

ปัญหาทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชนในผังเมืองรวม ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562¹

ณัฐ บุญทวี²

มนุษย์เป็นสัตว์สังคมอยู่รวมกันเป็นชุมชน สังคม โดยมีการย้ายถิ่นฐาน และลงหลักปักฐานสร้างเป็นชุมชน จนขยายเป็นเมือง โดยในการตัดสินใจที่จะตั้งถิ่นฐานเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงปัจจัยทางกายภาพ ไม่ว่าจะเป็น สภาพอากาศ ลักษณะภูมิประเทศ แหล่งทรัพยากรธรรมชาติ และปัจจัยทางสังคม ไม่ว่าจะเป็น ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน แนวความคิด ประเพณี การดำรงชีวิต ทั้งนี้ ในยุคเริ่มแรกมนุษย์ดำรงชีพโดยการทำเกษตรกรรมเป็นหลัก การตั้งชุมชนจึงมักอิงกับแหล่งน้ำ เพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภค และการเกษตร ในขณะเดียวกันการตั้งบ้านเรือนใกล้แหล่งน้ำก็อาจเสี่ยงต่ออุทกภัย จึงเกิดวิวัฒนาการต่าง ๆ เพื่อใช้ในการจัดการสภาพปัญหาที่ส่งผลต่อชุมชน ไม่ว่าจะเป็นการขุดลอกคูน้ำ การกำหนดพื้นที่เกษตร กำหนดพื้นที่อยู่อาศัยเพื่อหลบเลี่ยงอุทกภัย รวมถึงการป้องกันชุมชนจากภัยสงครามแย่งชิงทรัพยากรระหว่างชุมชน จึงเกิดเป็นแนวความคิดด้านการผังเมืองขึ้น

ผังเมือง เป็นแผนงานประเภทหนึ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้สำหรับการจัดการชุมชน กำหนดกรอบขึ้นนำการพัฒนาของชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองและชุมชนให้เกิดความเป็นระเบียบ สวยงาม เสริมสร้างสุขลักษณะ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สร้างความปลอดภัยให้แก่ประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม ส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจ ส่งเสริมรักษาสีเขียวและแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ และการป้องกันภัยพิบัติ โดยที่รูปแบบของการใช้บังคับผังเมือง เป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละบริเวณโดยให้มีสภาพบังคับกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในบริเวณนั้นจะต้องใช้ประโยชน์ที่ดินของตนตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองเท่านั้น หากไม่ปฏิบัติตาม หรือขัดกับที่กำหนดไว้ในผังเมืองจะต้องได้รับโทษ การใช้บังคับผังเมืองดังกล่าวจึงมีรูปแบบเป็น “กฎ” ที่ออกโดยฝ่ายปกครอง กล่าวคือ เป็นการดำเนินการทางปกครอง ซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจทางปกครอง ภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 โดยสรุปแล้วผังเมืองจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันถึงประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของปัจเจกชน กล่าวคือ เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกระบวนการที่

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชนในผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สลิล สิริพิฑูร และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ฐากร ศิริขุฑ์วัฒนา และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นันทรัตน์ เตชะมา

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาเขตบางนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จะเปิดโอกาสให้ปัจเจกชน ได้มีโอกาสในการแลกเปลี่ยน แสดงความคิดเห็น เพื่อหาความเหมาะสมสมดุลของ ประโยชน์และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชนในผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยและในผังเมืองรวม ตลอดจนเพื่อศึกษามาตรการควบคุมและตรวจสอบ การใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการใช้บังคับผังเมืองรวม โดยที่จากการศึกษา ทำให้ผู้ศึกษาพบว่า ผังเมืองรวม มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การวางและจัดทำผังเมืองรวม และการใช้ประโยชน์พื้นที่และที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอันจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ ภายใต้อำนาจการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนในทุกขั้นตอน ซึ่งผู้ศึกษาพบว่ารัฐ หรือฝ่ายปกครองควรจะเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือผู้ที่มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสในการแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูล ข้อคิดเห็น ตั้งแต่ในขั้นตอนริเริ่ม หรือ เริ่มต้นโครงการ ขั้นตอนการร่วมพิจารณาการร่วมตัดสินใจ ขั้นตอนการร่วมลงมือปฏิบัติ และขั้นตอนการร่วม รับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ ที่ได้กระทำลงไป ตามแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ที่ว่า การดำเนินการใด ๆ ก็ตาม อันจะมีผลกระทบต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการ ดำเนินการนั้น ควรจะต้องมีโอกาสดำเนินการตามขั้นตอนข้อมูลข่าวสารของการดำเนินการ มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็น ตลอดจนเสนอแนะความคิดเห็นของตน³ รวมไปถึงในการวางและจัดทำผังเมืองรวมอันเป็นการใช้อำนาจ ทางปกครองของรัฐที่จะต้องอยู่ภายใต้แนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ประชาชนเป็น เจ้าของอำนาจปกครอง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง⁴นอกจากนั้นแล้วรัฐยังมีหน้าที่ที่ จะต้องให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การที่จะใช้บังคับผังเมืองรวมซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนได้ก็จะต้องมีเหตุผลและความจำเป็นเพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นเพื่อการเพื่อคุ้มครองสิทธิและ

