

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตยังไม่มีกฎหมายเข้ามาควบคุมการก่อสร้างอาคาร ประชาชนมีอิสระในการก่อสร้างอาคาร โดยจะก่อสร้างอย่างไรก็ได้ วัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างสมัยก่อน ส่วนใหญ่จะเป็นไม้ ไม้ไผ่ ใบไม้ ทำให้อาคารขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่สวยงาม และจะทำการก่อสร้างอาคารโดยมีขนาดความสูงเท่าไรก็ได้ทำให้ในอดีตอาคารที่มีความสูงมาก ๆ ย่อมไม่มีความมั่นคงแข็งแรง เนื่องจากไม่มีกฎหมายควบคุมจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2522 ประเทศไทยได้ออกกฎหมายสำหรับควบคุมอาคารขึ้นมาเรียกว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทในการควบคุมอาคารต่าง ๆ ที่ก่อสร้างขึ้นในประเทศไทยแต่ด้วยในปัจจุบันมีอาคารสูงเกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นอันมาก ดังนั้นเพื่อเป็นการคุ้มครองความเป็นอยู่ของประชาชน ประเทศไทยจึงได้มีการออกกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารสูงขึ้นมาโดยเฉพาะและประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2535 เรียกว่า กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และภายหลังได้มีการออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับอาคารสูงอีกหลายฉบับเพื่อเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2522) ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมอาคารสูงในประเทศไทยเพื่อให้ครอบคลุมยิ่งขึ้น

ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ให้คำจำกัดความของอาคารสูงว่า อาคารสูง หมายความว่า อาคารที่บุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้โดยมีความสูงตั้งแต่ 23.00 เมตร ขึ้นไป การวัดความสูงให้วัดจากพื้นดินที่ก่อสร้างถึงพื้นดาดฟ้า สำหรับอาคารทรงจั่วหรือปั้นหยาให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงยอดผนังของชั้นสูงสุด ซึ่งผู้ใดมีความประสงค์ที่จะก่อสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้างใด ๆ จะต้องขออนุญาตจากทางราชการก่อน ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารปี พ.ศ. 2522 โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กรมโยธาธิการ จังหวัดหรือ หน่วยงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมดูแล ความมั่นคงแข็งแรง ของตัวอาคาร และความปลอดภัยของผู้สร้าง เจ้าของอาคาร และประชาชนทั่วไป

เนื่องจากกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมอาคารสูงโดยเฉพาะซึ่งแต่เดิมอาคารในประเทศไทยนั้นยังไม่มีทำให้จำกัดความว่าอาคารที่มีความสูงเท่าใดจึงจะเป็นอาคารสูงทำให้อาคารที่ก่อสร้างก่อนกฎกระทรวงฉบับที่ 33 บังคับใช้ไม่ว่าจะมีความสูงเท่าใดก็จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแม่เป็นกฎหมายที่ฉบับหนึ่งแต่ด้วยปัจจุบันประเทศไทยมีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจเป็นอันมากทำให้มีการก่อสร้างอาคารที่มีความสูงหลายสิบเมตรเป็นจำนวนมากจนกระทั่งปี 2535 ประเทศไทยจึงได้มีการออกกฎกระทรวงสำหรับควบคุมอาคารสูงโดยเฉพาะซึ่งนั่นก็คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวรวมทั้งกฎกระทรวงอื่นหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารอาคารสูงตามความหมายในปัจจุบันเมื่อมีการประกาศใช้บังคับแล้วปรากฏว่ากฎหมายที่ประกาศออกมาใช้บังคับนั้นยังมีปัญหาหลายกรณี ดังพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาด้านความปลอดภัยด้านอัคคีภัยในอาคารสูง

ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมอาคารสูงโดยเฉพาะนั่นก็คือกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยเนื้อหาส่วนใหญ่ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับมาตรการรักษาความปลอดภัยในด้านอัคคีภัยในอาคารสูงโดยมีการกำหนดถึงมาตรฐานของการก่อสร้างอาคารสูงในอาคารสูงมาตรฐานด้านวัสดุอุปกรณ์ในการก่อสร้างอาคารสูง มาตรฐานด้านวัสดุอุปกรณ์ในการติดตั้งในอาคารสูงเพื่อป้องกันเพลิงไหม้ เหล่านี้เป็นต้น โดยกฎกระทรวงจะมีการออกข้อบังคับว่าอาคารสูงต้องมีการดำเนินการเช่นไรจึงจะเป็นไปตามมาตรฐานตามที่กฎหมายของกฎกระทรวงกำหนดแต่เราไม่สามารถทราบได้เลยว่าหากเกิดอัคคีภัยในอาคารสูงนั้นขึ้นมาตรการความปลอดภัยดังกล่าวในอาคารสูงจะสามารถดำเนินการได้ตามที่กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) กำหนดหรือไม่

2. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับอาคารสูงที่ได้รับยกเว้นตามกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535)

ในปัจจุบันมีอาคารสูงที่มีขนาดความสูงตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไปซึ่งได้รับอนุญาตก่อสร้างดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นอาคารสูงก่อนกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ประกาศใช้บังคับอยู่เป็นจำนวนมากทั่วประเทศไทยแต่อาคารดังกล่าวมีสภาพที่ชำรุดทรุดโทรมจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกายของผู้ที่อยู่อาศัย หรืออาจมีผลกระทบและก่อความเดือดร้อนรำคาญต่ออาคารข้างเคียงได้เนื่องจากไม่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 33 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมอาคารสูง

โดยเฉพาะ โดยประเทศไทยได้มีการกำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในพื้นที่ที่อาคารดังกล่าว อยู่ในการควบคุมดูแลสามารถพิจารณาให้ทำการแก้ไข รื้อถอน หรือดำเนินการตามที่เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นนั้นเห็นสมควรตามที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดไว้ ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการบังคับ ทางปกครองมาตรการหนึ่งให้อำนาจเจ้าพนักงาน ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นการกระทบต่อสิทธิใน ทรัพย์สินของผู้ประกอบการหรือผู้ครอบครองอาคารซึ่งการให้อำนาจเจ้าพนักงานแต่ผู้เดียวในการ ใช้ดุลพินิจเพื่อสั่งให้ดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองนั้นย่อมจะ ไม่เป็นธรรมต่อ ผู้ประกอบการหรือผู้ครอบครองอาคารดังกล่าวเพราะมูลค่าของอาคารที่บังคับนั้นย่อมมีมูลค่าที่สูง ดังนั้นเราควรมีมาตรการเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายซึ่งเกี่ยวข้อง

3. ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคารสูงที่เกี่ยวข้องกับแผ่นดินไหว

อาคารสูงที่ก่อสร้างในประเทศไทยนั้นหลายจังหวัดไม่ได้มีการออกแบบและคำนวณ โครงสร้างเพื่อรองรับในกรณีการเกิดแผ่นดินไหวจนกระทั่งปี 2540 ได้มีการออกกฎกระทรวงเพื่อ บังคับให้อาคารที่ก่อสร้างที่มีความสูงตั้งแต่ 15 ชั้นจะต้องมีการคำนวณโครงสร้างอาคารรองรับการ เกิดแผ่นดินไหวโดยออกเป็นกฎกระทรวงฉบับที่ 49 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุม อาคาร พ.ศ. 2522 โดยมีจังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดตาก จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง และจังหวัดลำพูน และจังหวัดกาญจนบุรีแต่ด้วย มีการเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวในต่างประเทศที่อยู่ไม่ห่างจากประเทศไทยรวมทั้งการเกิด แผ่นดินไหวภายในประเทศหลายครั้งซึ่งสามารถรู้สึกได้ในปี 2550 ประเทศไทยได้ออก กฎกระทรวงชื่อกฎกระทรวงกำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคาร และ พื้นดินที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหวโดยทำการยกเลิก กฎกระทรวงฉบับที่ 49 (พ.ศ. 2540) ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยมีการกำหนดจังหวัดเพิ่มเติมโดยแยกออกเป็นสามส่วนด้วยกันประกอบด้วย

(1) บริเวณเฝ้าระวัง เป็นพื้นที่หรือบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวตาม แนวรอยเลื่อนระนองและคลองมะรุ่ยในภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดกระบี่ จังหวัดชุมพร จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดระนอง จังหวัดสงขลา และจังหวัดสุราษฎร์ธานี รวม 7 จังหวัด

(2) บริเวณที่ 1 เป็นพื้นที่หรือบริเวณที่เป็นดินอ่อนมาก และได้รับผลกระทบจาก แผ่นดินไหวระยะไกล ได้แก่ กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัด สมุทรปราการ และจังหวัดสมุทรสาคร รวม 5 จังหวัด

(3) บริเวณที่ 2 เป็นพื้นที่หรือบริเวณที่อยู่ใกล้รอยเลื่อนในภาคเหนือและด้านตะวันตก ได้แก่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดตาก จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ จังหวัด แม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง จังหวัดลำพูน และจังหวัดกาญจนบุรี รวม 10 จังหวัด

โดยมาตรการทางกฎหมายในกฎกระทรวงฉบับใหม่จะมีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์การรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคาร และพื้นดินที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหวเสียใหม่ แต่การยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารหากการก่อสร้างอาคารนั้นอยู่ในพื้นที่บังคับที่ต้องใช้กฎกระทรวงแผ่นดินไหวก็ทำการยื่นรายการคำนวณที่ถูกต้องตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดแต่ในการก่อสร้างจริงอาจไม่ได้ทำการก่อสร้างตามมาตรฐานของกฎหมายก็ได้ซึ่งเป็นเหตุทำให้ผู้อยู่อาศัยในอาคารนั้นไม่ได้รับความปลอดภัยหากเกิดแผ่นดินไหวขึ้นจริง

4. ปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารไม่ตรงตามแบบที่ขออนุญาต

เนื่องจากในปัจจุบันปัญหาการก่อสร้างอาคารไม่ตรงตามแบบที่ยื่นขออนุญาตก่อสร้างกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นทั้งที่ตัวอาคารแท้จริงแล้วเป็นอาคารสูงตามคำนิยามของกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีจำนวนเป็นจำนวนมากโดยที่ประชาชนทั่วไปไม่สามารถตรวจสอบแบบกับทางเจ้าของอาคารได้เนื่องจากเจ้าของโครงการหรือเจ้าของอาคารมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงเงื่อนไขหรือข้อกำหนดต่าง ๆ ที่กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับอาคารสูงมาบังคับใช้เนื่องจากไม่ต้องการเสียเวลาในการยื่นขออนุญาตก่อสร้างไม่ต้องการเพิ่มต้นทุนในการก่อสร้าง หรือสถานที่ก่อสร้างนั้นไม่สามารถปฏิบัติได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารสูงได้กำหนดไว้เนื่องจากมีระยรอบอาคารไม่เพียงพอตามที่กฎหมายควบคุมอาคาร ได้กำหนดไว้ซึ่งการอนุญาตให้ทำการก่อสร้างอาคารนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจจะทำการออกใบอนุญาตให้กับผู้ขออนุญาตเสมอหากผู้ขออนุญาตนั้นได้ยื่น แบบก่อสร้าง รายการคำนวณ เอกสารสิทธิในการก่อสร้างรวมทั้งเอกสารอื่นตามที่กฎหมายควบคุมอาคาร ได้กำหนดไว้หากครบถ้วนก็จะทำการอนุญาตให้ก่อสร้างทุกรายไป

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงได้ศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการ รูปแบบ การบังคับใช้ของกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 รวมทั้งกฎกระทรวงฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องและออกตามความพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ออกมาบังคับใช้หรือมีความเกี่ยวข้องกับอาคารสูง โดยเฉพาะเพื่อนำมาวิเคราะห์และเสนอแนะมาตรการในการบังคับใช้ของกฎหมายควบคุมอาคารที่มีผลต่อการบริหารจัดการอาคารสูงให้มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนผู้ใช้สอยในอาคารดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดความเป็นมาและหลักการของกฎหมายควบคุมอาคารสูง
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารสูงที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการอาคารสูงของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารสูงของประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการอาคารสูง
4. เพื่อเสนอแนะวิธีการที่เหมาะสมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารสูงของประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการอาคารสูง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้นเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชนโดยส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยเน้นไปที่ความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของอาคารเป็นหลักซึ่งหากไม่มีการควบคุมดูแลอย่างเหมาะสมแล้ว ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบ หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมได้แต่เนื่องจากปัจจุบันมีอาคารสูงเกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นจำนวนมากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอกระทรวงมหาดไทยจึงได้มีการประกาศกฎกระทรวงฉบับที่ 33 พ.ศ. 2535 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้กับการบริหารจัดการอาคารสูงโดยเฉพาะรวมทั้งภายหลังได้มีการประกาศกฎกระทรวงฉบับอื่น ๆ มารองรับกฎกระทรวงฉบับที่ 33 เพิ่มเติม เพื่อให้เหมาะสมกับการเจริญเติบโตของชุมชนในประเทศไทยในปัจจุบัน แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวยังขาดความชัดเจน ดังนั้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการอาคารสูงจึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติหรือกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคารสูงเพื่อรองรับปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการอาคารสูง

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้ผู้เขียนทำการศึกษาวิเคราะห์เนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่พระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวงฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับอาคารสูงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติผังเมืองรวม พ.ศ. 2518 แนวคำพิพากษาคำสั่งศาลปกครอง ข้าราชการหรือของกรมโยธาธิการและผังเมือง

กฎหมายผังเมืองและทำการศึกษาระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดทำประมวลข้อบังคับอาคารของไทย ตลอดจนบทความของผู้ทรงคุณวุฒิทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศรวมทั้งมาตรการทางกฎหมายควบคุมอาคารสูงของ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น เขตปกครองพิเศษฮ่องกงและสาธารณรัฐสิงคโปร์ มาเป็นหลักในการศึกษา

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยฉบับนี้ เป็นการศึกษาวิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากหนังสือ วารสาร วิทยานิพนธ์ งานวิจัย ดัชนีบทความ ระเบียบคำสั่ง บทความทางวิชาการ เอกสารทางวิชาการอื่น ๆ ตลอดจนข้อมูลจากเว็บไซต์ต่าง ๆ ทางอินเทอร์เน็ตทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดความเป็นมาและหลักการของกฎหมายควบคุมอาคารสูง
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารสูงที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการอาคารสูงของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารสูงของประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการอาคารสูง
4. ทำให้ทราบถึงวิธีการที่เหมาะสมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารสูงของประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการอาคารสูง

บทที่ 2

แนวคิดความเป็นมา และหลักการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายควบคุมอาคารสูง

ในสมัยก่อนการปลูกสร้างอาคารในประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารมาบังคับใช้กับการปลูกสร้างอาคารทั้งแบบอาคารทั่วไปหรือการควบคุมอาคารสูง โดยก่อนปี พ.ศ. 2535 ประเทศไทยยังไม่มีทำให้คำนิยามของอาคารสูง ดังนั้นการปลูกสร้างอาคารจึงขึ้นอยู่กับความต้องการของเจ้าของอาคารที่จะดำเนินการก่อสร้างได้อย่างอิสระ เป็นเหตุให้การก่อสร้างอาคารขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย ขาดความมั่นคงแข็งแรงส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

2.1 แนวคิดและความเป็นมาในการควบคุมอาคารตามกฎหมายไทย

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของประเทศไทย

การควบคุมอาคารถือว่าเป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะหนึ่งอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง ถือว่าเป็นองค์ประกอบที่ทำให้เกิดชุมชนขึ้น ดังนั้นเราอาจกล่าวได้ว่าการควบคุมอาคารหมายถึง กระบวนการในการออกกฎหมาย ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ ข้อกำหนด ระเบียบ ประกาศ มาตรฐาน หรือคำสั่งเป็นเกณฑ์ในรูปแบบต่าง เพื่อนำไปใช้ควบคุมการทำงานที่เกี่ยวข้องกับงานอาคาร ให้มีแนวทางปฏิบัติอย่างเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความเป็นอยู่ที่ดี มีความปลอดภัยต่อสวัสดิภาพชีวิต ทรัพย์สินของสาธารณะชนและเพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากร พลังงาน ฯลฯ อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยการก่อสร้างอาคารในสมัยก่อนยังมีได้มีแนวคิดที่จะควบคุมในเรื่องการก่อสร้างอาคารให้เกิดความมั่นคงแข็งแรง เพื่อที่จะทำให้ผู้ที่อยู่อาศัยเกิดความปลอดภัย คงเน้นเฉพาะในเรื่องความสะอาดที่ต้องการดูแลเรื่องโรคภัยอันตรายของประชาชนเท่านั้นต่อมาเมื่อบ้านเมืองเจริญก้าวหน้าใหญ่โตขึ้น แต่แนวความคิดในการควบคุมอาคารให้เหมาะกับกาลสมัยยังไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัด ในที่สุดเมื่อเกิดเพลิงไหม้ขึ้นรัฐบาลจึงมีแนวความคิดที่จะป้องกันอัคคีภัย และระงับอัคคีภัยที่เกิดจากอาคาร และเพื่อให้อาคารที่สร้างขึ้นใหม่ในบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้มีความมั่นคงแข็งแรง มีความปลอดภัย และถูกสุขอนามัย จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476 ควบคุมเฉพาะบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้เป็นราย ๆ ไป สภาวะ

เป็นอยู่ในขณะนั้นจึงไม่มีกฎหมายควบคุมอาคารในพระราชอาณาจักรเว้นบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันบ้านเมืองก็เจริญก้าวหน้ามาเป็นลำดับมีการซ่อมแซมอาคารอยู่เสมอทั่วราชอาณาจักร ซึ่งบางรายออกแบบโดยไม่มีความรู้ในวิชาการ ผู้ก่อสร้างไม่คำนึงถึงความปลอดภัยอาคารไม่มีความมั่นคงแข็งแรง ไม่ถูกสุขลักษณะเกิดขึ้นมากมายบางรายสร้างด้วยวัสดุไม่ทนไฟ สร้างผิดหลักการผังเมือง ซึ่งเห็นได้ชัดว่าอาจจะเป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้อยู่อาศัยและผู้อยู่ข้างเคียง

ในที่สุดจึงมีแนวความคิดที่จะควบคุมการก่อสร้างอาคารทั่วไป เพื่อให้การก่อสร้างอาคารนั้น มีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัยกับผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง กระทรวงมหาดไทยจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2478 ต่อคณะรัฐมนตรี จะใช้ท้องที่ใดให้ประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา ส่วนข้อบังคับและรายละเอียดในหลักการต่าง ๆ จะออกเป็นกฎกระทรวงหรือเทศบัญญัติให้เหมาะสม กับความต้องการของท้องถิ่น และความเจริญของวิชาการตามกาลสมัย ดังจะเป็นได้จากหลักการประกอบร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2478 ตอนหนึ่ง ดังนี้

“ร่างพระราชบัญญัตินี้ ทำเป็นรูปกฎหมายทั่วไป ซึ่งจะประกาศบังคับใช้โดยกฤษฎีกาในตำบลเทศบาลหรือจังหวัด เมื่อราษฎรท้องถิ่นหรือทางกระทรวงมหาดไทย ถึงเวลาสมควรจะบังคับใช้ และมีเจ้าหน้าที่พร้อมเพียง ที่จะดำเนินการให้เป็นผล ไปตามพระราชบัญญัติได้สำหรับข้อบังคับและกำหนดรายละเอียด ในหลักการต่าง ๆ ที่บ่งไว้ในมาตรา 17 จะได้ร่างออกใช้เป็นคราว ๆ เป็นกฎกระทรวงหรือเทศบัญญัติ ให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นกับความเจริญของวิชาการตามสมัย”

ในหลักการดังกล่าวยังชี้ให้เห็นว่าแนวความคิดในการควบคุมการก่อสร้างในสมัยนั้นมีแนวคิดที่จะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในหลักการต่าง ๆ ในการควบคุมการก่อสร้างอาคารให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น และปรับเปลี่ยนไปตามความเจริญของวิชาการ จากหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2478 นับว่าอาจเหมาะสมในยุคสมัยนั้นจึงมีการควบคุมเฉพาะการก่อสร้างอาคาร การตัดแปลงอาคารและการแก้ไขอาคารเท่านั้น¹ และการใช้บังคับนั้นจะต้องระมัดระวัง มิให้ข้ามขั้นจากขั้นต่ำไปขึ้นสูงสุดจะต้องไม่เป็นการเข้มงวดจนเกินไปจะทำให้ประชาชนปรับตัวไม่ทัน จะทำให้ไม่ได้รับ

¹ จาก หนังสือที่ 543/1279 เรื่อง ส่งร่างพระราชบัญญัติควบคุมอาคารการก่อสร้างอาคารที่แก้ไขใหม่ และคำแปลให้ตรวจพิจารณา, 29 กรกฎาคม พุทธศักราช 2479, โดย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

การสนับสนุนจากประชาชน ดังปรากฏตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ 3) ดังนี้

“กรรมการเห็นด้วยว่า ถึงเวลาแล้วและเป็นคุณประโยชน์ในอันที่จะประกาศใช้กฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร ดังที่กระทรวงมหาดไทยได้คิดขึ้น ในเวลานี้ยังไม่มีตัวบทกฎหมายและระเบียบการควบคุมยังคงบกพร่องอยู่มาก นี้แหละเป็นปัจจัยที่ชักจูงให้กรรมการต้องเสนอว่ากฎหมายใหม่นี้จะต้องระมัดระวังมิให้เป็นการก้าวข้ามจากขั้นต่ำไปขึ้นสูงสุด และต้องไม่เป็นการนำเอาลักษณะบังคับอย่างเข้มงวด หรือที่ไม่สมควรแก่กาลเข้ามาแทนที่ลักษณะซึ่งผู้ก่อสร้างอาคารมีเสรีภาพอย่างพุ่มเพื่อ กฎหมายชนิดนั้นมีโอกาสสำเร็จผลน้อยนักหากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมิได้ปลงใจสนับสนุนและเป็นที่ยอมรับกันอยู่ดีว่า เมื่อบุคคลนั้น ๆ ถูกละเลยว่าบทบัญญัติบางแห่งเป็นแต่ข้อหยาบหยาบ ไม่มีคุณประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนทั่ว ๆ ไป จะได้รับการสนับสนุนย่อมไม่สมปรารถนา ในการพิจารณาร่างของกระทรวงมหาดไทย กรรมการได้ระลึกถึงข้อนี้เสมอ อุททาหรณ์ที่ได้ยกขึ้นประกอบข้อความข้างบนนี้มีอยู่เช่นว่า เมื่ออาคารใดก่อสร้างขึ้นในบริเวณใดแห่งหนึ่งไม่มีความสัมพันธ์กับทางสาธารณะก็ใช้อย่างน้อยที่สุดไม่ต่อเติม หรืออยู่ในระยะ เช่น สิบเมตรจากทางสาธารณะนั้น หรือในระยะอันไกลกว่า ซึ่งมีความหมายเท่ากับส่วนสูงของอาคารก็ดี เหล่านี้ควรให้ผู้ก่อสร้างได้ทำการไปตามใจชอบแล้วแต่เขาจะเห็นสมควร และต้องเคารพต่อความคิดเห็นของเขานั้น เมื่อได้พิจารณา โดยรอบคอบแล้วและพฤติการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะสำหรับกรุงเทพฯ ยังไม่เป็นการสมควรที่จะใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารทุกอย่างที่สร้างขึ้นโดยทันที ควรควบคุมแต่เฉพาะอาคารที่อยู่ติดทางสาธารณะ หรืออยู่ในระยะสิบเมตรจากทางสาธารณะ หรือในระยะที่ไกลกว่าสิบเมตรแต่เป็นระยะที่ยาวเท่ากับส่วนสูงของอาคาร²

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวความคิดในการควบคุมอาคารของไทยในอดีต ได้ดำเนินการโดยมิได้มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมีขอบเขตบังคับใช้ เฉพาะบริเวณที่มีพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตควบคุมการก่อสร้างเท่านั้น รายละเอียดนั้นเรื่องความปลอดภัยให้อาคารที่ก่อสร้างมีความมั่นคงแข็งแรง การควบคุมในเรื่องการอนามัย รักษาแนวอาคารตามถนนให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและเพื่อประโยชน์ในด้านสถาปัตยกรรมและเป็นการควบคุมเฉพาะที่มีการปลูกสร้างขึ้นใหม่ การต่อเติมตัดแปลง สิ่งปลูกสร้าง เท่านั้นที่จะต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น

² จาก *บันทึกความเห็นเรื่องร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร*, 9 สิงหาคม พุทธศักราช 2479, โดย คณะกรรมการกฤษฎีกา.

สำหรับแนวคิดการควบคุมอาคารในปัจจุบันเกิดขึ้นจากความต้องการที่จะปรับปรุงกฎเกณฑ์ตามกฎหมายควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ให้ทันต่อความเจริญก้าวหน้าและการขยายตัวของบ้านเมือง ดังจะเห็นได้จากวัตถุประสงค์หรือเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ว่า “เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476 ได้ประกาศใช้มานานแล้ว แม้วามีได้แก้ไขเพิ่มเติมกันอยู่ตลอดมา แต่ในปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น ฉะนั้นเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยการป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้เสียใหม่ และสมควรรวมกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวเข้าเป็นฉบับเดียวกันจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”³

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ยังคงยึดหลักการที่สำคัญเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ที่กระจายอำนาจในการควบคุมอาคาร ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งออกมากำหนดรายละเอียดตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แต่ข้อบัญญัติท้องถิ่นจะขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงไม่ได้ ยกเว้นกรณีมีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ข้อบัญญัติของท้องถิ่นนั้น อาจขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงได้ แต่จะมีผลบังคับได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคาร และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีนับเป็นความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจที่ค่อนข้างมาก ให้แก่ท้องถิ่นในการควบคุมอาคารตอกจากนี้แนวคิดในการควบคุมอาคารตามกฎหมายฉบับนี้ได้ขยายกว้างออกไป กล่าวคือ นอกจากแนวคิดในการควบคุมอาคารเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยการป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุขการสถาปัตยกรรมอันเป็นแนวคิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 แล้วยังมีแนวคิดเพื่อประโยชน์ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการอำนวยความสะดวกจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็น เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร⁴ แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จะได้มีการขยายแนวความคิดในการ

³ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 96 ตอนที่ 80 หน้า 43 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2532.

⁴ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 8.

ควบคุมอาคารกว้างมากขึ้น ให้ทันต่อความเจริญก้าวหน้า และการขยายตัวของบ้านเมืองแล้วก็ตาม แต่ในความเป็นจริงการการอนุญาตตามกฎหมายควบคุมอาคารนั้น มีการพิจารณาเฉพาะในเรื่อง ความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัยเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากปัญหาข้อร้องเรียน และกฎกระทรวงต่าง ๆ ที่ออกมานั้นมุ่งเน้นเฉพาะในด้านความมั่นคงแข็งแรงแทบทั้งสิ้น จึงเห็นได้ว่า อาคารที่ปรากฏให้เห็นโดยทั่วไปนั้น ไม่เป็นระเบียบ ไม่มีคุณค่าเชิงสถาปัตยกรรมบางแห่งสร้างแล้วทำลายสภาพแวดล้อมให้เสียไปอีกด้วย

2.1.2 ความเป็นมาเกี่ยวกับการควบคุมอาคารสูงในประเทศไทย

แต่เดิมการปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนในประเทศไทยยังไม่มีความหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคาร การปลูกสร้างอาคารจึงขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้ที่เป็นเจ้าของอาคาร ซึ่งเท่ากับรัฐเปิดโอกาสให้มีการปลูกสร้างอาคารได้อย่างเสรี ส่งผลให้มีอาคารที่ขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นจำนวนมาก ทำให้บ้านเมืองขาดสุขอนามัยที่ดี เกิดโรคระบาดขึ้นในพระนคร วัสดุที่ใช้ในการปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนก็ไม่มี ความมั่นคงแข็งแรง ส่วนใหญ่จะเป็นไม้ไผ่ ไม้ขัดตะจากแพงหญ้าคา แม้กระทั่งใบไม้ ซึ่งล้วนแต่เป็นวัสดุที่ติดไฟได้ง่าย ทำให้เกิดเพลิงไหม้ในพระนครหลายครั้ง ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของบุคคลและสาธารณะเสมอ ต่อมาเมื่อวันศุกร์ เดือนยี่ ขึ้น 15 ค่ำ ปีฉลู จุลศักราช 1215 ซึ่งตรงกับปี พ.ศ. 2396 จึงได้มีประกาศห้ามไม่ให้เอาไม้ไผ่มาทำเป็นพะเพิงในอารามหลวง⁵ และมีพระราชกำหนดศุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร รัตนโกสินทร์ ศก 116⁶ เพื่อป้องกันโรคร้าย แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารโดยตรงก็ยังไม่มีการควบคุมการก่อสร้างอาคารต้องเป็นไปทางอ้อมโดยอาศัยพระราชบัญญัติอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันอันตรายอันเกิดจากการเล่นมหรสพ เพื่อป้องกันมิให้มีอัคคีภัยหรือระเบิดอันอาจเกิดขึ้น เพื่อจัดสถานที่ให้ต้องด้วยลักษณะอันพึงป้องกันประชาชนให้พ้นจากความเสียหาย⁷

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2476 จึงได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคารขึ้นเป็นฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตต์เพลิงไหม้ที่ถนนเยาวราช จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2474⁸ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมการก่อสร้างอาคารในบริเวณที่เกิด

⁵ ประกาศห้ามไม่ให้เอาไม้ไผ่ จาก มาทำเป็นพะเพิงในอารามหลวง ประกาศ ณ วันศุกร์ เดือนยี่ ขึ้น 15 ค่ำ ปีฉลู จุลศักราช 1215.

⁶ พระราชกำหนดศุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร รัตนโกสินทร์ศก 116.

⁷ จาก กฎหมายและระเบียบควบคุมอาคารพร้อมด้วยกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง, โดย นิคม ปราชญ์นคร, 2524, กรุงเทพฯ: วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์.

⁸ ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 48 ลงวันที่ 26 มกราคม 2474. น. 536.

เพลิงไหม้ขึ้นแล้ว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและระงับอัคคีภัย เพื่อความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร และเพื่อประโยชน์ทางการอนามัย พระราชบัญญัติฉบับนี้นับเป็นแม่บทของกฎหมายควบคุมอาคารที่ได้ตราขึ้นภายหลัง คือ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479⁹ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522¹⁰ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535¹¹ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543¹²

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2479 ได้มีประกาศใช้กฎหมายที่นับได้ว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร โดยตรงขึ้นเป็นครั้งแรก คือ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง การอนามัย การสุขาภิบาล การป้องกันอัคคีภัย และการผังเมือง พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ฉบับนี้นับเป็นกฎหมายแม่บทของการให้อำนาจแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะออกเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติอันเป็นรายละเอียดสำหรับการใช้ควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตชุมชนในบริเวณที่เห็นสมควรได้เอง โดยต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารในบริเวณนั้นด้วย

กฎหมายควบคุมอาคารของไทยฉบับปัจจุบัน ได้แก่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นการรวมกฎหมาย 2 ฉบับคือพระราชบัญญัติควบคุมอาคารการก่อสร้าง ในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 เข้าด้วยฉบับเดียว โดยปรับปรุงให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ และเพิ่มประสิทธิภาพการควบคุมอาคาร โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

1. เพิ่มองค์กรในรูปของคณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 14 กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมอาคาร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำการออกกฎกระทรวง ให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัตินี้

2. แก้ไขอำนาจการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2479 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งเอง โดยไม่ต้องขออำนาจศาล แต่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้รื้อถอนอาคาร ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอต่อศาลให้บังคับให้มีการรื้อถอน

⁹ ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 53 ตอนที่ 46 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2479 หน้า 765.

¹⁰ ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 96 ตอนที่ 80 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2522.

¹¹ ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 39 ลงวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2535.

¹² ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 117 ตอนที่ 42 ก ลงวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2543.

ให้คำบังคับนั้นศาลจะกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ดำเนินการ ผู้ควบคุมงาน หรือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่ในการรื้อถอนได้ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ บังคับใช้มาตลอดจึงมีการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้เหมาะสมและ สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจและลักษณะของการกระทำผิด เมื่อประมาณปลายปี พ.ศ. 2534 โดยประกาศบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 โดยมีสาระสำคัญที่แก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

3. ปรับปรุงบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เหมาะสมและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

4. เพิ่มหลักการกำกับดูแลในการปลูกสร้างอาคาร ด้วยการแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ทราบก่อนการดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลงรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายแทนการอนุญาต ให้เกิดความ สะดวก และรวดเร็วแก่ประชาชนมากขึ้น

5. ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของพนักงานท้องถิ่น โดยการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่ง ปกครองเองได้ โดยไม่ต้องขออำนาจศาล

ในส่วนของตัวบท สาระสำคัญใน พระราชบัญญัติควบคุมอาคารแตกต่างจาก พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร คือ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารนั้น ควบคุมเฉพาะการก่อสร้างอาคารเท่านั้นเมื่อก่อสร้างเสร็จแล้ว ผู้ครอบครองจะใช้สอยอาคารอย่างไร หากไม่มีการต่อเติมดัดแปลงอยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องขออนุญาตแล้ว ก็ไม่มีการควบคุมอย่างไร แต่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคารได้ควบคุมการก่อสร้าง การรื้อถอน การเคลื่อนย้ายและการใช้สอย อาคารด้วย¹³

โดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้กับการ ควบคุมการก่อสร้างอาคารรวมถึงอาคารสูงด้วยเนื่องจากก่อนปีพุทธศักราช 2535 ประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมอาคารสูงโดยเฉพาะและยังมิได้กำหนดนิยามว่าอาคารแบบใด ถือได้ว่าเป็นอาคารสูงดังนั้นอาคารทุกประเภทไม่ว่าจะมีความสูงเท่าไรย่อมอยู่ภายใต้การควบคุม ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ในช่วงเศรษฐกิจเจริญเติบโตในปี พ.ศ. 2532 ถึง พ.ศ. 2534 ได้มีการก่อสร้างอาคารสูง ในประเทศไทยขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพมหานคร รวมทั้งจังหวัดใหญ่ ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือมีสถานะเศรษฐกิจที่ดีโดยมีการก่อสร้างคอนโดมิเนียมและคอมเพล็กซ์ ต่าง ๆ ขึ้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทในการควบคุมการ

¹³ จาก เอกสารการสอนชุดวิชาปฏิบัติวิชาชีพการจัดการงานก่อสร้างมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (น. 5), โดย วรวิทย์โล่ห์ทอง, 2531, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

ก่อสร้างอาคาร ไม่อาจรับมือกับอาคารสูง ได้กระทรวงมหาดไทยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง มีชื่อว่า คณะอนุกรรมการควบคุมการก่อสร้างอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่ เพื่อทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายควบคุมอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่ขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้¹⁴

ประการแรก เพื่อควบคุมระบบที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ระยะห่างของอาคาร ความแออัดของอาคารในบริเวณที่จะก่อสร้าง รวมทั้งความแออัดในการใช้สอยในตัวอาคาร ระบบการทิ้งของเสีย การจัดสรร การใช้พื้นที่ภายในตัวอาคาร รวมทั้งขนาดพื้นที่สำหรับจอดรถยนต์

ประการที่สอง เพื่อควบคุมระบบที่จะกระทบกระเทือนต่อสุขภาพและชีวิตของประชาชน เช่น ปัญหาการใช้กระจกสะท้อนแสง ปัญหาด้านสาธารณสุข เป็นต้น

ประการที่สาม เพื่อควบคุมระบบสุขาภิบาล ซึ่งต้องมีการกำหนดขึ้นมาใหม่ และควบคุมให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้รวมทั้งปัญหาในการป้องกันอัคคีภัย

ร่างกฎหมายดังกล่าวได้ถูกคัดค้านอย่างรุนแรงจากสถาปนิก วิศวกร และนักลงทุนจำนวนหนึ่ง จนกระทั่งร่างกฎกระทรวงฉบับนี้ต้องเป็นอันตกไป ทำให้กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ต้องกลับมาพิจารณาเรื่องอีกครั้งหนึ่ง

ในปี พ.ศ. 2532 กรมโยธาธิการได้ยกร่างกฎกระทรวงควบคุมอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ขึ้นมาอีกครั้ง และเตรียมที่จะเสนอผ่านกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในร่างกฎกระทรวงดังกล่าวได้แบ่งออกเป็น 6 หมวด ดังต่อไปนี้

หมวดที่ 1 ว่าด้วยลักษณะรูปแบบ สัดส่วน เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคาร เนื้อที่ว่างภายนอกอาคาร แนวอาคาร ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคารหรือแนวเขตที่ดินข้างเคียง

หมวดที่ 2 ว่าด้วยระบบการระบายน้ำ โดยกำหนดให้ทางระบายน้ำทิ้ง ต้องมีลักษณะที่สามารถตรวจสอบ และทำความสะอาดได้โดยสะดวก และในกรณีที่แหล่งรองรับน้ำทิ้งมีขนาดไม่เพียงพอจะรองรับน้ำทิ้งที่ระบายจากอาคารภายในชั่วโมงการใช้น้ำสูง อาจให้มีที่พักน้ำทิ้งเพื่อรองรับปริมาณน้ำทิ้ง จะได้รับน้ำก่อนทิ้งระบาย

หมวดที่ 3 ว่าด้วยระบบระบายอากาศระบบไฟฟ้าและระบบป้องกันเพลิงไหม้

หมวดที่ 4 ว่าด้วยแบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบประปา

หมวดที่ 5 ว่าด้วยระบบการกำจัดขยะมูลฝอย โดยกำหนดให้ในอาคารต้องมีการจัดเก็บขยะมูลฝอยโดยวิธีขนลำเลียง หรือนำทิ้งลงปล่องทิ้งขยะมูลฝอย นอกจากนี้ยังต้องกำหนดลักษณะของปล่องทิ้งขยะมูลฝอยของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่

¹⁴ จาก กฎหมายเกี่ยวกับคอน โคมินีเยม (เอกสารวิชาการ ดี.เอส.แลนค์ ชุดที่ 1) (น. 66-67), โดย ไชยยศ เหมมะรัชตะ, 2535, กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์พลชัย.

