

มาตรการด้านกฎหมาย ในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชน

4.1 บทนำ

ต้นไม้มีความสำคัญต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก เพราะนอกจากจะทำให้สภาพภูมิทัศน์สวยงามแล้ว ยังช่วยลดระดับเสียง และปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ กั้นลม กัน การพังทลายของดิน เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ต่างๆ ซึ่งเพิ่มความสมดุลของระบบนิเวศ นอกจากนี้ ดอก ใบ เปลือก หรือรากของต้นไม้หลายชนิด เช่น สะเดา ชีเหล็ก ฯลฯ สามารถนำมาใช้ทำอาหาร และยาได้อีกด้วย

ชาวไทยสมัยก่อนรับรู้และเข้าใจในความสำคัญของต้นไม้เป็นอย่างดี แม้ในสมัยโบราณจะมีป่าไม้อยู่เป็นจำนวนมาก แต่ประชาชนก็ยังนิยมปลูกต้นไม้ใหญ่ไว้ในบริเวณบ้านด้วยเสมอ อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นและการพัฒนาการของชุมชนเมืองของไทยที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังจากที่มีการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ซึ่งมุ่งเน้นการสร้างโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเป็นต้นมา ทำให้เจ้าของที่ดินในเขตเมืองมุ่งเน้นการพัฒนาที่ดินของตนให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจสูงสุดโดยละเลยความสำคัญของต้นไม้และสภาพแวดล้อม นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินบางส่วนในเขตเมือง เป็นต้นว่า กรมธนารักษ์ กรมที่ดิน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ให้ความสำคัญกับต้นไม้ลดลง กรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนจากการที่กรุงเทพมหานครซึ่งมีพลเมืองกว่า 5 ล้านคน แต่มีพื้นที่ไม้ยืนต้นและพื้นที่สวนสาธารณะรวมกันเพียงร้อยละ 3.54 ของพื้นที่ทั้งหมดเท่านั้น (คณะวนศาสตร์, 2546) ขณะที่ชุมชนเมืองแห่งอื่นๆ ก็กำลังประสบปัญหาเดียวกัน คุณภาพชีวิตของมนุษย์และคุณภาพสิ่งแวดล้อมในชุมชนเมืองของไทยจึงอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับชุมชนเมืองของต่างประเทศที่ทั้งภาครัฐและเอกชนตระหนักถึงความสำคัญของต้นไม้และการรักษาสภาพแวดล้อม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องหามาตรการต่างๆ ที่เป็นการเพิ่มจำนวนต้นไม้หรือพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนอย่างรวดเร็วและยั่งยืนเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน

สำหรับมาตรการด้านกฎหมายในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนนั้นแยกออกได้เป็น 2 มาตรการ คือ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สีเขียว และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มพื้นที่สีเขียว

มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สีเขียว หรือมาตรการในการดูแลและบำรุงรักษาพื้นที่สีเขียวนั้นมีมานานแล้ว ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระ

บรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ออก “ประกาศห้ามทำอันตรายต้นไม้ริมถนนหลวง ร.ศ. 117” เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2442 ขึ้นเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาต้นไม้ที่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้กรมสุขาภิบาลปลูกขึ้นริมทางหลวง เนื่องจากมีผู้มาตัดใบหักยอดต้นไม้เหล่านี้ ทำให้ต้นไม้ตายบ้าง ไม่เจริญเติบโตบ้าง จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ออกประกาศดังกล่าวเพื่อห้ามมิให้ผู้ใดทำอันตรายแก่ต้นไม้เหล่านี้ ผู้ฝ่าฝืนมีความผิดต้องโทษปรับไม่เกิน 10 บาท ซึ่งนับว่าสูงมากในสมัยนั้น และต้องชดใช้ราคาต้นไม้ที่ตัดด้วย ต่อมาภายหลังมีการนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาต้นไม้มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 นอกจากกฎหมายดังกล่าวแล้ว มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สีเขียวยังเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย

ส่วนมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนนั้น มีบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดให้มีและบำรุงรักษาสวนสาธารณะ เช่น มาตรา 54 (10)¹ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นต้น² อย่างไรก็ตาม ยังมีกฎหมายอื่นหลายฉบับที่มีบทบัญญัติที่เอื้อต่อการเพิ่มพื้นที่สีเขียวด้วย เช่น กฎหมายว่าด้วยที่ดิน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ทั้งมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนนั้น เกี่ยวพันกับกฎหมาย 4 กลุ่ม คือ กฎหมายเกี่ยวกับการดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร ดังนั้น ในการศึกษาจึงจะแยกศึกษากฎหมายเป็นรายกลุ่มว่ามีกฎหมายใดบ้างในแต่ละกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชน วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของมาตรการตามกฎหมายแต่ละฉบับ และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายแต่ละฉบับ (ถ้ามี) ทั้งนี้ ขอบเขตการศึกษาจำกัดเฉพาะในบริบทของชุมชนในระดับเทศบาลเท่านั้น และจะศึกษามาตรการในการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวเฉพาะในเขตชุมชนของต่างประเทศ โดยใช้มหานครลอนดอน และมหานครนิวยอร์กเป็นกรณีศึกษา เพื่อตรวจสอบว่ากรณีศึกษาเหล่านี้ได้ใช้กฎหมายใดในการเพิ่มและจัดการพื้นที่สีเขียวเพื่อเป็นกรณีตัวอย่างสำหรับประเทศไทยด้วย

¹ มาตรา 54 ภายใต้อำนาจบังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

๑.ล.๑

๑.ล.๑

² การที่กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้มีและบำรุงรักษาสวนสาธารณะนี้ไม่ได้ตัดอำนาจของรัฐบาลที่จะจัดให้มีและบำรุงรักษาสวนสาธารณะหรือสวนพฤกษศาสตร์ เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวเป็นบริการสาธารณะ

4.2 กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ที่ดินในเขตเทศบาลนั้นแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ประเภทที่หนึ่งคือ “ที่ดินของรัฐ” ซึ่งได้แก่ (1) ที่ราชพัสดุ (2) สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งไม่มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน (3) สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน (4) เขตโบราณสถานที่ไม่ใช่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และ (5) ที่ดินของรัฐวิสาหกิจและที่ดินมหาวิทยาลัยซึ่งมิใช่ที่ราชพัสดุ ประเภทที่สองคือ “ที่ดินของเอกชน” และประเภทที่สามคือ “ที่ดินประเภทพิเศษ” ซึ่งได้แก่ ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ และที่ศาสนสถาน

ที่ดินแต่ละประเภทนั้นมีผู้ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในที่ดินแตกต่างกันไป โดยกรณีที่ดินของรัฐ ถ้าเป็นที่ราชพัสดุจะอยู่ในความดูแลของ “กรมธนารักษ์” กระทรวงการคลัง ตามมาตรา 5³ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งไม่มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินจะอยู่ในความดูแลของ “อธิบดีกรมที่ดิน” ตามมาตรา 8⁴ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากเป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน⁵ จะอยู่ในความดูแลของ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กร

³ มาตรา 5 ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุ ที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืน หรือการแลกเปลี่ยน หรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

⁴ มาตรา 8 บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้าม หรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพ หรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(2) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้าม หรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้าม หรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา ตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

⁵ เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน

ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ “นายอำเภอท้องที่” ตามมาตรา 122⁶ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 (กรณีที่ที่ดินนั้นอยู่นอกเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น) เขตของโบราณสถานที่ไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และอธิบดีกรมศิลปากรได้ประกาศขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานแล้วอยู่ในความดูแลของกรมศิลปากรตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 สำหรับที่ดินของรัฐวิสาหกิจและที่ดินของมหาวิทยาลัยซึ่งมิใช่ที่ราชพัสดุนั้น จะอยู่ในความดูแลของรัฐวิสาหกิจและมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง

กรณีที่ดินของเอกชนนั้น การดูแลรักษาและใช้ประโยชน์เป็นเสรีภาพของเจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดิน แต่มีกฎหมายหลายฉบับที่จำกัดเสรีภาพบางประการของเจ้าของ หรือผู้ครอบครองในการใช้ที่ดิน ส่วนที่ดินประเภทพิเศษที่เป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่ในความดูแลของ “สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” ตามมาตรา 5⁷ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2479 ส่วนที่ศาสนสถานจะมีผู้ดูแลต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่าที่ศาสนสถานนั้นเป็นของศาสนาใด ถ้าเป็นที่วัดในศาสนาพุทธจะอยู่ในความดูแลของ “วัด” ถ้าเป็นวัดร้างจะอยู่ในความดูแลของ “กรมการศาสนา” (สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ) ตามมาตรา 23 ทวิ⁸ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ส่วนมัสยิดของศาสนาอิสลามจะอยู่ในความดูแลของ “คณะกรรมการอิสลามประจำมัสยิด” ตามมาตรา 35⁹ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ. 2540 แต่หากเป็นวัดโรมันคาทอลิกจะอยู่ในความดูแลของ “บาทหลวง” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกในกรุงเทพฯตามกฎหมาย ร.ศ. 128

⁶ มาตรา 122 ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดเกิดกันเอาไปเป็นอาณานิคมประโยชน์แต่เฉพาะตัว

⁷ มาตรา 5 ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ของแผ่นดินและทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์บรรดาที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภค ให้อยู่ในความดูแลรักษาของสำนักพระราชวัง

ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นอกจากที่กล่าวในวรรคก่อน ให้อยู่ในความดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ทรัพย์สินส่วนพระองค์นั้น การดูแลรักษาและการจัดหาผลประโยชน์ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

⁸ มาตรา 32 ทวิ วัดใดเป็นวัดร้างที่ไม่มีพระภิกษุอยู่อาศัย ในระหว่างที่ยังไม่มีการยุบเลิกวัด ให้กรมการศาสนามีหน้าที่ปกครองดูแลรักษาวัดนั้น รวมทั้งที่วัด ที่ธรณีสงฆ์และทรัพย์สินของวัดนั้นด้วย

การยกวัดร้างขึ้นเป็นวัดมีพระภิกษุอยู่จำพรรษา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁹ มาตรา 35 คณะกรรมการอิสลามประจำมัสยิดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) บำรุงรักษามัสยิดและทรัพย์สินของมัสยิดให้เรียบร้อย

(2) วางระเบียบปฏิบัติภายในของมัสยิดเพื่อให้การดำเนินงานของมัสยิดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

4.2.1 ที่ดินของรัฐ

(ก) ที่ราชพัสดุ

ที่ราชพัสดุได้แก่ที่ดินที่ใช้หรือสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ เช่น สถานที่ราชการ ค่ายทหาร นั้น มีจำนวนประมาณ 8.64 ล้านไร่¹⁰ ที่ราชพัสดุนี้แบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ประเภทที่ทางราชการเข้าใช้ประโยชน์แล้ว และประเภทที่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือเลิกใช้ประโยชน์แล้ว ที่ราชพัสดุประเภทแรก อยู่ในความดูแลรักษาของส่วนราชการที่ขอเข้าใช้ประโยชน์ แต่ประเภทที่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือเลิกใช้ประโยชน์แล้ว จะอยู่ในความดูแลของกรมธนารักษ์

สำหรับการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้น มาตรา 6¹¹ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ให้เป็นหน้าที่ของ “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ในการกำหนดนโยบาย และออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ อย่างไรก็ดี กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุกำหนดเพียงหลักเกณฑ์การขออนุญาตใช้ และการเลิกใช้ที่ราชพัสดุของกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น ไม่มีเงื่อนไขให้ส่วนราชการต้องกันพื้นที่เป็นที่ว่าง การเว้นที่ว่างเพื่อปลูกต้นไม้ ขุดบ่อน้ำหรือทำที่จอดรถยนต์จึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่

ส่วนกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้น เป็นหลักเกณฑ์ในการนำที่ราชพัสดุนั้นออกให้เอกชนเช่า หากไม่ได้ใช้ที่นั้นเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือทางราชการเลิกใช้ที่นั้นแล้ว ซึ่งเอกชนผู้เช่ามีสิทธิใช้ที่ดินนั้นได้อย่างเต็มที่ หากไม่ขัดต่อข้อสัญญาและไม่ขัดต่อกฎหมายที่จำกัดสิทธิของเอกชนในการใช้ที่ดิน อย่างไรก็ดี นอกจากนำที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการไม่ได้ใช้หรือเลิกใช้ออกให้เช่าแล้ว กรมธนารักษ์ได้ใช้ที่ราชพัสดบบางแปลงไปทำเป็นสวนสาธารณะขึ้น เช่น เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ย้ายกรมอุตุฯ จากเขตคลองเตยไปเขตบางนา กรมธนารักษ์ได้ดำเนินการก่อสร้าง “อุทยานเบญจสิริ” ขึ้น ณ สถานที่ดั้งเดิมของกรมอุตุฯ (เนื้อที่ 29 ไร่) และต่อมาได้มอบให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดูแล

¹⁰ ยังไม่รวมที่ใช้ในราชการทหารอีกประมาณ 3.9 ล้านไร่ (ข้อมูลถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2545) (ที่มา : www.treasury.go.th)

¹¹ มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง เป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแลบำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

มาตรการตามกฎหมายที่ราชพัสดุที่มีอยู่ไม่เกี่ยวกับการจัดการและการเพิ่มพื้นที่สีเขียวโดยตรง แต่เป็นมาตรการที่เอื้อต่อการเพิ่มพื้นที่สีเขียวอย่างมาก เนื่องจากผู้ควบคุมดูแลการใช้ที่ราชพัสดุเป็นหน่วยงานของรัฐ หากรัฐบาลมีนโยบายชัดเจนให้เพิ่มพื้นที่สีเขียวในที่ราชพัสดุ ไม่ว่าจะเป็นที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการเข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ รวมทั้งมีมาตรการติดตามและตรวจสอบความสัมฤทธิ์ผลของนโยบายที่ชัดเจน ก็จะทำให้พื้นที่สีเขียวเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากภายในระยะเวลาอันสั้น สามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งยังช่วยในการอนุรักษ์ไม้ประจำถิ่นได้อีกทางหนึ่งด้วย