³ อรรถชัย ก๊กผล, “การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)”, ใน คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), หน้า 2-2.

⁴ ประภัสสร ทองอินดี, “ประชาธิปไตย: แนวคิดและหลักการเบื้องต้น Democracy: Concept and Basic Principle,” วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสต์เทิร์นเอเชีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 5, 3 (กันยายน-ธันวาคม 2558): 16.

เสรีภาพของบุคคลอื่น⁵ หรือเพื่อคุ้มครองสังคม⁶ แต่ทั้งนี้ แม้จะมีเหตุผลและความจำเป็นเพียงพอก็ตาม แต่รัฐก็ยังต้องใช้อำนาจทางปกครองอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ กล่าวคือ ไม่เกินขอบเขตอำนาจของกฎหมาย รัฐถูกกำหนดให้ต้องดำเนินการโดยสอดคล้อง หรือไม่ขัดกับกฎหมาย⁷ และรัฐไม่อาจใช้อำนาจของตนได้หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้⁸ ทั้งนี้ เพื่อให้การกระทำทางปกครองของรัฐเป็นไปโดยชอบจึงจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมและตรวจสอบ ทั้งการควบคุมก่อนดำเนินการ และการควบคุมภายหลังการดำเนินการ⁹ ทั้งนี้ การควบคุมและตรวจสอบอาจจะเป็นการควบคุมโดยฝ่ายรัฐด้วยกันที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบ¹⁰ หรือการควบคุมโดยฝ่ายประชาชนซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในทุกขั้นตอน¹¹

ซึ่งจากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ผู้เขียนเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเฉพาะในขั้นตอนการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม แต่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนอื่นๆ นอกจากนั้นแล้วยังมีข้อบกพร่องอยู่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวม อยู่บางประการซึ่งไม่สอดคล้องกับสอดคล้องกับแนวคิด และหลักการตามที่ได้ศึกษาในประเด็นดังต่อไปนี้

1. ปัญหาอำนาจในการริเริ่มวางและจัดทำผังเมืองรวม

ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาตามมาตรา 23 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

⁵ บรรเจิด สิงคนดี, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2522), หน้า 54-55, อ้างถึงใน พรพิพัฒน์ เบญญศรี, “หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของทหารตามหลักประชาธิปไตย,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 20, 60 (กันยายน-ธันวาคม 2561): 5.

⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 3, 9 (เดือนกันยายน-ธันวาคม 2544): 31.

⁷ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม,” จุลนิติ 9, 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2555): 51.

⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำบรรยายกฎหมายปกครอง ครั้งที่ 10 การควบคุมฝ่ายปกครอง [Online], available URL: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1270,2565> (สิงหาคม, 22).

⁹ โกสิน พลกุล, “รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 1, 12 (กันยายน 2524): 38-86.

¹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, เรื่องเดิม.

¹¹ บรรเจิด สิงคนดี, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561),

“ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ให้เป็นหน้าที่และอำนาจ ของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกรมโยธาธิการและผังเมืองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันได้”

