

วิเคราะห์ความเหมาะสมของมาตรการบังคับทางปกครองและบทลงโทษทางอาญา
ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

สังคมจะดำรงอยู่ได้ จะต้องมีการมีระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งอาจจะมีลักษณะเป็นข้อบังคับ
ไว้แก่บุคคลกระทำผิด ๆ หรือเป็นข้อห้ามมิให้บุคคลกระทำผิดหรือคว่นกระทำผิด เพื่อความมี
ระเบียบของกลุ่มชน เพื่อคุ้มครองบุคคลในสังคมให้ปลอดภัย รัฐในฐานะผู้ปกครองได้ใช้อำนาจบัญญัติกฎ
หมาย ซึ่งเป็นข้อบังคับหรือข้อห้ามดังกล่าว และนำบทบัญญัติของกฎหมายนั้นมาบังคับใช้ให้เกิดผลตาม
เจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐได้ตราขึ้น ดังนั้น ในบทที่ 3 นี้ ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงมาตรการบังคับทางปก
ครองและบทลงโทษทางอาญา ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ซึ่งรัฐได้ใช้อำนาจตราขึ้น
ตามทฤษฎีอำนาจรัฐ (Police Power Theory) และนำกฎหมายนั้นมาใช้บังคับตามหลักการบังคับใช้
กฎหมาย (Law Enforcement) โดยรัฐมีเจตนาในการตราพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522
และใช้มาตรการบังคับทางปกครองและบทลงโทษทางอาญา เพื่อคุ้มครองประชาชน ประชาชน
ดังกล่าว จะมีความเหมาะสมเพียงใดในสภาพปัจจุบัน ความสอดคล้องของมาตรการบังคับทางปกครอง
กับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และความเหมาะสมของบทลงโทษโดยศาลมีเพียงใด ผู้เขียน
จะได้ทำการศึกษาตามลำดับ เพราะหากมาตรการบังคับทางปกครองและบทลงโทษทางอาญานั้นมีความ
เหมาะสม ย่อมนำไปสู่เป้าหมายในการบังคับใช้กฎหมายได้

3.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษและวัตถุประสงค์ของการลงโทษ

ทฤษฎีการลงโทษ (Theories of Punishment) มีพื้นฐานและวิวัฒนาการมาจากวัฒนธรรม
สถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ มีส่วนสัมพันธ์กับสภาวะแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ ชาติภูมิ และค่านิยม
หลากหลาย เช่น การลงโทษอย่างรุนแรงในอีกสังคมหนึ่ง อาจไม่เป็นที่ยอมรับในอีกสังคมหนึ่ง

Sutherland นักสังคมวิทยาและอาชญาวิทยา ในตอนต้นศตวรรษที่ 20 แห่งสำนักชิคาโก
(Chicaco School) ได้วิเคราะห์ประวัติความเป็นมาของการลงโทษสรุปได้ดังนี้

ก. ทฤษฎีว่าด้วยความผูกพันทางวัฒนธรรม (Cultural Consistency Theory)

หมายความว่า การลงโทษหรือปฏิกิริยาจากสังคมที่มีต่อผู้กระทำผิด จะมีความโน้มเอียงไปในทิศทางใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางวัฒนธรรมและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เป็นสำคัญ¹ ในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 17 มีความเชื่อว่า การกักขังให้เกิดความทุกข์ทรมานทางร่างกายเป็นธรรมชาติของมนุษย์ จึงนิยมการลงโทษต่อร่างกาย เช่น เชียน ตี ประหารชีวิตด้วยวิธีทรมาน ต่อมายุคที่มีการใช้ราคาเป็นเครื่องกำหนดมาตรฐานคุณภาพ เปลี่ยนแนวความคิดเป็นการกำหนดนโยบายลงโทษให้ผู้กระทำผิด ชดใช้ค่าเสียหายแก่สังคม เป็นสัดส่วนกับความเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น การใช้มาตรการปรับหรือชดใช้ค่าเสียหาย

ในสังคมประชาธิปไตย เป็นสังคมที่มีค่านิยมคุณธรรม เกิดทุนค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล การลงโทษอยู่บนรากฐาน ความยุติธรรมและหลักมนุษยธรรม

โดยผลแห่งวิวัฒนาการและความเจริญของวิชาการแพนใหม่ แนวความคิดของสำนักอาชญาวิทยาปฏิฐาน (The Positive School) มีความเชื่อว่า ปัจจัยทางชีววิทยาเป็นสาเหตุสำคัญ แนวความคิดของนักสังคมวิทยาอาชญากรรม เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมอย่างหนึ่ง การลงโทษผู้กระทำผิดนั้น ปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคล (The Individualization of Punishment) การลงโทษจึงคำนึงถึงบุคลิกภาพ พฤติกรรมมุ่งใจแห่งการกระทำผิดของอาชญากร ความสัมพันธ์ระหว่างอาชญากรและผู้เสียหาย เช่น ผู้กระทำผิดทำร้ายร่างกายผู้เสียหาย อันเนื่องมาจากผลแห่งการยั่วยุให้เกิดบันดาลโทษจากผู้เสียหายโดยตรง ศาลย่อมจะพิจารณาผลหย่อนผ่อนโทษให้

ในความรู้อีกด้านจริยธรรมและความรุนแรงของอาชญากรรมที่เกิดขึ้น มีส่วนกระตุ้นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ที่จะใช้มาตรการลงโทษแก่อาชญากร โดยวิธีการเด็ดขาดและรุนแรง เป็นสัดส่วนกับความร้ายแรงของอาชญากรรมที่มีผลกระทบต่อชนบทรอบ เนียมประเพณี ค่านิยม และศีลธรรมอันดีในสังคม เช่น อาชญากรรมประเภทรักคน เรียกว่าไม่ การผลิตจำหน่ายยาเสพติดให้โทษ การประหัตพิศจรยาบรรณแห่งวิชาชีพ สมควรได้รับการพิจารณาโทษสถานหนัก ในสหรัฐอเมริกากำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำผิดฐานว่าจ้างให้คนฆาตกรรมหรือคนก่อเหตุฆาตกรรมมิชอบ แสงทาสประโชชนในทางที่ขัดต่อหลักการของอาชญากรรมที่ห้ามในสถานหนักกว่าการกระทำผิดฐานปล้นทรัพย์โดยใช้อาวุธเป็น

¹ประเสริฐ เมฆฉวี, หลักทัณฑ์โทษ, (กรุงเทพมหานคร ; บริษัทการพิมพ์, 2526) หน้า 71.

ข. ทฤษฎีว่าด้วยการผลักภาระความผิดแก่ผู้อื่น (The Scapegoat Theory)

แนวความคิดของทฤษฎีนี้ได้พัฒนาจากทฤษฎีจิตวิทยาวิเคราะห์ (The Psychoanalytic Theory) ของ Sigmund Freud สมมุติฐานคือ มนุษย์มีพฤติกรรมก้าวร้าวและเห็นแก่ตัวเป็นปกติวิสัย การประกอบอาชีพการงาน ถือเป็นพฤติกรรมสืบเนื่องมาจากอิทธิพลแห่งสัญชาตญาณก้าวร้าวดั้งเดิมประจำตัวบุคคล การใช้กระบวนการใด ๆ ลงโทษต่อผู้กระทำความผิด ย่อมเป็นการแสดงออกถึงภาวะทางจิตที่มุ่งประทุษร้ายต่ออาชีพการงาน ด้วยการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างรุนแรงและฉับพลัน ทันด่วน เพื่อสนองตอบต่อความโกรธแค้นหรือก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่สังคม และเชื่อว่าผู้กระทำความผิดนั้น เป็นการกระทำที่ชอบด้วยเหตุผล เนื่องจากผู้กระทำความผิดสมควรต้องเป็นผู้รับบาปจากผลกรรมที่ตนก่อขึ้น โดยบางครั้งถึงปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ที่มีส่วนช่วยทำให้เกิดการกระทำความผิดเกิดขึ้น การลงโทษผู้กระทำความผิดตามทฤษฎีนี้จึงมุ่งผลในด้านก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้กระทำความผิด ยิ่งกว่าการแก้ไขพฤติกรรมของอาชีพการงาน²

ค. ทฤษฎีโครงสร้างทางสังคม (Social Structure Theories)

1. การลงโทษ ถูกกำหนดโดยสภาพเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ เช่น ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ประสบปัญหาคนว่างงาน เป็นเหตุให้เกิดอาชญากรรม นิยมใช้มาตรการการลงโทษจากผู้กระทำความผิดสูงกว่าภาวะปกติ

2. การลงโทษผู้กระทำความผิดรุนแรงมากหรือน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับระบบเศรษฐกิจประกอบกันไปด้วย ระบบเศรษฐกิจที่เจริญแล้ว มักนิยมใช้มาตรการการลงโทษอาชญากรรมโดยคำนึงถึงเงื่อนไขสำคัญ ๆ ดังนี้ ในการที่กระทำความผิดประทุษร้ายต่อศีลธรรมอันดีหรือค่านิยมของสังคมอย่างรุนแรง ผู้กระทำความผิดจะได้รับการพิจารณาโทษในสถานหนัก ยิ่งกว่าการกระทำความผิดต่อส่วนบุคคล การลงโทษทุกกรณี ต้องขึ้นไปที่พิจารณารักษาไว้ซึ่งค่านิยมของชุมชน มากกว่าการตอบแทน แก่แก่คน ชุมชน และในสังคมที่เจริญเพียงใด ความรุนแรงของการลงโทษ จะลดน้อยลง เช่น สังคมอุตสาหกรรม เน้นย้ำวิธีการลงโทษในลักษณะการชดเชยค่าเสียหายแก่อาชญากรรม ยิ่งกว่าการลงโทษรุนแรงในรูปอื่น ๆ³

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 74-75.

3. ความรุนแรงของการลงโทษ มีความสัมพันธ์อย่างแน่นหนา กับสภาวะความยุ่งเหยิงทางสังคม (The Social Disorganization) โดยตรง เช่น ในสังคมหลากหลายเชื้อชาติ (Heterogeneity) มักจะใช้โทษอาญาที่รุนแรงกว่าสังคมรวมเชื้อชาติเดียว (Homogeneous) เพื่อชดเชยซึ่งกันและกันจะเกิดขึ้นจากการขัดแย้งทางวัฒนธรรม ผลประโยชน์ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาการแตกแยกระหว่างชนต่างเชื้อชาติที่อยู่ในสังคมเดียวกัน⁴

วัตถุประสงค์ของการลงโทษ

วัตถุประสงค์ของการลงโทษในทางอาญานั้น มักจะอ้างว่า เพื่อคุ้มครองสังคมการคุ้มครองสังคม เป็นจุดหมายขั้นสุดท้ายของการลงโทษ แต่ควรจะใช้การลงโทษอย่างไร จึงจะได้ผลเป็นการคุ้มครองสังคมที่ดีที่สุด จึงได้มีการถกเถียงกัน ว เกิดขึ้น ว่าควรมีการลงโทษเพื่อให้เกิดผลอย่างไร หรือการลงโทษควรมีวัตถุประสงค์อย่างไร โดยสรุป เป้าหมายและเหตุผลในการลงโทษ คือ

- (1) เพื่อแก้แค้นและทดแทนการกระทำผิด
- (2) เพื่อเป็นการยับยั้งหรือป้องกัน
- (3) เพื่อเป็นการคุ้มครองสังคม
- (4) เพื่อปรับปรุงและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด⁵

1. การลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (Punishment as a retribution, retaliation or revenge) เป็นวัตถุประสงค์ที่ใช้ลงโทษผู้กระทำผิดที่มีมาแต่โบราณและแพร่หลายที่สุด และเก่าแก่ที่สุด เนื่องจากสัญชาตญาณแห่งการแก้แค้นของคนและสัตว์ซึ่งมีมาครั้งดึกดำบรรพ์ และจากความคิดว่าจะมียุติธรรม หากว่าผู้กระทำผิดจะไม่ได้รับผลร้าย อันเนื่องมาจากการที่ตนกระทำผิดนั้น

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 74-75

⁵สุริยทัชธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย สาขาวิชานิติศาสตร์, เอกสารการสอนชุดวิชา
กฎหมายอาญา 1 : ภาคทฤษฎีทั่วไป(กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. สัมพันธ์พาณิชย์2525)

Kant นักปรัชญาเมธีชาวเยอรมันเห็นว่า การลงโทษ เป็นของคู่กับการกระทำความผิด เพื่อความยุติธรรมแล้ว ผู้ซึ่งจงใจทำการอันไม่ เป็นธรรม จะต้องถูกลงโทษ ซึ่งได้สัดส่วนพอดีทั้งในสภาพและความหนักเบากับความผิดผลาดของเขา ถ้าสังคมไม่ลงโทษผู้กระทำผิด ก็เท่ากับสังคมยอมรับรองการกระทำของเขา เหมือนว่าสังคมเป็นผู้สนับสนุนให้ เขากระทำผิด⁶

2. การลงโทษเพื่อเป็นการยับยั้งหรือป้องกัน (Punishment as a deterrence or restraint or prevention) การลงโทษเพื่อเป็นการยับยั้งหรือป้องกันนี้ วัตถุประสงค์ก็เพื่อจะทาให้ผู้กระทำผิดคิดหลาย และเกรงกลัวจนไม่กล้ากระทำผิดอีกต่อไป และอีกประการหนึ่งก็เพื่อเป็นการเตือนมิให้คนอื่น ๆ ทำตามอย่างผู้กระทำผิด เพราะจะถูกลงโทษ เช่น เดียวกัน สมมุติฐานภายใต้แนวความคิดนี้มีอยู่ว่า ถ้าสังคมไม่สามารถจะนำตัวผู้กระทำผิดมาสู่ระบบงานยุติธรรมและลงโทษผู้กระทำผิดของเขาแล้ว ก็เท่ากับสังคมส่งเสริมอาชญากรรม อาชญากรรมก็จะเกิดมากขึ้น เพราะฉะนั้น การลงโทษจึงมุ่งที่จะหยุดหรือลดอาชญากรรมมิให้เกิดขึ้น และให้มีผลยับยั้งพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายด้วย⁷

3. การลงโทษเพื่อเป็นการคุ้มครองสังคม (Punishment as a protection of society or an incapacitation)

การลงโทษเพื่อเป็นการป้องกันสังคม เริ่มขึ้นเมื่อมีการนำเอาวิธีการลงโทษจากคุกมาใช้ แต่ก่อนหน้านีการลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้น เพื่อ เป็นการทดแทน และเพื่อเป็นการยับยั้งมิให้ชื้อ เป็นอันมากในการกำจัดศัตรูทางการเมือง ผู้มีอำนาจปกครองนครเทศนักโทษการเมือง หรืออาจกำจัดด้วยวิธีการประหารชีวิตหรือขังในห้องใต้ดิน แต่สำหรับอาชญากรหรือผู้กระทำผิดส่วนมาก การกำจัดออกไปจากสังคมเพื่อเป็นการคุ้มครองสังคมยังมีให้เห็นมาใช้ ต่อมาเมื่อมีการนำโทษจากคุกมาใช้ การจากคุกก็ได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็นมาตรการเพื่อความปลอดภัยด้วย คือนักโทษที่ถูกจากคุกอยู่ย่อมไม่สามารถจะออกไปก่ออาชญากรรมหรือความเดือดร้อนแก่สังคมได้อีก อย่างน้อยก็เป็นการชั่วคราวระหว่างที่ถูกจากคุก⁸

⁶อุทิส แสตนภิก, "วัตถุประสงค์ของการลงโทษ," บทบัญญัติ เล่ม 27 ตอน 2, 2513:271

⁷สุริยทัษธรราช, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายอาญา 1 : ภาคบทบัญญัติทั่วไป, หน้า 176.

⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 177.

4. การลงโทษเพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไข (Punishment as a mean of formation)

เกิดขึ้นเมื่อมีการใช้โทษจากอย่างกว้างขวาง เหตุผลคือ การลงโทษมีแนวโน้มที่จะปรับปรุงผู้กระทำความผิดและอาจจะปรับปรุงแก้ไขได้สำเร็จ โดยก่อให้เกิดความกลัวว่าจะมีการลงโทษซ้ำอีก โดยการก่อให้เกิดสำนึกว่าอาชญากรรมที่ประชดนั้นไม่คุ้มกับโทษ หรือทาลายนิสัยต่าง ๆ ที่อาชญากรสร้างขึ้น โดยเฉพาะถ้าเป็นการจาคุกระยะยาว ผู้กระทำความผิดจะไม่มีโอกาสแสดงนิสัยนั้น ระหว่างการถูกลงโทษจาก ผู้ต้องถูกลงโทษจะได้รับการฝึกอบรมการให้ทำงาน และอบรมจิตใจควบคู่กัน เพื่อการปรับปรุงให้เป็นคนดี⁹

จากทฤษฎีการลงโทษที่กล่าวข้างต้น เมื่อมีการกระทำความผิดแล้ว ผู้กระทำผิดจึงต้องได้รับโทษ ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการต่อไป ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอล่าถึงทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐในฐานะผู้ปกครอง ซึ่งมีหน้าที่ปกป้องสิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน

3.1.1 ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ (Police Power Theory)

ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ มีต้นกำเนิดจากทฤษฎีสัญญาประชาคม (Theory of Social contract) เนื้อหาของสัญญานี้คือ เป็นสัญญาซึ่งมนุษย์แต่ละคนยอมสละสิทธิหรืออำนาจในอันที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายธรรมชาติ ให้สิทธิและหน้าที่แก่มนุษย์แต่ละคนมีสิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินอย่างเท่าเทียมกัน หน้าที่ของมนุษย์แต่ละคน คือ กำหนดห้ามมิให้มนุษย์ใช้สิทธิต่าง ๆ เหล่านั้นในลักษณะที่เป็นการทาลายสิทธิของผู้อื่น โดยให้ผู้ปกครองเป็นผู้ใช้แทน นั่นคือ อำนาจในอันที่จะปกป้องสิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของคน มิให้ถูกผู้อื่นละเมิด ให้ผู้ปกครองเป็นผู้ใช้แทน แก่มนุษย์แต่ละคนยังสงวนไว้ซึ่งสิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของคนไว้กับตนเอง มิให้ยอมสละด้วย ดังนั้น ผู้ปกครองมีอำนาจจำกัด มีอำนาจเพียง "ปกป้อง" สิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของราษฎรแต่ละคนเท่านั้น¹⁰

⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 178.

¹⁰สรุปความจาก บริติช พจนยงค์, เอกสารประกอบการศึกษาวิชานิติปรัชญา ขั้น
ปริญญาตรี ภาคสอง : บทบาททางประวัติศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : มิตรนราการพิมพ์),
หน้า 120-123.

ต่อมาสังคมมีความซับซ้อนขึ้น ประชากรที่มีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ ไม่มีอำนาจต่อรอง เท่าเทียมกับประชากร ซึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจดีกว่า ก่อให้เกิดลัทธิเสรีนิยม นักสังคมนิยมจากระบอบเสรีนิยม นักสังคมนิยมมีแนวความคิดว่า ลัทธิเสรีนิยมนำมาซึ่งความวิบัติ รัฐจึงต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับวิถีชีวิตของเอกชน โดยรัฐได้ออกกฎหมายขึ้น เพื่อวางระเบียบอำนาจรัฐไว้ในกฎหมาย แต่รัฐต้องกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจ ไม่ให้ล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนไร้เหตุผล แต่บางครั้งเป็นเรื่องหลีกเลี่ยงไม่ได้จริง ๆ ที่รัฐจะต้องใช้อำนาจบังคับ ควบคุมประชากรให้ระหัดการหรือลด วันระหัดการใด ๆ บางครั้งเป็นการล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อควบคุมสังคม ซึ่งก็ถือเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐตามทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ โดยที่รัฐมีจุดมุ่งหมายที่จะดูแลรักษาบ้านเมืองไม่ให้เกิดความ เป็นระเบียบเรียบร้อย การดำเนินการของรัฐประกอบไปด้วยอัตราส่วนของความสัมพันธ์ คือ¹¹

- 1) กาลัง 2) อำนาจ 3) กาลังอันชอบธรรม 4) การคุ้มครองป้องกัน 5) ความเป็นระเบียบของสังคม 6) ความยุติธรรมในสังคม ซึ่งความสัมพันธ์ทั้ง 6 ส่วนนี้ จะต้องควบคู่กันไป และปรากฏอยู่พร้อมกันเสมอ

เมื่อมีกฎหมายซึ่งรัฐบัญญัติขึ้นแล้ว ประชาชนต้องปฏิบัติตาม หากมีการฝ่าฝืนอยู่ แสดงว่าสภาพการบังคับใช้กฎหมายนั้น ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงต้องมีการนำบทบัญญัติกฎหมายนั้น มาใช้อย่างจริงจัง ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอลำถึงหลักการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ดังนี้

3.1.2 หลักการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Principle)

ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ ได้เปรียบเทียบสิ่งที่เรามองเห็นด้วยตาว่ามีสามมิติ คือ ส่วนกว้าง ส่วนยาว และความลึก มิติที่ 3 คือ ความลึก บทกฎหมาย เมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุที่เรามองด้วยตา มิติที่ 3 ของกฎหมาย ก็คือ สภาพการบังคับใช้กฎหมายนั่นเอง การบังคับใช้กฎหมาย คือ การนำค้ำบทกฎหมายที่เป็นถ้อยคำที่อยู่ในหนังสือหรือราชกิจจานุเบกษา มาใช้บังคับให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐได้ตรากฎหมายนั้น ๆ ขึ้น¹²

¹¹ โทเมท ทองวิญญูชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม" (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 47.

¹² อมร จันทรสมบูรณ์, "Law Enforcement : มิติที่ 3 ของกฎหมาย", วารสารกฎหมายปกครอง (9 เมษายน 2533) : 11

ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายให้ได้ผล สิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ก็คือ ต้องทราบ "เจตนารมณ์" ของกฎหมายนั้น ๆ ว่าคืออะไร เพื่อที่จะบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ ให้มีผลเป็นจริงเป็นจังขึ้นในสังคม ตามเจตนารมณ์นั้น ซึ่งกฎหมายแต่ละสาขามีเจตนารมณ์แตกต่างกัน

ในกฎหมายอาญา เจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ การคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม รัฐจึงกำหนดโทษทางอาญา เพื่อเป็นมาตรการบังคับสำหรับช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

ในกฎหมายปกครอง เจตนารมณ์ คือ มุ่งหวังเพื่อจัดหาบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน ตามหน้าที่ต่าง ๆ ที่รัฐจะมี¹³ โดยมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมากในองค์กรของรัฐประเภทต่าง ๆ มีอำนาจสั่งการหรือมอบอำนาจวินิจฉัยในเรื่องต่าง ๆ ไว้

หลักการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากเจ้าหน้าที่ผู้ใช้กฎหมาย จะต้องรู้ถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายและใช้ดุลพินิจ หรือการวินิจฉัยโดยชอบแล้ว ความบังคับใช้ของกฎหมายเองก็จะต้องมีสภาพบังคับของกฎหมาย (Sanction) อยู่ด้วย กฎหมายใดที่มีสภาพบังคับไม่ดีหรือไม่เหมาะสม กฎหมายนั้นก็จะไม่เกิดผลตามความมุ่งหวัง¹⁴ สภาพบังคับของกฎหมาย อาจกำหนดบังคับให้เป็นมาตรการทาง กระทำการ หรือ งดเว้นไม่กระทำการ ก็ได้ สภาพบังคับเป็นมาตรการทางอาญาที่คุ้นเคยกันดี คือ การลงโทษ

¹³เรื่องเดียวกัน, หน้า 21

¹⁴R. Pound, "The Limits of Effective Legal Action," 3 A.B.A., J.55 (1917) อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, "การข่าวกฎหมาย," วารสารกฎหมายปกครอง 7 (เมษายน 2531) : 26

มาตรการทางปกครอง เป็นสภาพบังคับทางกฎหมายมหาชน (public law sanction) เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องระหว่างรัฐและประชาชนโดยตรง เพื่อมุ่งรักษาผลประโยชน์ของสังคม โดยถือว่ารัฐเป็นผู้อยู่ในฐานะสูงกว่าและมีอำนาจออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ประชาชนถือปฏิบัติตาม ประเภทจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ¹⁵

1. ระบบอนุญาต (licensing) เช่น ต่อใบอนุญาต พักใช้ เพิกถอนใบอนุญาต
2. การออกคำสั่ง (order) เช่น ห้ามกระทำการบางอย่างอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย (cease and desist order) ออกคำสั่งให้ปฏิบัติ (affirmative order)
3. ค้น (inspection) เป็นอำนาจตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ เช่น นายช่างที่เข้ามาดูแลการก่อสร้างอาคาร ว่าเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ ตามข้อบังคับกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 89 ที่บัญญัติว่า "เมื่อนายช่างประสงค์ที่จะเข้าตรวจอาคารที่ปลูกสร้างเสร็จแล้วว่าถูกต้องหรือไม่ ให้แจ้งต่อเจ้าของอาคารหรือผู้ปกครองทราบ เจ้าของ หรือผู้ครอบครองต้องให้ความสะดวกตามสมควร"
4. บังคับให้ข้อเท็จจริงหรือให้ข้อมูล เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีข้อมูลในการปฏิบัติหน้าที่ หากฝ่าฝืน ก็จะได้รับโทษ (contempt proceding)
5. บังคับให้เปิดเผยข้อเท็จจริง (disclosure and publicity) เพื่อให้เป็นระบบข่าวสารที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน และอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ที่มีข้อมูลในการปฏิบัติตามกฎหมาย

¹⁵วิษณุ เครืองาม, "กฎหมายกับสภาพบังคับ," ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม หน่วยที่ 1-7, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สารมวลชน จำกัด, 2528). หน้า 182-197 อ้างใน วิเมธ ทองวิญญูชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," (วิทยานิพนธ์ปริณฎมมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 59-61.

3.2 เจตนารมณ์ของการลงโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ดังได้กล่าวแล้วในตอนต้นว่ากฎหมายควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์คุ้มครองประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชนเป็นสำคัญ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จึงมีทั้งมาตรการบังคับทางปกครอง และสภาพบังคับทางอาญา การก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนอาคาร โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้น อาจปรากฏผลของความเสียหายและอันตรายขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชนเมื่อใดก็ได้ และในขณะเดียวกันก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนขณะก่อสร้างและก่อให้เกิดปัญหาจราจร¹⁶ มาตรการทางปกครอง จึงมีขึ้นเพื่อแก้ไข เยียวยาประชาชนที่ได้รับผลกระทบนั้นอย่างทันด่วนที่ เช่น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้ระงับให้ระงับการที่ฝ่าฝืนนั้น หรือสั่งห้ามใช้ ห้ามเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารที่มีการกระทำฝ่าฝืน หรือสั่งให้แก้ไขกรณีที่อาคารนั้นสามารถแก้ไขได้ หรือสั่งให้รื้อถอนกรณีที่อาคารนั้นไม่สามารถแก้ไขได้ ตลอดจนเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถเข้าควบคุมอาคารรื้อถอน หรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง เมื่อสั่งให้แก้ไขหรือรื้อถอนแล้ว ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเมื่อพ้นเวลาที่กำหนด

การลงโทษอาญาคือผู้ฝ่าฝืนนั้น เมื่อวิเคราะห์ตามทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษและวัตถุประสงค์ของการลงโทษแล้ว อาจทำให้เห็นว่าผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มิได้เป็นอาชญากรแต่ตั้งที่กล่าวแล้ว และได้ปรากฏเป็นข่าวเสมอ เมื่ออาคารที่ฝ่าฝืนนั้น ได้เกิดอันตรายต่อประชาชน ไม่ว่าจะเกิดเพลิงไหม้ หรือเกิดไฟไหม้ อาคารเหล่านั้นจะเกิดอันตรายต่อชีวิตและร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมาก และนอกจากเกิดความสูญเสียดังกล่าวแล้ว ยังกระทบถึงภาพพจน์ของประเทศทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย แต่เหตุการณ์ความสูญเสียนั้นก็มักจะถูกลืมเลือนไปเมื่อเวลาผ่านไป ดังนั้น การลงโทษอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นอกจากจะเป็นการลงโทษเพราะฝ่าฝืนข้อห้าม ข้อกำหนด ที่กฎหมายบัญญัติขึ้นแล้ว ก็เพื่อเป็นมาตรฐานในการคุ้มครองประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชน ไม่ให้ก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การจราจร การสาธารณสุข การอนามัย และการสุขาภิบาล เพื่อให้บุคคลที่คิดจะกระทำการฝ่าฝืนเกิดความเกรงกลัว หลาบจำ ไม่ปฏิบัติฝ่าฝืนอีก

¹⁶ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, "รายงานการประชุม พ.ศ. 2522, ครั้งที่ 15/2522," 7 กันยายน 2522.

การใช้มาตรการบังคับและบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พิจารณาคำทูลฎีกาและวัตถุประสงค์ของการลงโทษแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการลงโทษเพื่อคุ้มครองสังคม เป็นการยับยั้งป้องกันและก็เป็น การปรับปรุงแก้ไข ซึ่งการใช้มาตรการบังคับและบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนนั้น โดยรัฐใช้ทนายอำนวยการในฐานะรัฐเป็นผู้ปกครอง มีอำนาจใช้มาตรการบังคับและบทลงโทษ เพื่อ "ปกป้อง " สิทธิในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน ที่อาจเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 โดยรัฐมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นและศาลมีอำนาจสั่งการและวินิจฉัยในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายตามหลักการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายให้ ได้ผล เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องทราบ "เจตนารมณ์" ของกฎหมายนั้น ๆ ว่าคืออะไร เพื่อที่จะบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ ให้มีผลเป็นจริงขึ้นในสังคมตามเจตนารมณ์นั้น ซึ่งมาตรการบังคับและบทลงโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 จะเหมาะสมเพียงใด และบังคับใช้ได้ผลเพียงใด ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในข้อ 3.3 ต่อไป

3.3 มาตรการบังคับและบทลงโทษ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

อาจแบ่งแยกมาตรการบังคับได้เป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ

3.3.1 มาตรการทางปกครอง

กรณีมีการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น ทึ่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการ

3.3.1.1 มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าว

3.3.1.2 มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้ หรือเข้าไปในส่วนตัว ๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว

3.3.1.3 พิจารณามีคำสั่งแก้ไข เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง

ในกรณีที่สามารแก้ไข เปลี่ยนแปลง ให้ถูกต้องได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน (ในกรณีที่มิได้หยุดอันควรจะขยายเวลาดังกล่าวออกไปได้อีก)

อย่างไรก็ตาม กรณีที่ทำการกระทำอาจแก้ไข เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ต้องดู

ข้อเท็จจริงเป็นเรื่องทั่วไป เช่น อาคารนั้นหาขอดีหน้าต่างและประตูหน้าต่างสูงจากพื้นดินน้อยกว่า 1.80 เมตร บุคคลที่อยู่ในห้องไม่สามารถเปิดประตูหน้าต่างนั้นออกได้สะดวก ข้อ 34 หรืออาคารนั้นติดตั้งลูกกรงเหล็กค้ำค้ำด้านในของอาคารตั้งแต่ชั้นที่สองขึ้นไป อันเป็นการกีดขวางการหนีออกจากอาคาร โดยไม่จัดให้มีช่องทางที่เปิดออกสู่ภายนอกได้ทันที ข้อ 21 ทวิ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2526) ฯลฯ แก้วไข่มุกเดิมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2530) ฯลฯ ดังนั้นเป็นต้น ย่อมเป็นอาคารที่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้

การสั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งได้ คือ

- ก. สั่งให้มายื่นคำขออนุญาตตาม มาตรา 21
- ข. สั่งให้แจ้งความประสงค์ตาม มาตรา 39 ทวิ
- ค. สั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำให้ถูกต้อง¹⁷

แม้เจ้าของอาคารได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีคำสั่งให้มายื่นคำขออนุญาต ให้มาแจ้งความประสงค์ หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำให้ถูกต้องแล้ว แต่ความผิดฐานก่อสร้างหรือตัดแปลง ฯลฯ อาคารโดยมิชอบด้วยกฎหมายนั้นยังคงอยู่ จึงดำเนินคดีฐานก่อสร้างตัดแปลง ฯลฯ อาคารโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามบทแห่งความผิดนั้นได้

3.3.1.4 พิจารณามีคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร กรณีที่ผู้ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือมีคำสั่งให้แก้ไข เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามข้อ 3.3.1.3 แล้ว ผู้ฝ่าฝืนไม่ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามที่มีคำสั่ง

¹⁷บุรินทร์ โชคเกิด, วิบูลย์ ทิพย์โสภณ, คำอธิบายพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทการพิมพ์, 2538), หน้า 190.

กรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เช่น อาคารที่ก่อสร้างโดย
ไม่ถูกต้องตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้าง หมวด 7 ที่ว่าด้วยแนวอาคารและ
ระยะต่าง ๆ นั้น ส่วนมากไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ นอกจากมีคำสั่งให้รื้อถอนตาม
มาตรา 42¹⁸

3.3.1.5 เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการหรือจัดทำมีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง
กรณีผู้ฝ่าฝืนไม่รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่เดิมตามมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติ
ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคาร
ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารหากบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมี
อำนาจฟ้องขอให้ศาลบังคับให้มีการรื้อถอนได้¹⁹ ต่อมาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไข
เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ซึ่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจรื้อถอนอาคารได้เอง เพื่อปรับปรุง
อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบังคับ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารให้มีประสิทธิภาพมาก
ยิ่งขึ้น²⁰ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 43(2) ความว่า "ถ้าได้มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน
ท้องถิ่นตามมาตรา 42 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดังต่อไปนี้

(2) ดำเนินการหรือจัดทำมีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง uly จะต้องปิดประกาศ
กำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร
ผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงานและผู้ดำเนินการ
จะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้น เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าควมมิได้ เป็นผู้กระทำหรือมีส่วน
ร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

¹⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 190.

สำหรับอาคารที่ถูกต้องตามกฎหมายทุกอย่าง เพียงแต่นำได้รับอนุญาตหรือแจ้ง น่าจะสั่งห้าม
ใช้อาคารตามมาตรา 40(2) นำได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นคงได้แต่จะสั่งดำเนินคดี ฐานก่อสร้างอาคาร
โดยมิชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 21, 65 และสั่งให้มายื่นคำขออนุญาตตามมาตรา 25 หรือมาแจ้ง
ความประสงค์ตามมาตรา 39 ทวี เท่านั้น แต่จะสั่งให้รื้อถอนอาคารนำได้ หรือจะสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง
ตามมาตรา 41 ก็นำได้เช่นกัน เพราะนั้นมีเหตุหรือความชอบธรรมที่สั่งเช่นนั้น

¹⁹คำพิพากษาฎีกา 3342/2525, 1546/2527, 4176/2528, 975/2529, 2482/2533,
484/2535

²⁰หมายเหตุในการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2535

3.3.2 สภาพบังคับทางอาญา

3.3.2.1 ปรับ

ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือข้อกำหนดในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ต้องระวางโทษปรับตามที่บัญญัติไว้ ตามอัตราที่กำหนด ตามลักษณะของความผิด โดยโทษปรับนั้น ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าถึงพันบาทจนถึงปรับไม่เกินพันบาท และหากเป็นกรณี เป็นการกระทำความผิดของคู่ค้า นิติการ หรือ เป็นการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับอาคารเพื่อพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การศึกษา หรือการสาธารณสุข หรือ เป็นการกระทำความผิดในทางการค้า เพื่อให้เช่า ให้เช่าซื้อ ขาย หรือจำหน่ายโดยมีค่าตอบแทนซึ่งอาคารใด ผู้กระทำต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ฯ

3.3.2.2 จำคุก

ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือข้อกำหนดในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 นอกจากต้องระวางโทษปรับตามที่ 3.3.2.1 ผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ต้องระวางโทษจำคุกตามที่บัญญัติไว้ ตามอัตราที่กำหนด ตามลักษณะความผิด โดยโทษจำคุกนั้น ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ต้องระวางโทษตั้งแต่จำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนจนถึงจำคุกไม่เกินหกเดือน และหากเป็นกรณี เป็นการกระทำความผิดของคู่ค้า นิติการหรือ เป็นการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับอาคารเพื่อพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การศึกษา หรือการสาธารณสุข หรือ เป็นการกระทำความผิดในทางการค้า เพื่อให้เช่า ให้เช่าซื้อ ขาย หรือจำหน่ายโดยมีค่าตอบแทนซึ่งอาคารใด ผู้กระทำต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ฯ เช่นเดียวกับโทษปรับ เช่นกัน

3.3.2.3 หักจำปรับ

ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือข้อกำหนดในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ ตามอัตราที่กำหนด ตามลักษณะความผิด โดยผู้ฝ่าฝืนได้รับโทษจำคุกตามที่กล่าวในข้อ 3.3.2.1 และอาจได้รับโทษปรับตามที่กล่าวในข้อ 3.3.2.2 ด้วย

3.3.2.4 ปรับรายวัน

ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือข้อกำหนดในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 นอกจากต้องระวางโทษปรับหรือจำคุก หรือหักจำปรับ ตามที่กล่าวในข้อ 3.3.2.1,

3.3.2.2 และ 3.3.2.3 แล้ว อาจยังต้องระวางโทษปรับรายวันอีกตามที่บัญญัติไว้ ตามอัตราที่กำหนด ตามลักษณะความผิด โद्यโทษปรับรายวันนั้น ผู้ฝ่าฝืนหรือฝ่าฝืนปฏิบัติตาม ต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทจนถึงปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้องอีก ด้วย และหากเป็นกรณีเป็นการกระทำของผู้ดำเนินการหรือเป็นการกระทำอันเกี่ยวกับอาคารเพื่อพาณิชย์ กรรม อุตสาหกรรม การศึกษา หรือการสาธารณสุข หรือเป็นการกระทำในทางการค้า เพื่อให้เช่า ให้เช่าซื้อ ขาย หรือจำหน่ายโดยมีค่าตอบแทนซึ่งอาคารใด ๆ ผู้กระทำต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ

ความผิดที่กฎหมายได้กำหนด โद्यโทษปรับรายวันมีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ในมาตราดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 65 วรรคสอง ผู้ฝ่าฝืนหรือฝ่าฝืนปฏิบัติตามมาตรา 21 คือ การก่อสร้างคัดแปลง เคลื่อนย้ายอาคาร โद्यไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น
 2. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 65 วรรคสอง ผู้ฝ่าฝืนหรือฝ่าฝืนปฏิบัติตามมาตรา 31 คือ จัดให้มีการดำเนินการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารผิดจากแผนผังบริเวณ แบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตหรือแจ้งไว้
 3. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 65 วรรคสอง ผู้ฝ่าฝืนหรือฝ่าฝืนปฏิบัติตามมาตรา 32 คือ การใช้อาคารประเภทควบคุมการใช้เพื่อกิจการประเภทควบคุมการใช้ก่อนได้รับรับรองจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น
 4. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 65 วรรคสอง ผู้ฝ่าฝืนหรือฝ่าฝืนปฏิบัติตามมาตรา 34 คือ การคัดแปลงหรือใช้ หรือยินยอมให้ผู้อื่นคัดแปลง หรือใช้ที่จอดรถ ที่ล้มรถ และทางเข้าออกของรถ เพื่อกิจการอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาต
 5. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 65 วรรคสอง ผู้ฝ่าฝืนหรือฝ่าฝืนปฏิบัติตามมาตรา 57 คือ การก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายอาคาร ในเขตตามแผนปรับปรุงเพลิง ให้โดยขออนุญาตด้วยกฎหมาย
- กรณี 1-5 ต้องระวางโทษปรับวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง
6. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 65 วรรคสอง ผู้ใดมิได้รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 42 โद्यมิได้อยู่ในระหว่างการอุทธรณ์คำสั่ง

7. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 67 วรรคสอง ผู้ฝ่าฝืน มาตรา 30 วรรคสอง คือ การไม่ระงับการดำเนินการตามที่ได้รับใบอนุญาตระหว่างบอกเลิกผู้ควบคุมงาน

8. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 67 วรรคสอง ผู้ฝ่าฝืน มาตรา 40 คือ การฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้ระงับการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายอาคาร โดยมิชอบด้วยกฎหมาย

9. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 67 วรรคสอง ผู้ฝ่าฝืน มาตรา 40 คือ การฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่ห้ามใช้ ห้ามเข้า ในอาคาร หรือ บริเวณของอาคาร

10. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 67 วรรคสอง ผู้ฝ่าฝืน มาตรา 44 คือ การฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้ระงับการใช้อาคารที่ยังไม่ได้รับใบรับรองหรือใบอนุญาต

11. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 67 วรรคสอง ผู้ฝ่าฝืน มาตรา 45 คือ การฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้ระงับ การดัดแปลงอาคาร หรือใช้ที่จอดรถเพื่อกิจการอื่น

กรณี 6-11 ต้องระวางโทษปรับวันละไม่เกินสามพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน หรือจนกว่าจะปฏิบัติตามข้อกำหนด หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

มีข้อที่จะพึงสังเกตว่า ในกรณีที่มีโทษปรับรายวันนี้ แม้ความผิดเรื่องนั้น ๆ จะได้มีการเปรียบเทียบปรับ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 74 แล้ว โทษปรับรายวันดังกล่าวนี้ก็หาได้ระงับไป เพราะผลของการเปรียบเทียบปรับดังกล่าวไม่

3.3.2.5 เปรียบเทียบปรับ

ตามมาตรา 74 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 "ให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี

(1) ในเขตกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้แทนกรมตำรวจ

(2) ในเขตจังหวัดอื่น ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด และหัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัดหรือผู้กำกับการตำรวจ แล้วแต่กรณี

ความผิดตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง มาตรา 66 มาตรา 66 ทวิ วรรคหนึ่ง มาตรา 67 วรรคหนึ่ง มาตรา 68 มาตรา 69 หรือมาตรา 70 ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี มี

อำนาจเปรียบเทียบได้ถ้า เห็นว่าผู้ต้องหาสมควรถูกฟ้องหรือได้รับโทษจําคุก ให้กำหนดค่าปรับซึ่งผู้ต้องหาจะพึงชำระ ถ้าผู้ต้องหาและผู้เสียหาย ถ้ามี ยินยอมตามนั้น เมื่อผู้ต้องหาได้ เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกัน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนพบว่า ผู้ใดกระทำความผิดตามวรรคสอง และผู้นั้น ยินยอมมาให้ เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีตามวรรคหนึ่งภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ผู้นั้นแสดงความยินยอมมาให้เปรียบเทียบ"

กรณีเปรียบเทียบคดีนี้ ถ้าคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี เห็นว่าผู้ต้องหาสมควรถูกฟ้องหรือได้รับโทษจําคุก ให้กำหนดค่าปรับ ทั้งนี้ เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีหรือเป็นนโยบายของทางราชการในเรื่องนั้น ๆ หากคณะกรรมการเห็นว่าการต้องหาควรถูกฟ้องหรือควรได้รับโทษจําคุก จะไม่ดำเนินการเปรียบเทียบก็ได้

นอกจากนั้น ผู้ต้องหาและผู้เสียหาย (ถ้ามี) ต้องยินยอมให้เปรียบเทียบด้วย (ความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เป็นความผิดอาญาแผ่นดิน ปกตินั้นมีเอกชนเป็นผู้เสียหายโดยตรงแต่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 บัญญัติเรื่องผู้เสียหายไว้เป็นพิเศษ ตามมาตรา 73 ตามที่ได้อ้างมาในข้อ 2.7.2)

การกำหนดจำนวนเงินค่าปรับ เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี
การเปรียบเทียบคดี จะทำบันทึกให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหาย (ถ้ามี) และคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีลงลายมือชื่อไว้ เป็นหลักฐาน

การเปรียบเทียบคดีโดยชอบ มีผลทำให้คดีอาญาเลิกกัน ทั้งนี้เป็นไปตามผลของบทบัญญัติ ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 74 ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 เมื่อคดีอาญาเลิกกันแล้วสภาพบังคับทางอาญาก็เป็นอันสิ้นสุดลงด้วย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 "สิทธิ"คดีอาญามาฟ้องขอระงับในดังต่อไปนี้

(3) เมื่อคดีอาญาเลิกกันตามมาตรา 37

ส่วนมาตรการบังคับทางปกครอง เช่น การบังคับให้รื้อถอนอาคาร ยังคงมีอยู่ แม้เลิกตามคดีอาญา และหากมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ในฐานะความผิดอื่นก็สามารถดำเนินคดีอาญาในความผิดนั้นได้ต่อไป หรือหากมีการเปรียบเทียบแล้ว ต่อมามีการกระทำ

ผิดในความผิดฐานเดียวกันอีกก็ค่า เนินคดีอาญาตามชั้นตอนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายกับผู้ต้องหาคนเดิมได้อีก เพราะเป็นการกระทำต่างวาระ

การดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร ที่มีอายุความ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการรื้อถอนได้เสมอราบเท่าที่อาคารซึ่งฝ่าฝืนกฎหมายยังคงอยู่²¹

การดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มีอายุความห้าปี สำหรับความผิดที่มีโทษจำคุกกว่าหนึ่งเดือน ถึงหนึ่งปี และหนึ่งปี สำหรับความผิดที่มีโทษจำคุก ตั้งแต่หนึ่งเดือนลงมา²²

กฎหมายควบคุมอาคารต้องการให้ เครื่องมือ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการรื้อถอนอาคาร จึงให้มีการจับกุม กักขัง ผู้ฝ่าฝืน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากได้มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 42 ซึ่งได้ดำเนินการตามชั้นตอนที่กำหนดไว้ตั้งแต่มาตรา 40 ถึงมาตรา 42 โดยถูกต้องแล้ว ดังนี้

(1) มีการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หากอาคารนั้นยังมั่นคงแข็งแรง เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งให้ระงับการกระทำแล้ว แต่ถ้าอาคารหรือส่วนของอาคารที่ผิดกฎหมายดังกล่าวได้ก่อสร้าง คัดแปลงฯลฯ แล้วเสร็จแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งให้ระงับอีก

(2) เจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้มีคำสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องในกรณีอาคารนั้นที่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้ง หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

(3) หากเป็นกรณีไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือสามารถแก้ไขได้ แต่ไม่มายื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร และคำสั่งนั้นให้แก่เจ้าของ ผู้ครอบครอง ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการ โดยชอบแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยื่นคำขอต่อศาล จับกุม กักขัง²³ ต่อบุคคลซึ่งฝ่าฝืนปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้

²¹ ระเบียบคำพิพากษาฎีกา ที่ 1041/2537

²² ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95

²³ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 43(1)

รื้อถอนอาคาร โดยลักษณะคำขอ วิธีพิจารณาคำขอ และการทำคำสั่ง ให้นำบทบัญญัติในประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 297 ถึง 302 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งหลักเกณฑ์โดยย่อมีดังนี้

(1) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 21(3)* ซึ่งศาลมีอำนาจออกคำสั่งได้โดยนิตินัยฟังคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือคู่ความอื่น ๆ ก่อนออกคำสั่ง

(2) ต้องยื่นคำขอภายหลังระยะเวลาที่กำหนดให้รื้อถอนผ่านพ้นไป

(3) ต้องอ้างในคำขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลที่ระบุไว้ในคำร้องซึ่งไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้รื้อถอน

(4) ศาลที่จะยื่นคำขอคือศาล ศาลชั้นต้น ซึ่งอาคารที่มีการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยผิดกฎหมายตั้งอยู่

*ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 21 เมื่อคู่ความฝ่ายใดเสนอคำขอหรือคำแถลงต่อศาล

(3) ถ้าประมวลกฎหมายนี้บัญญัติไว้ว่า คำขออันใดอาจทำได้แต่ฝ่ายเดียวแล้ว ให้ศาลมีอำนาจที่จะฟังคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือคู่ความอื่น ๆ ก่อนออกคำสั่งในเรื่องนั้นได้ เว้นแต่ในกรณีที่คำขอนั้นเป็นเรื่องขอหมายเรียกให้ให้การ หรือเพื่อยึด หรืออายัดทรัพย์สินก่อนคำพิพากษา หรือเพื่อให้ออกหมายบังคับหรือเพื่อจับ หรือกักขังจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษา

(5) การขอให้มีคำสั่งจับกุมและกักขังตามมาตรา 43 เทียบได้กับการขอให้จับกุมหลังศาลพิพากษาแล้วตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 297* ดังนั้น ศาลจะต้องไต่สวนคำร้องให้เป็นทีที่ เชื่อได้แน่ว่ามีการไม่รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยมีการก่อสร้าง คัดแปลง ฯลฯ อาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมาย และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้มาตรการต่าง ๆ เป็นลำดับโดยถูกต้องตามขั้นตอนแล้ว แต่ผู้รับคำสั่งซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวฝ่าฝืนคำสั่ง โดยไม่รื้อถอนอาคารหรือส่วนของอาคารที่มีกฎหมายตามคำสั่งนั้น

(6) เมื่อได้รับความตามข้อ (5) แล้ว ศาลจะดำเนินการโดยออกหมายเรียกบุคคลผู้ฝ่าฝืนคำสั่งศาลมาก่อน จะออกหมายจับทันทีไม่ได้ ถ้าได้ออกหมายเรียกแล้ว บุคคลนั้นไม่มาศาล และมีได้แจ้งเหตุอันสมควรในการที่นำมาให้ศาลทราบ หากศาลเห็นว่าบุคคลนั้นได้รับหมายเรียกดังกล่าวแล้ว ก็ให้ศาลออกหมายจับบุคคลนั้น

(7) ถ้าบุคคลผู้ไม่รื้ออาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมาศาล แต่แสดงเหตุอันสมควรในการปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้ ศาลมีอำนาจสั่งกักขังบุคคลนั้นทันที หรือตั้งแต่วันใดวันหนึ่งที่ศาล เห็นสมควรกำหนดก็ได้

(8) ถ้าบุคคลนั้นไม่ได้รับหมายเรียก ให้ศาลเลื่อนพิจารณาข้อนั้นไปและออกหมายเรียกใหม่

(9) ถ้าบุคคลนั้นหลีกเลี่ยงไม่รับหมาย ศาลจะออกหมายจับตามที่ขอทันทีก็ได้

*ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 297 ภายใต้นบังคับมาตรา 296 หรือเจ้าพนักงานตามคำพิพากษาขอที่จะยื่นคำขอฝ่ายเดียว โดยทำเป็นคำร้องต่อศาลว่า เวลาใด ๆ นั้นแต่ละระยะเวลาที่กำหนดไว้ เพื่อการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอให้มีการบังคับได้ล่วงหน้าจนถึงเวลาที่การบังคับคดีได้เสร็จสิ้นลง ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังผู้นั้นตามคำพิพากษา ซึ่งจงใจฝ่าฝืนปฏิบัติตามหมายบังคับคดี

ห้ามไม่ให้ศาลอนุญาตตามคำขอนั้น เว้นแต่จะเป็นที่พอใจจากพยานหลักฐาน ซึ่งผู้ร้องนำมาสืบหรือที่ศาล เรียกมาสืบว่า

(1) ผู้นั้นตามคำพิพากษาสามารถที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ ถ้าได้กระทำการโดยสุจริต และ

(2) ไม่มีวิธีบังคับอื่นใดที่ เจ้าพนักงานตามคำพิพากษาจะใช้บังคับได้

(10) ถ้าบุคคลนั้นมาศาลและแสดงเหตุอันสมควร ศาลมีอำนาจที่จะพิจารณาคำสวนตามที่เห็นสมควร ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 298 วรรคห้า* และถ้าศาลเชื่อว่าเหตุที่บุคคลนั้นยกขึ้นอ้าง จะมีคำสั่งยกคำขอของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นก็ได้

"เหตุอันสมควร" เช่น บุคคลผู้เป็นเจ้าของ ผู้ครอบครองอาคาร ซึ่งได้รับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ยกขึ้นกล่าวอ้างต่อศาลว่าตนไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่ง เช่น อาคารนั้นไม่มีกฎหมาย อาคารนั้นสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ไม่จำเป็นต้องรื้อถอน ฯลฯ

(11) คำสั่งให้พักชั่งนั้น ห้ามมิให้พักชั่งแต่ละครั้งเกินกว่าหกเดือน นับแต่วันจับกุมหรือพักชั่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 300 และผู้ถูกจับอาจไม่ถูกพักชั่งได้หากมีประกันหรือหลักประกันตามที่ศาลเห็นสมควรกำหนด ภัยยื่นคำร้องพร้อมประกันหรือหลักประกันดังกล่าวว่าตนยินยอมจะปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นทุกประการ

(12) เมื่อมีศาลมีคำสั่งอย่างใดแล้ว อาจอุทธรณ์ฎีกาได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

*ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 298 วรรคห้า เมื่อมีคำสั่งให้จับตัวลูกหนี้ตามคำพิพากษา ภัยเหตุจงใจขัดขืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจับ ให้ศาลออกหมายเรียกลูกหนี้ตามคำพิพากษามาศาลในกรณีเหล่านี้ ศาลมีอำนาจที่จะพิจารณาคำสวนตามที่เห็นสมควรและลูกหนี้ตามคำพิพากษามาศาลพยายามมาสืบแก้ไขได้

ก่อนที่ผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์ความเหมาะสมของมาตรการบังคับ และบทลงโทษ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ในข้อ 3.4 นั้น ผู้เขียนขอเสนอการวิบัติของอาคารในรอบทศวรรษที่ผ่านมาบางส่วน อันเนื่องมาจากการก่อสร้าง คัดแปลง ฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งมีผู้รวบรวมไว้ในวารสารของวิศวกรรมสาร และได้ก่อให้เกิดความสูญเสียแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็นอาคารประเภทห้างสรรพสินค้า โรงภาพยนตร์ สถาบันเทิด และอาคารขนาดใหญ่ เช่น โรงแรม ซึ่งเป็นอาคารสาธารณะ นั้นมีการกระทำผิดพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เป็นจำนวนมาก พอสรุปได้ดังนี้

1. อาคารโรงงานซึ่งพังหลาย เนื่องจากการต่อเติมอาคารฝ่าฝืนกฎหมาย
2. โรงแรม ซึ่งพังหลาย เนื่องจากการต่อเติมอาคารฝ่าฝืนกฎหมาย
3. โรงแรมเกิดเพลิงไหม้ ซึ่งมีสัญญาณเตือนไฟ ทางหนีไฟ²⁴
4. อาคารต่าง ๆ ในเขต กทม. เกือบทุกเขตมีการก่อสร้าง คัดแปลง ใช้อาคารฝ่าฝืนกฎหมายจำนวนมาก²⁵

จากการนำเสนอการวิบัติของอาคาร เนื่องจากการก่อสร้าง คัดแปลง ฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารฯ และอาคารที่ก่อสร้าง คัดแปลง หรือใช้อาคารโดยมิได้รับอนุญาต ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 นั้น ผู้เขียนใคร่ขอเสนอข้อสังเกตดังต่อไปนี้

²⁴มัน ศรีเรือนทอง, "อาคารวิบัติในรอบทศวรรษที่ผ่านมา," วิศวกรรมสาร 8 (สิงหาคม 2540) : 35-39.

²⁵เคลินิวส์ (21 กรกฎาคม 2540) : 6, อาทิตย์วิเคราะห์(23-29 พฤศจิกายน 2540) : 14

1. อาคารที่วิบัติ ส่วนใหญ่เป็นอาคารขนาดใหญ่ มีความสูงมาก หรือเป็นโรงแรม โรงงาน อุตสาหกรรม
2. อาคารที่ก่อสร้าง คัดแปลง หรือใช้อาคารโดยมิได้รับอนุญาต ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ส่วนใหญ่จัดได้ว่าเป็นอาคารสาธารณะ* เช่น โรงแรม สถานบันเทิง ห้างสรรพสินค้า โรงภาพยนตร์ ซึ่งประกอบธุรกิจ การพาณิชย์ การให้บริการ
3. ในเขตกรุงเทพมหานครนั้น มีอาคารก่อสร้าง คัดแปลง และใช้อาคารโดยมิได้รับอนุญาต ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เกือบทุกเขต
4. จากข้อมูลอาคารที่วิบัติและก่อสร้าง คัดแปลง ใช้อาคาร โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 นั้น ผู้ที่เป็นเจ้าของอาคารหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง คัดแปลงอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายนั้น อาจมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย เพื่อการก่อสร้างคัดแปลงนั้น จะได้ดำเนินการไปโดยรวดเร็ว เพื่อประโยชน์ในทางการค้า ธุรกิจ ซึ่งการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง คัดแปลง อาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมาย น่าจะสังเกตเห็นผลถึงความเสียหายและอันตรายที่อาจเกิดขึ้นได้ เพียงแต่อันตรายจากการวิบัติของอาคารจะเกิดขึ้นเมื่อใด แต่เจ้าของอาคารหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง คัดแปลง อาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ไม่ได้คำนึงถึงความปลอดภัยของประชาชน ไม่ได้คำนึงถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการก่อสร้าง คัดแปลง ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เนื่องจากเจ้าของอาคารหรือผู้เกี่ยวข้อง คิดว่าอาคารพาณิชย์ โรงแรม โรงภาพยนตร์ ห้างสรรพสินค้า ได้กระทำเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ ผู้ประกอบการธุรกิจไม่ได้มีอยู่อาศัยเอง อาจไม่คำนึงถึงอันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนจากการก่อสร้าง คัดแปลง ที่ฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งต่างกับการมีบ้านเพื่ออยู่อาศัย บุคคลผู้เป็นเจ้าของ ต้องอยู่อาศัยเอง จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องปลูกสร้าง ควบคุมดูแล ระวังระวัง ไม่ให้เกิดการวิบัติ พังทลาย หรืออันตรายอื่น ๆ นั้น

*กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 "อาคารสาธารณะ" หมายความว่า อาคารที่ใช้ประโยชน์ในการชุมนุมคนได้โดยทั่วไป เพื่อกิจกรรมทางราชการ การเมือง การศึกษา การศาสนา การสังคม การนันทนาการ หรือ การพาณิชย์กรรม เช่น โรงแรม หอประชุม โรงแรม โรงพยาบาล สถานศึกษา หอสมุด สนามกีฬากลางแจ้ง สนามกีฬาในร่ม ตลาด ห้างสรรพสินค้า ศูนย์การค้า สถานบริการ ท่าอากาศยาน อุโมงค์ สะพาน อาคารจอดรถ สถานีรถ ท่าจอดเรือ โป๊ะจอดเรือ สุสาน ฼าปนสถาน ศาสนสถาน เป็นต้น

5. จากข้อมูลของอาคารในเขตกรุงเทพมหานครเกือบทุกเขตนั้น มีการก่อสร้าง คัดแปลง ใช้อาคารรถยนต์ไม่ได้รับอนุญาต ฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารนั้น ทำให้เป็นข้อพิจารณาว่ากระบวนการควบคุมอาคารบังคับนั้น เจ้าของ บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง คัดแปลง อาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายนั้น ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะบังคับให้บุคคลปฏิบัติตาม เนื่องจากมีการฝ่าฝืนแล้ว มาตรการบังคับและบทลงโทษนั้น ไม่เหมาะสม เพียงพอที่จะทำให้บุคคลผู้ฝ่าฝืนหรือบุคคลอื่นเกรงกลัว

6. จากข้อมูลอาคารที่ก่อสร้าง คัดแปลง ใช้อาคารรถยนต์ไม่ได้รับอนุญาต ฝ่าฝืนกฎหมายนั้น การก่อสร้าง คัดแปลง ย่อมใช้ระยะเวลาาน หากมีการฝ่าฝืนแล้ว เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ย่อมจะต้องตรวจพบการฝ่าฝืนนั้น และใช้มาตรการบังคับต่อผู้ฝ่าฝืน รวมทั้งดำเนินการทางศาลต่อผู้ฝ่าฝืน เพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาลงโทษ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ประสบกับปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้องอย่างไร ในการใช้มาตรการบังคับดังกล่าวอย่างไร จึงมีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มากขึ้น และการดำเนินการทางศาลนั้น เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ประสบกับปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้อง อย่างไร และเมื่อศาลได้พิจารณาพิพากษาลงโทษแล้ว สามารถบังคับตามคำพิพากษาได้รวดเร็วเพียงใด และสามารถทำให้บุคคลทั่วไปเกรงกลัวต่อมาตรการบังคับ บทลงโทษนั้นเพียงใด ผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป

สำหรับอาคารสูง ซึ่งมีปรากฏมากในจังหวัดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจนั้น ในกฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5(3)* และมาตรา 46 วรรคหนึ่ง** แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กฎกระทรวงฉบับที่ 47 นี้ เป็นบทบัญญัติถึงความหมายของอาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารขนาดใหญ่ อาคารสาธารณะ อาคารอยู่อาศัยรวม โรงงาน ภัตตาคาร สำนักงาน และนิตินิติในกรณีอาคารดังกล่าวข้างต้น หรืออาคารซึ่งก่อสร้าง คัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาต ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือก่อนวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ใช้บังคับทั้งที่อยู่ภายใต้และไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 หรือพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2476 มีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจมีผลต่อภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร

1. ดำเนินการแก้ไข เพื่อบรรเทาเหตุที่อาจก่อให้เกิดอันตราย
2. หากมีความจำเป็น จะสั่งห้ามมิให้เจ้าของอาคารใช้ หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้อาคารนั้น ทั้งหมดหรือบางส่วนไว้ก่อน จนกว่าจะมีการแก้ไข เพื่อบรรเทาเหตุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายนั้นได้

*พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง

(3) กำหนดกิจการอื่น เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

**พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง คัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้ก่อสร้าง คัดแปลง หรือเคลื่อนย้าย ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจมีผลต่อภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งดำเนินการแก้ไขตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กำหนดในกฎกระทรวง

จะเห็นได้ว่ากฎกระทรวง ฉบับ 47 ที่ได้ออกมาภายหลังที่ได้เกิดภัยอันตรายจากอาคารขนาดใหญ่ เป็นต้นว่า เกิดไฟไหม้ หรืออาคารถล่ม ทำให้บุคคลที่อยู่ในอาคารดังกล่าวได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต ได้รับบาดเจ็บ เป็นจำนวนมาก จึงทำให้ต้องออกกฎกระทรวงฉบับนี้ เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดังกล่าวแก้ไขอาคาร เพื่อให้เกิดความปลอดภัยยิ่งขึ้น เช่น ให้สร้าง รั้วกัน มีบันไดหนีไฟให้ถูกต้อง ให้มีอุปกรณ์ดับเพลิง เพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ที่อยู่ในอาคาร จึงอาจมีปัญหากว่า หากเจ้าของอาคารไม่ดำเนินการแก้ไข หรือจัดทำสิ่งเหล่านี้ ผลบังคับตามกฎกระทรวงฉบับนี้จะเป็นอย่างไร เนื่องจากในกฎกระทรวงดังกล่าวนี้ไม่ได้บัญญัติถึงบทกำหนดโทษดังกล่าวนี้ไว้

การสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นคือ หากเจ้าของอาคารไม่ทำการแก้ไข หรือจัดทำสิ่งที่จะก่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ประชาชน ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะสั่งระงับการใช้อาคาร หรือห้ามเข้าอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไว้ก่อน จนกว่าจะมีการแก้ไข เพื่อบรรเทาเหตุที่อาจก่อให้เกิดภัยอันตรายนั้นแล้วก็ได้

ผู้เขียนเห็นว่า การที่กฎกระทรวงฉบับนี้ ไม่ได้กำหนดโทษไว้เป็นการถูกต้องตามหลักการบัญญัติกฎหมายแล้ว เนื่องจากกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ออกมาเพื่อให้เจ้าของอาคาร แก้ไข ปรับปรุงอาคาร ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ของบุคคลที่เข้าไปใช้อาคารนั้น ทั้งนี้ตามหลักการบัญญัติกฎหมายที่จะไม่กำหนดโทษอาญาให้มีผลย้อนหลัง เนื่องจากอาคารเหล่านั้นสร้างมาถูกต้องตามกฎหมายทุกประการ

แต่อย่างไรก็ดีอาคารดังกล่าวหากเป็นกรณีอาคารอาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินได้ จึงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดำเนินการแก้ไข ภายในระยะเวลาที่กำหนด หากเจ้าของอาคารฝ่าฝืนคำสั่ง กรณีอาคารไม่เป็นอันตราย ให้มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลเข้าใช้สอยอาคารบางส่วนหรือทั้งหมด ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 40(2) และกรณีอาคารอาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรง ให้มีคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 42

ถ้าได้มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 43 ต่อไป คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยื่นคำขอฝ่ายเดียว ครอบครองเป็นคาร้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่ง จับกุม กักขัง บุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

และดำเนินการหรือจัดทำให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง

3.4 วิเคราะห์ความเหมาะสมของมาตรการบังคับ บทลงโทษ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงการบังคับใช้มาตรการบังคับและบทลงโทษ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในส่วนที่เป็นหลักกฎหมาย และมาตรการบังคับและบทลงโทษแล้วนั้น

มาตรการบังคับและบทลงโทษ จะมีประสิทธิภาพและความเหมาะสมนั้น ต้องอาศัยความมีวินัยในการที่ประชาชนมีส่วนร่วมเมื่อต่อรัฐ และมาตรการบังคับ บทลงโทษ จะต้องทำให้เกิดความเกรงกลัว ไม่กล้าฝ่าฝืน และถ้าหากฝ่าฝืน มาตรการบังคับ บทลงโทษนั้น จะต้องถูกนำมาบังคับใช้อย่างแท้จริง รวดเร็ว และยุติธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ซึ่งในมาตรการบังคับและบทลงโทษดังกล่าวนี้ ความมีประสิทธิภาพของมาตรการบังคับและบทลงโทษส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับเจ้าพนักงานท้องถิ่น การมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเทคนิคและบทบัญญัติของกฎหมายของผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายควบคุมอาคาร ประกอบกับมาตรการบังคับและบทลงโทษที่เหมาะสม ทำให้กฎหมายควบคุมอาคารสัมฤทธิ์ผล มีประสิทธิภาพ ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคาร เพราะถ้าหากเจ้าหน้าที่ขาดทักษะ ความรู้ ความเชี่ยวชาญในบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว ย่อมทำให้ความเหมาะสมของมาตรการบังคับและบทลงโทษขาดประสิทธิภาพ และขาดหลักประกันในการอำนวยความสะดวกมาให้เกิดขึ้นได้ ผลจากการวิเคราะห์ในบทที่ 2 จะได้นำมาเป็นข้อมูลให้ผู้เขียนได้วิเคราะห์ความเหมาะสมของมาตรการบังคับและบทลงโทษกับสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังได้กล่าวแล้วว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลและสวัสดิภาพ ความปลอดภัยของสาธารณชน จากการที่ได้ศึกษาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 จะเห็นได้ว่า ได้บัญญัติกฎหมายไว้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายควบคุมอาคารทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ ศาล เจ้าของผู้ครอบครองอาคาร ผู้ดำเนินการ ผู้ควบคุมงาน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นต้น มีอำนาจมากน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ วิวัฒนาการ ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายควบคุมอาคารของประเทศนั้น ๆ ตามแต่ที่จะเห็นว่ากฎหมายควบคุมอาคารมีความเหมาะสมของมาตรการบังคับและบทลงโทษด้วยวิธีการใด และฝ่ายใดจะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากที่สุด

ดังนั้น ความเหมาะสมของมาตรการบังคับทางปกครองและบทลงโทษทางอาญา จึงขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม สังคม และสภาพเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3.4.1 มาตรการบังคับทางปกครองและบทลงโทษทางอาญากับความเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน

ความเหมาะสมของมาตรการบังคับทางปกครอง และบทลงโทษทางอาญา จะเหมาะสมกับสภาพปัจจุบันเพียงใดและก่อให้เกิดประโยชน์หรือไม่นั้น ในความเห็นของผู้เขียนนั้น ควรพิจารณาจาก

1. ลักษณะของการกระทำความผิด
2. มาตรการบังคับทางปกครอง และบทลงโทษทางอาญา ตามลักษณะของการกระทำ

ความผิดนั้นจะต้อง

- ก. นำมาบังคับใช้ได้จริง
- ข. นำมาบังคับใช้ได้รวดเร็ว และทันห่วงที่
- ค. ป้องกันมิให้เกิดภัยอันตรายแก่ประชาชน
- ง. ได้รับความเชื่อถือ ยอมรับจากบุคคลทั่วไปที่จะเกรงกลัว และร่วมมือกับรัฐที่

จะเคารพกฎหมาย

จ. เป็นไปตามลักษณะที่ยุติธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย และผู้ถูกกล่าวหา ในขณะที่เดียวกันต้องคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณชน ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมอาคาร

นอกจากหลักเกณฑ์ 5 ประการข้างต้นแล้ว ผู้เขียนยังพิจารณาความเหมาะสม และบทลงโทษ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 จาก

1. พยานหลักฐานการลงโทษ
2. วัตถุประสงค์ของการลงโทษ
3. พยานหลักฐานใช้อำนาจรัฐ
4. หลักการบังคับใช้กฎหมาย
5. ความเหมาะสมของสภาพปัจจุบัน ซึ่งพิจารณาจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อม ฯลฯ ด้วย

ดังนั้นในการพิจารณาถึงความเหมาะสมของมาตรการบังคับทางปกครองและบทลงโทษทางอาญา ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ผู้เขียนจะใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ประกอบการวิเคราะห์ ซึ่ง มาตรการบังคับทางปกครองและบทลงโทษทางอาญานั้น อาจมีหลักเกณฑ์ไม่ครบตามที่ผู้

เขียนได้กล่าวไว้ แต่หากมาตรการบังคับทางปกครองและบทลงโทษทางอาญานั้น มีหลักเกณฑ์ตามที่ได้กล่าวแล้ว เป็นส่วนใหญ่ก็อาจถือได้ว่ามาตรการบังคับทางปกครองและบทลงโทษทางอาญานั้นมีความเหมาะสม

วิเคราะห์ความเหมาะสม

ก. มาตรการบังคับทางปกครอง

1. กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้างหรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระวัง การกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

ผู้เขียนมีความเห็นว่ามาตรการบังคับดังกล่าวมีความเหมาะสม เนื่องจากเป็นคำสั่งต่อผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย ห้ามระงับการ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นการใช้อำนาจรัฐ ตามทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ และหลักการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อคุ้มครองประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชน เนื่องจากอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกาย ชีวิต ทรัพย์สิน ของประชาชนได้ จึงต้องออกคำสั่งให้ระวังการกระทำดังกล่าว

2. กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่ง ห้ามมิให้บุคคลใดใช้ หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำฝ่าฝืน

ผู้เขียนมีความเห็นว่าเหมาะสม เนื่องจากมาตรการสั่งห้ามมิใช้ ห้ามเข้า เป็นการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นต่อผู้ฝ่าฝืน เป็นคำสั่งห้ามระงับการเช่นเดียวกับ มาตรการบังคับที่สั่งให้ระวังการกระทำ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐตามทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ และหลักการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน เนื่องจากอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชนได้ จึงสั่งห้ามบุคคลใดใช้หรือเข้าไปในอาคารบริเวณที่มีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมาย

การห้ามมิใช้ ห้ามเข้า อาคารเฉพาะส่วนที่ระงับการฝ่าฝืนกฎหมายเป็นการใช้ทฤษฎีอำนาจรัฐ ในหลักการว่ารัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซง สิทธิ ของประชาชนเกินกว่าที่ควรจะเป็น เว้นแต่บางครั้งเป็นกรณีจำเป็นเท่านั้น เช่น กรณีตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าอาคารมีสภาพ หรือมีการใช้อาคาร หรือระบบความปลอดภัย เกี่ยวกับอัคคีภัย ที่อาจเป็นอันตรายต่อชีวิต หรือร่างกาย หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่ามีความจำเป็น จะสั่งห้ามมิให้เจ้าของอาคารใช้ หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้อาคารนั้น ทั้งหมดหรือบางส่วนไว้ก่อน จนกว่าจะมีการแก้ไขเพื่อบรรเทาเหตุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายนั้นแล้วก็ได้

3. กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้ เจ้าของอาคารแก้ไข หากสามารถแก้ไข เปลี่ยนแปลง ให้ถูกต้องได้ ulyมีคำสั่ง

- ก. สั่งให้ เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาต
- ข. สั่งให้ เจ้าของอาคารดำเนินการแจ้ง
- ค. สั่งให้ดำเนินการแก้ไข เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง

ผู้เขียนมีความเห็นว่า มาตรการดังกล่าวมีความเหมาะสม มาตรการสั่งให้แก้ไข เป็น มาตรการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ออกคำสั่งให้ระหการ เพื่อให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่ง เป็นการใช้พหุอำนาจรัฐ และหลักการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้ผู้ฝ่าฝืนมากระทำระหการให้ถูกต้อง เนื่อง จากอาคารจะต้องก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้ ให้ถูกต้องตามประเภทของอาคาร เนื่อง จากการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้ อาคารผิดกฎหมาย อาจก่อให้เกิดอันตรายได้ อาคารที่ก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย จะต้องกระทำให้ถูกต้องตามหลักวิชาการวิศวะ เพื่อ ความมั่นคง แข็งแรง ปลอดภัย การสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม การผังเมือง จราจร ฯลฯ ตามเจตนารมณ์ ของกฎหมายควบคุมอาคาร

4. กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้ รื้อถอน อาคาร กรณีอาคารนั้นไม่สามารถแก้ไข เปลี่ยน แปลงให้ถูกต้องได้ หรือกรณีอาคารสามารถแก้ไข เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ แต่ผู้ได้รับคำสั่ง ไม่แก้ไข เปลี่ยนแปลง ไม่ยื่นคำขออนุญาต หรือไม่มาแจ้ง ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ผู้เขียนมีความเห็นว่า มาตรการดังกล่าวมีความเหมาะสม มาตรการสั่งให้รื้อถอนเป็น มาตรการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้ระหการ เช่นเดียวกับคำสั่งให้แก้ไขให้ถูกต้อง ตาม พหุอำนาจรัฐและการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากอาคารเหล่านั้นไม่สามารถ แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ จึงจำเป็นต้องรื้อถอนเพียงประการเดียว และในกรณีที่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ ผู้ฝ่าฝืนมี โอกาส เลือกที่จะแก้ไข ตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือจะไม่แก้ไขตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ท้องถิ่น แต่ผู้ฝ่าฝืนเลือกจะไม่ปฏิบัติตามแก้ไขให้ถูกต้อง จึงต้องมีการใช้มาตรการบังคับที่เด็ดขาดยิ่งขึ้นไป คือ การออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร การออกคำสั่งดังกล่าวเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน จากอันตรายที่อาจ เกิดขึ้นได้จากอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

5. การดำเนินการรื้อถอนอาคารโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำ

สิ่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

กรณีแบ่ง เป็น

1. ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติฉบับนี้ บัญญัติให้ศาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน อาคาร ที่ฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารฯ กล่าวคือ ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมายแล้ว ไม่มีการปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นคงหาได้แต่เพียงร้องขอต่อศาลให้บังคับให้มีการรื้อถอนอาคาร โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการรื้อถอนอาคารได้เอง เฉพาะกรณีอาคารที่ผิดกฎหมายนั้น อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ฯลฯ เท่านั้น

ซึ่งมีผู้ เห็นว่าขั้นตอนในการร้องขอต่อศาล เพื่อให้มีคำสั่งพิพากษาให้รื้อถอนอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารมีความล่าช้า จึงบัญญัติเปลี่ยนแปลงขั้นตอนในการดำเนินกรรื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมาย คือ

2. ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

แก้ไขให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินกรรื้อถอนอาคาร หรือบังคับให้มีการรื้อถอนอาคารได้เอง หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมายแล้วไม่มีการปฏิบัติตาม เหตุผลในการแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 นี้คือ เนื่องจากในทางปฏิบัติที่ผ่านมา เจ้าของอาคารซึ่งก่อสร้างขึ้นโดยผิดกฎหมายได้อาศัยประโยชน์จากการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องร้องขอต่อศาลให้บังคับให้มีการรื้อถอนอาคาร เป็นช่องทางในการประวิงการพิจารณาคดีของศาลให้ล่าช้า เพื่อที่ตนจะได้ใช้ประโยชน์จากอาคารที่ผิดกฎหมายให้ได้นานที่สุด เท่าที่จะกระทำได้ และการพิจารณาคดีของศาลก็ใช้เวลาหลายปี ทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความรำคาญว่ากฎหมายไม่ศักดิ์สิทธิ์²⁶

²⁶สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร, "คำชี้แจงประกอบร่างพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535".

ในการพิจารณาว่า การให้ศาลมีคำพิพากษาให้รื้อถอนอาคาร หรือ การให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการ หรือจัดให้มีการรื้อถอนได้เอง หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมายแล้วไม่มีการปฏิบัติตาม กรณีใดมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากกว่ากันนั้น จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครเขตต่าง ๆ เจ้าหน้าที่กองบังคับการเทศกิจ สำนักเทศกิจ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติการ กองวิชาการ สำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร วันที่ 4 มิถุนายน 2541 แล้ว พบสรุป ปัญหาอุปสรรค ข้อขัดข้องที่ทำให้ทั้งกรณีศาลมีคำพิพากษาให้รื้อถอนอาคาร หรือ การให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการ หรือ จัดให้มีการรื้อถอนได้เอง หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมาย แล้วไม่สามารถดำเนินการรื้อถอนอาคารได้ดังนี้

1. กรณีศาลมีคำพิพากษาให้รื้อถอน

ก. ช่วงระยะเวลาที่เจ้าพนักงานมีคำร้องขอต่อศาลให้พิพากษาให้รื้อถอน เนื่องจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลให้รื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมายได้ตลอดเวลาที่อาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายยังคงอยู่ และเมื่อยื่นคำร้องขอต่อศาลแล้ว เจ้าของอาคารมักจะต่อสู้คดีจนถึงศาลฎีกาเสมอ เพื่อประวิงเวลาในการใช้ประโยชน์จากอาคารให้ได้นานที่สุดเท่าที่จะนานได้ ดังนั้นระยะเวลาในช่วงนี้จึงใช้ระยะเวลาเวลานานหลายปี เพราะเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าจะรวบรวมพยานหลักฐาน และยื่นฟ้องศาลจนถึงศาลฎีกามีคำพิพากษาใช้ระยะเวลานานหลายปี

ข. ช่วงระยะเวลาภายหลังศาลมีคำพิพากษาให้รื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมาย

อุปสรรคข้อขัดข้อง

1. การจ้างผู้รับเหมาในการรื้อถอนอาคารนั้น ไม่มีบริษัทขุดดินของประกวดราคา²⁷ เนื่องจากอาคารรื้อถอนอาคารทำได้ยากลำบาก ต้องใช้เทคนิคขั้นสูง และเกรงว่าจะถูกฟ้องทั้งคดีแพ่งและอาญา

²⁷สภากรุงเทพมหานคร .รายงานกิจการประจำปี2538 : 183-184.

2. งบประมาณการรื้อถอนไม่มี เนื่องจากการปรับลดงบประมาณในการรื้อถอนของรัฐบาล²⁸ การรื้อถอนอาคารนั้นใช้งบประมาณ ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนเป็นจำนวนเงินมาก เช่น ห้างนิวเวิลด์ งบประมาณค่าใช้จ่ายในการรื้อถอน คือ 36 ล้านบาท²⁹ หาก กทม. เสิ้งงบประมาณไปก่อน ทางห้างจะไม่สามารถหาเงินมาชำระให้ กทม. ได้
3. เจ้าหน้าที่ไม่ติดตามผลการปฏิบัติหน้าที่ในการรื้อถอนอาคารอย่างจริงจังและไม่ต่อเนื่อง
 4. อุปสรรคด้านกำลังเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีเพียงพอ
 5. อุปสรรคด้านความรู้ ความสามารถของเจ้าหน้าที่ นายช่าง นายตรวจอาจมีความรู้น้อยกว่าผู้ถูกตรวจ ซาคผู้ชำนาญการในการรื้อถอน
 6. เจ้าหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย³⁰

2. กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการ หรือจัดให้มีการรื้อถอนได้เอง หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมายแล้ว ไม่มีการปฏิบัติตาม

อุปสรรค ข้อขัดข้อง

1. เจ้าหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย
 2. เจ้าหน้าที่ไม่ติดตามผลการปฏิบัติหน้าที่ในการรื้อถอนอาคารอย่างจริงจัง และไม่ต่อเนื่อง
- ซึ่งแม้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการ หรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้เอง แต่หากไม่ดำเนินการจริงจังก็ไม่สามารถรื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมายได้จริงจัง และรวดเร็ว

²⁸อาทิตย์วิเคราะห์ (วันที่ 23-29 พฤศจิกายน 2540) : 14

²⁹เดลินิวส์ (6 พฤษภาคม 2540) 823.

³⁰คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ . รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี 2540 : 28, 35-36.

3. งบประมาณอาคารรื้อถอนไม่มี เนื่องจากการปรับลดงบประมาณในการรื้อถอนของรัฐบาล
4. อุปสรรคด้านกำลังเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีไม่เพียงพอ
5. อุปสรรคด้านความรู้ ความสามารถ ของเจ้าหน้าที่ นายช่าง นายตรวจ อาจมีความรู้ น้อยกว่าผู้ถูกตรวจ ซาคผู้ชำนาญการในการรื้อถอน
6. การจ้างผู้รับเหมาในการรื้อถอนอาคารนั้น ไม่มีบริษัทขึ้นซองประกวดราคา เนื่องจากการรื้อถอนอาคารทำได้ยากลำบาก ต้องใช้เทคนิค และเกรงว่าจะถูกฟ้องทั้งคดีแพ่งและอาญา

วิเคราะห์ เปรียบเทียบ การให้ศาลมีคำพิพากษาให้รื้อถอนอาคาร หรือ การให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการ หรือ จัดให้มีการรื้อถอนได้เอง หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งรื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมายแล้วไม่มีการปฏิบัติตามนั้น กรณีใดเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากกว่ากัน ผู้เขียนมีความเห็นดังนี้

1. ระยะเวลาและอุปสรรคข้อขัดข้องในการปฏิบัติ เพื่อให้มีการดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมาย

ก. กรณีตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เจ้าพนักงานต้องร้องขอต่อศาลให้บังคับให้มีการรื้อถอนอาคาร

กรณีนี้จะใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ เพื่อให้มีการรื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมายนานมาก เนื่องจากระยะเวลาในการดำเนินการสามารถยืดระยะเวลาได้เป็น 3 ช่วง

ระยะแรก ระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องใช้ในการรวบรวมพยานหลักฐาน และดำเนินการส่งคดีฟ้องศาล ซึ่งกว่าคดีจะขึ้นสู่ศาลเพื่อพิจารณาคำพิพากษาในศาลชั้นต้น จะใช้ระยะเวลานาน เพราะ การฟ้องคดีขอให้รื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมายนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถร้องขอได้ตลอดเวลา ครบเท่าที่อาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายยังคงอยู่³¹ จึงไม่มีอายุความสำหรับเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่จะยื่นฟ้องต่อศาล ทำให้ในช่วงก่อนฟ้องคดีต่อศาลก็ใช้ระยะเวลานาน

ระยะที่สอง คือ ระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว ระยะเวลาที่ศาลชั้นต้นพิพากษา จนถึง ศาลฎีกา จะใช้ระยะเวลานาน เนื่องจากเจ้าของอาคารมักต่อสู้คดีถึงศาลฎีกาเสมอ เพื่อคนจะได้ใช้ประโยชน์จากอาคารที่ผิดกฎหมายให้นานที่สุดเท่าที่จะกระทำได้

³¹ ศึกษาคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1041/2537

ระยะที่สาม คือ เมื่อศาลฎีกาพิพากษาแล้ว เจ้าของอาคารก็ยังมีภาระวิ่งเวลาในการรื้อถอนอาคารตามคำพิพากษาของศาลได้อีก ด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดจาก เจ้าของอาคารใช้ประโยชน์จากตัวกฎหมายที่เปิดช่องให้มีการประวิงเวลาได้ เช่น การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งที่มีคำพิพากษาของศาลแล้ว ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งแก่เจ้าของอาคารที่ผิดกฎหมาย ภายหลังศาลมีคำพิพากษา ทำให้เจ้าของอาคารผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้สิทธิตามกฎหมายอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้³² ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นต้องศึกษาและนำกฎหมายมาปฏิบัติให้ถูกต้อง เพื่อมิให้เกิดความล่าช้าในการบังคับคดีอย่างที่ เป็นอยู่ ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว สิ่งที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องกระทำให้ถูกต้องคือ ตรวจสอบว่าศาลได้ออกคำสั่งบังคับ และจ่ายเลขได้ทราบคำสั่งของศาลแล้วหรือไม่ หากยังมีได้มีการออกคำสั่งบังคับ สำนักเทศกิจจะต้องแจ้งให้สำนักงานอัยการสูงสุดร้องขอต่อศาลเพื่อออกคำสั่ง³³ มิใช่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งแก่ เจ้าของอาคารให้รื้อถอนอาคารโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น

และเมื่อทราบภายหลังศาลมีคำพิพากษาให้รื้อถอนอาคาร นอกจากอุปสรรคข้อขัดข้องในเรื่องระยะเวลาที่นานแล้ว ก็ยังมีอุปสรรคข้อขัดข้องในด้านอื่น ๆ ที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งอุปสรรคดังกล่าวทั้งหมดทำให้การดำเนินกรรื้อถอนอาคารตามคำพิพากษาคดีแพ่ง ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไม่สามารถบังคับการรื้อถอนได้

ข. กรณีตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.

2535 เจ้าพนักงานท้องถิ่นเมื่ออำนาจดำเนินการ หรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารได้เอง หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมายแล้วให้มีการปฏิบัติตาม

32. คลินิกวลส์ (พหุสบัติ 18 กันยายน 2540) : 32.

33 "หลักปฏิบัติในการดำเนินกรรื้อถอนอาคารตามคำพิพากษาทางแพ่ง ที่ กท 8004/149".

กรณีนี้ระยะเวลาในการบังคับให้รื้อถอนอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายนั้นขึ้นอยู่กับเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจ และติดตามผลการปฏิบัติหน้าที่ของตนเพียงใด แม้บุคคลผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ กฎหมายก็ได้กำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ของบุคคลผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้อุทธรณ์ภายใน 30 วัน และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยอย่างไรแล้ว ผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลให้วินิจฉัยพิพากษาได้อีก แต่กฎหมายกำหนดระยะเวลาให้ร้องขอต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์³⁴ หากผู้ได้รับคำสั่งไม่ใช้สิทธิ ภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ไม่มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ หรือร้องขอต่อศาล แต่อย่างไรก็ดี หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมาย ก็จะมีอุปสรรคข้อขัดข้อง ในการดำเนินการรื้อถอน ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวแล้วข้างต้น

ดังนั้นเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบ กรณีตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องร้องขอต่อศาลให้วินิจฉัยพิพากษาให้รื้อถอนอาคาร หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมายแล้วจะมีการปฏิบัติตาม กับกรณีตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ที่ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการ หรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารได้เอง หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมาย แล้วจะมีการปฏิบัติตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ และติดตามผลการปฏิบัติหน้าที่ ในการรื้อถอนอาคารของคนอย่างจริงจัง รวดเร็ว เด็ดขาด แล้ว จะสามารถดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้รวดเร็วกว่า เนื่องจาก ผลของการร้องขอต่อศาลให้วินิจฉัยพิพากษาให้รื้อถอน กับ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการ หรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้เอง หากผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้รื้อถอน คือ การที่ต้องบังคับและดำเนินการให้มีการรื้อถอนอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เช่นกัน แต่ระยะเวลาในการที่จะบังคับให้มีการรื้อถอนอาคารนั้น กรณีต้องร้องขอต่อศาลให้วินิจฉัยพิพากษาให้รื้อถอนอาคาร ใช้ระยะเวลานานกว่า เนื่องจาก ไม่มีอายุความในการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะร้องขอต่อศาลให้วินิจฉัยพิพากษาให้รื้อถอน ในขณะที่มีอายุความกำหนดสำหรับผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และ ร้องขอต่อศาล และแม้ศาลมีคำพิพากษา

³⁴พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 52

ให้รื้อถอนแล้ว ก็ยังไม่สามารถบังคับให้รื้อถอนอาคารได้ ดังนั้น หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ปฏิบัติหน้าที่ และติดตามผลการปฏิบัติหน้าที่ในการรื้อถอนของตนอย่างจริงจัง เขียนขาดแล้ว จะมีความรวดเร็วกว่า*

*ปัจจุบัน กรณีตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งศาลมีคำพิพากษาให้รื้อถอนอาคาร 309 ราย เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการรื้อถอนอาคารได้ 72 ราย รื้อบางส่วน 42 ราย (กองบังคับการเทศกิจ สำนักเทศกิจ 29 ตุลาคม 2541)

อนึ่งมีข้อพิจารณาว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสะดวกในการดำเนินการรื้อถอนเอง โดยขอใช้สิทธิทางศาล ให้ศาลมีคำพิพากษาสั่งให้รื้อถอนอาคารได้หรือไม่ กรณีนี้ยังไม่มีความพิพากษาฎีกา แต่มีข้อหารือที่ 36/2536 ของสำนักอัยการสูงสุดว่า กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ยื่นคำร้องขอต่อศาลให้ออกคำสั่งได้ เพราะกฎหมายบัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการ หรือจัดให้มีการรื้อถอนได้เอง จึงไม่ต้องอาศัยอำนาจในการที่จะร้องขอต่อศาล ซึ่งผู้เขียนจะไม่ขอกล่าวถึง ในกรณีการระงับอำนาจการรื้อถอนอาคารเองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพียงแต่ตั้งไว้เป็นข้อสังเกต เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีหนังสือหารือถึงสำนักงานอัยการสูงสุด

กรณีการดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารได้เองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นด้าน
 เจ้าของอาคารไม่ต้องเกรงว่าจะโดนกลั่นแกล้ง ในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพราะมี
 มาตรการกลั่นกรอง ตรวจสอบ การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น กล่าวคือ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น
 มีคำสั่งอย่างไรแล้ว บุคคลที่ได้รับคำสั่งนั้นสามารถอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และ
 เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยอย่างไรแล้ว สามารถเสนอคดีต่อศาลได้ ซึ่งผู้เขียนจะได้
 ทบทวนวิเคราะห์ในบทที่ 5 ต่อไป

ด้านของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อกฎหมายให้อำนาจในการเข้าดำเนินการ หรือจัดให้
 มีการรื้อถอนอาคารได้เองแล้ว หากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ใช้ดุลพินิจ และกระทำด้วยความสุจริตแล้ว ย่อม
 นับเป็นการละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420* และนับเป็นการบุกรุกตาม
 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 362-365 เพราะเป็นการกระทำความผิดด้วยกฎหมาย และมีอำนาจกระ
 ทำได้

แนวทางแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้อง ผู้เขียนจะนำเสนอแนวทางแก้ไขในบทที่ 5 ต่อไป

*ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 "ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นกระทำความผิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อการนั้น"

อนึ่งกรณี ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 วรรค 1 เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยื่นคำขอฝ่ายเดียว โดยทำเป็นคำร้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่ง จับกุม กักขัง บุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

กรณีดังกล่าว กทม. เคยมีการดำเนินคดีแพ่งและอาญา 48 ราย³⁵ แต่จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองบังคับการเทศกิจ สำนักเทศกิจ เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2541 นั้น มาตรการจับกุม กักขัง นั้นทางปฏิบัติมีอุปสรรค ข้อขัดข้องดังนี้

1. เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำขอไป พนักงานอัยการ มักจะทักท้วงว่า ควรใช้อำนาจในการรื้อถอนโดยสั่งให้ผู้กระทำผิดรื้อถอน และดำเนินการรื้อถอนเอง เจ้าพนักงานท้องถิ่นให้เหตุผลว่า ผู้กระทำผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น และนำมาพบเจ้าพนักงานท้องถิ่นเลข พนักงานอัยการทักท้วงว่า เหตุผลดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะร้องขอให้จับกุม กักขัง

2. เมื่อพนักงานอัยการยื่นคำร้องขอต่อศาล ให้มีคำสั่งจับกุม กักขัง ผู้กระทำผิด เมื่อออกหมายจับแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจแจ้งว่าไม่สามารถหาตัวผู้กระทำผิดและไม่สามารถจับตัวได้ หรือ กว่าจะจับตัวได้จะใช้ระยะเวลาเวลานานมาก

ดังนั้นมาตรการดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่า โดยหลักการนั้นดี เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้อำนาจในการบังคับผู้กระทำผิดให้รื้อถอนอาคารได้รวดเร็วขึ้น เนื่องจากผู้กระทำผิดจะเกรงกลัว การจับกุม กักขัง แต่ในการนำมาใช้บังคับยังมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากอุปสรรค ข้อขัดข้อง ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารเอง

ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรมีการแก้ไข อุปสรรค ข้อขัดข้อง ในกรณีนี้ คือ

1. การวางระเบียบ กฎเกณฑ์ ที่แน่นอน ชัดเจน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบว่า กรณีที่จะร้องขอให้ จับกุม กักขัง ผู้ฝ่าฝืนไม่รื้อถอนอาคารนั้น จะต้องประกอบด้วยเหตุผลและพฤติการณ์อย่างไร เพื่อพนักงานอัยการจะได้เห็นสมควรร้องขอต่อศาลให้มีการจับกุม กักขัง ผู้กระทำผิด เช่น ผู้ไม่รื้อถอนอาคารมีพฤติการณ์ที่จงใจขัดคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้รื้อถอนอาคาร กล่าวคือ ไม่ยอมรื้อถอนอาคาร แต่กลับแสวงหาผลประโยชน์จากอาคาร การไม่มาพบเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ครั้ง ภายใต้อำนาจศาลเป็นต้น

³⁵กองวิชาการ สำนักเทศกิจ, "รายงานการดำเนินคดีแก่ผู้ก่อสร้าง คัดแปลง อาคาร โดยไม่ได้รับอนุญาต และไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ว่าด้วยการควบคุมอาคาร ประจำปี 2539."

2. กรณีหากเจ้าพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาล ให้จับกุม กักขัง ผู้ฝ่าฝืนไม่รื้อถอนอาคารตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถจับตัวผู้กระทำความผิดได้ หรือ กว่าจะจับตัวได้ต้องใช้เวลาเวลานานนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นควรมีการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการจับกุมผู้กระทำความผิด

อนึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องเข้ายื่นรายงาน การจับกุม กักขัง ผู้ฝ่าฝืนไม่รื้อถอนอาคาร เป็นรายงานหลักด้วย เพื่อให้มาตรการจับกุม กักขัง มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้

ข. สภาพบังคับทางอาญา

1. จำคุก

กรณีจำคุก โทษจำคุก อัตราโทษจำคุกสูงสุดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไม่เกินหกเดือน (ถ้าการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นการกระทำของผู้ดำเนินการ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้ และถ้าการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นการกระทำอันเกี่ยวกับอาคารเพื่อพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม การศึกษา หรือการสาธารณสุข หรือเป็นการกระทำในทางการค้าเพื่อให้เช่า ให้เช่าซื้อ ขาย หรือจำหน่าย โดยมีอัตราค่าตอบแทนซึ่งอาคารใด ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ)

กรณีโทษจำคุก ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ผู้เขียนมีความเห็นว่า ผู้กระทำความผิดมิใช่อาชญากร เพราะความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม (Mala Prohibita) ไม่ใช่ ความผิดในตัวเอง (Mala-in-se) การลงโทษจำคุกจึงควรพิจารณาให้มีเฉพาะกรณีจำเป็นจริง ๆ ดังนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่าโทษจำคุกที่บัญญัติไว้เหมาะสมแล้วในสภาพปัจจุบัน

เนื่องจากเมื่อพิจารณาเรื่องความประสงค์ของการลงโทษในประเทศไทย ซึ่งวิเคราะห์จากบททั่วไปในประมวลกฎหมายอาญานั้น บทบัญญัติแสดงถึงแนวความคิดตามทฤษฎีลงโทษเพื่อตัดแปลงนั้น มี 2 ประการ คือ

1. การหลีกเลี่ยงโทษจำคุกระยะสั้น โดยใช้การรอกการกำหนดโทษ หรือกำหนดโทษ แต่รอการลงอาญาไว้ โดยจะกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้³⁶

³⁶ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56

2. ผู้กระทำความผิด สามารถที่จะกลับตัวได้ การลงโทษจำคุกระยะสั้นจะหาให้ผู้กระทำความผิดหมดโอกาสกลับตัว และคำนึงการแก้ไขการกระทำนั้นให้ถูกต้อง

มีคำพิพากษาฎีกาเป็นจำนวนมาก ที่ศาลหลักเมืองการลงโทษจำคุกระยะสั้น ศาลมักใช้ดุลพินิจลงโทษจำคุก แต่ให้รอกการลงโทษไว้ หรือลงโทษปรับอย่างเดียว เนื่องจากศาลมีดุลพินิจว่าผู้กระทำความผิดมิใช่อาชญากร แต่ได้กระทำความผิดเล็กน้อย แสดงว่าศาลมีดุลพินิจว่าอัตราโทษจำคุกที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เหมาะสมแล้ว จะมีเพียงบางคดีเท่านั้นที่ศาลพิพากษาลงโทษจำเลย เนื่องจากพิจารณาแล้วว่า จำเลยมีเจตนาฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เช่น การฝ่าฝืนสร้างอาคารพาณิชย์ อาคารขนาดใหญ่ อาคารประเภทควบคุมการใช้ สร้างเป็นจำนวนมาก ใช้ประโยชน์จากอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กระทำความผิดซ้ำ หลักเสียงในคำพิพากษาของศาลชั้นต้น, ศาลอุทธรณ์ เป็นต้น³⁷

³⁷คำพิพากษาฎีกาที่ 884/2535, 373/2536, 1047/2537, 466/2537.

2. โทษปรับ

โทษปรับเป็นโทษที่ปรับเข้าได้ที่สุกกับโทษในการลงโทษ เพื่อการข่มขู่ยับยั้ง ปรับปรุง แก้ไข เพราะจะทำให้ผู้กระทำผิดยับยั้งซึ่งใจไม่กล้ากระทำผิดอีก โดยเฉพาะในสภาพเศรษฐกิจ เป็นตัวกำหนดสถานภาพทางสังคม ผู้กระทำผิดแต่ละคนมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่เท่ากัน คนรวยถูกปรับอาจไม่เดือดร้อน คนจนถูกปรับแล้วเดือดร้อนมาก ดังนั้น หากกำหนดอัตราโทษปรับสูงสุดไว้ต่ำ คนรวยอาจไม่เดือดร้อน โดยเฉพาะอาคารขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นอาคารควบคุมการใช้* นั้นสามารถดำเนินธุรกิจ กิจการค้า ได้ผล ประโยชน์และผลกำไร มากกว่าการเสียค่าปรับ

เนื่องจากอาคารประเภทควบคุมการใช้ เป็นอาคารที่ต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของประชาชนอย่างสูง เพราะเป็นสถานที่ซึ่งประชาชนใช้บริการเป็นจำนวนมาก และประกอบธุรกิจการค้า หรือให้บริการ จึงควรกำหนดโทษปรับให้สูงกว่าอาคารที่กระทำผิดพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ประเภทบ้านพักอาศัย หรือกรณีเป็นอาคารพาณิชย์จริง แต่เป็นอาคารขนาดเล็ก ซึ่งบุคคลที่ประกอบกิจการใช้เป็นที่พักอาศัยและประกอบการค้าเล็ก ๆ น้อย ๆ เพื่อหารายได้ไปในตัวเท่านั้น

กรณีโทษปรับสูงสุดไม่เกินหนึ่งแสนบาท โทษปรับรายวันวันละไม่เกินสามพันบาท (ถ้าเป็นการกระทำของผู้ดำเนินการ หรือเป็นการกระทำอันเกี่ยวกับอาคารเพื่อพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การศึกษา หรือสาธารณสุข หรือเป็นการกระทำในทางการค้า เพื่อให้เช่า ให้เช่าซื้อ ขาย หรือจำหน่าย โดยมีค่าตอบแทนซึ่งอาคารใด ผู้กระทำต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ)

ดังนั้นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 นั้น อัตราโทษปรับยังกำหนดไว้ไม่สูง เนื่องจากยังเป็นดุลพินิจของศาลในการกำหนดอัตราค่าปรับ

*พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 32 อาคารประเภทควบคุมการใช้ คืออาคารดังต่อไปนี้

- (1) อาคารสำหรับใช้เป็นคลังสินค้า โรงมหรสพ โรงแรม อาคารชุด หรือสถานพยาบาล
- (2) อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การศึกษา การสาธารณสุข หรือกิจการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากนั้นโทษปรับถือว่าเป็นโทษที่ต่ำกว่าโทษจำคุก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโทษจำคุกระยะสั้น ซึ่งนักอาชญาวิทยามีความเห็นพ้องต้องกันว่า ไม่ได้ผลในทางปราบปราม การกระทำความผิดเพราะผู้ถูกลงโทษไม่เช็ดหลาบ ไม่ได้ผลในทางแก้ไขปรับปรุงตัวผู้กระทำความผิด เพราะระยะเวลาสั้นเกินไป โทษจำคุกทำให้ผู้ต้องโทษมีจิตใจแข็งกระด้าง การจำคุกทำให้ผู้ต้องโทษเข้าไปปะปนอยู่ในสมาคมของอาชญากร ทำให้เมื่อพ้นโทษออกมาแล้ว เข้าสังคมได้ยาก แต่โทษปรับนั้นก็ถือว่าเสียหายมากนักในทางสังคม ยังเข้าสังคมได้ โทษปรับผู้ถูกลงโทษนั้นมีทางขึ้นกับโทษ เหมือนถูกจำคุก ถูกปรับเมื่อใดก็กระทบกระเทือนเศรษฐกิจทุกครั้ง ถูกปรับมากไม่กี่ครั้งก็จะเช็ด และสามารถกำหนดค่าให้เหมาะสมกับตัวผู้กระทำความผิดได้ทุกชั้น คนจนก็ปรับน้อย คนฐานะดีก็ปรับสูงขึ้นตามฐานะ³⁸

ดังนั้นโทษปรับผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ยังไม่มีความเหมาะสมในสภาพปัจจุบัน เนื่องจากบัญญัติไว้ค่าปรับทำให้บุคคลไม่เกรงกลัว สมควรเพิ่มโทษปรับให้สูงขึ้น ซึ่งหมายความรวมทั้งอัตราค่าปรับ และปรับรายวันด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพและสถานการณ์ปัจจุบัน

3. ปรับรายวัน (ปรับตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามถูกต้อง)

โทษปรับรายวันตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 สูงสุดคือไม่เกินสามหมื่นบาท (ถ้าการกระทำความผิดพระราชบัญญัตินี้ เป็นการกระหาของผู้ดำเนินการ เป็นการกระหาอันเกี่ยวกับอาคารเพื่อพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม การศึกษา หรือการสาธารณสุข หรือเป็นการกระหาในทางการค้า เพื่อให้เช่า ให้เช่าซื้อ ขาย หรือจำหน่ายโดยมีค่าตอบแทน ซึ่งอาคารใด ผู้กระหาผิดต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ)

³⁸ รศ.เกษม ภัทรภิรมย์, "โทษปรับ," วารสารอัยการ 163 (กันยายน 2534) : 163-164.

โทษปรับรายวัน ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 นั้น ในทางปฏิบัตินั้น จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติการ กองวิชาการ สำนักเทศกิจ เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2541 นั้น มีปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอถึงปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้อง ร่วมกับกรณี เปรียบเทียบปรับ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป เนื่องจากมีความเกี่ยวพัน และเชื่อมโยงกันในทางปฏิบัติ หลักกฎหมาย ทำให้การบังคับใช้ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

4. เปรียบเทียบปรับ

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 74 ให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี

(1) ในเขตกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้แทนกรมตำรวจ

(2) ในเขตจังหวัดอื่น ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด และหัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัดหรือผู้กำกับการตำรวจ แล้วแต่กรณี

ความผิดตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง มาตรา 66 มาตรา 66 ทวิ วรรคหนึ่ง มาตรา 67 วรรคหนึ่ง มาตรา 68 มาตรา 69 หรือมาตรา 70 ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบ มีอำนาจเปรียบเทียบได้ถ้าเห็นว่าผู้ต้องหาสมควรถูกฟ้องหรือได้รับโทษถึงจำคุก ให้กำหนดค่าปรับซึ่งผู้ต้องหาจะพึงชำระถ้าผู้ต้องหาและผู้เสียหาย ถ้ามี ยินยอมตามนั้น เมื่อผู้ต้องหาได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกัน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*

การเปรียบเทียบปรับนี้ มีข้อพิจารณาดังนี้

1. การเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 นั้น ปรับโดยคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ซึ่งต่างจากการเปรียบเทียบปรับ ในคดีอาญาอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 ซึ่งการเปรียบเทียบคดีอาญาดังกล่าวทั่ว ๆ ไปนั้น กระทำโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจประจำท้องถิ่น ตั้งแต่ตำแหน่งสารวัตรขึ้นไป หรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร ผู้ทำการในตำแหน่งนั้น ๆ ได้เปรียบเทียบ

*ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 คดีอาญาเลิกกันได้ ดังต่อไปนี้

(4) ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว

2. การเปรียบเทียบปรับ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ที่จะพิจารณาว่าผู้ต้องหาสมควรถูกฟ้องร้องหรือได้รับโทษถึงจำคุก และการกำหนดเงินค่าปรับ

การเปรียบเทียบคดีโดยชอบมีผลทำให้คดีอาญาเลิกกัน ตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 74 ประกอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 37 แต่ผู้กระทำความผิดยังมีหน้าที่ต้องระงับการกระทำ แก่ไข เปลี่ยนแปลง การกระทำให้ถูกต้อง ตลอดจนรื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมายอันเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการ กองนิติการ สำนักเทศกิจ ซึ่งเป็นเลขานุการ ของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2541 นั้น การเปรียบเทียบคดีมีปัญหา อุปสรรคข้อขัดข้อง ซึ่งส่งผลถึงการปรับ และ ปรับรายวัน พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. เจ้าหน้าที่ตำรวจ สรุปลานวนการสอบสวนการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ไม่ครบถ้วน โดยแจ้งข้อหาไม่ครบ ตำรวจจะแจ้งข้อหาเฉพาะตัวเจ้าของอาคาร แต่จะไม่ติดตามขยายผลว่าใครเป็นผู้รับเหมา ใครคือผู้ควบคุมงาน ซึ่งตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 71 นั้น กรณีที่มีการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 34 มาตรา 42 มาตรา 52 วรรคหก มาตรา 57 หรือ มาตรา 60 ให้ถือว่าเป็นการกระทำของเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารผู้ดำเนินการ ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ותרณ์ ตามมาตรา 52 แล้วแต่กรณี หรือเป็นการกระทำตามคำสั่งของบุคคลดังกล่าว เว้นแต่บุคคลนั้นจะพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำของผู้อื่น และในกรณีที่นิติบุคคลระหาคความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 72 ให้ถือว่า กรรมการ หรือผู้จัดการทุกคน ของนิติบุคคลนั้น เป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า การกระทำของนิติบุคคลนั้น ได้กระทำโดยตนมิได้รู้ เห็นหรือยินยอมด้วย แต่ในความเป็นจริงส่วนใหญ่ นั้น การก่อสร้าง คัดแปลงอาคารนั้น เจ้าของอาคารจะไม่ทราบว่าต้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างไรบ้าง เมื่อจ้างผู้รับเหมา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการและวิศวกรผู้ควบคุมงานให้ดำเนินการแล้ว ผู้รับเหมาจะรับใบดำเนินการหมด โดยแจ้งกับเจ้าของอาคารว่าจะดำเนินการให้ตลอดทุกขั้นตอน ตั้งแต่ขออนุญาตเขต หรือ โยธาเขต หรือ ขออนุญาตหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แต่ในความเป็นจริง ผู้รับเหมา และวิศวกร ซึ่งรู้ข้อกฎหมายที่ดี จะก่อสร้าง คัดแปลงไปก่อนได้รับอนุญาต ทั้งที่ทราบว่ามีผิดกฎหมาย แต่ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจจะแจ้งข้อหา

ต่อเจ้าของอาคารเท่านั้น เนื่องจากสะดวก รวดเร็ว เจ้าของอาคารเองจะอ้างว่าไม่ทราบก็ไม่ได้ เนื่องจากคนเป็นผู้เซ็นการจ้างวาน ให้ผู้อื่นก่อสร้าง ดัดแปลง เท่ากับเป็นการรับเงื่อนไขการอนุญาต ดังนั้น ในความเป็นจริงแล้ว เจ้าของอาคารจะถูกดำเนินการตามกฎหมายเพียงผู้เดียว ผู้ดำเนินการคือผู้รับเหมา และผู้ควบคุมงานคือวิศวกร มิใช่ถูกดำเนินการคดี ทำให้บุคคลไม่เกรงกลัวกฎหมายควบคุมอาคาร

2. ปัจจุบันคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ความพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มิได้เป็นรูปแบบที่ชัดเจน ทั้งในลักษณะขององค์กร และวิธีการพิจารณาคดี การเปรียบเทียบ ซึ่งมีปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้อง ดังนี้

ก. คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีนั้น หน้าที่ของครกกฎหมายกำหนดไว้ แต่เพียงตัวบุคคลผู้เป็นคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีนี้ จะนั่งปฏิบัติหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีเพียงหน้าที่เดียว คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีทุกคน มีตำแหน่งหน้าที่ประจำ แต่จะพิจารณาและกำหนดจำนวนเงินค่าปรับตามที่ มีเรื่องสรุปสำนวนจากเจ้าหน้าที่ตำรวจส่งมา ซึ่งปกติจะพิจารณาเปรียบเทียบเดือนละ 1 ครั้ง คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี จะพิจารณาคดีไม่ได้หากไม่มีเรื่องสรุปสำนวนตั้งเรื่องส่งมา

ข. บุคคลที่จะทำหน้าที่สรุปสำนวนจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ และตั้งเรื่องให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีพิจารณา และกำหนดจำนวนเงินค่าปรับ คือ เลขานุการคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ซึ่งตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไม่ได้กำหนดตัวบุคคลผู้จะเป็นเลขานุการไว้ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ กรุงเทพมหานครเอง ไม่มีเลขานุการคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี

ในทางปฏิบัติ สำนักเทศกิจ ฝ่ายนิติการ จึงต้องเป็นผู้รับหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี เนื่องจากเป็นเรื่องของท้องถิ่น พิจารณาความเหมาะสมแล้ว โดยหลักแต่ละเขตควรเป็นเลขานุการในการสรุปสำนวน และตั้งเรื่อง ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี

ค. ปัญหาที่ชัดเจน คือ เลขานุการคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี มิได้ใช้ผู้สอบสวนคดี เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนมาอย่างไร ก็ต้องดำเนินการไปตามที่สอบสวนมา ในทางปฏิบัติ เลขานุการคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี จึงใช้ดุลพินิจตามที่เห็นสมควรดำเนินการ ดังนี้

1. หากเจ้าหน้าที่ตำรวจส่งสำนวนมาไม่สมบูรณ์ เช่น แจ้งข้อหาแก่ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายควบคุมอาคาร ไม่ครบทุกคน จะส่งสำนวนคืนเจ้าหน้าที่ตำรวจ

2. ความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 65, 66 และ 67 นั้น ความผิดตามวรรคสองมีการปรับรายวันแก่ผู้ฝ่าฝืนด้วย คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีอำนาจเปรียบเทียบปรับเฉพาะความผิดตามวรรคแรกเท่านั้น ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่ตำรวจส่งสำนวนมา โดยกล่าว

ถึงความผิดความผิดมาตรา 65, 66 และ 67 มาทั้งสองวรรค เลขานุการ จะส่งสำนวนคืนเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อให้ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดทางศาล ทั้งความวรรคแรก และวรรคสอง เนื่องจากในทางปฏิบัติมีปัญหา คือ หากคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ได้ทำการเปรียบเทียบแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจมักจะไม่ส่งสำนวนเพื่อดำเนินคดีทางศาลแก่ผู้กระทำความผิด กรณีการปรับรายวัน โดยอ้างว่าเมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเปรียบเทียบแล้ว สิทธิหน้าที่อาญาไปฟ้องจับ ดังนั้น เลขานุการ จะส่งสำนวนให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี เปรียบเทียบเฉพาะสำนวนที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกล่าวถึงความผิดตามวรรคแรกเท่านั้น

กรณีนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรมี การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องของการปรับรายวัน และเปรียบเทียบคดีนี้ ทั้งในหลักกฎหมาย และในทางปฏิบัติ แก่เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะต้องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ เข้าใจที่ถูกต้องและปฏิบัติให้ถูกต้อง ในกรณีการเปรียบเทียบปรับว่า แม้มีการเปรียบเทียบแล้วก็ตาม หากเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 65, 66 และ 67 แล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ต้องมีหน้าที่ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดตามวรรคสอง กรณีปรับรายวัน โดยส่งสำนวนให้อัยการเพื่อดำเนินคดีทางศาล เพื่อให้ศาลพิจารณาคดีหากกรณีปรับรายวันด้วย รวมทั้งจะต้องมีการประสานงานกันระหว่าง เจ้าหน้าที่งานท้องถิ่น คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี และเจ้าหน้าที่ตำรวจ

3. คดีที่มาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีมาก ประมาณเดือนละ 40 เรื่อง คณะกรรมการฯ มีเพียงชุดเดียว ซึ่งมีข้อจำกัด มีงานประจำมาก จะพิจารณาเพียงเดือนละ 1 วัน 1 ครั้ง คดีจะค้างพิจารณามาก แต่ละครั้งจะพิจารณาได้เพียง 15-20 เรื่อง

4. เมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี กำหนดจำนวนเงินค่าปรับแล้ว มติของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี จดข้อเท็จจริงเลขานุการคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ท้าหนักประชุมแล้ว เสนอให้ขึ้นมติการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับนั้น เนื่องจากคณะกรรมการมีภาระหน้าที่มาก และไม่สามารถขึ้นได้ ทางปฏิบัติก็จะใช้เสียงข้างมากซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ก็ถือว่ามตินั้นสมบูรณ์ แล้วส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการเปรียบเทียบกับผู้กระทำความผิดต่อไป

นอกจากปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้อง ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 แล้ว กรณีตัวบุคคลซึ่งเป็นคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีความเห็น เป็นสองฝ่ายคือ

1. ความพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 กำหนดให้ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งรวมทั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้วย เป็นคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีด้วยตนเองเท่านั้น ไม่อาจ

จะให้บุคคลอื่นเป็นคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีกันได้ ซึ่งต่างจากหน่วยงานอื่น อาจส่งผู้แทนมาได้ เช่น ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกรมตำรวจ เป็นต้น เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาค้นจาก การบริหารงานของฝ่ายบริหาร การเปรียบเทียบคดีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจเฉพาะตัว กฎหมาย ต้องการให้บุคคลดังกล่าวนี้ เป็นคณะกรรมการเปรียบเทียบโดยเฉพาะ เนื่องจากกฎหมายต้องการให้บุคคลที่มีคุณ ุณิฉินที่ดี และไม่มีแนวโน้มที่จะแสวงหาผลประโยชน์ซึ่งมิควรได้ ุณิชอบด้วยกฎหมาย เพราะการเปรียบเทียบคดีจะทำให้คดีอาญา เลิกกัน

2. ในทางปฏิบัติ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้มอบอำนาจให้รองปลัดกรุงเทพมหานคร หรืออาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่นเป็นคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีแทน

กรณีนี้ พิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 หมวด 4 การรักษาราชการแทน และการปฏิบัติราชการแทน มาตรา 81 "อำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีคำสั่งมอบหมาย

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามลำดับที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจัดไว้ ตามมาตรา 55 เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีปลัดกรุงเทพมหานคร หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้หน้าที่นิติมาตรา 82 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือ การปฏิบัติราชการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้ เป็นอย่างอื่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะมอบอำนาจ ุณิชอบเป็นหนังสือให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวย การสำนักหัวหน้าส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก หรือผู้อำนวยการเขตปฏิบัติราชการแทน ให้ทำเป็นคำสั่ง และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กรณีนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า

ก. ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไม่อาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่นเป็นผู้แทนในการเป็นคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี

ข. งานในหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีมาก หากต้องมาปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องนี้ อาจทำให้ไม่มีเวลาพอที่จะดำเนินการโดยเร็ว ควรมอบอำนาจให้ผู้อื่น เป็นผู้แทนในการเป็นคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีได้ เช่นเดียวกับหน่วยงานของพนักงานอัยการ และ ตำรวจ โดยข้อยุติไว้ให้ชัดเจน ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการจัด แย่งว่าการเปรียบเทียบคดีชอบหรือไม่

อนึ่ง การเปรียบเทียบคดีนี้ ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร ไม่ค่อยทราบ ถึงบทบัญญัตินี้ ซึ่งตามกฎหมายควบคุมอาคาร มีเจตนาดีที่จะให้คดีได้เสร็จไปโดยรวดเร็ว

ดังนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจควรแจ้งให้ผู้กระทำผิดทราบถึงการเปรียบเทียบปรับด้วย

ค. การเปรียบเทียบคดี ยังจำกัดไว้ในวงแคบ เฉพาะตัวผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเท่านั้น จึงอาจมีผลทำให้ การเปรียบเทียบล่าช้า เนื่องจากมีภารกิจที่จะต้อง ปฏิบัติมากมาย ควรบัญญัติเพิ่มเติมให้มีการกระจายอำนาจในการเปรียบเทียบคดี โดยการมอบอำนาจให้ กว้างขวางไปยังสำนักงานเขตต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง ผู้อำนวยการเขตต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้บริหารเขตนั้น ๆ เป็นผู้แทนในการเปรียบเทียบคดีได้ ร่วมกับเจ้าหน้าที่ ตำรวจซึ่งเป็นผู้แทน จากสถานีตำรวจท้องถิ่น ๆ

3.4.2 การบังคับใช้ มาตรการบังคับทางปกครองโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น และบทลงโทษ ทางอาญาโดยศาล ในสภาพปัจจุบัน

1. มาตรการทางปกครอง

1. กรณีสั่งระงับ
2. กรณีสั่งห้ามเข้าห้ามเข้า
3. กรณีสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง

เป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่ผู้ว่า กทม. ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ใช้ อำนาจสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมากที่สุด

ก. สั่งปิดโรงภาพยนตร์ 123 แห่ง เมื่อ 25 ธันวาคม 2539 เนื่องจากไม่มีบันได หนีไฟ ไม่มีเพลงเดิน ไม่มีอุปกรณ์ป้องกันอัคคีภัย และไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการภาพยนตร์ และ สั่งให้แก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้อง³⁹

แต่เมื่อสั่งปิดแล้ว โรงภาพยนตร์ดังกล่าวก็ยังเปิดบริการอยู่

39. เกลินิวส์ (อาทิตย์ 13 กรกฎาคม 2540) : 2.

ข. สิ่งห้ามใช้ 25 คีตสูง⁴⁰ เนื่องจากขาดระเบียบป้องกันอัคคีภัย ในมีระบบการเตือนภัย

ค. ฝาฝ้าค้ำสิ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น 141 ราย⁴¹

4. กรณีดำเนินการรื้อถอนอาคาร ตามคำพิพากษาของศาล ศาลพิพากษาให้รื้อถอนอาคาร 309 ราย เจ้าพนักงานท้องถิ่นรื้อถอนได้ 72 ราย รื้อถอนบางส่วน 42 ราย⁴² อยู่ระหว่างศาลพิจารณา 1 ราย อยู่ระหว่างดำเนินการ 191 ราย⁴²

โดยสรุปการบังคับใช้มาตรการทางปกครองที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นนำมาใช้มาก คือ ระเบียบ ห้ามใช้ ห้ามเข้า อาคาร และสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง แต่การบังคับใช้ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งปรากฏจากจำนวนอาคารที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องจนถึงห้องศาลขอให้พิพากษาให้รื้อถอน และจำนวนอาคารที่ศาลพิพากษาให้รื้อถอน แล้วผู้ฝืนดำเนินการรื้อถอน เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องเป็นผู้ดำเนินการรื้อถอนมีมาก เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการคดีอาญาแก่ผู้ก่อสร้าง คัดแปลง อาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต และไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร 1,326 ราย และดำเนินคดีแพ่ง และอาญา 48 ราย⁴³

40 เติสนิวส์ (พุธ 16 กรกฎาคม 2540) : 26

41 กองบังคับการเทศกิจ สำนักเทศกิจ, "รายงานการดำเนินคดีแก่ผู้ ก่อสร้าง คัดแปลง อาคาร โดยไม่ได้รับอนุญาตและไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารประจำปี 2539".

42 กองบังคับการเทศกิจ สำนักเทศกิจ, "การดำเนินคดีอาคารที่ศาลพิพากษา เดือนตุลาคม 2541."

43 กองวิชาการ สำนักเทศกิจ, "รายงานการดำเนินคดีแก่ผู้ก่อสร้าง คัดแปลง อาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต และไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ประจำปี 2539".

2. บทลงโทษโดยศาล ที่นำมาบังคับใช้

- โทษจำคุก แนวคำพิพากษาศาลฎีกาส่วนใหญ่ มีดุลพินิจในการพิพากษาลงโทษจำคุก แต่รอการกำหนดโทษคือ หรือ รอการลงโทษ⁴⁴ มีเพียงบางคดีที่ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกจริง⁴⁵ โทษจำคุกจึงไม่ค่อยนำมาบังคับใช้มากนัก เนื่องจากศาลมีดุลพินิจว่าผู้กระทำความผิดมิใช่อาชญากร แต่กระทำความผิดเพราะกฎหมายห้าม แต่จะพิพากษาลงโทษแก่บุคคลผู้มีเจตนากระทำความผิด ใช้ประโยชน์จากอาคารที่ผิดกฎหมาย และกระทำความผิดซ้ำ

- โทษปรับ

- โทษปรับรายวัน

เป็นโทษที่ศาลใช้ลงโทษแก่บุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ในอัตราค่าปรับที่สูงพอสมควร⁴⁶ แก่ความผิด เป็นโทษที่ศาลนำมาบังคับใช้ตลอดมา

⁴⁴คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 884/2535, 373/2536, 1047/2537, 2469/2538, 3015/2539

⁴⁵คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3277/2532, 2050/2533, 3524/2539

⁴⁶คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2050/2533, 3917/2533, 4416/2533, 3524/2535, 3019/2539, 2469/2538, 2461/2538, 5390/2538