กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่รองรับการพัฒนาเมือง: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างต่างประเทศ ประเทศไทยและเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก*

Laws Relating to the Management of Urban Development Areas: A Comparative study of Foreign Countries, Thailand, and the Eastern Economic Corridor

พิมพ์กมล กองโภค (Pimkamol Kongphok)[1]
พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (Pimprapai Snitwong Na Ayudhya)[2]
[1]ดร., อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
Lecturer, Faculty of Law, Thammasat University
[2]ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
Assistant Professor, Lecturer, Department of Law, Faculty of Political Science and Law,
Burapha University
E-mail: pimkamol@tu.ac.th[1] pimprapai@go.buu.ac.th[2]

Received: 14 March 2024
Revised: 21 June 2024
Accepted: 21 June 2024

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์กลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่เพื่อรองรับการพัฒนาเมืองในประเด็นหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เปรียบเทียบระหว่างต่างประเทศ ประเทศไทยและเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เพื่อนำไปสู่การสร้างข้อเสนอแนะทางกฎหมายสำหรับการจัดการพื้นที่ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ผลการวิจัยพบว่ากฎหมายต่างประเทศเน้นการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำผังเมืองและพัฒนาเมือง แต่ในประเทศไทย ภายใต้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 หน่วยงานที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย

* บทความนี้มาจากงานวิจัยเรื่อง “กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่รองรับการพัฒนาเมือง: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างต่างประเทศ ประเทศไทยและเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก” โดยทุนอุดหนุนการวิจัยและนวัตกรรม งบประมาณเงินอุดหนุนการทำกิจกรรมส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.) ประเภท Fundamental Fund ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566

และจัดทำผังเมือง คือ กรมโยธาธิการและการผังเมือง ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางควบคู่ไปกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่สะท้อนให้เห็นถึงการกระจายอำนาจการบริหารราชการโดยแท้อย่างที่ปรากฏในต่างประเทศ อีกทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นไปอย่างไม่สมบูรณ์ กล่าวคือ ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นและตรวจสอบเพียงบางกรณีหรือภายใต้เงื่อนไขบางประการอันขัดต่อแนวคิดเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในส่วนของพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ก็มีปัญหาทางกฎหมายในหลายแง่มุมที่นำมาซึ่งการเรียกร้องขององค์กรภาคประชาชน โดยเฉพาะในประเด็นอำนาจของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษ และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต่ำกว่ามาตรการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งอาจทำให้โครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน คณะผู้วิจัยขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาใน 3 ระยะ กล่าวคือ 1) ระยะสั้น ควรกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ในระดับที่เท่าเทียมกับที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกันในการรับรองสิทธิของประชาชน 2) ระยะกลาง ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนที่ประชาชนถูกจำกัดสิทธิในการเสนอแก้ไขและการทบทวนผลการใช้บังคับผังเมืองในทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่างประเทศ อีกทั้งวางแนวปฏิบัติในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองให้ครบทุกประเภท 3) ระยะยาว ประเทศไทยควรมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการทำประชาพิจารณ์เพื่อกำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการรับฟังความเห็นของประชาชนและนำเอาความเห็นดังกล่าวไปสู่การกำหนดนโยบายอย่างแท้จริง หากในอนาคตมีกฎหมายเกี่ยวกับการทำประชาพิจารณ์แล้ว ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 โดยเพิ่มเติมการทำประชาพิจารณ์ให้เป็นอีกวิธีหนึ่งในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองด้วย ซึ่งสอดคล้องกับแนวปฏิบัติในต่างประเทศ

คำสำคัญ: กฎหมาย, การจัดการพื้นที่, การพัฒนาเมือง, การผังเมือง, เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

Abstract

The objective of this research is to analyze legal mechanisms related to the management of area development on the issues of decentralization and the principles of public participation, by making a comparison between foreign countries, Thailand, and the Eastern Economic Corridor (EEC) to propose legal recommendations for the area management in the EEC. The research results showed that relevant laws in foreign countries emphasize the concept of decentralization to local governments in terms of urban planning and urban development. However, in Thailand, under the Town Planning Act B.E. 2562, the

authorized agency to make policy and town plans is the Department of Public Works and Town & Country Planning, which is a central government agency along with the role of local governments which does not reflect the intrinsic concept of decentralization as shown in other countries. Additionally, public participation is still incomplete, that is, citizens have the right to express their opinions and investigate only in some cases or under certain conditions, which contradicts the inspection of state power principle. As for the Eastern Special Development Zone Act B.E.2561, there are some legal issues in many aspects raised by civil society organizations, especially the powers of the Special Development Zone Policy Committee, and the level of public participation which is lower than the measures specified in the Town Planning Act B.E.2562. This may prevent the EEC Project from achieving its sustainable development goals.

In terms of public participation, the researchers propose recommendations in 3 phases, namely: 1) In the short term, measures regarding public participation under the Eastern Special Development Zone Act B.E.2561 should be established at the same level as those specified under the Town Planning Act B.E.2562 to achieve the same standards of ensuring the citizens' rights. 2) In the medium term, there should be additional amendments in the parts where citizens are restricted in their rights to participate in amendment, and review of city planning enforcement results as stipulated in foreign laws. Also, the guidelines for public participation for all types of city plans should be launched. 3) In the long term, Thailand should have an act governing public hearings to set certain guidelines for hearing public opinions and implementing those opinions in policy making process. When such an act is available, The Town Planning Act B.E. 2562 and the Eastern Special Development Zone Act B.E.2561 should be amended by adding public hearings as another method for public participation in town planning, which is consistent with foreign countries' practices.

Keywords: Law, Area Management, Urban Development, Urban Planning, EEC

บทนำ

เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Special Development Zone) หรือที่รู้จักในนามระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) เปรียบเสมือนจักรกลใหม่ในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ (New Engine of Growth) ให้กับประเทศ ยุทธศาสตร์การพัฒนาเช่นนี้ถือเป็นยุทธศาสตร์หลักซึ่งเข้ามาแทนที่นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน 10 แห่ง เนื่องจากในทางปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการได้ (อภิชัย พันธเสน และคณะ, 2560, หน้า ix) ทั้งนี้มีการคาดการณ์จากกลไกรัฐว่าหากสามารถขับเคลื่อนเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกได้ ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2561 - 2580 จะทำให้อัตรา

การขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเติบโตเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 5.04 ต่อปี ขณะเดียวกันก็จะทำให้อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมของพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเติบโตเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 6.30 ต่อปี เช่นเดียวกับการจ้างงานที่จะเพิ่มขึ้น 1.3 ล้านคน โดยอัตราการขยายตัวของการจ้างงานเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 2.5 ต่อปี (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, 2561, หน้า 5-7) ในปี พ.ศ. 2566 ที่ผ่านมาตลาดแรงงานในพื้นที่ EEC มีจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้น 2.43 ล้านคน ขยายตัวเพิ่มขึ้นจากช่วงปีพ.ศ. 2563 – 2565 เฉลี่ยร้อยละ 5.9 ต่อปี และคาดการณ์ว่าตลาดแรงงานจะปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่องจากสัญญาณบวกในภาคการท่องเที่ยว ภาคการผลิต และการลงทุนภาคเอกชน (EEC, 2567, หน้า 8)

ความเปลี่ยนแปลงและกระบวนการกลายเป็นเมืองเช่นนี้ ย่อมนำไปสู่ความเจริญด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิตของประชาชน ในมิติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเมืองนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่และการวางผังเมืองเข้าลักษณะของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560* เช่น อาจมีความจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินจากเอกชนเพื่อนำมาสร้างถนน สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือโครงสร้างพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งการจัดการพื้นที่ต้องมีบทบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในแง่ของการจัดการพื้นที่นั้น กระทำไปเพื่อให้การวางแผน การจัดการเมือง และการใช้ประโยชน์พื้นที่และที่ดินในทุกระดับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประโยชน์แก่สาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ในปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเมืองเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองโดยเฉพาะในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกนั้น มีกฎหมายที่เข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลและควบคุมหลายฉบับ โดยกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 และประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง แผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2562 ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวของความเป็นเมือง การแสวงหากระบวนทัศน์และกลไกเพื่อป้องกันปัญหาและแก้ไขปัญหา ตลอดจนแสวงหาแนวทางจัดการเมืองในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเพื่อสร้างเมืองน่าอยู่ตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน จึงเปรียบเสมือนเงื่อนไขจำเป็น (Necessary Conditions) ที่จะสร้างความมั่นคงในการดำเนินชีวิตของประชาชนท้องถิ่นและทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติภายใต้ความเป็นธรรมทางสังคม อันจะส่งผลโดยตรงต่อความยั่งยืนและความมั่นคงของเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาว่าในปัจจุบันกลไกทางกฎหมายที่ถูกนำมาใช้จัดการเมืองในเขตพัฒนาพิเศษภาค