ในกรณีดังกล่าวนี้ คณะรัฐมนตรีควรมิมติให้ส่วนราชการที่ดูแลที่ราชพัสดุอยู่ในปัจจุบันหรือที่จะขอเข้าใช้ที่ราชพัสดุ ต้องจัดให้พื้นที่สีเขียวในที่ราชพัสดุนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของที่ราชพัสดุแปลงนั้นและต้องปลูกไม้ยืนต้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่สีเขียวทั้งหมด ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดทำคู่มือที่เหมาะสมที่จะปลูกในแต่ละพื้นที่ให้แก่หน่วยงานต่างๆ คอยติดตาม และรายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบในรอบระยะเวลาที่กำหนด นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้ใช้ที่ราชพัสดุแปลงที่ส่วนราชการยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือเลิกใช้ประโยชน์แล้วมาจัดทำเป็นสวนสาธารณะ (park) เช่นกรณีอุทยานเบญจสิริ หรือสร้างเป็นสวนพฤกษศาสตร์ (botanic garden) หรือเป็นแนวเขตสีเขียว (green belt) เป็นต้น ซึ่งแม้การดำเนินการดังกล่าวจะทำให้รัฐมีรายได้จากที่ราชพัสดุลดลง และต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดูแลและบำรุงรักษาสวนสาธารณะหรือสวนพฤกษศาสตร์นั้นอยู่บ้าง แต่การสร้างสวนสาธารณะหรือสวนพฤกษศาสตร์ดังกล่าวเป็นการลงทุนทางสังคมที่คุ้มค่าในระยะยาว

(ข) สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งไม่มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน

สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งไม่มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินซึ่งอยู่ในความดูแลของอธิบดีกรมที่ดินตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งอยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนายอำเภอท้องที่ตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 (กรณีที่ที่ดินนั้นอยู่นอกเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) นั้น กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 ขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวโดยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ใดมารุกล้ำหรือเบียดบังสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวไปใช้เพื่อประโยชน์เฉพาะตน โดยระเบียบนี้ว่าด้วยการดำเนินคดี การขออนุญาตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การตรวจสอบแนวเขต และการดำเนินการต่างๆ เพื่อป้องกันการบุกรุกหรือเข้าไปครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การจัดทำและจำหน่ายทะเบียนที่ดิน

สาธารณประโยชน์ และวิธีการขอใช้และเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการถอนสภาพที่ดินเท่านั้น ไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดให้มีและการจัดการพื้นที่สีเขียวในที่ดิน

แม้กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งสองประเภทดังกล่าวข้างต้นจะไม่เกี่ยวกับการจัดการและการเพิ่มพื้นที่สีเขียวโดยตรง โดยกฎหมายกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบดูแลรักษาที่ดินเท่านั้น ส่วนระเบียบก็ว่าด้วยการป้องกันมิให้มีการบุกรุกที่ดินดังกล่าว อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาเห็นว่ากฎหมายนี้เอื้อต่อการเพิ่มพื้นที่สีเขียวเนื่องจากผู้ดูแลรักษาที่ดินทั้งสองประเภทดังกล่าวเป็นหน่วยงานของรัฐเช่นเดียวกับกรณีพระราชบัญญัติที่ดินทั้งสามฉบับ ดังนั้น หากรัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนและกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดให้มีและการจัดการพื้นที่สีเขียวอย่างเป็นรูปธรรมเช่นเดียวกับที่เสนอไว้ในกรณีพระราชบัญญัติที่ดินทั้งสามฉบับ ก็จะเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนได้อีกมาก

(ค) เขตของโบราณสถานที่ไม่ใช่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรประกาศกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน และกรมศิลปากรมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินที่เป็นเขตของโบราณสถานนั้น การเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวในเขตโบราณสถานจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมศิลปากรโดยตรง ซึ่งปัจจุบันกรมศิลปากรก็ได้ดำเนินการอยู่แล้วเพื่อเพิ่มทัศนียภาพและคุณค่าให้แก่โบราณสถานแต่ละแห่ง

อย่างไรก็ดี การกำหนดให้พื้นที่สีเขียวในเขตของโบราณสถานต้องประกอบด้วยไม้ยืนต้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่สีเขียวทั้งหมดเหมือนพื้นที่สีเขียวในบริเวณอื่นนั้นอาจไม่เหมาะสมอันเนื่องมาจากความอ่อนไหวในการดูแลรักษาโบราณสถานที่แตกต่างกัน การปลูกไม้ยืนต้นจึงไม่อาจทำได้ทุกกรณีโดยต้องพิจารณาสภาพและที่ตั้งของเขตของโบราณสถานแต่ละแห่งประกอบกับเทคนิคที่ต้องใช้ในการบูรณะและรักษาโบราณสถานภายในเขตของโบราณสถานแต่ละแห่งด้วย จึงมีความจำเป็นต้องยกเว้นเงื่อนไขเกี่ยวกับอัตราส่วนของไม้ยืนต้นที่ต้องมีในพื้นที่สีเขียวให้แก่พื้นที่สีเขียวในเขตของโบราณสถาน

(ง) ที่ดินของรัฐวิสาหกิจและที่ดินของมหาวิทยาลัยซึ่งมิใช่ที่ราชพัสดุ

กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่างๆ รวมทั้งกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่จะกำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐวิสาหกิจและที่ดินของมหาวิทยาลัยซึ่งมิใช่ที่ราชพัสดุเอง ซึ่งรัฐวิสาหกิจและมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่มักจะมุ่งบริหารทรัพย์สินของตนให้เกิดประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจมากกว่าประโยชน์ทางสังคม เช่น การสร้างอาคาร การนำที่ดินออกให้เช่าทำศูนย์การค้า หรือก่อสร้างอาคารพาณิชย์ เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากรัฐวิสาหกิจและมหาวิทยาลัยต้องหารายได้มาใช้ในการดำเนินการเอง จึงกล่าวได้ว่าการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในที่ดินของรัฐวิสาหกิจและที่ดินของ

มหาวิทยาลัยซึ่งมิใช่ที่ราชพัสดุนั้นไม่เกี่ยวกับกฎหมายโดยตรง แต่เกี่ยวกับนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐวิสาหกิจและมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง

อย่างไรก็ดี การใช้ที่ดินของรัฐวิสาหกิจและมหาวิทยาลัยซึ่งมิใช่ที่ราชพัสดุนั้น ต้องมีการกันพื้นที่ที่เป็นที่ว่างตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ด้วย ซึ่งแม้มาตรการดังกล่าวช่วยให้มีพื้นที่สีเขียวในที่ดินของรัฐวิสาหกิจและที่ดินของมหาวิทยาลัยซึ่งมิใช่ที่ราชพัสดุได้ส่วนหนึ่ง แต่ก็ยังเป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น หากรัฐต้องการให้มีพื้นที่สีเขียวในที่ดินดังกล่าวมากขึ้น รัฐจะต้องอาศัยอำนาจในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจและมหาวิทยาลัยที่มีอยู่ตามกฎหมายมาเป็นเครื่องมือ โดยให้คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐวิสาหกิจและที่ดินของมหาวิทยาลัยว่า การบริหารจัดการที่ดินดังกล่าวต้องสอดคล้องกับหลักการพัฒนายั่งยืน (sustainable development) โดยรัฐวิสาหกิจและมหาวิทยาลัยทุกแห่งต้องคำนึงถึงการรักษาสภาพแวดล้อม วิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นประกอบด้วย และต้องจัดให้มีพื้นที่สีเขียวในที่ดินที่นำออกใช้ประโยชน์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของพื้นที่ทั้งหมด โดยต้องมีไม้ยืนต้นเป็นองค์ประกอบของพื้นที่สีเขียวไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะเป็นกรอบแนวทางในการใช้ที่ดินของรัฐวิสาหกิจและมหาวิทยาลัยและเอื้อให้มีพื้นที่สีเขียวเพิ่มมากขึ้น

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่ารัฐวิสาหกิจหลายแห่งคำนึงถึงประโยชน์ของพื้นที่สีเขียวและใช้ที่ดินของตนเพื่อทำเป็นสวนสาธารณะ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย สร้าง “สวนสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์” ในที่ดินของการรถไฟฯ บริเวณถนนกำแพงเพชร เนื้อที่ 200 ไร่ และมอบให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดูแล หรือการทางพิเศษแห่งประเทศไทยมอบที่ดินประมาณ 52 ไร่ บริเวณเชิงสะพานพระราม 9 ทั้งฝั่งพระนครและฝั่งธนบุรี ให้แก่กรุงเทพมหานครเพื่อสร้าง “สวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติ 6 รอบพระชนมพรรษา” เป็นต้น

4.2.2 ที่ดินของเอกชน

แม้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินจะได้รับการรับรองตามมาตรา 48¹² ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่การรับรองดังกล่าวเป็นการรับรองโดยมีข้อจำกัด กล่าวคือ รัฐสามารถตรากฎหมายขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนได้ หากการจำกัดนั้นเป็นการจำกัดเพียงเท่าที่จำ

¹² มาตรา 48 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

เป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธินั้น¹³ และมีกฎหมายหลายฉบับที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการเพิ่มและการจัดการพื้นที่สีเขียวมีดังนี้

(ก) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

กฎหมายนี้กำหนดให้มีการจัดทำผังเมือง และกำหนดประเภทการใช้ที่ดินขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ 5 ประการ คือ (1) เพื่อให้ชุมชนมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย (2) เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มี หรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม (3) เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม (4) เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี และ (5) เพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ โดยผังเมืองนั้นต้องแสดงวัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผัง แผนที่แสดงเขตของผังเมือง แผนผังซึ่งกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมือง ที่โล่ง ระบบโทรคมนาคม หรือระบบสาธารณูปโภค โดยในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและกำหนดประเภทการใช้ที่ดินแล้ว บุคคลใดจะใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองหรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองไม่ได้¹⁴ ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การที่กฎหมายผังเมืองบัญญัติให้มีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมือง และให้มีที่โล่ง¹⁵ มีผลโดยตรงต่อการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชน โดยผู้จัดทำผังเมืองอาจกำหนดให้มีที่โล่งในบริเวณพื้นที่ต่างๆ เพื่อใช้เป็นพื้นที่สีเขียว (green space) หรือแนวเขตสีเขียว (green belt) ขึ้นได้ แต่โดยที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองกำหนดเพียงกระบวนการและ

¹³ มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

¹⁴ มาตรา 27 ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

¹⁵ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ที่โล่ง” หมายความว่า ที่ดินอันได้ระบุไว้ในผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะให้เป็นที่ยาวเป็นส่วนใหญ่ และเพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้

ฯลฯ

ฯลฯ

หลักเกณฑ์ในการจัดทำผังเมืองเท่านั้น และที่ผ่านมาไม่ปรากฏว่ากระบวนการและหลักเกณฑ์ดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยปัญหาในการจัดทำผังเมืองอยู่ที่การกำหนดประเภทการใช้ที่ดินในบริเวณชุมชนต่างๆ ให้สามารถรองรับการพัฒนาของชุมชนเมืองได้อย่างสมเหตุสมผลและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายผังเมืองเอื้อต่อการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนอย่างมาก

(ข) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัตินี้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้างอาคาร โดยมาตรา 8 (7)¹⁶ ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารในการออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคาร เช่น รูปแบบและลักษณะของอาคาร การรับน้ำหนัก ความต้านทาน และความคงทนของอาคาร ระบบต่างๆ รวมทั้งการใช้พื้นที่เป็นที่ก่อสร้างอาคาร ที่จอดรถ และ “ที่ว่าง” ภายนอกอาคารซึ่งต้องไม่มีหลังคาปกคลุม ซึ่งที่ว่างนี้จะใช้เป็นที่ปลูกต้นไม้ บ่อน้ำ หรือที่จอดรถก็ได้ โดยมีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้อาคารประเภทต่างๆ ต้องมีที่ว่างตามอัตราส่วนที่กำหนด นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามมาตรา 9¹⁷ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้อาคารแต่ละประเภท ต้องมีที่ว่างตามอัตราส่วนที่กำหนดด้วย เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 เป็นต้น

การกำหนดให้มีที่ว่างภายนอกอาคารนี้เอื้อต่อการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในพื้นที่อยู่อาศัยมากพอสมควร อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี โดยที่กฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ว่างอย่างกว้างๆ ว่าจะใช้เป็นที่ปลูกต้นไม้ ขุดบ่อน้ำ หรือทำเป็นที่จอดรถก็ได้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจึงมีทางเลือกในการใช้ประโยชน์จากที่ว่างดังกล่าวโดยไม่จำเป็นต้องใช้ที่ว่างเพื่อทำเป็นพื้นที่สีเขียว ซึ่งมีข้อสังเกตว่าการจัดให้มีพื้นที่สีเขียวนั้นมีต้นทุนในการจัดให้มี ดูแล และบำรุงรักษา นอกจากนี้ หากเป็นไม้ยืนต้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินยังเสี่ยงต่อการที่ทรัพย์สินของตนจะได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการหักโค่นของไม้ยืนต้น รวมทั้งยังเสี่ยงต่อความรับ

¹⁶ มาตรา 8 เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

(7) ลักษณะ ระดับ ความสูง เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร

ฯลฯ

ฯลฯ

¹⁷ มาตรา 9 ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา 8 แล้วให้ราชการส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามกฎกระทรวงนั้น เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา 10

ในกรณีที่ยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา 8 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลอื่นอันเนื่องมาจากการหักโค่นของต้นไม้ที่อยู่ในความดูแลของตนด้วย ขณะที่การเลือกใช้ที่ว่างเพื่อขุดบ่อน้ำก็ดี เพื่อใช้เป็นที่จอดรถยนต์ที่ดี ไม่มีภาระความเสี่ยงดังกล่าวซึ่งเป็นแรงจูงใจให้เจ้าของที่ดินเลือกที่จะไม่ใช้พื้นที่ว่างเป็นพื้นที่สีเขียว

