

บทที่ 2

ประวัติ แนวคิด ทฤษฎี และวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการควบคุมอาคาร

ในสมัยก่อนการปลูกสร้างอาคารรัฐยังไม่ได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารมาบังคับใช้กับการก่อสร้างอาคาร การปลูกสร้างจึงขึ้นอยู่กับความต้องการของเจ้าของอาคารที่จะดำเนินการก่อสร้างได้อย่างอิสระเสรี ส่งผลให้อาคารที่ก่อสร้างขึ้นขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยไม่มีความมั่นคงแข็งแรง เป็นเหตุให้ตัวอาคารกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการควบคุมอาคารในต่างประเทศ

กฎหมายควบคุมอาคารของต่างประเทศ เริ่มขึ้นตั้งแต่ยุคบาบิโลน เมื่อประมาณ 2,100 ปีก่อนคริสตกาล โดยที่ข้อกำหนดในยุคแรก ๆ ส่วนใหญ่จะมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดจากเพลิงไหม้ และการพังทลาย ในขณะที่วัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพเริ่มปรากฏขึ้นในกฎหมายยุคหลังจนมาถึงทุกวันนี้ กฎหมายอาคารได้ขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ออกไปมากขึ้น โดยมุ่งคุ้มครองสวัสดิการสังคมและเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและสวัสดิการอื่น โดยวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายอาคารในปัจจุบัน คือเพื่อปกป้องคุ้มครองสุขอนามัยและความปลอดภัย (Health and safety) ทั้งนี้วัตถุประสงค์กฎหมายอาคารให้มุ่งในการสร้างสงวนรักษาพลังงานด้วย และที่อาจยกตัวอย่างได้ก็เช่น ในประเทศสวีเดน ที่กฎหมายอาคารนอกจากจะระบุว่ามิวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิการแล้ว (Welfare) ยังระบุวัตถุประสงค์ในการสงวนรักษาพลังงาน (Energy conservation) ตามมาตรา 41 (a) ของพระราชกฤษฎีกา The building ordinance ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 1960 โดยกำหนดว่า การออกแบบก่อสร้างอาคารต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการสงวนรักษาพลังงานและสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่ออกตามความในกฎหมาย ว่าด้วยเครื่องมือลดหรือจำกัดในการใช้น้ำร้อน (สุริยน ประภาสวัต, 2538, หน้า 38)

ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการควบคุมอาคารในประเทศไทย

กฎหมายควบคุมอาคารของประเทศไทยมีประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการควบคุมอาคารมาเป็นระยะเวลายาวนานซึ่งจัดลำดับได้ดังนี้

1. สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช

กฎหมายควบคุมอาคารของประเทศไทย เริ่มมีขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งเป็นยุคที่ประเทศไทยได้เปิดรับแนวความคิด และอารยธรรมของประเทศตะวันตกอันมีมาตรฐานในความเป็นอยู่ที่ดีเข้ามาเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาบ้านเมือง จึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจขึ้นในประเทศอย่างมากทั้งทางด้านสถาปัตยกรรมและการคมนาคม มีการก่อสร้างสถานที่ราชการเช่น โรงเรียน ทางรถไฟ และได้จัดระบบราชการ ระบบศาลขึ้นใหม่ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมีการบัญญัติกฎหมายรองรับ อาจกล่าวได้ว่ายุคนี้เป็นยุคที่เริ่มเข้าสู่ยุคนิติบัญญัติของไทย มีการบัญญัติกฎหมายใหม่ขึ้นมาใช้บังคับ และการปฏิรูปกฎหมายเป็นไปตามกฎหมายสมัยใหม่ (Modern law) อันเป็นพื้นฐานของกฎหมายปัจจุบัน แนวคิดในทางกฎหมายใหม่นี้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมกล่าวคือ เป็นยุคที่พระมหากษัตริย์ทรงเริ่มใช้อำนาจบัญญัติกฎหมายอย่างแท้จริง เริ่มตั้งแต่การบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใช้ในเรื่องต่าง ๆ ในรูปของประกาศ กฎหมายควบคุมอาคารเริ่มบัญญัติในยุคนี้โดยบัญญัติขึ้นหลายฉบับ ดังนี้

1.1 พระราชกำหนดสุขาภิบาล

กรุงเทพมหานคร รัตนโกสินทร์ ศก 116 (พ.ศ.2441) การสาธารณสุขซึ่งได้จัดทำกรอย่างมีระเบียบการเพื่อประโยชน์ทั้งในที่โดยทั่วไปนั้น ได้ตั้งต้นขึ้นเมื่อ พ.ศ.2440 โดยได้มีพระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร ศก 116 ประกาศใช้เป็นกฎหมายขึ้นในกรุงเทพมหานครก่อนเป็นครั้งแรก และเนื่องจากกฎหมายฉบับนี้จึงได้มีกรมสุขาภิบาลขึ้นมีผู้บัญชาการรับผิดชอบ มีนายแพทย์สุขาภิบาล นายช่าง และเจ้าพนักงานเพื่อทำการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ และรักษาความสะอาดพระนครทั่วไป ซึ่งก็รวมถึงการควบคุมอาคารด้วย พระราชกำหนดนี้มีเงื่อนไขการควบคุมอาคารในตอนที 3 เรื่องการจัดห้ามต่อไปในภายภาคหน้า อย่าให้ปลูกสร้าง หรือซ่อมแซมเรือนโรงที่จะเป็นเหตุให้เกิดโรคได้ หลักการควบคุมคือ การจะปลูกสร้างหรือต่อเติมอาคารใด ๆ ต้องมีหนังสือแจ้งไปยังกรมสุขาภิบาล พร้อมกับยื่นแบบตัวอย่างอธิบายเกี่ยวกับรายการวัสดุ และการปลูกเรือนตามคำสั่ง สุขาภิบาล ที่ได้แนะนำให้ปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้ และตามกฎหมายบังคับที่ได้ออกพระราชกำหนดเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดโรคแก่ผู้อยู่หรือเพื่อบ้านใกล้เคียง หรือรูปเรือนภายนอกจะไม่งดงามสมกับที่ทางถนนตำบลที่จะสร้างขึ้น โดยคำแนะนำต้องส่งก่อนกำหนด 30 วัน นับแต่

วันที่มีจดหมายแจ้งความประสงค์ที่จะปลูกสร้างผู้ที่ขัดขึ้นมีความผิดต้องปรับถึงวันละ 10 บาท ทุก ๆ วันไปจนกว่าจะทำการเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง หรือทำลายตึกโรงเรียน ซึ่งได้ทำไม่ถูกต้องนั้นลงเสีย นอกจากนั้นพระราชกำหนดฉบับนี้ยังควบคุมตลอดถึงวัตถุประสงค์ในการปลูกสร้าง พื้นที่ว่างและระยะร่นต่าง ๆ จึงเห็นได้ว่าแนวคิดในการควบคุมอาคารในสมัยนั้น ไม่มีแนวคิดในเรื่องความมั่นคงแข็งแรงของอาคารอันทำให้ผู้อยู่อาศัยเกิดความปลอดภัยจนเน้นเฉพาะเรื่องของความสะอาดที่ต้องการดูแลเรื่องโรคภัยของประชาชนเท่านั้น

1.2 ประกาศห้ามไม่ให้เอาแผงไม้ไผ่จากมาทำพระเพิงในพระอารามหลวง

การประชุมประกาศ รัชกาลที่ 4 พ.ศ.2394-2404 พบว่าประกาศมีลักษณะเป็นการควบคุมเกี่ยวกับอาคารฉบับแรก คือ ประกาศ ณ วันศุกร์ เดือนยี่ ขึ้น 15 ค่ำ ปีฉลู จุลศักราช 1215 มีเนื้อความอันแสดงถึงวัตถุประสงค์ในเรื่องสถาปัตยกรรม ดังนี้ ด้วยพระยาประสิทธิศุภการ รับพระบรมราชโองการใส่เกล้าฯ สั่งว่าให้พระครูทักษิณ พระครูอุดร พระครูอมร ให้หมายประกาศทุกอารามด้วยในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ทรงพระราชศรัทธาบริจาคพระราชทรัพย์สร้างพระอารามหลวงทุก ๆ อารามคหบดีคงดงงามขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก ครั้นมาถึงแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ เสด็จพระราชดำเนินไปอารามใดก็ดี ได้ทอดพระเนตรเห็นกุฏิวิหารที่พระสงฆ์อาศัยอยู่นั้นว่าเป็นตึกที่ไม่งาม มักพอใจเอาแผงไม้ไผ่บ้าง จากบ้าง คุรุรงไม่งาม อย่าให้มีเลยก็เป็นรังพื้นรังไฟไม่งามบ้านงามเมือง แต่นี้สืบไปเมื่อหน้า จึงโปรดเกล้าฯ ให้มหาดเล็กไปเที่ยวสอดคูล ถ้ากุฏิใดของพระราชอาณาเขตก็ดี ฐสถานุกรมก็ดี และพระสงฆ์ก็ดี ที่ทำรุงรังอยู่ดังกล่าวนี้ จะเอาทับปีการกของเจ้าคณะอาราม มาทำโทษหลวงตาม โทษานุโทษ ถ้าไม่ชอบใจจะให้ตัดแปลงใหม่ทำด้วยอิฐ ไม้ ปูน ตามใจ แต่อย่าทำให้รุงรังอย่างดังกล่าวมาแล้วนั้น จะได้เจริญพระราชศรัทธา

1.3 ประกาศรักษาดินถนนหลวง

ประกาศรักษาดินถนนหลวงเป็นประกาศที่มีวัตถุประสงค์ในการที่จะรักษาดินริมถนนให้เป็นระเบียบ เรียบร้อย และสะดวกแก่การจราจร ประกาศเพื่อการดังกล่าวมีอยู่ 2 ฉบับที่มีเรื่องราวการควบคุมอาคาร คือ

1.3.1 ประกาศเว้นที่ริมถนนหลวง ประกาศที่มีวัตถุประสงค์ด้านการจราจร โดยกำหนดให้ผู้ที่จะปลูกสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใดขึ้น ณ ริมถนนหลวงสายใด ๆ ที่ยังไม่ได้มีทางสำหรับเดินเท้าทั้งสองข้างเหมือนอย่างถนนที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สร้างขึ้นใหม่นี้แล้วก็ให้เว้นที่ข้างถนนนั้นไว้ตามกำหนดที่เจ้าพนักงานกำหนดให้ เพื่อที่จะได้ทำเป็นที่สำหรับท่อน้ำ และสร้างทางสำหรับเดินเท้าถนนนั้น ๆ ต่อไป และถ้าผู้หนึ่งผู้ใดจะปลูกสร้างสิ่งใด ๆ ขึ้นตามแนวถนนหลวงอื่น

จะเกี่ยวข้องด้วยข้อห้ามตามประกาศนี้ ก็ให้มาแจ้งต่อเจ้าพนักงานสุขาภิบาลที่กระทรวงนครบาล กำหนด เวลาตั้งแต่เช้า 5 โมงถึงเวลาบ่าย 4 โมง เว้นแต่วันพระเจ้าพนักงานจะได้ขึ้นแจ้งข้อความ และไปปักเขตให้ตามความประสงค์

1.3.2 ประกาศรักษาที่คินริมถนนระหว่างคลองผดุงกรุงเกษม เป็นประกาศที่มีความประสงค์ในด้านสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม โดยให้สุขาภิบาลกระทรวงนครบาลกำหนดให้เจ้าของที่ดินระหว่างคลองผดุงกรุงเกษมกับถนนกรุงเกษมที่ประสงค์จะใช้ประโยชน์จากการก่อสร้าง หรือการใด ๆ ต้องทำตามความอนุญาตของกรมสุขาภิบาล ถ้าไม่ทำตามกรมสุขาภิบาลมีอำนาจเข้าไปจัดการที่ดินนั้นให้มีความสะอาดเรียบร้อย

1.4 ประกาศจัดการสะอาดในจังหวัดพระนคร

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริ เห็นว่าบรรดาโรงเลี้ยงสัตว์ต่าง ๆ เช่น โรงเลี้ยงสุกรและเป็ดไก่ เป็นต้น โรงงานต่าง ๆ เช่น โรงย้อมคราม โรงทำน้ำเคย และโรงขนมจีน เป็นต้น เหล่านี้ ย่อมมีกลิ่นเหม็นควหาที่ต้ง ณ ที่ใกล้สถานบ้านเรือนและบริเวณริมถนนหนทางอันทางมหาชนได้อาศัยและไปมาไม่ประการหนึ่งเว็จและซากสัตว์ตาย เหล่านี้ก็มีกลิ่นเหม็นและเป็นสิ่งปฏิกูลหาควรตั้งอยู่บริเวณที่เปิดเผย และทอดทิ้งในที่ใกล้บ้านเรือนหรือไม่ประการหนึ่งเรือนโรงร้านพะเพิงพาไล ที่กำบังด้วยแผงไม้ขัดแตะ หรือใบไม้ อันตั้งอยู่บริเวณริมถนนหนทางนั้นก็ทำให้นถนนหนทางเสียบเรียบเรียบร้อยและรุงรังไม่เป็นเครื่องเจริญตาเจริญใจของมหาชนที่สัญจรไปมา ตามถนนหนทางนั้น จึงทรงมีพระบรมราชโองการให้ประกาศจัดการสุขาภิบาล โดยในชั้นต้นให้การจัดการสุขาภิบาลเฉพาะในจังหวัดพระนคร กล่าวคือ แนวฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาตั้งแต่ปากคลองบางลำภูไปจนถึงเพียงปากคลองพานหัน เลี้ยวเข้าคลองไปตามแนวคลองฝั่งข้างกำแพงพระนครตลอดไป จนปากคลองบางลำพูพื้นแนวฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ประกาศนี้เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร คือ ห้ามไม่ให้ผู้ใดปลูกเรือน โรง ร้าน พะเพิงพาไล ที่มีข้างฝาทำด้วยแผง หรือด้วยไม้ขัดแตะหรือด้วยใบไม้ขึ้นใหม่ริมถนนหนทางภายหลังวันที่ประกาศนี้ นอกจากจะได้มีหนังสืออนุญาตจากกรมสุขาภิบาล ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกินวันละ 10 บาท จนกว่าจะได้รื้อถอนสิ่งต้องห้ามให้พ้นจากที่ไป เป็นการควบคุมเฉพาะอาคารที่ปลูกสร้างขึ้นใหม่ริมถนนเท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ต่อมาทรงมีพระราชดำริเห็นว่าบรรดาโรงเรือนทั้งหลายมีลักษณะดังว่าเป็นเครื่องรุงรังและเป็นเชื้อเพลิง เป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่สถานที่ต่าง ๆ ในพระนครต่อไป แต่ครั้งจะให้เลิกหรือไปโดยรวดเร็ว ก็จะเป็นที่ลำบากเดือดร้อนแก่ราษฎรมากนัก จึงมีพระบรมราชโองการให้ประกาศจัดการสะอาดในจังหวัดพระนครเพิ่มเติมในข้อ 12 แห่งประกาศการจัดการสะอาดในจังหวัดพระนครที่ประกาศไว้ ณ วันที่

22 พฤษภาคม รัตนโกสินทร์ ศก. 117 ประกาศนี้ให้บรรดาเรือนโรงงานพะเพิงพาไลที่มุงบังด้วย
 แผง หรือด้วยไม้ขัดตะ หรือด้วยใบไม้ในต่าง ๆ ในพระนคร ถ้าเจ้าของยังไม่มีกำลังจะรื้อถอน
 ให้คงไว้ได้ แต่ถ้าจะรื้อ หรือซ่อมแปลงใหม่ประการภายหลังในวันประกาศนี้ ห้ามมิให้ใช้มุงด้วย
 สิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนี้ และห้ามมิให้ผู้ใดปลูกเรือนโรงงานด้วยพะเพิงพาไล อันกำบังด้วยแผง
 หรือด้วยไม้ขัดตะหรือด้วยใบไม้ขึ้นใหม่ในจังหวัดพระนคร ภายหลังวันที่ได้ประกาศเพิ่มเติมนี้
 ต่อไป นอกจากได้มีหนังสืออนุญาตจากกรมสุขาภิบาลให้สร้างโรงเรือนเช่นกับโรงงานหรือโรงการ
 เล่นต่าง ๆ อันกำหนดวันที่จะรื้อถอน ถ้าผู้ใดกระทำวันที่จะรื้อถอน ถ้าผู้ใดกระทำผิดประกาศนี้มี
 โทษตามข้อความในประกาศจัดการสะอาดในจังหวัดพระนครนั้นทุกประการ ประกาศเพิ่มเติม
 ดังกล่าว จึงเป็นการเพิ่มบริเวณที่ควบคุมการปลูกสร้างเรือนโรงงานพะเพิงพาไลที่ข้างฝาทำด้วยแผง
 หรือด้วยไม้ขัดตะหรือทำด้วยใบไม้จากเดิมควบคุมแคร์มถนน มาเป็นควบคุมทั้งจังหวัดพระนคร
 และเดิมควบคุมเฉพาะการปลูกสร้างขึ้นใหม่มาเป็นควบคุมการซ่อมแซมแปลงใหม่ด้วยประกาศการ
 จัดการสะอาดในจังหวัดพระนครนี้ นอกจากจะมีวัตถุประสงค์ในเรื่องความเป็นระเบียบเรียบร้อย
 แล้ว ยังมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการก่อสร้างเพื่อจะได้ป้องกันระงับอัคคีภัย เพื่อความมั่นคง
 แข็งแรงและเพื่อประโยชน์อนามัย เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2474 มีเพลิงไหม้ที่ตำบลเขาวราช
 ท้องที่อำเภอสามพันขวงศ์ จังหวัดพระนคร ทรัพย์สินของประชาชนเสียหายเป็นจำนวนมาก
 เนื่องจากในท้องที่ดังกล่าวเริ่มปลูกสร้างทำด้วยไม้เสียดสีซบซ้อนยากแก่การป้องกันและระงับ
 อัคคีภัย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นควรจะควบคุมการก่อสร้างใน
 บริเวณที่ไฟไหม้ เพื่อจะได้ป้องกันหรือระงับอัคคีภัย เพื่อความมั่นคง แข็งแรง และเพื่อประ
 โยชน์อนามัย ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ห้ามไม่ให้บุคคลใดทำการก่อสร้างขึ้นภายในเขตเพลิงไหม้
 ถนนเขาวราช จังหวัดพระนคร เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากกรมนคราทร (กรมสุขาภิบาล
 เดิม ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น กรมนคราทร ได้เปลี่ยนมาเป็นกรมโยธาเทศบาล) ผู้ประสงค์จะปลูก
 สร้างให้เสนอแผนผังหรือรายการผู้ที่ขออนุญาตได้เสนอมานั้นได้ แต่ต้องเพื่อเป็นประโยชน์และ
 มั่นคงแข็งแรงและปลอดภัย ประโยชน์อนามัยเพื่อรักษาแนวถนนให้เป็นระเบียบ ผู้ที่ทำการก่อสร้าง
 ขึ้นภายในเขตที่กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัตินี้โดยมิได้รับอนุญาตก็ดีหรือผิดจากแผนผังหรือ
 รายการซึ่งกรมนคราทรกำหนดไว้ในหนังสืออนุญาตก็ดี ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน
 พันบาท และถ้ากรมนคราทรร้องขอศาลอาจนำคำสั่งให้ผู้กระทำผิดเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือรื้อสิ่ง
 ปลูกสร้างนั้นเสียได้ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ
 และมีอำนาจออกกฎเสนาบดี ต่อมาเมื่อเกิดเพลิงไหม้ในท้องที่ใด ก็มีพระบรมราชโองการดำรัส
 เนื้อเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นควบคุมการก่อสร้างเพลิงไหม้เป็นคราว ๆ ไป เช่น

พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ที่บริเวณระหว่างถนนเจริญกรุง เขาวราช และ ปทุมคงคา กับตำบลถนนเขาวราช ตลอดคลองศาลเจ้าใหม่ถม จังหวัดพระนคร พ.ศ.2475 ซึ่ง กฎหมายควบคุมอาคารฉบับสุดท้ายในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช

1.5 ประกาศห้ามใช้วัสดุที่เพลิงไหม้ง่ายปลูกเรือน โรงในเขตเพลิงไหม้

เมื่อบ้านเมืองมีความเจริญก้าวหน้าขึ้นแต่แนวความคิดในการควบคุมอาคารให้เหมาะสมกับกาลสมัยยังไม่ปรากฏเด่นชัดในที่สุดจึงเกิดเพลิงไหม้ขึ้นรัฐบาลจึงมีแนวความคิดที่จะ ป้องกันอัคคีภัยที่เกิดจากอาคารและเพื่อให้อาคารที่สร้างขึ้นในภายหลังมีความมั่นคงแข็งแรงจึง ประกาศห้ามไม่ให้ปลูกเรือนโรงอันมุงบังด้วยไม้ขัดแตะ ฤาด้วยแฝง ฤาด้วยใบไม้ที่เพลิงไหม้ เนื่องจาก มีเพลิงไหม้ในท้องที่ ที่ศาลใหม่ ตำบลสำเพ็ง เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2441 เรือนโรงใน ท้องที่ดังกล่าวปลูกสร้างด้วยไม้หลังคามุงจากเป็นเหตุให้เกิดเพลิงไหม้ขึ้น และลุกลามต่อไปมาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริและประกาศให้มีการควบคุมการปลูก สร้างโรงเรือนในท้องที่ เพลิงไหม้ข้างต้นนี้ โรงเรือนดังกล่าวมาแล้วนี้ เป็นเพลิงให้เกิดขึ้นได้ โดยง่ายเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแห่งทรัพย์สินสมบัติของเจ้าของเรือนกับของมหาชนอันตั้งอยู่ในที่ ใกล้เคียง แลทั้งเป็นสิ่งอันไม่สะอาด เป็นที่ไม่เจริญหูเจริญตา เจริญใจแก่ผู้เดินทางไปมาทางนั้น หากสมควรให้มีการปลูกสร้างเหยาเรือนอย่างเช่นเป็นมาอย่างแต่ก่อน ด้วยในสมัยนี้ ได้ทรงพระ กรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีเจ้าพนักงานจัดการบำรุงความสุขสำราญของมหาชน ในเขตพระนครและ ภายนอกพระนครขึ้นแล้วก็สมควรจัดการแก้ไขในตำบลอันเกิดเพลิงไหม้ ให้เป็นไปโดยความ เรียบร้อยตามลำดับสมควร เพราะฉะนั้นห้ามไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดปลูกสร้างเรือนโรงอันกำบังด้วยไม้ขัด แตะหรือด้วยแฝง หรือด้วยใบไม้ขึ้นในที่ตำบลซึ่งเกิดเพลิงไหม้คราวนี้นั้นต่อไป เว้นแต่จะ ได้รับ อนุญาตจากเจ้าพนักงานกระทรวงนครบาลซึ่งอนุญาตให้ปลูกเป็นครั้งเป็นคราว เช่น โรงพักทำงาน หรือตรงมีการเล่นต่าง ๆ ชั่วสมัยนั้น และต่อมาราวเกิดเพลิงไหม้ขึ้นในท้องที่ใดที่อาคารปลูกสร้าง ด้วยไม้หลังคามุงจาก ฝากำบังด้วยไม้ไผ่ขัดแตะหรือด้วยแฝงก็จะทรงประกาศควบคุมการปลูกสร้าง เรือนโรงกำบังด้วยไม้ขัดแตะหรือแฝงหรือด้วยใบไม้เป็นคราว ๆ ไป เช่น เกิดเพลิงไหม้ในท้องที่ ถนนเจริญกรุงตอนใกล้ตำบลสามแยก เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ.2441 ก็ทรงมีประกาศห้าม ไม่ให้ปลูกเรือนอันมุงบังด้วยไม้ขัดแตะฤาด้วยแฝงฤาด้วยใบไม้ที่เป็นเพลิงไหม้ ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2441 ประกาศห้ามไม่ให้ปลูกเรือนโรงอันมุงบังด้วยไม้ขัดแตะ ฤาด้วยใบไม้ที่เป็นเพลิง ไหม้ จึงมีวัตถุประสงค์ในด้านความปลอดภัยและอัคคีภัย และความสวยงามของบ้านเมือง

2. ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ.2475

ยุคนี้เป็นระยะเวลาตั้งแต่การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชของไทยสิ้นสุดลง โดยประกาศเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 และประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2475 นับตั้งแต่นั้นมาอำนาจในการบัญญัติกฎหมายของบ้านเมืองที่ออกโดยสภาผู้แทนราษฎรนั้น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองกำหนดให้ตราในรูปแบบของ “พระราชบัญญัติ” และเมื่อพระมหากษัตริย์ได้ประกาศให้ใช้แล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้ กฎหมายควบคุมอาคารในสมัยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 แยกพิจารณาได้ 2 ช่วง คือ

2.1 ช่วงก่อนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

เมื่อเกิดเพลิงไหม้ ตำบลสี่แยกมหานาค อำเภอป้อมปราบ จังหวัดพระนคร เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2475 สภาผู้แทนราษฎรจึงถวายคำปรึกษาว่าสมควรมีการควบคุมการก่อสร้างบริเวณเพลิงไหม้ เพื่อจะได้ป้องกันอัคคีภัยเพื่อความมั่นคงแข็งแรง เพื่อประโยชน์อนามัย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ด้วยความแนะนำยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ ที่ตำบลสี่แยกมหานาค จังหวัดพระนคร พ.ศ.2475 หลักเกณฑ์การควบคุมยังคงเหมือนพระราชบัญญัติการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ที่ถนนเยาวราช จังหวัดพระนคร พ.ศ.2475 พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้บริเวณถนนเจริญกรุง เยาวราชและปทุมคงคา กับที่ตำบลถนนเยาวราช ตลอดคลองศาลเจ้าใหม่ถม จังหวัดพระนคร พ.ศ.2475 หลังจากนั้นยังมีการออกพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในบริเวณเพลิงไหม้เป็นคราว ๆ ไปเมื่อเกิดเพลิงไหม้อีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ที่ตำบลทรงวาดกับคลองสัมพันธวงศ์ จังหวัดพระนคร พ.ศ.2476 เป็นต้น จนกระทั่งสมัยของการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายกำหนดพื้นที่ ที่จะใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้พระราชบัญญัติการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ.2476 เป็นกฎหมายแม่บทที่รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจประกาศในพระราชบัญญัตินี้ ในบริเวณเพลิงไหม้ที่รัฐบาลเห็นสมควรให้มีการควบคุมการก่อสร้าง โดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา การที่สภาผู้แทนราษฎรมอบอำนาจให้ฝ่ายรัฐบาลเป็นฝ่ายเลือกบริเวณไฟไหม้ที่จะประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติ เนื่องจากกระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทน มีขั้นตอนสลับซับซ้อน ทำให้เกิดความล่าช้า ไม่สามารถออกกฎหมายมาใช้ทันความต้องการที่มุ่งจะควบคุมการก่อสร้าง โดยจัดวางผังใหม่ทั้งพื้นที่ไฟไหม้ ซึ่งกฎหมายควบคุมอาคารการก่อสร้างต้องทำโดยรวดเร็ว เห็นได้จากการกำหนดระยะเวลาในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ถ้าได้ประกาศใช้ ณ ที่ใด ภายหลังเก้าสิบวัน นับแต่วันเพลิงไหม้ให้ถือว่าเป็นโมฆะ จึงมี

ความจำเป็นที่ต้องมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารดำเนินการแทน ตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ใดประสงค์จะปลูกสร้างไว้เสนอแผนผังพร้อมทั้งรายการต่อกรมโยธาเทศบาลเพื่อขอรับอนุญาต ซึ่งกรมโยธาเทศบาลมีอำนาจจะสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ขออนุญาตแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมแผนผัง หรือรายการผู้ขออนุญาตเสนอไว้แล้วนั้นได้ แต่ต้องเป็นการสั่งเพื่อประโยชน์ความมั่นคงแข็งแรงปลอดภัย เพื่อประโยชน์อนามัยหรือเพื่อรักษาแนวถนนให้เป็นระเบียบ ผู้ที่ทำการปลูกสร้างขึ้นภายในเขตที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาโดยมิได้รับอนุญาตก็ดี หรือผิดจากแผนผัง หรือรายการซึ่งกรมโยธาเทศบาลอนุญาตก็ดี หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งกรมโยธาเทศบาลกำหนดไว้ในหนังสืออนุญาต ผู้นั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกิน พันบาท และถ้าเป็นกรณีที่กรมโยธาเทศบาลร้องขอ ศาลอาจทำคำสั่งให้ผู้กระทำผิดเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือรื้อสิ่งปลูกสร้างนั้นเสีย ในปี พ.ศ.2479 รัฐบาลมีความคิดที่จะให้กฎหมายควบคุมอาคารเป็นการทั่วไป โดยเห็นว่าเวลานี้ไม่มีกฎหมายทั่วไปสำหรับควบคุมการก่อสร้างอาคารในราชอาณาจักร เว้นแต่เมื่อเกิดเพลิงไหม้แล้ว รัฐบาลออกพระราชบัญญัติควบคุมเฉพาะอาณาเขตเป็นราย ๆ ไปแต่ตามปกติย่อมมีการก่อสร้าง ขยับขยาย คัดแปลงและซ่อมแซมอาคารอยู่เสมอทั่วราชอาณาจักร ซึ่งบางรายผู้ออกแบบไม่มีความรู้ในวิชาการ หรือผู้ก่อสร้างไม่คำนึงถึงความปลอดภัย ย่อมให้เกิดอาคารไม่มั่นคงแข็งแรง ไม่เหมาะสมกับอนามัยหรือสุขภาพพล สำหรับจะให้เป็นที่พักอาศัยและประกอบด้วยวัตถุก่อสร้าง ซึ่งอาจเป็นเชื้ออัคคีภัยหรือเป็นอาคารสำหรับกิจการซึ่งเป็นที่รังเกียจของปวงชนที่อยู่ใกล้เคียง อันผิดหลักการของผังเมืองการที่เป็นได้ เช่นนี้ย่อมเป็นอันตรายของผู้อื่นที่มาเกี่ยวข้องหรืออยู่ใกล้เคียงบริเวณนั้นด้วย ให้ผลไม่พึงปรารถนาทางด้านความปลอดภัย ทางเศรษฐกิจและทางอนามัยต่อชุมชนเหล่านั้น จึงถึงเวลาอันควรที่จะให้มีการควบคุมกิจการซึ่งเกี่ยวกับอาคารใหม่นั้น ได้ปลูกสร้างตามหลักวิชาการ และคอยจัดการให้อาคารที่มีใช้อยู่แล้วได้แปลงสภาพเข้าหลักการดีขึ้นเรื่อยไป

พระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พ.ศ.2479 มีวัตถุประสงค์ที่จะก่อสร้างอาคารต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ความมั่นคงแข็งแรง การอนามัย สุขภาพพล การป้องกันอัคคีภัยและการผังเมือง โดยมีหลักการควบคุมห้ามมิให้บุคคลปลูกสร้างอาคารอย่างใด ๆ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นที่ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว หมายความว่าถึงคณะมนตรีเทศบาล ส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาล หมายความว่าถึงคณะกรรมการจังหวัดบุคคลใดประสงค์สร้างอาคารให้เสนอแผนผังและแบบก่อสร้าง พร้อมทั้งรายการต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพื่อรับอนุญาต เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ขออนุญาตแก้ไข แต่การแก้ไขให้เป็นไปตามที่กำหนด ในกฎกระทรวงหรือเทศบัญญัติ และเพื่อประโยชน์ความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย และการป้องกันอัคคีภัยเพื่อการอนามัยเพื่อรักษาแนวอาคาร และเพื่อประโยชน์สถาปัตยกรรม ผู้ปลูก

สร้างอาคาร โดยมีใ้ค้อนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขผู้ยื่นมีความผิดหรือปรับไม่เกิน ห้าร้อยบาท และเมื่อเจ้าหน้าที่ร้องขอศาลอาจสั่งให้ผู้กระทำผิดเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือรื้อถอนอาคาร หรือส่วนของอาคารที่ได้สร้างผิดแบบหรือรายการที่ได้รับอนุญาตเสีย ภายในเวลาที่กำหนดให้ ถ้าผู้ใดกระทำผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควร เพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือรื้อถอนอาคารส่วนของอาคาร โดยคิดค่าใช้จ่ายจากผู้เป็นเจ้าของอาคาร นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัตินี้ ยังควบคุมอาคารก่อสร้างแล้วด้วย โดยให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งเจ้าของอาคารที่นายช่างตรวจพบ ว่าอาคารหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคาร ไม่มั่นคงแข็งแรงหรือไม่ปลอดภัย ซึ่งน่าจะเป็นอันตรายทั้งร่างกายและชีวิต หรือทรัพย์สินให้เลิกใช้อาคาร หรือส่วนหนึ่งส่วนใดแห่งอาคารหรือให้เปลี่ยนแปลงใช้หรือรื้อถอนเสียภายในเวลาอันสมควรที่กำหนดให้ ถ้าเจ้าของอาคารไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ให้นำความตามมาตรา 11 วรรค 2 มาใช้บังคับ

พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง พ.ศ.2479 มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง ครั้งแรกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติควบคุมอาคารก่อสร้างอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2504 หลักการสำคัญที่แก้ไข คือ เพิ่มอำนาจให้ฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งทางการปกครองและบังคับการให้ทำคำสั่งเองได้ โดยไม่ต้องขออำนาจศาล ดังนี้

1. กรณีการปลูกสร้างอาคาร โดยมีใ้ค้อนุญาต เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งระงับการก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือรื้อถอนอาคารหรือส่วนแบ่งอาคาร
2. กรณีที่มีการสร้างอาคารผิดจากแผนผังแบบก่อสร้างหรือรายการที่ได้รับอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในหนังสืออนุญาต เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลง และรื้อถอนอาคารหรือส่วนของอาคารที่ผิดเสียภายในเวลาอันสมควร
3. กรณีผู้ปลูกสร้าง ซึ่งได้คำสั่งจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ไม่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรืออุทธรณ์เกี่ยวกับการก่อสร้างวินิจฉัยสั่งยกอุทธรณ์ และผู้ปลูกสร้างอาคารผู้ได้รับคำสั่ง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยแล้วแต่กรณี เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลง และรื้อถอนอาคารและส่วนแห่งอาคารนั้นได้ โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายจากผู้สร้างอาคารนั้น
4. เพิ่มองค์ระบบคณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัตินี้ มีคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร โดยมีหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ปลูกสร้างอาคาร การแก้ไขครั้งที่ 2 โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 192 เพื่อกำหนดให้เจ้าของอาคารบางประเภทใช้ในบริเวณ

สาธารณะ เพื่อหาประโยชน์ เช่น โรงมหรสพ โรงแรม กัดอาคาร อาคารชุด และอาคารขนาดใหญ่ เป็นต้น จัดให้มีที่จอดรถยนต์สำหรับผู้ที่มาใช้ประโยชน์จากอาคารนั้น ๆ

2.2 ช่วงพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

กฎหมายควบคุมอาคารของไทยฉบับปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เป็นการรวมกฎหมาย 2 ฉบับคือพระราชบัญญัติควบคุมอาคารการก่อสร้าง ในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ.2476 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2479 เข้าด้วยฉบับเดียว โดยปรับปรุงให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ และเพิ่มประสิทธิภาพการควบคุมอาคาร โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

1. เพิ่มองค์กรในรูปของคณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 14 กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมอาคาร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำการออกกฎกระทรวง ให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้

2. แก้ไขอำนาจการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พ.ศ.2479 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งเอง โดยไม่ต้องขออำนาจศาล แต่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้รื้อถอนอาคาร ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอต่อศาลให้บังคับให้มีการรื้อถอน ให้คำบังคับนั้นศาลจำกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ดำเนินการ ผู้ควบคุมงาน หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่ในการรื้อถอนได้ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ได้บังคับใช้ตลอดมาจึงมีการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจและลักษณะของการกระทำผิด เมื่อประมาณปลายปี พ.ศ.2534 โดยประกาศใช้บัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 โดยมีสาระสำคัญที่แก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

3. ปรับปรุงบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้เหมาะสมและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

4. เพิ่มหลักการกำกับดูแลในการปลูกสร้างอาคาร ด้วยการแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบก่อนการดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลงรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายแทนการอนุญาต ให้เกิดความสะดวก และรวดเร็วแก่ประชาชนมากขึ้น

5. ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของพนักงานท้องถิ่น โดยการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งปกครองเองได้ โดยไม่ต้องขออำนาจศาล (บรรณวิทย์ เปรื่องวงศ์, 2543, หน้า 9-23)

แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาคารในต่างประเทศ

แนวความคิดในการควบคุมอาคารต่างประเทศ มีรายละเอียดและกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไป เช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ดังนี้

1. แนวคิดในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งของสหรัฐอเมริกา

แนวความคิดในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลของต่างประเทศนั้น โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาได้มีการพัฒนามาเป็นเวลานานแล้ว และมีกฎเกณฑ์ที่แตกต่างจากพื้นที่บนบกทั่วไป มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่ไม่พิจารณาให้รอบคอบเสียก่อนนั้นทำให้เกิดปัญหาขึ้นมากมาย การพัฒนาที่ดำเนินการบริเวณสันดอนทรายหรือทางออกสู่ทะเล เป็นสิ่งที่ล่อแหลมต่อการถูกคลื่นพัดพาและต่อการพังทลายของชายฝั่ง การพัฒนาดังกล่าวจะทำให้เกิดปัญหารุนแรงขึ้น ในการทำลายชายหาดและระบบที่ก่อให้เกิดสันดอนทราย และยังเป็นสาเหตุของการชะล้างหน้าดินอีกด้วย นอกจากนี้ยังเป็นปัจจัยที่ส่งผลเสียหายแก่พื้นที่ใกล้เคียงได้ โครงสร้างในการก่อสร้างที่ไม่คำนึงถึงอันตรายที่จะเกิดแก่พื้นที่ชายฝั่ง ไม่เพียงแต่จะเป็นสาเหตุที่อาจเป็นอันตรายที่จะเกิดแก่พื้นที่ชายฝั่ง ไม่เพียงแต่จะเป็นสาเหตุที่อาจเป็นอันตรายแก่ชีวิตของผู้เป็นเจ้าของและทรัพย์สินเท่านั้น แต่ยังเป็นอันตรายต่อผู้อื่นอีกด้วย หากชิ้นส่วนของสิ่งก่อสร้างหลุดลอยเมื่อถูกน้ำหรือกระแสลมพัดพาไป ด้วยเหตุนี้การก่อสร้างตามชายฝั่งและการใช้ประโยชน์พื้นที่ชายฝั่ง จึงต้องอยู่ในความดูแลของรัฐ ในบางพื้นที่การพัฒนามีการก่อสร้างในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม หรือเป็นการรบกวนพื้นที่ที่วางใจของแต่ทะเล ในที่สุดการออกแบบก่อสร้างที่ไม่เหมาะสมและการก่อสร้างในพื้นที่ชายฝั่ง ได้นำไปสู่การเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากของเงินภาษีอากรของประชาชนที่ถูกลำไปใช้ในการบรรเทาภัยจากน้ำท่วม และความหายนะต่าง ๆ ดังนั้นจึงเกิดความคิดที่จะวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินชายฝั่งออกกฎระเบียบควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณชายฝั่ง เพื่อที่จะคุ้มครองประโยชน์ของมหาชน