* มาตรา 26 ประกอบกับมาตรา 33 มาตรา 37 มาตรา 38 และมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตะวันออกมีความชอบธรรมตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ อย่างไร และจะมีแนวทางในการพัฒนากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องเพื่อทำให้การจัดการเมืองในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกให้กลายเป็นเมืองน่าอยู่ตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนประสบความสำเร็จได้อย่างไร โดยศึกษาในเชิงเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะว่ามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเมืองในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเพื่อสร้างเมืองน่าอยู่ตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนควรเป็นไปในลักษณะเช่นใด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์กลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่เพื่อรองรับการพัฒนาเมืองในประเด็นหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เปรียบเทียบระหว่างต่างประเทศ ประเทศไทยและการจัดการพื้นที่ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก
2. เพื่อสร้างข้อเสนอแนะทางกฎหมายสำหรับการจัดการพื้นที่ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกในประเด็นหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายการจัดการพื้นที่รองรับการพัฒนาเมือง

1. หลักการและแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายผังเมือง

กฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นควบคู่กับสังคมมนุษย์ตั้งแต่โบราณกาล โดยเฉพาะในยุคของการสร้างบ้านแปลงเมืองที่มีผู้ปกครองสูงสุด กฎหมายผังเมืองในยุคแรกปรากฏอยู่ในรูปของคำสั่งของผู้ปกครอง เช่นพระราชโองการของพระมหากษัตริย์ เป็นต้น (นิพันธ์ วิเชียรน้อย, 2554, หน้า 4) ภายใต้ระบบนิติรัฐในปัจจุบัน การบังคับใช้กฎหมายที่เป็นการให้อำนาจแก่รัฐอันเป็นการละเมิดสิทธิของเอกชนโดยหลักแล้วจะต้องอยู่ในรูปของกฎหมายที่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ (Grimm, 2016, p. 347)

กฎหมายผังเมือง หมายถึง บรรดากฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในที่ดินหรือในพื้นที่ของความเป็นเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์และหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการพัฒนาที่ดินหรือพื้นที่ของความเป็นเมือง โดยเน้นการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาทางด้านกายภาพของเมืองเป็นสำคัญ (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, หน้า 3) กฎหมายผังเมืองถือเป็นกฎหมายมหาชน เนื่องด้วยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อประโยชน์มหาชน (นิพันธ์ วิเชียรน้อย, 2554, หน้า 5) โดยรัฐหรือฝ่ายปกครองมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนในเชิงกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ทั้งนี้อำนาจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, 2563, หน้า 5)

1.1 กฎหมายผังเมืองเป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นถือเป็นภารกิจของหน่วยงานของรัฐในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยอาศัยอำนาจพิเศษในการควบคุมทางผังเมือง ซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ทั้งนี้หลักการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินได้รับการรับรองมาเป็นเวลาช้านาน ตัวอย่างเช่นที่ปรากฏตามมาตรา 17 แห่งคำประกาศสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1789 (Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789) บัญญัติไว้ว่า “กรรมสิทธิ์ในฐานะที่เป็นสิทธิอันมิอาจก้าวล่วงได้และเป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์บุคคลจะถูกพรากไปซึ่งกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่กรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างเห็นประจักษ์ชัดตามที่กฎหมายบัญญัติ และโดยมีเงื่อนไขในการจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรมและกำหนดไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว” แต่อย่างไรก็ตามการใช้สิทธิดังกล่าว อาจไม่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจึงต้องมีอำนาจพิเศษตามกฎหมายที่จะกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงสร้างการบริหารจัดการเมือง ซึ่งมีโครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงไปตามปัจจัยและความเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ เช่น จำนวนประชาชนที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง เป้าหมายที่เปลี่ยนไปของเมือง เป้าหมายด้านสาธารณสุข เป้าหมายทางเศรษฐกิจ แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals) เป็นต้น

1.2 กฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายที่มีการเปลี่ยนแปลงเสมอ

ความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงกฎหมายผังเมืองสืบเนื่องมาจากข้อเท็จจริงและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เปลี่ยนไปตามบริบททางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเหตุสุดวิสัยที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ จึงต้องมีลักษณะที่ยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนได้อยู่เสมอ ดังนั้นในทางกฎหมายจึงมักจะมีการกำหนดระยะเวลาในการใช้บังคับกฎหมายผังเมืองและเอกสารทางผังเมือง ซึ่งโดยทั่วไประยะเวลาที่กำหนดจะอยู่ในช่วงเวลา 5 – 30 ปี จากนั้นต้องมีการทบทวนประเมินผลการใช้ผังเมืองก่อนจะทำการปรับเปลี่ยนแก้ไข (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, หน้า 13)

1.3 กฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติ

ประโยชน์มหาชนอันเนื่องมาจากการจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น โดยสภาพย่อมไม่อาจกำหนดให้เหมือนกันทุกกรณีและทุกพื้นที่ได้ เพราะสภาพทางภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อมต่าง ๆ ในแต่ละพื้นที่ วัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ในที่ดิน และเป้าหมายในการพัฒนาที่แตกต่างกัน กฎหมายผังเมืองจึงเป็นกฎหมายที่จำเป็นต้องเลือกปฏิบัติ เช่น การกำหนดภาระจำยอมทางผังเมือง แต่อย่างไรก็ตามแม้การเลือกปฏิบัติจะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในกรณีของกฎหมายผังเมือง แต่ก็ต้องมีมาตรการในการเยียวยาที่เหมาะสมและเป็นธรรม อีกทั้งให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการใช้ประโยชน์ด้วย มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, 2563, หน้า 14 - 15)

2. หลักการบริหารราชการแบบกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ถือเป็นรูปแบบการปกครองที่พัฒนาตามครรลองประชาธิปไตยซึ่งมีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้อันเนื่องมาจากความแตกต่างหลากหลายของสภาพปัญหา สภาพสังคม วัฒนธรรม ความเป็นอยู่และทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกัน การบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียวจึงไม่อาจที่จะตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาในแต่ละพื้นที่ได้อย่างตรงจุดและมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดกระแสการเปลี่ยนแปลงในหลายประเทศโดยเปลี่ยนจากการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง (Centralization) มาสู่การปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยมีเป้าประสงค์ที่จะให้แต่ละชุมชนมีอำนาจตัดสินใจและกำหนดทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่นของตน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม (โกวิท พวงงาม, 2550, หน้า 11)

ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

1) เป็นนิติบุคคล ในลักษณะของนิติบุคคลมหาชน เพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายที่ก่อตั้งสถานะนิติบุคคลนั้น ๆ และสามารถเป็นตัวการแห่งสิทธิและก่อนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายได้

2) มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินกิจการตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้

3) ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยหลักการสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

4) ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยเจตจำนงของประชาชนในท้องถิ่นจะแสดงออกผ่านกระบวนการต่าง ๆ เช่น การเลือกตั้ง การกำหนดนโยบาย การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น การแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ การตรวจสอบการทำงานและความโปร่งใสในการบริหารท้องถิ่น เป็นต้น

5) มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด รวมถึงมีอำนาจตัดสินใจตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายภายใต้กรอบกฎหมาย โดยไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐบาลกลาง กล่าวคือ รัฐบาลกลางควรทำหน้าที่ในเชิงสนับสนุน ส่งเสริม และกำกับดูแล มากกว่าแทรกแซงหรือดูแลอย่างใกล้ชิดเกินไป

6) มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร กล่าวคือ มีแหล่งรายได้ที่สามารถจัดเก็บเองได้นอกเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อตอบสนองต่อความต้องการ แก้ไขปัญหาจัดบริการสาธารณะ และการดำเนินการต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนตามครรลองประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น มีคำกล่าวที่เป็นที่รู้จักแพร่หลายของประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์นแห่งสหรัฐอเมริกาในปี 1863 ว่าคือ “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน

เพื่อประชาชน (…of the people, by the people, for the people)" และหากดูความหมายจากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายถึง "ระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่, การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่" จะเห็นได้ว่า หัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตยคือ เสียงของประชาชน (จาดุร อภิชาตบุตร, 2561, หน้า 1) การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญและจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย ดังนั้นรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศสะท้อนเจตนารมณ์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจน รวมถึงการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐภายใต้แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) และแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) (อรทัย ก๊กผล, 2552, หน้า 3)

