บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่องในหลายปีที่ผ่าน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การค้า การส่งออก การคมนาคม เป็นต้น ทำให้ประเทศไทยมีการพัฒนาด้านต่างๆ เพื่อรองรับการขยายตัวของประเทศที่เพิ่มมากขึ้นจึงทำให้มีการก่อสร้างสิ่งต่างๆ ขึ้นเพิ่มมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างระบบคมนาคมขนส่งภายในประเทศและระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นรถไฟฟ้า สนามบิน ถนน เป็นต้น การสร้างตึกอาคารสำนักงานขนาดใหญ่ การสร้างสถานที่พักอาศัยทั้งในรูปแบบบ้านและคอนโด เป็นต้น

ในการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างต่างๆไม่ว่าจะเป็นบ้านเรื่องขนาดเล็กจนถึงอาคารสำนักงาน คอนโดขนาดใหญ่นั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตก่อนเริ่มทำการก่อสร้าง ทั้งนั้น ต้องมีการออกแบบอาคารให้ถูกต้อง ปลอดภัย มีการกำหนดประเภทของอาคารว่าสร้างมาแล้วจะใช้เป็นที่อยู่อาศัย เป็นสำนักงาน เป็นห้างสรรพสินค้า มีการจัดทำระบบป้องกันอัคคีภัย ป้องกันแผ่นดินไหว ฯลฯ เพื่อความปลอดภัยและผลกระทบต่างๆที่จะตามมาหลังจากก่อสร้างอาคารเหล่านั้นเสร็จ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อชุมชนต่างๆบริเวณนั้น เป็นต้น และเมื่อมีการก่อสร้างอาคารต่างๆเสร็จแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้มีการคอยตรวจสภาพอาคารเหล่านั้นเป็นระยะๆด้วย เพื่อความปลอดภัยของโครงสร้างอาคารและผู้ที่ใช้อาคารเหล่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะกำหนดให้ในการสร้างอาคารต่างๆเหล่านั้นจะต้องมีการออกแบบถึงระบบความปลอดภัยภายในอาคาร เช่น ระบบป้องกันอัคคีภัย ระบบปกกันแผ่นดินไหว เป็นต้น แต่ก็ยังเห็นว่าอาคารต่างๆเหล่านั้นก็ยังเกิดเหตุเพลิงไหม้ ตึกถล่ม อาคารทรุด อยู่ดี ซึ่งเหตุการณ์ต่างๆเหล่านี้สาเหตุเกิดมาจากความมักง่ายเห็นแก่ประโยชน์ของตนเอง ซึ่งเหตุการณ์ต่างๆเหล่านี้เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเหล่า ในหลายเหตุการณ์ได้ก่อให้เกิดความสูญเสียแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินอย่างมหาศาลอันประเมินค่าไม่ได้

หากย้อนกลับไปในช่วง ปี พ.ศ. 2552 ในคืนวันส่งท้ายปีเก่าต้อนรับปีใหม่ได้เกิดเหตุการณ์ที่เป็นเรื่องใหญ่แห่งปีก็คือเหตุการณ์ไฟไหม้ซานติก้าผับ สถานบันเทิงย่านเอกมัยซึ่งส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก โดยส่งผลให้เป็นมูลเหตุในการนำมาสู่การตรวจสอบข้อเท็จจริงจากเหตุการณ์ดังกล่าวจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจนทำให้ตรวจพบการกระทำที่ผิดกฎหมายซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมอาคารในหลายๆเรื่องด้วยกัน เริ่มจากการใช้อาคารที่ผิดประเภทซึ่งเมื่อตอนขออนุญาตในการก่อสร้างนั้นได้มีการขออนุญาตสร้างอาคารเพื่อที่อยู่อาศัยแต่ในความเป็นจริงกลับใช้อาคารดังกล่าวเป็นสถานบันเทิงทั้งๆที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าวเป็นสถานบันเทิงหรือได้มีการตกแต่งต่อเติมอาคารได้ไม่ได้รับอนุญาต ตลอดจนมีการปลอดลายเซ็นของสถาปนิกและวิศวกรในการขออนุญาตสร้างสร้างอาคารสถานบันเทิงดังกล่าวและอาคารอีกหลายแห่งในกรุงเทพฯ เป็นต้น

จากเหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้มองเห็นปัญหาในการควบคุมอาคารตามกฎหมายของประเทศไทย คือ ปัญหาแรกพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้นได้มุ่งให้ควบสำคัญแต่เฉพาะการควบคุมคุมอาคารขนาดใหญ่โดยมองข้ามอันตรายที่จะเกิดจากอาคารขนาดเล็ก โดยตามสภาพความเป็นจริงนั้นพบว่าอาคารขนาดใหญ่เป็นอาคารที่มีความเสี่ยงในการเกิดอันตรายน้อยมาก เพราะว่าส่วนใหญ่ได้ถูกออกแบบตามกฎหมายควบคุมอาคารอย่างเคร่งครัด มีการใช้งานตรงกับที่ขออนุญาต มีอุปกรณ์ เครื่องมือ และระบบรักษาความปลอดภัยเป็นอย่างดี เพราะกฎหมายมีการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายควบคุมอาคารอย่างเคร่งครัด และยังต้องมีการตรวจสอบและการรายงานผลการตรวจสอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบด้วย แต่ในทางตรงกันข้ามอาคารขนาดเล็กที่สูงไม่เกิน 4 ชั้น อาทิเช่น ทาวเฮ้าส์ บ้าน หรืออาคารพาณิชย์ทั้งหลายนั้นเป็นอาคารที่อันตรายและมีความเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายมากที่สุด เพราะอาคารดังกล่าวส่วนใหญ่นั้นจะมีการต่อเติม ดัดแปลง แก้ไข ตกแต่ง และนำมาใช้ผิดประเภทไม่ตรงกับที่ขออนุญาตไว้ เช่น เพื่อการทำธุรกิจห้องเช่า หอพัก สถานบันเทิง ผับ คาราโอเกะ เป็นต้น ทั้งที่ตอนที่ขออนุญาตในการก่อสร้างนั้นเป็นการขออนุญาตใช้อาคารเพื่อที่อยู่อาศัย เป็นการใช้งานที่ไม่เหมาะสมและมีอันตรายซึ่งมีให้เห็นให้อยู่ทั่วไป แต่กลับไม่ถูกกำหนดให้อยู่ในประเภทของอาคารควบคุมการใช้ และอาคารที่ต้องจัดให้มีการตรวจสอบและรายงานผลดังเช่นอาคารขนาดใหญ่ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ทั้งที่อาคารเหล่านี้ก็มีผู้คนเข้าไปใช้เป็นจำนวนมากเช่นกัน

ปัญหาที่สอง ในเรื่องการก่อสร้างอาคารที่ไม่ตรงตามแบบที่ขออนุญาต อาจเป็นเพราะสภาพที่ดินในการก่อสร้างนั้นไม่ได้ระยะร่นตามที่กฎหมายกำหนดในการก่อสร้างอาคารสูง ผู้ที่ทำการก่อสร้างอาคารสูงอาจจะหลีกเลี่ยงข้อกำหนดในเรื่องระยะร่นตรงนี้ เนื่องจากถ้าไม่ใช่อาคารสูงการก่อสร้างอาคารที่ไม่เกิน 23 เมตร จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร อาจทำให้ระยะร่นตรง

ตามที่กฎหมายกำหนด และการสร้างอาคารสูงดังกล่าวต้องมีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกใบอนุญาตให้ ซึ่งจะทำให้ผู้ที่จะก่อสร้างอาคารสูงที่เกิน 23 เมตรมาเพียงเล็กน้อยไม่ต้องเสียเวลาขออนุญาตและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม เมื่อเจ้าของอาคารสูงก่อสร้างอาคารสูงขึ้นมาเกิด 23 เมตรเพียงเล็กน้อย แต่กลับหลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาตการก่อสร้างอาคารสูง จะส่งผลให้ผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณข้างเคียงอาคารนั้นได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งในการขออนุญาตก่อสร้างอาคารนั้นในความเป็นจริงแล้วเจ้าพนักงานท้องถิ่นมักจะมีคำสั่งอนุญาตให้เสมอหากมีการยื่นแบบแปลนถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ได้มีการไปตรวจดูในพื้นที่จริงว่าก่อสร้างตรงตามที่ขอไว้หรือไม่ เพราะกรณีปัญหานี้เป็นเพียงการก่อสร้างอาคารสูงที่เกิน 23 เมตรมาเพียงนิดเดียว และปัญหาดังกล่าวนี้สืบเนื่องมาจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแค่ฝ่ายเดียวที่มีอำนาจพิจารณาโดยไม่มีหน่วยงานอื่นใดมาพิจารณาประกอบด้วย

อีกหนึ่งปัญหาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้น คือการให้อำนาจในการควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายโดยเบ็ดเสร็จทั้งกระบวนการโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งจากพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้อำนาจหลายประการรวมอยู่ในบุคคลคนเดียวกัน ตั้งแต่อำนาจในการพิจารณาอนุญาตก่อสร้าง ต่อเติม ดัดแปลง รื้อถอน ใช้หรือเปลี่ยนประเภทการใช้อาคาร อำนาจในการตรวจสอบการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กระทั่งอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้จะสัมฤทธิ์ผลหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับความเคร่งครัดของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพียงกลุ่มเดียว อันอาจจะทำให้เกิดการทุจริตเป็นวงกว้างได้ แม้ว่าจะมีคณะกรรมการควบคุมอาคารซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ แต่เมื่อทำการดูองค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งหมดแล้วส่วนใหญ่เป็นตัวแทนจากภาครัฐและการควบคุมการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยการกำกับดูแลเพียงทางเดียวก็ไม่สามารถเป็นหลักประกันในการคานอำนาจได้อย่างแท้จริง

