

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2558

Legal Issues on Enforcement of the Town Planning Act B.E. 2518



Janchai Srithip-art

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2015

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
ชื่อผู้เขียน	จันทร์ฉาย ศรีทิพย์อาสน์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล
สาขาวิชา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2558

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของรัฐในด้านการจัดทำผังเมือง การบริการสาธารณะ หลักประโยชน์สาธารณะ รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองและระบบการวางแผนผังเมืองของต่างประเทศและของประเทศไทย ตลอดจนวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎหมายในประเทศไทย ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหานั้นที่เหมาะสม และสามารถแก้ไขปัญหานั้นที่เกิดจากกฎหมายในประเทศไทย

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการวางแผนผังเมืองในปัจจุบัน ดังนี้ 1) ปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย 2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และ 3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนผังเมือง จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ส่งผลทำให้การวางแผนผังเมืองที่เป็นภารกิจของรัฐในการวางแผนผังเมืองที่กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนขาดประสิทธิภาพ ไม่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละเมือง และไม่สามารถเป็นแนวทางเพื่อให้เกิดการพัฒนาด้านการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างยั่งยืน อีกทั้งยังส่งผลทำให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ภายใต้บังคับของผังเมืองไม่ได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างเพียงพอ การวางแผนผังเมืองจึงไม่มีความสอดคล้องกับการดำเนินชีวิตและความต้องการของประชาชน อันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินและเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยการนำหลักการและทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกิจของรัฐ การบริการสาธารณะ การมีส่วนร่วมของประชาชน หลักนิติรัฐและหลักประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งนำหลักการและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการวางแผนผังเมือง และกฎหมายผังเมืองของต่างประเทศมาปรับใช้ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมกับประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลทำให้การวางและจัดทำผังเมือง ซึ่งเป็นการกำหนดมาตรการเพื่อการพัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพ การรักษาที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นภารกิจของรัฐสามารถดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง และตอบสนองความต้องการของส่วนรวมในด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสามารถอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ดีร่วมกัน ได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน ทั้งยังส่งผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายผังเมืองสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง

Thesis Title	Legal Issues on Enforcement of the Town Planning Act B.E. 2518
Author	Janchai Srithip-art
Thesis Advisor	Prof. Dr. Paisit Pipatanakul
Department	Laws
Academic Year	2015

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to study the legal theories and principles in relation to enforcement of the Town Planning Act B.E. 2518, particularly the missions of the State in provision of town plans and public services, the principles of public interest and public participation. In addition, this thesis involves the study of the relevant legislations on enforcement of town planning laws as well as town planning system in foreign countries and in Thailand. This also provides the analysis of legal problems arising out of the relevant Thai laws, including the Town Planning Act B.E. 2518, in order to find appropriate solutions and to solve the problems arising out of such Thai laws.

According to the study, the legal problems concerning enforcement of the Town Planning Act B.E. 2518, the current legislation that sets out the relevant criteria, procedures and methods for town planning, are as follows 1) the legal status and enforcement of town plan policy 2) legal problems concerning enforcement of town plan merely under the Town Planning Act B.E. 2518 and 3) legal problems resulted from the lack of public participation in town planning. As town planning is one of the State's missions to determine measures for the use of land and natural resources to its citizens, the above mentioned problems have undermined the town planning to be inefficient as it did not properly conform to the characteristics of each of the cities, and thus cannot be adopted as a guideline to promote development for the use of such land and natural resources for the sustainable benefits of the people. Furthermore, the people and local communities are also affected as they are forced to live in the cities where their participation in making the city plans were not adequately contributed. Consequently, the city planning is not in conformity with the lifestyle and the needs of the people: it affects the rights to use property and causes considerably burden to the people.

This thesis would like to suggest a solution to the foregoing problems that the Town Planning Act B.E. 2518 should be amended. By such amendment, the legal principles and theories in relation to the State's missions, public services, public participation, the rule of law and public interest should be applied. Also, the principles, laws and regulations in relation to town planning system, including those in foreign countries, should be adopted in order to find appropriate solutions for Thailand. In light of this, the objectives of town planning, which is one of the State's missions to determine measures for the physical development and preservation of land and natural resources, can be achieved to meet the needs of the public on the use of land and to facilitate to the people a better environment to sustainably live in. Ultimately, the enforcement of town planning laws will practically be able to achieve its objectives according to the intention of the law.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาพิเศษ ซึ่งท่านได้กรุณาให้ความรู้ คำแนะนำ ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยความเมตตา ตลอดจนตรวจสอบความเรียบร้อยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนแล้วเสร็จ ผู้เขียนซาบซึ้งเป็นอย่างยิ่งในความกรุณาของท่านและขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็น และข้อสังเกตต่าง ๆ ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยความเมตตา ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ และรองศาสตราจารย์ ดร. สุเมธ เดียววิเศษ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และทำการตรวจพิจารณาให้ความรู้ คำแนะนำในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยความเมตตา ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คณาจารย์มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์มหาสาร คณะนิเทศศาสตร์ปริทัศน์ มหาวชิราวุธวิทยาลัย ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้อันนำไปสู่ความสำเร็จในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทั้งขอขอบคุณบุคลากร ในส่วนบัณฑิตวิทยาลัยที่ได้อำนวยความสะดวกในการติดต่อประสานงานเกี่ยวกับเรื่องการทำวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนด้วยดี

ขอขอบคุณนายพสธร พันธุ์สุวรรณ ที่ได้เสียสละเวลาให้ความช่วยเหลือผู้เขียนอย่างยิ่งทั้งในการติดต่อประสานงาน การให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะทางด้านวิชาการที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้เขียน จนทำให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จขึ้นได้

ผู้เขียนขอขอบคุณนางสาวจิรพรรณ กาญจนอุดม ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน และพี่ ๆ เพื่อน ๆ กลุ่มงานคณะกรรมการกิจการเด็ก ๆ และสำนักกรรมมาธิการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทุกคน ที่คอยให้กำลังใจและให้การช่วยเหลือด้วยดีเสมอมา โดยเฉพาะนางสาวสุพัตรา พวงสนิท และนางสาวเอมอัชฌา บุญเกิด ที่ได้ชี้แนะแนวทาง สนับสนุนข้อมูลและคอยช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนด้วยดีเสมอมา รวมทั้งขอขอบคุณพี่ ๆ เพื่อน ๆ ทุกคน โดยเฉพาะนางสาวยมมา ฐิณะกุล ที่คอยให้คำปรึกษาและเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนด้วยดีอยู่เสมอ

เหนือสิ่งอื่นใด การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงจะสำเร็จลงมิได้ หากปราศจากกำลังใจจาก บิดา มารดา อันเป็นที่รักยิ่งของผู้เขียน รวมไปถึงทุกคนในครอบครัวศรีทิพย์อาสน์ ที่คอยให้กำลังใจ และสนับสนุน เพื่อให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้ตั้งใจไว้

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและมีประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจอยู่บ้าง ผู้เขียนขออุทิศให้แก่บุพการี คณาจารย์ ตลอดจนผู้แต่งตำรา บทความ งานวิจัยต่าง ๆ ที่ผู้เขียนได้ใช้ในการศึกษาค้นคว้า หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

จันทร์ฉาย ศรีทิพย์อาสน์

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ณ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	8
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	8
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
2. หลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง และแนวคิดและข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง.....	10
2.1 แนวคิดและข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง.....	10
2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ.....	23
2.3 แนวคิดและทฤษฎีการบริการสาธารณะ.....	27
2.4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	42
2.5. หลักนิติรัฐ.....	50
2.6 หลักประโยชน์สาธารณะ.....	57
3. กฎหมายที่เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองของต่างประเทศและประเทศไทย.....	64
3.1 กฎหมายการวางและจัดทำผังเมืองของต่างประเทศ.....	64
3.2 กฎหมายการวางและจัดทำผังเมืองของประเทศไทย.....	109
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้	
พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 และแนวทางแก้ไขปัญหา.....	133
4.1 ปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย และแนวทางแก้ไขปัญหา.....	134
4.2 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะตาม พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และแนวทางแก้ไขปัญหา.....	144

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการวางและจัดทำผังเมือง และแนวทางแก้ไขปัญหา.....	155
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	170
5.1 บทสรุป.....	170
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	174
บรรณานุกรม.....	179
ประวัติผู้เขียน.....	184

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบัน โลกได้อยู่ภายใต้กระแสยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตเป็นอย่างมาก ซึ่งทุกประเทศทั่วโลกต่างมีการส่งเสริมและพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และสังคม เพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ประเทศชาติและประชากรของตน ประเทศไทยก็ได้มีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เช่นกัน ทำให้เกิดการขยายตัวของเขตเมือง อีกทั้งจำนวนประชากรก็มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นในทุกปี ส่งผลให้ความต้องการในการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ในขณะที่ทรัพยากรที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ กลับมีอยู่อย่างจำกัด การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของประชาชนจึงต้องมีการควบคุมดูแล เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมสูงสุด โดยการดำเนินการดังกล่าวถือเป็นภารกิจของรัฐ ผู้ซึ่งใช้อำนาจมหาชนในการที่จะต้องเข้ามากำกับกับการพัฒนาเมือง และ การใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะของเมือง เพื่อให้เกิดผล เป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนรวม ในการที่จะสามารถดำเนินชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ตีร่วมกันได้อย่างปลอดภัยและสะดวกสบาย ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตได้มีการกำหนดภารกิจของรัฐในการจัดทำผังเมืองไว้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เคยบัญญัติไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹ เป็นต้น

การวางและจัดทำผังเมืองจึงเป็นสิ่งที่รัฐดำเนินการกำกับกับการพัฒนาด้านกายภาพของเมือง ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืน โดยการกำหนดแนวทางการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวของรัฐย่อมมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการเลือกถิ่นที่อยู่ การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เสรีภาพในการประกอบกิจการของ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

ประชาชน และสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตได้บัญญัติรับรองไว้ ซึ่งตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐต้องให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในขั้นตอนของการวางและจัดทำผังเมือง โดยประชาชนต้องได้รับทราบข้อมูลอย่างเพียงพอ และมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองอย่างมีอิสระและเสมอภาคด้วย นอกจากนี้ การวางผังเมืองเป็นการใช้อำนาจมหาชนของรัฐ ซึ่งตามหลักนิติรัฐ การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยกฎหมายที่ว่านั้นต้องเป็นกฎหมายที่ดีมีความเป็นธรรม กล่าวคือ ต้องมีความชัดเจน แน่นอนมั่นคง ไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกัน ไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้ และต้องได้รับการบังคับให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายนั้นด้วย เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อีกทั้งเพื่อให้กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองเป็นมาตรการที่สามารถเป็นแนวทางชี้แนะและกำหนดทิศทางการพัฒนาและใช้ประโยชน์ในที่ดินของประเทศ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของส่วนรวมได้อย่างแท้จริง

การวางและจัดทำผังเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนของกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง โดยมีการกำหนดกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองเป็น 2 ประเภท คือ การวางและจัดทำผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ โดยผังเมืองรวมจะเป็นแผนผัง นโยบาย โครงการ และมาตรการควบคุมโดยทั่วไป ซึ่งการบังคับใช้ผังเมืองรวมให้ดำเนินการโดยการออกกฎกระทรวงใช้บังคับ² ส่วนผังเมืองเฉพาะ เป็นผังเมืองที่กำหนดรายละเอียดตามลักษณะของแต่ละท้องที่ที่กำหนด ซึ่งการบังคับจะมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน การใช้บังคับจึงต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ³

นอกจากนี้ มาตรา 19 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกอบกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552 และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ พ.ศ. 2552 ยังได้มีการกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ทั้งการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ โดยการให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ทำการวางและจัดทำผังเมืองโฆษณาให้ประชาชนทราบถึงท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมือง โดยการโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์ และระบบเครือข่ายสารสนเทศ อีกทั้งต้องประกาศแสดงรายการต่าง ๆ

² พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง

³ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 41 วรรคหนึ่ง

เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองไว้ในที่เปิดเผย ณ สถานที่ที่กำหนด และผ่านทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ จากนั้น ให้มีการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีการประชุม นอกจากนี้ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550 ยังกำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบกับร่างผังเมืองรวมทั้งผ่านวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมและแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการของหน่วยงานที่วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียไปทำการตรวจดูและมีสิทธิร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้บังคับมาแล้วเป็นเวลานาน หลักการและกระบวนการบังคับใช้ตามที่กฎหมายฉบับดังกล่าวบัญญัติไว้ จึงไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้หลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย

การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองของกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสามารถทำให้เกิดผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการวางผังเมืองได้ จำเป็นต้องมีแผนผังเมืองที่มีลักษณะเป็นกรอบนโยบายด้านการวางผังเมืองและการพัฒนาพื้นที่ เพื่อเป็นแผนชี้นำการพัฒนาให้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบยึดถือเป็นแนวทางในการดำเนินการให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งปัจจุบันระบบการผังเมืองของประเทศไทยได้มีการวางแผนผังเมืองดังกล่าวไว้แล้วหลายระดับ ได้แก่ ผังประเทศ ผังภาค และผังอนุภาค แต่แผนผังเมืองดังกล่าวเป็นเพียงแผนผังเมืองระดับนโยบายที่รัฐให้อำนาจกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการวางแผนผัง เพื่อให้เป็นแผนผังยุทธศาสตร์สำหรับการวางผังเมืองในระดับต่าง ๆ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองที่ผ่านมายังคงขาดมาตรการในการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบายสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เนื่องจากแผนผังเมืองดังกล่าวไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายหรือค่าบังคับให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องแต่อย่างใด อีกทั้งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ก็มีได้มีบทบัญญัติกำหนดให้เป็นผังเมืองที่ต้องดำเนินการจัดทำ รวมถึงกำหนดเป็นมาตรการบังคับหรืออำนาจผูกพันอย่างชัดเจนให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่วางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะต้องดำเนินการตามแผนผังการพัฒนาพื้นที่ในระดับนโยบายที่วางไว้ ทำให้การวางและจัดทำผังเมืองของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมถึงการวางโครงการหรือการดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

ของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ได้นำแผนผังเมืองระดับนโยบายดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ

ดังนั้น เมื่อแผนผังเมืองระดับนโยบาย ซึ่งเป็นแผนผังที่มีลักษณะเป็นกรอบด้านการใช้พื้นที่เพื่อการพัฒนาไม่สามารถบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้ จึงส่งผลทำให้การวางมาตรการด้านผังเมืองที่มุ่งกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินควบคู่กับการพัฒนาพื้นที่ขาดประสิทธิภาพ อีกทั้งการวางแผนผังเมืองในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน การวางมาตรการและการบังคับใช้ผังเมืองอันเป็นภารกิจของรัฐที่ต้องดำเนินการ จึงไม่สามารถบรรลุผลในการเป็นแนวทางเพื่อการพัฒนาพื้นที่ที่มีความเหมาะสม และสามารถรองรับการเจริญเติบโตของเขตเมืองตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและความต้องการของส่วนรวมได้ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

มาตรการทางผังเมืองที่จะทำให้กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายและการผังเมืองได้อย่างแท้จริง คือ ผังเมืองเฉพาะ เนื่องจากเป็นแผนผังที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการที่จะดำเนินการเพื่อพัฒนา หรือดำรงรักษาบริเวณพื้นที่ใดเป็นการเฉพาะแห่ง โดยมีเป้าหมายในการดำเนินการในพื้นที่นั้นอย่างชัดเจนเฉพาะเจาะจงตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองและผังเมืองรวมที่มีการประกาศใช้บังคับแล้วในท้องที่นั้น โดยมาตรา 41 วรรคหนึ่ง⁴ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ให้กระบวนการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านการพิจารณาขององค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นกระบวนการตรากฎหมายที่มีความยุ่งยากและใช้ระยะเวลายาวนาน นอกจากนี้ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง⁵ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ยังได้กำหนดขั้นตอนในการวางและจัดทำ

⁴ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 41 วรรคหนึ่ง ผังเมืองเฉพาะจะใช้ในท้องที่ใดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

⁵ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 29 เมื่อได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ณท้องที่ใดแล้ว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น หรือจะขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ ผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม

ถ้าท้องที่ใดยังไม่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม รัฐมนตรีจะสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้

ผังเมืองเฉพาะไว้ว่า การที่พื้นที่ใดจะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ พื้นที่นั้นต้องมีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมในท้องที่นั้นแล้วด้วย เว้นแต่เป็นกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะได้โดยโดยไม่ต้องมีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมก่อน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า กระบวนการวางและจัดทำ รวมถึงการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะตามที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดนั้น มีขั้นตอนที่ยุ่งยากและต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนาน อีกทั้งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่มีพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะและมีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องมีแผนผังเมืองใช้บังคับเป็นการเฉพาะ เพื่อการฟื้นฟู บูรณะ สงวนรักษาพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงเพื่อรองรับการขยายตัวและความเจริญของเมืองอย่างรวดเร็ว

ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะตามที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง ทำให้การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองของหน่วยงานของรัฐ อันเป็นภารกิจของรัฐที่ต้องดำเนินการจัดทำเพื่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่และให้ประชาชนสามารถใช้ที่ดินและอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ดีร่วมกันได้อย่างยั่งยืน อันเป็นการตอบสนองต่อประโยชน์ของส่วนรวมนั้น ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้เป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน เกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคม ตลอดจนเกิดผลเสียต่อสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ในวงกว้าง

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง

ในการจัดทำผังเมืองของกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จึงได้มีการกำหนดหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ โดยให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถรับทราบข้อมูลและเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการวางและจัดทำผังเมืองได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 วรรคสอง⁶ ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง

⁶ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 วรรคสอง ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็น ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 และมาตรา 33⁷ ว่า ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะแล้วแต่กรณี ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบแล้วจัดการประชุม เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะนั้น นอกจากนี้ มาตรา 23⁸ ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525 ยังได้กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจวางและจัดทำผังเมืองรวม ต้องนำแผนที่แสดงเขตที่วางและจัดทำผังเมืองรวม ไปปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวมนั้น ไม่น้อยกว่า 90 วัน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นหนังสือร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การวางและจัดทำผังเมืองเป็นการดำเนินการของรัฐที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลอย่างเพียงพอและสามารถเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ได้แย้งคัดค้าน ในการวางผังเมืองดังกล่าวด้วย ซึ่งวิธีการเปิดเผยข้อมูลและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดนั้น ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน อีกทั้งยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลและเข้าไปมีส่วนร่วมกับการวางและจัดทำผังเมืองได้

ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดถึงการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมือง และการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

⁷ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 33 ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะใดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุม ไม่น้อยกว่าสองครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้ จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณาการประชุมและการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

⁸ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 23 เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้วให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น จัดให้มีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวมนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศในใบประกาศนั้นด้วย

ในใบประกาศดังกล่าวให้มีคำประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมได้ ณ กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือที่ทำการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น วิธีการประกาศให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง จึงทำให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียไม่ได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นกับรัฐในกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง อันเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ที่อยู่ในบังคับของผังเมืองเป็นอย่างมาก การวางและจัดทำผังเมืองของรัฐจะไม่มีผลสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่งผลให้เกิดการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลปกครองระหว่างผู้ได้รับผลกระทบกับหน่วยงานของรัฐ ทำให้เกิดความขัดแย้งและแตกแยกในสังคมตามมา

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น จึงเป็นกรณีที่จะต้องศึกษาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองถึงสภาพปัญหา ในเรื่องกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง ทั้งในเรื่องของหลักการและแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน การดำเนินการจัดทำผังเมืองอันเป็นภารกิจของรัฐ และการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมือง และหลักกฎหมายการผังเมืองของต่างประเทศ ตลอดจนนำแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและหลักการของกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้เพื่อนำมาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายการผังเมืองของประเทศไทย ทั้งในปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในวางและจัดทำผังเมือง เพื่อให้กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง อันเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญในการวางหลักเกณฑ์การใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศที่ถือเป็นประโยชน์ส่วนรวมสามารถมีผลใช้บังคับตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและประชาชนได้อย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ของต่างประเทศและของประเทศไทย
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากกฎหมายในประเทศไทย ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
4. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม เพื่อสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากกฎหมายในประเทศไทย ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

จากการศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พบว่า มีปัญหาในการบังคับใช้จากการที่กฎหมายไม่มีการกำหนดแผนผังเมืองระดับนโยบายให้มีสถานะกฎหมาย รวมถึงไม่มีบทบัญญัติกำหนดบังคับให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ตลอดจนการดำเนินโครงการต่าง ๆ ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนผังเมืองระดับนโยบาย ส่งผลให้เกิดปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย อีกทั้งการที่บทบัญญัติเกี่ยวกับการวางและจัดทำ รวมถึงการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะไม่สามารถบังคับได้ ทำให้ในพื้นที่พิเศษไม่มีผังเมืองที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2518 นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง เนื่องจากกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และยังมีมาตรการที่ไม่เพียงพอจะทำให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมกับการดำเนินการของรัฐได้ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยการนำหลักทฤษฎีกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้ เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีการบังคับใช้ที่เหมาะสม และสามารถเกิดผลที่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ การบริการสาธารณะ การมีส่วนร่วมของประชาชน หลักนิติรัฐ และหลักผลประโยชน์สาธารณะ กฎหมายเกี่ยวกับการผังเมือง รวมถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่เกี่ยวข้อง ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาข้อมูลโดยวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมจากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 หนังสือ บทความ เอกสารต่าง ๆ บทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศกระทรวงในเรื่องการวางและจัดทำผังเมืองของต่างประเทศและของประเทศไทย รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ คำพิพากษาฎีกา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เอกสารชุดคำสอน เอกสารรายงานการประชุมสัมมนาทางวิชาการ ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ อินเทอร์เน็ต รวมถึงข้อเสนอแนะของบุคคลและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ของต่างประเทศและของประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดจากกฎหมายในประเทศไทย ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม เพื่อสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากกฎหมายในประเทศไทย ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

บทที่ 2

หลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง และแนวคิดและข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง

การวางและจัดทำผังเมือง เป็นภารกิจของรัฐที่สำคัญในการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ผังเมืองเป็นแนวทางในการพัฒนาทางด้านกายภาพของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืน ด้วยเหตุว่าที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ มีอยู่อย่างจำกัด หากมีการปล่อยให้ประชาชนที่อยู่อาศัยในเมืองใช้ประโยชน์โดยไม่มีข้อจำกัดแล้ว เมืองจะพัฒนาอย่างไรทิศทางและก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา โดยการดำเนินการของรัฐดังกล่าว มีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การดำเนินการจึงต้องให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนั้นด้วย ซึ่งในบทนี้ผู้เขียนจะได้ศึกษาถึงแนวคิดพื้นฐานและทฤษฎี รวมถึงข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองดังกล่าวดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดและข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง

การวางและจัดทำผังเมืองถือเป็นความพยายามของรัฐในการกำกับการพัฒนาด้านกายภาพของเมือง โดยการกำหนดแนวทางการพัฒนาและใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชน เพื่อให้การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัดเกิดประโยชน์สูงสุดและสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละเมือง อีกทั้งเพื่อให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยและทำงานในสภาพแวดล้อมที่ดีที่สุดอย่างยั่งยืน ดังนั้นการวางและจัดทำผังเมืองจึงเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องดำเนินการจัดทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน แต่ที่ผ่านมากฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองยังไม่สามารถบังคับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวได้ จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาถึงความหมายของการผังเมือง แนวคิดและข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองเพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขต่อไป ดังนี้

2.1.1 ความหมายของการผังเมือง

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้ให้คำนิยามของการผังเมืองไว้ว่า¹ การวางจัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะ ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

จากคำนิยามข้างต้น จะเห็นได้ว่า การวางผังเมือง คือ การวางแผนเพื่อพัฒนาเมืองทางด้านกายภาพในพื้นที่ที่กำหนด และวางผังพัฒนาพื้นที่ เพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตไปในแนวทางที่ต้องการ โดยเป็นการวางโครงการ หรือวางแผนปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นรูปธรรม²

2.1.2 ความเป็นมาในการวางและจัดทำผังเมืองของประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีการริเริ่มนำแนวคิดเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองมาตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการป้องกันภัยจากศัตรูและภัยธรรมชาติ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้พัฒนาพระนครให้มีความสวยงามและทันสมัยเท่าเทียมอารยประเทศ การผังเมืองจึงได้ดำเนินการในพระนครและเขตหัวเมืองสำคัญของประเทศ โดยการตัดถนนสายต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาเมืองอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการดำเนินการด้านสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลในระยะต่อมายังคงดำเนินการด้านการผังเมืองอย่างต่อเนื่อง เช่น การพัฒนาย่านพาณิชยกรรมถนนราชดำเนินกลาง การพัฒนาเมืองลพบุรีให้เป็นเมืองศูนย์กลางทางทหาร เป็นต้น³ ในปี พ.ศ. 2478 มีการจัดตั้งแผนกผังเมืองขึ้นในกรมโยธาเทศบาล

¹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 4

² จาก คู่มือวิธีการจัดทำแผนงาน/โครงการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม (น. 3), โดย สำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549, กรุงเทพฯ : บริษัท สยามออฟเซ็ท จำกัด, ลิขสิทธิ์ 2549 โดยกรมโยธาธิการและผังเมือง.

³ จาก บริบทพื้นฐานกฎหมายผังเมืองไทย (เอกสารบทความอภิปราย ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์) (น. 3), โดย นพพันธ์ ตาปตานนท์, 2543, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ลิขสิทธิ์ 2543 โดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กระทรวงมหาดไทย แต่งงานของแผนผังเมือง กรมโยธาเทศบาล ในขณะนั้นมุ่งเน้นการออกแบบผังบริเวณศาลากลางจังหวัดและสถานที่ราชการ ผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ผังบริเวณวัด ที่เน้นความเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นหลักเท่านั้น ยังไม่มีลักษณะเป็นการจัดทำผังเมืองที่มุ่งกำกับการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้เป็น ไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืนตามหลักสากล การผังเมืองตลอดระยะเวลาดังกล่าวเป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นเป็นการเฉพาะในแต่ละกรณี เช่น พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างอาคารดำเนินการตามแผนผังเมือง ณ บริเวณถนนราชดำเนิน จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2482 พระราชกำหนดจัดสร้างนครหลวง พ.ศ. 2485 เป็นต้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลจึงได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งมาตรา 7⁴ แห่งพระราชบัญญัตินี้ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการจัดทำผังเมืองตามพระราชบัญญัตินี้ มุ่งที่จะให้มีการจัดทำผังเมืองตามหลักสากล โดยระบุเขตท้องถื่นที่จะใช้โครงการพร้อมด้วยแผนที่แสดงเขตดังกล่าวโดยสังเขป และวัตถุประสงค์ในการทำผังเพื่อสร้างเมืองใหม่ หรือเพื่อสร้างเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพราะไฟไหม้ แผ่นดินไหวหรือภัยพิบาศอย่างอื่น หรือเพื่อบูรณะที่ดินเมืองหรือที่ดินชนบทอันระบุเขตไว้ หรือจัดให้มีหรือจัดให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสุขลักษณะหรือความสะดวกสบายในเขตนั้น หรือเพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ หรือสงวนไว้ซึ่งอาคารที่มีอยู่ หรือวัตถุอันอันมีค่าที่น่าสนใจ

⁴ พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 มาตรา 7 พระราชกฤษฎีกาออกตามมาตรา 2
ต้องระบุ

(1) เจ้าพนักงานการผัง
(2) เขตของท้องถื่นที่จะใช้โครงการ พร้อมด้วยแผนที่สังเขปแสดงเขตดังกล่าวแล้ว
(3) เวลาซึ่งให้เจ้าพนักงานการผังทำโครงการตามพระราชกฤษฎีกา แต่กำหนดเวลาดังกล่าวต้องไม่เกินกว่าหกเดือน

(4) ความประสงค์ในการผัง ดังต่อไปนี้
(ก) เพื่อสร้างเมืองขึ้นใหม่
(ข) เพื่อสร้างเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพราะไฟไหม้ แผ่นดินไหว หรือภัยพิบาศอย่างอื่น หรือ

(ค) เพื่อบูรณะที่ดินเมือง หรือที่ดินชนบทอันระบุเขตไว้ หรือจัดให้มี หรือจัดให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสุขลักษณะ หรือความสะดวกสบายในเขตนั้น หรือเพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ หรือสงวนไว้ซึ่งอาคารเศรษฐกิจ หรือสงวนไว้ซึ่งอาคารที่มีอยู่ หรือวัตถุอันอันมีค่าที่น่าสนใจในทางสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือศิลปกรรม หรือภูมิประเทศที่งดงาม หรือที่มีคุณค่าที่น่าสนใจในทางธรรมชาติ รวมทั้งต้นไม้เดี่ยว หรือต้นไม้หมู่

การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ตามมาตรานี้ ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ในทางสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือศิลปกรรม หรือภูมิประเทศที่งดงาม หรือที่มีคุณค่าที่น่าสนใจ ในทางธรรมชาติ รวมทั้งต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่ พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 จึงถือได้ว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองฉบับแรกของประเทศไทย โดยโครงการผังเมืองซึ่งได้รับ อนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะใช้บังคับ โดยการประกาศเป็นพระราชบัญญัติซึ่งมี ระยะเวลาของการใช้บังคับไม่เกิน 10 ปี⁵ ในการบังคับใช้โครงการเจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลอาจออกเทศบัญญัติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดอาจออกข้อบังคับในท้องถิ่นที่ยังไม่ได้ยกฐานะ เป็นเทศบาล เพื่อควบคุมการก่อสร้างและการใช้อาคาร การกำหนดมาตรฐานสำหรับถนน ทางเท้า และท่อระบายน้ำ รวมทั้งกำหนดลักษณะสถาปัตยกรรม⁶ นอกจากนี้ยังให้อำนาจแก่เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นในการทำความตกลงเพื่อรับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ หรือดำเนินการเวนคืน โดยถือว่าพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับ โครงการเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์⁷ การใช้บังคับ โครงการอาจกำหนดให้มีการจัดแบ่งที่ดินแปลงต่าง ๆ เสียใหม่ ซึ่งหมายถึงการผนวก วิธีการจัดรูปที่ดินเข้าไว้ในการผังเมืองนั่นเอง กรมโยธาเทศบาลได้มีการประกาศพระราชบัญญัติ ให้ใช้บังคับ โครงการผังเมืองในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นบริเวณที่มีเหตุเพลิงไหม้ จึงนับว่าเป็นการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองโดยอาศัย

⁵ พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 มาตรา 18 โครงการซึ่งรัฐมนตรีได้อนุมัติ จะใช้ บังคับได้แต่โดยบทพระราชบัญญัติ และให้บังคับ โครงการดังกล่าวเป็นเวลาไม่เกินสิบปี

⁶ พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 มาตรา 21 ให้เทศบาลมีอำนาจออกเทศบาล บัญญัติเพื่อดำเนินการตามโครงการ ซึ่งได้ใช้บังคับโดยพระราชบัญญัติแล้วในเรื่องต่อไปนี้ คือ

- (1) ห้ามหรือจำกัดการสร้างอาคารและการเปลี่ยนแปลงของที่ดินในเขตของโครงการ
- (2) ห้ามการใช้อาคารหรือที่ดินโดยประการที่ขัดกับโครงการ
- (3) ห้ามการสร้างอาคารสำหรับคนอาศัยในที่ดินแปลงใดภายในเขตแห่งโครงการ ถ้าที่ดินแปลงนั้นเป็น ที่ลุ่มและไม่มีการระบายน้ำตามสมควร จนกว่าจะได้ถมหรือจัดการระบายน้ำจนเป็นที่พอใจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
- (4) กำหนดขนาดมาตรฐานสำหรับถนน ตรอก ทางเท้าและท่อระบายน้ำ
- (5) กำหนดลักษณะสถาปัตยกรรม
- (6) กำหนดวิธีการขายหรือแลกเปลี่ยนที่ดินสาธารณะ ซึ่งโอนให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 22 (2)
- (7) วางระเบียบการอื่น ๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามโครงการ

ในท้องถิ่นที่ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกข้อบังคับแทนเทศบัญญัติดังว่านี้

⁷ พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 มาตรา 22 ในระหว่างที่ดำเนินการตาม โครงการ เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจ

- (1) ทำความตกลงกับเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อรับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นนั้นเท่าที่จำเป็น หรือถ้าตกลงกันไม่ได้ก็ดำเนินการเพื่อเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ โดยให้ถือว่าพระราชบัญญัติใช้บังคับ โครงการเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เกี่ยวข้อง

อำนาจแห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ.2495 เป็นครั้งแรกและเพียงครั้งเดียวเท่านั้น เนื่องจากกรมโยธาเทศบาลไม่ได้รับงบประมาณเพื่อการปฏิบัติอย่างเพียงพอ อีกทั้งพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 ยังมีบทบัญญัติบางประการที่มีความไม่ชัดเจน ทำให้การปฏิบัติงานไม่ประสบผลสำเร็จ⁸

ต่อมาในปี พ.ศ. 2500 รัฐบาลไทยได้ขอให้ United States Operation Mission (USOM) มาดำเนินการวางผังเมืองกรุงเทพมหานครขึ้นใช้เป็นแผนแม่บทการดำเนินงานปรับปรุงระบบประปาในกรุงเทพมหานคร กรมโยธาเทศบาล ซึ่งยังคงได้รับมอบหมายภารกิจด้านการผังเมืองเห็นว่าการกิจด้านการผังเมืองเป็นภารกิจที่มีความสำคัญ ประกอบกับรัฐบาลในขณะนั้นได้ดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วนตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509) ที่มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามแนวทาง “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี มีงานทำ” อันทำให้ความเจริญทางวัตถุกระจายไปยังภูมิภาคต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว การที่จังหวัดต่าง ๆ ยังไม่มีการวางผังเมืองเพื่อรองรับการพัฒนา จึงทำให้การขยายตัวของเมืองทั่วประเทศไม่มีทิศทางและไร้ระเบียบ ดังนั้น อธิบดีกรมโยธาเทศบาลในขณะนั้น จึงได้มีการเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการจัดตั้งสำนักผังเมืองขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย แยกออกจากกรมโยธาเทศบาล โดยมีภารกิจในการดำเนินการวางผังเมืองทั่วประเทศเป็นการเฉพาะ ซึ่งได้รับความร่วมมือและข้อคิดเห็นของท้องถิ่นไปประกอบการดำเนินการ รวมทั้งขอเสนอให้ตั้งองค์การพัฒนาขึ้นอีกองค์การหนึ่ง เพื่อพัฒนาการให้เป็นไปตามแผนผังที่สำนักผังเมืองได้กำหนดขึ้น และได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ตลอดจนทำการก่อสร้างให้แก่ส่วนท้องถิ่นที่ร้องขอ โดยใช้เงินทูลหมุนเวียนของรัฐบาล⁹ ซึ่งคณะรัฐมนตรีสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีมติเมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2504 เห็นชอบตามที่กรมโยธาเทศบาลเสนอในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักผังเมือง โดยต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2505 จัดตั้งสำนักผังเมืองในกระทรวงมหาดไทย¹⁰ โดยมีฐานะเป็นกรม เพื่อรับผิดชอบภารกิจด้านการผังเมืองขึ้นเป็นการเฉพาะ

⁸ บริบทพื้นฐานกฎหมายผังเมืองไทย (เอกสารบทความอภิปราย ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์) (น. 4). เล่มเดิม.

⁹ จาก โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อ กรมโยธาธิการและผังเมือง (น.7), โดย สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2557, กรุงเทพฯ : บริษัท พี .เพรส จำกัด. ลิขสิทธิ์ 2557 โดยบริษัท พี .เพรส จำกัด.

¹⁰ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 79 ตอนที่ 89 ลงวันที่ 30 กันยายน 2505.

เมื่อจัดตั้งสำนักผังเมืองแล้ว ในปี พ.ศ. 2510 กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 เนื่องจากกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยประเภทและชนิดของผังเมือง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่จะปฏิบัติได้โดยสมบูรณ์และเป็นธรรมแก่ประชาชน แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อภิปรายร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ของสำนักผังเมือง และอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ประกอบกับขณะนั้นยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะรัฐมนตรีจึงขอถอนร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. จากการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และมีมติเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2510 ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาทบทวนร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวใหม่ หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. 2511 กระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกครั้ง ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2511 รับหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2511 ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อวุฒิสภา ซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป¹¹

ระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คณะปฏิวัติซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้า ได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภาก็ทำหน้าที่รัฐสภาจึงเป็นอันตกไป จนในปี พ.ศ. 2517 กระทรวงมหาดไทยจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2517 รับหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ต่อมาในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มีผลใช้บังคับ และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ที่มีหลักการและเนื้อหาสาระเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบว่าคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการ

¹¹ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0403/13615 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2511.

กฤษฎีกายุติการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้
 เป็นไปตามที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา¹²

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
 ทำหน้าที่รัฐสภานั้น จึงเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับกับการวางและจัดทำผังเมืองนับตั้งแต่นั้นจนถึง
 ปัจจุบัน ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาสาระสำคัญ คือ ได้มีการกำหนดให้มี
 คณะกรรมการผังเมือง ส่วนการดำเนินการจัดวางผังเมืองนั้น กำหนดให้ดำเนินการได้เลยหากมีข้อมูล
 เกี่ยวกับพื้นที่ที่จะวางผังเมืองครบถ้วนแล้ว แต่หากมีความจำเป็นต้องตรวจสอบรายละเอียดของ
 พื้นที่เพื่อความถูกต้องในการวางผังเมือง ก็ต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่จะทำการ
 สืบหาเพื่อวางผังเมืองก่อน ด้วยเหตุที่การตรวจสอบรายละเอียดของพื้นที่ดังกล่าวเป็นการรอนสิทธิ
 ในทรัพย์สินของเอกชน พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่จะทำการสำรวจเพื่อวางผังเมืองจึงมิได้มี
 ความแตกต่างจากพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์¹³

2.1.3 วัตถุประสงค์ของการวางและจัดทำผังเมือง

ในปัจจุบันโลกได้เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตเป็นอย่างมาก
 มีการส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมแทนที่ภาคเกษตรกรรม ส่งผลให้มีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม
 อาคาร ที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ กลับมีอยู่อย่างจำกัด
 หากปล่อยให้ประชาชนที่อยู่อาศัยในแต่ละเมืองใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ
 เหล่านั้นโดยไม่มีการจำกัดแล้ว เมืองจะพัฒนาอย่างไรทิศทาง และเป็นสาเหตุของการเกิดปัญหาต่าง ๆ
 เช่น ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ปัญหาชุมชนแออัด สภาพแวดล้อมของเมือง
 ขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นต้น อีกทั้งยังไม่สามารถรองรับภัยพิบัติธรรมชาติที่นับวันจะยิ่งทวี
 ความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ดังนั้น รัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจมหาชนจึงจำเป็นต้องวางมาตรการด้านการผังเมือง
 ในกำกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของประชาชน และกำกับการพัฒนาด้าน
 กายภาพของเมืองให้เป็นอย่างเหมาะสมและยั่งยืนสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละเมือง¹⁴
 ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์ของการวางและจัดทำผังเมืองมี ดังต่อไปนี้¹⁵

¹² โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติการราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มี
 ประสิทธิภาพ (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อ กรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 6 - 9). เล่มเดิม.

¹³ จาก คำอธิบายร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. (น. 2), โดย หยุด แสงอุทัย, 2517, เอกสาร
 ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 310/2517).

¹⁴ โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติการราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มี
 ประสิทธิภาพ (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อ กรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 6). เล่มเดิม.

¹⁵ คู่มือวิธีการจัดทำแผนงาน/โครงการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม (น. 5). เล่มเดิม.

- 1) เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาเมือง ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคม และขนส่ง การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การบริการด้านสาธารณะ และสภาพแวดล้อม
- 2) เพื่อพัฒนาเมืองให้ดีขึ้นทางด้านสุขลักษณะ ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม และความปลอดภัยของประชาชน
- 3) เพื่อส่งเสริมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของเมืองให้ดีขึ้น
- 4) เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์ หรือคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี
- 5) ดำรงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือคุณค่าในทางธรรมชาติ

2.1.4 ประโยชน์ของวางและจัดทำผังเมือง

การวางและจัดทำผังเมืองถือเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาเมือง ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการส่วนรวมของประชาชน การผังเมืองจึงมีความจำเป็นและมีประโยชน์ต่อการใช้พื้นที่ ดังนี้¹⁶

- 1) ทำให้เมืองหรือชุมชนมีความสวยงาม เป็นระเบียบเรียบร้อย และสามารถรองรับกับการเจริญเติบโตทั้งทางด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมและสังคม โดยการวางผังเมืองกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจำแนกตามประเภทที่มีความสอดคล้องกัน เช่น แหล่งอุตสาหกรรม แหล่งที่อยู่อาศัย แหล่งพาณิชยกรรม แหล่งสำหรับการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม เป็นต้น
- 2) ทำให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยและทำงานในสภาพแวดล้อมที่ดีมีความเหมาะสม และปลอดภัย โดยการผังเมืองจะกำหนดให้พื้นที่ที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยหรือพาณิชยกรรม ห้ามทำประโยชน์บางอย่างในพื้นที่ดังกล่าว เช่น ห้ามประกอบกิจการคลังน้ำมัน คลังวัตถุระเบิด อุตสาหกรรมที่มีมลพิษ เป็นต้น
- 3) ส่งเสริมเศรษฐกิจของเมืองและชุมชน โดยกำหนดให้มีแหล่งอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ซึ่งเป็นย่านธุรกิจและการจ้างงานของแรงงานที่เข้ามาไว้ในที่เหมาะสม เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่การติดต่อทำการค้า การขนส่งสินค้า ตลอดจนการเดินทางของแรงงาน เพื่อไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ
- 4) ส่งเสริมสภาพสังคมของคนในเมืองหรือชุมชน โดยการกำหนดให้สิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น โรงพยาบาล สถานศึกษา เป็นต้น อยู่ในที่ที่เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ารับบริการได้อย่างสะดวกและทั่วถึง

¹⁶ จาก การศึกษาแนวทางการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะใหม่ (การค้นคว้าอิสระปริญญาโท) (น.29), โดย ขนิษฐา เทียบจริยวัฒน์, 2553, นครปฐม : มหาวิทยาลัยศิลปากร. ลิขสิทธิ์ 2553 โดย มหาวิทยาลัยศิลปากร.

5) ส่งเสริมสภาพแวดล้อมของเมืองหรือชุมชนให้มีความเหมาะสม และส่งเสริมสัญลักษณ์แก่การดำรงชีวิตของประชาชน เช่น ให้มีที่โล่งเว้นว่างหรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

6) เพื่อเป็นการอนุรักษ์และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สวยงาม ทั้งในเขตเมืองและชุมชนให้คงอยู่

7) เพื่ออนุรักษ์สถานที่ที่มีคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และโบราณคดี โดยกำหนดเป็นบริเวณอนุรักษ์ เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย

2.1.5 ประเภทของผังเมือง

การผังเมืองเป็นกรอบนำการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อให้เมืองมีการพัฒนาที่เหมาะสม ในปัจจุบันพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งเป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการวางแผนและจัดทำผังเมืองทั่วประเทศให้มีความสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศ โดยประเภทของผังเมืองที่กรมโยธาธิการและผังเมือง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดทำมีหลายประเภท แบ่งเป็นผังเมืองตามกฎหมายและผังนโยบาย ดังนี้

2.1.5.1 ผังเมืองตามกฎหมาย

ผังเมืองตามกฎหมาย คือ ผังเมืองตามประเภทที่กำหนดในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งได้มีการแบ่งประเภทของผังเมืองไว้ตามกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) ผังเมืองรวม (Master Plan)

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้ให้ความหมายของผังเมืองรวม¹⁷⁾ไว้ว่า แผนผังนโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง จึงอาจกล่าวได้ว่า ผังเมืองรวม (Master Plan) เป็นแผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวได้ทราบแนวทางหลักในการใช้ประโยชน์

¹⁷ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 4

ในที่ดินไว้ก่อน เพื่อจะได้เตรียมการดำเนินการให้สอดคล้องกับผังเมืองเฉพาะที่จะใช้บังคับในภายหน้าต่อไป

โดยองค์ประกอบของผังเมืองรวมต้องประกอบด้วยวัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม แผนที่ และข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทที่โล่ง โครงการคมนาคมและขนส่ง และโครงการกิจการสาธารณูปโภค พร้อมทั้งรายการประกอบแผนผัง ตลอดจนนโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการ เพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรมนั้น¹⁸ ดังนั้น เมื่อพิจารณาคำนิยามและองค์ประกอบดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าผังเมืองรวม คือ การเป็นแผนระยะยาวในการดำเนินการประสานการพัฒนาของภาคเอกชนในการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปอย่างสอดคล้อง ใช้อำนวย และปราศจากความขัดแย้งซึ่งกันและกัน อีกทั้งยังสนับสนุนการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วยการประสานการดำเนินการของภาครัฐในการพัฒนาโครงข่ายการคมนาคมและขนส่ง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้เป็นไปอย่างพอเพียงและได้มาตรฐาน¹⁹ ซึ่งการบังคับใช้ผังเมืองรวมนี้จะดำเนินการโดยการออกเป็นกฎกระทรวง โดยจะมีการออกใช้บังคับหรือไม่ก็ได้ กล่าวคือหากสามารถดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ในเวลาอันรวดเร็ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมก่อน ทั้งนี้ กฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวมนี้จะมีอายุการใช้บังคับไม่เกิน 5 ปีเท่านั้น และสามารถขยายการใช้บังคับได้อีก 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 1 ปี

2) ผังเมืองเฉพาะ (Specific Plan)

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้มีการให้ความหมายของผังเมืองเฉพาะ²⁰ไว้ว่าแผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

จึงกล่าวได้ว่า ผังเมืองเฉพาะเป็นผังเมืองที่จะนำไปใช้บังคับจริง ๆ ในท้องที่ที่กำหนด โดยมีลักษณะเป็นแผนผังและโครงการอย่างละเอียดที่จะดำเนินการเพื่อพัฒนา หรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง โดยมีเป้าหมายในการดำเนินการในพื้นที่นั้นอย่างแน่ชัดเฉพาะเจาะจงตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองและผังเมืองรวมในท้องที่นั้น ซึ่งในแผนผังเมืองเฉพาะจะมีการแสดงตำแหน่งและรายการพัฒนาต่าง ๆ อย่างละเอียดถูกต้องตามมาตราส่วนสามารถวัดและกำหนดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนหรือกันเขต เพื่อกำหนดแนวเขตก่อสร้างได้อย่างแน่ชัด ดังนั้น ในการจัดทำผังเมือง

¹⁸ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 17

¹⁹ การศึกษาแนวทางการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะใหม่ (การค้นคว้าอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 33). เล่มเดิม.

²⁰ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 4

เฉพาะจะต้องสามารถเจาะลึกรายละเอียดเฉพาะจุดหรือเฉพาะบริเวณตามเป้าหมาย ทำให้รัฐสามารถกำหนดขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ที่จำเป็น รวมทั้งประมาณการงบประมาณที่จะใช้ในการพัฒนาดังกล่าวได้²¹ โดยที่การวางและจัดทำผังเมืองจะมีการกำหนดรายละเอียดแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ถนน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ในพื้นที่ใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งต้องมีการเปลี่ยนแปลงในกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชน การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนี้จึงต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติออกใช้บังคับ

ความแตกต่างระหว่างผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ คือ ผังเมืองรวมเป็นมาตรการควบคุมโดยทั่วไปที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาเมือง โดยประกาศใช้บังคับเป็นกฎกระทรวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ลงนามประกาศใช้บังคับ ส่วนผังเมืองเฉพาะเป็นผังที่มีการกำหนดรายละเอียดที่ใช้ในการพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง รวมทั้งมาตรการทางผังเมืองต่าง ๆ ที่จำเป็น เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นรูปธรรม โดยประกาศใช้บังคับในรูปแบบพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา²²

2.1.5.2 ผังนโยบาย

ผังนโยบาย เป็นผังที่ไม่ได้ใช้บังคับเป็นกฎหมาย โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นกรอบหลักในการพัฒนาพื้นที่ด้านกายภาพในภาพรวมของประเทศซึ่งจะใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการประสานการพัฒนาชุมชนเมืองและชนบทให้มีความสมดุลกัน ตลอดจนเสริมสร้างแผนการพัฒนาชนบทของชาติ เพื่อให้เกิดการพัฒนาสู่ชนบทอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองได้กำหนดผังนโยบายไว้ 4 ประเภท ดังนี้

1) ผังประเทศ เป็นผังนโยบายการพัฒนาพื้นที่ของประเทศและเป็นผังแม่บทในการวางผังเมืองในระดับต่าง ๆ โดยมีการกำหนดกรอบหลักในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน กำหนดโครงสร้างพื้นฐานและระบบชุมชนหลักของประเทศในภาพรวม เพื่อให้ประเทศไทยเป็นประเทศชั้นนำของโลกในด้านการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การเกษตร และเทคโนโลยีด้านอาหาร การบริการ

²¹ จาก คู่มือการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ (น. 1-2), โดย กองผังเมืองเฉพาะ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, 2552, กรุงเทพฯ : สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. ลิขสิทธิ์ 2552 โดยกรมโยธาธิการและผังเมือง.

²² แหล่งเดิม.

ด้านสุขภาพและการท่องเที่ยว ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่น่าอยู่ ประเทศชาติมั่นคงและมีการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีกรอบแนวทางในการวางแผนประเทศ ดังนี้²³

ก) กระจายความเจริญจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑลสู่ภาคต่าง ๆ และส่งเสริมศักยภาพเมืองศูนย์กลางในภาคให้สามารถรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและประชากร

ข) พัฒนาเมืองและชนบทให้น่าอยู่ ส่งเสริมการท่องเที่ยว และให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเต็มประสิทธิภาพสอดคล้องกับศักยภาพ

ค) พัฒนาการใช้พื้นที่เกษตรชั้นดีให้เป็นแหล่งอาหารที่สำคัญทุกภูมิภาคอาเซียน ส่งเสริมการเป็นครัวของโลก

ง) อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม

จ) พัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจและเมืองประตูการค้าเป็นฐานการพัฒนาและส่งออกสินค้าเชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้าน

ฉ) กำหนดพื้นที่อุตสาหกรรมหลักที่มุ่งเน้นอุตสาหกรรมสะอาด และเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ผังประเทศ เป็นผังนโยบายระดับประเทศในการกำหนดยุทธศาสตร์ เสนอแนะแนวทางและรูปแบบการพัฒนาด้านกายภาพประเทศที่มุ่งเน้นการพัฒนา ระบบโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการขนาดใหญ่ ในรูปแบบและพื้นที่ที่เหมาะสม สำหรับรองรับการลงทุนด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่สามารถเชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด²⁴

2) ผังภาค เป็นกรอบการพัฒนาพื้นที่และการวางผังเมืองให้กับกลุ่มจังหวัด จังหวัด เมือง และชุมชน ซึ่งเป็นผังกายภาพที่ถ่ายทอดนโยบายจากผังประเทศสู่นโยบายการใช้พื้นที่ในการรองรับโครงการและกิจกรรมการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของแต่ละภาค กำหนดลำดับความสำคัญ บทบาทหน้าที่ของชุมชนและนโยบายการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โดยกำหนดการใช้ที่ดินเป็นเขตสงวน เขตอนุรักษ์ และเขตพัฒนาด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในภูมิภาคนั้น ผังภาคมีทั้งหมด 6 ภาค ดังนี้²⁵

²³ จาก “เจาะลึกผังเมืองกับยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศ” ยุทธศาสตร์ผังประเทศ ผังภาค และผังจังหวัด (เอกสารประกอบโครงการประชุมสัมมนา), โดย ปราณี นันทเสนามาตร์, 2557, กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย เจ้าของลิขสิทธิ์.

²⁴ คู่มือวิธีการจัดทำแผนงาน/โครงการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม (น. 8). เล่มเดิม.

²⁵ “เจาะลึกผังเมืองกับยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศ” ยุทธศาสตร์ผังประเทศ ผังภาค และผังจังหวัด (เอกสารประกอบโครงการประชุมสัมมนา). เล่มเดิม.

ก) ภาคเหนือ มุ่งการอนุรักษ์แหล่งต้นน้ำลำธารของประเทศ พัฒนาเป็นประตูเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การบริการ การท่องเที่ยวและการคมนาคมขนส่งในกลุ่มอนุภาคลุ่มน้ำโขง พัฒนา จังหวัดเชียงใหม่ให้เป็นศูนย์กลางการบิน พัฒนาจังหวัดเชียงรายและจังหวัดตากเป็นประตูเศรษฐกิจ

ข) ภาคกลาง มุ่งให้เป็นพื้นที่รองรับการขยายตัวของภาคมหานครและปริมณฑล รักษา พื้นที่เกษตรกรรมชั้นดีสู่ความเป็นครัวโลก พัฒนาอุตสาหกรรมบริการเกษตร รักษาแหล่งท่องเที่ยวทาง ธรรมชาติและมรดกโลกทางประวัติศาสตร์ และเชื่อมโยงการค้าชายแดนกับประเทศพม่า

ค) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มุ่งให้เป็นประตูเศรษฐกิจการค้าเชื่อมโยงสู่อินโดจีน เป็นศูนย์กลางคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์ รักษาแหล่งเกษตรชั้นดีและข้าวหอมมะลิ พัฒนาเมือง ศูนย์กลางหลัก

ง) ภาคตะวันออก มุ่งให้เป็นฐานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมหลักของประเทศ พัฒนา โครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ ส่งเสริมการท่องเที่ยวรูปแบบการบันเทิงทางธรรมชาติ และการบริการระดับนานาชาติ พัฒนาให้เป็นแหล่งผลิตผลไม้เพื่อการส่งออก ให้ความสำคัญกับ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จ) ภาคใต้ พัฒนาให้เป็นฐานเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศ IMT - GT ด้านการค้า การท่องเที่ยวและอุตสาหกรรม ส่งเสริมการพัฒนาเมืองศูนย์กลางของภาค พัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจ ชายแดน พัฒนาระบบคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์ ได้แก่ ท่าเรือน้ำลึก ท่าเรือชายฝั่ง ศูนย์รวมและ กระจายสินค้า

ฉ) ภาคกรุงเทพมหานครและปริมณฑล พัฒนาให้เป็นภาคมหานครชั้นนำระดับโลก เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและการบินของภูมิภาคเอเชีย เป็นเมืองที่น่าอยู่ สวยงามและมีเสน่ห์ เสริมสร้างศักยภาพและบทบาทเมืองในปริมณฑลให้เข้มแข็ง เชื่อมโยงระบบขนส่งมวลชนที่ ทันสมัยให้ทั่วถึงและครบวงจร

3) ผังอนุภาค เป็นกรอบการพัฒนาพื้นที่ให้กับจังหวัด เมืองและชุมชน จัดทำผัง ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ เพื่อให้เกิดการประสานการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างจังหวัด โดยมิ การกำหนดแผนงาน โครงการ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน พร้อมทั้งสนับสนุนการขับเคลื่อน แผนพัฒนาและงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

4) ผังพื้นที่เฉพาะ เป็นผังนโยบายเกี่ยวกับ โครงการและมาตรการบรรเทาอุทกภัย ในลุ่มน้ำหลักของประเทศ ขอบเขตผังเมืองพื้นที่เฉพาะได้กำหนดตามเขตลุ่มน้ำเป็นหลัก โดยจะมี การกำหนดเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดิน การตั้งถิ่นฐานและโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การวางผังพัฒนา เมืองชายแดนแม่สอด โครงการพัฒนาพื้นที่พบพระ (วาลย์) เป็นต้น

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ

หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน ถือว่ารัฐที่กำเนิดขึ้นย่อมมีภารกิจหน้าที่และอำนาจผูกขาดที่จะต้องดำเนินการใด ๆ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน อันเป็นประโยชน์สาธารณะ ภารกิจของรัฐจึงเป็นหลักการที่สำคัญต่อการศึกษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจมหาชนของรัฐในการกระทำการและจัดระเบียบองค์กรของรัฐ ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎี ประเภท และสาระสำคัญของภารกิจของรัฐมี ดังต่อไปนี้

2.2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ

การศึกษาภารกิจของรัฐจะทำให้สามารถเข้าใจลักษณะการกระทำและการจัดระเบียบองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อดำเนินการให้บรรลุภารกิจหรือจุดประสงค์ของรัฐ แต่ในทางทฤษฎีได้มีแนวคิดในการพิจารณาภารกิจของรัฐที่แตกต่างกัน โดยแบ่งได้เป็น 2 แนว คือ ทฤษฎีสัมบูรณ์และทฤษฎีสัมพัทธ์ ดังนี้²⁶

1) ทฤษฎีสัมบูรณ์ (Absolute Theory) เห็นว่า ภารกิจของรัฐมีอยู่ประการเดียวและไม่เปลี่ยนแปลงด้วย เช่น ทฤษฎีแนวเสรีนิยมจะเน้นภารกิจในการให้ความปลอดภัยและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งนำไปสู่รูปแบบของรัฐที่เรียกว่า “นิติรัฐ” แต่ถ้าเป็นทฤษฎีเผด็จการจะเน้นภารกิจในการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่สนใจสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน รัฐตามแนวคิดนี้เน้นการขยายอำนาจรัฐ มิใช่จำกัดอำนาจรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพในการรักษาประโยชน์ส่วนรวม

2) ทฤษฎีสัมพัทธ์ (Relative Theory) เห็นว่า รัฐมีภารกิจได้หลายอย่างและเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย

ภารกิจของรัฐมีมาตั้งแต่เริ่มมีรัฐ และได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) ก็นับได้ว่าเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐสมัยใหม่ที่ควรจัดทำให้กับประชาชนภายในรัฐนั้น ภารกิจของรัฐซึ่งดำเนินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ภารกิจของรัฐด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และภารกิจของรัฐด้านการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน

นอกจากทฤษฎีภารกิจของรัฐทั้งสองทฤษฎีดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องอีก คือ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจมหาชน ซึ่งโดยหลัก คำว่า “ภารกิจของรัฐ” มี 2 แก่นมุม คือ (1) วัตถุประสงค์ของภารกิจของรัฐ (2) รูปแบบการบริหารจัดการภารกิจของรัฐที่มีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ และรัฐเข้ารับผิดชอบเป็นผู้จัดทำดำเนินการ ดังนั้น ไม่ว่าจะมองบริการ

²⁶ จาก *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (น. 138), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2555, กรุงเทพฯ : วิทยุชน. ลิขสิทธิ์ 2555 โดยสำนักพิมพ์วิทยุชน.

