

## ปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร



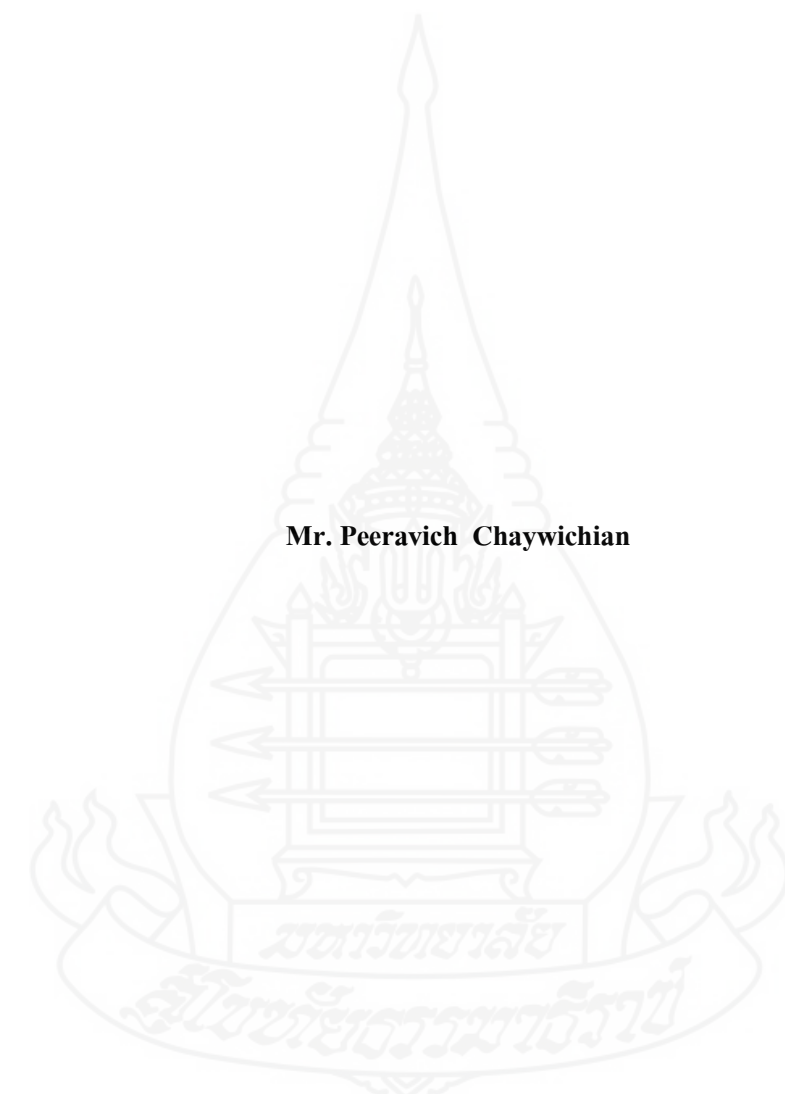
นายพีรวิชญ์ ฉายวิเชียร

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2562

**Problems on Imposition of Criminal Penalties to under the Building Control Act**

**Mr. Peeravich Chaywichian**



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Criminal Law and Criminal Justice

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2019

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วย การควบคุมอาคาร
ชื่อและนามสกุล	นายพีรวิชญ์ ฉายวิเชียร
วิชาเอก	กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2563

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน)



กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิงครัต คตเจิม)



(รองศาสตราจารย์วรุฒิ เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ** ปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร  
**ผู้ศึกษา** นายพีรวิชัย ฉายวิเชียร รหัสนักศึกษา 2584002840 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** ศาสตราจารย์วิกรณ์ รัชย์ปวงชน **ปีการศึกษา** 2562

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดและวิวัฒนาการควบคุมอาคาร ทฤษฎีการลงโทษทางอาญา ตลอดจนวัตถุประสงค์การลงโทษทางอาญา (2) ศึกษาหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคารของประเทศไทยและต่างประเทศ (3) ศึกษาถึงปัญหาการกำหนดโทษทางอาญา ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และ (4) วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นและหาแนวทางแก้ไข ปรับปรุง กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

การศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร จากหนังสือ ตำรา บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารต่างๆทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศ

ผลการศึกษา พบว่า (1) แนวคิดและวิวัฒนาการควบคุมอาคารมาจากประเทศตะวันตก ซึ่งต่อมา ได้มีการตราเป็นกฎหมายโดยมีโทษทางอาญากำหนดไว้ ที่มุ่งลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ การลงโทษทางอาญา (2) ปัจจุบันประเทศไทยได้บังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่วัตถุประสงค์ เพื่อความปลอดภัยของอาคาร ซึ่งมีการกำหนดความผิดและโทษทางอาญา นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติอาคาร ค.ศ. 2004 (Building Act 2004) ของประเทศนิวซีแลนด์ และพระราชบัญญัติอาคาร ค.ศ. 1984 (Building Act 1984) ของสหราชอาณาจักรที่บัญญัติขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมความปลอดภัยของอาคาร โดยมีการกำหนด ความผิดและโทษทางอาญาเช่นเดียวกันประเทศไทย (3) จากการศึกษาพบปัญหาการกำหนดโทษอาญา ที่ไม่เหมาะสม ขาดความสอดคล้องสถานการณ์ปัจจุบัน ที่ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดประสิทธิภาพ (4) การกำหนดโทษปรับไม่เหมาะสมกับการบังคับใช้กับนิติบุคคลที่กระทำความผิด ควรเพิ่มเติม มาตรา 72 วรรคสอง กำหนดให้นิติบุคคลที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ต้องระวางโทษปรับเป็นห้าเท่าของโทษสำหรับ ความผิดนั้นๆ และการกำหนดโทษจำคุกระยะสั้นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ไม่มีลักษณะตามเหตุผล ที่จำเป็นต้องใช้โทษจำคุก และไม่ส่งผลให้บรรล่วัตถุประสงค์การลงโทษทางอาญา จากการศึกษาพระราชบัญญัติ อาคาร ค.ศ. 2004 (Building Act 2004) กฎหมายประเทศนิวซีแลนด์นั้นให้ความสำคัญกับโทษปรับมากกว่า ที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดนั้นมาลงโทษจำคุก จึงควรยกเลิกโทษจำคุก กำหนดโทษปรับเท่านั้น การกำหนด อัตราค่าปรับไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน จากการศึกษากฎหมายประเทศนิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักร (Building Act 1984) ต่างก็กำหนดอัตราโทษปรับในอัตราที่สูง ต้องแก้ไขปรับปรุงอัตรา โทษปรับจากหนึ่งพันบาท เป็นหนึ่งหมื่นบาท การใช้อำนาจเจ้าพนักงานในการเปรียบเทียบปรับไม่มีความชัดเจน ส่งผลให้เกิดการใช้ดุลพินิจที่ขาดหลักเกณฑ์ ที่แน่นอน จึงควรกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงาน ในการเปรียบเทียบปรับให้มีความชัดเจน และกฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบความปลอดภัย อาคารขนาดเล็กที่ได้มีการดัดแปลงต่อเติมเพื่อนำไปประกอบธุรกิจ ควรเพิ่มเติม มาตรา 32 ทวิ ในอนุมาตรา 4 ข้อความว่า อาคารขนาดเล็กที่มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้งาน

**คำสำคัญ** กฎหมายควบคุมอาคาร โทษทางอาญา นิติบุคคล

**Independent Study title:** Problems on Imposition of Criminal Penalties to under the Building Control Act

**Author:** Mr. Peerevich Chaywichian; **ID:** 2584002840; **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisor:** Vikorn Rugpoungchon, Professor;

**Academic year:** 2019

### **Abstract**

The objectives of this independent study were (1) to study the concept and evolution of building control, theories of criminal punishment as well as objectives of criminal punishment; (2) to study the principles of law related to building control act of Thailand and foreign countries; (3) to study the problems on imposition of criminal penalties according to the Building Control Act B.E. 2522 (1979) and (4) to analyze the happened problems and to find guidelines for amending related laws consistent to current situations.

This independent study was a qualitative research from textbooks, academic articles, theses, electronic data and other documents, both of domestic and international.

The findings revealed that: (1) the concept and evolution of building control were come from western, enacted as a law and imposed subsequently with criminal penalties for offenders to be in accordance with objectives of criminal punishment; (2) the Building Control Act B.E. 2522 (1979) had been enforced currently in Thailand for the purpose of safety of buildings that determined with criminal offences and penalties, moreover, the Building Act 2004 of New Zealand and the Building Act 1984 of United Kingdom were also enacted with their objectives to control the safety of buildings and determined with criminal offences and penalties as well as Thailand; (3) from studying of problems on imposition of criminal penalties, it was founded that they were not proper and consistent with current situations that made their enforcements were not efficient and; (4) the imposition of penalties was not proper for enforcement with offensive juristic persons. The second paragraph of Section 72 shall be amended to determine the offensive juristic persons under this act to be liable for a fine at five times of penalty for such offence and the imposition of penalties on short-term imprisonment according to the Building Control Act had no necessary reason for applying the penalty of imprisonment and had not been affected to meet the objective of criminal penalties. From studying of the Building Act 2004, it was founded that Law of New Zealand focused on fine rather than sentenced imprisonment to those offenders, therefore, the imprisonment should be repealed and used fine only. The imposition of fine rate was not consistent to current socio-economic conditions. Refer to the study of New Zealand law and United Kingdom law (Building Act 1984), it was founded higher rates of fine were determined by each country, therefore, the fine payment shall be increased from THB 1,000 to THB 10,000. The exercise of power to exploit fine settlement of the officials was not clear and affected to the exercise of their discretions without exact rules. Frameworks for exercising of discretions fine settlement of the officials, therefore, shall be imposed clearly. Due to there was no imposition to the law for safety inspection of small buildings that had some expansion or modification for doing business, therefore, the second paragraph of Section 72 shall be amended in Subsection 4 as “small buildings that changed their utilizations”.

**Keywords:** Building control act, Criminal penalty, Juristic person

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งของท่าน ศาสตราจารย์วิกรณ์ รัศมีปวงชน ซึ่งกรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและจุดประกายให้ผู้เขียนได้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ท่านให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการเขียนการศึกษาค้นคว้าอิสระ อีกทั้งได้สละเวลาในการตรวจแก้ไขการศึกษาค้นคว้าอิสระจนเสร็จสมบูรณ์ ผู้เขียนขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง ไว้ ณ โอกาสนี้

หากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และหากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีคุณค่าเป็นประโยชน์แก่การศึกษาและสังคมอยู่บ้างประการใด ผู้เขียนขอมอบเป็นการแสดงกตัญญูตเวทิตาแก่บิดามารดา และคณาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิประสาทความรู้ให้แก่ผู้เขียนตลอดมา

พีรวิษณุ นายวิเชียร

กันยายน 2563



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญตาราง .....	ฅ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	4
3. สมมติฐานของการศึกษา .....	5
4. ขอบเขตการศึกษา .....	5
5. วิธีการดำเนินการศึกษา .....	5
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา .....	5
บทที่ 2 ทฤษฎีกฎหมายอาญา วัตถุประสงค์การลงโทษทางอาญาและแนวคิดความเป็นมา เกี่ยวกับการควบคุมอาคาร .....	7
1. ทฤษฎีกฎหมายอาญาและวัตถุประสงค์การลงโทษทางอาญา .....	7
1.1 ทฤษฎีกฎหมายอาญา .....	7
1.2 แนวคิดและการกำหนดความรับผิดชอบอาญา .....	13
1.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญา .....	19
1.4 รูปแบบและวิธีการลงโทษผู้กระทำผิดในประเทศไทย .....	30
2. แนวคิด ความเป็นมา เกี่ยวกับการควบคุมอาคารของไทย .....	33
2.1 แนวคิด เกี่ยวกับการควบคุมอาคารของไทย .....	33
2.2 ความเป็นมาเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของไทย .....	36
2.3 ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 .....	42
2.4 ความเป็นมา และวัตถุประสงค์ของการควบคุมอาคารในต่างประเทศ .....	46
2.5 หลักการใช้อำนาจของรัฐในการควบคุมอาคาร .....	50

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3	
มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาในการควบคุมอาคาร .....	53
1. การกำหนดโทษทางอาญาในการควบคุมอาคารตามกฎหมายประเทศไทย .....	53
1.1 การก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร .....	53
1.2 การอนุญาตให้ใช้อาคารเพื่อประกอบกิจการเกี่ยวกับโรงแรมหรืสห .....	55
1.3 เขตเพลิงไหม้ .....	56
1.4 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น .....	56
1.5 อำนาจในการเปรียบเทียบคดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	59
1.6 การดำเนินคดีอาญา .....	64
1.7 บทกำหนดโทษ .....	66
2. การกำหนดโทษทางอาญาในการควบคุมอาคารตามกฎหมายต่างประเทศ .....	69
2.1 ประเทศนิวซีแลนด์ .....	69
2.2 สหราชอาณาจักร .....	72
2.3 ประเทศสิงคโปร์ .....	74
บทที่ 4	
ปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร .....	76
1. ปัญหาความไม่เหมาะสมการกำหนดโทษปรับนิติบุคคล .....	76
2. ปัญหาการกำหนดโทษจำคุก .....	80
3. ความไม่เหมาะสมการกำหนดอัตราโทษปรับ .....	84
4. การใช้อำนาจเจ้าพนักงานในการเปรียบเทียบปรับ .....	87
5. ปัญหาการควบคุมอาคารขนาดเล็กที่คัดแปลง .....	90
บทที่ 5	
บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	92
1. บทสรุป .....	92
2. ข้อเสนอแนะ .....	93
บรรณานุกรม .....	98
ประวัติผู้ศึกษา .....	102



## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 แสดงอำนาจการเปรียบเทียบคดีของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี .....	60
ตารางที่ 4.1 การกำหนดอัตราค่าปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2557 .....	89
ตารางที่ 5.1 อัตราค่าปรับตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 .....	96



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

แต่เดิมประเทศไทยได้มีแนวคิดในการควบคุมอาคารมาเป็นเวลานาน โดยได้มีการออกกฎหมายควบคุมอาคารขึ้น โดยได้รับแนวความคิดและอารยธรรมของประเทศตะวันตกในลักษณะของ Modern State ซึ่งได้มีความพยายามที่จะจัดระเบียบบ้านเมืองในสมัยนั้น และได้มีความพยายามในการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารขึ้นหลาย เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง พุทธศักราช 2494 ต่อมาจึงได้รวบรวมกฎหมายดังกล่าวและตราพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ขึ้นบังคับใช้โดยมีเจตนารมณ์ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ได้ประกาศใช้มานานแล้ว แม้ว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกันตลอดมา แต่ปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าขยายตัวมากขึ้น ฉะนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้เสียใหม่ และสมควรรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเข้าเป็นฉบับเดียวกันจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น<sup>1</sup> จากการศึกษาพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้จะได้มีการบัญญัติบทลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นโทษทางอาญา จึงถือว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วของที่มาของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากสังคมมีความสลับซับซ้อนขึ้น ต้องการให้มีกฎหมายเกิดขึ้นมาเพื่อจัดระเบียบบ้านเมือง และหากมีการกระทำความผิดประการที่ไม่สามารถใช้สามัญสำนึกของประชาชนทราบได้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด อีกทั้งกฎเกณฑ์ที่เป็นแต่ขนบธรรมเนียมประเพณีไม่เพียงพอที่จะควบคุมการกระทำบางประการจึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ที่บัญญัติขึ้นมาทันทีเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจถือว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายเทคนิค (Technical Law) และการกำหนดโทษแก่ผู้กระทำ

<sup>1</sup> ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 96 ตอนที่ 80 (14 พฤษภาคม 2532): 43

ความคิดนี้ ผู้ศึกษาพบว่า การกำหนดโทษทางอาญานั้น ไม่มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน อย่างแท้จริง ก่อให้เกิดปัญหาดังต่อไปนี้

ปัญหาความไม่เหมาะสมการกำหนดโทษปรับนิติบุคคล โดยการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้นผู้กระทำเป็น บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล และเมื่อได้มีการกระทำความผิดก็จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับบทลงโทษซึ่งตามพระราชบัญญัติ ปรากฏอยู่ในมาตรา 65 ถึงมาตรา 74 ซึ่งสามารถแบ่งเป็น 6 กลุ่ม ดังนี้<sup>2</sup>

- (1) จำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- (2) ปรับไม่เกิน 10,000 บาท
- (3) ปรับไม่เกิน 30,000 บาทและปรับรายวันอีกไม่เกินวันละ 5,000 บาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง
- (4) จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- (5) จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับรายวันอีกวันละไม่เกิน 10,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง
- (6) จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ และปรับรายวันอีกวันละไม่เกิน 30,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ผู้ศึกษาจะได้ศึกษากรณีของโทษปรับที่บังคับใช้กับนิติบุคคลเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าจากเหตุผลดังกล่าวนี้เป็นกรณีการใช้บังคับผู้กระทำความผิดทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าควรจะต้องพิจารณาโดยนำทฤษฎีอาชญาวิทยาเกี่ยวกับการลงโทษ ได้แก่ ทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันหรือข่มขู่ยับยั้งหรือแบบอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory) ซึ่งการลงโทษปรับนิติบุคคลในอัตราเดียวกับบุคคลธรรมดาตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่มีผลข่มขู่หรือยับยั้งให้นิติบุคคล การกำหนดโทษปรับนิติบุคคลสูงกว่าบุคคลธรรมดาจึงน่าจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันหรือข่มขู่ยับยั้ง

ปัญหาการกำหนดโทษจำคุก โดยที่การตราพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติขึ้นจากที่สังคมมีความสลับซับซ้อนขึ้น ต้องการให้มีกฎหมายเกิดขึ้นมาเพื่อจัดระเบียบบ้านเมือง และหากมีการกระทำบางประการที่ไม่สามารถใช้สามัญสำนึกของประชาชนทราบได้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด อีกทั้งกฎเกณฑ์ที่เป็นแต่ขนบธรรมเนียมประเพณีไม่เพียงพอที่จะควบคุมการกระทำบางประการจึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ที่บัญญัติพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ขึ้นมาทันทีเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจถือว่าเป็นกฎหมายเทคนิค (Technical Law) ซึ่งมีการกำหนดโทษจำคุก

<sup>2</sup> ชญาณี เลียบทวิ. มาตรการกำหนดโทษอาญา ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522. วิทยานพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2555. หน้า 146

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดอัตราโทษจำคุกซึ่งมีระวางโทษจำคุก ดังนี้ จำคุกไม่เกิน 1 เดือน จำคุกไม่เกิน 3 เดือน และจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ซึ่งถือเป็นโทษจำคุกกระยะสั้น เมื่อพิจารณาแนวคิด และเหตุผลความจำเป็นในการใช้โทษจำคุกแก่ผู้กระทำความผิด โดยพิจารณาถึงพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด ดังนี้

(1) ผู้กระทำความผิดที่ร้ายแรงบางประเภท เช่น ผู้กระทำความผิดที่ก่ออันตรายหรือคุกคามความปลอดภัยต่อชีวิตของผู้อื่น

(2) ผู้กระทำความผิดซึ่งมีพฤติกรรม หรือกระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อค่านิยมพื้นฐานในสังคม อันควรแก่การประณามอย่างยิ่ง

(3) ผู้กระทำความผิดซึ่งไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือบทลงโทษที่ศาลได้พิพากษาไว้แล้ว

จากแนวคิดและเหตุผลความจำเป็นในการใช้โทษจำคุกแก่ผู้กระทำความผิดที่พิจารณา พฤติกรรมความร้ายแรงของผู้กระทำที่นำมาพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร นั้นผู้กระทำความผิดไม่มีลักษณะตามเหตุผลความจำเป็นของการใช้โทษจำคุกตามที่นำเสนอไว้ข้างต้น ดังนั้นจึงต้องศึกษาถึงความเหมาะสมของการกำหนดโทษจำคุกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อไป

ประเด็นปัญหาการกำหนดอัตราโทษปรับ ตามที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีการแก้ไขเพิ่มเติมสี่ครั้ง คือ ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2535 ครั้งที่สองเมื่อ พ.ศ. 2543 ครั้งที่สามเมื่อ พ.ศ. 2550 และครั้งสุดท้ายเมื่อ พ.ศ. 2558 สำหรับการแก้ไขอัตราโทษมีการแก้ไข 3 ครั้ง แต่สำหรับการแก้ไขอัตราโทษนั้น มีการแก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2535 เพียงครั้งเดียวโดยให้เหตุผลในการแก้ไขว่า เนื่องจากอัตราโทษปรับตามพระราชบัญญัติที่บังคับใช้อยู่เดิมนั้นต่ำเกินไป ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง ซึ่งเห็นได้จากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ “โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงบทบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ว่าด้วยการออกอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้เหมาะสมและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบก่อนการดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร แทนการขออนุญาต เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วแก่ประชาชนมากขึ้น ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบังคับการ ตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ปรับปรุงบทกำหนดโทษอัตราโทษ...” นอกจากนี้ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมฐานความผิดและบทกำหนดโทษขึ้นในปี พ.ศ. 2543 ขณะที่ยังมีบทกำหนดโทษบางมาตราไม่ได้รับการแก้ไขเลย อย่างไรก็ตาม การกำหนดอัตราโทษปรับนั้นไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงในขณะนี้ ซึ่งอาจส่งผลให้การลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดไม่เกิดประสิทธิภาพแต่อย่างใด

นอกจากนี้การใช้อำนาจเจ้าพนักงานในการเปรียบเทียบปรับนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเฉพาะความผิดที่ได้บัญญัติไว้ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดวิธีการดำเนินคดีด้วยการเปรียบเทียบปรับโดยไม่ต้องดำเนินการฟ้องศาลได้ซึ่งหากผู้กระทำความผิดยอมรับผิดและชำระค่าปรับแล้ว ให้คดีเป็นอันเลิกแล้วต่อกันได้และถือเป็นการระงับสิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องอีกด้วย แต่หากผู้กระทำความผิดไม่ยอมกระทำความตามที่คณะกรรมการเปรียบเทียบคดียอมต้องดำเนินการตามกระบวนการของกฎหมายต่อไป ในทางปฏิบัติพบว่า การเปรียบเทียบนั้นไม่ปรากฏว่ามีบัญชีกรอบอัตราค่าปรับไว้อย่างชัดเจน อาจส่งผลให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานที่อาจเกิดความไม่เป็นธรรม

ประการสุดท้ายปัญหาการควบคุมอาคารขนาดเล็กที่คัดแปลง ตามมาตรา 32 ทวิ กำหนดให้เจ้าของอาคารต้องมีการตรวจสอบ และมีข้อกำหนดตามที่ระบุไว้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าการตรวจสอบอาคารที่กำหนดไว้นั้นให้ความสำคัญกับอาคารที่มีขนาดใหญ่ แต่กรณีอาคารขนาดเล็กหรือสิ่งก่อสร้างที่ทำเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย แต่ต้องมาได้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้งาน เช่น ถูกปรับเปลี่ยนให้เป็นฝับ แต่ไม่ต้องมีการตรวจสอบตามมาตรา 32 ทวิหรือไม่อยู่ในประเภทของอาคารที่ต้องมีการควบคุมการใช้ ผู้ศึกษาเห็นว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมากในทางปฏิบัติ

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและวิวัฒนาการควบคุมอาคาร ทฤษฎีการลงโทษทางอาญา ตลอดจนวัตถุประสงค์การลงโทษทางอาญา
- 2.2 เพื่อศึกษาถึงปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 2.3 เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคารของประเทศไทย และต่างประเทศ
- 2.4 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นและหาแนวทางแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

### 3. สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้การกระทำที่เป็นความผิด ผู้กระทำความผิดจะต้องรับโทษทางอาญา แต่เนื่องจากการกำหนดโทษในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับสภาวะปัจจุบันส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษสำหรับนิติบุคคล ปัญหาการกำหนดโทษจำคุกปัญหาการกำหนดอัตราโทษปรับทั้งไม่เหมาะสมกับความเสียหายที่เกิดขึ้น อีกทั้งปัญหาการใช้อำนาจเจ้าพนักงานในการเปรียบเทียบปรับ และปัญหาการควบคุมอาคารขนาดเล็กที่ดัดแปลง ดังนั้นจึงต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อให้มีความทันสมัยและการบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

### 4. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาถึงหลักเกณฑ์มาตรฐานทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยเน้นศึกษาเกี่ยวกับการบัญญัติโทษทางอาญา วัตถุประสงค์การลงโทษทางอาญา โดยศึกษาเกี่ยวกับความเหมาะสมการกำหนดโทษปรับสำหรับนิติบุคคล การกำหนดโทษจำคุกและอัตราโทษปรับที่บังคับใช้ในปัจจุบัน

### 5. วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสาร จากหนังสือ ตำรา บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารต่างๆทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศ

### 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

6.1 ทราบแนวคิดและวิวัฒนาการควบคุมอาคาร ทฤษฎีการลงโทษทางอาญา ตลอดจนวัตถุประสงค์การลงโทษทางอาญา

6.2 ทราบปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

6.3 ทราบหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคารของประเทศไทย และต่างประเทศ

6.4 ทราบปัญหาที่เกิดขึ้นและหาแนวทางแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน



## บทที่ 2

# ทฤษฎีกฎหมายอาญา วัตถุประสงค์การลงโทษทางอาญา และแนวคิดความเป็นมาเกี่ยวกับการควบคุมอาชญากรรม

ในบทนี้ผู้ศึกษาจะได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิด ความเป็นมาของกฎหมายควบคุมอาชญากรรม วัตถุประสงค์ของการควบคุมอาชญากรรม ตลอดจนแนวคิด ทฤษฎี วัตถุประสงค์การลงโทษทางอาญา โดยจะได้นำเสนอเป็นลำดับ ดังนี้

### 1. ทฤษฎีกฎหมายอาญาและวัตถุประสงค์การลงโทษทางอาญา

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอโดยแบ่งหัวข้อ ดังนี้

#### 1.1 ทฤษฎีกฎหมายอาญา

##### 1.1.1 ความหมายของกฎหมายอาญา

กฎหมายอาญา คือบรรดากฎหมายทั้งหลายที่ระบุถึงความผิดอาญาโทษ วิธีการเพื่อความปลอดภัยและมาตรการการบังคับทางอาญาอื่น และเป็นกฎหมายที่กำหนดให้ความผิดอาญาเป็นเงื่อนไขของการใช้โทษ วิธีการเพื่อความปลอดภัย และมาตรการบังคับทางอาญาอื่นนั้น<sup>3</sup>

กฎหมายอาญาได้แก่ กฎหมายที่บัญญัติถึงความผิดและโทษ<sup>4</sup>

กฎหมายอาญา คือ กฎหมายที่บัญญัติว่าการกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใด เป็นความผิดและกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดไว้ด้วย<sup>5</sup>

<sup>3</sup> คณิศ ฅ นคร. *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2543. หน้า 26

<sup>4</sup> หยุด แสงอุทัย. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพมหานคร: ประกายพริกก. 2545. หน้า 119

<sup>5</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. *คำอธิบายกฎหมายอาญา 1*. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2544. หน้า 1



กฎหมายอาญาได้แก่การกระทำหรืองดเว้นการกระทำที่จกต้องกระทำ เพื่อป้องกันผลในสิ่งทีกฎหมายบัญญัติห้ามหรือให้กระทำ เพื่อรักษาความสงบของชุมชนหรือรักษา ศีลธรรม<sup>6</sup>

จากคำนิยามของกฎหมายอาญา จะเห็นได้ว่ากฎหมายอาญาเป็นกฎหมาย ที่กำหนดถึงลักษณะของ

1) ความผิด กฎหมายจะบัญญัติห้ามไว้ว่าไม่ให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าได้กระทำการที่ห้ามไว้จะถือว่ามีความผิด

2) มาตรการบังคับทางอาญา ได้แก่

โทษ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 ดังนี้

(1) ประหารชีวิต

(2) จำคุก

(3) กักขัง

(4) ปรับ

(5) รับทรัพย์สิน

3) วิธีการเพื่อความปลอดภัย ตามมาตรา 39 ซึ่งมีอยู่ 5 ประเภทคือ

(1) การกักกัน มาตรา 40 ได้แก่ การควบคุม ผู้กระทำความผิดติดนิสัไว้ ภายในเขตกำหนด เพื่อป้องกันการกระทำความผิด เพื่อตัดนิสัและเพื่อฝึกหัดอาชีพ

(2) ห้ามเข้าเขตกำหนด เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคล คือการห้ามมิให้ เข้าไปในท้องที่หรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา

(3) เรียกประกันทัณฑ์บน คือกรณีเมื่อความปรากฏแก่ศาลว่าผู้ใดมีแนวโน้ม ที่จะกระทำความผิด ศาลมีอำนาจเรียกให้ผู้นั้นทำค้ำประกันว่าจะไม่ก่อเหตุร้ายขึ้นในระยะเวลาที่กำหนด

(4) คุมตัวไว้ในสถานพยาบาล เป็นกรณีที่ศาลสั่งให้คุมตัวบุคคลไว้ ในสถานพยาบาล

(5) ห้ามประกอบอาชีพบางอย่าง ได้แก่ การห้ามผู้ที่ได้กระทำความผิด มิให้ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพบางอย่างหลังจากที่พ้นโทษไปแล้ว

<sup>6</sup> ทวีเกียรติ มินะกะนิษฐ์. *กฎหมายอาญาหลัก และปัญหา*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญชน. 2555.

นอกจากนี้ยังมีมาตรการบังคับทางอาญาอื่น กฎหมายอาญามีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เพื่อป้องกันความเสียหายของสังคมหรือเพื่อป้องกันอันตรายต่ออนามัยต่อความปลอดภัยและศีลธรรมของส่วนรวม การที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ก็ต้องทำโดยให้กฎหมายอาญามีสภาพบังคับหรือมีการลงโทษผู้ที่ก่อให้เกิดให้เกิดความเสียหาย กฎหมายอาญาประสงค์จะปกป้องหรือคุ้มครองนั้นบางเรื่องก็เป็นความเสียหายที่เป็นรูปธรรม เช่น การทำร้ายคนในความผิดฐานทำร้ายร่างกาย การสูญเสียทรัพย์สินในความผิดฐานลักทรัพย์ บางกรณีความเสียหายนี้อาจเป็นเรื่องนามธรรม เช่น ความเสียหายต่อเกียรติยศชื่อเสียงในความผิดฐานหมิ่นประมาท

โทษในทางอาญาเป็นการบังคับโดยรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจลงโทษต่อผู้กระทำความผิดอาญา ทั้งนี้เพื่อเป็นการแสดงว่าชุมชนไม่ต้องการให้การกระทำความผิดเช่นนั้นเกิดขึ้น และเป็นการตอบแทนผู้กระทำความผิดเพื่อให้หลบจำด้วย ดังนั้นการลงโทษจึงหมายถึงการที่รัฐทำให้ผู้กระทำความผิดต้องได้รับผลร้ายเพราะเหตุที่ผู้นั้นฝ่าฝืนกฎหมาย

ดังนั้นผลของการลงโทษที่รัฐได้กระทำต่อบุคคลจึงมีวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ<sup>7</sup>

1) การป้องกันบุคคลลักษณะพิเศษ หมายถึงการป้องกันผู้ที่กระทำผิดแล้วไม่ให้กระทำความผิดซ้ำอีก ได้แก่ การขังขัง การแก้ไข หรือ การทำให้ผู้กระทำความผิดไม่สามารถกระทำความผิดได้อีกต่อไป

2) การป้องกันทั่วไป หมายถึงการลงโทษที่มีผลต่อสังคมส่วนรวม คือการลงโทษต้องเป็นการป้องกันมิให้บุคคลทุกๆ คนกระทำความผิด จะต้องลงโทษเพื่อให้ทุกๆ คนหวาดกลัวไม่กล้ากระทำความผิดอย่างเดียวกันนั้นขึ้นอีก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือจะต้องลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อให้เป็นแบบอย่างซึ่งมีผลต่อจิตใจของบุคคลทั่วไปที่คิดจะกระทำความผิดอย่างเดียวกันให้งดเว้นความคิดนั้นเสีย

การลงโทษเป็นเครื่องมือของรัฐที่ใช้ตอบโต้การก่ออาชญากรรม หรือการกระทำความผิดซึ่งถือว่าเป็นผลเสียหายต่อสาธารณชนและกระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อย การลงโทษจึงเป็นเครื่องมือส่งเสริมประสิทธิภาพของกฎหมายในอันที่จะตอบสนองความต้องการของสังคมเพื่อวัตถุประสงค์ในการอยู่ร่วมกันอย่างสงบ เพราะการลงโทษมีลักษณะเป็นการบังคับให้ผู้กระทำความผิดรับผิดชอบต่อการกระทำของตนต่อชุมชนหรือรัฐ

<sup>7</sup> ประธาน วัฒนาวาณิชย์. แนวความคิดในการลงโทษ. วารสารนิติศาสตร์. 12, 2. 2524. หน้า 9

การลงโทษอาจเป็นการกระทำต่อตัวบุคคลที่กระทำความผิดนั้นเอง หรือต่อทรัพย์สินของผู้นั้นก็ได้อีก ซึ่งการลงโทษโดยวิธีการต่างๆ จะมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

1) มีลักษณะเป็นผลร้าย ทั้งนี้เนื่องจากวัตถุประสงค์เพื่อการทดแทน โทษเป็นการทำให้ได้รับความลำบากทำให้ผู้ต้องโทษรู้สึกลำบากทุกข์ทรมาน หรืออย่างน้อยก็ถูกจำกัดสิทธิ

2) มีลักษณะที่น่าอับอาย โทษเป็นเครื่องแสดงความไม่เห็นชอบของมหาชน เพราะเป็นเครื่องแสดงความประพฤติปฏิบัติของผู้ถูกลงโทษนั้นไม่เพียงแต่ไม่สมควรเท่านั้น แต่ควรต้องถูกกำหนดขึ้นด้วยในแง่ของสังคมแต่ทั้งนี้ลักษณะที่น่าอับอายนี้จะต้องไม่มีมากเกินไปจนทำให้ยากแก่การกลับคืนสู่สังคม

3) มีลักษณะเป็นการกำหนดไว้ก่อนเพื่อเป็นการข่มขู่และตอบแทน

4) มีลักษณะเป็นการแน่นอน

การลงโทษไม่ใช่เป็นสาระสำคัญของกฎหมายแต่เป็นเพียงส่วนประกอบ ที่มีหน้าที่ค้ำจุนและสนับสนุนให้กฎหมายได้รับการยอมรับนับถือและปฏิบัติตามจริง เป็นปัจจัยที่มุ่งหวังผลในทางจิตใจของสมาชิกในสังคมเพื่อให้เกิดความเกรงกลัวและเคารพกฎหมายและปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย เมื่อมีผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งมีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อสังคมส่วนรวมก็จะมีกรลงโทษทางอาญาซึ่งอาจเป็นการบังคับต่อตัวบุคคล หรือทรัพย์สินแล้วแต่กรณี

การลงโทษย่อมเปลี่ยนแปลงและแตกต่างกันไปตามสถานที่และเวลา ตลอดจนวัฒนธรรมประเพณีของสังคมในแต่ละท้องถิ่น แต่การลงโทษที่ดีคือการบังคับใดๆ ก็ตามไม่ว่าบังคับต่อร่างกายหรือทรัพย์สินที่ได้คำนึงถึงการเคารพหลักมนุษยธรรม และคำนึงถึงการกลับคืนสู่สังคมด้วย

### 1.1.2 รูปแบบของกฎหมายอาญา

เนื่องจากกฎหมายอาญาเป็นกฎหรือข้อบังคับต่างๆ ที่กำหนดเกี่ยวกับความประพฤติของมนุษย์ที่ประกาศใช้บังคับโดยรัฐ ดังนั้น กฎหมายอาญาจึงมีลักษณะแตกต่างจากข้อบังคับอื่นๆ ในสังคม คือ

