

#### บทที่ 4

### แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหามืออาคารที่ก่อสร้าง ดัดแปลง ผิดหลักเกณฑ์ของ กฎหมายควบคุมอาคารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคาร ในเขตกรุงเทพมหานคร

ตามที่ได้ศึกษามาในบทที่ 2 ถึงสภาพปัญหามืออาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ของกฎหมายควบคุมอาคารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคาร ในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่าการฝ่าฝืนในส่วนก่อสร้างต่อเติมอาคารในพื้นที่บริเวณด้านหลังอาคารตึกแถว ซึ่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ กำหนดให้เว้นว่างเป็นทางเดินตลอดถึงกันจำนวน 2.00 เมตร มีการฝ่าฝืนเป็นจำนวนมากเป็นจำนวนเกือบ 1 ใน 3 ของอาคารที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร หรือราว 500,000 กว่าหน่วย ซึ่งนับเป็นสภาพปัญหาที่มีความร้ายแรงอย่างยิ่ง หากยังคงปล่อยปละละเลยต่อไปสภาพของปัญหาจะเพิ่มจนยากแก่การแก้ไขอย่างยิ่ง ในการพิจารณาเพื่อหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขสภาพปัญหาในบทนี้จะพิจารณาถึงแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหามาตามสาเหตุของการเกิดปัญหาที่ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ดังนี้

#### 1.แนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหากับเจ้าพนักงานท้องถิ่น

สาเหตุประการสำคัญที่ก่อให้เกิดสภาพปัญหาการฝ่าฝืนก่อสร้างต่อเติมอาคารในบริเวณที่ว่างทางเดินหลังตึกแถว นั้นมาจาก ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครผู้มีอำนาจในการดำเนินการไม่ว่าจะเป็นการที่เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมีการปล่อยปละละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ การขาดการอบรมอย่างเพียงพอในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร รวมถึงการอ้างว่าขาดกำลังพลในการปฏิบัติงาน ล้วนแต่เป็นต้นเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมายทั้งสิ้น แนวทางป้องกันและแก้ไขสภาพปัญหานี้ควรจะต้องดำเนินการดังนี้

1.1 การกำหนดนโยบายในการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเข้มงวดและต่อเนื่อง  
เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร แนวทางในการป้องกันและแก้ไขจึงแบ่งออกเป็นระดับ ดังนี้

### (1) เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นระดับนโยบาย

เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครมีการปฏิบัติมีลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไป ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จะมีความเข้มงวดในการปฏิบัติงานเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่เป็นที่สนใจของสังคมและสื่อมวลชน ดังนั้นเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในระดับสูงจะต้องมีการกำหนดนโยบายอย่างชัดเจนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในระดับล่าง กำหนดระบบรายงานผลเพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายทุกกรอบระยะเวลาด้วยเช่นทุก 30 วัน เพื่อให้เจตนาของกฎหมายควบคุมอาคารบรรลุผล การกำหนดนโยบายที่ชัดเจนดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นสิ่งที่กำหนดได้ไม่โดยยาก และอาจกล่าวได้ว่ากรุงเทพมหานครก็เคยมีการกำหนดนโยบายในทำนองนี้แล้ว แต่ปัญหาสำคัญที่จะทำให้นโยบายนี้สัมฤทธิ์ผลก็คือ การบังคับให้เป็นไปตามนโยบาย รวมทั้งการบังคับอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการอำนวยความสะดวกให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง หากเพียงกำหนดนโยบายแต่ไม่ใส่ใจที่จะอำนวยความสะดวกให้เป็นตามนโยบาย ในส่วนของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานก็จะปล่อยปละละเลยและไม่ปฏิบัติตามนโยบาย นอกจากนี้การอำนวยความสะดวกจะต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สาเหตุของปัญหานี้ไม่กลับมาเป็นปัญหาอีกต่อไป แนวทางในการแก้ไขนี้อาจฟังดูว่าเป็น สิ่งที่สามารถทำได้โดยง่าย แต่การดำเนินการให้ได้ผลสมบูรณ์นั้นเป็น สิ่งที่ยากมากต้องอาศัยความใส่ใจ การควบคุม และตรวจสอบอย่างใกล้ชิด เมื่อมีการกำหนดนโยบายในการปฏิบัติอย่างชัดเจนดังที่กล่าวแล้วว่า นโยบายไม่อาจเกิดผลโดยตัวของมันเองจำเป็นที่จะต้องได้รับการอำนวยความสะดวกให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบาย เมื่อมีการปฏิบัติตามนโยบายแล้วเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพต้องมีการให้คุณให้โทษกับผู้ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามด้วย จากเดิมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จะเป็นการดำเนินงานแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อรอการย้ายงานต่อไป หากระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปโดยประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในการควบคุมตามกฎหมายควบคุมอาคารก็จะมีประสิทธิผลด้วย เพราะเท่าที่ผ่านมาระบบการให้คุณให้โทษโดยพิจารณาจากการปฏิบัติงานตามกฎหมายควบคุมอาคารยังไม่ดีพออย่างไรก็ดีการที่จะทำให้ระบบการให้คุณให้โทษมีประสิทธิภาพได้นั้นก็เป็นเรื่องที่ยากอีกกรณีหนึ่งการให้คุณหรือ ให้โทษนี้จะต้องเต็มไปด้วยความโปร่งใส ข้อมูลที่นำมาพิจารณาต้องเป็นสิ่งที่วัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม ด้วย

## (2) เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นในระดับปฏิบัติงาน

เมื่อมีการกำหนดนโยบายในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารแล้ว สภาพที่เป็นอยู่ในชั้นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นในระดับการปฏิบัติงานนั้นการปฏิบัติหน้าที่โดยส่วนมากจะมีการปฏิบัติการณ์ในเชิงรัฐศาสตร์มากกว่าการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้นจะต้องมีกำหนดแนวปฏิบัติอย่างชัดเจนที่จะต้องดำเนินการกับผู้กระทำการฝ่าฝืนรวมทั้งการกำหนดแนวปฏิบัติในการดำเนินการว่าจะดำเนินการอย่างไร ภายในเวลาอย่างช้าเท่าไร แนวทางเช่นนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 1) ได้เคยให้ความเห็นว่า ความล่าช้าประการหนึ่งนั้นจะอยู่ในชั้นตอนของการรวบรวมเรื่องและเอกสารหลักฐานเพื่อส่งกรมอัยการ (ผ่านกองกฎหมายและคดี) ร้องขอต่อศาลให้บังคับหรือถอนอาคาร จึงสมควรที่จะได้พิจารณาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการให้กรุงเทพมหานครวางแนวปฏิบัติในเรื่องนี้สำหรับเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจน โดยพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมอัยการ เป็นต้น<sup>1</sup>

ดังนั้นเมื่อมีการกำหนดแนวนโยบายในการบังคับใช้ตามกฎหมายควบคุมอาคารอย่างชัดเจนแล้ว และมีการอำนาจการให้เป็นไปตามนโยบายในเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นในระดับสูง อย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งมีการกำหนดแนวปฏิบัติอย่างชัดเจนให้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นในระดับปฏิบัติงานต้องปฏิบัติตาม รวมทั้งมีระบบการควบคุมตรวจสอบที่เป็นระบบเพื่อการให้คุณ ให้โทษที่ถูกต้อง กลจักรทั้งหมดจะทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### 1.2. การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