สาธารณชนในแง่มืด อำนาจมหาชนก็เป็นเครื่องมือที่รัฐจะใช้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล เนื่องจากในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐจำเป็นต้องเข้าดำเนินการอันเป็นการล่วงล้ำแดนสิทธิเสรีภาพของประชาชน การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องอาศัยอำนาจมหาชนในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือเอกชนเข้ามาบริหารจัดการ

ความเป็นมาของข้อความคิดว่าด้วยอำนาจมหาชนนี้เกิดขึ้นจากฐานความคิดสองฐาน ได้แก่ ฐานความคิดแรก เป็นข้อความคิดที่พัฒนามาจากโรมัน เป็นทฤษฎีที่รัฐใช้เพื่อสนับสนุนอำนาจรัฐ ตามทฤษฎีนี้ อำนาจมหาชน หมายถึง รัฐ (องค์กร) และการใช้อำนาจรัฐ จากทฤษฎีนี้ ทำให้เห็นว่า อำนาจมหาชนกับรัฐเป็นสิ่งเดียวกัน ดังนั้น เจตจำนงของรัฐเป็นใหญ่อยู่เหนือเจตจำนงของปัจเจกชน ในขณะที่แนวคิดสมัยใหม่พัฒนาหลักทฤษฎีอำนาจมหาชนมาเป็นว่า อำนาจมหาชนเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐ รัฐเป็นผู้ถืออำนาจมหาชน เพราะรัฐมีหน้าที่ต้องเป็นผู้รักษาประโยชน์สาธารณะ²⁷

หลักอำนาจมหาชนในความหมายหลัง พัฒนาต่อมาทำให้เกิดทฤษฎีแบ่งแยกวิธีการทำภารกิจของรัฐออกเป็นสองประเภท คือ ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำที่ต้องใช้อำนาจเหนือ และการกระทำที่ใช้การบริหารจัดการ โดยการกระทำที่ต้องใช้อำนาจเหนือจะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง และใช้หลักกฎหมายปกครอง ในขณะที่การกระทำที่ใช้การบริหารจัดการจะอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมและใช้หลักกฎหมายเอกชน ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายกำหนดเรื่องเขตอำนาจศาลไว้โดยเฉพาะ

หลักของทฤษฎีการแยกการกระทำของรัฐออกเป็นสองลักษณะดังกล่าว ได้แยกทฤษฎีว่าด้วยการกิจของรัฐและทฤษฎีว่าด้วยอำนาจมหาชนออกจากกัน ซึ่งในความเป็นจริงไม่สามารถนำมาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในการดำเนินกิจกรรมของรัฐได้ ดังนั้น ทฤษฎีนี้จึงหมดความสำคัญลง แต่อย่างไรก็ดี ภารกิจของรัฐในการบริการสาธารณะและอำนาจมหาชนก็มีบทบาทเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน เพราะบริการสาธารณะถือเป็นภารกิจของรัฐและเครื่องมือที่รัฐใช้ก็ใช้อำนาจมหาชน หรือใช้วิธีบริหารจัดการแบบเอกชนก็ได้ แต่ถึงแม้รัฐจะเลือกใช้วิธีการบริหารแบบเอกชน อำนาจมหาชนก็ยังเป็นของรัฐ และเป็นอำนาจที่รัฐไม่อาจสละได้ ดังนั้น เมื่อมีความจำเป็นสาธารณะ รัฐก็ต้องนำอำนาจมหาชนมาใช้ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวม ทฤษฎีว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะ

²⁷ จาก สัญญาทางปกครอง : แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย (น. 17 - 18), โดย บุปผา อัครพิมาน, 2545, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง. ลิขสิทธิ์ 2545 โดยสำนักงานศาลปกครอง.

และทฤษฎีว่าด้วยอำนาจมหาชนนี้ ถือว่าเป็นทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่มีผลต่อหลักกฎหมายปกครองเป็นอย่างมาก

2.2.2 ประเภทภารกิจของรัฐ

ภารกิจของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งรัฐผู้มีอำนาจมหาชนต้องดำเนินการจัดทำให้กับประชาชน ผู้อยู่ใต้การปกครองได้รับความต้องการโดยส่วนรวมนั้น ในแต่ละรัฐอาจมีภารกิจที่แตกต่างกันไปตามเป้าหมายที่รัฐตนกำหนดไว้ แต่เมื่อพิจารณาจากรัฐที่ยอมรับนับถือคุณค่าของหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐแล้ว สามารถแบ่งภารกิจของรัฐออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้²⁸

1) ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Basic Function) หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้รัฐดำรงชีวิตอยู่ได้ ไม่ถูกทำลายหรือสูญสลายไปที่เรียกว่า ความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ หากพิจารณาในแง่นี้ รัฐมีภารกิจ 2 ด้าน คือ

ก) ภารกิจต่อภายนอก ได้แก่ กิจการทหารและกิจการต่างประเทศ กิจการทหาร รัฐต้องจัดตั้งหน่วยงาน คือ กระทรวงกลาโหมและกองทัพขึ้นมารับผิดชอบเพื่อปฏิบัติการดังกล่าว ส่วนกิจการด้านต่างประเทศ เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ของรัฐ เพราะหากรัฐใดมีความสัมพันธ์ทางการทูตที่ดีกับนานาประเทศ รัฐนั้นก็จะมี ความมั่นคงและปลอดภัย

ข) ภารกิจภายใน คือ การดำเนินการเพื่อทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยและมีสันติสุขภายในชุมชนต่าง ๆ รัฐมีหน้าที่คอยคุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของประชาชนแต่ละคนไม่ให้ถูกละเมิด โดยมีกฎหมายเป็นกลไกของรัฐในการทำหน้าที่ดังกล่าว และมีหน่วยงานที่ต้องจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรักษากฎหมาย คุ้มครองชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และเสรีภาพของประชาชน

2) ภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นหรือได้มาตรฐานขั้นต่ำในฐานะเป็นมนุษย์ เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้อยู่ดีกินดี จึงเป็นงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ

ภารกิจลำดับรอง สามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) ภารกิจทางด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ภารกิจในการส่งเสริมและควบคุมกำกับเศรษฐกิจ เนื่องจากรัฐมีภารกิจหลายประการ ทำให้รัฐต้องหารายได้ไว้เพื่อใช้ดำเนินปฏิบัติการดังกล่าวเหล่านั้น ซึ่งแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐ คือ ภาษีอากร ดังนั้น รัฐจึงต้องพยายามส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโต เพื่อประโยชน์ในทางภาษีอากร รวมถึงเพื่อให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดีด้วย โดยในการดำเนินการเพื่อควบคุมกำกับเศรษฐกิจนั้น รัฐอาจกระทำได้โดยการกำหนดกฎเกณฑ์ อันเป็นกรอบในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการทำธุรกิจของผู้ประกอบการต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการแข่งขันให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม เช่น การตรากฎหมายว่าด้วย

²⁸ หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 138 - 139). เล่มเดิม.

การป้องกันการผูกขาด นอกจากนี้ รัฐยังอาจเข้าไปดำเนินการในเชิงรุก เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจหรือกำกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจได้อีกด้วย เช่น การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ประกอบการ เป็นต้น²⁹ นอกจากนี้ ภารกิจของรัฐทางด้านเศรษฐกิจยังรวมถึงภารกิจด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมด้วย ได้แก่ การผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคต่าง ๆ การค้าขาย งานบริการ การสื่อสารรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งรัฐดำเนินการเองหรือมอบเอกชนดำเนินการแทน

2) ภารกิจทางด้านสังคม ได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางสังคมหรือการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน เช่น การรักษาพยาบาล การกีฬา การคมนาคม การศึกษา การส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ การสังคมสงเคราะห์ แรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น ซึ่งรัฐอาจดำเนินการเองหรือให้เอกชนดำเนินการแทนเช่นเดียวกับการกิจด้านเศรษฐกิจก็ได้³⁰

3) ภารกิจด้านการพิทักษ์รักษาสังแวดล้อม ซึ่งถือเป็นภารกิจที่ใหม่สำหรับรัฐ โดยการพิทักษ์รักษาสังแวดล้อมมีเป้าหมายที่การรักษาสภาวะธรรมชาติ ขจัดการกระทำที่รบกวนหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่สภาวะธรรมชาติจนอาจเป็นอันตรายต่อบรรดาสัตว์มีชีวิตทั้งหลาย การพิทักษ์รักษาสภาวะธรรมชาติมีทั้งกรณีที่จะแจ้งไปที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของสภาวะแวดล้อม เช่น น้ำ ดิน อากาศ ภูมิอากาศ ป่าไม้ และกรณีที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างกันในสภาวะแวดล้อมทั้งหมด³¹

ภารกิจลำดับรองต่างจากภารกิจพื้นฐาน กล่าวคือ ภารกิจพื้นฐานรัฐต้องดำเนินการเอง โดยการจัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า “ส่วนราชการ” เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ เพราะเป็นภารกิจอันเป็นสาระสำคัญที่แสดงลักษณะความเป็นรัฐ และภารกิจดังกล่าวต้องใช้อำนาจมหาชนของรัฐเข้าดำเนินการและบังคับการหรือนัยหนึ่งเป็น “ภารกิจทางปกครอง” นั่นเอง องค์กรเอกชนอื่น ๆ จึงดำเนินการแทนมิได้ แต่ภารกิจลำดับรองรัฐอาจมอบหมายหรือยอมให้องค์การของเอกชนหรือชุมชนอื่น ๆ ดำเนินการแทนรัฐได้ เพราะภารกิจลำดับรองเป็นกิจกรรมเพื่อปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งเป็นงานพัฒนาเพื่อทำให้ประชาชน “กินดีอยู่ดี มีความสุข” ซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนเข้าดำเนินการเหมือนภารกิจพื้นฐาน ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ

²⁹ จาก คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 75), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555, กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ลิขสิทธิ์ 2555 โดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

³⁰ จาก ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง (เอกสารสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โครงการอบรมนิติกรหลักสูตรสัญญาทางปกครอง) (น. 58), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2531, กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ลิขสิทธิ์ 2531 โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

³¹ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 75). เล่มเดิม.

ภารกิจลำดับรองนี้ นิยม เรียกว่า “Positive Function of State” และถ้ารัฐใดเน้นปฏิบัติการกิจลำดับรองเป็นพิเศษ รัฐนั้นจะมีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State)³²

2.3 แนวคิดและทฤษฎีการบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะถือเป็นหลักการที่สำคัญของกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือองค์กรปกครองของรัฐกับประชาชน ในการที่รัฐต้องดำเนินการกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ อันเป็นความต้องการของส่วนรวม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงความหมาย ลักษณะสำคัญ และองค์กรที่จะจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.3.1 ความหมายของการบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะถือเป็นภารกิจของรัฐในการดำเนินกิจกรรม เพื่อสร้างประโยชน์สุขให้เกิดแก่ประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งได้มีนักวิชาการให้คำจำกัดความของการบริการสาธารณะไว้ ดังนี้ ออริเยร์³³ นักกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศสได้ให้คำจำกัดความในรูปของบริการสาธารณะไว้ว่า เป็นบริการทางเทคนิคเพื่อสาธารณะ เป็นบริการที่สม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อสนองความต้องการของส่วนรวม โดยองค์กรของรัฐที่ไม่ได้มุ่งแสวงหากำไร

ฌ็อง ริเวโร³⁴ อธิบายว่า นอกจากกิจกรรมตำรวจทางปกครองแล้ว องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” (Service Public) คือ การตอบสนองความต้องการของสังคมและปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคมในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐในเรื่องที่เอกชนหรือวิสาหกิจเอกชนไม่อาจตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะในด้านให้ความคุ้มครองปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ

ประยูร กาญจนกุล³⁵ ให้ความหมายว่า บริการสาธารณะ (Service Public) หมายความว่า กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

³² หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น.139). เล่มเดิม.

³³ จาก ทฤษฎีการบริการสาธารณะในประเทศฝรั่งเศส (น. 55), โดย รังสิกร อุปพงศ์, 2531, วารสารนิติศาสตร์, 18 (3). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ลิขสิทธิ์ 2531 โดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

³⁴ จาก คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 63), โดย ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2547, กรุงเทพฯ : วิทยุชน. ลิขสิทธิ์ 2547 โดยสำนักพิมพ์วิทยุชน.

³⁵ จาก คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 108), โดย ประยูร กาญจนกุล, 2538, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ลิขสิทธิ์ 2538 โดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มานิตย์ จุมปา³⁶ ให้ความหมายว่า บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นการสนองความต้องการของประชาชน เช่น การคมนาคมขนส่ง การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น

นันทวัฒน์ บรมานันท์³⁷ ได้อธิบายว่า บริการสาธารณะนั้น สามารถแยกองค์ประกอบได้ 2 ประการ คือ 1) บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง ลักษณะที่สำคัญที่สุดของบริการสาธารณะ คือ ต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งก็คือ เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการของรัฐ แต่เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมีมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูงใช้เงินลงทุนหรือบุคลากรจำนวนมากมาจัดทำ ซึ่งรัฐก็ไม่มีความพร้อมที่จะทำ ดังนั้น จึงเกิดการมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐให้บุคคลอื่น ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อรัฐมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นทำแล้ว บทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนาจการก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะเข้าไปควบคุมมาตรฐานของบริการสาธารณะ ควบคุมความปลอดภัย รวมทั้งควบคุมอัตราค่าบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด 2) บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ ความต้องการส่วนรวมของประชาชนอาจแบ่งได้เป็นสองประเภทคือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายและความต้องการที่จะใช้ชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปลอดภัย ดังนั้น บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจึงต้องมีลักษณะที่สนองความต้องการของประชาชนทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนี้ กิจการใดที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นต่อการอยู่อย่างปลอดภัยหรือการอยู่อย่างสบายของประชาชน รัฐก็ต้องเข้าไปจัดทำกิจการนั้น นอกจากนี้ การจัดทำบริการของรัฐนั้นรัฐไม่สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ แต่รัฐต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

จึงกล่าวได้ว่า ภารกิจของรัฐหรือบริการสาธารณะเป็นกิจการที่จัดทำโดยองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่รัฐมอบหมายให้บุคคลอื่นเป็นผู้จัดทำแทน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ คือ ส่วนรวมมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายและใช้ชีวิตอยู่อย่างปลอดภัยในสังคม ดังนั้น การบริการสาธารณะจึงเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายมหาชน และเป็นกฎเกณฑ์ที่เข้ามากำกับ

³⁶ จาก *คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง* (น. 77 - 78), โดย มานิตย์ จุมปา, 2546, กรุงเทพฯ : วิญญูชน. ลิขสิทธิ์ 2546 โดยสำนักพิมพ์วิญญูชน.

³⁷ จาก *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 3) (น. 161), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547, กรุงเทพฯ : วิญญูชน. ลิขสิทธิ์ 2547 โดยสำนักพิมพ์วิญญูชน.

ฝ่ายปกครองให้ดำเนินการอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมเพื่อให้การบริการสาธารณะดำเนินไปได้ด้วยดี ดังเป็นที่ทราบและยอมรับกันทั่วไปว่าบริการสาธารณะต้องมุ่งเพื่อการตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวม แต่กิจการที่เป็นความต้องการของส่วนรวมทุกประเภท ไม่จำเป็นต้องเป็นบริการสาธารณะเสมอไป ความต้องการของส่วนรวมเหล่านี้จะอยู่ในสถานะเป็นบริการสาธารณะก็ต่อเมื่อเป็นกิจการที่ปัจเจกชนไม่อาจจะตอบสนองได้ดีพอ และการปล่อยให้การดำเนินการเป็นไปตามหลักการแข่งขันเสรีหรือหลักอุปสงค์อุปทานของลัทธิทุนนิยมจะทำให้คนส่วนใหญ่ต้องเดือดร้อน จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องแทรกแซงเข้าจัดการหรือเข้าควบคุมเพื่อมิให้ผลประโยชน์สาธารณะเสียหาย³⁸

2.3.2 วิวัฒนาการของแนวคิดเรื่องบริการสาธารณะ

แนวคิดที่ว่าด้วยการบริการสาธารณะเป็นผลสืบเนื่องมาจากวิวัฒนาการทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยก่อนการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 แนวคิดในเรื่องการบริการสาธารณะยังไม่เกิดขึ้น เพราะสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังคงมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศตามอัครยาชัย และใช้อำนาจสิทธิเด็ดขาดในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ อีกทั้งผู้ใดจะกระทำการละเมิดหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ไม่ได้ เป็นไปตามหลักการที่ว่ากษัตริย์ทรงอยู่เหนือความรับผิดชอบ ทั้งปวง สิ่งดังกล่าวเหล่านี้ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินมีลักษณะที่กษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการให้ข้าราชการบริหารและประชาชนปฏิบัติตามพระราชดำริมากกว่าที่จะมีลักษณะเป็นรัฐที่ให้บริการประชาชนดังเช่นปัจจุบัน นอกจากนี้ ข้าราชการในสมัยนั้นก็มิได้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายใดๆ แต่คงอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว³⁹

ต่อมาภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ได้เกิดแนวความคิดใหม่ทางการเมืองการปกครอง เป็นผลทำให้การปกครองเปลี่ยนมาเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหารภายใต้บังคับของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา การกระทำภายใต้บังคับของการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารประเทศต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักด้วย นอกจากนี้ ได้มีรัฐบัญญัติลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1789 กำหนดให้แยกเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ตุลาการออกจากกันจากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทางการเมืองการปกครองออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการเช่นนี้ มีผลให้แต่เดิมเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบต่อใด ๆ ต่องานที่กระทำในฐานะเป็นตัวแทนของกษัตริย์ ให้ต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติราชการของตน นับตั้งแต่มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐขึ้นในปี ค.ศ. 1799 จนกระทั่งมีการสถาปนาเป็นศาลปกครองแยกต่างหาก

³⁸ สัญญาทางปกครอง แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย (น. 9). เล่มเดิม.

³⁹ จาก ทฤษฎีกฎหมายมหาชน (น. 59 - 61), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2531, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ลิขสิทธิ์ 2531 โดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จากศาลยุติธรรมในปี ค.ศ. 1872 ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกควบคุมการปฏิบัติราชการโดยศาลปกครอง⁴⁰

ในศตวรรษที่ 19 นักกฎหมายฝรั่งเศสมีความเชื่อว่า กฎหมายปกครองถูกสร้างขึ้นบนพื้นฐานของแนวความคิดที่ว่าด้วยอำนาจมหาชน ซึ่งผลของทฤษฎีนี้ทำให้รัฐเท่านั้นเป็นผู้กำหนดและดำเนินการใช้อำนาจมหาชน แต่กิจกรรมของรัฐทั้งหมดก็ไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนเสมอไป ดังนั้น ในช่วงเวลาเดียวกันจึงเกิดแนวความคิดในเรื่องการแบ่งแยกระหว่างกิจการแห่งอำนาจมหาชนและกิจการแห่งการจัดการ ซึ่งได้ใช้เป็นหลักการในการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน สำหรับกิจกรรมแห่งอำนาจมหาชน หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายที่ดำเนินการโดยองค์กรของรัฐและเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกคำสั่ง การห้าม การอนุมัติ การตราระเบียบข้อบังคับ ซึ่งการกระทำเหล่านี้มีผลบังคับต่อเอกชนโดยตรง การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐนี้ถือเป็นการแสดงออกถึงเจตจำนงแห่งการบังคับ ซึ่งรัฐเท่านั้นเป็นผู้ปกครองและกำหนดการใช้ โดยเอกชนไม่อาจดำเนินการและใช้อำนาจมหาชนได้ กิจกรรมแห่งอำนาจมหาชนนี้จึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์พิเศษของกฎหมายปกครอง ในขณะที่ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอันมีผลมาจากการดำเนินการของรัฐที่เกี่ยวกับกิจกรรมของอำนาจมหาชนนั้นต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจชี้ขาดตัดสินคดีของศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐก็ไม่ได้ใช้อำนาจมหาชนบังคับได้เสมอไป บางครั้งรัฐก็ดำเนินการคล้ายกับการดำเนินการของเอกชน เช่น การจัดการทรัพย์สินต่าง ๆ เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ การกระทำของรัฐจะไม่ต่างจากการกระทำของเอกชน รัฐจึงต้องปฏิบัติต่อเอกชนในฐานะที่เท่าเทียมกัน โดยลดการใช้เอกสิทธิ์แห่งอำนาจมหาชนที่เกินขอบเขตอันสมควรในกฎหมายเอกชน ซึ่งการดำเนินการของรัฐในลักษณะนี้ เรียกว่า กิจกรรมแห่งการจัดการ การจัดการดังกล่าวจะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายเอกชน ในขณะที่ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการประเภทนี้ต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรม⁴¹ กิจกรรมแห่งอำนาจมหาชนและกิจการแห่งการจัดการนี้กลายเป็นแนวความคิดพื้นฐานของกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันของนักกฎหมายมหาชนสมัยนั้น

⁴⁰ ทฤษฎีการบริการสาธารณะในฝรั่งเศส (น. 39 - 40). เล่มเดิม.

⁴¹ จาก ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเงินทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีการพิจารณาเงินทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 12), โดย เอมอิสสรา จันทร์เกษม, 2556, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. ลิขสิทธิ์ โดยมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 นักกฎหมายมหาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ต้องมีหลักการ และทฤษฎีพิเศษของกฎหมาย เพื่อให้บังคับกับกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ในการจัดทำบริการ สาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวมให้เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องอาศัยทฤษฎีหรือกฎหมายเฉพาะพิเศษมาใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม ในสมัยนั้นมีความเข้าใจ กันว่า บริการสาธารณะมีความหมายถึงกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ซึ่งมุ่งสนองต่อความต้องการ ส่วนรวม เช่น การป้องกันประเทศ การคมนาคม การประปา ไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งการบริการสาธารณะ ต่างๆ เหล่านี้จะจัดทำโดยนิติบุคคลมหาชนทั้งหลาย องค์ประกอบที่สำคัญของการบริการสาธารณะ คือ ความต้องการของประชาชนที่ต้องตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น ในกรณีที่ฝ่ายปกครอง พบว่าความต้องการของประชาชนเรื่องใดที่เอกชนไม่สามารถตอบสนองได้ รัฐก็จะเข้าไปดำเนิน กิจกรรมนั้นในรูปของการบริการสาธารณะแทนการให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการดังกล่าว⁴²

2.3.3 ลักษณะสำคัญหรือหลักเกณฑ์ในการบริการสาธารณะ

ในการบริการสาธารณะของรัฐมีลักษณะสำคัญหรือหลักเกณฑ์ในการจัดทำอยู่ 5 ประการ ดังนี้

1) บริการสาธารณะต้องเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของ ฝ่ายปกครอง

การอำนาจ หมายถึง การเข้าทำกิจการเอง โดยเข้าไปบังคับบัญชาสั่งการให้เป็นไป ตามอำนาจหน้าที่และกำกับดูแลรับผิดชอบในกิจการที่อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ โดยผู้บังคับบัญชา มีอำนาจเหนือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอย่างเต็มที่ เช่น อธิบดีมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาสั่งการ ข้าราชการในสังกัดกรม เป็นต้น

การควบคุม หมายถึง การกำกับดูแลกิจการที่ผู้อื่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะทำได้อย่างอิสระ โดยมีได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ แต่คอยดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องครบถ้วนเท่านั้น เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมเทศบาล แต่เทศบาล มีอิสระที่จะปฏิบัติกิจการในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลได้เอง โดยไม่ต้องอยู่ใต้การบังคับบัญชาสั่งการ ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ควบคุม เป็นต้น

บริการสาธารณะส่วนใหญ่ฝ่ายปกครองจะเข้าอำนาจการจัดทำเอง เช่น การรักษา ความสงบภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การเศรษฐกิจและคลัง เป็นต้น แต่มีกิจการบางอย่าง ที่ฝ่ายปกครองอาจมอบหมายให้องค์กรของรัฐบาล หรือมอบหมายให้เอกชนรับไปดำเนินการแทนได้ เช่น การให้สัมปทานกิจการสาธารณูปโภคให้เอกชนรับไปจัดทำ เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ฝ่ายปกครอง

⁴² จาก *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ* (น. 35), โดย อิศระ นิตินันท์ประภาส, 2529, กรุงเทพฯ : กิ่งจันทร์ การพิมพ์. ลิขสิทธิ์ 2529 โดยกิ่งจันทร์การพิมพ์.

เป็นเพียงผู้ควบคุมดูแล มิได้เข้าไปอำนวยความสะดวกจัดทำเอง แต่อย่างไรก็ดี กิจกรรมที่จะถือว่าเป็นบริการสาธารณะได้นั้น จะต้องอยู่ในความอำนวยความสะดวกหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งเสมอ ถ้าไม่อยู่ในความอำนวยความสะดวกหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองเลยก็ถือว่าไม่เป็นบริการสาธารณะ เพราะเป็นกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครอง

2) การจัดทำบริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

ความต้องการส่วนรวมของประชาชนนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ⁴³ คือ ความต้องการได้รับความปลอดภัย และความต้องการได้รับความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต สำหรับบริการสาธารณะที่ต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการดังกล่าว เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะโดยตรง กิจกรรมใดที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าเป็นการจำเป็นต่อประชาชนก็ต้องเข้าจัดทำเป็นบริการสาธารณะ เพราะถ้าปล่อยให้เอกชนทำโดยลำพังแล้วความต้องการของประชาชนย่อมไม่ได้รับการตอบสนองอย่างเต็มที่ เนื่องจากการสนองความต้องการส่วนรวมบางอย่างของประชาชนนั้นเอกชนมิได้จัดทำหรือจัดทำอย่างไม่เพียงพอ ฝ่ายปกครองจึงต้องเข้าแทรกแซงจัดทำกิจกรรมนั้น ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

3) การจัดทำบริการสาธารณะต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้เสมอ

การจัดทำบริการสาธารณะนี้มีหลักว่าจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงอยู่ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ โดยฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขปรับปรุงบริการสาธารณะได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลใด เพราะฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ฝ่ายเดียว เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยในการปรับปรุงบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องทำโดยคำนึงถึงความจำเป็นในการรักษาประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอ และจะต้องปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยการแก้ไขปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ต้องทำโดยกฎหมายหรือมีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ และแม้ว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งก็ตาม บุคคลนั้นจะอ้างสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับจากบริการสาธารณะมาขัดขวางการเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะโดยกฎหมายไม่ได้⁴⁴ ด้วยเหตุนี้ จึงมีกฎหมายเป็นจำนวนมากที่ได้ตราขึ้นใหม่ เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงการดำเนินการให้เกิดความคล่องตัวและเหมาะสม ปรับปรุงให้สอดคล้องกับความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยมีหลักการที่ใช้บังคับแก่บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ

⁴³ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 111). เล่มเดิม.

⁴⁴ หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (น. 163). เล่มเดิม.

เช่น ข้าราชการ เอกชน ผู้เป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครองและเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ ผู้ใดจะถือว่าทำให้เสียหายหรือเสียดสิทธิต่างใดไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะการจัดทำบริการสาธารณะจำเป็นจะต้องปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ เช่น รัฐบาลอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานะตามกฎหมายของข้าราชการได้ทุกเมื่อ โดยเป็นการกระทำของรัฐฝ่ายเดียวไม่ต้องขอรับความยินยอมจากข้าราชการก่อน เป็นต้น แม้แต่การจัดระเบียบราชการบริหารก็มีการแก้ไขอยู่เสมอ เช่น การแก้ไขกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เพื่อจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ หรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรมเดิม เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ ในปีหนึ่งจึงมีกฎหมายเป็นจำนวนมากที่ได้ตราขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบในทางปกครอง

การดำเนินการบริการสาธารณะนั้นจะต้องคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลง เนื่องจากความจำเป็นในการรักษาประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอ และจะต้องปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชน สิทธิและประโยชน์ที่บุคคลได้รับจากบริการสาธารณะไม่เป็นที่จะขัดขวางไม่ให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เมื่อมีความจำเป็นต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ หลักการอันนี้ย่อมมีผลบังคับแก่บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ บุคคลผู้เป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครอง หรือเอกชนผู้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ⁴⁵

4) บริการสาธารณะจะต้องดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง

หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หมายความว่า บริการสาธารณะต้องกระทำต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา เพราะความต้องการของประชาชนมีอยู่ตลอดเวลา ไม่มีวันหยุด หากมีการหยุดชะงักของบริการสาธารณะย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน⁴⁶

บริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นแก่การดำรงชีวิตของประชาชน ประชาชนทุกคนมีความต้องการในกิจการบริการสาธารณะตลอดเวลา และฝ่ายปกครองเองก็มีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้ดำเนินไปอย่างปกติโดยต่อเนื่องและสม่ำเสมอ หากบริการสาธารณะต้องหยุดชะงักหรือขาดความต่อเนื่องไม่ว่าด้วยประการใด ๆ ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหาย เช่น บริการเกี่ยวกับน้ำประปาหยุดชะงัก ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนและความเสียหายให้แก่ประชาชนอย่างที่จะประมาณมิได้ เป็นต้น ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถดำเนินการเป็นช่วง ๆ โดยไม่มีความสม่ำเสมอและต่อเนื่องได้

⁴⁵ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น. 112 - 113). เล่มเดิม.

⁴⁶ คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (น. 79). เล่มเดิม.

หลักในเรื่องที่ว่าบริการสาธารณะต้องทำให้มีความสม่ำเสมอและต่อเนื่องนี้ มิได้ใช้เฉพาะกับบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการที่เอกชนผู้ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะแทนไม่ว่าจะเป็นการมอบอำนาจโดยผลของกฎหมายหรือโดยสัญญาก็ตาม และหากเอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะดำเนินกิจการบริการสาธารณะไปอย่างไม่สม่ำเสมอหรือไม่ต่อเนื่อง เอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นก็ต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของสัญญาเช่นกัน ส่วนเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจัดการแก้ไขบริการสาธารณะที่ขัดข้องนั้น เพื่อให้ดำเนินไปตามปกติได้ เพราะฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในส่วนนี้⁴⁷

5) บริการสาธารณะต้องจัดทำด้วยความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะ หมายความว่า บุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะต้องได้รับการปฏิบัติที่เสมอภาค จะมีการเลือกปฏิบัติไม่ได้⁴⁸

การจัดทำบริการสาธารณะนั้น เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน มิได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่เท่าเทียมกัน หากเป็นกิจการที่จัดทำเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ กิจการนั้นก็ไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ ความเสมอภาคนี้ไม่เฉพาะแต่ความเสมอภาคในการที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความเสมอภาคในภาระหน้าที่อันพึงมีต่อบริการสาธารณะต่าง ๆ ด้วย ทั้งนี้ภายใต้ระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้

หลักว่าด้วยความเสมอภาคนี้เป็นหลักทั่วไป ซึ่งส่วนหนึ่งมีที่มาจากแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ได้พยายามวางหลักเกณฑ์และสร้างทฤษฎีนี้ขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง

ตัวอย่างเช่น แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส คำวินิจฉัยคดี Chomel ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1911 ถือได้ว่าเป็นคำวินิจฉัยที่ศาลปกครองสูงสุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นมาเพื่อรองรับความเสมอภาคของผู้ใช้บริการ

⁴⁷ หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (น. 162). เล่มเดิม.

⁴⁸ คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (น. 85). เล่มเดิม.

สาธารณะ โดยวางหลักไว้ว่า ผู้ใช้บริการสาธารณะทุกคนที่ใช้บริการสาธารณะประเภทเดียวกัน ย่อมอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน⁴⁹

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เคยบัญญัติไว้ใน มาตรา 30⁵⁰ว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน บริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย ดังนั้น ประชาชนจึงต้องมี สิทธิและโอกาสได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะหรือเข้าสู่บริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน รัฐจะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่ได้

2.3.4 องค์การที่จัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของรัฐ โดยบริการสาธารณะ ในประเทศไทยจัดทำได้โดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐที่มีได้เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.3.4.1 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยฝ่ายปกครองในรูปราชการ

บริการสาธารณะที่จัดทำในรูปราชการนั้น เป็นบริการสาธารณะที่รัฐหรือฝ่ายปกครอง เป็นผู้จัดทำเองโดยใช้อำนาจหรือหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จัดทำ รวมถึง เป็นผู้รับผิดชอบด้านงบประมาณ ซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกิจการที่ดำเนินการโดยเอกชน กล่าวคือ นับตั้งแต่การก่อตั้ง การจัดระเบียบและการดำเนินการต้องเป็นไปตามกฎหมาย เช่น การจัดตั้ง

⁴⁹ จาก องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 : ศึกษาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่การดำเนินงานและความสัมพันธ์กับรัฐ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 9), โดย รัฐธรรมนูญฯ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 20, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ลิขสิทธิ์ 2548 โดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะบุคคล สถานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อ ศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

กระทรวงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ หรือการออกกฎ ระเบียบใด ต้องอาศัยพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น⁵¹ โดยได้มีการแบ่งการจัดทำบริการสาธารณะในรูปราชการออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้⁵²

1) การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนกลาง องค์กรที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งบริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนกลางนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันสาธารณภัย การป้องกันประเทศ การศึกษา การสาธารณสุข การคมนาคมหรือการคลัง เป็นต้น

2) การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนภูมิภาค องค์กรที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน บริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนภูมิภาคนี้ ได้แก่ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางที่ได้แบ่งแยกออกไปจัดทำตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในส่วนภูมิภาค โดยมีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางสังกัดกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ออกไปประจำตามเขตการปกครองนั้น ส่วนงบประมาณค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะในส่วนภูมิภาคก็จะใช้งบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

3) การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนท้องถิ่น องค์กรที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา บริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนท้องถิ่นนั้น ได้แก่ บริการสาธารณะบางประเภทที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเอง เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น เช่น ดูแลรักษาความสะอาดของท้องถิ่น การจัดให้มีน้ำประปา หรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น สำหรับผู้ดำเนินการจัดทำ คือ เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ใช้งบประมาณและทรัพย์สินบางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้อิสระโดยส่วนกลางเพียงเข้าไปควบคุมดูแลเท่านั้น ส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น โดยทั่วไปบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

⁵¹ จาก เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 8 - 15 (น. 734), โดย มาลี ทองภูสวรรค์, 2531, นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช. ลิขสิทธิ์ 2531 โดยมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช.

⁵² หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (น. 168 - 170). เล่มเดิม.

โดยที่บริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนราชการดังกล่าวนี้ เป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำเองโดยเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง การดำเนินการที่กระทำโดยอาศัยอำนาจพิเศษในทางปกครอง ดังนั้น บริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนราชการจึงมีลักษณะพิเศษ ดังนี้⁵³

1) เจ้าหน้าที่ของราชการนั้นมีฐานะเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ หรือขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามหลักทั่วไปไม่มีความเกี่ยวข้องกับองค์การฝ่ายปกครองด้วย สัญญาเหมือนกับลูกจ้างเอกชน แต่จะมีความเกี่ยวพันตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่วางหลักบังคับไว้ก่อนแล้ว

2) ทรัพย์สินที่ใช้ในราชการมีลักษณะเป็นทรัพย์สินของรัฐที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งหลักกฎหมายธรรมดาเหมือนกับทรัพย์สินของเอกชน

3) การกระทำและการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินราชการนั้น ย่อมมีวิธีการแตกต่างกับการกระทำของเอกชน และอาจมีผลบังคับฝ่ายเดียวได้โดยไม่ต้องมีการแสดงเจตนาพร้อม

4) บริการสาธารณะ โดยราชการเป็นบริการที่จำเป็น ซึ่งจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยมากจึงเป็นกิจการที่ให้เปล่า

2.3.4.2 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยฝ่ายปกครองในรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่ถูกสร้างขึ้นมา เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดหลาย ๆ ประการที่เกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการ เช่น ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ของทางราชการที่ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน อีกทั้งระบบราชการไม่เหมาะสมสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่มีลักษณะกึ่งการดำเนินธุรกิจ เช่นเดียวกับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาให้มีความแตกต่างจากระบบราชการ เพื่อให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทเกิดประสิทธิภาพสูงสุด หากพิจารณาโดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise) มีลักษณะเฉพาะ ดังนี้⁵⁴

1) มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการที่มีอยู่แต่เดิม มีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงานและการบริหารบุคคล

2) มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ อันเป็นภารกิจสมัยใหม่ที่รัฐถูกเรียกร้องให้เข้าไปรับผิดชอบดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตอย่างรวดเร็วในสังคมสมัยใหม่

⁵³ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 117 - 118). เล่มเดิม.

⁵⁴ จาก องค์การมหาชน (น. 99 - 100), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2542, กรุงเทพฯ : นิติธรรม. ลิขสิทธิ์ 2542 โดยสำนักพิมพ์นิติธรรม.

3) เนื่องจากภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่มีค่าตอบแทน การให้บริการและผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ยิ่งกว่าบุคคลอื่น ๆ จากการดำเนินการขององค์กรของรัฐ ดังนั้น ผู้ได้รับประโยชน์จึงต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์ เพื่อมิให้ประชาชนผู้เสียภาษีอากรต้องมาร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบริการที่ตนอาจไม่เคยใช้บริการเลย ดังนั้น องค์กรผู้รับผิดชอบภารกิจเหล่านี้จึงต้องดำเนินการในเชิงพาณิชย์ คือ เรียกค่าตอบแทนจากการขายสินค้าหรือบริการของตน โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินจากรัฐ

4) รัฐวิสาหกิจต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากรัฐ เนื่องจากส่วนใหญ่เวลาที่รัฐก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นก็จะให้เงินลงทุนซึ่งมาจากภาษีประชาชน ดังนั้น จึงต้องมีการกำกับดูแลเพื่อเป็นหลักประกันมิให้เงินรั่วไหลหรือใช้ผิดวัตถุประสงค์

2.3.4.3 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
องค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะนอกจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังได้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐอีกประเภทหนึ่งขึ้นมา โดยการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ขึ้นมาเป็นการเฉพาะราย องค์กรเหล่านี้ไม่ได้เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีฐานะเป็นองค์กรของรัฐประเภทพิเศษที่มีความเป็นอิสระ มีโครงสร้างและระบบการทำงานเป็นของตนเอง⁵⁵ เช่น สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2498 สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. 2535 ครุสภา จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 เป็นต้น

2.3.4.4 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์การมหาชน
การจัดทำบริการสาธารณะโดยหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ บางหน่วยงานนั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดผลดีเท่าที่ควร เนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานรูปแบบอื่นที่จัดตั้งขึ้นมา เพื่อจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีข้อแตกต่างกันหลายประการ เช่น ระบบการบริหารงาน รูปแบบ ความสัมพันธ์กับรัฐ ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานขึ้น ดังนั้น จึงมีแนวความคิดที่จะให้มีกฎหมายกลางออกมารองรับหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ ระบบบริหารงานและความสัมพันธ์กับรัฐไว้ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการตรากฎหมายชื่อ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อกำหนดสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

⁵⁵ หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (น. 197). เล่มเดิม.

สำหรับการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น มีพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดตั้งและการดำเนินงานของ องค์การมหาชนเอาไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้ว สามารถให้ความหมายของ องค์การมหาชนได้ว่า องค์การมหาชน ได้แก่ องค์กรฝ่ายบริหารจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการ ดำเนินงานตาม โครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของรัฐหรือการดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบาย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ⁵⁶ โดยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง⁵⁷ ได้กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชน โดยการตรา เป็นพระราชกฤษฎีกา เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือ นโยบายด้านใดด้านหนึ่ง โดยเฉพาะเพื่อจัดทำ บริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างจากส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิด ประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น องค์ประกอบในการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนสามารถแยกออกได้ เป็น 3 ประการ ดังนี้⁵⁸

1) เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือ นโยบายด้านใดด้านหนึ่ง โดยเฉพาะ เพื่อจัดทำบริการ สาธารณะ ซึ่งอาจเป็นแผนงานหรือ นโยบายเฉพาะกิจก็ได้

2) แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้น มีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหาร ขึ้นใหม่ที่แตกต่างจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะต้องพิจารณาประเภทของบริการ สาธารณะตามมาตรา 5 วรรคสอง และปัญหาความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งในการดำเนินกิจการกับ หน่วยงานอื่นตามมาตรา 8 และมาตรา 9 ประกอบด้วย

3) การจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

2.3.4.5 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน

แม้บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่รัฐต้องเป็นผู้จัดทำ แต่เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ สาธารณชนอย่างสูงสุด หากรัฐพิจารณาเห็นว่าบริการสาธารณะใดเอกชนสามารถจัดทำได้และ จะก่อให้เกิดความคล่องตัวมากกว่า รัฐก็สามารถมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้น ได้

⁵⁶ แหล่งเดิม. (น. 199)

⁵⁷ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือ นโยบาย ด้านใดด้านหนึ่ง โดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้ เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

⁵⁸ องค์การมหาชน (น. 211). เล่มเดิม.

ทั้งนี้ เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว โดยเข้ามามีส่วนร่วมในการขุดคลองและทางน้ำ ต่อมาก็เริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในศตวรรษที่ 19 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านที่เกี่ยวกับการให้ความสว่างบนถนนหนทางและการขนส่ง

การมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้น หมายความว่า การที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ โดยสภาพแล้วการจัดทำบริการสาธารณะเป็นภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการ เอกชนไม่ได้มีหน้าที่ที่จะจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น เมื่อรัฐตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ เอกชนจึงสามารถเข้ามาดำเนินการได้ การมอบอำนาจดังกล่าวอาจทำได้โดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้ให้ฝ่ายปกครองสามารถอนุญาตให้เอกชนสามารถเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะได้ หรืออาจทำโดยนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งนิติกรรมทางปกครองที่ว่านี้ ส่วนใหญ่จะเป็นนิติกรรมทางปกครองสองฝ่าย ซึ่งก็คือสัญญาทางปกครองนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป การจัดทำบริการสาธารณะนั้น เป็นภารกิจเบื้องต้นที่รัฐจะต้องดำเนินการจัดให้มีเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยบริการสาธารณะที่มีความสำคัญ อันมีผลต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศ รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั่นเอง โดยการจัดองค์กรผ่านราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น หากเป็นภารกิจที่มีความสำคัญรองลงมาหรือเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เพื่อความสะดวกสบายแก่ประชาชน หรือเป็นกิจการที่แสวงหารายได้ รัฐจะจัดทำผ่านรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ดี การจัดทำบริการสาธารณะผ่านทางส่วนราชการนั้น มีปัญหาในเรื่องกฎระเบียบที่มีความเคร่งครัดสูง มีความยืดหยุ่นต่ำ ไม่มีความคล่องตัว ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ ดังนั้น รัฐจึงพัฒนารูปแบบองค์กรใหม่ ๆ ที่มีความคล่องตัวมีการจัดการที่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นภาระแก่รัฐ องค์กรเหล่านี้ ได้แก่ องค์กรของรัฐประเภทพิเศษ องค์กรมหาชน และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้ แสดงให้เห็นว่า รัฐยังคงถือว่ารัฐมีหน้าที่และมีความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง ดังนั้น รัฐจึงมีความจำเป็นต้องผูกขาดกิจการบริการสาธารณะไว้เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐนั่นเอง

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การจัดทำบริการสาธารณะ เป็นภารกิจของรัฐที่มีความสำคัญ โดยหน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครองต้องเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ รัฐอาจมีความจำเป็นต้องออกมาตรการหรือข้อจำกัดที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม การดำเนินการจึงต้องให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษเหนือกว่าเอกชน เพื่อให้ภารกิจของรัฐบรรลุเป้าหมายได้อย่างแท้จริง ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องให้เอกชนให้ความยินยอมในการกระทำของรัฐ

ในการดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การที่ให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษเช่นนี้ เนื่องจากกิจการที่ฝ่ายปกครองต้องจัดทำนั้นแตกต่างจากสภาพแห่งกิจการที่เอกชนจัดทำ และเป็นกิจการที่มีเป้าหมายในการรักษาประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัวดังเช่นกิจการของเอกชน กฎหมายจึงต้องให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความจำเป็น อำนาจพิเศษเช่นนี้เป็นการใช้อำนาจมหาชน ซึ่งอาจจำแนกได้ ดังนี้⁵⁹

1) การใช้อำนาจพิเศษที่เอกชนไม่มีสิทธิที่จะใช้ได้ โดยที่รัฐมีฐานะอยู่เหนือกว่าเอกชน เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การเรียกเก็บภาษี เป็นต้น แต่การที่รัฐจะดำเนินการดังกล่าวได้ ต้องมีการออกกฎหมายมารองรับอำนาจนี้ด้วย

2) การดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งได้เอง โดยไม่ต้องขออำนาจศาลก่อน แต่ต้องเป็นคำสั่งตามอำนาจของกฎหมายมหาชน ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเอกชนแล้ว ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจกระทำเช่นนี้ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเอกชน

3) กฎหมายจะคุ้มครองทรัพย์สินที่ฝ่ายปกครองครอบครองและใช้อยู่เป็นพิเศษ เช่น จะยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ได้ ไม่ว่าจะป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม⁶⁰ อีกทั้งจะยกอายุความการครอบครองปรปักษ์ขึ้นต่อสู้กับรัฐในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้⁶¹ นอกจากนี้ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารเอาสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่เอกชนตามอำเภอใจ กฎหมายจึงห้ามไว้ว่า ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่ จะออกกฎหมายโอน โดยเฉพาะ⁶² แต่ถ้ามิใช่ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ยอมที่โอนกันได้ เช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน⁶³

ดังนั้น การที่รัฐฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชนในการเข้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ แม้จะเป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่เหนือกว่าความต้องการหรือประโยชน์เอกชน แต่การกระทำของรัฐดังกล่าวก็เป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ

⁵⁹ ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเงินทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีการพิจารณาเงินทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 17). เล่มเดิม.

⁶⁰ ประมวลกฎหมายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

⁶¹ ประมวลกฎหมายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306 ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

⁶² ประมวลกฎหมายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

⁶³ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 53 - 57). เล่มเดิม.

ของเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครอง การดำเนินการจึงต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจและเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงการประสานประโยชน์ระหว่างประโยชน์มหาชนและเอกชนให้มีความสอดคล้องกัน อันเป็นความผาสุกที่แท้จริงของการบริหารประเทศ

2.4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการที่มีความสำคัญ และมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับการบริหารประเทศหรือการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองที่มีสถานะเหนือประชาชน โดยประเทศต่าง ๆ ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ให้การยอมรับและนำมาเป็นหลักในการปกครองตามพันธกิจต่าง ๆ การวางและจัดทำผังเมืองเป็นการดำเนินการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวด้วย โดยผู้เขียนได้ศึกษาถึงความหมาย ทฤษฎี เงื่อนไข และสาระสำคัญของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.4.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตได้มีการบัญญัติถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าไปร่วมกับรัฐดำเนินกิจการต่าง ๆ ซึ่งความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ได้มีนักวิชาการหลายคนได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล⁶⁴ กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสแสดงทัศนะและเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ

คณินิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ⁶⁵ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผล

⁶⁴ จาก *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม* (น. 26), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, 2548, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ลิขสิทธิ์ 2548 โดยสถาบันพระปกเกล้า.

⁶⁵ สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf/%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A3/53/01/52-02%2003>. เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2558.

กระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมถึงลดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

อรรถัย ก๊กผล⁶⁶ ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) คือ การที่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม เริ่มตั้งแต่การที่ประชาชนเกิดจิตสำนึกในตนเองและถือเป็นภาระหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่ตนเองอยู่ ร่วมคิดร่วมวางแผน ร่วมดำเนินงาน ร่วมติดตามประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์

เจมส์ แอล เครตัน⁶⁷ ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้น และได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายคือการให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกคน

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวม เพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือ นโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่นเพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน⁶⁸

จึงอาจกล่าวสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนในประเทศของตนเข้ามามีส่วนร่วมกับฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง ในการบริหารหรือตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ของประเทศที่ถือเป็นประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งเป็นการสื่อสารสองทาง

⁶⁶ จาก การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน (น. 40), โดย อรรถัย ก๊กผล, 2550, กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา. ลิขสิทธิ์ 2550 โดยสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

⁶⁷ จาก คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของชุมชน (น. 19), โดย เจมส์ แอล เครตัน ผู้แปล วันชัย วัฒนศัพท์, 2543, นนทบุรี : ศูนย์สันติวิธีเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย. ลิขสิทธิ์ 2543 โดยศูนย์สันติวิธีเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย.

⁶⁸ จาก การมีส่วนร่วม : แนวคิด ทฤษฎี และกระบวนการ เอกสารประกอบการศึกษาดูงานของคณะกรรมการพัฒนาทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน (น. 6), โดย ถวิลวดี บุรีกุล, 2551, กรุงเทพฯ : วุฒิสภา. ลิขสิทธิ์ 2551 โดยวุฒิสภา.

ระหว่างรัฐกับประชาชน มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน โดยประชาชนสามารถกำหนดปัญหา และแสดงความต้องการได้ด้วยตนเองด้วยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติ ซึ่งการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศนี้ ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกรักภาคภูมิใจในกิจกรรมนั้น ๆ และเกิดจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของ ต้องการที่จะมีส่วนร่วมปกป้องคุ้มครองดูแลการดำเนินการต่าง ๆ ของประเทศ อันจะส่งผลให้ประเทศสามารถจัดการแก้ไขปัญหา และสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและประเทศชาติต่อไป

2.4.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมากมายหลายทฤษฎี โดยสามารถแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้⁶⁹

1) ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นผู้แทนของผู้นำ และถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเป็นเครื่องหมายของการที่จะให้หลักประกันกับการบริหารงานที่ดี อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีนี้เน้นเฉพาะการวางโครงสร้างของสถาบัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น เช่น การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งโดยลงคะแนนลับ เป็นต้น จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมตามนัยของทฤษฎีนี้ มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ตามได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของบรรดาผู้นำต่าง ๆ ที่เสนอตัวเข้าสมัครรับเลือกตั้ง แต่บรรดาผู้ตามนั้นเป็นเพียงแค่ไม้ประดับเท่านั้น

2) ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ทฤษฎีนี้ตามแนวความคิดของการมีส่วนร่วมไม่ได้มีวัตถุประสงค์เฉพาะการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกด้านและทุกขั้นตอนของการวางนโยบาย ยิ่งไปกว่านั้นทฤษฎีนี้ยังมองว่าการมีส่วนร่วมเป็นการพัฒนาการกระทำทางการเมืองและสังคมให้มีความรับผิดชอบ อีกทั้งการไม่ยอมให้เข้าไปมีส่วนร่วมนับได้ว่าเป็นการคุกคามเสรีภาพอีกด้วย เงื่อนไขสำคัญของการทำให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีความเป็นไปได้ คือ ความเป็นพลเมืองที่มีเสรีภาพและความเท่าเทียมกัน อันเป็นหลักการสำคัญของทฤษฎีประชาธิปไตยที่มีการเน้นกันอยู่เสมอมา

⁶⁹ จาก การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ (การค้นคว้าอิสระ บัณฑิตวิทยาลัย) (น. 16), โดย พวงทอง โยธาใหญ่, 2545, เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. ลิขสิทธิ์ 2545 โดยมหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

2.4.3 เงื่อนไขและรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

เงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 3 ประการ ดังนี้⁷⁰

1) ประชาชนต้องมีอิสรภาพ หมายถึง ประชาชนมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้เข้าร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

2) ประชาชนต้องมีความเสมอภาค ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ

3) ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

ส่วนรูปแบบของการมีส่วนร่วมนั้น องค์การสหประชาชาติ (United Nations, 1981) ได้รวบรวมรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้⁷¹

1) การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง ซึ่งเป็นไปโดยการอาสาสมัครหรือการรวมตัวกันขึ้นเอง เพื่อแก้ไขปัญหาของกลุ่มของตนเอง โดยเน้นการกระทำที่มีได้รับการช่วยเหลือจากภายนอก ซึ่งมีรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย

2) การมีส่วนร่วมแบบชักนำ ซึ่งเป็นการเข้าร่วมโดยต้องการความเห็นชอบหรือสนับสนุนโดยรัฐบาล เป็นรูปแบบโดยทั่วไปของประเทศที่กำลังพัฒนา

3) การมีส่วนร่วมแบบบังคับ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินนโยบายของรัฐบาล ภายใต้การจัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำได้รับผลทันทีแต่จะไม่ได้รับผลระยะยาวและจะมีผลเสียคือไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

2.4.4 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับตามวัตถุประสงค์และความละเอียดในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน โดยสามารถแบ่งออกได้ ดังนี้⁷²

1) ระดับการให้ข้อมูล (Informing) เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ง่ายที่สุด เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือ

⁷⁰ แหล่งเดิม.

⁷¹ สืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ http://www.moj.go.th/upload/mini109_km/uploadfiles/2786_6770.doc เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2558.

⁷² ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (น. 30). เล่มเดิม.

เข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ วิธีการให้ข้อมูลมีได้หลายวิธี เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การประกาศผ่านหนังสือพิมพ์ การแสดงนิทรรศการ เป็นต้น ซึ่งข้อมูลที่ประชาชนควรได้รับต้องถูกต้อง ประชาชนได้รับทราบในเวลาที่เหมาะสมถูกต้อง ทันเหตุการณ์และมีปริมาณเพียงพอที่จะเข้าใจได้ ตลอดจนมีช่องทางการเข้าถึงที่ไม่ยุ่งยาก

2) ระดับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Information Provision) เป็นระดับที่สูงขึ้น โดยที่ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียได้ร่วมแสดงความคิดเห็นต่อกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลและประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียที่ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็น การบรรยายและขอความเห็นจากผู้ฟัง เป็นต้น

การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ถือเป็นกระบวนการที่สำคัญกระบวนการหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะทำให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองได้รับทราบข้อมูล หรือความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับเรื่องที่น่าออกมารับฟังความคิดเห็น เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปประกอบการตัดสินใจในการดำเนินการต่อไป รวมถึงสามารถกำหนดแนวทางที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการป้องกันหรือเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองนั้น ได้⁷³ โดยวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น ข้อ 9 (1)⁷⁴ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดไว้หลายวิธี ได้แก่ การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำโดยวิธีการสัมภาษณ์รายบุคคล การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์ หรือโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศหรือทางอื่นใด การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับรู้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ หรือการสนทนากลุ่มย่อย

⁷³ จาก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 (น. 3), โดย ศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2548, กรุงเทพฯ : บริษัท ไวส์วิชั่น จำกัด. ลิขสิทธิ์ 2548 โดย บริษัท ไวส์วิชั่น จำกัด.