1) **ข้อบังคับของรัฐ** คือเป็นข้อบังคับที่บัญญัติขึ้นโดยองค์กรที่มีอำนาจในรัฐ ดังนั้นกฎหรือข้อบังคับของสถาบันอื่นๆ ในสังคม เช่น มหาวิทยาลัย จึงไม่ใช่กฎหมายอาญา และการฝ่าฝืนกฎหรือข้อบังคับของสถาบันดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการประกอบอาชญากรรม การกระทำที่เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อบังคับของรัฐเท่านั้น

2) **ข้อบังคับที่แน่นอน** กฎหมายอาญาจะต้องนิยามความประพฤติซึ่งกฎหมายห้ามไว้อย่างแน่นอนและในกรณีที่มีข้อสงสัยในการนิยามในเรื่องใดๆ หรือการอธิบายการกระทำอย่างใดๆ ไม่ชัดเจนศาลก็จะพิพากษายกประโยชน์ให้แก่จำเลย

3) *ใช้บังคับแก่บุคคลทุกคน* คือ การกระทำที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดอาญา หรืออาชญากรรมจะต้องเป็นความผิดเสมอไม่ว่าผู้ใดจะเป็นผู้กระทำความผิด

4) *มีบทลงโทษ* คือถ้ามีบุคคลใดฝ่าฝืนกฎหมายก็จะถูกลงโทษโดยรัฐ

### 1.1.3 ทฤษฎีของกฎหมายอาญา

แนวความคิดในการกำหนดความรับผิดทางอาญา มี 3 ทฤษฎี คือ<sup>8</sup>

1) *ทฤษฎีความรับผิดที่ต้องอาศัยทั้งการกระทำและความผิดของจิต*

ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญในเรื่องความรู้สึกนึกคิดในจิตใจของผู้กระทำ โดยถือว่าความรู้สึกในทางที่ผิดของจิตใจเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดความรับผิดทางอาญาดังนั้นในการกำหนดความรับผิดทางอาญาจึงต้องคำนึงถึงปัจจัย 2 ประการ คือ การกระทำซึ่งเป็นอันตรายต่อสังคม และสภาวะของจิตใจที่มีลักษณะควรแก่การลงโทษ ซึ่งสภาวะของจิตใจก็คือเจตนา (คือต้องรู้ถึงการกระทำของตนและขณะเดียวกันก็ต้องประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น) หรือประมาท ความรับผิดตามทฤษฎีนี้จึงแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

(1) *ความรับผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา*

(2) *ความรับผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยประมาท*

ความรับผิดทางอาญาโดยเจตนาอันเป็นหลักทั่วไปของความรับผิดทางอาญา ส่วนความรับผิดเมื่อกระทำโดยประมาทเป็นข้อยกเว้น

ประเทศต่างๆ ได้กำหนดความรับผิดอาญาโดยอาศัยทฤษฎีนี้โดยกำหนดให้ผู้กระทำความผิดอาญาจะมีความผิดก็ต่อเมื่อได้กระทำความผิดโดยมีสภาวะจิตใจที่สมควรแก่การลงโทษเช่นในประเทศอังกฤษที่ใช้กฎหมายที่ใช้กฎหมายระบบ Common Law มีหลักว่า “การกระทำไม่ก่อให้เกิดความผิดเว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าบุคคลนั้นมีเจตนาที่ชั่วร้ายในขณะการกระทำความผิด” ดังนั้นจึงได้นำหลักดังกล่าวมากำหนดเป็นโครงสร้างความรับผิดอาญาว่าการกระทำใดจะเป็นความผิดอาญาได้จะต้องประกอบไปด้วย การกระทำที่แสดงออกภายนอกนั้นเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและผู้กระทำได้กระทำโดยจิตใจที่ชั่วร้าย หรือในประเทศเยอรมันการกระทำที่จะเป็นความผิดอาญาได้นั้นผู้กระทำจะต้องมีความชั่ว ซึ่งหมายถึง การดำเนินได้ของการกำหนดเจตจำนง การกระทำใดจะเป็นการกระทำที่มีความชั่ว หรือไม่ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจในการกระทำของผู้กระทำความผิดในขณะที่กระทำความผิดนั้น คือ ผู้ที่มีความรู้สึกผิดชอบ รู้จักแยกแยะว่าอะไรผิดอะไรถูกและเป็นผู้ที่มีสติข่มไม่กระทำการใดอันเป็นการผิดกฎหมาย แต่ถ้าผู้ใดขาดสติและได้กระทำการอันเป็นการผิดกฎหมายลงไปผู้นั้นย่อมเป็นบุคคลที่จะต้องถูกดำเนินจากสังคมและการกระทำของเขาข่มเป็นการกระทำที่ถูกดำเนินได้ หรือเป็นการกระทำที่มีความชั่ว

<sup>8</sup> แสง บุญเฉลิมวิภาส. *หลักกฎหมายอาญา*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2551. หน้า 27-28

## 2) ทฤษฎีความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด<sup>9</sup>

ทฤษฎีนี้กำหนดความรับผิดชอบทางอาญาโดยถือเอาการกระทำเพียงอย่างเดียว ไม่คำนึงถึงสภาวะของจิตใจ เนื่องจากทฤษฎีความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดนี้ไม่คำนึงถึงสภาวะของจิต ดังนั้นจึงไม่คำนึงถึงเจตนาของผู้กระทำเท่านั้นคือแม้กระทำโดยไม่มีเจตนาที่ต้องรับผิดชอบทางอาญา

## 3) ทฤษฎีความรับผิดชอบในการกระทำของผู้อื่น (Vicarious Liability)

ทฤษฎีนี้ไม่คำนึงถึงทั้งการกระทำ ความผิดและสภาวะทางจิตใจของผู้ที่ต้องรับผิดชอบ ความรับผิดชอบตามทฤษฎีนี้เป็นการบังคับให้บุคคลต้องรับผิดชอบในการกระทำของผู้อื่น แม้ว่าบุคคลนั้นจะไม่ได้กระทำความผิดด้วยตนเองเลย

### 1.1.4 หน้าที่ของกฎหมายอาญา

กฎหมายอาญามีภารกิจที่สำคัญ 3 ประการ<sup>10</sup> คือ

1) การคุ้มครองสังคม กฎหมายอาญามีหน้าที่ในการคุ้มครองการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคม เพราะกฎหมายอาญามีสภาพบังคับมากกว่าระเบียบของสังคม แต่การใช้กฎหมายอาญาเพื่อคุ้มครองในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคมต้องกระทำเฉพาะเท่าที่จำเป็นและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น เพราะหากมีการบัญญัติกฎหมายอาญาอย่างพร่ำเพรื่อแล้วสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอาจถูกกระทบกระเทือนจนเกินความจำเป็น ดังนั้นกฎหมายอาญาจึงไม่เพียงแต่จะมุ่งจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่กฎหมายอาญาจะต้องใช้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วย

2) การปราบปรามและในการป้องกันการกระทำผิด เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นก็จะต้องใช้กฎหมายอาญาในการปราบปรามการกระทำผิดที่เกิดขึ้น ซึ่งในการใช้กฎหมายอาญาในการปราบปรามการกระทำผิดนั้นยังเป็นการป้องกันมิให้ความผิดนั้นเกิดขึ้นในอนาคตอีกด้วย การลงโทษหรือการใช้กฎหมายอาญาในการปราบปรามการกระทำผิดจะต้องกระทำเพื่อให้เกิดความรู้สึกทั้งต่อผู้กระทำความผิดและบุคคลทั่วไป ก็จะต้องทำให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่าสังคมไม่ยอมรับการกระทำของเขา และต้องทำเพื่อเตือนบุคคลทั่วไปว่าถ้ามีการกระทำเช่นนั้นเกิดขึ้นจะต้องถูกลงโทษ

<sup>9</sup> สกล สกลเดช. ความรับผิดชอบละเมิดของผู้ครอบครองสังหาริมทรัพย์. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2526. หน้า 19-20

<sup>10</sup> คณิต ฒ นคร. “อ่างแล้ว”. หน้า 31-32

3) การคุ้มครองคุณธรรมในทางกฎหมาย สิ่งที่หล่อหลอมให้การอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปโดยปกติสุขเป็นสิ่งที่ไม่มีรูปร่าง เป็นสิ่งที่ไม่อาจสัมผัสได้โดยใช้ประสาทสัมผัส แต่เป็นสิ่งที่เป็น “คุณค่า” (Wert หรือ Value) และเป็นคุณค่าที่จำเป็นที่เป็นพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ เช่น ชีวิต ความปลอดภัยของร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิ เป็นต้น ซึ่งคุณค่าพื้นฐานเหล่านี้ไม่เพียงแต่ได้รับการรับรองและคุ้มครองในทางแพ่งเท่านั้น ในทางอาญาก็มีการคุ้มครองชีวิตมนุษย์ ความปลอดภัยของร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดด้วย โดยการบัญญัติความผิดต่อชีวิต ความผิดต่อร่างกาย ความผิดต่อเสรีภาพ ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน โดยการรับเอาคุณค่าเหล่านี้เข้าไปในกรอบแห่งการคุ้มครองของกฎหมายทำให้ชีวิตมนุษย์ ความปลอดภัยของร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดนั้นกลายเป็นคุณธรรมทางกฎหมาย (Rechtsgut หรือ legal interest)

บัญญัติของกฎหมายอาญาของความผิดฐานต่างๆ เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมายอันใดอันหนึ่งหรือหลายอัน กฎหมายอาญาจึงมีภารกิจที่จะต้องคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมายไม่ให้เป็นอันตรายหรือไม่ให้ถูกคุกคามให้ตกอยู่ในอันตราย แต่อย่างไรก็ตามปัญหาที่เกิดขึ้นอันเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคมนั้นมีอยู่มากมาย ซึ่งจะใช้กฎหมายอาญาเข้าจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นทุกปัญหานั้นเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เพราะปัญหาบางปัญหาเป็นปัญหาที่เล็กน้อยไม่สมควรหรือไม่มีความจำเป็นที่ต้องใช้กฎหมายอาญาลงโทษ หรือไม่จำเป็นต้องใช้กฎหมายอาญาเข้าจัดการกับปัญหาเหล่านั้น กล่าวคือ กฎหมายอาญาควรจำกัดอยู่แค่การคุ้มครองคุณค่าพื้นฐานของระเบียบทางสังคมเท่านั้น เช่น ชีวิต ความปลอดภัยของร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด หรือหามาตรการอื่นมาคุ้มครองคุ้มครอง เช่น ประณีประนอม ยอมความ

## 1.2 แนวคิดและการกำหนดความรับผิดอาญา

### 1.2.1 แนวคิดการกำหนดความผิดทางอาญา

กฎหมายอาญา คือ กฎหมายที่บัญญัติว่าด้วยการกระทำหรือไม่กระทำอย่างใดเป็นความผิดและกำหนดโทษที่จะใช้ลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดไว้ด้วย รวมถึงบัญญัติว่า การกระทำอย่างใดจะถูกใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยด้วย<sup>11</sup> การที่รัฐใช้กฎหมายอาญาเป็นเครื่องมือควบคุมความประพฤติของคนในรัฐ เพื่อเป็นการป้องปรามบุคคลในรัฐอาจกระทำความผิดทั้งกัน

<sup>11</sup> เกียรติจิตร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2550. หน้า 1

แนวคิดการกำหนดความผิดทางอาญาของสำนักกฎหมาย แบ่งออกได้ดังนี้

### 1) สำนักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law)

แนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ เชื่อว่ากฎหมายเกิดจากธรรมชาติ เหมือนปรากฏการณ์อื่นๆ ของโลก เช่น ฝนตก พายุร้อง โดยเชื่อว่ามนุษย์สามารถนำเอาความรู้สึกผิดชอบชั่วดีที่อยู่ในจิตใจของมนุษย์มาใช้เป็นกฎเกณฑ์ เพื่อบังคับความประพฤติของมนุษย์ให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้ อร์สโตเติล ได้แบ่งกฎหมายธรรมชาติเป็น 2 ประเภท คือ กฎหมายที่มาจากกฎเกณฑ์ที่กำหนดแบบแผนการปฏิบัติของมนุษย์ที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ไม่ได้เกิดจากงานจงใจของผู้ใด เช่น กฎเกณฑ์ที่มนุษย์ไม่ทำอันตรายผู้อื่นและกฎหมาย คือ กฎเกณฑ์ที่มนุษย์ซึ่งเป็นผู้ปกครองกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องบางประการที่เกิดจากความเจริญของสังคมที่ผันแปรเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา กลายเป็นกฎเกณฑ์ที่บังคับหรือกำหนดให้กระทำหรือห้ามมิให้กระทำ<sup>12</sup>

อาจสรุปได้ว่า กฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายในอุดมคติ เป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้ได้ทั่วไปเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับได้ตลอดไป ไม่มีเสื่อมลงหรือเปลี่ยนแปลง เป็นกฎเกณฑ์ที่มีจากศีลธรรมรัฐจะบัญญัติกฎหมายออกใช้บังคับกับบุคคลในรัฐต้องคำนึงถึงศีลธรรม มนุษย์ธรรม เช่น สิทธิมนุษยชน ปัจจุบันการบัญญัติกฎหมายของรัฐสมัยใหม่ จึงถูกตรวจสอบโดยแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ เพื่อวินิจฉัยความถูกต้องสำหรับการกระทำของรัฐ<sup>13</sup>

### 2) สำนักกฎหมายบ้านเมือง (Positive law)

สำนักกฎหมายบ้านเมืองมีแนวคิดที่ว่า กฎหมายคือสิ่งที่รัฐบัญญัติเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐ ไม่ใช่เรื่องของเหตุผลเป็นไปตามอำนาจรัฐ (Power Theory of Law) รัฐสามารถใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครองบ้านเมืองปราบปรามผู้ที่ทำลายความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ กฎหมายจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งหรือคำบัญชาของผู้ปกครองซึ่งสั่งแก่ราษฎร ถ้าใครไม่ทำตามจะมีความผิดและได้รับโทษ ผู้ได้ปกครองต้องปฏิบัติตามเสมอ ไม่มีสิทธิโต้แย้งว่าสิ่งนั้นถูกต้องหรือผิด ถ้าไม่ทำตามต้องรับโทษ ทั้งนี้มาจากแนวคิดของฌอง โบแดง (Jean Bodin) ที่ว่า รัฐมีอำนาจอธิปไตยย่อมไม่ถูกยับยั้งหรือจำกัดโดยกฎหมายใดๆ ที่จะบัญญัติกฎหมายโดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์เพื่อให้รัฐดำเนินไปอย่างมีระเบียบแบบแผน และจอห์น ออสติน (John Austin) มีแนวคิดที่ว่า กฎหมาย คือคำสั่งของรัฐจารีต

สรุปได้ว่า สำนักกฎหมายบ้านเมือง มีแนวคิดที่ว่า กฎหมายเป็นสิ่งที่มนุษย์บัญญัติขึ้นโดยผู้มีอำนาจปกครองหรือรัฐ ไม่ใช่เรื่องของเหตุผล ศีลธรรม หรือธรรมชาติของมนุษย์ แต่เป็นเรื่องของอำนาจโดยชอบธรรมของรัฐ

<sup>12</sup> สมยศ เชื้อไทย. *ความรู้นิติปรัชญาเบื้องต้น*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2543. หน้า 87-88

<sup>13</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 117-118

### 3) สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ (Historical Law)<sup>14</sup>

ชาวิกนี (Von Savigny) นักปราชญ์ชาวเยอรมันมีความเห็นว่า กฎหมายไม่ได้เกิดจากมนุษย์สร้างขึ้นได้ตามใจชอบ แต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยตัวมันเองแล้วเติบโตเปลี่ยนแปลงไปตามประวัติศาสตร์ หรือลักษณะของชนชาติเหมือนกับต้นไม้ คนหรือสัตว์ เมื่อเกิดขึ้นมาแล้วจะค่อยๆ เติบโตไปตามกฎเกณฑ์วิวัฒนาการจากความรู้สึกทางศีลธรรม ความผิดชอบชั่วดี ความเชื่อมั่นของประชาชาติ และค่อยๆ วิวัฒนาการไปในตัวเองเหมือนประวัติศาสตร์ ดังนั้นกฎหมายของชนชาติใดก็ย่อมเป็นไปตามความรู้สึกของชนชาตินั้น ไม่เกี่ยวกับชนชาติอื่น และมีความเห็นว่าเนื้อหาของกฎหมายนั้นเป็นอดีตกาลทั้งหมด การที่รัฐบัญญัติกฎหมายจะต้องคำนึงถึงขนบธรรมเนียมประเพณี คติธรรม สุภาษิต นิทาน เพลงชาวบ้านและความสำคัญทางนิติศาสตร์ของชนชาติ โดยกฎหมายต้องมาจากจิตวิญญาณประชาชาติ (Volkgeist) ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของแต่ละชาติที่มาจากประสบการณ์ต่างๆ ที่แตกต่างกันไป กฎหมายจะวิวัฒนาการไปเอง เช่น จารีตประเพณีต่อมาได้กลายเป็นกฎหมายประเพณี

สรุปได้ว่า สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ มองว่ากฎหมายเกิดขึ้นจากความรู้สึกผิดชอบชั่วดีที่มีอยู่ของแต่ละชนชาติ ได้รับการแก้ไขปรับปรุงไปตามกาลเวลาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายใต้ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ที่ออกมาในรูปของศีลธรรม จึงไม่อาจนำกฎหมายของประเทศหนึ่งไปใช้กับประเทศหนึ่งได้ รัฐไม่อาจบัญญัติกฎหมายได้โดยพลการต้องมีความรู้ทางวิชาการอย่างแท้จริง

#### 1.2.2 การกำหนดความผิดทางอาญา

##### 1) ขอบเขตของกฎหมายอาญา

การกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบทางอาญาโดยอาศัยหลักเกณฑ์แบบบริหารมีแนวคิดว่าการกระทำผิดไม่ขึ้นต่อระบบคุณค่าและศีลธรรม แต่นำเอาประสบการณ์และความจริงที่สามารถสังเกตได้มาใช้ตัดสินว่าพฤติกรรมอย่างไรที่เป็นอันตรายต่อการประกอบภารกิจของสังคมอย่างราบรื่น ศาสตราจารย์ Packer ได้สรุปถึงขอบเขตกฎหมายอาญาว่า การกระทำใดควรเป็นความผิดอาญาหรือไม่ ต้องถือเอาความเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ว่าการกระทำนั้นสังคมไม่ให้อภัย

การกระทำนั้นมีโทษทางอาญาไม่เป็นการขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษ การปราบปรามไม่เป็นการยับยั้งการกระทำที่สังคมต้องการ การควบคุมการกระทำดังกล่าวโดยผ่านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะต้องไม่เป็นการใช้กระบวนดังกล่าวอย่างเกินขีดความสามารถทั้งด้านคุณภาพและปริมาณต้องใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่มีมาตรการอื่นที่เหมาะสมนอกจากใช้กฎหมายอาญากับการกระทำดังกล่าว ผู้ที่บัญญัติกฎหมายอาญา ไม่ควรกำหนดให้การ

<sup>14</sup> จรัญ โฆษณานันท์. *นิติปรัชญา*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2538. หน้า 67-68



กระทำที่เคยถูกกฎหมายเป็นความผิดอาญา เว้นแต่ การกระทำนั้นเป็นการคุกคามต่อผลประโยชน์ส่วนมากและสำคัญของสังคม จะบังคับใช้กฎหมายได้กับการสืบสวน การจับกุม การตัดสินลงโทษ ผู้ละเมิดกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ในการกำหนดความผิดอาญาสมัยใหม่ในทางอาญา

การกำหนดความผิดทางอาญาจากหลักเกณฑ์ของศาสตราจารย์ Packer ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายที่ได้เสนอหลักพิจารณา 6 ประการเพื่อใช้พิจารณาว่าพฤติการณ์ใดควรเป็นความผิดอาญาหรือไม่ และหลักการนี้เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในหมู่นักนิติศาสตร์ ดังนี้<sup>15</sup>

(1) การกระทำนั้นเป็นที่เห็นชัดในหมู่มชนส่วนมากว่าเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อสังคม และไม่อาจให้อภัยได้

(2) ถ้าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอาญาแล้วจะไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์การลงโทษประการต่างๆ

(3) ถ้าการปราบปรามการกระทำเช่นนั้น โดยถือว่าเป็นความผิดอาญา จะไม่มีผลต่อการที่สังคมจะลดความเห็นว่ากรกระทำนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องให้น้อยลง

(4) หากเป็นความผิดอาญาแล้วจะมีการบังคับใช้ที่เสมอภาคและเท่าเทียมกัน

(5) การใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการกระทำดังกล่าวจะไม่มีผลทำให้เกิดการใช้กระบวนการนั้นอย่างเกินขีดความสามารถทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ

(6) ไม่มีมาตรการควบคุมอย่างสมเหตุสมผลอื่นๆ แล้วนอกจากการใช้กฎหมายอาญากับกรณีที่เกิดขึ้น

จะเห็นได้ว่า พฤติกรรมการกระทำผิดที่สอดคล้องตามหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษทางของศาสตราจารย์ Packer จะเป็นพฤติกรรมที่ควรลงโทษทางอาญา

นอกจากนี้ยังได้มีความพยายามสร้างหลักเกณฑ์ว่าด้วยข้อจำกัดของกฎหมายอาญาเอาไว้หลายประการ คือ สังคมไม่ควรบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้เพื่อวัตถุประสงค์และสถานการณ์บางประการ โดยมีหลักในการจำกัดขอบเขตทางทฤษฎี ดังนี้<sup>16</sup>

(1) รัฐไม่สมควรบัญญัติความผิดในกฎหมายอาญาโดยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้เกิดหลักประกันว่าการฝ่าฝืนกฎหมายจะได้รับการลงโทษเพื่อแก้แค้นตอบแทนด้วยการลงโทษแต่เพียงอย่างเดียว

<sup>15</sup> Walker Nigel "The scope of Criminal Law" Sentencing in a Rational Society. Plican Books. 1972  
อ้างใน อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ. *ทฤษฎีอาญา*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2552. หน้า 49-50

<sup>16</sup> ประธาน วัฒนวานิชย์. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอาชญาวิทยา*. กรุงเทพมหานคร: โพรฟรินดิง. 2546.  
หน้า 356-360

- (2) รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาลงโทษความประพฤติที่ไม่ก่อให้เกิดอันตราย
- (3) รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาเพื่อบรรลุมติประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งสามารถบรรลุได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานน้อยกว่า
- (4) รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาในกรณีที่ผลร้ายซึ่งเกิดจากการลงโทษมีมากกว่าผลร้ายซึ่งเกิดจากการกระทำความผิด
- (5) รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาโดยมีวัตถุประสงค์ในการบังคับให้บุคคลกระทำให้ประโยชน์แก่ตนเองเท่านั้น
- (6) รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาห้ามการกระทำซึ่งไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากสาธารณชน
- (7) รัฐไม่ควรบัญญัติความผิดซึ่งบังคับใช้ไม่ได้ในกฎหมายอาญา
- สำหรับประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้มีนโยบายในการกำหนดความผิดอาญา โดยมองว่าการบัญญัติความผิดอาญาเท่ากับเป็นการกำหนดหน้าที่ให้แก่ประชาชนพลเมือง กรณีจึงต้องลดหย่อนหน้าที่ที่กำหนดแก่ประชาชนพลเมืองของรัฐให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ กล่าวคือ การกำหนดว่าการกระทำใดควรเป็นความผิดอาญาย่อมเป็นไปได้โดยระมัดระวังและผ่อนเบาที่สุด<sup>17</sup>

## 2) การกำหนดการกระทำความผิดทางอาญา

การกำหนดการกระทำให้เป็นความผิดในทางอาญาซึ่งมีหลักทั่วไปดังนี้<sup>18</sup>

(1) กำหนดจากการกระทำหรือพฤติกรรมที่มีลักษณะเป็นความผิดในตัวเองและนำดำเนิน (Mala In Se) โดยพิจารณาจากลักษณะของการกระทำนั้น เป็นการกระทำที่ผิดโดยลักษณะธรรมชาติของมันอย่างแท้จริงและเป็นการกระทำที่ขัดต่อความรู้สึกทางศีลธรรมด้วยความผิดประเภทที่เป็น Mala In Se มักจะเป็นการกระทำที่เป็นข้อห้ามในทางศาสนา หรือทางศีลธรรมหรือเป็นสิ่งที่ไม่พึงปฏิบัติในทางจารีตประเพณีอยู่ด้วย เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ลักทรัพย์ หรือหมิ่นประมาท และในบางกรณีอาจนำเอาข้อห้ามในทางจารีตประเพณีมากำหนดเป็นบทบัญญัติอันเป็นเงื่อนไขในการที่ผู้กระทำจะต้องรับโทษสูงขึ้น เช่น กรณีบุตรฆ่าบิดา หรือมารดา หรืออาจนำมาเป็นเหตุบรรเทาโทษ เช่น กรณีบุตรที่ให้ที่พักพิงแก่บิดามารดาที่ผู้กระทำความผิด และหลบหนีการจับกุม กฎหมายกำหนดให้ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดเพียงใดก็ได้ หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้

<sup>17</sup> คณิต ฌ นคร. นิติกรรมอำพรางในนิติศาสตร์ไทย. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2548. หน้า 96

<sup>18</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. "อั้งแล้ว". หน้า 75

(2) กำหนดจากการกระทำหรือพฤติกรรมใดๆ ที่กฎหมายประสงค์จะให้ เป็นความผิดและต้องรับโทษ (Mala Prohibita) ได้แก่ การกระทำที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิด หลักเกณฑ์นี้แตกต่างจากหลักในข้อแรกคือ เป็นการกำหนดความผิดจากการกระทำหรือพฤติกรรมใดๆ ก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีลักษณะผิดในตัวเอง และปราศจากซึ่งหลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาถึงสิ่งที่เป็น ผิดในแง่ของหลักเกณฑ์ทางด้านศีลธรรม ทั้งนี้ต้องเป็นพฤติกรรมที่เป็นไปในลักษณะที่จะก่อให้เกิด ความเสียหายต่อความสงบและมั่นคงของสังคมได้ กฎหมายจึงต้องบัญญัติห้ามการกระทำความผิดไว้ก่อน แม้ว่าในสายตาของคนทั่วไปจะมองเห็นว่าไม่ผิดก็ตาม ทั้งนี้เป็นนโยบายทางอาญาที่จะ กำหนดการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดเพื่อให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เพื่อให้ สังคมดำรงอยู่ได้และสงบเรียบร้อย

ความผิดที่เป็น Mala Prohibita หรือ Mala Cum Prohibita มักจะเป็น ความผิดที่ไม่ผิดต่อกฎเกณฑ์อื่นของสังคม แต่รัฐกำหนดเอาว่าเป็นความผิดอาญาเพื่อประโยชน์ ของรัฐเอง เช่น รัฐออกกฎหมายกำหนดราคาสูงสุดที่บุคคลจะขายทรัพย์สินของเขาได้เป็นต้น และเอาโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ขายของเกินราคาสูงสุดที่รัฐกำหนดไว้ นั่น ซึ่งการขายของนี้ความจริง ไม่ผิดศีลธรรม หรือมีข้อห้ามทางศาสนา หรือจารีตประเพณีเลย นอกจากนี้ยังมีความผิดในลักษณะนี้ อีกมากมาย เช่น ความผิดเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ ความผิดประเภทนี้ที่ไม่ใช่ความผิดชั่วร้ายในตัวของมันเอง อย่าง Mala In Se แต่เป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม ซึ่งเรียกกันว่าเป็น “ความผิดในทางเทคนิค” ในภาษาอังกฤษเรียกว่าเป็น Technical Offence<sup>19</sup>

ความรับผิดทางอาญาที่ไม่ต้องการเจตนาและความผิดที่เกิดขึ้น เพราะกฎหมายห้าม ความรับผิดทางอาญาที่ไม่ต้องการเจตนา นี้ ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นความผิด ชนิดที่เกิดขึ้นเพราะกฎหมายห้าม (Mala Prohibita) อันเป็นเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกำหนด การกระทำออกมาให้เป็นความผิดและกำหนดความรับผิดให้เกิดขึ้นโดยปราศจากองค์ประกอบ ทางจิตใจ เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของสาธารณะ ซึ่งมีที่มาจากความจำเป็นในทางปฏิบัติ ของศาลที่จะตัดสินคดีในการลงโทษผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะ เพื่อก่อให้เกิดความ สงบเรียบร้อยขึ้นแก่สาธารณะชนแม้ว่าผู้กระทำไม่มีส่วนผิดในทางจิตใจก็ตาม ซึ่งแนวทฤษฎีที่ใช้ นำมาสนับสนุนได้แก่ ความแตกต่างของความผิด 2 ชนิด Mala in Se และ Mala Prohibita ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวนี้ใช้แบ่งแยกความผิดตามพระราชบัญญัติ (Statutory) ออกจากความผิด ตามคอมมอนลอว์เดิม และเป็นการแบ่งแยกความผิดเล็กน้อย (Petty Offences) ออกจากความผิด

<sup>19</sup> โทษทางอาญาที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สืบค้นจาก <http://www.ryt9.com/s/ryt9/31140> <http://www.ryt9.com/news/2005-01-28/3114360/> (มิถุนายน. 2560)

หลัก (Major Crime) อย่างไรก็ตามบทบัญญัติความรับผิดทางอาญาที่ไม่ต้องการเจตนาที่มีลักษณะเป็นความผิดที่เกิดขึ้นเพราะกฎหมายห้าม (Mala Prohibita) เช่นกัน ซึ่งต่างจากความผิดในลักษณะนี้โดยทั่วไปในแง่ที่ว่าต้องรับผิดแม้ไม่มีเจตนา บทบัญญัติความรับผิดทางอาญาที่ไม่ต้องการเจตนาจัดว่าเป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม แต่ต่างจากความผิดเพราะกฎหมายห้ามโดยทั่วไปในแง่ที่ว่าต้องรับผิดแม้ไม่มีเจตนาเท่านั้น

### 1.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญา<sup>20</sup>

สำหรับความหมายของโทษอาญานั้น ได้มีความเห็นทางทฤษฎีของนักวิชาการด้านกฎหมายได้อธิบายความหมายของโทษอาญาไว้ดังต่อไปนี้ ศาสตราจารย์ ฮาร์ท แห่งมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด ศาสตราจารย์ เบ็น และ ศาสตราจารย์ ฟลู อธิบายว่า โทษทางอาญาจะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ 5 ประการ ได้แก่<sup>21</sup>

**1.3.1 โทษจะต้องก่อให้เกิดความทุกข์** หมายถึง ผู้ได้รับโทษจะต้องได้รับความทุกข์อย่างใดอย่างหนึ่ง อาจเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางร่างกาย การได้รับความเจ็บปวดทางกาย (pain) หรือการสูญเสียทรัพย์สิน หรืออื่นๆ

**1.3.2 โทษจะต้องใช้ต่อผู้กระทำผิดกฎหมาย** หมายถึง ผู้กระทำผิดกฎหมายเท่านั้นที่จะต้องถูกลงโทษจะนำบุคคลอื่นที่มีได้กระทำความผิดมารับโทษมิได้

**1.3.3 โทษจะต้องมีขึ้นเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมาย** หมายถึง ต้องมีการกระทำผิดกฎหมายเสียก่อน จึงจะลงโทษได้ หากไม่มีการกระทำผิดกฎหมายก็ลงโทษไม่ได้

**1.3.4 โทษต้องเป็นวิธีการซึ่งคนใดคนหนึ่ง** นอกจากตัวผู้กระทำความผิดนำมาใช้กับผู้กระทำความผิดนั้น หากผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลนั้นเอง ไม่นับเป็นโทษทางอาญาตามนี้

**1.3.5 โทษต้องเกิดจากผู้มีอำนาจที่จะกระทำให้เกิดผลร้ายนั้นขึ้นมาได้** หมายถึง โทษนั้นต้องผ่านกระบวนการตามกฎหมาย และผู้มีอำนาจตามกฎหมายจึงจะเป็นผู้ให้ผลร้ายได้

<sup>20</sup> สบาย นิลแท้. สาเหตุของการผิดเงื่อนไขตามคำพิพากษาที่กำหนดให้รอกการลงโทษ ศึกษากรณีสาลจังหวัดบัวใหญ่ กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลยุติธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม. 2555. หน้า 3-25

<sup>21</sup> ณัฐวิวัฒน์ สุทธิโยธิน. ทฤษฎีการลงโทษ เอกสารประกอบการสอนชุด กฎหมายและอาชญาวิทยาชั้นสูง. หน่วยที่ 6. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช. 2554. หน้า 9

ศาสตราจารย์โยฮันส์ แอนเดอนีส (Johannes Andenaes) อธิบายว่าโทษอาญาจะต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 3 ประการ<sup>22</sup>

- 1) โทษเป็นผลร้ายที่รัฐนำมาใช้กับผู้กระทำผิด ผลร้ายที่จะถือว่าเป็นโทษอาญาตามความหมายนี้จะต้องเป็นโทษที่รัฐซึ่งมีอำนาจนำมาใช้กับผู้กระทำผิด
- 2) โทษต้องมีขึ้นเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมาย หากไม่มีการกระทำผิดกฎหมายแล้วได้รับผลร้าย ไม่ถือว่าเป็นโทษอาญาตามความหมายนี้
- 3) โทษเป็นผลร้ายซึ่งต้องการตอบแทนให้ผู้กระทำผิดรู้ว่าเป็นผลร้ายที่ได้รับจากรัฐ โดยตรงจากการกระทำผิด ไม่ใช่ผลร้ายที่เกิดขึ้นโดยอ้อม

ศาสตราจารย์ รอส (ALF Ross) เห็นว่าโทษอาญาเป็น “การตอบสนองของสังคม” ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ <sup>23</sup>

- 1) จะต้องเกิดขึ้นเมื่อมีการกระทำผิดตามกฎหมาย
- 2) จะต้องถูกกำหนดขึ้นและใช้โดยผู้มีอำนาจเท่านั้น
- 3) จะต้องเป็นผลร้ายต่อผู้กระทำผิด
- 4) จะต้องเป็นผลร้ายที่แสดงถึงการตำหนิผู้กระทำผิดว่าผู้นั้นได้กระทำการที่ไม่สมควร หากผลร้ายนั้นไม่ต้องการการตำหนิ ก็ไม่ถือเป็นโทษตามความหมายนี้

ทฤษฎีอาชญาวิทยาเกี่ยวกับการลงโทษมี 4 ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทนความผิด (Retributive Theory) ทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Rehabilitative Theory) และทฤษฎีการลงโทษเพื่อปกป้องคุ้มครองสังคม (Social Protection Theory)

#### 1) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทนความผิด (Retributive Theory)<sup>24</sup>

การทดแทนเป็นวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่เก่าแก่ที่สุดอย่างหนึ่ง เหตุผลในการทดแทนส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับความรู้สึกที่จะแก้แค้นของผู้ที่ถูกประทุษร้าย ความต้องการของบุคคลในอันจะกระทำการทดแทนแก่ผู้ที่ทำความเสียหายให้แก่ตนนั้นเป็นของเข้าใจได้ง่าย แต่การที่สังคมเข้ามารับหน้าที่ลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อเป็นการทดแทนนี้ เนื่องจากเหตุใดยังไม่เป็นที่แน่นอน แต่ตามคำอธิบายที่ถือกันโดยทั่วไปก็คือ เนื่องจากสังคมเห็นว่าสมาชิกต้องการให้มีการทดแทน

<sup>22</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 9

<sup>23</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 10

<sup>24</sup> วิดาภา สุวรรณชาติ. *สาเหตุของการผิดเงื่อนไขตามคำพิพากษาที่กำหนดให้รอการลงโทษ : กรณีศึกษาศาลอาญา หลักรัฐธรรมนูญการบริหารในศาลชั้นต้น*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการสำนักงานศาลยุติธรรม. 2559. หน้า 3-4