โดยทั่วไปในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครนี้ จะต้องถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย แต่ที่ผ่านมาไม่ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังกับเจ้าหน้าที่ที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ปัญหาสำคัญของการเกิดสาเหตุนี้มาจากระบบการให้โทษของกรุงเทพมหานครนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพ ผู้ที่ทำการ

---

<sup>1</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 28/2529 เรื่องนายเชาวลิตศักดิ์ วารี กับผู้ร่วมร้องทุกข์อื่น ร้องทุกข์ว่าเจ้าหน้าที่เขตบางเขนล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารฯ

ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบไม่ค่อยได้รับโทษ ดังนั้นแนวทางในการป้องกันปัญหานี้หากนโยบายในการปฏิบัติตามกฎหมายได้รับการอำนวยความสะดวกให้เป็นไปตามที่กำหนด และระบบการให้ทุน หรือให้โทษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว การเกิดการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบก็จะหมดไป ดังนั้นในการแก้ไขในชั้นนโยบายจึงเท่ากับเป็นการแก้ไขสาเหตุของปัญหาลงไปได้ในหลายกรณี ซึ่งตรงตามหลักการแก้ไขปัญหาที่ว่าหากมีการแก้ไขในสาเหตุสำคัญของปัญหาแล้ว สาเหตุย่อยของปัญหาก็จะได้รับการแก้ไขไปด้วย

### 1.3 การอบรมเพิ่มความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคารให้กับเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น

กฎหมายควบคุมอาคารนี้มีความสลับซับซ้อนอย่างมาก ผู้ที่จะมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ได้ นอกจากจะต้องเข้าใจในหลักกฎหมายอย่างดียิ่งแล้วยังต้องเข้าใจในหลักสถาปัตยกรรม วิศวกรรม และศาสตร์อื่นๆอย่างได้ดียิ่ง อาจกล่าวได้แม้ผู้ที่ศึกษามาทั้งนิติศาสตร์และสถาปัตยกรรม หรือวิศวกรรมในคนเดียวกัน ก็อาจจะยังไม่เข้าใจบทบัญญัติอย่างแจ่มชัด จนกว่าจะต้องมีการนำเอาศาสตร์ต่างๆนี้มาผสมผสานกันจนเกิดความเข้าใจ ด้วยเหตุนี้เองทำให้ในประเทศไทยมีผู้ที่เชี่ยวชาญในด้านกฎหมายควบคุมอาคารน้อยมาก สำหรับในชั้นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ก็จะจบมาเพียงศาสตร์เดียว แต่เมื่อต้องมาเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารก็ย่อมจะเกิดปัญหาในด้านความเข้าใจ และไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการใดๆในที่สุด การเริ่มต้นทำงานในด้านนี้ก็เพียงแต่ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติของผู้ที่ปฏิบัติมาก่อนหน้านี้ทำให้ การบังคับให้เป็นตามกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจในกฎหมายควบคุมอาคารอย่างกระจ่างชัดในชั้นของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจำเป็นจะต้องจัดให้มีการอบรมให้ความรู้ความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร รวมทั้งจะต้องมีการจัดอบรมสัมมนา ทั้งในด้านวิชาการ แนวปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคารในชั้น เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานไปแล้วเป็นระยะๆด้วยเช่น ปีละหนึ่งครั้ง จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้นใน การพัฒนาเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในด้านการควบคุมอาคารจึงควรจะต้องเป็นไปอย่างมีระบบ เจ้าหน้าที่ในระดับใดควรมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายมากน้อยเพียงใดต้องเข้าอบรมในเรื่องใดบ้าง จะต้องมีการกำหนดให้ชัดเจน

ด้วยเหตุที่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามกฎหมายควบคุมอาคารนี้จำเป็นที่จะต้องเป็นผู้ที่มีความชำนาญการ และมีการพัฒนาความรู้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการปรับเปลี่ยนโยกย้ายงานจึงต้องพิจารณาตามความจำเป็น และต้องเป็นการโยกย้ายที่เหมาะสม การโยกย้ายผู้ที่ไม่เคยปฏิบัติหน้าที่มาก่อน มาแทนผู้ที่มีความชำนาญการก็อาจให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายได้ หรือการโยกย้ายผู้ที่มีความชำนาญในด้านกฎหมายควบคุมอาคารให้ไปปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ แทนก็ย่อมเป็นการสูญเสียในด้านทรัพยากรบุคคลอย่างยิ่งเพราะจากที่กล่าวมาแต่ด้านการสร้างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามกฎหมายควบคุมอาคารที่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายควบคุมอาคารไม่ได้สร้างกันโดยง่าย จำเป็นต้องใช้เวลา และเงินทุน

นอกเหนือจากการอบรมพัฒนาในด้านความเข้าใจแล้ว ในด้านนโยบายควรให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนในด้านต่างๆ ไม่จะเป็นด้านเงินทุน ข้อมูลให้มีการศึกษาและวิจัยในด้านกฎหมายควบคุมอาคารในชั้นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานนี้เป็นผู้ที่ทราบปัญหาดีที่สุด เพราะต้องพบกับปัญหาในการบังคับใช้ต่างๆ ซึ่งรายงานการวิจัยนี้ก็จะได้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งในกรณีที่กฎหมายมีข้อบกพร่องจะได้มีการแก้ไขกฎหมายให้มีประสิทธิภาพด้วย

## 2. แนวทางป้องกันและแก้ไขสาเหตุเกี่ยวกับบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร

ตามที่ได้กล่าวถึงสาเหตุการฝ่าฝืนก่อสร้างอาคารในบริเวณที่วางทางเดินหลังอาคารตึกแถว สาเหตุประการหนึ่งมาจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคารไม่ว่าผู้รับเหมาก่อสร้าง อาคาร เจ้าของโครงการ สถาปนิก และวิศวกร ดังนั้นแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้จึงต้องมี ดังนี้

### 2.1 ผู้รับเหมาก่อสร้าง

ผู้รับเหมาก่อสร้างเป็นบุคคลที่ส่งเสริมให้มีการฝ่าฝืนก่อสร้างอาคารในบริเวณที่วางทางเดินหลังอาคารตึกแถวมากที่สุด มากกว่ากรณีของสถาปนิก และวิศวกร ในกรณีของสถาปนิก และวิศวกร นั้นจะมีการควบคุมในลักษณะวิชาชีพ หากเป็นผู้ส่งเสริมให้มีการก่อสร้างอาคารที่ผิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ก็อาจทำให้ต้องถูกถอนใบอนุญาตได้ซึ่ง

เท่ากับการตัดออกจากประกอบวิชาชีพในด้านนี้ แต่ในกรณีของผู้รับเหมาก่อสร้างนั้นไม่มีการควบคุมในลักษณะเช่นเดียวกับสถาปนิก และวิศวกร ทำให้ไม่เกิดการเกรงกลัว ดังนั้นจะต้องมีการเข้ามาควบคุมความประพฤติของผู้รับเหมาก่อสร้างเช่นเดียวกับกรณีของสถาปนิก และวิศวกร ทั้งนี้ในกรณีที่ผู้รับเหมาก่อสร้างที่เป็นนิติบุคคลหากมีการสนับสนุนให้เกิดการกระทำ ความผิดตามกฎหมายควบคุมอาคารจะต้องมีการลงโทษในการห้ามประกอบ การไปยังกรรมการ และผู้ถือหุ้นที่เกี่ยวข้องด้วย

