและพึ่งตนเองได้ ไม่ยอมตกอยู่ในอยู่ภายใต้อิทธิพลอำนาจ หรือภายใต้ “ระบบอุปถัมภ์” ของผู้ใด เด็กจะกลายเป็น “ผู้ใหญ่” และเป็น “พลเมือง” หรือสมาชิกคนหนึ่งของสังคมได้อย่างแท้จริง เมื่อสามารถรับผิดชอบตนเองได้

(2) เคารพสิทธิผู้อื่น

ในระบอบประชาธิปไตยทุกคนเป็นเจ้าของประเทศ ทุกคนจึงมีสิทธิเสรีภาพ แต่ถ้าทุกคนใช้สิทธิเสรีภาพโดยคำนึงถึงแต่ประโยชน์ของตนเอง หรือเอาแต่ความคิดของตนเองเป็นที่ตั้ง โดยไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น หรือไม่สนใจว่าจะเกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ใด ย่อมจะทำให้เกิดการ ใช้สิทธิเสรีภาพที่กระทบกระทั่งกันจน ไม่อาจอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกต่อไป การใช้สิทธิเสรีภาพต้องมี ขอบเขต คือใช้สิทธิเสรีภาพได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพผู้อื่น

(3) เคารพความแตกต่าง

เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ ประชาชนจึงมีเสรีภาพในประเทศของตนเอง ดังที่กล่าวมาแล้วเมื่อประชาชนมีเสรีภาพจึงทำให้เกิดความแตกต่างไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเลือกอาชีพ วิถีชีวิต ความเชื่อทางศาสนา หรือความคิดเห็นทางการเมือง ดังนั้นเพื่อมิให้เกิดความแตกแยก พลเมืองจึงต้องยอมรับและเคารพความแตกต่างของกันและกันเพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ และจะต้องไม่ใช้ความรุนแรงต่อผู้ที่เห็นแตกต่างไปจากตนเอง ถึงแม้จะไม่เห็นด้วย แต่จะต้องยอมรับว่าคนอื่นมีสิทธิที่จะแตกต่างหรือมีความเห็นที่แตกต่างจากเราได้

(4) เคารพหลักความเสมอภาค

เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของประเทศร่วมกันแล้ว ทุกคนจึงมีส่วนในประเทศอย่างเท่า ๆ กัน ดังนั้นประชาชนทุกคนไม่ว่าจะเป็นใคร ร่ำรวยหรือยากจน จบดอกเตอร์ หรือจบ ป.4 มีอาชีพอะไร เป็นเจ้านาย หรือลูกน้อง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเพียงความแตกต่าง โดยทุกคนล้วนแต่เท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศ ฉะนั้นพลเมืองทุกคนจึงต้องเคารพหลักความเสมอภาค และจะต้องเห็นคนเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะยากดีมีจน

(5) เคารพกติกา

โดยกติกาหรือกฎหมายในการปกครองไม่ใช่อำเภอใจ หรือ ใช้กำลัง โดยทุกคนต้องเสมอภาคกันภายใต้กติกานั้น แต่ถึงแม้จะมีกฎหมาย หรือกติกา แต่หากประชาชนไม่เคารพ หรือไม่ปฏิบัติตามกติกาหาไม่ประโยชน์อันใดไม่ ดังนั้นพลเมือง จึงต้องเคารพ กติกา ถ้ามีปัญหาหรือความขัดแย้งเกิดขึ้นต้องแก้ไขโดยใช้วิถีทางประชาธิปไตยและกติกา ไม่เล่นนอกกติกา และไม่ใช้กำลังและความรุนแรง

(6) รับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม

สังคมหรือประเทศชาติมิได้เกิดขึ้นหรือแย่งโดยตัวของมันเอง ที่สังคมแย่งเป็นเพราะการกระทำของคน ในทางกลับกันสังคมก็ย่อมเกิดขึ้นด้วยการกระทำของคนในสังคม ดังนั้นพลเมือง จึงเป็นผู้ตระหนักว่าตนเองเป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคมและรับผิดชอบต่อการกระทำของตน จะต้องไม่ใช่สิทธิเสรีภาพตามอำเภอใจ แต่ต้องเป็นผู้ที่ใช้สิทธิเสรีภาพโดยตระหนักอยู่เสมอว่า การกระทำใด ๆ ของตนเองย่อมมีผลต่อสังคมและส่วนรวม “พลเมือง” จึงต้องรับผิดชอบต่อสังคม และมองตนเองเชื่อมโยงกับสังคม เห็นตนเองเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาและเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา โดยเริ่มต้นจากการที่ตนเองร่วมแก้ปัญหาด้วยการไม่ก่อปัญหาและลงมือทำด้วยตนเอง ไม่ใช่แต่เพียงการเรียกร้องให้คนอื่นหรือรัฐบาลแก้ปัญหา

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าคุณสมบัติที่เป็นลักษณะสำคัญของพลเมือง คือ การเคารพผู้อื่น เคารพสิทธิของผู้อื่น เคารพความแตกต่าง เคารพหลักความเสมอภาค เคารพกติกา และมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคมและพึ่งตนเอง เมื่อประชาชนเป็น “พลเมือง” ก็จะเปลี่ยนจากภาวะหรือปัญหา กลายเป็นผลของพลเมืองหรือกำลังของเมือง ปัญหาทุกอย่างของสังคมก็จะแก้ไขได้ สังคมก็จะเข้มแข็ง และการเป็นพลเมืองที่สมบูรณ์จำต้องรู้ทั้งวิธีการเป็นผู้ปกครอง (Ruler) และเป็นผู้ถูกปกครอง (Ruled) หมายความว่า ไม่มีผู้ใดยึดครองตำแหน่งได้ตลอดไปแต่ต้องมีการปลดเปลื้องกัน ไป เนื่องจากทุกคนเข้ามามีส่วนร่วม ทุกคนตัดสินใจร่วมกัน ดังนั้นจึงมีการปลดเปลื้องหมุนเวียนไป (Derek Heater, p.2)

2. สภาพการณ์ของปัญหาที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและผลกระทบ

การจัดการที่สาธารณประโยชน์ในปัจจุบันรัฐได้ให้ความสำคัญในการนำที่พื้นที่เหล่านี้มาใช้ประโยชน์ร่วมกันดังเห็นได้จากยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ในประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม เรื่องการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ ด้วยการกระจายการถือครองที่ดินและการเข้าถึงทรัพยากร โดยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างเขตพื้นที่ป่าทับซ้อนพื้นที่ทำกินของประชาชน

รับรองสิทธิชุมชนในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน กำหนดมาตรการเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์อย่างเป็นธรรมและกระจายการถือครองที่ดินในขนาดที่เหมาะสมต่อการประกอบอาชีพ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน รวมถึงการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะเพื่อการประกอบอาชีพสำหรับประชาชนเพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเป็นธรรมและมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง และการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา การพึ่งตนเองและการจัดการตนเอง ด้วยการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการพึ่งตนเองและการพึ่งพากันเอง โดยสนับสนุนการรวมกลุ่มของสมาชิกในชุมชน เพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ให้ชุมชนได้บริหารจัดการและมีส่วนร่วมในกิจการที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนโดยตรง การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสร้างประชาธิปไตยชุมชน โดยสนับสนุนให้ประชาชนสามารถรวมกลุ่มและมีเวทีกลางเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน และเพื่อปรึกษาหารือกิจการที่เป็นประเด็นสาธารณะ สามารถกำหนดเป้าหมายการพัฒนาบนฐานการมีข้อมูลและการใช้เหตุผล และสร้างข้อตกลงร่วมกันที่สามารถผูกพันและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และลดความขัดแย้งได้ อันจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยที่ระดับฐานราก และสร้างความสมานฉันท์ ตลอดจนปรับบทบาทภาครัฐให้เป็นฝ่ายสนับสนุนให้ชุมชนจัดการตนเองได้มากขึ้น โดยรัฐเป็นที่ปรึกษาสนับสนุนองค์ความรู้และพัฒนาทักษะในการบริหารจัดการให้กับชุมชน เพื่อเป็นพลังของการพัฒนา

ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ด้วยการสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจสีเขียว มุ่งเน้นการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจให้เติบโตและมีความเป็นธรรมบนความสมดุลของฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ด้วยเศรษฐกิจฐานชีวภาพ นำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิต เพิ่มความเป็นธรรมทางสังคม สามารถลดความเลื่อมล้ำของผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและลดปัญหาความขาดแคลนของทรัพยากรลงได้ โดยมีเป้าหมายสู่สังคมที่มีระดับคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้นแต่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่ำลง ผ่านแนวทางและมาตรการต่าง ๆ และการรักษาและเพิ่มพื้นที่สีเขียวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยหยุดยั้งการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่า โดยประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในการบริหารจัดการพื้นที่เสี่ยงต่อการถูกบุกรุกมีการบริหารจัดการเชิงพื้นที่และมีการบูรณาการทุกหน่วยงานในการเฝ้าระวังและป้องกันการบุกรุกป่าส่งเสริมการฟื้นฟูระบบนิเวศป่าธรรมชาติที่เสื่อมโทรมพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย พื้นที่ป่าต้นน้ำบนพื้นที่สูงชัน และพื้นที่แนวกันชน ส่งเสริมการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตเมืองและชุมชน ส่งเสริมการใช้ประโยชน์พื้นที่ต้นน้ำที่เหมาะสมและไม่เกิดผลกระทบโดยกำหนดสิทธิชุมชนที่เข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าจะต้องคำนึงถึงความเปราะบางของระบบนิเวศ ชิดจำกัด และศักยภาพในการฟื้นตัว เพื่อให้ชุมชนมีความรู้สึกรังเกียจหวงแหน เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และมีการปลูกป่า

เพิ่มขึ้นตามหลักการผู้ได้รับประโยชน์จากป่าเป็นผู้ดูแลป่า ส่งเสริมปลูกป่าเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม จากป่าปลูกแบบครบวงจรสร้างกลไกหรือระบบตัดฟันระยะยาวที่ถูกต้องตามหลักวิชาการและกฎหมายสำหรับพื้นที่ที่อยู่นอกเขตพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่ของเอกชน โดยให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ควบคู่กับการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อสามารถระบุแหล่งกำเนิดของไม้ และป้องกันการลักลอบนำไม้ออกจากป่า รวมถึงการสร้างและพัฒนาพื้นที่สีเขียวเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและการเรียนรู้ทางธรรมชาติในเขตชุมชนเมืองและชนบทเพื่อให้ประชาชนได้ประโยชน์และรู้สึกใกล้ชิดธรรมชาติ เกิดความรู้สึกหวงแหน เกิดจิตสำนึกในการอนุรักษ์และได้รับความสุขจากทรัพยากรธรรมชาติ พร้อมทั้งการแก้ไขปัญหามลพิษที่ทำกินในเขตป่าโดยเน้นการใช้ประโยชน์ที่ไม่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในรูปแบบคนอยู่กับป่าอย่างยั่งยืน การจัดทำแผนที่แนวเขตพื้นที่สีเขียวที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และจัดทำฐานข้อมูลพื้นที่สีเขียวรายจังหวัดการส่งเสริมการบริหารจัดการพื้นที่ป่าชุมชนและป่าครอบครัวแบบมีส่วนร่วม การสร้างเครือข่ายภาคประชาชนทุกระดับอายุให้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

อีกทั้งยังเป็นไปตามนโยบายภาครัฐในการจัดการที่สาธารณประโยชน์ที่เป็นนโยบายสำคัญของประเทศที่จะต้องหวงแหนไว้เพื่อพลเมืองของประเทศและต้องให้ความคุ้มครองในสิทธิในการใช้ประโยชน์ร่วมกันตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ พ.ศ. 2560-2579 การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความสมดุลของระบบนิเวศ มีการกระจายการถือครองอย่างเป็นธรรมเพื่อให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยและทำมาหากินเลี้ยงชีพได้อย่างทั่วถึง ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การบูรณาการให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปอย่างเหมาะสมตามศักยภาพของที่ดิน มีความเชื่อมโยงกับการจัดการทรัพยากรน้ำ ป่าไม้ และชายฝั่ง ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ โดยให้คำนึงถึงสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน หลักธรรมาภิบาล การรับรู้ ข้อมูลข่าวสาร การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และภูมิสังคม ซึ่งมียุทธศาสตร์ ดังนี้

2.1 นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ พ.ศ. 2560-2579

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านการรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ที่ดิน และทรัพยากรดินอย่างยั่งยืน มีกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังนี้

1) การกำกับ ควบคุมการจัดการที่ดินในพื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่ป่าไม้ และที่ดินของรัฐได้แก่

(1) จำแนกประเภทที่ดิน ด้วยการบูรณาการข้อมูลที่ต้องการ ทันสมัย ตามหลักวิชาการ โดยคำนึงถึงความสมดุลทางธรรมชาติ

(2) จัดทำแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ ที่ดินของรัฐ รวมทั้งพื้นที่ที่มีการบุกรุก พื้นที่มีปัญหาทับซ้อนหรือพื้นที่ที่มีการโต้แย้งการครอบครองให้ชัดเจน ด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัยและเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

(3) ป้องกัน แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

(4) ในกรณีที่มีราษฎรอาศัยอยู่ในพื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่ป่าไม้ ที่ดินของรัฐ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางดำเนินการเพื่อเคลื่อนย้ายราษฎรที่บุกรุกให้ออกจากพื้นที่ โดยพิจารณามาตรการช่วยเหลือที่มีความเหมาะสมและเป็นธรรม

(5) ในกรณีที่ยังไม่สามารถดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่ป่าไม้ ที่ดินของรัฐได้ ให้ดำเนินการควบคุมขอบเขตเพื่อมิให้มีการขยายพื้นที่บุกรุกเพิ่มเติมอย่างเด็ดขาด และเมื่อดำเนินการเคลื่อนย้ายผู้บุกรุกออกแล้ว ให้ดำเนินการฟื้นฟูสภาพตามธรรมชาติ และป้องกันการกลับเข้ามาบุกรุกซ้ำ โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

2) การสร้างกลไกการมีส่วนร่วม ในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู เสริมสร้าง พื้นที่ป่าไม้ ที่ดินของรัฐ ได้แก่

(1) สร้างเครือข่ายและกระบวนการในการเฝ้าระวังการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ที่ดินของรัฐ ตลอดจนติดตาม ตรวจสอบ อย่างต่อเนื่อง ด้วยเครื่องมือที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ

(2) ส่งเสริม พัฒนา กฎกติกาของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ ฟื้นฟู พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ป่าที่มีลักษณะเป็นกลุ่มป่าหรือผืนป่า (Forest Complex) และเชื่อมต่อระหว่างป่า (Corridor) ที่ดินของรัฐ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการใช้ที่ดินและทรัพยากรดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

1) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐและเอกชนให้เกิดประโยชน์สูงสุด คือ

(1) วางแผนกำหนดเป้าหมาย และสัดส่วนของการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ ให้มีความเหมาะสมอย่างเป็นระบบ ตามศักยภาพของที่ดินและสมรรถนะของดิน โดยครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ

(2) จัดให้มีการวางผังเมืองในทุกระดับ โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพเป็นไปตามหลักการทางวิชาการ

(3) กำหนดเขตและมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งในระดับประเทศ ระดับลุ่มน้ำ และระดับจังหวัด ให้มีความสัมพันธ์และสอดคล้องกัน

(4) กำกับ ควบคุมการถือครองที่ดินของประเทศ ให้มีการกระจายการถือครองที่ดิน อย่างเป็นธรรม ขอคืนพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อนำมาใช้ประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งป้องกันการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ และนิติบุคคลต่างด้าว โดยมีขอบด้วยกฎหมาย

(5) ส่งเสริม สนับสนุน ให้มีการนำที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ กลับมาใช้ประโยชน์ โดยการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่น เพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ โดยใช้กลไกประชารัฐ

2) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลและปากแม่น้ำ อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ ได้แก่

(1) ป้องกันการรุกล้ำพื้นที่ชายฝั่งทะเลและปากแม่น้ำ โดยกำหนดแนวเขตหรือ หมุดแนวเขตให้ชัดเจน

(2) อนุรักษ์ ป่าไม้ และใช้ประโยชน์พื้นที่ชายฝั่งทะเลและปากแม่น้ำอย่างยั่งยืน ป้องกันมิให้เกิดการกัดเซาะและทำลายระบบนิเวศ

(3) ควบคุมการก่อสร้าง รื้อถอนสิ่งก่อสร้าง ที่มีผลให้เกิดการกัดเซาะและทำลาย ระบบนิเวศชายฝั่งทะเลและปากแม่น้ำ

3) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่

(1) เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และความต้องการของประชาชน

(2) ควบคุม ป้องกัน ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

1) การพัฒนากลไกการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินให้มีประสิทธิภาพ ได้แก่

(1) จัดตั้งองค์กรระดับนโยบาย ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ประสาน และบูรณาการ การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินในภาพรวมของประเทศให้มีเอกภาพ สอดคล้องไปในทิศทาง เดียวกัน

(2) พัฒนาศักยภาพของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและทรัพยากรดิน เพื่อขับเคลื่อนนโยบายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ไปสู่การปฏิบัติ

(3) ส่งเสริม สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินและ ทรัพยากรดินของภาคีทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

2) การพัฒนาเครื่องมือ เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ให้เกิด ประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรม ได้แก่

(1) พัฒนา ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน และทรัพยากรดิน รวมทั้งผลักดันให้มีผลบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ส่งเสริมการนำเทคโนโลยีนวัตกรรมที่มีประสิทธิภาพมาใช้ในการบริหารจัดการ ที่ดินและทรัพยากรดิน

(3) เร่งรัด พัฒนาระบบฐานข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดิน การจัดทำแผนที่กำหนด แนวเขตที่ดินของรัฐ โดยมีกฎหมายรองรับ

(4) ให้มีมาตรการทางการเงิน การคลัง เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินและ ทรัพยากรดิน ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรม

3) การพัฒนาองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ได้แก่

(1) ส่งเสริม สนับสนุนการศึกษาวิจัยและการพัฒนาเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรดิน โดยมีแผนงานการวิจัยที่เป็นระบบ รวมทั้งเผยแพร่และประชาสัมพันธ์งานวิจัยอย่างต่อเนื่อง เพื่อผลักดันผลงานการวิจัยไปสู่การปฏิบัติ

(2) พัฒนาการถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

ดังนั้น หากพิจารณาจากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า มิใช่ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับ การบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมี 3 ยุทธศาสตร์ 8 กลยุทธ์ ที่มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์

2.2 สถานการณ์ของที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

สถานการณ์ในปัจจุบันพบว่าที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ยังคงเกิดปัญหา การใช้ประโยชน์จนส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองในประเทศ ซึ่งเห็นได้จาก พื้นที่ที่สาธารณประโยชน์ที่มีจำนวนลดน้อยลง ที่สาธารณประโยชน์ที่มีลักษณะเสื่อมสภาพหรือ เป็นพื้นที่ว่างเปล่าที่ไม่มีการนำมาใช้ประโยชน์ โดยเกิดจากปัญหา ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาการใช้ประโยชน์

(1) ปัญหาพื้นที่สาธารณประโยชน์มีลักษณะเสื่อมโทรม

ความเสื่อมโทรมของพื้นที่สาธารณประโยชน์ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในพื้นที่สาธารณประโยชน์ ที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ว่างเปล่าและไม่มีการนำมาใช้ประโยชน์ประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากพื้นที่เปล่า เหล่านี้ขาดเป้าหมายการใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงเป็นสาเหตุทำให้พื้นที่นี้กลายเป็นที่เสื่อมโทรม ขาดการดูแลรักษา จนนำไปสู่การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในปัจจุบัน และ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกำนันตำบลพะยอม อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และ นักวิชาการกรมที่ดิน ได้ยืนยันว่าในส่วนในพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่เป็นพื้นที่ว่างเปล่าที่ไม่ได้

มีการนำมาใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วก็จะกลายเป็นที่ว่างเปล่าที่ขาดการใช้ประโยชน์หรือดูแลรักษา จนนำไปสู่การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ การใช้และการแสวงหาประโยชน์จากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันนั้น มักยึดติดกับแนวความคิดว่าที่ดินสาธารณสมบัติที่ประชาชนใช้ร่วมกัน จะนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นไม่ได้ จึงทำให้ไม่ได้รับประโยชน์จากที่ดินเท่าที่ควร และในกรณีที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์แล้วก็ไม่มีการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างอื่นอีก เป็นเหตุให้พื้นที่ดังกล่าวเกิดความเสื่อมโทรมขาดการนำมาใช้ประโยชน์ อีกทั้งยังทำให้ปัจเจกชนคนหนึ่งคนใดเข้าครอบครองเป็นเจ้าของเพื่อแสวงหาประโยชน์เพียงฝ่ายเดียวจนประชาชนทั่วไปไม่สามารถกลับเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นร่วมกันได้

พื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในปัจจุบัน มีอยู่ทุกพื้นที่ของประเทศไทย โดยมีลักษณะเป็นทั้งพื้นที่ว่างเปล่าที่ยังไม่มีการนำมาใช้ประโยชน์ หรือเคยเป็นพื้นที่ที่เคยใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่ปัจจุบันไม่มีการนำมาใช้ประโยชน์เนื่องจากสภาพของบริบทที่เปลี่ยนไปจากเดิม หรือพื้นที่ที่มีการนำมาใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสภาพโดยธรรมชาติ เช่น ที่ชายตลิ่งแม่น้ำ ลำคลอง เป็นต้น หรือพื้นที่ที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ที่ป่าช้า สวนสาธารณะ เป็นต้น โดยการวิจัยนี้ได้ศึกษาตัวอย่างในเขตจังหวัดปทุมธานี เนื่องจากจังหวัดปทุมธานีเป็นจังหวัดที่มีลักษณะทางกายภาพกึ่งเมืองกึ่งชนบท ทำให้ที่ดินมีความสำคัญต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งจากข้อมูลของกรมที่ดินจังหวัดปทุมธานี (2560) พบว่า ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เฉพาะที่ดินที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว มีจำนวนทั้งสิ้น 28 แปลง มีพื้นที่ทั้งหมด 446 ไร่ 91 ตารางวา โดยมีรายละเอียดที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังปรากฏในตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 จำนวนที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จำแนกตามอำเภอและตำบล

อำเภอ	ตำบล	ชื่อที่สาธารณประโยชน์	จำนวนพื้นที่		
			ไร่	งาน	ตารางวา
เมืองปทุมธานี	บางกะดี	สาธารณประโยชน์ป่าสะแก	71	3	2
	บางพูน	ชานคลองสาธารณประโยชน์บางพูน	6	2	51
สามโคก	สามโคก	ที่สาธารณประโยชน์เตาโองอ่าง	5	3	47
	บางเตย	ที่สาธารณประโยชน์หมู่ที่ 6	14	0	14
		หนองสาธารณประโยชน์	1	1	57.6
		ที่พัคสัตว์สาธารณประโยชน์ หมู่ที่ 5	0	3	66
เชียงรากใหญ่	ที่สาธารณประโยชน์อู่ตะเภาสม	11	0	90	

อำเภอ	ตำบล	ชื่อที่สาธารณประโยชน์	จำนวนพื้นที่		
			ไร่	งาน	ตารางวา
	เชียงรากน้อย	ที่สาธารณประโยชน์ตำบลเชียงรากน้อย	39	3	98
	คลองควาย	ที่สาธารณประโยชน์หนองอ้ายจ่า	2	0	75
		ที่สาธารณประโยชน์ หมู่ที่ 1	3	2	76
		ที่สาธารณประโยชน์ หมู่ที่ 1	14	0	3
		ศาลาประชาคมหมู่บ้าน	0	1	59.8
		ที่สาธารณประโยชน์ หมู่ที่ 3	7	0	76
สามโคก	บางกระบือ	ที่สาธารณประโยชน์ดอนซ่งบุญ	32	3	12
		ป่าใหญ่สาธารณประโยชน์	28	3	44
		คลองสระสาธารณประโยชน์	2	2	86
		ดอนสระสาธารณประโยชน์	0	1	33
		ป่าสะแกสาธารณประโยชน์	23	0	61
	บ้านจิว	สระโหมด	6	2	66
		ที่ศาลเจ้าสาธารณประโยชน์ หมู่ที่ 4	0	2	15
		ท้ายเกาะ	หนองแมงกูดสาธารณประโยชน์	4	3
	บางโพธิ์เหนือ	ทางเดินควาย	6	3	48
	หนองเสือ	ศาลาครุ	ที่สาธารณประโยชน์ หมู่ที่ 10	3	3
ที่สาธารณประโยชน์ หมู่ที่ 10			7	3	33
ที่สาธารณประโยชน์ หมู่ที่ 1			0	1	1
ที่สาธารณประโยชน์ หมู่ที่ 1			26	0	66
คลองหลวง	คลองหนึ่ง	บึงสาธารณประโยชน์	115	1	47
ตำลูกกา	บึงคอไห	บึงคอไหสาธารณประโยชน์	6	2	52
รวมทั้งสิ้น			446	25	42

ที่มา: สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี, (2560)

จากพื้นที่สาธารณประโยชน์ตามที่กล่าวมาข้างต้นพบว่า พื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ในปัจจุบันมีการนำพื้นที่สาธารณประโยชน์เหล่านี้มาใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งตามสภาพโดยธรรมชาติ หรือจากการใช้ประโยชน์ร่วมกัน และในบางส่วนยังคงเป็นพื้นที่ว่างเปล่า ยังไม่มีการนำมาใช้ประโยชน์ร่วมกัน

(2) ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภท

การนำพื้นที่สาธารณประโยชน์ซึ่งถือเป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งมาใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้นต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม โดยพิจารณาจากเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของที่สาธารณประโยชน์ว่านำมาจัดการใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ปัจจุบันพบว่าปัญหาของการนำมาใช้ที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของการใช้ประโยชน์ร่วมกัน เห็นได้จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น คือ มีการนำเอาที่สาธารณประโยชน์ไปใช้ตามความต้องการของผู้ใช้โดยไม่คำนึงถึงสภาพของพื้นที่และความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ แต่กลับใช้ประโยชน์เพื่อส่วนตนหรือครอบครัว เช่น ปัญหาการบุกรุกที่เกิดจากความไม่ชัดเจนของที่สาธารณประโยชน์ กล่าวคือ เมื่อสภาพพื้นที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในอดีตทำให้พื้นที่สาธารณประโยชน์ไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกันดังเดิมทำให้พื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่รกร้างว่างเปล่าขาดการทำประโยชน์ร่วมกัน จนทำให้ประชาชนบางส่วนเข้าไปถือครองทำประโยชน์เพื่อตนเองหรือในด้านความชัดเจนของพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่การตรวจสอบข้อเท็จจริงกระทำได้ยากทำให้ไม่สามารถนำชี้แนวเขตเพื่อการรังวัดและออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ ขอบเขตที่ดินของรัฐไม่ชัดเจน ไม่แน่นอนและอาจเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพธรรมชาติ เนื่องจากสิ่งก่อสร้างแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐไม่มั่นคงถาวร หลักฐานของทางราชการไม่ชัดเจน ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินบางแปลงไม่มีหลักฐานหรือแนวเขตที่ดินและไม่ทราบตำแหน่งที่ดิน รวมทั้งสภาพพื้นที่และแนวเขตมีการเปลี่ยนแปลงไปตามธรรมชาติ ซึ่งขาดการดูแลรักษา จึงทำให้ข้อมูลที่มีอยู่เกี่ยวกับสภาพความเป็นจริงคลาดเคลื่อนไม่ตรงกัน ประกอบกับมีปัญหาการบุกรุกและเข้าครอบครองที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นจำนวนมากเป็นระยะเวลานาน จึงเกิดความไม่ชัดเจนของที่สาธารณประโยชน์

กรณีปัญหาการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์ในปัจจุบัน พบว่าการนำคดีฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิด (ธรรมรังสี วรรณ, 2550, หน้า 51-53) เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 111/2547 กรณีการใช้ประโยชน์บึงสาธารณประโยชน์กรุงเทพมหานครนำบึงสาธารณประโยชน์ที่ดินเงินซึ่งประชาชนใช้เป็นทางสัญจรไปสร้างเป็นสำนักงานเขตและปิดกั้นทางดังกล่าว ศาลปกครองเห็นว่าเมื่อบึงพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้จะตั้งเงินและไม่ได้ใช้ประโยชน์เป็นที่กักเก็บน้ำและเป็นที่เลี้ยงสัตว์อีกต่อไป แต่ทราบโดยที่ยังไม่มีการถอนสภาพตามมาตรา 8 วรรคสอง (1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บึงพิพาทก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเช่นเดิม การที่ประชาชนใช้ที่ดินบึงพิพาทซึ่งตั้งเงินเป็นทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณประโยชน์ไม่ว่าจะใช้เป็นเวลานานเพียงใด หรือมีจำนวนประชาชนใช้มากน้อยเท่าใด บึงพิพาทส่วนที่ประชาชนใช้เป็นทางสัญจร ก็คงมีสภาพเป็นที่สาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเช่นเดียวกัน ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้อง

(เขต) จะต้องดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันมิให้ผู้ใดบุกรุกหรือเข้าไปครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนดูแลให้ประชาชนได้ใช้ให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของสภาพการใช้ประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น การที่กรุงเทพมหานครนำที่ดินบึงพิพาทไปก่อสร้างอาคารที่ทำการสำนักงานเขต และสร้างรั้วปิดกั้นทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนยังใช้ร่วมกันอยู่ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์ จึงเป็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า ที่สาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นทางรถยนต์ที่ประชาชนใช้สัญจรไปมาสู่ถนนสาธารณะอยู่ในบริเวณบึงที่พิพาท การที่กรุงเทพมหานครนำบึงที่พิพาทไปก่อสร้างอาคารสำนักงานเขตก็ชอบที่จะกั้นทางพิพาทออกจากแนวเขตที่จะสร้างรั้วสำนักงาน เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ได้ดั้งเดิม หรือสร้างใหม่ทดแทนทางเดิมให้มีความสะดวกไม่น้อยกว่าเดิม การสร้างเพียงสะพานทางเดิน ค.ส.ล. ยังไม่สะดวกและยังไม่อาจทดแทนทางสาธารณประโยชน์เดิมได้ เพราะมีประชาชนอาศัยอยู่ด้านหลังบึงพิพาทอีกเป็นจำนวนมาก