และสังคมอาจบังคับความต้องการดังกล่าวของสมาชิกได้โดยสังคมเข้าจัดทำเสียเอง ซึ่งจะเป็นระเบียบเรียบร้อยดีกว่าปล่อยให้สมาชิกจัดการเอาเอง ความคิดสนับสนุนทฤษฎีทดแทนนี้มีมาแต่โบราณกาลแล้ว แต่เพิ่งมามีการให้เหตุผล และวางหลักเกณฑ์อย่างสมบูรณ์ในสมัยของ Kant และ Hegel

Kant ได้ให้เหตุผลว่า เป็นที่เห็นชัดอยู่ในตัวว่า เพื่อความยุติธรรม การลงโทษจะคู่กับการกระทำผิด ผู้จึงใจทำการที่ไม่เป็นธรรมย่อมถูกลงโทษทางอาญา ซึ่งได้สัดส่วนกับสภาพและความร้ายแรงกับความผิดของเขา หากสังคมไม่ลงโทษก็หมายถึงสังคมยอมรับ และมีผลเหมือนว่าสังคมเป็นผู้สนับสนุนให้ผู้คนกระทำผิด โดย Kant ได้ยึดถือหลักการดังกล่าวนี้อย่างเข้มงวดโดยไม่ยอมรับเหตุผลอย่างอื่นในการลงโทษ และได้กล่าวไว้ในหนังสือ *Philosophy of Law* ว่า “จะใช้การลงโทษเป็นเพียงเครื่องมือเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างอื่นไม่ได้ ไม่ว่าจะเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ถูกลงโทษเอง หรือแก่สังคมเป็นส่วนรวมก็ตาม การลงโทษในทุกกรณีจะต้องเนื่องมาจากเหตุว่าบุคคลที่ถูกลงโทษได้กระทำความผิดอาญาเท่านั้น ทั้งนี้เพราะเป็นการไม่บังควรที่จะปฏิบัติต่อบุคคลหนึ่งเพียงเพื่อจะเป็นเครื่องมือให้บังเกิดผลแก่บุคคลอื่น ทุกคนมีสิทธิในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ในอันจะไม่ถูกปฏิบัติเช่นนั้น”

จากหลักการข้างต้น ยังมีข้อยกเว้น 2 ประการ คือ

ประการแรก หากปรากฏว่าการลงโทษอย่างหนักโดยดำเนินตามหลักข้างต้นอย่างเคร่งครัดจะเป็นการกระทบกระเทือนความรู้สึกของประชาชน อาจมีการฟ้องเขาโทษให้ลดลง

ประการที่สอง การปฏิบัติตามหลักอย่างเคร่งครัดจะส่งผลให้ลดจำนวนพลเมืองของรัฐลงได้

Hegel มีความเห็นลดหย่อนลงไปกว่า Kant บ้าง โดยเห็นว่า การลงโทษเป็นการยุติธรรมเพราะผู้ถูกลงโทษควรที่จะได้รับโทษก็จริงอยู่ แต่หากเมื่อได้ปรากฏว่าเป็นการยุติธรรมที่จะต้องมีการลงโทษแล้ว Hegel ยังยอมให้นำสิ่งอื่นนอกจากความผิดของการกระทำเข้ามาพิจารณาในการกำหนดโทษด้วย

การลงโทษที่ชอบธรรมตามหลักของทฤษฎีนี้ต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการ ดังนี้<sup>25</sup>

(1) การลงโทษเป็นการทดแทนความเสียหาย (*vindication*) หมายถึง ความถูกต้องของการลงโทษจะต้องกระทำลงไป เพื่อเป็นการทดแทน หรือแก้แค้นให้แก่ผู้เสียหายจากการที่ผู้กระทำผิดได้ทำให้เกิดความเสียหายขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น จะต้องเป็นการทำให้ผู้เสียหายรู้สึกพอใจ และคิดว่าเป็นการกระทำที่ยุติธรรมแล้ว ทฤษฎีนี้ชี้ว่า การละเลยเรื่องความรู้สึกของผู้เสียหาย

<sup>25</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 4-5

ที่ต้องการแก้แค้นแก่ผู้กระทำผิดนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องเพราะจะทำให้ผู้เสียหาย หรือญาติพี่น้องของเขารู้สึกเสื่อมศรัทธาที่มีต่อรัฐว่า ไม่อาจเยียวยาความเสียหายให้เขาได้ การลงโทษโดยคำนึงถึงความพอใจของผู้เสียหายนี้ จะทำให้ผู้เสียหายยอมรับว่าการลงโทษโดยรัฐเป็นความชอบธรรม และยอมรับว่าการแก้แค้นผู้กระทำผิด ไม่ใช่หน้าที่ของเอกชน แต่เป็นหน้าที่ของรัฐ

(2) การลงโทษ เป็นกระทำเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม (Fairness) ทฤษฎีนี้มองหน้าที่ของบุคคลในด้านการเมือง และกึ่งสัญญาประชาคมที่เรียกว่า การต่างตอบแทน (Reciprocity) มีหลักว่าการจะให้กฎหมายมีผลคุ้มครองประโยชน์สุขแก่ส่วนรวม คนทุกคนจะต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย การที่ผู้กระทำผิดฝ่าฝืนกฎหมายอาญาแต่ละครั้งเท่ากับว่าผู้กระทำผิดเอาเปรียบบุคคลอื่นที่เชื่อฟังกฎหมาย และข้อได้เปรียบนี้จะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ถ้าเป็นการกระทำผิดอาญาที่รู้กันอย่างแพร่หลาย ดังนั้น การลงโทษผู้กระทำผิดจึงเป็นการที่ทำให้ผู้กระทำผิด และบุคคลอื่นที่เชื่อฟังกฎหมายตระหนักว่า บุคคลที่ละเมิดกฎหมายจะต้องถูกดำเนินคดี และผู้ที่ได้เปรียบจากการฝ่าฝืนกฎหมายจะต้องถูกลงโทษ ด้วยเหตุนี้ การลงโทษแก่ผู้กระทำผิดจึงควรมีความรุนแรงเทียบเท่ากับความได้เปรียบที่ผู้กระทำได้รับจากการฝ่าฝืนกฎหมายนั้น โดยถือว่าผู้กระทำผิดได้จ่ายหนี้อันเกิดจากการทำผิดให้แก่คนทุกคนที่เชื่อฟังกฎหมาย ซึ่งเป็นสมาชิกในสังคมนั้น และเมื่อจ่ายแล้วเขาก็กลับคืนสู่สังคมในฐานะที่เป็นพลเมืองดี และมีฐานะเท่าคนอื่น

(3) การลงโทษจะต้องได้สัดส่วนกับความผิด (Proportionality of Punishment) ทฤษฎีนี้เห็นว่า จำนวนโทษที่ผู้กระทำผิดควรจะได้รับจะต้องเท่ากันกับความเสียหายที่เขาได้กระทำการลงจากการกระทำผิดนั้น อย่างไรก็ดี อาจมีข้อยกเว้นจากหลักดังกล่าวได้ 2 กรณี คือ กรณีที่การลงโทษสูงกว่าความเสียหายที่ผู้กระทำก่อขึ้นนั้นสามารถกระทำได้ในกรณีของการลงโทษจำคุกตลอดชีวิตแก่ผู้กระทำผิดที่เป็นอันตรายต่อสังคมเพื่อปกป้องสังคมให้ปลอดภัยยิ่งขึ้น ในทางตรงกันข้ามการลงโทษอาจต่ำกว่าสัดส่วนแห่งความผิด ในกรณีที่ผู้กระทำผิดไม่มีโอกาสที่จะกระทำผิดนั้นอีก ดังนั้น ผู้กระทำจะได้รับการลดโทษ หรือรอกการลงโทษ และให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขการคุมประพฤติ ปัญหาว่าจะถือหลักใดมาพิจารณาว่าโทษจำนวนเท่าใดจึงจะได้สัดส่วนกับความผิดที่ผู้กระทำได้ก่อให้เกิดขึ้น ในประเด็นนี้ Immanuel Kant เห็นว่า “โทษที่ผู้กระทำได้รับจะต้องได้สัดส่วนพอดีทั้งสภาพ และความหนักเบาของความผิดของเขา” สภาพและความหนักเบาของความผิดนี้พิจารณาได้จาก “ความร้ายแรงทางศีลธรรมของความผิดแต่ละฐาน และพิจารณาจากความนำคำหนักจากพฤติการณ์ของการกระทำผิดในแต่ละเรื่อง นอกจากนี้ ยังรวมถึงความร้ายแรงที่ผู้กระทำก่อให้เกิดขึ้น อันเกิดจากการกระทำโดยเจตนา ประมาท และในบางกรณีด้วย” ดังนั้น หลักการพิจารณาในเรื่องสัดส่วน

ของโทษจะต้องพิจารณาถึงสภาพ และความหนักเบาของความผิดซึ่งประกอบด้วยความร้ายแรง ของความเสียหาย ในทางการกระทำและผลต่อสังคมอันเกิดจากการกระทำผิดนั้น<sup>26</sup>

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นหรือเพื่อทดแทนนั้นมีวัตถุประสงค์ ในการลงโทษเพื่อให้เกิดความยุติธรรมต่อผู้เสียหายและสังคม โดยโทษที่ลงแก่ผู้กระทำผิดนั้น ควรจะต้องเป็นสัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้น ซึ่งการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนเน้นการลงโทษ ที่มองไปที่อดีตเหตุผลการลงโทษเป็นไปเพื่อการแก้แค้นซึ่งการลงโทษจะเกิดจากอารมณ์แค้นที่มี ตามสัญชาตญาณของมนุษย์ อีกเหตุผลหนึ่งคือ ทุกคนควรต้องมีความรับผิดชอบต่อการกระทำผิด ที่เกิดขึ้น เพื่อรักษาความยุติธรรม หรือสมดุลในสังคมไว้ เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้น ผู้กระทำผิด จึงสมควรจะต้องได้รับโทษเพื่อทดแทนความผิด หรือลบล้างความชั่วที่เกิดขึ้น โดยโทษที่จะได้รับ ควรจะเท่ากับความเจ็บปวดและมีความยากลำบาก หรือมีความทรมานทุกขุทรมาน เช่นเดียวกับที่ผู้เสียหาย หรือสังคมได้รับวิธีการลงโทษแต่เดิมใช้ความทารุณโหดร้าย ซึ่งถูกคัดค้านจากประชาชน สำนักคลาสสิกได้เปลี่ยนแนวคิดในการลงโทษไม่ให้ใช้การลงโทษแบบทรมาน แต่จำนวนโทษ ต้องได้สัดส่วนกับความผิด ส่วนเหตุผลการลงโทษยังยึดหลักว่า ผู้กระทำผิดสมควรได้รับโทษ เพราะทุกคนมีเจตจำนงอิสระวิธีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนมีวิธีการลงโทษหลายทางคือ (1) สำหรับในความผิดที่ร้ายแรงนั้น ควรต้องลงโทษให้สาสมกับความผิดที่ได้กระทำขึ้น (2) โดยการ ใช้ค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนความเสียหายแทนการถูกลงโทษ หรือ (3) โดยการลงโทษให้สาสม กับความผิด และให้ใช้ค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนเพื่อชดเชยความผิดที่เกิดขึ้น (Expiation) ด้วย เช่น การลงโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำคุกและปรับ และให้คืนทรัพย์สิน หรือใช้ราคาทรัพย์สินแทน

2) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันหรือข่มขู่ยับยั้งหรือแบบอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory)<sup>27</sup>

แนวคิดของทฤษฎีนี้ คือ คนเรากระทำผิดโดยเจตนา และก่อนจะลงมือกระทำนั้น ก็ได้พิจารณาไว้คร่าวๆถึงผลดีผลเสียแล้วจึงลงมือทำ เพราะฉะนั้นรัฐจึงควรออกกฎหมายกำหนด ความผิดและโทษสำหรับความผิดนั้นไว้ให้ชัดเจน และเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อป้องกันความผิด ที่จะเกิดขึ้น โดยคำนึงถึงหลักการของความสุขขึ้นชมยินดี และความเจ็บปวดทุกขุทรมานมาประกอบการพิจารณาเพื่อควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ด้วย เมื่อมีผู้กระทำผิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายก็จะต้อง

<sup>26</sup> มนสิชา นูนนาค. การกำหนดโทษทางเลือกกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด. วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2556. หน้า 18

<sup>27</sup> อนันต์ ลิขิตชนสมบัติ. มาตรการลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดในคดีสิ่งแวดล้อม หลักสูตร ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม. 2557. หน้า 13-14



ได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทั้งนี้การลงโทษจะต้องกระทำอย่างรวดเร็ว แน่นอนเสมอภาคกัน และรุนแรงตามความเหมาะสมของโทษที่กำหนดไว้ การลงโทษดังกล่าวย่อมจะมีประโยชน์ต่อสังคม ในด้านการลดอาชญากรรม และส่งเสริมให้คนทั่วไปเคารพ และปฏิบัติตามกฎหมาย

แนวคิดการลงโทษตามทฤษฎีอรรถประโยชน์มีรากฐานมาแต่โบราณ ในยุคกรีก Plato ได้กล่าวว่า “การที่บุคคลใดถูกลงโทษมิใช่เป็นเพราะเขาได้กระทำผิด เนื่องจากการกระทำที่ได้กระทำไปแล้ว มิอาจลบล้างให้กระทำได้อีก แต่ที่บุคคลนั้นถูกลงโทษ เพราะเพื่อผลในอนาคตแก่ตัวเขาเองและแก่ผู้อื่นที่เห็นว่าการกระทำนั้นควรได้รับการแก้ไข และลดอัตราการทำผิดที่ผู้นั้นก่อให้เกิดขึ้น” ต่อมานักปราชญ์ชื่อ Thomas Hobbes กล่าวว่า “การแก้แค้น หรือลงโทษบุคคลไม่ควรจะพิจารณาถึงความร้ายแรงอันเกิดจากความน่าตำหนิของผู้นั้นในอดีต แต่ควรพิจารณาถึงผลดีที่สุดที่ตามมาจากการลงโทษ ดังนั้น การลงโทษจะกระทำได้เฉพาะแต่ในกรณีที่จะแก้ไขผู้กระทำผิด หรือตัดเตือนมิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่างผู้กระทำผิด”

แนวคิดของการลงโทษตามทฤษฎีอรรถประโยชน์ ได้มีการพัฒนาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน การลงโทษที่ดีตามแนวคิดนี้ ต้องประกอบด้วยหลักการดังนี้

(1) การลงโทษผู้กระทำความผิด มิได้มุ่งถึงการลงโทษสิ่งผิดที่ผู้นั้นกระทำมาแล้วในอดีตแต่เป็นการลงโทษเพื่อป้องกันการที่ผู้นั้น หรือบุคคลอื่นในสังคมจะกระทำความผิดขึ้นมาใหม่

(2) กล่าวอีกนัยหนึ่ง การลงโทษการกระทำที่เป็นความผิด จะมีความชอบธรรมถ้าได้กระทำเพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิดที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

(3) วิธีการลงโทษอันจะมีผลเป็นการป้องกันนี้ คือ การลงโทษเพื่อเตือนให้ผู้กระทำผิด และผู้อื่นตระหนักถึงผลการฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนั้น ผู้บัญญัติกฎหมายจึงต้องคำนึงถึงผลของวิธีการลงโทษผู้กระทำผิดว่า จะต้องสามารถป้องกันการกระทำผิดอันมีลักษณะทั่วไปด้วย มิใช่แต่เพียงการที่ยับยั้งผู้กระทำผิดเท่านั้น

(4) การลงโทษผู้กระทำผิดจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่เขาควรจะได้รับจากรัฐเช่นเดียวกับบุคคลอื่นๆ ดังนั้น ผู้กระทำผิดจะต้องได้รับการเยียวยารักษา การที่เขามีการกระทำอันเป็นการต่อต้านสังคมปัจจุบัน เพื่อให้เขาสามารถมีชีวิตอย่างมีความสุขได้กับคนส่วนใหญ่ของสังคม

(5) ความชอบธรรมของระบบการลงโทษจึงมิใช่การลงโทษที่รุนแรงดังเช่นในอดีต แต่เป็นวิธีการที่อยู่บนพื้นฐานของความมีมนุษยธรรม

หากเปรียบเทียบทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์กับทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทน จะพบว่ามีความแตกต่างกัน คือ ทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์มองว่าการลงโทษควรจะมีไปในอนาคต มากกว่ามองย้อนหลังไปในอดีต ส่วนทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทนจะมองแต่เฉพาะในอดีตเท่านั้น ในส่วนจุดมุ่งหมายการลงโทษทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทน เห็นว่าโทษที่จะลงต้องเหมาะสม และได้สัดส่วนกับความผิด ในขณะที่ทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์ มีหลักเกณฑ์ว่าจะต้องลงโทษเพื่อป้องกันสังคม และจำนวนโทษต้องมากพอที่จะป้องกันสังคมได้แต่ปริมาณโทษต้องไม่มากเกินไปกว่าที่จำเป็นในการบรรลุผลในการป้องกันด้วย โดยจะกำหนดโทษให้สูงตามความพอใจไม่ได้ ต้องพิจารณาให้เหมาะสมไม่มาก หรือน้อยเกินไป

ทฤษฎีอรรถประโยชน์ถือว่า การลงโทษก่อให้เกิดผลดีอันเกิดจากการลงโทษ เพราะทำให้อาชญากรรมลดลงอย่างหนึ่งอย่างใดใน 3 ประการ คือ

ประการแรก การลงโทษจะมีผลยับยั้ง (deterrence) มิให้มีการกระทำความผิดอาญา โดยจะมีผลเป็นการยับยั้งทั้งแก่ตัวผู้กระทำความผิด และแก่บุคคลทั่วไป

ประการที่สอง การลงโทษจะมีผลเป็นการแก้ไข (Reformative Effect) และฟื้นฟู (Rehabilitative Effect) ผู้กระทำความผิดโดยทำให้ผู้กระทำความผิดเปลี่ยนทัศนคติ และค่านิยมที่จะเชื่อฟัง และไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย

ประการที่สาม การลงโทษจะมีผลเป็นการตัดโอกาสมิให้ผู้ผู้นั้นกระทำความผิดขึ้นอีก (Incapacitive Effect) โดยการลงโทษจำคุกเป็นการแยกผู้กระทำความผิดออกไปจากสังคมผู้กระทำความผิดจึงไม่มีโอกาสก่ออาชญากรรมขึ้นอีกในสังคม

การลงโทษเพื่อข่มขู่หรือยับยั้ง มีพื้นฐานจากความเชื่อที่ว่าคนที่คนคิดจะกระทำความผิดหรือไม่นั้น เขาจะต้องคำนึงถึงผลเสียจากการที่ลงมือกระทำความผิด เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำความผิดจะเกิดผลดีมากกว่า ก็จะตัดสินใจกระทำความผิด ถ้าเห็นว่าเกิดผลเสียมากกว่าก็จะไม่กระทำความผิดด้วยเหตุนี้วิธีการป้องกันมิให้คนกระทำความผิดจึงต้อง “กำหนดอัตราโทษซึ่งก่อให้เกิดผลเสียแก่ผู้กระทำความผิดมากกว่าผลดีที่เขาจะได้รับจากการกระทำความผิดนั้น เพื่อให้เขาสัมเลิความตั้งใจที่จะกระทำความผิด” ทั้งนี้เพราะคนทุกคนมักมีธรรมชาติที่หลีกเลี่ยงความเจ็บปวด หรือไม่สะดวกสบาย และแสวงหาความพอใจและความสุข

เป็นแถม กล่าวด้วยว่า การกระทำทำให้ประชาชนกลัว ไม่กล้ากระทำความผิดอาญานั้น จะต้องบังคับโทษ โดยมีลักษณะ 4 ประการ ดังนี้

(1) การลงโทษจะต้องแน่นอน (Certainty) หมายความว่า จะต้องลงโทษแก่บุคคลทุกคนที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนั้นบุคคลใดที่ทำความผิดจะต้องถูกฟ้อง และลงโทษตามกฎหมาย

(2) การลงโทษจะต้องมีความรุนแรง (Severity) หมายความว่า ความร้ายแรงของโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดจะต้องร้ายแรงพอที่จะยับยั้งความต้องการในการทำความผิด

(3) การลงโทษต้องกระทำโดยฉับไว (Celerity) หมายความว่า กระบวนการพิจารณาและลงโทษนั้นจะต้องกระทำไปโดยรวดเร็ว มิใช่รอเป็นเวลานาน จนคนทั่วไปลืมนึกว่าคุณคนนี้ได้กระทำความผิดอย่างไร

(4) การลงโทษต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน (Publicity) หมายความว่า การลงโทษต้องกระทำให้สาธารณชนได้เห็นหรือรับทราบ เพื่อผลของการข่มขู่บุคคลทั่วไป

การลงโทษเพื่อแก้ไข หรือฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำความผิด มีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนหรือแก้ไขหรือเยียวยารักษาจิตใจของผู้กระทำความผิดให้ลดความรู้สึกต่อต้านกฎหมาย และกลับมา มีความเห็นดีเห็นชอบด้วยกับการปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนมีความยับยั้งตนเองมิให้คิดหรือกระทำการอันเป็นความผิดอีกต่อไป ผลของการลงโทษในลักษณะนี้จึงคล้ายคลึงกับการข่มขู่ โดยเฉพาะตัวผู้กระทำความผิด เพราะมีความประสงค์จะมิให้ผู้คนนั้นกระทำความผิดขึ้นอีก แต่ต่างกันตรงที่การสร้างแรงจูงใจมิให้กระทำความผิด กล่าวคือ การข่มขู่ใช้การลงโทษที่รุนแรงเป็นวิธีทำให้ผู้นั้นกลัวและเข็ดหลาบไม่กล้ากระทำความผิดอีก เมื่อนึกถึงโทษที่ตนเคยได้รับกับผลดีที่จะได้จากการกระทำความผิด แต่การแก้ไขฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำความผิดใช้โทษเป็นเครื่องมือทำให้จิตใจของผู้นั้นยอมรับว่าการกระทำความผิดเป็นสิ่งไม่ถูกต้อง และตัดสินใจเลือกปฏิบัติตามกฎหมายแทนการกระทำความผิด

ส่วนการลงโทษเพื่อตัดโอกาสมิให้ผู้นั้นกระทำความผิด มุ่งป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ โดยวิธีการทำให้หมดโอกาสในการกระทำความผิด เพื่อให้สังคมปลอดภัยจากการกระทำความผิด วิธีการลงโทษต้องเป็นวิธีที่ทำให้ผู้นั้นหมดโอกาสกระทำความผิดตลอดไป เช่น การประหารชีวิต การเนรเทศ หรือจำคุกมีกำหนดเวลาจนกว่าจะแน่ใจว่าผู้นั้นไม่เป็นอันตรายแก่สังคมอีก

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์มีวัตถุประสงค์ประสงค์ในการลงโทษเพื่อป้องกันหรือข่มขู่ยับยั้งมิให้ผู้กระทำความผิดหวนไปกระทำความผิดซ้ำขึ้นอีก และขณะเดียวกันก็ป้องกันหรือข่มขู่ยับยั้งมิให้บุคคลอื่นเอาเยี่ยงอย่างด้วย นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์ประสงค์ในการปรับปรุงแก้ไขให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นคนดีอีกด้วย หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าเป็นการป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมโดยลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งมุ่งเน้นไปเพื่อประโยชน์ 3 ประการคือ

(1) เพื่อป้องกันอาชญากรรมอย่างถาวร หรือชั่วคราว ซึ่งได้แก่ การลงโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุก หรือกักขังตามระยะเวลาที่ศาลกำหนดไว้

(2) เพื่อข่มขู่ยับยั้ง ได้แก่ การลงโทษเพื่อให้มีผลป้องกันแก่ตัวผู้กระทำความผิดเอง (Special Prevention or Individual Deterrence or Specific Deterrence) คือ ทำให้ผู้กระทำความผิดที่ถูกลงโทษมีความเกรงกลัว เข็ดหลาบ ไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำขึ้นอีก และ/หรือ การลงโทษเพื่อเป็นตัวอย่าง

แก่บุคคลทั่วไป (General Prevention or General Deterrence) คือ ทำให้บุคคลทั่วไปเห็นว่า เมื่อผู้ใดกระทำความผิดแล้วจะต้องได้รับโทษ ทำให้เกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด

(3) เพื่อปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิด ได้แก่ การแก้ไขปรับปรุงที่เกิดจากการลงโทษโดยตรง และและแก้ไขปรับปรุงอันเป็นส่วนที่เกิดสืบเนื่องมาจากการลงโทษ

การลงโทษจะต้องมีปริมาณโทษมากพอที่จะบรรลุผลเป็นการป้องกันการกระทำความผิดแต่ต้องไม่มากเกินไปจนเกินไปในการที่จะบรรลุผลนั้น การลงโทษที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีความแน่นอน เสมอภาค และรวดเร็ว เพื่อให้ผู้กระทำความผิดและบุคคลอื่นเห็นผลเสียจากการกระทำความผิดนั้น

### 3) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (Rehabilitative Theory)

แนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดคือ ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ป่วย การแก้ไขผู้กระทำความผิดให้เป็นคนดี ต้องมีขั้นตอนหลายขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก ตรวจสอบหาสาเหตุของปัญหา ขั้นตอนที่สอง วิเคราะห์สาเหตุ และขั้นตอนสุดท้าย รักษาหรือแก้ไขที่สาเหตุนั้น ทฤษฎีนี้มีความมุ่งหมายเพียงจะป้องกันไม่ให้บุคคลที่ได้กระทำความผิดมาแล้วกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก ไม่ได้มุ่งหมายจะให้ผลถึงบุคคลอื่นโดยตรง วิธีการตามทฤษฎีนี้คือ นอกจากจะพยายามหาทางให้ผู้ที่ได้กระทำความผิดมาแล้วเกิดความประสงค์ที่จะยับยั้งไม่กระทำความผิดซ้ำอีกแล้ว ยังจะต้องทำให้ผู้นั้นเกิดความสามรถที่จะยับยั้งเช่นนั้นด้วย มีผู้เห็นว่า ไม่ควรใช้คำว่า การลงโทษ (Punishment) แต่ควรใช้คำว่า การปฏิบัติ (Treatment) แทน เพราะการทำให้ได้รับความยากลำบากด้วยการลงโทษ ไม่น่าจะทำให้คนประพฤติดีขึ้น

วิธีการปรับปรุงแก้ไขที่สำคัญๆ ซึ่งประเทศต่างๆ นำมาใช้มีดังนี้<sup>28</sup>

(1) พยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้ผู้กระทำความผิดประสบกับสิ่งที่จะทำให้ลายคุณลักษณะประจำตัวของเขา ทั้งนี้เพราะเมื่อผู้กระทำความผิดได้มาถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำ อย่างน้อยก็ทำให้ฐานะและชื่อเสียงของเขาเสื่อมลงในสายตาของผู้อื่น ทำให้โอกาสที่จะกลับตัวได้ลดน้อยถอยลงและที่สำคัญก็คือ เมื่อผู้กระทำความผิดที่ยังพอมีโอกาสจะกลับตัวได้ต้องมาอยู่ปนกับผู้กระทำความผิดชนิดที่เป็นอาชญากรอาชีพอิทธิพลของคนพวกหลังก็จะครอบงำคนจำพวกแรก เพราะคนเรานั้นเลวลงได้ง่ายกว่าดีขึ้น มีผลทำให้ผู้ที่พอจะกลับตัวได้หมดโอกาสที่จะทำเช่นนั้นวิธีการป้องกันก็คือ

<sup>28</sup> กิติมา แก้วนระรา. หลักความได้สัดส่วนกับบทกำหนดโทษที่เหมาะสมสำหรับผู้กระทำความผิดในคดีอาชญากรรม : ศึกษากรณีแอมเฟตามีน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2559. หน้า 24

ก. *ปล่อยตัวผู้กระทำผิดโดยไม่ลงโทษจำคุก* คือ มีกฎหมายบัญญัติให้ศาลใช้ดุลพินิจรอกการกำหนดโทษ หรือรอกการลงโทษแก่ผู้กระทำผิดได้ ในระหว่างที่จำเลยอุทธรณ์การกำหนดโทษ หรือรอกการลงโทษอยู่นั้น ศาลอาจกำหนดให้จำเลยอยู่ภายใต้เงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยก็ได้ เช่น ให้ไปรายงานตัวต่อเจ้าพนักงานเพื่อให้เจ้าพนักงานได้สอบถาม หรือให้คำแนะนำ หรือตักเตือนเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือการประกอบอาชีพ เป็นต้น

กรณีที่จะใช้วิธีการรอกการลงโทษ หรือรอกการกำหนดโทษนี้บางประเทศก็กำหนดไว้อย่างกว้าง คือ โดยทั่วไปแล้ว ใช้วิธีการดังกล่าวได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีกระทำผิดบางอย่างเท่านั้น จึงจะรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษไม่ได้ แต่บางประเทศก็กำหนดไว้แคบ คือ กำหนดไว้เพียงว่ากรณีกระทำผิดบางอย่างเท่านั้นที่จะรอกการลงโทษ หรือรอกการกำหนดโทษได้ วิธีการนี้มีผลเบาที่สุดแก่ผู้กระทำผิด คือ ผู้กระทำผิดมีโอกาสที่จะไม่ต้องรับโทษเลย ทำให้ไม่ประสบกับอิทธิพลที่จะทำลายคุณลักษณะประจำตัวของเขา

ข. *การปล่อยตัวหลังจากได้รับโทษจำคุกแล้ว* คือ มีวิธีการที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานพิจารณาปลดปล่อยผู้ต้องโทษก่อนครบกำหนดโทษได้ หากเห็นว่าความเหมาะสมในอันจะมีชีวิตอยู่ในสังคมของผู้นั้นจะเสื่อมทรามลง หากกักขังอยู่ในเรือนจำต่อไป และการปล่อยตัวผู้นั้นออกมาจะไม่เป็นอันตรายแก่สังคม แต่วิธีการนี้มักมีกฎหมายบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ไม่ให้ใช้แก่ผู้กระทำผิดจรรยาบรรณบางประเภท เช่น ความผิดฐานฆ่าคนตายโดยเจตนา หรือ ฐานกบฏ เป็นต้น วิธีการปล่อยตัวผู้กระทำผิดก่อนครบกำหนดโทษนี้อาจมีเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยชั่วระยะเวลาหนึ่งหลังจากได้รับการปลดปล่อยก็ได้

ค. *การแยกประเภทนักโทษ* ผลร้ายของการที่นักโทษประเภทต่างๆ ต้องอยู่ร่วมกันในเรือนจำอาจลดน้อยลงได้ โดยการแยกประเภทของนักโทษให้อยู่ต่างเรือนจำกัน หรือหากจะอยู่ในเรือนจำเดียวกันก็พยายามแบ่งแยกเขตไม่ให้ นักโทษต่างประเภทมาติดต่อกันได้ เช่น แยกนักโทษอายุน้อยออกจากพวกผู้ใหญ่ แยกพวกทำผิดครั้งแรก ออกจากพวกที่ทำผิดมาแล้วหลายครั้ง แยกพวกที่ค่อนข้างบริสุทธิ์ออกจากพวกที่ชั่วร้ายจริงๆ เป็นต้น

## (2) วิธีการปรับปรุงผู้ต้องโทษในระหว่างคุมขัง<sup>29</sup>

ก. *ฝึกหัดอาชีพ* มีนักอาชญาวิทยาอ้างว่าความยากจนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการกระทำผิด และความยากจนมักจะเนื่องมาจากการที่ไม่สามารถทำงานหาเลี้ยงชีพโดยสุจริตเพราะขาดความรู้ความชำนาญในอาชีพ การฝึกหัดอาชีพย่อมเป็นวิธีการป้องกันการกระทำผิดที่ได้ผล เมื่อผู้ต้องโทษได้รับความรู้ในการประกอบอาชีพไปเมื่อพ้นโทษแล้วก็มีโอกาสใช้ความรู้

<sup>29</sup> สหชน รัตนไพจิตร. *ความประสงค์ของการลงโทษ*. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2527. หน้า 60

ไปหาเกินในทางสุจริตได้ เป็นการเพิ่มโอกาสที่จะกลับตัวไม่ประพฤติผิดอีกต่อไป ฉะนั้นการจัดให้ทำงานต้องดูว่างานนั้นเหมาะสมและจะให้ประโยชน์แก่ผู้ต้องโทษคนนั้นหรือไม่

ข. การศึกษาทั่วไป การให้การศึกษาแก่ผู้ต้องโทษก็เป็นส่วนหนึ่งในการเพิ่มความสามารถของผู้ต้องโทษในอนาคตหาเลี้ยงชีพโดยสุจริตเมื่อพ้นโทษไปแล้ว

ค. การอบรมทางศีลธรรม และศาสนา ทฤษฎีปรับปรุงแก้ไขมุ่งที่จะทำให้ผู้กระทำผิดมาแล้วกลับตัวได้ไม่กระทำผิดซ้ำอีก โดยให้ผู้นั้นเกิดความรู้สึกลึกซึ้งชอบในตัวเองว่าการกระทำผิดเป็นของไม่ดี ไม่ควรปฏิบัติ การอบรมทางศีลธรรม และศาสนาจึงเป็นสิ่งสำคัญของการปฏิบัติตามทฤษฎีนี้

ง. การรักษาพยาบาล นักอาชญาวิทยาบางคนมีความเห็นว่า การกระทำผิดทั้งสิ้นมีสาเหตุมาจากความผิดปกติของร่างกายและจิตใจ ฉะนั้นการป้องกันการกระทำผิดที่ได้ผลจริงๆ ก็คือ ให้การรักษาพยาบาลผู้กระทำผิดเพื่อแก้ไขความผิดปกติดังกล่าว แม้เราไม่ยอมรับความคิดเห็นดังกล่าวว่าถูกต้อง โดยสมบูรณ์ แต่บางกรณีการกระทำผิดก็มีสาเหตุเนื่องมาจากความผิดปกติในทางร่างกายและจิตใจซึ่งอาจจะแก้ไขได้ และในกรณีเช่นนี้ก็ควรจะได้มีการรักษาไม่ว่าจะทางยาหรือทางศัลยกรรมก็ตาม เพื่อเป็นการตัดสาเหตุอันจะทำให้ผู้นั้นกระทำผิดซ้ำขึ้นอีก

(3) การให้ความช่วยเหลือหลังจากพ้นโทษ ผู้ที่พ้นโทษมาใหม่ๆ ย่อมต้องการคำแนะนำในการดำเนินชีวิต และความช่วยเหลือในการหาอาชีพ และที่สำคัญก็คือ ต้องการทรัพย์เพื่อที่จะจับจ่ายก่อนที่จะมีงานทำและรายได้ หากไม่ได้รับการช่วยเหลือในเรื่องเหล่านี้ แม้ผู้ที่พ้นโทษมาอยากจะทำกลับตัวประกอบอาชีพโดยสุจริต ก็อาจจะเกิดความจำเป็นที่จะหันไปหาทางทุจริตอีกในบางแห่งจึงมีการตั้งเงินทุนไว้ก่อนหนึ่ง ให้ผู้ที่พ้นโทษกู้ยืมไปใช้ในการก่อสร้างตัว และมีบริการให้คำแนะนำและจัดหาอาชีพให้ด้วย

#### 4) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อปกป้องคุ้มครองสังคม (Social Protection Theory)<sup>30</sup>

ทฤษฎีนี้ให้ความสนใจในสิ่งสำคัญ คือ บุคลิกภาพของผู้กระทำผิด กฎหมายอาญา และการควบคุมสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สังคมดีขึ้น และเพื่อป้องกันอาชญากรรม โดยมีหลักการที่สำคัญคือ

(1) ควรจะมีการมองวิธีดำเนินการกับผู้กระทำผิดอย่างเป็นระบบ โดยมุ่งคุ้มครองสังคมจากอาชญากรรมมากกว่าการลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล

(2) การลงโทษผู้กระทำผิด ไม่อาจใช้หลักกฎหมายเพียงอย่างเดียวได้ จำเป็นจะต้องศึกษาพฤติกรรมของผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคล และสถานการณ์ของอาชญากรรม เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาาร่วมกันด้วย

