

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

กรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นเมืองศูนย์กลางทางการปกครอง การค้าและบริการ การศึกษา การสาธารณสุข การคมนาคม ฯลฯ ทำให้เป็นปัจจัยในการย้ายถิ่นฐานเข้ามาอยู่อาศัย ของประชาชน เป็นจำนวนมากและอย่างรวดเร็ว ความต้องการในด้านที่อยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ที่ดินก็เพิ่มขึ้นเป็นลำดับในทางเดียวกันด้วย

หลักเกณฑ์ในการกำหนดการถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารในกรุงเทพมหานครในปัจจุบันเป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2522 และกฎกระทรวงฉบับที่ 33 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ซึ่งบังคับใช้กับอาคารสูง และอาคารขนาดใหญ่พิเศษ นอกจากนี้ยังมีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารในบางประเภทในพื้นที่ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัตินั้นๆซึ่งการก่อสร้าง หรือดัดแปลงอาคารประเภทที่กำหนดในพื้นที่ที่กำหนดในข้อบัญญัติจะต้องพิจารณารายละเอียดจากข้อบัญญัติที่กำหนดเป็นพิเศษอีกด้วย

วัตถุประสงค์ในการกำหนดระยะถอยร่น มีวัตถุประสงค์เพื่อความพอเพียงของแสง และอากาศ ส่วนการกำหนดความสูงมีเพื่อ ความปลอดภัยจากเหตุเพลิงไหม้ เพื่อให้มีแสงสว่างอย่างพอเพียง รวมถึงการป้องกันการแออัดของพื้นที่ และเหตุผลในด้านสุนทรียศาสตร์ และสำหรับการกำหนดพื้นที่ว่างนั้นประโยชน์นั้นมีหลายด้านด้วยกันไม่ว่าจะเพื่อมุมมองที่สวยงามของเมือง ใช้เพื่อเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ ส่วนการกำหนดพื้นที่ว่างหลังทางเดินตีกลงนั้น นอกจากเพื่อความพอเพียงของแสง และอากาศแล้วยังเพื่อการหนีไฟและเป็นทางเข้าไปในการดับเพลิงอีกด้วย

สภาพปัญหาที่กรุงเทพมหานครต้องเผชิญในส่วนที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารมากที่สุดในขณะนี้คือ การมีการก่อสร้างต่อเติม

อาคารบริเวณทางเดินหลังของตึกแถวที่มีการกำหนดให้เป็นพื้นที่ว่างซึ่งขณะนี้มีจำนวนถึงเกือบ 500,000 หน่วย สาเหตุสำคัญเกิดจากกรณีดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งมีทั้งการปล่อยปละละเลย การบังคับใช้ การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น การขาดความรู้ ทั้งทางทฤษฎี และปฏิบัติตลอดจนประสิทธิภาพเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร

2. การมีบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารอันได้แก่ ผู้รับเหมาก่อสร้าง เจ้าของโครงการ สถาปนิก และวิศวกร ในกรณีการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่ว่าง หลังอาคารนี้ ผู้รับเหมาก่อสร้างเป็นผู้มีส่วนทำการสนับสนุนมากที่สุด

3. เจ้าของอาคาร เป็นต้นเหตุประการหนึ่งของสภาพปัญหา สาเหตุประการ สำคัญของการฝ่าฝืนก็เพื่อต้องการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ และความปลอดภัยในชีวิตและ ทรัพย์สิน รวมทั้งความไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคารอย่างดีพอจึงทำให้ ไม่เห็นคุณค่าในการปฏิบัติตามกฎหมาย

4. นโยบายกับการบริหารกฎหมาย กรุงเทพมหานครขาดนโยบายในการบริหาร กฎหมายอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง

5. สภาพสังคม และจารีตประเพณี มีแนวคิดว่า การกระทำการฝ่าฝืนเป็นสิ่งที่ ทำได้ เพราะผู้ฝ่าฝืนก่อนหน้านี้ไม่ได้รับการลงโทษ หรือดำเนินการใด หรือแม้จะถูกเจ้าหน้าที่ ดำเนินการก็ยังสามารถตกลงกับเจ้าหน้าที่ได้หรือแม้มีการสั่งรื้อถอนแล้วก็ยังประวิงเวลาได้จน คຸ້ມกับการลงทุน

นอกจากสภาพปัญหาการมีอาคารที่ก่อสร้าง หรือต่อเติมในพื้นที่ว่างบริเวณ ด้านหลังอาคารตึกแถว แล้ว การฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารในส่วนที่เกี่ยวกับแนวระยะต่างๆ ไม่ว่า การกำหนดระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่าง ยังมีให้เห็นบ้างแต่สภาพปัญหาไม่มีความ รุนแรง สาเหตุของปัญหาก็เช่นเดียวกับกรณีการฝ่าฝืนก่อสร้างต่อเติมอาคารในบริเวณทางเดิน หลังอาคารตึกแถว แต่ในกรณีการร่นแนวระยะ ความสูง และพื้นที่ว่างยังมีสาเหตุของการฝ่าฝืน ที่สำคัญมาจากการที่กฎหมายบางครั้งขาดความชัดเจนทำให้เกิดการโต้แย้งกันระหว่าง เจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน

ข้อเสนอแนะ

ในการป้องกันและแก้ไขสภาพปัญหาการฝ่าฝืนก่อสร้างต่อเติมอาคารบริเวณที่ว่างทางเดินหลังอาคารตึกแถวนั้นควรดำเนินการดังนี้

1.แนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหากับเจ้าพนักงานท้องถิ่น

1.1 ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นในระดับนโยบาย ควรมีการกำหนดนโยบายในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารของเจ้าหน้าที่อย่างชัดเจนและมีการอำนวยความสะดวกต่อเนื่อง รวมทั้งมีระบบการตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบาย นอกจากนี้ในการอำนวยความสะดวกต้องมีระบบให้เจ้าหน้าที่โยกย้ายเจ้าหน้าที่ทุกระดับในการปฏิบัติตามนโยบาย รวมถึงในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นที่ประพฤติมิชอบด้วย

1.2 ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นในระดับปฏิบัติ จะต้องมีการกำหนดแนวปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารอย่างชัดเจน ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ภายในกำหนดเวลาเท่าไร

1.3 ต้องจัดให้มีการอบรมเพิ่มพูนความรู้แก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุมอาคารในทุกระดับอย่างต่อเนื่อง

2.แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหามาเหตุเกี่ยวกับบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร

2.1 ผู้รับเหมาก่อสร้าง

ผู้รับเหมาก่อสร้างเป็นบุคคลที่ส่งเสริมการฝ่าฝืนมากที่สุดในการฉ้อโกงที่ว่างหลังอาคารตึกแถวดังนั้นควรจะต้องมีการควบคุมการประกอบวิชาชีพเช่นเดียวกับ สถาปนิกและวิศวกร โดยในการลงโทษจะต้องเป็นการตัดมิให้ผู้รับเหมาก่อสร้างประกอบวิชาชีพอีกต่อไป สำหรับกรณีผู้รับเหมาก่อสร้างเป็นนิติบุคคล จะต้องมีผลเป็นการลงโทษห้ามประกอบอาชีพในส่วนของผู้ถือหุ้น และกรรมการด้วย นอกจากนี้จะต้องดำเนินการลงโทษทางอาญาจากการฝ่าฝืนกระทำผิดของผู้รับเหมาก่อสร้างอย่างเข้มงวดด้วย

2.2 เจ้าของโครงการ

ในส่วนของผู้เจ้าของโครงการนี้เมื่อโครงการมีการกระทำผิดจะต้องดำเนินการตามมาตรการต่างๆของกฎหมายควบคุมอาคาร ไม่ว่าจะมาตรการการระงับการก่อสร้าง การรื้อถอน มาตรการทางอาญา ซึ่งการดำเนินการโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพจนเป็นปกติ จะทำให้เจ้าของโครงการเกิดความเกรงกลัวเพราะการฝ่าฝืนจะมีผลร้ายอย่างอื่นตามมา เช่น คอกเบี้ยจากการกู้ยืมมาเพื่อทำโครงการ

2.3 สถาปนิก

จะต้องมีการดำเนินการทางอาญากับสถาปนิกที่ทำการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารอย่างเด็ดขาด รวมทั้งกรุงเทพมหานครจะต้องนำเอามาตรการการแจ้งข้อเวียง ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารมาใช้ควบคู่กันไป และจะต้องรวดเร็วด้วย

2.4 วิศวกร

จะต้องมีการดำเนินการทางอาญากับวิศวกรที่ทำการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารอย่างเด็ดขาด รวมทั้งกรุงเทพมหานครจะต้องนำเอามาตรการการแจ้งข้อเวียง ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารมาใช้ควบคู่กันไป และจะต้องรวดเร็วด้วย

3.แนวทางป้องกันและแก้ไขสาเหตุเกี่ยวกับเจ้าของอาคาร

การให้ความรู้และความเข้าใจในกฎหมายควบคุมอาคารกับประชาชนในทุกระดับเพื่อความเข้าใจ ถึงเหตุผลและที่มาของกำหนดหลักเกณฑ์จะทำให้ประชาชนเห็นถึงคุณค่าของกฎหมายควบคุมอาคารและพร้อมที่จะปฏิบัติตาม ดังนั้นควรมีการประชาสัมพันธ์ ให้ความเข้าใจ รวมทั้งอาจกำหนดไว้เป็นหลักสูตรให้มีการเรียนการสอนในภาคบังคับด้วย

4.แนวทางป้องกันและแก้ไขสาเหตุเกี่ยวกับนโยบายกับการบริหารกฎหมาย

เป็นไปตามแนวทางเดียวกัน กับข้อเสนอแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาเจ้าพนักงานท้องถิ่น