⁷⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 9 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามข้อ 8 อาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

(1) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำโดยวิธีดังต่อไปนี้

- (ก) วิธีการสัมภาษณ์รายบุคคล
- (ข) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์ หรือโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด
- (ค) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับรู้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ
- (ง) การสนทนากลุ่มย่อย

3) ระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) เป็นระดับขั้นที่มีการเปิดโอกาสให้มีการเจรจากันระหว่างผู้วางแผนนโยบายและประชาชนเพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนา เป็นต้น ซึ่งวิธีการประชุมปรึกษาหารือ ข้อ 9 (2)⁷⁵ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดไว้ว่าอาจทำได้โดยวิธีการประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประชุมเชิงปฏิบัติการ หรือการประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

4) ระดับการวางแผนร่วมกัน (Involvement) เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้มีการสื่อสารแบบสองทาง มีขอบเขตที่กว้างขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนโครงการ ซึ่งผลที่ได้จากการมีส่วนร่วมระดับนี้จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อน และมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ การใช้อनुญาโตตุลาการเพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งหรือประนีประนอม เป็นต้น

5) ระดับการร่วมปฏิบัติ (Partnership) เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการเป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกัน เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

6) ระดับการร่วมตัดสินใจ ร่วมคิดตามตรวจสอบและประเมินผล (Delegated Power) เป็นระดับที่ประชาชนมีสิทธิในการแลกเปลี่ยนกับผู้มีอำนาจตัดสินใจ และสามารถเข้าร่วมตรวจสอบและติดตาม ผลการดำเนินการกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ว่าบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายและโครงการพัฒนาต่าง ๆ โดยเฉพาะการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมาก เนื่องจากประชาชนจะทำหน้าที่เฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบและเตือนภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรม หรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ประชาชน สังคม และคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยรูปแบบของการติดตามตรวจสอบและประเมินผลอาจอยู่ในรูปของการจัดตั้งคณะกรรมการกลางที่ประกอบจากผู้มีส่วนได้เสียที่ครอบคลุมทุกภาคส่วน

⁷⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 9 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามข้อ 8 อาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

- (2) การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้
 - (ก) การประชาพิจารณ์
 - (ข) การอภิปรายสาธารณะ
 - (ค) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร
 - (ง) การประชุมเชิงปฏิบัติการ
 - (จ) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

7) ระดับการควบคุมโดยประชาชน (Citizen Control) เป็นระดับการมีส่วนร่วมขั้นสูงสุด เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดข้องที่มีอยู่ เช่น การลงประชามติ เป็นต้น ซึ่งการลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใดขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติและการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าว โดยในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลเป็นการบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตได้มีการบัญญัติถึงผลของการลงประชามติว่าเป็นเพียงข้อแนะนำสำหรับรัฐบาลเท่านั้น ไม่มีผลบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม หรือเป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ เช่น มาตรา 214⁷⁶ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 165 วรรคสาม⁷⁷ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นต้น

2.4.5 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมมีกระบวนการที่ให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมกับการดำเนินการของรัฐ แบ่งออกได้ ดังนี้⁷⁸

- 1) การร่วมในการวางแผน คือ การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา กำหนดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดแนวทางดำเนินการ ติดตาม ประเมินผล และตัดสินใจ
- 2) การร่วมในการดำเนินกิจกรรม ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากรและการประสานความร่วมมือ

⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 214 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใด อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

วรรคเจ็ด การออกเสียงประชามติตามมาตรา นี้ ให้มีผลเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 165 วรรคสาม การออกเสียงประชามติตาม (1) หรือ (2) อาจจัดให้มีการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

⁷⁸ จาก โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (รายงานผลการวิจัย) (น. 2-5), โดย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ลิขสิทธิ์ 2544 โดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

3) การร่วมในการใช้ประโยชน์ คือ การนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งเป็น การเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและควบคุมทางสังคม

4) การร่วมในการได้รับประโยชน์ คือ การแจกจ่ายผลประโยชน์การพัฒนาอย่างยุติธรรม

5) การร่วมในการประเมินผล เพื่อประชาชนในชุมชนจะได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคต่างๆ เพื่อร่วมกันดำเนินการหาทางแก้ไขต่อไป

2.4.6 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามา มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการประเทศของรัฐได้ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวนี้ มีประโยชน์ต่อการปกครองประเทศ ดังนี้⁷⁹

1) การเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะชนช่วยให้เกิด การกระจ่างในวัตถุประสงค์ และความต้องการของ โครงการหรือนโยบายนั้น ๆ ได้เสมอ สาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ บ่อยครั้งที่ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่ได้เคย ใช้กันมาในอดีต

2) การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา กระบวนการหรือโครงการการมีส่วนร่วมของ ประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติการมีส่วนร่วมของ ประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถที่จะลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้

3) การสร้างฉันทามติ การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคง และยืนยาว รวมทั้งเกิดการยอมรับระหว่างกลุ่มขึ้น

4) การเพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้บุคคลรู้สึก ถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วยอมรับความต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นได้ถูก นำไปปฏิบัติ

5) การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าในกรณีที่ย่ำแย่ที่สุด กระบวนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขา และความห่วงกังวลที่ ปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้า กันอย่างรุนแรงที่อาจเป็นไปได้

⁷⁹ จาก การมีส่วนร่วมของประชาชนในอำนาจตุลาการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 10 - 11), โดย ภัทรารุช มกรเวศ, 2553, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. ลิขสิทธิ์ 2553 โดยมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

6) การดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้งก็ต้องใช้กระบวนการตัดสินใจซึ่งโปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อสาธารณชน โดยประชาชนมีส่วนร่วม

7) การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ผู้มีส่วนร่วมไม่เพียงแต่เรียนรู้เนื้อหา แต่เขายังได้เรียนรู้กระบวนการตัดสินใจโดยองค์กรส่วนท้องถิ่นของเขาว่าควรจะเป็นอย่างไร และทำไมจึงต้องตัดสินใจดังกล่าว

2.5 หลักนิติรัฐ

ในการดำเนินการทางปกครองของรัฐที่เป็นการใช้อำนาจมหาชน รัฐจะมีสถานะที่เหนือกว่าเอกชนมีอำนาจบังคับให้เอกชนดำเนินการใด ๆ ได้ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม แต่การดำเนินการดังกล่าวของรัฐย่อมมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชน การดำเนินการของรัฐจึงต้องเป็นไปตามหลักนิติรัฐ หรือการปกครองโดยอยู่ภายใต้กฎหมาย หลักนิติรัฐจึงเป็นหลักการที่สำคัญของการปกครองที่เป็นธรรม ในอันที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและควบคุมไม่ให้รัฐใช้อำนาจเกินเลย ซึ่งผู้เขียนจะได้อธิบายถึง ความหมาย แนวความคิด และสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.5.1 ความหมายของหลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐ เป็นคำแปลมาจากภาษาเยอรมันว่า Rechtsstaat ซึ่งเป็นหลักกฎหมายมหาชนที่สำคัญของรัฐที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีนักกฎหมายได้ให้ความหมายและคำอธิบายไว้หลายคน ดังนี้

ชาญชัย แสวงศักดิ์⁸⁰ ได้ให้ความหมายไว้ว่า หลักนิติรัฐ คือ หลักการที่รัฐและหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน กฎหมายนั้นก็ต้องจำกัดอำนาจรัฐและหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์⁸¹ ให้คำอธิบายของหลักนิติรัฐไว้ว่า หมายถึง รัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยอาจจำแนกสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

⁸⁰ จาก คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 64), โดย ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2553, กรุงเทพฯ : วิทยุชน. ลิขสิทธิ์ 2553 โดยสำนักพิมพ์วิทยุชน.

⁸¹ จาก ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน (น. 78), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2540, กรุงเทพฯ : วิทยุชน. ลิขสิทธิ์ 2540 โดยสำนักพิมพ์วิทยุชน.

1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร สิทธิเสรีภาพในการเดินทาง การเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนา และสิทธิเสรีภาพในครอบครัว

2) สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

3) สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือพรรคการเมือง และสิทธิเสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและลงรับสมัครเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี รัฐจะต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในบางกรณีรัฐจำเป็นต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือเว้นกระทำการบางอย่าง โดยองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ แต่รัฐได้ให้คำมั่นต่อราษฎรจะกล้ากรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติถึงกรณี และขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐไว้โดยชัดแจ้งและเป็นการทั่วไปเท่านั้น

สมยศ เชื้อไทย⁸² ได้ให้ความหมายของนิติรัฐไว้ว่า หมายถึง รัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้น พัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร ดังนั้น รัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัด โดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า หลักนิติรัฐ คือ หลักการที่รัฐเสรีประชาธิปไตยยึดถือในการดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ โดยการยอมจำกัดอำนาจของตนให้อยู่ภายใต้กฎหมายที่รับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชน

2.5.2 แนวความคิดและวิวัฒนาการของหลักนิติรัฐ

คำว่า นิติรัฐ เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า Rechtsstaat ซึ่งความหมายอันเป็นแก่นแท้ของหลักการนี้ คือ การปกครองนิติรัฐนั้น กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนคืออะไร เพื่อที่จะให้บุคคลได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย

เมื่อพิจารณาวิวัฒนาการของนิติรัฐแล้ว จะพบว่าแนวความคิดว่าด้วยนิติรัฐมีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย โดยมีวิวัฒนาการมาจากประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นในตอนปลายศตวรรษที่ 18 เมื่อรัฐสมัยใหม่ในยุโรป

⁸² หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 110). เล่มเดิม.

พัฒนาจากรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ความเป็นรัฐ กล่าวคือ แม้ว่ากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ปกครองจะยังมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดก็ตาม แต่ในการใช้อำนาจมีการเรียกร้องให้กษัตริย์ต้องคำนึงถึงเหตุผลด้วย ต่อมาในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 ราษฎรได้เรียกร้องให้รัฐปกป้องคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน ตลอดจนเสรีภาพของตนมากขึ้น เมื่อราษฎรต่างเริ่มมีทรัพย์สินมากขึ้น ก็ย่อมต้องการความมั่นคงปลอดภัยในทรัพย์สินที่ตนหามาได้ ราษฎรเหล่านี้ต่างเห็นว่าการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะปรากฏเป็นจริงได้ ก็ต่อเมื่อมีรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อำนาจของรัฐต้องผูกพันอยู่กับกฎหมาย กฎหมายย่อมจะต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขอบเขตภารกิจของรัฐ กฎหมายจะต้องสร้างกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ และกฎหมายจะต้องประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

ต่อมาในราวปลายศตวรรษที่ 19 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังอยู่ภายใต้การปกครองของจักรพรรดิ พัฒนาการเกี่ยวกับความคิดว่าด้วยนิติรัฐในช่วงเวลานี้มี โททส์นัว่าด้วยนิติรัฐถูกจำกัดลงเหลือแต่เพียงองค์ประกอบในทางรูปแบบเท่านั้น เหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากในเวลานั้นคำสอนในทางปรัชญากฎหมายของสำนักกฎหมายบ้านเมืองหรือสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย (Legal Positivism) เจริญงอกงามเฟื่องฟูขึ้น แนวคิดหลักของสำนักคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ต้องการสร้างความชัดเจน ความมั่นคงและความแน่นอนให้เกิดขึ้นในระบบกฎหมาย สำนักคิดนี้ปฏิเสธคำสอนว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติ เพราะเห็นว่าเป็นสิ่งที่เลื่อนลอย จับต้องไม่ได้ ทำให้กฎหมายไม่มีความแน่นอน สำหรับสำนักกฎหมายบ้านเมืองหรือสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายแล้ว กฎหมายที่ได้รับการตราขึ้น โดยผู้ที่ทรงอำนาจตรากฎหมายต้องถือว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับความถูกต้องเป็นธรรม ดังนั้น หลักใหญ่ใจความของนิติรัฐจึงอยู่ที่ความผูกพันของฝ่ายปกครองต่อกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในบ้านเมือง และการปกป้องคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนจากการล่วงละเมิดของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการเท่านั้น แม้ว่ารัฐชนิดนี้จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครอง แต่โดยที่ไม่มีการพูดถึงองค์ประกอบในทางเนื้อหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งความยุติธรรม ต่ำรากกฎหมายจำนวนหนึ่งจึงเรียกรัฐชนิดนี้ว่า Gesetzesstaat รัฐที่สนใจแต่เพียงกฎหมายในทางรูปแบบเช่นนี้เอง ทำให้ในที่สุดเกิดรัฐตำรวจ (Polizeistaat) ขึ้น ในรัฐชนิดนี้ฝ่ายปกครองก็ผูกพันตนต่อกฎหมาย แต่ไม่ต้องสนใจว่ากฎหมายนั้นถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่ โดยปรากฏการณ์เช่นนี้ คำว่า “รัฐตำรวจ” จึงได้กลายเป็นคำตรงกันข้ามกับคำว่า “นิติรัฐ” ผลพวงจากการเกิดขึ้นของรัฐตำรวจ ทำให้ในเวลาต่อมาเกิดแรงต้านจากฝ่ายเสรีนิยม จนในที่สุดม โททส์นัว่าด้วยนิติรัฐก็ได้รับการพัฒนาให้ครอบคลุมองค์ประกอบในทางเนื้อหาด้วย คือ เป็นนิติรัฐที่เป็นเสรีนิยม คำนึงถึงความยุติธรรม และ

ทำให้ในปัจจุบันนี้เมื่อก้าวถึงนิติรัฐจะต้องพูดถึงองค์ประกอบทั้งสองด้าน คือ ทั้งในทางรูปแบบและในทางเนื้อหา⁸³

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หลักนิติรัฐเริ่มต้นที่รูปแบบและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับระบบกฎหมาย ต่อมาเมื่ออุดมการณ์เสรีประชาธิปไตยเบ่งบาน และเพื่อแก้ไขบทเรียนจากรัฐเผด็จการซึ่งอ้างว่ากระทำการในนามของกฎหมาย หลักนิติรัฐก็ได้ขยายเข้าไปสู่เนื้อหาและคุณภาพของกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายในนิติรัฐต้องมีเนื้อหาที่แน่นอนชัดเจน ไม่มีโทษย้อนหลังได้สัดส่วน มีความเป็นธรรมและเสมอภาค⁸⁴ ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐจึงไม่มีความหมายแค่เพียงการบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่ยังเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการในด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงในสังคมด้วย วัตถุประสงค์ดังกล่าวจะบรรลุได้ก็แต่โดยการสร้างระบบการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่มีประสิทธิภาพ และการยอมรับให้มีองค์กรตุลาการขึ้นมาโดยเฉพาะ (ศาลรัฐธรรมนูญ) ในองค์กรดังกล่าวพิทักษ์ปกป้องคุณค่าในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่เรียกว่า “กฎหมายพื้นฐาน” (Grundgesetz) ได้เดินตามแนวทางนี้และได้บัญญัติให้หลักนิติรัฐเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ

2.5.3 หลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐที่เกี่ยวข้อง

หลักนิติรัฐเป็นหลักการที่สำคัญของการปกครอง ในการที่จะสร้างความเป็นธรรมต่อเอกชนและประโยชน์ส่วนรวม โดยสาระสำคัญหรือเนื้อหาสำคัญของหลักนิติรัฐนั้น สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มิประสบการณ์ชัดเจนจากระบบการปกครองที่ไม่เป็นธรรมจากกฎหมายสมัยนาซี การพิจารณาหลักนิติรัฐได้เปลี่ยนมาสนใจในสาระมากยิ่งขึ้น ซึ่งรัฐสภา รัฐบาลและศาลจะต้องดำเนินงานอยู่ในกรอบของกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญหลายประการ⁸⁵ ได้แก่

- 1) การกระทำของรัฐบาลจะต้องมีฐานตามกฎหมาย
- 2) การมอบอำนาจต่อจะกระทำได้โดยมีข้อจำกัด

⁸³ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ (2553). *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม*. สืบค้น 20 กรกฎาคม 2558, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>.

⁸⁴ จาก *นิติรัฐ นิติธรรม* (น. 315), 2553, โดย เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ลิขสิทธิ์ 2553 โดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁸⁵ จาก *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (น. 24), โดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, 2540, กรุงเทพฯ : จีระการพิมพ์. ลิขสิทธิ์ 2540 โดยจีระการพิมพ์.

- 3) กระบวนการพิจารณาต้องมีความเป็นธรรม
- 4) กฎหมายต้องให้ออกาสผู้อยู่ในบังคับที่จะปฏิบัติได้
- 5) กฎหมายต้องไม่ย้อนหลังโดยไม่เป็นธรรม
- 6) การใช้อำนาจต้องไม่เกินสัดส่วนความจำเป็น การนำคดีสู่ศาลต้องได้รับการคุ้มครอง
- 7) การตั้งศาลเฉพาะกรณีจะกระทำไม่ได้
- 8) การลงโทษอาญา 2 ครั้งในความผิดเดียวกันจะกระทำไม่ได้
- 9) อำนาจตุลาการต้องมีอิสระ

นอกจากนี้ การอธิบายถึงความหมายของหลักนิติรัฐในช่วงหลัง จะเป็นการให้ความหมายถึงหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ซึ่งได้มีนักวิชาการอธิบายไว้จำนวนหลายคน โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

1) หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายต่างยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของตน รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลนั้น การแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อ้อมเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น ดังนั้น หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน จึงเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญ⁸⁶

2) หลักการปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐ (Supremacy of Law) องค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จะมีขอบเขตการใช้อำนาจที่จำกัด โดยจะไม่มีองค์กรใดที่มีอำนาจเหนือกฎหมาย กล่าวคือ การดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรของรัฐต้องถูกผูกพันโดยกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตได้เคยมีการบัญญัติหลักการนี้ไว้เช่น มาตรา 178⁸⁷ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายและนโยบายที่ได้แถลงไว้ เป็นต้น

⁸⁶ จาก หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (พิมพ์ครั้งที่ 4) (น. 24), โดย บรรณเจิด สิงคะเนติ, 2555, กรุงเทพฯ : วิทยุชน. ลิขสิทธิ์ 2555 โดยสำนักพิมพ์วิทยุชน.

⁸⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 178 ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา 176 และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

3) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ซึ่งเป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อไม่ให้อำนาจบริหารรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง อันจะเป็นการเปิดช่องให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ภายใต้หลักแบ่งแยกอำนาจนี้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ เพราะอำนาจทั้งสามไม่ได้แบ่งแยกจากกัน โดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยจะต้องไม่มีอำนาจใดมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งรับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมดและดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ⁸⁸

4) หลักการมีกฎหมายที่ดี (good law) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 หลักเกณฑ์ ดังนี้

4.1) หลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายต้องมีความชัดเจน เพื่อให้บุคคลสามารถเข้าใจความหมายได้โดยง่าย และสามารถปฏิบัติตามและใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้อง อีกทั้งยังเป็นการหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการใช้บังคับที่ไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ กฎหมายจะต้องมีความแน่นอน มั่นคง เพื่อไม่ให้ประชาชนเกิดความสับสนและไม่มั่นใจในสิทธิหน้าที่ของตน โดยกฎหมายที่ดีต้องใช้ได้ยืนยาว มีความถาวรต่อเนื่องด้วย ซึ่งเป็นสิทธิของพลเมืองที่จะเรียกร้องได้ว่า กฎหมายดังกล่าวจะใช้ต่อไปในอนาคตด้วย⁸⁹ เนื่องจากการดำรงชีวิตของพลเมืองในปัจจุบันจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายมาเป็นพื้นฐาน จึงเป็นที่มาของหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อการดำเนินการมาตรการทั้งหลายของรัฐ

4.2) หลักเกณฑ์ในทางสาระของกฎหมาย กฎหมายที่ดีนั้น ต้องมีเนื้อหาสาระที่จะเป็นการสะท้อนถึงการคุ้มครองฝ่ายที่อ่อนแอมิให้ต้องเสียเปรียบ โดยให้บุคคลทุกคนมีความเท่าเทียมกันทั้งในด้านกฎหมาย การได้รับโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม โดยกฎหมายนั้นต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกัน ไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้ และต้องได้รับการบังคับให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายนั้น

⁸⁸ หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 22). เล่มเดิม.

⁸⁹ จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (น. 340), โดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2549, กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ลิขสิทธิ์ 2549 โดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นอกจากนี้ การที่กฎหมายจะเป็นกฎหมายที่ดีตามหลักนิติรัฐได้ กฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาด้วย⁹⁰ (Materielle Gesetzmaessigkeit) ซึ่งเป็นหลักที่เรียกร่องให้องค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรองต้องพิจารณาออกกฎหมายในทางกฎหมายตามหลักการที่สำคัญ ได้แก่ หลักความแน่นอนของกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักที่เรียกร่องให้การบัญญัติกฎหมายต้องมีความแน่นอนและชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้นักเลขาทราบได้ว่าบทบัญญัติกฎหมายใดที่ต้องคำนึงถึง เพื่อที่จะสามารถกำหนดการกระทำของตนเองให้เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย และทำให้เกิดความแน่ใจว่าการกระทำของตนไม่เป็นการละเมิดต่อกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง (Verbot ruckwirkender Gesetze) ซึ่งเป็นการเรียกร่องไม่ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการย้อนหลังไปเป็นโทษต่อเหตุการณ์ที่ได้สิ้นสุดไปแล้ว และหลักความพอสมควรแก่เหตุ⁹¹ (Uebemassverbot) ซึ่งเรียกร่องให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปโดยเหมาะสมพอประมาณ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม แม้ว่าระบบกฎหมายจะมอบเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายให้องค์กรของรัฐดำเนินการ แต่หากการใช้เครื่องมือหรือมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ หรือวัตถุประสงค์นั้นอาจบรรลุได้ เพียงแค่ใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่า หรือแม้ในที่สุดไม่มีเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่า แต่การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้นปรากฏว่าทำให้ปัจเจกบุคคลได้รับผลร้ายอย่างรุนแรง ต้องเสียหายเกินกว่าที่จะคาดหมายจากบุคคลนั้น ไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับการใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายนั้นก็ย่อมไม่อาจกระทำได้ในนิติรัฐ

5) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Administrative Legality) ฝ่ายปกครองจะได้รับมอบอำนาจให้ใช้บังคับกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์มหาชนและประโยชน์เอกชน ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กฎหมายย่อมเป็นเงื่อนไขในการดำเนินการทั้งหลายของฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองจะดำเนินการใดที่เป็นการใช้อำนาจต่อเอกชนได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรองรับหรือให้อำนาจดำเนินการนั้นได้เท่านั้น ดังคำกล่าวที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”⁹² และต้องใช้อำนาจให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยบุคคลหนึ่งบุคคลใดจะถูกลงโทษ ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพ หรือถูกกระทบกระเทือนสิทธิในทรัพย์สินของตนได้

⁹⁰ หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 26 - 28). เล่มเดิม.

⁹¹ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 170). เล่มเดิม.

⁹² กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 332). เล่มเดิม.

ก็ต่อเมื่อเป็นผลของกฎหมายที่ศาลหรือรัฐสภาได้กำหนดไว้เท่านั้น⁹³ การใดที่ฝ่ายปกครองทำไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายจะต้องถูกเปลี่ยนแปลงเพื่อให้การเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

6) หลักความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility) กรณีที่รัฐก่อให้เกิดเอกชนเสียหายเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือในการรักษาประโยชน์มหาชนอันใดที่จำต้องให้เอกชนเสียหาย รัฐจะต้องเยียวยาความเสียหายให้ตามที่เป็นธรรมในภาวะที่อยู่ร่วมกันเป็นประชาชาติ

7) การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล เมื่อยอมรับว่าการใช้อำนาจของรัฐทุกประเภทต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย จึงต้องมีการตรวจสอบทางกฎหมายของการใช้อำนาจโดยองค์กรอิสระ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการปฏิบัติตามกฎหมายจริง การฟ้องคดีต่อศาลจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับสังคมที่ยึดหลักนิติรัฐ⁹⁴

8) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (Unabhaengigkeit der Richter) หลักการนี้หมายความว่า ผู้พิพากษาต้องสามารถทำหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยเฉพาะจากอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ โดยผู้พิพากษาจะมีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมาย และทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น

2.6 หลักประโยชน์สาธารณะ

ตามหลักของกฎหมายมหาชน อันเป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน โดยรัฐจะมีสถานะเหนือกว่าเอกชนในฐานะที่เป็นผู้ปกครอง ซึ่งการที่กฎหมายต้องกำหนดให้รัฐมีอำนาจเหนือเอกชน ก็เพื่อให้สามารถดำเนินการใด ๆ ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ อันเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นส่วนรวมได้ หลักประโยชน์สาธารณะจึงเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับความหมายและสาระสำคัญ ดังนี้

2.6.1 ความหมายของประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)

ความหมายของประโยชน์สาธารณะยังไม่มีนิยามความหมายของหลักการดังกล่าวนี้ อย่างชัดเจน แต่ได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้ ดังนี้

ริเวโร⁹⁵ ได้อธิบายไว้ว่า การที่มนุษย์รวมตัวกันเป็นสังคมก็เพื่อให้สังคมนั้นตอบสนองต่อความต้องการในสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของตน ในส่วนที่การดำเนินการของเอกชนไม่อาจ

⁹³ จาก กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ (น. 103), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2555, กรุงเทพฯ : วิญญูชน. ลิขสิทธิ์ 2555 โดยสำนักพิมพ์วิญญูชน.

⁹⁴ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (น. 26). เล่มเดิม.

⁹⁵ สัญญาทางปกครอง : แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย (น. 7 - 8). เล่มเดิม.

ตอบสนองได้ การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นภาระหน้าที่ของรัฐและความต้องการพื้นฐานเหล่านี้คือ ขอบเขตของประโยชน์สาธารณะ สิ่งที่ดีว่าเป็นประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะนี้จะเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย รูปแบบของสังคม ปัจจัยทางด้านจิตวิทยา และปัจจัยการผลิตในสังคมหนึ่ง ๆ อย่างไรก็ตาม กิจกรรมทางปกครองจะต้องมีขึ้นเพื่อการตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมเท่านั้น

พจนานุกรมศัพท์กฎหมายมหาชนของ Philippe Foillard⁹⁶ ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า ประโยชน์สาธารณะไว้ว่า คือ ข้อพิสูจน์ข้อแรกของกิจกรรมของฝ่ายปกครอง โดยได้อธิบายไว้ว่าหน้าที่หลักของฝ่ายปกครอง คือ การจัดทำกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ มิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนรายหนึ่งรายใด กิจกรรมเหล่านี้เรียกว่า “บริการสาธารณะ” ประโยชน์สาธารณะถือเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งของกฎหมายปกครอง และเป็นสิ่งที่นำมาใช้ในการวางกรอบอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ กิจกรรมที่ได้ดำเนินการโดยเอกชนไม่สามารถจัดได้ว่าเป็น “บริการสาธารณะ” (Service Public) หากมิได้จัดทำขึ้นเพื่อสาธารณชนทั่วไป งานก่อสร้างต่าง ๆ ไม่จัดว่าเป็นงานโยธาสาธารณะหากมิได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อกิจกรรมใดเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะก็จะอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะพิเศษที่เป็นสิ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง นั่นคืออำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการใช้นิติกรรมฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือบุคคลทั่วไป รวมทั้งอำนาจในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวหรือการเวนคืน

สมยศ เชื้อไทย⁹⁷ ได้อธิบายไว้ว่า ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นนิติสมบัติ (Rechtsgut) หรือคุณธรรมทางกฎหมายของกฎหมายมหาชน คือ เป็นวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่กฎหมายจะมุ่งคุ้มครองป้องกัน เช่นเดียวกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายอาญาต้องการคุ้มครอง ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ คือ ประโยชน์ส่วนรวมของทุกคน ไม่ใช่ประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลหรืออีกนัยหนึ่ง คือ ความต้องการร่วมกันของคนในสังคมนั้นเอง

ความต้องการส่วนรวมของประชาชนที่สำคัญมี 2 ประการ ได้แก่ ความต้องการที่จะอยู่รอดปลอดภัย และความต้องการที่จะอยู่อย่างสะดวกสบาย โดยความต้องการส่วนรวมดังกล่าวนี้ถือเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุความต้องการเหล่านั้นของประชาชน ดังนั้น ประโยชน์

⁹⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). *ความหมายของประโยชน์สาธารณะ*. สืบค้น 25 สิงหาคม 2558, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=461>.

⁹⁷ *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (น. 35). เล่มเดิม.

สาธารณะหรือความต้องการของคนหมู่มากในสังคมจึงเป็นหัวใจของกิจการของรัฐ และเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทุกอย่างขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁹⁸

2.6.2 ลักษณะของประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะเป็นความต้องการของคนส่วนใหญ่ไม่ใช่เฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งจากความหมายที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถแบ่งลักษณะของประโยชน์สาธารณะออกได้ ดังนี้

1) ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของความต้องการ

โดยธรรมชาติของมนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตสองสถานภาพ คือ สถานภาพหนึ่งเป็นปัจเจกชน ส่วนอีกสถานภาพหนึ่งถือว่าเป็นสมาชิกของสังคมที่ตนเองอยู่ร่วมด้วย⁹⁹ สมาชิกทุกคนในสังคมจะมีความต้องการร่วมกันหลายประการ เช่น ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต การต้องการรักษาชีวิตของตนให้อยู่รอด เป็นต้น สิ่งเหล่านั้นคือความต้องการปลอดภัยในสังคม และความต้องการสุขสบายจากคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ว่าประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งที่แสดงถึงความต้องการของคน ซึ่งหากความต้องการของแต่ละคนต้องตรงกันมากขึ้น ความต้องการนั้นก็จะกลายเป็นความต้องการส่วนรวมได้ แต่หากคนหมู่มากเห็นว่าสิ่งนั้นเป็นสิ่งไม่จำเป็น สิ่งนั้นก็ไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะ โดยในการพิจารณาว่าสิ่งใดเป็นความต้องการของคนหมู่มากหรือไม่ จึงเป็นเรื่องอัตวิสัย (Subjective) แต่สามารถทำให้เป็นภาวะวิสัยได้ โดยถือว่าผู้บัญญัติกฎหมายหรือรัฐสภา และศาลเท่านั้นที่จะชี้ขาดในขั้นสุดท้ายว่าสิ่งนั้นเป็นความต้องการของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะหรือไม่

2) ประโยชน์สาธารณะต้องตอบสนองความจำเป็นส่วนรวมของประชาชน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องความต้องการของส่วนรวม จึงอาจกล่าวได้ว่าประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นสวัสดิการเพื่อส่วนรวม¹⁰⁰ (General Welfare) กล่าวคือ เป็นกิจกรรมเพื่อสุขสบายของคนส่วนใหญ่ จึงมิได้หมายถึงกิจกรรมเพื่อประชาชนคนใดโดยเฉพาะ ซึ่งถ้าหากพิจารณาในแง่มุมมองเศรษฐศาสตร์ คำว่า “ส่วนรวม” คือ ผลรวมของ

⁹⁸ จาก *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี* (น. 298 - 301), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, กรุงเทพฯ : นิติธรรม. ลิขสิทธิ์ 2538 โดยสำนักพิมพ์นิติธรรม.

⁹⁹ จาก “*ทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกขอบเขตของกฎหมาย : ระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน*”, โดย หัสวุฒิ วิทิตวิญกุล, 2533, วารสารนิติศาสตร์, 20(2), น. 170. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เจ้าของลิขสิทธิ์.

¹⁰⁰ From “The ethical foundations of the public interest” (pp. 14), by E. S. Griffith, 1967, New York : Atherton Press. Copyright 1967 by Atherton Press.

ประโยชน์ที่ปัจเจกชนแต่ละคนจะพึงได้รับ¹⁰¹ หมายความว่า ผลรวมของความดีของการของทุกคน คือ ความต้องการของส่วนรวม ความต้องการของส่วนรวมนั้นมีทั้งความต้องการพื้นฐาน เช่น ความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น และความต้องการลำดับรองในเรื่องของสวัสดิการสังคม เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตในด้านต่าง ๆ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ความต้องการทั้งสองประการล้วนเป็นความต้องการที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตของประชาชน ซึ่งรัฐหรือองค์กรปกครองต้องดำเนินการ เพื่อให้เกิดผลบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้ได้

3) ประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งสัมพัทธ์

ลักษณะที่สำคัญของประโยชน์สาธารณะประการนี้ คือ การผันแปรเปลี่ยนแปลงได้ตามยุคสมัย เนื่องจากประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องความต้องการของส่วนรวม ซึ่งไม่มีความแน่นอนตลอดไป แต่จะเปลี่ยนแปลงไปตามปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ เช่น คตินิยมในแต่ละยุคสมัย เวลา สถานที่ เป็นต้น¹⁰²

2.6.3 ขอบเขตของประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งที่สามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ตามยุคสมัยต่าง ๆ การพิจารณาถึงขอบเขตและเนื้อหาของประโยชน์สาธารณะ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงเงื่อนไขที่เป็นปัจจัยของความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้แก่ บุคคล เนื้อหา เวลา และสถานที่ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ขอบเขตในแง่ตัวบุคคลที่ได้รับประโยชน์¹⁰³

การพิจารณาในแง่นี้เป็นการพิจารณาถึงตัวผู้ที่ได้รับประโยชน์ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น ประโยชน์ที่บุคคลทั่วไปได้รับ เช่น ประโยชน์ที่ได้รับจากการป้องกันประเทศโดยกำลังทหาร การรักษาความปลอดภัยภายในบ้านเมืองโดยตำรวจ เป็นต้น และประโยชน์ที่บุคคลโดยเฉพาะเจาะจงได้รับ เช่น ประโยชน์จากกิจการรถไฟ ผู้โดยสารคือผู้ได้รับประโยชน์ เป็นต้น

2) ขอบเขตในแง่ของเนื้อหา¹⁰⁴

การพิจารณาในแง่นี้ อาจพิจารณาได้จากคตินิยมหรือปรัชญาในการดำเนินภารกิจของรัฐของแต่ละยุคสมัย กล่าวคือ ในสังคมดั้งเดิม ภารกิจของรัฐหรือองค์กรฝ่ายปกครองจำกัดอยู่เพียง

¹⁰¹ From “Public interest and private utility” (pp. 1), by G. Niemeyer, 1967, New York : Atherton Press. Copyright 1967 by Atherton Press.

¹⁰² กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี (น. 340). เล่มเดิม.

¹⁰³ หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 35). เล่มเดิม.

¹⁰⁴ จาก นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหามบัณฑิต) (น. 46), โดย ชีระ สุธีวรารังกูร, 2541, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ลิขสิทธิ์ 2541 โดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

การตอบสนองประโยชน์ส่วนรวมขั้นพื้นฐานที่เอกชนทำไม่ได้เท่านั้น เช่น การรักษาความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การสาธารณสุข การศึกษา เป็นต้น แต่เมื่อถึงยุคสมัยใหม่คตินิยมในการดำเนินภารกิจของรัฐมีการเปลี่ยนแปลงไป โดยรัฐเข้าไปมีบทบาทในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ความต้องการของประชาชนจึงเปลี่ยนแปลงไปและมีเพิ่มมากขึ้น เช่น การคุ้มครองรักษาสีสิ่งแวดล้อม การจัดการผังเมือง การด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น

3) ขอบเขตในแง่ของเวลาหรือยุคสมัย

ขอบเขตของประโยชน์สาธารณะอาจขึ้นอยู่กับเวลาและยุคสมัย กล่าวคือ ในเวลาหนึ่งสิ่งหนึ่งที่ไม่ได้เป็นประโยชน์สาธารณะ แต่ในอีกเวลาหนึ่งเมื่อคนส่วนใหญ่มีความต้องการร่วมกันสิ่งนั้นก็อาจกลายมาเป็นประโยชน์สาธารณะได้ ในทางตรงกันข้าม เมื่อเวลาหรือยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไปก็อาจทำให้สิ่งที่เป็นความต้องการส่วนรวมกลายเป็นสิ่งที่ไม่มีความจำเป็น และไม่เป็นประโยชน์สาธารณะอีกต่อไปก็ได้¹⁰⁵

4) ขอบเขตของสถานที่ที่จะกำหนดให้เป็นประโยชน์สาธารณะ¹⁰⁶

ในแง่ของสถานที่ ประโยชน์สาธารณะอาจแยกออกได้เป็น ประโยชน์สาธารณะของรัฐ และประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น

2.6.4 ข้อพิจารณาในการดำเนินงานมหาชน

ในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์ส่วนรวมนั้น ผลประโยชน์ระหว่างส่วนรวมกับผลประโยชน์ของเอกชนอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้ ดังนั้น ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชนนั้น มีข้อพิจารณา 4 ประการ ดังนี้¹⁰⁷

1) ต้องวินิจฉัยให้ประโยชน์มหาชนและประโยชน์เอกชนสอดคล้องกันให้มากที่สุด เนื่องจากความต้องการของเอกชนไม่เหมือนกับความต้องการทั้งหมดของมหาชน ดังนั้น การที่ปฏิบัติให้สมประโยชน์ของมหาชน โดยที่ตรงกับความต้องการของเอกชนทุกรายนั้น เป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ แต่ก็มีบางกรณีที่มีความต้องการเฉพาะตัวของเอกชนสอดคล้องกับความต้องการของมหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวม ด้วยเหตุนี้ การดำเนินงานมหาชนจึงต้องไม่ด่วนลงความเห็นว่าเป็นประโยชน์ทั้งสองมีแต่จะขัดแย้งกันเสมอไป และถ้าสามารถทำให้ประโยชน์ทั้งสองนี้ผสมกลมกลืนไปได้ ก็จะก่อให้เกิดความผาสุกอย่างสมบูรณ์ เพราะเสรีภาพที่แท้จริงเกิดจากการผสมผสานระหว่างสิทธิส่วนบุคคลและอำนาจของส่วนรวม ซึ่งเป็นความสุขสมบูรณ์โดยทั่วไป

¹⁰⁵ กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี (น. 340). เล่มเดิม.

¹⁰⁶ นิตินกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี) (น. 47). เล่มเดิม.

¹⁰⁷ หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 41 - 42). เล่มเดิม.

2) ประโยชน์มหาชนอยู่เหนือประโยชน์เอกชน ในบรรดาประโยชน์ทั้งหลายของมนุษย์นั้น กฎหมายถือว่าประโยชน์ของมหาชนย่อมมีค่ามากกว่าประโยชน์ของเอกชน เพราะเป็นประโยชน์ที่ทุกคนเป็นเจ้าของ ส่วนประโยชน์ของเอกชนนั้นเป็นประโยชน์ของคนส่วนน้อย ซึ่งอาจมีคนเป็นเจ้าของเพียงคนเดียวหรือพวกเดียวเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงบัญญัติเป็นทำนองเดียวกันว่า ในบรรดาประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองป้องกันนั้น ไม่มีประโยชน์อันใดที่กฎหมายจะยกย่องยิ่งไปกว่าประโยชน์มหาชน หรืออีกนัยหนึ่งประโยชน์เอกชนต้องเป็นรองประโยชน์มหาชน

3) ประโยชน์เอกชนพึงถูกลดเพื่อประโยชน์มหาชนเพียงขนาดเท่าที่จำเป็น แม้จะถือว่าประโยชน์มหาชนอยู่เหนือประโยชน์เอกชน แต่ก่อนที่จะใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อไปบังคับตรอนสิทธิหรือประโยชน์ของเอกชนนั้น จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบอยู่เสมอที่จะไม่ทำให้เอกชนเสียหายโดยไม่จำเป็น กล่าวคือ จะใช้หลักนี้ต่อเมื่อกรณีเป็นปรปักษ์ระหว่างประโยชน์ทั้งสองนี้ อย่างแท้จริง และไม่มีทางจะช่วยประสานให้ประโยชน์ดังกล่าวสอดคล้องกันได้ กล่าวคือ แม้จะปฏิบัติอย่างไรก็ต้องมีฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหายเสมอ เมื่อไม่มีวิธีที่จะดำเนินงานมหาชนให้ลุล่วงไปได้โดยไม่กระทบถึงสิทธิของเอกชนแล้ว การดำเนินงานมหาชนที่ถูกต้องจะเลือกเอาวิธีที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

4) เอกชนผู้ต้องเสียผลประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวมพึงได้รับเงินค่าชดเชยความเสียหาย เมื่อเอกชนต้องยอมรับความเสียหายเป็นพิเศษ เนื่องจากกิจการที่เข้าไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการให้เอกชนผู้เสียหายได้รับค่าชดเชย การที่จะอ้างเอาประโยชน์มหาชนไปลบล้างประโยชน์ของเอกชน โดยไม่พิจารณาถึงความจำเป็นและการชดเชยค่าเสียหายนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักการ

2.6.5 การรับประโยชน์สาธารณะ

เมื่อรัฐดำเนินงานเพื่อสนองตอบต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชน อันเป็นประโยชน์สาธารณะแล้ว เอกชนพึงได้รับประโยชน์หรือเข้ารับเอาประโยชน์เหล่านั้นได้หลายวิธีดังต่อไปนี้¹⁰⁸

1) การรับประโยชน์โดยเสรี เป็นกรณีที่งานมหาชนที่รัฐจัดทำเป็นสิ่งที่เปิดให้ประชาชนทั่วไปได้รับประโยชน์ทั่วถึงกัน การใช้ประโยชน์ย่อมเกิดขึ้นโดยเสรีหรือโดยสมัครใจ เช่น การจัดถนนให้ประชาชนใช้ การเปิดทางสัญจรน้ำ เป็นต้น โดยบางกรณีอาจต้องมีเงื่อนไขในการรับประโยชน์ เช่น เสียค่าธรรมเนียม เป็นต้น

¹⁰⁸ แหล่งเดิม. (น. 42 – 44).

2) การรับประโยชน์โดยนิติกรรมสัญญา เป็นการรับโอนผลประโยชน์จากรัฐอันเกิดจากการประกอบการ โดยผลประโยชน์นี้ย่อมโอนไปเมื่อประชาชนซื้อไปจากรัฐ เช่น การซื้อผลผลิตกรรมหรืออุตสาหกรรม การซื้อยาฉีดสำหรับรักษาโรคภัยที่รัฐเป็นผู้ผลิต เป็นต้น

3) การรับประโยชน์โดยการแสดงเจตนาของเอกชน คือ ผู้จะได้รับประโยชน์จะต้องแสดงเจตนาต่อฝ่ายปกครองเสียก่อน เช่น การโดยสารรถไฟหรือการส่งจดหมายทางไปรษณีย์ เป็นต้น

4) การรับประโยชน์โดยการบังคับ เป็นกรณีที่รัฐออกกฎหมายบังคับให้เอกชนต้องเข้ารับบริการจากรัฐ เช่น การจัดให้มีการศึกษาในระดับประถมศึกษา เป็นต้น ซึ่งในการบังคับให้เอกชนต้องรับประโยชน์นั้นไม่ต้องพิจารณาถึงเจตนาของเอกชน

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองของต่างประเทศและประเทศไทย

การผังเมืองเป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีความสำคัญ ซึ่งเกือบทุกประเทศทั่วโลกต่างเห็นความสำคัญและได้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับลักษณะประเทศของตน เพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ประชาชนในประเทศของตนสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างพอเพียงและยั่งยืน โดยในบทนี้ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาระบบการผังเมืองและหลักกฎหมายผังเมืองของต่างประเทศ ประกอบด้วย สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ซึ่งประเทศเหล่านี้สามารถดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ จากนั้นจะได้ทำการศึกษาระบบการผังเมืองและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมืองของประเทศไทย สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

3.1 กฎหมายการวางและจัดทำผังเมืองของต่างประเทศ

การวางและจัดทำผังเมือง เป็นกระบวนการที่ประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญ โดยมีการวางระบบ และประกาศใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ โดยในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะได้ทำการอธิบายถึงระบบการผังเมืองและหลักกฎหมายของสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ดังนี้

3.1.1 สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีรัฐสภาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาลเป็นฝ่ายบริหาร มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำรัฐบาล¹ โดยพรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นกลไกในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างสังคมประชาชนกับรัฐบาล ซึ่งกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองของสหราชอาณาจักรถือว่าประสบความสำเร็จทั้งในด้านการกำหนดนโยบายด้านผังเมืองที่ชัดเจนในทุกระดับ การมีส่วนร่วมของประชาชน

¹ ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับสหราชอาณาจักร. สืบค้น 15 สิงหาคม 2558, จาก <http://www.educationuk.org/thailand/articles/uk-key-facts>.

ในกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองของหน่วยงานภาครัฐ ที่มีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงระบบการผังเมือง ตลอดจนกระบวนการวาง และจัดทำผังเมืองของสหราชอาณาจักรในด้านต่าง ๆ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1.1.1 ความเป็นมาของระบบการผังเมืองสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรประกอบด้วยแคว้นต่าง ๆ จำนวน 4 แคว้น คือ อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ โดยในระบบการบังคับใช้กฎหมายนั้น ประเทศอังกฤษและเวลส์จะใช้กฎหมายร่วมกัน ส่วนสกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือยึดถือหลักการเช่นเดียวกับกฎหมายของประเทศ อังกฤษและเวลส์ แต่จะมีความแตกต่างเฉพาะในส่วนจากรายละเอียดหรือขั้นตอนการปฏิบัติ ซึ่งเป็นไปตามลักษณะสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมของท้องถิ่น อีกทั้งกฎหมายส่วนใหญ่ที่ใช้บังคับ ในสหราชอาณาจักรจะเริ่มใช้บังคับจากประเทศอังกฤษและเวลส์ก่อนที่จะมีการไปใช้บังคับใน สกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือ ดังนั้น การศึกษากฎหมายการผังเมืองของสหราชอาณาจักร ผู้เขียนจึงจะศึกษาจากกฎหมายของประเทศอังกฤษและเวลส์เป็นหลัก ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

แนวคิดในการวางและจัดทำผังเมืองยุคใหม่ของสหราชอาณาจักร เริ่มตั้งแต่ เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง รัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักรได้มีการปรับปรุงการผังเมือง โดยได้มีการ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาแนวทางในการปฏิรูปกฎหมายผังเมือง ซึ่งจากผลการศึกษาของ คณะกรรมการดังกล่าวได้มีการตราเป็นกฎหมายผังเมือง คือ Town and Country Planning Act 1947 แต่ต่อมาสหราชอาณาจักรได้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก แผนพัฒนาที่ ท้องถิ่นได้จัดทำไว้เดิมตาม Town and Country Planning Act 1947 จึงไม่สอดคล้องกับความต้องการ ที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับการดำเนินการปรับปรุงแผนพัฒนาตามกฎหมายฉบับดังกล่าวกระทำ ได้อย่างล่าช้า อีกทั้งยังเป็นแผนที่มุ่งเน้นเฉพาะการใช้ประโยชน์ของที่ดินภายในท้องถิ่น โดยมิได้ มีการนำปัจจัยด้านการพัฒนาของประเทศในภาพรวมมาพิจารณาประกอบในการจัดทำแผนด้วย แต่อย่างไร² จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2511 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายผังเมือง โดยการตรา Town and Country Planning Act 1968 ขึ้น ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ คือ การนำระบบ การจัดทำแผนพัฒนาสองระดับ (Two-tier Development Plan) มาใช้ในสหราชอาณาจักร โดยแผนพัฒนาระดับแรกจะเป็นกรอบการพัฒนาอย่างกว้าง ๆ ซึ่งท้องถิ่นในระดับ Counties จะเป็น ผู้จัดทำ และแผนพัฒนาในระดับที่สองที่จัดทำโดยท้องถิ่นในระดับ Districts จะเป็นแผนพัฒนา ท้องถิ่น (Local Plan) ซึ่งมีรายละเอียดตามกรอบการพัฒนาของแผนแรก โดยแนวคิดในการจัดทำ แผนพัฒนาเป็นสองระดับนี้ เป็นแนวคิดที่ปรากฏต่อเนื่องมาจนถึง Town and Country Planning Act 1990 ประกาศใช้บังคับ ซึ่งเป็นกฎหมายผังเมืองที่ยังมีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน แต่โดยที่เมืองของสหราชอาณาจักร

² From *Planning Law and Practice* (pp 7), by J.Cameron Blackhall, 2005.

อาณาจักรมีทั้งเมืองขนาดเล็ก ซึ่งมีการปกครองหลายระดับกับเมืองขนาดใหญ่ที่มีการปกครองระดับเดียว Town and Country Planning Act 1990 จึงได้กำหนดให้เมืองที่เป็นมหานครจัดทำแผนพัฒนาเดี่ยว และให้เมืองที่มีได้เป็นเมืองมหานครจัดทำแผนโครงสร้าง ซึ่งมีลักษณะเป็นแผนที่กำหนดนโยบายทั่วไปของการพัฒนาและใช้ประโยชน์ในที่ดินในเรื่องต่าง ๆ ภายใต้ันโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาล และแนวทางการพัฒนาในระดับภูมิภาคที่รัฐมนตรีได้กำหนดไว้ พร้อมทั้งจัดทำแผนที่ท้องถิ่น อันเป็นแผนที่กำหนดรายละเอียดในการพัฒนาตามแผนโครงสร้างดังกล่าว³

นอกจากนี้ Town and Country Planning Act 1990 ยังได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดในการอนุญาตสำหรับการก่อสร้างหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินอีกด้วย โดยการอนุญาตภายใต้กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ มีการกำหนดข้อสันนิษฐานให้มีการอนุญาตให้มีการก่อสร้างและพัฒนาที่ดิน เว้นแต่การขออนุญาตนั้นไม่ขัดต่อแผนพัฒนาและใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ขออนุญาต⁴ พร้อมทั้งได้มีการแบ่งประเภทของการใช้ประโยชน์ในอาคารและที่ดินออกเป็นประเภทต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการใช้ โดยให้รัฐมนตรีมีอำนาจจัดระเบียบจำแนกการใช้ประโยชน์ในอาคารและที่ดิน ซึ่งหากเจ้าของอาคารและที่ดินประสงค์เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากประเภทหนึ่งเป็นอีกประเภทหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงนั้นอาจถือเป็นการพัฒนาที่จะต้องขออนุญาต หากเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ถือว่ามีนัยสำคัญ⁵

ต่อมา ได้มีการตรา Planning and Compensation Act 1991 ขึ้น โดยมีสาระสำคัญเพื่อเสริมมาตรการการปฏิบัติ ได้ปฏิรูปการวางผังเมืองในพื้นที่ที่ไม่ได้เป็นเขตมหานคร (Non-Metropolitan) ในพื้นที่ของประเทศอังกฤษและเวลส์ โดยการนำผังเมืองท้องถิ่น (Local Plan) มาปรับปรุงในรายละเอียดมากขึ้น กำหนดมาตรการที่จะทำให้เมืองสวยงาม โดยใช้ระบบการชดเชยมาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการพัฒนา โครงการก่อสร้างจะต้องชดเชยให้แก่ชุมชนด้วยการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน นอกเหนือจากการจ่ายค่าธรรมเนียมการอนุญาตก่อสร้างให้แก่หน่วยงานท้องถิ่น และรัฐบาลจะต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินสำหรับพื้นที่ที่ใช้เพื่อกิจการของรัฐ

³ โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติการราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อ กรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 49 - 50). โดย สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2557, กรุงเทพฯ : บริษัท พี .เพรส จำกัด. ลิขสิทธิ์ 2557 โดยบริษัท พี .เพรส จำกัด.

⁴ *Planning Law and Practice* (pp 12). Op.cit.

⁵ โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติการราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อ กรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 50 - 51). เล่มเดิม.

อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจุบันการผังเมืองของสหราชอาณาจักรจะได้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย Town and Country Planning Act 1990 และ Planning and Compensation Act 1991 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายผังเมืองหลักที่ประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในการวางระบบผังเมือง อีกทั้งเป็นกฎหมายที่ให้ท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการอย่างเต็มที่ก็ตาม แต่กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวก็ยังคงมีกระบวนการที่มีความซับซ้อน อันส่งผลให้การจัดทำผังเมืองมีความล่าช้า และยังไม่สามารถรองรับกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น รัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรจึงได้มีการตรากฎหมายที่มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับระบบการผังเมืองโดยตรงขึ้นเพิ่มเติม ได้แก่ Planning and Compulsory Purchase Act 2004⁶ การศึกษากระบวนการวางและจัดทำผังเมืองของสหราชอาณาจักร ในส่วนของประเทศอังกฤษและเวลส์ จึงจะศึกษาในกฎหมายดังกล่าวทั้งหมด

3.1.1.2 ระบบการวางแผนและผังเมืองของสหราชอาณาจักร

ระบบการวางแผนและผังเมืองของสหราชอาณาจักร (ประเทศอังกฤษและเวลส์) ได้แบ่งการจัดทำแผนและผังเมืองออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

1) แผนพัฒนาและผังระดับประเทศ (National Planning Framework)

ประเทศอังกฤษมีการกำหนดกรอบนโยบายการพัฒนาและวางแผนในด้านต่าง ๆ ในระดับประเทศ ได้แก่ Planning Policy Guidance Notes (PPG) ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเป็น Planning Policy Strategies (PPS) อันเป็นกรอบนโยบายการพัฒนาประเทศ โดยมีบทบาทช่วยให้หน่วยงานผังเมืองท้องถิ่นทั่วประเทศจะต้องบรรจุกรอบนโยบายการพัฒนาระดับประเทศนี้ ในการกำหนดแผนการพัฒนาและมาตรการผังเมืองระดับท้องถิ่น (Local Plan) ทั้งแผนผังโครงสร้าง (Structure Plan) และแผนผังท้องถิ่น (Local Plan) โดยแปลจากแผนนโยบายเป็นแผนผังปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นของตนเอง⁷ ดังนั้น ท้องถิ่นทุกแห่งจะมีหลักการปฏิบัติในการวางผังเมืองเป็นอย่างเดียวกัน เพียงแต่จะแตกต่างกันในรายละเอียดเมื่อแปลงผู้ท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น

แนวความคิดในการวางผังเมืองของสหราชอาณาจักรในปัจจุบัน คือ การผังเมืองมีหน้าที่และบทบาทหลักในการจัดให้มีที่อยู่อาศัย ทั้งบ้าน อาคาร แหล่งงาน แหล่งการลงทุนให้อยู่ด้วยกันได้อย่างกลมกลืน และสนับสนุนหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) กล่าวคือ ส่งเสริมให้เกิดความเจริญของบ้านเมือง ในขณะเดียวกันต้องรักษาปกป้องสิ่งแวดล้อมและความสวยงามของบ้านเมือง ดังนั้น การดำเนินการด้านผังเมืองจึงมีความเกี่ยวข้องกับพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินควบคู่กันไป ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ประชากร

⁶ แหล่งเดิม.

⁷ From PPG 1 : General Policy and Principles, Introduction Part (p. 1), 1997.

และลักษณะทางกายภาพของเมือง⁸ ซึ่งกรอบนโยบายการพัฒนาประเทศ (PPS) จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมการปฏิบัติของผู้บริหารผังเมืองในแต่ละระดับให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ โดยหลักการสำคัญของกรอบนโยบายการพัฒนาระดับประเทศ (PPS) คือ แผนผังพัฒนา (Development Plans) ซึ่งมีเป้าหมายที่จะกำหนดมาตรการที่แน่นอนและคาดประมาณการได้อย่างเป็นระบบ

แผนพัฒนาระดับประเทศของสหราชอาณาจักรในปัจจุบัน จะมีการกำหนดกรอบนโยบายการพัฒนาและจัดทำแผนผังการพัฒนาของประเทศไว้ 3 เรื่องหลัก ได้แก่ กรอบนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) การใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสม (Mixed Use) และการออกแบบ (Design) ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐบาลมีบทบาทในระบบการผังเมือง โดยการกำหนดนโยบายหลาย ๆ ข้อที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการใช้ที่ดินในพื้นที่ท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังได้กำหนดรายละเอียดของกรอบการใช้ที่ดินในเอกสารอื่น ๆ ที่เป็นกรอบนโยบายการพัฒนาของรัฐบาล และแนวทางการปฏิบัติสำหรับท้องถิ่นมากมายหลายฉบับ รวมทั้งการกำหนดกฎเกณฑ์การปฏิบัติงานผังเมือง (Operational Principles) ได้แก่ เงื่อนไขและการบังคับในกระบวนการผังเมือง ระบบการวางแผนและจัดทำแผนผังการพัฒนา และขั้นตอนการจัดทำแผนผังพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้หน่วยงานผังเมืองท้องถิ่นปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน⁹

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการวางแผนนโยบายพัฒนาประเทศนี้ คือ สำนักงานรองนายกรัฐมนตรี หรือ The Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) ซึ่งรับโอนหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองมาจากกระทรวงสิ่งแวดล้อม (Department of the Environment) สำนักงานรองนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลางที่มีหน้าที่ดูแลเรื่องผังเมืองของสหราชอาณาจักร โดยการวางแผนพัฒนาและการวางผังเมืองนี้จะอยู่ในความดูแล โดยขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีผ่านสำนักงานรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการกำกับดูแลด้านนโยบายและการแผนผังจัดทำเมือง บทบาทที่สำคัญ คือ การอนุมัติแผนผังการพัฒนา หรือแผนผังเมือง (Development Plans) ซึ่งแม้ Planning and Compensation Act 1991 และ Planning and Compulsory Purchase Act 2004 จะมีการกำหนดให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้สามารถจัดทำและอนุมัติผังเมืองได้เอง โดยไม่ต้องให้ส่วนกลาง (รัฐมนตรี) อนุมัติ แต่ในบางกรณีการอนุมัติแผนผังเมือง

⁸ จาก โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหราชอาณาจักร (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-32), โดย ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547, กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ลิขสิทธิ์ 2547 โดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁹ แหล่งเดิม. (น. 4-33).

และกรณีโครงการพัฒนาเมืองที่สำคัญ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการแทรกแซงและตัดสินใจขั้นสุดท้ายได้ โดยเรียกให้ท้องถิ่นส่งแผนผังพัฒนามาให้รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเสียก่อน เรียกว่าอำนาจ call – in ซึ่งต้องกระทำก่อนที่ท้องถิ่นจะลงมติรับแผนผังเพื่อใช้บังคับ¹⁰

สำนักธรมายกรัฐมนตรีไม่ได้จัดทำแผนผังพัฒนาประเทศ แต่จะจัดทำกรอบแนวทางนโยบายการพัฒนา (Policy Guidance) โดยมีคณะที่ปรึกษาที่เป็นมืออาชีพด้านต่าง ๆ ให้คำแนะนำ ซึ่งกรอบการพัฒนาประเทศจะอยู่ในรูปแบบของสมุดปกขาว เอกสารการหารือ บันทึกการแนะนำ และประกาศ คำสั่งต่าง ๆ โดยในการปฏิบัติงานสำนักธรมายกรัฐมนตรีจะประสานกับหน่วยงานผังเมืองท้องถิ่น และนักผังเมืองมืออาชีพ รวมทั้งองค์การพัฒนาเมืองรูปแบบพิเศษต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อการพัฒนาในบางพื้นที่ ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงมีบทบาทหน้าที่หลักเพียงการกำหนดนโยบายแนวทางการพัฒนาในด้านต่าง ๆ และการเห็นชอบกับแผนผังเมือง ในขณะที่การจัดทำแผนผังเมืองในรายละเอียดเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานผังเมืองท้องถิ่นในแต่ละท้องถิ่น โดยยึดแนวทางกรอบการพัฒนาต่าง ๆ ตามที่รัฐบาลแห่งชาติกำหนดไว้ในรูปของแนวทางการพัฒนาดังกล่าว

2) แผนและผังพัฒนาระดับภาค (Regional Planning) เป็นยุทธศาสตร์การใช้พื้นที่ในระดับภูมิภาค ซึ่งเรียกว่า Regional Planning Guidance (RPG) ซึ่งต่อมาได้มีการเปลี่ยนเป็น Regional Spatial Strategy (RSS) โดยแผนผังนี้ไม่ได้มีค่าบังคับเป็นกฎหมายเช่นเดียวกับแผนพัฒนาระดับประเทศ (PPS) แต่เป็นกรอบกลยุทธ์และแนวทางการพัฒนาระดับภูมิภาค เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาคได้ใช้เป็นกรอบปฏิบัติการผังเมืองร่วมกัน และเป็นไปในแนวทางเดียวกันทั้งประเทศ การวางแผนและผังพัฒนาระดับภาคนี้ เป็นการวางแผนและผังการพัฒนาพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่กว่าเมืองหรือท้องถิ่นพื้นที่แห่งเดียว โดยมีลักษณะเป็นการวางแผนระยะยาว เพื่อกำหนดนโยบายเชิงพื้นที่ว่าพื้นที่ใดที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาในภาพกว้าง ไม่ได้เฉพาะเจาะจงไปที่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ซึ่งต้องคำนึงถึงนโยบายการพัฒนาในระดับประเทศ (PPS) ที่ให้ความสำคัญกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วย¹¹ โดยทั้ง PPS และ RSS มีลักษณะเป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามากกว่าที่จะเป็นผังเชิงภูมิศาสตร์

¹⁰ จาก การกระจายอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ) (น. 171), โดย อนุวงศ์ ชาบุตร, 2553, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ลิขสิทธิ์ 2553 โดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹¹ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหราชอาณาจักร (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-79 และ 4-80). เล่มเดิม.