<sup>30</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 61

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันสังคมมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษ เพื่อคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัย โดยวิธีแยกผู้กระทำผิดออกจากสังคมเพื่อตัดโอกาสไม่ให้ผู้กระทำผิดได้กระทำผิดขึ้นอีก สำหรับการลงโทษเพื่อคุ้มครองสังคมนั้น มีหลักการสำคัญคือ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด และอบรมบ่มนิสัย มากกว่าการลงโทษ โดยเน้นการคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัย จากอาชญากรรม ส่วนการลงโทษจะเน้นให้เหมาะสมกับผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคล เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้เป็นคนดี โดยบัญญัติหลักเกณฑ์ในการป้องกันควบคุม และการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำผิดไว้ในกฎหมายอาญาดำเนิน เช่น หลักเกณฑ์การนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้กับผู้กระทำผิด เป็นต้น วัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อคุ้มครองสังคม จึงเป็นมาตรการเสริมที่สำคัญ อันจะนำมาใช้ในการแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำผิดที่กลับตัวเป็นคนดี

มาตรการเสริมดังกล่าว อาจนำมาใช้ในกรณีที่กฎหมายกำหนดอัตราโทษไว้ น้อยไปไม่เพียงพอต่อการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำผิดบางประเภท จึงต้องนำมามาตรการเสริมมาผนวก ใช้ด้วยเช่น การนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้กับผู้กระทำผิดซ้ำ เป็นต้น

#### 1.4 รูปแบบและวิธีการลงโทษผู้กระทำผิดในประเทศไทย

การลงโทษทางอาญานั้นมีทั้งที่รุนแรงและไม่รุนแรง โดยอาศัยหลักการและวิธีการ คล้ายๆ กับต่างประเทศดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 ได้บัญญัติ โทษไว้ ดังนี้

- (1) ประหารชีวิต
- (2) จำคุก
- (3) กักขัง
- (4) ปรับ
- (5) ริบทรัพย์สิน

โทษแต่ละประเภท ต่างมีวัตถุประสงค์หรือมีความมุ่งหมายที่สำคัญในการลงโทษ ต่อผู้กระทำผิดดังนี้

**1.4.1 การประหารชีวิต** เป็นวิธีการลงโทษที่อยู่ในกลุ่มของการกำจัดออกไปจาก หมู่คณะอย่างถาวร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทน และการข่มขู่ยับยั้งไม่ให้ผู้อื่นกระทำ ตามรวมทั้งเป็นการคุ้มครองสังคม โดยตัดโอกาสไม่ให้กระทำผิดอีกต่อไปโดยเด็ดขาด นับว่าเป็นโทษ ที่หนักที่สุด ซึ่งมีความเหมาะสมกับความผิดที่ร้ายแรงและความผิดที่มีความทารุณ โหดร้าย เนื่องจาก สังคมเห็นว่าการประหารชีวิตมีความเหมาะสมกับความผิดประเภทดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม โทษประหารชีวิตก็มีข้อเสียคือ เมื่อเกิดการผิดพลาดแล้วไม่มีทางแก้ไขได้ นอกจากนี้ยังเป็นโทษ ที่ขัดต่อหลักมนุษยธรรมด้วย ถือได้ว่าเป็นการลงโทษเกินกว่าสัญญาประชาคมที่ได้ให้ไว้ เนื่องจาก

โดยทั่วไปแล้ว การให้สัญญาณนั้นไม่มีผู้ใดตระเตรียมภาพของตนเพื่อให้บุคคลอื่นสังหารตน รัฐจึงไม่มีสิทธิที่จะทำการดังกล่าวได้

**1.4.2 การจำคุก** เป็นวิธีการลงโทษที่อยู่ในกลุ่มของการกำจัดออกไปจากหมู่คณะหรือสังคม ทั้งในแบบระยะยาวและแบบระยะสั้น สำหรับแบบระยะยาว เช่น การกำหนดโทษจำคุกสูงหรือตลอดชีวิต ส่วนในระยะสั้นเป็นการตัดโอกาสชั่วคราว เช่น การกำหนดโทษจำคุกระยะสั้น เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของการลงโทษจำคุกมีด้วยกัน 4 ประการ คือ

1) เพื่อการแก้แค้นทดแทน กล่าวคือ การจำคุกทำให้ผู้กระทำผิดถูกจำกัดเสรีภาพ เพื่อเป็นการตอบแทนพฤติกรรมที่ได้กระทำไป ทำให้บุคคลทั่วไปเกิดความรู้สึกสาสมกับผลร้ายซึ่งผู้กระทำผิดได้ก่อให้เกิดขึ้นต่อสังคม

2) เพื่อเป็นการข่มขู่ กล่าวคือ การถูกจำกัดเสรีภาพถือว่าเป็นสิ่งที่ข่มขู่ตัวผู้กระทำผิดเองมิให้กระทำความผิดซ้ำขึ้นมาอีก หรือเป็นการข่มขู่บุคคลทั่วไปไม่ให้กล้ากระทำความผิดขึ้น

3) เพื่อตัดโอกาสมิให้กระทำความผิดซ้ำขึ้นมาอีก

4) เพื่อปรับปรุงแก้ไข กล่าวคือ ในช่วงเวลาที่ถูกลงโทษตัวนั้น ทางเรือนจำได้ใช้มาตรการต่างๆ ในการปรับปรุงแก้ไขฟื้นฟู เพื่อให้กลับตัวเป็นคนดี เช่น การฝึกอาชีพ การให้การศึกษา เป็นต้น

ดังนั้น การลงโทษจำคุกจึงถือเป็นการลงโทษแบบบูรณาการ (Integration) โดยเป็นการรวมวัตถุประสงค์ของการลงโทษหลายๆ อย่างเข้าด้วยกัน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งศาลจะนิยมนำโทษจำคุกมาใช้มากที่สุด เพราะทำให้ประชาชนในสังคมยอมรับและไม่มีปฏิกิริยาโต้ตอบ

แต่โทษจำคุกก็มีข้อเสีย เช่น รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการควบคุมดูแลมากที่สุด และยังทำให้ผู้กระทำผิดปรับตัวเข้ากับสังคมได้ยาก ตามหลักของทฤษฎีการตราหน้า (Labeling Theory) ด้วย เนื่องจากจะได้รับการถูกตราหน้าว่าเป็นคนชั่วคุกอันจะทำให้เสียชื่อเสียงมากกว่าการรับโทษอื่นๆ นอกจากนี้ยังทำให้ผู้ต้องโทษมีโอกาสได้รับอิทธิพลหรือพฤติกรรมในสิ่งที่ไม่ดีต่างๆ จากผู้ต้องโทษด้วยกันอีกด้วย เช่น การได้รับถ่ายทอดเกี่ยวกับทัศนคติหรือวิธีการกระทำความผิดมา เป็นต้น

ข้อพิจารณาการใช้โทษจำคุกแก่ผู้กระทำผิดในกรณีต่อไปนี้

1) ผู้กระทำผิดที่ร้ายแรงบางประเภท เช่น ผู้กระทำผิดที่ก่อภัยอันตรายหรือคุกคามความปลอดภัยต่อชีวิตของผู้อื่น

2) ผู้กระทำผิดซึ่งมีพฤติกรรม หรือกระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อค่านิยมพื้นฐานในสังคม อันควรแก่การประณามอย่างยิ่ง



3) ผู้กระทำผิดซึ่งไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือบทลงโทษที่ศาลได้พิพากษาไว้แล้ว<sup>31</sup>

**1.4.3 การกักขัง** เป็นวิธีการลงโทษที่อยู่ในกลุ่มของการกำจัดออกไปจากหมู่คณะหรือสังคม แต่เป็นความผิดเล็กน้อย ซึ่งผู้กระทำผิดไม่มีสันดานเป็นผู้ร้าย และเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการจำคุกระยะสั้น เพราะระยะเวลาเพียงเล็กน้อยของโทษจำคุกระยะสั้น ไม่เพียงพอที่จะแก้ไขผู้กระทำผิดได้ และยังไม่ทำให้เกิดผลดีต่อผู้กระทำผิดแต่อย่างใดด้วย กฎหมายจึงให้อำนาจศาลเปลี่ยนโทษจำคุกเป็นโทษกักขังแทนได้

**1.4.4 การปรับ** เป็นวิธีการลงโทษที่อยู่ในกลุ่มของการทำให้สูญเสียการเงินในใช้กับความผิดเล็กๆ น้อยๆ หรือความผิดลหุโทษ ในสมัยโบราณอาจนำไปใช้กับความผิดร้ายแรงด้วยก็ได้ เพื่อเป็นการทดแทน หรือ ชดเชยความผิด (Punishment as an Expiation or Atonement) โดยการใช้ค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนแก่ผู้เสียหายแทนการลงโทษ หรือ โดยการลงโทษให้สาสมกับความผิดด้วย และให้ใช้ค่าเสียหายหรือค่าทดแทนผนวกหรือผสมผสานไปด้วย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การใช้โทษปรับกับผู้กระทำผิดที่ยากจน อาจทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความเกรงกลัวและเข็ดหลาบได้ แต่ถ้าใช้กับผู้กระทำผิดที่ร่ำรวยโทษปรับอาจไม่มีผลต่อการข่มขู่และยับยั้งหรือทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความเกรงกลัว หรือเข็ดหลาบได้แต่อย่างใด ดังนั้นการใช้โทษปรับจะต้องพิจารณาถึงฐานะของผู้กระทำผิดด้วย หากฐานะดีโดยมีการกำหนดโทษปรับหรือมีการกำหนดโทษจำคุกและปรับด้วย ก็ควรกำหนดโทษเป็นค่าปรับให้สูงกว่าปกติ

**1.4.5 การริบทรัพย์สิน** เป็นวิธีการลงโทษที่อยู่ในกลุ่มของการทำให้สูญเสียการเงิน โดยใช้ร่วมกับการลงโทษประเภทอื่นๆ เช่น โทษประหารชีวิตและจำคุก เป็นต้น วัตถุประสงค์ของการลงโทษริบทรัพย์สิน มีลักษณะเป็นได้ทั้งโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย สำหรับที่ว่ามีลักษณะเป็นโทษก็เพราะทำให้เจ้าของทรัพย์สินนั้นสูญเสียทรัพย์สินไป และส่วนที่มีลักษณะเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยก็เพราะเมื่อริบทรัพย์สินไปแล้วทรัพย์สินนั้นก็ไม่สามารถถูกนำไปใช้กระทำความผิดได้อีก ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยหนึ่งในการป้องกันสังคมในอันที่จะไม่ให้เกิดเป็นความผิดขึ้นได้ทางหนึ่งในอนาคตต่อไป

การลงโทษผู้กระทำผิดมีผลแตกต่างกันซึ่งแล้วแต่วิธีการที่จะดำเนินการลงโทษว่าควรลงโทษเพื่อให้เกิดผลอย่างไร หรือการลงโทษควรมีวัตถุประสงค์อย่างไร จึงเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของการลงโทษที่สำคัญ เช่น ลงโทษเพื่อเป็นการทดแทนความผิด (Retribution) ลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence) ลงโทษเพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไข (Reformation) ลงโทษเพื่อเป็นการตัดโอกาส

<sup>31</sup> ประเสริฐ เมฆมณี. คู่มือปฏิบัติงานราชทัณฑ์และเตรียมสอบภาค 1. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์. 2525. หน้า 46-47

ไม่ให้กระทำผิดอีก (Incapacitation) หรือลงโทษเพื่อคุ้มครองสังคม (Protection) เป็นต้น วัตถุประสงค์ของการลงโทษบางครั้งก็ขัดแย้งกัน กล่าวคือ ถ้าดำเนินการลงโทษตามวัตถุประสงค์อย่างหนึ่ง ก็อาจขัดแย้งไม่ได้ตามวัตถุประสงค์อย่างอื่นแต่บางครั้งก็เข้ากันได้คือ ถ้าดำเนินการลงโทษตามวัตถุประสงค์อย่างหนึ่ง ก็เป็นการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์อย่างอื่นด้วย<sup>32</sup>

## 2. แนวคิด ความเป็นมา เกี่ยวกับการควบคุมอาคารของไทย

สำหรับความเป็นมาของกฎหมายควบคุมอาคารมาเป็นเวลานานแล้ว นับตั้งแต่ได้มีการรับแนวคิดมาจากประเทศตะวันตก โดยประเทศไทยพยายามให้มีการจัดระเบียบอาคารต่างๆ ตลอดจนการควบคุมอาคารเพื่อให้ถูกสุขลักษณะ โดยมีความเป็นมา ดังนี้

### 2.1 แนวคิด เกี่ยวกับการควบคุมอาคารของไทย

#### 2.1.1 แนวคิดในการควบคุมอาคารตามกฎหมายไทยในอดีต<sup>33</sup>

แนวคิดในการควบคุมอาคารในสมัยนั้น ยังมีได้มีแนวคิดที่จะควบคุมอาคาร สมัยนั้นยังมีได้มีแนวคิดที่จะควบคุมในเรื่องการก่อสร้างอาคารให้เกิดความมั่นคงแข็งแรง เพื่อที่จะทำให้ผู้ที่อยู่อาศัยเกิดความปลอดภัย คงเน้นเฉพาะในเรื่องของความสะอาดที่ต้องการดูแลเรื่องโรคภัยอันตรายของประชาชนเท่านั้น ต่อมาเมื่อบ้านเมืองมีความเจริญก้าวหน้าขยายใหญ่โตขึ้น แต่แนวความคิดในการควบคุมอาคารให้เหมาะกับกาลสมัยยังไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัด ในที่สุดเมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้ขึ้นรัฐบาลจึงมีแนวความคิดที่จะป้องกันอัคคีภัย และระงับอัคคีภัยที่เกิดจากอาคารและเพื่อให้อาคารที่สร้างขึ้นใหม่ในบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้มีความมั่นคงแข็งแรงมีความปลอดภัย และถูกสุขอนามัย จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476 ควบคุมเฉพาะบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้เป็นรายๆ ไป สภาวะเป็นอยู่ในขณะนั้นจึงไม่มีกฎหมายควบคุมอาคารในพระราชอาณาจักรเว้นบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ดังกล่าว ในขณะเดียวกันบ้านเมืองก็เจริญก้าวหน้ามาเป็นลำดับมีการก่อสร้างซ่อมแซมอาคารอยู่เสมอทั่วราชอาณาจักร ซึ่งผู้ก่อสร้างไม่คำนึงถึงความปลอดภัยอาคารส่งผลให้อาคารไม่มีความมั่นคง แข็งแรง และไม่ถูกสุขลักษณะเกิดขึ้นมากมาย บางรายสร้างด้วยวัสดุไม่ทนไฟสร้างผิดหลักการผังเมือง ซึ่งเห็นได้ชัดว่าอาจจะเป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้อยู่อาศัยและผู้อยู่ข้างเคียง ในที่สุดจึงมีแนวความคิดที่จะควบคุมการก่อสร้างอาคารขึ้นทั่วไป เพื่อให้การก่อสร้างอาคารนั้น มีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัยกับผู้อยู่อาศัย

<sup>32</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. "อ้างแล้ว". หน้า 436-438

<sup>33</sup> อนุพงษ์ โพร้งประภา. *กฎหมายควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเล*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2540. หน้า 39

บริเวณใกล้เคียงกระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2478 ต่อคณะรัฐมนตรีจะใช้ท้องที่ใด ให้ประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา ส่วนข้อบังคับ และรายละเอียดในหลักการต่างๆ จะออกเป็นกฎกระทรวงหรือเทศบัญญัติให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น และความเจริญของวิชาการตามกาลสมัย ดังจะเห็นได้จากหลักการประกอบร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2478 ตอนหนึ่ง ดังนี้ “ร่างพระราชบัญญัตินี้ทำเป็นรูปกฎหมายทั่วไป ซึ่งจะประกาศบังคับใช้โดยพระราชกฤษฎีกาในตำบลเทศบาลหรือจังหวัด เมื่อราษฎรท้องถิ่นหรือทางกระทรวงมหาดไทยถึงเวลาสมควรจะบังคับใช้ และมีเจ้าหน้าที่พร้อมเพียงที่จะดำเนินการให้เป็นผลไปตามพระราชบัญญัติได้ สำหรับข้อบังคับและกำหนดรายละเอียดในหลักการต่างๆ ที่บ่งไว้ในมาตรา 17 จะได้ร่างออกใช้เป็นคราวๆ เป็นกฎกระทรวง หรือเทศบัญญัติให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นกับความเจริญของวิชาการตามกาลสมัย”

หลักการดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าแนวความคิดในการควบคุมการก่อสร้างในสมัยนั้นมีแนวคิดที่จะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในหลักการต่างๆ ในการควบคุมการก่อสร้างอาคารให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น และปรับเปลี่ยนไปตามความเจริญของวิชาการจากหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2478 นับว่าอาจจะเหมาะสมในยุคสมัยนั้นจึงมีการควบคุมเฉพาะการก่อสร้างอาคาร การตัดแปลงอาคารและการแก้ไขอาคารเท่านั้น และการใช้บังคับนั้นจะต้องระมัดระวังมิให้ข้ามขั้นจากขั้นต่ำไปชั้นสูงสุดและต้องไม่เป็นการเข้มงวดจนเกินไปจะทำให้ประชาชนปรับตัวไม่ทันจะทำให้ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ดังปรากฏตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ 3) ดังนี้ “กรรมการเห็นด้วยว่า ถึงเวลาแล้วและเป็นคุณสมบัติอันที่จะประกาศใช้กฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร ดังที่กระทรวงมหาดไทยได้คิดขึ้นในเวลานี้ยังไม่มีตัวบทกฎหมายและระเบียบการควบคุมยังคงบกพร่องอยู่มาก เป็นปัจจัยที่ชักจูงให้กรรมการต้องเสนอว่ากฎหมายใหม่นี้จะต้องระมัดระวังมิให้เป็นการก้าวข้ามจากขั้นต่ำไปชั้นสูงสุด และต้องไม่เป็นการนำเอาลักษณะบังคับอย่างเข้มงวด หรือที่ไม่สมควรแก่กาลเข้ามาแทนที่ลักษณะซึ่งผู้ก่อสร้างอาคารมีเสรีภาพอย่างพุ่มเฟิย กฎหมายชนิดนั้นมีโอกาสสำเร็จผลน้อยนักหากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมิได้ปลงใจสนับสนุนและเป็นที่ทราบกันอยู่ดีว่าเมื่อบุคคลนั้นๆ ถูกละเลยบางแห่งเป็นแต่ข้อหุยมหิมไม่มีคุณสมบัติโดยตรงแก่ประชาชนทั่วไปที่จะได้รับการสนับสนุนย่อมไม่สมปรารถนา ในการพิจารณาร่างของกระทรวงมหาดไทย กรรมการได้ระลึกถึงข้อนี้เสมอ เมื่ออาคารใดก่อสร้างขึ้นในบริเวณใดแห่งหนึ่งไม่มีความสัมพันธ์กับทางสาธารณะก็คือน้อยที่สุดไม่ต่อเติมหรืออยู่ในระยะเช่น สิบเมตรจากทางสาธารณะนั้น หรือในระยะอันไกลกว่าซึ่งมีความหมายเท่ากับส่วนสูงของอาคารก็ดี เหล่านี้ควรให้ผู้ก่อสร้างได้ทำการไปตามใจชอบแล้วแต่เขาจะเห็นสมควร

และต้องเคารพต่อความคิดเห็นของเขานั้น เมื่อได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้วและพฤติการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะสำหรับกรุงเทพฯ ยังไม่เป็นการสมควรที่จะใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารทุกอย่างที่สร้างขึ้นโดยทันที ควรควบคุมแต่เฉพาะอาคารที่อยู่ติดทางสาธารณะหรืออยู่ในระยะสิบเมตรจากทางสาธารณะ หรือในระยะที่ไกลกว่าสิบเมตรแต่เป็นระยะที่ยาวเท่ากับส่วนสูงของอาคาร (เฉพาะอาคารใดที่มีส่วนสูง เช่น ยี่สิบเมตรสร้างห่างจากทางสาธารณะสิบสองเมตร สัก 10 ปีเศษ ด้วยเหตุความขยายตัวของบ้านเมืองจำนวนสถาปนิกและนายช่างเพิ่มขึ้นและพวกเจ้าของยอมให้การก่อสร้างอาคารของตนอยู่ในความควบคุมตามควรแล้วก็ยอมเป็นทางที่เจริญพอที่จะมีข้อบังคับทั่วไป ควบคุมการก่อสร้างอาคารทุกหนทุกแห่ง โดยไม่มีข้อคัดค้านประการใดเลย

### 2.1.2 แนวคิดในการควบคุมอาคารตามกฎหมายไทยในปัจจุบัน<sup>34</sup>

จากการปรับปรุงกฎหมายตามกฎหมายควบคุมการก่อสร้างในเขต เพลิงใหม่ พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ให้ทันต่อความเจริญก้าวหน้าและการขยายตัวของบ้านเมือง ดังจะเห็นได้จากวัตถุประสงค์ หรือเหตุผลในการตรากฎหมายพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ว่า “เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงใหม่ พ.ศ. 2476 ได้ประกาศใช้มานานแล้ว แม้วามีได้แก้ไขเพิ่มเติมกันอยู่ตลอดมาแต่ในปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น ฉะนั้นเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงความปลอดภัยการป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงใหม่เสียใหม่ และสมควรรวมกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวเข้าเป็นฉบับเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”

พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวยังยึดหลักการเช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ที่กระจายอำนาจในการควบคุมอาคาร ให้แก่ ราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งออกมากำหนดรายละเอียดตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แต่ข้อบัญญัติของท้องถิ่นจะขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงไม่ได้ ยกเว้นกรณีมีความจำเป็น หรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ข้อบัญญัติของท้องถิ่นนั้น อาจขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงได้ แต่จะมีผลบังคับได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคาร และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีนับเป็นความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจที่ค่อนข้างมาก ให้แก่ท้องถิ่นในการควบคุมอาคารนอกจากนี้ แนวคิดในการควบคุม

<sup>34</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 41

อาคารตามกฎหมายฉบับนี้ได้ขยายกว้างออกไป กล่าวคือ นอกจากแนวคิดในการควบคุมอาคาร เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยการป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การสถาปัตยกรรมอันเป็นแนวคิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 แล้ว ยังมีแนวคิดเพื่อประโยชน์ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการอำนวยความสะดวกแก่จราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จะได้มีการขยายแนวความคิดในการควบคุมอาคาร กว้างมากขึ้นให้ทันต่อความเจริญก้าวหน้า และการขยายตัวของบ้านเมืองแล้วก็ตาม แต่ในทางความเป็นจริง การอนุญาตตามกฎหมายควบคุมอาคารนั้น มีการพิจารณาเฉพาะในเรื่องความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย เท่านั้น ดังจะเห็นได้จากปัญหาข้อร้องเรียน และกฎกระทรวงต่างๆ ที่ออกมานั้น มุ่งเน้นเฉพาะในด้านความมั่นคงแข็งแรงแทบทั้งสิ้น<sup>35</sup>

## 2.2 ความเป็นมาเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของไทย

สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช กฎหมายควบคุมอาคารของประเทศไทย เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ สมัยรัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เป็นยุคที่ประเทศไทยได้รับแนวความคิดมาจากประเทศตะวันตก เข้ามาเป็นกฎหมายสมัยใหม่ (Modern State) ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ ก็ต่อเมื่อมีการบัญญัติกฎหมายมารับ จึงอาจกล่าวได้ว่ายุคนี้จึงเป็นยุคที่เริ่มมีการบัญญัติกฎหมาย ใหม่ขึ้นใช้บังคับ และปฏิรูปกฎหมายไปเป็นกฎหมายสมัยใหม่ (Modern Law) อันเป็นพื้นฐาน ของระบบกฎหมายในปัจจุบัน

แนวความคิดในทางกฎหมายในยุคนี้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ เป็นยุค ที่พระมหากษัตริย์เริ่มทรงใช้อำนาจบัญญัติกฎหมายอย่างแท้จริง เริ่มตั้งแต่การบัญญัติกฎหมาย ขึ้นมาใช้ในเรื่องต่างๆ ในรูปของประกาศ กฎหมายควบคุมอาคารเริ่มบัญญัติขึ้นในยุคนี้ โดยบัญญัติ ขึ้นหลายฉบับดังนี้

- 1) ประกาศห้ามไม่ให้เอาแผงไม้ไผ่จากมาทำเป็นพะเพิงในพระอารามหลวง<sup>36</sup>

ในสมัยรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2394 - พ.ศ. 2404 มีการประกาศที่มีลักษณะเป็นการ ควบคุมเกี่ยวกับอาคารฉบับแรก คือ ประกาศ ณ วันศุกร์ เดือนยี่ ขึ้น 15 ค่ำ ปีฉลู จุลศักราช 1215 ซึ่งวัตถุประสงค์เรื่องการสถาปัตยกรรม ดังนี้ “ด้วยพระยาประสิทธิศุภการ รับพระบรมราชโองการ ไล่เกล้าฯ สั่งว่า ให้พระครูทักษิณ พระครูอุคร พระครูอมร ให้หมายประกาศทุกพระอารามด้วย ในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ทรงพระราชศรีทราบริจาคพระราชทรัพย์

<sup>35</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 42

<sup>36</sup> วชิรญาณ. ประกาศห้ามไม่ให้เอาแผงไม้ไผ่ จากมาทำเป็นพะเพิงในพระอารามหลวง. สืบค้นจาก <http://vajirayana.org> (มิถุนายน 2560)

สร้างพระอารามหลวงต่างๆ พระอารามคูมหมดคงดงามขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก ครั้นมาถึงแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้เสด็จพระราชดำเนินไปพระอารามใดก็ดี ได้ทอดพระเนตรเห็นกุฏิวิหารที่พระสงฆ์อาศัยอยู่นั้นเป็นตึกว่าไม่งาม มักพอใจเอาแผ่นไม้ไผ่บ้างจากบ้าง คุรุรงไม่งามอย่าให้มีเลย ก็เป็นรังฟันรังไฟ ไม่งามบ้านงามเมือง แต่นี้สืบไปเมื่อหน้า จึงโปรดเกล้าฯ ให้มหาดเล็กไปเที่ยวสอดดู ถ้ากุฏิในของพระราชอาณาเขตก็ดี ฐานานุกรมก็ดีและพระสงฆ์อันดับก็ดี ทำรุงรังอยู่ดังกล่าวมานี้ จะเอาภัยการของเจ้าคณะเจ้าอารามมาทำโทษหลวงตามโทษานุโทษ ถ้าไม่พอใจจะให้ตัดแปลงเสียใหม่ให้ทำด้วยอิฐ ไม้ ปูน ตามใจ แต่อย่าทำให้รกร้างรุงรังเหมือนอย่างกล่าวมาแล้วนั้น จะได้เจริญพระราชศรัทธา”

## 2) พระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร รัตนโกสินทร์ ศก 116

การสาธารณสุขซึ่งได้จัดทำอย่างมีระเบียบการเพื่อประโยชน์ของท้องที่โดยทั่วไปนั้น ได้ตั้งต้นขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2440 โดยได้มีพระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร รัตนโกสินทร์ ศก 116 ประกาศใช้เป็นกฎหมายขึ้นในกรุงเทพมหานครก่อนเป็นครั้งแรก และเนื่องจากกฎหมายฉบับนี้จึงได้มีกรมสุขาภิบาลขึ้นมีผู้บัญชาการรับผิดชอบ และมีนายแพทย์สุขาภิบาล นายช่าง และเจ้าพนักงานเพื่อทำการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ และรักษาความสะอาดในพระนครทั่วไป ซึ่งก็รวมถึงการควบคุมอาคารด้วย

พระราชกำหนดนี้มีเงื่อนไขการควบคุมอาคารอยู่ในเรื่องการจัดห้ามต่อไป ภายหน้าอย่าให้ปลูกสร้าง หรือซ่อมเรือน โรงที่จะเป็นเหตุให้บังเกิดโรคได้ โดยมีหลักการควบคุมคือ ผู้จะปลูกสร้างหรือต่อเติมเรือนโรงใดๆ ต้องมีหนังสือแจ้งไปยังกรมสุขาภิบาล พร้อมกับยื่นแบบตัวอย่างอธิบายเกี่ยวกับระดับรากและพื้นชั้นต่ำสุดจะสูงเท่าใด การระบายน้ำแบบตัวอย่าง ด้านหน้าเรือน ประกอบรายการและวัสดุ และการปลูกเรือนต้องทำตามคำสั่งของกรมสุขาภิบาลที่ได้แนะนำให้ปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้ และตามกฎหมายข้อบังคับที่ได้ออกตามพระราชกำหนด เพื่อป้องกันไม่ให้ปลูกสร้างหรือต่อเติมตึกเรือน โรงที่จะเป็นอันตราย และเป็นทีที่ประกอบให้เกิดโรคแก่ผู้อยู่หรือแก่เพื่อนบ้านใกล้เคียง หรือรูปเรือนภายนอกจะไม่งดงามสมกับที่ทางถนนหรือตำบลที่จะสร้างขึ้น โดยคำแนะนำต้องส่งก่อนสิ้นกำหนด 30 วันนับแต่วันที่มิจดหมายแจ้งความประสงค์ที่จะปลูกสร้าง ผู้ที่ขัดขืนมีความผิดต้องมิโทษปรับเป็นเงินวันละ 10 บาท ทุกๆ วันไปจนกว่าจะกระทำการเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง หรือทำลายตึกเรือนโรงซึ่งได้ทำไม่ถูกต้องนั้นลงเสีย นอกจากนั้นพระราชกำหนดฉบับนี้ยังควบคุมตลอดจนถึงวัตถุในการปลูกสร้างพื้นที่ว่างและระยะรันต่างๆ

### 3) ประกาศรักษาที่ดินริมถนนหลวง<sup>37</sup>

เป็นประกาศที่มีวัตถุประสงค์ในการที่จะรักษาที่ดินริมถนนให้เป็นระเบียบเรียบร้อย และสะดวกแก่การจราจร ซึ่งประกาศเพื่อการดังกล่าว มีอยู่ 2 ฉบับที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคาร คือ

(1) ประกาศเว้นที่ริมถนนหลวง เป็นประกาศที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในด้านการจราจร โดยกำหนดให้ผู้ที่จะปลูกสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใดขึ้น ณ ที่ริมถนนหลวงสายใดๆ ที่ยังไม่ได้มีทางสำหรับเดินเท้าทั้งสองข้างเหมือนอย่างถนนที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สร้างขึ้นใหม่แล้ว ก็ให้เว้นที่ข้างถนนนั้นไว้ตามกำหนดที่เจ้าพนักงานจะได้กำหนดให้เพื่อจะได้เป็นที่สำหรับทำท่อน้ำ และสร้างสำหรับเดินเท้าข้างถนนนั้นๆ ต่อไป และถ้าผู้หนึ่งผู้ใดจะปลูกสร้างสิ่งใดๆ ขึ้นตามแนวถนนหลวงอื่นจะเกี่ยวข้องด้วยข้อห้ามตามประกาศนี้ ก็ให้มาแจ้งต่อเจ้าพนักงานกรมสุขาภิบาลที่กระทรวงนครบาลกำหนด เวลาตั้งแต่เช้า 5 โมง ถึงเวลาบ่าย 4 โมง เว้นแต่วันพระเจ้าพนักงานจะได้ชี้แจงข้อความและไปปักเขตให้ตามความประสงค์

(2) ประกาศรักษาที่ดินริมถนนระหว่างคลองผดุงกรุงเกษม เป็นประกาศที่มีวัตถุประสงค์ในด้านสุขภาพอนามัย และสิ่งแวดล้อม โดยให้กรมสุขาภิบาล กระทรวงนครบาล กำหนดให้เจ้าของที่ดินระหว่างคลองผดุงกรุงเกษมที่มีประสงค์จะใช้ประโยชน์การปลูกสร้างหรือการใดๆ ต้องทำตามความอนุญาตของกรมสุขาภิบาล ถ้าไม่ทำตามกรมสุขาภิบาลมีอำนาจเข้าไปจัดการที่ดินนั้นให้เป็นที่สะอาดเรียบร้อย

(3) ประกาศห้ามใช้วัสดุที่เพลิงไหม้งานปลูกเรือนโรงในเขตเพลิงไหม้<sup>38</sup> ประกาศห้ามไม่ให้ปลูกเรือนโรงอันมุงบังด้วยไม้ขัดตะ ฤาด้วยแฝง ฤาด้วยใบไม้ในที่เพลิงไหม้

เนื่องจากมีเพลิงไหม้ในที่ศาลเจ้าใหม่ ตำบลลำเพ็ญ เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2441 เรือนโรงในที่ดังกล่าวปลูกสร้างด้วยไม้หลังคามุงจากเป็นเหตุให้เกิดเพลิงไหม้ขึ้นและลุกลามต่อไปมาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริและให้ประกาศให้มีการควบคุมการปลูกสร้างโรงเรือนในที่เพลิงไหม้ข้างต้น

โรงเรือนดังเช่นกล่าวมานี้ เป็นเชื้อเพลิงให้เกิดขึ้นได้โดยง่ายเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแห่งทรัพย์สินสมบัติของเจ้าของเรือนกับของมหาชนอันตั้งอยู่ในที่ใกล้เคียง และทั้งสิ่งอันไม่สะอาด เป็นที่เจริญตาเจริญใจแก่ผู้เดินทางไปมาในทางนั้น หากสมควรให้มีการปลูกสร้าง

<sup>37</sup> บวรวิทย์ เป็รื่องวงศ์. อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 :ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2543. หน้า 12

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 13.

