

แนวทางกฎหมายเพื่อป้องกันปัญหาการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม

ของวิศวกรโยธาผู้ควบคุมงานก่อสร้าง: ข้อพิจารณาจากสัญญาจ้างก่อสร้าง

ของ FIDIC RED BOOK ฉบับปี 2017

LEGAL APPROACH TO PREVENT MISCONDUCT IN CODE OF ETHICS OF
ENGINEERS FOR CIVIL ENGINEERS WHO ACT AS CONSTRUCTION CONTRACT

ADMINISTRATOR : ANALYSIS OF FIDIC CONSTRUCTION

(FIDIC RED BOOK) 2017

เนติ ปิ่นมณี

Nati Pinmanee

ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายกฎหมาย / อาจารย์พิเศษ คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์

Assistance to the President for Legal Affairs / Adjunct Instructor, Faculty of Law

Southeast Asia University

E-mail: pin.nati@gmail.com

Received May 17, 2023 & Revise May 30, 2023 & Accepted May 31, 2023

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้ศึกษาวิเคราะห์แนวทางกฎหมายเพื่อป้องกันปัญหาการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมของวิศวกรโยธาผู้ควบคุมงานก่อสร้าง โดยใช้ข้อพิจารณาจากสัญญาจ้างก่อสร้างของ FIDIC Red Book 2017 (Vidhya Sumra, 2022) ประกอบกับแนวคิดที่สำคัญคือ หลักพื้นฐานของบริการสาธารณะ การมอบหมายบริการสาธารณะด้านการควบคุมการก่อสร้างให้องค์กรวิชาชีพด้านวิศวกรรมจัดทำแทนรัฐ ภายใต้หลักความได้สัดส่วน นิติกรรมทางปกครองซึ่งรัฐมอบให้แก่องค์กรวิชาชีพด้านวิศวกรรม รวมถึงการควบคุมการใช้นิติกรรมทางปกครองขององค์กรวิชาชีพด้านวิศวกรรมโดยวิธีการอุทธรณ์ภายใน องค์กรวิชาชีพดังกล่าว และการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองโดยศาลปกครอง จากการศึกษาพบว่าปัญหาการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมของวิศวกรโยธา

ผู้ควบคุมงานก่อสร้างตามนัยข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมและการประพฤติผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสียหายเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ พ.ศ. 2559 เกิดจากสาเหตุที่สำคัญสามประการ ได้แก่ 1) ความไม่เหมาะสมของการแต่งตั้งวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธาของผู้ว่าจ้างเป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้าง 2) การแต่งตั้งวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมสาขาวิศวกรรมโยธาของผู้ว่าจ้างที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างซึ่งเกินความสามารถในการประกอบวิชาชีพ 3) แนวทางที่ไม่ชัดเจนในการดำเนินงานสำหรับผู้ควบคุมงานก่อสร้างซึ่งเป็นวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธาให้มีความถูกต้องตามหลักปฏิบัติและวิชาการ ทั้งนี้สามารถกำหนดแนวทางกฎหมายเพื่อป้องกันปัญหาการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมของวิศวกรโยธาผู้ควบคุมงานก่อสร้างดังกล่าว โดยสภาวิศวกรซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมของประเทศไทย และมีหน้าที่ควบคุมความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ให้มีความถูกต้องตามมาตรฐานและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมตามนัยมาตรา 7 (7) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ควรดำเนินการประสานไปยังกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับวิศวกรโยธาผู้ควบคุมงานก่อสร้างให้มีความสมบูรณ์ เพื่อใช้เป็นแนวทางกฎหมายสำหรับป้องกันปัญหาการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมดังกล่าว ได้แก่ 1) การกำหนดแนวทางกฎหมายว่า กรณีการปฏิบัติงานควบคุมงานก่อสร้างซึ่งต้องดำเนินการก่อสร้างตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรม ผู้ควบคุมงานจะต้องเป็นบุคลากรสังกัดฝ่ายผู้ดำเนินการก่อสร้าง หรือผู้รับจ้างช่วง ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม 2) กำหนดแนวทางกฎหมายว่าผู้ควบคุมงานควรมีคุณสมบัติตามที่ผู้ออกแบบเสนอแนะ และโดยปกติจะต้องมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่งานก่อสร้างต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรม ผู้ควบคุมงานที่ได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมที่มีระดับของใบอนุญาตสอดคล้องกับลักษณะประเภท และขนาดของงานก่อสร้างนั้นด้วย 3) กำหนดแนวทางกฎหมายว่า ในกรณีที่งานก่อสร้างมีการเปลี่ยนแปลงงาน (Variations) วิศวกรโยธาผู้ควบคุมงานก่อสร้างมีหน้าที่ดำเนินงานที่สำคัญ สามประการ คือ (1) หน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของแบบรูปการละเอียด (Drawing) และข้อกำหนดในสัญญาตามที่ผู้รับจ้างได้จัดทำขึ้น เพื่อใช้เป็นหลักในการปฏิบัติงานก่อสร้าง (2) หน้าที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงราคางานก่อสร้างที่อาจเป็นงานเพิ่มหรืองานลด โดยคำนวณร่วมกับดัชนีของการก่อสร้างที่กำหนดไว้ในสัญญา เช่น Factor F เป็นต้น (3) หน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดเวลาแล้วเสร็จของงานตามสัญญา ซึ่งคำนวณตามระยะเวลาของงานก่อสร้างลอยตัว (Float Activity) และระยะเวลาของงานวิกฤติ (Critical Activity) ของงานก่อสร้างที่มีการเปลี่ยนแปลงงาน

คำสำคัญ: ผู้ควบคุมงานก่อสร้าง, สถาปนิก, ฝ่าฝืนจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม

Abstract

This research presents an analytical study of legal measures for the prevention of behavior that violates professional ethics in engineering of civil engineers who are construction supervisors. The study employs considerations from construction contracts of the 2017 FIDIC Red Book along with significant concepts regarding fundamentals of public services and the assignment of public services related to construction supervision to professional engineering organizations by government organizations guided by the principles of proportionality between administrative acts given to professional engineering organizations, including the control of the use of administrative acts of professional engineering organizations through the method of internal appeals of those professional organizations, and the inspection of the legality of the administrative act by the administrative court.

The study finds that the problems of behavior in violation of professional ethics in engineering of civil engineers who are construction supervisors according to the implications of the regulations of the Council of Engineers concerning professional ethics in engineering and the violation of such ethics leading to the damage of the dignity of the profession, B.E. 2559 (2016) derive from the three following reasons:

- 1) The inappropriate manner in the appointment of engineers licensed for professional practice in Civil Engineering of the contractor to supervise construction
- 2) The appointment of engineers licensed for professional practice in Civil Engineering by a government agency employer to supervise construction that is beyond their professional ability.
- 3) Unclear guidelines for the operations by the construction supervisors who are engineers licensed for professional practice in Civil Engineering so as to conform with the right practices and academic principles.

As such, Legal procedures to prevent problems resulting from behavior that violates professional ethics in engineering of those civil engineers who are construction supervisors may be established by the Council of Engineers in its capacity to represent professional

engineers in Thailand and oversee the behavior and operations of professional engineers. This is to ensure that they conform with the standards and professional ethics stipulated in articles 7 (7) and (4) of the B.E. 2542 (1999) Engineer Act. There should be coordination with the ministries involved in amendments to the law on civil engineers' supervision of construction for its completion. This shall be used as legal guidelines to prevent problems of violation of the said professional ethics in engineering, i.e.,

1) To determine the legal guideline whereby a supervisor of construction who must follow laws related to professional engineering must be personnel under the jurisdiction of the party that is executing the construction or a subcontractor, whether or not there is remuneration involved.

2) To determine the legal guideline whereby a supervisor must possess the credentials as proposed by the designer and that normally the credentials should at least be of the diploma level. However, in cases where the construction must follow professional engineering laws, the supervisor appointed by a government agency must be an engineer who is licensed for professional engineering that corresponds with the category, type, and size of that construction.

3) To determine the legal guideline whereby in cases of variations in the construction, the civil engineer overseeing that construction must comply with the following three responsibilities which are (1) The task of inspecting the details in the drawing and the specifications in the contract prepared by the client to be used as guidelines for the construction; (2) The task related to changes in construction costs that might be an increase or decrease in the work, which will be calculated along with the construction index determined in the contract, e.g., Factor F; (3) The task of determining the time of completion of work in accordance with the contract which is calculated as float activity in the construction and critical activity of the construction that involves changes.

