

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

จันทร์ฉาย ศรีทิพย์อาสน์*
ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของรัฐในด้านการจัดทำผังเมือง การบริการสาธารณะ หลักประโยชน์สาธารณะ รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองและระบบการวางแผนผังเมืองของต่างประเทศและของประเทศไทย ตลอดจนวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎหมายในประเทศไทย ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎหมายในประเทศไทย

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการวางแผนผังเมืองและจัดทำผังเมืองในปัจจุบัน ดังนี้ 1) ปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย 2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนผังเมืองและจัดทำผังเมือง จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ส่งผลเสียทำให้การวางแผนผังเมืองที่เป็นภารกิจของรัฐในการวางแผนผังเมืองที่กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนขาดประสิทธิภาพ ไม่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละเมือง และไม่สามารถเป็นแนวทางเพื่อให้เกิดการพัฒนาการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างยั่งยืน อีกทั้งยังส่งผลเสียทำให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของผังเมืองไม่ได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างเพียงพอ การวางแผนผังเมืองจึงไม่มีความสอดคล้องกับการดำเนินชีวิตและความต้องการของประชาชน อันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินและเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยการนำหลักการและทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกิจของรัฐ การบริการสาธารณะ การมีส่วนร่วมของประชาชน หลักนิติรัฐและหลักประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งนำหลักการและข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการวางแผนผังเมือง และกฎหมายผังเมืองของต่างประเทศมาปรับใช้ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมกับประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลดีทำให้การวางและจัดทำผังเมือง ซึ่งเป็นการกำหนดมาตรการเพื่อการพัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพ การรักษาที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นภารกิจของรัฐสามารถดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง และตอบสนองความต้องการของส่วนรวมในด้านการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสามารถอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ดีร่วมกันได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน ทั้งยังส่งผลดีทำให้การบังคับใช้กฎหมายผังเมืองสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง

1. บทนำ

จากการศึกษาผู้เขียนพบปัญหาทางกฎหมายจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้มีการประกาศใช้บังคับมาแล้วเป็นเวลานาน ทำให้หลักการและกระบวนการบังคับใช้ตามที่บัญญัติไว้ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต ในประเด็นดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย เนื่องจากในปัจจุบันระบบการผังเมืองของประเทศไทยได้มีการวางแผนผังเมืองระดับนโยบาย เพื่อเป็นแผนชี้้นำการพัฒนาให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวทางในการดำเนินการด้านผังเมืองให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันไว้แล้ว ได้แก่ ผังประเทศ ผังภาค และผังอนุภาค แต่แผนผังเมืองดังกล่าวไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายหรือค่าบังคับให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการตามแผนแต่อย่างใด ซึ่งมีผลทำให้การวางมาตรการด้านผังเมืองที่มุ่งกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินควบคู่กับการพัฒนาพื้นที่ขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถบรรลุผลในการเป็นแนวทางการพัฒนาพื้นที่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและความต้องการของส่วนรวมได้

1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เนื่องจากกระบวนการวางและจัดทำ รวมถึงการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะตามที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดนั้น มีขั้นตอนที่ยุ่งยากและต้องใช้ระยะเวลา ซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่มีพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะและมีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องมีแผนผังเมืองใช้บังคับเป็นการเฉพาะเพื่อการฟื้นฟู บูรณะ สงวนรักษาพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงเพื่อรองรับการขยายตัวและความเจริญของเมืองอย่างรวดเร็ว ทำให้ในปัจจุบันยังไม่มีมีการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใดได้เลย ส่งผลให้การดำเนินการวางและจัดทำผังเมือง อันเป็นภารกิจของรัฐที่ต้อง

ดำเนินการจัดทำเพื่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่และให้ประชาชนสามารถใช้ที่ดินและอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ตีร่วมกันได้อย่างยั่งยืนไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง อันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน

1.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและจัดทำผังเมือง ซึ่งวิธีการเปิดเผยข้อมูลและกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดนั้น ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน อีกทั้งยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลและเข้าไปมีส่วนร่วมกับการวางแผนและจัดทำผังเมืองได้ อันเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ที่อยู่ในบังคับของผังเมืองเป็นอย่างมาก

2. หลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการวางแผนและจัดทำผังเมือง

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ

หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน ถือว่ารัฐย่อมมีภารกิจหน้าที่และอำนาจผูกขาดที่จะต้องดำเนินการใด ๆ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน อันเป็นประโยชน์สาธารณะ ซึ่งภารกิจของรัฐสมัยใหม่สามารถแบ่งภารกิจของรัฐออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Basic Function) หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้รัฐดำรงชีวิตอยู่ได้ไม่ถูกทำลายหรือสูญสลายไปที่เรียกว่า ความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ

2) ภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นหรือได้มาตรฐานขั้นต่ำในฐานะเป็นมนุษย์ เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้อยู่ดีกินดี จึงเป็นงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ

2.2 แนวคิดและทฤษฎีการบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ (Public Service) หมายความว่า กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งในการบริการสาธารณะของรัฐมีลักษณะสำคัญหรือหลักเกณฑ์ในการจัดทำอยู่ 5 ประการ ได้แก่ 1) บริการสาธารณะต้องเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง 2) การจัดทำบริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน 3) การจัดทำบริการสาธารณะต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้เสมอ 4) บริการสาธารณะจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง 5) บริการสาธารณะต้องจัดทำด้วยความเสมอภาค โดยบริการสาธารณะในประเทศไทยจัดทำได้โดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐที่มีได้เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน

2.3 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการ ซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสแสดงทัศนะและเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับตามวัตถุประสงค์และความละเอียดในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1) ระดับการให้ข้อมูล (Informing) โดยวิธีการให้ข้อมูลมีได้หลายวิธี เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การประกาศผ่านหนังสือพิมพ์ การแสดงนิทรรศการ เป็นต้น ซึ่งข้อมูลที่ประชาชนควรได้รับต้องถูกต้อง ประชาชนได้รับทราบในเวลาที่เหมาะสมถูกต้อง ทันเหตุการณ์ และมีปริมาณเพียงพอที่จะเข้าใจได้ ตลอดจนมีช่องทางการเข้าถึงที่ไม่ยุ่งยาก

2) ระดับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Information Provision) โดยวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น ข้อ 9 (1) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดไว้หลายวิธี ได้แก่ การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำโดยวิธีการสัมภาษณ์รายบุคคล การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์ หรือโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศหรือทางอื่นใด การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับรู้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ หรือการสนทนากลุ่มย่อย

3) ระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) ซึ่งวิธีการประชุมปรึกษาหารือ ข้อ 9 (2) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดไว้ว่าอาจทำได้โดยวิธีการประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประชุมเชิงปฏิบัติการ หรือการประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

4) ระดับการวางแผนร่วมกัน (Involvement) เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้มีการสื่อสารแบบสองทาง มีขอบเขตที่กว้างขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนโครงการ

5) ระดับการร่วมปฏิบัติ (Partnership) เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการเป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกัน เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

6) ระดับการร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผล (Delegated Power) เป็นระดับที่ประชาชนมีสิทธิในการแลกเปลี่ยนกับผู้มีอำนาจตัดสินใจ และสามารถเข้าร่วมตรวจสอบและติดตาม ผลการดำเนินการกิจกรรมหรือโครงการ

7) ระดับการควบคุมโดยประชาชน (Citizen Control) เป็นระดับการมีส่วนร่วมขั้นสูงสุด เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดข้องที่มีอยู่ เช่น การลงประชามติ เป็นต้น

2.4 หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐ คือ หลักการที่รัฐและหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน กฎหมายนั้นก็ต้องจำกัดอำนาจรัฐและหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ได้แก่ หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน

หลักการปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐ (Supremacy of Law) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) หลักการมีกฎหมายที่ดี (Good Law) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Administrative Legality) การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (Unabhaengigkeit der Richter)

2.5 หลักประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นนิติสมบัติ (Rechtsgut) หรือคุณธรรมทางกฎหมายของกฎหมายมหาชน คือ เป็นวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่กฎหมายจะมุ่งคุ้มครองป้องกัน เช่นเดียวกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายอาญาต้องการคุ้มครอง ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ คือ ประโยชน์ส่วนรวมของทุกคน ไม่ใช่ประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลหรืออีกนัยหนึ่ง คือ ความต้องการร่วมกันของคนในสังคมนั่นเอง

