

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ผังเมืองกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

(จัดทำโดย ศูนย์กฎหมายเพื่อการพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงาน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อ มิถุนายน ๒๕๕๘)

การศึกษาวิจัย เรื่อง "ผังเมืองกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน" ได้ทำการรวบรวมข้อมูล ศึกษากรณีร่องเรียนของประชาชนและชุมชนในประเด็นผลกระทบจากการพัฒนาในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชน การดำเนินงานศึกษานี้ นอกจากการศึกษาเอกสารผังเมืองและข้อร้องเรียน ตลอดจนคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องแล้วยังปฏิบัติงานในพื้นที่ร่วมกับชุมชนที่ประสบปัญหาจากกระบวนการผังเมือง รวมทั้งชุมชนที่เห็นความสำคัญของผังเมืองในการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้มีการรวมตัวทำงานข้อมูลชุมชนเพื่อมีส่วนร่วมในกระบวนการผังเมืองและร่วมกำหนดทิศทางพัฒนาในผังเมือง นอกจากนี้ในกระบวนการทำงานได้มีการประชุมรับฟังข้อเสนอแนะในการดำเนินการรวมทั้งการประชุมย่อยแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นต่อประเด็นปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหา

เนื่องด้วยในการศึกษาและรวบรวมประเด็นผังเมืองจากกรณีข้อร้องเรียนมายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรวมทั้งประเด็นการมีส่วนร่วมและสิทธิชุมชนในผังเมืองที่ได้จากการประชุมและประเด็นสาธารณะ ซึ่งส่วนมากเป็นเรื่องโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชนและขาดการมีส่วนร่วม มีประเด็นด้านการใช้ที่ดินและการใช้ผังเมืองประกอบการพิจารณาและกรณีที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองโดยตรงในด้านขั้นตอนและกระบวนการที่มีปัญหาการมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลและการกำหนดสาระในผังเมืองที่ชุมชนไม่ได้รับข้อมูล ขาดการมีส่วนร่วมและกระทบสิทธิชุมชน

การวิเคราะห์และสังเคราะห์สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านผังเมืองและด้านกฎหมาย มีข้อสรุปและข้อเสนอแนะซึ่งได้จากการวิเคราะห์ จากข้อเสนอของผู้ทรงคุณวุฒิและจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นทั้งในส่วนการมีส่วนร่วมและสิทธิชุมชนในระดับการจัดทำแผนและผังนโยบาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดทำผังเมืองในระดับต่างๆการมีส่วนร่วมในกลไกการจัดทำผังเมือง การพิจารณา ตัดสินใจ และการนำผังเมืองไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะมีผลต่อสิทธิชุมชนในการกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการปรับปรุงและนำมาตราฐานผังเมืองไปใช้ในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน การคุ้มครองสิทธิชุมชนในการใช้ผังเมืองพิจารณาอนุมัติอนุญาตด้วยการมีส่วนร่วมของชุมชน ท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ผลจากการศึกษา รวบรวมปัญหา วิเคราะห์และสังเคราะห์ด้วยการมีส่วนร่วม มีข้อสรุป ประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะกระบวนการผังเมืองเพื่อการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วม ของประชาชน ดังนี้

๑. กระบวนการผังเมืองเพื่อการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

๑.๑ ด้านผังเมือง

๑) โครงสร้าง การดำเนินการและการปฏิบัติตามผังเมือง

ผังเมืองเป็นกระบวนการนโยบายสาธารณะ เป็นผัง/แผนพัฒนาเชิงพื้นที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับการ วางแผนในระดับต่างๆ ทั้งระดับนโยบาย แผนระดับชาติ ระดับภูมิภาค ระดับพื้นที่และในระดับองค์กรที่จะ นำผังไปสู่การปฏิบัติและการใช้ประโยชน์ในการกำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาพื้นที่และการใช้ประโยชน์ ที่ดิน กล่าวได้ว่า ผังเมืองเป็นต้นทางของการกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่จะพัฒนาในด้านใดได้จึงจำเป็น อย่างยิ่งที่จะต้องให้มีกลไกการมีส่วนร่วมทุกระดับ ตั้งแต่ระดับนโยบายและในกระบวนการวางผัง ทั้งการมี ส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน

การผังเมืองเป็นมาตรการพัฒนาพื้นที่ โดยการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมือง เฉพาะเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่ ซึ่งผังเมืองรวมจะเป็นการจัดทำแผนผัง นโยบายและโครงการรวมทั้ง มาตรการควบคุมโดยทั่วไปเพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทส่วนผังเมืองเฉพาะนั้นเป็นแผนผังและโครงการที่ใช้เพื่อการดำเนินการพัฒนาหรือดำรงรักษา บริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องทั้งในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท มีขอบเขตพื้นที่วางผัง ไม่จำกัด การจัดทำผังเมืองรวมส่วนใหญ่จะกำหนดขอบเขตพื้นที่ชุมชนเมืองระดับเทศบาลและบริเวณ โดยรอบในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลและปัจจุบันมีการวางผังเมืองรวมครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด

การบริหารจัดการผังเมือง ประกอบด้วยองค์การการจัดทำและบริหารผังเมืองรวม กรมโยธาธิการ และผังเมืองเป็นองค์กรหลักในการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะโดยมีคณะกรรมการผังเมืองทำ หน้าที่กำกับ ดูแล ให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ให้ความเห็นชอบในการจัดทำผังเมืองรวม และทำหน้าที่แนะนำเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการผังเมืองแก่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถ ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมได้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง

ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมนั้นกรมโยธาธิการและผังเมืองมีหน้าที่ ประสานการปฏิบัติให้เป็นตามการใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมและท้องถิ่นยังมีฐานะเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมและพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะนอกจากนี้การ พัฒนาให้เป็นไปตามแผนผังที่กำหนดตามกฎหมายกระทรวงผังเมืองรวมขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว จะ ให้การประสานและถือปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมมากน้อยเพียงใด ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการ ผังเมืองได้ฝากอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไว้กับหน่วยงานอื่น

ทั้งนี้ ในการนำผังเมืองรวมไปสู่การปฏิบัตินั้น ยังมีปัญหาและข้อจำกัดเนื่องด้วยคณะกรรมการผังเมืองเป็นเพียงองค์กรบริหารการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและให้ความเห็นชอบในการจัดทำผังเมืองรวมก่อนนำเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยส่วนกรมโยธาธิการและผังเมืองไม่มีอำนาจสั่งการประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแนวทางของผัง/แผนพัฒนาท้ายกฎกระทรวงผังเมืองรวมไปกำหนดแผนงานโครงการพัฒนาในพื้นที่ได้ การกำหนดแผนงานโครงการพัฒนาพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมีผลทำให้ไม่มีการดำเนินการให้เป็นไปตามผัง/แผนโครงการพัฒนาแนบท้ายกฎกระทรวงผังเมืองรวมในหลายกรณี

๒) สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมือง

ปัญหาผังเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน มีทั้งในส่วนผังเมืองในเชิงโครงสร้างเนื้อหามาตรฐานที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนสามารถเข้าใจเพื่อการมีส่วนร่วม การนำมาตรฐานผังเมืองไปสู่การจัดทำข้อกำหนดการใช้ที่ดินที่คุ้มครองสิทธิในการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพและไม่ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ในส่วนของกระบวนการผังเมืองที่มีผลต่อสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนมีประเด็นสำคัญคือ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมืองได้แก่

๒.๑) ช่วงระหว่างผังรอประกาศ ความล่าช้าในการประกาศและกรณีผังเมืองหมดอายุการบังคับใช้ ซึ่งขาดการกำหนดมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารทำให้เกิดการพัฒนากิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนและขัดแย้งกับสาระสำคัญของผังเมืองและมีการปรับปรุงผังเมืองรวมจังหวัดที่รอประกาศ โดยเป็นผังเมืองรวมจังหวัดที่ได้ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายแล้วและผ่านความเห็นชอบของกรรมการผังเมืองและขั้นตอนเพื่อเตรียมประกาศกฎกระทรวง แต่ได้มีการสั่งการให้มีการปรับปรุงใหม่ โดยอ้างเหตุผลการสนองนโยบายรัฐ การลงทุน โดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

๒.๒) ช่วงระหว่างการดำเนินการวางผัง ได้แก่ การที่ประชาชนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่เข้าใจได้ก่อนการมีส่วนร่วมแสดงข้อคิดเห็น และการยื่นคำร้องและการมีส่วนร่วมส่วนใหญ่เป็นการได้รับแจ้งในการเข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมาย ซึ่งมีการจัดอย่างน้อยหนึ่งครั้งและแม้ว่าอาจจะมีการจัดหลายครั้ง แต่เป็นการจัดประชุมชี้แจง โดยมีการให้ข้อมูลเพียงผังและข้อกำหนดในการประชุม ข้อมูลล่วงหน้าเป็นเพียงการตีพิมพ์ประกาศ และการที่ประชาชนต้องไปติดตามที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง รวมทั้งจากอินเทอร์เน็ต มิได้เป็นการนำข้อมูลมาในกระบวนการทำความเข้าใจร่วมกัน

๒.๓) ช่วงหลังประกาศใช้บังคับ เกี่ยวกับการใช้สิทธิในการขอแก้ไข ปรับปรุงและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในการขอแก้ไขผังเมืองตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิชุมชนที่จะมีสิทธิในการตัดสินใจให้มีการปรับปรุงแก้ไข

๑.๒ ด้านกฎหมาย

จากการทำงาน การรวบรวมเอกสารของคณะผู้วิจัยและกรณีข้อร้องเรียนที่ได้มีการยื่นเข้ามายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคำพิพากษาในประเด็นที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีประเด็นปัญหาด้านกฎหมายผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรากฏในแต่ละช่วงระยะเวลาของการวางและจัดทำผังเมือง ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำ ระหว่างการประกาศบังคับใช้ จนกระทั่งสิ้นสุดระยะเวลาบังคับใช้

