

บทที่ 6

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

ด้วยจังหวัดภูเก็ตเป็นจังหวัดที่มีธรรมชาติและสภาพแวดล้อมที่สวยงาม ทำให้มีการขยายตัวทางการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง จำนวนนักท่องเที่ยวมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี ดังข้อมูลของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จากในปี 2531 มีนักท่องเที่ยว 867,063 คน จนกระทั่งในปี 2542 มีนักท่องเที่ยว 2,964,327คน การขยายตัวดังกล่าวส่งผลให้เกิดการก่อสร้างอาคารเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอาคารพักตากอากาศสาธารณะบริเวณชายฝั่งทะเล ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นที่นิยม ดังเช่น หาดป่าตอง หาดกะรน หาดกะตะ หาดกมลา เป็นต้น ซึ่งในจำนวนนี้บริเวณหาดป่าตอง และหาดกะรนเป็นชายหาดที่มีจำนวนที่พักมากที่สุด

การขยายตัวทางการท่องเที่ยว และการก่อสร้างดังกล่าว เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม ทั้งในด้านภูมิทัศน์ น้ำเสีย ขยะ ดังนั้นหน่วยงานราชการต่างๆ จึงได้ออกกฎหมายควบคุม เพื่อเป็นการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งในจำนวนนี้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารอยู่หลายฉบับ และจะพบว่ากฎหมายเหล่านี้บางฉบับเมื่อนำมาใช้กลับก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติวิชาชีพทางสถาปัตยกรรม

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ รวบรวมและศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมอาคารประเภทพักตากอากาศสาธารณะ ได้แก่ โรงแรม และอาคารชุดพักตากอากาศ บริเวณหาดป่าตอง และหาดกะรน ในจังหวัดภูเก็ต รวมทั้งสภาพปัจจุบันในการออกแบบก่อสร้างอาคารประเภทที่พักตากอากาศสาธารณะในบริเวณนี้ และทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหา และผลกระทบจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีต่อการปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ในการศึกษานี้ ทำการรวบรวม และศึกษาจากการวิเคราะห์เนื้อหาสาระของกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ ทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารประเภทที่พักตากอากาศสาธารณะในบริเวณหาดป่าตอง และหาดกะรน ทั้งจากเอกสารอ้างอิงและหน่วยงานราชการ ซึ่งพบว่ากฎหมายดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย ได้แก่ สถาปนิก เจ้าหน้าที่ราชการส่วนท้องถิ่นและส่วนกลาง บริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อม และทำการสำรวจสภาพที่เป็นอยู่ปัจจุบันในบริเวณพื้นที่ศึกษา รวมทั้งทำการสัมภาษณ์บุคคลผู้เกี่ยวข้องต่อการศึกษา ทั้งหมดจำนวน 19 ท่าน เพื่อให้ทราบถึงประเด็นปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยกลุ่มบุคคลที่สัมภาษณ์ได้แก่

1. สถาปนิกที่ได้ออกแบบอาคารพักตากอากาศสาธารณะ
2. เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานราชการ และหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่
 - 2.1 หน่วยงานราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารในจังหวัดภูเก็ต ได้แก่ โยธาจังหวัด ฝ่ายอำนวยการจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัด ผังเมืองจังหวัด และส่วนเทศบาล
 - 2.2 หน่วยงานราชการส่วนกลาง ได้แก่ กรมโยธาธิการ และกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม
 - 2.3 บริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

สรุปผลการศึกษา

การสำรวจสภาพที่เป็นอยู่ปัจจุบันในบริเวณหาดป่าตอง และหาดกะรน พบว่า บริเวณทั้งสองเป็นชายหาดท่องเที่ยวที่มีนักท่องเที่ยวหนาแน่นมากในฤดูกาลท่องเที่ยว 6 เดือน คือช่วงเดือนพฤศจิกายน ถึงเดือนเมษายน ทำให้บริเวณหาดป่าตองมีการก่อสร้างอาคารเป็นจำนวนมากตลอดแนวชายหาด เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวที่มีจำนวนมาก พื้นที่ว่างเพื่อการก่อสร้างมีเฉพาะด้านในของหาด การก่อสร้างในปัจจุบันส่วนใหญ่จะเป็นการต่อเติมส่วนหลังพัก และมีการก่อสร้างใหม่บางส่วน ส่วนบริเวณหาดกะรนเมื่อเทียบแล้วมีอาคารน้อยกว่าบริเวณหาดป่าตอง โดยมีบริเวณที่มีอาคารหนาแน่นในบริเวณด้านเหนือและด้านใต้ของหาด ส่วนการก่อสร้างจะเป็นการสร้างโรงแรมใหม่ เนื่องจากพื้นที่ว่างยังมีอยู่มาก

จากการศึกษาครั้งนี้ พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อประเด็นปัญหาต่อการปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรมในจังหวัดภูเก็ต บริเวณหาดป่าตองและหาดกะรน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 มีเนื้อหาในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร รวมทั้งการตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ประกอบด้วย

1.1 กฎกระทรวง ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2529) ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดพื้นที่ควบคุมในท้องที่ตำบลป่าตอง อำเภอกระบุรี ครอบคลุมพื้นที่ตลอดแนวหาดป่าตอง มีระยะจากกึ่งกลางถนนทวิวงศ์ไปทางตะวันออกเป็นระยะ 315 เมตร กฎกระทรวงฉบับนี้มีการกำหนดบริเวณห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท

1.2 กฎกระทรวง ฉบับที่ 20 (พ.ศ. 2532) ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดพื้นที่ควบคุมในท้องที่บางส่วนของตำบลไม้ขาว ตำบลสาคร ตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลป่าตอง อำเภอกระบุรี และตำบลกะรน ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต ซึ่งเป็นการควบคุมบริเวณชายฝั่งด้านตะวันตกของภูเก็ตทั้งหมด ครอบคลุมพื้นที่จากแนวชายฝั่งทะเลไปทางตะวันออกเป็นระยะ 500 เมตร กฎกระทรวงฉบับนี้มีการกำหนดบริเวณห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท

1.3 กฎกระทรวง ฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กฎกระทรวงนี้กำหนดแบบ และวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบการป้องกันอัคคีภัย แบบ และจำนวนของห้องน้ำห้องส้วม ระบบการจัดแสงสว่าง และการระบายอากาศ และระบบจ่ายพลังงานไฟฟ้าสำรอง สำหรับกรณีฉุกเฉิน เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการผังเมือง

2. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2525 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2535 มีเนื้อหาในการจัดทำ และการบังคับใช้ผังเมืองรวม โดยกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้ ได้แก่ กฎกระทรวง ฉบับที่ 417 (พ.ศ. 2542) ผังเมืองรวมชุมชนป่าตอง และกะรน ซึ่งมีการกำหนดในเรื่องพื้นที่ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขูปโภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อมให้สอดคล้องกับแผนหลัก เพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ตของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3. พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีเนื้อหาเพื่อเป็นการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งให้อำนาจในการออกมาตรการหรือประกาศ เพื่อเป็นการคุ้มครองพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ ซึ่งอาจถูกทำลาย หรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้ รวมทั้งมีการกำหนดถึงการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ขั้นตอนการจัดทำรายงานฯ และโดยมีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้ ดังต่อไปนี้

3.1 เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2535), ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) กำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนซึ่งต้องดำเนินโครงการหรือกิจการ หรือจะดำเนินการขยายโครงการ ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และตามประกาศฉบับนี้ได้กำหนดให้ โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ และอาคารอยู่อาศัยรวมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3.2 เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่ และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. 2540 เป็นการกำหนดเขตพื้นที่ และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณจังหวัดภูเก็ต โดยจะมีการกำหนดพื้นที่ควบคุม การห้ามสร้างอาคารบางประเภท บางขนาด รวมทั้งมีการกำหนดให้อาคารประเภทโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ และอาคารอยู่อาศัยรวมที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 10 ถึง 79 ห้อง ให้จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น

ประเด็นปัญหา

จากการศึกษาเนื้อหาสาระของกฎหมายดังกล่าว และผลจากการสัมภาษณ์บุคคลผู้เกี่ยวข้อง พบประเด็นปัญหา ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม โดยสามารถจัดแบ่งได้เป็น 2 ประการ ดังนี้คือ

1. ความไม่ชัดเจนของเนื้อหากฎหมาย ซึ่งอาจเกิดจากการอธิบายความไม่ชัดเจน หรือมีการอ้างอิงในเนื้อหาบางส่วนที่ไม่ชัดเจน หรือไม่มีการอ้างอิง ผลที่เกิดย่อมทำให้ผู้เกี่ยวข้องอาจมีการตีความกันแตกต่างกัน ทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนกัน และท้ายสุดย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติ

ปัญหาที่ส่งผลต่อการปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม อันเนื่องจากความไม่ชัดเจนของเนื้อหาของกฎหมาย สำหรับการศึกษานี้ สรุปรวบรวมได้เป็น 5 กรณี ดังต่อไปนี้

1.1. การทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination, IEE) ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณภูเก็ต พ.ศ. 2540 ในข้อ 8 ซึ่งมีเนื้อหากล่าวถึง การกำหนดให้โครงการประเภทโรงแรม และอาคารอยู่อาศัยรวม ที่มีจำนวนห้องตั้งแต่ 10 ถึง 79 ห้อง ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น แต่ปรากฏว่า ไม่มีประกาศของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ฉบับใดเลยที่กล่าวถึง วิธีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ว่าจะต้องจัดทำอย่างไร มีหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางอย่างไรในการจัดทำรายงาน

ในกรณีความไม่ชัดเจนนี้ เมื่อต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น สถาปนิกจะไม่ทราบว่าจะต้องจัดทำอย่างไร และจะไม่ทราบว่าต้องใช้ข้อมูล มาตรฐาน หรือเกณฑ์ใดในการออกแบบ เพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์ และแนวทางของรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น และเมื่อสอบถามไปยังหน่วยงานราชการก็ได้รับคำตอบว่า ให้จัดทำตามแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งเป็นรายงานที่ใช้สำหรับเกณฑ์ของโรงแรม

หรืออาคารชุดที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป ซึ่งขั้นตอนในการสอบถาม และรอผลสรุปจากกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนี้ ใช้ระยะเวลาเป็นปี โดยในช่วงระยะเวลาที่ยังไม่มีผลสรุปนี้ ทุกฝ่ายก็จะมีความคลุมเครือในเรื่องนี้ รวมทั้งเมื่อผลสรุปเป็นเช่นนี้ เท่ากับว่า โรงแรมขนาด 10 ห้องและโรงแรมขนาด 80 ห้องใช้มาตรฐานและเกณฑ์ทางสิ่งแวดล้อมเดียวกัน ซึ่งดูไม่สมเหตุสมผลนัก

นอกจากนี้ สิ่งที่เป็นเครื่องยืนยันถึงความไม่ชัดเจนของเนื้อหาสาระของกฎหมายในเรื่องนี้ คือ ทางกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ได้ออกประกาศฉบับใหม่ขึ้นมา 2 ฉบับ ได้แก่

1.1.1 ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการ และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม บริเวณจังหวัดภูเก็ต จังหวัดกระบี่ และเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2543 ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2543

1.1.2 ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2543) เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ พิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม บริเวณจังหวัดภูเก็ต จังหวัดกระบี่ และเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2543

1.2 ความหมายของ "แนวชายฝั่งทะเล" ตามที่ระบุในกฎกระทรวง ฉบับที่ 20 (พ.ศ. 2532) ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในข้อ 1 และตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณภูเก็ต พ.ศ. 2540 ในข้อ 5 ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับมีการกำหนดระยะร่นจาก "แนวชายฝั่งทะเล" แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถหาเส้นแนวชายฝั่งทะเลให้อ้างอิงได้ นอกจากนี้ จากเนื้อหาของกฎหมายก็ได้มีกล่าวไว้ว่า แนวชายฝั่งทะเล หมายถึง เส้นอ้างอิงใด ความไม่ชัดเจนนี้ทำให้ทุกฝ่ายตีความได้ต่างๆ โดยอาจหมายถึง แนวน้ำทะเลปานกลาง แนวน้ำทะเลขึ้นสูงสุด ในฤดูน้ำปกติ ในรอบ 10 ปีหรือ 20 ปี แนวสันทราย หรือแนวที่พืชทะเลขึ้น

ในประเด็นปัญหานี้ควรมีการพิจารณากำหนดคำจำกัดความของคำว่า "ชายฝั่งทะเล" ให้ชัดเจนว่าหมายถึงอย่างไร และผู้ปฏิบัติทุกฝ่ายสามารถอ้างอิงได้ตรงกัน ตัวอย่างเช่น ในกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน (Land Use) ของรัฐฮาวาย ในส่วนที่ 2 เรื่อง Shoreline Setbacks ได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า Shoreline ไว้ว่า *"Shoreline" means the upper reaches of the wash of waves, other than storm or tidal waves, usually evidenced by the edge of vegetation growth, or the upper line of debris left by the wash of waves.* (Mary Sive, 1976 : p.147)