ดังนั้น หากมีการกำหนดสภาพการใช้ที่ว่างตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้ชัดเจนโดยยกเลิกมาตรการทางเลือกในการใช้ที่ว่างและเปลี่ยนมาใช้มาตรการบังคับแทน ก็จะทำให้มีพื้นที่สีเขียวในที่ดินของเอกชนมากขึ้น ทั้งนี้ โดยการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารต้องใช้ที่ว่างนี้เป็นพื้นที่สีเขียวไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของพื้นที่ว่างทั้งหมด และต้องปลูกไม้ยืนต้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่สีเขียวทั้งหมด ซึ่งมาตรการบังคับดังกล่าวไม่เป็นการรอนสิทธิของประชาชนเกินสมควร เนื่องจากประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการเพิ่มขึ้นของพื้นที่สีเขียว

มีข้อสังเกตว่า อุปสรรคในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายควบคุมอาคารส่วนใหญ่มิได้เกิดขึ้นจากตัวกฎหมาย แต่เกิดจากปัญหาอื่น โดยกรณีการใช้ประโยชน์ในที่ว่างนั้น มักปรากฏว่าในระหว่างการก่อสร้างอาคาร จะมีการเว้นที่ว่างไว้อย่างถูกต้องเนื่องจากจะมีเจ้าพนักงานท้องถิ่นไปตรวจตราอย่างสม่ำเสมอ แต่เมื่อก่อสร้างเสร็จ และมีการเข้าใช้ประโยชน์ในอาคารไประยะหนึ่งแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะไม่ค่อยไปตรวจตราเนื่องจากอัตรากำลังไม่เพียงพอ ทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจำนวนมากต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตและเปลี่ยนสภาพการใช้ที่ว่างให้ผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(ค) พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัตินี้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรที่ดิน โดยให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายและวางระเบียบเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเพื่อให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการออกข้อกำหนดและอนุญาตให้มีการจัดสรรที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร หรือในเขตจังหวัดแล้วแต่กรณี ในการนี้ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางได้ออกประกาศกำหนด “นโยบายในการจัดสรรที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและพาณิชยกรรม” ขึ้น โดยในส่วนที่เกี่ยวกับพื้นที่สีเขียวนั้น คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดว่าผู้จัดสรรที่ดินต้องกันพื้นที่ไว้เพื่อจัดทำสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะด้วย โดยต้องมีพื้นที่สวน สนามเด็กเล่น และหรือสนามกีฬาไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของพื้นที่จัดจำหน่าย และถ้าเป็นการจัดสรรที่ดินขนาดใหญ่กว่า 100 ไร่ขึ้นไป ต้องกันที่ไว้ไม่น้อยกว่า 200 ตารางวา เพื่อไว้ตั้งโรงเรียนอนุบาล 1 แห่ง ถ้ากันที่ไว้แล้ว แต่ตั้งโรงเรียนอนุบาลไม่ได้จะนำที่นั้นไปทำเป็นสวน สนามเด็กเล่น หรือสนามกีฬาก็ได้ ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินหรือนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต้องเป็นผู้ดูแลที่ดินที่เป็นสาธารณูปโภคดังกล่าว และจะนำที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์ในทางที่ผู้อยู่ในหมู่บ้านจัดสรรเสื่อมความสะดวกในการใช้มิได้

มาตรการตามกฎหมายนี้แม้จะเอื้อต่อการให้มีพื้นที่สีเขียวในที่ดินจัดสรร แต่การกันพื้นที่เพื่อจัดทำสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะนี้ ทำให้ผู้จัดสรรที่ดินมีทางเลือกในการใช้

ประโยชน์ในที่ดินที่กันไว้เช่นเดียวกับการกำหนดให้มีที่ว่างตามกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารอาจเลือกที่จะไม่ปลูกต้นไม้บนที่ว่างนั้นก็ได้ หากประสงค์ให้มีพื้นที่สีเขียวในที่ดินจัดสรรอย่างแท้จริง ต้องเปลี่ยนมาตรการทางเลือกนี้ให้เป็นมาตรการบังคับเช่นเดียวกับที่เสนอไว้ในกรณีพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ข้างต้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้สามารถทำได้โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย เพียงแต่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางปรับปรุงนโยบายในการจัดสรรที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและพาณิชย์กรรมให้ชัดเจนว่า ผู้จัดสรรที่ดินต้องกันพื้นที่เป็นพื้นที่สีเขียวไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ของพื้นที่ทั้งหมด และต้องปลูกไม้ยืนต้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่สีเขียวทั้งหมด และเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้จัดสรรที่ดินหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตาม ให้กำหนดชัดเจนว่าการอนุญาตต้องมีเงื่อนไขในใบอนุญาตให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องปลูกไม้ยืนต้นขนาดเส้นรอบลำต้นไม่น้อยกว่า 20 เซนติเมตร ภายในพื้นที่ที่กันไว้เป็นพื้นที่สีเขียว ในระดับความหนาแน่นไม่น้อยกว่า 50 ต้นต่อไร่ ภายใน 12 เดือน นับแต่วันที่ได้รับใบอนุญาต ขณะเดียวกัน ก็ต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าที่ดินจัดสรรนั้นต้องมีสนามเด็กเล่นและสนามกีฬาไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของพื้นที่ทั้งหมดด้วย

(ง) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

กฎหมายนี้รอนสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนโดยมาตรา 29¹⁸ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจแก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อความปลอดภัยในการส่งกระแสไฟฟ้า หากเขตปลอดภัยฯ นี้ผ่านที่ดินแปลงใด เจ้าของที่ดินจะถูกรอนสิทธิในการใช้ที่ดิน โดยจะสร้างโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง ต้นไม้ หรือพืชผลในเขตปลอดภัยไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก กฟผ. และตามเงื่อนไขที่ กฟผ. กำหนด แต่จะได้ค่าชดเชยจากการถูกรอนสิทธิ หากฝ่าฝืน กฟผ. มีอำนาจรื้อถอน ทำลาย หรือตัดฟันโดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน นอกจากนี้ มาตรา 33¹⁹ ให้อำนาจ กฟผ. ทำลายหรือตัดฟันต้น กิ่ง

¹⁸ มาตรา 29 ในการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอำนาจ

(1) เดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ปัก หรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือน

(2) ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า โดยประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และจัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ที่ประกาศกำหนดเขตนั้นตามสมควร

(3) รื้อถอนโรงเรือนหรือทำสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือ ทำลาย หรือตัดฟันตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า

ก่อนที่จะดำเนินการตาม (1) หรือ (3) ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้น ไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

¹⁹ มาตรา 33 เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอำนาจทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ ที่อยู่ใกล้ระบบไฟฟ้า แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้ทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควร

หรือรากของต้นไม้ ที่อยู่ใกล้ระบบไฟฟ้า แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้ทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควร และหากต้นไม้ที่มีอยู่ก่อนการสร้างระบบไฟฟ้า กฟผ. ต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้เท่าที่ต้องเสียหายเพราะการกระทำนั้นด้วย

(จ) พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501

มาตรา 35²⁰ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) ในการเดินสายส่ง หรือป้อนไฟฟ้า ผ่านที่ดินของบุคคลใดๆ ได้แต่ต้องจ่ายค่าทดแทน และมาตรา 36²¹ ให้อำนาจ กฟน. ทำลายหรือตัดฟันต้นไม้ หรือรากของต้นไม้ ที่อยู่ใกล้ระบบไฟฟ้า แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้ทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควร และหากต้นไม้มีอยู่ก่อนการสร้างระบบไฟฟ้า กฟน. ต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้เท่าที่ต้องเสียหายเพราะการกระทำนั้นด้วย

(จ) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503

มาตรา 36²² แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ในการเดินสายส่งหรือปักเสาไฟฟ้าผ่านที่ดินของบุคคลใดๆ ได้แต่ต้องจ่ายค่าทดแทน

ในกรณีที่ต้นไม้นั้นมีอยู่ก่อนการสร้างระบบไฟฟ้า ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้เท่าที่ต้องเสียหายเพราะการกระทำนั้น

20 มาตรา 35 ให้การไฟฟ้านครหลวงมีอำนาจเดินสายส่งค้ำยกสูงย่อยหรือสายส่งค้ำยกต่ำไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดๆ หรือปึก หรือตั่งเสา สับสแตชั่น หรืออุปกรณ์ต่างๆ ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรียน

ในกรณีที่ต้องใช้ที่ดินตอนใดตอนหนึ่ง เพื่อกระทำการดังกล่าวในวรรคก่อน ให้การไฟฟ้านครหลวงจ่ายค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินนั้นแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์คุ้มค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย

ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้การไฟฟ้านครหลวงแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

²¹ มาตรา 36 เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า ให้การไฟฟ้านครหลวงมีอำนาจตัดต้น กิ่ง หรือ รากของต้นไม้ซึ่งอยู่ใกล้สายส่งตักย์สูงย่อยหรือสายส่งตักย์ต่ำ เส้า สับเสี้ยนหรืออุปกรณ์ต่างๆ ได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้ได้ทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควร

ในกรณีที่ต้นไม้ที่มีอยู่ก่อนเวลาเดินสายส่งค้ำยสูงย่อยหรือสายส่งค้ำยต่ำ หรือปัก ตั้งเสาสับเสตชั้น หรืออุปกรณ์ต่างๆ ให้การไฟฟ้านครหลวงใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียในต้นไม้เท่าที่ต้องเสียหายเพราะการกระทำนั้น

²² มาตรา 36 ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจเดินสายส่งค้ำยกสูง หรือสายส่งค้ำยกต่ำไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดๆ หรือปึก หรือตงเสา สถานีไฟฟ้า หรืออุปกรณ์ต่างๆ ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินคันเป็นที่ตั้งโรงเรียน

ในกรณีที่ต้องใช้ที่ดินตอนใดตอนหนึ่งเพื่อกระทำการดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจ่ายเงินค่าทดแทนในการใช้ที่ดินแก่เจ้าของ หรือผู้ประกอบการทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่น โดยจำนวนเงินค่าทดแทนอันเป็น

และมาตรา 37²³ ให้อำนาจ กฟภ.ทำลาย หรือตัดฟันต้นไม้ หรือรากของต้นไม้ ที่อยู่ใกล้ระบบไฟฟ้า แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้ทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควร และหากต้นไม้มีอยู่ก่อนการสร้างระบบไฟฟ้า กฟภ. ต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้เท่าที่ต้องเสียหายเพราะการกระทำนั้นด้วย

(ข) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

มาตรา 62²⁴ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ บัญญัติให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินติดเขตทางหลวง ต้องรักษาต้นไม้ในความครอบครองของตนไม่ให้กีดขวางทางจราจร หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางหลวง หากผู้อำนวยการทางหลวงหรือเจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมายแจ้งให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นทราบแล้ว ไม่แก้ไข ผู้อำนวยการทางหลวงหรือเจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมายสามารถตัดฟันต้นไม้ได้โดยไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหาย

(ข) พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พุทธศักราช 2497

มาตรา 58²⁵ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณใกล้เคียงสนามบินเป็น “เขตปลอดภัยในการเดินอากาศ” ซึ่งเจ้าของที่ดินภายในเขตปลอดภัยนี้ จะก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง หรือปลูกไม้ยืนต้นไม้ได้

ธรรม เว้นแต่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่น เป็นผู้ได้รับประโยชน์คุ้มค่าในการกระทำนั้นและให้ความยินยอมด้วย

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิที่เกี่ยวข้องทราบภายในเวลาอันสมควร เจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

²³ มาตรา 37 เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจตัดฟัน กิ่ง หรือรากของต้นไม้ซึ่งอยู่ใกล้สายส่งศักย์สูง หรือสายส่งศักย์ต่ำ เสา สถานีไฟฟ้า หรืออุปกรณ์ต่างๆ ได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้ได้ทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควร

ในกรณีที่ต้นไม้มีอยู่ก่อนเวลาเดินสายส่งศักย์สูง หรือสายส่งศักย์ต่ำ หรือปัก หรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้า หรืออุปกรณ์ต่างๆ ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคใช้เงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียในต้นไม้เท่าที่ต้องเสียหายเพราะการกระทำนั้น

²⁴ มาตรา 62 เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ริมทางหลวง ต้องรักษาต้นไม้ เหมือง ฝาย หรืออาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นที่อยู่ในความครอบครองของตน ไม่ให้กีดขวางทางจราจร หรือเกิดความเสียหายแก่ทางหลวง ทั้งนี้ ให้ผู้อำนวยการทางหลวง หรือเจ้าพนักงานซึ่งผู้อำนวยการทางหลวงแต่งตั้งให้ควบคุมทางหลวง แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นจัดการแก้ไขอุปสรรคดังกล่าวภายในกำหนดเวลาอันสมควร

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับแจ้งแล้วไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้อำนวยการทางหลวง หรือเจ้าพนักงานซึ่งผู้อำนวยการทางหลวงแต่งตั้งให้ควบคุมทางหลวง มีอำนาจเข้าริ้วถอน ทำลาย หรือตัดฟัน โดยผู้ขึ้นจะเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น

²⁵ มาตรา 58 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบิน หรือสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ

เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 59²⁶ หากมีผู้ฝ่าฝืน พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตามมาตรา 60²⁷ ที่จะรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างหรือตัดโค่นต้นไม้ขึ้นได้

(ญ) พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510

กฎหมายนี้ให้อำนาจแก่การประปานครหลวง (กปน.) ในการเดินท่อส่งน้ำเข้าไปหรือผ่านที่ดินของบุคคลใดๆ โดยต้องจ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดินและค่าทดแทนในการตัดพินต้นไม้ในบริเวณดังกล่าวด้วย และห้ามผู้ใดปลูกสร้างโรงเรือนหรือต้นไม้ในบริเวณดังกล่าวด้วย²⁸

(ฎ) พระราชบัญญัติการประปาสวนภูมิภาค พ.ศ. 2522

เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการประปานครหลวงฯ กฎหมายนี้ให้อำนาจแก่การประปาสวนภูมิภาค (กปภ.) ในการเดินท่อส่งน้ำเข้าไปหรือผ่านที่ดินของบุคคลใดๆ โดยต้องจ่าย