ช่วงระหว่างการจัดทำผังเมือง

เป็นกระบวนการขั้นตอนทางกฎหมาย ที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชน ตามวัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม แต่ปรากฏว่ากระบวนการจัดทำผังเมืองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ยังมีได้รับรองคุ้มครองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการจัดทำผังเมืองตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นประชาชนจากการศึกษาพบว่ายังมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นให้ครอบคลุมกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสียอย่างทั่วถึง ทั้งที่เป็นขั้นตอนที่สำคัญเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนในช่วงก่อนการจัดทำผังเมืองรวมรวมถึงกรณีที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงผังเมืองในขั้นตอนการปิดประกาศเกินระยะเวลา ๙๐ วัน ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งหากปรากฏข้อเท็จจริงมีพฤติการณ์ที่จำเป็นจนเป็นเหตุที่ไม่อาจยื่นภายในระยะเวลา ๙๐ วัน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยังมีอำนาจที่จะรับคำร้องที่เกินระยะเวลาดังกล่าวไว้พิจารณาได้ แต่เนื่องจากยังไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวางกรอบการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ไว้ให้ชัดเจน ทำให้มีการรับพิจารณาคำร้องที่เกินระยะเวลาเป็นจำนวนมากและอาจทำให้การจัดทำผังเมืองเกิดความล่าช้าได้

ช่วงระหว่างรอประกาศบังคับใช้ผังเมือง

เป็นกระบวนการที่ผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนมาแล้วและเป็นส่วนของการดำเนินการภายในหน่วยงานรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่ใช้ระยะเวลายาวนาน ส่งผลให้ผังเมืองไม่สามารถประกาศบังคับใช้ได้ทันต่อสถานการณ์ ความเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ อีกทั้ง มาตรการที่ใช้ในการคุ้มครองพื้นที่ในระหว่างช่วงระยะเวลา

ดังกล่าว ในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการจัดทำผังเมืองรวม ตาม มาตรา ๑๕(๓) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ยังไม่มีการนำมาบังคับใช้อย่างจริงจัง

ช่วงหลังประกาศบังคับใช้ผังเมือง

จากข้อมูลคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่า หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องได้ พิจารณานุมัติ อนุญาต ให้มีการประกอบกิจการโดยขัดต่อข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ส่งผลให้มีการประกอบกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน สุขภาพ และสิ่งแวดล้อมของประชาชนและชุมชนที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง ใบอนุญาตดังกล่าวถือได้ว่าเป็นคำสั่งทาง ปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจถูกยกเลิกเพิกถอนได้ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

กรณีกฎกระทรวงเกี่ยวกับผังเมืองรวมหมดอายุบังคับใช้

เนื่องด้วยผังเมืองรวมกำหนดให้ใช้บังคับได้ไม่เกิน ๕ ปี และขยายระยะเวลาได้อีก ๒ ครั้ง ครั้งละไม่ เกิน ๑ ปี ซึ่งตามคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและจากการศึกษาพบว่า ในช่วงระยะเวลาที่ผัง เมืองหมดอายุและมีช่องว่างการบังคับใช้ เนื่องจากความล่าช้าในการจัดทำผังเมืองรวมฉบับใหม่ ส่งผลให้ เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินประกอบกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิต สุขภาพและคุณภาพสิ่งแวดล้อมของ ประชาชนและชุมชนโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ การที่ผังเมืองหมดอายุส่งผลให้ คำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่สั่งระงับการดำเนินการที่ฝ่าฝืนต่อข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม เช่น คำสั่งรื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ สิ้นผลใช้บังคับลงด้วยเหตุผังเมืองรวม ดังกล่าวหมดอายุเช่นเดียวกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ของการวางผังเมืองรวม เพราะผังเมืองรวมมีระยะเวลาบังคับใช้สั้นเกินไป ไม่สอดคล้องกับความจริงและ ความล่าช้าในกระบวนการประกาศใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมในปัจจุบัน

๒. ข้อเสนอแนะกระบวนการผังเมืองเพื่อการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของ ประชาชน

๒.๑ ข้อเสนอแนะทางส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ ผังเมือง

ประชาชนมีสิทธิในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของตนเอง และรวบรวมข้อมูลเพื่อนำเสนอใน กระบวนการจัดทำผังเมืองตามกฎหมายรวมทั้งมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในทุกกระบวนการขั้นตอน ของการจัดทำผังเมือง ซึ่งแม้จะมีการประกาศบังคับใช้ผังเมืองแล้วและพบว่ามีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้ ประโยชน์ที่ดินเปลี่ยนแปลงไป ก็สามารถยื่นคำร้องขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงผังเมืองได้นอกจากนี้ หาก ประชาชนเห็นว่าการดำเนินการของรัฐกระทบต่อสิทธิของตนเอง ก็สามารถควบคุมการใช้อำนาจอรัฐโดย อาศัยกระบวนการทางปกครอง ด้วยการใช้อำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ข้อเสนอระยะสั้น

๑) การปรับปรุงพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมจัดทำคู่มือแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการผังเมืองทั้งในช่วงระหว่างการวางและจัดทำผังเมือง ช่วงระหว่างผังรอประกาศช่วงหลังการประกาศใช้บังคับ

เนื่องด้วยผังเมืองเป็นกระบวนการนโยบายสาธารณะที่มีการทำงานทั้งกระบวนการทำงานทางวิชาการในการวางผังและกระบวนการตามกฎหมาย ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงมิได้เป็นเพียงการประชุมเท่านั้น แต่เป็นการคุ้มครองการใช้สิทธิของประชาชน สิทธิชุมชน ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดิน กำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินเพื่อให้การวางผังเมืองพัฒนาและดำเนินการตามผังเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ด้วยการมีส่วนร่วม

