

กฎหมายผังเมืองกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชน และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

โดย นายวีรพงษ์ บุญญานุสนธิ
ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมโยธาธิการและผังเมือง



เรียนท่านผู้ดำเนินรายการ อาจารย์ระหัตถ์ ท่านวิทยากร และผู้มีเกียรติทุกท่าน พุดเรื่องผังเมืองนั้น เป็นเรื่องยาวจริงๆ ประเทศไทยมีกฎหมายผังเมือง 2495 จากนั้นคือกฎหมาย 2518 ซึ่ง กฎหมาย 2518 นี้ เราใช้เวลาร่างมาตั้งแต่ พ.ศ. 2504 - 2505 จนกระทั่งมาประกาศเมื่อ พ.ศ. 2518 นี้ เนื่องจากกฎหมายผังเมืองเป็นอย่างนี้ครับ งานผังเมืองอยู่บนพื้นฐานผลประโยชน์ของคนทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ผลประโยชน์ของคนนั้น คือ 1. เจ้าของที่ดิน 2. ผู้อยู่ใกล้เคียง 3. สาธารณะที่เกี่ยวข้อง ที่ท่านหลายคนบอกว่า คนนี้อยากทำเป็นโรงงาน คนนี้อยากทำตึกสูง 10 - 20 ชั้น แต่คนข้างๆ บอกว่าไม่ต้องการ ถามว่าจุดพอเพียงอยู่ตรงไหน ฉะนั้น ในส่วนของรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 จะมีการผังเมืองอยู่ข้างในครับ เช่น เรื่องการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย การเดินทาง อย่างอื่นห้ามไม่ได้ มีแต่เรื่องการผังเมืองห้ามและคุมได้ เรื่องการประกอบอาชีพการงานอย่างอื่นห้ามไม่ได้ ยกเว้นพวกที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศก็มีการผังเมืองอยู่ด้วย ตรงนี้ทำได้ ตรงนี้ทำเป็นที่อยู่อาศัย เป็นพาณิชย์กรรม ตรงนี้เป็นอุตสาหกรรม อย่างนี้ทำได้ นี่คือรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติการผังเมือง เราทำมาเมื่อ พ.ศ. 2518 ที่ ดร.สมฤดีบอกว่า ตอนออกมาเมื่อ พ.ศ. 2518 นั้น เป็นกฎหมายที่ก้าวหน้าที่สุดของประเทศไทย การออกกฎหมายผังเมือง กำหนดไว้ด้วยว่าให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เข้ามามีส่วนร่วมอย่างไรวางั้น เดียวผมจะลงในรายละเอียด ซึ่งบางส่วน ดร.สมฤดีได้พูดไปบ้างแล้วในเรื่องมาตาพุด แต่ว่าจะเน้นให้ท่านเห็นเท่านั้นเองว่าเป็นอย่างไร

ผังเมือง 2518 บอกไว้ว่าผังนั้นมี 2 ผัง คือ ผังเมืองรวมออกเป็นกฎกระทรวง ผังเมืองเฉพาะออกเป็นพระราชบัญญัติ ผังเมืองรวมเป็นแนวทางในการพัฒนาและให้ท้องถิ่นไปออกผังเมืองเฉพาะซึ่งเป็นพระราชบัญญัติ แต่ไม่มีใครทำได้เลย แล้วหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นนักผังเมืองเอง ที่ออกไปเรียนเมืองนอก หรือหลายๆ ท่านที่เป็นสถาปนิก หรือที่เป็นอาจารย์ อยากจะให้ผังเมืองรวมทำโน่นทำนี่ อยากให้กำหนดเรื่องโน้นเรื่องนี้ แต่เวลาไปดูตัวกฎหมายผังเมืองตอนที่เขาพิจารณาร่างอยู่ในกฤษฎีกา ตอนเสนอคณะรัฐมนตรีออกมาเป็นพระราชบัญญัติที่สภา กฎกระทรวงผังเมืองรวมมีกรอบอยู่ว่า จริงๆ แล้ว เดิมทีความสูงนี้ห้ามไม่ได้ ใส่น้ำไม่ได้ ในผังเมืองรวมเดิมใส่น้ำไม่ได้ ผมต้องไปชี้แจงที่กฤษฎีกา เพราะว่าเขามีตำราของ ดร.ประยูร คุณอยู่เลยว่าผังเมืองรวมกรอบแค่นี้ เพราะฉะนั้นกินนี้ถือไม่ได้ หนึ่งใส่น้ำความสูงไม่ได้ ส่วนที่สองบอกว่า อย่างนั้นถ้าใส่น้ำได้ เราคุมอัตราส่วน พื้นที่อาคารคลุมดิน กับแปลงที่ดินได้หรือไม่ กฤษฎีกาบอกไม่ได้ ก็สู้กันไปม่ออีก สู้กันจนกระทั่งเราเลยมาใช้ที่ว่างริมแม่น้ำต่างๆ ที่สำคัญ 6 เมตร 12 เมตร แล้วแต่เมืองนั้นๆ เรามาเขียนเลียงออกมาเป็นเรื่องที่ว่างต่อไปนี้ว่า ถ้าว่างผังเมืองไหน ใครจะทำอะไรใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่จะเป็นอาคารอะไรก็ได้แล้วแต่ ให้เว้นออกไปจากริมแม่น้ำ 12 เมตร 6 เมตร หรือสร้างถนนสายหลัก ทางหลวงแผ่นดินต่างๆ ให้ใช้เป็นที่ว่าง เป็นเรื่องแนวถอยร่นไม่ได้ เขาบอกว่ามันไปอยู่ในความควบคุมอาคาร ไปทับซ้อนกับกฎหมายควบคุมอาคาร

