

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การควบคุมอาคารถือว่าเป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในลักษณะหนึ่งของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง ถือว่าเป็นองค์ประกอบที่ทำให้เกิดชุมชนขึ้น ดังนั้นเราอาจกล่าวได้ว่าการควบคุมอาคาร หมายถึง กระบวนการในการออกกฎหมาย ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ ข้อกำหนด ระเบียบ ประกาศ มาตรฐาน หรือคำสั่งเป็นเกณฑ์ในรูปแบบต่างๆ เพื่อนำไปใช้ควบคุมการทำงานที่เกี่ยวข้องกับงานอาคารให้มีแนวทางปฏิบัติอย่างเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความเป็นอยู่ที่ดี มีความปลอดภัยต่อสวัสดิภาพชีวิต ทรัพย์สินของสาธารณะชนและเพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากร พลังงาน ฯลฯ อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยการก่อสร้างอาคารในสมัยก่อนยังมีได้มีแนวคิดที่จะควบคุมในเรื่องการก่อสร้างอาคารให้เกิดความมั่นคงแข็งแรง เพื่อที่จะทำให้ผู้ที่อยู่อาศัยเกิดความปลอดภัย คงเน้นเฉพาะในเรื่องความสะอาดที่ต้องการดูแลเรื่องโรคภัยอันตรายของประชาชนเท่านั้น ต่อมาเมื่อบ้านเมืองเจริญก้าวหน้าใหญ่โตขึ้น แต่แนวความคิดในการควบคุมอาคารให้เหมาะสมกับกาลสมัยยังไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัด ในที่สุดเมื่อเกิดเพลิงไหม้ขึ้นจึงมีแนวคิดที่จะป้องกันอัคคีภัย และระงับอัคคีภัยที่เกิดจากอาคาร และเพื่อให้อาคารที่สร้างขึ้นใหม่ในบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้มีความมั่นคงแข็งแรง มีความปลอดภัย และถูกสุขอนามัย จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476 ควบคุมเฉพาะบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้เป็นรายๆ ไป สภาวะเป็นอยู่ในขณะนั้นจึงไม่มีกฎหมายควบคุมอาคารในพระราชอาณาจักร เว้นบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ดังกล่าว ในขณะเดียวกันบ้านเมืองก็เจริญก้าวหน้ามาเป็นลำดับมีการซ่อมแซมอาคารอยู่เสมอทั่วราชอาณาจักร ซึ่งบางรายออกแบบโดยไม่มีความรู้วิชาการ ผู้ก่อสร้างไม่คำนึงถึงความปลอดภัย อาคารไม่มีความมั่นคงแข็งแรง ไม่ถูกสุขลักษณะเกิดขึ้นมากมาย บางรายสร้างด้วยวัสดุไม่ทนไฟ สร้างผิดหลักการผังเมือง ซึ่งเห็นได้ชัดว่าอาจจะเป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้อยู่อาศัยและผู้อยู่ข้างเคียง

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้น ได้บัญญัติกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ต่างๆ ในการควบคุมอาคารไว้ โดยได้กำหนดทั้งหน้าที่ของผู้ก่อสร้างอาคาร ลักษณะอาคาร ลักษณะ การก่อสร้าง การรื้อถอน เปลี่ยนแปลงแก้ไขอาคารต่างๆ เพื่อควบคุมให้อาคารที่ก่อสร้างขึ้นมานั้นมี ความปลอดภัย แข็งแรง และใช้งานได้ถูกประเภทกับลักษณะของอาคารที่ได้สร้างขึ้น

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 4 ได้บัญญัตินิยามของคำว่าอาคารไว้ว่า อาคาร หมายความว่า ดึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และ สิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่ง บุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้และหมายความรวมถึง อัฒจันทร์ เขื่อน สะพาน อุโมงค์ทางหรือ ท่อระบายน้ำ อุโมงค์ คานเรือ ทำน้ำ ทำจอดเรือ รั้วกำแพง หรือประตู ป้ายหรือสิ่งทีสร้างขึ้นสำหรับติด หรือตั้งป้าย พื้นที่หรือสิ่งทีสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กับลรถ และทางเข้าออกของรถด้วย

กฎหมายควบคุมอาคารนั้นจะใช้บังคับในท้องที่ที่มีความเจริญ มีการก่อสร้างอาคารให้มีความ สวยงาม เป็นระเบียบเรียบร้อย มีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัย พื้นที่ใดจะเป็นเขตควบคุมอาคาร จะต้องประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในท้องที่นั้นๆ เสียก่อน

