

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปัจจุบันสวนสาธารณะมีความสำคัญต่อการใช้ชีวิตแบบเมืองของคนที่ย้ายอยู่ในกรุงเทพมหานครอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากกรุงเทพมหานครต้องประสบกับปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่อย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็น ความแออัดของที่อยู่อาศัย จำนวนของประชากรที่เพิ่มขึ้น การขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ การเพิ่มขึ้นของมลพิษจากการพัฒนาทางอุตสาหกรรม และที่สำคัญ การขาดแคลนพื้นที่สาธารณะเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจตามธรรมชาติ สวนสาธารณะจึงเป็นสิ่งสำคัญที่บ่งชี้ถึงคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนด้านสุขภาพทางร่างกายและจิตใจ รวมถึงเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทหนึ่งที่จะต้องจัดเตรียมให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชนอีกด้วย ในฐานะที่สวนสาธารณะเป็นมาตรฐานหนึ่งสำหรับการวางแผนพัฒนาระบบสาธารณูปการเพื่อใช้ในการแก้ปัญหาทางสังคมและสิ่งแวดล้อมของเมืองตามภารกิจลำดับรองทางสังคม (social secondary function) โดยรัฐเป็นผู้จัดหา (the state as provider) จากการศึกษา พบว่า การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการพัฒนาความเป็นเมืองของกรุงเทพมหานครส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมให้บทบาทและความสำคัญของสวนสาธารณะถูกลดคุณค่าลง และมีจำนวนพื้นที่ที่ไม่เพียงพอกับความต้องการที่แท้จริงของประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ กรุงเทพมหานครมีพื้นที่สวนสาธารณะที่เป็นสวนสาธารณะหลักเพียงร้อยละ 0.25 ของพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งหมด หรือคิดเป็นสัดส่วนของพื้นที่สวนสาธารณะต่อจำนวนประชากรเพียง 0.70 ตารางเมตรต่อคนเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลที่กำหนดสัดส่วนของพื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากรในเขตเมืองไว้เท่ากับ 15 ตารางเมตรต่อคน หรือ 9.38 ไร่ต่อประชากร 1,000 คน รัฐจึงจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อจัดการพื้นที่สวนสาธารณะให้เพียงพอกับจำนวนประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร และสอดคล้องกับหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะของการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การควบคุม การใช้ประโยชน์ และการพัฒนาในทางพื้นที่ เพราะสวนสาธารณะมิได้เป็นเพียงพื้นที่ที่ก่อประโยชน์ในทางสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังมีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงเชื่อมโยงเกี่ยวกับการใช้ชีวิตส่วนที่เหลือจากการทำงานและการพักผ่อนในเวลาว่างคืนในที่อยู่อาศัยของตนอีกด้วย ดังนั้น สวนสาธารณะจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างพื้นฐานสีเขียว (green infrastructure) ของเมืองในการตอบสนองความต้องการของประชาชนด้านการพักผ่อนหย่อนใจ ในฐานะบริการสาธารณะรูปแบบหนึ่งที่จะต้องจัดให้มีขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง เพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาทางข้อเท็จจริงและความจำเป็นพิเศษในทางพื้นที่ได้

6.1 บทสรุป

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า ประเทศไทยมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อใช้เป็นกรอบกำหนดนโยบายและกำหนดแนวทางการดำเนินงานของส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็น แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 และแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552 - 2555 ซึ่งมีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดการในทางพื้นที่เป็นลำดับตั้งแต่การกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดหาและพัฒนาพื้นที่ให้เป็นพื้นที่สวนสาธารณะ การดูแล สงวน และรักษาพื้นที่สวนสาธารณะ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างครอบคลุมแล้ว เมื่อนำนโยบายทั้งหมดมาพิจารณาประกอบกัน สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะนี้ ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะโดยเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ บทบัญญัติที่กำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีความกระจัดกระจายไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและภารกิจของหน่วยงานต่างๆ โดยสามารถจำแนกกลุ่มของกฎหมายได้เป็น 6 กลุ่ม ตามลักษณะและรูปแบบของการจัดการในทางพื้นที่ อันประกอบไปด้วย การดูแลและบำรุงรักษา การอนุรักษ์ในทางพื้นที่ การควบคุมและจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ การได้มาและพัฒนาในทางพื้นที่ การดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงกฎหมายลำดับรองของกรุงเทพมหานครไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้โดยตรง หรือเพิ่มเติมรายละเอียดของกระบวนการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะของกรุงเทพมหานคร เพื่อใช้เป็นแนวทางหรือข้อปฏิบัติแก่ส่วนราชการภายในและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตามภารกิจที่ส่วนกลางกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ประการใด อีกทั้งข้อจำกัดของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะและการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในนโยบายและเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับต่างๆ ที่ให้อำนาจแก่กรุงเทพมหานคร รวมถึงการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในการบริหารกิจการของกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ และการจัดการโดยมิได้ประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จึงเป็นเหตุให้เกิดช่องว่างในขั้นตอนของการจัดการและไม่สามารถนำมาตราทางกฎหมายในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะตามรูปแบบของการจัดการในทางพื้นที่มาบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพได้เท่าที่ควร โดยภาพรวมของปัญหา ได้แก่