ในการแก้ไข พ.ร.บ. ผังเมืองในส่วนขององค์ประกอบของผังเมืองรวม ที่หลายๆ ฝ่ายอยากให้มีการเรื่องอัตราส่วนร้อยละของพื้นที่อาคารปกคลุมดิน (floor area ratio, FAR) พื้นที่อาคารปกคลุมดิน (building coverage ratio, BCR) และพื้นที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุมดิน (open space ratio, OSR) เรื่องความสูงและเรื่องอื่นๆ ต้องใส่ให้ชัดเจน เพราะเวลาที่เรานำร่างกฎกระทรวงเข้าไป เวลาเป็นเรื่องเหล่านี้ กรรมการกฤษฎีกามักให้ตัดออกตอนที่ประชุมประชาชนนี้ เรามีกฎอะไร เราก็ใส่ลงไปในทั้งหมด พอไปถึงกฤษฎีกาเขาก็ตัดเราออก กรรมการกฤษฎีกาบอกว่าถ้าคุณอยากทำคุณก็ไปทำผังเฉพาะสิ ตรงนั้นทำได้หมด ออกเป็นพระราชบัญญัติ ตรงนี้คือเงื่อนไขในข้อกฎหมายที่เราที่มีอยู่ในมือครับ ส่วนการแก้ไขนั้น บางส่วนไปอยู่ที่กฤษฎีกาแล้ว ตรวจเสร็จแล้วเข้าสภาไม่ได้ หลายรัฐบาลมาแล้วเกือบ 10 ปีมาแล้วครับ เรื่องผังเมืองรวม

เรื่องที่ทางอาจารย์ดวงจันทร์บอกว่า ผังมันหมดอายุได้อย่างไร ทำไมไม่มีมาตรการอย่างอื่นๆ แก้ไปแล้วครับ แก้ไป เสนอไป ที่กระทรวงบอกว่าไม่มีอายุ ให้ประเมินทุกปี ทุก 5 ปี ปรากฏว่าไม่ได้ให้ใส่อายุด้วย ในที่สุดฉบับที่อยู่กฤษฎีกาตอนนี้ 10 ปี คือมีอายุ 10 ปี ขยายได้ 2 ครั้ง ครั้งละ 2 ปี รวมเป็น 14 ปี แต่อีกฉบับหนึ่งที่แก้ทั้งฉบับเลย ที่แก้ปัญหาในส่วนที่ ดร.สมฤดี อยากได้ในเรื่องการมีส่วนร่วม ในการคิดสรรคคณะกรรมการผังเมือง ซึ่งจะ

แบ่งเป็นผังเมืองส่วนกลาง ผังเมืองส่วนจังหวัด การคัดสรรทำอย่างไร ในรายละเอียดเหล่านี้ ขณะนี้กำลังมีการเรียนให้หน่วยงานต่างๆ ของราชการได้ให้ความเห็น ต่อไปก็จะมี การจัด focus group และเชิญให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในเว็บไซต์ต่างๆ อันนี้เป็นการสรุปให้ฟังในเรื่องตัวบทพระราชบัญญัติการผังเมือง เดี่ยวเรามาเข้าถึงเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องกระบวนการทางด้านผังเมืองที่มีอยู่ในกฎหมายปัจจุบัน

เรียนอย่างนี้ว่า หนึ่งในวิธีการเข้ามามีส่วนร่วมของกฎหมายผังเมือง 2518 นั้น ได้กำหนดไว้ในมาตรา 19 แล้วบอกให้ไปออกในกฎกระทรวง ซึ่งในมาตรา 19 เขียนว่าถ้ามีการวางผัง ต้องให้มีการโฆษณาก่อน สอง ให้มีการประชุมประชาชนเดิมไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง แต่ในปี พ.ศ. 2535 เรามาแก้ไขเหลือไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง ด้วยเหตุผลคือเกรงว่าอาจจะซ้ำเพราะแม้แต่ประชุมประชาชนอยู่จึงเปลี่ยนเป็นไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง และวิธีการโฆษณา วิธีการประชุมประชาชนนั้น ให้ออกเป็นกฎกระทรวงกำหนดวิธีการ กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงออกเป็นกฎกระทรวงไล่มาตั้งแต่ฉบับแรก จนกระทั่งยกเลิก ตอนนี่คือกฎกระทรวงฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในเรื่องการโฆษณากับการประชุมประชาชน โดยกำหนดไว้ดังนี้

การมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

1. การโฆษณา การปิดประกาศ การประชาสัมพันธ์ในการวางผัง และการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน ในกฎหมายระบุว่าให้มีการโฆษณาก่อน โฆษณา 2 อย่างคือ หนังสือพิมพ์และวิทยุกระจายเสียง เรื่องที่หนึ่ง คือหนังสือพิมพ์นั้นต้องมีจำหน่ายในพื้นที่ เรื่องที่สอง คือวิทยุกระจายเสียงต้องรับฟังได้ในพื้นที่ และต้องโฆษณาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เว้นวันไม่ได้ครบ เราเคยมีการจ้างหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่ง ลงพิมพ์โฆษณาตรงนี้ไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน โฆษณาไป 3 วัน และเขาก็หยุด เพราะว่ามีประชาชน เอกชนมาโฆษณา ซึ่งได้มากกว่าราชการ เขาจึงหยุดโฆษณา และลงกรอบให้กับฝ่ายที่ให้เงินมากกว่า เมื่อผ่านไป 1 – 2 วัน เขาก็ส่งใบเสร็จมาเก็บเงินเรา เราก็บอกว่าเราไม่จ่าย เพราะว่าโฆษณาให้เราไม่ติดต่อกันครบเจ็ดวัน เขาจึงได้กลับไปโฆษณาใหม่ให้ติดต่อกันเจ็ดวัน ตั้งแต่นั้นมาหนังสือพิมพ์ฉบับนี้ไม่รับงานผังเมืองอีกเลย นี่คือการชี้ให้เห็นว่าการโฆษณานั้น ต้องติดต่อกัน เรื่องการโฆษณานี้ ทางกรมฯ ก็แก้กฎหมาย 315 นี้ไป ขอโฆษณาทางโทรทัศน์ได้ไหม เสนอไปแล้ว ตอนนี่เรื่องอยู่ที่ทฤษฎีการ เรื่องวิธีการโฆษณาเสนอไปแล้ว ตอนเช้า คณะรัฐมนตรี ทางผู้แทนสำนักงบประมาณไม่เห็นด้วย เพราะมันแพง เขาขอว่าให้โฆษณาหรือไม่โฆษณาก็ได้ เป็นดุลยพินิจของหน่วยงานที่วางผังไม่ว่าจะท้องถิ่นวาง หรือกรมฯ จะวาง เป็นดุลยพินิจ และถ้ามีงบประมาณตอนที่ผมเสนอ

