กระบวนการยุติธรรมและกลไกการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งในกรณีการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

Judicial Process and Mechanisms of Conflict Resolution in the Case of Land Use Mapping in the Eastern Economic Corridor*

พิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (Pimprapai Snitwong Na Ayudhya)[1]

พิมพ์กมล กองโภค (Pimkamol Kongphok)[2]

[1]ผู้ช่วยศาสตราจารย์, ภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Assistant Professor, Department of Law Faculty of Political Science and Law, Burapha University

[2]ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Assistant Professor, Dr., Faculty of Law, Thammasat University

E-mail: pimprapai@go.buu.ac.th

Received: 8 January 2026

Revised: 4 April 2026

Accepted: 10 April 2026

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์กระบวนการยุติธรรมและกลไกไกล่เกลี่ยความขัดแย้งกรณีการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก รวมถึงสร้างข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย สำหรับการสร้างกลไกความปรองดองสมานฉันท์ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก วิธีดำเนินการวิจัย เก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ ใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าและวิเคราะห์ข้อมูลโดยการตีความ ผลการวิจัย พบว่า กระบวนการยุติธรรมและกลไกการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งกรณีการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ที่ถูกดำเนินการโดยรัฐประกอบด้วย 4 กระบวนการที่สำคัญ คือ 1) การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก 2) การปรับเปลี่ยน

* โครงการวิจัยนี้ได้รับงบประมาณสนับสนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยบูรพา งบประมาณเงินอุดหนุนจากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ประเภท Fundamental Fund ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ภายใต้แผนงานการแก้ไขความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่รวมถึงยุติโครงการพัฒนาที่สร้างเงื่อนไขความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนท้องถิ่น 3) การสื่อสารเชิงนโยบายเพื่อคลี่คลายความขัดแย้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน 4) การสร้างกลไกเยียวยาประชาชนท้องถิ่นที่ในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ส่วนข้อเสนอแนะด้านกฎหมายสำหรับการสร้างกลไกความปรองดองสมานฉันท์ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ประกอบด้วย 1) การจัดทำผังเมืองรวมระดับอำเภอตามมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและเป็นการมีส่วนร่วมที่มีความหมาย 2) การวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย 3) การแก้ไขพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก 4) การใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยที่สอดคล้องกับสถานการณ์เพื่อระงับข้อพิพาท 5) การขจัดความขัดแย้งที่มีอยู่เดิมและป้องกันความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

คำสำคัญ: ความขัดแย้ง, กระบวนการยุติธรรม, การไกล่เกลี่ย, เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

Abstract

This qualitative research aims to analyze and synthesize the justice processes and conflict-mediation mechanisms employed in the formulation of land-use planning within Thailand's Eastern Economic Corridor (EEC), as well as to propose legal recommendations for establishing reconciliation mechanisms in the area. Data were collected through document analysis and in-depth interviews, verified using triangulation, and analyzed through interpretive content analysis. The findings reveal that the justice processes and conflict-mediation mechanisms implemented by the state comprise four key approaches: 1) establishing participatory processes during the formulation of land-use plans in the EEC, 2) adjusting land-use zoning and suspending development projects in response to local demands, 3) communicating policy to ease tensions surrounding land-use changes, and 4) implementing compensation and remedy measures for affected communities. Legal recommendations to foster reconciliation and social harmony in the EEC include: 1) ensuring meaningful and genuine public participation in the preparation of district-level comprehensive plans under Section 32 of the EEC Act B.E. 2561 (2018), 2) conducting regulatory impact assessment and policy evaluation, 3) amending the EEC Act to address concerns raised by civil society, 4) applying appropriate mediation mechanisms tailored to the nature of conflicts, and 5) eliminating existing conflicts while preventing future disputes. These recommendations aim to strengthen justice, trust, and accountability in land-use governance within the EEC.

Keywords: Conflict, Process of Judgement, Mediation, Eastern Special Development Zone

บทนำ

จุดเปลี่ยนของกระบวนการจัดการที่ดิน ในจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรีและระยอง เกิดขึ้นหลังคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 47/2560 เรื่อง ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2560 ซึ่งคำสั่งฉบับนี้เกิดขึ้นด้วยเหตุผลว่ากระบวนการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการวางข้อกำหนดในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกไม่แล้วเสร็จ ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ไม่สามารถเตรียมการหรือวางข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกทั้งสามจังหวัดให้สอดคล้องกันได้ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ดังนั้นจึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องวางข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกขึ้นเป็นการเฉพาะ (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, หน้า 18)

ผลของคำสั่งฉบับนี้ก่อให้เกิดการกำหนดกระบวนการจัดการที่ดินในรูปแบบใหม่ รวมถึงการสร้างความเปลี่ยนแปลงในหลายมิติ อาทิ การมอบหมายให้คณะกรรมการบริหารการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (กรศ.) เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินการจัดทำนโยบายและแผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก แผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินในภาพรวม แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคและแผนการดำเนินงาน หรือการสร้างข้อยกเว้นในกระบวนการจัดทำรายละเอียดของแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดินและแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค ผ่านการระบุว่ามิให้นำกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองมาใช้บังคับแก่การจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดินฯ เช่นเดียวกับการกำหนดให้มีการยกเลิกผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่ใช้บังคับใช้อยู่ก่อน (เมื่อแผนผังฯ ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี) และการเร่งรัดการจัดทำผังเมืองขึ้นใหม่ เป็นต้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, หน้า 19-20)

สำหรับกระบวนการจัดทำแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกนั้น มีกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งกระบวนการจัดทำแผนผังฯ ของหน่วยงานทั้งสองนั้นได้ถูกตั้งคำถามจากประชาชนกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะกระบวนการจัดทำแผนผังฯ ที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนเนื่องจากกลไกรัฐจัดให้มีเพียงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น แต่ไม่มีหลักประกันว่าความเห็นที่นำเสนอจะถูกใช้เพื่อการตัดสินใจ ประกอบกับการรับฟังความคิดเห็นถือเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมขั้นต้น เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้นำเสนอข้อมูลต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่อำนาจการตัดสินใจยังคงผูกขาดอยู่ชนชั้นนำส่วนกลาง เช่นเดียวกับการละเมิดสิทธิชุมชนและขาดการดำเนินการตามหลัก

ธรรมาภิบาล เพราะรัฐบาลได้ใช้อำนาจพิเศษ ตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เร่งรัดการจัดทำผังเมือง เพื่อตอบโจทย์การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลักและการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ในที่ดินหลายพื้นที่ขัดกับหลักการผังเมืองตามหลักสากล รวมทั้งขัดกับนิยามการผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมืองและขัดกับสุขภาวะของประชาชน สภาพแวดล้อม รวมถึงระบบนิเวศตามหลักนอกจากนี้ในหลายพื้นที่รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินยังไม่สอดคล้องกับศักยภาพพื้นที่ กระทั่งกลายเป็นเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลไกรัฐ ภาคประชาชนและผู้ประกอบการภาคเอกชน ดังเช่น ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในท้องที่ตำบลหนองตีนนก อำเภอบ้านโพธิ์ ท้องที่ตำลเขาดิน อำเภอบางปะกง ท้องที่ตำบลโยธะกา อำเภอบางน้ำเปรี้ยว เป็นต้น (ชัยณรงค์ เครือนวน และพิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, 2564, หน้า 177-179)