ประการแรก ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับนโยบายอันส่งผลต่อการกำหนดมาตรการเชิงนโยบายเพื่อการจัดการในทางพื้นที่ เนื่องจากกำหนดให้พื้นที่สวนสาธารณะเป็นเพียงส่วนหนึ่งของพื้นที่สีเขียว และได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะของพื้นที่สีเขียวตามรูปแบบของการกำหนดมาตรการเพื่อเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียว จึงทำให้การกำหนดนโยบายเพื่อการจัดการและการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับสวนสาธารณะ ในฐานะที่เป็นพื้นที่ที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง เป็นเพียงการรวบรวมพื้นที่สีเขียวอื่นๆ ที่มีในพื้นที่เพื่อการใช้ประโยชน์ในการพักผ่อนหย่อนใจตามความมุ่งหมายของการเกิดขึ้นของสวนสาธารณะด้วย รวมถึงยังขาดกรอบนโยบายในระดับกระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านการจัดการพื้นที่สีเขียวในภาพรวม และการกำหนดสัดส่วนของพื้นที่สวนสาธารณะต่อจำนวนประชากรของประเทศไทย แยกตามกลุ่มจังหวัดในทางภูมิศาสตร์หรือตามเขตการปกครองส่วนภูมิภาค จึงทำให้ไม่มีกรอบนโยบายและแนวทางการดำเนินการเชิงปฏิบัติการในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะของประเทศ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดแผนและมาตรการการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะของท้องถิ่นให้เกิดความเชื่อมโยงกับกรอบกำหนดทิศทางของประเทศได้อย่างเป็นรูปธรรม

ประการที่สอง ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมาย เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครมีความกระจัดกระจาย โดยสามารถจำแนกออกเป็น 6 กลุ่มกฎหมายตามรูปแบบและลักษณะของการจัดการในทางพื้นที่ จึงขออธิบายตามการจำแนกมาตรการทางกฎหมาย ดังนี้

(1) การดูแลพื้นที่สวนสาธารณะ จากการศึกษา พบว่า มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่อาจนำมาใช้ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะเพื่อการดูแลในทางพื้นที่ได้ เนื่องจาก ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายประสงค์ให้กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้านตามทรัพยากรธรรมชาติและมลภาวะที่อาจเกิดขึ้นแยกตามประเภทของทรัพยากรทางธรรมชาติ ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะทางธรรมชาติของสวนสาธารณะที่มีความเชื่อมโยงและประกอบไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เป็นอันมาก สำหรับมาตรการดูแลตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 นั้น กำหนดให้สวนสาธารณะซึ่งเป็นสถานที่ที่จัดไว้เป็นสาธารณะสำหรับประชาชนใช้เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจตามกฎหมาย ต้องอยู่ภายใต้มาตรการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยสำหรับสถานสาธารณะที่ใช้เพื่อการบันเทิงและการชุมนุมด้วย รวมถึงไม่สามารถกำหนดรายละเอียดของมาตรการเพื่อการดูแลให้สอดคล้องกับลักษณะพิเศษของสวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครได้

เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกำหนดให้ใช้บังคับในเขตกรุงเทพมหานครได้ทันที โดยมีพักต้องตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครอีกครั้ง สำหรับมาตรการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดข้อยกเว้นให้สวนสาธารณะเป็นเขตสูบบุหรี่ด้วยนั้น อาจทำให้เกิดปัญหาในแง่ของการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายทั้งหมดของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ดูแลสวนสาธารณะได้ เพราะกฎหมายกำหนดให้พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตปลอดบุหรี่ตามกฎหมาย

(2) การบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะ จากการศึกษา พบว่า แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะสามารถนำภาษีที่กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บเองมาใช้ในการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะได้ก็ตาม แต่เงินภาษีที่จัดเก็บมานั้น ไม่ถูกบังคับว่าจะต้องนำส่วนหนึ่งของเงินภาษีมานำใช้ในการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะแต่ประการใด ดังจะเห็นได้จาก การที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดเพียงให้เงินภาษีดังกล่าวเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครและมีอิสระในการบริหารจัดการภายใต้ขอบข่ายงานบริการสาธารณะเท่านั้น และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก็ได้กำหนดถึงการจัดสรรภาษีเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะเช่นกัน ประกอบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งออกเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครก็ได้จัดสรรมาใช้ในการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะเป็นการเฉพาะด้วย จึงทำให้ไม่สามารถนำเงินภาษีดังกล่าว มาใช้ประโยชน์เพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะด้านการบำรุงรักษาได้อย่างแท้จริง