ตามข้อเสนอนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่

กรมโยธาธิการและผังเมือง ควรมีการจัดทำคู่มือในเชิงเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองสำหรับประชาชนที่จะทำความเข้าใจในผังและการมีส่วนร่วม เช่น นอกจากการมีคู่มืออธิบายขั้นตอนผังเมือง สีและความหมายของสีในผังเมือง รวมทั้งการนำไปใช้ประโยชน์แล้ว ควรมีการจัดทำคู่มือที่ให้ประชาชนได้เข้าใจมาตรฐานการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ กิจกรรมที่เป็นข้อห้ามรวมทั้งการอธิบายประเภทอุตสาหกรรมและกิจกรรมในบัญชีท้ายกฎกระทรวง เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ในกิจกรรมที่จะมีผลต่อการใช้ที่ดิน นอกจากนี้การจัดทำคู่มือให้ประชาชนได้ทราบสาระของการวางผังในแต่ละขั้นตอนจะทำให้เกิดความเข้าใจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างเข้าใจและเข้าถึงทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนและท้องถิ่นที่จะเป็นผู้วางผังเมื่อมีการกระจายอำนาจและปฏิบัติ

หน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมาย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนและองค์กรด้านกฎหมาย ควรจัดทำคู่มือการทำความเข้าใจด้านสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชน และการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายผังเมือง รวมทั้งการส่งเสริมความเข้าใจต่อสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการนำผังไปใช้ประโยชน์และการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมเพื่อให้ประชาชนและชุมชน ท้องถิ่นสามารถเข้าใจสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการผังเมือง โดยมีการเตรียมตัวในด้านเนื้อหา ข้อมูลชุมชน และเข้าใจการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์เช่น ในการนำไปจัดทำแนวทางพัฒนาชุมชน การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ธรรมนูญชุมชน ผังชุมชน เป็นต้น

๒) การพัฒนากลไกและกระบวนการวางผังแบบมีส่วนร่วม โดยสามารถประสานความร่วมมือกับชุมชน เครือข่ายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนากลไกและกระบวนการวางผังแบบมีส่วนร่วมในแบบมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองและเป็นการมีส่วนร่วมกำหนด

นโยบายสาธารณะในการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

ตามข้อเสนอนี้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สามารถพิจารณาคำร้องเรียนเกี่ยวกับผังเมืองเป็นพื้นที่นำร่องและประสานกับกรมโยธาธิการและผังเมืองและองค์กรด้านวิชาการ วิชาชีพ องค์กรประชาสังคม เพื่อพัฒนาความร่วมมือส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังในทุกขั้นตอน โดยมีการจัดทำแนวทางการร่วมมือ แนวทางปฏิบัติและการประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะ เพื่อส่งเสริมและพัฒนาการมีส่วนร่วมในระยะยาวต่อไปในพื้นที่อื่น

ข้อเสนอระยะยาว

๑) การประสานงานเพื่อให้ความรู้ ความเข้าใจ ในด้านการวางผัง การมีส่วนร่วมในการวางผังและการปฏิบัติตามผังรวมทั้งการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์โดยเมื่อมีการจัดทำคู่มือด้านต่างๆและมีการประสานความร่วมมือการวางผังด้วยการมีส่วนร่วมแล้ว หน่วยงานที่ร่วมมือกันข้างต้นได้แก่องค์กรด้านวิชาการ วิชาชีพและองค์กรชุมชน ควรประสานขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานวางผัง รวมทั้งหน่วยงานที่สนับสนุนกระบวนการนโยบายสาธารณะด้วยการมีส่วนร่วมทั้งภาครัฐและเอกชน ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เป็นต้น ในการให้มีการประเมินผล ถอดบทเรียนและสรุปเป็นความรู้ ความเข้าใจ ในด้านการวางผัง การมีส่วนร่วมในการวางผัง และการปฏิบัติตามผังรวมทั้งการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์แก่ท้องถิ่น ภาคเอกชน ชุมชน ภาคประชาสังคมและประชาชนทั่วไป เพื่อให้กระบวนการผังเมืองซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะและมีผลทางกฎหมายในทางปฏิบัตินี้ มีการพัฒนาองค์ความรู้ การกำหนดแนวทางพัฒนาพื้นที่ การแก้ไขปัญหาด้วยการมีส่วนร่วม ส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

๒) การส่งเสริมการวางผังชุมชนด้วยการมีส่วนร่วม โดยเป็นกรมโยธาธิการและผังเมืองซึ่งมีแนวทางการพัฒนาเครือข่ายผังเมืองและส่งเสริมการวางผังชุมชนอยู่แล้ว ควรพัฒนา ขยายผลนำคู่มือผังเมืองมามีส่วนร่วมกับองค์กรที่จัดทำผังตำบล ผังชีวิต เพื่อให้มีการเชื่อมโยงผังตำบลมาสู่ผังชุมชนที่เป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นและการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำธรรมนูญชุมชน

๒.๒ ข้อเสนอแนะในด้านผังเมือง

ข้อเสนอระยะสั้น

๑) การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ในการจัดทำผังเมือง

การจัดทำผังเมืองในระดับนโยบายและผังที่ครอบคลุมพื้นที่ที่มีการจัดทำแผน นโยบายของรัฐในหลายด้าน เช่น พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษพื้นที่จังหวัดหรือพื้นที่เฉพาะที่จะมีการพัฒนาที่จะมีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดแย้ง ต้องมีการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม (SEA – Strategic Environmental Assessment) เช่น พื้นที่แผนพัฒนาภาคใต้ ซึ่งมีนโยบายการพัฒนาด้านพลังงาน

ด้านการคมนาคมขนส่ง ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม ที่มีความขัดแย้งกับการใช้พื้นที่เพื่อความมั่นคงทางอาหาร การท่องเที่ยว เป็นต้น เพื่อให้เกิดทางเลือกการใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อการพัฒนาที่เหมาะสม ที่เป็นความร่วมมือและลดความขัดแย้งในระดับโครงการ อีกทั้งเป็นแนวทางการวางผังในระดับชุมชนอีกด้วย

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เป็นเครื่องมือและกลไกที่ใช้เชื่อมประสานการทำงานของหลายฝ่ายเข้าด้วยกัน เริ่มจากการกำหนดทิศทางการพัฒนาให้เกิดดุลยภาพทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกันบนฐานกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามาร่วมตัดสินใจเลือกพัฒนานั้นๆ โดยมีพื้นฐานของการบริหารจัดการที่ดี มีความรับผิดชอบร่วมกัน การพิจารณาฐานศักยภาพ เงื่อนไข บริบทต่างๆ ทั้งทางบวกและลบจึงเป็นทั้งเครื่องมือและกลไกหนึ่งที่จะนำมาสู่การบูรณาการทั้งความคิดและการปฏิบัติการ ให้เกิดการทำงานอย่างมีระบบและมีกระบวนการตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วม โดยมุ่งเป้าของการพัฒนาที่ยั่งยืนบนศักยภาพและเงื่อนไขของการพัฒนาในระยะยาว ซึ่งการพัฒนานโยบายและแผนที่เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่นี้ กระบวนการ SEA จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดเป้าประสงค์การพัฒนาและทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์

ดังนั้น การแก้ไขปัญหามลพิษและการส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงมิใช่เพียงการแก้ไขกระบวนการวางผังหรือกฎหมายผังเมืองเพียงเท่านั้น ควรมีการส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทางเลือก ทิศทางของชุมชนในกระบวนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ อันเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะกำหนดทิศทาง ทางเลือกการพัฒนาพื้นที่และลดการขัดกันของการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการพัฒนาที่ไม่สอดคล้องกัน

หน่วยงานที่กำหนดนโยบายเชิงพื้นที่ในด้านต่างๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกรมโยธาธิการและผังเมืองจึงควรจัดทำประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์และประสานกับหน่วยงานที่จัดทำแผนแม่บทพัฒนาพื้นที่ด้านต่างๆที่จะใช้เครื่องมือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ไปใช้ประโยชน์ในกระบวนการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจและกระบวนการวางผังเมือง ให้เกิดทางเลือกในการพัฒนาพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม

๒) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำคู่มือ แนวทางการใช้หลักการคุ้มครองล่วงหน้า หลักการมีส่วนร่วม และหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติและใช้ประโยชน์จากผังเมือง

ในการใช้อำนาจและการทำหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕ ในการนำสาระของผังเมืองรวมทั้งผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ไปประกอบการใช้ดุลพินิจในการพิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม การควบคุมอาคาร การจัดทำเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติ

ท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการนำสาระในผังเมืองไปใช้ประโยชน์ในคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ในช่วงที่ผังเมืองรอประกาศใช้บังคับ

การจัดทำคู่มือนี้ ควรมีการศึกษาวิจัยประกอบ โดยควรเป็นการทำงานมีส่วนร่วมขององค์กรวิชาชีพด้านผังเมือง องค์กรด้านสิ่งแวดล้อมองค์กรด้านกฎหมายและสิทธิมนุษยชน ทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเป็นองค์กรสนับสนุน เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นต้น

๓) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองปรับปรุงมาตรฐานการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดทำข้อกำหนดให้เป็นไปตามหลักวิชาการโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองควรเป็นหน่วยงานหลักประสานกับหน่วยงานด้านอุตสาหกรรม พลังงาน เหมืองแร่ องค์กรวิชาการวิชาชีพเพื่อให้การวางผังเมืองสามารถกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการจัดทำข้อกำหนดและมาตรการควบคุมให้ทันต่อสถานการณ์การพัฒนา ป้องกันผลกระทบต่อชุมชน จึงควรมีการศึกษาร่วมมือระหว่างหน่วยงานและองค์การที่เกี่ยวข้อง ในการพิจารณาจัดกลุ่มประเภทกิจกรรมที่มีกระบวนการผลิต การใช้วัตถุดิบที่อาจเป็นอันตราย การจัดการของเสียที่มีลักษณะต่างกัน รวมทั้งความต้องการใช้ทรัพยากรเช่น ที่ดิน น้ำ รวมทั้งที่ตั้งเฉพาะ เพื่อจัดทำบัญชีอ้างอิงในการกำหนดข้อห้ามและข้อให้ ดำเนินกิจกรรมต่างๆในพื้นที่ที่เหมาะสม มีระยะกันชนและระยะป้องกันที่ปลอดภัย ทั้งนี้ ประเภทกิจกรรมที่ควรนำมาพิจารณาได้แก่การผลิตไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่างกัน การบำบัดน้ำเสียและจัดการกากของเสีย ซึ่งมีความแตกต่างกันในขนาดและประเภทของกากของเสีย ที่เป็นขยะชุมชน ขยะติดเชื้อ และขยะอันตราย เป็นต้น กิจกรรมดังกล่าวนี้ ควรมีการศึกษากำหนดประเภทย่อย เพื่อให้การกำหนดข้อห้ามและข้อให้ มีการพิจารณาพื้นที่ตั้ง พื้นที่ป้องกัน มิให้ส่งผลกระทบต่อชุมชน