มาตรการเบื้องต้นที่รัฐต่าง ๆ นำมาใช้ในการจัดระเบียบการควบคุมการก่อสร้างในพื้นที่ชายฝั่งทะเล ได้แก่การกำหนดระยะถอยร่น (Setback) บริเวณชายฝั่งทะเล โดยการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดขอบเขตของทะเล (Ocean's edge) จัดแบ่งพื้นที่ในการควบคุม เช่น พื้นที่ที่มีกฎระเบียบเข้มงวด คือพื้นที่ที่อยู่ในแนวทรุดตัวจะถูกห้ามหรือถูกจำกัดการก่อสร้างการกำหนดระยะร่นนั้นจะถูกกำหนดจากเส้นฐาน (baseline) ซึ่งเป็นเส้นที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตที่รัฐชายฝั่งเป็นผู้กำหนดตามหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศ ซึ่งตามปกติจะวัดจากระดับน้ำทะเลที่ขึ้นสูงปานกลาง (Mean high water line) แนวต้นไม้ (Vegetation line) แนวก่อตัวสันทราย (Primary dune) ระยะดังกล่าวจะถูกกำหนดให้มีความสัมพันธ์กับแนวที่กำหนด และแนวโดยทั่ว ๆ ไปจาก 40 ฟุตถึง

100 ฟุต ซึ่งประเทศไทยเรานั้นใช้แนวชายฝั่งทะเล คือแนวฝั่งซึ่งระดับน้ำสูงสุดในคราวน้ำเกิดธรรมดาท่วมถึง มากำหนดเป็นระยะร่นทำให้เกิดความไม่แน่นอน ทั้งนี้เพราะการขึ้นลงของน้ำทะเลในแต่ละฤดูแตกต่างกันมาก

จากการที่มีความเข้าใจเกี่ยวกับชายหาด และการเกิดของสันดอนทรายมากขึ้น และเนื่องจากความรู้ทางวิศวกรรมชายฝั่งมีมากและทันสมัยขึ้น การกำหนดเขตทรุดตัวก็เริ่มทันสมัยมากขึ้น และใช้เทคโนโลยีขั้นสูงความก้าวหน้าทางวิชาการจึงนำมาสู่ การปรับปรุงกฎระเบียบให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของการขึ้นลงของระดับน้ำทะเล ตามฤดูกาลในแต่ละพื้นที่ตามแนวชายฝั่ง ความเป็นไปได้ที่จะเกิดพายุความแปรปรวนของลมพายุและอัตราการกัดพังทลายของชายฝั่ง จึงทำให้การใช้ประโยชน์บริเวณชายฝั่งเป็นแบบผสมผสาน ใช้หลักวิชาการเทคนิค รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินการควบคุมการก่อสร้างในพื้นที่ตามแนวชายฝั่ง ซึ่งจะต้องประสานสอดคล้องกันอย่างมาก แต่อย่างไรก็ดีกฎระเบียบที่กำหนดแนวทรุดตัวของพื้นที่ชายฝั่ง ก็ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชน ทั้งนี้เพราะกฎระเบียบดังกล่าวทำให้เจ้าของที่ดินไม่สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ตั้งใจไว้ได้

การกำหนดระยะถอยร่นหรือระยะร่นตามแนวชายฝั่งในแต่ละรัฐนั้น ไม่เหมือนกันขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ชายฝั่งของแต่ละรัฐ อย่างเช่นที่ฮาวายกำหนดเขตควบคุมการพัฒนาการก่อสร้างตามแนวชายฝั่ง การก่อสร้างจะต้องอยู่ในแนวที่ไม่น้อยกว่า 40 ฟุตจากแนวชายทะเล (Shoreline) เข้ามา อย่างไรก็ตามแนวชายฝั่งของรัฐฮาวายไม่เคยประสบปัญหาจากการพังทลายของชายหาดอย่างเช่นที่ปรากฏในชายทะเลทางด้านมหาสมุทรแอตแลนติก

ในรัฐเซาท์แคโรไลนา ก็มีการออก South Carolina's 1988 Beach front management act. (BMA).SC. เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่มีการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการชายฝั่งอย่างได้ผลภายใต้โครงการจัดการชายฝั่งของรัฐ โดยมีคณะกรรมการชายฝั่งของรัฐที่มีอำนาจออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดการชายหาดตาม BMA. มีคณะกรรมการชายหาดกำหนดเส้นฐาน (Baseline) บนชายฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติกที่เป็นแนวสันทรายที่แนวสมมุติจุดเริ่มกับแนวมหาสมุทร จากเส้นฐานดังกล่าวแนวทรุดตัวจะคำนวณจากระยะ 40 เท่าของอัตราการพังทลายต่อปีแต่ไม่เกิน 20 ฟุตเข้ามาในชายฝั่งพื้นที่ในระยะ 20 ฟุตจากเส้นฐาน (Baseline) เข้าไปในชายฝั่งคือเขตห้ามการทำประโยชน์ (Dead zone) ส่วนพื้นที่หลังแนวระยะร่น (Setback line) ดังกล่าวจะจำกัดการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ไม่เกิน 5,000 ตารางฟุต และจะต้องร่นเข้ามาในชายฝั่งให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และให้สอดคล้องกับความต้องการทางด้านอื่น ๆ ด้วย รวมถึงด้านความปลอดภัยจากพายุเฮอริเคนฮิวโก

ในรัฐฟลอริดาก็มีการออกกฎหมายควบคุมการก่อสร้างตามแนวชายฝั่งในปี 1985 กำหนดเป็นหลักทั่วไป โดยคำนึงถึงความแปรปรวนของกระแสน้ำในรูปของรอบ 100 ปี มีการกำหนดเขตก่อสร้างออกเป็น 2 เขต คือ เขตซึ่งการก่อสร้างต่าง ๆ จะต้องให้รัฐกำหนดกฎข้อบังคับในการอนุญาตและวางข้อกำหนดต่าง ๆ ได้ และเขตที่รัฐมีอำนาจกำหนดโครงการโดยพิจารณาเป็นกรณีไป ในฤดูที่ระดับน้ำทะเลสูงขึ้นสูงเท่าที่เคยเกิดขึ้นในรอบ 30 ปี หลังการอนุญาตให้มีการก่อสร้างจะต้องถูกนำมาพิจารณาค่าในเขตนี้กิจกรรมก่อสร้างหลัก (Major construction) จะไม่ได้รับการอนุญาตยกเว้นการก่อสร้างเพื่อการอยู่อาศัยเพื่อครอบครัวเดียว ซึ่งจะสร้างไว้ในพื้นที่ที่ลึกเข้ามาในชายฝั่งนับจากสันทรายที่ชายหาด ในพื้นที่ที่มีการพัฒนามาก่อนแล้ว โครงสร้างเก่า ๆ ที่ปรากฏอยู่ อาจเป็นอุปสรรคต่อกฎระเบียบใหม่ หากได้มีการขยาย (Expand) ปรับปรุง (Improved) หรือทำลาย (Destroyed) อาคาร และเกิดปัญหาหลัก 2 ประการคือ

ประการที่ 1 ในพื้นที่ที่ได้มีการพัฒนาอย่างเต็มที่มาก่อนที่จะมีการใช้กฎระเบียบข้อบังคับข้อห้ามใหม่การนำกฎระเบียบใหม่มาใช้เฉพาะในส่วนที่ยังมิได้มีการพัฒนาอาจจะไม่เหมาะสม และจะต้องพิจารณาโครงสร้างที่อยู่ใกล้เคียง เพื่อให้แนวก่อสร้างมีความต่อเนื่องสมเหตุสมผลและเป็นรูปแบบเดียวกัน และ โครงสร้างของอาคารจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่ออาคารพังทลายอย่างไม่เหมาะสม

ประการที่ 2 โครงสร้างที่เป็นอยู่อาจจะขัดต่อกฎระเบียบข้อบังคับใหม่ หากมีการทำลายมากกว่าซ่อมแซมจะสร้างขึ้นมาอีกไม่ได้ โดยเฉพาะในเขตห้ามใช้ประโยชน์ (Dead zone) สิ่งที่อยู่เบื้องหลังของหลักเกณฑ์ กฎหมายควบคุมการก่อสร้างตามแนวชายฝั่งเกิดจากความต้องการที่จะป้องกันสาธารณสุข ที่เกิดจากพายุเฮอริเคน ฮิวโก และแอนดรูว์ ดังนั้นอาคารที่ก่อสร้างจึงต้องมีมาตรฐานสามารถที่จะทนและยืนหยัดอยู่ได้ ภายใต้กระแสน้ำที่มีความเร็ว 110-115 ไมล์ต่อชั่วโมง นอกจากนี้ กฎเกณฑ์ในการควบคุมการก่อสร้างบริเวณชายฝั่งของแต่ละรัฐนั้น ได้เกิดขึ้นจากการพิจารณาอย่างรอบคอบ ดังจะเห็นได้จากบริเวณชายหาดจากรัฐนอร์ทแคโรไลนาถึงเท็กซัส เป็นพื้นที่ที่วางไข่ของเต่าทะเลและสัตว์อื่นที่ใกล้จะสูญพันธุ์ กฎ ระเบียบที่ออกมาจึงเข้มงวดกับการก่อสร้างที่จะเป็นกำแพงปิดกั้นอันเป็นอุปสรรคต่อการขึ้นมาวางไข่ของเต่าทะเลและกำหนดข้อจำกัดการก่อสร้างตามชายหาดในฤดูวางไข่ของเต่าทะเลหรือในฤดูฟักไข่ของเต่าซึ่งต้องอาศัยแสงแดด กฎเกณฑ์ที่ออกมาจะต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้และการคุ้มครองลูกเต่าทะเลเมื่อยังเล็กด้วย

ในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งในสหรัฐอเมริกาดังที่กล่าวมานี้จากกล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวความคิดในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลนั้น เกิดขึ้นจากการผสมผสานวิชาความรู้และประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยเฉพาะสาธารณสุขที่

เกิดจากพายุเฮอริเคน ฮิวโก้และแอนดรูว์ การใช้พื้นที่ชายฝั่งเกิดจากการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณชายฝั่งทะเล เพื่อให้การพัฒนาบริเวณชายฝั่งทะเลในด้านต่าง ๆ สอดคล้องกันและเหมาะสมกับสภาพของธรรมชาติและท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกัน อันเป็นข้อแตกต่างกับกฎหมายควบคุมอาคารของไทยที่ไม่มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณชายฝั่งทะเลก่อน สรุปได้ดังนี้

1. การกำหนดระยะร่น (Setback) บริเวณชายฝั่งทะเลที่รัฐต่าง ๆ นำมาเป็นมาตรการเบื้องต้นนั้น ได้ถูกกำหนดขึ้นจากระดับน้ำสูงปานกลาง (Mean high water line) กับเส้นฐาน (Baseline) หรือแนวน้ำต่ำสุดเป็นเกณฑ์ทำให้เกิดความแน่นอนกว่าการที่กำหนดจากแนวน้ำขึ้นสูงสุด เหมือนเช่นกับกฎหมายควบคุมอาคารของไทย ซึ่งทำให้เกิดความไม่แน่นอนและเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะระดับน้ำขึ้นสูงสุดในแต่ละฤดูกาลไม่เท่ากัน

2. กฎเกณฑ์ที่รัฐต่าง ๆ ออกมาเพื่อควบคุมการก่อสร้างบริเวณชายฝั่งทะเลนั้นจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียด และมีความเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น เช่นรัฐที่ได้รับอิทธิพลของพายุเฮอริเคนฮิวโก้และแอนดรูว์ มาตรฐานของอาคารเป็นเรื่องความมั่นคงแข็งแรงและความปลอดภัยที่สูง สามารถที่จะทนพายุที่มีความเร็วลม 110-115 ไมล์ต่อชั่วโมงได้ชายฝั่งของรัฐที่มีเต่าทะเลขึ้นมาวางไข่ก็มีกฎเกณฑ์ เพื่อคุ้มครองเต่าทะเลด้วย ต่างกับการควบคุมอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคารของไทยกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ถูกกำหนดจากรัฐส่วนกลาง โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของท้องถิ่น จัดตั้งองค์กรตามกฎหมายโดยเฉพาะขึ้นมาทำหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อันจะทำให้การพัฒนา และใช้พื้นที่บริเวณชายฝั่งเป็นไปตามแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมีความเป็นเอกภาพในการบริหารและจัดการพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลซึ่งต่างกับกฎหมายไทย ที่ยังไม่มีองค์กรที่มีอำนาจเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารและจัดการชายฝั่ง ตามกฎหมาย ทำให้การควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งและชายทะเลอยู่ในความดูแลของหลายองค์กรซ้ำซ้อนกันทำให้การควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่ง และพื้นที่ต่อเนื่องจากชายฝั่งลงไปในทะเลเกิดปัญหาต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและประชาชนซึ่งจะต้องขออนุญาตตามกฎหมายหลายฉบับ

3. อำนาจในการใช้ดุลยพินิจ ในการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดเงื่อนไข โดยเฉพาะในบริเวณพื้นที่ที่มีการพัฒนามาแล้ว จะต้องคำนึงถึง โครงสร้างของอาคารที่อยู่ใกล้เคียงซึ่งสร้างมาก่อน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการนำแนวความคิดในเรื่องของการสถาปัตยกรรมเข้ามาควบคุมอาคารด้วยในกฎหมายควบคุมอาคารของไทยก็มีการกำหนดแนวความคิดในด้านนี้ไว้ แต่ในความเป็นจริงไม่มีการนำมาพิจารณาแต่อย่างใด ดังนั้นอาคารที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาในภายหลัง จึงอาจจะมีรูปทรงสถาปัตยกรรมที่ขัดแย้งกับ

รูปแบบอาคารที่พัฒนามาก่อนก็ได้ จึงไม่มีระเบียบและอาจจะเป็นการทำลายทัศนียภาพของเมืองอีกด้วย (อนุพงษ์ โปรงประภา, 2540, หน้า 43-49)

2. แนวคิดในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งออสเตรเลีย

ชายฝั่งประเทศออสเตรเลียนับเป็นทรัพยากรที่มีค่าอย่างหนึ่งของประเทศ ที่มีความสำคัญในด้านการใช้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การอนุรักษ์ธรรมชาติ การท่องเที่ยว การศึกษาและวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การใช้ในด้านการพาณิชย์ และใช้ประโยชน์อื่น ๆ ในหลาย ๆ พื้นที่ชายฝั่งรอบออสเตรเลีย ยังเป็นพื้นที่ง่ายต่อการถูกกัดเซาะ (Erosion) และถูกเร่งปรับปรุงนำไปใช้เพื่อเป็นสถานที่พักผ่อน มีงานก่อสร้างอาคารต่าง ๆ มากมาย มีปัญหาผลกระทบเช่นเดียวกับประเทศที่มีชายฝั่ง ดังนั้นจึงมีการหามาตรการเพื่อที่คุ้มครองชายฝั่ง และรักษาสภาพแวดล้อมบริเวณชายฝั่งในขบวนการสร้างและประสานนโยบายแห่งชาติ เพื่อหามาตรการดังกล่าวได้มีการดำเนินการและพัฒนาเป็นเวลานานแล้ว ที่ข้อเสนอการจัดการชายฝั่งอันเป็นที่ยอมรับของรัฐบาลและรัฐหรือโดยศูนย์อำนาจแผนระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากการคุ้มครองพื้นที่ชายฝั่งมักขึ้นอยู่กับข้อพิจารณาที่จะส่งผลถึงแผนการพัฒนา แต่อย่างไรก็ดีในการจัดการชายฝั่งของประเทศออสเตรเลีย นั้นเกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างรัฐต่อรัฐ โดยคำความตกลงร่วมกันที่จะบำรุงรักษาและคุ้มครองแนวชายฝั่งไว้เพื่อที่จะรักษาสภาพแวดล้อมและจัดระเบียบบริเวณชายฝั่งโดยมีกฎหมายของแต่ละรัฐเข้ามาจัดการบริเวณชายฝั่ง เช่นพระราชบัญญัติคุ้มครองชายฝั่ง ปี ค.ศ.1979 ของรัฐนิวเซาท์เวล (Coastal protection Act 1979) และพระราชบัญญัติคุ้มครองชายหาดของควีนแลนด์ (Queensland beach protection Act 1968)

ในการออกกฎหมายที่จะจัดการชายฝั่งนั้น แต่ละรัฐมีอำนาจที่จะออกกฎหมายของตนเอง แต่รัฐที่มีข้อตกลงร่วมกันจะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดที่มีอยู่ ในการออกกฎหมายของแต่ละรัฐจะมีลักษณะคล้ายคลึงกันคืออยู่ที่องค์กรเฉพาะที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ได้แก่สภาชายฝั่งของนิวเซาท์เวลส์ คณะกรรมการคุ้มครองชายฝั่งของเซาท์ออสเตรเลียและองค์กรคุ้มครองชายหาดของควีนส์แลนด์ องค์กรเหล่านี้จะมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ในการสอบสวนถึงปัญหาของแนวชายฝั่งและกำหนดนโยบายที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ และมีหน้าที่โดยตรงที่จะคุ้มครองชายฝั่งและกำหนดนโยบายที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ และมีหน้าที่โดยตรงที่จะคุ้มครองชายฝั่งอันเกิดจากการกัดเซาะการรุกล้ำเข้ามาของน้ำทะเลเป็นบริเวณกว้าง รวมถึงการบูรณะให้คงสภาพเดิม และการเข้าคุ้มครองทรัพยากรชายฝั่งจากความเสียหาย โดยไม่จำเป็นหรือจากมลภาวะ รวมถึงการพิจารณาระหว่างการใช้ประโยชน์กับการอนุรักษ์ทรัพยากร และในการตัดสินใจจะต้องคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจสังคม ที่มีการเปลี่ยนแปลงด้วย

องค์การตามกฎหมายเหล่านี้มีอำนาจโดยลำพังทั่วไป และมีโครงสร้างที่ประกอบด้วยผู้แทนโดยตรงจากหน่วยงานของรัฐบาลหน่วยงานด้านสาธารณสุข ด้านการวางแผน ด้านสิ่งแวดล้อม รัฐบาลท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้ององค์กรเหล่านี้สามารถสร้างข้อกำหนดสำหรับให้บุคคลใช้ให้เหมาะสมกับข้อจำกัด ข้อเสนอแนะในการที่จะคุ้มครองชายฝั่งหรือมีอำนาจในการให้ความช่วยเหลือให้คำแนะนำปรึกษาหรือรับข้อปรึกษาในด้านการจัดการที่ดินและการวางแผน และประสานงานกับรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรเหล่านี้จึงมีความสำคัญในความเป็นเอกภาพในการกำหนดนโยบายในการใช้ประโยชน์พื้นที่บริเวณชายฝั่งและยังมีอำนาจออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อควบคุมการพัฒนาบริเวณชายฝั่งอีกด้วย