5.แนวทางป้องกันและแก้ไขสาเหตุเกี่ยวกับสภาพสังคมและจารีตประเพณี

เมื่อกลไกตามที่ได้เสนอทั้งห้าแนวทางข้างต้นได้ดำเนินการแล้ว ก็จะเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแนวความคิดของสังคมให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายต่อมา

6.แนวทางแก้ไขสภาพอาคารที่ก่อสร้างบริเวณที่ว่างทางเดินหลังตึกแถวที่มีการฝ่าฝืนในขณะนี้

ในการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาที่ดำเนินการ ได้หลายแนวทางดังนี้

แนวทางที่ 1 การบังคับซื้อในพื้นที่บริเวณทางเดินหลังตึกแถว

แนวทางที่ 2 การกำหนดให้ตึกแถวสร้างได้เฉพาะพื้นที่ที่มีทางสาธารณะ
ขนาดด้านหลัง โดยไม่ต้องมีการเว้นที่ว่าง

แนวทางที่ 3 การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นตามกฎหมายควบคุมอาคารอย่าง
เคร่งครัด

แนวทางที่ 4 การยกเลิกการกำหนดให้ตึกแถว เว้นทางเดินด้านหลังอาคาร

แนวทางที่ 5 การนิรโทษกรรม

แนวทางดังกล่าวทั้งหมดมีข้อดี ข้อเสียและผลกระทบที่แตกต่างกัน ผู้วิจัยเห็นว่าทั้งใน แนวทางที่ 5 น่าจะเป็นแนวทางที่ประสานประโยชน์ของทุกฝ่าย กล่าวคือ กรุงเทพมหานครก็ไม่ต้องเสียงบประมาณในการบังคับซื้อ และรื้อถอนอาคาร รวมทั้งไม่เกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติ เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารที่รื้อถอนอาคารที่ฝ่าฝืนแล้วก็ไม่ต้องรับโทษทางอาญา อาคารตึกแถวก็ยังมีที่ว่างสมประโยชน์ และความมุ่งหมายตามกฎหมายควบคุมอาคาร และสถาปัตยกรรม สภาพสังคมที่ดีขึ้นเมืองก็น่าอยู่มากขึ้น ด้วย

7. แนวทางแก้ไขปัญหากับการรื้อถอน

การรื้อถอนนั้น เป็นเครื่องมือสำคัญเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องนำมาใช้เพื่อขจัดอาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ แต่การรื้อถอนยังมีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ เนื่องจากระบวนการมากมายหลายอย่าง ดังนั้น ควรมีพิจารณาแก้ไขในขั้นตอนที่ไม่จำเป็นออกไป พร้อมทั้งมีการกำหนดแนวปฏิบัติอย่างชัดเจนว่าใคร จะต้องดำเนินการอย่างไร ภายในเวลาเท่าไร พร้อมทั้งมีการรายงานผลและตรวจสอบการปฏิบัติตามกระบวนการเพื่อการให้ข้อมูลที่โทษด้วย นอกจากนี้จะต้องมีประสานงานทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดแนวปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกันด้วย

กรณีการกระทำการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การกำหนดระยะดอยรัน ความสูง พื้นที่ว่างเช่นการไม่รันตามแนวระยะ การสร้างสูงเกินที่กฎหมายกำหนด หรือการก่อสร้าง คัดแปลงอาคารในพื้นที่ว่าง นั้นมีแนวทางในการป้องกันและแก้ไขสภาพปัญหานี้ก็จะเป็นตาม แนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาปัญหาเกี่ยวกับเจ้าพนักงานท้องถิ่น แนวทางป้องกันและแก้ไข สาเหตุเกี่ยวกับบุคคลเกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร แนวทางป้องกันและแก้ไข สาเหตุเกี่ยวกับเจ้าของอาคาร แนวทางป้องกันและแก้ไขสาเหตุเกี่ยวกับนโยบายกับการบริหาร กฎหมาย แนวทางป้องกันและแก้ไขสาเหตุเกี่ยวกับสังคมและจารีตประเพณี ตามแนวทางที่ได้ เสนอในการแก้ไขสภาพปัญหาการฝ่าฝืนพื้นที่ก่อสร้างอาคารบริเวณที่ว่างทางเดินหลังตึกแถว นอกจากนี้ทั้งจะต้องมีการการปรับปรุงกฎหมายควบคุมอาคารในส่วนที่เกี่ยวกับระยะดอยรัน ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารคงต้องมีการแก้ไขให้เกิดความชัดเจน รวมทั้งต้องเป็นเกณฑ์ที่ เข้าใจได้ง่ายกับประชาชนทุกคน และเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย สำหรับกรณีอาคารที่ได้มีการละเมิดหลักเกณฑ์นั้นการแก้ไขปัญหาได้แก่การดำเนินการโดย เข้มงวดเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

การแก้ไขสภาพปัญหาของการเกิดอาคารที่ผิดลักษณะที่กฎหมายกำหนดใน ตามดังกล่าวข้างต้น จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน และการแก้ไขตามแนวทางเป็นเพียง การค่อย ๆ ลดลงของปัญหา