Keywords: Construction Supervisors, Professional Engineering Organizations, Violation of Professional Ethics in Engineering

บทนำ

การก่อสร้างถือเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นได้ทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ และมีความสำคัญต่อทุกประเทศ เนื่องจากการก่อสร้างนั้นจะนำไปสู่การมีที่อยู่อาศัยของประชาชน การมีสาธารณูปโภคที่จำเป็น เช่น โรงงานผลิตไฟฟ้า โรงงานผลิตน้ำประปา ถนน และรวมถึงการมีสาธารณูปการต่าง ๆ เช่น ที่ทำการของหน่วยงานรัฐ สถานีดับเพลิง เป็นต้น แม้ว่าการก่อสร้างจะเกิดอุปสรรคต่อส่วนรวมดังกล่าว แต่ในทางกลับกันหากการก่อสร้างดำเนินไปโดยไม่มีความมาตรฐานทางวิชาชีพวิศวกรรมที่ถูกต้องแล้วย่อมนำมาซึ่งความเสียหายต่อทั้งทรัพย์สินหรือแม้กระทั่งชีวิตของผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรณีสะพานเคเบิลข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณจังหวัดพระนครศรีอยุธยาถล่มเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต เนื่องจากการเปลี่ยนคุณสมบัติของลวดสลิงที่เป็นอุปกรณ์สำคัญในการรองรับน้ำหนักของสะพานและผู้สัญจรข้ามไปมาโดยไม่ถูกต้องตามหลักวิชาชีพวิศวกรรม (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 324/2563) และยังรวมไปถึงความเสียหายในแง่ของการก่อสร้างที่ล่าช้ากว่ากำหนด เนื่องจากการบริหารงานก่อสร้างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้การใช้ประโยชน์จากการก่อสร้างลดน้อยลงไป ทั้งนี้ หากการก่อสร้างนั้นเป็นบริการสาธารณะ เช่น อาคารที่ทำการของหน่วยงานของรัฐ โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย จะสร้างผลกระทบต่อประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่มุ่งหวังจะจัดทำขึ้นเพื่อยกมาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นด้วย

จากเหตุผลดังกล่าว รัฐจึงให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องของการก่อสร้างตามมาตรฐานวิชาชีพวิศวกรรม โดยถือเป็นภารกิจลำดับรองของรัฐ (สมยศ เชื้อไทย, 2556) ที่รัฐสามารถมอบหมายให้เอกชนที่มีความรู้ความสามารถทางด้านวิศวกรรมจัดทำภารกิจดังกล่าว วัตถุประสงค์เพื่อให้การก่อสร้างเป็นไปตามมาตรฐานแห่งวิชาชีพวิศวกรรม ทั้งนี้โดยสากลในเกือบทุกประเทศนั้นรัฐจะมอบหมายให้สภาวิศวกร (Council of Engineers) เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้านมาตรฐานวิชาชีพวิศวกรรมในสาขาต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อชีวิตทรัพย์สิน และประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ ซึ่งรวมถึงสาขาวิศวกรรมโยธาที่เป็นองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการออกแบบ การตรวจสอบ และการก่อสร้างต่าง ๆ ด้วย

ในการดำเนินการของสภาวิศวกรนั้น จะได้รับมอบอำนาจบริหารตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อให้สภาวิศวกรได้ใช้เป็นฐานทางกฎหมายในการออก “กฎ” ซึ่งมีลักษณะเป็นระเบียบข้อบังคับแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพทางด้านวิศวกรรมให้ต้องพัฒนาตนเองให้มีความรู้ความสามารถในระดับที่สภาวิศวกรยอมรับเสียก่อนจึงจะสามารถประกอบวิชาชีพวิศวกรรมได้ เช่น ระเบียบสภาวิศวกรว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในสาขาและระดับต่างๆ ตามความรู้และประสบการณ์ของวิศวกรแต่ละคนซึ่งมีความแตกต่างกันไป รวมถึงระเบียบสภาวิศวกรว่าด้วยจรรยาบรรณของวิศวกร (Code of Ethics of Engineers) อันหมายถึงกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะกว้างเพื่อให้ครอบคลุม

ถึงพฤติกรรมหรือลักษณะการประกอบวิชาชีพของวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความซื่อสัตย์สุจริต ยึดมั่นอยู่ในหลักศีลธรรมอันดี มีความภาคภูมิใจเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพของตน รวมถึงมีความรับผิดชอบในผลการปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามหลักปฏิบัติและวิชาการ โดยจะต้องศึกษาถึงหลักเกณฑ์ของงานวิศวกรรม และหลักเกณฑ์ของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบวิชาชีพ เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการควบคุมความปลอดภัยในการทำงานด้านวิศวกรรมสาขาต่างๆ และต้องไม่ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมเกินความสามารถของตนที่จะกระทำได้ด้วย นอกจากนี้ สภาวิศวกรยังมีอำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งเฉพาะรายที่สามารถผูกนิติสัมพันธ์ฝ่ายเดียว หรือที่เรียกว่า “คำสั่งทางปกครอง” อันมีลักษณะกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมได้ เช่น การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรม หรือการพักใช้/เพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพดังกล่าว เป็นต้น

สำหรับกรณีการก่อสร้างที่จะเป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาชีพวิศวกรรมมากนักน้อยเพียงใด ผู้ที่มีบทบาทสำคัญฝ่ายหนึ่ง ได้แก่ วิศวกรควบคุมงานก่อสร้าง ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงานก่อสร้าง (Construction Contract Administrator) โดยที่กฎหมายเกี่ยวกับการก่อสร้างของประเทศไทยใช้คำว่า “ผู้ควบคุมงาน” แต่เนื่องจากการนิยามคำว่า “ผู้ควบคุมงาน” ที่มีอยู่ในกฎหมายหลายฉบับมีความไม่ชัดเจนและมีความขัดแย้งกัน จึงทำให้วิศวกรโยธาผู้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมจากสภาวิศวกร ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างเกิดความสับสนไม่แน่ใจในบทบาทของตน และดำเนินงานไปในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับข้อบังคับสภาวิศวกร ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพและการประพฤติผิดจรรยาบรรณ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ พ.ศ. 2559 อันกลายเป็นปัญหาการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมของวิศวกรผู้ควบคุมงานก่อสร้าง ซึ่งอาจจำแนกปัญหาการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมดังกล่าว เพื่อนำมาพิจารณาวิเคราะห์ เทียบเคียงกับแนวทางการควบคุมงานก่อสร้างของผู้ควบคุมงานก่อสร้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างของ FIDIC Red Book ฉบับปี 2017 ซึ่งใช้คำว่าวิศวกร (Engineer) ต่อไปได้ โดยที่สัญญาจ้างก่อสร้างของ FIDIC Red Book ฉบับปี 2017 ได้จัดทำขึ้นจากสมาชิกหลากหลายประเทศ รวมจำนวน 104 ประเทศ จึงมีบุคลากรระดับมืออาชีพจำนวนมากซึ่งมีความรู้และประสบการณ์สูง ทำให้สัญญาจ้างก่อสร้างดังกล่าวมีลักษณะที่สามารถใช้ได้กับหลายๆ ประเทศ ข้อความในสัญญามีความชัดเจนและไม่กำกวม รูปแบบของสัญญาง่ายต่อการนำไปใช้ และเป็นที่ยอมรับของผู้ว่าจ้างและผู้ว่าจ้าง เนื่องจากเงื่อนไขในสัญญามีความเป็นธรรมและถูกต้องตามหลักกฎหมายที่สากลยอมรับ (กัมพล กิตติพงษ์พัฒนา, โชคชัย เนตรงามสว่าง, อุกฤษฏ์ ศรพรหม, นันทวุฒิ บุญอินทร์, 2560) โดยมีประเด็นปัญหาที่จะนำมาวิเคราะห์ต่อไป ได้แก่

ประเด็นที่หนึ่ง ความไม่เหมาะสมของการแต่งตั้งวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธาของผู้ว่าจ้าง เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างตามนัยกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ตามมาตรา 21 ประกอบกับมาตรา 39 ทวิ (3) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 วางหลักให้ผู้ที่จะประสงค์จะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยรวมถึง การแจ้งชื่อของผู้ควบคุมงาน ซึ่งต้องประกอบด้วยผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยสถาปนิก และผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิศวกร... ทั้งนี้ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้ให้นิยามของอาคาร ว่าหมายถึงสิ่งที่สร้างขึ้นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่อาศัยหรือใช้สอยได้ เช่น บ้าน เรือน ที่ชุมนุมของประชาชน สะพาน อุโมงค์ บ้าน เป็นต้น หากพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าว พบว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้เปิดโอกาสให้ฝ่ายผู้ว่าจ้างเป็นผู้แจ้งชื่อผู้ควบคุมงานก่อสร้างของตน ซึ่งในทางปฏิบัติ ฝ่ายผู้ว่าจ้างจะแจ้งชื่อวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธาของฝ่ายผู้ว่าจ้างเอง เป็นผู้ควบคุมงานเพื่อประโยชน์ในการควบคุมงานก่อสร้างให้เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดของการก่อสร้างอันจะสมประโยชน์ที่ฝ่ายผู้ว่าจ้างต้องการได้รับ แต่ในความเป็นจริงกลับไม่ควรจะดำเนินการเช่นนี้ เนื่องจากหากพิจารณาถึงขั้นตอนและวิธีการก่อสร้างตามแวดวงวิชาชีพวิศวกรรมนั้น ผู้ที่จะต้องทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างให้เป็นไปตามรูปแบบของการอำนวยการหรือควบคุมดูแลการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ วิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธาของผู้รับจ้าง เนื่องจากเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินกิจกรรมก่อสร้างตามแผนก่อสร้างหลัก (Master Programmed) การกำหนดวิธีการทำงานในเชิงวิศวกรรมที่จะทำให้การก่อสร้างเป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและทันภายในกำหนดเวลาของสัญญาจ้างก่อสร้าง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการก่อสร้างเป็นงานที่ใช้ระยะเวลานาน จึงอาจมีการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีของระบบการก่อสร้างและระบบอื่นๆ ที่ประกอบกับการก่อสร้างนั้น รวมถึงเหตุการณ์อันไม่อาจคาดหมายได้ (Unforeseeable) เนื่องจากสภาพของปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง อาจไม่ตรงกับแบบรูปรายการละเอียดในขณะที่ก่อสร้างก็เป็นได้ เช่น สภาพของชั้นดินสำหรับรองรับเสาเข็มของอาคาร หรือวัสดุอุปกรณ์ของระบบประกอบการก่อสร้างได้เลิกทำการผลิตไปแล้ว เป็นต้น ซึ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าวเห็นได้ชัดเจนว่า จะต้องมีการอำนวยการ หรือควบคุมดูแลการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารอย่างใกล้ชิด ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยสภาพแล้วจึงต้องเป็นหน้าที่ของวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธาของผู้รับจ้าง อีกทั้งวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธาของผู้ว่าจ้าง ควรจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงานก่อสร้าง (Construction Contract Administrator