(3) การอนุรักษ์สวนสาธารณะในทางพื้นที่ จากการศึกษา พบว่า แผนผังแสดงที่โล่งเพื่อการนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นการกำหนดพื้นที่สวนสาธารณะกับพื้นที่อื่นๆ โดยที่มิได้แยกพื้นที่สวนสาธารณะต่างหากจากที่โล่งโดยทั่วไป รวมถึงรายการประกอบแผนผังแสดงที่โล่งมิได้อธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับขอบเขตของบริเวณที่ตั้งสวนสาธารณะด้วยเช่นกัน จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตของที่ดินที่เป็นที่ตั้งของสวนสาธารณะเพื่อการอนุรักษ์ในทางพื้นที่ผ่านมาตรการผังเมืองตามกฎหมายได้

(4) การควบคุมในทางพื้นที่ที่อาจกระทบต่อการใช้สวนสาธารณะ จากการศึกษา พบว่า การควบคุมสิ่งก่อสร้างบริเวณโดยรอบพื้นที่สวนสาธารณะ ในลักษณะของการจำกัดความสูงและระยะเว้นของการก่อสร้างอาคารบนที่ดินของเอกชน โดยยึดโยงเฉพาะกับความกว้างของถนนสาธารณะตามที่กฎหมายลำดับรองของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดไว้แต่เพียงประการเดียว โดยมีได้พิจารณาความสัมพันธ์กับบริบทในทางพื้นที่ และลักษณะพิเศษของสวนสาธารณะในเชิงสิ่งแวดล้อมด้วย ย่อมทำให้สวนสาธารณะไม่อาจเป็นพื้นที่เปิดโล่ง

ทางภูมิทัศน์ของเมืองเพื่อการควบคุมสิ่งก่อสร้างบริเวณโดยรอบสวนสาธารณะได้อย่างแท้จริง รวมถึงการที่กฎหมายกำหนดข้อยกเว้นให้สามารถก่อสร้างอาคารหรือดัดแปลงอาคารเข้าไปในเขตสวนสาธารณะได้ โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่ดูแลสวนสาธารณะ ย่อมทำให้เกิดปัญหาความไม่แน่นอนของการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อการควบคุมในทางพื้นที่ด้วย

(5) การจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในสวนสาธารณะ จากการศึกษา พบว่า มาตรการทางกฎหมายนี้เป็นเพียงการจำกัดการใช้ประโยชน์บนที่ดินของเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้แก่กรุงเทพมหานคร เพื่อประโยชน์ในทางสาธารณะภายใต้วัตถุประสงค์เฉพาะของกฎหมายเท่านั้น และไม่อาจจำกัดไปถึงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เป็นการเพิ่มทรัพยากรธรรมชาติภายในเขตพื้นที่สวนสาธารณะแต่ประการใด และที่สำคัญ หากมีการจำกัดการใช้ประโยชน์ดังกล่าวบนที่ดินของรัฐที่เป็นสวนสาธารณะ ย่อมทำให้การจัดการสิ่งแวดล้อมภายในสวนสาธารณะไม่สอดคล้องกับหลักการของสวนสาธารณะอย่างยั่งยืน และเป็นอุปสรรคต่อการแสดงออกทางด้านสุนทรียภาพของสวนสาธารณะเพื่อให้สอดคล้องกับระบบบริการสาธารณะของเมืองได้

(6) การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการพัฒนาเป็นสวนสาธารณะ จากการศึกษา อาจสรุปได้ว่า มาตรการทางกฎหมายเพื่อการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ ที่ดินของเอกชน และที่ดินประเภทพิเศษนั้นมีวิธีการได้มาซึ่งพื้นที่ที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งส่วนใหญ่ที่ดินของรัฐและที่ดินประเภทพิเศษจะเอื้อต่อการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อจัดทำเป็นสวนสาธารณะมากที่สุด เนื่องจากกฎหมายได้วางข้อยกเว้นการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐดังกล่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะไว้ ประกอบกับหน่วยงานของรัฐผู้ครอบครองที่ดินของรัฐและผู้ดูแลที่ดินประเภทพิเศษ มักจะมีนโยบายที่เอื้อต่อการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการนำส่วนหนึ่งของพื้นที่มาจัดทำเป็นสวนสาธารณะเป็นส่วนใหญ่ สำหรับที่ดินของเอกชนนั้น มีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อการได้มาด้วยวิธีการเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กล่าวคือ มิได้กำหนดเป็นบทบังคับให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดิน จะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเสียก่อน จึงทำให้กรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะไม่อาจทราบถึงความประสงค์ของการเวนคืน และขอบเขตของพื้นที่สวนสาธารณะบนที่ดินที่จะทำการเวนคืนและที่ดินโดยรอบได้ ตามวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว รวมถึงมีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินของเอกชน เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้นำประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนจะได้รับจากการใช้สอยที่ดินที่ถูกเวนคืนมาพิจารณาด้วย แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ มิได้กำหนดเพิ่มเติมให้คำนึงถึงการใช้สอยที่ดินของเอกชนในอนาคตมาประกอบการคำนวณค่าทดแทนการเวนคืนแต่อย่างใด