หมวดที่ 6 ว่าด้วยระบบลิฟต์โดยสารภายในอาคาร โดยกำหนดให้อาคารสูงต้องมีลิฟต์อย่างน้อย 1 ชุด และมีระบบอุปกรณ์ การทำงานที่จะให้ความปลอดภัยด้านสวัสดิการและสุขภาพของผู้โดยสาร

ในระยะเวลาต่อมาร่างกฎกระทรวงควบคุมอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในสมัยพลเอกอริสระพงษ์ หนุณภักดีเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยให้ไว้ ณ วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 ซึ่งเรียกว่ากฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารพ.ศ. 2522¹⁵ ซึ่งมีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ นับจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นมา

2.2 แนวคิดความเป็นมาเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของต่างประเทศ

แนวคิดและความเป็นมาของการควบคุมอาคารของต่างประเทศนั้นมีแนวคิดและความเป็นมาในการควบคุมอาคาร โดยมีรายละเอียดและกฎเกณฑ์ของแต่ละประเทศแตกต่างกันออกไป หรือบางประเทศก็จะมีคามเหมือนหรือคล้ายคลึงกันดังมีประเทศต่าง ๆ ดังนี้

2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในช่วงศตวรรษที่ 19 ของประเทศสหรัฐอเมริกา เมืองซึ่งเคยเป็นเมืองที่มีพื้นที่ไม่มาก ได้มีการเจริญเติบโตมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นทั้งในด้านจำนวนประชากรและพื้นที่เมือง ทำให้เกิดความแออัด ไม่ถูกสุขลักษณะและเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมนอกจากนี้อุตสาหกรรมมักจะอยู่ในบริเวณชุมชนเมือง จึงกลายเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวของเมืองและการกระจายความเจริญออกไปจากตัวเมืองขนาดใหญ่เกิดเป็นชุมชนชานเมืองขึ้นรอง ๆ นครขนาดใหญ่ของประเทศติดต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน¹⁶

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีแนวคิดในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการวางผังเมืองเพื่อควบคุมอาคารออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ อำนาจซึ่งใช้ในการเวนคืนที่ดินและทรัพย์สินของเอกชนเพื่อนำมาใช้ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีการใช้อำนาจดังกล่าวมากในกฎหมายเกี่ยวกับการวางผังเมืองของมหานคร และอำนาจซึ่งเป็นอำนาจกำกับควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สินของเอกชน โดยอำนาจทั้งสองเป็นอำนาจตามธรรมเนียมของมลรัฐ ซึ่งมีการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว เนื่องจากการวางผังเมืองเพื่อควบคุมอาคารเป็นเรื่องของแต่ละชุมชนซึ่งมีความต้องการที่แตกต่างกันฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐจึงออกกฎหมายมอบอำนาจให้กับ

¹⁵ ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 109 ตอนที่ 11 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2535.

¹⁶ จาก *หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศกรณีศึกษา: ประเทศสหรัฐอเมริกา* (น. 4-2), โดย กรมโยธาธิการและผังเมือง ก, 2547, กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รัฐบาลท้องถิ่นโดยเมื่อรัฐบาลท้องถิ่นรับอำนาจมาก็จะใช้อำนาจในการออกข้อบัญญัติต่าง ๆ เพื่อจัดทำผังเมือง ควบคุมอาคารและย่านควบคุมการจัดสรรที่ดิน ควบคุมความปลอดภัยของอาคารและสัญลักษณ์ของอาคารบ้านเรือน

ด้วยระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นระบบกฎหมายจารีตประเพณี เป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับคำพิพากษาของศาลคำตัดสินของศาลถือว่าเป็นกฎหมาย และคำตัดสินของศาลในคดีที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกันต้องผูกพันให้ตัดสินเหมือนกันรัฐบาลส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาคำพิพากษาและเหตุผลตามคำพิพากษาอย่างละเอียดเพื่อนำมาปรับปรุงเพื่อแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการวางผังเมืองให้สอดคล้องกับคำพิพากษา เพราะมิฉะนั้นแล้วก็จะแพ้คดีแก่เจ้าของทรัพย์สินไปเรื่อย ๆ ทำให้ไม่สามารถนำกฎหมายไปปฏิบัติให้เกิดผลได้ นอกจากนั้นแล้วยังต้องนำคำพิพากษามาปรับปรุงแก้ไขกระบวนการและขั้นตอนให้สอดคล้องกับคำพิพากษา ซึ่งการไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอน ศาลยุติธรรมอาจสั่งให้ดำเนินขั้นตอนใหม่ทั้งหมดทำให้ถูกต้องหรือตัดสินว่าคำสั่งของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นเป็นโมฆะได้

ประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มพัฒนาการกำหนดย่านการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นครั้งแรกที่นครซานฟรานซิสโก ในปี ค.ศ. 1867 เพื่อแยกย่านชกเสื้อผ้าชาวจีนออกจากย่านพักอาศัย ตามมาด้วยนครลอสแอนเจลิสในปี ค.ศ. 1909 อาจกล่าวได้ว่าการผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มพัฒนาการกำหนดย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการนี้กลายเป็นแกนหลักของการพัฒนาเมือง โดยมหานครนิวยอร์กนำกฎหมายผังเมืองว่าด้วยการกำหนดย่านการใช้ที่ดินมาบังคับใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1916 โดยใช้บังคับร่วมกับข้อกำหนดควบคุมความสูงของอาคารและระยะรันของอาคารเช่นถนนบางสายห้ามสร้างอาคารสูงเกินสองเท่าครึ่งของความกว้างของถนนนั้น¹⁷

หลังจากนั้นมาอาคารสูงจำนวนมากถูกสร้างขึ้นมากมายโดยมีสองมหานคร คือชิคาโกและนิวยอร์กเป็นคู่แข่งสำคัญ โดยการผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกายังคงพัฒนาต่อไปโดยมหานครชิคาโก และมหานครนิวยอร์ก ยังคงกำหนดมาตรการควบคุมความสูงของอาคารเป็นหลัก หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง มหานครชิคาโก เป็นผู้บุกเบิกมาตรการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาอาคารสูงในย่านธุรกิจกลางเมือง ความสำเร็จของมหานครชิคาโกนี้เป็นผลจากกฎหมายผังเมือง นั่นคือกฎหมายควบคุมความสูงของอาคารถูกแทนที่ด้วยการควบคุมพื้นที่อาคารเป็นมาตรการหลัก กระบวนการนี้เรียกและเป็นที่รู้จักกันทั่วไปในนาม Floor Area Ratio –FAR โดยเกี่ยวข้องกับขนาดที่ดินควบคู่กับมาตรการวางวัดตอบแทนหากอาคารนั้นเว้นที่โล่งรอบอาคารมากกว่าที่กฎหมาย

¹⁷ จาก การกำหนดสัดส่วนพื้นที่อาคารในผังเมืองรวม สำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ กรมโยธาธิการและผังเมือง วันที่ 14-15 มกราคม 2553 (เอกสารประกอบการประชุมหารือ ครั้งที่ 1).

กำหนด แนวคิดนี้ทำให้มหานครชิคาโก ประสบความสำเร็จในราวทศวรรษที่ 1960 ถึง 1970 โดยมหานครนิวยอร์กนำมาตราการ FAR มาใช้ในปี 1961

กฎหมายผังเมืองของมหานครชิคาโกว่าด้วยเรื่องมาตรการวางวัดดอลแทน ถูกทบทวนอีกครั้งในทศวรรษที่ 1990 และปรับปรุงจนมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 2004 เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม เกณฑ์มาตรการวางวัดดอลแทน ถูกปรับเพื่อเพิ่มพื้นที่สาธารณะให้มากขึ้น เช่น ทางเดินเท้า เพื่อเพิ่มคุณค่าความน่าอยู่ของเมือง

2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนพื้นที่อาคารมาผนวกรวมกับการวางผังเมืองของประเทศโดยเริ่มนำระบบการกำหนดสัดส่วนพื้นที่อาคารมาใช้ในปี ค.ศ. 1970 โดยมีการกำหนดสัดส่วนเป็นตัวเลขว้อยละ หรือ เปอร์เซ็นต์ โดยสาระสำคัญส่วนใหญ่ในยุคแรกประเทศญี่ปุ่นจะให้ความสำคัญกับเรื่องภูมิทัศน์เมือง และอัตลักษณ์ของชุมชนเดิมแบบญี่ปุ่น

กฎหมายผังเมืองของประเทศญี่ปุ่นนั้นประกอบไปด้วย นโยบายการปรับปรุงการพัฒนา และการอนุรักษ์ การควบคุมการใช้ที่ดิน การวางแผนของสิ่งอำนวยความสะดวกของประชาชน ระบบพัฒนาเขตเมือง ระบบการอนุญาตพัฒนาที่ดิน การตรวจสอบโครงการ ขั้นตอนการวางผังเมือง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นองค์ประกอบที่กล่าวไว้ในกฎหมายผังเมืองของประเทศญี่ปุ่น โดยกฎหมายผังเมืองประกาศใช้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968 ด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจที่รวดเร็วและจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นกับปัญหาพื้นฐาน โครงสร้างที่ไม่ดีโดยไปทำลายสิ่งแวดล้อมจึงนำไปสู่การแก้ไขพระราชบัญญัติผังเมืองในปี ค.ศ. 1968¹⁸

ผังเมืองประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนดโซนการใช้ประโยชน์ที่ดินในการก่อสร้างอาคาร โดยแบ่งออกเป็น 12 ชนิดของเขตการใช้ดินในพื้นที่บังคับ โดยโรงเรียน ห้องสมุด โรงพยาบาล จะไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่จะอยู่ในผังเมืองของสถานที่สาธารณะ โครงการพัฒนาเมืองเป็นโครงการขนาดใหญ่พิเศษที่ได้รับประโยชน์ทั้งเมืองการพัฒนาเมืองมิใช่การคำนึงถึงผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดินแต่เพียงรายเดียว แต่ภาครัฐจะต้องคำนึงถึงการพัฒนาเมืองเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยพื้นที่ที่ได้กำหนดให้พัฒนาเมืองตามกฎหมายผังเมืองการก่อสร้างอาคารจะถูกจำกัดตามกฎหมาย จนกว่าโครงการได้รับการอนุมัติให้ทำการซื้อขายที่ดินหรือเวนคืนที่ดิน และต้องมีการทำประชาพิจารณ์จากประชาชนในพื้นที่ว่าให้ทำการก่อสร้างเพื่อพัฒนาเป็นเมืองนั้นได้

¹⁸ HariSrinivas Planning Practice in Japan.

ในประเทศญี่ปุ่นยอมรับในแนวความคิดในสิทธิในสิ่งแวดล้อม โดยจุดกำเนิดมาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 มาตรา 13 และ มาตรา 25 โดยข้อความในมาตรา 13 "ได้ความว่าประชาชนทั้งหมดย่อมได้รับ การเคารพนับถือว่าเป็นปัจเจกชนโดยสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และการดำรงชีพในความสุข ซึ่งไม่เป็นการกระทบต่อสวัสดิการของส่วนรวม จะเป็นสาระสำคัญสูงสุดต่อทาง นิติบัญญัติ และในงานของรัฐบาล"¹⁹ มาตรา 25 ยังได้แสดงถึงสิทธิของประชาชนเป็นการเพิ่มเติมอีกว่า ประชาชนทั้งหมดมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในมาตรฐานแห่งชีวิตที่เป็นประโยชน์และมีวัฒนธรรมในขอบเขตแห่งชีวิต รัฐจักเป็นผู้ให้การส่งเสริมและจรรโลงสวัสดิการสังคม ความมั่นคงปลอดภัย และสุขภาพอนามัยส่วนรวมให้กว้างไกลต่อไป²⁰ ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสองมาตรานี้ เป็นการแสดงถึงหลักประกันในสิทธิขั้นมูลฐานที่ประชาชนทุกคนมีอยู่และรัฐจะต้องสนับสนุนส่งเสริมให้มีอยู่ตลอดไป แม้ตามตัวอักษรในรัฐธรรมนูญจะไม่ได้มีการกล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่การให้หลักประกันในชีวิตความเป็นอยู่ที่จะดำรงอยู่โดยมี สวัสดิการสังคม ความปลอดภัย และมีสุขภาพอนามัยที่ดีนั้น เป็นการให้ความคุ้มครองถึงคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยปริยาย เพราะหากสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ทรุดโทรม ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนก็ขาดสวัสดิการ ขาดความมั่นคง โดยไม่สามารถมีชีวิตตามมาตรฐานขั้นต่ำดังที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ถือได้ว่าที่มาแห่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมนั้นก็คือรัฐธรรมนูญและเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองอยู่

2.2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

เขตปกครองพิเศษฮ่องกงได้ครบกำหนดสัญญาเช่าและกลับมาสู่สาธารณรัฐประชาชนจีนเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1997 โดยรัฐบาลจีนกำหนดให้เขตปกครองพิเศษฮ่องกงสามารถดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีต่อไปได้อีกเป็นเวลา 50 ปี โดยเขตปกครองพิเศษฮ่องกงเคยเป็นเมืองเช่าของรัฐบาลอังกฤษมานาน ดังนั้นมีอาคารเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากเนื่องจากภูมิประเทศมีขนาดที่ไม่เอื้อต่อการสร้างบ้านเดี่ยว

เขตปกครองพิเศษฮ่องกงมีแนวคิดในการออกแบบอาคารเพื่อการอนุรักษ์พลังงานหรือที่เรียกกันว่าอาคารสีเขียว โดยในปี พ.ศ. 2538 ได้ออกข้อกำหนดเพื่อควบคุมการออกแบบอาคารของอาคารพาณิชย์และอาคารประเภท โรงแรม โดยให้มีการคำนวณในค่าการถ่ายเทความร้อนผ่านกรอบอาคาร และมีการเตรียมออกกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการอนุรักษ์พลังงานในอาคาร ในปัจจุบันได้พัฒนาโดยนำมาบังคับใช้กับอาคารทั่วไป นอกจากนี้ยังมีการ

¹⁹ From *The Japanese Legal System* (p. 5), by Tanaka Hideo, 1979, Tokyo: University of Tokyo Press.

²⁰ จาก *ความรับผิดชอบทางแห่งของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 67), โดย ประณีต ชุมแก้ว, 2535, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

กำหนดกฎเกณฑ์เรื่องการตรวจวิเคราะห์การใช้พลังงานในอาคาร ราชการ การศึกษาประสิทธิภาพของการใช้ระบบระบายความร้อนด้วยน้ำของระบบปรับอากาศสำหรับอาคารที่ไม่ใช่อาคารพักอาศัย

2.2.3.1 แนวคิดการฟื้นฟูเมืองเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

นับแต่ปี ค.ศ. 1987 เขตปกครองพิเศษฮ่องกงได้เริ่มทำการฟื้นฟูเมืองขึ้น โดยนำแนวคิดองค์รวมของการพัฒนาฟื้นฟูใน โครงการชุมชนเคหะเก่าโดยเริ่ม โครงการแรกที่เคหะชุมชน นี้อทพ้อย โดยประสบความสำเร็จในปี ค.ศ. 2002 รัฐบาลของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง จะทำการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ต่ำกว่ามาตรฐานให้ดียิ่งขึ้น โดยสนับสนุนการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม โดยการจัดหาที่พักอาศัยให้ผู้อยู่อาศัยใหม่นั้นจะมีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 18-24 เดือนก่อนทำการรื้อถอนเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยนั้นได้ทราบล่วงหน้าและมีเวลาในการเตรียมตัว โดยกระบวนการดังกล่าวรัฐบาลจะจัดให้ลงทะเบียนโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายหลักการพิจารณาฟื้นฟูเมืองมีอยู่ 4 แนวทางตามลำดับก่อนหลัง ดังนี้ การพิจารณาด้านความเร่งด่วนและความเสียหาย การพิจารณาความเสื่อมโทรมของพื้นที่ การพิจารณาด้านอันตรายอันเกิดจากอัคคีภัย และสุดท้ายการพิจารณาด้านความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยและความคุ้มค่าในการลงทุน โดยผลลัพธ์ภายหลังการฟื้นฟูเมืองนั้นจะมีมากน้อยเพียงใดก็อยู่ในความเหมาะสมของแต่ละโครงการ

ผู้ที่มีสิทธิอาศัยในแฟรตของรัฐบาลนั้นจะต้องเป็นผู้มีรายได้น้อยตามเกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนด และต้องลงทะเบียนจองสิทธิไว้แล้ว แต่เดิมต้องใช้เวลา 7 ปี นับจากลงทะเบียนจองสิทธิจึงจะเข้าอยู่อาศัยได้แต่ปัจจุบันได้ลดลงเหลือเพียง 2 ปีเท่านั้น โดยรัฐบาลจะคิดค่าเช่าไม่เกินร้อยละ 50 ของราคาสตาด และไม่เกินร้อยละ 10 ของรายได้ โดยมีการตรวจสอบทุก 2 ปี หากพบว่าผิดเงื่อนไขหรือภายหลังมีรายได้เกินตามที่กฎเกณฑ์กำหนดจะต้องออกจากสถานที่เช่าทันที และไม่อนุญาตให้เช่าช่วงทุกภาคส่วนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในการบริหารชุมชนของตนเองโดยในแต่ละชั้นของแฟลตจะมีตัวแทน 1 คน เพื่อเข้าประชุมร่วมกับฝ่ายอื่น ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้บริหารท้องถิ่น ตำรวจพื้นที่ ผู้จัดการอาคาร เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย พนักงานทำความสะอาด โดยเข้าร่วมประชุมทุก 2 เดือน เพื่อเสนอแนะแก้ไขข้อบกพร่อง สภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน โดยรัฐบาลเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย เนื่องจากค่าส่วนกลางได้เก็บจากค่าเช่าเรียบร้อยแล้ว

2.2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของสาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นประเทศในภูมิภาคอาเซียนซึ่งอยู่ในภูมิภาคเดียวกับประเทศไทยมีสภาพทางภูมิประเทศเป็นเกาะขนาดเล็กดังนั้นจึงมีอาคารเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อเป็นที่พักอาศัย หรือประกอบการด้านพาณิชย์ และอุตสาหกรรม

แนวคิดในการควบคุมอาคารของสาธารณรัฐสิงคโปร์จะใช้ระบบผังเมืองของประเทศในการเป็นตัวกำหนดความสูงของอาคารภายในประเทศ ความสูงของอาคารในแต่ละเขตพื้นที่จะมี

อัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อพื้นที่ดินมากน้อยผันแปรไปตามข้อกำหนดของผังเมืองในแต่ละเมือง โดยจะไม่มีกฎหมายสำหรับควบคุมอาคารสูงโดยเฉพาะแต่จะใช้กฎหมายควบคุมอาคารทั่วไปในการควบคุมการก่อสร้างควบคุมไปกับผังเมืองในแต่ละเขต

กฎหมายควบคุมอาคารของสาธารณรัฐสิงคโปร์มีความใกล้เคียงกับการควบคุมอาคารสูงของประเทศไทยเพราะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่อง พื้นที่ แสงสว่าง ระบบระบายอากาศ ระบบกำจัดขยะ ข้อกำหนดเรื่องเพลิงไหม้ เรื่องสัญญาณเตือนเพลิงไหม้ และการดับเพลิงซึ่งรายละเอียดดังกล่าวใกล้เคียงกับกฎหมายควบคุมอาคารสูงของไทย

ในปี พ.ศ. 2548 สาธารณรัฐสิงคโปร์ได้เริ่มประกาศใช้ใบรับรอง เครื่องหมายสีเขียวเพื่อประเมินมาตรฐานของอาคารต่าง ๆ ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ เพื่อประเมินมาตรฐานของอาคารต่าง ๆ ในด้านสมรรถนะของการใช้พลังงาน และการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการจัดการของเสียในปี พ.ศ. 2551 ได้ออกข้อบังคับให้อาคารต่าง ๆ ต้องมีมาตรฐานตามเกณฑ์ที่กำหนด

สาธารณรัฐสิงคโปร์ถือเป็นศูนย์กลางของอาคารสีเขียวในเอเชียหลายประเทศได้ยื่นขอใบรับรอง เครื่องหมายสีเขียวจากหน่วยงาน SGBC ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ ภายใต้โครงการเครื่องหมายสีเขียว โดยมีเจ้าของอาคารต่าง ๆ ทั่วเอเชีย ยื่นขอใบรับรองแล้วไม่น้อยกว่า 115 ราย และผ่านการรับรองแล้วจำนวน 32 ราย²¹ โดยปัจจุบัน สาธารณรัฐสิงคโปร์ได้รับการยอมรับของทั่วโลกในความเป็นผู้นำทางด้านการคิดริเริ่มนวัตกรรมและโครงการใหม่ ๆ ที่จะช่วยเพิ่มพูนความรู้และความชำนาญในการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อลดมลภาวะเป็นพิษจากก๊าซเรือนกระจก และมีเป้าหมายในการส่งเสริมให้มีอาคารสีเขียวให้มากขึ้นเป็นร้อยละ 80 ภายในปี พ.ศ. 2573

2.3 หลักการในการควบคุมอาคารสูงของประเทศไทย

ในปัจจุบันประเทศไทยมีการประกาศกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมอาคารสูงโดยเฉพาะแต่การบังคับใช้ของกฎหมายฉบับดังกล่าวยังอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยเป็นกฎหมายที่ควบคุมหรือกำหนดมาตรการในการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้สอยอาคาร และใช้ประโยชน์ที่ดินในชุมชนเมือง เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยและประโยชน์สุขอื่น ๆ ของชุมชนเมืองนั้น ๆ โดยกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยต่าง ๆ ไว้ เช่น มาตรการเกี่ยวกับระบบป้องกันอัคคีภัย ระบบระบายอากาศ ระบบนิเวศวิทยา เป็นต้น ถ้ากล่าวในด้านที่เกี่ยวกับอาคารโดยตรง กฎหมายควบคุมอาคารเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานในการ

²¹ สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ณ สิงคโปร์ กุมภาพันธ์ 2554.

ออกแบบและการก่อสร้างอาคาร เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารได้มีอาคารที่มีความมั่นคงแข็งแรง ถูกต้องตามสุขลักษณะ มีประสิทธิภาพในการป้องกันอัคคีภัยและภัยอื่น ๆ สำหรับอยู่อาศัย รวมทั้งปลอดภัยแก่ชุมชนด้วย ทั้งนี้โดยการกำหนดว่า ในพื้นที่บังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารนั้น การก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางประเภทตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ต้องได้รับอนุญาตหรือแจ้งให้เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องทราบ หรือให้อนุญาตก่อน นอกจากนั้นกฎหมายควบคุมอาคารเป็นกฎหมายที่ควบคุมการใช้และเปลี่ยนการใช้อาคารประเภทอาคารสูงเพื่อความปลอดภัยของชุมชนอีกด้วย โดยกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเกี่ยวกับอาคาร ต้องได้รับอนุญาต ได้รับการตรวจสอบ หรืออยู่ในความรับรู้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือท้องถิ่น กล่าวในด้านที่เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคารมีประโยชน์ในการควบคุมพื้นที่ให้เป็นไปตามหลักการของผังเมือง โดยการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับขนาดหรือกลุ่มก้อนของอาคาร เงื่อนไขเกี่ยวกับความหนาแน่นของอาคาร เงื่อนไขเกี่ยวกับที่จอดรถสำหรับอาคาร²²

ตลอดจนกำหนดพื้นที่ห้ามก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางประเภทไว้ด้วย โดยทั่วไปกฎหมายควบคุมอาคารเป็นกฎหมายที่บังคับใช้ในเขตชุมชนที่มีความเจริญ หรือมีประชากรอยู่อาศัยค่อนข้างหนาแน่น มีลักษณะเป็นชุมชนเมืองยิ่งกว่าที่จะบังคับใช้ในเขตชนบท หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้เฉพาะพื้นที่ที่มีความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามกฎหมายผังเมือง ยิ่งกว่าจะเป็นกฎหมายที่บังคับใช้ในพื้นที่ทั่วไป โดยจะต้องมีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับกฎหมายในท้องที่นั้น ๆ เสียก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ เว้นแต่จะเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตผังเมืองตามกฎหมายผังเมืองอยู่แล้วก็ให้เป็นไปตามกฎหมายผังเมืองนั้น ๆ

กฎหมายควบคุมอาคารเป็นทั้งกฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติอยู่ในฉบับเดียวกัน ในส่วนที่เป็นกฎหมายสารบัญญัตินั้น ได้แก่การกำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับอาคารที่อยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้ ส่วนวิธีสบัญญัตินั้นได้แก่การกำหนดวิธีการบังคับแก่บุคคล หรืออาคารเมื่อมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติในส่วนที่เป็นสารบัญญัตินั้น ๆ ทั้งการบังคับในส่วนแพ่งและมาตรการบังคับในทางปกครอง

²² จาก การปฏิบัติวิชาชีพการจัดการก่อสร้างมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช หน่วยที่ 1-7 (เอกสารการสอน) (น. 71), โดย เฉลิม แก้วกั้งवाल, 2531, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ภาพรวมแล้วมีวัตถุประสงค์ทั้งสิ้น 8 ประการกล่าวคือ²³

1. เพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคงแข็งแรง

วัตถุประสงค์ของความมั่นคงแข็งแรง เป็นวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายควบคุมอาคาร ปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติในมาตรา 8 (เรื่องการออกกฎกระทรวง)

2. เพื่อความปลอดภัย

กฎหมายควบคุมอาคารได้ควบคุมอาคารซึ่งก่อสร้าง คัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายให้ปฏิบัติตามที่กำหนด นอกจากนี้ในระหว่างการก่อสร้างอาคาร ผู้ดำเนินการก่อสร้างอาคาร ต้องตรวจสอบความแข็งแรงปลอดภัยของนั่งร้านที่สร้างขึ้นเป็นประจำ ถือว่าเป็นวัตถุประสงค์หลักและวัตถุประสงค์พื้นฐานของกฎหมายควบคุมอาคาร ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติดังกล่าวมาตรา 8 (เรื่องออกกฎกระทรวง) มาตรา 46 และมาตรา 77

3. เพื่อป้องกันอัคคีภัย

วัตถุประสงค์ดังกล่าวเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของกฎหมายควบคุมอาคารวัตถุประสงค์หนึ่งได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของการป้องกันอัคคีภัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงควบคุมป้องกันเพลิงไหม้ในอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ กำหนดให้มีระบบท่อขึ้นที่เก็บสำรองน้ำดับเพลิง ระบบบันไดหนีไฟ และช่องทางเฉพาะกิจสำหรับบุคคลภายนอก เข้าบรรเทาสาธารณภัย ในอาคาร ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว มาตรา 8 (เรื่องการออกกฎกระทรวง) มาตรา 79

4. เพื่อการสาธารณสุข

กฎหมายควบคุมอาคาร ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดแบบและจำนวนห้องน้ำ ห้องส้วมระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำและการกำจัด ขยะมูลฝอยตลอดจนถึงปฏิภณก็เพื่อวัตถุประสงค์ในการสาธารณสุขดังกล่าว ปรากฏในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร มาตรา 8 (เรื่องการออกกฎกระทรวง) กฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 หมวด 8

²³ จาก ปัญหาการใช้และวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครตามกฎหมายควบคุมอาคาร (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต) (น. 8-26), โดย สุริยน ประภาสวัต, 2539, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

5. เพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กฎหมายควบคุมอาคาร ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดข้อบังคับเพื่อประโยชน์การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้คณะกรรมการควบคุมอาคารยังกำหนด ให้มีผู้แทนจากสำนักคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นกรรมการด้วย แสดงว่ากฎหมายควบคุมอาคาร ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วยเหมือนกัน ปรากฏอยู่ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ซึ่งเป็นกฎกระทรวงควบคุมอาคารสูง มีบทบัญญัติในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในหมวดที่ 1 คือ การกำหนดลักษณะของอาคาร เนื้อที่ว่างของภายนอกอาคารและแนวอาคาร ใน หมวดที่ 3 มีเรื่องระบบบำบัดน้ำเสีย และการระบายน้ำทิ้ง และหมวดที่ 5 เป็นเรื่องระบบกำจัดขยะมูลฝอย และในองค์ประกอบของคณะกรรมการควบคุมอาคารยังกำหนดให้มีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นกรรมการด้วย²⁴

6. เพื่อการผังเมือง

กฎหมายควบคุมอาคาร ได้กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ใช้อำนาจดังกล่าวออกกฎกระทรวง กำหนดห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่ต่าง ๆ ก็เพื่อประโยชน์การผังเมือง กำหนดท้องที่ก่อสร้างให้เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองนั่นเอง ไม่ให้เกิดปัญหาในการก่อสร้างอาคารกระจัดกระจายไม่เป็นระเบียบ อันส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ การควบคุม ความปลอดภัย ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารมาตรา 8 (เรื่องการออกกฎกระทรวง) กฎกระทรวงฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2530) ลงวันที่ 4 มีนาคม 2530 กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท และ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2525

7. เพื่อการสถาปัตยกรรม

พระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ปรากฏวัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคาร เพื่อการสถาปัตยกรรม ทั้งนี้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดลักษณะแบบ รูปแบบ สัดส่วน เนื้อที่ ที่ตั้งอาคาร ลักษณะ ระดับ เนื้อที่ว่างภายนอกหรือแนวอาคารก็เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร มาตรา 8 (เรื่องการออกกฎกระทรวง) และ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมอาคารก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 หมวด 4 และหมวด 5

²⁴ พระราชบัญญัติควบคุมอาคารพุทธศักราช 2522, มาตรา 14.

8. เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การจราจร

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ปรากฏวัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคาร เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การจราจร ซึ่งก็ได้ให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ เช่นเดียวกับวัตถุประสงค์อื่นข้างต้นดังกล่าวมาแล้ว รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร ได้ออกกฎกระทรวงมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจอดรถยนต์ ที่กลับรถยนต์ ทางเข้าออกรถยนต์ของอาคารประเภทต่าง ๆ ตั้งโรงมโหรีสพ อาคารชุด ภัตตาคาร ห้างสรรพสินค้า สำนักงาน อาคารขนาดใหญ่ ข้อกำหนดดังกล่าว ส่งผลต่อการจราจรในแง่ที่ว่า เมื่อกำหนดให้อาคารเหล่านั้น มีที่จอดรถจำนวนที่กำหนดแล้ว เป็นการช่วยให้ผู้ใช้ประโยชน์จากอาคารดังกล่าว ไม่นำรถยนต์ไปจอดบริเวณถนนอันจะส่งผลก่อให้เกิดการจราจรติดขัดในบริเวณนั้น ๆ ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร มาตรา 79 ทั้งนี้ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ลงวันที่ 30 เมษายน 2517

ส่วนเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เป็นเพียงการปรับปรุงวิธีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคารดังนี้²⁵

1. ปรับปรุงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ว่าด้วยการออกอนุบัญญัติ (กฎหมายลำดับรอง) ตามพระราชบัญญัตินี้ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น
2. เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการแจ้งให้เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นทราบก่อนการดำเนินการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารแทนการขออนุญาต
3. ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ใช้ในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
4. ปรับปรุงบทกำหนดโทษ อัตราโทษ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีให้เหมาะสมกับสถานะทางเศรษฐกิจ และลักษณะของการกระทำผิด
5. ปรับปรุงบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับการปรับปรุงบทบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้น หรือให้เหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น

สำหรับอาคารสูงนั้นเมื่อปี พ.ศ. 2535 ได้มีการประกาศกฎกระทรวงฉบับที่ 33²⁶ (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวเนื่องจาก พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็น

²⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 39 (6 เมษายน พ.ศ. 2535).

²⁶ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 11 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535.

กฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมอาคารรวมทั้งอาคารสูงด้วยนั้นย่อมไม่สามารถรองรับกับอาคารสูงที่ในปัจจุบันมีการก่อสร้างเพื่อใช้ประโยชน์ในการอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการประเภทเดียวหรือหลายประเภทรวมกันเพิ่มมากขึ้น โครงสร้างและอุปกรณ์อันเป็นส่วนประกอบของอาคารจะแตกต่างกันไปตามประเภทขอการใช้สมควรควบคุมอาคารสูง โดยเฉพาะเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรงความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการวางแผนการพัฒนาด้านสาธารณูปโภคของรัฐ จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

ในประเทศไทยยังมีอาคารอีกจำนวนมาก ซึ่งก่อสร้างดัดแปลง หรือเคลื่อนย้าย โดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ใช้บังคับ มีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม สมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไขในการให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดังกล่าวปรับปรุงหรือแก้ไขระบบความปลอดภัยเกี่ยวกับอัคคีภัยของอาคาร ในกรณีเป็นอาคารสูงมีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดำเนินการแก้ไขให้อาคารดังกล่าวมีระบบความปลอดภัยเกี่ยวกับอัคคีภัยภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันในกรณีมีเหตุสมควรเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาออกไปอีกก็ได้จึงได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 47²⁷ (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ในปี พ.ศ. 2540 ได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 49²⁸ (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวคือเป็นการสมควรที่จะกำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน และความคงทนของอาคารหรือพื้นดินที่รองรับอาคาร สำหรับการก่อสร้างอาคารในเขตที่อาจได้รับแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว อันประกอบด้วย จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดตาก จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง และจังหวัดลำพูน เพื่อให้อาคารต้านทานแรงสั่นสะเทือนดังกล่าวได้ประกอบกับมาตรา 8 (3) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติให้การกำหนดดังกล่าวต้องกระทำโดยกฎกระทรวงซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ 49 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 ซึ่งขณะนั้นเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจ

²⁷ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนที่ 52 ก ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2540.

²⁸ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 51 จอชมรา 67 ก ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2540.