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการพัฒนาเช่นนี้อาจขัดแย้งกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) การที่เชื่อว่าพัฒนาทางเศรษฐกิจควรเป็นการพัฒนาที่รับผิดชอบต่อสังคม ขณะเดียวกันก็ให้การคุ้มครองฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเพื่อผลประโยชน์ของคนในรุ่นต่อไป (โสภารัตน์ จารุสมบัติ, 2551, หน้า 50) กล่าวคือการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนยาวนาน คำนึงถึงความเป็นธรรมทางสังคมและกลุ่มชนต่าง ๆ และให้คุณค่าความสำคัญระดับสูงกับทรัพยากรธรรมชาติ โดยในที่นี้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นและอาจเกิดขึ้นในอนาคตจากการพัฒนาจำต้องได้รับการจัดการหรือแก้ไขเพื่อป้องกันไม่เกิดความรุนแรง ในขณะเดียวกันการแปรเปลี่ยนความขัดแย้งเป็นการพัฒนาร่วมกันตามหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน (Good Governance and Public Participation) ถือเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างสังคมไร้ความรุนแรงและอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตามตัวชี้วัดของเป้าหมายการพัฒนาพื้นที่อย่างยั่งยืน (SDGs) เป้าหมายที่ 16 ซึ่งเกี่ยวข้อกับสันติภาพ ความยุติธรรม และสถาบันที่เข้มแข็ง (Peace, Justice and Strong Institutions)

จากเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน การจัดการหรือแก้ไขความขัดแย้งจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างสังคมไร้ความรุนแรงและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ดังนั้นการจัดวางระบบเฝ้าระวังความขัดแย้งและความรุนแรงแสวงหาแนวทางแก้ไขความขัดแย้งในพื้นที่พัฒนาพิเศษจึงมีความจำเป็น ทั้งนี้ที่ผ่านมายังขาดข้อมูลภาพรวมของความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปใช้เฝ้าระวังและเลือกแนวทางแก้ไขความขัดแย้งที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของความขัดแย้งนั้น ๆ ภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ทำให้ผู้วิจัยในศึกษาว่ามีกระบวนการยุติธรรมและกลไกการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งประเภทใดบ้างที่ถูกนำมาใช้ในกระบวนการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก และจะมีแนวทางอย่างไรบ้างเพื่อทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเกิดความปรองดองสมานฉันท์

วัตถุประสงค์

1. เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์กระบวนการยุติธรรมและกลไกการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งกรณีการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

2. เพื่อสร้างข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย สำหรับการสร้างกลไกความปรองดองสมานฉันท์ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์และสังเคราะห์กระบวนการยุติธรรมและกลไกที่ถูกนำมาใช้ในการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งกรณีการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ทั้งกระบวนการยุติธรรมและกลไกที่ถูกสร้างขึ้นจากชุมชนท้องถิ่น หน่วยงานราชการและภาคเอกชน รวมถึงภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้นจะสร้างข้อเสนอแนะด้านกฎหมายเพื่อสร้างกลไกความปรองดองสมานฉันท์ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ระยะเวลาศึกษาวิจัยเริ่มตั้งแต่การมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 47/2560 เรื่อง ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก โดยใช้พื้นที่เป้าหมายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก คือ จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรีและระยอง โดยเฉพาะพื้นที่ที่เกิดความขัดแย้งจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นกรณีศึกษา

การทบทวนวรรณกรรม

พัฒนาการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย มีรากฐานย้อนไปได้ถึงสมัยสุโขทัย โดยปรากฏหลักฐานในน “ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง” ที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตัดสินคดีตาม “หลักอินทภาษ” ควบคู่กับกฎหมาย “พระไอยการลักษณะตระลาการ” ซึ่งเปิดทางให้บุคคลอื่นทำหน้าที่ตระลาการและเป็นคนกลางช่วยระงับข้อพิพาท ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้ปรับโครงสร้างอำนาจระดับท้องถิ่น โดยแก้ไขมาตรา 108 ตัดคำว่า “ผู้ทำหน้าที่กึ่งตระลาการ” และแก้ไขให้เป็น นายอำเภอมีอำนาจไกล่เกลี่ยส่งผลให้ผู้นำชุมชนดั้งเดิม ได้แก่ นายร้อย นายแขวง นายบ้าน ผู้ใหญ่บ้าน และกำนัน หมดอำนาจตระลาการ พร้อมทั้งกำหนดเพดานทุนทรัพย์ข้อพิพาทที่นายอำเภอไกล่เกลี่ยได้ ก่อนจะขยายเพดานในภายหลัง การแก้ไขนี้มีเป้าหมายให้กระบวนวิธีพิจารณาคดีเป็นสากลและผลักดันให้ศาลเป็น กระบวนการยุติธรรมหลักกระทั่งเกิดช่องว่างในการระงับข้อพิพาทระดับชุมชน กระทรวงมหาดไทยจึงออกข้อบังคับปี พ.ศ. 2528 และ พ.ศ. 2530 กำหนดบทบาทนายอำเภอและคณะกรรมการหมู่บ้านให้เข้ามาดำเนินการประนีประนอมข้อพิพาท แต่ยังมีข้อจำกัดเรื่องสภาพบังคับที่ต้องนำสัญญาประนีประนอมไปฟ้องศาล (นพพร โพธิรังสิยากร, 2563, หน้า 1-28) พัฒนาการนี้สะท้อนให้เห็น

ถึงความพยายามของรัฐไทยที่จะจัดวางกลไกไกล่เกลี่ยควบคู่กับกระบวนการศาล แม้ยังคงมีข้อจำกัดที่ทำให้การระงับข้อพิพาทระดับท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างเต็มที่

ภายใต้โครงสร้างกระบวนการยุติธรรมของไทยในเวลาต่อมา แนวคิดการไกล่เกลี่ยจึงถูกขยายบทบาทเข้าสู่ระบบยุติธรรมสมัยใหม่ โดยเฉพาะในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งถูกออกแบบให้เคร่งครัด มีขั้นตอนสืบสวน สอบสวน ฟ้องคดีและพิพากษา เนื่องจากกระทบสิทธิ เสรีภาพและชีวิตของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงไม่เปิดช่องให้ใช้การไกล่เกลี่ยในอดีต แต่ปัจจุบันเริ่มนำการไกล่เกลี่ยมาใช้ได้ในชั้นสอบสวน ชั้นอัยการและชั้นศาลสำหรับคดีอาญาบางประเภท เช่น ความผิดอันยอมความได้ ความผิดลหุโทษและความผิดที่มีโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 3 ปี ส่วนข้อพิพาททางแพ่งซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน เน้นการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและใช้ทรัพยากรของรัฐน้อยกว่าเมื่อเทียบกับคดีอาญาจึงเหมาะสมกับการนำกลไกไกล่เกลี่ยมาใช้เพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้าและการสิ้นเปลืองทรัพยากรของศาล และสอดคล้องกับหลักการประนีประนอมยอมความแบบทุกฝ่ายได้ประโยชน์ร่วมกันแทนการตัดสินแบบมีฝ่ายชนะหรือฝ่ายแพ้ซึ่งอาจไม่ก่อให้เกิด ความยุติธรรมที่แท้จริง

บริบทเช่นนี้นำไปสู่การตรา “พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562” ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายกลางสำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งและอาญา โดยบัญญัติให้ไม่กระทบต่อการไกล่เกลี่ยของหน่วยงานรัฐอื่น กำหนดขอบเขตข้อพิพาทที่ไกล่เกลี่ยได้ เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินที่มิใช่กรรมสิทธิ์ ข้อพิพาทมรดก และข้อพิพาทอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 5,000,000 บาท พร้อมกำหนดข้อพิพาทที่ไม่อาจไกล่เกลี่ย เช่น สิทธิแห่งสภาพบุคคล สิทธิในครอบครัวและกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งกำหนดความผิดอาญาที่ไกล่เกลี่ยได้ และบัญญัติมิให้นำไปใช้แก่คดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว (มาตรา 8) ซึ่งหมายถึงคดีอาญาบางประเภทเท่านั้นมิใช่ข้อพิพาททุกเรื่องของศาลเยาวชนและครอบครัว พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ไกล่เกลี่ย (มาตรา 10) กำหนดกลไกการบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทให้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลได้ภายใน 3 ปี (มาตรา 32–34) และเปิดทางให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนที่มีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งและอาญาบางประเภทเช่นเดียวกับหน่วยงานรัฐ (ธปภัค บูรณะสิงห์ และคณะ, 2563, หน้า 9-13; กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม., ม.ป.ป.; อัญชลี พูลเต็ม, ม.ป.ป.) ส่งผลให้การไกล่เกลี่ย ถูกยกระดับจากกระบวนการทางเลือกกลายเป็นกระบวนการหลักของการยุติข้อพิพาท ภายใต้หลักการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างสะดวก รวดเร็ว ประหยัด และเป็นธรรม