3) แผนพัฒนาและผังเมืองระดับท้องถิ่น (Local Planning) เป็นแผนการวางและจัดทำผังเมือง เพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการบังคับใช้จริงในท้องที่ต่าง ๆ โดยการควบคุมการพัฒนาเป็นบทบาทของท้องถิ่นที่ดำเนินงานภายในกรอบของนโยบาย ซึ่งสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ในชั้นรายละเอียด ตั้งแต่การกำหนดข้อปลีกย่อยของการใช้ประโยชน์ที่ดินและโครงการพัฒนา ซึ่งตั้งแต่มีการประกาศใช้ Planning and Compensation Act 1991 มีผลให้การวางแผนพัฒนาและผังเมืองท้องถิ่นมีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากมีการกำหนดให้สาธารณชนต้องรับทราบ และเปิดกว้างในการแสดงความคิดเห็นก่อนนำมาใช้ในทางปฏิบัติ¹² แผนพัฒนาหรือผังเมืองท้องถิ่นนี้ตามกฎหมาย The Town and Country Planning Act 1990 แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

3.1) แผนผังโครงสร้าง (Structure Plan) อันเป็นแผนผังที่กำหนดเพียงกรอบหรือนโยบายทั่วไปเกี่ยวกับการพัฒนาหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินของท้องถิ่น รวมทั้งเรื่องการอนุรักษ์ความสวยงามตามธรรมชาติและสภาพที่น่าอยู่ของที่ดิน การปรับปรุงสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ และการจัดการจราจร¹³ ซึ่งจะประกอบด้วยเอกสารอธิบายรายละเอียดผังและนโยบายการพัฒนาเมือง รวมทั้งแผนที่แสดงรายละเอียดของผังและนโยบาย โดยมีองค์กรบริหารที่เรียกว่า County Council เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนโครงสร้าง (Structure Plan) ดังกล่าว

3.2) แผนผังท้องถิ่น (Local Plan) อันเป็นแผนผังกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการพัฒนาและการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับกรอบนโยบายที่กำหนดในแผนโครงสร้าง ซึ่งจะประกอบด้วยคำบรรยายที่อธิบายนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมการพัฒนา (Development Control) บริเวณที่ดินและพื้นที่เฉพาะ แผนที่แสดงรายละเอียดของแผนผังและขอบเขตการใช้ที่ดินที่กำหนดอย่างชัดเจน โดยจะระบุว่าจะใช้ที่ดินใดเพื่อการใดบ้าง และมีการพัฒนารายการใดในท้องที่ใดบ้าง ดังนั้นแผนผังท้องถิ่นจึงเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมการพัฒนาในท้องถิ่น¹⁴ สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่าง (Districts) ซึ่งมีองค์กรบริหารที่เรียกว่า District Council เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนผังท้องถิ่น (Local Plan) ดังกล่าว

3.3) แผนผังรวม (Unitary Development Plans หรือ UDPs) รัฐบาลได้กำหนดให้เมืองมหานครหรือเมืองใหญ่มีการจัดการปกครองที่ต่างไปจากเมืองปกติ โดยมีเขตการปกครองเพียงระดับเดียว (Unitary System) คือ Metropolitan District และให้ใช้ระบบผังเมืองรวม ซึ่งเป็นระบบ

¹² ชงชัย โรจนกันนท์. ระบบการวางผังเมืองเชิงเปรียบเทียบ : กรณีศึกษากลุ่มประเทศยุโรป. สืบค้น 2 กันยายน 2558 จาก <http://www.dpt.go.th/knowledges/TCplanning/txt/pns.pdf>.

¹³ The Town and Country Planning Act 1990 Section 31 (3).

¹⁴ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหราชอาณาจักร (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-111). เล่มเดิม.

การวางผังเมืองที่รวมแผนผังโครงสร้างและแผนผังท้องถิ่นเข้าด้วยกัน โดยมี Metropolitan District Council เป็นเจ้าพนักงานผังเมือง ทำหน้าที่ในการจัดทำแผนผังรวม แต่สำหรับมหานครลอนดอนมีการปกครองที่แตกต่างออกไป กฎหมายจึงกำหนดให้สภาบริหารมหาลอนดอน (London Borough Council) เป็นเจ้าพนักงานผังเมือง¹⁵ นอกจากนี้ The Town and Country Planning Act 1990 อนุญาตให้องค์กรปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไปร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาหรือผังเมืองในท้องถิ่นของตนได้ ในกรณีเช่นนี้รัฐมนตรีจะจัดตั้งคณะกรรมการร่วม (Joint Planning Board) ขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำและควบคุมแผนพัฒนา โดยคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นนี้มีสถานะเป็นนิติบุคคล¹⁶ ในการจัดทำแผนผังเมืองรวมนี้ต้องออกแบบให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับประเทศ (PPS) และระดับภาค (RSS) ที่มีการประกาศใช้บังคับแล้วในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่นั้น แผนผังรวมนี้จะได้รับการปรับปรุงทุก 5 ปี หรือตามความเหมาะสมให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบัน¹⁷

ทั้งนี้ ภายใต้ Planning and Compulsory Purchase Act 2004 ที่ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติของ The Town and Country Planning Act 1990 ในส่วนที่ว่าด้วยการพัฒนาท้องถิ่น โดยกำหนดการจัดทำเอกสารพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Plan หรือ LDD) ขึ้นมาใช้แทนแผนพัฒนาเดี่ยวของเมืองมหานครหรือแผนโครงสร้างหรือแผนพัฒนาท้องถิ่นของเมืองอื่น ๆ ตาม The Town and Country Planning Act 1990 นั้น ท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องมีการจัดทำเอกสารพัฒนาท้องถิ่น (LDD) โดยในการจัดทำ สภา County จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำส่วนของการพัฒนาทรัพยากรและชะยะ โดยการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการร่วมกับท้องถิ่นในระดับเขต (District) และหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง¹⁸ ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนักวิชาการเป็นอย่างมาก

3.1.1.3 กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองของสหราชอาณาจักร

ตาม The Town and Country Planning Act 1990 ซึ่งเป็นกฎหมายผังเมืองหลักของสหราชอาณาจักรได้กำหนดประเภทของผังเมืองที่จะมีผลใช้บังคับในท้องถิ่นที่เป็น 3 ประเภท ได้แก่ แผนผังโครงสร้าง (Structure Plan) แผนผังท้องถิ่น (Local Plan) และแผนผังเมืองรวม (Unitary Development Plan หรือ UDP) โดยในกระบวนการการวางและจัดทำผังเมืองท้องถิ่นนั้น The Town

¹⁵ The Town and Country Planning Act 1990 Section 1 (1) and Section 2.

¹⁶ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหราชอาณาจักร (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 5-9). เล่มเดิม.

¹⁷ แหล่งเดิม. (น. 4-105).

¹⁸ โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติการราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อ กรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 52). เล่มเดิม.

and Country Planning Act 1990 กำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ โดยไม่ต้องให้ส่วนกลางอนุมัติ เว้นแต่ส่วนกลางจะใช้อำนาจแทรกแซงโดยเรียกแผนพัฒนามาให้ รัฐมนตรีอนุมัติ (Call-in Power)¹⁹ รวมถึงให้อำนาจในการควบคุมดูแลการก่อสร้างและพัฒนาต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนผังเมืองที่จัดทำขึ้นนั้นด้วย แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับดังกล่าวก็ได้มีการ กำหนดให้รัฐบาลกลางยังคงมีอำนาจในการควบคุมการจัดทำผังเมืองของท้องถิ่นได้ โดยกำหนดให้ การจัดทำแผนผังเมืองท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามแผนพัฒนาระดับประเทศ (PPG ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็น PPS) และแผนพัฒนาระดับภูมิภาค (RPG ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็น RSS)²⁰ แม้ว่าแผนพัฒนาประเทศและ แผนพัฒนาระดับภาคจะเป็นเพียงยุทธศาสตร์การพัฒนาที่รัฐบาลกำหนดขึ้นตามกลไกการบริหาร ราชการ ไม่มีค่าบังคับเป็นกฎหมาย แต่ก็เป็นกรอบที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อให้การพัฒนาของ ประเทศมีประสิทธิภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกันตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยผังเมือง ทั้งสามประเภทมีกระบวนการจัดทำ ดังนี้

1) กระบวนการจัดทำแผน โครงสร้าง

แผนผังโครงสร้าง (Structure Plan) เป็นแผนผังเมืองที่กำหนดเพียงกรอบทั่วไปเกี่ยวกับการ พัฒนาหรือการใช้ประโยชน์ในที่ดินของท้องถิ่นนั้น โดยกระบวนการจัดทำแผน โครงสร้างมี ขั้นตอน ดังนี้²¹ เริ่มต้นจากการที่กำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจดำเนินการสำรวจท้องที่ ของตนได้ในกรณี que เห็นสมควร เพื่อรับทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ดินมีหน้าที่ต้อง ควบคุมดูแล²² ซึ่งเมื่อมีการจัดทำข้อเสนอแก้ไขแผน โครงสร้างหรือข้อเสนอให้มีแผน โครงสร้าง ใหม่แทนแผน โครงสร้างเดิม เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จัดทำแผนต้องหารือกับบุคคลต่าง ๆ²³ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม การคมนาคมและภูมิภาค (Secretary of State for the Environment and the Regions) เจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องที่ที่แผน โครงสร้างครอบคลุมถึง สำนักงานสิ่งแวดล้อม (Environment Agency) สำนักงานกิจการชนบทและคณะกรรมการอนุรักษ์ธรรมชาติแห่งอังกฤษ (The Countryside Agency and the Nature Conservancy Council for England) และคณะกรรมการ อนุสาวรีย์และอาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์แห่งอังกฤษ

¹⁹ The Town and Country Planning Act 1990 Section 35A (1).

²⁰ The Town and Country Planning Act 1990 Section 31 (6).

²¹ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหราชอาณาจักร (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรม โยธาธิการและผังเมือง (น. 5-14 ถึง 5-20). เล่มเดิม.

²² The Town and Country Planning Act 1990 Section 30.

²³ The Town and Country Planning (Development Plan) (England) Regulations 1999 No 10.

เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดทำแผนโครงสร้างเสร็จแล้ว จะเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน²⁴ โดยให้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นจัดเก็บสำเนาแผนโครงสร้างพร้อมด้วยเอกสารคำอธิบายแผน (Explanatory Memorandum) เอกสารที่แสดงถึงบุคคลที่ได้ปรึกษาหารือ ขั้นตอนที่ได้ดำเนินการไปไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยต้องประกาศให้สาธารณชนรับทราบ และสามารถตรวจสอบเอกสารดังกล่าวในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นอย่างน้อย 1 ฉบับ เป็นเวลาติดต่อกัน 2 สัปดาห์ และต้องประกาศโฆษณาในเอกสารประกาศทางราชการแห่งลอนดอน (London Gazette) ด้วย ซึ่งต้องระบุด้วยว่าประชาชนสามารถยื่นคำคัดค้านแผนดังกล่าวได้ภายใน 6 สัปดาห์ นับแต่วันที่ประกาศในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น²⁵ โดยหากประชาชนในท้องถิ่นประสงค์จะคัดค้านต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว หากมีหนังสือคัดค้านจากประชาชนเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นต้องนำคำคัดค้านนั้นมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจในการลงมติรับแผนโครงสร้าง ซึ่งเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นจะไม่สามารถลงมติรับแผนได้จนกว่าจะได้พิจารณาคำคัดค้านนั้นแล้ว²⁶

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดกลไกเสริมในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดเรื่องการตรวจสอบข้อเท็จจริงในสาธารณะ²⁷ (Examination in Public) ในกรณีที่รัฐมนตรีสั่งให้ตรวจสอบหรือตามที่เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นเห็นว่าควรตรวจสอบ ซึ่งจะดำเนินการโดยบุคคลที่รัฐมนตรีแต่งตั้งที่เป็นอิสระจากอำนาจของท้องถิ่น ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในสาธารณะนั้น กฎหมายมิได้บังคับว่าต้องให้สิทธิประชาชนมาร่วมแสดงความคิดเห็นด้วยการเชิญบุคคลใดมาร่วมเป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นและคณะผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยแท้ แต่ก่อนเริ่มไต่สวนข้อเท็จจริงในสาธารณะอย่างน้อย 6 สัปดาห์ เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นต้องโฆษณาให้ประชาชนทราบพร้อมบรรยายการเรื่องที่จะตรวจสอบและบุคคลที่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมด้วย ซึ่งประชาชนที่ไม่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้สามารถยื่นแสดงความคิดเห็นหรือคำคัดค้านต่อคณะผู้ตรวจสอบได้²⁸ เมื่อเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นพิจารณาคำคัดค้านและรายงานของคณะผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริงในสาธารณะแล้ว อาจแก้ไขแผนโครงสร้างนั้นได้ โดยต้องมีการแจ้งข้อเท็จจริงแก่บุคคลที่ได้ยื่นคำคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นให้ทราบ พร้อมทั้งประกาศโฆษณารายการแก้ไขให้สาธารณชนได้รับทราบด้วยเช่นกัน ประชาชนก็สามารถ

²⁴ The Town and Country Planning Act 1990 Section 33 (2).

²⁵ The Town and Country Planning (Development Plan) (England) Regulations 1999 No 11.

²⁶ The Town and Country Planning Act 1990 Section 33 (6).

²⁷ The Town and Country Planning Act 1990 Section 35B.

²⁸ The Town and Country Planning (Development Plan) (England) Regulations 1999 No 14.

ยื่นคำคัดค้านหรือเสนอความเห็นเป็นหนังสือมายังเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นภายใน 6 สัปดาห์ นับแต่วันที่ได้มีการประกาศโฆษณาในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น²⁹

เมื่อกระบวนการจัดทำดังกล่าวข้างต้นเสร็จสิ้นแล้ว เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นก็จะลงมติรับแผนโครงสร้าง ซึ่งเมื่อมีการลงมติรับแผนแล้วให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศโฆษณาการรับแผนในเอกสารประกาศทางราชการแห่งลอนดอน (London Gazette) และในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นอย่างน้อย 1 ฉบับ เป็นระยะเวลา 2 สัปดาห์ติดต่อกัน โดยระบุวันที่ได้มีการลงมติรับแผน และวันที่แผนโครงสร้างนั้นจะมีผลบังคับ พร้อมทั้งต้องมีการประกาศแผนโครงสร้างและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ ณ ที่ทำการท้องถิ่น และต้องแจ้งให้รัฐมนตรีได้รับทราบด้วย โดยไม่ต้องออกเป็นกฎหมายใดเลย³⁰

2) กระบวนการจัดทำแผนท้องถิ่น

กระบวนการจัดทำแผนท้องถิ่นจะเป็นไปทำนองเดียวกับแผนโครงสร้าง กล่าวคือ เริ่มต้นจากการปรึกษาหารือบุคคลในการจัดทำแผน ซึ่งกฎกระทรวงให้เป็นอำนาจดุลพินิจของเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นว่าจะหารือบุคคลก่อนหรือไม่ กฎหมายมิได้กำหนดเป็นบทบังคับดังเช่นการจัดทำแผนโครงสร้าง

เมื่อมีการจัดทำแผนท้องถิ่นเสร็จแล้วจะเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยต้องมีการประกาศในเอกสารประกาศทางราชการแห่งลอนดอน (London Gazette) และโฆษณาการจัดทำแผนในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นอย่างน้อย 1 ฉบับ เป็นระยะเวลา 2 สัปดาห์ติดต่อกัน พร้อมทั้งระบุถึงสถานที่จัดเก็บเอกสาร เพื่อให้สาธารณชนเข้าตรวจสอบได้ รวมถึงระบุด้วยว่าบุคคลสามารถส่งคำคัดค้านและความเห็นมายังเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นภายใน 6 สัปดาห์นับแต่วันที่ได้จัดเก็บแผนให้ตรวจสอบ

สำหรับการจัดทำแผนท้องถิ่นนี้ กฎหมายได้มีการกำหนดกลไกเสริมในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นกัน ในกรณีที่มิบุคคลยื่นหนังสือคัดค้านการจัดทำแผนท้องถิ่นและเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นเข้าเจรจากับบุคคลดังกล่าวแล้วไม่สามารถหาข้อยุติได้ โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นจัดการไต่สวนข้อเท็จจริงในท้องถิ่น (Local Inquiry) หรือการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะรูปแบบอื่น เพื่อพิจารณาคำคัดค้านของประชาชน³¹ โดยก่อนจะเริ่มมีการไต่สวนข้อเท็จจริงอย่างน้อย 6 สัปดาห์ เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นต้องแจ้งวันเวลาและสถานที่ที่จะมี

²⁹ The Town and Country Planning (Development Plan) (England) Regulations 1999 No 17.

³⁰ การกระจายอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 173). เล่มเดิม.

³¹ The Town and Country Planning Act 1990 Section 42.

การไต่สวนให้ผู้ยื่นคำคัดค้านและประชาชนในท้องถิ่นทราบ พร้อมทั้งแจ้งชื่อบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีเป็นผู้ไต่สวนด้วย³² ซึ่งเมื่อได้พิจารณารายงานของผู้ไต่สวนแล้ว เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นอาจแก้ไขแผนท้องถิ่นตามที่เห็นสมควรได้ โดยต้องมีการประกาศลงในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น และให้บุคคลสามารถยื่นคำคัดค้านหรือแสดงความเห็นได้ภายใน 6 สัปดาห์นับแต่วันที่ประกาศในหนังสือพิมพ์³³

การลงมติรับแผน เมื่อเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นสามารถเจรจากับผู้คัดค้าน ได้สำเร็จ โดยไม่ต้องมีการไต่สวนท้องถิ่น หรือเมื่อมีการไต่สวนและพิจารณาผลการไต่สวนนั้นแล้ว เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นก็สามารถลงมติรับได้ สำหรับการประกาศใช้บังคับนั้น เมื่อมีการลงมติรับแผนแล้วเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นต้องประกาศการรับแผนท้องถิ่นในเอกสารประกาศทางราชการแห่งลอนดอน (London Gazette) และในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นอย่างน้อย 1 ฉบับ เป็นระยะเวลา 2 สัปดาห์ติดต่อกัน โดยระบุวันที่ได้มีการลงมติรับแผนและวันที่แผนท้องถิ่นนั้นจะมีผลบังคับ พร้อมทั้งต้องมีการประกาศแผน โครงสร้างและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ ณ ที่ทำการท้องถิ่นของตน และต้องแจ้งให้บุคคลที่ร้องขอทราบถึงการรับแผนนั้นด้วย³⁴

3) กระบวนการจัดทำแผนพัฒนารวม

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนารวมจะมีขั้นตอนเช่นเดียวกับการจัดทำแผนท้องถิ่น จึงนำมาใช้บังคับด้วยได้

4) การจัดทำแผนผังเฉพาะพื้นที่พิเศษ

ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา สหราชอาณาจักรได้มีการปรับปรุงมาตรการพัฒนาพื้นที่เมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือแผนผังเมืองตลอดมา เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศในช่วงเวลาต่าง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ ซึ่งปัจจุบันแนวคิดในการพัฒนาเมืองของสหราชอาณาจักรเน้นการปรับปรุงฟื้นฟู (Urban Regeneration and Renewal) โดยมีเป้าหมายเพื่อให้มีการใช้ที่ดินในชุมชนเดิมอย่างคุ้มค่า ในขณะที่เดียวกันก็จะจำกัดการขยายตัวของอาคารไว้แค่ชายขอบเมือง ไม่ให้มีการขยายตัวไปในเขตพื้นที่ชนบท (Urban Sprawl) ด้วยการกำหนดพื้นที่รีวิเวียช กำหนดแผนการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นให้มีการใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการสร้างเมืองให้มากที่สุด รวมถึงส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนด้วยการกำหนดย่านการพัฒนาเศรษฐกิจ (Enterprise Zones) และการกำหนดพื้นที่พัฒนาเมืองรูปแบบพิเศษ

³² The Town and Country Planning (Development Plan) (England) Regulations 1999 No. 26.

³³ The Town and Country Planning (Development Plan) (England) Regulations 1999 No. 29.

³⁴ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหราชอาณาจักร (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 5-23 ถึง 5-26). เล่มเดิม.

(Simplified Planning Zones) โดยการพัฒนาเมืองรูปแบบพิเศษดังกล่าวจะดำเนินการโดยองค์กรเฉพาะกิจ (Ad-hoc Body) ซึ่งมีลักษณะกึ่งราชการ มีวาระการทำงานประมาณ 30 ปีหรือตามอายุการจัดทำโครงการเฉพาะกิจเป็นโครงการไป เมื่อครบวาระการบริหารจัดการตามที่กำหนดจะส่งมอบโครงการให้แก่รัฐบาล เพื่อบริหารจัดการต่อไป โดยที่ผ่านมามีการจัดตั้งองค์กรประเภทนี้ 2 ระดับ ดังนี้³⁵

1) องค์กรระดับประเทศ เป็นองค์กรที่อยู่นอกเหนืออำนาจของรัฐบาลท้องถิ่น (Outside the Local Government System) เช่น องค์กรอิสระ (Quasi-autonomous non - government organizations) บริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) บริษัทพัฒนาเมืองใหม่ (New Town Development Corporation) เป็นต้น

2) องค์กรระดับท้องถิ่น เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่น (Inside the Local Government System) เช่น องค์กรพัฒนาพื้นที่ของท้องถิ่นเพื่อเศรษฐกิจ เป็นต้น ตัวอย่างของการวางแผนผังเมืองในพื้นที่เฉพาะ เช่น การพัฒนาเมืองใหม่มิลตันคินส์ (Milton Kynes New Town) ซึ่งเป็นการดำเนินการตามนโยบายการพัฒนาเมืองใหม่ของรัฐบาลตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยมีเป้าหมายเพื่อเป็นการสร้างเมืองใหม่ที่ประกอบด้วยสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่ครบครัน เพื่อรองรับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นและไม่ให้มีการอพยพเข้าสู่เมืองใหญ่ ซึ่ง The New Town Act 1946 หรือ พระราชบัญญัติเมืองใหม่ได้กำหนดให้เป็นที่หน้าของรัฐบาลกลางในการดำเนินการ โดยการจัดตั้งบริษัทหรือองค์กรพัฒนาชุมชนเมืองแบบพิเศษ (Urban Development Corporation) ให้เป็นผู้ดำเนินการจัดการโครงการ เมื่อเสร็จสมบูรณ์ก็จะต้องส่งมอบให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นจัดการต่อไป

เมืองใหม่มิลตันคินส์ เป็นเมืองที่ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของมหานครลอนดอน โดยห่างจากมหานครลอนดอนเป็นระยะทางประมาณ 80 กิโลเมตร เมืองนี้ถูกตั้งให้เป็นเมืองใหม่ในปี ค.ศ. 1967 ซึ่งขณะนั้นมีประชากรประมาณ 40,000 คน มีการตั้งเป้าหมายไว้ว่าประชากรจะเพิ่มเป็น 250,000 คน ในศตวรรษที่ 21 โดยเป้าหมายหลักของการวางแผนผังเมืองใหม่ของเมืองมีการกำหนดไว้ ได้แก่ จัดการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีสำหรับทุกคน ส่งเสริมการดำเนินชีวิตแบบยั่งยืน ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและความรู้ การสร้างเสริมสิ่งแวดล้อมสีเขียวของเมือง กระตุ้นการพัฒนาหลากหลาย รวมถึงการส่งเสริมบทบาทการเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค ดังนั้นแผนผังเมืองมิลตันคินส์ จึงมีการออกแบบภายใต้แนวคิดที่จะให้ประชาชนมีการเข้าถึงการศึกษา การคมนาคมขนส่ง การสื่อสาร โดยมีการวางแผนผังเมือง ดังนี้

³⁵ แหล่งเดิม. (น. 4-164).

- 1) ส่งเสริมการเคลื่อนตัวอย่างคล่องตัวด้วยรถยนต์ส่วนตัว สำหรับแหล่งงานและย่านธุรกิจ การค้าบริการที่กระจายกันอยู่ ดังนั้น ปริมาณการจราจรจะลดลง
- 2) ใช้ระบบถนนสายหลักในรูปแบบตารางกริด (Grid System) มีจุดตัดในแนวเหนือใต้ และแนวตะวันออกตะวันตก เป็นช่วงระยะ 1 กิโลเมตร
- 3) กำหนดรูปแบบการกระจายกิจกรรมของเมืองที่ทำให้มีความยุ่งยากในการกำหนด ระบบการคมนาคมขนส่งสาธารณะ
- 4) จัดให้มีการจราจรยานและการเดินเท้า โดยเส้นทางที่เข้าถึงพื้นที่ทุกส่วนของเมือง และไม่มีจุดที่ตัดกับถนนสายหลักเรียกว่า Redway System
- 5) กำหนดให้ 22% ของที่ดินในพื้นที่โครงการเป็นสวนสาธารณะ
- 6) จัดให้มีสวนแบบยาวที่กำหนดให้เป็นรูปแบบตามธรรมชาติบริเวณริมคลอง Grand Union แม่น้ำ Ouse และแม่น้ำ Quzel
- 7) ในบริเวณสวนแบบยาวนั้นได้จัดทำลำธารสายต่าง ๆ และช่องแคบ ลำธารที่เป็นกิ่งก้าน ระบายน้ำฝนธรรมชาติลงสู่ทะเลสาบ

3.1.1.4 การบังคับให้เป็นไปตามผังเมือง

แผนผังเมืองหรือแผนพัฒนาเมื่อมีผลใช้บังคับแล้ว จะเป็นกลไกในการควบคุม การพัฒนาเมือง โดยการก่อสร้างหรือการดำเนินการใดที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินต้อง สอดคล้องกับแผนผังเมือง ซึ่ง The Town and Country Planning Act 1990 ได้กำหนดกลไกใน การควบคุมดูแลดังกล่าวไว้³⁶ โดยกำหนดให้บุคคลที่ดำเนินการใดบนที่ดินต้องขออนุญาต (Planning Permission) จากเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่น ได้แก่ การก่อสร้าง การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง การสร้างขึ้นใหม่ การเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมทางโครงสร้างของสิ่งปลูกสร้าง การดำเนินการอย่างอื่น ซึ่งบุคคลที่ประกอบธุรกิจก่อสร้างจะต้องทำอยู่เป็นปกติ การวิศวกรรม การทำเหมืองแร่ หรือ การดำเนินการอื่นใดบน เนื้อหรือใต้ที่ดิน หรือการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในสิ่งก่อสร้าง หรือที่ดินอื่น โดยเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นต้องพิจารณาว่าการดำเนินการดังกล่าวสอดคล้องกับ แผนผังเมืองหรือไม่ เว้นแต่เป็นกรณีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรงว่าไม่ต้องขออนุญาต เช่น การบำรุงรักษา ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งปลูกสร้างที่ส่งผลกระทบต่องานภายในหรือไม่กระทบ โดยนัยสำคัญต่อลักษณะภายนอกอาคาร เป็นต้น หรือเป็นกรณีที่รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงกำหนด ว่าไม่ต้องขออนุญาต³⁷

³⁶ The Town and Country Planning Act 1990 Section 57 (1).

³⁷ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหราชอาณาจักร (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 5-33). เล่มเดิม.

กรณี ที่ผู้ใดดำเนินการใดบนที่ดินดังกล่าวไปโดยไม่ได้รับอนุญาต The Town and Country Planning Act 1990 ก็ได้มีการกำหนดมาตรการบังคับกับผู้ฝ่าฝืน โดยให้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นมีอำนาจออกหนังสือบังคับ (Enforcement Notice) เรียกให้ผู้นั้นหยุดการกระทำอันฝ่าฝืนนั้น หรือรื้อถอนสิ่งที่ได้ปลูกสร้างไปแล้วให้ถูกต้อง ซึ่งหากผู้ฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามหนังสือบังคับก็จะมี ความผิดอาญาตามกฎหมาย³⁸

3.1.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งที่มีระบบการผังเมืองที่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากมีการสร้างระบบความสัมพันธ์ด้านหลักการ แนวคิด วิธีการวางและจัดทำผัง ตลอดจน การดำเนินการให้เป็นไปตามผังอย่างลงตัว โดยอาศัยการกำหนดไว้ในโครงสร้างของกฎหมายเป็นหลัก ซึ่งโครงสร้างตามกฎหมายดังกล่าวมีมิติที่ครอบคลุมทั้งในด้านการกำหนดบทบาทหน้าที่ของ องค์การต่าง ๆ วิธีการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง กระบวนการจัดทำผังเมืองทั้งในเรื่องประเภท และชนิดของผังในระดับต่าง ๆ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ เนื้อหา วิธีการจัดทำ ซึ่งส่งผลให้กฎหมาย ว่าด้วยการผังเมืองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเอื้อต่อการพัฒนาเมืองและการใช้พื้นที่ และสามารถทำให้เกิดกลไกการบังคับใช้และการปฏิบัติตามได้อย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพ ซึ่งระบบการผังเมือง และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในด้านต่าง ๆ มีรายละเอียด ดังนี้

3.1.2.1 ระบบการวางแผนและผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ระบบการวางผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับเอกลักษณ์ ของพื้นที่แต่ละภูมิภาค การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการให้ความสำคัญกับ การมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนต่อการปรับใช้ หรือต่อการนำผังไปสู่การปฏิบัติจึงอาจกล่าว ได้ว่า ระบบการวางผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สะท้อนและถ่ายทอด ความต้องการของการพัฒนาพื้นที่ในแต่ละระดับ ซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชน การจัดการการใช้ประโยชน์ร่วมกันของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเป็นรูปธรรม³⁹

นอกจากนี้ สาธารณรัฐฝรั่งเศสยังได้ให้ความสำคัญกับการนำแนวคิดด้านการบริหาร จัดการใช้พื้นที่ (Aménagement du territoire) และแนวคิดว่าด้วยความเป็นเมือง (Urbanisme) มาปรับใช้

³⁸ แหล่งเดิม. (น. 5-44).

³⁹ จาก รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง การปฏิรูประบบการผังเมืองและการใช้พื้นที่ (น. 42), โดย คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558, กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ลิขสิทธิ์ 2558 โดย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ส่งผลให้ระบบการดำเนินการด้านผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงแบ่งออกเป็นการบริหารจัดการการใช้พื้นที่และการผังเมือง ซึ่งจะดำเนินการในรูปของกฎหมาย แผนและผัง โดยมีการบริหารจัดการวางแผนผังในแต่ละระดับแบบบูรณาการในระดับประเทศและระดับภาค อาศัยการบูรณาการการดำเนินงานระหว่างกระทรวง ได้แก่ คณะกรรมการบริหารการใช้พื้นที่และโครงการระดับภาค (DATAR) สำหรับการบริหารจัดการใช้พื้นที่ในระดับท้องถิ่นได้ถ่ายโอนกิจการด้านผังเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในการวางและจัดทำผังเมืองในระดับท้องถิ่นต้องขึ้นอยู่กับระดับชาติด้านผังเมือง (RNU) ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์กลางที่จำเป็นต้องนำมาพิจารณา เพื่อให้เกิดความสอดคล้องในการจัดทำผังเมืองทุกประเภท

ระบบการวางผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีเนื้อหาที่ค่อนข้างซับซ้อนเสมือนกับการออกแบบการแก้ปัญหาเมืองในหลายแนวทาง โดยจะประกอบด้วยแผนและผังประเภทต่าง ๆ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) แผนพัฒนาระดับประเทศ

ระบบการวางผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้เน้นไปที่บทบาทขององค์กรที่อยู่ในระดับที่ใกล้ชิดชุมชนมากที่สุด คือ ระดับท้องถิ่น เนื่องจากศาสตร์ในเรื่องผังเมืองเป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยเรื่องของความเป็นเมือง ซึ่งเมืองแต่ละเมืองจะมีบริบท ประวัติศาสตร์ การพัฒนาลักษณะเฉพาะ สังคม เศรษฐกิจที่แตกต่างกัน จึงเป็นการยากที่จะดำเนินการผังเมืองในระดับชาติได้ ประมวลกฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงไม่ได้มีการกำหนดให้มีการจัดทำผังประเทศ แต่มีการวางแนวทางการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ในภาพรวม⁴⁰

กรอบนโยบายแนวทางในการจัดทำผังเมืองระดับต่าง ๆ ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส นอกจากแผนพัฒนาประเทศดังกล่าวแล้ว ประมวลกฎหมายผังเมืองของฝรั่งเศสยังได้กำหนดให้ผังเมืองระดับท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์กลาง คือ กฎระดับชาติเกี่ยวกับผังเมือง (Règlements nationaux)

⁴⁰ จาก โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-16), โดย ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547, กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ลิขสิทธิ์ 2547 โดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจของข้อ L.111-1 แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง⁴¹ ที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารโดยสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ออกกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะทั่วไปสำหรับบังคับใช้นอกเขตเกษตรกรรมในเรื่องการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดทางผ่านของเส้นทางคมนาคม การปลูกสร้างและสถาปัตยกรรมของการก่อสร้างและลักษณะที่เหมาะสมของอสังหาริมทรัพย์และการก่อสร้าง

สำหรับหน่วยงานระดับประเทศที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการใช้พื้นที่และการผังเมืองจะขึ้นอยู่กับกระทรวง ทบวง กรม และองค์การรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรับผิดชอบในด้านนโยบาย และประสานนโยบายให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ละกระทรวงจะมีการถ่ายโอนอำนาจลงไปในโครงสร้างการปกครองและบริหารส่วนย่อยลงไป เช่น ภูมิภาค และจังหวัด ลักษณะเด่นของการบริหารการปกครองของฝรั่งเศส คือ ความยืดหยุ่นในองค์การของรัฐบาลในระดับกรมและกระทรวง ซึ่งสามารถย้าย โอน ปรับเปลี่ยนเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากที่สุด หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการการใช้พื้นที่จะเกิดจากการร่วมงานและประสานงานระหว่างหน่วยงานเพื่อให้โครงการนั้น ๆ ประสบผลสำเร็จ โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการพัฒนาและประสานงานให้โครงการพัฒนาระดับประเทศมี ดังนี้⁴²

ก) คณะกรรมการการบริหารและจัดการการใช้พื้นที่และโครงการระดับภาค (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale- DATAR) เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ ทำหน้าที่ดูแลนโยบายหลักของประเทศเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่และประสานนโยบายการพัฒนาภูมิภาคกับรัฐบาลติดต่อในระดับสหภาพยุโรป เพื่อปรับแนวทางให้เป็นที่ไปในแนวทางที่ตอบรับกัน

⁴¹ Code de l'Urbanisme Article L.111-1 Les règles générales applicables, en dehors de la production agricole en matière d'utilisation du sol, notamment en ce qui concerne la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions, le mode de clôture et la tenue décente des propriétés foncières et des constructions, sont déterminées par des décrets en Conseil d'Etat.

Ces décrets en Conseil d'Etat peuvent prévoir les conditions dans lesquelles des dérogations aux règles qu'ils édictent sont apportées dans certains territoires.

Les règles générales mentionnées ci-dessus s'appliquent dans toutes les communes à l'exception des territoires dotés d'un plan d'occupation des sols rendu public ou d'un plan local d'urbanisme approuvé, ou du document en tenant lieu. Un décret en Conseil d'Etat fixe celles de ces règles qui sont ou peuvent néanmoins demeurer applicables sur les territoires couverts par ces documents.

⁴² โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-16 ถึง 4-22). เล่มเดิม.

ข) คณะกรรมการระหว่างกระทรวงเพื่อการบริหารจัดการและการพัฒนาพื้นที่ (Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire- CIADT) เป็นผู้วางวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ เช่น ผลการประชุมระหว่างกระทรวงว่าด้วยการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ระดับชาติ เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ. 2003⁴³ ได้ข้อสรุปประเด็นสำคัญในการพัฒนาการบริหารจัดการพื้นที่เป็น 3 หัวข้อใหญ่ ได้แก่

1) นโยบายแห่งชาติเพื่อให้เกิดความเจริญในเมืองใหญ่ในประเทศฝรั่งเศส ขยายรัศมีความสำคัญของเมืองใหญ่สู่ระดับสหภาพยุโรป

2) เปิดต้นนโยบายที่ก้าวหน้าเรื่องการคมนาคมขนส่ง เพื่อให้ภาคต่าง ๆ ของประเทศติดต่อกับพื้นที่อื่น ๆ ในทวีปยุโรปได้ทั่วถึง รวมถึงการติดต่อในระดับนานาชาติ โดยจัดทำผังพัฒนาโครงข่ายคมนาคมระดับชาติระยะยาว โดยกำหนดเงื่อนไขการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ไว้

3) พัฒนาโครงข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงทั่วทุกพื้นที่ของประเทศ

ค) คณะกรรมาธิการที่ปรึกษาระดับชาติเพื่อการบริหารจัดการและการพัฒนาพื้นที่ (Conceil national d'aménagement et de développement du territoire - CNADT) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการการใช้พื้นที่และการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเป็นผู้ร่างคำแนะนำ เข้าร่วมในขั้นตอนการมีส่วนร่วมและร่วมพิจารณาแผนแห่งชาติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริหารจัดการการใช้พื้นที่ ซึ่งคณะกรรมาธิการนี้มีสิทธิเข้าแทรกแซงในมาตรการต่าง ๆ ที่ลงทุนโดยรัฐ โดยความเห็นของคณะกรรมาธิการถือเป็นสาธารณะ ภาระงานหลัก คือ การติดตามและประเมินผลนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และต้องส่งรายงานการนำนโยบายการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ไปปฏิบัติให้สภาพสูง คณะกรรมาธิการชุดนี้ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย ทั้งที่มาจาก การเลือกตั้ง นักวิชาการ และกลุ่มองค์กรอิสระที่ทำประโยชน์เพื่อสังคม

ง) กระทรวงสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การคมนาคมการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ การท่องเที่ยวและทะเล (Ministere de l'équipement des transports et d'aménagement du territoire du tourisme et de la mer) เป็นกระทรวงที่มีหน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับเรื่องการเมือง และการจัดการบริหารการใช้พื้นที่ โดยเฉพาะที่กรมการเมือง เหนือการและการก่อสร้าง ซึ่งรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง นอกจากนี้ กระทรวงสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ยังมีการแบ่งอำนาจลงไปในระดับภาคและระดับจังหวัด ซึ่งจะทำหน้าที่นำโครงการบริหารจัดการการใช้พื้นที่เมือง โครงข่ายถนน รถไฟ ทางน้ำ และทางทะเล โดยร่วมประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดส่องดูแลเรื่องกฎหมายควบคุมต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค สาธารณูปการและการโยธา

⁴³ Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire du 18 décembre 2003.

จ) กระทรวงวัฒนธรรมและการสื่อสารข้อมูล (Ministère de la culture et de la communication) ซึ่งจะมีหน่วยงานทางด้านสถาปัตยกรรมและมรดก คู่มือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถาปัตยกรรมในด้านของความสำคัญทางวัฒนธรรม คู่มือวางแผนและจัดทำผัง และตรวจสอบเขตอนุรักษ์ โดยมีหน่วยงานระดับจังหวัดเป็นผู้ตรวจสอบคู่มือ และให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการอนุรักษ์เมืองเก่าและโบราณสถาน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีการวางผังเมืองในระดับประเทศ แต่มีระบบการควบคุมรูปแบบอื่นในการดูแลด้านการจัดการใช้พื้นที่และการพัฒนาในประเทศ โดยการออกนโยบายการพัฒนาและใช้พื้นที่ในภาพรวมทั้งประเทศ ซึ่งดำเนินการวางแผนนโยบายโดยคณะกรรมการพิเศษที่เป็นการประสานงานระหว่างกระทรวง และมีคณะที่ปรึกษาคอยกำกับดูแล โดยเพื่อให้ทุกพื้นที่ได้รับความคุ้มครองอย่างทั่วถึงจึงมีกลไกทางกฎหมายที่ออกเป็นเกณฑ์กลางในการควบคุมการวางผังเมืองใช้พื้นที่ในระดับต่าง ๆ ที่ครอบคลุมทั้งประเทศให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

2) แผนพัฒนาระดับภาค

สาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 22 ภาค มีการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางลงไปสู่ระดับภูมิภาค ในหลายกระทรวงมีผู้แทนรัฐบาลที่กำกับนโยบายของภาครัฐในระดับภาค โดยมีผู้ว่าราชการระดับภูมิภาคเป็นประธาน มีการกำหนดให้มีนโยบายการจัดการบริหารพื้นที่ระดับภาค (Aménagement du territoire) ในระดับภาคจะมีแผนพัฒนาซึ่งเป็นการทำสัญญาระหว่างรัฐกับภูมิภาค เรียกว่า แผนพัฒนาภูมิภาค (Contrat de plan) โดยแผนดังกล่าวมีลักษณะเป็นแผนพัฒนาเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาภาคในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านสังคม เศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งสามารถระบุการพัฒนาด้านการบริหารจัดการการใช้พื้นที่เข้าเป็นส่วนหนึ่งในโครงการพัฒนาภาคได้ แผนนี้ไม่เกี่ยวกับการผังเมืองโดยเฉพาะเจาะจง แต่เป็นแผนพัฒนาในภาพรวม ซึ่งมีอิทธิพลต่อการผังเมืองอย่างมาก เช่น การกำหนดโครงสร้างการพัฒนาด้านการคมนาคม การกำหนดทิศทางการพัฒนา กิจกรรมในพื้นที่ต่าง ๆ ในภาค เป็นต้น คณะผู้บริหารระดับภูมิภาค คือ คณะกรรมการที่ปรึกษาระดับภาค (Conseil régional) ประกอบด้วยตัวแทนจากรัฐและผู้ที่มาจากการเลือกตั้งในบรรดา 20 ภาค ซึ่งประมวลกฎหมายผังเมืองของฝรั่งเศสกำหนดให้มีการวางผังระดับภาคเพียง 2 ภาคเท่านั้น ได้แก่ อิลเดอฟร็องซ์ (Ile-de-France) และเกาะคอร์ซีก้า (Corse)⁴⁴

ส่วนแผนและผังที่มีลักษณะเป็นผังเมืองระดับภาค กฎหมายไม่ได้บังคับว่าต้องมีทุกภาค แต่จะมีเฉพาะในภาคที่มีความสำคัญ และมีการกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายผังเมืองฝรั่งเศสอย่าง

⁴⁴ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-41). เล่มเดิม.

ชัดเจน ได้แก่ ภาคอิลเดอฟร็องซ์ (Ile-de-France)⁴⁵ เกาะคอร์ซิกา (Corse)⁴⁶ และดินแดนของประเทศฝรั่งเศสในเขตโพ้นทะเล⁴⁷ โดยแผนและผังเหล่านี้เป็นเอกสารที่เรียกว่า แผนระดับภาคเพื่อการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ (Schémas régionaux d'aménagement) ซึ่งเป็นเอกสารที่มีลักษณะผสมผสานระหว่างแผนและผังอยู่ในเอกสารฉบับเดียวกัน โดยมีลักษณะเป็นแผนยุทธศาสตร์

นอกจากนี้ ในระดับภาคประมวลกฎหมายผังเมืองฝรั่งเศส ข้อ L.111-1-1 ยังมีการกำหนดให้รัฐส่วนกลางมีการวางแผนแนวทางการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ (Directive territoriale d'aménagement หรือ DTA) ซึ่งต่อมากฎหมาย Loi grenelle II ได้กำหนดเปลี่ยนเป็นแนวทางว่าด้วยการบริหารจัดการการใช้พื้นที่และการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Directive territoriale d'aménagement et de développement durables : DTADD) โดยเป็นเครื่องมือในการนำนโยบายของรัฐโดยภาพรวมไปสู่แนวทางการจัดทำผังท้องถิ่น อันเป็นการวางแผนแนวทางการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ โดยคำนึงถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนในภาพรวมทั้งระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับสหการหรือระดับองค์การความร่วมมือท้องถิ่นระหว่างเทศบาล⁴⁸ โดยเอกสารดังกล่าวนี้จะมีลักษณะเป็นแผนและผังที่กำหนดถึงแนวทางหลักของรัฐในการพัฒนาพื้นที่ตามวัตถุประสงค์พิเศษที่ครอบคลุมถึงเรื่องเศรษฐกิจ การบริหารจัดการพื้นที่ ที่พักอาศัย โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งเมืองต่าง ๆ ที่มีอาณาบริเวณอยู่ภายใต้แผนผังดังกล่าวต้องให้ความเคารพ และต้องจัดทำผังเมืองท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องด้วย⁴⁹

3) ผังระดับท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีผังเมืองระดับประเทศ มีเพียงการจัดทำแผนผังแนวทางว่าด้วยการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ในเขตภูมิภาคหรือเมืองที่เป็นพิเศษ ส่วนในระดับภาคมีแผนระดับภาคเพื่อการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ (Schémas régionaux d'aménagement) ซึ่งจะมีเฉพาะบางภาคที่มีลักษณะเฉพาะเท่านั้น ด้วยแนวคิดในเรื่องผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น พื้นที่ทั้งหมดของประเทศจะอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของเอกสารผังเมือง ซึ่งเอกสารผังเมืองจะควบคุมการใช้พื้นที่อย่างเหมาะสม ในขณะที่เดียวกันก็อาจเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับการพัฒนา

⁴⁵ Code de l'urbanisme Article L.141-1 to L.141-3.

⁴⁶ Code de l'urbanisme Article L.141-1 to L.141-4.

⁴⁷ Code de l'urbanisme Article L.156-1 to L.156-3.

⁴⁸ รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง การปฏิรูประบบการผังเมืองและการใช้พื้นที่ (น. 44). เล่มเดิม.

⁴⁹ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-24 และ 4-26). เล่มเดิม.

ในด้านต่าง ๆ ได้ด้วย การจัดทำแผนและการทำผังเมืองของแต่ละพื้นที่จึงมีความเฉพาะเจาะจงแตกต่างกันไปตามปัจจัยเฉพาะในแต่ละพื้นที่ ซึ่งต้องให้หน่วยงานในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น การจัดทำผังเมืองในฝรั่งเศสจึงเป็นการจัดทำผังเมืองแบบกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการทั้งการจัดทำผังเมืองทั่วไปและผังเมืองเฉพาะ โดยมีการดำเนินการแบ่งเป็นระดับต่าง ๆ ดังนี้

ก) ระดับเหนือเทศบาล มีการจัดทำเอกสารผังเมืองที่เรียกว่า แผนความสอดคล้องในพื้นที่ (Schémas de cohérence territoriale - SCOT) เป็นเอกสารที่มีความผสมผสานระหว่างแผนและผังเมือง ซึ่งเป็นเอกสารที่ต้องทำขึ้นระหว่างเทศบาล โดยมีเนื้อหาส่วนหนึ่งกำหนดถึงโครงการการบริหารจัดการการใช้พื้นที่และการพัฒนาอย่างยั่งยืนในพื้นที่ที่อยู่ภายใต้บังคับ แผนนี้จึงมีลักษณะเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดทิศทางในภาพรวมของพื้นที่ที่อยู่ในข้อบังคับ⁵⁰

ข) ในระดับเทศบาลมีการจัดทำเอกสารผังเมืองที่เรียกว่า ผังเมืองท้องถิ่น (Plans locaux d'urbanisme - PLU) เป็นแผนผังเมือง ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการที่รองรับแผนยุทธศาสตร์ที่ปรากฏในแผนความสอดคล้องในพื้นที่ (SCOT) สำหรับกรณีเทศบาลใดไม่มีผังเมืองท้องถิ่น PLU ใช้บังคับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเทศบาลที่ยังมีลักษณะเป็นชนบทหรือยังไม่มีศักยภาพในการจัดทำผังเมืองท้องถิ่น (PLU) เทศบาลนั้นอาจจัดทำเอกสารฉบับหนึ่งเรียกว่า “ผังเทศบาล” (carte communale) ขึ้นใช้แทน ผังเทศบาลนี้เปรียบเสมือนผังเมืองท้องถิ่นฉบับขออนั่นเอง

ค) โครงการพัฒนาเมืองใหญ่ (Projet urbain) เป็นแนวความคิดที่เกิดจากการรวมตัวกันของเทศบาลหลายเทศบาลรวมตัวกันเป็นกลุ่มชุมชนเมือง (Communauté urbaine) ซึ่งจะประกอบด้วยประชากรจำนวนเกินกว่า 500,000 คนขึ้นไป โดยการจัดทำแผนและผังที่ใช้ในโครงการนี้เป็นหน้าที่ของสำนักผังเมืองของแต่ละเทศบาลร่วมกันจัดทำเป็นยุทธศาสตร์การผังเมือง ซึ่งมีรัฐบาลให้การสนับสนุนในด้านการพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และเอกชนร่วมลงทุนในการก่อสร้างอื่น ๆ ด้วย⁵¹

ง) เขตการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ร่วม (Zone aménagement concerté - ZAC) เป็นเขตพื้นที่ในเมืองที่กำหนดขึ้นเพื่อการพัฒนาที่ดินที่มีบริเวณกว้าง โดยการร่วมลงทุนระหว่างท้องถิ่นภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งการดำเนินการจะดำเนินกิจกรรมมากกว่าการจัดที่อยู่อาศัย⁵² โดยจะประกอบด้วยสาธารณูปโภค อาคารเพื่อสาธารณะหรือเพื่อเอกชน มีการใช้แผนประเภทนี้

⁵⁰ แหล่งเดิม. (น. 6-4).

⁵¹ แหล่งเดิม. (น. 4-80).

⁵² การกระจายอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 138). เล่มเดิม.

ในการพัฒนาย่านต่าง ๆ เช่น เพื่อกำหนดเขตอุตสาหกรรม หรือเพื่อกำหนดเขตย่านกิจกรรมค้าปลีกขนาดใหญ่ เป็นต้น⁵³

จ) ในเขตพื้นที่พิเศษเฉพาะ ได้แก่ เขตพื้นที่พิเศษที่ต้องได้รับความคุ้มครองตามที่ประมวลกฎหมายผังเมืองฝรั่งเศสกำหนดให้เป็นเขตพิทักษ์⁵⁴ (Secteurs sauvegardés) เพื่อคุ้มครองย่านเมืองเก่าที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ความงดงาม โดยมีเอกสารผังเมืองที่เรียกว่า “แผนอนุรักษ์และเน้นคุณค่า” (Plan de sauvegardé et de mise en valeur หรือ PSMV) นอกจากนี้ ยังมีเขตพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองมรดกสถาปัตยกรรม เมืองและภูมิทัศน์ (Zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager หรือ ZPPAUP) ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองเขตพื้นที่ที่มีสิ่งปลูกสร้างทางประวัติศาสตร์และสถานที่สำคัญ รวมถึงบริเวณ โดยรอบ ด้วยเหตุผลทางด้านประวัติศาสตร์หรือความงดงาม

นับแต่ปี ค.ศ. 2007 เป็นต้นมา รัฐบาลฝรั่งเศสกำหนดแนวทางการวางนโยบายของประเทศในทุกระดับ โดยให้คำนึงถึงคุณภาพและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Développement durable) และมีการออกกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ รัฐบัญญัติที่ 2009 - 967 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2009 ว่าด้วยการทำแผนในการบังคับใช้นโยบาย (Loi grenelle I) และรัฐบัญญัติที่ 2010 - 788 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2010 ว่าด้วยข้อผูกพันระดับชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (Loi grenelle II) ซึ่งส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงกฎหมายผังเมืองด้วย ดังนี้⁵⁵

1) แนวทางว่าด้วยการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ (Directive territoriale d'aménagement ; DTA) ถูกปรับเปลี่ยน โดยกฎหมาย Loi Grenelle II ให้เป็นแนวทางว่าด้วยการบริหารจัดการการใช้พื้นที่และการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Directive territoriale d'aménagement et de développement durable; DTADD) ซึ่ง DTADD เป็นเครื่องมือในการนำนโยบายของรัฐในภาพรวมไปสู่แนวทางการจัดทำผังท้องถิ่น

2) กฎหมายได้กำหนดให้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นหัวใจของการจัดทำแผนความสอดคล้องในพื้นที่ (SCOT) โดยเป็นแผนที่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการวางผังเมืองที่เป็นผังเมืองทั่วไปและเป็นผังเมืองระดับเหนือเทศบาล คือ เป็นผังเมืองที่จัดทำขึ้นร่วมกันระหว่าง

⁵³ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-107). เล่มเดิม.

⁵⁴ Code de l'urbanisme Article L.313-1 L.313-2 และ L.313-3.

⁵⁵ โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติการราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อ กรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 88 – 89). เล่มเดิม.

เทศบาลที่มีความเป็นชุมชนเดียวกัน โดยรวมตัวกันเป็นองค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้กำหนดให้การจัดทำ SCOT ต้องตระหนักถึงวัตถุประสงค์ในการจัดทำเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ การดูแลรักษาความหลากหลายทางชีวภาพของพื้นที่ การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อป้องกันสภาวะโลกร้อน การใช้ประโยชน์ในพื้นที่โล่งและพื้นที่หนาแน่น การวางแผนในการดำเนินงานด้านคมนาคมขนส่งและการใช้รถยนต์ นโยบายด้านที่อยู่อาศัย

3) กฎหมาย Loi grenelle กำหนดให้มีการสนับสนุนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการพื้นที่ของตนผ่านการออกผังเมืองท้องถิ่น (PLU) อันเป็นผังเมืองทั่วไปและเป็นผังเมืองระดับเทศบาลที่มุ่งจัดการชุมชนเมืองภายในเขตเทศบาล และวางกฎเกณฑ์ด้านการใช้ประโยชน์ในพื้นที่โดยการกำหนดรายละเอียด เป็นเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายในการจัดผังเมืองกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน เช่น การกำหนดโครงการพื้นที่สีเขียว (Eco quartiers) โดยรัฐจะสนับสนุนส่งเสริมให้โครงการที่ประสบความสำเร็จเป็นโครงการนำร่อง และรัฐสนับสนุนในการจัดหาผู้เชี่ยวชาญ รวมถึงได้รับเงินสนับสนุนจากส่วนกลาง หรือริเริ่มและพัฒนาให้เกิดเมืองสีเขียว เป็นต้น

3.1.2.2 กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีผังเมืองระดับประเทศและระดับภาค คงมีเพียงแผนนโยบายเพื่อการพัฒนาการใช้พื้นที่เท่านั้น ดังนั้น กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นในการดำเนินการ โดยประมวลกฎหมายฝรั่งเศสได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองที่มีผลใช้บังคับในพื้นที่ ดังนี้

1) ผังเมืองที่มีผลบังคับเหนือเทศบาล : แผนความสอดคล้องในพื้นที่ (Schemas de coherence territoriale - SCOT) ซึ่งสามารถอธิบายเป็นขั้นตอนได้ ดังนี้

1.1) ขั้นตอนการจัดทำ

หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดทำ SCOT คือ องค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล (Établissement public de coopération intercommunale - EPCI) มีบทบาทโดยตรงในการจัดทำผัง เอกสาร รวมถึงการจัดการทั่วไป การติดตามผลการใช้ และการปรับปรุงแก้ไขผัง การสลายตัวของ EPCI จะมีผลต่อการยกเลิก SCOT นอกจากนี้ อาจมีองค์กรอื่น ๆ อีกที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ SCOT ส่วนรูปแบบและเงื่อนไขในการเข้าร่วมนั้น มีลักษณะยืดหยุ่นเพราะจะเป็นไปตามข้อตกลง ผู้ที่เข้าร่วมอื่น ๆ ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ และบุคคลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคม สิ่งแวดล้อม เกษตรกรรม และหอการค้าและอาชีพ

ในการจัดทำ SCOT ประมวลกฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการกำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนผู้มีส่วนได้เสียไว้⁵⁶ โดยจะต้องจัดให้มีการปรึกษาหารือและทำประชาพิจารณ์ภายใต้เงื่อนไขที่ EPCI กำหนด ซึ่ง EPCI จะต้องเผยแพร่โครงการในสื่อท้องถิ่น จัดนิทรรศการ และการประชุมสาธารณะ เพื่อให้ได้รับความคิดเห็นจากประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องมากที่สุด อีกทั้งต้องมีการประสานงานจากตัวแทนของรัฐ โดยการขอคำปรึกษาแนะนำ หรือความเห็นจากหน่วยงานบริการของรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการให้ความเห็นจากกลุ่มพื้นที่ใกล้เคียง เช่น ประธานสภาที่ปรึกษาระดับภาค (Présidents du conseil regional) ประธานสภาที่ปรึกษาระดับจังหวัด (Présidents du conseil général) กลุ่มเทศบาลและนายกเทศมนตรีเทศบาลใกล้เคียง เป็นต้น⁵⁷ นอกจากนี้ EPCI จะต้องจัดให้มีการประชุมอภิปรายหนึ่งครั้งเกี่ยวกับการกำหนดทิศทางของโครงการบริหารจัดการพื้นที่และการพัฒนาภายใน 4 เดือน ก่อนการสิ้นสุดโครงการจัดทำ SCOT นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส⁵⁸ กำหนดไว้ด้วยว่า SCOT จะต้องมีความเห็นจากการปรึกษาหารือผนวกอยู่ท้ายแผนส่งผลให้เป็นการบังคับให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางและจัดทำผังเมืองต้องจัดให้มีการปรึกษาหารือ และประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างแท้จริงด้วย

สำหรับการทำประชาพิจารณ์ ประธาน EPCI จะนำโครงการนี้เข้าสู่กระบวนการประชาพิจารณ์ โดยจะประกอบด้วยเอกสารรายงานการให้ความร่วมมือ เอกสารกำหนดทิศทาง เอกสารกราฟฟิก ความคิดเห็นจากตัวแทนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และการรับทราบของผู้ว่าราชการจังหวัดอื่น ๆ รวมถึงข้อคิดเห็นโต้แย้งจากเทศบาล (commune) ที่ขอให้ทำการแก้ไขตามความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับคำขอนั้น จากนั้น จะต้องจัดให้มีการอภิปรายโต้เถียงภายในองค์กรที่ประชุมของ EPCI ไม่น้อยกว่า 4 เดือน ก่อนการรับรองโครงการ SCOT โดยการรับรองจะมีขึ้นหลังจากที่ได้มีการผ่านขั้นตอนปรึกษาหารือ การประชาพิจารณ์และแก้ไขโครงการแล้ว

1.2) การรับรองผังและการนำไปสู่การปฏิบัติ

การรับรอง SCOT มีขึ้นหลังจากได้มีการผ่านขั้นตอนการปรึกษาหารือ การทำประชาพิจารณ์ และได้มีการแก้ไขโครงการตามความคิดเห็นของทุกฝ่ายแล้ว การรับรองเป็นหน้าที่ของสภาที่ประชุม EPCI โดย SCOT ที่ผ่านการรับรองแล้วจะเสนอไปยังหน่วยงานของรัฐที่เคยให้คำปรึกษาหารือ และต้องนำไปประกาศ ณ ที่ทำการของ EPCI โดยปิดประกาศเป็นเวลา 1 เดือนในที่สาธารณะ

⁵⁶ Code de l'urbanisme Article L. 122-8 และ L. 122-10.