เข้าเรือน อย่างเช่นเป็นมาอย่างแต่ก่อนนั้นไม่ ด้วยในสมัยนี้ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีเจ้าพนักงานจัดการบำรุงความสุขสำราญของมหาชน ในจังหวัดพระนคร และภายนอกพระนคร ขึ้นแล้วก็สมควรจะจัดการแก้ไขในที่ตำบลอันเกิดเพลิงไหม้แล้วนี้ ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยตามลำดับอันควร เพราะฉะนั้นห้ามไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดปลูกสร้างเรือน โรงอันกำบังด้วยไม้ขัดตะหรือด้วยแฝงหรือด้วยใบไม้ขึ้นในที่ตำบลซึ่งเกิดเพลิงไหม้คราวนี้นั้นต่อไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานกระทรวงนครบาลซึ่งจะอนุญาตให้ปลูกเป็นครั้งเป็นคราว เช่น โรงพักทำงาน หรือตรงมีการเล่นต่างๆ ชั่วโมงหนึ่งเท่านั้น และต่อมาคราวเมื่อเกิดเพลิงไหม้ขึ้นในที่ใดที่อาคารปลูกสร้างด้วยไม้หลังคามุงจากฝากำบังด้วยไม้ไผ่ขัดตะหรือด้วยแฝงหรือด้วยใบไม้เป็นคราวๆ ไป เช่น เกิดเพลิงไหม้ขึ้นในที่ถนนเจริญกรุงตอนใกล้ตำบลสามแยก เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2441 ก็ทรงมีประกาศห้ามไม่ให้ปลูกเรือน โรงอันมุงบังด้วยไม้ขัดตะหรือด้วยแฝงหรือด้วยใบไม้ในที่เพลิงไหม้ ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2441

ประกาศห้ามไม่ให้ปลูกเรือน โรงอันมุงบังด้วยไม้ขัดตะ หรือด้วยใบไม้ในที่เพลิงไหม้ จึงมีวัตถุประสงค์ในด้านความปลอดภัยจากอัคคีภัย และความสวยงามของบ้านเมือง

ประกาศกระทรวงนครบาลเรื่องห้ามไม่ให้ปลูกสร้างเรือนหรือโรงแถวอันทำด้วยไม้ต่างๆ ขึ้นในที่ริมถนนพาหุรัด ครัวเกิดเพลิงไหม้เมื่อวันที่ 10 เมษายน รัตนโกสินทร์ศก 122 เพราะโรงเรือนปลูกสร้างด้วยไม้เป็นเหตุให้เกิดเพลิงไหม้ขึ้นง่ายและลุกลามมากต่อไป พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริจะจัดการแก้ไขในที่ตำบลอันเกิดเพลิงไหม้ให้ห่างจากความอันตราย และมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย จึงทรงมีพระบรมราชโองการให้พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงนครบาลประกาศ ห้ามไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดปลูกสร้างเรือนหรือโรงแถวอันทำด้วยไม้ต่างๆ ทุกอย่างทุกชนิดขึ้นในที่ริมถนนตำบลซึ่งเกิดเพลิงไหม้คราวนี้นั้นต่อไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานกระทรวงนครบาลซึ่งได้อนุญาตให้ปลูกเป็นครั้งเป็นคราว เช่น โรงพักทำงานหรือโรงสำหรับมีการเล่นชั่วโมงหนึ่งเท่านั้น และถ้าผู้ใดมีความประสงค์จะก่อสร้างเข้าเรือนอยู่ หรือสำหรับให้เช่าลงในที่ของตนดังนี้แล้ว ก็ให้ผู้นั้นกระทำการปลูกสร้างเป็นตึกให้เป็นสิ่งที่ถาวรมั่นคงต่อไป

#### (4) ประกาศจัดการสะอาดในจังหวัดพระนคร

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริ เห็นว่าบรรดาโรงเลี้ยงสัตว์ต่างๆ เช่น โรงเลี้ยงสุกรและเป็ดไก่ เป็นต้น โรงทำงานต่างๆ เช่น โรงย้อมคราม โรงทำน้ำเคยและโรงทำขนมจีน เป็นต้น เหล่านี้ย่อมมีกลิ่นเหม็นหาวควรตั้งอยู่ ณ ที่ใกล้สถานบ้านเรือนและริมถนนหนทางอันมหาชนได้อาศัยและไปมาไม่ประการหนึ่งเว็จและซากสัตว์ตาย เหล่านี้ก็มีกลิ่นเหม็นเป็นของปฏิกูลหาวควรตั้งอยู่ในที่เปิดเผยและทอดทิ้งในที่ใกล้บ้านเรือนไม่ ประการหนึ่ง



เรือนโรงงานพะเพิงพาไล ที่กำบังด้วยแผงและไม้ขัดแตะ หรือใบไม้ อันตั้งอยู่ริมถนนหนทางนั้น ก็ทำให้นางเสียบเรียบเรียบร้อยและรกรุงรังไม่เป็นเครื่องเจริญตาเจริญใจของมหาชนที่สัญจรไปมา ตามถนนหนทางนั้น” จึงทรงมีพระบรมราชโองการให้ประกาศจัดการศุขาภิบาล โดยในชั้นต้นให้จัดการศุขาภิบาลเฉพาะในจังหวัดพระนคร กล่าวคือ แนวฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาตั้งแต่ปากคลองบางลำพูลงไปเพียงปากคลอง ตพานหัน เลี้ยวเข้าคลองไปตามแนวคลองฝั่งข้างกำแพงพระนครตลอดไป จนออกปากคลองบางลำพูฝั่งแนวฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ประกาศนี้เกี่ยวข้องกับ การควบคุมอาคาร คือ ห้ามไม่ให้ผู้ใดปลูกเรือน, โรง, ร้าน, พะเพิง, พาไล ที่มีข้างฝาทำด้วยแผง หรือด้วยไม้ขัดแตะหรือด้วยใบไม้ขึ้นใหม่ริมถนนหนทางภายหลังจากวันที่ได้ใช้ประกาศนี้ นอกจากนี้จะได้มีหนังสืออนุญาตจากกรมศุขาภิบาล ถ้าผู้ใดฝาพื้นมีโทษปรับวันละไม่เกิน 10 บาท จนกว่าจะได้รื้อถอนสิ่งต้องห้ามไปให้พ้นจากที่ เป็นการควบคุมเฉพาะอาคารที่จะปลูกสร้างขึ้นใหม่ริมถนนเท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ต่อมาทรงมีพระราชดำริเห็นว่าบรรดาโรงเรือนทั้งหลายที่มีลักษณะดังว่านี้เป็นเครื่องรกรุงรังและเป็นเชื้อเพลิง เป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่สถานที่ต่างๆ แลทรัพย์สินสมบัติของมหाराชโดยมาก ทั้งไม่เป็นของงดงามที่สมควรมีอยู่ในจังหวัดพระนครต่อไป แต่ครั้งจะให้เลิกหรือไปโดยรวดเร็ว ก็จะเป็นที่ลำบากเดือดร้อนแก่ราษฎรมากนัก จึงมีพระบรมราชโองการให้ประกาศจัดการสะอาดในจังหวัดพระนครเพิ่มเติมความในข้อ 12 แห่งประกาศจัดการสะอาดในจังหวัดพระนครที่ประกาศไว้ ณ วันที่ 22 พฤษภาคม รัตนโกสินทร์ ศก 117 ประกาศนี้ให้บรรดาโรงเรือนพะเพิงพาไลที่มุงบังด้วยแผง หรือ ด้วยไม้ขัดแตะ หรือด้วยใบไม้นั้นมีอยู่แล้วในที่ต่างๆ ในพระนคร ถ้าเจ้าของยังไม่มีกำลังรื้อถอนก็ให้คงไว้ได้ แต่ถ้าจะรื้อ หรือซ่อมแปลงใหม่ประการใดภายหลังจากวันประกาศนี้ ห้ามมิให้ใช้มุงบังด้วยสิ่งต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว และห้ามมิให้ผู้ใดปลูกเรือน โรงเรือนพะเพิงพาไล อันกำบังด้วยแผง หรือด้วยไม้ขัดแตะ หรือด้วยใบไม้ขึ้นใหม่ในจังหวัดพระนคร ภายหลังจากวันที่ได้ประกาศเพิ่มเติมนี้ต่อไปนอกจากได้มีหนังสืออนุญาตจากกรมศุขาภิบาลให้สร้างโรงเรือนเช่นกับโรงงานหรือโรงการเล่นต่างๆ อันมีกำหนดวันที่จะรื้อถอน ถ้าผู้ใดทำผิดประกาศนี้มีโทษตามข้อความในประกาศจัดการสะอาดในจังหวัดพระนครนั้นทุกประการ

ประกาศเพิ่มเติมดังกล่าว จึงเป็นการเพิ่มบริเวณที่ควบคุมการปลูกสร้างเรือนโรงเรือนพะเพิงพาไลที่มีข้างฝาทำด้วยแผง หรือด้วยไม้ขัดแตะ หรือทำด้วยใบไม้จากเดิมควบคุมแค่ริมถนน มาเป็นควบคุมทั้งจังหวัดพระนคร และเดิมควบคุมเฉพาะการปลูกสร้างขึ้นใหม่ มาเป็นการควบคุมการซ่อมแปลงใหม่ด้วย ประกาศจัดการสะอาดในจังหวัดพระนครนี้ นอกจากนี้จะมีวัตถุประสงค์ในเรื่องความเป็นระเบียบเรียบร้อยแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการก่อสร้าง เพื่อจะได้ป้องกันหรือระงับอัคคีภัย

(5) พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตต์เพลิงใหม่<sup>39</sup>

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ภายใต้วาทกรรมควบคุมอาคารเริ่มมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมแนวทางที่แน่นอน คือ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันเพื่อป้องกันและระงับอัคคีภัยเพื่อความมั่นคงแข็งแรง และเพื่อประโยชน์อนามัย เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2474 มีเพลิงใหม่ตำบลถนนเขาวราชท้องที่อำเภอสามพันหวงจังหวัดพระนคร ทรัพย์สินของประชาชนเสียหายเป็นจำนวนมาก เนื่องจากในท้องที่ดังกล่าวเริ่มปลูกสร้างทำด้วยไม้เบียดเสียดซับซ้อนยากแก่การป้องกันและระงับอัคคีภัย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นสมควรจะควบคุมการก่อสร้างในบริเวณที่ไฟไหม้ เพื่อจะได้ป้องกันหรือระงับอัคคีภัยเพื่อความมั่นคงแข็งแรง และเพื่อประโยชน์อนามัย

ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ห้ามไม่ให้บุคคลใดทำการ ปลูกสร้างขึ้นภายในเขตเพลิงใหม่ที่ถนนเขาวราช จังหวัดพระนคร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากกรมนคราทร (ซึ่งคือกรมสุขาภิบาลเดิม ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมนคราทร และได้เปลี่ยนมาเป็นกรมโยธาเทศบาล) ผู้ประสงค์จะปลูกสร้างให้เสนอแผนผังพร้อมทั้งรายการต่อกรมนคราทรเพื่อขอรับอนุญาต กรมนคราทรมีอำนาจที่จะสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ขออนุญาต แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมแผนผัง หรือรายการที่ผู้ขออนุญาตได้เสนอนั้นได้ แต่ต้องเพื่อประโยชน์ของความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัย ประโยชน์อนามัยและเพื่อรักษาแนวถนนให้เป็นระเบียบ ผู้ที่ทำการก่อสร้างขึ้นภายในเขตที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้โดยมิได้รับอนุญาตก็ถือว่าผิดจากแผนผังหรือรายการซึ่งกรมนคราทรกำหนดไว้ในหนังสืออนุญาตก็ถือว่าผิด ผู้ที่มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินพันบาท และถ้ากรมนคราทรร้องขอ ศาลอาจนำคำสั่งให้ผู้กระทำผิดเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือรื้อสิ่งปลูกสร้างนั้นเสียได้ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติและมีอำนาจออกกฎเสนาบดี

ต่อมาเมื่อเกิดเพลิงไหม้ในท้องที่ใดก็จะมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงใหม่เป็นคราวๆ ไป เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงใหม่ที่บริเวณระวางถนนเจริญกรุง เขาวราช และปทุมคงคา กับที่ตำบลเขาวราช ตอนคลองศาลเจ้าใหม่ถม จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมอาคารฉบับสุดท้ายในสมัยบูรณาญาสิทธิราช

<sup>39</sup> สุริย์ สิงห์ทอง, ปัญหากฎหมายควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์: ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556. หน้า 20

### 2.3 ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ยุคนี้เป็นระยะเวลาตั้งแต่การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชของไทยสิ้นสุดลง โดยประกาศเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 นับแต่นั้นมาอำนาจในการบัญญัติกฎหมายของบ้านเมืองจึงเปลี่ยนแปลงไปจากแต่เดิมซึ่งเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ มาเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในระยะนี้กฎหมายของบ้านเมืองที่ออกโดยสภาผู้แทนราษฎรนั้น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองกำหนดให้ตราในรูปของ “พระราชบัญญัติ” และเมื่อพระมหากษัตริย์ได้ประกาศให้ใช้แล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้”

กฎหมายควบคุมอาคารในสมัยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แยกพิจารณาได้เป็น 2 ช่วง คือ<sup>40</sup>

#### 1) ช่วงก่อนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2475 สภาผู้แทนราษฎรจึงถวายคำปรึกษาว่าควรควบคุมการก่อสร้างบริเวณเพลิงไหม้ เพื่อป้องกันและระงับอัคคีภัย ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงแข็งแรง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเรียกว่า “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ ที่ตำบลสี่แยกมหานาค จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2475” โดยหลักเกณฑ์ยังคงเหมือนพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ ที่ถนนเยาวราช จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2474 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ที่บริเวณระหว่างถนนเจริญกรุง เยาวราชและปทุมคงคากับที่ตำบลถนนเยาวราช ตอนคลองศาลเจ้าใหม่ถม จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2475 นอกจากนี้ยังมีการออกพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในบริเวณเพลิงไหม้เป็นคราวๆ ไปเมื่อเกิดเพลิงไหม้อีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ที่ตำบลถนนทรงวาดกับคลองถมสัมพันธวงศ์ จังหวัดพระนคร พ.ศ. 2476 เป็นต้น จนกระทั่งสมัยของการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายกำหนดพื้นที่ ที่จะใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ พ.ศ. 2476 เป็นกฎหมายแม่บทที่ให้รัฐบาล ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจประกาศให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ ในบริเวณเพลิงไหม้ที่รัฐบาลเห็นสมควรให้มีการควบคุมการก่อสร้าง โดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา การที่สภาผู้แทนราษฎรมอบอำนาจให้รัฐบาลเป็นฝ่ายเลือกบริเวณไฟไหม้ที่จะประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติ เนื่องจากกระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนมีขั้นตอนสลับซับซ้อน ทำให้เกิดความล่าช้า ไม่สามารถออกกฎหมายมาใช้ได้ทันความต้องการ

<sup>40</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 23

ที่มุ่งจะควบคุมการก่อสร้าง โดยจัดวางผังใหม่ทั้งพื้นที่ที่ไฟไหม้โดยจัดวางผังใหม่ทั้งพื้นที่ที่ไฟไหม้ ซึ่งกฎหมายที่จะออกมาควบคุมการก่อสร้างต้องทำโดยรวดเร็ว เห็นได้จากกำหนดระยะเวลาในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ถ้าได้ประกาศใช้ ณ ที่ใด ภายหลังจากเก้าสิบวันนับแต่วันเพลิงไหม้ให้ถือว่าเป็น โมงะ จึงมีความจำเป็นต้องมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารดำเนินการแทน

ตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ใดประสงค์จะปลูกสร้างให้เสนอแผนผังพร้อมทั้งรายการต่อกรมโยธาเทศบาลเพื่อขอรับอนุญาต ซึ่งกรมโยธาเทศบาลมีอำนาจจะสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ขออนุญาตแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมแผนผังหรือรายการที่ผู้ขออนุญาตเสนอนั้นได้ แต่ต้องเป็นการตั้งเพื่อประโยชน์ของความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัย เพื่อประโยชน์อนามัยหรือเพื่อรักษาแนวถนนให้เป็นระเบียบ ผู้ที่ทำการปลูกสร้างขึ้นภายในเขตที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาโดยมิได้รับอนุญาตก็ดี หรือผิดจากแผนผัง หรือรายการซึ่งกรมโยธาเทศบาลอนุญาตก็ดี หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งกรมโยธาเทศบาลกำหนดไว้ในหนังสืออนุญาต ผู้นั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกินพันบาท และถ้าเป็นกรณีที่กรมโยธาเทศบาลร้องขอ ศาลอาจทำคำสั่งให้ผู้กระทำผิดเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือรื้อสิ่งปลูกสร้างนั้นเสียได้

ในปี พ.ศ. 2479 รัฐบาลมีความคิดที่จะให้กฎหมายควบคุมอาคารเป็นการทั่วไป โดยเห็นว่าเวลานี้ไม่มีกฎหมายทั่วไปสำหรับควบคุมการก่อสร้างอาคารในพระราชอาณาจักร เว้นแต่เมื่อเกิดมีเพลิงไหม้แล้ว รัฐบาลออกพระราชบัญญัติควบคุมเฉพาะอาณาเขตเป็นรายๆ ไป แต่ตามปกติย่อมมีการก่อสร้าง ขยับขยาย ดัดแปลงและซ่อมแซมอาคารอยู่เสมอทั่วพระราชอาณาจักร ซึ่งบางรายผู้ออกแบบไม่มีความรู้ในวิชาการหรือผู้ก่อสร้างไม่คำนึงถึงการปลอดภัย ย่อมให้กำเนิดอาคารอันไม่มั่นคงแข็งแรง ไม่เหมาะสมลักษณะการอนามัย หรือการสุขาภิบาล สำหรับจะให้เป็นที่พักอาศัยและประกอบด้วยวัตถุก่อสร้าง ซึ่งอาจเป็นเชื้ออหิวาต์หรือเป็นอาคารสำหรับกิจการซึ่งเป็นที่รังเกียจต่อปวงชนอยู่ใกล้เคียง อันผิดหลักการของผังเมืองการที่เป็นได้ เช่นนี้ย่อมเป็นโอกาสเกิดอันตรายต่อชีวิตของพลเมืองที่พักอาศัยอาคารอันผิดหลักการอันสมควรเหล่านั้น ทั้งเป็นการอันตรายต่อผู้อื่นที่มาเกี่ยวข้องหรืออยู่ใกล้เคียงบริเวณนั้นด้วย ให้ผลไม่พึงปรารถนาทั้งในทางปลอดภัยทางเศรษฐกิจและทางอนามัยต่อชุมชนเหล่านั้น จึงถึงเวลาอันสมควรที่จะให้มีการควบคุมให้กิจการซึ่งเกี่ยวกับอาคารใหม่นั้น ได้ปลูกสร้างตามหลักวิชาการ และคอยจัดการให้อาคารที่มีใช้อยู่แล้วได้แปลงสภาพเข้าหลักการดีขึ้นเรื่อยไป

พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 มีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมการก่อสร้างอาคารต่างๆ เพื่อประโยชน์ในความมั่นคงแข็งแรง การอนามัยสุขาภิบาล การป้องกันอหิวาต์ และการผังเมือง โดยมีหลักการควบคุม คือ ห้ามมิให้บุคคลปลูกสร้างอาคารอย่างใดๆ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ซึ่งในท้องถิ่นที่ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว

หมายความถึง คณะมนตรีเทศบาล ส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาล หมายความว่า คณะกรรมการจังหวัดบุคคลใดประสงค์จะปลูกสร้างอาคารให้เสนอแผนผัง และแบบก่อสร้าง พร้อมทั้งรายการต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพื่อรับอนุญาต เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ขออนุญาตแก้ไข แต่การแก้ไขต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง หรือเทศบัญญัติ และเพื่อประโยชน์ความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย และการป้องกันอัคคีภัย เพื่อการอนามัย เพื่อรักษาแนวอาคาร และเพื่อประโยชน์สถาปัตยกรรม ผู้ปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาต ปลูกผิดจากแบบหรือรายการที่ได้รับอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขผู้นั้นต้องรับผิดชอบ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท และเมื่อเจ้าหน้าที่ร้องขอศาลอาจสั่งให้ผู้กระทำผิดเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือรื้อถอนอาคาร หรือส่วนของอาคารที่ได้สร้างผิดแบบหรือรายการที่ได้รับอนุญาตเสีย ภายในเวลาที่ได้กำหนดให้ถ้าผู้กระทำผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดการ อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควร เพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือรื้อถอนอาคารหรือส่วนของอาคาร โดยคิดค่าใช้จ่ายจากผู้เป็นเจ้าของ นอกจากนั้นตามพระราชบัญญัตินี้ ยังควบคุมอาคารที่ก่อสร้างแล้วด้วย โดยให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งเจ้าของอาคารที่นายช่างตรวจพบว่าอาคาร หรือส่วนหนึ่งส่วนใด แห่งอาคาร ไม่มั่นคงแข็งแรงหรือไม่ปลอดภัย ซึ่งน่าจะเป็นอันตรายต่อร่างกาย ชีวิต หรือทรัพย์สิน ให้เลิกใช้อาคาร หรือส่วนหนึ่งส่วนใดแห่งอาคาร หรือให้เปลี่ยนแปลงใช้หรือรื้อถอนเสียภายใน เวลาอันสมควรที่ได้กำหนดให้ ถ้าเจ้าของอาคารไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามคำสั่ง ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ให้นำความในมาตรา 11 วรรค 2 มาใช้บังคับ

พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ต่อมามีการแก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 โดยมีหลักการคือ<sup>41</sup>

(1) เพิ่มอำนาจให้ฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งทางการปกครองและการบังคับ การให้เป็นไปตามคำสั่งได้เอง โดยไม่ต้องขออำนาจศาลดังนี้

ก. กรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาต เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจ สั่งระงับการก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง และรื้อถอนอาคาร หรือส่วนแบ่งอาคาร

ข. กรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารผิดจากแผนผังแบบก่อสร้าง หรือรายการ ที่ได้รับอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในหนังสืออนุญาตเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจสั่ง แก้ไขเปลี่ยนแปลง และหรือรื้อถอนอาคาร หรือส่วนของอาคารที่ผิดเสียได้ภายในระยะเวลา อันสมควร

<sup>41</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 26

ค. กรณีผู้ปลูกสร้าง ซึ่งได้รับคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ไม่อุทธรณ์ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร หรืออุทธรณ์แต่คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารวินิจฉัยสั่งให้ยกอุทธรณ์และผู้ปลูกสร้างอาคารผู้ได้รับคำสั่ง ไม่ปฏิบัติตาม คำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือภายใน 15 วันนับแต่ได้รับทราบคำวินิจฉัยแล้วแต่กรณี เจ้าหน้าที่ ท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลง และหรือรื้อถอน อาคารและส่วนแห่งอาคารนั้นได้ โดยคิดค่าใช้จ่ายจากผู้ปลูกสร้างอาคารนั้น

(2) เพิ่มองค์กระบวนคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติให้มีคณะกรรมการ วินิจฉัยอุทธรณ์ เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร โดยมีหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ปลูกสร้างอาคาร

การแก้ไขครั้งที่ 2 โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 192 เพื่อกำหนดให้เจ้าของ อาคารบางประเภทที่ใช้ในบริการสาธารณะ เพื่อหาประโยชน์ เช่น โรงแรม หอสมุด โรงมหรสพ โรงแรม ภัตตาคาร อาคารชุด และอาคารขนาดใหญ่ เป็นต้น จัดให้มีที่จอดรถยนต์สำหรับผู้ที่ใช้ประโยชน์จากอาคารนั้นๆ

## 2) ช่วงของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

กฎหมายควบคุมอาคารของไทยฉบับปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นการรวมกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 และปรับปรุงให้เหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์ โดยเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมอาคารแก้ไขเพิ่มเติมที่สำคัญดังนี้

### (1) เพิ่มองค์การในรูปคณะกรรมการ

ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 14 กำหนดให้มี คณะกรรมการควบคุมอาคาร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำในการออกกฎกระทรวง ให้ความเห็นชอบ ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัตินี้ และปฏิบัติอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

### (2) แก้ไขอำนาจการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2479 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจ บังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งได้เอง โดยไม่ต้องขออำนาจศาล แต่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้รื้อถอนอาคาร ให้เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นร้องขอต่อศาลให้บังคับให้มีการรื้อถอน ถ้าศาลมีคำสั่งบังคับให้มีการรื้อถอน ในคำสั่งนั้น ศาลจะกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ดำเนินการ ผู้ควบคุมงาน หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นผู้มีหน้าที่ในการรื้อถอนก็ได้

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้บังคับใช้ตลอดมาจึงมีการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจและลักษณะของการกระทำความผิด เมื่อประมาณปลายปี พ.ศ. 2534 โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 โดยมีสาระสำคัญที่แก้ไขเพิ่มเติมดังนี้<sup>42</sup>

(1) ปรับปรุงบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้เหมาะสมและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

(2) เพิ่มหลักการกำกับดูแลในการปลูกสร้างอาคาร ด้วยการแจ้งให้พนักงานท้องถิ่นทราบก่อนการดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลงหรือถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคาร แทนการขออนุญาต เพื่อให้เกิดความสะดวก และรวดเร็วแก่ประชาชนมากขึ้น

(3) ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการบังคับการให้เข้าไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง โดยไม่ต้องขออำนาจศาล

#### 2.4 ความเป็นมา และวัตถุประสงค์ของการควบคุมอาคารในต่างประเทศ

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอเกี่ยวกับความเป็นมาของการควบคุมอาคารในต่างประเทศ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นแนวทางในการควบคุมอาคารของประเทศไทยตั้งแต่อดีต นอกจากนี้ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอถึงวัตถุประสงค์ของการควบคุมอาคารของต่างประเทศ โดยศึกษาเป็นลำดับดังนี้

##### 2.4.1 ความเป็นมาของการควบคุมอาคาร

สำหรับความเป็นมาของการควบคุมอาคารของประเทศสหรัฐอเมริกา แบ่งออกเป็น 5 ยุค ดังต่อไปนี้<sup>43</sup>

###### 1) ยุคอาณานิคม (The Colonial Planning Era)

การวางผังเมืองในยุคที่สหรัฐเป็นอาณานิคมโดยวิศวกรและช่างสำรวจสะท้อนให้เห็นสภาพเศรษฐกิจที่ล่าช้าและเป็นสภาพเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรม ยกเว้นการวางผังเมืองของเมืองฟิลาเดเฟีย และเมืองวอชิงตัน ดี.ซี. ที่การจัดทำคล้ายผังเมืองในปัจจุบัน ซึ่งหลังจากการประกาศอิสรภาพจากประเทศอังกฤษในปี ค.ศ. 1776 อำนาจในการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ถูกดึงไปอยู่กับรัฐบาลของมลรัฐ โดยมลรัฐต่างๆ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญของมลรัฐทำให้บรรดาเมืองต่างๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ถูกสร้างขึ้นโดยมลรัฐ ปราศจากการใช้อำนาจที่จะควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ยกเว้นแต่อำนาจเกี่ยวกับการควบคุมเหตุรำคาญ

<sup>42</sup> บวรวิทย์ เป็รื่องวงศ์. “อ้างแล้ว”. หน้า 23

<sup>43</sup> สุริย์ สิงห์. “อ้างแล้ว”. หน้า 47-49

## 2) ยุคการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับความสะอาด สุขอนามัย

สิ่งที่เกิดขึ้นพร้อมกับอุตสาหกรรมการทิ้งกำไรดิน คือ การสร้างเมือง บรรดานายทุนต่างสร้างโรงงานขึ้นในเมืองเพื่อดึงดูงานจากต่างประเทศและจากภาคเกษตรกรรม ทำให้สภาพของเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกากลายเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค การขาดแสงแดดส่อง ปัญหาการระบายน้ำเสียและการกำจัดขยะมูลฝอย ทำให้เกิดความคิดที่จะต้องปฏิรูปเมืองและมหานคร โดยการสร้างระบบน้ำปะปาและระบบระบายน้ำเสียขึ้นในปี ค.ศ. 1842 และในปี ค.ศ. 1879 สภากองเกรสได้จัดตั้งคณะกรรมการสาธารณสุขขึ้นมาแนะนำรัฐบาลรัฐให้รณรงค์เกี่ยวกับระบบความสะอาด เพราะเกิดการระบาดของกาฬโรค ยุคนี้จึงกล่าวได้ว่ามีความพยายามแก้ปัญหาของเมืองอย่างเป็นระบบและครอบคลุม

## 3) ยุคการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับเมืองสวยงาม

ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ได้เกิดเมืองที่มีประชากรมากถึง 100,000 คน ถึง 20 แห่ง และในปีค.ศ. 1893 ได้มีการจัดงาน The Chicago World's Fair ซึ่งเป็นงานที่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับเมืองสวยงาม ให้ระดับเมืองและหมู่บ้าน ได้เกิดสมาคมปรับปรุงชุมชนมากกว่า 1,000 สมาคม เพื่อปรับปรุงเมืองให้มีความสะอาดเรียบร้อย มีสุนทรียภาพ การเคลื่อนไหวดังกล่าวไม่ได้เป็นการเคลื่อนไหวให้รัฐบาลท้องถิ่นออกข้อบัญญัติมาควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของภาคเอกชน การเคลื่อนไหวเพื่อความสวยงามจึงเป็นวิธีการที่หลีกเลี่ยงข้อพิพาทกับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น

## 4) แนวความคิดยุคต้นเกี่ยวกับการวางผังเมือง

กลุ่มผู้สนับสนุนการเคลื่อนไหวเพื่อความสวยงามของเมืองได้ชักจูงให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการวางผังเมืองของประชาชน ซึ่งในปัจจุบันกลายเป็นคณะกรรมการผังเมืองของรัฐบาลท้องถิ่นนั่นเอง ในยุคนี้คณะกรรมการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการวางผังเมืองของประชาชน จะประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้แก่ คหบดี และผู้ประกอบการอาชีพที่ต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะที่มีเสียงในเมืองและสนใจในความสวยงามของเมือง ในปีค.ศ. 1909 เมืองชิคาโก กลายเป็นเมืองแรกในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มี “ผังเมืองรวม” เพื่อการพัฒนาเมืองในอนาคต

## 5) ยุคการจัดตั้งคณะกรรมการผังเมือง

ปีค.ศ. 1909 การจัดประชุมระดับชาติเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาคอมมูนิตี้ของมหานครได้จัดขึ้นในวอชิงตัน ดี.ซี ต่อมาในปีค.ศ. 1911 เฟร็ดเดอริก อัมสแตด นักภูมิสถาปัตยกรรมผู้มีชื่อเสียงได้กล่าวในการประชุมระดับชาติเกี่ยวกับการวางผังเมืองว่า เป็นทิศทางที่ดีที่สุดในการพัฒนาเมือง และในปีค.ศ. 1928 อัลเฟร็ด เบทแมน นักกฎหมายผังเมือง ได้สรุปว่าการ



วางผังเมือง คือ การทำแผนแม่บทสำหรับการพัฒนาอาณาเขตของเมือง ซึ่งประกอบด้วยการแบ่งแยกที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ของภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งนี้ภาคเอกชนแยกประโยชน์ที่ดินเป็น 3 ประเภท คือ เพื่ออยู่อาศัย ธุรกิจ และอุตสาหกรรม

นอกจากประเทศสหรัฐอเมริกาแล้วในส่วนของกฎหมายผังเมืองในประเทศฝรั่งเศส สรุปได้ ดังนี้ ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 กฎหมายผังเมืองจำกัดอยู่ที่การบริหารจัดการพื้นที่เพื่อสาธารณะและการสาธารณสุข ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 เริ่มบริหารจัดการพื้นที่เมือง โดยเริ่มมีการกำหนดให้แผนบริการจัดการพื้นที่ ไบออนุญาตก่อสร้าง การจัดสรรที่ดิน ปีค.ศ. 1943 กำหนดให้มีหน่วยงานเฉพาะเจาะจงที่รับผิดชอบเรื่องการผังเมือง ปี ค.ศ. 1950-1960 มีการกำหนดเขตพื้นที่พิเศษ เช่น เขตการบริหารจัดการพื้นที่ภายหลัง โดยในปี ค.ศ. 1954 มีประมวลกฎหมายผังเมืองและที่อยู่อาศัย และตั้งแต่ปี ค.ศ. 1958 เป็นต้นมากฎหมายผังเมืองมีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ค.ศ. 1963 มีการจัดตั้ง DATAR เป็นหน่วยงานระดับรัฐมีหน้าที่ดูแลด้านการพัฒนา ในปี ค.ศ. 1967 มีการออกกฎหมาย Loi d'orientation fonciere ที่วางหลักการและกลไกที่ชัดเจนในการบริหารจัดการพื้นที่และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกำหนดให้มีผังการใช้ที่ดิน ในปี ค.ศ. 1983 และ ค.ศ. 1985 มีการกระจายอำนาจในการจัดทำและควบคุมผังเมือง โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอย่างมาก อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจก่อให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติเพราะท้องถิ่นมีบทบาทมากเกินไป ในปี ค.ศ. 1995 กำหนดให้การวางผังเมืองคำนึงถึงการมุ่งเน้นกิจกรรมและการสร้างงานในเขตเมืองที่มีปัญหาพิเศษ ในปี ค.ศ. 2000 มีกฎหมาย Loi relative a la solidarite ET renouvellement urbain (SRU) ที่ออกมาเพื่อตอบรับกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ ในปี ค.ศ. 1999 ในด้านการผังเมืองที่พัฒนาระบบการผังเมืองอย่างมาก โดยมุ่งเน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นเอกภาพ โดยให้รัฐเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการมีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมือง และในปีค.ศ. 2003 มีกฎหมาย Loi Robien ที่ออกมาแก้ไขปัญหาล้มเหลวในทางปฏิบัติที่เกิดจกกฎหมาย (SRU)

#### 2.4.2 วัตถุประสงค์การควบคุมอาคาร

วัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคารของต่างประเทศนั้นมุ่งเน้นถึงความปลอดภัยของตัว อาคาร และผู้อยู่อาศัย ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้

##### 1) ความปลอดภัย (Safety)

โดยที่ความปลอดภัยถือเป็นเรื่องสำคัญในการก่อสร้างอาคารซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายควบคุมอาคาร ในกฎหมายนั้นเกี่ยวกับการป้องกันอันตรายของผู้อยู่อาศัยจากการพังทลายและอัคคีภัย ซึ่งถือได้ว่าเพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองทุกประเทศที่จะต้องระบุไว้เป็นหลักในกฎหมายอาคารเสมอ การกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยเป็นการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงของวัสดุที่ใช้ หลักเกณฑ์ตั้งแต่การก่อสร้าง (Constriction)

การตัดแปลงอาคาร (Alteration) และรวมถึงการใช้ประโยชน์จากอาคารนั้นด้วย วัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยนี้ แสดงให้เห็นถึงความปรารถนาของสังคมและภาครัฐบาลที่ต้องการปกป้องคุ้มครองชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของพลเมือง ซึ่งการประกันความปลอดภัยนี้ถือว่าเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนผู้ก่อสร้าง โดยถือว่าวิศวกรหรือสถาปนิกสามารถและต้องเข้ามามีส่วนร่วมด้วย โดยทั่วไปกฎเกณฑ์เกี่ยวกับอาคารจะมีข้อกำหนดพื้นฐานในการออกแบบและก่อสร้างนั้นต้องกระทำโดยที่อาคารจะมีลักษณะปลอดภัยจากการพังทลายแตกร้าว หรือบิดเบี้ยวผิดรูปทรงจนไม่เหมาะแก่การอาศัยเป็นปกติทั้งนี้ตลอดของอายุอาคารนั้น

### 2) สุขภาพอนามัย (Health)

วัตถุประสงค์นี้ถือเป็นวัตถุประสงค์พื้นฐานของกฎหมายอาคาร เห็นได้จากหลักเรื่องสุขภาพอนามัยที่ทำให้กฎหมายได้วางข้อกำหนดเรื่องอื่นตามมา เช่น การที่อาคารต้องมีที่ว่างต่อบุคคลเป็นเนื้อที่ที่เหมาะสมที่ผู้นั้นจะอยู่อาศัยได้อย่างสะดวกสบายพอสมควร ข้อกำหนดเกี่ยวกับการป้องกันเสียง การไหลเวียนของอากาศ อย่างไรก็ตามการวางข้อกำหนดในอาคารเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ทางสุขภาพนี้คงต้องกำหนดให้พอดีมิเช่นนั้นอาจเป็นการเพิ่มต้นทุนในการก่อสร้างมากเกินไปจนไม่มีใครมาลงทุนในกิจการงานก่อสร้าง เนื่องจากผลตอบแทนไม่คุ้มต้นทุนซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นท้ายที่สุดจะเป็นผลเสียต่อประชาชน โดยเฉพาะบุคคลมีรายได้น้อยไม่อาจซื้อหาที่อยู่อาศัยในราคาแพงได้

### 3) การป้องกันอัคคีภัย

วัตถุประสงค์การป้องกันอัคคีภัยนั้นแต่ละประเทศจะมีวิธีแก้ไขปัญหาและทรัพยากรในการบริการควบคุมแตกต่างกันออกไปเพื่อบรรลุมูลวัตถุประสงค์ในการป้องกันอัคคีภัย กฎหมายควรมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการป้องกัน (Prevention) หรือการตรวจพบกรณีเพลิงไหม้ (Detection) การหลบหนีเมื่อเกิดเพลิงไหม้ (Escape) หรือการผจญเพลิง (Fire-Fighting)

### 4) วัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันกฎหมายอาคารประเทศต่าง ๆ นั้นคำนึงถึงประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยและเรื่องการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นประโยชน์ของสาธารณะ (Public Interest) โดยความมุ่งหมายเพื่อปกป้องคุ้มครองสาธารณะและความปลอดภัย เพื่อควบคุมและประกันการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม โดยเนื้อหาของกฎหมายของประเทศในยุโรปส่วนใหญ่จะกำหนดเกี่ยวกับสภาพภายในตัวอาคาร เพื่อประโยชน์ของผู้อยู่อาศัย อีกทั้งในส่วนของสังคมนั้นวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่จะปรากฏในกฎหมายเกี่ยวกับผังเมืองในส่วนที่กำหนดการแบ่งพื้นที่เป็นพื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่เพื่ออุตสาหกรรม