ความต้องการส่วนรวมของประชาชนที่สำคัญมี 2 ประการ ได้แก่ ความต้องการที่จะอยู่รอดปลอดภัย และความต้องการที่จะอยู่อย่างสะดวกสบาย โดยความต้องการส่วนรวมดังกล่าวนี้ถือเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุความต้องการเหล่านั้นของประชาชน ดังนั้นประโยชน์สาธารณะหรือความต้องการของคนหมู่มากในสังคมจึงเป็นหัวใจของกิจการของรัฐ และเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทุกอย่างขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3. กฎหมายเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองของต่างประเทศและประเทศไทย

3.1 กฎหมายการวางและจัดทำผังเมืองของต่างประเทศ

3.1.1 สหราชอาณาจักร

ระบบการผังเมืองของสหราชอาณาจักรได้แบ่งการจัดทำแผนและผังเมืองออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ 1) แผนผังพัฒนาระดับประเทศ คือ Planning Policy Strategies (PPS) 2) แผนผังพัฒนาระดับภูมิภาค คือ Regional Spatial Strategy (RSS) โดยแผนผังทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวเป็นแผนผังระดับนโยบายที่มีลักษณะเป็นกรอบกลยุทธ์และแนวทางการพัฒนาในระดับประเทศและระดับภูมิภาค เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้ใช้เป็นกรอบในการจัดทำผังเมืองระดับท้องถิ่นให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั้งประเทศ โดยกฎหมายผังเมืองของสหราชอาณาจักรได้กำหนดเป็นการบังคับไว้ว่า การจัดทำแผนผังเมืองระดับท้องถิ่นต้องจัดทำให้มีความสอดคล้องกับแผนผังระดับประเทศและระดับภูมิภาคด้วย 3) แผนพัฒนาและผังเมืองระดับท้องถิ่น (Local Planning) เป็นแผนการวางและจัดทำผังเมือง เพื่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีการบังคับใช้จริงในท้องที่ต่าง ๆ โดยในกระบวนการจัดทำแผนผังเมืองท้องถิ่นนี้ ได้มีการกำหนดกระบวนการที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำแผนผังเมือง โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องประกาศให้สาธารณชนรับทราบถึงแผนผังเมือง พร้อมด้วยเอกสารคำอธิบายประกอบแผน และต้องประกาศโฆษณาในเอกสารประกาศทางราชการแห่งลอนดอน อีกทั้งยังได้กำหนด

เรื่องการตรวจสอบข้อเท็จจริงในสาธารณะ หรือการไต่สวนข้อเท็จจริงในสาธารณะ ซึ่งดำเนินการโดยบุคคลที่รัฐมนตรีแต่งตั้งที่เป็นอิสระจากอำนาจของท้องถิ่น

นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดให้มีแผนผังในเขตพื้นที่พิเศษ ได้แก่ ย่านการพัฒนาเศรษฐกิจ (Enterprise Zones) และการกำหนดพื้นที่พัฒนาเมืองรูปแบบพิเศษ (Simplified Planning Zones) โดยการดำเนินการจะกระทำโดยองค์การเฉพาะกิจ (Ad-hoc Body) ซึ่งมีลักษณะกึ่งราชการ มีวาระการทำงานประมาณ 30 ปี หรือตามอายุการจัดทำโครงการเฉพาะกิจเป็นโครงการไป เมื่อครบวาระการบริหารจัดการตามที่กำหนดจะส่งมอบโครงการให้แก่รัฐบาลเพื่อบริหารจัดการต่อไป

3.1.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ระบบการผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการกำหนดให้มีแผนพัฒนาระดับประเทศ อันเป็นแนวนโยบายในการจัดทำผังเมืองและการจัดการการใช้พื้นที่ในภาพรวมของประเทศ ซึ่งหน่วยงานผังเมืองระดับท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามในการจัดทำผังเมือง ส่วนในระดับภาค ประมวลกฎหมายผังเมืองได้มีการกำหนดให้ภาคที่มีความสำคัญมีแผนพัฒนาภูมิภาค ซึ่งมีลักษณะเป็นแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ภายในภาค โดยสามารถระบุการพัฒนาด้านการบริหารการใช้พื้นที่เข้าไปในแผนนี้ได้อีกด้วย ซึ่งแผนพัฒนาระดับประเทศและแผนพัฒนาระดับภูมิภาคจะเป็นเพียงแผนผังยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในภาพรวม แต่ประมวลกฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ได้มีการกำหนดให้การจัดทำผังเมืองในระดับรองลงมาต้องปฏิบัติตาม โดยต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาดังกล่าว