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสารชั้นต้น (Primary Data) เอกสารชั้นรอง (Secondary Data) ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง กลไกหรือวิธีการจัดการความขัดแย้งมิติต่าง ๆ ทั้งในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก และนอกพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

ภาคตะวันออก กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง รวมถึงการศึกษาตัวบทอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เอกสาร เช่น วีดีทัศน์ สารคดี เป็นต้น รวมทั้งการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key-informants) การกำหนดผู้ให้ข้อมูลหลักจะใช้เทคนิคการเก็บตัวอย่างเชิงคุณภาพ คือ การเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักโดยพิจารณา จากลักษณะการมีข้อมูลตามวัตถุประสงค์การวิจัยและจะใช้กระบวนการสัมภาษณ์จนกว่าข้อมูลจะอิ่มตัว (Data Satiation) ข้อมูลที่รวบรวมได้ทั้งหมดจะผ่านการตรวจสอบด้วยหลักการตรวจสอบสามเส้า (triangulation) ใน 3 ลักษณะ ได้แก่ การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) ด้วยการเปรียบเทียบความสอดคล้องของข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ การตรวจสอบสามเส้าจากการทบทวนข้อมูล (Reviews Triangulation) โดยให้บุคคลที่ไม่ใช่คณะนักวิจัยช่วยทบทวนข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ และการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการเก็บข้อมูล (Method Triangulation) ผ่านการเปรียบเทียบข้อมูลที่ได้จากวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่แตกต่างหลากหลายวิธี (เอื้อมพร หลินเจริญ, 2558, หน้า 4-5) ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการนำเอาข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าวิจัย มาจัดกระทำให้เป็นระบบและหาความหมาย แยกแยะองค์ประกอบ รวมทั้งเชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูล โดยอาศัยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) มีกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูล คือ การจัดระเบียบข้อมูล (Data Organizing) การแสดงข้อมูล (Data Display) และการหาข้อสรุป การตีความและการตรวจสอบความถูกต้องตรงประเด็นของผลการวิจัย (Conclusion, Interpretation and Verification) (ชาย โพธิสิตา, 2554, หน้า 337)

ผลการวิจัย

1. กระบวนการยุติธรรมและกลไกการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งกรณีการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

กระบวนการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เป็นตัวอย่างความพยายามของรัฐในการจัดการความขัดแย้งด้านการใช้ที่ดินผ่านการใช้อำนาจทางกฎหมาย การสื่อสารสาธารณะและการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างราบรื่นและได้รับการยอมรับจากประชาชนท้องถิ่น อย่างไรก็ดีแม้มีกลไกหลากหลายที่รัฐนำมาใช้เพื่อลดแรงปะทะทางสังคม แต่ข้อจำกัดเรื่องการเปิดเผยข้อมูล การเข้าถึงกระบวนการมีส่วนร่วม และประสิทธิผลของมาตรการเยียวยา ยังคงถูกวิพากษ์วิจารณ์จากภาคประชาชนว่าไม่ตอบสนองต่อความกังวลและผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ ภายใต้บริบทดังกล่าว การพิจารณากลไกไกล่เกลี่ยที่รัฐใช้อยู่จึงมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนภายใต้การพัฒนาที่ถูกกำหนดจากส่วนกลาง โดยสามารถจำแนกเป็นมาตรการสำคัญที่หน่วยงานรัฐดำเนินการภายใต้อำนาจตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง 4 ประการ ดังนี้

1.1 การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ผ่านการจัดเวทีรับฟังคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จากข้อมูลของสำนักงาน

คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) พบว่า ก่อนนำเสนอแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินฯ ให้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (กพอ.) และคณะรัฐมนตรี (ครม.) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและบังคับใช้ตามกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) กรมโยธาธิการและผังเมือง จัดเวทีเพื่อรับฟังความเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประมาณ 40 ครั้ง (ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนธันวาคม 2561 เป็นต้นมา) เป็นเวทีรับฟังความเห็นอย่างเป็นทางการ จำนวน 25 ครั้ง ไม่เป็นทางการจำนวน 15 ครั้ง ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นแต่ละจังหวัดจะดำเนินการไม่ต่ำกว่า 2 รอบ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, 2563)

ทั้งนี้จากข้อมูลของ สกพอ. ชี้ให้เห็นว่า กระบวนการรับฟังความคิดเห็นแบ่งออกเป็นสองระยะ โดยรอบแรกเป็นการรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินฯ ฉบับแรกหลังจากนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และผลสำรวจพื้นที่จริงมาประกอบการปรับปรุงให้สอดคล้องกับหลักวิชาการผังเมืองมากยิ่งขึ้น ก่อนกลับมาจัดเวทีรอบที่สองเพื่อนำ (ร่าง) ที่ได้รับการปรับปรุงแล้วกลับไปรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอีกครั้ง และนำข้อมูลที่ได้รับมาพิจารณาปรับแก้เพื่อให้แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินฯ มีความสมบูรณ์ที่สุด (ชัยณรงค์ เครือนวน และพิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, 2564, หน้า 195)

นอกจากนี้ ในกระบวนการจัดทำผังอำเภอ ยังได้ดำเนินการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 ที่ต้องการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในฐานะกลไกไกล่เกลี่ยความขัดแย้งมาตรา เช่น การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วมของประชาชน (มาตรา 9) การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ผังเมืองให้ประชาชนทราบหลังจากคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ (มาตรา 29) การเปิดช่องให้ประชาชนร้องขอแก้ไขหรือคัดค้านผังเมือง (มาตรา 30) และการปรับผังเมืองให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง (มาตรา 31 และ 35) (ราชกิจจานุเบกษา (ก), 2562)

1.2 การปรับเปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่รวมถึงยุติโครงการพัฒนาที่สร้างเงื่อนไขความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนท้องถิ่น การดำเนินการในลักษณะนี้สามารถสะท้อนผ่านกรณีสำคัญต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (ก), 2562)

กรณีแรก ตำบลหนองตีนนก อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ภายใต้การเคลื่อนไหวคัดค้านของภาคประชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ชะลอโครงการพัฒนาสถานีขนส่งสินค้าคอนเทนเนอร์ (Inland Container Depot: ICD) ด้วยเหตุผลว่าจำเป็นต้องศึกษาเพิ่มเติมทั้งด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก่อนที่จะบรรจุโครงการในแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินฯ

กรณีที่สอง ตำบลเขาดิน อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา สะท้อนแนวทางของรัฐที่ตอบสนองต่อข้อเสนอของเครือข่ายภาคประชาชน ด้วยการปรับการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณริมแม่น้ำบาง

ปะกงและคลองอ้อมเป็นเขตอนุรักษ์นิเวศ เพื่อรักษาพื้นที่ธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันพื้นที่ถัดเข้ามาถูกกำหนดเป็นเขตส่งเสริมเกษตรกรรมเพื่อคงบทบาทพื้นที่เป็นแหล่งอาหารสำคัญของชุมชนและป้องกันการรุกคืบของอุตสาหกรรมเข้าสู่พื้นที่เกษตรดั้งเดิม