โดยศาลให้ความเห็นว่า แม้การที่ศาลจะสั่งให้เปิดทางพิพาทยาวตลอดแนวบึงพิพาท เพื่อให้ประชาชนดังกล่าวใช้ทางพิพาทได้ จะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องมีภาระค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนรั้ว ล้างปลูกสร้างและย้ายอุปกรณ์ต่าง ๆ และต้องก่อสร้างรั้วขึ้นใหม่ก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบกับ การใช้ประโยชน์ของการเปิดทางพิพาทตลอดแนวบึง ถือได้ว่าเหมาะสมและไม่เป็นการเสียหายเกินความจำเป็นสำหรับผู้ถูกฟ้องคดีและกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร มาตรา 89(6) ที่มีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และยังเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ ศาลปกครองสูงสุดให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนรั้วที่ปิดกั้นทางพิพาทเพื่อให้ประชาชนได้ใช้เป็นทางสาธารณประโยชน์ตามปกติต่อไป ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่ากรุงเทพมหานครและเขตได้ดำเนินการขยับแนวรั้วเพื่อทำเป็นถนนเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ โดยใช้งบประมาณในการดำเนินการเป็นจำนวนมาก

(3) ปัญหาการบุกรุก

การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ถือเป็นปัญหาที่สำคัญที่หน่วยงานภาครัฐได้หาแนวทางการแก้ไขปัญหาลำนี้มาอย่างต่อเนื่องทั้งที่มีมาตรการในการลงโทษ มีการฟ้องขับไล่ หรือมีการพิพาทขัดแย้งทั้งหน่วยงานภาครัฐและประชาชนด้วยตนเอง เห็นได้จากกรณีตัวอย่าง นายเนิน จิตประเสริฐ กับพวก จังหวัด สุรินทร์ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2551, หน้า 39) โดยกำนันอ้างว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน โดยกำนันฟ้องขับไล่ผู้ร้อง

นอกจากที่ทำกิน ที่ได้เคยใช้ประโยชน์มายาวนาน โดยอ้างว่าเป็นที่สาธารณะกุศลเชิงใหญ่ การตรวจสอบของคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนพบว่า ที่บริเวณพิพาทเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำริมฝั่งแม่น้ำมูล หรือเรียกในท้องถิ่นภาคอีสานว่า “ทาม” อันเป็นลักษณะเฉพาะของพื้นที่ทามลุ่มน้ำมูลตอนกลางในพื้นที่รอยต่อระหว่างจังหวัดสุรินทร์ ร้อยเอ็ด และศรีสะเกษ วิถีชีวิตของประชาชนแถบนี้ที่ใช้ประโยชน์จากทาม มักใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทามในฤดูน้ำลด และหยุดใช้ช่วงน้ำหลากท่วมถึง ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีเอกสารแสดงการครอบครอง ถือเป็นการครอบครองตามการใช้ประโยชน์และเป็นที่ยอมรับกันในกลุ่มประชาชนว่า ใครครอบครองทำประโยชน์มากน้อยเท่าใด การใช้ประโยชน์จากทาม จึงเป็นวิถีชีวิต เป็นวัฒนธรรม และเป็นสิทธิของชุมชนร่วมกัน ในการกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณลุ่มน้ำ จากความพยายามในการตีความของกำนัน ผู้ปกครองท้องที่ และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณะประโยชน์โดยสภาพ จึงเป็นการตีความที่มีเจตนาบุกรุกที่ดินของประชาชนที่ได้ใช้ประโยชน์ตามวิถีชีวิตของทาม

กรณีปัญหาการบุกรุกพื้นที่สาธารณะประโยชน์ของรัฐจากผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ เช่น กรณีคดีฟาร์มไก่เขาสนพื้นที่หมู่ 6 ตำบลรางบัว อำเภोजอมบึง จังหวัดราชบุรี ที่มีการบุกรุกป่าสงวนเพื่อยึดถือครอบครองทำประโยชน์ อาศัยในที่ดิน แฝวถางทำลายป่า หรือกระทำการใดอันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่า และการเข้าครอบครองที่ดินทำกินในที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจากผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ซึ่งกรณีตัวอย่างนี้อาจนำไปสู่การพิจารณาในเรื่องการกำหนดประเภทที่สาธารณะประโยชน์ที่จะนำมาใช้ร่วมกัน ถ้าให้ภาคประชาชนเป็นผู้กำหนดการใช้ อาจมีปัญหาในเรื่องของผู้มีอิทธิพลในการครอบงำการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะประโยชน์ได้

กรณีการสร้างสิ่งกีดขวางทางน้ำทำให้การไหลเวียนของน้ำตามตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา 287/2517 จำเลยปลูกสร้างอาคารและเขื่อนถมดินรुकกล้าเขตคลองบางโพรงบางซึ่งเป็นที่อันเป็นสาธารณะประโยชน์ นายอำเภอเจ้าของท้องที่คลองบางโพรงบางยอมมีอำนาจฟ้องขอบังคับให้จำเลยรื้อถอนอาคารและเขื่อนถมดินที่รุกกล้านั้นออกไปได้ โดยอาศัยอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 122 ประกอบด้วยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 มาตรา 40 วรรค 3

นอกจากนี้ยังเกิดจากการสำรวจและการจัดทำทะเบียนไม่ครบถ้วนสมบูรณ์และทางราชการได้จัดทำไว้นานแล้ว รวมทั้งสภาพพื้นที่และแนวเขต มีการเปลี่ยนแปลงไปตามธรรมชาติ ซึ่งขาดการดูแลรักษา ทำให้ข้อมูลที่มีอยู่กับสภาพความเป็นจริงคลาดเคลื่อนไม่ตรงกันทำให้เกิดปัญหาการออกเอกสารสิทธิทับที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ตัวอย่างของปัญหาเหล่านี้ เช่น ทางน้ำที่ประชาชนเคยใช้สัญจรไปมาได้ตื้นเขินขึ้นจึงมีผู้บุกรุกเข้าไปครอบครอง หรือเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินซึ่งประชาชนได้เลิกใช้ประโยชน์จากที่เคยใช้กันอยู่เดิมแล้ว เช่น เดิมเคยใช้เป็นทุ่งหญ้า

เลี้ยงสัตว์ เป็นต้นว่า ม้า โค กระบือ ต่อมาประชาชนเลิกเลี้ยงสัตว์จึงไม่มีการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ทำให้ที่ดินกลายเป็นที่ว่าง ประชาชนจึงพากันอพยพเข้าไปจับจองอยู่อาศัยโดยการปลูกสร้างอาคาร บ้านเรือนและประกอบอาชีพเพาะปลูก หรือทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐนั้น เมื่อมีบุคคลหนึ่งเข้าไป ได้ก็มีบุคคลอื่น ๆ พากันตามเข้าไป อีกจำนวนมาก โดยต่างพากันแสวงหาประโยชน์จากที่ดิน ดังกล่าวอย่างมากที่สุด ทำให้ที่ดินหมดสภาพความเป็นสาธารณะที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อีกต่อไป

(4) ปัญหาการแย่งชิงและทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

เนื่องจากประชาชนต่างมุ่งเอาประโยชน์ส่วนตัว โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ขาดการดูแลรักษาและป้องกันที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เนื่องจากที่สาธารณประโยชน์ร่วมกันนั้น ประชาชนคิดว่าผู้ใดจะเข้าใช้ประโยชน์ก็ได้ ส่งผลให้ต่างคนต่างใช้ โดยไม่คำนึงถึงส่วนรวม ไม่ให้ความสำคัญกับการป้องกันทรัพยากรธรรมชาติว่าอาจเสื่อมค่าหรือถูกทำลายแล้ว ต้องใช้เวลานานกว่ากลับคืนมาเหมือนเดิม ขาดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะทรัพยากรที่ดินและป่าไม้

กรณีตัวอย่างเรื่องร้องเรียนต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รายงานการสอบสวนเรื่องร้องเรียนกลุ่มนายทุนและผู้มีอิทธิพลบุกรุกทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ ตำบลทุ่งสัง อำเภอกงใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช (พจนทรัพย์ ปิยะอนันต์, 2549, หน้า 22-26) โดยมีผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องที่ผู้ร้องอ้างว่า มีบุคคลผู้มีอิทธิพลได้ร่วมกันบุกรุกทำลายทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ หมู่ที่ 3 ตำบลทุ่งสัง อำเภอกงใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช หรือที่ชาวบ้านเรียกกันว่า “ทุ่งหัดม้า” และสวนป่าเฉลิมพระเกียรติแด่สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ ซึ่งอยู่ในพื้นที่ของทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ดังกล่าว เพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองและพวกพ้อง โดยได้รวบรวมกลุ่มพรรคพวกตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรเลี้ยงโคพื้นเมือง พร้อมทั้งทำโครงการและนำงบประมาณมาบริหารจัดการและดำเนินการของกลุ่ม โดยมีการกันรั้ว ลวดหนาม สร้างโรงเรียน ไถที่ ปลูกหญ้าและอื่น ๆ ทั้ง ๆ ที่โรงเรียนเก่าก็มีอยู่และใช้การได้ดี รั้วลวดหนามก็มีและหญ้าก็สมบูรณ์ เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของแผ่นดิน นอกจากนั้น บริเวณพื้นที่ติดกับรั้วลวดหนามทางทิศใต้ก็ถูกพรรคพวกกลุ่มนี้ โคน ถาง ทำลาย เพื่อจะได้จับจอง ปลูกผลไม้ ผลการสอบสวนและพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน ด้านกฎหมายเป็นการบุกรุก ทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ “ทุ่งหัดม้า” หรือ “ทุ่งเสม็ดเตี้ย” การแผ้วถางทำลายป่าเฉลิมพระเกียรติฯ และการเอาทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดินไปแปลงสภาพนำไปใช้หาประโยชน์ส่วนตัว เป็นการละเมิดกฎหมายบ้านเมืองและไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรีบดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยรวดเร็ว และนอกจากนี้ทำให้เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ คือ เมื่อทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์ถูกบุกรุก เกษตรส่วนใหญ่จะไม่มีพื้นที่ใช้ในการ

เลี้ยงสัตว์ ซึ่งจะสร้างความเดือดร้อนไม่สามารถครองชีพอยู่ได้ตามปกติ อีกทั้งนโยบายของรัฐบาลใน “โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อล้านครอบครัว” จะได้รับผลกระทบเพราะเกษตรกรจะขาดทุ่งหญ้าที่ใช้ในการเลี้ยงโคได้ นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและสังคมเมื่อมีการบุกรุกยึดครองที่ดินดังกล่าว เกษตรกรก็จะขาดพื้นที่ที่ใช้ในการเลี้ยงสัตว์ แต่เมื่อมีความจำเป็นจะต้องดำรงชีพ ก็อาจจะไปบุกรุกทำลายป่าสงวนของรัฐ เพื่อเป็นที่ทำเกิดเป็นการสร้างปัญหาต่อเนื่องไปอีก นอกจากนี้ ผลกระทบของการทำมาหากินของราษฎรที่ยากจนเนื่องจากการบุกรุกยึดครองทุ่งสาธารณะดังกล่าว จะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อนโยบายของรัฐบาลการแก้ไขปัญหาความยากจนอีกด้วย

2) การบริหารจัดการ

ด้วยลักษณะของที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีลักษณะเป็นสมบัติส่วนกลางสำหรับพลเมืองได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือเป็นการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น บุคคลใดจะเข้าครอบครองอ้างเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวจึงไม่อาจทำได้ และเพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย กฎหมายจึงได้กำหนดให้มีผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายทำหน้าที่จัดการควบคุม ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไว้ เพื่อมิให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดนำที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปใช้ประโยชน์ในทางที่ผิดวัตถุประสงค์ของที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เพราะหากไม่มีการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดีแล้ว ที่ดินเหล่านี้ก็จะถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ด้วยเหตุนี้จึงมีหน่วยงานที่รับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่และตามภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ ดูแลรักษาคุ้มครอง ป้องกันที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หลักเกณฑ์ แนวทางและหนังสือเวียนต่าง ๆ (คู่มือการดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์, หน้า 37) ดังต่อไปนี้

- ราชการส่วนกลาง ได้แก่

กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ ควบคุม กำกับ ดูแลให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ ดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายและนโยบายของรัฐบาลโดยเคร่งครัด วางนโยบาย ทางปฏิบัติ และออกกฎหมายเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ เน้นผู้อนุมัติอนุญาตเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ตามที่มีกฎหมายระเบียบกำหนดไว้

กรมการปกครอง มีอำนาจหน้าที่ ควบคุม กำกับ ดูแล ให้หน่วยงานในสังกัด ดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ และที่สาธารณประโยชน์ประจำตำบล และหมู่บ้าน

ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายและนโยบายของกระทรวงมหาดไทยโดยเคร่งครัด และพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์

กรมที่ดิน มีอำนาจหน้าที่จัดทำเปลี่ยนแปลงและรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ พิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ ทำการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ดำเนินการในเรื่องการขอใช้ ขอดอนสภาพ ขอขึ้นทะเบียน การจัดหาผลประโยชน์การขอสัมปทาน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน (มาตรฐานการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์, หน้า 6)

- ราชการส่วนภูมิภาค

จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ควบคุม กำกับ ดูแลให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ และที่สาธารณประโยชน์ประจำตำบล และหมู่บ้าน ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของกระทรวง มหาดไทยโดยเคร่งครัด และพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นในท้องที่จังหวัด

อำเภอ มีนายอำเภอเป็นฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ จัดทำ เปลี่ยนแปลง และรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ดำเนินการกรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์และการดำเนินการกรณีต้องวินิจฉัยว่าที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ตั้งอยู่ ที่ใด มีขอบเขตอย่างไร ร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ระวางชี้แนวเขต และรับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) และสำรวจที่สาธารณประโยชน์ในเขตท้องที่ของตน (มาตรฐานการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์, หน้า 10)

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ตรวจจัดการรักษาที่สาธารณะประโยชน์ ช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เช่น สอบสวนประวัติที่ดินชี้อาณาเขตที่สงสัย ชี้แจงและประกาศแนวเขตให้ประชาชนได้รับทราบ ดำเนินการตามแต่นายอำเภอมอบหมาย (มาตรฐานการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์, หน้า 11)

- ราชการส่วนท้องถิ่น

มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลที่สาธารณประโยชน์ แบ่งอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดการไว้ ดังนี้

นายกเทศมนตรี สำหรับเทศบาลที่มีนายกเทศมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 48 เติวีสถิติ ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่สนับสนุนราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ดำเนินการคุ้มครอง ดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีอำนาจหน้าที่ ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ให้ความช่วยเหลือให้ความร่วมมือ ให้ความเห็นแก่นายอำเภอเกี่ยวกับเรื่องการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงรวมทั้งให้ความช่วยเหลือ ให้ความร่วมมือ และควบคุมกำกับดูแลการทำงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน มารังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (คู่มือการดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์, หน้า 39)

เทศบาล มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณประโยชน์ คือ ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ และให้มีและบำรุงทางระบายน้ำโดยมีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ โดยแบ่งตามประเภทของเทศบาล ดังนี้

- 1) เทศบาลตำบล กำหนดไว้ในมาตราที่ 50 (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 2) เทศบาลเมือง กำหนดไว้ในมาตราที่ 53 (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 3) เทศบาลนคร กำหนดไว้ในมาตราที่ 56 (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53

นอกจากหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลแล้ว ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ด้วยเช่นกันในมาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

ภารกิจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

4) หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากหน่วยงานตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในที่มีหน้าที่ในการจัดการดูแลที่สาธารณประโยชน์ตามพันธกิจของแต่ละหน่วยงาน ดังต่อไปนี้

4.1 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กองบริหารราชการแผ่นดินทำหน้าที่ ดังนี้

1) จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ภายใต้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

2) ศึกษา วิเคราะห์ และประมวลผลข้อมูล ข้อเท็จจริง สภาพปัญหาสถานการณ์ด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินในปัจจุบัน เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย มาตรการ และแนวทางด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน นโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3) ประสานและสนับสนุนการดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติ ตลอดจนปรับปรุงทบทวนนโยบายและแผนฯ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง

4) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

5) ศึกษา วิจัย ส่งเสริมและสนับสนุน ให้มีการศึกษาหรือวิจัยเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

6) ปฏิบัติงานในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ และคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง

7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และพัฒนาศักยภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบ

ที่เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557” ให้อำนาจกองนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

ข้อ 8 คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

(2) กำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

(3) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีปรากฏว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐไม่เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(4) ติดตาม ประสานงาน สนับสนุน หรือเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(5) กำหนดแนวทางหรือมาตรการในการบูรณาการความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับประชาชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินหรือทรัพยากรดิน

(6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดให้มี ปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ข้อ 9 ในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ สิทธิในทรัพย์สินของประชาชน การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และหลักการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ

เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศแล้ว ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแจ้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศตามแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ กำหนดตามข้อ 8 (2)

4.2 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัด

กลุ่มงานวิชาการที่ดิน มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุม ดูแล รักษา และคุ้มครอง ป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ การจัดหาผลประโยชน์ การขอสัมปทานในที่ดินของรัฐ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การจัดที่ดินเพื่อประชาชน การกำหนดสิทธิในที่ดิน การขอได้มาซึ่งที่ดินเพื่อ การศาสนา คนต่างด้าว และนิติบุคคลบางประเภท การแก้ไขหรือเพิกถอนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การจดทะเบียน หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ที่กระทำไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย

พิจารณากรณีราษฎรขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกิน 50 ไร่ ให้คำปรึกษา ตอบปัญหา ข้อหารือเกี่ยวกับปัญหากฎหมาย ปัญหาทางปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจ ของสำนักงานที่ดินจังหวัด สาขา อำเภอ และกิ่งอำเภอ รวบรวมและรายงานสถิติปริมาณงานของ สำนักงานที่ดินจังหวัด สาขา อำเภอ และกิ่งอำเภอ พิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับงาน ในหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัด สาขา อำเภอ และกิ่งอำเภอ วางแผนและติดตามประเมินผล การตรวจราชการของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ประสานงานและเร่งรัดติดตามผลการปฏิบัติงาน โครงการต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมที่ดิน ตลอดจนดำเนินการตามกฎหมายอื่นที่ เกี่ยวข้อง

จากการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ตามที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เกิดปัญหา ความซ้ำซ้อนของกฎหมายในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการดูแลจัดการที่สาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน เนื่องจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ มีอยู่หลายหน่วยงานด้วยกัน โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแล รักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ 3 หน่วยงาน คือ กรมที่ดิน กรมการปกครอง และ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งต่างก็ได้ออกระเบียบและหนังสือเวียนเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน และมีกฎหมายที่กำหนด อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์หลายฉบับในการบังคับใช้ ทำให้เกิดปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานว่าเป็นของหน่วยงานใดมีหน้าที่ในการจัดการดูแลรักษา และคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ โดยมีกฎหมายกำหนดไว้ เช่น

- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 122 กำหนดให้กรมการอำเภอหรือนายอำเภอมิหน้าที่ตรวจตรารักษาที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ ของแผ่นดิน และต้องป้องกันไม่ให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเอาไปเป็นประโยชน์แต่เฉพาะตัว พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 117 ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคาร

หรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 กำหนดว่าทางหลวง หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งมีไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบกไม่ว่าจะในระดับพื้นที่ดิน ใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟ ผู้มีหน้าที่ดูแลทางหลวง คือ ผู้อำนวยการทางหลวง ซึ่งประเภทของทางหลวง มีหลายประเภทและผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลทางหลวงนั้นมีหลายหน่วยงาน เช่น ทางหลวงพิเศษ กรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการและดูแลรักษา ทางหลวงแผ่นดินกรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการ และดูแลรักษา ทางหลวงชนบท กรมทางหลวงชนบทเป็นผู้ดำเนินการ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ นายอำเภอที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ดูแล ทางหลวงเทศบาล เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการและดูแล ทางหลวงสุขาภิบาล เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการและดูแล เป็นต้น

- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (2) กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ จัดให้มีและบำรุงทางน้ำทางบก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 กำหนดว่าภายใต้แห่งกฎหมายอื่นให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจดำเนินกิจการในเขต กรุงเทพมหานคร ดังต่อไปนี้... (10) ดูแลรักษาที่สาธารณะ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 68 กำหนดว่าภายใต้บังคับแห่งกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้ ... (8) การคุ้มครองและดูแลทรัพย์สิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 กำหนดห้ามมิให้บุคคลใด เข้าไปยึดครอบครองหรือทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวดทราย หรือเข้าไปยึดถือครอบครอง รวมถึงการก่อสร้างหรือเผาป่าในที่ดินของรัฐ ห้ามมิให้มีสิทธิครอบครองหรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หากมีการฝ่าฝืนตามมาตรา 9 มีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 108 และมาตรา 108 ทวิ ในเรื่องของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งที่ 109/2538 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2538 แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมาย ที่ดิน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นมีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจ หน้าที่ของหลายหน่วยงาน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือนายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2547 องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เมืองพัทยาตาม พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2538 เฉพาะในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกเว้น

แม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทะเลสาบในเขตน่านน้ำไทยชายหาด ชายทะเลดังกล่าวจะอยู่ในความดูแลรักษาของกรมเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

การจัดการที่สาธารณประโยชน์ในปัจจุบันมีองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหลายส่วน ดังต่อไปนี้

1) การจัดทำเปลี่ยนแปลงและรักษาทะเบียน มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ กรมการปกครอง กรมที่ดิน/ที่ดินอำเภอ นายอำเภอ

2) การรังวัดและออกหนังสือสำคัญ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ องค์กรการบริหารส่วนตำบล นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายกเทศมนตรี กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน

3) การควบคุมและกำกับ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ กรมการปกครอง กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4) การขอใช้ ถอนสภาพ ขึ้นทะเบียน การจัดหาผลประโยชน์ สัมปทาน มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ กรมที่ดิน/ที่ดินอำเภอ

5) การสงวนหวงห้าม ดูแลรักษาคุ้มครองป้องกัน มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ กรมการปกครอง กรมที่ดิน/ที่ดินอำเภอ องค์กรการบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายกเทศมนตรี นายกององค์กรบริหารส่วนจังหวัด กรมพัฒนาที่ดิน

6) การระวางชี้แนวเขตและรับรองแนวเขต หน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ กรมที่ดิน/ที่ดินอำเภอ

7) การพิจารณาเรื่องร้องเรียน มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ กรมการปกครอง

8) การฟ้องดำเนินคดีผู้บุกรุก มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ องค์กรการบริหารส่วนตำบล เทศบาล นายอำเภอ นายกเทศมนตรี กรมชลประทาน

จากลักษณะการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในปัจจุบัน มีองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ และมีภารกิจเกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินดังกล่าวมีเป็นจำนวนมาก เมื่อมีองค์กรและหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะในเรื่องของการจัดการที่สาธารณประโยชน์ที่มีอยู่ทุกพื้นที่ของเขตในอำนาจที่ตนรับผิดชอบแต่เป็นเรื่องเดียวกันที่ทุกองค์กรหรือหน่วยงานนั้นต้องบริหารจัดการร่วมกัน ส่งผลให้ในปัจจุบันการดูแลรักษาที่ดินของรัฐ แม้จะมีการกำหนดผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐไว้แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากการกิจของแต่ละหน่วยงานมีมากมายหลายด้านส่งผลให้การบริหาร

จัดการไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างครอบคลุมทุกด้านทำให้การปฏิบัติงานได้ผลไม่เต็มที่เท่าที่ควร ตลอดจนการกำหนดบทบาทให้แก่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ยังไม่ชัดเจนทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ส่งผลให้การทำหน้าที่ในการดูแลรักษาคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจนนำไปสู่ปัญหาการบุกรุกหรือการรुकล้ำที่สาธารณประโยชน์และเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน และสืบเนื่องมาจากการที่ปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐหลายแห่งทำหน้าที่ดูแลที่สาธารณประโยชน์ โดยอาศัยอำนาจและหลักเกณฑ์วิธีการตามกฎหมายแต่ละฉบับที่ให้อำนาจหน่วยงานไว้ ด้วยเหตุนี้ทำให้แนวทางวิธีการดำเนินการมีความแตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะเรื่องการจัดการที่แต่ละหน่วยงานแต่ละหน่วยงานต่างคนต่างทำตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับที่ได้ให้อำนาจไว้แตกต่างกันจนทำให้ขาดการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

นอกจากปัญหาขององค์กรภาครัฐตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ส่วนหนึ่งที่เป็นปัญหาของการบริหารจัดการ คือ ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ในการจัดการที่สาธารณประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากการจัดการในปัจจุบันการให้ความร่วมมือหรือการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ การดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ยังขาดการจัดการที่มีลักษณะการมีส่วนร่วมที่แท้จริง ซึ่งสาเหตุที่สำคัญมีหลายส่วนไม่ว่าจะเป็นเรื่องของหน้าที่รัฐมิได้ทำความเข้าใจหรือประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบถึงสิทธิที่ตนมีอยู่ในที่ดินสาธารณประโยชน์ว่ามีสิทธิในที่ดินประเภทใดบ้าง การใช้ประโยชน์ร่วมกันควรมีลักษณะอย่างไร มีความจำเป็นหรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่อย่างไรบ้าง อีกทั้งกฎหมายที่มาลงรับบทบาทอำนาจหน้าที่ของประชาชนก็ยังไม่มีความชัดเจน

3) มาตรการควบคุม คุ้มครอง ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์

ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินมีไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ถือว่าที่ดินประเภทนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กฎหมายจึงให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่น ๆ ของรัฐและของเอกชนบุคคลธรรมดา และไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน ความคุ้มครองเป็นพิเศษที่กฎหมายบัญญัติรับรองให้แก่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีบัญญัติไว้ในมาตรา 1305 - 1307 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ

(1) ห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 บัญญัติว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะ หรือ

พระราชกฤษฎีกา” การโอนตามมาตรานี้ หมายถึง การจำหน่ายจ่ายโอน ซึ่งจะต้องมีการส่งมอบทรัพย์สินรวมทั้งมีการแสดงเจตนาที่จะทำให้การโอนนั้นสมบูรณ์แบบด้วยเหตุผลที่กฎหมายห้ามมิให้มีการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็เพราะสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน หากอนุญาตให้มีการโอนกันง่าย ๆ ก็จะทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นหมดไป แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็เปิดช่องให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้เมื่อมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้ หรือโดยพระราชกฤษฎีกา

สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะมีการโอนกันได้โดยกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 1305 นั้น กฎหมายบัญญัติไว้กว้าง ๆ โดยมีได้บัญญัติว่า ได้แก่ สาธารณสมบัติประเภทใดบ้าง และยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ยังใช้ประโยชน์อยู่หรือไม่

การโอนตามกฎหมายเฉพาะ หมายความว่า ถ้ามีการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ว่าจะประเภทใดก็ตาม จะโอนได้ต่อเมื่อกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้อำนาจให้มีการโอนได้เป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น

1) เฉพาะในรูปแบบที่จะโอน เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 10 ให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจโอนโดยวิธีจัดหาผลประโยชน์เข้ารัฐในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ซื้อและขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่าซื้อ

2) การโอนให้เป็นการเฉพาะเรื่อง เช่น การโอนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้โอนที่ดินให้เอกชนเป็นการเฉพาะเรื่องไป

3) การโอนที่ดินให้กับประชาชน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1334 บัญญัติว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินที่มีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน” เช่น การได้มาโดยการจัดที่ดิน ตามมาตรา 30 และมาตรา 33

4) การโอนเป็นการเฉพาะรายไป เช่น พระราชบัญญัติโอนที่ดินให้แก่เอกชนต่าง ๆ โดยฝ่ายนิติบัญญัติ การโอนตามมาตรา 1305 นี้ ทำให้สภาพของการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสิ้นไป จึงควรจะต้องโอนโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดก็ตาม

ดังกล่าวแล้วว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่จะโอนโดยอาศัยกฎหมายเฉพาะ หรือ

พระราชกฤษฎีกาเท่านั้น กรณีจึงมีปัญหาว่าการโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้แก่เอกชน จะทำได้แค่ไหนเพียงไรนั้น ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 8 และมาตรา 10 บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 8 วรรคสอง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีต่อไปนี้

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพ หรือการโอน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพ ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 10 “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในการจัดหาผลประโยชน์ ให้รวมถึงการจัดทำที่ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ ฯลฯ” จากมาตรา 8 และมาตรา 10 ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไม่อาจโอนให้แก่เอกชนได้เลย เว้นแต่

1) เมื่อเอกชนได้จัดหาที่ดินแปลงใหม่มาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว เช่นนี้ย่อมจะออกพระราชบัญญัติโอนที่ดินให้เอกชนได้เป็นการแลกเปลี่ยนได้

2) เมื่อได้มีการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว

ตามข้อยกเว้นข้อที่ 1 ดังกล่าว พิจารณาได้ว่า การโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น นำไปโอนขาย โอนให้ ไม่อาจกระทำได้ มีเพียงกรณีเดียวที่จะกระทำได้คือ กรณีที่เอกชนได้จัดหาที่ดินแปลงใหม่มาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน เช่นนี้จึงจะโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้แก่เอกชนเป็นการแลกเปลี่ยนได้แต่การโอนนี้มาตรา 8 กำหนดให้ทำการโอนโดยพระราชบัญญัติเท่านั้น เพราะเป็นกรณีสำคัญและกระทบถึงสาธารณประโยชน์ ควรที่รัฐสภาจะได้เข้ามาร่วมวินิจฉัยด้วย และก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติให้โอนได้ ฝ่ายบริหารต้องทำการสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ที่ดินที่เอกชนนำมาแลกเปลี่ยน ทำให้รัฐได้รับประโยชน์มากขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ เช่นที่ดินแปลงใหม่มีสภาพดีกว่าที่ดินเดิม อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนมากกว่า มีราคาสูงกว่าที่ดินเดิม หรือมีเนื้อที่มากกว่า ทั้งประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่ขัดข้องในการใช้ประโยชน์ และในการโอนเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐสภาเพื่อออกพระราชบัญญัติให้โอนต่อไป

ส่วนตามข้อยกเว้นที่ 2 เรื่องการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ไม่เป็นเหตุที่จะกล่าวอ้างได้ว่าเป็นการ โอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพราะกฎหมายมาตรา 8 บัญญัติว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าพลเมืองเลิกใช้หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไป ก่อนที่จะมีการ โอนจะต้องมีการถอนสภาพเสียก่อน การถอนสภาพกรณีนี้ไม่ถือเป็นการ โอน แต่เป็นการทำให้สภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันสิ้นสภาพไป กล่าวคือ สิ้นสภาพจากการเป็น ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) กลับสู่สภาพเดิม คือกลับเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามมาตรา 1304 (1) การ โอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ถอนสภาพแล้วจึงเป็นการ โอนที่ดิน รกร้างว่างเปล่านั้นเอง

(2) ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306 บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”