1.3 การวัดความสูงอาคาร ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณภูเก็ต พ.ศ. 2540 ในข้อ 6 ซึ่งมีการกำหนดให้ บริเวณที่ 6 เป็นพื้นที่สูง 40-80 เมตร มิได้เฉพาะอาคารที่มีความสูงไม่เกิน 8 เมตร และต้องมีที่ว่างที่ปลูกพืชคลุมดินไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ดินที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารนั้น เว้นแต่พื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน 1 : 3 (V : H) ห้ามก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารใดๆ และการวัดความสูงของอาคารในบริเวณที่ 1 ถึงบริเวณที่ 6 และบริเวณที่ 8 ให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงส่วนที่สูงที่สุด ส่วนในกฎกระทรวง ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2529) และ 20 (พ.ศ. 2532) กำหนดให้วัดจากระดับพื้นดินถึงส่วนที่สูงที่สุดของอาคาร จากเนื้อหาดังกล่าว ในทางปฏิบัติจะเกิดความไม่ชัดเจน 2 ประเด็น ได้แก่

1.3.1 การวัดความสูงอาคาร ในเขตพื้นที่ควบคุมบริเวณที่ 6 กำหนดให้อาคารสูงไม่เกิน 8 เมตร ในพื้นที่สูง 40-80 เมตร ซึ่งตามสภาพภูมิประเทศแล้วในบริเวณนี้จะเป็นบริเวณที่มีความลาดชัน ส่งผลให้ในทางปฏิบัติเกิดความไม่ชัดเจนในการวัดความสูงว่า ระยะ 8 เมตรนั้นวัดจากระดับไหน ถึงระดับไหน วัดระยะเดียว หรือวัดตามแนวลาดชัน

1.3.2 การวัดความสูงอาคาร ในเขตพื้นที่ควบคุมตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณกฎเกศ พ.ศ. 2540 กำหนดให้การวัดความสูงของอาคารในบริเวณที่ 1 ถึงบริเวณที่ 6 และบริเวณที่ 8 ให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงส่วนที่สูงที่สุดของอาคาร ส่วนในกฎกระทรวง ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2529) และ 20 (พ.ศ. 2532) กำหนดให้วัดจากระดับพื้นดินถึงส่วนที่สูงที่สุดของอาคาร ในการปฏิบัติตามแนวทางของกฎกระทรวงจะวัดความสูงจากระดับดินภายนอกอาคารที่ก่อสร้าง แต่ตามการตีความของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ จะหมายถึง พื้นชั้นแรกที่ก่อสร้าง ซึ่งรวมถึงพื้นที่ดินที่เป็นพื้นที่ใช้สอยปกติ หรือพื้นที่ชั้นแรกของอาคารที่ก่อสร้างต่ำกว่าระดับดินภายนอกอาคาร

1.4 การอ้างอิงระดับความสูง และความลาดชัน ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณกฎเกศ พ.ศ. 2540 ในข้อ 6 ซึ่งมีการกำหนดให้บริเวณที่ 6 เป็นพื้นที่สูง 40-80 เมตร มีได้เฉพาะอาคารที่มีความสูงไม่เกิน 8 เมตร และต้องมีที่ว่างที่ปลูกพืชคลุมดินไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ดินที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารนั้น เว้นแต่พื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน 1 : 3 (V : H) ห้ามก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารใดๆ และในบริเวณที่ 7 เป็นพื้นที่สูงเกินกว่า 80 เมตร ห้ามก่อสร้าง หรือตัดแปลงอาคารใดๆ จากเนื้อหาดังกล่าว ในทางปฏิบัติจะเกิดความไม่ชัดเจน 2 ประเด็น ได้แก่

1.4.1 การกำหนดเขตพื้นที่ควบคุม 40-80 เมตร และเกินกว่า 80 เมตร มีได้มีการกำหนดแผนที่มาตรฐานที่มีเส้นชั้นความสูงที่ชัดเจน เพื่อให้ทุกฝ่ายใช้อ้างอิงได้ตรงกัน มีเพียงแผนที่แนบท้ายประกาศ ซึ่งมีมาตราส่วน 1 : 100,000 ทำให้ใช้อ้างอิงได้ยาก และเกิดความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ

1.4.2 การกำหนดให้พื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน 1 : 3 ห้ามก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารใดๆ จากการศึกษาพบว่า พื้นที่ดังกล่าวจะสามารถตรวจสอบได้ยาก และหากสถาปนิกหรือเจ้าของโครงการทำการปรับสภาพความลาดชันให้ไม่เกิน 1 : 3 จะสามารถกระทำได้หรือไม่

1.5 ความหมายของ "อาคารอยู่อาศัยรวม" ตามที่ระบุในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) โดยตามบัญชีท้ายประกาศฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ได้กำหนดให้ อาคารชุดพักอาศัย ตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด เป็นประเภทอาคารที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต่อมาในบัญชีท้ายประกาศฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) ได้เปลี่ยนเนื้อความจาก "อาคารชุดพักอาศัย ตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด" เป็น "อาคารอยู่อาศัยรวม ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร" โดยเป็นการอ้างอิงความ "อาคารอยู่รวมอาศัยรวม" จากกฎกระทรวงฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

การเปลี่ยนเนื้อความจาก "อาคารชุดพักอาศัย" เป็น "อาคารอยู่อาศัยรวม" ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประเภทอาคารที่ต้องจัดทำรายงานดังนี้ นั่นคือ จากเดิมที่ใช้คำว่า "อาคารชุดพักอาศัย" ประเภทอาคารที่ต้องจัดทำรายงานจะหมายถึงเฉพาะอาคารชุด ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด ต่อมาเมื่อแก้ไขเป็น "อาคารอยู่อาศัยรวม" ทางกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมพิจารณาถึงประเภทอาคารที่ต้องจัดทำรายงาน ได้แก่ อาคารชุด แฟลต หอพัก และหอเช่า ซึ่งเพิ่มขึ้นจากเดิม

ผลจากประเด็นนี้ทำให้ อาคารประเภทหอพักทุกประเภทซึ่งรวมถึงหอพักมหาวิทยาลัย และบ้านพักพนักงานที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 10 ห้องขึ้นไป ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น หรือรายการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้วแต่กรณี ในประเด็นนี้คงต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของประเภทอาคารที่ต้องจัดทำรายงาน นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงเจตนา และความชัดเจนในการประกาศใช้ แต่ถ้ามีความเห็นว่าอาคารประเภทนี้ และจำนวนห้องพักขนาดนี้สมควรจัดทำรายงาน ก็ควรที่จะมีการอธิบายความแยกจากกันให้ชัดเจน