กรณีที่สาม ตำบลโยธะกา อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา รัฐได้กำหนดให้พื้นที่ริมแม่น้ำนครนายกและบางปะกงเป็นเขตอนุรักษ์นิเวศ และปรับพื้นที่ใกล้เคียงเป็นเขตส่งเสริมเกษตรกรรมตามข้อเสนอของชุมชน โดยยังคงพื้นที่บางส่วนเป็นเขตใช้ประโยชน์เพื่อราชการทหารตามความรับผิดชอบของกองทัพเรือ ซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้ผังเมืองรวม

กรณีที่สี่ พื้นที่อำเภอคลองเขื่อน จังหวัดฉะเชิงเทรา ได้กำหนดที่ดินนอกเขตชลประทานใกล้แม่น้ำบางปะกงเป็นที่ดินประเภทเกษตรกรรมและชุมชนชนบทอย่างชัดเจน เพื่อคุ้มครองพื้นที่ผลิตอาหารและรักษาวิถีชีวิตชนบท โดยมีข้อกำหนดไม่ให้ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อชุมชน

1.3 การสื่อสารเชิงนโยบายเพื่อคลี่คลายความขัดแย้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ภายใต้บริบทการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ปรากฏให้เห็นในกรณีตำบลโยธะกา ภายหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ชาวบ้านจำนวนหนึ่งได้รับหนังสือยกเลิกสัญญาเช่า โดยหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องให้เหตุผลว่าต้องการส่งมอบที่ดินคืนให้กองทัพเรือเพื่อใช้ประโยชน์ทางทหาร และต่อมาได้มีหนังสือให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและส่งมอบพื้นที่ภายใน 7 วัน ทำให้ชุมชนรวมตัวเคลื่อนไหวยื่นหนังสือถึงหน่วยงานรัฐหลายแห่ง และสร้างเครือข่ายกับชุมชนที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่อื่น (กลุ่มจับตาปัญหาที่ดิน, 2561 อ้างถึงใน ชัยณรงค์ เครือนวน และพิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, 2564, หน้า 189-190) แรงต้านจากประชาชนทำให้หน่วยงานรัฐต้องออกมาชี้แจงเพื่อควบคุมความเข้าใจของสาธารณะ โดยเน้นว่ากรณียกเลิกสัญญาเช่าไม่เกี่ยวกับการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก รวมถึงยืนยันว่าไม่ได้กำหนดพื้นที่ตำบลโยธะกาเป็นเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ และการพัฒนาในอนาคตต้องได้รับความยินยอมจากกองทัพเรือและมติ กพอ. (สำนักข่าวสาลิกา (ก), 2561; สำนักข่าวสาลิกา (ข), 2561) ขณะเดียวกัน สกพอ. และผู้บริหารย้ำว่าไม่มีแผนใช้ที่ดินตำบลโยธะกาและไม่เคยเจรจากับเอกชนรายใด (หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ, 2561; สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (ข), 2562)

นอกจากการชี้แจงกรณีเฉพาะพื้นที่แล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังสื่อสารเชิงวิชาการต่อสาธารณะเพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อ กระบวนการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินฯ โดยย้ำว่าดำเนินการโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองซึ่งเป็นหน่วยงานหลักด้านผังเมืองทั่วประเทศ เป็นไปตามหลักวิชาการ คำนึงถึงความสัมพันธ์กับชุมชน สุขภาวะ ประชาชน สิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมถึงจัดทำเอกสารชี้แจงต่อผู้ร้องเรียนและหนังสือเผยแพร่สาธารณะ เพื่ออธิบายกระบวนการผังเมืองและข้อมูลสถานการณ์จริงในพื้นที่ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, 2562) สาระสำคัญของการสื่อสาร คือ การยืนยันว่าไม่มีการนำพื้นที่เกษตรกรรมที่มีความอุดมสมบูรณ์มาใช้เพื่อ

รองรับกิจกรรมอุตสาหกรรมแต่เป็นการใช้พื้นที่เกษตรรกร้างให้เกิดประโยชน์มากขึ้น พร้อมย้ำถึงมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น กำหนดระยะห่างจากแม่น้ำลำคลองไม่น้อยกว่า 500 เมตร และจากป่าไม้อย่างน้อย 1 กิโลเมตร ขณะเดียวกันกระบวนการปรับผังเมืองไม่ได้เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนใดเป็นกรณีพิเศษ เพราะการกำหนดพื้นที่อุตสาหกรรมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ได้แก่ พื้นที่เขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษเดิม พื้นที่อุตสาหกรรมในผังเมืองเดิมและพื้นที่ที่มีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน แรงงาน การคมนาคม และไม่ทับซ้อนพื้นที่สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศหรือแหล่งประวัติศาสตร์ (กรมโยธาธิการและผังเมือง (ก), 2562)

ประเด็นการสื่อสารเพื่อสร้างความเชื่อมั่น ยังถูกขยายความผ่านข้อมูลเชิงพื้นที่ที่ย้ำว่า การวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดินฯ ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์ ตัวอย่างเช่น จังหวัดฉะเชิงเทราถูกวางบทบาทให้เป็นเมืองอยู่อาศัยคุณภาพสูง รองรับการเติบโตของกรุงเทพฯ และเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ทำให้พื้นที่ส่วนใหญ่ยังเป็นเกษตรกรรมถึงร้อยละ 64.53 รองลงมาคือพื้นที่อนุรักษ์ร้อยละ 23.88 ส่วนพื้นที่ชุมชนและเมืองมีร้อยละ 7.68 ขณะที่พื้นที่อุตสาหกรรมมีเพียงร้อยละ 2.13 ซึ่งเป็นนิคมอุตสาหกรรมเดิมที่กระจายตัวในอำเภอบางปะกง แปลงยาว และพนมสารคาม (กรมโยธาธิการและผังเมือง (ข), 2562) การสื่อสารเชิงนโยบายในลักษณะนี้ถูกใช้เพื่อยืนยันว่ากระบวนการผังเมืองฯ ดำเนินการตามหลักวิชาการผังเมืองและยึดหลักการที่ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์

1.4 การสร้างกลไกเยียวยาประชาชนท้องถิ่นที่ในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

นอกจากกลไกการสื่อสารเพื่อคลี่คลายความขัดแย้งแล้ว ภาครัฐยังใช้มาตรการด้านการเยียวยา เป็นเครื่องมือสำคัญในการลดแรงปะทะระหว่างการพัฒนาพื้นที่กับประชาชนท้องถิ่น โดยพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้มี “กองทุนพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก” เพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่และช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดระเบียบพื้นที่ กองทุนฯ นี้มีแหล่งรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐ เงินบำรุงจากผู้ประกอบการในพื้นที่อุตสาหกรรมรายสำคัญ เงินสมทบ รายได้ของสำนักงาน และดอกผลจากการบริหารกองทุน ซึ่งสามารถนำไปใช้เพื่อช่วยเหลือและเยียวยาประชาชน ส่งเสริมการศึกษา รวมถึงค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนประสิทธิภาพการพัฒนาในพื้นที่ (ราชกิจจานุเบกษา, 2561, หน้า 28-29) การใช้จ่ายกองทุนฯ ระหว่างปี พ.ศ. 2563-2566 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายฯ ระบุว่า ใช้เงินรวม 119.20 ล้านบาท แบ่งเป็นการพัฒนาพื้นที่และชุมชนร้อยละ 55.91 การส่งเสริมการศึกษาร้อยละ 41.07 และค่าใช้จ่ายบริหารกองทุนร้อยละ 3.02 (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, 2567)

ส่วนกรณีการเยียวยาแก่ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) เข้าใช้ประโยชน์ พ.ศ. 2565 เพื่อนำพื้นที่เหล่านี้ไปใช้ประโยชน์รองรับโครงการศูนย์ธุรกิจ EEC และเมืองใหม่น่าอยู่อัจฉริยะ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี โดย สกพอ. ได้แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบสิทธิและคณะทำงานเจรจาค่าชดเชยเพื่อกลั่นกรองผู้มีสิทธิตามระเบียบ กพอ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชย พ.ศ. 2565 จากนั้นได้

