

ที่ดินรัฐเป็นของประชาชน

อภิวัฒน์ รัตนวราหะ

การรณรงค์เรียกร้องให้รื้อถอนบ้านพักตุลาการในที่ราชพัสดุเชิงตอยสุเทพสะท้อนถึงปัญหาพื้นฐานในแนวคิดและแนวทางการบริหารจัดการที่ดินรัฐในปัจจุบัน ซึ่งตามไม่ทันกระแสการวางแผนพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัญหาโครงการก่อสร้างบนที่ดินรัฐที่ประชาชนต่อต้านในวงกว้างนี้เกิดขึ้นมาแล้วหลายครั้ง เมื่อไม่นานมานี้ก็มีกรณีคัดค้านโครงการหอชมเมืองริมแม่น้ำเจ้าพระยาและโครงการบ้านประชารัฐในซอยพหลโยธิน 11 เหตุการณ์เหล่านี้แสดงถึงข้อจำกัดของกระบวนการตัดสินใจนโยบายและกฎหมาย รวมถึงกระบวนการบริหารที่ดินรัฐที่ถึงเวลาต้องปฏิรูปอย่างจริงจัง

สิ่งที่ต้องเริ่มปฏิรูปก่อนเลยคือมโนทัศน์ที่ยึดถือว่าหน่วยงานราชการเป็นเจ้าของที่ดินรัฐ แน่แน่นอนว่า ตามนิยามทางกฎหมาย ที่ดินของรัฐหมายถึงที่ดินที่หน่วยงานรัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ นับตั้งแต่ที่ราชพัสดุที่ถือกรรมสิทธิ์โดยกระทรวงการคลัง ทั้งที่บริหารจัดการโดยกรมธนารักษ์และที่หน่วยงานรัฐใช้ประโยชน์ทางราชการ รวมไปถึงที่ดินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือกรรมสิทธิ์ ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ แต่ถ้าหากเรายังเชื่อในปรัชญาการเมืองพื้นฐานที่ว่า รัฐเป็นตัวแทนของประชาชน เจ้าของที่แท้จริงในที่ดินรัฐย่อมไม่ใช่หน่วยงานรัฐ แต่คือประชาชนทุกคน ความเป็นเจ้าของที่ดินรัฐที่แท้จริงจึงไม่ได้กำหนดและจำกัดอยู่เฉพาะภายในกรอบด้านระเบียบและกฎหมายที่ดินที่อาจปรับเปลี่ยนไปได้ตามบริบททางสังคมเศรษฐกิจ แต่คือความเป็นเจ้าของที่มาพร้อมกับสิทธิพื้นฐานในฐานะพลเมืองของประเทศ

หากยึดตามหลักการดังกล่าว การพัฒนาและใช้ประโยชน์ใดๆ ในที่ดินรัฐ โดยเฉพาะการใช้เป็นที่ตั้งหน่วยงานราชการที่ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมาย ย่อมต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม และที่สำคัญคือ ต้องมีกระบวนการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการใช้ประโยชน์นั้น แม้ว่าหน่วยงานราชการจะมีระเบียบและแนวทางปฏิบัติในการใช้ที่ดินของรัฐอยู่แล้วก็ตาม แต่ในภาพรวม ก็ยังไม่มีแผนแม่บทสำหรับการใช้ที่ดินรัฐในระยะยาวที่สอดคล้องกับบริบทด้านสิ่งแวดล้อมและด้านเศรษฐกิจสังคมในแต่ละพื้นที่ การใช้ที่ดินรัฐมักเป็นไปตามคำร้องขอของหน่วยงานราชการเป็นรายกรณี และไม่มีกระบวนการใดที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการใช้ที่ดินรัฐอย่างเป็นรูปธรรม

ปัญหาการใช้ที่ดินรัฐส่วนหนึ่งเกิดจากข้อจำกัดในแนวคิด แนวทางและเครื่องมือในการวางผังเมืองของประเทศไทย ที่มุ่งเน้นการควบคุมการพัฒนาที่ดินและอาคารของเอกชนเป็นหลัก โดยมักมองข้ามผลกระทบจากกิจกรรมการใช้ที่ดินของหน่วยงานรัฐ ในด้านหนึ่งเป็นปัญหาของขอบเขตกฎหมายผังเมืองที่ไม่ครอบคลุมไปถึงการควบคุมรายละเอียดเกี่ยวกับที่ตั้งและรูปแบบกิจกรรมการใช้ที่ดินของหน่วยงานรัฐ ในอีกด้านหนึ่งเป็นปัญหาการยกเว้นการ

บังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายสิ่งแวดล้อม โครงการก่อสร้างอาคารของหน่วยงานราชการโดยมากไม่ได้ผ่านการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และได้รับการยกเว้นการควบคุมมาตรฐานอาคาร ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือการยกเว้นจำนวนที่จอดรถขั้นต่ำและการจำกัดความสูงอาคาร ซึ่งมักทำให้เกิดปัญหาจราจรติดขัดและปัญหาอื่นๆ กับชุมชนที่อยู่ข้างเคียง ในขณะที่โครงการพัฒนาของเอกชนต้องผ่านกระบวนการขอใบอนุญาตและการควบคุมตรวจสอบอาคารตามกฎหมายหลายฉบับ แต่โครงการของภาครัฐกลับได้รับการยกเว้น และแทบไม่มีการควบคุมตรวจสอบเท่าใดนัก

ประเด็นด้านผลกระทบเหล่านี้เป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนที่จะถามเพื่อให้ได้ข้อพิสูจน์เชิงประจักษ์ดังในกรณีโครงการพัฒนาของเอกชนทั่วไป แต่ในปัจจุบันไม่มีขั้นตอนอย่างเป็นทางการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนตั้งคำถามเหล่านี้ได้ทั้งก่อนและระหว่างการดำเนินโครงการของรัฐ การอนุมัติการใช้ที่ดินและการปลูกสร้างอาคารบนที่ดินรัฐโดยมากดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐกันเอง มาตรฐานด้านการใช้ที่ดินและอาคารก็ขึ้นอยู่กับหน่วยงานหรือคณะกรรมการตรวจรับงาน น้อยมากที่ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง อย่างมากเป็นเพียงการแจ้งให้ประชาชนทราบเท่านั้น หลายครั้งจึงเกิดปัญหาการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ที่ไม่ได้มีส่วนร่วมมาตั้งแต่ต้น จนต้องระงับหรือชะลอโครงการ เป็นการสูญเสียเวลาและงบประมาณในการจัดเตรียมและพัฒนาโครงการ

แน่นอนว่าการใช้ที่ดินรัฐบางกรณีอาจมีเรื่องความมั่นคงที่เปิดเผยไม่ได้ ก็ให้ถือเป็นกรณีพิเศษไป แต่การพัฒนาที่ดินและการก่อสร้างอาคารเพื่องานราชการและสาธารณูปการทั่วไป ไม่ว่าจะในพื้นที่เมืองและชานเมือง หรือพื้นที่ชนบทหรือป่าไม้ ย่อมมีผลกระทบไม่แตกต่างจากการพัฒนาที่ดินของเอกชน ทั้งในด้านการจราจร ด้านสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ และด้านภูมิทัศน์ จึงสมควรบังคับใช้มาตรฐานด้านผังเมืองและอาคารของรัฐเหมือนกับที่ใช้กับภาคเอกชน และควรเปิดให้ประชาชนเข้ามามีรับรู้และมีส่วนร่วมมากขึ้น

การไร้ซึ่งแผนแม่บทและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ในที่ดินรัฐได้ทำให้เกิดความขัดแย้งและการสูญเสียเวลาและทรัพยากรมามาก ดังนั้น ไม่ว่าจะการรณรงค์ที่เชียงใหม่จะนำไปสู่ทางออกรูปแบบใดก็ตาม ข้อพิพาทในครั้งนี้อะไรก็ตามที่ผ่านมาน่าจะเป็นอุทาหรณ์และแรงกระตุ้นให้ทุกภาคส่วนช่วยกันผลักดันการเปลี่ยนแปลงแนวคิดและแนวทางการวางแผนและใช้ประโยชน์ที่ดินรัฐให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และยั่งยืนมากยิ่งขึ้น ภายใต้หลักการพื้นฐานที่ว่า ที่ดินรัฐเป็นของประชาชน มีไว้เพื่อประชาชน จึงต้องกำกับโดยประชาชน

มติชนรายวัน. วันที่ 21 เมษายน 2561.