2 ความซ้ำซ้อนของเนื้อหากฎหมาย ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และนำมาใช้ในการควบคุมอาคารมีอยู่หลายฉบับ และถูกบัญญัติขึ้นจากหลายหน่วยงาน ด้วยเหตุนี้ทำให้เนื้อหาของสาระของกฎหมายบางส่วนเกิดความซ้ำซ้อนกัน รวมทั้งอาจทำให้เกิดกรณีที่มาตราฐานและการอ้างอิงมีความแตกต่างกัน

ปัญหาที่ส่งต่อการปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม อันเนื่องจากความซ้ำซ้อนของเนื้อหาสาระของกฎหมายสำหรับการศึกษานี้ สรุปรวบรวมได้เป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้

2.1 การกำหนดพื้นที่ควบคุม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดบริเวณควบคุมในอาคารประเภทโรงแรมและอาคารชุดภายในบริเวณเขตป่าตอง และเขตกระนวน นั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 กลุ่ม ซึ่งได้แก่

- 2.1.1 กฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2529) และ 20 (พ.ศ. 2532) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 2.1.2 กฎกระทรวง ฉบับที่ 417 (พ.ศ. 2542) ผังเมืองรวมชุมชนป่าตอง และกระนวน ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- 2.1.3 ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณภูเก็ท พ.ศ. 2540 ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

กฎหมายทั้ง 3 กลุ่มต่างก็มีเนื้อหาในการกำหนดพื้นที่ควบคุมในการก่อสร้างด้วยกันทั้งสิ้น โดยมีการควบคุมที่ซ้ำซ้อนกันใน 4 เรื่องได้แก่ การกำหนดแนวเขตพื้นที่ควบคุมและระยะถอยร่น ประเภทอาคารที่สร้างได้หรือสร้างไม่ได้และขนาดอาคารที่สร้างได้ การควบคุมความสูงอาคาร และพื้นที่เว้นว่าง

จากการที่หลายหน่วยงานราชการมีการออกข้อกำหนดในการควบคุมบริเวณก่อสร้างขึ้นนั้น ส่งผลต่อการปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม โดยในพื้นที่ควบคุมที่มีการซ้อนเหลื่อมกันของเนื้อหาของกฎหมายในแต่ละฉบับ จะสร้างความสับสนให้แก่ผู้ออกแบบว่า บริเวณที่ออกแบบนั้นอยู่ในเขตพื้นที่ควบคุมใด และสามารถก่อสร้างได้ขนาดใด ซึ่งในทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ สถาปนิกมักจะทำการสอบถามจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้รับผิดชอบโดยตรง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มาจากทางหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

2.2 มาตรฐานอ้างอิงมีความแตกต่างกัน ในการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเนื้อหาของสาระของกฎหมาย บางกรณีหน่วยงานราชการผู้ปฏิบัติจำเป็นต้องกำหนดเกณฑ์ แนวทาง หรือมาตรฐานอ้างอิงประกอบขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ และมาตรฐานอ้างอิงของแต่ละฝ่ายอาจมีความซ้ำซ้อน และมีความแตกต่างกัน ตามแต่ละหน่วยงานนั้น ซึ่งกรณีที่เกิดขึ้นนั้นได้แก่ ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นั้น ทางสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้กำหนดแนวทางที่ใช้ประกอบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยแนวทางเหล่านี้ได้จากการประชุมรวบรวมจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ สำหรับในโครงการประเภทโรงแรม ในเรื่องปริมาณน้ำใช้ในโรงแรมทั่วไป กำหนดว่า “ปริมาณน้ำใช้ให้คิดตามที่เกิดขึ้นจริง แต่ต้องไม่น้อยกว่า 750 ลิตร/ห้อง/วัน” แต่ตามมาตรฐานในวิชาชีพวิศวกรรม ในอาคารประเภทโรงแรม ทางวิศวกรรมสภาภิบาลจะกำหนดปริมาณน้ำใช้ อยู่ในช่วง 200-400 ลิตร/ห้อง/วัน ขึ้นอยู่กับลักษณะการใช้ น้ำ ดังเช่น ใช้อ่างอาบน้ำ หรือใช้ฝักบัว จากมาตรฐานของทั้งสอง จะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างกันเกือบ 2 เท่า ซึ่งเป็นความแตกต่างที่ส่งผลกระทบต่อรูปแบบ และการปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรมโดยตรง.

ผลกระทบต่อการศึกษาวิชาชีพสถาปัตยกรรม

จากประเด็นปัญหาในเนื้อหาของกฎหมายทั้งเรื่องความไม่ชัดเจน และความซ้ำซ้อนดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อการศึกษาวิชาชีพสถาปัตยกรรม ตามที่สมาคมสถาปนิกสยามได้แบ่งเป็น 5 ขั้นตอน โดยปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อขั้นตอนสำคัญๆ ได้แก่ การวางเค้าโครงการออกแบบและการออกแบบร่างขั้นต้น การออกแบบร่างขั้นสุดท้าย การทำรายละเอียดการก่อสร้าง และการก่อสร้างอาคาร ซึ่งหากสถาปนิกไม่มีความคุ้นเคยกับปัญหา หรือไม่ทำการตรวจสอบกับหน่วยงานท้องถิ่นที่รับผิดชอบอย่างละเอียดถี่ถ้วน จะก่อให้เกิดความสับสนได้ และหากได้รับข้อมูลที่คลาดเคลื่อน ทำให้อาจออกแบบผิดไปจากข้อกำหนดในกฎหมายได้ ทำให้ส่งผลกระทบต่อวิชาชีพของสถาปนิก ดังต่อไปนี้

1. หากได้รับข้อมูลที่คลาดเคลื่อน ย่อมทำให้ต้องมีการปรับแก้ไขแบบ หรือทำการออกแบบใหม่
2. ทำให้สถาปนิกมีเวลาน้อยลงในการออกแบบร่างและในการจัดทำแบบรายละเอียดเพื่อการขออนุญาต และการก่อสร้าง
3. ทำให้สูญเสียเวลา สูญเสียกำลังคน และทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้น
4. ในการออกแบบ สถาปนิกมีแนวโน้มที่จะออกแบบอาคารที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นยอมรับว่าไม่ขัดต่อกฎหมาย และหลีกเลี่ยงการออกแบบอาคารที่อาจก่อให้เกิดการตีความต่างกัน ซึ่งอาจเป็นการจำกัดทางเลือกของการออกแบบสถาปัตยกรรม เช่น ในเรื่องการวัดความสูงอาคารในเขตพื้นที่ควบคุม

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาข้างพบว่า ผลกระทบจากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ทำให้มีบางโครงการเลือกใช้วิธีที่ทำให้โครงการดำเนินการได้รวดเร็ว ด้วยวิธีการที่จะเลี่ยงกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งพอรวบรวมได้ดังนี้

1. กรณีการเลี่ยงกฎหมาย
 - 1.1 เลือกการออกแบบเพื่อหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)
 - 1.2 เลือกการขออนุญาตโดยระบุเป็นอาคารประเภทอื่น เพื่อเลี่ยงขั้นตอนและการควบคุมของกฎหมายที่ยุงยาก

2. กรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ดังเช่น

- 2.1 แบบรายละเอียดเพื่อการขออนุญาต และการก่อสร้างไม่ตรงกัน
- 2.2 แบบรายละเอียดเพื่อการขออนุญาตไม่ตรงกับรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)
- 2.3 การก่อสร้างอาคารก่อนได้รับใบอนุญาต
- 2.4 การก่อสร้างต่อเติมเพิ่มจากเดิม โดยไม่ขออนุญาตต่อเติมอาคาร

จากการศึกษาข้างพบอีกว่า นอกเหนือจากประเด็นของเนื้อหาสาระของกฎหมายแล้ว ในการปฏิบัติงานจริง พบว่ายังมีปัจจัยอื่นอีกซึ่งส่งผลเสริมให้ปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้น ได้แก่ การติดตามตรวจสอบอาคารและการดำเนินงานของอาคาร ความพร้อมของบุคลากรและอุปกรณ์ของหน่วยราชการส่วนจังหวัดและท้องถิ่น ความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ส่วนจังหวัดและท้องถิ่น ฤดูท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ต รวมทั้งการทุจริตประทุติมิชอบ.

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาของเนื้อหาสาระของกฎหมาย ทั้งในเรื่องของความไม่ชัดเจน และความซ้ำซ้อนของเนื้อหากฎหมาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ ได้แก่ การแก้ไขในระดับราชการส่วนท้องถิ่นและส่วนกลาง

ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรกระทำไปพร้อมๆ กันทั้งในระดับราชการส่วนท้องถิ่นและส่วนกลาง เนื่องจาก ในระดับราชการส่วนท้องถิ่นจะสามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้รวดเร็วกว่าในบางประเด็นปัญหา ส่วนที่สำคัญ ได้แก่ ในระดับราชการส่วนกลาง เนื่องจากเป็นการทำงานในระดับนโยบาย และมีความพร้อมในการบัญญัติกฎระเบียบหรือกฎหมายต่างๆ โดยรายละเอียดการแก้ไขปัญหาทั้งสองระดับจะประกอบด้วย

1. การแก้ไขในระดับราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ส่วนราชการระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ซึ่งต้องประสานความร่วมมือกัน โดยการแก้ไขในระดับนี้แบ่งได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้

1.1 การสรุปแก้ไขปัญหา ให้ทางจังหวัดเป็นผู้ประสานและจัดประชุมหาข้อสรุปในประเด็นปัญหาความไม่ชัดเจนและซ้ำซ้อนต่างๆ ที่เกิดขึ้นร่วมกับทางหน่วยงานท้องถิ่น และภาคเอกชน ได้แก่ บริษัทผู้ออกแบบในท้องถิ่น เจ้าของโครงการในพื้นที่ โดยคำนึงถึงการประสานประโยชน์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนและเหมาะสม อีกทั้งหน่วยงานส่วนกลางยังต้องสนับสนุนหน่วยงานท้องถิ่นในเรื่องกำลังคน และอุปกรณ์เครื่องมือต่างๆ ซึ่งแนวทางนี้จะสอดคล้องกับแนวทางของรัฐธรรมนูญว่าด้วยการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาค ส่วนแนวทางในการแก้ไขประเด็นปัญหาต่างๆ ในระดับราชการส่วนท้องถิ่น (ตารางที่ 6) ได้แก่

1.1.1 เรื่องการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) เนื่องจากปัจจุบันทางกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้ออกประกาศ 2 ฉบับใหม่คือ เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดโครงการที่ต้องจัดทำรายงานฯ และแนวทางในการจัดทำรายงานฯ และเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ เพื่อพิจารณา รายงานฯ ทางส่วนจังหวัดจึงควรจัดทำเอกสารสรุปเกี่ยวกับประเภทและขนาดโครงการที่ต้องจัดทำรายงานฯ และแนวทางในการจัดทำรายงานฯ รวมทั้งดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ และจัดทำแนวทางการจัดทำรายงานฯ เฉพาะ (Specific Guideline) เพื่อใช้ภายในจังหวัด

1.1.2 เรื่องความหมายของ “แนวชายฝั่งทะเล” ทางส่วนจังหวัดและส่วนท้องถิ่นควรประชุม เพื่อหาข้อสรุปในแนวทางการอ้างอิง “แนวชายฝั่งทะเล” โดยอาจกำหนดเป็นแนวทาง และให้ทางท้องถิ่นแต่ละแห่งจัดทำเส้นอ้างอิงที่ชัดเจน หรืออาจอ้างอิงกับแนวมณ แนวหลักมุด เพื่อให้เป็นแนวที่ชัดเจนต่อการนำไปปฏิบัติ และมีการตรวจสอบหรือปรับแก้ไขทุกๆ ปีตามแต่จะกำหนด

1.1.3 เรื่องการวัดความสูงอาคาร ทางส่วนจังหวัดและส่วนท้องถิ่นควรประชุมให้ได้แนวทางที่ทุกส่วนท้องถิ่นนำไปยึดถือปฏิบัติได้เหมือนกัน โดยยึดถือตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ส่วนกรณีจุดเริ่มต้นการวัดความสูง หากไม่สามารถหาข้อสรุปได้ ก็ควรดำเนินการสอบถามไปยังหน่วยราชการส่วนกลาง

