



กฎหมายควบคุมความปลอดภัยอาคาร (Building Safety Act 2022) แห่งสหราชอาณาจักร *

กรภัทร ปัญญวานิช**

บทนำ

กฎหมายควบคุมความปลอดภัยอาคาร (Building Safety Act 2022) มีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูปกฎหมายที่ข้อบังคับตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอาคาร ซึ่งมีความจำเป็นเพื่อป้องกันไม่ให้อาคารพังทลายลงกับเหตุเพลิงไหม้อาคารเกรนเฟลทาวเวอร์ (Grenfell Tower) ในกรุงลอนดอน เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๗ (พ.ศ. ๒๕๖๐) อาคารดังกล่าวสูงถึง ๒๔ ชั้น เพลิงได้ไหม้ลุกลามอาคารภายในเวลาเพียง ๑๕ นาทีและเจ้าหน้าที่ต้องใช้เวลาในการควบคุมเพลิงราว ๒๔ ชั่วโมง ทำให้ยอดผู้เสียชีวิตสูงถึงเกือบ ๑๐๐ คน เหตุสุดครั่งนั้นสะท้อนถึงความบกพร่องของการจัดการที่อยู่อาศัยในประเทศอังกฤษ โดยเฉพาะในเมืองใหญ่อย่างลอนดอนที่มีผู้อยู่อาศัยราว ๘.๖ ล้านคน และเป็นเมืองที่เป็นศูนย์รวมของคนทุกเชื้อชาติที่ต่างเข้ามาหาโอกาสทั้งการศึกษาและการทำงานในเมืองนี้^๑

ข้อเสนอในการปฏิรูปกฎหมายด้านความปลอดภัยและอัคคีภัยในอาคารโดยท่านผู้หญิงจูดิธ แฮคคิต (Judith Hackitt) เป็นผลโดยตรงมาจากโศกนาฏกรรมดังกล่าวที่คร่าชีวิตผู้คนจำนวนมาก หลังจากที่มีการเสนอร่างกฎหมายควบคุมความปลอดภัยอาคารต่อรัฐสภาในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๒๑ คาดว่ากฎหมายควบคุมความปลอดภัยอาคารนี้จะมีผลทางกฎหมายในปี ค.ศ. ๒๐๒๓ ซึ่งกฎหมายนี้มีการรวบรวมและนำหลักเกณฑ์ มาตรการ และแนวปฏิบัติต่าง ๆ รวมถึงพระราชบัญญัติความปลอดภัยด้านอัคคีภัย (Fire Safety Act 2021) เข้ามาปรับปรุงพัฒนาให้กฎหมายมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ทั้งยังได้รับความร่วมมือจากภาครัฐอีกด้วย ที่สำคัญกฎหมายควบคุมความปลอดภัยอาคารจะทำให้ประชาชนรู้สึกมั่นใจถึงความปลอดภัยในการอยู่อาศัยและปรับเปลี่ยนแนวทางในการออกแบบ การก่อสร้าง และการควบคุมดูแลอาคารให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

* บทความประจำเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๖

** บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ กานท์กลอน รักรธรรม. “สาเหตุเพลิงไหม้อาคารในลอนดอน ขบวนการความโกรธต่อการละเลยของภาครัฐ”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖, จาก <https://thestandard.co/cause-of-london-fire-by-years-of-neglect-and-citizen-protest-theresa-may/>



ในการประชุมสัมมนาเรื่องความปลอดภัยของอาคาร องค์กรที่เกี่ยวข้องในการเตรียมความพร้อมสำหรับการปฏิรูปกฎหมายควบคุมความปลอดภัยอาคารได้มีการออกมาอธิบายถึงรายละเอียดในมิติต่าง ๆ เช่น หน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ความท้าทายในด้านต่าง ๆ รวมถึงประเด็นสำคัญของกฎหมายควบคุมความปลอดภัยอาคาร^๒

กลุ่มเป้าหมายของกฎหมายควบคุมความปลอดภัยอาคาร

หลักเกณฑ์ข้อบังคับที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายควบคุมความปลอดภัยอาคารจะส่งผลกระทบต่อผู้ที่เป็นเจ้าของอาคาร ผู้ดูแลอาคาร และอุตสาหกรรมก่อสร้างอาคารซึ่งรวมถึงผู้ว่าจ้างในการก่อสร้างอาคาร ผู้ที่มีส่วนร่วมในขั้นตอนกระบวนการก่อสร้างอาคาร เช่น ผู้ออกแบบ ผู้รับเหมาและลูกค้า เป็นต้น โดยเป้าหมายหลักที่กฎหมายควบคุมความปลอดภัยอาคารมุ่งกำกับดูแล ได้แก่