เป็นเหตุให้อุตสาหกรรมการก่อสร้างและวงการอสังหาริมทรัพย์ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง การก่อสร้างอาคารที่บังคับตามกฎหมายฉบับดังกล่าวมีจำนวนน้อยมาก แต่ในปัจจุบันเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมการก่อสร้างอาคารในประเทศไทยมีการฟื้นตัวอย่างต่อเนื่อง มีโครงการก่อสร้างอาคารสูงหรืออาคารที่บังคับตามกฎหมายฉบับดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับผลการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับแผ่นดินไหวแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้รับผลกระทบและมีความเสี่ยงภัยต่อแผ่นดินไหวสูงกว่าที่ได้ศึกษามาในอดีตมากและปัจจุบันประเทศไทยได้ออกกฎหมายฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2550 เรื่องกำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคาร และพื้นดินที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว และได้ทำการยกเลิกกฎหมายฉบับที่ 49 (พ.ศ. 2540) ออกตามความพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

2.4 หลักการกำหนดสัดส่วนพื้นที่ใช้สอยอาคารเพื่อควบคุมอาคารสูงของประเทศไทย

นิยามหลักของการกำหนดสัดส่วนพื้นที่อาคาร (FAR) หมายความว่า อัตราส่วนของพื้นที่ใช้สอยอาคารสูงสุดที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างได้ เทียบกับขนาดของแปลงที่ดินนั้น ตัวอย่างเช่น หากกำหนด FAR = 1 และแปลงที่ดินมีขนาด 100 ตารางเมตร หมายความว่า เจ้าของที่ดินสามารถก่อสร้างอาคารที่มีขนาดพื้นที่รวมกันไม่เกิน 100 ตารางเมตร หรือไม่เกินหนึ่งเท่าของขนาดแปลงที่ดินนั้น

ปัจจุบันสัดส่วนการใช้ประโยชน์พื้นที่อาคาร มีรายละเอียดมากขึ้น อาจมีสัดส่วนย่อยเป็นตัวเลขจุดทศนิยมมากกว่าหนึ่งหลัก บางประเทศมีทศนิยมละเอียดถึงสามหลัก อาจกล่าวได้ว่าการกำหนดสัดส่วนใด ๆ อาจแตกต่างกันน้อยเป็นจุดทศนิยมโดยไม่มีสูตรสำเร็จแน่นอน บางกรณีอาจผนวกสาระเรื่องขีดจำกัดการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ อาจรวมกับสาระด้านนิเวศวิทยาที่ต้องรักษาสมดุลตามธรรมชาติ หรือตามเหตุผลอื่นของการกำหนดสัดส่วนสำหรับพื้นที่บริเวณนั้น²⁹

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ส่งผลให้พื้นที่ชุมชนเมืองหลักเกือบทั่วประเทศไทยมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมโดยใช้บังคับเป็นกฎหมาย ทั้งนี้ ปรากฏในรูปแบบของผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตจำแนกย่านการใช้ที่ดิน และผังระบบคมนาคมและขนส่งในรูปแบบของโครงข่ายถนน ทุกผังดำเนินการในรูปแบบและลักษณะเดียวกัน จนบางครั้งถูกวิจารณ์และโต้แย้งถึงความคล้ายคลึงกันหมดทั่วประเทศของผังไม่ว่าจะเป็นเมืองเล็กหรือมหานครขนาดใหญ่การวางผัง

²⁹ จาก การกำหนดสัดส่วนพื้นที่อาคาร ตอนที่ 1 (น. 2-7), โดย ชงชัย โรจนกันนท์, 2533, กรุงเทพฯ: สำนักโยธาธิการและผังเมือง.

เมืองรวมดำเนินการอย่างต่อเนื่องมานาน จนกระทั่งเกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ เมื่อผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2549 ได้กำหนดให้ย่านที่อยู่อาศัยความหนาแน่นระดับต่าง ๆ รวมถึงย่านพาณิชยกรรมกลางเมือง มีสัดส่วนพื้นที่ใช้สอยอาคารสูงสุด 10 : 1 และลดหลั่นลงไป ควบคู่กับการกำหนดสัดส่วนพื้นที่ว่างนับเป็นมาตรการผังเมืองรวมที่ก้าวหน้าขึ้นอีกระดับหนึ่งแม้จะเรียกได้ว่าล่าหลังเมืองเทียบกับประเทศอื่นในเอเชียที่ได้พัฒนามาก่อนนานหลายปี

อย่างไรก็ตาม ความชัดเจนเรื่องพื้นที่อาคารเพิงปรากฏเป็นทางการ หลังจากกรมโยธาธิการและผังเมืองประกาศกฎกระทรวง กำหนดอาคารประเภทควบคุมการใช้ พ.ศ. 2552³⁰ จำแนกรายละเอียดของการคำนวณพื้นที่อาคาร โดยเฉพาะข้อ 12 ระบุว่า ในการคำนวณพื้นที่ ให้นำพื้นที่ทางเดิน ห้องน้ำ ห้องส้วม หรือพื้นที่ที่เกี่ยวข้องเนื่องกับกิจการและอยู่ภายในอาคารนั้นมารวมคำนวณด้วย ทำให้การวินิจฉัยตามกฎหมายชัดเจนเมื่อนำมาพิจารณาในข้อกำหนดผังเมืองรวม ว่าด้วยการกำหนดสัดส่วนพื้นที่อาคาร

เราสามารถกำหนดแนวทางการกำหนดสัดส่วนพื้นที่อาคาร FAR ได้หลายแนวทาง ดังนี้

1. การกำหนดสัดส่วนพื้นที่อาคาร โดยพิจารณาขีดจำกัดของระบบสาธารณูปโภค
2. การกำหนดสัดส่วนพื้นที่อาคาร โดยพิจารณาการอนุรักษ์รูปทรงและรูปแบบเมือง (Urban Form and Pattern Conservation)
3. การกำหนดสัดส่วนพื้นที่อาคาร โดยพิจารณาภาวะเสี่ยงภัยของเมือง (Urban Disaster Risk)
4. การกำหนดสัดส่วนพื้นที่อาคาร โดยพิจารณาองค์ประกอบ บรรเทาผลกระทบของภาวะภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง (Climate Change)

2.5 หลักแนวความคิดในเรื่องสิ่งแวดลอมกับการควบคุมอาคารสูงของไทย

สิ่งแวดลอมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดลอมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้ความหมายไว้ในมาตรา 4 ว่า “สิ่งแวดลอม หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น” จากบทนิยามดังกล่าวเราจึงเห็นว่าสิ่งแวดลอมที่อยู่รอบตัวเรามีอยู่ 2 ประการด้วยกันคือ สิ่งแวดลอมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติกับสิ่งแวดลอมที่มนุษย์ทำขึ้น

³⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนที่ 81 ก ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2552.

สิ่งแวดล้อมตามธรรมชาตินั้นนับว่ามีความสำคัญกับมนุษย์มาก มนุษย์ต้องพึ่งพาและใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมรวมทั้งมีความจำเป็นต้องอยู่ร่วมกับสิ่งมีชีวิตอื่น³¹ ซึ่งสิ่งมีชีวิตอื่นที่กล่าวนี้มีได้หมายถึงสิ่งมีชีวิตใดชีวิตหนึ่งหากแต่หมายถึงสรรพชีวิตทั้งหมดที่ต้องอาศัยอยู่ร่วมกันบนโลกใบนี้นั้น หมายถึงการอยู่ร่วมคิร่วนร่วนน้ำร่วมอากาศภูมิประเทศตลอดจนฤดูกาลทั้งหมดเหล่านี้คือความหลากหลายทางธรรมชาติที่มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเป็นวัฏฏะและมีความเป็นบูรณาการ (Integration) เป็นองค์รวม (Holism) ทำให้เกิดสมดุลหรือมีความเป็นปกติมนุษย์จึงมีความจำเป็นต้องอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สมดุลเพราะมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาตินอกตัวจึงจะเป็นความปกติ ซึ่งย่อมหมายถึงการมีสุขภาพที่ดี การเสียความเป็นปกติคือการเสียสุขภาพย่อมเกิดความเจ็บไข้ได้ป่วยมนุษย์จึงมีความจำเป็นต้องอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นปกติไม่เสียสมดุล³²

ส่วนสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ทำขึ้นนั้นในทางกายภาพได้แก่อาคารบ้านเรือนและอื่น ๆ และสิ่งที่เป็นนามธรรม ได้แก่ วัฒนธรรมสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ทำขึ้นนี้ ได้มีอิทธิพลต่อสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติอย่างมาก ทั้งนี้เพราะสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ทำขึ้น โดยเฉพาะสิ่งที่มองเห็นทางกายภาพบางสิ่งบางอย่างอาจจะผสมกลมกลืนกับสภาพธรรมชาติ เช่น บ้านทรงไทย ได้มีการออกแบบรูปทรงสถาปัตยกรรมให้มีรูปทรงที่ผสมผสานกลมกลืนกับสภาพภูมิประเทศในเขตร้อน โดยมีได้สูงเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดจากน้ำท่วมมีหลังคาทรงสูงเพื่อให้ระบายน้ำฝนและอากาศได้ดี เพราะในภูมิประเทศของไทยมีฝนตกชุกในฤดูฝนและมีอากาศร้อนในฤดูร้อนแต่สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ทำขึ้น บางอย่างอาจทำลายสภาพแวดล้อมธรรมชาติให้เสียหายเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ดังเช่น การสร้างอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลในที่ที่ไม่เหมาะสมอาจก่อให้เกิดปัญหาชายฝั่งเกิดการพังทลายได้ดังนั้นสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ทำขึ้น จึงไม่ควรก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสมดุลของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดีปัจจุบันการพัฒนาเศรษฐกิจได้นำพื้นที่ชายฝั่งทะเลมาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ การตั้งโรงงานที่อยู่อาศัยเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นไปอย่างไม่มีระเบียบและแบบแผนและปัญหาการเพิ่มขึ้นและความยากจนของประชากร ล้วนเป็นสาเหตุที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติบริเวณชายฝั่งร้อยละร้อยและเสื่อมโทรม เกิดมลภาวะเป็นพิษจากการทิ้งของเสียทัศนียภาพบริเวณชายฝั่งทะเลถูกทำลาย

ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกันหมดไม่รู้จักหมดจักสิ้น ไม่ว่าจะบริเวณชายฝั่งทะเลที่เป็นเมืองหรือชนบทต่างก็ได้รับผลกระทบทั้งสิ้น รวมไปถึงการใช้ที่ดินการวางผังเมืองและ

³¹ จาก *มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม* (น. 12), โดย มูลนิธิโลกสีเขียว, 2537, กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

³² จาก *ความหลากหลายทางชีวภาพ สังคมและการศึกษาที่เข้าถึงความจริงในความหลากหลายทางชีวภาพกับการพัฒนาที่ยั่งยืน* (น. 17-20), โดย ประเวศ วะสี, 2537, กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

การควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลเกิดความขัดแย้งดังกล่าว แล้วยังทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างมนุษย์ด้วยกันเอง³³

ในประเทศญี่ปุ่นจึงยอมรับและรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมตั้งเป็นทฤษฎีขึ้นมาเรียกว่า ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม³⁴ (The Environmental Right Theory) มีหลักการที่สำคัญว่าสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตและความเป็นอยู่ของมนุษย์และของบุคคล แต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขของตนเองได้เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามจากมลพิษก็สามารถบังคับตามวัตถุประสงค์นี้ได้โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าให้เกิดความเสียหายหรือภัยอันตรายขึ้นกับชีวิตทรัพย์สินและสุขภาพอนามัยของผู้คนน้อยเพียงใดหรือไม่ ซึ่งทฤษฎีในสิ่งแวดล้อมนี้จะมีบทบาทต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมากในอนาคต ทั้งนี้โดยเป็นการคิดคำนึงในลักษณะของนักเสรีนิยมที่ว่าสิทธิที่จะรักษาและควบคุมสภาวะแวดล้อมให้คงสภาพดีได้ต่อไป หากสิ่งแวดล้อมมีอันต้องเสื่อมไปบุคคลทั้งหลายย่อมมีสิทธิที่จะดำเนินการเพื่อให้ศาลใช้กฎหมายบังคับเอากับผู้เป็นต้นเหตุแห่งมลพิษเหล่านั้นได้ เมื่อมนุษย์ทุกคนต่างก็เป็นผู้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมเมื่อเกิดความเป็นพิษ หรือความเสื่อมทรามเสียหาย มนุษย์ทุกคนก็ถือได้ว่ามีส่วนแห่งความเสียหายนั้นด้วย อันเป็นการละเมิดต่อสิทธิของคนทุกคน ฉะนั้น สาธารณคดีที่เป็นบ่อเกิดแห่งสิทธิ จึงเพิ่งเล็งแต่เพียงว่า เกิดมีการบ่อนทำลายสิ่งแวดล้อมเท่านั้นโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาไปถึงขั้นว่า จะเป็นอันตรายต่อมนุษย์หรือไม่

ดังจะเห็นได้จากคดีที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น ระหว่างคดีนายมิตามูระ กับนายชูซูกิ ข้อเท็จจริงได้ความว่าจำเลยต่อเติมอาคารของตนจนเกินจากขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ ตัวอาคารที่ต่อเติม ได้ปิดบังแสงสว่างจากดวงอาทิตย์ และเป็นอุปสรรคต่อการระบายอากาศของบ้าน โจทย์จึงเรียกร้องค่าเสียหาย ศาลฎีกาได้ตัดสินให้โจทก์ชนะ โดยอาศัยทฤษฎีกฎหมายการใช้สิทธิโดยมิชอบ ซึ่งมีสาระสำคัญว่าบุคคลใช้สิทธิโดยไม่คำนึงถึงผลทางสังคมที่ติดตามมา และทำให้ผู้อื่นเสียหายในระดับที่เกินจากขอบเขตแห่งความเหมาะสม บุคคลนั้นได้ชื่อว่าใช้สิทธิโดยไม่ชอบ การกระทำตามสิทธินั้นผิดกฎหมายและต้องรับผลต่อการกระทำที่ผิดกฎหมาย สิทธิที่จะได้รับแสงจากดวงอาทิตย์ในคดีดังกล่าว ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และตุลาการ ต่างก็ได้ให้ความสนใจ และในที่สุดก็ได้พัฒนามาถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อม ซึ่งครอบคลุมถึงสิทธิต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอากาศ น้ำ ที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ รวมถึงสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมของมนุษย์ด้วย ซึ่งต่อมาก็ได้มีการบัญญัติสิทธิในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นเป็นผลให้ประชาชนทั้งหลายต้องเคารพสิทธิใน

³³ มาตรการในการเรียกร้องค่าเสียหายจากคดีสภาวะสิ่งแวดล้อม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 329), เล่มเดิม.

³⁴ แหล่งเดิม. (น. 330).

ส่วนบุคคลซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะเป็ นสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุข จะต้องอยู่ในขอบเขตเท่าที่ไม่เป็นการรบกวน หรือขัดแย้งสวัสดิภาพของสาธารณชน และมีสิทธิที่จะรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสุขภาพ ความเป็นอยู่ในชีวิตและการมีชีวิตอยู่ในวัฒนธรรมร่วมกัน

ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติปี 1969 ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ประชาชนต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรต่อสิ่งแวดล้อม โดยรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบอยู่เสมอที่จะนำเอามาตรการทุกชนิดซึ่งสอดคล้องกับหลักการสำคัญอื่น ๆ ในแนวนโยบายของชาติมาปรับปรุงและประสานแผนงาน การดำเนินงานและทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อเป็นประกันต่อชาวอเมริกันทุกคนว่า จะมีสิ่งแวดล้อมที่ให้ความปลอดภัย สุขพลานามัยสมบูรณ์ ก่อให้เกิดประโยชน์มีความสวยงามและวัฒนธรรมที่ดี ประชาชนทุกคนควรมีโอกาสชื่นชมกับสิ่งแวดล้อมอันดีงามและในขณะเดียวกันประชาชนทุกคนก็มีความรับผิดชอบในอันที่จะต้องช่วยกันทำนุบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ให้อยู่ในสภาพที่ดีด้วย³⁵

ถ้าห้รับปัญหาการควบคุมอาคารแม้การรักษาคูณภาพสิ่งแวดล้อมจะเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคารอย่างหนึ่งก็ตาม แต่ในความเป็นจริงการพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายดังกล่าวของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้คำนึงถึงสภาพแวดล้อมไม่ ดังจะเห็นได้จากสภาพของอาคารที่เกิดขึ้นหลายแห่ง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการควบคุมอาคารต่างก็ปฏิบัติโดยมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้ ทำให้การจ้ดระเบียบบ้งคมเสียไป และทำลายสภาพแวดล้อมทัศนียภาพสร้างความเดือดร้อนให้บรรดาผู้อยู่ใกล้เคียงกับอาคารที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย มีการร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐเพื่อบุติปัญหาความขัดแย้งแสดงให้เห็นถึงอุปสรรคของกฎหมายควบคุมอาคารที่มีอยู่มิได้นำแนวคิดในทางสิ่งแวดล้อมมาใช้อย่างจริงจังและบัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎหมาย

ดังนั้น การนำแนวคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาเป็นแนวคิดพื้นฐานในการควบคุมอาคาร ก่อนอื่นควรมีการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อม และหน้าที่ให้แก่ประชาชนไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อให้ผูกพันรัฐที่จะต้องดำเนินการนโยบายของชาติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมเสียก่อน แล้ะอาศัยกลไกของกฎหมายได้แก่ กฎหมายควบคุมอาคารแปลงแนวนโยบายของชาติไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง ซึ่งจะทำให้การใช้อำนาจรัฐโดยเจ้าพนักงานตามกฎหมายควบคุมอาคารจะต้องคำนึงถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาประกอบในการพิจารณาสั่งการตามกฎหมายด้วยเสมอ จึงจะเป็น

³⁵ รัฐบาลบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติปี 1969 ประเทศสหรัฐอเมริกา.

หลักประกันประชาชนว่ามีสิ่งแวดล้อมที่ให้ความปลอดภัย สุขพลานามัย ก่อให้เกิดประโยชน์ สบายงาม และมีวัฒนธรรมที่ดีนำไปสู่สังคมที่ยั่งยืน³⁶

2.6 หลักการความปลอดภัยด้านอัคคีภัยในอาคารสูง

เดิมประเทศไทยไม่มีการแบ่งแยกว่าอาคารประเภทใดเป็นอาคารสูงอาคารทุกประเภท จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2535 จึงได้มีการออก กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) และกฎกระทรวงอื่นที่ออกมาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 กล่าวได้ว่า ประเทศไทยนั้นกำหนดมาตรฐานที่ผู้ออกแบบทุกคนต้องปฏิบัติตามคือ กฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งเป็นมาตรฐานเชิงบังคับ เช่นกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ออกมาใช้บังคับกับอาคารสูงที่เน้น ความปลอดภัยในด้านอัคคีภัย เป็นหลักรวมทั้งประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการป้องกันและ ระวังอัคคีภัยในสถานประกอบการเพื่อความปลอดภัยในการทำงานสำหรับลูกจ้าง รวมทั้ง มาตรฐานอื่น ๆ เช่น มาตรฐานการป้องกันอัคคีภัยของวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ในพระ บรมราชูปถัมภ์ พ.ศ. 2544 ซึ่งถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติสำหรับผู้ออกแบบที่สามารถนำไปใช้ อ้างอิงทางวิชาการได้ กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) นั้นเป็นกฎกระทรวงที่ได้กำหนดว่าอาคาร ที่มีความสูงเกิน 23 เมตร และบุคคลอาจเข้าใช้สอยประโยชน์ได้คืออาคารสูงและเมื่อเป็นอาคารสูง จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เงื่อนไขข้อบังคับของกฎกระทรวงดังกล่าวที่ออกมาเพื่อบังคับใช้ในด้าน ความปลอดภัยในอัคคีภัยในอาคารสูง โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. พื้นที่ว่างของอาคารหรือระยะร่นของอาคารเพื่อมีไว้สำหรับให้รถดับเพลิงเข้าทำการ ดับเพลิงไหม้โดยกำหนดไว้ที่ต้องมีความกว้างไม่น้อยกว่า 12 เมตร
2. กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับ ระบบระบายอากาศ ระบบไฟฟ้าและระบบป้องกัน เพลิงไหม้โดยกำหนดให้วัสดุหุ้มท่อลมของระบบระบายอากาศต้องเป็นวัสดุที่ไม่ติดไฟ และไม่ทำ ให้เกิดควันเมื่อเกิดเพลิงไหม้
3. ท่อลมที่ผ่านผนังกันไฟต้องติดตั้งลิ้นกันไฟที่ทำงานโดยอัตโนมัติเมื่ออุณหภูมิสูงกว่า 74 องศาเซลเซียส และมีอัตราการทนไฟไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง 30 นาที และต้องมีระบบป้องกัน ไฟฟ้า มีระบบจ่ายไฟสำรอง แยกเป็นอิสระ ที่สามารถจ่ายไฟได้ไม่น้อยกว่า 2 ชั่วโมง และต้อง สามารถทำงานได้ตลอดเวลา

³⁶ จาก *กฎหมายควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเล* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) (น. 53-68), โดย อนุพงษ์โพธิ์ประภา, 2540, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

4. ในส่วนของเครื่องสูบน้ำดับเพลิง ลิฟต์ดับเพลิง และระบบสื่อสารต้องมีระบบแจ้งเหตุเพลิงไหม้ทุกชั้นของอาคาร มีสวิทช์ เปิด-ปิด พัดลมของระบบระบายอากาศ อยู่ในที่ที่สามารถเปิดได้ทันที และติดตั้งอุปกรณ์ตรวจจับควันที่สามารถหยุดการทำงานของพัดลมได้โดยอัตโนมัติ เมื่อเกิดเพลิงไหม้

5. มีระบบป้องกันเพลิงไหม้ ประกอบด้วย ท่อยื่น ที่เก็บน้ำสำรอง และหัวรับน้ำดับเพลิง โดยมีแรงดันใช้งานไม่น้อยกว่า 175 ปอนด์ ต่อตารางนิ้ว มีผู้หัวฉีดน้ำดับเพลิงทุกชั้น ห่างกันไม่เกิน 64 เมตร ในตู้ประกอบด้วย หัวสายฉีดน้ำดับเพลิงขนาด 1 นิ้ว และหัวต่อสายชนิดสวมเร็วขนาด 2.5 นิ้ว หัวรับน้ำดับเพลิงภายนอกอาคารเป็นข้อต่อชนิดสวมเร็วขนาด 2.5 นิ้ว ปริมาณการส่งจ่ายน้ำไม่น้อยกว่า 30 ลิตรต่อวินาที สำหรับท่อยื่นแรกและไม่น้อยกว่า 15 ลิตรต่อวินาที สำหรับท่อยื่นต่อไป และสามารถจ่ายน้ำดับเพลิงได้ไม่น้อยกว่า 30 นาที

6. มีที่เก็บน้ำสำรองและระบบขนส่งที่มีแรงดันไม่น้อยกว่า 65 ปอนด์ต่อตารางนิ้วแต่ไม่เกิน 100 ปอนด์ต่อตารางนิ้ว ต้องติดตั้งเครื่องดับเพลิงแบบมือถือ 1 เครื่องต่อพื้นที่ไม่เกิน 1,000 ตารางเมตร ทุกระยะไม่เกิน 45 เมตร สูงจากพื้นไม่เกิน 1.5 เมตร ต้องมีระบบดับเพลิงอัตโนมัติ มีบันไดหนีไฟอย่างน้อย 2 ชุด อยู่ห่างกันไม่เกิน 60 เมตร ลำเลียงคนทั้งหมดออกนอกอาคารได้ภายใน 1 ชั่วโมง และต้องไม่เป็นบันไดเวียน บันไดหนีไฟที่อยู่ภายในอาคารต้องมีระบบอัดลมไม่น้อยกว่า 38.6 pa

7. มีผนังกันไฟโดยรอบมีระบบแสงสว่างฉุกเฉิน มีป้ายบอกชั้นป้ายบอกทางหนีไฟ ประตูหนีไฟต้องทำด้วยวัสดุทนไฟ กว้างไม่น้อยกว่า 90 เซนติเมตร มีอุปกรณ์บังคับให้ปิดได้เอง และต้องไม่มีธรณีประตู อาคารสูงต้องมีที่ว่างสำหรับหนีไฟทางอากาศ กว้างยาวไม่น้อยกว่าด้านละ 6 เมตร อาคารสูงต้องมีลิฟต์ดับเพลิง อย่างน้อย 1 ชุด สามารถบรรทุกน้ำหนักได้ไม่น้อยกว่า 630 กิโลกรัม โถงน้ำลิฟต์ต้องมีผู้สายฉีดน้ำหรือหัวต่อสายฉีดน้ำสำหรับดับเพลิง

ปัญหาด้านอัคคีภัยเป็นอุบัติเหตุที่สร้างความเสียหายให้กับชีวิตและทรัพย์สินของผู้ที่อยู่อาศัยในอาคารสูง และยังส่งผลทำให้เกิดความสูญเสียของระบบเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมากซึ่งปัญหาเรื่องอัคคีภัยที่เกิดขึ้นได้ในอาคารสูงทำให้เกิดความเสี่ยงได้สามกรณี

กรณีแรก ปัญหาความเสี่ยงที่เกิดขึ้นขณะเกิดเพลิงไหม้ ทำให้เกิดควันและความร้อน

กรณีที่สอง ปัญหาความเสี่ยงที่ที่เกิดจากการพังทลาย เนื่องจากโครงสร้างของอาคารที่ได้รับการออกแบบมานั้นมีความแข็งแรงไม่เพียงพอ

กรณีที่สาม ปัญหาความเสี่ยงที่เกิดจากการพังทลายของอาคารภายหลังจากที่เกิดอัคคีภัย โดยเฉพาะในส่วนของโครงสร้างคอนกรีต เพราะเมื่อเกิดเพลิงไหม้ โครงสร้างของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างจะเสถียรกำลัง หากไม่ซ่อมแซม รื้อถอนอาคารดังกล่าว อาจทำให้เกิดการพังทลายลง

จากปัญหาดังกล่าวอาคารสูงในประเทศไทยแม้กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ซึ่งมุ่งเน้นความปลอดภัยที่เกี่ยวกับอัคคีภัยในอาคารเป็นหลัก รวมทั้งกฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ที่เน้นเรื่องบันไดหนีไฟและการปิดล้อมบันไดโดยมีอัตราการทนไฟไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง³⁷ และเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ใช้บังคับกับอาคารเก่า³⁸ แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นเรื่องมาตรการที่ให้อาคารสูงจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งในส่วนของบันไดหนีไฟ จุดวางถังดับเพลิง ระบายร่นของอาคาร เหล่านี้เป็นต้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถตรวจสอบได้ว่าปฏิบัติตามมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ของกฎหมายหรือไม่ แต่ความปลอดภัยของอาคารสูงในประเทศไทยยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการเลือกวัสดุก่อสร้างที่มีคุณสมบัติในการป้องกันการเกิดอัคคีภัย และการลามไฟด้วย ทำให้ในด้านวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างอาคารสูงนั้นเราไม่สามารถทราบได้เลยว่ามีคุณสมบัติทนไฟหรือป้องกันไฟได้เกินระยะเวลา เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยหลบหนีออกมาขณะเกิดเพลิงไหม้ ตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

ทั้งนี้การดับเพลิงของอาคารสูงสามารถดำเนินการได้เพียงวิธีการเดียว คือการดับเพลิงภายในอาคาร ซึ่งอาคารสูงจำเป็นต้องมีระบบการป้องกันอัคคีภัยที่ดี ทั้งในส่วนของลิฟต์ดับเพลิง ระบบควบคุมควันไฟ ระบบปรับอากาศ และระบบระบายควันไฟภายในอาคาร เนื่องจากการดับเพลิงในอาคารสูงนั้นหากใช้การดับเพลิงจากภายนอกอาคาร จะเกิดความเสียหาย จากการฉีดน้ำเข้าภายในตัวอาคาร ซึ่งการฉีดน้ำนั้นไม่สามารถดับเพลิงภายในอาคารได้เลยการฉีดน้ำนั้นเป็นเพียงการลดความร้อนในบริเวณข้างเคียงและตัวโครงสร้างอาคารเท่านั้น ไม่ได้มีเป้าหมายในการดับเพลิง ซึ่งเป็นวิธีการดับเพลิงที่ต้องได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.7 หลักการควบคุมก่อสร้างอาคารเพื่อป้องกันแผ่นดินไหว

การวิบัติของอาคารและสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ จากแผ่นดินไหวเป็นสาเหตุหนึ่งซึ่งนำมาซึ่งความสูญเสีย ดังนั้นการกำหนดมาตรฐานหรือข้อบังคับขั้นต่ำเพื่อให้การก่อสร้างอาคารมีความมั่นคงแข็งแรง สามารถต้านทานแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวจึงถือได้ว่าเป็นมาตรการด้านความปลอดภัยที่มีประสิทธิภาพสูงสุดมาตรการหนึ่งการใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับให้วิศวกรออกแบบและคำนวณอาคารให้สามารถต้านทานแผ่นดินไหว ถือได้ว่าเป็นมาตรการสำคัญที่มีผลต่อความปลอดภัยต่อชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยจากแผ่นดินไหว

³⁷ ข้อ 5 กฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

³⁸ ข้อ 4 กฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

โดยตรง ในอดีตประเทศไทยได้มีเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่มีผลต่อการยกร่างกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารเพื่อรองรับแผ่นดินไหวดังนี้³⁹

(1) วันที่ 22 เมษายน 2526 เกิดแผ่นดินไหว ขนาด 5.9 ริคเตอร์ มีศูนย์กลางอยู่เหนือของเขื่อนศรีนครินทร์ จังหวัดกาญจนบุรี แผ่นดินไหวดังกล่าวทำให้อาคารบ้านเรือนในกรุงเทพมหานคร ซึ่งอยู่ห่างจากศูนย์กลางแผ่นดินไหวประมาณ 200 กิโลเมตร สั่นสะเทือน เหตุการณ์ครั้งนั้นถือเป็นจุดเริ่มต้นของการยกร่างกฎกระทรวงข้อกำหนดความมั่นคงแข็งแรงของอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวซึ่งก็คือกฎกระทรวงฉบับที่ 49 (พ.ศ. 2540) ออกตามความพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

(2) วันที่ 11 กันยายน 2537 เกิดแผ่นดินไหวขนาด 5.1 ริคเตอร์ มีศูนย์กลางห่างจากตัวอำเภอพาน จังหวัดเชียงราย ประมาณ 20 กิโลเมตร แผ่นดินไหวดังกล่าวสร้างความเสียหายให้กับอาคารบ้านเรือนหลายหลังในอำเภอพาน โดยเฉพาะอาคารผู้ป่วยนอกของโรงพยาบาลพานมีความเสียหายอย่างรุนแรงถึงขั้นต้องปิดไม่ใช้งานอาคารดังกล่าว

(3) วันที่ 22 มกราคม 2546 เกิดแผ่นดินไหว ขนาด 7.0 ริคเตอร์ มีศูนย์กลางอยู่ที่เกาะสุมาตรา ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 1,000 กิโลเมตร และวันที่ 22 กันยายน 2546 เกิดแผ่นดินไหวขนาด 6.7 ริคเตอร์มีศูนย์กลางอยู่ในสหภาพพม่าห่างจากกรุงเทพมหานคร 800 กิโลเมตร ทั้งสองเหตุการณ์ที่อยู่อาศัยในอาคารสูงในกรุงเทพมหานครสามารถรู้สึกถึงการสั่นสะเทือนได้ โดยในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมีการออกกฎกระทรวงเพื่อมาบังคับใช้กับอาคารเพื่อรองรับเวลาเกิดแผ่นดินไหวโดยมีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 49 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยกำหนดให้จังหวัดดังต่อไปนี้ จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดตาก จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง จังหวัดลำพูน และจังหวัดกาญจนบุรีหากทำการก่อสร้างอาคารดังต่อไปนี้

(ก) อาคารสาธารณะ อาคารชุมนุมชน เช่น โรงแรม หอประชุม หอสมุด เป็นต้น

(ข) อาคารที่จำเป็นต่อการเป็นอยู่ของประชาชน เช่น โรงพยาบาล ท่าอากาศยาน เป็นต้น

(ค) อาคารที่ก่อให้เกิดอันตราย เช่น อาคารเก็บวัตถุระเบิด วัตถุไวไฟ เป็นต้น

(ง) อาคารที่สูงเกิน 15 เมตร

³⁹ ข่าวสารกรมโยธาธิการและผังเมือง.

กฎกระทรวงฉบับที่ 49 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 ขณะนั้นเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจ เป็นเหตุให้อุตสาหกรรมการก่อสร้างและวงการอสังหาริมทรัพย์ได้รับผลกระทบรุนแรง การก่อสร้างอาคารตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีจำนวนน้อยมาก แต่ในปัจจุบันเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมการก่อสร้างในประเทศไทยมีการฟื้นตัวอย่างต่อเนื่อง มีโครงการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่หรืออาคารที่บังคับตามกฎกระทรวงดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับผลการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับแผ่นดินไหว แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้รับผลกระทบและมีความเสี่ยงภัยต่อแผ่นดินไหวสูงกว่าที่ได้ศึกษามาในอดีตมา สำหรับการออกแบบคำนวณการก่อสร้างอาคารเพื่อรองรับเวลาเกิดแผ่นดินไหว กฎกระทรวงฉบับที่ 49 (พ.ศ. 2540) เป็นกฎกระทรวงที่ว่าด้วยการรับน้ำหนัก ความต้านทาน และความคงทนของอาคารและพื้นดินที่รองรับอาคารสำหรับการก่อสร้างอาคารในเขตที่อาจได้รับแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหวซึ่งการคำนวณแรงกระทำด้านข้างเนื่องจากแผ่นดินไหวโดยวิธีแรงสถิตเทียบเท่าตามกฎกระทรวงนี้เป็นการนำมาจากข้อกำหนดใน Uniform Building Code (พ.ศ. 2528) ซึ่งเป็นวิธีที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย เนื่องจากเป็นวิธีที่ง่ายและสะดวกต่อการปฏิบัติ ต่อมาในปี 2550 ได้ออกกฎกระทรวง เรื่อง กำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคาร และพื้นดินที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว⁴⁰ โดยประกาศเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2550 ซึ่งเป็นกฎกระทรวงฉบับใหม่ที่ออกมาสำหรับการก่อสร้างอาคารในพื้นที่เสี่ยงภัยที่อาจเกิดแผ่นดินไหวได้และยกเลิกกฎกระทรวงฉบับที่ 49 (พ.ศ. 2540) โดยอาจเรียกชื่อว่ากฎกระทรวงแผ่นดินไหว พ.ศ. 2550 โดยได้กำหนดให้อาคารบางประเภทในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวจะต้องมีความมั่นคงแข็งแรง สามารถต้านทานแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวได้ในระดับที่เหมาะสม โดยพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแยกออกได้เป็น 3 บริเวณ ดังนี้⁴¹

(1) บริเวณเฝ้าระวัง เป็นพื้นที่หรือบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวตามแนวรอยเลื่อนระนองและคลองมะรุ่ยในภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดกระบี่ จังหวัดชุมพร จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดระนอง จังหวัดสงขลา และจังหวัดสุราษฎร์ธานี รวม 7 จังหวัด

(2) บริเวณที่ 1 เป็นพื้นที่หรือบริเวณที่เป็นดินอ่อนมาก และได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวระยะไกล ได้แก่ กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสมุทรสาคร รวม 5 จังหวัด

⁴⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 86 ก 30 พฤศจิกายน 2550.

⁴¹ ข้อ 2 กฎกระทรวงแผ่นดินไหว พ.ศ. 2550 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 86 ก 30 พฤศจิกายน 2550.

(3) บริเวณที่ 2 เป็นพื้นที่หรือบริเวณที่อยู่ใกล้รอยเลื่อนในภาคเหนือและด้านตะวันตก ได้แก่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดตาก จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง จังหวัดลำพูน จังหวัดกาญจนบุรี รวม 10 จังหวัด

เมื่อช่วงค่ำของวันที่ 5 พฤษภาคม 2557⁴² ได้เกิดแผ่นดินไหวที่จังหวัดเชียงราย โดยมีศูนย์กลางที่ อำเภอพาน แรงสั่นสะเทือนที่เกิดจากแผ่นดินไหวครั้งนี้ถือว่าหนักที่สุดในรอบ 40 ปี สามารถรู้สึกได้นานประมาณ 30 วินาที โดยที่อำเภอเมืองเชียงราย แผ่นดินไหวได้เขย่าตัวอาคารบ้านชั้นเดียวไปจนถึงอาคารตึกสูง ได้ยินเสียงตึกกร้าว ข้าวของแตกกระจายหล่นลงมา จากนั้นมีอาฟเตอร์ช็อครับรู้ได้ถึงแรงสั่นสะเทือนตามมาอีกหลายสิบครั้ง โดยแผ่นดินไหวครั้งล่าสุดนี้สามารถวัดแรงสั่นสะเทือนได้ถึง 6.3 ริกเตอร์ เป็นเหตุให้อาคารบ้านเรือนที่นอกจากจังหวัดเชียงรายแล้วยังกระทบไปถึงจังหวัดข้างเคียงอื่นเช่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดลำปาง เป็นต้น รวมทั้งแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวในครั้งนี้ สามารถรู้สึกได้ในหลายจังหวัดภาคกลางของประเทศไทย โดยเฉพาะตึกสูงในเมืองใหญ่อย่างกรุงเทพมหานคร ตึกสำนักงานที่เป็นอาคารสูงกว่า 10 ชั้นขึ้นไป ผู้ที่อยู่อาศัยหรือทำงานอยู่ในตึก ต่างรู้สึกได้ถึงแรงสั่นสะเทือน สามารถมองเห็น โคมไฟแกว่งไปมา นานนับนาที

จากการตรวจสอบพบว่าจุดศูนย์กลางแผ่นดินไหวครั้งนี้ น่าจะมาจากรอยเลื่อน พะเยา ที่พาดผ่านอำเภองาว จังหวัดลำปาง และอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ในแนวทิศตะวันตกเฉียงเหนือ และตะวันออกเฉียงใต้ ทางด้านทิศเหนือของรอยเลื่อนท่าลี่ มีความยาวประมาณ 23 กิโลเมตร ซึ่งถือเป็นแผ่นดินไหวบนบกที่มีระดับความรุนแรงที่สุด

การออกแบบอาคารต้านแผ่นดินไหว นั้น นอกจากจะต้องออกแบบ โครงสร้างให้มีความเหนียวสามารถดูดซับและสลายพลังงานที่เกิดจากการโยกตัวของอาคารระหว่างการเกิดแผ่นดินไหวโดยไม่สูญเสียกำลังการรับน้ำหนักในแนวตั้งแล้วนั้น การออกแบบทางสถาปัตยกรรมก็มีส่วนอย่างมากต่อความสามารถในการต้านทานแผ่นดินไหว โดยรูปแบบทางสถาปัตยกรรมที่มีผลต่อความสามารถในการต้านแผ่นดินไหว นั้นสามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้⁴³

1) รูปทรงของอาคารซึ่งรวมถึงความกว้าง ความสูง สัดส่วน ของอาคาร และตำแหน่งของโครงสร้างอาคารส่วนต่าง ๆ เช่น ตำแหน่งเสา ผนังลิฟต์ ความยาวช่วงเสา

⁴² ข่าวไทยรัฐ 6 พฤษภาคม 2557.

⁴³ จาก รูปแบบสถาปัตยกรรมกับการออกแบบ อาคารต้านทานแรงแผ่นดินไหว, โดย พิสิฐ กาญจนรุจิวัติ รองประธานฝ่ายออกแบบโครงสร้างและโยธา.

2) องค์อาคารต่าง ๆ ที่ไม่ใช่ชิ้นส่วนโครงสร้างเช่น ระบบผนังภายนอกของอาคาร ผนังภายใน ส่วนตกแต่งทั้งภายนอกและภายในต่าง ๆ ซึ่งถ้าออกแบบโดยไม่คำนึงถึงแรงจากแผ่นดินไหว ก็อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินได้

3) องค์ประกอบของโครงสร้างของอาคารที่ถูกจำกัดโดยรูปแบบทางสถาปัตยกรรม ทำให้ไม่สามารถออกแบบรายละเอียดชิ้นส่วนของโครงสร้างตามหลักการออกแบบชิ้นส่วนรับแรงแผ่นดินไหวที่ดีได้

โดยทั่วไปในการออกแบบอาคารต่าง ๆ นั้น สถาปนิกมักจะคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญอื่น ๆ ทำให้เลือกรูปทรงของอาคารที่มักไม่สมมาตรซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวทางการออกแบบอาคารด้านแผ่นดินไหวที่ดี ปัจจัยสำคัญดังกล่าวคือ กฎหมายผังเมือง ทำให้อาคารต้องมี Set-back การออกแบบอาคารที่มีพื้นที่มากที่สุดตามที่กฎหมายยินยอมเพื่อให้ได้ผลประโยชน์ทางธุรกิจสูงสุด ทำให้บางกรณีจะได้อาคารที่มีอัตราส่วนความสูงชะลูดค่อนข้างมาก การวางผังของอาคารตามลักษณะการใช้งาน เช่นการออกแบบอาคารที่เป็นลักษณะผสมผสาน หรือเป็นอาคารสำนักงานหรืออาคารพักอาศัย ซึ่งเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่สำคัญอื่น ๆ ที่สถาปนิกใช้ประกอบในการตัดสินใจในการออกแบบโครงสร้างอาคาร

สำหรับต่างประเทศนั้นประเทศญี่ปุ่นได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่เกิดแผ่นดินไหวบ่อยครั้งมากที่สุดประเทศหนึ่งในโลกได้กำหนดให้อาคารทุกชนิดในประเทศญี่ปุ่นโดยไม่มีข้อกำหนดเขตพื้นที่ โดยจะต้องมีการคำนวณฐานรากและทำการก่อสร้างอาคารสำหรับรองรับในกรณีเกิดแผ่นดินไหวทุกอาคารโดยกำหนดกฎระเบียบในการก่อสร้างอาคาร โดยการก่อสร้างอาคารใหม่ที่มีความสูงไม่ถึง 3 ชั้น ต้องมีกำแพงและฐานรากที่เสริมความแข็งแรงด้วยความหนาแน่นที่แน่นอนสำหรับอาคารสูงตั้งแต่ 100 ฟุต ขึ้นไป ต้องมีการคำนวณโครงสร้างทางวิศวกรรมอย่างละเอียด โดยกำหนดให้การออกแบบอาคารสูงเพื่อป้องกันแผ่นดินไหวนั้นจะต้องผ่านการตรวจสอบหรือรับรองโดยวิศวกรชั้นสูงสุดของประเทศหากเทียบกับประเทศไทยคือวุฒิสมาชิกวิศวกร⁴⁴ โดยลักษณะของการออกแบบโครงสร้างอาคารเพื่อป้องกันเวลาเกิดแผ่นดินไหวมีลักษณะดังนี้ อาคารขนาดกลาง เช่น โรงพยาบาล จะใช้ตัวรองรับการสั่นสะเทือนที่อัดด้วยของแข็งโดยตัวรองรับดังกล่าวมีลักษณะเวลาเกิดแผ่นดินไหว จะมีการเคลื่อนที่ไปมาอย่างรวดเร็วเพื่อทำให้แรงเหวี่ยงข้างเคียงน้อยลงและเปลี่ยนเป็นความร้อน อาคารสูงขนาดกลาง จะอาศัยฐานรากที่มีตัวยึดที่เคลือบด้วยสารเทพรอน น้ำหนักของโครงสร้างอาคารจะถูกยึดด้วยตัวยึด เมื่อพื้นดินมีการเคลื่อนที่ได้้อาคาร อาคารก็จะเลื่อนไหลไปยังพื้นดินข้างหน้าอย่างนุ่มนวลกว่า ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาโครงสร้างพื้นฐานแยก

⁴⁴ Earthquake Building code in Japan.

อาคารจากพื้นดินข้างใต้ สำหรับอาคารตีกระฟ้าที่มีความสูงมาก จะใช้มาตรการที่ทันสมัยผสมผสาน มีการทำวิศวกรรมเพื่อให้แข็งแรงและยึดหยุ่นสามารถโอนเอนไปตามแรงลม มีตัวรองรับความสั่นสะเทือนที่อึดด้วยของแข็งซึ่งสามารถเลื่อนไหลน้ำมันไปมาในทิศทางตรงกันข้ามกับการเอียงของอาคาร

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารสูงของไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ในบทนี้เป็นการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารสูงเป็นการศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นถึงมาตรการทางกฎหมายของไทย และมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอาคารสูงเพื่อแสดงให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคและข้อบกพร่องของมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการอาคารสูงนั้น

3.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการควบคุมอาคารสูงของประเทศไทย

อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างถือว่าเป็นองค์ประกอบที่ทำให้เกิดชุมชนขึ้นหากการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ เป็นไปแบบต่างคนต่างทำ ย่อมทำให้ชุมชนนั้นมีอาคารที่ไม่มีการควบคุม และอาจเกิดอันตรายได้ ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุม โดยเฉพาะอาคารสูงในประเทศไทย โดยการควบคุมอาคารหมายถึง กระบวนการในการออกกฎหมาย ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ ข้อกำหนด ระเบียบ ประกาศ มาตรฐาน หรือคำสั่ง ฯลฯ เป็นเกณฑ์ในรูปแบบต่าง เพื่อนำไปใช้ควบคุมการทำงานที่เกี่ยวข้องกับงานอาคาร ให้มีแนวทางปฏิบัติอย่างเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความเป็นอยู่ที่ดี มีความปลอดภัยต่อสวัสดิภาพชีวิต ทรัพย์สินของสาธารณชนและเพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากร พลังงาน ฯลฯ อย่างมีประสิทธิภาพอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายควบคุมอาคารคือ กฎหมายที่ต้องการเพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารให้มีความมั่นคงแข็งแรง มีระบบความปลอดภัยสำหรับผู้ใช้อาคารเช่นระบบป้องกันอัคคีภัย ระบบการระบายอากาศ มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงามและมีการจัดการด้านการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยลงสู่ทางระบายน้ำสาธารณะ โดยกฎหมายควบคุมอาคารนี้จะใช้บังคับในท้องที่ที่มีความเจริญ มีการก่อสร้างอาคารค่อนข้างหนาแน่นและหากท้องที่ใดต้องการควบคุมการก่อสร้างอาคารให้มีความสวยงาม เป็นระเบียบเรียบร้อย มีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัย จะต้องประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในท้องที่นั้น ๆ เสียก่อน กฎหมายควบคุมอาคารจึงมีผลบังคับใช้ หรือหากเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตผังเมืองก็ให้ใช้กฎหมายนี้บังคับตามเขตของผังเมืองรวมโดยไม่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่สำหรับอาคารสูง

ให้ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้บังคับได้ไม่ว่าท้องที่ที่อาคารนั้นตั้งอยู่จะได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือไม่ก็ตาม โดยมาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้สำหรับควบคุมอาคารสูงโดยเฉพาะมีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารดังนี้

3.1.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยด้านอัคคีภัยในอาคารสูง

กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎกระทรวงที่ออกมาบังคับใช้กับอาคารสูง โดยเฉพาะซึ่งอาคารสูงตามความในกฎกระทรวงนี้คือ อาคารที่บุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้โดยมีความสูงตั้งแต่ 23.00 เมตร ขึ้นไป การวัดความสูงของอาคารให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงพื้นคาบฟ้า สำหรับอาคารทรงจั่วหรือปั้นหยาให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงยอดผนังของชั้นสูงสุด โดยกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวเป็นกฎกระทรวงที่ออกมาเพื่อบังคับใช้กับอาคารสูงโดยเนื้อหาส่วนใหญ่ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับมาตรการความปลอดภัยในด้านอัคคีภัยในอาคารสูงโดยมีการกำหนดมาตรการความปลอดภัยในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดที่ว่างเพื่อมีไว้ให้กับรถดับเพลิงเพื่อเข้ามาดับเพลิงในขณะเกิดเพลิงไหม้ได้สะดวกกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 1 ในเรื่องลักษณะของอาคารเนื้อที่ว่างของภายนอกอาคารและแนวอาคาร ในข้อ 2 โดยบัญญัติไว้ว่าที่ดินด้านที่ติดสาธารณะตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ต้องมีความกว้างไม่น้อยกว่า 12.00 เมตรยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนถึงบริเวณที่ตั้งของอาคาร และที่ดินนั้นต้องว่างเพื่อสามารถใช้เป็นทางเข้าออกของรถดับเพลิงได้โดยสะดวกด้วย⁴⁵ กล่าวคือในกรณีอาคารสูงที่มีขนาดอาคารรวมกันทุกชั้นไม่เกิน 30,000 ตารางเมตร ตามวรรคหนึ่งของ ข้อ 2 และอาคารสูงที่มีขนาดอาคารรวมกันทุกชั้นเกิน 30,000 ตารางเมตร ตามวรรคสองของข้อ 2 ที่ดินด้านที่กฎหมายกำหนดให้ติดถนนสาธารณะจะต้องมีขนาดความกว้างไม่น้อยกว่า 12.00 เมตร เพื่อมีไว้เป็นที่ว่างสำหรับใช้เป็นทางเข้าออกของรถดับเพลิงในเวลาเกิดเพลิงไหม้

สำหรับการอพยพผู้ที่อาศัยอยู่ในอาคารสูงในกรณีที่เกิดเพลิงไหม้นั้นจะมีบัญญัติไว้ในข้อ 8 (2)⁴⁶ ซึ่งกำหนดให้บันไดหนีไฟจากชั้นล่างสุดสู่พื้นของอาคารที่มีทางออกสู่ภายนอกได้โดยสะดวก และบันไดหนีไฟต้องมีระบบแสงสว่าง และระบบอัดลมที่มีความดันขณะใช้งานไม่น้อยกว่า 3.86 ปาสกาลเมตรทำงานตลอดเวลา และผนังบันไดหนีไฟทุกด้านต้องเป็นคอนกรีตเสริมเหล็กหนาไม่น้อยกว่า 10 เซนติเมตร บันไดหนีไฟต้องอยู่ห่างกันไม่เกิน 60.00 เมตร เมื่อวัดตามแนวทางเดิน เพื่อใช้เป็นที่หนีภัยในกรณีฉุกเฉินได้รวมทั้งอาคารสูงต้องจัดให้ผนังหรือประตูที่

⁴⁵ ข้อ 2 แก้ไขโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2540).

⁴⁶ ข้อ 8 แก้ไขโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2540).

ทำด้วยวัสดุทนไฟที่สามารถปิดกันมิให้เปลวไฟหรือควันไฟเมื่อเกิดเพลิงไหม้เข้าไปในบริเวณบันไดที่มีใช้บันไดหนีไฟของอาคาร โดยผนังหรือหรือประตูดังกล่าวต้องสามารถทนไฟได้ไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวกำหนดไว้ในข้อ 8 ทวิ รวมทั้งข้อ 8 ตริ ได้กำหนดให้อาคารสูงต้องจัดให้มีแผนผังของอาคารแต่ละชั้น ติดไว้บริเวณห้องโถง หน้าลิฟต์ทุกแห่งของแต่ละชั้น ในตำแหน่งที่เห็นได้ชัดเจน โดยแผนผังของแต่ละอาคารแต่ละชั้นให้ประกอบด้วย ตำแหน่งของห้องทุกห้องของชั้นนั้น ตำแหน่งที่ติดตั้งตู้สายฉีดน้ำดับเพลิงหรือหัวต่อสายฉีดน้ำดับเพลิง และอุปกรณ์ดับเพลิงอื่น ๆ ของชั้นนั้น ตำแหน่งประตูหรือทางหนีไฟของชั้นนั้น และสุดท้ายคือ ตำแหน่งลิฟต์ดับเพลิงของชั้นนั้น⁴⁷

สำหรับระบบป้องกันเพลิงไหม้ในอาคารสูงนั้น ได้มีกำหนดไว้ในข้อ 16 ของกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) โดยกำหนดให้อาคารสูงจำเป็นต้องมีระบบสัญญาณเตือนเพลิงไหม้ทุกชั้น โดยระบบสัญญาณเตือนเพลิงไหม้อย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(1) อุปกรณ์ส่งสัญญาณเพื่อให้หนีไฟที่สามารถส่งเสียงหรือสัญญาณให้คนที่อยู่ในอาคารได้ยินหรือทราบอย่างทั่วถึง

(2) อุปกรณ์แจ้งเหตุที่มีทั้งระบบแจ้งเหตุอัตโนมัติและระบบแจ้งเหตุที่ใช้มือเพื่อให้อุปกรณ์ตาม (1) ทำงาน

ในข้อ 18 ของกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ได้กำหนดให้อาคารสูงต้องมีระบบท่อเย็นที่เก็บน้ำสำรอง และหัวรับดับเพลิง โดยท่อเย็นต้องเป็นโลหะผิวเรียบสามารถทนความดันใช้งานได้ไม่น้อยกว่า 1.2 เมกะปาสกาลเมตร โดยท่อดังกล่าวต้องทำด้วยสแตนเลสและติดตั้ง ตั้งแต่ชั้นล่างสุดไปยังชั้นสูงสุดของอาคาร ระบบท่อเย็น ระบบท่อเย็นทั้งหมดต้องต่อเข้ากับท่อประธานส่งน้ำและระบบส่งน้ำจากแหล่งจ่ายน้ำของอาคารและหัวรับน้ำดับเพลิงนอกอาคาร โดยทุกชั้นของอาคารต้องจัดให้มีตู้หัวฉีดน้ำดับเพลิงพร้อมสายฉีดน้ำดับเพลิงขนาดเส้นผ่านศูนย์กลาง 25 มิลลิเมตร และหัวต่อสายฉีดน้ำดับเพลิงชนิดหัวต่อสวมเร็วขนาดเส้นผ่านศูนย์กลาง 65 มิลลิเมตร พร้อมทั้งฝารอบและโซ่ร้อยติดไว้ทุกระยะห่างไม่เกิน 64.00 เมตร และเมื่อใช้สายฉีดน้ำดับเพลิงยาวไม่เกิน 30 เมตร ต่อจากตู้หัวฉีดน้ำดับเพลิงแล้วสามารถนำไปใช้ดับเพลิงในพื้นที่ทั้งหมดในชั้นนั้นได้ และอาคารสูงต้องมีที่เก็บน้ำสำรองเพื่อใช้เฉพาะในการดับเพลิงและต้องมีระบบส่งน้ำที่มีความดันต่ำสุดที่หัวต่อสายฉีดน้ำดับเพลิงที่ชั้นสูงสุดไม่น้อยกว่า 0.45 เมกะปาสกาลเมตร แต่ไม่เกิน 0.7 เมกะปาสกาลเมตร โดยอาคารสูงจะต้องมีการติดตั้งเครื่องดับเพลิงแบบมือถือตามชนิดและขนาดที่เหมาะสมสำหรับดับเพลิงที่เกิดจากประเภทของวัสดุที่มีในแต่ละชั้น โดยให้มีหนึ่งเครื่อง

⁴⁷ ข้อ 8 ทวิ และข้อ 8 ตริ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2540).

ต่อพื้นที่อาคารไม่เกิน 1,000 ตารางเมตร จากระยะไม่เกิน 45.00 เมตร แต่ไม่น้อยกว่าชั้นละ 1 เครื่อง และในข้อ 20 ได้กำหนดให้อาคารสูงต้องมีระบบดับเพลิงอัตโนมัติ เช่นระบบสปริงเกิล หรือระบบอื่นที่เทียบเท่า ที่สามารถทำงานได้ด้วยตัวเองทันทีเมื่อมีเพลิงไหม้ โดยให้สามารถทำงานครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดทุกชั้น รวมทั้งให้แสดงแบบแปลนและรายการประกอบแบบแปลนของระบบดับเพลิงอัตโนมัติในแต่ละชั้นของอาคารไว้ด้วย⁴⁸

อาคารสูงต้องมีลิฟต์ดับเพลิงอย่างน้อยหนึ่งชุด โดยจะต้องมีรายละเอียดตามที่ข้อ 44 ของกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) กำหนดไว้ดังนี้

(1) ลิฟต์ดับเพลิงต้องจอดได้ทุกชั้นของอาคาร และต้องมีระบบควบคุมพิเศษสำหรับพนักงานดับเพลิงใช้ขณะดับเพลิงไหม้โดยเฉพาะ

(2) บริเวณห้องโถงหน้าลิฟต์ดับเพลิงทุกชั้นต้องติดตั้งตู้สายฉีดน้ำดับเพลิงหรือหัวต่อสายฉีดน้ำดับเพลิงและอุปกรณ์ดับเพลิงอื่น ๆ

(3) ห้องโถง หน้าลิฟต์ดับเพลิงทุกชั้นต้องมีผนังหรือประตูที่ทำด้วยวัสดุทนไฟ ปิดกั้นมิให้เปลวไฟหรือควันเข้าได้ มีหน้าต่างเปิดออกสู่ภายนอกอาคารได้โดยตรง หรือมีระบบอัดลมภายในห้องโถงหน้าลิฟต์ดับเพลิงที่ทำงานได้โดยอัตโนมัติ

(4) ในระยะเวลาในการเคลื่อนที่อย่างต่อเนื่องของลิฟต์ดับเพลิงระหว่างชั้นล่างสุดกับชั้นบนสุดของอาคารต้องไม่เกินหนึ่งนาที

กฎกระทรวงฉบับที่ 48 (พ.ศ. 2540) ซึ่งออกมาเพื่อปรับปรุงกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ออกมาเพื่อแก้ไขปรับปรุงในส่วนของ โครงสร้างอาคาร โดยมีการกำหนดให้ส่วนประกอบของโครงสร้างหลักและทางหนีไฟของอาคารที่มีความสูงเกิน 3 ชั้น ต้องไม่เป็นวัสดุติดไฟ โครงสร้างหลักของอาคารที่จะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 48 (พ.ศ. 2540) เป็นโครงสร้างหลักของอาคารประเภท คลังสินค้า โรงมหรสพ โรงแรม อาคารชุด สถานพยาบาล อาคารพาณิชย์ อุตสาหกรรม การศึกษา สาธารณสุข และสำนักงานที่มีความสูงเกิน 3 ชั้น และมีพื้นที่รวมเกิน 1,000 ตารางเมตร ให้ก่อสร้างโครงสร้างหลักโดยใช้วัสดุทนไฟ เสาและคานามีอัตราทนไฟไม่น้อยกว่า 3 ชั่วโมง พื้นหรือดาด มีอัตราทนไฟไม่น้อยกว่า 2 ชั่วโมง⁴⁹ เพื่อให้เวลาในการที่จะอพยพผู้อยู่อาศัยออกจากอาคารในขณะเกิดเพลิงไหม้ โดยในรายละเอียดที่ปรับปรุงจากกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) คือ อาคารสูงต้องมีผนังทนไฟหรือประตูทนไฟที่มีอัตราการทนไฟไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง มีแผนผังอาคารแต่ละชั้นแสดงที่หน้าลิฟต์แต่ละชั้น และให้เก็บ

⁴⁸ ข้อ 18 กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

⁴⁹ ข้อ 24 กฎกระทรวงฉบับที่ 48 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

แผนผังอาคารของทุกชั้นที่บริเวณชั้นล่าง แสดงตำแหน่งห้องทุกห้อง อุปกรณ์ดับเพลิง ประตูทางหนีไฟ และลิฟต์ดับเพลิง ช่องเปิดทะลุตั้งแต่ 2 ชั้นขึ้นไป และไม่มีผนังปิดล้อม ต้องจัดให้มีระบบควบคุมการแพร่กระจายของควัน อาคารสูงต้องมีคานฟ้าและพื้นที่บนคานฟ้ากว้างยาวไม่น้อยกว่าด้านละ 10 เมตร

สำหรับมาตรการทางกฎหมายในด้านอัคคีภัยที่มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายควบคุมอาคารนั้น เมื่อเกิดเพลิงไหม้อาคารเป็นจำนวนมาก กฎหมายควบคุมอาคารจะเข้าไปมีบทบาทให้อำนาจท้องถิ่นปรับปรุงพื้นที่บริเวณนั้น เช่น ปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค ระบบโครงข่ายถนน เป็นต้น

กฎหมายควบคุมอาคารได้กำหนดว่า ถ้ามีจำนวนอาคารที่ถูกเพลิงไหม้ตั้งแต่ 30 หลังคาเรือนขึ้นไป หรือบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้มีเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งไร่ขึ้นไป ไม่ว่าท้องที่นั้นจะได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แล้วหรือไม่ก็ตามเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถเข้าไปดำเนินการปรับปรุงพื้นที่ที่เกิดเพลิงไหม้และบริเวณโดยรอบพื้นที่ที่เกิดเพลิงไหม้ระยะ 30 เมตรได้ บริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ที่มีอาคารถูกเพลิงไหม้ตั้งแต่ 30 หลังคาเรือนขึ้นไปหรือมีพื้นที่ตั้งแต่หนึ่งไร่ขึ้นไป รวมบริเวณที่อยู่ติดต่อกายในระยะ 30 เมตร โดยรอบบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้เรียกว่า เขตเพลิงไหม้ โดยเมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้ ท้องถิ่นจะพิจารณาว่า เหตุเพลิงไหม้นั้นเข้าหลักเกณฑ์ที่ต้องดำเนินการประกาศเป็นเขตเพลิงไหม้หรือไม่ โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตามที่กล่าวมาแล้วคือ

(ก) มีอาคารถูกเพลิงไหม้ตั้งแต่ 30 หลังคาเรือนขึ้นไป หรือ

(ข) บริเวณที่เกิดเพลิงไหม้มีเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งไร่ขึ้นไปถ้าไม่เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่เกิดเพลิงไหม้สามารถก่อสร้าง ซ่อมแซมบ้านเรือนได้ แต่ถ้าเหตุเพลิงไหม้นั้นเข้าลักษณะที่จะต้องดำเนินการประกาศเป็นเขตเพลิงไหม้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องติดประกาศแสดงเขตเพลิงไหม้พร้อมแผนที่สังเขป ไว้ ณ สำนักงานส่วนราชการส่วนท้องถิ่นนั้นและบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ และจะระบุงการกระทำอันต้องห้ามไว้ในประกาศดังกล่าว คือ

(1) ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง ครอบงอมหรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตเพลิงไหม้ภายใน 45 วัน นับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ เว้นแต่ เป็นการก่อสร้างอาคารชั่วคราวเพื่อประโยชน์ในการบรรเทาทุกข์ ซึ่งจัดทำหรือควบคุมโดยราชการ หรือการดัดแปลง หรือซ่อมแซมอาคารเพิงเท่าที่จำเป็นเพื่อยุ่อาศัย หรือใช้สอยชั่วคราวเท่านั้น

(2) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำการก่อสร้าง ดัดแปลง ครอบงอมหรือเคลื่อนย้ายอาคาร หรือผู้ที่ได้รับแจ้งในเขตเพลิงไหม้ ต้องระบุงการกระทำตามที่ได้รับอนุญาต หรือที่ได้แจ้งไว้เป็นเวลา 45 วัน นับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ต่อจากนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาว่าสมควรจะปรับปรุง

เขตเพลิงไหม้หรือไม่โดยคำนึงถึงประโยชน์ในการป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร และเสนอความเห็นให้คณะกรรมการควบคุมอาคารและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาภายใน 45 วัน นับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้⁵⁰

ถ้าคณะกรรมการควบคุมอาคารพิจารณาแล้วมีมติไม่ปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะประกาศไม่ปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ พร้อมทั้งยกเลิกประกาศการห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ให้มีผลใช้บังคับต่อไปอีกเป็นเวลา 60 วัน นับแต่วันที่ มีประกาศปรับปรุงเขตเพลิงไหม้นั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะประกาศให้ประชาชนในเขตเพลิงไหม้ ทราบว่า จะมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้โดยประกาศไว้ ณ สำนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นและ บริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ และจะมีการพิจารณาจัดทำแผนผังการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ต่อไป

เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเริ่มดำเนินการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ตามประกาศใช้บังคับแผนปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ภายใน 2 ปี นับแต่วันที่ใช้ประกาศดังกล่าวโดยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ทั้งหมดเช่น การปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค ค่าเวนคืนที่ดิน ค่าก่อสร้าง ถนน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้เริ่มต้นดำเนินการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ภายในกำหนดเวลา 2 ปี ให้ประกาศดังกล่าวเป็นอันยกเลิกและในกรณีที่มีความจำเป็นต้องจัดให้ได้มาซึ่งที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ใดเพื่อใช้ประโยชน์ตามที่กำหนดใน แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ให้ดำเนินการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้น โดยให้นำ กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาบังคับใช้โดยอนุโลม⁵¹

มาตรการทางกฎหมายของกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) รวมทั้งกฎกระทรวง ฉบับอื่นที่ประกาศในภายหลังเพื่อปรับปรุงกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) เป็นกฎกระทรวงที่ ออกมาบังคับใช้กับอาคารสูงโดยเฉพาะเนื้อหาส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับมาตรการความปลอดภัยในด้านอัคคีภัยเป็นส่วนใหญ่โดยมีการกำหนดมาตรการให้อาคารสูงที่ก่อสร้างนั้นจัดทำในเรื่อง ระบบระบายอากาศ ระบบไฟฟ้า และระบบป้องกันเพลิงไหม้ ระบบลิฟต์ดับเพลิง โครงสร้างอาคารในการป้องกันเพลิงไหม้ รวมทั้งอุปกรณ์วัสดุก่อสร้างในการทนไฟไหม้ในอาคารสูง รวมทั้ง มาตรการที่ให้อาคารสูงจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ในส่วนของบันไดหนีไฟ จุดวางถังดับเพลิง ระบายร่นของอาคารเหล่านี้ ทางเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถตรวจสอบได้ว่าปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือไม่ซึ่งเป็นมาตรการที่เพิ่มขึ้นจากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ใช้

⁵⁰ มาตรา 58 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

⁵¹ มาตรา 60 ทวิ บัญญัติเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535, มาตรา 20.

บังคับกับอาคารทั่วไปซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมิได้กล่าวถึงการเลือกใช้วัสดุก่อสร้างที่มีคุณสมบัติในการป้องกันการเกิดอัคคีภัย และการลวมไฟด้วย ทำให้ในด้านวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างอาคารสูงนั้นเราไม่สามารถทราบได้ว่ามีคุณสมบัติทนไฟหรือป้องกันไฟได้เกินระยะเวลาเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยหลบหนีออกมาขณะเกิดเพลิงไหม้ตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดหรือไม่เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายว่าด้วยการทดสอบวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้สำหรับการก่อสร้างอาคารสูง

3.1.2 มาตรการบังคับทางกฎหมายในอาคารสูงที่ได้รับยกเว้นตามกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535)

อาคารสูงที่ก่อสร้างในประเทศไทยมีทั้งอาคารที่ก่อสร้างตามกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) และอาคารสูงที่ก่อสร้างก่อนกฎกระทรวงฉบับที่ 33 ประกาศใช้บังคับแต่ก็อยู่ภายใต้ข้อบังคับของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยข้อ 49 ของกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ได้กำหนดให้การก่อสร้าง ดัดแปลงหรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารสูงที่ได้ยื่นขอคำขออนุญาตหรือได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารไว้แล้วก่อนวันที่กฎกระทรวงฉบับที่ 33 ประกาศบังคับใช้ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงนี้ ดังนั้นเมื่ออาคารที่ได้รับยกเว้นมีสภาพชำรุดทรุดโทรมจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิตร่างกายของผู้อยู่อาศัยหรืออาจกระทบและก่อความเดือดร้อนรำคาญต่ออาคารข้างเคียงโดยกฎหมายควบคุมอาคาร⁵² กำหนดว่าในกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้าย โดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีสภาพการใช้ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการสั่งให้แก้ไขสภาพของอาคารหรือให้รื้อถอนอาคารได้ โดยหากไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นถ้าอาคารนั้นอาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นได้ ดังนั้นอาคารที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งได้ตามมาตรา 46 ได้แก่ อาคารสูงที่ก่อสร้าง ดัดแปลง โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่ลักษณะตัวอาคารมีสภาพไม่มั่นคงแข็งแรง ไม่ปลอดภัยแก่ผู้อยู่อาศัยและชุมชน

สำหรับกฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่า ในกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้าย โดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็น

⁵² มาตรา 46 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

ภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือกระทบกระเทือน ต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดำเนินการ แก้ไขให้เป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนด⁵³ โดยหากเป็นอาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารขนาดใหญ่ อาคารสาธารณะ อาคารอยู่อาศัยรวม โรงงาน กิจการ และสำนักงาน มีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ดำเนินการแก้ไขให้อาคารดังกล่าว มีระบบความปลอดภัยเกี่ยวกับอัคคีภัย ภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน⁵⁴ โดยวิธีการและเงื่อนไขรวมถึงลักษณะของอาคารสูงที่ต้องมีการแก้ไขหรือต้องทำการเพิ่มเติมเงื่อนไขดังต่อไปนี้ ในการสั่งการให้แก้ไขอาคารเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดำเนินการได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) อาคารที่มีความสูงตั้งแต่สี่ชั้นขึ้นไปให้ติดตั้งบันไดหนีไฟที่ไม่ใช่บันไดในแนวตั้งเพิ่มจากบันไดหลักให้เหมาะสมกับพื้นที่ของอาคารแต่ละชั้น เพื่อให้สามารถลำเลียงบุคคลทั้งหมดในอาคารออกนอกอาคารได้ภายในหนึ่งชั่วโมง โดยไม่ถือเป็นการตัดแปลงอาคารแต่ต้องยื่นแบบให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(ข) ติดตั้งเครื่องดับเพลิงแบบมือถือสำหรับดับเพลิงที่เกิดจากประเภทของวัสดุที่มีในแต่ละชั้นโดยให้มี 1 เครื่องต่อพื้นที่ไม่เกิน 1,000 ตารางเมตร ทุกระยะ 45.00 เมตร แต่ไม่น้อยกว่าชั้นละ 1 เครื่อง

(ค) ติดตั้งระบบสัญญาณเตือนเพลิงไหม้ทุกชั้น โดยระบบสัญญาณเตือนเพลิงไหม้อย่างน้อยต้องประกอบด้วย อุปกรณ์ส่งสัญญาณเพื่อให้หนีไฟที่สามารถส่งเสียงหรือสัญญาณให้คนที่อยู่ในอาคารได้ยินหรือทราบอย่างทั่วถึง อุปกรณ์แจ้งเหตุที่มีทั้งระบบแจ้งเหตุอัตโนมัติ และระบบแจ้งเหตุที่ใช้มือเพื่อให้อุปกรณ์ทำงาน

(ง) ติดตั้งระบบไฟส่องสว่างสำรองเพื่อให้มีแสงสว่างสามารถมองเห็นช่องทางเดินได้ขณะเพลิงไหม้ และมีป้ายบอกชั้นและป้ายบอกทางหนีไฟที่ด้านในและด้านนอกของประตูหนีไฟด้วยอักษรที่สามารถมองเห็นได้ชัดเจนโดยตัวอักษรต้องมีขนาดไม่ต่ำกว่า 10 เซนติเมตร

(จ) ติดตั้งระบบป้องกันอันตรายจากฟ้าผ่าซึ่งประกอบด้วยเสาต่อฟ้า สายล่อฟ้า สายตัวนำ สายนำลงดิน และหลักสายดินที่เชื่อมโยงกันเป็นระบบ โดยให้เป็นไปตามมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยทางไฟฟ้าของกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน

⁵³ ข้อ 3 กฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

⁵⁴ ข้อ 5 กฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

โดยคำสั่งของเจ้าหน้าที่พนักงานท้องถิ่นตามมาตราการกฎหมายที่ใช้บังคับกับอาคารเก่า ซึ่งเป็นอาคารที่มีลักษณะอาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต สุขภาพ ร่างกาย หรือทรัพย์สินนั้น มาตราการทางกฎหมายตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และมาตราการทางกฎหมายของกฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นมาตราการทางกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ดุลพินิจในการดำเนินการพิจารณาว่าอาคารที่ก่อสร้างนั้นสมควรที่จะต้องดำเนินการแก้ไขตัดแปลงหรือต้องรื้อถอนอาคาร ตามกฎหมายหรือไม่แต่เพียงผู้เดียวซึ่งเป็นมาตราการบังคับทางปกครองที่มีผลกระทบต่อผู้ประกอบการ หรือผู้ใช้ประโยชน์ในอาคารนั้นทั้งในด้านสิทธิเสรีภาพ ความปลอดภัย รวมทั้งความเสียหายจากการรื้อถอนทรัพย์สินตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

3.1.3 มาตราการทางกฎหมายในการป้องกันอาคารสูงในขณะเกิดแผ่นดินไหว

การก่อสร้างอาคารในประเทศไทยถ้าเป็นอาคารทั่วไปจะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หากเป็นอาคารสูงจะอยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งการใช้มาตราการทางกฎหมายบังคับให้วิศวกรออกแบบและคำนวณอาคารให้สามารถต้านทานแผ่นดินไหว ถือได้ว่าเป็นมาตราการสำคัญที่มีผลต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่อาศัยในพื้นที่เสี่ยงภัยจากแผ่นดินไหวโดยตรง ซึ่งประเทศไทยมีกฎหมายลักษณะดังกล่าวแล้ว คือกฎกระทรวงฉบับที่ 49 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยกฎกระทรวงดังกล่าว มีพื้นที่บังคับ ได้แก่ ท้องที่จังหวัดในภาคเหนือ 9 จังหวัด (จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดตาก จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง และจังหวัดลำพูน) และจังหวัดในภาคตะวันตก 1 จังหวัด (จังหวัดกาญจนบุรี)

กฎกระทรวงฉบับที่ 49 (พ.ศ. 2540) เป็นกฎกระทรวงที่ว่าด้วยการรับน้ำหนัก ความต้านทาน และความคงทนของอาคารและพื้นดินที่รองรับอาคารสำหรับการก่อสร้างอาคารในเขตที่อาจได้รับแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหวซึ่งการคำนวณแรงกระทำด้านข้างเนื่องจากแผ่นดินไหว โดยวิธีแรงสถิตเทียบเท่าตามกฎกระทรวงนี้เป็นการนำมาจากข้อกำหนดใน Uniform Building Code (พ.ศ. 2528) ซึ่งเป็นวิธีที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายเนื่องจากเป็นวิธีที่ง่ายและสะดวกต่อการปฏิบัติ

สำหรับการคำนวณแรงกระทำด้านข้างตามกฎกระทรวงฉบับที่ 49 แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรกเป็นการคำนวณหาผลรวมของแรงในแนวราบที่กระทำกับโครงสร้างเนื่องจากแผ่นดินไหว และขั้นตอนที่ 2 เป็นการนำแรงที่คำนวณได้จากขั้นตอนแรกกระจายไปที่ระดับพื้นชั้นต่าง ๆ

- ประเภทของอาคารที่บังคับต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 49 ได้แก่
- (ก) อาคารสาธารณะ อาคารชุมนุมชน เช่น โรงมหรสพ โรงแรม หอประชุม หอสมุด เป็นต้น
- (ข) อาคารที่จำเป็นต่อการเป็นอยู่ของประชาชน เช่น โรงพยาบาล ท่าอากาศยาน เป็นต้น
- (ค) อาคารที่ก่อให้เกิดอันตราย เช่น อาคารเก็บวัตถุระเบิด วัตถุไวไฟ เป็นต้น
- (ง) อาคารที่สูงเกิน 15 เมตร

ข้อควรคำนึงในการออกแบบอาคารด้านแผ่นดินไหว ได้แก่ การจัดรูปทรงอาคารให้มีเสถียรภาพต่อการสั่นไหว การให้รายละเอียดบริเวณรอยต่อและการจัดระบบโครงสร้างให้มีความเหนียว และการออกแบบองค์อาคารให้พิจารณาผลจากแผ่นดินไหว และผลจากแรงลม โดยใช้ค่าที่มากกว่า

การคำนวณแรงแผ่นดินไหวแยกออกตามลักษณะอาคารเป็น 2 กรณีดังนี้

(ก) อาคารที่มีลักษณะเป็นตึก บ้าน เรือน โรง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่คล้ายคลึงกัน การคำนวณให้ใช้วิธีตามที่ระบุในกฎกระทรวงอื่นหรือวิธีอื่น ซึ่งสมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยหรือส่วนราชการหรือนิติบุคคล ให้การรับรอง

(ข) อาคารอื่นหรืออาคารที่มีรูปทรงไม่สม่ำเสมอ การคำนวณให้ใช้วิธีการคำนวณเชิงจลศาสตร์ และผู้คำนวณออกแบบต้องได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ตั้งแต่ระดับสามัญวิศวกรขึ้นไป

ต่อมาในปี 2550 ได้ออกกฎกระทรวง เรื่อง กำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคาร และพื้นดินที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว⁵⁵ โดยประกาศเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2550 ซึ่งเป็นกฎกระทรวงฉบับใหม่ที่ออกมาสำหรับการก่อสร้างอาคารในพื้นที่เสี่ยงภัยที่อาจเกิดแผ่นดินไหวได้และยกเลิกกฎกระทรวงฉบับที่ 49 (พ.ศ. 2540) โดยอาจเรียกชื่อว่ากฎกระทรวงแผ่นดินไหว พ.ศ. 2550 โดยได้กำหนดให้อาคารบางประเภทในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวจะต้องมีความมั่นคงแข็งแรง สามารถต้านทานแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวได้ในระดับที่เหมาะสม โดยพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแยกออกได้เป็น 3 บริเวณดังนี้⁵⁶

⁵⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 86 ก 30 พฤศจิกายน 2550.