นอกจากนี้ตามหลักกฎหมายอาญานั้น บุคคลผู้กระทำความผิดไม่ได้หมายความว่าถึงเฉพาะบุคคลผู้ลงมือกระทำการอันเป็นความผิดแต่ผู้เดียว หากรวมถึงบุคคลที่มีส่วนร่วม เกี่ยวข้องในการกระทำการอันเป็นความผิดด้วย ไม่ว่าจะในฐานะผู้ร่วมกระทำผิดผู้ให้ความสะดวก ให้ความสนับสนุน ช่วยเหลือ ขูข่ม จ้างวาน ฯลฯ ดังนั้นจึงต้องมีการดำเนินการทางอาญา กับผู้กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารฯ ทุกรายด้วย ซึ่งในกรณีนี้ก็หมายรวมไปถึงจะต้องมีการดำเนินคดีทางอาญากับ ผู้รับเหมาก่อสร้างด้วย สำหรับในกรณีนี้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีความเห็นเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้กรุงเทพมหานครรวมทั้งราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารฯ นั้นควรต้องดำเนินการกับผู้มีส่วนร่วม หรือเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคารที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยตามความเหมาะสมในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย<sup>2</sup>

## 2.2 เจ้าของโครงการ

ในแนวทางการดำเนินการกับเจ้าของโครงการนั้น หากระบบการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารมีประสิทธิภาพเพียงพอแล้ว เมื่อมีการกระทำผิดฝ่าฝืนก่อสร้างอาคารผิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนด เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นจะต้องดำเนินการกับเจ้าของโครงการโดยทันที เพื่อเป็นการระงับอาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ให้หมดไปโดยเร็ว เมื่อมีการถูกดำเนินการอย่างรวดเร็วไม่ว่า การระงับการก่อสร้าง การให้มีการรื้อถอน การต้อง

---

<sup>2</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 28/2529 เรื่องนายเชาวลิตศักดิ์ วารี กับผู้ร่วมร้องทุกข์อื่น ร้องทุกข์ว่าเจ้าหน้าที่เขตบางเขนล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารฯ

โทษทางอาญา ซึ่งเป็นมาตรการที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนด เจ้าของโครงการก็จะเกิดความเกรงกลัวและปฏิบัติตามกฎหมายในที่สุด เพราะความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเจ้าของโครงการ นอกจากกรณีดังกล่าวข้างต้น แล้ว ยังมีความเสียหายอื่นๆที่ตามมาอีกมากมาย เช่น ค่าวัสดุก่อสร้างที่ได้ทำลงไปแล้วต้องมีการรื้อถอนเท่ากับเป็นการเพิ่มต้นทุนในการทำโครงการ หรือ หากมีการระงับการก่อสร้างต้นทุนในส่วนที่เป็นดอกเบี้ยก็จะเพิ่มขึ้น ในกรณีที่มีการกู้เงินมาเพื่อทำโครงการ อีกทั้งโครงการก็ยังไม่สามารถขายทำเงินมาใช้เงินกู้ให้กับธนาคารได้ทันกำหนด ดังนั้นจะเห็นว่าหากกลไกการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพเพียงพอ ปัญหาการฝ่าฝืนในส่วนของเจ้าของโครงการก็จะลดลงตามไปด้วย

### 2.3 สถาปนิก

แนวทางในการป้องกันและแก้ไขส่วนในกรณีของสถาปนิก ที่มีส่วนในการก่อสร้างอาคารที่ผิดหลักเกณฑ์นี้ก็เช่นเดียวกับกรณีของ ผู้รับเหมาก่อสร้าง และเจ้าของโครงการที่จะต้องดำเนินคดีทางอาญากับสถาปนิกที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนก่อสร้างอาคารที่ผิดหลักเกณฑ์ด้วยอย่างเด็ดขาด อีกทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคารกำหนดไว้ อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ จะต้องมีการตั้งแจ้งเวียนชื่อและการกระทำของสถาปนิก ซึ่งมีส่วนร่วมในการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร ให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของตนทราบ เพื่อจัดการออกแบบใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้าย หรือจัดการออกใบรับแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ ซึ่งมีสถาปนิกดังกล่าวเป็นผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร หรือเป็นผู้ควบคุมงาน เป็นกำหนดเวลาคราวละห้าปีนับแต่ที่มีคำสั่งนี้ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องมีคำสั่งแจ้งชื่อและการกระทำของสถาปนิกที่มีส่วนกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร ไปยังคณะกรรมการควบคุมอาคาร และคณะกรรมการควบคุมอาคารต้องแจ้งชื่อเวียน และการกระทำของสถาปนิกดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นอื่นทราบ เพื่อออกใบอนุญาต หรือใบรับแจ้ง ในกรณีเช่นเดียวกับที่กล่าวมาข้างต้น และคณะกรรมการควบคุมอาคารจะต้องแจ้งชื่อสถาปนิกนั้นให้คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมทราบเพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพสถาปัตยกรรมต่อไป<sup>3</sup> ในส่วนของคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมก็เช่นกันจะต้องดำเนินการกับสถาปนิกที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

<sup>3</sup>พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 49 ทวิ

ควบคุมอาคารอย่างเด็ดขาดและรวดเร็ว อย่างไรก็ตามในส่วนของการแจ้งชื่อเวียนนี้เป็นอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด ดังนั้นในการดำเนินการตามมาตรการนี้จะต้องมีความรวดเร็ว ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร ตามที่ได้เสนอไว้ในหัวข้อแนวทางป้องกันและแก้ไข ปัญหาของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ควรมีการกำหนดเรื่องการแจ้งชื่อเวียน นี้เป็นนโยบาย อย่างหนึ่ง รวมทั้งกำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจน และมีกำหนดเวลาที่แน่นอนด้วย

## 2.4 วิศวกร

วิศวกรนั้นเป็นผู้มีส่วนในการเกิดอาคารที่ก่อสร้างฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร น้อยมาก แต่ก็มีส่วน แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาก็เช่นเดียวกับกรณีการของสถาปนิก กล่าวคือการดำเนินคดีทางอาญาอย่างเคร่งครัด รวมทั้งมาตรการการแจ้งชื่อเวียน ดังได้กล่าวโดยละเอียดแล้วในกรณีของสถาปนิก

