

บทที่ 4

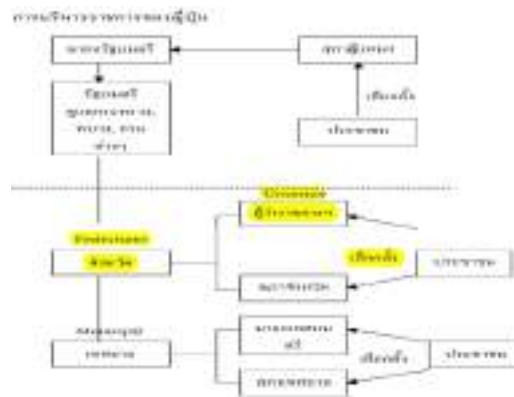
การศึกษาวิเคราะห์โดยละเอียด กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินของประเทศญี่ปุ่น

1. ความทั่วไปตามบริบทของประเทศ

คำในภาษาญี่ปุ่นที่ตรงกับคำในภาษาไทยว่า “ขุดดิน/ดินที่ขุดออก” มีอยู่ 2 คำ คือ “掘削” (Kussaku คัชซาคุ (Digging)) และ “切土” (Kirido คิริโดะ (Cutting)) ซึ่ง “掘削” (Kussaku) หมายถึง การขุดลงไปดินหรือหินให้เกิดรู ส่วน “切土” (Kirido) หมายถึงการขุดให้ที่สูงราบลงมา หรือดินที่ขุดออกดังกล่าวซึ่งนับเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินประการหนึ่ง ภายใต้หลักการทั่วไปว่าด้วยการแทรกแซงการใช้ประโยชน์ที่ดินให้น้อยที่สุด (Minimal Intervention) รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 29 วรรค 2 กำหนดว่าสิทธิในทรัพย์สินให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายและจะต้องสอดคล้องต่อสวัสดิภาพของส่วนรวม (Public Welfare) และประเทศญี่ปุ่นไม่ได้แยกกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินออกจากกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้าง (Construction Law) และสามารถใช้มาตรการเสริมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ประกอบเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมกิจกรรมในลักษณะเดียวกันได้โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบภารกิจหลัก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (地方公共団体) ของญี่ปุ่นเป็นนิติบุคคล และสามารถแบ่งประเภทคร่าว ๆ ได้ดังต่อไปนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบธรรมดา (普通地方公共団体)
 - a. จังหวัด (都道府県)
 - b. เทศบาล (市町村)
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (特別地方公共団体)
 - a. เขตพิเศษ (特別区)
 - b. สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (地方公共団体の組合)
 - c. เขตทรัพย์สิน (財産区)

โดยจังหวัดมีอาณาเขตครอบคลุมเทศบาล แต่จังหวัดโดยหลักไม่มีอำนาจสั่งการเทศบาล ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ (ราชการส่วนกลาง) จังหวัด และเทศบาล โดยมากเป็นไปในลักษณะการแบ่งหน้าที่ เช่น งานดับเพลิงอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล งานตำรวจอยู่ในความรับผิดชอบของจังหวัด ส่วนการป้องกันประเทศ (กองกำลังป้องกันตนเอง (自衛隊 หรือ Japan Self-Defense Force (JSDF)) อยู่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนกลาง และจังหวัดกับเทศบาลจะไม่ทำงานโดยแข่งขันกันเนื่องจากมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เทศบาลนคร (市) ที่มีประชากรห้าแสนคนขึ้นไป อาจถูกตั้งให้เป็น “นครพิเศษ” (政令指定都市 (city designated by the cabinet ordinance) หรือ 指定都市 (designated city)) ได้โดยกฎคณะรัฐมนตรี (政令 cabinet ordinance) และเทศบาลนครที่มีประชากรสองแสนคนขึ้นไป อาจถูกตั้งให้เป็น “นครหลัก” (中核市 main city) ได้ นครพิเศษและนครหลักจะมีอำนาจดำเนินงานของจังหวัดได้บางประการ



2. รายชื่อกฎหมายและมาตรฐานทางเทคนิคที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายฉบับหลักที่ควบคุมการขุดดิน (切土) และการถมดิน (盛土) คือพระราชบัญญัติควบคุมการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและอื่น ๆ (พระราชบัญญัติฉบับเลขที่ 36 ค.ศ. 1961) (宅地造成等規制法 (Act on Regulation of Residential Land Development and etc., Act No. 36 of 1961) ซึ่งในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์เบื้องต้นนี้คณะที่ปรึกษาเห็นสมควรวิเคราะห์สาระของพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นหลัก เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีกระบวนการในการควบคุมการขุดดินและถมดินบางส่วนเป็นการทั่วไปในลักษณะทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 กฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่อาจมีมาตรการที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง (พระราชบัญญัติฉบับเลขที่ 100 ค.ศ. 1968) (City Planning Act, Act No. 100 of 1968)

อนึ่ง ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้การขุดดิน (掘削) ในบางกรณีต้องขออนุญาต หรือแจ้งไปยังทางการเสียก่อนอยู่หลายฉบับด้วยกัน แต่เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ อาทิ กฎหมายป้องกันการกัดเซาะ (砂防法) กฎหมายบ่อน้ำร้อน (温泉法) กฎหมายคุ้มครองสมบัติทางวัฒนธรรม (文化財保護法) กฎหมายป่าไม้ (森林法) กฎหมายชายทะเล (海岸法) กฎหมายแม่น้ำ (河川法) กฎหมายพื้นที่สีเขียวในเมือง (都市緑地法) กฎหมายพื้นที่สีเขียวเพื่อการผลิต (生産緑地法) กฎหมายมาตรการป้องกันมลพิษทางดิน (土壤汚染対策法) และกฎหมายทัศนียภาพ (景観法)

3. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติควบคุมการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและอื่น ๆ (พระราชบัญญัติ ฉบับเลขที่ 36 ค.ศ. 1961) (宅地造成等規制法 (Act on Regulation of Residential Land Development and etc., Act No. 36 of 1961) ใน Art. 1³⁵ บัญญัติถึงเจตนารมณ์ไว้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และเพื่อสวัสดิภาพของส่วนรวม (public welfare) โดยการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อป้องกันความเสียหายจากอุบัติเหตุเกี่ยวกับดินหรือโคลนตะกอนถล่มที่เป็นผลอันสืบเนื่องมาจากกิจกรรมการพัฒนาที่ดินหรือการถมดินในบริเวณที่อยู่อาศัย

³⁵Article 1 This Act aims to protect the lives and property of the people and to contribute to the welfare of the public, by carrying out the necessary regulations to prevent disasters due to landslide or sediment runoff caused by the development and reclamation of residential areas.

4. องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการใช้บังคับกฎหมาย

กลไกหลักตามกฎหมายฉบับนี้ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefectural Governor) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตจังหวัด กระทำการในฐานะของจังหวัด (prefecture) ซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งในระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น

ส่วนราชการ เช่น กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน คมนาคมขนส่ง และการท่องเที่ยว (Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism) กระทรวงการก่อสร้าง (Ministry of Construction) หรือ กระทรวงสุขภาพ แรงงาน และสวัสดิการ (Ministry of Health, Labor and Welfare) อาจเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะองค์กรกลางผู้กำหนดมาตรฐานทางเทคนิคให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้ประกอบการบังคับการตามกฎหมาย

5. บทวิเคราะห์

5.1 ความมีผลใช้บังคับของกฎหมายในเชิงพื้นที่

โดยสอดคล้องกับหลักการทั่วไปว่าด้วยการแทรกแซงการใช้ประโยชน์ที่ดินให้น้อยที่สุด (Minimal Intervention) แม้ว่า Act on Regulation of Residential Land Development and etc. มีผลใช้บังคับทั่วราชอาณาจักรเป็นการทั่วไปในเบื้องต้น เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดในทุกเขตพื้นที่สามารถริเริ่มกระบวนการบังคับการตามกฎหมายได้เองโดยมีต้องอาศัยอำนาจการประกาศเขตบังคับการตามกฎหมายในลักษณะอันเป็นเงื่อนไขจากรัฐบาลหรือส่วนราชการ แต่กระบวนการในการควบคุมดูแลกิจกรรมเกี่ยวกับการขุดดินหรือถมดินผ่านระบบการอนุญาต (permit system) นั้นจะกระทำในท้องที่ใดจะเป็นไปตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรประกาศกำหนด ทั้งนี้ โดยผ่านการปรึกษาหารือร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในเขตพื้นที่ของจังหวัดถึงเหตุผลความจำเป็นในการประกาศเขตพื้นที่ดังกล่าว ในกรณีที่น่าจะเป็นเขตพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากอุบัติเหตุซึ่งเป็นผลมาจากกิจกรรมการพัฒนาที่ดินหรือการถมดิน³⁶

5.2 บทนิยามเกี่ยวกับคำว่า “ดิน” “การขุดดิน” และ “การถมดิน”

Act on Regulation of Residential Land Development and etc ควบคุมในบริเวณที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย (Residential Land; 宅地) ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้หมายถึง ที่ดินอื่นนอกจากที่ดินเพื่อการเกษตร ที่ดินเพื่อการปศุสัตว์ ป่าไม้ และถนน สวนสาธารณะ แม่น้ำ และสิ่งปลูกสร้างเพื่อสาธารณประโยชน์อื่นตามที่บัญญัติไว้ในกฎคณะรัฐมนตรี (Art. 2 (1)) และมีบทนิยามกิจกรรมที่จะควบคุมอันเกี่ยวกับการขุดดินหรือถมดินรวมเป็นคำเดียว คือ “การพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย” (Residential land development; 宅地造成) ในกฎหมายนี้ หมายถึง การกระทำตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎคณะรัฐมนตรี (Cabinet Ordinance) อันเป็นการกระทำเพื่อให้ที่ดินนอกจากที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย

³⁶Article 3 (1) When prefectural governors recognize that it is necessary to achieve the purpose of this law, they listen to the opinions of the relevant municipal mayors (Includes the head of the special district. same as below), about urban areas or the land areas that are possible to be urban areas where disasters are likely to occur along with the creation and reclamation of residential land, and if it is necessary to regulate the construction about residential land creation and reclamation, they can designate as a regulation area of residential land development construction.

กลายเป็นที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย หรือที่เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปร่างและลักษณะของดินในที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย (เว้นแต่การทำให้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยไม่เป็นที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยอีกต่อไป) (Art 2 (2))³⁷

5.3 ระบบการควบคุมหรือกำกับดูแลกิจกรรมการขุดดินหรือถมดิน

กระบวนการหลัก เป็นระบบการควบคุมดูแลในระดับของจังหวัด (Prefecture) ผ่านระบบอนุญาต (Permit System) โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

5.3.1 ขอบเขตการบังคับใช้ และการกระทำที่ต้องขออนุญาต

พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดรับฟังความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีเทศบาลที่เกี่ยวข้อง และกำหนดให้บริเวณเมืองที่มีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดภัยพิบัติจากการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย หรือเขตพื้นที่ที่จะมีการทำให้เป็นบริเวณเมือง ซึ่งทั้งสองกรณีจำเป็นต้องควบคุมการก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ให้เป็นเขตพื้นที่ควบคุมการก่อสร้างเพื่อการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยตาม Art. 3 (1) (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “เขตพื้นที่ควบคุม”)

ดังได้กล่าวแล้วว่าที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยในพระราชบัญญัตินี้หมายถึงที่ดินอื่นนอกจากที่ดินเพื่อการเกษตร ที่ดินเพื่อการปศุสัตว์ ป่าไม้ และถนน สวนสาธารณะ แม่น้ำ และสิ่งปลูกสร้างเพื่อสาธารณประโยชน์อื่นตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎคณะรัฐมนตรี (Art. 2 (1)) และการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยในพระราชบัญญัตินี้หมายถึง การกระทำตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎคณะรัฐมนตรี (Cabinet Ordinance) อันเป็นการกระทำเพื่อให้ที่ดินนอกจากที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยกลายเป็นที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย หรือที่เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปร่างและลักษณะของดินในที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย (เว้นแต่การทำให้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยไม่เป็นที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยอีกต่อไป) (Art. 2 (2))

ตามกฎคณะรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายควบคุมการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและอื่น ๆ (宅地造成等規制法施行令 ต่อไปนี้จะเรียกว่า “กฎคณะรัฐมนตรี”) ข้อ 3 การกระทำอันเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปร่างและลักษณะของดินตามกฎหมายนี้ซึ่งจะต้องขออนุญาตต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หมายถึง

- (1) การขุดดินจนเกิดเป็นที่สูงชันเกิน 2 เมตร
- (2) การถมดินจนเกิดเป็นที่สูงชันเกิน 1 เมตร
- (3) การขุดดินและถมดินในเวลาเดียวกัน โดยส่วนที่ถมขึ้นไปนั้นเกิดเป็นที่สูงชันไม่เกิน 1 เมตร แต่โดยรวมเกิดที่สูงชันเกิน 2 เมตร
- (4) การขุดดินหรือถมดินที่ไม่เข้าลักษณะตาม (1) ถึง (3) ที่มีพื้นที่ที่ขุดดินหรือถมดินเกินกว่า 500 ตารางเมตร

³⁷Article 2 In this Act, the meanings of the terms listed in the following items shall be as prescribed in those items.

(1) Residential land: The land apart from the land provided for farmland, grass grazing land, forest and roads, parks, rivers and other public facilities determined by a Cabinet Ordinance.

(2) Residential land development: The thing is determined by Cabinet Ordinance in order to change the land excepting residential land to residential land, or change the character of land in residential land (Except what is done to make residential land to the land other than residential land).

คำว่า “ที่สูงชัน” ตามกฎคณะรัฐมนตรีนี้ หมายถึงที่ดินที่พื้นดินระดับต่ำที่สุดทำมุมกับพื้นผิวส่วนที่ชันขึ้นไปเป็นมุมมากกว่า 30 องศาซึ่งมีใช้ชั้นหินแข็ง (เว้นแต่ชั้นหินที่กร่อนลงจนเห็นได้ชัด) (ข้อ 1 (2))

ก่อนลงมือทำการก่อสร้างเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยในเขตพื้นที่ควบคุม ผู้ก่อสร้าง (ในกฎหมายนี้หมายถึงผู้จ้างผู้อื่นให้ทำการก่อสร้างอันเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย หรือผู้ที่ลงมือก่อสร้างด้วยตนเอง (Art. 2 (5)³⁸ ของ Act on Regulation of Residential Land Development and etc. ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน คมนาคมขนส่ง และการท่องเที่ยว โดยต้องยื่นแบบแปลนการก่อสร้าง พร้อมทั้งให้ข้อมูลประกอบการขออนุญาตดังต่อไปนี้ ก. พื้นที่ของที่ดินที่จะขุดดินหรือถมดินข. ปริมาณดินที่จะขุดหรือถม ค. กำแพงกันดิน ง. ทางระบายน้ำ จ. วิธีป้องกันผิวที่สูงชัน ฉ. มาตรการสำหรับป้องกันอันตรายระหว่างก่อสร้าง ช. มาตรการอื่น ๆ ซ. กำหนดการเริ่มลงมือก่อสร้าง ฌ. กำหนดการก่อสร้างเสร็จ ฎ. ขั้นตอนก่อสร้างโดยสังเขปเว้นแต่จะได้รับอนุญาตก่อสร้างตามกฎหมายผังเมือง (City Planning Act, Act No. 100 of 1968) มาก่อนแล้ว ซึ่งภายใต้ระบบอนุญาต (Permit System) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการตรวจสอบแบบแปลนการก่อสร้างประกอบคำขออนุญาต ในกรณีที่เห็นว่าแบบแปลนดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาต ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมสามารถเพิ่มเงื่อนไขใด ๆ ที่จำเป็น เพื่อป้องกันภัยพิบัติที่เกิดจากการก่อสร้างก็ได้ (Art. 8)³⁹

5.3.2 การยกเว้นการขออนุญาต กรณีการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยโดยภาครัฐ

นอกจากกรณีที่เป็นกรณีการดำเนินการที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างตามกฎหมายผังเมืองมาก่อนซึ่งไม่ต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ Art. 11⁴⁰ ยังได้กำหนดว่าการก่อสร้างอันเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยในเขตพื้นที่ควบคุมที่ดำเนินการโดยรัฐหรือจังหวัด (ในกรณีพื้นที่ของนครพิเศษหรือนครหลัก ให้หมายถึงนครพิเศษหรือนครหลักนั้นด้วย) ถ้าทำไปโดยมีการประชุมร่วมกันระหว่างรัฐหรือจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ถือว่าได้มีการอนุญาตแล้ว จากบทบัญญัตินี้จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าหากรัฐต้องการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ต้องได้รับความเห็นชอบจากจังหวัดเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้โดยไม่ต้องขออนุญาตอีก แต่ในกรณีที่จังหวัดต้องการจะพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยในเขตพื้นที่ควบคุมในจังหวัดตนเอง ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ต้องดำเนินการประชุมร่วมกับผู้ใดอีก เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดของจังหวัดนั้นตามกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น (地方自治法) Art. 139

³⁸Article 2 In this Act, the meanings of the terms listed in the following items shall be as prescribed in those items.

(5) Creator: A contractor of a contract concerning creation or reclamation of a residential land, or a person who does the work by himself or herself without using the contract.

³⁹Article 8 (1) In the regulation area of residential land development construction, about the construction related to residential land development carried out, the creator shall obtain the permission of prefectural governor as determined by the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, before start that construction. However, it is not the limitation of the construction related to residential land development, that adapted to the contents (Including what is regarded as the content under the provision of Article 35-2 (5) of this Act.) of the permission concerned to be carried out with permission of Article 29 (1) or (2) of the City Planning Act (Act No.100 of 1968). (2) When the prefectural governor finds that the plan of construction about residential land development pertaining to the application for the permission given in the main clause of the preceding paragraph does not conform to the provisions of the following Article, the prefectural governor shall not give permission in the main clause of the same paragraph.

(3) The prefectural governor may attach the conditions required to prevent a disaster that accompanies the implementation of the construction to the permission of the main clause of paragraph (1).

⁴⁰Article 11 With regard to the construction concerning residential land development conducted by the country or prefecture (about the land in designated city or the area of core city, designated city or core city respectively. Hereinafter the same applies in this Article.) in the the regulation area of residential land development construction, the permission of the main clause of Article 8 paragraph (1) shall be deemed to have been given when the consultations between the state or prefecture and the prefectural governor is effected.

5.3.3 ระบบการแจ้งก่อนดำเนินการ (Notification System) สำหรับผู้ไม่ต้องขอรับอนุญาต

ก่อนลงมือสร้างกำแพงกั้นดินหรือทางระบายน้ำไม่น้อยกว่า 14 วัน ผู้ที่จะสร้างกำแพงกั้นดินหรือทางระบายน้ำ (นอกจากผู้รับอนุญาตตาม Art. 8) ต้องแจ้งการก่อสร้างไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย นอกจากนี้ หากบุคคลนอกจากผู้รับอนุญาตตาม Art. 8 นำดินจากสถานที่อื่นนอกจากที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยมาใช้ ต้องแจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 14 วันนับแต่วันที่ได้ใช้ดินดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกัน (Art. 15)⁴¹ ทั้งนี้ รายละเอียดเกี่ยวกับการแจ้งให้เป็นที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน คมนาคมขนส่ง และการท่องเที่ยว

5.4 หลักเกณฑ์ในการขุดดินและถมดิน

5.4.1 ข้อกำหนดด้านเทคนิคและวิชาชีพ

การก่อสร้างเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยในเขตพื้นที่ควบคุมนั้นจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานทางเทคนิคตามที่ได้บัญญัติในกฎกระทรวงมหาดไทย และข้อบัญญัติจังหวัดที่ได้รับมอบอำนาจจากกฎกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งก่อสร้างกำแพงกั้นดิน ระบบการระบายน้ำ และสิ่งปลูกสร้างอื่นตามที่ได้บัญญัติในกฎกระทรวงมหาดไทย (ซึ่งคือเสากั้นดินเลื่อน (กฎกระทรวงมหาดไทยข้อ 4)) และให้มีมาตรการในการป้องกันดินถล่มจากการขุดดินและถมดิน โดยในบรรดามาตรการเหล่านั้น กฎกระทรวงมหาดไทยและข้อบัญญัติจังหวัดสามารถกำหนดให้บางมาตรการต้องทำให้เป็นไปตามพิมพ์เขียวที่จัดทำขึ้นโดยผู้ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมหาดไทยได้ (Art. 9)⁴²

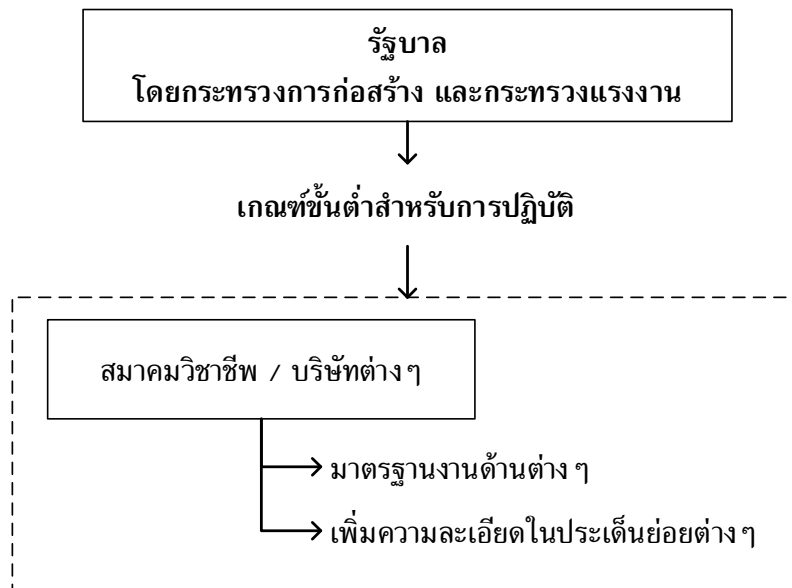
ตัวอย่างมาตรฐานทางเทคนิคตามกฎกระทรวงมหาดไทยข้อ 16 มาตรการป้องกันดินถล่มที่จำเป็นต้องทำโดยผู้ซึ่งมีคุณสมบัติเฉพาะ ได้แก่การก่อสร้างกำแพงกั้นดินที่สูงเกิน 5 เมตร และการติดตั้งทางระบายน้ำของงานขุดดินหรือถมดินที่มีพื้นที่มากกว่า 500 ตารางเมตร ซึ่งผู้ที่จะวางแผนการติดตั้งกำแพงกั้นดินและทางระบายน้ำดังกล่าวได้ ตามกฎกระทรวงมหาดไทยข้อ 17 ต้องเป็นผู้จบการศึกษาจากมหาวิทยาลัยในสาขาเกี่ยวกับการก่อสร้างและมีประสบการณ์การทำงานจริงไม่น้อยกว่าสองปี (หรือจบการศึกษาและมีประสบการณ์การทำงานจริงในลักษณะอื่น ซึ่งได้บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทยข้อดังกล่าว) หรือเป็นผู้ที่ได้รับการรับรองโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน คมนาคมขนส่ง และการท่องเที่ยว

⁴¹Article 15 (1) In the case of the designation of regulation area of residential land reclamation construction, the creator of the construction about residential land creation carried out in said regulation area of residential land reclamation construction, shall notify the prefectural governors of said construction work pursuant to the provision of the Ordinance of the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, within 21 days from the date when get the designation.

(2) In the residential land of residential land development construction regulation area, a person who intends to conduct the construction about retaining wall or other constructions (The person who has received the permission under the main clause of Article 8 paragraph (1) or Article 12 paragraph (1), or who has made a notification under the provision of paragraph (2) of the same article, is excluded.), shall notify the prefectural governors of such circumstance pursuant to the provision of the Ordinance of the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, by 14 days before the date of commencement of the construction.

(3) The person who convert land other than residential land to residential land within the regulation area of residential land development construction (The person who has received the permission under the main clause of Article 8 paragraph (1) or Article 12 paragraph (1), or who has made a notification under the provision of paragraph (2) of the same article, is excluded.), shall notify the prefectural governors of such circumstance pursuant to the provision of the Ordinance of the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, within 14 days of the conversion.

⁴²Article 9 (1) The construction related to residential land reclamation/creation carried out in the regulation area of residential land development construction, in accordance with the technical standards determined by the Cabinet Ordinance (With regard to the matters delegated to prefectural rules in that Cabinet Ordinance, those rules are included.), for the installation of retaining walls, drainage facilities and the facilities specified by other Cabinet Ordinance (hereinafter referred to as “retaining walls etc.”), must have been taken the necessary measures for preventing disasters associated with other residential land development.



ลักษณะมาตรฐานทางเทคนิคเกี่ยวกับงานขุดและถมดินของประเทศญี่ปุ่นซึ่งดำเนินการผ่านการกำหนดโดยองค์กรของรัฐ

5.4.2 การตรวจสอบภายหลังการก่อสร้างแล้วเสร็จ

เมื่อการก่อสร้างเสร็จสิ้นแล้ว ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำการก่อสร้าง จะต้องรับการตรวจสอบงานก่อสร้างโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน คมนาคมขนส่ง และการท่องเที่ยว และถ้าเห็นว่าได้ทำการก่อสร้างโดยถูกต้อง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องออกหนังสือรับรองให้ (Art. 13⁴³) ข้อมูลจากเอกสารที่เผยแพร่โดยจังหวัดกุมมะกล่าวไว้ว่า แม้จะเป็นการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยที่ทำโดยรัฐหรือจังหวัดตาม Art. 11 ก็ตาม ก็อาจถูกบังคับตามมาตรการตาม Art. 14 เพื่อป้องกันและเยียวยาความเสียหาย (ดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไป) ได้ และต้องถูกตรวจสอบหลังจากก่อสร้างหลังเสร็จสิ้นตาม Art. 13 และถ้าก่อสร้างโดยถูกต้อง ก็จะได้รับหนังสือรับรองด้วย⁴⁴

⁴³Article 13 (1) When the person who has received the permission of the main clause of Article 8 paragraph (1) completes the construction pertaining to the permission, about whether the construction conforms to the provision of Article 9 paragraph (1), it must receive the inspection of prefectural governor pursuant to the provision of an Ordinances of the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism.

(2) If the prefectural governors find that the construction conforms to the provision of Article 9 paragraph (1) as a result of the inspection of the preceding paragraph, they shall grant the persons who have received the permission of the main clause of Article 8 paragraph (1) a certificate of inspection passed according to the form specified by the Ordinance of the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism.

⁴⁴จังหวัดกุมมะ, กฎเกณฑ์พิเศษสำหรับรัฐและจังหวัด [ออนไลน์], เข้าถึงเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2562. แหล่งที่มา : <https://www.pref.gunma.jp/contents/000035230.pdf>

5.5 มาตรการบังคับทางกฎหมายเพื่อป้องกันและเยียวยาความเสียหาย

5.5.1 อำนาจเกี่ยวกับการก่อสร้าง

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเรียกรายงานจากเจ้าของ ผู้ดูแล หรือผู้ครอบครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยในเขตพื้นที่ควบคุม เกี่ยวกับการก่อสร้างที่ได้ทำในที่ดินนั้นได้ (Art. 19)⁴⁵ หากผู้ว่าราชการพบว่ามีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือเงื่อนไขที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ให้ไว้เพิ่มเติมเมื่ออนุญาตตาม Art. 8 ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจบังคับใช้มาตรการเพื่อควบคุมตาม Art. 14⁴⁶ ดังต่อไปนี้กับผู้ก่อสร้างได้

1. เพิกถอนการอนุญาต

2. สั่งไปยังผู้ก่อสร้าง ผู้รับจ้างก่อสร้าง (ผู้รับเหมา) ผู้รับจ้างช่วง หรือผู้ควบคุมสถานที่ก่อสร้าง ให้หยุดการก่อสร้าง หรือกำหนดให้สร้างกำแพงกันดินหรือมีมาตรการอื่นเพื่อป้องกันภัยพิบัติจากการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยภายในเวลาอันสมควร

⁴⁵Article 19 The prefectural governors may, to the owner, manager or occupant of the residential land in the regulation area of residential land development construction, request reports with respect to the said residential land, or the status of construction being executed on the said residential land

⁴⁶Article 14 (1) For the person who has received the permission of the main clause of Article 8 paragraph (1) or the permission of Article 12 paragraph (1) or the person who has violated any of the conditions attached to other permissions by deception or other wrongful means, the prefectural governor may rescind the permission

(2) With regard to the construction concerning residential land development conducted in the the regulation area of residential land reclamation construction, about the things that violate the conditions attached to those permissions that in violation of the provisions of Article 8 paragraph (1) or Article 12 paragraph (1) without obtaining the permission of the main clause of Article 8 paragraph (1) or Article 12 paragraph (1), or do not comply with the provisions of Article 9 paragraph (1), the prefectural governor, for the creator or the contractor of the construction (including a subcontractor of the contract work) or the site manager, can order the suspension of the implementation of the relevant construction, alternatively, can order with a considerable grace period to take necessary measures for the prevention of disasters associated with setting up of retaining walls etc. and other residential land development.

