

บทนำ



ที่มาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายควบคุมอาคารเป็นกฎระเบียบที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อให้เจ้าของที่ดินซึ่งจะใช้ประโยชน์จากที่ดินจะต้องปฏิบัติตาม การที่รัฐเข้ามากำหนดกฎระเบียบในการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารรวมทั้งการกระทำอื่นที่เกี่ยวกับอาคารต้องถือว่าเป็นการที่รัฐเข้าแทรกแซง (STATE INTERVENTION) การใช้ทรัพย์สินของประชาชน การที่รัฐเข้ามาแทรกแซงนี้ก็เพื่อที่ว่าเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม การอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นได้มีการระบุไว้เป็นเจตนารมณ์ในการออกพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันนี้

นับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ บังคับใช้เป็นต้นมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้เพียงครั้งเดียว คือ การแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ตามแม้จะมีการแก้ไขกฎหมายแม่บทแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น มิได้มีการแก้ไขเท่าที่ควรจะเป็นอันเป็นผลให้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ นี้ไม่ทันต่อความเจริญก้าวหน้าของบ้านเมืองอันเนื่องมาจากมีเทคโนโลยีใหม่ๆ เกิดขึ้น นอกจากนี้มีปัญหาในเรื่องความแออัดของเมือง ปัญหาจราจร ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ทำให้กฎหมายบางส่วนไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงและก่อให้เกิดปัญหาเช่น เรื่องระยะร่น

กรุงเทพมหานครเป็นนครที่ความเจริญสูงสุดในประเทศ ก็อยู่ในข่ายของการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯนี้ด้วย ตามพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจกรุงเทพมหานครตราข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวกับกฎหมายนี้ได้ กรุงเทพมหานครได้มีการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร รวมถึงการตราเป็นเทศบัญญัติกรุงเทพมหานครในอดีตด้วย และในบางเรื่องก็มีการออกระเบียบของกรุงเทพมหานครเองอีกด้วย การที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้เองจะเห็นได้ว่าทำให้มีจำนวนกฎหมายลำดับรองเป็นจำนวนมากนำมาซึ่งความสับสนเป็นอันมากแก่ประชาชนทั่วไปต้องถูกกฎหมายใช้บังคับรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐเองด้วย

แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯบังคับใช้แล้ว รวมทั้งมีการออกกฎหมายลำดับรองบังคับใช้ด้วย อีกทั้งกฎหมายนี้ก็มีบทลงโทษทั้งในทางอาญาทางแพ่ง และมาตรการทางปกครองเพื่อเป็นมาตรการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายแล้วก็ตาม ก็ยังมีผู้ที่กระทำความผิดกฎหมายฉบับนี้อีกเป็นจำนวนมาก จากสถิติที่กรุงเทพมหานครได้เคยรวบรวมไว้ในปี พ.ศ.2535-2536 พบว่าในปี พ.ศ. 2535 มีจำนวนผู้กระทำความผิดในการก่อสร้างอาคารผิดแบบและก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจำนวน 2,368 ราย¹ ปี พ.ศ. 2536 มีผู้กระทำความผิดในการก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตและก่อสร้างอาคารผิดแบบจำนวน 1,744 ราย²ส่วนในปีอื่นๆ นั้นกรุงเทพมหานครไม่ได้มีการรวบรวมไว้อย่างเป็นทางการเช่นนี้

สถิติที่รวบรวมในปี พ.ศ. 2535-2536 ของกรุงเทพมหานครเป็นเพียงตัวเลขที่บ่งชี้จำนวนผู้กระทำความผิดในกฎหมายควบคุมอาคาร โดยแบ่งสำรวจย่อยลงไปเพียงว่าในปี พ.ศ. 2535 จากจำนวนผู้กระทำความผิดทั้งหมด 2,368 ราย นั้นเป็นผู้กระทำความผิดเนื่องจากการก่อสร้างผิดแบบ 1,599 รายและจำนวนผู้กระทำความผิดเนื่องจากการก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจำนวน 1,630 ราย สถิติในปีนี้มีข้อน่าสังเกตที่น่าจะมีการรวบรวมยังไม่ถูกต้องเนื่องจากจำนวนผู้กระทำความผิดทั้งสองประเภทนี้เป็นความผิดที่ไม่คาบเกี่ยวกัน ดังนั้นจำนวนตัวเลขที่ปรากฏจึงยังไม่น่าถูกต้องเพราะจำนวนผู้กระทำความผิดทั้งหมดตามที่กรุงเทพมหานครแสดง

¹สำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร , สถิติรายปีกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2535 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2536),หน้า 92-93

²สำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร, สถิติรายปีกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2536 (กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 91-92

ดังกล่าวข้างต้นน้อยกว่าจำนวนรวมของผู้กระทำความผิดทั้งสองประเภท ในขณะที่ในปี พ.ศ. 2536 จำนวนผู้กระทำความผิดทั้งหมดมี 1,744 ราย แยกเป็นจำนวนผู้กระทำความผิดเนื่องจากการก่อสร้างอาคารผิดแบบจำนวน 435 ราย จำนวนผู้กระทำความผิดเนื่องจากการก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจำนวน 1,312 ราย สถิติในปีนี้มีจำนวนผู้กระทำความผิดทั้งสองประเภทรวมกัน ต่างกับจำนวนผู้กระทำความผิดทั้งหมดตามสถิติกรุงเทพมหานคร เพียง 3 ราย เท่านั้น

