

บทที่ 5

ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับมาตรการเชิงนโยบาย มาตรการทางกฎหมาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ

จากที่ได้ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะ และไม่มีการเพิ่มเติมรายละเอียดของการวางระบบการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะเพื่อใช้เป็นแนวทางหรือข้อปฏิบัติแก่ส่วนราชการภายในและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตามภารกิจที่กระจายอำนาจให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยการจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจเลย จึงส่งผลให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและขาดการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเพื่อนำมาตรการทางกฎหมายเหล่านั้นมาใช้ในการดูแลบำรุงรักษา อนุรักษ์ ควบคุม และพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกลุ่มกฎหมายตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 4 ได้ และที่สำคัญ แม้ว่าจะมีนโยบายของหน่วยงานของรัฐส่วนกลางหรือมาตรการทางกฎหมายบางส่วนที่เอื้อต่อการกำหนดขั้นตอนและวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะเพิ่มเติมก็ตาม แต่ก็ไม่ครอบคลุมถึงการกำหนดเขตสวนสาธารณะ และการได้มาซึ่งพื้นที่เพื่อการพัฒนาเป็นสวนสาธารณะมากเท่าใดนัก อีกทั้งยังไม่มีความร่วมมือกับส่วนราชการและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่มีพื้นที่โดยรอบกรุงเทพมหานครอีกด้วย จึงทำให้การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะจะเลยบริบทเฉพาะทางภูมิศาสตร์ของกรุงเทพมหานคร และพื้นที่สวนสาธารณะอื่นนอกเขตกรุงเทพมหานครที่อาจมีส่วนช่วยในการบรรเทาความไม่เพียงพอของพื้นที่สวนสาธารณะต่อจำนวนประชากรได้ การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะนี้จึงขาดระบบที่ต่อเนื่องเพื่อกำหนดให้สวนสาธารณะเป็นเสมือนโครงสร้างพื้นฐานสีเขียว (green infrastructure) ของเมือง รวมถึงเกิดช่องว่างในขั้นตอนและรูปแบบของการจัดการในทางพื้นที่อีกด้วย

ในอีกด้านหนึ่ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะนั้น ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มุ่งประสงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการหรือกำหนดทิศทางการดำเนินงานของกรุงเทพมหานครในเรื่องดังกล่าว ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงนโยบาย มาตรการทางกฎหมายตามลักษณะและรูปแบบของการจัดการในทางพื้นที่ รวมถึงปัญหาการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะหน่วยงานส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครทั้งหมดที่มีต่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะได้ศึกษาในลำดับต่อไป

5.1 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับนโยบาย

จากการศึกษานโยบายที่เกี่ยวข้องในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ พบว่า นโยบายของรัฐทั้งหมดเมื่อพิจารณาประกอบกัน ไม่ว่าจะเป็น กรอบกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนของแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน กรอบกำหนดทิศทางการพัฒนาในมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) รวมถึงนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดการในทางพื้นที่ไว้อย่างครอบคลุมแล้ว ตั้งแต่การกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดหาและพัฒนา การดูแล สงวนและรักษาพื้นที่สวนสาธารณะเพื่อการอนุรักษ์ และการประสานความร่วมมือในลักษณะของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่สวนสาธารณะร่วมกันภายใต้บริบทพื้นที่สีเขียวของประเทศ

สำหรับกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจนั้น มีการจัดทำแผนการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดมิติด้านโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructural dimension) และการบริการ (service and management dimension) ไว้ในแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552 - 2555 เพื่อพัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นมหานครแห่งสิ่งแวดล้อม (striving to green bangkok) ซึ่งกำหนดทิศทางการดำเนินงานเป็นรูปแบบที่ชัดเจน โดยยุทธศาสตร์ที่กำหนดตามแผนบริหารราชการฉบับดังกล่าว มีความเชื่อมโยงกับกรอบกำหนดแนวทางในระดับนโยบายของประเทศ รวมถึงยังเป็นกรอบเพื่อกำหนดนโยบายและวิสัยทัศน์ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยทางอ้อมอีกด้วย เพื่อให้สามารถชี้วัดและใช้เป็นกลไกในการประเมินการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครได้

โดยนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครนี้ มีความเป็นเอกภาพและต่อเนื่องเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะ ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะปัจจุบันมีความต้องการพื้นที่สวนสาธารณะเพิ่มขึ้น เพื่อให้เพียงพอกับจำนวนและความต้องการของประชากรตามเกณฑ์มาตรฐานต่างๆ ที่กำหนดไว้ ประกอบกับนโยบายการกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อส่งเสริมการจัดหาพื้นที่สวนสาธารณะ และกำหนดแนวทางการดำเนินการให้เกิดการพัฒนาในทางพื้นที่ที่มีความเป็นระบบมากขึ้น จึงส่งผลให้การเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะในบริบทของการพัฒนา และการกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพรวม มีมาตรการเชิงนโยบายบนพื้นฐานภายใต้กรอบกำหนดแนวทางเพื่อการพัฒนาในทางพื้นที่นั่นเอง

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากรอบกำหนดแนวทางในระดับนโยบายตามที่กล่าวมาในบทที่ 4 นี้ เมื่อนำมาพิจารณาและใช้ในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครแล้ว จะสามารถจัดการพื้นที่สวนสาธารณะตามขั้นตอนและวิธีการจัดการในทางพื้นที่ได้ในระดับหนึ่งก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาแต่ละนโยบายแยกออกจากกัน จะพบว่า มีปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครด้วย ผู้เขียนจึงขอวิเคราะห์และแสดงให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคในระดับนโยบาย แยกตามกรอบกำหนดแนวทางในระดับนโยบายเป็นลำดับ ดังนี้

5.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ความสำคัญกับการกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็น การกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดิน การวางและจัดทำผังเมือง และการจัดทำแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบ รวมถึงยังให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการจัดการในแง่ของการดูแลและบำรุงรักษาเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนด้วย โดยจุดเด่นของการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะตามกรอบกำหนดนโยบายดังกล่าว คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในรูปแบบของปัจเจกบุคคล ชุมชน หรือกลุ่มบุคคลตามลักษณะของการกระจายอำนาจทางปกครองในทางพื้นที่¹ จึงทำให้การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในฐานะทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ มีการกำหนดแนวทางการจัดการโดยคำนึงถึงการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนด้วย

หากพิจารณาในแง่ของการจัดหาและพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะ จะพบว่า ไม่มีการกำหนดอย่างชัดเจน จึงอาจทำให้การจัดการในทางพื้นที่ เน้นไปที่บริบทของการดูแลและบำรุงรักษาเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติบนพื้นดินมากกว่าการพัฒนาตามระบบของการจัดการสิ่งแวดล้อมเท่านั้น หากมิได้พิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอย่างถ่องแท้ เนื่องจากการจัดหาและพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะอยู่ภายใต้การดำเนินมาตรการตามนโยบายการกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว เช่นเดียวกับการสงวนพื้นที่สวนสาธารณะเพื่อการจัดการในทางพื้นที่ด้วย

สำหรับประเด็นอื่นๆ ผู้เขียนเห็นว่า การที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรน้ำ และการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นสำคัญ โดยทรัพยากรธรรมชาติ

¹ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66, 67, 87 (2), 287 และมาตรา 290.

ประเภทอื่นๆ อยู่ภายใต้ขอบเขตของคำว่า “ทรัพยากรธรรมชาติ” หรือ “ทรัพยากรธรรมชาติอื่น” นั้น จึงทำให้พื้นที่สวนสาธารณะซึ่งมีได้มีลักษณะเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทใดประเภทหนึ่ง โดยชัดเจน อาจเกิดปัญหาการให้ความหมายเพื่อรวมไปถึงหรือการกำหนดมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์เพื่อการจัดการอย่างเป็นรูปธรรมได้ จากปัญหานี้เอง ส่งผลให้การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ เพื่อจัดทำแผนการบริหารจัดการตามความในมาตรา 85 (4) แห่งรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็น การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในฐานะที่เป็นพื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่ทางสิ่งแวดล้อมของ กรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพตามรูปแบบและขั้นตอนการจัดการที่กำหนดไว้ในกรอบกำหนดนโยบายนี้ได้ แต่อย่างไรก็ตาม แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีนโยบายและแผนเพื่อกำหนดรายละเอียดของมาตรการเชิงนโยบายในลักษณะเช่นเดียวกับนโยบายของส่วนราชการหรือแผนปฏิบัติการ เนื่องจากเป็นเพียงตัวอย่างของการกำหนดแนวทางเพื่อการกำหนดนโยบายให้ครอบคลุมถึงเรื่องทางสิ่งแวดล้อมเท่านั้น จึงไม่อาจกำหนดได้อย่างชัดเจนได้

5.1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554)

แม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะมีนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่ก็มีกำหนดแนวทางการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ ในฐานะที่เป็นพื้นที่สีเขียวของประเทศด้วย เพียงแต่การจัดการพื้นที่สีเขียวจะเป็นการนำทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มาทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้มาตรการดูแล สงวน และบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะ มากกว่าการจัดการและพัฒนาในทางพื้นที่ จึงไม่อาจจัดการพื้นที่สวนสาธารณะตามวิธีการได้อย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมได้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกรอบและทิศทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม จำเป็นต้องกำหนดนโยบายการจัดการในเชิงการอนุรักษ์มากกว่าการพัฒนา เพื่อสร้างความสมดุลทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ได้สัดส่วนกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจหรือลดปัญหาทางสังคมโดยการเพิ่มคุณภาพชีวิตทางสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชน

ด้วยเหตุนี้ การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงอยู่บนพื้นฐานของการอนุรักษ์ในทางพื้นที่เป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายในเชิงการพัฒนาทางพื้นที่ที่มีการกล่าวถึงบ้าง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามวัตถุประสงค์ทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เพียงแต่การจัดการในส่วนนี้ จะมุ่งเน้นการพัฒนาทางเทคโนโลยีเพื่อกำหนดขอบเขตของพื้นที่สวนสาธารณะให้ชัดเจน และ

สงวนพื้นที่เพื่อประโยชน์ของสาธารณชนเท่านั้น จึงก่อให้เกิดการจัดการในทางพื้นที่เฉพาะพื้นที่สวนสาธารณะที่มีอยู่เดิม หรือพื้นที่ซึ่งยังมิได้ใช้ประโยชน์ของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะนั้น ให้ความสำคัญกับการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติบนพื้นฐานของการตัดสินใจร่วมกันระหว่างรัฐและองค์กรภาคประชาชนเป็นอย่างมาก ตามกระบวนการที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” เพียงแต่การมีส่วนร่วมจะมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมเพื่อรักษาสถานที่ทรัพยากรธรรมชาติและความสมดุลของระบบนิเวศ ตลอดจนการจัดทำระบบการจัดการเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น มิได้มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์และการจัดหาพื้นที่เพื่อการพัฒนาตามรูปแบบและขั้นตอนการจัดการในทางพื้นที่แต่อย่างใด ดังนั้น ประชาชนจึงมีส่วนร่วมเฉพาะการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะเชิงการใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาฐานทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น

5.1.3 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559 เป็นนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรงเพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในภาพรวมของประเทศ ดังนั้น จึงมีการกำหนดรายละเอียดของวิธีการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะไว้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายหลักด้วย ไม่ว่าจะเป็น มาตรการเชิงอนุรักษ์และการพัฒนาภายใต้บริบทของพื้นที่สีเขียวของเมือง ประกอบกับนโยบายดังกล่าวนี้ เป็นนโยบายของรัฐฉบับเดียวที่มีการกำหนดคำว่า “สวนสาธารณะ” ไว้ในรายละเอียดของนโยบายเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมชุมชน เพื่อการจัดหาพื้นที่สวนสาธารณะเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับแนวทางตามมาตรการทางกฎหมายเพื่อการค้าซึ่งพื้นที่จากที่ดินของรัฐ ด้วยเหตุนี้ นโยบายและแผนดังกล่าว จึงถือเป็นกรอบนโยบายที่สอดคล้องกับรูปแบบของการส่งเสริมและการจัดการในบริบทของการอนุรักษ์และพัฒนาในทางสิ่งแวดล้อมตามแนวความคิดในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในส่วนขอรูปแบบการจัดการในทางพื้นที่มากที่สุด

แม้ว่านโยบายและแผนฉบับดังกล่าว จะมีวิธีการจัดการอย่างเป็นรูปธรรมก็ตาม แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนในเชิงการจัดการทางพื้นที่นั้น มิได้กำหนดแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ ในลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะภายใต้มาตรการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าใดนัก จึงทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่สอดคล้องกับรูปแบบและลักษณะแห่งการเข้าไปมีส่วนร่วมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและหลักแห่งการปกครองตนเองตามรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้ ประกอบกับการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนนี้ จะมุ่งเน้นที่การดำเนินการเพื่ออนุรักษ์มากกว่าความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน อีกด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวจึงจะละเลยการเพิ่มศักยภาพการดำเนินการภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะตามแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ควบคู่กับการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะในขอบเขตพื้นที่ของตน โดยเฉพาะการพัฒนาเพื่อการเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน รวมถึงการร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากการกำหนดมาตรการเพื่อการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะได้อย่างแท้จริง