(3) about the residential land where the construction related to residential land development was conducted in violation of the provisions of Article 8 paragraph (1) or Article 12 paragraph (1) without obtaining the permission of the main clause of Article 8 paragraph (1) or Article 12 paragraph (1), or the residential land where it is recognized that construction does not conform to the provision of Article 9 paragraph (1) as a result of the inspection of the same paragraph, or without the inspection of the same paragraph in violation of the provision of paragraph (1) of the preceding article, the prefectural governor, for the owner of the relevant residential land, manager, or occupant or the relevant creator, can order to prohibit or restrict the use of the relevant residential land, or can order with a considerable grace period to take necessary measures for the prevention of disasters associated with setting up of retaining walls etc. and other residential land development.

(4) If the prefectural governor intends to order suspension of the implementation of construction according to the provision of paragraph (2), and if it is not possible to grant an opportunity for explanation due to urgent need, the prefectural governor can order the person who prescribes in the same paragraph to stop the enforcement of the relevant construction without granting the opportunity for explanation, only when it is clear that the work falls under the construction specified in the same paragraph. In this case, when those persons are not at the site of the relevant construction, the prefectural governor can order the persons engaged in the relevant construction to stop the work related to the relevant construction.

(5) In the case where the prefectural governor intends issue an order to take necessary measures pursuant to the provisions of paragraph (2) or paragraph (3), if the prefectural governor cannot ascertain clearly without the possibility of error to whom he/she should give the order to take such measures, and recognizes that it would be seriously incompatible with the public interests to leave such situation as it is, the said prefectural governor may, at the expense of the said person, take the said measures, or order or commission another party to take the said measures. In this case, the prefectural governor shall set reasonable time limits and give public notice in advance to the effect that the relevant measures shall be taken and that if such measures are not taken within the fixed time limit, they or the person ordered or commissioned will take the measures.

3. สั่งไปยังเจ้าของ ผู้ดูแล หรือผู้ครอบครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย หรือผู้ก่อสร้าง ห้ามหรือจำกัดการใช้ที่ดินนั้น หรือกำหนดให้สร้างกำแพงกันดินหรือมีมาตรการอื่นเพื่อป้องกันภัยพิบัติจากการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยภายในเวลาอันสมควร

4. กรณีจะสั่งให้หยุดการก่อสร้างตามข้อ 2. หากมีความจำเป็นอันเร่งด่วนทำให้ไม่สามารถชี้แจงได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งให้หยุดการก่อสร้างได้โดยไม่จำเป็นต้องชี้แจง เฉพาะในกรณีที่เป็นที่แน่ชัดว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมาย ในกรณีนี้ ถ้าไม่มีผู้รับผิดชอบอยู่ในสถานที่ก่อสร้าง สามารถออกคำสั่งไปยังผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาของผู้ควบคุมการก่อสร้างได้

5. ถ้าไม่ทราบว่าจะต้องสั่งให้ดำเนินการตามข้อ 2. หรือ 3. ไปยังผู้ใดและหากปล่อยให้เว้นช้าจะเป็นการขัดต่อสาธารณประโยชน์อย่างเห็นได้ชัด ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถจัดให้มีมาตรการเพื่อป้องกันภัยพิบัติจากการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยได้เอง โดยตกเป็นภาระของบุคคลตามข้อ 2. หรือ 3. ในการชำระค่าใช้จ่าย ในกรณีดังกล่าวนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องประกาศโดยกำหนดระยะเวลาอันสมควรให้ผู้มีหน้าที่จัดให้มีการป้องกันภายในระยะเวลาที่กำหนด มิเช่นนั้นจะเข้าดำเนินการเองหรือให้ผู้อื่นดำเนินการโดยให้บุคคลนั้นรับภาระค่าใช้จ่าย ถ้าและบุคคลตามข้อ 2. หรือ 3. ไม่จัดให้มีมาตรการภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการตามที่ประกาศไว้ต่อไป

5.5.2 อำนาจเกี่ยวกับมาตรการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้

เจ้าของ ผู้ดูแล หรือผู้ครอบครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ต้องรักษาให้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยมีสภาพปลอดภัยตลอดเวลา เพื่อมิให้เกิดภัยพิบัติจากการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย โดยหากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าจำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันภัยพิบัติ เช่น กำแพงกันดินก็สามารถแนะนำให้เจ้าของ ผู้ดูแล ผู้ครอบครองที่ดิน หรือผู้ดำเนินการก่อสร้าง (ในกฎหมายนี้หมายถึงผู้รับจ้างตามสัญญาจ้าง หรือผู้ที่ลงมือก่อสร้างด้วยตนเอง (Art. 2 (6)) จัดหามาตรการนั้นได้ (Art. 16)

หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยในเขตพื้นที่ควบคุมใด มีมาตรการเพื่อป้องกันภัยพิบัติไม่เพียงพอ หรือการจัดหามาตรการนั้นไม่เสร็จสมบูรณ์เป็นอย่างยิ่ง และถ้าปล่อยให้เว้นช้าจะมีความเสี่ยงอย่างมากที่จะเกิดภัยพิบัติจากการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย มีอำนาจกำหนดระยะเวลาอันสมควรให้เจ้าของ ผู้ดูแล หรือผู้ครอบครองที่ดินหรือกำแพงกันดิน และมาตรการอื่น ๆ นั้น สร้างกำแพงกันดินขึ้นใหม่หรือทำการก่อสร้างเพื่อให้พื้นดินหรืองานถมดินนั้นดีขึ้นได้ ทั้งนี้ ต้องมีคำสั่งภายใต้การคำนึงถึงสภาพการใช้ที่ดินและสภาพการณ์อื่น ๆ ตามความเหมาะสม และถ้าบุคคลอื่น ๆ นอกจากเจ้าของ ผู้ดูแล หรือผู้ครอบครองที่ดินหรือกำแพงกันดินและมาตรการอื่น ๆ ทำการก่อสร้างหรือกระทำการอื่นที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยอย่างไม่ปลอดภัย และเป็นที่ยืนยันว่ามีความเสี่ยงที่จะเกิดภัยพิบัติ หากเป็นการสมควรและเจ้าของ ผู้ดูแล หรือผู้ครอบครองที่ดินหรือกำแพงกันดินและมาตรการอื่น ๆ ไม่คัดค้าน ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีอำนาจสั่งให้ผู้ก่อสร้างหรือผู้กระทำการนอกจากเจ้าของ ผู้ดูแล หรือผู้ครอบครองที่ดินหรือกำแพงกันดิน และมาตรการอื่น ๆ สร้างกำแพงกันดินขึ้นใหม่หรือทำการก่อสร้างเพื่อให้พื้นดินหรืองานถมดินนั้นดีขึ้นได้เช่นกัน (หากการกระทำเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปร่างและลักษณะของดินในที่ดินแปลงข้างเคียง อำนาจนี้ก็จะรวมถึงการสั่งเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงด้วย) (Art. 17)⁴⁷ ซึ่งถ้าหาตัวผู้มีหน้าที่ดังกล่าว

⁴⁷ Article 17 (1) Because there is not set necessary retaining wall etc. for the prevention of disasters associated with residential land creation in the residential land within the residential land development construction control area, or it is extremely incomplete, when such situation left, the prefectural governors recognize that there is a high risk of occurrence of disasters associated with the residential land creation. In such case, it is necessary for the prevention of the disaster, and is considered to be considerable at the limit from the usage situation of land and other situations,

ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของที่ดินหรือผู้อื่นไม่พบ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจดำเนินการก่อสร้างเองโดยให้ผู้มีหน้าที่เสียค่าใช้จ่ายได้ (Art. 17 วรรค 3 ประกอบ Art. 14 วรรค 5)

5.5.3 อำนาจในเขตพื้นที่ป้องกันภัยพิบัติอันเกิดจากการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย (造成宅地防災区域)

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจในการรับฟังความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีที่เกี่ยวข้อง และกำหนดให้เขตพื้นที่ที่มีที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยจำนวนหนึ่ง (ซึ่งในกรณีนี้จะรวมถึงถนนอันเป็นอุปกรณ์แห่งที่ดินด้วย แต่ไม่รวมถึงที่ดินที่อยู่ในเขตพื้นที่ควบคุมการก่อสร้างเพื่อการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย) ที่มีความเสี่ยงจะเกิดความเสียหายจากภัยพิบัติอันเกิดขึ้นจากการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยกับผู้อยู่อาศัยหรือผู้อื่นเป็นจำนวนพอประมาณ และต้องด้วยลักษณะตามที่บัญญัติในกฎกระทรวง ว่าเป็นเขตพื้นที่ป้องกันภัยพิบัติอันเกิดจากการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยได้ (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “เขตพื้นที่ป้องกันภัยพิบัติ”) (Art. 20)⁴⁸ ซึ่งกฎกระทรวงได้กำหนดลักษณะของเขตพื้นที่ที่อาจประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป้องกันภัยพิบัติได้ไว้ว่า หมายถึง เขตพื้นที่ที่มีการถมดินที่เสี่ยงต่อการถล่มเนื่องจากเกิดแผ่นดินไหวหรือด้วยน้ำหนักของดินที่ถมขึ้นไปนั่นเอง หรือเขตพื้นที่ที่เกิดการถล่มของกำแพงกันดินหรือดินที่ถมขึ้นไป (รายละเอียดเป็นไปตามกฎกระทรวงข้อ 19)

ในกรณีนี้ หน้าที่ของเจ้าของ ผู้ดูแล หรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตพื้นที่ป้องกันภัยพิบัติจะเพิ่มขึ้นมากกว่าเจ้าของ ผู้ดูแล หรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตพื้นที่ควบคุมการก่อสร้างเพื่อการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย เนื่องจากจะต้องสร้างกำแพงกันดินด้วยตนเอง (Art. 21)⁴⁹ ซึ่งถ้าก่อสร้างอย่างไม่เหมาะสม ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีอำนาจสั่งให้ก่อสร้างใหม่ได้ (Art. 22 วรรค 1 การออกคำสั่งตามมาตรานี้มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับคำสั่งตาม Art. 17) และถ้าหากไม่พบตัวผู้มีหน้าที่ก่อสร้างกำแพงกันดิน ผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจดำเนินการก่อสร้างเองโดยให้ผู้มีหน้าที่เสียค่าใช้จ่ายได้ (Art. 22 วรรค 3 ประกอบ

the prefectural governors can order the owner, manager or occupant of said residential land or retaining wall etc., with a considerable grace period, carry out construction for installation or remodeling of the retaining wall, etc. or improvement of the topography or embankment.

(2) In the case of the preceding paragraph, it is clear that there is a risk of occurrence of the disaster of the preceding paragraph due to incomplete construction or other acts related to the residential land creation of the person who is other than the owner, manager or occupant of the residential land in the same paragraph or retaining wall etc. (Hereinafter, in this section, it is referred to as “the owners, etc. of the residential land”), when it is recognized that it is appropriate to have a person who has performed the work carry out all or part of the work described in the preceding paragraph (When the act is a change of the character of the land in the neighboring land, the owner of the land is included. The same applies in this section below.), and there is no objection to the owners, etc. of said residential land to cause this, the prefectural governor may order the person who has done the act to carry out all or part of the work described in the same paragraph.

(3) The provisions of Article 14 paragraph (5) apply mutatis mutandis to the cases of the preceding two paragraphs.

⁴⁸Article 20 (1) When prefectural governors deem it necessary to achieve the purpose of this law, they listen to the opinions of the relevant municipal mayors, the prefectural governors can designate an area of a group of created residential areas where there is a high risk of causing harm to a considerable number of residents and others due to a disaster associated with the residential land creation, and those which fall under the criteria specified by a Cabinet Ordinance, as a built-up disaster prevention area of residential land development.

⁴⁹Article 21 (1) The owner, manager or occupant of the constructed residential land within the constructed residential land disaster prevention area must strive to take installation or remodeling of the retaining wall etc. or other necessary measures on said constructed residential land, so that the disaster described in paragraph 1 of the preceding article does not occur.

(2) When the prefectural governor deems it necessary for the prevention of disasters described in paragraph (1) of the preceding article, with regard to the constructed residential land within the constructed residential land disaster prevention area, for the owner, manager or occupant of said constructed residential land, the prefectural governor may recommend to take measures necessary for the prevention of disasters described in the same paragraph and installation or modification of the retaining wall etc..

Art. 14 วรรค 5)

5.5.4 การอุทธรณ์คำสั่ง

ตามพระราชบัญญัติการอุทธรณ์ทางปกครอง (行政不服審査法) (พระราชบัญญัติฉบับที่ 68 ค.ศ. 2014) ฉบับแก้ไขล่าสุดประกาศเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2017 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการอุทธรณ์การใช้อำนาจทางปกครองกรณีไม่มีการบัญญัติไว้เป็นกรณีพิเศษ กำหนดว่าการร้องขอให้วินิจฉัย (การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง) ให้กระทำต่อหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานที่ทำการจัดการ (การใช้อำนาจทางปกครอง) ในกรณีนี้เนื่องจากคำสั่งต่าง ๆ ออกโดยผู้ว่าราชการจังหวัด จึงไม่มีหน่วยงานทางปกครองใดเป็นหน่วยงานทางปกครองบังคับบัญชาสูงสุดของจังหวัด จึงต้องอุทธรณ์ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่ง อนึ่ง ตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (行政事件訴訟法) (พระราชบัญญัติฉบับที่ 139 ค.ศ. 2016) แม้จะมีกฎหมายบัญญัติว่าสามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไปยังหน่วยงานทางปกครองได้ ก็ไม่กระทบกระเทือนการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนการจัดการ (การใช้อำนาจทางปกครองโดยหลัก) เป็นผลให้หากไม่พอใจคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายควบคุมการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและอื่น ๆ ผู้มีส่วนได้เสียก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลทบทวนคำสั่งได้โดยตรงต่อไป

5.6 บทกำหนดโทษ

Act on Regulation of Residential Land Development and etc. กำหนดความรับผิดชอบอาญาต่อผู้กระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายไว้ในหลายฐานความผิด ดังต่อไปนี้⁵⁰

(1) การฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดตาม Art. 14 วรรค 2 ถึงวรรค 4 ต้องระวางโทษจำคุกใช้แรงงานไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 5 แสนเยน (ประมาณ 142,155.78 บาท)

(2) การปฏิเสธหรือขัดขวางมิให้มีการเข้าตรวจที่ดิน ต้องระวางโทษจำคุกใช้แรงงานไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 3 แสนเยน (ประมาณ 85,293.47 บาท)

(3) การกระทำการขุดดินหรือถมดินที่ต้องได้รับอนุญาตโดยมิได้ขออนุญาต หรือเปลี่ยนแปลงแบบแปลนโดยมิได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกใช้แรงงานไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 3 แสนเยน (ประมาณ 85,293.47 บาท)

(4) การกระทำการขุดดินหรือถมดินโดยไม่ปฏิบัติตาม Art. 9 วรรค 1 ต้องระวางโทษจำคุกใช้แรงงานไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 3 แสนเยน (ประมาณ 85,293.47 บาท)

(5) ผู้ที่จะสร้างกำแพงกันดินหรือทางระบายน้ำ นอกจากผู้รับอนุญาตตาม Art. 8 มิได้แจ้งการสร้างภายใน 14 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการ หรือผู้อื่นนอกจากผู้รับอนุญาตนำดินจากสถานที่อื่นนอกจากที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยมาใช้ โดยมิได้แจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 14 วันนับแต่วันที่ได้ใช้ดินดังกล่าวด้วย หรือแจ้งความเท็จในทั้งสองกรณี ต้องระวางโทษจำคุกใช้แรงงานไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 3 แสนเยน (ประมาณ 85,293.47 บาท)

(6) การฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดตาม Art. 17 วรรค 1 หรือวรรค 2 ต้องระวางโทษจำคุกใช้แรงงานไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 3 แสนเยน (ประมาณ 85,293.47 บาท)

⁵⁰Chapter 7 Penal Provisions Art. 26 – 30

(7) การปฏิเสธ ปิดป้อง หรือหลีกเลี่ยงมิให้เจ้าพนักงานเข้าตรวจค้น ต้องระวางโทษจำคุกใช้แรงงานไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 3 แสนเยน (ประมาณ 85,293.47 บาท)

(8) การฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 14 วรรค 4 ส่วนท้าย ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2 แสนเยน (ประมาณ 56862.31 บาท)

(9) ไม่รายงานตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 19 หรือรายงานเท็จ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2 แสนเยน (ประมาณ 56862.31 บาท)

6. บทสรุป

ประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นราชอาณาจักรไม่มีการแยกกฎหมายกลางว่าด้วยการขุดดินหรือถมดินออกจากกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้าง อย่างไรก็ตามแม้ Act on Regulation of Residential Land Development and etc. จะมีผลใช้บังคับที่ราชอาณาจักรโดยให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดเขตควบคุมโดยอัตโนมัติ แต่ก็เป็นกรให้อำนาจในการควบคุมอย่างจำกัดเนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเขตควบคุมซึ่งยึดโยงกับระบบการอนุญาตเฉพาะในกรณีที่เป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงว่าจะเกิดปัญหาความไม่มั่นคงปลอดภัยอย่างแท้จริงเท่านั้น และจะต้องมีกระบวนการปรึกษาหารือกับเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อยในเขตจังหวัดประกอบด้วย กระบวนการควบคุมกิจกรรมจะดำเนินการผ่านระบบอนุญาต (Permit System) เป็นหลัก ซ้อยกเว้นโดยส่วนใหญ่ของจะอยู่ในมิติของการควบคุมการก่อสร้างด้วยกัน เช่น ผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองแล้ว หรือผู้ได้รับอนุญาตก่อสร้างกรณีที่เป็นกรดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องมาขอรับอนุญาตเกี่ยวกับการขุดดินหรือถมดินกับผู้ว่าราชการจังหวัดอีก เป็นต้น แต่สำหรับผู้ไม่ต้องขออนุญาตก็ยังมีหน้าที่แจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด (Notification System) ด้วยก่อนการดำเนินการด้วย และจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานทางเทคนิคต่าง ๆ ที่กำหนดในกฎกระทรวงในส่วนของการขุดดินหรือถมดินนั้นพบว่ามีกรกำหนดผ่านกฎกระทรวงโดยกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการ สำหรับมาตรฐานทางเทคนิคอื่น ๆ นั้นเนื่องจากระบบการควบคุมกิจกรรมเป็นระบบการอนุญาต (Permit System) ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีดุลพินิจที่จะกำหนดให้นำมาตรฐานทางเทคนิคที่ได้รับการยอมรับในทางสากลมากำหนดไว้เป็นเงื่อนไขประกอบการอนุญาตได้เช่นเดียวกัน

ประเด็นข้อควรพิจารณาหากเปรียบเทียบกับบริบทของประเทศไทยจะเห็นได้ว่าในกรณีที่น่าเกิดพื้นที่ภัยพิบัตินั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยไม่มีอำนาจในการประกาศกำหนดเขตที่มีความเสี่ยงภัยพิบัติจากการขุดดินหรือถมดิน (มีเพียงแต่อำนาจออกข้อบัญญัติห้ามการขุดดินหรือถมดินตามมาตรา 7 วรรคสอง กรณีไม่มีกฎกระทรวงตามมาตรา 6 (1) กำหนดห้ามขุดดินหรือถมดินไว้แล้ว แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เคยมีการใช้อำนาจออกข้อบัญญัติ) เพื่อให้สามารถบังคับใช้มาตรการเพิ่มเติมให้ผู้แจ้งการขุดดินหรือถมดินกระทำการในทำนองเดียวกันกับกรณีเขตพื้นที่ป้องกันภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งในกรณีนี้หน้าที่ของผู้ดำเนินการกิจกรรมในเขตพื้นที่ป้องกันภัยพิบัตีย่อมสมควรจะเพิ่มขึ้นมากกว่ากรณีผู้ดำเนินการในพื้นที่ทั่วไป เช่น อาจสมควรจะต้องสร้างกำแพงกันดินเพิ่มเติมภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้อำนาจดำเนินการเองโดยให้ผู้นั้นเสียค่าใช้จ่ายในกรณีละเลยเพิกเฉยก็ได้ เนื่องจากกรณีดังกล่าวแท้จริงแล้วเป็นเรื่องภัยอันตรายอันมีมาต่อสาธารณะ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเพิ่มเติมในการออกข้อบัญญัติทำนองเดียวกันกับการประกาศเขตพื้นที่ป้องกันภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่นแต่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้แจ้งปฏิบัติเพิ่มเติมอย่างชัดเจนใน

¹จิปกระภา อัครบวร,รศ.ดร. “ระบบบริหารราชการของสหพันธ์รัฐมาเลเซีย”, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2557 หน้า 93

กฎหมายหรือแม้แต่มาตรฐานทางเทคนิคที่มีผลใช้บังคับอย่างกฎหมาย (เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการแจ้งก่อนดำเนินการซึ่งหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจกำหนดมาตรการโดยเจ้าพนักงาน) เช่น มาตรการป้องกันดินถล่มในพื้นที่เชิงเขา ในอนาคตก็อาจสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ได้มากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

ศูนย์วิจัยและพัฒนาวิศวกรรมปฐพีและฐานราก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, **โครงการพัฒนาและปรับปรุงจัดทำประมวลข้อบังคับอาคาร (Building Code) สำหรับประเทศไทย โครงการย่อยที่ 8 : ข้อบังคับเกี่ยวกับการขุดดินและถมดิน.**

Byron Shibata, ‘Land-Use Law in the United States and Japan: A Fundamental Overview and Comparative Analysis’ (2002) 10 Washington University Journal of Law & Policy.

Bureau of Urban Development Tokyo Metropolitan Government, *Outline of the City Planning_Section 3 Development and Redevelopment of Urban Areas* (Tokyo Metropolitan Government) <http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/eng/pdf/index_03-3.pdf?1503> accessed 5 May 2019.

JICA and MLIT, *Urban Planning System in Japan* (2nd edn, JICA 2007) <https://jica-net-library.jica.go.jp/library/jn334/UrbanPlanningSystem_all.pdf> accessed 3 March 2019.

Kadomatsu Narufumi, ‘Recent Development of Decentralization, Deregulation and Citizens’ Participation in Japanese city Planning Law’, (2006) 40 Kobe University law review

Stephen J. Sussna “An Analysis of Japanese Land-Use Regulations and Land Price Problems”, (1993) 25, The Urban Lawyer.

Takeshi Katsumi, ‘Soil Excavation and Reclamation in Civil Engineering: Environmental Aspects’ (2015) 61 Soil Science and Plant Nutrition.

สนับสนุนข้อมูลกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นโดยคณาจารย์ผู้เชี่ยวชาญด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินจากมหาวิทยาลัยโอซาก้า ประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ ศาสตราจารย์ Kenji Doi ศาสตราจารย์สังกัดภาควิชาสถาปัตยกรรมศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ (Division of Global Architecture, Graduate School of Engineering) และศาสตราจารย์ Mitsuru Noro ศาสตราจารย์สังกัดคณะนิติศาสตร์ (Law School) และรองศาสตราจารย์ ดร. ชูวิวัฒน์ บุญญะฐิติ (PhD. Civil Engineering at Kyoto University) รองศาสตราจารย์ประจำคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

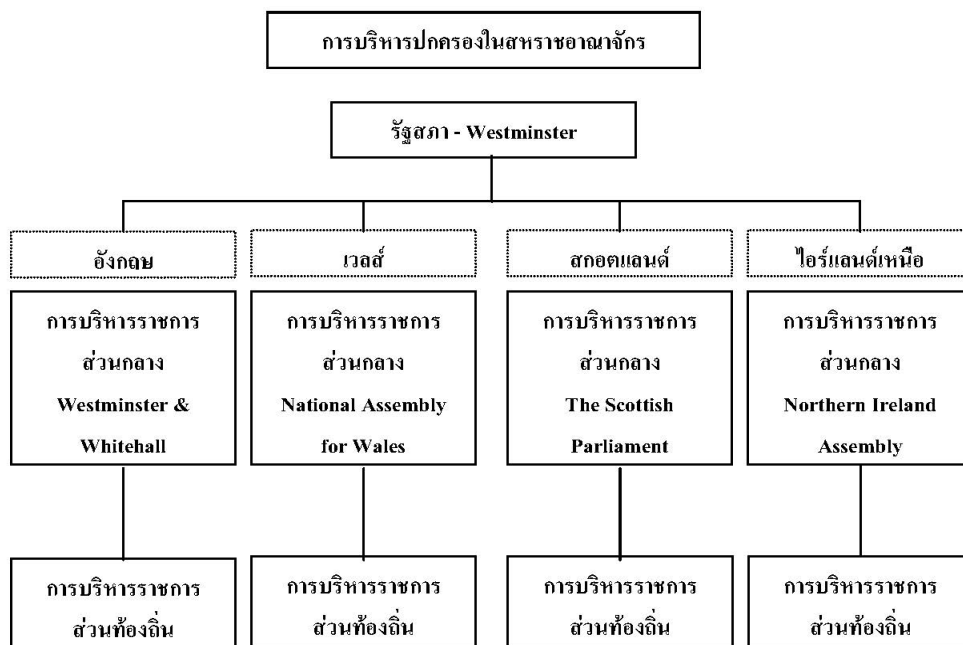
บทที่ 5

การศึกษา วิเคราะห์โดยละเอียด กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินของ
ประเทศสหราชอาณาจักร

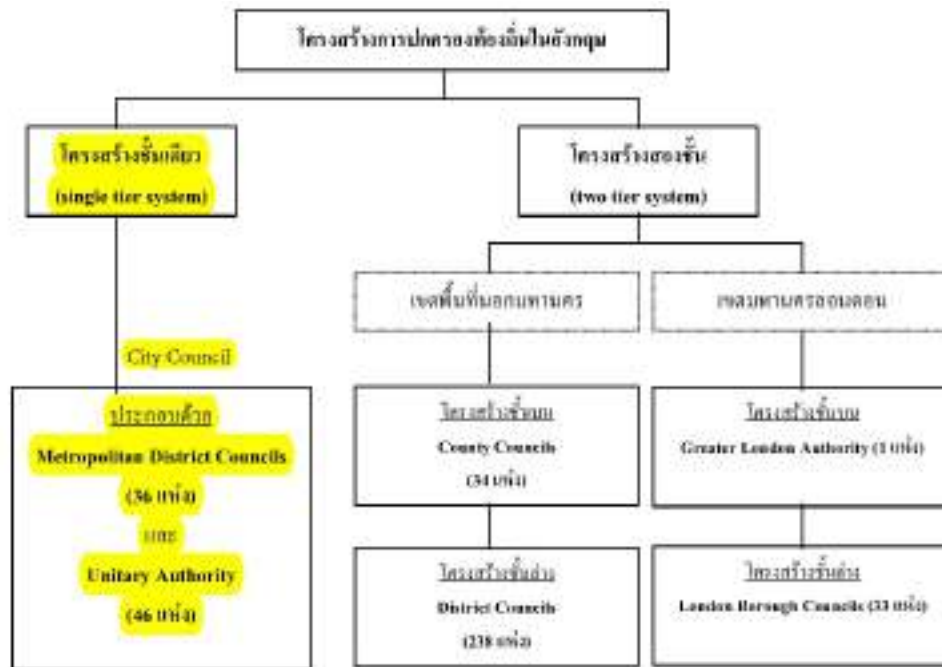
1. ความทั่วไปตามบริบทของประเทศ

ก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 19 ในประเทศสหราชอาณาจักร เจ้าของที่ดินแต่ละคนย่อมมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินของตนโดยไร้ซึ่งข้อจำกัด ก่อให้เกิดกระแสตื่นตัวด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์อย่างมาก แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดสภาพปัญหาจากการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเกินพอดี เช่น ความปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินข้างเคียง เกิดการใช้สอยในลักษณะที่ผิดสุลักษณะ หรือก่อให้เกิดการเสื่อมความสะอาดกสบายในการใช้ชีวิตของบุคคลทั่วไป สหราชอาณาจักรจึงมีการกำหนดกฎหมายขึ้นเพื่อควบคุมดูแลกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งรวมถึงการขุดดินและถมดินด้วย โดยมาตรการที่เกี่ยวข้องนั้นแทรกซึมอยู่ในส่วนของกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมดูแลความปลอดภัยในการก่อสร้าง และด้วยเหตุที่สหราชอาณาจักรเป็นประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปมาเป็นเวลายาวนาน กฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักรบางส่วนจึงได้รับอิทธิพลจากกฎระเบียบของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของการถมดินเพื่อบริหารจัดการขยะมูลฝอย (Waste Management) ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสหราชอาณาจักรได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวด้วย กฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการขุดดินและถมดินของสหราชอาณาจักรจึงสามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่มตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจกรรมเกี่ยวกับการขุดดินและถมดินระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลักษณะของภารกิจในรายละเอียด โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละท้องถิ่นที่เป็น