ในกรณีการเกิดเหตุเพลิงไหม้ห้างสรรพสินค้าแก้วฟ้าพลาซ่า เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2542 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้แถลงข่าว ณ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร ว่า อาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนด กรุงเทพมหานครอยู่ในระหว่างดำเนินการมีคำสั่งให้รื้อจำนวน 3,658 ราย และที่มีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารแล้วจำนวน 310 รายซึ่งในจำนวนนี้เป็นอาคารประเภทตึกแถวคิดเป็นร้อยละ 90 อาคารที่มีคำสั่งให้รื้อนี้มีเพียง 86 ราย ที่ดำเนินการรื้อถอนตามคำสั่ง และที่เหลือ 224 รายยังไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่ง ซึ่งหากพิจารณาจำนวนสถิติการดำเนินการของกรุงเทพมหานครกับอาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์น่าจะยังไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริง

อย่างไรก็ดีไม่ว่าสถิติดังกล่าวจะมีความถูกต้องมากน้อยเพียงใดก็ตาม สิ่งสำคัญที่ได้จากสถิตินี้ก็คือการสะท้อนต่อปัญหาการกระทำความผิดของกฎหมายควบคุมอาคาร ในสภาพความเป็นจริงอาจจะกล่าวได้ว่าทุกถนนในกรุงเทพมหานครมีอาคารที่ก่อสร้างผิดจากหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดโดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดเกี่ยวกับระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารในกรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนกับคำกล่าวเช่นนี้คือการที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้ตึกแถวต้องมีที่ว่างโดยปราศจากสิ่งปกคลุม เป็นทางเดินหลังอาคารถึงกันได้ไม่น้อยกว่า 2 เมตร³ นั้น แต่ในสภาพความเป็นจริงตึกแถวเกือบจะทุกท้องที่ในเขตกรุงเทพมหานครมีการต่อเติมในส่วนนี้เป็นห้องครัวบ้าง มีการก่อกำแพงกันระหว่างกันบ้าง

การปลูกสร้างอาคารที่ผิดจากหลักเกณฑ์ของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารในเขตกรุงเทพมหานครนั้น นับว่าเป็นปัญหา

³ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2522 ข้อ 76

ใหญ่และมีการสะสมมานาน นอกจากนี้การฝ่าฝืนหลักเกณฑ์นี้ทำให้อาคารไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์และประโยชน์ตามเจตนารมณ์การกำหนดแนวระยะของกฎหมายควบคุมอาคารได้

จากสภาพความเป็นมาของปัญหาข้างต้นจึงสมควรศึกษาถึงข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร และสาเหตุอันทำให้เกิดอาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ รวมถึงแนวทางป้องกัน และแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาของการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ของกฎหมายควบคุมอาคารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษาถึงสาเหตุการเกิดสภาพปัญหาการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร
3. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากการมีอาคารที่ก่อสร้างผิดจากหลักเกณฑ์ของกฎหมายควบคุมอาคารในที่เกี่ยวข้องกับระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร เป็นจำนวนมาก

วิธีการศึกษาค้นคว้า

วิเคราะห์เอกสาร โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสาร เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และฉบับแก้ไข พ.ศ.2535 กฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร หนังสือ บทความและสิ่งพิมพ์ต่างๆทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน สัมภาษณ์สถาปนิก วิศวกร นักวิชาการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสอบถามเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจกฎหมายควบคุมอาคารของประชาชนในกรุงเทพมหานครจำนวน 500 ราย

ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยเพื่อเรียบเรียงเป็นวิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตโดยจะศึกษาจากสภาพปัญหาของการมีอาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์กฎหมายควบคุมอาคารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่าง ของอาคารในเขตกรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมาก โดยจะวิเคราะห์ถึงสาเหตุของการมีอาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายควบคุมอาคารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่าง รวมถึงกรณีปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องกับการถอยร่นด้วย ของอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร รวมทั้งจะศึกษาถึงแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้งที่มีในปัจจุบันและแนวทางป้องกันปัญหาที่จะมีขึ้นในอนาคตด้วย

สมมุติฐาน

การกำหนดแนวถอยร่นในด้านต่างๆ ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคาร มีเพื่อประโยชน์และความจำเป็นในด้านความปลอดภัยของแสง อากาศ การป้องกันอัคคีภัย ตลอดจนเพื่อประโยชน์การผังเมือง แต่ด้วยสภาพความเป็นจริงแล้วในเขตกรุงเทพมหานคร มีอาคารที่ก่อสร้างฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นจำนวนมากมาย โดยเฉพาะกรณีของที่ว่างทางเดินด้านหลังตึกแถวมีการฝ่าฝืนเป็นจำนวนมากนับแสนราย จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงสาเหตุ และหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไข เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ทฤษฎีและแนวความคิด

ทฤษฎีทางนิติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องหรือเป็นหลักของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ได้แก่ การจำกัดสิทธิการใช้สอย และแนวความคิดในการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. นำผลการศึกษาที่ได้ไปแก้ไขปัญหาคารที่มีอาคารที่ก่อสร้างผิดจากหลักเกณฑ์ที่กฎหมายควบคุมอาคารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่าง ของอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร

2. นำผลการศึกษาที่ได้ไปใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาการมีอาคารที่มีการก่อสร้างผิดจากหลักเกณฑ์ที่กฎหมายควบคุมอาคารในส่วนที่เกี่ยวกับระยะถอยร่น ความสูงและพื้นที่ว่างของอาคารในจังหวัดต่างๆ ได้กำหนดไว้