⁵⁶ ข้อ 2 กฎกระทรวงแผ่นดินไหว พ.ศ. 2550 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 86 ก 30 พฤศจิกายน 2550.

(1) บริเวณเฝ้าระวัง เป็นพื้นที่หรือบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวตามแนวรอยเลื่อนระนองและคลองมะรุ่ยในภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดกระบี่ จังหวัดชุมพร จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดระนอง จังหวัดสงขลา และจังหวัดสุราษฎร์ธานี รวม 7 จังหวัด

(2) บริเวณที่ 1 เป็นพื้นที่หรือบริเวณที่เป็นดินอ่อนมาก และได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวระยะไกล ได้แก่ กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสมุทรสาคร รวม 5 จังหวัด

(3) บริเวณที่ 2 เป็นพื้นที่หรือบริเวณที่อยู่ใกล้รอยเลื่อนในภาคเหนือและด้านตะวันตก ได้แก่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดตาก จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง จังหวัดลำพูน และจังหวัดกาญจนบุรี รวม 10 จังหวัด

สำหรับประเภทของอาคารที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีความมั่นคงแข็งแรง และสามารถต้านทานการสั่นสะเทือนแผ่นดินไหวได้เป็นการเฉพาะ ได้แก่ อาคารที่มีบุคคลเข้าไปใช้สอยเป็นจำนวนมาก เช่น อาคารสาธารณะรวมถึงอาคารที่มีความสูงเกิน 15 เมตร หรืออาคารที่หากเกิดความเสียหายแล้วอาจก่อให้เกิดอันตรายกับสาธารณะ เช่น อาคารเก็บวัตถุอันตราย รวมถึงเขื่อนและสะพาน โดยการกำหนดประเภทอาคารควบคุมจะแยกตามพื้นที่เสี่ยงภัยต่าง ๆ เนื่องจากผลกระทบจากแผ่นดินไหวที่มีต่ออาคารประเภทต่าง ๆ ในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน

ในการคำนวณแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวที่กระทำกับอาคาร กฎกระทรวงได้กำหนดวิธีการคำนวณตามลักษณะและรูปทรงอาคาร เช่น อาคารที่เป็นตึกและมีรูปทรงที่เรียบง่าย มีความสมมาตร ไม่มีส่วนหักหรือส่วนเว้า ผู้คำนวณและออกแบบโครงสร้างสามารถใช้สูตรการคำนวณอย่างง่ายที่กำหนดในกฎกระทรวงได้ แต่หากอาคารมีรูปทรงที่ซับซ้อน ผู้คำนวณ และออกแบบต้องใช้วิธีการคำนวณเชิงพลศาสตร์ และผู้คำนวณออกแบบต้องได้รับอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตั้งแต่ระดับสามัญวิศวกรขึ้นไป และนอกจากวิธีการคำนวณแล้ว กฎกระทรวงยังกำหนดให้ผู้คำนวณและออกแบบโครงสร้าง ต้องพิจารณาและปฏิบัติในเรื่องรายละเอียดชิ้นส่วน โครงสร้างเพื่อให้โครงสร้างสามารถโยกตัวได้มากขึ้นเมื่อเกิดแผ่นดินไหว ส่วนรายละเอียดเชิงเทคนิคในเรื่องดังกล่าวให้เป็นไปตามมาตรฐานของกรมโยธาธิการและผังเมือง โดยกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวบังคับเฉพาะอาคารที่ได้รับอนุญาตภายหลังกฎกระทรวงนี้ ประกาศใช้บังคับ อาคารที่ก่อสร้างไว้แล้ว หรืออาคารที่มีอยู่เดิม หรืออาคารที่ได้รับใบอนุญาตก่อนหน้านี้นี้ ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง⁵⁷

⁵⁷ ข้อ 14 กฎกระทรวงแผ่นดินไหว พ.ศ. 2550 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 86 ก 30 พฤศจิกายน 2550.

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันอาคารในขณะเกิดแผ่นดินไหวนั้น เป็นมาตรการที่ออกมาเพื่อบังคับใช้กับอาคารที่ปลูกสร้างในบริเวณพื้นที่ตามที่กฎกระทรวงกำหนด มิได้เป็นการบังคับใช้กับอาคารที่ปลูกสร้างจนครอบคลุมทั่วประเทศโดยกำหนดให้อาคารใน บริเวณพื้นที่ที่กำหนดและเป็นอาคารประเภทที่กฎหมายกำหนดจะต้องดำเนินการคำนวณ โครงสร้างของอาคารเพื่อรองรับการสั่นสะเทือนในขณะเกิดแผ่นดินไหวโดยมิได้มีมาตรการในการ กำหนดถึงคุณลักษณะในการตรวจสอบว่าการก่อสร้างจะดำเนินการตามรายการคำนวณหรือไม่หรือ มีบทลงโทษประการใดต่อผู้กระทำผิดที่มิได้ปฏิบัติตามกฎกระทรวง

3.1.4 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารไม่ตรงตามแบบที่ขออนุญาต

กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎกระทรวงที่ออกมาเพื่อควบคุมอาคารสูง โดยเฉพาะ ซึ่งอาคารสูง ตามความหมายในกฎกระทรวงฉบับนี้คืออาคารที่บุคคลสามารถเข้าใช้สอยได้และมีความสูงตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไป ซึ่งตามกฎกระทรวงดังกล่าวอาคารสูงจะต้องมีระบบป้องกันอัคคีภัยที่ได้ตาม มาตรฐาน รวมทั้งระยรรอบอาคารเพื่อไว้ให้สำหรับระดับเพลิงวิ่งเข้าออกในกรณีเกิดเพลิงไหม้ รวมทั้งเมื่อเป็นอาคารสูงตามกฎกระทรวงแล้วกรณีที่จะทำการก่อสร้างได้นั้นถ้าเป็นอาคารที่สูง จำเป็นต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยมาตรการทางสิ่งแวดล้อมในการควบคุมอาคาร โดยทั่วไปจะปรากฏในกฎกระทรวงตามที่มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้อำนาจในการกำหนดรายละเอียดไว้ซึ่งพบว่ามีกฎกระทรวงที่กำหนดมาตรการทางสิ่งแวดล้อม ในการควบคุมอาคารอยู่หลายฉบับเช่นกฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) กล่าวถึงเรื่องระยรรอบ และความสูงของอาคารไว้ว่าอาคารต้องมีความสูงเท่าใดจะไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ข้อกฎหมายที่กำหนดข้อห้าม หรือข้อจำกัดเกี่ยวกับพื้นที่การก่อสร้างตัดแปลงอาคาร เป็นข้อกฎหมายที่มีความสำคัญประการหนึ่ง เนื่องจากการพิจารณาขอก่อสร้างอาคารต้องพิจารณา ก่อนว่าในบริเวณดังกล่าวมีข้อบัญญัติห้ามก่อสร้างหรือไม่ หรือก่อสร้างได้ภายใต้เงื่อนไขอย่างไร เป็นข้อมูลสำคัญที่ผู้ประกอบการธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ต้องนำมาใช้ในการพิจารณาด้วย

ความเกี่ยวข้องของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารสูงกับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁵⁸

1. ตามมาตรา 45 ใต้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีอนุมัติเพื่อใช้ มาตรการคุ้มครองในด้านสิ่งแวดล้อมได้ซึ่งปัจจุบันได้มีการประกาศใช้บังคับแล้วหลายพื้นที่ เช่น

⁵⁸ กรมโยธาธิการและผังเมือง ข เล่มเดิม. (น. 62-65).

บริเวณเทศบาลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ บริเวณเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ฯลฯ โดยการ
ใช้มาตรการดังกล่าวจะมีการกำหนดแบ่งพื้นที่ต่าง ๆ และห้ามอาคารบางประเภทหรือบางกิจกรรม
ไว้ ดังนั้นการจะดำเนินการเพื่อก่อสร้างอาคารหรือผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตก็จะต้อง
ดำเนินการและปฏิบัติให้เป็นไปตามประกาศดังกล่าวด้วย

2. ในส่วนของการดำเนินการจะก่อสร้างอาคารเพื่อประกอบกิจการบางประเภท
บางพื้นที่จะต้องมีการดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งมีบทบัญญัติ
ที่เกี่ยวข้องสรุปได้ดังต่อไปนี้

(1) มาตรา 46 ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้อำนาจในการออกประกาศกำหนดประเภทและ
ขนาดของโครงการหรือกิจการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(2) มาตรา 48 ได้บัญญัติให้โครงการหรือกิจการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์
ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเจ้าหน้าที่ที่อนุญาตตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น ๆ จะต้องรอการสั่ง
อนุญาตไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(3) ปัจจุบันได้มีการประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมไว้
หลายฉบับที่สำคัญคือ ประกาศเรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วน
ราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับแรก
พ.ศ. 2535 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2539 และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการ
วิเคราะห์ และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์
ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยประกาศณวันที่ 16 มิถุนายน 2552 โดยให้มีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด
120 วันนับถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป⁵⁹ ดังนั้นการดำเนินการเพื่อก่อสร้าง
อาคารบางประเภท บางโครงการบางพื้นที่เช่นการดำเนินการเพื่อประกอบอุตสาหกรรมปิโตรเคมี
ผลิตปูนซีเมนต์ซึ่งมีขนาดเกินกว่าที่กำหนดการก่อสร้างอาคารที่อยู่ริมแม่น้ำริมทะเลหรือใกล้
อุทยานแห่งชาติถ้าเป็นอาคารที่สูงเกิน 23 เมตร หรือพื้นที่ตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตร การก่อสร้าง
อาคารโรงแรมตั้งแต่ 80 ห้อง อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารซึ่งเป็นอาคารที่ใช้ในการ
ประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งความสูงตั้งแต่ 23 เมตร ขึ้นไป หรือมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือ
ชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกัน ตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตร ขึ้นไป รวมทั้งอาคารที่ประกอบธุรกิจค้า
ปลีกและค้าส่ง จะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนและในส่วนของผู้
ที่จะอนุญาตก็จะต้องรอการสั่งอนุญาตไว้จนกว่าจะทราบผลการพิจารณาฯดังกล่าวก่อน

⁵⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 125 ง ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2552.

ก็มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารนั้นได้⁶⁰ ถ้ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องอาคารนั้นโดยตรงไม่ผ่านการพิจารณาเจ้าพนักงานท้องถิ่น กล่าวโดยสรุปผู้ที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารหรือจะอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารจะต้องพิจารณาตรวจสอบดังนี้

1. ที่ดินที่จะขออนุญาตอยู่ในเขตที่ได้การประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้มาตรการควบคุมในด้านสิ่งแวดล้อมหรือไม่ถ้าอยู่ในเขตประกาศได้มีการกำหนดไว้ในเขตบริเวณใดมีการกำหนดให้หรือห้ามประเภทและกิจกรรมอาคารประเภทใดบ้าง

2. บริเวณพื้นที่และลักษณะกิจกรรมที่ดำเนินการอยู่ในขอบข่ายที่จะต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ถ้ามีผู้ที่ขออนุญาตให้ก่อสร้างอาคารก็ต้องรอการสั่งอนุญาตไว้จนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ด้วยมาตรการทางกฎหมายที่ต้องปฏิบัติหลายอย่างเป็นผลให้ผู้ประกอบการต้องเสียเวลาหรือค่าใช้จ่ายมากขึ้นทำให้ผู้ประกอบการทำการก่อสร้างอาคารไม่ตรงตามแบบที่ยื่นขออนุญาตก่อสร้างหากอาคารนั้นมีความสูงตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไปไม่มากนักโดยกฎหมายที่ควบคุมการก่อสร้างไม่ตรงตามแบบ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยมาตรา 31 กำหนดว่า ห้ามมิให้ผู้ใดจัดให้มีหรือดำเนินการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณ แบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต ตลอดจนวิธีการหรือเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ในใบอนุญาต หรือให้ผิดไปจากที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ เว้นแต่

(1) เจ้าของอาคารนั้นได้ยื่นคำขออนุญาตและได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้

(2) เจ้าของอาคารนั้นได้แจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบแล้วหรือ

(3) การดำเนินการดังกล่าวไม่ขัดต่อกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องหรือเป็นกรณีตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(4) ให้นำมาตรา 25 หรือมาตรา 39 ทวิ มาใช้บังคับแก่การดำเนินการตาม (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณีโดยอนุโลม

ในกรณีที่มีการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารเป็นการฝ่าฝืนความในวรรคหนึ่งให้ถือว่าเป็นการกระทำของผู้ควบคุมงาน เว้นแต่ผู้ควบคุมงานจะพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำของผู้อื่นซึ่งผู้ควบคุมงานได้มีหนังสือแจ้งข้อเท็จจริงการกระทำดังกล่าวให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารและผู้ดำเนินการทราบแล้วแต่บุคคลดังกล่าวไม่ยอมปฏิบัติตาม

⁶⁰ แนวคำวินิจฉัยที่ 1243-5/2544 รายงานวิเชียร วัฒนากุลชัย.

มาตรา 65 กำหนดว่า ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 52 วรรคหก มาตรา 57 หรือมาตรา 60 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ซึ่งการขออนุญาตก่อสร้างอาคารนั้นหากผู้ประกอบการมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารกล่าวคือผู้ขออนุญาตยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบ ข.1 และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (ตามภาคผนวก 2-2) ซึ่งเอกสารที่จะใช้ประกอบการขออนุญาตจะประกอบไปด้วย⁶¹

- 1) แบบฟอร์มคำขออนุญาต
- 2) แบบแปลน แผนผังบริเวณ และรายการประกอบแบบ จำนวน 5 ชุด
- 3) รายการคำนวณ 1 ชุด
- 4) สำเนาใบประกอบวิชาชีพของสถาปนิกและวิศวกรผู้ออกแบบ
- 5) สำเนาโฉนดที่ดิน
- 6) หนังสือแสดงความยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารชิดเขตที่ดิน
- 7) หนังสือแสดงความเป็นตัวแทนเจ้าของอาคารหรือที่เรียกว่าหนังสือมอบอำนาจ
- 8) สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียน วัตถุประสงค์ และผู้มีอำนาจลงชื่อแทนนิติบุคคลผู้ขออนุญาต ที่ออกให้ไม่เกินหกเดือน

- 9) หนังสือแสดงว่าเป็นผู้จัดการหรือผู้แทนซึ่งเป็นผู้ดำเนินกิจการของนิติบุคคล

ตามมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาคารสูงนั้นจำเป็นต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เสร็จสิ้นและได้รับอนุญาตเสียก่อนจึงจะยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ โดยการยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารนั้นจะต้องจัดเตรียมเอกสารประกอบการยื่นขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามรายการที่กฎหมายกำหนดหากมีรายการครบถ้วนตามกฎหมายเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะทำการอนุญาตให้ทำการก่อสร้างเจ้าของอาคารจึงจะทำการก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตนั้นได้

⁶¹ ข้อ 9 กฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2528) ออกตามความพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารของต่างประเทศ

มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารนั้นผู้เขียนได้นำหลักกฎหมายและแนวคิดในการควบคุมอาคารของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น เขตปกครองพิเศษฮ่องกง และสาธารณรัฐสิงคโปร์มากล่าวไว้ในส่วนนี้เพื่อให้เห็นถึงหลักและแนวคิดทางกฎหมายในการควบคุมอาคารของต่างประเทศที่จะนำมาเป็นแนวทางเพื่อให้มีการปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทยในโอกาสต่อไปดังนี้

3.2.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีระบบการควบคุมอาคารที่สลับซับซ้อนและน่าสนใจที่สุดประเทศหนึ่งอีกทั้งเนื้อหาในประมวลข้อบังคับอาคารในประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำมาประยุกต์ใช้กับกฎหมายและมาตรฐานของประเทศไทยหลายฉบับ เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 49 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ว่าด้วยการก่อสร้างอาคารในเขตที่อาจได้รับแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวก็ปรับปรุงมาจากประมวลข้อบังคับอาคารของสหรัฐอเมริกา การควบคุมอาคารตามประมวลข้อบังคับอาคารในสหรัฐอเมริกเป็นเรื่องที่ค่อนข้างซับซ้อนพอสมควร เพราะสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใหญ่มีสภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศที่แตกต่างกันมาก มีการแบ่งการบริหารท้องถิ่นออกเป็น 50 รัฐ แต่ละรัฐก็มีกฎหมายเป็นของตัวเอง และรายละเอียดปลีกย่อยก็แตกต่างกันทำให้ประมวลข้อบังคับอาคารแต่ละรัฐมีความแตกต่างกันไปด้วยรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติให้การก่อสร้างอาคารต้องเป็นไปตามประมวลข้อบังคับอาคาร โดยมีรัฐหรือองค์กรส่วนท้องถิ่นตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตราหรือบังคับใช้ และรัฐส่วนใหญ่ได้ใช้อำนาจดังกล่าวตราประมวลข้อบังคับอาคารประจำรัฐเพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อประชาชนจากการก่อสร้างอาคารภายในรัฐของตนอย่างเท่าเทียมกัน และทำให้ข้อบังคับการก่อสร้างอาคารในรัฐมีรูปแบบเดียวกัน โดยมีเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้กำกับและตรวจสอบว่าการก่อสร้างอาคารในเขตอำนาจความรับผิดชอบเป็นไปตามประมวลข้อบังคับอาคารจากการตรวจแบบรายละเอียดและกฎเกณฑ์การออกแบบในขั้นตอนขออนุญาตก่อสร้างอาคาร รวมทั้งการตรวจสอบสภาพการก่อสร้างในสถานที่ก่อสร้างอาคารด้วยโดยทั่วไปแล้วกระบวนการในการจัดทำประมวลข้อบังคับอาคารเพื่อให้มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาสามารถแบ่งออกได้เป็นสองส่วน ส่วนแรกเป็นการพัฒนาประมวลข้อบังคับ (Code Development) และส่วนที่สองเป็นการรับประมวลข้อบังคับ (Code Adoption) ไปประกาศใช้เพื่อให้มีผลทางกฎหมาย โดยรายละเอียดของแต่ละส่วนมีดังนี้⁶²

⁶² จาก *ประมวลข้อบังคับอาคารของประเทศสหรัฐอเมริกา* (น. 24-26), โดย เสถียร เจริญเหรียญ, 2550,

3.2.1.1 การพัฒนาประมวลข้อบังคับอาคารการพัฒนาหรือการจัดทำประมวล ข้อบังคับอาคารเป็นเรื่องที่ยุ่ยากและสลับซับซ้อนอาศัยเวลาบุคลากรและงบประมาณในการดำเนินการเป็นจำนวนมากจึงเป็นเรื่องยากที่รัฐหรือองค์กรส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดทำประมวลข้อบังคับขึ้นได้ด้วยตัวเองรวมทั้งในแต่ละรัฐหรือแต่ละท้องถิ่นจัดทำประมวลข้อบังคับขึ้นเองแล้วจะทำให้เนื้อหาของประมวลข้อบังคับอาคารภายในประเทศมีความหลากหลายเกิดข้อโต้แย้งต่าง ๆ ขึ้นรวมทั้งมาตรฐานการก่อสร้างอาคารภายในประเทศก็จะสับสนกันมาก ดังนั้นเมื่อประมาณต้นศตวรรษที่ 20 จึงมีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระที่ไม่คาดหวังผลกำไรหลายองค์กรถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบ (Prototype หรือ Model Building Code) ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำประมวลข้อบังคับอาคารของสหรัฐอเมริกาให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนและให้มาตรฐานการก่อสร้างอาคารภายในประเทศเป็นรูปแบบเดียวกันหลังจากนั้นรัฐหรือองค์กรส่วนท้องถิ่นสามารถรับประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบดังกล่าวไปประกาศใช้เพื่อให้มีผลบังคับตามกฎหมายต่อไปได้ สำหรับประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบที่ใช้ปฏิบัติกันในประเทศสหรัฐอเมริกาปัจจุบันนี้สามารถแบ่งได้ออกเป็นสองชุดตามระยะเวลาของการจัดทำดังนี้

ช่วงก่อน พ.ศ. 2543 ประเทศสหรัฐอเมริกามีประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบอยู่สามฉบับด้วยกันคือ National Building Code 1905 (NBC) จัดทำโดย Building Officials and Code Administrators International (BOCA) ซึ่งก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2448 ประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบฉบับนี้นิยมใช้กับรัฐทางภาคเหนือตอนกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศเป็นส่วนใหญ่ Uniform Building Code 1985 (UBC) จัดทำโดย International Conference of Building Officials (ICBO) ซึ่งก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2466 ประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบฉบับนี้ใช้กับรัฐทางซีกตะวันตกของแม่น้ำมิสซิสซิปปีเป็นส่วนใหญ่ Standard Building Code 1946 (SBC) จัดทำโดย Southern Building Code Congress International (SBCCI) ซึ่งก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2483 ประมวลข้อบังคับต้นแบบฉบับนี้ใช้กับรัฐทางภาคตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศเป็นส่วนใหญ่ประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบเหล่านี้ได้มีการนำไปใช้เป็นประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบประจำรัฐต่าง ๆ เกือบทั่วประเทศ เช่นรัฐแคลิฟอร์เนียได้นำประมวลข้อบังคับ UBC มาแก้ไขเพิ่มเติมและประกาศให้เป็นประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบประจำรัฐแคลิฟอร์เนีย แต่ก็มีบางรัฐหรือบางเมืองที่จัดทำข้อบังคับอาคารขึ้นเองโดยไม่ใช้ประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบเหล่านี้ เช่น รัฐวิสคอนซินหรือนครนิวยอร์ก เป็นต้น

ช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ซึ่งถือว่าเป็นช่วงเวลาการเปลี่ยนแปลงประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบที่สำคัญคือหน่วยงานที่จัดทำประมวลข้อบังคับอาคารทั้งสามหน่วยงานข้างต้น (BOCA ICBO และ SBCCI) มีความเห็นว่าประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบของสหรัฐอเมริกาคควรมี

ฉบับเดียวเพื่อให้เกิดความสะดวกเป็นรูปแบบเดียวกันและลดข้อขัดแย้งในทางปฏิบัติจึงได้รวมตัวและก่อตั้งเป็นหน่วยงานใหม่คือ International Code Council (ICC) เพื่อจัดทำข้อบังคับอาคารต้นแบบฉบับเดียวคือ International Building Code (IBC) โดยมี IBC ฉบับปี พ.ศ. 2543 เป็นฉบับแรก ขณะเดียวกันสมาคม National Fire Protection Association (NFPA) ซึ่งเป็นสมาคมเก่าแก่ในการจัดทำข้อกำหนดและมาตรฐานเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาคารด้านอัคคีภัยได้ประกาศที่จะจัดทำประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบอีกฉบับคือ Building Construction And Safety Code ซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกายังคงประสบปัญหาการมีประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบมากกว่าหนึ่งฉบับต่อไป ในปัจจุบัน NFPA 500 ได้เป็นที่นิยมมากขึ้นเนื่องจากเป็นประมวลข้อบังคับอาคารที่จัดทำโดยใช้กระบวนการทางฉันทามติ (Consensus-Based Process) ที่รับรองโดยสถาบันมาตรฐานแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา (American National Standards Institute-ANSI) ซึ่งกระบวนการดังกล่าวยินยอมให้กลุ่มคนที่เกี่ยวข้องไม่ว่าเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมนอกจากนี้ NFPA 5000 เป็นข้อบังคับที่ไม่ลงรายละเอียดด้านเทคนิคแค่อาศัยการอ้างอิงมาตรฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งต่างกับ IBC ที่ยังคงใช้วิธีคัดลอกข้อความมาตรฐานทำให้ข้อบังคับ NFPA 5000 เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางและสามารถใช้ได้ทางปฏิบัติ⁶³

โดยปกติประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบในประเทศสหรัฐอเมริกาจะใช้เวลาในการปรับปรุงทุก ๆ สามถึงห้าปี เพื่อให้มีเนื้อหาที่ทันสมัยและเหมาะสมต่อสภาพเทคโนโลยีการก่อสร้างที่เปลี่ยนแปลงแต่ไม่ว่าจะมีการประกาศประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบฉบับล่าสุดแล้วประมวลข้อบังคับอาคารประจำรัฐหรือท้องถิ่นจะมีผลบังคับตามอย่างอัตโนมัติหน่วยงานของรัฐและท้องถิ่นต้องใช้เวลาอีกพอสมควรในการพิจารณาทบทวนแก้ไขและประกาศใช้เพื่อความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ดังนั้นประมวลข้อบังคับอาคารในแต่ละรัฐที่มีการประกาศใช้ส่วนใหญ่จะไม่ใช่ประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบฉบับล่าสุด โดยขอบเขตของประมวลข้อบังคับนั้นได้กำหนดว่า เมื่อมีการสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร การย้ายอาคาร การขยายอาคาร การแทนที่อาคารเดิม ก่อสร้างซ่อมแซมอาคาร การใช้และการครอบครองอาคาร การทุบอาคาร การเคลื่อนย้ายตำแหน่ง การบำรุงรักษาที่เกี่ยวข้องกับอาคารและโครงสร้าง⁶⁴

⁶³ แหล่งเดิม. (น. 24-26).

⁶⁴ International Code Council, International Building Code 2003 (The United State: International Code Council 2003), p. 8.

3.2.1.2 การรับและการประกาศใช้ประมวลข้อบังคับอาคารลำพังด้วยตัวประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบเองแล้วไม่มีผลบังคับทางกฎหมายจนกว่ารัฐหนึ่ง ๆ จะมีการพิจารณาและเห็นว่าประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบฉบับนั้นมีความเหมาะสมกับการก่อสร้างอาคารในพื้นที่รับผิดชอบจึงประกาศใช้ประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบฉบับนั้นเป็นประมวลข้อบังคับอาคารประจำรัฐ (State Building Code) ข้อบังคับดังกล่าวจะมีผลทางกฎหมายซึ่งผู้เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตาม (แต่ทั้งนี้รัฐต่าง ๆ ก็สามารถแก้ไขเพิ่มเติมประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบเพื่อให้มีความเหมาะสมกับการปฏิบัติในแต่ละรัฐมากขึ้นได้) รวมทั้งองค์กรส่วนท้องถิ่นของรัฐ เช่น นคร (City) หรือเคาน์ตีก็สามารถแก้ไขเพิ่มเติมประมวลข้อบังคับอาคารของรัฐของตนได้และประกาศประมวลข้อบังคับอาคารที่แก้ไขนั้นเป็นประมวลข้อบังคับอาคารฉบับท้องถิ่น (Local Building Code) ซึ่งทั่วไปแล้วองค์กรส่วนท้องถิ่นจะแก้ไขข้อบังคับให้มีข้อกำหนดเพิ่มขึ้นโดยเนื้อหาที่แก้ไขส่วนมากเป็นข้อบังคับในการบริหารจัดการ ข้อบังคับด้านเทคนิควิศวกรรมจะเป็นส่วนที่แก้ไขน้อยที่สุด และในบางรัฐยินยอมมอบอำนาจให้ท้องถิ่น สามารถเลือกรับประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบได้เอง ทำให้ท้องถิ่นในรัฐดังกล่าวมีการใช้ประมวลข้อบังคับต้นแบบที่แตกต่างกันได้⁶⁵

การรับและประกาศใช้ประมวลข้อบังคับอาคารในแคลิฟอร์เนียซึ่งมีขั้นตอนคล้ายคลึงกับรัฐอื่นทั่วไป กล่าวคือ กฎหมายของรัฐที่กำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมของการนำประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบมาปรับปรุงแก้ไข เพื่อประกาศใช้เป็นประมวลข้อบังคับอาคารของรัฐซึ่งตามกฎหมายมาตรฐานอาคารแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Building Standards Law) ได้กำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานอาคารแห่งแคลิฟอร์เนีย (California Building Standards Commission) ทำหน้าที่รับรองและพิจารณาประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบเพื่อนำมาใช้เป็นประมวลข้อบังคับอาคารของรัฐโดยในทุก ๆ สามปี คณะกรรมการจะเสนอข้อคิดเห็นในการแก้ไขหลังจากนั้น จะส่งเรื่องดังกล่าวให้กับคณะกรรมการที่ปรึกษาประมวลข้อบังคับ (Code Advisory Committee) เพื่อตราเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไปจากนั้นหน่วยงานท้องถิ่น เช่น นครซานฟรานซิสโก ก็สามารถนำประมวลข้อบังคับอาคารของรัฐมาแก้ไขเพิ่มเติมและประกาศใช้เป็นประมวลข้อบังคับอาคารฉบับท้องถิ่นได้

ปัจจุบันรัฐส่วนใหญ่ในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้เป็นผู้จัดทำประมวลข้อบังคับอาคารขึ้นเองแต่จะรับประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบที่จัดทำโดยหน่วยงานอิสระมาประกาศเป็นประมวลข้อบังคับอาคารของรัฐและองค์กรส่วนท้องถิ่นภายในรัฐสามารถนำประมวลฉบับ

⁶⁵ จาก “ประมวลข้อบังคับของประเทศสหรัฐอเมริกา,” โดย เสถียร เจริญเหรียญ, *วารสารกรมโยธาธิการและผังเมือง*, (น. 26-27).