- ความปลอดภัยและมาตรฐานต่าง ๆ ของอาคาร
- การประกันความปลอดภัยสำหรับอาคารที่มีความเสี่ยงสูง ทั้งในด้านการก่อสร้างอาคารและด้านการปฏิบัติงานของผู้ประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้อง
- การปรับปรุงศักยภาพและความรู้ความสามารถของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการดูแล จัดการ และการส่งมอบงานสำหรับอาคารที่มีความเสี่ยงสูง
- มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติที่มีความชัดเจนเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับทุกฝ่าย
- ระบบความปลอดภัยภายในอาคารที่คำนึงถึงผู้อยู่อาศัยเป็นหัวใจสำคัญ^๓

หลักการสำคัญของกฎหมายควบคุมความปลอดภัยอาคาร

กฎหมายนี้ใช้บังคับกับผู้ที่เป็นเจ้าของอาคารที่มีความสูงกว่า ๑๘ เมตร หรือ ๗ ชั้นขึ้นไปและประกอบไปด้วยห้องสำหรับพักอาศัยอย่างน้อย ๒ ยูนิต และให้มีผลทั้งเจ้าของรายเดิมและเจ้าของรายใหม่ที่จะทำการก่อสร้างอาคารขึ้นใหม่ โดยข้อกำหนดด้านการออกแบบ การตกแต่ง และการก่อสร้างอาคารสำหรับอาคารที่เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าวจะถูกนำไปใช้กับบ้านพักคนชราและโรงพยาบาลที่มีความสูงอยู่ในเกณฑ์ระดับเดียวกันอีกด้วย สิ่ง

^๒ Pennington Choices. “The Building Safety Act 2022: Everything you need to know in 5 minutes” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖, จาก <https://info.pennington.org.uk/blog/the-building-safety-bill-everything-you-need-to-know-in-5-minutes>

^๓ อ่างแล้ว เชนอร์รถที่ ๒



เหล่านี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างความเปลี่ยนแปลงในวงกว้างให้กับอุตสาหกรรมก่อสร้าง เพื่อให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม

การกำหนดกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่มีประสิทธิภาพและกรอบการดำเนินการสำหรับอุตสาหกรรมการก่อสร้าง และข้อแนะนำด้านมาตรฐานและแนวทางในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเป็นประเด็นที่กฎหมายนี้ให้ความสำคัญอย่างมาก นอกจากนี้กฎหมายยังยึดถือผู้อยู่อาศัยเป็นหัวใจหลักของระบบความปลอดภัยอาคารแบบใหม่ และมีการกำหนดผู้ที่ต้องรับผิดชอบกรณีเกิดเหตุอัคคีภัยรวมถึงอุบัติเหตุใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นตลอดการมีอยู่ของอาคารที่มีความเสี่ยงสูงดังกล่าว

หลักเกณฑ์ข้อบังคับใหม่ตามกฎหมายควบคุมความปลอดภัยอาคารมีได้บังคับใช้กับอาคารสูงเท่านั้นแต่จะมีผลต่ออาคารทั้งหมด เนื่องจากกฎหมายบางส่วนกำหนดให้ผู้ควบคุมความปลอดภัยอาคาร (Building Safety Regulator: BSR) รับผิดชอบการปฏิบัติงานในส่วนงานควบคุมอาคาร เพื่อให้แน่ใจว่าการก่อสร้างอาคารเป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด โดยมีโครงการ New Homes Ombudsman สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่สร้างขึ้นใหม่ โครงการนี้จัดขึ้นตามกฎหมายควบคุมความปลอดภัยอาคาร เพื่อให้ผู้ควบคุมความปลอดภัยอาคารได้รับมอบอำนาจในการเข้าไปกำกับดูแลการก่อสร้างอาคารในประเทศอังกฤษ

สำหรับผู้ออกแบบและก่อสร้างอาคารที่มีความเสี่ยงสูงจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบด้านการควบคุมความปลอดภัยอาคารเพื่อลดความเสี่ยงและต้องทำให้มั่นใจได้ว่ากลุ่มผู้สร้างอาคารที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงเหล่านี้จะรับผิดชอบต่อในการจัดการกับความเสียหายเหล่านี้

กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในกฎหมายควบคุมความปลอดภัยอาคารฉบับนี้จะให้ความสำคัญกับรายละเอียดข้อมูลการออกแบบ การก่อสร้าง และการจัดการอาคารที่มีความเป็นปัจจุบันและทันสมัย โดยมีนโยบายเกี่ยวกับการจัดเก็บข้อมูลที่สำคัญของอาคารแต่ละแห่ง เช่น ขั้นตอนที่เป็นในการดูแลอาคาร วิธีการเพื่อความปลอดภัยของผู้ที่อาศัยในอาคารกรณีเกิดเหตุฉุกเฉิน ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะถูกจัดเก็บในรูปแบบดิจิทัลตลอดอายุการใช้งานของอาคารหรือที่เรียกว่า “Golden Thread” เพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอาคารอยู่เสมอ รวมถึงผู้มีอำนาจดูแลและจัดการอาคารในอนาคตด้วย

นอกจากนี้ กฎหมายควบคุมความปลอดภัยอาคารยังกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้เป็นเจ้าของและมีอำนาจในการจัดการอาคารสำหรับการอยู่อาศัย เพื่อดำเนินการเฉพาะด้านรวมถึงการวิเคราะห์และกำหนดความเสี่ยงของตัวอาคาร การกำหนดมาตรการด้านความปลอดภัยสำหรับผู้อยู่อาศัย และเพื่อเป็นการตรวจสอบว่าองค์กรดังกล่าวได้ปฏิบัติตามหน้าที่จริงหรือไม่ ภาครัฐจะกำหนดให้ผู้ควบคุมความปลอดภัยอาคารประเมินการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ข้อบังคับขององค์กรเหล่านี้ หากผ่านการประเมินจึงจะมีการออกใบรับรองการประเมินอาคารเพื่ออนุญาตให้ใช้อาคาร กฎหมายดังกล่าวจะมีการเปิดเผยค่าธรรมเนียมในการรักษาความปลอดภัยอาคาร เพื่อให้ผู้เช่าหรือเจ้าของห้องในอาคารสามารถทราบถึงจำนวนค่าธรรมเนียมที่ถูกเก็บตามกฎหมายควบคุมความปลอดภัย



อาคารและมีอำนาจในการจำกัดค่าใช้จ่ายที่ถูกเรียกเก็บไม่ให้สูงเกินควรได้ หากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการดูแลอาคารจะมีโทษจำคุกสูงสุด ๒ ปีและต้องชำระค่าปรับอย่างไม่จำกัดจำนวน^๔

การบังคับใช้กฎหมายควบคุมความปลอดภัยอาคาร

ร่างกฎหมายควบคุมความปลอดภัยอาคารได้ถูกเผยแพร่ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๒๐ ร่างกฎหมายนี้ได้รับการรับรองโดยราชวงศ์อังกฤษและเสร็จสิ้นกระบวนการของรัฐสภาให้มีผลเป็นพระราชบัญญัติในเดือนเมษายน ค.ศ. ๒๐๒๒ นั้นทำให้อาคารทั้งหมดที่เป็นไปตามขอบเขตของกฎหมายควบคุมความปลอดภัยอาคารฉบับนี้จะต้องทำการลงทะเบียนกับผู้ควบคุมความปลอดภัยอาคาร (Building Safety Regulator: BSR) ในระหว่างเดือนเมษายนถึงเดือนตุลาคม ค.ศ. ๒๐๒๓ เมื่อเสร็จสิ้นขั้นตอนการลงทะเบียน ผู้เป็นเจ้าของอาคารจะต้องยื่นขอใบรับรองการประเมินอาคาร ซึ่งกระบวนการนี้คาดว่าจะเริ่มในเดือนเมษายน ค.ศ. ๒๐๒๔ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับข้อมูลการป้องกันความเสี่ยงด้านความปลอดภัยในอาคาร รายงานกรณีเกิดเหตุที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของอาคาร และจะมีการเริ่มจัดเก็บข้อมูลด้านอาคารในรูปแบบดิจิทัลหรือ “Golden Thread” ในเวลาอันใกล้ เนื่องจากข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่จำเป็นสำหรับอาคารทั้งในปัจจุบันและอนาคต

บทส่งท้าย

แม้ว่าการดำเนินการผ่านร่างกฎหมายของรัฐสภาที่ผ่านมาจะมีความยืดหยุ่น แต่การผ่านร่างกฎหมายควบคุมความปลอดภัยอาคารก็เป็นก้าวที่สำคัญในการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินการด้านความปลอดภัยของอาคารในอังกฤษ แม้ยังมีประเด็นปัญหาอีกมากมายที่รอการแก้ไข เนื่องจากกฎหมายควบคุมความปลอดภัยอาคารหลายส่วนยังต้องรอการออกกฎหมายลำดับรอง แต่กฎหมายดังกล่าวก็เป็นทีกล่าวขานจากนักวิจารณ์ว่าเป็นการปฏิรูปที่ครอบคลุมและมีผลกระทบในแง่ดีต่ออุตสาหกรรมก่อสร้างมากที่สุดในรอบ ๕๐ ปีที่ผ่านมา^๕

^๔ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๒

^๕ Courtney J. Hunter, Kevin Greene, Ruth Y. Chang, Christian Major. “THE PRACTICAL EFFECTS OF THE BUILDING SAFETY ACT 2022” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖, จาก <https://www.klgates.com/The-Practical-Effects-of-the-Building-Safety-Act-2022-2-2-2023>