ข้อเสนอระยะยาว

๑) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกระเบียบเพื่อให้เปิดเผยข้อมูลการตัดสินใจของคณะกรรมการผังเมืองและข้อมูลประกอบการพิจารณาให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลโปร่งใส ตรวจสอบได้เนื่องด้วยการตัดสินใจของคณะกรรมการผังเมือง มีผลต่อสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สินทั้งส่วนบุคคลและสาธารณะ ดังนั้นนอกจากการปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการผังเมืองแล้ว ควรมีการแสดงความรับผิดชอบในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ โดยแสดงการลงมติและมีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรในการให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบในการลงมติ เพื่อเป็นการส่งเสริมกระบวนการตัดสินใจสาธารณะที่เป็นธรรมาภิบาล มีเหตุผล หลักการ มีความเป็นธรรมโปร่งใส ตรวจสอบได้และความพร้อมรับผิดชอบ

๒) กรมโยธาธิการและผังเมืองควรประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการศึกษาเพื่อร่วมกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาในขั้นตอนการตรวจสอบร่างผังเมือง และร่างกฎกระทรวง เนื่องจากผังเมืองส่วนใหญ่ ใช้เวลานานมากในขั้นตอนการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้มีความถูกต้องของพื้นที่ นามศัพท์และข้อความทางกฎหมายในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีภารกิจอื่นนอกเหนือจากด้านผังเมืองดังนั้นกรมโยธาธิการและผังเมืองจึงควรมีการ

ประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อร่วมศึกษากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาค่าเช่า
ทั้งในด้านขอบเขตปริมาณงานรอบเวลาและข้อจำกัดด้านบุคลากร รวมทั้งกลไกการและการประสานงาน
เพื่อตรวจสอบความถูกต้องในระดับพื้นที่

๒.๓ ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

๑) การปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ในส่วนของโครงสร้างและองค์ประกอบ
ของกรรมการผังเมืองและการกระจายอำนาจการตัดสินใจด้วยการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ ท้องถิ่น และ
ชุมชน

กรมโยธาธิการและผังเมือง ควรดำเนินการด้วยการมีส่วนร่วม โดยเพิ่มกลไกคณะกรรมการผังเมือง
ในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นที่มีอำนาจการตัดสินใจผังเมือง การจำแนกบทบาท อำนาจ หน้าที่ระหว่าง
คณะกรรมการผังเมืองระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นให้ชัดเจนโดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ที่มา
และองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มีสัดส่วนขององค์กรชุมชน องค์กรเอกชนในด้านทรัพยากรธรรมชาติ
สิ่งแวดล้อมและสุขภาพร่วมเป็นกรรมการโดยมีสัดส่วนที่เหมาะสม โดยกรรมการแต่ละ ระดับควรมี
องค์ประกอบจากกลุ่มภาครัฐ ภาคประชาสังคม ผู้ทรงคุณวุฒิและองค์กรชุมชน ในจำนวนที่เท่ากันและในแต่
ละกลุ่มควรมีจำนวนกรรมการที่มาจากทั้งด้านการพัฒนาทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและ
สุขภาพรวมทั้งพัฒนาการประสานงาน การสนับสนุนทางวิชาการจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานและ
กลไกการวางผังและพิจารณาผังในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นด้วย

๒) การปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์พื้นที่เนื่องด้วยกิจกรรมบาง
ประเภทที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในรูปแบบการให้สัมปทาน อาชญาบัตรและ
ประทานบัตร ยังไม่อยู่ในการพิจารณาบรรจุไว้ในการจัดทำข้อกำหนดควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงเป็น
ช่องว่างในการพิจารณาอนุมัติอนุญาต เช่น เหมืองแร่ การสำรวจปิโตรเลียม ซึ่งไม่มีมาตรการในข้อกำหนด
ผังเมือง เนื่องจากไม่ได้เป็นกิจการที่อยู่ในประเภทโรงงานซึ่งใช้อ่างอิงและกิจการดังกล่าวทำให้เกิดการ
เปลี่ยนแปลงสภาพการใช้พื้นที่ ทั้งที่เป็นพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่เกษตรและชุมชน จึงทำให้การควบคุมการใช้
ที่ดินไม่ครอบคลุมและไม่มีสาระที่นำไปพิจารณาในการกำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบและการ
พิจารณาอนุมัติอนุญาต

