

บทสรุป ผู้บริหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยและจัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนาและดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

งานด้านผังเมืองมิได้เป็นเพียงแผนผังหรือแผนที่ที่มีการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมในตัวชุมชนหรือพื้นที่วางผังเท่านั้น แต่ผังเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนและสิทธิชุมชนในการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ การจัดการสิ่งแวดล้อม การวางแผนพื้นที่สำหรับการพัฒนาในอนาคตที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกายภาพของพื้นที่และชุมชน มีการกำหนดพื้นที่เพื่อรองรับการอยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานรองรับการเพิ่มของประชากรในอนาคต และการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อรองรับกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ ทั้งกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม การบริการ และการพัฒนาอุตสาหกรรมซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อเสียต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม ตลอดจนสุขภาพของชุมชน

ความเกี่ยวข้องของผังเมืองกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน การกำหนดแผนและจัดทำโครงการที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมสุขภาพของประชาชนและชุมชน เป็นประเด็นที่ได้รับการร้องเรียนจากประชาชนและชุมชนมากขึ้นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง มีทั้งในส่วนจากสารระคายเคืองจากการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองที่กำหนดให้ใช้ประโยชน์ในกิจกรรมที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพและการดำรงอยู่ของชุมชน ปัญหาสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังเมืองทั้งในช่วงก่อนประกาศบังคับใช้ผังเมืองและหลังการประกาศใช้บังคับผังเมือง ปัญหาการปฏิบัติงาน



ของรัฐในช่วงก่อนประกาศใช้บังคับผังเมืองและหลังประกาศใช้บังคับผังเมืองที่ก่อให้เกิดการพัฒนากิจกรรม และโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนและชุมชนโดยไม่มีมาตรการคุ้มครองป้องกัน ปัญหา การตีความกฎหมายที่เป็นช่องว่างให้เกิดการพัฒนาและการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนและปัญหาการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชน และสิทธิชุมชนในการดำรงชีวิตอย่างปกติสุขในสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ดีเป็นต้น

การพิจารณาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าวที่ผ่านมา ส่วนมากเป็นการพิจารณาตามแนวคิด การปฏิบัติงานตามภารกิจของหน่วยงาน อำนาจการตัดสินใจ การอ้างเอกสารและข้อมูลทางเทคนิคที่ ขาดการอธิบายให้เป็นที่เข้าใจของประชาชนและชุมชนเพื่อการมีส่วนร่วม การอ้างนโยบายของรัฐและ การอ้างอิงกฎหมายในส่วนเฉพาะอำนาจบังคับใช้มากกว่าการพิจารณาผลกระทบและเจตนารมณ์ของ กฎหมายและผังเมือง รวมทั้งการขาดการสื่อสาร การจัดทำคู่มือ แนวทาง สำหรับประชาชนและชุมชน ในการมีส่วนร่วมและเข้าใจในกระบวนการทางผังเมืองที่เกี่ยวข้องและมีผลต่อการดำรงชีวิตและชุมชน จึงทำให้ความเดือดร้อนของประชาชนและชุมชนในหลายพื้นที่ไม่ได้รับการแก้ไข ไม่คุ้มครองสิทธิชุมชน และยังไม่มีการศึกษาวิจัยเชิงลึกในด้านผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิชุมชน ทั้งในด้านกระบวนการ มาตรการ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรม

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่มีอำนาจหน้าที่ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 วรรคหนึ่ง อนุมาตรา (5) และ (6) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15(5) กำหนดอำนาจหน้าที่ ในการส่งเสริมการศึกษา วิจัยและการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นความจำเป็นในการศึกษาวิจัย เรื่อง **“ผังเมืองกับการคุ้มครองสิทธิชุมชน และสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน”** เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการรวบรวมข้อมูล ศึกษากรณี ร้องเรียนของประชาชนและชุมชนในประเด็นผลกระทบจากการจัดการด้านผังเมืองที่ส่งผลกระทบต่อ สิทธิชุมชน เพื่อวิเคราะห์ สังเคราะห์ ทางวิชาการด้านผังเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องและเสนอแนวทาง แก้ปัญหาเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ด้านผังเมืองทั้งในช่วงก่อนการวางผัง ในระหว่างการวางผัง หลังการประกาศบังคับใช้ผังเมือง และการนำ ผังเมืองไปใช้ประโยชน์ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิชุมชนต่อไป

การศึกษาวิจัย เรื่อง **“ผังเมืองกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน”** ได้ทำการรวบรวมข้อมูล ศึกษากรณีร้องเรียนของประชาชนและชุมชนในประเด็นผลกระทบจากการ พัฒนาในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชน การดำเนินงานศึกษานี้ นอกจากการศึกษาเอกสารผังเมืองและข้อร้องเรียน ตลอดจนคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง แล้วยังปฏิบัติงานในพื้นที่ร่วมกับชุมชนที่ประสบปัญหาจากกระบวนการผังเมือง รวมทั้งชุมชนที่เห็นความ สำคัญของผังเมืองในการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้มีการร่วมตัวทำงาน

ข้อมูลชุมชน เพื่อมีส่วนร่วมในกระบวนการผังเมืองและร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาในผังเมือง นอกจากนี้ในกระบวนการทำงานได้มีการประชุมรับฟังข้อเสนอแนะในการดำเนินการรวมทั้งการประชุมย่อย แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นต่อประเด็นปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหา

เนื่องด้วยในการศึกษาและรวบรวมประเด็นผังเมืองจากกรณีข้อร้องเรียนมายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งประเด็นการมีส่วนร่วมและสิทธิชุมชนในผังเมืองที่ได้จากการประชุมและประเด็นสาธารณะ ซึ่งส่วนมากเป็นเรื่องโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชนและขาดการมีส่วนร่วม มีประเด็นด้านการใช้ที่ดินและการใช้ผังเมืองประกอบการพิจารณาและกรณีที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองโดยตรงในด้านขั้นตอนและกระบวนการที่มีปัญหาการมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลและการกำหนดสาระในผังเมืองที่ชุมชนไม่ได้รับข้อมูล ขาดการมีส่วนร่วมและกระทบสิทธิชุมชน

การวิเคราะห์และสังเคราะห์สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านผังเมืองและด้านกฎหมาย มีข้อสรุปและข้อเสนอแนะซึ่งได้จากการวิเคราะห์ จากข้อเสนอของผู้ทรงคุณวุฒิและจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นทั้งในส่วนการมีส่วนร่วมและสิทธิชุมชนในระดับการจัดทำแผนและผังนโยบาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดทำผังเมืองในระดับต่างๆ การมีส่วนร่วมในกลไกการจัดทำผังเมือง การพิจารณาตัดสินใจและการนำผังเมืองไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะมีผลต่อสิทธิชุมชนในการกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในการอนุรักษ์จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการปรับปรุงและนำมาตราฐานผังเมืองไปใช้ในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน การคุ้มครองสิทธิชุมชนในการใช้ผังเมืองพิจารณาอนุมัติอนุญาตด้วยการมีส่วนร่วมของชุมชน ท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ผลจากการศึกษา รวบรวมปัญหา วิเคราะห์และสังเคราะห์ด้วยการมีส่วนร่วม มีข้อสรุปประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะกระบวนการผังเมืองเพื่อการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. กระบวนการผังเมืองเพื่อการคุ้มครองสิทธิชุมชน และสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.1 ด่านผังเมือง

1) โครงสร้าง การดำเนินการและการปฏิบัติตามผังเมือง

ผังเมืองเป็นกระบวนการนโยบายสาธารณะ เป็นผัง/แผนพัฒนาเชิงพื้นที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับการวางแผนในระดับต่างๆ ทั้งระดับนโยบาย แผนระดับชาติ ระดับภูมิภาค ระดับพื้นที่และในระดับองค์กรที่จะนำไปสู่การปฏิบัติและการใช้ประโยชน์ในการกำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาพื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดิน



กล่าวได้ว่า ผังเมืองเป็นต้นทางของการกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่จะพัฒนาในด้านใดได้จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้มีกลไกการมีส่วนร่วมทุกระดับ ตั้งแต่ระดับนโยบายและในกระบวนการวางผัง ทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน

การผังเมืองเป็นมาตรการพัฒนาพื้นที่ โดยการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมือง เฉพาะเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่ ซึ่งผังเมืองรวมจะเป็นการจัดทำแผนผัง นโยบายและโครงการรวมทั้ง มาตรการควบคุมโดยทั่วไปเพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทส่วนผังเมืองเฉพาะนั้นเป็นแผนผังและโครงการที่ใช้เพื่อการดำเนินการพัฒนาหรือดำรงรักษา บริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องทั้งในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท มีขอบเขตพื้นที่วางผัง ไม่จำกัด การจัดทำผังเมืองรวมส่วนใหญ่จะกำหนดขอบเขตพื้นที่ชุมชนเมืองระดับเทศบาลและบริเวณ โดยรอบในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลและปัจจุบันมีการวางผังเมืองรวมครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด

การบริหารจัดการผังเมือง ประกอบด้วยองค์การการจัดทำและบริหารผังเมืองรวม กรมโยธาธิการ และผังเมืองเป็นองค์กรหลักในการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะโดยมีคณะกรรมการผังเมือง ทำหน้าที่กำกับ ดูแล ให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ให้ความเห็นชอบในการจัดทำผังเมือง รวมและทำหน้าที่แนะนำเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการผังเมืองแก่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถ ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมได้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง

ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมนั้นกรมโยธาธิการและผังเมืองมีหน้าที่ประสาน การปฏิบัติให้เป็นไปตามการใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมและท้องถิ่นยังมีฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมและพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะ นอกจากนี้การพัฒนา ให้เป็นไปตามแผนผังที่กำหนดตามกฎหมายผังเมืองรวมขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว จะให้การประสานและถือปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมมากน้อยเพียงใด ซึ่งกฎหมาย ว่าด้วยการผังเมืองได้ฝากอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไว้กับหน่วยงานอื่น

ทั้งนี้ ในการนำผังเมืองรวมไปสู่การปฏิบัตินั้น ยังมีปัญหาและข้อจำกัดเนื่องด้วยคณะกรรมการ ผังเมืองเป็นเพียงองค์กรบริหารการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและให้ความเห็นชอบในการ จัดทำผังเมืองรวมก่อนนำเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยส่วนกรมโยธาธิการและผังเมืองไม่มี อำนาจสั่งการประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแนวทางของผัง/แผนพัฒนาท้ายกฎกระทรวงผังเมืองรวม ไปกำหนดแผนงานโครงการพัฒนาในพื้นที่ได้ การกำหนดแผนงานโครงการพัฒนาพื้นที่อยู่ใน ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมีผลทำให้ไม่มีการดำเนินการให้เป็นไปตามผัง/แผนโครงการ พัฒนาแนบท้ายกฎกระทรวงผังเมืองรวมในหลายกรณี

2) สิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมือง

ปัญหาผังเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน มีทั้งในส่วน ผังเมืองในเชิงโครงสร้างเนื้อหามาตรฐานที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนและการเข้าถึง