### 5) วัตถุประสงค์อื่น

เนื่องจากประเทศไทยในยุโรปส่วนใหญ่กฎเกณฑ์เกี่ยวกับอาคารของประเทศเหล่านี้ จะกำหนดวัตถุประสงค์ในการสงวนรักษาพลังงานไว้ด้วยโดยเฉพาะช่วงทศวรรษที่ผ่านมาแล้วไว้ด้วยกฎหมายอาคารที่ดีไม่ควรเป็นเพียงการรวบรวมข้อความทางเทคนิคไว้ แต่ต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์และปัจจัยที่เกี่ยวข้องครอบคลุมถึงการคุ้มครองปัจเจกชนวัตถุประสงค์ทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงสภาพภูมิอากาศและภูมิประเทศของท้องถิ่นนั้นด้วย กฎหมายอาคารก็จะไม่ใช่สิ่งขัดขวางกิจกรรมของเอกชน แต่จะเป็นสิ่งสร้างเสริมทั้งในแง่ชีวิตความเป็นอยู่และกิจการงานก่อสร้างของภาคเอกชนให้เจริญรุดหน้าไปได้<sup>44</sup>

### 2.5 หลักการใช้อำนาจของรัฐในการควบคุมอาคาร<sup>45</sup>

หลักในการใช้อำนาจรัฐ มนุษย์ทุกคนย่อมมีความต้องการที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดี และความต้องการที่จะอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีเป็นพลังขับเคลื่อนให้มนุษย์มาอยู่ร่วมกัน โดยมีวัฒนธรรมเป็นเครื่องผูกพันยึดเหนี่ยวจนเป็นสังคมที่แน่นแฟ้นเป็นพื้นฐานสำคัญของการดำรงอยู่แห่งรัฐ และเป็นเหตุผลสามด้านของคนในสังคมที่ต้องการให้รัฐตอบสนอง จึงเป็นเหตุผลแห่งการใช้อำนาจรัฐ (Police Power) เพื่อสนองตอบความต้องการของสังคมที่ผู้เป็นปกครองต้องมอบให้แก่ประชาชน การใช้อำนาจรัฐจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐที่นำมาใช้จัดระเบียบของสังคม ซึ่งการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวจึงเกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ในการควบคุมอาคารและการจัดระเบียบการปกครอง ดังนี้

#### 2.5.1 การใช้อำนาจรัฐกับการควบคุมอาคาร

ในสถานการณ์ปัจจุบัน ได้มีการนำพื้นที่ชายฝั่งทะเลของประเทศมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจมากมาย เมื่อความต้องการใช้ที่ดินบริเวณชายฝั่งมีมากขึ้นย่อมเป็นผลให้ราคาที่ดินบริเวณชายฝั่งสูงขึ้น โดยเฉพาะบริเวณที่ใกล้เคียงกับสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญๆ เช่น บริเวณชายฝั่งทะเล พัทยา ภูเก็ต เกาะสมุย เป็นต้น ดังนั้นนักลงทุนหรือเจ้าของที่ดินบริเวณชายฝั่งจึงจำเป็นต้องใช้ประโยชน์พื้นที่ให้คุ้มค่าที่สุด และมีได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อมและบริเวณข้างเคียง การก่อสร้างในบางแห่งจึงเป็นสาเหตุของการกัดกร่อนบริเวณชายฝั่งทำให้ชายฝั่งทรุดตัวพังทลาย ในบางแห่งการก่อสร้างอาคารเป็นสาเหตุของการทำลายทัศนียภาพบริเวณชายฝั่งและเกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยขาดความสวยงามทำให้สภาพแวดล้อมเสียหาย เมื่อสภาพแวดล้อมไม่ดีคุณภาพชีวิตของประชาชนบริเวณชายฝั่งก็ไม่ดีตามไปด้วยและยังเกิดปัญหาความขัดแย้งตามมา ดังนั้นเพื่อที่จะปกป้องและคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนรัฐจำเป็นต้อง

<sup>44</sup> สุริย น ประภาส วัต. ปัญหาการใช้และวินิจัยสังการของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครตามกฎหมายควบคุมอาคาร. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2539. หน้า 38-45

<sup>45</sup> อนุพงษ์ โพร้งประภา. “อ่างแล้ว”. หน้า 53

ต้องเข้ามาใช้อำนาจเพื่อแทรกแซงการประกอบกิจการต่างๆ โดยเฉพาะการเข้ามาใช้อำนาจรัฐ (Police power) เพื่อควบคุมอาคารบริเวณเขตชายฝั่งทะเล ทั้งนี้เพื่อจัดระเบียบสังคม และขจัดปัญหาความขัดแย้ง อีกทั้งยังเป็นการสนองตอบพลังแห่งความปรารถนาของประชาชนที่ต้องการอยู่ในสังคมที่สงบมีสิ่งแวดล้อมที่ดีมีความมั่นคง และปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจึงจะทำให้มีคุณภาพชีวิตดีขึ้น

กฎหมายควบคุมอาคารในปัจจุบันได้กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างมาก โดยเฉพาะอำนาจในการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นเพิ่มเติมจากกฎกระทรวง อำนาจอนุมัติ อำนาจตรวจสอบ อำนาจสั่งที่ทำให้ทำถูกต้องตามกฎหมายให้แก่ท้องถิ่น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายควบคุมอาคารยังคงถูกจำกัดขอบเขตในการใช้ดุลพินิจและถึงแม้วัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคารจะมีการกำหนดรายละเอียดในการควบคุมอาคาร เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม การอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายไว้แล้วก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายควบคุมอาคาร ยังคงมุ่งเน้นเฉพาะในเรื่องความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย และการป้องกันอัคคีภัยเป็นส่วนใหญ่มิได้มีการหยิบยกประเด็นอื่นๆ ขึ้นมาประกอบ การพิจารณาให้ครบถ้วนทุกประเด็น โดยเฉพาะในด้านการผังเมืองซึ่งมีเนื้อหาและความหมายที่กว้างครอบคลุมถึงความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การรักษาสภาพแวดล้อม และคุณค่าในเชิงสถาปัตยกรรม ดังนั้นจึงไม่อาจอาศัยกฎหมายควบคุมอาคารมาจัดระเบียบสังคมบริเวณชายฝั่งทะเล ให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยเกิดความสวยงาม และมีสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ดีได้

### 2.5.2 การจัดระเบียบการปกครองกับการควบคุมอาคาร<sup>46</sup>

การจัดระเบียบการปกครองนั้นมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ โดยตรง ทั้งนี้เพราะ องค์การของรัฐต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการจัดระเบียบปกครองภายใต้กฎหมายมหาชน ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นต่างใช้อำนาจรัฐในการปกครองโดยตรง ในการบริหารราชการบ้านเมือง ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการออกกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจไว้ให้ และยังเป็นผู้ร่างประมวลและอำนาจตามพระราชบัญญัติต่างๆ ไปวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ต่างก็ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายควบคุมอาคารต่างๆ ทั้ง โดยตรงและโดยอ้อม ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นต้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ได้แก่ กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

<sup>46</sup> อนุพงษ์ โพร้งประภา. “อ้างแล้ว”. หน้า 54

ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวออกกฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อวางระเบียบและกฎเกณฑ์ในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลภายในขอบเขตที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาได้มอบอำนาจไว้ในกฎหมาย อันเนื่องมาจากความจำเป็นทางด้านเทคนิคการพัฒนาที่รวดเร็วและข้อจำกัดในด้านเวลาของฝ่ายรัฐสภา ดังนั้นรายละเอียดเหล่านี้จึงต้องมอบให้ฝ่ายบริหารในการออกกฎเกณฑ์ ถึงแม้ตามหลักการของกฎหมายควบคุมอาคารจะได้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นและเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลภายในเขตควบคุมอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคารแล้วก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันยังมีการจัดสรรอำนาจรัฐตามกฎหมายควบคุมอาคารโดยอ้อม



### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญา ในการควบคุมอาคาร

ในบทนี้ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร โดยจะเน้นในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญา และเป็นการศึกษากฎหมายของไทยและต่างประเทศ เป็นลำดับดังนี้

### 1. การกำหนดโทษทางอาญาในการควบคุมอาคารตามกฎหมายประเทศไทย

ปัจจุบันกฎหมายควบคุมอาคารของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งการตราพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้มีความจำเป็นเนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุม การก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 และพระราชบัญญัติควบคุม การก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ได้ประกาศใช้มานานแล้วแม้ว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกันอยู่ตลอดมาแต่ปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น ฉะนั้นเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุม เกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุขการรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม การผังเมืองการสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารและกฎหมายว่าด้วยการควบคุม การก่อสร้าง ในเขตเพลิงไหม้เสียใหม่

#### 1.1 การก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร

ในการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งเป็นการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร จะต้องมีการปฏิบัติ ดังนี้

1) ต้องได้รับใบอนุญาตหรือแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่น<sup>47</sup> และสำหรับอาคารที่สูงเกิน 15 เมตร ซึ่งอยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะน้อยกว่าความสูงอาคาร และอาคารที่อยู่

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 21

ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะน้อยกว่า 2 เมตร การจะรื้อถอนต้องได้รับอนุญาตหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น<sup>48</sup>

2) ระยะเวลาการพิจารณาคำขอรับใบอนุญาต<sup>49</sup>

ในกรณีที่เป็นการยื่นคำขอรับใบอนุญาต ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาต หรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผล ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ

ในกรณีมีเหตุจำเป็นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถออกใบอนุญาต หรือยังไม่อาจมีคำสั่งไม่อนุญาตได้ภายในกำหนดเวลาให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสองคราว คราวละไม่เกินสี่สิบห้าวัน อย่างไรก็ตามจะต้องมีหนังสือแจ้งการขยายเวลาและเหตุจำเป็นแต่ละคราวให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบก่อนสิ้นกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ หรือตามที่ได้ขยายเวลาไว้

นอกจากนี้ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาต หรือมีคำสั่งไม่อนุญาต ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบโดยไม่ชักช้า

(1) อาคารมีลักษณะ หรืออยู่ในประเภทที่กำหนดเป็นวิชาชีพวิศวกรรม

ควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรมหรือวิชาชีพสถาปัตยกรรม ควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพสถาปัตยกรรม กำหนดให้วิศวกรหรือสถาปนิกต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาต<sup>50</sup>

(2) การตรวจพิจารณาคำขอรับใบอนุญาต เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ขอรับใบอนุญาตแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน หรือรายการคำนวณที่ยื่นไว้ เพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย<sup>51</sup>

ในกรณีที่ผู้ขอรับใบอนุญาตได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน หรือรายการคำนวณตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาตให้ภายในสามสิบวัน แต่ถ้าผู้ขอรับใบอนุญาตได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญผิดจากคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในกรณีนี้ให้ถือว่าเป็นการยื่นคำขอใหม่

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 22

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 25

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 26

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 27

(3) เมื่อได้รับอนุญาตให้แจ้งชื่อผู้ควบคุมงานกับวันเริ่มต้น และสิ้นสุดการดำเนินการตามที่ได้อนุญาต<sup>52</sup>

(4) อาคารประเภทควบคุมการใช้ คือ<sup>53</sup>

(5) สำหรับใช้เป็นคลังสินค้า โรงแรม อาคารชุด หรือสถานพยาบาล

(6) สำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การศึกษา การสาธารณสุข หรือกิจการอื่น ตามกำหนดในกฎกระทรวง

สำหรับอาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารชุมนุมคน และอาคารตามที่กำหนดในกฎกระทรวงต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบด้านวิศวกรรมหรือด้านสถาปัตยกรรมเพื่อตรวจสอบอาคาร<sup>54</sup>

(7) ระยะเวลาใบอนุญาต การขอต่ออายุใบอนุญาต เงื่อนไขการต่ออายุ<sup>55</sup> และการห้ามโอนให้บุคคลอื่นโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น<sup>56</sup>

(8) กรณีผู้ได้รับใบอนุญาตตาย ทายาทต้องมีหนังสือแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบภายใน 90 วัน นับแต่ผู้ได้รับใบอนุญาตตาย<sup>57</sup>

(9) หากดำเนินการโดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถกระทำได้โดยการแจ้งและดำเนินการตามมาตรา 39 ทวิ ภายหลัง

## 1.2 การอนุญาตให้ใช้อาคารเพื่อประกอบกิจการเกี่ยวกับโรงแรมหรสพ

**1.2.1 การก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้าย รื้อถอน หรือตรวจสอบอาคาร ที่ใช้เพื่อประกอบกิจการ โรงแรมหรสพ** ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารนี้ด้วย<sup>58</sup>

**1.2.2 มิให้ผู้ใดใช้อาคารหรือส่วนใดเป็นโรงแรมหรสพ** เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการที่มีอำนาจและให้มีคณะกรรมการพิจารณาการประกอบกิจการ โรงแรมหรสพ มีอำนาจเกี่ยวกับใบอนุญาต ดังนี้<sup>59</sup>

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 29

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 32

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 32 ทวิ

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 35

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 36

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 37

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 39 จัตวา

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 39 เบญจ



- 1) ในเขตกรุงเทพมหานคร มีอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นประธาน
- 2) ในจังหวัดอื่น มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ
- 3) อายุใบอนุญาตมีอายุ 2 ปี และหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>60</sup>

### 1.3 เขตเพลิงไหม้

เมื่อเกิดเพลิงไหม้และมีบริเวณรับเป็นเขตเพลิงไหม้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศแสดงเขตเพลิงไหม้ ณ สำนักงานของราชการท้องถิ่นและบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ และมีแผนที่แสดงพร้อม<sup>61</sup> ภายใน 45 วันนับแต่เกิดเพลิงไหม้ ห้ามมิให้ดำเนินการเกี่ยวกับอาคารในเขตเพลิงไหม้ และห้ามผู้ที่ได้รับอนุญาตเกี่ยวกับอาคารที่ได้รับก่อนเกิดเพลิงไหม้ระงับการกระทำตามที่ได้รับอนุญาตเป็นการจัดทำหรือควบคุมโดยทางราชการเพื่อประโยชน์ในการบรรเทาทุกข์ หรือคัดแปลง ซ่อมแซม เพื่อยุ้อาศัย หรือใช้สอยชั่วคราว<sup>62</sup>

เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถปรับปรุงเขตเพลิงไหม้โดยเสนอความเห็นพร้อมแผนที่ต่อคณะกรรมการควบคุมอาคาร ทั้งนี้ภายใน 15 วัน นับแต่เกิดเพลิงไหม้<sup>63</sup> และให้นำกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับกรณีต้องจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ประโยชน์ในการกำหนดเขตเพลิงไหม้<sup>64</sup>

### 1.4 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเป็นผู้ดูแลให้เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารปฏิบัติตามกฎหมายหากพบว่ามีการฝ่าฝืน เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องเข้าไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เช่น ดับทบทบัญญัติมาตรา 40 ถึงมาตรา 43 ซึ่งเป็นกรณีที่มีการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังนี้

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 39 ฉ

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 56

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 57

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 58

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 61 มาตรา 55

1) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมอาคาร ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าวระงับการกระทำดังกล่าว

2) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าวและจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้น ไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว และ

3) พิจารณามีคำสั่งตามมาตรา 41 หรือมาตรา 42 แล้วแต่กรณีภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้มีคำสั่งตาม (1) โดยที่ มาตรา 41 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำตามมาตรา 40 เป็นกรณีที่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาต หรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันในกรณีที่มีเหตุอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยาย ระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีกก็ได้และให้นำมาตรา 27 มาใช้บังคับโดยอนุโลม” และมาตรา 42 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำตามมาตรา 40 เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 41 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจสั่งให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้น ทั้งหมด หรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ดำเนินการ รื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 (11) หรือ ข้อบัญญัติ ท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา 9 หรือ มาตรา 10”

สำหรับอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการรื้อถอนอาคารได้โดยชอบด้วยกฎหมาย จะมีหลักเกณฑ์ มาตรา 43 กำหนดว่า “ถ้าไม่มีการรื้อถอนตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 42 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ ตามมาตรา 42 ได้ล่วงพ้นไป ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่ง ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ บังคับโดยอนุโลม

(2) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง โดยจะต้องปิดประกาศ กำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการจะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้น เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้ เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

ในการดำเนินการรื้อถอนอาคารตามวรรคหนึ่ง เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทน เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์แล้ว บุคคลตามวรรคหนึ่งจะเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้

วัสดุก่อสร้างที่ถูกรื้อถอนและสิ่งของที่ขนออกจากอาคารส่วนที่มีการรื้อถอนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยึดและเก็บรักษาไว้หรือขายและถือเงินไว้แทนได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และถ้าเจ้าของมิได้เรียกเอาทรัพย์สินหรือเงินนั้นคืนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการรื้อถอนให้ทรัพย์สินหรือเงินนั้นตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัตินี้”

นอกจากเจ้าพนักงานจะมีอำนาจในการออกคำสั่งแล้วผู้ได้รับคำสั่งยังมีสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ด้วย กล่าวคือ ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ และผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ โดยทำเป็นหนังสือและยื่นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ออกคำสั่ง ภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันรับคำสั่งเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้รับหนังสืออุทธรณ์แล้วจะพิจารณาและมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 60 วัน และจะแจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้อุทธรณ์และเจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสนอคดีต่อศาลปกครองภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับความวินิจฉัยอุทธรณ์ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือศาลได้มีคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาแล้วเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติตามนั้น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดยังคงกระทำผิดอยู่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการทางมาตรการอื่นต่อไปได้ คือ การร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้มีการดำเนินคดีอาญา แต่ก่อนที่จะส่งสำนวนให้พนักงานอัยการและพนักงานดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลนั้น ยังมีอีกมาตรการหนึ่งที่ทำให้คดีเป็นอันสิ้นสุดได้คือ การเปรียบเทียบคดีโดยคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี โดยมีหลักการว่าเมื่อพนักงานสอบสวนพบว่าผู้ที่กระทำความผิดตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ถ้าผู้กระทำความผิดและผู้เสียหาย (ถ้ามี) ยินยอมให้เปรียบเทียบปรับ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้นั้นยินยอมให้เปรียบเทียบปรับ

ในเรื่องการเปรียบเทียบปรับนี้ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอไว้หัวข้อต่างหากเพื่อความชัดเจนต่อไป

## 1.5 อำนาจในการเปรียบเทียบคดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หากพบการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารให้ดำเนินการแจ้งความต่อเจ้าพนักงานสอบสวน โดยหน้าที่ของพนักงานสอบสวนมีเพียงส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการเปรียบเทียบปรับดำเนินการต่อไป<sup>65</sup>

### 1.5.1 ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดี

คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด และผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัดเปรียบเทียบคดีได้ในคดีความผิดตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง, 65 วรรคหนึ่ง, 65 ตรีวรรคหนึ่ง, 65 จัตวาวรรคหนึ่ง, 66, 66 ทวิวรรคหนึ่ง, 67 วรรคหนึ่ง, 68, 69, 70 (ตามมาตรา 74)

### 1.5.2 ขั้นตอนดำเนินการเปรียบเทียบคดี

ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบว่าผู้ใดกระทำความผิดถ้ายินยอมให้เปรียบเทียบคดีให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นส่งเรื่องให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้นั้นยินยอมให้เปรียบเทียบปรับ

ถ้าคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรถูกฟ้องร้องหรือได้รับโทษถึงจำคุกให้กำหนดค่าปรับซึ่งผู้ต้องหาจะพึงชำระ ถ้าผู้ต้องหายินยอมและได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบปรับ ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในเวลา ตามวรรคสี่ให้ดำเนินคดีต่อไป

ค่าปรับที่เปรียบเทียบตามพระราชบัญญัตินี้ให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

การเปรียบเทียบคดีถือเป็นวิธีการที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการใช้ดุลพินิจ<sup>66</sup>

<sup>65</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. *มาตรฐานด้านการเปรียบเทียบปรับ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักมาตรฐานการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2549. หน้า 65-70

<sup>66</sup> เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. *คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการดำเนินคดีในชั้นก่อนการพิจารณา*. กรุงเทพมหานคร: จีรัชการพิมพ์. 2551. หน้า 195

ตารางที่ 3.1 แสดงอำนาจการเปรียบเทียบคดีของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี

รายละเอียด	โทษปรับ	โทษจำคุก	ปรับตามมาตรา
ก่อสร้างดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา 39 ทวิ (มาตรา 21)	ไม่เกิน 60,000 บาท	ไม่เกิน 3 เดือน	65 วรรคหนึ่ง
รื้อถอนอาคารที่มีความสูงเกิน สิบห้าเมตร ซึ่งอยู่ห่างจากอาคารอื่น หรือที่สาธารณะ น้อยกว่าความสูงของอาคาร หรืออาคารที่อยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะ น้อยกว่าสองเมตร โดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น (มาตรา 33)	ไม่เกิน 60,000 บาท	ไม่เกิน 3 เดือน	65 วรรคหนึ่ง
ก่อสร้างดัดแปลงรื้อถอน หรือ เคลื่อนย้าย อาคารให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณแบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต (มาตรา 31)	ไม่เกิน 60,000 บาท	ไม่เกิน 3 เดือน	65 วรรคหนึ่ง
ไม่แจ้งหนังสือที่ได้รับใบอนุญาตให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดเพื่อทำการตรวจสอบภายใน สามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง (มาตรา 32)	ไม่เกิน 60,000 บาท	ไม่เกิน 3 เดือน	65 วรรคหนึ่ง
ห้ามเจ้าของอาคารซึ่งไม่เป็นอาคาร ประเภท ควบคุม ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร ดังกล่าว (มาตรา 33)	ไม่เกิน 60,000 บาท	ไม่เกิน 3 เดือน	65 วรรคหนึ่ง
เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่มีพื้นที่ หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กัลับริด และทางเข้าออกของรถตามที่ระบุไว้แล้ว ดัดแปลง ไปใช้งานอย่างอื่น โดยไม่ได้รับ ใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น (มาตรา 34)	ไม่เกิน 60,000 บาท	ไม่เกิน 3 เดือน	65 วรรคหนึ่ง
ผู้อุทธรณ์กระทำการใดแก่อาคาร อันเป็นมูล กรณีแห่งการอุทธรณ์ โดยอาคารนั้นไม่ได้ เป็นกัณธรายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินใด (มาตรา 52 วรรคหก)	ไม่เกิน 60,000 บาท	ไม่เกิน 3 เดือน	65 วรรคหนึ่ง

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

รายละเอียด	โทษปรับ	โทษจำคุก	ปรับตามมาตรา
การก่อสร้างดัดแปลง รื้อถอน หรือ เคลื่อนย้าย อาคารในเขตเพลิงไหม้หรือให้ผู้รับใบอนุญาต ให้ทำการก่อสร้างดัดแปลงรื้อถอน หรือ เคลื่อนย้ายอาคารภายในสี่สิบห้าวันนับแต่ วันที่เกิดเพลิงไหม้ (มาตรา 57)	ไม่เกิน 60,000 บาท	ไม่เกิน 3 เดือน	65 วรรคหนึ่ง
การก่อสร้างดัดแปลง รื้อถอน หรือ เคลื่อนย้ายอาคารในเขตตามแผนผัง ปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ให้ผิดไปจากที่กำหนด ในแผนผังและใบอนุญาต (มาตรา 60)	ไม่เกิน 60,000 บาท	ไม่เกิน 3 เดือน	65 วรรคหนึ่ง
เจ้าของอาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารชุมนุมคน อาคารตามที่กำหนด ในกฎกระทรวงไม่ได้จัดให้มีผู้ตรวจสอบ ด้านวิศวกรรมหรือผู้ตรวจสอบด้านสถาปัตยกรรม เพื่อทำการตรวจสอบสภาพอาคารและ รายงานผลการตรวจสอบต่อเจ้าพนักงาน ท้องถิ่น (มาตรา 32 ทวิ)	ไม่เกิน 60,000 บาท	ไม่เกิน 3 เดือน	65 ทวิ วรรคหนึ่ง
เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครอง อาคารใช้ หรือยินยอมให้ใช้อาคารหรือส่วนใด ของอาคารเป็น โรงมหรสพ ใดๆ ที่ยังไม่ได้ ขออนุญาต (มาตรา 39 เบญจ วรรคหนึ่ง)	ไม่เกิน 60,000 บาท	ไม่เกิน 3 เดือน	65 ตี วรรคหนึ่ง
ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในกรณีที่อยู่ประกอบต่างๆ เกี่ยวกับ ระบบไฟฟ้าและการจัดแสงสว่างระบบ การเตือน การป้องกันและการระงับอัคคีภัย การป้องกันอันตรายเมื่อมีเหตุฉุกเฉิน วนวาย ระบบระบายอากาศระบบ ระบายน้ำระบบ บำบัดน้ำเสียระบบ เครื่องกลหรือระบบอื่นๆ ของอาคาร (46 ทวิ วรรคหนึ่ง)	ไม่เกิน 30,000 บาท	-	65 จัตวา วรรคหนึ่ง

## ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

รายละเอียด	โทษปรับ	โทษจำคุก	ปรับตามมาตรา
ถ้าผู้ได้รับใบอนุญาตบอกเลิกตัวผู้ควบคุมที่ได้แจ้งชื่อไว้ หรือผู้ควบคุมบอกเลิกการเป็นผู้ควบคุม โดยไม่เป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ (มาตรา 30 วรรคหนึ่ง)	ไม่เกิน 10,000 บาท	-	66
ในกรณีที่มีการบอกเลิกการเป็นผู้ควบคุมงานผู้ได้รับใบอนุญาตไม่ระงับการดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตไว้ก่อนจนกว่าจะได้มีหนังสือแจ้งชื่อและส่งหนังสือแสดงความยินยอมของผู้ควบคุมงานคนใหม่ ให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว (มาตรา 30 วรรคสอง)	ไม่เกิน 100,000 บาท	ไม่เกิน 6 เดือน	67 วรรคหนึ่ง
ในระหว่างการก่อสร้างตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร แล้วแต่กรณีผู้ได้รับใบอนุญาตไม่เก็บใบอนุญาตแผนผังบริเวณแบบแปลน และรายการประกอบ แบบแปลนไว้ในบริเวณที่ได้รับอนุญาตให้กระทำการดังกล่าว หนึ่งชุดเพื่อพร้อมที่จะให้นายช่างหรือนายตรวจตรวจดู (มาตรา 38)	ไม่เกิน 10,000 บาท	-	66
ไม่ยื่นคำขอรับใบแทนใบอนุญาต หรือใบแทนใบรับรองต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ทราบถึงการสูญหาย ถูกทำลาย หรือชำรุด (มาตรา 39)	ไม่เกิน 10,000 บาท	-	66
แจ้งเอกสารไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนตามที่ระบุไว้ในมาตรา 39 ทวิไม่มาดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง หรือครบถ้วนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว (มาตรา 39 ตรี วรรคหนึ่ง)	ไม่เกิน 10,000 บาท	-	66

## ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

รายละเอียด	โทษปรับ	โทษจำคุก	ปรับตามมาตรา
เจ้าของไม่ได้รับรองอาคารตามคำสั่ง ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 โดยไม่ได้อยู่ในระหว่างการอุทธรณ์คำสั่ง ดังกล่าว (มาตรา 42 )	ไม่เกิน 100,000 บาท	ไม่เกิน 6 เดือน	66 ทวิ
ไม่มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารตามหนังสือ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 51(2) โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือ (2) ขัดขวางการ ปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (มาตรา 68)	ไม่เกิน 1,000 บาท	ไม่เกิน 1 เดือน	68
ถ้าการกระทำความผิดตาม พระราชบัญญัตินี้ เป็นการกระทำ ของผู้ดำเนินการผู้กระทำความ ระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้ สำหรับความผิดนั้น (มาตรา 69)	ดูความผิดที่เกี่ยวข้อง	ดูความผิด ที่เกี่ยวข้อง	69
ถ้าการกระทำอันเกี่ยวกับอาคารเพื่อพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การศึกษา หรือการสาธารณสุข หรือเป็นการกระทำในทางการค้าเพื่อให้เช่า ให้เช่าซื้อขาย หรือจำหน่ายโดยมีค่าตอบแทน ซึ่งอาคารใด ผู้กระทำความผิดระวางโทษ เป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับ ความผิดนั้นๆ (มาตรา 70)	ดูความผิดที่เกี่ยวข้อง	ดูความผิด ที่เกี่ยวข้อง	70

จะเห็นได้ว่า อำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเฉพาะความผิดที่ได้บัญญัติไว้  
เท่านั้น กฎหมายได้กำหนดวิธีการดำเนินคดีด้วยการเปรียบเทียบปรับโดยไม่ต้องดำเนินการฟ้องศาลได้  
ซึ่งหากผู้กระทำความผิดยอมรับผิดและชำระค่าปรับแล้ว ให้คดีเป็นอันเลิกแล้วต่อกันได้และถือเป็น  
การระงับสิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องอีกด้วยตามมาตรา 37 มาตรา 38 และ มาตรา 39 แห่งประมวล  
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และหากผู้กระทำผิดไม่ยอมกระทำตามที่คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี  
ย่อมต้องดำเนินการตามกระบวนการของกฎหมายต่อไป



## 1.6 การดำเนินคดีอาญา

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เกี่ยวกับอำนาจใจการเปรียบเทียบปรับของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ซึ่งถือเป็นการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ซึ่งหาผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่หากมิใช่ความผิดที่สามารถเปรียบเทียบคดีได้ หรือความผิดที่คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเห็นว่าไม่ควรให้มีการเปรียบเทียบ หรือความผิดที่สมควรให้มีการเปรียบเทียบได้แต่ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาไม่ยินยอมเปรียบเทียบ กรณีดังกล่าวนี้ก็จะต้องเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญา สำหรับขั้นตอนการดำเนินคดีอาญานั้น บุคคลเกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 คือ

### 1.6.1 เจ้าพนักงานท้องถิ่น นายช่างและนายตรวจ

ซึ่งตามมาตรา 4 ให้นิยาม “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ไว้ว่ามีความหมายถึง

- 1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- 2) ประธานกรรมการสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล
- 3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- 5) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- 6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่น ที่รัฐมนตรีประกาศ

กำหนดให้เป็นราชการส่วน ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

“นายช่าง” หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นนายช่าง หรือวิศวกรหรือสถาปนิกซึ่งอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองแต่งตั้งให้เป็นนายช่าง

“นายตรวจ” หมายความว่า ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นนายตรวจ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้จะต้องเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามที่ปรากฏในนิยามเท่านั้น นอกจากนี้ นายช่างและนายตรวจ ก็เป็นเสมือนพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(16) เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 53 และมาตรา 54 จึงกล่าวได้ว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นนายช่างและนายตรวจ เป็นจุดเริ่มต้นที่จะทำให้พระราชบัญญัติฉบับนี้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

### 1.6.2 ผู้เสียหาย

โดยปกติแล้ว การกระทำความผิดอาญาที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่รัฐ รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย แต่ตามพระราชบัญญัติความคุ้มครอง พ.ศ. 2522 นี้ เป็นกฎหมายพิเศษ ใต้บัญญัติให้ประชาชนเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ ซึ่งบัญญัติ หลักการไว้ในมาตรา 73 พระราชบัญญัติความคุ้มครอง พ.ศ. 2522 ว่า “ในกรณีที่มีการกระทำความผิด ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน หรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นหรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่ หรือการใช้สอยที่ดินหรืออาคาร ถูกกระทบกระเทือน เนื่องจากการกระทำผิดดังกล่าว เป็นผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณา ความอาญา”

ดังนั้น ผู้ที่มีสิทธินำคดีอาญามาสู่กระบวนการยุติธรรมมี 2 ประเภท คือเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 4 และ ผู้เสียหายตามมาตรา 73

### 1.6.3 พนักงานสอบสวน

พนักงานสอบสวนตามพระราชบัญญัติความคุ้มครอง พ.ศ. 2522 ก็คือ พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นเอง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ เมื่อมีการร้องทุกข์กล่าวโทษโดยชอบด้วย กฎหมาย พนักงานสอบสวนก็จะทำการสอบสวน คือ ทำการรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการ ทั้งหลายตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา รวมทั้ง ทำการสอบสวนผู้ต้องหา พิจารณาคดีควรสั่งฟ้องหรือไม่ แล้วเสนอสำนวนต่อพนักงานอัยการ ภายในกำหนดระยะเวลาต่อไป

### 1.6.4 ผู้ต้องหา

ผู้ต้องหา คือ บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งตาม พระราชบัญญัติความคุ้มครอง พ.ศ. 2522 บุคคลที่อาจถูกดำเนินคดีอาญามีทั้งบุคคลธรรมดา และนิติบุคคลตามมาตรา 72 โดยในการพิจารณาก็สามารถนำหลักเรื่อง ตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ตามประมวลกฎหมายอาญามาปรับใช้ได้เช่นกัน

กรณีบุคคลธรรมดานั้น บุคคลที่อาจถูกดำเนินคดีได้นั้น อาจเป็นเจ้าของ ผู้ครอบครอง ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้างหรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับฐาน ความผิดนั้น และพฤติการณ์ของคดีที่แตกต่างกันออกไป โดยบุคคลที่เป็นผู้ดำเนินการตามมาตรา 4 จะต้องรับโทษเป็น 2 เท่าของความผิดที่ตนดำเนินการตามมาตรา 69

สำหรับกรณีของนิติบุคคลนั้น มาตรา 79 บัญญัติให้ถือว่ากรรมการ หรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอม ดังนั้น หากผู้ต้องหาในอาคารมุลกรณี (อาคารพิพาท) เป็นนิติบุคคลแล้วก็จะต้องดำเนินคดีทั้งนิติบุคคลและผู้แทนนิติบุคคล คือ กรรมการทุกคนด้วย โดยอาคารมุลกรณีที่เป็นเหตุให้ต้องดำเนินคดีอาญานั้น ผู้ดำเนินคดีจะต้องพิจารณาว่าเป็นอาคารที่บัญญัติไว้ในมาตรา 70 หรือไม่ เพราะหากเป็นอาคารเพื่อพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การศึกษาหรือสาธารณสุขแล้วจะต้องระวางโทษเป็นสองเท่าด้วย

### 1.7 บทกำหนดโทษ

สำหรับบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะมีโทษจำคุก และโทษปรับ ตลอดจนแนวทางการดำเนินคดีปรากฏอยู่ในมาตรา 65 ถึงมาตรา 74 ซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มการกำหนดโทษเป็น 6 กลุ่ม ดังนี้<sup>67</sup>

- 1) จำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- 2) ปรับไม่เกิน 10,000 บาท
- 3) ปรับไม่เกิน 30,000 บาทและปรับรายวันอีกไม่เกินวันละ 5,000 บาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง
- 4) จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- 5) จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับและปรับรายวันอีกวันละไม่เกิน 10,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง
- 6) จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับและปรับรายวันอีกวันละไม่เกิน 30,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ซึ่งในแต่ละกลุ่มนั้นมีการกระทำความผิด ดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ 1 โทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ได้แก่ การกระทำความผิดที่เป็นลักษณะกระทำความผิดต่อเจ้าพนักงาน ดังนี้<sup>68</sup>

- (1) การกระทำความผิดขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานห้องถิ่นมีอำนาจเข้าไปในอาคาร ไม่ให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐานให้แก่เจ้าพนักงาน<sup>69</sup>

<sup>67</sup> ชญาณี เลียบทวิ, *มาตรการกำหนดโทษอาญาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522*, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555, หน้า 146-147

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 68

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 48

(2) ไม่มาตามหนังสือเรียกเพื่อให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องให้คณะกรรมการอุทธรณ์<sup>70</sup>

(3) ขัดขวางนายช่างหรือนายตรวจที่จะเข้าไปในบริเวณที่มีการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร เพื่อตรวจสอบว่าได้มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานทีนั้น<sup>71</sup>