สำหรับกระบวนการจัดทำแผนผังเมืองได้มีการกำหนดให้การจัดทำแผนความสอดคล้องในพื้นที่ต้องจัดให้มีการปรึกษาหารือและทำประชาพิจารณ์กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เนื่องจากในภาคผนวกท้ายแผนดังกล่าวต้องมีความเห็นจากการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนั้นด้วย โดยการดำเนินการปรึกษาหารือกฎหมายกำหนดให้องค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบจะต้องเผยแพร่โครงการจัดทำแผนในสื่อท้องถิ่น จัดนิทรรศการ และการประชุมสาธารณะ เพื่อให้ได้รับความคิดเห็นจากประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องมากที่สุด นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายผังเมืองฝรั่งเศสยังได้มีการกำหนดให้มีเขตพื้นที่เขตอนุรักษ์และผังเมืองที่ใช้บังคับในเขตพื้นที่นั้น ซึ่งกระบวนการจัดทำผังเมืองเฉพาะในเขตพื้นที่นั้นจะดำเนินการโดยหน่วยงานท้องถิ่น แต่การประกาศใช้บังคับต้องดำเนินการออกเป็นรัฐกฤษฎีกา อันเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร

3.1.3 สหรัฐอเมริกา

การวางแผนและผังเมืองของสหรัฐอเมริกาไม่มีการวางแผนผังระดับประเทศ การวางแผนผังในระดับประเทศของรัฐบาลกลางจะปรากฏเพียงการดำเนินการวางแผนพัฒนาเป็นโครงการ หรือเป็นการสนับสนุนและการควบคุมด้านงบประมาณ โดยมีการกำหนดเงื่อนไขให้การวางแผนผังเมืองของรัฐบาลในระดับรองลงมาดำเนินการตามเท่านั้น คงมีเพียงการวางแผนระดับ

ภาค และแผนระดับมลรัฐ โดยแผนผังระดับภาคและระดับมลรัฐนี้ เป็นเพียงกรอบนโยบายที่วางไว้เพื่อให้หน่วยงานระดับรองลงมาปฏิบัติตามเท่านั้น ไม่ได้มีค่าบังคับเป็นกฎหมาย แต่กฎหมายผังเมืองได้มีการกำหนดให้การวางและจัดทำผังเมืองระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำผังเมืองรวมของเมืองหรือเคาน์ตี ต้องปฏิบัติตามแผนและข้อกำหนดของมลรัฐและภาคด้วย

กรณีการวางแผนและผังมลรัฐจอร์เจีย เกณฑ์มาตรฐานและกระบวนการขั้นต่ำของการวางและจัดทำแผนและผังเมืองรวมระดับท้องถิ่น ซึ่งออกตามความในรัฐบัญญัติการวางแผนจอร์เจีย ค.ศ. 1989 กำหนดให้การจัดทำแผนผังเมืองท้องถิ่น กำหนดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าวด้วย โดยรัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดให้ประชาชนมีโอกาสในการเสนอความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร โดยการจัดให้มีการประชุมหรือเสวนา จัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ ในการจัดทำวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และแผนงานการปฏิบัติตามแผนและผังเมือง เช่น การจัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ หรือการประชุมในระหว่างการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนครั้งแรกและครั้งสุดท้าย การสำรวจ สัมภาษณ์ หรือวิธีการเชิญชวนโดยตรงอื่น ๆ เช่น การเผยแพร่แผนและผังเมืองโดยทางอินเทอร์เน็ต การเชิญชวนทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรือผ่านคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องแสดงไว้ในภาคผนวกของร่างผังเมืองที่เสนอต่อศูนย์พัฒนาภาค

3.2 กฎหมายการวางและจัดทำผังเมืองของประเทศไทย

การดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองของประเทศไทย พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง ตลอดจนการบังคับใช้ผังเมืองออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ผังเมืองรวม ซึ่งเป็นแผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมทั่วไป อันเป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องในด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์สาธารณะ การประกาศใช้บังคับกระทำโดยการออกกฎกระทรวง และผังเมืองเฉพาะ ซึ่งเป็นผังเมืองที่จะนำไปใช้บังคับจริง ๆ ในท้องที่ที่กำหนด โดยจะเป็นการวางแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ถนน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ในพื้นที่ใดเป็นการเฉพาะ อันเป็นการกระหน่ำต่อสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชน ในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนี้จึงต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติออกใช้บังคับ