(7) การพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะ จากการศึกษา พบว่า สามารถนำมาตรการ จัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 มาใช้เพื่อการพัฒนาพื้นที่ สวนสาธารณะได้เท่านั้น เนื่องจาก มาตรการตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 และ พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มีข้อจำกัดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่ดินเพื่อ ประโยชน์ในทางเกษตรกรรม และเป็นการพัฒนาที่ดินที่เป็นของเอกชนเพื่อการจำหน่ายตาม โครงการบ้านจัดสรรเป็นสำคัญ ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม มาตรการจัดรูปที่ดินจะต้องสอดคล้องกับ มาตรการตามกฎหมายว่าด้วยผังเมือง มาตรการจัดรูปที่ดินจึงมีฐานะเป็นเพียงมาตรการเสริมทาง ผังเมืองเท่านั้น ส่งผลให้ไม่อาจพัฒนาในทางพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ประกอบกับการพัฒนาพื้นที่ สวนสาธารณะตามมาตรการดังกล่าว เป็นเพียงการพัฒนาในลักษณะของการจัดการที่ดินของเอกชน ก่อนการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อพัฒนาเป็นพื้นที่สวนสาธารณะเท่านั้น จึงขาดมาตรการทางกฎหมายเพื่อ การพัฒนาพื้นที่สวนสาธารณะบนที่ดินที่มีการกำหนดให้เป็นเขตสวนสาธารณะแล้ว และส่งผลให้ ไม่อาจเชื่อมโยงกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์สวนสาธารณะในทางพื้นที่ตามผังเมืองได้

(8) การดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ สวนสาธารณะ จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สวนสาธารณะ เฉพาะการจัดให้มีและบำรุงรักษาเท่านั้น ซึ่งไม่ครบถ้วนตามรูปแบบของการจัดการในทางพื้นที่ ประกอบกับรายละเอียดของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครสามารถกำหนดโทษในทางอาญาได้ จึงต้องอาศัยบทบัญญัติที่ให้อำนาจอย่างชัดเจนเพื่อเป็นฐานในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงไม่สามารถออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อกำหนดมาตรการการจัดการพื้นที่ สวนสาธารณะได้ นอกจากนั้น เป็นกรณีที่ไม่มีการใช้อำนาจในฐานะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ออกระเบียบภายในเพื่อกำหนดมาตรการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะของ ส่วนราชการภายในของกรุงเทพมหานครตามอำนาจหน้าที่และภารกิจของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(9) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ จากการศึกษา พบว่า กฎหมายที่กำหนดมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ ปรากฏเฉพาะในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อ พัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 เท่านั้น ซึ่งเป็นเพียงการจัดการในลักษณะของการอนุรักษ์และบางส่วนของ การพัฒนาในทางพื้นที่ รวมถึงมาตรการตามกฎหมายดังกล่าว มิได้เอื้อต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมของ ประชาชนมากนัก กล่าวคือ แม้ว่าจะกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองด้วยวิธีการ ประชุมประชาชนก็ตาม แต่กฎหมายก็กำหนดขั้นต่ำของการประชุมประชาชนไว้ และกรณีการรับ

ฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินของเอกชนเพื่อการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นสวนสาธารณะนั้น จำกัดผู้เข้าร่วมเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการจัดรูปที่ดินเท่านั้น มาตรการทางกฎหมายเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะตามรูปแบบของการจัดการทั้งสองลักษณะนี้ จึงมิใช่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

ประการที่สาม ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับหน่วยงาน ถือเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะของกรุงเทพมหานครไม่สามารถเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากขาดการประสานความร่วมมือเพื่อดำเนินการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะให้เป็นแบบแผนเดียวกันของส่วนราชการภายในกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ สำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสิ่งแวดล้อม และสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร มีการจำแนกประเภทสวนสาธารณะที่แตกต่างกันตามภารกิจและความมุ่งหมายของการจัดการในทางพื้นที่ของแต่ละส่วนราชการ รวมถึงยังมีการกำหนดมาตรฐานพื้นที่สวนสาธารณะต่อจำนวนประชากรในเขตกรุงเทพมหานครแตกต่างจากมาตรฐานพื้นที่สวนสาธารณะต่อจำนวนประชากรในแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552 – 2555 ตามยุทธศาสตร์การเพิ่มพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครอีกด้วย เนื่องจากเป็นเพียงการกำหนดมาตรฐานพื้นที่สวนสาธารณะในภาพรวมของพื้นที่สีเขียวต่อจำนวนประชากร มิใช่การกำหนดมาตรฐานพื้นที่สีเขียวในรูปแบบของพื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากรแต่ละประการใด นอกจากนั้น ผู้ปฏิบัติกรของสำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรภายในและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสวนสาธารณะของกรุงเทพมหานครมีข้อจำกัดเกี่ยวกับความรู้กฎหมายอย่างเพียงพอและรอบด้านเพื่อใช้ในการดำเนินการและประสานงานกับส่วนราชการภายในกรุงเทพมหานครและหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งปัญหาความไม่เพียงพอของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะทั้งหมด จึงจำเป็นต้องขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของส่วนราชการอื่นๆ ภายในกรุงเทพมหานคร เพื่อให้สามารถดูแลและควบคุมการเข้าใช้ประโยชน์ของประชาชนได้ ที่สำคัญ จากข้อจำกัดของผู้ปฏิบัติการณ์นี้จึงส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการจัดการ และเป็นอุปสรรคต่อการให้ข้อมูลที่เพียงพอต่อการจัดการสวนสาธารณะในทางพื้นที่ตามสภาพข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาในเชิงกฎหมายได้

ประการสุดท้าย ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาสวนสาธารณะ ภายใต้การดำเนินการเพื่อจัดการในทางพื้นที่และสนับสนุนกระบวนการจัดหาที่ดินเพื่อจัดทำเป็นสวนสาธารณะร่วมกันของสำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักผังเมือง สำนักการคลัง และสำนักการระบายน้ำก็ตาม แต่การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการดำเนินการและกำหนดมาตรการการจัดการดังกล่าว

เป็นเพียงการวินิจฉัยสั่งการโดยยึดถือตามแบบธรรมเนียมปฏิบัติของทางราชการที่เคยปฏิบัติมา ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายมีข้อจำกัดและไม่สามารถตอบสนองต่อประชาชนในทางพื้นที่ได้มากนัก ประกอบกับขาดคู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะตามรูปแบบและลักษณะของการจัดการในทางพื้นที่ที่จำแนกตามมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการภายในกรุงเทพมหานคร ผู้ปฏิบัติภารกิจจึงไม่มีแนวทางการใช้ดุลพินิจเพื่อบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม และใช้เป็นแนวทางพื้นฐานในการประสานความร่วมมือได้

ดังนั้น จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า ไม่มีกฎหมายลำดับรองของกรุงเทพมหานครเพื่อกำหนดรายละเอียดและกำหนดมาตรการการจัดการในทางพื้นที่เพิ่มเติมจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และขาดคู่มือการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ จึงทำให้การดำเนินงานของส่วนราชการภายในกรุงเทพมหานครและการบังคับใช้กฎหมายขาดแบบแผนที่ชัดเจน และไม่สามารถประสานความร่วมมือเพื่อจัดการในทางพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับมาตรการเชิงนโยบายไม่สามารถใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการการดำเนินการของกรุงเทพมหานครได้ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกลายเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับกรุงเทพมหานครในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะด้วย

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาของการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการในการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะมิได้มีประสิทธิภาพเสียทีเดียว เพียงแต่ยังไม่สามารถกำหนดมาตรการเพื่อจัดการพื้นที่สวนสาธารณะตามที่ปรากฏในลักษณะของมาตรการเชิงนโยบายในนโยบายของรัฐและท้องถิ่น มาตรการทางกฎหมายการกำหนดมาตรการเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นรูปธรรมเท่านั้น จึงขอเสนอแนะแนวทางเพื่อการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครออกเป็น 4 ลักษณะ ตามสภาพปัญหาของการกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะดังกล่าว อาจเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยในครั้งต่อไป ดังรายละเอียดต่อไปนี้

6.2.1 การกำหนดมาตรการเชิงนโยบาย

ในการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่จะมีการจัดทำขึ้นใหม่นั้น จำเป็นต้องกำหนดกรอบแนวทางในระดับนโยบาย ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สีเขียวในรูปแบบของสวนสาธารณะที่สอดคล้องและได้สัดส่วนกัน ระหว่างมาตรการการอนุรักษ์และการพัฒนา เพื่อให้สามารถเป็นแนวทางในการจัดการพื้นที่ สวนสาธารณะที่มีอยู่แล้ว และพื้นที่ที่จะได้มาซึ่งสวนสาธารณะเพิ่มเติม นอกจากนั้น เพื่อให้เกิด การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงตามแนวความคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชน และ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 85 (1) (4) และ (5) และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 87 (1) และ (2) ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐต้องกำหนดมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ให้ชัดเจนในกรอบกำหนดแนวทางในระดับนโยบายเหล่านี้ เพื่อให้ประชาชน ชุมชน และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการการจัดการพื้นที่สีเขียวใน ทุกระดับของการกำหนดนโยบายภาครัฐ และเพื่อให้มีการกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในนโยบายระดับปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะด้วย

สำหรับรายละเอียดของการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับพื้นที่สีเขียว ควรกำหนด รายละเอียดของพื้นที่สีเขียวตามสภาพและลักษณะของพื้นที่สีเขียวทั้งหมด ออกเป็น 5 ประเภท คือ พื้นที่ธรรมชาติ พื้นที่สีเขียวเพื่อบริการ พื้นที่สีเขียวเพื่อสิ่งแวดล้อม พื้นที่สีเขียวริมทางสัญจร และพื้นที่สีเขียวเศรษฐกิจชุมชน เพื่อให้เกิดการเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะในรูปแบบของพื้นที่สีเขียว เพื่อบริการ และสามารถกำหนดมาตรฐานพื้นที่สวนสาธารณะต่อจำนวนประชากรได้อย่างแท้จริง