การห้ามยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ขึ้นอายุความในที่นี้หมายถึงอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์ คือระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องในการที่จะให้ได้สิทธิใด ๆ หรือเมื่อต้องฟ้องร้องภายในกำหนดระยะเวลาสั้น ถ้าปล่อยทิ้งไว้จนเกินกำหนดจะฟ้องร้องบังคับไม่ได้ เรียกว่าอายุความเสียสิทธิ หรือเมื่อใช้สิทธิครบตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดก็ได้สิทธินั้นมา เรียกว่าอายุความได้สิทธิ

อายุความที่มาตรา 1306 ห้ามมิให้ยกเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินนั้น หมายถึง อายุความได้สิทธิและอายุความเสียสิทธิดังกล่าว การห้ามมิให้ยกอายุความตามมาตรา 1306 นี้ เป็นการห้ามเอกชนมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินหรือรัฐเท่านั้น มิให้ห้ามเอกชนที่จะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ระหว่างกันเอง

การที่มาตรา 1306 ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นกล่าวอ้างนั้น ก็โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อมิให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินสามารถตกเป็นสิทธิแก่เอกชนโดยอายุความได้ ฉะนั้น ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์บนที่ดิน หนองน้ำที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันมา แม้จะครอบครองนานถึง 30 ปี ก็ไม่ได้สิทธิครอบครอง และเมื่อเอกชนถูกฟ้องหาว่าบุกรุกทางสาธารณะอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เอกชนจะยกข้อต่อสู้เรื่องอายุความมาใช้ยื่นรัฐไม่ได้

(3) ห้ามยึดทรัพย์ของแผ่นดิน รวมทั้งการบังคับคดีด้วย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์ของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่”

การยึดทรัพย์สิน หมายความว่า การเอาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อดำเนินการตามกฎหมายโดยคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาล ซึ่งกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 285 (2) นอกจากจะห้ามยึดแล้ว ยังหมายความรวมถึงการอายัด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 และมาตรา 311 ด้วย กล่าวคือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

การที่กฎหมายบัญญัติให้ที่ดินหรือทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจากการห้าม โอน ห้ามยึด และห้ามเอากชนยกอายุความขึ้นต่อผู้ ก็เพราะที่ดิน หรือทรัพย์สินเหล่านี้มีไว้สำหรับให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงต้องระมัดระวัง มิให้ถูกรบกวนหรือถูกขัดขวางต่อการที่ประชาชนจะใช้ที่ดินทรัพย์สินนั้น ๆ

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐอีกประการหนึ่งก็คือการดำเนินคดีกับผู้บุกรุก กล่าวคือ แม้รัฐ จะสร้างหลักฐานขึ้นคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ โดยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และมีการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ แต่ก็เป็นเพียงหลักฐานของทางราชการ ที่จะใช้พิสูจน์ ถึงความเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเวลามีคดีขึ้นสู่ศาล หรือใช้ในการพิจารณาว่าที่พิพาท เป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ ส่วนตามสภาพความเป็นจริงก็ยังปรากฏว่ามีราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐอยู่เสมอ รัฐจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายวางมาตรการลงโทษผู้บุกรุกเหล่านี้ โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ผู้บุกรุก เจ็ดหลาบ เกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำผิดอีก โดยประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้ผู้ที่เข้า ครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นความผิดในตัวเองโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 9 ดังนี้

“ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่ และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐถ้ามิได้ มีสิทธิครอบครองหรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

- (1) เข้าไปยึดถือครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือการเผาป่า
- (2) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่กรวด หรือ ที่ทรายในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ
- (3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน”

บุคคลซึ่งเข้าไปครอบครองหรือทำการใด ๆ ในที่ดินของรัฐ โดยมีได้รับอนุญาต จากพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมเป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ตามปกติเมื่อมีการบุกรุกที่ดินของรัฐ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดิน หากไม่ยอมออก พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีทางโรงศาล ปัจจุบันได้มีประกาศ ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน โดยบัญญัติโทษที่จะลงแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐไว้ในมาตรา 108 และมาตรา 108 ทวิ ดังนี้

มาตรา 108 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืน

ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดิน และหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ในที่ดินภายในระยะเวลา ที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการกำหนดระเบียบตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจะกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืน ต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินนั้นให้แก่รัฐหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยก็ได้”

“มาตรา 108 ทวิ นับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา 9 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับถ้าความผิด ในวรรคหนึ่งได้กระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันหรือที่ใช้ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคสองได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่มีคำพิพากษาว่าผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา นี้ ศาลมีอำนาจสั่ง ในคำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิดออกไป จากที่ดินนั้นด้วย

บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ ในการกระทำ ความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดดังกล่าวให้รีบเสีย ทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่”

แม้จะมีมาตรการในการควบคุม ป้องกันที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกันไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน ตามที่กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงปรากฏว่ายังมีผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่มากมายหลายท้องที่ ทำให้เกิดกรณีพิพาทที่รัฐต้องเสียเวลาและงบประมาณเป็นอันมากในการยุติปัญหา

จากสภาพการณ์ตามที่กล่าวมาข้างต้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของการจัดการ ที่สาธารณประโยชน์ในปัจจุบันว่ายังคงมีปัญหาในหลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการขาดความชัดเจน ในการกำหนดประเภทพื้นที่ ด้านผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ ด้านการบริหารจัดการทั้งองค์กรภาครัฐและ ภาคประชาชน มาตรการในการคุ้มครองดูแลรักษาพื้นที่

3. แนวคิด หลักการ และทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

แนวคิด หลักการ และทฤษฎี ที่สำคัญในการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีประเด็นที่ต้องทบทวนวรรณกรรมในเรื่องที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

3.1 แนวคิด

แนวคิดที่สำคัญในการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีดังต่อไปนี้

1) การบริหารจัดการ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการมีที่มาสืบเนื่องจากการที่มนุษย์เป็นสัตว์สังคม หมายถึง มนุษย์โดยธรรมชาติย่อมอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ซึ่งการอยู่รวมกันเป็นกลุ่มของมนุษย์อาจมีได้หลายลักษณะและเรียกต่างกัน เช่น ครอบครัว เผ่าพันธุ์ ชุมชน สังคม และประเทศ และเมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นกลุ่มย่อมเป็นธรรมชาติอีกทีในแต่ละกลุ่มจะต้องมี “ผู้นำกลุ่ม” รวมทั้งมี “แนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่ม” เพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย สภาพเช่นนี้ได้มีวิวัฒนาการตลอดมา โดยผู้นำกลุ่มขนาดใหญ่ เช่น ในระดับประเทศของภาครัฐ ในปัจจุบันอาจเรียกว่า “ผู้บริหาร” ขณะที่การควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มนั้น เรียกว่า การบริหาร หรือการบริหารราชการ จึงอาจกล่าวได้ว่า “ที่ใดมีประเทศ ที่นั่นย่อมมีการบริหาร” นั่นเอง

คำว่า การบริหาร (administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “administratrac” หมายถึง ช่วยเหลือ (assist) หรืออำนวยความสะดวก (direct) การบริหารมีความสัมพันธ์หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “minister” ซึ่งหมายถึง การรับใช้หรือผู้รับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ คือ รัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ ส่วนคำว่า การจัดการ (management) นิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อมุ่งแสวงหากำไร หรือกำไรสูงสุด สำหรับผลประโยชน์ที่จะตกแก่สาธารณะถือเป็นวัตถุประสงค์รองหรือเป็นผลพลอยได้เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงแตกต่างจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะทั้งหลาย (public services) แก่ประชาชน การบริหารภาครัฐทุกวันนี้หรืออาจเรียกว่า การบริหารจัดการ เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจมากขึ้น เช่น การนำแนวคิดผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive Officer) หรือ ซีอีโอ (CEO) มาปรับใช้ในวงราชการ การบริหารราชการด้วยความรวดเร็ว การลดพิธีการที่ไม่จำเป็น การลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และการจูงใจด้วยการให้รางวัลตอบแทน เป็นต้น นอกเหนือจากการที่ภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจเข้ามารับสัมปทานจากภาครัฐ เช่น ให้สัมปทานโทรศัพท์มือถือ การขนส่ง เหล้า บุหรี่ อยากรู้ก็ดี ภาคธุรกิจก็ได้ทำประโยชน์ให้แก่สาธารณะหรือประชาชนได้เช่นกัน เช่น จัดโครงการคืนกำไรให้สังคมด้วย

การลดราคาคืนค่า ขายสินค้าราคาถูก หรือการบริจาคเงินช่วยเหลือสังคม เป็นต้น (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2548)

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการ ได้ให้ความหมายคำว่า การบริหาร การจัดการ และการบริหารจัดการ ไว้ดังต่อไปนี้

สมพงษ์ เกษมสิน กล่าวไว้ว่า คำว่า การบริหาร นิยมใช้กับการบริหารราชการ หรือ การจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งมีศัพท์บัญญัติว่า รัฐประศาสนศาสตร์ และคำว่า การจัดการ นิยมใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชน หรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ โดยให้ความหมายการบริหาร ไว้ว่า การบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ (สมพงษ์ เกษมสิน, 2523, หน้า 5-6) ดังนี้

- (1) การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
- (2) การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบ
- (3) การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
- (4) การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
- (5) การบริหารเป็นการดำเนินการร่วมกันของกลุ่มบุคคล
- (6) การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล กล่าวคือ ความร่วมมือ จะก่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม อันจะนำไปสู่พลังของกลุ่ม ที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์
- (7) การบริหารมีลักษณะการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล
- (8) การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์
- (9) การบริหารไม่มีตัวตน แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์

อนันต์ เกตุวงศ์ ให้ความหมายการบริหารว่า เป็นการประสานความพยายามของมนุษย์ อย่างน้อย 2 คน และทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อทำให้เกิดผลตามต้องการ (อนันต์ เกตุวงศ์, 2523, หน้า 27)

ไพบุลย์ ช่างเรียน ให้ความหมายการบริหารว่า หมายถึง ระบบที่ประกอบไปด้วย กระบวนการในการนำทรัพยากรทางการบริหารทั้งทางวัตถุและคนมาดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (ไพบุลย์ ช่างเรียน, 2532, หน้า 17)

ติน ปรัชญพฤทธิ มองการบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการ โดยหมายถึงกระบวนการ นำเอาการตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจหมายถึงเกี่ยวข้องกับนำเอา นโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (ติน ปรัชญพฤทธิ, 2535, หน้า 8)

บุญทัน ดอกไธสง ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้มี ประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล องค์กร หรือ ประเทศ หรือ การจัดการเพื่อผลกำไรของทุกคนในองค์กร (บุญทัน ดอกไธสง, 2537, หน้า 1)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ได้แบ่งการบริหาร ตามวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งหน่วยงานไว้ 6 ส่วน (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2545, หน้า 36-38) ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง การบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเรียกว่า การบริหารรัฐกิจ (public administration) หรือการบริหารภาครัฐ มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง คือ การให้บริการสาธารณะ (public services) ซึ่งครอบคลุมถึงการอำนวยความสะดวก การรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนการพัฒนาประชาชนและประเทศชาติ เป็นต้น การบริหารส่วนนี้เป็นการบริหารของหน่วยงานของภาครัฐ (public or governmental organization) ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เช่น การบริหารงานของหน่วยงานของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง กรม หรือเทียบเท่า การบริหารงานของจังหวัดและอำเภอ การบริหารงานของหน่วยงานบริหารท้องถิ่น หน่วยงานบริหารเมืองหลวง รวมตลอดทั้งการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

ส่วนที่สอง การบริหารงานของหน่วยงานภาคธุรกิจ ซึ่งเรียกว่า การบริหาร ธุรกิจ (business administration) หรือการบริหารภาคเอกชนหรือการบริหารของหน่วยงานของเอกชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งเพื่อการแสวงหากำไร หรือการแสวงหากำไรสูงสุด (maximum profits) ในการทำธุรกิจ การค้าขาย การผลิตอุตสาหกรรม หรือให้บริการ เห็นตัวอย่างได้อย่างชัดเจนจากการบริหารงานของ บริษัท ห้างร้าน และห้างหุ้นส่วนทั้งหลาย

ส่วนที่สาม การบริหารของหน่วยงานที่ไม่สังกัดภาครัฐ (non-governmental organization) ซึ่งเรียกดั้งเดิมว่า หน่วยงาน เอ็นจีโอ (NGO) เป็นการบริหารงานของหน่วยงานที่ไม่แสวงหาผลกำไร (non-profit administration) มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง คือการไม่แสวงหาผลกำไร (non-profit) เช่น การบริหารของมูลนิธิ และสมาคม

ส่วนที่สี่ การบริหารงานของหน่วยงานระหว่างประเทศ (international organization) มีวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้ง คือ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การบริหารงานของสหประชาชาติ (United Nations Organization) องค์การการค้าระหว่างประเทศ (World Trade Organization) และกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN)

ส่วนที่ห้า การบริหารงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การบริหารงานขององค์กรส่วนนี้เกิดขึ้นหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น เช่น การบริหารงานของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น องค์กรดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐเช่นกัน แต่มีลักษณะพิเศษ เช่น เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว และมีวัตถุประสงค์หลัก

ในการจัดตั้งเพื่อปกป้องคุ้มครองและรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนควบคุมตรวจสอบ การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ส่วนที่หก การบริหารงานของหน่วยงานภาคประชาชน มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง เพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชน โดยส่วนรวมซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และถูกเอาผิดเอาเปรียบตลอดมา เช่น การบริหารงานของหน่วยงานของเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และกลุ่มผู้ให้บริการ

วิช วิรัชนิภาวรรณ มีความเห็นว่า การบริหารในฐานะที่เป็นกระบวนการ หรือ กระบวนการบริหาร เกิดได้จากหลายแนวคิด เช่น โปสเตอร์บ เกิดจากแนวคิดของ ลูเทอร์ กูลิค และ ลินคอล์น เออร์วิค ประกอบด้วยขั้นตอนการบริหาร 7 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ขณะที่กระบวนการบริหารตามแนวคิดของ เฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol) ประกอบด้วย 5 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือรวมเรียกว่า พอคค์ (POCCC) (วิช วิรัชนิภาวรรณ, 2545, หน้า 39)

ธงชัย สันติวงษ์ กล่าวถึงลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ 3 ด้าน (ธงชัย สันติวงษ์, 2543, หน้า 21-22) คือ

- (1) ในด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการ หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำภายในองค์การ
- (2) ในด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ งานบริหารจัดการ หมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์การ และการประสานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน
- (3) ในด้านของความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

วิช วิรัชนิภาวรรณ กล่าวไว้ว่า การบริหารจัดการ (management administration) การบริหารการพัฒนา (development administration) แม้กระทั่งการบริหารการบริการ (service administration) แต่ละคำมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันที่เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย 3 ส่วน คือ 1) ส่วนเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ 2) มีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การคิด (thinking) หรือการวางแผน (planning) การดำเนินงาน (acting) และการประเมินผล (evaluating) และ 3) มีจุดหมายปลายทาง คือ

การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติ มีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการบริหารจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจ ด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการพัฒนานโยบาย แผน แผนงาน โครงการ (policy, plan, program, project) หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2548, หน้า 5)

กล่าวโดยสรุป ตามที่นักวิชาการหลายท่านได้ให้นิยามความหมายและอธิบายลักษณะของการบริหารจัดการมาข้างต้น จึงสรุปได้ว่าการบริหารจัดการนั้นมีแนวคิดมาจากธรรมชาติของมนุษย์ที่เป็นสัตว์สังคมซึ่งต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่มและจะต้องมีผู้นำกลุ่มหรือที่เราเรียกว่าผู้บริหารและมีการบริหารที่มีแนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มเพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย โดยการบริหารจัดการมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ 1) การดำเนินงาน การปฏิบัติงาน แนวทาง วิธีการ หรือมรรควิธีใด ๆ 2) ที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการบริหารราชการหรือปฏิบัติงาน 3) ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ 4) เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทาง หรือการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม

2) ประโยชน์สาธารณะ

ปัจจุบันรัฐมีหน้าที่หลักที่ต้องดำเนินการเพื่อประชาชนที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดทำบริการสาธารณะ และการอำนวยความสะดวกธรรม จึงเห็นได้ว่า บริการสาธารณะถือเป็นกิจกรรมอีกประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งเป็นกรให้บริการแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอื่น ๆ เพื่อสนองความต้องการของประชาชน

การจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นการจำกัดสิทธิของเอกชน ซึ่งการจำกัดสิทธิของเอกชน โดยรัฐนั้น โดยทั่วไปสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การจำกัดสิทธิเอกชนในเชิงป้องกัน และการจำกัดสิทธิเอกชนในเชิงเยียวยา ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นการจำกัดสิทธิเอกชนในเชิงเยียวยา เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของชุมชนหรือสังคม จึงต้องมีการรอนสิทธิหรือรुक้าในสิทธิของเอกชน ทั้งนี้เพื่อให้มีผลเป็นการก่อให้เกิดหรือจัดทำบริการสาธารณะและรัฐ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมจะต้องดำเนินการจัดทำเพื่อประโยชน์สาธารณะแก่ประชาชน

- ความหมาย

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน “ประโยชน์สาธารณะ” หมายความว่า สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณกับประชาชนทั่วไป (Public Interest) ซึ่งเป็นคำผสม คือ “ประโยชน์” เป็นคำนาม แปลว่า สิ่งที่มีผลใช้ได้ดีสมกับสิ่งที่คิดมุ่งหมายไว้ หรือสิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณ (พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525, หน้า 799) และ “สาธารณ หรือ สาธารณะ” เป็นคำวิเศษณ์ แปลว่า เพื่อประชาชนทั่วไป (พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525, หน้า 502) แต่ในทางกฎหมายไม่ได้มีการให้คำนิยามไว้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถกำหนดความหมายว่า “ประโยชน์สาธารณะ” มีความหมายเพียงใด เพียงแต่เป็นวัตถุประสงค์ของรัฐในการดำเนินการ เพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม

พจนานุกรมศัพท์กฎหมายมหาชน (ฝรั่งเศส-ฝรั่งเศส) ของ Philippe Foillard ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าประโยชน์สาธารณะไว้ว่า ได้แก่ “ข้อพิสูจน์ข้อแรกของกิจกรรมของฝ่ายปกครอง” โดยได้อธิบายไว้ว่า หน้าที่หลักของฝ่ายปกครองคือการจัดทำกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ “ประโยชน์สาธารณะ” มิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนรายหนึ่งรายใด กิจกรรมเหล่านี้เรียกว่า บริการสาธารณะ ประโยชน์สาธารณะถือเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งของกฎหมายปกครองและเป็นสิ่งที่นำมาใช้ในการวางกรอบอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ กิจกรรมที่ได้ดำเนินการโดยเอกชนไม่สามารถจัดได้ว่าเป็น “บริการสาธารณะ” (service public) หากมิได้จัดทำขึ้นเพื่อสาธารณชนทั่วไป งานก่อสร้างต่าง ๆ ไม่จัดว่าเป็นงานโยธาสาธารณะหากมิได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อกิจกรรมใดเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะก็จะอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะพิเศษที่เป็นสิ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง นั่นคืออำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการใช้นิติกรรมฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือบุคคลทั่วไป รวมทั้งอำนาจในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว

สมยศ เชื้อไทย ได้ให้ความหมายของคำว่า ประโยชน์สาธารณะ (Public interest) หมายถึง ประโยชน์อันเกิดแก่ประชาชนส่วนรวมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ไม่ใช่ประโยชน์เพื่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะ เช่น การปกป้องดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ ที่ดิน แหล่งน้ำ เป็นต้น ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะย่อมสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคล (สมยศ เชื้อไทย, 2540, หน้า 33)

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นนามธรรม การให้ความหมายที่ชัดเจน ครอบคลุมเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก แนวคิดในเรื่องประโยชน์สาธารณะนั้นมีที่มาจากระบบกฎหมายและปรัชญาของยุโรปตะวันตก (John D. Montgomery, 1967, p. 218) ซึ่งมีลักษณะความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประโยชน์ของปัจเจกชน

คือ องค์กรฝ่ายปกครองนอกจากจะเป็นกลไกของฝ่ายบริหารในการบริหารงานเพื่อประโยชน์ สาธารณะแล้ว ยังมีหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาสิทธิของปัจเจกชนอีกด้วย ดังนั้นองค์กรฝ่ายปกครอง จึงต้องสร้างดุลยภาพระหว่างอำนาจของฝ่ายปกครองกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นมาตรฐานในทางจริยธรรมขององค์กรฝ่ายปกครองในการกล่าวอ้างให้ปัจเจกชนเสียสละ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

- ลักษณะของประโยชน์สาธารณะ

เมื่อประโยชน์สาธารณะ คือ ความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมมิใช่เพื่อ ตอบสนองความต้องการของปัจเจกบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ทำให้ประโยชน์สาธารณะมีลักษณะที่สำคัญ (สมยศ เชื้อไทย, 2540, หน้า 33) คือ

(1) ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของความต้องการ (Need)

โดยธรรมชาติของมนุษย์จัดว่าเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีสองสถานภาพ กล่าวคือ สถานภาพ ที่หนึ่งเป็นปัจเจกชน ส่วนอีกสถานภาพหนึ่งเป็นสมาชิกของสังคมที่ตนอยู่ร่วมกัน ซึ่งในฐานะที่เป็น สมาชิกของสังคมที่อยู่ร่วมด้วยนี้ สมาชิกทุกคนในสังคมจะมีความต้องการร่วมกันหลายประการ เช่น ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต การต้องการรักษาชีวิตของตนให้รอดอยู่นั้นคือความต้องการ ความปลอดภัยของสังคม ประการต่อมาคือ ความสุขสบายจากคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยลักษณะ ดังกล่าวสามารถมองได้ 2 มิติ คือ มิติที่ 1 หากประโยชน์สาธารณะแสดงถึงความต้องการของคน ๆ เดียว หรือคนจำนวนน้อยจะไม่มีลักษณะเป็นประโยชน์สาธารณะไปได้ แต่ถ้าความต้องการของคนแต่ละคน ในสังคมตรงกันเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ก็จะทำให้ความต้องการเหล่านั้นกลายเป็นความต้องการส่วนรวม ขึ้นมาได้ ในทางตรงกันข้าม ถ้าคนแต่ละคนซึ่งเป็นคนฝ่ายข้างมากเห็นว่าสิ่งนั้นไม่จำเป็น สิ่งนั้น ก็ไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะ มิติที่ 2 เป็นการพิจารณาถึงตัวบุคคลผู้ที่ได้รับประโยชน์ หากว่ารัฐ ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดขึ้นเพียงเพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐเอง เช่น การหารายได้ที่โดยปกติแล้ว ไม่ถือว่าเป็นความต้องการของคนส่วนใหญ่จึงไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

(2) ประโยชน์สาธารณะต้องตอบสนองความจำเป็นส่วนร่วมของประชาชน

เมื่อประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของความต้องการของมหาชน จึงสามารถพิจารณา ได้จากผลรวมของความต้องการของคน นั่นก็คือ ความต้องการของส่วนรวม (Ernest S. Griffith, 1967, p.14) ความต้องการของส่วนรวมนั้นมีทั้งความต้องการพื้นฐาน เช่น ความต้องการความมั่นคง ปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง รวมทั้งความต้องการลำดับรอง ในเรื่องสวัสดิการทางสังคม เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตในด้านต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า ความต้องการ ทั้งสองประการล้วนเป็นความต้องการที่จำเป็น เมื่อคนในสังคมมีความต้องการเหมือน ๆ กัน องค์กรของรัฐจึงมีหน้าที่ต้องสนองตอบ โดยอาจจะกระทำด้วยตนเองหรือมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำ

หน้าที่นั้นแทน หากว่ามีกฎหมายอนุญาตให้สามารถมอบอำนาจให้กระทำได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการนั้นบรรลุตามความประสงค์ของกฎหมาย

(3) ประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งสัมพัทธ์ คือ ผันแปรเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาไปตามปัจจัยแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นด้าน เนื้อหาหรือภารกิจของรัฐ เวลาหรือยุคสมัย สถานที่และผู้มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อสาธารณะประโยชน์

การผันแปรเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา ไปตามยุคและสมัย หรือเรียกว่าเป็น “พลวัต” (Dynamic) เนื่องจาก ประโยชน์เป็นเรื่องของความต้องการหรือความจำเป็นของส่วนรวม ประโยชน์สาธารณะจึงไม่ใช่เรื่องที่มีความคงที่แน่นอนตลอดไป แต่จะสัมพัทธ์ไปกับปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, หน้า 340) เช่น เมื่อเวลา หรือ ยุคสมัย ผ่านพ้นไปก็อาจทำให้ สิ่งหนึ่งที่เคยเป็นความต้องการส่วนรวมอาจไม่มีความจำเป็นหรือไม่ต้องการ จากที่เคยเป็นประโยชน์ สาธารณะก็ไม่เป็นอีกต่อไป หรือสถานที่และผู้มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ผันแปร ไปตามลักษณะของการบริหารจัดการไม่ว่าจะเป็นทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละส่วนงานก็จะต้องดำเนินการในขอบเขตอำนาจของตน

ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะ คือ ประโยชน์อันเกิดแก่ประชาชนส่วนรวมที่สำคัญ เหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคล โดยมีลักษณะที่สำคัญ คือ เป็นเรื่องของความ ต้องการของส่วนรวมเพื่อตอบสนองความจำเป็นส่วนรวมของประชาชน และต้องมีลักษณะเป็นสิ่งสัมพัทธ์

3) นโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของประชาชนในทุกสังคมไม่ว่า ทางใดก็ทางหนึ่ง ทั้งนโยบายด้านการศึกษา นโยบายด้านการสาธารณสุข นโยบายด้านสวัสดิการ สังคม นโยบายด้านเศรษฐกิจ นโยบายด้านสิ่งแวดล้อม และนโยบายด้านความสงบเรียบร้อยและ ความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น

- ความหมายของนโยบายสาธารณะ

“นโยบายสาธารณะ” หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐดำเนินการจัดกระทำขึ้นในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ และเกิดผลลัพธ์ ต่อสาธารณะตามที่ต้องการ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงานหรือ กระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชนหรือผู้ใช้บริการแต่ละเรื่อง (สุภชัย ยาวะประภาส, 2557, หน้า 3 และ มยุรี อนุমানราชชน, 2552, หน้า 6) ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะ ถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง ด้วยเหตุที่ นโยบายเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐจัดขึ้น หรือแผนงานหรือโครงการ หรือแนวทางปฏิบัติที่รัฐหรือ

หน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (วรเดช จันทรศร, 2556, หน้า 1) โดยกิจกรรมนั้นจะต้องมีกฎข้อบังคับสำหรับบุคคลและหน่วยงาน ในการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกระบวนการนโยบายหรือการกระทำทางการเมืองอื่น ๆ (Sharkansky, 1970, p. 1) อย่างไรก็ตาม นโยบายสาธารณะจะต้องเป็นการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนว่าสิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ มิใช่สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น (Anderson, 1994, pp. 5-6) นอกจากนี้ยังมองครอบคลุมไปถึง การดำเนินกิจกรรมของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ หรือปัญหาของประชาชนและการพัฒนาประเทศ เพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชนและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ซึ่งแตกต่างจากนักวิชาการคนอื่นที่มองเพียงกิจกรรมที่ดำเนินการ โดยรัฐเท่านั้น (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2560, หน้า 21)

- ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

จากความหมายของนโยบายสาธารณะข้างต้นจะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะ เป็นสิ่งที่รัฐดำเนินการเพื่อส่วนรวมทั้งภายในและต่างประเทศ ซึ่งการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลนั้นก่อให้เกิดผลต่อผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมากทั้งต่อผู้กำหนดนโยบายและต่อประชาชน รวมทั้งความสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2560, หน้า 24-32 และมยุรี อนุมานราชชน, 2552, หน้า 6-8) ด้วยเหตุนี้ นโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) ความสำคัญต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง

(1.1) ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย โดยส่วนใหญ่รัฐบาลคือผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายบริหารประเทศ หากรัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายได้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และสอดคล้องกับความต้องการหรือค่านิยมของประชาชน รวมทั้งการดำเนินนโยบายนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) ย่อมเป็นที่แน่ชัดว่าผลการดำเนินนโยบายของรัฐบาลชุดนี้ย่อมจะได้รับความนิยมนและความศรัทธาจากประชาชนเพิ่มขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การตัดสินใจในการเลือกตั้งรัฐบาลในครั้งถัดไป แต่ในทางตรงกันข้าม หากนโยบายที่รัฐบาลดำเนินการนั้นไม่ประสบความสำเร็จ หรือไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสังคม ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปรัฐบาลอาจไม่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากและอาจไม่ได้เป็นรัฐบาลในชุดต่อไป ทั้งนี้ผู้รับผิดชอบต่อนโยบายสาธารณะไม่ได้มีเพียงผู้บริหารในระดับประเทศเท่านั้น เพราะในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารของท้องถิ่นก็ถือเป็นผู้รับผิดชอบต่อนโยบายสาธารณะเหมือนกันเพียงแต่นโยบายนั้นเป็นนโยบายในระดับพื้นที่

และความสำเร็จของการดำเนินนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นนั้นจะส่งผลต่อโอกาสในการเป็น
ผู้บริหารท้องถิ่นในการเลือกตั้งครั้งต่อไปเช่นกัน

(1.2) ความสำคัญต่อประชาชน เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิต
ทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน หรืออาจกล่าวได้ว่าประชาชนเป็นผู้รับผล
จากนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายสาธารณะบางส่วนถูกกำหนดขึ้นมาจากความต้องการ
หรือปัญหาของประชาชนส่วนใหญ่ ดังนั้นถ้าความต้องการหรือปัญหานั้นได้ถูกนำเข้าสู่กระบวนการ
ทางการเมืองเพื่อพิจารณาและกำหนดออกมาเป็นนโยบายสาธารณะเพื่อตอบสนองประชาชนและ
ถูกนำไปปฏิบัติได้จนประสบความสำเร็จ รวมทั้งสอดคล้องกับความต้องการหรือค่านิยมของ
ประชาชนและสังคมด้วยแล้วนั้น ย่อมที่จะส่งผลให้ประชาชนนั้นเกิดความพึงพอใจ และเกิด
คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอีกด้วย แต่ถ้าหากการดำเนินนโยบายนั้นไม่ประสบความสำเร็จ หรือผลที่เกิดขึ้น
ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนย่อมทำให้ประชาชนหมดความศรัทธาในตัวรัฐบาล และ
ส่งผลต่อคะแนนนิยมในการเลือกตั้งครั้งต่อไปในที่สุด