การวางและจัดทำผังเมือง เป็นมาตรการที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชน พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จึงได้มีการกำหนดกระบวนการที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐในกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง โดยกำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ที่ดำเนินการจัดทำผังเมืองต้องทำการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมือง โดยการปิดประกาศไว้ ณ สถานที่ที่เปิดเผยตามที่กำหนด รวมถึงต้องมีการโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงและทางหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นเป็นเวลาติดต่อกันอย่างน้อย 2 สัปดาห์ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีการจัดการประชุม เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองด้วย

4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

4.1 ปัญหาสถานะทางกฎหมายและการบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบาย

จากการศึกษา พบว่า ปัจจุบันระบบการผังเมืองของประเทศไทยได้มีการกำหนดให้มีผังประเทศ ผังภาค และผังอนุภาค ซึ่งเป็นกรอบการพัฒนาพื้นที่และผังแม่บทให้แก่การจัดทำผังเมืองประเภทอื่น ๆ ซึ่งจะมีเนื้อหาสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นแผนพัฒนาในระดับชาติ แต่แผนผังเมืองดังกล่าวเหล่านั้นเป็นเพียงแผนผังเมืองในระดับนโยบาย ไม่มีสถานะทางกฎหมาย อีกทั้งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 อันเป็นกฎหมายผังเมืองที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติที่เป็นการกำหนดมาตรการบังคับหรืออำนาจผูกพันอย่างชัดเจน ให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่วางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะต้องดำเนินการตามกรอบการพัฒนาพื้นที่ที่แผนผังเมืองระดับนโยบายวางไว้ ทำให้การวางและจัดทำผังเมืองของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมถึงการวางโครงการหรือการดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ได้นำแผนผังเมืองระดับนโยบายดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ

ดังนั้น จากการที่แผนผังเมืองระดับนโยบายไม่สามารถบังคับใช้เป็นแผนหรือยุทธศาสตร์ในทางปฏิบัติได้นั้น ทำให้การวางและจัดทำผังเมืองที่ถือเป็นภารกิจของรัฐในการวางมาตรการกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถเป็นแนวทางเพื่อให้เกิดการพัฒนาด้านการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างยั่งยืน ส่งผลให้เกิดปัญหาที่มีผลกระทบต่อประเทศและประชาชนตามมามากมาย การวางและจัดทำผังเมืองของรัฐในปัจจุบัน จึงไม่อาจดำเนินการให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

จากการศึกษา พบว่า มาตรการทางผังเมืองที่จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองได้อย่างแท้จริง คือ ผังเมืองเฉพาะ เนื่องจากเป็นมาตรการทางผังเมืองที่จะนำไปใช้บังคับจริง ๆ ในท้องที่ และมีลักษณะเป็นแผนผังและโครงการอย่างละเอียดที่จะดำเนินการเพื่อพัฒนา หรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง โดยมีเป้าหมายในการดำเนินการในพื้นที่นั้นอย่างแน่ชัด เฉพาะเจาะจงตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองและผังเมืองรวมในท้องที่นั้น แต่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ในมาตรา 41 วรรคหนึ่ง ให้กระบวนการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา นอกจากนี้ ยังพบว่า ขั้นตอนในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะตามที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติไว้ในมาตรา 29 การที่พื้นที่ใดจะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ พื้นที่นั้นต้องมีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมในท้องที่นั้นแล้วด้วย เว้นแต่เป็นกรณีที่รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะได้เลย โดยไม่ต้องมีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมก่อนนั้น เป็นการกำหนดขั้นตอนที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่มีพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะและมีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องมีแผนผังเมืองหรือโครงการใช้บังคับเป็นการเฉพาะ เพื่อการฟื้นฟู บูรณะ สงวนรักษาพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงเพื่อรองรับการขยายตัวและความเจริญของเมืองอย่างรวดเร็ว ทำให้การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะตามกฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้ไม่สามารถบังคับใช้เกิดผลได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น เมื่อรัฐไม่สามารถดำเนินการกำหนดมาตรการด้านผังเมืองในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของประชาชน เพื่อให้เมืองเกิดการพัฒนาและมีความเหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละเมือง โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตส่งเสริมการพัฒนาด้านการลงทุน การอุตสาหกรรม หรือการคมนาคม ซึ่งจำเป็นต้องมีผังเมืองเฉพาะใช้บังคับ อีกทั้งเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อย่างยั่งยืนและเกิดประโยชน์สูงสุดได้ การดำเนินการของรัฐจึงไม่อาจทำให้เกิดผลเป็นการสนองตอบต่อความต้องการของส่วนรวมที่เป็นรูปธรรมตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและการวางผังเมืองได้อย่างแท้จริง ซึ่งส่งผลให้เป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน เกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคม และเกิดผลเสียต่อสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ในวงกว้างตามมา