นโยบายของหน่วยงานส่วนกลาง โดยเฉพาะสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรกำหนดกรอบการ จัดทำแผนแม่บทพื้นที่สีเขียวที่เป็นสวนสาธารณะอย่างเป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะเป็นสัดส่วนของพื้นที่ ที่เหมาะสมต่อจำนวนประชากร และมาตรการในการจัดการสวนสาธารณะในเขตพื้นที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปจัดทำแผน ปฏิบัติการพื้นที่สีเขียวในท้องถิ่นต่อไป ซึ่งในแผนปฏิบัติการดังกล่าวจะต้องกำหนดแผนการจัดการ สวนสาธารณะแต่ละแห่งในเขตพื้นที่การปกครองของตน ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน ในส่วนของกรุงเทพมหานคร การกำหนดนโยบายของกรุงเทพมหานครต้องมีความเชื่อมโยงกับ นโยบายของหน่วยงานส่วนกลาง เพื่อให้สามารถกำหนดมาตรการเชิงนโยบายเพื่อการอนุรักษ์และ การได้มาซึ่งที่ดินอย่างสอดคล้องกับการแบ่งกลุ่มเขตตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ของ กรุงเทพมหานคร ซึ่งแบ่งออกเป็น 6 กลุ่ม ตามที่กำหนดไว้ได้ เพื่อให้ประชาชนในกลุ่มเขตดังกล่าว มีพื้นที่สวนสาธารณะที่เพียงพอต่อจำนวนประชากร อันจะส่งผลให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

นอกจากนั้น เพื่อให้การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อจัดทำเป็นสวนสาธารณะ มีความชัดเจนในระดับนโยบายของรัฐ และสามารถใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการตามนโยบายระดับปฏิบัติการของกรุงเทพมหานครได้ สมควรกำหนดมาตรการเชิงนโยบายเพื่อการได้มาซึ่งที่ดินไว้ในกรอบกำหนดแนวทางในระดับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง โดยเริ่มต้นจากที่ดินที่มีลักษณะใกล้เคียงกับพื้นที่ว่างเว้นจากการใช้งานตามแนวความคิดการใช้พื้นที่ว่างเว้นจากการใช้งานมาพัฒนาเป็นสวนสาธารณะ ที่ดินของรัฐที่เป็นที่ราชพัสดุและที่ดินของหน่วยงานราชการซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มศักยภาพของพื้นที่ และที่ดินว่างเปล่าหรือไม่มีการใช้ประโยชน์ของเอกชนเป็นลำดับไป นอกจากนี้ ต้องกำหนดแนวทางการขอใช้พื้นที่จากที่ดินของรัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัย และที่ดินประเภทพิเศษเพื่อจัดทำเป็นสวนสาธารณะเพิ่มเติมให้แก่ประชาชนด้วย

6.2.2 มาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดการตามรูปแบบของการจัดการในทางพื้นที่ที่มีการกำหนดรายละเอียดและกระบวนการบังคับทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในระดับหนึ่งแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่เป็นจำนวนมากแล้วในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติของไทย จึงสมควรพิจารณาออกกฎหมายลำดับรอง หรือแก้ไข เพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายปัจจุบันที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเสียก่อน เพื่อปรับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด ดังนี้

(1) แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะไม่สามารถกำหนดรายละเอียดของมาตรการเฉพาะเพื่อการดูแลสถานที่สาธารณะที่มีไว้เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ ให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกับลักษณะพิเศษในทางพื้นที่ของกรุงเทพมหานครได้ก็ตาม เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ สามารถใช้บังคับได้ทันทีเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ในประเด็นนี้ กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับมาตรการดูแลพื้นที่สวนสาธารณะ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 97 (1) ประกอบ มาตรา 89 (10) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของกรุงเทพมหานครในการดูแลรักษาที่สาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

(2) ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎกระทรวง (ฉบับที่ 55) พ.ศ. 2543 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้นำที่ตั้งและขนาดของสวนสาธารณะตาม

ความหมายของคำว่า “ที่สาธารณะ” ตามกฎหมายฉบับนี้ รวมถึงรูปแบบและลักษณะของการก่อสร้างอาคารบริเวณโดยรอบพื้นที่สวนสาธารณะในทางความเป็นจริงมาพิจารณาร่วมกับความกว้างของถนนสาธารณะในการควบคุมความสูงและกำหนดระยะเว้นของการก่อสร้างอาคารบนพื้นดิน เพื่อให้สวนสาธารณะเป็นพื้นที่เปิดโล่งเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจอย่างแท้จริงและได้สัดส่วนกันในพื้นที่ นอกจากนั้น ต้องจำกัดการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น (ในฐานะเจ้าพนักงานตามกฎหมาย) ตามความในข้อ 40 แห่งกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ในการอนุญาตให้ก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร¹ ล่วงล้ำเข้าไปในที่สาธารณะได้ ด้วยวิธีการออกระเบียบที่มีผลบังคับใช้เฉพาะภายในกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการควบคุมอาคารดังกล่าวนี้ เป็นงานประจำขององค์กรฝ่ายปกครองของกรุงเทพมหานคร (ราชการส่วนท้องถิ่น) เพื่อให้การควบคุมสวนสาธารณะในทางพื้นที่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน โดยระเบียบดังกล่าวนี้จะไม่ผลบังคับให้หน่วยงานอื่นๆ ต้องปฏิบัติตามแต่ประการใด²

