

กฎหมายต้นแบบเพื่อการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ Model Law for the Implementation of Specific City Plan

อดิศักดิ์ น้อยสุวรรณ และ สุนีย์ มัลลิกะมาส

สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Email : Urbanpolitic@hotmail.com ; Email : sunee.ma@spu.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยกฎหมายผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้าง ฝั่งตะวันตก วัตถุประสงค์ โดยใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกและการมีส่วนร่วม ออกแบบ-ร่วมออกแบบ และการรับฟังความคิดเห็น

การวิจัยพบว่าเกาะช้างเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวที่เป็นไปตามปัจจัย 5 ด้านสำหรับการพิจารณาจัดทำผังเมืองเฉพาะ คือ หลักเกณฑ์การเลือกพื้นที่ โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ องค์การดำเนินการ การมีส่วนร่วมของประชาชน และลำดับ ศักดิ์ของกฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ กฎหมายต้นแบบว่าด้วยผังเมืองเฉพาะพื้นที่เกาะช้าง มี 32 มาตรา ประกอบด้วย หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นการเฉพาะ หมวด 3 มาตรการเพื่อปฏิบัติตาม วัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ หมวด 4 บทกำหนดโทษ

การวิจัยเสนอแนะให้ออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดการนำกฎหมายไปบังคับใช้และการแก้ไข พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรรมการในคณะกรรมการผังเมืองและให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำผังเมืองเฉพาะตามที่ประชาชนต้องการ หัวข้อที่เสนอให้วิจัยต่อ คือการจัดทำผังเมืองเฉพาะเกาะช้าง (ฝั่งตะวันออก) เพื่ออนุรักษ์ชุมชนเกษตรกรรม

คำสำคัญ: กฎหมายต้นแบบ, ผังเมืองเฉพาะ, การใช้บังคับ

Abstract

The objective of the research is to issue law for the implementation of specific city planning law of Koh Chang Community (West coast), Trat Province. Research methodology is qualitative research, including documentary research; in-depth interview; participatory design, co-design; and hearing.

The research found out that Koh Chang is a tourism place which meets the 5 factors for the determination of specific city plan are criteria to select the area; structure of specific city plan; operation organizations; people participation; and law for the implementation of specific city plan. The model law on the specific city plan of Koh Change has 32 provisions consisting of Chapter 1 General Provision; Chapter 2 Specific Use of Land; Chapter 3 Measures to Comply with the Objectives of Specific City Plan; and Chapter 4 Punishment and Transitional Provisions.

The research recommendation is to issue Ministerial Regulation to specify the detail for the law enforcement, and to amend the City Plan Act, B.E. 2518. The Local Administration Organization shall be the committee member of the City Plan Committee. The setting up of specific city plan should be according of the people preferences by the authority and duty of Provincial Administration Organization. The recommendation of further research is to continue study for setting up specific city plan of Koh Change, East coast in order to conserve an agricultural community.

Keywords: Model Law, Specific City Plan, Implementation

วันที่รับบทความ : 24 มิถุนายน 2562
วันที่แก้ไขบทความ : 26 กรกฎาคม 2562
วันที่ตอบรับตีพิมพ์บทความ : 31 กรกฎาคม 2562

1. บทนำ

การใช้ประโยชน์พื้นที่ของไทยถูกกำหนดโดยการจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งมีบทบัญญัติให้จัดทำผังเมืองเฉพาะ แต่ประเทศไทยมีการจัดทำผังเมืองรูปแบบเดียว คือ ผังเมืองรวม ซึ่งเป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะภาพรวม มีการบังคับใช้ด้วยการออกเป็นกฎกระทรวง ซึ่งผังเมืองรวมมีบทบาทหน้าที่เพียงกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผังโครงการขยายการคมนาคมและขนส่ง จึงไม่สามารถพัฒนาเมืองเป็นรูปธรรมผ่านโครงการหรือการควบคุมด้านกฎระเบียบ และข้อกำหนดบังคับใช้ผังเมือง ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากกิจกรรมของการใช้ประโยชน์พื้นที่ เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหาการขาดแคลนสวนสาธารณะ ปัญหาทัศนอุจาดในชุมชนหรือการควบคุมทัศนียภาพให้สวยงาม ตลอดจนการรักษาพื้นที่หรืออาคารที่มีคุณค่า