การก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนอาคารหรือสิ่งก่อสร้างต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นบ้านเรือนขนาดเล็ก จนถึงอาคารสำนักงาน คอนโดขนาดใหญ่ นั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 21¹ กำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตก่อนเริ่มทำการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนอาคารทั้งนั้น ต้องมีการ ออกแบบอาคารให้ถูกต้อง ปลอดภัย มีการกำหนดประเภทของอาคารว่าสร้างมาแล้วจะใช้เป็นที่อยู่ อาศัย เป็นสำนักงาน เป็นห้างสรรพสินค้า มีการจัดทาระบบป้องกันอัคคีภัย ป้องกันแผ่นดินไหว ฯลฯ เพื่อความปลอดภัยและผลกระทบต่างๆที่จะตามมาหลังจากก่อสร้างอาคารเหล่านั้นเสร็จ ไม่ว่าจะ เป็นผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อชุมชนต่างๆบริเวณนั้น เป็นต้น และเมื่อมีการ ก่อสร้างอาคารต่างๆเสร็จแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้มีการคอยตรวจสภาพอาคารเหล่านั้นเป็น ระยะเวลาๆด้วย เพื่อความปลอดภัยของโครงสร้างอาคารและผู้ใช้อาคารเหล่านั้น

หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้มองเห็น ปัญหาในการควบคุมอาคารตามกฎหมายของประเทศไทย คือ ปัญหาแรกพระราชบัญญัติควบคุม อาคาร พ.ศ. 2522 ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ได้มุ่งให้ความสำคัญแต่เฉพาะการควบคุม อาคารขนาดใหญ่โดยมองข้ามอันตรายที่จะเกิดจากอาคารขนาดเล็ก โดยตามสภาพความเป็นจริงนั้น พบว่าอาคารขนาดใหญ่เป็นอาคารที่มีความเสี่ยงในการเกิดอันตรายน้อยมาก เพราะส่วนใหญ่ได้ ถูกออกแบบตามกฎหมายควบคุมอาคารอย่างเคร่งครัด มีการใช้งานตรงกับที่ขออนุญาต มีอุปกรณ์

¹ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 21 “ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับ ใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และดำเนินการตามมาตรา 39 ทวิ”

เครื่องมือ และระบบรักษาความปลอดภัยเป็นอย่างดี เพราะกฎหมายมีการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายควบคุมอาคารอย่างเคร่งครัด และยังต้องมีการตรวจสอบและการรายงานผลการตรวจสอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบด้วย แต่ในทางตรงกันข้ามอาคารขนาดเล็กที่สูงไม่เกิน 4 ชั้น อาทิเช่น ทาวเฮ้าส์ บ้าน หรืออาคารพาณิชย์ทั้งหลายนั้นเป็นอาคารที่อันตรายและมีความเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายมากที่สุด เพราะอาคารดังกล่าวส่วนใหญ่จะมีการต่อเติม ดัดแปลง แก้ไข ตกแต่ง และนำมาใช้ผิดประเภทไม่ตรงกับที่ขออนุญาตไว้ เช่น เพื่อการทำธุรกิจห้องเช่า หอพัก สถานบันเทิง ผับ คาราโอเกะ เป็นต้น ทั้งที่ตอนที่ขออนุญาตในการก่อสร้างนั้นเป็นการขออนุญาตใช้อาคารเพื่อที่อยู่อาศัย เป็นการใช้งานที่ไม่เหมาะสมและมีอันตรายซึ่งมิให้เห็นในให้ที่อยู่ทั่วไป แต่กลับไม่ถูกกำหนดให้อยู่ในประเภทของอาคารควบคุมการใช้ และอาคารที่ต้องจัดให้มีการตรวจสอบและรายงานผลดังเช่นอาคารขนาดใหญ่ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ทั้งที่อาคารเหล่านี้ก็มีผู้คนเข้าไปใช้เป็นจำนวนมากเช่นกัน