ประจำรัฐไปใช้ปฏิบัติหรือแก้ไขเพิ่มเติมและประกาศเป็นประมวลข้อบังคับอาคารฉบับท้องถิ่น เพื่อให้มีผลบังคับตามกฎหมายได้แต่การรับประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบก็ยังมีข้อโต้แย้งและยุ่งยากอยู่เนื่องจากประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบของสหรัฐอเมริกาในขณะนี้มากกว่าหนึ่งฉบับ ทั้ง ๆ ที่ผู้เกี่ยวข้องต่างพยายามผลักดันให้มีประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบฉบับเดียวแล้วก็ตาม โดยปกติประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบในประเทศสหรัฐอเมริกาจะใช้เวลาในการปรับปรุงทุก ๆ สามถึงห้าปี เพื่อให้มีเนื้อหาที่ทันสมัยและเหมาะสมต่อสภาพเทคโนโลยีการก่อสร้างที่เปลี่ยนแปลง แต่ไม่ใช่ว่าเมื่อมีการประกาศประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบฉบับล่าสุดแล้วประมวลข้อบังคับอาคารประจำรัฐหรือท้องถิ่นจะมีผลบังคับตามอย่างอัตโนมัติหน่วยงานของรัฐและท้องถิ่นต้องใช้เวลาอีกพอสมควรในการพิจารณาแก้ไขและประกาศใช้ เพื่อความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ดังนั้นประมวลข้อบังคับอาคารในแต่ละรัฐที่มีการประกาศใช้ ส่วนใหญ่จะไม่ใช้ประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบฉบับล่าสุด

ปัจจุบันรัฐส่วนใหญ่ในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้เป็นผู้จัดทำประมวลข้อบังคับอาคารขึ้นเอง แต่จะรับประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบที่จัดทำโดยหน่วยงานอิสระมาประกาศเป็นประมวลข้อบังคับอาคารประจำรัฐ และองค์กรส่วนท้องถิ่นภายในรัฐสามารถนำประมวลฉบับประจำรัฐไปใช้ปฏิบัติ หรือแก้ไขเพิ่มเติมและประกาศเป็นประมวลข้อบังคับอาคารฉบับท้องถิ่น เพื่อให้มีผลบังคับตามกฎหมายได้ แต่การรับประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบก็ยังคงมีข้อโต้แย้งและยุ่งยากอยู่ เนื่องจากประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบของประเทศสหรัฐอเมริกาในขณะนี้มากกว่าหนึ่งฉบับ ทั้ง ๆ ที่ผู้ที่เกี่ยวข้องต่างพยายามผลักดันให้มีประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบฉบับเดียวแล้วก็ตามเมื่อย้อนกลับมาดูสถานะของประมวลข้อบังคับอาคารในประเทศไทยแล้วจะเห็นว่าในปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างเห็นความสำคัญและพยายามผลักดันให้เกิดประมวลข้อบังคับอาคารแห่งชาติขึ้น แต่เนื่องจากประเทศไทยยังขาดหน่วยงานอิสระที่เข้มแข็งอย่าง ICC หรือ NFPA จึงเป็นเรื่องยากที่จะทำการจัดทำประมวลข้อบังคับอาคารเป็นรูปธรรมขึ้นได้กรมโยธาธิการและผังเมืองโดยสำนักควบคุมและตรวจสอบอาคารซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดมาตรการการกำกับดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเกี่ยวกับอาคาร ได้เห็นคุณค่าและความสำคัญของประมวลข้อบังคับอาคารจึงเริ่มดำเนินการจัดทำประมวลข้อบังคับอาคารพร้อมกันเตรียมมาตรการรองรับต่าง ๆ เพื่อให้การบังคับใช้ประมวลข้อบังคับอาคารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากประมวลข้อบังคับอาคารมีเนื้อหาเป็นจำนวนมาก และต้องใช้เวลาและงบประมาณในการดำเนินการจึงมีความจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญของทุกภาคส่วน

ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำเพื่อให้ประมวลข้อบังคับดังกล่าว มีเนื้อหาที่สมบูรณ์สามารถนำไปใช้ปฏิบัติในการก่อสร้างอาคารให้มีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัยต่อไป⁶⁶

3.2.1.3 กฎหมายเกี่ยวข้องกับการควบคุมย่าน (Zoning Ordinance)⁶⁷

การใช้ประโยชน์ที่ดินถือว่าเป็นกฎหมายส่วนที่สำคัญมากของการใช้อำนาจในลักษณะรัฐตำรวจ (Police Power) ในการกำกับดูแลการใช้สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายเกี่ยวกับมาตรการกำหนดพื้นที่ใช้ประโยชน์พื้นฐาน (The Standard Zoning Enabling) เป็นกฎหมายแม่แบบตั้งแต่ปี ค.ศ. 1922 และในปัจจุบันยังมีผลใช้บังคับอยู่และครอบงำแนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดย่าน ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐบาลท้องถิ่นในการมีอำนาจที่จะดำเนินการดังนี้

“กำหนด หรือจำกัดความสูง จำนวนชั้น ขนาดของอาคาร โครงสร้างอื่น ๆ สัดส่วนเป็นเปอร์เซ็นต์ของแปลงที่ดินที่จะใช้ขนาดของลานแปลง พื้นที่โล่ง ความหนาแน่นของประชากรที่ตั้ง และการใช้ประโยชน์อาคาร โครงสร้างและที่ดิน เพื่อการพาณิชยกรรมอุตสาหกรรม ที่พักอาศัย หรือวัตถุประสงค์อื่น ๆ” โดยในการกำหนดดังกล่าว ฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจออกกฎหมายท้องถิ่นเพื่อกำหนดจำกัดการก่อสร้าง การเปลี่ยนแปลง การซ่อมแซม หรือการใช้อาคาร โครงสร้าง หรือที่ดินได้

อาจกล่าวได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มพัฒนาการกำหนดย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการนี้กลายเป็นแกนหลักของการพัฒนาเมือง โดยมหานครนิวยอร์กนำกฎหมายผังเมืองว่าด้วยการกำหนดย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินมาบังคับใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1916 โดยใช้บังคับร่วมกับข้อกำหนดควบคุมความสูงและการถอยร่นอาคาร⁶⁸ ในเรื่องของการใช้ประโยชน์ที่ดิน จะเป็นการแบ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ การใช้เพื่อการพาณิชยกรรมอุตสาหกรรมที่อยู่อาศัย และการใช้อื่น ๆ เช่นเขตประวัติศาสตร์ สนามบิน และการใช้ประเภทอื่น ๆ ที่คล้ายกัน กฎหมายท้องถิ่นอาจเป็นการกำหนดเกี่ยวกับความสูงของอาคารในประเภทของย่านต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายจำกัดความสูงอาจเป็นการกำหนดความสูงที่อนุญาตได้สูงสุด หรือจำนวนชั้นของอาคารหรือทั้งสองอย่างก็ได้ การควบคุมเรื่องขนาดของอาคาร เป็นการควบคุมในแนวนอน ในขณะที่การ

⁶⁶ *ประมวลข้อบังคับของประเทศสหรัฐอเมริกา*, เล่มเดิม.

⁶⁷ *หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศกรณีศึกษา: ประเทศสหรัฐอเมริกา* (น. 5-13, 5-25), เล่มเดิม.

⁶⁸ จาก *การกำหนดสัดส่วนพื้นที่อาคารในผังเมืองรวม สำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะกรมโยธาธิการและผังเมือง* วันที่ 14-15 มกราคม 2553 (เอกสารประกอบการประชุมหารือครั้งที่ 1 เรื่อง), โดย กรมโยธาธิการและผังเมือง.

ควบคุมความสูงเป็นการควบคุมในแนวตั้ง การควบคุมเรื่องขนาดของอาคารอาจใช้มาตรการเกี่ยวกับการกำหนดขนาดของแปลงที่ดิน จำนวนเปอร์เซ็นต์ของแปลงที่ดินที่ต้องเปิดโล่ง ขนาดของลานกฎหมายส่วนท้องถิ่นมักจะผูกเรื่องขนาดของอาคารเข้ากับประเภทของย่านด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดย่าน

การควบคุมการใช้ที่ดิน ความสูง และขนาดของอาคาร ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถควบคุมความหนาแน่นของประชากร กฎหมายของรัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่จะควบคุมความหนาแน่นของประชากรโดยอาศัยการกำหนดพื้นที่ที่จะให้เป็นที่อยู่อาศัยของประชากร โดยกำหนดจำนวนครอบครัว หรือหน่วยที่อยู่อาศัยพื้นที่ หรือต่อแปลงที่ดิน กฎหมายควบคุมอาคาร หรือกฎหมายควบคุมบ้านเรือนก็เป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมความหนาแน่นของประชากร โดยกำหนดจำนวนบุคคลที่อาศัยต่อเขตพื้นที่ที่อยู่อาศัยในอาคารได้⁶⁹

(ก) การควบคุมความสูง

การควบคุมความสูงที่กฎหมายท้องถิ่นกำหนดความสูงที่มีความสูงที่สุดที่อาคารจะมีได้ เป็นฟุต หรือชั้น หรือทั้งสองอย่าง ซึ่งเหตุผลที่อยู่ข้างหลังอำนาจในการควบคุมความสูงปรากฏอยู่ในกฎหมาย Standard Enabling Act ได้แก่ (1) เพื่อความปลอดภัยในกรณีเกิดไฟไหม้ (2) เพื่อให้มีแสงสว่างและอากาศที่เพียงพอ (3) เพื่อไม่ให้ที่ดินมีสิ่งปลูกสร้างมากเกินไป และ (4) เพื่อประโยชน์ในด้านทัศนียภาพ เช่น เทศบัญญัติกำหนดย่านของมหานครเดนเวอร์ ได้มีข้อกำหนดควบคุมความสูงของอาคารในบางเขต เพื่อมิให้อาคารบังภูเขาที่อยู่ล้อมรอบเมือง

(ข) การควบคุมขนาดและระยะถอยร่น

วัตถุประสงค์ของการควบคุมขนาดของอาคารและระยะถอยร่น คือ การควบคุมความหนาแน่นของประชากรในเขต และเพื่อรักษาทัศนียภาพและพื้นที่โล่ง ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในกฎหมายจัดสรรที่ดินด้วย กฎหมายท้องถิ่นที่มีการกำหนดระยะห่างขั้นต่ำจากถนน หรือการกำหนดขนาดของแปลงที่ดินที่สมเหตุสมผล เช่น การกำหนดในย่านที่เป็นที่อยู่อาศัยแบบหลายครอบครัว สิ่งปลูกสร้างจะปกคลุมที่ดินเกิน 60 เปอร์เซ็นต์ ไม่ได้ ซึ่งกฎหมายของรัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่จะก้าวเลยเรื่องดังกล่าวเข้าไปถึงการกำหนดที่ตั้งของอาคาร โดยการกำหนดระยะถอยร่นด้านหน้า ด้านหลัง และด้านข้างของอาคารในเขตที่พักอาศัยระยะถอยร่น นอกจากจะทำให้ประชาชนที่อยู่อาศัยมีแสงสว่าง ช่องว่าง และอากาศที่เพียงพอปลอดภัยในกรณีเกิดเพลิงไหม้ ยังมีวัตถุประสงค์อย่างอื่นอยู่เบื้องหลังอีก ได้แก่ ในกรณีมีการทำถนนเพิ่มเติม การปิดป้ายโฆษณา และการก่อสร้างอาคารในเขตที่เป็นเส้นที่จะเกิดแผ่นดินไหว

⁶⁹ การกำหนดสัดส่วนพื้นที่อาคาร ตอนที่ 1 (น. 1), เล่มเดิม.

(ค) การควบคุมอัตราส่วนพื้นที่ชั้นอาคารต่อพื้นที่ดิน (FAR) และอัตราส่วนพื้นที่อาคารปกคลุมดิน (BCR)

การควบคุมอัตราส่วนพื้นที่ชั้นอาคารพื้นที่ดิน คือ เครื่องมือในการควบคุมประชากร โดยการนำเอาความสูงของขนาดของอาคารมารวมกัน เพื่อจูงใจให้นักพัฒนาที่ดินทิ้งพื้นที่โล่งไว้ให้มากขึ้น โดยรัฐบาลท้องถิ่นยอมให้อาคารมีความสูงเพิ่มขึ้นเป็นการแลกเปลี่ยนโดยมีระบบกฎหมายและระบบการบริหารเป็นองค์ประกอบประสานให้ระบบผังเมืองสามารถกำหนดแนวทางการพัฒนา ปราบกฎเป็นผังในระดับต่าง ๆ เพื่อให้ชุมชนเติบโตอย่างเหมาะสมโดยการควบคุมการพัฒนาอย่างสมดุล⁷⁰

FAR อาจถูกใช้ควบกับการควบคุมความสูง หรือการควบคุมขนาดอาคารได้ ดังนั้น ในเขตที่มีการกำหนด FAR ไว้ที่ 10 : 1 ก็ไม่ได้หมายความว่านักพัฒนาที่ดินจะสามารถก่อสร้างอาคารสูง 200 ชั้น ปกคลุมพื้นที่เพียง 1/20 ของที่ดินแปลงดังกล่าวได้ หรืออาคารสูง 10 ชั้น ปกคลุมพื้นที่ 100 เปอร์เซ็นต์ ของที่ดินแปลงดังกล่าวโดยปราศจากระยะร่นได้อัตราส่วนพื้นที่อาคารปกคลุมดิน คือ มาตรการที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมความหนาแน่นของประชากร โดยมีหลักการที่ว่าขนาดของอาคารจะเป็นการกำหนดขนาดของประชากรที่อยู่อาศัยในตัวอาคารในทางอ้อม BCR คือ อัตราส่วนพื้นที่อาคารปกคลุมดินหารด้วยขนาดของพื้นที่ของแปลงที่ดินที่อาคารนั้นสร้างขึ้น

3.2.1.4 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและบ้านเรือน⁷¹

กฎหมายเกี่ยวกับอาคารและบ้านเรือนมีอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกามานานหลายศตวรรษแต่มีการพัฒนาอย่างมากเมื่อมหานครนิวยอร์กออกกฎหมาย The Tenement House Act of 1901 ซึ่งทำให้กฎหมายเกี่ยวกับอาคารและบ้านเรือนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายควบคุมการใช้ที่ดินเป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบเล็กลงไปอีกว่า อาคารบ้านเรือนที่จะปลูกในที่ดินแต่ละแปลงต้องมีลักษณะอย่างไรบ้าง ทั้งนี้วัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดของกฎหมายควบคุมอาคาร คือ ความปลอดภัยของตัวอาคารและวัสดุที่ใช้ก่อสร้างว่าจะต้องมั่นคงแข็งแรง ไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้พักหรือใช้อาคารดังกล่าว ส่วนกฎหมายบ้านเรือนมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุด คือ ควบคุมให้บ้านเรือนมีลักษณะถูกสุขลักษณะ และความปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกายของผู้อาศัย ทั้งนี้ในทางปฏิบัติแล้ว การออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารได้จะถูกใช้โดยเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นด่านสุดท้ายที่จะตรวจสอบว่า อาคารที่จะก่อสร้างใหม่นั้นเป็นอาคารที่สอดคล้องกับผังเมืองรวมหรือไม่ เป็นอาคารที่สอดคล้องกับกฎหมายควบคุมอาคารในเรื่องความปลอดภัย เช่น โครงสร้างของอาคาร วัสดุที่ใช้

⁷⁰ การกำหนดสัดส่วนพื้นที่อาคาร ตอนที่ 1 (น. 1), เล่มเดิม.

⁷¹ หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศกรณีศึกษา: ประเทศสหรัฐอเมริกา (น. 5-27, 5-30), เล่มเดิม.

ก่อสร้างทางหนีไฟหรือไม่ หากสอดคล้องกับกฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าว เจ้าหน้าที่จึงจะออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้

วัตถุประสงค์พื้นฐานของกฎหมายควบคุมอาคารและบ้านเรือน คือ ความปลอดภัย สุขอนามัย ความสะดวก และประสิทธิภาพ กฎหมายควบคุมอาคารเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของโครงสร้างอาคาร และส่วนมากมักจะใช้บังคับกับอาคารที่จะปลูกสร้างขึ้นมาใหม่ กฎหมายควบคุมบ้านเรือนมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้อยู่อาศัยในบ้านเรือน ในเรื่องของสาธารณสุข ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมหลังจากการออกกฎหมาย The Housing Act 1954 โดยรัฐบาลกลางและรัฐบาลส่วนท้องถิ่นถูกชักจูงโดยมาตรการทางการเงินของรัฐบาลกลางให้พัฒนาและบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารบ้านเรือน ทำให้มลรัฐต่าง ๆ ออกกฎหมายควบคุมบ้านเรือนในปัจจุบันมีกฎหมายแม่แบบเกี่ยวกับการควบคุมอาคารที่สำคัญอยู่ 4 ฉบับ ได้แก่ The Uniform Building Code 1985 The Southern Standard Building Code 1960 The Basic Building Code 1978 และ The National Building Code 1905 ซึ่งมลรัฐต่างรับเอาไปออกกฎหมายควบคุมอาคารภายในมลรัฐของตนเองโดยมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข เพิ่มเติม ตัดออก ซึ่งทำให้กฎหมายควบคุมอาคารของแต่ละมลรัฐมีความแตกต่างกันมาก เช่นในคดี Lower Merion Township v. Gallup (1946) ศาลได้พิพากษาว่าข้อบัญญัติควบคุมอาคารของรัฐบาลท้องถิ่นใช้บังคับกับบ้านเรือนที่เป็นรถ ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยและเกินกว่า 30 วันต่อปีด้วย ต่อมารัฐบาลกลางได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการออกกฎหมายของรัฐบาลกลางเรียกว่า The National Mobile Home Construction and Safety Standard Act of 1974 ซึ่งกำหนดมาตรฐานระดับประเทศของบ้านเรือนที่เป็นรถดังกล่าว

กฎหมายแม่แบบทั้ง 4 ฉบับ นอกจากจะมีความแตกต่างกันในเรื่องเงื่อนไขการก่อสร้างโดยทั่วไปแล้ว ขอบเขตของกฎหมายแม่แบบก็แตกต่างกันด้วย หากไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องอื่น ๆ เช่น ระบบน้ำเสีย ระบบระบายน้ำ และอากาศถ่ายเทแล้ว บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจะไปปรากฏอยู่ในข้อบัญญัติอื่น ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่นแทน นอกจากนั้นแล้วยังมีข้อบัญญัติเสริมอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับอาคารและบ้านเรือน เช่น ข้อบัญญัติเกี่ยวกับเครื่องทำความร้อน ข้อบัญญัติเกี่ยวกับไฟฟ้า ข้อบัญญัติเกี่ยวกับลิฟท์ ข้อบัญญัติเกี่ยวกับระบบทำความร้อน เป็นต้นบางบทบัญญัติเกี่ยวกับอาคารและบ้านเรือนจะไปปรากฏอยู่ในข้อบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมย่าน เช่น การควบคุมความสูงของอาคารจะปรากฏอยู่ในข้อกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายควบคุมย่าน เป็นต้น การแยกมีความสำคัญเพราะข้อบัญญัติของการควบคุมย่านจะมีความเข้มงวดกว่าข้อบัญญัติของการควบคุมอาคารเจ้าของอาคารหรือบ้านเรือนอาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลว่า ข้อบัญญัติควบคุมอาคารและบ้านเรือนเป็นข้อบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย 2 เหตุผล คือกฎหมายของมลรัฐไม่ได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่น หรือขัดกับรัฐธรรมนูญเนื่องจากมากกว่าครึ่งหนึ่งของมลรัฐ

ทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา นำเอากฎหมายต้นแบบฉบับใดฉบับหนึ่งใน 4 ฉบับ มาออกเป็นกฎหมายควบคุมอาคารของมลรัฐ ทำให้เกิดปัญหาว่าหากข้อบัญญัติของรัฐบาลท้องถิ่นขัดกับกฎหมายควบคุมระดับมลรัฐแล้วจะมีผลอย่างไร เช่น ในคดี Oregon v. Troutdale (1978) ศาลตัดสินว่าข้อบัญญัติของรัฐบาลท้องถิ่นที่บังคับให้ทำกำแพง 2 ชั้น บังคับได้เพราะมหานครสามารถออกข้อบัญญัติที่เข้มงวดของกฎหมายควบคุมอาคารของมลรัฐ

วิธีการบังคับใช้กฎหมาย

(ก) ประมวลกฎหมายควบคุมอาคาร บังคับใช้โดยคณะกรรมการควบคุมอาคาร โดยคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจเพราะได้รับมอบอำนาจจากธรรมนูญของมหานครหรือรัฐธรรมนูญของมลรัฐ หรือกฎหมายของมลรัฐ ในทางปฏิบัติผู้ที่ต้องการจะปลูกสร้างอาคารจะต้องยื่นคำร้องพร้อมหลักฐานแสดงรายละเอียดก่อน

(ข) ประมวลกฎหมายควบคุมบ้านเรือน วิธีการที่จะทราบได้ว่าการละเมิดกฎหมายควบคุมบ้านเรือนหรือไม่ คือ ผู้เช่าหรือเรียน หรือเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจพบเอง ปัญหากฎหมายที่เกิดขึ้นมากคือ ผู้เช่าไม่ยอมจ่ายค่าเช่าโดยต่อสู้ว่าบ้านเช่าไม่อยู่ในสภาพที่อยู่ได้ ซึ่งศาลเห็นว่าสภาพบ้านเช่าต้องพร้อมให้อยู่อาศัยได้เป็นเงื่อนไขบังคับของกฎหมายควบคุมบ้านเรือนผู้เช่าไม่ต้องจ่ายค่าเช่าได้หากมีการละเมิดกฎหมายควบคุมบ้านเรือน

ปัญหาการบังคับใช้เกิดจากภายในรัฐบาลท้องถิ่นเองมีหลายหน่วยงานที่บังคับควบคุมดูแลบ้านเรือน ต่างหน่วยงานต่างบังคับใช้แต่ละส่วนของกฎหมาย มีหน่วยงานควบคุมดูแลอาคารใหม่ อาคารเก่า บริหารจัดการ และดูแลให้มีการปฏิบัติตามข้อบัญญัติหรือไม่ หรือจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอและขาดความสามารถในอัตรการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและใบรับรองว่ามีผู้อยู่อาศัย เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาตไม่มีอำนาจใช้ดุลยพินิจเลย หากผู้ยื่นคำร้องขอได้ปฏิบัติตามข้อบัญญัติและขั้นตอนของกระบวนการวิธีที่กำหนดไว้ตามข้อบัญญัติควบคุมอาคาร แต่ปัจจุบันการออกใบอนุญาตและ ใบรับรองดังกล่าว เป็นเรื่องสำคัญในการบริหารจัดการการเจริญเติบโตของเมืองโดยมีกำหนดให้ผู้ยื่นคำขอต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขก่อนที่จะได้รับอนุญาต

3.2.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศในทวีปเอเชียประเทศแรก ๆ ที่มีการพัฒนางานด้านผังเมืองเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยกระบวนการและการกำหนดเกณฑ์ตลอดจนสัดส่วนของพื้นที่อาคาร (FAR) เพื่อกำหนดความสูงของตัวอาคาร โดยเริ่มนำกระบวนการดังกล่าวมาตั้งแต่ปี 1970 โดยมีระบบการใช้งานแตกต่างออกไป โดยมีสัดส่วนปรากฏเป็นตัวเลขน้อยละ หรือเปอร์เซ็นต์ โดยประชากรมีส่วนมากกว่าในการกำหนดสัดส่วน สาระส่วนใหญ่ในยุคแรกเริ่มของ

สาธารณรัฐญี่ปุ่นในการนำเรื่องแนวคิดการกำหนดสัดส่วนมาบังคับใช้กับการควบคุมอาคารสูงนั้นก็ถือการให้ความสำคัญในเรื่องภูมิทัศน์และอัตลักษณ์ของชุมชนเดิมแบบญี่ปุ่น⁷²

3.2.2.1 มาตรการด้านผังเมืองที่มีผลต่อการก่อสร้างอาคาร

ประเทศญี่ปุ่นมีผังเมืองเป็นตัวกำหนดโครงสร้างอาคารและชุมชนภายในประเทศโดยพระราชบัญญัติผังเมืองจะถูกนำไปใช้เพื่อกำหนดให้เป็นพื้นที่ผังเมือง โดยมีได้จำกัดความหมายแต่คำว่าเมืองเท่านั้น แต่ให้รวมไปถึง การบริหารหน่วยงาน ชุมชนเมือง ซึ่งร่วมกันพัฒนาเมืองและรวมถึงการให้บริการสาธารณะโดยมีการกำหนดโซนการใช้ประโยชน์ในที่ดินออกเป็นเขตต่าง ๆ รวม 12 เขตด้วยกัน โดยองค์ประกอบของกฎหมายผังเมืองจะประกอบไปด้วยเนื้อหา ดังนี้ โบายในการปรับปรุงการพัฒนาและการอนุรักษ์พื้นที่ ลักษณะของพื้นที่ที่ควบคุมนั้นสามารถก่อสร้างหรือเป็นเขตพื้นที่ในการก่อสร้างอาคารประเภทใด การควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การวางแผนและกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะแก่ประชาชน การออกใบอนุญาตการพัฒนาที่ดิน การตรวจสอบโครงการ และขั้นตอนการพัฒนาเมือง

ลักษณะบังคับตามกฎหมายของการควบคุมพื้นที่ตามผังเมืองนั้น การควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นจะอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานประจำเมืองของแต่ละเมืองในการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์นั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นก่อนเว้นแต่เป็นโครงการขนาดใหญ่จะต้องมีการอนุมัติในกรณีพิเศษโดยอาจต้องรับอนุญาตจากจังหวัด เป็นต้น โครงการจะต้องมีสาธารณูปโภคและทางสาธารณะครบถ้วนตามที่รัฐกำหนด และจะต้องมีการทำประชาพิจารณ์จากประชาชนเพื่อให้อนุมัติในการจัดทำโครงการนั้นเสียก่อนหากเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม⁷³

3.2.2.2 มาตรการการออกแบบอาคารเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น มาตรา 13 และมาตรา 25⁷⁴ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากคดีระหว่างมิตามูระและซุซูกิ ซึ่งมีข้อเท็จจริงได้ความว่า จำเลยต่อเติมอาคารของตนเองเกินจากขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติตัวอาคารที่ต่อเติมได้ปิดบังแสงสว่างจากดวงอาทิตย์และเป็นอุปสรรคต่อการระบายอากาศของบ้าน โจทก์จึงเรียกร้องค่าเสียหาย ศาลฎีกาได้ตัดสินให้โจทก์ชนะโดยอาศัยทฤษฎีกฎหมายการใช้สิทธิโดยมิชอบ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า บุคคลใช้สิทธิโดยไม่คำนึงถึงผลทางสังคมที่

⁷² การกำหนดสัดส่วนพื้นที่อาคาร ตอนที่ 1 (น. 1), เล่มเดิม.

⁷³ HariSrinivas, Planning Practice in japan.

⁷⁴ รัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น, มาตรา 15 และมาตรา 25 และ จาก มาตรการในการเรียกร้องค่าเสียหาย จากคดีสภาวะสิ่งแวดล้อม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 330-331), โดย กมลทิพย์ คดีการ, 2528, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ติดตามมาและทำให้ผู้อื่นเสียหายในระดับที่เกินจากขอบเขตแห่งความเหมาะสมบุคคลนั้นได้ชื่อว่าใช้สิทธิโดยไม่ชอบ การกระทำตามสิทธินั้นผิดกฎหมายและต้องรับผิดชอบต่อการกระทำผิดกฎหมายซึ่งสิทธิที่จะได้รับแสงตะวันในคดีดังกล่าวฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหารและตุลาการต่างก็ได้ให้ความสนใจ และในที่สุดก็ได้พัฒนามาถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมซึ่งครอบคลุมถึงสิทธิต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอากาศน้ำที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ รวมถึงสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมของมนุษย์ด้วย ซึ่งต่อมาก็ได้มีการบัญญัติสิทธิในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญปูนเป็นผลให้ประชาชนทั้งหลายต้องเคารพสิทธิในส่วนบุคคลซึ่งกันและกันไม่ว่าจะเป็นสิทธิในชีวิตเสรีภาพและสิทธิในการแสวงหาความสุขจะต้องอยู่ในขอบเขตเท่าที่ไม่เป็นการรบกวนหรือขัดแย้งสวัสดิภาพของสาธารณชน และมีสิทธิที่จะรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานขั้นต่ำแห่งความเป็นอยู่ในชีวิตและการมีชีวิตอยู่ในวัฒนธรรมร่วมกัน

ประเทศญี่ปุ่นได้พัฒนาการออกแบบอาคารเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยมีชื่อเรียกตามที่เข้าใจในปัจจุบันว่า อาคารสีเขียว ซึ่งมีความหมายว่า การดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรของอาคาร ได้แก่ พลังงาน น้ำ และวัสดุพร้อมด้วยการลดผลกระทบต่อผู้ใช้ทั้งทางด้านสุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม โดยวิธีการคัดเลือกที่ตั้งอาคาร การออกแบบ การก่อสร้าง การใช้งาน การบำรุงรักษา และการรีไซเคิลที่ดีกว่า ตลอดอายุการใช้งานของอาคารโดยมีการจัดตั้งสภาอาคารสีเขียวเพื่อเป็นตัวแทนของประเทศในการออกหลักเกณฑ์ และให้การรับรองอาคารสีเขียวภายในของประเทศ โดยมีหลักเกณฑ์การประเมินอาคารสีเขียวดังนี้⁷⁵

(1) การประเมินสภาพแวดล้อมภายในอาคาร

การประเมินสภาพแวดล้อมภายในอาคารถือเป็นการพิจารณาควบคุมคุณภาพภายในอาคารในด้านการควบคุมเสียงภายในอาคารให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับสภาพการใช้งาน และถือได้ว่าเป็นการสร้างสภาวะแวดล้อมที่ดีรวมทั้งเป็นการควบคุมคุณภาพการให้แสงสว่างเป็นการพิจารณาการควบคุมระดับแสงสว่างภายในอาคารให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับสภาพการใช้งาน และการสร้างสภาวะแวดล้อมที่ดี สุดท้ายเป็นเรื่องการควบคุมคุณภาพอากาศ โดยเป็นการพิจารณาการควบคุมระดับคุณภาพอากาศภายในอาคารให้อยู่ในระดับมาตรฐานที่ดี เพื่อส่งเสริมการที่มีสุขอนามัยที่ดีสำหรับผู้ใช้อาคาร

(2) การประเมินคุณภาพการให้บริการ

การประเมินคุณภาพการให้บริการจัดได้ว่าเป็นการประเมินความสามารถในการบริการเพื่อพิจารณาความสามารถการใช้อาคารได้โดยมีประโยชน์ใช้สอยตามความต้องการ รวมทั้งเป็นอาคารที่มีรูปแบบที่สวยงามและมีภูมิทัศน์ที่สวยงาม เป็นการพิจารณาในด้านความคงทนของอาคาร

⁷⁵ จาก การประเมินระดับมาตรฐานอาคารยั่งยืน (เอกสารวิชาการ), โดย เกษา ธีระโกเมน.

เป็นการพิจารณาการออกแบบและก่อสร้างอาคารที่มีความคงทน มีอายุการใช้งานที่เหมาะสม คุ่มค่า และมีความสามารถในการป้องกันความเสียหายจากการเกิดแผ่นดินไหว เป็นการพิจารณาความยืดหยุ่นและการปรับปรุงการใช้ เป็นการพิจารณาการออกแบบและการก่อสร้างอาคารที่มีความยืดหยุ่นกับการใช้งานและการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้งาน

(3) การประเมินสภาพแวดล้อมรอบอาคาร

การประเมินสภาพแวดล้อมรอบอาคารถือว่าเป็นส่วนของการพิจารณาคุณภาพสภาวะสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่โครงการเพื่อมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้ใช้อาคาร โดยพิจารณาในด้าน การดูแลรักษาและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาการออกแบบและก่อสร้างอาคารที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมให้ง่ายต่อการดูแลรักษาและการอยู่อาศัย พิจารณาด้านภูมิสถาปัตยกรรม เพื่อพิจารณาถึงการออกแบบภูมิสถาปัตยกรรมที่สวยงามและสัมพันธ์กับสภาพภูมิสถาปัตยกรรมของเมือง และสุดท้ายพิจารณาลักษณะท้องถิ่นและวัฒนธรรม เป็นการพิจารณาการออกแบบและก่อสร้างอาคารที่สอดคล้องกับลักษณะและวัฒนธรรมท้องถิ่น

(4) การประเมินด้านพลังงาน

การประเมินด้านพลังงานเป็นการประเมินด้านพลังงานเนื่องจากการใช้พลังงานเป็นการสร้างภาระกับระบบสาธารณูปโภคต่อชุมชนต่อเมือง ต่อประเทศ และต่อสังคมโลกโดยรวม การใช้พลังงานเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สร้างผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านภาวะเรือนกระจกที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของโลกการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ และโรคภัยต่าง ๆ รวมทั้งสร้างปัญหาจากความจำเป็นในการสร้างโรงไฟฟ้าและเขื่อนโดยมีการพิจารณาในด้านภาระการทำความเย็น ทิศอาคาร ภาระความร้อนจากหน้าต่าง ฉนวนอาคาร การใช้พลังงานธรรมชาติ การใช้พลังงานจากธรรมชาติทางตรง การใช้พลังงานจากธรรมชาติทางอ้อม และประสิทธิภาพของระบบ

(5) การประเมินด้านทรัพยากรและวัสดุ

การประเมินด้านทรัพยากรและวัสดุจัดได้ว่าเป็นการประเมินด้านทรัพยากรและวัสดุเป็นการประเมินเนื่องจากทรัพยากรและวัสดุก่อสร้างล้วนแล้วแต่ต้องอาศัยพลังงานและมีต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ได้มาซึ่งนั้นการนำทรัพยากรและวัสดุไปใช้จะต้องนำไปใช้อย่างรู้คุณค่าและมีมาตรการจัดการกับเศษวัสดุที่เหลือ

(6) การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกโครงการ

การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกโครงการนี้เป็นการประเมินส่วนสุดท้ายเป็นส่วนที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยที่มีผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมภายนอกพื้นที่โครงการที่จะมีผลกับชุมชน

และเมือง โดยเป็นการพิจารณาในด้าน มลภาวะทางอากาศ มลภาวะทางน้ำ มลภาวะทางดิน เสียง และกลิ่นรบกวน เสียงดังรบกวน กลิ่นรบกวน ลม แสงสว่าง การสะสมความร้อน เป็นต้น

3.2.2.2 มาตรการการก่อสร้างอาคารสูงเพื่อรองรับแผ่นดินไหว

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ได้ชื่อว่ามีอาคารสูงเกิดขึ้นมากมายประเทศหนึ่งในโลก และมีสภาพเป็นหมู่เกาะและมีการเกิดแผ่นดินไหวหลายครั้งอาคารสูงในประเทศญี่ปุ่นจึงต้องก่อสร้างขึ้นโดยมีโครงสร้างที่สามารถรองรับการสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหวได้ รวมทั้งมีการชักจูงการอพยพประชาชนหากเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวอยู่เป็นประจำ โดยแผ่นดินไหวนั้น นอกจากตัวโครงสร้างของอาคารจะเกิดการพังทลายลงแล้ว ยังรวมถึงการเกิดเพลิงไหม้ภายหลังการเกิดแผ่นดินไหวด้วย โดยเฉพาะเมืองเกียวโต เป็นเมืองที่มีอาคารในประวัติศาสตร์จำนวนมาก มีอาคารทั้งหมดประมาณ 500,000 อาคาร ซึ่งจากการสำรวจพบว่ามีจุดรอยเลื่อนของแผ่นเปลือกโลกทั้งหมด 8 จุด ที่สามารถเกิดแผ่นดินไหวที่มีแรงสั่นสะเทือนถึง 7 ริกเตอร์ได้ในอนาคต⁷⁶

ในปี 1924 ได้เกิดแผ่นดินไหวขนาด 8 ริกเตอร์ ขึ้นแถวเมืองคันโตรัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ทำการวิจัยและศึกษาถึงการก่อสร้างที่มีความทนต่อการเกิดแผ่นดินไหวโดยทำการออกเป็นกฎระเบียบข้อบังคับขั้นต่ำสำหรับไม้คานคอนกรีตเสริมเหล็กที่จะมีในขณะเกิดแผ่นดินไหวแต่กฎระเบียบเหล่านี้ไม่ได้นำมาบังคับใช้ทั้งประเทศแต่นำมาใช้เพียงบางเมืองเท่านั้นมาตรฐานการก่อสร้างอาคารที่ออกมาบังคับใช้กับอาคารเพื่อรองรับการเกิดแผ่นดินไหวโดยบังคับการก่อสร้างอาคารทั่วประเทศนั้นเริ่มขึ้นในปี 1950 โดยมีกำหนดผนังรับน้ำหนักเวลาเกิดแผ่นดินไหวและกำหนดมาตรฐานโครงสร้างอาคารที่เป็นไม้เพื่อให้ทนต่อการเกิดแผ่นดินไหวขนาด 5-7 ริกเตอร์

ในปี 1971 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการตัดเสริมและเสริมฐานรากคอนกรีตโดยกำหนดให้โครงไม้จะต้องมีการเสริมฐานรากโดยต่อมาในปี 2000 มีการแก้ไขเพื่อปรับปรุงความต้านทานแผ่นดินไหวสำหรับโครงสร้างไม้ โดยกำหนดให้ก่อนที่จะมีการก่อสร้างอาคารที่มีโครงสร้างเป็นไม้นั้นจะต้องมีการทดสอบถึงความมั่นคงแข็งแรงของพื้นดินรวมทั้งโครงสร้างดังกล่าวจะต้องสร้างขึ้นให้เหมาะสมกับชนิดของพื้นดิน โดยกฎระเบียบดังกล่าวยังนำไปใช้กับการก่อสร้างฐานรากและคานของโครงสร้างของอาคาร โดยในปีดังกล่าวมีการกำหนดให้จะต้องมีการประกันความบกพร่องของอาคารหรือการพังทลายของอาคารโดยการทำประกันไว้สำหรับอาคารใหม่ในกำหนดรับประกัน 10 ปี นับจากอาคารก่อสร้างนั้นแล้วเสร็จสืบเนื่องจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เมืองโกเบในปี 1995 ประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นผู้นำในด้านโครงสร้างแบบใหม่และทำการซ่อมแซมอาคารเก่าให้มีความยืดหยุ่นต่อการสั่นสะเทือนโดยกำหนดกฎระเบียบในการก่อสร้าง

⁷⁶ Historical Development of Building Code in Japan.