การจัดทำผังเมืองรวมมีข้อจำกัดส่งผลให้ประเทศไทยที่มีลักษณะทางกายภาพที่สวยงามต้องเผชิญกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามอำเภอใจของผู้เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งแม้จะกำหนดประเภทของกิจกรรมในแต่ละพื้นที่ก็ตามแต่ก็เป็นไปในลักษณะกว้าง ๆ ส่งผลกระทบให้หลายพื้นที่ของประเทศต้องเผชิญกับปัญหามลภาวะตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

ดังนั้นผังเมืองเฉพาะจะเป็นอีกวิธีหนึ่งที่มาเสริมหรือแก้ไขปัญหาจากการใช้ประโยชน์พื้นที่ได้ โดยจะช่วยปรับโครงสร้างการใช้ประโยชน์พื้นที่ให้เกิดความสวยงามเป็นระเบียบ และสอดคล้องกับบริบทของลักษณะเฉพาะของพื้นที่นั้น เช่น พื้นที่เหมาะสำหรับการพาณิชย์กรรม การเป็นเมืองที่มีศิลปวัฒนธรรมเฉพาะถิ่น การท่องเที่ยว เมืองชายทะเล เป็นต้น หากมีการจัดทำผังเมืองเฉพาะแล้วจะควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม มีความเป็นระเบียบ สวยงามหรือหากจะมีโครงการพัฒนาใดก็สามารถที่จะพัฒนาได้ตามกรอบของผังเมืองเฉพาะ

แนวคิดการจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น กรมโยธาธิการและผังเมืองพยายามจัดทำในหลายพื้นที่ เช่น พื้นที่แหลมฉบัง พื้นที่มาบตาพุด เป็นต้นรวมทั้งกรุงเทพมหานครได้

ริเริ่มจัดทำผังเมืองเฉพาะย่านตากสินแต่ก็ไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นจนมีกฎหมายรองรับได้ เพราะผังเมืองเฉพาะเป็นผังที่เน้นการควบคุมและพัฒนาที่มีรายละเอียด มีองค์ประกอบมาก มีขั้นตอนซับซ้อน เกี่ยวข้องกับงบประมาณในการพัฒนาหรือเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนเกี่ยวข้องกับการควบคุม ลักษณะอาคารและการใช้ที่ดินอย่างเคร่งครัด และมีสาระสำคัญที่ห้ามขัดแย้งกับผังเมืองรวมที่ออกบังคับใช้ในพื้นที่นั้น มีความเกี่ยวพันกับกฎหมายหลายฉบับ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนและความขัดแย้งของผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่อีกทั้งต้องออกกฎหมายผังเมืองเฉพาะในระดับพระราชบัญญัติทำให้ยังไม่มีการจัดทำผังเมืองเฉพาะในประเทศไทย [1]

สำหรับบริบทของการพัฒนาประเทศทำให้บ้านเมืองมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วส่งผลต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมาก ซึ่งหากปล่อยให้มีสภาพการณ์เช่นนี้ต่อไปประเทศไทยคงจะต้องเผชิญกับปัญหาการสูญเสียพื้นที่สวยงามทางกายภาพทั้ง ๆ ที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองได้บัญญัติหมวดว่าด้วยผังเมืองเฉพาะอยู่แล้วแต่ก็ยังไม่มีการนำไปบังคับใช้ ด้วยเหตุนี้การวิจัยจึงทำการศึกษาและวิจัยเพื่อการจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบใช้บังคับผังเมืองเฉพาะโดยกำหนดพื้นที่ศึกษา คือพื้นที่ท่องเที่ยวเกาะช้าง ฝั่งตะวันตก จังหวัดตราด

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ว่าด้วยผังเมืองเฉพาะของพื้นที่ชุมชนเกาะช้าง จังหวัดตราด โดยใช้หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองเฉพาะ

3. ขอบเขตของการวิจัย

3.1 ขอบเขตพื้นที่ศึกษา คือ เกาะช้าง ฝั่งตะวันตก อำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีธรรมชาติงดงาม เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญซึ่งสร้างรายได้ให้แก่ประเทศ

3.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา คือ แนวคิดการจัดทำผังเมืองเฉพาะ หลักเกณฑ์การเลือกพื้นที่ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะและองค์การดำเนินการที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ และลำดับศักดิ์ของกฎหมายเพื่อใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ของประเทศไทย ตลอดจนกฎหมายผังเมืองและกฎหมายผังเมืองเฉพาะของต่างประเทศ

4. วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีวิทยาการวิจัยที่ใช้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) แยกเป็นการเอกสาร (Documentary research) ประกอบด้วย ทฤษฎีหลักการ และ กฎหมายของประเทศไทย และต่างประเทศ คือ สหราชอาณาจักร (Town and Country Planning Act 1990) สหรัฐอเมริกา (The Standard Zoning Enabling Act of 1926) และ (The Standard Planning Enabling Act of 1928) สาธารณรัฐสิงคโปร์ (The Planning Act of 1990) สาธารณรัฐฝรั่งเศส (Code de l'urbanisme 2003) และ ผลงานวิจัยของไทย และของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เป็นการการสัมภาษณ์ประชากรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดทำผังเมืองเฉพาะ และนักวิชาการด้านผังเมือง จำนวน 9 คน การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design) กลุ่มประชากรผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง (Stakeholders) จำนวน 18 คน และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวน 30 คน เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่นำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขให้งานวิจัยมีความสมบูรณ์มากขึ้น

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) หลังจากการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยวิเคราะห์เนื้อหาที่ได้จากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบ และการรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้ได้คำตอบสำหรับการจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ว่าด้วยผังเมืองเฉพาะของพื้นที่ชุมชนเกาะช้าง จังหวัดตราด

5. ผลการวิจัย

การจัดทำผังเมืองเฉพาะมีข้อพิจารณา 5 ปัจจัย คือ

1. หลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ การวิจัยพบว่าการคัดเลือกพื้นที่ที่สวຍงาม พื้นที่แหล่งท่องเที่ยว พื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ แต่หากพื้นที่มีวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์เป็นการเฉพาะ เช่น พื้นที่อุทยานแห่งชาติจะไม่นำมาจัดทำผัง สำหรับในกรณีเกาะช้างได้เลือกพื้นที่ชุมชน พื้นที่ที่มีความสวยงามบริเวณชายหาด และมีใช้พื้นที่ที่อุทยานแห่งชาติมาจัดทำเป็นพื้นที่จัดทำผังเมืองเฉพาะ

2. โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ การศึกษาได้จำแนกโครงสร้างของผังเมืองเฉพาะเป็นสองส่วนคือ ส่วนที่เป็นรายละเอียดทางวิชาการ ได้แก่ แผนที่แผนผังและรายละเอียด ส่วนที่สองเป็นข้อกำหนด ที่มีลักษณะเป็นการเขียนรายละเอียดเพื่อควบคุมอาคาร การใช้ที่ดินโดยกำหนดบริเวณให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน 9 ประเภท เพื่อสร้างความเป็นระเบียบให้กับพื้นที่ เป็นต้น

3. องค์การดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ปัจจุบันเป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพ คือ กรมโยธาธิการและผังเมือง โดยมีความร่วมมือจากเทศบาลตำบลเกาะช้าง

4. การมีส่วนร่วมของประชาชน มีหลายระดับแต่ต้องเริ่มจากการให้ข้อมูล การประชุมร่วม การรับฟังข้อเสนอแนะ [2] รวมทั้งมีคณะทำงานโดยให้มีผู้แทนทุกภาคส่วนเข้าร่วมในจัดทำผังเมืองเฉพาะ และสามารถคัดค้านผังเมืองเฉพาะได้ ซึ่งการจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ดำเนินการตามนี้