5.1.4 แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552 – 2555

แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานครนี้ กำหนดให้การดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นปัจจัยที่ห้าของมนุษย์ในปัจจุบัน ตามการกำหนดให้ตัวชี้วัดด้านสิ่งแวดล้อมเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการพัฒนาเมืองน่าอยู่ จึงทำให้การจัดการสิ่งแวดล้อมในเชิงนโยบายมีมาตรการการดำเนินการที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น รวมถึงมีรายละเอียดของโครงการสำคัญที่ควรดำเนินการด้วย แต่อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากการวิเคราะห์เบื้องต้นในบทที่ 4 แล้ว การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะตามแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานครนี้ ยังคงมีอุปสรรคที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1) การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ จะมุ่งเน้นเพื่อการเพิ่มพื้นที่สีเขียวและการกำหนดกระบวนการจัดหาที่ดินเพื่อพัฒนาเป็นพื้นที่สวนสาธารณะเป็นนโยบายหลัก และกำหนดการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพื้นที่สีเขียวเพื่อการอนุรักษ์และบำรุงรักษาพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครเป็นนโยบายรอง ทั้งนี้ภายใต้แนวทางของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 ประเด็นดังกล่าวนี้ จึงเป็นการละเลยความเชื่อมโยงและเกี่ยวข้อกันระหว่างนโยบายเพื่อการอนุรักษ์และนโยบายเพื่อการพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะที่จะต้องกำหนดร่วมกัน ให้สอดคล้องกับมิติทุกด้านของการจัดการในทางพื้นที่บนพื้นฐานของการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ การกำหนดนโยบายด้านการอนุรักษ์และพัฒนาไว้ต่างระดับกันเช่นนี้ จึงทำให้การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะของกรุงเทพมหานครในเชิงการดูแลและบำรุงรักษาตามรูปแบบของการป้องกันและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติโดยทั่วไป อาจมีความขัดแย้งกับแนวทางปฏิบัติตามนโยบายเพื่อการเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะตามมาตรการเชิงการพัฒนาให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชนในอนาคตได้

2) หากพิจารณาในรายละเอียดของการกำหนดนโยบาย จะพบว่า มิได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทหรือส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะตั้งแต่เริ่มต้น และทุกรูปแบบของการจัดการในทางพื้นที่แต่อย่างใด กล่าวคือ กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมเฉพาะการจัดการพืชพรรณทางธรรมชาติภายในเขตสวนสาธารณะ หรือการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในพื้นที่อื่นๆ ของรัฐซึ่งไม่มีศักยภาพที่จะพัฒนาให้เป็นเขตสวนสาธารณะที่เหมาะสมแก่การเข้าใช้ประโยชน์อย่างแท้จริงของประชาชนได้ ทั้งนี้ภายใต้การวางกรอบนโยบายที่เป็นรูปธรรมจากหน่วยงานของรัฐ โดยมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมที่สอดคล้องกับรูปแบบที่กำหนดไว้ตามแนวความคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยเหตุนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นเพียงการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในระดับปฏิบัติการเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ประสงค์ให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงและพัฒนากระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดการในทางพื้นที่และการดำเนินงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะแต่ประการใด อันเป็นการไม่ส่งเสริมการแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์เพื่อการแก้ไขปัญหาตั้งแต่ระดับของการกำหนดนโยบาย จึงทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับของการปฏิบัติการไม่สามารถเป็นไปอย่างแท้จริงได้ เพราะนโยบายที่กำหนดไว้มิได้เกิดขึ้นจากการกำหนดบนพื้นฐานการตัดสินใจเพื่อวางและจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

นอกเหนือจากที่กล่าวไว้ข้างต้น ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร คือ กรอบกำหนดแนวทางในระดับนโยบายทั้งหมดนี้ กำหนดพื้นที่สวนสาธารณะไว้เป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่สีเขียวและมิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะของพื้นที่สีเขียวแต่ประการใด² ซึ่งไม่สอดคล้องกับ

² เมื่อพิจารณาจากสภาพพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน อาจจำแนกตามรูปแบบของการกำหนดมาตรการเพื่อการเพิ่มและจัดการพื้นที่สีเขียว ออกได้เป็น 5 ประเภท คือ

1. พื้นที่ธรรมชาติ เป็นพื้นที่ที่มีอยู่ตามธรรมชาติ เป็นแหล่งที่จำเป็นต้องอนุรักษ์ให้คงอยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ตลอดไป ส่วนใหญ่จะอยู่บริเวณต้นน้ำ ป่าไม้ และภูเขา
2. พื้นที่สีเขียวเพื่อบริการ เป็นพื้นที่สีเขียวที่ประชาชนสามารถเข้าใช้บริการเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ ออกกำลังกายและเสริมสร้างทัศนียภาพที่สวยงามให้กับเมือง โดยส่วนใหญ่จะเป็นในรูปแบบของสวนสาธารณะ

ลักษณะของพื้นที่สีเขียวที่สามารถจำแนกโดยกว้างเป็นพื้นที่ที่ประชาชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริงในลักษณะของสวนสาธารณะ และพื้นที่สีเขียวเพื่อการเพิ่มพื้นที่ทางสิ่งแวดล้อมให้กับเมืองโดยมิได้มุ่งหวังให้เกิดการเข้าใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง เช่น สวนหย่อม สวนแนวตั้ง สวนคาเฟ่ หรือสวนของเอกชนอื่นๆ ตามมาตรการควบคุมอาคาร³ ด้วยเหตุนี้ การกำหนดนโยบายเพื่อการจัดการและกำหนดมาตรฐานพื้นที่สวนสาธารณะสำหรับการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน จึงเป็นการควมรวมพื้นที่อื่นๆ ที่มีพื้นที่สวนสาธารณะเพื่อการเข้าใช้ประโยชน์ได้จริงของประชาชนด้วย ดังนั้น นโยบายและมาตรฐานพื้นที่สวนสาธารณะต่อจำนวนประชากรจึงไม่อาจใช้เป็นแนวทางเพื่อกำหนดรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งพื้นที่เพื่อการพัฒนาในลักษณะของการเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะของกรุงเทพมหานครได้อย่างแท้จริง

3. พื้นที่สีเขียวเพื่อสิ่งแวดล้อม เป็นพื้นที่สีเขียวที่เสริมสร้างคุณค่าด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การเพิ่มก๊าซออกซิเจน และลดอุณหภูมิความร้อนในเมือง แม้ประชาชนจะไม่สามารถเข้าไปใช้บริการได้โดยตรง แต่มีคุณค่าด้านสิ่งแวดล้อมเสมือนปอดของชุมชนเมือง เช่น พื้นที่สีเขียวในโรงเรียน หน่วยงานราชการและศาสนสถาน

4. พื้นที่สีเขียวริมทางสัญจร เป็นพื้นที่สีเขียวที่อยู่ในแนวเส้นทางสัญจรสาธารณะ ซึ่งมีบทบาททั้งการเสริมสร้างคุณค่าด้านสิ่งแวดล้อมและบริการ ได้แก่ พื้นที่ตามถนน เกาะกลางถนน ริมทางเดิน แนวถอยร่น ริมแม่น้ำ ลำคลอง ริมทางรถไฟ

5. พื้นที่สีเขียวเพื่อเศรษฐกิจชุมชน เป็นการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้แก่เจ้าของ เช่น สวนไม้ยืนต้น สวนป่าเศรษฐกิจ พื้นที่ว่างในบริเวณสถานประกอบการในกรุงเทพมหานครในบริเวณชานเมืองทั้งฝั่งตะวันออกและตะวันตกของกรุงเทพมหานคร เช่น สวนผัก สวนผลไม้ เป็นต้น

โปรดดู ศูนย์วิจัยป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, “รายงานฉบับสมบูรณ์ มาตรการในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนอย่างยั่งยืน”, เสนอต่อสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัยป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2547), น.14, 40-42 และสร้อยสุข พงษ์พูล, “แนวทางการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในกรุงเทพมหานคร”, น.1-2 สืบค้นจาก <http://www.bma-cpd.go.th/files/admin/greenareacriteria.pdf>, 15 ตุลาคม 2552.

³ สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร, สิ่งแวดล้อม ...เพื่ออนาคตคนกรุงเทพฯ, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ดาวฤกษ์ คอมมูนิเคชั่นส์ จำกัด, 2551), น. 49,51 และ 60.

5.2 ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของมาตรการทางกฎหมาย

จากที่ได้ศึกษามาจากบทที่ 2 ถึงลักษณะของสวนสาธารณะตามการจำแนกของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สถานภาพทางกฎหมาย และความสำคัญของสวนสาธารณะด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการศึกษา และด้านอื่นๆ ประกอบกับ มาตรการทางกฎหมายในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะแยกตามลักษณะและรูปแบบของการจัดการในทางพื้นที่ออกเป็น 6 กลุ่ม ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตามที่อธิบายไว้ในบทที่ 4 แล้ว แต่เมื่อพิจารณาแต่ละมาตรการของกฎหมาย ก็พบว่า มีปัญหาที่จะต้องได้รับการพิจารณาแก้ไข ดังนี้

5.2.1 การดูแลและบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะ

การดูแลพื้นที่สวนสาธารณะ ถือเป็นการจัดการประเภทหนึ่งเพื่อการจัดระเบียบการเข้าใช้ประโยชน์ การกำหนดมาตรการต่างๆ ในลักษณะของการดูแลพืชพรรณ การควบคุมมลภาวะ และการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ที่มีการกำหนดและประกาศให้เป็นสวนสาธารณะของกรุงเทพมหานคร โดยกฎหมายเพื่อการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะนี้ ประกอบไปด้วยกฎหมายทั้งสิ้น 3 ฉบับ ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะที่แตกต่างกันดังที่กล่าวมาแล้ว จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะข้างต้น พบว่า มาตรการทางกฎหมายในการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร มีปัญหาและข้อจำกัดในการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย โดยสามารถอธิบายแยกตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 สร้างระบบการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในลักษณะของการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อให้การบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่จากการศึกษา พบว่า มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ ไม่รวมถึงการกำหนดคุณภาพสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับทรัพยากรดิน การใช้ประโยชน์ในที่ดิน และทรัพยากรป่าไม้แต่ประการใด ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะทางกายภาพของสวนสาธารณะที่ประกอบไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ มากมาย ทำให้การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับแนวทางการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะเป็นไปได้ยาก เนื่องจากจะต้องกำหนดรายละเอียดของมาตรฐานเพื่อการจัดการในทางพื้นที่เป็นอันมาก

แม้ว่ากฎหมายฉบับดังกล่าว จะบัญญัติให้สามารถกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่นๆ ตามความในมาตรา 32 (6) ได้ แต่มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ ก็ไม่อาจกำหนดในลักษณะที่เป็นการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะอย่างเป็นระบบได้

อย่างไรก็ตาม ในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะนั้น หากมีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เรื่องอื่นๆ อาจกำหนดเพียงในลักษณะของมาตรฐานเพื่อกำหนดลักษณะและประเภทของ พืชพรรณทางธรรมชาติเพื่อประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อม ในฐานะที่เป็นแหล่งรวบรวมระบบนิเวศ ที่หลากหลาย รวมถึงการกำหนดกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมและกิจกรรมทางสังคมภายใน สวนสาธารณะโดยทางอ้อมเท่านั้น ฉะนั้น มาตรการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะตามกฎหมายฉบับนี้ จึงไม่อาจเป็นไปได้ในแง่ของการวางหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในการ จัดการพื้นที่สวนสาธารณะให้เกิดระบบในทางสิ่งแวดล้อมได้ หากไม่มีการคำนึงถึงความสำคัญและ คุณค่าของสวนสาธารณะที่มีต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความจำเป็นของการดำรงชีวิตในสังคมเมือง

2. แม้ว่าพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ.2535 จะเป็นกฎหมายหลักในการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ในฐานะมาตรการพื้นฐานเพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ แต่เมื่อพิจารณาถึงมาตรการทาง กฎหมายซึ่งเชื่อมโยงกับนิยามของคำว่า “สถานสาธารณะ” พบว่า มีปัญหาในการกำหนด มาตรการเพื่อการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะเป็นอันมาก เนื่องจาก กฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้ สถานที่ที่จัดไว้เป็นสาธารณะสำหรับประชาชนใช้เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ ในลักษณะของ สวนสาธารณะตามความเข้าใจโดยทั่วไปนั้น จะต้องอยู่ภายใต้มาตรการรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยสำหรับสถานสาธารณะที่ใช้เพื่อการบันเทิงและการชุมนุมด้วย

การกำหนดนิยามในลักษณะที่ประสงค์ให้ถ้อยคำหนึ่งหมายความว่ารวมถึงสถานที่ ต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์แห่งการเข้าใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกัน จึงทำให้มาตรการทางกฎหมายที่ กำหนดขึ้น เพื่อการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสถานสาธารณะทั้งหมด จะต้องนำมาใช้ในการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะด้วย อันเป็นการไม่สอดคล้องกับความจำเป็นและ ลักษณะเฉพาะของการจำแนกสถานสาธารณะตามวัตถุประสงค์แห่งการเข้าใช้ประโยชน์ออกเป็น แต่ละประเภท เมื่อพิจารณาจากลักษณะของถ้อยคำและนิยามที่กำหนดไว้ ดังจะเห็นได้จาก มาตรการเพื่อการรักษาความสะอาดในสถานสาธารณะ และการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย เพื่อการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะตามที่ได้อธิบายไว้บางมาตรการ จะต้องนำมาใช้ในการดูแลพื้นที่ สวนสาธารณะด้วย ในฐานะที่มาตรการดังกล่าวเป็นการเข้าใช้ประโยชน์รูปแบบหนึ่งของสถาน สาธารณะตามมาตรการในการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะทั้งหมดที่ได้จำแนกไว้เป็น 5 ลักษณะข้างต้น

หากพิจารณาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ตามความในมาตรา 2 ที่ กำหนดให้มาตรการตามกฎหมายฉบับนี้ ใช้บังคับในเขตกรุงเทพมหานครได้ทันทีเมื่อประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา โดยมีพักต้องออกกฎหมายลำดับรองโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

หรือออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อกำหนดรายละเอียดของมาตรการเพิ่มเติมโดย กรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ถือได้ว่าเป็นข้อจำกัดประการหนึ่งของการกำหนด มาตรการทางกฎหมายในการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะเพื่อการวางรายละเอียดของมาตรการการ ดูแลพื้นที่สวนสาธารณะให้สอดคล้องกับสภาพและลักษณะในทางพื้นที่ ประกอบกับผลสืบเนื่อง จากการกำหนดนิยามและมาตรการการดูแลในทางพื้นที่โดยภาพรวมตามลักษณะดังกล่าวข้างต้น จึง ทำให้มาตรการในการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะไม่อาจสอดคล้องกับลักษณะ เฉพาะของ สวนสาธารณะ และยังอาจส่งผลให้เกิดปัญหาในแง่ของการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชนและ การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานในการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะตามกฎหมายได้

ดังนั้น การกำหนดให้มาตรการดูแลตามกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในเขต กรุงเทพมหานครได้ทันที โดยมีได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจ ในการกำหนดรายละเอียดของมาตรการดูแลในทางพื้นที่แยกตามวัตถุประสงค์แห่งการเข้าใช้ตาม ลักษณะของสถานสาธารณะที่กำหนดให้มีขึ้นเพื่อการบันเทิง การพักผ่อนหย่อนใจ และการชุมนุม จึงส่งผลให้มาตรการในการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะขาดความชัดเจนในแง่ของการกำหนด มาตรการที่จำเป็น เหมาะสม และเกี่ยวข้องโดยตรงกับลักษณะแห่งการเข้าใช้ประโยชน์ภายใน สวนสาธารณะ รวมถึงยังอาจทำให้เกิดความไม่สอดคล้องในแง่ของการบังคับใช้กฎหมายอีกด้วย

3. การกำหนดให้สวนสาธารณะเป็นเขตปลอดบุหรี่ ตามความในพระราชบัญญัติ คຸ່ມครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ.2535 นั้น ถือได้ว่าเป็นการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะเพื่อการ คຸ່ມครองสุขภาพของผู้เข้าใช้ประโยชน์ อันเป็นการควบคุมและป้องกันมลภาวะที่เป็นอุปสรรคแก่การ เข้าใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นการดูแลในทางพื้นที่ที่สำคัญประการหนึ่งด้วย แต่การที่กฎหมายฉบับดังกล่าว กำหนดให้ส่วนหนึ่งของสวนสาธารณะเป็นเขตปลอดบุหรี่ หากลักษณะของพื้นที่และการจัดบริเวณ เพื่อการเข้าใช้ตรงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อาจทำให้เกิดปัญหาในแง่ของการบังคับใช้มาตรการ ทางกฎหมายทั้งหมดของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการดูแลสวนสาธารณะในทางพื้นที่ได้

สำหรับการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครนั้น แม้ว่า กรุงเทพมหานครจะสามารถนำเงินภาษีที่เป็นผู้จัดเก็บเองทั้งหมด ไม่ว่าจะเก็บจาก ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย มาใช้ในการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะ ในฐานะ ยอดเงินซึ่งเก็บจากประชาชนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครก็ตาม แต่เงินภาษีดังกล่าวทั้งหมด ที่จัดเก็บมานั้น ไม่ถูกบังคับว่าจะต้องนำส่วนหนึ่งของเงินภาษีมาใช้ในการบำรุงรักษา สวนสาธารณะแต่ประการใด และที่สำคัญ อาจนำเงินภาษีเหล่านั้น ไปใช้ในการจัดทำบริการ สาธารณะอื่นๆ ตามภารกิจด้านต่างๆ ของกรุงเทพมหานครได้ เนื่องจาก ไม่มีการกำหนดรูปแบบ

ของการนำส่วนหนึ่งของเงินรายได้ของกรุงเทพมหานครในส่วนนี้มาใช้ในการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะอย่างเป็นระบบและชัดเจน ดังจะเห็นได้จาก พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดเพียงหลักการให้เงินภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครและมีอิสระในการบริหารจัดการภายใต้ขอบข่ายของงานบริการสาธารณะเท่านั้น⁴ รวมถึง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดเพียงให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีดังกล่าวเท่านั้น มิได้กำหนดถึงการจัดสรรเงินภาษีเพื่อนำมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ประการใด ทั้งนี้ เพราะกรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในทางการคลังและการกำหนดงบประมาณได้เอง เพียงแต่การจัดสรรเงินรายได้เพื่อนำมาใช้เป็นรายจ่ายจะต้องกระทำในรูปแบบของงบประมาณแผ่นดิน โดยการตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครโดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 97 (3) ประกอบมาตรา 103 เท่านั้น⁵

เมื่อพิจารณาจากข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2553⁶ (ปีงบประมาณปัจจุบัน) ซึ่งเป็นการนำเงินรายได้จากภาษี และเงินอุดหนุนต่างๆ ของรัฐบาล มาจัดสรรเงินเพื่อการบริหารและจัดทำบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร จะพบว่า มิได้มีการจัดสรรเงินในรูปแบบของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะแต่ประการใด กล่าวคือ กำหนดไว้เพียงรายจ่ายประจำของสำนักสิ่งแวดล้อม ตามแผนงานพัฒนาสภาวะสิ่งแวดล้อม ในขอบข่ายของงานบริหารสวนสาธารณะในภาพรวม ซึ่งงานบริหารสวนสาธารณะนี้ หมายรวมถึง การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะตามวิธีการของการจัดการในทางพื้นที่ทุกรูปแบบ ไม่จำกัดเฉพาะการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะแต่ประการใด

⁴ ดู พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 27 ประกอบมาตรา 25

⁵ มาตรา 97 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะตราขึ้นได้โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานครดังต่อไปนี้

(4) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ

มาตรา 103 งบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครให้ทำเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอ

⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 148 ง วันที่ 7 ตุลาคม 2552 หน้า 7.

นอกจากนั้น ยังรวมถึงกิจกรรมหรือการกระทำต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานสวนสาธารณะที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะด้วย ประกอบกับ เมื่อพิจารณาจากรายละเอียดของเงินงบประมาณกลาง ซึ่งกำหนดไว้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายกลางในการดำเนินการกิจและกิจกรรมเฉพาะตามนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และความจำเป็นพิเศษของการบริหารกรุงเทพมหานครให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดแล้ว พบว่า มิได้กำหนดให้สามารถนำส่วนหนึ่งของเงินงบประมาณกลางไปใช้เพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะเลย ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายเพื่อการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะ จึงไม่อาจนำมาใช้ประโยชน์เพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะตามวิธีการจัดการในส่วนนี้ได้อย่างแท้จริง เนื่องจากเป็นการนำเงินภาษีที่เป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครมาใช้ในทุกกิจกรรมตามภารกิจลำดับรองที่กระจายอำนาจให้แก่กรุงเทพมหานคร แม้ว่าเมื่อพิจารณาตามหลักการทางสิ่งแวดล้อมและมาตรการทางกฎหมายแล้ว จะสามารถนำเงินภาษีที่ประชาชนเป็นผู้จ่ายมาใช้เพื่อการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะได้โดยตรง ในฐานะที่ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่สวนสาธารณะก็ตาม

5.2.2 การอนุรักษ์สวนสาธารณะด้านพื้นที่

มาตรการทางกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์สวนสาธารณะในทางพื้นที่นั้น หากพิจารณาจากความหมายของคำว่า “การผังเมือง” ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกอบกับผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานคร จะพบว่า การวางแผนและจัดทำผังเมืองเพื่อประโยชน์ในทางสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ในทางพื้นที่นั้น มักจะเน้นการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมตามเขตชานเมือง และพื้นที่ที่สงวนไว้เพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณโดยรอบเขตเมืองเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จาก แผนผังข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท ในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 อันแสดงให้เห็นได้ว่า มาตรการทางผังเมืองมีส่วนช่วยในการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร เพื่อป้องกันการขยายความเป็นเมืองออกไปอย่างไร้ทิศทางโดยไม่มีการควบคุม⁷

สำหรับการอนุรักษ์พื้นที่สวนสาธารณะซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่สีเขียวของเมืองนั้น พบว่า มาตรการอนุรักษ์ในทางพื้นที่ตามกฎหมายฉบับนี้ กระทำโดยการกำหนดเขตของพื้นที่สวนสาธารณะไว้เป็นที่โล่งเพื่อการนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมใน

⁷ ดู โสภารัตน์ จารุสมบัติ, “รายงานการวิจัย เรื่อง ผังเมืองกับการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล”, เสนอต่อ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

แผนผังแสดงที่โล่งทำยกกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวมและพระราชบัญญัติให้ใช้ผังเมืองเฉพาะ แต่จากการศึกษา พบว่า แผนผังแสดงที่โล่งตามผังเมืองรวมที่แนบทำยกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับ ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 ประกอบไปด้วย ที่โล่งเพื่อการนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่โล่งเพื่อการป้องกันน้ำท่วม และพื้นที่ที่เสนอแนะให้จัดหาเป็นสวนสาธารณะ เฉพาะในส่วนของที่โล่งเพื่อการนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นการกำหนดขอบเขตของที่โล่ง ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น พื้นที่ที่เป็นสวนสาธารณะของรัฐและเอกชน สวนสัตว์ ค่ายลูกเสือ และสนามม้า การกำหนดเช่นนี้ จึงถือเป็นข้อจำกัดของการอนุรักษ์สวนสาธารณะ ในทางพื้นที่ประการหนึ่ง เนื่องจาก สวนสาธารณะมีวัตถุประสงค์แห่งการเข้าใช้ประโยชน์ที่แตกต่างจากที่โล่งโดยทั่วไป รวมถึงยังเป็นพื้นที่ที่มีวัตถุประสงค์แห่งการเข้าใช้ประโยชน์เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากที่โล่งประเภทอื่นๆ ตามผังเมือง

การที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 กำหนดให้ที่โล่งเพื่อการนันทนาการด้านการพักผ่อนหย่อนใจในรูปแบบของสวนสาธารณะ ที่โล่งเพื่อการนันทนาการด้านอื่นๆ และที่โล่งเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมเข้าไว้ด้วยกันในแผนผังแสดงที่โล่งฉบับดังกล่าว ส่งผลให้การอนุรักษ์พื้นที่สวนสาธารณะด้วยวิธีการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่เป็นที่ตั้งของสวนสาธารณะผ่านมาตรการในทางกฎหมาย จะต้องมึลักษณะเช่นเดียวกับที่โล่งเพื่อการนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมประเภทอื่นๆ ที่เป็นของเอกชน หน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือที่โล่งอื่นซึ่งมีวัตถุประสงค์แห่งการจัดสร้างหรือการเข้าใช้ประโยชน์ที่แตกต่างไปจากพื้นที่สวนสาธารณะในทางความเป็นจริง รวมถึงยังอาจทำให้เกิดความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับจำนวนพื้นที่สวนสาธารณะที่แท้จริงที่เป็นพื้นที่สีเขียวเพื่อบริการด้านการพักผ่อนหย่อนใจของกรุงเทพมหานครอีกด้วย ประกอบกับที่โล่งเพื่อการนันทนาการดังกล่าวตามแผนผังแสดงที่โล่งนี้ มิได้แสดงที่ตั้งของสวนสาธารณะให้ครบถ้วนตามสวนสาธารณะหลักที่อยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร ทั้งหมด จึงทำให้มาตรการเพื่อการอนุรักษ์สวนสาธารณะหลักของกรุงเทพมหานครในทางพื้นที่ผ่านมาตรการทางผังเมืองตามวิธีการของการกำหนดให้เป็นที่โล่งเพื่อการนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ในแผนผังแสดงที่โล่ง ไม่อาจเกิดผลสำเร็จเพื่อการอนุรักษ์ในทางพื้นที่ได้ตรงตามความมุ่งหมายของการจัดให้มีสวนสาธารณะไว้ เพื่อให้เป็นพื้นที่สาธารณประโยชน์ของเมืองในการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน

นอกจากนั้น การที่มาตรา 17 (4) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้มีรายการประกอบแผนผังไว้เป็นส่วนหนึ่งของผังเมืองรวมด้วย ก็เพื่อใช้เป็นข้อมูลร่วมกับแผนผังต่างๆ ที่กำหนดให้มีขึ้นตามความในมาตรา 17 (3) เพื่ออธิบายรายละเอียดของบริเวณที่ตั้ง

และขอบเขตของพื้นที่ตามการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท⁸ โดยรายการประกอบแผนผังดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องกำหนดไว้ท้ายแผนผังแสดงที่โล่งด้วย ในฐานะที่แผนผังแสดงที่โล่งเป็นส่วนหนึ่งของผังเมืองรวม แต่เมื่อพิจารณารายละเอียดของรายการประกอบแผนผังแสดงที่โล่งทำয় กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 พบว่า รายการประกอบแผนผังดังกล่าว กำหนดเพียงชื่อสถานที่ของที่โล่งเพื่อการนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น มิได้กำหนดบริเวณที่เป็นขอบเขตของที่โล่งตามแผนผังแสดงที่โล่งเลย ซึ่งต่างจากรายการประกอบแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว⁹ ซึ่งกำหนดรายละเอียดของบริเวณที่ตั้งของที่ดินที่จำแนกประเภทออกเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆ ว่า ที่ดินดังกล่าวมีพื้นที่ประชิดกับที่สาธารณะ สถานสาธารณะ หรือทางสาธารณะใดบ้าง ดังนั้น จึงทำให้รายการประกอบแผนผังแสดงที่โล่งนี้ ไม่อาจกำหนดรายละเอียดที่เป็นขอบเขตของพื้นที่สวนสาธารณะเพื่อการอนุรักษ์ในทางพื้นที่ได้ และที่สำคัญยังเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาถึงที่ตั้งของพื้นที่สวนสาธารณะในทางความเป็นจริงอีกด้วย

หากพิจารณาจากลักษณะเฉพาะประการหนึ่งของกฎหมายผังเมือง จะพบว่ากฎหมายผังเมืองจะต้องแปรเปลี่ยนไปตามสภาพของเมืองที่เปลี่ยนไป กฎเกณฑ์ทางผังเมืองที่กำหนดในเอกสารผังเมืองจึงมีลักษณะชั่วคราว และกำหนดขึ้นภายใต้กรอบที่มีลักษณะเป็นแผนผังซึ่งมีปัจจัยของเวลารวมอยู่ด้วย จึงถือเป็นข้อจำกัดประการสำคัญของการอนุรักษ์สวนสาธารณะในทางพื้นที่ เนื่องจากแผนผังแสดงที่โล่งย่อมสอดคล้องกับช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น จึงต้องมีการแก้ไข เพื่อให้เกิดการทบทวนและปรับเปลี่ยนให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่ง

⁸ ดู เลิศวิทย์ รังสิรักษ์, “ข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับรายงานประกอบผังเมืองรวม”, ใน เอกสารบทความวิชาการประกอบการสัมมนา การประชุมวิชาการ สาขาการออกแบบและการวางผังชุมชนและผังเมือง ครั้งที่ 1 เรื่อง “มหานคร”, โดย กรุงเทพมหานคร ร่วมกับ ภาควิชาการวางแผนภาคและการเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มกราคม 2543, น. 41.

⁹ ดู รายการประกอบแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท ท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 สืบค้นจาก http://www.bma-cpd.go.th/files/001/DOC_07.pdf, 15 กุมภาพันธ์ 2553.

แตกต่างจากกฎหมายอื่นๆ ที่มักจะมีความทั่วไปใช้ได้ค่อนข้างถาวร¹⁰ ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงข้อจำกัดนี้ เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์สวนสาธารณะในทางพื้นที่มากที่สุด

5.2.3 การควบคุมและจำกัดการใช้ประโยชน์

มาตรการทางกฎหมายเพื่อการควบคุมในทางพื้นที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้น จะเน้นไปที่การควบคุมสิ่งก่อสร้างบนที่ดินของเอกชนบริเวณโดยรอบพื้นที่สวนสาธารณะ ซึ่งเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนในเรื่องความปลอดภัยและความมั่นคงแข็งแรงของอาคารที่อาจส่งผลต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนในเขตสวนสาธารณะเป็นสำคัญ

สำหรับการควบคุมสิ่งก่อสร้างบริเวณโดยรอบพื้นที่สวนสาธารณะนั้น จะมีการกำหนดมาตรการหรือเครื่องมือทางสิ่งแวดล้อมในการควบคุมอาคาร¹¹ ในรูปแบบของการจำกัดความสูงของอาคารและระยะเว้นของการก่อสร้างอาคารบนที่ดินของเอกชน โดยยึดโยงกับความกว้างของถนนสาธารณะที่ประชิดกับที่ดินของเอกชนที่จะมีการก่อสร้างอาคารเหล่านั้น จากการศึกษา พบว่า การควบคุมความสูงและแนวระยะร่นของอาคารโดยรอบสวนสาธารณะ โดยเฉพาะบริเวณรอบสวนระดับละแวกบ้าน ซึ่งมีรัศมีการให้บริการ 300 – 500 เมตร หรือสวนสาธารณะระดับละแวกบ้าน ซึ่งมีพื้นที่น้อยกว่า 0.5 ไร่ หรือสวนหย่อมขนาดเล็กย่านชุมชน ซึ่งมีขนาดพื้นที่ไม่เกิน 2 ไร่ ตามการจำแนกประเภทสวนสาธารณะของกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร และสำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร ตามลำดับ ในฐานะที่เป็นสวนสาธารณะขนาดเล็กของกรุงเทพมหานคร รวมถึงสวนสาธารณะระดับอื่นๆ ที่ก่อสร้างขึ้นภายหลังการพัฒนาความเป็นเมืองในเขตชุมชน เป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งของการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะด้วยวิธีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุม เนื่องจากความสูงและแนวระยะร่นของอาคารเหล่านี้ ยึดโยงกับ

¹⁰ ขยายความจาก เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล, “เอกสารประกอบการเรียนวิชา น. 259 กฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองและการควบคุมอาคาร : ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายผังเมือง”, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2550, น. 2-3 (อัดสำเนา).

¹¹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับมาตรการและเครื่องมือทางสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการควบคุมอาคารทั้งหมดที่ กัมพล อยู่มนัธรรมา, “ปัญหามาตรการต่างๆ ทางสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับอาคาร ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, เล่มที่ 32, ปีที่ 11, น. 106 -144 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2552).

ความกว้างของถนนสาธารณะแต่เพียงประการเดียว โดยที่มิได้พิจารณาความสัมพันธ์กับบริบทในทางพื้นที่ และลักษณะพิเศษของสวนสาธารณะในเชิงสิ่งแวดล้อมด้วย จึงทำให้สวนสาธารณะซึ่งมีลักษณะพิเศษในทางพื้นที่ เป็นเสมือนที่เปิดโล่งของเมืองซึ่งจะต้องจัดการในทางพื้นที่ โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ทางระบบนิเวศและระบบโครงสร้างพื้นฐานของเมือง รวมถึงจำเป็นต้องมีการจัดภูมิทัศน์ (landscape) ให้เหมาะสมแก่การเข้าใช้ประโยชน์ เพื่อสร้างความรู้สึกที่เหมาะสมแก่การพักผ่อนหย่อนใจ และส่งเสริมให้เกิดความสมดุลระหว่างสิ่งก่อสร้างและทรัพยากรทางธรรมชาติ ไม่อาจเป็นสถานที่เปิดโล่งในเชิงภูมิทัศน์เพื่อการจัดการให้เป็นสวนสาธารณะแบบยั่งยืน เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความสัมพันธ์ของประชาชนในสังคมได้มากนัก รวมถึงการควบคุมดังกล่าว ยังส่งผลทำให้การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะไม่อาจสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ในเขตเมืองได้

นอกจากนั้น การที่ ข้อ 40 ของกฎกระทรวง (ฉบับที่ 55) พ.ศ. 2543 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522¹² กำหนดข้อยกเว้นให้สามารถก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารหรือส่วนของอาคาร¹³ ล่วงล้ำเข้าไปในสวนสาธารณะ ตามนิยามความหมายของคำว่า “ที่สาธารณะ” โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจดูแลพื้นที่สวนสาธารณะนั้น ทำให้การควบคุมอาคารเพื่อการเปิดโล่งในทางพื้นที่ของสวนสาธารณะ จะต้องขึ้นอยู่กับการพิจารณาความเหมาะสมของเจ้าพนักงานท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร ในฐานะผู้ดูแลสวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครด้วย จึงส่งผลอย่างสำคัญให้ขาดความแน่นอนในแง่ของการควบคุมในทางพื้นที่ได้

การควบคุมสิ่งก่อสร้างบริเวณโดยรอบพื้นที่สวนสาธารณะ ในลักษณะของการควบคุมความสูงและกำหนดแนวระยะร่นของอาคารนี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงแนวเขตและการใช้ประโยชน์บนที่ดินโดยรอบที่ตั้งของสวนสาธารณะด้วย รวมถึงจะต้องมีการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อให้การพิจารณาอนุญาตดังกล่าว ส่งผลกระทบน้อยที่สุดต่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ โดยเฉพาะสวนสาธารณะที่เกิดขึ้นภายหลังการพัฒนาความเป็นเมือง

สำหรับมาตรการทางกฎหมายเพื่อการจำกัดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ตามที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 4 นั้น พบว่า มาตรการดังกล่าวเป็นเพียงการจำกัดการใช้ประโยชน์บนที่ดินของเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้แก่กรุงเทพมหานคร เพื่อประโยชน์ในทางสาธารณะภายใต้

¹² ข้อ 40 การก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารหรือส่วนของอาคารจะต้องไม่ล้ำเข้าไปในที่สาธารณะ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะนั้น

¹³ ดู ความหมายของอาคารทั้ง 4 ประเภท ตามนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, เพิ่งอ้าง, น. 108 - 111.

วัตถุประสงค์เฉพาะของกฎหมายเท่านั้น แต่หากพิจารณาจากสถานภาพทางกฎหมายของที่ดิน อันเป็นที่ตั้งของสวนสาธารณะหลักของกรุงเทพมหานครแล้ว มาตรการดังกล่าวย่อมไม่อาจ จำกัดไปถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นการเพิ่มทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตพื้นที่สวนสาธารณะ แต่ประการใด ผู้เขียนจึงเห็นว่า การรักษาความปลอดภัยของระบบกระแสไฟฟ้าและระบบประปา รวมถึงการสัญจรทางบกและทางอากาศ ซึ่งเป็นสาธารณูปโภคของรัฐที่จำเป็นต้องมีการดำเนินการ และกำหนดผ่านบนที่ดินที่เป็นที่ตั้งของสวนสาธารณะนี้ มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการในทางพื้นที่ โดยตรง ในลักษณะของจำกัดการจัดการในเชิงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติบนพื้นที่สวนสาธารณะ ดังนั้น การที่กฎหมายมิได้กำหนดถึงมาตรการดังกล่าวบนพื้นที่สวนสาธารณะไว้อย่างชัดเจน ย่อมทำให้การจัดการสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่สวนสาธารณะไม่สอดคล้องตามหลักการของสวนสาธารณะ อย่างยั่งยืนได้ กล่าวคือ อาจส่งผลให้การออกแบบและการจัดระบบเข้าใช้ในทางพื้นที่ของประชาชน ละเลยการคำนึงถึงฐานทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เอกลักษณะเฉพาะในทางระบบนิเวศ รวมถึงยัง อาจเป็นอุปสรรคต่อการแสดงออกทางด้านสุนทรียภาพของสวนสาธารณะเพื่อให้สอดคล้องกับการ วางโครงสร้างพื้นฐาน และระบบบริการสาธารณะของเมือง

อย่างไรก็ตาม การจำกัดการใช้ประโยชน์ในทางพื้นที่นี้ อาจไม่มีความจำเป็นมากนัก ต่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ เนื่องจากที่ดินอันเป็นที่ตั้งของสวนสาธารณะล้วนแต่เป็นที่ดินของรัฐ ประกอบกับกรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น ย่อมมีหน้าที่ดำเนินกิจการดังกล่าวใน เขตพื้นที่กรุงเทพมหานครได้ด้วยตนเอง ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 (15) เพราะการจัดทำสาธารณูปโภคถือเป็นบริการสาธารณะ ตามภารกิจลำดับรองของรัฐที่ส่วนกลางกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ และที่สำคัญ ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนี้ แม้ว่าจะต้องมีการประสานงานเพื่อขอรับการสนับสนุน จากหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่กรุงเทพมหานครยังคงมีฐานะเป็นหน่วยงานหลัก ในการดำเนินการดังกล่าว และการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะด้วย ข้อจำกัดของมาตรการทางกฎหมายในส่วนนี้ จึงสามารถแก้ไขและป้องกันได้ด้วยกฎวณนโยบาย และกำหนดแผนระดับปฏิบัติการที่ชัดเจน เกี่ยวกับมาตรการในการจัดการอย่างเป็นระบบ ภายใต้ กรอบภารกิจของส่วนราชการภายในของกรุงเทพมหานครที่รับผิดชอบหลักเกี่ยวกับงานสวนสาธารณะ