(4) ขัดขวางไม่ให้นายช่างที่มีอำนาจเข้าไปตรวจอาคารและบริเวณที่ตั้งอาคารนั้นรวมถึงไม่ให้ข้อมูลหรือเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานทีนั้น<sup>72</sup>

(5) ผู้xorรับใบอนุญาต ผู้ได้รับอนุญาต เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ดำเนินการ ผู้ควบคุมงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในสถานทีนั้น ไม่ให้ความสะดวกและช่วยเหลือตามสมควรแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่คณะกรรมการอุทธรณ์<sup>73</sup>

กลุ่มที่ 2 การกระทำความผิดที่มีโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท ตามมาตรา 65 ได้แก่

(1) ถ้าผู้ได้รับใบอนุญาตจะบอกเลิกตัวผู้ควบคุมงานที่ได้แจ้งชื่อไว้ หรือผู้ควบคุมงานจะบอกเลิกการเป็นผู้ควบคุมงาน ให้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการกระทบถึงสิทธิและหน้าที่ทางแพ่งระหว่างผู้ได้รับใบอนุญาตกับผู้ควบคุมงานนั้น<sup>74</sup>

(2) ในระหว่างการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารแล้วแต่กรณี ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องเก็บใบอนุญาตแผนผังบริเวณ แบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนไว้ในบริเวณที่ได้รับอนุญาตให้กระทำการดังกล่าวหนึ่งชุด และพร้อมที่จะให้นายช่างหรือนายตรวจตรวจดูได้<sup>75</sup>

(3) ไม่แสดงใบรับรองตามมาตรา 32 หรือใบอนุญาตตามมาตรา 33 ไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารนั้น<sup>76</sup>

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 51 (2)

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 53

<sup>72</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 54

<sup>73</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 63 วรรคสอง

<sup>74</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 30 วรรคแรก

<sup>75</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 38 วรรคแรก

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 38 วรรคสอง

(4) ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือใบรับรองไม่ดำเนินการยื่นคำขอรับใบแทนใบอนุญาตหรือใบแทนใบรับรองต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายในเวลาที่กำหนด<sup>77</sup>

(5) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการแก้ไขข้อมูลหรือยื่นเอกสารให้ถูกต้อง<sup>78</sup>

กลุ่มที่ 3 การกระทำความผิดที่มีโทษปรับไม่เกิน 30,000 บาทและปรับรายวันอีกไม่เกินวันละ 5,000 บาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ซึ่งเป็นการกระทำฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 46 ทวิ<sup>79</sup>

กลุ่มที่ 4 จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>80</sup> เป็นการกระทำความผิดลักษณะที่ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 52 วรรคหก มาตรา 57 หรือมาตรา 60

กลุ่มที่ 5 โทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับและปรับรายวันอีกวันละไม่เกิน 10,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ได้แก่ การกระทำผิด มาตรา 65 มาตรา 65 ทวิ และมาตรา 65 ตรีดังนี้

(1) ทำการก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร โดยไม่ได้รับอนุญาต

(2) การก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารให้ผิดไปจากแบบแปลนแผนผังที่ได้รับอนุญาต และอาคารที่ได้กระทำการฝ่าฝืนนั้นขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย

กลุ่มที่ 6 โทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับและปรับรายวันอีกวันละไม่เกิน 30,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ได้แก่

(1) การฝ่าฝืนไม่รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เนื่องจากมีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย และมีได้ระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว

(2) การฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีที่ได้มีก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งให้ระงับการกระทำความผิดดังกล่าว หรือสั่งห้ามใช้ หรือเข้าไปในอาคารที่ฝ่าฝืนนั้น

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 39

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 39 ตรีวรรคแรก

<sup>79</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 65 จัตวา

<sup>80</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 65

(3) การฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีที่สั่งให้เจ้าของอาคาร หรือผู้ครอบครองอาคารระงับการใช้อาคารควบคุมการใช้ในส่วนที่ยังไม่ได้ใบรับรอง ใบอนุญาต หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น

นอกจากนี้หากผู้ดำเนินการ ได้แก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ซึ่งกระทำการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารด้วยตนเอง หรือผู้ซึ่งตกลงรับกระทำการดังกล่าวไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม หรือผู้รับจ้างช่วงเป็นผู้กระทำการฝ่าฝืน จะต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษบัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ หรือเป็นการกระทำฝ่าฝืนที่เกี่ยวกับอาคารพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การศึกษา หรือการสาธารณสุข หรือเป็นการกระทำในทางการค้า เพื่อให้เช่า ให้เช่าซื้อ ขายหรือจำหน่ายโดยมีค่าตอบแทนผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ เช่นเดียวกัน

## 2. การกำหนดโทษทางอาญาในการควบคุมอาคารตามกฎหมายต่างประเทศ

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอเกี่ยวกับกฎหมายต่างประเทศที่ได้มีการกำหนดโทษของความรับผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร โดยผู้ศึกษาจะได้นำเสนอ 3 ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ซึ่งกฎหมายควบคุมอาคารประเทศนิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักร จะไม่มีการกำหนดโทษจำคุก มีเพียงโทษปรับในการลงโทษผู้กระทำความผิด ในขณะที่การศึกษาประเทศสิงคโปร์ถือเป็นประเทศที่อยู่ในอาเซียน เช่นเดียวกับประเทศไทย โดยผู้ศึกษาได้ลำดับหัวข้อ ดังนี้

### 2.1 ประเทศนิวซีแลนด์

ปัจจุบันประเทศนิวซีแลนด์ได้มีกฎหมายควบคุมอาคารที่บังคับใช้คือ พระราชบัญญัติอาคาร ค.ศ. 2004 (Building Act 2004)<sup>81</sup> ซึ่งมีการแก้ไขครั้งล่าสุดเมื่อ ค.ศ. 2010 ในส่วนของการกำหนดความผิดและโทษทางอาญา มีดังนี้<sup>82</sup>

1) ความผิดฐานขัดขืนหมายเรียกของเจ้าพนักงาน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ตามมาตรา 326 มีโทษปรับไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์<sup>83</sup>

2) โทษปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์ โดยมีการกระทำความผิด เช่น

<sup>81</sup> <http://www.ifrc.org/docs/idrl/779EN.pdf>. Building Act 2004 (กรกฎาคม 2560)

<sup>82</sup> ชญานี เลียบทวี. “อึ้งแล้ว”. หน้า 75

<sup>83</sup> ... (2) A person who commits an offence under this section is liable on conviction to a fine not exceeding \$2,000

- (1) การก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา 42<sup>84</sup>
- (2) เมื่อได้มีการขออนุญาตก่อนสร้างอาคารแล้ว แต่ผู้ขออนุญาตไม่ยอมชำระค่าใช้จ่ายแก่เจ้าพนักงาน มาตรา 58<sup>85</sup>
- (3) ไม่จัดให้มีข้อมูลเพื่อประเมินมูลค่าการดำเนินการเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารแก่เจ้าพนักงาน มาตรา 63<sup>86</sup>
- (4) เจ้าของอาคารไม่แจ้งให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงการใช้งานการขยายอายุการใช้งานหรือการแบ่งส่วนของอาคาร มาตรา 114<sup>87</sup>
- (5) แสดงตนหรือเลียนแบบเจ้าพนักงานบุคคลเพื่อเข้าไปตรวจสอบอาคาร มาตรา 206<sup>88</sup>
- (6) ไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำโดยบุคคลที่มีอำนาจในการให้คำแนะนำตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามระเบียบ ตามมาตรา 365<sup>89</sup>
- (7) การกระทำความผิดในการแอบอ้างเป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจอนุญาตดำเนินการเกี่ยวกับอาคาร มาตรา 366<sup>90</sup>

---

<sup>84</sup> 42 Owner must apply for certificate of acceptance if building work carried out urgently

... A person who commits an offence under this section is liable on conviction to a fine not exceeding \$5,000.

<sup>85</sup> 58 Liability to pay levy: building consent authority...A person who commits an offence under this section is liable on conviction to a fine not exceeding \$5,000.

<sup>86</sup> 63 ...A person who commits an offence under this section is liable on conviction to a fine not exceeding \$5,000

<sup>87</sup> ...A person who commits an offence under this section is liable on conviction to a fine not exceeding \$5,000.

<sup>88</sup> ...A person who commits an offence under this section is liable on conviction to a fine not exceeding \$5,000.

<sup>89</sup> 365 ... (2) A person who commits an offence under this section is liable on conviction to a fine not exceeding \$5,000.

<sup>90</sup> ... (2) A person who commits an offence under this section is liable on conviction to a fine not exceeding \$5,000.

3) ปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์ และปรับรายวันวันละไม่เกิน 500 ดอลลาร์ ได้แก่ การกระทำความผิดของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจัดให้มีสำเนาเอกสารเพื่อเสนอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบ มาตรา 238<sup>91</sup>

4) ปรับไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์ เช่น จ้างบุคคลไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบ เพื่อดำเนินการหรือดูแลงานอาคาร มาตรา 86<sup>92</sup>

5) ปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์ และปรับรายวันวันละไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์ เช่น การก่อสร้างอาคารฯ โดยไม่ได้รับอนุญาต มาตรา 40 หรือการใช้อาคารหรือให้ผู้อื่นใช้อาคาร โดยรู้ว่าเป็นการใช้อาคารในลักษณะที่ไม่ปลอดภัยหรือถูกสุขอนามัยหรือใช้จนกระทั่งไม่มีพื้นที่เพียงพอสำหรับการหนีไฟ มาตรา 116B

6) ปรับไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์ เช่น การกระทำที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงาน ที่ให้หรือถอนอาคาร มาตรา 124<sup>93</sup>

7) ปรับไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์ และปรับรายวันวันละไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์ เช่น ฝ่าฝืนไม่แก้ไขตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน<sup>94</sup> มาตรา 168

จากการศึกษากฎหมายควบคุมอาคารของประเทศนิวซีแลนด์ จะเห็นได้ว่าการ กำหนดโทษเพื่อลงโทษของกระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติอาคาร ค.ศ. 2004 (Building Act 2004) จะบัญญัติไว้เฉพาะโทษปรับ และการปรับรายวันเท่านั้น ไม่ปรากฏโทษจำคุกสำหรับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการควบคุมอาคารแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างกับการกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคารของประเทศ ซึ่งตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้นมีทั้งโทษจำคุก โทษปรับ รวมถึงการปรับรายวัน (Day Fine)

<sup>91</sup> A building consent authority that commits an offence under this section is liable on conviction to a fine not exceeding \$5,000 and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding \$500 for every day or part of a day during which the offence has continued

<sup>92</sup> ...A person who commits an offence under this section is liable on conviction to a fine not exceeding \$20,000

<sup>93</sup> Dangerous, affected, earthquake-prone, or insanitary buildings: powers of territorial authority... is liable to a fine not exceeding \$200,000

<sup>94</sup> Offence not to comply with notice to fix

... A person who commits an offence under subsection (1) is liable on conviction to a fine not exceeding \$200,000 and, in the case of a continuing offence, to a further fine not exceeding \$20,000 for every day or part of a day during which the offence has continued



## 2.2 สหราชอาณาจักร

กฎหมายควบคุมอาคารสหราชอาณาจักรที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันปรากฏในพระราชบัญญัติอาคาร ค.ศ. 1984 (Building Act 1984)<sup>95</sup> เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาคารกล่าวคือ เพื่อเป็นหลักประกันถึงความปลอดภัย ความมั่นคงแข็งแรง สวัสดิการและความสะดวกสบายที่ประชาชนพึงได้รับจากอาคาร สงวนรักษาชื่อเสียงและพลังงาน ป้องกันของเสียจากการบริโภคที่ไม่เหมาะสมหรือการปนเปื้อนของน้ำ พัฒนาให้ชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้นอย่างยั่งยืน และเพื่อป้องกันและตรวจสอบ การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับพระราชบัญญัติฉบับนี้มีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ สำหรับโทษปรับได้แบ่ง 5 ระดับชั้น (Standard Scale Level) ดังนี้<sup>96</sup>

ระดับที่ 1 ปรับสูงสุดไม่เกิน 200 ปอนด์

ระดับที่ 2 ปรับสูงสุดไม่เกิน 500 ปอนด์

ระดับที่ 3 ปรับสูงสุดไม่เกิน 1,000 ปอนด์

ระดับที่ 4 ปรับสูงสุดไม่เกิน 2,500 ปอนด์ และ

ระดับที่ 5 ปรับสูงสุดไม่เกิน 5,000 ปอนด์ เป็นอัตราโทษปรับสูงสุด

ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาของสหราชอาณาจักร ผู้ศึกษาจะได้กล่าวพอสังเขป ดังนี้

1) กรณีการกระทำความผิดที่มีโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 200 ปอนด์ เช่น การก่อสร้างหรือซ่อมแซมตู้ หรือท่อระบายน้ำที่ไม่เหมาะสม หรือความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานที่ออกคำสั่งให้จัดการหรือรื้อถอนอาคารทั้งหมดหรือแต่บางส่วน หรือความผิดฐานขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน เป็นต้น

2) การกระทำความผิดที่มีโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 200 ปอนด์ และปรับรายวันวันละไม่เกิน 1 ปอนด์ ได้แก่ ก่อสร้างท่อระบายน้ำขึ้นใหม่เพื่อเชื่อมต่อกับท่อน้ำเสียหรือท่อระบายน้ำอื่น โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน มาตรา 62<sup>97</sup>

3) การกระทำความผิดที่มีโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 200 ปอนด์ และปรับรายวันวันละไม่เกิน 2 ปอนด์ เช่น การฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานที่ห้ามเจ้าของอาคารเข้าครอบครองอาคารหรืออนุญาตให้มีการครอบครองอาคารเมื่อยังไม่มีใบรับรองเรื่องการใช้้ำในอาคาร

<sup>95</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/55>

<sup>96</sup> ชญาณี เลียบทวิ. “อ้างแล้ว”. หน้า 84

<sup>97</sup> (1)Where a person—... (5) A person who knowingly fails to comply with subsection (1) above is liable on summary conviction to a fine not exceeding level 1 on the standard scale and to a further fine not exceeding £1 for each day on which the default continues after he is convicted.

4) การกระทำความผิดที่มีโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 200 ปอนด์ และปรับรายวันวันละไม่เกิน 5 ปอนด์ ได้แก่ ก่อสร้างอาคารผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต หรือผิดไปจากเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน มาตรา 19

5) โทษปรับสูงสุดไม่เกิน 500 ปอนด์ ได้แก่ การไม่แจ้งเตือนไปยังเจ้าพนักงานเมื่อมีการค้ำยันอาคาร หรือซ่อมแซมอาคาร หรือเคลื่อนย้ายท่อระบายน้ำหรือปิดบริเวณที่รั่ว มาตรา 82

6) โทษปรับสูงสุดไม่เกิน 1,000 ปอนด์ เช่น ฝ่าฝืนคำเตือนของเจ้าพนักงานเกี่ยวกับผู้ตรวจสอบอาคาร หรือไม่แจ้งการดำเนินการซ่อมแซม ก่อสร้างหรือเปลี่ยนเส้นทางท่อระบายน้ำในกรณีฉุกเฉินแก่เจ้าพนักงานตามเวลาที่กำหนด มาตรา 52

7) โทษปรับสูงสุดไม่เกิน 1,000 ปอนด์ หรือจำคุกไม่เกิน 3 เดือนหรือทั้งจำทั้งปรับ ได้แก่ เข้าไปในอาคารเพื่อค้นหาพยานหลักฐานและเปิดเผยข้อมูลแก่ผู้อื่นอันเป็นข้อมูลในเรื่องขั้นตอนการผลิตหรือความลับทางการค้า มาตรา 96

8) โทษปรับสูงสุดไม่เกิน 2,500 ปอนด์ เช่น ไม่จัดให้มีทางเข้าออก ทางผ่านสำหรับเป็นทางหนีไฟ มาตรา 71 หรือรื้อถอนอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน มาตรา 80

9) โทษปรับสูงสุดไม่เกิน 2,500 ปอนด์ และปรับรายวันวันละไม่เกิน 2 ปอนด์ เช่น ไม่จัดให้มีทางหนีไฟตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน มาตรา 72 หรือไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 99

10) โทษปรับสูงสุดไม่เกิน 5,000 ปอนด์ และปรับรายวันวันละไม่เกิน 50 ปอนด์ เช่น ฝ่าฝืนคำสั่งหรือประกาศที่ออกโดยรัฐมนตรีที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 3 หรือกรณีเจ้าพนักงานกระทำความผิดโดยรับรองอาคารที่มีแบบแปลนผิดไปจากที่กฎหมายกำหนด

11) โทษปรับสูงสุดไม่เกิน 5,000 ปอนด์ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือทั้งจำทั้งปรับ กรณีพิจารณาคดีแบบซัมมรี และโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 5,000 ปอนด์หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับกรณีพิจารณาคดีแบบอินดิคท์मेंท์ ได้แก่ มาตรา 57 ความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามคำรับรองหรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามคำรับรองที่ได้รับรองว่าจะปฏิบัติตามคำสั่งและรับทราบถึงความผิดในสิ่งที่เป็นสาระสำคัญแล้ว<sup>98</sup>

สำหรับการกำหนดโทษตามกฎหมายควบคุมอาคารสหราชอาณาจักรนั้น จะมีทั้งโทษปรับ โทษจำคุก และการปรับรายวันเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

<sup>98</sup> ชญาณี เลียบทวิ. “อ่างแล้ว”. หน้า 83

### 2.3 ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ ได้กำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ค.ศ. 1989 (Building Control Act (Cap 29)) โดยในตอนนี้ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการลงโทษ ดังนี้<sup>99</sup>

1) ความผิดฐานขัดขวางมิให้วิศวกรเข้าดำเนินการตรวจสอบอาคารตามกฎหมาย มาตรา 28(5A) ปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์ และปรับเป็นรายวันวันละไม่เกิน 500 ดอลลาร์

2) ความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ออกคำสั่งให้รื้อถอนเคลื่อนย้ายอาคารภายในระยะเวลาที่กำหนด มาตรา 22E (5) ปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับรายวันอีกวันละไม่เกิน 250 ดอลลาร์ หากหลังจากศาลพิพากษา ยังคงกระทำผิดต่อไปอีกให้ปรับรายวัน วันละไม่เกิน 500 ดอลลาร์ จนกว่าจะได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้อง

3) ความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งรัฐมนตรีในเรื่องหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ มาตรา 22C ปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับรายวันวันละไม่เกิน 500 ดอลลาร์ จนกว่าจะได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้อง

4) ความผิดฐานเข้าไปในอาคารที่มีคำสั่งห้ามเข้าไปโดยไม่ได้รับอนุญาต มาตรา 25(3A) ปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 12 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับรายวันวันละไม่เกิน 200 ดอลลาร์ จนกว่าจะได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้อง

5) ความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานที่ออกคำสั่งให้ระงับการกระทำรื้อถอนอาคาร หรือแก้ไขอาคารให้ถูกต้อง มาตรา 19 ปรับไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับรายวัน วันละไม่เกิน 500 ดอลลาร์ หากหลังจากศาลพิพากษา ยังคงกระทำผิดต่อไปให้ปรับรายวันไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์จนกว่าจะได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้อง

6) ความผิดฐานเข้าครอบครองอาคารหรืออนุญาตให้มีการครอบครองอาคาร โดยยังไม่ได้รับใบรับรองจากเจ้าพนักงาน มาตรา 12 (6) ปรับไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับปรับรายวัน วันละไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์ หากหลังจากศาลพิพากษา ยังคงกระทำผิดต่อไปให้ปรับรายวัน วันละไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์ จนกว่าจะได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้อง

7) ความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเตือนของคณะกรรมการควบคุม อาคารวิศวกร และไม่จัดใหม่การรายงานผลการตรวจสอบอาคาร มาตรา 28 (9) ปรับไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 12 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับรายวัน วันละไม่เกิน 500 ดอลลาร์

<sup>99</sup> ชญานี เลียบทวี. “อ่างแล้ว”. หน้า 85-92

หากหลังจากศาลพิพากษายังคงกระทำผิดต่อไปให้ปรับรายวัน วันละไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์ จนกว่าจะได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้อง

8) ความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งคณะกรรมการควบคุมอาคารเมื่อออกคำสั่ง ให้บุคคลนั้น ขจัดภัยอันตรายหรือป้องกันอาคารที่จะก่อให้เกิดอันตรายโดยการให้หยุดดำเนินการก่อสร้างใหม่ การตรวจสอบ หรือสั่งให้มีการรื้อถอนอาคาร มาตรา 23 (5) ปรับไม่เกิน 500,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับและปรับรายวัน วันละไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์ หากหลังจากศาลพิพากษา ยังคงกระทำผิดต่อไปให้ปรับรายวัน วันละไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์จนกว่าจะได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้อง



## บทที่ 4

### ปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

กฎหมายควบคุมอาคารเป็นกฎหมายอาญาประเภทความผิดกฎหมายห้ามหรือบังคับ ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงลักษณะวิธีการ รายละเอียดหรือเจตนาของข้อห้ามอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นไปตามสภาพแวดล้อมและความเป็นไปแต่ละยุคสมัย หรือตามความเหมาะสมแก่การปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่พนักงาน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้ประชาชนที่ประสงค์ จะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนอาคาร ฯลฯ จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสียก่อน จะกระทำการ โดยที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ไม่รับทราบหรือไม่อนุญาตมิได้ มิเช่นนั้นจะเป็นความผิด ซึ่งลักษณะของความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ นี้ไม่อาจใช้สามัญสำนึก (Common Sense) ในการพิจารณาว่าการกระทำหนึ่งๆ จะเป็นความผิดหรือไม่ เพราะเป็นความผิดที่กฎหมาย บัญญัติขึ้นทางเทคนิค และการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ก็ยังได้กำหนดโทษทางอาญาเพื่อลงโทษ สำหรับผู้กระทำความผิดด้วย

ในบทนี้ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาของการกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เนื่องจากผู้ศึกษาได้พิจารณาเบื้องต้นเห็นว่า การกำหนดโทษทางอาญานั้น ไม่มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน ตลอดจนการบัญญัติโทษทางอาญาไม่สอดคล้อง กับวัตถุประสงค์การลงโทษทางอาญาอย่างแท้จริง อีกทั้งบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ยัง สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบันก่อให้เกิดปัญหาดังต่อไปนี้

#### 1. ปัญหาความไม่เหมาะสมการกำหนดโทษปรับนิติบุคคล

จากที่ได้ศึกษาการกระทำความผิด หรือกรณีของการฝ่าฝืนคำสั่งตามพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้น บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งปรากฏ ตามมาตรา 72 กำหนดว่า “ในกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่า กรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ ได้ว่าการกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย” ซึ่งหมายความว่า บุคคล ที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดกฎหมาย มีทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ก็ได้ กรณีบุคคลธรรมดา อาจเป็นเจ้าของ ผู้ครอบครอง ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้างหรือบริวารของบุคคลดังกล่าว

ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับฐานความผิดนั้น และพฤติการณ์ของคดีที่แตกต่างกันออกไป ส่วนนิติบุคคลนั้น มาตรา 79 บัญญัติให้ถือว่ากรรมการ หรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำผิด กับนิติบุคคลนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็น หรือยินยอม ดังนั้น หากผู้ต้องหาในอาคารมุลกรณี (อาคารพิพาท) เป็นนิติบุคคลแล้วก็จะต้อง ดำเนินคดีทั้งนิติบุคคลและผู้แทนนิติบุคคล

จึงสรุปได้ว่า บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร คือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ซึ่งเมื่อได้มีการดำเนินคดีตามระบบของกระบวนการยุติธรรมแล้ว ต่อมาศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษผู้กระทำความผิด บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลย่อมจะต้องได้รับ โทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้วแต่กรณี

สำหรับโทษทางอาญาของประเทศไทยที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 ได้บัญญัติโทษไว้ ซึ่งได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน ซึ่งโทษแต่ละประเภท ต่างมีวัตถุประสงค์หรือมีความมุ่งหมายที่สำคัญในการลงโทษต่อผู้กระทำความผิดแตกต่างกันไป จะเห็น ได้ว่า โทษตามประมวลกฎหมายอาญานั้นมีทั้งโทษที่กระทำต่อเนื้อตัวร่างกาย เสรีภาพและทรัพย์สิน ของผู้กระทำความผิด สำหรับการลงโทษนิติบุคคลนั้นศาลไทยตีความว่า การลงโทษนั้นกฎหมาย มุ่งจะให้ใช้บังคับแก่นิติบุคคลด้วยโดยปริยาย ศาลไทยจึงลงโทษนิติบุคคลแต่เพียงโทษปรับ ซึ่งโดยสภาพสามารถลงแก่นิติบุคคลได้<sup>100</sup> จึงสรุปได้ว่าโทษปรับเป็นโทษที่สามารถใช้บังคับ กับสภาพนิติบุคคลที่เหมาะสมอย่างยิ่ง

สำหรับวัตถุประสงค์ของการลงโทษสำหรับการปรับนั้น เพื่อใช้ค่าเสียหายหรือค่าทดแทน แก่ผู้เสียหายแทนการถูกลงโทษ หรือโดยการลงโทษให้สาสมกับความผิดด้วย ขณะเดียวกัน การใช้โทษปรับกับผู้กระทำความผิดที่ยากจน อาจทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวและเจ็ดหลาบได้ แต่ถ้าใช้กับผู้กระทำความผิดที่ร่ำรวยโทษปรับอาจไม่มีผลต่อการข่มขู่และยับยั้งหรือทำให้ผู้กระทำความ ผิดเกิดความเกรงกลัวหรือเจ็ดหลาบได้แต่อย่างใด ดังนั้นการใช้โทษปรับจะต้องพิจารณาถึงฐานะ ของผู้กระทำความผิดด้วย หากฐานะดีโดยมีการกำหนดโทษปรับหรือมีการกำหนดโทษจำคุกและปรับด้วย ก็ควรกำหนดโทษเป็นค่าปรับให้สูงกว่าปกติ

<sup>100</sup> จิตรา เพียรลีเลิศ. ความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคล. สืบค้นจาก <http://law.stou.ac.th/dynfiles/EX.41716-10.pdf>

เมื่อพิจารณาโดยการกระทำตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้น ผู้กระทำความผิดอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล และเมื่อได้มีการกระทำความผิดก็จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับบทลงโทษซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้การลงโทษที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 65 ถึงมาตรา 74 ซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มการกำหนดโทษเป็น 6 กลุ่ม ดังนี้<sup>101</sup>

- 1) จำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- 2) ปรับไม่เกิน 10,000 บาท
- 3) ปรับไม่เกิน 30,000 บาทและปรับรายวันอีกไม่เกินวันละ 5,000 บาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง
- 4) จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- 5) จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับและปรับรายวันอีกวันละไม่เกิน 10,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง
- 6) จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับและปรับรายวันอีกวันละไม่เกิน 30,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

สำหรับการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ผู้ศึกษาจะได้ศึกษากรณีของโทษปรับสำหรับที่จะบังคับกับนิติบุคคลเท่านั้น การกำหนดโทษดังกล่าวนี้เป็นกรณีการใช้บังคับผู้กระทำความผิดทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ซึ่งผู้ศึกษาได้พิจารณาโดยนำทฤษฎีอาชญาวิทยาเกี่ยวกับการลงโทษ ได้แก่ ทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันหรือข่มขู่ยับยั้งหรือแบบอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory) ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การลงโทษปรับนิติบุคคลในอัตราเดียวกับบุคคลธรรมดาตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่น่าจะมีผลข่มขู่หรือยับยั้งให้นิติบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่ายับยั้งการกระทำความผิดได้ อีกทั้งการศึกษาสัดส่วนของการลงโทษหรือการใช้โทษปรับนี้จะต้องให้เหมาะสมกับความผิดด้วย การใช้โทษปรับกับผู้กระทำผิดที่เป็นบุคคลธรรมดาอาจทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความเกรงกลัวและเข็ดหลาบได้ ในขณะที่หากใช้กับผู้กระทำผิดที่เป็นนิติบุคคลที่มีฐานะทางการเงินที่มั่นคง โทษปรับอาจไม่มีผลต่อการข่มขู่และยับยั้งหรือทำให้ผู้กระทำผิดที่เป็นนิติบุคคลเกิดความเกรงกลัวหรือเข็ดหลาบได้แต่อย่างใด และจากการศึกษาวัตถุประสงค์ของการกำหนดโทษปรับจึงให้ต้องพิจารณาการใช้โทษปรับว่าจะต้องพิจารณาถึงฐานะของผู้กระทำผิดด้วย หากฐานะดีโดยมีการกำหนดโทษปรับหรือมีการกำหนดโทษจำคุกและปรับด้วย ก็ควรกำหนดโทษเป็นค่าปรับให้สูงกว่าปกติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของผู้ศึกษาที่เห็นว่าการกำหนดโทษปรับเป็นอัตราเดียวไม่แยกบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้น

<sup>101</sup> ชญาณี เลียบทวิ. มาตรการกำหนดโทษอาชญาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2555. หน้า 146

ยังไม่เหมาะสมเนื่องจากไม่อาจข่มขู่นิติบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าให้ยับยั้งการกระทำ ความผิดได้ การกำหนดโทษปรับนิติบุคคลสูงกว่าบุคคลธรรมดาจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์การลงโทษทางอาญาทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันหรือข่มขู่ยับยั้ง หรือแบบอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory) ซึ่งจะเป็นการป้องกันหรือข่มขู่ ยับยั้งผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นนิติบุคคลให้เกิดความเกรงกลัวในการที่จะกระทำความผิด<sup>102</sup>

ในการกำหนดโทษของนิติบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ ปรากฏในมาตรา 72 ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่ากรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดกับนิติบุคคลนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่ากระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยคนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย” เป็นการกำหนดเพียงกรณีความรับผิดชอบร่วมของกรรมการหรือผู้จัดการ เนื่องจากถือว่ากรรมการหรือผู้จัดการจะต้องการแสดงเจตนาและดำเนินการแทนนิติบุคคล น่าจะมีส่วนรู้เห็นการกระทำของนิติบุคคลจึงต้องร่วมรับผิดชอบ เว้นแต่จะมีข้อยกเว้นตามที่กำหนดไว้” ยังไม่ได้มีการกำหนดแยกโทษปรับของนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาแต่อย่างใด

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาข้างต้น ผู้ศึกษาจึงมีแนวคิดว่าการกำหนดอัตราโทษปรับสำหรับนิติบุคคลต้องให้มีความแตกต่างกับบุคคลธรรมดา ซึ่งอาจจะพิจารณาจากกฎหมายที่ได้มีการบัญญัติโทษปรับของนิติบุคคลที่กระทำความผิดในอัตราสูงกว่าบุคคลธรรมดาที่กระทำความผิด เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ปรากฏในมาตรา 61 “นิติบุคคลใดกระทำความผิดตามมาตรา 5 มาตรา 7 มาตรา 8 หรือมาตรา 9 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท

กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลตามวรรคหนึ่ง กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าคนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น”

สำหรับข้อพิจารณาการกำหนดอัตราโทษปรับของนิติบุคคลที่จะให้มีความแตกต่างกับบุคคลธรรมดานั้น ได้มีการศึกษาวิจัยที่เห็นว่าการกำหนดอัตราโทษปรับให้สูงถึง 5 เท่าของโทษปรับสำหรับบุคคลธรรมดา<sup>103</sup> ทั้งนี้ผู้ศึกษาจะได้นำมาปรับใช้ในข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ต่อไป

<sup>102</sup> ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. การกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญารายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ข้อเสนอสำนักกิจการยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร : มิสเตอร์ก๊อปปี้. 2551. หน้า 329

<sup>103</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 190



## 2. ปัญหาการกำหนดโทษจำคุก

ปัจจุบันมีกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาในทุกสมัยการประชุมนิติบัญญัติ สำหรับการกระทำต่างๆ ที่ฝ่าฝืนข้อห้ามที่กฎหมายเหล่านั้นกำหนดไว้จำนวนกฎหมายที่มีโทษทางอาญาที่มากขึ้นตามลำดับนี้ทำให้มีแนวคิดที่ทำให้เกิดการพิจารณาว่าการกำหนดความผิดที่มีโทษทางอาญาโดยกฎหมายเหล่านี้เป็นปรากฏการณ์ที่เรียกว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษทางอาญามากเกิน (Overcriminalization) และการกำหนดบทลงโทษทางอาญา สำหรับการกระทำต่างๆ ที่ฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมายเป็นจำนวนมาก ทั้งๆ ที่การกระทำหลายลักษณะไม่ควรและไม่จำเป็นที่จะต้องกำหนดให้มีโทษทางอาญาแล้ว อีกทั้งยังให้ความสำคัญแก่โทษจำคุกมากกว่าโทษปรับ ทั้งๆ ที่โทษปรับก็เป็นโทษลักษณะหนึ่งที่สามารถให้ผลได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอาญาได้เช่นเดียวกัน โดยสร้างภาระให้แก่รัฐน้อยกว่าโทษจำคุก มีงานวิจัยหลายฉบับที่ศึกษาเกี่ยวกับการยกเลิกโทษทางอาญา เช่น โครงการวิจัยเรื่อง แนวทางการยกเลิกโทษอาญาในกฎหมายเช็คและกฎหมายหมิ่นประมาท<sup>104</sup> โดยมีผลการศึกษากล่าวโดยสรุปว่า ประเทศไทยควรยกเลิกความผิดเกี่ยวกับการออกเช็คโดยไม่มีเงิน เพราะเป็นการขัดต่อหลักการสิทธิมนุษยชนที่จำคุกบุคคลเพียงเพราะการไม่ชำระหนี้ตามเช็ค หรือกรณีศึกษาเกี่ยวกับความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งสรุปได้ว่า การยกเลิกความผิดอาญาฐานหมิ่นประมาท ไม่ว่าจะยกเลิกความผิดไปเลยหรือเริ่มจากการยกเลิกโทษจำคุกก่อนแต่คงโทษปรับไว้อยู่ รวมทั้งการจำกัดให้ผู้เสียหายคดีหมิ่นประมาทฟ้อง คดีอาญาเองแต่เพียงช่องทางเดียว เป็นทางเลือกที่ดีต่อกระบวนการยุติธรรมไทยเพื่อรักษา สวัสดิการสังคมและลดต้นทุนให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญา<sup>105</sup>

จากการศึกษางานวิจัยดังกล่าวข้างต้นผู้ศึกษาจึงเห็นความสำคัญของการศึกษาเกี่ยวกับความเหมาะสมในการกำหนดโทษจำคุกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

<sup>104</sup> สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. โครงการการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมด้วยหลักเศรษฐศาสตร์ รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดที่ 3 เรื่อง แนวทางการยกเลิกโทษอาญาในกฎหมายเช็คและกฎหมายหมิ่นประมาท เสนอต่อสำนักงานสนับสนุนการวิจัย. 2554

<sup>105</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 85

ในการลงโทษด้วยการจำคุกนั้นเป็นวิธีการลงโทษที่อยู่ในกลุ่มของการกำจัดออกไปจากหมู่คณะหรือสังคม ทั้งในแบบระยะยาวและแบบระยะสั้น เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษจำคุกมีด้วยกัน 4 ประการ คือ

1) เพื่อการแก้แค้นทดแทน กล่าวคือ การจำคุกทำให้ผู้กระทำผิดถูกจำกัดเสรีภาพ เพื่อเป็นการตอบแทนพฤติกรรมที่ได้กระทำไป ทำให้บุคคลทั่วไปเกิดความรู้สึกสาสมกับผลร้าย ซึ่งผู้กระทำผิดได้ก่อให้เกิดขึ้นต่อสังคม

2) เพื่อเป็นการข่มขู่ กล่าวคือ การถูกจำกัดเสรีภาพถือว่าเป็นสิ่งที่ข่มขู่ตัวผู้กระทำผิดเอง มิให้กระทำความผิดซ้ำขึ้นมาอีก หรือเป็นการข่มขู่บุคคลทั่วไปไม่ให้กล้ากระทำความผิดขึ้น