เจรจาตกลงค่าชดเชยและดำเนินการจ่ายเงินให้แก่ผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินจำนวนประมาณ 2,483.48 ไร่ เป็นเงินรวมประมาณ 1,500 ล้านบาท ตามกรอบวงเงินงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2566 (สมนึก จงมีวศิน และพรพนา ก๊วยเจริญ, 2567, หน้า 40-42)

นอกจากกลไกการเยียวยาผ่านกองทุนฯ แล้ว ในการดำเนินโครงการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานที่อาจกระทบต่อประชาชน ผู้รับผิดชอบโครงการได้จัดทำมาตรการเพื่อลดผลกระทบและป้องกันความขัดแย้งในพื้นที่ เช่น โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน มีการจัดสร้างอาคารพักอาศัย 8 ชั้น จำนวน 2 อาคาร รวม 252 ยูนิตให้กับผู้ได้รับผลกระทบ และดำเนินการจ่ายเงินเวนคืนและค่าชดเชยรวมกว่า 4,000 ล้านบาท ขณะที่โครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออกได้ศึกษาระดับเสียงและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จัดทำแผนบูรณาการชดเชยตามรายงาน EHIA และเตรียมการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบภายในพื้นที่เส้นเสียง NEF40 รวมถึงมีการจัดตั้งกองทุนเยียวยาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของชุมชนโดยรอบพื้นที่สนามบิน พร้อมว่าจ้างที่ปรึกษาเจรจาชดเชยและดำเนินการตามหลักเกณฑ์ปรับปรุงทรัพย์สินและอาคารของผู้ได้รับผลกระทบ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, 2565, หน้า 4, 6-7)

แม้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก จะพยายามสร้างกลไกหลากหลายรูปแบบเพื่อเป็นเครื่องมือไกล่เกลี่ยหรือลดความขัดแย้ง ดังที่กล่าวข้างต้น แต่เครือข่ายภาคประชาชนที่คัดค้านโครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเห็นว่าบางกลไกไม่มีประสิทธิภาพไม่สามารถยุติความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะปัญหาจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเนื่องจากไม่มีการไม่เผยแพร่ข้อมูลและขาดการมีส่วนร่วมของผู้ที่จะได้รับผลกระทบในหลายขั้นตอน ส่วนกระบวนการสื่อสารต่อสาธารณะของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เพราะการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินฯ ไม่ได้คำนึงถึงความสัมพันธ์กับชุมชน สุขภาวะของประชาชน สภาพแวดล้อม และระบบนิเวศตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมถึงมีการสื่อสารข้อมูลที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง กระบวนการชดเชย เยียวยา ผู้ได้รับผลกระทบไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน โครงการหรือกิจกรรมที่กองทุนพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกให้งบประมาณสนับสนุนยังไม่สะท้อนการช่วยเหลือ หรือเยียวยาประชาชนและชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เพราะพื้นที่ที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนฯ ไม่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกโดยตรง (สมนึก จงมีวศิน และพรพนา ก๊วยเจริญ, 2567, หน้า 50-51; 64-65; 71-72 และ 75-76)

2. ข้อเสนอแนะด้านกฎหมายสำหรับการสร้างกลไกความปรองดองสมานฉันท์ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

การขับเคลื่อนโครงการพัฒนาในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนสูงและเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายกลุ่ม ขณะที่การจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ก็ส่งผลให้เกิดความตึงเครียดทางสังคมและความไม่ไว้วางใจต่อกัน แม้ภาครัฐจะสร้างกลไกหลายประการเพื่อไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง แต่จากมุมมองของภาคประชาชนหลายพื้นที่ยังพบข้อจำกัด ทั้งในด้านความโปร่งใสของข้อมูล ความครอบคลุมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การรับฟังความคิดเห็นอย่างแท้จริงและความเหมาะสมของมาตรการชดเชย จึงมีข้อเสนอแนะด้านกฎหมายสำหรับการสร้างกลไกความปรองดองสมานฉันท์ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 การจัดทำผังเมืองรวมระดับอำเภอตามมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและเป็นการมีส่วนร่วมที่มีความหมาย (Meaningful Engagement) สำหรับกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการจัดทำผังเมืองรวมระดับอำเภอนั้น ต้องอยู่ภายใต้หลักการสำคัญ 6 ประการ คือ 1) ผสานสิ่งที่คู่กรณีแต่ละฝ่ายให้คุณค่าหรือให้ความสำคัญไว้ด้วยกัน เนื่องจากวิธีการหรือมาตรการที่เกิดขึ้นจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด อาจเป็นเพียงสิ่งที่ฝ่ายนั้นให้คุณค่าและเล็งเห็นความสำคัญ 2) การเพิ่มพูนคุณภาพของสาระสำคัญในการตัดสินใจเป็นการเปิดโอกาสให้นำข้อมูล มุมมองและข้อคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย รวมเข้าด้วยกันเพื่อหาข้อยุติที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ 3) การให้ความรู้และข้อมูลแก่สาธารณะ โดยปราศจากการบิดเบือนหรือปกปิดข้อมูลที่สำคัญหรือจำเป็นต่อการตัดสินใจของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด 4) กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีตัวแทนเข้าร่วมในกระบวนการหรืออย่างน้อยต้องเห็นชอบในกระบวนการ หากมีเพียงบางกลุ่มเข้าร่วมขณะที่อีกกลุ่มถูกกันออกจากกระบวนการ จะก่อให้เกิดความรู้สึกไม่เป็นธรรมและยิ่งทวีความขัดแย้ง ดังนั้นแม้ไม่สามารถให้ทุกฝ่ายเข้าร่วมได้แต่ผู้ที่ไม่มีโอกาสเข้าร่วมต้องได้รับสิทธิในการเห็นชอบต่อขั้นตอนและวิธีการแก้ไขปัญหาเพื่อให้รู้สึกว่ามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการตัดสินใจร่วมกัน 5) ผู้ที่เข้าร่วมต้องถือว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคนและไม่ยึดผลประโยชน์ส่วนตนเป็นใหญ่ ผู้เข้าร่วมในฐานะตัวแทนต้องตัดผลประโยชน์ส่วนตนออกไป และทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด ไม่เช่นนั้นการแก้ปัญหาจะรองรับได้เพียงบางกลุ่มและไม่เป็นธรรมต่อส่วนรวม และ 6) เมื่อได้ข้อยุติแล้ว ผู้เข้าร่วมทุกฝ่ายต้องร่วมกันผลักดันให้มาตรการที่ตกลงไว้เกิดผลจริง เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน (สรวิศ ลิมปรังสี, 2559, หน้า 42-50)

ทั้งนี้เพื่อให้การมีส่วนร่วมเกิดความหมายอย่างแท้จริง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามหลักการดังต่อไปนี้อย่างครบถ้วน ได้แก่ การจัดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับข้อมูลที่ครอบคลุมรอบด้านและล่วงหน้าอย่างเพียงพอสำหรับการตัดสินใจ ข้อมูลที่นำเสนอต้องอยู่ในรูปแบบที่เข้าใจง่าย เหมาะสมกับ

บริบททางสังคมและวัฒนธรรมของชุมชน ไม่ใช้ถ้อยคำเชิงเทคนิคที่ซับซ้อนเกินจำเป็น กระบวนการสื่อสารต้องเปิดกว้างแบบสองทางเพื่อให้ทุกฝ่ายมีโอกาสแลกเปลี่ยนข้อมูล ข้อกังวล และมุมมองได้อย่างเต็มที่ และที่สำคัญข้อเสนอหรือความคิดเห็นจากการมีส่วนร่วมต้องถูกนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจอย่างจริงจัง เพื่อสร้างความไว้วางใจร่วมและความรับผิดชอบต่อกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม (สฤณี อาชวานันทกุล, 2562)