5.2.4 การได้มาและพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะ

เนื่องจากที่ดินที่จะได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะเพิ่มเติมสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ คือ ที่ดินของรัฐ ที่ดินของเอกชน และที่ดินประเภทพิเศษ ซึ่งที่ดินแต่ละประเภท

มีรายละเอียดของลักษณะที่ดินและวิธีการได้มาซึ่งที่ดินแตกต่างกัน ผู้เขียนจึงขอวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเพื่อการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะแยกตามประเภทและวิธีการได้มาซึ่งที่ดิน ดังนี้

1. จากการศึกษา พบว่า ที่ดินของรัฐที่เป็นที่ราชพัสดุประเภทที่มีใช้ที่ดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อการได้มาซึ่งที่ดิน ทั้งในลักษณะของการขาย แลกเปลี่ยน ให้ รวมถึงการให้เช่าด้วย โดยรายละเอียดของการได้มาในส่วนของการขายและแลกเปลี่ยนนั้น ข้อ 6 ของกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. 2550 ได้วางข้อกำหนดไว้ว่า การขายหรือแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำโดยวิธีอื่นที่มีใช้การประมูล โดยมีข้อกำหนดเป็นไปตามวิธีการของการขายและแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุตามที่กำหนดเป็นบทหลักไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ฉบับดังกล่าว และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการประมูลขายหรือแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2551 ในส่วนนี้ ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการทางกฎหมายเพื่อการได้มาซึ่งที่ราชพัสดุด้วยวิธีการดังกล่าวนี้เป็นมาตรการที่เอื้อต่อการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะเพิ่มเติมประการหนึ่ง เนื่องจากกรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษสามารถทำความเข้าใจกับกระทรวงการคลังเพื่อขอซื้อหรือแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุจากที่ดินของตน โดยมีต้องเป็นไปตามรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนของการประมูลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง จึงทำให้มาตรการทางกฎหมายเพื่อการได้มาด้วยวิธีการขายและแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุนี้ เป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญเพื่อการได้มาในทางพื้นที่เป็นอย่างมาก

สำหรับมาตรการทางกฎหมายเพื่อการได้มาซึ่งที่ราชพัสดุด้วยวิธีการให้นั้น เป็นมาตรการที่เอื้อต่อการได้มาเช่นกัน เพราะ กรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่นสามารถทำหนังสือแจ้งความประสงค์ไปยังกระทรวงการคลังเพื่อขอที่ราชพัสดุ ในการจัดทำเป็นพื้นที่สวนสาธารณะเพิ่มเติม เพื่อการสาธารณประโยชน์เกี่ยวกับการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน และการเพิ่มคุณภาพในทางสิ่งแวดล้อมในลักษณะพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครได้ ในส่วนนี้ ผู้เขียนเห็นเพิ่มเติมว่า ในทางข้อเท็จจริงของการให้ที่ราชพัสดุเพื่อจัดทำเป็นสวนสาธารณะของกรุงเทพมหานครนั้น อาจจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือที่ดินประเภทอื่นๆ ในความครอบครองของกรุงเทพมหานครบางส่วนแล้ว จึงมาขอที่เป็นที่ราชพัสดุเพื่อจัดทำเป็นสวนสาธารณะให้มีขนาดพื้นที่ที่ใหญ่ขึ้น โดยเฉพาะที่ดินในเขตเมืองชั้นใน แต่อย่างไรก็ตาม ที่ดินที่เป็นที่ตั้งของ “อุทยานเบญจสิริ” ซึ่งเป็นสวนสาธารณะหลัก

ของกรุงเทพมหานคร ถือเป็นตัวอย่างหนึ่งของการได้มาซึ่งที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุด้วยวิธีการให้ของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2535¹⁴

นอกจากการได้มาซึ่งที่ดินดังที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว การได้มาซึ่งที่ดินด้วยวิธีการเช่าถือเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อการได้มาประการหนึ่งด้วย แม้ว่าการให้เช่าที่ราชพัสดุ จะมีใช้การได้มาในทางพื้นที่ในลักษณะที่เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาเป็นของกรุงเทพมหานครก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า มีฐานะเป็นมาตรการทางกฎหมายประการสุดท้ายของการเพิ่มพื้นที่สีเขียวจากที่ราชพัสดุให้กับกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่ไม้อาจได้มาซึ่งพื้นที่ตามวิธีการที่กำหนดไว้ข้างต้น เนื่องจาก การให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อจัดทำเป็นสวนสาธารณะนั้น ถือเป็นการจัดหาประโยชน์ของกรมธนารักษ์เพื่อประโยชน์สาธารณะในทางสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร แต่เมื่อพิจารณาจากมาตรการทางกฎหมาย จะพบว่า ไม่เอื้อต่อการได้มาในทางพื้นที่เท่าใดนัก เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดข้อยกเว้น ในกรณีที่ส่วนราชการเป็นผู้เช่าที่ราชพัสดุแต่อย่างใด จึงทำให้สัญญาเช่าที่ราชพัสดุ มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ภายใต้หลักเกณฑ์การให้เช่า การใช้สิทธิตามสัญญาเช่า และที่สำคัญ ภายใต้พื้นฐานแห่งการบอกเลิกสัญญาเช่าฝ่ายเดียวโดยการอ้างประโยชน์สาธารณะได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งที่ราชพัสดุด้วยวิธีการเช่าจะไม่เอื้อต่อการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะมากนัก แต่มาตรการดังกล่าวอาจมีฐานะเป็นมาตรการเสริมในกรณีที่ไม้อาจจัดหาที่ราชพัสดุในเขตกรุงเทพมหานครได้แล้ว เนื่องจาก การได้มาด้วยวิธีการขาย แลกเปลี่ยน และการให้ สามารถกระทำได้ตามมาตรการทางกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นอยู่แล้ว เพราะกรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อการให้เช่นนี้ จึงอาจกำหนดขึ้นเพื่อการจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของการเคหะแห่งชาติ หรือการเช่าที่ดินเพื่อจัดกิจกรรมต่างๆ ของเอกชน มากกว่าจะเป็นการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อจัดทำเป็นสวนสาธารณะ ประกอบกับ กรุงเทพมหานครสามารถทำหนังสือแจ้งความประสงค์เพื่อขอเช่าใช้ที่ราชพัสดุโดยการปรับปรุงที่ดินให้เป็นสวนสาธารณะได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อกฎหมายเพราะเป็นไปเพื่อประโยชน์ในทางมหาชน

เมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุประเภทที่มีใช้ที่ดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะด้วยวิธีการขาย แลกเปลี่ยน และให้ ตามที่กล่าวมานั้น พบว่า กำหนดเพียงจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก

¹⁴ สืบค้นจาก <http://web2.treasury.go.th/internet/land/>

คณะรัฐมนตรี จึงทำให้มาตรการเพื่อการได้มากระทำเพียงในลักษณะของมติคณะรัฐมนตรีเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่กรุงเทพมหานครเท่านั้น มาตรการทางกฎหมายเพื่อการได้มาในส่วนนี้ จึงเอื้อต่อการได้มาเพื่อจัดทำเป็นสวนสาธารณะของกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก ซึ่งต่างกับที่ราชพัสดุประเภทที่เป็นที่ดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้ต้องโอนกรรมสิทธิ์ด้วยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งมีรายละเอียด ขั้นตอนในทางนิติบัญญัติ และระยะเวลาเป็นอันมาก ซึ่งไม่เอื้อต่อการได้มาในทางพื้นที่เพื่อจัดทำเป็นสวนสาธารณะเพิ่มเติมมากนัก ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะที่ราชพัสดุที่เป็นที่ดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น มีลักษณะเป็นการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงจำเป็นต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยเป็นผู้ให้ความยินยอมเสียก่อน

2. สำหรับที่ดินของรัฐ ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งไม่มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ภายใต้ความดูแลของอธิบดีกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทยนั้น แม้ว่ามาตรา 10 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะกำหนดให้สามารถจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินด้วยวิธีการขาย และการแลกเปลี่ยนได้ ภายใต้การได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ตาม แต่กฎกระทรวงฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2500) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งกำหนดถึงรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อการได้มาในทางพื้นที่นั้น พบว่า การขายและแลกเปลี่ยนที่ดินดังกล่าวนี้ ไม่เอื้อต่อการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อจัดทำเป็นสวนสาธารณะมากนัก เนื่องจากการขายที่ดินกำหนดให้กระทำโดยการขายทอดตลาด และกำหนดข้อยกเว้นที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เช่าเดิม ผู้อาศัย และทายาทของบุคคลเหล่านั้น เป็นผู้มีโอกาสซื้อได้ก่อน โดยมีได้กล่าวถึงหรือวางข้อยกเว้นที่เป็นประโยชน์แก่การเข้าซื้อของหน่วยงานราชการแต่อย่างใด สำหรับการแลกเปลี่ยนที่ดินดังกล่าวนี้ พบว่า ไม่เอื้อต่อการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อจัดทำเป็นสวนสาธารณะเช่นกัน เพราะหลักเกณฑ์การแลกเปลี่ยนกำหนดบังคับให้จะต้องแลกเปลี่ยนที่ดินที่มีราคาใกล้เคียงกันและจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์และประโยชน์ของการแลกเปลี่ยนด้วย โดยมีได้มีข้อยกเว้นกำหนดถึงการแลกเปลี่ยนที่ดินดังกล่าวให้แก่ส่วนราชการเลย

สำหรับมาตรการทางกฎหมายเพื่อการได้มาซึ่งที่ดินดังกล่าวด้วยวิธีการเช่นนั้น พบว่า มาตรการทางกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการได้มาเหมือนดังเช่นการเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทุกประการ นอกเหนือจากนั้น จะเป็นการเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการในการให้เช่า ในกรณีที่มีผู้ขอเช่าเข้าร่วมหลายราย รวมถึงการได้มาโดยวิธีการดังกล่าว

ยังตั้งอยู่บนพื้นฐานของการให้เช่าเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและให้สิทธิแก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียก่อนบุคคลอื่นๆ เป็นสำคัญ จึงทำให้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่ดินดังกล่าวข้างต้น ไม่เอื้อต่อการได้มาในทางพื้นที่เลย ประกอบกับการที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าว กำหนดให้ค่าเช่าที่ดินดังกล่าว ตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ เพื่อนำไปใช้ในการบำรุงท้องถิ่น จึงทำให้กรุงเทพมหานครสามารถนำส่วนหนึ่งของเงินที่ได้รับนี้ ไปใช้ในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะได้ ซึ่งถือเป็นมาตรการหนึ่งของการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะโดยทางอ้อมอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร และการตรวจสอบการคลังสาธารณะแล้ว พบว่า กรุงเทพมหานครไม่อาจทำการเช่าที่ดินดังกล่าวเพื่อจัดทำเป็นพื้นที่สวนสาธารณะได้ กล่าวคือ หากกรุงเทพมหานครทำการเช่าที่ดินดังกล่าว เงินค่าเช่าที่ดินย่อมตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครตามที่กำหนดไว้ในข้อ 4 ตรี ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ซึ่งจะส่งผลอย่างสำคัญให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการขัดกันทางบัญชีของเงินในส่วนที่เป็นรายจ่ายและรายรับของกรุงเทพมหานคร ก่อนการหักยอดเงินเป็นรายได้สุทธิของกรุงเทพมหานครได้

ในส่วนนี้ สามารถสรุปได้ว่า มาตรการทางกฎหมายเพื่อการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งไม่มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ไม่เอื้อต่อการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะเลย โดยเฉพาะการได้มาด้วยวิธีการขายและการให้เช่า เนื่องจากมาตรการดังกล่าวมีข้อจำกัดทางกฎหมาย ทั้งในส่วนที่เป็นข้อยกเว้นของการได้มาด้วยวิธีการขายและการขัดกันทางกฎหมายในแง่ผู้ได้ประโยชน์จากที่ดินและผู้ได้รับผลประโยชน์จากการเช่า สำหรับการแลกเปลี่ยนที่ดินนั้น แม้ว่าจะไม่มีข้อจำกัดในทางกฎหมายมากนัก แต่เมื่อพิจารณาจากข้อกำหนดของการแลกเปลี่ยน จะพบว่า ไม่มีการวางข้อยกเว้นเพื่อประโยชน์แก่การได้มาซึ่งพื้นที่เลย

3. กรณีที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรุงเทพมหานครนั้น เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ค่อนข้างเอื้อต่อการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะ เพียงแต่กรุงเทพมหานครจะต้องจัดหาที่ดินประเภทอื่นมาให้พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนแล้ว จึงจะสามารถนำที่ดินดังกล่าวไปจัดทำเป็นพื้นที่สวนสาธารณะได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประมวลกฎหมายที่ดิน จะกำหนดให้การได้มาต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่มาตรการทางกฎหมายในส่วนนี้ก็ไม่เป็นอุปสรรคต่อการได้มาในทางพื้นที่ เนื่องจาก หากพิจารณาในรายละเอียดของมาตรการทางกฎหมายเพื่อการได้มาแล้ว จะพบว่า มีลักษณะเช่นเดียวกับการแลกเปลี่ยนที่ดินของรัฐโดยทั่วไป เพียงแต่กฎหมายกำหนดลักษณะการใช้ประโยชน์