## 3. แนวทางในการป้องกันและแก้ไขสาเหตุเกี่ยวกับเจ้าของอาคาร

เจ้าของตึกแถวถือว่าเป็นต้นเหตุอันดับแรกของการมีอาคารที่ก่อสร้าง บริเวณที่วางทางเดินหลังอาคารตึกแถว หากเจ้าของไม่มีความต้องการใช้พื้นที่ ไม่มีความรู้สึก เรื่องความปลอดภัย อาคารที่ก่อสร้างในพื้นที่ดังกล่าวก็จะไม่เกิดขึ้นเลย แต่การที่เจ้าของอาคาร ได้ก่อสร้างต่อเติมอาคารในบริเวณทางเดินหลังอาคารก็ด้วยเหตุผลต่างๆ แต่สภาพโดยรวมมาจากการที่เจ้าของอาคารเองไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายควบคุมอาคารเพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องวัตถุประสงค์ในการมีที่วางทางเดินหลังอาคาร และในบางครั้งเป็นกรณีที่ทราบถึง ความมีอยู่ของกฎหมาย และทราบถึงเหตุผลในการกำหนด แต่ไม่เข้าใจหรือไม่เห็นประโยชน์ ดังกล่าวในภาพรวมของสังคม ตลอดเวลาที่ผ่านมารู้การประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกิด ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องแนวคิดของเมือง การผังเมือง เรื่องของอาคาร รวมไปถึงในด้านสำนึก เพื่อส่วนรวมเพื่อการดังกล่าว กับประชาชนมีน้อยมากข้อกำหนดในแต่ละข้อมีเพื่อประโยชน์ใน ด้านใด นั้นมิได้มีการทำความเข้าใจกับประชาชนได้ชัดเจน เมื่อความรู้ความเข้าใจในเรื่องของ เมือง เรื่องของอาคาร ประชาชนยังเข้าใจกันน้อยดังนั้นการที่จะปฏิบัติตามก็น้อยลงไปด้วย ใน ระบบการศึกษาไม่ว่า ในระดับใดมีการให้ความรู้ในด้านนี้น้อยมาก ดังนั้นจะต้องมีการเร่งให้ ความรู้ความเข้าใจในเรื่องของเมือง และเรื่องของอาคาร รวมถึงกฎหมายที่ควบคุม เพื่อให้เกิด ความเข้าใจและปฏิบัติตามในการดำเนินการต่างๆของรัฐ รวมทั้งอาจจะต้องมีการระบุงลงไปใน



หลักสูตรการเรียนการสอนในภาคบังคับด้วย ปัญหาต่างๆที่เกี่ยวกับเมืองไม่ว่าในด้านใดๆเช่น การก่อสร้างอาคารที่ผิดหลักเกณฑ์ การจราจรที่ติดขัด ก็จะได้รับแก้ไขและยอมรับปฏิบัติได้โดยง่าย

#### 4.แนวทางป้องกันและแก้ไขสาเหตุที่เกี่ยวกับนโยบายกับการบริหารกฎหมาย

แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหามาตามแนวทางนี้หากมีการกำหนดนโยบายในการบังคับใช้ และมีการอำนวยความสะดวก และต่อเนื่องแล้ว รวมทั้งมีการกำหนดแนวปฏิบัติในการบังคับใช้อย่างชัดเจนแล้ว ตามที่ได้เสนอในหัวข้อ 1 แนวทางป้องกัน และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเจ้าพนักงานท้องถิ่น ก็เท่ากับเป็นการแก้ไขสาเหตุนี้หมดไปด้วย

#### 5. แนวทางในการป้องกันและแก้ไขสาเหตุเกี่ยวกับสังคมและจารีตประเพณี

เมื่อกลไกทั้งห้าแนวทางป้องกันและแก้ไขที่กล่าวมาข้างต้นทำงานอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว สภาพแนวความคิดของสังคมและประเพณีก็จะค่อยเปลี่ยนไปจนกลับสู่แนวทางที่ถูกต้องในเวลาต่อมา แต่อย่างไรก็ดีในส่วนที่วางหลังตึกแถวมักเป็นที่ไม่มีกรเหลียวแลรัฐควรจะต้องมีมาตรการดูแลในพื้นที่นี้เป็นพิเศษด้วย มิฉะนั้นอาจกลับมาเป็นสาเหตุของการก่อสร้างอาคารในบริเวณนี้อีกเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากขโมยได้

#### 6. แนวทางการแก้ไขปัญหาสภาพอาคารที่ก่อสร้างบริเวณทางเดินหลังอาคารตึกแถวที่มีการฝ่าฝืนในขณะนี้

แนวทางในการป้องกันและแก้ไขทั้ง 5 แนวทางดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นการแก้ไขสภาพปัญหาที่มองไปข้างหน้า แต่สภาพที่กรุงเทพมหานครยังคงต้องเผชิญในขณะนี้ยังมีจำนวนตึกแถวอีก 500,000 กว่าหน่วย หรือเกือบ 1 ใน 3 ของอาคารทั้งหมดได้กระทำการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่วางทางเดินหลังอาคารตึกแถว ดังนั้นในหัวข้อนี้จะพิจารณาการแก้ไขสภาพของตึกแถวที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ที่วางทางเดินหลังอาคาร โดยมีแนวทางดังนี้

##### แนวทางที่ 1 การบังคับซื้อพื้นที่บริเวณทางเดินหลังตึกแถว

การที่ภาครัฐกำหนดให้เอกชนเว้นที่ดินไว้ 2.00 เมตรซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เพื่อเป็นทางเดินตลอดถึงกัน อีกทั้งมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อใช้เป็นทางหนีไฟรวมถึงเป็นที่เข้าไปดับเพลิงของเจ้าหน้าที่เมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้ และเพื่อประโยชน์ในด้านความปลอดภัยของแสง และการถ่ายของอากาศด้วย ข้อกำหนดดังกล่าวจึงมีไว้ นอกจากเจ้าของตึกแถว และยังมีเพื่อประโยชน์ส่วนรวมต่อผู้อยู่ในตึกแถวในแนวเดียวกันอีกด้วย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐในการดูแลความทุกข์สุขของประชาชนแต่กลับผลักระต่าง ๆ ให้กับ เอกชน เป็นสิ่งที่ถูกต้องหรือไม่และเป็นการจำกัดสิทธิเอกชนมากเกินไปหรือไม่ ทำให้ประชาชนต้องเรียกร้องแสดงออกถึงความต้องการในส่วนนี้ด้วยการละเมิดกฎหมายที่กรุงเทพมหานคร กำหนด

เมื่อมีการละเมิดกฎหมายในข้อนี้กันอย่างมากมายและด้วยเหตุผลด้านความรับผิดชอบของภาครัฐซึ่งต้องร่วมรับผิดชอบกับเอกชน เพื่อให้ประชาชนได้อยู่อาศัยในบ้านหรืออาคารที่ถูกสุขลักษณะ มีความมั่นคงแข็งแรง และความปลอดภัย อันเป็นเจตนารมณ์สูงสุดของกฎหมายควบคุมอาคาร แนวทางในการแก้ไขสภาพปัญหานี้ก็คือ "การบังคับซื้ออสังหาริมทรัพย์บริเวณทางเดินหลังตึกแถว" สำหรับแนวทางนี้ประเทศอังกฤษก็เคยใช้ในกรณีที่มีอาคารที่ไม่เหมาะสมสำหรับการอยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก เมื่อหน่วยงานท้องถิ่นได้ประกาศเป็นพื้นที่แก้ไข (CLEARANCE AREA) แล้ว หน่วยงานท้องถิ่นจะดำเนินการซื้อ เวนคืน หรือทำสัญญาซื้ออาคาร เพื่อดำเนินการรื้อถอนต่อไป ตามที่ได้ระบุไว้ใน HOUSING ACT 1957

ปัจจุบันในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯมิได้มีข้อกำหนดในเรื่องการบังคับซื้อไว้เป็นการเฉพาะ หากพิจารณาถึงเครื่องมือที่ภาครัฐจะนำมาใช้ในกรณีเดียวกับการบังคับซื้อในขณะนั้นนอกจากการที่กรุงเทพมหานครจะดำเนินการเจรจาเพื่อขอซื้ออาคารแต่หลัง คือ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่ใช้กับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์<sup>4</sup> ได้กำหนดว่าจะต้องเป็นกรณีการเวนคืนมาเพื่ออันจำเป็น สาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ โดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมืองหรือเพื่อการพัฒนา

<sup>4</sup>C.A Cros.Principle of Local government law(London : Maxwell, 1981),p.371.

การเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ  
 อย่างเป็นทางการอื่น<sup>5</sup> กรุงเทพมหานครสามารถนำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับในการเวนคืนได้ เพราะ  
 การเวนคืน พื้นที่ในส่วนที่ว่างทางเดินหลังตึกแถวนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการผังเมืองหรือเพื่อ  
 ประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ในกระบวนการและวิธีการเวนคืนนี้ก็จะดำเนินการกระบวนการไป  
 ตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนที่ดิน พ.ศ. 2530 ต่อไป

ในส่วน of เงินค่าทดแทนกรณีการเวนคืนนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วย  
 การเวนคืนที่ดินฯ กำหนดว่าเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้น ถ้ามิได้  
 บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้วให้กำหนด  
 โดยคำนึงถึง<sup>6</sup>

1. เวลาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน ตามที่  
 เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา
2. ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุง  
 ท้องที่
3. ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและ  
 นิติกรรม
4. สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น
5. เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

โดยหลักการดังกล่าวข้างต้นเป็นแนวในการกำหนดค่าทดแทน ในกรณีปัญหา  
 การมีการก่อสร้างหรือต่อเติมอาคารบริเวณทางเดินหลังอาคารตึกแถว หากการกำหนด  
 ค่าทดแทนจะใช้หลักการเดียวกับที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฯ กำหนด  
 จะมีข้อนำพิจารณาว่าการที่รัฐจะเวนคืนที่ดินเอกชนที่ใช้ผิดหลักเกณฑ์เต็มราคาจะเป็นการ  
 เหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ เพราะเมื่อรัฐเวนคืนมาแล้วที่ดินในบริเวณนั้นก็จะเป็น  
 ประโยชน์กับเจ้าของตึกแถวซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นส่วนใหญ่ เมื่อพิจารณาตาม  
 มาตรา 18 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ซึ่งกำหนดว่า

<sup>5</sup>พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 5

<sup>6</sup>พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21

“ถ้าแรงงานหรือกิจการอย่างใดที่เข้าไปในการเวนคืนได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่มีราคาสูงขึ้นให้เอาราคาที่สูงขึ้นหักออกจากเงินค่าทดแทนแต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทน เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายต้องกลับมาใช้เงินให้อีก” และมาตรา 18 วรรคสามกำหนดว่า “ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาตกลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะส่วนที่เหลืออันราคาลดด้วย” ทั้งนี้การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นหรือมีราคาตกลงตามมาตรา 18 วรรคสองและวรรคสามแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา การเวนคืนที่ดินบริเวณทางเดินหลังตึกแถวนี้เป็นกรณีที่ทำให้ราคาสูงขึ้นหรือลดลงหรือไม่ยังเป็นสิ่งที่น่าสงสัยเพราะในขณะนี้ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจนซึ่งในส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดกรณีการเวนคืนเพื่อทำเป็นที่ว่างหลังอาคารตึกแถวนี้เป็นกรณีที่ยากแก่การพิจารณาว่าเป็นกรณีใดจึงจะเหมาะสมและถูกต้องด้วย เหตุนี้หากกรุงเทพมหานครจะมีการกำหนดค่าทดแทนให้เจ้าของตึกแถวให้มีจำนวนน้อยกว่า ค่าทดแทนที่ควรจะได้รับตามความเป็นจริง เจ้าของตึกแถว หรือผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนก็จะอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรวมทั้งถึงศาลยุติธรรม เพื่อขอให้เพิ่มค่าทดแทน ให้เหมาะสมได้

แนวทางนี้ถือเสมือนเป็นการแก้ไขปัญหาโดยการนำอำนาจรัฐมาใช้บังคับในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการซื้ออาคารในส่วนที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ของกฎหมายควบคุมอาคาร เพื่อดำเนินการให้มีการปรับปรุงพื้นที่โดยการรื้อถอนต่อไป เพื่อให้ตึกแถวในบริเวณนั้นมีที่ว่างทางเดินตามที่กฎหมายกำหนด แต่ทางแก้ไขสภาพปัญหาตามแนวทางนี้จะมีปัญหาติดขัดที่สำคัญที่สุดในด้านงบประมาณที่กรุงเทพมหานครต้องจัดหาเพื่อจ่ายเป็นค่าการบังคับซื้อ หรือค่าทดแทนการเวนคืนรวมทั้งค่ารื้อถอนอาคารซึ่งเป็นจำนวนมากมายมหาศาล เพราะที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครเองในแต่ละเขตก็มีราคาต่อตารางวาสูงมาก นอกจากนี้จำนวนที่ก่อสร้างอาคารฝ่าฝืนในขณะนี้ก็มีจำนวนมากถึง 500,000 กว่าหน่วย การดำเนินการในการบังคับซื้อการเวนคืน หรือการรื้อถอน จะมีปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก ส่วนการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ทางเดินด้านหลังอาคารตึกแถวหลังจากที่มีการบังคับซื้อแล้ว เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นจะต้องดำเนินการบังคับใช้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดทุกประการอย่างเคร่งครัด

อย่างไรก็ดีในแนวทางนี้ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนก่อสร้างอาคารในบริเวณทางเดิน หลังอาคารตึกแถวยังคงมีโทษทางอาญา เนื่องจากการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นในแนวทางการบังคับซื้อนั้นยังไม่อาจแก้ไขข้อขัดข้องได้ทั้งหมด จึงต้องเป็นพิจารณาต่อไปว่าเป็นการที่สมควรหรือไม่ที่จะนิรโทษกรรมสำหรับผู้กระทำผิด เมื่อกรุงเทพมหานครได้ บังคับซื้ออาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ไปแล้วและหากอาคารได้รับการรื้อถอนแล้ว ก็เป็นเหตุ ที่จะต้องถือว่าผู้ฝ่าฝืนควรได้รับการนิรโทษกรรม ด้วย ซึ่งการ นิรโทษกรรมนี้จะต้องทำเป็น กฎหมายพิเศษ

แนวทางที่ 2 การเปลี่ยนหลักเกณฑ์ด้วยการกำหนดให้ตึกแถวสร้าง ได้เฉพาะพื้นที่ที่มี ทางสาธารณะขนาดด้านหลังอาคาร โดยไม่ต้องมีการเว้นที่ว่างด้านหลัง

การที่กำหนดให้ตึกแถวต้องสร้างเฉพาะในพื้นที่ที่มีทางสาธารณะขนาด ด้านหลัง โดยไม่ต้องมีที่ว่างด้านหลังอาคารนั้นก็จะเป็นกรณีที่ทำให้เจ้าของโครงการที่ต้องการ จะปลูกตึกแถวไว้เพื่อขายจะต้องหาพื้นที่ที่มีคุณสมบัติดังกล่าวซึ่งเป็นกรณีที่น่าจะทำได้ยาก หรือ เจ้าของโครงการก็ต้องยอมสละพื้นที่ทำโครงการด้านหลังอาคารตึกแถวเป็นทางสาธารณะ เพื่อให้เป็นไปตามองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนด การกำหนดเช่นนี้ก็จะเป็นการเพิ่มต้นทุนให้ กับผู้ประกอบการให้สูงขึ้น แต่ข้อกำหนดนี้จะทำให้ความรู้สึกของความเป็นเจ้าของของเจ้าของ ตึกแถวหายไปทำให้การก่อให้เกิดปัญหาลดน้อยลง นอกจากนี้การป้องกันการก่อสร้างต่อเติม อาคารในประเภทนี้จะมีประสิทธิภาพอย่างยิ่งขึ้น หากเป็นกรณีที่ประชาชนได้สัญจรไปมา หรือเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่บริเวณนี้ในด้านต่าง ๆ ให้มากกว่ากรณีทางหนีไฟ หรือเพื่อ การถ่ายเทของอากาศและความพอเพียงของแสง ด้วย

การเปลี่ยนหลักเกณฑ์ตามแนวทางนี้มีผลทำให้เป็นการยกเลิกหลักเกณฑ์การมี ที่ว่างหลังอาคารทำให้มีผลเป็นการใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณแก่เจ้าของอาคารที่ได้ทำการ ฝ่าฝืนด้วย ดังนั้นผู้ที่ก่อสร้างฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่ว่างทางเดินหลังอาคารก่อนที่มีการแก้ไข หลักเกณฑ์ตามแนวทางนี้ก็จะต้องรับโทษทางอาญาอีกทั้งอาคารก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ใน ขณะนี้ก็ยังคงอยู่ต่อไปได้ อย่างไรก็ตามการแก้ไขหลักการเพื่อให้เกิดประโยชน์กับผู้ฝ่าฝืนด้วย การใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณนั้นจะต้องทำการแก้ไขในส่วนที่เป็นหลักกฎหมายด้วยมิใช่ การแก้ไขในส่วนที่เป็นรายละเอียด จุดอ่อนประการสำคัญของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแนวทางนี้ นั้น ก็คืออาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ในขณะนี้ก็ยังคงอยู่ได้ ทำให้วัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ควบคุมอาคารไม่อาจบรรลุผลวัตถุประสงค์ของการมีที่ว่างได้ แต่หากมองในแง่เศรษฐศาสตร์ การมีรื้อถอนอาคารเหล่านี้ก็ไม่เป็นการสูญเสียทาง เศรษฐกิจอย่างหนึ่งด้วย นอกจากนี้ การกำหนดให้ตึกแถวปลูกได้เฉพาะพื้นที่ที่ติดกับกับทางสาธารณะ เช่นนี้อาจมองได้ว่าเป็น การกำหนดที่เป็นการจำกัดสิทธิการใช้สอยของประชาชนจนเกินไป อย่างไรก็ตามแม้จะมีการเปลี่ยนหลักเกณฑ์ใหม่ตามข้อเสนอแล้ว ตึกแถวที่ปลูกสร้างใหม่ก็ยังมีที่ว่างหลังอาคารเช่น เดิม เพียงแต่ที่ว่างนั้นเป็นทางสาธารณะแทน

### แนวทางที่ 3 การบังคับใช้ให้เป็นตามกฎหมายควบคุมอาคารอย่างเคร่งครัด

ในการกำหนดให้ตึกแถวต้องมีที่ว่างทางเดินหลังอาคารเป็นกรณีที่ยอมรับทั่วไปว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องในทางวิชาการ และเป็นสิ่งที่สำคัญอันไม่อาจละเลย หรือยกเว้นได้ แต่ในการบังคับใช้กฎหมายก็มีการฝ่าฝืนเป็นจำนวนมาก ดังนั้นเมื่อมีการป้องกันและแก้ไขปัญหเกี่ยวกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ก็จะทำให้ระบบการบังคับใช้กฎหมาย เกิดประสิทธิผลยิ่งขึ้น

แม้ว่ากระบวนการบังคับใช้โดยการรื้อถอนจะต้องใช้ระยะเวลานาน และมีความเสี่ยงแก่ผู้รื้อถอนอย่างมากที่จะเกิดข้อพิพาทให้ต้องชดใช้ค่าเสียหายทำให้เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้ที่จะรับเหมารื้ออาคารได้ยาก แต่การปฏิบัติบังคับใช้ให้เป็นตามที่กฎหมายควบคุมอาคาร กำหนดไว้เป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และต้องกระทำให้เกิดประสิทธิผลที่สุด โดยนอกจาก การรื้อถอนอาคารแล้วยังจะต้องมีการดำเนินการในมาตรการอื่นควบคู่กันไปด้วยไม่ว่าจะเป็น มาตรการทางอาญา ในการดำเนินการรื้อถอนตามแนวทางนี้จะต้องดำเนินการโดยไม่มีทางเลือก ปฏิบัติในแต่ละพื้นที่หากมีคำสั่งให้รื้อต้องคำสั่งให้รื้อทุกหลังพร้อมกันในคราวเดียวมิฉะนั้นอาจ ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติได้ ในขณะที่สภาพของปัญหานี้การรื้อถอนพร้อมกันในคราวเดียวทั้งหมดทั่วกรุงเทพมหานครนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้น้อยมากเพราะจำนวนอาคารที่ผิดหลักเกณฑ์มี มากเกือบ 500,000 หน่วย

#### แนวทางที่ 4 การยกเลิกการกำหนดให้ตึกแถว ต้องเว้นทางเดินด้านหลังอาคาร

ความต้องการใช้ที่ดินของประชาชนเป็นปัจจัยอันดับแรกที่ทำให้มีการต่อเติมอาคารในบริเวณทางเดินหลังอาคารตึกแถว การยกเลิกเกณฑ์ในเรื่องที่ว่างทางเดินหลังอาคารนี้ ต้องพิจารณาถึงประโยชน์ต่อส่วนรวมและสังคม กับประโยชน์ของเจ้าของอาคารแต่ละหลัง เกณฑ์ในการเว้นทางเดินด้านหลังนั้นมีเพื่อเป็นทางเดินหนีไฟ ซึ่งมีหน้าที่หลักเมื่อเกิดเพลิงไหม้จะได้เป็นเส้นทางในการขนย้ายผู้คนในอาคารออกมาจากตึกแถวหรือในอาคารดังกล่าว รวมถึงเป็นเส้นทางเข้าไปดับไฟของหน่วยงานดับเพลิงอีกด้วย รวมทั้งเพื่อความพอเพียงของแสง และอากาศ