ดังนั้น กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงควรปรับปรุงข้อกำหนดควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้
ครอบคลุม โดยให้หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกลุ่มประเภทกิจกรรมที่มีการ
ขอสัมปทานดังกล่าวและควรมีการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ในเชิงพื้นที่ เพื่อกำหนดทางเลือกใน
การกำหนดเขตพื้นที่การให้สัมปทาน ซึ่งอาจต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ และ
พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในประเด็นของการกำหนด
พื้นที่เขตแหล่งแร่และการกำหนดพื้นที่ที่จะให้มีการสำรวจ ผลิต หรือเก็บรักษาปิโตรเลียม ซึ่งจะมีผลต่อการ
ใช้ประโยชน์ที่ดินในด้านอื่น จึงควรมีการกำหนดด้วยการมีส่วนร่วมและมีการประเมินผลกระทบระดับ

ยุทธศาสตร์ก่อนประกาศเขต โดยให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

๓) ช่วงระหว่างการจัดทำผังเมือง

(๑) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๑๙ กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง โดยรัฐต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ และคำนึงถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้น ในการรวบรวมความต้องการ แนวคิด ยุทธศาสตร์การใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นในทุกระดับ หมู่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนำความเห็นเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ รวมทั้งเผยแพร่ผลในการตัดสินใจนั้นต่อสาธารณะ

(๒) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองออกหลักเกณฑ์เรื่องการศึกษาแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ โดยกำหนดให้การแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและสิทธิชุมชนด้วย

(๓) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและคณะกรรมการผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม ให้ครอบคลุมถึงบุคคลผู้สามารถแสดงตนได้ว่ามีส่วนได้เสียจากการวางหรือจัดทำผังเมืองรวมด้วย

(๔) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและคณะกรรมการผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย โดยให้พิจารณาในความหมายอย่างกว้างรวมถึงผู้ที่สามารถแสดงตนได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องหรืออาจได้รับผลกระทบจากการวางหรือจัดทำผังเมืองรวมในพื้นที่และคำนึงถึงการรวมตัวรวมกลุ่มของประชาชน หรือองค์กร ซึ่งมีความประสงค์ที่จะใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐ เพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(๕) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและคณะกรรมการผังเมือง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันปิดประกาศ ตามที่ มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ได้กำหนดไว้ โดยต้องกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสโต้แย้งแสดงหลักฐาน ตลอดจนมีสิทธิในการอุทธรณ์

๔) ช่วงระหว่างรอประกาศบังคับใช้ผังเมือง

ข้อเสนอระยะสั้น

(๑) เมื่อผังเมืองผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมาแล้วและคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ (แม้ยังไม่ประกาศบังคับใช้) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติเพื่อสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการอนุมัติอนุญาตการดำเนินโครงการหรือกิจการต่างๆ นำสาระ ผังเมืองรวมไป

ดำเนินการและพิจารณาประกอบก่อนการอนุมัติอนุญาต โดยให้กรมโยธาธิการและผังเมืองมีหน้าที่แจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

(๒) ให้เจ้าพนักงานการผังเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๑๕(๓) เพื่อกำหนดห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือดำเนินกิจการใดๆ ที่ขัดต่อข้อกำหนดร่างกฎกระทรวงผังเมืองซึ่งกำลังจัดทำ โดยหากเจ้าพนักงานการผังเมืองเห็นว่าจะมีกิจการหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดกับร่างผังเมืองในสาระสำคัญเกิดขึ้นในระหว่างที่ผังเมืองยังไม่ประกาศบังคับใช้ เจ้าพนักงานการผังเมืองก็ควรพิจารณาใช้อำนาจตาม มาตรา ๑๕(๓) ในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

ข้อเสนอระยะยาว

(๑) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแก้ไขกฎหมายผังเมือง โดยกำหนดหน้าที่ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแจ้งหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง กรณีที่การจัดทำผังเมืองผ่านมติความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และให้หน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง นำสาระของผังเมืองไปประกอบการพิจารณาก่อนออกคำสั่งทางปกครองใดๆ

(๒) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองออกหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๕(๓) โดยให้คำนึงถึงนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคมให้มีความชัดเจนและเป็นธรรม

๕) หลังประกาศบังคับใช้ผังเมือง

ให้คณะกรรมการผังเมืองใช้อำนาจตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน หากเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญตลอดจนมาตรการในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เจ้าของผู้ครอบครองที่ดินที่สุจริตดังกล่าว ให้มีความชัดเจนและเป็นธรรม

๖) ผังเมืองสิ้นสุดระยะเวลาบังคับใช้ หรือผังเมืองหมดอายุ

ข้อเสนอระยะสั้น

(๑) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการเพื่อให้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ก่อนการจัดทำผังเมืองรวมในทุกพื้นที่ และเพื่อเป็นการอุดช่องว่างในการบังคับใช้กฎกระทรวงผังเมืองดังกล่าวให้เจ้าพนักงานการผังเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง มาตรา ๑๕(๓) เช่นเดียวกับข้อเสนอระยะสั้น (๒) ในช่วงระหว่างรอประกาศบังคับใช้ผังเมือง จนกว่าจะมีการประกาศใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับใหม่

(๒) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินไปก่อนในระหว่างที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับ

ข้อเสนอระยะยาว

ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๒๖ โดยขยายระยะเวลาการบังคับใช้ผังเมืองรวมให้มากขึ้น เช่น ๑๐ ปี เป็นต้นและให้มีการประเมินเพื่อแก้ไขปรับปรุงผังเมืองโดยมีระยะเวลาที่เหมาะสมในการรับฟังความเห็นและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขอย่างทั่วถึงและให้กฎกระทรวงผังเมืองรวมเดิมสามารถใช้บังคับได้ต่อเนื่อง จนกว่าจะมีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับใหม่

สรุปข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

● กรมโยธาธิการและผังเมือง

- ๑) จัดทำคู่มือในเชิงเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองสำหรับประชาชนที่จะทำความเข้าใจในผังและการมีส่วนร่วม
- ๒) ขยายผลนำคู่มือผังเมืองมามีส่วนร่วมกับองค์กรที่จัดทำผังตำบล ผังชีวิต เพื่อให้มีการเชื่อมโยงผังตำบล มาสู่ผังชุมชนที่เป็นกรกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นและการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำธรรมนูญชุมชน
- ๓) จัดทำคู่มือ แนวทางการใช้หลักการคุ้มครองล่วงหน้า หลักการมีส่วนร่วม หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติและใช้ประโยชน์จากผังเมือง
- ๔) ปรับปรุงมาตรฐานการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดทำข้อกำหนดให้เป็นไปตามหลักวิชาการ
- ๕) ปรับปรุงข้อกำหนดควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ครอบคลุมการให้สัมปทาน อาชญาบัตร และประทานบัตร
- ๖) ออกหลักเกณฑ์เรื่องการศึกษาแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ โดยกำหนดให้การแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและสิทธิชุมชนด้วย
- ๗) เมื่อผังเมืองผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมาแล้วและคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ(แม้ยังไม่ประกาศบังคับใช้) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติเพื่อสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการอนุมัติอนุญาตการดำเนินโครงการหรือกิจการต่างๆ นำสาระผังเมืองรวมไปดำเนินการและพิจารณาประกอบก่อนการอนุมัติอนุญาต โดยให้กรมโยธาธิการและผังเมืองมีหน้าที่แจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

๘) แก้ไขกฎหมายผังเมือง โดยกำหนดหน้าที่ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแจ้งหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง กรณีที่การจัดทำผังเมืองผ่านมติความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและให้หน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องนำสาระของผังเมืองไปประกอบการพิจารณาก่อนออกคำสั่งทางปกครองใดๆ

๙) ออกหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๕(๓) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

๑๐) ประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒

๑๑) แก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๒๖ โดยขยายระยะเวลาการบังคับใช้ผังเมืองรวมให้มากขึ้น

๑๒) กรมโยธาธิการและผังเมืองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบเพื่อให้เปิดเผยข้อมูลการตัดสินใจของคณะกรรมการผังเมืองและข้อมูลประกอบการพิจารณา ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส ตรวจสอบได้

๑๓) ปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ในส่วนของโครงสร้างและองค์ประกอบของกรรมการผังเมืองและการกระจายอำนาจการตัดสินใจด้วยการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ ท้องถิ่น และชุมชน

๑๔) แก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๑๙ กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง โดยรัฐต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการและคำนึงถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้น

๑๕) ดำเนินการเพื่อให้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ก่อนการจัดทำผังเมืองรวมในทุกพื้นที่

๑๖) กรมโยธาธิการและผังเมืองและคณะกรรมการผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย โดยให้พิจารณาในความหมายอย่างกว้าง

๑๗) กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันปิดประกาศ ตามที่มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ได้กำหนดไว้

๑๘) คณะกรรมการผังเมืองใช้อำนาจตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ โดยออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

๑๙) ให้เจ้าพนักงานการผังโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง มาตรา ๑๕(๓)

● สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ปรับปรุง พัฒนาศักยภาพและขยายอัตรากำลัง ในการพิจารณาให้ความเห็นหรือจัดทำร่างกฎหมาย

- **หน่วยงานที่กำหนดนโยบายเชิงพื้นที่เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมโยธาธิการและผังเมือง**

จัดทำการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์และประสานกับหน่วยงานที่จัดทำแผนแม่บทพัฒนาพื้นที่ด้านต่างๆที่จะใช้เครื่องมือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ไปใช้ประโยชน์ให้เกิดทางเลือกในการพัฒนาพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม

- **สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**

๑) ให้การสนับสนุนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำคู่มือการทำความเข้าใจด้านสิทธิมนุษยชนสิทธิชุมชนและการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายผังเมือง รวมทั้งการส่งเสริมความเข้าใจต่อสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการนำผังไปใช้ประโยชน์

๒) ประสานงานกับกรมโยธาธิการและผังเมืองและองค์กรด้านวิชาการ วิชาชีพ องค์กรประชาสังคม เพื่อพัฒนาความร่วมมือส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังในทุกขั้นตอน โดยมีการจัดทำแนวทางความร่วมมือ แนวทางปฏิบัติและการประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะ

๓) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรมีบทบาทในการผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำองค์ความรู้และข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาชิ้นนี้ไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติจริง