

ฟังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลัก และชุมชนจังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 แก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย

ดร. สมฤดี นิโครวัฒน์ยิ่งยง

ดร. จำเริญ วรรัตน์ชัยพันธ์

นางสาววรากร น้อยพันธ์

นางสาววรรณ เขายไพบูลย์

นางสาวธิดาวิสุทธิ์ อินทน์เครือ

นางสาวโงติกา ตันศิริรักษ์

นางสาววิรงรอง ดวงใจ

นายธนภัทร สุขเกษม

นายจักรพงษ์ พงศ์ไวยรักษ์

นางสาวนงพิศกุล อินเจริญ

นางสาวอจจิมา มีพริ้ง

นายณานกร มาเสมอ

นักวิชาการอิสระ:

นายวิพล กิตติภักคณาสรชัย



ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง

พ.ศ. 2546

แก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549

ในประเทศไทยผังเมือง³⁵ เป็นเครื่องมือกำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตของพื้นที่วางผัง โดยแบ่งที่ดินออกเป็นประเภทต่างๆ เช่น ที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม ชนบทและเกษตรกรรม เป็นต้น และกำหนดโครงข่ายคมนาคม และขนส่งให้มีการติดต่อเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ทั้งในและนอกเขตผัง เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย สะดวกสบาย รวมทั้งเตรียมการรองรับการขยายตัวทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และประชากรที่จะเกิดขึ้นในชุมชน (กรมโยธาธิการและผังเมือง, มปป.) การวางผังเมืองจึงมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมากทั้งภาครัฐ ธุรกิจเอกชน ชุมชน ประชาชน และเกี่ยวข้องกับการพัฒนาในทุกมิติทั้งเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพ

การประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม มาบตาพุด กรณีศึกษา ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง (หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ผังเมืองรวมมาบตาพุด”) ฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ ฉบับ พ.ศ. 2546 แก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 เป็นการศึกษาเพื่อให้ทราบว่า การวางผังเมืองรวมในพื้นที่มาบตาพุดซึ่งรัฐบาลมีนโยบายพัฒนาให้เป็นพื้นที่อุตสาหกรรมปิโตรเคมีและอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องตามโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกนั้น ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองมากน้อยเพียงใด

³⁵ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ระบุว่า การผังเมือง หมายถึง การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อกำหนดแนวทางของการพัฒนาเมืองในอนาคต และการกำหนดแนวทางดังกล่าว ยังต้องคำนึงถึงความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัย สวัสดิภาพของสังคม สิ่งแวดล้อม ตลอดจนการดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่ที่มีคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี

เนื้อหาผลการประเมินส่วนแรกเป็นการนำเสนอถึงภาพรวมของผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง ประกอบด้วย ความเป็นมา สาระสำคัญของผังเมืองรวม และ กฎหมายเกี่ยวกับการผังเมือง หลังจากนั้นเป็นการนำเสนอผลการประเมินในหมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร หมวดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และหมวดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามลำดับ ซึ่งเนื้อหาผลการประเมินทุกหมวดประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับกรณีที่ประเมิน ขอบเขตการศึกษา วิธีการจัดเก็บข้อมูล ผลการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. ความเป็นมาของผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง

สืบเนื่องจากที่โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program)³⁶ กำหนดให้พื้นที่มาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง เป็นพื้นที่เป้าหมายสำคัญของการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่อง ส่งผลให้คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (กพอ.) เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาพื้นที่อย่างเป็นเอกภาพและสอดคล้องกับโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก กพอ. จึงมอบหมายให้กรมการผังเมือง (ชื่อเดิมในขณะนั้น ซึ่งในปี 2545 เมื่อมีการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมได้เปลี่ยนชื่อเป็น กรมโยธาธิการและผังเมือง) ดำเนินการวางแผนผังเมืองของพื้นที่มาบตาพุด กรมการผังเมืองจึงเริ่มดำเนินการวางแผนผังเมืองมาตั้งแต่ปี 2524 โดยในปัจจุบันผังเมืองนี้ใช้ชื่อว่า “ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง” หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ผังเมืองรวมมาบตาพุด”

ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง มีพื้นที่ 219 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียง ได้แก่ พื้นที่บางส่วนของอำเภอเมืองระยอง อำเภอบ้านฉาง และกิ่งอำเภอนิคมพัฒนา โดยในเขตอำเภอเมืองระยองครอบคลุมพื้นที่ในเขตเทศบาลเมืองมาบตาพุด องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เนินพระ และ

³⁶ โครงการเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2524 ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยเป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคแห่งแรกของประเทศและได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529)

อบต.ทับมา สำหรับอำเภอบ้านฉางครอบคลุมพื้นที่ในเขตเทศบาลตำบลบ้านฉาง บางส่วนของเทศบาลตำบลสำนักท้อน อบต.บ้านฉาง อบต.พลา อบต.สำนักท้อน และในส่วนของกิ่งอำเภอนิคมพัฒนา ได้แก่ พื้นที่บางส่วนของ อบต.มาบข่า (สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง, 2550)

ที่ผ่านมาการประกาศกฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวมในพื้นที่ดังกล่าว มีจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ กฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง ฉบับที่ 46 (พ.ศ. 2531) กฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง ฉบับที่ 102 (พ.ศ. 2534) และกฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกรณีศึกษาของการศึกษานี้ (โปรดอ่านเหตุผลของการเลือกกรณีศึกษาในบทนำ) กฎกระทรวงหรือผังเมืองรวมนี้มีอายุ 5 ปี ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2546 ถึง วันที่ 11 พฤษภาคม 2551³⁷ ในขณะที่กฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับนี้มีผลการบังคับใช้อยู่นั้น ผู้มีส่วนได้เสีย ได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในกฎกระทรวงฉบับนี้จำนวน 2 ครั้ง ครั้งแรกที่มีผลให้ประกาศใช้เป็นกฎกระทรวงเมื่อ พ.ศ. 2548 ส่วนการแก้ไขครั้งที่ 2 ประกาศใช้เป็นกฎกระทรวงเมื่อ พ.ศ. 2549 (สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง, 2550)

2. สรุปสาระสำคัญของผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน

จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 แก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549

สาระสำคัญของผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 แก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 ที่นำเสนอในที่นี้เป็นเนื้อหาในภาพรวม³⁸ ของผังเมืองรวมแต่ละฉบับ ดังนี้

³⁷ ปัจจุบัน (กรกฎาคม 2552) ผังเมืองรวมฉบับนี้อยู่ระหว่างการต่ออายุ/ขยายระยะเวลาการบังคับใช้ผังเมืองรวมออกไปอีกเป็นครั้งที่สอง ตามความในมาตรา 26 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่ระบุว่าสามารถขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงได้ 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 1 ปี ปัจจุบันการวางผังเมืองรวมฉบับนี้ กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ถ่ายโอนภารกิจการวางผังเมืองรวมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเทศบาลเมืองมาบตาพุด เป็นหน่วยงานหลักในการวางผัง

³⁸ รายงานผลการประเมินธรรมชาติสิ่งแวดล้อมหวนต่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและหวนต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมจะมีรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับความเป็นมา สถานการณ์ กระบวนการขั้นตอนดำเนินงาน และข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินแต่ละหมวดเป็นการเฉพาะ

2.1 แนวคิดการวางผังเมืองรวม

การวางผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 เป็นแนวทางหนึ่งในการสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ซึ่งเป็นเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ที่ผ่านมารัฐบาลได้สนับสนุนการพัฒนาและลงทุนพื้นที่มาบตาพุดมาโดยตลอด ทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การบริการสาธารณะ และการส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรม ส่งผลให้มีการพัฒนาด้านอื่นๆ เพิ่มขึ้น ทั้งด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาของภาคอุตสาหกรรม จนกระทั่งพื้นที่ที่เตรียมไว้เพื่อรองรับการประกอบการด้านอุตสาหกรรมไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้ประกอบการ การวางผังเมืองรวมฉบับนี้จึงเป็นทั้งการปรับปรุงการใช้ประโยชน์ที่ดินและระบบโครงข่ายถนนให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงทั้งในปัจจุบันและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต โดยมีแนวคิดการวางผังเมืองรวมดังนี้ (สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง, 2550)

- 1) พื้นที่ในเขตผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนจังหวัดระยองมีบทบาทเป็นศูนย์กลางการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักของประเทศ และรัฐบาลมีนโยบายที่จะพัฒนา มาบตาพุดให้เป็นเมืองอุตสาหกรรมสมัยใหม่และเป็นเมืองท่าที่เป็นประตูสู่นานาชาติ
- 2) แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินและคมนาคมที่กำหนดขึ้นเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมและชี้นำการพัฒนาพื้นที่ โดยเฉพาะด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน กิจกรรมต่างๆ ของรัฐและเอกชน โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม เพื่อการแข่งขันกับตลาดในระดับนานาชาติ
- 3) รูปแบบและประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินจะต้องสอดคล้องกับสภาพทางกายภาพและเงื่อนไขของพื้นที่ ทั้งที่เป็นสภาพธรรมชาติและที่มีการก่อสร้างขึ้น โดยคำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับพื้นที่ แผนนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาทุกระดับ ความคิดเห็นของท้องถิ่นและประชาชน ตลอดจนหลักการด้านผังเมือง
- 4) การปรับปรุงการใช้ประโยชน์ที่ดินบางพื้นที่หรือบริเวณ ให้เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นใหม่และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในอนาคต โดยคำนึงถึงปัญหาความขัดแย้งระหว่างการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมกับการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมในพื้นที่ มาตรการของผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนเป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยพยายามแยกแยะการใช้ที่ดินที่มีความขัดแย้งกันออกจากกัน ไม่ให้เกิดผลกระทบซึ่งกันและกัน และในขณะเดียวกันพยายามรวมเอาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดให้อยู่ในกลุ่มเดียวกัน ให้ความเป็นระเบียบ เหมาะสมสอดคล้องกัน

2.2 วัตถุประสงค์ในการวางผังเมืองรวม

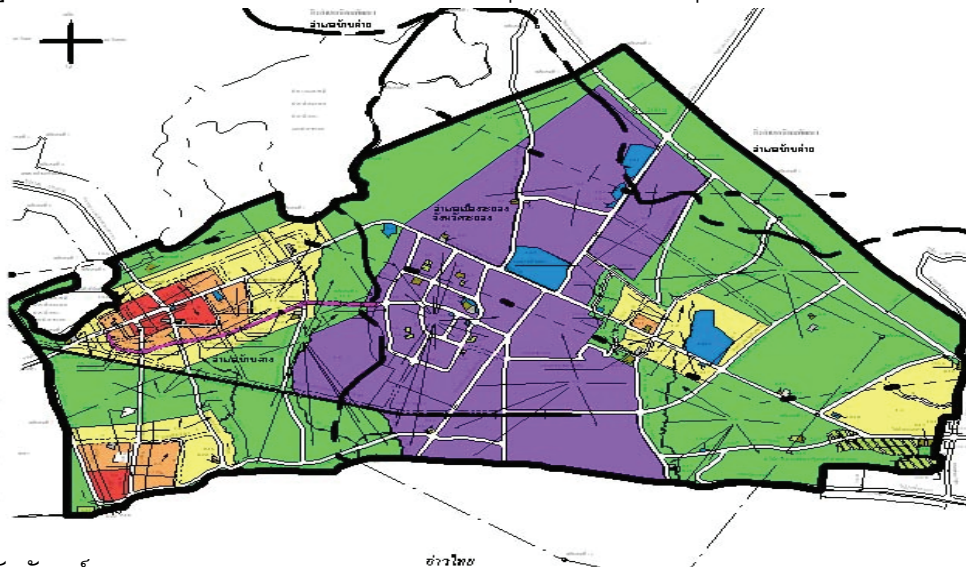
การจัดทำผังเมืองรวมฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา การดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคม และการขนส่ง การสาธารณสุข ปลอดภัย บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อมในบริเวณแนวเขตผัง โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกให้รองรับ การพัฒนาอุตสาหกรรมหลักตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.3 การใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม

สาระสำคัญของข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมทั้ง 3 ฉบับมีดังนี้

ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546

รูปที่ 11 แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546



สัญลักษณ์:

-  ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง)
-  ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (สีส้ม)
-  ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (สีแดง)
-  ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง)
-  ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว)
-  ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สีเขียวอ่อน)
-  ที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้ (สีเขียวอ่อนมีเส้นทแยง)
-  ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา (สีเขียวมะกอก)
-  ที่ดินประเภทสถานับศาสนา (สีเทาอ่อน)
-  ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ (สีน้ำเงิน)
-  ที่ดินประเภทโครงการคมนาคมและขนส่ง (สีชมพู)

การใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต การวางผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 พิจารณารอบแนวคิดในการวางผัง และการใช้ประโยชน์ที่ดินที่กำหนดไว้เดิมเป็นหลัก โดยกำหนดให้ชุมชนมาบตาพุดเป็นชุมชนศูนย์กลางอุตสาหกรรมหลัก ชุมชนบ้านฉางเป็นชุมชนศูนย์กลางด้านพักอาศัยและพาณิชยกรรม ส่วนชุมชนพลาและพูนเป็นชุมชนในลำดับรอง การใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตจำแนกเป็นประเภทต่างๆ³⁹ ดังนี้

1) ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง) ได้แก่ บริเวณที่เป็นย่านที่อยู่อาศัยปัจจุบัน รวมทั้งบริเวณที่จะเป็นส่วนขยายของชุมชนในอนาคต โดยเฉพาะพื้นที่ในบริเวณชุมชนพลา ชุมชนพูน และพื้นที่ในเขต อบต.เนินพระ และ อบต.ทับมา

2) ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (สีส้ม) ได้แก่ บริเวณที่เป็นย่านที่อยู่อาศัยเดิม โดยเฉพาะพื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางธุรกิจ ทั้งในเขตเทศบาลเมืองมาบตาพุด เทศบาลเมืองบ้านฉาง ชุมชนพลา และชุมชนพูน

3) ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (สีแดง) ได้แก่ บริเวณที่เป็นศูนย์กลางชุมชนบ้านฉาง รวมทั้งบริเวณชายฝั่งทะเลในชุมชนพลา ได้กำหนดย่านพาณิชยกรรมสำหรับให้บริการแก่พื้นที่โดยรอบ

4) ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) ได้แก่ บริเวณนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ซึ่งเป็นย่านอุตสาหกรรมเดิม และพื้นที่ต่อเนื่อง ซึ่งได้แก่ บริเวณที่ราชพัสดุด้านใต้ของถนนสุขุมวิทบริเวณชุมชนเมืองใหม่มาบตาพุด และพื้นที่ด้านเหนือของถนนสุขุมวิททางด้านตะวันตกของทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3191 ซึ่งเป็นการกำหนดพื้นที่ตามนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนามาบตาพุดให้เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมหลัก โดยได้คำนึงถึงความเหมาะสมของพื้นที่และขีดความสามารถในการจัดสรรน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรมในอนาคต

5) ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) ได้แก่ บริเวณที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมบริเวณริมทะเล และพื้นที่รกร้างว่างเปล่าอื่นๆ เพื่อเป็นพื้นที่กันชน (buffer zone) และรักษาสภาพแวดล้อม

6) ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สีเขียวอ่อน) ได้แก่ บริเวณที่ดินที่เป็นของรัฐ ที่ดินสาธารณประโยชน์ และสวนสาธารณะ เป็นต้น เพื่อเป็นแหล่งนันทนาการของชุมชน และเพื่อเป็นการช่วยลดมลภาวะและยังเป็นการป้องกันมิให้พื้นที่สีเขียวลดลง เมื่อมีการขยายตัวของอุตสาหกรรมในอนาคต

³⁹ การใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทจะแบ่งออกเป็นบริเวณ โดยตัวเลขกำกับตัวแรกจะแทนที่ดินประเภทต่างๆ ส่วนเลขตัวหลังจะเป็นลำดับของบริเวณในการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทนั้นๆ เช่น ที่ดินบริเวณ 4.5 หมายถึงที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้าบริเวณลำดับที่ 5

7) ที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้ (สีเขียวอ่อนมีเส้นทแยงสีขาว) ได้แก่ บริเวณที่เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าหนองสนม ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

8) ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา (สีเขียวมะกอก) ได้แก่ สถาบันการศึกษาของรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบัน

9) ที่ดินประเภทสถาบันศาสนา (สีเทาอ่อน) ได้แก่ ที่ดินและอาคารที่เป็นสถาบันของศาสนาต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน

10) ที่ดินประเภทสถาบันราชการ (สีน้ำเงิน) ได้แก่ ส่วนราชการที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ระบบถนนโครงการ เป็นถนนที่มีความสำคัญและจำเป็นต้องดำเนินการก่อสร้างภายในช่วงระยะเวลาพัฒนาภายใน 5 ปี ประกอบด้วยถนนโครงการจำนวน 2 สาย ดังนี้

ถนนโครงการสาย ก ขนาดเขตทาง 20.00 เมตร จำนวน 1 สาย เป็นถนนโครงการที่กำหนดให้ก่อสร้างใหม่ ความยาวประมาณ 1,290 เมตร มีความสำคัญเนื่องจากเป็นเส้นทางเชื่อมโยงระหว่างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 และถนนสายบ้านฉาง-พลา เป็นถนนบริการการจราจรภายในชุมชนบ้านฉางซึ่งกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง และหนาแน่นน้อยในอนาคต

ถนนโครงการสาย ข ขนาดเขตทาง 35.00 เมตร จำนวน 1 สาย เป็นถนนโครงการกำหนดให้ก่อสร้างใหม่ ความยาวประมาณ 63,150 เมตร มีความสำคัญเนื่องจากทำหน้าที่เชื่อมโยงถนนสายสำคัญของชุมชน คือ ถนนสายบ้านฉาง-พลา ถนนสายบ้านฉาง-พญานถนนสายเนินกระปรอก-คลองน้ำตก และถนนโครงการก่อสร้างใหม่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองในพื้นที่อุตสาหกรรมที่จะขยายเพิ่มขึ้น

ถนนโครงการเสนอแนะ กำหนดให้การขยายเขตทางและก่อสร้างใหม่ กำหนดให้มีขนาดเขตทางแตกต่างกันตามหน้าที่ โดยมีขนาดเขตทางดังนี้

- ถนนโครงการสาย ค ขนาดเขตทาง 16.00 เมตร
- ถนนโครงการสาย ง ขนาดเขตทาง 20.00 เมตร
- ถนนโครงการสาย จ ขนาดเขตทาง 25.00 เมตร

ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548

หรือผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2548

ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2548 เป็นการขอแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นของกฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 จากเดิมที่กำหนดอัตราส่วนให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นเป็นรายแปลงที่ดินที่ยื่นขออนุญาตแก้ไขให้เป็นการกำหนดอัตราส่วนให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นเป็นรายบริเวณแทนและเพิ่มอัตราส่วนการใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นจากที่กำหนดไว้เดิม หลังจากประชาชนยื่นคำร้องขอแก้ไข คณะกรรมการผังเมืองได้พิจารณาและให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยองติดประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียมาตรวจดูและยื่นคำร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นระยะเวลา 90 วัน และเมื่อไม่มีผู้คัดค้านจึงได้ประกาศใช้เป็นกฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2548 (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2547 และสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง, 2547)

ประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมอัตราส่วนของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ได้แก่ ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม และที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้ เป็นต้น (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2548)

ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549

หรือ ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2549

ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2549 เป็นการขอแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) บริเวณพื้นที่ 4.5 (กรณีบริษัท นิคมอุตสาหกรรมเอเชีย จำกัด) ของกฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 พื้นที่บริเวณนี้ตั้งอยู่ในหมู่ 2 ตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง นิคมอุตสาหกรรมเอเชียได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพื่อให้สามารถประกอบกิจการอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นต้นได้

การยื่นคำร้องและกระบวนการดำเนินงานแก้ไขกฎกระทรวงในครั้งนี้ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้คัดค้านทั้งในนามของเครือข่ายชุมชนตะวันออกพิทักษ์สิ่งแวดล้อม อำเภอบ้านฉาง และบุคคลต่างๆ ที่ได้ยื่นคำร้องหรือร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมากมาย ทั้งคณะกรรมการผังเมืองที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามพระราชบัญญัติการผังเมือง หน่วยงานอื่นที่รับเรื่องร้องเรียน อาทิ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา เป็นต้น (รายละเอียดเกี่ยวกับการยื่นคำร้องขอแก้ไขการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณพื้นที่ 4.5 ที่ประกาศเป็นกฎกระทรวงผังเมืองรวม เมื่อ พ.ศ. 2549 โปรดดูในผลการศึกษาในหมวดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม)

3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองมีหลายฉบับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎระเบียบต่างๆ ในที่นี้จะกล่าวถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2550 และกฎหมายเฉพาะด้านผังเมือง คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เท่านั้นดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญฉบับนี้กล่าวถึงการผังเมืองไว้ในลักษณะที่เป็นเหตุแห่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น มาตรา 49 วรรคแรกระบุว่า “ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง...” ส่วนมาตรา 50 ระบุเรื่องการจำกัดเสรีภาพของประชาชนด้านผังเมืองไว้ในวรรคสองว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง”⁴⁰ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง...”

⁴⁰ มาตรา 50 วรรคหนึ่ง ระบุว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงระบุถึงการผังเมืองในลักษณะที่เป็นเหตุแห่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 แต่มีประเด็นเกี่ยวกับการผังเมืองเพิ่มเติม คือ การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองชัดเจนมากขึ้น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 57 วรรคสอง ว่า “การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ” และกำหนดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในมาตรา 85 (3) ซึ่งระบุว่ารัฐต้อง “จัดให้มีการวางผังเมืองพัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน”

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการวางผังเมืองโดยตรง อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายแรกๆ ของประเทศที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การกำหนดให้จัดประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนอย่างน้อย 1 ครั้ง ในท้องที่วางผังเมืองรวมและการเปิดโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการผังเมืองโดยการโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงและหนังสือพิมพ์รายวันให้ประชาชนทราบก่อนการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น (มาตรา 19) และเมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้วให้ปิดประกาศในที่สาธารณะเป็นระยะเวลา 90 วัน เพื่อให้ประชาชนไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวม (มาตรา 23) รวมทั้งมีกลไกทางการปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ด้วยการยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ทั้งในระหว่างการปิดประกาศ 90 วัน (มาตรา 24) และภายหลังจากการประกาศใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมแล้ว (มาตรา 26) (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2550)

หมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนจังหวัดระยอง

พ.ศ. 2546 แก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549

องค์ประกอบหลักที่สำคัญประการหนึ่งของการมีธรรมนูญสิ่งแวดล้อม คือ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน ซึ่งหมายความว่ารวมถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณานโยบายหรือโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อภาคส่วนต่างๆ การที่บุคคลสามารถขอข้อมูลและคำอธิบายเพิ่มเติมเพื่อความกระจ่าง และการที่สาธารณชนได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง ครบคลุม เข้าใจง่าย ทันสมัย รวมถึงทันเวลาและเพียงพอต่อการนำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อประกอบการตัดสินใจ และนำเสนอข้อเสนอแนะในกระบวนการมีส่วนร่วม เป็นต้น การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ จึงเป็นการส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงานของภาครัฐ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และความพร้อมรับผิดต่อกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานภาคส่วนต่างๆ

การประเมินหมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ประกอบด้วย การประเมินกรอบกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับผังเมือง ความพยายามของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบหลักด้านการวางผังเมืองและความสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงาน เพื่อประเมินระดับและลักษณะการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่มาบตาพุด ในกรณีการจัดทำผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนจังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 แก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 เพื่อให้ผลการศึกษานำไปสู่การพัฒนาช่องทางในการส่งเสริมให้ผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไปได้มีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เพื่อร่วมกันตัดสินใจและกำหนดเส้นทางการพัฒนาพื้นที่ต่อไป

1. ขอบเขตการประเมินของกรณีศึกษา

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จะพิจารณาในหมวดนี้จะเน้นที่การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยทั่วไปในเรื่องผังเมือง เช่น การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความรู้เรื่องผังเมือง ความสำคัญของผังเมือง ประโยชน์ของผังเมือง ขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมือง รวมไปถึงรายงานความก้าวหน้าในการจัดทำผังเมืองแต่ละผังและขั้นตอนการร้องเรียนเรื่อง ผังเมือง เป็นต้น แต่ไม่

รวมถึงขั้นตอนการวางผังเมืองรวมตามขั้นตอนและกระบวนการทำผังเมืองพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งมี 18 ขั้นตอน ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปในหมวดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เช่น การประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนเข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็น และการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนไปตรวจดูร่างผัง เป็นต้น

2. วิธีการจัดเก็บข้อมูล

คณะนักวิจัยได้จัดเก็บข้อมูลจากเอกสาร ได้แก่ กฎหมายทั่วไป และกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้อง นโยบายของหน่วยงานหลัก รายงานการประชุม เอกสารประชาสัมพันธ์ และเว็บไซต์ นอกจากข้อมูลเอกสารแล้ว นักวิจัยยังได้จัดเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 เอกสารที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ศึกษากฎหมายและระเบียบต่างๆ รวมทั้งกฎหมายเฉพาะของกรมโยธาธิการและผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ดังนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525
- พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535
- กฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546
- กฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548
- กฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544

2.1.2 หนังสือ/คู่มือ/เอกสารประกอบที่เกี่ยวข้อง

- หนังสือ “กลยุทธ์การผังเมืองสู่ท้องถิ่นเพื่อประชาชน”
- แผนปฏิบัติการฝึกอบรม/สัมมนาประจำปี พ.ศ. 2548 แผนงานพัฒนาเมือง งานวางและจัดทำผังเมือง/ด้านช่าง
- แผนปฏิบัติงาน ปีงบประมาณ 2549 แผนงานพัฒนาเมือง งานวางและจัดทำผังเมือง/ด้านช่าง
- แผนปฏิบัติงาน ปีงบประมาณ 2550 แผนงานพัฒนาเมือง งานวางและจัดทำผังเมือง/ด้านช่าง
- วารสารกรมโยธาธิการและผังเมือง

2.1.3 สื่อ

- วิทยู: สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย จังหวัดระยอง และวิทยุชุมชน FM 98.75 ชากลูกหญ้า มหาชน
- หนังสือพิมพ์: หนังสือพิมพ์ระยองเดลี และหนังสือพิมพ์พลังสื่อ

2.1.4 เว็บไซต์

- กรมโยธาธิการและผังเมือง www.dpt.go.th
- สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา www.krisdika.go.th
- จังหวัดระยอง www.rayong.go.th
- สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง <http://provinces.dpt.go.th/rayong>

- สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ www.oic.go.th
- สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร www.bma-cpd.go.th
- กระทรวงมหาดไทย www.mahadthai.com
- คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น www.local.moi.go.th
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
<http://203.170.239.216/dlocT/home/home.aspx>

2.1.5 แหล่งข้อมูล

- กรมโยธาธิการและผังเมือง
- สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดระยอง

2.2 การสัมภาษณ์

2.2.1 หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

กรมโยธาธิการและผังเมือง (ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค)

- นายปรีชา รณรงค์ ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ
- นายวีรพงษ์ บุญญานุสนธิ์ ผู้อำนวยการกองนิติการ
- นางจรรุวรรณ ปทุมรักษ์ ผู้อำนวยการกองเผยแพร่ และประชาสัมพันธ์
- นางสาวนฤมล คงติศ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนามาตรฐาน
- ดร. ธงชัย โรจน์กันนทร์ สถาปนิก 8 วช สำนักพัฒนามาตรฐาน
- นายปรีชา สุนทรฐิติ นักพัฒนาทรัพยากรบุคคล 7 ว
สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านพัฒนาเมือง
- นายอุทัย อุพันทา นักพัฒนาทรัพยากรบุคคล 6 ว
สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านพัฒนาเมือง
- นางสาวนงรัก ไวยวุฒิโท นักประชาสัมพันธ์ 6 ว
กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์
- นางสุวิมล ลีลาวรรณ เจ้าหน้าที่ฝ่ายเผยแพร่ นักประชาสัมพันธ์ 7 ว
กองเผยแพร่ และประชาสัมพันธ์

- นางสาวสมาลี เรืองศรี เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 6 กองเผยแพร่ และประชาสัมพันธ์
- นางสาวพองรัตน์ ฤทธานี้ ผังเมืองจังหวัดระยอง ในปี พ.ศ. 2541-2542 (ปัจจุบันเกษียณอายุราชการแล้ว)
- นายสุรพันธ์ กลิ่นขจร นักวิเคราะห์ผังเมือง 8 ว
- นายธวัชชัย สุธาผล หัวหน้ากลุ่มงานผังเมือง 7 ว
- นางสาวไมพร ธงทองทิพย์ เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไประดับ 6
- นายสมหมาย เอี่ยมมงคล นักผังเมืองระดับ 5
- นางสาวกิตติญา พรมรัตน์ เจ้าหน้าที่งานธุรการ 5

หน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ในจังหวัดระยอง

- นายพลวัต ชยานุวัชร ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง
- นายชูชัย สินธุวงศ์ อุตสาหกรรมจังหวัดระยอง
สำนักอุตสาหกรรม จังหวัดระยอง
- นายสันติ บรรเทงจิตร ทรพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดระยอง
- นายยุชบ ฉิมวิเศษ การเคหะแห่งชาติ จังหวัดระยอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- นายสมมิตร กันทุกษ์ องค์การบริหารส่วนตำบลสำนักท้อน
อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง
- นายเสน่ห์ สมองพงษ์ นักบริหารงานช่าง
สำนักงานเทศบาลตำบลบ้านฉาง จังหวัดระยอง
- นายธนกร ลิ้มสกุล วิศวกรโยธา
สำนักงานเทศบาลเมืองบ้านฉาง จังหวัดระยอง

2.2.2 ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ

- นางสาวเมตตา ดัณฑ์กุลรัตน์ รองประธานเครือข่ายชุมชนตะวันออกพิทักษ์
สิ่งแวดล้อม อำเภอบ้านฉาง
- นายเจริญ เดชคุ้ม ประธานชุมชนเกาะกอกหนองแดงเม
- นายบุญช่วย ชวนาลุ่ม รองประธานชุมชนมาบตาพุด

■ นางวรรณ บัญไคร์	ประธานกลุ่มสตรีอาสาพัฒนาชุมชน
■ นางวรรณ เนินอรัญ	สมาชิกกลุ่มสตรีอาสาพัฒนาชุมชน
■ นายจรัส เข้มกลัด	ประธานกลุ่มประมงเรือเล็ก
■ นางจินดา เรืองศรี	สมาชิกกลุ่มประมงเรือเล็ก
■ นายสุรัช ม่วงทอง	สมาชิกกลุ่มประมงเรือเล็ก
■ นายมานัส ศิริสูตร	ชาวบ้านหมู่ 2 ต. บ้านฉาง
■ นางณัฐญา ศิริสูตร	ชาวบ้านหมู่ 2 ต. บ้านฉาง
■ นายครรลอง วาจะสุข	ชาวบ้านหมู่ 2 ต. บ้านฉาง
■ นางสาวดวงฤทัย ดิยั้ง	ชาวบ้านหมู่ 2 ต. บ้านฉาง
■ นางอารมณี สดมณี	ชุมชนมาบข่า
■ นางเล็ก อัมระรี	ชุมชนมาบข่า
■ นายจรงค์ หมื่นนาคดี	ชุมชนอิสลาม
■ นายรัชยุทธ วงศ์ภูษงค์	ชุมชนร่วมพัฒนา
■ นายจำเนียร ไตรลักษณ์	ชุมชนชากลูกหญ้า
■ นายจำนงค์ จ้อยทองมูล	เกษตรกร
■ นายสินชัย พรหมศรี	

2.2.3 ภาคประชาสังคม

- นางสาวกนิษฐ์ พงษ์นาวัน เลขานุการ เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก

2.2.4 ภาคเอกชน

- นายสมชาย หวังวัฒนาพานิช ประธานชมรมผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม
ในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด
- นายสุชุม โกศัยเสวี ผู้จัดการทั่วไปบริษัทนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย จำกัด
- นายธีระศักดิ์ ผดุงตันตระกูล รองประธาน สมาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง
- นายรังสี จัยมณี ประธานฝ่ายสิ่งแวดล้อม หอการค้าจังหวัดระยอง

2.2.5 สื่อมวลชน

- นายวิสูตร พิริยะวนิชย์ ผู้อำนวยการหนังสือพิมพ์ระยองเดลี และ
นายกสมาคมผู้สื่อข่าวระยอง

- นายพงษ์ ปัญญาวิศิษฐ์กุล หนังสือพิมพ์พลังสื่อ/ อดีตผู้สื่อข่าวระยองเดลี
- นางศิริวรรณ บุญมี ผู้สื่อข่าว 7 ว. สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย จังหวัดระยอง
- นางพัชรี ดิษฐ์เย็น ผู้จัดการรายการ วิทยุชุมชน FM 98.75 ชากลูกหญ้า มหานคร
- นายเฉลิมศักดิ์ จางวางกร หัวหน้าผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์มติชน ประจำพื้นที่ภาคตะวันออก
- นายสุเมธ นาเจริญ ประธานชมรมผู้สื่อข่าวอำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง

3. ผลการประเมิน

การประเมินหมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารประกอบด้วยการประเมินในมิติของกฎหมายเฉพาะ ความพยายามของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และความสมฤทธิ์ผลที่เกิดขึ้น ผลการประเมินสามารถจัดระดับค่าของการประเมินได้เป็น 7 ระดับ ได้แก่ กฎหมายห้าม, ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน, ควรปรับปรุงแก้ไข, ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น, ดี, ดีที่สุด และไม่สามารถประเมินได้ ผลการประเมินมีดังต่อไปนี้

3.1 ด้านกฎหมายเฉพาะ

กฎหมายเฉพาะด้านการผังเมืองที่ประเมินในกรณีนี้ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

3.1.1 คุณภาพและขอบเขตของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (ตัวชี้วัดที่ 10, 11 และ 12)

ผลการประเมินกฎหมายเฉพาะด้านการผังเมืองในประเด็นคุณภาพและขอบเขตของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านผังเมืองมีดังนี้

1) กฎหมายเฉพาะด้านการผังเมืองมิได้ระบุถึงเรื่องการที่เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองต้องเอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) จากการทบทวนพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พบว่ากฎหมายนี้ได้ระบุถึงประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับผังเมือง ได้แก่ คณะกรรมการผังเมือง การสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ การวางและจัดทำผังเมืองรวม การใช้บังคับผังเมืองรวม การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ การใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ คณะกรรมการการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น การรื้อย้ายและดัดแปลงอาคาร และการอุทธรณ์ ซึ่งในรายละเอียดของประเด็นต่างๆ เหล่านี้ มิได้ระบุถึงการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อม (น้ำ อากาศ ป่าไม้ ฯลฯ) ที่นำมาใช้ประกอบในการวางผังเมืองไว้แต่อย่างใด

2) กฎหมายเฉพาะด้านการผังเมืองมิได้กำหนดเรื่องการจัดทำรายงานข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) เนื่องจากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กล่าวถึงประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับผังเมือง (รายละเอียดดังข้อ 1)) แต่มิได้ระบุถึงเรื่องการจัดทำรายงานข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองไว้แต่อย่างใด

3) กฎหมายเฉพาะด้านการผังเมืองมิได้กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมือง รวมทั้งหน่วยงานส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ต้องเผยแพร่รายงานข้อมูลข่าวสารหรือให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารด้านการผังเมืองแก่ประชาชน (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) จากการทบทวนพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พบว่า กฎหมายนี้กล่าวถึงประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับผังเมือง (รายละเอียดดังข้อ 1)) แต่ไม่ได้ระบุถึงเรื่องการกำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมือง รวมทั้งหน่วยงานส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ต้องเผยแพร่รายงานข้อมูลข่าวสารหรือให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน

3.1.2 คุณภาพและข้อจำกัดต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม และความยุติธรรม (ตัวชี้วัดที่ 13)

จากการทบทวนพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พบว่าไม่มีข้อกำหนดเรื่องการเป็นความลับของข้อมูลระบุไว้ในกฎหมาย ดังนั้น จึงสรุปผลการประเมินว่า ไม่สามารถประเมินได้ (ไม่สามารถประเมินได้)

3.1.3 คุณภาพและขอบเขตของข้อกำหนดทางกฎหมายในการสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานรัฐ (ตัวชี้วัดที่ 14)

จากการทบทวนพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พบว่า เนื้อหาของกฎหมายมิได้กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐด้านผังเมืองต้องให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค การฝึกอบรมในการขอรับข้อมูลข่าวสาร หรือการใช้ประโยชน์ข้อมูลเกี่ยวกับผังเมืองแก่ประชาชน ดังนั้น จึงสรุปผลการประเมินว่ากฎหมายเฉพาะด้านการผังเมืองมิได้ระบุถึงการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในกรมโยธาธิการและผังเมือง รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นว่าต้องพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรให้เข้าใจในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน)

3.1.4 คุณภาพและขอบเขตของข้อกำหนดทางกฎหมายในการสร้างขีดความสามารถของสาธารณสุข (ตัวชี้วัดที่ 17)

จากการทบทวนพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พบว่า เนื้อหาของกฎหมายมิได้กำหนดให้หน่วยงานต้องจัดให้มีการช่วยเหลือทางเทคนิค หรือการสนับสนุนอื่นๆ แก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับผังเมือง (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน)

3.1.5 คุณภาพและขอบเขตของข้อกำหนดทางกฎหมายในการสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (ตัวชี้วัดที่ 18)

จากการทบทวนพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พบว่า เนื้อหาของกฎหมายผังเมืองไม่ได้ระบุให้กรมโยธาธิการและผังเมืองต้องพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานรัฐส่วนภูมิภาค (สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่อยู่ในพื้นที่ผังเมืองในเรื่องการให้บริการและสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผังเมือง ดังนั้น จึงสรุปผลการประเมินว่า กฎหมายมิได้ระบุถึงการพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานรัฐส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นไว้ (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน)

3.1.6 คุณภาพและขอบเขตของข้อกำหนดทางกฎหมายในการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม (ตัวชี้วัดที่ 19)

จากการทบทวนพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พบว่า กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) เนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จะพิจารณาในหมวดนี้ หมายถึง ข้อมูลข่าวสารโดยทั่วไปในเรื่องผังเมือง เช่น การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความรู้เรื่องผังเมือง ความสำคัญของผังเมือง ประโยชน์ของผังเมือง ขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมือง รวมทั้งรายงานความก้าวหน้าในการจัดทำผังเมืองแต่ละผังและขั้นตอนการร้องเรียนเรื่องผังเมือง เป็นต้น แต่ไม่รวมถึงขั้นตอนการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการวางผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่มีด้วยกัน 18 ขั้นตอน เพราะจะกล่าวถึงต่อไปในหมวดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

3.2 ด้านความพยายาม

3.2.1 คุณภาพและขอบเขตของการเข้าถึง (ตัวชี้วัดที่ 20 และ 23)

กรมโยธาธิการและผังเมือง และสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดระยอง มีระบบจัดการข้อมูลข่าวสารแบบบูรณาการที่จำกัดทั้งในส่วนขอบเขตและคุณภาพของข้อมูล (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) จากการพิจารณาเว็บไซต์ของกรมโยธาธิการและผังเมือง ห้องสมุดกรมฯ และข้อมูลที่เผยแพร่ในรูปแบบอื่นๆ เช่น แผ่นพับ รายการวิทยุ สารคดีสั้น พบว่า ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องผังเมืองที่เผยแพร่ค่อนข้างมีลักษณะบูรณาการ (โดยเฉพาะเว็บไซต์ของหน่วยงาน) แต่ข้อมูลที่เผยแพร่มีขอบเขตที่ไม่ครอบคลุม และมีคุณภาพไม่สมบูรณ์ เนื่องจากข้อมูลบางประเภทไม่ทันสมัย (เช่น ข้อมูลภาพถ่ายทางอากาศ) และเข้าใจยาก (เช่น ข้อมูลเป็นภาษาทางกฎหมาย)

เมื่อร้องขอข้อมูลเกี่ยวกับผังเมืองไปที่กรมโยธาธิการและผังเมือง และสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดระยอง พบว่า ได้รับความร่วมมือค่อนข้างดีจากเจ้าหน้าที่ มีการจัดหาข้อมูลให้ตามที่ร้องขอ โดยลักษณะของข้อมูลที่ได้รับเป็นไปตามเกณฑ์ 2 เรื่อง คือ เป็นข้อมูลที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ร้องขอและมีความถูกต้อง แต่ยังไม่มีความครบถ้วนสมบูรณ์เท่าที่ควร (ดี) โดยลักษณะของข้อมูลที่ได้รับมีความถูกต้อง เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ต้องการและวัตถุประสงค์การใช้ข้อมูลที่แจ้งไป ยกตัวอย่างเช่น การขอข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง เพื่อนำไปประกอบการ

พิจารณาเรื่องการลงทุนซื้อขายที่ดิน นอกจากได้ข้อมูลกฎหมายแล้วยังได้รับเอกสารเผยแพร่เกี่ยวกับความรู้ทั่วไปในเรื่องผังเมืองเพิ่มเติมด้วย

3.2.2 ค่าใช้จ่ายและความสามารถในการจ่าย (ตัวชี้วัดที่ 25)

การขอข้อมูลด้านผังเมืองประชาชนต้องเสียค่าใช้จ่ายในระดับปานกลาง สำหรับข้อมูลส่วนใหญ่ประชาชนทั่วไปไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขอข้อมูล เนื่องจากสามารถรับเอกสารแผ่นพับจากกรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้ หรือโดยการเข้าชมและดาวน์โหลดทางอินเทอร์เน็ต อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงข้อมูลดิจิทัลอยู่ในระดับปานกลาง-สูง เช่น เอกสารกฎกระทรวงแบบที่พิมพ์เป็นรูปเล่มพร้อมแผนที่ภาพถ่าย ดิจิทัลฐานข้อมูลกฎกระทรวงผังเมืองรวม และแผนที่ดิจิทัล ผลการประเมินรวมจึงถือเป็นค่าใช้จ่ายระดับปานกลาง (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น)

3.2.3 ความยุติธรรมและความเท่าเทียม (ตัวชี้วัดที่ 27)

กรมโยธาธิการและผังเมือง และสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดระยอง ไม่มีความพยายามที่จะเข้าถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเป็นการเฉพาะ⁴¹ (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองจำกัดอยู่กับช่องทางที่ประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้ โดยไม่มีการเพิ่มช่องทางการเผยแพร่หรือจัดข้อมูลเพิ่มเติมหรือมีมาตรการช่วยเหลือกลุ่มคนด้อยโอกาสแต่อย่างใด

3.2.4 ความพยายามของหน่วยงานภาครัฐกับความทันเวลาในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (ตัวชี้วัดที่ 29)

การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการผังเมืองให้ประชาชนค่อนข้างสม่ำเสมอและทันเวลาสำหรับให้ผู้ได้รับข้อมูลนั้นสามารถนำข้อมูลไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ ได้ (ดีที่สุด) โดยหน่วยงานรัฐด้านผังเมืองในส่วนกลาง คือ กรมโยธาธิการและผังเมือง ได้เผยแพร่ข้อมูลทางเว็บไซต์ของหน่วยงานและวารสารกรมโยธาธิการและผังเมืองอย่างสม่ำเสมอ ในส่วนของ

⁴¹ ผู้ด้อยโอกาสในกรณีศึกษา ได้แก่ คนจน ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ไม่รู้หนังสือ ชาวประมงพื้นบ้าน (ประมงเรือเล็ก) และแรงงานต่างด้าว

หน่วยงานรัฐส่วนภูมิภาค คือ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยองได้เผยแพร่ข้อมูลให้ความรู้เรื่องผังเมืองผ่านทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย จังหวัดระยอง โดยการออกอากาศทั้งรายการข่าวช่วงเช้า รายการ “ราชการพบปะประชาชน” และรายการข่าวภาคค่ำ นอกจากนี้ ยังมีการตีพิมพ์ข่าวสารความรู้เรื่องผังเมืองในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น คือ “ระยองเดลี”

3.2.5 ความพยายามของหน่วยงานภาครัฐกับการใช้ช่องทางเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง (ตัวชี้วัดที่ 31)

จากการประเมินความพยายามของหน่วยงานภาครัฐกับการใช้ช่องทางเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจากสื่อหรือช่องทางที่หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบด้านการผังเมืองใช้ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารว่ามีความหลากหลายและแพร่กระจายครอบคลุมพื้นที่ที่วางผังเมืองรวมมากน้อยอย่างไร พบว่า มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านช่องทางและสถานที่ต่างๆ กัน (ดี) โดยเจ้าหน้าที่ได้เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในลักษณะของการให้ความรู้ด้านการจัดทำผังเมืองแก่ผู้มีส่วนได้เสียผ่านช่องทางสื่อมวลชนท้องถิ่นทั้งวิทยุและหนังสือพิมพ์ คือ สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย จังหวัดระยอง ทั้งรายการข่าวและรายการ “ราชการพบปะประชาชน” ซึ่งมีรัศมีกระจายเสียงครอบคลุมทั้งจังหวัด และใช้ช่องทางหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น คือ ระยองเดลี ซึ่งตีพิมพ์ทุก 10 วัน วางจำหน่ายในทุกอำเภอของจังหวัดระยอง นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองยังได้จัดทำแผนพับเอกสารต่าง ๆ ให้ความรู้เรื่องการจัดทำผังเมืองไว้เผยแพร่แก่ประชาชน ณ สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดระยอง

3.2.6 ความพยายามที่จะสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐในภูมิภาคและท้องถิ่น (ตัวชี้วัดที่ 33, 34 และ 35)

การประเมินความพยายามที่จะสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐในภูมิภาคและท้องถิ่น พิจารณาใน 3 ประเด็น คือ 1) ความสม่ำเสมอ (พิจารณาย้อนหลัง 3 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2550) ของการจัดทำคู่มือหรือฝึกอบรมเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารให้กับเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐด้านผังเมืองที่รับผิดชอบงานข้อมูลข่าวสาร 2) ความสม่ำเสมอ (พิจารณาย้อนหลัง 3 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2550) ของการจัดทำคู่มือหรือฝึกอบรมเรื่องสิ่งแวดล้อมให้กับเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐด้านผังเมืองที่รับผิดชอบงานข้อมูลข่าวสาร และ 3) ความเพียงพอของงบประมาณที่หน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรในการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

ผลการประเมินพบว่า ไม่สามารถประเมินความสม่ำเสมอของการจัดทำคู่มือหรือ
ฝึกอบรมเรื่องข้อมูลข่าวสาร (ไม่สามารถประเมินได้) และเรื่องสิ่งแวดล้อมได้ (ไม่สามารถประเมิน
ได้) เนื่องจาก แม้ว่าจะมีตารางแผนปฏิบัติการการฝึกอบรม/สัมมนาบุคลากรซึ่งเป็นภารกิจที่
รับผิดชอบโดยสำนักพัฒนาบุคลากรด้านการพัฒนาเมืองอยู่ในเว็บไซต์ของกรมโยธาธิการและ
ผังเมือง แต่เมื่อจัดทำหนังสือร้องขอข้อมูลเอกสารประกอบการฝึกอบรมไปยังหน่วยงาน
พร้อมทั้งโทรศัพท์ไปสอบถามความคืบหน้าจำนวน 3 ครั้ง ปรากฏว่า ยังไม่ได้รับเอกสาร
ดังกล่าว ดังนั้น จึงไม่สามารถประเมินได้ว่าการจัดทำฝึกอบรมหรือไม่

สำหรับงบประมาณในการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร จากการสัมภาษณ์
เจ้าหน้าที่ส่วนกลางและเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดที่รับผิดชอบการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูล
ข่าวสาร รวมทั้งพิจารณาเอกสารประกอบ พบว่า งบประมาณที่หน่วยงานจัดสรรให้หน่วยงาน
ที่รับผิดชอบ (เช่น กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ กรมโยธาธิการและผังเมือง) ก่อนข้างเพียงพอ
ต่อการดำเนินการ (ดี)

3.2.7 ความพยายามที่จะสร้างขีดความสามารถให้แก่สาธารณชน (ตัวชี้วัดที่ 37)

กรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดทำคู่มือให้ความรู้ข้อมูลข่าวสารด้านผังเมืองที่มี
เนื้อหาชัดเจน เข้าใจง่าย และหาอ่านได้ง่าย (ดี)

3.3 ด้านความสัมฤทธิ์ผล

3.3.1 ผลสัมฤทธิ์ของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (ตัวชี้วัดที่ 39)

ในด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนในพื้นที่กรณีศึกษาี้ จากการ
ประเมินพบว่า การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนไม่เท่าเทียมกัน แบ่งเป็น 2 กลุ่ม
(ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) ได้แก่ ประชาชนที่เข้าถึงข้อมูลข่าวสารล่วงหน้า/ทันการณ์ และประชาชนที่
ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารไม่ทันการณ์ โดยประชาชนในกลุ่มแรกได้รับข้อมูลข่าวสารความรู้ด้าน
ผังเมืองจากเจ้าหน้าที่รัฐล่วงหน้าก่อนการประชุมจัดทำผังเมือง อย่างไรก็ตาม ประชาชนกลุ่มนี้
จำกัดเฉพาะกลุ่มที่เคลื่อนไหวให้แก่ผังเมืองและมีการติดต่อบงศ์กรภาคประชาชน ส่วน
ประชากรอีกกลุ่ม คือ กลุ่มที่ได้รับข้อมูลข่าวสารไม่ทันการณ์ เพราะส่วนใหญ่จะรับทราบข้อมูล

ข่าวสารต่าง ๆ หลังจากการจัดทำ/แก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวมได้ผ่านไปเรียบร้อยแล้ว

3.3.2 ความสัมฤทธิ์ผลและผลลัพธ์ที่ได้จากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (ตัวชี้วัดที่ 41)

ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผังเมืองที่เผยแพร่ออกไปทำให้เกิดการลงมือหรือปฏิบัติการเพื่อลดผลกระทบของผังเมืองรวมถึงสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในระดับที่จำกัด (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น)

แม้ว่าข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผังเมืองที่เผยแพร่ในช่วงก่อนการวางผังเมืองรวมฉบับ พ.ศ. 2546 จะส่งผลให้เกิดการรวมกลุ่มและเคลื่อนไหวของประชาชนเพื่อคัดค้านการแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณที่ดินของนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย จากเดิมที่ใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) เป็นพื้นที่อุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) การได้รับข้อมูลข่าวสารทำให้ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบดำเนินการเจรจาและลงนามในหนังสือข้อตกลงกับผู้แทนบริษัท เอเชีย อินดัสเทรียล พาร์ค (มาบตาพุด) จำกัด (ปัจจุบัน คือ บริษัท นิคมอุตสาหกรรมเอเชีย จำกัด) เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2542 เพื่อให้บริษัทยอมรับเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ชาวบ้านร้องขอ นั่นคือ ห้ามตั้งโรงงานปิโตรเคมีขั้นต้น และต่อมาได้ประกาศเป็นกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ พ.ศ. 2546 โดยมีข้อกำหนดที่ระบุไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงานปิโตรเคมีขั้นต้นในพื้นที่ดังกล่าว (อย่างไรก็ดี เมื่อเวลาผ่านไปเพียง 1 ปี คือ ในปี 2547 บริษัทได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขผังเมืองรวมบริเวณเดิมอีกครั้ง ซึ่งประชาชนได้ยื่นหนังสือคัดค้านกว่า 7,000 ฉบับ แต่คำร้องของบริษัทได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมือง จนกระทั่งประกาศใช้เป็นกฎกระทรวงผังเมืองรวมฯ พ.ศ. 2549) ด้วยเหตุนี้จึงประเมินว่าข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องที่เผยแพร่ออกไปทำให้เกิดการปฏิบัติการเพื่อลดผลกระทบของผังเมืองรวมถึงสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในระดับที่จำกัด

3.3.3 ความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาขีดความสามารถให้กับหน่วยงานรัฐ (ตัวชี้วัดที่ 42)

ผู้มีส่วนได้เสียส่วนใหญ่มีความพึงพอใจกับการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ (ดี)

กลุ่มที่พึงพอใจกับการเผยแพร่ข้อมูลของเจ้าหน้าที่ในกรณีศึกษาส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรสื่อและองค์กรภาคธุรกิจเอกชนซึ่งมีความสนใจติดตามข้อมูลข่าวสารของบ้านเมืองมากกว่าประชาชนทั่วไป โดยองค์กรสื่อและองค์กรภาคธุรกิจเอกชนยอมรับว่าเจ้าหน้าที่รัฐได้พยายามจัดกิจกรรมถ่ายทอดความรู้เรื่องผังเมือง ถึงแม้ว่าจะยังไม่สามารถให้ข้อมูลแก่ประชาชนได้มากนัก และ

ข้อมูลข่าวสารบางส่วนไม่ครบถ้วน เนื่องจากข้อจำกัดบางประการ เช่น มีบุคลากรจำกัด แต่เจ้าหน้าที่รัฐได้พยายามอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นอย่างดีเมื่อไปติดต่อขอข้อมูล ส่วนประชาชนทั่วไปเห็นว่าการขอข้อมูลจากเจ้าหน้าที่รัฐได้รับความสะดวกแม้บางครั้งจะไม่มีข้อมูลก็ตาม

3.3.4 ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชนทั่วไป (ตัวชี้วัดที่ 43)

ผู้มีส่วนได้เสียส่วนใหญ่มีทักษะและความรู้ในการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารที่ต้องการอย่างจำกัด (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนหนึ่งทราบสถานที่ที่ติดประกาศ ทราบสถานที่ที่ต้องไปติดต่อหากต้องการข้อมูลเพิ่มเติม (ส่วนใหญ่จะติดต่อไปที่ อปท. เป็นแห่งแรก) ทราบว่าตนมีสิทธิในการได้รับข้อมูล อย่างไรก็ตาม ผู้มีส่วนได้เสียมีความเข้าใจข้อมูลเกี่ยวกับผังเมืองรวมเพียงผิวเผิน ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจกฎหมายผังเมืองและไม่เข้าใจแผนผัง/ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่แนบท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง

3.3.5 ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐ ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น (ตัวชี้วัดที่ 44)

หน่วยงานภาครัฐในภูมิภาค และท้องถิ่นมีส่วนช่วยให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างจำกัด (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) เนื่องจากข้อมูลที่ประชาชนได้รับจะเป็นลักษณะแจ้งให้ทราบเฉพาะเท่าที่จำเป็นและเกี่ยวข้อง การให้ข้อมูลส่วนใหญ่จะให้เฉพาะผู้นำชุมชนหรือผู้มาติดต่อเท่านั้น นอกจากนี้การให้ข้อมูลมักขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่และวัตถุประสงค์ในการขอข้อมูล จากการสัมภาษณ์สื่อและภาคเอกชนเห็นตรงกันว่า หน่วยงานของรัฐในภูมิภาคและท้องถิ่นยังไม่มี ความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของตนว่าจะต้องทำหน้าที่เสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชนหรือไม่ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานไม่ได้ระบุไว้

3.3.6 ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถของสื่อมวลชน (ตัวชี้วัดที่ 45)

สื่อมวลชนมีส่วนสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร แต่มีประสิทธิผลจำกัด (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) เนื่องจากบทบาทและหน้าที่ของสื่อในพื้นที่ยังไม่ชัดเจน และบางครั้งสื่อถูกมองว่า

ไม่เป็นกลาง เพราะมีสื่อหลายฉบับเกิดขึ้นจากกลุ่มการเมือง การให้ข้อมูลแก่ประชาชนส่วนใหญ่เป็นการรายงานตามข้อมูลที่ได้รับมาจากทางราชการ โดยไม่ใช่สื่อมวลชนบางสื่อที่มีอยู่แล้วในพื้นที่เป็นช่องทางเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เช่น วิทยุชุมชน นอกจากนี้ จากการสอบถามกลุ่มตัวอย่างประชาชนทั่วไปพบว่า ประชาชนส่วนหนึ่งในพื้นที่ไม่ได้ติดตามข่าวสารเรื่องผังเมืองจากสื่อมากนัก และไม่สนใจข้อมูลเกี่ยวกับผังเมืองมากนัก ที่ผ่านมา จะสนใจติดตามเรื่องผังเมืองก็ต่อเมื่อเกิดผลกระทบต่อนตนเองจึงจะให้ความสำคัญกับเรื่องผังเมืองมากขึ้น

3.3.7 ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรภาคประชาสังคม (ตัวชี้วัดที่ 46)

องค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และมีความสัมฤทธิ์ผลในระดับปานกลาง (ดี) จากการสัมภาษณ์ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย พบว่า ในภาพรวมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นการผลักดันร่วมกันของหลายๆ ฝ่าย มากกว่าจะเป็นบทบาทของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม สถาบันวิชาการและองค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทสนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจนสามารถทำให้เกิดการรวมตัวของประชาชนในการจัดทำแผนแม่บทโครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมของชุมชนมาตาพุด ซึ่งเป็นโครงการเกี่ยวกับการดูแลแหล่งน้ำในพื้นที่ การพัฒนาทรัพยากรชายฝั่ง และการพัฒนาศูนย์ข้อมูลมลพิษ เป็นต้น แม้ว่าจะไม่สามารถดำเนินการตามแผนแม่บทดังกล่าวได้ทั้งหมด แต่สามารถรวมกลุ่มกันเคลื่อนไหวให้เกิดกิจกรรมเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผังเมืองในพื้นที่ได้หลายครั้ง และนำไปสู่การผลักดันเพื่อแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่ออภิจการอื่นให้มีอัตราส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มขึ้นเป็นรายบริเวณแทนรายแปลง ซึ่งต่อมาได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองและต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ประกาศเป็นกฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมส่วนใหญ่แล้วองค์กรภาคประชาสังคมจะเข้ามาเคลื่อนไหวช่วยเหลือเรื่องปัญหามลพิษและสุขภาพมากกว่าเรื่องผังเมืองโดยตรง

4. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

ผลการประเมินธรรมนูญบาลสิ่งแวดลอม มาบตาพุด กรณีศึกษา ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 แกะไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 ในหมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (ขอบเขตการศึกษาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่พิจารณาในหมวดนี้ หมายถึง ข้อมูลข่าวสารโดยทั่วไปในเรื่องผังเมือง ไม่รวมถึงขั้นตอนการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการวางผังเมืองรวมตามขั้นตอนและกระบวนการทำผังเมืองพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่มี 18 ขั้นตอน เพราะจะกล่าวถึงต่อไปในหมวดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ)

ผลการประเมินตามขอบเขตการศึกษาข้างต้น สามารถสรุปได้ดังนี้

ด้านกฎหมาย: กฎหมายเฉพาะด้านผังเมืองมิได้ระบุถึงประเด็นที่เอื้อต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนไว้หลายประการ อาทิ มิได้ระบุให้เจ้าหน้าที่รัฐด้านการผังเมืองต้องเอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง มิได้กำหนดเรื่องการจัดทำรายงานข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง และไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานรัฐด้านการผังเมืองต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารหรือให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน รวมทั้งไม่มีข้อกำหนดเรื่องการเป็นความลับของข้อมูล

นอกจากนี้ กฎหมายมิได้มีการระบุถึงการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรรัฐให้เข้าใจในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค การฝึกอบรมในการขอรับข้อมูลข่าวสาร หรือการใช้ประโยชน์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองแก่ประชาชน และกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง

ด้านความพยายาม: กรมโยธาธิการและผังเมือง และสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง มีระดับของความพยายามในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอยู่ในเกณฑ์ที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารได้ทันเวลา การจัดสรรงบประมาณด้านการประชาสัมพันธ์ และความหลากหลายในการใช้ช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร อย่างไรก็ตาม หน่วยงานไม่ได้ให้ความสำคัญในการให้ข้อมูลแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่ มีระบบจัดการ

ข้อมูลข่าวสารแบบบูรณาการที่จำกัดทั้งในส่วนของขอบเขตและคุณภาพของข้อมูล และประชาชนยังต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการที่จะได้มาซึ่งข้อมูลในบางส่วน

ด้านความสัมฤทธิ์ผล: ระดับความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้เสียส่วนใหญ่ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากกรมโยธาธิการและผังเมือง และสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดระยอง อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง นอกจากนี้ภาคส่วนต่างๆ เช่น องค์กรภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาขีดความสามารถในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนในบางส่วน แต่ยังมีขอบเขตที่จำกัด

โดยภาพรวม จะสังเกตได้ว่า แม้กฎหมายผังเมืองไม่ได้ระบุในรายละเอียดไว้หลายประเด็น กรมโยธาธิการและผังเมืองและสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดระยองมีความพยายามในด้านต่างๆ ในการส่งเสริมให้ประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ในระดับที่แตกต่างกัน ซึ่งโดยส่วนใหญ่มีความพยายามอยู่ในเกณฑ์ปานกลางที่สามารถพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นได้ ยกเว้นเรื่องการเผยแพร่ข้อมูลแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสซึ่งยังไม่มี ความพยายามในด้านนี้อยู่ก่อนจึงควรได้รับการพิจารณาโดยเร่งด่วน ในด้านความสัมฤทธิ์ผลพบว่า ประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้รับข้อมูลไม่เท่าเทียมกัน โดยประชาชนกลุ่มที่ได้รับข้อมูลส่วนใหญ่มีความพึงพอใจที่ได้รับข้อมูลทันเวลาที่จะนำข้อมูลเหล่านั้นไปใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ เช่น การเคลื่อนไหวของกลุ่มประชาชนในพื้นที่เพื่อลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม แต่ประชาชนกลุ่มอื่นๆ นั้น มีทั้งที่ไม่เคยรับทราบข้อมูลเลย และที่ได้รับข้อมูลไม่ทันเวลา ในส่วนของความสัมฤทธิ์ผลของภาครัฐในการพัฒนาขีดความสามารถของภาคส่วนอื่นๆ เช่น องค์กรภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน พบว่า การที่องค์กรเหล่านี้เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารถึงภาคประชาชนนั้นเกิดจากการปฏิบัติงานตามวิชาชีพมากกว่าเป็นการผลักดันหรือส่งเสริมจากหน่วยงานของรัฐ

ข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ผลการประเมินด้านกฎหมายพบว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ควรปรับปรุงแก้ไข ในขณะที่ผลการประเมินความพยายามของภาครัฐและความสัมฤทธิ์ผลโดยรวมอยู่ในเกณฑ์ที่ดีกว่า ข้อสังเกตนี้อาจอธิบายได้ว่า เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องเห็นความสำคัญในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในระดับหนึ่งแม้จะไม่ได้มีการกำหนดเป็นตัวบทกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นเพราะในกรณีศึกษานี้ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบมีความตื่นตัวและร้องขอข้อมูล และอาจขึ้นกับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในกรณีศึกษานี้ด้วย เช่นกับดังที่การศึกษานี้ได้พบว่า การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องโดยส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลข้อมูลนั้น ปัจจุบันกรมโยธาธิการและผังเมืองไม่มีกฎหมายเฉพาะ หรือกฎระเบียบที่ส่งเสริม

ให้ประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านผังเมืองและเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น ผลกระทบของผังเมืองต่อชุมชน เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบมีทัศนคติที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชน และไม่มีข้อกำหนดให้รัฐต้องพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่อย่างชัดเจน อาจส่งผลให้การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารถูกละเลย หรือให้บริการข้อมูลไม่ครบถ้วนไม่ทันเวลาได้

ผลการประเมินทั้งหมดสามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 15 ผลการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 แกะไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 หมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ค่าประเมินที่ได้	ตัวชี้วัด
กฎหมายห้าม	-
ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน	10, 11, 12, 14, 17, 18, 19 และ 27
ควรปรับปรุงแก้ไข	-
ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น	20, 25, 39, 41, 43, 44 และ 45
ดี	23, 31, 35, 37, 42 และ 46
ดีที่สุด	29
ไม่สามารถประเมินได้	13, 33 และ 34
รวมจำนวนตัวชี้วัด	25

หมายเหตุ: รายชื่อตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมโปรดดูในภาคผนวก ก

4.2 ข้อเสนอแนะ

ด้านกฎหมาย ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายผังเมืองและกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ระบุอย่างชัดเจนในเรื่องการส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านผังเมืองของประชาชน ดังนี้

- สร้างช่องทางให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมืองรวมให้เพียงพอ
- กำหนดให้มีการจัดทำรายงานการปฏิบัติงานด้านผังเมือง และเผยแพร่ต่อประชาชนอย่างสม่ำเสมอ
- พัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง และหน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ให้เข้าใจในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน
- จัดให้มีการช่วยเหลือประชาชนในการทำความเข้าใจเรื่องผังเมือง และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

กรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรดำเนินการ ดังนี้

- จัดตั้งศูนย์ข้อมูลด้านการผังเมืองประจำท้องถิ่นทุกพื้นที่ที่มีการวางผังเมือง
- เพิ่มขีดความสามารถของผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร
- เพิ่มช่องทางในการใช้สื่อให้หลากหลายขึ้น เช่น วิทยุชุมชน โทรทัศน์ วิทยุชุมชน และป้ายโฆษณา และเป็นการสื่อสารสองทาง เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

- สร้างพันธมิตรและเครือข่ายในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้เข้าถึงประชาชนได้ครอบคลุมมากขึ้น เช่น การสร้างเครือข่ายชาวบ้านในแต่ละชุมชน
- จัดทำคู่มือหรือเอกสาร เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนในด้านการผังเมือง โดยเฉพาะกฎหมาย และแผนผังที่เข้าใจได้ง่ายขึ้น
- เพิ่มการประชาสัมพันธ์เชิงรุกให้เข้าถึงประชาชน โดยกำหนดให้ผังเมืองควรเป็นเรื่องที่ประชาชนทุกคนตระหนักถึงความสำคัญ (เช่น ผลกระทบของผังเมืองต่อชุมชน เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม) มีความรู้เรื่องผังเมืองในขั้นต้น รับทราบแหล่งสืบค้นข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับผังเมือง และทราบสิทธิของตนในการมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองและร้องเรียน
- สืบหาความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้เสียในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้สามารถประเมินความสัมฤทธิ์ผลได้อย่างเป็นรูปธรรม
- สืบหาพฤติกรรมการใช้สื่อของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้สามารถจัดลำดับความสำคัญในการใช้สื่อเพื่อเผยแพร่ข้อมูลให้เข้าถึงผู้มีส่วนได้เสียให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

หมวดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนจังหวัดระยอง พ.ศ. 2546

แก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549

การประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมหมวดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจกรณีศึกษาการวางผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนจังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 แก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 เป็นการประเมินระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองรวมว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจวางผังเมืองรวมดังกล่าวมากน้อยเพียงใด โดยพิจารณาทั้งในมิติของกฎหมายเกี่ยวกับผังเมือง ความพยายามในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบหลักด้านการวางผังเมือง และความสัมฤทธิ์ผลที่เกิดขึ้น ด้วยความมุ่งหวังว่า ผลการศึกษาจะพัฒนาไปสู่การสร้างสรรค์กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมายในการวางผังเมือง อย่างไรก็ดี ก่อนเข้าสู่เนื้อหาผลการประเมินนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการสร้างความเข้าใจร่วมกันก่อนในเรื่องกระบวนการวางผังเมืองรวม ดังนั้นเนื้อหาโดยรวมของการประเมินในหมวดนี้จึงประกอบด้วย ขั้นตอนหลักของการวางผังเมืองรวม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมือง ขอบเขตการประเมินของกรณีศึกษา วิธีการจัดเก็บข้อมูล ผลการประเมิน และสรุปและข้อเสนอแนะ

1. ขั้นตอนหลักของการวางผังเมืองรวม

ขั้นตอนหลักของการวางผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนจังหวัดระยองมี 18 ขั้นตอน เช่นเดียวกับการวางผังเมืองรวมในพื้นที่อื่นๆ ซึ่งเป็นแนวทางการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และการเสนอกฎหมาย ขั้นตอนมีดังต่อไปนี้

1. ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจ (กรณีที่มีความจำเป็น)
2. แจ้งจังหวัดแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม
3. โฆษณาทางหนังสือพิมพ์รายวันและวิทยุกระจายเสียงติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 7 วัน

4. ปิดประกาศแผนที่ แผนผังพร้อมข้อกำหนดเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน
5. ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม
6. ประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน ภายในเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ปิดประกาศ
7. ประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาประสานงานวางและจัดทำผังเมืองรวม
8. ประชุมคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบผัง
9. ปิดประกาศแผนผังและข้อกำหนดเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจสอบแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวม และยื่นคำร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ภายในเวลา 90 วัน นับแต่วันปิดประกาศ
10. ประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียที่ร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน
11. เสนอคณะกรรมการผังเมืองเพื่อให้ความเห็นชอบตามคณะอนุกรรมการผังเมืองหรือพิจารณาคำร้องเพิ่มเติมกรณีที่ยังไม่ได้ข้อยุติ
12. จัดทำร่างกฎกระทรวงผังเมืองรวม
13. เสนอคณะกรรมการร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาเห็นชอบ
14. เสนอที่ประชุมกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบ
15. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา
16. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเห็นชอบ
17. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามในกฎกระทรวง
18. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมือง

การดำเนินงานด้านผังเมืองเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางผัง ดังนี้
(กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2550)

1) การให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการวางและจัดทำผัง ก่อนจะมีการวางผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใด กฎหมายระบุให้ต้องมีการปิดประกาศเพื่อแจ้งให้ประชาชนได้ทราบว่าจะมีการวางและจัดทำผังเมือง ณ ท้องที่นั้น ประชาชนในท้องที่ดังกล่าวสามารถมีส่วนร่วมในการดำเนินการได้ โดยการให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการวางและจัดทำผัง ขั้นตอนนี้จะเปรียบเทียบกับงานออกแบบบ้านได้ว่าประชาชนในท้องที่

ที่จะวางผังคือ เจ้าของบ้านหรือผู้ใช้อาคาร ซึ่งควรจะชี้แจงความต้องการต่างๆ ของสมาชิกในครอบครัวให้สถาปนิกทราบ เพื่อจะได้เป็นแนวนโยบายในการออกแบบให้ถูกต้องวัตถุประสงค์ในการใช้สอยอาคาร

2) การปรึกษาหารือคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม ในระหว่างการวางผังเมืองต้องมีการสำรวจจัดเก็บข้อมูล วิเคราะห์ วิจัย เจ้าหน้าที่ผู้วางผังจะเข้าพบคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้แทนส่วนราชการ และบุคคลต่างๆ คณะที่ปรึกษาเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของตัวแทนประชาชน เพื่อขอทราบแนวนโยบายและความต้องการของท้องถิ่น

3) การเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังและแสดงความคิดเห็นหรือให้ข้อมูลเพิ่มเติม เมื่อวางผังเบื้องต้นเสร็จ เจ้าหน้าที่ผู้วางผังต้องนำผังนั้นไปเปิดเผยและประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้โดยการเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังและแสดงความคิดเห็นหรือให้ข้อมูลเพิ่มเติม เจ้าหน้าที่ผู้วางผังจะนำความคิดเห็นและความต้องการต่างๆ นั้นไปประมวลกับหลักวิชาการเพื่อพิจารณาจัดวางผังเมืองให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นและความต้องการของชุมชนนั้นๆ

4) การตรวจดูข้อกำหนดและแผนผัง และการยื่นคำร้องขอให้แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมือง เมื่อวางผังเสร็จสมบูรณ์แล้วผู้วางผังจะนำผังเสนอให้คณะกรรมการผังเมืองที่มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อผังได้รับความเห็นชอบแล้ว จะต้องนำผังไปเปิดเผยในที่ที่ทำการวางผังเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผัง ในช่วงเปิดเผย 90 วันนี้ ผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองนั้นๆ ได้ โดยทำเป็นหนังสือถึงกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังนั้นเพื่อดำเนินการต่อไป

3. ขอบเขตการประเมินของกรณีศึกษา

การศึกษาการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกรณีศึกษานี้ พิจารณาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนจังหวัดระยอง ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน นั่นคือ กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 และกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549 โดยประเมินทั้งในมิติของกฎหมาย ความพยายาม และความสัมฤทธิ์ผล

4. การวางแผนเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 แก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549

ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546

การจัดทำผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน พ.ศ. 2546 หรือ ผังเมืองรวมฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 เริ่มดำเนินการสำรวจเขตผังมาตั้งแต่ปี 2537 ซึ่งในขณะนั้นเป็นช่วงของการบังคับใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 102 พ.ศ. 2534 หรือผังเมืองรวมฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 ต่อมาหลังจากผังเมืองรวมฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 สิ้นสุดระยะการบังคับการใช้ในวันที่ 21 พฤษภาคม 2541 กรมการผังเมือง (ชื่อเดิมขณะนั้น ปัจจุบัน คือ กรมโยธาธิการและผังเมือง) จึงดำเนินการขอปรับปรุงผังเมืองรวมครั้งที่ 2 ขึ้น มาโดยลำดับ แต่หลังจากนั้นเป็นช่วงสภาวะขาดหรือผังเมืองรวมหมดอายุเป็นระยะเวลายาวนานถึง 5 ปี นับตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2541 – 11 พฤษภาคม 2546 และต่อมาในวันที่ 12 พฤษภาคม 2546 จึงได้มีการประกาศใช้เป็นกฎกระทรวงโดยใช้ชื่อว่าผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546