เกี่ยวกับที่ดินที่แลกเปลี่ยนมาเท่านั้น รวมถึงที่ดินที่จะขอแลกเปลี่ยนกับที่ดินที่จะจัดทำเป็นพื้นที่สวนสาธารณะดังกล่าวนั้น ย่อมเป็นที่ดินของรัฐในความครอบครองของกรุงเทพมหานครอยู่แล้ว

4. ที่ดินของรัฐที่เป็นที่ดินของรัฐวิสาหกิจและมหาวิทยาลัย ซึ่งมีใช้ที่ราชพัสดุนี้ มาตราการทางกฎหมายเพื่อการได้มาซึ่งที่ดินมิได้กำหนดวิธีการได้มาเหมือนดังเช่นการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าโดยทั่วไป เนื่องจากกระทำได้เพียงการขอเข้าใช้ที่ดินบางส่วนเพื่อจัดทำเป็นสวนสาธารณะเท่านั้น หรืออาจรวมไปถึงการได้มาซึ่งที่ดินด้วยการได้รับบริจาคที่ดินบางส่วน ในลักษณะของการให้ด้วย แต่การได้มาซึ่งที่ดินตามลักษณะดังกล่าวก็มีอาจกระทำได้ง่าย เพราะรัฐวิสาหกิจและมหาวิทยาลัยมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นการเฉพาะ และกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินอันเป็นที่ตั้งของหน่วยงาน ภายใต้นโยบายการดำเนินงานของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ หรือสภามหาวิทยาลัย ตามวัตถุประสงค์ของการกำหนดให้ที่ดินอันเป็นที่ตั้งของรัฐวิสาหกิจและมหาวิทยาลัยใช้เพื่อการดำเนินกิจกรรมตามหลักการกระจายอำนาจในทางกิจการและเพื่อประโยชน์ในการจัดการศึกษา อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการได้มาซึ่งที่ดินจะขึ้นอยู่กับนโยบายของหน่วยงาน แต่ในทางปฏิบัติ หน่วยงานดังกล่าวก็ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี

5. มาตราการทางกฎหมายเพื่อการได้มาซึ่งที่ดินของเอกชนนั้น จากการศึกษาพบว่าการได้มาซึ่งที่ดินโดยการเวนคืนตามพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นมาตราการทางกฎหมายที่เอื้อต่อการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อจัดทำเป็นพื้นที่สวนสาธารณะมากที่สุด เมื่อพิจารณาในบริบทของการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะที่มีขนาดใหญ่ เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจมหาชนเพื่อบังคับเอาทรัพย์สินค้าของเอกชน อย่างไรก็ตาม มาตราการทางกฎหมายเพื่อการได้มาซึ่งที่ดินดังกล่าว ยังคงมีข้อจำกัดในทางกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่ง กล่าวคือ พระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มิได้กำหนดเป็นบทบังคับให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดิน จะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเสียก่อน ในประเด็นนี้ หากหน่วยงานของรัฐที่ทำการเวนคืนที่ดินเพื่อจัดทำเป็นสวนสาธารณะเพื่อประโยชน์ในทางสิ่งแวดล้อม มิได้ตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ ย่อมไม่อาจทราบถึงความประสงค์ของการเวนคืน และขอบเขตของพื้นที่สวนสาธารณะบนที่ดินที่จะทำการเวนคืนและที่ดินบริเวณโดยรอบได้¹⁵ เพราะตามปกติของการเวนคืนที่ดิน จะต้องเวนคืนที่ดินมากกว่าที่ดินที่ต้องการจัดทำเป็น

¹⁵ มาตรา 6 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนต้องระบุ

(1) ความประสงค์ของการเวนคืน

สวนสาธารณะ เพื่อกำหนดให้เป็นทางสาธารณะหรือวางสาธารณูปโภคที่จำเป็นโดยรอบพื้นที่ รวมถึงอาจเป็นที่ดินในแปลงที่ดินที่เหลือจากการสำรวจในเบื้องต้น ซึ่งมีได้ถูกเวนคืนแต่เอกชนไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัยได้ จึงจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินส่วนที่เหลือด้วย ในส่วนนี้เอง อาจส่งผลกระทบต่อการควบคุมในทางพื้นที่ตามมาตราทางกฎหมายที่กำหนดไว้ได้

จากการศึกษาของผู้เขียน พบว่า มาตราทางกฎหมายในการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อการได้มาซึ่งที่ดินนั้น มีความแตกต่างกันและอาจก่อให้เกิดปัญหาในการกำหนดจำนวนค่าทดแทนได้ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 42 วรรคสอง ได้บัญญัติให้ "การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินจะต้องกระทำด้วยความเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันในตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของที่ดิน ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนจะได้รับจากการใช้สอยที่ดินที่ถูกเวนคืน" ในส่วนนี้ หากพิจารณาโดยถ่วงน้ำหนักตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว จะพบว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ และพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21¹⁶ กล่าวคือ จะต้องนำการเข้าใช้สอยที่ดินของผู้ถูกเวนคืนในอนาคตมาประกอบการคำนวณค่าทดแทนการเวนคืนด้วย มิใช่คำนึงถึงแต่เพียงความเสียหายของเอกชนและประโยชน์ที่รัฐจะได้รับตามหลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุ

(2) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(3) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จะเป็น

¹⁶ มาตรา 21 เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน ... ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้พระราชกฤษฎีกา...

(2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(5) เหตุและวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense) ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญ หลักการหนึ่งของหลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุ (Principle of Proportionality) ตามหลักการพื้นฐานในทางกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเท่านั้น¹⁷ ดังนั้น ในการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินเพื่อจัดทำเป็นสวนสาธารณะตามมาตราทางกฎหมายเพื่อการได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน ด้วยวิธีการเวนคืน จึงจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงการได้เข้าใช้ประโยชน์เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจของผู้ถูกเวนคืนในสวนสาธารณะที่จัดสร้างขึ้นด้วย เพื่อให้มาตรการได้มาซึ่งที่ดินด้วยวิธีการเวนคืนนี้เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน และสอดคล้องตรงตามวัตถุประสงค์ของการจัดการในทางพื้นที่มากที่สุด

สำหรับการได้มาซึ่งที่ดินของเอกชนด้วยวิธีการกำหนดมาตรการจูงใจทางภาษีนั้น พบว่า เป็นมาตรการทางกฎหมายที่เอื้อต่อการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะเช่นกัน เมื่อพิจารณาในแง่ของการใช้ประโยชน์บนที่ดินให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุด แต่มาตรการดังกล่าวนี้ ก็มีข้อจำกัดบางประการ กล่าวคือ สามารถใช้ได้เฉพาะกับที่ดินว่างเปล่าและที่ดินที่ไม่มีการเข้าใช้ประโยชน์ของเอกชนเท่านั้น ไม่อาจขยายรวมไปถึงที่ดินของเอกชนลักษณะอื่นๆ ซึ่งมีสภาพของที่ดินที่เหมาะสมแก่การจัดทำเป็นสวนสาธารณะ หรือมีที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่มีสวนสาธารณะไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะพื้นที่เขตเมืองชั้นในของกรุงเทพมหานครได้

สำหรับมาตรการทางกฎหมายเพื่อการได้มาซึ่งที่ดินของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ถือเป็นการได้มาตามวิธีการปกติของการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์บนที่ดินของเอกชน เพียงแต่การขอเช่าที่ดินจากเอกชน มีข้อขัดข้องทางกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะและวัตถุประสงค์ของการจัดสร้างพื้นที่สวนสาธารณะเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนโดยไม่คิดมูลค่า รวมถึงอำนาจหน้าที่ในทางกฎหมายของกรุงเทพมหานครในการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจลำดับรองของรัฐ เนื่องจาก มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้เช่า เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดการในทางพื้นที่ เพราะได้รับการบัญญัติขึ้นบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันในการใช้ สงวน และพิทักษ์ทรัพย์ ภายใต้หลักความสุจริตและหลักแห่งการแสดงเจตนาโดยสมัครใจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นสำคัญ อันแตกต่างจากลักษณะของการบริการสาธารณะที่อยู่ภายใต้หลักกฎหมายมหาชน สำหรับการได้รับบริจาคที่ดินจากเอกชน ถือได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เอื้อต่อการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะจากที่ดินของเอกชน

¹⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), น. 33.

มากที่สุด เพราะเป็นการได้มาซึ่งที่ดิน ภายใต้พื้นฐานแห่งความสมัครใจของเอกชนผู้ยกให้ เพื่อให้กรุงเทพมหานครนำที่ดินไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร

6. สำหรับที่ดินประเภทพิเศษ อันได้แก่ ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์และที่ศาสนสถานนั้น จากการศึกษา พบว่า มาตรการทางกฎหมายเพื่อการได้มาซึ่งที่ดินดังกล่าวจะต้องขึ้นอยู่บนนโยบายของคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ภายใต้ความดูแลของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และผู้ดูแลศาสนสถานของแต่ละศาสนา ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย จึงทำให้การได้มาซึ่งที่ดิน มักจะปรากฏในลักษณะของการให้ใช้ที่ดินบางส่วนเพื่อจัดทำเป็นสวนสาธารณะ อย่างไรก็ตาม กรณีที่ดินที่เป็นทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์นั้น แม้ว่าจะต้องขึ้นอยู่บนนโยบายของคณะกรรมการดังกล่าวเพื่อดูแล รักษา และจัดหาผลประโยชน์ก็ตาม หากพิจารณาวิธีการได้มาซึ่งที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 แล้ว จะพบว่า สามารถโอนหรือจำหน่ายที่ดินเพื่อให้กรุงเทพมหานครจัดทำเป็นพื้นที่สวนสาธารณะได้ ภายใต้บทบังคับของกฎหมายที่จะต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ด้วย¹⁸ จึงทำให้การได้มาซึ่งที่ดินประเภทนี้ จำต้องขึ้นอยู่บนองค์ประกอบของกฎหมายตามที่กำหนดไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์และการจำหน่ายที่ดินดังกล่าวจะมีข้อจำกัดและไม่เอื้อต่อการได้มาซึ่งที่ดินมากนัก แต่ก็สามารถได้มาซึ่งที่ดินที่เป็นทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์เพื่อจัดทำเป็นสวนสาธารณะด้วยวิธีการให้เช่าที่ดินได้ เนื่องจาก กฎหมายบัญญัติให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์สามารถนำที่ดินดังกล่าว จัดหาประโยชน์ได้¹⁹ สำหรับกรณีที่ศาสนสถานนั้น เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ที่ดินดังกล่าวใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการประกอบศาสนพิธี กิจกรรมทางศาสนาที่เกี่ยวข้อง และไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์หรือจำหน่ายได้ การได้มาซึ่งที่ศาสนสถานดังกล่าว นอกจากการขอใช้ที่ดินข้างต้น จึงอาจกระทำด้วยวิธีการให้เช่าได้ แต่ก็มักจะนำที่ดินไปใช้และให้เช่าในเชิงการสังคมสงเคราะห์และประโยชน์อื่น ๆ ทางสังคมเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการ

¹⁸ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 มาตรา 7 กล่าวคือ ...ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จะโอนหรือจำหน่ายได้ก็แต่เพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และโดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ อันได้มีบทกฎหมายให้โอนหรือจำหน่ายได้เท่านั้น

¹⁹ มาตรา 5 วรรคสอง ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์... ให้อยู่ในความดูแล รักษา และจัดหาผลประโยชน์ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ได้มาซึ่งที่ดินประเภทดังกล่าว จะมีมาตรการทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการได้มาในทางพื้นที่ก็ตาม แต่ในที่ศาสนสถานก็ยังคงมีพื้นที่บางส่วนจัดไว้เป็นพื้นที่สีเขียวของเมือง ซึ่งสามารถใช้เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชนในชุมชนหรือบริเวณโดยรอบเขตที่ดินที่เป็นที่ศาสนสถานได้

สุดท้ายนี้ จึงขอสรุปมาตรการทางกฎหมายทั้งหมดที่เอื้อต่อการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะเพิ่มเติมในเขตกรุงเทพมหานคร ตามลักษณะและวิธีการได้มาซึ่งที่ดินข้างต้น ดังนี้

1. มาตรการทางกฎหมายเพื่อการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะในลักษณะเชิงทรัพย์สิน ประกอบไปด้วย การได้รับบริจาคจากที่ดินของเอกชน การได้รับการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุประเภทที่เป็นที่ดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การขายและแลกเปลี่ยนที่ดินของรัฐที่เป็นที่ดินราชพัสดุประเภทที่มีใช้ที่ดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การแลกเปลี่ยนที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรุงเทพมหานคร (เฉพาะกรณีที่ดินที่จะทำการแลกเปลี่ยนมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทดังกล่าว) การเวนคืนจากที่ดินของเอกชน การใช้มาตรการทางภาษีเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินว่างเปล่าและไม่มีการเข้าใช้ประโยชน์ของเอกชน และการขอซื้อจากที่ดินของเอกชน เท่านั้น

2. มาตรการทางกฎหมายเพื่อการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะในลักษณะที่เป็นบุคคลสิทธินั้น จะมีลักษณะของการเช่าจากที่ดินของรัฐที่เป็นที่ดินราชพัสดุประเภทที่มีใช้ที่ดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ดินที่เป็นทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ เท่านั้น และ