ผู้ มี



บทบาทนำในการบังคับการตามกฎหมาย



แผนภาพแสดงการปกครองของประเทศสหราชอาณาจักร

2. รายชื่อกฎหมายและมาตรฐานทางเทคนิคที่เกี่ยวข้อง

(1) Health and Safety at Work etc. Act 1974, (2) Construction (Design and Management) Regulations 2015 (3) Health and Safety (Enforcing Authority) Regulations 1998 (4) Party Wall etc. Act 1996 (5) Permit to Dig/ Excavations Guidance of Coventry City Council, (6) Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016 (7) The Site Waste Management Plans Regulations 2008 (8) Agricultural Land (Removal of Surface Soil) Act 1953 (8) Clean Neighbourhoods and Environment Act 2005 (9) Environmental Protection Act 1990 และ (9) BS:6031 the Code of Practice for Earthworks

3. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขุดดินและถมดินที่บังคับใช้ในสหราชอาณาจักร กฎหมายดังกล่าวสามารถแบ่งตามเจตนารมณ์ได้ออกเป็นสองกลุ่ม อันได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการก่อสร้างทั่วไป และกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการก่อสร้าง (Construction Law)

การขุดดินและการถมดินมักเป็นส่วนหนึ่งของการก่อสร้างทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างจึงเข้ามาควบคุมดูแลการขุดดินและการถมดิน ทั้งนี้ กฎหมายในกลุ่มนี้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์หลักเป็นสร้างหลักประกันความปลอดภัยให้กับบุคคลที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างซึ่งรวมถึงตั้งแต่คนงาน เพื่อนบ้าน ตลอดจนบุคคลภายนอกอื่นซึ่งอาจได้รับผลกระทบ กฎหมายในกลุ่มนี้ประกอบไปด้วย

3.1.1 Health and Safety at Work etc. Act 1974

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง Health and Safety at Work etc. Act 1974 เป็นพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญที่สุดเนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การทำงานมีความปลอดภัย จึงมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการก่อสร้างในรูปของอนุบัญญัติดังปรากฏตามมาตรา 15 (1) ของ Health and Safety at Work etc. Act 1974 อนุบัญญัติดังกล่าวต้องมีวัตถุประสงค์ที่ปรากฏตามมาตรา 15 (2) ประกอบภาคผนวกที่ 3 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากนี้ อนุบัญญัติดังกล่าวยังสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 15 (3) ของ Health and Safety at Work etc. Act 1974 และยังสามารถกำหนดข้อยกเว้นได้ตามมาตรา 15 (5) ของ Health and Safety at Work etc. Act 1974

3.1.2 Construction (Design and Management) Regulations 2015

เป็นอนุบัญญัติที่เป็นสาระเกี่ยวข้องกับการออกแบบและการบริการจัดการงานก่อสร้างซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้อำนาจออกภายใต้ Health and Safety at Work etc. Act 1974 Construction (Design and Management) Regulations 2015 เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน ค.ศ.2015⁵¹ โดยมีผลใช้บังคับทั่วทั้งสหราชอาณาจักร⁵² เมื่อพิจารณาในภาพรวมของอนุบัญญัติฉบับนี้แล้ว จะพบว่าอนุบัญญัติฉบับนี้ประกอบไปด้วย 5 ส่วนอันได้แก่ ส่วนแรก ความเบื้องต้น ส่วนที่ 2 หน้าที่ของผู้ที่ดำเนินโครงการก่อสร้าง ส่วนที่ 3 หน้าที่และบทบาทเกี่ยวกับสุขภาพและความปลอดภัย ส่วนที่ 4 เงื่อนไขของการก่อสร้าง และส่วนที่ 5 เบ็ดเตล็ด

ส่วนแรก เป็นความเบื้องต้นโดยมีการกำหนดเรื่องสำคัญไว้ทั้งหมด 2 ประการอันได้แก่ ประการแรกเป็นการกำหนดขอบเขตของอนุบัญญัติทั้งในแง่ของเวลาการบังคับใช้และพื้นที่ที่บังคับใช้⁵³ และประการที่ 2 เป็นการกำหนดขอบเขตการใช้บังคับของอนุบัญญัตินี้เกี่ยวกับคำนิยามศัพท์ที่บังคับใช้ในอนุบัญญัติฉบับนี้⁵⁴

ส่วนที่ 2 เป็นส่วนที่กำหนดหน้าที่ของผู้ที่ดำเนินโครงการก่อสร้าง อนุบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดหน้าที่หลักของผู้ที่ดำเนินโครงการก่อสร้างไว้ทั้งหมด 4 ประการ อันได้แก่ หน้าที่เกี่ยวกับการบริการจัดการโครงการ⁵⁵ หน้าที่ในการแต่งตั้งผู้ออกแบบและผู้รับผิดชอบโครงการก่อสร้าง⁵⁶ หน้าที่ในการแจ้งเตือน⁵⁷ และหน้าที่เฉพาะผู้ที่ดำเนินโครงการก่อสร้างภายในประเทศ⁵⁸

⁵¹Section 1 of Construction (Design and Management) Regulations 2015

⁵²Section 3 of Construction (Design and Management) Regulations 2015

⁵³Section 1 and 3 of the Construction (Design and Management) Regulations 2015

⁵⁴Section 2 of the Construction (Design and Management) Regulations 2015

⁵⁵Section 4 of the Construction (Design and Management) Regulations 2015

⁵⁶Section 5 of the Construction (Design and Management) Regulations 2015

⁵⁷Section 6 of the Construction (Design and Management) Regulations 2015

⁵⁸Section 7 of the Construction (Design and Management) Regulations 2015

ส่วนที่ 3 เป็นส่วนที่กำหนดหน้าที่และบทบาทเกี่ยวกับสุขภาพและความปลอดภัย โดยมีการกำหนดหน้าที่⁵⁹ และบทบาทให้แก่ผู้ออกแบบโครงการก่อสร้างและผู้รับผิดชอบโครงการก่อสร้าง⁶⁰ ส่วนที่ 4 เป็นการกำหนดเงื่อนไขของเขตก่อสร้างไว้โดยที่เขตก่อสร้างจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขต่าง ๆ อันได้แก่ ความปลอดภัยของสถานที่ก่อสร้าง มาตรการเพื่อความปลอดภัย เงื่อนไขเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงของโครงสร้าง เงื่อนไขเกี่ยวกับการรื้อถอน เงื่อนไขกรณีเกิดเพลิงไหม้ เงื่อนไขเกี่ยวกับการขุดดิน เงื่อนไขเกี่ยวกับการสร้างสะพานและรถบรรทุก การรายงานต่อผู้ตรวจการ การติดตั้งพลังงาน การป้องกันการจมน้ำ เป็นต้น

ส่วนที่ 5 เป็นเรื่องเบ็ดเตล็ดต่าง ๆ ซึ่งได้กำหนดประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ มาตรการบังคับใช้กรณีเกิดเพลิงไหม้ การทบทวนอนุบัญญัติ เป็นต้น

3.1.3 Health and Safety (Enforcing Authority) Regulations 1998

เป็นอนุบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม Health and Safety at Work etc. Act 1974 เพื่อแบ่งอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวกับการควบคุมดูแลงานก่อสร้าง ประกอบไปด้วย 2 หน่วยงานอันได้แก่ สำนักงานมาตรฐานอาชีวอนามัยและความปลอดภัย (Health and Safety Executive, HSE) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพิจารณาว่าหน่วยงานใดมีหน้าที่รับผิดชอบงานก่อสร้างใด พิจารณาจากระยะเวลาการก่อสร้าง กล่าวคือ หากเป็นงานก่อสร้างที่มีระยะเวลาการก่อสร้างไม่เกิน 30 วัน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ แต่หากงานก่อสร้างใดมีระยะเวลาในการก่อสร้างเกินกว่า 30 วัน ให้สำนักงานมาตรฐานอาชีวอนามัยและความปลอดภัย⁶¹

3.1.3 Permit to Dig/ Excavations Guidance ของ Coventry City Council

แนวปฏิบัตินี้เป็นตัวอย่างของการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาศัยอำนาจตาม Construction (Design and Management) Regulations 2015 แนวปฏิบัตินี้มีการกำหนดวิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการขุดดินในรายละเอียด

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

นอกจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างแล้ว กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับดินยังมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

3.2.1 Environmental Protection Act 1990

พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งเน้นเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องได้รับการอนุรักษ์เช่นเดียวกัน พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีการกำหนดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ดินจากการถูกปนเปื้อน⁶²

⁵⁹Section 8-11 of the Construction (Design and Management) Regulations 2015

⁶⁰Section 12-15 of the Construction (Design and Management) Regulations 2015

⁶¹Reg. 2 (1), Schedule 2 paragraph 4 (a) of Health and Safety (Enforcing Authority) Regulations 1998

⁶²Defra, Construction Code of Practice for the Sustainable Use of Soils on Construction Sites, (London : Nobel House) 2009, p.10.

3.2.2 Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016

เนื่องจากดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญและงานก่อสร้างเป็นมูลเหตุในการทำลายสิ่งแวดล้อม การดำเนินการก่อสร้างซึ่งมีผลกระทบต่อดินจึงต้องขออนุญาตจาก The Environment Agency⁶³ และหากเกิดการฝ่าฝืนการขออนุญาตตาม Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016 ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษทางอาญาด้วย⁶⁴

3.2.3 The Site Waste Management Plans Regulations 2008

เนื่องจากงานก่อสร้างอาจก่อให้เกิดปัญหาขยะขึ้นและดินอาจเป็นหนึ่งในขยะที่เกิดขึ้น The Site Waste Management Plans Regulations 2008 จึงกำหนดให้งานก่อสร้างขนาดใหญ่ต้องมีการวางแผนเกี่ยวกับการจัดการขยะ (The Site Waste Management Plan) ทั้งนี้ การจัดการขยะดังกล่าวรวมถึงขยะจากการขุดดินด้วย อย่างไรก็ตาม ระเบียบฉบับนี้บังคับใช้เฉพาะงานก่อสร้างที่มีมูลค่ามากกว่า 300,000 ปอนด์ขึ้นไป⁶⁵ และหากเกิดการฝ่าฝืนการทำแผนตาม The Site Waste Management Plans Regulations 2008 ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษทางอาญาด้วย⁶⁶

3.2.4 Agricultural Land (Removal of Surface Soil) Act 1953

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดห้ามการขุดหน้าดินทางการเกษตรโดยปราศจากการขออนุญาต⁶⁷ พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงใช้บังคับกับผู้ที่จะขุดดินเพื่อการเกษตรเท่านั้น⁶⁸ โดยมีการกำหนดโทษทางอาญาในกรณีที่เกิดการฝ่าฝืน⁶⁹

3.2.5 Clean Neighbourhoods and Environment Act 2005

พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งเน้นให้เกิดความสะอาดในเมือง การขุดดินอาจทำให้เกิดขยะขึ้นได้ จึงต้องมีการขออนุญาตในการเคลื่อนย้ายขยะเหล่านั้น⁷⁰ และหากมีการฝ่าฝืน ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษทางอาญา⁷¹ ทั้งนี้ การศึกษาวิเคราะห์ในบทนี้จะเน้นศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการก่อสร้างเป็นสำคัญ เนื่องจากมีระบบและกระบวนการเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการขุดดินโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการทั่วไปทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

4. บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย

ดังได้กล่าวแล้วว่า Health and Safety (Enforcing Authority) Regulations 1998

⁶³Defra, Construction Code of Practice for the Sustainable Use of Soils on Construction Sites, (London : Nobel House) 2009, p.7.

⁶⁴Section 38-39 of Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016

⁶⁵Defra, Construction Code of Practice for the Sustainable Use of Soils on Construction Sites, (London : Nobel House) 2009, p.7.

⁶⁶Section 16 of The Site Waste Management Plans Regulations 2008

⁶⁷Defra, Construction Code of Practice for the Sustainable Use of Soils on Construction Sites, (London : Nobel House) 2009, p.10.

⁶⁸Section 1 of Agricultural Land (Removal of Surface Soil) Act 1953

⁶⁹Section 2 of Agricultural Land (Removal of Surface Soil) Act 1953

⁷⁰Defra, Construction Code of Practice for the Sustainable Use of Soils on Construction Sites, (London : Nobel House) 2009, p.10.

⁷¹Section 104-105 of Clean Neighbourhoods and Environment Act 2005

เป็นอนุบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม Health and Safety at Work etc. Act 1974 เพื่อแบ่งอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวกับการควบคุมดูแลงานก่อสร้าง ประกอบไปด้วย 2 หน่วยงาน อันได้แก่ สำนักงานมาตรฐานอาชีพอนามัยและความปลอดภัย (Health and Safety Executive, HSE) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพิจารณาว่าหน่วยงานใดมีหน้าที่รับผิดชอบงานก่อสร้างใดพิจารณาจากระยะเวลาการก่อสร้าง กล่าวคือ หากเป็นงานก่อสร้างที่มีระยะเวลาการก่อสร้างไม่เกิน 30 วันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ แต่หากงานก่อสร้างใดมีระยะเวลาในการก่อสร้างเกินกว่า 30 วันให้สำนักงานมาตรฐานอาชีพอนามัยและความปลอดภัย⁷² แต่เนื่องจากกิจกรรมเกี่ยวกับการขุดดินหรือถมดินโดยมากเป็นกิจกรรมที่ใช้ระยะเวลาดำเนินการไม่นานนัก ในทางปฏิบัติหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลกิจกรรม คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น Coventry City Council

อนึ่ง ตาม Health and Safety at Work etc. Act 1974 หน่วยงานที่มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับงานก่อสร้าง คือ คณะกรรมการมาตรฐานอาชีพอนามัยและความปลอดภัย (Health and Safety Commission)⁷³ ทั้งนี้ งานก่อสร้างต่าง ๆ อาจประกอบไปด้วยงานขุดดินและถมดินด้วย คณะกรรมการดังกล่าวจึงเป็นองค์ผู้กำหนดมาตรฐานตามกฎหมายในการขุดดินและถมดินในส่วนของภาครัฐ

5. บทวิเคราะห์

5.1 ความมีผลใช้บังคับของกฎหมายในเชิงพื้นที่

Health and Safety at Work etc. Act 1974, (2) Construction (Design and Management) Regulations 2015 (3) Health and Safety (Enforcing Authority) Regulations 1998 (4) Party Wall etc. Act 1996 ล้วนแล้วแต่เป็นพระราชบัญญัติและอนุบัญญัติที่ตราโดยรัฐสภาหรือออกโดยส่วนราชการ ดังนั้นจึงถือเป็นกฎหมายกลางที่มีผลใช้บังคับทั่วประเทศ แต่ในการบังคับใช้ในรายละเอียดนั้นจะเป็นไปตามที่สำนักงานมาตรฐานอาชีพอนามัยและความปลอดภัย (Health and Safety Executive, HSE) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ที่กำหนดมาตรการในรายละเอียด

5.2 บทนิยามเกี่ยวกับคำว่า “ดิน” “การขุดดิน” และ “การถมดิน”

ตามมาตรา 2 ของ The Construction (Design and Management) Regulations 2015 มีการกำหนดบทนิยามโดยชัดแจ้งเฉพาะการขุดดิน ว่าหมายรวมถึงงานใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขุดดิน คูน้ำ บ่อน้ำ อุโมงค์ และงานใต้ดินอื่น⁷⁴ เมื่อพิจารณาถึงนิยามดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการขุดดินที่อยู่ในความหมายของอนุบัญญัตินี้ค่อนข้างมีความกว้างขวางครอบคลุมการทำงานที่เกี่ยวข้องกับพื้นดินทุกประเภท ส่วนบทนิยามคำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องย่อมรวมอยู่ในคำว่า การดำเนินโครงการก่อสร้างในตัว

5.3 ระบบการควบคุมหรือกำกับดูแลกิจกรรมการขุดดินหรือถมดิน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคุมดูแลกิจกรรมการขุดดินผ่านระบบอนุญาตผ่านการกำหนดคู่มือซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรอง อาทิ กรณี Permit to Dig/ Excavations Guidance ของ Coventry City Council แนวปฏิบัตินี้เป็นตัวอย่างของการบังคับใช้กฎหมายซึ่งอาศัยอำนาจตาม

⁷²Reg. 2 (1), Schedule 2 paragraph 4 (a) of Health and Safety (Enforcing Authority) Regulations 1998

⁷³Section 11 (2) and 16 of Health and Safety at Work etc. Act 1974

⁷⁴“excavation” includes any earthwork, trench, well, shaft, tunnel or underground working

Construction (Design and Management) Regulations 2015 โดย Permit to Dig/ Excavations Guidance ของ Coventry City Council⁷⁵ ได้กำหนดให้การขุดดินที่มีความลึกเกินกว่า 100 มิลลิเมตร (ประมาณ 0.1 เมตร) จะต้องมาติดต่อบริษัทขุดดินเสียก่อน การขุดดินที่ต้องได้รับอนุญาตมีตัวอย่างอัน ได้แก่ การสร้างร่องน้ำ การสร้างบ้านไม้ การสร้างสนามเด็กเล่น การติดตั้งรั้ว การติดตั้งถังขยะ การขุดหลุม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การขุดดินบางประเภทอาจได้รับยกเว้นไม่จำเป็นต้องขออนุญาต อาทิ การซ่อมแซมบ้านไม้ซึ่งมีการขุดดินลึกไม่เกิน 300 มิลลิเมตร (ประมาณ 0.3 เมตร) เป็นต้น⁷⁶ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างต่ำและบุคคลผู้ประสงค์จะดำเนินกิจกรรมที่อยู่ในข่ายต้องมาติดต่อย่อมมีจำนวนมาก ทั้งนี้ เนื่องจากการให้อุญาตนั้นผู้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นให้อุญาตจะต้องพิจารณาผลกระทบต่อระบบสาธารณสุขปภคที่ติดตั้งอยู่ใกล้กับบริเวณดังกล่าวด้วย (โปรดดูแบบคำขออนุญาต [แนบท้าย 2]) อย่างไรก็ตามดุลพินิจในการกำหนดให้อุญาตจะเกิดขึ้นอย่างแท้จริงภายหลังจากที่แผนกพิจารณาเบื้องต้นได้ดำเนินการตรวจสอบสถานที่ดำเนินการจริงแล้วหากไม่มีความจำเป็นให้อุญาตย่อมสามารถใช้ดุลพินิจยกเว้นการขออนุญาตในทางปฏิบัติได้เป็นจำนวนมากเช่นกัน การขออนุญาตขุดดินในเขตเมืองโคเวนทรีประกอบไปด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้⁷⁷

(1) ผู้ขออนุญาตทำหนังสือขออนุญาตต่อสภาเมืองโคเวนทรีโดยผ่านแผนกพิจารณาเบื้องต้นของซ่อมแซมและบำรุงพร้อมด้วยข้อมูลเอกสารประกอบการอนุญาตดังต่อไปนี้ 1. ข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้ขออนุญาต และสัญญาก่อสร้างถ้าหากมี 2. แผนผังบริเวณที่จะดำเนินการ 3. แผนผังแสดงระบบสาธารณสุขปภคหรือสาธารณูปการ เช่น น้ำประปา ก๊าซ ไฟฟ้า 4. รายงานประเมินความเสี่ยง 5. หมายเลขแสดงประเภทของเครื่องมือที่จะดำเนินการขุดดินตามที่รัฐกำหนด และ 6. แผนระยะเวลาเริ่มต้นดำเนินการและกำหนดเวลาแล้วเสร็จ

(2) แผนกพิจารณาเบื้องต้นเข้าตรวจสอบสถานที่ที่จะขุดดินว่าจำเป็นต้องขออนุญาตหรือไม่

(3) หากจำเป็นต้องขออนุญาต แผนกพิจารณาเบื้องต้นจะจัดทำรายละเอียดเบื้องต้นเกี่ยวกับการขออนุญาตและส่งงานต่อให้แผนกพิจารณาอนุญาต

(4) แผนกพิจารณาอนุญาตซึ่งจะประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับงานขุดดินเข้าตรวจสอบสถานที่ที่จะขุดดินโดยละเอียดเพื่อพิจารณาความเสี่ยงต่าง ๆ ที่พึงคำนึงถึงในการขุดดิน

(5) ผู้เชี่ยวชาญลงลายมือชื่อเพื่อรับรองให้มีการขุดดิน

(6) แผนกอนุญาตพิจารณาและหากเห็นชอบ ให้แผนกพิจารณาเบื้องต้นติดต่อกับผู้ขออนุญาตอีกครั้งหนึ่ง

5.4 หลักเกณฑ์ในการขุดดินและถมดิน

Construction (Design and Management) Regulations 2015 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับการขุดดินและการก่อสร้าง โดยกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการขุดดินในงานก่อสร้างไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 22 ในประเด็นเกี่ยวกับมาตรฐานเกี่ยวกับการขุดดินในงานก่อสร้างได้กำหนดไว้ส่วนที่ 4 ดังต่อไปนี้

⁷⁵Introduction of Permit to Dig/ Excavations Guidance ของ Coventry City Council

⁷⁶Exemptions to Permit to Dig Requirement of Permit to Dig/ Excavations Guidance ของ Coventry City Council

⁷⁷Appendix 1 of Permit to Dig/ Excavations Guidance ของ Coventry City Council

(1) ขอบเขตการบังคับใช้

มาตรฐานเกี่ยวกับการขุดดินบังคับใช้กับเขตก่อสร้าง⁷⁸ เขตก่อสร้างนี้มีความหมายรวมตั้งแต่สถานที่ก่อสร้างและสถานที่ที่คนงานสามารถเข้าถึงได้แต่ไม่รวมถึงสถานที่ทำงานเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่มีใช้กันไปเพื่อการก่อสร้าง⁷⁹ มาตรฐานเกี่ยวกับการขุดดินจึงถูกใช้บังคับเฉพาะในพื้นที่ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการก่อสร้างเท่านั้น

(2) ขั้นตอนการก่อสร้าง

Construction (Design and Management) Regulations 2015 กำหนดให้ต้องมีการออกแบบการก่อสร้าง (Design for Construction) โดย “ผู้ออกแบบ” (Designer) ซึ่งมีวิสัยทางสถาปัตยกรรมหรือวิศวกรรมศาสตร์มาตรงกับการขุดดินมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันความปลอดภัยของการทำงาน แบบการก่อสร้าง (Design for Construction) ต้องมีมาตรการป้องกันเพื่อมิให้เกิดการพังทลายของดิน⁸⁰ มิให้เครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ หลุดหรือตก⁸¹ และมีให้บุคคลติดหรือตกจากการขุดดิน⁸² นอกจากนี้ มาตรฐานเกี่ยวกับการขุดดินยังกำหนดให้มีการกำหนดขั้นตอนเพื่อมิให้บุคคล เครื่องมือ และวัสดุอุปกรณ์ตกลงในพื้นที่ที่มีการขุดดิน⁸³ และเพื่อมิให้มีการบรรจุเครื่องมือหรือวัสดุอุปกรณ์มากเกินไป⁸⁴ และตารางท้ายที่ 5 ของ Construction (Design and Management) Regulations 2015 ยังได้กำหนดหน้าที่ของผู้ออกแบบ 5 ประการ ดังต่อไปนี้ (1) ทำให้แน่ใจว่าลูกค้าผู้ก่อสร้างได้รับรู้ถึงหน้าที่ตามที่กำหนดใน Construction (Design and Management) Regulations 2015 (2) จัดเตรียมรายงานการประเมินความเสี่ยงประกอบแบบการก่อสร้าง (risk assessment of design) (3) ลดความเสี่ยงในอันตรายที่อาจเกิดขึ้นต่อสุขภาพและความปลอดภัยซึ่งอาจคาดเห็นได้ผ่านการออกแบบให้มากที่สุด (4) สนับสนุนข้อมูลต่อบุคคลอื่นเกี่ยวกับแบบการก่อสร้างของตนเท่าที่จำเป็น และ (5) ให้ความร่วมมือกับผู้ออกแบบอื่น ๆ

(3) การตรวจสอบการก่อสร้าง

การขุดดินในเขตก่อสร้างยังต้องได้รับการตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญตั้งแต่เริ่มต้นการขุดดินจนกระทั่งสิ้นสุดการขุดดิน หลังจากเกิดกรณีที่สถานที่ขุดดินมีความไม่มั่นคง และหลังจากเกิดเหตุการณ์ตกลงของเครื่องมือหรืออุปกรณ์⁸⁵ นอกจากนี้ในกรณีที่มีการร้องเรียนเรื่องความปลอดภัยในการขุดดิน การขุดดินในเขตก่อสร้างจะดำเนินการต่อได้ต่อเมื่อได้รับการยืนยันถึงความปลอดภัยแล้ว⁸⁶

(4) การแจ้งความไม่ปลอดภัยในการก่อสร้าง

มาตรา 24 ของ The Construction (Design and Management) Regulations 2015 กำหนดว่า

⁷⁸Section 16 (1) of the Construction (Design and Management) Regulations 2015

⁷⁹Section 2 of the Construction (Design and Management) Regulations 2015

⁸⁰Section 16 (1) (a) of the Construction (Design and Management) Regulations 2015

⁸¹Section 16 (1) (b) of the Construction (Design and Management) Regulations 2015

⁸²Section 16 (1) (c) of the Construction (Design and Management) Regulations 2015

⁸³Section 16 (2) of the Construction (Design and Management) Regulations 2015

⁸⁴Section 16 (3) of the Construction (Design and Management) Regulations 2015

⁸⁶Section 16 (4) (b) of the Construction (Design and Management) Regulations 2015

ในกรณีที่มีการตรวจสอบการก่อสร้างและพบว่ามีการขุดดินในงานก่อสร้างไม่เป็นไปตามมาตรฐานเกี่ยวกับการขุดดิน ให้ผู้ตรวจสอบแจ้งต่อเจ้าของโครงการที่ถูกตรวจสอบ⁸⁷ ในช่วงเวลาดังกล่าว เจ้าของโครงการจะไม่สามารถขุดดินได้จนกว่าผู้ตรวจสอบจะรับรองความปลอดภัย⁸⁸ นอกจากนี้ ผู้ตรวจสอบยังต้องทำรายงานซึ่งต้องประกอบไปด้วยรายละเอียดของการตรวจสอบอาทิ ชื่อและที่อยู่ของเจ้าของโครงการ สถานที่ของงานก่อสร้าง ลักษณะของงานก่อสร้าง วันและเวลาในการตรวจสอบ รายละเอียดเกี่ยวกับความเสี่ยงต่อความปลอดภัย ผลการตรวจสอบ ขั้นตอนการดำเนินการต่อไป ชื่อและตำแหน่งของผู้ตรวจสอบ⁸⁹ เมื่อทำรายงานเรียบร้อยแล้วให้รายงานหรือสำเนารายงานแก่เจ้าของโครงการและผู้ที่เกี่ยวข้องภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่การตรวจสอบสิ้นสุดลง เจ้าของโครงการจำต้องเก็บรายงานดังกล่าวไว้เพื่อให้หน่วยงานที่ตรวจสอบเข้ามาตรวจสอบตลอดระยะเวลาการก่อสร้างและอีก 3 เดือนนับแต่งานก่อสร้างสิ้นสุด⁹⁰ ในส่วนการควบคุมเงื่อนไขทางวิศวกรรมที่เกี่ยวข้องกับการขุด และถมดิน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดมาตรฐานการออกแบบ การใช้วัสดุ การก่อสร้าง สหราชอาณาจักรใช้บังคับใช้กฎหมายตามมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับกันในทางสากล คือ มาตรฐานของสถาบันมาตรฐานอังกฤษ (British Standard Institute หรือ BSI) ให้เป็นมาตรฐานกลางของประเทศซึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลอังกฤษและได้รับการยอมรับจากเอกชนเป็นที่แพร่หลาย โดยหน่วยงานย่อย คือ คณะกรรมการ Technical Committee B/256 Geotechnics เป็นผู้ออกมาตรฐาน เช่น BS 6031:2009 การส่งเสริมและผลักดันจากรัฐบาลสหราชอาณาจักรในการนำมาตรฐานต่าง ๆ ของทางสถาบัน รวมถึงมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับงานขุด และถมดิน งานดิน วัสดุถมต่างๆ หรือการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับดินนั้นสังเกตได้จากกรณีที่รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้จัดทำบันทึกความเข้าใจ⁹¹ระหว่างรัฐบาลสหราชอาณาจักรกับสถาบันมาตรฐานอังกฤษในการกำหนดหน้าที่เพื่อเป็นหน่วยงานกำหนดมาตรฐานอังกฤษ (“MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN THE UNITED KINGDOM GOVERNMENT AND THE BRITISH STANDARDS INSTITUTION IN RESPECT OF ITS ACTIVITIES AS THE UNITED KINGDOM’S NATIONAL STANDARDS BODY) โดยรัฐบาลสหราชอาณาจักรจะใช้มาตรฐานเป็นเกณฑ์ในการสนับสนุนการจัดทำนโยบายรัฐ รวมไปถึงความสามารถในการแข่งขัน นวัตกรรม การลดมาตรการกีดกัน การค้าเสรี ผลประโยชน์ผู้บริโภค การค้าที่เป็นธรรม ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Public Procurement)⁹² ใช้มาตรฐานร่วมกับการออกกฎหมายเพื่อจัดทำกฎหมายให้ดีขึ้น พัฒนามาตรฐานเพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อประโยชน์อย่างอื่นอีก และเนื่องจากประเทศสหราชอาณาจักรใช้ระบบการอนุญาตในการควบคุมดูแลกิจกรรมการขุดดินหรือถมดิน ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจอนุญาตจึงสามารถกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้นำมาตรฐานทางเทคนิคอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับประกอบการดำเนินการได้ อาทิ BS:6031 the Code of Practice for Earthworks