ลำดับเหตุการณ์สำคัญในการวางและจัดทำผังเมืองรวมดังกล่าวแสดงได้ดังตารางที่ 16

ตารางที่ 16 ลำดับเหตุการณ์สำคัญในการวางและจัดทำผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546

วัน/เดือน/ปี	เหตุการณ์
24 - 26 มกราคม 2537	สำรวจเพื่อกำหนดเขตผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง
26 มกราคม 2537	ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม เพื่อชี้แจงการปรับปรุงผังเมือง
12 -18 ตุลาคม 2537	โฆษณาทางหนังสือพิมพ์ เพื่อเชิญชวนเข้าร่วมการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
18 พฤศจิกายน 2537	ประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชนครั้งที่ 1 ณ ศาลาการเปรียญ วัดโสภณวนาราม ต.มาบตาพุด
13 มิถุนายน 2539	ประชุมคณะกรรมการผังเมืองครั้งที่ 3/2539 ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการปรับปรุงผังฯ ตามการยื่นคำร้องของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จังหวัดระยอง บริษัท ปตท. ปิโตรเคมีคัล จำกัด และบริษัท ซีดี เรียลตี้ จำกัด เพื่อขอเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวมฯ ให้เป็นพื้นที่อุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง)
20 กรกฎาคม 2539	คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (กพอ.) มีมติในการประชุมครั้งที่ กพอ. 3/2539 กำหนดกรอบนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณมาบตาพุดให้รองรับการขยายตัวของกิจกรรมอุตสาหกรรม
19 ตุลาคม – 18 พฤศจิกายน 2540	ปิดประกาศร่างผังเมืองรวมฯ เป็นระยะเวลา 30 วัน ก่อนการประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชนครั้งที่ 2
14 พฤษภาคม 2540	ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม
15 พฤษภาคม 2540	ประชุมรับฟังความคิดเห็นประชาชนครั้งที่ 2 ณ ห้องประชุมสำนักงานเทศบาลเมืองมาบตาพุด
10 กรกฎาคม 2540	เสนอคณะกรรมการผังเมือง ครั้งที่ 1 ในการประชุมคณะกรรมการผังเมืองครั้งที่ 12/2540
11 กันยายน 2540	เสนอคณะกรรมการผังเมือง ครั้งที่ 2 ในการประชุมคณะกรรมการผังเมืองครั้งที่ 15/2540
21 มกราคม 2541 - 20 เมษายน 2541	ปิดประกาศร่างแผนผังและข้อกำหนดฯ เป็นเวลา 90 วัน (สำนักงานผังเมืองจังหวัดระยอง, 2541)

วัน/เดือน/ปี	เหตุการณ์
7 พฤษภาคม 2541	ประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมเพื่อพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสีย
20 กรกฎาคม 2541-18 สิงหาคม 2541	ขยายเวลาการรับคำร้องออกไปอีก 30 วัน
24 กรกฎาคม 2541	ประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสีย
7 - 8 กันยายน 2541	ประธานอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียและเจ้าหน้าที่กรมการผังเมือง (เดิม) ตรวจสอบพื้นที่
17 กันยายน 2541	คณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียประชุมพิจารณาคำร้อง
12 พฤศจิกายน 2541	ประชุมคณะกรรมการผังเมือง ครั้งที่ 14/2541 โดยตัวแทนประชาชนอำเภอบ้านฉาง และตัวแทนจังหวัดระยองเข้าชี้แจงข้อมูลและปัญหาข้อขัดแย้งของกลุ่มประชาชนในเขตอำเภอบ้านฉาง
พฤษภาคม 2541 – พฤษภาคม 2546	ช่วงสัญญาภาคหรือผังเมืองรวมหมดอายุเป็นระยะเวลายาวนานถึง 5 ปี นับตั้งแต่ 22 พฤษภาคม 2541 – 11 พฤษภาคม 2546
10 เมษายน 2542	ตัวแทนประชาชนอำเภอบ้านฉางและตัวแทนบริษัทเอเชีย อินดัสเตรียลพาร์ค (มาบตาพุด) จำกัด ทำหนังสือขอตกลงร่วมกันว่าการกำหนดประเภทและรายละเอียดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ปรับปรุงตามเจตนารมณ์ของกลุ่มผู้คัดค้าน (ประชาชนอำเภอบ้านฉาง) คือ ห้ามสร้างอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขึ้นต้น
12 พฤษภาคม 2546	ประกาศใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน พ.ศ. 2546

ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548

กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนจังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 ครั้งแรก ในเรื่องข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น เนื่องจากเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่มีแปลงที่ดินขนาดเล็ก เช่น 50 - 100 ตารางวา และพักอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้ใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) ที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อปลูกสร้างที่อยู่อาศัยตามขนาดที่ครอบครัวต้องการได้ ประเด็นปัญหานี้ทำให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่มาพบปะพูดคุยยื่นคำร้องขอแก้ไขข้อกำหนดให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้มีอัตราส่วนเพิ่มขึ้นในแต่ละบริเวณแทนอัตราส่วนของแปลงที่ดินที่ยื่นขออนุญาต

หลังจากการยื่นคำร้องขอแก้ไขดังกล่าวผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมือง สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยองได้ประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจสอบผังเมืองและข้อกำหนดและสามารถยื่นคำร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นระยะเวลา 90 วัน ตั้งแต่วันที่ 6 สิงหาคม 2547-3 พฤศจิกายน 2547 (สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง, 2547) ต่อมาคณะกรรมการผังเมืองได้ให้ความเห็นชอบ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2547) หลังจากนั้นได้ประกาศใช้เป็นกฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2548

ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่แก้ไขในผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 ได้แก่ ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม และที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้ ลักษณะการแก้ไข คือ การแก้ไขจากความเดิมที่ระบุว่า “สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละ...ของแปลงที่ดินที่ยื่นขออนุญาต” แก้ไขใหม่เป็น “สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละ...ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ” ยกตัวอย่างเช่น ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) นั้น ในผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 กำหนดให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของแปลงที่ดินที่ยื่นขออนุญาต เมื่อแก้ไขข้อกำหนดของผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละ 40 ของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ

ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549

1 ปีหลังจากการประกาศใช้ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 บริษัท นิคมอุตสาหกรรมเอเชีย จำกัด ได้ยื่นหนังสือที่ AIE/041/47 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2547 แจ้งจังหวัดระยองเพื่อขอปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) บริเวณหมายเลข 4.5 ของกฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 โดยขอให้ยกเลิกข้อความในข้อ 10 วรรคสาม (8.2) ที่ระบุว่า ห้ามการประกอบกิจการอุตสาหกรรมปิโตรเคมีซึ่งได้จากการกลั่นน้ำมันปิโตรเคมีหรือการแยกก๊าซธรรมชาติ (หรือห้ามสร้างอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขึ้นต้น)

เมื่อนำร่างข้อกำหนดดังกล่าวไปเปิดประกาศเป็นระยะเวลา 90 วัน ระหว่างวันที่ 6 มกราคม 2548–5 เมษายน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจดู พบว่า ผู้มีส่วนได้เสียชาวอำเภอบ้านฉางได้ยื่นคำร้องคัดค้านการแก้ไขจำนวน 7,209 ราย อย่างไรก็ตาม ที่ท้ายที่สุด คณะกรรมการผังเมืองได้มีมติที่ประชุมเห็นชอบตามข้อเสนอในการแก้ไขข้อกำหนดของบริษัทนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย จำกัด หรืออนุญาตให้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขึ้นต้นในพื้นที่บริเวณหมายเลข 4.5 ได้ หลังจากนั้น ได้ประกาศใช้เป็นกฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549 เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2549 (รายละเอียดเกี่ยวกับกรณีนิคมอุตสาหกรรมเอเชียโปรดอ่านในหมวดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม)

5. วิธีการจัดเก็บข้อมูล

การประเมินธรรมชาติสิ่งแวดล้อมมาบตาพุดหมวดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยใช้ตัวชี้วัดธรรมชาติสิ่งแวดล้อม เป็นการศึกษาเชิงเอกสารและการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมกับกลุ่มเป้าหมาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1 เอกสารที่เกี่ยวข้อง

5.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525
- พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2539 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546
- กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546
- กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548
- กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547
- ระเบียบคณะกรรมการผังเมืองว่าด้วยการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม พ.ศ. 2547
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526
- ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544

5.1.2 รายงานการประชุม

- รายงานการประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง ครั้งที่ 2/2548
- รายงานการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ 1 ในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง (ปรับปรุงครั้งที่ 2)
- รายงานการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ 2 ในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง (ปรับปรุงครั้งที่ 2)
- รายงานการประชุมคณะกรรมการผังเมือง ครั้งที่ 11/2547
- รายงานการประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน ครั้งที่ 1/2538

5.2 เว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- กรมโยธาธิการและผังเมือง www.dpt.go.th
- สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา www.krisdika.go.th
- สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง
<http://provinces.dpt.go.th/rayong>
- คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น www.local.moi.go.th
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น <http://203.170.239.216/dlocT/home/home.aspx>

5.3 การสัมภาษณ์

สัมภาษณ์หน่วยงาน ผู้มีส่วนได้เสียและองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา

5.3.1 หน่วยงานราชการส่วนกลาง

- นายปรีชา รณรงค์ ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ
กรมโยธาธิการและผังเมือง

- นางสาวพีรยา ป้อมสุข นักวิชาการคอมพิวเตอร์
กรมโยธาธิการและผังเมือง

5.3.2 หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค

- | | |
|---------------------------------|--|
| ■ นายพลวัตร ชยานุวัตร | ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง |
| ■ นายสุรพันธ์ กลิ่นขจร | เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ผังเมือง 8 ว
สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง
จังหวัดระยอง (เสียชีวิตแล้ว) |
| ■ นายรัชชัย สุภาผล | หัวหน้ากลุ่มงานผังเมือง 7 ว
สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง
จังหวัดระยอง |
| ■ นางสาวชไมพร ธงทองทิพย์ | เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไประดับ 6
สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง
จังหวัดระยอง |
| ■ นายสมหมาย เอี่ยมมงคลสกุล | นักผังเมืองระดับ 5
สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง
จังหวัดระยอง |
| ■ นางสาวกิตติญา พรมรัตน์ | เจ้าพนักงานธุรการ 5
สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง
จังหวัดระยอง |
| ■ นายสันติ บรรเทงจิตร | ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
จังหวัดระยอง |
| ■ นายชูชัย สินธุวงศ์ | อุตสาหกรรมจังหวัดระยอง |
| ■ นายวีระศักดิ์ เพิ่มแพ่งพันธุ์ | ผู้อำนวยการสำนักงานนิคม-
อุตสาหกรรมตะวันออกและสำนักงาน
นิคมอุตสาหกรรมเอเชีย |
| ■ นายสุชิน พูนศิริกู | กำนันตำบลบ้านฉาง |
| ■ นายหนู ต้นสทรกุล | ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 2 ต. บ้านฉาง |

5.3.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

- | | |
|------------------------|------------------------------------|
| ■ นายเหรียญ นิเจริญ | นายกเทศมนตรีตำบลบ้านฉาง |
| ■ นายทรงวุฒิ นาคทอง | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทับมา |
| ■ นายมานิตย์ คาคหมายดี | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพลา |
| ■ นายอรุณ อินทร์แก้ว | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนิคมพัฒนา |

5.3.4 ประชาชน

- | | |
|-------------------------|--|
| ■ นายอิทธิพล แจ่มแจ้ง | ประธานชมรมคณะกรรมการชุมชนเทศบาลเมืองมาบตาพุด |
| ■ นายเจริญ เดชคุ้ม | ประธานชุมชนเกาะกนกหนองแดงเม |
| ■ นางอารมณี สดมณี | ชุมชนมาบข่า |
| ■ นางเล็ก อัมระรี | ชุมชนมาบข่า |
| ■ นายจรงค์ หมีนภักดี | ชุมชนอิสลาม |
| ■ นายรัชยุทธ วงศ์ภูซงค์ | ชุมชนร่วมพัฒนา |
| ■ นายสินชัย พรหมศรี | ชุมชนบ้านล่าง |
| ■ นายจำเนียร ไตรลักษณ์ | ชุมชนชากลูกหญ้า |
| ■ นายบุญช่วย ชวนาสุ่ม | รองประธานชุมชนมาบขาลุด |
| ■ นายจำนงค์ จ้อยทองมูล | ชาวบ้านชุมชนมาบขาลุด |
| ■ นายมานัส ศิริสูตร | ชาวบ้านหมู่ 2 ต. บ้านฉาง |
| ■ นางณัฐญา ศิริสูตร | ชาวบ้านหมู่ 2 ต. บ้านฉาง |
| ■ นายครรลอง วาจะสุข | ชาวบ้านหมู่ 2 ต. บ้านฉาง |
| ■ นางสาวดวงฤทัย ดียิ่ง | ชาวบ้านหมู่ 2 ต. บ้านฉาง |
| ■ นางวรรณมา บุญไคร่ | ประธานกลุ่มสตรีอาสาพัฒนาชุมชนหนองแฟบ |
| ■ นางวรรณิ เนินอรัญญ | สมาชิกกลุ่มสตรีอาสาพัฒนาชุมชนหนองแฟบ |
| ■ นายจรัส เข้มกลัด | ประธานกลุ่มประมงเรือเล็กชุมชนหนองแฟบ |
| ■ นางจินดา เรืองศรี | สมาชิกกลุ่มประมงเรือเล็กชุมชนหนองแฟบ |

- | | |
|----------------------|--|
| ■ นายสุรัชย์ ม่วงทอง | สมาชิกกลุ่มประมงเรือเล็ก
ชุมชนหนองแปน |
|----------------------|--|

5.3.5 ภาคประชาสังคม

- | | |
|-------------------------------|---|
| ■ นายธีระศักดิ์ ผดุงตันตระกูล | รองประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด
ระยอง |
| ■ นางสาวกนิษฐ์ พงษ์นาวิน | เลขานุการเครือข่ายประชาชน
ภาคตะวันออก |
| ■ นางสาวเมตตา ตัญท์กุลรัตน์ | รองประธานเครือข่ายชุมชนตะวันออก
พิทักษ์สิ่งแวดล้อมอำเภอบ้านฉาง |

5.3.6 ภาคธุรกิจเอกชน/ผู้ประกอบการ

- | | |
|---------------------------|--|
| ■ นายสมชาย หวังวัฒนาพานิช | ประธานชมรมผู้ประกอบการโรงงานใน
นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด |
| ■ นายสุขุม โกศัยเสวี | ผู้จัดการทั่วไป บริษัทนิคมอุตสาหกรรม
เอเซีย จำกัด (มหาชน) |
| ■ นายโชติชัย อรรถวิภานัน | ที่ปรึกษาประธานบริษัทซีดีเรียลตี้ |

5.3.7 สื่อมวลชนในจังหวัดระยอง

- | | |
|---------------------------|---|
| ■ นายวิสูตร ปิริยะวนิชย์ | นายกสมาคมผู้สื่อข่าวระยอง |
| ■ นายเฉลิมศักดิ์ จางวางกร | หัวหน้าผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์มติชน
ประจำภาคตะวันออก |
| ■ นายสุเมธ นาเจริญ | ประธานชมรมผู้สื่อข่าว อำเภอบ้านฉาง
จังหวัดระยอง |
| ■ นายพงษ์ ปัญญาวิศิษฐ์กุล | ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์พลังสื่อ
(อดีตผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ระยองเดลี) |
| ■ นางศิริวรรณ บุญมี | ผู้สื่อข่าว 7 ว สถานีวิทยุกระจายเสียง
แห่งประเทศไทย จังหวัดระยอง |
| ■ นางพัชรี ดิษฐ์เย็น | ผู้จัดรายการวิทยุชุมชน FM 98.75
ซากลูกหญ้า |

6. ผลการประเมิน

การประเมินหมวดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจประกอบด้วยการประเมินในมิติของกฎหมายเฉพาะ ความพยายามของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และความสัมฤทธิ์ผลที่เกิดขึ้น ผลการประเมินสามารถจัดระดับค่าของการประเมินได้เป็น 7 ระดับ ได้แก่ กฎหมายห้าม, ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน, ควรปรับปรุงแก้ไข, ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น, ดี, ดีที่สุด และไม่สามารถประเมินได้ ผลการประเมินมีดังต่อไปนี้

6.1 ด้านกฎหมายเฉพาะ

กฎหมายเฉพาะที่ประเมินในกรณีศึกษานี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525, พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 และกฎระเบียบด้านการผังเมือง เช่น กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 และระเบียบคณะกรรมการผังเมืองว่าด้วยการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม พ.ศ. 2547 เป็นต้น

6.1.1 คุณภาพและขอบเขตของการเข้าถึง (ตัวชี้วัดที่ 50 และ 51)

การแจ้งข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสมให้ประชาชนทราบล่วงหน้าก่อนเริ่มต้นการวางผังเมืองรวมเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญอย่างยิ่งของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจด้านการผังเมือง จากการทบทวนกฎหมายด้านการผังเมือง คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525, พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535, กฎกระทรวงฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 พบว่า กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานรัฐ

ด้านผังเมืองเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้สาธารณชนรับทราบในการเริ่มต้นกระบวนการตัดสินใจโดยเป็นข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสมเป็นบางส่วน (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) เพราะเมื่อพิจารณาขั้นตอนหลักของการวางผังเมืองที่มี 18 ขั้นตอน พบว่า กฎหมายกำหนดให้เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในบางขั้นตอนเท่านั้น คือ การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการเปิดเผยแผนผังและข้อกำหนดเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจสอบและยื่นคำร้องขอแก้ไขข้อกำหนด

ส่วนประเด็นความเหมาะสมของข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่ นั้น พบว่า มีความเหมาะสมเป็นบางส่วน เนื่องจากในขั้นตอนการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น กฎกระทรวงฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้โฆษณาทางหนังสือพิมพ์รายวันและวิทยุกระจายเสียงติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 7 วัน ปิดประกาศแผนที่ แผนผังพร้อมข้อกำหนดเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน และแจ้งวันเวลาสถานที่จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งต้องจัดภายในเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ปิดประกาศ โดยในการปิดประกาศให้แสดงข้อมูล ได้แก่ วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม, แผนที่แสดงเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม, แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน, แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง, แผนผังอื่นตามที่เห็นสมควร, ข้อกำหนดประกอบแผนผัง, รายการประกอบแผนผัง นโยบาย มาตรการและวิธีการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม, ข้อความเกี่ยวกับวัน เวลา และสถานที่ที่จะจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม, ข้อความเชิญชวนให้ประชาชนในท้องที่ดังกล่าวมาแสดงความคิดเห็น รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดงความคิดเห็น

อีกขั้นตอนหนึ่งที่กฎหมายระบุให้เผยแพร่ข้อมูล คือ การปิดประกาศแผนผังและข้อกำหนดเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจสอบแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวม และยื่นคำร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ภายในเวลา 90 วัน นับแต่วันปิดประกาศ ซึ่งเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540 ที่กำหนดรายละเอียดข้อมูลที่ปิดประกาศว่าให้แสดงข้อมูล ได้แก่ วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม, แผนที่แสดงเขตผังเมืองรวม, แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง, แผนผังอื่นตามที่เห็นสมควร ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบแล้ว, รายการประกอบแผนผัง นโยบาย มาตรการและวิธีการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม, คำประกาศเชิญชวนและข้อความแสดงสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียในการร้องขอให้แก้ไข

หรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยให้ยื่นคำร้องภายใน 90 วัน นับแต่วันปิดประกาศ ซึ่งวิธีการยื่นคำร้องให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการ ประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547

อย่างไรก็ดี ข้อมูลที่เผยแพร่ข้างต้นนั้นไม่ได้ระบุถึงข้อมูลทางเลือกอื่นๆ สำหรับการวางผังเมือง รวมทั้งไม่ระบุถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นข้อมูลที่ประชาชนควรรับทราบ เพื่อนำไปประกอบการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจ ด้วยเหตุนี้ จึงสรุปว่า กฎหมาย กำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสมเป็นบางส่วน

ประเด็นที่ต่อเนื่องหลังจากพิจารณาว่ากฎหมายกำหนดให้หน่วยงานรัฐด้านผังเมือง ต้องจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสมให้ประชาชนทราบก่อนการเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วม คือ ประเด็นที่ว่ากฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานรัฐด้านผังเมืองเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการตัดสินใจมากน้อยอย่างไร จากการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านการผังเมือง พบว่า กฎหมายด้านการผังเมืองเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพียงบางส่วนหรือ บางขั้นตอนเท่านั้น (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) เพราะเมื่อพิจารณาขั้นตอนหลักของการวางผังเมือง ที่มีด้วยกัน 18 ขั้นตอน จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในบางขั้นตอนเท่านั้น ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการประชุมประชาชนที่จัดขึ้นไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 การมีส่วนร่วมในการตรวจดูแผนผังและข้อกำหนด ของผังเมืองรวมและยื่นคำร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ ภายในเวลา 90 วัน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสีย ไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540 และการมีส่วนร่วมในการประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม เนื่องจากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องที่ที่วางผังเมืองรวมซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นส่วน หนึ่งของตัวแทนประชาชนได้เป็นคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมด้วยเช่นกัน

6.1.2 คุณภาพและข้อจำกัดทางกฎหมายในการเข้าถึง (ตัวชี้วัดที่ 52)

ขอบเขตและความชัดเจนของข้อกำหนดกฎหมายที่อ้างว่าข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจด้านการผังเมืองเป็นความลับเป็นประเด็นสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงคุณภาพและข้อจำกัด ทางกฎหมายในการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านการผังเมือง จากการทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมือง อันได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525, พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

และกฎระเบียบด้านการผังเมืองที่เกี่ยวข้อง พบว่า กฎหมายไม่ได้รับเรื่องของการเป็นความลับของข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจด้านการผังเมืองไว้ (ไม่สามารถประเมินได้)

6.1.3 คุณภาพและขอบเขตของข้อกำหนดทางกฎหมายในการสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค (ตัวชี้วัดที่ 53 และ 58)

ข้อกำหนดทางกฎหมายในเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐให้เข้าใจเรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น เนื่องจาก การเพิ่มความรู้จะช่วยสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนให้กับเจ้าหน้าที่รัฐและนำไปสู่ความพยายามของเจ้าหน้าที่รัฐในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ต่อไป

จากการทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมือง อันได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525 และพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 พบว่า กฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองมิได้รับให้กรมโยธาธิการและผังเมืองพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานในเรื่องของการมีส่วนร่วม (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) ส่วนประเด็นการพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐด้านการผังเมืองในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่า กฎหมายมิได้กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองต้องพัฒนาขีดความสามารถให้กับเจ้าหน้าที่หน่วยงานส่วนภูมิภาค (สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด) และท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องที่ที่วางผังเมืองรวม) ไว้เช่นเดียวกัน (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน)

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 พบว่า ในมาตรา 16 กำหนดให้การผังเมืองเป็นหนึ่งในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นเพียงการกล่าวถึงหน้าที่ที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างกว้างๆ เท่านั้น มิได้ระบุถึงการพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ด้านการมีส่วนร่วมและการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้านผังเมืองแต่อย่างใด

6.1.4 คุณภาพและขอบเขตของข้อกำหนดทางกฎหมายการสร้างความสามารถของสาธารณชน (ตัวชี้วัดที่ 56)

จากการทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมือง ได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525, พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พบว่า กฎหมายมีได้กำหนดให้หน่วยงานต้องจัดให้มีการช่วยเหลือทางเทคนิคและการสนับสนุนอื่นๆ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมด้านการผังเมืองแก่ประชาชน (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐให้ความช่วยเหลือเพื่อให้ประชาชนเรียนรู้และเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย การจัดทำคู่มือหรือการจัดฝึกอบรมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมด้านการผังเมืองให้แก่ประชาชน และการพัฒนาขีดความสามารถด้านอื่นๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการผังเมือง ประโยชน์และความสำคัญของการผังเมือง และสิทธิของประชาชนด้านการผังเมือง เป็นต้น

6.1.5 เงื่อนไขกฎหมายเรื่องระยะเวลา (ตัวชี้วัดที่ 59)

ข้อกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาที่เหมาะสมสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจนั้นพิจารณาจากความเหมาะสมของช่วงเวลาในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการมีส่วนร่วมว่าได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจได้อย่างมีความหมาย เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ และไม่เร่งรัดจนเกินไป ผลการประเมินกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525, พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535, กฎกระทรวงฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 พบว่า กฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองกำหนดระยะเวลาที่ค่อนข้างเหมาะสมสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น)

การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการผังเมืองในที่นี้ย่อมเชื่อมโยงกับผลการประเมินก่อนหน้าที่ว่า พบว่า จากขั้นตอนหลักของการวางผังเมือง 18 ขั้นตอน กฎหมายด้านการผังเมือง

เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพียง 2-3 ขั้นตอนเท่านั้น ได้แก่ การประชุมประชาชน การตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมและยื่นคำร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิก ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการมีส่วนร่วมในการประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม

ดังนั้น ระยะเวลาของการมีส่วนร่วมของประชาชนในที่นี้ จึงเป็นกรอบเวลาของการมีส่วนร่วมในบางขั้นตอนดังกล่าวเทียบกับกรอบระยะเวลาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งพบว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ระยะเวลาและแนวทางการดำเนินงานในการเปิดเผย การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมถึงการสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ค่อนข้างชัดเจน แต่การดำเนินงานตามระเบียบนี้หรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานรัฐว่าจะดำเนินงานมากน้อยอย่างไร และระเบียบนี้เป็นแนวทางในการดำเนินงานในระดับโครงการของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการวางผังเมือง เนื่องจากการวางผังเมืองมีกฎหมายกฎระเบียบเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน บังคับใช้อยู่แล้ว

ในขณะที่กฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองนั้น นับได้ว่ากำหนดระยะเวลาและรายละเอียดการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนตามกฎหมายไว้อย่างชัดเจน เช่น ระยะเวลาในการแจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้าเพื่อให้ประชาชนทราบถึงการวางผังเมืองรวมในท้องที่นั้นๆ โดยการโฆษณาทางวิทยุและหนังสือพิมพ์ติดต่อกันไม่น้อยกว่า 7 วัน, การเปิดเผยเพื่อเผยแพร่ข้อมูลล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน เพื่อให้ประชาชนไปตรวจดูและเตรียมตัวก่อนการเข้าร่วมประชุมประชาชนซึ่งจะจัดขึ้นภายใน 30 วันนับแต่วันเปิดเผย, การกำหนดระยะเวลาให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและสามารถยื่นคำร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ภายในระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันเปิดเผย และการกำหนดระยะเวลาในการแจ้งมติกรรมการผังเมืองให้ผู้ร้องทราบผลการพิจารณาคำร้องภายใน 10 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการผังเมืองได้รับรองมตินั้นแล้ว เป็นต้น

อย่างไรก็ดี กฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองมีหลายประเด็นที่ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น เช่น การกำหนดเวลาประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นเวลา 7 วัน ติดต่อกันนั้น เป็นการประชาสัมพันธ์เพียงช่วงระยะเวลาเดียวและเป็นระยะเวลาที่ค่อนข้างน้อย การมีส่วนร่วมของประชาชนมีเพียงบางขั้นตอน คุณภาพและรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่เหมาะสมเท่าที่ควร และกฎหมายไม่ได้ระบุให้จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและประกาศให้ประชาชนทราบ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ให้จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและประกาศภายใน 15 วัน) ในขณะที่เรื่องการวางผังเมืองนั้นมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นอย่างมากจึงต้องการเวลาสำหรับการเตรียมความพร้อมและต้องการข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อการประมวลความคิดเห็นและเข้าร่วมประชุมเสนอข้อคิดเห็นได้อย่างมีความหมาย ดังนั้น การเพิ่มข้อกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการผังเมือง รวมทั้งการกำหนดระยะเวลาและรูปแบบในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการผังเมืองให้เพิ่มมากขึ้น จึงเป็นประเด็นที่พึงพิจารณาต่อไป

6.2 ด้านความพยายาม

6.2.1 ขอบเขตและคุณภาพของความพยายาม (ตัวชี้วัดที่ 60, 62 และ 63)

ความพยายามของหน่วยงานรัฐด้านการผังเมืองในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ชัดเจนเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจและโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการผังเมืองล่วงหน้าก่อนที่จะเริ่มต้นกระบวนการวางผังเมืองเป็นปัจจัยเริ่มต้นในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการผังเมืองให้เกิดขึ้นได้ จากการศึกษาการดำเนินงานของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยองซึ่งรับผิดชอบหลักในการวางผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนจังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 แก๊ว พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 พบว่า สำนักงานฯ เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการวางผังเมืองรวมให้ประชาชนทราบตามรายละเอียดแนวทางที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองกำหนด ทั้งการประชาสัมพันธ์ทางหนังสือพิมพ์ล่วงหน้าเป็นเวลา 7 วัน การปิดประกาศก่อนการจัดประชุมประชาชน การจัดประชุมประชาชน รวมทั้งการปิดประกาศเป็นระยะเวลา 90 วัน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบข้อมูลข่าวสารและสามารถยื่นคำร้องเพื่อขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน อย่างไรก็ตาม การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น ไม่ได้จัดเตรียมข้อมูลที่ชัดเจนในการแจ้งให้ประชาชนรับทราบถึงกระบวนการและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดวางผังเมือง เช่น ไม่มีข้อมูลที่อธิบายว่าประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างไร การมีส่วนร่วมของประชาชนมีระดับใดบ้าง และข้อมูลจำเป็นที่ประชาชนควรทราบเพื่อใช้ประกอบการแสดงความคิดเห็นได้อย่างไร นอกจากนี้ จากการสอบถามประชาชน พบว่า ประชาชนมีทั้งที่ทราบและไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการวางผังเมืองรวมที่สำนักงานฯ เผยแพร่ ด้วยเหตุนี้ จึงประเมินว่าข้อมูลที่เผยแพร่ต่อประชาชนยังไม่ชัดเจนและเผยแพร่เพียงบางส่วน (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น)

หากหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการวางผังเมืองให้ข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับทางเลือกต่างๆ ในการวางผังเมืองรวม และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในแต่ละทางเลือกให้แก่ประชาชนอย่างเพียงพอตามความต้องการย่อมมีส่วนสำคัญที่ช่วยให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาความพยายามของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง พบว่า การให้ข้อมูลเป็นไปตามที่กฎหมายด้านการผังเมืองกำหนด โดยได้ระบุหมายเลขโทรศัพท์ ที่อยู่ติดต่อทางอินเทอร์เน็ต และแหล่งข้อมูลสำหรับผู้ที่ต้องการข้อมูลเพิ่มเติมไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการวางผังจะมีการเผยแพร่ข้อมูล แต่ข้อมูลนั้นยังไม่เพียงพอเพราะยังไม่ใช้สาระสำคัญเกี่ยวกับทางเลือกในการวางผัง และไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอันจะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละทางเลือกให้ประชาชนทราบ (ควรปรับปรุงแก้ไข)

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในทุกขั้นตอนของการวางผังเมืองรวมย่อมก่อให้เกิดการเป็นเจ้าของผังเมืองรวมนี้ร่วมกันและนำไปสู่ความร่วมมือของประชาชนในการปฏิบัติตามผังเมืองรวมได้ต่อไป จากการศึกษาการดำเนินงานของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยองซึ่งรับผิดชอบหลักในการวางผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 แก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 พบว่า การวางผังเมืองรวมมีขั้นตอนหลักทั้งหมด 18 ขั้นตอน ซึ่งการดำเนินงานของสำนักงานฯ ยึดแนวทางตามที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองกำหนด แต่ยังมีได้ดำเนินการในเชิงรุกเพื่อปรับปรุงกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจให้มากขึ้น การดำเนินงานที่ผ่านมาจึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในบางขั้นตอนเท่านั้น ได้แก่ ขั้นตอนการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งจัดขึ้นจำนวน 2 ครั้งๆ แรกเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2537 และครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2540 ซึ่งประชาชนสามารถแสดงข้อคิดเห็นได้ทั้งทางลายลักษณ์อักษรและทางวาจา ส่วนขั้นตอนการปิดประกาศให้ประชาชนตรวจดูร่างแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมและยื่นคำร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นระยะเวลา 90 วัน นั้น สำนักงานฯ ดำเนินการปิดประกาศ 90 วัน ตามขั้นตอนการวางผังเมืองรวมทั้งผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 และฉบับที่แก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 นอกจากนี้ ยังมีในขั้นตอนการร่วมประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมซึ่งตัวแทนของประชาชน คือ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องที่ที่วางผังเมืองรวมได้เข้าร่วมเป็นคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมด้วย ดังนั้น จึงสรุปผลการประเมินว่าสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยองจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในบางขั้นตอนของการตัดสินใจ (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น)

6.2.2 ค่าใช้จ่ายและความเหมาะสมของค่าใช้จ่าย (ตัวชี้วัดที่ 65)

ค่าใช้จ่ายในการเข้าร่วมกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นต้นทุนสำคัญประการหนึ่งในการตัดสินใจว่าจะเข้าร่วมกิจกรรมหรือไม่ หากการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการผังเมืองคำนึงถึงการช่วยลดหรือบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนในการเดินทาง การขอเอกสาร และการเข้าร่วมกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งการประชุมประชาชน การตรวจดูร่างแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมและการยื่นคำร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ย่อมช่วยสร้างโอกาสในการเข้าร่วมได้มากขึ้น

จากการประเมิน พบว่า แม้ว่าสำนักงานฯ จะไม่ได้จัดสรรงบประมาณสนับสนุนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังไว้เป็นการเฉพาะ การดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมจะใช้งบประมาณปกติของสำนักงานฯ แต่เนื่องจาก ที่ตั้งของสำนักงานฯ อยู่ในเขตพื้นที่วางผังเมืองรวมฉบับนี้ (เมื่อปี 2539-2540 ซึ่งเป็นช่วงเริ่มต้นกระบวนการวางผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนฉบับที่ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2546 นั้น สำนักงานผังเมืองจังหวัดระยอง (ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดระยอง) ตั้งอยู่ในสำนักงานเทศบาลเมืองมาบตาพุด และต่อมาได้ย้ายสำนักงานฯ ไปยังศูนย์ราชการจังหวัดระยองบริเวณริมถนนสุขุมวิท แต่ยังคงอยู่ในเขตผังเมืองรวมเดียวกันจึงไม่ไกลจากเทศบาลเมืองมาบตาพุดมากนัก และการเดินทางค่อนข้างสะดวก) จึงมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางขอข้อมูลและติดต่อประสานงานอื่นๆ ค่อนข้างน้อย อัตราค่าใช้จ่ายในการขอสำเนาเอกสารเป็นอัตราค่าถ่ายเอกสารโดยปกติทั่วไป การสอบถามข้อมูลต่างๆ สามารถสอบถามได้ทั้งทางโทรศัพท์ (อัตราค่าโทรศัพท์ในพื้นที่จังหวัดระยอง) หรือเดินทางมาสอบถามข้อมูลได้โดยตรงที่สำนักงานฯ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องที่ที่วางผัง ส่วนการจัดประชุมประชาชนทั้งสองครั้งนั้น ครั้งแรกจัดขึ้นที่วัดโสภณ และครั้งที่สองจัดขึ้นที่สำนักงานเทศบาลเมืองมาบตาพุด ซึ่งอยู่ในพื้นที่วางผังเช่นเดียวกัน จึงมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางน้อย อีกทั้งในการประชุมประชาชน ทางสำนักงานฯ ได้สนับสนุนค่าอาหารและน้ำดื่ม รวมทั้งค่าเอกสารการประชุมสำหรับผู้เข้าร่วมประชุม พร้อมทั้งได้จัดเตรียมคำตอบแทนสำหรับวิทยากรที่เดินทางมาร่วมบรรยายและดำเนินการประชุมเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน สำหรับการยื่นคำร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เสียค่าใช้จ่ายและสามารถยื่นคำร้องได้ทั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง ส่วนผลการพิจารณาคำร้องของคณะกรรมการผัง