หรือ Supervising officer) ที่สัญญาก่อสร้างของ FIDIC Red Book ฉบับปี 2017 ใช้คำว่า “วิศวกร” (Engineer) ซึ่งจะมีบทบาทในเชิงการตรวจสอบและอนุมัติเกี่ยวกับความถูกต้องในเชิงวิศวกรรมที่ผู้ควบคุมงานของฝ่ายผู้รับจ้างดำเนินการ ซึ่งโดยส่วนมากจะเป็นวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพควบคุมสาขาวิศวกรรมโยธา ได้จัดทำขึ้น เช่น แบบสนาม (Shop drawing) การปรับแก้แบบรูปรายการและรายละเอียดการเพิ่ม-ลด ใช้งาน วงเงิน และระยะเวลาการก่อสร้างจากปัจจัยต่างๆ ที่เข้ามากระทบต่อกิจกรรมการก่อสร้าง เป็นต้น

หากสภาวิศวกรยังมิได้กำหนดแนวทางกฎหมายให้แน่ชัดลงไปว่าผู้ควบคุมงานก่อสร้างควรเป็นวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ของฝ่ายผู้รับจ้าง ย่อมทำให้การดำเนินงานด้านการควบคุมการก่อสร้างอาจมีลักษณะที่ผู้ว่าจ้างแต่งตั้งวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธาของตนเองทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้าง ทั้งที่การกระทำดังกล่าวอาจเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการก้าวล่วงการปฏิบัติงานของทางฝ่ายผู้รับจ้าง และอาจก่อให้เกิดปัญหาความเห็นที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างผู้ควบคุมงานของฝ่ายผู้ว่าจ้างกับบุคลากรซึ่งประกอบวิชาชีพ วิศวกรรมโยธาของฝ่ายผู้รับจ้าง อันจะนำมาซึ่งความไม่ราบรื่นของงานก่อสร้างเนื่องจากเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานและการประสานงานระหว่างคู่สัญญา และยังคงส่งผลให้วิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ของฝ่ายผู้ว่าจ้างซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าจ้างให้เป็นผู้ควบคุมงานตามนัยมาตรา 21 ประกอบกับมาตรา 39 ทวิ (3) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 อาจถูกร้องเรียนว่ามีพฤติกรรมที่ไม่ปฏิบัติงานที่ได้รับทำอย่างถูกต้องตามหลักปฏิบัติและวิชาการตามนัยข้อ 3 (2) ของข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม และการประพฤติผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ พ.ศ. 2559 ซึ่งจะมีการดำเนินการตามระเบียบสภาวิศวกรว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินัยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2546 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงและการลงโทษเกี่ยวกับการฝ่าฝืนจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมต่อไป อันถือเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธาของฝ่ายผู้ว่าจ้าง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างอย่างไม่มีเหตุผลที่สมควร ฉะนั้น สภาวิศวกรในฐานะที่เป็นองค์กรกำกับดูแลมาตรฐานการดำเนินงานทางวิศวกรรม ควรได้มีมาตรการหรือแนวทางกฎหมายเพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป

ประเด็นที่สอง การแต่งตั้งวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ของผู้ว่าจ้างที่เป็นหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างตามนัยกฎหมายจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ โดยที่งานก่อสร้างเกินความสามารถในการประกอบวิชาชีพ

ตามข้อบังคับสภาวิศวกร ว่าด้วยหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม แต่ละระดับ สาขาวิศวกรรมโยธา พ.ศ. 2551 ได้วางหลักโดยมีใจความสำคัญว่า วิศวกรผู้ประกอบวิชาชีพ วิศวกรรมควบคุมแต่ละระดับ สาขาวิศวกรรมโยธา จะปฏิบัติงานในด้านงานวางโครงการ งานออกแบบ และคำนวณ งานควบคุมการสร้างหรือการผลิต งานพิจารณาตรวจสอบ หรืองานอำนวยความสะดวกให้ได้ในประเภท และขนาดงานที่แตกต่างกันไปตามความรู้และประสบการณ์ของวิศวกรแต่ละราย เช่น วุฒิวิศวกรโยธา จะปฏิบัติงานดังกล่าวได้ทุกประเภทและทุกขนาดเนื่องจากการได้รับการรับรองจากสภาวิศวกรว่ามีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในระดับที่สูงที่สุด สามัญวิศวกรโยธา เป็นวิศวกรโยธาที่ได้รับการรับรอง จากสภาวิศวกรว่ามีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในระดับที่รองจากวุฒิวิศวกรโยธา จะถูกจำกัด ขอบเขตในการปฏิบัติงานลงมาทั้งในแง่ของประเภทและขนาดงาน ส่วนภาคีวิศวกรโยธา ซึ่งเป็นวิศวกรโยธา ที่ได้รับการรับรองจากสภาวิศวกรว่ามีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในระดับที่รองจากสามัญวิศวกร โยธาที่จะถูกจำกัดขอบเขตในการปฏิบัติงานในแง่ประเภทและขนาดของงานลงมาอีกเช่นกัน ประกอบกับข้อ 9 ของข้อบังคับสภาวิศวกร ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมและการประพฤติผิดจรรยาบรรณ อันจะนำมาซึ่งความเสียหายเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ พ.ศ. 2559 วางหลักว่า ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม ควบคุมต้องไม่ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมเกินความสามารถและความเชี่ยวชาญที่ตนเองจะกระทำได้ แต่อย่างไร ก็ตาม ปัจจุบันมีกฎหมายบางฉบับที่เปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐสามารถแต่งตั้งข้าราชการที่มีความรู้ ความสามารถชำนาญทางด้านช่างตามลักษณะของงานก่อสร้างจากหน่วยงานตนเองหรือจากหน่วยงานอื่น โดยที่หัวหน้าหน่วยงานนั้นให้ความยินยอมเพื่อเป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างได้ ซึ่งข้าราชการที่มีความรู้ ความชำนาญทางด้านช่างดังกล่าวย่อมรวมไปถึงข้าราชการที่เป็นวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ วิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธาด้วย

อย่างไรก็ตาม กรณีที่หน่วยงานของรัฐแต่งตั้งวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรม ควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา เพื่อควบคุมงานก่อสร้าง แต่ลักษณะงานก่อสร้างที่ได้รับมอบหมายให้ควบคุมงาน เกินความสามารถในการประกอบวิชาชีพทางวิศวกรรมของวิศวกรดังกล่าว เช่น วิศวกรผู้ควบคุมงานดังกล่าว ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในระดับภาคีวิศวกรโยธา แต่ในคำสั่งแต่งตั้งผู้ควบคุมงาน ก่อสร้างนั้นได้กำหนดให้ทำการควบคุมงานก่อสร้างที่อยู่ในความรับผิดชอบของสามัญวิศวกรโยธา แม้จะมีบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ใช้เป็นหลักทางกฎหมาย ให้วิศวกรผู้ควบคุมงานนั้นซึ่งอยู่ในฐานะข้าราชการพลเรือนสามารถมีหนังสือแจ้งให้ผู้บังคับทบทวน

เกี่ยวกับเรื่องคำสั่งที่ให้ตนเข้าร่วมเป็นผู้ควบคุมงานได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้น วิศวกรที่ได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานมักไม่ได้ดำเนินการจัดทำหนังสือให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนในเรื่องคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าว เนื่องจากกังวลว่าการทำหนังสือดังกล่าวอาจจะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างตนกับผู้บังคับบัญชา

ต่อมาหากวิศวกรผู้ควบคุมงานได้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมงานก่อสร้างที่เกินความสามารถในการประกอบวิชาชีพทางวิศวกรรมโยธาของตน ซึ่งอาจสร้างความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ เช่น กรณีวิศวกรผู้ควบคุมงานก่อสร้างได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในระดับภาคีวิศวกรโยธา มีสิทธิควบคุมการก่อสร้างสะพานที่มีช่วงระหว่างศูนย์กลางตอม่อช่วงใดช่วงหนึ่งยาวไม่เกิน 12 เมตร แต่หากได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างสะพานเคเบิลคนข้าม 110 เมตร และปรากฏว่าต่อมาสะพานดังกล่าวได้พังถล่มและเกิดความเสียหายขึ้นต่อสะพานซึ่งเป็นทรัพย์สินของทางราชการ ตลอดจนทรัพย์สิน ร่างกาย หรือแม้กระทั่งชีวิตของประชาชนที่สัญจรข้ามสะพาน กรณีย่อมถือว่าวิศวกรผู้ควบคุมงานดังกล่าวได้ประพฤติดื้อต่อจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม เนื่องจากได้กระทำการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมเกินความสามารถและความเชี่ยวชาญที่ตนเองจะกระทำได้ ตามนัยข้อ 9 ของข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพและการประพฤติดื้อต่อจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ พ.ศ. 2559 ซึ่งมีโทษเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ของวิศวกรผู้ควบคุมงาน ตามนัยข้อ 26 ของระเบียบสภาวิศวกรว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจัยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2546 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม

ฉะนั้น สภาวิศวกรในฐานะองค์กรกำกับดูแลมาตรฐานการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมจึงควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมต่อกรณีดังกล่าวเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติสำหรับกรณีการแต่งตั้งวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ของผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐให้เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างที่สอดคล้องกับความสามารถในการประกอบวิชาชีพทางวิศวกรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่วิศวกรผู้ควบคุมงานก่อสร้างที่ต้องอยู่ในสถานการณ์ดังกล่าว

ประเด็นที่สาม แนวทางตามนัยกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐที่ไม่ชัดเจน สำหรับการดำเนินงานของผู้ควบคุมงานก่อสร้าง ซึ่งเป็นวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ให้ถูกต้องตามหลักปฏิบัติและวิชาการ

เมื่อคู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้างและฝ่ายผู้รับจ้างได้ลงนามในสัญญาก่อสร้างเรียบร้อยแล้ว คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามข้อตกลงในสัญญาจ้างก่อสร้างนั้นในส่วนที่ตนต้องรับผิดชอบ กล่าวคือ โดยปกติฝ่ายผู้รับจ้างก็จะดำเนินการก่อสร้างไปตามแบบรูปรายการละเอียดของการก่อสร้าง (Drawing) และข้อกำหนดต่าง ๆ ของสัญญาตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนงานก่อสร้างหลัก (Master Programmed) โดยงานก่อสร้าง