อาคาร โดยการก่อสร้างอาคารใหม่ที่มีความสูงไม่ถึง 3 ชั้นต้องมีกำแพงและฐานรากที่เสริมความแข็งแรงด้วยความหนาแน่นที่แน่นอน สำหรับอาคารสูงตั้งแต่ 100 ฟุต ขึ้นไป ต้องมีการคำนวณโครงสร้างทางวิศวกรรมอย่างละเอียด โดยกำหนดให้การออกแบบอาคารสูงเพื่อป้องกันแผ่นดินไหวนั้นจะต้องผ่านการตรวจสอบหรือรับรองโดยวิศวกรชั้นสูงสุดของประเทศหากเทียบ กับประเทศไทยคือวุฒิวิศวกร⁷⁷ โดยลักษณะของการออกแบบโครงสร้างอาคารเพื่อป้องกันเวลาเกิดแผ่นดินไหวมีลักษณะดังนี้

อาคารขนาดกลาง เช่น โรงพยาบาล จะใช้ตัวรองรับการสั่นสะเทือนที่อัดด้วยของแข็ง โดยตัวรองรับดังกล่าวมีลักษณะเวลาเกิดแผ่นดินไหว จะมีการเคลื่อนที่ไปมาอย่างรวดเร็วเพื่อทำให้แรงเหวี่ยงข้างเคียงน้อยลงและเปลี่ยนเป็นความร้อน อาคารสูงขนาดกลางจะอาศัยฐานรากที่มีตัวยึดที่เคลือบด้วยสาร เทพรอน น้ำหนักของโครงสร้างอาคารจะถูกยึดด้วยตัวยึด เมื่อพื้นดินมีการเคลื่อนที่ได้อาคาร อาคารก็จะเลื่อนไหลไปยังพื้นดินข้างหน้าอย่างนุ่มนวลกว่า ซึ่งเป็นการแก้ไข ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานแยกอาคารจากพื้นดินเข้าได้ สำหรับอาคารตึกกระฟ้าที่มีความสูงมาก จะใช้มาตรการที่ทันสมัยผสมผสาน มีการทำวิศวกรรมเพื่อให้แข็งแรงและยืดหยุ่นสามารถโอนเอนไปตามแรงลม มีตัวรองรับความสั่นสะเทือนที่อัดด้วยของแข็งซึ่งสามารถเลื่อนไหลน้ำมันไปมาในทิศทางตรงกันข้ามกับการเอียงของอาคาร⁷⁸ อาจกล่าวได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นมีการปรับปรุงมาตรฐาน การก่อสร้าง โครงสร้างอาคาร โรงเรียน โรงพยาบาล ระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน ทั้งระบบคมนาคม ระบบไฟฟ้า ระบบประปา โครงข่ายโทรศัพท์ สิ่งอำนวยความสะดวก และอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อให้สามารถรองรับเหตุแผ่นดินไหวโดยเฉพาะอาคารสูงทุกแห่งสามารถเอนไปมาได้ขณะเกิดแผ่นดินไหว เทคโนโลยีอัจฉริยะนี้ ทำให้ระบบรถไฟฟ้ทั้งใต้ดินและบนดินจะหยุดวิ่งทันทีหากเกิดแผ่นดินไหว โดยรัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นได้มีการเตรียมการสำหรับป้องกันเหตุแผ่นดินถล่มและการจัดหาอุปกรณ์เครื่องมือและยานพาหนะสำหรับใช้ในการกู้ภัย กู้ชีพประชาชนที่ได้รับอันตรายจากเหตุการณ์ดังกล่าวในสถานการณ์ฉุกเฉินด้วย⁷⁹

ในปี ค.ศ. 2006 ประเทศญี่ปุ่นได้มีการแก้ไขกฎระเบียบโดยมีการกำหนดให้ออกใบรับรองการตรวจสอบอาคารสูงขึ้นว่ามีการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการป้องกันขณะเกิดแผ่นดินไหวหรือไม่ซึ่งสืบเนื่องมาจากการเกิดแผ่นดินไหวเกิดขึ้นแต่มีอาคารที่มีการปกปิดข้อเท็จจริงไม่ยอมทำตามกฎระเบียบหรือมาตรการทางกฎหมายทำให้เกิดการพังทลายขึ้นทำให้มี

⁷⁷ Earthquake Building code in Japan.

⁷⁸ The Washinton Post, March 12, 2011.

⁷⁹ จาก การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังเกิดภัยกรณีศึกษาประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ, โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554 เมษายน.

การออกกฎที่เข้มงวดมากขึ้น โดยมีการเข้าตรวจสอบถึงความถูกต้องว่าดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมายหรือไม่ตั้งแต่ในช่วงของการก่อสร้างแทนมาตรการเดิมที่เข้าตรวจสอบเมื่อการก่อสร้างเรียบร้อยแล้วเพื่อออกไปรับรองการตรวจสอบอาคาร

3.2.3 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

เขตปกครองพิเศษฮ่องกงได้ครบกําหนดสัญญาเช่าและกลับมาอยู่ภายใต้อำนาจของสาธารณรัฐประชาชนจีนเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1997 โดยมีลักษณะภูมิประเทศเป็นเมืองท่าน้ำลึก เหมาะแก่การจอดเรือสินค้าจึงทำให้เขตปกครองพิเศษฮ่องกงเป็นเมืองที่สำคัญของโลกโดยมีรูปแบบการปกครองที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลางของสาธารณรัฐประชาชนจีน ในนโยบายหนึ่งประเทศสองระบบ ในการปกครองเขตปกครองพิเศษฮ่องกงตามกฎหมายพื้นฐานที่ใช้ในการปกครองบริหารที่สถาปนาประชาชนจีนได้อนุมัติและประกาศใช้ โดยให้สิทธิในการปกครองตนเองอย่างอิสระได้ตามระบบเสรี รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนได้กำหนดให้ฮ่องกงสามารถดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีต่อไปได้อีกเป็นเวลา 50 ปี นับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นวันที่ได้รับเขตปกครองพิเศษฮ่องกงกลับคืนจากรัฐบาลอังกฤษ

3.2.2.1 มาตรการความปลอดภัยด้านอัคคีภัยในอาคาร

มาตรฐานความปลอดภัยในด้านอัคคีภัยของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงนั้น ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาหมวดที่ 123 เรื่องเกี่ยวกับอาคาร กฎระเบียบข้อบังคับซึ่งกล่าวถึงการรับรองมาตรฐานในด้านอุปกรณ์การดับเพลิง ลักษณะของบันไดหนีไฟในอาคาร การติดตั้งระบบไฟฟ้าการเดินสายไฟฟ้า และการบำรุงรักษาอุปกรณ์ดับเพลิง โดยมาตรฐานความปลอดภัยที่นำไปใช้กับอาคารทั้งหมดนั้น จะไม่นำมาตรฐานดังกล่าวไปใช้กับแฟลตของบุคคล ทำให้อาคารทั่วไปที่ไม่ใช่แฟรตที่อยู่อาศัยมีความปลอดภัยในด้านอัคคีภัยมากกว่า

ในปี ค.ศ. 1999 ได้มีการทบทวนมาตรฐานความปลอดภัยในด้านอัคคีภัยของอาคาร รวมถึงกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยมีการกำหนดมาตรฐานการออกแบบเพื่อความปลอดภัยในอัคคีภัยในตัวอาคารรวมทั้งเพิ่มเติมมาตรฐานความปลอดภัยในอัคคีภัยในแฟลตของบุคคลและกำหนดมาตรฐานทางหนีไฟเพิ่มเติมไว้สำหรับผู้สูงอายุและคนพิการในกรณีเกิดเพลิงไหม้ในด้านโครงสร้างของอาคารต่อการหนีไฟนั้นได้กำหนดให้อาคารจะต้องได้รับการออกแบบและสร้างโดยมีระบบยับยั้งการแพร่กระจายของการลุกลามของไฟภายในอาคาร โดยโครงสร้างของอาคารจะต้องมีความทนไฟในขณะเกิดเพลิงไหม้และมีความทนทานในการไม่ให้แพร่กระจายไปยังอาคารข้างเคียง⁸⁰

⁸⁰ Housing Standards of Domestic Building in Hong Kong.

ในด้านการอพยพผู้อยู่อาศัยในอาคารในกรณีเกิดเพลิงไหม้ นั้นได้กำหนดให้อาคารจะต้องมีบันไดหนีไฟอย่างน้อยหนึ่งเส้นทางเพื่อเป็นบันไดหนีไฟให้ผู้อยู่อาศัยใช้เป็นทางหนีไฟออกจากอาคารในกรณีเกิดเพลิงไหม้ และจะต้องมีบันไดสำหรับไว้ให้พนักงานดับเพลิงเข้าไปทำการดับเพลิงโดยไม่มีสิ่งใดคอยกีดขวางในส่วนของลิฟต์ดับเพลิงนั้นได้กำหนดให้อาคารที่มีความสูงเกิน 30 เมตร จะต้องมีการติดตั้งลิฟต์ดับเพลิงไว้สำหรับให้พนักงานดับเพลิงใช้ในกรณีเกิดเพลิงไหม้

เขตปกครองพิเศษฮ่องกงกำหนดให้ผู้รับเหมาที่จะทำการติดตั้งอุปกรณ์ดับเพลิงหรือติดตั้งการเดินสายไฟภายในอาคารนั้นหรือที่เรียกว่าผู้รับเหมาติดตั้งตามกฎหมายควบคุมอาคารแล้ว จะต้องเป็นผู้รับเหมาที่ลงทะเบียนไว้กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นนั้น ๆ

ผู้รับเหมาที่จะทำการติดตั้งไฟฟ้าหรือสายไฟรวมทั้งการบำรุงรักษาจะต้องเป็นผู้รับเหมาไฟฟ้าและผู้ปฏิบัติงานที่ลงทะเบียนไว้กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น โดยเจ้าของสถานประกอบการจะต้องยินยอมให้มีการทดสอบเพื่อให้รับรองว่าสายไฟดังกล่าวยังอยู่ในสภาพที่ใช้ได้อย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุก 5 ปี

ในการออกใบรับรองมาตรา 16 ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจออกใบรับรองวัสดุอุปกรณ์ทนไฟในอาคารนั้นอาจปฏิเสธการออกใบรับรองจากผู้ประกอบการที่ยื่นขอได้หากรายการที่ยื่นขออนั้นไม่ได้มีข้อมูลถึงมาตรฐานขั้นต่ำของการป้องกันไฟหรือการติดตั้งหรือมาตรฐานของอุปกรณ์ที่มีความจำเป็นสำหรับการก่อสร้าง⁸¹

เขตปกครองพิเศษฮ่องกงเป็นเขตปกครองที่มีอาคารสูงก่อสร้างขึ้นเป็นจำนวนมาก เนื่องจากสภาพที่ดินไม่เอื้ออำนวยในการสร้างบ้านเดี่ยว โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงมีการควบคุมอาคารเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน โดยเมื่อปี พ.ศ. 2538 ได้ออกข้อกำหนดให้ควบคุมการออกแบบกรอบอาคาร ของอาคารพาณิชย์และอาคารประเภทโรงแรม โดยใช้วิธีการคำนวณค่าการถ่ายเทความร้อนผ่านกรอบอาคาร และมีการเตรียมออกหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเกี่ยวกับประสิทธิภาพการใช้พลังงานสำหรับการออกแบบระบบการจัดการอาคาร ซึ่งนำมาใช้ในอาคารที่สมัครใจจะเข้าร่วมโครงการ ปัจจุบันข้อกำหนดควบคุมอาคารฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2543 ได้พัฒนาออกเป็นข้อบังคับใช้กับอาคารทั่วไป นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเช่น การตรวจวิเคราะห์การใช้พลังในอาคารราชการ การศึกษาประสิทธิภาพของการใช้ระบบระบายความร้อนด้วยน้ำของระบบปรับอากาศสำหรับอาคารที่ไม่ใช่อาคารพักอาศัย และการพัฒนาฐานข้อมูลการใช้พลังงาน⁸²

⁸¹ On the Proposed Private Certification of Building Work in Hong Kong.

⁸² แนวทางการออกแบบอาคารเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน.

3.2.4 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมอาคารของสาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าในการพัฒนาเมืองและมีอาคารสูงขึ้นอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ไม่มีกฎหมายควบคุมอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่โดยเฉพาะจะมีแต่กฎหมายควบคุมอาคารโดยรวมเท่านั้น โดยสาธารณรัฐสิงคโปร์ใช้ระบบผังเมืองเป็นตัวกำหนดควบคุมความสูงของอาคาร ความสูงของอาคารในแต่ละเขตพื้นที่จะมีอัตราส่วนพื้นที่ที่อาคารต่อพื้นที่ดินมากน้อยผันแปรไปตามข้อกำหนดของผังเมืองเฉพาะในแต่ละเขต ดังนั้นในสาธารณรัฐสิงคโปร์จึงไม่มีคำว่า กฎหมายควบคุมอาคารสูง แต่กฎหมายจะทำการควบคุมอาคารตามวัตถุประสงค์ของการใช้อาคารและตามที่ผังเมืองกำหนดเท่านั้น

กฎหมายควบคุมอาคารของสาธารณรัฐสิงคโปร์ก็มีบางส่วนบางตอนที่กล่าวถึงอาคารพักอาศัยที่เป็นอาคารสูงไว้ใกล้เคียงกับการควบคุมอาคารสูงของประเทศไทยเช่น ในเรื่องพื้นที่แสงสว่าง ระบบระบายอากาศ เรื่องข้อกำหนดในการก่อสร้างเช่นเรื่องระบบกำจัดขยะในอาคารสูง เรื่องข้อกำหนดเรื่องเพลิงไหม้ เรื่องสัญญาเตือนเพลิงไหม้ การตรวจจับการเกิดเพลิงไหม้ และการดับเพลิง ซึ่งรายละเอียดดังกล่าวนี้มีความใกล้เคียงกับกฎหมายควบคุมอาคารสูงของประเทศไทย

กฎหมายควบคุมอาคารของสาธารณรัฐสิงคโปร์ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจควบคุมตรวจตราหรือเปลี่ยนแปลงการก่อสร้างอาคารให้นอกเหนือไปจากที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดได้พอสมควร ซึ่งการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติโดยบัญญัติว่าให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ควบคุมดูแลการก่อสร้างอาคารให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายควบคุมอาคารหรือยืดหยุ่นได้แต่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดไว้⁸³

สาธารณรัฐสิงคโปร์มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้มีอำนาจ อันประกอบไปด้วยบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่เอกชนที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐ เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจตรางานก่อสร้างให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต โดยมีการแยกการตรวจสอบและควบคุมงานก่อสร้างออกเป็นหลายระดับ เริ่มตั้งแต่ระดับล่างเรียกว่า “Qualified Person” ระดับกลางเรียกว่า “Accredited checker” ซึ่งเป็นบุคคลหรือนิติบุคคล ที่ได้รับการจดทะเบียนแต่งตั้งโดยรัฐ และอยู่ภายใต้การควบคุมของระดับสูงสุดคือ The Authority ซึ่งบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเหล่านี้ นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตรวจตรางานก่อสร้างให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตแล้ว ยังมีบทบาทกำหนดความรับผิดชอบที่กำหนดโทษในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ละเลย หรือประมาทในการใช้ความรู้ความสามารถ

⁸³ From *The statutes of the republic of Singapore, Buildingcontrol ACT*, 1990, Singapore: The government printer, pp. 13-19.

ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการก่อสร้าง โดยมีการกำหนดโทษไว้ทั้งโทษจำคุกและปรับซึ่งการที่
สาธารณรัฐสิงคโปร์มีการกำหนดโทษไว้ด้วยนั้นทำให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายในการ
ตรวจสอบอาคารปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างระมัดระวังและรอบคอบเพื่อให้เกิด
ผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่นให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

บทที่ 4

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารสูง ของประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการอาคารสูง

กฎหมายควบคุมอาคารสูงที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันซึ่งกฎหมายหลัก ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร โดยในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารสูง โดยเฉพาะนั้นคือ กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยเนื้อหาส่วนใหญ่จะเน้นไปที่การรักษาความปลอดภัยของอาคารสูงในด้านอัคคีภัย โดยภายหลังได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับอื่น ๆ เพิ่มเติมเพื่อมาแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) เพื่อให้มีผลบังคับใช้กับอาคารสูงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยในบทนี้ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารสูงของประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการอาคารสูงเพื่อทำการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน อันเนื่องมาจากกฎหมายไม่รัดกุมและชัดเจนในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาด้านความปลอดภัยด้านอัคคีภัยในอาคารสูง

ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมอาคารสูง โดยเฉพาะนั้นก็คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และภายหลังได้มีการออกกฎกระทรวงอีกหลายฉบับเพื่อทำการแก้ไขข้อบกพร่องของกฎกระทรวงฉบับที่ 33 ที่อาจไม่ครอบคลุมทั้งหมดที่เกี่ยวกับอาคารสูง โดยเนื้อหาส่วนใหญ่ของกฎกระทรวงเป็นเรื่องเกี่ยวกับมาตรการรักษาความปลอดภัยในด้านอัคคีภัยในอาคารสูง โดยมีการกำหนดถึงพื้นที่ว่างของอาคารหรือระยะร่นของอาคารเพื่อมีไว้สำหรับให้รถดับเพลิงเข้าทำการดับเพลิงไหม้โดยกำหนดไว้ที่ ต้องมีความกว้างไม่น้อยกว่า 12 เมตร กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับ ระบบระบายอากาศ ระบบไฟฟ้าและระบบป้องกันเพลิงไหม้โดยกำหนดให้วัสดุหุ้มท่อลมของระบบระบาย

อากาศต้องเป็นวัสดุที่ไม่ติดไฟ และไม่ทำให้เกิดควันเมื่อเกิดเพลิงไหม้ ท่อลมที่ผ่านผนังกันไฟต้องติดตั้งลิ้นกันไฟที่ทำงานโดยอัตโนมัติเมื่ออุณหภูมิสูงกว่า 74 องศาเซลเซียส และมีอัตราการทนไฟไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง 30 นาที และต้องมีระบบป้องกันฟ้าผ่า มีระบบจ่ายไฟสำรอง แยกเป็นอิสระที่สามารถจ่ายไฟได้ไม่น้อยกว่า 2 ชั่วโมง และต้องสามารถทำงานได้ตลอดเวลาในส่วนของเครื่องสูบน้ำดับเพลิง ลิฟต์ดับเพลิง และระบบสื่อสารต้องมีระบบแจ้งเหตุเพลิงไหม้ทุกชั้นของอาคาร มีสวิทช์ เปิด-ปิด พัดลมของระบบระบายอากาศ อยู่ในที่ที่สามารถเปิดได้ทันที และติดตั้งอุปกรณ์ตรวจจับควันที่สามารถหยุดการทำงานของพัดลมได้โดยอัตโนมัติเมื่อเกิดเพลิงไหม้ มีระบบป้องกันเพลิงไหม้ ประกอบด้วย ท่อเย็น ที่เก็บน้ำสำรอง และหัวรับน้ำดับเพลิง โดยมีแรงดันใช้งานไม่น้อยกว่า 175 ปอนด์ต่อตารางนิ้ว มีคู่มือฉีดน้ำดับเพลิงทุกชั้น ห่างกันไม่เกิน 64 เมตร ในตู้ประกอบด้วยหัวสายฉีดน้ำดับเพลิงขนาด 1 นิ้ว และหัวต่อสายชนิดสวมเร็วขนาด 2.5 นิ้ว หัวรับน้ำดับเพลิงภายนอกอาคารเป็นข้อต่อชนิดสวมเร็วขนาด 2.5 นิ้ว ปริมาณการส่งจ่ายน้ำไม่น้อยกว่า 30 ลิตรต่อวินาที สำหรับท่อเย็นแรกและไม่น้อยกว่า 15 ลิตรต่อวินาทีสำหรับท่อเย็นต่อไป และสามารถจ่ายน้ำดับเพลิงได้ไม่น้อยกว่า 30 นาที มีที่เก็บน้ำสำรองระบบขนส่งที่มีแรงดันไม่น้อยกว่า 65 ปอนด์ต่อตารางนิ้วแต่ไม่เกิน 100 ปอนด์ต่อตารางนิ้ว ต้องติดตั้งเครื่องดับเพลิงแบบมือถือ 1 เครื่องต่อพื้นที่ไม่เกิน 1,000 ตารางเมตรทุกกระชั้นไม่เกิน 45 เมตร สูงจากพื้นไม่เกิน 1.5 เมตรต้องมีระบบดับเพลิงอัตโนมัติ มีบันไดหนีไฟอย่างน้อย 2 ชุด อยู่ห่างกันไม่เกิน 60 เมตร ถ้าเลี้ยงคนทั้งหมดออกนอกอาคารได้ภายใน 1 ชั่วโมง และต้องไม่เป็นบันไดเวียน บันไดหนีไฟที่อยู่ภายในอาคารต้องมีระบบอัดลมไม่น้อยกว่า 38.6 pa มีผนังกันไฟโดยรอบมีระบบแสงสว่างฉุกเฉิน มีป้ายบอกชั้นป้ายบอกทางหนีไฟ ประตูหนีไฟต้องทำด้วยวัสดุทนไฟ กว้างไม่น้อยกว่า 90 เซนติเมตร มีอุปกรณ์บังคับให้ปิดได้เองและต้องไม่มีธรณีประตู อาคารสูงต้องมีที่ว่างสำหรับหนีไฟทางอากาศ กว้างยาวไม่น้อยกว่าด้านละ 6 เมตรอาคารสูงต้องมีลิฟต์ดับเพลิง อย่างน้อย 1 ชุดสามารถบรรทุกน้ำหนักได้ไม่น้อยกว่า 630 กิโลกรัม โถงน้ำลิฟต์ต้องมีคู่มือฉีดน้ำหรือหัวต่อสายฉีดน้ำสำหรับดับเพลิง⁸⁴

จากมาตรการทางกฎหมายของกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นมาตรการที่ออกมาบังคับใช้กับอาคารสูง โดยเน้นที่ความปลอดภัยในด้านอัคคีภัยในอาคารสูงโดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของโครงสร้างและวัสดุอุปกรณ์ไว้เพื่อให้มีความทนไฟ รวมทั้งกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในส่วนอื่น ๆ เพื่อเวลาเกิดเพลิงไหม้สามารถที่จะขนย้ายและอพยพผู้อยู่อาศัยออกจากอาคารได้ทันทั่วทั้งที่โดยอาคารนั้นยังไม่พังทลายหากเกิดเพลิงไหม้ขึ้นมา

⁸⁴ กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

ปัญหาด้านอัคคีภัยเป็นอุบัติภัยที่สร้างความเสียหายให้กับชีวิตและทรัพย์สินของผู้ที่อยู่อาศัยในอาคารสูง และยังส่งผลทำให้เกิดความสูญเสียของระบบเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมากซึ่งปัญหาเรื่องอัคคีภัยที่เกิดขึ้นได้ในอาคารสูงทำให้เกิดความเสี่ยงได้สามกรณี

กรณีแรก ปัญหาความเสี่ยงที่เกิดขึ้นขณะเกิดเพลิงไหม้ ทำให้เกิดควันและความร้อน

กรณีที่สอง ปัญหาความเสี่ยงที่ที่เกิดจากการพังทลาย เนื่องจากโครงสร้างของอาคารที่ได้รับการออกแบบมานั้นมีความแข็งแรงไม่เพียงพอ

กรณีที่สาม ปัญหาความเสี่ยงที่เกิดจากการพังทลายของอาคารภายหลังจากที่เกิดอัคคีภัย โดยเฉพาะในส่วนของโครงสร้างคอนกรีต เพราะเมื่อเกิดเพลิงไหม้ โครงสร้างของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างจะเสียดำลง หากไม่ซ่อมแซม รื้อถอนอาคารดังกล่าว อาจทำให้เกิดการพังทลายลง

โดยปัญหาทั้งสามกรณีดังกล่าวที่เกิดจากอัคคีภัยในอาคารสูงความเสี่ยงที่มีโอกาสที่จะเกิดสูงสุดคือปัญหาความเสี่ยงในขณะเกิดเพลิงไหม้ซึ่งมีสาเหตุมาจากควันและความร้อน ทั้งนี้เนื่องจากระบบป้องกันอัคคีภัยอันได้แก่ การอพยพหนีไฟ ระบบสปริงเกอร์ การจัดแบ่งสัดส่วนพื้นที่อาคาร รวมถึงการเลือกใช้วัสดุทนไฟภายในอาคาร ตลอดจนมาตรการด้านความปลอดภัยที่เป็นกฎหมายหรือบทบัญญัติ ซึ่งจากการค้นคว้าต้องยอมรับว่าในประเทศไทยยังมีความล่าช้าอยู่ โดยเฉพาะในส่วนของ การทดสอบและควบคุมวัสดุที่มีคุณสมบัติทนไฟภายในอาคาร ซึ่งต้องมีการทดสอบได้ เพื่อให้มีผลต่อการควบคุมทางกฎหมายในเรื่องความปลอดภัยจากอัคคีภัยด้วย

จากปัญหาดังกล่าวอาคารสูงในประเทศไทยแม้กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ซึ่งมุ่งเน้นความปลอดภัยที่เกี่ยวกับอัคคีภัยในอาคารเป็นหลัก รวมทั้งกฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ที่เน้นเรื่องบันไดหนีไฟและการปิดล้อมบันไดโดยมีอัตราการทนไฟไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง และเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ใช้บังคับกับอาคารเก่า แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นเรื่องมาตรการที่ให้อาคารสูงจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งในส่วนของบันไดหนีไฟ จุดวางถังดับเพลิง ระบายของอาคาร เหล่านี้เป็นต้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถตรวจสอบได้ว่าปฏิบัติตามมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ของกฎหมายหรือไม่ แต่ความปลอดภัยของอาคารสูงในประเทศไทยยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการเลือกวัสดุก่อสร้างที่มีคุณสมบัติในการป้องกันการเกิดอัคคีภัย และการลามไฟด้วย ทำให้ในด้านวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างอาคารสูงนั้นเราไม่สามารถทราบได้เลยว่ามีคุณสมบัติทนไฟหรือป้องกันไฟได้เกินระยะเวลา เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยหลบหนีออกมาขณะเกิดเพลิงไหม้ ตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

สำหรับสาธารณรัฐสิงคโปร์มีการกำหนดให้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้มีอำนาจ โดยประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบงานก่อสร้างว่าเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตหรือไม่โดยมีการแยกออกเป็นหลายระดับตั้งแต่ระดับล่าง

เรียกว่า “Qualified Person” ระดับกลางเรียกว่า “Accredited checker” ซึ่งเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลที่ได้รับการจดทะเบียนแต่งตั้งโดยรัฐ และอยู่ภายใต้การควบคุมของระดับสูงสุดคือ The Authority ซึ่งบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเหล่านี้ นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตรวจตรางานก่อสร้างให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตแล้ว ยังมีบทกำหนดความรับผิดชอบและบทกำหนดโทษในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ละเลย หรือประมาทในการใช้ความรู้ความสามารถ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการก่อสร้าง โดยมีการกำหนดโทษไว้ทั้งโทษจำคุกและปรับ ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นแต่ผู้เดียวเป็นผู้พิจารณาไม่มีหน่วยงานอื่นเข้าตรวจร่วมเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจกัน⁸⁵

สำหรับเขตปกครองพิเศษฮ่องกงจะกำหนดมาตรการความปลอดภัยไว้ว่า การติดตั้งอุปกรณ์ดับเพลิงหรือการเดินสายไฟหรืออุปกรณ์อื่นที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในอสังหาริมทรัพย์นั้น ผู้รับเหมาที่ทำการติดตั้งจะต้องเป็นผู้รับเหมาที่ลงทะเบียนไว้กับหน่วยงานท้องถิ่นที่อนุญาตให้ทำการก่อสร้างอาคารนั้นและอุปกรณ์ที่จะทำการติดตั้งได้ในอาคารสูงจะต้องมีการออกใบรับรองว่าเป็นวัสดุอุปกรณ์ทนไฟจากหน่วยงานที่กฎหมายกำหนดเสียก่อนจึงจะทำการติดตั้งในอาคารสูงได้⁸⁶

ปัญหาความปลอดภัยด้านอสังหาริมทรัพย์ในอาคารสูงนั้นอาคารสูงหากเกิดอสังหาริมทรัพย์เกิดความเสียหายอยู่สามประการคือ ประการแรก ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นขณะเกิดเพลิงไหม้ ทำให้เกิดควันและความร้อน ประการที่สอง ปัญหาความเสี่ยงที่เกิดจากการพังทลายเนื่องจากโครงสร้างของอาคารที่ได้รับการออกแบบมานั้นไม่มีความแข็งแรงเพียงพอ และประการสุดท้าย ปัญหาความเสี่ยงที่เกิดจากการพังทลายของอาคารภายหลังจากที่เกิดอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะในส่วนของโครงสร้างคอนกรีต เพราะเมื่อเกิดเพลิงไหม้ โครงสร้างของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างจะเสียด้านล่าง หากไม่ซ่อมแซมหรือถอนอาคารดังกล่าว อาจทำให้เกิดการพังทลายลง

การดับเพลิงจากภายนอกอาคารมิใช่วิธีการดับเพลิงที่บรรเทาอสังหาริมทรัพย์ในอาคารสูงเป็น แต่เพียงการระบายความร้อนของตัวอาคารเพื่อให้โครงสร้างอาคารนั้นไม่ร้อนจนเกิดการพังทลายรวดเร็วจนอพยพผู้อยู่อาศัยออกจากอาคารไม่ทัน โดยการดับเพลิงเพื่อบรรเทาอสังหาริมทรัพย์ในอาคารสูงที่ถูกต้องคือการดับเพลิงจากภายในอาคารดังนั้นระบบป้องกันอสังหาริมทรัพย์ภายในอาคารเช่น ระบบสปริงเกอร์ ทางหนีไฟ ลิฟต์ดับเพลิง รวมถึงวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในก่อสร้างจะต้องมีความทนไฟตามมาตรฐานของกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) แต่กฎกระทรวงดังกล่าวเพียงกำหนดว่าอาคารสูงเมื่อก่อสร้างแล้วอาคารจะต้องก่อสร้างให้ได้ตามมาตรฐานที่กฎกระทรวงกำหนดแต่ไม่ได้มีการกำหนด

⁸⁵ *The statutes of the republic of Singapore, Buildingcontrol ACT, 1990* (pp. 13-19), Op.cit.

⁸⁶ On the Proposed Private Certification of Building Work in Hong Kong.

ถึงมาตรการในการตรวจสอบหรือทดสอบว่าหากเกิดอัคคีภัยขึ้นจริงอาคารสูงนั้นจะสามารถทนไฟได้ตามมาตรฐานของกฎหมายหรือไม่

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับอาคารสูงที่ได้รับยกเว้นตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535)

ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับกับอาคารสูงที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคารสูง เนื่องจากเป็นอาคารสูงที่ได้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นอาคารสูงที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522⁸⁷ แต่อาคารดังกล่าวมีสภาพที่ชำรุดทรุดโทรมจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกายของผู้ที่อยู่อาศัย หรืออาจมีผลกระทบต่อความเดือดร้อนรำคาญต่ออาคารข้างเคียงได้ จากสาเหตุดังกล่าวพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 46 ได้กำหนดให้อำนาจแก่พนักงานท้องถิ่นในการสั่งให้แก้ไขสภาพของอาคารหรือให้รื้อถอนอาคารได้แม้ว่าอาคารนั้นจะได้ก่อสร้าง ดัดแปลง อย่างถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม เมื่อกรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในบทกฎหมายดังกล่าว อาคารที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งตามมาตรา 46 จึงได้แก่อาคารสูงที่ก่อสร้างดัดแปลงโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่ ลักษณะหรือสภาพของตัวอาคารสูงนั้น ไม่มั่นคงแข็งแรง ไม่ปลอดภัยแก่ผู้อยู่อาศัยและชุมชน หรือไม่เหมาะสมแก่การใช้ เช่น ไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็น โรงแรม ห้างสรรพสินค้า หรือสำนักงานให้เช่า เป็นการไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจอาศัยมาตรการทางการปกครองสั่งให้แก้ไขหรือรื้อถอนอาคารนั้นได้แม้ว่าอาคารนั้นจะเป็นอาคารที่ต้องตามกฎหมายก็ตาม

แต่เนื่องจากการออกคำสั่งของพนักงานท้องถิ่นในมาตรา 46 นี้เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารให้มีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งแม้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จะได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขรวมถึงลักษณะของอาคารสูงที่ต้องมีการแก้ไขหรือรื้อถอนนั้นเอาไว้ แต่ด้วยคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มีผลให้ผู้ที่เป็นเจ้าของอาคารสูงมีภาระต่อตัวอาคารสูงนั้น ซึ่งส่งผลต่อเจ้าของอาคารสูงในหลายด้านเช่น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ การที่จะต้องพักกิจการไว้ชั่วคราว เป็นต้น ดังนั้นในส่วนของขั้นตอนการเตรียมการเพื่อออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับเจ้าของอาคาร สูง คือคำสั่งนั้นต้องเป็น

⁸⁷ ข้อ 49 กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

คำสั่งที่ผ่านการพิจารณาจากผู้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน คือก่อนจะออกคำสั่งตามมาตรา 46 ราชการส่วนท้องถิ่นน่าจะจะต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ซึ่งประกอบด้วยผู้มีความชำนาญในด้าน วิศวกรรมศาสตร์ ด้านสุขภาพอนามัย หรือด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อทำการตรวจสอบสภาพหรือการใช้ อาคารนั้นตามหลักวิชาแล้วทำรายงาน โดยรวบรวมความเห็นที่สมควรใช้มาตรการตามมาตรา 46 เสนอเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อออกคำสั่งตามที่กำหนดไว้ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่กฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้นได้กำหนดเพียงการให้อำนาจหน้าที่แก่พนักงานท้องถิ่น ในการ ดำเนินการออกคำสั่ง กับกำหนดรายละเอียดว่า อาคารสูงประเภทใดจะต้องถูกดำเนินการตามนั้น โดยมีได้กำหนดชัดเจนว่า คำสั่งนั้นในขั้นตอนพิจารณาเพื่อออกคำสั่งต้องประกอบไปด้วยบุคคลใด หน่วยงานใดบ้างที่มีส่วนร่วมในคำสั่งดังกล่าว

มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีคำสั่งตามมาตรา 46 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความใน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขรวมถึงลักษณะ ของอาคารสูงที่ต้องมีการแก้ไขหรือรื้อถอนนั้น ด้วยคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มีผลต่อผู้เป็น เจ้าของอาคารสูงทั้งในด้านค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ การต้องหยุดพักกิจการไว้ชั่วคราวเป็นต้น โดยคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นเป็นคำสั่งที่ใช้ดุลพินิจแต่ผู้เดียวในการสั่งให้ประชาชนปฏิบัติ ตามคำสั่งดังกล่าวย่อมไม่เป็นธรรมต่อประชาชนที่ใช้ประโยชน์ในอาคารสูงที่ต้องถูกคำสั่งให้แก้ไข ดัดแปลง รื้อถอน ตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากการตรวจสอบสภาพอาคารว่าควรจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น อาคารดังกล่าว อยู่ในสภาพทรุดโทรม หรืออาจเป็นอันตรายตามกฎหมายหรือไม่นั้นอยู่ในดุลพินิจของเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นแต่เพียงผู้เดียว ไม่ได้มีผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการในด้านอื่นเข้าร่วมตรวจสอบสภาพอาคาร ดังกล่าวก่อนทำความเข้าใจหรือทำรายงานเพื่อมีคำสั่งทางปกครองร่วมกับเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้เขียนเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวย่อมเกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนที่เป็นผู้ใช้ประโยชน์ในอาคาร นั้นเพราะการพิจารณาด้วยดุลพินิจของบุคคลเพียงคนเดียวย่อมขาดความรอบคอบในการตรวจสอบ ได้หากมีผู้มีความรู้ความชำนาญร่วมทำการตรวจสอบและเสนอแนะไว้ย่อมเกิดความไม่เป็นธรรมกับ ทุกฝ่าย

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคารสูงที่เกี่ยวข้องกับแผ่นดินไหว

แผ่นดินไหวเป็นเหตุการณ์ทางธรรมชาติที่เกิดจากการเคลื่อนตัวของเปลือกโลกอย่างฉับพลันทำให้พลังงานที่สะสมอยู่ในเปลือกโลกสลายออกมาในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งคลื่นการสั่นสะเทือนซึ่งส่งผลให้อาคารในบริเวณที่ได้รับผลกระทบเกิดการสั่นไหว และหากรุนแรงมากพอก็อาจสร้างความเสียหายกับอาคารได้

จากสถิติการเกิดแผ่นดินไหวสำคัญที่รู้สึกได้ในประเทศไทยจะเห็นได้ว่าแนวโน้มการเกิดแผ่นดินไหวทั้งที่มีจุดศูนย์กลางในประเทศและนอกประเทศมีจำนวนมากพอควร โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 ที่มีจุดศูนย์กลางที่ตะวันตกของเกาะสุมาตรา ซึ่งก่อให้เกิดคลื่นยักษ์ได้นำเรียกว่าสึนามิ ทำให้มีผู้เสียชีวิตประมาณ 300,000 คน และสร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สินมูลค่ามหาศาลในประเทศอินโดนีเซีย ศรีลังกา อินเดีย บังคลาเทศ ทวีปแอฟริกา และประเทศไทย นอกจากนี้ ยังมีผลการศึกษาที่แสดงให้เห็นว่า ผลของแผ่นดินไหวในระยะไกล เช่น ในประเทศพม่า ในทะเลอันดามัน จะสามารถส่งผลกระทบต่ออาคารในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาคารสูง เนื่องจากการสั่นสะเทือนจากแรงแผ่นดินไหวถูกขยายความรุนแรงขึ้นจากสภาพดินอ่อนในบริเวณนี้⁸⁸

มาตรการสำคัญในการสร้างความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยจากแผ่นดินไหวที่มีประสิทธิภาพที่สุดมาตรการหนึ่งคือ การควบคุมให้วิศวกรออกแบบอาคารให้สามารถต้านทานแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวได้ ซึ่งการควบคุมดังกล่าวจะกระทำได้โดยการออกกฎหมายบังคับใช้ในการออกแบบและก่อสร้างอาคารในพื้นที่เสี่ยงภัย โดยประเทศไทยเรามีกฎกระทรวงฉบับที่ 49 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อบังคับใช้กับจังหวัดที่อยู่ในภาวะเสี่ยงภัยกับการเกิดแผ่นดินไหวรวม 10 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดตาก จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง และจังหวัดลำพูน จังหวัดกาญจนบุรี เท่านั้น จนกระทั่งในปี 2550 ได้ออกกฎกระทรวงซึ่งออกกฎกระทรวง กำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคาร และพื้นดินที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหวโดยทำการยกเลิกกฎกระทรวงฉบับที่ 49 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยมีการกำหนดจังหวัดเพิ่มเติมโดยแยกออกเป็นสามส่วนด้วยกันประกอบด้วย

⁸⁸ รูปแบบสถาปัตยกรรมกับการออกแบบอาคารต้านแรงแผ่นดินไหว.