⁵⁷ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-77 และ 4-78). เล่มเดิม.

⁵⁸ Code de l'urbanisme Article L. 300-2.

พร้อมทั้งเผยแพร่ทางสื่อท้องถิ่น หลังจากนั้นจะมีการส่งไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ซึ่ง SCOT จะมีผลบังคับใช้เมื่อครบระยะเวลา 2 เดือน นับจากวันที่มีการเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด โดยภายในระยะเวลา 2 เดือนนี้ หากผู้ว่าราชการจังหวัดพบว่า SCOT มีความขัดแย้งกับผังในระดับสูงกว่า หรือเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ หรือหลักสำคัญของกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำเอกสารแจ้งกลับไปยัง EPCI ให้ทำการแก้ไข ผัง SCOT นี้ก็จะยังไม่สามารถนำไปใช้ได้จนกว่าจะได้รับการแก้ไข และได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด

1.3) ผลบังคับ

SCOT มีผลใช้บังคับเมื่อได้รับการรับรองจากสภาที่ประชุมของ EPCI โดยมติรับรองดังกล่าวจะส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด และบุคคลอื่น ๆ ที่มีส่วนร่วมในการจัดทำและจะต้องนำมติดังกล่าวไปปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของ EPCI และเทศบาลที่เป็นสมาชิกทุกเทศบาล โดยการปิดประกาศจะต้องลงแจ้งให้ทราบในหนังสือพิมพ์ที่พิมพ์เผยแพร่ในจังหวัดหนึ่งฉบับ และต้องลงพิมพ์ในบัญชีรวมรายการกิจกรรมของ EPCI ซึ่ง SCOT มีผลบังคับในทางปฏิบัติเมื่อสิ้นสุดระยะเวลา 2 เดือนนับจากวันที่ได้ส่งมติรับรองไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อมีการประกาศใช้ SCOT แล้ว เอกสารผังเมืองในระดับท้องถิ่น เช่น ผังเมืองท้องถิ่น (Plan local d'urbanisme - PLU) ผังการย้ายเขตเมือง (Plans de déplacements urbains - PDU) ผังเทศบาล (Cartes communales) ผังอนุรักษ์และการเน้นคุณค่า (Plan de sauvegardé et de mise en valeur หรือ PSMV) เป็นต้น จะต้องเหมาะสมกับ SCOT แต่ไม่จำเป็นต้องสอดคล้อง แต่ SCOT จะไม่มีผลบังคับโดยตรงต่อการขออนุญาตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ศาลเคยวินิจฉัยว่าที่เป็นเช่นนี้เพราะใบอนุญาตก่อสร้างไม่ใช่คำวินิจฉัยทางปกครองประเภทที่ต้องพิจารณาว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ตาม SCOT แต่จะต้องนำไปพิจารณากับ PLU ซึ่งเป็นผังเมืองในรายละเอียดที่กำหนดเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ดังนั้น การอนุญาตจึงต้องสอดคล้องกับ PLU⁵⁹

2) เอกสารผังเมืองในระดับเทศบาล : ผังเมืองท้องถิ่น (Plan local d'urbanisme - PLU)

ผังเมืองท้องถิ่นหรือ PLU คือ ผังการบังคับใช้ที่ดินเป็นรายแปลงในระดับชุมชน ผังชนิดนี้มีข้อกำหนดในการจัดทำผังให้สอดคล้องกับโครงการบริหารจัดการพื้นที่และการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำผังเมืองท้องถิ่นนั้น ประมวลกฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส⁶⁰ กำหนดให้ท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่มและจัดทำผังเมืองใช้บังคับในท้องถิ่นของตน โดยหากการวางและจัดทำผังเมืองมีความครอบคลุมพื้นที่ในเขตเทศบาลเดียว การจัดทำ

⁵⁹ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่กรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 5-25). เล่มเดิม.

⁶⁰ Code de l'urbanisme Article L. 123-6.

ผังเมืองจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเทศบาล มีนายกเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุมการจัดทำ แต่หากกรณีที่มีการวางและจัดทำผังเมืองท้องถิ่นที่ครอบคลุมพื้นที่หลายเทศบาล ผังเมืองท้องถิ่นจะเกิดจากความคิดริเริ่มขององค์การมหาชนอิสระที่ประสานงานระหว่างเทศบาลหลายท้องที่ ซึ่งอาจจะเป็นสหภาพหรือองค์การมหาชน โดยสภาขององค์การดังกล่าวนี้จะเป็นผู้ออกมติกำหนดให้มีการจัดทำผังซึ่งกระบวนการจัดทำมีขั้นตอน ดังนี้⁶¹

2.1) การกำหนดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองท้องถิ่น

กรณีผังเมืองท้องถิ่นที่ครอบคลุมพื้นที่เพียงเทศบาลเดียว ผังจะเกิดจากมติของสภาเทศบาล (Conseil municipal) ที่กำหนดให้มีผังเมืองท้องถิ่นสำหรับเทศบาลนั้น มติดังกล่าวจะกำหนดรูปแบบของการบริหารหรือกับประชาชน สมาคม ท้องถิ่นและบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องระหว่างที่มีการจัดทำผังเมืองท้องถิ่น ตลอดจนกำหนดเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงพิจารณา คำขออนุญาตก่อสร้างที่อาจกระทบต่อการปฏิบัติตามผังในอนาคต จากนั้น จะต้องนำมติดังกล่าวมาปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการเทศบาล และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ประธานสภาภาค ประธานองค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล ผู้แทนหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่มีการวางและจัดทำผังเมืองท้องถิ่นที่ครอบคลุมพื้นที่หลายเทศบาล ผังเมืองท้องถิ่นเกิดจากความคิดริเริ่มขององค์การมหาชนอิสระที่ประสานงานระหว่างเทศบาล โดยสภาขององค์การดังกล่าวนี้จะเป็นผู้ออกมติกำหนดให้มีการจัดทำผัง

ในขั้นตอนการจัดทำผังนี้ อาจมีการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐเข้ามาช่วยเหลือในการจัดทำ PLU ส่วนกรณีที่มีการริเริ่มทำ PLU โดยพื้นที่นั้นไม่อยู่ภายใต้แผนความสอดคล้องในพื้นที่ (SCOT) ประธานองค์การมหาชนอิสระระหว่างเทศบาลใกล้เคียง นายกเทศมนตรีพื้นที่ใกล้เคียงสามารถเข้ามาให้คำปรึกษาได้⁶² นอกจากนี้ นายกเทศมนตรีอาจมีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานขึ้น ซึ่งผู้ที่เป็นคณะทำงานนี้ต้องเป็นอิสระและไม่มีส่วนได้เสีย เพื่อให้การจัดทำผังท้องถิ่นเกิดขึ้นจากการร่วมมือของหลายฝ่าย การดำเนินงานของคณะทำงานดังกล่าวนี้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกเทศมนตรี โดยมีหน้าที่จัดทำโครงการผังท้องถิ่น โดยการรับความเห็นขององค์การหรือสมาคมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ผังเมือง สถาปัตยกรรม สิ่งแวดล้อมตามที่คณะทำงานได้ร้องขอล่วงหน้าให้บุคคลเหล่านั้นทำความเห็น⁶³

⁶¹ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่กรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 5-30 ถึง 5-34). เล่มเดิม.

⁶² Code de l'urbanisme Article L. 123-8.

⁶³ Code de l'urbanisme Article L. 121-4.

2.2) การเปิดเผยข้อมูลการวางผังเทศบาล

กฎหมายได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีเปิดอภิปรายกำหนดทิศทางต่อสภาเทศบาล เพื่อกำหนดทิศทางโครงการบริหารจัดการพื้นที่และการพัฒนาอย่างยั่งยืนของเทศบาล โดยการอภิปราย ต้องจัดให้มีขึ้นอย่างน้อยสองเดือนก่อนที่สภาเทศบาลจะมีมติรับ โครงการ PLU ซึ่งโครงการ PLU ที่ผ่านการพิจารณาของคณะทำงานและได้จัดให้มีการอภิปรายกำหนดทิศทางดังกล่าวแล้ว จะต้องได้รับการรับรองจากสภาเทศบาล การรับรองจะต้องปิดประกาศ ณ ที่ทำการเทศบาลเป็นเวลา 1 เดือน โดยระหว่างเวลาดังกล่าวจะส่งโครงการ PLU ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด หน่วยงานภาครัฐที่ได้เข้าร่วม ให้คำปรึกษาหารือและเทศบาลใกล้เคียง ซึ่งสามารถทำความเข้าใจกลับมาได้ แต่หากไม่ทำความเข้าใจ ส่งกลับมาภายใน 3 เดือน ถือว่าให้ความเห็นชอบกับโครงการแล้ว

2.3) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

นายกเทศมนตรีต้องนำโครงการ PLU ที่ได้มีการรับรองจากสภาเทศบาลแล้วเข้าสู่ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย โดยนายกเทศมนตรีขอให้ ประธานศาลปกครองแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็น (Commissaire enquêteur) หรือคณะกรรมการ รับฟังความคิดเห็น (Commission d'enquête) ภายใน 15 วัน ซึ่งเอกสารที่นำมาเผยแพร่ประกาศ เพื่อให้ประชาชนเสนอความคิดเห็นประกอบด้วย โครงการ PLU และความเห็นของบุคคล ผู้เกี่ยวข้องที่ได้ให้ไว้ในขั้นตอนที่ผ่านมา นายกเทศมนตรีจะกำหนดเวลาอย่างน้อย 1 เดือน ในการ รับฟังความคิดเห็น โดยกำหนดวันและเวลา รวมถึงคำประกาศที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต้อง ประกาศอย่างน้อย 15 วัน ก่อนวันเริ่มการรับฟังความคิดเห็น⁶⁴ เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นอาจ ขยายระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นได้ แต่ต้องไม่เกิน 15 วัน หลังจากนั้นจะจัดทำรายงานการรับฟัง ความคิดเห็นต่อนายกเทศมนตรี ซึ่งมีลักษณะเป็นผลสรุปที่มีการชี้แจงเหตุผลประกอบว่าเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบต่อโครงการ PLU

2.4) การรับรอง PLU

นายกเทศมนตรีจะนัดประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้ออกมามีมติรับรอง PLU ในการนี้ นายกเทศมนตรีจะเสนอข้อสรุปของเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็น โดยอาจเสนอที่ประชุมให้แก้ไข ตามผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่การแก้ไขนั้นต้องเป็นการแก้ไขเล็กน้อยที่ ไม่กระทบถึงหลักการสำคัญของ PLU

⁶⁴ Code de l'urbanisme Article R. 122-10 Le dossier est composé des pièces mentionnées à l'article R. 123-8 du code de l'environnement et à l'article L. 122-10 du présent code. Il peut être complété par tout ou partie des documents mentionnés à l'article R. 121-1 du présent code.

เมื่อสภาเทศบาลมีมติรับรองแล้ว จะต้องประกาศมติดังกล่าว ณ ที่ทำการเทศบาล (mairie) โดยเทศบาลที่มีประชากรเกินกว่า 3,500 คน จะต้องพิมพ์ประกาศให้ทราบทั้งในระดับเทศบาลและระดับจังหวัด

2.5) การมีผลบังคับใช้

กรณีที่เทศบาลนั้นอยู่ภายใต้บังคับของแผนความสอดคล้องในพื้นที่ (SCOT) PLU จะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ที่ได้แจ้งมติไปยังสำนักงานจังหวัดและได้พิมพ์ประกาศเป็นต้นไป การอนุญาตต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผังเมืองจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในผังเมือง แต่กรณีที่เทศบาลนั้นไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของแผนความสอดคล้องในพื้นที่ (SCOT) PLU จะมีผลบังคับใช้ 1 เดือนหลังจากส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด⁶⁵ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจยับยั้ง PLU ได้ โดยแจ้งความเห็นมายังนายกเทศมนตรี เช่น กรณีที่เห็นว่า PLU มีเนื้อหาที่มีผลกระทบอย่างมากต่อหลักความสมดุลของสภาพพื้นที่ในเขต PLU หรือ PLU วางหลักเกณฑ์หรือมีทิศทางที่ไม่สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินกับเทศบาลข้างเคียง เป็นต้น ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ PLU จะยังไม่มีผลบังคับใช้จนกว่าจะมีการแก้ไข

สำหรับผลในทางกฎหมายของ PLU เมื่อมีผลบังคับใช้แล้วนั้น กฎเกณฑ์ เอกสารแผนที่ที่ปรากฏใน PLU มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป บังคับได้กับรัฐ ภาค จังหวัด เทศบาล บุคคลธรรมดา นิติบุคคล โดยมีผลบังคับไม่ให้มีการก่อสร้างที่ขัดกับผัง PLU ซึ่งมีผลให้เกิดการโอนอำนาจในการอนุญาตด้านผังเมืองไปยังท้องถิ่น นายกเทศมนตรีจะใช้อำนาจนี้ในนามของเทศบาลไม่ใช่ในนามของรัฐ โดยท้องถิ่นมีอำนาจชะลอการอนุญาตต่าง ๆ ได้ ถ้าเห็นว่าจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตาม PLU การชะลอมีระยะเวลา 2 ปี แต่กรณีที่จำเป็นก็สามารถขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 3 ปี โดยหากผู้ขออนุญาตทำการก่อสร้างจะคัดค้านการชะลอการอนุญาตนั้น ต้องร้องไปยังศาลปกครอง⁶⁶ อีกทั้งยังมีผลเป็นการโอนความรับผิดชอบให้กับเทศบาลด้วย ซึ่งผลการบังคับของผังท้องถิ่น เช่น เมื่อเจ้าของที่ดินเห็นว่าที่ดินของตนเป็นพื้นที่ที่ PLU ได้กำหนดวัตถุประสงค์การใช้ไว้เฉพาะเจาะจงแล้ว อาจขอให้ภาครัฐซื้อที่ดินนั้นไว้ โดยภาครัฐมีเวลา 1 ปีในการพิจารณา หากตกลงซื้อจะต้องชำระราคาที่ดินภายใน 2 ปี หากตกลงกันไม่ได้ ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยตามหลักเกณฑ์เรื่องการเวนคืน⁶⁷ สภาเทศบาลนำหลักสิทธิในการบังคับขาย (preemption) มาใช้⁶⁸ สภาเทศบาลสามารถจะกำหนดให้

⁶⁵ Code de l'urbanisme Article L. 123-12.

⁶⁶ การกระจายอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 142). เล่มเดิม.

⁶⁷ Code de l'urbanisme Article L. 230-3.

⁶⁸ Code de l'urbanisme Article L. 211-1.

เทศบาลมีสิทธิก่อนใครในการซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้นำออกขาย ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการการใช้พื้นที่และควบคุมตลาดอสังหาริมทรัพย์ในเทศบาลนั้น เป็นต้น

3) กรณีที่เทศบาลไม่มีแผน PLU บังคับใช้

ในกรณีที่เทศบาลไม่มีผังเมืองท้องถิ่น PLU ใช้บังคับไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม กฎเกณฑ์ที่มาบังคับใช้ ได้แก่ กฎเกณฑ์ข้อบังคับระดับชาติ (RNU) และหลักข้อจำกัดในการก่อสร้าง (Principe de constructibilité) ตามข้อ L.111-1-2 ของประมวลกฎหมายผังเมือง นอกจากนี้ เทศบาลนั้น อาจจัดทำเอกสารฉบับหนึ่งเรียกว่า “ผังเทศบาล” (Carte communale) ขึ้นใช้แทน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเขตเทศบาลที่ยังมีลักษณะเป็นชนบท หรือยังไม่มีศักยภาพในการจัดทำผังเมืองท้องถิ่น (PLU) ผังเทศบาลนี้เปรียบเสมือนผังเมืองท้องถิ่นฉบับย่อ ประมวลกฎหมายผังเมืองกำหนดวิธีการและขั้นตอนการจัดทำผังเทศบาลว่าจะต้องสอดคล้องกับ SCOT เมื่อเทศบาลใดมีผังเทศบาลบังคับใช้แล้ว นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตต่าง ๆ ตามที่สอดคล้องกับผังเทศบาล ซึ่งการใช้ อำนาจเช่นนี้เป็นการใช้อำนาจในนามเทศบาล⁶⁹

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแผนระดับเหนือเทศบาลจะมีแผนความสอดคล้องในพื้นที่ (SCOT) เป็นเอกสารที่มีความผสมผสานระหว่างแผนและผังเมือง ซึ่งเป็นเอกสารที่ต้องทำขึ้นระหว่าง เทศบาล โดยมีเนื้อหาส่วนหนึ่งกำหนดถึงโครงการการบริหารจัดการการใช้พื้นที่และการพัฒนา อย่างยั่งยืนในพื้นที่ที่อยู่ภายใต้บังคับ แผนนี้จึงมีลักษณะเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดทิศทาง ในภาพรวมของพื้นที่ที่อยู่ในข้อบังคับ ส่วนผังเมืองระดับเทศบาลจะมีผังเมืองท้องถิ่น (PLU) เป็นแผนผังเมือง ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการที่รองรับแผนยุทธศาสตร์ที่ปรากฏในแผนความสอดคล้อง ในพื้นที่ (SCOT)

4) ผังเมืองที่ใช้บังคับในเขตพื้นที่เฉพาะ

สาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีแนวคิดที่ให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์คุณภาพชีวิตและ สิ่งแวดล้อม เขตอนุรักษ์ย่านเก่าและสถาปัตยกรรมอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 โดยแนวคิด ที่จะอนุรักษ์โบราณสถานและสถาปัตยกรรมให้เป็นบริบทสำคัญในการจัดการภูมิทัศน์ร่วมสมัย ในการดำเนินการดังกล่าวจึงได้มีการกำหนดเขตพื้นที่ที่จะทำการอนุรักษ์ไว้เป็นพิเศษ โดยมีการวางผัง ที่เป็นข้อกำหนดในการอนุรักษ์เป็นการเฉพาะด้วย ดังนี้

ก) ผังเขตอนุรักษ์และให้คุณค่า (Plan de sauvegardé et de mise en valeur หรือ PSMV)

ผังเขตอนุรักษ์และให้คุณค่า เป็นผังที่ใช้ในเขตพื้นที่ที่รัฐประสงค์จะอนุรักษ์มรดกทาง วัฒนธรรมของเมือง ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ความงดงามทางวัฒนธรรม

⁶⁹ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 5-37 ถึง 5-38). เล่มเดิม.

และในแง่ของคุณภาพทางสถาปัตยกรรมและผังเมือง โดยเนื้อหาของผังนี้ต้องมีความสอดคล้องกับแผนความสอดคล้องในพื้นที่ (SCOT)⁷⁰ เกี่ยวกับข้อกำหนดในการใช้พื้นที่ในเขตที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ เช่น การขออนุญาตก่อสร้าง รื้อถอน คัดแปลงอาคาร เป็นต้น ซึ่งแผนนี้จะนำไปใช้ในเขตพื้นที่ที่กำหนดแทนผังเมืองท้องถิ่น (PLU) สำหรับกระบวนการจัดทำนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้จัดให้มีแผนขึ้น โดยการปรึกษาหารือกับคณะกรรมการว่าด้วยเขตที่ได้รับการพิทักษ์รักษาแห่งชาติ จากนั้นนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลจะเป็นผู้นำแผนเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ การประกาศใช้บังคับต้องออกเป็นรัฐกฤษฎีกา (Décrets)⁷¹ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 37⁷² ได้กำหนดไว้ว่าเรื่องใดที่ไม่อยู่ในขอบเขตของการตราบัญญัติ ให้ถือว่าอยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร

ข) ผังพัฒนาเขตพื้นที่คุ้มครองมรดกสถาปัตยกรรม เมืองและภูมิทัศน์ (Zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager หรือ ZPPAUP) เป็นผังที่ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้มีขึ้น เพื่อใช้ในการกำหนดบริเวณที่มีสิ่งปลูกสร้างทางประวัติศาสตร์ และสถานที่สำคัญที่ต้องได้รับความคุ้มครองเพื่อความงามและรักษาคุณค่าทางประวัติศาสตร์ โดยในการกำหนดเขตพื้นที่และผังดังกล่าวนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นเทศบาลหรือผู้ว่าภาคในกรณีพิเศษ ซึ่งในการกำหนดเขตต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล หรือสภาภาคว่าด้วยทรัพย์สินมรดกและแหล่งสำคัญ จากนั้นจะนำเข้าสู่กระบวนการประชาพิจารณ์ เมื่อผ่านกระบวนการดังกล่าวแล้วการบังคับใช้กระทำได้โดยการทำเป็นประกาศที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากนายกเทศมนตรี และมีรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านผังเมืองรับรองโครงการ⁷³

3.1.2.3 การบังคับให้เป็นไปตามผังเมือง

การใช้ที่ดินจะอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และแผนกำหนดขอบเขตการใช้ แต่การที่จะบังคับให้เป็นไปตามแผนอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องมีกลไกและกระบวนการเสริมในด้านการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งกลไกเหล่านี้เป็นการใช้อำนาจรัฐในการ

⁷⁰ Code de l'urbanisme Article L. 122-1.

⁷¹ จาก ปัญหาทางกฎหมายในการใช้ที่ดินของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการปกครอง) (น. 80), โดย ขนบ มากบุญ, 2549, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ลิขสิทธิ์ 2549 โดยมหาวิทยาลัยรามคำแหง.

⁷² The French Constitution of 1958 Article 37 Matters other than those that fall within the ambit of statute shall be matters for regulation.

⁷³ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 5-14). เล่มเดิม.

กำหนดมาตรการเป็นการทั่วไปในกรอบของการปฏิบัติการด้านผังเมือง ซึ่งกลไกที่สำคัญ คือ กลไกของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากประเด็นปัญหาเรื่องที่ดินในเขตเมืองเป็นเรื่องท้าทายสำหรับการผังเมือง เมื่อชุมชนในเมืองขยายตัวขึ้น จำนวนพื้นที่ว่างจะลดลงตามสัดส่วนของความหนาแน่นของประชากร จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องมีที่ดินเพื่อดำเนินการจัดทำโครงการเพื่อการบริหารสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ โดยกลไกของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินมี ดังต่อไปนี้

1) การเวนคืน (Expropriation)

การเวนคืนเป็นมาตรการกระทบกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน ขั้นตอนและวิธีการเรื่องการเวนคืนกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Code de l'expropriation pour l'utilite publique) และกฎหมายอื่น ๆ เช่น ประมวลกฎหมายผังเมือง เป็นต้น กฎหมายเวนคืนและกฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมาย 2 ระบบที่แยกกันอย่างเอกเทศ แต่ในทางปฏิบัติการเวนคืนเป็นกลไกในการพัฒนาเมือง และแนวคำตัดสินของศาลปกครองก็ได้ยืนยันว่าการเวนคืนต้องสอดคล้องกับผังเมือง ไม่ว่าจะเป็น SCOT หรือ PLU เพื่อนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ⁷⁴

2) สิทธิของภาครัฐในการบังคับขาย (Droit de preemption)

องค์กรภาครัฐอาจใช้กลไกที่ให้สิทธิของภาครัฐในการบังคับขายอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของเก็บไว้เพื่อเก็งกำไรและประกาศขาย เพื่อเอื้อต่อการพัฒนาพื้นที่ในแต่ละท้องถิ่นหรือเพื่อความสะดวกในการดำเนินการ หรือเตรียมที่ดินเพื่อการบริหารจัดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยภาครัฐมีอำนาจกำหนดราคาที่เหมาะสมสำหรับที่ดินนั้น เพื่อนำมาใช้ในโครงการการบริหารจัดการที่ดินที่สร้างขึ้นเฉพาะเจาะจง การใช้สิทธินี้แบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ สิทธิของภาครัฐในการบังคับขายในเขตเมือง (Droit de preemption urbain - DPU) และสิทธิของภาครัฐในการบังคับขายในเขตบริหารจัดการที่จะเกิดขึ้นในภายหลัง (Zone d'amenagement differe - ZAD)

การจัดทำ DPU นี้ กระทำโดยมติของสภาเทศบาล หรือมติขององค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล (EPCD) และนำมติที่ให้มีการใช้ DPU นั้นมาปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานเทศบาลเพื่อให้สาธารณชนรับทราบ เมื่อมีการอนุมัติแล้วผู้ใช้สิทธิ ได้แก่ สภาเทศบาล ซึ่งสามารถมอบอำนาจการใช้สิทธินี้ให้แก่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ องค์กรมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล หรือองค์กรมหาชนอื่น ๆ หรือรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทรับผิดชอบในการบริหารจัดการพื้นที่ โดย DPU ไม่สามารถบังคับใช้เหนือพื้นที่ทั้งหมดของเทศบาลได้

⁷⁴ แหล่งเดิม. (น. 5-42).

แต่จะใช้บังคับได้เฉพาะพื้นที่ที่มีผังเมืองท้องถิ่น (PLU) หรือผังเทศบาลบังคับใช้เท่านั้น โดยพื้นที่นั้นต้องปรากฏอยู่ในผังเมืองด้วย⁷⁵

3) กลไกการควบคุมให้เป็นไปตามผังโดยการอนุญาต

การกำหนดแนวทางและข้อจำกัดตลอดจน โครงการต่าง ๆ เพื่อการผังเมืองนั้นจะปรากฏในรูปแบบของกฎเกณฑ์ต่าง ๆ แผนและผัง ตลอดจนโครงการเพื่อการบริหารจัดการเพื่อการใช้ที่ดิน ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามนั้นจำเป็นต้องมีกลไกในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปตามผัง โดยการอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ประเภทต่าง ๆ ดังนี้

3.1) เอกสารรับรองด้านผังเมือง (Certificat d'urbanisme)

เอกสารรับรองด้านผังเมือง คือ ตราสารที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้น เพื่อแจ้งแก่เอกชนที่ขอเอกสารนี้ ถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ที่ดินเหนือที่ดินผืนที่เอกชนร้องขอ โดยประมวลกฎหมายผังเมือง⁷⁶ กำหนดประเภทของเอกสารรับรองผังเมืองไว้ 2 ประเภท คือ เอกสารรับรองทั่วไป (Certificat ordinaire) ซึ่งเป็นเอกสารที่ระบุทบัญญัติต่าง ๆ ที่ใช้กับที่ดินผืนหนึ่ง ตลอดจนเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ในที่ดินผืนนั้น และเอกสารรับรองในรายละเอียด (Certificat detaille) เป็นเอกสารที่กำหนดว่าการดำเนินการตามโครงการบนที่ดินผืนหนึ่งเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับเงื่อนไขทางกฎหมายที่บังคับใช้เหนือที่ดินหรือไม่

อำนาจในการตรวจคำขอและมีคำสั่งออกเอกสารรับรองด้านผังเมืองนั้น เป็นอำนาจของเทศบาลหรือรัฐแล้วแต่กรณี กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่เทศบาลมีผังเมืองไม่ว่าประเภทใดบังคับใช้ อำนาจจะเป็นของเทศบาล แต่กรณีที่เทศบาลไม่มีผังเมืองบังคับใช้ก็จะเป็นอำนาจของหน่วยงานสาธารณูปโภคและสาธารณูปการจังหวัด (Direction departementale de l'équipement - DDE) โดยนายกเทศมนตรีจะทำคำสั่งตกภายใน 1 เดือน และผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นผู้ลงนาม

ผลทางกฎหมายของเอกสารรับรองด้านผังเมือง คือ รักษาสถานะของกฎเกณฑ์ด้านผังเมืองที่ใช้บังคับกับที่ดินในขณะที่ออกเอกสาร แม้จะมีกฎเกณฑ์ออกมาเปลี่ยนแปลงภายหลังก็จะไม่ใช้บังคับกับที่ดินที่มีเอกสารด้านผังเมือง แต่กฎเกณฑ์ดังกล่าวกฎหมายได้มีการกำหนดระยะเวลาที่เอกสารรับรองด้านผังเมืองจะรักษาสถานะนี้ไว้ คือ กรณีที่เป็นเอกสารผังเมืองทั่วไป คือ 1 ปี ส่วนกรณีเอกสารผังเมืองในรายละเอียด คือ ไม่เกิน 18 เดือน อย่างไรก็ตาม หลักประกันดังกล่าวหากเป็นกฎเกณฑ์ภาระจำยอมเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ หรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับภาษีที่เกี่ยวกับผังเมือง

⁷⁵ แหล่งเดิม. (น. 5-48 และ 5-49).

⁷⁶ Code de l'urbanisme Article L. 410-1.

ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่ใช่กฎเกณฑ์ผังเมืองจริง ๆ ก็จะมีผลเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ปรากฏอยู่แล้วในเอกสารรับรองด้านผังเมืองได้⁷⁷

3.2) ใบอนุญาตก่อสร้าง (Permis de construire)

ใบอนุญาตก่อสร้างถือเป็นกลไกที่สำคัญมากควบคู่ไปกับผังเมืองที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพื่อการผังเมือง ประเภทของการก่อสร้างที่ต้องได้รับอนุญาตปรากฏอยู่ในข้อ L. 421-1 ของประมวลกฎหมายผังเมือง ซึ่งกำหนดให้การก่อสร้างที่จะต้องได้รับการอนุญาต ได้แก่ 1) การก่อสร้างที่มีขึ้นใหม่ ไม่ว่าจะใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใด หรือไม่ว่าจะมีการวางรากฐานหรือไม่ก็ตาม 2) งานก่อสร้างที่ทำซ้ำขึ้นแทนสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่แล้ว ซึ่งหมายถึงงานก่อสร้างที่ทำซ้ำขึ้นแทนสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่แล้ว และมีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ของสิ่งก่อสร้าง รวมถึงงานก่อสร้างที่ทำซ้ำขึ้นแทนสิ่งปลูกสร้างเดิมโดยเปลี่ยนแปลงสภาพภายนอกหรือขนาดด้วย

สำหรับผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตนั้น กรณีที่ท้องถิ่นมีผังเมืองใช้บังคับ ไม่ว่าจะ เป็นผังเมืองท้องถิ่น (PLU) หรือผังเมืองเทศบาล นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตก่อสร้าง โดยอาจมอบหมายให้รองนายกเทศมนตรีลงนามแทนได้ หรืออาจมอบอำนาจให้แก่ประธานองค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล (EPCI) ในกรณีที่ผังเมืองท้องถิ่นคาบเกี่ยวหลายเทศบาล แต่หากเทศบาลใดไม่มีผังเมืองท้องถิ่นหรือผังอื่นใดบังคับใช้ในพื้นที่ของเทศบาลนั้น นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตก่อสร้าง แต่เป็นการใช้อำนาจในนามของรัฐ ไม่ใช่ในฐานะผู้มีอำนาจปกครองท้องถิ่น⁷⁸

3.3) การอนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินกรณีอื่น ๆ

นอกจากการขออนุญาตก่อสร้างแล้ว อาจมีการขออนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่อาจต้องขอเป็นกรณีพิเศษ ได้แก่ ใบอนุญาตรื้อถอน การอนุญาตเกี่ยวกับการตั้งแคมป์ รถคาราวาน และที่อยู่อาศัยเพื่อการพักผ่อนที่มีลักษณะเบา การอนุญาตก่อสร้างในเขตธรรมชาติ การอนุญาตการแสวงหาประโยชน์ในพื้นที่เพื่อการพาณิชย์⁷⁹

ทั้งนี้ ต่อมาได้มีการลดความซับซ้อนของกระบวนการอนุญาตใช้ที่ดิน ทั้งในภาพรวม และในส่วนของการจัดสรรที่ดิน รวมทั้งปรับปรุงหลักเกณฑ์การคำนวณเนื้อที่ก่อสร้างที่จะใช้ในการพิจารณาอนุญาตให้เรียบง่ายยิ่งขึ้น โดยรัฐกำหนด ฉบับที่ 2005-1527 ว่าด้วยใบอนุญาตก่อสร้าง และการอนุญาตด้านผังเมือง ออกตามความในรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการลดความซับซ้อนของกฎหมาย

⁷⁷ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 5-63 ถึง 5-65). เล่มเดิม.

⁷⁸ แหล่งเดิม. (น. 5-66 และ 5-70).

⁷⁹ แหล่งเดิม. (น. 5-76).

ได้ปรับเปลี่ยนระบบการอนุญาตใช้ที่ดิน เพื่อให้การอนุญาตมีความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายผังเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับขั้นตอนการอนุญาต ดังนี้⁸⁰

1) ลดจำนวนการอนุญาตให้เหลือเพียง 4 ประเภท ได้แก่ ใบอนุญาตก่อสร้าง (Permis de construire) ใบอนุญาตพัฒนาพื้นที่ (Permis d'aménager) ใบอนุญาตรื้อถอน (Permis de demolir) และการแจ้งก่อนดำเนินการ (Declaration préalable)

2) กำหนดขอบเขตการอนุญาตในแต่ละกรณีให้ชัดเจนว่า การดำเนินการใดที่อยู่ในข่ายต้องขอใบอนุญาตประเภทใดหรือต้องแจ้งก่อนดำเนินการ เช่น กรณีงานก่อสร้างใหม่ไม่ว่าจะมีงานรากฐานหรือไม่ เป็นเรื่องที่ต้องขอใบอนุญาตก่อสร้าง ส่วนกรณีงานก่อสร้างเพิ่มเติมจากสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่แล้วหรือการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์สิ่งปลูกสร้างเดิม รัฐกฤษฎีกาที่ออกตามความในรัฐกำหนดดังกล่าวจะกำหนดประเภทของงานที่จะต้องขอใบอนุญาตพัฒนาพื้นที่ก่อนการดำเนินการเป็นต้น นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายผังเมืองยังกำหนดประเภทงานก่อสร้างหรืองานติดตั้งต่าง ๆ ที่ไม่ต้องขออนุญาต แต่ต้องแจ้งก่อนการดำเนินการ รวมทั้งงานอื่น ๆ ที่ไม่ต้องมีการดำเนินการใด ๆ กับทางราชการก่อนดำเนินการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานขนาดเล็กที่ไม่มีผลกระทบต่อการใช้ที่ดินในกรณีของงานก่อสร้างที่มีทั้งส่วนที่เป็นกรรื้อถอน การพัฒนาพื้นที่และการก่อสร้างรวมอยู่ในโครงการเดียวกัน กฎหมายก็กำหนดให้ผู้ขออนุญาตสามารถยื่นขอใบอนุญาตฉบับเดียว สำหรับการดำเนินการในทุกเรื่องได้ เช่น ขอใบอนุญาตพัฒนาพื้นที่ ซึ่งจะมีผลเป็นการอนุญาตให้มีการรื้อถอนและก่อสร้างด้วย เป็นต้น

3) บูรณาการหลักเกณฑ์การอนุญาตให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งจะใช้กับการอนุญาตทุกประเภท พร้อมทั้งกำหนดรายการเอกสารที่ใช้ประกอบการยื่นขออนุญาตไว้อย่างครบถ้วน นอกจากนี้ ยังได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาขอให้ชัดเจนแน่นอนยิ่งขึ้น คือ 1 เดือน สำหรับการออกใบรับแจ้ง 2 เดือน สำหรับการอนุญาตก่อสร้างบ้านเดี่ยวหรือการออกใบอนุญาตรื้อถอน และสามเดือนสำหรับการอนุญาตก่อสร้างหรือพัฒนาพื้นที่ในกรณีอื่น ๆ โดยเจ้าหน้าที่ต้องระบุระยะเวลาดังกล่าวไว้ในใบรับคำขอให้ผู้ยื่นคำขอได้รับทราบด้วย

3.1.3 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาถือเป็นประเทศหนึ่งที่มีการวางแผนและผังเมืองที่ประสบความสำเร็จ แม้จะมีการปกครองแบบสหพันธรัฐที่ประกอบด้วยรัฐระดับชาติและมลรัฐต่าง ๆ มากมาย แต่การวางแผนและผังเมืองก็ยังคงมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ โดยการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่รัฐบาลมลรัฐ และจากรัฐบาลมลรัฐสู่รัฐบาลท้องถิ่นอย่างครอบคลุม ซึ่งแต่ละส่วนก็มีหน่วยงานที่

⁸⁰ โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อ กรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 93 - 95). เล่มเดิม.

รับผิดชอบด้านการผังเมืองเป็นการเฉพาะ ทำให้การผังเมืองมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับโครงสร้างการบริหารการปกครองประเทศ และอยู่ในทุกระดับของการปกครอง ส่งผลให้ระบบการผังเมืองของสหรัฐอเมริกามีประสิทธิภาพ โดยระบบการผังเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมืองของสหรัฐอเมริกามีรายละเอียด ดังนี้

3.1.3.1 ระบบการวางแผนและผังเมืองของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาปกครองระบอบสหพันธรัฐ ซึ่งเป็นการปกครองที่แบ่งแยกอำนาจเป็น 2 ระดับออกจากกันต่างหาก ได้แก่ รัฐบาลแห่งชาติ (National Government) หรือเรียกว่า รัฐบาลกลาง และรัฐบาลระดับรองลงมา (Subnational Government) หรือเรียกว่า มลรัฐ โดยรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลทั้งสองไว้อย่างชัดเจน คือ รัฐบาลกลางจะมีอำนาจหน้าที่เฉพาะด้านที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ได้แก่ ด้านการเงิน การต่างประเทศ และการทหาร ส่วนรัฐบาลมลรัฐจะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมเศรษฐกิจ สังคม และความ เป็นอยู่ของประชาชน รวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ โดยในแต่ละมลรัฐจะมีธรรมนูญการปกครองเป็นของตนเอง ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลกลางได้ให้รัฐบาลมลรัฐมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น แต่เพื่อส่งเสริมนโยบายบางด้าน เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น รัฐบาลกลางจึงยังคงให้ความช่วยเหลือทางงบประมาณบางส่วนอยู่ภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนดของรัฐบาลกลาง⁸¹ นอกจากนี้ ยังมี การแบ่งการปกครองออกเป็น การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมลรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดูแลงานที่เกี่ยวข้องกับด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประเภท เช่น เมือง (Towns) เทศบาล (Comunicapality) เคาน์ตี (Counties) เป็นต้น

การวางแผนและผังเมืองของสหรัฐอเมริกาดังอยู่บนแนวคิดการพัฒนาเมือง โดยรวมศูนย์ ความเจริญภายในเมือง เพื่อป้องกันปัญหาการเติบโตอย่างไม่เป็นที่สิ้นสุดไปสู่ชานเมือง หรือเรียกแนวคิดนี้ว่า Smart Growth แนวคิดนี้จะมุ่งประกอบเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของชุมชน เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ ที่อยู่อาศัย การคมนาคมขนส่ง การประหยัดพลังงาน การแก้ปัญหาโลกร้อน และการมีส่วนร่วมของประชาชน⁸² ซึ่งการดำเนินการวางและจัดทำแผนผังเมืองของสหรัฐอเมริกา จะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการบริหารการปกครองประเทศ โดยรัฐบาลกลางจะกระจายอำนาจ

⁸¹ จาก *โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหรัฐอเมริกา (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง* (หน้า 3-4 และ 3-8), 2547, โดย ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ลิขสิทธิ์ 2547 โดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁸² โสภณ พร โชคชัย. (2555). *ผังเมืองฝรั่งเศสเน้น Smart Growth แต่ กทม. ยังได้คนออกนอกเมือง*. สืบค้น 26 กันยายน 2558, จาก http://www.thaiappraisal.org/thai/market/market_view.php?strquery=market 406.htm.

ในการดำเนินการตั้งแต่การวางแผนและผัง การนำแผนและผังไปปฏิบัติ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลไปในทุกระดับของการปกครอง ดังมีรายละเอียด ดังนี้

1) การวางแผนพัฒนาระดับประเทศ

การวางแผนพัฒนาเมืองในระดับประเทศของสหรัฐอเมริกา นั้น ตั้งแต่ในอดีตรัฐบาลกลาง ได้มีความพยายามวางแผนระดับชาติมานานแล้ว แต่ก็ยังไม่ปรากฏแผนระดับประเทศที่ชัดเจนอย่างเป็นทางการ คงมีเพียงการดำเนินการในส่วนต่าง ๆ ของประเทศที่เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาเมืองเท่านั้น เช่น การวางผังเมืองขนาดตารางสี่เหลี่ยมจัตุรัส 6 ไมล์ใน “ดินแดนด้านตะวันตก” โดยข้อบัญญัติ ค.ศ. 1785 (The Ordinance of 1785) ซึ่งเป็นความพยายามของรัฐบาลกลางในการวางผังเมืองและถนนส่วนใหญ่ในภาคตะวันตกตอนกลาง (Midwest) ของประเทศ หรือระบบทางด่วนระหว่างมลรัฐ (Interstate Highway System) ซึ่งโครงการนี้มีผลกระทบอย่างมากต่อรูปแบบของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการตั้งชุมชนทั่วประเทศ⁸³

รัฐบาลกลางได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในการวางแผนและผังของท้องถิ่นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1930 โดยได้ให้เงินทุนจัดตั้งหน่วยงานวางแผนระดับท้องถิ่นและมลรัฐ จัดหาเงินทุนเพื่อการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ของรัฐบาล รวมทั้งดำเนินการก่อสร้างเมืองใหม่ (Planned Communities) หลายเมือง เช่น Greenbelt รัฐแมริแลนด์ เป็นต้น ในปัจจุบันรัฐบาลกลางจะมีอิทธิพลเหนือการดำเนินงานของท้องถิ่นได้เพียงทางเดียว คือ การให้เงินแก่รัฐบาลมลรัฐและท้องถิ่น โดยมีข้อผูกมัด ซึ่งรัฐบาลกลางสามารถกำหนดให้รัฐบาลมลรัฐและท้องถิ่นทำตามได้ เช่น กำหนดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizen Participation) หน่วยงานในระดับรัฐบาลกลางที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการเคหะและการพัฒนาเมือง (Department of Housing and Urban Development หรือ HUD) โดยจะทำหน้าที่กำกับดูแลการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย จัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่ท้องถิ่นที่ทำการพัฒนา แต่จะไม่เข้าไปทำการวางแผนและผังเมืองโดยตรง⁸⁴

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การวางแผนและผังเมืองของสหรัฐอเมริกาไม่มีการดำเนินการวางแผนในระดับประเทศ คงมีเพียงการวางแผนและผังเมืองในระดับรัฐบาลรองลงมาเท่านั้น การวางแผนในระดับประเทศของรัฐบาลกลางจะปรากฏเพียงการดำเนินการวางแผนพัฒนาเป็นโครงการ หรือเป็นการสนับสนุนและการควบคุมด้านงบประมาณให้แก่การวางแผนผังเมืองของรัฐบาลในระดับรองลงมาเท่านั้น

⁸³ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหรัฐอเมริกา (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง. (น. 4-12 – 4-13). เล่มเดิม.

⁸⁴ โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อ กรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 66). เล่มเดิม.

2) การวางแผนและผังระดับภาค

การวางแผนระดับภาคในปัจจุบันจะมีลักษณะเป็นแผนนโยบาย (Policy Plan) ซึ่งเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของท้องถิ่นหลายระดับ สหรัฐอเมริกามีการวางแผนและผังระดับภาคเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ภาคที่ประกอบด้วยมลรัฐหลาย ๆ มลรัฐ (Multistate Region) และภาคที่ประกอบด้วยเคาน์ตีในมลรัฐเดียวกันหลายเคาน์ตี (Substate Region) โดยในหนังสือ The Practice of State and Regional Planning 1986 ซึ่งเป็นหนังสือคู่มือการปฏิบัติงานของภาครัฐและการวางแผนในระดับภูมิภาค ได้มีการระบุว่ามียี่พื้นที่อยู่ 5 ประเภทที่ต้องมีการวางแผนและผังระดับภาค ดังนี้⁸⁵

ก) ภาคมหานคร (Metro Politan Areas) ซึ่งอาจประกอบด้วยหลายเคาน์ตีในมลรัฐเดียวหรือในหลายมลรัฐ โดยหน่วยงานปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีโครงสร้างหน้าที่ และรูปแบบการเงินที่แตกต่างกันออกไป

ข) ภาคที่มีชุมชนชนบทและชุมชนเมืองขนาดเล็ก (Regions of Rural and Small Urban Centers) เนื่องจากชุมชนเล็ก ๆ ในชนบทมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีผลกระทบต่อภาคชนบท จึงต้องมีการดำเนินการวางแผนผังเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เพื่อรักษากิจกรรมทางเศรษฐกิจด้านเกษตร ป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ค) ภาคที่ประกอบด้วยหลายมลรัฐ (Multistate Economic Regions) เนื่องจากบางกรณีเป็นปัญหาที่มีความสำคัญเกินกว่าที่มลรัฐหนึ่งจะจัดการได้ จึงจำเป็นต้องดำเนินการผ่านองค์กรระดับภาคที่ประกอบด้วยความร่วมมือระหว่างมลรัฐต่าง ๆ หลายมลรัฐ เช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากร ความยากจน ความล้าหลัง การไม่มีเงินลงทุนจากภายนอก เศรษฐกิจถดถอยที่เป็นผลมาจากแนวโน้มอุตสาหกรรมที่ซบซ้น เป็นต้น

ง) พื้นที่ลุ่มน้ำที่ประกอบด้วยหลายมลรัฐ (Multistate River Basin) เนื่องจากพื้นที่ลุ่มน้ำที่มีอาณาบริเวณใหญ่กว่ามลรัฐหนึ่ง และไม่มีหน่วยงานทางปกครองใดมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการลุ่มน้ำเหล่านั้นอย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องดำเนินการโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างหลายมลรัฐผ่านทางคณะกรรมการลุ่มน้ำ (River Basin Commission)

จ) ภาคอื่น ๆ (Other Regions) ภาคประเภทนี้กำหนดขึ้นเป็นครั้งคราวสำหรับวัตถุประสงค์พิเศษของรัฐบาลกลาง โดยดำเนินการผ่านองค์กรที่เรียกว่า องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เดียว (Single-Purpose Organization) สำหรับโครงการความช่วยเหลือของรัฐบาลกลาง

⁸⁵ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหรัฐอเมริกา (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (หน้า 4-15 – 4-16). เล่มเดิม.

ในโครงการใดเป็นพิเศษหรือในเขตพิเศษ (Special District) เพื่อใช้ในการเก็บภาษีพิเศษหรือให้บริการใดเป็นพิเศษ เช่น การคมนาคมขนส่ง การจัดหาหน้าประปา และการควบคุมมลพิษ เป็นต้น

ในกระบวนการวางแผนผังภคานั้น ไม่มีรัฐบาลระดับภคที่ดำเนินงานในเรื่องนี้โดยตรง การดำเนินงานจึงยังต้องกระทำโดยองค์การระดับภคที่รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดตั้งขึ้น ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลของสหรัฐอเมริกาได้มีการออกกฎหมาย 4 ฉบับ เพื่ออำนวยความสะดวกวางแผนและผังภค ทั้งการวางแผนและผังระดับภคที่เป็นภายในมลรัฐเดียวกัน โดยผ่านระบบการทำงานร่วมกันของหน่วยงานท้องถิ่นและรัฐบาลของมลรัฐ และการวางแผนและผังภคระหว่างหลายมลรัฐผ่านระบบการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลของมลรัฐและรัฐบาลกลาง ซึ่งชี้แนะการใช้อำนาจของหน่วยงานเหล่านั้นในการนำแผนไปปฏิบัติ โดยไม่จำเป็นต้องก่อตั้งองค์การระดับภคขึ้นมาใหม่ กฎหมายดังกล่าว ได้แก่ The Housing and Urban Development Act of 1965 The Public Works and Economic Development Act of 1965 The Appalachian Regional Development Act of 1965 และ The Water Resources Planning Act of 1965⁸⁶

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ระบบการผังเมืองของสหรัฐอเมริกามีการวางแผนและผังระดับภคโดยแผนระดับภคนี้มีลักษณะเป็นแผนนโยบายหรือเป็นเพียงกรอบนโยบายเท่านั้น ซึ่งส่วนมากจะเป็นการดูแลในเรื่องเกี่ยวกับการคมนาคม สิ่งแวดล้อมและการใช้ที่ดินเป็นสำคัญ สำหรับการดำเนินงานจะกระทำโดยการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานระดับประเทศ มลรัฐและท้องถิ่น แต่จะไม่มีรัฐบาลระดับภคที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้โดยตรง

3) การวางแผนระดับมลรัฐ

สหรัฐอเมริกามีการปกครองระบอบสหพันธรัฐที่มีการแบ่งการปกครองออกเป็นรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ โดยมีมลรัฐทั้งหมด 50 มลรัฐ แต่ละมลรัฐจะมีการกำหนดการใช้อำนาจต่าง ๆ ภายในมลรัฐ รวมถึงกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญมลรัฐ (State Constitution) ของตนเอง ซึ่งรัฐบาลมลรัฐมีหน้าที่กำหนดนโยบายและดำเนินการเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายในมลรัฐ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การศึกษา สาธารณสุข การคมนาคม และการออกไปอนุญาตการประกอบวิชาชีพต่าง ๆ กำหนดกฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมสวัสดิภาพแก่ประชาชนภายในมลรัฐ รวมถึงการวางแผนและผังเมืองด้วย

ในระดับมลรัฐการวางแผนและผังเมืองจะเป็นหน้าที่ขององค์การวางแผนระดับมลรัฐที่จัดตั้งขึ้นเรียกว่า Department of Community Affairs (DCA) ซึ่งจะมีอยู่ทุกมลรัฐแต่อาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน เช่น ในมลรัฐจอร์เจีย เรียกว่า “กระทรวงกิจการชุมชน (Georgia Department of Community Affairs (DCA))” ส่วนมลรัฐวอชิงตัน เรียกว่า “กระทรวงชุมชน การค้า และการพัฒนา

⁸⁶ แหล่งเดิม. (น. 4-16).

เศรษฐกิจ (Department of Community Trade and Economic Development (DCTED))” เป็นต้น⁸⁷ โดยหน่วยงานระดับมลรัฐนี้จะประกอบด้วยหน่วยงานหลัก 3 ด้าน ได้แก่ ด้านนโยบายและการวางแผน (Policy and Planning) ด้านปรับปรุงและพัฒนาตามกระบวนการทางกฎหมาย (Legislative Council) และด้านบริหารความสัมพันธ์ในสภานิติบัญญัติ (Legislative Relations) โดยองค์กรดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ในการพัฒนาของรัฐ อันมีลักษณะเป็นการถ่ายทอดนโยบายรัฐไปยังองค์กรระดับต่าง ๆ ร่องลงมา รวมทั้งเป็นแนวทางการตัดสินใจระยะสั้น นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและวิชาการแก่ท้องถิ่น ในการจัดทำแผนและผังเมืองรวมด้วย ซึ่งกระบวนการจัดทำแผนระดับมลรัฐนี้ จะเริ่มจากการจัดทำแผนโดยองค์กรด้านนโยบายและการวางแผนแล้ว จึงมีการปรับปรุงพัฒนาแผนให้มีความเหมาะสมโดยองค์กรด้านปรับปรุงและพัฒนาตามกระบวนการทางกฎหมาย และท้ายสุดเป็นการจัดการในกระบวนการนิติบัญญัติโดยองค์กรด้านบริหารความสัมพันธ์ในสภานิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการจัดทำแผน และการนำแผนไปสู่การปฏิบัติในระดับมลรัฐขึ้นอยู่กับระบบการบริหาร และการจัดการของรัฐบาลแต่ละมลรัฐ ทำให้การวางแผนพัฒนาของมลรัฐต่าง ๆ ที่ผ่านมามีลักษณะอิงกับนโยบายทางการเมือง ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่น นโยบายและแนวความคิดของผู้บริหารมลรัฐ คณะทำงานของผู้บริหารมลรัฐ การจัดโครงสร้างขององค์การบริหารของมลรัฐ รูปแบบการจัดทำงบประมาณการวางแผน เป็นต้น⁸⁸

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า แผนและผังในระดับมลรัฐของสหรัฐอเมริกา มีลักษณะเป็นเพียงกรอบนโยบายหรือกลยุทธ์ที่มีองค์กรการวางแผนระดับมลรัฐเป็นผู้ดำเนินการกำหนด เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาให้แก่หน่วยงานการปกครองในระดับที่รองลงมาเท่านั้น บทบาทสำคัญของการนำแผนไปสู่การปฏิบัติในท้องถิ่นต่าง ๆ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น

4) การวางแผนและผังระดับเมือง

นับแต่ในอดีตแนวคิดด้านการวางแผนผังเมืองของสหรัฐอเมริกาได้เกิดมีขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย จนกระทั่งทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบันได้มีแนวคิดด้านการผังเมืองใหม่เกิดขึ้น ทั้งแนวคิดการวางแผนจัดการความเจริญเติบโต (Growth Management Planning) แนวคิดในการกำหนดให้จัดทำรายงานผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement-EIS) ทำให้รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญต่อการวางแผนผังเมือง

⁸⁷ โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติการราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อ กรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 67). เล่มเดิม.

⁸⁸ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหรัฐอเมริกา (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-18 ถึง 4-19). เล่มเดิม.

รวมและการออกแบบชุมชนเมือง ซึ่งการวางแผนพัฒนาชุมชนเมืองที่สำคัญที่สุดในสหรัฐอเมริกา คือ แผนและผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) ซึ่งต้องมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ ดังนี้⁸⁹

ก) มีลักษณะครอบคลุม (Comprehensive) ทั้งพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ และครอบคลุมการพัฒนาทางกายภาพในทุก ๆ เรื่อง

ข) เป็นแนวนโยบายทั่วไป (General) แสดงแนวนโยบายและข้อเสนอแนะการปรับปรุงต่าง ๆ โดยไม่ต้องระบุรายละเอียดหรือข้อกำหนดควบคุมของพื้นที่แต่ประการใด

ค) เป็นแผนระยะยาว (Long Range) มีการคาดการณ์ในอนาคตภายในระยะเวลา 20-30 ปี

ง) เป็นแผนทางกายภาพ (Physical) แสดงแนวทางการพัฒนาทางกายภาพที่สะท้อนความต้องการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน

จ) เป็นเอกสารอ้างอิงทางกฎหมาย ผ่านการประกาศใช้ของฝ่ายนิติบัญญัติของเมือง

นอกจากนี้ ความมุ่งหมายของการวางแผนผังเมืองรวมโดยทั่วไป คือ การสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อการอยู่อาศัยที่สุขสบายของประชากร (Health) ความปลอดภัยของส่วนรวม (Public Safety) การพิทักษ์ความผาสุกของส่วนรวม (Protecting the Public Welfare) เส้นทางการจราจร (Circulation) การจัดหาบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ (Provision of Services and Facilities) ความมั่นคงทางการเงินการคลังของชุมชน (Fiscal Health) ความมุ่งหมายทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Goal) และการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection)

ในด้านองค์ประกอบของผังเมืองรวมจะมีส่วนประกอบหรือองค์ประกอบสำคัญอย่างน้อย 3 อย่าง ได้แก่ การใช้ประโยชน์ที่ดิน เส้นทางการจราจร และโครงสร้างพื้นฐานหรือสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ แต่ที่สำคัญที่สุด คือ ผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตของเมือง ซึ่งทำขึ้นจากวิสัยทัศน์และการวิเคราะห์ข้อมูลด้านต่าง ๆ ขององค์ประกอบที่ระบุไว้ในผัง จึงกล่าวได้ว่า ผังการใช้ที่ดินนี้เป็นเครื่องทางกายภาพที่จะทำให้เมืองมีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปในทิศทางที่วางไว้⁹⁰

โดยกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองดังกล่าว มีขั้นตอน ดังนี้⁹¹

1) การศึกษาข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับเมืองหรือชุมชนที่จะมีการวางแผนผังเมือง เพื่อเป็นการศึกษาสภาพการณ์ในปัจจุบัน รวมถึงการคาดการณ์สภาพในอนาคตด้วย ซึ่งจะเป็นการศึกษา

⁸⁹ แหล่งเดิม. (น. 4-20 – 4-21).

⁹⁰ การกระจายอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 150). เล่มเดิม.

⁹¹ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหรัฐอเมริกา (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-23 – 4-24). เล่มเดิม.

ข้อมูลต่าง ๆ ได้แก่ จำนวนประชากร การใช้ประโยชน์ในที่ดิน ฐานเศรษฐกิจ โครงข่ายการคมนาคมขนส่ง โครงสร้างพื้นฐาน สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และการเงินการคลัง

2) การกำหนดความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของชุมชน (Clarification of Community Goals and Objectives) เนื่องจากระบบการผังเมืองของสหรัฐอเมริกาจะเริ่มต้นกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองจากความต้องการของประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่เพียงการสนับสนุนทรัพยากรและอำนวยความสะดวกให้ผังเมืองดำเนินไปสู่เป้าหมาย โดยจะเริ่มตั้งแต่การระดมความคิดเห็นในการสร้างเมืองในอนาคต การจัดทำวิสัยทัศน์และกำหนดเป้าหมาย⁹² ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการวางผังเมืองต้องกำหนดตามความเห็นชอบของประชาชนในเมือง เพื่อให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง โดยการดำเนินการอาจดำเนินการจัดการประชุม เวทีสัมมนาในลักษณะที่เปิดเผยเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

3) การจัดทำและวางแผน (Formulation of the Plan) ขั้นตอนการวางแผนผังเมืองเริ่มจากการจัดวางแนวทางเลือกในการจัดทำผังเมืองแล้ว จึงมาทำการวิเคราะห์ผลกระทบของแต่ละทางเลือกเหล่านั้น ซึ่งจะทำการวิเคราะห์ผลกระทบในด้านต่าง ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างและจัดหาบริการ จำนวนครอบครัวและธุรกิจที่ได้รับผลกระทบ เป็นต้น ขั้นตอนสุดท้ายจะเป็นการพิจารณาเลือกทางเลือกที่ต้องการจะจัดทำผังเมืองนั้น

4) การนำแผนและผังไปปฏิบัติ (Implementing the Plan) โดยเครื่องมือที่ใช้ในการบังคับให้มีการนำแผนไปปฏิบัติที่เกิดมีผลเป็นรูปธรรม ได้แก่ การลงทุนในสิ่งก่อสร้างทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ (Capital Investment) และการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Land Use Control)

5) การตรวจสอบและการปรับปรุงแก้ไขแผนและผัง (Review and Updating) เป็นกระบวนการตรวจสอบเพื่อให้แผนและผังมีความทันสมัย สามารถใช้บังคับในระยะเวลาที่ยาวนานได้ ในการกำหนดการปรับปรุงอาจทำได้โดยการออกกฎหมายกำหนดให้มีการตรวจสอบและปรับปรุงแผนเป็นระยะ เช่น กระทำทุก 5 ปี เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น เป็นระบบการผังเมืองของสหรัฐอเมริกาในภาพรวม ซึ่งจะเห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกาไม่มีแผนผังในระดับประเทศ โดยรัฐบาลกลางจะมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผนและผังเฉพาะแต่การให้คำแนะนำและให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ เพื่อการพัฒนาเมืองแก่หน่วยงานระดับรองลงมาเท่านั้น การวางแผนผังเมืองของสหรัฐอเมริกามีในระดับมลรัฐ ภาควิทยาศาสตร์ และท้องถิ่น ซึ่งแผนและผังระดับมลรัฐและภาคจะมีลักษณะเป็นกรอบนโยบายให้แก่ท้องถิ่นในการวาง

⁹² ฐาปนา บุณยประวิตร. (2555). การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานการผังเมือง. สืบค้น 3 กรกฎาคม 2558, จาก <http://www.oknation.net/blog/smartgrowth/2012/02/09/entry-1>.