5. ลำดับศักดิ์ของกฎหมายในการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้าง เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายที่กำหนดให้กฎหมายที่ใช้บังคับประชาชนที่จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชนต้องผ่านการพิจารณาโดยผู้แทนของปวงชนชาวไทยในการใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อให้เป็นกฎหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กับ พระราชบัญญัติ ซึ่งการจัดทำผังเมืองเฉพาะจะส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในการดำรงชีพของประชาชนในพื้นที่เนื่องจากมีการเวนคืนและเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ และหากฝ่ายบริหารจะนำพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะไปบังคับใช้อาจต้องจัดทำกฎหมายฝ่ายบริหารในรูปแบบของ

กฎหมายลำดับรอง เช่นเป็นกฎกระทรวงหรือประกาศ กระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่เป็น รายละเอียด ซึ่งการจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่เกาะช้าง มีการควบคุมอาคารด้วยการกำหนดความสูง ขนาด สีและ รูปทรงสถาปัตยกรรมให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของ เกาะช้าง ซึ่งเป็นรายละเอียดจึงต้องจัดทำเป็นกฎหมาย ลำดับรอง [3]

ผลการวิจัยพบว่าพื้นที่เกาะช้างเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ข้างต้นเพราะเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวทางทะเลที่มีความ สวยงามตามธรรมชาติ แต่มีการพัฒนาไม่เหมาะสม เนื่องจากการสร้างอาคารสูงรวมทั้งสร้างอาคารรุกล้ำใน ทะเล หากไม่มีการควบคุมอาคารและการกำหนด โครงการพัฒนาจะทำให้สภาพแวดล้อมที่สวยงาม เสื่อมสภาพและไม่สามารถฟื้นฟูได้ ซึ่งการจัดทำผังเมือง เฉพาะเกาะช้างได้กำหนดโครงสร้างประกอบด้วย การใช้ ประโยชน์ในที่ดิน การกำหนดโครงการพัฒนาด้าน โครงสร้างพื้นฐาน การปรับปรุงภูมิทัศน์เมือง และ การมี ส่วนร่วมของประชาชนซึ่งมีการร่วมมือกันในทุกภาค ส่วนรวมทั้งเทศบาลตำบลเกาะช้าง และกำหนดรูปแบบ ผังเมืองเฉพาะของเกาะช้าง ที่มีสาระสำคัญที่เป็น รายละเอียดในการควบคุม พื้นที่ การพัฒนาสาธารณูปโภค เพื่อตอบสนองต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การรักษา ความสวยงามตามหลักภูมิสถาปัตย์ การอนุรักษ์พื้นที่หรือ อาคารหรือการแสดงที่โล่ง แสดงการจัดระเบียบการใช้ ที่ดินและมีรายละเอียดควบคุมการก่อสร้างทั้งด้านความ สูง ขนาดอาคาร [4] ให้มีการควบคุมและพัฒนาให้เป็นไป ตามเป้าหมายของผังเมืองเฉพาะ โดยการจัดทำผังเมือง เฉพาะดำเนินการโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง และการ จัดทำกฎหมายผังเมืองเฉพาะต้องเป็นกฎหมายระดับ พระราชบัญญัติเนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีผลหรือกระทบ ต่อสิทธิในการใช้ที่ดินของประชาชน ในพื้นที่

คำตอบที่ได้มาจากการวิจัยดังกล่าวจะทำให้เกาะ ช้างเป็นพื้นที่ที่สวยงามด้วยการมีทรัพยากรธรรมชาติที่ อุดมสมบูรณ์ มีสภาพของการใช้ประโยชน์ด้านต่าง ๆ ที่ เป็นระเบียบเรียบร้อย เหมาะสมต่อการเป็นพื้นที่ ท่องเที่ยวซึ่งเป็นการเพิ่มมูลค่าให้แก่เกาะช้าง คำตอบที่ ได้มาการวิจัยนำไปจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบเพื่อการใช้ บังคับผังเมืองเฉพาะเกาะช้าง เพื่อให้เป็นต้นแบบ กฎหมายที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการจัดผังเมือง เฉพาะพื้นที่ท่องเที่ยวอื่นของประเทศได้ [5]

โครงสร้างของกฎหมายต้นแบบเพื่อการใช้บังคับผัง เมืองเฉพาะ เรียกว่า พระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะชุมชน เกาะช้าง จังหวัดตราด พ.ศ. ประกอบด้วย