²⁶ มาตรา 59 ภายในเขตปลอดภัยในการเดินอากาศตามมาตรา 58 ห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือปลูกต้นไม้ขึ้นต้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ในการให้อนุญาตตามมาตรา 59 พนักงานเจ้าหน้าที่จะกำหนดเงื่อนไขอย่างใด ๆ ตามที่เห็นสมควรก็ได้

²⁷ มาตรา 60 ถ้าปรากฏว่ามีการฝ่าฝืนต่อมาตรา 59 วรรคหนึ่ง หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขตามมาตรา 59 วรรคสอง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนจัดการรื้อถอนอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้าง หรือตัด หรือย้ายต้นไม้ขึ้นภายในเวลาที่กำหนด

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคก่อน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง หรือตัด หรือย้ายต้นไม้ขึ้นเสียเอง ค่าใช้จ่ายในการนี้ให้ผู้ฝ่าฝืนเป็นผู้ชดใช้

²⁸ มาตรา 38 ในการส่งและการจำหน่ายน้ำ ให้การประปานครหลวงมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไป ได้ เห็นได้ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน

ให้การประปานครหลวงมีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตร สำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป ในบริเวณที่กำหนดนี้ให้การประปานครหลวงมีอำนาจตัดพินต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้ โดยต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินและในการตัดพิน แล้วแต่กรณี ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์คุ้มค่าในการทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ ในจำนวนเงินค่าทดแทน ให้นำมาตรา 36 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้มีการชดใช้ค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองเต็มใจไม่รับหรือไม่มีสิทธิรับค่าทดแทน ต่อไปภายหน้าผู้ใดจะมาเรียกร้องค่าทดแทนอีกมิได้

ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้การประปานครหลวงแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

มาตรา 39 ในบริเวณที่กำหนดตามมาตรา 38 ให้การประปานครหลวงจัดทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ และห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นหรือปลูกต้นไม้ขึ้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากการประปานครหลวงเป็นหนังสือ ในการอนุญาตนั้นจะอนุญาตโดยมีเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นหรือต้นไม้ที่ปลูกขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตจากการประปานครหลวง การประปานครหลวงมีอำนาจรื้อถอนหรือตัดพินโดยไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าทดแทน

ค่าทดแทนการใช้ที่ดิน และค่าทดแทนในการตัดฟันต้นไม้ในบริเวณดังกล่าวด้วย และห้ามผู้ใด
ปลูกสร้างโรงเรือนหรือต้นไม้ในบริเวณดังกล่าว²⁹

พระราชบัญญัติ 7 ฉบับหลัง ((ง)-(ญ)) เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยของระบบ
ส่งกระแสไฟฟ้าและระบบประปาอันเป็นบริการสาธารณะ รวมทั้งการให้ความปลอดภัยแก่การ
สัญจรทางบกและทางอากาศ จึงมีความจำเป็นต้องจำกัดสิทธิในการใช้ที่ดินของเอกชนบางส่วน
เขตปลอดภัยและพื้นที่ให้บริการสาธารณะเหล่านี้ไม่เหมาะกับการปลูกไม้ยืนต้นเพราะอาจทำให้
เกิดอันตรายแก่ระบบต่างๆ ดังกล่าวได้ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างมากและในวงกว้าง
อย่างไรก็ดี หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาและอนุญาตให้ใช้เขตปลอดภัยเหล่านี้
สามารถพัฒนาเขตปลอดภัยให้เป็นพื้นที่สีเขียวได้ โดยไม่จำเป็นต้องปลูกไม้ยืนต้นขนาดใหญ่เช่น
เดียวกับกรณีของโบราณสถาน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และโดยที่หน่วยงาน
ผู้ดูแลรักษาและอนุญาตให้ใช้เขตปลอดภัยเป็นรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐมนตรีจึงควรมิมีมติกำหนดให้
หน่วยงานเหล่านี้พัฒนาเขตปลอดภัยที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบให้เป็นพื้นที่สีเขียวที่ไม่
ประกอบด้วยไม้ยืนต้นขนาดใหญ่เหมือนพื้นที่สีเขียวทั่วไป ก็จะทำให้มีพื้นที่สีเขียวเพิ่มขึ้นเป็น
จำนวนมาก

²⁹ มาตรา 30 ในการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา ให้การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้ง
อุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย

ให้การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้างจากท่อน้ำ
ด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตรสำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป และให้
การประปาส่วนภูมิภาคทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ในบริเวณที่กำหนดตามวรรคสอง ให้การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจรื้อถอนสิ่งก่อสร้าง หรือทำขึ้น หรือตัดฟัน ต้น
กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลอย่างใดๆ ได้โดยต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดิน และในการรื้อถอนหรือตัดฟัน
แล้วแต่กรณี ให้แก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครอง ด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของ หรือผู้ครอบครอง เป็นผู้ได้
รับประโยชน์ค้ำค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้จำนวนเงินค่าทดแทน ให้ตามมาตรา 29
วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้มีการชดใช้ค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองเต็มใจไม่รับ
หรือไม่มีสิทธิรับค่าทดแทน ต่อไปจะเรียกร้องค่าทดแทนอีกมิได้

ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้การประปาส่วนภูมิภาคแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง
ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ และให้นำมาตรา 29 วรรคหนึ่ง (2) มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง
ทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วัน
ที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

มาตรา 31 ในบริเวณที่กำหนดตามมาตรา 30 วรรคสอง ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่าง
อื่น ปลูกต้นไม้ หรือกระทำการใดๆ อันอาจทำให้เกิดอันตรายหรือเป็นอุปสรรคต่อระบบการผลิต การส่งและการ
จำหน่ายน้ำประปา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากการประปาส่วนภูมิภาคเป็นหนังสือ ในการอนุญาตนั้นจะอนุญาตโดยมี
เงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยก็ได้ บรรดาโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ต้นไม้ หรือสิ่งอื่นใดที่ปลูกขึ้นหรือทำขึ้นโดย
ไม่ได้รับอนุญาตจากการประปาส่วนภูมิภาคให้การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจรื้อถอน ขนย้าย ตัดฟัน หรือกระทำการ
ใดๆ ได้ตามควรแก่กรณี โดยไม่จำต้องชดใช้ค่าเสียหาย และผู้ฝ่าฝืนต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้นด้วย

4.2.3 ที่ดินประเภทพิเศษ

(ก) ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์

ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์อยู่ในความดูแลของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ การใช้ประโยชน์ในที่ดินประเภทนี้จึงเป็นไปตามนโยบายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ ภายใต้ข้อจำกัดสิทธิในที่ดินเช่นเดียวกับกรณีที่ดินเอกชนดังกล่าวในข้อ 4.2.2 ข้างต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์สนับสนุนให้มีการใช้ที่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชน โดยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่าที่ดินไปใช้ทำสวนสาธารณะหลายแห่ง เช่น ให้กรุงเทพมหานครเช่าที่ดินบริเวณบางมดเนื้อที่ 63 ไร่เศษ เพื่อสร้างสวนธนบุรีรมย์ และให้เช่าที่ดินใกล้กับอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ เนื้อที่ 20 ไร่เศษ เพื่อสร้างสวนสันติภาพ เป็นต้น

(ข) ที่ศาสนสถาน

กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับศาสนสถานมิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในที่ดินศาสนสถานไว้โดยเฉพาะ เนื่องจากการบริหารจัดการทรัพย์สินของศาสนจักรแยกออกจากการบริหารจัดการทรัพย์สินของฝ่ายอาณาจักร (รัฐบาล) อย่างเด็ดขาด โดยศาสนจักรจะเป็นผู้บริหารจัดการเอง กฎหมายจึงกำหนดเพียงว่าผู้ใดมีหน้าที่ดูแลรักษาศาสนสถานของแต่ละศาสนาเท่านั้น ดังนั้น การดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินของศาสนสถานต่างๆ จึงเป็นไปตามนโยบายของผู้ดูแลศาสนสถานแต่ละแห่ง เช่น วัดในพุทธศาสนามีสถานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 31³⁰ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ และมีเจ้าอาวาสเป็นผู้ดูแลและจัดการศาสนสมบัติของวัดตามมาตรา 37³¹ การใช้ประโยชน์ในที่ดินจึงเป็นดุลพินิจของเจ้าอาวาส เป็นต้น

ในความเป็นจริงนั้น ชุมชนแต่ละแห่งมีศาสนสถานเป็นองค์ประกอบจำนวนมาก อีกทั้งที่ดินของศาสนสถานต่างๆ ก็มีจำนวนมากเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัดในศาสนาพุทธ ดังนั้น หากสามารถทำให้ผู้ดูแลศาสนสถานทุกแห่งตระหนักถึงความสำคัญของไม้ยืนต้น และหัน

³⁰ มาตรา 31 วัดมีสองอย่าง

- (1) วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา
 - (2) สำนักสงฆ์
- ให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล
เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป

³¹ มาตรา 37 เจ้าอาวาสมีหน้าที่ดังนี้

- (1) บำรุงรักษาวัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี
- (2) ปกครองและสอดส่องให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยอยู่ในวัดนั้นปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม
- (3) เป็นธุระในการศึกษาอบรมและสั่งสอนพระธรรมวินัยแก่บรรพชิตและคฤหัสถ์
- (4) ให้ความสะดวกตามสมควรในการบำเพ็ญกุศล

มาปลูกไม้ยืนต้นในที่ศาสนสถานแทนการก่อสร้างถาวรวัตถุ หรือการนำที่ดินของศาสนสถานออกหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ก็จะสามารถเพิ่มต้นไม้ในชุมชนได้อย่างมาก สำหรับวิธีการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในที่ศาสนสถานนั้น จากการศึกษาพบว่า การแก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดให้ผู้ดูแลที่ศาสนสถานต่างๆ ต้องกันพื้นที่ส่วนหนึ่งไว้เป็นพื้นที่สีเขียวนั้นไม่เหมาะสม เพราะขัดต่อหลักความเป็นอิสระในการบริหารจัดการทรัพย์สินของศาสนจักรดังกล่าวข้างต้น แต่รัฐบาลอาจขอความร่วมมือจากองค์กรบริหารศาสนาแต่ละศาสนา เช่น มหาเถรสมาคม จุฬาราชมนตรี เป็นต้น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ที่ดินของศาสนสถานแต่ละแห่งให้สอดคล้องกับทางปฏิบัติของฝ่ายอาณาจักร กล่าวคือ ให้มีการกันพื้นที่ไว้เป็นพื้นที่สีเขียวไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของพื้นที่ทั้งหมดและต้องปลูกไม้ยืนต้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่สีเขียวทั้งหมด

4.3 กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลฯ และหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล สำหรับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ นั้น เป็นการกำหนดให้เทศบาลจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาลเป็นหลัก ได้แก่ หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนน ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ จัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง จัดการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ และบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น แต่หากเทศบาลมีความพร้อม กฎหมายเปิดช่องให้จัดทำบริการสาธารณะอื่น เช่น ระบบประปา ไฟฟ้าแสงสว่าง และตลาดเทศบาลฯ เป็นต้น

สำหรับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำพื้นที่สีเขียว นั้น เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวต้องใช้เงินลงทุนในการจัดให้มีและดูแลรักษามากพอสมควร พระราชบัญญัติเทศบาลฯ จึงมีได้บังคับให้เทศบาลทุกแห่งต้องดำเนินการ โดยมาตรา 54 (10)³² แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ เปิดช่องให้เทศบาลเมืองและเทศบาลนครที่มีความพร้อมด้านบุคลากรและงบประมาณในการจัดให้มีและบำรุงรักษาสวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่พักผ่อนหย่อนใจได้ด้วย ซึ่งเทศบาลขนาดใหญ่หลายแห่งก็ได้จัดให้มีสวน

³² มาตรา 54 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

ฯลฯ

ฯลฯ

สาธารณะและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชนขึ้น เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่ และเทศบาลนครสงขลา เป็นต้น นอกจากนี้ โดยที่เทศบาลทุกประเภทมีหน้าที่พื้นฐานในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ เทศบาลทุกประเภทจึงอาจเพิ่มพื้นที่สีเขียวตามทางบกและทางน้ำที่อยู่ในความดูแลได้อีกส่วนหนึ่งด้วย เช่น การปลูกไม้ยืนต้นริมถนนหรือชายตลิ่งของทางน้ำที่อยู่ในความดูแลของเทศบาล เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาลนั้น เอื้อต่อการจัดให้มีและบำรุงรักษาพื้นที่สีเขียวในเขตเทศบาล ดังนั้น การเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตเทศบาลจึงขึ้นอยู่กับความพร้อมด้านบุคลากรและงบประมาณของเทศบาล และนโยบายของเทศบาลแต่ละแห่งเป็นสำคัญ

ส่วนหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สีเขียว ได้แก่ หน้าที่ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แม้พระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนในเขตพื้นที่ของตนมิใช่จัดให้มีพื้นที่สีเขียวโดยตรง แต่กฎหมายได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาต้นไม้ไว้ด้วย ทั้งการดูแลไม่ให้สกปรกรกรุงรัง และการดูแลรักษาต้นไม้ไม่ให้เป็นอันตราย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดูแลมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินปล่อยปละละเลยให้ต้นไม้หรืออัญพืชที่ปลูกในอาคารหรือที่ดินนั้นเหี่ยวแห้งหรือรกรุงรัง³³ ต้องดูแลมิให้ผู้ใดมาขูดขีดหรือฟันสัต้นไม้ที่ติดกับถนนหรือที่อยู่ในที่สาธารณะ³⁴ รวมทั้งต้องดูแลมิให้ผู้ใดตัด โคน เติด หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้เกิดความเสียหายหรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ต้นไม้ หรือใบ ดอก ผล หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของต้นไม้ที่ปลูกไว้ หรือขึ้นเองตามธรรมชาติในที่สาธารณะหรือสวนสาธารณะ³⁵ หากมีผู้ทำให้เกิดความสกปรกรกรุงรัง หรือไม่ดูแลรักษาต้นไม้ แต่ไม่ทราบตัว