ตามมาตรา 16 ของ Health and Safety at Work etc. Act 1974 คณะกรรมการมาตรฐานอาชีวอนามัยและความปลอดภัย (Health and Safety Commission) ได้กำหนดมาตรฐานกลางที่ใช้บังคับกับงานก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับพื้นดิน อย่างไรก็ตาม งานก่อสร้างบางประเภทซึ่งมีกฎหมายใช้บังคับโดยเฉพาะแล้วจะไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรฐานฉบับนี้ เช่น การสร้างอ่างเก็บน้ำโดยไม่รวมถึงการทำงานของเขื่อนกักเก็บน้ำตามกฎหมาย The Reservoirs Act 1975 เป็นต้น⁹³ มาตรฐานฉบับนี้ประกอบไปส่วนสามส่วนใหญ่อันได้แก่ ส่วนที่หนึ่งเป็นเนื้อหาทั่วไป ส่วนที่สองเป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกแบบและการดำเนินการงานก่อสร้างเกี่ยวกับพื้นดิน และส่วนที่สามเป็นส่วนที่ใช้บังคับกับการขุดดินเป็นการชั่วคราวในแง่ของการนิยามคำจำกัดความที่เกี่ยวข้องกับการขุดดินและถมดิน มาตรฐาน

⁸⁷Section 24 (1) (a) of the Construction (Design and Management) Regulations 2015

⁸⁸Section 16 (5) of the Construction (Design and Management) Regulations 2015

⁸⁹Section 24 (1) (b) of the Construction (Design and Management) Regulations 2015

⁹⁰Section 24 (3) of the Construction (Design and Management) Regulations 2015

⁹¹<http://bis.gov.uk/files/file11950.pdf>

⁹²เพิงอ้าง Article 2

ฉบับนี้มีการกำหนดว่างานที่เกี่ยวข้องกับพื้นดินคือการขุดดิน การถมดิน และการสร้างทางลาด⁹⁴ ดังนั้น มาตรฐานฉบับนี้จึงครอบคลุมถึงการขุดดินและถมดินด้วย นอกจากนี้การขุดดินยังอยู่ในความหมายของ คำว่า คูน้ำ คูน้ำแคบ หลุม และเพลาอีกด้วย⁹⁵ มาตรฐานฉบับนี้ได้กำหนดคำแนะนำที่เกี่ยวข้องกับการ ขุดดินไว้ในหลายกรณี อาทิ การควบคุมและดูแลงานก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับพื้นดิน⁹⁶ การขุดดินชั่วคราว⁹⁷ วิธีการดำเนินงานก่อสร้าง⁹⁸ มาตรฐานนี้ครอบคลุมการออกแบบที่เกี่ยวข้องกับงานออกแบบที่เกี่ยวข้อง กับหลายฝ่ายเช่น คนงาน ที่ปรึกษาควบคุมงานก่อสร้าง ผู้รับจ้างหลัก หรือผู้รับจ้างช่วง โดยงานดินตาม มาตรฐานนี้จะเกี่ยวข้องกับงานดินด้านการขนส่ง งานโครงสร้างพื้นฐาน แต่จะมีการนำไปใช้กับงานสิ่ง ก่อสร้างด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมที่อยู่อาศัย งานวิศวกรรมแหล่งน้ำ การป้องกันน้ำท่วม หรือการป้องกัน ชายฝั่ง รวมถึงโครงการด้านวิศวกรรมโยธาทั่วไป โดยมาตรฐานฉบับนี้จะเป็นมาตรฐานเกี่ยวกับงานดินทั้ง ปวงยกเว้นงานเขื่อนกันน้ำที่กั้นน้ำ โดยพิจารณาในด้านการออกแบบก่อสร้าง การบำรุงรักษาโครงสร้าง พื้นฐานของเขื่อน และงานดินที่สร้างขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ของการปรับพื้นที่ให้เหมาะสมกับการปลูกสร้าง อาคาร หรือพื้นที่ในทางวิศวกรรม รวมถึงงานขุดงานถมบนเนินดินสำหรับงานก่อสร้าง ในระบบมาตรฐาน นี้จะมีการอ้างอิงมาตรฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานวิศวกรรมโยธา และงานฐานราก รวมถึงงานปฐพีวิทยาที่ เกี่ยวข้องอีกหลายชุดมาตรฐาน เช่น BS 1377 ซึ่งเป็นวิธีทดสอบดินสำหรับงานโยธา หรือ BS EN 474 ซึ่งเป็นมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับเครื่องจักรที่ใช้ในงานดิน และมาตรฐานอื่นอีก⁹⁹

BS 8006-1:2010 Code of practice for strengthened/reinforced soils and other fills (+A1:2016)

มาตรฐานฉบับนี้เป็นมาตรฐานที่ใช้ในงานดิน ซึ่งใช้กับกำแพงกันดิน คันดิน การเสริม กำลังดินคันทาง โดยเป็นมาตรฐานที่ใช้สำหรับงานวิศวกรรมโยธา และวิชาชีพอื่นที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง โดยมาตรฐานฉบับนี้จะแนะนำวิธีในการออกแบบที่ปลอดภัยสำหรับงานดินที่ต้องการการเสริมแรง ซึ่ง เป็นเรื่องเกี่ยวกับงานวิศวกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานถม หรือการเทดิน (insert) ในพื้นที่ธรรมชาติเพื่อ ทำให้เกิดเนินที่สูงกว่าระดับปกติปกติและมีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการรับน้ำหนักบรรทุก (load carrying) วัสดุเสริมแรงต่าง ๆ ที่ใช้ในการปรับปรุงคุณภาพของดินอ่อนในการเสริมคันดินหรือโครงสร้าง ที่มีความยืดหยุ่น (resilient structure) รวมถึงการเลือกประเภทวัสดุถม

BS 8002 1994 Code of Practice for Earth Retaining Structure มาตรฐานฉบับนี้ เป็นมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับงานขุดถมดิน โดยมุ่งเน้นแนวปฏิบัติในการออกแบบ และก่อสร้าง โครงสร้าง กำแพงกันดินโดยใช้ดิน หรือวัสดุอื่นที่มีลักษณะเดียวกัน ทั้งนี้มาตรฐานฉบับนี้จะใช้กับกำแพงกันดินที่ สูงประมาณ 15 เมตร หากก่อสร้างสูงกว่านี้จะต้องขอคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญ โดยมาตรฐานฉบับนี้จะ กล่าวถึงความต้องการข้อมูลธรณีวิทยาที่จำเป็น และคุณสมบัติวัสดุ และจะให้คำแนะนำในการเลือกค่า ของข้อมูลความแข็งแรงของดินที่ใช้เป็นชุดข้อมูลตัวแทนดินทั้งหมดที่จะใช้ในการออกแบบ และกำหนด หลักปรัชญาการออกแบบและวิธีออกแบบสำหรับกำแพงกันดินรวมไปถึงการพิจารณาแรงดันดิน และวิเคราะห์สมดุลรวมที่มีเสถียรภาพมาตรการเสริมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยที่ดินติดต่อก ค.ศ. 1996 Party Wall etc. Act 1996 ในการแจ้งการขุดดินเป็นการล่วงหน้าต่อเพื่อนบ้านพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ให้กับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่จะดำเนินการก่อสร้างที่มีการขุดดิน

⁹³Introduction of BS:6031 the Code of Practice for Earthworks

⁹⁴3.2.3 of BS:6031 the Code of Practice for Earthworks

⁹⁵3.3.1, 3.3.5, 3.3.6 and 3.3.10 of BS:6031 the Code of Practice for Earthworks

⁹⁶9 of BS:6031 the Code of Practice for Earthworks

⁹⁷13 of BS:6031 the Code of Practice for Earthworks

⁹⁸14 of BS:6031 the Code of Practice for Earthworks

⁹⁹อ้างแล้ว Normative Reference

และการขุดดินนั้นอาจมีผลกระทบต่อสิ่งหาปริมาณที่ติดกัน โดยกำหนดเป็นมาตรการแจ้งล่วงหน้า แก่เจ้าของที่ดินข้างเคียง และการป้องกันความปลอดภัยเมื่อเจ้าของที่ดินข้างเคียงร้องขอโดยผู้ดำเนินการเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย (Sec. 6) การเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงเข้าตรวจสอบ (Sec. 8) การขุดดินที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ (1) การขุดดินที่มีระยะห่างจากที่ดินของผิวนอกสุดของอาคารข้างเคียง ในระยะ 3 เมตรโดยวัดทางราบจากส่วนของอาคาร หรือโครงสร้างของเจ้าของห้องที่ติดกัน และ ส่วนใดส่วนหนึ่งของพื้นที่ที่ประสงค์จะขุดดิน สิ่งก่อสร้าง หรือโครงสร้างภายใน 3 เมตรถึงระยะที่ต่ำกว่าระดับของระยะต่ำสุดของฐานรากของอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้าง หรือโครงสร้างของอาคารที่ติดกัน หรือ (2) เจ้าของอาคารที่ประสงค์จะขุดดิน หรือขุดดินเพื่อรื้อถอนภายในระยะแนวราบ 6 เมตรนับจากส่วนใดส่วนหนึ่งของอาคาร ส่วนใดส่วนหนึ่งของพื้นที่ขุด ในส่วนที่เริ่มขุดลงจะต้องขุดลงเป็นระยะ 45 องศา จากจุดตัดแนวราบถึงระดับต่ำสุดของฐานรากของสิ่งก่อสร้าง หรือโครงสร้างของอาคารที่ติดกันซึ่งใช้แนวพื้นผิวนอกของกำแพงที่อยู่นอกสุดของอาคาร หรือโครงสร้างที่อยู่ติดกัน ในการขุดดินทั้งสองกรณีอยู่ในข่ายที่ต้องปฏิบัติตามพระบัญญัติฉบับนี้นั้นเจ้าของสิ่งหาปริมาณจำต้องแจ้งต่อเพื่อนบ้านอย่างน้อย 1 เดือนก่อนการขุดดิน¹⁰⁰ การแจ้งดังกล่าวต้องประกอบไปด้วยรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการขุดดิน อาทิ ขนาดและความลึกของการขุดดิน ลักษณะของอาคารที่จะก่อสร้าง เป็นต้น¹⁰¹ หากเพื่อนบ้านมิได้ให้ความยินยอมภายใน 14 วันนับแต่วันที่ได้รับการแจ้ง ให้ถือว่าเพื่อนบ้านไม่ให้ความยินยอมแก่การก่อสร้างซึ่งมีการขุดดินดังกล่าว¹⁰²

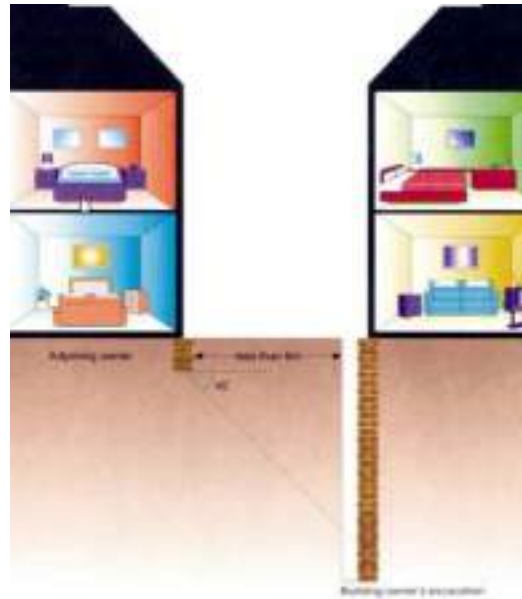


¹⁰⁰Section 6 (5) of Party Wall etc. Act 1996

¹⁰¹Section 6 (6) of Party Wall etc. Act 1996

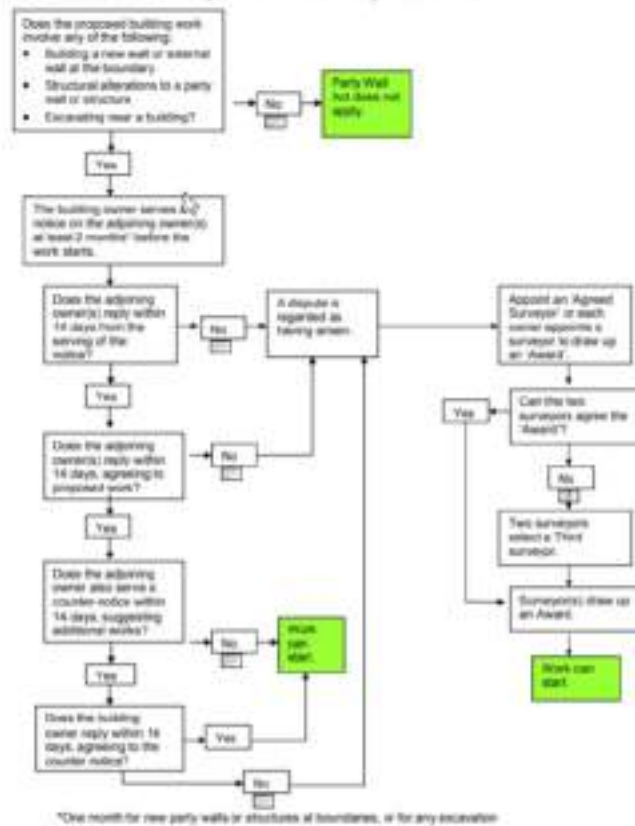
¹⁰²Section 6 (7) of Party Wall etc. Act 1996

ระยะที่ต้องแจ้งตามกฎหมาย¹⁰³



Appendix 2

How to meet the requirements of the Party Wall etc. Act 1996



¹⁰³Department for Communities and Local Government, Party Wall etc. Act 1996 Explanatory Booklet, p.15 cited on https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/523010/Party_Wall_etc_Act_1996_-_Explanatory_Booklet.pdf date 13 July 2019

5.5 มาตรการบังคับทางกฎหมายเพื่อป้องกันและเยียวยาความเสียหาย

มาตรการบังคับทางปกครองที่สำคัญที่สุดคือคำสั่งให้แก้ไขการดำเนินการ หรือห้ามมิให้กระทำการประกอบรายงานความไม่ปลอดภัยในการก่อสร้าง (Improvement or Prohibition Notice) Health and Safety at Work etc. Act 1974 ซึ่งผู้ตรวจสอบ (Inspector) มีอำนาจออกเมื่อเห็นว่าได้มีการหรือจะมีการกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยคำสั่งดังกล่าวจะต้องกำหนดมาตรการให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติพร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาสำหรับการปฏิบัติโดยชัดเจน แต่อย่างน้อยต้องมีระยะที่กำหนดไม่น้อยกว่า 21 วัน ในส่วนของการอุทธรณ์คำสั่งนั้น Health and Safety at Work etc. Act 1974 กำหนดองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้ตาม Section 24 คือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านการจ้างแรงงาน (Employment Tribunal) แต่เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวจะมีอำนาจพิจารณาเฉพาะในกรณีที่เป็นการอุทธรณ์คำสั่งของผู้ตรวจสอบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเท่านั้น ดังนั้น สำหรับผู้มีส่วนได้เสียจากคำสั่งทางปกครองในการก่อสร้างซึ่งรวมถึงการขุดดินและถมดินตามกฎหมายฉบับนี้สามารถดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามหลักการทั่วไปในประเทศสหราชอาณาจักรซึ่งใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ที่จะเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียในผลของคำสั่งและกฎหมายไม่ได้กำหนดกระบวนการอุทธรณ์และสิทธิในการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะสามารถอุทธรณ์คำสั่งในรูปแบบการฟ้องคดีขอให้ศาลยุติธรรมทบทวนคำสั่งทางปกครอง (Judicial Review) ได้¹⁰⁶ โดยผู้เสียหายที่ประสงค์จะฟ้องคดีขอให้ศาลพิจารณาทบทวนนั้นจะต้องยื่นคำขอฝ่ายเดียวเพื่อขอให้ศาลออกหมายอนุญาตให้ฟ้องคดี (Leave to apply)¹⁰⁷ ต่อศาลดิวิชั่นนอลคอร์ทเพื่อให้ผู้พิพากษานายหนึ่งของศาลปกครอง (Administrative Court) ซึ่งเป็นแผนกย่อยในศาลยุติธรรมแผนกควีนส์เบนช์ (Queen's Bench Division) ของศาลไฮน์คอร์ท (High Court) ทำการพิจารณาคำร้องดังกล่าวภายในกำหนด 3 เดือนนับแต่วันที่เกิดเหตุอันจะฟ้องขอให้ศาลพิจารณาทบทวนได้ อย่างไรก็ตามศาลอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้ตามที่เห็นสมควรเท่าที่ไม่ก่อให้เกิดความยากลำบากเกินสมควรในอันที่จะเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ไม่เป็นการรบกวนสิทธิของบุคคลอื่นเกินสมควร และไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม แม้ตามหลักกฎหมาย Common Law ศาลจะมีหน้าที่ควบคุมดูแลให้การกระทำทางปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งที่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรและกฎหมายจารีตประเพณี เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ต้องถือว่าอำนาจในการพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของศาลยุติธรรมเป็นอำนาจที่จำกัดเฉพาะการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ของผู้ทำคำสั่ง แต่ศาลไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบถึงความเหมาะสมหรือดุลพินิจ (Discretion) ในการทำคำสั่ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติศาลสูงสุด ค.ศ. 1981 (Supreme Court Act 1981) และ Statutory Instrument 1980 No. 2,000 ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคต่าง ๆ ที่ฝ่ายปกครองสั่งให้ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตามอำนาจดุลพินิจนั้นย่อมถือเป็นอันยุติไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งไปยังศาลยุติธรรมได้

5.6 บทกำหนดโทษทางอาญา

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วพบว่ามีการกำหนดโทษทางอาญาไว้ใน Health and Safety at Work etc. Act 1974 โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดโทษทางอาญาสำหรับการฝ่าฝืนระเบียบที่ออกตามความพระราชบัญญัตินี้โดยที่มีโทษปรับไม่เกิน 400 ยูโร (ประมาณ 17,350 บาท) จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁰⁸ และ Party Wall etc. Act 1996 กำหนดโทษอาญาต่อการขัดขวางการเข้าตรวจสอบโดยเจ้าของที่ดินข้างเคียง (Sec. 8, 16) กำหนดอัตราเป็นโทษปรับไม่เกิน Level

¹⁰⁶เทียบเคียงคดี R. v. Greater London Council, ex parte Blackburn (1976) 1 WLR 550

¹⁰⁷เทียบเคียงคดี R. v. Dairy Produce Quota Tribunal, ex parte Caswell (1989) 1 WLR 1089

¹⁰⁸Section 33 (1) (c) and 33 (3) (a) (b) of Health and Safety at Work etc. Act 1974

3 of Standard Scale (ไม่เกิน £ 1000 หรือ ประมาณ 38170.43 บาท)

6. บทสรุปและข้อพิจารณาสำหรับกฎหมายไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขุดดินและถมดินของสหราชอาณาจักรประกอบไปด้วยกฎหมายสองกลุ่มคือ กฎหมายเกี่ยวกับการก่อสร้างทั่วไป และกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกิจกรรมการขุดดินและถมดินโดยตรงคือ Health and Safety at Work etc. Act 1974 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่กฎหมายเนื้อหาของมาตรการการขุดดินและถมดินในงานก่อสร้าง โดยกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้ใน Construction (Design and Management) Regulations 2015 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดนิยามของการขุดดินและการก่อสร้างและกำหนดขั้นตอนต่าง ๆ เกี่ยวกับการขุดดินและการก่อสร้างเอาไว้ นอกจากนี้ ยังปรากฏแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการขุดดินซึ่งเป็นแนวปฏิบัติให้เป็นไปตาม Health and Safety at Work etc. Act 1974 และ Construction (Design and Management) Regulations 2015 ผ่านลักษณะของคู่มือการขออนุญาตซึ่งง่ายและสะดวกต่อประชาชนในการทำความเข้าใจและปฏิบัติตามกฎหมาย

นอกจากประเด็นเกี่ยวกับเนื้อหาของมาตรฐานการขุดดินและถมดินแล้ว สหราชอาณาจักรยังมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้ใน Health and Safety at Work etc. Act 1974 และ Health and Safety (Enforcing Authority) Regulations 1998 ซึ่งปรากฏหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวอันได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานอาชีพอนามัยและความปลอดภัย (Health and Safety Commission) สำนักงานมาตรฐานอาชีพอนามัยและความปลอดภัย (Health and Safety Executive, HSE) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการมาตรฐานอาชีพอนามัยและความปลอดภัย (Health and Safety Commission) มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำหนดมาตรฐานการก่อสร้างซึ่งรวมถึงการขุดดินและถมดินด้วย ในขณะที่คณะกรรมการมาตรฐานอาชีพอนามัยและความปลอดภัย (Health and Safety Commission) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตให้ขุดดิน จุดที่น่าสนใจในกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักรคือการพิจารณาความปลอดภัยของสาธารณะรวมถึงความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากการขุดดินในบริเวณใกล้เคียงกับโครงสร้างสาธารณูปโภค ซึ่งมีแนวคิดใกล้เคียงกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาแต่ต่างวิธีการบังคับใช้กฎหมายโดยกฎหมายของสหราชอาณาจักรรวมกระบวนการตรวจสอบไว้ในขั้นตอนการอนุญาตขุดดินเสียในคราวเดียวกัน และสหราชอาณาจักรสนับสนุนความชำนาญด้านวิชาชีพในการตรวจสอบและรับรองจากภาครัฐอันเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ประกอบกับรัฐบาลให้การสนับสนุนการใช้มาตรฐาน BSI ซึ่งเป็นมาตรฐานทางเทคนิคจากองค์กรภาคเอกชนที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลผ่านระบบอนุญาต ทำให้เกิดความคล่องตัวและมีมาตรฐานอยู่เสมอ

ทั้งนี้ มาตรการเสริมตามกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือ มาตรการแจ้งล่วงหน้าแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงและการป้องกันความปลอดภัยเมื่อเจ้าของที่ดินข้างเคียงร้องขอโดยผู้ดำเนินการเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย และการเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงเข้าตรวจสอบ ตาม Party Wall etc. Act 1996 นั้นก็มีความน่าสนใจหากจะนำมาปรับใช้กับกระบวนการแจ้งต่อการดำเนินการตามกฎหมายของประเทศไทย โดยอาจมีการกำหนดกระบวนการส่งต่อข้อมูลการแจ้งการดำเนินการขุดดินหรือถมดินจากภาครัฐไปยังเจ้าของที่ดินในแปลงข้างเคียงเพื่อให้ได้ทราบถึงข้อเท็จจริงและร่วมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการขุดดินหรือถมดิน เพื่อให้ภาครัฐได้รับทราบซึ่งข้อมูลและสามารถใช้อำนาจในการเยียวยาหรือแก้ไขปัญหาอันอาจเกิดขึ้นได้อย่างทันที่

บรรณานุกรม

ณรงค์เดช สุรโฆษิต, การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในประเทศไทย อังกฤษ, 2553 (กรุงเทพฯ วิทยุชน)

สุนัย มโนมัยอุดม, ระบบกฎหมายอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2545 (กรุงเทพฯ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ศูนย์วิจัยและพัฒนาวิศวกรรมปฐพีและฐานราก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, โครงการพัฒนาและปรับปรุงจัดทำประมวลข้อบังคับอาคาร (Building Code) สำหรับประเทศไทย โครงการย่อยที่ 8 : ข้อบังคับเกี่ยวกับการขุดดินและถมดิน.

Amanda Stubbs, *Environmental Law For The Construction Industry* (2nd edn, Thomas Telford Publishing, 2002).

Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Construction Code Of Practice For The Sustainable Use Of Soils On Construction Sites* (DEFRA 2009).

Helen Grice and Simon Joyston-Bechal, *Health And Safety Law For The Construction Industry* (2nd edn, Thomas Telford Publishing, 2004).

Julian Bailey, *Construction Law Volume I, II & III* (Routledge 2011).

JR Lewis, *Administrative Law for the Construction Industry*, (The Macmillan Press LTD, 1976)

Micheal F. James, *Construction Law* (The Macmillan Press, LTD 1994).

Marshall Levine and Roger ter Haar QC, *Construction Insurance and Uk Construction Contracts* (Informa Law from Routledge, 2014)

Vivian Ramsey and others, *ICE Manual Of Construction Law* (Institution of Civil Engineers 2011).

สนับสนุนข้อมูลกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักรโดย ศ.ดร. สุเชษฐ ลิขิตเลอสรวง (D.Phil. Engineering Science, Oxford University) ศาสตราจารย์ประจำคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และนาย Jong Young Sung นักศึกษาชั้นปริญญาโท ([MSc Construction Law & Dispute Resolution, King's College London](#))

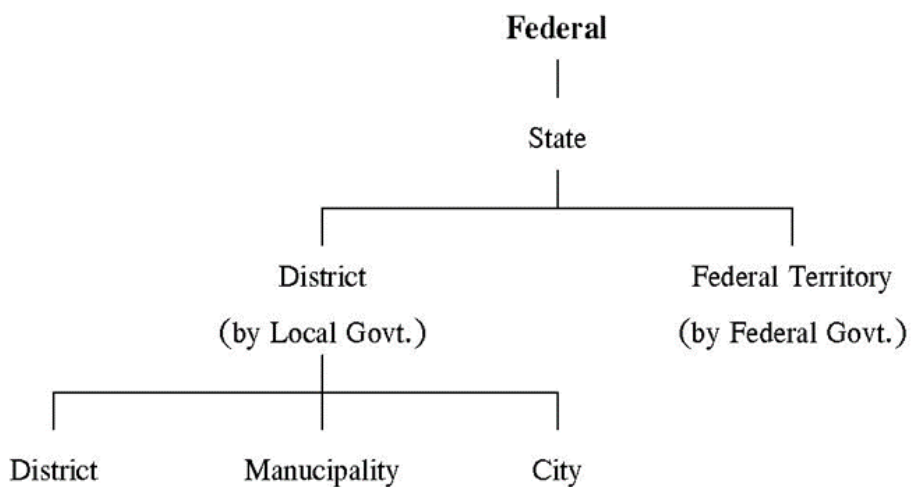
บทที่ 6

การศึกษา วิเคราะห์โดยละเอียด กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน ของประเทศสหพันธ์รัฐมาเลเซีย

1. ความทั่วไปตามบริบทของประเทศ

การศึกษากฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินของสหพันธ์รัฐมาเลเซียเป็นอีกหนึ่งประเด็นทางกฎหมายที่น่าสนใจ เนื่องจากมาเลเซียเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations – ASEAN) ซึ่งมีสภาพภูมิประเทศคล้ายคลึงกับประเทศไทยและยังมีการใช้พื้นที่สำหรับการเกษตรกรรมค่อนข้างมาก แม้ระบบกฎหมายของทั้งสองประเทศจะค่อนข้างมีความแตกต่างกัน หากแต่สิ่งหนึ่งที่ทั้งสองประเทศมีความเหมือนกัน คือ ความต้องการที่จะแก้ไขปัญหาความต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดิน เพื่อประสานการใช้สิทธิในทรัพย์สินให้ไม่ขัดหรือแย้งกับสิทธิในชีวิต ร่างกายหรือ ทรัพย์สินของผู้อื่น สภาพสังคมของมาเลเซียเป็นสังคมที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติ วัฒนธรรม และภาษามารวมกัน และใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (common law) กล่าวคือ ยึดถือจารีตประเพณีซึ่งประมวลจากบรรดาคำพิพากษาของศาลออกมาเป็นกฎหมายสำหรับการบังคับใช้ ซึ่งหลักการดังกล่าวได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งเคยเป็นเจ้าอาณานิคมของมาเลเซียมาก่อน เมื่อระบบกฎหมายได้รับอิทธิพลมาจากอังกฤษ การบริหารงานด้านกิจการยุติธรรมในด้านต่าง ๆ รวมไปถึงการจัดระบบโครงสร้างศาล ก็ได้เดินตามแม่แบบของระบบศาลในประเทศอังกฤษแทบทั้งสิ้น แต่แม้ระบบกฎหมายของประเทศมาเลเซียมีรากฐานมาจากระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) ของประเทศอังกฤษ แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญของสหพันธ์รัฐมาเลเซีย มาตรา 13 บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินเอาไว้ว่า (1) บุคคลใด ๆ ไม่อาจยกเลิกสิทธิในทรัพย์สิน ยกเว้นโดยการใช้กฎหมาย (2) ไม่มีกฎหมายใด ๆ ที่สามารถนำซึ่งทรัพย์สิน หรือนำทรัพย์สินโดยการบังคับซึ่งปราศจากการให้ค่าชดเชยตามความเหมาะสม การควบคุมดูแลกิจกรรมการขุดดินหรือถมดินอันถือเป็นการจำกัดสิทธิในการใช้สอยที่ดิน (Land Use Right) ในประเทศสหพันธ์รัฐมาเลเซียจึงต้องกระทำโดยกฎหมายลายลักษณ์อักษรระดับพระราชบัญญัติซึ่งกำกับดูแลโดยรัฐบาลกลางเท่านั้น แม้ว่ารูปแบบของการปกครองรัฐจะเป็นในลักษณะแบบ “รัฐรวม” (federal state) ซึ่งทำให้แต่ละรัฐมีรัฐบาลแห่งรัฐ (State Government) ซึ่งมีอำนาจทั้งในทางบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการเป็นของตนเองได้พอสมควรภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง (Federal Government)¹⁰⁹ และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลของมลรัฐ สรุปลงได้ดังแผนภาพ