บทบัญญัติจำนวน 32 มาตรา แบ่งเป็น 4 หมวด และบทเฉพาะกาล โดยเป็นส่วนนำ มี 6 มาตรา หมวด 1 บททั่วไป มี 2 มาตรา หมวด 2 การใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นการเฉพาะ มี 15 มาตรา หมวด 3 มาตรการเพื่อ ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ มี 7 มาตรา หมวด 4 บทกำหนดโทษ มี 1 มาตรา และบทเฉพาะกาล มี 1 มาตรา

6. การอภิปรายผล

จากการวิเคราะห์พบว่าโครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ ในพื้นที่เกาะช้าง ประกอบด้วยข้อมูลทางวิชาการ แผนที่ แสดงเขต แสดงพื้นที่ควบคุมและพัฒนา มีรายละเอียดที่ เรียกว่า “ข้อกำหนด” ที่ชี้ถึงมาตรการควบคุมอาคาร การพัฒนาโครงการ การอนุรักษ์พื้นที่หรืออาคารหรือการ แสดงที่โล่ง แสดงการจัดระเบียบการใช้ที่ดินและ สิ่งก่อสร้าง กล่าวโดยสรุปรายละเอียดของผังเมืองเฉพาะ มีเนื้อหาสาระสองส่วนคือ ข้อมูลวิชาการกับข้อกำหนดที่ เป็นส่วนบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย [6]

การจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ศึกษาจะมีสาระสำคัญ ที่เป็นรายละเอียดในการควบคุม พื้นที่ การพัฒนา สาธารณูปโภคเพื่อตอบสนองต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้เพื่อให้มีการควบคุมและพัฒนา ให้เป็นไปตาม เป้าหมายของผังเมืองเฉพาะ

การจัดทำกฎหมายต้นแบบเพื่อใช้บังคับผังเมือง เฉพาะ

จากสภาพปัญหาที่ได้กล่าวมา การวิจัยจึงศึกษาใน ประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้ผังเมืองบรรลุเป้าหมายในการ พัฒนาเมืองให้มีความสวยงามน่าอยู่ ด้วยการศึกษ เพื่อให้มีการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับผัง เมืองเฉพาะหลายประเด็นที่ต้องศึกษาคำตอบ ข้อมูลที่ จะได้จากการศึกษาและวิจัยดังกล่าวจะมีความสำคัญและ เป็นประโยชน์ต่อการนำคำตอบที่ได้มาจากการวิเคราะห์ มาจัดทำเป็นกฎหมายว่าด้วยผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะ ช้าง ภายใต้หลักเกณฑ์ คือ การเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผัง เมืองเฉพาะ โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ องค์การดำเนินการ การมีส่วนร่วมของประชาชนและลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ซึ่งจะนำมาสู่การจัดทำเป็น

ต้นแบบของกฎหมายสำหรับจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่
ท้องถิ่นอื่นให้เป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงาม

7. ข้อเสนอแนะ

จากผลของการวิจัยที่พบปัญหาและเพื่อให้การนำเอา
ร่างพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะที่จัดทำขึ้นมาเพื่อให้
เป็นต้นแบบของกฎหมายที่สามารถนำไปสู่การบังคับใช้ได้
หากมีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังนี้

7.1 การให้ข้อมูลข่าวสาร เพื่อเป็นการสร้างความ
เข้าใจร่วมกันในการจัดทำผังเมืองเฉพาะในทุกขั้นตอน
ดำเนินการอย่างครบถ้วน เนื่องจากการจัดทำผังเมือง
เฉพาะเป็นการรอนสิทธิซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ
ของประชาชนในเขตผังเมืองเฉพาะ เพื่อมิให้มีการ
บิดเบือนหรือปกปิดข้อเท็จจริง จึงสมควรประชาสัมพันธ์
เพื่อแจ้งให้ประชาชนได้ทราบถึงหลักการและเหตุผล
วัตถุประสงค์ ผลกระทบ ผลประโยชน์ กระบวนการ
ดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนที่มีส่วนได้รับผลหากจะมี
การพัฒนาพื้นที่ได้รับรู้และเพื่อมิให้เกิดทัศนคติในทางลบ
กับการดำเนินโครงการ ซึ่งการประชาสัมพันธ์สามารถทำ
ได้หลายรูปแบบ เช่นการใช้ระบบเสียงตามสาย หรือ การ
ใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้รับทราบ
การจัดทำผังเมืองเฉพาะในทุกขั้นตอน