³³ มาตรา 8 เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินผู้ใด

(1) วางกระถางต้นไม้บนทางเท้าหรือปลูกต้นไม้ที่บริเวณภายนอกอาคารที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง และปล่อยปละละเลยให้ต้นไม้เหี่ยวแห้งหรือมีสภาพรกรุงรัง หรือปล่อยปละละเลยให้มีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในกระถางต้นไม้หรือที่บริเวณภายนอกของอาคาร

(2) ปล่อยปละละเลยให้ต้นไม้หรืออัญพืชที่ตนปลูกไว้หรือที่ขึ้นเองในที่ดินของตนให้เหี่ยวแห้งหรือมีสภาพรกรุงรัง หรือปล่อยปละละเลยให้มีการทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในบริเวณที่ดินของตน

ถ้าการปล่อยปละละเลยตาม (2) มีสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารมีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

³⁴ มาตรา 12 ห้ามมิให้ผู้ใดขูด กระเทาะ ขีด เขียน ฟันสี หรือทำให้ปรากฏด้วยประการใดๆ ซึ่งข้อความ ภาพ หรือรูปรอยใดๆ ที่กำแพงที่ติดกับถนน บนถนน ที่ต้นไม้ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่อยู่ติดกับถนนหรืออยู่ในที่สาธารณะ เว้นแต่เป็นการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่น หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้

³⁵ มาตรา 27 ห้ามมิให้ผู้ใดโค่นต้นไม้ ตัด เติด หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้เกิดความเสียหายหรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ต้นไม้ หรือใบ ดอก ผล หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของต้นไม้ที่ปลูกไว้หรือขึ้นเองตามธรรมชาติในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะ

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การกระทำของผู้ได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือให้โค่นหรือตัดต้นไม้จากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ผู้กระทำความผิด เจ้าพนักงานท้องถิ่นทุกคนมีหน้าที่ร่วมกันจัดหรือแก้ไขสภาพนั้นให้หมดไป³⁶ แต่ถ้าจับตัวผู้กระทำความผิดได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้กระทำความผิดจัดการลบ ล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิดมิให้ปรากฏอีกต่อไป ถ้าผู้กระทำความผิดยินยอม คดีเป็นอันเลิกกัน แต่ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมดำเนินการดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดทำหรือมอบหมายให้ผู้อื่นจัดทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายในการจัดทำความสะอาดหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่จ่ายไปจริงแก่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้³⁷ จึงเห็นได้ว่ามาตรการตามกฎหมายนี้เอื้อต่อการจัดการพื้นที่สีเขียว มากกว่าการจัดให้มีพื้นที่สีเขียวเพิ่มขึ้น

4.4 กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์ ให้ประชาชนและองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบ บำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อ แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน และกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอนโยบายและแผนการ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี และประกาศกำหนดมาตรฐาน

³⁶ มาตรา 45 เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้นในท้องที่ใดและพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจทราบตัวผู้กระทำความผิด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นทุกคนร่วมกันจัดหรือแก้ไขไม่ให้สิ่งผิดกฎหมายปรากฏอยู่ในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะอีกต่อไป

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดหาอุปกรณ์และอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการ และให้วางระเบียบการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง

³⁷ มาตรา 46 ในกรณีที่ได้จับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้กระทำความผิดจัดการลบ ล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิดมิให้ปรากฏอีกต่อไปภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้กระทำความผิดยินยอมปฏิบัติตาม ให้คดีเป็นอันเลิกกัน ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดทำ หรือมอบหมายให้ผู้อื่นจัดทำให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย และให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดทำความสะอาดหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่ได้ใช้จ่ายไปจริงให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่การชดใช้ค่าใช้จ่ายไม่ลบล้างการกระทำความผิดหรือระงับการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด

คุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่างๆ³⁸ ส่วนการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น มาตรา 35³⁹ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จัดทำแผนขึ้นเพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการ โดยมาตรา 36⁴⁰ บัญญัติว่าแผนและแนวทางดังกล่าวควรประกอบด้วยการจัดการคุณภาพอากาศ น้ำ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่นๆ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ รวมทั้งประมาณที่จำเป็นสำหรับดำเนินการตามแผน นอกจากนี้ หากเห็นว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจตามมาตรา 43⁴¹ ที่จะออกกฎกระทรวง

³⁸ มาตรา 13 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(2) กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 32

ฯลฯ

ฯลฯ

³⁹ มาตรา 35 ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จัดทำแผนปฏิบัติการเรียกว่า “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งกำหนดขึ้นตามมาตรา 13 (1)

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด ให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำแผนงานหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น

⁴⁰ มาตรา 36 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 35 อาจจัดทำเป็นแผนระยะสั้น ระยะกลาง หรือระยะยาวได้ตามความเหมาะสม และควรจะต้องประกอบด้วยแผนงานและแนวทางการดำเนินงานในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การจัดการคุณภาพอากาศ น้ำ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่นๆ

(2) การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

(3) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(4) การประมาณการเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินกองทุนที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน

(5) การจัดองค์กรและระเบียบการบริหารงานเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และระหว่างส่วนราชการกับเอกชน รวมทั้งการกำหนดอัตราค่าจ้างพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน

(6) การตรากฎหมายและออกกฎข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ คำสั่ง และประกาศที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน

(7) การตรวจสอบ ติดตาม และวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

⁴¹ มาตรา 43 ในกรณีที่ปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจาก

กำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยกฎกระทรวงดังกล่าวต้องมีการกำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 44⁴² ด้วย

4.5 กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร

โดยที่การปลูกไม้ยืนต้นเพื่อเป็นพื้นที่สีเขียวควรต้องใช้ที่ดิน และปัจจุบันมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรจากเจ้าของที่ดิน จำนวนสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับนี้เกี่ยวข้องกับการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนในทางอ้อม

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 บัญญัติให้เจ้าของที่ดินทุกประเภทต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ยกเว้นที่ดิน 4 ประเภท⁴³ คือ (1) ที่ดินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ (2) ที่ดินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะซึ่งกระทำการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาล และในการศึกษา (3) ที่ดินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดียว และ (4) สุสานสาธารณะ

กิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

⁴² มาตรา 44 ในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 43 ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ไว้ในกฎกระทรวงด้วย

(1) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(2) ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติหรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(3) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จะทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่นั้น ให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(4) กำหนดวิธีจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น รวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่นั้น

(5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่นๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น

⁴³ มาตรา 17 ที่ดินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

(1) ที่ดินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ

(2) ที่ดินของโรงพยาบาลสาธารณะ และโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและในการศึกษา

(3) ที่ดินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดียว

(4) สุสานสาธารณะ

ส่วนพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 บัญญัติให้เจ้าของที่ดินต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ทุกปี ยกเว้นที่ดิน 12 ประเภท⁴⁴ คือ (1) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งพระราชวังอันเป็นส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (2) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐหรือสาธารณะ โดยมีได้หาผลประโยชน์ (3) ที่ดินของราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือสาธารณะ โดยมีได้หาผลประโยชน์ (4) ที่ดินที่ใช้เฉพาะการพยาบาลสาธารณะ การศึกษา หรือการกุศลสาธารณะ (5) ที่ดินที่ใช้เฉพาะศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของวัดไม่ว่าจะใช้ประกอบศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่งหรือไม่ หรือที่ศาลเจ้า โดยมีได้หาผลประโยชน์ (6) ที่ดินที่ใช้เป็นสุสานและฌาปนสถานสาธารณะโดยมิได้รับประโยชน์ตอบแทน (7) ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การประปา การไฟฟ้า หรือการทำเรือของรัฐ หรือที่ใช้เป็นสนามบินของรัฐ (8) ที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรียนที่ต้องเสียภาษีโรงเรียนและที่ดินอยู่แล้ว (9) ที่ดินของเอกชนเฉพาะส่วนที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ทางราชการจัดใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยเจ้าของที่ดินมิได้ใช้หรือหาผลประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนนั้น (10) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งทำการขององค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ในเมื่อประเทศไทยมีข้อผูกพันให้ยกเว้นตามอนุสัญญาหรือความตกลง (11) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งทำการของสถานทูต หรือสถานกงสุล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน (12) ที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จะเห็นได้ว่ามาตรการทางภาษีตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้นไม่มีผลในทางบวกต่อการใช้พื้นที่เป็นพื้นที่สีเขียว เนื่องจากไม่มีการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีให้แก่ที่ดินที่ใช้เพื่อการดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรียนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 ไม่มีการลดหย่อนภาษีไม่ว่าจะมีการใช้ที่ดินนั้นปลูกไม้ล้มลุกหรือไม้ยืนต้น ส่วนพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

⁴⁴ มาตรา 8 เจ้าของที่ดินไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดิน ดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งพระราชวังอันเป็นส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (2) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐ หรือสาธารณะ โดยมีได้หาผลประโยชน์
- (3) ที่ดินของราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือสาธารณะ โดยมีได้หาผลประโยชน์
- (4) ที่ดินที่ใช้เฉพาะการพยาบาลสาธารณะ การศึกษา หรือการกุศลสาธารณะ
- (5) ที่ดินที่ใช้เฉพาะศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของวัด ไม่ว่าจะใช้ประกอบศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่งหรือไม่ หรือที่ศาลเจ้า โดยมีได้หาผลประโยชน์
- (6) ที่ดินที่ใช้เป็นสุสานและฌาปนสถานสาธารณะโดยมิได้รับประโยชน์ตอบแทน
- (7) ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การประปา การไฟฟ้า หรือการทำเรือของรัฐ หรือที่ใช้เป็นสนามบินของรัฐ
- (8) ที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรียนที่ต้องเสียภาษีโรงเรียนและที่ดินอยู่แล้ว
- (9) ที่ดินของเอกชนเฉพาะส่วนที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ทางราชการจัดใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยเจ้าของที่ดินมิได้ใช้หรือหาผลประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนนั้น
- (10) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งทำการขององค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ในเมื่อประเทศไทยมีข้อผูกพันให้ยกเว้นตามอนุสัญญาหรือความตกลง
- (11) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งทำการของสถานทูต หรือสถานกงสุล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน
- (12) ที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่เฉพาะที่ดินที่ประกอบการกิจกรรมประเภทไม้ล้มลุกเท่านั้น⁴⁵ ดังนั้น เจ้าของที่ดินจึงขาดแรงจูงใจที่จะปรับปรุงที่ดินของตนให้เป็นพื้นที่สีเขียว ในการเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายจึงเห็นว่าควรปรับปรุงกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว เพื่อยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ให้แก่ที่ดินที่เป็นพื้นที่สีเขียว โดยมีแนวทางดังนี้

4.5.1 กรณีพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475

ควรปรับปรุงมาตรา 17 ให้ที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวงได้รับยกเว้นภาษีดังกล่าว ขณะเดียวกันให้ออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดให้เจ้าของที่ดินที่ใช้ที่ดินทั้งแปลงปลูกไม้ยืนต้นขนาดเส้นรอบลำต้นไม่น้อยกว่า 20 เซนติเมตร ในอัตราส่วนไม่น้อยกว่า 1 ต้นในพื้นที่ 32 ตารางเมตร หรือ 50 ต้นในพื้นที่ 1 ไร่ ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน

4.5.2 กรณีพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

นอกจากการออกกฎกระทรวงที่มีเนื้อหาเช่นเดียวกับที่เสนอไว้ในกรณีพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ แล้ว ควรปรับปรุงบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้เพื่อยกเว้นภาษีแก่เจ้าของที่ดิน ดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่ดินนั้นไม่มีไม้ยืนต้นขึ้นอยู่

- เจ้าของที่ดินที่ใช้ที่ดินทั้งแปลงปลูกไม้ยืนต้นขนาดเส้นรอบลำต้นไม่น้อยกว่า 20 เซนติเมตร ในอัตราส่วนไม่น้อยกว่า 1 ต้นในพื้นที่ 32 ตารางเมตร หรือ 50 ต้นในพื้นที่ 1 ไร่⁴⁶

(2) กรณีที่ดินนั้นมีไม้ยืนต้นขึ้นอยู่แล้ว

- เจ้าของที่ดินเนื้อที่ไม่เกิน 200 ตารางวา ที่มีไม้ยืนต้นขนาดเส้นรอบลำต้นไม่น้อยกว่า 100 เซนติเมตร อยู่ในที่ดินไม่น้อยกว่า 4 ต้น⁴⁷

⁴⁵ โปรดดูบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ

⁴⁶ อัตราส่วนดังกล่าวปรับปรุงมาจากหลักการข้อตกลงของที่ประชุมด้านการปลูกสร้างสวนป่านานาชาติ (International Symposium on Man-made Forests) ซึ่งจัดโดยองค์การวิจัยป่าไม้ระหว่างประเทศ (IUFRO) ที่กรุงแคนเบอร์รา ประเทศออสเตรเลีย เมื่อ พ.ศ. 2511 ซึ่งกำหนดให้ความหนาแน่นของต้นไม้ในสวนป่าต้องประกอบด้วยไม้ที่ปลูกขึ้นไม่น้อยกว่า 600 ต้นต่อพื้นที่ 1 เฮกตาร์ หรือ 96 ต้นต่อพื้นที่ 1 ไร่ แต่เมื่อต้นไม้มีขนาดโตขึ้นและเรือนยอดเริ่มเบียดชิดกัน จะต้องทำการตัดสางขยายระยะ โดยการตัดสางขยายระยะครั้งแรกจะทำการตัดต้นไม้ออกประมาณครึ่งหนึ่ง หลังจากนั้นจะต้องมีการตัดสางขยายระยะอีก 2-3 ครั้ง การตัดสางขยายระยะครั้งสุดท้ายจะมีต้นไม้เหลืออยู่จนครบรอบตัดฟันประมาณ 16-25 ต้นต่อพื้นที่ 1 ไร่

ต้นไม้ที่มีขนาดเส้นรอบลำต้น 20 เซนติเมตรนั้น โดยทั่วไปควรที่จะผ่านการตัดสางขยายระยะครั้งแรกแล้ว จึงได้กำหนดสัดส่วนที่ 50 ต้นต่อพื้นที่ 1 ไร่

