

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาเรื่องปัญหาของกฎหมายควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เพื่อที่จะแสวงหาแนวทางที่เป็นไปได้ หรือเป็นข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งผลการศึกษาสามารถสรุปตามประเด็นปัญหาได้ว่าการที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 เป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการควบคุมอาคารที่มุ่งคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนโดยส่วนรวมในกรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมอาคารที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร เพื่อบังคับใช้กับชุมชนที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นมีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจซึ่งส่งผลให้ประชาชนมีความต้องการใช้อาคารเพื่อเป็นสถานที่พักอาศัยและเพื่อการประกอบกิจการต่างๆ เป็นจำนวนมาก ดังนั้นกฎหมายจึงได้บัญญัติวัตถุประสงค์ที่เพื่อคุ้มครองประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชนเป็นสำคัญ

ส่วนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทก็เป็นกฎหมายหลัก ที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรุงเทพมหานครเช่นกัน ซึ่งการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมายกระทรวงและข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นเมืองน่าอยู่มีสภาพแวดล้อมที่ดีมีบริการพื้นฐานทางสังคม สาธารณูปโภค สาธารณูปการ อย่างเพียงพอและได้มาตรฐาน มีระบบคมนาคมขนส่งที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ และเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ วิทยาการ การบริหาร และการปกครองของประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์โบราณสถานและบริเวณที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ รักษาความปลอดภัยของสถาบันระดับสูงและบริเวณที่สมควรรักษาเป็นพิเศษเฉพาะแห่ง รักษาสภาพแวดล้อมที่ดีของบริเวณที่อยู่อาศัย กำหนดพื้นที่รับน้ำตามโครงการป้องกันน้ำท่วม

กรุงเทพมหานคร สงวนพื้นที่เกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์ใกล้เมือง และเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ป้องกันการเกิดปัญหาจราจร และเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยริมถนนสายหลักที่สำคัญ เพื่อควบคุมอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งเพื่อควบคุมป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย

เมื่อมีการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมากแล้ว การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเรื่องสำคัญเช่นกัน โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดการให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ กำหนดหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน และกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

เห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารในกรุงเทพมหานคร เป็นกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในชีวิตประจำวันของประชาชนโดยทั่วไป ทั้งในระดับสาธารณชน และในระดับส่วนบุคคล อันควรที่จะต้องได้รับความสนใจและใส่ใจ แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารนี้เป็นกฎหมายที่ค่อนข้างยาก มีมากมายหลายฉบับ และมีปัญหาในทางปฏิบัติมาก ไม่เพียงแต่ประชาชนโดยทั่วไปเท่านั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายบางครั้งก็ยากที่จะเข้าใจ ดังนั้นก็ย่อมเป็นธรรมดาที่จะก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว สภาพปัญหาดังกล่าวหากได้มองอีกมุมหนึ่งก็ถือได้ว่าเป็นบ่อเกิดหรือที่มาของการปรับใช้และปรับปรุงกฎหมายควบคุมอาคารให้มีลักษณะที่เหมาะสมตลอดจนก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อบุคคลที่ถูกกระทบกระเทือนต่อสิทธิ ส่งผลให้เกิดพัฒนาการทางด้านกฎหมายควบคุมอาคาร ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในกรุงเทพมหานคร

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหากฎหมายควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์แล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่ามีความจำเป็นต้องมีข้อเสนอแนะเพื่อใช้เป็นแนวทางในการนำไปปรับปรุงแก้ไขให้กฎหมายมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมกรุงเทพมหานครในปัจจุบันดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร

ผู้เขียนเสนอแนะว่า ควรนำประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบของประเทศสหรัฐอเมริกา มาปรับแก้ไข โดยให้มีการออกประมวลข้อบังคับอาคาร เพื่อช่วยลดจำนวนกฎกระทรวง โดยยุบรวมข้อกำหนดประการต่างๆ เข้าไว้ในเล่มเดียวกันอันจะทำให้เกิดความสะดวกในการใช้กฎหมายยิ่งขึ้น การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ทันต่อเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปก็จะทำได้โดยสะดวกรวดเร็วขึ้น