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือว่าเป็นยุคแรกของ "ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม" ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ โดยได้มีการบัญญัติในเรื่องของสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยในเรื่องของการมีส่วนร่วม หน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้น และประชาชนเรียนรู้ที่จะใช้การมีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ โดยสันติวิธี (จาดุร อภิชาตบุตร, 2561, หน้า 3) หากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะพบว่ามีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนหลายมาตรา เช่น มาตรา 58 มาตรา 65 วรรคสอง มาตรา 77 วรรคสอง และมาตรา 178

การมีส่วนร่วมของประชาชนที่สะท้อนระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมาก คือ การเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งเป็นกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิของตนเองในการแสดงความเห็นผ่านการเลือกผู้แทนเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารประเทศ นอกจากการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการเลือกตั้งแล้ว ยังมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอื่น ๆ เช่น การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็นในเรื่อง ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน รวมทั้งการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ในประเด็นการทำประชาพิจารณ์นั้น ในประเทศไทยเริ่มต้นจากออกกฎหมายลำดับรอง คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เป็นระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยกระบวนการประชาพิจารณ์ ซึ่งจะดำเนินการประชาพิจารณ์ในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้เถียงหลายฝ่าย ต่อมามีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมากยิ่งขึ้น จึงได้มีการออกระเบียบฉบับใหม่ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ขึ้น ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ไว้ โดยให้หน่วยงานของรัฐเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐให้ประชาชนได้รับทราบ และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยกำหนดวิธีการ ได้แก่

1) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำโดยวิธีการสัมภาษณ์รายบุคคล การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์หรือโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ การสนทนากลุ่มย่อย

2) การประชุมปรึกษาหารือ การอภิปรายสาธารณะ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

3) วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

จากการศึกษาพบว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มีสถานะเป็นเพียงกฎหมายของฝ่ายบริหาร (กฎหมายลำดับรอง) ดังนั้นจึงไม่อาจให้เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เท่าเทียมกับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติและมีสภาพบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ ซึ่งในปัจจุบันการที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติว่าด้วยการทำประชาพิจารณ์ก่อให้เกิดปัญหาในหลายแง่มุม เช่น การใช้ดุลพินิจของหน่วยงานภาครัฐในการจัดทำประชาพิจารณ์ และการเน้นรูปแบบในเชิงการให้ข้อมูลมากกว่าการรับฟังเสียงสะท้อนจากประชาชนอย่างแท้จริง จึงมีการตั้งข้อสังเกตว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในปัจจุบันเป็นแค่เพียงรูปแบบเชิงสัญลักษณ์ที่หน่วยงานต้องจัดให้มีตามระเบียบ แต่ผลของการรับฟังความคิดเห็นยังไม่ปรากฏชัดว่ามีการนำไปดำเนินการอย่างไร (จาดุร อภิชาตบุตร, 2561, หน้า 7-8)

ผลการวิจัย

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการวางผังเมืองระหว่างหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกในการพัฒนาเมืองและวางผังเมือง

ในประเทศไทยมีการจัดแบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินอย่างชัดเจนออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สิ่งที่ประเทศไทยแตกต่างจากสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นอย่างชัดเจนก็คือ การมีโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคที่กำหนดไว้ชัดเจนให้ขึ้นตรงกับการบริหารราชการส่วนกลาง อย่างไรก็ตามภายใต้กระแสการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของประเทศไทย จะเห็นแนวโน้มต่าง ๆ ของการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีความคล้ายคลึงกับต่างประเทศ เช่น รูปแบบของสภาท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง รูปแบบของฝ่ายบริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และรูปแบบของการได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณจาก

รัฐบาลไปบริหารเอง เป็นต้น และเช่นเดียวกับกรณีของต่างประเทศที่การปกครองท้องถิ่นไทยต้องเน้นประสิทธิภาพและการบริหารจัดการที่ดีควบคู่ไปกับความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

หากมองย้อนไปถึงจุดเริ่มต้นของเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นโครงการพัฒนาต่อยอดมาจากการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกซึ่งเป็นที่รู้จักกว่า 30 ปี หรือที่เรียกว่า Eastern Seaboard โดยโครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก มุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่ 3 จังหวัดในภาคตะวันออก ได้แก่ ระยอง ชลบุรี และฉะเชิงเทรา โดยอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ตามมาตรา 44* และต่อมานำไปสู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งกำหนดให้มี "ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี"เป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศในระยะยาว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับคุณภาพของประเทศในทุกภาคส่วน และพัฒนาประเทศไทยไปสู่การเป็นประเทศที่มีรายได้สูง อยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ทั้งนี้นโยบาย Thailand 4.0 จะช่วยยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิตและภาคบริการ บนฐานของเทคโนโลยีสมัยใหม่และนวัตกรรม (EEC, 2562) อย่างไรก็ตามเสียงอีกด้านหนึ่งจากกลุ่มภาคประชาสังคมที่ให้ความสำคัญกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคนในชุมชน วิถีชีวิต สิ่งแวดล้อม และการใช้อำนาจรัฐในพื้นที่ EEC ได้สะท้อนว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ที่สามารถพิจารณาให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้กับกลุ่มทุน และเปิดช่องให้มีการช่วงชิงและจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรม รวมถึงทำให้คนที่อยู่อาศัยในพื้นที่พิเศษดังกล่าวต้องตกอยู่ในแผนการพัฒนาแบบบีบบังคับ โดยที่เสียงของคนในพื้นที่ไม่ได้ถูกนำไปพิจารณาเพื่อตัดสินใจกำหนดทิศทางของโครงการนี้ เสมือนคนที่ถูกทิ้งไว้ข้างหลังจากการพัฒนาหรือไม่ อีกทั้งโดยพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต ให้สิทธิ หรือให้สัมปทานให้กับนักลงทุนในด้านต่าง ๆ ไปไว้ที่ 'คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เสมือนมีหน่วยงาน 'รัฐซ้อนรัฐ' ขึ้นมาบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะหรือไม่ (iLaw, 2562)

ความท้าทายของเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกคือ ในแต่ละจังหวัด ได้แก่ ระยอง ชลบุรี และฉะเชิงเทรา ต่างมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนแยกต่างหากจากกัน แต่การพัฒนาพื้นที่ก็ยังต้องอยู่ภายใต้การขับเคลื่อนและกำกับดูแลโดยคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจแบบรวมศูนย์ตามพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 นอกจากนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชลบุรีก็มีองค์กรปกครองพิเศษคือ เมืองพัทยาอีกด้วย ดังนั้นความเป็นไปได้ในแง่

* (1) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 2/2560 เรื่อง การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ลงวันที่ 17 มกราคม พุทธศักราช 2560 (2) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2560 เรื่อง มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ลงวันที่ 26 พฤษภาคม พุทธศักราช 2560 (3) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 47/2560 เรื่อง ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ลงวันที่ 25 ตุลาคม พุทธศักราช 2560

ความทับซ้อนของการใช้อำนาจในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกจึงเป็นสิ่งที่ยากจะหลีกเลี่ยง ซึ่งย่อมส่งผลด้านลบต่อการขับเคลื่อนเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ที่อาจไม่ตอบสนองต่อความต้องการส่วนรวมและตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง (สัจจวัตน์ เรืองกาญจน์กุล, 2564, หน้า 176) ทั้งนี้ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจที่ไม่ยึดโยงกับพื้นที่และประชาชนในพื้นที่สะท้อนให้เห็นได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 อำนาจของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่อาจไม่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในด้านการกำหนดนโยบายและแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพรวมตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2562 กำหนดให้สำนักงานเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกจัดทำนโยบายและแผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก แผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินในภาพรวม แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและ ระบบสาธารณูปโภค แผนการดำเนินงานและแผนการให้บริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร โดยกำหนด*หน่วยงานของรัฐ*ที่เกี่ยวข้องซึ่งรับผิดชอบการดำเนินการเสนอต่อคณะกรรมการนโยบาย เพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อคณะกรรมการนโยบายให้ความเห็นชอบแล้ว ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวในการดำเนินการ เว้นแต่คณะกรรมการนโยบายจะกำหนดเป็นอย่างอื่น จากนั้นเมื่อคณะกรรมการนโยบายให้ความเห็นชอบแผนแล้ว ให้สำนักงานร่วมกับกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งเป็นหน่วยราชการส่วนกลาง ภายใต้สังกัดกระทรวงมหาดไทย และ*หน่วยงานของรัฐ*ที่เกี่ยวข้องจัดทำรายละเอียด ของแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค ให้สอดคล้องกับแผนดังกล่าว โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการนโยบายให้ความเห็นชอบแผนนั้น*

หากพิจารณาคำจำกัดความของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 จะพบว่าหมายความถึง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายและแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพรวมอาจไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นได้ เพราะกฎหมายมิได้ระบุถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงไว้เป็นการเฉพาะ

ประเด็นที่ 2 ที่มาของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561* จะสังเกตเห็นว่าจากที่มาของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกขาดการเชื่อมโยงกับชุมชน พื้นที่ และ

---

* มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561

* ซึ่งประกอบไปด้วย

(1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ

(2) รองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ

ประชาชนในพื้นที่เนื่องจากมิได้มาจากระบบเลือกตั้งดังเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562

หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบจะพบว่า ในต่างประเทศที่ศึกษาในงานวิจัยนี้ ประกอบด้วย สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดผังเมืองในพื้นที่ของตนเองอย่างชัดเจน ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายระดับชาติ และหน่วยงานของรัฐบาลกลางมีเพียงอำนาจหน้าที่ในการผ่านกระบวนการที่ได้รับความเห็นชอบในระดับท้องถิ่นแล้วเท่านั้น ดังจะเห็นได้จาก

สหราชอาณาจักร ภายใต้บทบัญญัติ The Town and Country Planning Act 1990 ของอังกฤษและเวลส์ได้รับระบบการจัดทำผังเมืองแบบ 2 ระดับ (two-tier development plan system) โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาเป็น 2 ระดับ คือ ระดับการกำหนดกรอบการพัฒนาอย่างกว้าง ๆ ซึ่งกำหนดขึ้นเป็น “แผนโครงสร้าง” หรือ structure plans โดย County Council เป็นผู้ดำเนินการ และระดับการกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามกรอบการพัฒนาที่กำหนดขึ้น ซึ่งกำหนดขึ้นเป็น “แผนท้องถิ่น” หรือ local plans โดย District Council เป็นผู้ดำเนินการ

สหรัฐอเมริกา ในด้านการจัดการพื้นที่และผังเมืองเน้นการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับมลรัฐ เคาน์ตี้และเมือง (Mandelker and Cunningham, 1985, p. 151) แนวความคิดพื้นฐานอำนาจในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนและผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกามีอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ อำนาจ Eminent Domain ซึ่งใช้ในการเวนคืนที่ดินและทรัพย์สินของเอกชนเพื่อนำมาใช้ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีการใช้อำนาจดังกล่าวในกฎหมายเกี่ยวกับการแผนและผังเมืองของมหานคร(City Planning) และอำนาจ Police Power ซึ่งเป็นควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สินของเอกชน โดยอำนาจทั้งสองเป็นอำนาจที่มีอยู่ในธรรมนูญของมลรัฐ (State Constitution) และธรรมนูญของรัฐกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติ

---

(3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพลังงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงแรงงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นกรรมการ

(4) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นกรรมการ

(5) ประธานกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และประธานสมาคมธนาคารไทย เป็นกรรมการ

(6) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญอันจะเป็นประโยชน์ แก่การกำหนดนโยบายและการดำเนินการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก จำนวนไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ

ของมลรัฐ (State Legislature) เป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว เนื่องจากแผนและผังเมืองเป็นเรื่องของแต่ละชุมชน ซึ่งมีความต้องการที่ไม่เหมือนกันและอาจมีค่านิยม (Value) ที่แตกต่างกัน ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐจึงออกกฎหมายมอบอำนาจ Eminent Domain และ Police Power ให้กับรัฐบาลท้องถิ่น (ซึ่งได้แก่ County City Town และ Village) โดยอาศัยกฎหมายมอบอำนาจที่เรียกว่า Enabling Act ทั้งหลาย เมื่อรัฐบาลท้องถิ่นได้รับอำนาจ Eminent Domain และ Police Power มาแล้ว ก็จะใช้อำนาจดังกล่าวออกข้อบัญญัติต่างๆ เพื่อจัดทำแผนและผังเมือง ควบคุมอาคารและย่าน ควบคุมการจัดสรรที่ดิน ควบคุมความปลอดภัยของอาคารและสุขลักษณะของบ้านเรือน (ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ก), 2547, หน้า 5-1 – 5-2)

ญี่ปุ่น บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการพื้นที่และการวางผังเมืองในระดับจังหวัด (Prefecture) ตามมาตรา 5 แห่ง City Planning Act 1968 คือ จังหวัดสามารถกำหนดพื้นที่และวางผังเมืองได้ในพื้นที่ในเมืองหรือในพื้นที่ในเมืองมีความเกี่ยวข้องตามเงื่อนไขโดยพิจารณาจากประชากร จำนวนแรงงาน โดยคำนึงถึงการปรับปรุง การพัฒนา และการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสังคม รวมถึงสถานการณ์ปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงในเชิงประชากร การใช้ที่ดิน ปริมาณการจราจรและเรื่องอื่น ๆ อีกทั้งในกรณีที่มีความจำเป็น จังหวัดสามารถที่จะกำหนดพื้นที่ที่ขยายออกนอกเขตเทศบาลที่เกี่ยวข้องเป็นพื้นที่วางผังเมืองได้อีกด้วย นอกจากนี้การตัดสินใจและการแก้ไขผังเมืองถือเป็นอำนาจของจังหวัดในด้านนโยบายในการปรับปรุงพัฒนา การอนุรักษ์พื้นที่ การจำแนกพื้นที่ การพัฒนาเมืองใหม่ และการพัฒนาเขตหรือโซนที่ระบุไว้ในมาตรา 8 วรรค (1) นอกเหนือจากนโยบายที่กล่าวมาข้างต้น จะเป็นอำนาจของเทศบาลในการพัฒนาพื้นที่และวางผังเมืองโดยจะต้องผ่านการรับรองจากสภาเทศบาล หรือหากเทศบาลพิจารณาว่าควรพัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปในลักษณะใดซึ่งอยู่ในอำนาจของจังหวัด เทศบาลย่อมมีสิทธิที่จะเสนอนโยบายดังกล่าวแก่จังหวัดได้ การกระจายอำนาจในการวางผังเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นยึดถือหลักการนำกระบวนการทางประชาธิปไตยมาใช้ในการวางผังเมือง (ทิพวรรณ บุณย์เพิ่ม, 2552, หน้า 3-4)

จาก 3 ประเทศข้างต้นแสดงให้เห็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม สะท้อนถึงหลักการประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิที่จะกำหนดชะตากรรมของตนเอง (Right to Self-Determination) จึงควรจัดทำผังเมืองสำหรับท้องถิ่นตนได้เอง โดยเหตุผลสำคัญที่ต่างประเทศให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับพื้นที่มากที่สุดในการจัดทำผังเมืองอันเนื่องมาจากการวางผังเมืองเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการชี้นำการพัฒนาเมืองโดยแท้ (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, 2563, หน้า 67) และเป็นกฎหมายที่กระทบต่อประชาชนในพื้นที่โดยตรง เช่น การเวนคืนที่ดิน เป็นต้น ดังนั้นผู้ใช้อำนาจจึงจำเป็นต้องยึดหลักการสำคัญ 3 ประการ เพื่อรับรองว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรเป็นไปเท่าที่จำเป็นต่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน คือ หลักแห่งความสัมฤทธิ์ผล (Principle of Appropriateness) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the narrow sense) (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, 2563, หน้า 153-157)

ในบริบทของประเทศไทย แม้ว่าจะไม่ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ อีกทั้งในพื้นที่จังหวัดระยอง ชลบุรี และฉะเชิงเทรา ยังอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ด้วยนั้น ควรจะมีการกำหนดอย่างชัดเจนถึงกระบวนการจัดทำผังเมืองทั้งในแง่ขั้นตอนและผู้มีอำนาจอย่างชัดเจน โดยควรเน้นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนขึ้นและสนับสนุนบทบาทให้มากขึ้นกว่าที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ที่ใช้บังคับอยู่ เพื่อสร้างความเชื่อมโยงกับท้องถิ่นและแสดงถึงระบบการบริหารราชการแบบกระจายอำนาจอย่างแท้จริงตามวิถีประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วม และควรกำหนดกระบวนการขั้นตอนโดยยึดหลักการเดียวกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดขั้นตอนกระบวนการต่าง ๆ ไว้อย่างเป็นกิจจะลักษณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะความชัดเจนแน่นอนในแง่ผู้มีอำนาจและกระบวนการที่ยึดโยงกับประชาชน ถือเป็นทางออกที่จะแสดงถึงการยึดหลักแห่งความสัมฤทธิ์ผล หลักแห่งความจำเป็น และหลักแห่งความได้สัดส่วนอย่างเป็นรูปธรรม และลดข้อกังขาในด้านการเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มทุนได้พร้อม ๆ กันอีกด้วย

2. ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองในประเทศไทย

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

การใช้บังคับผังเมืองเป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละบริเวณโดยให้มีสภาพบังคับกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในบริเวณนั้น ๆ ซึ่งจะต้องใช้ประโยชน์ที่ดินของตนตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองเท่านั้น การใช้บังคับผังเมืองดังกล่าวจึงมีรูปแบบเป็น “กฎ” ที่ออกโดยฝ่ายปกครองกล่าวคือเป็นการทำนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจทางปกครองภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ในกรณีของเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกภายใต้พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 จะเห็นได้ว่าการจัดการพื้นที่และการวางผังเมืองกระทบต่อสิทธิของปัจเจกชนโดยตรง ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อเปิดโอกาสให้ปัจเจกได้มีโอกาสในการแลกเปลี่ยนมุมมอง แสดงความคิดเห็น เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ที่ดินและรับรองว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรเป็นไปเท่าที่จำเป็นต่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน ตามแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ที่ว่าการดำเนินการใด ๆ ก็ตาม อันจะมีผลกระทบต่อบุคคลใด หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินการนั้น ควรจะต้องมีโอกาสได้รับทราบข้อมูลข่าวสารของการดำเนินการ มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็น ตั้งแต่ในขั้นตอนริเริ่มโครงการ ขั้นตอนการร่วมพิจารณา การร่วมตัดสินใจ ขั้นตอนการร่วมลงมือปฏิบัติ และขั้นตอนการร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ ที่ได้กระทำลงไป (ณัฏฐ์ บุญกวิน, 2565, หน้า 2)

แต่หากพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 จะพบว่ามีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเฉพาะในขั้นตอนการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม แต่ไม่ได้

เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนอื่น ๆ นอกจากนั้นแล้วยังมีข้อบกพร่องอยู่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมอยู่บางประการ ได้แก่ ปัญหาตามมาตรา 30 กำหนดเงื่อนไขของการยื่นคำร้องแสดงความคิดเห็นไว้ โดยประชาชนจะมีสิทธิยื่นคำ ร้องแสดงความคิดเห็นขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกได้ต้องเข้าเงื่อนไขว่าเป็นเรื่องขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิก ซึ่งต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเป็นเรื่องที่ผู้ยื่นคำร้องได้แสดงความเห็นไว้ในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นเท่านั้น กล่าวคือหากไม่สามารถพิสูจน์ถึงประโยชน์สาธารณะหรือมีเหตุอื่นใด ที่ทำให้ไม่มีการหยิบยกประเด็นความเห็นไว้ สิทธิในการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดตามมาตรา 22 (5) ซึ่งถือเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนโดยการกำหนดเงื่อนไขที่ประชาชนจะสามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐได้เฉพาะในบางเรื่องบางกรณีเท่านั้น ซึ่งขัดต่อแนวคิดของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการตรวจสอบเหตุผลและความจำเป็นของรัฐที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองไม่ให้เกินขอบเขตความจำเป็น และเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อให้การกระทำทางปกครองเป็นไปตามหลักนิติรัฐอย่างแท้จริง

ในขั้นตอนการติดตามประเมินผลผังเมืองตามมาตรา 34 ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเท่านั้น โดยไม่มีการกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งขัดกับหลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายหลังจากได้ใช้อำนาจทางปกครองไปแล้วในชั่วระยะเวลาหนึ่ง แม้ว่าในตอนท้ายของมาตรา 34 วรรค 2 จะมีการกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่หากสังเกตจากแนวปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการผังเมืองเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2565 ไม่ปรากฏว่ามีการกล่าวถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 34 อยู่เลย ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาการตีความหรือการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐเนื่องจากความชัดเจนแน่นอนในทางกฎหมาย และไม่อาจรับรองได้ว่าหากมีการรับฟังความคิดเห็นเกิดขึ้นจะยึดแนวปฏิบัติเดียวกับในประกาศฯหรือไม่

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการออกกฎหมายลำดับรองคือ ประกาศคณะกรรมการผังเมืองเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2565 ซึ่งกำหนดรายละเอียดของการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ แต่การกำหนดขั้นตอนเหล่านี้แม้จะสร้างบรรทัดฐานในเชิงปฏิบัติที่ชัดเจนขึ้นก็จริง แต่แนวปฏิบัติดังกล่าวย่อมเป็นอันไร้ผล หากการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562) นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าแม้ตามประกาศฯ พ.ศ. 2565 ฉบับนี้มีการกำหนดวิธีการและแนวปฏิบัติอย่างชัดเจนและมีการรับรองหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สอดคล้องกับกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งสร้างหลักประกันในเชิงกฎหมายว่าความคิดเห็นของประชาชน

จะถูกนำไปพิจารณาต่อไป แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันแนวปฏิบัติดังกล่าวถูกจำกัดไว้เพียงการจัดทำผังเมืองรวมเท่านั้น ยังไม่รวมถึงการจัดทำวางและจัดทำผังนโยบายระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค ผังนโยบายระดับจังหวัด และผังเมืองเฉพาะแต่อย่างใด

อีกความท้าทายหนึ่งคือ ที่ผ่านมาขั้นตอนรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เกิดปัญหาที่ผู้มีส่วนได้เสียไม่ได้ไปร่วมแสดงความคิดเห็นหรือรับรู้การวางและจัดทำผังเมือง เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจ และข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูล จึงทำให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับประโยชน์จากการวางและจัดผังเมืองได้อย่างเต็มที่ไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ (สกล รักษาศรี, 2564, หน้า 2) ดังนั้นจึงเป็นความท้าทายทั้งในเชิงกฎหมายที่จะต้องบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในทุกกระบวนการและมีกฎหมายกำหนดแนวปฏิบัติอย่างชัดเจนเพื่อยกระดับการมีส่วนร่วม อีกทั้งเป็นความท้าทายในเชิงปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและเจ้าพนักงานของรัฐ ที่จะต้องส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูล และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม โดยรับฟังและนำเอาความเห็นต่าง ๆ ไปพิจารณาอย่างมีประสิทธิภาพ มิใช่เพียงทำในเชิงสัญลักษณ์เพื่อให้เข้าเกณฑ์ของกฎหมายโดยมิได้คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสาระสำคัญ

ปัญหาในทางกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ยังไม่ใช่การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยแท้ตามหลักการที่ควรจะเป็น ซึ่งแตกต่างจากในต่างประเทศที่ได้ศึกษาในงานวิจัยนี้

สหราชอาณาจักร กฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการผังเมืองในรูปแบบของการปรึกษาหารือ (Consultation) กล่าวคือ หน่วยงานผังเมืองจะต้องจัดให้มีการปรึกษาหารือประชาชนในพื้นที่ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นหรือประชาพิจารณ์ (Public Hearing) การจัดประชุมไต่สวนสาธารณะ (Public Inquiries) (Callies, 2009, p. 284) กระบวนการผังเมืองเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ตอนต้นของกระบวนการวางผัง ไปจนถึงการปฏิบัติผังเมือง รูปแบบของการมีส่วนร่วมได้รับการกำหนดให้เหมาะสมกับลักษณะประชากร และพื้นฐานของประเทศ นอกเหนือจากการกำหนดโดยกฎหมายแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีความหลากหลายผันแปรไปตามรูปแบบเฉพาะของการบริหารจัดการผังเมืองในท้องถิ่นนั้น ๆ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นที่จัดทำแผนต้องเผยแพร่แผน เพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบและให้ความเห็นหรือคัดค้าน โดยเจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่น ต้องจัดเก็บแผนไว้ให้ตรวจสอบ ณ ที่ทำการของเจ้าพนักงาน ผังเมืองท้องถิ่น และประกาศให้สาธารณชนทราบ รวมทั้งประกาศในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น พร้อมทั้งระบุว่า ประชาชนสามารถยื่นคำคัดค้านได้ภายในเวลาที่กำหนด (6 สัปดาห์) ทั้งนี้เจ้าพนักงานผังเมืองท้องถิ่นไม่สามารถลงมติรับ (Adopt) แผนที่จัดทำขึ้นจนกว่าได้ พิจารณาคำคัดค้าน อีกทั้งกฎหมายยังกำหนดกลไกเสริมในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกขั้นตอนหนึ่ง โดยกำหนดเรื่องการตรวจสอบข้อเท็จจริงในสาธารณะ (Examination in public) หรือการไต่สวนข้อเท็จจริงในสาธารณะ (local inquiry) ซึ่งดำเนินการโดยบุคคลที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง

(เป็นอิสระจากอำนาจของท้องถิ่น) เพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจอีกชั้นหนึ่งด้วย (ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ข), 2547, หน้า 6-11 – 6-13)

สหรัฐอเมริกา ลักษณะสำคัญทางด้านกฎหมายที่เอื้อให้การผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จ คือ มีการมอบอำนาจจากรัฐบาลมลรัฐให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจและใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ นอกจากนี้ยังให้อำนาจในการควบคุมกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อยู่ในเขตการปกครอง โดยอาศัยกฎหมายมอบอำนาจที่เรียกว่า The Planning and Zoning Enabling Act และมีการควบคุมการใช้อำนาจที่ชัดเจนและโปร่งใส ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถนำแผนและผังไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ในหลายมลรัฐประชาชนอาจจะเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายได้ (Initiative) บางมลรัฐมีกฎหมายมลรัฐ ยอมให้ประชาชนเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายควบคุมย่านได้ (เช่น มลรัฐ California, มลรัฐ Ohio) ในสหรัฐอเมริกามลรัฐต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของชุมชน (Clarification of Community Goals and objectives) โดยระบบการผังเมืองจะเริ่มต้นจากความต้องการของประชาชน หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่เพียงสนับสนุนทรัพยากรและอำนวยการเพื่อบรรลุเป้าประสงค์เท่านั้น โดยเริ่มจากการระดมความคิดเห็นในการสร้างเมืองในอนาคต การจัดทำวิสัยทัศน์ และกำหนดเป้าหมาย (จันทร์ฉาย ศรีทิพย์อาสน์, 2558, หน้า 104) ต่อมาในขั้นตอนการจัดทำผังเมืองหรือการแก้ไขผังเมือง จะกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยจัดให้มีการแจ้งข่าวแก่สาธารณะอย่างเพียงพอ ในการวางและจัดทำ แก้ไข ปรับปรุงแผนและผังเมือง นอกจากนี้ให้มีการเสนอความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) หรือการเสวนา (Forum) อย่างน้อย 2 ครั้ง การสำรวจ การสัมภาษณ์ หรือเชิญชวนให้เข้าร่วมการประชุม และจะต้องมีการตอบสนองต่อความคิดเห็นของประชาชนกับจัดประชุมอีกอย่างน้อย 1 ครั้งก่อนเสนอแผนเพื่อชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงเนื้อหาของร่างผังเมืองและเปิดโอกาสให้มีการเสนอแนะ แก้ไข หรือเพิ่มเติม อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ให้ทราบถึงการกระทำใดๆ ที่กระทบต่อทรัพย์สิน โดยผ่านการโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ที่เผยแพร่ในพื้นที่หรือโดยวิธีการอื่น (จันทร์ฉาย ศรีทิพย์อาสน์, 2558, หน้า 107-108)

<u>ประเทศญี่ปุ่น</u> ในการออกกฎเกณฑ์หรือการเสนอผังเมือง จังหวัดและเทศบาลจะต้องจัดให้มีการรับฟังความเห็นจากประชาชนผ่านกระบวนการประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เพื่อสะท้อนความต้องการที่แท้จริง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำเอาความคิดเห็นนี้ไปดำเนินการต่อตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด* หลังจากมีการเสนอผังเมืองแล้ว จะต้องมีการประกาศเพื่อแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบและตรวจสอบร่วมกันเป็นเวลา 2 สัปดาห์นับจากวันประกาศ โดยประชาชนสามารถทำความเห็นยื่นต่อจังหวัดหรือเทศบาลภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว สำหรับพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ จะมีกระบวนการการสอบถามความเห็นจากเจ้าของที่ดิน เจ้าของสิทธิเหนือพื้นดิน และผู้ถือสิทธิ์ใด ๆ ที่เกี่ยวกับที่ดินภายใน

* มาตรา 16 (1) แห่ง City Planning Act 1968

พื้นที่ที่ดังกล่าวเพื่อหาแนวทางในการพัฒนาที่ดิน* หลังจากขั้นตอนการเสนอผังเมืองแล้ว เมื่อมีการประกาศใช้ผังเมืองจะต้องมีการเผยแพร่ประกาศต่อสาธารณชนอีกครั้งหนึ่ง โดยประกาศเผยแพร่สำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สาธารณชนรับทราบ ณ ที่ทำการสำนักงานจังหวัดหรือเทศบาลที่เกี่ยวข้อง** นอกจากนี้หากผังเมืองที่ใช้อยู่จะมีการปรับปรุงแก้ไข จังหวัดและเทศบาลก็จะต้องดำเนินการเช่นเดียวกับตอนเสนอผังเมืองใหม่โดยไม่ชักช้า (ยกเว้นการปรับปรุงเล็กน้อย)*** ซึ่งจะเห็นได้ว่าประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดทำและการปรับปรุงแก้ไขผังเมือง

จะเห็นได้ว่าในต่างประเทศมีการผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) กล่าวคือ ประชาชนเข้าถึงโอกาสในการแสดงความคิดเห็น ตั้งแต่ในขั้นตอนริเริ่มโครงการ ขั้นตอนการร่วมพิจารณา การร่วมตัดสินใจ ขั้นตอนการร่วมลงมือปฏิบัติ และขั้นตอนการร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ ที่ได้กระทำลงไป ซึ่งในประเทศไทยควรยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับมาตรฐานเดียวกับต่างประเทศเพื่อรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามครรลองประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ในประเทศไทยยังควรออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ในระดับพระราชบัญญัติอย่างเป็นกิจจะลักษณะเพื่อเป็นแนวปฏิบัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในภาพรวมซึ่งนำมาใช้บังคับกับการจัดการพื้นที่และการจัดทำผังเมืองด้วย (สกล รักษาศรี, 2564, หน้า 4) เพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนในทางกฎหมายทั้งในด้านแนวทางปฏิบัติในการทำประชาพิจารณ์และในด้านการรับรองว่าความคิดเห็นของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาในกระบวนการออกนโยบายพัฒนาเมืองและการจัดทำผังเมืองอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองตามพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561

ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนถูกตั้งคำถามเป็นอย่างมากหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 เนื่องจากการใช้อำนาจส่วนใหญ่ถูกกำหนดไว้ที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทรองเท่านั้น อีกทั้งยังกำหนดขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการแสดงความคิดเห็น การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในระดับที่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 (สัจจวัตน์ เรืองกาญจน์กุล, 2564, หน้า 173) ตัวอย่างเช่น

มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 กำหนดว่า ในการดำเนินการเพื่อพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก หากคณะกรรมการนโยบายเห็นว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดก่อให้เกิดความไม่สะดวกหรือ ล่าช้า มีความซ้ำซ้อนหรือเป็นการเพิ่มภาระ

* มาตรา 17 แห่ง City Planning Act 1968

** มาตรา 20(2) แห่ง City Planning Act 1968

*** มาตรา 21 (2) แห่ง City Planning Act 1968

การดำเนินการโดยไม่จำเป็น หรือมีปัญหาหรืออุปสรรคอื่นใด ให้คณะกรรมการนโยบายเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้มีการดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งดังกล่าว หรือมีกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อให้การพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกมีประสิทธิภาพ สะดวกและรวดเร็ว ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบต่อความเสมอภาค สิทธิและเสรีภาพของประชาชน และต้องไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่คณะกรรมการนโยบายโดยไม่ได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเลย แม้จะมีการกำหนดเงื่อนไขในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ก็เป็นการใช้ดุลพินิจเพียงฝ่ายเดียวของคณะกรรมการนโยบายที่ไม่ได้ยึดโยงอยู่บนเสียงสะท้อนของประชาชนอย่างที่ควรจะเป็น