⁴⁷ จากหลักเกณฑ์ข้างต้น ต้นไม้ใหญ่ที่มีขนาดเส้นรอบลำต้นไม่น้อยกว่า 100 เซนติเมตร เป็นต้นไม้ขนาดใหญ่ที่จะเหลืออยู่จนครบรอบตัดฟัน จึงกำหนดสัดส่วนที่ไม่น้อยกว่า 16 ต้นต่อพื้นที่ 1 ไร่ หรือ 4 ต้นต่อพื้นที่ 100 ตารางวา

- เจ้าของที่ดินเนื้อที่มากกว่า 200 ตารางวา แต่ไม่เกิน 1 ไร่ ที่มีไม้ยืนต้นขนาดเส้นรอบลำต้นไม่น้อยกว่า 100 เซนติเมตร อยู่ในที่ดินไม่น้อยกว่า 8 ต้น
- เจ้าของที่ดินเนื้อที่ตั้งแต่ 1 ไร่ขึ้นไป ที่มีไม้ยืนต้นขนาดเส้นรอบลำต้นไม่น้อยกว่า 100 เซนติเมตร อยู่ในที่ดินในอัตราส่วนไม่น้อยกว่า 16 ต้นในพื้นที่ 1 ไร่

นอกจากนั้น ยังเสนอแนะให้ปรับปรุงบัญชีท้ายพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯ เพื่อลดหย่อนภาษีให้แก่ที่ดินที่ประกอบกิจกรรมประเภทไม้ยืนต้น เช่นเดียวกับไม้ล้มลุกด้วย

4.6 มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการเพิ่มพื้นที่สีเขียว : กรณีศึกษา

4.6.1 มหานครลอนดอน

(ก) ความหมายของพื้นที่สีเขียว

ไม่มีนิยามคำว่าพื้นที่สีเขียว (green space) ไว้อย่างชัดเจน คำดังกล่าวจึงมีความหมายทั่วไป ซึ่งหมายถึงพื้นที่ที่ใช้ปลูกต้นไม้ทุกประเภท (vegetated cover space) ไม่ว่าจะเป็นไม้ยืนต้น พุ่มไม้ หญ้า หรือดอกไม้ และพื้นที่ที่มีน้ำปกคลุม (water-covered) แต่มีใช้ว่าพื้นที่ปลูกต้นไม้ และพื้นที่ที่มีน้ำปกคลุมทุกพื้นที่จะเป็นพื้นที่สีเขียว พื้นที่ที่จะถือว่าเป็นพื้นที่สีเขียวต้องมีการบริหารจัดการเกี่ยวกับการปลูกและการดูแลรักษาต้นไม้อย่างเหมาะสมด้วย⁴⁸ ดังนั้น สวนสาธารณะ เกาะกลางถนน สนามเด็กเล่น สนามกีฬา สุสาน สวนหน้าบ้าน สวนหลังบ้าน สระบัว ฯลฯ จึงอาจเรียกได้ว่าเป็นพื้นที่สีเขียวได้ทั้งสิ้นหากเข้าเงื่อนไขดังกล่าว

ในทางกฎหมาย ไม่มีนิยามคำว่าพื้นที่สีเขียว (green space) ไว้อย่างเฉพาะเช่นกัน แม้จะมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีและการดูแลรักษาต้นไม้ แต่ก็ยังไม่มีนิยามความหมายของต้นไม้ไว้ในกฎหมาย การพิจารณาว่าต้นไม้ตามนัยของกฎหมายอังกฤษคืออะไร อันจะนำมาสู่ความคิดที่ว่าพื้นที่สีเขียวในทางกฎหมายคือพื้นที่ที่ใช้ปลูกต้นไม้ประเภทใด จึงต้องพิจารณาจากคำพิพากษาของศาลเป็นหลัก

จากการตรวจสอบคำพิพากษาศาลอังกฤษพบว่า ศาลเคยพิพากษาในคดี Kent County v. Batchelor⁴⁹ ว่าต้นไม้ต้องเป็นต้นไม้ที่มีลำต้นและขนาดของลำต้นควรวัดได้โดยรอบมากกว่า 6-7 นิ้ว (18-20 เซนติเมตร) แต่ในคดี Bullock v. Secretary of State⁵⁰ Phillips J เห็นว่าแม้ต้นไม้จะมีขนาดลำต้นเล็กกว่า 6-7 นิ้ว (18-20 เซนติเมตร) ก็ตาม หากกลุ่มต้นไม้

⁴⁸ Twentieth Report from the Select Committee on Environment, Transport and Regional Affairs, Session 1998-99, Town and Country Parks, HC 477-II, Memorandum from the Victorian Society, para. 3.1.

⁴⁹ (1997) 33 P&CR 185 per Lord Denning

⁵⁰ (1980) JPL 461; 40 P&CR 246

ดังกล่าวแตกขึ้นจากตอภายหลังการตัดฟันรวมกันเป็นจำนวนมาก (coppice of sapling) แล้ว ก็ น่าจะถือว่าเป็นต้นไม้ตามความมุ่งหมายของกฎหมายได้ นอกจากนี้ คำพิพากษาในคดี Maidstone Borough Council and Kent County Council v. Batchelor⁵¹ ศาลมีความเห็นว่าหาก ต้นไม้ที่ไม่มีลำต้นแข็งไม่ถือเป็นต้นไม้ตามความหมายของกฎหมาย

อย่างไรก็ดี คำพิพากษาเหล่านี้เป็นการตีความคำว่าต้นไม้ตามเจตนารมณ์ของ กฎหมายเฉพาะฉบับในส่วนที่เกี่ยวกับต้นไม้เท่านั้น จึงไม่อาจนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการ อธิบายความหมายของคำว่าพื้นที่สีเขียวซึ่งใช้ในความหมายทั่วไปได้

(ข) การจัดให้มีพื้นที่สีเขียว

การจัดให้มีพื้นที่สีเขียวจำแนกได้ตามประเภทของที่ดินดังนี้

• ที่ดินของเอกชน

ที่ดินเอกชนสามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ ที่ดินที่ได้รับการพัฒนาแล้ว และที่ดินที่ กำลังพัฒนา (development) จัดสรร (allotment) หรือปรับปรุง (renovation)

สำหรับที่ดินที่พัฒนาแล้วนั้น การจัดให้มีพื้นที่สีเขียวเป็นอำนาจของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นที่จะเป็นผู้ดำเนินการเอง แต่กรณีที่ดินที่กำลังพัฒนา จัดสรรหรือปรับปรุงนั้น อังกฤษใช้ระบบผังเมืองมาใช้ในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวโดย Town and Country Planning Act 1990 กำหนดให้ผู้ที่จะดำเนินการพัฒนา จัดสรรหรือปรับปรุงพื้นที่ต้องได้รับใบอนุญาตจากสำนักงาน ผังเมืองท้องถิ่น (Local Planning Authority) และให้อำนาจสำนักงานผังเมืองท้องถิ่นกำหนด เงื่อนไขการอนุญาตโดยให้ผู้รับใบอนุญาตพัฒนา จัดสรรหรือปรับปรุงที่ดิน (planning permission) ต้องปลูกต้นไม้ชนิดที่กำหนด หรือจัดให้มีสวนดอกไม้ในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้ พัฒนา จัดสรรหรือปรับปรุง และในบริเวณที่สำนักผังเมืองท้องถิ่นเห็นชอบไม่น้อยกว่าอัตราส่วนที่ กำหนด โดยปกติจะกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องดำเนินการภายในระยะเวลา 12 เดือนนับแต่วัน ที่ได้รับใบอนุญาต หากต้นไม้ที่ปลูกตายหรือเสียหายอย่างมากภายในระยะเวลา 2 ปี ผู้รับใบ อนุญาตจะต้องปลูกต้นไม้ชนิดและขนาดเดียวกันทดแทน⁵²

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนเงื่อนไขในเรื่องการปลูกต้นไม้ที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตพัฒนา จัด สรรหรือปรับปรุงที่ดินดังกล่าว กฎหมายผังเมืองของอังกฤษได้กำหนดมาตรการบังคับทาง ปกครองไว้โดยให้อำนาจสำนักงานผังเมืองท้องถิ่นที่จะออกหนังสือเตือน (Breach of Condition

⁵¹ (1996) JPL 563

⁵² Planning Authority Circular 36/78, Appendix 4, Model Condition

“(Before)/(Within 12 months from the date when) (the change of use hereby permitted is carried out)/(and the land and buildings hereby permitted is occupied/first used for the purpose of) trees shall be planted on the land in such positions and of such species as may agreed with the local planning authority. Any trees removed, dying, being severely damaged or becoming seriously diseased within (two) years of planting shall be replaced with trees of similar size and species to those originally required to be planted.”

Notice-BCN)⁵³ ผู้รับอนุญาตหรือเจ้าของที่ดิน ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตภายในระยะเวลา 28 วัน หนังสือเตือนดังกล่าวจะระบุมาตรการและขั้นตอนที่สำนักงานผังเมืองท้องถิ่นจะดำเนินการหากผู้รับใบอนุญาตหรือเจ้าของที่ดินเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต และเมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้ว หากผู้ได้รับหนังสือเตือนดังกล่าวยังคงไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาต (ไม่ปลูกต้นไม้) สำนักงานผังเมืองมีอำนาจที่จะเข้าไปดำเนินการปลูกต้นไม้ให้แทน และเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจากผู้รับใบอนุญาตหรือเจ้าของที่ดินดังกล่าวในภายหลังได้ นอกจากนี้ ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขต้องถูกปรับเป็นเงิน 65,000 บาท (1,000 ปอนด์)⁵⁴ และค่าปรับรายวันตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืนด้วย⁵⁵ เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่า

1) ตนได้ใช้ความพยายามในการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตแล้ว แต่ไม่สามารถปฏิบัติได้ เช่น กรณีเกิดภัยธรรมชาติในบริเวณพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเป็นเหตุให้ไม่สามารถปลูกต้นไม้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตได้ เป็นต้น

2. ผู้รับอนุญาตหรือเจ้าของที่ดินในขณะที่ได้รับอนุญาตมิได้ครอบครองหรือมีอำนาจควบคุมเหนือที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จัดสรรหรือพัฒนาแล้ว

อนึ่ง ผู้รับใบอนุญาตพัฒนา จัดสรรหรือปรับปรุงที่ดินนั้นสามารถอุทธรณ์เงื่อนไขที่สำนักผังเมืองท้องถิ่นกำหนดต่อ Magistrate Court ได้ภายใน 6 เดือน นับแต่วันที่ทราบเงื่อนไขในใบอนุญาต

• เขตพื้นที่อนุรักษ์

ในการจัดทำผังเมือง สำนักผังเมืองท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ (conservation area) ไว้ด้วย และเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ National Parks and Access to the Countryside Act 1949 ให้สำนักผังเมืองท้องถิ่นปลูกต้นไม้ภายในเขตพื้นที่อนุรักษ์เพื่อความสวยงามหรือเพื่อรักษาสภาพแวดล้อมของพื้นที่⁵⁶

• สวนสาธารณะ และเขตทางหลวงหรือถนนสาธารณะ

การจัดให้มีสวนสาธารณะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่จะจัดให้มีขึ้น ส่วนกรณีทางหลวงและถนนสาธารณะนั้น Highway Act 1980 ให้อำนาจองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จะปลูกต้นไม้ในบริเวณที่เขตทางหลวงหรือถนนสาธารณะนั้น ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายนี้รวมถึงสภาศาสนาประจำท้องถิ่น (Parish Council) ด้วย⁵⁷ และเมื่อองค์กรปกครองท้องถิ่นได้ปลูกต้นไม้ขึ้นแล้ว ต้นไม้ดังกล่าวจะยังคงถือว่าเป็นทรัพย์สินของผู้ปลูก แม้จะมีได้ปลูกในที่ดินที่ตนมี

⁵³ Section 187A of Town and Country Planning Act 1947

⁵⁴ Section 37 of Criminal Justice Act 1982

⁵⁵ Section 187A (10) and (11) of Town and Country Planning Act 1947

⁵⁶ Section 89 of the National Parks and Access to the Countryside Act 1949

⁵⁷ Section 96 of Highway Act 1980

กรรมสิทธิ์ก็ตาม หากมีผู้ตัดหรือทำลายต้นไม้โดยประการใด ๆ องค์กรท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินคดีและเรียกค่าเสียหายจากผู้ตัดหรือทำลายต้นไม้ นั้นได้

(ค) การจัดการพื้นที่สีเขียว

แม้ว่า Town and Country Planning Act 1947 ได้กำหนดให้สำนักผังเมืองท้องถิ่นสามารถกำหนดเงื่อนไขเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตพัฒนา จัดสรรหรือปรับปรุงที่ดิน จัดให้มีพื้นที่สีเขียวขึ้นในที่ดินที่จะพัฒนา จัดสรรหรือปรับปรุงได้ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงมาตรการระยะสั้นเท่านั้น เนื่องจากเงื่อนไขในใบอนุญาตจัดสรรหรือพัฒนาที่ดินจะกำหนดให้มีผลใช้บังคับได้ไม่เกิน 2 ปี เพื่อมิให้เกิดภาระต้นทุนแก่ผู้พัฒนา จัดสรรหรือปรับปรุงที่ดินเกินสมควร เพราะที่ดินที่พัฒนาแล้วเสร็จอาจมีการเปลี่ยนแปลงการครอบครองได้