3. มาตรการทางกฎหมายเพื่อการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะในลักษณะของการทำความตกลง จะเป็นไปในลักษณะของการขอใช้ที่ดินบางส่วนจากที่ดินที่เป็นทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ และที่ดินของรัฐที่เป็นที่ดินของรัฐวิสาหกิจและมหาวิทยาลัย ซึ่งมีใช้ที่ราชพัสดุ

สำหรับมาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะนั้น จากการศึกษาพบว่า แม้ว่าจะสามารถนำมาตราทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติและความปนเปื้อนของสารเคมีมาใช้ในการกำหนดประเภทของชนิดพรรณไม้ในที่ดินได้ก็ตาม แต่เนื่องจากกฎหมายฉบับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพของที่ดินในการประกอบเกษตรกรรมด้านวิชาการเป็นสำคัญ จึงทำให้เป็นข้อจำกัดประการหนึ่งของการนำมาตราทางเหล่านี้มาใช้ในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ

กรณีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกันพื้นที่สวนหนึ่งไว้เป็นสวนสาธารณะตามพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 นั้น แม้ว่าจะเกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนหนึ่งของที่ดินเพื่อ

ประโยชน์ในทางสิ่งแวดล้อมในลักษณะของพื้นที่สีเขียวก็ตาม แต่มาตรการดังกล่าว ไม่อาจนำมาใช้ในการพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะของกรุงเทพมหานครได้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ตามกฎหมายฉบับนี้ เป็นเพียงการพัฒนาที่ดินด้วยวิธีการจัดสรรที่ดินที่เป็นของเอกชนเท่านั้น รวมถึงอยู่บนพื้นฐานของการพัฒนาที่ดินเชิงการควบคุมให้การจัดทำโครงการบ้านจัดสรรเพื่อการจำหน่ายให้แก่เอกชนมีการวางระบบสาธารณูปการที่ครบถ้วนและเหมาะสมแก่การเข้าใช้ประโยชน์บนที่ดินของประชาชนตามที่กฎหมายบังคับไว้เท่านั้น ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ดินหลังจากการได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน (หรือที่ดินของรัฐ) เพื่อใช้ในการจัดทำเป็นสวนสาธารณะแต่ประการใด

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 นั้น จะพบว่า มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวเอื้อต่อการพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะเฉพาะในลักษณะของการจัดการที่ดินของเอกชนก่อนการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะเท่านั้น แต่ข้อจำกัดที่สำคัญของการพัฒนาในทางพื้นที่ตามมาตรการของกฎหมาย คือ มาตรการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายฉบับดังกล่าว จะต้องสอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ด้วย จึงทำให้การจัดรูปที่ดินตามมาตรการของกฎหมายเป็นเพียงการเสริมมาตรการทางผังเมืองที่จะต้องพัฒนาในทางพื้นที่ให้สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทและแผนผังแสดงที่โล่งในผังเมืองรวมด้วย ส่งผลให้การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในลักษณะของการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาในทางพื้นที่นี้ ไม่อาจพัฒนาในทางพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ด้วยเหตุที่มาตรการเพื่อการพัฒนาพื้นที่จะต้องขึ้นอยู่กับการปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์สวนสาธารณะด้านพื้นที่ด้วย

สำหรับอุปสรรคที่สำคัญที่สุดของมาตรการทางกฎหมายเพื่อการพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะ คือ การไม่มีมาตรการทางกฎหมายโดยตรงเพื่อการพัฒนาในทางพื้นที่ที่เชื่อมโยงจากมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์สวนสาธารณะด้านพื้นที่ที่เป็นสวนสาธารณะหลักในเขตกรุงเทพมหานคร จึงทำให้การจัดการในทางพื้นที่เพื่อการพัฒนาสวนสาธารณะที่มีอยู่แล้วไม่ครบถ้วนตามรูปแบบและลักษณะของการจัดการตามแนวความคิดในการอนุรักษ์พื้นที่สวนสาธารณะด้วยวิธีการกำหนดมาตรการฟื้นฟูพื้นที่สวนสาธารณะตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 4 ได้

5.2.5 การดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาของผู้เขียน พบว่า การจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะของการจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจนั้น สามารถกระทำได้โดยการออกเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร การวางระเบียบกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อการจัดการพื้นที่

สวนสาธารณะ และการที่กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินกิจการนอกเขตกรุงเทพมหานครกับจังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือส่วนราชการอื่น ทั้งนี้ ตามความในมาตรา 97 (1), 49 (5) และ มาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ตามลำดับ

จากการศึกษา พบว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จะกำหนดลักษณะของมาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะและการดำเนินกิจการกับส่วนราชการต่างๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสามารถนำมาใช้กับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะได้อย่างหลากหลายก็ตาม แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าว มิได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะให้สอดคล้องกับรูปแบบของการจัดการในทางพื้นที่เลย กล่าวคือ มาตรา 89 (13) กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่เฉพาะการจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจเท่านั้น การกำหนดในลักษณะจำกัดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่เฉพาะตามรูปแบบของการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะที่มีอยู่และการจัดหาพื้นที่เพื่อจัดทำเป็นสวนสาธารณะนี้ จึงเป็นการกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อบัญญัติอำนาจหน้าที่ที่ไม่ครบถ้วนตามรูปแบบของการจัดการในทางพื้นที่ที่จะต้องครอบคลุมไปถึงการดูแล การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการควบคุมการเข้าใช้ประโยชน์ของประชาชนด้วยการที่กฎหมายกำหนดในลักษณะเช่นนี้ จึงทำให้การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะด้วยวิธีการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครในฐานะกฎหมายลำดับรองที่รัฐมอบให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ออก เพื่อการควบคุมการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในลักษณะของกฎหรือนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปตามหลักกฎหมายมหาชน ไม่อาจกำหนดรายละเอียด มาตรการการจัดการในทางพื้นที่ และวิธีการดำเนินการตามรูปแบบของการจัดการในทางพื้นที่ได้อย่างครบถ้วน

หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การผังเมือง การดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุมอาคาร และการพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ตามความในมาตรา 89 (4) (5) (10) (11) และ (14) ตามลำดับ ประกอบกับอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะตามมาตรา 89 (13) แล้ว ในประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ย่อมเป็นการที่กฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในเชิงการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะไว้อย่างครบถ้วนตามรูปแบบของการจัดการในทางพื้นที่ทุกประการแล้ว เพียงแต่ไม่สามารถนำอำนาจหน้าที่ตามความในมาตรา 89 (4) (5) (10) (11) และ (14) มาประกอบกับ (13) เพื่อใช้เป็นฐานของบทอาศัยอำนาจในการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อจัดการพื้นที่สวนสาธารณะให้ครบถ้วนตามรูปแบบของการจัดการในทางพื้นที่ตามความในมาตรา 97 (1) ได้ เพราะข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครสามารถกำหนดโทษในทาง

อาญาได้ จึงจำเป็นต้องระบุนบทบัญญัติที่ให้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ที่บัญญัติเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะโดยตรงเท่านั้น

นอกจากนั้น หากพิจารณาจากอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการออกระเบียบกรุงเทพมหานครแล้ว จะพบว่า ไม่มีการออกระเบียบกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อจัดการพื้นที่สวนสาธารณะให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยเลย อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ใช้อำนาจในทางบริหารออกประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจัดระเบียบในสวนสาธารณะ ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2546 ตามความในมาตรา 49 (2)²⁰ ด้วย ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองของกรุงเทพมหานครเพียงฉบับเดียวที่มีข้อความเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะด้วย แต่รายละเอียดของประกาศฉบับนี้ กำหนดเพียงมาตรการควบคุมเพื่อการรักษาความสะอาดจากการดำเนินกิจกรรมของเอกชนในพื้นที่สวนสาธารณะ และการควบคุมการเข้าใช้ประโยชน์ให้เหมาะสมตามลักษณะของการเข้าใช้บริการของประชาชนภายในสวนสาธารณะเท่านั้น

สำหรับการดำเนินกิจการนอกเขตกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะนั้น ถือเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตกรุงเทพมหานคร โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 290 (2) กำหนดให้สามารถกระทำได้เฉพาะกรณีที่น่าจะมีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครเท่านั้น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จะพบว่า มาตรา 93 กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมว่า ประการที่หนึ่ง การเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครหรือเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในกรุงเทพมหานคร ประการที่สอง จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และประการสุดท้าย จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องด้วย ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า แม้ว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะกำหนดสองประการหลังเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ตาม แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าว ก็ได้มีปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินกิจการนอกเขตกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะแต่ประการใด เนื่องจาก ตามโครงสร้างของกรุงเทพมหานครนั้น กำหนดให้การดำเนินกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการของ

²⁰ มาตรา 49 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(2) สั่ง อนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร ตามอำนาจหน้าที่หรือที่เป็นประโยชน์ของประชาชนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครเสมอ เพื่อเป็นการควบคุมการบริหารราชการกรุงเทพมหานครตามลักษณะพิเศษของการได้มาซึ่งสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รวมถึงย่อมจะต้องได้รับความยินยอมจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องด้วย ตามหลักความยินยอมในการบริหารราชการโดยทั่วไป ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการจัดกิจการนอกเขตกรุงเทพมหานครจึงเป็นกรณีที่กรุงเทพมหานครมิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดทำกิจการร่วมกันเท่านั้น

5.2.6 การมีส่วนร่วมของประชาชน

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 287 จะกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดรายละเอียดไว้ด้วย และจากการศึกษาพบว่า กฎหมายมีอุปสรรคและข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น แม้ว่าจะกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลและข่าวสารของทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามความในมาตรา 6 (1) ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำของบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้แล้ว สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจาก กฎหมายบัญญัติในตอนต้นว่า “...บุคคล “อาจ” มีสิทธิดังต่อไปนี้...” ย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่แน่นอนว่า บุคคลนั้น “อาจมี” หรือ “อาจไม่มี” สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารนี้ได้²¹ ประกอบกับในวรรคท้ายของมาตราดังกล่าว ยังกำหนดให้สิทธิดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับรายละเอียดของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการด้วย กล่าวคือ “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540” แต่กฎหมายฉบับดังกล่าว ก็มีอุปสรรคเกี่ยวกับลักษณะวิธีการและกำหนดระยะเวลาของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงาน

²¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), น. 478.

ของรัฐ²² ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการที่จะประกันให้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลไม่อาจเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ

2. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้โดยละเอียด แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับดังกล่าวก็มีข้อจำกัดที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะไม่อาจเป็นไปได้อย่างสอดคล้องกับหลักแห่งการมีส่วนร่วมของประชาชนมากนัก กล่าวคือ กรณีการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามมาตรา 19 และตามมาตรา 33 กรณีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ มีการกำหนดขั้นต่ำของการประชุมประชาชนไว้ ด้วยเหตุนี้ กรุงเทพมหานครจึงใช้เป็นเกณฑ์ในการวางและจัดทำผังเมืองในแต่ละครั้ง ทำให้การกำหนดเขตสวนสาธารณะเพื่อการอนุรักษ์ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นพิเศษและความมุ่งหวังของประชาชนในพื้นที่ได้ รวมถึงยังทำให้การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะจำกัดอยู่แต่เพียงหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

3. สำหรับการพัฒนาพื้นที่ของเอกชนเพื่อการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 นั้น แม้ว่ามาตรา 36 จะกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ตาม แต่มาตรการทางกฎหมายนี้ จำกัดเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการจัดรูปที่ดินเท่านั้น จึงทำให้มาตรการรับฟังความคิดเห็นนี้มิใช่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

นอกจากนั้น ปัญหาที่สำคัญที่สุดของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร คือ การที่ไม่มีกฎหมายกำหนดถึงมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรูปแบบและลักษณะของการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ นอกเหนือแต่เพียงการจัดการในลักษณะของการอนุรักษ์และบางส่วนของพัฒนาในทางพื้นที่เท่านั้น ในประเด็นนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงถือเป็นสิ่งสำคัญที่สุดของการจัดทำบริการสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมในเขตกรุงเทพมหานคร ในฐานะเป็นผู้ได้รับประโยชน์และผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงจากการจัดการดังกล่าว ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดไว้เป็นมาตรการหนึ่งของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม เป็นการยากที่จะเพิ่มเติมโดยการบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ใน

²² ดูเพิ่มเติม กัมพล อยู่มนัธรรมา, “สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมตามระบบกฎหมายไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายสหภาพยุโรป,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, เล่มที่ 33, ปีที่ 11, น. 137-179 (กันยายน – ธันวาคม 2552).

กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดได้โดยง่าย เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับมีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติแตกต่างกันออกไป และเกี่ยวข้องโดยตรงกับหน่วยงานของรัฐเป็นจำนวนมาก ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรกำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมแทน รวมถึงต้องกำหนดให้เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญของกรุงเทพมหานครด้วย เพื่อให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการดำเนินมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร หากกำหนดไว้เช่นนี้ก็จะทำให้การมาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะสามารถตอบสนองตรงตามความต้องการของประชาชนในทางพื้นที่มากที่สุด อันเป็นการใช้วิธีการกำหนดมาตรการเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขข้อจำกัดของมาตรการทางกฎหมายแทนการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายทั้งหมด

5.3 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับหน่วยงาน

สาเหตุสำคัญที่ทำให้การจัดการสวนสาธารณะในทางพื้นที่ไม่สามารถเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ การบริหารจัดการที่ไม่เป็นแบบแผนเดียวกันและการขาดการประสานความร่วมมือของส่วนราชการภายในกรุงเทพมหานคร รวมถึงขาดบุคลากรและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานสวนสาธารณะที่มีความรู้และความสามารถด้านกฎหมายอย่างเพียงพอและรอบด้าน จึงทำให้การจัดการในทางพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปอย่างแยกส่วนตามภารกิจที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

5.3.1 การประสานความร่วมมือและความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน

หน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครนั้น ประกอบด้วย สำนักงานสวนสาธารณะ สำนักผังเมือง และสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล จากการศึกษา พบว่า การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าวนี้ มีปัญหาอันเกิดจากการจำแนกประเภทของสวนสาธารณะที่แตกต่างกัน การกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับพื้นที่สีเขียวและสวนสาธารณะโดยมิได้ดำเนินการให้สอดคล้องกันอย่างเป็นเอกภาพ ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดการประสานความร่วมมือกับส่วนราชการต่างๆ ภายในกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร ในส่วนนี้ จึงขออธิบายปัญหาตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนี้

1. เนื่องจากการจำแนกประเภทสวนสาธารณะของส่วนราชการกรุงเทพมหานครมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ สำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสิ่งแวดล้อม จำแนกประเภทของสวนสาธารณะ ออกเป็น 7 ประเภท โดยยึดถือตามรัศมีการให้บริการเป็นสำคัญ ในฐานะที่

สวนสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่สีเขียวของเมือง แต่สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร จำแนกประเภทของสวนสาธารณะตามวิธีจัดลำดับศักยภาพให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร ที่แบ่งออกกรุงเทพมหานครออกเป็นเขตเมืองชั้นใน ชั้นกลาง และชั้นนอก เพื่อให้การจัดสาธารณูปการดังกล่าวเป็นไปอย่างทั่วถึง ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การจำแนกประเภทสวนสาธารณะที่แตกต่างกันนี้ ย่อมส่งผลให้การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ โดยเฉพาะการจัดทำแผนผังแสดงที่โล่งเพื่อการนันทนาการตามผังเมืองรวมไม่สอดคล้องกับการวางแผนเพื่อกำหนดแนวทางการเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะและพื้นที่สีเขียวอื่นๆ ในเขตกรุงเทพมหานครของบุคลากรในสำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสิ่งแวดล้อมได้ ในทางกลับกัน ยังอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างส่วนราชการทั้งสอง ในกรณีที่จำเป็นต้องดำเนินการร่วมกันเพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในระดับปฏิบัติการ นอกจากนั้น ยังเป็นอุปสรรคต่อการกำหนดนโยบายเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาสวนสาธารณะในทางพื้นที่ให้เป็นไปอย่างมีแบบแผนและแนวทางเดียวกันอีกด้วย

2. การกำหนดมาตรฐานพื้นที่สวนสาธารณะต่อจำนวนประชากรในเขตกรุงเทพมหานครตามหน่วยตารางเมตรต่อคนนั้น ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อการเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะให้ใกล้เคียงกับยุทธศาสตร์ตามที่กำหนดไว้ในแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552 – 2555 มากที่สุด

จากการศึกษา พบว่า สำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสิ่งแวดล้อม มิได้กำหนดมาตรฐานพื้นที่สวนสาธารณะต่อจำนวนประชากรไว้อย่างสอดคล้องกับมาตรฐานพื้นที่สวนสาธารณะต่อจำนวนประชากรของกรุงเทพมหานครตามที่สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลกำหนดไว้ในแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552 – 2555 กล่าวคือ ยุทธศาสตร์ย่อยเกี่ยวกับการเพิ่มพื้นที่สีเขียวกำหนดมาตรฐานพื้นที่สวนสาธารณะแยกต่างหากจากพื้นที่สีเขียวโดยทั่วไป โดยกำหนดเป็นมาตรฐานพื้นที่สีเขียวในรูปแบบสวนสาธารณะต่อจำนวนประชากรเพื่อการเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะภายในปี พ.ศ. 2555 ไม่น้อยกว่า 4.42 ตารางเมตรต่อคน จากเดิมที่มีพื้นที่สวนสาธารณะโดยทั่วไปคิดเป็นสัดส่วนเพียง 3.3 ตารางเมตรต่อคน ในปี พ.ศ. 2550²³ แต่การกำหนดมาตรฐานดังกล่าวของสำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสิ่งแวดล้อม เป็นเพียงการกำหนดในภาพรวมของพื้นที่สีเขียวต่อจำนวนประชากร คือ เท่ากับ 4 ตารางเมตรต่อคน ภายในปี

²³ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร, แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552-2555, พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สินธุ ครีเอชั่น จำกัด, 2551), น. 74 - 75.

พ.ศ. 2553 โดยมีได้กำหนดมาตรฐานของพื้นที่สีเขียวในรูปแบบของสวนสาธารณะต่อประชากร แต่ประการใด²⁴ ในประเด็นนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า อาจสร้างความไม่เป็นเอกภาพในการจัดหาที่ดิน เพื่อพัฒนาเป็นพื้นที่สวนสาธารณะได้ เนื่องจากการเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะจะต้องดำเนินการ โดยความร่วมมือของสำนักสิ่งแวดล้อม ภายใต้การดำเนินงานของสำนักงานสวนสาธารณะ สำนัก ผังเมือง สำนักการคลัง และสำนักการระบายน้ำ ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการ สนับสนุนกระบวนการจัดหาที่ดินเพื่อการเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะให้ใกล้เคียงกับมาตรฐาน ที่กำหนดไว้ และที่สำคัญ ยังทำให้การกำหนดจำนวนพื้นที่สวนสาธารณะต่อจำนวนประชากรในเขต กรุงเทพมหานครมีความคลาดเคลื่อนจากจำนวนพื้นที่สวนสาธารณะที่แท้จริงอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลอย่างสำคัญให้การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะของสำนักงานสวนสาธารณะ สำนัก สิ่งแวดล้อมมีความไม่สอดคล้องกับแนวทางการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครในภาพรวมได้

5.3.2 ข้อจำกัดด้านต่างๆ ของผู้ปฏิบัติการ

ในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครนั้น หากพิจารณาประกอบ กับรูปแบบและลักษณะของการจัดการในทางพื้นที่แล้ว จะพบว่า มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็น จำนวนมากที่จำเป็นต้องทำการศึกษาเพื่อใช้ติดต่อและประสานงานกับส่วนราชการภายในของ กรุงเทพมหานครและหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องด้วย แต่จากการศึกษา พบว่า สำนักงาน สวนสาธารณะขาดบุคลากรที่มีความรู้และความชำนาญด้านกฎหมาย เนื่องจากบุคลากรของ สำนักงานสวนสาธารณะมีความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะวิชาการด้านการเกษตร ธรรมชาติ วิทยา และการออกแบบสวนและต้นไม้เป็นสำคัญ เนื่องจากเป็นความรู้หลักสำหรับการปฏิบัติ หน้าที่นักวิชาการเกษตร²⁵ กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสวนสาธารณะของกรุงเทพมหานครนั้น พบว่า มีความรู้ทางด้านกฎหมายจำกัดเฉพาะมาตรการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะตาม พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และ ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจัดระเบียบในสวนสาธารณะเท่านั้น เนื่องจากเป็นกฎหมาย ระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสวนสาธารณะของ

²⁴ สืบค้นจาก <http://203.155.220.217/office/ppdd/publicpark/thai/about-address.html>, 19 กุมภาพันธ์ 2553.

²⁵ สัมภาษณ์ นางสาวชนิดา รอดสวัสดิ์, นักวิชาการเกษตร 5, สำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร, 18 กรกฎาคม 2552.

กรุงเทพมหานครเพื่อการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะให้เหมาะสมแก่การเข้าใช้ประโยชน์ของประชาชน ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยตรง²⁶ รวมถึงยังเป็นกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่สามารถนำมาใช้ในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครได้โดยมิต้องมีการออกข้อบัญญัติเพื่อกำหนดรายละเอียดแต่ประการใด ในประเด็นนี้ จึงถือว่าความไม่รู้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะทั้งหมด เป็นข้อจำกัดที่สำคัญของผู้ปฏิบัติภารกิจดังกล่าวมาแล้ว

สำหรับการปฏิบัติงานเพื่อดูแลให้การเข้าใช้ประโยชน์ในสวนสาธารณะของประชาชน เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายนั้น จะพบว่า มีจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอต่อการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด และข้อห้ามต่างๆ ที่เกี่ยวกับแนวทางการจัดระเบียบในพื้นที่ที่เป็นสวนสาธารณะขนาดใหญ่ของกรุงเทพมหานคร จึงจำเป็นต้องขอความร่วมมือจากสำนักเทศกิจ เพื่อเข้าดูแลและควบคุมการใช้พื้นที่สวนสาธารณะให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่การเข้าใช้ประโยชน์ของประชาชนอยู่บ่อยครั้ง²⁷

นอกจากนั้น จากการศึกษาของผู้เขียน พบว่า ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะที่เป็นข้อจำกัดของผู้ปฏิบัติภารกิจ ที่สืบเนื่องมาจากความไม่รู้กฎหมายและจำนวนที่ไม่เพียงพอของผู้ปฏิบัติภารกิจ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสวนสาธารณะ คือ ความไม่กล้าตัดสินใจเพื่อให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในทางข้อเท็จจริง และความล่าช้าในการพิจารณาคำร้องเพื่อขอเข้าใช้พื้นที่สวนสาธารณะสำหรับจัดกิจกรรมเกี่ยวกับการกุศล หรือการขอเข้าไปถ่ายรูปแบบในโอกาสต่างๆ เป็นต้น ที่สำคัญที่สุด คือ การดำเนินการเพื่อบังคับผู้กระทำความผิด และการแก้ไขสภาพของพื้นที่เมื่อมีการฝ่าฝืนข้อห้ามเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดได้อย่างทันท่วงที เนื่องจาก เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสวนสาธารณะไม่มีอำนาจในการดำเนินการจับกุมและปรับได้ด้วยตนเอง จึงต้องขอความร่วมมือจากสำนักเทศกิจอีกทอดหนึ่ง ส่งผลให้ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจเพื่อดูแลในทางพื้นที่ให้เกิดสัมฤทธิ์ผลตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างทันท่วงที

5.4 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย

จากการศึกษา พบว่า กฎหมายที่นำมาใช้สำหรับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะของกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยตรง จะปรากฏเพียงมาตรการดูแลพื้นที่

²⁶ สัมภาษณ์ นายณพงษ์ ดวงดี, หัวหน้าสวนหลวง ร.๙ (เจ้าหน้าที่บริหารงานการเกษตร 7), สำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร, 18 กุมภาพันธ์ 2553.

²⁷ เพิ่งอ้าง.

สวนสาธารณะตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยสำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสิ่งแวดล้อม รวมถึงมาตรการอนุรักษ์สวนสาธารณะด้านพื้นที่และการควบคุมในทางพื้นที่ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร เท่านั้น ปัญหาในส่วนนี้ จึงปรากฏในลักษณะของการวินิจฉัยสั่งการโดยยึดตามแบบธรรมเนียมปฏิบัติของทางราชการที่เคยปฏิบัติกันมา จึงส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายมีข้อจำกัดและไม่สามารถตอบสนองต่อประชาชนในพื้นที่ได้มากนัก ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจน ในกรณีการบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เกี่ยวกับมาตรการรักษาความสะอาดจากการปรุงอาหาร และมาตรการรักษาความความเป็นระเบียบเรียบร้อยเกี่ยวกับความปลอดภัยภายในสวนสาธารณะที่แตกต่างกันระหว่างสวนสาธารณะขนาดเล็กและขนาดใหญ่ของเมือง

นอกจากนั้น การจัดให้มีการประชุมประชาชนตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร มักจะจัดขึ้นเพื่อแสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับนโยบายทางผังเมืองเพื่อให้ประชาชนทราบ โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมการแสดงความคิดเห็นมากนัก เนื่องจากอ้างว่ามีค่าใช้จ่ายเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ซึ่งขัดกับกฎหมายซึ่งกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารในที่ดินที่จะถูกเวนคืนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ รวมไปถึงการไม่ใช้ดุลพินิจวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะกรุงเทพมหานคร เพื่อกำหนดแนวทางการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะและพื้นที่สีเขียวอื่นๆ เฉพาะแห่งให้สอดคล้องกับการแบ่งกลุ่มเขตตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ จึงทำให้การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเชิงการอนุรักษ์และพัฒนาไม่อาจบรรลุผลได้

สำคัญที่สุด คือ กรุงเทพมหานครไม่มีคู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะตามการจำแนกของมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการภายในอย่างบูรณาการร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ขาดแนวทางการใช้ดุลพินิจเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม และเกิดปัญหาการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ อีกด้วย