(1.3) ความสำคัญต่อข้าราชการ เนื่องจากนโยบายสาธารณะถือเป็น
เครื่องมือหนึ่งที่สำคัญในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานในภาครัฐ โดยข้าราชการ/
ผู้ปฏิบัติงานจะเป็นผู้ที่นำนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดมานั้น ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะต้องมีขั้นตอน
ของการแปลงนโยบายให้มีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นโดยการกำหนดแผนงานหรือโครงการขึ้นมา
ให้สอดคล้องกับนโยบาย ทั้งนี้ นโยบายที่ถูกกำหนดมาเป็นอย่างดีและมีความชัดเจนเมื่อมีการแปลง
นโยบายสู่การปฏิบัติจะทำให้ข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง ตรงกัน
และสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบและถูกต้อง จนนโยบายนั้นสามารถบรรลุผลได้ตาม
เป้าหมายที่กำหนดไว้

(1.4) ความสำคัญต่อผู้ศึกษา นโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ กล่าวคือ ในกระบวนการ
ของนโยบายสาธารณะไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ
การประเมินผลนโยบาย และการยุติหรือสืบต่อนโยบาย ผู้ที่ศึกษานโยบายจะได้รับความรู้เกี่ยวกับ
การพัฒนานโยบาย วิธีการวิเคราะห์นโยบาย สาเหตุและผลกระทบของนโยบาย โดยความเข้าใจ
ดังกล่าวถือเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาสาธารณะ รวมทั้งการเสนอ
ทางเลือกต่าง ๆ เพื่อให้ผู้มีอำนาจสามารถตัดสินใจกำหนดนโยบายได้อย่างเหมาะสม และเมื่อนำไป
ปฏิบัติก็สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการ
ของสังคม

(2) ความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือการบริหารประเทศของรัฐบาลด้านต่าง ๆ ได้แก่

(2.1) ด้านการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ แนวทางการพัฒนาประเทศ จะมีทิศทางอย่างไร เน้นหนักด้านไหน ล้วนขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลเป็นสำคัญ ดังตัวอย่างเช่น นโยบายการเปิดประเทศของรัฐบาลไทยทำให้มีการเปิดเขตการค้าเสรีต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับการสร้างพันธมิตรในด้านการค้าและการลงทุน รวมไปถึงการเชื่อมความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ เพื่อการดำเนินนโยบายอื่น ๆ ร่วมกันต่อไป แตกต่างกับนโยบายของบางประเทศที่เน้นการปิดประเทศ ไม่เชื่อมความสัมพันธ์กับประเทศอื่น ๆ ไม่ว่าด้านใด ทั้งนี้เพราะไม่ต้องการบริหารประเทศถูกแทรกแซงจากประเทศอื่น ๆ

(2.2) ด้านการตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน โดยทั่วไปรัฐบาลมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน โดยปัญหาที่สำคัญอาจพิจารณาจากความจำเป็นเร่งด่วนของปัญหา ความรุนแรงของปัญหา หรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ปัญหาเหล่านี้มักจะได้รับความสนใจในการแก้ไขเป็นลำดับต้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจน ปัญหาด้านการศึกษา การสาธารณสุข และสวัสดิภาพสังคมต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งนี้รัฐบาลที่ดีจะมีหน้าที่ที่จะทำให้ปัญหาหรือความเดือดร้อนของประชาชนนั้นลดลงหรือหมดสิ้นไป รวมทั้งการกำหนดนโยบายใหม่ ๆ ในการพัฒนาประเทศเพื่อแสวงหาทางเลือกและโอกาสใหม่ ๆ ให้กับประชาชน

(2.3) ด้านการใช้อำนาจของรัฐบาลเพื่อจัดสรรค่านิยมทางสังคม โดยนโยบายสาธารณะของรัฐบาลมีส่วนอย่างมากในการจัดสรรค่านิยมต่าง ๆ ทางสังคม ตัวอย่างเช่น ค่านิยมเกี่ยวกับการเคารพสิทธิมนุษยชน ซึ่งในบางสังคมที่ให้ความสำคัญในประเด็นนี้ รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และจะกำหนดนโยบายใด ๆ ที่มีลักษณะละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่ได้

(2.4) ด้านการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยความเป็นธรรมในสังคมนั้นถือได้ว่าเป็นอุดมการณ์ที่สำคัญของระบบการเมืองสมัยใหม่ กล่าวคือ นโยบายใด ๆ ของรัฐบาลจะต้องมีจุดมุ่งหมายในกาสร้างความเป็นธรรมในสังคม ตัวอย่างเช่น ในทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจะต้องยกเลิกนโยบายที่คุ้มครองการผูกขาดทางเศรษฐกิจและส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเสรี เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ โดยมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างเสรี สำหรับทางสังคม รัฐบาลจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสได้รับสวัสดิการจากรัฐบาลอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน เช่น ในเรื่องการศึกษา ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และในทางการเมือง รัฐบาลจะต้องส่งเสริมให้ประชาชน

มีสิทธิและเสรีทางการเมืองอย่างเสมอภาค โดยไม่จำกัดเรื่องเพศ ศาสนา เชื้อชาติ หรือสีผิว หรือความเป็นชนรรมในกระบวนการยุติธรรม รวมถึงได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

(2.5) ด้านการเสริมสร้างความเสมอภาคในโอกาสแก่ประชาชน เพราะโดยธรรมชาติแล้วมนุษย์เกิดมามีความสามารถไม่เท่ากัน และการที่มนุษย์มีความสามารถแตกต่างกันนั้นบางครั้งเกิดขึ้นจากพันธุกรรมซึ่งเป็นสิ่งที่มนุษย์เลือกไม่ได้ แต่มนุษย์ทุกคนมีโอกาที่จะประสบความสำเร็จเช่นเดียวกันได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องมีการกำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการพัฒนาความสามารถตามความถนัดของตน

(2.6) ด้านการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชน ภารกิจสำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศประการหนึ่ง คือ การกระจายรายได้ในหมู่ประชาชนอย่างเป็นธรรม เป้าประสงค์การพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนา คือ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์จากผลพัฒนาอย่างเป็นธรรมและกว้างขวาง ทั้งนี้เพื่อขจัดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนให้หมดไปหรือลดช่องว่างให้เหลือน้อยที่สุด

(2.7) ด้านการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท ในสังคมที่มีความแตกต่างกันมาก ระหว่างชุมชนเมืองและชุมชนชนบท รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายในการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท เพื่อลดความแตกต่างระหว่างชุมชนเมืองและชุมชนชนบทให้น้อยลงและเพื่อลดการเคลื่อนย้ายของประชาชนจากชุมชนชนบทเข้าสู่ชุมชนเมือง นโยบายการกระจายอำนาจทางการเมือง การปกครอง การบริหารและการคลังเพื่อให้ประชาชนในชนบทสามารถกำหนดแนวทางการบริหารการพัฒนาและการพึ่งตนเองได้อย่างเป็นรูปธรรม

(2.8) ด้านการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพราะการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาการผลิต ทั้งการผลิตสินค้าและบริการ และเป็นการผลิตที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มสูงจะทำให้ประชาชนได้รับผลตอบแทนจากการผลิตในระดับสูง ทำให้มีรายได้ดีและมีคุณภาพชีวิตสูง รวมทั้งยังช่วยพัฒนาประเทศให้มีสมรรถนะในการปกป้องตนเองจากการเอารัดเอาเปรียบของต่างประเทศ และช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ลดการขาดดุลการค้าและดุลบริการได้อีกด้วย

(2.9) ด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่สังคมโลกให้ความสนใจเอาใจใส่มากขึ้น รวมทั้งในประเทศที่มีชนชั้นกลางมากขึ้น ประชาชนกลุ่มนี้จะเพิ่มการเรียกร้องต่อรัฐบาลให้สนใจต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วยการกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและเพื่อควบคุมมลพิษทั้งทางอากาศและทางน้ำ

นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในด้านอื่น ๆ อีกหลายประการ เช่น เครื่องมือของในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การรักษาความมั่นคงของประเทศ การเจริญสัมพันธภาพระหว่างประเทศ การรักษาผลประโยชน์ระหว่างประเทศ การส่งเสริมการลงทุนและการจ้างงานภายในประเทศ การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน การส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของสังคม การขยายโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนอย่างเสมอภาคและทั่วถึง การพัฒนาชุมชนเมือง การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ และการพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มีเสถียรภาพมั่นคง

กล่าวโดยสรุปคือ นโยบายสาธารณะนั้นเป็นนโยบายที่มีความสำคัญโดยตรงต่อทั้งผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และประชาชนผู้ซึ่งจะได้รับผลจากนโยบายนั้น ๆ โดยนโยบายสาธารณะที่ดีต้องสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน เมื่อถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเสมอภาคทั่วหน้า แต่หากนโยบายสาธารณะมีลักษณะในทางตรงกันข้ามจะส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนยากจน ด้อยการศึกษาและคุณภาพชีวิตต่ำ นอกจากนี้นโยบายยังถือเป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐบาลในการบริหารประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนาและความก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ

4) สิทธิชุมชน

สิทธิ หมายถึง สิ่งนั้นเป็นสิ่งที่คนผู้นั้นพึงมีพึงได้อย่างถูกต้อง คนอื่นต้องยอมรับจะขัดขวางหรือลิดรอนไม่ได้ ส่วนคำว่า ชุมชน หมายถึง การอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนจำนวนหนึ่งในพื้นที่แห่งหนึ่ง เพื่ออาศัยทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณนั้นในการดำรงชีวิต โดยเหตุที่มีคนกลุ่มดังกล่าวอาศัยอยู่ร่วมกันใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิตจึงมีการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน มีองค์กรหรือสถาบันของชุมชนและกฎเกณฑ์ต่าง 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)

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิได้อธิบายความหมายไว้ ดังต่อไปนี้

ไพโรจน์ พลเพชร (2547) อธิบายว่า ชุมชนถือเป็นหน่วยทางสังคมประเภทหนึ่ง จึงย่อมที่จะมีสิทธิและอำนาจของตนเองได้ สิทธิชุมชน ดำรงอยู่ในทุกส่วนของวิถีชีวิตชุมชนทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง ระบบยุติธรรม ระบบสุขภาพ การศึกษา ประเพณี พิธีกรรม

ฯลฯ ทั้งนี้ มีการแบ่งสิทธิชุมชนเป็น 3 ด้านใหญ่ ๆ คือ สิทธิการจัดการทรัพยากร สิทธิในอัตลักษณ์ และสิทธิในการพัฒนาและการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง มิติในเนื้อหาหลายด้านของชุมชนนี้ เป็นสิ่งบ่งบอกว่าชุมชนเป็นระบบสังคมระบบหนึ่ง ที่มีสิทธิและอำนาจในการดูแลจัดการตัวเอง

ยศ สันตสมบัติ (2541) อธิบายว่า สิทธิชุมชน หมายถึง สิทธิร่วมเหนือทรัพย์สินของชุมชน สมาชิกของชุมชนซึ่งทำหน้าที่ดูแลรักษาป่าไม้เท่านั้นจึงจะมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์จากป่า โดยนัยนี้ สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้น แม้ว่าโดยทฤษฎีแล้วสมาชิกของชุมชนทั้งหมดจะมีสิทธิตามธรรมชาติในการใช้ทรัพยากรร่วม แต่ชุมชนก็สามารถใช้อำนาจออกกฎเกณฑ์โดยค้ำประกันถึงความเป็นธรรมในสังคมเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น ชุมชนหลายแห่งมีกฎเกณฑ์อนุญาตให้แต่ละเฉพาะครัวเรือนที่แต่งงานใหม่และยากจนเท่านั้นจึงจะมีสิทธิตัดไม้เพื่อใช้ส่วนตัว ในขณะที่ครัวเรือนที่มีฐานะดีจะไม่ได้สิทธิอันนั้น

ชลธิรา สัตยวัตนา (2546) อธิบายว่า สิทธิชุมชน เป็นอุดมการณ์ที่แนบแน่นกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชุมชนมาอย่างยาวนาน จากการใช้ชีวิตร่วมกันของชาวชุมชนที่ต้องพึ่งพาอาศัยร่วมทุกข์ร่วมสุข เกิดความเอื้ออาทรและผูกพัน ความขัดแย้งแตกแยกที่เกิดขึ้นจะผลักดันให้มีการคิดค้นหาวิธีการจัดการภายในให้ลุล่วงไป

ความคิดเรื่อง “สิทธิ” และ “สิทธิชุมชน” ของแต่ละกลุ่มชน หรือกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งที่สามารถสืบสานจากชุมชนนั่นเอง โดยอาจวิเคราะห์จากระบบความเชื่อ ศาสนา จารีต ประเพณี พิธีกรรม ภาษา ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ฯลฯ รวมไปถึงวิถีชีวิตประจำวันและวงจรชีวิตนับแต่แรกเกิดจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิต สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับผู้ที่อยู่กินดูแลทรัพยากรเพื่อความอยู่รอดของชุมชนเป็นอันดับแรก โดยผู้อื่นยังคงมีสิทธิได้ตามระดับของการมีส่วนร่วมที่ลดหลั่นกันไปตามความจำเป็นพื้นฐานของชีวิตและสังคม ตัวอย่างเช่น ชุมชนประมงชายฝั่งมีกฎเกณฑ์ที่อนุญาตชาวประมงในชุมชนมี “สิทธิหน้าบ้าน” ในการจับปลาในแหล่งประมงหน้าชุมชนก่อนบุคคลภายนอกชุมชน ซึ่งหากวิเคราะห์ถึงนัยของสิทธิชุมชนจากมุมมองทางสังคมศาสตร์อื่น ๆ “สิทธิชุมชน” เป็นการจัดการความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างสมาชิกในชุมชน ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นชุมชนในเชิงกายภาพที่มีพื้นที่ร่วมกัน แต่อาจเป็นเครือข่ายในความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นในรูปแบบใด ๆ โดยมีเกณฑ์สำคัญ คือ สมาชิกนิยามตนเองว่าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน และสังคมก็รับรู้ว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนดังกล่าวเช่นกัน ดังนั้น สิทธิชุมชนจึงเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่ขัดแย้งเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนและนอกชุมชน โดยกำหนดเกณฑ์คุณค่าร่วมของชุมชนที่สมาชิกในชุมชนยึดถือปฏิบัติ อีกทั้งเคลื่อนไหวผลักดันให้สังคมและ

รัฐยอมรับ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่รับรองอัตลักษณ์ ความชอบธรรม และเกณฑ์คุณค่าที่ชุมชนนั้น ๆ ยึดถือ (อุคมศักดิ์ สนิธิพงษ์, 2558, หน้า 106-107)

โดยนานาชาติได้ให้การยอมรับสิทธิของชุมชน ซึ่งปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลของสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The UN Universal Declaration of Human Rights 1948) การยอมรับสิทธิของชนพื้นเมืองตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง (The UN Universal Declaration on the Rights of Indigenous People 1987) หรือการยอมรับสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่ปรากฏอยู่ใน Rio Declaration of Environment and Development and Agenda 21, 1992) หลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา คานาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอีกหลายประเทศได้ให้การยอมรับสิทธิของชุมชนในการจัดการดูแลใช้ประโยชน์ทรัพยากรในเขตพื้นที่ของตนก่อนการอพยพโยกย้ายคนมาจากยุโรป โดยเฉพาะประเทศอังกฤษ มาก่อตั้งเป็นเครือรัฐออสเตรเลีย มีชนพื้นเมืองชาวอะบอริจิน (Aborigine) อาศัยอยู่ก่อนแล้ว การบุกเบิกครอบครองที่ดินของคนผิวขาวในตอนแรกมิได้ยอมรับการมีสิทธิในที่ดินของชนพื้นเมือง จนถึงปี ค.ศ. 1976 จึงเริ่มมีกฎหมายที่ให้สิทธิชนพื้นเมืองในการครอบครองที่ดินและจัดการทรัพยากรด้วยตนเอง ภายใต้อาณัติ Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976 ซึ่งมีแนวคิดในการให้ชาวอะบอริจินมีสิทธิในที่ดินที่ไม่สามารถโอนได้ (Inalienable freehold title) ซึ่งสามารถจัดการที่ดินตามวัฒนธรรมประเพณีของชนเผ่าของตนและสอดคล้องกับกฎหมายของรัฐตอนเหนือ เช่น การทำเหมือง การทำถนน การอนุรักษ์ทรัพยากรในที่ดินของชาวอะบอริจิน การให้เงินทุนผ่านบัญชีของชาวอะบอริจิน เป็นต้น (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 2550)

สิทธิชุมชนมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์ เนื่องจาก สิทธิของชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ ภายใต้อาณัติเรื่องระบบจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน (Common Property Regime) และปรากฏอยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ มาตรา 43 วรรค 1 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ.....” บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิให้กับชุมชน ที่เรียกว่า “สิทธิชุมชน (Community Rights)” ในลักษณะที่เป็นสิทธิเชิงกลุ่ม (Group’s Rights หรือ Collective Rights)” โดยเนื้อหาแห่งสิทธิ คือ สิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ และมีเงื่อนไขในการใช้สิทธิ (Exercise of Rights) คือ จะต้องใช้สิทธิดังกล่าว “อย่างสมดุลและยั่งยืน” หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิชุมชน

ซึ่งมีเนื้อหาแห่งสิทธิที่มีลักษณะ ขอบเขต และเงื่อนไขที่สมบูรณ์ชัดเจนในตัวเองแล้ว โดยไม่ต้องพึ่งพาสิทธิประเภทอื่นมาประกอบเสริม กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ “สิทธิชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์” ดังกล่าวเป็น “สิทธิเชิงเนื้อหา (Substantive Rights)” ที่ผู้ทรงสิทธิ (Rights’ Holder) คือ ชุมชน สามารถใช้สิทธินี้ได้ทันที นอกจากนี้ หากพิจารณาในแง่ระบบจัดการทรัพย์สินที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติแล้ว การจัดการโดยชุมชนเป็นรูปแบบหนึ่งของระบบจัดการทรัพย์สินที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ ที่เรียกว่า “การจัดการโดยชุมชน (Common Property Regime)” ซึ่งต่างจากรูปแบบที่เรียกว่า “การจัดการโดยรัฐ (State Property Regime)” นอกจากนี้ “ชุมชนจะมีสิทธิด้วยตัวเอง” ในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ตามมาตรา 43 วรรค 1 แล้ว ชุมชนยังมีสิทธิร่วมจัดการ ร่วมบำรุงรักษา และร่วมใช้ประโยชน์ ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐ ตามมาตรา 43 วรรค 2 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า สิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐ ในการดำเนินการดังกล่าวด้วย” ซึ่งอาจตีความได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญรับรองให้ชุมชนมีสิทธิร่วมดำเนินการกับรัฐในลักษณะดังกล่าว เป็นรูปแบบการจัดการทรัพย์สินที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า “การจัดการร่วม (Co-management)” ซึ่งเกิดจากการผสมผสานระหว่างการจัดการสองรูปแบบ คือ การจัดการโดยรัฐ (State Property Regime) กับ การจัดการโดยชุมชน (Common Property Regime) (คณินิจ ศรีบัวเยี่ยม, 2560, หน้า 16-17)

ข้อดีของการให้สิทธิชุมชนจัดการที่ดินในทางเศรษฐศาสตร์ มีการจำแนกสิทธิในการใช้ทรัพยากรเป็น 3 ประเภท คือ การใช้ทรัพยากรที่ผู้ใช้มีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private property) ผู้ใช้มีสิทธิร่วมกันในการใช้ (Common Property) และการเข้าถึงทรัพยากรได้โดยเสรี (Open Access) การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน มิใช่การมีสิทธิใน “สิ่งของ” นั้น แต่แท้จริงแล้ว สิทธิที่มี คือ สิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินและอรรถประโยชน์ที่ได้รับ ความสำคัญของกรรมสิทธิ์จึงไม่ได้อยู่ที่มิติทางกายภาพ แต่เป็นสิทธิหลาย ๆ ด้านในการที่จะใช้ประโยชน์ ยิ่งสิทธิที่จะใช้ครอบคลุมหลายมิติมากเท่าใด ก็เท่ากับว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นสมบูรณ์ (Comprehensive) มากขึ้นเท่านั้น ซึ่งอธิบายได้ (อรพรรณ ณ บางช้าง ศรีเสาวลักษณ์, 2549) ดังนี้

(1) กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (Private Property) หมายถึง การมีกฎหมายรับรองสิทธิ ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินสามารถหวงห้ามไม่ให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ มีสิทธิที่จะจำหน่าย แบ่งแยก หรือโอนกรรมสิทธิ์นั้นให้แก่ใครก็ได้ โดยที่ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์จะเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากรแต่เพียงผู้เดียว โดยที่รัฐและผู้อื่นจะต้องเคารพในกรรมสิทธิ์นั้น ทั้งนี้ มีข้อแม้ว่า

การใช้ประโยชน์นั้นจะต้องอยู่ในขอบเขตที่สังคมยอมรับได้และไม่ไปกระทบต่อประโยชน์โดยรวมของสังคม

(2) สิทธิร่วม (Common Property) หมายถึง สิทธิที่กลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิกของชุมชนหรือองค์กร มีสิทธิร่วมกันในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร สมาชิกแต่ละรายจะไม่มีสิทธิส่วนบุคคล แต่จะมีสิทธิในฐานะที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้นหรือองค์กรนั้น โดยทั่วไปกฎและกติกาของการใช้ จะกำหนดร่วมกันระหว่างคนที่เป็สมาชิกหรืออาจจะเป็นกฎและกติกาที่มีมาแต่เดิมของคนรุ่นก่อน ๆ และสืบทอดกันมาจนถึงรุ่นลูกรุ่นหลาน สมาชิกที่มีสิทธิร่วมมีสิทธิในการที่จะหวงกันไม่ให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นที่ไม่ได้เป็สมาชิกของชุมชนที่จะเข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและในขณะเดียวกันสมาชิกแต่ละรายก็ต้องมีหน้าที่ในการดูแลทรัพยากรนั้นด้วย

(3) การเข้าถึงทรัพยากรได้โดยเสรี หรือ (Open Access: OA) คือ การเข้าถึงทรัพยากรที่เปิดกว้างสำหรับทุกคน ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของทรัพยากร แต่ละคนจึงไม่มีสิทธิหรือมีความชอบธรรมทางกฎหมายในการที่จะหวงกันไม่ให้ผู้อื่นเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และจะเป็นภาวะที่แต่ละฝ่ายต่างก็จะรีบเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้มากที่สุดภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว

ดังนั้น สิทธิชุมชนถือเป็นส่วนหนึ่งที่น่ามาใช้ในการจัดการที่สาธารณประโยชน์ของชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ เนื่องจากการจัดการที่สาธารณประโยชน์ถือว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทุกคนมีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ แต่สิทธิของการใช้ร่วมกันนี้จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมร่วมกัน

3.2 หลักการ

หลักการที่สำคัญในการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีดังต่อไปนี้

1) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หรือการปกครองโดยประชาชน หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นแนวคิดที่เชื่อว่ารัฐจะส่งเสริมให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตได้บนฐานของสิทธิที่เท่าเทียมกันอย่างมีประสิทธิภาพ และขณะเดียวกันสามารถพัฒนาตนเองได้อย่างเต็มที่มีนั้น จะต้องเป็นรัฐหรือสังคมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในสังคมสามารถมีส่วนร่วมในทางการเมือง ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 2 ลักษณะ คือ การมีส่วนร่วมโดยตรงและการมีส่วนร่วมโดยอ้อม (เกรียงไกรเจริญชนาวัดน์, 2562, หน้า 55)

นอกจากนี้ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นการรับรองสิทธิในการจัดการเรื่องใดเรื่องหนึ่งร่วมกัน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ โดยมีนักวิชาการทางกฎหมายได้อธิบายนิยามความหมายของ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ดังนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการหรือการดำเนินการโดยสมัครใจของภาคประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ ขององค์กรภาครัฐ ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการเพื่อพัฒนาประเทศ เช่น ร่วมในการคิด ร่วมในการตัดสินใจ และร่วมตรวจสอบติดตามในระหว่างการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการ เป็นต้น (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และพราวพรรณราย มัลลิกะมาลย์, 2555, หน้า 32)

การพิจารณาว่าหลักการมีส่วนร่วมนั้นเป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริงหรือไม่ หรือเป็นเพียงแค่การทำให้ถูกต้องตามแบบที่ต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น สามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

- ระดับการมีส่วนร่วมได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนแบบ 2 ระดับ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, 2528, หน้า 53-55) คือ ระดับต่ำกับระดับสูงกล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนแบบระดับต่ำจะเป็นกรณีที่องค์กรภาครัฐเป็นฝ่ายริเริ่ม คิด และตัดสินใจให้มีโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ขึ้นมา และเห็นว่าโครงการหรือกิจกรรมนั้นควรที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ก็จะมีการอนุมัติหรืออนุญาตให้ประชาชนเข้าร่วมได้ในขั้นตอนและกรอบกติกาที่องค์กรภาครัฐกำหนดการมีส่วนร่วมลักษณะนี้เรียกว่า การมีส่วนร่วมจากด้านบน (องค์กรภาครัฐ) ลงไปสู่ด้านล่าง (ประชาชน) หรือที่เรียกว่า Top-down Approach ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชน แบบระดับสูง จะเป็นกรณีที่ตรงข้ามกับกรณีแรก คือ ประชาชนจะเป็นฝ่ายริเริ่ม คิด และตัดสินใจให้มีโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ขึ้นมาก่อน แล้วจึงนำเสนอผลโครงการหรือกิจกรรมนั้นต่อองค์กรภาครัฐเพื่อการตัดสินใจดำเนินการในขั้นสุดท้ายต่อไป การมีส่วนร่วมลักษณะนี้เรียกว่า การมีส่วนร่วมจากด้านล่าง (ประชาชน) ขึ้นไปสู่ด้านบน (องค์กรภาครัฐ) หรือที่เรียกว่า Bottom-up Approach

การมีส่วนร่วมของประชาชนแบบ 4 ระดับ (อคิน รพีพัฒน์, 2527, หน้า 104-108)

ประกอบด้วย

- 1) ขั้นตอนการค้นหาปัญหา กำหนดสาเหตุของปัญหา จัดลำดับความสำคัญของปัญหา และหาแนวทางแก้ไขปัญหา
- 2) ขั้นตอนการตัดสินใจ และวางแผนแก้ไขปัญหา
- 3) ขั้นตอนการปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
- 4) ขั้นตอนประเมินผลงานของกิจกรรมการพัฒนา เพื่อค้นคว้าหาข้อดีและข้อบกพร่อง ซึ่งจะได้นำมาปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานต่อไป

ศูนย์ มัลลิกะมาลย์ (หน้า 58-56) นักกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่มีชื่อเสียงของประเทศไทยได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ 6 ระดับ ดังนี้

ระดับที่ 1 ร่วมรับรู้ หมายถึง รัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมแก่ประชาชนเมื่อรัฐมีความคิดริเริ่มหรือมีนโยบายที่จะให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ แล้วเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้โดยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนหรือให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ระดับที่ 2 ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึง เมื่อประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้วประชาชนก็จะร่วมกันหาปัญหา สาเหตุของปัญหาความจำเป็นและความต้องการที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น พร้อมร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจกรรม หรือหน่วยงาน หรือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจจะได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

ระดับที่ 3 ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ หมายถึง ร่วมพิจารณาเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจกรรม การเลือกพื้นที่ตั้งโครงการ โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่จะตั้งโครงการควรจะมีส่วนร่วมพิจารณารับหรือปฏิเสธไม่ให้โครงการตั้งในพื้นที่หากเห็นว่ามาตรการที่จะใช้ในการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการการติดตามตรวจสอบไม่ชัดเจนและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบด้วย

ระดับที่ 4 ร่วมดำเนินการ หมายถึง ร่วมในการลงทุน ร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานหรือร่วมปฏิบัติงานเอง ในระดับการมีส่วนร่วมนี้อาจจะทำได้ในทุกประเภทของโครงการ เช่น หากเป็นโครงการที่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้เฉพาะด้านผู้ชำนาญการ หรือใช้เทคโนโลยีขั้นสูงแล้วบางครั้งเป็นความยุ่งยากที่จะให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมปฏิบัติงานได้ แต่หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมระดับท้องถิ่น เช่น การจัดการป่า ลุ่มน้ำ หรือทรัพยากรอื่นที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านได้ ชาวบ้านหรือประชาชน ในท้องถิ่นก็เข้าร่วมดำเนินการได้ หรือเป็นการร่วมดำเนินการด้วยการลงทุน ถือหุ้นก็ย่อมถือว่ามีร่วมดำเนินการได้

ระดับที่ 5 ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล หมายถึง การร่วมตรวจสอบและติดตามการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วได้มีการนำมาตราการลดผลกระทบมาใช้หรือไม่ มีการใช้ระบบการติดตามตรวจสอบเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นหรือไม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก เพราะประชาชนจะทำหน้าที่คอยเฝ้าระวังและเตือนภัย

(Watch Dog) การดำเนินงานโครงการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่ก่อนที่จะมีผลร้ายเกิดขึ้น และเมื่อมีการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมแล้วก็ต้องมีการประเมินผลว่าการดำเนินการนั้น ๆ บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด มีการนำมาตรการการป้องกันแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อมมาใช้หรือไม่ และผลของการดำเนินการเป็นอย่างไร เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพิจารณานำเอามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ระดับที่ 6 ร่วมรับผล หมายถึง การดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินไปแล้วย่อมได้มาซึ่งผลประโยชน์และผลกระทบทั้งที่เป็นผลกระทบด้านบวกและผลกระทบด้านลบ ทั้งต่อประชาชนและต่อสิ่งแวดล้อม โดยที่ประชาชนหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องรับเอาผลที่เกิดขึ้นมานั้น

ดังนั้น ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นส่วนสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หากองค์กรรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและการเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวอยู่ในระดับสูง ก็จะสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการได้อย่างเต็มที่

- การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับการปกครองท้องถิ่น ถือเป็นหัวใจของการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดของประชาธิปไตยท้องถิ่นและการปกครองตนเองที่ให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยโดยตรง โดยที่ประชาชนเข้ามาดำเนินกิจการชุมชนด้วยตนเอง ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน ถ้าวิเคราะห์ตามกรอบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนของ International Association for Public Participation (IPA2) ซึ่งแบ่งระดับการมีส่วนร่วมเป็น 5 ขั้นตอน โดยแต่ละขั้นจะเรียงลำดับจากการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจากมากที่สุดไปถึงระดับน้อยที่สุด ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมในระดับให้อำนาจกับประชาชน
- 2) การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ
- 3) การมีส่วนร่วมในระดับการเข้ามามีบทบาท
- 4) การมีส่วนร่วมในระดับหารือ เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึก ความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนจึงมีบทบาทในการให้เฉพาะข้อมูลเท่านั้น ส่วนการตัดสินใจก็เป็นของหน่วยงานทางภาครัฐ