อย่างไรก็ตาม Town and Country Planning Act 1947 ได้กำหนดมาตรการเพื่อการรักษาพื้นที่สีเขียวอย่างยั่งยืนไว้ด้วย โดยให้สำนักผังเมืองท้องถิ่นมีอำนาจที่จะออก “คำสั่งอนุรักษ์ต้นไม้” (Tree Preservation Order – TPO) เพื่อการอนุรักษ์ต้นไม้ (trees) กลุ่มของต้นไม้ (groups of trees) หรือป่าไม้ (woodlands) ใด ๆ ในเขตอำนาจของสำนักผังเมืองท้องถิ่นนั้น ไม่ว่าต้นไม้ กลุ่มต้นไม้ หรือป่าไม้ดังกล่าวจะตั้งอยู่ในที่ดินสาธารณะหรือที่ดินส่วนบุคคลก็ตาม⁵⁸ นอกจากนี้ Secretary of State โดยความเห็นชอบของสำนักผังเมืองท้องถิ่นที่ต้นไม้ กลุ่มของต้นไม้ หรือป่าไม้ที่ต้องการอนุรักษ์ขึ้นอยู่ ยังสามารถออกคำสั่งอนุรักษ์ต้นไม้ กลุ่มของต้นไม้ หรือป่าไม้ได้อีกด้วย⁵⁹ นอกจากนี้ Town and Country Act 1947 ให้อำนาจสำนักงานผังเมืองท้องถิ่นในการขอ Injunction จากศาลเพื่อป้องกันมิให้เกิดการฝ่าฝืนคำสั่งอนุรักษ์ต้นไม้ด้วย⁶⁰

เมื่อมีคำสั่งอนุรักษ์ต้นไม้ กลุ่มของต้นไม้ หรือป่าไม้ใดแล้ว Section 193 (3), (2)(a) ของ Town and Country Act 1947 กำหนดว่าผู้ใดจะตัด ถอน ตัดยอด ขุด หรือทำให้ต้นไม้ที่ระบุไว้ในคำสั่งนั้น ๆ ไม่เจริญเติบโต เหี่ยวเฉา หรือตายมิได้ หากจะดำเนินการใด ๆ อันอาจก่อให้เกิดผลดังกล่าวแก่ต้นไม้ต้องขออนุญาตจากสำนักผังเมืองท้องถิ่นก่อน ในการนี้ สำนักผังเมืองท้องถิ่นจะไม่อนุญาต หรืออนุญาตโดยมีหรือไม่มีเงื่อนไขก็ได้ ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอนุรักษ์ต้นไม้ต้องโทษปรับไม่เกิน 1,300,000 บาท (20,000 ปอนด์)⁶¹ หรือหากถูกดำเนินคดีก็อาจโดนปรับโดยไม่มีกำหนดเพดานจำนวนเงินสูงสุด⁶²

สำหรับการหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าต้นไม้ กลุ่มของต้นไม้ หรือป่าไม้ใดสมควรจะได้รับการคุ้มครองเป็นการเฉพาะโดยการออกคำสั่งอนุรักษ์ต้นไม้ (TPO) สำนักงานผังเมืองวาง

⁵⁸ Section 198 (1) of Town and Country Planning Act 1947

⁵⁹ Section 201 of Town and Country Planning Act 1947

⁶⁰ Section 214A of Town and Country Planning Act 1947

⁶¹ Section 210 (4) of Town and Country Planning Act 1947

⁶² Section 210 (2)(b) of Town and Country Planning Act 1947 แต่ทั้งนี้ในการกำหนดค่าปรับในชั้นศาลนั้น ศาลจะคำนึงถึงประโยชน์ทางการเงิน (Financial Benefit) ที่จำเลยได้รับจากการฝ่าฝืนคำสั่งอนุรักษ์ต้นไม้ประกอบด้วย

แนวทางในการพิจารณาว่า “การทำลายต้นไม้ กลุ่มของต้นไม้ หรือป่าไม้ใดมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อสิ่งแวดล้อม (significant impact to environment) หรือความรื่นรมย์ของประชาชน (enjoyment by general public) ให้ถือว่าเป็นเหตุให้สำนักงานผังเมืองท้องถิ่นสามารถออกคำสั่งคุ้มครองต้นไม้หรือป่าไม้นั้นได้ทันที”⁶³ ในการพิจารณาลำดับผังเมืองท้องถิ่นต้องคำนึงถึงความสวยงามองค์ประกอบทางภูมิสถาปัตย์ และความเป็นแหล่งอาศัยของสัตว์ป่า (wildlife inhabitant) ด้วย แต่ข้อพิจารณาประการหลังมีน้ำหนักน้อยกว่าผลกระทบอย่างสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมและความรื่นรมย์ของประชาชน

แม้ว่าสำนักผังเมืองท้องถิ่นจะมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการออกคำสั่งอนุรักษ์ต้นไม้ใด ๆ ในเขตอำนาจของสำนักผังเมืองนั้น (หรือทั่วอังกฤษและเวลส์ในกรณีของ Secretary of State) Town and Country Planning Act 1947 ได้กำหนดกรณียกเว้นมิให้นำคำสั่งอนุรักษ์ต้นไม้มาใช้ไว้ใน Schedule 2 Town and Country Planning (Tree Preservation Order) ดังนี้

- การตัด ถอน ตัดยอด หรือการตัดหรือแต่งทรงพุ่มต้นไม้ซึ่งกำลังตาย ตายแล้ว หรือที่อาจก่อให้เกิดอันตราย
- การตัด ถอน หรือการตัด หรือแต่งทรงพุ่มต้นไม้ตามกฎหมายอื่น หรือเพื่อป้องกันหรือขจัดเหตุเดือดร้อนรำคาญ (nuisance) อันเนื่องมาจากต้นไม้
- ในเขตที่ดินที่ได้รับใบอนุญาตพัฒนา จัดสรรหรือปรับปรุงที่ดิน
- การตัด ถอน ตัดยอด การตัด หรือแต่งทรงพุ่มต้นไม้ในการเก็บเกี่ยวผลไม้
- ต้นไม้ที่ได้รับอนุญาตให้ถอนหรือตัดได้ (felling license)
- ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานตามกฎหมาย (statutory undertaker)
- ต้นไม้ที่อยู่ใกล้กับแนวสายไฟฟ้า (proximity to electricity line)
- ต้นไม้ที่อยู่ภายใต้แผนการพัฒนาป่าไม้ (operational forestry plan)

ในกรณีที่ต้นไม้ที่อยู่ภายใต้คำสั่งอนุรักษ์ต้นไม้ (TPO) ถูกถอน ตัด หรือทำลาย อันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตาม Section 206 (1) หรือในกรณีตาม Section 206 (1)(b) อันเป็นกรณีจำเป็นที่สำนักงานผังเมืองท้องถิ่นจะอนุญาตให้ถอน ตัด หรือทำลายต้นไม้ได้เนื่องจากต้นไม้ดังกล่าวได้ตายหรืออยู่ในสภาพที่อาจเป็นอันตราย Town and Country Planning Act 1947 ได้กำหนดให้เจ้าของที่ดินที่ต้นไม้นั้นตั้งอยู่มีหน้าที่ปลูกทดแทนในบริเวณที่ตั้งของต้นไม้เดิมที่ถูกตัดหรือถอน⁶⁴ โดยต้นไม้ที่เจ้าของที่ดินจะนำมาปลูกทดแทนนั้นจะต้องเป็นชนิดเดียวกันและมีขนาดที่ใกล้เคียงกับต้นไม้เดิมที่อยู่ภายใต้คำสั่งอนุรักษ์ด้วย⁶⁵ และเมื่อเจ้าของที่ดินได้ปลูก

⁶³ Planning Authority Circulation 36/78, para 40

⁶⁴ แม้ว่า Section 206 (1) ของ Town and Country Planning Act 1947 จะกำหนดให้เจ้าของที่ดินมีหน้าที่ต้องปลูกต้นไม้ทดแทนต้นไม้เดิมที่อยู่ภายใต้คำสั่งอนุรักษ์ต้นไม้ก็ตาม แต่ Section 206 (2) ก็ได้ให้อำนาจสำนักผังเมืองท้องถิ่นในการยกเว้นให้เจ้าของที่ดินไม่ต้องปลูกต้นไม้ทดแทนได้

⁶⁵ Section 206 (1) of Town and Country Planning Act 1947

ต้นไม้ทดแทนแล้ว ต้นไม้ที่ปลูกทดแทนนั้นจะได้รับการคุ้มครองภายใต้คำสั่งอนุรักษ์ต้นไม้เดิม โดยที่สำนักผังเมืองท้องถิ่นไม่ต้องออกคำสั่งใหม่⁶⁶

หากเจ้าของที่ดินที่มีหน้าที่ต้องปลูกต้นไม้ทดแทน ไม่ปลูกต้นไม้ทดแทน สำนักผังเมืองท้องถิ่นอาจยื่น Notice ให้แก่เจ้าของที่ดินดำเนินการดังกล่าวได้⁶⁷ หากเจ้าของที่ดินเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติตาม Notice ภายในระยะเวลาที่กำหนด สำนักผังเมืองท้องถิ่นสามารถที่จะเข้าไปดำเนินการแทนและเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจากเจ้าของที่ดินปัจจุบันได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้ใดเป็นเจ้าของที่ดินในขณะที่มี Notice นั้น⁶⁸ อย่างไรก็ตาม เมื่อเจ้าของที่ดินได้รับ Notice ดังกล่าว เจ้าของที่ดินสามารถที่จะอุทธรณ์ Notice นั้นต่อ Secretary of State ได้เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้⁶⁹

- เงื่อนไขต่างๆ ในขณะที่ยื่นคำสั่งอนุรักษ์ต้นไม้ (TPO) เพื่อคุ้มครองต้นไม้เดิมนั้นได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้คำสั่งอนุรักษ์ต้นไม้เดิมไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้
- หน้าที่ในการปลูกต้นไม้ควรจะได้รับการยกเว้นภายใต้สภาพแวดล้อมปัจจุบัน
- ขนาดของต้นไม้หรือระยะเวลาที่จะต้องดำเนินการปลูกต้นไม้ทดแทนตามที่กำหนดใน Notice ไม่สมเหตุผล (unreasonable)
- การปลูกต้นไม้ทดแทนตามที่กำหนดใน Notice นั้นไม่มีความจำเป็น เมื่อพิจารณาทางความรื่นรมย์ (amenity) หรือทางวนศาสตร์ (forestry)
- บริเวณที่กำหนดใน Notice ให้ปลูกต้นไม้ทดแทนไม่มีความเหมาะสม

(ง) การจัดการพื้นที่สีเขียวเฉพาะในเขตอนุรักษ์ (conservation area)

ในกรณีที่สำนักผังเมืองท้องถิ่นกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตอนุรักษ์ (conservation area)⁷⁰ Section 211 ของ Town and Country Planning Act 1947⁷¹ กำหนดให้บรรดาต้นไม้ทั้งหมดที่อยู่ในเขตพื้นที่เมืองอนุรักษ์นั้นก็จะได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับกรณีการออกคำสั่งอนุรักษ์ต้นไม้ กลุ่มของต้นไม้ หรือป่าไม้เป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นในกรณีดังต่อไปนี้

⁶⁶ Section 206 (4) of Town and Country Planning Act 1947

⁶⁷ Section 207 of Town and Country Planning Act 1947

⁶⁸ Section 209 (1) of Town and Country Planning Act 1947

⁶⁹ Section 208 (1) of Town and Country Planning Act 1947

⁷⁰ Civic Amenities Act 1967 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่มาแนวคิดเรื่องเขตอนุรักษ์หรือ Conservation Area มากำหนดไว้ในกฎหมาย โดยกำหนดให้สำนักงานผังเมืองท้องถิ่นต้องพิจารณาพื้นที่ในเขตอำนาจของตนว่าสมควรเป็นเขตอนุรักษ์หรือไม่ และหากเห็นว่าในส่วนใดส่วนหนึ่งของเขตพื้นที่ที่มีอำนาจนั้นมีคุณค่าพิเศษทางสถาปัตยกรรมหรือประวัติศาสตร์ สำนักงานผังเมืองท้องถิ่นสามารถหารือกับองค์กรส่วนท้องถิ่น (Council) ให้ประกาศกำหนดพื้นที่ส่วนดังกล่าวเป็นเขตอนุรักษ์ได้ (S. 70 (1))

⁷¹ Section 211 of Town and Country Planning Act 1947

- กรณีการตัด ถอน ตัดยอด หรือตัดรอบต้นไม้ตามที่กำหนดใน Schedule 2 ของ Town and Country Planning (Tree Preservation Order) สำหรับกรณีของ TPO
- กรณีการตัดต้นไม้ตามใบอนุญาต (Felling License) จากคณะกรรมการป่าไม้ (Forestry Commission)
- การตัด ถอน ตัดยอด หรือตัดรอบต้นไม้ที่อยู่ในที่ดินที่ครอบครองของสำนักผังเมืองท้องถิ่นและโดยได้รับความยินยอมจากสำนักผังเมืองท้องถิ่นนั้น
- การตัด ถอน ตัดยอด หรือตัดรอบต้นไม้ที่มีขนาดโดยรอบไม่เกิน 75 มิลลิเมตร หรือการตัดหรือถอนต้นไม้ที่มีขนาดไม่เกิน 100 มิลลิเมตร เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงการเจริญเติบโตของต้นไม้อื่น⁷²

4.6.2 มหานครนิวยอร์ก

รัฐนิวยอร์กเป็นรัฐที่มีพื้นที่น้อยแต่มีพลเมืองมาก เนื่องจากเป็นศูนย์กลางทางการค้าของสหรัฐอเมริกา และพัฒนาการของมหานครนิวยอร์ก (New York City) เริ่มมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1625 (พ.ศ. 2168) เมื่อผู้อพยพชาวดัตช์เข้าไปตั้งถิ่นฐานถาวรบนเกาะแมนฮัตตัน (อังกฤษ, 2545) หลังจากนั้น เมืองได้พัฒนาขยายออกไปอย่างรวดเร็วจนเกิดความแออัดในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 อันเนื่องมาจากการประกอบอุตสาหกรรม และการพัฒนาระบบคมนาคมทางน้ำและทางรถไฟ New York City จึงนำระบบการจัดทำผังเมืองมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