เมืองนั้นจะตอบกลับไปยังผู้ยื่นคำร้องคัดค้านโดยตรงภายในระยะเวลา 10 วัน นับแต่คณะกรรมการผังเมืองรับรองมตินั้น จึงเป็นการช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายให้กับประชาชนอีกทางหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ จึงสรุปผลการประเมินว่า ค่าใช้จ่ายในการเข้าร่วมกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างน้อย มีความสมเหตุสมผล และการดำเนินงานของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยองสามารถช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนได้อย่างเพียงพอเป็นส่วนใหญ่ (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น)

6.2.3 ความเป็นธรรมและความเท่าเทียม (ตัวชี้วัดที่ 67)

การสนับสนุนหรือช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้สามารถเข้าร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการวางผังเมืองรวมได้ย่อมช่วยให้การวางผังเมืองรวมนั้นคำนึงถึงสิทธิและความเท่าเทียมของคนทุกกลุ่มในสังคมอย่างแท้จริง การเตรียมการเป็นอย่างดีและเป็นระบบของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยองจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้คนด้อยโอกาส (การศึกษานี้ หมายถึง คนจน ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ไม่รู้หนังสือ กลุ่มประมงพื้นบ้าน (ประมงเรือเล็ก) แรงงานแฝงและแรงงานต่างด้าว) มีส่วนร่วมในกระบวนการวางผังเมืองได้มากขึ้น

จากการศึกษา พบว่า การดำเนินงานของสำนักงานฯ มีความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการทั่วไป แต่ไม่ได้กำหนดให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสใดเป็นกลุ่มเป้าหมายเฉพาะในการสร้างการมีส่วนร่วม เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ค่อนข้างน้อยและไม่ได้กำหนดให้มีการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้งผู้ด้อยโอกาสมียุทธศาสตร์หลายกลุ่ม แต่ละกลุ่มนั้นย่อมต้องการการจัดเตรียมกระบวนการอย่างเป็นระบบในการสร้างการมีส่วนร่วมในลักษณะที่แตกต่างหลากหลายช่องทาง เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและสร้างการมีส่วนร่วมได้อย่างทั่วถึง (เช่น การจัดทำแผนงานการสื่อสารไปยังกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเป็นการเฉพาะ เพื่อให้ทราบถึงการเริ่มต้นวางผังเมืองรวมและสิทธิของผู้ด้อยโอกาสในการผังเมือง การจัดให้มีเจ้าหน้าที่ที่ประสานงานกับกลุ่มเป้าหมายโดยเฉพาะ การให้คำปรึกษาโดยการลงพื้นที่เป้าหมาย การให้คำปรึกษาโดยใช้ภาษาที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย (ภาษาท้องถิ่นหรือภาษาเฉพาะกลุ่ม) รวมทั้งการจัดกิจกรรมย่อยเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย) จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ และผู้ด้อยโอกาส (เช่น ชาวประมงเรือเล็ก และผู้สูงอายุ) จึงพบว่า ผู้ด้อยโอกาสไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการวางผังเมือง เช่น การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

เมื่อพิจารณาถึงความสามารถในการเข้าร่วมกิจกรรมของผู้ด้อยโอกาสพบว่า มีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ด้อยโอกาสที่ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องผังเมืองเท่าใดนัก ข้อจำกัดด้านเวลาของชาวประมงพื้นบ้านที่ต้องออกทะเล ข้อจำกัดด้านสุขภาพที่ไม่เอื้อต่อการสื่อสารของคนพิการและผู้สูงอายุ รวมทั้งการที่ผู้ด้อยโอกาสไม่ทราบว่ามีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการวางผังเมือง นอกจากนี้อีกประการหนึ่งคือ คำนิยามของผู้มีส่วนได้เสีย⁴² ด้านการผังเมือง ที่ระบุว่า ผู้มีส่วนได้เสีย หมายถึง ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือทรัพย์สินอันติดกับที่ดินนั้นจึงจะมีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองได้ หากเป็นประชาชนหรือเยาวชนหรือผู้ด้อยโอกาสที่ได้รับผลกระทบจากการวางผังเมืองรวม แต่ไม่มีคุณสมบัติดังกล่าวจะต้องยื่นเรื่องแสดงเหตุผลเพื่อแสดงว่าตนเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งการได้รับการพิจารณาหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ด้วยเหตุนี้จึงสรุปผลการประเมินว่า การดำเนินงานของสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดระยอง ยังไม่มีความพยายามที่จะเข้าถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเท่าที่ควร (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน)

ข้อสังเกต: กลุ่มผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้ย่อมต้องใช้บริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่นเดียวกับคนที่มีภูมิสำเนาหรือผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่วางผัง การพิจารณาแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ด้อยโอกาสมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองจึงเป็นประเด็นสำคัญที่พึงพิจารณาต่อไป

6.2.4 ระยะเวลา (ตัวชี้วัดที่ 68)

นอกจากเรื่องค่าใช้จ่ายแล้ว ระยะเวลาของการแจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้าถึงการเริ่มกระบวนการตัดสินใจวางผังเมืองรวมในแต่ละขั้นตอนนั้นมีส่วนสำคัญที่ช่วยให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นได้ เพราะหากประชาชนทราบกำหนดเวลาล่วงหน้าอย่างเพียงพอช่วยให้ประชาชนสามารถเตรียมตัวและมีระยะเวลาในการเตรียมข้อมูลต่าง ๆ สำหรับการเข้าร่วมกิจกรรม

⁴² ผู้ที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในที่นี้ หมายถึง ผู้ที่สามารถแสดงความคิดเห็นหรือยื่นคำร้องขอ และความคิดเห็นหรือคำร้องขอนั้นได้รับการพิจารณา สำหรับกรณีของผังเมืองนั้น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 กำหนดให้ผู้ยื่นคำร้องต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย โดยให้คำนิยามของผู้มีส่วนได้เสีย ว่าหมายถึง (1) ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินนั้น หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น หรือเป็นผู้มีสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับที่ดินที่ตั้งอยู่ภายในเขตผังเมืองรวม (2) บุคคลอื่นใดที่แสดงได้ว่าตนเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงผู้ได้รับมอบหมายจากบุคคลตาม (1) และ (2)

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การวางผังเมืองรวมมีขั้นตอนหลักทั้งหมด 18 ขั้นตอน จากการประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการผังเมืองในประเด็นก่อนหน้านี้ พบว่า การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนมีในบางขั้นตอนของการตัดสินใจ คือ การประชุมประชาชน การตรวจร่าง แผนผัง/ข้อกำหนดและยื่นคำร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนด และการประชุมที่ปรึกษาผังเมืองรวม ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองกำหนดไว้ ดังนั้น การประเมินระยะเวลาในการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าจึงพิจารณาจากระยะเวลาของขั้นตอนการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้น

จากการประเมิน พบว่า สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองได้ดำเนินการตามขั้นตอนและระยะเวลาที่ระบุไว้ในกฎหมายผังเมือง ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ทางสื่อสิ่งพิมพ์และวิทยุติดต่อกันเป็นเวลา 7 วัน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบถึงการวางผังเมืองรวม การปิดประกาศข้อมูลล่วงหน้า 30 วัน ก่อนการจัดประชุมประชาชนเพื่อรับฟังความคิดเห็น ส่วนการปิดประกาศเพื่อให้ประชาชนตรวจร่างแผนผังและยื่นคำร้องนั้น มีระยะเวลา 90 วัน และสามารถขยายเวลาออกไปได้อีก 30 วัน เพื่อให้ประชาชนยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมได้ ด้วยเหตุนี้ จึงประเมินว่า ระยะเวลาในการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าเหมาะสมในบางขั้นตอนของการตัดสินใจ (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น)

อย่างไรก็ดี ประเด็นสำคัญที่พึงพิจารณาแก้ไขต่อไป คือ คุณภาพของการสื่อสารให้ประชาชนทราบล่วงหน้า เพราะแม้ว่าระยะเวลาจะกำหนดไว้เหมาะสมแต่หากประชาชนไม่ทราบเรื่องการวางผังย่อมไม่มีความหมาย ดังเช่นกรณีการวางผังเมืองรวมฉบับที่ประกาศใช้เมื่อปี 2546 ที่พบว่า ประชาชนจำนวนมากไม่ทราบเรื่องการปิดประกาศ 90 วัน (วันที่ 21 มกราคม 2541 ถึงวันที่ 20 เมษายน 2541) ทำให้เมื่อสิ้นสุดระยะเวลา 90 วัน มีคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียเพียง 10 ฉบับ ทำให้ต้องขยายเวลารับคำร้องออกไปอีก 30 วัน

อีกประเด็นหนึ่งที่ควรพิจารณาแก้ไข คือ การสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องการวางผังเมืองให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึงก่อนการเริ่มวางผัง เพราะจากการสอบถามประชาชนในพื้นที่เพิ่มเติมทำให้ทราบว่า ประชาชนมีทั้งที่ทราบและไม่ทราบเกี่ยวกับการประชุมประชาชนและการปิดประกาศของผังเมือง ประชาชนกลุ่มที่ทราบข้อมูลเพราะเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงผังเมืองนั้นมีผลกระทบต่อตนเองโดยตรง จึงติดตามสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง และเห็นว่าระยะเวลาเพียงพอแล้วสำหรับการเตรียมตัวเข้าร่วมกระบวนการ ยกตัวอย่างเช่น การแก้ไขข้อกำหนดในการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณพื้นที่หมายเลข 4.5 หรือบริเวณนิคมอุตสาหกรรมเอเซียที่ประกาศใช้เป็นกฎกระทรวงในปี 2549 นั้น มีผลกระทบต่อประชาชนชาวบ้านนาง ทำให้ในช่วง

ปิดประกาศ 90 วัน ได้รับความสนใจจากผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมากร่วมยื่นคำร้องคัดค้าน การแก้ไขข้อกำหนดกว่า 7,000 ฉบับ ในขณะที่การแก้ไขข้อกำหนดในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ ประกาศใช้ในปี 2548 นั้น การปิดประกาศ 90 วัน นั้น ไม่มีปัญหาเกิดขึ้นแต่อย่างใด เพราะแก้ไข ข้อกำหนดที่เกิดขึ้นนั้นเอื้อประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้เสียให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้มากขึ้น สำหรับประชาชนที่ไม่ทราบข้อมูล เห็นว่า การประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึงและยังไม่เป็นเชิงรุก เท่าที่ควร ประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวผังเมืองว่าเกี่ยวข้องกับตนเองอย่างไรหรือ ประชาชนมีสิทธิด้านผังเมืองอย่างไร บางรายมีความจำเป็นด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ ประชาชนยังไม่เห็นความสำคัญกับการวางผังเมืองในพื้นที่เท่าที่ควร

6.2.5 ช่องทางในการเข้าถึง (ตัวชี้วัดที่ 70 และ 73)

หากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยองจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจ วางผังเมืองที่ผ่านมารวมทั้งข้อมูลที่อยู่ระหว่างพิจารณาไว้ในแหล่งข้อมูลหรือศูนย์ข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าตรวจดูหรือสืบค้นข้อมูลได้ ย่อมช่วยการสร้างช่องทางในการเข้าถึง ข้อมูลให้กับประชาชน จากการศึกษา พบว่า สำนักงานฯ จัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจ เรื่องผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง เพื่อให้ประชาชนสามารถ เข้าถึงแหล่งหรือศูนย์ข้อมูลข่าวสารและข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจได้อย่างเพียงพอเป็นส่วนใหญ่ (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) เนื่องจากสำนักงานฯ ได้จัดทำห้องเก็บเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับผังเมืองใน จังหวัดระยอง รวมทั้งผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนจังหวัดระยองไว้ การจัดเก็บ ข้อมูลจะจัดเก็บเป็นแฟ้มข้อมูลเรียงตามลำดับปี ประชาชนสามารถขอข้อมูลได้โดยยื่นคำร้อง ขอข้อมูล แต่บางครั้งอาจต้องใช้เวลาในการค้นคว้าข้อมูล เนื่องจากเอกสารมีเป็นจำนวนมากและ การจัดเก็บยังไม่เป็นระบบเท่าที่ควร ส่วนเอกสารกฎกระทรวงนั้น นอกจากมีให้สืบค้นได้ที่ สำนักงานฯ แล้วยังมีจำหน่ายในราคาเล่มละ 200 บาท นอกจากการจัดเก็บข้อมูลไว้ที่ห้องจัดเก็บ เอกสารแล้ว ข้อมูลบางส่วนสามารถสืบค้นได้ทางเว็บไซต์ของสำนักงานฯ นอกจากนี้ ประชาชน ยังสามารถค้นคว้าข้อมูลบางส่วนได้จากเว็บไซต์และห้องสมุดของกรมโยธาธิการและผังเมืองได้อีก ด้วย อย่างไรก็ตาม เอกสารข้อมูลที่อยู่ในระหว่างการพิจารณานั้นประชาชนไม่สามารถขอข้อมูล ได้แต่สามารถสอบถามความคืบหน้ากับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ระยองได้

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดว่าในแหล่งหรือศูนย์ข้อมูลข่าวสารนั้นมีเอกสารสำคัญ ที่ใช้ประกอบการตัดสินใจมากน้อยเพียงใด และประชาชนสามารถเข้าถึงเอกสารเหล่านั้นได้ยาก

ง่ายเพียงใด พบว่า ห้องจัดเก็บเอกสารของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยองมีข้อมูลรายละเอียดสำคัญต่างๆ ก่อนข้างครบถ้วน ทั้งประวัติความเป็นมาของการวางผังเมืองรวม รายละเอียดการดำเนินงานย้อนหลังของผังเมืองรวม รายงานการประชุมและมติการประชุมของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมือง รายงานการประชุมประชาชน เอกสารการยื่นคำร้องของผู้มีส่วนได้เสีย และเอกสารลำดับเหตุการณ์การวางผังเมืองรวม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าประชาชนทั่วไปยังไม่ทราบว่ามีข้อมูลอยู่และไม่ได้ใช้สิทธิขอข้อมูล

จากการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนที่มีประสบการณ์ในการขอข้อมูลที่สำนักงานฯ ระบุว่า การจัดเก็บข้อมูลในห้องเอกสารผังเมืองของสำนักงานฯ ยังไม่เป็นระบบเท่าที่ควร ในแฟ้มต่างๆ ข้อมูลค่อนข้างปะปนกัน ไม่ได้จัดลำดับข้อมูลไว้ ทำให้ยากต่อการค้นหาข้อมูล ประชาชนบางรายไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ในการช่วยค้นหาข้อมูลเท่าที่ควร คณะกรรมการชุมชนบางรายเคยยื่นคำร้องขอข้อมูลไปแต่ไม่ได้รับการตอบกลับจากเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด ตรงกันข้ามกับประชาชนบางกลุ่มที่รู้จักกับเจ้าหน้าที่ที่สามารถขอเอกสารต่างๆ ได้สะดวก โดยไม่ต้องยื่นหนังสือขอข้อมูลและรวมทั้งสามารถโทรศัพท์สอบถาม/ขอข้อมูลได้

ส่วนห้องสมุดของกรมโยธาธิการและผังเมืองนั้นได้มีการจัดเอกสารที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองไว้บริการประชาชน การจัดทำฐานข้อมูลของห้องสมุดมีความเป็นระบบทำให้สามารถสืบค้นเอกสารได้สะดวก บทบาทของห้องสมุดนอกจากจัดเก็บข้อมูลแล้วยังเป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ด้วย ประชาชนจึงสามารถตรวจสอบข้อมูลได้โดยไม่ต้องร้องขอ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลบางส่วนที่สำคัญต่อการตัดสินใจยังไม่ทันสมัยเท่าที่ควร เช่น มติคณะกรรมการผังเมือง

ด้านการจัดเก็บข้อมูลไว้บริการในเว็บไซต์นั้น กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2535 ข้อมูลที่เผยแพร่ในเว็บไซต์ของกรมส่วนใหญ่เป็นข้อมูลการผังเมืองโดยทั่วไป เช่น บทบาทหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง ขั้นตอนการวางผังเมืองรวม กฎหมายผังเมือง ความก้าวหน้าในการวางผังเมืองในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ ข้อมูลผังเมืองรวมทั่วประเทศ และความรู้ต่างๆ เกี่ยวกับผังเมือง เป็นต้น นอกจากนี้เว็บไซต์ของกรมแล้ว สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยองได้จัดทำเว็บไซต์เผยแพร่ข้อมูลเช่นเดียวกันแต่ส่วนใหญ่เป็นการรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานของหน่วยงาน ไม่มีข้อมูลสำคัญที่ใช้ประกอบการตัดสินใจจัดเก็บไว้ในเว็บไซต์ อย่างไรก็ตาม ในด้านการเข้าถึงเว็บไซต์ของประชาชนในพื้นที่มาตาพุด พบว่า ส่วนหนึ่งไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลในเว็บไซต์ได้เพราะไม่ทราบว่ามีเว็บไซต์อยู่และไม่สามารถใช้คอมพิวเตอร์ได้

ด้วยเหตุนี้ จึงสรุปผลการประเมินว่า ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและเอกสารที่ใช้ประกอบการตัดสินใจได้เพียงเล็กน้อย (ควรปรับปรุงแก้ไข)

6.2.6 ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ (ตัวชี้วัดที่ 75, 76 และ 77)

การให้ความสำคัญกับการจัดกิจกรรมพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานในรูปแบบต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ เช่น จัดทำคู่มือ ฝึกอบรม สัมมนา และศึกษาดูงาน ฯลฯ เพื่อให้บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมือง ย่อมช่วยให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจ สามารถอธิบาย/ชี้แจงข้อมูลที่ถูกต้องแก่ประชาชน จึงสามารถช่วยป้องกันมิให้เกิดความเข้าใจผิด ระแวงสงสัย หรือไม่ยอมรับกระบวนการมีส่วนร่วมที่ได้จัดขึ้นได้

จากการศึกษาข้อมูลย้อนหลัง 3 ปี คือ ปีงบประมาณ 2548-2550 พบว่า ในช่วงเวลา 3 ปีที่ผ่านมา การจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนให้กับเจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง (รวมทั้งสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง) มีน้อยครั้งมาก (ควรปรับปรุงแก้ไข) เพราะจากการตรวจดูเอกสารแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาบุคลากรของกรมโยธาธิการและผังเมืองย้อนหลังและจากการสอบถามเจ้าหน้าที่ด้านการพัฒนาบุคลากร สรุปได้ว่า ที่ผ่านมายังไม่มีการจัดฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการผังเมืองอย่างจริงจัง มีเพียงแค่บางขั้นตอนที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการมีส่วนร่วม นั่นคือ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ที่กรมฯ จะจัดอบรมเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์เป็นประจำทุกปี

นอกจากการพัฒนาขีดความสามารถด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองแล้ว อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญเช่นกัน คือ การพัฒนาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความเชื่อมโยงระหว่างผังเมืองกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้กับเจ้าหน้าที่อย่างสม่ำเสมอ เนื่องจาก การมีความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อมจะช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถอธิบาย/ชี้แจงข้อมูลเกี่ยวกับความเชื่อมโยงของผังเมืองกับสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนได้อย่างถูกต้อง ช่วยป้องกันมิให้เกิดความเข้าใจผิด ระแวงสงสัย หรือไม่ยอมรับกระบวนการมีส่วนร่วมที่ได้จัดขึ้นได้ จากการตรวจสอบข้อมูลย้อนหลัง 3 ปี คือ ปีงบประมาณ 2548-2550 พบว่า ไม่มีการจัดทำ

คู่มือหรือการฝึกอบรมในเรื่องสิ่งแวดล้อมให้กับเจ้าหน้าที่ (ควรปรับปรุงแก้ไข อย่างเร่งด่วน)
เนื่องจากการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ที่ผ่านมา นั้น จะเน้นการพัฒนาความรู้เชิงเทคนิค
วิชาการเกี่ยวกับการผังเมืองและการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานเท่านั้น

การพิจารณาว่าหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่ สามารถพิจารณาได้จากงบประมาณที่ใช้ในกิจกรรมการสร้าง
การมีส่วนร่วมของประชาชนว่าได้มีการจัดสรรไว้อย่างเพียงพอหรือไม่ จากการศึกษาข้อมูล
พบว่า สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจะได้รับการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานจาก
กรมโยธาธิการและผังเมือง โดยแบ่งเป็นงานด้านผังเมือง และงานด้านอื่นๆ ตามนโยบายที่ทาง
รัฐบาลกำหนดในแต่ละปี ซึ่งงบประมาณด้านการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีน้อยมาก
และเป็นการแทรกอยู่ในงบประมาณอื่นๆ ไม่มีการจัดสรรเป็นงบประมาณสำหรับการสนับสนุน
การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำผังเมืองไว้เป็นการเฉพาะ (ควรปรับปรุง
แก้ไขอย่างเร่งด่วน)

6.2.7 ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน (ตัวชี้วัดที่ 79)

การจัดทำคู่มือหรือเอกสารเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการใช้ประกอบการตัดสินใจ
ด้านการผังเมืองในรูปแบบที่หลากหลาย ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย และการเปิดโอกาสให้ประชาชน
สามารถเข้าถึงคู่มือหรือเอกสารเหล่านั้นได้ง่าย ทั้งในเรื่องของรูปแบบที่หลากหลายน่าอ่าน และ
การจัดวางไว้บริการ/เผยแพร่ไว้ในศูนย์/แหล่งข้อมูลสาธารณะต่างๆ เป็นแนวทางสำคัญที่ช่วยให้
ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญและวิธีการเข้ามามีส่วนร่วมในการวางผังเมือง
เพิ่มมากขึ้นได้

จากการตรวจสอบเอกสารต่างๆ เช่น แผ่นพับ เว็บไซต์ และแผนปฏิบัติการ
ของกรมโยธาธิการและผังเมือง รวมทั้งสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดระยอง และจาก
ข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและตัวแทนองค์กรภาคประชาชนในพื้นที่ พบว่า ไม่มีการจัดทำ
คู่มือประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการใช้ประกอบการตัดสินใจด้านการผังเมือง (ควรปรับปรุง
แก้ไขอย่างเร่งด่วน)

6.3 ด้านความสัมฤทธิ์ผล

6.3.1 ผลสัมฤทธิ์ของการเข้าถึง (ตัวชี้วัดที่ 81 และ 82)

การจัดเก็บเอกสารประมวลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนและการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม ช่วยชี้ให้เห็นว่าประชาชนสามารถติดตามการนำข้อคิดเห็นที่ตนหรือผู้ที่เข้าร่วมประชุมได้ให้ไว้ในที่ประชุมว่าได้นำไปใช้ประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานหรือไม่ เอกสารประมวลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนประกอบด้วย รายละเอียดข้อคิดเห็นของประชาชนทั้งหมดที่ได้จากการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น ข้อคิดเห็นที่ได้รับการพิจารณาประกอบการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของหน่วยงานภาครัฐ และเหตุผลประกอบข้อคิดเห็นที่ไม่ได้นำมาใช้ประกอบการตัดสินใจ

จากการทบทวนเอกสารประมวลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 แก๊ซ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 ที่ทางสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดระยอง และกรมโยธาธิการและผังเมืองได้รวบรวมไว้เพื่อประกอบการพิจารณาและดำเนินการพบว่า เอกสารประกอบด้วย รายงานผลการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน เอกสารรวบรวมคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อเสนอคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง รายงานการประชุมของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง มติของคณะกรรมการผังเมืองเกี่ยวกับเรื่องข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนซึ่งเป็นการตัดสินใจครั้งสุดท้าย และหนังสือตอบกลับไปยังประชาชนที่ยื่นคำร้อง อย่างไรก็ตาม การให้เหตุผลประกอบข้อคิดเห็นที่ไม่ได้นำมาใช้ประกอบการตัดสินใจหรือมติคณะกรรมการผังเมืองยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร

ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่ชาวบ้านนางประมาณ 7,000 ราย ยื่นคำร้องคัดค้านการแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณพื้นที่หมายเลข 4.5 หรือบริเวณนิคมอุตสาหกรรมเอเซีย นั้น คณะกรรมการผังเมืองได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 7/2548 เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2548 ว่าเห็นควรยกคำร้องคัดค้านของประชาชนชาวบ้านนาง เนื่องจาก (1) เพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่รัฐได้ลงทุนบริการพื้นฐาน (infrastructure) ไว้อย่างสมบูรณ์พร้อมแล้ว และ (2) รัฐมีนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีในพื้นที่เขตอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออก

การให้เหตุผลประกอบดังกล่าวทำให้ประชาชนที่ยื่นคำร้องเกิดคำถามหรือข้อสงสัยต่อความเป็นกลางในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของคณะกรรมการผังเมือง เพราะเหตุผลดังกล่าวไม่ได้ตอบคำถามเรื่องความห่วงใยของประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในพื้นที่

นอกจากนี้ รูปแบบของการเข้าถึงข้อมูลเอกสารประมวลข้อคิดเห็นยังไม่เหมาะสมเท่าที่ควร เพราะหน่วยงานไม่ได้เผยแพร่รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปยังประชาชนที่เข้าร่วมประชุมประชาชน และการเข้าถึงข้อมูลยังมีข้อจำกัดในการอธิบายข้อมูลให้ประชาชนเข้าใจถึงเหตุผลประกอบที่ไม่พิจารณาคำร้องหรือข้อเสนอของประชาชน สำหรับการเผยแพร่ข้อมูลผลการพิจารณาหรือผลการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะเผยแพร่แก่ผู้ยื่นคำร้องเท่านั้น ประชาชนที่ต้องการทราบข้อมูลต้องทำหนังสือขอข้อมูลโดยแสดงเหตุผลประกอบการขอข้อมูลต่อสำนักงานฯ การพิจารณาให้/ไม่ให้ข้อมูลขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ แสดงให้เห็นว่ามีการจัดเก็บเอกสารประมวลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชน แต่ยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ง่าย ด้วยเหตุนี้ จึงสรุปผลการประเมินว่า กรมโยธาธิการและผังเมือง และสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยองมีการจัดเก็บเอกสารประมวลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชน แต่การให้เหตุผลประกอบยังไม่ชัดเจน และไม่มีการเผยแพร่ไปสู่ประชาชนเท่าที่ควร (ควรปรับปรุงแก้ไข)

อีกประเด็นหนึ่ง คือ ในกรณีศึกษาประชาชนได้รับข้อมูลเกี่ยวกับข้อคิดเห็นจากกระบวนการปรึกษาหารือประชาชนอย่างรวดเร็ว ทันการ หรือไม่ เพียงใด จากการทบทวนข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง พบว่า เอกสารข้อมูลที่แสดงความคิดเห็นของประชาชนได้รวบรวมไว้ที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง แต่มิได้นำมาเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบแต่อย่างใด หากมีผู้สนใจต้องการทราบข้อมูลสามารถให้สิทธิตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยื่นเรื่องขอข้อมูลได้ โดยการพิจารณาเผยแพร่ข้อมูลหรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตาม ผลในทางปฏิบัติจากการสัมภาษณ์ประชาชนในพื้นที่ทราบว่าไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลเหล่านี้ไปสู่ประชาชน ด้วยเหตุนี้ จึงสรุปผลการประเมินว่า ไม่มีการเผยแพร่เอกสารประมวลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนไปสู่ประชาชน (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน)

6.3.2 ผลลัพธ์ของการเข้าถึง (ตัวชี้วัดที่ 84)

ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนมีผลต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ซึ่งกรณีการแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณที่ดินหมายเลข 4.5 หรือบริเวณนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย จัดได้ว่าเป็นกรณีที่ชัดเจนสำหรับการประเมินในประเด็นนี้

การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนชาวบ้านนางที่ยื่นคัดค้านการแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณหมายเลข 4.5 (หรือบริเวณพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมเอเชียในปัจจุบัน) เริ่มมาตั้งแต่การประชุมประชาชนที่เทศบาลเมืองมาบตาพุดเมื่อปี 2540 ต่อมาในวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2542 ตัวแทนชาวบ้านและผู้แทนบริษัทที่ดูแลนิคมได้ทำหนังสือตกลงร่วมกันว่าจะไม่สร้างอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขึ้นต้น ส่งผลให้ในกฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 มีข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า ข้อ 10 (8.2) ว่าบริเวณหมายเลข 4.5 ที่ห้ามสร้างอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขึ้นต้น อย่างไรก็ตาม ในปี 2547 บริษัทนิคมอุตสาหกรรมเอเชียได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขข้อกำหนดบริเวณดังกล่าวเพื่อให้สามารถสร้างอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขึ้นต้นได้ ซึ่งชาวบ้านนางได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อคัดค้านการแก้ไขข้อกำหนดประมาณ 7,000 ฉบับ และท้ายที่สุดคณะกรรมการผังเมืองได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 7/2548 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2548 ว่า เห็นควรยกคำร้องที่ประชาชนได้ยื่นคัดค้านข้อเสนอการปรับผังของบริษัทนิคมฯ เอเชีย ด้วยเหตุผลสองประการ คือ 1) เพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ของรัฐได้ลงทุนพัฒนาบริการพื้นฐาน (Infrastructure) ไว้อย่างสมบูรณ์พร้อมแล้ว และ 2) รัฐมีนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีคัลในพื้นที่เขตอุตสาหกรรมชายฝั่งตะวันออก และต่อมาได้ประกาศเรื่องการแก้ไขข้อกำหนดตามที่บริษัทเสนอมานในกฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549

อนึ่ง นอกจากประชาชนชาวบ้านนางแล้วยังมีการคัดค้านการแก้ไขข้อกำหนดจากหลายหน่วยงาน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง สมาชิกสภาจังหวัดในพื้นที่อำเภอบ้านฉาง เทศบาลตำบลบ้านฉาง (เทศบาลตำบลบ้านฉางยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองบ้านฉางเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2548) นอกจากนี้ ประชาชนชาวบ้านนางในนามของเครือข่ายชุมชนตะวันออก พัทธกิจสิ่งแวดล้อม อำเภอบ้านฉาง ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนไปยังคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา เพื่อให้ตรวจสอบเรื่องนี้ ซึ่งเมื่อตรวจสอบแล้ว คณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภาได้ส่ง

หนังสือด่วนที่สุด เลขที่ 4399/2548 ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาเรื่องการแก้ไขกฎกระทรวงที่จะให้ตัดข้อความในข้อ 10 บรรด 3 เฉพาะในส่วนข้อห้าม (8.2) ออกคณะกรรมการผังเมืองได้พิจารณาเรื่องนี้ในการประชุมครั้งที่ 1/2549 เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2549 และมีมติเห็นชอบให้ยืนยันตามมติเดิมของคณะกรรมการผังเมือง

กรณีการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้แทนของประชาชนโดยการคัดค้านการแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมเอเชียจึงสะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าท้ายที่สุดแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการยื่นคำร้องคัดค้านมิให้แก้ไขข้อกำหนดผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน พ.ศ. 2546 ไม่ได้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของคณะกรรมการผังเมือง (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน)

6.3.3 ความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ (ตัวชี้วัดที่ 86)

ความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐเป็นการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง (รวมทั้งสำนักงานโยธาธิการจังหวัดระยอง) ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองได้ดีเพียงใด

ผลการประเมิน พบว่า ผู้มีส่วนได้เสียมีทั้งที่พึงพอใจและไม่พึงพอใจกับการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) ผู้ที่พึงพอใจเห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้พยายามทำหน้าที่ตามขั้นตอนการวางผังเมืองและพระราชบัญญัติการผังเมือง 2518 แล้ว ส่วนผู้ที่ไม่พึงพอใจเห็นว่าเจ้าหน้าที่ยังไม่ให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่เท่าที่ควร นอกจากนี้จากการสอบถามประชาชนทั่วไปในเขตผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง จำนวน 67 คน พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 55.2) ไม่มีความคิดเห็นต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่เนื่องจากตนไม่ได้เข้าร่วมกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวม รองลงมาเป็นประชาชนที่ไม่พึงพอใจต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ คิดเป็นร้อยละ 25.4 ของผู้ตอบแบบสอบถาม และประชาชนที่พึงพอใจต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง คิดเป็นร้อยละ 19.4 ของผู้ตอบแบบสอบถาม จากการตอบแบบสอบถามที่ประชาชนส่วนหนึ่งไม่มีความเห็นและอีกส่วนหนึ่งไม่พึงพอใจการทำงานของเจ้าหน้าที่เป็นสัญญาณบ่งชี้ว่ายังมีช่องว่างในการดำเนินงานวางผังเมืองระหว่างเจ้าหน้าที่และประชาชนที่จะต้องพิจารณาแก้ไขต่อไป

6.3.4 ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถของสาธารณชน (ตัวชี้วัดที่ 87)

หากประชาชนมีทักษะความรู้ที่จำเป็นต่อการมีส่วนร่วมในการวางแผนเมือง ย่อมหมายถึงโอกาสที่เพิ่มมากขึ้นของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างมีความหมายต่อประชาชนเอง จากการศึกษาประเด็นขีดความสามารถของประชาชน พบว่า สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยองยังไม่เคยจัดกิจกรรมพัฒนาขีดความสามารถให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการผังเมืองมาก่อน ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้เกี่ยวกับการผังเมืองเท่าที่ควร แม้ประชาชนส่วนหนึ่งจะมีความรู้เรื่องเกี่ยวกับผังเมืองอยู่บ้าง เพราะมีประสบการณ์ตรงที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนเมือง เช่น ประชุมประชาชน และยื่นคำร้องคัดค้านการแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่ประชาชนกลุ่มดังกล่าวยังเห็นว่าผังเมืองเรื่องเข้าใจยากและความรู้ที่ตนมีอยู่ค่อนข้างน้อยมาก ยังไม่ใช้ความรู้เรื่องการผังเมืองที่ครบถ้วนที่ประชาชนควรรู้ ประชาชนผู้สนใจจึงมีประเด็นที่ต้องการเรียนรู้หลายประเด็น เช่น กฎหมายผังเมือง ขั้นตอนการวางแผนเมือง สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านผังเมือง เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าว จึงสรุปผลการประเมินว่า ผู้มีส่วนได้เสียมีทักษะและความรู้ที่จำเป็นต่อการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพค่อนข้างน้อยมาก (ควรปรับปรุงแก้ไข)

6.3.5 ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (ตัวชี้วัดที่ 88)

บทบาทของหน่วยงานของรัฐด้านการผังเมืองในส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเพราะเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าหน่วยงานรัฐส่วนกลาง

หน่วยงานรัฐส่วนภูมิภาคของกรมโยธาธิการและผังเมือง คือ สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดระยอง ส่วนหน่วยงานรัฐส่วนภูมิภาคของหน่วยงานรัฐส่วนกลางอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองนั้น ส่วนใหญ่จะมีตำแหน่งอยู่ในคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมอยู่แล้ว สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่วางแผนผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน พ.ศ. 2546 แก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 ได้แก่ เทศบาลเมืองมาบตาพุด เทศบาลเมืองบ้านฉาง เทศบาลตำบลบ้านฉาง เทศบาลตำบลพลา เทศบาลตำบลทับมา เทศบาลตำบลเนินพระ เทศบาลตำบลมาบข่า เทศบาลตำบลสำนักท้อน และองค์การบริหารส่วนตำบลสำนักท้อน

จากการศึกษา พบว่า เนื่องจากประเด็นการพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่กรมโยธาธิการและผังเมืองไม่มีระบุไว้ในกฎหมาย และแผนปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาบุคลากรของกรมฯ ไม่มีเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการผังเมืองโดยตรง จึงไม่มีความชัดเจนว่าหน่วยงานรัฐส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่นใดที่มีหน้าที่ในการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนด้านผังเมือง จึงไม่มีการสนับสนุนงบประมาณ และไม่มีแผนการดำเนินงานในการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนให้มีส่วนร่วมด้านการผังเมืองมากขึ้น ที่ผ่านมาการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับผังเมืองนั้นจะดำเนินการเป็นครั้งคราวเมื่อได้รับการร้องขอจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลุ่มประชาชนที่สนใจ ส่งผลทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความเข้าใจและไม่มีส่วนร่วมด้านการผังเมืองเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้จึงประเมินว่าหน่วยงานของรัฐส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยให้เกิด การมีส่วนร่วมของประชาชนเพียงเล็กน้อย (ควรปรับปรุงแก้ไข)

6.3.6 ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถของสื่อมวลชน (ตัวชี้วัดที่ 89)

ตามหลักการแล้วการมีส่วนร่วมของสื่อมวลชนมีส่วนช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองได้ เนื่องจากสื่อมวลชนมีบทบาทในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร จากการประเมินบทบาทของสื่อมวลชน พบว่า สื่อมวลชนไม่มีบทบาทใดๆ ต่อการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ (ควรปรับปรุงแก้ไข) แม้ว่าสื่อมวลชนที่ติดตามสถานการณ์การพัฒนาในพื้นที่มาบตาพุดจะมีค่อนข้างมากทั้งสื่อจากส่วนกลางและสื่อท้องถิ่น แต่ที่ผ่านมาบทบาทของสื่อมวลชนในเรื่องผังเมืองส่วนใหญ่เป็นการรายงานข่าวตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ (เช่น แจ้งให้ประชาชนทราบเรื่องการวางผัง การแจ้งกำหนดการประชุมประชาชน การรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานวางผังเมือง และการรายงานสถานการณ์ความขัดแย้งเรื่องผังเมืองที่เกิดขึ้นในพื้นที่) มากกว่าการรายงานข่าวเชิงวิเคราะห์และเสนอทางออกในการแก้ไขปัญหาซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความรู้ให้แก่ผู้รับสารได้มากกว่า ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะการรายงานข่าวเชิงวิเคราะห์จำเป็นต้องใช้เวลาและการค้นคว้าหาความรู้ประกอบ จึงเป็นข้อจำกัดสำหรับสื่อที่ต้องรายงานสถานการณ์รายวัน ในบางกรณี การรายงานข่าวของสื่อบางรายอาจไม่ได้สอบถามความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน ทำให้ได้ข้อมูลไม่ครบถ้วนและสื่อบางรายอาจถูกตั้งคำถามเรื่องความเป็นอิสระในการนำเสนอข่าวสาร อีกประการหนึ่ง คือ ประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นลูกค้าของสื่อยังไม่เห็นความสำคัญของผังเมือง จึงไม่ได้ติดตามหรือใส่ใจข่าวสารที่เกี่ยวกับเรื่องผังเมือง ทำให้การนำเสนอข่าวเกี่ยวกับผังเมืองยังไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร

6.3.7 ความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในองค์กรภาคประชาสังคม (ตัวชี้วัดที่ 90)

ในกรณีศึกษา องค์กรภาคประชาสังคมยังไม่มีบทบาทเท่าที่ควรในการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้านการผังเมือง (ควรปรับปรุงแก้ไข) เพราะไม่มีองค์กรภาคประชาสังคมใดที่เข้ามามีบทบาทด้านการผังเมืองโดยตรง ที่ผ่านมามีบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานในพื้นที่ เช่น กลุ่มศึกษาและรณรงค์มลภาวะอุตสาหกรรม กลุ่มกรีนพีซเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มูลนิธินโยบายสุขภาวะ และเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก จะมีบทบาทในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและทำงานเคลื่อนไหวเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาพื้นที่และการจัดการปัญหามลพิษอุตสาหกรรม

7. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

7.1 บทสรุป

ด้านกฎหมาย พบว่า จากขั้นตอนหลักของการวางผังเมืองที่มีด้วยกัน 18 ขั้นตอนนั้น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และกฎหมายกฎระเบียบด้านการผังเมือง กำหนดให้หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารก่อนเริ่มต้นกระบวนการวางผังเมืองในบางขั้นตอนเท่านั้น ได้แก่ การเผยแพร่ข่าวสารก่อนการประชุมประชาชน และการปิดประกาศแผนผังและข้อกำหนดเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจสอบและยื่นคำร้องขอแก้ไขข้อกำหนด ซึ่งข้อมูลที่เผยแพร่นั้นยังไม่เหมาะสมเท่าที่ควรเพราะไม่ได้ระบุถึงทางเลือกอื่นๆ ของการวางผังเมือง และไม่ระบุถึงข้อมูลผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นในแต่ละทางเลือก อีกประเด็นหนึ่ง คือ กฎหมายด้านการผังเมืองเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพียงบางขั้นตอนเท่านั้น ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการประชุมประชาชนที่จัดขึ้นไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบแผนผังและข้อกำหนดและยื่นคำร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการมีส่วนร่วมในการประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมของผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือได้ว่าเป็นตัวแทนประชาชน ซึ่งการกำหนดระยะเวลาในขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นค่อนข้างเหมาะสม

นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองยังไม่ได้ระบุถึงประเด็นสำคัญสำหรับการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจด้านการผังเมืองไว้หลายประการ ได้แก่ ไม่ได้ระบุเรื่องความลับของข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจด้านการผังเมือง ไม่ได้กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองต้องพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการผังเมือง ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานต้องช่วยเหลือทางเทคนิคความรู้เกี่ยวกับผังเมืองและการสนับสนุนอื่นๆ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมด้านการผังเมืองแก่ประชาชน

ด้านความพยายาม การดำเนินงานสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการผังเมืองของเจ้าหน้าที่กรมโยธาธิการและผังเมืองรวมทั้งสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยองเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเป็นหลัก ทำให้ผลการประเมินอยู่ในระดับปานกลางถึงควรปรับปรุงแก้ไข โดยประเด็นที่อยู่ในระดับปานกลางซึ่งสามารถพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นต่อไปได้อีก ได้แก่ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ชัดเจนเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจและโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการผังเมืองล่วงหน้าก่อนที่จะเริ่มต้นกระบวนการวางผังเมือง การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เพิ่มมากขึ้น การลดภาระค่าใช้จ่ายในการร่วมกิจกรรมการมีส่วนร่วมโดยการจัดทำแผนด้านการมีส่วนร่วมไว้เป็นการเฉพาะ การพัฒนาคุณภาพของข้อมูลที่เผยแพร่ในแต่ละขั้นตอน และการพัฒนาแหล่ง/ศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจเรื่องผังเมืองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นทั้งในแง่ของการพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูล การบริการประชาชนของเจ้าหน้าที่ และการพัฒนาเว็บไซต์ของหน่วยงาน

ประเด็นที่ควรเร่งปรับปรุงแก้ไข ได้แก่ การเผยแพร่ข้อมูลทางเลือกในการวางผังและข้อมูลผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในแต่ละทางเลือกให้ประชาชนทราบ การสร้างการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและเอกสารที่ใช้ประกอบการตัดสินใจ และการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐและประชาชนด้านการผังเมือง เพราะที่ผ่านมาไม่ได้มีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนให้กับเจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง (รวมทั้งสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง) ไม่ได้มีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมในเรื่องสิ่งแวดล้อมให้กับเจ้าหน้าที่ ไม่ได้มีการจัดสรรเป็นงบประมาณสำหรับการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำผังเมืองไว้เป็นการเฉพาะ รวมทั้งไม่ได้มีการจัดทำคู่มือประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการใช้ประกอบการตัดสินใจด้านการผังเมือง

ด้านความสัมฤทธิ์ผล ในภาพรวมของผลการประเมินด้านความสัมฤทธิ์ผลพบว่า ส่วนใหญ่อยู่ในระดับที่ควรเร่งปรับปรุงแก้ไข ซึ่งเป็นผลกระทบโดยตรงจากการที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในบางขั้นตอน บทบาทของหน่วยงานรัฐด้านผังเมืองที่เน้นการดำเนินงานตามกรอบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ทำให้ไม่อาจสร้างความสัมฤทธิ์ผลในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจด้านผังเมืองให้เกิดขึ้นได้ โดยประเด็นที่ ควรปรับปรุงแก้ไข ได้แก่ การจัดเก็บและเผยแพร่เอกสารประมวลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนให้ประชาชนเข้าถึงได้อย่างเหมาะสม การพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง หน่วยงานของรัฐส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สาธารณชน สื่อมวลชน และองค์กรภาคประชาสังคม และการปรับปรุงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้ายมากยิ่งขึ้น

สรุปผลการประเมินได้ดังตารางที่ 17

ตารางที่ 17 ผลการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 แก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 หมวดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ค่าประเมินที่ได้	ตัวชี้วัด
กฎหมายห้าม	-
ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน	53, 56, 58, 67, 76, 77, 79, 82 และ 84
ควรปรับปรุงแก้ไข	62, 73, 75, 81, 87, 88, 89 และ 90
ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น	50, 51, 59, 60, 63, 65, 68, 70 และ 86
ดี	-
ดีที่สุด	-
ไม่สามารถประเมินได้	52
รวมจำนวนตัวชี้วัด	27

หมายเหตุ: รายชื่อตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมโปรดดูในภาคผนวก ก

7.2 ข้อเสนอแนะ

- ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ให้ประชาชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมตรวจสอบในกระบวนการผังเมืองทุกประเภท
- ควรเพิ่มเติมเรื่องการประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ก่อนการวางผังเมืองรวม
- ควรประชาสัมพันธ์เรื่องการวางและจัดทำผังเมืองให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง และต่อเนื่อง โดยการจัดทำและส่งหนังสือแจ้งเรื่องการวางผังเมืองรวมและการติดประกาศการแก้ไขแผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมไปยังประชาชนทุกหลังคาเรือนในพื้นที่วางผังเมือง และการใช้สื่อต่างๆ ที่ให้ข้อมูลชัดเจนและเข้าถึงประชาชนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง เช่น การโฆษณาทางโทรทัศน์ การติดตั้งป้ายประชาสัมพันธ์ขนาดใหญ่ในจุดที่สังเกตเห็นได้ง่าย และชัดเจน และการใช้รถโฆษณาประชาสัมพันธ์
- ควรจัดเตรียมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกต่างๆ ที่ใช้ประกอบการตัดสินใจวางผัง และข้อมูลผลกระทบด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม รวมทั้งผลกระทบต่อชุมชนและประชาชนในด้านต่างๆ (เช่น สุขภาพ ความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และสวัสดิภาพสังคม เป็นต้น) รวมทั้งแนวทางป้องกันแก้ไขปัญหของแต่ละทางเลือกให้กับประชาชน
- ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางผังเมืองมากขึ้น (นอกเหนือจากการจัดประชุมประชาชน และการยื่นคำร้องขอแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้มีส่วนได้เสีย) ได้แก่
 - เพิ่มเติมสัดส่วนภาคประชาชน สื่อมวลชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่จังหวัดระยองใน “คณะทำงานการวางและจัดทำผังเมืองรวมบริเวณ

อุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง”⁴³ อาทิ ผู้แทนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และกลุ่มที่เคยคัดค้านการแก้ไขผังเมืองรวม เป็นต้น

- การจัดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือประชาชน (consultation) เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการวางผัง โดยศึกษารูปแบบของกระบวนการปรึกษาหารือประชาชนในการวางผังเมืองของต่างประเทศที่เป็นตัวอย่างที่ดี เช่น ญี่ปุ่น แคนาดา เป็นต้น
 - การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอทางเลือกในการวางผังเมืองในพื้นที่ของตนได้
 - การเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีการวางและจัดทำผังเมืองมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจขั้นสุดท้าย
 - การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการผังเมืองโดยตรง ซึ่งอาจพิจารณานำเครื่องมือที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดไว้มาใช้ อาทิ การออกเสียงประชามติเรื่องผังเมือง (มาตรา 165) ในกรณีที่ผังเมืองนั้นไม่สามารถหาข้อสรุปได้ หรือการวางผังเมืองนั้นมีการแทรกแซงจากนักการเมือง ทั้งนี้ ก่อนการออกเสียงประชามติหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการวางผังต้องสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องการผังเมืองแก่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างทั่วถึงก่อนการดำเนินการ
- ควรพิจารณาปรับปรุงกระบวนการจัดประชุมประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การจัดเวทีประชุมทั้งเล็กและใหญ่ (จัดประชุมประชาชนมากกว่า 1 ครั้ง) การจัดทำรายงานสรุปผลการประชุมประชาชนเผยแพร่ไปยังผู้เข้าร่วมประชุมภายใน 15 วันหลังการประชุม การจัดทำและเผยแพร่รายงาน

⁴³ คณะทำงานชุดนี้เป็นคณะทำงานที่จัดตั้งเพิ่มเติมนอกเหนือจากคณะกรรมการชุดต่างๆ ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ผู้ว่าราชการจังหวัดระยองได้แต่งตั้งคณะทำงานชุดนี้ขึ้น เมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2552 ด้วยความมุ่งหวังที่จะสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการวางผังเมืองรวมมาบตาพุดให้มากยิ่งขึ้น อำนาจหน้าที่ของคณะทำงาน ได้แก่ กำหนดกรอบแนวทางการวางและจัดทำผัง ให้ข้อเสนอแนะในด้านการวางและจัดทำผังเมืองรวม ให้ความช่วยเหลือในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน นำเสนอหรือร่วมนำเสนอผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการชุดต่างๆ ตามขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวม และดำเนินการเรื่องอื่นๆ ตามที่เห็นสมควร

ผลการพิจารณาของคณะกรรมการทุกระดับที่เกี่ยวข้องเพื่อตอบข้อคิดเห็นในทุกประเด็นของประชาชนที่ได้จากเวทีประชุมประชาชน และติดตามผลหลังการจัดประชุมประชาชน เพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดในกระบวนการมีส่วนร่วม

- ควรพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม โดย
 - สนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐด้านผังเมืองต้องดำเนินการช่วยเหลือด้านเทคนิคเกี่ยวกับผังเมือง การจัดทำคู่มือ การอบรมให้ประชาชน รวมทั้งความช่วยเหลือประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ
 - ควรจัดให้มีเจ้าหน้าที่เฉพาะ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและประสานงานกับกลุ่มประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย
 - ควรจัดให้มีหลักสูตรพัฒนาขีดความสามารถเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอย่างมีความหมายสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐด้านการผังเมืองทั้งจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ควบคู่กับการอบรมให้ความรู้เพื่อเสริมศักยภาพในการดำเนินงานด้านการผังเมือง
 - ควรจัดให้มีงบประมาณเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้านผังเมืองเพิ่มขึ้น โดยกำหนดเป็นสัดส่วนด้านการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจน
- ควรพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนและองค์กรภาคประชาสังคมให้เรียนรู้และเข้าใจเกี่ยวกับการผังเมืองมากยิ่งขึ้น เพื่อนำไปสู่การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม ยกตัวอย่างประเด็นที่ควรพัฒนาขีดความสามารถ เช่น
 - ความรู้เรื่องการผังเมือง กระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมือง และประโยชน์ของการมีผังเมือง
 - ความเชื่อมโยงของแผนและผังระดับต่างๆ
 - กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองและสิทธิของประชาชนด้านการผังเมือง
 - การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการผังเมือง ตั้งแต่เริ่มต้นวางผัง การปฏิบัติตามและการมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการฝ่าฝืนข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมือง

- วิธีการขอข้อมูลและแหล่งข้อมูล
 - การร้องเรียนและการอุทธรณ์
- ควรพิจารณาปรับปรุงขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมให้เป็นขั้นตอนการดำเนินงานอย่างมีธรรมาภิบาล แนวทางการปรับปรุงดังรูปที่ 12

รูปที่ 12 ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมอย่างมีธรรมาภิบาล



หมายเหตุ: การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารควรอยู่ในทุกขั้นตอนของการวางผัง

1. หมายถึง ลำดับขั้นตอนเดิม

① หมายถึง ลำดับขั้นตอนที่เสนอแนะ

หมวดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนจังหวัดระยอง

พ.ศ. 2546 แก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549

**กรณี การยื่นคำร้อง/ร้องเรียนเพื่อคัดค้านการแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน
ของผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนจังหวัดระยอง พ.ศ. 2546
(บริเวณพื้นที่บริษัทนิคมอุตสาหกรรมเอเซีย)**

การประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมในมิติของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม กรณีการยื่นคำร้อง/ร้องเรียนเพื่อคัดค้านการแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนจังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 บริเวณพื้นที่บริษัทนิคมอุตสาหกรรมเอเซีย เป็นการศึกษากลไกการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนจำนวน 3 องค์กรที่รับคำร้องเรียนของประชาชนชาวบ้านฉาง คือ 1) คณะกรรมการผังเมืองซึ่งเป็นกลไกตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง 2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน และ 3) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ภูมิสภา ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกของภูมิสภาและได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

เนื้อหาของการศึกษานี้ ประกอบด้วย การศึกษาในแง่มุมของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทั้ง 3 องค์กรที่รับเรื่องร้องเรียนว่าเอื้อต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนหรือไม่ ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมผ่านช่องทาง/ กลไกต่างๆ ของคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนทั้ง 3 หน่วยงาน ได้มากน้อยเพียงใด ความพยายามขององค์กรรับเรื่องร้องเรียนทั้ง 3 หน่วยงาน ที่แม้จะมีอำนาจหน้าที่ต่างกัน แต่ทำหน้าที่เป็นกลไกส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและติดตามตรวจสอบปัญหาของประชาชนในกรณีเดียวกัน ข้อค้นพบและทางออกของการศึกษานี้จึงเป็นประโยชน์ทั้งต่อการปรับปรุงกลไกการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของหน่วยงานด้านการผังเมืองและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และ

สามารถเป็นบทเรียนสำหรับการจัดการปัญหาเรื่องร้องเรียนในพื้นที่ที่มีการวางและจัดทำผังเมืองรวมในพื้นที่อื่นๆ ได้ต่อไป

1. เกริ่นนำ

1.1 ความเป็นมา

นิคมอุตสาหกรรมเอเซียมีพื้นที่จำนวน 3,150 ไร่ 3 งาน 97.26 ตารางวา (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2549) ตั้งอยู่ในพื้นที่หมู่ 2 ตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง พื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลบ้านฉาง (เดิมคือ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฉาง ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลบ้านฉาง เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2550 (เทศบาลตำบลบ้านฉาง, 2551) และพื้นที่บางส่วนอยู่ในเขตเทศบาลเมืองมาบตาพุด

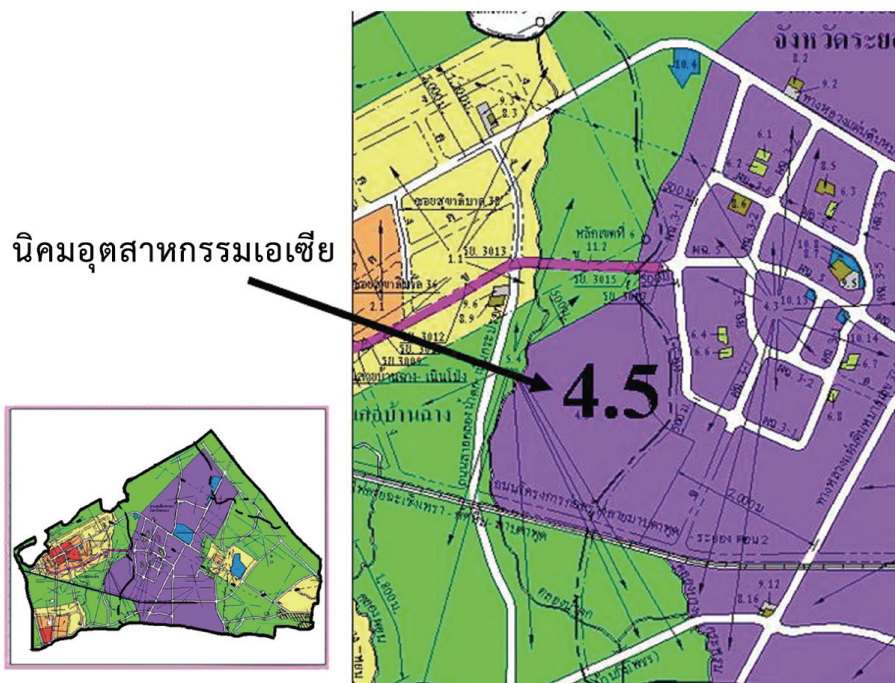
พื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมเอเซียอยู่ในเขตผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชนจังหวัดระยอง พ.ศ. 2546⁴⁴ (หรือเรียกอย่างย่อว่า “ผังเมืองรวมมาบตาพุด”) พื้นที่ของนิคมฯ ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่หมายเลข 4.5 โดยเป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) ที่ให้ใช้ประโยชน์เพื่ออุตสาหกรรม คลังสินค้า การท่าเรือ หรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับการท่าเรือ สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและการสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ พื้นที่สีม่วงหมายเลข 4.5 นี้ มีข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในข้อ 10 (8.2) ว่า ห้าม “การประกอบกิจการอุตสาหกรรมปิโตรเคมีคัลที่ใช้วัตถุติดซึ่งได้จากการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมหรือการแยกก๊าซธรรมชาติ” ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นผลมาจากการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างแกนนำชาวบ้านฉางกับผู้แทนบริษัทที่ตกลงกันไว้เป็นหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง เมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2542

หลังจากการประกาศใช้ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 ผ่านไปประมาณ 1 ปี หรือในปี 2547 บริษัทนิคมอุตสาหกรรมเอเซีย จำกัด

⁴⁴ ประกาศเป็นกฎกระทรวงบังคับใช้เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2546 - 11 พฤษภาคม 2551 รวมระยะเวลา 5 ปี หลังจากการประกาศใช้ในปี 2546 ได้มีการยื่นคำร้องขอแก้ไขข้อกำหนดและประกาศใช้มาแล้ว 2 ครั้ง คือ ปี 2548 และปี 2549 ซึ่งการแก้ไขข้อกำหนดในปี 2549 เป็นการแก้ไขข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินของพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมเอเซียโดยตรง

ได้ยื่นคำร้องเพื่อขอแก้ไขผังเมืองในบริเวณพื้นที่ของนิคมฯ ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมือง ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จนกระทั่ง ได้มีการประกาศใช้ผังเมืองฯ ฉบับที่แก้ไขข้อกำหนดในบริเวณดังกล่าว เมื่อปี พ.ศ. 2549

รูปที่ 13 ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง บริเวณพื้นที่หมายเลข 4.5 หรือบริเวณนิคมอุตสาหกรรมเอเซีย



ที่มา: สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง, 2550

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546

ข้อ 10 ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า ให้ใช้ประโยชน์เพื่ออุตสาหกรรม คลังสินค้า การท่าเรือ หรือกิจการเกี่ยวกับการท่าเรือ สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการให้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสิบห้าของแปลงที่ดินที่ยื่นขออนุญาต

ที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

- (1) สุสานและฌาปนสถานตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน

- (2) โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม
- (3) โรงมหรสพตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร
- (4) สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ
- (5) จัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยหรือประกอบพาณิชยกรรม
- (6) การประกอบพาณิชยกรรมประเภทอาคารขนาดใหญ่
- (7) การอยู่อาศัยประเภทอาคารชุด ห้องชุด หรือหอพัก
- (8) สถานสงเคราะห์หรือรับเลี้ยงเด็ก
- (9) สถานสงเคราะห์หรือรับเลี้ยงคนชรา
- (10) สถาบันการศึกษาหรือโรงเรียน
- (11) โรงพยาบาล

ที่ดินประเภทนี้ในบริเวณหมายเลข 4.5 ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) การประกอบกิจการไม้ บด หรือย่อยหิน
- (2) การประกอบกิจการดูดทราย
- (3) การประกอบกิจการเกี่ยวกับกระดูกสัตว์
- (4) การประกอบกิจการทำปลาปน
- (5) การประกอบกิจการฟอกย้อม
- (6) การประกอบกิจการฟอกหนัง
- (7) การประกอบกิจการเกี่ยวกับการผลิตเยื่อกระดาษจากไม้ เศษผ้า หรือเส้นใย
- (8) การประกอบกิจการเกี่ยวกับการผลิตเคมีภัณฑ์ สารเคมี หรือวัตถุเคมี ซึ่งมีใช้ปน

ดังต่อไปนี้

(8.1) การประกอบกิจการอุตสาหกรรมคลอ-แอลคาไลน์ (Chlor – alkaline Industry) ที่ใช้โซเดียมคลอไรด์ (NaCl) เป็นวัตถุดิบในการผลิตโซเดียมคาร์บอเนต (Na_2CO_3) โซเดียมไฮดรอกไซด์ (NaOH) กรดไฮโดรคลอริก (HCl) คลอรีน (Cl_2) โซเดียมไฮโปคลอไรต์ (NaOCl) และปูนคลอรีน (Bleaching Powder)

(8.2) การประกอบกิจการอุตสาหกรรมปิโตรเคมีคัลที่ใช้วัตถุดิบซึ่งได้จากการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมหรือก๊าซธรรมชาติ

- (9) การประกอบกิจการผลิตสารออกฤทธิ์หรือสารที่ใช้ป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือสัตว์ โดยกระบวนการทางเคมี
- (10) การประกอบกิจการผลิตปุ๋ยเคมีโดยกระบวนการทางเคมี
- (11) การประกอบกิจการผลิต ซ่อมแซม หรือดัดแปลงวัตถุระเบิด
- (12) การประกอบกิจการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม
- (13) การประกอบกิจการผลิตกระแสไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินเป็นวัตถุดิบ

- (14) การประกอบกิจการผลิตซีเมนต์
- (15) การประกอบกิจการเกี่ยวกับการถลุง หลอม หรือผลิตเหล็กหรือเหล็กกล้าในขั้นต้น (iron and steel basic industries)
- (16) การประกอบกิจการเกี่ยวกับการถลุงหรือหลอมโลหะในขั้นต้น ซึ่งมีไม่ใช่เหล็กหรือเหล็กกล้า (non-ferrous metal basic industries)
- (17) การประกอบกิจการอุตสาหกรรมชุดเคลือบผิวโลหะด้วยไฟฟ้า
- (18) การประกอบกิจการผลิตถ่านไฟฉายหรือแบตเตอรี่
- (19) การประกอบกิจการผลิตหลอดฟลูออเรสเซนต์
- (20) การประกอบกิจการเกี่ยวกับหม้อแบตเตอรี่เก่า

การใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณหมายเลข 4.5 ริมฝั่งคลองน้ำตก ให้มีที่ว่างตามแนวนานริมฝั่งคลองดังกล่าวไม่น้อยกว่า 50 เมตร

การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทนี้ริมทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 สายกรุงเทพมหานคร-ตราด และทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3191 สายทางแยกเข้าปลวกแดง ให้มีที่ว่างตามแนวนานริมเขตทางไม่น้อยกว่า 15 เมตร

การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทนี้ริมถนนสายมาบยา ถนนสายเนินพยอม และถนนสายมาบตาพุดพัน ให้มีที่ว่างตามแนวนานริมเขตทางไม่น้อยกว่า 40 เมตร เว้นแต่เป็นการสร้างท่อหรือสายที่เกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทนี้ริมฝั่งคลองบางกระพูน ให้มีที่ว่างตามแนวนานริมฝั่งคลองดังกล่าวไม่น้อยกว่า 40 เมตร เว้นแต่เป็นการก่อสร้างเพื่อการคมนาคมทางน้ำ หรือการสาธารณูปโภค

(ที่มา: ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอน 41 ก ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2546)

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2549

กฎกระทรวงฉบับนี้ระบุว่า ให้ยกเลิกความใน (8) ของวรรคสาม ของข้อ 10 แห่งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

(8) การประกอบกิจการเกี่ยวกับการผลิตเคมีภัณฑ์ สารเคมี หรือวัตถุเคมี ซึ่งมีใช้ปุ๋ย ได้แก่ การประกอบกิจการอุตสาหกรรมคลอ – แอลคาไลน์ (Chlor – alkaline Industry) ที่ใช้โซเดียมคลอไรด์ (NaCl) เป็นวัตถุดิบในการผลิตโซเดียมคาร์บอเนต (Na_2CO_3) โซเดียมไฮดรอกไซด์ (NaOH) กรดไฮโดร

คลอริก (HCl) คลอรีน (Cl₂) โซเดียมไฮโปคลอไรต์ (NaOCl) และปูนคลอรีน (Bleaching Powder)

(ที่มา: ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอน 78 ก ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2549)

ลำดับเหตุการณ์การแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 จนกระทั่งสามารถประกาศใช้ผังเมืองฉบับที่แก้ไขในปี 2549 มีดังต่อไปนี้

10 เมษายน 2542 ตัวแทนประชาชนบ้านฉางและตัวแทนบริษัทเอเซียอินดัสเทรียลพาร์ค (มาบตาพุด) จำกัด (ปัจจุบัน คือ บริษัทนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย จำกัด) ได้ลงนามร่วมกันในการห้ามสร้างโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขึ้นต้นในพื้นที่ของบริษัท

12 พฤษภาคม 2546 กระทรวงมหาดไทยประกาศใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน พ.ศ. 2546 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอน 41 ก ซึ่งมีข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้าใน ข้อ 10 (8.2) ว่าพื้นที่บริเวณหมายเลข 4.5 หรือบริเวณพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมเอเชียห้ามสร้างโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขึ้นต้น

วันที่ 14 พฤษภาคม 2547 บริษัทนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย จำกัด (เดิม คือ บริษัทเอเซียอินดัสเทรียล พาร์ค (มาบตาพุด) จำกัด) ได้มีหนังสือเลขที่ AIE/041/47 แจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดระยองเพื่อขอแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 ในบริเวณพื้นที่ 4.5 ซึ่งเป็นบริเวณที่ดินของบริษัท โดยบริษัทขอให้ยกเลิกข้อกำหนด ข้อ 8.2 ซึ่งห้ามประกอบกิจการอุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่ใช้วัตถุดิบที่ได้จากการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมหรือการแยกก๊าซธรรมชาติ เนื่องจากมีนักลงทุนทั้งจากภายนอกและต่างประเทศหลายรายแสดงความประสงค์จะลงทุนด้านอุตสาหกรรมปิโตรเคมีทั้งขึ้นต้น ขึ้นกลาง และชั้นปลาย แต่ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากมีข้อห้ามในการใช้พื้นที่ตามข้อกำหนดของผังเมืองรวมฯ และให้เหตุผลเพิ่มเติมว่าอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขึ้นต้นสามารถกำกับดูแลไม่ให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมได้เช่นเดียวกับโรงงานอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดและนิคมอุตสาหกรรมตะวันออก พร้อมทั้งส่งรายงานการศึกษาที่จัดทำโดยบริษัทฟอสเตอร์วิลเลอร์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด มาประกอบการพิจารณา

นอกจากนี้ ในวันเดียวกัน (14 พฤษภาคม 2547) บริษัทนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย จำกัด ได้มีหนังสือเลขที่ AIE/042/47 ถึงองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฉาง หรือ อบต. บ้านฉาง ในขณะนั้น⁴⁵ เพื่อขอการสนับสนุนการยกเลิกข้อบังคับดังกล่าว ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฉางได้ทำหนังสือเลขที่ รย 72101/290 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2547 ถึงบริษัท เพื่อแจ้งมติที่ประชุมสภา อบต. บ้านฉาง เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2547 ที่มีมติเห็นชอบตามที่บริษัทเสนอมา

หลังจากการยื่นคำร้องของบริษัทนิคมอุตสาหกรรมเอเชียจำกัด กรมโยธาธิการและผังเมือง ได้ดำเนินการตามขั้นตอนพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ดังนี้ (สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดระยอง, 2550)

1) วันที่ 14 มิถุนายน 2547 จัดประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง สรุปผลการประชุมได้ว่า ยังไม่มีข้อมูลเพียงพอเกี่ยวกับอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นต้นเพื่อประกอบการพิจารณา จึงให้ประสานกับสำนักงานนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดเพื่อขอทราบข้อมูลและศึกษาดูงานโรงงานปิโตรเคมีขั้นต้น

2) วันที่ 25 มิถุนายน 2547 คณะที่ปรึกษาฯ เข้ารับฟังการบรรยายและศึกษาดูงานโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นต้นในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ได้แก่ โรงงานก๊าซธรรมชาติ (บจม. ปตท.) และโรงงานระยองโอเลฟินส์

3) วันที่ 6 กรกฎาคม 2547 จัดประชุมคณะที่ปรึกษาฯ โดยเชิญสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าชี้แจงข้อเท็จจริง และที่ประชุมมีมติให้ปรับเปลี่ยนข้อกำหนดตามผังเมืองรวมฯ โดยตัดข้อ 8.2 ออก หลังจากนั้น จังหวัดระยองได้มีหนังสือถึงกรมโยธาธิการและผังเมืองในเรื่องดังกล่าว

4) วันที่ 17 กันยายน 2547 จัดประชุมคณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมือง⁴⁶ ที่ประชุมมีมติให้โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยองศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมทั้งจากข้อเสนอแนะของ

⁴⁵ อบต. บ้านฉางได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลบ้านฉาง เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2550 (เทศบาลตำบลบ้านฉาง, 2550)

⁴⁶ คณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมืองเป็นคณะกรรมการภายในกรมโยธาธิการและผังเมืองที่ตั้งขึ้นเพื่อกลั่นกรองงานด้านผังเมืองก่อนส่งไปยังคณะอนุกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาด้านผังเมือง และคณะกรรมการผังเมืองต่อไปตามลำดับ คณะกรรมการชุดนี้มีอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นประธาน และมีผู้อำนวยการสำนักและกองต่างๆ ในกรมร่วมเป็นกรรมการ

คณะกรรมการและจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และประชาชน เป็นต้น เพื่อเสนอคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาด้านผังเมือง และคณะกรรมการผังเมืองต่อไป

5) วันที่ 22 ตุลาคม 2547 จัดประชุมคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาด้านผังเมือง และได้เชิญหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบที่ประชุมมีมติให้แก้ไขข้อกำหนดตามที่บริษัทนิคมอุตสาหกรรมเอเชียเสนอ

6) วันที่ 11 พฤศจิกายน 2547 จัดประชุมคณะกรรมการผังเมือง ที่ประชุมมีมติ ดังนี้
(1) เห็นชอบให้แก้ไขข้อกำหนดการใช้ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) บริเวณหมายเลข 4.5 โดยตัดข้อความในข้อ (8.2) ของข้อ 10 วรรคสาม ความว่า “(8.2) การประกอบอุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่ใช้วัตถุดิบซึ่งได้จากการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมหรือการแยกก๊าซธรรมชาติ ” ออก แล้วดำเนินการปิดประกาศ 90 วัน ให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจดูและยื่นคำร้องตามขั้นตอน พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 ต่อไป

(2) มอบหมายให้คณะกรรมการผังเมือง (คณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาด้านผังเมือง) ผู้บริหารกรมโยธาธิการและผังเมือง และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เดินทางไปจังหวัดระยอง เพื่อตรวจสอบพื้นที่และข้อมูลข้อเท็จจริง ทั้งสนับสนุนและคัดค้าน เพื่อเป็นข้อมูลรายงานเสนอคณะกรรมการผังเมืองประกอบการพิจารณาคำร้อง

7) กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการปิดประกาศ 90 วัน ตั้งแต่วันที่ 6 มกราคม– 5 เมษายน พ.ศ. 2548 เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าว ผลปรากฏว่า เครือข่ายชุมชนตะวันออกพิทักษ์สิ่งแวดล้อม อำเภอบ้านฉาง และประชาชนชาวบ้านฉาง ได้ยื่นคำร้องคัดค้านการแก้ไขข้อกำหนด 1 เรื่อง จำนวน 7,209 ฉบับ รวม 7,209 รายสาระสำคัญของการยื่นคำร้อง คือ ขอให้คงข้อความในข้อ 10 วรรคสาม เฉพาะในส่วน of ข้อห้าม “ข้อ (8.2) การประกอบกิจการอุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่ใช้วัตถุดิบซึ่งได้จากการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมหรือการแยกก๊าซธรรมชาติ” ไว้เช่นเดิม

8) วันพุธที่ 6 กรกฎาคม 2548 คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียที่ร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์

ที่ดินของผังเมืองรวมได้ประชุมพิจารณาคำร้องดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ 3/2548 และมีมติเห็นควรยกคำร้อง เนื่องจาก

- (1) เพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่รัฐได้ลงทุนบริการพื้นฐาน (Infrastructure) ไว้อย่างสมบูรณ์พร้อมแล้ว
- (2) รัฐมีนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีคลัสเตอร์ในพื้นที่เขตอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออก

นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาคำร้องฯ ได้มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม คือ รัฐควรมีมาตรการทางผังเมืองที่จะช่วยลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาอุตสาหกรรมดังนี้

- (1) ควรกำหนดให้มีพื้นที่โล่งและปลูกต้นไม้เป็นแนวกันชน (buffer zone) ระหว่างเขตอุตสาหกรรมและเขตพื้นที่ชุมชนที่อยู่อาศัย
- (2) ควรพัฒนาเมืองใหม่หรือเมืองบริวาร สำหรับเป็นศูนย์กลางย่านชุมชนและย่านพาณิชยกรรมที่มีที่ตั้งอยู่ไกลจากพื้นที่อุตสาหกรรมอย่างน้อย 3 กิโลเมตร ขึ้นไป
- (3) รัฐและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่รับผิดชอบที่จะช่วยเหลือแก้ไขผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกิดกับประชาชนในพื้นที่เพื่อคุณภาพชีวิตและสุขอนามัยที่ดีของประชาชน

9) การประชุมของคณะกรรมการผังเมืองในการประชุมครั้งที่ 7/2548 เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ที่ประชุมมีมติรับทราบและเห็นชอบตามคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียที่ร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม

10) กระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอน 78 ก หน้า 15 ลงวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2549 โดยสาระสำคัญ คือ การตัดข้อความในข้อ 10 (8.2) ของผังเมืองรวมฯ ออก ตามคำร้องของบริษัทนิคมอุตสาหกรรมเอเซีย

การเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้คัดค้านการแก้ไขข้อกำหนด ข้อ 10 (8.2)

เมื่อชาวบ้านทราบเรื่องการยื่นคำร้องเพื่อขอแก้ไขข้อกำหนด ข้อ 10 (8.2) ของบริษัท ต่อมาในวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 กลุ่มชาวบ้านที่คัดค้านการขอแก้ไขข้อกำหนดได้ปิดประกาศข้อความคัดค้านในพื้นที่อำเภอบ้านฉาง และปรีक्षाหารือกันถึงแนวทางการคัดค้าน สรุปว่าจะจัดประชุมผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งผู้ที่เห็นด้วย ผู้ที่คัดค้าน และตัวแทนนิคมอุตสาหกรรม เพื่อแสดงเหตุผลให้ประชาชนรับฟัง

ต่อมาในวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ณ โรงเรียนวัดบ้านฉาง กลุ่มชาวบ้านที่คัดค้านได้เชิญประชาชนในพื้นที่อำเภอบ้านฉางเข้าร่วมประชุมชี้แจงรับทราบข้อเท็จจริง โดยมีแกนนำกลุ่มผู้เคลื่อนไหว นักวิชาการอิสระให้ข้อมูลแก่ประชาชน มีผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ 240 คน โดยไม่มีผู้แทนจากกรมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหรือบริษัท นิคมอุตสาหกรรมเอเชีย จำกัด เข้าร่วมชี้แจงให้ข้อมูล (อำเภอบ้านฉาง, 2547)

วันที่ 10 พฤศจิกายน 2547 หอการค้าจังหวัดระยองได้ยื่นหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อขอให้มีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ ก่อนที่จะมีการลงมติของคณะกรรมการผังเมือง (หอการค้าจังหวัดระยอง, 2547) แต่ไม่มีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเกิดขึ้น

วันที่ 11 พฤศจิกายน 2547 คณะกรรมการผังเมืองได้ให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขข้อกำหนดและให้นำไปปิดประกาศ 90 วัน ระหว่างวันที่ 6 มกราคม 2548 – 5 เมษายน 2548 ซึ่งเครือข่ายชุมชนตะวันออกพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอำเภอบ้านฉางได้ประสานกับประชาชนในพื้นที่บ้านฉางเพื่อร่วมกันยื่นคำร้องคัดค้าน ผลปรากฏว่า มีผู้ร่วมยื่นคำร้องคัดค้านการแก้ไขข้อกำหนด 1 เรื่อง จำนวน 7,209 ฉบับ รวม 7,209 ราย สำคัญของการยื่นคำร้อง คือ การขอให้คงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) บริเวณหมายเลข 4.5 โดยให้คงข้อความในข้อ 10 วรรคสาม เฉพาะในส่วนของการห้าม “ข้อ (8.2) การประกอบกิจการอุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่ใช้วัตถุดิบซึ่งได้จากการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมหรือการแยกก๊าซธรรมชาติ” ไว้เช่นเดิม

นอกจากนี้ เมื่อเครือข่ายชุมชนตะวันออกพิทักษ์สิ่งแวดล้อม อำเภอบ้านฉางทราบผลการประชุมคณะกรรมการผังเมืองเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2547 ซึ่งมีมติเห็นชอบให้แก้ไข

ข้อกำหนดการใช้ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) บริเวณหมายเลข 4.5 โดยตัดข้อความในข้อ (8.2) ของข้อ 10 วรรคสาม ออก ตามการยื่นคำร้องของบริษัทนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย จำกัด และให้ปิดประกาศการแก้ไขเป็นระยะเวลา 90 วัน เครือข่ายฯ ได้ยื่นเรื่องร้องเรียนไปยัง 2 หน่วยงาน คือ

1) คณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมาธิการวิสามัญของวุฒิสภา ตามหนังสือของเครือข่ายฯ ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2547 เรื่อง ประชาชนชาวอำเภอบ้านฉางคัดค้านการแก้ไขข้อบังคับผังเมือง กรณีนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย ซึ่งคณะกรรมาธิการฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบตามขั้นตอน และท้ายที่สุดได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ 4399/2548 ลงวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2548 เพื่อขอความร่วมมือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการพิจารณาเร่งรัดการแก้ไขกฎกระทรวงฯ ซึ่งคณะกรรมการผังเมืองได้พิจารณาในการประชุมคณะกรรมการผังเมือง ครั้งที่ 1/ 2549 วันพฤหัสบดีที่ 12 มกราคม 2549 เห็นชอบให้ยืนยันตามมติเดิมของคณะกรรมการผังเมือง แล้วจัดทำหนังสือแจ้งตอบมายังคณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา

2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่ 692/ 2547 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2547 เรื่อง สิทธิชุมชน กรณีการขอแก้ไขข้อบังคับผังเมืองของบริษัทนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย จำกัด คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านพลังงานและอุตสาหกรรมดำเนินการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545

อนึ่ง นอกจากเครือข่ายชุมชนตะวันออกพิทักษ์สิ่งแวดล้อม อำเภอบ้านฉาง แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้ยื่นหนังสือคัดค้านการแก้ไขข้อกำหนดในผังเมืองไปยังหน่วยงานต่าง ๆ เช่น นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านฉาง⁴⁷ (เทศบาลตำบลบ้านฉางยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองบ้านฉางเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2548) ได้ยื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี (สำนักงานเทศบาลตำบลบ้านฉาง, 2548) องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองยื่นหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดระยองเพื่อคัดค้านการแก้ไขข้อกำหนดตามมติสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2548) และสมาชิกสภาจังหวัดระยอง เขตอำเภอบ้านฉาง 3 คน ยื่นหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัด (องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง, 2548)

⁴⁷ พื้นที่อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง มีเทศบาลที่มีชื่อเหมือนกัน 2 แห่ง ซึ่งเป็นเทศบาลคนละระดับกัน คือ เทศบาลเมืองบ้านฉาง และเทศบาลตำบลบ้านฉาง

1.2 ขอบเขตการประเมิน

คณะนักวิจัยได้ประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมในกรณีศึกษา นี้ โดย “คณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียน” หมายถึง 3 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการผังเมือง คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมชุมชน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ข้อมูลเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาหรือรับเรื่องร้องเรียนของแต่ละองค์กร รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับคู่มือ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- คณะกรรมการผังเมืองเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงด้านการผังเมือง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการผังเมืองเพื่อขอแก้ไขหรือคัดค้านการวางผังเมืองได้หรือสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ “คณะกรรมการผังเมือง” ในกรณีศึกษา นี้ หมายถึง คณะกรรมการผังเมืองชุดที่ 15 ซึ่งอยู่ในตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 16 กรกฎาคม 2547 ถึงวันที่ 15 กรกฎาคม 2549 นอกจากนี้ ยังมีคณะอนุกรรมการต่างๆ ที่คณะกรรมการผังเมืองแต่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง สำหรับ “ผู้ร้อง” ในกรณีศึกษา นี้ คือ เครือข่ายชุมชนตะวันออกพิทักษ์สิ่งแวดล้อม อำเภอบ้านฉางและประชาชนชาวบ้านฉาง (โดย นางสาวเมตตา ตันท์กุลรัตน์ และพวก) ซึ่งยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการผังเมือง ในช่วงปิดประกาศ 90 วัน (6 มกราคม – 5 เมษายน 2548) ซึ่งเป็นขั้นตอนตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เพื่อคัดค้านข้อเสนอการแก้ไขผังเมืองของบริษัทนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย

ผลการพิจารณาของคณะกรรมการผังเมืองในการประชุมเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2548 สรุปว่า มีมติเห็นควรยกคำร้อง (หลังจากนั้น ในวันที่ 1 สิงหาคม 2549 กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศใช้กฎกระทรวงตัดข้อความ (8.2) ออก)

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระที่เกิดขึ้นตามความใน มาตรา 199-200 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การตรวจสอบและรายงานการกระทำอันละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสม “คณะกรรมการสิทธิฯ” ในกรณีนี้ หมายถึง คณะกรรมการสิทธิฯ ชุดที่ 1 ซึ่งแต่งตั้งเมื่อ 13 กรกฎาคม 2544 และในกรณีนี้ คณะกรรมการสิทธิฯ ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านพลังงานและอุตสาหกรรม

ดำเนินการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 “ผู้ร้อง” ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คือ นางกนกพร ปรัชกุล และพวก ในฐานะตัวแทนกลุ่มเครือข่ายชุมชนตะวันออกพิทักษ์สิ่งแวดล้อม อำเภอบ้านฉาง ส่วน “ผู้ถูกร้อง” คือ กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการผังเมือง และบริษัทนิคมอุตสาหกรรมเอเซีย

ทั้งนี้ การจัดทำรายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 267/2551) ได้ผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการอุตสาหกรรมและพลังงานและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแล้ว เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2551 และในปัจจุบัน (15 กรกฎาคม 2552) อยู่ระหว่างการที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะจัดทำหนังสือเสนอแนะมาตรการแก้ไขปัญหาดำเนินการตามรายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปยังรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย

- คณะกรรมการสิทธิสิ่งแวดล้อม วุฒิสภาเป็นคณะกรรมการสามัญ 1 ใน 21 คณะของวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ตามความในมาตรา 189 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และข้อบังคับวุฒิสภา พ.ศ. 2544 โดยสรุป คือ มีหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา “คณะกรรมการสิทธิสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา” ในกรณีศึกษานี้ หมายถึง คณะกรรมการสิทธิสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา ชุดที่ 3 (คณะกรรมการดำรงตำแหน่งวาระละ 2 ปี) ซึ่งดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในช่วงปี 2547-2549 (สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้มีจำนวนทั้งหมด 200 คน ทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งตามกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งดำรงตำแหน่งในช่วงปี 2543 – 2549) ในกรณีศึกษานี้ นางกนกพร ปรัชกุล นางสาวเมตตา ตันท์กุลรัตน์ และพวก (เครือข่ายชุมชนตะวันออกพิทักษ์สิ่งแวดล้อม อำเภอบ้านฉาง และชาวบ้านฉาง) ได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา เมื่อเดือนธันวาคม 2547 ส่วน “ผู้ถูกร้อง” คือ คณะกรรมการผังเมือง และบริษัทนิคมอุตสาหกรรมเอเซีย (ในคำร้อง มิได้ระบุถึงการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย)

ทั้งนี้ การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว โดยได้ส่งหนังสือด่วนที่สุด ที่ 4399/2548 ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

เพื่อพิจารณารับการแก้ไขกฎกระทรวงที่จะให้ตัดข้อความในข้อ 10 บรรค 3 เฉพาะในส่วนข้อห้าม (8.2) ออก คณะกรรมการผังเมืองได้พิจารณาเรื่องนี้ในการประชุมครั้งที่ 1/2549 เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2549 และมีมติเห็นชอบให้ยืนยันทามมติเดิมของคณะกรรมการผังเมือง และแจ้งตอบคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา ให้ทราบถึงการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ตามที่กรมโยธิการและผังเมืองเสนอ

หมายเหตุ:

การประเมินกรณีนี้เป็นการประเมิน ณ ขณะที่ยังไม่มีการนำคดีเข้าสู่กระบวนการทางศาล แต่เป็นการประเมินกลไกการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมภายใต้กฎหมายเฉพาะ คือ กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่เปิดช่องไว้ให้มีการคัดค้านการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมประกอบกับกลไกพิเศษสองกลไก คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นกลไกตรวจสอบพิเศษว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ เพื่อเสนอแนะการแก้ไขปรับปรุงไปยังหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ส่วนคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา นั้น เป็นช่องทางการเสนอแนะแนวการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและนโยบาย เมื่อพบว่ามีข้อบกพร่องในเรื่องใดก็ตามที่เกิดขึ้นในภาพรวม

1.3 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย

บริษัทนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย จำกัด เป็นบริษัทที่พัฒนาพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมเอเชีย สำนักงานนิคมฯ ตั้งอยู่เลขที่ 9 หมู่ 2 ตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยองโดยนิคมอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกับนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด และนิคมอุตสาหกรรมตะวันออก

เมื่อยื่นคำร้อง/ร้องเรียน ในปี 2547 นิคมอุตสาหกรรมเอเชียมีโรงงานอุตสาหกรรมภายในนิคมฯ จำนวน 5 ราย ต่อมาเมื่อปี 2551 นิคมอุตสาหกรรมเอเชียมีอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่นิคมฯ รวมจำนวน 9 ราย จัดกลุ่มได้ดังนี้

- 1) ประกอบกิจการแล้ว 4 ราย
- 2) ใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจการอื่น 2 ราย
- 3) อยู่ระหว่างทดลองเดินเครื่องจักร 2 ราย
- 4) อยู่ระหว่างการดำเนินการก่อสร้าง 1 ราย

โรงงานอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมเอเชียส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมปิ๋ย สี และเคมีภัณฑ์ รายชื่อและการประกอบกิจการดังตารางที่ 18

ตารางที่ 18 รายชื่อและการประกอบกิจการอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย ปี 2551

รายชื่อ	ประกอบกิจการ
ประกอบกิจการอุตสาหกรรมแล้ว 4 ราย	
1. ซิน-เอทซุ ซิลิโคน (ประเทศไทย)	ผลิตสารซิลิโคน ฟลูอิดส์ (Silicone Fluids) และสารซิลิโคนอีลาสโตเมอร์ (Silicone Elastomers)
2. อีวอนิก ไทยแอโรซิล	ผลิตฟุ้งซิลิกา
3. โมเมนทีฟ เพอร์ฟอร์แมนซ์ แมททีเรียลส์ (ประเทศไทย)	ผลิตสารซิลิโคน ซิลแลนท์ (Silicone Sealants) ซิลิโคน อีลาสโตเมอร์ (Silicone Elastomers) และซิลิโคน ฟลูอิดส์ (Silicone Fluids)
4. เอเชีย ซิลิโคนส์ โมโนเมอร์	ผลิตสารเมทิลไซโลเซนส์ (Methylsiloxanes) เมทิลคลอโรไซเลนส์ (Methylchlorosilanes) และฟุ้งซิลิกา (Fumed Silica)
ใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจการอื่นๆ 2 ราย	
5. โกลว์ เอสพีพี 3 (รวบรวมกิจการกับไทยโคเจนชั่น)	วางสายไฟฟ้าใต้ดิน เพื่อส่งและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้กับบริษัทอิโตรามา ปิโตรเคมี จำกัด
6. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	ขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อใต้ดิน เพื่อจำหน่ายก๊าซธรรมชาติให้กับบริษัทพูนแรค (ประเทศไทย) จำกัด
อยู่ระหว่างการทดลองเดินเครื่องจักร 2 ราย	
7. อินโดรามา ปิโตรเคมี	ผลิต Purified Terephthalic Acid (PTA)

รายชื่อ	ประกอบกิจการ
อยู่ระหว่างการทดลองเดินเครื่องจักร 2 ราย	
8. พูแรค (ประเทศไทย)	ผลิตกรดแลคติก (Lactic Acid) สารอนุพันธ์ของกรดแลคติก (Sodium Lactate) และผลิตภัณฑ์พลอยได้ (Acipin, Gypsum, Biomass)
อยู่ระหว่างการดำเนินการก่อสร้าง 1 ราย	
9. เอ็มพีพี เอชพีพีโอ แมนูแฟคเจอร์	ผลิต Propylene oxide และ MPG

ที่มา: สำนักงานนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย, 2551

1.4 ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับคณะกรรมการ/องค์กรรับคำร้อง/เรื่องร้องเรียน

1.4.1 คณะกรรมการผังเมือง

คณะกรรมการผังเมืองมีกรรมการจำนวน 21 คน ดำรงตำแหน่งวาระละ 2 ปี องค์ประกอบของคณะกรรมการผังเมืองตามความในมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนส่วนราชการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 7 คน ส่วนคณะกรรมการที่เหลืออีก 14 คน จะแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมืองหรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผังเมือง 7 คน และผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระ และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง 7 คน คณะกรรมการผังเมืองมีอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นกรรมการและเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมืองตามมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมืองและแนะนำเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการผังเมือง แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และตามมาตรา 8 ให้อำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เช่น คณะอนุกรรมการผังเมือง เพื่อพิจารณาด้านผังเมือง คณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียที่ร้องขอแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงหรือขอยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม เป็นต้น นอกจากนี้ คณะกรรมการผังเมืองยังมีหน้าที่พิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับผังเมืองรวมที่ยื่นเข้ามาภายใน 90 วัน นับแต่วันปิดประกาศตามมาตรา 23 (มาตรา 24) รวมถึงการพิจารณาให้ความเห็นชอบการแก้ไขผังเมืองรวมที่กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น

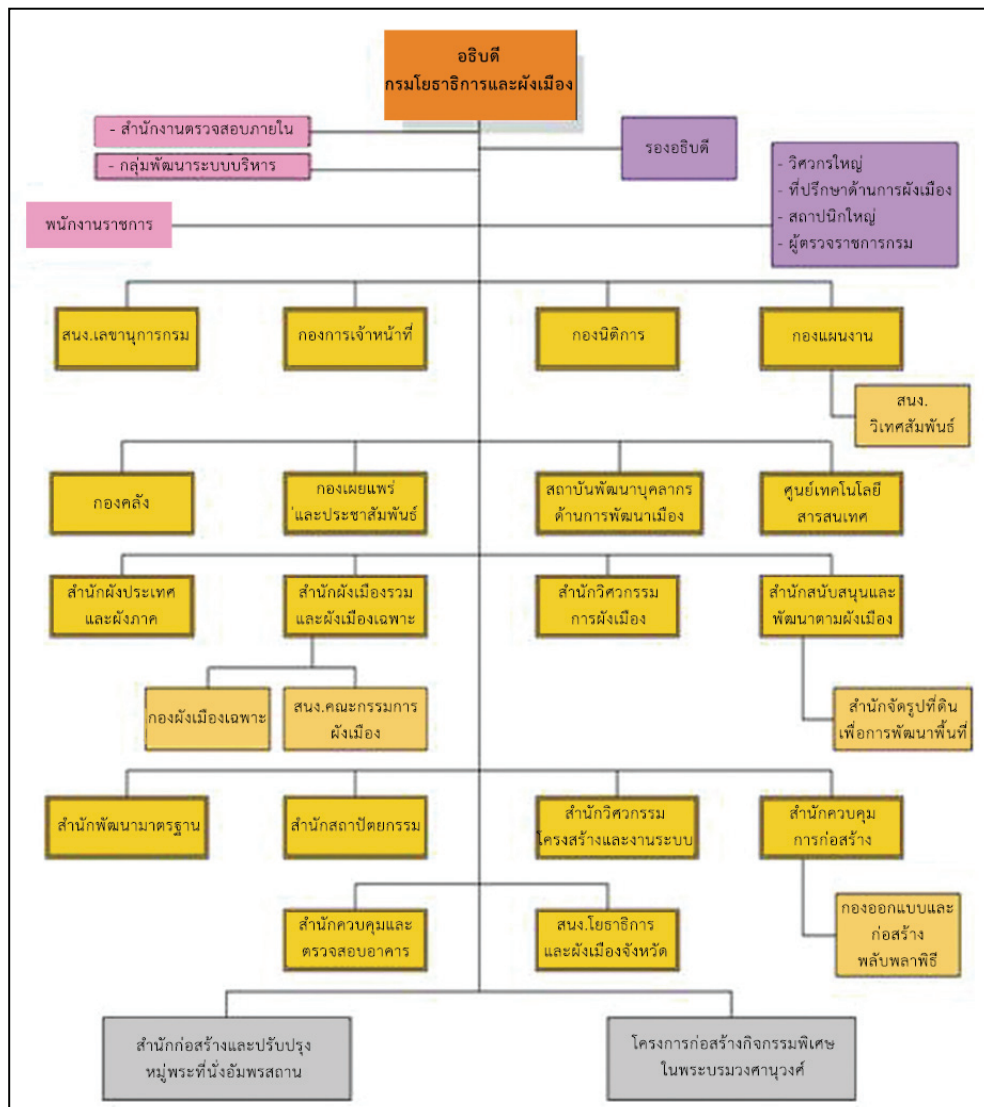
เห็นสมควรแก้ไขปรับปรุงใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ระหว่างที่กฎกระทรวงฯ ใช้บังคับ (มาตรา 26 วรรค 3)

คณะกรรมการผังเมืองในกรณีศึกษาี้ หมายถึง คณะกรรมการผังเมืองชุดที่ 15 ซึ่งอยู่ในตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 16 กรกฎาคม 2547 ถึงวันที่ 15 กรกฎาคม 2549 รวม 2 ปี

กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางระดับกรมสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการผังเมือง ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งได้รวมกรมโยธาธิการและกรมผังเมืองไว้ด้วยกัน กรมโยธาธิการและผังเมืองมีภารกิจเกี่ยวกับงานด้านการผังเมืองระดับต่างๆ การโยธาธิการ การออกแบบก่อสร้างและควบคุมการก่อสร้างอาคาร การสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการพัฒนาเมือง พื้นที่ และชนบท โดยการกำหนดและกำกับดูแลนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบการตั้งถิ่นฐานและโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการกำหนดคุณภาพและมาตรฐานการก่อสร้าง ด้านการสถาปัตยกรรม วิศวกรรมและการผังเมือง เพื่อให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี เกิดมาตรฐาน ความปลอดภัยแห่งสาธารณชนความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และสิ่งปลูกสร้างตามระบบการผังเมืองที่ดี อันจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2551)

การแบ่งส่วนราชการของกรมโยธาธิการและผังเมือง แบ่งเป็น ก. ราชการบริหารส่วนกลาง 17 สำนัก/กอง/ศูนย์ และ ข. ราชการส่วนภูมิภาค คือ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด โครงสร้างหน่วยงานสรุปได้ดังรูปที่ 15

รูปที่ 15 โครงสร้างการบริหารราชการของกรมโยธาธิการและผังเมือง



ที่มา: กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2551

สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยองเป็นตัวแทนของกรมโยธาธิการและผังเมืองในส่วนภูมิภาค มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนและจัดทำผังต่าง ๆ ตามที่กรมมอบหมายหรือที่จังหวัด หรือท้องถิ่นร้องขอ ดำเนินการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่กิจกรรม เสริมสร้างความเข้าใจ และสร้างสำนึกด้านการผังเมืองและการโยธาธิการ กำกับติดตามสภาพระบบบริการพื้นฐาน

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและผลกระทบด้านการผังเมือง ให้คำปรึกษาและแก้ไขปัญหา ด้านวิศวกรรม สถาปัตยกรรม โครงข่ายพัฒนาเมืองที่เชื่อมโยงกับโครงสร้างพื้นฐาน ให้บริการ ด้านช่างในงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบ ประมาณราคา และกำหนดราคากลาง ตรวจสอบ รับรองการใช้แบบแปลนผังในการก่อสร้าง ตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรง และประเมินราคา ทรัพย์สินอาคารราชการ ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง คณะกรรมการ พิจารณาอนุญาตโรงมหรสพ รวมทั้งกำกับดูแลดำเนินการร้องขอของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง กับกฎหมายที่มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและสาธารณชน และปฏิบัติงานอื่น ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย (สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง, 2551)

1.4.2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจัดตั้งขึ้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 199 และ 200 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 5 ที่ระบุว่า คณะกรรมการสิทธิฯ มีจำนวน 11 คน ประกอบด้วย ประธาน กรรมการ 1 คน และกรรมการ 10 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ โดยมีคุณสมบัติตามมาตรา 6 และ 7 ผ่านกระบวนการคัดเลือกและสรรหาตามมาตรา 8 และ คณะกรรมการสิทธิฯ มีวาระ 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวตามมาตรา 10 ของ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 200 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 2540 และมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจตรวจสอบและรายงานการกระทำอันละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสม เสนอนโยบายและข้อกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมการศึกษาวิจัย แต่งตั้งอนุกรรมการ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และจัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศเสนอต่อรัฐสภา เป็นต้น ทั้งนี้ มาตรา 16 ของพระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ประธานและกรรมการเป็นผู้ปฏิบัติงานเต็มเวลาโดยได้รับค่าตอบแทนเป็นรายเดือนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางตามหลักเกณฑ์ ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในกรณีศึกษาที่ 1 หมายถึง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดที่ 1 ซึ่งอยู่ในตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 จนถึงวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 (ศาลปกครองสูงสุด, 2551) จำนวน 11 คน กรณีนี้คณะกรรมการสิทธิฯ ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านพลังงานและอุตสาหกรรมดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยงานราชการ สังกัดรัฐสภา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบการปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานฯ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการสิทธิฯ ที่เกี่ยวกับงานธุรการ การรับคำร้อง การศึกษาเผยแพร่ความรู้ การประสานหน่วยงานรัฐ เอกชน หรือองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (มาตรา 17 และ 18 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542)

นอกจากนี้ ตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติข้างต้นได้กำหนดให้สำนักงานฯ มีเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำนวน 1 คน รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานฯ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานฯ

1.4.3 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหนึ่งใน 21 คณะของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 121 กำหนดให้วุฒิสภามีจำนวน 200 คน มาจากการเลือกตั้ง และมาตรา 130 กำหนดให้ดำรงตำแหน่งวาระละ 6 ปี) วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ตามความในมาตรา 189 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา และมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆ หรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ได้ และตามมาตรา 191 วุฒิสภาได้ตรา “ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544” ขึ้น เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2544 โดยในข้อ 75 ของข้อบังคับดังกล่าว ระบุให้วุฒิสภាตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาขึ้นเพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา โดยมีอำนาจหน้าที่ตามบัญชีท้ายข้อบังคับนี้หรือตามที่วุฒิสภามอบหมาย คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคน

แต่ไม่เกินสิบห้าคน และให้มีจำนวน 21 คณะ สมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาได้ไม่เกินสองคณะ และคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภามีวาระสองปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติเลือกตั้ง

การสรรหาสมาชิกคณะกรรมการระบุไว้ใน “ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ 2544” ข้อ 76 ว่า การสรรหากรรมการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อ 75 ให้ที่ประชุมวุฒิสภาตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวน 11 คน และให้สมาชิกแต่ละคนแสดงความจำนงโดยยื่นต่อคณะกรรมการสามัญตามแบบที่คณะกรรมการสามัญกำหนดเพื่อที่จะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาได้ไม่เกิน 2 คณะ ในกรณีที่มีสมาชิกยื่นความจำนงจะดำรงตำแหน่งไว้เกินจำนวนกรรมการในคณะนั้น ให้ใช้วิธีการตามที่คณะกรรมการสามัญกำหนด โดยการเลือกตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเลือกจากรายชื่อสมาชิกที่ได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการสามัญ

การรับคำร้องเรียนระบุไว้ใน “ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ 2544” ข้อ 78 ว่า ให้วุฒิสภาทั้งคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกิน 27 คน มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องต่างๆ ซึ่งอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งคือ การรับคำร้องเรียนหรือเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรเพื่อมอบต่อคณะกรรมการคณะต่างๆ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณา นอกจากนี้ยังมีข้อบังคับที่ระบุเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการอีกหลายประการ เช่น

- ข้อ 82 ให้คณะกรรมการแต่ละคณะเลือกตั้งประธาน รองประธาน เลขานุการ โฆษกและตำแหน่งอื่นตามความจำเป็นจากกรรมการในคณะนั้นๆ นอกจากนี้ คณะกรรมการมีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการจำนวนไม่เกิน 10 คน เพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ตามแต่จะมอบหมายได้ และให้นำข้อบังคับว่าด้วยกรรมการมาใช้บังคับโดยอนุโลม

- ข้อ 83 การออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่ตามมาตรา 189 วรรคสองและวรรคสามของรัฐธรรมนูญ ให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อประธานคณะกรรมการ

- ข้อ 84 สมาชิกและผู้ซึ่งได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ มีสิทธิเข้าฟังการประชุมคณะกรรมการ ในกรณีประชุมลับผู้ที่เข้าฟังการประชุมได้ต้องเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุม และได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

ตามบัญชีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา ซึ่งแนบท้ายข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ระบุว่า คณะกรรมการการสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมตามที่วุฒิสภามอบหมาย
- (2) พิจารณาเรื่องหรือกิจการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับด้านสิ่งแวดล้อม
- (3) ให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และติดตามความเคลื่อนไหวกิจการต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการ การอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ
- (4) พิจารณาศึกษานโยบายและการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแสวงหา บริหารจัดการ การอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ
- (5) พิจารณาศึกษาการกำหนดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศและมาตรการอย่างอื่นเพื่อการควบคุม ลด และขจัดมลพิษตามหลัก "ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย"
- (6) พิจารณาศึกษามาตรการในการจัดการของเสีย อันตรายที่เกิดจากการใช้สารเคมี สารพิษและวัตถุอันตราย อย่างมีประสิทธิภาพ
- (7) พิจารณาศึกษาอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม
- (8) ติดตามการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ และสอบสวนการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา ในกรณีศึกษาได้แก่ สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามาตั้งแต่ปี 2543-2549 และเป็นคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมชุดที่ 3 (คณะกรรมการดำรงตำแหน่งวาระละ 2 ปี) ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 15 คน

หน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับงานราชการของวุฒิสภา คือ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา มีฐานะเป็นกรม และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภา โดยมีเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้บังคับบัญชาราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานวุฒิสภา ส่วนงานที่ดูแลเกี่ยวกับงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม คือ กลุ่มงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม สังกัดสำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

กลุ่มงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการและธุรการทั่วไปของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ การศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะทางด้านวิชาการและกฎหมาย การติดตาม ศึกษา รวบรวมผลการพิจารณาของวุฒิสภาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ ร่างข้อบังคับการประชุม หรือญัตติต่างๆ การดำเนินการให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการของวุฒิสภา การจัดทำหนังสือนัดประชุม เชิญผู้เกี่ยวข้องหรือผู้แปรญัตติมาชี้แจง และมีหนังสือเรียกบุคคลหรือหน่วยงานให้จัดส่งเอกสาร ข้อมูล ข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการพิจารณา ตลอดจนจัดทำบันทึกการประชุมและมติที่ประชุมของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ การติดต่อประสานกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเข้าร่วมประชุมและชี้แจงกับคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ การยกร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างข้อบังคับการประชุม ตามที่คณะกรรมการแก้ไขหรือมอบหมาย การศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล และข้อเสนอแนะในการจัดทำรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างข้อบังคับการประชุม และรายงานของคณะกรรมการในการพิจารณาญัตติ หรือเรื่องที่คณะกรรมการดำเนินการศึกษา หรือสอบสวนเพื่อนำเสนอวุฒิสภาพิจารณา เป็นต้น

2. วิธีการเก็บข้อมูล

การประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมในกรณีศึกษานี้ใช้ตัวชี้วัด The Access Initiative (TAI) หมวดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม จำนวน 27 ตัวชี้วัด โดยนักวิจัยได้ศึกษาค้นคว้าข้อมูลด้านเอกสาร รวมทั้งสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

2.1 เอกสารที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525
- พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- กฎกระทรวงผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม พ.ศ. 2540
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง พ.ศ. 2540
- ระเบียบคณะกรรมการผังเมืองว่าด้วยการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม พ.ศ. 2547
- ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545
- ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544
- ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดรายชื่อคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายเดือน และอัตราเบี้ยประชุมเป็นรายเดือน และเป็นรายครั้ง สำหรับกรรมการ อนุกรรมการ เลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548

2.1.2 รายงานการประชุม

- รายงานการประชุมคณะกรรมการผังเมือง
- รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาด้านผังเมือง
- รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียที่ร้องขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนด
- รายงานการประชุมคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง
- รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

- รายงานการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมวุฒิสภา

2.2 การสัมภาษณ์

2.2.1 หน่วยงานราชการ (ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น) องค์การอิสระ และรัฐวิสาหกิจ

- นายพงศ์สิทธิ์ ชุ่มสาย ณ อยุธยา คณะกรรมการผังเมือง (พ.ศ. 2547-2551)
- รศ. ดร. ประสงค์ เอี่ยมอนันต์ คณะกรรมการผังเมือง (พ.ศ. 2539-2543)
- นายสุพจน์ เวชมุข ผู้อำนวยการกลุ่มงานรับเรื่องร้องเรียน 2 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- นายแก้วสรร อติโพธิ ประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมวุฒิสภา
- นายสมนึก รับทอง ผู้อำนวยการประจำคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา
- นายปรีชา รณรงค์ ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ กรมโยธาธิการและผังเมือง
- นายวีรพงษ์ บุญญานุสนธิ์ ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมโยธาธิการและผังเมือง
- ดร. ธงชัย โรจนนันทน์ สถาปนิก 8 วช สำนักพัฒนามาตรฐาน กรมโยธาธิการและผังเมือง
- นายสุรพันธ์ กลิ่นขจร นักวิเคราะห์ผังเมือง 8 วช สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง
- นางสาวฟองรัตน์ ฤทธคานี ผังเมืองจังหวัดระยอง (พ.ศ. 2541-2542) ปัจจุบันเกษียณอายุราชการแล้ว
- นายวีรศักดิ์ เพิ่มแพ่งพันธ์ ผู้อำนวยการนิคมอุตสาหกรรมตะวันออก นิคมอุตสาหกรรมผาแดงและนิคมอุตสาหกรรมเอเซีย
- นายเหรียญ นิจริญ นายเทศมนตรีตำบลบ้านฉาง
- นายสุชิน พูลศิริญ กำนันตำบลบ้านฉาง
- นายหนู ตันสุทธกุล ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 2 ตำบลบ้านฉาง

2.2.2 ผู้ยื่นคำร้องไปยังทั้ง 3 องค์กร/คณะกรรมการรับคำร้อง/เรื่องร้องเรียน

- นางกนกพร ปรังกุล ประธานเครือข่ายชุมชนตะวันออกพิทักษ์
สิ่งแวดล้อม อำเภอบ้านฉาง
- นางสาวเมตตา ตันท์กุลรัตน์ รองประธานเครือข่ายฯ
- นายอาทร บุญวรากร สมาชิกเครือข่ายฯ

2.2.3 ภาคประชาชน

- นายมานัส ศิริสูตร ชาวบ้านหมู่ 2 ต. บ้านฉาง
- นางณัฐญา ศิริสูตร ชาวบ้านหมู่ 2 ต. บ้านฉาง
- นายครรลอง วาจะสุข ชาวบ้านหมู่ 2 ต. บ้านฉาง
- นางสาวดวงฤทัย ดียิ่ง ชาวบ้านหมู่ 2 ต. บ้านฉาง

2.2.4 ภาคธุรกิจเอกชน

- นายสุขุม โกศัยเสวี ผู้จัดการทั่วไป
บริษัทนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย จำกัด (มหาชน)
- นายโชติชัย อรรถวิภานันท์ ที่ปรึกษาประธานบริษัทซีดีเรียลตี้

2.3 ข้อมูลสถิติและข้อมูลในเว็บไซต์

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา www.senate.go.th
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา www.krisdika.go.th
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ www.nhrc.or.th
- กรมโยธาธิการและผังเมือง www.dpt.go.th
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น www.thailocaladmin.go.th
- การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย www.ieat.go.th
- จังหวัดระยอง www.rayong.go.th
- สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง
<http://provinces.dpt.go.th/rayong>

3. ผลการประเมิน

การประเมินหมวดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมประกอบด้วยการประเมินในมิติของกฎหมายเฉพาะ ความพยายามของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และความสัมฤทธิ์ผลที่เกิดขึ้น ผลการประเมินสามารถจัดระดับค่าของการประเมินได้เป็น 7 ระดับ ได้แก่ กฎหมายห้าม, ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน, ควรปรับปรุงแก้ไข, ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น, ดี, ดีที่สุด และ ไม่สามารถประเมินได้ ผลการประเมินมีดังต่อไปนี้

3.1 ด้านกฎหมายเฉพาะ

กฎหมายและข้อบังคับที่ให้อำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของทั้ง 3 องค์กร มีดังนี้

(1) คณะกรรมการผังเมืองมีกฎหมายกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และระเบียบคณะกรรมการผังเมืองว่าด้วยการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม พ.ศ. 2547 เป็นต้น

(2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีกฎหมายกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545

(3) คณะกรรมการสิทธิการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา มีกฎหมายกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภา) และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544

หมายเหตุ:

กรณีศึกษาที่ไม่ได้ประเมินบทบาทคณะกรรมการสิทธิการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตามกรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา ที่ประเมินดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในช่วงปี 2543-2549 โดยมาจากการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับการแต่งตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2544 โดยมาจากกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งตามกรอบแนวทางตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

นอกจากนี้ การคัดค้านการแก้ไขผังเมืองรวมในกรณีนิคมอุตสาหกรรมเอเซียนี้ เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2547-2549 และการยื่นคำร้องไปยังหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนต่างๆ ในช่วงปี พ.ศ. 2547-2548 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ดี ในการจัดทำข้อเสนอแนะจากการวิจัย ผู้วิจัยจะนำประเด็นที่เกี่ยวข้องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาประกอบการพิจารณาต่อไป

ผลการประเมินด้านกฎหมายมีดังนี้

3.1.1 คุณภาพและขอบเขตของกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (ตัวชี้วัดที่ 95 และ 96)

ตัวชี้วัดนี้เป็นการตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นว่า ในกรณีศึกษาที่มีกฎหมายที่กำหนดให้มีหน่วยงานทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องหรือไม่ จากการค้นคว้ากฎหมาย พบว่าพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิฯ ไว้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ให้ต้องพิจารณาและตัดสินใจเรื่องร้องเรียน (ดีที่สุด) โดยในหมวด 3 ได้กำหนดแนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิไว้อย่างชัดเจนตั้งแต่การยื่นคำร้อง การชี้แจงข้อเท็จจริง การจัดทำรายงาน และกำหนดมาตรการแก้ไข ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องของคณะกรรมการผังเมืองและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา นั้นกำหนดไว้เพียงพอให้ต้องพิจารณาและตัดสินใจเรื่องร้องเรียน (ดี) โดยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้คณะกรรมการผังเมืองต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนใน 2 กรณี กรณีแรก ระหว่างขั้นตอนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดได้ตามมาตรา 24 ส่วนกรณีที่สอง คือ การยื่นคำร้องในระหว่างที่กฎกระทรวงผังเมืองรวมบังคับใช้อยู่ (กรณีที่ศึกษาเรื่องการยื่นคำร้องคัดค้านการแก้ไขข้อกำหนดบริเวณพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมเอเซีย คือ กรณีที่ 2) ผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นคำร้องได้ตามมาตรา 26 โดยทั้ง 2 กรณีนี้คณะกรรมการผังเมืองได้กำหนดให้ดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม พ.ศ. 2547 สำหรับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา นั้น มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 189 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544

ถึงแม้ว่า กฎหมายจะกำหนดให้ 3 หน่วยงาน ข้างต้นต้องพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนแต่กลับพบว่า หากคู่กรณีไม่พอใจต่อผลการตัดสิน/วินิจฉัย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทั้ง 3 องค์กรรับเรื่องร้องเรียนยังมิได้ระบุถึงสิทธิในการยื่นขอให้ทบทวนคำตัดสินใจ/วินิจฉัยแต่อย่างใด (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน)

3.1.2 คุณภาพและข้อจำกัดทางกฎหมายในการเข้าถึง (ตัวชี้วัดที่ 97)

ขอบเขตและความชัดเจนของข้อกำหนดเรื่องการอ้างว่าข้อมูลที่ร้องขอเกี่ยวกับเรื่องที่ร้องเรียนเป็นความลับเป็นประเด็นสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงคุณภาพและข้อจำกัดทางกฎหมายในการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม จากการค้นคว้ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทั้ง 3 องค์กร พบว่า ไม่มีข้อกำหนดเรื่องการเป็นความลับของข้อมูล (ไม่สามารถประเมินได้)

อนึ่ง การขอข้อมูลข่าวสารสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายอื่นได้ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในมาตรา 58 ที่เปิดโอกาสให้บุคคลมีสิทธิรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะของราชการตามกฎหมายบัญญัติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ระบุถึงเรื่องข้อมูลข่าวสารไว้ในมาตรา 56) กฎหมายที่ออกมารับรองมาตรานี้ คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่มีข้อจำกัดบางประการ เนื่องจากกฎหมายนี้ระบุถึงประเภทของข้อมูลที่เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผย การพิจารณาให้หรือไม่ให้ข้อมูลจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ จากปัญหาข้อร้องเรียนที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่าในหลายกรณี เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรา 14 มาเป็นเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจ แล้วนำเป็นเหตุผลในการไม่เปิดเผยข้อมูล

3.1.3 คุณภาพและเงื่อนไขกฎหมายเรื่องการพัฒนา (ตัวชี้วัดที่ 98)

ข้อกำหนดทางกฎหมายในเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถของคณะกรรมการหรือองค์กรพิจารณาวินิจฉัยและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เข้าใจเรื่องสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น เนื่องจาก การเพิ่มความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่รัฐจะช่วยสร้างความตระหนักและเห็นความสำคัญของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมซึ่งจะนำไปสู่ความพยายามที่จะช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเต็มที่ ผลการประเมินด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทั้ง 3 องค์กร พบว่า กฎหมายมิได้ระบุถึงการพัฒนาขีดความสามารถของ

คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานให้เข้าใจเรื่องสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมไว้ (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน)

3.1.4 คุณภาพและเงื่อนไขกฎหมายเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน (ตัวชี้วัดที่ 101 และ 102)

เนื่องจากประชาชนอาจไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้จริงหากไม่ได้รับคำแนะนำและการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง การตรวจสอบว่ากฎหมายกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องช่วยเหลือประชาชน โดยการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค การจัดทำคู่มือหรือการจัดฝึกอบรมเกี่ยวกับกระบวนการยื่นคำร้องหรือเรื่องร้องเรียนมากนักน้อยเพียงใด เป็นเงื่อนไขทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน ผลการประเมินตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ 3 องค์กร ซึ่งว่า กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการผังเมืองและคณะกรรมการการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา มิได้กำหนดให้หน่วยงานต้องจัดให้มีการช่วยเหลือทางเทคนิค และการสนับสนุนอื่นๆ (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 ได้กำหนดไว้โดยอ้อมว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในและระหว่างประเทศ และในมาตรา 18 ได้กำหนดให้มีหน้าที่ในการศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ด้วยเหตุนี้ จึงประเมินในส่วนของคณะกรรมการสิทธิฯ ว่า กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานต้องจัดให้มีการช่วยเหลือทางเทคนิค และการสนับสนุนอื่นๆ ใช้น้อยมาก (ควรปรับปรุงแก้ไข)

อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญ คือ กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรของหน่วยงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้มีความเข้าใจและส่งเสริมการใช้สิทธิของประชาชนในการร้องเรียนหรืออุทธรณ์ในกรณีศึกษา นี้ น้อยเพียงใด เพื่อประเมินความพร้อมด้านบุคลากรของหน่วยงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นว่าพร้อมเพียงใด เนื่องจากการประเมินอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะหน่วยงานส่วนกลางอาจไม่เพียงพอที่จะชี้ถึงระดับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

ผลการประเมินที่ได้จากการตรวจสอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทั้ง 3 องค์กร รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า กฎหมายเหล่านี้

ไม่ได้ระบุเรื่องการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรของหน่วยงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้มีความเข้าใจและส่งเสริมการใช้สิทธิของประชาชนในการร้องเรียนหรืออุทธรณ์ในกรณีศึกษา (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน)

3.1.5 เจือนไขกฎหมายเรื่องระยะเวลา (ตัวชี้วัดที่ 103)

ข้อกำหนดเกี่ยวกับกรอบเวลาที่เหมาะสมในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในแต่ละขั้นตอนนั้นพิจารณาทั้งในแง่ความรวดเร็วของขั้นตอนการพิจารณาและระยะเวลาในการพิจารณาอย่างรอบคอบควบคู่กันไป ผลการประเมิน พบว่า ข้อกำหนด/กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการผังเมืองกำหนดระยะเวลาที่ค่อนข้างเหมาะสมในการพิจารณาตัดสินหรือวินิจฉัย (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) กล่าวคือ พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525 ระบุว่าเมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบร่างแผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้วให้ปิดประกาศ 90 วัน เพื่อเชิญผู้มีส่วนได้เสียมาตรวจดู (ตามมาตรา 23) โดยในช่วงนี้ ผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นคำร้องขอให้แก้ไขข้อกำหนดได้ (มาตรา 24) หลังจากนั้น ตามระเบียบคณะกรรมการผังเมืองว่าด้วยการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียได้ยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม พ.ศ. 2547 ข้อ 7 กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมือง แล้วแต่กรณี ต้องเสนอคำร้องขอของผู้มีส่วนได้เสียต่อคณะกรรมการผังเมืองพร้อมด้วยความเห็นภายใน 90 วัน นับแต่พ้นวันปิดประกาศและระเบียบข้อ 8 ระบุว่า หลังจากคณะกรรมการตัดสินแล้วให้แจ้งผู้ร้องภายใน 10 วัน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนนั้น พบว่า กำหนดระยะเวลายังไม่เหมาะสม (ควรปรับปรุงแก้ไข) เนื่องจาก พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดเรื่องระยะเวลาการตรวจสอบไว้อย่างกว้างๆ ในบางขั้นตอนเท่านั้น เช่น มาตรา 28 วรรคแรกกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิ และวรรคท้ายกำหนดว่าให้แจ้งผลการตรวจสอบไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามรายงานผลการตรวจสอบโดยเร็ว ส่วนในระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยวิธีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2544 พบว่า มีเพียงระเบียบ ข้อ 14 ที่ระบุว่า ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงภายในระยะเวลา 15 วัน เท่านั้น และสำหรับกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา (คณะกรรมการการสิ่งแวดล้อมวุฒิสภา) นั้นไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาตัดสินไว้ (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน)

3.2 ด้านความพยายาม

3.2.1 ขอบเขตและคุณภาพของความพยายาม (ตัวชี้วัดที่ 105, 108, 109 และ 110)

การประเมินความชัดเจนของมาตรฐาน กฎระเบียบ หรือนโยบายเกี่ยวกับความเป็นอิสระและความเป็นกลางของคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียน โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณา 8 ข้อ ได้แก่

- 1) การทำงานของคณะกรรมการรับคำร้อง/เรื่องร้องเรียนเป็นแบบเต็มเวลา/เป็นงานประจำหรือเป็นงานนอกเวลาประจำ
- 2) ในกรณีที่คณะกรรมการรับคำร้อง/เรื่องร้องเรียนทำงานเต็มเวลา (ดังเช่น ผู้พิพากษา) กรรมการมีหลักประกันใดๆ หรือไม่ ที่จะไม่ถูกคุกคามความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการพิจารณาวินิจฉัย
- 3) ในกรณีที่ คณะกรรมการรับ คำร้อง/เรื่องร้องเรียนทำงานเต็มเวลา (ดังเช่น ผู้พิพากษา) ค่าตอบแทนที่ได้รับอยู่ในอัตราที่สูงพอที่จะไม่อ่อนไหวต่ออำิสสินจ้างใดๆ หรือไม่
- 4) คณะกรรมการรับคำร้อง/เรื่องร้องเรียน ได้จำกัดการติดต่อปฏิสัมพันธ์กับคู่กรณี
- 5) คณะกรรมการรับคำร้อง/เรื่องร้องเรียนหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธการเข้าร่วมในการพิจารณาคำร้อง/เรื่องร้องเรียนที่ตนอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อน
- 6) คณะกรรมการรับคำร้อง/เรื่องร้องเรียนมีความระมัดระวังในการประพฤติตัวและวางตัวอย่างเหมาะสมและเป็นกลางในระหว่างการพิจารณาคำร้อง/เรื่องร้องเรียน
- 7) การพิจารณาคำตอบแทนของคณะกรรมการรับคำร้อง/เรื่องร้องเรียนอยู่ภายใต้บุคคลหรือหน่วยงานที่มีส่วนได้เสียกับผลการพิจารณาคำร้อง/เรื่องร้องเรียน
- 8) คณะกรรมการรับคำร้อง/เรื่องร้องเรียนมาจากฝ่ายที่มีส่วนได้เสียกับผลการพิจารณาอย่างชัดเจน

ผลการประเมินพบว่า คณะกรรมการผังเมืองออกมาตรฐาน กฎระเบียบหรือนโยบายในเรื่องนี้ไว้น้อยมาก (ควรปรับปรุงแก้ไข) เนื่องจาก ไม่มีการระบุเรื่องความเป็นอิสระและความเป็นกลางไว้ ไม่ได้ระบุเรื่องเวลาการทำงาน ค่าตอบแทนค่อนข้างน้อย (ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดรายชื่อกคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายเดือน และอัตราเบี้ยประชุมเป็นรายเดือน และเป็นรายครั้ง สำหรับกรรมการอนุกรรมการ เลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 ระบุว่า ค่าตอบแทน

คณะกรรมการผังเมือง แบ่งเป็น ประธานคณะกรรมการได้รับคำตอบแทนเป็นเบี้ยประชุม 6,250 บาทต่อเดือน ส่วนกรรมการ ได้รับ 5,000 บาทต่อเดือน) คณะกรรมการผังเมืองมิได้พิจารณาคำร้องเพียงอย่างเดียว แต่รับผิดชอบงานด้านการผังเมืองครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ ไม่ได้ระบุเรื่องการติดต่อปฏิสัมพันธ์กับคู่กรณีไว้ในกฎหมาย ไม่ระบุเรื่องการหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธการเข้าร่วมในการพิจารณาคำร้อง/เรื่องร้องเรียนที่ตนอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อน และไม่มีข้อบังคับการประชุมว่าด้วยการที่หากเป็นเรื่องที่กรรมการผู้นั้นอาจมีส่วนได้เสีย กรรมการผู้นั้นไม่ควรเข้าร่วมประชุม, ไม่มีการกำหนดกระบวนการสรรหาคณะกรรมการที่ชัดเจน ทำให้คณะกรรมการรับคำร้อง/เรื่องร้องเรียนอาจมาจากผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อม ไม่ได้ระบุเรื่องหลักประกันใดๆ ที่จะไม่ถูกคุกคามความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการพิจารณา และไม่ได้ระบุเรื่องการประพฤติตัวและวางตัวอย่างเหมาะสม เป็นกลางระหว่างการพิจารณาคำร้อง/เรื่องร้องเรียน เป็นต้น

ในขณะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ วุฒิสภา ออก มาตราฐาน กฎระเบียบและนโยบายเรื่องดังกล่าวที่มีความเข้มงวดอยู่บ้าง (ดี) โดยในส่วนของคณะกรรมการสิทธิฯ นั้น ผลการประเมิน พบว่า ประเด็นที่ระบุไว้ได้แก่ เรื่องความเป็นกลางระบุไว้ในมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ ในมาตรา 11 ได้ให้อำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิถอดถอนกรรมการออกจากตำแหน่ง หากกรรมการนั้นไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนไม่เป็นกลาง ประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องทางศีลธรรมจรรยา ส่วนลักษณะการทำงานเป็นงานประจำและได้รับผลตอบแทนในระดับที่สูง (ประธานกรรมการได้รับคำตอบแทนรวม 106,360 บาทต่อเดือน และกรรมการได้รับ 104,330 บาทต่อเดือน) ในการประชุม ถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสีย กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุม (มาตรา 14 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542) และคณะกรรมการสิทธิฯ มีกระบวนการสรรหาที่ชัดเจนตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ดี มีหลายประเด็นยังไม่ได้ระบุไว้ เช่น ยังไม่ได้ระบุถึงการจำกัดการติดต่อปฏิสัมพันธ์กับคู่กรณี และไม่ได้ระบุเรื่องการหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธการเข้าร่วมในการพิจารณาคำร้อง/เรื่องร้องเรียนที่ตนอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อน ไว้ในกฎหมาย เป็นต้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ วุฒิสภา กำหนดเรื่องความเป็นกลางไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 หมวด 9 ข้อ 142 ว่าสมาชิกและกรรมการจกต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ และ ข้อ 143 สมาชิกและกรรมการจกต้องปฏิบัติหน้าที่ของตน

ด้วยความซื่อสัตย์เที่ยงธรรม และไม่แสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ และข้อ 148 สมาชิกและกรรมการพึงรักษาชื่อเสียงของวุฒิสภา และไม่กระทำการใด ๆ อันอาจก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อวุฒิสภาและเกียรติภูมิของชาติ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ระบุไว้โดยอ้อมในมาตรา 126 ห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกและดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง และในมาตรา 110 และ 128 กำหนดว่าสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยงานของรัฐเป็นพิเศษ นอกเหนือจากการปฏิบัติงานตามปกติ และในมาตรา 149 ระบุว่าสมาชิกวุฒิสภาต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย สมาชิกวุฒิสภาทำงานเต็มเวลาโดยได้รับเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มรวมเป็นเงิน 104,330 บาท นอกจากนี้ยังมีค่าใช้จ่ายต่างๆ ตามหลักเกณฑ์ เช่น เบี้ยประชุม ค่าเดินทางในและนอกราชอาณาจักร สมาชิกวุฒิสภาต้องประพฤติตัวและวางตัวอย่างเหมาะสมและเป็นกลาง ในระหว่างการพิจารณาคำร้อง/เรื่องร้องเรียน และไม่ได้มาจากผู้มีส่วนได้เสียกับกรณีศึกษา เพราะมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด 200 คน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 121 เป็นต้น

อย่างไรก็ดี หลายประเด็นไม่ได้รับระบุไว้ เช่น ไม่ระบุเรื่องหลักประกันใดๆ ที่จะไม่ถูกคุกคามความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการพิจารณา การจำกัดการติดต่อปฏิสัมพันธ์กับคู่กรณี การหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธการเข้าร่วมในการพิจารณาคำร้อง/เรื่องร้องเรียน ที่दनอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อน

ด้านการปฏิบัติจริง จากการประเมินตามเกณฑ์การพิจารณา 7 ข้อ พบว่า คณะกรรมการผังเมืองมีความเป็นอิสระและเป็นกลางอยู่บ้าง (ควรปรับปรุงแก้ไข) ในขณะที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างเพียงพอ (ดี) และ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภามีความอิสระและวางตนเป็นกลางสูง (ดีที่สุด)

เมื่อพิจารณาในประเด็นที่ว่า ระหว่างการพิจารณาเรื่องร้องเรียน คู่กรณีทั้งสองฝ่ายสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ใช้ในการพิจารณา และค้นหาข้อเท็จจริงได้มากน้อยเพียงใด ผลการประเมินพบว่า ประชาชนสามารถค้นหาข้อเท็จจริงหรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในการใช้พิจารณาของทั้งสามองค์กรได้บางส่วน (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) เนื่องจากสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยจัดทำเป็นหนังสือขอข้อมูล การพิจารณาเปิดเผยข้อมูลหรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ทุกองค์กรจะพิจารณาตามมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

การประเมินระดับความโปร่งใสของกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนโดยดูจากระดับที่เปิดให้ประชาชนทั่วไปติดตามความคืบหน้าและเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาได้ ผลการประเมินทั้งในแง่ของกฎหมายและการปฏิบัติจริง พบว่า ทั้ง 3 องค์การจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารข้อเท็จจริงต่างๆ ที่อยู่ระหว่างการพิจารณา/ตรวจสอบ แต่เมื่อการพิจารณาเสร็จแล้วสามารถขอข้อมูลได้โดยทำจดหมายไปขอข้อมูลข่าวสารจากคณะกรรมการนั้นๆ

โดยส่วนใหญ่แล้ว กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความโปร่งใสเป็นส่วนใหญ่ (ดี) ถึงแม้ว่าจะไม่มีการแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ แต่ได้เปิดโอกาสให้ติดตามความคืบหน้าได้โดยสอบถามจากเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ และประชาชนที่เกี่ยวข้องสามารถขอเข้าร่วมในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนได้ โดยต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ในขณะที่คณะกรรมการผังเมืองและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา มีกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนมีความโปร่งใสต่อประชาชนเป็นบางส่วน (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) เนื่องจากไม่มีการจัดทำรายงานความคืบหน้า แต่สามารถสอบถามความคืบหน้าได้จากเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ และประชาชนไม่สามารถขอเข้าร่วมในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนได้ ยกเว้นการเข้าไปชี้แจงในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่พิจารณา

3.2.2 ค่าใช้จ่ายและความเหมาะสมของการใช้จ่าย (ตัวชี้วัดที่ 112)

ภาระค่าใช้จ่ายอาจเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้ที่มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเต็มที่ จากการประเมินระดับที่คณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ได้ช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายในการยื่นเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ในกรณีศึกษา พบว่า ทั้ง 3 องค์การช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของผู้ยื่นเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ในบางส่วน คณะกรรมการผังเมืองช่วยแบ่งเบาค่าใช้จ่าย เช่น การถ่ายเอกสารประกอบการยื่นคำร้อง, มอบอำนาจให้ตัวแทนยื่นคำร้องได้, การยื่นคำร้องสามารถทำได้หลายช่องทางโดยไม่ต้องเดินทางมาที่กรมโยธาธิการและผังเมืองในกรุงเทพฯ เช่น ยื่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรืออำเภอในพื้นที่ผังเมืองร่วนนั้น หรือที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง, นอกจากนี้ในปัจจุบัน (2552) ยังสามารถยื่นคำร้องได้ทางอินเทอร์เน็ตอีกด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติช่วยแบ่งเบาค่าใช้จ่ายโดยการมีทางเลือกที่หลากหลายในการยื่นเรื่องร้องเรียน (เช่น อินเทอร์เน็ต, จดหมาย, ยื่นด้วยตัวเอง และยื่นผ่านองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน เป็นต้น) การมอบอำนาจให้ตัวแทนยื่นคำร้องเรื่องร้องเรียน

แทนได้ การชี้แจงสามารถชี้แจงได้ทั้งทางลายลักษณ์อักษรและวาจา โดยในกรณีที่ต้องมาชี้แจงด้วยวาจาผู้ร้องจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเองเป็นส่วนใหญ่ แต่สำหรับผู้ที่มีปัญหาค่าเดินทางสามารถเบิกค่าเดินทางได้เป็นรายกรณีไป ในด้านคณะกรรมการการลึงแหวดลัอม วุฒิสภา นั้น สามารถร้องเรียนโดยจัดทำเป็นหนังสือมาร้องเรียนโดยตรงหรือส่งจดหมายทางไปรษณีย์ ผู้ที่เข้ามาชี้แจงต้องเสียค่าใช้จ่ายเองเป็นส่วนใหญ่ แต่สำหรับผู้ที่มีปัญหาค่าเดินทางสามารถเบิกค่าเดินทางได้เป็นรายกรณีไป

3.2.3 ความยุติธรรมและความเท่าเทียม (ตัวชี้วัดที่ 114 และ 117)

การประเมินถึงบทบาทของคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนในการช่วยให้ชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเข้าถึงกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน แสดงให้เห็นความตระหนักถึงความแตกต่างระหว่างกลุ่มคนในสังคมและกลุ่มคนด้อยโอกาสหรือกลุ่มคนที่มีฐานะทางสังคมต่ำกว่ากลุ่มอื่น เนื่องจากคนด้อยโอกาสจะมีความสามารถที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้น้อยกว่าคนกลุ่มอื่นๆ ทำให้มีแนวโน้มที่จะไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือถูกละเลยจากกระบวนการยุติธรรม ผลการประเมินพบว่า ในกรณีศึกษานี้ไม่สามารถประเมินประเด็นเรื่องกลุ่มผู้ด้อยโอกาส⁴⁸ได้ (ไม่สามารถประเมินได้) เนื่องจากไม่มีผู้ด้อยโอกาสเข้าร่วมกระบวนการร้องเรียน ทั้งนี้ อาจเกิดจากข้อจำกัดบางประการของผู้ด้อยโอกาส เช่น ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิยื่นคำร้องตามระเบียบคณะกรรมการผังเมืองว่าด้วยการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม พ.ศ. 2547, เป็นผู้ที่ไม่มีสัญชาติไทย (คนต่างด้าว) จึงไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดิน และผู้ด้อยโอกาสบางราย เช่น คนพิการ คนชรา และผู้ที่ไม่รู้หนังสือ อาจไม่ทราบว่าตนเองมีสิทธิยื่นคำร้องในทางผังเมืองได้แม้จะเป็นผู้ที่มีสิทธิในที่ดินก็ตาม เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ตามระเบียบคณะกรรมการผังเมืองว่าด้วยการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นระเบียบที่ใช้ในขณะที่กรรมการผังเมืองพิจารณาวินิจฉัยกรณีศึกษา นี้ พบว่ามีการกำหนดคำนียามของ ผู้มีส่วนได้เสีย ไว้ โดยหมายถึง

1. ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือทรัพย์สินอันติดกับที่ดินนั้นในเขตผังเมืองรวม
2. บุคคลอื่นที่แสดงได้ว่าตนเป็นผู้มีส่วนได้เสีย

⁴⁸ ผู้ด้อยโอกาสในกรณีนี้ หมายถึง แรงงานต่างด้าว คนจน ผู้สูงอายุ ผู้ไม่รู้หนังสือ คนพิการ และชาวประมง

นิยามในข้อ 2 สามารถตีความในทางกว้างได้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองรวมนั้นทุกคน รวมถึงผู้ด้อยโอกาสในกรณีศึกษา⁴⁹ ให้มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองได้ โดยต้องมีหลักฐานที่แสดงได้ว่าตนเป็นผู้มีส่วนได้เสีย

ข้อสังเกต:

ในอนาคต กรณีของผู้ด้อยโอกาสอาจเป็นปัญหาสำหรับการตีความคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” เนื่องจาก เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 ที่ผ่านมา คณะกรรมการผังเมืองได้ออกระเบียบคณะกรรมการผังเมืองว่าด้วยการยกเลิกระเบียบคณะกรรมการผังเมืองว่าด้วยการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม พ.ศ. 2547 และ พ.ศ. 2550

ผลจากการยกเลิกระเบียบดังกล่าว ทำให้ไม่มีการกำหนดคำนิยามของคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ส่งผลให้การตีความว่าผู้ใดเป็น “ผู้มีส่วนได้เสีย” ในทางผังเมือง ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจตีความในทางแคบหรือทางกว้างขวางก็ได้แล้วแต่บุคคล

การประเมินว่าคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนในกรณีศึกษา⁴⁹ ได้ตีความ “สิทธิในการร้องเรียน” ในขอบเขตที่กว้างเพียงใด เป็นการให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องอำนาจฟ้องตามกฎหมายว่า ผู้ฟ้อง/ผู้ร้องนั้นจำกัดเฉพาะผู้เสียหายในทางหนึ่งทางใดหรือไม่หรือสามารถรวมถึงผู้สนใจในเรื่องที่กำลังเกิดขึ้น (เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนหรือสถาบันวิชาการที่ห่วงใยเรื่องผลกระทบของผังเมืองต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนในพื้นที่) ผลการประเมินพบว่า สิทธิในการร้องเรียนกับคณะกรรมการผังเมืองมีข้อจำกัดบางอย่าง (ดี) คือ ต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามนิยามของระเบียบคณะกรรมการผังเมืองว่าด้วยการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม พ.ศ. 2547⁴⁹ ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นทุกคนมีสิทธิในการร้องเรียนได้ไม่ว่าจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ก็ตาม (ดีที่สุด) ในส่วนของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภานั้นไม่สามารถประเมินได้ (ไม่สามารถประเมินได้) เนื่องจากไม่ระบุเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

⁴⁹ ปี 2547-2549 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการยื่นคำร้องและพิจารณาคำร้องกรณีนิคมอุตสาหกรรมเอเซียนั้น คณะกรรมการผังเมืองยังใช้ระเบียบดังกล่าวข้างต้นอยู่ นิยามของตามระเบียบดังกล่าวระบุว่า ผู้มีส่วนได้เสีย หมายถึง

1. ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือทรัพย์สินอันติดกับที่ดินนั้นในเขตผังเมืองรวม
2. บุคคลอื่นที่แสดงได้ว่าตนเป็นผู้มีส่วนได้เสีย

3.2.4 การเกิดขึ้นในเวลาที่เหมาะสม (ความทันต่อเวลา) (ตัวชี้วัดที่ 120)

การประเมินระดับความพยายามในการลดความล่าช้าของกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน รวมทั้งขั้นตอนการประกาศผลการตัดสินใจ โดยพิจารณาผลในทางปฏิบัติมากกว่ากรอบเวลาที่ระบุไว้ในตัวบทกฎหมาย พบว่า คณะกรรมการผังเมืองพยายามลดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาโดยกำหนดกรอบเวลาในแต่ละขั้นตอนไว้ในกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังมีความล่าช้าอยู่บ้าง (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) เนื่องจากกรณีนี้เป็นกรณีที่มีผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องจำนวนมากกว่า 7,000 ราย และเรื่องอุตสาหกรรมปิโตรเคมีเป็นประเด็นที่ต้องใช้เวลาในการศึกษาข้อมูลเพิ่มเติม ประกอบกับขั้นตอนที่ต้องส่งร่างกฎกระทรวงให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบ (ตาม 18 ขั้นตอนของการร่างและจัดทำผังเมือง) นั้น ต้องใช้เวลาในการพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วน สรุปแล้ว ระยะเวลาโดยรวมตั้งแต่บริษัทเคมีอุตสาหกรรมเอเชียยื่นคำร้องจนถึงการประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับปี 2549 รวมทั้งสิ้น 3 ปี 3 เดือน (14 พฤษภาคม 2547-1 สิงหาคม 2549)

ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นมีความพยายามลดความล่าช้าแต่ยังมีความล่าช้าอยู่ (ควรปรับปรุงแก้ไข) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความล่าช้าในขั้นตอนของการเขียนและแก้ไขรายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการส่งจดหมายเสนอแนะมาตรการแก้ไขปัญหไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในด้านคณะกรรมการการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา นั้น ถึงแม้จะไม่มีความหมายหรือระเบียบใดๆ กำหนดกรอบเวลาไว้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว พบว่า ไม่มีความล่าช้าในการดำเนินงานหรือดำเนินการค่อนข้างรวดเร็ว (ดีที่สุด) เนื่องจากสามารถตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเสร็จเรียบร้อยภายในเวลาเพียง 10 เดือน กล่าวคือ ชาวบ้านฉางเยิ่นเรื่องร้องเรียนเข้ามายังคณะกรรมการการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2547 แล้วคณะกรรมการชุดนี้สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จจนถึงส่งหนังสือขอเสนอถึงรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาได้เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2548 รวมระยะเวลาประมาณ 10 เดือน (หลังจากนั้นรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาในวันที่ 12 มกราคม 2549 ซึ่งคณะกรรมการผังเมืองมีมติยืนยันตามมติเดิมของคณะกรรมการผังเมือง)

3.2.5 ช่องทางในการเข้าถึง (ตัวชี้วัดที่ 121)

การที่ประชาชนสามารถเลือกยื่นเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์กับกลไกกระบวนการยุติธรรมอื่นๆ ได้นอกเหนือจากกลไกที่รับผิดชอบโดยตรงเป็นสิ่งที่ช่วยสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้มากขึ้น ผลการประเมินทั้ง 3 องค์กร พบว่า มีกลไกกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนได้หลายองค์กร ดังเช่นในกรณีศึกษา นอกจากคณะกรรมการผังเมืองแล้ว ประชาชนได้ไปยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคณะกรรมการสิทธิการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา แต่องค์กรเหล่านี้ไม่มีอำนาจตัดสินและผลการตรวจสอบเป็นเพียงข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบเท่านั้น (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น)

3.2.6 ความพยายามที่จะสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ (ตัวชี้วัดที่ 123 และ 124)

ความเป็นธรรมอย่างแท้จริงจะมีโอกาสเกิดขึ้นได้ หากคณะผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนและเจ้าหน้าที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งความสำคัญของสิ่งแวดล้อม การประเมินโดยนับย้อนหลังเป็นระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมาว่า ได้มีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมของประชาชนให้กับกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ สม่่าเสมอเพียงใด รวมทั้งมีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ผลการประเมินของทั้งสองประเด็นนี้ พบว่า ทั้ง 3 องค์กร ไม่มีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมในเรื่องเหล่านี้ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน)

3.2.7 ความพยายามที่จะสร้างขีดความสามารถให้แก่ประชาชน (ตัวชี้วัดที่ 125 และ 127)

ความเพียงพอของงบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้องค์กรหรือหน่วยงานที่รับเรื่องร้องเรียนสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ทั้งในส่วนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและการให้ความช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงกระบวนการพิจารณามากยิ่งขึ้น ผลการประเมินความเพียงพอของงบประมาณ พบว่า ทั้ง 3 องค์กรมีงบประมาณค่อนข้างเพียงพอสำหรับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการในการพิจารณาตรวจสอบคำร้อง/เรื่องร้องเรียน (ดี) แต่ในดำนงงบประมาณให้

ความช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงกระบวนการพิจารณามากยิ่งขึ้นนั้น ยังไม่มีงบประมาณสนับสนุนในเรื่องนี้อย่างชัดเจน

นอกจากประเด็นเรื่องงบประมาณแล้ว ระดับความพยายามขององค์กร/หน่วยงานที่จะเสริมสร้างความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมขององค์กร/หน่วยงานนั้นๆ เป็นสิ่งสำคัญเช่นกัน จากการประเมินจากความพยายามในการจัดทำและเผยแพร่คู่มือประชาชน พบว่า หน่วยงานที่สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการผังเมืองและคณะกรรมการการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภาไม่ได้มีการจัดทำคู่มือประชาชนเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการยื่นคำร้องหรือเรื่องร้องเรียน (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) ในขณะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีการจัดทำและเผยแพร่คู่มือประชาชนซึ่งสามารถเป็นแบบอย่างให้แก่องค์กรรับเรื่องร้องเรียนอื่นๆ ได้ (ดีที่สุด)

3.3 ด้านความสัมฤทธิ์ผล

3.3.1 ผลสัมฤทธิ์ของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (ตัวชี้วัดที่ 129)

การประเมินการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำตัดสินของคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนในกรณีศึกษานี้หมายถึง คำตัดสินในประเด็นสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของมนุษย์ ผลการประเมินพบว่า กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการผังเมืองและคณะกรรมการการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา นั้น ยังไม่มี การปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือตัดสิน ในเหตุผลรายละเอียดที่แตกต่างกัน

กรณีคณะกรรมการผังเมืองนั้น มีการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยเพียงบางส่วน คือ ยกคำร้องแต่กลับไม่มีการปฏิบัติตามคำตัดสินในส่วนที่ทำให้มีมาตรการทางผังเมืองเพื่อช่วยลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาอุตสาหกรรม⁵⁰ ซึ่งทำให้ไม่ได้มีการดำเนินการดูแลผลกระทบที่จะเกิดจากการปฏิบัติตามคำตัดสินในส่วนแรก (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน)

⁵⁰ จากรายงานการประชุมของคณะกรรมการผังเมืองในการประชุมครั้งที่ 7/2548 เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2548 สรุปได้ว่า ที่ประชุมมีมติรับทราบและเห็นชอบตามคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาคำร้องฯ เสนอ กล่าวคือ มีมติเห็นควรยกคำร้องของชาวบ้านนาง เนื่องจาก

(1) เพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่รัฐได้ลงทุนบริการพื้นฐาน (infrastructure) ไว้อย่างสมบูรณ์พร้อมแล้ว

ส่วนกรณีคำวินิจฉัยหรือคำตัดสินของคณะกรรมการการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา นั้น
ไม่มีการปฏิบัติตามคำตัดสิน (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) แม้ว่าจะตรวจสอบกรณีนี้เสร็จเรียบร้อยแล้ว และเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2548 ได้ส่งหนังสือไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอให้ ระเบียบการแก้ไขข้อกำหนดข้อ 10 (8.2) ที่ห้ามตั้งโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมีขึ้นต้น ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ส่งเรื่องมายังคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณา และกรรมการผังเมือง มีมติยืนยันตามมติเดิมซึ่งคณะกรรมการผังเมืองได้เคยพิจารณาตัดสินเรื่องดังกล่าวไปก่อนหน้านี้แล้ว ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา มีอำนาจเพียงให้ข้อเสนอแนะ แต่ไม่มีอำนาจ ในการตัดสินใจซึ่งเป็นอำนาจทางพระราชบัญญัติการผังเมือง

กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นไม่สามารถประเมินได้ (ไม่สามารถ ประเมินได้) เนื่องจาก แม้ว่าการจัดทำรายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน (รายงาน ผลการตรวจสอบ ที่ 267/2551) จะผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแล้ว เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2551 แต่จนถึงปัจจุบัน (15 กรกฎาคม 2552) สำนักงานคณะกรรมการ- สิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังไม่ได้จัดทำจดหมายเสนอแนะมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามรายงาน การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปยังรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย

(2) รัฐมีนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีคลัสเตอร์ในพื้นที่เขตอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออก นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการผังเมืองพิจารณาคำร้องฯ ได้มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม คือ รัฐควรมีมาตรการ ทางผังเมืองที่จะช่วยลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ดังนี้

(1) ควรกำหนดให้มีพื้นที่โล่งและปลูกต้นไม้เป็นแนวกันชน (buffer zone) ระหว่างเขต อุตสาหกรรมและเขตพื้นที่ชุมชนที่อยู่อาศัย

(2) ควรพัฒนาเมืองใหม่หรือเมืองบริวาร สำหรับเป็นศูนย์กลางย่านชุมชน และย่าน พาณิชยกรรมที่มีที่ตั้งอยู่ไกลจากพื้นที่อุตสาหกรรมอย่างน้อย 3 กิโลเมตรขึ้นไป

(3) รัฐและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่รับผิดชอบที่จะช่วยเหลือแก้ไขผลกระทบจากการพัฒนา อุตสาหกรรมที่เกิดกับประชาชนในพื้นที่เพื่อคุณภาพชีวิตและสุขอนามัยที่ดีของประชาชน

หลังจากนั้น กระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมบริเวณ อุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอน 78 ก หน้า 15 ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2549 โดยสาระสำคัญ คือ การตัดข้อความในข้อ 10 (8.2) ของผังเมืองรวมฯ ออกตามคำร้องของบริษัทนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย ซึ่งคำตัดสินได้รับการปฏิบัติตาม เพราะมีสภาพบังคับตาม กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณารายงานผลการตรวจสอบของกรณีศึกษา พบว่า รายงานในหน้า 3 และหน้า 22 ที่ระบุรายชื่อผู้ร่วมลงนามในหนังสือข้อตกลงระหว่างตัวแทนประชาชนบ้านฉางกับผู้แทนเจ้าของบริษัทเอเชีย อินดัสเตรียลพาร์ค (มาบตาพุด) จำกัด เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2542 นั้น ยังไม่ถูกต้อง เนื่องจากชื่อของนายเสถียร แซ่มช้อย ซึ่งควรมีรายชื่ออยู่ในฝ่ายตัวแทนประชาชนบ้านฉาง กลับมีรายชื่ออยู่ในกลุ่มของผู้แทนเจ้าของบริษัทเอเชีย อินดัสเตรียลพาร์ค (มาบตาพุด) จำกัด แทน ทั้งนี้ สามารถตรวจสอบรายชื่อตัวแทนประชาชนบ้านฉางได้จากหนังสือคัดค้านผังเมืองสีม่วงเข้าเขตอำเภอบ้านฉาง ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2541 (นายพิศิษฐ์ เจียมอนุกุลกิจ และ นายเสถียร แซ่มช้อย, 2541) และเอกสารลำดับเหตุการณ์คัดค้านสีม่วงในเขตอำเภอบ้านฉาง (นายพิศิษฐ์ เจียมอนุกุลกิจ และคณะ, 2541)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะยังไม่ได้ส่งหนังสือเสนอแนะมาตรการแก้ไขปัญหไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่หากพิจารณาจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่า โดยส่วนใหญ่แล้วข้อเสนอมักไม่ได้รับการปฏิบัติตามเท่าที่ควร เนื่องจาก ข้อเสนอ/มาตรการของคณะกรรมการสิทธิฯ ยังไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายที่จะทำให้หน่วยงานรัฐทางการปกครองต่างๆ ต้องปฏิบัติตาม เพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมและผลักดันเรื่องสิทธิมนุษยชนให้ดีขึ้น

3.3.2 ผลลัพธ์ของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (ตัวชี้วัดที่ 131)

หากคำวินิจฉัยหรือคำตัดสินของคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนนำไปสู่การออกมาตรการที่จะหลีกเลี่ยง หรือลดผลกระทบในทางลบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของมนุษย์ หรือปรับปรุงให้กระบวนการเข้าถึงข้อมูลหรือการมีส่วนร่วมดีขึ้น ย่อมหมายถึงความสัมฤทธิ์ผลของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม จากการประเมินประเด็นนี้ในกรณีศึกษา พบว่า คณะกรรมการผังเมืองและคณะกรรมการสิทธิการสิ่งแวดล้อมวุฒิสภาไม่มีการออกมาตรการใดๆ ที่จะลดผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อม (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) ส่วน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นไม่สามารถประเมินได้ (ไม่สามารถประเมินได้) เนื่องจากแม้ว่าการจัดทำรายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนจะผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแล้ว เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2551 แต่จนถึงปัจจุบัน (15 กรกฎาคม 2552) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังไม่ได้จัดทำจดหมายเสนอแนะมาตรการแก้ไขปัญหามาตามรายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในภาพรวม สรุปได้ว่า คำวินิจฉัยหรือคำตัดสินของคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียน คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมวุฒิสภา (และอาจรวมถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) ไม่สามารถนำไปสู่การออกมาตรการลดผลกระทบในทางลบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของมนุษย์ หรือปรับปรุงให้กระบวนการเข้าถึงข้อมูลหรือการมีส่วนร่วมในกรณีศึกษาให้ดีขึ้นได้ เนื่องจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตัดสินชี้ขาดเกี่ยวกับผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองมีเพียงองค์กรเดียวเท่านั้น นั่นคือ คณะกรรมการผังเมือง ซึ่งจากกรณีศึกษานี้ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการผังเมืองยังไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควรกับการกำหนดและดำเนินงานตามมาตรการด้านผังเมืองเพื่อลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ที่อาจเกิดขึ้นจากการวางและจัดทำผังเมือง ทั้งนี้ ตามที่อนุกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาคำร้องฯ ได้ให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมไว้

3.3.3 ความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ (ตัวชี้วัดที่ 132)

ความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ เป็นการพิจารณาว่ากรรมการของคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนให้ประชาชนใช้สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ดีเพียงใด

จากการประเมิน พบว่า แนวทางการดำเนินงานระหว่างการศึกษาเรื่องร้องเรียนคณะกรรมการผู้พิจารณาคำร้อง/เรื่องร้องเรียนทั้ง 3 คณะ (คณะกรรมการผังเมือง, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา) มีความคล้ายคลึงกัน คือ มิได้มีการติดต่อ พูดคุยกับผู้ยื่นคำร้อง/เรื่องร้องเรียนเป็นการส่วนตัว แต่ใช้การติดต่อประสานงานอย่างเป็นทางการ คือ ส่งจดหมายเพื่อติดต่อประสานงานกับบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประสานข้อมูล ให้บุคคลหรือผู้แทนหน่วยงานมาชี้แจงข้อมูลต่างๆ โดยสามารถชี้แจงได้ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและการชี้แจงด้วยวาจาต่อคณะกรรมการ และการประสานงานเพื่อลงพื้นที่ตรวจสอบข้อมูลจะประสานงานอย่างเป็นทางการเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี ผู้มีส่วนได้เสียมีทั้งผู้ที่พึงพอใจและผู้ที่ไม่พึงพอใจกับการทำงานของกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วน of คณะกรรมการผังเมืองและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) โดยผู้ที่พึงพอใจเห็นว่าเป็นการดำเนินงานตามขั้นตอนตามกฎหมายแล้ว ส่วนผู้ที่ไม่พึงพอใจ เนื่องจาก ไม่พอใจผลการพิจารณาของกรรมการ ในขณะที่ ในส่วนของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมวุฒิสภานั้น ผู้มีส่วนได้เสียส่วนใหญ่

มีความพึงพอใจกับการทำงานของคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ (ดี) เนื่องจาก การดำเนินงานมีความเป็นกลาง มีความเป็นวิชาการ รูปแบบการทำงานของคณะกรรมการมีความน่าเชื่อถือ

3.3.4 ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถของสาธารณชน (ตัวชี้วัดที่ 133)

หากผู้มีส่วนได้เสียมีทักษะและความรู้ที่จำเป็นต่อการยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการหรือองค์กรที่รับเรื่องร้องเรียนย่อมหมายถึงโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่เพิ่มมากขึ้น ผลการประเมินในประเด็นนี้ พบว่า ผู้มีส่วนได้เสียมีทักษะและความรู้ที่จำเป็นต่อการใช้บริการทางคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนทั้ง 3 องค์กร ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ (ดี) โดยสรุป พบว่า

1. รูปแบบและเนื้อหาของข้อมูลด้านผังเมืองที่ได้รับครบถ้วน
2. ผู้มีส่วนได้เสียที่การร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องผังเมืองมีการขอข้อมูลจากเจ้าหน้าที่สำนักโยธาและผังเมืองเพื่อใช้ประกอบการยื่นจดหมายร้องเรียน มีการศึกษาและทราบรายละเอียดและข้อกำหนดของผังเมืองเป็นอย่างดี
3. ผู้มีส่วนได้เสียยื่นเรื่องร้องเรียนหลายแห่ง ได้แก่ คณะกรรมการผังเมือง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานกฤษฎีกา เป็นต้น
4. ผู้มีส่วนได้เสียมีความพึงพอใจ ต่อการบริการของเจ้าหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
5. ผู้มีส่วนได้เสียมีความเข้าใจต่อประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม (การวางผังเมือง) เพราะมีข้อมูลครบถ้วน และได้มีการติดตามผลข้อมูลตลอดเวลา
6. ผู้มีส่วนได้เสียมีการขอรับคำแนะนำและได้รับข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ด้านผังเมืองเกี่ยวกับการร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องผังเมือง ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมวุฒิสภานั้น ผู้มีส่วนได้เสียยังไม่เคยขอข้อมูล การติดต่อประสานงานที่ผ่านมาเป็นการเข้ามาชี้แจงข้อมูลข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ และการประสานงานเมื่อมีการลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบเรื่องร้องเรียน

3.3.5 ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (ตัวชี้วัด 134)

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของหน่วยงานของรัฐส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นว่ามีส่วนช่วยให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม มากน้อยเพียงใด ผลการประเมินพบว่า หน่วยงานของรัฐในภูมิภาคและท้องถิ่นมีส่วนช่วยให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ แต่มีประสิทธิผลจำกัด (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) เนื่องจากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง ได้ให้การสนับสนุนข้อมูลข้อเท็จจริง ประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรับเรื่องร้องเรียนหรือรับคำร้อง (ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518) ดังนั้นจึงมีส่วนช่วยประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

อย่างไรก็ดี จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในพื้นที่ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง (เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่สังกัดสำนักการช่าง หรือ ฝ่ายโยธา) พบว่า อปท. มีข้อจำกัดหลายประการ เช่น บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการผังเมืองเท่าที่ควร เนื่องจาก การอบรมเพื่อเสริมสร้างศักยภาพด้านการผังเมืองยังไม่ต่อเนื่องเท่าที่ควร ขาดบุคลากรที่เชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านการผังเมือง และบุคลากรที่รับผิดชอบเปลี่ยนค่อนข้างบ่อย ข้อสังเกตประการหนึ่งที่พบ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจตัดสินใจในด้านผังเมืองอย่างแท้จริง เนื่องจากบทบาทของท้องถิ่นในการวางผังเมืองรวมตามนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น คือ การดำเนินการในขั้นตอนการจัดทำผังเมืองรวมเท่านั้น แต่อำนาจการตัดสินใจทั้งหมดยังคงอยู่ที่คณะกรรมการผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ในส่วนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการสิทธิสิ่งแวดล้อม วุฒิสภานั้น หน่วยงานรัฐส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมีบทบาทในการสนับสนุนข้อมูลข้อเท็จจริง และประสานงานเมื่อมีการร้องขอหรือติดต่อมาจากคณะกรรมการทั้งสององค์กรดังกล่าว

3.3.6 ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถของสื่อมวลชน (ตัวชี้วัดที่ 135)

ตามหลักการแล้วการมีส่วนร่วมของสื่อมวลชนมีส่วนช่วยให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ เนื่องจากสื่อมวลชนมีบทบาทในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร จากการประเมินบทบาทของสื่อมวลชน พบว่า สื่อมวลชนมีส่วนสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

แต่มีประสิทธิผลจำกัด (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) เนื่องจาก บทบาทของสื่อมวลชนยังจำกัดอยู่เฉพาะ การรายงานหรือนำเสนอข่าวตามข้อเท็จจริงตามสถานการณ์ต่างๆ ในพื้นที่เท่านั้น ยังขาดมิติของ วิเคราะห์ให้เห็นข้อดี ข้อเสีย และทางเลือกประกอบการตัดสินใจ รวมทั้งยังไม่มีการให้ความรู้ เรื่องการใช้สิทธิในทางผังเมืองแก่ประชาชน

3.3.7 ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรภาคประชาสังคม (ตัวชี้วัดที่ 136)

นอกจากสื่อมวลชนแล้ว องค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนสนับสนุนให้ประชาชน เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้เช่นกัน ผลการประเมินบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม ในการสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม พบว่า องค์กรภาคประชาสังคม (รวมทั้ง องค์กรพัฒนาเอกชน) ยังไม่มีบทบาทในการสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ด้านการผังเมืองเท่าที่ควร (ควรปรับปรุงแก้ไข) เนื่องจาก ในพื้นที่มาบตาพุดยังไม่มีองค์กรใดที่ ทำงานสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านผังเมืองโดยตรง ที่ผ่านมามีบทบาทขององค์กร ภาคประชาสังคมส่วนใหญ่เป็นการสนับสนุนข้อมูลเกี่ยวกับมลพิษ สุขภาพ และการใช้สิทธิของ ประชาชนตามกฎหมายปกครองและกฎหมายสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างองค์กรที่เข้าไปทำงานในพื้นที่ มาบตาพุด ได้แก่ กลุ่มศึกษาและรณรงค์มลภาวะอุตสาหกรรม มูลนิธินโยบายสุขภาวะ โครงการ นิติธรรมสิ่งแวดล้อม และเครือข่ายภาคประชาชนภาคตะวันออก เป็นต้น

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

1) คณะกรรมการผังเมือง

ผลการประเมินทั้งหมดสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 19

ตารางที่ 19 ผลการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 แก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 หมวดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม – คณะกรรมการผังเมือง

ค่าประเมินที่ได้	ตัวชี้วัด
กฎหมายห้าม	-
ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน	96, 98, 101, 102, 123, 124, 127, 129 และ 131
ควรปรับปรุงแก้ไข	105, 108, 112 และ 136
ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น	103, 109, 110, 120, 121, 132, 134 และ 135
ดี	95, 117, 125 และ 133
ดีที่สุด	-
ไม่สามารถประเมินได้	97 และ 114
รวมจำนวนตัวชี้วัด	27

หมายเหตุ: รายชื่อตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมโปรดดูในภาคผนวก ก

เมื่อพิจารณาในมิติของกฎหมาย พบว่า พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในด้านการผังเมือง ผลจากการประเมินธรรมาภิบาลในกรณีนี้ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการผังเมืองเป็นองค์กรเดียวที่สามารถพิจารณาตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดในด้านการผังเมืองทุกเรื่อง ตั้งแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการผังเมืองชุดต่างๆ การพิจารณาให้ความเห็นต่อ (ร่าง) แผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวมตามที่กรมโยธาธิการและผังเมืองและเจ้าพนักงานท้องถิ่นนำเสนอแล้วแต่กรณี และการขยายเวลาการบังคับใช้กฎกระทรวง และการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสีย เป็นต้น

เมื่อประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมในมิติของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมพบว่า จุดเด่นสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง คือ การกำหนดระยะเวลาและรายละเอียดวิธีการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองยังมีข้อจำกัดที่ควรพัฒนาให้ดีขึ้นในหลายๆ ด้าน เช่น การไม่ระบุถึงสิทธิในการยื่นอุทธรณ์หรือขอให้ทบทวนคำตัดสินหรือคำวินิจฉัย การไม่ได้กำหนดให้ต้องพัฒนาขีดความสามารถของคณะกรรมการผังเมือง (รวมทั้งอนุกรรมการและคณะที่ปรึกษา) หรือบุคลากรของหน่วยงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ให้เข้าใจเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม สิทธิการยื่นคำร้องหรือฟ้องร้อง ตลอดจนช่องทางหรือโอกาส และแนวทางการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยประชาชน และการไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานราชการด้านการผังเมืองต้องให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคและการสนับสนุนให้ประชาชนทราบ/เข้าใจว่ามีช่องทางการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างไรบ้าง

หากเป็นด้านความพยายาม คณะกรรมการผังเมืองมีความพยายามที่ดีใน 2 ประเด็น คือ การตีความเรื่อง “สิทธิในการร้องเรียน” ว่าผู้มีสิทธิร้องเรียนหรือยื่นคำร้องต้องผู้มีส่วนได้เสียตามระเบียบคณะกรรมการผังเมืองว่าด้วยการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม พ.ศ. 2547⁵¹ ซึ่งนิยามดังกล่าวค่อนข้างเปิดกว้างสำหรับผู้มีส่วนได้เสียทั้งโดยตรงและโดยอ้อม อีกประเด็นที่อยู่ในระดับที่ดี คือ การจัดเตรียมงบประมาณให้เพียงพอสำหรับการดำเนินงานติดตามตรวจสอบกรณีร้องเรียน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการผังเมืองมีหลายประเด็นที่ควรแก้ไข ได้แก่ การกำหนดมาตรฐาน กฎระเบียบ หรือนโยบายและการดำเนินการที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง (เช่น การปฏิเสธเข้าร่วมพิจารณาคำร้องที่ตนอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อน การวางตัวเป็นกลางคำตอบแทน และการสรรหาคณะกรรมการ เป็นต้น) ความพยายามของคณะกรรมการผังเมืองที่จะเพิ่มขีดความสามารถของกรรมการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การเข้าถึงข้อมูลข้อเท็จจริงระหว่างพิจารณาของคู่กรณี การเปิดเผยความคืบหน้าและการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณา การแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของผู้ยื่นเรื่องร้องเรียน ความพยายามลดความล่าช้า และการยื่นอุทธรณ์ เป็นต้น

⁵¹ อย่างไรก็ตาม ระเบียบคณะกรรมการผังเมืองดังกล่าวได้ประกาศยกเลิกแล้วเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2550 ทำให้ปัจจุบันไม่มีคำนิยามของผู้มีส่วนได้เสีย

ด้านความสัมฤทธิ์ผล การดำเนินงานของคณะกรรมการผังเมืองมีความสัมฤทธิ์ผลในประเด็นที่ผู้มีส่วนได้เสียมีทักษะความรู้ที่จำเป็นเพียงพอต่อการใช้บริการของคณะกรรมการได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ยังมีหลายประเด็นที่ควรแก้ไขโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องของการปฏิบัติตามคำตัดสิน/วินิจฉัยของคณะกรรมการผังเมืองในประเด็นของการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ คำตัดสิน/วินิจฉัยยังไม่นำไปสู่การออกมาตรการของคณะกรรมการผังเมืองเพื่อช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของมนุษย์ หรือปรับปรุงให้กระบวนการเข้าถึงข้อมูลหรือการมีส่วนร่วมดีขึ้น นอกจากนี้ ยังมีประเด็นอื่นที่ควรแก้ไขให้ดีขึ้น เช่น การส่งเสริมบทบาทของหน่วยงานรัฐส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีส่วนช่วยให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และการหนุนเสริมบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม เช่น สื่อมวลชนและองค์กรพัฒนาเอกชนให้มีส่วนร่วมร่วมกับประชาชนในด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

อนึ่ง การประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมในกรณีผังเมืองรวมนี้นำไปสู่ประเด็นคำถามสำคัญต่อบทบาทของคณะกรรมการผังเมืองในหลายประเด็น เช่น การให้อำนาจคณะกรรมการผังเมืองทั้งในการอนุมัติผังและการพิจารณาตัดสินคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม โดยองค์กรเดียวกัน ทำให้การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านการผังเมืองขาดสมดุลในการตรวจสอบ (check and balance) หรือไม่การแต่งตั้งคณะกรรมการโดยฝ่ายการเมืองโดยไม่มีเกณฑ์กติกาที่จะรับรองความเป็นกลางของกรรมการทำให้คณะกรรมการผังเมืองขาดความเป็นกลางและความเป็นอิสระหรือไม่ นอกจากนี้ การดำเนินงานให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการผังเมืองก็สามารถถูกตั้งคำถามได้ด้วยเนื่องจากไม่มีกลไกการติดตามการปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการผังเมือง (เช่น กรณีมาตรการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่หมายเลข 4.5 ในเขตผังเมืองรวมมาบตาพุด)

2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ผลการประเมินทั้งหมดสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 20

ตารางที่ 20 ผลการประเมินธรรมนูญบาลสิ่งแวดลอม กรณีศึกษา ฟังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลัก และชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 แกไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549
หมวดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม - คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ค่าประเมินที่ได้	ตัวชี้วัด
กฎหมายห้าม	-
ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน	96, 98, 102, 123 และ 124
ควรปรับปรุงแก้ไข	101, 103, 120 และ 136
ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น	109, 112, 121, 132, 134 และ 135
ดี	105, 108, 110, 125 และ 133
ดีที่สุด	95, 117 และ 127
ไม่สามารถประเมินได้	97, 114, 129 และ 131
รวมจำนวนตัวชี้วัด	27

หมายเหตุ: รายชื่อตัวชี้วัดธรรมนูญบาลสิ่งแวดลอมโปรดดูในภาคผนวก ก

ปัญหาสำคัญที่พบในกระบวนการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คือ เรื่องของกรอบเวลาในการพิจารณาและวินิจฉัย โดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดในมาตรา 28 วรรคท้ายแต่เพียงว่าเมื่อตรวจสอบเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบแล้วแจ้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามรายงานผลการตรวจสอบโดยเร็ว ดังนั้น จึงควรต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าต้องดำเนินการตรวจสอบให้เสร็จภายในระยะเวลาไม่เกินเท่าใด โดยพิจารณาถึงลักษณะของเรื่องร้องเรียน มิฉะนั้น การตรวจสอบในบางกรณีอาจเกือบไร้ความหมาย ไม่ทันต่อเวลาการพิจารณาของคณะกรรมการฟังเมือง เหมือนดังเช่นที่กรณีศึกษาเป็นอยู่ และการประเมินตัวชี้วัดในกรณีศึกษานี้หลายประเด็นยังไม่สามารถทำได้โดยสมบูรณ์นัก เนื่องจากแม้ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีคำวินิจฉัยแล้ว แต่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังไม่ได้จัดทำจดหมายเสนอแนะมาตรการแก้ไขปัญหไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงไม่อาจสรุปผลการประเมินได้ นอกจากนี้ ในการจัดทำรายงานการติดตามตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิฯ ควรให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความถูกต้องของการจัดทำรายงานโดยเฉพาะการอ้างอิงถึงข้อมูลต่างๆ

จากการศึกษา พบว่า ปัญหาที่สำคัญขั้นต้นอาจมาจากการไม่สามารถกำหนดสัดส่วนของงานที่มีอยู่หลายด้านของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้อย่างเหมาะสม จึงทำให้กรรมการบางรายไม่มีเวลาพอที่จะทุ่มเทให้กับงานการตรวจสอบตามที่ร้องเรียนมา นอกจากนี้ ยังอาจต้องพิจารณาถึงการจัดกลุ่มและระดับความสำคัญของเรื่องร้องเรียนให้ชัดเจนว่า หากเรื่องใดมีขนาดของปัญหาที่โยงไปสู่การละเมิดสิทธิอย่างเป็นระบบเพราะกฎหมายหรือกระบวนการบกพร่อง ย่อมมีความสำคัญหรือเร่งด่วนกว่าเรื่องอื่นหรือไม่

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคณะนี้เป็นคณะแรกของประเทศไทย ในด้านระบบการทำงานจึงอาจเรียกได้ว่าอยู่ในขั้นเรียนรู้ถูกเรียนผิดในเรื่องของวิธีการทำงาน โดยกรรมการแต่ละคนมีวิธีและรูปแบบการทำงานแตกต่างกัน บางคนเน้นปริมาณการผลิตรายงานการตรวจสอบ บางคนเน้นคุณภาพ บางคนขาดทักษะการบริหารจัดการสำนวนเรื่องร้องเรียน และที่สำคัญ เรื่องร้องเรียนมีจำนวนมาก จึงควรเพิ่มเติมความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านดังกล่าวข้างต้นให้แก่กรรมการที่เป็นบุคคลภายนอก แม้ว่าบุคคลภายนอกจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญ แต่ยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลา เนื่องจากการเป็นคณะอนุกรรมการไม่ใช่งานประจำ นอกจากนี้ กรรมการสิทธิบางคนมีจุดเด่นเรื่องการทำกิจกรรมส่งเสริมและรักษาสีตีมมนุษยชนที่หลากหลายและกว้างมาก แต่อาจไม่มีเวลาทุ่มเทให้กับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเท่าที่ควร

3) คณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา

ผลการประเมินทั้งหมดสรุปได้ดังตารางที่ 21

ตารางที่ 21 ผลการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 แก้ไข พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 หมวดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม – คณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา

ค่าประเมินที่ได้	ตัวชี้วัด
กฎหมายห้าม	-
ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน	96, 98, 101, 102, 103, 123, 124, 127, 129 และ 131
ควรปรับปรุงแก้ไข	136
ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น	109, 110, 112, 121, 134 และ 135
ดี	95, 105, 125, 132 และ 133
ดีที่สุด	108 และ 120

ค่าประเมินที่ได้	ตัวชี้วัด
ไม่สามารถประเมินได้	97, 114 และ 117
รวมจำนวนตัวชี้วัด	27

หมายเหตุ: รายชื่อตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมโปรดดูในภาคผนวก ก

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา คณะนี้ ทุกคนเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีอำนาจหน้าที่สำคัญมากมาย หน้าที่ประการหนึ่งของคณะกรรมการนี้ คือ การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนด้านสิ่งแวดล้อม จากการศึกษา พบว่า จุดเด่นของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา คือ การปฏิบัติงานตรวจสอบและวินิจฉัยคำร้องในระยะเวลาที่ค่อนข้างรวดเร็วและทันเหตุการณ์ (แม้จะไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดระยะเวลาการตรวจสอบไว้) โดยสามารถส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการผังเมืองได้ค่อนข้างรวดเร็ว แม้ว่าท้ายที่สุด จะไม่มีผลในการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจของคณะกรรมการผังเมืองก็ตาม ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ ไม่ใช่องค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจชี้ขาดในด้านการผังเมือง (เช่นเดียวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ)

เมื่อพิจารณาภาพรวมอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาพบว่า ประเด็นสำคัญ คือ บทบาทของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมวุฒิสภาในเรื่องการตรวจสอบการร้องเรียนแท้ที่จริงแล้วควรเป็นอย่างไร เนื่องจากวุฒิสภาเป็นกลไกนิติบัญญัติที่มีอำนาจหน้าที่สำคัญมากมาย โดยเฉพาะด้านการผลักดันสู่การเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงนโยบาย/กฎหมายของประเทศ จึงมีประเด็นคำถามสำคัญว่า บทบาทของวุฒิสภาควรเป็นอย่างไรในเรื่องร้องเรียน จำเป็นหรือไม่ที่วุฒิสภาจะต้องทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบเรื่องร้องเรียนต่างๆ ที่มีเข้ามามากมายด้วยตนเอง ทั้งๆ ที่มีองค์กรที่มีหน้าที่การตรวจสอบอยู่แล้ว ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ombudsman) เป็นต้น ซึ่งองค์กรเหล่านี้สามารถส่งเรื่องให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาผลักดันการแก้ไขนโยบายและกฎหมายได้ต่อไป

4.2 ข้อเสนอแนะ

1) ข้อเสนอแนะต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

- ปรับปรุงองค์ประกอบ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผังเมือง
 1. เพิ่มเติมนสมาชิกที่สะท้อนเรื่องสิทธิชุมชน เช่น ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน

2. กำหนดกระบวนการสรรหาคณะกรรมการผังเมืองที่ชัดเจนไว้ในกฎหมาย เพื่อสร้างความโปร่งใสในกระบวนการสรรหา/แต่งตั้งคณะกรรมการผังเมือง ไม่ว่าจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมืองหรือสาขาที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการผังเมือง และ ผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระ และบุคคลอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการผังเมือง 7 คน และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติ
 3. ควรออกกฎระเบียบหรือกฎหมายลำดับรอง เพื่อเปิดช่องทางให้มีการคัดค้านหรืออุทธรณ์ผลการพิจารณาของคณะกรรมการได้
 4. ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎระเบียบ เพื่อเปิดช่องทางให้มีการคัดค้านคณะกรรมการผังเมือง ในกรณี que พบว่ามีกรรมการที่ผลประโยชน์ทับซ้อนกับเรื่องที่กำลังพิจารณา
 5. ควรจัดปฐมนิเทศและจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอแก่กรรมการผังเมือง (รวมทั้งอนุกรรมการและที่ปรึกษาผังเมืองรวม) เจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
 6. ควรจัดประเมินผลการทำงานของกรรมการผังเมืองแต่ละคนหรือคณะกรรมการ โดยการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย
- ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคัดค้านด้านการผังเมือง เพื่อให้กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเป็นกฎหมายที่ก้าวหน้าและกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้นำในการส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยมีเนื้อหาครอบคลุมประเด็นต่างๆ ดังนี้
1. ควรเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและข้อเท็จจริงทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการเสนอแก้ไขเปลี่ยนแปลงผังเมืองแก่ประชาชนโดยไม่ต้องร้องขอ โดยเปิดเผยข้อมูลล่วงหน้าก่อนการนำเสนอร่างผังเมืองเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการผังเมือง และเปิดโอกาสให้ผู้คัดค้านรวมทั้งบุคคลทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับความคืบหน้าในการพิจารณาได้ตลอดกระบวนการ รวมทั้งข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นพยานหลักฐาน ข้อพิจารณา หรือกระทันนโยบาย
 2. ควรกำหนดมาตรการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของผู้คัดค้านในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการพิจารณาวินิจฉัย

3. เมื่อประชาชนไม่เห็นด้วยกับผังใด ควรมีการบวนการทำงานกับผู้ที่ไม่เห็นด้วยเพิ่มเติม ตัวอย่างเช่น กำหนดว่าหากมีผู้ไม่เห็นชอบกับร่างข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือร่างผังเมืองรวมในจำนวนหนึ่งหรือสัดส่วนหนึ่งที่จะกำหนดขึ้นจะต้องมีการบวนการให้ข้อมูลเพิ่มเติมกับผู้ยื่นคำร้องเหล่านั้น และควรจัดให้มีการไต่สวนคำคัดค้าน โดยต้องมีการตอบและบันทึกข้อคัดค้านทุกข้อไว้ พร้อมทั้งเชื่อมโยงเหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยไปในทางใดทางหนึ่งที่สามารถตอบคำถามของผู้คัดค้านได้
4. ควรกำหนดให้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในวงกว้างทราบถึงสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านตามกฎหมาย โดยจัดทำคู่มือประชาชนด้านการใช้สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านผังเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของบุคคลและชุมชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งผังเมือง
5. ควรกำหนดนิยามของผู้มีส่วนได้เสียในทางผังเมืองขึ้นใหม่ โดยควรกำหนดให้ชัดเจน กว้างขวางและครอบคลุมทั้งผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงและโดยอ้อม (เช่น นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และเครือข่ายนักผังเมืองกลุ่มต่างๆ) ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการผังเมืองได้ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการผังเมืองว่าด้วยการการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม พ.ศ. 2547 แล้วทำให้ไม่มีคำนิยามของผู้มีส่วนได้เสียใช้ และไม่สามารถใช้นิยามตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้ เนื่องจาก ข้อ 14 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ใช้บังคับกับโครงการที่มีกฎหมายบัญญัติวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียไว้เป็นการเฉพาะ ดังเช่นกรณีกฎหมายผังเมือง
6. ควรจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เพื่อพิจารณาคำร้อง/คำคัดค้าน โดยคำนึงถึงการจัดกระบวนการอย่างมีความหมายต่อการตัดสินใจของ

คณะกรรมการผังเมือง เนื่องจากการที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เปิดโอกาสให้มีการคัดค้านจากประชาชนที่เกี่ยวข้องได้ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายนี้มีเจตนารมณ์ที่ต้องการเห็นการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย อย่างไรก็ตามก็ดี รูปแบบและกระบวนการพิจารณาคำร้อง ยังคงค่อนข้างจำกัด เฉพาะการยื่นจดหมายคำร้อง ดังนั้น หากสามารถจัดกระบวนการที่หลากหลายเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ ร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะ ย่อมทำให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายที่แท้จริง

7. การติดประกาศการแก้ไขแผนผังและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ของผังเมืองรวมควรส่งจดหมายไปยังประชาชนทุกหลังคาเรือนในพื้นที่ วางผังเมือง เพื่อให้ทราบว่ามีการแก้ไขและให้มาศึกษารายละเอียดตาม สถานที่ต่างๆ ที่มีการติดประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผัง
8. ควรเพิ่มเติมเรื่องการอุทธรณ์กระบวนการออกกฎกระทรวง
9. ควรกำหนดให้ผู้รับผิดชอบต้องทำบันทึกหลังโหนดที่ดิน เพื่อให้ทราบว่า สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างไรบ้าง
10. สร้างมาตรการให้เกิดความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายผังเมือง ทั้งมาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อแก้ไข ปัญหาความไม่เป็นธรรมจากการบังคับใช้ผังเมืองรวมตาม พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 เช่น การพัฒนากฎหมายการถ่ายโอน สิทธิการพัฒนา และการเก็บภาษีการพัฒนา เป็นต้น

2) ข้อเสนอแนะต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

- ควรเร่งพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ถูกกลั่นแกล้งและแก้ไขปัญหาเรื่อง ข้อเสนอ/มาตรการแก้ไขปัญหของคณะกรรมการสิทธิฯ ไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายให้หน่วยงานอื่นต้องปฏิบัติตาม ทำให้ที่ผ่านมาข้อเสนอของ กรรมการสิทธิฯ ยังไม่มีความสัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร โดยแนวทางการแก้ไข ควรมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 257 ที่เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

มากกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นดังต่อไปนี้

- 1) การเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
- 2) การเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
- 3) การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหากละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นการส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

อนึ่ง การแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับใหม่ ควรกำหนดให้การเสนอเรื่องหรือการฟ้องคดีสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง และพิจารณาถึงความเหมาะสมของการเสนอเรื่องหรือการฟ้องคดี ทั้งในด้านการจัดลำดับความสำคัญของเรื่องหรืองาน และงบประมาณของหน่วยงานที่มีอยู่อย่างมากน้อยอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการดำเนินงานของหน่วยงานให้ดำเนินงานอย่างเป็นองค์รวมและมีประสิทธิภาพสูงสุด มากกว่าการคำนึงผลเป็นรายกรณีหรือรายคดี

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรพิจารณาเร่งออกระเบียบว่าด้วยการติดตามตรวจสอบกรณีร้องเรียนว่าด้วยกรอบเวลาการพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มเติม โดยกำหนดให้ชัดเจนมากขึ้นว่าการดำเนินการติดตามตรวจสอบกรณีร้องเรียนการละเมิดสิทธินั้นควรคำนึงถึงความเร่งด่วนของแต่ละกรณี คำนึงถึงความเกี่ยวข้องกับการกรอบเวลาในการดำเนินงานตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับกรณีร้องเรียน เช่น กรอบเวลาตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จในเวลาที่กำหนด

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจัดกิจกรรมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการติดตามตรวจสอบและเขียนรายงานการติดตามตรวจสอบเรื่องร้องเรียนให้แก่คณะอนุกรรมการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยในกระบวนการจัดทำรายงานการติดตามตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิฯ ควรให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการเขียนรายงานให้มีความถูกต้อง โดยเฉพาะการอ้างอิงถึงข้อมูลต่างๆ
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจัดกิจกรรมเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเพิ่มเติมเกี่ยวกับกรณีที่ตรวจสอบให้แก่คณะอนุกรรมการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกรณีที่ตรวจสอบ ยกตัวอย่างประเด็นให้ความรู้เกี่ยวกับกรณีผังเมือง เช่น กฎหมายผังเมือง คณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง ขั้นตอนการวางผังเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านผังเมือง และสิทธิของประชาชนด้านผังเมือง เป็นต้น

3) ข้อเสนอแนะต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา

- วุฒิสภาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ เพื่อปรับปรุงทิศทางการดำเนินของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา ให้มุ่งเน้นงานนโยบายหรือแก้ไขกฎหมาย โดยไม่ต้องทำงานติดตามตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเป็นรายกรณีย่อยๆ แต่มุ่งเน้นหรือให้ความสำคัญกับบทบาทของการทำงานผลักดันกฎหมายหรือแก้ไขปัญหในระดับนโยบาย ทั้งนี้ โดยสามารถประสานข้อมูลกับหน่วยงานตรวจสอบที่มีอยู่แล้ว เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา เป็นต้น