มาตรการควบคุมการพัฒนาชายฝั่งของรัฐต่าง ๆ บริเวณชายฝั่งนั้น อาจมีอยู่ด้วยกันหลายประการ และที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการกำหนดเขตคุ้มครองชายฝั่ง (Coastal protection zone) เพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการควบคุมการพัฒนาบริเวณชายฝั่ง มิให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมชายฝั่ง โดยเฉพาะในเรื่องการกัดเซาะที่เกิดจากคลื่นลม และการก่อสร้างสิ่งต่าง ๆ บริเวณชายฝั่งที่ไม่เหมาะสม เช่นการสร้างเขื่อน โรงแรม ทั้งนี้เพราะเพื่อที่จะป้องกันปัญหาการกัดเซาะบริเวณชายฝั่งที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ แผนจัดการชายฝั่งของรัฐต่าง ๆ ในเขตพื้นที่คุ้มครองของชายฝั่งนั้น ได้กระทำอย่างรอบคอบโดยมีการจัดเตรียมความพร้อมและจะเปิดเผยให้สาธารณะได้แสดงความคิดเห็นและการเข้าร่วมขององค์การปกครองท้องถิ่น อันเป็นหลักการที่จะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนและท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นโดยตรง

สำหรับการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่ง โดยเฉพาะในเขตคุ้มครองชายฝั่ง ซึ่งถือเป็นประเด็นหนึ่งของการจัดการชายฝั่งอันมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับของสหรัฐอเมริกา ทั้งในด้านการจัดการและแนวความคิดในบางประการ กล่าวคือแนวความคิดที่จะควบคุมอาคารของออสเตรเลีย นั้นเกิดจากความต้องการที่จะรักษาสภาพแวดล้อมและป้องกันการกัดเซาะบริเวณชายฝั่งอันเกิดจากการก่อสร้างสิ่งต่าง ๆ ของมนุษย์ ทั้งนี้เพื่อที่จะให้การใช้ประโยชน์พื้นที่บริเวณชายฝั่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ในขณะที่เดียวกันก็ยังเป็นการป้องกันปัญหาสังคมที่เกิดจากเหตุเดือนร้อนราคาของอาคาร ดังนั้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองชายหาดของรัฐควีนแลนด์ (Beach protection Act 1968) จึงได้วางข้อกำหนดสำหรับบุคคลต้องปฏิบัติไว้ว่า บุคคลใดจะสร้างหรือดัดแปลงหรือยอมให้สร้าง หรือดัดแปลงสิ่งก่อสร้างบนที่ดินบริเวณชายหาดที่มีการคุ้มครองการกัดเซาะโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองชายหาดกัดเซาะบริเวณชายฝั่งอันเกิดจากการก่อสร้างสิ่งต่าง ๆ ของมนุษย์ ทั้งนี้เพื่อที่จะให้การใช้ประโยชน์พื้นที่บริเวณฝั่ง

เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงเป็นการป้องกันปัญหาสังคมที่เกิดจากเหตุเดือดร้อนรำคาญของอาคาร ดังนั้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองชายหาดของรัฐควีนแลนด์ (Beach protection Act 1968) จึงได้วางข้อกำหนดสำหรับบุคคลต้องปฏิบัติไว้ว่า บุคคลใดจะสร้างหรือตัดแปลงหรือยอมให้สร้าง หรือตัดแปลงสิ่งก่อสร้างบนที่ดินบริเวณชายหาดที่มีการคุ้มครองการกัดเซาะ โดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองชายหาด 1968 ไม่ได้ ในการขออนุญาตก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารบริเวณเขตคุ้มครองชายฝั่ง ตามมาตรา 44 สามารถที่จะกระทำได้โดยขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น (Local authority) ในพื้นที่ที่ดินตั้งอยู่ หรือต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ผู้ขออนุญาตอยู่ในเขตอำนาจ (หรือที่ท้องถิ่นได้ประกาศตามมาตรา 44) ได้กำหนดวิธีและกำหนดรายละเอียดให้ทราบ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะดำเนินการพิจารณาการขออนุญาต พร้อมทั้งชี้แจงรายละเอียดต่าง ๆ ให้ผู้ขออนุญาตได้รับทราบ

การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจอนุญาต หรือปฏิเสธการอนุญาตภายใต้กฎหมายบังคับดังกล่าว นอกจากนี้ในการอนุญาตเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจวางเงื่อนไข ในการอนุญาตได้ตามความเหมาะสม ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับสหรัฐอเมริกาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถที่จะวางเงื่อนไขในการอนุญาตได้เช่นเดียวกัน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ดังนั้นจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าแนวความคิดในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งของต่างประเทศทั้งของสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลียต่างก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันกล่าวคือเป็นมาตรการหนึ่งในการจัดการชายฝั่งอย่างเป็นระบบ โดยการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการภายใต้ความร่วมมือและความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางและรัฐ โดยมีองค์กรตามกฎหมายที่ประกอบด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องจากฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาให้ความช่วยเหลือในการกำหนดนโยบายการจัดการชายฝั่ง และกำหนดแนวทางต่าง ๆ ให้แก่ท้องถิ่นในอันที่จะร่วมมือกันจัดการชายฝั่งอย่างเป็นระบบที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ (อนุพงษ์ โพร้งประภา, 2540, หน้า 49-53)

แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาคารในประเทศไทย

การควบคุมอาคารของไทย ถือว่าเป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะหนึ่ง ที่มีแนวคิดพื้นฐานมาจากกฎหมายเพื่อนบ้าน (Law of neighbors) โดยจะกล่าวถึงแนวคิดในการควบคุมอาคารตามกฎหมายไทยในอดีต และในปัจจุบัน ดังนี้

1. แนวคิดในการควบคุมอาคารตามกฎหมายไทยในอดีต

เห็นได้ว่าแนวคิดในการควบคุมอาคารในสมัยนั้น ยังมีได้มีแนวคิดที่จะควบคุมอาคารสมัยนั้นยังมีได้มีแนวคิดที่จะควบคุมในเรื่องการก่อสร้างอาคารให้เกิดความมั่นคงแข็งแรง เพื่อที่จะ

ทำให้ผู้ที่อยู่อาศัยเกิดความปลอดภัย คงเน้นเฉพาะในเรื่องของความสะอาดที่ต้องการดูแลเรื่องโรคภัยอันตรายของประชาชนเท่านั้น

ต่อมาเมื่อบ้านเมืองมีความเจริญก้าวหน้าขยายใหญ่โตขึ้น แต่แนวความคิดในการควบคุมอาคารให้เหมาะกับกาลสมัยยังไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัด ในที่สุดเมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้ขึ้นรัฐบาลจึงมีแนวความคิดที่จะป้องกันอัคคีภัย และระงับอัคคีภัยที่เกิดจากอาคาร และเพื่อให้อาคารที่สร้างขึ้นใหม่ในบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้มีความมั่นคงแข็งแรง มีความปลอดภัย และถูกสุขอนามัย จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ.2476 ควบคุมเฉพาะบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้เป็นราย ๆ ไป สภาวะเป็นอยู่ในขณะนั้นจึงไม่มีกฎหมายควบคุมอาคารในพระราชอาณาจักรเว้นบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ดังกล่าว ในขณะเดียวกันบ้านเมืองก็เจริญก้าวหน้ามาเป็นลำดับมีการก่อสร้างซ่อมแซมอาคารอยู่เสมอที่ราชอาณาจักร ซึ่งบางรายออกแบบโดยไม่มีความรู้ในวิชาการ ผู้ก่อสร้างไม่คำนึงถึงความปลอดภัย อาคารไม่มีความมั่นคงแข็งแรง ไม่ถูกสุขลักษณะเกิดขึ้นมากมายบางรายสร้างด้วยวัสดุไม่ทนไฟ สร้างผิดหลักการผังเมือง ซึ่งเห็นได้ชัดว่าอาจจะเป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้อยู่อาศัยและผู้อยู่ข้างเคียง

ในที่สุดจึงมีแนวความคิดที่จะควบคุมการก่อสร้างอาคารขึ้นทั่วไป เพื่อให้การก่อสร้างอาคารนั้น มีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัยกับผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง กระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2478 ต่อคณะรัฐมนตรี จะใช้ท้องที่ใดให้ประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา ส่วนข้อบังคับและรายละเอียดในหลักการต่าง ๆ จะออกเป็นกฎกระทรวงหรือเทศบัญญัติให้เหมาะสม กับความต้องการของท้องถิ่น และความเจริญของวิชาการตามกาลสมัย ดังจะเห็นได้จากหลักการประกอบร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2478 ตอนหนึ่ง ดังนี้

“ร่างพระราชบัญญัตินี้ ทำเป็นรูปกฎหมายทั่วไป ซึ่งจะประกาศบังคับใช้โดยพระราชกฤษฎีกาในตำบลเทศบาลหรือจังหวัด เมื่อราษฎรท้องถิ่นหรือทางกระทรวงมหาดไทย ถึงเวลาสมควรจะบังคับใช้ และมีเจ้าหน้าที่พร้อมเพียง ที่จะดำเนินการให้เป็นผล ไปตามพระราชบัญญัติได้ สำหรับข้อบังคับและกำหนดรายละเอียด ในหลักการต่าง ๆ ที่บ่งไว้ในมาตรา 17 จะได้ร่างออกใช้เป็นคร่าว ๆ เป็นกฎกระทรวงหรือเทศบัญญัติ ให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นกับความเจริญของวิชาการตามกาลสมัย”

ในหลักการดังกล่าวยังชี้ให้เห็นว่าแนวความคิดในการควบคุมการก่อสร้างในสมัยนั้น มีแนวคิดที่จะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในหลักการต่าง ๆ ในการควบคุมการก่อสร้างอาคารให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น และปรับเปลี่ยนไปตามความเจริญของ

วิชาการ จากหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2478 นับว่าอาจจะเหมาะสมในยุคสมัยนั้นจึงมีการควบคุมเฉพาะการก่อสร้างอาคาร การตัดแปลงอาคารและการแก้ไขอาคารเท่านั้น และการใช้บังคับนั้นจะต้องระมัดระวัง มิให้ข้ามขั้นจากขั้นต่ำไปขั้นสูงสุดและต้องไม่เป็นการเข้มงวดจนเกินไปจะทำให้ประชาชนปรับตัวไม่ทัน จะทำให้ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ดังปรากฏตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ 3) ดังนี้

“กรรมการเห็นด้วยว่า ถึงเวลาแล้วและเป็นคุณสมบัติอันที่จะประกาศใช้กฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร ดังที่กระทรวงมหาดไทยได้คิดขึ้น ในเวลานี้ยังไม่มีตัวบทกฎหมายและระเบียบการควบคุมยังคงบกพร่องอยู่มาก นี้แหละเป็นปัจจัยที่ชักจูงให้กรรมการต้องเสนอว่ากฎหมายใหม่นี้จะต้องระมัดระวังมิให้เป็นการก้าวข้ามจากขั้นต่ำไปขั้นสูงสุด และต้องไม่เป็นการนำเอาลักษณะบังคับอย่างเข้มงวด หรือที่ไม่สมควรแก่กาลเข้ามแทนที่ลักษณะซึ่งผู้ก่อสร้างอาคารมิเสรีภาพอย่างฟุ่มเฟือย กฎหมายชนิดนี้มีโอกาสสำเร็จผลน้อยนักหากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมิได้ปลงใจสนับสนุนและเป็นที่ยอมรับกันอยู่ดีว่า เมื่อบุคคลนั้น ๆ ถือเสียว่าบทบัญญัติบางแห่งเป็นแต่ข้อหยาบหยาบไม่มีคุณสมบัติโดยตรงแก่ประชาชนทั่ว ๆ ไปที่จะได้รับการสนับสนุนย่อมไม่สมปรารถนา ในการพิจารณาร่างของกระทรวงมหาดไทย กรรมการได้ระลึกถึงข้อนี้เสมอ อุทสาหกรรมที่ได้ยกขึ้นประกอบข้อความข้างบนนี้มีอยู่เช่นว่า เมื่ออาคารใดก่อสร้างขึ้นในบริเวณใดแห่งหนึ่งไม่มีความสัมพันธ์กับทางสาธารณะก็ตายน้อยที่สุดไม่ต่อเติมหรืออยู่ในระยะ เช่น สิบเมตรจากทางสาธารณะนั้น หรือในระยะอันไกลกว่า ซึ่งมีความหมายเท่ากับส่วนสูงของอาคารก็ดี เหล่านี้ควรให้ผู้ก่อสร้างได้ทำการไปตามใจชอบแล้วแต่เขาจะเห็นสมควร และต้องเคารพต่อความคิดเห็นของเขาผู้นั้น เมื่อได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้วและพฤติการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันโดยเฉพาะสำหรับกรุงเทพฯ ยังไม่เป็นการสมควร ที่จะใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารทุกอย่างที่สร้างขึ้นโดยทันที ควบคุมแต่เฉพาะอาคารที่อยู่ติดทางสาธารณะ หรืออยู่ในระยะสิบเมตรจากทางสาธารณะ หรือในระยะที่ไกลกว่าสิบเมตรแต่เป็นระยะที่ยาวเท่ากับส่วนสูงของอาคาร (เฉพาะอาคารใดที่มีส่วนสูง เช่น ยี่สิบเมตรสร้างห่างจากทางสาธารณะ สิบสองเมตร สัก 10 ปีเศษ ด้วยเหตุความขยายตัวของบ้านเมือง จำนวนสถาปนิกและนายช่างเพิ่มขึ้นและพวกเขาขอมให้การก่อสร้างอาคารของตนอยู่ในความควบคุมตามควรแล้วก็ยอมเป็นทางที่เจริญพอที่จะมีข้อบังคับทั่วไป ควบคุมการก่อสร้างอาคารทุกหนทุกแห่ง โดยไม่มีข้อขัดค้านประการใดเลย

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวความคิดในการควบคุมอาคารของไทยในอดีต ได้ดำเนินการโดยมิได้มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมีขอบเขตบังคับใช้ เฉพาะบริเวณที่มีพระราช

กฤษฎีกาประกาศเป็นเขตควบคุมการก่อสร้างเท่านั้น รายละเอียดเน้นเรื่องความปลอดภัยให้อาคารที่ก่อสร้างมีความมั่นคงแข็งแรง การควบคุมในเรื่องการอนามัย รักษาแนวอาคารตามถนนให้เป็นระเบียบเรียบร้อย และเพื่อประโยชน์ในด้านสถาปัตยกรรมและเป็นการควบคุมเฉพาะที่มีการปลูกสร้างขึ้นใหม่ การต่อเติมตัดแปลงสิ่งปลูกสร้างเท่านั้นที่จะต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น (อนุพงษ์ โปรัมย์ประภา, 2540, หน้า 35-39)

2. แนวคิดในการควบคุมอาคารตามกฎหมายไทยในปัจจุบัน

เกิดขึ้นจากความต้องการที่จะปรับปรุงกฎเกณฑ์ตามกฎหมายควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ.2476 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2479 ให้ทันต่อความเจริญก้าวหน้าและการขยายตัวของบ้านเมือง ดังจะเห็นได้จากวัตถุประสงค์หรือเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ว่า “เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2479 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ.2476 ได้ประกาศใช้มานานแล้ว แม้ว่ามิได้แก้ไขเพิ่มเติมกันอยู่ตลอดมา แต่ในปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น ฉะนั้นเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงความปลอดภัยการป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้เสียใหม่ และสมควรรวมกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวเข้าเป็นฉบับเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ยังคงยึดหลักการที่สำคัญเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2479 ที่กระจายอำนาจในการควบคุมอาคาร ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งออกมากำหนดรายละเอียดตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 แต่ข้อบัญญัติของท้องถิ่น จะขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงไม่ได้ ยกเว้นกรณีมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ข้อบัญญัติของท้องถิ่นนั้น อาจขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงได้ แต่จะมีผลบังคับได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคาร และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีนับเป็นความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจที่ค่อนข้างมาก ให้แก่ท้องถิ่นในการควบคุมอาคารนอกจากนี้แนวคิดในการควบคุมอาคารตามกฎหมายฉบับนี้ได้ขยายกว้างออกไป กล่าวคือ นอกจากแนวคิดในการควบคุมอาคารเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยการป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุขการสถาปัตยกรรมอันเป็นแนวคิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.

2479 แล้วยังมีแนวคิดเพื่อประโยชน์ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการอำนวยความสะดวกแก่จราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็น เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 จะได้มีการขยายแนวความคิดในการควบคุมอาคารกว้างมากขึ้น ให้ทันต่อความเจริญก้าวหน้า และการขยายตัวของบ้านเมืองแล้วก็ตาม แต่ในทางความเป็นจริง การอนุญาตตามกฎหมายควบคุมอาคารนั้น มีการพิจารณาเฉพาะในเรื่องความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย เท่านั้น ดังจะเห็นได้จากปัญหาข้อร้องเรียนและกฎกระทรวงต่าง ๆ ที่ออกมานั้น มุ่งเน้นเฉพาะในด้านความมั่นคงแข็งแรงแทบทั้งสิ้น จึงเห็นได้ว่าอาคารที่ปรากฏให้เห็นโดยทั่วไปนั้น ไม่เป็นระเบียบ ไม่มีคุณค่าเชิงสถาปัตยกรรม บางแห่งสร้างแล้วทำลายสภาพแวดล้อมให้เสียไป เช่น บริเวณเชิงสะพานพระปิ่นเกล้า ด้านฝั่งธนบุรี มีอาคารสูง 2 หลัง ทำลายทัศนียภาพ ในพระบรมมหาราชวัง อันเป็นสถานที่สำคัญของประเทศอย่างน่าเสียดาย (อนุพงษ์ โพร่งประภา, 2540, หน้า 39-42)

วัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคารของต่างประเทศ

วัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคารของต่างประเทศนั้นมุ่งเน้นถึงความปลอดภัยของตัวอาคาร และผู้อยู่อาศัย ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้

1. ความปลอดภัย (Safety)

เป็นวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายควบคุมอาคารในยุคแรก ๆ และยังคงเป็นวัตถุประสงค์หลักในยุคปัจจุบัน ในกฎหมายนั้นอาจไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์ว่า เพื่อปกป้องความปลอดภัยโดยตรง แต่กล่าวไว้เพื่อป้องกันอันตรายของผู้อยู่อาศัย จากการพังทลายและอัคคีภัย เช่นนี้ก็น่าจะถือได้ว่าเป็นการปกป้องคุ้มครองนั่นเอง ทุกประเทศมีกฎหมายอาคาร จะระบุเรื่องความปลอดภัยนี้เป็นหลักเสมอ โดยเฉพาะประเทศในยุโรป เช่น กฎหมายของประเทศออสเตรีย บุลกาเรียน แคนาดา (ระบุเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของสาธารณะ) เชค โกลสโลวาเกีย เดนมาร์ก ฝรั่งเศส โดยบางประเทศ เช่น ไชปรัส ไม่มีการระบุวัตถุประสงค์ เพื่อความปลอดภัยไว้โดยชัดเจน ในกฎหมาย แต่อาจตีความได้ว่าการที่กฎหมายของไชปรัส ระบุถึงความสะดวกสบายและลักษณะอันน่าพอใจ (Amenity) ย่อมหมายความรวมถึงเพื่อปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยของปัจเจกชน

โดยเฉพาะผู้อยู่อาศัยในอาคาร การกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยนี้ จะทำให้ตัวบทมีการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงของวัสดุที่ใช้ และข้อกำหนดอื่น ที่เกี่ยวข้องและการปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยนี้จะครอบคลุมในหลักเกณฑ์ตั้งแต่ การก่อสร้าง (Constriction) การตัดแปลงอาคาร (Alteration) และรวมถึงการใช้ประโยชน์จากอาคารนั้นด้วย เช่น ที่ปรากฏในกฎหมายของสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน (German democratic republic)

การที่กฎหมายอาคารกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยนี้ แสดงให้เห็นถึงความปรารถนาของสังคมและภาครัฐบาล ที่ต้องการปกป้องคุ้มครอง ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของพลเมือง อันถือว่าเป็นสิ่งที่มีค่าที่สุดของชาติ ซึ่งการประกันความปลอดภัยนี้ค่อนข้างมีความแตกต่างจากหลักอื่น คือถือว่าเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่าง พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนผู้ก่อสร้าง โดยถือว่าวิศวกร หรือสถาปนิกสามารถและต้องเข้ามามีส่วนร่วมด้วย โดยทั่วไปกฎเกณฑ์เกี่ยวกับอาคาร จะมีข้อกำหนดพื้นฐานในการออกแบบและก่อสร้างนั้นต้องกระทำโดยที่อาคารจะมีลักษณะปลอดภัยจากการพังทลายแตกร้าว หรือบิดเบี้ยวผิดปกติตรงจนไม่เหมาะแก่การอาศัยเป็นปกติ ทั้งนี้ตลอดของอายุอาคารนั้น

2. สุขภาพอนามัย (Health)

วัตถุประสงค์หลักอีกประการหนึ่งของกฎหมายควบคุมอาคารในยุคปัจจุบัน ซึ่งในทุกประเทศจะพบเรื่องความปลอดภัยและสุขภาพ เป็นวัตถุประสงค์พื้นฐานของกฎหมายอาคาร อย่างไรก็ตามได้กล่าวได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับอาคารในยุคแรก ๆ จะเกี่ยวเฉพาะในเรื่องการป้องกันอันตรายจากเพลิงไหม้และการพังทลายของอาคาร ส่วนเงื่อนไขเกี่ยวกับเรื่องสุขภาพเพิ่งมาปรากฏในกฎหมายยุคหลังกว่านั้น เห็นได้จากหลักเรื่องสุขภาพอนามัยที่ทำให้กฎหมายได้วางข้อกำหนดเรื่องอื่นตามมา เช่น การที่อาคารต้องมีที่ว่างต่อบุคคลเป็นเนื้อที่ที่เหมาะสมที่ผู้นั้นจะอยู่อาศัยได้อย่างสะดวกสบายพอสมควร ข้อกำหนดเกี่ยวกับการป้องกันเสียง การไหลเวียนของอากาศ และโดยเฉพาะในปัจจุบันที่ประเทศส่วนใหญ่ถือระบบรัฐสวัสดิการ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้ามา มีบทบาทและใช้อำนาจในการจัดสวัสดิการ ที่เหมาะสมให้แก่ประชาชน ในกรณีกิจการนั้นเอกชนเป็นผู้จัดทำ รัฐจึงต้องวางกำหนดให้เอกชนจัดทำอย่างถูกต้อง ไม่เอารัดเอาเปรียบจนเกินไป อย่างไรก็ตามการวางข้อกำหนดในอาคารเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ทางสุขภาพนี้ คงต้องกำหนดให้พอดี มิเช่นนั้นอาจเป็นการเพิ่มต้นทุนในการก่อสร้างมากเกินไป จนไม่มีใครมาลงทุนในกิจการงาน

ก่อสร้าง เนื่องจากผลตอบแทนไม่คุ้มต้นทุน ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นท้ายที่สุดจะเป็นผลเสียต่อประชาชน โดยเฉพาะบุคคลมีรายได้น้อยไม่อาจซื้อหาที่อยู่อาศัยในราคาแพงได้

3. การป้องกันอัคคีภัย

วัตถุประสงค์ที่ปรากฏในกฎหมายอาคารยุคแรก ๆ ถึงกับมีผู้กล่าวหาในการป้องกันอาคาร และผู้อาศัยในอาคารจากอัคคีภัยเป็นมูลเหตุเท่าที่สุ่มเหตุหนึ่ง ที่ทำให้ต้องวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับอาคารขึ้นมา ในประเทศยุโรปนั้น มีปรัชญาข้อกำหนดเกี่ยวกับการป้องกันอัคคีภัยซึ่งแตกต่างกันออกไปเทียบเท่ากับจำนวนประเทศในยุโรปทีเดียว ทั้งนี้ไม่ใช่เพราะประเทศเหล่านั้นตระหนักถึงคุณค่าชีวิตพลเมืองที่แตกต่างกันออกไป แต่ว่าแต่ละรัฐบาลมีวิธีแก้ไขปัญหาและทรัพยากรในการบริการควบคุมแตกต่างกันออกไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันอัคคีภัย กฎหมายควรมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการป้องกัน (Prevention) หรือการตรวจพบกรณีเพลิงไหม้ (Detection) การหลบหนีเมื่อเกิดเพลิงไหม้ (Escape) หรือ การผจญเพลิง (Fire-Fighting)

4. วัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันกฎหมายอาคารประเทศต่าง ๆ ได้เน้นเรื่องการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยถือเป็นประโยชน์ของสาธารณะ (Public interest) แทนที่จะคำนึงถึงประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยเท่านั้น จากเดิมที่ทุกประเทศประกาศใช้กฎหมายอาคาร โดยความมุ่งหมาย เพื่อปกป้องคุ้มครองสาธารณะและความปลอดภัยแล้ว ในอีกหลาย ๆ ประเทศเช่นกันที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสภาพทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ในบางกรณียังมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับอาคาร เพื่อควบคุมและประกันการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม ในประเทศยุโรปส่วนใหญ่ เช่น ประเทศนอร์เวย์ เดนมาร์ก ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ อังกฤษ และสวิตเซอร์แลนด์ อย่างไรก็ดีโดยเนื้อหาของกฎหมายเกี่ยวกับอาคารส่วนใหญ่เกี่ยวกับสภาพภายในตัวอาคาร เพื่อประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยมากกว่า ส่วนแง่มุมทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ จะปรากฏในกฎหมายเกี่ยวกับผังเมืองในส่วนที่กำหนดการแบ่งพื้นที่เป็นพื้นที่สีเขียว หรือพื้นที่เพื่ออุตสาหกรรม

5. วัตถุประสงค์อื่น

นอกจากวัตถุประสงค์หลักทั้ง 4 ประการคือ เพื่อความปลอดภัยสุขอนามัย การป้องกันอัคคีภัย และสิ่งแวดล้อมแล้ว ในกฎหมายอาคารประเทศต่าง ๆ ยังอาจระบุจุดมุ่งหมายอีกด้วย เช่น เพื่อเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ เหตุผลทางจิตใจโดยเฉพาะในประเทศแถบเมืองหนาว เช่น ยุโรป ส่วนใหญ่กฎเกณฑ์เกี่ยวกับอาคารของประเทศเหล่านี้ จะกำหนดวัตถุประสงค์ในการสงวนรักษาพลังงานไว้ด้วยโดยเฉพาะช่วงทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวไว้ด้วยกฎหมายอาคารที่ดี ไม่ควรเป็นเพียงการรวบรวมข้อความทางเทคนิคไว้แต่ต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์และปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ครอบคลุมถึง

ทั้งการคุ้มครองปัจเจกชนวัตถุประสงค์ทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงสภาพภูมิอากาศและภูมิประเทศของท้องถิ่นด้วย กฎหมายอาคารก็จะไม่ใช่สิ่งขัดขวางกิจกรรมของเอกชน แต่จะเป็นสิ่งสร้างเสริมทั้งในแง่ชีวิตความเป็นอยู่และกิจการงานก่อสร้างของภาคเอกชนให้เจริญรุดหน้าไปได้ (สุรียน ประภาสวัต, 2538, หน้า 38-45)

วัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคารของประเทศไทย

กฎหมายควบคุมอาคาร เป็นกฎหมายอาญาประเภทความผิดกฎหมายห้ามหรือบังคับ ซึ่งอาจอาจเปลี่ยนแปลงลักษณะวิธีการ รายละเอียดหรือเจตนาของข้อห้ามอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ไปตามสภาพแวดล้อมและความเป็นไปแต่ละยุคสมัยหรือตามความเหมาะสมแก่การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่พนักงาน ไม่มีองค์ประกอบตายตัวชัดเจนเหมือนกับกฎหมายความผิดในตัวเองไม่ อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายควบคุมอาคารจัดเป็นกฎหมายเทคนิค ซึ่งบัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเทคนิค ไม่มีหลักในทางศีลธรรมตลอดจนจริยธรรม เป็นการกีดกันของกฎหมายประเภทนี้ ผู้เขียนขอกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคารฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 โดยภาพรวมแล้วมีวัตถุประสงค์ทั้งสิ้น 8 ประการ กล่าวคือ

1. เพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคงแข็งแรง

วัตถุประสงค์ของความมั่นคงแข็งแรง เป็นวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายควบคุมอาคาร ปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติในมาตรา 8 (เรื่องการออกกฎกระทรวง)

2. เพื่อความปลอดภัย

กฎหมายควบคุมอาคาร ได้ควบคุมอาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายให้ปฏิบัติตามที่กำหนด นอกจากนี้ในระหว่างการก่อสร้างอาคาร ผู้ดำเนินการก่อสร้างอาคาร ต้องตรวจสอบความแข็งแรงปลอดภัยของนั่งร้านที่สร้างขึ้นเป็นประจำ ถือว่าเป็นวัตถุประสงค์หลักและวัตถุประสงค์พื้นฐานของกฎหมายควบคุมอาคาร ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติดังกล่าวมาตรา 8 (เรื่องออกกฎกระทรวง) มาตรา 46 และมาตรา 77

3. เพื่อป้องกันอัคคีภัย

วัตถุประสงค์ดังกล่าว เป็นวัตถุประสงค์สำคัญของกฎหมายควบคุมอาคารวัตถุประสงค์หนึ่ง ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของการป้องกันอัคคีภัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงควบคุมป้องกันเพลิงไหม้ในอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ กำหนดให้มีระบบท่อขึ้นที่เก็บสำรองน้ำดับเพลิง ระบบบันไดหนีไฟ และช่องทางเฉพาะกิจสำหรับบุคคลภายนอก เข้าบรรเทาสาธารณภัยขึ้นในอาคาร ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว มาตรา 8 (เรื่องการออกกฎกระทรวง) มาตรา 79

4. เพื่อการสาธารณสุข

กฎหมายควบคุมอาคาร ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดแบบและจำนวนห้องน้ำ ห้องส้วม ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำและการกำจัด ขยะมูลฝอยตลอดจนถึงปฏิภูลก็เพื่อวัตถุประสงค์ในการสาธารณสุขดังกล่าว ปรากฏในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร มาตรา 8 (เรื่องการออกกฎกระทรวง) กฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ.2535) และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2522 หมวด 8

5. เพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กฎหมายควบคุมอาคาร ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดข้อบังคับเพื่อประโยชน์การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้คณะกรรมการควบคุมอาคารยังกำหนด ให้มีผู้แทนจากสำนักคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นกรรมการด้วย แสดงว่ากฎหมายควบคุมอาคาร ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วยเหมือนกัน ปรากฏอยู่ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2535) ซึ่งเป็นกฎกระทรวงควบคุม อาคารสูง หมวดที่ 3 และที่ 5

6. เพื่อการผังเมือง

กฎหมายควบคุมอาคาร ได้กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ให้อำนาจดังกล่าวออกกฎกระทรวง กำหนดห้ามก่อสร้าง ตัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่ต่าง ๆ ก็เพื่อประโยชน์การผังเมือง กำหนดท้องที่ก่อสร้างให้เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองนั่นเอง ไม่ให้เกิดปัญหาในการก่อสร้างอาคารกระจัดกระจายไม่เป็นระเบียบ อันส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ การควบคุม ความปลอดภัย ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร มาตรา 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 ได้ปรากฏวัตถุประสงค์ในการควบคุม
อาคาร เพื่อการสถาปัตยกรรม ทั้งนี้ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำ
ของคณะกรรมการการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดลักษณะแบบ รูปแบบ
สัดส่วน เนื้อที่ ที่ตั้งอาคาร ลักษณะ ระดับ เนื้อที่ว่างภายนอกหรือแนวอาคารก็เพื่อวัตถุประสงค์
ดังกล่าว ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร มาตรา 8 (เรื่องการออกกฎกระทรวง) และ
ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมอาคารก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2522 หมวด 4 และหมวด 5

8. เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การจราจร

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ปรากฏวัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคาร เพื่อ
อำนวยความสะดวกแก่การจราจร ซึ่งก็ได้ให้เหตุผลดังกล่าวประกาศใช้พระราชบัญญัติ เช่นเดียวกับ
วัตถุประสงค์อื่นข้างต้นดังที่กล่าวมาแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของ
คณะกรรมการควบคุมอาคาร ได้ออกกฎกระทรวงมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจอดรถยนต์ ที่กลับ
รถยนต์ ทางเข้าออกของรถยนต์ของอาคารประเภทต่าง ๆ ตั้งโรงมหรสพ อาคารชุด ภัตตาคาร
ห้างสรรพสินค้า สำนักงาน อาคารขนาดใหญ่ ข้อกำหนดดังกล่าว ส่งผลต่อการจราจรในแง่ที่ว่า เมื่อ
กำหนดให้อาคารเหล่านั้น มีที่จอดรถจำนวนที่กำหนดแล้ว เป็นการช่วยให้ผู้ใช้ประโยชน์จากอาคาร
ดังกล่าว ไม่น่าารถยนต์ไปจอดบริเวณถนนอื่นจะส่งผลก่อให้เกิดการจราจรติดขัดในบริเวณนั้น ๆ
ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร มาตรา 79 ทั้งนี้ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2517)
ลงวันที่ 30 เมษายน 2517 (บวรวิทย์ เปรื่องวงศ์, 2543, หน้า 23-26)

หลักในการใช้อำนาจรัฐ

มนุษย์ทุกคนย่อมมีความต้องการที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีและความต้องการที่จะอยู่อย่างมี
ศักดิ์ศรี เป็นพลังขับเคลื่อนให้มนุษย์มาอยู่ร่วมกัน โดยมีวัฒนธรรมเป็นเครื่องผูกพันยึดเหนี่ยวจนเป็น
สังคมที่แน่นแฟ้น เป็นพื้นฐานสำคัญของการดำรงอยู่แห่งรัฐ และเป็นเหตุผลสามด้านของคนใน
สังคมที่ต้องการให้รัฐตอบสนอง จึงเป็นเหตุผลแห่งการใช้อำนาจรัฐ (Police Power) เพื่อสนองตอบ
ความต้องการของสังคมที่ผู้เป็นปกครองต้องมอบให้แก่ประชาชน การใช้อำนาจรัฐจึงเป็นเครื่องมือ
สำคัญของรัฐที่นำมาใช้จัดระเบียบของสังคม ซึ่งการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวจึงเกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์
ในการควบคุมอาคารและการจัดระเบียบการปกครองดังนี้

1. การใช้อำนาจรัฐกับการควบคุมอาคาร

ในสถานการณ์ปัจจุบัน ได้มีการนำพื้นที่ชายฝั่งทะเลของประเทศมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจมากมาย เมื่อความต้องการใช้ที่ดินบริเวณชายฝั่งมีมากขึ้น ย่อมเป็นผลให้ราคาที่ดินบริเวณชายฝั่งสูงขึ้น โดยเฉพาะบริเวณที่ใกล้เคียงกับสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ ๆ อย่างเช่นบริเวณชายฝั่งทะเล พัทยา ภูเก็ต เกาะสมุย เป็นต้น ดังนั้นนักลงทุนหรือเจ้าของที่ดินบริเวณชายฝั่งจึงจำเป็นต้องใช้ประโยชน์พื้นที่ให้คุ้มค่าที่สุด และมีได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อมและบริเวณข้างเคียง การก่อสร้างในบางแห่งจึงเป็นสาเหตุของการกีดกันบริเวณชายฝั่ง ทำให้ชายฝั่งทรุดตัวพังทลาย ในบางแห่งการก่อสร้างอาคารเป็นสาเหตุของการทำลายทัศนียภาพบริเวณชายฝั่งและเกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยขาดความสวยงาม ทำให้สภาพแวดล้อมเสียหาย เมื่อสภาพแวดล้อมไม่ดี คุณภาพชีวิตของประชาชนบริเวณชายฝั่งก็ไม่ดีตามไปด้วยและยังเกิดปัญหาความขัดแย้งตามมา ดังนั้นเพื่อที่จะปกป้องและคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนรัฐจำเป็นต้องเข้ามาใช้อำนาจ เพื่อแทรกแซงการประกอบกิจการต่าง ๆ โดยเฉพาะการเข้ามาใช้อำนาจรัฐ (Police power) เพื่อควบคุมอาคารบริเวณเขตชายฝั่งทะเล ทั้งนี้เพื่อจัดระเบียบสังคมและขจัดปัญหาความขัดแย้งอีกทั้งยังเป็นการสนองตอบพลังแห่งความปรารถนาของประชาชนที่ต้องการอยู่ในสังคมที่สงบมีสิ่งแวดล้อมที่ดี มีความมั่นคง และปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจึงจะทำให้มีคุณภาพชีวิตดีขึ้น

ในการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวนี้ รัฐได้สร้างกฎเกณฑ์เพื่อให้ประชาชนถือปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกันกฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้อาจจะต้องกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน ได้แก่กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยเฉพาะกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งเป็นสิทธิของบุคคลที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนั้นผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในที่ดินบริเวณชายฝั่งทะเลจึงต้องถูกจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเพื่อประโยชน์ของมหาชน แต่อย่างไรก็ดีผู้เขียนเห็นว่ากฎเกณฑ์ที่รัฐสร้างขึ้นนี้จะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา และการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณชายฝั่งของประชาชนเกินกว่าความจำเป็นที่จะคุ้มครองประโยชน์ของมหาชน และกฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้จะต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างกฎเกณฑ์ ซึ่งจะทำให้กฎเกณฑ์ดังกล่าวตรงตามความรู้สึกของประชาชน และได้รับการยอมรับจากประชาชน จึงจะทำให้การควบคุมอาคารบริเวณเขตชายฝั่งประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้เพราะที่ผ่านมานั้นประชาชนยังมิได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ กฎเกณฑ์ในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลมิได้ถูกกำหนดจากรัฐส่วนกลางแบบเหมาคลุมโดยมิได้มีการจำแนกพื้นที่ให้เกิดความเหมาะสมแต่อย่างใดจึงยังไม่เป็นที่ยอมรับ

ถึงแม้กฎหมายควบคุมอาคารในปัจจุบัน ได้กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างมาก โดยเฉพาะอำนาจในการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นเพิ่มเติมจากกฎกระทรวง อำนาจอนุมัติ อำนาจ