¹⁰⁹ จีระประภา อัครบวร, รศ.ดร. “ระบบบริหารราชการของสหพันธ์รัฐมาเลเซีย”, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2557 หน้า 93



แผนภาพแสดงการปกครองของประเทศสหพันธ์รัฐมาเลเซีย

2. รายชื่อกฎหมายและมาตรฐานทางเทคนิคที่เกี่ยวข้อง

(1) Occupational Safety and Health Act 1994 (Act 514) (2) Factories and Machinery Act 1967 (Revised 1974) (Act 139) (3) Guidelines for Public Safety and Health at Construction Sites (1st Revision) (4) Board of Engineers Malaysia Guideline NO: 001 (THE ROLE AND RESPONSIBILITY OF PROFESSIONAL ENGINEERS FOR TEMPORARY WORKS DURING CONSTRUCTION STAGE) (5) Solid Waste and Public Cleansing Management Act 2007 (Act 672) (6) Mineral Development Act 1994 (Act 525) (7) Geological Survey Act 1974 (Act 129) (8) Street, Drainage and Building Act 1974 (Act 133) (9) Town and Country Planning Act 1976 (Act 172) (10) Federal Territory (Planning) Act 1982 (Act 267)

อนึ่ง กฎหมายสำคัญที่ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ คือ กฎหมายในหัวข้อ 4.3 กฎหมายเพื่อควบคุมการก่อสร้างให้เกิดมาตรฐาน ปลอดภัย และสอดคล้องกับการบริหารจัดการภูมิทัศน์ ผังเมืองและที่ดิน ได้แก่ Street, Drainage and Building Act 1974 (Act 133) และ Town and Country Planning Act 1976 (Act 172)

3. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

3.1 เพื่อการสร้างความปลอดภัยในงานขุดดินและถมดิน (Providing Safety for Land Excavation and Landfill Work): กลุ่มนี้มีขึ้นเพื่อเป็นการสร้าง “ความปลอดภัย” (safety) ให้แก่บุคคลผู้ปฏิบัติงานขุดดินและถมดิน รวมไปถึงผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น ประชาชนผู้ซึ่งอยู่ใกล้เคียงบริเวณการดำเนินงาน

3.2 เพื่อการควบคุมมาตรฐานของงานขุดดินและถมดิน (Controlling Standard of Land Excavation and Landfill Work): กลุ่มนี้มีขึ้นเพื่อให้เกิดวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการขุดดินและถมดินอย่างสูงสุด และเพื่อไม่ให้เกิดการขุดดินและถมดินทำลายชั้นดินและสิ่งแวดล้อม

3.3 กฎหมายเพื่อควบคุมการก่อสร้างให้เกิดมาตรฐาน ปลอดภัย และสอดคล้องกับการบริหารจัดการภูมิทัศน์ ผังเมืองและที่ดิน

4. องค์กรที่รับผิดชอบในเรื่องการขุดดินและถมดิน

องค์กรที่มีความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับงานด้านการขุดดินและถมดินของสหพันธ์รัฐมาเลเซียสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภทหลัก ๆ ดังนี้

4.1 องค์กรผู้กำหนดมาตรฐานตามกฎหมายในการขุดดินและถมดินของสหพันธ์รัฐมาเลเซีย

4.1.1 กรมมาตรฐานแห่งชาติ (Department of Standard Malaysia) เป็นหน่วยงานที่อยู่ในการควบคุมดูแลของกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมระหว่างประเทศ Ministry of International Trade and Industry มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับระดับสากล สำหรับมาตรฐานทางเทคนิคในการขุดดินและถมดินหรือที่เรียกว่า “งานดิน” ที่ใช้อ้างอิงประกอบ

กับกฎหมายฉบับหลัก คือ Street, Drainage and Building Act 1974 (Act 133) (9) Town and Country Planning Act 1976 (Act 172) ได้แก่ Malaysian Standard (MS 1754 : 2004 Earthworks – Code of practices)

4.1.2 กรมความปลอดภัยด้านอาชีวอนามัย (Department of Occupational Safety and Health: DOSH): เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรมนุษย์แห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย มีหน้าที่รับผิดชอบและทำตามกฎข้อบังคับในด้านกฎหมาย เพื่อต้องการให้ความมั่นใจว่า ผู้ที่อยู่ในระหว่างการทำงานหรือผู้อื่นที่เกี่ยวข้อง ได้รับการคุ้มครองด้านความปลอดภัย สุขภาพ และสวัสดิการจาก อันตรายอันเป็นผลมาจากกิจกรรมในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ได้แก่ ภาคอุตสาหกรรมเหมืองแร่และการระเบิดหิน การก่อสร้าง การเกษตร การป่าไม้และการประมง สาธารณูปโภค (แก๊ส ไฟฟ้า น้ำประปา และสาธารณสุข) การขนส่ง การเก็บรักษาและการคมนาคม การค้าส่งและค้าปลีก โรงแรม และร้านอาหาร การเงิน การประกันภัย บริการด้านอสังหาริมทรัพย์และธุรกิจ การบริการสาธารณะ และการบริการของหน่วยงานตามกฎหมาย (Statutory Authority)¹¹⁰ ซึ่งบทบาทของ DOSH เกี่ยวกับเรื่องการขุดดินและถมดินของสหพันธรัฐมาเลเซีย ก็คือการส่งเสริมและทำให้บรรลุวัตถุประสงค์เรื่องความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ขั้นตอนการทำงาน รวมไปถึงกฎระเบียบและแนวทางว่าด้วยเรื่องความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในหมู่คนงานทั่วประเทศ โดยผ่านการใช้อำนาจผ่านทางกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น Occupational Safety and Health Act 1994 (Act 514), Factories and Machinery Act 1967 (Revised 1974) (Act 139) เป็นต้น รวมไปถึงอำนาจในการออกข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักปฏิบัติให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น Guidelines for Public Safety and Health at Construction Sites, 2007, Guidelines on Occupational Safety and Health in Construction Industry (Excavation Work) 2017 เป็นต้น

4.1.3 Board of Engineers Malaysia (BEM): เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมภายในสหพันธรัฐมาเลเซีย อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงโยธาธิการของสหพันธรัฐมาเลเซีย จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตาม Engineers Act 1967 มีวัตถุประสงค์คือ ทำหน้าที่รับผิดชอบในการปรับปรุงระบบการลงทะเบียนของผู้สำเร็จการศึกษาวิศวกรรมและวิศวกร มีอาชีพ รวมถึงทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมความประพฤติและจริยธรรมสำหรับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิศวกรรมในสหพันธรัฐมาเลเซีย ซึ่งบทบาทของ BEM เกี่ยวกับเรื่องการขุดดินและถมดินของสหพันธรัฐมาเลเซีย ก็คือการกำหนดกฎเกณฑ์และความรับผิดชอบของผู้ที่ทำงานเกี่ยวกับงานด้านวิศวกรรมซึ่งขึ้นทะเบียนอยู่กับหน่วยงานนี้ เช่น Board of Engineers Malaysia Guideline NO: 001 (THE ROLE AND RESPONSIBILITY OF PROFESSIONAL ENGINEERS FOR TEMPORARY WORKS DURING CONSTRUCTION STAGE) เป็นต้น

4.2 องค์การผู้พิจารณาอนุญาตให้ขุดดินและถมดินของสหพันธรัฐมาเลเซีย

4.2.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของสหพันธรัฐมาเลเซียตามพระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 1976 (Local Government Act 1976): ด้วยผลของพระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ.1976 (Local Government Act 1976) อันทำให้เกิดการปรับปรุงและรวบรวมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น (PBT) รวมทั้งมีผลใช้บังคับกับรัฐบาลแห่งรัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่น จึงเป็นผลทำให้เกิดการมอบอำนาจให้แก่วิชาการแห่งรัฐซึ่งมีทั้งสิ้น 13 รัฐ ในการแก้ไขและบัญญัติข้อบังคับหรือกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ ที่มีผลใช้บังคับในรัฐนั้น ๆ ดังนั้น ข้อบังคับ และกฎหมายของแต่ละรัฐในสหพันธรัฐมาเลเซียจึงมีความแตกต่างกันไป ตามที่รัฐบาลแห่งรัฐตามท้องถิ่นนั้น ๆ จะได้ทำการ

¹¹⁰จาก “คู่มือโอกาสและทิศทางการค้าการลงทุนในประเทศมาเลเซีย”, กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

ใช้อำนาจของตนเอง โดยบทบาทของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นแต่ละรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องการพิจารณาอนุญาตให้ขุดดินและถมดินของสหพันธ์รัฐมาเลเซีย ก็คือการบริหารจัดการเรื่องเชิงนโยบายต่าง ๆ โดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายได้ให้ไว้ เพื่อให้การดำเนินงานเรื่องการขุดดินถมดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดผลลัพธ์เชิงบวกกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ให้มากที่สุด เช่น การออกคำสั่งทางปกครองหรือใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่พระราชบัญญัติต่าง ๆ ให้อำนาจไว้ในการดำเนินการทางปกครองเพื่อให้การเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

4.2.2 ส่วนราชการของรัฐบาลสหพันธรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นของสหพันธ์รัฐมาเลเซีย:

ในปัจจุบันสหพันธ์รัฐมาเลเซียที่เคยได้รับอิทธิพลของโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ คือ การปกครองด้วยโครงสร้างของระบบรัฐสภาแยกแยะระบบรัฐบาล ที่มีทั้งระบบรัฐบาลกลางหรือสหพันธ์ (Federal Government) และรัฐบาลแห่งรัฐ (State Government) ซึ่งการจัดระบบราชการต่างรองรับโครงสร้างข้างต้น โดยในส่วนกลางมีกระทรวงต่าง ๆ ทั้งหมด 24 กระทรวง และระดับสหพันธรัฐจะส่งตัวแทนของตนเข้าไปอยู่ประจำรัฐต่าง ๆ เพราะโครงสร้างการบริหารงานในแต่ละรัฐจะมีกระทรวงที่เลียนแบบโครงสร้างการปกครองระดับชาติ ทั้งนี้เพื่อให้ตัวแทนจากสหพันธ์คอยให้คำปรึกษาแนะนำเป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาล มลรัฐ และรัฐบาลแห่งสหพันธ์ การมีโครงสร้างในการแบ่งกระทรวงที่ถอดแบบมาจากส่วนกลางนี้ เป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลแห่งสหพันธ์ ดังนั้นข้าราชการตั้งแต่ระดับปลัดกระทรวง อธิบดี กรม ผู้อำนวยการกอง ฯลฯ ทั้งในระดับสหพันธรัฐหรือระดับรัฐ ต่างถูกกำหนดบทบาทที่จะสนองนโยบายรัฐบาลในฐานะผู้ปฏิบัติงานทั้งสิ้น โดยบทบาทของส่วนราชการของรัฐบาลสหพันธรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นของสหพันธ์รัฐมาเลเซียเกี่ยวกับเรื่องการพิจารณาอนุญาตให้ขุดดินและถมดินของสหพันธ์รัฐมาเลเซีย ก็คือ “การใช้อำนาจทางปกครอง” ในฐานะผู้ปฏิบัติงาน ในการกำกับดูแล และบังคับใช้กฎหมาย (เช่น อนุมัติเรื่องต่าง ๆ) เพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับการวางแผนนโยบายจากฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะนโยบายจากรัฐบาลกลางของสหพันธ์รัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่นของสหพันธ์รัฐก็ตาม

5. บทวิเคราะห์ (เจตนารมณ์ของกฎหมาย ความมีผลใช้บังคับของกฎหมายในเชิงพื้นที่ บทนิยามเกี่ยวกับคำว่า “ดิน” “การขุดดิน” และ “การถมดิน” ระบบการควบคุมหรือกำกับดูแลกิจกรรมการขุดดินหรือถมดิน หลักเกณฑ์ในการขุดดินและถมดิน มาตรการบังคับทางกฎหมายเพื่อป้องกันและเยียวยาความเสียหาย และ บทกำหนดโทษทางอาญาเมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมาย)

จากการศึกษากฎหมายและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการขุดดินและถมดินที่มีการใช้บังคับในสหพันธ์รัฐมาเลเซีย พบว่าสามารถแบ่งประเภทของกฎหมายและกฎเกณฑ์ตามเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายและออกกฎเกณฑ์ว่าด้วยการขุดดินและถมดิน ได้ 3 ประเภท โดยทุกฉบับมีผลใช้บังคับทั่วประเทศ ดังนี้

5.1 เพื่อการสร้างความปลอดภัยในงานขุดดินและถมดิน (Providing Safety for Land Excavation and Landfill Work): กลุ่มนี้มีขึ้นเพื่อเป็นการสร้าง “ความปลอดภัย” (safety) ให้แก่บุคคลผู้ปฏิบัติงานขุดดินและถมดิน รวมไปถึงผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น ประชาชนผู้ซึ่งอยู่ใกล้เคียงบริเวณการดำเนินงาน มีกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์ดังกล่าว ดังนี้

5.1.1 Occupational Safety and Health Act 1994 (Act 514): พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมสำหรับการรักษาความปลอดภัย สุขภาพและสวัสดิการของบุคคลในการทำงาน เพื่อป้องกันผู้อื่นจากความเสี่ยงต่อความปลอดภัย หรือสุขภาพที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของบุคคลที่ทำงาน เพื่อสร้างสภาพแห่งชาติด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย และสำหรับเรื่อง

อื่นที่เกี่ยวข้อง¹¹¹ ภายในมีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในงานขุดดินและถมดินอยู่หลายมาตรา เช่น **มาตรา 15 (1) และ (2) (a)**¹¹² ซึ่งวางหลักเอาไว้ว่า นายจ้างทุก ๆ คน ที่ควบคุมโครงการก่อสร้าง อันรวมไปถึงขั้นตอนงานที่เกี่ยวข้องกับงานขุดดินถมดิน มีหน้าที่ต้องประกันเรื่องความปลอดภัย สุขภาพ และสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของพนักงานทุกคน และต้องให้ความมั่นใจแก่ลูกจ้างทุกคนว่า ความเสี่ยงต่าง ๆ ในการทำงานจะถูกบริหารจัดการโดยระบบความปลอดภัยตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมาย รวมไปถึง**มาตรา 16**¹¹³ ที่วางหลักว่า นายจ้างทุกคนมีหน้าที่ต้องจัดทำและแก้ไขเอกสารเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพในการทำงานของพนักงานลูกจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร ให้เหมาะสม และต้องมีการแจ้งข้อความในเอกสารและการแก้ไขข้อความใด ๆ ในเอกสารนั้น ให้พนักงานลูกจ้างทั้งหมดทราบด้วย ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามถือว่าเป็นความผิดทางอาญาตาม**มาตรา 19**¹¹⁴ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5 หมื่นริงกิต หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

อีกทั้งพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้กำหนดบทบัญญัติในเรื่องเอาไว้อีกว่า เจ้าหน้าที่ความปลอดภัยและอาชีวอนามัย (An occupational safety and health officer) เป็นเจ้าหน้าที่ที่สามารถใช้อำนาจรัฐทางปกครองตาม**มาตรา 39 (1)**¹¹⁵ ในการเข้าตรวจสอบสถานที่ทำงานใด ๆ ของลูกจ้างได้ เพื่อให้การเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้หรือข้อบังคับที่สร้างขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ และเมื่อมีการใช้อำนาจดังกล่าว บรรดาเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือนายจ้าง ณ สถานที่ทำงานใด ๆ รวมไปถึงตัวแทนหรือลูกจ้างของเจ้าของ ผู้ครอบครองหรือนายจ้างนั้น มีหน้าที่ตาม**มาตรา 46**¹¹⁶ ที่จะต้องให้ความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ในเรื่องการให้ตรวจสอบ การส่งรายละเอียดเพิ่มเติม รวมถึงการอื่นอันเป็นการอำนวยความสะดวกต่อการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งหากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามก็จะถือว่าเป็นความผิด ต้องถูกลงโทษโดยอาศัยบทลงโทษโดยทั่วไป (General penalty) ตาม**มาตรา 51**¹¹⁷ กล่าวคือ เมื่อบุคคลใดกระทำการหรือละเว้นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติใดของพระราชบัญญัตินี้ หรือข้อบังคับใดที่ได้ทำขึ้นภายใต้พระราชบัญญัตินี้ หากไม่มีบทบัญญัติโทษไว้โดยเฉพาะ โดยทั่วไปจะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1 หมื่นริงกิตหรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีที่มีความผิดยังเกิดต่อเนื่องให้ปรับไม่เกิน 1 พันริงกิต สำหรับทุกวันหรือบางส่วนของวันในระหว่างที่ความผิดยังคงดำเนินต่อไป

¹¹¹An act to make further provisions for securing the safety, health and welfare of persons at work, for protecting others against risks to safety or health in connection with the activities of persons at work, to establish the National Council for Occupational Safety and Health, and for matters connected therewith.

¹¹²15. General duties of employers and self-employed persons to their employees.

(1) It shall be the duty of every employer and every self-employed person to ensure, so far as is practicable, the safety, health and welfare at work of all his employees.

(2) Without prejudice to the generality of subsection (1), the matters to which the duty extends include in particular-

(a) the provision and maintenance of plant and systems of work that are, so far as is practicable, safe and without risks to health; ...

¹¹³16. Duty to formulate safety and health policy.

Except in such cases as may be prescribed, it be the duty of every employer and every self-employed person to prepare and as often as may be appropriate revise a written statement of his general policy with respect to the safety and health at work of his employees and the organisation and arrangements for the time being in force for carrying out that policy, and to bring the statement and any revision of it to the notice of all of his employees.

¹¹⁴19. Penalty for an offence under section 15, 16, 17 or 18.

A person who contravenes the provisions of section 15, 16, 17 or 18 shall be guilty of an offence and shall, on conviction, be liable to a fine not exceeding fifty thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding two years or to both.

¹¹⁵39. Powers of entry, inspection, examination, seizure, etc.

(1) An occupational safety and health officer, in this Part referred to as the "officer", may, for the purpose of carrying out the objects of this Act or any regulation made thereunder, at any reasonable time and upon the production of his certificate of authorisation enter, inspect and examine any place of work other than a place used solely for residential purposes:

¹¹⁶46. Employer, etc., to assist officer. The owner or occupier of, or employer at, any place of work and the agent or employee of the owner, occupier or employer shall provide such assistance as the officer may require for any entry, inspection, examination or inquiry or for the exercise of his powers under this Act.

¹¹⁷51. General penalty.

4.1.2 Factories and Machinery Act 1967 (Revised 1974) (Act 139): พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีการควบคุมโรงงานเกี่ยวกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสวัสดิการของบุคคลนั้น เพื่อการขึ้นทะเบียนและตรวจสอบเครื่องจักร และเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้อง¹¹⁸ ภายในมีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในงานขุดดินและถมดินอยู่หลายมาตรา เริ่มต้นจาก**มาตรา 3**¹¹⁹ ที่วางบทนิยามอธิบายความหมายของคำว่า “งานก่อสร้างทางวิศวกรรม” ว่าเป็นความรวมถึง “การขุดดิน” (Excavation) ตามข้อ (bb) ของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย และต่อมาใน **มาตรา 10**¹²⁰ ก็ได้วางหลักต่อไปว่า ทุกโรงงานต้องทำตามข้อกำหนดที่อยู่ในมาตรานี้อันเกี่ยวข้องกับเรื่องความปลอดภัย トラบที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายของหน่วยงานท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งความปลอดภัยที่ว่านี้ หมายถึงความปลอดภัยในการดำเนินการต่าง ๆ ในโรงงาน อันหมายความรวมถึง ส่วนงานขุดดินและถมดิน ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ย่อมต้องถูกลงโทษตาม**มาตรา 51**¹²¹ กล่าวคือต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5 หมื่นริงกิต หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

4.1.3 Guidelines for Public Safety and Health at Construction Sites (1st Revision): เป็นกฎเกณฑ์ที่ออกโดยกรมความปลอดภัยด้านอาชีวอนามัย (Department of Occupational Safety and Health - DOSH) ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 66 ของ Occupational Safety and Health Act 1994 (Act 514) ในการออกกฎเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อให้การควบคุมดำเนินการเรื่องความปลอดภัยของงานก่อสร้างอันรวมไปถึงงานขุดดินและถมดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในลักษณะการแนะนำแนวทางแก่นายจ้างเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานที่ดีซึ่งสามารถดำเนินการได้ในทุก ๆ กิจกรรมในการก่อสร้าง เพื่อการป้องกันอุบัติเหตุต่อลูกจ้างผู้ทำงานและประชาชน¹²² ซึ่งหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องเรื่องความปลอดภัยในงานขุดดินและถมดินจะมีระบุอยู่ใน**ข้อ 18** ว่าด้วยเรื่องงานขุดดิน (Excavation Works) เป็นหลัก อธิบายรายละเอียดโดยสรุปได้ว่า ข้อนี้เป็นกรวางหลักการว่าการจะทำให้งานขุดดินในพื้นที่ก่อสร้างเป็นไปอย่างปลอดภัยและถูกสุขภาวะจะต้องมีขั้นตอนการดำเนินการอย่างไร โดยการทำให้งานขุดดินนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปลอดภัย และถูกสุขภาวะจะต้องมีการดำเนินการตามวิธีการที่ได้กำหนดไว้ใน Guidelines ฉบับนี้ เช่น

- ต้องมีการติดตั้งไฟสัญญาณเตือนไว้รอบสถานที่ทำงานเพื่อความปลอดภัยสำหรับการสัญจรของประชาชนทั้งโดยการเดินเท้าและยานพาหนะ¹²³

A person who by any act or omission contravenes any provision of this Act or any regulation made thereunder shall be guilty of an offence, and if no penalty is expressly provided shall, on conviction, be liable to a fine not exceeding ten thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding one year or to both and, in the case of a continuing offence, to a fine not exceeding one thousand ringgit for every day or part of a day during which the offence continues after conviction.

¹¹⁸An Act to provide for the control of factories with respect to matters relating to the safety, health and welfare of person therein, the registration and inspection of machinery and for matters connected therewith.

¹¹⁹3. Interpretation: general.

In this Act unless the context otherwise requires— ...

"work of engineering construction" means the construction, extension, installation, repair, maintenance, renewal, removal, renovation, alteration, dismantling, or demolition of— ...

and includes— ...

(bb) site clearance, soil investigation and improvement, earth-moving, excavation, laying of foundation, site restoration and landscaping; ...

¹²⁰10. Provisions relating to safety, etc

Without prejudice to any law with respect to local authorities, in respect of any factory, the following provisions relating to safety shall apply:

¹²¹51. Penalties.

(2) Any person who contravenes any other provision of this Act or any regulation made under this Act for which contravention no penalty is expressly provided shall be guilty of an offence and shall, on conviction, be liable to a fine not exceeding fifty thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding one year or to both.

¹²² The purpose of these guidelines is to provide guidance to employers on how good work practices can be carried out on every activity in the construction to prevent accident to the workers and public

¹²³ 18.2 During darkness, all public sidewalks shall be adequately illuminated and warning lights or flares shall be placed about the property to ensure safety for pedestrian and vehicular traffic.

- งานขุดดินทั้งหมดที่ดำเนินการบนถนนหรือทางหลวงจะต้องได้รับอนุมัติจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลถนน ก่อนที่จะมีการเริ่มดำเนินงาน¹²⁴
- พื้นที่ที่มีการทำการขุดและพื้นที่บริเวณใกล้เคียงจะต้องได้รับการตรวจสอบโดยบุคคลที่ได้รับมอบหมาย ภายหลังจากเกิดพายุฝนฟ้าคะนองหรือกรณีเกิดเหตุการณ์กระทบอย่างอื่นที่มีความรุนแรง¹²⁵
- วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้สำหรับงานขุด รวมถึงเครื่องมือสำหรับการบรรทุกลูกดิน จะต้องจัดวางในระยะที่ปลอดภัยจากบริเวณพื้นที่ที่มีการขุดเปิดหน้าดิน¹²⁶
- พื้นที่ที่มีการขุดดินซึ่งเปิดพื้นที่เป็นหลุมลึกเกิน 3 เมตรซึ่งบุคคลใดอาจตกลงไปได้ จะต้องมีการปกป้องด้วยเครื่องกีดขวางที่เพียงพอ และต้องมีการติดป้ายแจ้งเตือนอันตรายที่เหมาะสมในตำแหน่งที่เห็นได้ชัดเจน¹²⁷
- ควรมีการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการระบายน้ำและการกำจัดตะกอนเพื่อป้องกันน้ำท่วมและมลภาวะจากระบบระบายน้ำและพื้นที่โดยรอบที่มีการขุดดิน¹²⁸

4.1.4 Board of Engineers Malaysia Guideline NO: 001 (THE ROLE AND RESPONSIBILITY OF PROFESSIONAL ENGINEERS FOR TEMPORARY WORKS DURING CONSTRUCTION STAGE): เป็นกฎเกณฑ์ที่ออกมาเมื่อ 21 สิงหาคม ค.ศ. 2015 โดยสภาวิศวกรแห่งมาเลเซีย (Board of Engineers Malaysia - BEM) โดยการใช้อำนาจตามวรรค 4 (1) (f) ของพระราชบัญญัติการลงทะเลเบียนวิศวกร ค.ศ. 1967 เพื่อเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์และความรับผิดชอบของวิศวกรมืออาชีพ สำหรับการดำเนินงานชั่วคราวในระหว่างขั้นตอนการก่อสร้างตามที่ระบุไว้ในเอกสารฉบับนี้¹²⁹ ซึ่งมีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความปลอดภัยในงานขุดดินและถมดินอยู่หลายประการ เช่น ข้อ 4 ซึ่งเป็นการจำแนกประเภทของงานชั่วคราว (Classification of Temporary Works) ว่างานชั่วคราวประเภทใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับงานขุดดิน (Excavation Work) โดยสามารถแบ่งประเภทงานที่เกี่ยวข้องกับงานขุดได้ 2 ประเภทคือ

- *ประเภทที่ 1 งานชั่วคราวที่ไม่สำคัญ (Minor Temporary Works):* เป็นงานชั่วคราวที่เมื่อเกิดความล้มเหลว มีข้อบกพร่อง หรือเกิดการสูญเสียความสามารถในการบริการ จะไม่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและความปลอดภัยของประชาชนและคนงาน งานประเภทนี้จะไม่ต้องการการรับรองจากวิศวกรมืออาชีพ แต่ยังคงปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ กฎหมายและพระราชบัญญัติ ที่เกี่ยวข้อง (เช่น หลักเกณฑ์ของ DOSH เป็นต้น) โดยมีตัวอย่างงานที่เกี่ยวข้อง คือการขุดดินซึ่งตื้นกว่า 1.5 เมตร ในทุกทิศทาง โดยมีความลาดชันมากกว่า 27 องศาโดยไม่มีการสะสมของวัสดุที่เกิดจากการขุด¹³⁰

¹²⁴18.4 All work carried out on a road or highways shall have an approval of the road controlling authority before any work starts...

¹²⁵18.6 The excavation site and its vicinity shall be checked by a designated person after every rainstorm or other hazard-increasing occurrence...

¹²⁶18.9 Excavated materials and other superimposed loads shall be placed at a safe distance from the edge of open excavation...

¹²⁷18.11 Open sides of excavations where a person may fall more than 3 metres shall be guarded by adequate barricades and suitable warning signs shall be put up at conspicuous positions.

¹²⁸18.12 De-watering and de-silting facilities should be provided to prevent floods and pollution of the drainage system and surrounding areas.