1.1.4 เรื่องการอ้างอิงระดับความสูง และความลาดชัน ทางส่วนจังหวัดควรมีการกำหนดแผนที่มาตรฐานที่มีมาตราส่วนและเส้นชั้นความสูงที่ชัดเจน เพื่อให้ทางส่วนท้องถิ่น สถาปนิก และเจ้าของโครงการใช้เป็นข้อมูลให้อ้างอิงได้ตรงกันทุกฝ่าย อีกทั้งผู้มีส่วนรับผิดชอบในเรื่องการถ่ายระดับแนวระดับน้ำทะเลปานกลางไปยังส่วนท้องถิ่นควรมีการดำเนินการ หากมีปัญหาในเรื่องงบประมาณ ทางจังหวัดควรดำเนินการประสานงานช่วยเหลือในการจัดหางบประมาณ

1.1.5 เรื่องความหมายของ “อาคารอยู่อาศัยรวม” ทางส่วนจังหวัดควรสรุปรวบรวม และจัดประชาสัมพันธ์ถึงอาคารที่อยู่ในข่ายเป็น “อาคารอยู่อาศัยรวม” และต้องจัดทำรายงานสิ่งแวดล้อม

1.1.6 เรื่องความซ้ำซ้อนในการกำหนดพื้นที่ควบคุม ทางส่วนท้องถิ่นควรมีการรวบรวมเนื้อหาการกำหนดพื้นที่ควบคุมของกฎหมายทั้งสามกลุ่ม เพื่อให้ผู้ใช้สามารถตรวจสอบพื้นที่ที่จะก่อสร้างได้ง่ายขึ้น

1.1.7 เรื่องมาตรฐานปริมาณน้ำใช้ในโรงแรม กรณีนี้ทางส่วนจังหวัดควรมีการให้คำแนะนำผู้เกี่ยวข้อง และมีการตรวจสอบให้ทางโครงการดำเนินการตามที่ได้ระบุในรายงานสิ่งแวดล้อม

1.2 การประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลแก่สถาปนิก ผู้ออกแบบ และเจ้าของโครงการ หลังจากประชุมได้ข้อสรุปที่ชัดเจนและเหมาะสมแล้ว หน่วยราชการส่วนจังหวัดและส่วนท้องถิ่นควรจัดประชาสัมพันธ์เพื่อให้ทุกฝ่ายรับทราบข้อสรุปที่ตรงกัน รวมทั้งข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็น โดยอาจจัดเป็นเอกสารเผยแพร่ ดังเช่น เอกสารสรุปขั้นตอนการขออนุญาตโรงแรมในจังหวัดภูเก็ต เอกสารสรุปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาคารประเภทอาคารชุดในบริเวณหาดกะรน รวมทั้งยังต้องพิจารณาถึงการจัดให้มีการอบรมสัมมนาเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เพื่อให้มีเข้าใจในวัตถุประสงค์และเนื้อหาของกฎหมายต่างๆ อย่างถูกต้อง

2. การแก้ไขในระดับราชการส่วนกลาง การแก้ไขในระดับนี้มีความสำคัญมาก เนื่องจากเป็นเนื้อหาระดับนโยบาย และเป็นแนวทางให้ทุกฝ่ายนำไปปฏิบัติ ซึ่งการแก้ไขในระดับนี้แบ่งได้เป็น 4 ส่วน ดังนี้

2.1 การสรุปแก้ไขปัญหา หน่วยราชการส่วนกลางต้องเป็นผู้ประสานและจัดประชุมหาข้อสรุปในประเด็นปัญหาความไม่ชัดเจนและซ้ำซ้อนต่างๆ ที่เกิดขึ้น และเป็นประเด็นปัญหาที่ทางหน่วยงานท้องถิ่นสอบถามมา ซึ่งการหาข้อสรุปนี้ควรเป็นการประชุมร่วมกันในทุกฝ่าย ทั้งหน่วยราชการส่วนกลาง หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบและภาคเอกชน ได้แก่ สมาคมวิชาชีพ บริษัทผู้ออกแบบในท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการประสานประโยชน์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนเหมาะสม และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง รวมทั้งต้องพิจารณาถึงการสนับสนุนหน่วยงานท้องถิ่นทั้งในเรื่องของบุคลากร และอุปกรณ์เครื่องมือต่างๆ นอกจากนี้ผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นประเด็นปัญหาส่วนใหญ่ของเนื้อหาสาระของกฎหมายในการศึกษานี้ หน่วยราชการส่วนกลางควรเป็นฝ่ายดำเนินการให้ได้ข้อสรุป เพื่อให้เป็นแนวทางแก่หน่วยราชการส่วนจังหวัดและส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ ซึ่งแนวทางในการแก้ไขประเด็นปัญหาต่างๆ ในระดับราชการส่วนกลาง (ตารางที่ 6) ได้แก่

2.1.1 เรื่องการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) ทางสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) ควรมีการพิจารณาปรับ แนวทางในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ในด้านเนื้อหา หัวข้อ และรายละเอียดต่างๆ และจัดทำเป็นแนวทางที่ชัดเจน เพื่อให้แต่ละจังหวัดสามารถนำไปปฏิบัติได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังควรมีการตรวจสอบส่วนจังหวัดในการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่

2.1.2 เรื่องความหมายของ “แนวชายฝั่งทะเล” ทางหน่วยงานราชการส่วนกลาง ทั้งในส่วนของกรมโยธาธิการ กรมการผังเมือง และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ควรมีการประชุมเพื่อหาข้อสรุปเป็นแนวทางการอ้างอิง “แนวชายฝั่งทะเล” โดยกำหนดเป็นนิยามที่ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางให้ทางจังหวัดและทางท้องถิ่นแต่ละแห่งนำไปปฏิบัติได้ตรงกัน

2.1.3 เรื่องความสูงอาคาร ทางกรมโยธาธิการและสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ควรมีการประชุมเพื่อหาข้อสรุปแนวทางการวัดความสูงอาคารบนที่มีความลาดชัน และกรณีจุดเริ่มต้นการวัดความสูง เพื่อให้ทางหน่วยงานท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้ตรงกัน

2.1.4 การอ้างอิงระดับความสูง และความลาดชัน ทางหน่วยงานราชการส่วนกลาง ทั้งในส่วนของกรมโยธาธิการ กรมการผังเมือง และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ควรมีการกำหนดแผนที่มาตรฐานร่วมกัน ซึ่งที่มีมาตราส่วนและเส้นชั้นความสูงที่ชัดเจน เพื่อให้แต่ละจังหวัดใช้เป็นข้อมูลให้อ้างอิงได้ตรงกันทุกฝ่าย และควรพิจารณาถึงการจัดหางบประมาณให้แก่แต่ละจังหวัด เพื่อดำเนินการในเรื่องการถ่ายระดับแนวระดับน้ำทะเลปานกลางไปยังส่วนท้องถิ่น