เข้าไป ผมจะบังคับ 3 อย่าง ปัจจุบันบังคับ 2 อย่างคือ หนังสือพิมพ์ และวิทยุกระจายเสียง แต่ขอแก้ไปคราวนี้คือ เพิ่มการโฆษณาทางโทรทัศน์ บังคับเลยว่าต้องโฆษณา แต่ก็มีเงื่อนไขอีกแล้ว คือ ตอนนี้อยู่ที่กฎหมาย ทางสำนักบฯ เขาบอกว่าคนหาเงินให้เราไปโฆษณานี้ ให้เอาเป็นเงื่อนไขว่าให้โฆษณาก็ได้ หรือไม่โฆษณาก็ได้ แต่ผมเห็นว่าการโฆษณาเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น เรื่องที่สามคือ ในคำโฆษณา เราจะเชิญชวนประชาชนให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผังเมืองนั้นๆ ซึ่งผมไม่ทราบว่าจะประชาชนได้อ่านหรือเข้าใจเพียงใด อย่างที่ ดร.สมฤติกล่าว การประชาสัมพันธ์น้อยไป หรือประชาชนไม่เข้าใจในเรื่องงานผังเมือง เพราะเวลากรมผังเมืองลงไปวางผังในเมืองหรือในชุมชนนั้น ได้เชิญชวนให้พวกท่านทั้งหลายให้ความเห็น ให้ข้อเสนอแนะ แต่สุดท้ายไม่มี ไม่ส่งมา จนกระทั่งอันที่สี่ที่เราเขียนไว้ในโฆษณาก็คือ วัน เวลา และสถานที่ประชุม ซึ่งก่อนการประชุมนั้นเราจะมีการปิดประกาศไว้นานน้อยกว่า 15 วัน ถ้าในช่วง 15 วันแรกนั้น จะประชุมประชาชนไม่ได้ ต้องปิดประกาศในที่ต่างๆ ทั้งเรื่องวัตถุประสงค์ แผนที่ แผนผัง แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินต่างๆ เราปิดไว้หมด แล้วก็เชิญชวนให้ไปประชุมประชาชน การประชุมประชาชนจะต้องประชุมหลังจากปิดประกาศแล้วภายใน 30 วัน ถ้าเกินนั้นต้องปิดประกาศใหม่ครับ คือ เราหวังว่าถ้านานเกินไป เดียวคนจะลืม ฉะนั้นคือ ต้องปิดประกาศไม่น้อยกว่า 15 วัน ถึงจะจัดประชุมได้ และภายใน 30 วันจะต้องจัดประชุม ห้ามเกินนี้ ถ้าเกินต้องมาเข้ากระบวนการใหม่ นี่คือในส่วนของกฎกระทรวงเรื่องการปิดประกาศ เคยมีเหตุการณ์อย่างนี้เกิดขึ้นครับ ตอนเหตุการณ์ที่มีเรื่องปฏิวัติ รัฐประหารนั้น เขาประกาศห้ามชุมนุมอะไรต่อมิอะไรทางการเมืองแล้วนั้น พอประกาศอย่างนี้แล้ว ทำให้กระบวนการที่จะประชุมประชาชนนั้นทำไม่ได้ พอทำไม่ได้ เราก็ต้องเลื่อนไปทำโฆษณากันใหม่ นี่คือการชี้ให้เห็นว่า จริงๆ แล้ว เราทำทั้งหมด

ในการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน เราได้มีการจดบันทึกและอัดเทปข้อเสนอแนะไว้ทั้งหมด คือ ใครที่ถูกขึ้นมาให้ข้อเสนอแนะกับเรา เราก็จะถามทั้งหมดตั้งแต่ว่าท่านชื่ออะไร พักอาศัยอยู่ที่ไหน แล้วเราก็บันทึกเทปเอาไว้ เพื่อถอดออกมาเป็นรายงานการประชุม เพราะว่าในกฎกระทรวง 315 ท้ายๆ ข้อบอกไว้ว่า ให้นำข้อคิดเห็นของประชาชนเสนอต่อคณะกรรมการผังเมืองด้วย และประกอบในการวางผัง นี่คือให้ท่านเห็นว่ากระบวนการนี้เราทำ มีบันทึกรายงานการประชุมไว้ว่า ใครพูดอะไรอย่างไรไว้บ้าง

2. การปรึกษาหารือ คือ มีคณะที่ปรึกษาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประจำผังนั้นๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วม โดยมีผู้แทนจากภาครัฐต่างๆ ผู้แทนของท้องถิ่นเข้ามาเป็นกรรมการไม่น้อยกว่า 15 คน และไม่เกิน 21 คน ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้จะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือ มีผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ด้วย ผู้แทนสภาหอการค้า ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดหรือคนที่เสนอนั้น

บอกว่าให้แต่งตั้งอาจารย์ต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่นั้นๆ เข้ามาเป็นที่ปรึกษาที่สามารถทำได้ เพราะมีการเปิดช่องให้เข้ามา เรื่องนี้ขึ้นอยู่กับ การแต่งตั้งตรงนั้นแต่ต้องไม่เกิน 21 คน คำปรึกษาหารือนี้เป็นส่วนประกอบหนึ่งในการวางแผน เราถือว่าผู้แทนจากท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น อบต. อบจ. เทศบาล เป็นต้นเป็นผู้แทนของประชาชนส่วนหนึ่ง เพราะฉะนั้นการเข้ามามีส่วนร่วมในส่วนของภาคผู้แทน ตรงนี้ถือว่าเป็นการรับฟังความคิดเห็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการหนึ่งของผังเมือง

3. การปิดประกาศ 90 วัน รับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในช่วงสุดท้าย ก่อนนำร่างกฎกระทรวงไปให้รัฐมนตรีลงนาม ในทางวิชาการนั้น ขั้นตอนนี้เป็นการมีส่วนร่วมแบบลักษณะการโต้แย้ง ในทางวิชาการนั้นหลายๆ ตำรา เขาเขียนไว้ว่ากระบวนการผังเมืองในการปิดประกาศ 90 วันนั้น ให้ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอเปลี่ยนแปลงการแก้ไข เป็นลักษณะการโต้แย้ง เพียงแต่ว่าการโต้แย้งนี้ คณะกรรมการผังเมืองเป็นผู้มีสิทธิ์ขาดในการให้ยกคำร้องหรือว่าคำร้องนี้ให้แก้ไขได้ ไม่มีการอุทธรณ์หรือการฎีกาใดๆ ทั้งสิ้น เป็นการชี้ว่าสิทธิ์ขาดนั้นอยู่ที่คณะกรรมการผังเมือง และในส่วนนี้ก็เป็นส่วนที่รับรองโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คำว่า คำสั่งทางปกครองนั้น กรรมการผังเมืองไม่เกี่ยวกับการทำคำสั่งทางปกครอง เพราะฉะนั้น อุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไม่ได้ คณะกรรมการผังเมืองเป็นผู้ดูแลเรื่องการออกกฎทางด้านวิชาการ ฉะนั้น ตรงนี้จะอยู่ในกระบวนการออกกฎ ผู้วางแผนเมื่อวางแผนเสร็จแล้วตามหลักวิชาการ จึงเสนอขึ้นมาเป็นขั้นเป็นตอนตั้งแต่การมีส่วนร่วมในด้านต่างๆ จนมาที่คณะกรรมการผังเมืองมาดูในเรื่องวิชาการตรงนี้และให้ความเห็นชอบ แล้วจึงนำไปปิดประกาศ 90 วัน จากนั้นจึงมาดูแลพิจารณาคำร้อง เขาเรียกว่า กระบวนการมีส่วนร่วมแบบโต้แย้งครับ ซึ่งคณะกรรมการผังเมืองจะเป็นผู้ใช้สิทธิ์ว่าให้หรือไม่ให้สำหรับคำโต้แย้งนั้น

ดังนั้น กระบวนการที่กฎหมายผังเมืองให้ไว้ในการมีส่วนร่วมตั้งแต่การโฆษณา การประชุมประชาชน การให้มีการประชุมคณะที่ปรึกษาหารือ การปิดประกาศ 90 วัน และการร้องขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน มีการพิจารณาคำร้อง นี้คือกระบวนการที่กฎหมายผังเมืองกำหนดไว้ทั้งหมด ภาคส่วนของผังเมืองจะเป็นอย่างนี้ แต่ในการลงปฏิบัติจริง อาจมีข้อบกพร่องได้บ้าง เช่น การปิดประกาศอาจหลุดหายไป แต่ถ้าตามหลักกฎหมายนั้นต้องดูแลตลอด การปิดประกาศก่อนประชุมประชาชนที่ไม่น้อยกว่า 15 วันนั้น จะต้องปิดเอาไว้ยาวนาน ให้มีตลอด ถ้าหลุดหายไปต้องไปเสริม หรือแม้แต่การปิดประกาศ 90 วันก็เช่นเดียวกันคือ การปิดประกาศต้องปิดตลอด และต้องปิดตามที่เขากำหนดไว้ด้วยว่าที่ไหน และบริเวณใดบ้าง ถ้าหลุดหายไปเจ้าหน้าที่ต้องไปเสริมให้อยู่จนครบตามกำหนด สำหรับการปิด 90 วันนั้น ในกฎหมายผังเมืองจริงๆ เขาบอกว่าปิดเฉพาะ

แผนที่แสดงเขต ถ้าต้องการข้อมูลเพิ่มให้ไปที่กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ฉะนั้น ถ้าดูแล้วมีอะไรที่ไม่เข้าใจให้ไปที่สำนักงานของผู้วางผังนั้นๆ ไปดูว่าที่ของเราอยู่ตรงไหน กำหนดไว้ว่าอย่างไร แต่ที่เราออกกฎหมายในเรื่องการปิดประกาศนี้ เราให้ปิดทั้งหมด กฎที่ออกมานั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปิดประกาศเชิญชวนประชาชนไปดูแผนผัง หรือการประชุมประชาชน ปิดประกาศก่อนประชุมประชาชนนั้น เราปิดทั้งหมด ทั้งแผนผัง ทั้งตัวร่างกฎกระทรวง ร่างข้อกำหนด แผนผังบล็อก รายการประกอบ เราปิดทั้งหมดครับ