ประเด็นที่ถูกตั้งคำถามที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งคือ หากพิจารณาด้านผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่จะส่งผลระยะยาวต่อชุมชนและวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ จะพบว่าในช่วงของการจัดตั้งโครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกซึ่งมีเป้าหมายในการยกระดับด้านการผลิตและอุตสาหกรรม ไม่มีการศึกษาและจัดทำรายงานประเมินผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการจัดวางผังเมืองอย่างยั่งยืนตามหลักสากล (Chalifour et al., 2007, p. 3) อีกทั้งไม่มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) การประเมินทางเลือกของการไม่มีนโยบายเป็นหนึ่งในตัวเลือก (no-action alternative) และการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ในทุกขั้นตอน โดยเฉพาะก่อนการดำเนินนโยบาย จากกรณีดังกล่าวเครือข่ายชุมชนและตัวแทนประชาชนหลายพื้นที่ใน 3 จังหวัดภาคตะวันออกที่ได้รับผลกระทบความเสียหายจากบังคับใช้ผังเมืองเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกจึงได้ใช้สิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ในฐานะที่ออกประกาศเรื่องแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดินเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกและคณะรัฐมนตรีในฐานะที่อนุมัติแผนผังดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2563 โดยขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง แผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2562 โดยกำหนดเงื่อนไขให้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกและคณะรัฐมนตรี ดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) และให้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยให้ผู้ฟ้องคดีและชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างมีความหมายก่อนการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดินและแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, 2564)*

* ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในบทความนี้ ต้องการชี้ให้เห็นถึงการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน จนนำไปสู่ประเด็นข้อพิพาททางกฎหมายเท่านั้น มิได้อยู่ในวัตถุประสงค์ของการวิจัยแต่อย่างใด จึงมิได้ศึกษาในประเด็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมในบทความนี้

ดังที่คุณสฤณี อาชวานันทกุลได้กล่าวในบทความว่า “การมีส่วนร่วม โดยเฉพาะของประชาชนที่สุ่มเสี่ยงจะได้รับผลกระทบ เป็นหัวใจที่ขาดไม่ได้ของหลัก “การพัฒนาที่ยั่งยืน” เพราะผู้ดำเนินโครงการไม่ใช่ผู้ที่อาศัยในพื้นที่ ย่อมไม่อาจหยั่งรู้เองได้ว่าคนในพื้นที่กังวลเรื่องอะไรบ้าง โครงการของตัวเองน่าจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตอย่างไรบ้าง ถ้าหากไม่ไปหารือกับพวกเขาอย่างจริงจัง” (สฤณี อาชวานันทกุล, 2562) โดยมีการเสนอว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในที่นี้ ต้องเป็นในลักษณะที่เป็น “การมีส่วนร่วมที่มีความหมาย” หรือ meaningful engagement) ทั้งนี้การมีส่วนร่วมที่มีความหมายเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ทุกกระบวนการในการพัฒนาต้องตั้งอยู่บนฐานของการเคารพสิทธิมนุษยชนและหลักนิติรัฐ (สฤณี อาชวานันทกุล, 2562) ซึ่งสอดคล้องกับบทวิเคราะห์ของผู้ช่วยศาสตราจารย์ชัยณรงค์ เครือนวน ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า “ในบริบทของเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก การมีส่วนร่วมจะเป็นไปตามกลไกของรัฐเป็นตัวตั้งมาโดยตลอด ประชาชนเป็นเพียงผู้ต่อรอง กลไกของรัฐจึงกำหนดทิศทางการมีส่วนร่วมเป็นหลัก หากภาคประชาชนไม่เข้มแข็ง กลไกรัฐจะเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมเฉพาะเท่าที่จำเป็นหรือตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น จึงทำให้ในท้ายที่สุดการมีส่วนร่วมของประชาชนกลายเป็นเพียงพิธีกรรมเชิงสัญลักษณ์” (ชัยณรงค์ เครือนวน, 2563) ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่ถือเป็นหัวใจสำคัญที่ควรจะเกิดขึ้นในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เนื่องจากมีบทเรียนจากโครงการ Eastern Seaboard ที่ยังคงส่งผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดมาจนถึงปัจจุบัน (สัจจวัตน์ เรืองกาญจน์กุล, 2564, หน้า 175) ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำรอย จึงควรที่จะต้องมีการออกกฎหมายและการขับเคลื่อนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย

อภิปรายผล

จากการศึกษากฎหมายของสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น จะเห็นถึงการให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม สะท้อนถึงหลักการประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีสิทธิที่จะกำหนดชะตากรรมของตนเอง จึงควรจัดทำผังเมืองสำหรับท้องถิ่นตนได้เอง โดยเหตุผลสำคัญที่ต่างประเทศให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับพื้นที่มากที่สุดในการจัดทำผังเมือง ในบริบทของประเทศไทย แม้ว่าจะไม่ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบในด้านการพัฒนาเมืองและการวางผังเมือง อีกทั้งในพื้นที่จังหวัดระยอง ชลบุรี และฉะเชิงเทรา ยังอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ด้วยนั้นควรจะมีการกำหนดอย่างชัดเจนถึงกระบวนการจัดทำผังเมืองทั้งในแง่ขั้นตอนและผู้มีอำนาจอย่างชัดเจน โดยควรเน้นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนขึ้นและสนับสนุนบทบาทให้มากขึ้นกว่าที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ที่ใช้บังคับอยู่ เพื่อสร้างความเชื่อมโยงกับท้องถิ่นและแสดงถึงระบบการบริหารราชการแบบกระจายอำนาจอย่างแท้จริงตามวิถีประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วม ซึ่งถือเป็นทางออกที่เป็นไปตามหลักนิติรัฐเพื่อรับรองสิทธิของประชาชน

ลดข้อกังขาในด้านการเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มทุน และนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนได้พร้อม ๆ กันอีกด้วย นอกจากนี้การเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสอดคล้องกับกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ The Town and Country Planning Act 1990 ของสหราชอาณาจักร, The Standard State Zoning Enabling Act 1926 ของสหรัฐอเมริกา, The Standard Planning Enabling Act of 1928 ของสหรัฐอเมริกา, Georgia Planning Act 1989 ของมลรัฐจอร์เจีย สหรัฐอเมริกา และ The City Planning Act 1968 ของประเทศญี่ปุ่น

จากประเด็นปัญหาในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยจะพบว่า มีประเด็นที่ต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทั้งในส่วนของพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 โดยผู้วิจัยขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาใน 3 ระยะ ดังต่อไปนี้

ระยะสั้น ควรแก้ไขพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 และกฎหมายลูกทั้งหมด โดยเฉพาะประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง แผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2562 ให้สอดคล้องกับหลักการแสดงความคิดเห็น การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 และนำเอาประกาศคณะกรรมการผังเมืองเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2565 มาใช้บังคับในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

ระยะกลาง ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 โดยแก้ไขในส่วนที่ประชาชนถูกจำกัดสิทธิในการมีส่วนร่วมในการเสนอแก้ไขและการทบทวนผลการใช้บังคับผังเมือง โดยยึดแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ที่ว่าการดำเนินการใด ๆ ก็ตาม อันจะมีผลกระทบต่อบุคคลใด หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินการนั้น ควรจะต้องมีโอกาสแสดงความคิดเห็นในทุกขั้นตอนอย่างไม่มีการตั้งเงื่อนไขจำกัดสิทธิอย่างไม่เป็นธรรม ในทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่างประเทศ นอกจากนี้ประชาชนยังมีส่วนร่วมในการรับรู้และตรวจสอบการใช้ผังเมือง รวมไปถึงขั้นตอนประเมินและปรับปรุงแก้ไขผังเมืองอีกด้วยนอกจากนี้ในปัจจุบันตามประกาศคณะกรรมการผังเมืองเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2565 ซึ่งเป็นกฎหมายลูกของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 นั้น ถูกใช้บังคับกับการจัดทำผังเมืองรวมเท่านั้น ยังไม่รวมถึงการจัดทำวางและจัดทำผังนโยบายระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค ผังนโยบายระดับจังหวัด และผังเมืองเฉพาะแต่อย่างใด จึงควรมีการออกกฎหมายลูกให้ครอบคลุมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองทุกประเภทและครอบคลุมทุกกระบวนการตั้งแต่การวาง จัดทำ แก้ไข และประเมินผลการใช้ผังเมืองด้วย ในลักษณะเดียวกับ The City Planning Act 1968 ของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งกำหนดหลักการที่ชัดเจนว่า ในการออกกฎเกณฑ์หรือการเสนอผังเมือง จังหวัดและเทศบาลจะต้องจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) จาก