2.1.5 ความหมายของ “อาคารอยู่อาศัยรวม” ทางกรมโยธาธิการและสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ควรมีการประชุมเพื่อให้ได้ความหมายที่ชัดเจนของคำว่า “อาคารอยู่อาศัยรวม” นอกจากนี้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมควรพิจารณาถึง ความเหมาะสมของประเภทอาคารที่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) และต้องคำนึงถึงเจตนา และความชัดเจนในการประกาศใช้ แต่หากมีความเห็นว่าอาคารประเภทเหล่านี้ และจำนวนห้องพักขนาดนี้สมควรจัดทำรายงานฯ ก็ควรที่จะมีการอธิบายความแยกจากกันให้ชัดเจน

2.1.6 ความซ้ำซ้อนในการกำหนดพื้นที่ควบคุม ทางหน่วยงานราชการส่วนกลาง ทั้งในส่วนของกรมโยธาธิการ กรมการผังเมือง และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ควรมีการรวบรวมเนื้อหาการกำหนดพื้นที่ควบคุมของกฎหมายทั้งสามกลุ่ม เพื่อให้ไม่สร้างความสับสนแก่ผู้ใช้ อีกทั้งควรมีการประชุมสรุปถึงขอบเขตการควบคุมในแต่ละหน่วยงาน ดังเช่น ในเรื่องการควบคุมความสูงอาจเป็นหน้าที่ของกรมโยธาธิการ ในเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินอาจเป็นหน้าที่ของกรมการผังเมือง

2.1.7 มาตรฐานปริมาณน้ำใช้ในโรงแรม ทางสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมควรมีการพิจารณาถึงค่ามาตรฐานที่ใช้ หากเห็นควรให้ใช้ค่ามาตรฐานเดิม ก็ควรมีการกวดขันและตรวจสอบให้ทางโครงการดำเนินการตามที่ได้ระบุในรายงานสิ่งแวดล้อม

2.2 ในการออกกฎหมายฉบับใหม่ ทางหน่วยงานผู้รับผิดชอบควรทำการสำรวจสภาพพื้นที่ที่จะทำการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ โดยพิจารณาถึงสภาพปัจจุบัน สภาพสังคมและชุมชนในพื้นที่ สภาพเศรษฐกิจ และความเป็นไปได้ในการบังคับใช้ รวมทั้งยังต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของสถาปนิกท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการร่วมให้ความเห็น หรือเข้าร่วมปรึกษาหารือ โดยควรทำตั้งแต่ช่วงร่างกฎหมาย กรณีนี้พบว่า กฎหมายบางฉบับมีการเปิดให้แสดงความคิดเห็น โดยผู้เข้าร่วมมักเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ส่วนสถาปนิกมักจะไม่ค่อยทราบเรื่อง หรือบางกรณีมีการแสดงความ

คิดเห็นกลับไป แต่เมื่อกฎหมายฉบับนั้นประกาศใช้จริง ก็พบว่า มิได้มีการปรับปรุงขึ้นแต่อย่างไร ซึ่งการเปิดโอกาสให้สถาปนิกท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายนั้นจะสอดคล้องกับแนวทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่าด้วยการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาค และการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากนี้สำหรับกฎหมายบางฉบับ อาจมีการจัดให้มีช่วงระยะเวลาใช้งาน เพื่อเป็นการประเมินผลในการนำกฎหมายมาบังคับใช้ ซึ่งเมื่อผ่านกระบวนการนี้แล้วจึงนำผลที่ได้มาปรับปรุงแก้ไขเนื้อหากฎหมายให้สมบูรณ์ขึ้น และสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

2.3 การประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลแก่สถาปนิก ผู้ออกแบบ และเจ้าของโครงการ หลังจากหาข้อสรุปซึ่งเป็นแนวทางที่ชัดเจนและเหมาะสมแล้ว หน่วยราชการส่วนกลางควรจัดประชาสัมพันธ์เพื่อให้ทุกฝ่ายรับทราบแนวทางดังกล่าว รวมทั้งข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็น โดยอาจจัดเป็นเอกสารเผยแพร่ ดังเช่น เอกสารประชาสัมพันธ์ด้านนโยบาย เอกสารแนะนำขั้นตอนการขออนุญาตอาคารชุด สรุปวาทกรรมที่เกี่ยวข้องกับอาคารประเภทโรงแรม รวมทั้งการจัดอบรมสัมมนาหน่วยราชการส่วนจังหวัดและส่วนท้องถิ่น สถาปนิกท้องถิ่น และเจ้าของโครงการ

2.4 การส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานราชการส่วนจังหวัด และส่วนท้องถิ่นในเรื่องงบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานส่วนจังหวัดและท้องถิ่นมักจะมีปัญหาในเรื่องงบประมาณและบุคลากร ส่วนในเรื่องอุปกรณ์เครื่องมือนั้นจะเป็นปัญหาเฉพาะบางหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งต่อไปเมื่อมีการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคตามแนวทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว อาจทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาเพิ่มขึ้น เนื่องมาจากเรื่องงบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือไม่เพียงพอ

ตารางที่ 6 สรุปปัญหา และข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา

ปัญหา	แนวทางในการแก้ไขปัญหา		ผู้รับผิดชอบ	
	ส่วนท้องถิ่น	ส่วนกลาง	ส่วนท้องถิ่น	ส่วนกลาง
1. ความไม่ชัดเจนของเนื้อหากฎหมาย				
1.1 การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) - ไม่ระบุถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานฯ	1. จัดทำเอกสารสรุป ประเภท และขนาดโครงการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานฯ 2. ตั้ง คณะกรรมการผู้ชำนาญการ ตามประกาศฉบับใหม่ 3. จัดทำ แนวทางการทำรายงานเฉพาะ เพื่อใช้ในจังหวัด	1. พิจารณาปรับ แนวทางของการจัดทำ IEE และ EIA ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น 2. ติดตามตรวจสอบ ผลการพิจารณา IEE	ส่วนจังหวัด	สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
1.2 ความหมายของ "แนวชายฝั่งทะเล" - ไม่ให้คำจำกัดความแนวอ้างอิง และวิธีการกำหนด	สรุปหาแนวทางในการอ้างอิงให้ตรงกัน ในทุกท้องถิ่น	สรุปแนวทาง การอ้างอิงโดยกำหนดเป็นนิยาม เพื่อเป็นแนวทางให้ทางจังหวัดนำไปปฏิบัติได้	ส่วนจังหวัด และส่วนท้องถิ่น	กรมโยธาธิการ กรมการผังเมือง สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
1.3 ความสูงอาคาร - ไม่ชัดเจนในการวัดความสูงบนพื้นที่ที่มีความลาดชัน - ไม่ชัดเจนในเรื่องจุดเริ่มต้นการวัดความสูง	สรุปหาแนวทางให้ทุกท้องถิ่นนำไปใช้ปฏิบัติได้ตรงกัน	สรุปแนวทางให้ทางท้องถิ่น นำไปใช้ปฏิบัติได้ตรงกัน	ส่วนจังหวัด และส่วนท้องถิ่น	กรมโยธาธิการ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