ข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนสามารถเข้าใจเพื่อการมีส่วนร่วม การนำมาตราฐานผังเมืองไปสู่การจัดทำข้อกำหนดการใช้ที่ดินที่คุ้มครองสิทธิในการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพและไม่ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ในส่วนของกระบวนการผังเมืองที่มีผลต่อสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนมีประเด็นสำคัญคือ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมืองได้แก่

2.1) ช่วงระหว่างผังรอประกาศ ความล่าช้าในการประกาศและกรณีผังเมืองหมดอายุการบังคับใช้ ซึ่งขาดการกำหนดมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารทำให้เกิดการพัฒนากิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนและขัดแย้งกับสาระสำคัญของผังเมืองและมีการปรับปรุงผังเมืองรวมจังหวัดที่รอประกาศ โดยเป็นผังเมืองรวมจังหวัดที่ได้ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายแล้วและผ่านความเห็นชอบของกรรมการผังเมืองและขั้นตอนเพื่อเตรียมประกาศกฎกระทรวง แต่ได้มีการสั่งการให้มีการปรับปรุงใหม่ โดยอ้างเหตุผลการสนองนโยบายรัฐ การลงทุน โดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.2) ช่วงระหว่างการดำเนินการวางผัง ได้แก่ การที่ประชาชนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่เข้าใจได้ก่อนการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และการยื่นคำร้องและการมีส่วนร่วมส่วนใหญ่เป็นการได้รับแจ้งในการเข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมาย ซึ่งมีการจัดอย่างน้อยหนึ่งครั้งและแม้ว่าอาจจะมีการจัดหลายครั้ง แต่เป็นการจัดประชุมชี้แจง โดยมีการให้ข้อมูลเพียงผังและข้อกำหนดในการประชุม ข้อมูลล่วงหน้าเป็นเพียงการติดประกาศ และการที่ประชาชนต้องไปติดตามที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง รวมทั้งจากอินเทอร์เน็ต มิได้เป็นการนำข้อมูลมาในกระบวนการทำความเข้าใจร่วมกัน

2.3) ช่วงหลังประกาศใช้บังคับ เกี่ยวกับการใช้สิทธิในการขอแก้ไข ปรับปรุงและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในการขอแก้ไขผังเมืองตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิชุมชนที่จะมีสิทธิในการตัดสินใจให้มีการปรับปรุงแก้ไข

1.2 ด้านกฎหมาย

จากการทำงาน การรวบรวมเอกสารของคณะผู้วิจัยและกรณีข้อร้องเรียนที่ได้มีการยื่นเข้ามายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคำพิพากษาในประเด็นที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีประเด็นปัญหาด้านกฎหมายผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏในแต่ละช่วงระยะเวลาของการวางและจัดทำผังเมือง ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำ ระหว่างการประกาศบังคับใช้ จนกระทั่งสิ้นสุดระยะเวลาบังคับใช้

ช่วงระหว่างการจัดทำผังเมือง

เป็นกระบวนการขั้นตอนทางกฎหมาย ที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชน ตามวัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม แต่ปรากฏว่า



กระบวนการจัดทำผังเมืองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ยังมีได้รับรองคุ้มครองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการจัดทำผังเมืองตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นประชาชนจากการศึกษาพบว่ายังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นให้ครอบคลุมกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสียอย่างทั่วถึง ทั้งๆ ที่เป็นขั้นตอนที่สำคัญเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนในช่วงก่อนการจัดทำผังเมืองรวม รวมถึงกรณีที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องขอเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงผังเมืองในขั้นตอนการปิดประกาศเกินระยะเวลา 90 วัน ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งหากปรากฏข้อเท็จจริงมีพฤติการณ์ที่จำเป็นจนเป็นเหตุที่ไม่อาจยื่นภายในระยะเวลา 90 วัน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยังมีอำนาจที่จะรับคำร้องที่เกินระยะเวลาดังกล่าวไว้พิจารณาได้ แต่เนื่องจากยังมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวางกรอบการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ไว้ให้ชัดเจน ทำให้มีการรับพิจารณาคำร้องที่เกินระยะเวลาเป็นจำนวนมากและอาจทำให้การจัดทำผังเมืองเกิดความล่าช้าได้

ช่วงระหว่างรอประกาศบังคับใช้ผังเมือง

เป็นกระบวนการที่ผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนมาแล้วและเป็นส่วนของการดำเนินการภายในหน่วยงานรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่ใช้ระยะเวลายาวนาน ส่งผลให้ผังเมืองไม่สามารถประกาศบังคับใช้ได้ทันต่อสถานการณ์ ความเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ อีกทั้ง มาตรการที่ใช้ในการคุ้มครองพื้นที่ในระหว่างช่วงระยะเวลาดังกล่าว ในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการจัดทำผังเมืองรวม ตามมาตรา 15(3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ยังไม่มีการนำมาบังคับใช้อย่างจริงจัง

ช่วงหลังประกาศบังคับใช้ผังเมือง

จากข้อมูลคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่า หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาอนุมัติ อนุญาต ให้มีการประกอบกิจการโดยขัดต่อข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ส่งผลให้มีการประกอบกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน สุขภาพ และสิ่งแวดล้อมของประชาชนและชุมชนที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง ใบอนุญาตดังกล่าวถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจถูกยกเลิกเพิกถอนได้ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