ตรวจสอบ อำนาจสั่งที่ทำให้ทำถูกต้องตามกฎหมายให้แก่ท้องถิ่น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายควบคุมอาคารยังคงถูกจำกัดขอบเขตในการใช้ดุลพินิจและถึงแม้วัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคารจะมีการกำหนดรายละเอียดในการควบคุมอาคาร เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม การอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายไว้แล้วก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายควบคุมอาคาร ยังคงมุ่งเน้นเฉพาะในเรื่องความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย และการป้องกันอัคคีภัยเป็นส่วนใหญ่ไม่ได้มีการหยิบยกประเด็นอื่นๆ ขึ้นมาประกอบการพิจารณาให้ครบถ้วนทุกประเด็น โดยเฉพาะในด้านการผังเมืองซึ่งมีเนื้อหาและความหมายที่กว้างครอบคลุมถึงความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การรักษาสภาพแวดล้อม และคุณค่าในเชิงสถาปัตยกรรม ดังนั้นจึงไม่อาจอาศัยกฎหมายควบคุมอาคารมาจัดระเบียบสังคมบริเวณชายฝั่งทะเล ให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย เกิดความสวยงาม และมีสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ดีได้

2. การจัดระเบียบการปกครองกับการควบคุมอาคาร

การจัดระเบียบการปกครองนั้นมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐโดยตรง ทั้งนี้เพราะองค์กรของรัฐต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการจัดระเบียบปกครองภายใต้กฎหมายมหาชน ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ต่างก็เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในการปกครองโดยตรงในการบริหารราชการบ้านเมือง ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการออกกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจไว้ให้ และยังเป็นผู้นำงบประมาณและอำนาจตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ไปวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ต่างก็ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายควบคุมอาคารต่าง ๆ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมอันได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เป็นต้น มาใช้บังคับ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหลายอันได้แก่ กรุงเทพมหานคร องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวออกกฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อวางระเบียบและกฎเกณฑ์ในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลภายในขอบเขตที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาได้มอบอำนาจไว้ในกฎหมาย อันเนื่องมาจากความจำเป็นทางด้านเทคนิคการพัฒนาที่รวดเร็วและข้อจำกัดในด้านเวลาของฝ่ายรัฐสภา ดังนั้นรายละเอียดเหล่านี้จึงต้องมอบให้ฝ่ายบริหารในการออกกฎเกณฑ์ ถึงแม้ตามหลักการของกฎหมายควบคุมอาคารจะได้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในการออกข้อบัญญัติของ

ท้องถิ่นและเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเล ภายในเขตควบคุมอาคาร ตามกฎหมายควบคุมอาคารแล้วก็ตาม แต่ในขณะที่เดียวกันยังมีการจัดสรรอำนาจรัฐตามกฎหมาย ควบคุมอาคารโดยอ้อม ดังที่กล่าวข้างต้นให้แก่หน่วยงานราชการส่วนกลางที่เกิดจากการจัดระเบียบ การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ ได้แก่ กรมเจ้าท่า กรมป่าไม้หรือหน่วยงานในภูมิภาค ซึ่งได้แก่ ประมงจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะ และมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในการ ควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลด้วย ทำให้การใช้อำนาจรัฐในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่ง ทะเล เกิดการรวมศูนย์อำนาจมิได้เป็นไปตามหลักการของกฎหมายควบคุมอาคารที่ต้องการกระจาย อำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น ในขณะที่ความ แตกต่างของวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ เช่นพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมสิ่งล่องลำน่านน้ำที่จะไปกีดขวางการเดินเรือ ส่วน พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 มีวัตถุประสงค์ที่จะรักษาพืชพันธุ์สัตว์ในขณะที่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ สัตว์ป่า ทำให้การควบคุมอาคารมีกฎเกณฑ์แตกต่างกันออกไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและ ขอบเขตการบังคับใช้ทำให้ในท้องที่ต่าง ๆ มีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางไปประจำอยู่ในส่วน ภูมิภาคและเป็นผู้ดำเนินการปกครองภายใต้บังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นองค์กร ของราชการบริหารภายใต้บังคับบัญชาของ กระทรวง ทบวง กรม อันเป็นองค์กรของราชการบริหาร ส่วนกลางภายในเขตขององค์กรส่วนท้องถิ่นด้วย เพราะการที่องค์กรส่วนท้องถิ่นรับมอบอำนาจไป ดำเนินการนั้นเป็นเพียงบางส่วน กิจการที่สำคัญทั้งหลายยังอยู่ในการจัดทำของเจ้าหน้าที่จาก ส่วนกลาง การรวมอำนาจรูปแบบนี้ทำให้เกิดปัญหาหลายประการ อาทิ การแก้ไขปัญหาล่าช้าไม่ทัน ต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของคนในท้องถิ่น ได้ การควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งจึงได้รับผลกระทบจากการจัดระเบียบ การปกครองแบบรวมศูนย์ อำนาจมีองค์กรหลายองค์กรเข้ามาใช้อำนาจรัฐเกิดปัญหาความซับซ้อน และต่างคนต่างปฏิบัติ ตามกฎหมายของตน จึงส่งผลให้การควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลไม่สามารถบรรลุ วัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง ไม่สามารถที่จะอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือจัดระเบียบสังคม และ รักษาสภาพแวดล้อมบริเวณชายฝั่งทะเลเอาไว้ได้อาคารที่เกิดขึ้นจึงไม่มีความเป็นระเบียบและความ สวยงาม

อย่างไรก็ดี ถึงแม้การจัดระเบียบการปกครองแบบกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ท้องถิ่นจะมีข้อดีที่ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจทั้งด้านการกำหนดนโยบายและ ด้านการบริหารรวมถึงการมีอำนาจตราข้อบัญญัติของท้องถิ่น โดยอาศัยกฎหมายจัดตั้งองค์กรและ

กฎหมายเฉพาะอัน ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ที่ให้อำนาจท้องถิ่นตราข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในการควบคุมอาคารตามมาตรา 8 ได้เอง อันเป็นจุดเด่นของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ที่กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างมาก ซึ่งทำให้ท้องถิ่นเกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายควบคุมอาคารก็ตาม แต่การเพิ่มขึ้นของการใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างรวดเร็วได้ก้าวไปเร็วกว่าความสามารถของผู้บริหารของท้องถิ่นที่จะวางแผนกำหนดหลักเกณฑ์ในการพัฒนาและการดำเนินการทั้งหลายเพื่อที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งทั้งหลาย การกระจายอำนาจในการควบคุมอาคารให้แก่ท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารทำให้ประชาชนไม่เห็นความสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงยากต่อการหาคนที่มีความรู้ความสามารถ และเสียสละมาทำงานทำให้ค่อยประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้นจึงอาจทำให้การควบคุมอาคารไม่อาจเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้

ในสหรัฐอเมริกาการจัดการและใช้ประโยชน์พื้นที่บริเวณชายฝั่งนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของท้องถิ่น (Local interest) ดังนั้นในอดีตที่ผ่านมาถึงปี 1970 จึงมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงหน้าที่ดังกล่าวจากรัฐ (State) ไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น (Local governments) แต่ในขณะเดียวกันพื้นที่ชายฝั่งทะเลก็มีความสำคัญในฐานะที่เป็นแหล่งทรัพยากรของประเทศ รัฐบาลสหพันธ์ (Federal government) ก็ยังมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องการเดินเรือ การพาณิชย์ในน่านน้ำบริเวณชายฝั่ง และมีส่วนร่วมจากประโยชน์ในการอนุรักษ์และการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้นเมื่อการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งเป็นไปอย่างรวดเร็วเกินกว่าความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่นจะวางแผนกำหนดหลักเกณฑ์ในการพัฒนา และการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทั้งหลาย รัฐบาลสหพันธ์จึงต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือรัฐและร่วมมือกับผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อนสนับสนุนการดำเนินการของรัฐตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เหนือที่ดินและพื้นน้ำในเขตชายฝั่ง เช่นการให้ความช่วยเหลือด้านหลักการ มาตรฐานทางวิชาการมากกว่าการให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น แต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้นในพระราชบัญญัติจัดการเขตชายฝั่งทะเล ค.ศ.1972 (The coastal zone management Act 1972) (CZMA) จึงได้กำหนดแนวทาง (Guideline) เพื่อให้รัฐต่าง ๆ ใช้เป็นแนวปฏิบัติในการจัดการเขตชายฝั่ง พร้อมทั้งมีการจัดตั้งกองทุนสำหรับรัฐ เพื่อใช้ในการพัฒนาและบริหารโครงการที่เกี่ยวกับชายฝั่งทะเล

ดังนั้นปัญหาของท้องถิ่นที่ไม่สามารถก้าวทันกับการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่จึงได้รับการแก้ไขโดยความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางให้แก่รัฐและร่วมมือกับท้องถิ่นในการจัดการ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้รัฐบาลกลางนั้นมิได้เข้ามาแทรกแซงรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่นในการปกครองหรือการใช้อำนาจรัฐ รัฐบาลกลางยังคงปล่อยให้รัฐและท้องถิ่นในการปกครองหรือการใช้อำนาจรัฐ

รัฐบาลกลางยังคงปล่อยให้รัฐและท้องถิ่นดำเนินการจัดการพื้นที่ชายฝั่งอย่างมีอิสระภายใต้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง แนวทางดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้กับปัญหาของท้องถิ่นไทยที่ยังไม่มีประสิทธิภาพในการบริหาร เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารซึ่งรัฐส่วนกลางได้กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และเพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมอาคารอย่างเป็นระบบ และมีเอกภาพภายใต้การจัดระเบียบการปกครองแบบกระจายอำนาจว่า “และสิ่งแวดลอมหมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น จากบทนิยามดังกล่าว เราจึงเห็นว่าสิ่งแวดลอมที่อยู่รอบตัวเรานั้นมีอยู่ 2 ประการด้วยกันคือ สิ่งแวดลอมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติกับสิ่งแวดลอมที่มนุษย์ทำขึ้น

สิ่งแวดลอมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาตินั้นนับว่ามีความสำคัญกับมนุษย์มาก มนุษย์ต้องพึ่งพาและใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดลอม รวมทั้งมีความจำเป็นต้องอยู่ร่วมกับสิ่งมีชีวิตอื่น ซึ่งสิ่งมีชีวิตอื่นที่กล่าวนี้มิได้หมายถึงสิ่งมีชีวิตใดชีวิตหนึ่ง หากแต่หมายถึงสรรพชีวิตทั้งหมดที่ต้องอาศัยอยู่ร่วมกันบนโลกใบนี้นั้นหมายถึงการอยู่ร่วมกัน ร่วมน้ำ อากาศ ภูมิประเทศ ตลอดจนฤดูกาลทั้งหมดเหล่านี้คือความหลากหลายทางธรรมชาติที่มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเป็นวัฏณะ (Cycle) และมีความเป็นบูรณาการ (Integration) เป็นองค์รวม (Holism) ทำให้เกิดสมดุลหรือมีความเป็นปกติ มนุษย์จึงมีความจำเป็นต้องอยู่ในสิ่งแวดลอมที่สมดุล เพราะมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติหรือเป็นธรรมชาติความสมดุลของมนุษย์จะต้องมีทั้งภายในตนเองและกับธรรมชาตินอกตัว จึงจะเป็นความปกติซึ่งย่อหมายถึงการมีสุขภาพที่ดี การเสียความเป็นปกติคือการเสียดุลยภาพย่อมเกิดความเจ็บไข้ได้ป่วย มนุษย์จึงมีความจำเป็นต้องอยู่ในสิ่งแวดลอมที่ดีเป็นปกติไม่เสียสมดุล

ส่วนสิ่งแวดลอมที่มนุษย์ทำขึ้นนั้นในทางกายภาพ ได้แก่อาคารบ้านเรือนและอื่น ๆ และสิ่งที่เป็นนามธรรม ได้แก่วัฒนธรรม สิ่งแวดลอมที่มนุษย์ทำขึ้นนี้ได้มีอิทธิพลต่อสิ่งแวดลอมทางธรรมชาติอย่างมาก ทั้งนี้เพราะสิ่งแวดลอมที่มนุษย์ทำขึ้น โดยเฉพาะสิ่งที่มองเห็นทางกายภาพบางสิ่งบางอย่างอาจจะผสมกลมกลืนกับสภาพธรรมชาติ เช่นบ้านทรงไทยได้มีการออกแบบรูปทรงสถาปัตยกรรมให้มีรูปทรงที่ผสมผสานกลมกลืนกับสภาพภูมิประเทศในเขตร้อน โดยมีได้สูงเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดจากน้ำท่วม มีหลังคาทรงสูงเพื่อให้ระบายน้ำฝนและอากาศได้ดี เพราะในภูมิประเทศของไทยมีฝนตกชุกในฤดูฝนและมีอากาศร้อนในฤดูร้อน แต่สิ่งแวดลอมที่มนุษย์ทำขึ้นบางอย่างอาจทำลายสภาพแวดลอม ธรรมชาติให้เสียหายเกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติสิ่งแวดลอม ดังเช่นการสร้างอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลในที่ไม่เหมาะสม อาจก่อให้เกิดปัญหาชายฝั่งเกิดการพังทลายได้ ดังนั้นสิ่งแวดลอมที่มนุษย์ทำขึ้นจึงไม่ควรก่อให้เกิดปัญหาความ

ขัดแย้งดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสมดุลของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี ปัจจุบันการพัฒนาเศรษฐกิจได้นำพื้นที่ชายฝั่งทะเลมาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ การตั้งโรงงาน ที่อยู่อาศัย เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นไปอย่างไม่มีระเบียบและแบบแผน และปัญหาการเพิ่มขึ้นและความยากจนของประชากรล้นเป็นสาเหตุที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติบริเวณชายฝั่งร่อยหรอและเสื่อมโทรม เกิดมลภาวะเป็นพิษจากการทิ้งของเสีย ทศนิยมภาพบริเวณชายฝั่งทะเลถูกทำลายปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกันไปหมด ไม่รู้จักหมดจักสิ้นไม่ว่าบริเวณชายฝั่งทะเลที่เป็นเมืองหรือชนบท ต่างก็ได้รับผลกระทบทั้งสิ้นรวมไปถึงการใช้ที่ดิน การวางผังเมืองและการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลเกิดความขัดแย้งดังกล่าวแล้ว ยังทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างมนุษย์ด้วยกันเอง

ในบางประเทศจึงยอมรับรู้และรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อม ตั้งเป็นทฤษฎีขึ้นมาเรียกว่า ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม (The environmental right theory) มีหลักการที่สำคัญว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตและความเป็นอยู่ของมนุษย์ และของบุคคลแต่ละคน เป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขของตนเองได้ เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามจากมลพิษ ก็สามารถบังคับตามวัตถุประสงค์นี้ได้โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าให้เกิดความเสียหายหรือยกย่นตรายขึ้นกับชีวิตทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้คนนั้นมากน้อยเพียงใดหรือไม่

ดังจะเห็นได้จากคดีที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่นระหว่างมิตามูระ และซูซูกิ (Mitamura V. Suzuki) ข้อเท็จจริงได้ความว่าจำเลยต่อเติมอาคารของตนเกินจากขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ ตัวอาคารที่ต่อเติมได้ปิดบังแสงสว่างจากดวงอาทิตย์ และเป็นอุปสรรคต่อการระบายอากาศของบ้านโจทก์จึงเรียกร้องค่าเสียหาย ศาลฎีกาได้ตัดสินให้โจทก์ชนะโดยอาศัยทฤษฎีกฎหมายการใช้สิทธิโดยมิชอบ ซึ่งมีสาระสำคัญว่าบุคคลใช้สิทธิโดยไม่คำนึงถึงผลทางสังคมที่ติดตามมา และทำให้ผู้อื่นเสียหายในระดับที่เกินจากขอบเขตแห่งความเหมาะสม บุคคลผู้นั้นได้ชื่อว่าใช้สิทธิโดยไม่ชอบการกระทำตามสิทธินั้นผิดกฎหมายและต้องรับผลต่อการกระทำที่ผิดกฎหมาย

สิทธิที่จะได้รับแสงตะวันในคดีดังกล่าวฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และตุลาการ ต่างก็ได้ให้ความสนใจและในที่สุดก็ได้พัฒนามาถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อม ซึ่งครอบคลุมถึงสิทธิต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอากาศ น้ำ ที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ รวมถึงสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมของมนุษย์ด้วย ซึ่งต่อมาก็ได้มีการบัญญัติสิทธิในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นเป็นผลให้ประชาชนทั้งหลายต้องเคารพสิทธิในส่วนบุคคลซึ่งกันและกันไม่ว่าจะเป็นสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุข จะต้องอยู่ในขอบเขตเท่าที่ไม่เป็นการรบกวน หรือขัดแย้งสวัสดิภาพของ

สาธารณชน และมีสิทธิที่จะรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสุขภาพ ความเป็นอยู่ในชีวิต และการมีชีวิตอยู่ในวัฒนธรรมร่วมกัน

ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ปี 1969 (The national environmental policy Act of the United States of America) ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ประชาชนต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรต่อสิ่งแวดล้อม โดยรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบอยู่เสมอที่จะนำเอามาตรการทุกชนิดซึ่งสอดคล้องกับหลักการสำคัญอื่น ๆ ในแนวนโยบายของชาติมาใช้ปรับปรุงและประสานแผนงาน การดำเนินงานและทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อเป็นประกันต่อชาวอเมริกันทุกคนว่า จะมีสิ่งแวดล้อมที่ให้ความปลอดภัย สุขพลานามัยสมบูรณ์ ก่อให้เกิดประโยชน์มีความสวยงามและวัฒนธรรมที่ดี ประชาชนทุกคนควรมีโอกาสชื่นชมกับสิ่งแวดล้อมอันดีงามและในขณะเดียวกันประชาชนทุกคนก็มีความรับผิดชอบในอันที่จะต้องช่วยกันทำนุบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ให้อยู่ในสภาพที่ดีที่สุด

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น และรัฐบาลบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ปี 1969 ของประเทศสหรัฐอเมริกา ต่างก็ได้ให้หลักประกันแก่ประชาชนไว้ในทำนองเดียวกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ในหมวดที่ 5 ว่า ด้วยนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 74 ได้กล่าวไว้ว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมความสมดุลของธรรมชาติและสิ่งทดแทนเพื่อป้องกันและขจัดมลพิษ และวางแผนการใช้ที่ดินและน้ำให้เหมาะสม” ในมาตรา 75 “รัฐพึงดำเนินการเพื่อยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการดำรงชีวิตของบุคคลให้สูงขึ้น”

จากบทบัญญัติในสองมาตราดังกล่าว แนวความคิดตามกฎหมายไทยยังมิได้รับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ให้แก่ประชาชนเหมือนเช่นของประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้นเมื่อมีการบุกรุกเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล ป่าชายเลน หรือก่อสร้างอาคารรुक้ำลำนํ้า ทำให้สภาพแวดล้อมชายฝั่งทะเลเสียหายจะต้องพิจารณาการกระทำดังกล่าวว่าเป็นความผิดตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 หรือประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแนวความคิดเหล่านี้ถือว่าทรัพยากรป่าไม้ อุทยานแห่งชาติ ที่สาธารณะ บริเวณชายฝั่งทะเลเป็นของรัฐ ดังนั้นรัฐเท่านั้นที่ เป็นผู้เสียหาย แม้ประชาชนจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าวก็ตาม

สำหรับปัญหาการควบคุมอาคารแม้การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคารอย่างหนึ่งก็ตาม แต่ในทางความเป็นจริงการพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายดังกล่าวของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหาได้คำนึงถึงสภาพแวดล้อมไม่ ดังจะเห็นได้จากสภาพ