และจัดทำผังเมืองรวมที่ใช้บังคับในท้องถิ่น ดังนั้น หน่วยงานที่มีบทบาทในการวางแผนและผังพัฒนาเมืองที่แท้จริงจึงเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ เคาน์ตี และเมืองต่าง ๆ โดยการดำเนินการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและข้อกำหนดของมลรัฐ ในการศึกษาาระบบการผังเมืองของสหรัฐอเมริกาจึงต้องการศึกษาถึงระบบการผังเมืองของมลรัฐและเมืองต่าง ๆ ด้วย

3.1.3.2 กระบวนการวางแผนและผังเมืองของมลรัฐจอร์เจีย

มลรัฐจอร์เจียเป็นมลรัฐที่ใหญ่ที่สุดในพื้นที่ทางตะวันออกของแม่น้ำมิสซิสซิปปี โดยตั้งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงใต้ของสหรัฐอเมริกา ลักษณะภูมิประเทศจะแบ่งออกเป็น 3 พื้นที่ใหญ่ ได้แก่ ทางใต้จะเป็นพื้นที่ลุ่มชายฝั่งมหาสมุทร ทางตอนเหนือเป็นที่ราบสูงหุบเขาและสันเขา และบริเวณทางตอนกลางจะเป็นพื้นที่เชิงเขา Piedmont การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ส่วนใหญ่ของมลรัฐยังคงเป็นการทำเกษตรกรรม ทำให้มีเมืองขนาดเล็กมากกว่าเมืองขนาดใหญ่ที่เป็นภาคอุตสาหกรรม โดยเมืองสำคัญที่มีขนาดใหญ่ของมลรัฐจอร์เจีย ได้แก่ แอตแลนต้า (Atlanta) โคลัมบัส (Columbus) ซาวันนาห์ (Savannah) มาคอน (Macon) และอัลบานี (Albany)⁹³ ซึ่งแต่ละเมืองจะมีกฎหมายและข้อบังคับของตนเองภายใต้กรอบนโยบายที่มลรัฐและรัฐบาลกลางกำหนด ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาระบบการวางแผนและผังเมืองของมลรัฐจอร์เจียในภาพรวม พร้อมทั้งศึกษาระบบการวางแผนผังเมืองของเมืองแอตแลนต้า ซึ่งเป็นเมืองหลวงที่มีขนาดใหญ่และมีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ พาณิชยกรรมและการบริการ

การวางแผนและผังเมืองของมลรัฐจอร์เจียจะดำเนินการตามแนวคิดการเติบโตอย่างชาญฉลาด หรือการพัฒนาเมืองโดยรวมศูนย์ความเจริญภายในเมือง (Smart Growth) และลัทธิชุมชนเมืองยุคใหม่ (New Urbanism) ซึ่งกำหนดให้ทุกภาคส่วนได้ร่วมกันคิดสร้างและออกแบบผังเมืองตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ⁹⁴ โดยการดำเนินการวางแผนและผังเมืองของมลรัฐจอร์เจียจะเป็นไปตามรัฐบัญญัติการวางแผนจอร์เจีย ค.ศ. 1989 หรือ The Georgia Planning Act 1989 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่มลรัฐจอร์เจียออกประกาศใช้บังคับเกี่ยวกับการวางแผนและผังเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการสนับสนุนการบริหารและการเจริญเติบโตในพื้นที่ของมลรัฐทั้งในบริเวณที่มีอัตราการขยายตัวสูงและอัตราขยายตัวต่ำให้ได้มีโอกาสเจริญเติบโต โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการกำหนดให้มีแผนผังเมืองรวม (Comprehensive Plan) ซึ่งได้มีการให้คำนิยามไว้ว่า หมายถึง แผนใด ๆ ที่เคาน์ตีหรือเทศบาลจัดทำขึ้นครอบคลุมพื้นที่ของเคาน์ตีหรือเทศบาลนั้น ๆ หรือแผนใด ๆ ที่ศูนย์

⁹³ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหรัฐอเมริกา (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 4-35). เล่มเดิม.

⁹⁴ ฐาปนา บุญประเวศ. (2557). การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานการผัง. สืบค้น 15 กรกฎาคม 2558, จาก <http://smartgrowthasia.com/planning/participation.html>.

พัฒนาภาคครอบคลุมพื้นที่ของภาคนั้น ๆ โดยสอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานและกระบวนการขั้นต่ำเพื่อการวางและจัดทำแผนและผังรวม (Rules of Georgia Department of Community Affairs – Minimum Standards and Procedures for Local and Regional Comprehensive Planning) ซึ่งกำหนดโดยกระทรวงกิจการชุมชน ต่อมาในปี ค.ศ. 2008 ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญการวางแผนจอร์เจียในส่วนขององค์กรที่รับผิดชอบในการวางแผนและผังเมืองในระดับภูมิภาคของมลรัฐจากเดิมกำหนดเป็นคณะกรรมการภูมิภาค (Regional Commission) เปลี่ยนเป็นศูนย์พัฒนาภูมิภาค (Regional Development Center) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรดังกล่าวทำหน้าที่พัฒนา ส่งเสริมและช่วยเหลือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนผังเมืองรวมให้เป็นไปตามกระบวนการและมาตรฐานการจัดทำแผนขั้นต่ำระบบการวางแผนและผังเมืองรวมของมลรัฐจอร์เจียที่กำหนดในรัฐธรรมนูญการวางแผนจอร์เจีย ค.ศ. 1989 นั้น เป็นระบบการวางแผนใน 3 ระดับ (Three Tiered Planning System) ซึ่งการวางแผนจะเป็นแบบล่างสู่บน โดยเริ่มจากระดับท้องถิ่นสู่ระดับภาคและระดับมลรัฐ ดังมีรายละเอียด ดังนี้⁹⁵

1) แผนและผังเมืองระดับท้องถิ่น โดยมีแนวคิดที่ว่าท้องถิ่นจะสามารถบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่ของตนได้ด้วยการพิจารณาข้อเท็จจริงในประเด็นต่าง ๆ ที่ครอบคลุมลงในแผนและผังเมืองท้องถิ่น ได้แก่ ข้อมูลประชากร การพัฒนาเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรทางประวัติศาสตร์ ที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภคและสาธารณูปการชุมชน และการใช้ประโยชน์ที่ดิน นอกจากนี้ การวางแผนและผังเมืองยังช่วยให้เกิดการประสานความร่วมมือในระหว่างท้องถิ่นเพื่อค้นหาวิธีแก้ไขปัญหาร่วมระหว่างท้องถิ่นอีกด้วย

สำหรับสาระสำคัญและกระบวนการวางแผนและผังเมืองระดับท้องถิ่นจะเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานและกระบวนการขั้นต่ำของการวางและจัดทำแผนและผังเมืองรวมระดับท้องถิ่น (Minimum Standards and Procedures for Local Comprehensive Planning) โดยได้แบ่งการวางแผนและผังเมืองท้องถิ่นออกเป็น 3 ระดับ ตามความต้องการด้านการวางแผนและผังเมือง ดังนี้⁹⁶

ก) การวางแผนและผังเมืองระดับก้าวหน้า (Advanced Planning Level) สำหรับเคาน์ตีที่มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป หรือเคาน์ตีที่มีประชากร 25,000 – 49,999 คน และมีอัตราเติบโตรายปีในทศวรรษที่ผ่านมามากกว่า 1.5%

ข) การวางแผนและผังเมืองระดับกลาง (Intermediate Planning Level) สำหรับเคาน์ตีที่มีประชากร 25,000 – 49,999 คน และมีอัตราเติบโตรายปีในทศวรรษที่ผ่านมาน้อยกว่า 1.5% หรือ

⁹⁵ โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหรัฐอเมริกา (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง. (น. 4-38). เล่มเดิม.

⁹⁶ แหล่งเดิม. (น. 4-48).

เกณฑ์ที่มีประชากร 20,000 – 24,999 คน โดยไม่คำนึงถึงอัตราเติบโตรายปีในทศวรรษที่ผ่านมา หรือเกณฑ์ที่มีประชากร 15,000 – 19,999 คน และมีอัตราเติบโตรายปีในทศวรรษที่ผ่านมาสูงกว่า 2.5%

ค) การวางแผนและผังเมืองระดับพื้นฐาน (Basic Planning Level) สำหรับเกณฑ์ที่มีประชากร 15,000 – 19,999 คน และมีอัตราเติบโตรายปีในทศวรรษที่ผ่านมาต่ำกว่า 2.5% หรือเกณฑ์ที่มีประชากรน้อยกว่า 15,000 คน

ทั้งนี้ กฎเกณฑ์ดังกล่าวยังได้กำหนดขั้นตอนการวางแผนและผังเมืองไว้เป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การจัดทำข้อมูลสภาพปัจจุบัน เพื่อใช้เป็นฐานในการกำหนดแผน 2) การประเมินความต้องการในปัจจุบันและอนาคต เพื่อใช้แสดงข้อเท็จจริงและกรอบแนวความคิดในการกำหนดอนาคตของชุมชน ตลอดจนวิธีการในการผนวกเข้าร่วมในผังเมือง ซึ่งในการดำเนินการขั้นตอนการประเมินความต้องการและการกำหนดเป้าหมาย เกณฑ์มาตรฐานและกระบวนการขั้นต่ำของการวางแผนและจัดทำแผนและผังเมืองรวมระดับท้องถิ่น (Minimum Standards and Procedures for Local Comprehensive Planning) ได้กำหนดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าวด้วย เพื่อให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียได้ตระหนักและรับทราบถึงกระบวนการวางแผนผังเมือง และเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็น กำหนดวิสัยทัศน์ ค่านิยม นโยบาย โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้จะนำไปตามระดับความต้องการในการวางแผนและผังเมือง ดังนี้⁹⁷

1) ความต้องการในการวางแผนและผังเมืองระดับพื้นฐาน แผนงานการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องจัดให้มีการแจ้งข่าวแก่สาธารณะอย่างเพียงพอ ในการวางแผนและจัดทำ แก้ไขปรับปรุงแผนและผังเมือง จัดให้ประชาชนมีโอกาสในการเสนอความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (Public Hearing) หรือการเสวนา (Forum) และการตอบสนองต่อความคิดเห็นของประชาชน นอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องแจ้งให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ทราบถึงการกระทำใด ๆ ที่กระทบต่อทรัพย์สิน โดยผ่านการโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ที่เผยแพร่ในพื้นที่ หรือโดยวิธีการอื่น

1.1) กำหนดการและกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชน ก่อนการวางแผนและจัดทำแผนผัง รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องจัดทำและเผยแพร่กำหนดการในการวางแผนและจัดทำแผนผังเมืองรวม กรอบเวลาแต่ละขั้นตอนของกระบวนการวางแผนผังเมือง ตลอดจนอธิบายกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้อยู่อาศัย ธุรกิจ กลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป

1.2) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างน้อย 2 ครั้ง ก่อนการเสนอร่างผังเมืองต่อศูนย์พัฒนาภาค โดยใช้กระบวนการในการประกาศ และสรุปผลตามวิธีการปกติที่ใช้ในการประชุมรับฟังความ

⁹⁷ แหล่งเดิม. (น. 4-70).

คิดเห็น กล่าวคือ ต้องจัดให้มีการประชุมก่อนการทำแผนอย่างน้อย 1 ครั้ง เพื่อชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงวัตถุประสงค์ กระบวนการของการวางแผนและผัง กำหนดการและแผนงานในการมีส่วนร่วมของประชาชน และต้องจัดให้มีการประชุมอีกอย่างน้อย 1 ครั้ง เมื่อทำแผนเสร็จ แต่ต้องก่อนเสนอแผนต่อศูนย์พัฒนาภาค เพื่อชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงเนื้อหาสรุปของร่างผังเมือง และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอแนะ แก้ไขหรือเพิ่มเติม รวมถึงแจ้งให้ทราบกำหนดการเสนอร่างผังเมืองต่อศูนย์พัฒนาภาค

2) ความต้องการเพิ่มเติมในการวางแผนและผังเมืองระดับปานกลางและก้าวหน้า การวางแผนและผังเมืองระดับปานกลางและก้าวหน้าต้องจัดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งนอกจากกระบวนการดังกล่าวแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ ในการจัดทำวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และแผนงานการปฏิบัติตามแผนและผังเมือง เช่น การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ หรือการประชุมในระหว่างการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนครั้งแรกและครั้งสุดท้าย การสำรวจ สัมภาษณ์ หรือวิธีการเชิญชวนโดยตรงอื่น ๆ เช่น การเผยแพร่แผนและผังเมืองโดยทางอินเทอร์เน็ต การเชิญชวนทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรือผ่านคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องแสดงไว้ในภาคผนวกของร่างผังเมืองที่เสนอต่อศูนย์พัฒนาภาค

ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่นที่เสนอแผนและผังเมืองต่อศูนย์พัฒนาภาคจะต้องรับรองว่า ได้มีการดำเนินการตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในเกณฑ์มาตรฐานและกระบวนการขั้นต่ำของการวางแผนและผังเมืองรวมระดับท้องถิ่น

2) แผนและผังเมืองระดับภาค เป็นผังเมืองที่ให้ภาพในการระบุปัญหาและโอกาสในระดับภาคที่กว้างกว่าแผนและผังเมืองระดับท้องถิ่น และมุ่งเน้นประเด็นที่อยู่นอกเหนือความสามารถของท้องถิ่น โดยแผนและผังเมืองภาคจะเป็นแผนที่ใช้สำหรับประสานกิจกรรมของศูนย์พัฒนาภาค (Regional Development Center) รัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลมลรัฐ หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ และภาคเอกชน เพื่อผลักดันให้เกิดความเห็นร่วมกันในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ระดับภาค อีกทั้งยังใช้ในการประเมินแผนและผังเมืองรวมท้องถิ่น ประเมินกิจกรรมการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนและผังเมืองของท้องถิ่น รวมถึงประเมินผลกระทบของการพัฒนาระดับภาคเพื่อให้สอดคล้องกับวาระแห่งภาค โดยกระบวนการวางแผนและผังเมืองนั้น เกณฑ์มาตรฐานและกระบวนการขั้นต่ำของการวางแผนและจัดทำแผนและผังระดับภาค (Minimum Standards and Procedures for Regional Planning) กำหนดไว้เป็น 4 ขั้นตอน⁹⁸ คือ 1) การจัดทำข้อมูลและแผนที่ของแต่ละองค์ประกอบของแผนและ

⁹⁸ แหล่งเดิม. (น. 4-47 ถึง 4-48).

ผังเมือง รวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อแสดงแนวโน้มและนัยสำคัญในภาค 2) การกำหนดความต้องการ ซึ่งเป็นการประเมินผลการรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ เพื่อระบุลักษณะสำคัญของภาคระหว่างภาคและอนุภาค รวมทั้งปัญหาอุปสรรคและโอกาส 3) การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ คือ การกำหนดเป้าหมายและความมุ่งมั่นของภาคระยะยาว โดยต้องแสดงถึงสิ่งที่ภาคจะต้องกระทำให้สำเร็จ การบำรุงรักษาสิ่งที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้บรรลุถึงความเป็นอยู่ที่ดีของภาค 4) การกำหนดยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติตามผังเมือง ซึ่งประกอบด้วยนโยบายที่สะท้อนถึงค่านิยมของภาค การกำหนดลำดับความสำคัญของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนและผังเมือง และแผนงานของภาคซึ่งเป็นการกำหนดการที่ศูนย์พัฒนาภาค รัฐบาลท้องถิ่น หน่วยราชการและภาคส่วนอื่น ๆ จะดำเนินการในเวลา 5 ปี

3) แผนและผังเมืองระดับมลรัฐ มีการวางและจัดทำโดยการพิจารณาจากผังภาค แต่ในปัจจุบันยังไม่มี การวางและจัดทำแผนและผังเมืองมลรัฐนี้

3.2 กฎหมายการวางและจัดทำผังเมืองของประเทศไทย

ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งได้มีการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเลือกถิ่นที่อยู่ การประกอบอาชีพ การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน รวมถึงตลอดถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ผ่านมามีการบัญญัติรับรองไว้เช่นกัน แต่ด้วยปัจจุบันโลกได้เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่มีความเจริญในด้านเศรษฐกิจและสังคม ความต้องการของประชาชนในการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติมีมากขึ้น ในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ เหล่านั้นกลับมีอยู่อย่างจำกัด จึงเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องเข้ามากำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ โดยการใช้มาตรการด้านการผังเมือง เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อย่างเหมาะสมและยั่งยืน โดยการกำหนดมาตรการดังกล่าวของรัฐเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งตามหลักนิติรัฐ การดำเนินการของรัฐดังกล่าวจึงต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น ซึ่งการวางมาตรการด้านผังเมืองของประเทศไทยได้มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ชัดเจนแล้ว คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พร้อมด้วยกฎหมายลำดับรองที่อาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การวางผังเมืองถือเป็นการกำหนดมาตรการที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและการดำเนินชีวิตตามปกติของประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาจึงได้มีการบัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐจำต้องให้การคุ้มครอง ตลอดจนเกี่ยวกับการกิจของรัฐในการวางผังเมืองไว้ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในอดีตการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอำนาจของรัฐแต่เพียงผู้เดียว แต่ผลจากการใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชน จึงต้องปรับเปลี่ยนให้อำนาจชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร⁹⁹ สิทธิในทรัพย์สิน¹⁰⁰ เสรีภาพในการประกอบอาชีพ¹⁰¹ รวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับรัฐในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹⁰² ivo อย่างชัดเจน ซึ่งการจำกัดสิทธิดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

⁹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 36 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร

¹⁰⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 48 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

¹⁰¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 50 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

¹⁰² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพและการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ ยังได้มีการบัญญัติไว้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วยว่า¹⁰³ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ภายหลังการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ซึ่งได้ยกเลิกการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งยังคงมีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเลือกถิ่นที่อยู่¹⁰⁴ การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของประชาชน¹⁰⁵ เสรีภาพในการประกอบอาชีพ¹⁰⁶ และการมีส่วนร่วมกับรัฐในทรัพยากรธรรมชาติ¹⁰⁷ รวมถึงรัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์

¹⁰³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลรวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

¹⁰⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 34 วรรคหนึ่ง บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร

¹⁰⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41 วรรคหนึ่ง สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

¹⁰⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

¹⁰⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคหนึ่ง สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹⁰⁸ไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เช่นเดิม เช่นนี้ประชาชนจึงสามารถใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของตนในฐานะความเป็นเจ้าของ ภายใต้บังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ และยังสามารถมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นการแสดงออกถึงสิทธิเสรีภาพในการรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ถือเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดได้

แต่ปัจจุบันโลกได้เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่มีความเจริญในด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก ส่งผลให้ความต้องการของประชาชนในการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพิ่มจำนวนมากขึ้นเช่นกัน ในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ กลับมีอยู่อย่างจำกัด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดหน้าที่ให้แก่ประชาชนและรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญเป็นหน้าที่ที่ไม่มีสภาพบังคับ จึงเป็นเพียงการกำหนดหน้าที่ไว้เป็นหลักการใหญ่ๆ เท่านั้น โดยจะมีกฎหมายบัญญัติกำหนดรายละเอียดและสภาพบังคับของหน้าที่อีกครั้ง ความจำเป็นที่รัฐธรรมนูญต้องบัญญัติหน้าที่ของประชาชนไว้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพบางประการไว้ จึงต้องกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่บางประการเป็นของคู่กัน ไปเสมอ โดยหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 73¹⁰⁹ สำหรับหน้าที่ของรัฐนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดไว้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในมาตรา 85 (3) ว่ารัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจัดให้มีการวางผังเมืองพัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนในการที่จะต้องกำหนดมาตรการด้านการผังเมือง อันเป็นแนวทางการพัฒนาและใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยและทำงานในสภาพแวดล้อมที่ดีที่สุด ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่ได้มีการบัญญัติเรื่องผังเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ

¹⁰⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

¹⁰⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 73 บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พิทักษ์ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการกำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นประโยชน์สาธารณะร่วมกัน โดยให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการวางและจัดทำผังเมืองให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งต้องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมด้วย โดยกำหนดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในมาตรา 87 ว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม การจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของบทบาทประชาชนในกระบวนการของการพัฒนา กล่าวคือ การมีส่วนร่วมด้วยการเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น มีพลังของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดการทรัพยากรให้บรรลุเป้าหมาย รวมถึงปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่าง ๆ ด้วยความสมัครใจ ถือเป็นกาให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะมีโอกาสได้เข้าร่วมในโครงการหรือกิจกรรมที่รัฐเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ โดยความยินยอมของพวกเขาเหล่านั้นเอง แต่อย่างไรก็ดี การให้สิทธิแก่ประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเรื่องใดต้องมีกฎหมายให้การรับรองสิทธิดังกล่าวอย่างชัดเจนด้วย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักการจำกัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนาและดำเนินการตามผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งแต่เดิมนั้นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ใช่ข้อบังคับ แต่เป็นเพียงแต่ข้อเสนอแนะ ซึ่งบัญญัติว่า บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและกำหนดนโยบาย แต่ไม่เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ รัฐสภา หรือรัฐบาล ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตาม

แนวนโยบายนี้ ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้รัฐถือปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงใช้คำว่า “ต้องดำเนินการ” อันเป็นการบังคับให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

3.2.2 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายหลักที่บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง ตลอดจนการบังคับใช้ผังเมืองที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน โดยพระราชบัญญัตินี้ได้แบ่งผังเมืองเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ซึ่งผังเมืองทั้งสองประเภทมีลักษณะที่แตกต่างกัน ทำให้กระบวนการวางและจัดทำ รวมถึงการบังคับใช้มีความแตกต่างกัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.2.2.1 กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้มีการให้คำนิยามของผังเมืองรวม¹¹⁰ โดยหมายความว่า แผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา รวมถึงการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง จึงกล่าวได้ว่า ผังเมืองรวมเป็นแผนผังนโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมทั่วไป อันเป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องในด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์สาธารณะ

กระบวนการวางผังเมืองรวมมีความคล้ายคลึงกับกระบวนการวางแผนทั่ว ๆ ไป โดยเป็นการกำหนดหลักการอย่างกว้างสำหรับการวางแผนอย่างเป็นระบบ มีการทำงานเป็นลำดับขั้นตอน ตอบสนองต่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของพื้นที่ โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชน ลักษณะเฉพาะของปัญหาและความต้องการของเมืองหรือพื้นที่นั้น ๆ (Internal Environment) รวมทั้งภูมิภาค ระบบหรืออิทธิพลภายนอกอื่น ๆ (External Environment) กระบวนการวางผังเป็นแนวกรอบความคิดในการวางผังรูปแบบต่าง ๆ โดยอาจมีวิธีการและรายละเอียดในการวางผังที่แตกต่างกันตามจุดมุ่งหมายและหน้าที่ของผังเหล่านั้น การวางและจัดทำผังเมือง ณ พื้นที่ใด เป็นการจัดทำเพื่อปรับสภาพของชุมชนเมืองให้สามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับชุมชนเมืองนั้น ๆ ในอนาคตอย่างมีจุดหมาย แต่โดยที่เมืองมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขข้อมูลผังเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงอยู่เสมอ และโดยธรรมชาติเช่นนี้เอง กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมจึงต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน

¹¹⁰ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 4

มีสิทธิแสดงความคิดเห็นในทุกขั้นตอนของการทำงานและต้องมีการนำความต้องการของประชาชนมาดำเนินการให้เป็นรูปธรรม¹¹¹

กระบวนการและขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 สรุปเป็นขั้นตอนได้ ดังนี้

1) การริเริ่มการวางและจัดทำผังเมืองรวม

ผู้มีอำนาจในการริเริ่มวางและจัดทำผังเมืองรวม¹¹² ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แก่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามคำนิยามในมาตรา 4¹¹³ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 กำหนดคำนิยามเจ้าพนักงานท้องถิ่นใหม่ ให้มีความครอบคลุมและสอดคล้องกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ขั้นตอนการริเริ่มการวางและจัดทำผังเมืองรวมแบ่งออกเป็น 2 กรณี¹¹⁴ ดังนี้

ก) กรณีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมือง จะมีอำนาจพิจารณาวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ใดตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่เมื่อกรมโยธาธิการและผังเมืองจะวางหรือจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ใด ให้แจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นทราบ เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมาแสดงความคิดเห็นต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองด้วย

¹¹¹ คู่มือวิธีการจัดทำแผนงาน/โครงการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม (น. 11). เล่มเดิม.

¹¹² พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 18 เมื่อเห็นสมควรวางและจัดทำผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใด กรมโยธาธิการและผังเมืองจะวางและจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่นั้นขึ้น หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นจะวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ของตนขึ้นก็ได้ ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำผังเมืองต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน

¹¹³ พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

- (1) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (3) นายกองค้การบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) นายกเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือหัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง สำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น”

¹¹⁴ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 18 และมาตรา 19 วรรคหนึ่ง

ข) กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม จะเริ่มดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน และจะมีอำนาจดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมเฉพาะเขตพื้นที่ของตนเท่านั้น สำหรับกรณีที่เขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมคาบเกี่ยวเขตปกครองหลายท้องที่ คณะกรรมการผังเมืองอาจสั่งให้มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างกรมโยธาธิการและผังเมืองและเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เดียวเป็นผู้ดำเนินการ หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการร่วมกันก็ได้

กระบวนการจัดทำผังเมืองรวม จะเริ่มต้นจากขั้นตอนการสำรวจและกำหนดผัง โดยเป็นการสำรวจพื้นที่ที่จะวางผังเมืองรวม และดำเนินการกำหนดเขตผังเมืองรวม ในกรณีที่มีความจำเป็นในการเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือกายภาพ ก่อนที่จะมีการจัดทำผังร่างและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ก็อาจมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวม เพื่อให้ผู้มีอำนาจสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เป็นเหล่านั้นได้ก่อนที่จะมีการดำเนินการในขั้นตอนอื่นต่อไป

สำหรับเนื้อหาของการวางผังเมืองจะประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ การวางผังระบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน การวางผังระบบคมนาคมและขนส่ง และการวางผังระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งในส่วนของเนื้อหาของผังเมืองรวมนี้จะยังไม่มีการกำหนดที่ตั้งโครงการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการไว้ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาโครงการที่จำเป็นของแต่ละท้องที่ของเมืองภายหลังจากที่มีการวางและจัดทำผังเมืองรวมเสร็จแล้วและสามารถดำเนินการได้¹¹⁵

2) การสำรวจที่ดินเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม

ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม หากมีความจำเป็นและเพื่อประโยชน์ของการวางและจัดทำผังเมืองรวม จะมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะสำรวจ เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมก็ได้ โดยมาตรา 14 ได้มีการกำหนดรายละเอียดของพระราชกฤษฎีกาไว้ว่า ต้องระบุถึงรายละเอียด ดังนี้

- (1) วัตถุประสงค์เพื่อทำการสำรวจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ
- (2) เจ้าพนักงานการผัง
- (3) เขตท้องที่ที่จะทำการสำรวจพร้อมด้วยแผนที่แสดงเขตสำรวจแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา
- (4) กำหนดเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องไม่เกินห้าปี

¹¹⁵ คู่มือวิธีการจัดทำแผนงาน/โครงการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม (น. 14). เล่มเดิม.

ผลของการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กำหนดไว้ในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กล่าวคือ เจ้าพนักงานผังเมืองอำนาจในการเข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจ กำหนดเขตที่ดินที่ประสงค์จะให้เป็นที่ผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองแล้ว ทำเครื่องหมายระดับ ขอบเขตและแนวเขตตามความจำเป็น และแจ้งให้หน่วยราชการ องค์กรของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจส่งแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตที่ดินเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ

3) การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม

ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม กฎหมายได้กำหนดให้มี “คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม” ขึ้นในแต่ละท้องที่ที่วางผังเมืองรวม ซึ่งการแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจะเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม พ.ศ. 2540 และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณาการประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552 กล่าวคือ การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจะเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งจังหวัดนั้นที่จะแต่งตั้งบุคคลซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักผังเมือง ผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ ในท้องที่ที่วางผังเมืองรวมนั้น และบุคคลอื่นที่เห็นสมควร มีจำนวนรวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า 15 คน และไม่เกิน 21 คน¹¹⁶ เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวม รวมถึงการเข้าร่วมการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นในท้องที่ของจังหวัดใด¹¹⁷

¹¹⁶ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม พ.ศ. 2540 ข้อ 4 และข้อ 5

¹¹⁷ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณาการประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552 ข้อ 8 ในการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนแต่ละครั้ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าเป็นการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่คาบเกี่ยวกันตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป ให้ประธานคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมที่คณะกรรมการผังเมืองแต่งตั้งเป็นประธานในที่ประชุม

ให้คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองดังกล่าว แล้วให้คำปรึกษาและความคิดเห็นแก่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี

4) การมีส่วนร่วมของประชาชน

เนื่องจากการวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินและทรัพยากรธรรมชาติ จึงต้องให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมกับรัฐในกระบวนการดังกล่าวด้วย ดังนั้น มาตรา 19 วรรคสอง¹¹⁸ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 จึงได้มีการกำหนดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมไว้ โดยกำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม ต้องจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบแล้วจัดให้มีการประชุม เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมอย่างน้อย 1 ครั้ง ซึ่งตามกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการดำเนินการในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ดังนี้¹¹⁹

ก) กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ผู้ริเริ่มดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม ต้องจัดให้มีการโฆษณา เพื่อให้ประชาชนในท้องที่ที่ได้รับทราบถึงการวางและจัดทำผังเมืองรวม โดยในการโฆษณาต้องแสดงหรือระบุเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม วัน เวลา และสถานที่ที่จะปิดประกาศดังกล่าว โดยต้องโฆษณาผ่านทางวิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์ ระบบเครือข่ายสารสนเทศ และวิทยุโทรทัศน์ (กฎกระทรวงฯ ข้อ 2)

ข) ภายหลังจากได้มีการโฆษณาแล้ว กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องจัดให้มีการปิดประกาศแสดงรายการเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ โดยในประกาศต้องมีเนื้อหาตามที่กำหนดไว้ ได้แก่ (กฎกระทรวงฯ ข้อ 3)

- (1) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม
- (2) แผนที่แสดงเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม
- (3) ข้อความเกี่ยวกับวัน เวลา และสถานที่ที่จะจัดให้มีการประชุมรับฟังข้อคิดเห็น

¹¹⁸ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 วรรคสอง ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบแล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

¹¹⁹ โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติการราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อ กรมโยธาธิการและผังเมือง (น. 12 - 13). เล่มเดิม.

(4) ข้อความเชิญชวนให้ประชาชนในท้องถิ่นไปตรวจดูรายละเอียดเกี่ยวกับผังเมืองรวม ซึ่งรวมถึงแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมดังกล่าว

(5) ข้อความเชิญชวนให้ประชาชนแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม ภายในระยะเวลาและสถานที่ที่กำหนด โดยต้องแสดงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดง ข้อคิดเห็น ได้แก่ ผู้มีสิทธิแสดงข้อคิดเห็น ซึ่งประกอบด้วย เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือ อาคารที่ต้องอยู่ในเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากบุคคล ดังกล่าว สมาชิกรัฐสภาหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น และกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ที่จะวางและจัดทำ ผังเมืองรวม หรือผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการเรียนการสอนด้านการ ผังเมืองหรือสิ่งแวดล้อม หรือผู้แทนบุคคลหรือคณะบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่กรม โยธาธิการและ ผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควรเชิญเข้าร่วมประชุมและแสดงข้อคิดเห็นได้ (กฎกระทรวงฯ ข้อ 9) รวมทั้งวิธีการ และเงื่อนไขของการแสดงข้อคิดเห็น

ทั้งนี้ ระยะเวลาของการปิดประกาศนั้นต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนวันประชุมเพื่อรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชน (กฎกระทรวงฯ ข้อ 4)

ก) การประชุม กรม โยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องจัดให้มีการ ประชุมตามวัน เวลา และสถานที่ที่ระบุไว้ในประกาศ ซึ่งต้องเป็นเวลากลางวัน ภายใน 30 วันนับแต่วันปิด ประกาศ (กฎกระทรวงฯ ข้อ 6) โดยในการประชุมจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมจะประกอบด้วย ผู้มีสิทธิแสดงข้อคิดเห็นและคณะที่ปรึกษา ผังเมืองรวมที่จะต้องให้คำปรึกษาและความคิดเห็นแก่กรม โยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงาน ท้องถิ่น (กฎกระทรวงฯ ข้อ 8) และเมื่อได้ข้อคิดเห็นจากที่ประชุมเป็นประการใดแล้ว กรม โยธาธิการ และผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องนำข้อคิดเห็นเหล่านั้นไปประกอบการพิจารณาวางและ จัดทำผังเมืองรวมก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาต่อไป (กฎกระทรวงฯ ข้อ 13)

อนึ่ง ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม เจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องเสนอผังเมืองรวมฉบับร่างต่อกรม โยธาธิการและผังเมืองพิจารณาให้ความเห็นก่อนการนำเสนอ คณะกรรมการผังเมือง ซึ่งหากกรม โยธาธิการและผังเมืองมีความเห็นควรแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง ผังเมืองรวมฉบับร่าง แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่เห็นพ้องด้วย ให้เสนอความเห็นต่อกรม โยธาธิการ และผังเมืองและเหตุผลของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ไปพร้อมกันด้วย

5) การพิจารณาให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมฉบับร่าง

เมื่อกรม โยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ซึ่งจัดทำผังเมืองรวมได้ ดำเนินการผ่านขั้นตอนที่กล่าวมาข้างต้นแล้วก็จะเสนอผังเมืองรวมฉบับร่างต่อคณะกรรมการผังเมือง

เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ¹²⁰ โดยการพิจารณาของคณะกรรมการผังเมืองอาจมีมติให้ความเห็นชอบหรือมีมติให้ปรับปรุงแก้ไขผังเมืองรวมฉบับร่างก็ได้ ในกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองมีมติให้แก้ไขปรับปรุง ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการวางและจัดทำผังเมืองรวมก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

6) การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผังเมืองรวมต่อประชาชน

การเปิดเผยข้อมูลถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการดำเนินการของรัฐ โดยการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น¹²¹ เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมฉบับร่างแล้ว กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม ต้องนำผังเมืองรวมฉบับร่าง ไปปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวมนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นหนังสือร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น

ซึ่งรายละเอียดของรายการที่ต้องมีการประกาศนั้นจะเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550 กล่าวคือ ในการปิดประกาศต้องมีรายการต่าง ๆ แสดงด้วย ได้แก่ วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมือง แผนที่แสดงเขตผังเมืองรวม แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท รายการประกอบแผนผัง นโยบาย มาตรการเพื่อปฏิบัติตามผังเมืองรวม¹²² รวมทั้งต้องมีคำประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและรายการต่าง ๆ ดังกล่าว โดยผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงได้ภายใน 90 วันนับแต่วันปิดประกาศ โดยทำคำร้องขอ

¹²⁰ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 22 ผังเมืองรวมที่กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำเสร็จแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา ในกรณีที่ผังเมืองรวมที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำ ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองมีความเห็นควรแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่เห็นพ้องด้วย ให้เสนอความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง และเหตุผลของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ไม่เห็นพ้องไปพร้อมกันด้วย

¹²¹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 23

¹²² ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540 ข้อ 6

เป็นหนังสือยื่นต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือยื่นผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ตก็ได้¹²³

7) การพิจารณาทบทวนร่างผังเมืองรวมก่อนการประกาศใช้

ภายในกำหนดเวลา 90 วันนับแต่วันปิดประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังเมืองรวม หากมีผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดมีหนังสือหรือได้ยื่นคำร้องผ่านระบบอินเทอร์เน็ตถึงกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม เพื่อร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมแล้ว ตามหลักเกณฑ์การพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสีย กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ตรวจสอบพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับคำร้อง และต้องจัดให้มีการประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลายื่นคำร้อง และไม่ว่ากรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเห็นพ้องด้วยกับคำร้องขอขึ้นหรือไม่ กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องเสนอคำร้องขอพร้อมด้วยความเห็น รวมทั้งข้อมูลรายละเอียดและความเห็นของที่ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาภายใน 90 วัน นับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาขึ้นคำขอ¹²⁴

แต่หากในกรณีที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ปิดประกาศแล้ว ไม่มีผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดร้องขอให้แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น หรือมีแต่คณะกรรมการผังเมืองได้ส่งยกคำร้องขอ หรือคณะกรรมการผังเมืองได้สั่งให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าว และกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้จัดการให้เป็นไปตามนั้นแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอผังเมืองรวมนั้นต่อรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการออกกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นต่อไป¹²⁵

3.2.2.2 กระบวนการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้ให้คำนิยามของผังเมืองเฉพาะไว้ในมาตรา 4 ว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง จึงกล่าวได้ว่า ผังเมืองเฉพาะเป็นผังเมืองที่จะนำไปใช้บังคับจริง ๆ ในท้องที่ที่กำหนด โดยจะเป็นการวางแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ถนน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ในพื้นที่ใดเป็นการเฉพาะ อันเป็นการ

¹²³ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550 ข้อ 3

¹²⁴ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 24

¹²⁵ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 25

กระทบต่อสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชน ในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนี้ จึงต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติออกใช้บังคับ

การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะแบ่งตามความแตกต่างของสถานที่ออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้¹²⁶

1) ผังเมืองเฉพาะเพื่อการสร้างส่วนของเมืองขึ้นใหม่ (Urban Development) โดยจะดำเนินการในพื้นที่ว่าง พื้นที่ชนบทหรือเกษตรกรรม หรือเพื่อการสร้างส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายจากอัคคีภัยหรือภัยทางธรรมชาติอื่น ๆ โดยการวางแผนทางการพัฒนาและการจัดสร้างสาธารณูปโภคที่เหมาะสม

2) ผังเมืองเฉพาะเพื่อการพัฒนาส่วนของเมือง (Urban Renewal) ประกอบด้วยวิธีการ 3 ประการ จำแนกรายละเอียดตามสภาพที่ปรากฏและวิธีการเฉพาะกรณี ดังนี้

2.1) การอนุรักษ์ (Conservation) เป็นการดำรงรักษา หรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือมีคุณค่า การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติภูมิประเทศสิ่งงดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ รวมถึงการป้องกันส่วนของเมืองที่มีคุณค่าทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมไม่ให้เกิดสภาพเสื่อมโทรม

2.2) การแก้ไขปรับปรุง (Rehabilitation) เป็นการดำเนินการในส่วนของเมืองที่มีสภาพความเสื่อมโทรมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมที่จำเป็นต้องการปรับปรุงด้วยการย้ายหรือตัดแปลงอาคาร การแก้ไขปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคที่เหมาะสม และการดำเนินการเพื่อเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับผังเมืองรวม

2.3) การพัฒนาขึ้นใหม่ (Redevelopment) เป็นการรื้อถอนอาคารและสร้างขึ้นใหม่ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความเสื่อมโทรมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมอย่างมาก เกินกว่าการแก้ไขปรับปรุง

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะไว้ ดังนี้

1) การริเริ่มวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

การริเริ่มวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะสามารถดำเนินการได้ 2 กรณี¹²⁷ คือ กรณีที่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องถิ่นนั้นเห็นควรดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ โดยท้องถิ่นนั้นจะเป็นผู้ดำเนินการเองหรือขอให้กรมโยธาธิการและผังเมือง

¹²⁶ คู่มือการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ (น. 1-9 ถึง 1-10). เล่มเดิม.

¹²⁷ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 29 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 มาตรา 6

เป็นผู้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ และกรณีที่ยังไม่มีประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ ซึ่งหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องเสนอหลักการต่อคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาเห็นชอบก่อน ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ใดจะเป็นผู้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองก็ตาม ผังเมืองเฉพาะที่จะจัดทำนี้ต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวมที่มีการประกาศใช้แล้วด้วย ซึ่งผังเมืองเฉพาะต้องประกอบรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28

2) การเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชน

ในกรณีที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองส่งแผนที่แสดงเขตที่ประมาณว่าจะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อปิดประกาศแสดงเขตดังกล่าวไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานครหรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสาธารณสุขสถานภายในเขตที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น¹²⁸ โดยในการประกาศแสดงเขตดังกล่าว ต้องมีคำประกาศเชิญชวนให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้มีสิทธิก่อสร้างอาคารเหนือที่ดินของผู้อื่นสามารถเสนอความคิดเห็นตลอดจนความประสงค์ในการปรับปรุงที่ดินในเขตที่แสดงไว้ โดยทำเป็นหนังสือเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมือง แล้วแต่กรณี ภายใน 45 วันนับแต่วันประกาศ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองอาจแจ้งให้ผู้มีหนังสือแสดงความคิดเห็นหรือความประสงค์มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมอีกก็ได้¹²⁹

3) การมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ดำเนินการ ต้องจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบและจัดการประชุมไม่น้อยกว่า 2 ครั้งเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น โดยในการรับฟังความคิดเห็นนี้ จะกำหนดให้เฉพาะผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้¹³⁰ โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา ประชุม และการแสดงข้อคิดเห็น จะมีแนวทางปฏิบัติเช่นเดียวกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม

¹²⁸ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 30 และมาตรา 31

¹²⁹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 32

¹³⁰ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 33

4) การตราพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดขั้นตอนของการตราพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะไว้เป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ซึ่งมีบัญญัติไว้ในมาตรา 38¹³¹ และกรณีที่กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ซึ่งมีบัญญัติไว้ในมาตรา 39¹³² กล่าวคือ กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้ส่งผังเมืองเฉพาะไปยังกรมโยธาธิการและผังเมือง เพื่อพิจารณาให้ความเห็น แต่ในกรณีที่กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้ส่งผังเมืองเฉพาะไปยังเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อพิจารณาให้ความเห็น ถ้ากรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีนั้น ไม่เห็นด้วยกับผังเมืองเฉพาะและอีกหน่วยงานหนึ่งไม่อาจแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะให้สอดคล้องกับความเห็นได้ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาชี้ขาด และเมื่อคณะกรรมการผังเมืองชี้ขาดเป็นประการใดแล้ว กรมโยธาธิการและผังเมืองต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น และเมื่อคณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบกับผังเมืองเฉพาะที่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอผังเมืองเฉพาะต่อรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตราพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต่อไป

3.2.2.3 การบังคับให้เป็นไปตามผังเมือง

การผังเมืองถือเป็นภารกิจของรัฐที่กำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของประชาชน เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมือง หรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมือง หรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้เมืองมีความสวยงาม เป็นระเบียบเรียบร้อย ประชาชนได้รับความปลอดภัยและสะดวกสบายในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน รวมถึงเพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่สวยงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ ดังนั้น การผังเมืองจะ

¹³¹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 38 ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะตามมาตรา 29 ให้ส่งผังเมืองเฉพาะไปยังกรมโยธาธิการและผังเมือง เพื่อพิจารณาให้ความเห็น ถ้ากรมโยธาธิการและผังเมืองไม่เห็นพ้องด้วยกับผังเมืองเฉพาะ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อาจแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะให้สอดคล้องกับความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาชี้ขาด

¹³² พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ในกรณีที่กรมโยธาธิการและผังเมืองวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะตามคำสั่งของรัฐมนตรีหรือตามคำขอของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 29 ให้ส่งผังเมืองเฉพาะไปยังเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้ความเห็น ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่เห็นพ้องด้วยกับผังเมืองเฉพาะ และกรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นว่าไม่อาจแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะให้สอดคล้องกับความเห็นของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาชี้ขาด

เกิดผลตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้นั้น กระบวนการบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยกระบวนการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายผังเมืองสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

1) การบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติให้การบังคับใช้ผังเมืองรวมต้องกระทำโดยการออกกฎกระทรวง อันเป็นกฎหมายลำดับรอง ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้บังคับแล้วจะมีผลบังคับตามมาตรา 27 วรรคหนึ่ง¹³³ คือ บุคคลใดจะใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ที่ขัดต่อข้อกำหนดของผังเมืองรวมไม่ได้ โดยผู้กระทำการฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้กฎหมายยังได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้ผู้กระทำผิดแก้ไขสภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นไปตามผังเมืองรวม และคิดเอาค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามที่จ่ายจริงโดยประหยัด¹³⁴

แต่อย่างไรก็ดี โดยที่การผังเมืองของประเทศไทยมีการดำเนินการเป็นรูปธรรมภายหลังจากที่ชุมชนต่าง ๆ ได้พัฒนาขึ้นเป็นเมืองเป็นระยะเวลานานแล้ว จนทำให้แต่ละชุมชนมีอัตลักษณ์เป็นของตนเอง การที่กฎหมายจะกำหนดข้อบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมเพียงอย่างเดียวอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อลักษณะทางกายภาพของเมือง และสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินจำเป็นได้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จึงได้กำหนดข้อยกเว้นของการบังคับการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม¹³⁵ไว้ว่า การใช้ประโยชน์ในที่ดินก่อนจะมีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ใช้บังคับผังเมืองรวมได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือข้อกำหนดของผังเมืองรมนั้น เว้นแต่คณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จึงได้ให้อำนาจคณะกรรมการผังเมืองในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน

¹³³ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรมนั้น

¹³⁴ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 83

¹³⁵ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 27 วรรค 2

จะต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อนราคาขายที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น โดยให้เชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วยตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทั้งนี้ เนื่องจากการวางและจัดทำผังเมืองรวม มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นมาตรการในการพัฒนาเมืองและกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด ผังเมืองรวมจึงต้องกำหนดให้มีความสอดคล้องกับลักษณะของเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ดังนั้น มาตรา 26 วรรคสอง¹³⁶ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้การบังคับใช้ผังเมืองรวมไม่มีกำหนดระยะเวลา แต่ให้มีการประเมินตามระยะเวลาที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนด แต่ต้องไม่เกิน 5 ปี หากคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไข จึงให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุง โดยการวางและจัดทำผังเมืองรวมฉบับใหม่ให้เหมาะสม

2) การบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ

ด้วยที่ผังเมืองเฉพาะเป็นผังเมืองที่จะนำไปใช้บังคับจริง ๆ ในท้องที่ที่กำหนด โดยจะเป็นการวางแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ถนน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ในพื้นที่ใดเป็นการเฉพาะ อันเป็นมาตรการที่มีผลเป็นการกระหนาบและจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน การบังคับการตามผังเมืองเฉพาะจึงต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ¹³⁷ ซึ่งเป็นการออกกฎหมาย

¹³⁶ พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 มาตรา 10 ให้ยกเลิกความในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 26 วรรคสอง ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดทำรายงานการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมการใช้บังคับผังเมืองรวมตามระยะเวลาที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนด แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมใช้บังคับ หรือนับแต่วันที่คณะกรรมการผังเมืองพิจารณารายงานการประเมินผลครั้งที่ผ่านมาเสร็จสิ้น แล้วเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา หากคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ทำให้ผังเมืองรวมนั้นไม่เหมาะสมที่จะรองรับการพัฒนาหรือดำรงรักษาเมืองต่อไปหรือจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไข เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุง โดยการวางและจัดทำผังเมืองรวมใหม่ให้เหมาะสมได้

¹³⁷ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 41 วรรคหนึ่ง ผังเมืองเฉพาะจะใช้ในท้องที่ใดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

โดยการพิจารณาของรัฐสภาที่ถือเป็นตัวแทนของประชาชน อันเป็นไปตามหลักการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ได้มีการบัญญัติรับรองการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้เสมอ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง¹³⁸ เป็นต้น โดยการบังคับใช้พระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใดนั้น สามารถกำหนดระยะเวลาการบังคับไว้ในพระราชบัญญัติได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น แต่หากไม่ได้กำหนดไว้ให้บังคับใช้ได้ห้าปี แต่ระยะเวลาดังกล่าวสามารถขยายได้ หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นสมควร และเสนอให้คณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะแล้ว จะให้เกิดผลบังคับดังต่อไปนี้

- 2.1) การประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะจะมีผลให้เป็นพระราชบัญญัติเวนคืนไปในตัวสำหรับการก่อสร้างทางหลวง หรือกิจการเพื่อการผังเมืองอย่างอื่น¹³⁹
- 2.2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดแห่งข้อกำหนดต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ รวมถึงหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ

¹³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

¹³⁹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 44 ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้ดำเนินการตามมาตรา 43 (1) ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตกลงกับเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ดูแลรักษาอสังหาริมทรัพย์เกี่ยวกับกำหนดเวลาที่จะเข้าครอบครอง

ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้ดำเนินการตามมาตรา 43 (2) และพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ก่อนการใช้เงินหรือวางเงินค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่กำหนดวันที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการจะเข้าครอบครองต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันมีหนังสือแสดงความจำนงที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น

ในกรณีที่ไม่สามารถพบตัวเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 43 (2) และไม่สามารถส่งหนังสือแสดงความจำนงถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ กำหนดวันที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันปิดแจ้งความ ซึ่งปิดไว้ ณ ที่ที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่

เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามวรรคสองหรือวรรคสาม ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการมีอำนาจเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ แม้จะยังมีได้ชำระเงินค่าทดแทน

เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้¹⁴⁰

2.3) ยกเลิกข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ เฉพาะที่มีการบัญญัติไว้แล้ว หรือขัดแย้งกับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ¹⁴¹

2.4) พื้นที่ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติใช้บังคับผังเมืองเฉพาะถือเป็นเขตให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พร้อมบริเวณโดยรอบในรัศมี 1 กิโลเมตรนับจากแนวเขตผังเมืองเฉพาะ โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจอนุญาตก่อสร้างอาคารเสนอหลักการให้คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นพิจารณา และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการที่คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเห็นชอบ¹⁴²

2.5) ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดิน แก่ไขอสังหาริมทรัพย์ หรือเปลี่ยนแปลงอสังหาริมทรัพย์ผิดไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ กฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ¹⁴³

3.2.3 กฎที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้มีการออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน ของกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ซึ่งผู้เขียนจะขออธิบายถึงกฎหมายลำดับรองที่มีความสำคัญต่อกระบวนการวางและจัดทำในปัจจุบัน ได้แก่ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ พ.ศ. 2552 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้นมีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540 รวมถึงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้นมีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 และ(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

¹⁴⁰ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 45

¹⁴¹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 46

¹⁴² พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 47

¹⁴³ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 48

3.2.3.1 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552

กฎกระทรวงฉบับนี้เป็นกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5¹⁴⁴ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และมาตรา 19 วรรคสอง¹⁴⁵ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขของการโฆษณาและประกาศข้อมูลเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม ให้ประชาชนได้รับทราบ รวมถึงวิธีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยมีรายละเอียด ดังนี้ เมื่อจะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ใด กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องโฆษณาให้ประชาชนในท้องที่นั้นได้รับทราบถึงเขตท้องที่ที่จะมีการวางผังเมืองรวมทางวิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์ และระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือกรณีที่เป็นอาจขออนุมัติจากคณะกรรมการผังเมือง เพื่อโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ เป็นเวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่า 7 วัน

เมื่อมีการโฆษณาดังกล่าวแล้ว กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องปิดประกาศรายการเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม ได้แก่ วัตถุประสงค์ แผนที่แสดงเขตท้องที่ที่จะวาง วัน เวลา และสถานที่ที่จะจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ข้อความเชิญชวนให้ประชาชนไปตรวจดูรายละเอียดเกี่ยวกับผังเมืองรวม และร่วมแสดงข้อคิดเห็น รวมถึงหลักเกณฑ์ในการแสดงข้อคิดเห็น โดยให้ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการของกรมโยธาธิการและผังเมือง และที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ และผ่านทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ เป็นเวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนวันประชุม เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

¹⁴⁴ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

¹⁴⁵ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 วรรคสอง ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใด ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็น ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

สำหรับการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดผู้มีสิทธิแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม ได้แก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน หรืออาคารที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่นั้น ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านการผังเมืองหรือสิ่งแวดล้อม ผู้แทนสมาคม ภาคเอกชน สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น กำนันและผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม และบุคคลอื่นที่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควร โดยวิธีการแสดงความคิดเห็นจะกระทำโดยวาจาในที่ประชุม หรือเป็นหนังสือยื่นต่อเจ้าหน้าที่โดยตรง หรือส่งทางไปรษณีย์ก็ได้

3.2.3.2 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ พ.ศ. 2552

กฎกระทรวงฉบับนี้เป็นกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขของการโฆษณาและประกาศข้อมูลเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้ประชาชนได้รับทราบ รวมถึงวิธีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยจะมีหลักการเช่นเดียวกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมดังกล่าวแล้วข้างต้น

3.2.3.3 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540

ระเบียบฉบับนี้เป็นระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525 โดยรายละเอียดของประกาศจะเป็นการกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ การปิดประกาศแผนผังเมืองรวมที่คณะกรรมการผังเมืองได้ให้ความเห็นชอบแล้ว เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบและสามารถตรวจดู โดยกำหนดไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการผังเมืองได้ให้ความเห็นชอบต่อผังเมืองรวมที่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้จัดทำแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นปิดประกาศผังเมืองรมนั้น¹⁴⁶และ

¹⁴⁶ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540 ข้อ 5 ในกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองได้ให้ความเห็นชอบต่อผังเมืองรวมที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดทำแผนที่ แผนผัง และรายการต่าง ๆ ตามข้อ 6 พร้อมทั้งไปประกาศ ซึ่งมีคำประกาศตามข้อ 7 และจัดให้มีการปิดประกาศต่อไป

รายละเอียดต่าง ๆ¹⁴⁷ ได้แก่ วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมือง แผนที่แสดงเขต แผนผัง กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง รายการประกอบผัง นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการตามผังเมืองรวม พร้อมด้วยข้อความเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจแผนที่ แผนผัง และข้อความที่แสดงว่าผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอแก้ไขข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ซึ่งวิธีการยื่นคำร้องนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดู แผนผัง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550¹⁴⁸ โดยเพิ่มวิธีการยื่นคำร้องผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ตของกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น การปิดประกาศให้ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการของ

¹⁴⁷ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดู แผนผัง พ.ศ. 2540 ข้อ 6 ให้กรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีจัดให้มีการปิดประกาศแสดง

- (1) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม
- (2) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม
- (3) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง แผนผังอื่นใดที่เห็นสมควร และข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมที่คณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้ว ซึ่งแผนผังดังกล่าวให้จัดทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับก็ได้
- (4) รายการประกอบผัง
- (5) นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม พร้อมทั้งคำประกาศเชิญชวนตามข้อ 7 ไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการแขวง ที่ทำการเขตของกรุงเทพมหานคร ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร หรือที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาล ที่ทำการเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีการวางผังเมือง ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ว่าการอำเภอ ศาลากลางจังหวัด และในที่สาธารณสถานในเขตผังเมืองรวม ที่ทำการของสำนักงานผังเมืองจังหวัด และที่ทำการของกรมการผังเมือง หรือของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมาตรวจดูได้โดยสะดวกในเวลาราชการ ไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน นับตั้งแต่วันที่ปิดประกาศ ทั้งนี้ให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศในใบประกาศด้วย

¹⁴⁸ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดู แผนผัง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550 ข้อ 3 ให้ยกเลิกความใน (2) ของข้อ 7 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดู แผนผัง พ.ศ. 2540 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(2) ข้อความแสดงว่าผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น โดยให้ทำคำร้องขอเป็นหนังสือยื่นต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม หรือโดยการยื่นคำร้องขอผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ตของกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ภายในเวลาเก้าสิบวัน นับตั้งแต่วันที่ปิดประกาศ”

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่สาธารณสถานในเขตผังเมืองรวม ที่ทำการของสำนักผังเมือง
จังหวัด และที่ทำการของกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน นับตั้งแต่วันที่
ปิดประกาศ



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และแนวทางแก้ไขปัญหา

ปัจจุบันภายใต้โลกยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการขยายตัวของเขตเมืองและการเพิ่มจำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว ประกอบกับพฤติกรรมการค้าเงินชีวิตประจำวันของประชากรทั่วโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตเป็นอย่างมาก ในขณะที่โลกมีทรัพยากรธรรมชาติที่ทุกคนต้องใช้ร่วมกันอย่างจำกัด ทุกประเทศทั่วโลกจึงได้มีการกำหนดมาตรการด้านผังเมือง อันเป็นการกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นให้เกิดประโยชน์ต่อประชากรในประเทศของตนอย่างสูงสุดและสามารถมีใช้ต่อไปในอนาคตได้อย่างยั่งยืน โดยประเทศไทยก็ได้มีการกำหนดมาตรการด้านผังเมืองเช่นกัน ซึ่งการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองถือเป็นภารกิจของรัฐที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518¹ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมือง ตลอดจนการบังคับการให้เป็นไปตามผังเมือง รวมถึงกระบวนการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมือง ดังกล่าวด้วยตามหลักการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและหลักการมีส่วนร่วม แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ทำให้หลักเกณฑ์ วิธีการในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมือง กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการบังคับใช้นั้น มีความล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตเป็นอย่างมาก อันส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการให้เกิดผลตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ประกอบด้วยปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้

¹ เหตุผลในการประกาศพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและผังชนบทได้ใช้บังคับมาหลายสิบปี ประกอบกับได้มีการพัฒนาทั้งในด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม และจำนวนประชากรในท้องที่ต่าง ๆ ได้ทวีความหนาแน่นมากยิ่งขึ้น มาตรการและโครงการที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจึงไม่เหมาะสมกับสภาวะปัจจุบัน สมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าของวิชาผังเมืองและสภาพของท้องที่

ผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง ซึ่งมีความสำคัญ ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย และแนวทางแก้ไขปัญหา

ผังเมืองถือเป็นกรอบการพัฒนาและกรอบแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืน ซึ่งการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองของหน่วยงานของรัฐจะสามารถทำให้เกิดผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการวางผังเมืองได้ จำเป็นต้องมีแผนผังที่มีลักษณะเป็นกรอบหรือยุทธศาสตร์ เพื่อชี้นำการพัฒนาพื้นที่ให้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบยึดถือเป็นแนวทางในการวางและจัดทำผังเมืองในระดับต่าง ๆ รวมถึงการจัดทำโครงการต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้มีการวางแผนผังที่มีลักษณะเป็นกรอบหรือยุทธศาสตร์ด้านการวางผังเมืองและการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวไว้แล้ว 3 ประเภท ได้แก่ ผังประเทศ ซึ่งเป็นผังนโยบายที่กำหนดกรอบหลักในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประเทศและเป็นผังแม่บทในการวางผังเมืองในระดับต่าง ๆ ผังภาค ซึ่งเป็นกรอบการพัฒนาพื้นที่และการวางผังเมืองให้กับกลุ่มจังหวัด และผังอนุภาค เป็นกรอบการพัฒนาพื้นที่ให้กับจังหวัด เมืองและชุมชน แต่ผังดังกล่าวเป็นเพียงแผนผังเมืองระดับนโยบายที่รัฐให้อำนาจกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการวางแผนผังเท่านั้น ยังคงขาดมาตรการในการบังคับใช้แผนผังดังกล่าวสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เนื่องจากไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายหรือคำบังคับให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับแผนผังดังกล่าวแต่อย่างใด

ผู้เขียนจึงได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย และแนวทางแก้ไขปัญหา ดังนี้

4.1.1 ปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย

ในอดีตจนถึงปัจจุบัน การพัฒนาประเทศจะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรอบนโยบายให้แก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ แต่โดยที่ปัจจุบันโลกได้เข้าสู่ยุคกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตเป็นอย่างมาก ทั้งเกิดการขยายตัวทางด้านระบบเศรษฐกิจ จำนวนประชากรและที่อยู่อาศัย ส่งผลให้ความต้องการในการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติกลับมีอยู่อย่างจำกัด รัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจมหาชนจึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการด้านผังเมืองขึ้น เพื่อวางมาตรการในการชี้นำการพัฒนาพื้นที่และควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติให้มีความสอดคล้องและสามารถรองรับการเจริญเติบโตของเมือง พร้อมกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้นให้สามารถใช้ร่วมกันได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศในปัจจุบันที่ก่อให้เกิดภัยพิบัติธรรมชาติบ่อยครั้งและรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ วัตถุประสงค์ของการผังเมือง

จึงขยายไปถึงเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ รวมถึงลดหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหาย อันเกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติด้วย การผังเมืองจึงเป็นมาตรการสำคัญในการชี้แนะและกำหนดทิศทางการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของประเทศ โดยการดำเนินการด้านผังเมืองถือเป็นภารกิจของรัฐในฐานะที่เป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนที่ต้องกำหนดมาตรการด้านการผังเมือง ตลอดจนการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมือง เพื่อประโยชน์สาธารณะ และเพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับและชี้แนะการดำเนินการของภาครัฐและภาคเอกชนให้เป็นไปในแนวทางของการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตได้เคยมีการบัญญัติไว้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 (3)² หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

ในการที่รัฐจะดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตได้ รัฐจะต้องมีแผนผังการพัฒนาพื้นที่ที่ใช้เป็นกรอบหรือยุทธศาสตร์ในการวางผังเมือง โดยมีเนื้อหาเป็นการวางกรอบนโยบายการพัฒนาและการใช้พื้นที่ในภาพรวมให้แก่การวางและจัดทำผังเมืองในระดับต่าง ๆ ยึดถือเป็นกรอบการดำเนินการ ซึ่งประเทศไทยกรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีการกำหนดแผนผังเมืองระดับนโยบายแล้วหลายระดับ ได้แก่ ผังประเทศ ผังภาค และผังอนุภาค แต่เมื่อได้ทำการศึกษาการวางและจัดทำผังเมืองของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบแล้ว พบว่า การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองของประเทศไทยยังมีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบายให้มีผลบังคับในทางปฏิบัติ ทำให้การวางผังเมืองยังไม่สามารถเป็นเครื่องมือในการชี้แนะการพัฒนาเมือง เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน สอดคล้องควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ รวมถึงการวางและจัดทำผังเมืองของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ตลอดจนการก่อสร้างโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นการใช้พื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ภัยธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นอุทกภัย วาตภัย เป็นต้น ซึ่งสร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่ประเทศชาติและประชาชนเป็นอย่างมาก การวางและจัดทำผังเมืองของประเทศไทย อันเป็นภารกิจ

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

ของรัฐที่ต้องดำเนินการจัดทำนั้น จึงไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ เพื่อเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมและสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

จากการศึกษากฎหมายผังเมืองของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พบว่า ได้กำหนดแบ่งการจัดทำผังเมืองไว้เป็น 2 ประเภท คือ ผังเมืองรวม อันเป็นแผนผังนโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง โดยยังไม่มีกำหนดรายละเอียด การบังคับใช้กระทำโดยออกกฎกระทรวง และผังเมืองเฉพาะ อันเป็นแผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง ซึ่งเป็นมาตรการทางผังเมืองที่มีการกำหนดรายละเอียดในการวางผังเมืองของแต่ละพื้นที่และจะนำไปใช้บังคับจริง ๆ ในท้องที่ต่าง ๆ ซึ่งมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การกำหนดให้เวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง เป็นต้น การบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะจึงต้องกระทำโดยการออกเป็นพระราชบัญญัติ โดยกรณีดังกล่าวเป็นประเภทผังเมืองที่กำหนดไว้ในกฎหมาย นอกจากนี้ กรมโยธาธิการและผังเมือง ยังได้มีการกำหนดประเภทผังเมืองที่ถือเป็นแผนผังนโยบาย ไม่ได้มีค่าบังคับเป็นกฎหมาย แต่ใช้เป็นกรอบหลักในการพัฒนาพื้นที่อีก 3 ประเภท ได้แก่ 1) ผังประเทศ ซึ่งเป็นผังนโยบายที่กำหนดกรอบหลักในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานและระบบชุมชนหลักของประเทศในภาพรวม และเป็นผังแม่บทในการวางผังเมืองในระดับต่าง ๆ 2) ผังภาค เป็นแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินและโครงสร้างพื้นฐานในระดับภาคและกลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็นผังกายภาพที่ถ่ายทอดนโยบายจากผังประเทศสู่นโยบายการใช้พื้นที่ เพื่อรองรับโครงการและกิจกรรมการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของแต่ละภาค 3) ผังอนุภาค เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ให้กับจังหวัด เมืองและชุมชน เพื่อให้เกิดการประสานการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างจังหวัด อีกทั้งยังมีประเภทผังเมืองที่เป็นผังเสนอแนะของกรมโยธาธิการและผังเมืองอีกด้วย ได้แก่ ผังพื้นที่เฉพาะ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตได้เคยมีการกำหนดถึงภารกิจของรัฐในการจัดทำผังเมืองไว้ โดยกำหนดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดไว้ในมาตรา 85 (3) โดยให้รัฐต้องมีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งพัฒนาเมืองและดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน การจัดทำผังเมืองจึงเป็นเรื่องที่รัฐต้องเป็นผู้ดำเนินการภายใต้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน การรักษาอัตลักษณ์ของเมือง และการบูรณาการของแต่ละเมืองให้มีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน เพื่อเป็นกลไกที่รัฐสามารถนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมายจึงต้องมีการกำหนดองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ รวมถึงอำนาจหน้าที่ไว้ให้ชัดเจน เพื่อการวางแผนนโยบาย การวางผังเมือง

และการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมือง มีการดำเนินการให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นที่จะต้อง มีการวางผังเมืองในประเทศไทย โดยการกำหนดดังกล่าวจะทำให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติไว้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันระบบการผังเมืองของประเทศไทยได้มีการกำหนดให้มีแผนผังระดับประเทศ ระดับภาค ระดับอนุภาค ซึ่งเป็นกรอบการพัฒนาพื้นที่และผังแม่บทให้แก่การจัดทำผังเมืองประเภทอื่น ๆ ซึ่งจะมีเนื้อหาสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นแผนพัฒนาในระดับชาติ แต่ผังดังกล่าวเหล่านั้นเป็นเพียงแผนผังเมืองในระดับนโยบาย ไม่มีสถานะทางกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถบังคับการวางนโยบายและการจัดทำโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นการใช้พื้นที่ซึ่งต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับแผนผังเมืองระดับนโยบายนั้นได้ แม้ในทางบริหารหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ต้องจัดทำแผนเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ภายใต้กรอบของแผนผังเมืองดังกล่าวก็ตาม แต่ก็ยังคงอาศัยช่องทางหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 อันเป็นกฎหมายผังเมืองที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติที่เป็นการกำหนดมาตรการบังคับหรืออำนาจผูกพันอย่างชัดเจน ให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่วางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะต้องดำเนินการตามกรอบการพัฒนาพื้นที่ที่แผนผังเมืองระดับนโยบายวางไว้ ทำให้การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ได้นำแผนผังเมืองระดับนโยบายดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ ส่งผลให้แผนผังเมืองระดับนโยบายที่กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ดำเนินการจัดทำไว้ไม่สามารถใช้บังคับเป็นแนวทางในการปฏิบัติได้อย่างแท้จริง การวางแผนในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน การวางมาตรการและการบังคับใช้ผังเมืองอันเป็นภารกิจของรัฐที่ต้องจัดทำบริการ จึงไม่สามารถบรรลุผลในการเป็นแนวทางการพัฒนาพื้นที่ของเมืองให้มีความเหมาะสมและยั่งยืนตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และตอบสนองความต้องการของส่วนรวมได้ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา ทั้งการดำเนินการด้านการผังเมืองของรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การควบคุมการปลูกสร้างอาคาร สิ่งก่อสร้าง รวมถึงการใช้ที่ดิน ป่าไม้ ทรัพยากรต่าง ๆ ไม่สามารถดำเนินการได้ ก่อให้เกิดปัญหาการจัดการ ทรัพยากรและการใช้ที่ดินเป็นไปอย่างไร้ทิศทางและเกิดความขัดแย้งกันขึ้น มีการรุกป่าพื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ป่าสงวน และพื้นที่สาธารณะ ทำให้สูญเสียพื้นที่การเพาะปลูก อีกทั้งยังส่งผลให้เกิดปัญหาความแออัดของประชากร ความไม่เป็นระเบียบของกลุ่มอาคาร สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม

ปัญหาภัยธรรมชาติ โดยเฉพาะอุทกภัยจะยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จนนำไปประเทศเข้าสู่วิกฤตทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง อันเป็นการกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรวม

จากการศึกษาพบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

กรณีข้อเท็จจริงที่ 1 การเกิดมหาอุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. 2554³ นับเป็นอุทกภัยรุนแรงที่ส่งผลกระทบต่อบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและลุ่มแม่น้ำโขง เริ่มตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคมและสิ้นสุดเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2555 มีราษฎรได้รับผลกระทบกว่า 12.8 ล้านคน โดยธนาคารโลกประเมินมูลค่าความเสียหายว่ามีสูงถึง 1.44 ล้านล้านบาท และจัดให้เป็นภัยพิบัติที่สร้างความเสียหายมากที่สุดเป็นอันดับสี่ของโลก อุทกภัยดังกล่าวทำให้พื้นที่กว่า 150 ล้านไร่ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นทั้งพื้นที่เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมเกิดความเสียหาย ราษฎรได้รับความเดือดร้อนเสียหายทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ และทรัพย์สิน โดยสาเหตุของการเกิดอุทกภัยดังกล่าวนั้น นอกจากปริมาณน้ำฝนที่ในปีนั้นมีปริมาณมากกว่าทุกปีที่ผ่านมาแล้ว อีกสาเหตุหนึ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้น้ำท่วมพื้นที่บริเวณเมือง โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑล คือ ไม่มีการวางและจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับลักษณะของเมืองตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไป มีการปลูกสร้างสิ่งก่อสร้าง บ้านพักอาศัยที่ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีการสร้างสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำลำน้ำ ซึ่งได้เป็นสาเหตุที่สร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นอย่างมาก

กรณีข้อเท็จจริงที่ 2 กรณีบทสัมภาษณ์นายปรีชา วรรณรงค์⁴ ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านการวางแผนผังเมือง กรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งได้ให้สัมภาษณ์ต่อสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการเกี่ยวกับประเด็นปัญหาผังเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน ดังนี้ โดยเนื้อหาวิชาการแล้วงานผังเมืองระดับสูงหรือระดับนโยบายมีผังเมืองอีกหลายประเภทที่เป็นภาพรวมของการผังเมือง แต่ไม่ได้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติ ซึ่งหากจะทำก็สามารทำได้แต่ก็จะไม่เป็นกฎหมาย โดยอาจทำในลักษณะนโยบาย นอกจากนี้ผังเมืองในบางระดับก็ไม่เอื้อที่จะออกเป็นกฎหมาย ยกตัวอย่างผังระดับจังหวัดมีพื้นที่กว้างใหญ่ ทำรายละเอียดได้น้อย ซึ่งหากบัญญัติเป็นกฎหมายใส่รายละเอียด

³ จาก คลังข้อมูลสภาพน้ำ. (2555). *บันทึกเหตุการณ์มหาอุทกภัยปี 2554*. สืบค้น 25 มิถุนายน 2558, จาก <http://www.thaiwater.net/current/flood54.html>.

⁴ *โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติการราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ (รายงานผลการวิจัย) เสนอกรมโยธาธิการและผังเมือง* (น. 193), โดย สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2557, กรุงเทพฯ : บริษัท พี .เพรส จำกัด. ลิขสิทธิ์ 2557 โดยบริษัท พี .เพรส จำกัด.

ก็อาจจะทำให้การบังคับใช้มีความยากลำบาก ดังนั้น หากจะนำผังระดับนี้มาใช้ในพระราชบัญญัติ ก็คงจะต้องมีระดับตามประเภทผังเมือง ปกติแล้วบ้านเมืองเราอะไรที่ไม่เป็นกฎหมายก็ไม่ค่อยปฏิบัติกัน แม้เป็นกฎหมายแล้วก็ยังหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตาม แต่ถ้าไม่เป็นกฎหมายโดยทำเป็นผังนโยบาย แทน หน่วยงานผังเมืองที่เป็นผู้จัดทำก็นำผังไปปฏิบัติตามเองเท่านั้น หน่วยงานอื่น ๆ ก็คงไม่ค่อยปฏิบัติด้วย ซึ่งงานผังเมืองเป็นงานที่สำคัญครอบคลุมทุกเรื่องในประเทศ เมือง และชุมชน ซึ่งหากหน่วยงานอื่น ไม่ปฏิบัติตามก็คงไม่มีประโยชน์ สรุปคือ ผังบางประเภทที่ขณะนี้ไม่ปรากฏในกฎหมาย ถ้าคิดว่าสมควรทำก็ต้องให้ปรากฏในกฎหมาย ถ้าปรากฏแล้วก็ต้องคำนึงถึงระดับของผังเหล่านั้น ซึ่งมีความแตกต่างกัน โดยอาจเป็นมติคณะรัฐมนตรี พระราชกฤษฎีกา

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายกับทฤษฎีกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทฤษฎีเกี่ยวกับการกิจของรัฐ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ ดังนี้ การกิจของรัฐเป็นกิจการที่รัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจมหาชนต้องดำเนินการจัดทำ เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยภารกิจของรัฐแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจพื้นฐานของรัฐ อันเป็นภารกิจที่รัฐต้องดำเนินการเพื่อให้รัฐสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ไม่ถูกทำลายหรือสูญสลายไปที่เรียกว่า ความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ และภารกิจลำดับรอง อันเป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้อยู่ดีกินดี มีความสุขสบาย ภารกิจประเภทนี้จึงเป็นงานด้านการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของรัฐ โดยในการจัดทำภารกิจของรัฐดังกล่าว รัฐต้องดำเนินการให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริงด้วย

นอกจากนี้ ทฤษฎีการบริการสาธารณะ ที่มีแนวคิดและหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ดังนี้ การบริการสาธารณะถือเป็นภารกิจของรัฐที่จัดทำโดยองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่รัฐมอบหมายให้บุคคลอื่นเป็นผู้จัดทำแทน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสนองตอบความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งอาจแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบาย และความต้องการที่จะใช้ชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปลอดภัย รัฐจึงต้องจัดทำบริการสาธารณะให้มีลักษณะที่สามารถบังคับให้เกิดผลเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นให้ได้อย่างแท้จริง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม การดำเนินการจึงต้องให้รัฐฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษเหนือกว่าเอกชน เพื่อให้ภารกิจของรัฐบรรลุเป้าหมาย ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องให้เอกชนให้ความยินยอมในการกระทำของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า การที่แผนผังเมืองระดับนโยบายไม่ได้ถูกกำหนดให้มีสถานะทางกฎหมาย และไม่สามารถบังคับใช้เป็นแผนผังยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ในทางปฏิบัติให้แก่การวางและจัดทำผังเมืองได้อย่างแท้จริง จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับการจัดทำ

บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจของรัฐ ในอันที่จะต้องดำเนินการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อประโยชน์ในการทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้สุขสบายและอยู่ดีมีสุข ส่งผลให้การบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบายดังกล่าวขัดกับทฤษฎีภารกิจของรัฐและทฤษฎีการบริการสาธารณะ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่ระบบการผังเมืองของประเทศไทยมีการกำหนดให้มีผังประเทศ ผังภาค และผังอนุภาค เป็นแผนผังเมืองนโยบายในด้านการวางผังเมืองและการพัฒนาพื้นที่ แต่ยังคงขาดการบังคับใช้ในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เนื่องจากแผนผังเมืองดังกล่าวเป็นเพียงแผนผังเมืองระดับนโยบาย ไม่ได้มีการกำหนดให้มีสถานะเป็นกฎหมาย อีกทั้งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดเป็นสภาพบังคับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการวางและจัดทำผังเมืองต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับแผนผังเมืองระดับนโยบายดังกล่าว ทำให้แผนผังเมืองระดับนโยบายไม่สามารถเป็นกรอบยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาพื้นที่ในภาพรวมให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการวางผังเมืองและการใช้พื้นที่ อันเป็นการจัดทำบริการของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง เป็นการขัดต่อทฤษฎีภารกิจของรัฐและการบริการสาธารณะ ส่งผลให้เกิดปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย

ดังนั้น จากการที่แผนผังเมืองระดับนโยบายไม่สามารถบังคับใช้เป็นแผนหรือยุทธศาสตร์ในทางปฏิบัติได้นั้น ทำให้การวางและจัดทำผังเมืองที่ถือเป็นภารกิจของรัฐในการวางมาตรการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถเป็นแนวทางเพื่อให้เกิดการพัฒนาด้านการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างยั่งยืน ส่งผลให้เกิดปัญหาที่มีผลกระทบต่อประเทศและประชาชนตามมามากมาย การวางและจัดทำผังเมืองของรัฐในปัจจุบัน จึงไม่อาจดำเนินการให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง

4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควร ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยการเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีการวางและจัดทำผังระดับประเทศ เพื่อให้เป็นกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การตั้งถิ่นฐานและระบบชุมชน และผังเมืองระดับภาค ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมรวมถึงผังอนุภาคไว้ด้วยแล้ว เพื่อให้เป็นแผนนโยบายและแผนงาน สำหรับใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาพื้นที่ระดับภาคที่มีขอบเขตเกินกว่าหนึ่งจังหวัดขึ้นไป โดยกำหนดการประกาศใช้บังคับให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา นอกจากนี้ ให้มีบทบัญญัติการบังคับใช้ผังประเทศและผังภาค โดยการกำหนดให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะตาม

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 รวมถึงการดำเนินนโยบายและโครงการพัฒนาด้านกายภาพของหน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับผังประเทศและผังภาค เพื่อให้การบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบายเกิดเป็นผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง เนื่องจากปัจจุบันในการวางและจัดทำผังเมืองและการใช้พื้นที่ไม่ได้มีการยึดถือแผนผังเมืองดังกล่าวในการจัดทำ ทำให้แผนผังเมืองระดับนโยบายไม่สามารถบังคับใช้ในทางปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง

จากการศึกษาระบบการผังเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองของต่างประเทศพบว่า ได้มีการกำหนดกระบวนการที่ทำให้แผนผังเมืองระดับประเทศ ระดับภาค ซึ่งมีลักษณะเป็นนโยบายและยุทธศาสตร์ที่มุ่งนำการพัฒนาพื้นที่ที่มีการบังคับใช้ได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางและจัดทำผังเมืองระดับต่าง ๆ รวมถึงการดำเนินการวางนโยบายและการจัดทำโครงการใดของหน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับแผนผังเมืองระดับนโยบาย ดังจะกล่าวต่อไปนี้

สหราชอาณาจักร ในส่วนของประเทศอังกฤษและเวลส์ ซึ่งเป็นประเทศที่มีการวางและจัดทำผังเมืองที่เป็นระบบ สามารถใช้เป็นแผนนำการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยตามระบบการผังเมืองของสหราชอาณาจักรได้มีการกำหนดให้มีแผนผังพัฒนาระดับประเทศ คือ Planning Policy Strategies (PPS) อันเป็นกรอบนโยบายการพัฒนาประเทศ และแผนผังพัฒนาระดับภูมิภาค คือ Regional Spatial Strategy (RSS) อันเป็นกรอบนโยบายการพัฒนาในระดับภูมิภาค โดยแผนผังทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวเป็นแผนผังระดับนโยบายที่มีลักษณะเป็นกรอบกลยุทธ์และแนวทางการพัฒนาในระดับประเทศและระดับภูมิภาค เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้ใช้เป็นกรอบในการจัดทำผังเมืองระดับท้องถิ่นให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ โดยไม่ได้มีค่าบังคับเป็นกฎหมาย แต่กฎหมายผังเมืองของสหราชอาณาจักร⁵ได้กำหนดเป็นการบังคับไว้ว่า การจัดทำแผนผังเมืองระดับท้องถิ่น อันเป็นผังเมืองตามกฎหมายที่จะมีผลใช้บังคับในท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องจัดทำให้มีความสอดคล้องกับแผนผังระดับประเทศและระดับภูมิภาคด้วย

สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นประเทศหนึ่งที่มีระบบการผังเมืองที่ประสบความสำเร็จ โดยการวางแผนผังเมืองได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดด้านการบริหารจัดการใช้พื้นที่ และแนวคิดที่ว่าด้วยความเป็นเมือง มีการจัดการใช้พื้นที่ในระดับประเทศและระดับภูมิภาคอย่างบูรณาการ ซึ่งระบบการผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะเน้นไปที่บทบาทในการวางและจัดทำผังเมืองของระดับท้องถิ่น โดยได้มีการกำหนดให้มีแผนพัฒนาระดับประเทศ อันเป็นแนวนโยบายในการจัดทำผังเมืองและการจัดการการใช้พื้นที่ในภาพรวมของประเทศ ซึ่งหน่วยงานผังเมืองระดับท้องถิ่นต้อง

⁵ The Town and Country Planning Act 1990 Section 31 (6).

ปฏิบัติตามในการจัดทำผังเมือง นอกจากแผนพัฒนาดังกล่าวแล้ว ประมวลกฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังได้กำหนดกฎระดับชาติเกี่ยวกับผังเมือง อันเป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นกรอบแนวทางการจัดทำผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่นอกเขตเกษตรกรรม ส่วนในระดับภาค ประมวลกฎหมายผังเมืองได้มีการกำหนดให้ภาคที่มีความสำคัญมีแผนพัฒนาภูมิภาคซึ่งมีลักษณะเป็นแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ภายในภาค โดยสามารถระบุการพัฒนาด้านการบริหารการใช้พื้นที่เข้าไปในแผนนี้ได้อีกด้วย นอกจากนี้ รัฐส่วนกลางยังมีการกำหนดแนวทางการบริหารการจัดการใช้พื้นที่ (DTA) เพื่อควบคุมการใช้พื้นที่ที่มีความสำคัญพิเศษในด้านเศรษฐกิจหรืออุตสาหกรรม ซึ่งแผนพัฒนาระดับประเทศและแผนพัฒนาระดับภูมิภาค จะเป็นเพียงแผนผังยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในภาพรวม แต่ประมวลกฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ได้มีการกำหนดให้การจัดทำผังเมืองในระดับรองลงมาต้องปฏิบัติตาม โดยต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาดังกล่าว

สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีการปกครองระบบสหพันธรัฐที่แบ่งการปกครองออกเป็นรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐต่างหากจากกันอย่างชัดเจน แต่การวางแผนและผังเมืองก็ยังคงมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ โดยการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่รัฐบาลมลรัฐ และจากรัฐบาลมลรัฐสู่รัฐบาลท้องถิ่นอย่างครอบคลุม ซึ่งในการวางแผนและผังเมืองของสหรัฐอเมริกามีการวางแผนพัฒนา อันเป็นกรอบนโยบายที่ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบระดับต่าง ๆ นำไปปฏิบัติตามเช่นกัน ได้แก่ แผนระดับภาค ซึ่งจะมีลักษณะเป็นแผนนโยบายที่อาจเป็นแผนที่เกิดขึ้นจากหลายมลรัฐ หรือจากมลรัฐเดียวกันก็ได้ ส่วนมากจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและการใช้ที่ดิน และแผนระดับมลรัฐ ซึ่งมีลักษณะเป็นเพียงกรอบนโยบายหรือกลยุทธ์ที่มีองค์กรการวางแผนระดับมลรัฐเป็นผู้ดำเนินการกำหนด เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาให้แก่หน่วยงานการปกครองในระดับที่รองลงมาเท่านั้น ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาไม่มีการวางแผนผังระดับประเทศ การวางแผนผังในระดับประเทศของรัฐบาลกลางจะปรากฏเพียงการดำเนินการวางแผนพัฒนาเป็นโครงการ หรือเป็นการสนับสนุนและการควบคุมด้านงบประมาณ โดยมีการกำหนดเงื่อนไขให้การวางแผนผังเมืองของรัฐบาลในระดับรองลงมาดำเนินการตามเท่านั้น โดยแผนผังระดับภาคและระดับมลรัฐนี้ เป็นเพียงกรอบนโยบายที่วางไว้เพื่อให้หน่วยงานระดับรองลงมาปฏิบัติตามเท่านั้น ไม่ได้มีค่าบังคับเป็นกฎหมาย แต่กฎหมายผังเมืองได้มีการกำหนดให้การวางแผนและจัดทำผังเมืองระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำผังเมืองรวมของเมืองหรือเคาน์ตีต้องปฏิบัติตามแผนและข้อกำหนดของมลรัฐและภาคด้วย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบโครงสร้างระบบการผังเมืองและหลักกฎหมายผังเมืองของต่างประเทศและประเทศไทยแล้ว พบว่า ระบบการผังเมืองของสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา มีการกำหนดให้มีแผนผังเมืองระดับนโยบาย อันมีลักษณะเป็นกรอบนโยบายหรือกลยุทธ์ในการพัฒนาเมืองให้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางผังเมืองดำเนินการ โดยกฎหมายผังเมืองของประเทศเหล่านั้น ได้มีการกำหนดบังคับให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางและจัดทำผังเมืองต้องมีการดำเนินการตามกรอบนโยบายที่เป็นแผนผังเมืองระดับนโยบายนั้น โดยต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องกัน ต่างจากระบบการผังเมืองของประเทศไทยที่มีการกำหนดแผนผังเมืองระดับประเทศ ระดับภาค ระดับอนุภาค ซึ่งเป็นแผนผังเมืองระดับนโยบาย แต่ไม่มีค่าบังคับทางกฎหมาย อีกทั้งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมถึงการดำเนินการทางด้านนโยบายและการก่อสร้างโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับแผนผังเมืองระดับนโยบายดังกล่าว ทำให้แผนผังเมืองระดับนโยบาย ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการวางแผนการจัดการใช้พื้นที่เพื่อนำการพัฒนาตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ไม่มีผลบังคับอย่างแท้จริง ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรนำหลักการของกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้ เพื่อให้เกิดการวางและจัดทำผังเมืองที่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยการนำระบบผังเมืองและหลักกฎหมายผังเมืองของต่างประเทศ ทั้งของสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ในส่วนการกำหนดให้การวางและจัดทำผังเมืองและการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐต้องยึดถือและดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับผังประเทศ และผังภาคมาปรับใช้ เพื่อให้แผนผังเมืองระดับนโยบายมีสภาพบังคับใช้ได้ตามกฎหมาย อันจะส่งผลให้มาตรการด้านผังเมืองสามารถใช้เป็นแผนพัฒนาในด้านการใช้พื้นที่การพัฒนาเมือง การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการมีความเหมาะสมและยั่งยืน เกิดผลให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินและอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ดีร่วมกันได้ ตรงตามทฤษฎีการบริการสาธารณะและเจตนารมณ์ของกฎหมาย

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงคำนิยามต่าง ๆ โดยให้มีการเพิ่มเติมคำนิยามของคำว่า ผังประเทศ และผังภาค ดังนี้

“ผังประเทศ หมายความว่า แผนผัง กรอบนโยบาย และยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การตั้งถิ่นฐานและระบบชุมชน โครงสร้างพื้นฐานหลัก และการอื่น ๆ ที่จำเป็น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ผังภาค หมายความว่า แผนผัง นโยบาย และแผนงานโครงการ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาพื้นที่ระดับภาคที่มีขอบเขตเกินกว่าหนึ่งจังหวัด ในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาเมือง การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง”

ในส่วนการกำหนดการวางและจัดทำผัง และการบังคับใช้ ควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเป็นหมวดบททั่วไป มาตรา 5/1 และมาตรา 5/2 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำและการบังคับใช้ผังประเทศและผังภาค ดังนี้

“หมวด บททั่วไป

มาตรา 5/1 เพื่อประโยชน์ในการวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายการผังเมืองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองมีอำนาจในการวางและจัดทำผังประเทศ โดยเสนอหลักการวางและจัดทำผังประเทศ พร้อมหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อให้ความเห็นชอบ หากคณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบแล้ว ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับต่อไป

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับผังประเทศแล้ว การวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ รวมถึงการดำเนินนโยบายและโครงการพัฒนาทางกายภาพของภาครัฐจะต้องสอดคล้องกับผังประเทศ

มาตรา 5/2 เมื่อกรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นสมควรให้มีการวางและจัดทำผังภาคในท้องที่ใด ให้เสนอหลักการต่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบก่อน เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้วให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาต่อไป

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับผังภาคแล้ว การวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ รวมถึงการดำเนินโครงการพัฒนาภาครัฐทางด้านกายภาพภายในเขตภาคนั้น จะต้องสอดคล้องกับผังภาค”

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และแนวทางแก้ไขปัญหา

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ใช้บังคับ กฎหมายดังกล่าวก็ได้มีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองในท้องที่ต่าง ๆ โดยกำหนดประเภทของผังเมืองไว้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ผังเมืองรวม อันเป็นแผนผังที่กำหนดมาตรการใช้พื้นที่ในภาพรวมและมีลักษณะเป็นกรอบทั่วไป และผังเมืองเฉพาะ อันเป็นแผนผังที่กำหนดรายละเอียดของการวางมาตรการใช้พื้นที่ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ซึ่งสามารถกำหนดให้มีความสอดคล้องกับ

วัตถุประสงค์ในการพัฒนาเมืองในท้องที่นั้น ๆ ได้ ผังเมืองเฉพาะจึงมีความสำคัญในการที่จะทำให้การดำเนินการวางมาตรการผังเมืองของรัฐบรรลุวัตถุประสงค์ในการกำหนดกรอบการพัฒนาเมืองและพื้นที่ เพื่อให้สภาพเมืองในท้องที่ต่าง ๆ มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัจจุบันที่มีการส่งเสริมการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม ในขณะที่เดียวกันก็มุ่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่อย่างยั่งยืนได้อย่างแท้จริง แต่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติกระบวนการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะที่ยุ่ยากไม่เอื้อต่อการประกาศใช้บังคับ ทำให้นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ยังไม่มีการประกาศบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะแต่อย่างใด

ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และแนวทางแก้ไขปัญหา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ในอดีตจนถึงปัจจุบันการวางและจัดทำผังเมืองของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืน โดยประสานประโยชน์มหาชนและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน ในด้านการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีความสอดคล้องกันให้มากที่สุด ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาจะได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของตนเองและการเลือกถิ่นที่อยู่ แต่ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ในประเทศมีอยู่อย่างจำกัด หากไม่มีมาตรการในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นแล้ว เมืองจะพัฒนาอย่างไรทิศทางและก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาได้ จึงถือเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องมีการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว อันเป็นการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนส่วนรวม โดยการกำหนดมาตรการด้านผังเมืองเพื่อนำการพัฒนา และเพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรอื่นที่จำเป็นเกี่ยวกับการอุปโภคบริโภค ตลอดจนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของผู้อยู่อาศัยในชุมชนเกิดประโยชน์สูงสุด และสอดคล้องกับกับลักษณะเฉพาะของแต่ละเมือง ซึ่งการดำเนินการของรัฐดังกล่าวจำเป็นต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องที่และสถานการณ์ปัจจุบันที่มีความเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ การอุตสาหกรรม จำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่อง ความสวยงามของบ้านเมือง การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และการเกิดภัยพิบัติธรรมชาติที่นับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น อันส่งผลกระทบต่อประเทศและประชาชนในวงกว้าง

การวางและจัดทำผังเมืองจึงเป็นภารกิจของรัฐที่มีความสำคัญที่รัฐต้องดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ และสามารถบังคับใช้ให้เกิดผลตรงตามเจตนารมณ์ของการผังเมืองได้อย่างแท้จริง โดยการดำเนินการของรัฐดังกล่าวมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และต้องเป็นกรณีที่ทำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเมื่อได้ทำการศึกษากฎหมายผังเมืองของประเทศไทยแล้ว พบว่า การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองตามที่กฎหมายบัญญัติยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะในเขตท้องที่ที่มีลักษณะพิเศษ และจำเป็นต้องมีผังเมืองที่เป็นการเฉพาะ เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการอันจะนำไปสู่การประกาศบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะให้มีผลในทางปฏิบัติได้ ทำให้การวางและจัดทำผังเมืองของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดผลตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ ส่งผลให้การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินของประชาชน ตลอดจนการวางมาตรการพัฒนาเมืองเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง ไม่มีความสอดคล้องเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่ ไม่มีความเป็นระเบียบ เกิดปัญหาชุมชนแออัดและไม่สามารถป้องกันหรือลดความเสียหายจากภัยธรรมชาติได้

จากการศึกษากฎหมายการผังเมืองของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พบว่า ได้กำหนดการจัดทำผังเมืองไว้เป็น 2 ประเภท ดังนี้ ผังเมืองประเภทแรก คือ ผังเมืองรวม ซึ่งมาตรา 4 ได้กำหนดคำนิยามไว้ว่า เป็นแผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุม โดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท โดยยังไม่มีกำหนดรายละเอียด ซึ่งขั้นตอนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น มาตรา 18 วรรคหนึ่ง⁶ กำหนดไว้ว่าให้เป็นอำนาจของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมในเขตท้องที่ที่เห็นสมควร โดยต้องมีการนำผังเมืองรวมเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองก่อน ซึ่งมาตรา 26 วรรคหนึ่ง⁷ กำหนดให้การประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมกระทำได้โดยการออกเป็นกฎกระทรวง

⁶ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง เมื่อเห็นสมควรวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ใด กรมโยธาธิการและผังเมืองจะวางและจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่นั้นขึ้น หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นจะวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ของตนขึ้นก็ได้ ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำเองต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน

⁷ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง

ผังเมืองประเภทที่สอง คือ ผังเมืองเฉพาะ ซึ่งมีการกำหนดคำนิยามไว้ในมาตรา 4 ว่าเป็นแผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองหรือบริเวณที่เกี่ยวข้อง โดยขั้นตอนในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น มาตรา 29⁸ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า เมื่อได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใดแล้ว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น หรือจะขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ แต่ถ้าท้องที่ใดยังไม่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม รัฐมนตรีจะสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเลยก็ได้ โดยหากเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ต้องเสนอหลักการที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบก่อนด้วย อีกทั้งมาตรา 41 วรรคหนึ่ง⁹ ยังได้กำหนดให้การใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต้องดำเนินการ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ

จากการศึกษา พบว่า มาตรการทางผังเมืองที่จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองได้อย่างแท้จริง คือ ผังเมืองเฉพาะ เนื่องจากเป็นมาตรการทางผังเมืองที่จะนำไปใช้บังคับจริงๆ ในท้องที่ มีลักษณะเป็นแผนผังและโครงการอย่างละเอียดที่จะดำเนินการเพื่อพัฒนา หรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง โดยมีเป้าหมายในการดำเนินการในพื้นที่นั้นอย่างแน่ชัดเฉพาะเจาะจงตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองและผังเมืองรวมในท้องที่นั้น แต่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 อันเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองมีบทบัญญัติกำหนดไว้ในมาตรา 41 วรรคหนึ่ง ให้กระบวนการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก่อน

⁸ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 29 เมื่อได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใดแล้ว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น หรือจะขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ ผังเมืองเฉพาะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม

ถ้าท้องที่ใดยังไม่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม รัฐมนตรีจะสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้

ในกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอหลักการที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาเห็นชอบก่อน ในการนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมาแสดงความคิดเห็นหรือขอคำแนะนำเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองก็ได้

⁹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 41 วรรคหนึ่ง ผังเมืองเฉพาะจะใช้ในท้องที่ใดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

มาสู่ขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภา เพื่อตราเป็นพระราชบัญญัติบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะนั้น ต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของคณะกรรมการผังเมือง และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนแล้ว การที่กำหนดให้การประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ จึงเป็นกระบวนการประกาศใช้บังคับที่มีความยุ่งยากและใช้ระยะเวลายาวนาน ทำให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้จนถึงปัจจุบันยังไม่มี การตราพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในเขตใดเลย คงมีเพียงการประกาศกฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเท่านั้น

นอกจากนี้ ยังพบว่า ขั้นตอนในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะตามที่พระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติไว้ในมาตรา 29 การที่พื้นที่ใดจะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ พื้นที่นั้น ต้องมีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมในท้องที่นั้นแล้วด้วย เว้นแต่เป็นกรณีที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการวาง และจัดทำผังเมืองเฉพาะได้เลย โดยไม่ต้องมีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมก่อนนั้น เป็นการ กำหนดขั้นตอนที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่มีพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะและมีความสำคัญ ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องมีแผนผังเมืองหรือโครงการใช้บังคับเป็น การเฉพาะ เพื่อการฟื้นฟู บูรณะ สงวนรักษาพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงเพื่อรองรับการ ขยายตัวและความเจริญของเมืองอย่างรวดเร็ว ทำให้การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะตามที่กฎหมาย ดังกล่าวบัญญัติไว้ไม่สามารถบังคับใช้เกิดผลได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้การดำเนินการวางและจัดทำ ผังเมืองของหน่วยงานของรัฐ อันเป็นภารกิจของรัฐที่ต้องดำเนินการ โดยใช้มาตรการผังเมืองตามที่ กฎหมายกำหนดขาดประสิทธิภาพไม่สามารถบรรลุผลในการเป็นแนวทางกำหนดการใช้ที่ดินให้ เกิดการพัฒนาที่เหมาะสมและยั่งยืนตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และตอบสนองความต้องการ ของส่วนรวมได้

จากการศึกษาพบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมือง เฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงข้อเท็จจริง ดังนี้ กรณี โครงการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี¹⁰ ซึ่งเป็นโครงการที่ รัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก หรืออีสเทิร์นซีบอร์ด (Eastern Seaboard Development Program) เมื่อปีพุทธศักราช 2525 โดยกำหนดให้พื้นที่บริเวณแหลมฉบัง อำเภอสัตหีบรา จังหวัดชลบุรี เป็นแหล่งที่ตั้งท่าเรือพาณิชย์น้ำลึก และอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมที่ไม่มี ปัญหาด้านมลพิษ นอกจากนี้ ยังกำหนดแนวทางที่จะพัฒนาพื้นที่แถบดังกล่าวเป็นศูนย์กลางความ

¹⁰ มุลนิธิบูรณะนิเวศ. (2555). *แหลมฉบังเป็นมลพิษ*. สืบค้น 9 กรกฎาคม 2558, จาก <http://thaicalert.org/th/pollution/55>.

เจริญแห่งใหม่ เพื่อสนับสนุนการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคอย่างเป็นระบบ ในขณะที่เดียวกันก็จะจัดให้มีบริการด้านสังคมที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการลงทุนของเอกชนในพื้นที่ ทั้งในด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน การให้การศึกษา การสาธารณสุข และการควบคุมสภาวะแวดล้อม จากโครงการดังกล่าว บริเวณแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี จึงเป็นพื้นที่ที่จำเป็นต้องมีการวางผังเมืองเฉพาะให้มีความสอดคล้องกับการพัฒนาท่าเรือพาณิชย์น้ำลึกและการนิคมอุตสาหกรรม รวมถึงการรองรับความเจริญของเขตเมืองและจำนวนประชากรแรงงานที่จะเข้ามาในบริเวณดังกล่าวจำนวนมาก ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่และเหมาะสมกับความเป็นอยู่ของประชาชนในบริเวณโดยรอบท่าเรือแหลมฉบังด้วย

จากนั้น กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงได้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบังขึ้น เพื่อรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน ตลอดจนเสริมสร้างมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น รวมถึงการรักษาคุณภาพแวดล้อมในบริเวณชุมชนและบริเวณ โดยรอบให้เป็นไปด้วยความเหมาะสม ความเป็นระเบียบและสวยงาม ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ดำเนินการตามขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะที่กำหนดในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และเสนอร่างพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะชุมชนเมืองใหม่แหลมฉบังต่อรัฐสภาแล้ว แต่ในระหว่างที่รอการพิจารณาของรัฐสภาได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันตกไป จนกระทั่งปัจจุบันบริเวณแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรีก็ยังไม่มีการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ทำให้เกิดการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกบริเวณท่าเรือแหลมฉบัง ซึ่งมีการการถมที่ดินเพื่อเป็นเขื่อนกันคลื่นลงไปทะเล รวมถึงการก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังขึ้น ก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศและทางน้ำ เช่น ทะเลซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำเต็มไปด้วยคราบน้ำมันและน้ำเสียที่ถูกปล่อยมาจากเรือเดินสมุทรที่เข้ามาจอดเทียบท่า ชายหาดถูกกัดเซาะ ป่าชายเลนถูกทำลาย เป็นต้น อันเป็นการส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่อาศัยบริเวณดังกล่าวเป็นอย่างมาก แม้ปัจจุบันจะมีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมและชุมชนแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2555 แต่ผังเมืองรวมดังกล่าวเป็นแผนผังที่กำหนดมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณแหลมฉบังเท่านั้น เช่น กำหนดให้พื้นที่บริเวณอำเภอศรีราชา เป็นพื้นที่เขตสีม่วง ซึ่งเป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม การใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสิบของพื้นที่ เป็นต้น โดยไม่ได้เป็นแผนที่มีการนำการพัฒนาเพื่อการฟื้นฟู บูรณะ สงวนรักษาพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงเพื่อรองรับการขยายตัวและความเจริญ

ของเมือง ทำให้ผังเมืองรวมฉบับดังกล่าวก็ยังคงไม่สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์และการพัฒนาในพื้นที่แหลมฉบังดังกล่าว

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายกับทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักนิติรัฐที่มีแนวคิดและหลักเกณฑ์ ดังนี้ การกระทำต่าง ๆ ของรัฐที่เป็นการใช้อำนาจปกครอง ต้องอยู่บนฐานของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่ว่านั้นต้องเป็นกฎหมายที่ดีมีคุณธรรมด้วย เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในรัฐ โดยกฎหมายที่ดีนั้นต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา ซึ่งต้องชอบด้วยหลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมาย กล่าวคือ ต้องมีความชัดเจน แน่นอนมั่นคง ไม่เปลี่ยนแปลงโดยง่าย มีการให้ความคุ้มครองความมั่นคงแห่งสิทธิที่บุคคลได้เชื่อโดยสุจริตถึงความมั่นคงนั้นด้วย เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการใช้บังคับที่ไม่เป็นธรรม และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในทางสาระของกฎหมาย กล่าวคือ ต้องมีเนื้อหาสาระที่จะเป็นการสะท้อนถึงการคุ้มครองฝ่ายที่อ่อนแอมิให้ต้องเสียเปรียบ โดยให้บุคคลทุกคนมีความเท่าเทียมกัน ทั้งในด้านกฎหมาย การได้รับโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม โดยกฎหมายนั้นต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกัน ไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้ และต้องได้รับการบังคับให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายนั้น เพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ทฤษฎีผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีแนวคิดและหลักเกณฑ์ ดังนี้ ผลประโยชน์สาธารณะเป็นวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่กฎหมายจะมุ่งคุ้มครองป้องกัน ซึ่งเป็นความ ต้องการร่วมกันของคนในสังคม โดยถือว่าการดำเนินการใด ๆ ของรัฐ และการบังคับใช้กฎหมายของรัฐต้องเป็นไปเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในการดำเนินงานมหาชนของรัฐเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐต้องวินิจฉัยให้ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนมีความสอดคล้องกันให้มากที่สุด แต่หากเกิดกรณีที่ประโยชน์ทั้งสองนั้นขัดกัน รัฐก็ต้องวินิจฉัยให้ประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือประโยชน์ของเอกชน แต่ต้องเป็นกรณีที่เพื่อการที่จำเป็นเท่านั้น และต้องดำเนินการชดเชยความเสียหายของเอกชนนั้นด้วย

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า การที่การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. 2518 ไม่สามารถดำเนินการบังคับใช้ได้ นั้น จึงเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาในการเป็นกฎหมายที่ดี ซึ่งต้องไม่มี ข้อความที่ขัดแย้งกัน ไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้ และต้องได้รับการบังคับ ให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายนั้น เพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับการดำเนินการของรัฐที่มุ่งทำให้วัตถุประสงค์เพื่อสนองต่อความ ต้องการส่วนรวมของประชาชน อันเป็นผลประโยชน์สาธารณะสามารถบรรลุผลได้ ส่งผลให้การ บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวขัดกับหลักนิติรัฐ และทฤษฎีผลประโยชน์สาธารณะ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดกระบวนการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใดต้องเป็นท้องที่ที่มีการประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วหรือมีคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นการเฉพาะเท่านั้น อีกทั้งต้องดำเนินการ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งขั้นตอนต้องกระทำโดยผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา นั้น เป็นกระบวนการที่มีความยุ่งยากจนเกินไป ทำให้ในปัจจุบันท้องที่ต่าง ๆ คงมีเพียงการบังคับใช้ผังเมืองรวม อันเป็นผังที่กำหนดการใช้พื้นที่และมาตรการพัฒนาเมืองในลักษณะกรอบทั่วไปเท่านั้น คงไม่มีผังเมืองเฉพาะ การกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่อาจบังคับใช้เพื่อให้รัฐดำเนินการสนองต่อความต้องการของส่วนรวมได้อย่างแท้จริง เป็นการขัดกับหลักนิติรัฐ และทฤษฎีผลประโยชน์สาธารณะ ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ดังนั้น เมื่อรัฐไม่สามารถดำเนินการกำหนดมาตรการด้านผังเมืองในการกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของประชาชน เพื่อให้เมืองเกิดการพัฒนาและมีความเหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละเมือง โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตส่งเสริมการพัฒนาด้านการลงทุน การอุตสาหกรรม หรือการคมนาคม ซึ่งจำเป็นต้องมีผังเมืองเฉพาะใช้บังคับ อีกทั้งเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อย่างยั่งยืนและเกิดประโยชน์สูงสุดได้ การดำเนินการของรัฐจึงไม่อาจทำให้เกิดผลเป็นการสนองต่อความต้องการของส่วนรวมที่เป็นรูปธรรมตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและการวางผังเมืองได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้เป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน เกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคม และเกิดผลเสียต่อสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ในวงกว้างตามมา

4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีการบังคับใช้ผังเมืองรวมในท้องที่นั้นก่อน อีกทั้งยังกำหนดให้การประกาศใช้บังคับให้สามารถดำเนินการได้โดยง่ายขึ้น โดยการให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้การบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะสามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง เนื่องจากปัจจุบันพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการวางและจัดทำผังเมือง มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ และกระบวนการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะที่ยุ่ยากและไม่สอดคล้องกับความต้องการบังคับใช้ผังเมืองของพื้นที่ที่มีความจำเป็นต้องดำเนิน

โครงการเพื่อฟื้นฟู บูรณะ สงวนรักษา หรือพัฒนาพื้นที่ใดเป็นพิเศษ ทำให้ประเทศไทยยังคงไม่มีการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใด ส่งผลให้เกิดปัญหาในการดำเนินการวางมาตรการด้านผังเมืองของรัฐที่ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง และเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

จากการศึกษาระบบการผังเมืองและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองของต่างประเทศ ในสหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่า ประเทศดังกล่าวได้มีระบบการวางและจัดทำผังเมือง ทั้งผังเมืองในท้องที่ทั่วไปและผังเมืองในพื้นที่เฉพาะอย่างเป็นระบบ โดยกฎหมายกำหนดกระบวนการประกาศใช้บังคับผังเมืองในพื้นที่ที่มีความจำเป็นพิเศษเฉพาะที่เอื้อและสอดคล้องกับความจำเป็นในการมีผังเมืองเฉพาะได้อย่างแท้จริง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

สหราชอาณาจักร ในส่วนของประเทศอังกฤษและเวลส์ ได้มีการกำหนดแผนการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์ต่อการสร้างเมืองให้มากที่สุด รวมถึงส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนด้วยการกำหนดย่านการพัฒนาเศรษฐกิจ (Enterprise Zones) และการกำหนดพื้นที่พัฒนาเมืองรูปแบบพิเศษ (Simplified Planning Zones) ซึ่งเป็นเขตพื้นที่พิเศษที่กำหนดขึ้นเพื่อมีเป้าหมายหลักในการส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจพร้อมกับการสร้างเสริมสิ่งแวดล้อมในเมือง โดยในเขตพื้นที่พิเศษดังกล่าวจะมีการกำหนดแผนผังเป็นการเฉพาะ การดำเนินการจะกระทำโดยองค์กรเฉพาะกิจ (Ad-hoc Body) ซึ่งมีลักษณะกึ่งราชการ มีวาระการทำงานประมาณ 30 ปีหรือตามอายุการจัดทำโครงการเฉพาะกิจเป็น โครงการไป เมื่อครบวาระการบริหารจัดการตามที่กำหนดจะส่งมอบโครงการให้แก่รัฐบาล เพื่อบริหารจัดการต่อไป

สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นประเทศที่มีระบบการผังเมืองที่ดีมีการให้ความสำคัญกับเอกลักษณ์ของพื้นที่ในแต่ละภูมิภาค ซึ่งสามารถเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สะท้อนและถ่ายทอดความต้องการของการพัฒนาพื้นที่ในแต่ละระดับ และสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชน การจัดการใช้ประโยชน์ร่วมกันของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยได้มีกฎหมายที่กำหนดให้มีการประกาศใช้บังคับผังเมืองในพื้นที่เฉพาะ คือ ประมวลกฎหมายผังเมืองฝรั่งเศส ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยกฎหมายดังกล่าวได้มีการกำหนดให้มีเขตพื้นที่เขตอนุรักษ์และผังเมืองที่ใช้บังคับในเขตพื้นที่นั้น ซึ่งกระบวนการจัดทำผังเมืองเฉพาะในเขตพื้นที่นั้นจะดำเนินการโดยหน่วยงานท้องถิ่น แต่การประกาศใช้บังคับต้องดำเนินการออกเป็นรัฐกฤษฎีกา อันเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองได้มีการกำหนดให้มีการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีความจำเป็นต้องใช้ผังเมืองเฉพาะ คือ ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศส ซึ่งมีการกำหนดให้มีผังพัฒนาเขตพื้นที่คุ้มครองมรดกสถาปัตยกรรม

เมืองและภูมิภาค ซึ่งเป็นผ้ที่ใ้ในบริเวณที่มีการกำหนดให้เป็นเขตที่ต้องได้รับความคุ้มครอง เพื่อการรักษาความงวมและคุณค่าทางประวัติศาสตร์ของสิ่งปลูกสร้างและสถาปัตยกรรมต่าง ๆ โดยในการจัดทำผ้ดังกล่าวนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล หรือสภาภาคว่าด้วยทรัพย์สินมรดกและแหล่งสำคัญ จากนั้น จะนำเข้าสู่กระบวนการประชาพิจารณ์ เมื่อผ่านกระบวนการดังกล่าวแล้ว การประกาศใช้บังคับผ้ก็เป็นอำนาจของท้องถิ่น โดยทำเป็นประกาศที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากนายกเทศมนตรี และมีรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านผ้เมืองรับรองโครงการ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระบบการผ้เมืองและหลักกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทแล้ว พบว่า ระบบการผ้เมืองและหลักกฎหมายผ้เมืองของต่างประเทมีการกำหนดขั้นตอนและกระบวนการประกาศใช้บังคับผ้เมืองเฉพาะที่ไม่ยุ่งยาก และมีความสอดคล้องกับความต้องการใช้ผ้เมืองของแต่ละพื้นที่ โดยสหราชอาณาจักรกำหนดให้มืองค์กรเฉพาะเป็นผู้ดำเนินการวางและจัดทำผ้เมืองเฉพาะ ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศสประมวลกฎหมายผ้เมืองกำหนดให้การวางและจัดทำผ้เมืองในพื้นที่เฉพาะพิเศษเป็นอำนาจของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น แต่การประกาศใช้บังคับต้องกระทำเป็นรัฐกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกใช้บังคับ หรือตามประมวลกฎหมายสิ่งแวดลอมกำหนดให้เป็นอำนาจของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการทั้งการจัดทำ และการออกประกาศใช้บังคับ โดยล้วนเป็นการดำเนินการที่ไม่ผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติของรัฐสภา ต่างจากของประเทศไทยที่มีบทบัญญัติกำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์ และกระบวนการประกาศใช้บังคับผ้เมืองเฉพาะที่ยุ่งยาก ต้องใช้ระยะเวลายาวนาน อีกทั้งไม่สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการในการมีผ้เมืองเฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีความจำเป็น ทำให้การบังคับใช้ผ้เมืองเฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีความจำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง ประเทศไทยจึงควรนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายผ้เมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในส่วนที่กำหนดให้การวางและจัดทำผ้เมืองเฉพาะเป็นอำนาจของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในการประกาศใช้บังคับต้องดำเนินการโดยการทำเป็นรัฐกฤษฎีกา ซึ่งเปรียบเทียบกับของประเทศไทย คือ พระราชกฤษฎีกามาปรับใช้ เนื่องจากมีความสอดคล้องและเหมาะสมกับระบบการผ้เมืองของประเทศไทยในปัจจุบันมากกว่าการให้มีองค์กรพิเศษเพื่อดำเนินการเป็นการเฉพาะดังเช่นสหราชอาณาจักร หรือการให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำและออกประกาศใช้บังคับได้เองดังเช่นประมวลกฎหมายสิ่งแวดลอมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งจะเป็นการยากในการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจก่อให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์

ส่วนตัวของเอกชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งและผลประโยชน์ส่วนรวมได้ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในส่วนบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับขั้นตอน หลักเกณฑ์ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ รวมถึงกระบวนการประกาศใช้บังคับ โดยการนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในส่วนที่กำหนดให้การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเป็นอำนาจของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในการประกาศใช้บังคับต้องดำเนินการโดยการทำเป็นรัฐกฤษฎีกามาใช้ จะเป็นการลดความยุ่งยากของขั้นตอนการจัดทำและการประกาศใช้บังคับ อีกทั้งยังมีความสอดคล้องและเหมาะสมกับระบบการผังเมืองและสถานการณ์บ้านเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งจะทำให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบสามารถดำเนินการวางและจัดทำ และประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในท้องที่มีความจำเป็นต้องมีผังเมืองเฉพาะใช้บังคับได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้การกำหนดมาตรการด้านผังเมืองเพื่อการพัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพ การรักษาที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างยั่งยืน อันเป็นภารกิจของรัฐและเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมืองของประเทศไทยสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของมาตรา 29 และมาตรา 41 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ และการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ดังนี้

“มาตรา 29 ในกรณีท้องที่ปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นว่ามีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการใดเพื่อฟื้นฟู บูรณะ หรือดำรงรักษาพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะ หรือพัฒนาพื้นที่ใดขึ้นเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองแห่งท้องที่นั้นจะเสนอหลักการและกรอบงบประมาณที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะต่อคณะกรรมการผังเมือง เพื่อขอความเห็นชอบให้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อดำเนินโครงการนั้น

มาตรา 41 วรรคหนึ่ง ผังเมืองเฉพาะจะใช้ในท้องที่ใดให้กระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา ถ้าพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี”

4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง และแนวทางแก้ไข้ปัญหา

ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนย่อมมีสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศบัญญัติให้การรับรองไว้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การเลือกถิ่นที่อยู่ การประกอบอาชีพ รวมถึงสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลอนุรักษ์ บำรุงรักษา ตลอดจนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสมอมา การวางและจัดทำผังเมืองเป็นมาตรการของรัฐที่มีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพดังกล่าวของประชาชน รัฐจึงต้องมีกระบวนการที่สามารถให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำแผนผังเมืองนั้นด้วย