กล่าวคือ ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และกำหนดพื้นที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมเพียงฝ่ายเดียว ประชาชนมีสิทธิเพียงได้รับรู้การดำเนินการเท่านั้น ซึ่งการที่กำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายปกครองเพียงฝ่ายเดียวในการริเริ่มวางและจัดทำผังเมืองรวม จากการศึกษาแนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีหลักการสำคัญคือเป็นการปกครองโดยประชาชน กล่าวคือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจปกครอง เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายเดียว โดยที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจปกครองดังกล่าว หรือมีเพียงส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลเพียงอย่างเดียวจึงเป็นการขัดกับแนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนั้นแล้ว การวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นการใช้อำนาจทางปกครองอย่างหนึ่งในการออกกฎที่จะต้องมีผลใช้บังคับกับประชาชนเป็นการทั่วไปจึงต้องดำเนินการภายใต้หลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นหลักการที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อที่จะจำกัดอำนาจของฝ่ายรัฐ หรือผู้ปกครองที่จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจของกฎหมาย การดำเนินการของฝ่ายปกครองถูกกำหนดให้ต้องดำเนินการโดยสอดคล้องหรือไม่ขัดกับกฎหมาย¹² ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการทางปกครองเป็นไปภายใต้หลักการนิติรัฐ จึงต้องมีกระบวนการในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ เพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐให้เป็นตามหลักนิติรัฐ ทั้งนี้ การเริ่มต้นวางและจัดทำผังเมืองรวมซึ่งจะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการจึงต้องมีกระบวนการในการควบคุมและตรวจสอบก่อนที่จะดำเนินการทางปกครอง เพื่อเป็นการป้องกันการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกิดความจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมและตรวจสอบโดยฝ่ายประชาชน เนื่องจากประชาชนเป็นผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม กฎ หรือคำสั่งของฝ่ายปกครอง หากเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง นอกจากวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนจะให้การยอมรับและปฏิบัติตามแล้ว ยังเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามาตรวจสอบการกระทำของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องไปกับหลักนิติรัฐ และเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ทราบความเห็นของประชาชนด้วย¹³ ซึ่งการที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมเพียงการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเท่านั้น ประชาชนจึงไม่อาจควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการที่จะเริ่มต้นวางและจัดทำผังเมืองรวมได้ จึงเป็นการขัดกับแนวคิดการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครอง

ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า เพื่อให้การริเริ่มวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นไปตามแนวคิดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเพื่อให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมถูกต้องตามหลักนิติรัฐ ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการทางปกครองดังกล่าว โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ

¹² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เรื่องเดิม.

¹³ บรรเจิด สิงคนัด, เรื่องเดิม, หน้า 131

ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ ตลอดจนเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการริเริ่มเสนอกฎหมาย และสอดคล้องกับแนวคิดที่จะให้ประชาชนหรือชุมชนจัดการบริหารชุมชนของตนเอง¹⁴ รวมทั้งสอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการริเริ่มผังเมืองเพื่อจัดการ หรือควบคุมชุมชนของตนตามกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองรวมของประเทศสหรัฐอเมริกา¹⁵ จึงขอเสนอแนะให้กำหนดให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเป็นผู้มีอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองรวม และในการกำหนดพื้นที่ที่จะวางผังเมืองรวมต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ประกอบด้วย ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 23 วรรคหนึ่ง เป็น

“ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย หรือร่วมกันวางและจัดทำก็ได้ ทั้งนี้ ในการกำหนดพื้นที่ที่จะวางผังเมืองรวมต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ประกอบด้วย”

2. ปัญหาในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาในขั้นตอนยื่นคำร้องขอแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดของร่างผังเมืองรวม ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดต้องการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดตามมาตรา 22 (5) ให้ยื่นคำร้องต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น

คำร้องขอให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดตามมาตรา 22 (5) ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเป็นไปตามที่ผู้มีส่วนได้เสียที่ยื่นคำร้องแสดงความเห็นไว้เมื่อได้มีการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 9

ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิยื่นคำร้อง การยื่นคำร้อง และวิธีพิจารณาคำร้องให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนด”

บทบัญญัติตามมาตรา 30 กำหนดเงื่อนไขของการยื่นคำร้องแสดงความเห็นไว้ โดยให้ประชาชนยื่นคำร้องแสดงความเห็นขอแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกได้ต้องเป็นเรื่องข้อกำหนดเท่านั้น และคำร้องขอให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิก ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเป็นเรื่องที่ผู้ยื่นคำร้องได้แสดงความเห็น

¹⁴ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562), หน้า 62.

¹⁵ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการศึกษาเรื่องหลักกฎหมายผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพมหานคร: กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2547), หน้า 4-133, 4-165.