ของอาคารที่เกิดขึ้นหลายแห่ง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการควบคุมอาคารต่างก็ปฏิบัติโดยมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้ ทำให้การจัดระเบียบของสังคมเสียไป และทำลายสภาพแวดล้อมทัศนียภาพสร้างความเดือนร้อนให้บรรดาผู้ที่อยู่ใกล้เคียงกับอาคารที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย มีการร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐเพื่อยุติปัญหาความขัดแย้งแสดงให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคของกฎหมายควบคุมอาคารที่มีอยู่ มิได้นำแนวความคิดในสิ่งแวดล้อมมาใช้อย่างจริงจัง และบัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎหมาย

ดังนั้น การนำแนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาเป็นแนวคิดพื้นฐานในการควบคุมอาคาร ก่อนอื่นควรมีการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อม และหน้าที่ให้แก่ประชาชนไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อให้ผูกพันรัฐที่จะต้องดำเนินแนวนโยบายของชาติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมเสียก่อน แล้วอาศัยกลไกของกฎหมาย ได้แก่กฎหมายควบคุมอาคารแปลงแนวนโยบายของชาติไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง ซึ่งจะทำให้การใช้อำนาจรัฐโดยเจ้าพนักงานตามกฎหมายควบคุมอาคารจะต้องคำนึงถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาประกอบในการพิจารณาสั่งการตามกฎหมายด้วยเสมอ จึงจะเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าจะมีสิ่งแวดล้อมที่ให้ความปลอดภัย สุขพลานามัยสมบูรณ์ ก่อให้เกิดประโยชน์มีความสวยงาม และมีวัฒนธรรมที่ดีนำไปสู่สังคมที่ยั่งยืน (อนุพงษ์ โพร่งประภา, 2540, หน้า 53-68)

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น รัฐบาลมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง โดยมีภาระกระจายอำนาจบริหารให้กับประชาชนในท้องถิ่น แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ (อุทัย หิรัญโต, 2523, หน้า 10-11)

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นมีสาระที่สำคัญ ดังนี้

1. เพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร ประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับท้องถิ่นของตนเอง เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมทราบถึงความต้องการ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น อีกทั้งการปฏิบัติงานต่าง ๆ ก็เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องเสนอเรื่องให้รัฐบาลกลางเป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งจะเกิดความล่าช้าไม่ทันกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2. เพื่อความประหยัด เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีสภาพภูมิประเทศและจำนวนประชากรที่แตกต่างกัน ทำให้รายได้และสภาพความเป็นอยู่แตกต่างกัน ดังนั้นในการบริหารงานในท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์การท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่บริหารโดยจัดสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง และเท่าเทียมกันให้กับประชาชน โดยได้รับมอบอำนาจใน

การจัดเก็บภาษีบางประเภทเพื่อนำมาใช้เป็นรายได้ของท้องถิ่นในการบริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นการช่วยประหยัดเงินของรัฐบาลกลางในการจ่ายเงินให้แก่ท้องถิ่นทั่วประเทศ

3. เพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองในระบบประชาธิปไตยให้กับประชาชนท้องถิ่น เพราะในการปกครองท้องถิ่นประชาชนจะมีสิทธิ์เสรีภาพในการเมือง ผู้ที่จะมาบริหารท้องถิ่นของตนเอง โดยมักจะเป็นการเลือกตั้งทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารซึ่งจะทำให้ผู้ที่บริหารท้องถิ่นได้ใช้ความรู้ความสามารถ ในการบริหารอย่างอิสระและเต็มความสามารถ มีการเรียนรู้ถึงการปกครอง และมีการพัฒนาแนวความคิดซึ่งจะนำไปสู่การปกครองระดับประเทศต่อไป

4. เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากในปัจจุบันรัฐบาลกลางต้องแบกรับภารกิจต่าง ๆ มากมายของประเทศ และมีแนวโน้มมากขึ้นเรื่อย ๆ จึงไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ทั่วถึงทั่วประเทศ ดังนั้นกิจการบางอย่างที่ไม่สำคัญมากนักหรือเป็นเรื่องของท้องถิ่น โดยเฉพาะ รัฐจึงมอบอำนาจให้ท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองกันเอง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจจึงเป็นผลดีเพราะช่วยแบ่งเบาภาระให้แก่รัฐบาลกลาง อีกทั้งประชาชนในท้องถิ่นก็จะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง จึงเป็นการสร้างจิตสำนึกที่ดีให้เกิดความรู้สึกรักต่อท้องถิ่นของตนซึ่งจะนำไปสู่ประโยชน์และความเจริญกลับมาสู่ท้องถิ่น

หลักการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ มีดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่
2. องค์การปกครองท้องถิ่น จะมีขอบเขตของการใช้อำนาจที่เหมาะสมเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ซึ่งก็คืออำนาจอิสระ (Autonomy) นั่นเอง
3. องค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องมียุติธรรมตามกฎหมาย (Legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง แบ่งออกได้ 2 ประเภทคือ
 - 3.1 สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น
 - 3.2 สิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ
4. องค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (Necessary organization) โดยทั่วไปแบ่งเป็น 2 ฝ่ายคือ
 - 4.1 องค์การฝ่ายบริหาร
 - 4.2 องค์การฝ่ายนิติบัญญัติ

5. การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยจะขึ้นอยู่กับความสนใจ ความสามารถ ความเสถียรของประชาชนในท้องถิ่นของแต่ละคนว่ามีมากน้อยเพียงใด ซึ่งจะมีหลายระดับด้วยกันตั้งแต่มากที่สุดไปจนถึงไม่มีความสนใจเลย

ดังนั้นในการบริหารงานท้องถิ่นจะมีองค์กรของท้องถิ่นที่จะเป็นผู้บริหารซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกเข้ามาทั้งหมด หรือบางส่วนแต่จะต้องมีความเป็นอิสระ โดยจะมีรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมตามความเหมาะสมที่จะปกครองตนเองโดยปราศจากการควบคุมของรัฐบาลไม่ได้ (อุทัย หิรัญโต, 2523, หน้า 4)

การปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย มีทรัพย์สินและงบประมาณของตนเอง มีอำนาจดำเนินงานในการให้บริการสาธารณะแก่ท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง รวมทั้งมีการกำหนดไว้ในกฎหมายถึงขอบเขตการปกครองที่แน่นอน

2. ผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนใน ท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วน เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้บริหารงานด้วยตนเอง

3. มีอำนาจอิสระในการบริหารงานภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางในการทำกิจการต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่นซึ่งรัฐบาลกลางจะดูแลเท่าที่จำเป็น

4. มีงบประมาณเป็นของตนเองตามที่กฎหมายกำหนด และมีอำนาจทางด้านการคลัง เช่น การจัดหารายได้ การจัดเก็บภาษี การจัดทำงบประมาณของท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป หลักการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตน ทำให้ประชาชนเข้าใจในสิทธิเสรีภาพของตนตลอดจนเข้าใจระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตย เกิดความตื่นตัวทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ระบบประชาธิปไตยได้รับการพัฒนา เพราะประชาธิปไตยของท้องถิ่นเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในระดับชาติ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองในท้องถิ่นให้กับประชาชนในท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องและทั่วถึง โดยรัฐบาลกลางจะเข้ามาควบคุมเฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ซึ่งการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนการปกครองท้องถิ่นที่มั่นคง จะช่วยให้ประเทศชาติเจริญก้าวหน้าและมีความมั่นคงมากขึ้น (ไพฑูริย์ ช่างเรียน, 2514, หน้า 185-186)

การปกครองท้องถิ่น (Local self government) ได้มีผู้ให้คำนิยามไว้ ดังนี้

1. William V. Holloway กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเองมีการบริหารงานคลังของ

ตนเอง และมีสภาพท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน (ดำรง ลัทธพิพัฒน์, 2508, หน้า 121)

2. William A. Robson กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในส่วนของประเทศที่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ แต่จะต้องไม่มีมากเกินไป (Holloway, 1951, p.398)

3. Daniel Wit ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเองมีความรับผิดชอบทั้งหมดหรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามแนวคิดที่ว่าถ้าอำนาจปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นในรัฐบาลท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน (Daniel, 1961, p. 1-2)

4. ดำรง ลัทธพิพัฒน์ ได้อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นหรือกระบวนการปกครองตนเองโดยประชาชนในหน่วยชุมชนหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งได้กล่าวโดยสรุปว่าการปกครองท้องถิ่นคือการที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจการปกครองทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กับท้องถิ่นในการทำหน้าที่ปกครองตนเองโดยมีความอิสระพอสมควร ซึ่งเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจโดยรัฐจะทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลไม่ให้ท้องถิ่น ใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่ได้รับตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ (บวรวิทย์ เปรื่องวงศ์, 2543, หน้า 98-101)

การกระจายอำนาจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 กำหนดว่า “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” นอกจากนี้ในการดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้ระบุไว้ในหมวด 9 รวมทั้งหมด 9 มาตรา อันเริ่มตั้งแต่มาตราที่ 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งโดยรวมแล้วพบว่ามาตราทั้งหมดกล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะโดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น เพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

2540 มาตรา 284 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ขึ้น ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ได้แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นการรวมอำนาจ (Centralization of power) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจ (Deconcentration of power) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization of power) การพัฒนาประเทศที่ผ่านมามีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อความมั่นคงและความสะดวกในการบริหารงาน และด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดอันเนื่องมาจากระบบโครงสร้าง ระบบงบประมาณ บุคลากร และศักยภาพในการดำเนินงานของการบริหารงานแบบรวมศูนย์ทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่อาจตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในด้านการบริการ และการอำนวยความสะดวกได้ ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่น (ราชการบริหารส่วนภูมิภาค) เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล และเพื่อให้การดำเนินการให้บริการและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ทัวถึง และรวดเร็ว และประการสำคัญอีกประการหนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย (วุฒิสาร ตันไชย, 2544, หน้า 50)

หลักในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักสำคัญ ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้เป็นหลักการสำคัญในการประกอบการพิจารณาเพื่อการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ ได้แก่

1. หลักผลประโยชน์มหาชนของรัฐ (Public interest)

โดยหลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นแต่ละระดับกับรัฐบาลกลางนี้จะสะท้อนให้เห็นว่ามีการกิจบางประเภท หรือบางอย่างที่รัฐยังคงต้องสงวนไว้สำหรับดูแล รับผิดชอบและปฏิบัติเอง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่คนส่วนรวม และเพื่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ อาทิ (1) การกิจด้านการป้องกันประเทศ เช่น กิจการทหาร (2) ภาระหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เช่น กิจการตำรวจ (3) การกิจด้านการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ (4) การกิจด้านการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการทางการทูต การกิจดังกล่าวข้างต้นถือเป็นภารกิจรวมของชาติ ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางยังคงต้องดำเนินการต่อไป ส่วนภารกิจที่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ควรจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองตอบความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ เช่น การจัดการขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และทางน้ำ และทางระบายน้ำ และการจัดการศึกษาขั้นต่ำ เป็นต้น

2. หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการ (Local accountability)

หลักการทั่วไปที่จะทำให้สามารถแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในสังคม จะมีความรับผิดชอบแตกต่างกันอย่างไร หลักการทั่วไปประการหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นว่าภารกิจใดจะส่งมอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด จะต้องพิจารณาหลักสำคัญ ซึ่งได้แก่ ผลที่เกิดขึ้นหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นตั้งอยู่ในถิ่นฐานอยู่ในเขตพื้นที่ใด ยกตัวอย่างเช่น ถ้าบริการสาธารณะใดส่งผลต่อคนในเขตพื้นที่ที่ท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะ ก็ควรจะมีการถ่ายโอนการให้บริการสาธารณะดังกล่าวให้โดยตรง เช่น โอนไปให้องค์การบริหาร

ส่วนตำบล หรือ เทศบาล แต่ภารกิจใดที่เป็นภารกิจที่ต้องมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก มากกว่าเขตพื้นที่ท้องถิ่น ก็ควรจะส่งมอบภารกิจนั้น ๆ ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นต้น

3. ความสามารถของท้องถิ่น (Local capability)

หลักความสามารถของท้องถิ่น เป็นหลักการที่กล่าวถึงเรื่องความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าการจัดสรรกิจกรรม หรือภารกิจใดก็ตามไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้น ต้องคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และแม้ว่าความพร้อมของท้องถิ่นไม่ได้เป็นเงื่อนไขของการมอบภารกิจนั้น ๆ ไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่เป็นเงื่อนไขในการกำหนดเงื่อนไขเวลาและความพยายามที่จะเพิ่มขีดความสามารถให้กับท้องถิ่นในการจัดการ ฉะนั้น ถ้าบอกว่าท้องถิ่นยังไม่พร้อมในการจัดการ ก็มีความจำเป็นที่ส่วนราชการจะต้องมีแผนพัฒนาความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับบริการสาธารณะ เพื่อให้สามารถจัดการบริการสาธารณะเหล่านั้นได้ ฉะนั้น ความพร้อมจะไม่ใช่มูลเหตุของการที่บอกว่ากิจการนั้น ๆ จะไม่สามารถถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ นอกจากนั้นในเรื่องของหลักความสามารถแล้ว การจัดโครงสร้างเพื่อรองรับการบริหารงานใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทิศทางในอนาคต โครงสร้างต่าง ๆ หรือการจัดองค์กรต่าง ๆ ของท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไป เพราะภารกิจจำนวนหนึ่งได้ส่งมอบ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจ และภารกิจใหม่ไปด้วย แต่อย่างไรก็ตาม โครงสร้างที่จะรองรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรองรับภารกิจอันใหม่นั้น จะต้องจัดโครงสร้างเท่าที่จำเป็น ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างขนาดใหญ่มากเกินไปที่จะไปทำให้การทำงานเกิดความทับซ้อน หรือกลายเป็นปัญหาภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ฉะนั้น โครงสร้างที่จะเกิดขึ้นใหม่จะเป็นโครงสร้างเท่าที่จำเป็น ที่ถือว่าเป็นงานหลัก หรือเป็นงานพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากท้องถิ่นใดมีความต้องการที่จะจัดงานบางเรื่องที่อาจเป็นงานเฉพาะ เช่น งานท่องเที่ยว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการได้เอง ซึ่งอาจไม่อยู่ใน โครงสร้างหลักที่ต้องเหมือนกันทั่วประเทศ ขึ้นอยู่กับความต้องการ หรือความจำเป็นในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก ฉะนั้นในเรื่องหลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จึงเป็นเรื่องการสร้างความพร้อม การเตรียมความพร้อม และการจัดโครงสร้างเพื่อการรองรับ

4. หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management efficiency)

หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management efficiency) เป็นหลักที่ให้ความสำคัญกับการประหยัด ขนาดของการลงทุน หรือการคำนึงถึงต้นทุนในการให้บริการ การจัดการสาธารณะ เมื่อถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการแทนรัฐบาล หรือหน่วยงานราชการแล้วนั้น ต้องคำนึงและพิจารณาด้วยว่าจะทำให้ต้นทุนแพงขึ้นมากน้อยขนาดไหน หากเป็นต้นทุนที่แพงขึ้นมาก ๆ แนวทางก็คือ จำเป็นต้องมีการร่วมกันมากขึ้นระหว่างท้องถิ่นอื่น ไม่ว่าจะเป็ท้องถิ่นรูปแบบเดียวกัน หรือรูปแบบอื่น ๆ กิจกรรมบางอย่าง หรืองานบางอย่างที่มีการถ่ายโอน หรือจะมีการส่งมอบให้กับท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นอาจมีความจำเป็นที่ต้องหายุทธศาสตร์ในการทำงานร่วมกันให้มากขึ้น เพื่อให้ขนาดของการลงทุนถูกลง

นอกจากนั้นในเรื่องของหลักประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมยังคงต้องพิจารณาถึงการสร้างหลักประกันด้านคุณภาพในการจัดการสาธารณะ กล่าวคือ เมื่อราชการส่วนกลาง หรือบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยุติการให้บริการสาธารณะบางอย่างลง และส่งมอบบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นเพื่อดำเนินการ สิ่งสำคัญที่เป็นหลักการทั่วไป คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดการสาธารณะนั้นให้มีคุณภาพไม่น้อยกว่าสิ่งที่ราชการส่วนกลางเคยทำ ฉะนั้น หลักประกันด้านคุณภาพการให้บริการจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดถือไว้ หลักเกณฑ์มาตรฐานซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานในส่วนของราชการ หรือเป็นมาตรฐานทางวิชาการก็ยังคงมีความสำคัญในการที่จะไปกำหนดว่าท้องถิ่นจำเป็นต้องทำให้ถึงขั้นต่ำของมาตรฐานนั้นอย่างไร (วุฒิสาร ตันไชย, 2544, หน้า 80)

หลักว่าด้วยการบริการสาธารณะ

เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชนซึ่งมีทางเลือกหลายทางไม่ใช่เพียงการออกกฎระเบียบหรือให้งบประมาณไปดำเนินการ แต่เป็นบริการเพื่อคนจำนวนมาก เป็นการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมและสร้างความไว้วางใจให้กับประชาชน ภาครัฐมีการให้บริการแก่ประชาชนทั้งที่เป็นรายบุคคลและทั้งชุมชน โดยรัฐบาลกลาง ให้บริการแก่ประชาชนในวงกว้าง ขณะที่ท้องถิ่นให้บริการเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นของตน คุณภาพของการบริการเป็นสิ่งสำคัญทำอย่างไรรัฐจึงจะประกันได้ว่าประชาชนได้รับบริการที่ดี การเน้นที่คุณภาพจะมีความหมายมากกว่าการเน้นปริมาณ การดำเนินการศึกษาความต้องการของประชาชนเป็นสิ่งจำเป็น และการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจะเป็นการเพิ่มคุณค่าให้กับบริการนั้น เพราะประชาชนถือว่าพวกเขามีส่วนในการบริการนั้น มิใช่เพียงผู้รับบริการฝ่ายเดียว มีวิธีการมากมายที่นำมาสู่การปรับปรุงการให้บริการสาธารณะโดยเน้นที่การบริการที่มีคุณภาพในรูปแบบของความคุ้มค่าของเงินที่ลงทุน

ไปมุ่งที่ประสิทธิภาพของการบริการกับเรื่องของการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนและการมีทางเลือกให้กับประชาชนที่เป็นลูกค้าของการให้บริการสาธารณะนั้น ๆ เพราะการบริการสาธารณะเป็นการทำงานของรัฐที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน โดยเฉพาะเป็นการไม่มุ่งหวังกำไรแต่อย่างใด บริการสาธารณะ เป็นกิจการของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะสามารถแยกออกได้เป็นสองประเภทคือ ตำรวจทางปกครอง และบริการสาธารณะพาณิชย์กรรมจะมีลักษณะเป็นสัญญาตามกฎหมายเอกชน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, หน้า 297)

1. ความหมายของการบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ เป็นกิจการของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะสามารถแยกออกได้เป็นสองประเภทคือ “ตำรวจทางปกครอง” (Police administrative) และ “บริการสาธารณะ” (Service public) กิจการของฝ่ายปกครองทั้งสองประเภทมีวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่ต่างกัน กล่าวคือ ตำรวจทางปกครอง เป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม การป้องกันดังกล่าวสามารถทำได้ในรูปแบบของการออกกฎหมายหรือคำสั่งมาใช้บังคับล่วงหน้า โดยผู้ใช้อำนาจตำรวจทางปกครองอาจไม่ใช่ตำรวจก็ได้ เช่น อธิบดีกรมป่าไม้เป็น “ตำรวจทางปกครอง” เกี่ยวกับป่าไม้ เป็นต้น การออกกฎหมายหรือคำสั่งของตำรวจทางปกครองอาจมีผลเป็นการวางกฎระเบียบทั่วไปก็ได้ เช่น กฎจราจร หรืออาจมีผลเป็นการสั่งเฉพาะราย เช่น การอนุมัติหรือการอนุญาตก็ได้ ตำรวจทางปกครองมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการที่ต่างจาก “ตำรวจทางยุติธรรม” (Police judiciaire) โดยตำรวจทางปกครองมีหน้าที่ในการป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบ ขณะที่ตำรวจทางยุติธรรมมีหน้าที่ปราบปรามความผิดที่เกิดขึ้น ส่วนบริการสาธารณะนั้นเป็นกิจกรรมอีกประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม บริการสาธารณะจะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากตำรวจทางปกครอง คือ ตำรวจทางปกครองเป็นกิจกรรมที่ตำรวจใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการควบคุมและรักษาความสงบเรียบร้อย ส่วนบริการสาธารณะเป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอื่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน

2. หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นประเภทใดหรือที่จัดทำโดยผู้ใดย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

2.1 หลักว่าด้วยความเสมอภาค

หลักนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากกรณีที่ฝ่ายปกครองเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน คือประชาชนทุกคน ย่อม มีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน ดังนั้น กิจการใดที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจึงไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ

ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ใช้บริการสาธารณะการเลือกปฏิบัติในระหว่างผู้ใช้บริการสาธารณะอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะไม่สามารถทำได้ การเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ บุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับฝ่ายปกครอง การเลือกปฏิบัติไม่รับเข้าทำงานด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่งนอกจากเหตุที่เกี่ยวกับความรู้ความสามารถซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครจะกระทำมิได้ จากหลักดังกล่าวมีผลทำให้พลเมืองทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับฝ่ายปกครอง ความแตกต่างทางด้านศาสนา แนวความคิดทางการเมืองหรือเพศจะไม่สามารถเป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองสร้างเงื่อนไขที่จะไม่รับเข้าทำงานหรือปฏิเสธไม่ให้เข้าทำงานได้ คงมีเพียงความรู้ความสามารถเท่านั้นที่ฝ่ายปกครองสามารถกำหนดเป็นเงื่อนไขในการรับบุคคลเข้าทำงานกับฝ่ายปกครองได้

2.2 หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ หลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะคือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ และในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือองค์กรมหาชนอิสระ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ความต่อเนื่องดังกล่าวมานี้ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนตายตัวว่าจะต้องมีลักษณะอย่างไร สำหรับบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งจะต้องจัดทำอย่างถาวร เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ การรักษาพยาบาล การควบคุมการคมนาคมทางอากาศ ความต่อเนื่องจะหมายถึงการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ ตลอดเวลาวันละ 24 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 7 วัน ในขณะที่บริการสาธารณะบางประเภทซึ่งไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างถาวรแต่จะต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอ ก็อาจจัดทำโดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไข

บางประการ เช่น พิพิชภัณฑ์สามารถกำหนดเวลาปิด-เปิด กำหนดวันหยุดได้ การศึกษาสามารถกำหนดวันเวลาในการให้การศึกษา รวมทั้งการหยุดพักร้อนประจำปีได้อีกด้วย นอกจากนี้ ความต่อเนื่องยังขึ้นอยู่กับยุคสมัยและสภาพสังคมอีกด้วย หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ มีข้อพิจารณาออกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นอีก 2 ประเด็น ดังนี้

2.2.1 ประเด็นที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แม้ฝ่ายปกครองจะมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างแทนด้วยการจัดทำเป็นสัญญาทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน แต่ฝ่ายปกครองก็ยังคงมีส่วนร่วมในเรื่องความต่อเนื่องของกิจกรรมที่มอบให้เอกชนไปจัดทำโดยเอกชนคู่สัญญาจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการคือ

2.2.1.1 การเปลี่ยนแปลงสัญญาซึ่งให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะแก้ไขข้อสัญญาได้แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองตอบความต้องการของบริการสาธารณะ

2.2.1.2 การลงโทษในกรณีที่เกิดความผิดร้ายแรงที่ขัดขวางการดำเนินงานของบริการสาธารณะซึ่งฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบจะต้องแก้ไขด้วยการเข้าไปทำแทนคู่สัญญาฝ่ายเอกชนหรือยึดกลับมาทำเองเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

2.2.1.3 หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีว่าด้วยเหตุที่ไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้ (Théorie de l'imprévision) กล่าวคือเมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้น และมีผลทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถดำเนินการตามสัญญาต่อไปได้ตามปกติ ฝ่ายปกครองจะต้องเข้าไปปรับภาวะบางส่วนร่วมกับเอกชนคู่สัญญา ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้บริการสาธารณะต้องหยุดชะงักลงนั่นเอง

จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขหรือวิธีการทั้ง 3 ประการดังกล่าวมานี้มีความแตกต่างจากหลักการทำสัญญาทางกฎหมายเอกชนทั้งสิ้น ซึ่งเหตุที่แตกต่างกันเช่นนี้ก็เนื่องมาจากสภาพกิจการที่เกิดขึ้นตามสัญญาทางปกครองนี้เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงต้องมีกฎเกณฑ์พิเศษเพื่อรักษาความเป็นประโยชน์สาธารณะเอาไว้

2.2.2 ประเด็นที่เกี่ยวกับการนัดหยุดงาน ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการหยุดงานซึ่งถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมาย ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 ใช้บังคับและมีการบัญญัติไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญยอมรับสิทธิในการนัดหยุดงาน จึงก่อให้เกิดปัญหาทางรัฐธรรมนูญตามมาถึงหลักสองหลักที่รัฐธรรมนูญรับรองแต่มีความขัดแย้งกัน คือ สิทธิในการนัดหยุดงานที่รัฐธรรมนูญรับรองกับหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะที่รัฐธรรมนูญก็รับรองเช่นกัน โดยหลักทั้งสองนี้ในบางครั้งก็ขัดแย้งกัน เช่น การนัดหยุดงานอาจเป็นเหตุให้เกิดการขัดขวางการ

ดำเนินการตามปกติของบริการสาธารณะที่ทำให้หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะถูกกระทบได้ เป็นต้น เพื่อเป็นการประนีประนอมระหว่างสิทธิในการนัดหยุดงานกับหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ จึงเกิดมาตรการที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวขึ้นสองวิธีด้วยกันคือการให้บริการขั้นต่ำ และการเข้าดำเนินการเอง

การให้บริการขั้นต่ำ ได้แก่ การที่ฝ่ายปกครองกำหนดมาตรการ รองรับการนัดหยุดงานไว้ว่าไม่ว่าจะนัดหยุดงานอย่างไรก็ตาม จะไม่สามารถหยุดทั้งหมดได้ อย่างน้อยจะต้องมีบริการดังกล่าวอยู่บ้างในบางส่วน เช่น รถไฟเคยวิ่งวันละ 10 เที่ยว หากจะนัดหยุดงานก็สามารถทำได้ แต่จะต้องมีรถวิ่งอย่างน้อยวันละ 3 เที่ยว ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เป็นการสร้างความลำบากกับประชาชนผู้ให้บริการสาธารณะ เป็นต้น การให้บริการขั้นต้นนี้นำไปใช้ในบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งการหยุดงานอย่างเด็ดขาดจะทำให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อส่วนรวม จึงต้องกำหนดไว้ว่าจะหยุดงานอย่างไรก็ตามแต่จะหยุดการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะเหล่านี้อย่างเด็ดขาดทั้งหมดไม่ได้ เช่น บริการสาธารณะเกี่ยวกับโรงพยาบาล ตำรวจ การยุติธรรม การคมนาคมทางอากาศ หรือ วิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น การเข้าดำเนินการเอง จะใช้เฉพาะในกรณีที่เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความต่อเนื่องของบริการสาธารณะโดยหัวหน้าหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะสามารถตัดสินใจใช้มาตรการพิเศษโดยส่งคนเข้าไปทำแทนหากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเลยสิทธิในการนัดหยุดงาน

2.3 หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหมายความว่าถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอเพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีลักษณะแตกต่างจากหลักว่าด้วยความต่อเนื่องที่มีลักษณะเป็น “กฎหมาย” ของบริการสาธารณะ หรือหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไม่ได้ถูกกล่าวถึงอย่างชัดเจนในคำวินิจฉัยทางปกครอง แต่เป็นการกล่าวพาดพิงหรือให้ข้อคิดเห็นว่า โดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่วไปไปที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะนั้นก็ น่าจะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความความต้องการของประชาชนไปด้วย

3. เครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ

เมื่อฝ่ายปกครองได้ก่อตั้งบริการสาธารณะขึ้นมาแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการจัดทำหรือกำกับดูแลให้มีการจัดทำบริการสาธารณะให้ได้ผลดีตามความมุ่งหมายของการก่อตั้งบริการสาธารณะนั้นขึ้นมา ในการจัดทำหรือกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองมี “เครื่องมือ” ที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญอยู่ 4 ประการด้วยกัน คือ

1. มาตรการทางกฎหมาย

ฝ่ายปกครองมีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอยู่ 3 ประเภท คือ

1.1 นิติกรรมทางปกครองที่มีผลทั่วไป ได้แก่ การวางกฎเกณฑ์ฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีผลต่อบุคคลอื่นเป็นการทั่วไป นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้มีสภาพเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร

1.2 นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคล ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะตัวบุคคลหรือเฉพาะเรื่อง เช่น คำสั่งห้าม คำสั่งให้ทำการอนุมัติ การอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้เป็นนิติกรรมทางปกครองที่ผู้ตราจะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ จะต้องทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

1.3 สัญญาทางปกครอง เป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายปกครองในการที่จะมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่าย ปกครองให้แก่เอกชนไปดำเนินการจัดทำและในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ต่างๆของฝ่ายปกครองเพื่อ ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยส่วนใหญ่แล้วบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจะมอบให้เอกชนไปดำเนินการจัดทำได้จะเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีในบางกรณีที่สัญญาทางปกครองสามารถนำมาใช้กับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองได้ เช่น ในกรณีเกี่ยวกับการค้นคว้าหรือวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีที่ฝ่ายปกครองสามารถว่าจ้างให้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันต่างๆทำการวิจัยโดยการทำข้อตกลงเป็นสัญญาทางปกครอง

2. บุคลากรของรัฐ

บุคลากรของรัฐ ได้แก่ บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้ กับฝ่ายปกครอง บุคลากรของรัฐนับได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ บุคลากรของรัฐมีหลายประเภท โดยส่วนใหญ่ของบุคลากรจะได้แก่ “ข้าราชการ” นอกจากนั้น ก็จะเป็นบุคลากรที่เรียกกันว่า “เจ้าหน้าที่” (Agent) ซึ่งมีอยู่หลายประเภทเช่นกัน คือ

2.1 ข้าราชการ จะได้แก่ บุคคลซึ่งสมัครใจเข้าทำงานกับฝ่ายปกครองอย่างถาวร และมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำจำกัดความนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าการที่จะ

เป็นข้าราชการจะต้องประกอบด้วย 3 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ มีการเข้าเป็นข้าราชการ มีการทำงาน กับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ และมีความถาวรในการทำงาน ข้าราชการของรัฐมิได้ทั้งข้าราชการ ส่วนกลางและข้าราชการส่วนท้องถิ่น

2.2 เจ้าหน้าที่ องค์กรของรัฐอาจมีบุคลากรอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการเข้าร่วมในการ ดำเนินงานตามปกติขององค์กรได้ บุคคลประเภทดังกล่าว ได้แก่ เจ้าหน้าที่ ซึ่งมีได้มีสถานะเป็น ข้าราชการ เจ้าหน้าที่มีอยู่ 3 ประเภทคือ

2.3 ลูกจ้าง ได้แก่ บุคคลซึ่งทำงานอยู่กับองค์กรของฝ่ายปกครองต่าง ๆ โดยมี ตำแหน่งหน้าที่และทำงานตามที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้ การทำงานในตำแหน่งลูกจ้างที่ไม่ถาวร ดังเช่นข้าราชการ ลูกจ้างจะเข้าทำงานโดยวิธีการจ้าง มีการทำสัญญาจ้างเฉพาะตัวบุคคลซึ่งสัญญา ดังกล่าวเป็นสัญญาแบบที่กำหนดโดยฝ่ายปกครอง และมีเอกสารแนบท้ายที่เป็นกฎเกณฑ์แบบ ซึ่ง กำหนดถึงกฎเกณฑ์ต่างๆในการปฏิบัติหน้าที่ ความก้าวหน้าในการประกอบอาชีพ อายุที่จะเกษียณ ฯลฯ และนอกจากนี้ ฝ่ายปกครองสามารถเลิกจ้างลูกจ้างเวลาใดก็ได้ แต่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการ เลิกสัญญาดังกล่าวด้วย

2.4 ผู้ร่วมงานอาสาสมัคร ได้แก่ บุคคลซึ่งเสนอตัวต่อฝ่ายปกครองโดยสมัครใจที่ จะร่วมมือหรือให้ความช่วยเหลือในการทำงานของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการ สาธารณะหรือประโยชน์สาธารณะ เช่น อาสาสมัครดับเพลิง เป็นต้น

2.5 ผู้ร่วมงานที่ถูกเกณฑ์ ได้แก่ บุคคลซึ่งเข้ามาร่วมงานกับฝ่ายปกครองโดยไม่ สมัครใจ กล่าวคือ มีการสั่งการหรือเรียกเข้ามาร่วมงาน เช่น ในยามสงคราม บุคคลตามที่กฎหมาย กำหนดจะถูกเกณฑ์มาเป็นทหาร ส่วนในยามสงบนั้นฝ่าย ปกครองสามารถเกณฑ์หรือเรียกให้บุคคล ใดบุคคลหนึ่งเข้าช่วยเหลือฝ่ายปกครองในกรณีเกิดเพลิงไหม้หรือภัยพิบัติ หรือในกรณีอื่น ฝ่าย ปกครองอาจเรียกบุคคลอื่นมาร่วมในการดำเนินการของฝ่ายปกครอง เช่น มาร่วมเป็นลูกขุน หรือมา เป็นพยานในศาล เป็นต้น

3. ทรัพย์สิน

ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ บ่อยครั้งที่ฝ่ายปกครองมีความจำเป็นต้อง ได้มาซึ่งทรัพย์สิน ทั้งสังหาริมทรัพย์ (Meubles) หรืออสังหาริมทรัพย์ (Immeubles) ซึ่งโดยปกติ ทั่วไปแล้ว ฝ่ายปกครองสามารถได้มาซึ่งทรัพย์สินทั้งหลายได้สองวิธี คือ การได้มาซึ่งทรัพย์สิน ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่งกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยวิธีพิเศษ

ในส่วนที่เกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์นั้น เพื่อที่จะได้มาครอบครอง ฝ่ายปกครองสามารถ ใช้กระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่ง ซึ่งโดยทั่วไปจะได้แก่ การทำสัญญา (Contrat) ตาม

เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ทั่วไปที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่ง (Droit civil) หรือกฎหมายพาณิชย์ (Droit commercial) เช่น การทำสัญญาซื้อขายหรือแลกเปลี่ยน เป็นต้น นอกจากนี้ ฝ่ายปกครองยังอาจได้สังหาริมทรัพย์โดยการรับบริจาค (Donations) หรือโดยรับมรดก (Legs) ซึ่งเงื่อนไขในการรับบริจาคหรือรับมรดกไม่ว่าจะเป็นกระบวนการรับหรือผู้มีอำนาจในการรับก็เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่ง อย่างไรก็ตาม ฝ่ายปกครองอาจใช้สัญญาพิเศษ (Contrat particulier) เพื่อใช้ในการจัดหาสังหาริมทรัพย์ เช่น สัญญาจัดหาพัสดุ (Marché de fournitures) ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการพัสดุ (Code des marchés publics) โดยมีแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองที่มีมานานและหลายคำวินิจฉัยที่ระบุว่าสัญญาจัดหาพัสดุนี้เป็นสัญญาทางปกครองด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้น ฝ่ายปกครองอาจได้มาโดยใช้กระบวนการธรรมดาทั่วไปเช่นเดียวกับการได้มาซึ่งสังหาริมทรัพย์ดังที่บัญญัติได้ในกฎหมายแพ่ง เช่น ซื้อขาย แลกเปลี่ยน รับบริจาค หรือรับมรดก เป็นต้น แต่ในบางกรณี เมื่อฝ่ายปกครองมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อสังหาริมทรัพย์ในบางแห่งเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยฝ่ายปกครองไม่สามารถได้อสังหาริมทรัพย์นั้นมาด้วยวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่งจึงจำเป็นที่ฝ่ายปกครองจะต้องมีวิธีพิเศษที่จะทำให้ฝ่ายปกครองได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เหล่านั้น ซึ่งในประเทศฝรั่งเศส ฝ่ายปกครองสามารถได้มาซึ่งทรัพย์สินด้วยวิธีพิเศษใน 3 กรณีด้วยกัน คือ การเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ การแปรสภาพให้เป็นของรัฐ และการยึด

4. อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง

เครื่องมือทางกฎหมายมหาชนที่กำหนดให้นิติบุคคลซึ่งจัดทำหรือกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะมีอำนาจพิเศษที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากวิธีการทางกฎหมายเอกชน ซึ่งเรียกกันว่า อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองหรือเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองนี้เป็นอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีเหนือเอกชนเพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ

อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองจะพบได้ในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองประเภทต่าง ๆ เช่น การเวนคืน การยึดทรัพย์สิน การเข้าครอบครองทรัพย์สินของเอกชนเป็นการชั่วคราว การลงโทษ หรืออาจเป็นเอกสิทธิ์ที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินของฝ่ายปกครอง เช่น การไม่สามารถยึดทรัพย์สินของฝ่ายปกครองได้ เป็นต้น จะสังเกตเห็นได้ว่าบริการสาธารณะทุกประเภทที่จัดทำหรือกำกับดูแลโดยฝ่ายปกครอง จะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชนและมีอำนาจพิเศษดังกล่าวอยู่ในบริการสาธารณะนั้น ๆ จะเห็นได้ว่า ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองอาจเข้ามามีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายเอกชนได้หลายกรณีด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาพัสดุ การก่อสร้าง การซื้อขายต่างๆ ที่ทำกับเอกชนรวมถึงการมอบให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัด ทำบริการสาธารณะด้วย ความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายเอกชนดังกล่าวมาแล้วมีจุดยึดโยงอยู่ที่ความเกี่ยวพันนั้นต้องแสดงออกโดยผ่าน “กติกา” สากสคือ ต้องมีการทำสัญญาระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายเอกชนเพื่อเข้าผูกพันกันในการดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งสัญญาระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายเอกชนนั้นในบางประเทศเช่นประเทศฝรั่งเศสถือว่าสัญญาดังกล่าวมีลักษณะแตกต่างจากสัญญาระหว่างเอกชนด้วยกัน โดยเรียกสัญญาดังกล่าวว่าเป็น “สัญญาทางปกครอง” และอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน (วุฒิสาร ตัน ไชย, 2544, หน้า 90)