ที่มีขั้นตอนการดำเนินงานเป็นระยะๆ เพื่อให้ผู้รับจ้างนำความก้าวหน้าของงานก่อสร้างในแต่ละระยะมาเสนอต่อคณะกรรมการตรวจรับพัสดุตรวจรับงานก่อสร้าง เพื่อพิจารณาความถูกต้องสมบูรณ์ของผลงานก่อสร้าง และจะได้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างแต่ละระยะให้ผู้รับจ้างต่อไป โดยปกติโครงการก่อสร้างดังกล่าว มักมีการแต่งตั้งผู้ควบคุมงานให้ปฏิบัติงานควบคุมดูแลการทำงานอย่างใกล้ชิด เนื่องจากผู้ว่าจ้างอาจไม่มีเวลา หรืออาจไม่มีความชำนาญในด้านการก่อสร้าง จึงต้องอาศัยผู้ควบคุมงานที่เป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านการก่อสร้างเป็นผู้ควบคุมดูแลการทำงานของผู้รับจ้าง และสรุปข้อมูลนำเสนอต่อผู้ว่าจ้างว่าผลงานของผู้รับจ้างตรงตามเงื่อนไขในการขอเบิกค่าจ้างในแต่ละงวดงานหรือไม่อย่างไร

ยิ่งไปกว่านั้น รูปแบบรายละเอียดของการก่อสร้าง (Drawing) อาจจะเปลี่ยนไปในช่วงเวลาใดๆ ของการก่อสร้างก็เป็นไปได้ หากการเปลี่ยนแปลงแบบรูปรายละเอียดดังกล่าว จะก่อให้เกิดประโยชน์ที่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการก่อสร้างนั้น ๆ อาทิ กรณีการก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อมอบบริการดังกล่าวให้แก่ประชาชน จึงอาจเป็นสาเหตุให้สัญญาก่อสร้างนั้นมีการเปลี่ยนแปลงแบบรูปรายละเอียดได้ เช่น สัญญาก่อสร้างอาคารเรียนของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีพื้นที่บางส่วนเป็นห้องตรวจผู้ป่วยภายนอก และห้องทันตกรรม เมื่อปรากฏว่าอาคารก่อสร้างในส่วนที่เป็นโรงพยาบาล คณะแพทยศาสตร์ของมหาวิทยาลัยดังกล่าว ซึ่งดำเนินการก่อสร้างในระยะเวลาใกล้เคียงกันได้มีห้องตรวจผู้ป่วยภายนอก และห้องทันตกรรมเพียงพอแล้ว มหาวิทยาลัยก็อาจขอให้เปลี่ยนแปลงแบบรูปรายละเอียดของอาคารเรียนดังกล่าว โดยให้ปรับเปลี่ยนพื้นที่ของห้องตรวจผู้ป่วยนอกและห้องทันตกรรม รวมถึงวัสดุอุปกรณ์ที่เป็นระบบการทำงานของห้องดังกล่าว เป็นห้องเรียนเพื่อรองรับการขยายตัวด้านการเปิดหลักสูตรใหม่เพิ่มขึ้นในอนาคตที่ถือเป็นบริการสาธารณะ ด้านการศึกษาที่เป็นพันธกิจของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (มหาวิทยาลัยนวมินทราชูทิศ, 2564)

ในสัญญาก่อสร้างของภาคเอกชนก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงแบบรูปรายละเอียดของการก่อสร้างได้เช่นกัน หากคู่สัญญาทั้งฝ่ายผู้ว่าจ้างและฝ่ายผู้รับจ้างเห็นชอบร่วมกันว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์ตรงตามวัตถุประสงค์ของการก่อสร้างนั้นๆ มากยิ่งขึ้น เช่น การแล้วเสร็จของโครงการก่อสร้างเร็วขึ้น การลดค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง (Executing) การลดการบำรุงรักษา (Maintaining) ของสิ่งก่อสร้าง การเพิ่มประสิทธิภาพ (Efficiency) หรือมูลค่า (Value) ให้แก่ผู้ว่าจ้างเมื่องานก่อสร้างเสร็จสิ้น ตลอดจนการเกิดประโยชน์ (Benefit) อย่างอื่น ๆ แก่ผู้ว่าจ้าง (กัมพล กิตติพงษ์พัฒนา, โชคชัย เนตรงามสว่าง, อุกฤษฏ์ ศรพรหม, นันทวุฒิ บุญอินทร์, 2017)

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อผู้ควบคุมงานก่อสร้างที่ดำเนินการไปตามปกติ คือดำเนินการไปตามงานต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแต่ละระยะของแผนการก่อสร้างหลัก (Master Programmed) หรือกรณีที่ผู้ควบคุมงานต้องดำเนินการในงานก่อสร้างที่มีการเปลี่ยนแปลงแบบรูปรายละเอียดดังที่กล่าวแล้วข้างต้น เนื่องจากงาน

ก่อสร้างถือเป็นวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ฉะนั้น วิศวกรผู้ควบคุมงานก่อสร้างจึงต้องเป็น วิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธาด้วย ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้ วิศวกรผู้ควบคุมงานก่อสร้างต้องอยู่ภายในบังคับของข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ วิศวกรรมและการประพฤติผิดจรรยาบรรณ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ พ.ศ. 2559 โดยที่ตามข้อ 8 ของข้อบังคับสภาวิศวกรฉบับดังกล่าว วางหลักว่า ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต้อง ปฏิบัติงานตามหลักปฏิบัติและวิชาการ ประกอบกับข้อ 26 วรรคหนึ่ง ของระเบียบคณะกรรมการสภาวิศวกร ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจัยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2546 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม วางหลักว่า เมื่อคณะกรรมการจรรยาบรรณได้รับรายงานไต่สวนสรุปข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวน กรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ได้รับใบอนุญาตประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมแล้ว คณะกรรมการ จรรยาบรรณมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด ห้าประการ ดังนี้

- (1) ยกข้อกล่าวหา
- (2) ตักเตือน
- (3) ภาคทัณฑ์
- (4) พักใช้ใบอนุญาตที่มีกำหนดเวลาตามที่สมควรแต่ไม่เกินห้าปี
- (5) เพิกถอนใบอนุญาต

หากพิจารณาจากหลักกฎหมายข้างต้นแล้ว พบว่า กรณีที่วิศวกรผู้ควบคุมงานก่อสร้างซึ่งเป็นผู้รับ ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ได้ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ที่ไม่ปฏิบัติงาน ตามหลักปฏิบัติและวิชาการ เมื่อคณะกรรมการไต่สวนได้สรุปรายงานการไต่สวนในเรื่องดังกล่าวและส่งสรุป รายงานนั้นไปยังคณะกรรมการจรรยาบรรณแล้ว คณะกรรมการจรรยาบรรณอาจมีคำวินิจฉัยที่ไม่ส่งผลกระทบ ต่อสิทธิเสรีภาพของวิศวกรผู้ควบคุมงานได้โดยมีคำวินิจฉัยยกข้อกล่าวหาตามนัย ข้อ 26 วรรคหนึ่ง (1) ของระเบียบคณะกรรมการสภาวิศวกรฉบับดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการจรรยาบรรณ อาจมีคำวินิจฉัยที่มีลักษณะเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของวิศวกรผู้ควบคุมงานดังกล่าว โดยมีคำวินิจฉัย ตักเตือน ภาคทัณฑ์ พักใช้ใบอนุญาตที่มีกำหนดเวลาตามที่สมควรแต่ไม่เกินห้าปี หรือ เพิกถอนใบอนุญาต ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ตามนัยข้อ 26 วรรคหนึ่ง (2)-(5) ของระเบียบคณะกรรมการสภาวิศวกร ฉบับเดียวกัน

เมื่อพิจารณาแนวทางกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของวิศวกรผู้ประกอบวิชาชีพ วิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ในฐานะผู้ควบคุมงานก่อสร้าง ว่าต้องดำเนินการอย่างไรจึงจะถือได้ว่าเป็น การปฏิบัติงานตามหลักปฏิบัติและวิชาการ ตามนัยข้อ 8 ของข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยจรรยาบรรณแห่ง

วิชาชีพวิศวกรรมและการประพุดิผิตจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ พ.ศ. 2559 พบว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ไม่มากนักและใช้บังคับเฉพาะการควบคุมงานก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น กล่าวคือ ตามมาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 วางหลักว่า งานจ้างก่อสร้างที่มีขั้นตอนการดำเนินการเป็นระยะๆ อันจำเป็นต้องมีการควบคุมงานอย่างใกล้ชิด หรือมีเงื่อนไขเป็นงวดตามความก้าวหน้าของงาน ให้มีผู้ควบคุมงานซึ่งแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจเพื่อรับผิดชอบในการควบคุมงานก่อสร้างนั้น รวมถึงข้อ 178 ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วย การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ก็วางหลักเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ควบคุมงาน โดยมีใจความสำคัญ ดังนี้

- (1) ตรวจควบคุมงาน ณ สถานที่ก่อสร้างทุกวัน เพื่อให้การทำงานก่อสร้างเป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียด และข้อกำหนดของสัญญา โดยมีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลง แก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนงานได้ตามสมควร
- (2) หากพบว่าแบบรูปรายการละเอียด และข้อกำหนดของสัญญาไม่สอดคล้องกัน หรือหากดำเนินการตามแบบรูปรายการละเอียด และข้อกำหนดของสัญญาแล้ว งานก่อสร้างจะไม่เป็นไปตามหลักวิชาช่างที่ดี ให้ผู้ควบคุมงานมีอำนาจสั่งพักไว้ก่อน แล้วรายงานต่อคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ
- (3) จัดบันทึกสภาพการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมทุกวัน ซึ่งรวมไปถึงการหยุดงาน และสาเหตุของการหยุดงานเพื่อรายงานต่อคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ
- (4) รายงานผลการปฏิบัติงานในแต่ละระยะของผู้รับจ้างให้แก่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุทราบ เพื่อประกอบการตรวจรับงานก่อสร้างในแต่ละระยะ