ผู้เขียนจึงได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง และแนวทางแก้ไข้ปัญหา ดังนี้

4.3.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง

ในอดีตจนถึงปัจจุบัน การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองของประเทศไทยนั้น เป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยทุกคนสามารถอยู่อาศัยและทำงานร่วมกันในสภาพแวดล้อมที่ดีได้อย่างยั่งยืน ซึ่งการดำเนินการของรัฐดังกล่าวมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเลือกถิ่นที่อยู่ การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เสรีภาพในการประกอบอาชีพ และการมีส่วนร่วมในทรัพยากรธรรมชาติ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตได้เคยมีการบัญญัติรับรองไว้ให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพดังกล่าว โดยการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น อีกทั้งยังให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน เช่นนี้ ประชาชนจึงสามารถใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของตนในฐานะความเป็นเจ้าของ ภายใต้บังคับตามที่กฎหมายบัญญัติและยังสามารถมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นการแสดงออกถึงสิทธิเสรีภาพในการรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ถือเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด

ในการวางและจัดทำผังเมืองตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ไม่ว่าจะเป็นการวางและจัดทำผังเมืองรวม อันเป็นแผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป หรือการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ อันเป็นผังเมืองที่จะนำไปใช้บังคับในท้องที่ที่มีความเฉพาะเป็นพิเศษ รัฐจะต้องมีการกำหนดกรอบหรือแนวทางการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืน โดยชุมชนหรือประชาชนที่อยู่อาศัยอยู่ในท้องที่ที่ถูกวางผังต้องปฏิบัติตามเนื่องจากการวางและจัดทำผังเมืองจะมีการกำหนดเขตพื้นที่ที่อยู่ภายใต้กรอบแผนผังที่กรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนด โดยพื้นที่ดังกล่าวมักจะเป็นบริเวณที่ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นอยู่อาศัย ซึ่งจะประกอบด้วยสิ่งปลูกสร้าง บ้านเรือน อาคารต่าง ๆ รวมถึงป่าไม้ ต้นน้ำลำธาร การวางและจัดทำผังเมืองย่อมทำให้ประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนบริเวณที่อยู่อาศัย รวมถึงอาจต้องมีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในบริเวณที่ถูกกำหนดดังกล่าวด้วย ซึ่งการกระทำเหล่านี้ย่อมเป็นการกระทบต่อการดำรงชีวิตปกติของประชาชน ทำให้ประชาชนต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรอยู่อาศัยให้เป็นไปตามแผนผังเมือง การวางและจัดทำผังเมืองจึงมีผลเป็นการกระทบและลดอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการพัฒนาและใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่นนี้ การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองของรัฐดังกล่าวจึงต้องมีกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการนั้นด้วย ซึ่งเมื่อทำการศึกษากฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองแล้ว พบว่า บทบัญญัติที่กำหนดถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นยังไม่สามารถบังคับใช้ให้เกิดผลได้อย่างแท้จริง ทำให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสียไม่ได้มีโอกาสเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการวางและจัดทำผังเมือง ส่งผลให้การดำเนินการของรัฐเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรืออยู่ในพื้นที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมือง อีกทั้งเป็นการสร้างภาระหน้าที่ให้เกิดแก่ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

จากการศึกษาข้อกำหนดเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง พบว่า ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และเงื่อนไขในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมือง ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเปิดเผยข้อมูล และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองไว้ ดังนี้ ในขั้นตอนการริเริ่มจัดทำร่าง

ผังเมืองรวม มาตรา 19 วรรคสอง¹¹ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 กำหนดว่า กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบถึงเขตท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวม แล้วจัดการประชุม ไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา ประชุม และแสดงข้อคิดเห็นจะเป็นไปตามที่กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552 กำหนดไว้ กล่าวคือ ข้อ 2 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง¹²ของกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้ การโฆษณาให้ประชาชนรับทราบถึงเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องกระทำทั้งการโฆษณาและปิดประกาศแสดงรายการที่เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามสถานที่ที่กำหนด โดยในการโฆษณาต้องแสดงหรือระบุเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม วัน เวลา และสถานที่ที่จะปิดประกาศผ่านทางวิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์ ระบบเครือข่ายสารสนเทศ และในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้มีการโฆษณาอย่างทั่วถึง คณะกรรมการผังเมืองจะให้มีการโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ที่สามารถรับฟังและรับการเผยแพร่ได้ในท้องที่นั้น หรือโดยวิธีอื่นก็ได้ จากนั้น ให้ดำเนินการปิดประกาศแสดงรายการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย ณ กรมโยธาธิการและผังเมือง และที่ทำการ

¹¹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 วรรคสอง ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใด ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุม ไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

¹² กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552 ข้อ 2 ในกรณีที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ใด ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงที่สามารถรับฟังได้ในท้องที่นั้นทางหนังสือพิมพ์ภาษาไทยรายวันที่มีจำหน่ายในท้องที่นั้น และทางระบบเครือข่ายสารสนเทศเป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เพื่อให้ประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมทราบถึงการที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมดังกล่าว

ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้มีการโฆษณาอย่างทั่วถึงแก่ประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวม กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จะขออนุมัติคณะกรรมการผังเมืองให้มีการโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ที่สามารถรับฟังและรับการแพร่ภาพได้ในท้องที่นั้น หรือโดยวิธีอื่นด้วยก็ได้

ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่กำหนดในกฎกระทรวง ส่วนในการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ข้อ 6 วรรคหนึ่ง¹³ของกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ปิดประกาศแสดงรายการเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมให้ประชาชนได้รับทราบ โดยต้องนำข้อคิดเห็นที่ได้จากการประชุมนั้น ไปประกอบการพิจารณาจัดทำร่างผังเมืองรวมก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาต่อไป

นอกจากนี้ เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมฉบับร่างตามที่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดทำแล้ว มาตรา 23¹⁴ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525 ยังได้กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม ต้องปิดประกาศแผนที่แสดงเขตผังเมืองรวมและข้อกำหนดต่าง ๆ ไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวมนั้น ไม่น้อยกว่า 90 วัน โดยข้อ 7 (2)¹⁵ ของระเบียบ

¹³ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552 ข้อ 6 วรรคหนึ่ง ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการประชุมตามวัน เวลา และสถานที่ที่ระบุไว้ในประกาศตามข้อ 3 เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม ภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศตามข้อ 4

¹⁴ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 23 เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้วให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น จัดให้มีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวมนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศในใบประกาศนั้นด้วย

ในใบประกาศดังกล่าว ให้มีคำประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมได้ ณ กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือที่ทำการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น วิธีการประกาศให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

¹⁵ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540 ข้อ 7 ในใบประกาศให้มีคำประกาศ ดังต่อไปนี้

(2) ข้อความแสดงว่าผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น โดยทำเป็นคำร้องขอเป็นหนังสือยื่นต่อกรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นภายในเวลาเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันปิดประกาศ

กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540 และข้อ 3¹⁶ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550 กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นหนังสือร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้นต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้

สำหรับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ มาตรา 33¹⁷ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบและจัดการประชุมไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณาประชุม และแสดงข้อคิดเห็นจะเป็นไปตามที่กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ พ.ศ. 2552 ซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายการผังเมืองที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน ได้มีบทบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐทำการเปิดเผยข้อมูล เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองแล้ว แต่หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงขั้นตอนการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับแผนที่แสดงเขตพื้นที่ที่อยู่ในบังคับของผังเมืองรวมให้ประชาชนได้รับทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้ตรวจดูและร้องขอให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิก

¹⁶ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550 ข้อ 3 ให้ยกเลิกความใน (2) ของข้อ 7 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(2) ข้อความแสดงว่าผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น โดยให้ทำคำร้องขอเป็นหนังสือยื่นต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวม หรือ โดยการยื่นคำร้องขอผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ตของกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ภายในเวลาเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันปิดประกาศ”

¹⁷ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 33 ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะใด ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าสองครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้ จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุมและการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

ข้อกำหนดของผังเมืองนั้นได้ โดยให้หน่วยงานที่ทำการวางและจัดทำผังเมืองปิดประกาศข้อมูล ณ สถานที่ที่กำหนดนั้น ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนสามารถรับทราบและเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้อง การวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ของตนได้ และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่ระบบ เทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศ รวมถึงวิถีชีวิตในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนได้ เปลี่ยนแปลงไปมาก โดยจะเน้นวิธีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางเครื่องมือสื่อสารต่าง ๆ เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่แบบสมาร์ตโฟน คอมพิวเตอร์ผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต เป็นต้น ซึ่งแม้ปัจจุบัน กรมโยธาธิการและผังเมืองจะได้มีการประกาศข้อมูลในเว็บไซต์ของกรม แต่ก็ยังขาดการ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบถึงช่องทางการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวอย่างเพียงพอ

นอกจากนี้ การที่มาตรา 19 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ยังได้กำหนดกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำ ผังเมืองโดยวิธีจัดการประชุม ซึ่งจะกำหนดให้เฉพาะผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตาม ความเหมาะสมได้เพียงวิธีเดียวนั้น จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ ปัจจุบัน และเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย เนื่องจากประชาชนต้องเข้าร่วม การประชุมตามสถานที่และเวลาที่กำหนด โดยหากการประชุมจัดขึ้นตรงกับวันเวลาทำงานของ ประชาชนก็จะเป็นการยากที่ประชาชนจะเข้าร่วมการประชุมได้ อีกทั้งการจัดทำผังเมืองในปัจจุบัน มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ซึ่งเป็นการยากที่ประชาชนจะมีโอกาสเข้าร่วมแสดง ความคิดเห็นของตนเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองได้ โดยหลักการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อประกันว่า ผู้มีส่วนได้เสียต้องมีสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อร่างผังเมืองที่อาจกระทบสิทธิในทรัพย์สินของตน ผ่านการสื่อสารสองทางระหว่างผู้ทำการวางและจัดทำผังเมืองกับผู้มีส่วนได้เสีย และเป็น หลักประกันว่าจะมีการแสดงความคิดเห็นต่อความคิดเห็นของแต่ละฝ่าย ดังนั้น การที่กฎหมาย มีบทบัญญัติที่ไม่สามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมือง และสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างเพียงพอ นั้น ทำให้ประชาชนไม่มีโอกาสในการร่วมแสดง ความคิดเห็น ได้แย้ง คัดค้าน การดำเนินการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เสรีภาพในการประกอบกิจการของประชาชน และสิทธิของชุมชน ท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตได้เคยมีการบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ ดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เคยบัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ใน มาตรา 34 มาตรา 41 มาตรา 43 มาตรา 66 และมาตรา 67 เป็นต้น ส่งผลให้การวางและจัดทำผังเมือง ในปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ เป็นการสร้างภาระ ความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่ที่อยู่ภายใต้บังคับของแผนผังเมืองเป็นอย่างมาก อีกทั้ง

ประชาชนที่ต้องถูกบังคับตามผังเมืองไม่สามารถรับทราบข้อมูลและไม่อาจปฏิบัติตามผังเมืองได้ จนนำไปสู่การฟ้องร้องดำเนินคดีต่อรัฐ

จากการศึกษาพบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการวางแผนและจัดทำผังเมือง ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงข้อเท็จจริง ดังนี้

กรณีข้อเท็จจริงที่ 1 กรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ฟ. 34/2551¹⁸ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีใจความสำคัญของคำพิพากษา ดังนี้ นาย ว. ได้ฟ้องร้องต่อศาลปกครองสูงสุดให้ดำเนินคดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดย ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมือง สระบุรี พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดแนวนนสาย ง 3 ผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ 22735 เลขที่ดิน 1608 ตำบลปากเพรียว อำเภอเมืองสระบุรี จังหวัดสระบุรี จำนวน 11 ไร่ 3 งาน 91 ตารางวา ได้รับความเดือดร้อนจากการที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวนนสาย ง 3 ผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎกระทรวงให้ใช้ บังคับผังเมืองรวมเมืองสระบุรี พ.ศ. 2548 ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถพัฒนาหรือปรับปรุงที่ดินหรือ ก่อสร้างอาคารค้าขายบนที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีมีความจำเป็นต้องขายที่ดินดังกล่าว เพื่อให้ ได้เงินมาเป็นค่าใช้จ่ายหนี้ของผู้ฟ้องคดีที่ไปซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่กรุงเทพมหานคร แต่ผู้ฟ้องคดี ไม่สามารถขายที่ดินดังกล่าวได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องแนวนนดังกล่าว ซึ่งคดีดังกล่าวเป็นกรณี ที่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมฟ้องร้องดำเนินต่อศาล อันเป็น ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการที่ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ได้แย้ง คัดค้านการวางแผนและจัดทำผังเมืองตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดได้อย่างแท้จริง โดยคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เป็นการยื่นฟ้องคดีพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี จึงมีคำสั่งไม่ รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

กรณีข้อเท็จจริงที่ 2 กรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ฟ. 13/2547¹⁹ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมี ใจความสำคัญของคำพิพากษา ดังนี้ นาย จ. ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบอาชีพประมงเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและเป็นตัวแทน ชาวบ้านในตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

¹⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ฟ. 34/2551 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2551.

¹⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ฟ. 13/2547 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2547.

สมุทรปราการ พ.ศ. 2544 ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยได้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากเดิมกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีส้ม) และที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) เป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) ทำให้มีการสร้างโรงงานอุตสาหกรรมและคลังสินค้า โดยที่ในระหว่างการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมดังกล่าวนี้ ผู้ฟ้องคดีไม่เคยพบเห็นประกาศผังเมืองรวมที่ต้องปิดประกาศเป็นเวลาเก้าสิบวัน ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 อีกทั้งยังไม่ได้ให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างเพียงพอ โดยประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี เพื่อขอให้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นตามกฎหมายว่าด้วยการประชุม การออกกฎกระทรวงดังกล่าวส่งผลก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดีและประชาชนที่ประกอบอาชีพประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่ชายฝั่งบริเวณดังกล่าว ทำให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมการผังเมืองได้นำผังเมืองรวมสมุทรปราการ (ปรับปรุงครั้งที่ 1) ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองไปปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ สถานที่ราชการ และที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นเวลาเก้าสิบวันแล้ว ถือว่าการดำเนินการของกรมการผังเมืองชอบด้วยมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แม้จะมีข้อโต้แย้งกรณีผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่เคยเห็นประกาศดังกล่าว ก็ไม่ทำให้ชั้นตอนนี้เสียไป

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายกับทฤษฎีกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนในประเทศของตนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารหรือตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ของประเทศที่เป็นประโยชน์ส่วนรวมร่วมกับฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง รัฐต้องให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในทุกขั้นตอนทั้งในขั้นตอนการวางแผน การดำเนินกิจกรรม การได้รับและใช้ประโยชน์ และการประเมินผลงาน โดยประชาชนสามารถกำหนดปัญหาและแสดงความต้องการ ได้ด้วยตนเองด้วยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมถึงมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลอย่างเพียงพอและมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการตัดสินใจของการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างมีอิสระและเสมอภาค ซึ่งการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศนี้ เป็นผลทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ และเกิดจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของ ต้องการที่จะมีส่วนร่วมปกป้องคุ้มครองดูแลการดำเนินการต่าง ๆ ของประเทศ

อันจะส่งผลให้ประเทศสามารถจัดการแก้ไขปัญหา รวมถึงสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและประเทศชาติ การที่รัฐไม่ดำเนินการข้อมเป็นกรจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า ในการที่ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมือง จึงเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับความสามารถในการกำหนดปัญหาและแสดงความต้องการด้วยตนเองของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน รวมถึงการมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลอย่างเพียงพอและมีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็น ในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวขัดกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า แม้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 อันเป็นกฎหมายผังเมืองที่มีผลบังคับในปัจจุบัน จะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการวางและจัดทำผังเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมือง ทั้งในการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ อีกทั้งยังกำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ที่จะอยู่ภายในบังคับของผังเมืองให้ประชาชนได้รับทราบแล้วก็ตาม แต่วิธีการที่กำหนดดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลและสามารถเข้าไปมีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองได้ การที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองตามวิธีการจัดการประชุมเพียงอย่างเดียวตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด จึงไม่อาจบังคับใช้ให้เกิดผลตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง เป็นการขัดต่อหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง

ดังนั้น เมื่อประชาชนและชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองอย่างแท้จริง การวางและจัดทำผังเมืองของรัฐจะเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน รวมถึงการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพ อันเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ที่อยู่ในบังคับของผังเมืองเป็นอย่างมาก เนื่องจากต้องปฏิบัติตามผังเมืองดังกล่าว อีกทั้งการวางและจัดทำผังเมืองของรัฐจะไม่มีผลสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่งผลให้เกิดการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลปกครองระหว่างผู้ได้รับผลกระทบกับหน่วยงานของรัฐ ทำให้เกิดความขัดแย้งและแตกแยกในสังคมตามมา

4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง ซึ่งได้มีการบัญญัติถึงกระบวนการที่ ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมือง โดยการกำหนดเกี่ยวกับ

วิธีการเปิดเผยข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน อีกทั้งเพิ่มเติมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีวิธีการที่หลากหลาย ไม่ใช่การจำกัดไว้เฉพาะการปิดประกาศ ณ ที่ทำการของหน่วยงานที่รับผิดชอบและการ โฆษณาทางหนังสือพิมพ์ รวมถึงการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น เพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบสามารถพิจารณาเลือกดำเนินการตามวิธีที่มีความเหมาะสม และสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นกับการวางและจัดทำผังเมืองได้ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบันไม่มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน อีกทั้งยังไม่มีมาตรการเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนหรือกลุ่มชุมชนในบริเวณที่จะทำการวางผังเมืองได้รับทราบข้อมูล และเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในขั้นตอนการวางผังเมือง ตลอดจนการประกาศใช้บังคับผังเมืองในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

จากการศึกษา พบว่า ในต่างประเทศได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง ซึ่งกำหนดกระบวนการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมือง รวมถึงการประกาศใช้บังคับผังเมืองอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ อันส่งผลให้ประชาชนหรือกลุ่มชุมชนที่มีส่วนได้เสียสามารถเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในขั้นตอนต่าง ๆ ของการวางและจัดทำผังเมืองได้ เช่น สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ดังจะกล่าวต่อไปนี้

สหราชอาณาจักร ในส่วนของประเทศอังกฤษและเวลส์นั้น ตาม The Town and Country Planning Act 1990 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง ได้มีการกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดีมีประสิทธิภาพ โดยการให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จัดทำแผนผังเมืองต้องจัดเก็บสำเนาแผนผังเมืองไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ อีกทั้งต้องประกาศให้สาธารณชนรับทราบถึงแผนผังเมือง พร้อมด้วยเอกสารคำอธิบายประกอบแผน และเอกสารที่แสดงถึงบุคคลที่ได้ปรึกษาหารือในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นอย่างน้อย 1 ฉบับ เป็นเวลาติดต่อกัน 2 สัปดาห์ อีกทั้งต้องประกาศโฆษณาในเอกสารประกาศทางราชการแห่งลอนดอนด้วย ซึ่งต้องระบุด้วยว่าประชาชนสามารถยื่นคำคัดค้านแผนดังกล่าวได้ภายใน 6 สัปดาห์ นับแต่วันที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้จัดเก็บแผนให้ตรวจสอบได้ ซึ่งหากประชาชนได้ตรวจสอบแผนผังเมืองแล้วมีความประสงค์จะแสดงความคิดเห็นหรือคัดค้าน ให้ทำเป็นหนังสือไปยังเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในกรณีที่มีคำคัดค้านจากประชาชน กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องพิจารณาคำคัดค้านและความเห็นของประชาชน ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะยังไม่สามารถลงมติรับแผนได้จนกว่าจะพิจารณาคำคัดค้านของประชาชนดังกล่าวแล้ว โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจเจรจากับผู้คัดค้านเพื่อหาข้อยุติ หากการเจรจาได้ผล เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะต้องแก้ไขแผนผัง

เมืองท้องถิ่นตามคำคัดค้าน และต้องดำเนินการประกาศแผนผังเมืองท้องถิ่นฉบับแก้ไขให้ประชาชนรับทราบตามวิธีการเช่นเดียวกับกรณีการประกาศเผยแพร่แผนผังเมืองฉบับแรก แต่หากเจรจาไม่สำเร็จเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องจัดให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดกลไกเสริมในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดเรื่องการตรวจสอบข้อเท็จจริงในสาธารณะ หรือการไต่สวนข้อเท็จจริงในสาธารณะ ซึ่งดำเนินการโดยบุคคลที่รัฐมนตรีแต่งตั้งที่เป็นอิสระจากอำนาจของท้องถิ่น โดยในขั้นตอนนี้ กฎหมายได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องโฆษณาให้ประชาชนผู้คัดค้านได้ทราบถึงวันเวลา และสถานที่ที่จะมีการไต่สวน พร้อมทั้งแจ้งชื่อบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินการไต่สวน ก่อนเริ่มการไต่สวนอย่างน้อย 6 สัปดาห์ ซึ่งภายในระยะเวลาดังกล่าวประชาชนสามารถยื่นแสดงความคิดเห็นหรือคัดค้านต่อคณะผู้ตรวจสอบได้อีกหนึ่งครั้ง

สำหรับกระบวนการให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการประกาศแผนผังเมืองนั้น เมื่อมีการลงมติรับแผนผังเมืองแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศการรับแผนในเอกสารประกาศทางราชการแห่งลอนดอนและในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นอย่างน้อย 1 ฉบับ เป็นระยะเวลา 2 สัปดาห์ติดต่อกัน โดยระบุวันที่ได้ลงมติรับแผนผังเมืองท้องถิ่นและวันที่แผนจะมีผลบังคับ พร้อมทั้งต้องมีการประกาศแผนผังเมืองและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ ณ ที่ทำการท้องถิ่น และต้องแจ้งให้บุคคลที่ร้องขอได้รับทราบด้วย

สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ คือ ประมวลกฎหมายผังเมืองได้กำหนดให้การจัดทำแผนความสอดคล้องในพื้นที่นั้น ต้องจัดให้มีการปรึกษาหารือและทำประชาพิจารณ์กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เนื่องจากในภาคผนวกท้ายแผนดังกล่าว ต้องมีความเห็นจากการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนั้นด้วย โดยการดำเนินการปรึกษาหารือ กฎหมายกำหนดให้องค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบจะต้องเผยแพร่โครงการจัดทำแผนในสื่อท้องถิ่น จัดนิทรรศการ และการประชุมสาธารณะ เพื่อให้ได้รับความคิดเห็นจากประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องมากที่สุด อีกทั้งต้องมีการประสานงานเพื่อขอคำปรึกษาแนะนำ หรือความเห็นจากหน่วยงานบริการของรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการให้ความเห็นจากกลุ่มพื้นที่ใกล้เคียง เช่น กลุ่มเทศบาลและนายกเทศมนตรีเทศบาลใกล้เคียง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังต้องจัดให้มีการประชุมอภิปรายหนึ่งครั้งเกี่ยวกับการกำหนดทิศทางของโครงการบริหารจัดการพื้นที่และการพัฒนา ภายใน 4 เดือน ก่อนการสิ้นสุดโครงการจัดทำแผนความสอดคล้องในพื้นที่ สำหรับการทำประชาพิจารณ์ ประธานองค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาลจะนำโครงการนี้เข้าสู่กระบวนการประชาพิจารณ์ โดยจะประกอบด้วย เอกสารรายงานการให้ความร่วมมือ เอกสารกำหนดทิศทาง เอกสารกราฟิก ความคิดเห็นจาก

ตัวแทนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และการรับทราบของผู้ว่าราชการจังหวัดอื่น ๆ รวมถึงข้อคิดเห็นโต้แย้งจากเทศบาลที่ขอให้ทำการแก้ไขตามด้วยความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับคำขอนั้น จากนั้น จะต้องจัดให้มีการอภิปรายโต้เถียงภายในองค์กรที่ประชุมขององค์การมหาชน เพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาลไม่น้อยกว่า 4 เดือน ก่อนการรับรองโครงการ โดยการรับรองนี้จะมีขึ้นหลังจากที่ได้มีการผ่านขั้นตอนปรึกษาหารือ การประชาพิจารณ์และแก้ไขโครงการแล้ว

สำหรับการวางแผนและจัดทำผังเมืองท้องถิ่น นายกเทศมนตรีต้องนำร่างโครงการที่ได้มีการรับรองจากสภาเทศบาลแล้วเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยนายกเทศมนตรีขอให้ประธานสภาปกครองแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็น หรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น ภายใน 15 วัน ซึ่งเอกสารที่นำมาเผยแพร่ประกาศเพื่อให้ประชาชนเสนอความคิดเห็น ประกอบด้วย โครงการผังเมืองท้องถิ่นและความคิดเห็นของบุคคลผู้เกี่ยวข้องที่นายกเทศมนตรีได้ร้องขอให้เข้ามาให้คำปรึกษาหารือ โดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนมีกำหนดเวลาอย่างน้อย 1 เดือน ซึ่งจะต้องประกาศกำหนดวันและเวลาของการจัดอย่างน้อย 15 วัน ก่อนวันเริ่มการรับฟังความคิดเห็น ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นอาจขยายระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นได้ แต่ต้องไม่เกิน 15 วัน หลังจากนั้นจะจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อนายกเทศมนตรีต่อไป

สหรัฐอเมริกา กรณีการวางแผนและผังมลรัฐจอร์เจีย²⁰ เกณฑ์มาตรฐานและกระบวนการขั้นต่ำของการวางแผนและจัดทำแผนและผังเมืองรวมระดับท้องถิ่น ซึ่งออกตามความในรัฐบัญญัติการวางแผนจอร์เจีย ค.ศ. 1989 กำหนดให้การจัดทำแผนผังเมืองท้องถิ่น ซึ่งเป็นแผนผังที่ใช้บังคับในระดับท้องถิ่นต่าง ๆ กำหนดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าวด้วย เพื่อให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียได้ตระหนักและรับทราบถึงกระบวนการวางแผน รวมถึงเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็น กำหนดวิสัยทัศน์ ค่านิยม นโยบาย โดยการวางแผนและผังระดับพื้นฐานได้มีการกำหนดกระบวนการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผนและจัดทำแผนผังเมือง ดังนี้ รัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดให้มีการแจ้งข่าวแก่สาธารณชนอย่างเพียงพอ ซึ่งต้องแจ้งให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ทราบถึงการกระทำใด ๆ ที่กระทบต่อทรัพย์สิน โดยก่อนการวางแผนและจัดทำแผนผังเมือง รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องจัดทำและเผยแพร่กำหนดการในการวางแผนและจัดทำแผนและผังเมืองรวม กรอบเวลาแต่ละขั้นตอนของกระบวนการวางแผนผัง ตลอดจนอธิบายกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ผู้อยู่อาศัย

²⁰ จาก *โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหรัฐอเมริกา (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง* (หน้า 4-70), 2547, โดย ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ลิขสิทธิ์ 2547 โดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ธุรกิจ กลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปได้รับทราบ โดยการโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ ที่เผยแพร่ในพื้นที่ หรือ โดยวิธีการอื่น

สำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดให้ประชาชนมีโอกาสในการเสนอความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร โดยการจัดให้มีการประชุมหรือเสวนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างน้อย 2 ครั้ง ก่อนการเสนอร่างผังเมืองต่อศูนย์พัฒนาภาค โดยใช้กระบวนการในการประกาศและสรุปผลตามวิธีการปกติที่ใช้ในการประชุมรับฟังความคิดเห็น กล่าวคือ ต้องจัดให้มีการประชุมก่อนการทำแผนอย่างน้อย 1 ครั้ง เพื่อชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงวัตถุประสงค์ กระบวนการของการวางแผนและผังเมือง กำหนดการและแผนงานในการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อทำแผนเสร็จต้องจัดให้มีการประชุมอีกอย่างน้อย 1 ครั้ง ซึ่งต้องจัดก่อนการเสนอแผนต่อศูนย์พัฒนาภาค เพื่อเป็นการชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงเนื้อหาสรุปของร่างผังเมือง และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอแนะ แก้ไขหรือเพิ่มเติม รวมถึงแจ้งให้ทราบกำหนดการเสนอร่างผังเมืองต่อศูนย์พัฒนาภาค

ส่วนการวางแผนและผังระดับปานกลางและก้าวหน้าต้องจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งนอกจากกระบวนการดังกล่าวแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ ในการจัดทำวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และแผนงานการปฏิบัติตามแผนและผังเมือง เช่น การจัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ หรือการประชุมในระหว่างการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนครั้งแรกและครั้งสุดท้าย การสำรวจ สัมภาษณ์ หรือวิธีการเชิญชวนโดยตรงอื่น ๆ เช่น การเผยแพร่แผนและผังเมืองโดยทางอินเทอร์เน็ต การเชิญชวนทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรือผ่านคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องแสดงไว้ในภาคผนวกของร่างผังเมืองที่เสนอต่อศูนย์พัฒนาภาค ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่นที่เสนอแผนและผังเมืองต่อศูนย์พัฒนาภาคจะต้องรับรองว่าได้มีการดำเนินการตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในเกณฑ์มาตรฐานและกระบวนการขั้นต่ำของการวางแผนและจัดทำแผนและผังเมืองรวมระดับท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหลักกฎหมายประเทศไทยกับต่างประเทศแล้ว พบว่าหลักกฎหมายของสหราชอาณาจักรในส่วนของประเทศอังกฤษและเวลส์ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกาในมลรัฐจอร์เจีย มีการกำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่หลากหลาย และทันสมัยสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน โดยไม่ได้จำกัดเพียงเฉพาะวิธีการประชุมเท่านั้น เช่น การจัดนิทรรศการ การทำประชาพิจารณ์ การสำรวจความคิดเห็น การสัมภาษณ์ เป็นต้น เพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบสามารถพิจารณาจัดกระบวนการเปิดเผยข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้มีความสอดคล้อง

กับสถานการณ์ในการวางและจัดทำผังเมืองในแต่ละท้องถิ่นได้ ส่งผลให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีประสิทธิภาพและสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการวางและจัดทำผังเมืองได้อย่างแท้จริง ต่างจากของประเทศไทยที่วิธีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552 กำหนดไว้ นั้น ล้าสมัย ไม่มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันและสร้างภาระที่เกินจำเป็นแก่ประชาชน อีกทั้งยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนที่อาจเป็นกลุ่มชุมชนหรือบุคคลที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของการจัดทำผังเมืองได้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ ส่งผลให้ประชาชนเหล่านั้นไม่สามารถเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อนำไปประกอบการวางและจัดทำผังเมืองที่จะมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยการนำหลักเกณฑ์ตามหลักกฎหมายของต่างประเทศ ทั้งของสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการเปิดเผยข้อมูลและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กำหนดไว้ อย่างหลากหลายมาปรับใช้ จะเป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบสามารถเลือกวิธีการเปิดเผยข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นที่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ของการวางและจัดทำผังเมืองในแต่ละท้องถิ่นได้ ส่งผลให้ประชาชนสามารถรับทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์และสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองได้อย่างแท้จริง อันเป็นการสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมกับการดำเนินการของรัฐ

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 19 วรรคสอง และเพิ่มเติม วรรคสาม และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ และมาตรา 23 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการประกาศข้อมูลเกี่ยวกับแผนที่แสดงเขตผังเมืองและข้อกำหนดผังเมืองรวมแก่ประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าตรวจดูและร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดในผังเมืองได้ ดังนี้

“มาตรา 19 วรรคสอง ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบถึงเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณาให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

วรรคสาม เมื่อมีการโฆษณาตามวรรคสองแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น โดยอาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

(1) การสำรวจความคิดเห็น อาจทำได้โดยวิธี ดังต่อไปนี้

- (ก) การสัมภาษณ์รายบุคคล
- (ข) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นหรือตอบแบบสอบถามทางไปรษณีย์ โทรศัพท์ หรือโทรสาร ระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด
- (ค) การให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง

(ง) การสนทนากลุ่มย่อย

(2) การประชุมปรึกษาหารือ อาจทำได้โดยวิธี ดังต่อไปนี้

- (ก) การทำประชาพิจารณ์
- (ข) การอภิปรายสาธารณะ
- (ค) การประชุมเชิงปฏิบัติการ
- (ง) การเสวนา

(3) วิธีการอื่นที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 23 วรรคหนึ่ง เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น จัดให้มีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวมนั้น และผ่านระบบสารสนเทศของหน่วยงานเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศในใบประกาศนั้นด้วย พร้อมทั้งจัดให้มีการประชาสัมพันธ์การปิดประกาศดังกล่าวผ่านทางวิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์ หรือทางอื่นใด

มาตรา 33 ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยให้นำมาตรา 19 วรรคสอง และวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การวางและจัดทำผังเมืองถือเป็นภารกิจของรัฐที่สำคัญ ซึ่งรัฐต้องดำเนินการกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงกำหนดแนวทางพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะและสภาพการณ์ของบ้านเมืองในปัจจุบัน เพื่อให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยและทำงานร่วมกันในสภาพแวดล้อมที่ดีและปลอดภัยได้อย่างยั่งยืน

การดำเนินการเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยมีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมือง ตลอดจนการบังคับการให้เป็นไปตามผังเมือง ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดถึงกระบวนการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองดังกล่าวด้วยตามหลักการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งในปัจจุบันการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว พบว่า เกิดปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองและการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ทำให้ภารกิจของรัฐในด้านการผังเมืองไม่สามารถเกิดผลที่เป็นการตอบสนองความต้องการของส่วนรวมและตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง ซึ่งจากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ผู้เขียนขอสรุปแต่ละประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย

เมื่อพิจารณาระบบการผังเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันที่รัฐโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีการกำหนดให้มีแผนผังเพื่อการวางผังเมืองและพัฒนาพื้นที่ไว้หลายระดับ ได้แก่ระดับประเทศ ระดับภาค และระดับอนุภาค อันเป็นกรอบการพัฒนาพื้นที่และผังแม่บทให้แก่การจัดทำผังเมืองประเภทอื่น ๆ โดยจะมีเนื้อหาสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนพัฒนาในระดับชาติ และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนด

คำนิยามไว้ในมาตรา 4 ว่า ผังเมืองตามกฎหมายมีเพียง 2 ประเภท คือ ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ทำให้แผนผังเมืองดังกล่าวเหล่านั้นเป็นเพียงแผนผังเมืองในระดับนโยบาย ไม่มีสถานะทางกฎหมาย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ไม่ได้มีบทบัญญัติที่เป็นการกำหนด มาตรการบังคับหรืออำนาจผูกพันให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่วางและจัดทำผังเมืองรวมและ ผังเมืองเฉพาะต้องดำเนินการตามกรอบการพัฒนาพื้นที่ที่ที่แผนผังเมืองระดับนโยบายวางไว้ ทำให้ การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการใช้ ประโยชน์ในที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ได้นำแผนผังเมืองระดับนโยบายดังกล่าวมาใช้เป็น แนวทางในการดำเนินการ ส่งผลให้แผนผังเมืองระดับนโยบายที่กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ ดำเนินการจัดทำไว้ไม่สามารถใช้บังคับเป็นแนวทางในการปฏิบัติได้อย่างแท้จริง การวางมาตรการ ด้านผังเมืองที่มุ่งกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินควบคู่กับการพัฒนาพื้นที่จึงขาด ประสิทธิภาพ

จากการศึกษา พบว่า การที่ระบบการผังเมืองของประเทศไทยมีการกำหนดให้มีผังประเทศ ผังภาค และผังอนุภาค เป็นแผนผังนโยบายด้านการวางผังเมืองและการพัฒนาพื้นที่ แต่ยังคงขาด การบังคับใช้ในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เนื่องจากแผนผังดังกล่าวเป็นเพียงแผนผังเมืองระดับ นโยบาย ไม่ได้มีการกำหนดให้มีสถานะเป็นกฎหมาย อีกทั้งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดเป็นสภาพบังคับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการวางและจัดทำผังเมือง ต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับแผนผังนโยบายดังกล่าว ทำให้แผนผังเมืองระดับนโยบาย ไม่สามารถเป็นกรอบยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาพื้นที่ในภาพรวมให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการวางผังเมืองและกำหนดการใช้พื้นที่ อันเป็นการจัดทำบริการของรัฐเพื่อประโยชน์ สาธารณะและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง เป็นการขัดต่อทฤษฎี ภารกิจของรัฐและการบริการสาธารณะ ส่งผลให้เกิดปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้ แผนผังเมืองระดับนโยบาย

กรณีย่อมส่งผลเสียทำให้การวางและจัดทำผังเมืองที่ถือเป็นภารกิจของรัฐในการวาง มาตรการกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถเป็นแนวทางเพื่อให้เกิดการพัฒนาด้านการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างยั่งยืน ส่งผลให้เกิดปัญหาที่มีผลกระทบต่อประเทศและประชาชน ตามมามากมาย การวางและจัดทำผังเมืองของรัฐในปัจจุบัน จึงไม่อาจดำเนินการให้เกิดผลที่เป็น รูปธรรมตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง

พ.ศ. 2518

มาตรการทางผังเมืองที่จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองได้อย่างแท้จริงคือ ผังเมืองเฉพาะ เนื่องจากเป็นมาตรการทางผังเมืองที่จะนำไปใช้บังคับจริง ๆ ในท้องที่มีลักษณะเป็นแผนผังและโครงการอย่างละเอียดที่จะดำเนินการเพื่อพัฒนา หรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง โดยมีเป้าหมายในการดำเนินการในพื้นที่นั้นอย่างแน่ชัดเฉพาะเจาะจงตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองและผังเมืองรวมในท้องที่นั้น แต่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 อันเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองมีบทบัญญัติกำหนดไว้ในมาตรา 41 วรรคหนึ่ง ให้กระบวนการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านการพิจารณาขององค์กฤษฎีกา ซึ่งเป็นการตรากฎหมายที่มีความยุ่งยากและใช้ระยะเวลายาวนาน

นอกจากนี้ มาตรา 29 ยังกำหนดขั้นตอนในการวางและจัดทำผังเมืองว่า การที่พื้นที่ใดจะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ พื้นที่นั้นต้องมีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมในท้องที่นั้นแล้วด้วย เว้นแต่เป็นกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะได้เลย โดยไม่ต้องมีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมก่อนนั้น เป็นการกำหนดขั้นตอนที่ยุ่งยากและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่มีพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะ และมีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศซึ่งจำเป็นต้องมีแผนผังเมืองหรือโครงการใช้บังคับเป็นการเฉพาะ เพื่อการฟื้นฟู บูรณะ สงวนรักษาพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะตามที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้ไม่สามารถบังคับใช้เกิดผลได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองของหน่วยงานของรัฐ อันเป็นภารกิจของรัฐที่ต้องดำเนินการ โดยใช้มาตรการผังเมืองตามที่กฎหมายกำหนดขาดประสิทธิภาพไม่สามารถบรรลุผล

จากการศึกษา พบว่า การที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดกระบวนการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใดต้องเป็นท้องที่ที่มีการประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วหรือมีคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นการเฉพาะเท่านั้น อีกทั้งต้องดำเนินการโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งขั้นตอนต้องกระทำโดยผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา นั้น เป็นกระบวนการที่มีความยุ่งยากและใช้ระยะเวลายาวนาน ทำให้ในปัจจุบันท้องที่ต่าง ๆ คงมีเพียงการบังคับใช้ผังเมืองรวม อันเป็นผังที่กำหนดการใช้พื้นที่และมาตรการพัฒนาเมืองในลักษณะกรอบทั่วไปเท่านั้น คงไม่มีผังเมืองเฉพาะ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่อาจบังคับใช้เพื่อให้รัฐดำเนินการสนองต่อความต้องการของส่วนรวมได้อย่างแท้จริง เป็นการขัดกับหลักนิติรัฐ

และทฤษฎีผลประโยชน์สาธารณะ ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

กรณีจึงส่งผลเสียทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินการกำหนดมาตรการด้านผังเมืองในการกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของประชาชน เพื่อให้เมืองเกิดการพัฒนามีความเหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละเมือง โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตส่งเสริมการพัฒนาด้านการลงทุน การอุตสาหกรรม หรือการคมนาคม ซึ่งจำเป็นต้องมีผังเมืองเฉพาะใช้บังคับ อีกทั้งเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อย่างยั่งยืนและเกิดประโยชน์สูงสุดได้ อันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน เกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคม และเกิดผลเสียต่อสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ในวงกว้างตามมา

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง

จากการที่บทบัญญัติมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดถึงขั้นตอนการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับแผนที่แสดงเขตพื้นที่ที่อยู่ในบังคับของผังเมืองรวมให้ประชาชนได้รับทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้ตรวจสอบและร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้นได้ โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบวางและจัดทำผังเมืองรวมปิดประกาศข้อมูล ณ สถานที่ที่กำหนด นอกจากนี้ การที่มาตรา 19 วรรคสองและมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ยังได้กำหนดกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมือง โดยวิธีจัดการประชุม ซึ่งจะกำหนดให้เฉพาะผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้เพียงวิธีเดียวนั้น วิธีการที่กำหนดดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่มีความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลและสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองได้ ทำให้ประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมกับรัฐในการวางและจัดทำผังเมืองได้อย่างแท้จริง

จากที่การศึกษาพบว่า แม้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 อันเป็นกฎหมายผังเมืองที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน จะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการวางและจัดทำผังเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองทั้งในการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ อีกทั้งยังกำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ที่จะอยู่ภายในบังคับของแผนผังเมืองให้ประชาชนได้รับทราบแล้วก็ตาม แต่วิธีการที่กำหนดดังกล่าวไม่อาจจะทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลและสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น

คิดเห็นเกี่ยวกับขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองได้ การที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองตามวิธีการจัดการประชุมเพียงอย่างเดียวตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด จึงไม่อาจบังคับใช้ให้เกิดการผลตามเจตนารมณ์ได้อย่างแท้จริง เป็นการขัดต่อหลักทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง

กรณีจึงส่งผลเสียต่อประชาชนและชุมชนท้องถิ่นที่ต้องอยู่ภายในบังคับของผังเมือง การวางและจัดทำผังเมืองของรัฐจึงเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน รวมถึงการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพ อันเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ที่อยู่ในบังคับของผังเมืองเป็นอย่างมาก เนื่องจากต้องปฏิบัติตามผังเมืองดังกล่าว อีกทั้งการวางและจัดทำผังเมืองของรัฐจะไม่มีผลสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่งผลให้เกิดการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลปกครองระหว่างผู้ได้รับผลกระทบกับหน่วยงานของรัฐ ทำให้เกิดความขัดแย้งและแตกแยกในสังคมตามมา

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ผู้เขียนขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

5.2.1 ปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย

ผู้เขียนเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงคำนิยามต่าง ๆ โดยให้มีการเพิ่มเติมคำนิยามของคำว่าผังประเทศ และผังภาค ซึ่งเป็นผังที่มีความสำคัญและครอบคลุมรวมถึงผังอนุภาคไว้ด้วยแล้ว ดังนี้

“ผังประเทศ หมายความว่า แผนผัง กรอบนโยบาย และยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การตั้งถิ่นฐานและระบบชุมชน โครงสร้างพื้นฐานหลัก และการอื่น ๆ ที่จำเป็น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ผังภาค หมายความว่า แผนผัง นโยบาย และแผนงาน โครงการ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาพื้นที่ระดับภาคที่มีขอบเขตเกินกว่าหนึ่งจังหวัด ในด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การพัฒนาเมือง การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง”

ในส่วนการกำหนดการวางและจัดทำผัง และการบังคับใช้ ควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเป็นหมวดบททั่วไป มาตรา 5/1 และมาตรา 5/2 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำและการบังคับใช้ผังประเทศ และผังภาค ดังนี้

“หมวด บททั่วไป

มาตรา 5/1 เพื่อประโยชน์ในการวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย การผังเมืองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองมีอำนาจในการวางและจัดทำ ผังประเทศ โดยเสนอหลักการวางและจัดทำผังประเทศ พร้อมหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการ ผังเมืองเพื่อความเห็นชอบ หากคณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบแล้ว ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ใช้บังคับต่อไป

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับผังเมืองแล้ว การวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมือง เฉพาะ รวมถึงการดำเนินนโยบายและโครงการพัฒนาทางกายภาพของภาครัฐจะต้องสอดคล้องกับ ผังประเทศ

มาตรา 5/2 เมื่อกรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นสมควรให้มีการวางและจัดทำผังภาค ในท้องที่ใด ให้เสนอหลักการต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อความเห็นชอบก่อน เมื่อคณะกรรมการ ผังเมืองเพื่อความเห็นชอบแล้วให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาต่อไป

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับผังภาคแล้ว การวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมือง เฉพาะ รวมถึงการดำเนินโครงการพัฒนาภาครัฐทางด้านกายภาพภายในเขตภาคนั้น จะต้อง สอดคล้องกับผังภาค”

5.2.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ผู้เขียนเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของมาตรา 29 และมาตรา 41 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนการวาง และจัดทำผังเมืองเฉพาะ และการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ดังนี้

“มาตรา 29 ในกรณีที่ต้องคัดค้านหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นว่า มีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการใดเพื่อฟื้นฟู บูรณะ หรือดำรงรักษาพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะ หรือพัฒนาพื้นที่ใดขึ้นเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองแห่งท้องที่นั้นจะเสนอหลักการและกรอบ งบประมาณที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะต่อคณะกรรมการผังเมือง เพื่อขอความเห็นชอบให้วาง และจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อดำเนินโครงการนั้น

มาตรา 41 วรรคหนึ่ง ผังเมืองเฉพาะจะใช้ในท้องที่ใดให้กระทำได้โดยการตราเป็น พระราชกฤษฎีกา ถ้าพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้พระราช กฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี”

5.2.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง

ผู้เขียนขอเสนอให้ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 19 วรรคสอง และเพิ่มเติมวรรคสาม และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในส่วนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ และมาตรา 23 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการประกาศข้อมูลเกี่ยวกับแผนที่แสดงเขตผังเมืองรวมและข้อกำหนดผังเมืองรวมแก่ประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าตรวจสอบและร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดในผังเมืองรวม ดังนี้

“มาตรา 19 วรรคสอง ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบถึงเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณาให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

วรรคสาม เมื่อมีการโฆษณาตามวรรคสองแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น โดยอาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

(1) การสำรวจความคิดเห็น อาจทำได้โดยวิธี ดังต่อไปนี้

(ก) การสัมภาษณ์รายบุคคล

(ข) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นหรือตอบแบบสอบถามทางไปรษณีย์ โทรศัพท์ โทรทัศน์ หรือโทรสาร ระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด

(ค) การให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ

โดยตรง

(ง) การสนทนากลุ่มย่อย

(2) การประชุมปรึกษาหารือ อาจทำได้โดยวิธี ดังต่อไปนี้

(ก) การทำประชาพิจารณ์

(ข) การอภิปรายสาธารณะ

(ค) การประชุมเชิงปฏิบัติการ

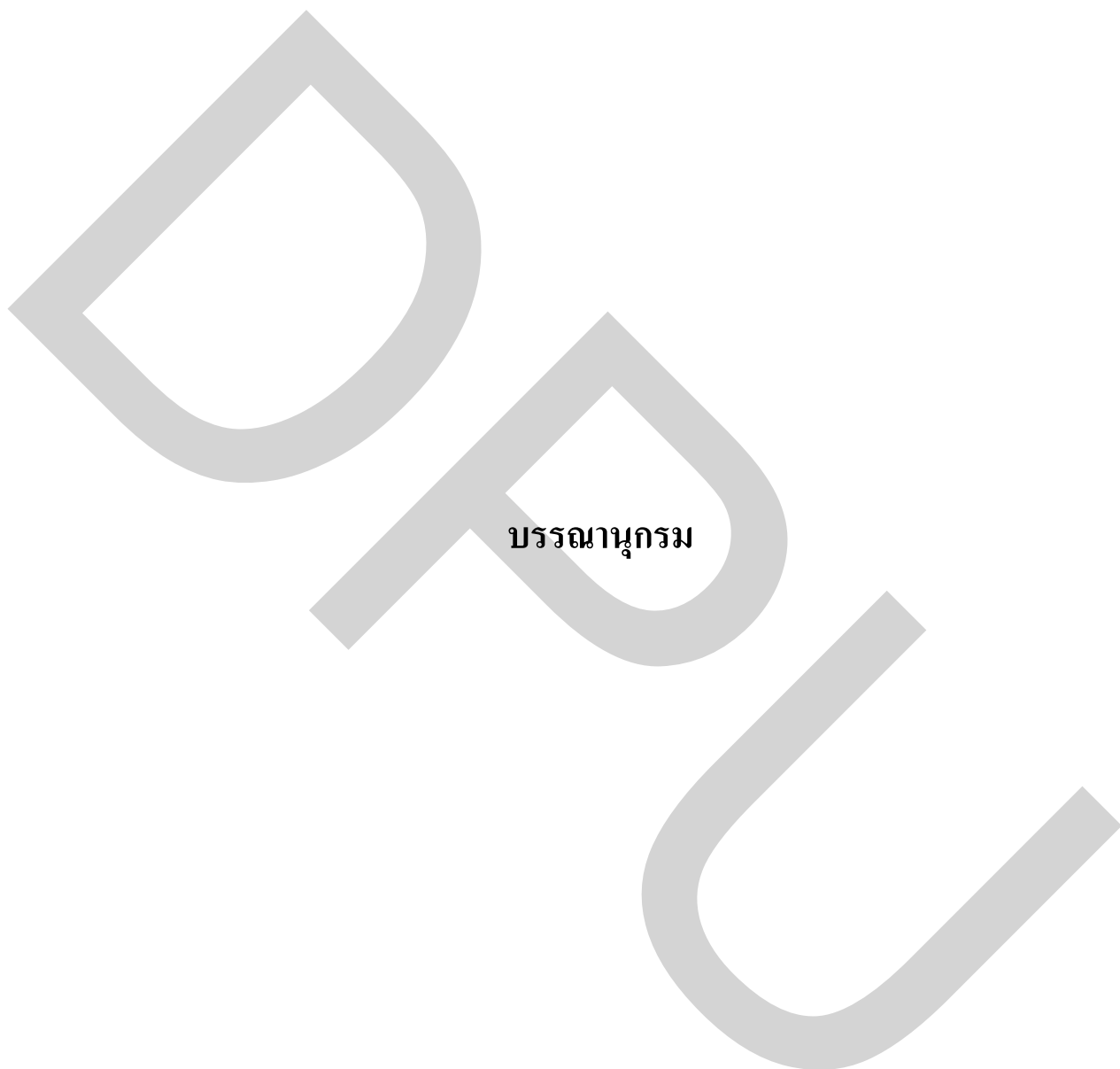
(ง) การเสวนา

(3) วิธีการอื่นที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 23 วรรคหนึ่ง เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น จัดให้มีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร

หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถานภายในเขตของ
ผังเมืองรวมนั้น และผ่านระบบสารสนเทศของหน่วยงานเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยให้ลง
วันที่ที่ปิดประกาศในใบประกาศนั้นด้วย พร้อมทั้งจัดให้มีการประชาสัมพันธ์การปิดประกาศ
ดังกล่าวผ่านทางวิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์ หรือทางอื่นใด

มาตรา 33 ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือ
เจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการรับฟังความ
ความเห็นของประชาชน โดยให้นำมาตรา 19 วรรคสอง และวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม”



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดง
ข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552
- กองผังเมืองเฉพาะ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย (2552). *คู่มือการวางและจัดทำ
ผังเมืองเฉพาะ*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.
- ขนิษฐา เทียบจรียาวัฒน์ (2553). *การศึกษาแนวทางการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะใหม่
(การค้นคว้าอิสระปริญญาโท)*. นครปฐม : มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ชนบ มากบุญ (2549). *ปัญหาทางกฎหมายในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ
การผังเมือง พ.ศ. 2518 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัย
รามคำแหง.
- คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ (2558). *รายงาน
ของคณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ
เรื่อง การปฏิรูประบบการผังเมืองและการใช้พื้นที่*. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร.
- เจมส์ แอล เครตัน ผู้แปล วันชัย วัฒนศัพท์ (2543). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนใน
กระบวนการตัดสินใจของชุมชน*. นนทบุรี : ศูนย์สันติวิธีเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย.
- จุฑารัตน์ ชมพันธุ์ (2555). *การวิเคราะห์หลัก การมีส่วนร่วมของประชาชน*. วารสารการจัดการ
สิ่งแวดล้อม.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ : จีระการพิมพ์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2555). *กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*.
กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2531). *ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง (เอกสาร
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โครงการอบรมนิติกรหลักสูตรสัญญาทางปกครอง)*.
กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2547). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2542). *องค์การมหาชน*. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

ฐาปนา บุญประวิตร์ (2555). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานการผังเมือง*. สืบค้นจาก <http://www.oknation.net/blog/smartgrowth/2012/02/09/entry-1>.

ฐาปนา บุญประวิตร์ (2557). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานการผังเมือง*. สืบค้นจาก <http://smartgrowthasia.com/planning/participation.html>.

ถวิลวดี บุรีกุล (2551). *การมีส่วนร่วม:แนวคิด ทฤษฎี และกระบวนการ (เอกสารประกอบการศึกษาดูงานของคณะกรรมการการพัฒนาทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน)*. กรุงเทพฯ : วุฒิสภา.

ธีระ สุธีวรานุกร (2541). *นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ธงชัย โรจนกนันท์. *ระบบการวางผังเมืองเชิงเปรียบเทียบ : กรณีศึกษากลุ่มประเทศยุโรป*. สืบค้นจาก <http://www.dpt.go.th/knowledges/TCplanning/txt/pns.pdf>.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). *ความหมายของประโยชน์สาธารณะ*. สืบค้นจาก <http://www.publaw.net/publaw/view.aspx?ID=461>.

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2547). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

นพพันธ์ ตาปตานนท์ (2543). *บริบทพื้นฐานกฎหมายผังเมืองไทย (เอกสารบทความอภิปรายภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์)*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บรรเจิด สิงคะเนติ (2555). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2531). *ทฤษฎีกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (2548). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2549). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บุบผา อัครพิมาน (2545). *สัญญาทางปกครอง : แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.

ประมวลกฎหมายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประยูร กาญจนกุล (2538). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปราณี นันทเสนามาตร์ (2557). “เจาะลึกผังเมืองกับยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศ” ยุทธศาสตร์ผังประเทศ ผังภาค และผังจังหวัด (เอกสารประกอบโครงการประชุมสัมมนา). กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย เจ้าของลิขสิทธิ์.

พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ (การค้นคว้าอิสระบัณฑิตวิทยาลัย). เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ภัทรารุช มกรเวสการ (2553). การมีส่วนร่วมของประชาชนในอำนาจตุลาการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

มานิตย์ จุมปา (2546). คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

มาลี ทองภูสวรรค์ (2531). เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 8-15. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

มูลนิธิบูรณะนิเวศ. (2555). แหลมลพิษเบื้องต้นมลพิษ. สืบค้นจาก <http://thaicalert.org/th/pollution/55>.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม พ.ศ. 2540

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550

รังสิกร อุปพงศ์ (2531). ทฤษฎีการบริการสาธารณะในประเทศฝรั่งเศส. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 79 ตอนที่ 89 ลงวันที่ 30 กันยายน 2505.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2555). คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2540). ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

ศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2548). ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548. กรุงเทพฯ : บริษัท ไวส์วิชชั่น จำกัด.

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2547). *โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหราชอาณาจักร (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง*. กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2547). *โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง*. กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2547). *โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหรัฐอเมริกา (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง*. กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (2557). *โครงการศึกษารูปแบบการปรับปรุงระบบปฏิบัติราชการกรมโยธาธิการและผังเมืองให้มีประสิทธิภาพ (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อ กรมโยธาธิการและผังเมือง*. กรุงเทพฯ : บริษัท พี .เพรส จำกัด.

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2544). *โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (รายงานผลการวิจัย) กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*.

สำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ กรมโยธาธิการและผังเมือง (2549). *คู่มือวิธีการจัดทำแผนงาน/โครงการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม*. กรุงเทพฯ : บริษัท สยามออฟเซ็ท จำกัด.

สมยศ เชื้อไทย (2555). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

โสภณ พรโชคชัย. (2555). *ผังเมืองฝรั่งเน้น Smart Growth แต่ กทม. ยังไล่คนออกนอกเมือง*. สืบค้นจาก http://www.thaiappraisal.org/thai/market/market_view.php?strquery=market406.htm.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0403/13615 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2511

หัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล (2533). “ทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกขอบเขตของกฎหมาย : ระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน”. *วารสารนิติศาสตร์*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

หยุด แสงอุทัย (2517). *คำอธิบายร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. (เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.)*. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

อนุนงศ์ ชาบุต (2553). การกระจายอำนาจในการตรากฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อิสระ นิตินันท์ประภาส (2529). กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : กิ่งจันทร์การพิมพ์.

รัฐณัฐสุพิน ชนประเสริฐ (2542). องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 : ศึกษาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่การดำเนินงาน และความสัมพันธ์กับรัฐ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (2553). นิติรัฐ นิติธรรม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอมอิสสรา จันทร์เกษม (2556). ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเงินทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีการพิจารณาเงินทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูงขึ้นหรือลดลง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

อรทัย ก๊กผล (2550). การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ : คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

ภาษาต่างประเทศ

E. S. Griffith (1967). The ethical foundations of the public interest. New York : Atherton Press.

G. Niemeyer (1967). Public interest and private utility. New York : Atherton Press.

J.Cameron Blackhall (2005). Planning Law and Practice.

Code de l'Urbanisme.

Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire du 18 décembre 2003

Magna Carta

PPG 1 : General Policy and Principles, Introduction Part (p. 1), 1997.

The French Constitution of 1958

The Town and Country Planning Act 1990

The Town and Country Planning (Development Plan) (England) Regulations 1999

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นางสาวจันทร์ฉาย ศรีทิพย์อาสน์

ปีการศึกษา 2551 นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยม อันดับ 2)

มหาวิทยาลัยนเรศวร

เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 63

นิติกรปฏิบัติการ สำนักกรรมการ 3

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร