



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันได้มีการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอนอาคาร ที่ฝ่าฝืนกฎหมายเพิ่มมากขึ้นในลักษณะที่ก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ และทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งก่อให้เกิดปัญหาด้านการจราจรและทำลายสภาพแวดล้อมเป็นจำนวนมาก ตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคมของประเทศ และความจำกัดของที่ดินที่จำ เป็นจะต้องใช้ประโยชน์ให้ เพียงพอกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ลักษณะของธุรกิจที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่และมีความสูงซึ่งมักจะมีปัญหาตั้งแต่การเริ่มก่อสร้าง ที่จะกระทบถึงสิทธิของเจ้าของที่ดินที่อยู่ข้างเคียง รวมทั้งอาจก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ และทรัพย์สินของประชาชน ทำลายสภาพแวดล้อม ดังนั้น แบบแปลน รายการที่จะก่อสร้างจึงจะต้องมีความแข็งแรง มีค้ำมีความปลอดภัย มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่ก่อให้เกิดปัญหาจราจร ไม่ทำลายสภาพแวดล้อม มีความสวยงาม มีระบบป้องกันอัคคีภัยหลายสิ่งประกอบกัน เพราะกฎหมายควบคุมอาคารมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น มาตรการบังคับและบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน จึงต้องมีความเด็ดขาด รวดเร็ว และเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย การกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 จึงมีทั้งมาตรการบังคับทางปกครอง และสภาพบังคับทางอาญา มาตรการบังคับทางปกครองกรณีมีการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการออกคำสั่งให้ เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระวังการกระทำดังกล่าว มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว พิจารณามีคำสั่งให้แก้ไข เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง งานกรณีที่สามสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ถูกต้องได้ พิจารณามีคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร กรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือสั่งให้แก้ไข เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องแล้ว ผู้ฝ่าฝืนไม่ดำเนินการตามคำสั่ง และเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง กรณีผู้ฝ่าฝืน

ไม่รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยื่นคำขอฝ่ายเดียว ครอบงำ เป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดให้รื้อถอนได้สว่างพ้นไป ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ครอบงำให้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลมสภาพบังคับทางอาญา คือศาลลงโทษ ปรับ จักคุก ทั้งจำทั้งปรับ ปรับรายวัน (ปรับตลอดเวลายังจำคุกหรือจนกว่าจะปฏิบัติตามให้ถูกต้อง) และการเปรียบเทียบปรับ โดยคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี

อย่างไรก็ตามแม้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จะมีมาตรการบังคับทั้งทางปกครอง และสภาพบังคับทางอาญา ประเทศไทยได้ประสบกับปัญหาในการควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนอาคารที่ฝ่าฝืนตลอดมา ลักษณะของปัญหาดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ คือ มาตรการบังคับทางปกครอง และบทลงโทษทางอาญาที่ใช้บังคับต่อผู้ฝ่าฝืน มีความเหมาะสมเพียงพอหรือไม่ที่จะให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามให้ถูกต้องและบุคคลอื่นเกรงกลัว มาตรการทางปกครองหลังจากที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้วินิจฉัยและมีคำสั่งแก่อาคารที่ฝ่าฝืนให้ระงับการกระทำให้แก่เขา ให้รื้อถอนอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว การบังคับตามคำวินิจฉัยนั้น ไม่สัมฤทธิ์ผล การรื้อถอนอาคารที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องฟ้องศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้รื้อถอน ซึ่งใช้ระยะเวลาอันยาวนาน และการดำเนินการรื้อถอนภายหลังศาลมีคำพิพากษาให้รื้อถอน อาคารดังกล่าวบางอาคาร แม้ระยะเวลาสว่างพ้นจากวันที่ศาลฎีกา มีคำพิพากษาให้รื้อถอนถึงสี่ปี เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ยังไม่สามารถดำเนินการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้ แม้ต่อมาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะดำเนินการ หรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ได้เอง หากพ้นระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้แก้ไขหรือรื้อถอนอาคารที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แล้วผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการรื้อถอนอาคารที่ฝ่าฝืน อย่างไรก็ตาม สภานิติบัญญัติดังกล่าวก็ไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ทั้งนี้ เนื่องจากมีอุปสรรคและข้อขัดข้องในด้านตัวบทกฎหมาย และหน่วยงานที่จะรับผิดชอบในการดำเนินการรื้อถอน ตลอดจนงบประมาณค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคารของรัฐบาล และในด้านการปฏิบัติหน้าที่ และการติดตามผลการปฏิบัติงานของตัวเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเอง

ในการนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งให้รื้อถอน แล้วดำเนินการรื้อถอนตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยื่นคำขอฝ่ายเดียว ครอบงำ เป็นคำร้องต่อศาล หลังจากระยะเวลาที่กำหนดให้รื้อถอนสว่างพ้นไป ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุม กักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และให้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 297-302 มาใช้บังคับ วัตถุประสงค์ในการจับกุม กักขัง คือ เพื่อให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

สภาพบังคับทางอาญา คือ โทษปรับ ปรับตลอดเวลาที่จำคุกหรือจำคุกกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง (ปรับรายวัน) โทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท โทษปรับรายวันวันละไม่เกินสามหมื่นบาท เจ้าของอาคารที่ฝ่าฝืนจะยินยอมเสียค่าปรับตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืน โดยไม่ยอมรื้อถอนอาคาร เพราะคิดคำนวณแล้วว่าหากประกอบกิจการหรือธุรกิจต่อไป จะได้ผลกำไรมากกว่าค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคาร หรือคดีอาญาเล็กน้อย เมื่อผู้ต้องหายินยอมเสียค่าปรับตามที่คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีกำหนด โทษจากนั้นก็ถือว่าโทษจากคุณไม่เกินโทษเดิม (โทษปรับหรือโทษจากคุณนั้น ถ้ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารเป็นการกระทำของผู้ดำเนินการ เป็นการกระทำเกี่ยวกับอาคารเพื่อพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การศึกษา การสาธารณสุข การกระทำความผิดทางการค้า เพื่อให้เช่า ให้เช่าซื้อขายหรือจำหน่าย โดยมีค่าตอบแทน ผู้กระทำต้องระวางโทษ เป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๖) ก็จะมีอยู่ในดุลพินิจของศาล ความประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 โดยจะพิพากษาว่ามีความผิด แต่รอการลงโทษ หรือศาลอาจใช้ดุลพินิจปรับอย่างเดียวกับโทษที่พิพากษาจากคุณก็ได้

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 จะมีมาตรการบังคับทางปกครอง และสภาพบังคับทางอาญา แต่มาตรการบังคับ และ บทลงโทษดังกล่าวจะมีความเหมาะสมหรือไม่ และมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้เพียงใด จึงมีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาก และมีแนวโน้มจะสูงขึ้นทุกวัน จึงเห็นสมควรศึกษาเกี่ยวกับประเด็นตามสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งพยายามหามาตรการบังคับ และบทลงโทษที่เหมาะสม จากสมมุติฐานที่ผู้เขียนตั้งขึ้นเพื่อเป็นแนวทางปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เพื่อประโยชน์ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์มาตรการบังคับ บทลงโทษ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสมของมาตรการบังคับ บทลงโทษ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
3. เพื่อแสวงหามาตรการบังคับ บทลงโทษ ที่เหมาะสม กับผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เพื่อให้มาตรการบังคับและบทลงโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ส่งผลกระทบต่อ
4. เพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องของมาตรการบังคับ บทลงโทษ กับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและศาล ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522
5. เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้มาตรการบังคับ บทลงโทษ ตามพระราช

บัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และเสนอแนะแนวทางแก้ไข เพื่อให้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

กฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีมาตรการในการบังคับใช้แก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว ในลักษณะมีมาตรการหลายประการ คือ บทกำหนดโทษทางอาญา เช่นปรับ จำคุก ทั้งปรับ ทั้งปรับ เปรียบเทียบปรับ มาตรการบังคับทางปกครอง เช่น สั่งให้ระงับการกระทำ สั่งห้ามใช้ ห้ามเข้าอาคารส่วนที่มีอาคารฝ่าฝืน สั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง จนกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ สั่งให้รื้อถอนอาคารหากพ้นกำหนดระยะเวลาที่กำหนดให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องแล้วผู้ฝ่าฝืนไม่ดำเนินการ หรือกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารเอง หากพ้นกำหนดระยะเวลาที่กำหนดให้รื้อถอนแล้วผู้ฝ่าฝืนไม่ดำเนินการ บทกำหนดโทษทางอาญาและมาตรการบังคับทางปกครอง ในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิด ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ เพราะตามสภาพของการกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้มีจำนวนมากขึ้น และน่าอาจที่จะบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงความเหมาะสมของมาตรการต่าง ๆ โดยเฉพาะในเรื่องปัญหา การรื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมาย และเสนอแนะแนวทาง แก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

1. ศึกษาและวิเคราะห์วิวัฒนาการ ความเป็นมา เจตนารมณ์ ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ตลอดจนข้อยุ่งยากและปัญหาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522
2. ศึกษาและวิเคราะห์องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองและบทลงโทษทางอาญา ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
3. ศึกษาและวิเคราะห์มาตรการบังคับทางปกครอง บทลงโทษทางอาญา ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ตลอดจนความเหมาะสมของมาตรการบังคับทางปกครองและบทลงโทษทางอาญาดังกล่าว
4. ศึกษาและวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องของมาตรการบังคับทางปกครอง บทลงโทษทางอาญากับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและศาล
5. ศึกษาและวิเคราะห์สาเหตุและปัญหาอันเกิดจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และบทลงโทษทางอาญา ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

6. ศึกษาและวิเคราะห์หาแนวทางปรับปรุงแก้ไข การตรวจสอบความถูกต้องของมาตรการบังคับทางปกครอง บทลงโทษทางอาญา ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์กฎหมาย เหตุผล และทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 รวมทั้งกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ตลอดจนวิเคราะห์แนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยในคดีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ที่เป็นคดีที่สนใจแก่ประชาชนทั่วไป โดยศึกษาและวิเคราะห์ข้อรายละเอียดต่าง ๆ จากหนังสือ บทความ วารสาร จุลสาร รายงาน การสัมมนา รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์รวมทั้งจะทำการสัมภาษณ์เพื่อให้รู้ถึงสภาพปัญหา และวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจากบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ทำให้ทราบกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่มีอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522
2. ทำให้ทราบถึงองค์กร เจ้าพนักงาน ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522
3. ทำให้ทราบถึงข้อจำกัด สภาพปัญหา ข้อขัดข้อง ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร และเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522
4. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหา ความเหมาะสม ของมาตรการบังคับทางปกครอง บทลงโทษทางอาญา ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
5. เป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ในเรื่องมาตรการบังคับ ทางปกครอง บทลงโทษทางอาญา ตลอดจนแนวทางปรับปรุง แก้ไข ข้อขัดข้อง สภาพปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522
6. เป็นแนวทางในการศึกษาในประเด็นแง่มุมอื่น ๆ ต่อไป