ไว้ในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดเงื่อนไขที่ประชาชนจะสามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐได้เฉพาะในบางเรื่องเท่านั้นจึงขัดกับแนวคิดของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการตรวจสอบเหตุผลและความจำเป็นของรัฐที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองไม่ให้เกินขอบเขตความจำเป็น และเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อให้การกระทำทางปกครองเป็นไปตามหลักนิติรัฐ¹⁶ การที่กำหนดเงื่อนไขที่ประชาชนจะสามารถควบคุมและตรวจสอบได้เฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จึงเป็นการจำกัดอำนาจของประชาชนในการจะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครอง และขัดกับเจตนารมณ์ของการดำเนินการตามแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่จะรวบรวมข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของประชาชนเพื่อที่จะนำมาประกอบการตัดสินใจในการดำเนินการของรัฐ ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและแนวคิดดังกล่าว ตลอดจนสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมด้วยรัฐโดยการแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา 77 ซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมาย โดยบัญญัติให้ก่อนการบัญญัติกฎหมาย รัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง¹⁷ และสอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมของประเทศสหราชอาณาจักรซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในชุมชนของตนเองในทุกขั้นตอนตั้งแต่ขั้นตอนการเริ่มวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม¹⁸

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มาตรา 30 ดังนี้

“ในกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดต้องการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกร่างผังเมืองรวม ให้ยื่นคำร้องต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น

การยื่นคำร้อง และวิธีพิจารณาคำร้องให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนด”

3. ปัญหาในการติดตามประเมินผลผังเมืองรวม

ซึ่งเป็นปัญหาตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งบัญญัติว่า

“ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดทำรายงานการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมการใช้บังคับผังเมืองรวมตามระยะเวลาที่คณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดกำหนด แล้วแต่กรณี แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือ

¹⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, เรื่องเดิม.

¹⁷ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เรื่องเดิม, หน้า 120 - 123.

¹⁸ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการศึกษาเรื่องหลักกฎหมายผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษาประเทศสหราชอาณาจักร, หน้า 4-121 – 4-126.

ข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองรวมใช้บังคับ หรือนับแต่วันที่คณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณารายงานการประเมินผลครั้งที่ผ่านมาเสร็จสิ้น แล้วเสนอคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณา หากคณะกรรมการ ผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดเห็นว่า สภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญทำให้ผังเมืองรมนั้นไม่เหมาะสมที่จะรองรับการพัฒนาเมืองหรือการดำรงรักษาเมืองต่อไป หรือจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อประโยชน์ ในการพัฒนาเมืองทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงโดยการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นใหม่ให้เหมาะสมได้

การจัดทำรายงานการประเมินผลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนด ซึ่งต้องมีการแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏทั้งในเรื่องการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ความหนาแน่นของประชากร นโยบายหรือโครงการของรัฐบาล สภาพเศรษฐกิจและสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การคมนาคมและการขนส่ง การป้องกันการเกิดภัยพิบัติ และปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง โดยให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบด้วย”

กล่าวคือ ในการจัดทำรายงานการประเมินผลจะต้องพิจารณาถึงความเปลี่ยนแปลงของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ความหนาแน่นของประชากร นโยบายหรือโครงการของรัฐบาล สภาพเศรษฐกิจและสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การคมนาคมและการขนส่ง การป้องกันการเกิดภัยพิบัติ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ไม่มีการกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานการผัง และการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้เขียนมีความเห็นว่าการติดตามและประเมินผลของผังเมืองรวมเป็นการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายหลังจากได้ใช้อำนาจทางปกครองไปแล้วในชั่วระยะเวลาหนึ่งตามแนวคิดการควบคุมและตรวจสอบอำนาจทางปกครอง เพื่อที่จะตรวจสอบเหตุผลและความจำเป็นของการใช้บังคับผังเมืองรวมว่ายังมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันหรือไม่

ดังนั้น การที่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดกระบวนการไว้อย่างชัดเจนจึงทำให้การปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองไม่สอดคล้องกับแนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีแนวคิดเรื่องของประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจปกครอง การดำเนินการทางปกครองใด ๆ จึงต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการทางปกครองดังกล่าวด้วย แต่จากบทบัญญัติดังกล่าว การที่กฎหมายบัญญัติไว้เพียงการให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ไม่ได้กำหนดกระบวนการใด ๆ จึงเป็นเหตุให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและประเมินผลผังเมืองรวมถูกลดความสำคัญลง ทั้งที่จริงแล้วการติดตามและประเมินผลก็เป็นการดำเนินการทางปกครองรูปแบบหนึ่ง การที่การดำเนินการดังกล่าวไม่ได้ให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจทางปกครองจึงเป็นเรื่องที่ขัดกับแนวคิดของการปกครองในระบอบ

ประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นหลัก ตลอดจน ในการติดตามและประเมินผลผังเมืองรวมมีผลต่อการใช้บังคับผังเมืองรวมที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันว่าจะใช้บังคับต่อไปหรือไม่ ซึ่งเป็นกระบวนการติดตามและประเมินผลการดำเนินการทางปกครองภายหลังจากที่ได้ดำเนินการไปแล้วในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยตามหลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ แบบแก้ไข หรือการควบคุมภายหลังกดำเนินการ ซึ่งเป็นกรณีที่การกระทำทางปกครองนั้นมีผลต่อบุคคลไปแล้ว และการกระทำทางปกครองดังกล่าวนี้มีข้อบกพร่อง หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่มีเหตุผลหรือสมควรความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการต่อไป จึงต้องใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งในการแก้ไข ยกเลิก หรือเยียวยาสิทธิดังกล่าว¹⁹ ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและประเมินผลผังเมืองรวมไว้ จึงเป็นการไม่ให้ความสำคัญในกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองโดยประชาชน และอาจส่งผลให้การติดตามประเมินผลผังเมืองรวมเกิดความบกพร่องได้

นอกจากนั้นแล้ว เพื่อให้แนวทางการติดตามและประเมินผลผังเมืองรวมเป็นไปโดยสอดคล้องกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้ในการประเมินผลกฎหมายจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน²⁰ และรวมไปถึงแนวทางการติดตามและประเมินผลผังเมืองรวมของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายหลังจากการใช้บังคับผังเมืองแล้วทุก ๆ 1 ปี เพื่อกำหนดการแก้ไข หรือปรับปรุงผังเมือง²¹

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวในวรรคสอง โดยแก้ไขเป็น

“การจัดทำรายงานการประเมินผลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนด ซึ่งต้องมีการแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏทั้งในเรื่องการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ความหนาแน่นของประชากร นโยบายหรือโครงการของรัฐบาล สภาพเศรษฐกิจและสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การคมนาคมและการขนส่ง การป้องกันการเกิดภัยพิบัติ ปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง และต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยนำความในมาตรา 9 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

¹⁹ บรรเจิด สิงคนดี, เรื่องเดิม, หน้า 137

²⁰ กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562) หน้า 32.

²¹ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เรื่องเดิม, หน้า 7-31 - 7-33.

4.ปัญหาในการแก้ไขผังเมืองรวม

ผู้เขียนพบว่าการแก้ไขผังเมืองรวมมีปัญหาในประเด็นตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งบัญญัติว่า

“การแก้ไขผังเมืองรวมเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เสนอคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณา กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไข ให้นำความในมาตรา 27 วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

เมื่อคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้มีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมที่แก้ไขและรายละเอียด ของการแก้ไขไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานเขต หรือที่ว่าการอำเภอ และที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตของผังเมืองรมนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศไว้ในประกาศนั้นด้วย และในประกาศนั้นให้มีคำเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียแสดงข้อคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรภายในระยะเวลาที่ระบุในประกาศ

ให้นำความในมาตรา 31 มาใช้บังคับกับการพิจารณาข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียตามวรรคสองด้วยโดยอนุโลม”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการแก้ไขผังเมืองรวมเป็นการใช้อำนาจทางปกครองอย่างหนึ่ง เพื่อแก้ไขกฎที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการเริ่มต้นแก้ไขผังเมืองรวม เป็นการเริ่มต้นการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกันกับการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งจากแนวคิดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจปกครอง การที่บัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้มีอำนาจในการแก้ไขผังเมืองรวมเป็นองค์กรทางปกครองเพียงฝ่ายเดียวที่จะเสนอให้มีการแก้ไข โดยที่ประชาชนไม่มีอำนาจในการริเริ่มวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม จึงเป็นการจำกัดอำนาจของประชาชนที่จะได้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือเสนอให้มีการดำเนินการทางปกครอง ซึ่งขัดกับแนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังกล่าว

นอกจากนั้น กระบวนการแก้ไขผังเมืองรวมไม่มีกระบวนการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยที่ผังเมืองรวมที่ดำเนินการแก้ไขมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเช่นเดียวกันกับผังเมืองรวมโดยทั่วไป การดำเนินเพื่อใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับแก้ไขจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองของรัฐดำเนินการโดยไม่ขัดกับกฎหมาย ตลอดจนเพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวมีเหตุผลและความจำเป็นเพียงพอที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน²²จึงจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมและตรวจสอบโดยประชาชน ซึ่งการที่

²² วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, เรื่องเดิม.

บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีกระบวนการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงเป็นการลดบทบาทของประชาชนในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ โดยที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามผังเมืองรวม ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขผังเมืองรวม หรือกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมน้อยลง ซึ่งเป็นการลดมาตรการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ²³ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการขัดกับหลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ

ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการแก้ไขผังเมืองรวมสอดคล้องกับแนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนมีอำนาจในการริเริ่ม หรือเสนอเริ่มต้นกระบวนการแก้ไขผังเมืองรวม และเพื่อให้กระบวนการในการแก้ไขผังเมืองรวมเป็นไปตามหลักนิติรัฐ และแนวคิดการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ จึงต้องเพิ่มบทบาทของประชาชนในการควบคุมและตรวจสอบ โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขผังเมืองรวมมากขึ้น นอกจากนั้นแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการริเริ่มเสนอกฎหมาย และสอดคล้องกับแนวคิดที่จะให้ประชาชนหรือชุมชนจัดการบริหารชุมชนของตนได้เอง²⁴ ตลอดจนสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่รัฐจะใช้เป็นเครื่องมือช่วยให้เกิดการใช้อำนาจทางปกครองได้อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ ช่วยเพิ่มข้อมูลให้รัฐใช้ในการประกอบการพิจารณาตัดสินใจ และทำให้การตัดสินใจของรัฐได้รับการยอมรับจากประชาชน²⁵ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรแก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว โดยแก้ไขเป็นดังนี้

“การแก้ไขผังเมืองรวมเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เสนอคณะกรรมการ ผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณา กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไข ให้นำความในมาตรา 27 วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ หากประชาชนเห็นควรให้มีการแก้ไขผังเมืองรวมเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใด ให้เสนอร่างผังเมืองรวมฉบับแก้ไขพร้อมเหตุผลเพื่อให้กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการได้ด้วย

²³ บรรเจิด สิงคนดี, เรื่องเดิม, หน้า 131

²⁴ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เรื่องเดิม, หน้า 62.

²⁵ อรรถัย กักพล, คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: ส เจริญ การพิมพ์, 2552), หน้า 26-28.

เมื่อคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างน้อยหนึ่งครั้ง โดยให้นำมาตรา 9 วรคหนึ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้การประชุมรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามวรรคสองแล้ว ให้ปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมที่แก้ไข รายละเอียดของการแก้ไข และผลการประชุมรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอ และที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในเขตของผังเมืองรวมนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศไว้ในประกาศนั้นด้วย และในประกาศนั้นให้มีคำเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียแสดงข้อคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรภายในระยะเวลาที่ระบุในประกาศ

ให้นำความในมาตรา 31 มาใช้บังคับกับการพิจารณาข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียตามวรรคสองด้วยโดยอนุโลม”

เอกสารอ้างอิง

กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์

การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ.” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 3, 9 (เดือนกันยายน - ธันวาคม 2544): 29.

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบ

รายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562

นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำบรรยายกฎหมายปกครอง ครั้งที่ 10 การควบคุม ฝ่ายปกครอง [Online]. Available URL: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1270>, 2565 (สิงหาคม, 22).

บรรเจิด สิงคนดิ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561.

ประภัสสร ทองยิณดี. “ประชาธิปไตย: แนวคิดและหลักการเบื้องต้น Democracy: Concept and Basic Principle.”

วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 5, 3 (กันยายน-ธันวาคม 2558): 16.

พรพิพัฒน์ เบญญศรี. “หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของทหารตามหลักประชาธิปไตย.” วารสารศาล

รัฐธรรมนูญ 20, 60 (กันยายน-ธันวาคม 2561): 5.

โกสิน พลกุล. “รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 1, 12 (กันยายน 2524): 38-86.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม.” จุลนิติ 9, 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2555): 51.

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. โครงการศึกษาเรื่องหลักกฎหมายผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา ประเทศสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพมหานคร: กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2547.

_____. โครงการศึกษาเรื่องหลักกฎหมายผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา ประเทศ สหราชอาณาจักร. กรุงเทพมหานคร: กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2547.

อรรถัย กักพล. “การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation).” ใน คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561.

_____. คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: ส เจริญ การพิมพ์, 2552),