จากการพิจารณาหลักกฎหมายเกี่ยวกับผู้ควบคุมงานข้างต้น พบว่ามีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหลักปฏิบัติและวิชาการในการควบคุมงานก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐซึ่งดำเนินการไปตามแบบรูปรายการละเอียดของการก่อสร้าง (Drawing) และข้อกำหนดของสัญญา ในเฉพาะส่วนที่การทำงานก่อสร้างดำเนินการไปตามแผนการก่อสร้างหลัก (Master Programmed) เท่านั้น แต่ไม่ได้มีการกำหนดหลักปฏิบัติและวิชาการที่ชัดเจนของผู้ควบคุมงานในกรณีที่มีการก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐ และการก่อสร้างของภาคเอกชนมีการเปลี่ยนแปลงแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดของสัญญา ซึ่งถือได้ว่าเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นปกติของการก่อสร้างเพื่อให้การก่อสร้างมีลักษณะที่ตรงตามความต้องการใช้ประโยชน์ของผู้ว่าจ้างมากที่สุด เช่น การเปลี่ยนแปลงปริมาณงานก่อสร้าง (Quantity) การเปลี่ยนแปลงคุณภาพของงานก่อสร้าง (Quality) การเปลี่ยนแปลงระดับ (Level) ตำแหน่ง (Position) หรือระยะ (Dimension) ของงานก่อสร้าง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงขั้นตอน (Sequence) หรือเวลา (Time) ในการก่อสร้าง เป็นต้น

ฉะนั้น เพื่อให้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานควบคุมงานก่อสร้างของวิศวกรโยธาผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมเป็นไปตามหลักปฏิบัติและวิชาการ สภาวิศวกรจึงควรจัดทำ

แนวทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานดังกล่าวให้มีความชัดเจน ในลักษณะที่วิศวกรโยธาผู้ควบคุมงานก่อสร้างสามารถใช้แนวทางกฎหมายดังกล่าวเพื่อปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและเป็นมาตรฐานเดียวกัน อันจะช่วยให้การปฏิบัติงานของวิศวกรโยธาผู้ควบคุมงานมีความสอดคล้องกับจรรยาบรรณแห่งวิศวกรรม ซึ่งถือได้ว่าเป็นไปตามหลักความชัดเจนของการใช้อำนาจทางปกครอง (Principle of Administrative) ที่มีแนวคิดว่าการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครองที่มุ่งต่อผลทางกฎหมายด้วยการก่อตั้งเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกสิทธิและหน้าที่ของเอกชน ต้องมีความชัดเจน โดยเรียกร้องให้มาตรการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง ต้องมีกฎเกณฑ์ที่ไม่คลุมเครือและง่ายต่อความเข้าใจ (Simplicity) (Andreas GÖller, 2021) และเป็นการสอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่เป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญ โดยมีการบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ในมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของวิศวกรโยธาซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมที่ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้าง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการควบคุมการก่อสร้าง การควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมของวิศวกรผู้ควบคุมงานก่อสร้างโดยองค์วิชาชีพ จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมในฐานะเครื่องมือทางกฎหมายที่ควบคุมการปฏิบัติงานของวิศวกรรม ผู้ควบคุมงานก่อสร้าง ตลอดจนปัญหาการประพตติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมของวิศวกรโยธา ผู้ควบคุมงานก่อสร้าง
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของวิศวกรโยธาที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมซึ่งปฏิบัติหน้าที่วิศวกรควบคุมงานก่อสร้าง ทั้งการปฏิบัติหน้าที่ตามแบบรูปรายการละเอียดของสัญญาจ้างก่อสร้าง และการปฏิบัติหน้าที่ตามแบบรูปรายการละเอียดที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากสัญญาจ้างก่อสร้าง ระหว่างหลักเกณฑ์ตามสัญญาจ้างก่อสร้างของ FIDIC Red Book ฉบับปี 2017 กับหลักเกณฑ์ดังกล่าวตามกฎหมายของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาความไม่เหมาะสมของการแต่งตั้งวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ของผู้ว่าจ้างเป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้าง ปัญหาการแต่งตั้งวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ของผู้ว่าจ้างที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างซึ่งเกินความสามารถในการประกอบวิชาชีพ และปัญหาแนวทางที่ไม่ชัดเจนในการดำเนินงานให้มีความถูกต้องตามหลักปฏิบัติและวิชาการสำหรับผู้ควบคุมงานก่อสร้างซึ่งเป็นวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางกฎหมายเพื่อป้องกันปัญหาการประพาดสิทธิผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ วิศวกรรมของวิศวกรโยธาผู้ควบคุมงานก่อสร้าง เนื่องจากความไม่เหมาะสมของการแต่งตั้งวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ของผู้ว่าจ้างเป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้าง ตลอดจนการแต่งตั้งวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ของผู้ว่าจ้างที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างซึ่งเกินความสามารถในการประกอบวิชาชีพ และแนวทางที่ไม่ชัดเจนในการดำเนินงานให้มีความถูกต้องตามหลักปฏิบัติและวิชาการสำหรับผู้ควบคุมงานก่อสร้างซึ่งเป็นวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าจากตำรา หนังสือบทความ คำพิพากษา และเอกสารอื่น ๆ รวมทั้งส่วนที่มีใช้กฎหมาย เช่น หลักการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ปรัชญา การอุดมศึกษา เป็นต้น รวมถึงการค้นคว้าจากเว็บไซต์ (Web Site) ต่าง ๆ ในอินเทอร์เน็ต แล้วนำมา ศึกษาวิจัยทางกฎหมายในเชิงพรรณนา และวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบ ทาบตรูปและข้อเสนอแนะ

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากผู้วิจัยมุ่งศึกษาแนวทางกฎหมายเพื่อป้องกันปัญหาการประพาดสิทธิผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ของวิศวกรโยธาผู้ควบคุมงานก่อสร้าง โดยใช้ข้อพิจารณาจากสัญญาจ้างก่อสร้างของ FIDIC Red Book ฉบับปี 2017 ฉะนั้น จึงได้ทำการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการควบคุม การก่อสร้างที่ประกอบด้วย ข้อความคิดของบริการสาธารณะ (เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล, 2559) องค์การผู้จัดทำ บริการสาธารณะ หลักการพื้นฐานของบริการสาธารณะด้านการควบคุมการก่อสร้าง และการกระทำ ทางปกครองและการตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่ใช้จัดทำบริการสาธารณะด้านการควบคุมการก่อสร้าง รวมถึงแนวคิดการควบคุมการประกอบวิชาชีพ วิศวกรรมโยธาของผู้ควบคุมงานโดยองค์กรวิชาชีพที่มีเนื้อหา ประกอบด้วย ข้อความคิดของวิชาชีพ (พนม เอี่ยมประยูร, 2542) วิชาชีพวิศวกรรม องค์กรวิชาชีพ และการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมโยธาโดยองค์กรวิชาชีพ รวมถึงหลักเกณฑ์ตามสัญญาจ้าง ก่อสร้าง FIDIC Red Book ฉบับปี 2017 ที่เกี่ยวกับปัญหาการประพาดสิทธิผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม ของวิศวกรโยธาของผู้ควบคุมงานก่อสร้าง

ผลการวิจัย

หากพิจารณาจากเหตุผลและหลักกฎหมายที่ได้ปรับใช้เพื่อวิเคราะห์ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับแนวทางกฎหมายเพื่อป้องกันปัญหาการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมของวิศวกรโยธา ผู้ควบคุมงานก่อสร้าง โดยอาศัยข้อพิจารณาจากสัญญาจ้างก่อสร้างของ FIDIC RED BOOK ฉบับปี 2017 พบผลการวิจัยซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยนี้ จำนวนสามประเด็น กล่าวคือ

ประเด็นที่หนึ่ง ประเด็นเกี่ยวกับการแจ้งชื่อวิศวกรโยธาของผู้ว่าจ้างเป็นผู้ควบคุมงานตามนัยกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่วางหลักว่า กรณีงานก่อสร้าง มีลักษณะของงาน ประเภท และขนาด เข้าข่ายกฎหมายว่าด้วยวิศวกรที่กำหนดให้การควบคุมงานก่อสร้าง ต้องดำเนินการโดยวิศวกรโยธาที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ผู้ว่าจ้างซึ่งอยู่ในฐานะผู้รับใบอนุญาตก่อสร้างต้องแจ้งชื่อวิศวกรโยธาผู้ควบคุมงานที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในระดับที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ที่สอดคล้องกับลักษณะของงาน ประเภท และขนาดของการก่อสร้าง ประกอบกับข้อ 4 ของกฎกระทรวงกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ออกแบบ ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ผู้ครอบครองอาคาร และเจ้าของอาคาร พ.ศ. 2561 วางหลักว่า หน้าที่ของวิศวกรโยธาผู้ควบคุมงาน คือ การปฏิบัติงานด้านการอำนวยความสะดวกหรือควบคุมการก่อสร้าง รวมถึงการป้องกันอันตรายอันเกิดจากการก่อสร้าง หากพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว พบว่ากฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารดังกล่าว มีเจตนารมณ์ให้วิศวกรโยธาผู้ควบคุมงานก่อสร้างนั้นต้องเป็นบุคลากรของฝ่ายผู้รับจ้างที่ได้รับการแจ้งชื่อจากผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นผู้รับใบอนุญาตก่อสร้าง ด้วยเหตุผลสองประการสำคัญ คือ ประการที่หนึ่ง วิศวกรโยธาผู้ควบคุมงานก่อสร้างของฝ่ายผู้รับจ้างมีอำนาจบังคับบัญชาต่อบุคลากรด้านการช่างของผู้รับจ้าง ทำให้งานก่อสร้างดำเนินงานไปได้ตามแบบแปลนของใบอนุญาตก่อสร้างที่ได้รับอนุญาตตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่พึงจะกระทำตามวิชาชีพ อันถือเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักความสมฤทธิ์ผล (Principle of Suitability) ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยวิศวกร ประการที่สอง วิศวกรโยธา ผู้ควบคุมงานก่อสร้างของฝ่ายผู้รับจ้างปฏิบัติหน้าที่ตามใบกำหนดหน้าที่งาน (Job Description) ให้แก่ผู้รับจ้างเต็มเวลา (Full-Time) จึงสามารถควบคุมดูแลการปฏิบัติงานก่อสร้างที่มีรายละเอียดและความซับซ้อน รวมถึงต้องคำนึงถึงความปลอดภัยในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องตามแผนการก่อสร้างหลัก (Master Programmed) อันสอดคล้องกับหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะด้านการควบคุมการก่อสร้างตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยวิศวกร

หากพิจารณาจากเหตุผลและหลักกฎหมายข้างต้น พบว่าปัญหาการประพตติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมเกิดขึ้นเนื่องจาก มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มิได้กำหนดแน่ชัดว่า ผู้ควบคุมงานก่อสร้างซึ่งเป็นวิศวกรโยธาที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมที่สอดคล้องกับลักษณะ ประเภท และขนาดของการก่อสร้าง คือบุคลากรของฝ่ายผู้รับจ้าง หากผู้ว่าจ้างซึ่งอยู่ในฐานะผู้รับใบอนุญาตก่อสร้าง ได้แจ้งชื่อวิศวกรโยธาผู้ควบคุมงานก่อสร้างซึ่งเป็นบุคลากรของตนไปยังเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กรณีเช่นนี้ทำให้วิศวกรโยธาผู้ควบคุมงานก่อสร้างของผู้ว่าจ้างกลายเป็นผู้ประพตติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม ตามนัยข้อ 10 ของข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมและการประพตติผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ พ.ศ. 2559 ที่วางหลักว่า ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต้องไม่ลงลายมือชื่อเป็นวิศวกรผู้ประกอบวิชาชีพในงานที่ตนไม่ได้ทำ เพราะวิศวกรโยธาผู้ควบคุมงานก่อสร้างของผู้ว่าจ้างนั้น ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาเพื่อสั่งการบุคลากรการช่างของฝ่ายผู้รับจ้าง รวมถึงมิได้ปฏิบัติงานเต็มเวลาให้แก่ผู้รับจ้างซึ่งต้องรับผิดชอบต่อผลงานก่อสร้างให้เป็นไปตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตและต้องรับผิดชอบต่อความปลอดภัยของบุคลากรและทรัพย์สินของฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง ที่ได้ดำเนินการตามกิจกรรมการก่อสร้างต่างๆ ที่ผู้รับจ้างกำหนดไว้ในแผนก่อสร้างหลัก (Master Programmed)

แม้ว่าการแก้ไขปัญหาการประพตติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมของวิศวกรโยธาของผู้ว่าจ้างที่ได้รับการแจ้งชื่อต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ควบคุมงาน จะไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ของผู้ควบคุมงาน (Engineer) ที่ได้กำหนดไว้ในสัญญาจ้างก่อสร้าง FIDIC Red Book 2017 มาปรับใช้ได้ เพราะผู้ควบคุมงานก่อสร้างนั้น สัญญาจ้างก่อสร้าง FIDIC Red Book 2017 กำหนดให้ผู้ควบคุมงานมิใช่บุคลากรของทั้งฝ่ายผู้รับจ้างและฝ่ายผู้ว่าจ้าง แต่เป็นบุคคลฝ่ายที่สามที่มีบทบาทเป็นผู้บริหารงานก่อสร้างที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถของการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม จึงไม่มีความเกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งวิศวกรโยธาของผู้ว่าจ้างหรือของผู้รับจ้างเพื่อทำหน้าที่ผู้ควบคุมงาน แต่อย่างไรก็ดี การแก้ไขปัญหาการประพตติผิดจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในกรณีนี้สามารถกระทำได้โดยกำหนดในบทบัญญัติข้อ 29 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้ชัดเจนว่าผู้ควบคุมงาน คือ บุคลากรที่ผู้รับจ้างเป็นผู้จัดหาโดยมีอำนาจหน้าที่สั่งการบังคับบัญชาในการก่อสร้าง รวมถึงมีความรับผิดชอบต่อเนื่องสม่าเสมอและมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยวิศวกร

ประเด็นที่สอง ประเด็นเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งวิศวกรโยธาให้เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างที่เกินความสามารถในการประกอบวิชาชีพ

หากพิจารณาตามข้อ 177 ประกอบข้อ 178 ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พบว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางที่มีเจตนารมณ์ให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานหลายประเภทมีการปฏิบัติงานไปในแนวทางมาตรฐานเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวมีข้อบกพร่องอยู่บางประการ กล่าวคือ

ตามข้อ 177 ของระเบียบกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าว นั้น วางหลักสำคัญประการหนึ่งว่า ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งผู้ควบคุมงานตามที่อยู่แบบเสนอแนะ และโดยปกติจะต้องมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ ข้อบกพร่องของบทบัญญัตินี้ คือ ไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้ผู้ออกแบบมีหน้าที่ต้องเสนอแนะ เรื่องการแต่งตั้งผู้ควบคุมงานให้แก่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ฉะนั้น กรณีที่ผู้ออกแบบไม่เสนอแนะเรื่องผู้ควบคุมงานดังกล่าว หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่โดยส่วนใหญ่ไม่ได้มีความชำนาญทางด้านการช่างเพราะรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะด้านอื่น ๆ ที่มีได้มีความเกี่ยวข้องกับด้านการช่าง เช่น บริการสาธารณะด้านการศึกษา บริการสาธารณะด้านการเงินการคลัง เป็นต้น จึงขาดความเข้าใจในหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อปรับใช้สำหรับการแต่งตั้งผู้ควบคุมงานก่อสร้างให้แก่หน่วยงานของรัฐที่ตนเป็นผู้รับผิดชอบดูแลอยู่ในฐานะเจ้าของโครงการก่อสร้าง

ส่วนข้อ 178 ของระเบียบกระทรวงการคลังฉบับเดียวกัน วางหลักที่เป็นการกำหนดหน้าที่ของผู้ควบคุมงานก่อสร้างให้เป็นผู้ที่มีความรู้ทางด้านการช่าง คือ การตรวจและควบคุมงานตามหลักวิชาชีพช่าง โดยมีสิทธิสั่งผู้รับจ้างเปลี่ยนแปลง แก้ไขเพิ่มเติม หรือตัดทอนงานก่อสร้างได้ตามที่เห็นสมควร เพื่อให้งานก่อสร้างเป็นไปตามแบบก่อสร้างและข้อกำหนดในสัญญา การพิจารณาสั่งพักงานก่อสร้างโดยหากก่อสร้างต่อไปแล้วผลงานก่อสร้างจะไม่เป็นไปตามหลักวิชาช่างที่ดี การจดบันทึกการปฏิบัติงานและสาเหตุของการหยุดปฏิบัติงานก่อสร้าง ตลอดจนการสรุปผลการปฏิบัติงานก่อสร้างแต่ละงวดให้คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ การก่อสร้างพิจารณาตรวจรับงานก่อสร้างในงวดงาน หากพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว พบว่ามีข้อบกพร่องบางประการ คือ การขาดความเชื่อมโยงบทบัญญัติดังกล่าวเข้ากับกฎหมายว่าด้วยวิศวกร เนื่องจากลักษณะการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานต้องอาศัยองค์ความรู้ด้านวิศวกรรมโยธาเพื่อแก้ไขปัญหาที่มีจำนวนมากและซับซ้อน หากลักษณะ ประเภท และขนาดของงานควบคุมการก่อสร้างเป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยวิศวกรกำหนด ผู้ควบคุมงานก่อสร้างที่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ที่มีระดับของใบอนุญาต เช่น ภาควิศวกร สามัญวิศวกร หรือวุฒิวิศวกร สาขาวิศวกรรมโยธา ที่สอดคล้องกับลักษณะ ประเภท และขนาดของงานก่อสร้างที่ตนได้รับการแต่งตั้ง

ให้เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างนั้นด้วย ทั้งนี้ตามนัยข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมแต่ละระดับ สาขาวิศวกรรมโยธา พ.ศ. 2551

หากพิจารณาจากข้อบกพร่องบางประการในบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามข้อ 177 และข้อ 178 ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ประกอบกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาวินัยของข้าราชการพลเรือนที่เป็นบุคลากรส่วนใหญ่ของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีการบัญญัติไว้ตามมาตรา 82 (4) แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยวางหลักว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการรักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม รวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบัญญัติไว้ตามข้อ 30 วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ที่วางหลักว่า การแต่งตั้งผู้ควบคุมงานก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าหน่วยงานดังกล่าวสามารถแต่งตั้งข้าราชการที่มีความรู้ ความชำนาญด้านช่างที่ตรงกับงานก่อสร้างแต่ละครั้ง ทั้งนี้ผู้ควบคุมงานก่อสร้างอาจเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวที่เป็นเจ้าของโครงการก่อสร้าง หรืออาจจะเป็นข้าราชการสังกัดอื่นที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นให้ความยินยอมก็ได้ พบว่า กรณีงานก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผู้ออกแบบไม่เสนอชื่อผู้ควบคุมงานก่อสร้างให้แก่หัวหน้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวที่เป็นเจ้าของโครงการก่อสร้าง ทำให้หัวหน้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายให้วิศวกรโยธาในสังกัดของตนที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้าง หรืออาจมีหนังสือขอความยินยอมจากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอื่นๆ เพื่อแต่งตั้งวิศวกรโยธาในสังกัดของหน่วยงานของรัฐอื่นๆ เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวก็ได้ ทั้งที่ระดับของใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมของวิศวกรโยธาคือผู้ควบคุมงานก่อสร้างไม่สอดคล้องกับลักษณะ ประเภท และขนาดของงานก่อสร้าง การแต่งตั้งผู้ควบคุมงานก่อสร้างในลักษณะเช่นนี้ถือเป็นการสร้างภาระอย่างไม่มีเหตุผลที่สมควรต่อวิศวกรโยธาคือผู้ควบคุมงานก่อสร้าง ซึ่งจะต้องทำหนังสือแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อทบทวนเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้งตนเป็นผู้ควบคุมงาน ยิ่งไปกว่านั้น หากวิศวกรโยธาคือผู้ควบคุมงานก่อสร้างมีความกังวลใจเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างตนกับผู้บังคับบัญชา จนกระทั่งตัดสินใจไม่ทำหนังสือทักท้วง แต่กลับปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ควบคุมงานก่อสร้าง กรณีถือได้ว่าวิศวกรโยธาที่ทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างดังกล่าวประพฤติดิจจรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม เนื่องจากประกอบ