5) การมีส่วนร่วมในระดับข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นระดับต่ำสุดในการมีส่วนร่วม บทบาทของประชาชนจะน้อยมากเพราะรัฐจะเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลกับประชาชนเพียงด้านเดียว และประชาชนไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็น เช่น การจัดทำป้าย การแจกวารสาร แต่อย่างไรก็ตาม การทราบข้อมูลข่าวสารก็มีความจำเป็นต่อการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น เพราะถ้าประชาชนไม่ทราบข้อมูลที่ครบถ้วนการตัดสินใจที่สมเหตุสมผลคงไม่เกิดขึ้น

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับ และการเลือกรูปแบบ และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญ เพราะจะเป็นตัวชี้วัดการกระจายอำนาจ ผู้ท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด และเป็นแนวทาง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเมินว่าตนมีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับใด ทั้งนี้เพื่อที่จะ พัฒนาสู่การมีส่วนร่วมของท้องถิ่นตนสู่ระดับที่สูงขึ้น ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไทย พบว่า มีทุกระดับ แต่ระดับที่พบมากคือ การมีส่วนร่วมในระดับข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมในระดับหารือ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอยู่แต่ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวในระดับน้อย

หากพิจารณาจากระดับการมีส่วนร่วมตามที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับองค์กรภาครัฐยังมีปัญหาที่สำคัญในการเข้ามามีบทบาท หรือมีส่วนร่วมในการจัดการร่วมกัน (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2559, หน้า 83-86) คือ

1) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่เพียงในรูปแบบ คือ มีการมีส่วนร่วม เกิดขึ้นอย่างถูกต้องตามรูปแบบการจัดตั้งที่กำหนดไว้ แต่ในความเป็นจริงไม่ได้เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมที่แท้จริง

2) ปัญหาประชาชนยังไม่เข้าใจและขาดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ทำให้ประชาชน เกิดความพลเมือง (Citizenship) การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันโดยมากเป็นการมีส่วนร่วมแบบการรับทราบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Inform) ซึ่งนับว่าเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่ต่ำเกือบจะที่สุด

3) ปัญหาจากมาตรการทางกฎหมายที่ไม่เกื้อหนุนต่อการมีส่วนร่วมของ ภาคประชาชน มีความยุ่งยากและไม่เหมาะกับการนำไปปฏิบัติใช้สำหรับประชาชนในระดับ เช่น กระบวนการในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติของสภาท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชนไม่มีหลักเกณฑ์ การพิจารณาที่แน่นอน สภาท้องถิ่นสามารถไม่รับหลักการร่างข้อบัญญัติดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้อง ชี้แจงว่าเหตุใดจึงไม่รับหลักการ เป็นต้น

4) กฎหมายในปัจจุบันที่ใช้อยู่เป็นกฎหมายฉบับเก่าไม่สอดคล้องกับหลักการ มีส่วนร่วมแนวใหม่ที่มีการพัฒนาขึ้นมารับรองสิทธิของประชาชน ทำให้ระบบการปกครอง แบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นไม่เกื้อหนุนให้ประชาชนสามารถ เข้าไปมีส่วนร่วมได้

5) ปัญหาการเมืององค์กรที่ทำงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ที่มีจำนวนมากในเชิงปริมาณแต่ขาดคุณภาพตามหลักความเป็นจริง

6) กฎหมายด้านการมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ แยกออกจากกัน และแยกหน่วยงานในการดูแลรับผิดชอบ

- ประเภทและวิธีการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประเภทการมีส่วนร่วมของประชาชน

กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม หรือกิจการของรัฐอย่างกว้างขวาง ซึ่งประกอบไปด้วยประเภทต่าง ๆ (นรภัทร ปลอดทอง, 2552, หน้า 14-15) ดังต่อไปนี้

1) การมีส่วนร่วมในทางการเมืองทางการเมืองการปกครอง ประกอบไปด้วย การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การเสนอร่างกฎหมาย และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

2) การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งประกอบไปด้วย การกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ และการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองการปกครอง

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย 1) การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินโดยใช้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ตลอดจนการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน และ 2) การจัดทำแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรอื่นอย่างเป็นระบบ

4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น กำหนดให้กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่ง การประเมินผลในระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือการพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

- การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านสภาองค์กรชุมชน

เนื่องจากชุมชนถือเป็นสังคมฐานรากในประเทศ กล่าวคือ ก่อนที่จะมีหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด หรือประเทศแล้ว จะเห็นว่าชุมชนเป็นหน่วยของสังคมที่เกิดจากการรวมตัวกันจากหลาย ๆ ครอบครัวเพื่อร่วมทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องการร่วมกัน ซึ่งในบางครั้งชุมชนที่เกิดขึ้นนั้นก็เกิดจากการมีภูมิหลังทางประเพณี วัฒนธรรมหรือศาสนาเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ ชุมชนจึงต้องมีกฎหมายรับรองสภาพการเป็นชุมชนตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน โดยมีการรับรองให้องค์กรชุมชนเป็นเวทีที่ปรึกษาหารือของชุมชน และมีสถานะที่ชัดเจนเป็นที่ยอมรับทุกฝ่าย โดยเกิดจากความเห็นความต้องการที่ตรงกันของประชาชนในชุมชน หมู่บ้าน หรือ ตำบล ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถจัดการชุมชนของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยมีบทบาท

ที่สำคัญในการพัฒนาชุมชนของตนบนความต้องการอันหลากหลายของ วัฒนธรรม ประเพณี หรือ วิธีการดำรงชีวิต

โครงสร้างของสภาองค์กรชุมชนขึ้นอยู่กับลักษณะของชุมชนนั้น ๆ แต่ด้วยลักษณะของสภาองค์กรชุมชนคือเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนาชุมชน หมู่บ้าน ตำบลนั้น ๆ โดยคนในชุมชนและเพื่อคนในชุมชน ซึ่งเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ดังกล่าวนี้จะประกอบไปด้วย ตัวแทนของกลุ่มองค์กรชุมชนต่างๆ เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กลุ่มกิจกรรมพัฒนาอื่น ๆ ที่มีอยู่ในแต่ละชุมชน รวมทั้งผู้นำชุมชนที่ไม่เป็นทางการ เช่น ผู้รู้ภูมิปัญญา ราษฎรชาวบ้าน และผู้นำทางการ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในชุมชน ผู้นำสถาบันในพื้นที่ (บ้าน วัด โรงเรียน) เข้ามาร่วมใช้เวทีพูดคุยเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชนเป็นระบบการจัดการตนเองของชุมชน (นรภัทร ปลอดทอง, 2552, หน้า 27)

ทั้งนี้ สภาองค์กรชุมชนมีหลักการที่สำคัญด้วยกัน 4 ประการคือ (1) วัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมองค์กรในชุมชนให้ในพื้นที่ให้เข้มแข็งเพื่อมีสภาพที่ชัดเจนในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาชุมชน (2) การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชน ให้เป็นไปตามความพร้อมของชุมชนตามธรรมชาติ สอดคล้องกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม ภูมิปัญญาของชุมชน และความเห็นพ้องต้องกันของประชาชนที่เกี่ยวข้อง (3) ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เน้นการดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ที่ชุมชนสามารถดำเนินการได้ตามรัฐธรรมนูญ (4) วิธีการดำเนินงาน เน้นการมีส่วนร่วม ความร่วมมือ และการเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิกองค์กรชุมชนกับสถาบันต่าง ๆ ในพื้นที่ เช่น บ้าน วัด โรงเรียน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของหน้าที่สภาองค์กรชุมชนที่สามารถดำเนินการได้ตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ ส่งเสริมสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐในการจัดการ บำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน (นรภัทร ปลอดทอง, 2552, หน้า 28)

- การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในระบบกระบวนการยุติธรรม

ระบบกระบวนการอำนวยความยุติธรรมของ ทั่วประเทศทั่วโลกต่างประสบปัญหาในลักษณะที่คล้าย ๆ กัน เช่น ปัญหาบุคลากร ในการอำนวยความยุติธรรมมีไม่สมดุลกับจำนวนประชากร ปัญหาของขั้นตอน กระบวนการยุติธรรมมีความซับซ้อน ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้า และกระบวนการ ยุติธรรมไม่ได้ตอบสนองปัญหาและความต้องการของชุมชน ประชาชนหรือชุมชนหรือ ผู้เป็นเหยื่อของอาชญากรรมมีความรู้สึกถูกทอดทิ้ง หรือขาดการเหลียวแลจากภาครัฐ การที่ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบกระบวนการยุติธรรม จึงเป็นสิ่งที่ทุกประเทศให้ ความสำคัญ

และเกิดแนวความคิดเกี่ยวกับการยุติข้อพิพาทอันเป็นทางเลือกหรือ บางครั้งเรียกว่า “กระบวนการยุติธรรมชุมชน” ซึ่งแนวความคิดนี้ถือว่าผู้กระทำความผิด ผู้เสียหายและชุมชน ต่างมีส่วนได้รับความกระทบกระเทือนจากการกระทำความผิดขึ้น ฉะนั้นชุมชนหรือภาคประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบายและแนวทางรักษาความสงบเรียบร้อยและสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคม เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เสียหายและชุมชน อีกทั้งเพื่อให้ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบในสิ่งที่ตนกระทำโดยแนวความคิดนี้ถือว่าชุมชนเป็นศูนย์กลาง (Community focused) ในการแก้ไขปัญหาของชุมชน รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้อง กระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาของชุมชนด้วยวิธีการเป็นหุ้นส่วนหรือร่วมมือกับชุมชน เพื่อกำหนดแนวปฏิบัติให้ผู้กระทำความผิดรับผิดชอบจากการกระทำของตนเอง ช่วยเหลือผู้เสียหายและสนับสนุน เสริมสร้างความปลอดภัยให้กับชุมชน ฉะนั้นชุมชน เป็นทางเลือกที่ดีที่สุดในการช่วยแก้ไขปัญหาและการสร้างความสงบสุขไม่ให้คนตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรม แก้ปัญหาความขัดแย้ง และสร้างความสงบสุขสู่ชุมชน ซึ่งภายใต้แนวความคิดนี้ระบบยุติธรรมชุมชนจึงสนับสนุนให้ภาคประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทุกขั้นตอนตั้งแต่ก่อนศาลชี้ขาดตัดสินข้อพิพาท ระหว่างการพิจารณาข้อพิพาท และภายหลังที่ศาลตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท รวมทั้ง สนับสนุนให้มีการใช้วิธีบำบัดและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดภายใต้ชุมชน (Community treatments) แทนการบำบัดในสถานที่ยุติธรรมของรัฐ (กรกฎ ทองชะโชค และคณะ, 2562, หน้า 92)

จากการอธิบายความหมาย ลักษณะ และระดับของการมีส่วนร่วมของนักวิชาการต่าง ๆ พอสรุปได้ว่า หลักการมีส่วนร่วม คือ กระบวนการหรือการดำเนินการด้วยสมัครใจของภาคประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ ขององค์กรภาครัฐ ในการดำเนินกิจกรรมหรือ โครงการเพื่อพัฒนาประเทศ โดยมีระดับการมีส่วนร่วมที่สำคัญ คือ 1) ร่วมรับรู้ 2) ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น 3) ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ 4) ร่วมดำเนินการ 5) ร่วมติดตามตรวจสอบ และประเมินผล และ 6) ร่วมรับผล ทั้งนี้หลักการมีส่วนร่วมจะเป็นกลไกที่สำคัญในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

2) หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจถือเป็นหลักการหนึ่งที่สำคัญในการนำมาใช้วิเคราะห์ในเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการให้มีอำนาจในการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองร่วมกันจึงควรเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2554, หน้า 76-77) นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน ได้ให้ความหมายไว้ว่า หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองจากองค์กรส่วนกลางไปยังองค์กรส่วนท้องถิ่นโดยให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการจัดการปกครองท้องถิ่นของตนเอง การกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองหรือทางบริหารเท่านั้น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการตัดสินใจทางปกครองของท้องถิ่น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงก่อให้เกิดผลตามมา 2 ประการ คือ

ประการแรก คือ เมื่อเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองจากส่วนกลางให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำการตัดสินใจทางปกครองได้ด้วยตนเอง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ประการที่สอง คือ การกระจายอำนาจดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดอยู่บ้าง ในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ความเป็นอิสระขององค์กรส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐที่มีอยู่เหนือองค์กรส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การควบคุมกำกับจึงเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการควบคุมกำกับไม่เป็นจริงเป็นจริงการกระจายอำนาจก็จะไม่เกิดขึ้น อาจจะมีผลตามมาว่าเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้นกว่าเดิมเสียอีก ดังปรากฏตัวอย่างของไทยในอดีตเน้นหนักไปยังรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากกว่าการกระจายอำนาจไปให้ยังองค์กรส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการดำเนินงานต่าง ๆ ก็ยังคงไม่มีอิสระที่ควรจะเป็น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นซึ่งควรอยู่ในรูปแบบของการกำกับดูแลก็ยังไม่เกิดขึ้นในการปกครองท้องถิ่นของไทย ความรู้สึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็มองเจ้าหน้าที่ของส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเอง ผลความสัมพันธ์ที่เป็นไปในลักษณะการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นได้สะท้อนออกมาในรูปแบบของการไม่อาจตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเองได้ การดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องพึ่งพากับราชการบริหารส่วนกลางอยู่ตลอดเวลา

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2560) ได้กล่าวถึง หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ มี 2 ประการ คือ หลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่น และหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มีรายละเอียดดังนี้

1) หลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่นความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้นมีความสัมพันธ์กับหลักการควบคุมกำกับ กล่าวคือ ถ้าให้การควบคุมกำกับจากราชการบริหารส่วนกลางและจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีอยู่เหนือท้องถิ่นมากจนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สามารถจะกระทำการใด ๆ ได้เลย เช่นจะกระทำการใดก็ต้องไปขออนุญาตจากราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่ร่ำไปแล้ว ก็จะทำให้การปกครองและบริหารท้องถิ่นและความเป็น

นิติบุคคลขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเปล่าประโยชน์ แต่ในขณะเดียวกันถ้าไม่มีการควบคุมกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลยก็จะเป็นการทำลายหลักความเป็นเอกภาพเสียไปดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ดังนั้นถ้ามีการควบคุมกำกับเป็นไปตามกติกากฎที่วางไว้แล้วก็จะยอมทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้วางหลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(1) หลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลของตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องชี้วัดถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีอำนาจบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมีอำนาจปกครองและบังคับบัญชาพนักงานของตนในเรื่องกำหนดตำแหน่งสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่ง การกำหนดเงื่อนไขในการทำงาน ตลอดจนให้คุณให้โทษพนักงานรวม

(2) หลักความเป็นอิสระกับความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเมื่อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดการบริหารงานของตนเองแล้วนั้น ผลที่ตามมาคือต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลเพราะมีเช่นนั้นแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถบริหารงานได้เลยเพราะการบริหารงานนั้นก็ต้องมีนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอก ดังนั้นถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นนิติบุคคลก็หมายความว่าความเป็นอิสระในการบริหารงานก็จะไม่เกิดขึ้น

(3) หลักความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารในฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริการท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่ดีและเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

(4) หลักความเป็นอิสระทางการเงินและการคลัง การบริหารของท้องถิ่นจะดำเนินการต่อไปได้นั้นก็ต้องมีเงินเป็นปัจจัยของตนเองในการบริหารท้องถิ่น ถ้าท้องถิ่นไม่มีเงินมาจัดการบริหารท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นนั้นก็ไม่สามารถพัฒนาและเจริญต่อไปได้ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องหาวิธีการที่ทำให้ท้องถิ่นสามารถหาปัจจัยดังกล่าวได้ด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยรัฐ เช่น การให้อำนาจท้องถิ่นจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นนั้นเป็นรายได้ของตนเอง

2) หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หลักการดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นถึงหลักการในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ในกรณีของท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน หลักการดังกล่าวต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการปกครองในท้องถิ่นของตน เป็นการแสดงให้เห็นถึง

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ยอมรับสิทธิทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น เช่น ในการเลือกตั้งผู้แทนท้องถิ่น การถอดถอนผู้บริหารและสภาท้องถิ่น การเสนอกฎหมาย และรวมถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน เป็นต้น

วิธีการกระจายอำนาจทางปกครอง คือ การกระจายอำนาจทางปกครองจากราชการส่วนกลางออกไปให้แก่องค์กรที่ไม่ใช่องค์กรในราชการส่วนกลางนั้น กระทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ (ประยูร กาญจนดุล, 2538, หน้า 173-174; หยุต แสงอุทัย, 2535, หน้า 187 และสมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 18-19 อ้างถึงใน นันทพล กาญจนวัฒน์, 2555, หน้า 73-75)

1) การกระจายอำนาจในการปกครองตามอาณาเขตหรือการกระจายอำนาจทางพื้นที่ (Decentralization Territorial) กล่าวคือ การกระจายอำนาจลักษณะนี้ เป็นการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง และจัดทำบริการสาธารณะในเขตท้องที่ที่รัฐกำหนดขึ้น ซึ่งองค์กรลักษณะนี้จะมีอำนาจหน้าที่กระทำการตามที่ได้รับมอบหมาย เฉพาะภายในเขตท้องที่ของตนเท่านั้น ในปัจจุบันองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจในการปกครองตามอาณาเขตตามกฎหมายไทยมีทั้งหมด 5 รูปแบบ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 5 ฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ดังนี้

(1) เทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

(2) องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

(3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

(4) กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

(5) เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

2) การกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค (Decentralization by Service or Technique) กล่าวคือ การกระจายอำนาจลักษณะนี้เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจการทางด้านเทคนิคหรือเศรษฐกิจ เช่น ไฟฟ้า ประปา และโทรศัพท์ เป็นต้น ไปให้แก่องค์กรของรัฐบาลที่ไม่ใช่ราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการแทน ด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเองซึ่งองค์กรในลักษณะนี้ตามกฎหมายของไทยในปัจจุบันมี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบแรก เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

แต่ละแห่ง เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 และการรถไฟฟ้ามหานคร จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 เป็นต้น และรูปแบบที่สอง คือ องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2540 เช่น สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 และ องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษ เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 เป็นต้น โดยองค์กรที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจตามอาณาเขตและตามกิจการมีลักษณะที่เหมือนกัน และแตกต่างกันในบางประเด็น ในส่วนที่เหมือนกันคือองค์กรทั้งสองรูปแบบเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่ไม่ได้อยู่ในระบบการบังคับบัญชาจากราชการส่วนกลางแต่หากอยู่ในการกำกับดูแล ในส่วนที่มีความแตกต่างกัน คือ องค์กรที่เกิดจากการกระจายอำนาจตามกิจการอาจมีขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่ไม่จำกัดอยู่ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเหมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนนั้นว่ากำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมทั้งราชอาณาจักรหรือภายในเขตท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง

สรุป หลักการกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองจากองค์กรส่วนกลางไปยังองค์กรส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการจัดการปกครองท้องถิ่นของตนเองตามหลักการที่สำคัญ 2 ประการคือ หลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่น และ หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

3) หลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด

การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง การใช้สิ่งที่มีธรรมชาติสะสมเอาไว้อย่างถูกต้อง และเหมาะสม (wise use) ให้คุ้มค่าที่สุด หמדเปลืองและสูญเสียน้อยที่สุด แต่เกิดประโยชน์แก่นมนุษย์ทุกคน ในช่วงเวลาที่สืบเนื่องกันนานที่สุด

การนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เพื่อสนองความต้องการของมนุษย์นั้นเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ มนุษย์จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมเหตุสมผล หรือต้องใช้อย่างฉลาด มนุษย์ทุกคนจะต้องร่วมมือกันในอันที่จะใช้ทรัพยากรประเภทที่ใช้แล้วหมดไปให้ได้ นานที่สุด มีประโยชน์มากที่สุด พร้อม ๆ กันนั้นก็หาสิ่งทดแทนเพื่อยืดอายุการใช้งานต่อไป อีกทั้งระมัดระวังการใช้ทรัพยากรที่ใช้แล้วสามารถทดแทนใหม่ได้ ให้อยู่ในอัตราการเกิดใหม่ของทรัพยากรเหล่านั้น และนำเอาทรัพยากรที่ใช้แล้วมาใช้ต่อไปอีก ไม่ทิ้งขว้าง โดยเปล่าประโยชน์ นั่นก็หมายถึง เราจะต้องรู้จักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติกันเอง ซึ่งการที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้ได้ผลนั้น ควรมีหลักพื้นฐานในการอนุรักษ์ (จันทวัน เบ็ญจวรรณ, ออนไลน์) ดังต่อไปนี้

(1) การสำรวจ (exploration) ประการแรก เราจะต้องสำรวจหาสิ่งที่ต้องการนำมาใช้ประโยชน์ เช่น การสำรวจแหล่งแร่ แหล่งน้ำ แหล่งพลังงาน ฯลฯ ว่ามีอยู่ที่ใด มีปริมาณมากน้อยเพียงไร สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้หรือไม่

(2) การป้องกัน (protection) เมื่อเราสำรวจหาสิ่งที่เราต้องการจะนำมาใช้ประโยชน์ได้แล้ว เราต้องรู้จักป้องกันรักษา มิให้ทรัพยากรเหล่านั้นเปลี่ยนสภาพเป็นพิษภัย เกิดความเสื่อมโทรมเสียหายหรือถูกทำลาย เช่น ทรัพยากรน้ำ ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นกับการดำรงชีวิตของมนุษย์มาก เราควรที่จะช่วยกันดูแลมิให้เกิดความเน่าเสีย เกิดความสิ้นเงิน เพื่อให้แหล่งน้ำนั้นมีน้ำที่มีคุณภาพดี และมีปริมาณเพียงพอที่เราจะใช้สอยได้ตลอดไป

(3) การลดอัตราความเสื่อมสูญ (elimination of waste) หมายถึงการใช้ให้ได้ประโยชน์อย่างเต็มที่ มีส่วนเสียหรือส่วนที่ไม่ใช้ประโยชน์น้อยที่สุด เช่น น้ำที่ไหลอยู่ในแม่น้ำ ถ้าคลองถ้าเราใช้ไม่ทันหรือไม่มีการกักเก็บน้ำไว้ น้ำเหล่านี้จะไหลลงทะเลไป ซึ่งเราไม่สามารถนำน้ำทะเลมาใช้ในการอุปโภคหรือบริโภคได้ การชลประทานในรูปแบบต่างๆ เช่น การสร้างเขื่อน การสร้างอ่างเก็บน้ำ การสร้างฝายทดน้ำและอื่น ๆ สามารถช่วยลดปัญหาการสูญเสียน้ำในลักษณะนี้ได้

(4) การใช้ทรัพยากรที่มีคุณภาพรองลงมา (use lower-grade material) โดยทั่วไปมนุษย์เรานั้น มักเลือกใช้แต่ทรัพยากรที่มีคุณภาพดี และจะละเลยทรัพยากรที่มีคุณภาพต่ำ สมัยก่อนในธรรมชาติยังมีทรัพยากรมากมายที่จะให้มนุษย์เราเลือกใช้ตามที่ต้องการ เช่น ในอดีตภาคเหนือเป็นดินแดนที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรป่าไม้ โดยเฉพาะไม้สักซึ่งเป็นไม้ที่มีค่ามาก ผู้คนในสมัยนั้นนิยมใช้ไม้สักในการสร้างบ้านเรือน ใช้ในงานแกะสลัก และอื่น ๆ อีกมากมาย แต่ในปัจจุบันไม้สักเป็นไม้ที่หายากและมีราคาแพง การใช้ไม้ที่มีคุณภาพรองลงมาจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยการเลือกใช้เนื้อไม้ให้เหมาะสมกับการใช้งาน จะเป็นการช่วยลดความสิ้นเปลืองของทรัพยากรที่มีค่าไปโดยใช่เหตุ เช่น การใช้ไม้ยางพารา ไม้ไผ่ ซึ่งมีคุณภาพรองลงมาและหาได้ง่ายมาใช้ทำเครื่องเรือนแทนไม้สัก

(5) การปรับปรุงคุณภาพทรัพยากร (improve the quality) ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ ทำให้มนุษย์รู้จักใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีคุณภาพต่ำ เช่น การปรับปรุงดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อใช้ในการเพาะปลูก การใช้ปุ๋ยพืชสดบำรุงดินที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ เหล่านี้ล้วนทำให้เรามีทรัพยากรใช้มากขึ้น และสามารถใช้งานได้นาน

(6) การนำทรัพยากรมาใช้ทดแทนกัน (substitution) หมายถึง การนำทรัพยากรที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก หรือที่เกิดใหม่ได้โดยใช้เวลาสั้น ๆ มาใช้ประโยชน์แทนทรัพยากรที่หาได้ยาก มีจำนวนน้อยหรือเหลืออยู่น้อย หรือใช้ระยะเวลาในการเกิดยาวนานมาก เช่น มีการใช้โฟม พลาสติก

ซึ่งเป็นวัสดุสังเคราะห์มาประดิษฐ์เครื่องใช้แทนวัสดุธรรมชาติ การใช้เส้นใยสังเคราะห์แทนเส้นใยจากธรรมชาติ การใช้พลังงานแสงอาทิตย์ที่มีอย่างมากมายแทนพลังงานจากน้ำมันซึ่งมีปริมาณจำกัด

(7) การนำกลับมาใช้ประโยชน์อีก (re-cycling) การกระทำเช่นนี้ จะก่อให้เกิดผลดีสองประการ คือประหยัดทรัพยากรและอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป ในกระบวนการผลิตสิ่งต่าง ๆ ย่อมมีของเหลือทิ้งหรือของเสียออกมาด้วยเสมอ สิ่งเหล่านี้เราสามารถนำมาผ่านกระบวนการเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ได้อีก เช่น การนำน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ผ่านการบำบัดแล้วกลับมาใช้ใหม่ พวกเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ของมนุษย์ที่ทำจากโลหะ จากกระดาษ จากพลาสติก เมื่อหมดสภาพที่จะใช้งานแล้ว เราก็สามารถที่จะนำมาผ่านกระบวนการเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ได้อีกเช่นเดียวกัน

หลักทั้งเจ็ดประการดังกล่าวมานี้ เป็นหลักการเบื้องต้นที่เราจะต้องระลึกไว้เสมอในการที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรธรรมชาติแต่ละอย่างนั้น เป็นสิ่งที่เราจะมองข้ามไม่ได้ ถ้าเราจะใช้ทรัพยากรอย่างใดอย่างหนึ่งโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ทรัพยากรอีกอย่างหนึ่งนั้นย่อมไม่ได้ จึงขอเน้นในที่นี้ว่า การใช้ทรัพยากรจะต้องมีการประสานงานและวางแผนร่วมกันทุกฝ่ายด้วยความระมัดระวัง การพัฒนาสิ่งใดก็ตามจะต้องนึกถึงหลักการอนุรักษ์ควบคู่กันไป โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะรักษาผลผลิตให้มีอยู่เสมออย่างยั่งยืน เราจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ได้ด้วยดี ก็โดยปฏิบัติตามหลักการอย่างสม่ำเสมอ กล่าวคือ จะต้องสำรวจหาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ เมื่อพบแล้วก็ต้องรู้จักป้องกันรักษา เพื่อให้ใช้ประโยชน์ได้ยาวนาน รู้จักการลดอัตราการเสื่อมสูญของทรัพยากร มีการใช้ทรัพยากรที่มีคุณภาพรองลงมา ปรับปรุงคุณภาพทรัพยากรให้สูงขึ้น นำทรัพยากรมาใช้ทดแทนกัน และควรมีการนำของเสีย ของเหลือทิ้ง ของใช้แล้ว กลับมาใช้ประโยชน์อีก ตลอดจนให้ความสำคัญแก่การพิจารณาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ จึงจะทำให้งานพัฒนาประเทศชาติของเราดำเนินไปด้วยดีบนหนทางแห่งความถูกต้อง

การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural resources conservation) หมายถึง การใช้ทรัพยากรธรรมชาติด้วยวิธีการฉลาดเหมาะสม โดยใช้อย่างประหยัด ให้เกิดประโยชน์และเกิดคุณค่ามากที่สุด รวมทั้งการปรับปรุงของเสียให้นำกลับมาใช้ใหม่ เพื่อให้เกิดการสูญเสียน้อยที่สุด (ทวี ทองสว่าง และทัศนีย์ ทองสว่าง, 2523, หน้า 1)

การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง การรู้จักใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างชาญฉลาด ให้เป็นประโยชน์ต่อมหาชนมากที่สุด และใช้เป็นเวลานานที่สุด ทั้งนี้ต้องให้สูญเสียทรัพยากรธรรมชาติโดยเปล่าประโยชน์น้อยที่สุด และจะต้องกระจายการใช้ประโยชน์โดยทั่วถึงกันด้วย (สุรภิ โรจน์อารยานนท์, 2526, หน้า 9)

จากความหมายดังกล่าวของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จะมีลักษณะของการจัดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแต่ละประเภทอย่างฉลาด ทรัพยากรธรรมชาติชนิดใดหายาก หรือลดจำนวนน้อยลง ถ้านำมาใช้ประโยชน์อาจทำให้เกิดผลเสียหายได้ ในสภาพนี้จะต้องนำหลักการของการสงวนมาใช้ และในการใช้อย่างประหยัดและพยายามเพิ่มปริมาณให้เพียงพอก่อนที่จะนำไปใช้ในอนาคตสิ่งที่สำคัญ คือ ควรหาวิธีการที่จะทำให้มีทรัพยากรธรรมชาติไว้ใช้ตลอดไป

ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เหมาะสมและได้รับประโยชน์สูงสุด ควรคำนึงถึงหลักต่อไปนี้

(1) การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ต้องคำนึงถึงทรัพยากรธรรมชาติอื่นควบคู่กันไป เพราะทรัพยากรธรรมชาติต่างก็มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์และส่งผลต่อกันอย่างแยกไม่ได้

(2) การวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างชาญฉลาด ต้องเชื่อมโยงกับการพัฒนา สังคม เศรษฐกิจ การเมือง และคุณภาพชีวิตอย่างกลมกลืน ตลอดจนรักษาไว้ซึ่งความสมดุลของระบบนิเวศควบคู่กันไป

(3) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ต้องร่วมมือกันทุกฝ่าย ทั้งประชาชนในเมือง ในชนบท และผู้บริหาร ทุกคนควรตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมตลอดเวลา โดยเริ่มต้นที่ตนเองและท้องถิ่นของตน ร่วมมือกันทั้งภายในประเทศและทั้งโลก

(4) ความสำเร็จของการพัฒนาประเทศขึ้นอยู่กับความอุดมสมบูรณ์และความปลอดภัยของทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็นการทำลายมรดกและอนาคตของชาติด้วย

(5) ประเทศมหาอำนาจที่เจริญทางด้านอุตสาหกรรม มีความต้องการทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมาก เพื่อใช้ป้อนโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศของตน ดังนั้นประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายจึงต้องช่วยกันป้องกันแสวงหาผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจ

(6) มนุษย์สามารถนำเทคโนโลยีต่าง ๆ มาช่วยในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้ แต่การจัดการนั้นไม่ควรมุ่งเพียงเพื่อการอยู่ดีกินดีเท่านั้น ต้องคำนึงถึงผลดีทางด้านจิตใจด้วย

(7) การใช้ทรัพยากรธรรมชาติในสิ่งแวดล้อมแต่ละแห่งนั้น จำเป็นต้องมีความรู้ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่จะให้ประโยชน์แก่มนุษย์ทุกแห่งทุกมุม ทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยคำนึงถึงการสูญเปล่าอันเกิดจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติด้วย

(8) รักษาทรัพยากรธรรมชาติที่จำเป็นและหายากด้วยความระมัดระวัง พร้อมทั้งประโยชน์และการทำให้อยู่ในสภาพที่เพิ่มทั้งทางด้านกายภาพและเศรษฐกิจเท่าที่ทำได้ รวมทั้งจะต้องตระหนักเสมอว่า การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มากเกินไปจะไม่เป็นการปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม

(9) ต้องรักษาทรัพยากรที่ทดแทนได้ โดยให้มีอัตราการผลิตเท่ากับอัตราการใช้ หรืออัตราการเกิดเท่ากับอัตราการตายเป็นอย่างน้อย

(10) หาทางปรับปรุงวิธีการใหม่ ๆ ในการผลิต และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งพยายามค้นคว้าสิ่งใหม่มาใช้ทดแทน

(11) ให้การศึกษาเพื่อให้ประชาชนเข้าใจถึงความสำคัญในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หลักการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด เป็นหลักการที่ช่วยให้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดการใช้ประโยชน์ได้นานที่สุด มีประโยชน์มากที่สุด พร้อมๆ กันนั้นก็หาสิ่งทดแทนเพื่อยืดอายุการใช้งานต่อไป โดยนำหลักพื้นฐานในการอนุรักษ์ทรัพยากรมาใช้ ได้แก่ การสำรวจ การป้องกัน การลดอัตราความเสื่อมสูญ โดยการใช้ให้ได้ประโยชน์อย่างเต็มที่ การใช้ทรัพยากรที่มีคุณภาพรองลงมา การปรับปรุงคุณภาพทรัพยากร การนำทรัพยากรมาใช้ทดแทนกัน การนำกลับมาใช้ประโยชน์อีก

4) หลักการปกครองตนเอง

หลักการปกครองตนเอง (Principal of Self-Government) หมายถึง การที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้ด้วยตนเองบนพื้นฐานของหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty) กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปกครองตนเองเป็นการที่ประชาชนมีอำนาจที่จะกำหนดวิถีชีวิตของตนเองได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชน เนื่องจากประชาชนในชุมชนมีความรู้ ความเข้าใจในปัญหาหรือความต้องการของตนเองได้ดีกว่าคนนอกชุมชน และสามารถตอบสนองปัญหา ความต้องการของประชาชนได้รวดเร็ว (ปธาน สุวรรณมงคล, 2560) โดยสิทธิในการปกครองตนเอง ถือเป็นสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองหรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐ (status actives) สิทธิประเภทนี้ปรากฏในรูป “สิทธิพลเมือง” ทั้งนี้ สิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐ ซึ่งสิทธิประเภทนี้ อาจแบ่งย่อยออกเป็น 2 ประเภท คือ สิทธิการมีส่วนร่วมในการกำหนดเจตจำนงทางการเมือง และสิทธิการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2561, หน้า 52-53)

เนื่องจากการมีส่วนร่วมนี้เป็นวิธีการที่เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม รัฐจึงยอมให้บุคคล คณะบุคคล หรือหน่วยงานทางปกครองท้องถิ่นเข้ามา มีส่วนร่วมในสมบัติสาธารณะเหล่านี้ ต่อมาได้เริ่มรื้อฟื้นแนวความคิดที่คำนึงถึงสังคม หรือเรียกว่า “ลัทธิชุมชน” (Communitarianism) ขึ้น โดยลัทธิชุมชน มีหลักการสำคัญ 4 ประการ (พิทยา ว่องกุล, 2540, หน้า 131-133) ดังนี้

(1) มีระบบเศรษฐกิจของตนเอง เป็นโครงสร้างที่ช่วยให้ชุมชนเป็นอิสระจากการครอบงำทางเศรษฐกิจจากภายนอก และสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนเอง นำไปสู่โครงสร้างทางวัฒนธรรมและการเมืองของชุมชนขึ้นในการตัดสินใจพัฒนาตนเองและการอยู่ร่วมกัน

ก่อให้เกิดอัตลักษณ์และความหลากหลายทางเศรษฐกิจ ทำให้มีระบบเศรษฐกิจที่พึ่งตนเองอย่างครบวงจร โดยชุมชนมีการรวมตัวกันพัฒนาการเกษตรแบบพึ่งตนเอง ธุรกิจชุมชนอุตสาหกรรมชุมชน และทำให้เกิดสังคมการผลิตขึ้น

(2) เป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม เมื่อชุมชนมีกรรมสิทธิ์รัฐจึงไม่อาจยึดถือว่าทรัพยากรเป็นของแผ่นดิน จึงไม่อาจให้สัมปทาน จัดสรรที่ทำกิน หรืออนุมัติโครงการเชิงพาณิชย์ขนาดใหญ่ได้ หากไม่ผ่านความยินยอมจากชุมชน

(3) มีอำนาจตัดสินใจ ประสานงาน และรักษาผลประโยชน์ของชุมชน ในฐานะที่ชุมชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยทุกฝ่ายจะต้องให้ความเคารพความมีตัวตนของชุมชน อาทิ ในการใช้ทรัพยากรหรือวัตถุดิบในท้องถิ่น บุคคลภายนอกจะต้องขอความเห็นชอบจากองค์กรชุมชน โดยองค์กรชุมชนมีสิทธิต่อรองผลประโยชน์เบื้องต้นจากการใช้ทรัพยากรนั้น หรืออาจใช้สิทธิปฏิเสธก็ได้หากเป็นกรณีที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ในชุมชน

(4) มีอำนาจในการบริหารการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมาจากการเลือกตั้ง การจัดตั้งองค์กรชาวบ้าน หรือชุมชนที่รวมตัวกันขึ้นตามธรรมชาติก็ตาม องค์กรเหล่านี้ต่างมีสิทธิในการปกครองตนเอง มีสิทธิในการดำเนินการพัฒนาชุมชนโดยไม่จำต้องขึ้นอยู่กับนโยบายส่วนกลางซึ่งไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ อธิปไตยของชุมชนในการบริหารการปกครองตนเองเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันในชุมชน อันถือเป็นกฎหมายของท้องถิ่นหรือธรรมนูญท้องถิ่นบนหลักที่ว่า “ปกครองโดยชุมชน เพื่อชุมชน” ดังนี้ เมื่อชุมชนมีสิทธิในการปกครองตนเอง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น ในการพัฒนาที่สำคัญชุมชนจะเป็นฝ่ายเสนอขึ้นสู่การพิจารณาและอนุมัติงบประมาณจากรัฐ รวมทั้งชุมชนมีสิทธิเรียกร้องกฎหมายตามความต้องการของประชาชนหรือชุมชน จึงเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐ จากการใช้รัฐเป็นผู้ปกครอง ผู้กำหนดทุกอย่างในท้องถิ่น มาเป็นผู้กำกับดูแล ที่ปรึกษาและผู้บริการประชาชนอย่างแท้จริง

จากหลักการของลัทธิชุมชนที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า “ชุมชน” เป็นรากฐานของสังคมในการพัฒนา เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจและความเจริญอย่างมั่นคง อีกทั้งยังเป็นการฝึกกำลังของปัจเจกบุคคลในการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมตามสภาพความเป็นจริงและสอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น อันเป็นลักษณะของรูปแบบและเนื้อหาในการปกครองโดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งจะช่วยส่งเสริมการปกครองในระดับประเทศมีความเข้มแข็งขึ้น ดังนั้น การบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ เพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตขนบธรรมเนียมประเพณี จึงต้องมีรูปแบบการเปิดโอกาสให้พลเมือง ประชาชน หรือสมาชิก

ในพื้นที่นั้น ๆ เป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์ร่วมกันจะช่วยทำให้การจัดการที่สาธารณประโยชน์เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมร่วมกัน

5) หลักการเฝ้าระวัง

การเฝ้าระวังทางทางทรัพยากรธรรมชาติแบบมีส่วนร่วมโดยภาคประชาชนสำหรับประเทศไทยถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของทุกคน การสร้างกลไกการเฝ้าระวังทางสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วม จึงมีความจำเป็นต่อความสำเร็จของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน ดังนั้น การนำหลักการการเฝ้าระวังมาใช้เพื่อการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์นั้นถือเป็นการจัดการด้วยการใช้คนในที่เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือเป็นทั้งให้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษา คุ่มครองพื้นที่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันตามเจตนารมณ์ที่ตกลงกันไว้ (อุ้นเรือน เล็กน้อย, 2561, หน้า 32-34)

การเฝ้าระวัง คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์ถึงแนวโน้มที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ในประเด็นปัญหาที่ต้องการเฝ้าระวังอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและแก้ปัญหาในอนาคต (Artiola et al., 2004) ซึ่งการเฝ้าระวังอย่างมีส่วนร่วม นั้น จะให้ภาพต่อเนื้อที่มองเห็นการเปลี่ยนแปลงได้ตั้งแต่ในช่วงต้น และมองเห็นปัญหาและหาวิธีแก้ไขได้ทันที ถือเป็น “การเตือนภัยล่วงหน้า” ซึ่งการเห็นปัญหาในระยะเริ่มต้น จะช่วยแก้ปัญหาได้ก่อนที่ปัญหาจะลุกลามบานปลายออกไป ทำให้เกิดการรักษาที่คงมาตรฐานที่ดีไว้ เนื่องจากสามารถชี้ให้เห็นได้ว่าการป้องกันและการจัดการที่ผ่านมามีเพียงพอหรือไม่ รวมถึงเกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ทราบถึงทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินการที่ให้ผลลัพธ์ที่ดียิ่งขึ้น และช่วยทำให้มองเห็นภาพสุดท้ายจากประสบการณ์ในอดีตที่ยังไม่มีการเฝ้าระวังอย่างมีส่วนร่วม เปรียบเทียบกับการเฝ้าระวังอย่างมีส่วนร่วม ซึ่งอาจขยายให้เกิดผลประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว จะกลายเป็นฐานข้อมูลที่สำคัญ ซึ่งข้อมูลที่ได้เป็นข้อมูลจริงและสามารถแสดงแนวโน้มสถานการณ์ในอนาคตได้

การสร้างการเฝ้าระวังอย่างมีส่วนร่วมมีขั้นตอนที่สำคัญ 7 ขั้นตอน (เอกสารคู่มือการสร้างการมีส่วนร่วมกับชุมชน: แนวคิด วิธีการ และเครื่องมือ ของ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agricultural Organization; FAO) (FAO, n.d.)) ซึ่งมีเนื้อหาโดยสรุป ดังนี้

(1) การอภิปรายถึงเหตุความจำเป็นของการเฝ้าระวังร่วมกัน ถือเป็นขั้นตอนแรกที่มีความสำคัญเพราะเป็นขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น หรือที่เรียกกันว่า “คนใน” ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาถึงประโยชน์และวัตถุประสงค์ของการเฝ้าระวังที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งเป้าหมายที่สำคัญของขั้นตอนนี้ คือ เพื่อให้ “คนใน” สามารถตัดสินใจเองว่าการเฝ้าระวังจะมีประโยชน์และช่วยในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่นหรือไม่

(2) กำหนดเป้าหมายและกิจกรรมการเฝ้าระวังโดยคนใน คือ การชวนให้ “คนใน” และ “บุคคลภายนอก” ร่วมกันถกแถลงถึงวัตถุประสงค์และกิจกรรมในการเฝ้าระวังว่า มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ หากวัตถุประสงค์และกิจกรรมการเฝ้าระวังที่ทั้งสองกลุ่มต้องการนั้น มีความแตกต่างกันมาก การกำหนดให้คนในได้มีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์และกิจกรรมในการเฝ้าระวังเอง จึงเป็นทางออกที่ดีที่สุด

(3) การตั้งโจทย์ในการเฝ้าระวัง ภายหลังจากการกำหนดวัตถุประสงค์และกิจกรรมต่าง ๆ แล้ว จำเป็นต้องทบทวน กิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้ออกแบบไว้นั้นจะดีหรือไม่ โดยผ่านการตั้งโจทย์คำถามและร่วมกันตอบคำถามว่าเราต้องการรู้อะไรและสิ่งที่เราจะเฝ้าระวังนั้นจะบอกอะไรแก่เรา ทั้งสองคำถามจะช่วยทำให้การออกแบบกิจกรรมการเฝ้าระวังเกิดขึ้นได้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

(4) กำหนดตัวชี้วัดในการเฝ้าระวัง เป็นการกำหนดตัวชี้วัดที่จะทำการเฝ้าระวัง โดยในการกำหนดตัวบ่งชี้ นั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงตัวชี้วัดทั้งทางตรงและทางอ้อมที่จะทำให้สามารถตอบคำถามการเฝ้าระวังได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(5) การตัดสินใจเลือกเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลที่ต้องการ เป็นเวทีของการอภิปรายและแลกเปลี่ยนกันในประเด็นการเลือกเครื่องมือในการเก็บข้อมูลตัวบ่งชี้แต่ละตัวให้เหมาะสม

(6) การกำหนดตัวผู้รับผิดชอบ ได้แก่ ผู้รับผิดชอบจำเป็นต้องเป็นคนที่มีความรู้เฉพาะ มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับข้อมูลและตัวบ่งชี้ในประเด็นนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลนั้นต้องมีเวลา ซึ่งในตอนนี้อาจต้องมีการขจัดเศษสำหรับผู้ที่เสียสละ รวมถึงอาจนำเด็กและเยาวชนในชุมชนมาช่วยได้ โดยให้สิ่งจูงใจตอบแทน

(7) วิเคราะห์ผลและนำเสนอผลการเฝ้าระวัง เนื่องจากการวิเคราะห์ข้อมูลตามช่วงเวลาที่จะระบุในกิจกรรมการเฝ้าระวังถือเป็นสิ่งสำคัญ การวิเคราะห์ข้อมูลและพูดคุยถึงผลที่เกิดขึ้นในที่ประชุมของชุมชน จะทำให้ทราบว่า กิจกรรมการเฝ้าระวังต่าง ๆ นั้น ดำเนินไปตามแผนงานหรือไม่ หรือต้องมีการเปลี่ยนแปลง หรือปรับเปลี่ยนแผนงานอย่างไรต่อไป

ทั้ง 7 ขั้นตอนของการสร้างการเฝ้าระวังอย่างมีส่วนร่วมสรุปได้ว่า การออกแบบขั้นตอนการดำเนินงานอยู่ภายใต้หลักการของการเน้นให้เกิดสำนึก “ความเป็นเจ้าของเรื่อง” และ “ความรับผิดชอบ” ให้แก่ “คนใน” บนพื้นฐานศักยภาพและข้อจำกัดของคนในชุมชน โดยแท้จริงในขณะเดียวกัน บุคคลภายนอก หรือหน่วยงานภายนอก ที่เข้ามาส่งเสริมกระบวนการนั้น จะรับบทบาทนำในแง่การเป็นที่เลี้ยงและฝ่ายอำนวยความสะดวกให้กระบวนการได้เกิดขึ้นไปตามธรรมชาติ

ของชุมชนเอง ภายใต้รูปแบบของการทำงานร่วมกันในแนวระนาบที่มีความเท่าเทียมกันทั้งจากคนในด้วยตนเอง และบุคคลหน่วยงานภายนอกที่จะเป็นหุ้นส่วนในการทำงานร่วมกันต่อไป

ดังนั้น การนำเอาหลักการเฟ้ระวังมาใช้เพื่อเป็นมาตรการหนึ่งในการคุ้มครองดูแลรักษาพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจะช่วยทำให้ปัญหาการบุกรุกลดน้อยลงได้ เนื่องจากเฟ้ระวังเป็นการดูแลรักษาจากคนในหรือพลเมืองในพื้นที่เอง โดยการสร้างให้เกิดความเป็นเจ้าของที่ต้องร่วมกันดูแลเพื่อให้การใช้ประโยชน์เป็นไปเพื่อส่วนรวมอย่างแท้จริง และถือเป็นการดูแลตั้งแต่เบื้องต้นไม่ต้องรอให้ปัญหาเกิดขึ้นก่อนแล้วจึงค่อยแก้ไข

3.3 ทฤษฎี

1) ทฤษฎีอำนาจรัฐ

คำว่า “อำนาจ” (le pouvoir) ที่เรียกกันว่าอำนาจรัฐ (le pouvoir d'Etat) สืบเนื่องมาจากอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐที่เรียกกันว่า อำนาจอธิปไตย อำนาจรัฐแสดงถึงการมีอำนาจของผู้ปกครองรัฐที่มีอยู่เหนือผู้ที่อยู่ใต้การปกครองหรือพลเมืองของรัฐอันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนของรัฐที่อยู่บนพื้นฐานแห่งความไม่เท่าเทียมกัน จึงถือได้ว่าเป็นปรัชญาหรือหัวใจของกฎหมายมหาชนที่กล่าวว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ก็ไม่สามารถกระทำได้” ซึ่งอำนาจอธิปไตย หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ ซึ่งในทางรัฐศาสตร์รัฐจะประกอบไปด้วย ดินแดน ประชากร อำนาจอธิปไตย และ ผู้ปกครอง หากขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไปก็จะขาดองค์ประกอบแห่งความเป็นรัฐ เมื่อมีรัฐแล้วจึงจำเป็นต้องมีอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐนั้น (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 85)

นอกจากนี้ พรชัย เลื่อนฉวี ได้อธิบายคำว่า อำนาจอธิปไตย คือ อำนาจสูงสุดของรัฐ (Supreme Authority) ที่จะบังคับให้ประชาชนในรัฐปฏิบัติตาม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เจตจำนงสูงสุดของรัฐ (The Supreme will of State) ที่แสดงออกมาในลักษณะต่าง ๆ เช่น ออกมาในรูปคำสั่งกฎหมาย ข้อบังคับหรือนโยบาย และผู้ที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงสูงสุดนี้ก็คือ องค์อธิปัตย์ของรัฐนั่นเอง (พรชัย เลื่อนฉวี, 2554, หน้า 73)

เมื่อสังคม (Society) เป็นปรากฏการณ์อย่างหนึ่งของมนุษย์ในการมารวมตัวกันขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายอย่างหนึ่งอย่างใดที่เหมือนกันหรือคล้ายกัน และสิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันเป็นสังคมก็คือ “อำนาจ” ซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่เหนือกลุ่มคนในสังคมนั้น แมกเวเบอร์ (Max Weber) ได้ให้ความหมายของคำว่า “อำนาจ” หมายถึง ความเป็นไปได้ในความสัมพันธ์ทาง สังคมที่บุคคลหนึ่งจะทำการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของตนแม้ว่าจะมีการต่อต้านจากบุคคล อื่นก็ตาม อำนาจถูกนำมาใช้ในความสัมพันธ์ทางสังคมทุกชนิด ตั้งแต่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เช่น การแต่งงาน และใช้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐด้วย อำนาจอุปถัมภ์

เป็นผลมาจากการใช้ กำลัง (force) หรือการขู่ว่าจะใช้กำลัง หรือในกรณีทั่วไปจะเกิดขึ้นจากการมีอำนาจหน้าที่ (authority) และความชอบธรรม (legitimacy) หรือสังคมให้การยอมรับ (นิยม รัฐอมฤต, 2545, หน้า 42) ดังนั้น อำนาจจึงเป็นสิ่งที่สามารถทำให้บุคคลหนึ่งกระทำหรือไม่กระทำโดยบุคคลนั้นจะเต็มใจจะทำหรือจำยอมต้องกระทำก็ได้

ดังนั้น รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินการใด ๆ จะต้องมีอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ไว้ที่เราเรียกว่า “อำนาจรัฐ” ที่แสดงถึงการมีอำนาจของผู้ปกครองรัฐที่มีอยู่เหนือผู้ที่อยู่ใต้ปกครองหรือพลเมืองของรัฐ การจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยองค์กรภาครัฐจึงเกิดจากการมีกฎหมายกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ไว้ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

4. กฎหมายต่างประเทศว่าด้วยการจัดการพื้นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ประเทศต่าง ๆ ที่มีการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ที่มีความชัดเจนทำให้การใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองในพื้นที่นั้น ๆ ได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยมีกฎหมายกำหนดการจัดการที่สามารถจะนำมาวิเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของไทย ซึ่งการวิจัยนี้ได้ศึกษากฎหมายต่างประเทศคือ เครือรัฐออสเตรเลีย (เครือจักรภพออสเตรเลีย) และสหรัฐอเมริกา เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการในการดูแลรักษาที่ดินอย่างมีระบบมีประสิทธิภาพ มีแบบแผน ที่ชัดเจนมากกว่าอีก 2 ประเทศที่มีเพียงการให้ความหมายของที่สาธารณประโยชน์

4.1 เครือรัฐออสเตรเลีย

เครือรัฐออสเตรเลียนี้มีกฎหมายในเรื่องการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ (Crown Land) ซึ่งมีการวางระบบการดูแล สงวนรักษาที่ดินประเภทที่สาธารณประโยชน์ไว้อย่างชัดเจน มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนกำหนดวัตถุประสงค์แห่งการใช้ประโยชน์ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนและมีโครงสร้างการดำเนินการ การกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีเอกภาพ โดยมี Local Government Act, 1993 เป็นกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) การกำหนดประเภท

Local Government Act, 1993 แบ่งลักษณะของที่ดินของรัฐ (Public land) ตาม Local Environmental Plan คือ การแบ่งประเภทจะต้องมีการกำหนดเป็นแผนการบริหารจัดการ

ที่ดินสาธารณะ โดยมีหน่วยงานสิ่งแวดล้อมจัดประเภทที่ดินและกำหนดแผนบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ แต่ในบางสถานการณ์รัฐสภาของออสเตรเลีย หรือฝ่ายบริหารก็สามารถออกกฎหมายเพื่อกำหนดได้เช่นกัน ประเภทที่ดินที่กำหนดแยกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) ที่สาธารณประโยชน์สำหรับชุมชน (Community land) เป็นพื้นที่ที่มีไว้เพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะ เช่น สวนสาธารณะ เป็นต้น และ 2) ที่ของรัฐที่ใช้เพื่อประโยชน์ของราชการ (Operational land) เป็นที่ของรัฐประเภทหนึ่งแต่ไม่ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น อาคารจอร์จรัฐสภา คลังเก็บสินค้า เป็นต้น

(1) การจัดประเภทที่ดินสาธารณะ

การจัดประเภทหรือการแก้ไขที่สาธารณประโยชน์ต้องกำหนดเป็นแผน คือ

(1.1) การจำแนกประเภทของที่ดินที่ได้มาหลังจากวันที่ 1 กรกฎาคม 1993 ส่วนนี้จะใช้บังคับกับที่ดินที่สภาได้รับมาหลังจากออกกฎหมายนี้ ยกเว้นที่ดินตามกฎหมายเก่า The Crown Lands Act, 1989 และ The Crown Land Management Act, 2016 และที่ดินที่มีวัตถุประสงค์เพิ่มจะใช้ในการก่อสร้างถนน

(1.2) การจัดประเภทที่ดินใหม่โดยเฉพาะภายใต้พระราชบัญญัติการวางแผนและประเมินสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2522

(1.3) การจัดประเภทที่ดินใหม่เป็นที่ดินชุมชน หรือการจัดประเภทที่ดินราชการเป็นที่ดินชุมชนนั้น สภามีอำนาจที่จะจัดประเภทที่ดินสาธารณะจากที่ดินราชการเป็นที่ดินชุมชนโดยรายละเอียดการผ่านแผนที่สำคัญ คือ ต้องจัดให้มีการประชาพิจารณ์ (Public Hearing)

(2) การจำแนกประเภทที่สาธารณประโยชน์

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

(2.1) พื้นที่ธรรมชาติ (Natural Area) ได้แก่ ที่ดินชุมชนที่มีลักษณะทางธรรมชาติที่สำคัญการใช้กับที่ดินของชุมชน ส่วนพื้นที่ที่มีลักษณะทางธรรมชาติที่มีความสำคัญ เป็นที่รู้จักจะต้องระบุข้อมูลเรื่องมาตรการป้องกันรักษาเพิ่มจากที่ดินทั่วไป โดยวัตถุประสงค์หลักในการจัดการที่ดินชุมชนที่แบ่งเป็นพื้นที่ธรรมชาติ ได้กำหนดไว้ว่าวัตถุประสงค์สำคัญในการบริหารจัดการพื้นที่ชุมชนประเภทพื้นที่ทางธรรมชาติ ต้องใช้เพื่อเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ
- เพื่อที่จะรักษาที่ดินนั้นไว้ให้คงความเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ ยังคงเป็นธรรมชาติ
- เพื่อพัฒนาฟื้นฟูพื้นที่ดังกล่าว

- เพื่อใช้ในทางสาธารณะประโยชน์ แต่ในทางที่จะต้องจำกัดการเข้าไปรบกวนธรรมชาติให้น้อยที่สุด

- เพื่อใช้ตามแผนฟื้นฟู ตามกฎหมาย Threatened Species Conservation Act, 1995 หรือ The Fisheries Management Act, 1994

(2.2) พื้นที่สำหรับกีฬา (Sports Ground) มีวัตถุประสงค์สำคัญในการบริหารจัดการพื้นที่ชุมชนประเภทพื้นที่สำหรับการกีฬา (Sports Ground) ใช้เพื่อเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- เพื่อส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวกในการจัดงานอดิเรกประเภทกิจกรรมนันทนาการ เกม การละเล่น และกีฬาที่ไม่เป็นทางการต่าง ๆ

- เพื่อสร้างความมั่นใจว่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่จะจัด ได้ถูกพิจารณาถึงผลกระทบที่อาจมีต่อที่พังก่ออาศัย ในกรณีเวลาสร้างสนามกีฬาไปแล้ว มีผลกระทบก็จะต้องทำแผนปรับปรุงก็สามารถอ้างวัตถุประสงค์นี้ได้

(2.3) สวนสาธารณะ (Park) วัตถุประสงค์สำคัญในการบริหารจัดการพื้นที่ชุมชนประเภทพื้นที่พักผ่อนสาธารณะจะต้องใช้เพื่อเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- เพื่อส่งเสริมการอยู่ร่วมกันของชุมชน ส่งเสริมการสังคม วัฒนธรรม

- เพื่อจัดให้มีพื้นที่ทำกิจกรรม และพักผ่อนหย่อนใจสำหรับคนในชุมชน

- เพื่อพัฒนาพื้นที่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้ออื่น ๆ ข้างต้น

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

(2.5) สาธารณประโยชน์ทั่วไป (General Community Use) วัตถุประสงค์หลักสำหรับการจัดการที่ดินชุมชนแบ่งออกเป็นการใช้งานทั่วไปของชุมชน เป็นวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการพื้นที่ที่จะจัดให้เป็นพื้นที่สาธารณะสำหรับใช้ประโยชน์ทั่วไปจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการบริหารเพื่อตอบสนองกับความต้องการใช้ในปัจจุบันหรือในอนาคตเพื่อประโยชน์ของสังคม โดยต้องใช้เพื่อเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- เพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดกิจกรรมทางกาย สังคม วัฒนธรรม และพัฒนาความสัมพันธ์ของคนในชุมชน

- อาจมีการให้เช่า หากแต่ต้องเปิดให้บริการเพื่อสาธารณประโยชน์

จากที่กล่าวมาทั้งหมดแสดงให้เห็นว่า เครือรัฐออสเตรเลียมีการกำหนดประเภทที่สาธารณประโยชน์ไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่การแบ่งประเภท การจัดประเภท และการจำแนกประเภทที่สาธารณประโยชน์

2) การจัดการการใช้ประโยชน์

รัฐบาลแห่งรัฐออสเตรเลียเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายแห่งที่ดินทั้งหมดของประเทศ โดยแบ่งลักษณะที่ดินของรัฐเพื่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามความเหมาะสมแห่งที่ดิน กล่าวคือการแบ่งที่ดินของรัฐออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะที่ 1 เป็นที่ดินที่มีไว้เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้แก่รัฐ โดยการซื้อขาย ให้เช่า เป็นต้น

ลักษณะที่ 2 เป็นที่ดินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้

ลักษณะที่ดินของรัฐที่ต้องห้ามมิให้มีการครอบครองเป็นสมบัติส่วนตัว โดยแต่ละมลรัฐมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการเป็นของตนเอง ที่ดินของรัฐอาจจะถูกสงวนไว้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือถูกจัดสรรไว้เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ของรัฐก็ได้เช่นเดียวกัน ในกรณีที่ดินที่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์เพื่อส่วนรวมหรือให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ตั้งเป็นแหล่งอนุรักษ์ธรรมชาติ ใช้เพื่อทางสัญจรไปมา รัฐสามารถจัดสรรที่ดินของรัฐเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ได้ แต่อย่างไรก็ดี กรณีที่ดินซึ่งรัฐได้สงวนรักษาที่ดินไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หากต่อมาที่ดินของรัฐเหล่านั้นหมดประโยชน์ เนื่องจากการใช้ประโยชน์ตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เรียบร้อยแล้ว หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะประโยชน์โดยมีระยะเวลา กำหนด เป็นต้น หากครบกำหนดระยะเวลาที่สาธารณประโยชน์ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อีก หรือในกรณีที่มีการประกาศสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์มีพื้นที่มากเกินความจำเป็นต่อการใช้ประโยชน์ทั้งหมดนี้ สามารถนำที่ดินเหล่านั้นออกจำหน่ายหรือจ่ายโอนได้แต่ทั้งนี้การดำเนินการต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย

3) แผนการจัดการพื้นที่นครซิดนีย์ (Sydney)

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

(1) แผนการจัดการ

ตาม The Local Government Act, 1993 กำหนดให้มีแผนการจัดการพื้นที่ชุมชน (Community Land) โดยแยกจากแผนการจัดการพื้นที่สาธารณะ (Land) ซึ่งแผนการจัดการดังกล่าว (Plan of Management or PoM) ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญ เนื่องจากการจัดทำแผนนี้สภาได้มีการ