กรณีกฎกระทรวงเกี่ยวกับผังเมืองรวมหมดอายุบังคับใช้

เนื่องด้วยผังเมืองรวมกำหนดให้ใช้บังคับได้ไม่เกิน 5 ปี และขยายระยะเวลาได้อีก 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 1 ปี ซึ่งตามคำร้องที่ยื่นต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและจากการศึกษาพบว่า ในช่วงระยะเวลาที่ผังเมืองหมดอายุและมีช่องว่างการบังคับใช้ เนื่องจากความล่าช้าในการจัดทำผังเมืองรวมฉบับใหม่ ส่งผลให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินประกอบกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิต สุขภาพและคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประชาชนและชุมชนโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ การที่ผังเมืองหมดอายุ

ส่งผลให้คำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่สั่งระงับการดำเนินการที่ฝ่าฝืนต่อข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม เช่น คำสั่งรื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ล้มเลิกใช้บังคับลง ด้วยเหตุผังเมืองรวมดังกล่าวหมดอายุเช่นเดียวกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวางผังเมืองรวม เพราะผังเมืองรวมมีระยะเวลาบังคับใช้สั้นเกินไป ไม่สอดคล้องกับความจริงและความล่าช้าในกระบวนการประกาศใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมในปัจจุบัน

2. ข้อเสนอแนะกระบวนการผังเมืองเพื่อการคุ้มครองสิทธิชุมชน และสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.1 ข้อเสนอแนะทางส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในกระบวนการผังเมือง

ประชาชนมีสิทธิในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของตนเอง และรวบรวมข้อมูลเพื่อนำเสนอในกระบวนการจัดทำผังเมืองตามกฎหมายรวมทั้งมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในทุกกระบวนการขั้นตอนของการจัดทำผังเมือง ซึ่งแม้จะมีการประกาศบังคับใช้ผังเมืองแล้วและพบว่ามีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเปลี่ยนแปลงไป ก็สามารถยื่นคำร้องขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงผังเมืองได้ นอกจากนี้หากประชาชนเห็นว่าการดำเนินการของรัฐกระทบต่อสิทธิของตนเอง ก็สามารถควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยอาศัยกระบวนการทางปกครอง ด้วยการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ข้อเสนอแนะระยะสั้น

1) การปรับปรุงพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมจัดทำคู่มือแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการผังเมืองทั้งในช่วงระหว่างการวางและจัดทำผังเมือง ช่วงระหว่างผังรอประกาศช่วงหลังการประกาศใช้บังคับ

เนื่องด้วยผังเมืองเป็นกระบวนการนโยบายสาธารณะที่มีการทำงานทั้งกระบวนการทำงานทางวิชาการในการวางผังและกระบวนการตามกฎหมาย ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงมิได้เป็นเพียงการประชุมเท่านั้น แต่เป็นการคุ้มครองการใช้สิทธิของประชาชน สิทธิชุมชน ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดิน กำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินเพื่อให้การวางผังเมืองพัฒนาและดำเนินการตามผังเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนด้วยการมีส่วนร่วม

ตามข้อเสนอแนะนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

กรมโยธาธิการและผังเมือง ควรมีการจัดทำคู่มือในเชิงเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองสำหรับประชาชนที่จะทำความเข้าใจในผังและการมีส่วนร่วม เช่น นอกจากการมีคู่มืออธิบายขั้นตอนผังเมือง



สี่ และความหมายของสีในผังเมือง รวมทั้งการนำไปใช้ประโยชน์แล้ว ควรมีการจัดทำคู่มือที่ให้ประชาชนได้เข้าใจมาตรฐานการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ กิจกรรมที่เป็นข้อห้ามรวมทั้งการอธิบายประเภทอุตสาหกรรมและกิจกรรมในบัญชีท้ายกฎกระทรวง เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ในกิจกรรมที่จะมีผลต่อการใช้ที่ดิน นอกจากนี้ การจัดทำคู่มือให้ประชาชนได้ทราบสาระของการวางผังในแต่ละขั้นตอนจะทำให้เกิดความเข้าใจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างเข้าใจและเข้าถึงทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนและท้องถิ่นที่จะเป็นผู้วางผังเมื่อมีการกระจายอำนาจและปฏิบัติ

หน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมาย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ องค์การด้านสิทธิมนุษยชนและองค์การด้านกฎหมาย ควรจัดทำคู่มือการทำ ความเข้าใจด้านสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชน และการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายผังเมือง รวมทั้งการส่งเสริมความเข้าใจต่อสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการนำผังไปใช้ประโยชน์และการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมเพื่อให้ประชาชนและชุมชน ท้องถิ่น สามารถเข้าใจสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการผังเมือง โดยมีการเตรียมตัวในด้านเนื้อหา ข้อมูลชุมชนและเข้าใจการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์ เช่น ในการนำไปจัดทำแนวทางพัฒนาชุมชน การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ธรรมนูญชุมชน ผังชุมชน เป็นต้น

2) การพัฒนากลไกและกระบวนการวางผังแบบมีส่วนร่วม โดยสามารถประสานความร่วมมือกับชุมชน เครือข่ายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนากลไกและกระบวนการวางผังแบบมีส่วนร่วมในแบบมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผังเมืองและเป็นการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะในการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

ตามข้อเสนอนี้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สามารถพิจารณาคำร้องเรียนเกี่ยวกับผังเมืองเป็นพื้นที่นำร่องและประสานกับกรมโยธาธิการและผังเมืองและองค์การด้านวิชาการ วิชาชีพ องค์การประชาสังคม เพื่อพัฒนาความร่วมมือส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังในทุกขั้นตอน โดยมีการจัดทำแนวทางความร่วมมือ แนวทางปฏิบัติและการประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะ เพื่อส่งเสริมและพัฒนาการมีส่วนร่วมในระยะยาวต่อไปในพื้นที่อื่น

ข้อเสนอระยะยาว

1) การประสานงานเพื่อให้ความรู้ ความเข้าใจ ในด้านการวางผัง การมีส่วนร่วมในการวางผังและการปฏิบัติตามผังรวมทั้งการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์โดยเมื่อมีการจัดทำคู่มือด้านต่างๆ และมีการประสานความร่วมมือการวางผังด้วยการมีส่วนร่วมแล้ว หน่วยงานที่ร่วมมือกันข้างต้น ได้แก่ องค์การด้านวิชาการ วิชาชีพและองค์กรชุมชน ควรประสานขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานวางผัง รวมทั้งหน่วยงานที่สนับสนุนกระบวนการนโยบายสาธารณะด้วยการมีส่วนร่วมทั้งภาครัฐและเอกชน ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เป็นต้น ในการให้มีการประเมินผล ถอดบทเรียนและสรุปเป็นความรู้ ความเข้าใจ ในด้านการวางผัง การมีส่วนร่วมในการวางผัง และการปฏิบัติตามผังรวมทั้งการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์แก่ท้องถิ่น ภาคเอกชน ชุมชน ภาคประชาสังคมและประชาชนทั่วไป เพื่อให้กระบวนการผังเมืองซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะและมีผลทางกฎหมายในทางปฏิบัตินี้ มีการพัฒนาองค์ความรู้ การกำหนดแนวทางพัฒนาพื้นที่ การแก้ไขปัญหาด้วยการมีส่วนร่วม ส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

2) การส่งเสริมการวางผังชุมชนด้วยการมีส่วนร่วม โดยเป็นกรณีราชการและผังเมืองซึ่งมีแนวทางการพัฒนาเครือข่ายผังเมืองและส่งเสริมการวางผังชุมชนอยู่แล้ว ควรพัฒนา ขยายผลนำคู่มือผังเมืองมามีส่วนร่วมกับองค์กรที่จัดทำผังตำบล ผังชีวิต เพื่อให้มีการเชื่อมโยงผังตำบลมาสู่ผังชุมชนที่เป็น การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นและการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำธรรมนูญชุมชน

2.2 ข้อเสนอแนะในด้านผังเมือง

ข้อเสนอระยะสั้น

1) การประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ในการจัดทำผังเมือง

การจัดทำผังเมืองในระดับนโยบายและผังที่ครอบคลุมพื้นที่ที่มีการจัดทำแผน นโยบายของรัฐในหลายด้าน เช่น พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษพื้นที่จังหวัดหรือพื้นที่เฉพาะที่จะมีการพัฒนาที่จะมีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดแย้ง ต้องมีการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม (SEA - Strategic Environmental Assessment) เช่น พื้นที่แผนพัฒนาภาคใต้ซึ่งมีนโยบายการพัฒนาด้านพลังงาน ด้านการคมนาคมขนส่ง ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีความขัดแย้งกับการใช้พื้นที่เพื่อความมั่นคงทางอาหาร การท่องเที่ยว เป็นต้น เพื่อให้เกิดทางเลือกการใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อการพัฒนาที่เหมาะสมที่เป็น การร่วมกำหนดและลดความขัดแย้งในระดับโครงการ อีกทั้งเป็นแนวทางการวางผังในระดับชุมชนอีกด้วย

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เป็นเครื่องมือและกลไกที่ใช้เชื่อมประสานการทำงานของหลายฝ่ายเข้าด้วยกัน เริ่มจากการกำหนดทิศทางการพัฒนาให้เกิดดุลยภาพทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกันบนฐานกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามาร่วมตัดสินใจเลือกพัฒนานั้นๆ โดยมีพื้นฐานของการบริหารจัดการที่ดี มีความรับผิดชอบร่วมกัน การพิจารณาฐานศักยภาพ เงื่อนไขบริบทต่างๆ ทั้งทางบวกและลบจึงเป็นทั้งเครื่องมือและกลไกหนึ่งที่จะนำมาสู่การบูรณาการทั้งความคิดและการปฏิบัติการ ให้เกิดการทำงานอย่างมีระบบและมีกระบวนการตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วม โดยมุ่งเป้าของการพัฒนาที่ยั่งยืนบนศักยภาพและเงื่อนไขของการพัฒนาในระยะยาว ซึ่งการพัฒนานโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่นี้ กระบวนการ SEA จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดเป้าประสงค์การพัฒนาและทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์



ดังนั้น การแก้ไขปัญหาผังเมืองและการส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงมิใช่เพียงการแก้ไขกระบวนการวางผังหรือกฎหมายผังเมืองเพียงเท่านั้น ควรมีการส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทางเลือก ทิศทางของชุมชนในกระบวนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ อันเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะกำหนดทิศทาง ทางเลือกการพัฒนาพื้นที่และลดการขัดกันของการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการพัฒนาที่ไม่สอดคล้องกัน

หน่วยงานที่กำหนดนโยบายเชิงพื้นที่ในด้านต่างๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกรมโยธาธิการและผังเมืองจึงควรจัดทำการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์และประสานกับหน่วยงานที่จัดทำแผนแม่บทพัฒนาพื้นที่ด้านต่างๆ ที่จะใช้เครื่องมือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ไปใช้ประโยชน์ในกระบวนการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจและกระบวนการวางผังเมือง ให้เกิดทางเลือกในการพัฒนาพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม

2) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำคู่มือ แนวทางการใช้หลักการคุ้มครองล่วงหน้า หลักการมีส่วนร่วม และหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติและใช้ประโยชน์จากผังเมือง

ในการใช้อำนาจและการทำหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในการนำสาระของผังเมืองรวมทั้งผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ไปประกอบการใช้ดุลพินิจในการพิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม การควบคุมอาคาร การจัดทำเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการนำสาระในผังเมืองไปใช้ประโยชน์ในคุ้มครองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ในช่วงที่ผังเมืองรอประกาศใช้บังคับ

การจัดทำคู่มือนี้ ควรมีการศึกษาวิจัยประกอบ โดยควรเป็นการทำงานมีส่วนร่วมขององค์กรวิชาชีพด้านผังเมือง องค์กรด้านสิ่งแวดล้อมองค์กรด้านกฎหมายและสิทธิมนุษยชน ทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเป็นองค์กรสนับสนุน เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นต้น

3) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองปรับปรุงมาตรฐานการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดทำข้อกำหนดให้เป็นไปตามหลักวิชาการโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองควรเป็นหน่วยงานหลักประสานกับหน่วยงานด้านอุตสาหกรรม พลังงาน เหมืองแร่ องค์กรวิชาการวิชาชีพเพื่อให้การวางผังเมืองสามารถกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการจัดทำข้อกำหนดและมาตรการควบคุมให้ทันต่อสถานการณ์การพัฒนา ป้องกันผลกระทบต่อชุมชน จึงควรมีการศึกษาร่วมมือระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการพิจารณาจัดกลุ่มประเภทกิจกรรมที่มีกระบวนการผลิต การใช้วัตถุดิบที่อาจเป็นอันตราย การจัดการของเสียที่มีลักษณะต่างกัน รวมทั้งความต้องการใช้ทรัพยากร เช่น ที่ดิน น้ำ รวมทั้งที่ตั้งเฉพาะ เพื่อจัดทำบัญชี

อ้างอิงในการกำหนดข้อห้ามและข้อให้ ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในพื้นที่ที่เหมาะสม มีระยะกันชนและระยะป้องกันที่ปลอดภัย ทั้งนี้ ประเภทกิจกรรมที่ควรนำมาพิจารณา ได้แก่ การผลิตไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่างกัน การบำบัดน้ำเสียและจัดการกากของเสีย ซึ่งมีความแตกต่างกันในขนาดและประเภทของกากของเสีย ที่เป็นขยะชุมชน ขยะติดเชื้อ และขยะอันตราย เป็นต้น กิจกรรมดังกล่าวนี้ ควรมีการศึกษากำหนดประเภทย่อย เพื่อให้การกำหนดข้อห้ามและข้อให้ มีการพิจารณาพื้นที่ตั้ง พื้นที่ป้องกัน มิให้ส่งผลกระทบต่อชุมชน

ข้อเสนอระยะยาว

1) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกระเบียบเพื่อให้เปิดเผยข้อมูลการตัดสินใจของคณะกรรมการผังเมืองและข้อมูลประกอบการพิจารณาให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส ตรวจสอบได้เนื่องด้วยการตัดสินใจของคณะกรรมการผังเมือง มีผลต่อสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สินทั้งส่วนบุคคลและสาธารณะ ดังนั้น นอกจากการปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการผังเมืองแล้ว ควรมีการแสดงความรับผิดชอบในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ โดยแสดงการลงมติและมีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรในการให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบในการลงมติ เพื่อเป็นการส่งเสริมกระบวนการตัดสินใจสาธารณะที่เป็นธรรมาภิบาล มีเหตุผลหลักการ มีความเป็นธรรม โปร่งใสตรวจสอบได้และความพร้อมรับผิดชอบ

2) กรมโยธาธิการและผังเมืองควรประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการศึกษาเพื่อร่วมกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาในขั้นตอนการตรวจสอบร่างผังเมือง และร่างกฎกระทรวง เนื่องจากผังเมืองส่วนใหญ่ใช้เวลานานมากในขั้นตอนการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้มีความถูกต้องของพื้นที่ นามศัพท์และข้อความทางกฎหมายในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีภารกิจอื่นนอกเหนือจากด้านผังเมือง ดังนั้น กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงควรมีการประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อร่วมศึกษากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาค่าซ้ำทั้งในด้านขอบเขตปริมาณงานกรอบเวลาและข้อจำกัดด้านบุคลากร รวมทั้งกลไกและการประสานงานเพื่อตรวจสอบความถูกต้องในระดับพื้นที่

2.3 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

การปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในส่วนของโครงสร้างและองค์ประกอบของกรรมการผังเมืองและการกระจายอำนาจการตัดสินใจด้วยการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ ท้องถิ่น และชุมชน

กรมโยธาธิการและผังเมือง ควรดำเนินการด้วยการมีส่วนร่วม โดยเพิ่มกลไกคณะกรรมการผังเมืองในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นที่มีอำนาจการตัดสินใจผังเมือง การจำแนกบทบาท อำนาจ หน้าที่ระหว่างคณะกรรมการผังเมืองระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นให้ชัดเจนโดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ที่มา และองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มีสัดส่วนขององค์กรชุมชน องค์กรเอกชนในด้านทรัพยากรธรรมชาติ



สิ่งแวดล้อมและสุขภาพร่วมเป็นกรรมการโดยมีสัดส่วนที่เหมาะสม โดยกรรมการแต่ละระดับควรมีองค์ประกอบจากกลุ่มภาครัฐ ภาคประชาสังคม ผู้ทรงคุณวุฒิและองค์กรชุมชน ในจำนวนที่เท่ากันและในแต่ละกลุ่มควรมีจำนวนกรรมการที่มาจากทั้งด้านการพัฒนาทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพรวมทั้งพัฒนากลไกการประสานงาน การสนับสนุนทางวิชาการจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานและกลไกการวางแผนและพิจารณาผังในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นด้วย

การปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์พื้นที่เนื่องด้วยกิจกรรมบางประเภทที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบการให้สัมปทาน อาชญาบัตร และประทานบัตร ยังไม่อยู่ในการพิจารณาบรรจุไว้ในการจัดทำข้อกำหนดควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงเป็นช่องว่างในการพิจารณาอนุมัติอนุญาต เช่น เหมืองแร่ การสำรวจปิโตรเลียม ซึ่งไม่มีมาตรการในข้อกำหนดผังเมือง เนื่องจากไม่ได้เป็นกิจการที่อยู่ในประเภทโรงงานซึ่งใช้อ่างอิงและกิจการดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้พื้นที่ ทั้งที่เป็นพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่เกษตรและชุมชน จึงทำให้การควบคุมการใช้ที่ดินไม่ครอบคลุมและไม่มีสาระที่นำไปพิจารณาในการกำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบและการพิจารณาอนุมัติอนุญาต

ดังนั้น กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงควรปรับปรุงข้อกำหนดควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ครอบคลุม โดยให้หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกลุ่มประเภทกิจกรรมที่มีการขอสัมปทานดังกล่าวและควรมีการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ในเชิงพื้นที่ เพื่อกำหนดทางเลือกในการกำหนดเขตพื้นที่การให้สัมปทาน ซึ่งอาจต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในประเด็นของการกำหนดพื้นที่เขตแหล่งแร่และการกำหนดพื้นที่ที่จะให้มีการสำรวจ ผลิต หรือเก็บรักษาปิโตรเลียม ซึ่งจะมีผลต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินในด้านอื่น จึงควรมีการกำหนดด้วยการมีส่วนร่วมและมีการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ก่อนประกาศเขต โดยให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

ช่วงระหว่างการจัดทำผังเมือง

- ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและจัดทำผังเมือง โดยรัฐต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ และคำนึงถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้น ในการรวบรวมความต้องการ แนวคิด ยุทธศาสตร์การใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นในทุกระดับ หมู่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนำความเห็นเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ รวมทั้งเผยแพร่เหตุผลในการตัดสินใจนั้นต่อสาธารณะ

- ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองออกหลักเกณฑ์เรื่องการพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยกำหนดให้การแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและสิทธิชุมชนด้วย
- ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและคณะกรรมการผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม ให้ครอบคลุมถึงบุคคลผู้สามารถแสดงตนได้ว่ามีส่วนได้เสียจากการวางหรือจัดทำผังเมืองรวมด้วย
- ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและคณะกรรมการผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย โดยให้พิจารณาในความหมายอย่างกว้างรวมถึงผู้ที่สามารถแสดงตนได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องหรืออาจได้รับผลกระทบจากการวางหรือจัดทำผังเมืองรวมในพื้นที่และคำนึงถึงการรวมตัวรวมกลุ่มของประชาชน หรือองค์กร ซึ่งมีความประสงค์ที่จะใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐ เพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและคณะกรรมการผังเมือง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันปิดประกาศ ตามที่มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดไว้ โดยต้องกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสโต้แย้งแสดงหลักฐาน ตลอดจนมีสิทธิในการอุทธรณ์

ช่วงระหว่างรอประกาศบังคับใช้ผังเมือง

ข้อเสนอระยะสั้น

(1) เมื่อผังเมืองผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมาแล้วและคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ (แม้ยังไม่ประกาศบังคับใช้) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติเพื่อสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการอนุมัติอนุญาตการดำเนินโครงการหรือกิจการต่างๆ นำสาระผังเมืองรวมไปดำเนินการและพิจารณาประกอบก่อนการอนุมัติอนุญาต โดยให้กรมโยธาธิการและผังเมืองมีหน้าที่แจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

(2) ให้เจ้าพนักงานการผังโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 15(3) เพื่อกำหนดห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือดำเนินกิจการใดๆ ที่ขัดต่อข้อกำหนดร่างกฎกระทรวงผังเมืองซึ่งกำลังจัดทำ โดยหากเจ้าพนักงานการผังเห็นว่าจะมีกิจการหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดกับร่างผังเมืองในสาระสำคัญเกิดขึ้นในระหว่างที่ผังเมืองยังไม่ประกาศบังคับใช้ เจ้าพนักงานการผังก็ควรพิจารณาใช้อำนาจตาม มาตรา 15(3) ในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม



ข้อเสนอระยะยาว

(1) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแก้ไขกฎหมายผังเมือง โดยกำหนดหน้าที่ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแจ้งหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กรณีที่การจัดทำผังเมืองผ่านมติความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และให้หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง นำสาระของผังเมืองไปประกอบการพิจารณาก่อนออกคำสั่งทางปกครองใดๆ

(2) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองออกหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจตามมาตรา 15(3) โดยให้คำนึงถึงนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคมให้มีความชัดเจนและเป็นธรรม

หลังประกาศบังคับใช้ผังเมือง

ให้คณะกรรมการผังเมืองใช้อำนาจตามมาตรา 27 วรรคสอง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน หากเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญตลอดจนมาตรการในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เจ้าของผู้ครอบครองที่ดินที่สุจริตดังกล่าว ให้มีความชัดเจนและเป็นธรรม