หากเมื่อจะมีการยกเลิกกฎเกณฑ์การเว้นเป็นทางเดินหลังอาคารตึกแถวและห้องแถวตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ แล้ว ผลที่ตามมาสำหรับตึกแถวที่สร้างขึ้นใหม่ก็จะไม่ต้องเว้นทางเดินหลังอาคาร 2.00 เมตรนี้ และตึกแถวหรือห้องแถวก็จะสามารถสร้างเต็มพื้นที่ในบริเวณนั้นได้ แต่จะต้องไม่มีประตูเปิดสู่ด้านหลังด้วย เนื่องจากข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร ข้อ 77 วรรค 2 กำหนดให้ช่องเปิดของผนังหรือด้านที่ห่างจากที่ดินของห้องแถว ตึกแถว สำหรับอาคารชั้นสองลงมาไม่น้อยกว่า 2.00 เมตร สำหรับชั้นสามขึ้นไปไม่น้อยกว่า 3.00 เมตร จากทางสาธารณะหรือที่ดินเอกชน ดังนั้นหากเจ้าของตึกแถวต้องการเปิดเป็นทางเข้าออกหรือประตูหน้าต่างในชั้นที่หนึ่งต้องร่นตามระยะดังกล่าวข้างต้นด้วย

สำหรับการยกเลิกหลักเกณฑ์นี้เป็นกรณีที่ทำให้กฎหมายเป็นคุณกับผู้กระทำการละเมิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทำให้อาคารตึกแถวหรือห้องแถวรวมทั้งทาว์นเฮาส์ที่ก่อสร้างฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ในขณะนี้สามารถกลับมาเป็นอาคารที่ถูกต้องได้ ในการยกเลิกหลักเกณฑ์ทางเดินหลังอาคาร เพื่อให้เป็นกรณีที่ทำให้กฎหมายเป็นคุณแก่ผู้กระทำการละเมิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดนี้จะต้องเป็นการยกเลิก หรือแก้ไขในส่วนที่เป็นหลักกฎหมายโดยแท้ มิใช่ในส่วนที่เป็นรายละเอียด อย่างไรก็ตามการยกเลิกกฎเกณฑ์นี้แม้จะเป็นการแก้ไขสภาพปัญหาปัจจุบันและอนาคตได้ แต่จะทำให้อาคารในขณะนี้ รวมทั้งในอนาคตก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ในทางสถาปัตยกรรมอย่างมากเพราะไม่มีที่ว่างเพื่อความพอเพียงของแสง และอากาศ

การแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีนี้อาจคล้ายกับแก้ไขสิ่งที่ผิดกฎหมายให้ถูกกฎหมาย เพื่อเป็นการลดปัญหาที่เกิดขึ้น แต่หากพิจารณาถึงข้อกำหนดในส่วนนี้จะเห็นว่าเกิดขึ้นจาก เหตุผลทางเทคนิค การละเมิดหลักเกณฑ์มิได้เป็นการชั่วคราวโดยการประพฤตินในตัวของตนเอง เช่น การฆ่าผู้อื่น หรือการลักทรัพย์ของผู้อื่น รวมทั้งการพิจารณาถึงเหตุผลในการกำหนด การเว้นระยะ 2 เมตรหลังอาคารตึกแถวนั้นมีเหตุผลเพื่อประการใดเป็นสำคัญประกอบ การพิจารณาด้วย การยกเลิกกฎเกณฑ์ที่ขัดหรือแย้งกับความต้องการของสังคมน่าจะเป็น เป็นสิ่งที่พึงกระทำได้ นอกจากนี้การยกเลิกเกณฑ์การกำหนดนี้แล้วอาคารยังต้องปฏิบัติตาม ข้อกำหนดอื่นกล่าวคือ การเว้นระยะให้ห่างจากเขต ที่ดินเอกชน หรือทางสาธารณะในการเปิด ประตูหน้าต่าง การยกเลิกข้อกำหนดนี้จึงเสมือนการเพิ่มทางเลือกให้มีการก่อสร้างอาคารใน เขต พื้นที่นี้ได้แต่หากอาคารที่ก่อสร้างชิดแนวเขตจะไม่มีทางเดินออก ประตู หน้าต่างในด้าน หลังอาคารซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ควรทำในเชิงสถาปัตยกรรมและไม่ปลอดภัยอย่างยิ่งเมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้ ดังนั้นหากจะมียกเลิกข้อกำหนดนี้ภาครัฐจะต้องเตรียมพร้อมสำหรับเครื่องมือ อุปกรณ์ของการช่วยชีวิตของคนในบริเวณอาคารด้วยซึ่งเป็นจุดที่มีการหนีไฟขึ้นไป สิ่ง ที่ภาครัฐพึงกระทำแม้จะมีการยกเลิกข้อกำหนดนี้หรือไม่ก็ตามรวมทั้งการให้ความรู้ในการหนีไฟ ทั้งในภาคทฤษฎีและการปฏิบัติ เช่นการซ้อมหนีไฟ ซึ่งเป็นสิ่งที่ภาครัฐละเลยในการปฏิบัติมา นานแล้ว

### แนวทางที่ 5 การนิรโทษกรรม

จำนวนผู้ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ในเรื่องที่วางทางเดินหลังอาคารมีจำนวนมาดัง นั้นควรมีการกำหนดเป็นกฎหมายพิเศษ ยกเว้นความผิดทางอาญาให้กับผู้ที่ดำเนินการรื้อถอนอาคาร ที่ผิดหลักเกณฑ์ในระยะเวลาที่กรุงเทพมหานครกำหนด หากพ้นกำหนดแล้วกรุงเทพมหานครจะ ต้องดำเนินการอย่างเข้มงวดต่อไปไม่ว่ามาตรการการรื้อถอน มาตรการทางอาญา การแก้ไขตาม แนวทางนี้จะทำให้มีจำนวนอาคารที่ฝ่าฝืนลดลง แต่อาจไม่ทั้งหมดในคราวเดียว

แนวทางทั้งหมดนั้นเป็นแนวทางในการแก้ไขสภาพปัญหาการมีอาคารก่อสร้าง ผิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับทางเดินหลังอาคารตึกแถวในขณะนี้ รวมทั้งจะมี การ ส่งผลเป็นการป้องกันสภาพปัญหาต่อไปในอนาคตด้วย โดยในแต่ละแนวทางก็มีข้อดีและ ข้อเสียแตกต่างกัน จึงเป็นเรื่องที่จะต้องมีการพิจารณากำหนดให้เหมาะสมด้วยเหตุและผล ทั้งภาครัฐและเอกชนรวมทั้งประชาชนมีส่วนร่วมด้วย