7.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน มีความสำคัญมาก
เนื่องจากผังเมืองเฉพาะมีการบังคับที่เข้มงวดเน้นให้ทุก
ภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ ดังนั้นการวิจัยจึง
เสนอแนะให้การจัดทำผังเมืองเฉพาะให้เป็นการ
ดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กร
ระดับท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนย่อมทราบถึงความ
ต้องการของประชาชนในพื้นที่ และเนื่องจากเป็นองค์กร
ขนาดใหญ่ระดับจังหวัดที่มีศักยภาพและมีอำนาจหน้าที่
ดำเนินการครอบคลุมทั้งจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรที่น่าจะ
สามารถเลือกและกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการ
จัดทำผังเมืองเฉพาะภายในจังหวัดได้ดี และเป็นการ
สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจที่กำหนดใน
พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่
ให้ถ่ายโอนงานด้านผังเมือง ส่วนกรมโยธาธิการและผัง
เมือง คงมีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลและกำหนด
มาตรฐานผังเมือง เพื่อให้แต่ละองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นจัดทำผังเมืองให้เป็นไปตามหลักวิชาการผังเมือง
เฉพาะ

7.3 การตรานโยบายด้วยการออกกฎกระทรวงเพื่อ
ควบคุมอาคาร ให้มีรายละเอียดในการควบคุม เพื่อเป็น
แนวทางให้เกิดความสวยงามในการใช้ที่ดิน ก่อสร้าง
อาคารและจัดภูมิทัศน์เมือง

7.4 การแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.
2518 ในประเด็นดังต่อไปนี้

1) ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้า
ร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการผังเมือง ซึ่งเป็นองค์กร
ที่มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติผังเมืองเฉพาะ เพื่อให้ผู้มี
ส่วนเกี่ยวข้องได้ร่วมพิจารณาและมีอำนาจในการ
ตัดสินใจในการกำหนดทิศทางของชุมชน

2) เนื่องจากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.
2518 มาตรา 41 ได้บัญญัติให้ผังเมืองเฉพาะเมื่อจะใช้ใน
ท้องที่ใด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติและให้มีอายุการใช้
บังคับห้าปี ซึ่งจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากหากมี
การประกาศใช้บังคับแล้วครบกำหนดจะต้องมีการออกผัง
เมืองเฉพาะเพื่อประกาศใช้อย่างต่อเนื่อง ห้ามมิให้มีการ
เว้นว่างการใช้บังคับ เนื่องจากผังเมืองเฉพาะจะมีการ
ควบคุมที่เข้มงวด หากปล่อยให้เกิดภาวะสุญญากาศใน
การใช้บังคับ จะมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการ
ดำเนินการก่อสร้างอาคารที่ขัดกับผังเมืองเฉพาะเดิมอัน
จะส่งผลเสียหายร้ายแรง เพราะสิ่งที่ดำเนินการเพื่อ
ควบคุมมาอย่างยากลำบาก จะสูญเปล่าทันที ทั้งนี้เป็น
เพราะการจัดทำผังเมืองและการออกพระราชบัญญัติเพื่อ
ใช้บังคับจะใช้เวลานาน อาจไม่สามารถ ออกบังคับอย่าง
ต่อเนื่อง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการใช้บังคับ
ผังเมืองเฉพาะ การวิจัยจึงเสนอแนะว่า ไม่ควรกำหนด
อายุการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะโดยให้ตัดระยะเวลาการ
ใช้บังคับออก

3) ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะจะมีค่าใช้จ่ายที่ ไม่
สามารถจะเบิกค่าใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดินได้
เพราะไม่เป็นไปตามระเบียบการพัสดุ แต่ก็ยังเป็นค่าใช้จ่าย
ที่จำเป็นต่อการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ดังนั้นเพื่อให้เกิด
ความคล่องตัว การวิจัยจึงเสนอแนะให้มีการจัดตั้งกองทุน
เพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามผังเมืองเฉพาะซึ่งต้อง
แก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยเพิ่ม
บทบัญญัติเรื่องกองทุนผังเมืองเฉพาะ โดยมีวัตถุประสงค์
ให้กองทุนเป็นเครื่องมือขับเคลื่อน อาทิ เป็นค่าชดเชยใน

การรื้อ ย้ายอาคาร ชดเชยการใช้ที่ดินเอกชนเพื่อนำมาเป็นที่อุปถัมภ์ อุดหนุน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่นที่จะต้องเข้ามาปฏิบัติการเพื่อจัดทำโครงการพัฒนาตามผังเมืองเฉพาะที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้นเป็นต้น

4) แนวทางการแก้ไข พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 29 เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นหากผังเมืองเฉพาะที่ออกมาใช้บังคับจะไม่สอดคล้องกับผังเมืองรวม การวิจัยจึงเสนอแนะให้แก้ไขมาตรา 29 โดยมีข้อความกฎหมาย ดังนี้

“เมื่อได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใดแล้ว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น หรือจะขอให้สำนักผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ ผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม ทั้งนี้หากมีความจำเป็นที่ส่งผลให้การจัดทำผังเมืองเฉพาะไม่สอดคล้องกับผังเมืองรวม ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมือง”

ข้อเสนอแนะประเด็นวิจัยต่อไป

การศึกษาวิจัยเพื่อตรานโยบายเกี่ยวกับรายละเอียดของการควบคุมอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร ในพื้นที่ที่ออกพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้าง เนื่องจากตามร่างพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะชุมชนเกาะช้างมาตรา 28 ได้บัญญัติให้มีการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมอาคารที่สำคัญ อาทิ แนวทางและขนาดของที่อุปถัมภ์ประเภท ชนิด ขนาดและจำนวนอาคารที่จะอนุญาต ประเภท ชนิด ขนาด จำนวนและลักษณะของอาคารชำรุดซึ่งอาจจะถูกสั่งให้รื้อหรือย้ายการใช้ประโยชน์ของอาคารที่อนุญาตให้สร้างหรืออนุญาตให้เปลี่ยนแปลงขนาด เนื้อแปลงที่ดินที่จะขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ขนาด เนื้อที่ของแต่ละหน่วยพักอาศัย ระยะร่นและความสูงของอาคาร อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินและอัตราส่วนของพื้นที่ว่างต่อพื้นที่ดิน การรื้อ ย้ายหรือดัดแปลงอาคารรูปทรงทางสถาปัตยกรรม และสีของอาคารป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายที่จอดรถยนต์ระบบถนนและเขตทาง รายละเอียดอื่นที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ

ดังนั้นหากมีการวิจัยเพื่อศึกษารายละเอียดในประเด็นข้างต้นจะเกิดประโยชน์ต่อการจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่เกาะช้าง

8. เอกสารอ้างอิง

- [1] สมภาพร นิลประพันธ์. (16 เมษายน 2558). ความเป็นมาสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาการผังเมืองของประเทศไทย. สืบค้นจาก <http://www.lawreform.or.th6>.
- [2] สุวัฒนา ธาดานิติ, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเมือง, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- [3] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.
- [4] เฮอริเบต จิราเดย์, (พียาน อุดมวิทย์พงศ์, ผู้แปล). ทำเมืองให้น่าอยู่, มูลนิธิโกลบอลทิมทง, 2539.
- [5] สุนีย์ มัลลิกะมาส, ปรัชญากฎหมาย, ในการผังเมือง การพัฒนาเมืองกับปรัชญากฎหมาย, กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2562.
- [6] อภิชาติ พงษ์สวัสดิ์. (3 ตุลาคม 2559). สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนกับกฎหมายผังเมือง. สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย. สืบค้นจาก <http://www.lrc.go.th/th/wp-content>.