4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง

จากการศึกษา พบว่า แม้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 อันเป็นกฎหมายผังเมืองที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน จะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการวางและจัดทำผังเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมือง ทั้งในการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ อีกทั้งยังกำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ที่จะอยู่ภายในบังคับของผังเมืองให้ประชาชนได้รับทราบแล้วก็ตาม แต่วิธีการที่กำหนดดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลและสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองได้ การที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมืองตามวิธีการจัดการประชุมเพียงอย่างเดียวดังที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด จึงไม่อาจบังคับใช้ให้เกิดผลตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง เป็นการขัดต่อหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมือง

ดังนั้น เมื่อประชาชนและชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองอย่างแท้จริง การวางและจัดทำผังเมืองของรัฐจะเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน รวมถึงการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพ

อันเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ที่อยู่ในบังคับของผังเมืองเป็นอย่างมาก เนื่องจากต้องปฏิบัติตามผังเมืองดังกล่าว อีกทั้งการวางและจัดทำผังเมืองของรัฐจะไม่มีผลสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่งผลให้เกิดการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลปกครองระหว่างผู้ได้รับผลกระทบกับหน่วยงานของรัฐ ทำให้เกิดความขัดแย้งและแตกแยกในสังคมตามมา

5. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

5.1 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยการเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีการวางและจัดทำผังระดับประเทศ เพื่อให้เป็นกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การตั้งถิ่นฐานและระบบชุมชน และผังเมืองระดับภาค เพื่อให้เป็นแผนนโยบายและแผนงาน สำหรับใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาพื้นที่ระดับภาคที่มีขอบเขตเกินกว่าหนึ่งจังหวัดขึ้นไป โดยกำหนดการประกาศใช้บังคับให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา นอกจากนี้ ให้มีบทบัญญัติการบังคับใช้ผังประเทศและผังภาค โดยการกำหนดให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 รวมถึงการดำเนินนโยบายและโครงการพัฒนาด้านกายภาพของหน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับผังประเทศและผังภาค เพื่อให้การบังคับใช้แผนผังเมืองระดับนโยบายเกิดเป็นผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

5.2 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีการบังคับใช้ผังเมืองรวมในท้องที่นั้นก่อน อีกทั้งยังกำหนดให้การประกาศใช้บังคับให้สามารถดำเนินการได้โดยง่ายขึ้น โดยการให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้การบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะสามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง

5.3 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยการกำหนดเกี่ยวกับวิธีการเปิดเผยข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน อีกทั้งยังเพิ่มเติมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีวิธีการที่หลากหลาย ไม่ใช้การจำกัดไว้เฉพาะการปิดประกาศ ณ ที่ทำการของหน่วยงานที่รับผิดชอบและการโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ รวมถึงการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น เพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบสามารถพิจารณาเลือกดำเนินการตามวิธีที่มีความเหมาะสม และสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นกับการวางและจัดทำผังเมืองได้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ : จีรรัชการพิมพ์.
- บรรเจิด สิงคะเนติ (2555). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (2548). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประยูร กาญจนดุล (2538). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2547). *โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหราชอาณาจักร (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง*. กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2547). *โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง*. กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2547). *โครงการศึกษา เรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศสหรัฐอเมริกา (รายงานผลการวิจัย) เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง*. กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมยศ เชื้อไทย (2555). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ภาษาต่างประเทศ

- PPG 1 : General Policy and Principles, Introduction Part (p. 1), 1997.
- The French Constitution of 1958
- The Town and Country Planning Act 1990
- The Town and Country Planning (Development Plan) (England) Regulations 1999