วิชาชีพวิศวกรรมควบคุมที่เกินความสามารถและความเชี่ยวชาญที่ตนจะกระทำได้ ทั้งนี้ตามนัยข้อ 9 ของข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมและการประพฤติผิดจรรยาบรรณ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ พ.ศ. 2559

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหามหาการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยนำหลักเกณฑ์ตามสัญญาจ้างก่อสร้าง FIDIC Red Book 2017 ที่มีการเชื่อมโยงบทบาทการเป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างเข้ากับกฎหมายว่าด้วยองค์วิชาชีพวิศวกรรม โดยที่ข้อ 3.1 ของสัญญาก่อสร้าง FIDIC Red Book 2017 กำหนดว่า ผู้ควบคุมงานก่อสร้าง (Engineer) มีหน้าที่เป็นผู้บริหารงานก่อสร้าง (Construction Contract Administrator) และเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมโยธาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยองค์วิชาชีพด้านวิศวกรรมของแต่ละประเทศ มาปรับใช้กับข้อ 177 ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งจะทำให้วิศวกรโยธาที่ทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างตามคำสั่งของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการก่อสร้าง ต้องควบคุมงานก่อสร้างที่มีลักษณะ ประเภท และขนาดของงานก่อสร้างที่สอดคล้องกับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมสาขาวิศวกรรมโยธา และถือเป็นหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนให้แก่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐในการแต่งตั้งผู้ควบคุมงานในงานก่อสร้างต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งเป็นเจ้าของโครงการ อันสอดคล้องกับหลักความชัดเจนและแน่นอนของกฎหมาย (Clarity of Law) ซึ่งเป็นหลักการย่อยของหลักความสมเหตุสมผล (Principle of Suitability) ในกรณีการแต่งตั้งผู้ควบคุมงานตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ประเด็นที่สาม ประเด็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานในฐานะผู้ควบคุมงานก่อสร้างตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐที่ไม่ชัดเจน

ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งวิศวกรโยธาเป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างนั้น ตามข้อ 177 ประกอบข้อ 178 ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 วางหลักโดยสรุปใจความสำคัญได้ว่า ผู้ควบคุมงานก่อสร้างที่ได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐควรมีคุณสมบัติตามที่ผู้ออกแบบเสนอแนะ และมีหน้าที่ สี่ประการ คือ (1) ตรวจสอบและควบคุมงานตามหลักวิชาชีพช่างทุกวัน ณ สถานที่ซึ่งกำหนดไว้ในสัญญา โดยผู้ควบคุมงานมีสิทธิที่จะสั่งผู้รับจ้างเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนงานก่อสร้างได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อให้งานก่อสร้างเป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญา (2) พิจารณาส่งพัสดุงานก่อสร้างไว้ก่อนในกรณีที่แบบรูปรายการละเอียดหรือข้อกำหนดในสัญญามีข้อความชัดเจน หรือคาดคะเนได้ว่าแม้จะดำเนินการก่อสร้างตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาแล้ว ผลงานก่อสร้างจะไม่เป็นไปตามหลักวิชาช่างที่ดี เช่น ไม่นั่นคง

หรือไม่ปลอดภัย แล้วรายงานผู้ที่มีอำนาจรับผิดชอบบริหารสัญญาจ้างก่อสร้าง (3) การจดบันทึกสภาพการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมเป็นรายวัน พร้อมทั้งผลการปฏิบัติงานหรือการหยุดงานและสาเหตุที่มีการหยุดงาน (4) รายงานผลการดำเนินการก่อสร้างของผู้รับจ้างในแต่ละงวดต่อผู้ที่มีอำนาจรับผิดชอบการบริหารสัญญาจ้างว่าผลงานในแต่ละงวดงานเป็นไปตามสัญญาหรือไม่ ทั้งนี้หากพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวโดยปรับเข้ากับการปฏิบัติงานของวิศวกรโยธาที่ทำหน้าที่ผู้ควบคุมงาน ในสองลักษณะคือ การควบคุมการก่อสร้างตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดของสัญญา และการควบคุมการก่อสร้างซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงงาน (Variations) ดังนี้

กรณีการควบคุมงานของวิศวกรโยธาที่ทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดของสัญญา วิศวกรโยธาดังกล่าวสามารถใช้ความรู้ ความสามารถทางด้านการช่างตามองค์ความรู้ด้านวิศวกรรมโยธาที่ได้รับจากการศึกษาเล่าเรียนมาในชั้นอุดมศึกษา โดยดำเนินงานไปตามหน้าที่ที่พึงปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในข้อ 178 ของระเบียบกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าว ตามกิจกรรมต่างๆ ที่กำหนดไว้แผนก่อสร้างหลัก (Master Programmed) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงอาจกล่าวได้ว่าหลักเกณฑ์ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีความชัดเจนและแน่นอนเพียงพอที่จะทำให้วิศวกรโยธาที่ทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างทราบได้ว่าตนต้องดำเนินงานอย่างไร จึงจะถูกต้องตามหลักปฏิบัติและหลักวิชาการตามที่กฎหมายกำหนด

แต่กรณีการควบคุมงานของวิศวกรโยธาที่ทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงงาน (Variations) หากพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พบว่า ไม่มีบทบัญญัติส่วนใดที่วางหลักเกณฑ์สำหรับการดำเนินงานของวิศวกรโยธาที่ทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างในกรณีซึ่งงานก่อสร้างมีการเปลี่ยนแปลงงาน (Variations) ประกอบกับวิศวกรโยธาที่ทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างดังกล่าวหากเป็นบุคลากรภาครัฐจะมีความเชี่ยวชาญในเชิงของการใช้อำนาจบริหารตามกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดทำกฎเกณฑ์ทางด้านการช่างให้แก่สังคม รวมไปถึงการอาศัยกฎเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อออกคำสั่งเฉพาะราย แต่วิศวกรโยธาที่ทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างดังกล่าวโดยส่วนมากจะไม่มีมีความเชี่ยวชาญในการควบคุมงานก่อสร้างโดยตรง การที่ไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐเป็นหลักในการปฏิบัติงานควบคุมการก่อสร้างที่มีการเปลี่ยนแปลงงาน (Variations) เช่น กรณีการเปลี่ยนขนาดความยาวของเสาเข็ม หรือกรณีการเปลี่ยนลักษณะของพื้นอาคารจากคอนกรีตเสริมเหล็ก (Reinforced Concrete Slab) เป็นพื้นคอนกรีตอัดแรงภายหลังชนิดมีแรงยึดเหนี่ยว (Post-Tension Slab) เป็นต้น ย่อมทำให้วิศวกรโยธาผู้ควบคุมงานก่อสร้างมิได้ปฏิบัติงานตามหลักปฏิบัติ

และวิชาการ ซึ่งถือเป็นการประพจน์ผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม ตามนัยข้อ 8 ของข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมและการประพจน์ผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ พ.ศ. 2559

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหามหาการประพจน์ผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมดังกล่าวสามารถดำเนินการได้โดยปรับใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามข้อ 13.1 ข้อ 13.2 และข้อ 13.3 ของสัญญาจ้างก่อสร้าง FIDIC Red Book 2017 ซึ่งกำหนดหน้าที่ของวิศวกรที่ทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างในกรณีทำงานก่อสร้างซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงงาน (Variations) ไว้สามประการคือ (1) หน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา ตามที่ผู้รับจ้างได้จัดทำขึ้น เพื่อใช้เป็นหลักในการปฏิบัติงานก่อสร้าง (2) หน้าที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงราคางานก่อสร้าง ซึ่งอาจเป็นงานเพิ่มหรืองานลดที่คำนวณร่วมกับดัชนีของการก่อสร้างที่กำหนดไว้ในสัญญา เช่น ดัชนีค่าอำนาจการ ค่าดอกเบี้ย ภาษี และกำไร (Factor F) (3) หน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดเวลาแล้วเสร็จของงานตามสัญญา ซึ่งคำนวณจากระยะเวลาของงานก่อสร้างลอยตัว (Float Activity) และระยะเวลาของงานก่อสร้างวิกฤติ (Critical Criteria) ของงานก่อสร้างที่มีการเปลี่ยนแปลงงาน ทั้งนี้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของงานก่อสร้างที่มีการเปลี่ยนแปลงงาน (Variations) อาจจะมีมากกว่า หรือน้อยกว่า กำหนดเวลาแล้วเสร็จของงานก่อสร้างตามสัญญาฉบับก็ได้ โดยนำบทบัญญัติดังกล่าวของสัญญาจ้างก่อสร้าง FIDIC Red Book 2017 ปรับเพิ่มเติมเข้ากับข้อ 178 ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งจะช่วยให้วิศวกรโยธาที่ทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างทราบได้อย่างชัดเจนว่าหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติตามหลักวิชาการทางด้านวิศวกรรมมีลักษณะอย่างไร และจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป อันสอดคล้องกับหลักความชัดเจนและแน่นอนของกฎหมาย (Clarity of Law) ซึ่งเป็นหลักการย่อยของหลักความสมเหตุสมผล (Principle of Suitability) และป้องกันการประพจน์ผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมเนื่องจากวิศวกรโยธาที่ทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างมิได้ปฏิบัติงานตามหลักปฏิบัติและหลักวิชาการ ตามนัยข้อ 8 ของข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมและการประพจน์ผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ พ.ศ. 2559