(1) บริเวณเฝ้าระวัง เป็นพื้นที่หรือบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวตามแนวรอยเลื่อนระนองและคลองมะรุ่ยในภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดกระบี่ จังหวัดชุมพร จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดระนอง จังหวัดสงขลา และจังหวัดสุราษฎร์ธานี รวม 7 จังหวัด

(2) บริเวณที่ 1 เป็นพื้นที่หรือบริเวณที่เป็นดินอ่อนมาก และได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวระยะไกล ได้แก่ กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสมุทรสาคร รวม 5 จังหวัด

(3) บริเวณที่ 2 เป็นพื้นที่หรือบริเวณที่อยู่ใกล้รอยเลื่อนในภาคเหนือและด้านตะวันตก ได้แก่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดตาก จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง จังหวัดลำพูน จังหวัดกาญจนบุรี รวม 10 จังหวัด

เมื่อช่วงค่ำของวันที่ 5 พฤษภาคม 2557⁸⁹ ได้เกิดแผ่นดินไหวที่จังหวัดเชียงราย โดยมีศูนย์กลางที่ อำเภอพาน แรงสั่นสะเทือนที่เกิดจากแผ่นดินไหวครั้งนี้ถือว่าหนักที่สุดในรอบ 40 ปี สามารถรู้สึกได้นานประมาณ 30 วินาที โดยที่อำเภอเมืองเชียงราย แผ่นดินไหวได้เขย่าตัวอาคารบ้านชั้นเดียวไปจนถึงอาคารตึกสูง ได้ยินเสียงตึกกร้าว ชั่วของแตกกระจายหล่นลงมา จากนั้นมีอาฟเตอร์ช็อครับรู้ได้ถึงแรงสั่นสะเทือนตามมาอีกหลายสิบครั้ง โดยแผ่นดินไหวครั้งล่าสุดนี้สามารถวัดแรงสั่นสะเทือนได้ถึง 6.3 ริกเตอร์ เป็นเหตุให้อาคารบ้านเรือนที่นอกจากจังหวัดเชียงรายแล้วยังกระทบไปถึงจังหวัดข้างเคียงอื่นเช่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดลำปาง เป็นต้น รวมทั้งแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวในครั้งนี้ สามารถรู้สึกได้ในหลายจังหวัดภาคกลางของประเทศไทย โดยเฉพาะตึกสูงในเมืองใหญ่อย่างกรุงเทพมหานคร ตึกสำนักงานที่เป็นอาคารสูงกว่า 10 ชั้นขึ้นไป ผู้ที่อยู่อาศัยหรือทำงานอยู่ในตึก ต่างรู้สึกได้ถึงแรงสั่นสะเทือน สามารถมองเห็น โคมไฟแกว่งไปมานานนับนาที

จากการตรวจสอบพบว่าจุดศูนย์กลางแผ่นดินไหวครั้งนี้ น่าจะมาจากรอยเลื่อน พะเยา ที่พาดผ่านอำเภอกวาง จังหวัดลำปาง และอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ในแนวทิศตะวันตกเฉียงเหนือ และตะวันออกเฉียงใต้ ทางด้านทิศเหนือของรอยเลื่อนท่าสี่ มีความยาวประมาณ 23 กิโลเมตร ซึ่งถือเป็นแผ่นดินไหวบนบกที่มีระดับความรุนแรงที่สุด

สำหรับประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศที่เกิดแผ่นดินไหวบ่อยครั้งมากที่สุดประเทศหนึ่งในโลกได้มีการแก้ไขกฎระเบียบโดยภายหลังนับแต่ปี ค.ศ. 2006 ได้กำหนดมาตรการให้มีการกำหนดให้ออกใบรับรองการตรวจสอบอาคารขึ้นว่าได้มีการปฏิบัติตามเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องในการก่อสร้างอาคารเพื่อป้องกันขณะเกิดแผ่นดินไหวหรือไม่ รวมทั้งมีการออกกฎหมายที่เข้มงวดมากขึ้น

⁸⁹ ข่าวไทยรัฐ 6 พฤษภาคม 2557.

ในการตรวจสอบว่ามี การดำเนินการตามมาตรการตามกฎหมายหรือไม่โดยแต่เดิมเข้าทำการตรวจสอบเพื่อออกไปรับรองเมื่อดำเนินการก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้วแต่ปัจจุบันเข้าดำเนินการตรวจสอบตั้งแต่ช่วงดำเนินการก่อสร้างว่าดำเนินการตามมาตรฐานหรือไม่จึงจะออกไปรับรองให้โดยกำหนดกฎระเบียบในการก่อสร้างอาคาร สำหรับอาคารสูงตั้งแต่ 100 ฟุต ขึ้นไป ต้องมีการคำนวณโครงสร้างทางวิศวกรรมอย่างละเอียด โดยกำหนดให้การออกแบบอาคารสูงเพื่อป้องกันแผ่นดินไหวนั้นจะต้องผ่านการตรวจสอบหรือรับรองโดยวิศวกรชั้นสูงสุดของประเทศหากเทียบกับประเทศไทยคือ วุฒิวิศวกร⁹⁰

โดยมาตรการทางกฎหมายในกฎกระทรวงฉบับใหม่ที่บังคับใช้ในปัจจุบันนี้จะมีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์การรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคาร และพื้นดินที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหวเสียใหม่ แต่ปัญหาที่เกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคารสูงที่เกี่ยวข้องกับแผ่นดินไหวนั้นก็คือการที่มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์โดยมีการเพิ่มจังหวัดที่ต้องก่อสร้างอาคารตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎกระทรวงแผ่นดินไหวนี้ทำให้ต้นทุนการก่อสร้างของผู้ประกอบการเพิ่มมากขึ้นผู้ประกอบการที่เห็นแก่ตัวย่อมไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงโดยในการยื่นขออนุญาตก่อสร้างหากการก่อสร้างนั้นอยู่ในพื้นที่บังคับใช้ของกฎกระทรวงแผ่นดินไหวก็ทำการยื่นขออนุญาตก่อสร้างโดยแนบเอกสารประกอบตามที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ต้องการ อันประกอบไปด้วย แบบก่อสร้าง รายการคำนวณที่ถูกต้องตามมาตรฐานกำหนด สำเนาโฉนดที่ดิน หนังสือยินยอมของวิศวกร และสถาปนิกที่ออกแบบและคำนวณโครงสร้าง เมื่อเอกสารดังกล่าวครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร ก็จะทำการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้กับผู้ประกอบการทุกราย แต่ในการก่อสร้างจริงไม่ได้ทำการก่อสร้างตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายทำให้ผู้อยู่อาศัยในอาคารนั้นไม่ได้รับความปลอดภัยหากเกิดแผ่นดินไหวเนื่องจากในความเป็นจริงแล้วประชาชนผู้อยู่อาศัยไม่สามารถที่จะทำการตรวจสอบได้เลยว่าอาคารดังกล่าวที่เข้าหลักเกณฑ์ต้องก่อสร้างตามกฎกระทรวงแผ่นดินไหวได้ทำการก่อสร้างตามที่กฎหมายกำหนดแล้วหรือไม่

⁹⁰ Earthquake Building code in Japan.

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างไม่ตรงตามแบบที่ขออนุญาต

เนื่องจากในปัจจุบันปัญหาการก่อสร้างอาคารไม่ตรงตามแบบที่ยื่นขออนุญาตก่อสร้างกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นทั้งที่ตัวอาคารแท้จริงแล้วเป็นอาคารสูงตามคำนิยามของกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีจำนวนมากขึ้นเนื่องจากเจ้าของโครงการหรือเจ้าของอาคารมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงเงื่อนไขหรือข้อกำหนดต่าง ๆ ที่กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ออกมาบังคับใช้เนื่องจากขนาดที่ดินที่จะทำการก่อสร้างนั้นไม่มีสภาพในการที่จะก่อสร้างอาคารสูงได้ไม่ว่าจะเกิดจากระยะรัศมีรอบของอาคารไม่ได้ตามที่กฎกระทรวงกำหนด หรือทางสาธารณะที่อยู่ติดกับที่ดินที่จะทำการก่อสร้างนั้นมีขนาดไม่ได้ตามที่กฎกระทรวงกำหนด แต่หากไม่ใช่อาคารสูงการก่อสร้างอาคารที่ไม่เกิน 23 เมตร ย่อมอยู่ภายใต้ข้อบังคับของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งอาจทำให้ที่ดินที่จะทำการก่อสร้างนั้นมีระยะรัศมีและทางสาธารณะที่ได้ตามข้อกำหนดของกฎหมายก็ได้ และยังมีต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายในการจัดทำอุปกรณ์ให้ได้ตามมาตรฐานความปลอดภัยในด้านอัคคีภัยตามกฎหมายฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ที่กำหนดไว้ ทำให้ต้นทุนในการก่อสร้างลดน้อยลงเป็นจำนวนมาก

รวมทั้งการก่อสร้างอาคารสูงนั้นจะต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้แล้วเสร็จก่อน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงจะดำเนินการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารได้เป็นเหตุให้ผู้ประกอบการที่ไม่ต้องการเสียเวลาแต่ต้องการก่อสร้างอาคารสูงที่มีความสูงเกิน 23 เมตรเพียงเล็กน้อยพยายามหลีกเลี่ยงข้อกำหนดดังกล่าวโดยการยื่นแบบขออนุญาตก่อสร้างที่มีขนาดความสูงไม่เกิน 23 เมตรเพื่อไม่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เมื่อทำการก่อสร้างอาคารได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารที่มีความสูงเกิน 23 เมตร

โดยกฎหมายที่ทำการควบคุมการก่อสร้างไม่ตรงตามแบบนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคารพ.ศ. 2522 โดยมาตรา 31 กำหนดว่า

“ห้ามมิให้ผู้ใดจัดให้มีหรือดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณ แบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต ตลอดจนวิธีการหรือเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ในใบอนุญาต หรือให้ผิดไปจากที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ เว้นแต่

- (1) เจ้าของอาคารนั้นได้ยื่นคำขออนุญาตและได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้
- (2) เจ้าของอาคารนั้นได้แจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบแล้วหรือ

(3) การดำเนินการดังกล่าวไม่ขัดต่อกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นกรณีตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(4) ให้นำมาตรา 25 หรือมาตรา 39 ทวิ มาใช้บังคับแก่การดำเนินการตาม (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณี โดยอนุโลม

ในกรณีที่มีการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร เป็นการฝ่าฝืนความในวรรคหนึ่งให้ถือว่าเป็นการกระทำของผู้ควบคุมงาน เว้นแต่ผู้ควบคุมงานจะพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำของผู้อื่นซึ่งผู้ควบคุมงานได้มีหนังสือแจ้งข้อเท็จจริงการกระทำดังกล่าวให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร และผู้ดำเนินการทราบแล้ว แต่บุคคลดังกล่าวไม่ยอมปฏิบัติตาม”

และมาตรา 65 กำหนดว่า

“ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 52 วรรคหก มาตรา 57 หรือมาตรา 60 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 21 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 34 หรือมาตรา 57 ยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง”

แต่ในความเป็นจริงยังคงมีคดีที่ผู้บริโภคมารู้เท่าทันผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ โดยเข้าไปใช้ประโยชน์ในอาคารสูงที่ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายเนื่องจากก่อสร้างอาคารผิดไปจากแบบอนุญาตก่อสร้างทั้งที่อาคารดังกล่าวต้องก่อสร้างตามมาตรฐานของกฎหมายควบคุมอาคารสูงซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคหรือผู้ใช้อาคารข้างเคียงไม่ได้รับความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน หากทำการพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเสมอหากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารยื่นแผนผังและแบบแปลนและรายการต่าง ๆ ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง และ ข้อบัญญัติท้องถิ่น แม้ว่าโครงการหรือสิ่งก่อสร้างนั้นในความเป็นจริงจะก่อสร้างไม่ตรงตามแบบที่ขออนุญาตก็ตาม

สำหรับสาธารณรัฐสิงคโปร์มีการกำหนดให้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้มีอำนาจ โดยประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐ เพื่อทำหน้าที่ตรวจตรางานก่อสร้างว่าเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตหรือไม่โดยมีการแยกออกเป็นหลายระดับตั้งแต่ระดับล่างเรียกว่า “Qualified Person” ระดับกลางเรียกว่า “Accredited checker” ซึ่งเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลที่ได้รับการจดทะเบียนแต่งตั้งโดยรัฐ และอยู่ภายใต้การควบคุมของระดับสูงสุดคือ The Authority ซึ่งบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเหล่านี้ นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตรวจตรางานก่อสร้างให้เป็นไปตามที่

ได้รับอนุญาตแล้ว ยังมีบทกำหนดความรับผิดชอบและบทกำหนดโทษในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ละเอียด หรือประมาทในการใช้ความรู้ความสามารถ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการก่อสร้าง โดยมีการกำหนดโทษไว้ทั้งโทษจำคุกและปรับ ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น แต่ผู้เดียวเป็นผู้พิจารณาไม่มีหน่วยงานอื่นเข้าตรวจร่วมเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจกัน⁹¹

การขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จะพบปัญหาว่ามีการก่อสร้างอาคารที่ไม่ตรงตามแบบที่ขออนุญาตก่อสร้างกับเจ้าพนักงานท้องถิ่น เนื่องจากผู้ประกอบการหากมีความประสงค์จะยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารเพียงแค่อื่นเอกสารตามที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดคือ มีแบบก่อสร้าง มีรายการคำนวณ มีเอกสารด้านกรรมสิทธิ์ในที่ดิน พร้อมให้วิศวกรและสถาปนิกลงนามรับรองในเอกสารตามแบบฟอร์มของแต่ละท้องถิ่นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกใบอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างอาคารได้ทุกรายไป โดยไม่สามารถทำการตรวจสอบได้ว่าในการก่อสร้างอาคารนั้นจะทำการก่อสร้างถูกต้องตามแบบที่ขออนุญาตหรือไม่ เป็นเหตุให้ประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ในอาคารก็จะไม่ได้รับความปลอดภัยในการใช้ประโยชน์ในอาคารตามมาตรฐานของกฎหมายแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือกฎกระทรวงอื่นที่ออกมาบังคับใช้ในภายหลังที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ย่อมเป็นเหตุให้ประชาชนหรือผู้ใช้อาคารข้างเคียงนั้นได้รับอันตรายหรือไม่ได้รับความปลอดภัย ทั้งในด้าน ร่างกาย และทรัพย์สิน ของตนเองได้

⁹¹ *The statutes of the republic of Singapore, Buildingcontrol ACT, 1990 (pp. 13-19), Op.cit.*

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาเรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการอาคารสูงตามกฎหมายควบคุมอาคาร เพื่อที่จะแสวงหาแนวทางที่เป็นไปได้ หรือเป็นข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งผลการศึกษสามารถสรุปประเด็นปัญหาได้ว่าการที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการควบคุมอาคารสูงที่เน้นมุ่งคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนโดยส่วนรวมที่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในอาคารสูง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมอาคารที่เกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร เพื่อบังคับใช้กับอาคารสูงที่ก่อสร้างในประเทศไทยในสภาวะที่ในปัจจุบันมีอาคารสูงหรือเข้าข่ายเป็นอาคารสูงเกิดขึ้นมากมาย ดังนั้นกฎหมายจึงได้บัญญัติวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์และความปลอดภัยเป็นสำคัญเมื่อทำการศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการอาคารสูงตามกฎหมายควบคุมอาคารแล้วสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาด้านความปลอดภัยด้านอัคคีภัยในอาคารสูงปัจจุบันอาคารสูงอยู่ภายใต้บังคับของกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎกระทรวงเพื่อบังคับใช้กับอาคารสูงโดยเฉพาะ มีการให้บทนิยามของอาคารสูงว่า อาคารสูงคืออาคารที่บุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้โดยมีความสูงตั้งแต่ 23.00 เมตรขึ้นไป โดยกฎกระทรวงดังกล่าวรวมทั้งกฎกระทรวงฉบับอื่นที่ออกภายหลังเพื่อเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับที่ 33 จะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับอาคารสูงโดยเน้นในด้านการรักษาความปลอดภัยในด้านอัคคีภัยในอาคารสูง โดยกำหนดมาตรการทางกฎหมายในเรื่องมาตรฐานของวัสดุอุปกรณ์ในการติดตั้งเพื่อทำการดับเพลิงในอาคารหากเกิดเพลิงไหม้ รวมทั้งมาตรฐานของโครงสร้างอาคารในการทนไฟขณะเกิดเพลิงไหม้ รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนในการอพยพออกจากอาคารกรณีเกิดเพลิงไหม้

2. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับอาคารสูงที่ได้รับยกเว้นตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ปัญหาดังกล่าวจะเกิดกับอาคารที่ก่อสร้างในประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. 2535 ไม่ว่าอาคารนั้นจะมีความสูงเท่าไรจะอยู่ภายใต้ข้อบังคับของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จนกระทั่งในปี 2535 ประเทศไทยได้ออกกฎหมายฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) เพื่อบังคับใช้กับอาคารสูงที่มีความสูงตั้งแต่ 23.00 เมตร และประชาชนอาจเข้าใจสอ่ยได้โดยกำหนดข้อยกเว้นให้อาคารที่ก่อสร้างหรือได้รับใบอนุญาตก่อนกฎหมายฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ประกาศใช้บังคับไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายของกฎหมายฉบับดังกล่าว แต่ด้วยอาคารดังกล่าวมีการก่อสร้างมานานย่อมมีความชำรุดทรุดโทรมจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต และทรัพย์สินของผู้อยู่อาศัย โดยมาตรา 46 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการสั่งแก้ไขสภาพอาคารหรือให้รื้อถอนอาคารได้แม้ว่าอาคารนั้นจะได้ก่อสร้าง ดัดแปลง อย่างถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม โดยจะต้องเป็นอาคารที่ก่อสร้างดัดแปลง ที่มีลักษณะหรือสภาพของตัวอาคารสูงนั้น ไม่นั่นคงแข็งแรง ไม่ปลอดภัยแก่ผู้อยู่อาศัยและชุมชน แต่เนื่องจากการออกคำสั่งของพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารให้มีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งแม้กฎหมายฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จะกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการรวมทั้งลักษณะที่ต้องมีการแก้ไขหรือต้องรื้อถอนของอาคารสูงที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ก็เป็นแต่เพียงการให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาในการออกคำสั่งตามมาตรการทางปกครองที่ให้ประชาชนปฏิบัติตามโดยมิได้กล่าวถึงขั้นตอนแห่งการพิจารณาก่อนออกคำสั่งทางปกครองว่าการพิจารณาควรประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเพื่อเข้าร่วมพิจารณาเพื่อให้การออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่เพียงผู้เดียวนั้นกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพ และทรัพย์สินของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสูงนั้นให้น้อยที่สุด

3. ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคารสูงที่เกี่ยวข้องกับแผ่นดินไหวอาคารสูงที่ก่อสร้างในประเทศไทยนอกจากความปลอดภัยในด้านอัคคีภัยแล้วยังมีความปลอดภัยในด้านโครงสร้างของตัวอาคารเพื่อไม่ให้เกิดพังทลายรวดเร็วในขณะเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวเพื่อให้มีเวลาในการอพยพผู้อยู่อาศัยออกจากอาคารสูง โดยปัจจุบันประเทศไทยได้ออกกฎหมายฉบับล่าสุดที่เกี่ยวข้องกับแผ่นดินไหวเรียกว่ากฎหมายกำหนดการรับน้ำหนัก และความต้านทานความคงทนของอาคาร และพื้นดินที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว โดยมีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ของจังหวัดที่ต้องทำการคำนวณ โครงสร้างอาคารเพื่อรองรับรับในการเกิดแผ่นดินไหวเพิ่มจากเดิมที่มีเพียง 10 จังหวัด โดยปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวได้กำหนด

พื้นที่บังคับตามกฎหมายกระทรวงเพิ่มเป็น 3 พื้นที่คือบริเวณเฝ้าระวัง หมายความว่าพื้นที่หรือบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวได้แก่ จังหวัดกระบี่ จังหวัดชุมพร จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดระนอง จังหวัดสงขลา และจังหวัดสุราษฎร์ธานี บริเวณที่ 1 หมายความว่าพื้นที่หรือบริเวณที่เป็นดินอ่อนมากที่อาจได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวระยะไกล ได้แก่ กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรีจังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสมุทรสาคร และพื้นที่บริเวณที่ 2 หมายความว่า พื้นที่หรือบริเวณที่อยู่ใกล้รอยเลื่อนที่อาจได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหว ได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดตาก จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง และจังหวัดลำพูน ด้วยการเพิ่มจังหวัดที่ต้องทำการก่อสร้างอาคารโดยต้องคำนวณโครงสร้างเพื่อรองรับในขณะเกิดแผ่นดินไหวด้วยนั้นเป็นการเพิ่มต้นทุนในการก่อสร้างของผู้ประกอบการเป็นอันมาก ซึ่งการขออนุญาตก่อสร้างอาคารสูงนั้นหากผู้ประกอบการทำรายการคำนวณและเตรียมเอกสารตามเงื่อนไขของกฎหมายในการออกใบอนุญาตครบถ้วน เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะออกใบอนุญาตให้ตามคำขอโดยมิได้มีการตรวจสอบในขณะทำการก่อสร้างว่าได้ทำการก่อสร้างตามที่ได้ออกอนุญาตหรือไม่

4. ปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างไม่ตรงตามแบบที่ยื่นขออนุญาต การขออนุญาตก่อสร้างอาคารในประเทศไทยนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารก่อสร้างอาคารสูงมีกฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากซึ่งอาจทำให้ผู้ประกอบการต้องมีต้นทุนในการก่อสร้างที่สูงหากต้องปฏิบัติตามมาตรการของกฎหมายควบคุมอาคารสูงและอาจใช้เวลานานกว่าจะขออนุญาตก่อสร้างได้เนื่องจากต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนดังนั้นมีผู้ประกอบการที่เอาเปรียบผู้บริโภครหลายโครงการที่ทำการก่อสร้างโดยเอาเปรียบผู้บริโภคโดยทำการก่อสร้างไม่ตรงตามแบบที่ยื่นขออนุญาตก่อสร้างกล่าวคืออาคารสูงต้องเป็นอาคารที่มีความสูงตั้งแต่ 23.00 เมตรขึ้นไป และต้องปฏิบัติตามมาตรการในกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 รวมทั้งต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนจึงจะขออนุญาตได้ผู้ประกอบการที่เอาเปรียบผู้บริโภคได้ทำการยื่นขออนุญาตได้ยื่นแบบก่อสร้างและรายการคำนวณสำหรับอาคารที่มีขนาดความสูงไม่เกิน 23.00 เมตร และปฏิบัติตามโดยยื่นเอกสารให้ครบถ้วนในการยื่นขออนุญาตก่อสร้างตามที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดไว้แต่ในการก่อสร้างจริงทำการก่อสร้างอาคารที่มีความสูงเกิน 23.00 เมตร ขึ้นมาโดยไม่เพิ่มมากขึ้นเป็นที่สังเกตเนื่องจากการตรวจสอบอาคารหลังการก่อสร้างแล้วเสร็จนั้นในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะทำการวัดความสูงได้ยากว่าเกินหรือไม่ หากมีความคลาดเคลื่อนเพียงไม่มากจากแบบก่อสร้างซึ่งนั้นเป็นการทำให้ผู้อยู่อาศัยหรือผู้ใช้

ประโยชน์ไม่ได้รับความปลอดภัยจากมาตรการทางกฎหมายที่คุ้มครองสำหรับอาคารสูงทั้งที่อาคารดังกล่าวต้องได้ตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด

5.2 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการอาคารสูงตามกฎหมายควบคุมอาคารนั้นมีกฎกระทรวงเพื่อใช้บังคับกับอาคารสูงโดยเฉพาะ โดยเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2535 และภายหลังประเทศไทยมีกฎกระทรวงออกมาหลายฉบับเพื่อรองรับกับการพัฒนาด้านอสังหาริมทรัพย์ในด้านอาคารสูงในประเทศไทย จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการอาคารสูงตามกฎหมายควบคุมอาคารรวมทั้งการศึกษามาตรการเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของต่างประเทศที่มีอาคารสูงเป็นจำนวนมากนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่ากฎหมายควบคุมอาคารสูงของประเทศไทยมีปัญหาหลายประการที่ทำให้ไม่สามารถควบคุมการก่อสร้างอาคารสูงให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดได้ จึงเห็นควรให้มีการนำมาตรการต่าง ๆ ที่เคยใช้บังคับในและประสบผลสำเร็จในต่างประเทศนำมาพิจารณาเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับการบริหารจัดการอาคารสูงตามกฎหมายควบคุมอาคารเพื่อให้ทันกับความเจริญเติบโตด้านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบันดังนี้

1. ปัญหาด้านความปลอดภัยด้านอัคคีภัยในอาคารสูง

ปัญหาด้านความปลอดภัยด้านอัคคีภัยในอาคารสูง ด้วยอาคารสูงเมื่อทำการก่อสร้างอาคารเสร็จแล้ว จะต้องขออนุญาตเปิดใช้อาคาร ซึ่งพนักงานท้องถิ่นจะเป็นผู้เข้ามาตรวจสอบว่ามีการติดตั้งอุปกรณ์ด้านอัคคีภัย รวมทั้งระยะบัน หรือมาตรการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เข้ามาตรวจสอบอาจตรวจสอบไม่ละเอียด รวมทั้งในการตรวจสอบจะตรวจเพียงว่ามีการปฏิบัติตามมาตรการของกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ แต่ไม่สามารถทราบได้ว่าหากเกิดเพลิงไหม้ขึ้นอาคารสูงของผู้ประกอบการนั้นจะสามารถหนีไฟหรือมีการป้องกันอัคคีภัยได้ตามมาตรการของกฎหมายหรือเปล่าในขณะที่เกิดเหตุการณ์จริง ผู้เขียนเสนอแนะว่าควรนำมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ในเรื่องการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจตราการก่อสร้างร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการตรวจสอบการเปิดใช้อาคารของอาคารสูงพร้อมกับกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ตรวจสอบอาคารในกรณีปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ละเลย หรือประมาทในการใช้ความรู้ความสามารถก่อให้เกิดความเสียหายโดยมีการกำหนดโทษทั้งจำคุกและปรับ ส่วนในด้านอุปกรณ์ที่นำมาติดตั้งในอาคารสูงเพื่อป้องกันขณะเกิดเพลิงไหม้รวมทั้งผู้รับเหมานั้นควรมีการขึ้นทะเบียนไว้กับหน่วยงานท้องถิ่นเหมือนเขตปกครองพิเศษฮ่องกงเพื่อที่จะได้เป็นการเพิ่มมาตรการในการให้การดำเนินการติดตั้งหรือวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวกับอัคคีภัยได้รับการรับรองอีกชั้นหนึ่ง

ผู้เขียนจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในเรื่องการตรวจสอบการเปิดใช้อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษให้ทำการแต่งตั้งบริษัทเอกชน ซึ่งขึ้นทะเบียนไว้กับหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ตรวจร่วมการเปิดใช้อาคารพร้อมทั้งกำหนดบทลงโทษในกรณีบกพร่องต่อหน้าที่ รวมทั้งเพิ่มเติมข้อบังคับในพระราชบัญญัติเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์และผู้รับเหมาในการติดตั้งระบบป้องกันอัคคีภัยในอาคารสูงให้เป็นผู้รับเหมาที่ขึ้นทะเบียนไว้กับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง รวมทั้งให้ขึ้นทะเบียนไว้กับหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตเปิดใช้อาคาร

2. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับอาคารสูงที่ได้รับยกเว้นตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535)

อาคารสูงที่ก่อสร้างในประเทศไทยนั้นมีการก่อสร้างมานานหลายสิบปีอยู่เป็นจำนวนมากย่อมมีอาคารที่ก่อสร้างแล้วมีความชำรุดทรุดโทรมจนอาจเป็นอันตรายได้แต่ก็มีหลายอาคารที่ยังอาจเพียงแต่ซ่อมแซมหรือยังพอใช้ประโยชน์ได้ลุล่วงในการพิจารณาว่าจะให้รื้อถอน หรือซ่อมแซม หรือไม่นั้น เป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่สำคัญเพราะมีผลกระทบต่อบุคคลหลายฝ่าย

ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการเพิ่มเติมรายละเอียดของกฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ว่าการออกคำสั่งแก่ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสูงตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ควรกำหนดบุคคลที่เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านในการตรวจสอบสภาพอาคารสูงเพื่อทำรายงานรวบรวมความเห็นเสนอเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อให้คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบคำสั่งนั้น

3. ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคารสูงที่เกี่ยวข้องกับแผ่นดินไหว

อาคารสูงในประเทศไทยมีเป็นจำนวนมาก มาตรการของกฎหมายควบคุมอาคารสูงที่เกี่ยวข้องกับแผ่นดินไหวที่บังคับใช้ในประเทศไทยถือว่าเป็นมาตรการที่ดีมาตรการหนึ่งแต่ยังมีข้อบกพร่องที่ทำให้ผู้ประกอบการใช้ช่องโหว่ของกฎหมายในการดำเนินการเพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตให้ตามกฎหมายแต่ในการดำเนินการก่อสร้างกลับไม่ปฏิบัติตาม ผู้เขียนเสนอแนะว่าควรนำมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบอาคารของประเทศญี่ปุ่นในเรื่องการออกใบรับรองว่าอาคารสูงนั้นได้ดำเนินการก่อสร้างตามมาตรฐานของกฎหมายที่ออกมาเพื่อรองรับการเกิดแผ่นดินไหวเพื่อเป็นการตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งหลังจากมีการก่อสร้างอาคารเสร็จเรียบร้อยแล้ว รวมทั้งในการออกใบอนุญาตหากเป็นอาคารสูงควรเพิ่มเติมให้กำหนดให้วิศวกรระดับวุฒิวิศวกรซึ่งเป็นวิศวกรลำดับสูงในประเทศไทยเป็นผู้ลงลายมือชื่อรับรองอาคารสูงว่าได้ดำเนินการตามมาตรฐานของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแผ่นดินไหวแล้วเหมือนกับประเทศญี่ปุ่นที่กำหนด

ไว้เนื่องจากจะทำให้ผู้ประกอบการรวมทั้งวิศวกรจำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรการของกฎหมาย โดยเฉพาะวิศวกรระดับวุฒิวิศวกรจะทำการตรวจสอบและบังคับให้ผู้ประกอบการนั้นต้องทำการก่อสร้างตามรายการคำนวณเนื่องจากหากไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานของกฎหมาย หากตรวจสอบพบ อาจถูกถอนใบอนุญาตได้

ผู้เขียนจึงเห็นควรว่าในกฎกระทรวงแผ่นดินไหวฉบับ พ.ศ. 2550 ควรแก้ไขเพิ่มเติมให้อาคารที่เป็นอาคารสูงคืออาคารที่มีความสูงตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไปหน่วยราชการท้องถิ่นต้องออกไปรับรองว่าได้ก่อสร้างอาคารตามมาตรฐานของกฎหมายในเรื่องการรองรับในขณะเกิดแผ่นดินไหวแล้ว และกำหนดให้อาคารสูง วิศวกรที่เซ็นต์ควบคุมงานจะต้องเป็นระดับวุฒิวิศวกรเท่านั้น

4. ปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างไม่ตรงตามแบบที่ขออนุญาต

ปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างไม่ตรงตามแบบที่ขออนุญาตนั้นเป็นปัญหาที่พบมากที่สุดในการก่อสร้างอาคารสูงของประเทศไทยเนื่องจากในความเป็นจริงแล้วเราไม่สามารถตรวจสอบอาคารนั้นได้ว่าเจ้าของอาคารหรือผู้ประกอบการนั้นดำเนินการก่อสร้างอาคารตามแบบที่ขออนุญาตหรือไม่และการให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่เพียงผู้เดียวในการพิจารณานั้นย่อมทำให้เกิดช่องโหว่ในการพิจารณาเนื่องจากการพิจารณาอนุญาตของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่ผู้เดียวย่อมเกิดข้อผิดพลาดในการตรวจสอบอาคารว่าได้ดำเนินการก่อสร้างตามใบอนุญาตหรือไม่ ผู้เขียนเสนอแนะว่าควรนำมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ในเรื่องการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจตราการก่อสร้างร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการตรวจสอบการเปิดใช้อาคารของอาคารสูงเมื่อทำการก่อสร้างเสร็จแล้วว่าดำเนินการก่อสร้างตรงตามแบบที่ขออนุญาตหรือไม่พร้อมกับกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ตรวจสอบอาคารในกรณีปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ละเลย หรือประมาทในการใช้ความรู้ความสามารถก่อให้เกิดความเสียหายโดยมีการกำหนดโทษทั้งจำคุกและปรับ

ผู้เขียนจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในเรื่องการตรวจสอบการเปิดใช้อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษให้ทำการแต่งตั้งบริษัทเอกชนซึ่งขึ้นทะเบียนไว้กับหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ตรวจร่วมการเปิดใช้อาคารพร้อมทั้งกำหนดบทลงโทษในกรณีบกพร่องต่อหน้าที่