2.2 การวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายเป็นไปเพื่อพัฒนากระบวนการกำหนดกฎกติกาในการกกำกับดูแลของภาครัฐ และปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบภาครัฐให้มีคุณภาพ แม้เชิงหลักการการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย เป็นกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย แต่กรณีนี้จำเป็นต้องประยุกต์หลักการนี้เพื่อเป็นแนวทางนำไปสู่การแก้ไขพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ตลอดจนเป็นแนวทางเยียวยาหรือการบรรเทาภาระทางกฎหมายแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แนวทางดำเนินการมิตินี้อาจวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนในการออกกฎหมาย (Benefit-Cost Analysis: BCA) หรือวิเคราะห์ต้นทุนในการออกกฎหมายอย่างเดียว (Cost-Effectiveness Analysis: CEA) หรือวิเคราะห์ทางเลือกหลายแบบ (Multi-Criteria Analysis: MCA) (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557, หน้า 2/20) ขณะเดียวกันต้องดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องกับบริบททางสังคม รวมถึงประเมินผลที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายและกฎว่าได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายมากน้อยเพียงใด คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่ มีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่เพียงใด (ราชกิจจานุเบกษา (ข), 2562, หน้า 2)

2.3 แก้ไขพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก โดยบรรจุประเด็นที่เครือข่ายภาคประชาชนเห็นว่ามีความสำคัญหรือจำเป็นต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เช่น การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) ควบคู่กับการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) สาเหตุที่ต้องเพิ่มการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 เพราะการประเมินฯ เน้นบูรณาการประเด็นเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เพื่อสนับสนุนการวางแผนระดับนโยบาย (Policy) แผน (Plan) แผนงาน (Program) ของการพัฒนา ดังนั้นการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ จึงเป็นกรอบระดับยุทธศาสตร์ในเชิงมหภาคและเชื่อมโยงกับการติดสินใจดำเนินงานระยะยาว ไม่ใช่การประเมินผลกระทบระดับโครงการ (Project) ดังการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงและมีระยะเวลาพิจารณาสั้นกว่า (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2564, หน้า 5-6) และในอนาคตหากมีการแก้ไขพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 กระบวนการนิติบัญญัติต้องทำให้เกิดความหลากหลาย รอบคอบและเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

เข้าร่วมอย่างทั่วถึง รอบด้าน (ภัทรพล ศรีอุดมขจร, 2565, หน้า 270) ขณะที่เนื้อหาของพระราชบัญญัติฯ ควรแก้ไขหรือลดอำนาจของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ทบทวนอำนาจเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนปรับปรุงขั้นตอนการพัฒนาให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้การพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมอยู่ภายใต้กลไกของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอย่างเข้มงวด พร้อมทั้งแก้ไขมาตรา 64 (1) เพื่อขยายขอบเขตการใช้จ่ายเงินกองทุนพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกให้ครอบคลุมการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบตามมูลค่าความเสียหายจริง และให้ประชาชนรับรู้สิทธิประโยชน์จากกองทุนมากขึ้นด้วยการประชาสัมพันธ์และลงพื้นที่เชิงรุก นอกจากนี้ควรปรับแก้กฎเกณฑ์ที่อ่อนไหวต่อความรู้สึกประชาชน เช่น สิทธิการเช่าที่ดินระยะยาว รวมถึงสิทธิประโยชน์ด้านการลงทุน เพื่อไม่ให้การพัฒนา EEC กลายเป็นปัจจัยซ้ำเติมการสูญเสียที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนในพื้นที่

2.4 การใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยที่สอดคล้องกับสถานการณ์เพื่อระงับข้อพิพาท กระบวนการไกล่เกลี่ยที่หน่วยงานเกี่ยวข้องอาจนำมาประยุกต์ใช้ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ประกอบด้วย วิธีระงับข้อพิพาททางเลือกภาคสมัครใจ (Alternative Dispute Resolution: ADR) โดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และชุมชนมีบทบาทร่วมกันในการกำหนดแนวทางและวิธีการในกระบวนการยุติธรรม เพื่อเป็นช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรม ทั้งนี้การระงับข้อพิพาททางเลือกแบบสมัครใจอาจดำเนินได้ใน 2 รูปแบบ คือ 1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทรูปแบบไตรภาคี (Tripartite Dispute Mediation) เพื่อค้นหาความต้องการที่แท้จริงและหาทางออกแบบทุกฝ่ายได้ประโยชน์ร่วมกัน (Win–Win) (สำนักส่งเสริมงานตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม, 2559, หน้า 115-117) กระบวนการต้องเชื่อมกับยุติธรรมชุมชน โดยเฉพาะให้ชุมชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การสำรวจข้อเท็จจริงถึงการตัดสินใจ (กระทรวงยุติธรรม, ม.ป.ป., หน้า 2-3) และเมื่อได้ข้อตกลงต้องทำเป็นบันทึกและยึดตามหลัก “ข้อตกลงต้องรักษาไว้ (Pacta Sunt Servanda) หากไม่ปฏิบัติตามให้มีมาตรการชดใช้หรือแก้ไขตามสัญญา และ 2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทรูปแบบศูนย์ไกล่เกลี่ยคือ การจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อรองรับข้อพิพาทที่ซับซ้อนระหว่างรัฐ เอกชน และประชาชนในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เช่น ความขัดแย้งด้านผังเมือง สิ่งแวดล้อม สุขภาพ โดยเน้นให้ผู้ไกล่เกลี่ยเฉพาะทาง” ที่มีความเป็นกลางเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการเจรจา เพื่อให้คู่กรณีได้สื่อสารและค้นหาความต้องการที่แท้จริงร่วมกันภายใต้หลักการทุกฝ่ายได้ประโยชน์ร่วมกัน (มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, 2564; สำนักระงับข้อพิพาท ศาลยุติธรรม, 2558) ทั้งนี้ สำหรับคดีที่มีความซับซ้อนสูงและกระทบหลายกลุ่ม อาจจำเป็นต้องใช้การไกล่เกลี่ยเชิงบังคับเพื่อให้การยุติข้อพิพาทรวดเร็วและลดต้นทุนทางสังคม

2.5 การขจัดความขัดแย้งที่มีอยู่เดิมและป้องกันความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อให้การพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเดินหน้าควบคู่กับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในพื้นที่ หน่วยงานรัฐโดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) ควรปรับ

บทบาทจากผู้ใช้อำนาจเหนือประชาชนมาเป็นผู้ประสานและอำนวยความยุติธรรม สร้างความไว้วางใจผ่านการรับฟังความคิดเห็นอย่างจริงใจในทุกขั้นตอนการจัดทำผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน พร้อมอธิบายเหตุผลของความเห็นต่างอย่างโปร่งใส และดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับความขัดแย้งให้ได้โดยเร็ว หากยังไม่สามารถตกลงกันได้ควรตั้งคณะทำงานไกล่เกลี่ยที่มีองค์ประกอบจาก สกพอ. ภาคประชาชนในพื้นที่ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาชนจากนอกพื้นที่เพื่อร่วมกันหาข้อยุติ โดยยึดหลักการเจรจาสำคัญ 3 ประการ คือ แสวงหาความต้องการที่แท้จริงของทุกฝ่าย การกำหนดเป้าหมายร่วมเพื่อประโยชน์ของพื้นที่ และการปรับมุมมองเพื่อเข้าใจอีกฝ่าย ในกรณีที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้โดยกลไกนอกศาล จึงควรใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยในชั้นศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 โดยคำนึงถึงข้อจำกัดตามมาตรา 66/3 ที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีข้อควรระวังเนื่องจากกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมของไทยยังมีลักษณะเยียวยาหลังเกิดความเสียหาย และการตีความกฎหมายจำกัดอยู่ในกรอบลายลักษณ์อักษร ทำให้การระงับข้อพิพาทโดยทางเลือกอื่นนอกจากศาลเป็นแนวทางที่เหมาะสมกว่าเพราะหลักการนี้อยู่บนพื้นฐานระหว่างหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและหลักการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชน (ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, 2551)