ปัญหาที่สอง ในเรื่องการก่อสร้างอาคารที่ไม่ตรงตามแบบที่ขออนุญาต อาจเป็นเพราะสภาพที่ดินในการก่อสร้างนั้นไม่ได้ระขะรณตามทีกฎหมายกำหนดในการก่อสร้างอาคารสูง ผู้ที่ทำการก่อสร้างอาคารสูงอาจจะหลีกเลี่ยงข้อกำหนดในเรื่องระขะรณตรงนี้ เนื่องจากถ้าไม่ใช่อาคารสูงการก่อสร้างอาคารที่ไม่เกิน 23 เมตร จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร อาจทำให้ระขะรณตรงตามทีกฎหมายกำหนด และการสร้างอาคารสูงดังกล่าวต้องมีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกใบอนุญาตให้ ซึ่งจะทำให้ผู้ที่ก่อสร้างอาคารสูงที่เกิน 23 เมตรมาเพียงเล็กน้อยไม่ต้องเสียเวลาขออนุญาตและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม เมื่อเจ้าของอาคารสูงก่อสร้างอาคารสูงขึ้นมาเกิน 23 เมตรเพียงเล็กน้อย แต่กลับหลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาตการก่อสร้างอาคารสูง จะส่งผลให้ผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณข้างเคียงอาคารนั้นได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งในการขออนุญาตก่อสร้างอาคารนั้นในความเป็นจริงแล้วเจ้าพนักงานท้องถิ่นมักจะมีคำสั่งอนุญาตให้เสมอหากมีการยื่นแบบแปลนถูกต้องตามทีกฎหมายกำหนด โดยไม่ได้มีการไปตรวจดูในพื้นที่จริงว่าก่อสร้างตรงตามทีขอไว้หรือไม่ เพราะกรณีปัญหานี้เป็นเพียงการก่อสร้างอาคารสูงที่เกิน 23 เมตรมาเพียงนิดเดียว และปัญหาดังกล่าวนี้สืบเนื่องมาจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแค่ฝ่ายเดียวที่มีอำนาจพิจารณาโดยไม่มีหน่วยงานอื่นใดมาพิจารณาประกอบด้วย

ปัญหาที่สามตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้น คือการให้อำนาจในการควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเบ็ดเสร็จทั้งกระบวนการโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งจากพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้อำนาจหลายประการรวมอยู่ในบุคคลคนเดียวกัน ตั้งแต่ อำนาจในการพิจารณาอนุญาตก่อสร้าง ต่อเติม ดัดแปลง รื้อถอน ใช้หรือเปลี่ยนประเภทการใช้อาคาร อำนาจในการตรวจสอบการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กระทั่งอำนาจในการออกคำสั่งทาง

ปกครองเพื่อควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้จะสัมฤทธิ์ผล หรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับความเคร่งครัดของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพียงกลุ่มเดียว อันอาจทำให้เกิดการทุจริตเป็นวงกว้างได้ แม้ว่าจะมีคณะกรรมการควบคุมอาคารซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ แต่เมื่อทำการคุ้มครองประกอบของคณะกรรมการทั้งหมดแล้วส่วนใหญ่เป็นตัวแทนจากภาครัฐ และการควบคุมการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยการกำกับดูแลเพียงทางเดียวก็ไม่สามารถเป็นหลักประกันในการคานอำนาจได้อย่างแท้จริง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมอาคารขนาดเล็กตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ตามที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้ในบทที่ 4 นั้น จะเห็นว่าตามพระราชบัญญัตินี้ยังคงกล่าวยังมีปัญหาบางประการที่ควรได้รับการแก้ไข ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมอาคารขนาดเล็ก

ผู้วิจัยเห็นว่าควรแก้กฎหมายโดยกำหนดให้อาคารทุกประเภทนั้นต้องเป็นอาคารควบคุมการใช้ โดยควรกำหนดในมาตรา 32 เลยว่า ให้อาคารทุกประเภทนั้นเป็นอาคารควบคุมการใช้ ซึ่งเมื่ออาคารที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ หรือทาวน์เฮ้าส์ เป็นอาคารควบคุมการใช้แล้ว เมื่อเกิดเหตุร้ายขึ้น ผู้ที่ใช้อาคารนั้นก็จะได้รับความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินน้อยลง เพราะอาคารควบคุมการใช้นั้นกฎหมายกำหนดให้มีการตรวจสอบอย่างละเอียดก่อนมีจะมีการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้ และยังคงต้องมีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย ทำให้อาคารทุกประเภทเมื่อสร้างขึ้นมาแล้วจะมีความปลอดภัยมากขึ้นและยังเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยอาจส่งผลดีและลดผลกระทบในเรื่องโลกร้อนได้อีกด้วย เนื่องจากการควบคุมอาคารขนาดเล็ก เช่น อาคารพาณิชย์ ทาวน์เฮ้าส์ เป็นต้นนั้น ตามกฎหมายควบคุมอาคารของประเทศไทยยังมีปัญหาอยู่ เพราะมีเจ้าของอาคารเป็นจำนวนมากที่ทำการดัดแปลง ต่อเติมอาคาร เปลี่ยนจากอาคารที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยมาเป็นอาคารที่ใช้ทำกิจการหอพัก เป็นสถานบันเทิง เป็นสถาบันกวดวิชาต่างๆ ซึ่งเป็นการใช้อาคารที่ผิดประเภทกับที่ขออนุญาตในตอนแรก ส่งผลให้อาคารไม่มีความปลอดภัยเมื่อเกิดเหตุร้ายขึ้น และทำให้เกิดความเสียหายเป็นจำนวนมาก

5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารไม่ตรงตามแบบ

ในเรื่องของสภาพปัญหาการก่อสร้างอาคารไม่ตรงตามแบบนั้น เป็นเรื่องในส่วนของ การก่อสร้างอาคารสูงที่ตามกฎหมายกระทรวงกำหนดให้อาคารที่สูงเกิน 23 เมตร ขึ้นไปก่อนก่อสร้างอาคาร

ต้องมีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนจึงจะขออนุญาตก่อสร้างได้ และยังกำหนดระยะร่นรอบตัวอาคารไว้เพื่อที่จะให้ระดับเพลิงวิ่งได้ในกรณีเกิดเพลิงไหม้ แต่ปัญหาดังกล่าวจะเกิดจากผู้ที่เป็นเจ้าอาคารและจะก่อสร้างอาคารสูงที่มีความสูงเกิน 23 เมตรมาเพียงเล็กน้อยต้องการที่จะหลีกเลี่ยงข้อกำหนดดังกล่าว ทำให้การขออนุญาตง่ายขึ้นและลดค่าใช้จ่าย แต่ผลกระทบที่ตามมาคือผู้ที่อาศัยอยู่รอบๆอาคารและผู้ที่ใช้อาคารนั้นจะเกิดความเสียงและความไม่ปลอดภัยจากการใช้อาคารและจะนำพามาซึ่งความสูญเสียต่างๆ ได้ จากประเด็นปัญหานี้ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางแก้ไขคือกฎหมายควบคุมอาคารต้องกำหนดให้หน่วยงานเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาการขออนุญาตก่อสร้างอาคารทั้งอาคารธรรมดาและอาคารสูง และต้องมีการร่วมกันออกตรวจสอบสภาพอาคารเมื่อสร้างเสร็จแล้วร่วมกันเจ้าพนักงานท้องถิ่นด้วย เพื่อที่จะเป็นการถ่วงดุลอำนาจกันและเป็นการตรวจสอบสภาพอาคารที่ก่อสร้างจริงว่าได้สร้างตามแบบที่ขออนุญาตไว้หรือไม่ ซึ่งจะทำให้ปัญหาในการสร้างอาคารไม่ตรงตามแบบนั้นหมดไป เพราะมีตัวแทนทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเป็นผู้พิจารณาอนุญาตการก่อสร้างอาคารและเป็นผู้ตรวจสอบสภาพอาคารเมื่อสร้างเสร็จร่วมกัน

5.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

สภาพปัญหาในข้อนี้เกิดจากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ให้อำนาจหลายประการรวมอยู่ในบุคคลคนเดียวนั่นก็คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการเป็นผู้พิจารณาการอนุญาตทุกอย่างตามพระราชบัญญัตินี้ นั่นถือว่าส่งผลร้ายเป็นอย่างมาก มีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดการทุจริตได้ง่าย เพราะไม่มีหน่วยงานหรือบุคคลอื่นใดมาคานอำนาจ หรือมาช่วยกันตรวจสอบหรือการพิจารณาออกคำสั่งต่างๆของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ แม้ว่าตามพระราชบัญญัติจะกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมอาคารขึ้นมา แต่จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการดังกล่าว นั้น ตำแหน่งแต่ละตำแหน่งของคณะกรรมการแต่ละคนก็จะเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการต่างๆ ซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงอย่างเดียว ซึ่งผู้วิจัยมองว่าไม่สามารถที่จะเข้ามาคานอำนาจหรือถ่วงดุลอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้

ดังนั้น ตามสภาพปัญหาของการศึกษาปัญหากฎหมายในการควบคุมอาคาร ผู้วิจัยขอเสนอให้มีการกำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับตำแหน่งของคณะกรรมการควบคุมอาคาร โดยกำหนดให้มีบุคคลจากภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นหนึ่งในคณะกรรมการควบคุมอาคารด้วย และขอเสนอแนะให้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารกำหนดให้หน่วยงานเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาการขออนุญาตต่างๆ และการตรวจสอบอาคารต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้มีการตรวจสอบกันเองได้ มีการถ่วงดุลอำนาจกัน และจะเป็นการยากในการจะทุจริต และยังส่งผลดีในการควบคุมอาคารให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ด้วย

จากข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ผู้วิจัย
เสนอแนะไว้ข้างต้น หากกฎหมายมีการแก้ไขตามที่ผู้วิจัยเสนอแนะแล้วจะทำให้การควบคุมอาคาร
ของประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้ที่ใช้อาคารหรือผู้ที่อยู่บริเวณรอบๆอาคารจะมีความ
ปลอดภัยมากขึ้น และจะทำให้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นี้เป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุม
อาคารได้สมดังเจตนารมณ์ของตัวเองกฎหมาย