¹²⁹In exercise of the powers conferred by paragraph 4(1)(f) of the Registration of Engineers Act 1967 [Act 138], the Board of Engineers Malaysia hereby determines The Role And Responsibility Of Professional Engineers for Temporary Works During Construction Stage as stated herein below

- **ประเภทที่ 2 งานชั่วคราวที่สำคัญ (Major Temporary Works):** เป็นงานชั่วคราวที่เมื่อเกิดความล้มเหลว มีข้อบกพร่อง หรือเกิดการสูญเสียความสามารถในการบริการ อาจส่งผลกระทบต่อชีวิตและความปลอดภัยของประชาชนและคนงาน ซึ่งงานประเภทนี้จะต้องได้รับการออกแบบรับรองและดูแลโดยวิศวกรผู้เชี่ยวชาญสำหรับงานชั่วคราวโดยเฉพาะ (PETW) โดยมีตัวอย่างของงานที่เกี่ยวข้อง คือ การขุดดินชั่วคราว (Temporary Excavations) ที่ไม่อยู่ในงานประเภทที่ 1 และ ประเภทที่ 3¹³¹

และ **ข้อ 5**¹³² ซึ่งเป็นการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของวิศวกรมืออาชีพในงานชั่วคราว (Role and Responsibility of Professional Engineers on Temporary Works) ซึ่งข้อนี้ได้กำหนดว่า วิศวกรมืออาชีพที่ได้รับความไว้วางใจในการออกแบบของงานชั่วคราวจะต้องมีคุณสมบัติตามที่หลักเกณฑ์ที่กำหนด เช่น จะต้องปฏิบัติงานในสาขาทางวิศวกรรมที่ตนเองได้ลงทะเบียนไว้กับ BEM (Board of Engineers Malaysia)¹³³ จะต้องปฏิบัติเฉพาะงานที่เขามีประสบการณ์และความสามารถเท่านั้น เพื่อความปลอดภัยและผลประโยชน์สาธารณะ¹³⁴ จะต้องออกแบบและควบคุมงานชั่วคราวตามมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง ตามหลักเกณฑ์ของการปฏิบัติงานและหลักการปฏิบัติด้านวิศวกรรมที่ดี¹³⁵ เป็นต้น

4.2 เพื่อการควบคุมมาตรฐานของงานขุดดินและถมดิน (Controlling Standard of Land Excavation and Landfill Work): กลุ่มนี้มีขึ้นเพื่อให้เกิดวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการขุดดินและถมดินอย่างสูงสุด และเพื่อไม่ให้เกิดการขุดดินและถมดินทำลายชั้นดินและสิ่งแวดล้อม โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์ดังกล่าว ดังนี้

4.2.1 Solid Waste and Public Cleansing Management

¹³⁰4.1 Class 1: Minor Temporary Works:

Class 1 Temporary Works (Minor) are temporary works that when subject to any failures, defects or losses of serviceability, would unlikely affect the public and workers safety and life.

Other than those already listed below, the Consultant and Contractor shall discuss and itemize the temporary works for each project prior to construction.

Class 1 Temporary Works will not require professional engineer's endorsement but still subject to compliance with other relevant guidelines, laws and Act (e.g. DOSH, etc.).

Examples of Class 1 Temporary Works are:-

i) Excavation or Trenching shallower than 1.5m in all direction with slope steeper than 27 degrees with no stockpiling of materials adjacent to the excavation.

¹³¹4.2 Class 2 : Major Temporary Works:

Class 2 Temporary Works (Major) are temporary works that when subject to any failures, defects or losses of serviceability would likely affect public and workers safety and life. The Consultant and Contractor shall discuss together and determine the temporary works that fall into this class. As Class 2 Temporary Works carry similar level of risk to life as permanent works, it therefore shall be given same respect on safety as that of Permanent Works.

Class 2 Temporary Works shall be designed, endorsed and supervised by a Professional Engineer for Temporary Works (PETW). Owner and Consultant shall state and specify clearly in the tender and contract document to the Contractor that the Contractor shall have Professional Engineer for Temporary Works (PETW) to design, endorse and supervise the Class 2 Temporary Works. It shall be the responsibilities of the Consultant who are the submitting person (qualified person) to the Local Authorities or other Government agencies (e.g. JKR, etc.) and as designer of Permanent Works, to ensure the Contractor comply with these requirements to safe guard public interest and safety.

Examples of Class 2 Temporary Works are but not limited to:- ...

ii) Temporary Excavations: Temporary excavation that does not fall under Class 1 or Class 3.

¹³² 5.0 Role and Responsibility of Professional Engineers on Temporary Works The Professional Engineers who are entrusted with the design of the Temporary Works shall ensure the following: ...

¹³³1) He must practice within the discipline of engineering he is registered with BEM.

¹³⁴2) He must only practice on works that he has the necessary experiences and competence to safeguard public safety and interest.

¹³⁵4) He shall design and supervise the Temporary Works according to the relevant standards, code of practice and good engineering practice

Act 2007 (Act 672): พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการบริหารจัดการของเสีย (ขยะ) และการรักษาความสะอาดที่สาธารณะ เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาสุขอนามัยที่เหมาะสม และสำหรับเรื่องอื่น ๆ¹³⁶ มีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมาตรฐานของงานขุดดินและถมดินเพื่อให้การกำจัดของเสียเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพอยู่หลายมาตรา เริ่มต้นจาก**มาตรา 2**¹³⁷ ที่วางบทนิยามอธิบายคำว่า “การกำจัด” (disposal) ว่าหมายถึง การกำจัดขยะมูลฝอยด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งรวมไปถึง “การฝังดิน” (Landfill) ด้วย ซึ่งสำหรับเรื่องการควบคุมกระบวนการกำจัดของเสียจะมีระบุอยู่ใน**หมวดที่ 8**¹³⁸ ของพระราชบัญญัตินี้ วางหลักไว้ว่า ของเสียต่าง ๆ ที่จะต้องถูกควบคุมและกำจัดโดยวิธีต่าง ๆ อันรวมไปถึงการฝังดิน จะต้องมีการควบคุมตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด เช่น **มาตรา 71**¹³⁹ที่กำหนดเรื่องการห้ามกระทำใด ๆ ต่อของเสียที่ต้องถูกควบคุมโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือ**มาตรา 72**¹⁴⁰ ที่กำหนดเรื่องการห้ามมิให้มีการนำของเสียที่ต้องถูกควบคุมออกไปโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น

4.2.2 Mineral Development Act 1994 (Act 525): พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างการตรวจสอบ และการควบคุมการสำรวจ และการทำเหมืองแร่ ธาตุและสินแร่ต่าง ๆ และเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่เกี่ยวข้อง¹⁴¹ โดยมีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมาตรฐานของงานขุดดินและถมดิน เพื่อให้การดำเนินการขุดดินถมดินอันเกี่ยวกับกิจการเหมืองแร่เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลกระทบท่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุดอยู่หลายมาตรา เริ่มต้นจาก **มาตรา 3**¹⁴² ที่วางบทนิยามอธิบายคำว่า “เหมือง” ว่าให้หมายถึงสถานที่ใด ๆ รวมไปถึง “การขุด” หรือการทำงานในสถานที่นั้น หรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการทำเหมืองตามมาตรานี้ ต่อมาได้กำหนดถึงหน้าที่ของผู้ดำเนินการเหมืองตาม**มาตรา 10 (1)**¹⁴³ว่า ผู้ถือใบอนุญาตการทำเหมืองไม่ว่าจะในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือผู้เช่าพื้นที่ทำเหมือง จะต้องส่งแผนปฏิบัติการทำเหมืองให้แก่อธิบดี (ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี ตามการอาศัยอำนาจใน**มาตรา 4** ของพระราชบัญญัติฉบับนี้) เพื่อการขออนุมัติการทำเหมือง ก่อนเริ่มงานใด ๆ ในพื้นที่การทำเหมือง โดยรายละเอียดของแผนดังกล่าวต้องครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ใน**มาตรา 10 (2)**¹⁴⁴ รวมไปถึงก่อนที่จะทำการเริ่มงานการพัฒนาใด ๆ อันเกี่ยวกับการพัฒนาเหมือง ผู้ถือใบอนุญาตการทำเหมืองไม่ว่าจะในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือผู้เช่าพื้นที่ทำเหมือง จะต้องส่งคำแจ้งเตือนอันแสดงถึงเจตนาที่จะกระทำการดังกล่าว ให้อธิบดีและอธิบดีธรณีวิทยาและการสำรวจทราบตามความใน**มาตรา 11 (2)**¹⁴⁵ และการทำเหมืองรวมถึงกระบวนการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมือง ซึ่งรวมถึงการขุดดินถมดิน จะต้องดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติที่ดีและปลอดภัย และมาตรฐานด้านสิ่ง

¹³⁶An Act to provide for and regulate the management of controlled solid waste and public cleansing for the purpose of maintaining proper sanitation and for matters incidental thereto.

¹³⁷2. Interpretation. In this Act, unless the context otherwise requires- ...

"disposal" means the disposal of any solid waste by any means including destruction, incineration, deposit or decomposing;

¹³⁸PART VIII CONTROL OF SOLID WASTE GENERATORS AND PERSONS IN POSSESSION OF CONTROLLED SOLID WASTE

¹³⁹71. Prohibition against unauthorized depositing, treatment, etc., of controlled solid waste.

¹⁴⁰72. Prohibition against unauthorized escape of any controlled solid waste.

¹⁴¹An Act to provide for the inspection and regulation of the exploration and mining of minerals and mineral ores and for other matters connected therewith.

¹⁴²Interpretation

3. (1) In this Act, unless the context otherwise requires — ...

"mine", when used as a noun, means any place, excavation or working wherein, whereon or whereby any operation connected with mining is carried on together with all buildings, premises, erections, water reservoirs, tailing ponds, waste, other dumps and appliances belonging or appertaining thereto above or below the ground or in or below the sea for the purpose of winning, obtaining or extracting any mineral by any mode or method or for the purpose of dressing, treating or preparing mineral ores;

¹⁴³Submission of operational mining scheme

10. (1) The holder of a proprietary mining licence or mining lease shall be required to submit for approval by the Director an operational mining scheme for development work and mining on the land which is the subject of such mineral tenement before the commencement of any development work or mining within the mineral tenement area.

แวดล้อมอันกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และตามกฎหมายใด ๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นกฎหมายอื่น ๆ ที่กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินได้เปิดช่องให้ใช้บังคับแทนได้ ตามความในมาตรา 13¹⁴⁶ ซึ่งหากบุคคลใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติ 2 มาตรา ก่อนหน้าดังกล่าว ถือว่าเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 39¹⁴⁷ รวมไปถึงหากเป็นกรณีเฉพาะที่เกี่ยวกับการไม่ส่งแผนปฏิบัติการทำเหมืองหรือความล้มเหลวที่ปฏิบัติตามแผนการทำเหมืองดังกล่าว ของบุคคลผู้ถือใบอนุญาตการทำเหมืองไม่ว่าจะในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือผู้เช่าพื้นที่ทำเหมืองต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนริงกิตหรือจำคุกไม่เกินห้าปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 40¹⁴⁸

อีกทั้งมาตรา 23¹⁴⁹ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางหลักไว้ว่า เจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเหมือง (mines officer) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา นี้ ย่อมมีอำนาจที่จะกระทำการต่าง ๆ ตาม (a) ถึง (f) ซึ่งถือเป็น “การใช้อำนาจทางปกครอง” ของเจ้าหน้าที่รัฐในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

4.2.3 Geological Survey Act 1974 (Act 129): พระราชบัญญัติฉบับนี้วัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและกำกับดูแลการสำรวจทางธรณีวิทยา เพื่อการสร้างคลังข้อมูลทางธรณีวิทยา และเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับเรื่องที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิด¹⁵⁰ มีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมาตรฐานของงานขุดดินและถมดิน เพื่อให้การดำเนินการขุดดินถมดินอันเกี่ยวเนื่องกับการสำรวจทางธรณีวิทยาเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพอยู่หลายมาตรา โดยเริ่มต้นจาก มาตรา 2¹⁵¹ ซึ่งวางบทนิยามอธิบายคำว่า “การสำรวจทางธรณีวิทยา” ว่าหมายถึงการตรวจสอบอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับพื้นผิวหรือรายละเอียดของโลกโดยมีหรือปราศจากความช่วยเหลือด้านการวัดทางกายภาพหรือทางเคมี ตามมาด้วยมาตรา 14¹⁵² ที่วางหลักว่า บุคคลใด ๆ ที่ทำการเจาะ ขุด หรือขยายขนาดของหลุม เพลา อุโมงค์ หรือการขุดอื่น ๆ ลงไปยังชั้นหิน จะต้องแจ้งรายละเอียดดังกล่าวให้อธิบดีผู้รับผิดชอบทราบเป็นคราว ๆ ไป แต่มาตรานี้จะไม่ใช้บังคับกับบุคคลซึ่งทำการขุดโดยบังเอิญเพื่อการก่อสร้างอาคารชั้นเดียวหรือสองชั้น และบุคคลซึ่งทำการขุดตามบทบัญญัติของกฎหมายใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองในขณะที่มีผลใช้บังคับ ซึ่งหากบุคคลใดฝ่าฝืนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ ถือว่ามีความผิดตามมาตรา 18 (1)¹⁵³ ต้องระวางโทษ

¹⁴⁴(2) The operational mining scheme shall include—

- (a) the expected date of commencement of production;
- (b) a schedule of estimated annual raw ore production for the term of the mineral tenement;
- (c) plans of the workings of the mine; and
- (d) such information as may be prescribed or required in writing by the Director.

¹⁴⁵Notices of intent to explore or carry out development work

11. (1) The holder of a prospecting licence or exploration licence shall send a written notice at least seven days before commencing exploration to the Director and the Director General of Geological Survey informing them of such intent.

(2) The holder of a proprietary mining licence or mining lease shall send to the Director and the Director General of Geological Survey a similar notice before commencing any development work.

¹⁴⁶Good and safe practices and environmental standards

13. Fossicking, panning, exploration, mining and mineral processing shall be carried out in accordance with good and safe practices and such environmental standards as may be prescribed under this Act and any written law relating to environment.

¹⁴⁷Various offences

39. Any person who contravenes or fails to comply with the provisions of section 9, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 or 20 of this Act shall be guilty of an offence.

¹⁴⁸Penalty for failure to submit or comply with operational mining scheme

40. Any holder of a proprietary mining licence or mining lease who fails to submit an operational mining scheme or comply with the approved operational mining scheme shall be guilty of an offence and shall, on conviction, be liable to a fine not exceeding one hundred thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding five years or to both.

¹⁴⁹Enforcement by mines officer

23. A mines officer may for the purpose of enforcing this Act— ...

¹⁵⁰An Act to regulate and control geological surveys, to establish geological archives and to provide for matters incidental thereto.

¹⁵¹2. Interpretation.

In this Act, unless the context otherwise requires - ...

“geological survey” means any systematic investigation of the surface, or content of the earth with or without the aid of any physical or chemical measurement;

ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นริงกิตและโทษปรับห้าสิบริงกิตต่อวันสำหรับทุกวันในระหว่างที่การฝ่าฝืนยังคงดำเนินอยู่

4.3 กฎหมายเพื่อควบคุมการก่อสร้างให้เกิดมาตรฐาน ปลอดภัย และสอดคล้องกับการบริหารจัดการภูมิทัศน์ ผังเมืองและที่ดิน: โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์ดังกล่าว ดังนี้

4.3.1 Street, Drainage and Building Act 1974 (Act 133): พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขและรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับถนน ทางระบายน้ำ และอาคารในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด และเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่เกี่ยวข้อง¹⁵⁴ กล่าวคือ เพื่อการปรับปรุงและรวบรวมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับถนน ทางระบายน้ำ และอาคารซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกเขตพื้นที่ของมาเลเซีย¹⁵⁵ มีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการวางแผนงานขุดดินและถมดินอยู่หลายมาตรา โดยมาตราหลักมีเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวคือ **มาตรา 70A** ซึ่งเนื้อหาของหลักของมาตรานี้คือเรื่อง “งานดิน” (Earthworks) **มาตรา 70A (18)**¹⁵⁶ วางหลักขยายนิยามของคำว่า “งานดิน” ตามมาตรานี้และอนุบัญญัติที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ว่าให้หมายความรวมถึง “การกระทำใด ๆ ที่เป็นการเปิดหน้าดิน การปรับระดับ การถมโดยใช้วัสดุปลูกสร้าง การลงเสาเข็ม การสร้างฐานราก การล้มต้นไม้ลงในที่ดินหรือการกระทำอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับที่ดินหรือส่งผลกระทบต่อที่ดินด้วย” ซึ่งการปรับระดับ (grading) นั้นรวมถึงการขุดดินและถมดินโดยสภาพ โดยบทบัญญัติในมาตรานี้ถือเป็น “แม่บทหลัก” ในการวางมาตรฐานในการกำหนดวิธีการขุดดินถมดินอย่างถูกต้องในการก่อสร้างอาคาร ซึ่งวางหลักกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้ ดังนี้

มาตรา 70A (1)¹⁵⁷ วางหลักว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเริ่มหรือดำเนินงานดินต่อไปไม่ว่าจะด้วยตนเอง หรืออนุญาตให้มีการเริ่มหรือดำเนินการโดยไม่ได้รับอนุญาตและยังไม่ได้ยื่นแบบแปลนและรายละเอียดประกอบแบบให้หน่วยงานของรัฐส่วนท้องถิ่นพิจารณา” ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง “หน้าที่” ของผู้ดำเนินการด้านงานดินที่จะต้องรอการอนุญาตและต้องแจ้งรายละเอียดที่เกี่ยวข้องต่อเจ้าหน้าที่รัฐประจำท้องถิ่นนั้น ๆ ทราบเสียก่อน จึงจะดำเนินงานได้ และแสดงให้เห็นได้ว่ามาเลเซียใช้ระบบการควบคุมดูแลกิจกรรมการขุดดินและถมดินด้วยระบบอนุญาต (Permit System)

มาตรา 70A (2)¹⁵⁸ วางหลักว่า “หากงานดินมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการก่อสร้างอาคาร ถนน ท่อระบายน้ำ ทางระบายน้ำ คันดิน ท่อสายส่ง ท่อน้ำ หรือจุดประสงค์อื่น ๆ และหากงานก่อสร้างนั้น

¹⁵²14. Certain excavations to be notified.

Subject to section 13, any person who bores, drills, digs or otherwise develops a hole, pit, shaft, tunnel, cutting or other excavation exposing bedrock (as distinct from alluvium or detritus) shall notify the Director General of such details as may be prescribed from time to time:

Provided that this section shall not apply to any person making an excavation incidental to the erection of a single-storeyed or double-storeyed building or to any person making an excavation in accordance with the provisions of any law relating to mining for the time being in force.

¹⁵³18. General penalty.

(1) Any person who contravenes any provision of this Act or who fails to comply with any lawful direction, notice, condition or restriction imposed thereunder, shall be guilty of an offence against this Act and shall on conviction be liable to a fine not exceeding ten thousand ringgit and in addition to a fine of fifty ringgit a day for every day during which the contravention or failure continues.

¹⁵⁴An Act to amend and consolidate the laws relating to street, drainage and building in local authority areas in Peninsular Malaysia, and for purposes connected therewith.

¹⁵⁵สรุปจากเอกสาร “โครงการศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบและแปลกฎหมายในกลุ่มประเทศอาเซียน ในเรื่องกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน”

¹⁵⁶(18) In this section and in any by-laws made thereunder the word “earthworks” includes any act of excavation, levelling, filling with any material, piling, the construction of foundations, or felling of trees, on any land, or any other act of dealing with or disturbing any land.

¹⁵⁷(1) No person shall commence or carry out or permit to be commenced or carried out any earthworks without having first submitted to the local authority plans and specifications in respect of the earthworks and obtained the approval of the local authority thereto.

พระราชบัญญัตินี้หรืออนุบัญญัติที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ต้องมีการยื่นแบบแปลน และรายการประกอบแบบ ก็ให้ทำการยื่นแบบแปลนและรายการประกอบแบบของทั้งงานดินและงาน ก่อสร้างนั้นไปพร้อมกัน” กล่าวคือ หากเป็นประเภทงานดินตามที่กฎหมายกำหนดให้มีการยื่นแบบแปลน และรายการประกอบแบบ ก็จะต้องเป็น “หน้าที่” ของผู้ดำเนินงานดินที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว

มาตรา 70A (3)¹⁵⁹ วางหลักว่า “ในการพิจารณาอนุญาตตามอนุมาตรา (1) หน่วยงานของรัฐส่วนท้องถิ่นอาจใช้ดุลพินิจในการวางเงื่อนไขใด ๆ เพิ่มเติมตามที่เห็นสมควร” ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง “อำนาจของหน่วยงานรัฐส่วนท้องถิ่น” ที่สามารถที่จะใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมายอนุญาต ในการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมได้

มาตรา 70A (4)¹⁶⁰ วางหลักว่า “ในกรณีที่มีการตรวจสอบแล้วว่างานดินนั้นก่อให้เกิด หรือมีแนวโน้มว่าอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความปลอดภัยของชีวิตหรือทรัพย์สิน หน่วยงานของรัฐส่วนท้องถิ่นอาจออกคำสั่งระงับงานดินส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดได้ และให้การออกคำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด และไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาต่อไปยังศาลใด ๆ ได้” ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง “อำนาจทางปกครองของหน่วยงานรัฐส่วนท้องถิ่น” ที่สามารถ “ออกคำสั่งทางปกครอง” ในการระงับการดำเนินงานดินทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ในกรณีที่มีหลักฐานจากการตรวจสอบแล้วว่า เกิดหรือมีแนวโน้มเกิดผลกระทบต่อประชาชน

มาตรา 70A (5)¹⁶¹ วางหลักว่า “โดยไม่กระทบต่ออนุมาตรา (4) ให้หน่วยงานของรัฐส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อปฏิบัติใด ๆ ตามที่เห็นสมควรในการดำเนินงานดิน และให้ผู้รับคำสั่งมีหน้าที่ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง โดยหากไม่ปฏิบัติตาม หน่วยงานของรัฐส่วนท้องถิ่นอาจออกคำสั่งระงับงานดินทั้งหมดหรือบางส่วนได้” ซึ่งก็เป็นการ “ขยายอำนาจทางปกครองของหน่วยงานรัฐส่วนท้องถิ่น” เพิ่มจากอนุมาตรา (4) ไปถึงกรณีที่มีการฝ่าฝืนข้อปฏิบัติของหน่วยงานรัฐส่วนท้องถิ่น

มาตรา 70A (6)¹⁶² วางหลักว่า “แม้จะมีบทบัญญัติตามอนุมาตรา (4) และ (5) บัญญัติไว้แล้วก็ตาม หน่วยงานของรัฐส่วนท้องถิ่นอาจสั่งการด้วยตนเองให้มีการดำเนินการ หรืออาจให้มีมาตรการใด ๆ ตามที่เห็นว่ามีจำเป็น ไม่ว่าจะเป็นการใช้โดยตรงหรือเป็นมาตรการเสริมประกอบกับการออกข้อปฏิบัติตาม อนุมาตรา (4) หรือ (5) ด้วยก็ได้” กล่าวคือหน่วยงานของรัฐส่วนท้องถิ่นสามารถ “ดำเนินการทางปกครองใด ๆ” เพื่อสนับสนุนหรือใช้เพิ่มเติมจากหลักในอนุมาตรา (4) และ (5) ก็ได้

มาตรา 70A (7)¹⁶³ วางหลักว่า “เมื่อมีการสั่งระงับงานดินแล้ว หน่วยงานของรัฐส่วนท้องถิ่นอาจอนุญาตให้ดำเนินงานที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อปฏิบัติแล้วต่อได้” กล่าวคือ หน่วยงานรัฐก็สามารถ “ออกคำสั่งทางปกครอง” เพื่ออนุญาตให้ดำเนินงานดินต่อได้

¹⁵⁸ (2) Where the earthworks are to be commenced or carried out for the purpose of the construction of any building, street, drain, sewer, or embankment, or for the laying of any cable or pipe, or for the purpose of any other construction or work whatsoever, the plans and specifications relating to such construction or work required to be submitted under this Act or any by-laws made thereunder shall be submitted to the local authority at the same time as the plans and specifications in respect of the earthworks.

¹⁵⁹(3) In granting the approval under subsection (1) the local authority may impose such conditions as it deems fit.

¹⁶⁰(4) The local authority may, where it certifies that the safety of life or property is affected or is likely to be affected by any earthworks, order the immediate cessation of the whole or any part of the earthworks; the certificate of the local authority under this subsection shall be conclusive proof of the matters stated therein and shall not be questioned or be subject to any appeal or review in any court.

¹⁶¹(5) Without prejudice to subsection (4), the local authority may, from time to time, give such directions as it deems fit in respect of any earthworks, and the same shall be complied with by the person to whom such directions are given, and where such directions are not complied with the local authority may order the cessation of the whole or any part of the earthworks.

¹⁶²(6) Notwithstanding subsections (4) and (5), the local authority may itself cause any work to be executed or any measure to be taken if it considers such work or measure necessary, and such work or measure may be in addition to or in place of anything required to be done under any direction or order given under subsection (4) or (5).

มาตรา 70A (9)¹⁶⁴ วางหลักว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือคำสั่งที่ออกตามมาตรา (9) หรือกระทำการขัดขวางหน่วยงานของรัฐส่วนท้องถิ่นมิให้เข้าไปในพื้นที่หรือปฏิบัติงาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกิน 5 หมื่นริงกิต (ประมาณ 374512.50 บาท) หรือทั้งจำทั้งปรับ และในกรณีที่ยังมีการฝ่าฝืนกระทำความผิดอยู่ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5 ร้อยริงกิต (ประมาณ 3745.12 บาท) ต่อวัน ตลอดช่วงระยะเวลาที่ได้มีการฝ่าฝืน” ซึ่งสะท้อนถึง “โทษทางอาญา” อันเกิดจากความผิดฐาน “ฝ่าฝืนบทบัญญัติหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือคำสั่งที่ออกตามความในมาตรา (9)” หรือ “กระทำการขัดขวางหน่วยงานของรัฐส่วนท้องถิ่นมิให้เข้าไป (ใช้อำนาจทางปกครอง) ในพื้นที่หรือปฏิบัติงาน”

มาตรา 70A (10)¹⁶⁵ วางหลักว่า “ในกรณีที่ผู้ใดถูกตัดสินให้มีความผิดตามอนุมาตรา (9) หน่วยงานของรัฐส่วนท้องถิ่นอาจเพิกถอนการอนุญาตแบบแปลนและรายการประกอบแบบตามอนุมาตรา (1) และให้ผู้ที่ดำเนินงานดินอยู่นั้นระงับการดำเนินงานดิน เมื่อได้รับหนังสือแจ้งเรื่องการเพิกถอนดังกล่าว” กล่าวคือ เมื่อได้เกิดการกระทำความผิดทางอาญาตามอนุมาตรา (9) แล้ว หน่วยงานรัฐส่วนท้องถิ่นสามารถอ้างการกระทำความผิดดังกล่าวเพื่อ “ออกคำสั่งทางปกครอง” ให้มีผลต่อผู้กระทำความผิดนั้นได้

มาตรา 70A (11)¹⁶⁶ วางหลักว่า “เมื่อมีคำสั่งให้ระงับการดำเนินงานดินตามอนุมาตรา (4) และ (5) หรือเป็นผลจากการเพิกถอนตามอนุมาตรา (10) แล้วไม่มีการปฏิบัติตาม หน่วยงานของรัฐส่วนท้องถิ่นอาจทำการขับไล่บุคคลใด ๆ หรือขนย้ายอุปกรณ์ ยานพาหนะ เครื่องจักรหรือวัตถุอื่นใดออกจากพื้นที่ที่ดำเนินงานดิน เพื่อเป็นการประกันได้ว่ามีการระงับการดำเนินงานดินแล้วอย่างแท้จริง และเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว หน่วยงานของรัฐส่วนท้องถิ่นอาจประสานไปยังเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อขอความช่วยเหลือได้” ซึ่งสะท้อนถึงเรื่อง “อำนาจทางปกครอง” ของหน่วยงานรัฐส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงอำนาจในการ “ประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐ” อีกด้วย

มาตรา 70A (12)¹⁶⁷ วางหลักว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจดำเนินการตามอนุมาตรา (6) (11) หรือ (16) ด้วยตนเอง หน่วยงานนั้นอาจเรียกให้เจ้าของที่ดินที่มีการทำงานดินนั้นชำระค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมใดตามวิธีการและอัตราที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้หน่วยงานของรัฐส่วนท้องถิ่นทำการรับรองจำนวนค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมดังกล่าว ทั้งนี้ให้หนังสือรับรองค่าใช้จ่ายนี้เป็นหลักฐานอันเป็นที่สุด และไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาต่อไปยังศาลใด ๆ ได้” ซึ่งสะท้อนถึง “มาตรการบังคับทางปกครอง” ในลักษณะของตัวเงิน ซึ่งหน่วยงานรัฐส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ “อำนาจทางปกครอง” ของตนในการเรียกเอามาได้

รวมถึง**มาตรา 71¹⁶⁸** ซึ่งวางหลักการที่เกี่ยวข้องกับบทลงโทษในกรณีที่เกิดความวุ่นวายในงานดินที่ว่า ในกรณีที่เกิดความวุ่นวายอันเกี่ยวข้องกับงานดินหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของงานดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในระหว่างดำเนินงานดินหรือเกิดขึ้นเมื่องานดินแล้วเสร็จ และสาเหตุของการวุ่นวายดังกล่าวเกิดจากเหตุดังต่อไปนี้ (ไม่ว่าจากเหตุเดียวหรือหลายสาเหตุประกอบกัน) ได้แก่ สาเหตุจากการปลูกสร้างที่ผิด

¹⁶³(7) Where cessation of the earthworks has been ordered under this section, the local authority may permit the resumption thereof subject to compliance with such directions or conditions as may be specified by the local authority.