2. ปัญหาเกี่ยวกับความหมายและประเภทของอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร

ผู้เขียนเสนอแนะว่า ควรนำหลักกฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งกำหนดคำว่า “ก่อสร้าง” แทนคำว่า “อาคาร” ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 เพื่อลดปัญหาการเลียงหลักเกณฑ์การขออนุญาตก่อสร้างอาคารในกรุงเทพมหานคร

3. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมาย

ผู้เขียนเสนอแนะว่า ควรนำหลักกฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาใช้ โดยเพิ่มหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่น เช่น หากการก่อสร้างของโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์รายใดอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องควรต้องมีการหารือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือผ่านกระบวนการประชาพิจารณ์ และให้คำนึงถึงผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมก่อนออกใบอนุญาตก่อสร้างด้วย

4. ปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างไม่ตรงตามแบบที่ขออนุญาตก่อสร้าง

ผู้เขียนเสนอแนะว่า ควรนำหลักกฎหมายควบคุมอาคารของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาปรับใช้ โดยให้เพิ่มหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร คือ ใ้รับรองความถูกต้อง หากการก่อสร้างถูกต้องสอดคล้องกับใบอนุญาตก่อสร้าง เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ออกใบรับรองความถูกต้องให้ โดยใบรับรองนี้ต้องออกภายใน 3 เดือน นับแต่ได้รับคำแถลงสิ้นสุดการก่อสร้าง หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวไปแล้ว เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ออกใบรับรองความถูกต้องให้ ถือว่าเป็นการรับรองความถูกต้องโดยนัย

5. ปัญหาเกี่ยวกับอาคารที่สร้างขึ้นก่อนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ใช้บังคับ

ผู้เขียนเสนอแนะว่า ควรนำหลักกฎหมายควบคุมอาคารของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาปรับใช้ โดยให้เพิ่มกฎหมายควบคุมอาคารเก่าที่ทรุดโทรมจนอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชน คือ กฎหมายฟื้นฟูย่านชุมชนเดิม และมีการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อสังคมเมือง” ภายใต้การประสานงานของ “สภาแห่งชาติว่าด้วยงานเมืองและการพัฒนาสังคมในชุมชนเมือง” และคณะกรรมการประสานงานระหว่างกระทรวงด้านงานเมืองและพัฒนาสังคมในชุมชนเมือง

6. ปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารที่ต้องรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ผู้เขียนเสนอแนะว่า ควรนำหลักกฎหมายควบคุมอาคารของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาปรับใช้ โดยให้มีการกำหนดการอนุญาตแสวงหาประโยชน์ในพื้นที่เพื่อการพาณิชย์ ถือว่าเป็นการก่อสร้างที่ต้องได้รับอนุญาตเป็นพิเศษ ต้องแสดงรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องประกอบด้วยเอกสารรายงานการศึกษาถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ รวมถึงกฎเกณฑ์ความพึงพอใจของผู้บริโภค การแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นระบบ เกณฑ์พิจารณาด้านการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ และการเจริญเติบโตของชุมชนเมืองควบคู่ไปด้วย

7. ปัญหาการโฆษณา หรือการทำสัญญาจะซื้อจะขายก่อนโครงการก่อสร้างได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน หรือจดทะเบียนอาคารชุด

ผู้เขียนเสนอแนะว่า ควรนำหลักกฎหมายควบคุมอาคารของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาปรับใช้ โดยให้มีการนำบทกำหนดโทษที่เกี่ยวกับการโฆษณาเกินจริงที่มีโทษทางอาญาดู เพื่อให้ผู้ประกอบการตระหนักถึงการไม่เอาเปรียบประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภค และห้ามไม่ให้มีการขาย การเช่า หรือให้ค้ำประกันว่าจะขาย หรือให้เช่าที่ดินที่มีการปลูกสร้างหรือไม่ก็ตาม ก่อนมีการออกไปอนุญาตให้จัดสรร เพื่อลดปัญหาที่มีประชาชนเป็นจำนวนมากต้องถือไว้เพียงใบจอง โดยที่ยังไม่สามารถเข้าอยู่อาศัยในอาคารได้