ปัญหา	แนวทางในการแก้ไขปัญหา		ผู้รับผิดชอบ	
	ส่วนท้องถิ่น	ส่วนกลาง	ส่วนท้องถิ่น	ส่วนกลาง
<p>1.4 การอ้างอิงระดับความสูง และความลาดชัน</p> <ul style="list-style-type: none"> - ไม่มีแผนที่มาตรฐานสำหรับใช้อ้างอิงระดับความสูงร่วมกัน - ไม่ชัดเจนในการอ้างอิง และควบคุมการก่อสร้างบนพื้นที่ลาดชันเกิน 1:3 	<p>1. กำหนดแผนที่มาตรฐาน ที่ชัดเจน เพื่อทุกฝ่ายใช้อ้างอิง</p> <p>2. ถ่าย ระดับน้ำทะเลปานกลาง ไปยังส่วนท้องถิ่น</p>	<p>1. กำหนดแผนที่มาตรฐาน ที่ชัดเจน เพื่อทุกฝ่ายใช้อ้างอิง</p> <p>2. พิจารณา เรื่องการถ่ายระดับของ น้ำทะเลปานกลางไปยังส่วนท้องถิ่น</p>	ส่วนจังหวัด และผู้รับ ผิดชอบ	กรมโยธาธิการ กรมการผังเมือง สำนักงานนโยบาย และแผนสิ่งแวดล้อม
<p>1.5 ความหมายของ "อาคารอยู่อาศัยรวม"</p> <ul style="list-style-type: none"> - ความหมายไม่ชัดเจน ส่งผลต่อประเภทอาคารที่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม 	สรุป และจัดประชาสัมพันธ์ถึงอาคารที่เป็น "อาคารอยู่อาศัยรวม" และต้องจัดทำรายงานฯ	พิจารณาถึงประเภท ขนาดโครงการ ที่ต้องจัดทำรายงานฯ และอธิบายถึง ชื่อประเภทโครงการให้ชัดเจน	ส่วนจังหวัด	กรมโยธาธิการ สำนักงานนโยบาย และแผนสิ่งแวดล้อม
2. ความซ้ำซ้อนของเนื้อหากฎหมาย				
<p>2.1 การกำหนดพื้นที่ควบคุม</p> <ul style="list-style-type: none"> - กฎหมายทั้ง 3 กลุ่มต่างก็มีการกำหนดพื้นที่ควบคุมทั้งในเรื่อง แนวเขตพื้นที่ควบคุมและระยะถอยร่น ประเภทอาคารที่สร้างได้ การควบคุมความสูง และพื้นที่เว้นว่าง 	สรุปเนื้อหา การกำหนดพื้นที่ควบคุม เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ง่ายขึ้น	ควรรวบรวม ปรับปรุงเนื้อหาในการกำหนดพื้นที่ควบคุมของกฎหมายทั้ง 3 กลุ่ม และกำหนดขอบเขตการควบคุมในแต่ละหน่วยงาน	ส่วนท้องถิ่น	กรมโยธาธิการ กรมการผังเมือง สำนักงานนโยบาย และแผนสิ่งแวดล้อม
<p>2.2 มาตรฐานอ้างอิงมีความแตกต่างกัน</p> <ul style="list-style-type: none"> - กรณีปริมาณน้ำใช้ในโรงแรม ตามแนวทางของ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และวิศวกรรมสภา 	ให้คำแนะนำแก่ ผู้เกี่ยวข้อง และติดตามตรวจสอบ ให้เป็นไปตามรายงานฯ	พิจารณาค่ามาตรฐานที่ใช้ หากควรเป็นเช่นเดิม ควรตรวจสอบให้เป็นไปตามรายงานฯ	ส่วนจังหวัด	สำนักงานนโยบาย และแผนสิ่งแวดล้อม

เมื่อประเด็นปัญหาของเนื้อหาสาระของกฎหมายดังกล่าว ทั้งในเรื่องของความไม่ชัดเจน และความซ้ำซ้อน ได้รับการจัดการแก้ไขทั้งในระดับราชการส่วนท้องถิ่นและส่วนกลาง ด้วยความร่วมมือกันของทุกฝ่ายแล้ว ผู้ศึกษาคาดว่าการปฏิบัตินิติวิชาชีพสถาปัตยกรรมในพื้นที่ที่ศึกษาและในจังหวัดภูเก็ตจะดีขึ้น นั่นคือทำให้สถาปนิกมีความเข้าใจในเนื้อหาของกฎหมายชัดเจนมากขึ้น มีข้อมูลให้อ้างอิงได้ถูกต้อง และสามารถปฏิบัตินิติวิชาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลให้งานออกแบบมีคุณภาพยิ่งขึ้น แต่การศึกษาในลักษณะนี้ยังคงต้องมีการติดตามและประเมินผลต่อไป เนื่องจากกฎหมายฉบับใหม่ๆ ยังมีการบัญญัติขึ้นใหม่เรื่อยๆ ดังเช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2543) กฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) และผังเมืองรวมเกาะภูเก็ต

ดังที่กล่าวแล้วว่า นอกจากประเด็นปัญหาของเนื้อหาสาระของกฎหมายแล้ว ยังมีปัจจัยอื่นอีกซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัตินิติวิชาชีพสถาปัตยกรรม ได้แก่ การติดตามตรวจสอบอาคารและการดำเนินงานของอาคาร ความพร้อมของบุคลากรและอุปกรณ์ของหน่วยราชการส่วนจังหวัดและท้องถิ่น ความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ส่วนจังหวัดและท้องถิ่น ฤดูท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ต รวมทั้งการทุจริตประพฤติมิชอบ ผู้ศึกษาเห็นว่า ปัจจัยที่ส่งผลเหล่านี้ก็ควรจะมีการศึกษาเพิ่มเติมในรายละเอียดให้มากขึ้น เพื่อทำการแก้ไข อันจะส่งผลดีต่อภาพรวมของการปฏิบัตินิติวิชาชีพสถาปัตยกรรม.