¹⁶⁴(9) Any person who contravenes any provision of this section or fails to comply with any direction or order given under this section or does any act to obstruct in any manner whatsoever the entry or the execution of any work authorised to be effected or executed under this section by or on behalf of the local authority shall upon conviction be guilty of an offence and shall be liable to imprisonment for a term not exceeding five years or to a fine not exceeding fifty thousand ringgit or to both, and in the case of a continuing offence to a fine which may extend to five hundred ringgit for every day during which the offence is continued.

¹⁶⁵(10) Where a person has been convicted of an offence under subsection (9) the local authority may revoke the approval of the plans and specifications given under subsection (1), and the person carrying out the earthworks shall upon receipt of the notice of such revocation forthwith cease the whole of the earthworks.

¹⁶⁶(11) Where cessation of the earthworks has been ordered under subsection (4) or (5) or is required to be effected under subsection(10) and the order or requirement is not complied with, the local authority may summarily eject any person or remove any equipment, vehicle, machinery or any article whatsoever from the site of the earthworks to secure the cessation of the earthworks and for this purpose may seek the assistance of the police.

พลาด หรือขาดการควบคุมอาคารที่เหมาะสมระหว่างการปลูกสร้าง สาเหตุจากการออกแบบผิดพลาด หรือการคำนวณผิดพลาด หรือสาเหตุจากการใช้ผิดประเภท ซึ่งเมื่อสาเหตุข้างต้นเกิดขึ้นกับงานดินหรือ ส่วนใดของงานดิน กฎหมายบัญญัติถึง “ความรับผิดชอบ” ในเรื่องดังกล่าว ได้แก่ รับผิดชอบการก่อสร้าง ที่ผิดพลาด หรือการขาดการควบคุมอาคารที่เหมาะสมระหว่างการก่อสร้างนั้น รับผิดชอบการออกแบบ และการคำนวณที่ผิดพลาด และรับผิดชอบต่อการใช้งานผิดประเภท ซึ่งผู้ต้องรับผิดชอบต่อความวิบัติในเหตุ แห่งความรับผิดชอบที่บัญญัติข้างต้น ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนริงกิต (ประมาณ 3,745,125 บาท) หรือจำคุกไม่เกินสิบปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และมาตรา 76¹⁶⁹ ที่วางหลักถึงเรื่อง “การขุดหน้าดินเพื่อความ ถูกสุขอนามัยในการก่อสร้าง” ที่ว่า “ห้ามมิให้ปลูกสร้างอาคารใหม่บนดินซึ่งเต็มไปด้วยอุจจาระ สัตว์ พืช หรือเป็นที่สำหรับทิ้งสิ่งดังกล่าว จนกว่าจะได้กำจัดสิ่งดังกล่าวออกไปโดยวิธีขุดหน้าดินออกไป หรือ พิจารณาแล้วว่าไม่มีสภาพเป็นอันตราย หากผู้ใดจงใจกระทำการ เป็นเหตุให้กระทำการ หรือจงใจอนุญาต ให้กระทำการ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรานี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยริงกิต และปรับไม่เกินหนึ่งร้อย ริงกิตต่อวัน ตลอดช่วงระยะเวลาที่ได้มีการฝ่าฝืนหลังจากตัดสินว่าได้กระทำผิด”

4.3.2 Town and Country Planning Act 1976 (Act 172): พระราชบัญญัติฉบับ นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมการออกกฎระเบียบที่เหมาะสมสำหรับการวางผังเมืองและผังประเทศ และ เพื่อวัตถุประสงค์อื่นซึ่งเกี่ยวข้องหรือส่งเสริมเรื่องนั้น¹⁷⁰ กล่าวคือเพื่อการรวบรวมกฎหมายและนโยบายให้ เป็นหนึ่งเดียวเพื่อใช้กำหนดหลักเกณฑ์และควบคุมการวางผังเมือง¹⁷¹ มีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องการวางแผนงานขุดดินและถมดินอยู่หลายมาตรา เริ่มต้นจากมาตรา 2¹⁷² ซึ่งวางบทนิยามอธิบายคำว่า “งานดิน” (earthworks) ว่าหมายรวมถึงการกระทำใด ๆ เกี่ยวกับการขุดดิน การปรับระดับพื้นดิน การ เติมพื้นที่ว่างด้วยวัสดุใด ๆ หรือการตัดโค่นต้นไม้บนพื้นที่ใด ๆ หรือการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหรือ ครอบงวนพื้นที่ใด ๆ ซึ่งก็จะไปสอดคล้องกับการห้ามมิให้บุคคลใช้หรือได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินเป็นอย่างอื่น นอกจากที่สอดคล้องกับแผนท้องถิ่น (local plan) ตามมาตรา 18 (1)¹⁷³ และการห้ามมิให้บุคคลใดนอกจาก

¹⁶⁷(12) Where the local authority exercises its powers under subsection (6), (11) or (16), it may recover any expenses and costs incurred by it from the owner of the land on which the earthworks were carried out in the same manner as provided for the recovery of rates; the amount of the costs and expenses to be so recovered by the local authority shall be certified by the local authority and the certificate of the local authority in this regard shall be conclusive proof of the matters stated therein and shall not be subject to any appeal or review in any court.

¹⁶⁸71. Penalty for failure of building or earthworks.

Where any building or part of a building fails, whether in the course of construction or after completion, or where there is any failure in relation to any earthworks or part of any earthworks, whether in the course of the carrying out of the earthworks or after completion thereof, and the cause of such failure is due to any one or more of the following factors -

- (a) misconstruction or lack of proper supervision during construction;
- (b) misdesign or miscalculation; or
- (c) misuse, of such building or part of such building, or of such earthworks or part of such earthworks, the person responsible

for -

- (aa) such misconstruction or such lack of proper supervision;
- (bb) such misdesign or miscalculation; or
- (cc) such misuse, shall be liable on conviction to a fine not exceeding five hundred thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding ten years or to both.

¹⁶⁹76. Prohibition of building on insanitary ground.

(1) No new building shall be erected on any ground which has been filled up with any matter impregnated with faecal, animal or vegetable matter or upon which any such matter has been deposited unless and until such matter has been properly removed by excavation or otherwise or has been rendered or become innocuous.

Penalty.

(2) Any person who does, causes or wilfully permits any act in contravention of this section shall be liable on conviction to a fine not exceeding five hundred ringgit and shall also be liable to a further fine not exceeding one hundred ringgit for every day during which the offence is continued after conviction.

¹⁷⁰An Act for the proper control and regulation of town and country planning in Peninsular Malaysia and for purposes connected therewith or ancillary thereto.

¹⁷¹สรุปจากเอกสาร “โครงการศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบและแปลกฎหมายในกลุ่มประเทศอาเซียน ในเรื่องกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน”

หน่วยงานรัฐในท้องถิ่น เริ่มดำเนินการหรือดำเนินการพัฒนาใด ๆ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตตามมาตราที่ เกี่ยวข้องในกฎหมายฉบับนี้เว้นแต่หากเป็นการขุดดินใด ๆ รวมถึงการขุดดินเพื่อสร้างบ่อน้ำที่ทำการ ดำเนินงานทางการเกษตรตามปกติในพื้นที่ที่มีการแบ่งเขตเพื่อการเกษตร ตามมาตรา 19¹⁷⁴ซึ่งหากบุคคล ใดใช้หรือได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินหรืออาคารใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 18 หรือเริ่มดำเนินการหรือดำเนินการ การหรือได้รับอนุญาตให้เริ่มดำเนินการหรือดำเนินการการพัฒนาใด ๆ ที่ขัดต่อมาตรา 19 ถือว่ากระทำความ ผิด ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5 แสนริงกิต (ประมาณ 3,745,125 บาท) หรือต้องระวางโทษจำคุกไม่ เกินสองปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และในกรณีที่มีความผิดต่อเนื่องอาจถูกปรับอีกห้าพันริงกิต (ประมาณ 37,451 บาท) ต่อวันในระหว่างที่การกระทำผิดนั้นดำเนินต่อไปตามมาตรา 26¹⁷⁵

4.3.3 Federal Territory (Planning) Act 1982 (Act 267): พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบัญญัติสำหรับการควบคุมและการกำกับดูแลการวางแผนที่เหมาะสมในดินแดน สหพันธรัฐ เพื่อการจัดเก็บค่าใช้จ่ายในการพัฒนา และเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่เกี่ยวข้องหรือเสริมเพิ่มเติมจาก เรื่องดังกล่าว¹⁷⁶ มีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการวางแผนงานขุดดินและถมดินอยู่หลายมาตรา เช่น มาตรา 19 (1)¹⁷⁷ ที่วางหลักไว้ว่า ห้ามมิให้บุคคลใดใช้ หรือเริ่มดำเนินการหรือดำเนินการพัฒนาอย่าง อื่นใดนอกเหนือจากที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาหรือการอนุญาตที่มีการวางแผนใด ๆ ที่ได้รับภายใต้ เนื้อหาเกี่ยวกับการพัฒนา และมาตรา 20 (2) (e)¹⁷⁸ ซึ่งกำหนดยกเว้นให้การขุดดิน (รวมถึงการขุดบ่อน้ำ) ที่ทำอย่างเป็นปกติสำหรับการดำเนินการทางการเกษตร ไม่จำเป็นต้องได้รับการอนุญาตที่มีการวางแผนไว้ แล้ว (planning permission) อันเป็นข้อยกเว้นจาก (1) ซึ่งถ้าบุคคลใดเริ่มดำเนินการหรือดำเนินการพัฒนา ในส่วนที่ขัดต่อมาตรา 19 (1) หรือใช้หรือได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินใด ๆ ในการฝ่าฝืนมาตราส่วนนั้น หรือเริ่ม ดำเนินการหรือดำเนินการพัฒนาในส่วนที่ขัดต่อมาตรา 20 (1) ถือว่ากระทำความผิดตามมาตรา 26¹⁷⁹ ต้อง ระวางโทษปรับไม่เกิน 5 หมื่น (3,745,125 บาท) ริงกิต และในกรณีที่มีความผิดต่อเนื่อง ค่าปรับเพิ่มเติม อาจขยายได้ถึงห้าร้อยริงกิตทุกวันในระหว่างที่ความผิดยังคงดำเนินต่อไป

¹⁷²Interpretation

2. (1) In this Act, unless the context otherwise requires— ...

“earthworks” includes any act of excavation, levelling, filling with any material, or felling of trees on any land, or any act of dealing with or disturbing any land;

¹⁷³Use of land and buildings

18. (1) No person shall use or permit to be used any land or building otherwise than in conformity with the local plan

¹⁷⁴Prohibition of development without planning permission

19. (1) No person, other than a local authority, shall commence, undertake, or carry out any development unless planning permission in respect of the development has been granted to him under section 22 or extended under subsection 24(3).

(2) Notwithstanding subsection (1), no planning permission shall be necessary— ...

(c) for any excavation, including excavation of or for wells, made in the ordinary course of agricultural operations in areas zoned for agriculture;

¹⁷⁵Offences relating to unauthorized development

26. (1) A person who, whether at his own instance or at the instance of another person—

(a) uses or permits to be used any land or building in contravention of section 18;

(b) commences, undertakes, or carries out, or permits to be commenced, undertaken, or carried out, any development in contravention of section 19 or 20; ...

commits an offence and is liable, on conviction, to a fine not exceeding *five hundred thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding two years or to both and, in the case of a continuing offence, to a further fine which may extend to **five thousand ringgit for each day during which the offence continues after the first conviction for the offence.

¹⁷⁶An Act to make provisions for the control and regulating of proper planning in the Federal Territory, for the levying of development charges, and for purposes connected therewith or ancillary thereto.

¹⁷⁷Use of land and buildings

19. (1) Subject to the provisions of this Act no person shall use or permit to be used any land or building or commence, undertake or carry out any development otherwise than in conformity with the development plan or any planning permission granted under this Act in respect of the development.

¹⁷⁸(2) Notwithstanding subsection (1), no planning permission shall be necessary - ...

(e) for the excavations (including wells) made in the ordinary course of agricultural operations;

5. บทสรุปและข้อพิจารณาสำหรับกฎหมายไทย

เมื่อพิจารณาเนื้อหาและเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมไปถึงหน้าที่องค์กรที่รับผิดชอบในเรื่อง การชุดดินและถมดินของสหพันธ์รัฐมาเลเซียแล้ว จะเห็นว่ากฎหมายและหลักเกณฑ์ทุกฉบับข้างต้น มุ่ง ควบคุมการใช้ประโยชน์จากที่ดิน เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบ โดยมีการให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐ และหน่วยงานสำหรับการดำเนินงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วย เหล่านี้สะท้อนออกมาเป็น หลักการสำคัญของการมีกฎหมายและหลักเกณฑ์ว่าด้วยการชุดดินและถมดินออกเป็นประการต่าง ๆ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง คือ เป็นกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่คุ้มครองลูกจ้างและประชาชนด้าน ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สิ่งแวดล้อม สุขอนามัย ไม่ให้ได้รับผลกระทบจากผู้ดำเนินการดังกล่าว

ประการที่สอง คือ เป็นกฎหมายที่มีลักษณะกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งสำหรับสหพันธ์รัฐ มาเลเซีย คำว่า “ท้องถิ่น” หมายถึงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐ ดังที่ปรากฏว่ามีการให้อำนาจหน่วย งานท้องถิ่น

ประการที่สาม เนื่องจากในการปฏิบัติงานเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ รัฐ ทั้งส่วนกลางและระดับมลรัฐนั้น เข้าลักษณะของการใช้ “อำนาจทางปกครอง” ดังนั้น หากมีข้อพิพาท เกิดขึ้น จะด้วยการละเมิดสิทธิของประชาชน หรือแม้แต่ผู้ประกอบการเกินสมควรหรือไม่ก็ตาม ต้องถือเป็น “คดีปกครอง” ซึ่งจะต้องมีการยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรม ทั้งนี้ เนื่องจากมาเลเซียเป็นประเทศที่ใช้ระบบ ศาลเดี่ยว (unified court) ตามอย่างประเทศอังกฤษ ซึ่งมีระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (common law) ดังนั้น จะไม่มีศาลปกครองในมาเลเซีย ทุกคดีมีความเท่าเทียมกัน จะต้องขึ้นศาลระบบเดียวกัน คือ ศาลยุติธรรม ซึ่งมีอยู่เพียงระบบเดียวเท่านั้น ซึ่งในท้ายที่สุด การจะดำเนินการเพื่อให้การใช้ประโยชน์จาก ที่ดินเกิดประสิทธิภาพสูงสุด และมีผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ภาครัฐทั้งในระดับท้องถิ่นและรัฐบาลกลางต้องเข้ามามีบทบาทตามที่กฎหมายให้อำนาจในการกำกับ ควบคุมดูแล ตรวจสอบ ตลอด จนการดำเนินคดีและเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้น เพื่อให้การใช้อำนาจจากกฎหมายในการบริหารงานเกี่ยว กับงานชุดดินและถมดินเกิดประสิทธิภาพสูงสุด อย่างไรก็ตาม Street, Drainage and Building Act 1974 (Act 133) มาตรา 70A (4) วางหลักว่า “ในกรณีที่มีการตรวจสอบแล้วว่างานดินนั้นก่อให้เกิด หรือมีแนวโน้มว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความปลอดภัยของชีวิตหรือทรัพย์สิน หน่วยงานของรัฐ ส่วนท้องถิ่นอาจออกคำสั่งระงับงานดินส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดได้ และให้การออกคำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด และไม่อาจอุทธรณ์หรือขอให้ทบทวนต่อไปยังศาลใด ๆ ได้” ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง “อำนาจทางปกครอง ที่เด็ดขาดของหน่วยงานรัฐส่วนท้องถิ่นในกรณีที่มีเหตุสำคัญอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ที่สามารถ “ออกคำสั่งทางปกครอง” ในการระงับการดำเนินงานดินทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ในกรณีที่มีหลักฐาน จากการตรวจสอบแล้วว่า เกิดหรือมีแนวโน้มเกิดผลกระทบต่อประชาชน โดยกฎหมายให้ความสำคัญ กับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนถึงขนาดที่ห้ามมิให้มีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไม่ว่าในกระบวนการฝ่าย บริหารหรือต่อศาล ระบบอนุญาตตามกฎหมายฉบับดังกล่าวก็ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นอย่างค่อนข้างกว้างขวาง ทั้งในส่วนของการกำหนดเงื่อนไขประกอบการอนุญาต การกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ไป จนถึงมาตรการทางปกครองเพื่อบังคับการตามกฎหมาย และระบบอนุญาตที่มีความยืดหยุ่นดังกล่าว ย่อมเปิดช่องให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถกำหนดให้ใช้มาตรฐานทางเทคนิค ไม่ว่าจะเป็น Malaysian Standard (กรณีภาครัฐได้มีการศึกษาแล้ว) หรือ British Standard (ในฐานะมาตรฐานสากล) บังคับ ต่อกิจกรรมการชุดดินหรือถมดินได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่มี ความจำเป็นต้องระบุให้ใช้บังคับไว้ใน กฎหมาย

¹⁷⁹Offences relating to unauthorized development

26. (1) Any An Act to make provisions for the control and regulating of proper planning in the Federal Territory, for the levying of development charges, and for purposes connected therewith or ancillary thereto.

อนึ่ง Street, Drainage and Building Act 1974 (Act 133) มิได้แยกกระบวนการขออนุญาตขุดดินหรือถมดินเพื่อการก่อสร้างออกจากกรณีขุดดินหรือถมดินทั่วไปซึ่งเป็นประโยชน์ต่อความง่ายในการบังคับใช้กฎหมายเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทยซึ่งแยกกระบวนการขุดดินทั่วไปกับการขุดดินเพื่อการก่อสร้างอาคารไว้ต่างหากจากกัน และบังคับการตามกฎหมายคนละฉบับอันก่อให้เกิดช่องว่างในทางกฎหมายบางประการ เช่น กรณีพบว่ามี การเปลี่ยนเจตนาเป็นการก่อสร้างอาคารในภายหลัง หรือมาตรการ EIA ที่ยังไม่อาจบังคับให้ดำเนินการได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ก็กำหนดโทษอาญากรณีการฝ่าฝืนมาตรา 70A ค่อนข้างสูง การนำบทบัญญัติเกี่ยวกับโทษทางอาญาในกรณีดังกล่าวมาใช้ศึกษาเปรียบเทียบจึงต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบ เนื่องจากอาจเป็นโทษขั้นสูงที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะลงโทษในกรณีการขุดดินหรือถมดินเพื่อการก่อสร้างมากกว่าการขุดดินหรือถมดินในกรณีทั่วไป

บรรณานุกรม

กรมโยธาธิการและผังเมือง, โครงการศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบและแปลกฎหมายในกลุ่มประเทศอาเซียนในเรื่อง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเพื่อเตรียมความพร้อม ในการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน, 2558 (กรุงเทพมหานคร : กรมโยธาธิการและผังเมือง)

ศูนย์วิจัยและพัฒนาวิศวกรรมปฐพีและฐานราก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, โครงการพัฒนาและปรับปรุงจัดทำประมวลข้อบังคับอาคาร (Building Code) สำหรับประเทศไทย โครงการย่อยที่ 8 : ข้อบังคับเกี่ยวกับการขุดดินและถมดิน.

Department of Occupational Safety and Health (DOSH) Ministry Of Human Resources, Guidelines for Public Safety and Health at Construction Sites, (DOSH, 2007)

Fauziah S.H. and Agamuthu, P., Landfills in Malaysia: Past, Present and Future, From Sanitary to Sustainable Landfilling- why, how, and when?, 1st International Conference on Final Sinks 23rd – 25th September 2010, Vienna

Kevin Lytan and Thio Li-Ann, Constitutional Law in Malaysia and Singapore, 3rd ed, (Lexis Nexis 2010)

Kog Yue-Choong, “Environmental Management and Conflict in Southeast Asia – Land Reclamation and its Political Impact”, (2006) 10 Institute of Defence and Strategic Studies Singapore

สนับสนุนข้อมูลกฎหมายของประเทศสหพันธรัฐมาเลเซียโดย Assoc. Prof. Dr. Mohd Ashraf Mohamad Ismail, School of Civil Engineering, Universiti Sains Malaysia

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

คณะที่ปรึกษาเห็นควรจัดทำบทสรุปในเชิงเปรียบเทียบในลักษณะตารางเพื่อความสะดวกในการพิจารณา พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ตารางบทสรุป

ประเด็นการพิจารณา	ไทย	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	สหราชอาณาจักร	สหพันธ์รัฐมาเลเซีย	ข้อสังเกต/เสนอแนะ
1. ลักษณะของกฎหมายฉบับหลักของแต่ละประเทศ และชื่อของกฎหมาย	เป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการขุดดินหรือถมดินของประเทศไทยของฝ่ายนิติบัญญัติ (Act) : พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 (Land Excavation and Fill Act, 2000)	เป็นกฎหมายทั่วไปในการใช้อำนาจควบคุมดูแลพื้นที่รับผิดชอบของ อปท. แต่มีหมวดเฉพาะว่าด้วยเรื่องการขุดดินหรือถมดินด้วยข้อบัญญัติท้องถิ่น (Ordinances) ที่ออกโดยหลักการกระจายอำนาจเพิ่มเติมรูปแบบของท้องถิ่นระดับเทศบาล (City; Municipal)ไม่อ้างอิงอำนาจของกฎหมายสหพันธรัฐ/มลรัฐ เช่น 1) ประมวลข้อบัญญัติท้องถิ่นของเมืองเบลน รัฐมินเนโซต้า (Code of Ordinances - City of Blaine, Minnesota) หมวด 34 ว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ข้อ 10 การเคลื่อนย้ายหรือแปรสภาพพื้นที่ดิน (Chapter 34 - Environment, Article V Earth Removal and Land Reclamation) 2) ประมวลข้อบัญญัติท้องถิ่นของเมือง วิลลาปาร์ค รัฐแคลิฟอร์เนีย (Code of Ordinances - City of Villa Park, California) หมวด 10 การปรับระดับ (หรือการเคลื่อนย้ายระดับ) พื้นดินและการขุดดิน (Chapter X - Grading and Excavation)	กฎหมายกลางของประเทศที่เน้นการควบคุมและจัดการความเสี่ยงของภัยพิบัติเกี่ยวกับการก่อสร้างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ (Act) พระราชบัญญัติควบคุมการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและอื่น ๆ, พระราชบัญญัติฉบับเลขที่ 36 ค.ศ. 1961) (Act on Regulation of Residential Land Development and etc., Act No. 36 of 1961)	กฎหมายกลางของประเทศที่เน้นการสร้างความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับการก่อสร้างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ (Act): พระราชบัญญัติความปลอดภัยในการทำงาน ค.ศ. 1974 (Health and Safety at Work etc. Act 1974) ประกอบกับ - ข้อบังคับการก่อสร้าง (การออกแบบและการบริหารจัดการ ค.ศ. 2015) Construction (Design and Management) Regulations 2015 และ - ข้อบังคับความปลอดภัยในการทำงาน (กำหนดองค์การผู้มีอำนาจหน้าที่ ค.ศ. 1998 Health and Safety (Enforcing Authority) Regulations 1998) เพื่อให้อำนาจท้องถิ่นกำหนดแนวทางการบังคับใช้ (Guideline) ในแต่ละพื้นที่ เช่น แนวทางการขออนุญาตการขุดดินของเทศบาลเมืองโคเวนทรี (Permit to Dig/Excavations Guidance of Coventry City Council)	กฎหมายกลางของประเทศเกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ (Act): พระราชบัญญัติถนน ทางระบายน้ำ และอาคาร ค.ศ. 1974 (พระราชบัญญัติฉบับเลขที่ 133) (Street, Drainage and Building Act 1974 (Act 133))	-

ประเด็นการพิจารณา	ไทย	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	สหราชอาณาจักร	สหพันธรัฐมาเลเซีย	ข้อสังเกต/เสนอแนะ
2. เจตนารมณ์ของกฎหมาย	ควบคุมการขุดดินหรือถมดินที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างหรือกิจการอื่นให้เป็นไปตามหลักวิชาการมิให้เกิดอันตรายแก่ทรัพย์สินและกระเทือนต่อความปลอดภัยของประชาชน	การควบคุมดูแลเพื่อป้องกันความเสียหายแก่ชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินและประโยชน์สาธารณะของประชาชนอันเป็นผลสืบเนื่องโดยตรงมาจากกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยการขุดดินหรือการถมดินภายใต้พื้นที่อันเป็นเขตอำนาจของท้องถิ่นนั้น ๆ	ปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และเพื่อสวัสดิภาพของส่วนรวม (public welfare) โดยการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อป้องกันความเสียหายจากอุบัติเหตุเกี่ยวกับดินหรือโคลนตะกอนถล่มที่เป็นผลอันสืบเนื่องมาจากกิจกรรมการพัฒนาที่ดินหรือการถมดินในบริเวณที่อยู่อาศัย	สนับสนุนให้เกิดความปลอดภัยในการทำงานและให้อำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการก่อสร้างในรูปของกฎหมายลำดับรอง	เพื่อการปรับปรุงและรวบรวมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับถนน ทางระบายน้ำ และอาคารซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกเขตพื้นที่ของมาเลเซีย	
3. ลักษณะการปกครองเชิงพื้นที่	โดยสาระของ พ.ร.บ. เองไม่ครอบคลุมทั่วประเทศเป็นเบื้องต้น (เขตพื้นที่ของ อ.บ.ต. ที่ต้องมีการออกประกาศ) แต่ทางปฏิบัติครอบคลุมเกือบครบถ้วนทั่วประเทศแล้ว โดยผลของการประกาศใช้ผังเมือง	มีผลทุกพื้นที่ในทางปฏิบัติเพราะทุกเทศบาลย่อมจะต้องมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับแต่ละพื้นที่รับผิดชอบ แต่สาระเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการขุดดินหรือถมดินอาจแตกต่างกันในรายละเอียด เพราะบางเทศบาลเลือกบังคับใช้มาตรฐานกลาง เช่น IBC เป็นหลักมากกว่ากำหนดรายละเอียดในข้อบัญญัติ	กฎหมายมีผลใช้บังคับทั่วประเทศเป็นเบื้องต้น เพียงแต่การบังคับใช้กระบวนกรขออนุญาตในแต่ละพื้นที่หรือไม่ให้เป็นเงื่อนไขที่จังหวัด ซึ่งเป็นอปท. รูปแบบหนึ่งกำหนด	กฎหมายมีผลใช้บังคับทั่วประเทศ เพียงแต่การบังคับใช้กระบวนกรขออนุญาตในแต่ละพื้นที่ให้อปท. ระดับเทศบาลเมืองเป็นผู้กำหนดแนวทางปฏิบัติผ่านคู่มือซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองรูปแบบหนึ่ง	กฎหมายมีผลใช้บังคับทั่วประเทศเป็นเบื้องต้น	ประชาชนอาจยังไม่รับรู้รับทราบว่ากฎหมายในทางปฏิบัติมีผลใช้บังคับครอบคลุมเกือบทุกท้องที่แล้วโดยผลของกฎหมายฉบับอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวต่างชาติ จึงสมควรใช้มาตรการทางบริหารในการจัดทำค่าแปลเป็น template กลางของคู่มือประชาชนที่อธิบายสภาพบังคับใช้กฎหมายให้อปท. แต่ละท้องที่รับไปปรับใช้ในการประชาสัมพันธ์หน้าที่ยังประชาชนและหากมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในอนาคตก็สมควรพิจารณากำหนดเรื่องผลใช้บังคับทั่วประเทศที่ให้เกิดความชัดเจนเสียในคราวเดียวเนื่องจากเป็นกฎหมายกลางของประเทศอยู่แล้ว

ประเด็นการพิจารณา	ไทย	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	สหราชอาณาจักร	สหพันธรัฐมาเลเซีย	ข้อสังเกต/เสนอแนะ
4. ข้อกำหนดของกฎหมาย	กำกับดูแลทั้งการขุดดิน	ควบคุมดูแลทั้งการขุดดินและการถมดินโดยคำนวณ 1) Code of Ordinances - City of Blaine,	ควบคุมดูแลการขุดลึกเกิน 2 เมตร และการถมสูงเกิน 1 เมตร	ควบคุมดูแลเฉพาะการขุดที่ลึกเกินกว่า 0.1 เมตร ตามPermit to Dig/ Excavations Guidance of Coventry City Council	ควบคุมดูแลทั้งการขุดดินและการถมดินในฐานะงานดิน (Earth Work) กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะความสูงหรือความลึกไว้โดยตรง แต่ในกฎหมายว่าด้วยวิศวกร กำหนดว่าการขุดหรือถมระยะตั้งแต่ 1.5 เมตรต้องใช้วิศวกรควบคุม และกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ผู้ขออนุญาตต้องเป็นวิศวกรควบคุมเท่านั้น จึงพออนุมานระยะการขุดและการถมที่ต้องขออนุญาตดังกล่าวได้	ในส่วนของการถมดินนั้นสาระของข้อกำหนดยังไม่ชัดเจนในตัวกฎหมาย แม้บทที่เป็นฐานอำนาจของระบบการแจ้ง (Notification System) หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายก็สมควรกำหนดให้เกิดความชัดเจน