ธรรมนูญของ New York City (New York City Charter) กำหนดให้ผู้ว่าการ New York City (Mayor) เป็นผู้บริหารสูงสุดของ New York City และกำหนดให้มีคณะกรรมการผังเมือง (City Planning Commission) เพื่อรับผิดชอบจัดทำผังเมืองของ New York City และกำหนดให้คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจออกข้อกำหนดผังเมือง (zoning resolution) เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขนาดของอาคาร การกันพื้นที่เพื่อใช้เป็น “พื้นที่โล่ง” (open space) ความหนาแน่นของประชากร การกำหนดเขตที่ดินเพื่อใช้สำหรับประกอบการค้าและอุตสาหกรรม เป็นต้น⁷³ โดยไม่มีการกล่าวถึงพื้นที่สีเขียวไว้ด้วยแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม “พื้นที่โล่ง” ตามข้อกำหนดผังเมืองนี้หมายความว่า (1) ส่วนที่เป็นพื้นที่เปิดโล่งไม่มีหลังคา หรือ (2) พื้นที่ที่ผู้อยู่อาศัยในอาคารพักอาศัยหรือห้องพักสามารถเข้าไปใช้สอยร่วมกันได้และไม่ใช้ส่วนที่เป็นหลังคา

ตามข้อกำหนดผังเมือง คณะกรรมการผังเมืองแบ่งที่ดินใน New York City ออกเป็น 3 ประเภท คือ ประเภทที่อยู่อาศัย (residence districts) ประเภทพาณิชยกรรม (commercial districts) และประเภทอุตสาหกรรม (manufacturing districts) โดยรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินแต่ละประเภทก็จะแตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม การใช้ที่ดินทั้ง 3 ประเภทมีเงื่อนไขที่เป็น

⁷² การวัดขนาดเส้นรอบลำต้นของต้นไม้จะวัดที่ความสูง 1.5 เมตรจากระดับพื้นดิน

⁷³ New York City Charter, Chapter 8 City Planning, Section 200

ลักษณะร่วมกันประการหนึ่งคือจะต้องมีการกันพื้นที่ส่วนหนึ่งของที่ดินเป็นพื้นที่โล่งตามอัตราส่วนที่กำหนด (open space ratio)⁷⁴ สำหรับที่ดินแต่ละประเภท เช่น อาคารพักอาศัยขนาด 15 หน่วยต้องมีพื้นที่โล่งไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของพื้นที่หลังคาทั้งหมด หากมีห้องพักเพิ่มขึ้น ต้องจัดให้มีพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจ (recreation area) 100 ตารางฟุต (9 ตารางเมตร) ต่อห้องพักที่เพิ่มขึ้น 1 ห้อง เป็นต้น⁷⁵

มีข้อสังเกตว่าไม่มีการนิยามคำว่า “พื้นที่สีเขียว” ไว้ในกฎหมายอื่นของมลรัฐนิวยอร์ก พื้นที่สีเขียวจึงเป็นคำที่ใช้ในความหมายทั่วไปเช่นเดียวกับในอังกฤษ กล่าวคือ หมายถึงพื้นที่ที่ใช้ปลูกต้นไม้ทุกประเภท (vegetated cover space) ไม่ว่าจะเป็นไม้ยืนต้น พุ่มไม้ หญ้า หรือดอกไม้ และพื้นที่ที่มีน้ำปกคลุม (water-covered) โดยมีการบริหารจัดการ พื้นที่สีเขียวจึงอาจเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่โล่งตามข้อกำหนดผังเมืองได้ด้วย

สำหรับการบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวนั้น Center for Green Space Design อันเป็นสมาคมส่งเสริมการออกแบบพื้นที่สีเขียวให้เหมาะสม เห็นว่าแนวทางในการบริหารจัดการพื้นที่สีเขียวต้องเป็นไปตามหลัก CEDAR⁷⁶ กล่าวคือ

- ต้องสอดคล้องกับวัฒนธรรมของท้องถิ่น (Cultural: C)
- ต้องสอดคล้องกับระบบนิเวศของท้องถิ่น (Ecological: E)
- ต้องสอดคล้องกับการพัฒนาของท้องถิ่น (Developmental: D)
- ต้องสอดคล้องกับหลักวิชาเกษตรกรรม (Agricultural: A)
- ต้องเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจแก่ชุมชนท้องถิ่น (Recreational: R)

นอกจากไม่มีการนิยามคำว่าพื้นที่สีเขียวไว้ในกฎหมายแล้ว ยังไม่มีการกำหนดมาตรการการจัดให้มีพื้นที่สีเขียวไว้ในกฎหมายด้วย ยกเว้นพื้นที่สีเขียวที่เป็นป่าไม้ประเภทต่างๆ ซึ่งอยู่นอกขอบเขตการศึกษานี้ โดยมาตรการในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวที่นิวยอร์กซิตี้ใช้อยู่เป็นมาตรการทางบริหารทั้งสิ้น เช่น โครงการ Green Street โครงการ Street Trees และการตั้ง The New York Tree Trust เป็นต้น

(ก) โครงการ Green Street

โครงการนี้เริ่มต้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มจำนวนต้นไม้ริมถนนเพื่อให้ร่มเงา ทำให้อากาศบริสุทธิ์ และเพื่อพัฒนาทัศนียภาพของเมือง กิจกรรมของโครงการนี้ได้แก่การปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นต้นไม้ที่สามารถให้ร่มเงา ไม้ดอกไม้พุ่ม หรือพืชคลุมดินต่างๆ บนเกาะกลางถนน และริมถนน โครงการนี้อยู่ในความรับผิดชอบของ Park Department ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของนิวยอร์กซิตี้ และใช้เงินงบประมาณของนิวยอร์ก

⁷⁴ The City of New York, Zoning Resolution (Web Version), amended to 6/24/03

⁷⁵ Ibid, Section 15-12

⁷⁶ www.greenspacedesign.org

ซี้ ปัจจุบันจำนวนต้นไม้หนึ่งในห้าที่ปลูกบนพื้นที่สาธารณะของนิวยอร์กซิตีคือต้นไม้ตามโครงการ Green Street

(ข) โครงการ Street Trees

โครงการ Street Trees เป็นการส่งเสริมให้เจ้าของที่พักอาศัยที่อยู่ติดถนนปลูกต้นไม้ริมถนนเพื่อเพิ่มทัศนียภาพและความร่มรื่นให้แก่ถนนและที่พักอาศัยของตนเองได้ โดยเจ้าของที่ดินจะซื้อต้นไม้มาปลูกเองหรือจะขอต้นไม้จาก Borough Forestry Office ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัด Park Department ก็ได้ แต่มีข้อจำกัด 3 ประการ ดังนี้

- ชนิดของต้นไม้ที่จะปลูกนั้นต้องเป็นไปตามที่ Borough Forestry Office กำหนดเพื่อความสวยงามและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมืองส่วนรวม
- ผู้ที่ต้องการปลูกต้นไม้ต้องยื่นคำขออนุญาตปลูก (planting permit) ต่อ Borough Forestry Office เนื่องจากถนนถือเป็นสาธารณะ และหากการปลูกนั้นต้องมีการรื้อทางเท้าหรือขุดส่วนใดส่วนหนึ่งของถนน ผู้ที่ต้องการปลูกต้นไม้ต้องขออนุญาตต่อ Department of Transportation ด้วย
- เพื่อให้ต้นไม้ที่ปลูกสามารถเจริญเติบโตต่อไปได้ การปลูกต้นไม้ตามโครงการนี้ต้องทำเฉพาะในฤดูการปลูก (planting season) เท่านั้น คือ ในช่วงตั้งแต่วันที่ 15 มีนาคม ถึง 15 พฤษภาคม และอีกช่วงคือ จากวันที่ 15 ตุลาคม ถึง 15 ธันวาคม

(ค) การตั้ง The New York Tree Trust

The New York Tree Trust ตั้งขึ้นเมื่อปี 1994 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันคุ้มครอง และส่งเสริม การดูแลต้นไม้ริมถนน สวนสาธารณะ และต้นไม้ในป่าของนิวยอร์กซิตี โดย The New York Tree Trust จะให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่โครงการใดๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกัน คุ้มครอง และส่งเสริมการดูแลต้นไม้ รวมทั้งโครงการ Urban Forestry โครงการรณรงค์ให้สังคมตระหนักถึงความสำคัญ ปลูกและดูแลรักษาต้นไม้ และโครงการพัฒนาเทคโนโลยีในการจัดให้มีและบำรุงรักษาต้นไม้ในชุมชนต่างๆ

นอกจากมาตรการทางบริหารเกี่ยวกับการจัดให้มี และการเพิ่มพื้นที่สีเขียวดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีมาตรการทางกฎหมายมาตรการหนึ่งที่มุ่งในการประหยัดการใช้พลังงานซึ่งน่าสนใจ คือ กฎหมายลดภาษีแก่เจ้าของอาคารประหยัดพลังงาน (Green Building Tax Credit Law) รัฐนิวยอร์กเสนอให้มีกฎหมายให้เครดิตภาษี (Tax Credit) แก่ผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ (developer) ที่ก่อสร้างอาคารประหยัดพลังงานโดยมีการจัดการการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ การใช้วัสดุที่นำกลับมาใช้ใหม่ หรือที่สามารถนำกลับมาใช้ได้อีก ตลอดจนการใช้ระบบหมุนเวียนอากาศภายในที่ดีด้วย เพื่อส่งเสริมให้มีการออกแบบและใช้อาคารประหยัดพลังงาน สำหรับการขอ (claim) เครดิตนั้น ผู้ก่อสร้างสามารถขอเครดิตได้ แต่ต้องมีหนังสือรับรองจากสถาปนิกหรือวิศวกร และจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดการใช้พลังงาน (energy use) การเลือกวัสดุที่นำมา

ใช้ (materials selection) คุณภาพอากาศภายใน (indoor air quality) การกำจัดของเสีย (waste disposal) และการใช้น้ำ (water use)⁷⁷

มีข้อสังเกตว่า กฎหมายดังกล่าวให้ความสำคัญกับการเลือกวัสดุ การควบคุมระบบการระบายอากาศภายในอาคาร และการจัดสรรการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มปริมาณต้นไม้ในพื้นที่แต่ประการใด ทั้งนี้เนื่องจากการนำจำนวนต้นไม้มาเป็นฐานในการลดภาษีอาจทำให้การจัดเก็บภาษีบิดเบือนได้เพราะต้นไม้หรือถอนง่าย

4.7 บทสรุป

จากการตรวจสอบมาตรการตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดให้มี และการจัดการพื้นที่สีเขียวข้างต้น พบว่า กฎหมายระดับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น เอื้อต่อการเพิ่มพื้นที่ปลูกไม้ยืนต้นในชุมชนแล้ว แต่รัฐบาลต้องมีนโยบายที่ชัดเจนในการเพิ่มจำนวนพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนเพื่อให้หน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบปฏิบัติ ทั้งยังต้องมีแผนงานและดัชนีชี้วัดความสำเร็จที่เป็นรูปธรรมด้วย ซึ่งจะทำได้ทำให้สามารถเพิ่มจำนวนไม้ยืนต้นในที่ดินที่รัฐดูแลได้จำนวนมาก ส่วนการเพิ่มพื้นที่สีเขียวในที่ดินเอกชนนั้นเกี่ยวข้องกับการจัดทำผังเมืองให้เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับโดยตรง และอาจต้องปรับปรุงกฎกระทรวงที่วางตามกฎหมายควบคุมอาคาร ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับที่ว่าง และนโยบายในการจัดสรรที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและพาณิชย์กรรมของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง โดยนำมาตรการบังคับมาใช้แทนมาตรการทางเลือกที่ใช้อยู่เดิมเพื่อให้มีการปลูกไม้ยืนต้นในที่ว่างและที่จัดสรรอย่างแท้จริง สำหรับที่ดินประเภทพิเศษ คงต้องขอความร่วมมือจากผู้ดูแลรักษาเป็นสำคัญ

สำหรับกลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เอื้อต่อการจัดให้มีและการบำรุงรักษาพื้นที่สีเขียวอยู่แล้ว แต่มีข้อสังเกตว่าการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายในกลุ่มนี้ ต้องใช้บุคลากรและงบประมาณมากพอสมควร ขณะที่เทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องจัดทำและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนด้วย การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนี้อย่างมีประสิทธิภาพจึงขึ้นอยู่กับนโยบาย บุคลากรและงบประมาณของเทศบาลแต่ละแห่งเป็นหลัก

กรณีกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น กลไกในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายเอื้อต่อการเพิ่มพื้นที่สีเขียวอย่างมาก โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจเสนอให้การจัดให้มีและบำรุงรักษาพื้นที่สีเขียวเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และบรรจุการจัดให้มีและการบำรุงรักษาพื้นที่สีเขียวเป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่างๆ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาจกำหนดในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อให้ส่วนราชการต้อง

⁷⁷ www.nrdc.org/cities/building/nytax.asp

จัดให้มีพื้นที่ปลูกไม้ยืนต้นในพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ
ทุกแห่งไม่น้อยกว่าอัตราส่วนที่กำหนดเพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐปฏิบัติ
ตามก็ได้

ส่วนกลุ่มกฎหมายภาษีอากรต้องมีการปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้นเพื่อใช้มาตรการทางภาษี
เป็นแรงจูงใจให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินใช้พื้นที่เป็นพื้นที่สีเขียว

นอกจากนี้ จากการศึกษามาตรการตามกฎหมายในการจัดให้มีและบำรุงรักษาพื้นที่สีเขียว
ของมหานครลอนดอนและมหานครนิวยอร์กแล้ว พบว่ามีเฉพาะมาตรการตามกฎหมายผังเมือง
และกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารเท่านั้น แต่มาตรการดังกล่าวไม่สามารถเพิ่มจำนวนพื้นที่
สีเขียวได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากการจัดทำผังเมืองและมาตรการตามกฎหมายควบคุมอาคารนั้น
ต้องใช้เวลาในการดำเนินการนานมาก แต่มหานครลอนดอนและมหานครนิวยอร์กจะใช้มาตรการ
ทางบริหารเป็นหลักในการจัดให้มีและบำรุงรักษาพื้นที่สีเขียว โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะ
ใช้อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณะและอำนาจในการจัดให้มีสวนสาธารณะที่มีอยู่ เป็นช่องทาง
ในการจัดให้มีพื้นที่สีเขียวในที่สาธารณะ และจูงใจให้เอกชนมาร่วมปลูกต้นไม้ในที่สาธารณะ