(3) มาตรการทางกฎหมายเพื่อการได้มาซึ่งที่ดินนั้น แม้ว่าจะไม่เอื้อต่อการได้มาซึ่งที่ดินทุกประเภท แต่การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ ที่ดินของเอกชนบางส่วน และการได้มาด้วยวิธีการทำความตกลงกับผู้ดูแลที่ดินประเภทพิเศษนั้น ล้วนแต่เอื้อต่อการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการพัฒนาเป็นสวนสาธารณะแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนที่ไม่เอื้อแต่ประการใด

สำหรับปัญหามาตรการการจัดการตามกฎหมายฉบับอื่นๆ นั้น ไม่จำเป็นต้องแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมายแต่ประการใด แต่สามารถใช้วิธีการกำหนดมาตรการการดำเนินงานตามกฎหมายให้ชัดเจนหรือเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับรูปแบบของการจัดการในพื้นที่ภายใต้การดำเนินการของกรุงเทพมหานครและเจ้าพนักงานท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น การกำหนดวงเงินเพื่อใช้ในการบำรุงรักษาพื้นที่สวนสาธารณะโดยตรงในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี การกำหนดให้สวนสาธารณะเป็นที่โล่งที่แยกต่างหากจากที่โล่งประเภทอื่นๆ ตาม

¹ เนื่องจากความหมายของคำว่า “อาคาร” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ อาคารโดยสภาพ สิ่งปลูกสร้างซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือใช้สอยได้ สิ่งทีถือว่าเป็นอาคารตามพระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (รวมถึงการกำหนดเพิ่มเติมไว้ในบทเฉพาะกาลตามมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ด้วย) และส่วนต่างๆ ของอาคาร จึงทำให้คำดังกล่าวมีความหมายมากกว่าคำที่ใช้ทั่วไป

² ดู มุลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, ข้อพิจารณาเกี่ยวกับกฎ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิการพิมพ์ จำกัด, 2551), น. 33.

แผนผังแสดงที่โล่งเพื่อการนัดพบและการรักษาสิ่งแวดล้อม การกำหนดให้ต้องตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อจัดทำเป็นสวนสาธารณะเสียก่อนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และการกำหนดให้คิดค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมณูญฉบับปัจจุบัน

แม้ว่า การนำมาตรการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติและความปนเปื้อนของสารเคมีตามพระราชบัญญัติการพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 จะมุ่งเน้นเพื่อประโยชน์ในทางเกษตรกรรมตามเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นสำคัญก็ตาม แต่กรุงเทพมหานครยังคงสามารถนำมาตรการในส่วนนี้มาใช้เพื่อประโยชน์ในการกำหนดประเภทของชนิดพรรณไม้ในที่ดินที่เป็นสวนสาธารณะเพื่อให้เกิดการพัฒนาในทางพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของสวนสาธารณะให้มีพืชพรรณที่เหมาะสมตามประสิทธิภาพของดินได้ ด้วยการกำหนดนโยบายเชิงการบริหารและจัดการในเรื่องนี้ให้ชัดเจน และขอความร่วมมือไปยังกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อให้การจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในบริบทของการพัฒนาเป็นไปอย่างสมบูรณ์

นอกจากนั้น ในประเด็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ประชาชนสามารถอ้างสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐและท้องถิ่น และหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในการเข้าร่วมบริหารจัดการกิจการของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะได้โดยตรง ในฐานะที่เป็นบริการสาธารณะรูปแบบหนึ่งที่ส่วนกลางกระจายอำนาจให้แก่กรุงเทพมหานคร รวมถึงยังอาจใช้วิธีการกำหนดนโยบายอย่างชัดเจนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

ที่สำคัญที่สุด คือ ปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมของกรุงเทพมหานครนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องออกระเบียบกรุงเทพมหานครโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 49 (5) เพื่อกำหนดมาตรการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะของส่วนราชการภายในของกรุงเทพมหานครตามอำนาจหน้าที่และภารกิจของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะตามลักษณะและรูปแบบของการจัดการในทางพื้นที่

6.2.3 การดำเนินงานของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น

นอกเหนือจากการวางระเบียบภายในเพื่อกำหนดมาตรการการดำเนินงานของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะตามกฎหมาย

ทั้งหมดแล้ว การดำเนินงานของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสวนสาธารณะในทางพื้นที่ต้องเป็นไปอย่างมีเอกภาพและเป็นแบบแผนเดียวกัน กล่าวคือ ต้องกำหนดให้สำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการเพื่อจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ รวมถึงต้องจำแนกประเภทของสวนสาธารณะตามวิธีจัดลำดับศักยภาพของสวนสาธารณะให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ของกรุงเทพมหานครตามที่สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร กำหนดไว้ เพื่อให้การดำเนินการเพื่อจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ โดยเฉพาะการอนุรักษ์และได้มาซึ่งที่ดินเพื่อจัดทำเป็นสวนสาธารณะโดยอ้อมนั้น สอดคล้องกับมาตรการทางผังเมืองตามกฎหมาย และเชื่อมโยงกับพื้นที่ที่เสนอแนะให้จัดหาเป็นสวนสาธารณะขนาดพื้นที่ต่างๆ ในแผนผังแสดงที่โล่ง นอกจากนั้น จะต้องกำหนดนโยบายของสำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับมาตรฐานพื้นที่สวนสาธารณะต่อจำนวนประชากรให้สอดคล้องกับมาตรฐานพื้นที่สวนสาธารณะต่อจำนวนประชากรของกรุงเทพมหานคร ซึ่งแยกพื้นที่สวนสาธารณะต่างหากจากพื้นที่สีเขียวโดยทั่วไป เพื่อให้การดำเนินมาตรการในการเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะของสำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสิ่งแวดล้อม สอดคล้องกับนโยบายการเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะของกรุงเทพมหานครในภาพรวม

นอกจากนั้น เพื่อให้ผู้ปฏิบัติการของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะบุคลากรของสำนักงานสวนสาธารณะ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสวนสาธารณะของกรุงเทพมหานครทั้งหมด ทราบถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะตามรูปแบบของการจัดการในทางพื้นที่ สำนักสิ่งแวดล้อมต้องจัดโครงการอบรมความรู้ด้านกฎหมายที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงานของบุคลากรของสำนักงานสวนสาธารณะ เพื่อให้สามารถใช้และวิเคราะห์กฎหมายในเบื้องต้นเพื่อประโยชน์ในการประสานความร่วมมือเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อการบำรุงรักษา การอนุรักษ์ และการควบคุมในทางพื้นที่กับส่วนราชการภายในที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการขอความอนุเคราะห์หรือช่วยเหลือจากหน่วยงานส่วนกลางเกี่ยวกับมาตรการเพื่อการได้มาซึ่งพื้นที่สวนสาธารณะและการพัฒนาในทางพื้นที่ได้ ในส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสวนสาธารณะของกรุงเทพมหานครต้องมีการให้ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เพื่อให้สามารถดูแลพื้นที่สวนสาธารณะได้สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมาย ประกอบกับ สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร จะต้องจัดอบรมสัมมนาเกี่ยวกับความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในเบื้องต้น และความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถดำเนินการต่างๆ เพื่อจัดการในทางพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วและถูกต้องตามกฎหมายมากที่สุด

6.2.4 มาตรการบังคับใช้กฎหมาย

ในส่วนนี้ กรุงเทพมหานครต้องจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานด้านการจัดการสวนสาธารณะ ในลักษณะของ the implementation guide เพื่อให้ผู้ปฏิบัติทราบถึงภารกิจของส่วนราชการ ต่างๆ ภายในกรุงเทพมหานครและหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง และเป็นกรอบในการบังคับใช้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะ รวมถึงเป็นการวางขอบเขตการใช้ดุลพินิจ ที่ถูกต้องและเหมาะสมแก่ผู้ปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร ที่สำคัญ ยังเป็นฐานให้ประชาชน สามารถตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ ของผู้ปฏิบัติผ่านทางคู่มือและแนวทางปฏิบัติงานนี้ได้

นอกจากนั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว และสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างสอดคล้องกับข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงมากที่สุด กรุงเทพมหานครสมควรจัดทำรายงานทบทวนการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ สวนสาธารณะทุก 4 ปี ตามวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ทราบ ถึงปัญหาที่เกิดขึ้น โดยอาศัยความร่วมมือจากผู้มีความรู้และประสบการณ์ที่เป็นข้าราชการและ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนภาคประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย มหาชนทางสิ่งแวดล้อมและด้านการเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสวนสาธารณะ ในลักษณะของ คณะทำงานหรือคณะกรรมการเพื่อแก้ไขและปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมาย และการดำเนินงาน ของส่วนราชการที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สวนสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตว่า หากกรุงเทพมหานครไม่อาจจัดหาพื้นที่ สีเขียวตามรูปแบบของสวนสาธารณะให้เพียงพอกับความต้องการของประชากรและไม่เป็นไปตาม มาตรฐานที่กำหนดไว้ได้ ก็สามารถใช้พื้นที่สีเขียวรูปแบบอื่นๆ ที่เป็นพื้นที่ธรรมชาติ พื้นที่สีเขียวเพื่อ สิ่งแวดล้อม และพื้นที่สีเขียวริมทางสัญจรในการเยียวยาความต้องการได้ เพื่อลดความต้องการ พื้นที่ขนาดใหญ่ในการจัดทำเป็นสวนสาธารณะ รวมถึงยังสามารถใช้มาตรการทางผังเมืองเพื่อ อนุรักษ์พื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานครที่มีลักษณะเป็น green belt และพื้นที่สีเขียวของจังหวัด อื่นๆ ในเขตปริมณฑล ก็จะทำให้ปัญหาการขาดแคลนพื้นที่สวนสาธารณะต่อจำนวนประชากรใน เขตกรุงเทพมหานครไม่จำเป็นมากนัก เพราะมีพื้นที่สีเขียวรูปแบบอื่นมาช่วยให้บรรเทาลงได้ เพียงแต่จะต้องประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ดูแลพื้นที่สีเขียวเหล่านั้นด้วย