ประเด็นการพิจารณา	ไทย	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	สหราชอาณาจักร	สหพันธรัฐมาเลเซีย	ข้อสังเกต/เสนอแนะ
5. ด้านเทคนิคและวิชาชีพ	<p>ด้านเทคนิค เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ออกตาม มาตรา 6 เช่น ต้องมีการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้าง โดยมีการติดตั้งอุปกรณ์สำหรับวัดการเคลื่อนตัวของดินในกรณีที่เกิดดินมากกว่า 20 เมตร</p> <p>กฎหมายแม่บทยังไม่เปิดช่องให้ใช้มาตรฐานทางเทคนิคของภาคเอกชน/มาตรฐาน มยผ. บังคับใช้เป็นกฎหมาย</p> <p>ด้านวิชาชีพ กฎกระทรวง ระบุว่ากำหนดให้ผู้ทำรายการคำนวณต้องเป็น (1) สามัญวิศวกร - งานขุด ลึกกว่า 3.0 เมตร แต่ไม่เกิน 20.0 เมตร หรือพื้นที่มากกว่า 10,000 ตารางเมตร - งานถม สูงกว่า 2.0 เมตร แต่ไม่เกิน 5.0</p>	<p>ด้านเทคนิค มีหลายมาตรการที่กำหนดในตัวกฎหมาย เช่น มาตรการป้องกันดินถล่ม มาตรการขุดดินในพื้นที่เชิงเขา การดูแลรักษาทางที่ใช้ดำเนินการขุดดิน เป็นต้น กฎหมายเปิดช่องให้ใช้บังคับมาตรฐาน IBC Appendix J Grading บังคับใช้เป็นกฎหมายอย่างชัดเจน และสามารถบังคับใช้ผ่านข้อกำหนดเงื่อนไขในการทำคำสั่งในระบบอนุญาตได้</p> <p>ด้านวิชาชีพ เช่น ขออนุญาตปรับระดับที่ดินจะต้องประกอบด้วยแบบแปลน รายการ และข้อมูลสนับสนุนจากรายงานทางวิศวกรรมโยธาปฐพี (Soil Engineering Report) และรายงานทางธรณีวิศวกรรม (Engineering geology report) โดยผู้มีวิชาชีพตามรายละเอียดที่กำหนดใน Sec. 10-5.5 ด้วย หากร้องขอ ทั้งนี้ แผนและข้อกำหนดสำหรับโครงการดำเนินงานดิน (earthwork project) ในกรณีมีพื้นที่ดำเนินการตั้งแต่ 5000 ลูกบาศก์ฟุตขึ้นไป และหรือเป็นการดำเนินการเพื่อการใน</p>	<p>ด้านเทคนิคและวิชาชีพโดยหลักควบคุมโดยกฎคณะรัฐมนตรี และข้อบัญญัติจังหวัด ซึ่งสามารถกำหนดให้บางมาตรการต้องทำให้เป็นไปตามพิมพ์เขียวที่จัดทำขึ้นโดยผู้ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในกฎคณะรัฐมนตรีได้ เช่น มาตรการป้องกันดินถล่มที่จำเป็นต้องทำโดยผู้มีความสมบัติเฉพาะ ได้แก่ การก่อสร้างกำแพงกันดินที่สูงเกิน 5 เมตร และการติดตั้งทางระบายน้ำของงานขุดดินหรือถมดินที่มีพื้นที่มากกว่า 500 ตารางเมตร ซึ่งผู้ที่วางแผนการติดตั้งกำแพงกันดินและทางระบายน้ำดังกล่าวได้ ตามกฎคณะรัฐมนตรีข้อ 17 ต้องเป็นผู้จบการศึกษาจากมหาวิทยาลัยในสาขาเกี่ยวกับการก่อสร้างและมีประสบการณ์การทำงานจริงไม่น้อยกว่าสองปี (หรือจบการศึกษาและมีประสบการณ์ทำงานจริงในลักษณะอื่น ซึ่งได้บัญญัติไว้ในกฎคณะรัฐมนตรีข้อดังกล่าว) หรือเป็นผู้ที่ได้รับการรับรองโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน</p>	<p>ด้านเทคนิคโดยหลักเป็นไปตามมาตรฐาน ของ British Standard Institution (BSI) ฉบับต่าง ๆ ซึ่งเป็นมาตรฐานของภาคเอกชนที่รัฐให้การสนับสนุน และสามารถบังคับใช้ได้ผ่าน อนุญาต เช่น BS 8006-1:2010 Code of practice for strengthened/reinforced soils and other fills (+A1:2016) เป็นมาตรฐานที่ใช้ในงานดิน ซึ่งใช้กับกำแพงกันดิน คันดิน การเสริมกำลังดิน คันทาง โดยเป็นมาตรฐานที่ใช้สำหรับงานวิศวกรรมโยธา และวิชาชีพอื่นที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง โดยมาตรฐานฉบับนี้จะแนะนำวิธีในการออกแบบที่ปลอดภัย สำหรับงานดินที่ต้องการการเสริมแรง ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับงาน วิศวกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานถม หรือการเทดิน (insert) ในพื้นที่ธรรมชาติ เพื่อทำให้เกิดเนินที่สูงกว่าระดับปกติปกติ และมีการ</p>	<p>มาตรฐานด้านเทคนิคฉบับหลักคือ Malaysian Standard (MS 1754 : 2004 Earthworks – Code of practices) และเนื่องจากใช้ระบบอนุญาตจึงสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดให้มาตรฐานสากลหรือมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนด กล่าวคือ BSI หรือ MS หรือมาตรฐานที่รัฐกำหนดอื่น ๆ มาใช้บังคับให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ได้ เช่น Guidelines for Public Safety and Health at Construction Sites (1st Revision): เป็นกฎเกณฑ์ที่ออกโดยกรมความปลอดภัยด้านอาชีวอนามัย (Department of Occupational Safety and Health - DOSH) ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 66 ของ Occupational Safety and Health Act 1994 (Act 514) กำหนดให้</p> <p>- ต้องมีการติดตั้งไฟสัญญาณเตือนไว้รอบสถานที่ทำงาน เพื่อความปลอดภัยของการประชาชนทั้งโดยการเดินเท้าและยานพาหนะ - พื้นที่ที่มีการทำการขุดและพื้นที่บริเวณใกล้เคียงจะ</p>	

ประเด็นการพิจารณา	ไทย	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	สหราชอาณาจักร	สหพันธ์รัฐมาเลเซีย	ข้อสังเกต/เสนอแนะ
6. ระบบการแจ้งก่อนดำเนินการและระบบการอนุญาตตลอดจนเอกสารประกอบการพิจารณา	ระบบการแจ้งก่อนดำเนินการเป็นอำนาจผูกพัน ต้องออกใบรับแจ้งถ้าเอกสารครบถ้วนตามมาตรา 17 วรรคหนึ่ง คือ (1) แผนผังบริเวณที่จะทำการขุดดิน (2) แผนผังแสดงระดับที่ดินและที่ดินบริเวณข้างเคียง (3) รายการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖ (4) วิธีการขุดดินและการขนดิน (5) ระยะเวลาทำการขุดดิน (6) ชื่อผู้ควบคุมงาน ซึ่งจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (7) ที่ตั้งสำนักงานของผู้แจ้ง (8) ภาระผูกพันต่างๆ ที่บุคคลอื่นมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินที่จะทำการขุดดิน (9) เอกสารและรายละเอียดอื่นๆ ที่คณะ	ระบบการอนุญาตกฎหมายให้รายชื่อเอกสารเบื้องต้นแต่เป็นอำนาจดุลพินิจของผู้พิจารณาที่จะเรียกเอกสารเพิ่มเติม กำหนดเงื่อนไขประกอบการทำคำสั่งฯ 1 คำขอเป็นหนังสือ Building Official กำหนด 2. แผนผังการปรับระดับที่ดิน (Grading Plan) จำนวนอย่างน้อย 6 ชุด 3. รายงานการตรวจสอบสภาพดินเบื้องต้น (Preliminary Soil Report) จำนวน 2 ชุด รายละเอียดของรายงานเป็นตาม Appendix B (ยื่นเป็นต้นฉบับพร้อมด้วยการลงลายมือชื่อของผู้ประกอบวิชาชีพ จำนวน 1 ชุด พร้อมด้วยสำเนาอีก 1 ชุด) 4. รายงานเบื้องต้นทางธรณีวิทยา (Preliminary Geology Report) จำนวน 2 ชุด รายละเอียดของรายงานเป็นตาม Appendix B (ยื่นเป็นต้นฉบับพร้อมด้วยการลงลายมือชื่อของผู้ประกอบวิชาชีพจำนวน 1 ชุด พร้อมด้วยสำเนาอีก 1 ชุด) ทั้งนี้ Building Official อาจเรียกให้ส่งเอกสารหลักฐานประกอบคำขอเพิ่มเติมภายหลังได้รับ	ระบบการอนุญาต ซึ่งต้องยื่นแบบแปลนการก่อสร้าง ประกอบคำขออนุญาตพร้อมทั้งให้ข้อมูลประกอบการขออนุญาตดังต่อไปนี้ ก. พื้นที่ของที่ดินที่จะขุดดินหรือถมดิน ข. ปริมาณดินที่จะขุดหรือถม ค. กำแพงกันดิน ง. ทางระบายน้ำ จ. วิธีป้องกันผิวที่สูงชัน ฉ. มาตรการสำหรับป้องกันอันตรายระหว่างก่อสร้าง ช. มาตรการเริ่มลงมือก่อสร้าง ณ. กำหนดการก่อสร้างเสร็จ ญ. ขั้นตอนก่อสร้างโดยสังเขป ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการตรวจสอบแบบแปลนการก่อสร้างประกอบคำขออนุญาต ในกรณีเห็นว่าแบบแปลนดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาต ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมสามารถเพิ่มเงื่อนไขใด ๆ ที่จำเป็น เพื่อ	ระบบอนุญาตซึ่งต้องให้ข้อมูลประกอบการอนุญาตดังต่อไปนี้ 1. ข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้ขออนุญาต และสัญญาก่อสร้างถ้าหากมี 2. แผนผังบริเวณที่จะดำเนินการ 3. แผนผังแสดงระบบสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการ เช่น น้ำประปา ก๊าซไฟฟ้า 4. รายงานประเมินความเสี่ยง 5. หมายเลขแสดงประเภทของเครื่องมือที่จะดำเนินการขุดดินตามที่รัฐกำหนด 6. แผนระยะเวลาเริ่มต้นดำเนินการและกำหนดเวลาแล้วเสร็จ มีมาตรการเสริมเป็นการแจ้งก่อนดำเนินการไปยังที่ดินข้างเคียงตาพระราชบัญญัติว่าด้วยที่ดินติดต่อ ค.ศ. 1996 (Party Wall etc. Act 1996๗	ระบบอนุญาตกำหนดให้ยื่น 1. แบบแปลนและรายการประกอบแบบ 2. สำเนารายการคำนวณ 3. รายงานต่างๆ เพิ่มเติมตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดในการพิจารณาอนุญาต เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจใช้ดุลพินิจในการวางเงื่อนไขใด ๆ เพิ่มเติมตามที่เห็นสมควร	เอกสารที่ต้องยื่นระบุชัดเจนในพระราชบัญญัติสำหรับการขุดดินแต่สำหรับการถมดินนั้นกฎหมายแม่บทไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาหากมีการโต้แย้งเกี่ยวกับคำสั่งการออกใบรับแจ้งหากปฏิเสธว่าเอกสารไม่ถูกต้องครบถ้วนโดยอ้างข้อเท็จจริงในกฎกระทรวงไม่ใช่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติได้ประกอบกับการกำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามมาตรา 6 ก็ไม่ทำให้มีผลที่ชอบด้วยกฎหมายดังเช่นกรณีของมาตรา 17 (3) เนื่องจากมาตรา 26 ก็มีได้มีบทบัญญัติให้นำมาตรา 17 วรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้นจึงสมควรแก้ไขให้เกิดความชัดเจนในอนาคต อนึ่ง สำหรับกรณีการขุด แม้เอกสารตามกฎกระทรวงข้อ 6 จะมีผลชอบด้วยกฎหมายแต่หากมีการแก้ไขกฎหมายในอนาคตอยู่แล้วก็เห็นควรนำหลักเกณฑ์มาบัญญัติไว้ในแม่บทมาตรา 17 เพื่อความชัดเจนเสีย

ประเด็นการพิจารณา	ไทย	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	สหราชอาณาจักร	สหพันธรัฐมาเลเซีย	ข้อสังเกต/เสนอแนะ
7. กฎหมายอื่น ๆ ที่กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินได้เปิดช่องให้ใช้บังคับแทน	กำหนดหลักการทำไปแต่ไม่ระบุชื่อกฎหมายทางปฏิบัติ เช่น พ.ร.บ. ควบคุมอาคารฯ และระเบียบฯ ในการควบคุมการตรวจทรายในที่สาธารณะ	-กฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้าง (ได้รับ building permit หรือ construction permit) กฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่ กฎหมายว่าด้วยการขุดเจาะขุดหลุมและเก็บรวบรวมเพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพของหินกรวดทราย และดิน	-ได้รับอนุญาตให้พัฒนาตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง	- การสร้างอ่างเก็บน้ำตามกฎหมาย The Reservoirs Act 1975	- พระราชบัญญัติการเหมืองแร่ ค.ศ. 1994 (Mineral Development Act 1994 (Act 525)) พระราชบัญญัติการสำรวจทางธรณีวิทยา ค.ศ. 1974 (Geological Survey Act 1974 (Act 129))	

ประเด็นการพิจารณา	ไทย	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	สหราชอาณาจักร	สหพันธ์รัฐมาเลเซีย	ข้อสังเกต/เสนอแนะ
8. อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง	การสำรวจตรวจสอบพื้นที่ สั่งให้กระทำการ งดเว้นกระทำการ เยียวยาความเสียหาย เข้าดำเนินการเองแล้วเรียกให้ชำระค่าใช้จ่าย	การสำรวจตรวจสอบพื้นที่ สั่งให้กระทำการ งดเว้นกระทำการ เยียวยาความเสียหาย เข้าดำเนินการเองแล้วเรียกให้ชำระค่าใช้จ่าย มีมาตรการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยประชุมร่วมกับบุคคลที่เกี่ยวข้องก่อนมีการออกคำสั่งทางปกครอง	การสำรวจตรวจสอบพื้นที่ สั่งให้กระทำการ งดเว้นกระทำการ เยียวยาความเสียหาย เข้าดำเนินการเองแล้วเรียกให้ชำระค่าใช้จ่าย	การเข้าสำรวจตรวจสอบพื้นที่ และคำสั่งให้แก้ไขการดำเนินการ หรือห้ามมิให้กระทำการ ประกอบการแจ้งความไม่ปลอดภัยในการก่อสร้าง (Improvement or Prohibition Notice) ในกรณีที่มีการตรวจสอบการก่อสร้างและพบว่าการขุดดินในงานก่อสร้างไม่เป็นไปตามมาตรฐานเกี่ยวกับการขุดดิน ให้ผู้ตรวจสอบแจ้งต่อเจ้าของโครงการที่ถูกตรวจสอบ ในช่วงเวลาดังกล่าว เจ้าของโครงการจะไม่สามารถขุดดินได้จนกว่าผู้ตรวจสอบจะรับรองความปลอดภัย นอกจากนี้ ผู้ตรวจสอบยังต้องทำรายงานซึ่งต้องประกอบไปด้วยรายละเอียดของการตรวจสอบอาทิ ชื่อและที่อยู่ของเจ้าของโครงการ สถานที่ของงานก่อสร้าง ลักษณะของงานก่อสร้าง วันและเวลาในการตรวจสอบ รายละเอียดเกี่ยวกับความเสี่ยงต่อความปลอดภัย ผลการตรวจสอบชั้นตอนการ	อาจออกข้อปฏิบัติใดๆ ตามที่เห็นสมควรในการดำเนินงานดิน และให้ผู้รับคำสั่งมีหน้าที่ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง โดยหากไม่ปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจออกคำสั่งระงับงานดินทั้งหมดหรือบางส่วน สั่งการด้วยตนเองให้มีการดำเนินการหรืออาจให้มีมาตรการใด ๆ ตามที่เห็นว่ามี ความจำเป็น ไม่ว่าจะเป็นการใช้โดยตรงหรือเป็นมาตรการเสริม ประกอบกับการออกข้อปฏิบัติ เมื่อมีการสั่งระงับงานดินแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจอนุญาตให้ดำเนินงานที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อปฏิบัติแล้วต่อไป	

ประเด็นการพิจารณา	ไทย	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	สหราชอาณาจักร	สหพันธรัฐมาเลเซีย	ข้อสังเกต/เสนอแนะ
9. การอุทธรณ์	กรณี	มลรัฐ Minnesota มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในส่วนท้องถิ่น คือ Local board of appeals มลรัฐ California คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในส่วนท้องถิ่น คือ Grading Board of Appeals of the City of Villa Park	เป็นการอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเอง จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาต้องอุทธรณ์ไปที่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ ทบทวนคำสั่ง	กฎหมายไม่มีการกำหนด คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่มีเขตอำนาจไว้ จึงต้องฟ้องให้ ทบทวนคำสั่งทางปกครอง ตรงไปยัง ศาลยุติธรรมแผนกคดีปกครอง แต่ ทบทวนเฉพาะ ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง ไม่ทบทวนดุลพินิจของฝ่ายปกครอง	คำสั่งเป็นเด็ดขาด ต้องห้ามอุทธรณ์ทั้งในฝ่ายบริหารและการฟ้องเพิกถอน	
10. มาตรการบังคับทางปกครอง	เพิกถอนการรับแจ้ง ยังไม่มีโทษปรับทางปกครอง	เพิกถอนการอนุญาต ไม่มีโทษปรับทางปกครอง	เพิกถอนการอนุญาต ไม่มีโทษปรับทางปกครอง	เพิกถอนการอนุญาต ไม่มีโทษปรับทางปกครอง	เพิกถอนการอนุญาต แบบแปลน และรายการประกอบแบบเมื่อบุคคลต้องโทษคดีอาญาแล้วสามารถขับไล่ หรือขนย้ายอุปกรณ์ ยานพาหนะ เครื่องจักร หรือวัตถุอื่นใดออกจากพื้นที่ไม่มีโทษปรับทางปกครอง	

ประเด็นการพิจารณา	ไทย	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	สหราชอาณาจักร	สหพันธรัฐมาเลเซีย	ข้อสังเกต/เสนอแนะ
11. บทกำหนดโทษอาญาและมาตรการเยียวยา	กำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ 9 ฐาน ม. 35-44 มีทั้งโทษปรับอย่างเดียว โทษจำคุกชั้นสูง 1 เดือน ถึง 2 ปี ปรับชั้นสูง 1,000 บาท ถึง 200,000 บาท แต่นอกจากความผิดฐานขุดดินหรือถมดินในบริเวณห้ามขุดดินหรือถมดินตามมาตรา 35 วรรคสอง (โทษสูงสุดจำคุก 2 ปี ปรับ 200,000 บาท) เป็นความผิดที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ทั้งสิ้น (มาตรา 42) ผู้ดำเนินกิจกรรมยังต้องรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่ง แต่ผู้เสียหายต้องฟ้องบังคับทางศาล	ฐานความผิดหลักเกี่ยวกับละเมิด Ordinance เป็นความผิดทุกโทษปรับชั้นสูง 300\$ (ประมาณ 9,364 บาท) – 1000\$	ฐานความผิดหลากหลายกรณีใกล้เคียงกับกรณีของประเทศไทย แต่อัตราโทษค่อนข้างสูง โทษจำคุกอยู่ระหว่าง 6 เดือน ถึง 2 ปี โทษปรับอยู่ระหว่างปรับปรับไม่เกิน 2 แสนเยน	ฐานฝ่าฝืน regulation มีโทษปรับไม่เกิน 400 ยูโร (ประมาณ 17,350 บาท) จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้ดำเนินกิจกรรมยังต้องรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่ง แต่ผู้เสียหายต้องฟ้องบังคับทางศาล	ตราโทษอาญาค่อนข้างสูงเนื่องจากไม่ได้แยกฐานความผิดออกจากความผิดว่าด้วยการขุดดินเพื่อการก่อสร้าง อัตราโทษจำคุกชั้นสูงอยู่ระหว่าง 5 ปี ถึง 10 ปี อัตราโทษปรับชั้นสูงอยู่ระหว่าง 5 หมื่นริงกิต ถึง 5 แสนริงกิต (375,700 - 3,757,225 บาท) ผู้ดำเนินกิจกรรมยังต้องรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่ง แต่ผู้เสียหายต้องฟ้องบังคับทางศาล	สมควรปรับโทษอาญาให้เป็นโทษทางปกครองโดยอาจจัดตั้งกองทุนเพื่อนำเงินค่าปรับมาใช้เยียวยาความเสียหาย

2. ข้อเสนอแนะ

1) ใช้มาตรการทางบริหารเกี่ยวกับคู่มือประชาชนในการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจถึงความแตกต่างระหว่างระบบการแจ้งก่อนดำเนินการกับระบบอนุญาต ตลอดจนผลใช้บังคับทั่วทุกพื้นที่ในทางปฏิบัติของพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 แม้บทบัญญัติกฎหมายจะไม่ได้บัญญัติไว้เช่นนั้นโดยตรงก็ตาม โดยอาจจัดให้มีการแปลคู่มือประชาชนด้วยเพื่อความรู้ที่ดีของชาวต่างชาติที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ หากในอนาคตมีวาระอื่น ๆ ที่ประสงค์จะแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแล้วก็สมควรแก้ไขโดยตัดความในมาตรา 4 ออกก็จะยังผลให้กฎหมายมีผลใช้บังคับทั่วราชอาณาจักรโดยผลของกฎหมายฉบับนี้เองอัตโนมัติ

2) คณะกรรมการแจ้งก่อนดำเนินการ (Notification System) ไว้ เนื่องจากสอดคล้องกับมติ นโยบายของรัฐบาลปัจจุบันที่ประสงค์จะให้ลดการใช้ระบบอนุญาตเหลือเพียงเท่าที่จำเป็น แต่สมควรมีมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพแก่การกำกับดูแล ดังต่อไปนี้

(1) ประยุกต์ใช้ระบบการแจ้งก่อนดำเนินการที่มีอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2522 ผ่านกฎหมายว่าด้วยรัฐบาลดิจิทัลเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้แจ้งและให้มีข้อมูลการแจ้งขุดดินหรือถมดินในระบบดิจิทัล (e-Notification) ที่อาจมีการประสานฐานข้อมูลกับผู้ให้บริการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการใต้ดิน เช่น ท่อก๊าซ ท่อประปา หรือ ไฟฟ้าแรงสูงเพื่อร่วมกันบริหารจัดการป้องกันความเสียหายซึ่งกันและกันได้โดยสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้นในอนาคต ซึ่งสามารถพัฒนาควบคู่ไปกับระบบการขอใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร (e-Building Permit) ที่ทางกรมโยธาธิการและผังเมืองกำลังพัฒนาอยู่แล้วในขณะนี้ ทั้งนี้ จะเป็นการสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยรัฐบาลดิจิทัล คือพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 ที่สนับสนุนให้มีการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานภาครัฐและการบริการสาธารณะ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวในมาตรา 4 กำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการบริหารงานและการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบและช่องทางดิจิทัลโดยมีการบริหารจัดการและการบูรณาการข้อมูลภาครัฐและการทำงานให้มีความสอดคล้องกันและเชื่อมโยงเข้าด้วยกันอย่างมั่นคงปลอดภัยและมีธรรมาภิบาล โดยมุ่งหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกในการให้บริการและการเข้าถึงของประชาชน และในการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐต่อสาธารณะและสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

(2) เพิ่มประสิทธิภาพทางด้านเทคนิคในการดำเนินการและการกำกับดูแล โดยกำหนดให้สามารถบังคับใช้รายละเอียดด้านเทคนิคตามหลักวิชาการได้ตามกฎหมาย ซึ่งสามารถกระทำได้โดยการแก้ไขกฎกระทรวงอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 กำหนดให้การขุดดินและถมดินจะต้องกระทำให้สอดคล้องกับมาตรฐานทางเทคนิคตามเอกสารแนบท้ายกฎกระทรวงซึ่งในทางปฏิบัติจึงอาจกำหนดให้ใช้มาตรฐานทางเทคนิคที่หน่วยงานราชการทำการศึกษาและวิเคราะห์แล้วว่าเหมาะสมกับสภาพทางธรณีวิทยาของประเทศไทย เช่น มยผ. เป็นเอกสารแนบท้ายกฎกระทรวงได้ และในทางปฏิบัติแท้จริงแล้วมาตรฐานทางเทคนิคเกี่ยวกับการขุดดินหรือถมดินก็ไม่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งนัก ดังจะเห็นได้จาก IBC Appendix J Grading หรือ Malaysian Standard (MS 1754 : 2004 Earthworks – Code of practices) ก็ยังไม่มีมีการแก้ไขจนถึงปัจจุบัน การกำหนดให้มาตรฐาน มยผ. เกี่ยวกับงานขุดดินและถมดินเป็นเอกสารแนบท้ายกฎกระทรวงโดยระบุเลขที่อ้างอิงพร้อมทั้งแนบตัวมาตรฐานไปพร้อมกับกฎกระทรวงฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจึงไม่เป็นอุปสรรคในทางปฏิบัติที่จะต้องเป็นกังวลถึงความเปลี่ยนแปลงทางเทคนิคอันจะเป็นเหตุให้ต้องมีการแก้ไขกฎกระทรวงบ่อยครั้งมากนัก แต่กลับกันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนที่จะได้มีมาตรฐานทางเทคนิคที่จะใช้เป็นแนวทางและตรวจสอบอย่างเป็นทางการเดียวกัน

(3) เพิ่มเครื่องมือในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายก่อนการดำเนินการ โดยอาจกำหนดให้ผู้แจ้งดำเนินการยื่นเอกสารเกี่ยวกับหลักประกันการก่อสร้าง (Bond) ประกอบการแจ้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง เพื่อให้สามารถใช้อำนาจในการริบหลักประกันเมื่อการดำเนินการก่อให้เกิดความเสียหายในภายหลังเพื่อนำหลักประกันดังกล่าวมาเยียวยาผู้ต้องเสียหายได้อย่างทันท่วงที

(4) ปรับปรุงมาตรการบังคับการตามกฎหมายโดยเปลี่ยนโทษทางอาญาบางฐาน เช่น กรณีมาตรา 36 มาตรา 37 และมาตรา 41 (มีแต่โทษปรับทางอาญา ไม่มีโทษจำคุก) เป็นโทษปรับทางปกครอง โดยกำหนดอัตราค่าปรับให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองและบังคับการตามค่าปรับได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล และอาจกำหนดให้มีการนำเงินจากโทษปรับทางปกครองมาใช้ในการแก้ไขเยียวยาปัญหาจากการขุดดินและถมดินผ่านการจัดตั้งกองทุนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อลดภาระของประชาชนในการฟ้องร้องดำเนินคดีและนำสืบค่าเสียหายต่อศาล โดยเฉพาะในบริบทความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่ยากแก่การนำสืบ

3) ข้อเสนอเพื่อความครบถ้วนสมบูรณ์ของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และป้องกันปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับรายการประกอบการแจ้ง

เพื่อให้เกิดความชัดเจนและความสะดวกในการทำความเข้าใจหน้าที่ในการแจ้งการดำเนินกิจกรรมขุดดินหรือถมดิน หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ในอนาคต สมควรมานำสาระเกี่ยวกับการยื่นหลักฐานประกอบการแจ้งที่ยังไม่ปรากฏอยู่ในเนื้อหาของพระราชบัญญัติ แต่ได้ถูกกำหนดไว้แล้วในกฎกระทรวงกำหนดมาตรการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างในการขุดดินหรือถมดิน พ.ศ. 2548 ดังต่อไปนี้ มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 17 และมาตรา 26 ตามแต่กรณี

- “ข้อ 6 ในกรณีที่เป็นการขุดดินเพื่อใช้ประโยชน์ในการฝังกลบขยะ วัสดุกระจายแพร่พิษหรือรังสี ให้ผู้ประสงค์จะทำการขุดดินนำหลักฐานการอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น มายื่นประกอบการแจ้งด้วย”

- “ข้อ 12 ผู้ใดประสงค์จะทำการถมดินโดยมีความสูงของเนินดินเกินกว่าระดับที่ดินต่างเจ้าของที่อยู่ข้างเคียงและมีพื้นที่ของเนินดินเกินสองพันตารางเมตร ต้องแจ้งการถมดินนั้นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด โดยยื่นเอกสารแจ้งข้อมูล ดังต่อไปนี้

- (1) แผนผังบริเวณที่ประสงค์จะทำการถมดิน
- (2) แผนผังแสดงเขตที่ดินและที่ดินบริเวณข้างเคียง
- (3) วิธีการถมดินและการระบายน้ำ
- (4) ระยะเวลาทำการถมดิน
- (5) ชื่อผู้ควบคุมงาน
- (6) ชื่อและที่อยู่ของผู้แจ้งการถมดิน
- (7) ภาระผูกพันต่าง ๆ ที่บุคคลอื่นมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินที่จะทำการถมดิน”