ประชาชนในพื้นที่ ตามมาตรา 16 (1) แห่ง City Planning Act 1968 หลังจากมีการเสนอผังเมืองแล้ว จะต้องมีการประกาศเพื่อแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบและตรวจสอบร่วมกันเป็นเวลา 2 สัปดาห์นับจากวันประกาศ โดยประชาชนสามารถทำความเห็นยื่นต่อจังหวัดหรือเทศบาลภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว สำหรับพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ จะมีกระบวนการการสอบถามความเห็นจากเจ้าของที่ดิน เจ้าของสิทธิเหนือพื้นดิน และผู้ถือสิทธิ์ใด ๆ ที่เกี่ยวกับที่ดินภายในพื้นที่ที่ดังกล่าวเพื่อหาแนวทางในการพัฒนาที่ดิน ตามมาตรา 17 แห่ง City Planning Act 1968 หลังจากขั้นตอนการเสนอผังเมืองแล้ว เมื่อมีการประกาศใช้ผังเมืองจะต้องมีการเผยแพร่ประกาศต่อสาธารณชนอีกครั้งหนึ่ง โดยประกาศเผยแพร่สำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สาธารณชนรับทราบ ณ ที่ทำการสำนักงานจังหวัดหรือเทศบาลที่เกี่ยวข้องตาม มาตรา 20(2) แห่ง City Planning Act 1968

นอกจากนี้หากผังเมืองที่ใช้อยู่จะมีการปรับปรุงแก้ไข จังหวัดและเทศบาลก็จะต้องดำเนินการเช่นเดียวกับตอนเสนอผังเมืองใหม่โดยไม่ชักช้า (ยกเว้นการปรับปรุงเล็กน้อย) ตามมาตรา 21(2) แห่ง City Planning Act 1968 จะเห็นได้ว่ามีการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางผ่านกระบวนการทำประชาพิจารณ์ตั้งแต่ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายเสนอแผนผังเมือง การแจ้งข้อมูลแก่ประชาชนเพื่อการตรวจสอบที่โปร่งใส โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ได้รับผลกระทบ

ระยะยาว การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ควรมีหลักการและแนวปฏิบัติที่ชัดเจน โดยเฉพาะการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เพื่อเปิดโอกาสในการรับฟังความคิดเห็นและเสียงสะท้อนจากประชาชน อีกทั้งรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐสภาก็จะได้นำเอาความคิดเห็นเหล่านั้นเข้าไปประกอบการพิจารณาตัดสินใจต่อไป ทั้งนี้ในปัจจุบันประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการทำประชาพิจารณ์ในระดับพระราชบัญญัติ ดังนั้นในระยะยาว ผู้วิจัยขอเสนอให้มีการจัดทำกฎหมายดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในสร้างบรรทัดฐานของการทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ไม่เฉพาะเรื่องการพัฒนาพื้นที่และการวางผังเมืองอีกด้วย หากมีกฎหมายในเรื่องการทำประชาพิจารณ์แล้ว ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง โดยเพิ่มเติมเอาการทำประชาพิจารณ์เป็นอีกวิธีการหนึ่งในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองด้วย ซึ่งสอดคล้องกับแนวปฏิบัติในต่างประเทศ

รายการอ้างอิง

โกวิท พวงงาม. (2550). *การปกครองท้องถิ่นว่าด้วยทฤษฎี แนวคิด และหลักการ.* กรุงเทพฯ: เอ็กซเปอร์เน็ท.

จันทร์ฉาย ศรีทิพย์อาสน์. (2558) *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.* วันที่ค้นข้อมูล 20 ตุลาคม 2566, เข้าถึงได้จาก https://libdoc.dpu.ac.th/thesis/159263.pdf

จาดุร อภิชาตบุตร. (2561). *หลักประชาธิปไตย: การมีส่วนร่วมของประชาชน.* วันที่ค้นข้อมูล 20 ตุลาคม 2566, เข้าถึงได้จาก https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=10426

ชัยณรงค์ เครือนวน. (2563). *การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับโครงการพัฒนาของภาครัฐ EEC.* วันที่ค้นข้อมูล 20 ตุลาคม 2566, เข้าถึงได้จาก https://wewatchthailand.org/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%B5%E0%B8%AA%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%99%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0/

ทิพวรรณ บุณย์เพิ่ม. (2552). มาตรการควบคุมทางกายภาพสำหรับการพัฒนาเมือง: กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น, *วารสารการจัดการสมัยใหม่, 7*(2), 1-12.

ณัฏฐ์ บุญกวิน. (2565). ปัญหาทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชนในผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562. วันที่ค้นข้อมูล 20 ตุลาคม 2566, เข้าถึงได้จาก http://www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/6324011274/16757517999b339a7ec8208a6b9b5dff262635a821_abstract.pdf

นิพันธ์ วิเชียรน้อย. (2554). *การผังเมืองและการพัฒนาเมือง: กฎหมายที่เกี่ยวข้อง.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม. (2564). *เปิดคำฟ้องเพิกถอน "ผังเมือง EEC": การพัฒนาของรัฐที่ทิ้งประชาชนไว้ข้างหลัง.* วันที่ค้นข้อมูล 20 ตุลาคม 2566, เข้าถึงได้จาก https://enlawfoundation.org/recap-eec-2564-01/

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ก). (2547) *หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา: ประเทศสหรัฐอเมริกา.* {รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย}

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ข). (2547) *หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา: ประเทศสหราชอาณาจักร. {รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย}*

สกล รักษาศรี. (2564). *ปัญหาการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียการวางการปรับเปลี่ยนและการวางการจัดทำผังเมืองใหม่ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.* วันที่ค้นข้อมูล 20 ตุลาคม 2566, เข้าถึงได้จาก http://www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/6224011238/1646285019597b4eaf2f92a0d

b4915e692cfd283c3_abstract.pdf

สฤณี อาชวานันทกุล. (2562). อีอีซีกับการพัฒนาที่ยั่งยืน?: กลไก (ไร้) ส่วนร่วม. วันที่ค้นข้อมูล 20 ตุลาคม 2566, เข้าถึงได้จาก https://themomentum.co/eec-civil-participation-process/

สัจจวัตน์ เรืองกาญจน์กุล. (2564). ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ, 10*(2), 170-178.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. (2561*). แผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2560 – 2565.* วันที่ค้นข้อมูล 20 ตุลาคม 2566, เข้าถึงได้จาก https://www.eeco.or.th/th/filedownload/1478/cf4092afd2456bb1f03995574db27a75.pdf

อรทัย ก๊กผล. (2552). *คู่คิด คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: จรัญสนิทวงศ์การพิมพ์.

อภิชัย พันธเสน, วรรณา ประยุกต์วงศ์, ฐิติพล ภักดีวานิช, ธรรมวิมล สุขเสริม และเอกลักษณ์ สุวรรณการ. (2560). *โครงการการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยและการสังเคราะห์ความรู้จากชุดโครงการพื้นที่โครงการระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตกและระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ในมิติการเมือง กฎหมาย สังคม เศรษฐกิจ ระยะที่ 2: การเคลื่อนย้ายมนุษย์*. [รายงานฉบับสมบูรณ์ เล่มที่ 1 เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม]

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2563). *คำอธิบายกฎหมายผังเมือง*. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

EEC, (2562). *ความเป็นมาของ อีอีซี*. วันที่ค้นข้อมูล 20 ตุลาคม 2566, เข้าถึงได้จาก https://www.eeco.or.th/th/government-initiative

EEC. (2567). *เศรษฐกิจอีอีซีครึ่งปีแรกของปีงบประมาณ 2567 (ตุลาคม 2566 - มีนาคม 2567) และแนวโน้ม*. วันที่ค้นข้อมูล 20 ตุลาคม 2566, เข้าถึงได้จาก https://www.eeco.or.th/th/quarterly-economic-report/1808

iLaw. (2562). *"EEC" เขตเศรษฐกิจ "พิเศษ" สำหรับใคร?*. วันที่ค้นข้อมูล 20 ตุลาคม 2566, เข้าถึงได้จาก https://www.ilaw.or.th/articles/3700

Callies, D. L. (2009). Town and Country Planning in the United Kingdom. *Environmental Laws and Their Enforcement, II,* 267-286.

Chalifour, N. J., Kameri-Mbote, P., Lye, L. H., & Nolon, J. R. (2007). *Land Use Law for Sustainable Development.* UK: Cambridge University Press.

Grimm, D. (2016). *Constitutionalism: Past, Present, Future.* UK: Oxford University Press.

Mandelker, D. R., & Cunningham, R. A. (1985). *Planning and Control of Land Development: Cases and Materials* (2nd ed.). Virginia: The Michie Company.