

ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นทรัพย์สินส่วนกลางที่มีไว้เพื่อประชาชน ได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องควบคุม ค้ำครองป้องกันให้คงอยู่อย่างยั่งยืน แต่ปัจจุบันปรากฏว่าที่ดินประเภทนี้ลดน้อยลงมาก เนื่องจากมีผู้บุกรุก ทำลาย ทำให้ที่ดินเสื่อมสภาพไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อีก จึงมีกรณีที่ต้องพิจารณาในแง่ของกฎหมายว่าปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจากสาเหตุใด และเมื่อทราบสาเหตุของปัญหาแล้ว ควรกำหนดมาตรการในการควบคุม และค้ำครองป้องกันที่ดินดังกล่าวประการใด เพื่อให้คงอยู่สำหรับประชาชนได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

นอกจากปัญหาการควบคุม และค้ำครองป้องกันที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันเพื่อไม่ให้มีการบุกรุก ทำลาย ทำให้เสื่อมสภาพที่ดินแล้ว ยังมีกรณีที่ต้องพิจารณาด้วยว่าที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น หากไม่เป็นการขัดขวางการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ก็น่าจะนำไปดำเนินการบริหารจัดการหรือแสวงประโยชน์อย่างอื่นเพื่อให้เกิดคุณค่าทางเศรษฐกิจโดยไม่ขัดต่อกฎหมายได้ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าจะดำเนินการได้หรือไม่ ประการใด

จากผลการศึกษาพบว่า การเป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันไม่ได้ขึ้นอยู่กับแบบพิธีเป็นสำคัญ แต่ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่ามีประชาชนได้เข้าใช้ประโยชน์หรือไม่ หากมีปัญหาข้อพิพาทเกิดขึ้นก็ต้องมีการนำสืบพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ปรากฏ ซึ่งในการค้ำครองป้องกันที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันให้คงอยู่อย่างยั่งยืนนั้น รัฐได้บัญญัติกฎหมายขึ้นมากมายเพื่อบังคับใช้สำหรับการดำเนินการดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติที่เป็นการคุ้มครองทางแพ่ง บทบัญญัติที่เป็นการคุ้มครองโดยการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด และบทบัญญัติที่เป็นมาตรการบังคับทางปกครอง รวมทั้งบทบัญญัติที่ใช้บังคับต่อหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในการค้ำครองป้องกัน ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าว ซึ่งมีทั้งมาตรการทางปกครอง และมาตรการทางอาญา นอกจากนั้น กฎหมายยังกำหนดวิธีการควบคุมที่ดินประเภทนี้โดยให้มีการจัดทำทะเบียนที่สาธารณะประโยชน์และหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแสดงขอบเขต เนื้อที่ ประเภท และลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวด้วย ประการที่สำคัญรัฐได้บัญญัติกฎหมายกำหนดองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ค้ำครองป้องกัน และดูแลรักษาหลายองค์กรตามประเภทของที่ดินหรือตามพื้นที่การปกครอง ซึ่งองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าว นั้น เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่ได้ทำให้เกิดการควบคุม คุ่มครองป้องกันที่ดิน สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ สาเหตุประการหนึ่งเนื่องมาจากองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่นั้นไม่ทราบประวัติ ข้อมูล ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดิน ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นที่ดินสาธารณสมบัติที่ประชาชนใช้ร่วมกันหรือไม่ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันจึงควรเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดพื้นที่ที่สามารถทราบประวัติ ข้อมูล ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินเป็นอย่างดี ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และการดูแลรักษาที่สาธารณะในเขตพื้นที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการที่ว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุม คุ่มครองป้องกัน ดูแลรักษาที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันควรเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ที่ใกล้ชิดพื้นที่และประชาชนมากที่สุด อย่างไรก็ตาม สาเหตุอีกประการหนึ่งน่าจะมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือเกิดจากการละเว้นการบังคับใช้กฎหมายในการดำเนินการกับผู้กระทำผิดกฎหมายด้วย จึงควรปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายโดยกำหนดหน้าที่ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติให้ชัดเจนขึ้น นอกจากนั้น จากการศึกษาพบว่ามาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ยังมีข้อบกพร่องที่ควรต้องทำการปรับปรุงให้สมบูรณ์ ประการสำคัญ ลำพังแต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายเดียวย่อมไม่สามารถทำหน้าที่นี้ได้อย่างสมบูรณ์ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดนั้น จะทำให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ซึ่งปัจจุบันก็มีกฎหมายให้สิทธิและหน้าที่แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมอยู่บ้างแล้ว แต่ก็มีปัญหาว่าประชาชนอาจไม่ให้ความร่วมมือตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงควรกำหนดมาตรการบางอย่างที่เป็นการจูงใจประชาชนด้วย

สำหรับการนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันไปบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดนั้น มีแนวความคิดว่าแม้ที่ดินประเภทนี้จะมีไว้สำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน อันอยู่ในหน้าที่ที่รัฐจะต้องดำเนินการคุ้มครองป้องกัน และดูแลรักษาไว้ให้คงอยู่อย่างยั่งยืนก็ตาม แต่หากไม่สามารถนำไปจัดการอย่างอื่นได้เสียเลยก็จะกลายเป็นผูกมัดทรัพยากรไม่ให้เกิดประโยชน์ตามควรในทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น นอกจากการสงวนรักษาไว้แล้ว ถ้าเป็นการจัดการที่ไม่ขัดกับวัตถุประสงค์ของที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทนั้น ๆ แล้ว ก็ควรนำมาจัดการให้เกิดประโยชน์ได้ เช่น การอนุญาตให้เอกชนเข้าใช้ประโยชน์ได้เป็นการเฉพาะราย หรือ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าจัดหาผลประโยชน์จากที่ดินดังกล่าว ซึ่งตามกฎหมายไทยมีหลักการ

อนุญาตดังกล่าวด้วย เช่น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวยังมีรายละเอียดที่ลักลั่นกันอยู่บางประการ ทั้งการกำหนดประเภทที่ดินของรัฐที่จะนำไปดำเนินการ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาดำเนินการ และหน่วยงานที่เป็นผู้ได้รับรายได้ที่เกิดขึ้น สำหรับองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณานั้น ส่วนใหญ่กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ของตน จึงควรต้องปรับปรุงกฎหมายให้มีการกระจายอำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตนไปบริหารจัดการได้ และเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคม เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและเกิดความเป็นธรรม กฎหมายควรกำหนดให้มีการกำกับดูแลโดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลด้วยรูปแบบต่าง ๆ ที่จำเป็น และโดยที่ประชาชนในชุมชนหรือในท้องถิ่นควรมีความรับผิดชอบร่วมกันในการดำเนินกิจการสาธารณะด้วย ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติด้วย ในการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่งมาบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์ จึงควรต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมด้วย ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับ หลายวิธีการ การให้สิทธิแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวจึงควรพิจารณาให้เหมาะสมเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนหรือท้องถิ่นโดยรวม