สำหรับในแนวทางที่ 1 แนวทางที่ 2 แนวทางที่ 3 และแนวทางที่ 5 นั้นเป็นแนวทางที่ยังคงให้ตึกแถว รวมทั้งทาวน์เฮาส์มีที่ว่างด้านหลังอาคารต่อไป เพื่อให้เกิดผลดีในการแก้ไขและเป็นการป้องกันการกลับมาของปัญหาควรมีการกำหนด ให้ที่ว่างมีหน้าที่เป็นพื้นที่บริการ (SERVICE WAY) ด้วยก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะวัตถุประสงค์ของที่ว่างหลังอาคารตึกแถวนั้นมีประโยชน์เพื่อการหนีไฟเป็นหลัก ทำให้ประชาชนทั่ว ๆ ไปไม่เห็นถึงความสำคัญของการมีทางเดินหนีไฟ เพราะประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีไฟไหม้เกิดขึ้นแล้ว การเพิ่มหน้าที่ในการใช้ประโยชน์ให้เป็นที่จอดรถ ที่กองเก็บขยะ ทางเดินของท่อระบายน้ำ รวมถึงประโยชน์อื่น ๆ เพื่อให้เจ้าของตึกแถวหรือห้องแถวที่อยู่ในบริเวณนั้นได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ประโยชน์ที่เกิดขึ้นนอกจากด้านการหนีไฟแล้ว ในด้านของเมืองก็จะมีประโยชน์ เช่น การช่วยลดการจราจรที่คับคั่ง จากเดิมเจ้าของตึกแถว เจ้าของห้องแถวรวมถึงกรณีทาวน์เฮาส์หรือผู้มาติดต่อกับเจ้าของตึกแถวและห้องแถวจะต้องมีการจอดรถยนต์บนพื้นถนนหลวง การลงทุนของภาครัฐเป็นจำนวนมากมาในการสร้างถนนหนทางเพื่อเป็นเส้นทางคมนาคมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมต้องถูกนำมาเป็นที่จอดรถยนต์ทำให้เป็นการกีดขวางการจราจร นับว่าเป็นการลงทุนที่ไม่คุ้มค่าของเมืองอย่างยิ่ง อีกทั้งถือว่าเป็นภาระแก่สังคมอีกด้วย ซึ่งในแนวทางในการกำหนดให้มีพื้นที่บริการนี้ก็ช่วยลดปัญหาดังกล่าวลงไป ในต่างประเทศหลายประเทศก็ได้มีข้อกำหนดเช่นนี้ด้วย นอกจากนี้ในแนวที่ 1 แนวทางที่ 3 และ แนวทางที่ 5 ควรมีการพิจารณากำหนดให้ทางเดินหลังอาคารตึกแถวเป็นการจำยอม การเพิ่มหลักเกณฑ์นี้ก็เพื่อจะเป็นการเพิ่มผู้ดูแลและรักษากฎหมายรวมทั้งผู้มีส่วนได้เสีย ด้วยเหตุว่าเจ้าของตึกแถวแต่ละรายจะมีการระมัดระวังรักษาสิทธิและประโยชน์ของตนและสามารถดำเนินการฟ้องร้องกับเจ้าของอาคารที่ละเมิดผิดหลักเกณฑ์ได้เอง นอกเหนือจากการดำเนินการของฝ่ายรัฐ แต่หากเจ้าของ ตึกแถวร่วมกันปลูกสร้างอาคารในบริเวณทางเดินหลังอาคาร กลไกอันนี้ก็จะเป็นการ ไร้ผลคงเหลือเพียงกรณีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นจะต้องบังคับใช้ให้เป็นตามกฎหมายต่อไป สำหรับแนวทางที่ 4 นั้นเป็นกรณีที่ทำให้เสียประโยชน์ในเชิงสถาปัตยกรรมอย่างยิ่งสำหรับอาคารที่ ฝาฝืนในขณะนี้ แต่หากเป็นอาคารที่ปลูกสร้างใหม่ควรต้องมีการกำหนดเว้นที่ว่างอย่างน้อย 0.50 เมตรเป็นอย่างน้อยเพื่อให้สมประโยชน์ดังกล่าว ด้วย

## 7. แนวทางการแก้ไขปัญหาลักษณะการรื้อถอน

ในการรื้อถอนอาคารนั้นมีปัญหาในหลายประการสำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้น โดยมีแนวคิดที่ว่าหากเจ้าของอาคารเป็นผู้รื้อถอนเองตามกำหนดระยะเวลาปัญหาต่างๆในทางปฏิบัติในการรื้อถอนก็จะหมดไป แต่ในความเป็นจริงไม่เป็นเช่นนั้น จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการรื้อถอนในส่วนหัวข้อปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น นั้นสภาพปัญหาใหญ่มาจากกระบวนการที่มีขั้นตอนมากมาย ดังนั้นจะต้องมีการพิจารณาขั้นตอนที่ไม่จำเป็นออกไป และจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการแต่ละขั้นให้ชัดเจนว่าหน่วยงานใดต้องดำเนินการอย่างไร ต้องเตรียมเอกสารใดๆ รวมทั้งมีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนิน กระบวนการรื้อถอนอย่างแน่นอนอีกด้วย พร้อมทั้งมีการตรวจสอบรายงานผลเพื่อการให้คุณ ให้โทษจากการปฏิบัติงานด้วย เพราะสภาพปัญหาที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการกันอย่างสับสนจนเกิดความล่าช้า นอกจากนี้กรุงเทพมหานครจะต้องมีการประสานงานทำความเข้าใจกับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการรื้อถอน เพื่อให้เกิดความแนวปฏิบัติในการดำเนินการที่สอดคล้องกัน

นอกจากปัญหาทางเดินหลังอาคารตึกแถวแล้วสภาพของปัญหาการก่อสร้างหรือ ดัดแปลงผิดหลักเกณฑ์การถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารยังมีให้ปรากฏให้เห็นแต่น้อยกว่ากรณีที่ว่างทางเดินด้านหลังอาคารตึกแถว โดยสาเหตุส่วนใหญ่เป็นเช่นเดียวกับกรณีการฝ่าฝืนก่อสร้างหรือต่อเติมอาคารด้านหลังอาคารตึกแถว นอกจากนั้นสาเหตุของการเกิดสภาพปัญหามาจากความไม่ชัดเจนของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเองฯ ไม่ว่าจะป็นกรณีของการวัดความสูงว่าจะวัดจากจุดใดถึงจุดใด คำว่าแนวถนนหมายความว่าอะไร ดังนั้นแนวทางในการป้องกันและแก้ไขสภาพปัญหานี้ก็จะเป็นตามแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาลักษณะการรื้อถอน

แนวทางป้องกันและแก้ไขสาเหตุเกี่ยวกับบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร แนวทางป้องกันและแก้ไขสาเหตุเกี่ยวกับเจ้าของอาคาร แนวทางป้องกันและแก้ไขสาเหตุเกี่ยวกับนโยบายกับการ บริหารกฎหมาย แนวทางป้องกันและแก้ไขสาเหตุเกี่ยวกับสังคมและจารีตประเพณี และแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาลักษณะการรื้อถอน ตามแนวทางที่ได้เสนอในการแก้ไขสภาพปัญหาการฝ่าฝืนฝืนก่อสร้างอาคารบริเวณที่ว่างทางเดินหลังตึกแถว นอกจากนี้จะต้องมีการการปรับปรุงกฎหมายควบคุมอาคารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารคงต้องมีการแก้ไขให้เกิดความชัดเจน

รวมทั้งต้องเป็นเกณฑ์ที่เข้าใจได้ง่ายกับประชาชนทุกคน และเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย สำหรับกรณีอาคารที่ได้มีการละเมิดหลักเกณฑ์นั้นการแก้ไขปัญหาก็ได้แก่การดำเนินการโดยเข้มงวดเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

การแก้ไขสภาพปัญหาของการเกิดอาคารที่ผิดลักษณะที่กฎหมายกำหนดที่กล่าวมาแล้วนั้น การแก้ไขปัญหาก็ต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน และการแก้ไขก็เป็นเพียงการค่อย ๆ ลดลงของจำนวนอาคารที่ผิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดจนหมดลงในที่สุด