พูดคุยกับชาวชุมชน แพลนดังกล่าวได้ร่างองค์ประกอบของพื้นที่และได้อธิบายวิธีการที่สภาจะดำเนินการ ใช้สอยและพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวในอนาคต แผนงานฉบับนี้ยังแสดงถึงกระบวนการทำงานที่โปร่งใสและได้รับความร่วมมืออีกด้วย โดยพื้นที่ชุมชนอาจประกอบด้วย พื้นที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น สวนสาธารณะ ไปจนถึงสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ พื้นที่ชุมชนยังช่วยสนับสนุนลักษณะการดำรงชีวิตที่ดีและ เป็นพื้นที่ที่มีประโยชน์ต่อผู้ใช้ทางเท้า หรือผู้มาเยี่ยมเยือนนครซิดนีย์ได้ โดยกฎหมายกำหนดให้พื้นที่ชุมชนได้รับการจัดประเภทให้เป็นทั้งพื้นที่ทางธรรมชาติ สวนสาธารณะ ลานกีฬา พื้นที่ทางวัฒนธรรมที่สำคัญและหมายรวมถึงพื้นที่ใช้สอยภายในชุมชนด้วย

(2) ความต้องการหรือความจำเป็นของแผนการจัดการ

The Local Government Act, 1993 กำหนดให้พื้นที่หรือที่ดินที่ถูกครอบครองโดยสภาต้องได้รับการจัดให้เป็นทั้งพื้นที่สาธารณะและพื้นที่ใช้สอย พื้นที่หรือที่ดินที่ได้รับการจัดประเภทให้เป็นพื้นที่ชุมชนสามารถจัดการและถูกใช้งานตามแผนการใช้พื้นที่ได้ (Plan of Management or PoM) ซึ่งแผนการจัดการฉบับนี้ได้ถูกรวบรวมมาจากแผนต่าง ๆ ได้แก่ แผนการจัดการทั่วไป ช่วงปี ค.ศ. 1994 แผนการจัดการเฉพาะสำหรับพื้นที่ชุมชนที่มีการปรับใช้ก่อนปี ค.ศ. 2002 และพื้นที่ชุมชนที่ได้มาจากสภาเมื่อปี ค.ศ.1994

จุดประสงค์ของแผนการจัดการเพื่อสนับสนุนเป้าหมายและวิสัยทัศน์การทำงานให้เมืองซิดนีย์ มีความยั่งยืนภายในปี ค.ศ. 2030 ตามยุทธศาสตร์ Sustainable Sydney, 2030 อีกทั้งให้เกิดความมั่นใจว่ามีการปฏิบัติตาม The Local Government Act, 1993 และ เตรียมพร้อมสร้างความโปร่งใสในการพัฒนา การใช้งาน และการจัดการพื้นที่ชุมชน

(3) กระบวนการเตรียมแผนการจัดการ

กระบวนการจัดทำแผน เริ่มจากการพูดคุยปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการจัดทำเอกสารได้มีการกำหนดวิธีการไว้ ดังต่อไปนี้

- กระบวนการเตรียมแผนการจัดการเพื่อให้เกิดการปรึกษาหารือ (Consultation) ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ข่าวด้วยการพูดคุยหรือชี้แจง การจัดทำแผนในหนังสือพิมพ์ Sydney Morning Herald การเตรียมเอกสารเพื่อรวบรวมข้อมูลจากศูนย์บริการสวัสดิการชุมชน (Neighbourhood Service Center) หรือจากเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง การทำประชาพิจารณ์

- ขั้นตอน (Stages) ได้แก่ การเตรียมร่างแผนการจัดการ สรุปแนวทางแก้ไข โดยการแสดงข้อมูลสู่สาธารณะและประชาพิจารณ์ รายงานผลจากการประชาพิจารณ์ พิจารณาข้อเสนอ เตรียมแผนขั้นสุดท้าย พิจารณารับข้อเสนอ ประกาศใช้แผน

- ผลที่เกิด (Output) ได้แก่ ร่างแผน เขียนข้อเสนอเพื่อพิจารณาส่งไปยังสภาท้องถิ่น
สรุปข้อเสนอเพื่อพิจารณา รายงานต่อสภาท้องถิ่น จนเกิดแผนการจัดการพื้นที่สำหรับสวนสาธารณะ
ลานกีฬาและการใช้งานพื้นที่ชุมชน

(4) การปรึกษาหารือกับชุมชน (Community Consultation)

การปรึกษาหารือกับชุมชนและข้อมูลของชุมชนเองมีความสำคัญในการสร้างความมั่นใจว่าแผนการจัดการตรงกับความต้องการของชุมชน ทั้งยังช่วยกระตุ้นให้เกิดความพึงพอใจต่อการบริหารงานด้านพื้นที่สาธารณะ โดยก่อนที่แผนการจัดการ (PoM) จะได้รับการพิจารณาโดยสภาท้องถิ่น แผนดังกล่าวต้องได้รับการเผยแพร่สู่สาธารณะให้รับทราบอย่างน้อย 28 วัน ระยะเวลาซึ่งการเขียนข้อเสนอเพื่อพิจารณาต้องไม่น้อยกว่า 42 วันนับแต่วันแรกที่มีการเผยแพร่สู่สาธารณะ นอกจากนี้ต้องมีการจัดประชาพิจารณ์ ในกรณีพื้นที่ชุมชนได้กับการจัดประเภทแล้ว หรือได้รับการจัดประเภทใหม่

(5) เนื้อหาของแผนการจัดการ ได้แก่

- บทนำ คือ ที่มาของแผน แผนการจัดการ ความจำเป็นของแผน กระบวนการเตรียมแผน การพูดคุยกับชุมชน ข้อมูลในแผน
- รายละเอียดของ พื้นที่หรือที่ดินภายใต้แผนการจัดการ พื้นที่/ที่ดินและการวางแผนที่ดิน
- กรอบการทำงาน
- พื้นฐานการจัดการ ได้แก่ ประเภทของพื้นที่หรือที่ดินชุมชน
- การใช้สอยพื้นที่ ได้แก่ การใช้สอยและการพัฒนาที่ได้รับการอนุญาต ขนาดและความถี่ในการใช้งาน/ที่ดิน ข้อตกลงในการใช้งาน การจับจองและผลจากการใช้งาน
- การเช่า/การได้รับอนุญาตในการเช่า / กรรมสิทธิ์ในที่ดิน/ การเช่าชั่วคราวและ Casual ire กรรมสิทธิ์และทรัพย์สินเกี่ยวกับที่ดิน
- แผนกลยุทธ์และจุดประสงค์ เป้าหมายที่สามารถปฏิบัติได้ การวัดการปฏิบัติงาน
- การเปลี่ยนแปลงกระบวนการทบทวนและการปรับให้แผนการจัดการมีและการทบทวนความทันสมัย

พื้นที่ชุมชนต้องได้รับการบริหารจัดการตามเงื่อนไขของ The Local Government Act, 1993 และ ประกาศ Local Government (General) Regulation, 2005 กำหนดให้พื้นที่ที่เป็นเจ้าของโดยสภาท้องถิ่นต้องได้รับการจัดประเภทแบบใดแบบหนึ่งระหว่างพื้นที่ทำการเพาะปลูกและพื้นที่ชุมชน พื้นที่ชุมชนถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่สำหรับใช้เพื่องานชุมชนทั่วไปได้ และจะถูกขายไม่ได้ และสิ่งที่เป็นใน The Local Government Act เพื่อการจัดการพื้นที่สาธารณะ ได้แก่

- พื้นที่ชุมชนต้องถูกจัดประเภท
- แผนการดำเนินงานต้องมีเป้าหมายหลักสำหรับการบริหารจัดการพื้นที่
- แผนการดำเนินงานต้องมีรายละเอียดเงื่อนไขพื้นที่ สิ่งก่อสร้างและแผนพัฒนาปรับปรุงพื้นที่
- แผนการดำเนินงานต้องระบุวัตถุประสงค์เฉพาะสำหรับการขออนุญาตใช้พื้นที่ สิ่งก่อสร้างและแผนการพัฒนาปรับปรุงพื้นที่
- แผนการดำเนินงานต้องอธิบายขนาดและความถี่ในการใช้และการพัฒนาปรับปรุงพื้นที่
- แผนการดำเนินงานต้องระบุเป้าหมายการดำเนินงาน
- แผนการดำเนินงานต้องมีต่อระบุวิธีการวัดความสำเร็จของจุดประสงค์และเป้าหมายการดำเนินงานด้วย
- สถาปต้องยื่นต้องจัดแสดงร่างแผนเป็นเวลา 28 วันและต้องส่งร่างดังกล่าวไม่น้อยกว่า 42 วันเพื่อขออนุมัติ
- ร่างฉบับที่ได้รับการแก้ไขต้องถูกแสดงต่อสาธารณชนในลักษณะเดียวกับการนำเสนอร่างฉบับแรก จนกระทั่งสภาท้องถิ่นลงมติยอมรับร่างแผนโดยไม่มีกรแก้ไขใด ๆ อีก

4) มาตรการคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์

กฎหมายเครื่องรัฐออสเตรเลียมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุม คุ้มครอง สงวน ที่สาธารณะประโยชน์ไว้ดังต่อไปนี้

(1) การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะ

มาตรการทางกฎหมายในการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะ ถือว่ามาตรการทางเอกสารมีความสำคัญเพื่อป้องกันคุ้มครองรักษาที่ดินเหล่านี้ให้คงอยู่ตลอดไป มีการกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องดำเนินการบันทึกข้อมูลของที่ดินลงในทะเบียนที่ดินของรัฐ เนื่องจากโดยหลักแล้วที่ดินของเครื่องรัฐออสเตรเลียทั้งหมดต้องมีเอกสารเพื่อแสดงสิทธิในที่ดิน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชนต้องจัดให้มีการทำทะเบียนที่ดินทั้งหมด ในส่วนของที่ดินของรัฐไม่ว่าจะเป็นที่ดินที่รัฐจัดสรรไว้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือไม่ก็ตาม จะต้องมีการบันทึกข้อมูลลงในทะเบียนที่ดินเหมือนกัน เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงมีหลักฐานทางทะเบียนแสดงถึงการครอบครองที่ดินความเป็นเจ้าของที่ดิน ตลอดจนมีแผนที่เพื่อแสดงแนวเขตที่ดินและเป็นเอกสารแสดงถึงวัตถุประสงค์แห่งการใช้ประโยชน์ของที่ดินด้วย ในส่วนของมีที่ดินของรัฐที่รัฐมีเจตนารมณ์สงวนไว้เพื่อใช้เป็นสาธารณประโยชน์นั้น โดยเริ่มต้นจากการประกาศเผยแพร่ให้ทราบถึงพื้นที่ที่ต้องการสงวนรักษาลงในราชกิจจานุเบกษาหรือการประกาศเผยแพร่ในลักษณะอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้

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

ดังนั้น ลักษณะของทะเบียนที่ดินของรัฐเครือรัฐออสเตรเลียมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงของประเทศไทย คือ เป็นเอกสารที่มีลักษณะคล้ายกับที่ดินซึ่งระบุรายละเอียดของที่ดิน ตลอดจนมีแผนที่แสดงที่ตั้งจำนวนพื้นที่ที่ดินและที่ติดต่อโดยชัดเจนในส่วนที่แตกต่างกันคือทะเบียนที่ดินของรัฐของเครือรัฐออสเตรเลียเป็นเอกสารที่แสดงสถานะแห่งที่ดินตลอดจนผู้ครอบครองที่ดินได้แก่รัฐ ไม่ใช่เป็นเพียงเอกสารหลักฐานเพื่อประโยชน์ในการสงวนรักษาที่ดินเท่านั้นดังนั้นทะเบียนที่ดินของเครือรัฐออสเตรเลียจึงมีความสมบูรณ์และชัดเจนกว่าของประเทศไทย

(1.1) องค์กรดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์

กฎหมายเครือรัฐออสเตรเลียได้มีการกำหนดองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ไว้ ดังต่อไปนี้

- รัฐมนตรีที่รับผิดชอบ
- การแต่งตั้งบุคคลหรือหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์
- สำนักงานที่ดินและส่วนที่ดิน

โดยองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่หลักในการดูแลที่สาธารณประโยชน์คือรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งหรือรับมอบหมายหน้าที่และต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินเป็นการเฉพาะ เนื่องจากการดำเนินงานเกี่ยวกับที่ดินนั้นเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีประสบการณ์ มีความรู้ความเชี่ยวชาญและจำนวนบุคลากรที่เพียงพอ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับพื้นที่ดินที่มีอยู่และมีลักษณะเฉพาะจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานขึ้นมาดูแลที่ดินประเภทนี้เป็นการเฉพาะเช่นเดียวกัน

โดยทั่วไปจะมีการจัดตั้งสำนักงานที่ดินเพียงละหนึ่งแห่งเท่านั้นซึ่งการดูแลรักษาและบริหารจัดการตลอดจนการใช้ประโยชน์ในที่ดินจะเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและหน่วยงานทะเบียนที่ดินซึ่งทำหน้าที่ในการบันทึกข้อมูลที่ดิน รายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินจำเป็นต้องลงในทะเบียนที่ดินหากมีการปรับปรุงแก้ไขก็ต้องดำเนินการจัดการให้เรียบร้อย แต่ในบางรัฐ เช่น รัฐเซาธ์ออสเตรเลียกฎหมายกำหนดภารกิจและการถือครองที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ กล่าวคือ มีการแต่งตั้งบุคคลหรือหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดเข้ามาจัดการ ทั้งนี้ ด้วยวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้มีผู้รับผิดชอบโดยตรงที่จะถือเป็นผู้ถือครองที่ดินเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนอย่างเป็นเอกเทศ หรือในกรณีของรัฐเวสต์เทิร์นออสเตรเลียกำหนดให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ

จากกฎหมายเครือรัฐออสเตรเลียถือว่ามึรูปแบบการจัดการที่สาธารณประโยชน์มีกฎหมายที่ความชัดเจนในการจัดการการใช้ประโยชน์ทั้งในเรื่องการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ การจัดการ องค์การบริหารจัดการและมาตรการที่นำมาใช้บังคับ

4.2 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal Republic) โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขและเป็นหัวหน้ารัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญ เป็นประเทศที่มีพื้นที่กว้างใหญ่เป็นอันดับ 3 ของโลก และมีความหลากหลายทางภูมิศาสตร์ ภูมิอากาศ อุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ จำนวนมหาศาล ที่ดินของสหรัฐอเมริกาสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทตามลักษณะของผู้ครอบครองคือ

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

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

การแบ่งประเภทที่ดินของสหรัฐอเมริกามีลักษณะคล้ายคลึงกับของประเทศไทย แต่ในเรื่องของการกำหนดรูปแบบและการบริหารจัดการที่สาธารณะจะมีความชัดเจน โดยการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ในสหรัฐอเมริกา (คณิศร สายเชื้อ, 2557, ออนไลน์) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ลักษณะของที่ดินของรัฐ

สหรัฐอเมริกาได้นิยามคำว่า “ที่ดินของรัฐ” (Public Land) หมายถึง ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Public Domain) และถือเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลสหพันธรัฐ ซึ่งจากการสำรวจการใช้ที่ดินของสหรัฐอเมริกาโดยกระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกา (U.S. Department of Agriculture) ที่ดำเนินการสำรวจการใช้ที่ดินทุก ๆ 5 ปี จากการสำรวจเมื่อปี ค.ศ. 2007

พบว่า พื้นที่ของสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยการใช้พื้นที่ป่าไม้จำนวน 671 ล้านเอเคอร์ พื้นที่ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์จำนวน 614 ล้านเอเคอร์ พื้นที่เพาะปลูกจำนวน 408 ล้านเอเคอร์ พื้นที่สำหรับการใช้เหตุผลพิเศษจำนวน 313 ล้านเอเคอร์ พื้นที่การใช้เบ็ดเตล็ดจำนวน 197 ล้านเอเคอร์ และพื้นที่เมืองจำนวน 61 ล้านเอเคอร์ จากลักษณะที่ดินของรัฐในสหรัฐอเมริกาจะเห็นว่าพื้นที่ส่วนหนึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้แก่ พื้นที่ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

2) การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

เริ่มแรกนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ รัฐบาลสหพันธรัฐเป็นการถ่ายโอน (Disposal) ที่ดินสาธารณะให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือมลรัฐ โดยรัฐสภาได้ตรากฎหมายที่ให้อำนาจจัดการที่ดินขายหรือโอนที่ดินสาธารณะรวมเป็นเนื้อที่ประมาณ 1.275 พันล้านเอเคอร์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการให้สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐาน การให้สิทธิในที่ดินแก่ทหารผ่านศึก และการขายที่ดินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านคมนาคม และเป็นรายได้ให้แก่รัฐบาลในการชำระหนี้สาธารณะของประเทศ ซึ่งในแต่ละช่วงรัฐสภาได้ตรากฎหมายเป็นการถ่ายโอนที่ดินสาธารณะให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนและของมลรัฐ โดยตั้งแต่ ค.ศ. 1900 เป็นต้นมา ภายหลังจากที่นโยบายของรัฐเป็นไปในทางถ่ายโอนที่ดินสาธารณะให้แก่เอกชนโดยง่ายและราคาถูก จึงได้เริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐไปในทางสงวนรักษาที่ดิน โดยในปี ค.ศ. 1891 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย The Forest Reservation Act of 1891 ซึ่งมีผลเป็นการสงวนพื้นที่ป่าสนจากการบุกรุกของเอกชน นอกจากนี้ ได้เริ่มมีการตั้งเขตสงวนและอุทยานแห่งชาติ เพื่อเป็นการรักษาพื้นที่ป่าและอนุรักษทรัพย์ากรของชาติ เช่น ในปี ค.ศ. 1872 มีการประกาศอุทยานแห่งชาติ Yellow Stone ในปี ค.ศ. 1934 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย The Taylor Grazing Act of 1934 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการและการรักษาพื้นที่ทุ่งหญ้ากว่า 80 ล้านเอเคอร์ โดยเอกชนที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต้องดำเนินการตามกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยรัฐสภาและฝ่ายบริหาร ในปี ค.ศ. 1964 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย Wilderness Act of 1964 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการรักษาพื้นที่ป่าดงดิบจากการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และท้ายที่สุดในปี ค.ศ. 1976 รัฐสภาได้ตรากฎหมาย The Federal Land Policy and Management Act of 1976 เป็นการรักษาที่ดินสาธารณะเป็นของรัฐบาลและกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการบริหารจัดการ และกำหนดนโยบายในการใช้ที่ดินสาธารณะอย่างเคร่งครัด (ชิตี สายเชื้อ, 2557, หน้า 1-2)

3) กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์

รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์ไว้ในพระราชบัญญัตินโยบายและการจัดการที่ดินของรัฐบาลกลางปี ค.ศ. 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 คือ

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

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

โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์ คือ พระราชบัญญัตินโยบายและการจัดการที่ดินของรัฐบาลกลางปี 1976 (Federal Land Policy and Management Act of 1976 (FLPMA)) มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการและปกป้องที่ดินสาธารณะอย่างเป็นระบบในลักษณะที่เป็นการคุ้มครองคุณค่าทางวิทยาศาสตร์ ประวัติศาสตร์ นิเวศวิทยา สิ่งแวดล้อม สภาพภูมิอากาศ ทรัพยากรน้ำ ภูมิสถาปัตยกรรม และการหาประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ (ริติ สายเชื้อ, 2557, หน้า 3) ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดแผนการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ โดยรัฐสภาจะประกาศนโยบายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐเพื่อการสงวนรักษาเป็นกรรมสิทธิ์ของสหพันธรัฐ เว้นแต่การดำเนินการใด ๆ ที่เป็นไปตามแผนการใช้ที่ดินที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้สำนักบริหารจัดการที่ดิน (Bureau of Land Management (BLM)) ดำเนินการตามแผนการบริหารจัดการใช้ที่ดินได้อย่างเอนกประสงค์

(2) การถ่ายโอนที่ดินของรัฐ (disposition) โดยกฎหมายว่าด้วยการจัดการที่สาธารณประโยชน์ กำหนดให้สำนักบริหารจัดการที่ดิน มีอำนาจในการขายที่ดินของรัฐซึ่งต้องเป็นไปตามแผนการใช้ที่ดินและเพื่อวัตถุประสงค์ของสาธารณะ (Public purpose) กระบวนการขายจะกระทำโดยวิธีการประมูลให้มีการสู้ราคากันซึ่งจัดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และราคาที่ขายต้องเป็นราคาซื้อขายตามราคาท้องตลาดที่เป็นธรรม

(3) การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ โดยสำนักบริหารจัดการที่ดิน Bureau of Land Management (BLM) มีอำนาจในการให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐโดยการซื้อ การแลกเปลี่ยน การได้ที่ดินจากการบริจาค หรือการเวนคืน Eminent domain) ในส่วนของการเวนคืนนั้น รัฐมนตรีมหาดไทยใช้อำนาจได้ต่อเมื่อมีความจำเป็นในการควบคุมที่ดินสาธารณะ

(4) การจัดให้มืองค์กรบริหารจัดการ โดยสำนักบริหารจัดการที่ดิน (Bureau of Land Management (BLM)) เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการการใช้ที่ดินของรัฐ มีผู้อำนวยการสำนักบริหารจัดการที่ดิน (Director) เป็นหัวหน้าสำนักฯ แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา มีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ทั้งปวงในสำนักฯ

4) หน่วยงานที่มีอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

สหรัฐอเมริกามีหน่วยงานที่มีอำนาจบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ประกอบด้วย 4 หน่วยงานหลัก (ชิตี สายเชื้อ, 2557) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) Forest Service (FS) สังกัดกระทรวงเกษตร (Department of Agriculture) ถือเป็นหน่วยงานที่เก่าแก่ที่สุดในบรรดาหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลสหพันธรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ มีอำนาจหน้าที่ในการปกป้องที่ดินสาธารณะ สงวนรักษาต้นน้ำ และสงวนรักษาป่าไม้ ดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานวิจัยด้านป่าไม้ (forestry research) และประสานการดำเนินการกับหน่วยงานอื่นที่ตั้งขึ้นภายในกระทรวงเกษตร

(2) Bureau of Land Management (BLM) สังกัดกระทรวงมหาดไทย (Department of Interior) โดยการผนวกหน่วยงานของรัฐบาลสหพันธรัฐสองหน่วยงานเข้าด้วยกัน คือ General Land Office ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1812 มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการสำรวจและขาย ให้เช่า และเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะ และ Grazing Service (GS) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1934 มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะเพื่อการปศุสัตว์ ในปัจจุบันถือได้ว่า BLM เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ โดยที่อำนาจหน้าที่ของ BLM กำหนดไว้ในกฎหมาย Federal Land Policy and Management Act of 1976 (FLPMA) ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าว BLM มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในลักษณะเดียวกับอำนาจหน้าที่ของ FS กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่ในการสงวนรักษาป่าไม้ ปศุสัตว์ ถิ่นที่อยู่ของสัตว์ป่าและสัตว์น้ำ อย่างไรก็ตาม BLM มุ่งเน้นดูแลเรื่องที่ดินทุ่งหญ้าสำหรับเลี้ยงสัตว์ ส่วน USFS มุ่งเน้นดูแลเรื่องป่าไม้

(3) National Park Service (NPS) สังกัดกระทรวงมหาดไทย (Department of Interior) มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการอุทยานแห่งชาติตามที่ได้รับอนุมัติของรัฐสภาและอนุสรณ์สถานที่ได้ออกประกาศของประธานาธิบดี NPS มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่

อุทยานแห่งชาติ (national park) อนุสรณ์สถานแห่งชาติ (national monument) เขตสงวนแห่งชาติ (national preserve) อุทยานประวัติศาสตร์แห่งชาติ (national historic) พื้นที่พักผ่อนหย่อนใจ (national recreation area) โดยการดำเนินการของ NPS มีเป้าหมายควบคู่กันสองประการ คือ เพื่อการสงวนรักษาที่ดินสาธารณะในความรับผิดชอบและดำเนินกิจกรรมสันทนาการแก่ประชาชนทั่วไป

(4) Fish and Wildlife Service (FWS) สังกัดกระทรวงมหาดไทย (Department of Interior) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลการย้ายถิ่นฐานของสัตว์แห่งชาติ (national wildlife refuge) ต่อมาเมื่อได้มีการจัดทำระบบการย้ายถิ่นฐานของสัตว์แห่งชาติจึงอยู่ในอำนาจความรับผิดชอบของ FWS โดย FWS มีเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อสงวนพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ และการดำเนินการเพื่อความเพลิดเพลินอื่น ๆ เช่น การอนุญาตให้ล่าสัตว์ การดูนก การเดินป่า

(5) Department of Defense (DOD) จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Act of 1947) มีความรับผิดชอบในการบริหารจัดการที่ดินที่สงวนไว้เกี่ยวกับการทหารของสหพันธรัฐ อันได้แก่ ฐานทัพ สถานที่ฝึกทางทหารต่าง ๆ

(6) Special Systems of Federal Lands ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจที่จัดทำภารกิจเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐนอกเหนือจากหน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารจัดการที่ดินของรัฐ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ในการจัดตั้ง Special Systems of Federal Lands เป็นกรณีที่รัฐสภาได้เลือกที่จะปกป้องทรัพยากรธรรมชาติของชาติที่มีคุณค่าเป็นการเฉพาะ เช่น ป่าดงดิบ (wilderness) ป่าและแม่น้ำธรรมชาติ (wild and scenic rivers)

การบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ของสหรัฐอเมริกามีการมุ่งเน้นให้มีการนำพื้นที่สาธารณะมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันของสังคม อีกทั้ง มีรูปแบบการจัดการที่ชัดเจน ทำให้การใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณประโยชน์เป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ร่วมกัน

5. กฎหมายไทยในการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

กฎหมายในเรื่องของการจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้มีการบัญญัติไว้ด้วยกันหลายฉบับ ดังต่อไปนี้

5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์ไว้ คือ

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ดังนี้

(1) การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองรวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76)

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

(3) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 56)

(4) บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 46)

2) การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา 78)

3) สิทธิของประชาชนในการได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารณะของรัฐ ที่ถือว่ามีความสำคัญในการรับรู้สิทธิของประชาชนในด้านต่าง ๆ ไว้ดังนี้ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 58) และบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 59)

5.2 กฎหมายด้านทรัพย์สิน ได้แก่

1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า ที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไว้ตามมาตรา 1304 (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายดลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบฯ

เมื่อที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีไว้ เพื่อให้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ซึ่งถือว่าที่ดินประเภทนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กฎหมายจึงให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่น ๆ ของรัฐและของเอกชนบุคคลธรรมดา และไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน ความคุ้มครองเป็นพิเศษที่กฎหมายบัญญัติรับรองให้แก่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีบัญญัติไว้ในมาตรา 1305-1307 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ

(1) ห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 บัญญัติว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา” การโอนตามมาตรา นี้ หมายถึง การจำหน่ายจ่ายโอน ซึ่งจะต้องมีการส่งมอบทรัพย์สิน รวมทั้งมีการแสดงเจตนาที่จะทำให้การโอนนั้นสมบูรณ์แบบด้วยเหตุผลที่กฎหมายห้ามมิให้มีการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็เพราะสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน หากอนุญาตให้มีการโอนกันง่าย ๆ ก็จะทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นหมดไป แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายก็เปิดช่องให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ เมื่อมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้ หรือโดยพระราชกฤษฎีกา อีกทั้งสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะ

มีการโอนกันได้โดยกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 1305 นั้น กฎหมายบัญญัติไว้กว้าง ๆ โดยมีได้บัญญัติว่า ได้แก่ สาธารณสมบัติประเภทใดบ้าง และยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ยังใช้ประโยชน์อยู่หรือไม่

การโอนตามกฎหมายเฉพาะ หมายความว่า ถ้ามีการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ว่าจะประเภทใดก็ตาม จะโอนได้ต่อเมื่อกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้อำนาจให้มีการโอนได้เป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น

(1) เฉพาะในรูปแบบที่จะโอน เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 10 ให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจโอน โดยวิธีจัดหาผลประโยชน์เข้ารัฐในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ซื้อและขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่าซื้อ

(2) การโอนให้เป็นการเฉพาะเรื่อง เช่น การโอนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้โอนที่ดินให้เอกชนเป็นการเฉพาะเรื่องไป

(3) การโอนที่ดินให้กับประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1334 บัญญัติว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินที่มีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน” เช่น การได้มาโดยการจัดที่ดินตามมาตรา 30 และมาตรา 33

(4) การโอนเป็นการเฉพาะรายไป เช่น พระราชบัญญัติโอนที่ดินให้แก่เอกชนต่าง ๆ โดยฝ่ายนิติบัญญัติ การโอนตามมาตรา 1305 นี้ ทำให้สภาพของการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสิ้นไป จึงจะต้องโอนโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดก็ตาม

2) ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306 บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”

การห้ามยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ขึ้นนั้น อายุความในที่นี้ หมายถึง อายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์ คือระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องในการที่จะให้ได้สิทธิใด ๆ หรือเมื่อต้องฟ้องร้องภายในกำหนดระยะเวลาสั้น ถ้าปล่อยทิ้งไว้จนเกินกำหนดจะฟ้องร้องบังคับไม่ได้ เรียกว่าอายุความเสียสิทธิ หรือเมื่อใช้สิทธิครบตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดก็ได้สิทธินั้นมา เรียกว่า “อายุความได้สิทธิ”

อายุความที่มาตรา 1306 ห้ามมิให้ยกเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินนั้น หมายถึง อายุความได้สิทธิและอายุความเสียสิทธิดังกล่าว การห้ามมิให้ยกอายุความตามมาตรา 1306 นี้ เป็นการห้าม

เอกชนมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินหรือรัฐเท่านั้น มิให้ห้ามเอกชนที่จะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ระหว่างกันเอง

การที่มาตรา 1306 ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นกล่าวอ้างนั้น ก็โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อมิให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินสามารถตกเป็นสิทธิแก่เอกชนโดยอายุความได้ ฉะนั้น ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์บนที่ดิน หนองน้ำที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันมา แม้จะครอบครองนานถึง 30 ปี ก็ไม่ได้สิทธิครอบครอง และเมื่อเอกชนถูกฟ้องว่าบุกรุกทางสาธารณะอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เอกชนจะยกข้อต่อสู้เรื่องอายุความมาใช้ชั้นรัฐไม่ได้

3) ห้ามยึดทรัพย์ของแผ่นดิน รวมทั้งการบังคับคดีด้วย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์ของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่”

การยึดทรัพย์สิน หมายความว่า การเอาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อดำเนินการตามกฎหมายโดยคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาล ซึ่งกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 285 (2) นอกจากจะห้ามยึดแล้ว ยังหมายรวมถึงการอายัด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 และมาตรา 311 ด้วย กล่าวคือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