อภิปรายผลการศึกษา

หากใช้แนวคิดการไกล่เกลี่ยเป็นเครื่องมือทำความเข้าใจปรากฏการณ์ที่เป็นกรณีศึกษาครั้งนี้ จะเห็นว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยเปรียบเสมือนกลไกช่วยลดความขัดแย้ง ป้องกันไม่ให้เกิดการฟ้องร้องคดีต่อศาล รวมถึงสร้างความยุติธรรมแก่ผู้คนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม แม้ข้อพิพาทในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกไม่ใช่ข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญา และไม่เข้าเงื่อนไขการไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เนื่องจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่มากนักและข้อพิพาททางอาญาบางประเภทมากำหนดเป็นกฎหมายกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน หรือศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาท โดยคำนึงถึงความยินยอมของคู่กรณี อันส่งผลให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้ง เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคมลดงบประมาณแผ่นดิน และเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข

แต่กรณีการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ข้อพิพาทส่วนใหญ่เป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐกับภาคประชาชน (บางกรณีเป็นข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการภาคเอกชนกับประชาชนท้องถิ่น) และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ก็พยายามแก้ไขข้อพิพาทโดยใช้กลไกด้านรัฐศาสตร์นำกลไกด้านกฎหมาย กล่าวคือ มีการออกแบบกลไกเพื่อลดความขัดแย้งรูปแบบต่าง ๆ ดังเห็นได้จากสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ปรับเปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ ยุติโครงการพัฒนาที่สร้างเงื่อนไขความขัดแย้งระหว่างรัฐและ

ประชาชนท้องถิ่น สื่อสารกับประชาชนเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินฯ สร้างกลไกเยียวประชาชนท้องถิ่นที่ในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก กลไกเหล่านี้มิติหนึ่งเป็นเครื่องมือช่วยลดข้อพิพาทกับประชาชนท้องถิ่นบางกลุ่มได้ แต่เครือข่ายภาคประชาชนบางกลุ่มกลับไม่ได้การยอมรับ เพราะเห็นว่ากลไกเหล่านี้เป็นเพียงเครื่องมือสร้างความชอบธรรม กดทับปัญหาและไม่มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบระหว่างกลไกลดความขัดแย้งที่ถูกออกแบบขึ้นโดยหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกกับเจตนารมย์ของพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 พบว่า ไม่มีความแตกต่างกันเนื่องจากเป้าหมายของกระบวนการลดความขัดแย้งหรือไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ต่างเป็นไปเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสเจรจาตกลงกันระงับข้อพิพาทด้วยแนวทางสันติวิธี และหาทางออกของปัญหาร่วมกันภายใต้หลักความยุติธรรมทางสังคม นอกจากนี้การใช้การไกล่เกลี่ยในการระงับข้อพิพาทก็มีประโยชน์หลายประการ ทั้งลดภาระของศาลโดยการลดจำนวนคดีที่ต้องขึ้นสู่ศาล ทำให้ศาลสามารถทุ่มเทเวลาและทรัพยากรให้กับคดีที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายเพราะคู่กรณีสามารถระงับข้อพิพาทได้เร็วขึ้นและประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี เช่นเดียวกับสร้างความพึงพอใจให้แก่ทุกฝ่าย กล่าวได้ว่า การไกล่เกลี่ยเน้นการหาทางออกร่วมกันทำให้ทุกฝ่ายมีโอกาสได้รับผลลัพธ์ที่พึงพอใจแทนที่จะมีฝ่ายแพ้และฝ่ายชนะ รวมถึงรักษาความสัมพันธ์เนื่องจากการไกล่เกลี่ยช่วยลดความขัดแย้งและรักษาความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี ซึ่งเป็นประโยชน์ในระยะยาว ตลอดจนเพิ่มการเข้าถึงความยุติธรรม การไกล่เกลี่ยทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่ายขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการทางศาลที่ซับซ้อน

จากประโยชน์ของกระบวนการไกล่เกลี่ย สะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนากลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกรณีการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก จึงเป็นแนวทางสำคัญในการลดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐและประชาชน และสร้างการยอมรับในกระบวนการพัฒนา เมื่อพิจารณาในเชิงกฎหมาย พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกมีอำนาจตามมาตรา 11(7) ในการออกกฎหรือระเบียบเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ อำนาจดังกล่าวสามารถนำมาใช้กำหนดหรือปรับปรุงมาตรการเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา 29 และมาตรา 30 ดังนั้น คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกอาจใช้อำนาจตามมาตรา 11(7) เพื่อกำหนดกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นหรือพิจารณาเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายเพื่อรองรับการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐและประชาชนในกระบวนการปรับปรุงแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับจากการวิจัย

องค์ความรู้ใหม่จากการวิจัยครั้งนี้ สะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจ สังคมของประชาชนท้องถิ่น ตลอดจนกระทบต่อระบบนิเวศทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งนั้น จำเป็นต้องดำเนินการอย่างรอบคอบและระมัดระวัง โดยเฉพาะการดำเนินการตามระเบียบ ขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มงวด ไม่สร้างข้อยกเว้นทางกฎหมายเพื่อเร่งรัดกระบวนการพัฒนา ขณะเดียวกันต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นทั้งการรับฟังความคิดเห็นอย่างทั่วถึง รอบด้าน และสร้างกลไกให้เกิดการมีส่วนร่วมตัดสินใจ เนื่องจากโครงการพัฒนาประเภทต่าง ๆ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้คนเหล่านี้ ไม่เช่นนั้นแล้วโครงการพัฒนาของรัฐจะกลายเป็นเงื่อนไขที่สร้างความขัดแย้ง และถูกต่อต้านจากประชาชน ดังบทเรียนที่เกิดขึ้นในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พบว่า แม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถขับเคลื่อนโครงการพัฒนาประเภทต่าง ๆ ได้ แต่โครงการเหล่านั้นกลับถูกตั้งคำถามและสร้างความไม่เชื่อมั่นแก่ประชาชน ส่งผลต่อความไว้เนื้อเชื่อใจ (Trust) ในกระบวนการพัฒนา นอกจากนี้งานวิจัยยังชี้ให้เห็นว่าในกรณีที่ความขัดแย้งได้ก่อตัวขึ้นแล้ว กระบวนการยุติธรรมและกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นอีกเงื่อนไขสำคัญในการคลี่คลายความขัดแย้งเกี่ยวกับการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก โดยกลไกการไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 สามารถเป็นพื้นที่กลางที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีทุกฝ่ายได้หยิบยกประเด็นปัญหาพื้นฐานขึ้นมาทำความเข้าใจร่วมกัน แสวงหาจุดร่วมและกำหนดข้อตกลงร่วมเพื่อถือปฏิบัติได้ ส่วนประเด็นที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติร่วมกันหรือมีข้อจำกัดเชิงผลประโยชน์และทุนทรัพย์ กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักยังคงมีความจำเป็นในการพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทต่อไป ภายใต้บริบทเช่นนี้กลไกการไกล่เกลี่ยนอกจากเป็นเครื่องมือทางกฎหมายแล้ว ยังเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความปรองดอง ความสมานฉันท์และการมองเป้าหมายร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่พัฒนา

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะที่เป็นนัยเชิงนโยบายเพื่อให้หน่วยงานหรือผู้เกี่ยวข้องนำไปพิจารณา ดังต่อไปนี้

1. แสวงหากลไกเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและมีความหมายในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ เพื่อป้องกันหรือลดความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ โดยกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลโครงการและจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกระยะของโครงการ

2. ทบทวนและประเมินกระบวนการยุติธรรมและกลไกไกล่เกลี่ยความขัดแย้งในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐปัจจุบันเพื่อปรับกระบวนการหรือกลไกเหล่านั้นให้มีประสิทธิภาพ ผ่านการกำหนดช่องทางรับเรื่องร้องเรียนและจัดตั้งกลไกไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ชัดเจนและเข้าถึงได้

3. ออกแบบหรือสร้างกระบวนการยุติธรรมและกลไกเกลี่ยความขัดแย้งให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา สถานการณ์และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อทำให้กระบวนการหรือกลไกตอบสนองต่อสภาพปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้หน่วยงานในพื้นที่และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกำหนดรูปแบบการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งตามบริบทของแต่ละพื้นที่

รายการอ้างอิง

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม. (ม.ป.ป.). *เอกสารแนวทางการปฏิบัติงานตามกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน*. เข้าถึงได้จาก https://www.tambondonsai.go.th/datacenter/doc_download/a_110920_154109.pdf

กรมโยธาธิการและผังเมือง (ก). (2562, 27 กันยายน). *ตอบข้อร้องเรียน "ขอให้ตรวจสอบการจัดทำผังเมือง EEC และขอให้มีการดำเนินการทำใหม่ตั้งแต่ต้นโดยให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย"*. ที่ มท.0711.4/14282

กรมโยธาธิการและผังเมือง (ข). (2562, 27 สิงหาคม). *ขอส่งคำชี้แจงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินฯ เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ฉบับที่ 2*. ที่ มท.0711.4/12508

กระทรวงยุติธรรม. (ม.ป.ป.). *คู่มือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมชุมชน*. เข้าถึงได้จาก https://thaluang.go.th/UserFiles/File/16280525702 65.pdf

ชัยณรงค์ เครือนวนและพิมพ์ประไพ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา. (2564). *เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการพัฒนา: ศึกษาการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก*. คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ชาย โพธิสิตา. (2554). *ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

ธปภัค บูรณะสิงห์, ภูชิชญ์ จารุวัฒน์, พีรภัทร บุญรอด,โทชีวีวัฒน์ หวานอารมย์, ธานัท มิ่งทองคำ, จิตราสรณสิริ, และศิวาพร ศรียาคะบุตร.(2563). *คู่มือปฏิบัติงานงานศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน (ศกช.) ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: รีปริ้น.

นพพร โพธิรังสิยากร. (2563). *ที่มาของการระงับข้อพิพาทนอกศาล*. *ดุลพาห, 67*(2), 1-28.

ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. (2551). *การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง*. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เข้าถึงได้จาก https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:125720

ภัทรพล ศรีอุดมขจร. (2565). *พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ.2561: ปัญหาและข้อเสนอแนะ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม. (2564). *เปิดผลกระทบผังเมือง EEC: ทำลายระบบนิเวศ และวิถีชีวิตของประชาชน*. เข้าถึงได้จาก https://enlawfoundation.org/recap-eec-2564-02/

ราชกิจจานุเบกษา. (2560, 25 ตุลาคม). *คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 47/2560 เรื่อง ข้อกำหนดการใช้ ประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก*. เล่มที่ 134 ตอนพิเศษ 261 ง, หน้า 18-21.

ราชกิจจานุเบกษา. (2561, 14 พฤษภาคม). *พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก*. เล่มที่ 135 ตอนที่ 34 ก, หน้า 1-33.

ราชกิจจานุเบกษา (ก). (2562, 29 พฤษภาคม). *พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562*. เล่ม 136 ตอนที่ 71 ก.

ราชกิจจานุเบกษา (ข). (2562, 31 พฤษภาคม). *พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562*. เล่ม 136 ตอนที่ 72 ก.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2557). *รายงานฉบับสมบูรณ์การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis)*. เข้าถึงได้จาก https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2015/04/ria-final.pdf

สมนึก จงมีวศิน และพรพนา ก๊วยเจริญ. (2567). *บทเรียนการพัฒนาผ่านแนวนโนบายเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย: กรณีศึกษาการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) พ.ศ. 2560 – 2567*. ม.ป.ท.

สรวิศ ลิมปรังสี. (2559). การมีส่วนร่วมกับการจัดการความขัดแย้งทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ใน *การจัดการความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อม* (ณัฐนันท์ คุณเงิน: บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ: แอคทีฟพริ้นท์.

สฤณี อาชวานันทกุล. (2562). *อีอีซีกับการพัฒนาที่ยั่งยืน?: กลไก (ไร้) ส่วนร่วม*. เข้าถึงได้จาก https://themomentum.co/eec-civil-participation-process/

สำนักข่าวสาลิกา (ก). (2561). *ทหารยุติการขับเคลื่อนกิจกรรมบนพื้นฐานของความขัดแย้ง ยืนยัน! ไม่มีการใช้พื้นที่โยธะกาสร้างเมืองใหม่ใน อีอีซี*. เข้าถึงได้จาก https://www.salika.co/2018/10/04/do-not-use-yodhaka-space-for-eec/

สำนักข่าวสาลิกา (ข). (2561). *ไขปริศนา 'บางน้ำเปรี้ยว' เมืองใหม่ในอีอีซี...ยังไม่มีการมอบพื้นที่ให้เอกชนรายใด?*. เข้าถึงได้จาก https://www.salika.co/2018/09/20/eec-chachoengsao-land-management/

สำนักคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. (2567). *เกี่ยวกับกองทุน*. เข้าถึงได้จาก https://www.eeco.or.th/th/about-the-fund

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. (2562). *อีอีซี ข้อเท็จจริงที่ควรรู้*. เข้าถึงได้จาก https://www.eeco.or.th/th/filedownload/1720/file-อีอีซี-ข้อเท็จจริงที่ควรรู้-final

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. (2562, 19 กรกฎาคม) *ประเด็นเกี่ยวกับแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดินฯ เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก*. ที่สกพอ 1004/1719

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. (2563, 16 กรกฎาคม).*ชี้แจงกรณีเครือข่ายประชาชน 3 จังหวัด ยื่นศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนแผนผังการใช้ประโยชน์ในที่ดินฯ อีอีซี*. เข้าถึงได้จาก https://www.eeco.or.th/th/filedownload/1717/file

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. (2565). *รายงานผลการดำเนินงานประจำ ปี พ.ศ.2565*. เข้าถึงได้จาก https://www.eeco.or.th/th/filedownload/3418/b5c5450a58503c6dc91c2ff9b5a5c834.pdf

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). *แนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (ฉบับปรับปรุง)*. เข้าถึงได้จาก https://anyflip.com/lxnxo/mjvt/basic/101-106

สำนักระงับข้อพิพาท ศาลยุติธรรม. (2558). *ไกล่เกลี่ยสไตล์ฮาวาย*. กรุงเทพฯ: ธนาเพรส.

สำนักส่งเสริมงานตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม. (2559). *การจัดการความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: แอคทีฟ พริ้นท์.

โสภารัตน์ จารุสมบัติ. (2551). *นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ. (2561). *ทร.นัดแจงชาวโยธะกา 24ต.ค. รองเลขา EEC ยันไร้โครงการในพื้นที่*. เข้าถึงได้จาก https://www.thansettakij.com/business/331184#google_vignette

อัญชลี พูลเต็ม (ม.ป.ป). *แนวคิดและหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีต่อศาล*. เข้าถึงได้จาก https://www.lawforasean.krisdika.go.th/File/files/บทความวิชาการ (1).pdf

เอื้อมพร หลินเจริญ. (2558). การวิเคราะห์และนำเสนอผลในงานวิจัยเชิงคุณภาพ. *วารสารวัดผลการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ*, หน้า 1-14, เข้าถึงได้จาก http://www2.edu.tsu.ac.th/major/eva/files/journal/DataAnalysis.pdf