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ขึ้นและทำการศึกษากฎหมายควบคุมอาคารของต่างประเทศ เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวและปรับปรุง เพิ่มเติม ให้กฎหมายควบคุมอาคารของไทยสามารถควบคุมอาคารได้ทุกประเภท เพื่อความปลอดภัยแก่ผู้ใช้อาคาร และลดปัญหาอันตรายที่เกิดจากการใช้อาคารที่ผิดประเภทลง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ของกฎหมายควบคุมอาคาร
2. เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์การควบคุมอาคารของประเทศไทยและของต่างประเทศ

3. เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

กฎหมายของประเทศไทยได้กำหนดวิธีการควบคุมอาคารไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้อาคารขนาดใหญ่นั้นจะเป็นอาคารควบคุมการใช้ โดยจะต้องมีการขออนุญาตก่อสร้างและยังต้องมีการตรวจสอบและรายงานผลให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบด้วยตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จึงทำให้อาคารดังกล่าวมีความปลอดภัย มีโอกาสเกิดอันตรายน้อย แต่ในทางกลับกันอาคารขนาดเล็กที่มีความสูงไม่เกิน 4 ชั้น เช่น อาคารพาณิชย์ต่างๆเมื่อไม่ถูกจัดให้เป็นอาคารควบคุมการใช้ จึงไม่ต้องมีการตรวจสอบและรายงานผลแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งก่อให้เกิดปัญหา คือ โดยลักษณะถ้าเจ้าของอาคารใช้เพื่ออยู่อาศัยจะไม่ต้องมีการตรวจสอบแต่อย่างใด แต่จากสภาพในปัจจุบันเจ้าของอาคารส่วนมากแอบดัดแปลงสภาพอาคารและใช้อาคารกันผิดประเภท เช่น นำทาวน์เฮ้าส์มาจัดทำเป็นสถานบันเทิง ห้องเรียนสำหรับสอนพิเศษ หรือแบ่งกั้นห้องออกเพื่อจัดทำเป็นหอพัก เป็นต้น ทำให้อาคารดังกล่าวมีโอกาสเกิดอันตรายและสร้างความเสียหายได้มาก เนื่องจากว่าแม้จะเป็นอาคารขนาดเล็กแต่ก็มีการรวมตัวของคนเป็นจำนวนมาก และตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยังให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่เพียงผู้เดียวในการใช้กฎหมายควบคุมอาคารนี้ ทำให้กฎหมายนี้จะสัมฤทธิ์ผลหรือล้มเหลวนั้นจึงขึ้นอยู่กับความเคร่งครัดของเจ้าพนักงานท้องถิ่นอันอาจเป็นเหตุผลให้เกิดการทุจริตได้ ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษาปัญหาดังกล่าวและทำการศึกษากฎหมายควบคุมอาคารของต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางในการเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งจะส่งผลให้การใช้กฎหมายควบคุมอาคารของประเทศไทยจะมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น และจะสามารถลดอันตรายที่เกิดจากอาคารดังกล่าวได้มากขึ้น

1.4 ขอบเขตการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ได้มุ่งเน้นที่จะทำการศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีของกฎหมายควบคุมอาคาร โดยทำการศึกษาจากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 รวมถึงการศึกษาหลักเกณฑ์จากบทความทางวิชาการต่างๆ ศึกษาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย

ควบคุมอาคารของต่างประเทศ โดยจะทำการนำข้อมูลที่ได้ศึกษามาวิเคราะห์ถึงความถูกต้องและความเหมาะสมในการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ ได้ดำเนินการศึกษาค้นคว้า วิจัย และรวบรวมข้อมูล โดยการวิจัยเอกสาร ศึกษาจากตำรา บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย ตัวบทกฎหมาย การศึกษาข้อมูลจากกฎหมายของต่างประเทศ รวมทั้งการค้นคว้าจาก Internet เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา พร้อมเสนอแนวทางการแก้ไขหลักเกณฑ์ต่างๆตามกฎหมายที่ยังมีปัญหาอยู่

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ของกฎหมายควบคุมอาคาร
2. เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์การควบคุมอาคารของประเทศไทยและของต่างประเทศ
3. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
4. เพื่อให้ทราบทางการแก้ไขปัญหาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522