การที่กฎหมายบัญญัติให้ที่ดินหรือทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจากการห้าม โอน ห้ามยึด และห้ามเอกชนยกอายุความขึ้นต่อสู้ ก็เพราะที่ดิน หรือทรัพย์สินเหล่านี้มีไว้สำหรับให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงต้องระมัดระวังมิให้ถูกรบกวนหรือถูกขัดขวางต่อการที่ประชาชนจะใช้ที่ดินทรัพย์สินนั้น ๆ

2) ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 8 บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้” เพราะฉะนั้น ที่ดินที่อธิบดีกรมที่ดินมีหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน ได้แก่

- 1) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และ
- 2) ที่ดินตาม 1) นั้น

ต้องไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นว่าเป็นอำนาจของหน้าที่ผู้อื่นเป็นผู้ดูแล โดยผลของมาตรา 8 ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (2) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามมาตรา 1309 ประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้แก่ เกษะที่เกิดในทะเลสาบ หรือในทางน้ำ หรือในเขตน่านน้ำของประเทศ และท้องทางน้ำที่ตื่นเงิน ล้วนอยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินที่จะเป็นผู้ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น กล่าวคือ ถ้าหากมีกฎหมายพิเศษ กำหนดอำนาจหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่คนอื่นเป็นผู้ดูแลรักษาแล้ว การดูแลรักษาที่ต้องเป็นไป ตามกฎหมายพิเศษนั้น ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดินอีกต่อไป

นอกจากนี้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้ แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงหากที่ใดยังไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เหตุของที่ดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ (มาตรา 8 ตริ) ในส่วนที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน บางลักษณะไม่จำเป็นต้องออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เช่น ถนนหนทาง แม่น้ำ ลำคลอง เพราะเป็นที่ดินที่มีสภาพและขอบเขตในตัวของมันเองอยู่แล้ว อีกโดยสภาพอาจเปลี่ยนแปลงเขตไปได้ตามธรรมชาติเช่นที่อกริมตลิ่ง ซึ่งบุคคลอาจได้มาตามมาตรา 1308 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรืออาจจะกลายเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกันเป็นที่ยกหรือพังลง จนเป็นส่วนหนึ่งของที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายจึงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินพิจารณาว่าที่ดินดังกล่าวสมควรออกหนังสือสำคัญที่หลวงหรือไม่

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่จะโอนโดยอาศัยกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น กรณีจึงมีปัญหาว่าการ โอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้แก่เอกชน จะทำได้แค่ไหนเพียงไรนั้น ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 8 และมาตรา 10 บัญญัติไว้ ดังนี้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ (มาตรา 8 วรรคสอง) ในกรณีต่อไปนี้

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพ หรือการโอน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนแปลงสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(2) ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ ให้รวมถึงการจัดทำที่ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื่อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ ฯลฯ ตามมาตรา 10

จากบทบัญญัติมาตรา 8 และมาตรา 10 แสดงให้เห็นว่าที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไม่อาจโอนให้แก่เอกชนได้เลย เว้นแต่

(1) เมื่อเอกชนได้จัดหาที่ดินแปลงใหม่มาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้วเช่นนี้ย่อมจะออกพระราชบัญญัติโอนที่ดินให้เอกชนได้เป็นการแลกเปลี่ยนได้ มีข้อพิจารณาได้ว่า การโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น นำไปโอนขาย โอนให้ ไม่อาจกระทำได้ มีเพียงกรณีเดียวที่จะกระทำได้ คือ กรณีที่เอกชนได้จัดหาที่ดินแปลงใหม่มาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน เช่นนี้จึงจะโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้แก่เอกชนเป็นการแลกเปลี่ยนได้แต่การโอนนี้มาตรา 8 กำหนดให้ทำการโอนโดยพระราชบัญญัติเท่านั้น เพราะเป็นกรณีสำคัญและกระทบถึงสาธารณประโยชน์ ควรที่รัฐสภาจะได้เข้ามาร่วมวินิจฉัยด้วย และก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติให้โอนได้ ฝ่ายบริหารต้องทำการสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ที่ดินที่เอกชนนำมาแลกเปลี่ยน ทำให้รัฐได้รับประโยชน์มากขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ เช่นที่ดินแปลงใหม่มีสภาพดีกว่าที่ดินเดิม อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนมากกว่า มีราคาสูงกว่าที่ดินเดิม หรือมีเนื้อที่มากกว่า ทั้งประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่ขัดข้องในการใช้ประโยชน์และในการโอนเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐสภาเพื่อออกพระราชบัญญัติให้โอนต่อไป

(2) เมื่อได้มีการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ส่วนตามข้อยกเว้นที่ 2 เรื่องการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ไม่เป็นเหตุที่จะกล่าวอ้างได้ว่าเป็นการโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพราะกฎหมายมาตรา 8 บัญญัติว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าพลเมืองเลิกใช้หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไป ก่อนที่จะมีการโอนจะต้องมีการถอนสภาพเสียก่อน การถอนสภาพกรณีนี้ไม่ถือเป็นการ โอน แต่เป็นการทำให้สภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันสิ้นสภาพไป กล่าวคือ สิ้นสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) กลับสู่สภาพเดิม คือกลับเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามมาตรา 1304 (1) การโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ถอนสภาพแล้วจึงเป็นการ โอนที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้นเอง

ในส่วนของมาตรการในการควบคุม คุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ไว้ในมาตรา 9 กำหนด ห้ามมิให้บุคคลเข้าไปยึดถือครอบครองหรือทำด้วยประการใดให้เป็นการทำหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด ที่ทราย หรือเข้าไปยึดถือครอบครองรวมถึงการก่อสร้าง หรือเผาป่า ที่ดินของรัฐ ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาต จากหน่วยงานเจ้าหน้าที่ หากผู้ใดฝ่าฝืนตามมาตรา 9 มีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 108 และ 108 ทวิ และกระทรวงมหาดไทย

ได้มีคำสั่งที่ 109/2538 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2538 แต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ อีกประการหนึ่งก็คือ การดำเนินคดีกับผู้บุกรุก กล่าวคือ แม้รัฐจะสร้างหลักฐานขึ้นคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐโดยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและมีการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ แต่ก็ยังเป็นเพียงหลักฐานของทางราชการ ที่จะใช้พิสูจน์ถึงความเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เวลาเกิดข้อพิพาท หรือใช้ในการพิจารณาว่าที่พิพาทเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ ส่วนตามสภาพความเป็นจริงก็ยังปรากฏว่ามีราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐอยู่เสมอ รัฐจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายวางมาตรการลงโทษผู้บุกรุกเหล่านี้โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ ผู้บุกรุกเข็ดหลาบ เกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำผิดอีก โดยประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้ผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นความผิดในตัวเองโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 9 “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่ และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐถ้ามิได้มีสิทธิครอบครองหรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

- (1) เข้าไปยึดถือครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือการเผาป่า
- (2) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่กรวด หรือ ที่ทรายในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ
- (3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน”

บุคคลซึ่งเข้าไปครอบครองหรือทำการใด ๆ ในที่ดินของรัฐโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมเป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็เป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ตามปกติเมื่อมีการบุกรุกที่ดินของรัฐ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดิน หากไม่ยอมออก พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีทางศาล ปัจจุบันได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน โดยบัญญัติโทษที่จะลงแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐไว้ในมาตรา 108 ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามระเบียบให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดิน และหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในการกำหนดระเบียบตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจะกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืน ต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินนั้นให้แก่รัฐหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยก็ได้

นับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับถ้าความผิดในวรรคหนึ่งได้กระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันหรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามความในมาตรา 108 ทวิ

5.3 กฎหมายด้านองค์กรจัดการ

การจัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันกฎหมายได้ให้อำนาจองค์กรของรัฐเข้ามาจัดการในฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมายมหาชน (subject of public law) กล่าวคือ องค์กรของรัฐซึ่งเป็นบุคคลตามกฎหมายมหาชนและรวมถึงบุคคลเอกชนที่รับมอบอำนาจรัฐด้วยเหตุนี้ผู้ทรงสิทธินี้จึงเป็นบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายมหาชนหรือได้รับมอบอำนาจทางกฎหมายมหาชน ส่งผลให้ผู้ทรงสิทธิดังกล่าวมีลักษณะเป็นผู้เข้าเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐและประโยชน์สาธารณะ โดยผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมายมหาชนสามารถเป็นบุคคลในทางกฎหมายเช่นเดียวกับเอกชน กล่าวคือ มีสิทธิหรืออำนาจอันเป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ และมีหน้าที่ในทางกฎหมายได้ การที่ผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมายมหาชนเป็นผู้สามารถมีสิทธิได้ย่อมหมายถึง กฎหมายอาจรับรองให้มีกรรมสิทธิ์ได้เช่นกัน การที่กฎหมายรับรองให้ผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมายมหาชนมีกรรมสิทธิ์ได้ย่อมเท่ากับว่า โดยหลักทั่วไป ผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมายมหาชนอาจเป็นผู้ทรงทรัพย์สินที่แสดงความเป็นเจ้าของได้ไม่ต่างจากบุคคลตามกฎหมายเอกชนซึ่งเราอาจเห็นเป็นรูปธรรมได้ชัดเจนยิ่งขึ้นจากการที่ระบบกฎหมายไทยรับรองให้ผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมายที่เป็นบุคคลตามกฎหมายมหาชน เช่น กระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน ตามพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ สามารถเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์ได้ ทั้งนี้ หากพิจารณาในภาพกว้าง การเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในกรณีนี้จึงถือเป็น “ทรัพย์สินของแผ่นดิน” ที่รัฐไทยเป็นเจ้าของ (อานนท์ มาแก้ว, 2560, หน้า 69) โดยมอบอำนาจในการจัดการให้องค์กรต่าง ๆ จัดการ ดังต่อไปนี้

1) องค์กรส่วนภูมิภาค ได้แก่

- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11)

พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ได้บัญญัติเรื่องของการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไว้ในมาตราดังต่อไปนี้

(1) กฎหมายกำหนดให้กำนันต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในตำบลนั้นตามมาตรา 40

(2) การจัดทำทะเบียนที่ดินที่สาธารณประโยชน์ตามมาตรา 114 กำหนดให้กรมการอำเภอจัดทำทะเบียนที่ดิน ที่นา ที่สวน ที่ห้วย หนอง คลอง บึง เอาไว้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ การจัดทำทะเบียนที่ดินตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เป็นการจัดทำทั้งทะเบียนที่ดินทั้งหมดรวมถึงที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยต่อมาได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทยสั่งให้จังหวัดต่าง ๆ พิจารณาตรวจสอบทะเบียนที่ดินหวงห้ามและหนองน้ำสาธารณะภายในท้องที่ว่ามีมีการออกทับหรือเหลื่อมล้ำที่ดินของเอกชนที่ได้ครอบครองก่อนประกาศนี้หรือไม่อย่างไร ต่อมาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ตามมาตรา 122 เดิม และให้ใช้มาตรา 122 ว่าด้วยเรื่องการดูแลที่ดินที่สาธารณประโยชน์โดยให้นายอำเภอ มีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ...” จึงทำให้ปัจจุบันการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นหน้าที่ของนายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล

นอกจากนี้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ได้มีการออกกฎ ระเบียบ เพื่อใช้จัดการที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังต่อไปนี้

1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543

การเปลี่ยนแปลงดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง หมายถึง การนำที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ราษฎรได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันเพื่อประโยชน์อย่างหนึ่ง ซึ่งหมดความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างนั้น ไม่มีสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไป นำไปปรับปรุงเพื่อพัฒนาเพื่อให้ราษฎรได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นอีกอย่างหนึ่ง โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เช่น ถมลำราง หรือคลองอรรถประโยชน์ที่ดินเงินให้เป็นทางสาธารณะ เลี้ยงสัตว์มาพัฒนาเป็นสวนสาธารณะประโยชน์ เป็นต้น

ดังนั้น การดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง เช่น ถมคลองเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นถนน ผู้ขอจะต้องเป็นทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดิน

และมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงหรือพัฒนาไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยให้ยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อจังหวัดซึ่งที่ดินตั้งอยู่ พร้อมเอกสารหลักฐาน ดังนี้ (1) โครงการและเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ (2) รายละเอียดงบประมาณที่จะใช้ดำเนินการ (3) รูปแผนที่และเนื้อที่ตามหลักวิชาการแผนที่ ในกรณีที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใช้รูปแผนที่หลังหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยกำหนดระยะและเนื้อที่บริเวณที่จะดำเนินการด้วย (4) แผนผังแสดงการใช้ที่ดินและภาพถ่ายที่ดินที่จะดำเนินการ (5) สำเนาระวางแผนที่ สำเนาระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ หรือสำเนาระวางรูปถ่ายทางอากาศแล้วแต่กรณี หมายถึงแสดงอาณาบริเวณที่จะดำเนินการ (6) สำเนาแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน 1: 50,000 แสดงตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินเมื่อจังหวัดได้รับคำขอแล้วให้ปฏิบัติ ดังนี้

(1) แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินและพิจารณาความเหมาะสมพร้อมทั้งผลกระทบในด้านต่าง ๆ

(2) ขอทราบความเห็นไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อม ผังเมือง การจราจร เช่น สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมการผังเมือง กรมเจ้าท่า สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบจราจรทางบก รวมทั้งขอทราบความเห็นไปยังองค์การปกครองท้องถิ่น อำเภอ กิ่งอำเภอ หรือเขตท้องที่ที่ดินตั้งอยู่และผู้มีหน้าที่ดูแลพื้นที่เพื่อประกอบพิจารณา

และมาตรการตามข้อ 6 ในการสอบสวนให้คณะกรรมการตามข้อ 5 (1) รวบรวมข้อเท็จจริงในเรื่องเหล่านี้ด้วย คือ

(1) ประวัติความเป็นมาของที่ดินว่าได้สงวนหวงห้ามไว้หรือไม่ เมื่อใดผู้ใดประกาศสงวนหวงห้าม อาศัยบทกฎหมายใด มีหลักฐานอย่างไรบ้าง ราษฎรได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันตั้งแต่เมื่อใด ราษฎรได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันมาตั้งแต่เมื่อใดเพราะเหตุใดปัจจุบันสภาพที่ดินเป็นอย่างไร มีผู้ครอบครองทำประโยชน์ทั้งที่ชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ให้แสดงให้เห็นปรากฏในแผนที่ตามข้อ 4 (3) ด้วย (ถ้ามี)

(2) ขอความเห็นราษฎรที่ได้เคยใช้ประโยชน์ร่วมกันว่าจะขัดข้องหรือมีความคิดเห็นต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินอย่างไร หรือไม่

เมื่อเสร็จกระบวนการแล้วจังหวัดรวบรวมความเป็นของคณะกรรมการความเห็นของส่วนราชการและหน่วยงาน ตามข้อ 5 (1) และ (2) และเอกสารที่เกี่ยวข้อง รายงานพร้อมเสนอความเห็นไปให้กระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป (ข้อ 7)

2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553

กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 โดยได้มีการยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 เนื่องจากได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551 แก้ไขมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติรักษาปกครองลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยระเบียบดังกล่าวมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

(1) ลักษณะที่ดินได้กำหนดที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกันไว้ว่า หมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพธรรมชาติหรือ โดยการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนหรือโดยทางนิติกรรมหรือโดยผลของกฎหมาย

(2) อำนาจหน้าที่ได้ให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การระงับข้อพิพาทหรือคดีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีความสามารถในการระงับข้อพิพาทหรือข้อร้องทุกข์กล่าวโทษภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รู้เหตุ ข้อพิพาทหรือคดีนั้นเว้นแต่คดีขาดอายุความให้ร้องทุกข์ได้ทันทีหากไม่ดำเนินการให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งเหตุผลความจำเป็นให้นายอำเภอทราบภายใน 7 วัน และให้นายอำเภอ เป็นผู้ดำเนินการหรือนายอำเภอจะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้กรณีเรื่องเดิม ที่ได้ดำเนินการไปก่อนหน้าระเบียบที่ใช้บังคับนี้ก็ให้ดำเนินการต่อไปและหักอำเภอจะดำเนินการ ฝ่ายเดียวก็สามารถดำเนินการได้

(3) การใช้ประโยชน์นายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้ หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ได้ ทั้งนี้เป็นไปตามข้อ 7 นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจใช้ หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกัน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

(4) การจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ให้มีการเก็บไว้ที่อำเภอสำนักงาน ที่ดินจังหวัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรมที่ดิน

ในส่วนของ การขออนุญาตสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 8 วรรคสอง การขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา 9 และการขอสัมปทานตามมาตรา 12 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ปฏิบัติตามกฎ หรือระเบียบว่าด้วย การนั้นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตาม (ข้อ 8) และเมื่อทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดิน

อาจขอเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่งได้ ทั้งนี้ ให้ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตามข้อ (9)

3) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบล หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2543

ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไว้ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดลักษณะที่ดิน ไว้ตามข้อ 5 คือ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ในบังคับของระเบียบนี้ หมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพธรรมชาติโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทางนิติกรรมหรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน

(2) กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามข้อ 6 อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินตามข้อ 5 ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ในกรณีมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายในสามสิบวัน นับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้น เว้นแต่คดีจะขาดอายุความให้ร้องทุกข์กล่าวโทษโดยทันทีหากมิได้มีการดำเนินการตามวรรคสอง ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งเหตุผลและความจำเป็นให้นายอำเภอรอบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ครบกำหนด และให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการ หรือนายอำเภอร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้ การดำเนินการระงับข้อพิพาท หรือการดำเนินคดีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอได้ดำเนินการไปก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนายอำเภอดำเนินการต่อไปจนกว่าจะถึงที่สุดความในวรรคสอง ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่จะดำเนินการฝ่ายเดียว

(3) การใช้ประโยชน์ ได้มีการกำหนดไว้ในระเบียบ นายอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

(4) การจัดทำทะเบียน ได้มีการกำหนดไว้ในระเบียบว่าที่ดินตามข้อ 5 เว้นแต่ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะหรือทางระบายน้ำ รวมทั้งที่เรียกชื่ออย่างอื่น ในทำนองเดียวกัน ให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดิน สาธารณประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดจำนวน 4 ชุด โดยให้เก็บรักษาไว้ที่อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานที่ดินจังหวัดและกรมที่ดิน แห่งละ 1 ชุด ถ้าที่ดินแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามกฎหมาย เป็นผู้ดำเนินการขออนุญาตออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ได้จัดทำไว้ก่อนระเบียบนี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอคัดสำเนาเพื่อจัดเก็บไว้ที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องที่ด้วยในการดำเนินการข้างต้นให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือ สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาให้การสนับสนุนในการดำเนินการ เช่น ด้านข้อมูลและการรังวัดทำแผนที่ กรณีที่ได้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ให้ผู้ดูแลรักษา ตรวจสอบทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ฉบับที่ผู้ดูแลรักษาเก็บไว้ หากไม่ปรากฏหลักฐาน ในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์หรือปรากฏหลักฐานแต่รายละเอียดไม่ตรงกัน ให้แจ้งเจ้าพนักงาน ที่ดินดำเนินการลงรายการเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ในทะเบียนให้ครบถ้วน หรือดำเนินการแก้ไข ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ให้ตรงตามข้อเท็จจริง เสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้ (ข้อ 11)

กรณีที่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินตามข้อ 5 หรือมีพระราชบัญญัติให้ออนที่ดิน หรือมีคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดว่าที่ดินดังกล่าว ไม่เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งแปลง ให้เจ้าพนักงานที่ดินจำหน่ายทะเบียน โดยการขีดฆ่ารายการ ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตลอดทั้งรายการ แต่หากกรณีเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์บางส่วน ให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขรายการให้ถูกต้อง พร้อมทั้งหมายเหตุท้ายทะเบียนของที่ดินแปลงนั้น ตามแต่กรณีว่าที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวได้โอนหรือถอนสภาพตามพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา คำพิพากษา หรือคำสั่งศาลใด ตั้งแต่เมื่อใด เสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้

กรณีที่ยังมิได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เมื่อปรากฏว่าการจัดทำ ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ผิดพลาดเคลื่อน ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดรวบรวมข้อเท็จจริง และความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอำเภอ เพื่อรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดให้ ความเห็นเพื่อนำเสนอกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ หากกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบให้แก้ไข หรือจำหน่ายรายการทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขรายการในทะเบียน

ที่ดินสาธารณประโยชน์หรือหมายเหตุไว้ตอนท้ายของทะเบียนว่า “ไม่มีที่ดินตามที่ระบุไว้ในทะเบียนเดิม” เสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้

เมื่อได้มีการแก้ไขหรือหมายเหตุในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสามเสร็จแล้ว ให้จัดส่งสำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ให้หน่วยงานตามข้อ 10 แก้ไขหลักฐานทะเบียนให้ถูกต้องตรงกัน

(5) การตรวจสอบข้อเท็จจริง ได้มีการกำหนดไว้ในระเบียบไว้ว่า การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินตามข้อ 5 เช่น ประวัติความเป็นมา ที่ตั้งขอบเขต สภาพปัญหาและการแก้ไขปัญหา ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาให้การสนับสนุนในการดำเนินการด้วย (ข้อ 12)

(6) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงการตรวจสอบหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การดำเนินคดีกรณีข้อพิพาท การรังวัด ทำแผนที่การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นใดที่เกี่ยวข้อง ให้เบิกจ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข้อ 13)

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันได้จัดโครงสร้างองค์กรและระบบการทำงานของส่วนราชการซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กฎหมายดังกล่าวได้จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วนได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

(1) การบริหารราชการส่วนกลาง

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางเป็นการใช้หลักการรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางและเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้มีการกำหนดให้มีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยมีนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ ร่วมเป็นคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดิน มีปลัดกระทรวง และอธิบดีเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำระดับกระทรวงและกรม ทำหน้าที่นำนโยบายจากคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติภายใต้การควบคุมของสภานิติบัญญัติ

(2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันเป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจากส่วนกลางได้ออกไปปฏิบัติภารกิจตามภูมิภาคต่าง ๆ ตามนโยบาย

ของส่วนกลาง ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ตามมาตรา 51 ประกอบกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบไปด้วย จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางมาปฏิบัติในเขตจังหวัดนั้น ๆ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด

ในส่วนภูมิภาคมีหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่สาธารณประโยชน์ คือ

(2.1) จังหวัด เป็นหน่วยราชการที่ปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดมีฐานะเป็นนิติบุคคลประกอบขึ้นด้วยอำเภอหลายอำเภอ โดยมาตรา 54 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้จังหวัดหนึ่ง ๆ มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง และกรม มาปฏิบัติกรให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และคณะผู้บังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ อาจจะมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย และมาตรา 53 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคณะที่ปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดินที่เรียกว่า คณะกรรมการจังหวัด ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 60 บัญญัติไว้ว่า “ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัด” (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2542, หน้า 111-113) ดังนี้

- สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด โดยสำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เป็น “คณะทำงาน” ในงานด้านนโยบายและแผน ตลอดจนปฏิบัติงานด้านเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด อาจกล่าวได้ว่าสำนักงานจังหวัดเป็นศูนย์ประสานงานหรือศูนย์อำนวยการของจังหวัดนั่นเอง

- ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นมีหน้าที่ ที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ เช่น สำนักงานที่ดิน สำนักงานป่าไม้จังหวัด เป็นต้น

(2.2) อำเภอ เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด การตั้ง ยุบ เปลี่ยนเขตอำเภอ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาสำหรับการจัดระเบียบราชการของอำเภอที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

- ในอำเภอหนึ่งมีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ โดยนายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

- ในอำเภอหนึ่งนอกจากจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบแล้วให้มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้นในอำเภอ

- ให้แบ่งส่วนราชการของอำเภอ คือ สำนักงานอำเภอมิหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ และส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น ๆ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

(2.3) ตำบล เป็นการปกครองส่วนภูมิภาคที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยมาตรา 29 แห่งกฎหมายดังกล่าวบัญญัติว่าให้รวมหมู่บ้านประมาณ 20 หมู่บ้านเข้าด้วยกันเพื่อจัดตั้งเป็นตำบลและจัดทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย พร้อมทั้งระบุเขตตำบลให้ชัดเจนทุกด้าน โดยกฎหมายกำหนดด้วยว่าตำบลหนึ่งมีกำนันคนหนึ่งทำหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น โดยมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551 กำหนดให้นายอำเภอเป็นประธานประชุมผู้ใหญ่ทุกคนในตำบลเพื่อปรึกษาหารือหรือคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในตำบลให้เป็นขึ้นเป็นกำนัน

(3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจเพื่อมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการกิจการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาระของท้องถิ่นด้วยตนเอง อีกทั้งประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นของตนตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล (ชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว, หน้า 10-11)

ความสำคัญของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาระบบของรัฐบาลเพื่อให้เกิดความทั่วถึงในการให้บริการสาธารณะและ เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงและรวดเร็ว เนื่องจากความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงและเกิดความล่าช้า อีกทั้งยังช่วยเหลือรัฐบาลในการประหยัดงบประมาณหรือเป็นการลด

ค่าใช้จ่ายของรัฐบาล เพราะกิจการส่วนใหญ่ที่ท้องถิ่นรับมอบจากรัฐบาล ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยใช้รายได้ของตนเอง ซึ่งมาจากข้อกำหนดของกฎหมาย และส่วนสุดท้ายที่สำคัญ คือทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในหลักการ รูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในเบื้องต้น เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองไม่ว่าจะโดยการเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง หรือการตรวจสอบการกำกับดูแล การปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งจะมีผลให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในรูปแบบการปกครองในระดับประเทศ

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70 คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล และ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ตามที่มีกฎหมายกำหนด โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งขึ้น โดยมีลักษณะหรือองค์ประกอบที่มีความคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ แต่ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปอาจจะมีหลายประเภทก็ได้ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศไทยจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท ได้แก่

- องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยมีโครงสร้างองค์กรบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 7 ให้จังหวัดหนึ่งมีองค์กรบริหารส่วนจังหวัดประกอบไปด้วย สภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

- เทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้มีเทศบาล 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยเทศบาลประกอบไปด้วย สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

- องค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยมีโครงสร้างการบริการขององค์กรบริหารส่วนตำบลแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายได้แก่สภาองค์กรบริหารส่วนตำบลและนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป ความแตกต่างนี้สืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ เอง เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก เป็นท้องถิ่นที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นท้องถิ่นที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงมีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เป็นต้น โดยลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้นทำให้การใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปไม่เหมาะสม ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการศึกษาค้นหา รูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าว ซึ่งได้แก่

- กรุงเทพมหานคร เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร

- เมืองพัทยา เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ต่อมาได้มีการยกเลิกแล้วใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

ดังนั้น เมื่อระบบการปกครองท้องถิ่นมีพื้นฐานมาจาก ระบบของการกระจายอำนาจทางการปกครองไปสู่ท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงตรงกับความต้องการของราษฎร และเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่เพื่อเป็นกระบวนการให้การเรียนรู้ในระบบประชาธิปไตย แก่ประชาชนในระดับท้องถิ่น ราชการส่วนกลางต้องไม่มีอำนาจเหนือคณะผู้บริหารส่วนท้องถิ่น แต่มีบทบาทในการกำกับดูแล และให้ความช่วยเหลือ ท้องถิ่นต้องมีอิสระในการตัดสินใจ กำหนดทิศทาง นโยบาย และการบริหารจัดการ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ในระดับหนึ่งจึงถือได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย และ การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นกลไกการปกครองที่จะ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตน ได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมาจากประชาชนดำเนินกิจการ เพื่อประชาชนและโดยการกำกับดูแลของประชาชน

2) องค์กรส่วนท้องถิ่น ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ภายใต้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีรายละเอียดตามบทบัญญัติ (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2559, หน้า 75-77) ดังนี้

(1.1) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกอบด้วย (1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติผู้อำนวยการสำนักงบประมาณและอธิบดีกรมการปกครอง (3) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วย ผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนจังหวัดสองคน ผู้บริหารเทศบาลสามคน ผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนตำบลห้าคน และผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยาหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นรวมสองคน ทั้งนี้โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด (4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วย บุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย ทั้งนี้ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนดให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

(1.2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรา 12 (12)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ด้วยเช่นกันในมาตรา 16 ให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์กรบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยได้แสดงภารกิจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

(2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

.....

(13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

.....

(16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

.....

(24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

.....

(27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

ส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 17 ให้ดังนี้

.....

(7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่นและให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17 (มาตรา 18)

(2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจที่มีขนาดเล็กที่สุดที่พัฒนามาจากองค์กรตามหลักการรวมอำนาจที่เรียกว่าสภาตำบล ตามกฎหมายในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลมีเขตพื้นที่รับผิดชอบเต็มพื้นที่ของตำบล ในส่วนของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าดูแลรักษาที่สาธารณะประโยชน์ตามมาตรา 23 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สภาตำบลอาจดำเนินกิจการภายในตำบล ดังต่อไปนี้

.....

(2) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

และมาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

.....

(8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(3) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

เทศบาลมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณประโยชน์ คือ ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ และให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ โดยมีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ดังต่อไปนี้

- 1) ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ (มาตรา 50)
- 2) ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล
- (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (มาตรา 53)
- 3) ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล
- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53 (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (มาตรา 56)

3) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2515)

กฎหมายได้กำหนดมาตรการในการควบคุม กู้มครองและป้องกันที่สาธารณประโยชน์ตามข้อ 5 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2515) ให้ยกเลิกความในมาตรา 117 มาตรา 118 มาตรา 119 และมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

(1) มิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า (มาตรา 117)

(2) หากผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นให้รื้อถอนไปให้พื้นแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้ปิดคำสั่งนั้นไว้ ณ อาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้น และเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งนั้นแล้ว ยังไม่มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นได้ ในกรณีนี้ให้เจ้าท่าจัดการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่รื้อถอนหรืออยู่ในอาคารนั้น และให้นำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1327 มาใช้บังคับแก่เงินที่ขายทรัพย์สินนั้นได้โดยอนุโลม (มาตรา 118)

(3) ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ รวมทั้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงินหรือตกตะกอน หรือทำให้แม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยสกปรกเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือเป็นอันตรายแก่การเดินเรือ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่เจ้าท่าต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย (มาตรา 119)

ทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นเป็นอำนาจในการดูแลที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ด้วยกัน โดยมีกฎหมายกำหนดให้กรมเจ้าท่าเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535

ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 กฎหมายได้กำหนดอำนาจให้กรมเจ้าท่ามีอำนาจหน้าที่ดูแล รักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทยและ ห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แกะไข หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับ ตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท และให้เจ้าท่าสั่งให้หยุดกระทำการดังกล่าว (มาตรา 120)