ผังเมืองสิ้นสุดระยะเวลาบังคับใช้ หรือผังเมืองหมดอายุ

ข้อเสนอระยะสั้น

(1) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการเพื่อให้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ก่อนการจัดทำผังเมืองรวมในทุกพื้นที่ และเพื่อเป็นการอุดช่องว่างในการบังคับใช้กฎกระทรวงผังเมืองดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานการผังเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง มาตรา 15(3) เช่นเดียวกับข้อเสนอระยะสั้น (2) ในช่วงระหว่างรอประกาศบังคับใช้ผังเมืองจนกว่าจะมีการประกาศใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับใหม่

(2) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินไปก่อนในระหว่างที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับ

ข้อเสนอระยะยาว

ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 26 โดยขยายระยะเวลาการบังคับใช้ผังเมืองรวมให้มากขึ้น เช่น 10 ปี เป็นต้น และให้มีการประเมินเพื่อแก้ไขปรับปรุงผังเมืองโดยมีระยะเวลาที่เหมาะสมในการรับฟังความเห็นและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไข

อย่างทั่วถึงและให้กฎกระทรวงผังเมืองรวมเดิมสามารถใช้บังคับได้ต่อเนื่อง จนกว่าจะมีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับใหม่

สรุปข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กรมโยธาธิการและผังเมือง

- จัดทำคู่มือในเชิงเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองสำหรับประชาชนที่จะทำความเข้าใจในผังและการมีส่วนร่วม
- ขยายผลนำคู่มือผังเมืองมามีส่วนร่วมกับองค์กรที่จัดทำผังตำบล ผังชีวิต เพื่อให้มีการเชื่อมโยงผังตำบล มาสู่ผังชุมชนที่เป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นและการนำผังเมืองไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำธรรมนูญชุมชน
- จัดทำคู่มือ แนวทางการใช้หลักการคุ้มครองล่วงหน้า หลักการมีส่วนร่วม หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติและใช้ประโยชน์จากผังเมือง
- ปรับปรุงมาตรฐานการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดทำข้อกำหนดให้เป็นไปตามหลักวิชาการ
- ปรับปรุงข้อกำหนดควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ครอบคลุมการให้สัมปทาน อาชญาบัตรและประทานบัตร
- ออกหลักเกณฑ์เรื่องการพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยกำหนดให้การแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและสิทธิชุมชนด้วย
- เมื่อผังเมืองผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมาแล้วและคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ (แม้ยังไม่ประกาศบังคับใช้) ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติเพื่อสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการอนุมัติอนุญาตการดำเนินโครงการหรือกิจการต่างๆ นำสาระผังเมืองรวมไปดำเนินการและพิจารณาประกอบก่อนการอนุมัติอนุญาต โดยให้กรมโยธาธิการและผังเมืองมีหน้าที่แจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว
- แก้ไขกฎหมายผังเมือง โดยกำหนดหน้าที่ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแจ้งหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กรณีที่การจัดทำผังเมืองผ่านมติความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและให้หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง นำสาระของผังเมืองไปประกอบการพิจารณาก่อนออกคำสั่งทางปกครองใดๆ
- ออกหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจตามมาตรา 15(3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- ประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522



- แก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 26 โดยขยายระยะเวลาการบังคับใช้ผังเมืองรวมให้มากขึ้น
- กรมโยธาธิการและผังเมืองและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบเพื่อให้เปิดเผยข้อมูลการตัดสินใจของคณะกรรมการผังเมืองและข้อมูลประกอบการพิจารณา ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส ตรวจสอบได้
- ปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในส่วนของโครงสร้างและองค์ประกอบของกรรมการผังเมืองและการกระจายอำนาจการตัดสินใจด้วยการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ ท้องถิ่น และชุมชน
- แก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง โดยรัฐต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการและคำนึงถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้น
- ดำเนินการเพื่อให้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ก่อนการจัดทำผังเมืองรวมในทุกพื้นที่
- กรมโยธาธิการและผังเมืองและคณะกรรมการผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย โดยให้พิจารณาในความหมายอย่างกว้าง
- กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันปิดประกาศ ตามที่มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดไว้
- คณะกรรมการผังเมืองใช้อำนาจตามมาตรา 27 วรรคสอง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- ให้เจ้าพนักงานการผังด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง มาตรา 15(3)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ปรับปรุง พัฒนาศักยภาพและขยายอัตรากำลัง ในการพิจารณาให้ความเห็นหรือจัดทำร่างกฎหมาย

หน่วยงานที่กำหนดนโยบายเชิงพื้นที่ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมโยธาธิการและผังเมือง

จัดการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์และประสานกับหน่วยงานที่จัดทำแผนแม่บทพัฒนาพื้นที่ด้านต่างๆ ที่จะใช้เครื่องมือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ไปใช้ประโยชน์ให้เกิดทางเลือกในการพัฒนาพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

- ให้การสนับสนุนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำคู่มือการทำความเข้าใจด้านสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชนและการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายผังเมือง รวมทั้งการส่งเสริมความเข้าใจต่อสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการนำผังไปใช้ประโยชน์
 - ประสานงานกับกรมโยธาธิการและผังเมืองและองค์กรด้านวิชาการ วิชาชีพ องค์กรประชาสังคม เพื่อพัฒนาความร่วมมือส่งเสริมสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังในทุกขั้นตอน โดยมีการจัดทำแนวทางความร่วมมือ แนวทางปฏิบัติและการประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะ
 - สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรมีบทบาทในการผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำองค์ความรู้และข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาชิ้นนี้ไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติจริง
-