ข้อเสนอแนะ

ในเบื้องต้น เนื่องจากสภาวิศวกรถือเป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมของประเทศไทย และมีหน้าที่ควบคุมความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมให้ถูกต้องตามมาตรฐานและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมตามนัยมาตรา 7 (7) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติสภา

วิศวกร พ.ศ. 2542 หากพิจารณาจากบทบัญญัตินี้ พบว่า สภาวิศวกรมีหน้าที่ดูแลประสิทธิภาพของบริการสาธารณะด้านการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมซึ่งรวมถึงการควบคุมงานก่อสร้างตามหลักความสมฤทธิ์ผล (Principle of Suitability) และในขณะเดียวกันสภาวิศวกรยังรับผิดชอบเกี่ยวกับสิทธิในการประกอบวิชาชีพของวิศวกรผู้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ซึ่งอาจจะกระทบกระเทือนจากการกระทำที่ผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม อันเนื่องมาจากหลักเกณฑ์ต่างๆ ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิศวกรโยธา ที่ทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างมีความไม่แน่นอนและความไม่ชัดเจน (Uncertainty of Law) อาทิ การดักเตือนภาคทัณฑ์ พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินห้าปี หรือเพิกถอนใบอนุญาต ตามนัยข้อ 26 ของระเบียบสภาวิศวกรว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินัยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2546 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น สภาวิศวกรควรเป็นต้นเรื่องหรือผู้ริเริ่มในการประสานกระทรวงที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิศวกรโยธาซึ่งทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างให้มีความสมบูรณ์ เพื่อใช้เป็นแนวทางกฎหมายสำหรับป้องกันปัญหาการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม จำนวนสามประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง แนวทางกฎหมายเพื่อป้องกันการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม อันเนื่องจากการแต่งตั้งวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพควบคุมสาขาวิศวกรรมโยธาของผู้ว่าจ้าง เพื่อทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้าง

กรณีการแต่งตั้งวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมสาขาวิศวกรรมโยธาของผู้ว่าจ้าง ให้ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างตามนัยมาตรา 29 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้น เนื่องจากวิศวกรโยธาดังกล่าวไม่มีอำนาจสั่งการบุคลากรทางด้านการช่างของผู้รับจ้าง และไม่สามารถปฏิบัติงานในบริเวณที่ก่อสร้าง (Site) ในฐานะผู้ควบคุมงานก่อสร้างได้เต็มเวลาเพราะต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ปฏิบัติงานตามใบกำหนดหน้าที่งาน (Job Description) ให้แก่ผู้ว่าจ้าง และทำให้วิศวกรโยธา ดังกล่าวเป็นผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมเนื่องจากได้ลงลายมือชื่อประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในงานที่ตนไม่ได้ทำ ตามนัยข้อ 10 แห่งข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมและการประพฤติผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ พ.ศ. 2559

ดังนั้น จึงควรกำหนดแนวทางกฎหมายตามมาตรา 29 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้ชัดเจนว่ากรณีการปฏิบัติงานควบคุมการก่อสร้างซึ่งต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรม ผู้ควบคุมงานก่อสร้างจะต้องเป็นบุคลากรสังกัดฝ่ายผู้รับจ้างก่อสร้าง หรือผู้รับเหมาช่วง ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม

ประเด็นที่สอง แนวทางกฎหมายเพื่อป้องกันการประทุพผิตจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม
เนื่องจากการแต่งตั้งวิศวกรโยธาของผู้ว่าจ้างที่เป็นหน่วยงานของรัฐให้เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างก่อสร้าง
ซึ่งเกินความสามารถในการประกอบวิชาชีพ

การแต่งตั้งวิศวกรซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา
ของผู้ว่าจ้างที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นผู้ควบคุมงานตามนัยข้อ 177 ของระเบียบกระทรวงการคลัง
ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยที่งานก่อสร้างนั้นมีลักษณะ ประเภท
หรือขนาดของการก่อสร้าง ไม่สอดคล้องกับระดับของใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมที่วิศวกร
โยธาดังกล่าวได้รับ จะทำให้วิศวกรโยธาดังกล่าวเป็นผู้ประทุพผิตจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม
เนื่องจากประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมที่เกินความสามารถและความเชี่ยวชาญที่ตนจะกระทำ
ตามนัยข้อ 9 ของข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมและการประทุพผิต
จรรยาบรรณ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ พ.ศ. 2559

ดังนั้น จึงควรกำหนดแนวทางกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ควบคุมงานก่อสร้าง
ตามข้อ 177 วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าวว่า ผู้ควบคุมงานควรมีคุณวุฒิ
ตามที่ผู้ออกแบบเสนอแนะ และโดยปกติจะต้องมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ อย่างไรก็ตาม
ในกรณีที่งานก่อสร้างต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรม ผู้ควบคุมงานที่ได้รับการแต่งตั้ง
จากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นวิศวกรที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมที่มีระดับ
ของใบอนุญาตที่สอดคล้องกับลักษณะ ประเภท และขนาด ของงานก่อสร้างนั้นด้วย

ประเด็นที่สาม แนวทางกฎหมายเพื่อป้องกันการประทุพผิตจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม
เนื่องจากไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินงานของวิศวกรโยธาซึ่งทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างให้เกิด
ความถูกต้องตามหลักปฏิบัติและหลักวิชาการ

ตามข้อ 178 ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ
พ.ศ. 2560 กำหนดบทบาทหน้าที่หรือแนวทางการปฏิบัติงานแก่ผู้ควบคุมงานเฉพาะกรณีการควบคุมงาน
ก่อสร้างตามแบบรูปายการละเอียด (Drawing) และข้อกำหนดของสัญญาเท่านั้น ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงาน
ของรัฐแต่งตั้งวิศวกรโยธาซึ่งเป็นบุคลากรภาครัฐทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างดังกล่าว ซึ่งโดยส่วนใหญ่วิศวกร
ดังกล่าวมีความชำนาญในด้านกฎ ระเบียบภาครัฐ แต่อาจไม่มีประสบการณ์และความชำนาญ เกี่ยวกับการ
ปฏิบัติงานควบคุมการก่อสร้างโดยตรง หากงานก่อสร้างนั้นมีการเปลี่ยนแปลงงาน (Variations) ด้วยสาเหตุ
ต่างๆ จะทำให้วิศวกรโยธาดังกล่าวไม่อาจปฏิบัติงานได้ถูกต้องตามหลักปฏิบัติงานและหลักวิชาการ และถือได้
ว่าวิศวกรโยธาซึ่งทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างดังกล่าวเป็นผู้ประทุพผิตจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม

เนื่องจากมิได้ปฏิบัติงานตามหลักปฏิบัติและหลักวิชาการ ตามนัยข้อ 8 ของข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมและการประพฤติผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ พ.ศ. 2559

ฉะนั้น จึงควรเพิ่มบทบาทหน้าที่หรือแนวทางปฏิบัติงานก่อสร้างที่สำคัญสำหรับวิศวกรโยธาที่ทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างในกรณีที่งานก่อสร้างมีการเปลี่ยนแปลงงาน โดยเพิ่มเติมเนื้อหาในข้อ 178 ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จำนวน 3 ประเด็น ดังนี้

- 1) หน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของแบบรูปรายการละเอียด (Drawing) และข้อกำหนดในสัญญาตามที่ผู้รับจ้างได้จัดทำขึ้น เพื่อให้หลักในการปฏิบัติงานก่อสร้าง
- 2) หน้าที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงราคางานก่อสร้าง ที่อาจเป็นงานเพิ่มหรืองานลด โดยคำนวณร่วมกับดัชนีของการก่อสร้างที่กำหนดไว้ในสัญญา เช่น ค่า Factor F เป็นต้น
- 3) หน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดเวลาแล้วเสร็จของงานตามสัญญาจ้างก่อสร้าง ที่คำนวณจากระยะเวลาของงานก่อสร้างลอยตัว (Float Activity) และระยะเวลาของงานวิกฤติ (Critical Activity) ของงานก่อสร้าง ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงงาน (Variation) (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2566)

เอกสารอ้างอิง

- Andres Göller. (2021). *Kreditfinanzierung & Kreditsicherung nach englischem Recht*. Austria: Linde International.
- Vidya Sumra. (2022). *What you need to know about a FIDIC Contract*. Retrieved from <https://blog.ipleaders.in/need-know-fidic-contract/>
- กัมพล กิตติพงษ์พัฒนา, โชคชัย เนตรงามสว่าง, อุกฤษฏ์ ศรีพรหม, และ นันทวุฒิ บุญอินทร์. (2017). *สัญญาก่อสร้าง FIDIC RED BOOK 2017*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์เฟิสต์ ออฟเซท.
- คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 324/2563.
- พนม เอี่ยมประยูร. (2542). *เอกสารคำบรรยายวิชากฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (โครงการประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช. (2564). *รายงานการประชุมคณะกรรมการการตรวจรับพัสดุงานก่อสร้างอาคารบริการวิชาการ คณะแพทยศาสตร์วชิรพยาบาล มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ครั้งที่ 2/2564*.

- มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (2566). การวางแผนโครงการด้วย PERT/CPM. สืบค้นจาก http://staff.cs.psu.ac.th/natikarn/344-381/pret-cpm_1/pert.htm
- สมยศ เชื้อไทย. (2556). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล. (2559). ภารกิจและการดำเนินการภารกิจของฝ่ายปกครองในแนวทางการศึกษาชุดวิชา กฎหมายปกครองชั้นสูง. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.