3) เพื่อตัดโอกาสมิให้กระทำความผิดซ้ำขึ้นมาอีก

4) เพื่อปรับปรุงแก้ไข กล่าวคือ ในช่วงเวลาที่ถูกควบคุมตัวนั้น ทางเรือนจำได้ใช้มาตรการต่างๆ ในการปรับปรุงแก้ไขฟื้นฟู เพื่อให้กลับตัวเป็นคนดี เช่น การฝึกอาชีพ การให้การศึกษา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผลเสียของโทษจำคุก เช่น รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการควบคุมดูแลมากที่สุด และยังทำให้ผู้กระทำผิดปรับตัวเข้ากับสังคมได้ยาก ตามหลักของทฤษฎีการตราหน้า (Labeling Theory) ด้วย นอกจากนี้ยังทำให้ผู้ต้องโทษมีโอกาสได้รับอิทธิพลหรือพฤติกรรมในสิ่งที่ไม่ดีต่างๆ จากผู้ต้องโทษด้วยกันอีกด้วย

ในการกำหนดโทษจำคุกนี้เป็นไปตามทฤษฎีวัตถุประสงค์การลงโทษทางอาญา เพื่อแก้แค้นทดแทนสำหรับในความผิดที่ร้ายแรงนั้น ต้องลงโทษให้สาสมกับความผิดที่ได้กระทำขึ้น หรือทฤษฎีการลงโทษแบบบรรณประโยชน์มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อป้องกันหรือข่มขู่ยับยั้งไม่ให้ผู้กระทำผิดหวนไปกระทำผิดซ้ำขึ้นมาอีกและขณะเดียวกันก็ป้องกันหรือข่มขู่ยับยั้งไม่ให้บุคคลอื่นเอาเยี่ยงอย่างด้วย นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงแก้ไขให้ผู้กระทำผิดกลับตัวเป็นคนดีอีกด้วย หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าเป็นการป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมโดยลงโทษผู้กระทำผิด ซึ่งมุ่งเน้นไปเพื่อประโยชน์ 3 ประการคือ

1) เพื่อป้องกันอาชญากรรมอย่างถาวร หรือชั่วคราว ซึ่งได้แก่ การลงโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุก หรือกักขังตามระยะเวลาที่ศาลกำหนดไว้

2) เพื่อข่มขู่ยับยั้ง ได้แก่ การลงโทษเพื่อให้มีผลป้องกันแก่ตัวผู้กระทำผิดเอง (Special Prevention or Individual Deterrence or Specific Deterrence) คือ ทำให้ผู้กระทำผิดที่ถูกลงโทษมีความเกรงกลัว เช็ดหลาบ ไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำขึ้นมาอีก และหรือ การลงโทษเพื่อเป็นตัวอย่างแก่บุคคลทั่วไป (General Prevention or General Deterrence) คือ ทำให้บุคคลทั่วไปเห็นว่า เมื่อผู้ใดกระทำความผิดแล้วจะต้องได้รับโทษ ทำให้เกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด

3) เพื่อปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำผิด ได้แก่ การแก้ไขปรับปรุงที่เกิดจากการลงโทษโดยตรง และและแก้ไขปรับปรุงอันเป็นส่วนที่เกิดสืบเนื่องมาจากการลงโทษ

จะเห็นได้ว่าการลงโทษจำคุกที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้แค้น หรือทดแทนความเสียหาย หรือเพื่อข่มขู่ยับยั้งนั้น เหมาะที่จะใช้กับการจำคุกระยะเวลานาน ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การลงโทษทางอาญา

ในขณะที่โทษจำคุกที่กำหนดในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นจากการพัฒนาของสังคมดั้งเดิมของไทย มาเป็นสังคมที่มีความสลับซับซ้อนขึ้นมีการพัฒนาบ้านเมืองให้ทันสมัยขึ้นจึงต้องการให้มีกฎหมายเกิดขึ้นมาเพื่อจัดระเบียบบ้านเมือง และหากมีการกระทำบางประการที่ไม่สามารถใช้สามัญสำนึกของประชาชนทราบได้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด อีกทั้งกฎเกณฑ์ที่เป็นแต่ขนบธรรมเนียมประเพณีไม่เพียงพอที่จะควบคุมการกระทำบางประการจึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ที่บัญญัติพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ขึ้นมาทันที เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจถือว่าเป็นกฎหมายเทคนิค (Technical Law) ซึ่งมีการกำหนดโทษจำคุกโทษจำคุกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งอัตราโทษจำคุกซึ่งมีระวางโทษจำคุก ดังนี้

- 1) จำคุกไม่เกิน 1 เดือน
- 2) จำคุกไม่เกิน 3 เดือน
- 3) จำคุกไม่เกิน 6 เดือน

ซึ่งถือเป็นโทษจำคุกระยะสั้น และจากการศึกษาลักษณะในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน การกระทำความผิดที่เป็นลักษณะกระทำความผิดต่อเจ้าพนักงาน เช่น มาตรา 48 ขัดขวาง ไม่ให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐานให้แก่เจ้าพนักงาน หรือมาตรา 51 (2) ไม่มาตามหนังสือเรียกเพื่อให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องให้คณะกรรมการอุทธรณ์ หรือมาตรา 53 ขัดขวางนายช่างหรือนายตรวจที่จะเข้าไปในบริเวณที่มีการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร เพื่อตรวจสอบว่าได้มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น เป็นต้น สำหรับโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน เป็นการกระทำความผิดลักษณะที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ เช่น ตามมาตรา 21 ก่อสร้าง คัดแปลง เคลื่อนอาคาร โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือไม่แจ้งต่อเจ้าพนักงาน และสำหรับโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน เช่น เจ้าของไม่รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และไม่ได้อยู่ในระหว่างการอุทธรณ์คำสั่ง หรือมีการบอกเลิกการเป็นผู้ควบคุมงาน ผู้ได้รับใบอนุญาตไม่ระงับการดำเนินงานตามที่ได้รับอนุญาตไว้ก่อนจนกว่าจะได้มีหนังสือแจ้งชื่อและส่งหนังสือแสดงความยินยอมของผู้ควบคุมงานคนใหม่ให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่า การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่กำหนดโทษจำคุกไว้นั้น เป็นการกำหนดจากการกระทำหรือพฤติกรรมใดๆ ที่กฎหมายประสงค์จะให้เป็นการผิดและต้องรับโทษ ที่เรียกว่า Mala Prohibita คือ เป็นการกำหนดความผิดจากการกระทำหรือพฤติกรรมใดๆ ที่ไม่จำเป็นต้องมีลักษณะผิดในตัวเอง และปราศจากซึ่งหลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาถึงสิ่งที่เป็นผิดในแง่ของหลักเกณฑ์ทางด้านศีลธรรม ทั้งนี้ต้องเป็นพฤติกรรมที่เป็นไปในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความสงบและมั่นคงของสังคมได้ กฎหมายจึงต้องบัญญัติห้ามการกระทำดังกล่าวไว้ก่อน แม้ว่าในสายตาของคนทั่วไปจะมองเห็นว่าไม่ผิดก็ตาม ทั้งนี้เป็นนโยบายทางอาญาที่จะกำหนดการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดเพื่อให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เพื่อให้สังคมดำรงอยู่ได้และสงบเรียบร้อย ความผิดประเภทนี้ที่ไม่ใช่ความผิดชั่วร้ายในตัวของมันเองอย่าง Mala In Se แต่เป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม ซึ่งเรียกกันว่าเป็น “ความผิดในทางเทคนิค” ในภาษาอังกฤษเรียกว่าเป็น Technical Offence<sup>106</sup> ประกอบกับอัตราโทษที่กำหนดไว้นั้นเป็นการจำคุกกระยะสั้น ซึ่งข้อเสียของการลงโทษจำคุกกระยะสั้นนั้นไม่ส่งผลต่อวัตถุประสงค์การลงโทษ เพราะการจำคุกเพียงระยะเวลาสั้นๆ ย่อมยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ต้องโทษในสำนักความผิดของตัวเอง การต้องรับโทษจำคุกกระยะสั้นนี้ยังสร้าง “ตราบาป” ให้แก่ผู้ต้องโทษอีกโดยไม่จำเป็น การใช้โทษปรับที่เหมาะสมแทนการลงโทษจำคุกกระยะเวลาสั้นๆ จึงอาจจะให้ผลที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษในข้อหาหรือฐานความผิดเหล่านี้ได้มากกว่า<sup>107</sup>

จากกรณีดังกล่าวผู้ศึกษาจึงเห็นว่าโทษจำคุกที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ผู้กระทำความผิดนั้น ไม่มีความจำเป็นที่ต้องบัญญัติไว้สำหรับบังคับใช้กับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

นอกจากนี้เมื่อพิจารณากฎหมายต่างประเทศอันได้แก่ พระราชบัญญัติอาคาร ค.ศ. 2004 (Building Act 2004) ประเทศนิวซีแลนด์นั้น ก็ไม่ปรากฏว่ากำหนดโทษจำคุกสำหรับใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด เช่น

- 1) ความผิดฐานขัดขืนหมายเรียกของเจ้าพนักงาน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ตามมาตรา 326 มีโทษปรับไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์
- 2) จ้างบุคคลไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบเพื่อดำเนินการหรือดูแลงานอาคารที่มาตรา 86 ปรับไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์

<sup>106</sup> โทษทางอาญาที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จาก <http://www.ryt9.com/s/ryt9/31140> <http://www.ryt9.com/news/2005-01-28/3114360/> (มิถุนายน, 2560)

<sup>107</sup> สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. “อ้าวแล้ว”. หน้า 19

3) การก่อสร้างอาคารฯ โดยไม่ได้รับอนุญาต มาตรฐาน 40 ปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์ และปรับรายวันวันละไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์

4) การกระทำที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ให้หรือถอนอาคาร มาตรฐาน 124 ปรับไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์

5) ฝ่าฝืนไม่แก้ไขตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน มาตรฐาน 168 ปรับไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์ และปรับรายวันวันละไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์

จะเห็นได้ว่าประเทศนิวซีแลนด์นั้นให้ความสำคัญกับโทษปรับมากกว่าที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดนั้นมาลงโทษจำคุก

จากการวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาการกำหนดโทษจำคุกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่กำหนดซึ่งอัตราโทษจำคุกซึ่งมีระวางโทษจำคุก ไม่เกิน 1 เดือน ไม่เกิน 3 เดือน และไม่เกิน 6 เดือนนั้น ถือเป็นโทษจำคุกกระยะสั้นที่ไม่ส่งผลต่อวัตถุประสงค์การลงโทษทางอาญาที่จะสามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ต้องโทษในสำนึกความผิดของตนเองได้ ในขณะที่เดียวกันยังสร้าง “ตราบาป” ให้แก่ผู้ต้องโทษอีกโดยไม่จำเป็น ดังนั้นการใช้โทษปรับที่เหมาะสมแทนการลงโทษจำคุกกระยะเวลาสั้น ทั้งนี้ให้พิจารณาจากกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์ที่ได้กำหนดโทษปรับสำหรับความผิดที่เกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร

### 3. ความไม่เหมาะสมการกำหนดอัตราโทษปรับ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการกำหนดความผิดจากการกระทำ หรือพฤติกรรมใดๆ ที่ไม่จำเป็นต้องมีลักษณะผิดในตัวเอง และปราศจากซึ่งหลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาถึงสิ่งที่เป็นผิดในแง่ของหลักเกณฑ์ทางด้านศีลธรรม เป็นพฤติกรรมที่มีลักษณะที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความสงบและมั่นคงของสังคมได้ กฎหมายจึงต้องบัญญัติห้ามการกระทำความผิดดังกล่าวไว้ก่อน แม้ว่าในสายตาของคนทั่วไปจะมองเห็นว่าไม่ผิดก็ตาม ทั้งนี้เป็นนโยบายทางอาญาที่จะกำหนดการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดเพื่อให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เพื่อให้สังคมดำรงอยู่ได้และสงบเรียบร้อย แต่เป็นความผิดเพราะกฎหมายห้ามเป็น “ความผิดในทางเทคนิค” ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดโทษทางอาญาไว้ และได้มีการกำหนดโทษปรับเพื่อใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงาน และจากการจากศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีการแก้ไขเพิ่มเติมสี่ครั้ง คือ ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2535 ครั้งที่สองเมื่อ พ.ศ. 2543 ครั้งที่สามเมื่อ พ.ศ. 2550 และครั้งสุดท้ายเมื่อ พ.ศ. 2558 ในการแก้ไขครั้งที่สามนั้นได้มีการปรับปรุงบทกำหนดโทษอัตราโทษ ซึ่งเห็นได้จากเหตุผลในการประกาศใช้

พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ “โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงบทบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ว่าด้วยการออกอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้เหมาะสมและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบก่อนการดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารแทนการขออนุญาต เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วแก่ประชาชนมากขึ้น ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบังคับการ ตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ปรับปรุงบทกำหนดโทษอัตราโทษ...” โดยมีการกำหนดให้มีค่าปรับรายวัน เช่น จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับและปรับรายวันอีกวันละไม่เกิน 30,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง นอกจากนี้การแก้ไขได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมฐานความผิดและบทกำหนดโทษขึ้นในปี พ.ศ. 2543 ขณะที่ยังมีบทกำหนดโทษบางมาตราไม่ได้รับการแก้ไขเลย

การกำหนดโทษปรับตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่

(1) โทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ได้แก่ การกระทำความผิดที่เป็นลักษณะกระทำความผิดต่อเจ้าพนักงาน

(2) การกระทำความผิดที่มีโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท ตามมาตรา 65

(3) การกระทำความผิดที่มีโทษปรับไม่เกิน 30,000 บาทและปรับรายวันอีกไม่เกินวันละ 5,000 บาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ซึ่งเป็นการกระทำฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 46 ทวิ

(4) จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>108</sup> เป็นการกระทำความผิดลักษณะที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 52 วรรคหก มาตรา 57 หรือมาตรา 60

(5) โทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับและปรับรายวันอีกวันละไม่เกิน 10,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

(6) โทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับและปรับรายวันอีกวันละไม่เกิน 30,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้อัตราโทษปรับนั้นยังปรากฏว่ามีอัตราปรับไม่เกิน 1,000 บาท ซึ่งเป็นอัตราเท่ากับค่าปรับสำหรับลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญาก่อนที่จะได้มีการแก้ไข อย่างไรก็ตามปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาในส่วนอัตราความผิดลหุโทษซึ่งปรากฏเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ “...อัตราโทษปรับสำหรับความผิดลหุโทษยังไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ สมควรปรับปรุงอัตราโทษปรับ

<sup>108</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 65

ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้...”<sup>109</sup> เห็นได้ว่า เหตุผลสำคัญในการแก้ไขอัตราโทษปรับ คือ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยแก้ไขอัตราโทษปรับเพิ่มขึ้นเป็นสิบเท่า เช่น อัตราโทษปรับของความผิดลหุโทษ เดิมกำหนดไว้ที่หนึ่งพันบาทก็ได้ปรับเพิ่มขึ้นเป็นหนึ่งหมื่นบาท และต่อมาก็มีความเห็นว่าการกำหนดอัตราโทษปรับสำหรับความผิดทั่วไปในภาค 2 ไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาเป็นเวลานานแล้ว ทำให้ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปมาก จึงสมควรต้องปรับปรุงอัตราโทษปรับในภาค 2 ให้สูงขึ้น จึงได้พิจารณากำหนดอัตราโทษปรับในความผิดภาค 2 ในสัดส่วนโทษจำคุกหนึ่งปีต่อโทษปรับสองหมื่นบาท ซึ่งจะส่งผลให้การบังคับโทษทางอาญามีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาอีกครั้ง โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ “...เนื่องจากบทบัญญัติเกี่ยวกับอัตราโทษปรับในประมวลกฎหมายอาญายังไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในปัจจุบัน สมควรปรับปรุงบทบัญญัตินี้ดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งสมควรปรับปรุงความผิดที่มีโทษทางอาญาซึ่งไม่มีโทษปรับให้มีโทษปรับด้วย...”<sup>110</sup> ทำให้มีการแก้ไขบทบัญญัติเรื่องโทษปรับสำหรับความผิดทั่วไปในภาค 2 ของประมวลกฎหมายอาญาเกือบทั้งหมด

จะเห็นได้ว่า เมื่อประมวลกฎหมายอาญาทั้งส่วนของลหุโทษ และสำหรับความผิดทั่วไปในภาค 2 ให้มีอัตราค่าปรับสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน สำหรับอัตราค่าปรับตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน เพราะเมื่อพิจารณากับวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่ต้องการข่มขู่ หรือยับยั้งการกระทำความผิด อัตราค่าปรับกับสัดส่วนของผลการกระทำความผิดย่อมต้องได้สัดส่วน เพื่อให้ผู้กระทำความผิดนั้น

ความเกรงกลัวและเข็ดหลาบ

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศ ทั้งประเทศนิวซีแลนด์และสหราชอาณาจักร ต่างก็กำหนดอัตราโทษปรับในอัตราที่สูง เช่น

กฎหมายควบคุมอาคารสหราชอาณาจักรที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันปรากฏในพระราชบัญญัติอาคาร ค.ศ. 1984 (Building Act 1984) กำหนดโทษปรับนั้น ได้แบ่งเป็น 5 ระดับชั้น (Standard Scale Level) ดังนี้

ระดับที่ 1 ปรับสูงสุดไม่เกิน 200 ปอนด์

ระดับที่ 2 ปรับสูงสุดไม่เกิน 500 ปอนด์

ระดับที่ 3 ปรับสูงสุดไม่เกิน 1,000 ปอนด์

<sup>109</sup> พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2558

<sup>110</sup> พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2560

ระดับที่ 4 ปรับสูงสุดไม่เกิน 2,500 ปอนด์ และ

ระดับที่ 5 ปรับสูงสุดไม่เกิน 5,000 ปอนด์ เป็นอัตราโทษปรับสูงสุด

หรือพระราชบัญญัติอาคาร ค.ศ. 2004 (Building Act 2004) ประเทศนิวซีแลนด์นั้น ก็กำหนดอัตราโทษปรับในอัตราที่สูง ได้แก่ โทษปรับไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์ โทษปรับไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์ โทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์ โทษปรับไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์ โทษปรับไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์ เป็นต้น

จากการวิเคราะห์ข้างต้น แสดงให้เห็นได้ว่าการกำหนดอัตราค่าปรับตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงในขณะนี้ ซึ่งอาจส่งผลให้การลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดไม่เกิดประสิทธิภาพแต่อย่างใด และไม่เกินไปตามวัตถุประสงค์การลงโทษทางอาญาตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันหรือข่มขู่ยับยั้ง

#### 4. การใช้อำนาจเจ้าพนักงานในการเปรียบเทียบปรับ

จากการศึกษาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดอำนาจในการเปรียบเทียบคดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากพบการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารให้ดำเนินการแจ้งความต่อเจ้าพนักงานสอบสวน โดยหน้าที่ของพนักงานสอบสวนมีเพียงส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการเปรียบเทียบปรับดำเนินการ ในส่วนของผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีเป็นไปตามมาตรา 74 ที่กำหนดให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัดและผู้กำกับการตำรวจจังหวัดเปรียบเทียบคดีได้ในคดีความผิดตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง, 65 ทวิ วรรคหนึ่ง, 65 ตริ วรรคหนึ่ง, 65 จดวา วรรคหนึ่ง, 66, 66 ทวิ วรรคหนึ่ง, 67 วรรคหนึ่ง, 68, 69, 70 โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นพบว่าผู้ใดกระทำความผิดถ้ายินยอมให้เปรียบเทียบคดีให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นส่งเรื่องให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้นั้นยินยอมให้เปรียบเทียบปรับ

ถ้าคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรถูกฟ้องร้องหรือได้รับโทษถึงจำคุกให้กำหนดค่าปรับซึ่งผู้ต้องหาจะพึงชำระ ถ้าผู้ต้องหายินยอมและได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบปรับ ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อย่างไรก็ตาม ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในเวลา ต้องให้ดำเนินคดีต่อไป

จะเห็นได้ว่าอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเฉพาะความผิดที่ได้บัญญัติไว้เท่านั้น กฎหมายได้กำหนดวิธีการดำเนินคดีด้วยการเปรียบเทียบปรับโดยไม่ต้องดำเนินการฟ้องศาลได้ ซึ่งหากผู้กระทำความผิดยอมรับผิดและชำระค่าปรับแล้ว ให้คดีเป็นอันเลิกแล้วต่อกันได้และถือเป็น



การระงับสิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องอีกด้วยตามมาตรา 37 มาตรา 38 และ มาตรา 39 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และหากผู้กระทำผิดไม่ยอมกระทำตามที่คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ย่อมต้องดำเนินการตามกระบวนการของกฎหมายต่อไป

ส่วนค่าปรับที่เปรียบเทียบตามพระราชบัญญัตินี้ให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

จากการศึกษาบัญญัติมาตรา 74 ที่กำหนดให้คณะกรรมการเปรียบเทียบปรับสามารถเปรียบเทียบปรับได้ ดังนี้

1) มาตรา 65 วรรคหนึ่ง “... ระวังจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

2) มาตรา 65 ตรี วรรคหนึ่ง “... ระวังโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

3) มาตรา 65 จัตวา วรรคหนึ่ง “... ระวังโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท”

4) มาตรา 66 “... ระวังโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท”

5) มาตรา 66 ทวิ วรรคหนึ่ง “... ระวังโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

6) มาตรา 67 วรรคหนึ่ง “... ระวังโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

7) มาตรา 68 “... ระวังโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

8) มาตรา 69 “... ต้องระวังโทษ เป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ”

9) มาตรา 70 “... ต้องระวังโทษ เป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ”

จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดอัตราของโทษปรับไว้เป็นเป็นฐานเพดานขั้นสูงไว้ และใช้คำว่า “ไม่เกิน” เจ้าพนักงานจะต้องใช้ดุลพินิจเองว่าจะปรับผู้กระทำความผิดเพียงใด อีกทั้งในทางปฏิบัติก็ไม่ปรากฏว่ามีบัญชีกรอบอัตราค่าปรับ หรือยึดถือ ไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นเมื่อไม่ได้ทำบัญชีกรอบอัตราค่าปรับไว้ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าปรับ ซึ่งนับเป็นปัญหาสำคัญที่จะนำไปสู่การใช้ดุลพินิจอย่างมิชอบหรือบิดเบือน ขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ไม่เหมาะสม ทำให้เกิดความลักลั่น และนำไปสู่การเลือกปฏิบัติของเจ้าพนักงานได้

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาคำกำหนดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง การชำระค่าปรับทางไปรษณีย์ และกำหนดจำนวนค่าปรับ ตามที่เปรียบเทียบสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2557 พบว่า ได้มีการกำหนดอัตราค่าปรับไว้อย่างชัดเจน เช่น

ตารางที่ 4.1 การกำหนดอัตราค่าปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2557

ลำดับ	ข้อหาหรือฐานความผิด	บทมาตรา	จำนวนค่าปรับ
ลักษณะ 1 การใช้รถ หมวด 1 ลักษณะของรถที่ใช้ในทาง			
1.	รถที่มีสภาพไม่มั่นคงแข็งแรงหรืออาจเกิดอันตรายหรืออาจทำให้เสื่อมเสียสุขภาพอนามัยแก่ผู้ใช้คนโดยสารหรือประชาชนมาใช้ในทางเดินรถ	มาตรา 6 วรรคหนึ่ง, 148 (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 8	ปรับ 200 บาท
2.	ไม่จัดให้รถที่ใช้ในทางเดินรถ มีเครื่องยนต์ เครื่องอุปกรณ์และหรือส่วนควบที่ครบถ้วนตามกฎหมายฯ และใช้การได้ดี	มาตรา 6 วรรคสอง, 148 (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 มาตรา 8	ปรับ 200 บาท
3.	นำรถที่มีได้ติดแผ่นป้ายเลขทะเบียน แผ่นป้ายเครื่องหมายเลขทะเบียน หรือป้ายประจำรถตามกฎหมายฯ มาใช้ในทางเดินรถ	มาตรา 7, 152 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 มาตรา 24	ปรับ 300 บาท
4.	นำรถที่ไม่อาจมองเห็นทางพอแก่ความปลอดภัยมาใช้ทางเดินรถ	มาตรา 8 วรรคหนึ่ง, 148 (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 8	ปรับ 200 บาท
5.	นำรถที่เครื่องยนต์ก่อให้เกิดก๊าซ ฝุ่น ควีน สะออง เคมี่ หรือเสียงเกินเกณฑ์ที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนด มาใช้ในทางเดินรถ	มาตรา 10 ทวิ, 152 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 มาตรา 4, 24	ปรับ 500 บาท

จะเห็นได้ว่าผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ เห็นถึงความสำคัญจึงได้ออก ข้อกำหนดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง การชำระค่าปรับทางไปรษณีย์ และกำหนดจำนวนค่าปรับ ตามที่เปรียบเทียบสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 เป็นการกำหนดตารางเปรียบเทียบปรับไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจการเปรียบเทียบปรับ และถือเป็นหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ไม่ก่อให้เกิดความลักลั่น ผู้ศึกษาจึงมีแนวคิดว่าการเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารนั้น หากได้ดำเนินการคดีด้วยการเปรียบเทียบปรับแล้วโดยไม่ต้องดำเนินการฟ้องศาลได้ซึ่งหากผู้กระทำความผิดยอมรับผิดและชำระค่าปรับแล้วจะส่งผลให้คดีเป็นอันเลิกแล้วต่อกันได้ การกำหนดมาตรการที่ชัดเจนทำให้ง่ายต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน อีกทั้งเพื่อป้องกันการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ในทางหนึ่ง

## 5. ปัญหาการควบคุมอาคารขนาดเล็กที่ดัดแปลง

จากการศึกษาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในส่วนอาคารประเภทที่ควบคุมการใช้เมื่อมีการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารเสร็จแล้ว ก่อนเปิดใช้อาคารเจ้าของอาคารต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อทำการตรวจสอบการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้นภายใน 30 วัน ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าถูกต้องตามที่ได้รับใบอนุญาต หรือที่ได้แจ้งไว้แล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะออกไปรับรองการก่อสร้างอาคารให้ จากนั้นเจ้าของอาคารจึงจะสามารถใช้อาคารตามที่ได้รับอนุญาตหรือที่ได้แจ้งได้ หากต่อมาเจ้าของอาคารต้องการเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารนั้น ก็ต้องดำเนินการขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน

อีกทั้งมาตรา 32 ทวิ ยังกล่าวโดยสรุปได้ว่า กำหนดให้เจ้าของอาคาร 9 ประเภท ได้แก่ อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารชุมนุมคน โรงมหรสพ โรงแรม (ที่มีห้องพักตั้งแต่ 800 ห้องขึ้นไป) สถานบริการ (ที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 200 ตารางเมตรขึ้นไป) อาคารโรงงาน (ที่มีความสูงมากกว่า 1 ชั้น และมีพื้นที่ตั้งแต่ 5,000 ตารางเมตรขึ้นไป) ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดป้าย (ที่มีความสูงตั้งแต่ 15 เมตรขึ้นไปหรือมีพื้นที่ตั้งแต่ 50 ตารางเมตร) หรือป้ายที่ติดหรือตั้งบนหลังคาหรือคานฟ้าของอาคารหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของอาคาร (ที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 25 ตารางเมตรขึ้นไป) ต้องจัดให้มี “ผู้ตรวจสอบ” ด้านวิศวกรรมหรือด้านสถาปัตถา แล้วแต่กรณีซึ่งผู้ตรวจสอบดังกล่าวจะต้องผ่านการอบรมและผ่านการทดสอบจากสถาบันที่ได้รับอนุญาตและได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจสอบอาคารจากคณะกรรมการควบคุมอาคาร จากการกำหนดดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การตรวจสอบอาคารที่ปรากฏในมาตรา 32 ทวินั้น การตรวจสอบระบบความปลอดภัยต่างๆ ให้ความสำคัญเฉพาะอาคารที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นไปเพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้อาคาร ส่งผลให้อาคารขนาดใหญ่ที่ถูกกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบมีความปลอดภัย

แต่ในทางปฏิบัติพบว่า กรณีอาคารขนาดเล็กหรือสิ่งก่อสร้างที่ขออนุญาตก่อสร้างครั้งแรกมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้อาคารเป็นที่อยู่อาศัย แต่ต่อมาได้มีการดัดแปลง ต่อเติม และนำมาใช้ผิดประเภท ได้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้งาน เช่น ดัดแปลงให้เป็นห้องพักที่มีจำนวนห้องจำนวนมากหรือดัดแปลงเป็นโรงเรียนกวดวิชา รวมไปถึงการดัดแปลงเป็นผับ หรือสถานบันเทิง ที่อาจมีคนจำนวนมากเข้าไปใช้บริการ หากมีความความเสียหายเกิดขึ้น เช่น ขาดการป้องกันอัคคีภัย เพราะระบบป้องกันอัคคีภัยนั้นกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมป้องกันเพลิงไหม้เฉพาะในอาคารสูง หรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ กำหนดให้มีระบบท่ออื่นที่เก็บสำรองน้ำดับเพลิง ระบบบันไดหนีไฟ และช่องทางเฉพาะกิจสำหรับบุคคลภายนอกเข้าบรรเทาสาธารณภัยขึ้นในอาคาร ดังนั้นการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้อาคารขนาดเล็กที่ได้มีการดัดแปลงต่อเติมเพื่อนำไปประกอบธุรกิจที่มีลักษณะให้ผู้ใช้เข้ามาใช้

บริการในอาคารเป็นจำนวนมากอยู่ในประเภทของอาคารควบคุมการใช้ และอาคารที่ต้องจัดให้มีการตรวจสอบและรายงานผลการตรวจสอบ ดังเช่นอาคารขนาดใหญ่หรืออาคารสาธารณะ ถือว่าเป็นช่องว่างให้เกิดการใช้อาคารผิดประเภท และย้อมส่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชนที่เป็นผู้บริการ

จากการวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูลในบทที่ 4 ทำทราบถึงปัญหากฎหมายการกำหนดโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ทั้งนี้ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอถึงข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในบทต่อไป



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

ในการตราพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยมีเจตนารมณ์ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ได้ประกาศ ใช้มานานแล้ว แม้ว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกันตลอดมา แต่ปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าขยายตัวมากขึ้น ฉะนั้น เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้เสียใหม่ และสมควรรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเข้าเป็นฉบับเดียวกันจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นและปรับปรุงให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ โดยเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมอาคารแก้ไขเพิ่มเติมที่สำคัญดังนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมอาคาร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำในการออกกฎกระทรวง ให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติ และให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งได้เอง โดยไม่ต้องขออำนาจศาล แต่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้รื้อถอนอาคาร ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอต่อศาลให้บังคับให้มีการรื้อถอน ถ้าศาลมีคำสั่งบังคับให้มีการรื้อถอน ในคำสั่งบังคับนั้นศาลจะกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ดำเนินการ ผู้ควบคุมงาน หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่ในการรื้อถอนก็ได้

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วของที่มาของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากสังคมมีความสลับซับซ้อนขึ้น ต้องการให้มีกฎหมายเกิดขึ้นมาเพื่อจัดระเบียบบ้านเมือง และหากมีการกระทำบางประการที่ไม่สามารถใช้สามัญสำนึกของประชาชนทราบได้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด อีกทั้งกฎเกณฑ์ที่เป็นแต่ขนบธรรมเนียมประเพณีไม่เพียงพอที่จะควบคุมการกระทำบางประการจึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ที่บัญญัติขึ้นมาทันทีเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจถือว่าเป็น

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายเทคนิค (Technical Law) และจากการศึกษาเกี่ยวกับโทษทางอาญาที่ได้กำหนดไว้เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ศึกษาพบว่า การกำหนดโทษทางอาญานั้นไม่มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน ตลอดจนการบัญญัติโทษทางอาญาไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การลงโทษทางอาญาอย่างแท้จริง ก่อให้เกิดปัญหาการกำหนดโทษปรับไม่เหมาะสมกับการบังคับใช้กับนิติบุคคลที่กระทำความผิด เนื่องจากใช้อัตราปรับเดียวกับบุคคลธรรมดา ซึ่งไม่น่าจะมีผลข่มขู่หรือยับยั้งให้นิติบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่ายับยั้งการกระทำความผิดได้ ปัญหาการกำหนดโทษจำคุกกระยะสั้นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ไม่น่าจะมีลักษณะตามเหตุผลที่จำเป็นต้องใช้โทษจำคุก อีกทั้งส่งผลเสียมากกว่าการบรรลุวัตถุประสงค์การลงโทษทางอาญา นอกจากนี้ยังมีปัญหาการกำหนดอัตราค่าปรับตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงในขณะนี้ ซึ่งอาจส่งผลให้การลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดไม่เกิดประสิทธิภาพแต่อย่างใด และสุดท้ายปัญหากรณีอาคารขนาดเล็กหรือสิ่งก่อสร้างที่ขออนุญาตก่อสร้างครั้งแรกมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้อาคารเป็นที่อยู่อาศัย แต่ต่อมาได้มีการตัดแปลง ต่อเติม และนำมาใช้ผิดประเภท ได้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้งาน ซึ่งถือว่าเป็นช่องว่างให้เกิดการใช้อาคารผิดประเภท และยอมส่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชนที่เป็นผู้บริการ

ดังนั้นจึงต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้มีความทันสมัยและการบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยผู้ศึกษาได้ดำเนินการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้น และส่งผลให้การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ไม่มีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

2.1 จากการศึกษาประเด็นกรณีความไม่เหมาะสมการกำหนดโทษปรับนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้น เห็นได้ว่า การกำหนดโทษปรับที่ใช้บังคับผู้กระทำความผิดของบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล เป็นอัตราเดียวกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันหรือข่มขู่ยับยั้ง หรือแบบอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory) การลงโทษทางอาญาโดยการปรับนิติบุคคลในอัตราเดียวกับบุคคลธรรมดา ไม่น่าจะมีผลข่มขู่หรือยับยั้งให้นิติบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่ายับยั้งการกระทำความผิดได้ การกำหนดโทษปรับ

นิติบุคคลควรมีอัตราสูงกว่าบุคคลธรรมดา จากการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาแล้วผู้ศึกษามีความเห็นว่าการจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 72 โดยเพิ่มวรรคสอง ดังนี้

#### ก่อนแก้ไข

มาตรา 72 บัญญัติว่า “ ในกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่ากรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย”

#### แก้ไขมาตรา 72 โดยเพิ่มวรรคสอง

“ในกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่ากรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดกับนิติบุคคลนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย

นิติบุคคลที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ต้องระวางโทษปรับเป็นห้าเท่าของโทษสำหรับความผิดนั้นๆ”

จากการแก้ไข มาตรา 72 ข้างต้น ย่อมเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันหรือข่มขู่ยับยั้ง

2.2 จากเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้นเกิดขึ้นจากที่สังคมมีความสลับซับซ้อนขึ้น ต้องการให้มีกฎหมายเกิดขึ้นมาเพื่อจัดระเบียบบ้านเมือง อีกทั้งกฎเกณฑ์ที่เป็นต้นแบบธรรมเนียมประเพณีไม่เพียงพอที่จะควบคุมการกระทำบางประการจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายขึ้นมาทันทีเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจถือว่าเป็นกฎหมายเทคนิค (Technical Law) ซึ่งมีการกำหนดโทษจำคุกโทษจำคุกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นโทษจำคุกระยะสั้น ได้แก่ จำคุกไม่เกิน 1 เดือน จำคุกไม่เกิน 3 เดือน และจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ซึ่งข้อเสียของการลงโทษจำคุกระยะสั้นนั้นไม่ส่งผลต่อวัตถุประสงค์การลงโทษ เพราะการจำคุกเพียงระยะเวลาสั้นๆ ย่อมยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ต้องโทษในสำนึกความผิดของตัวเอง การต้องรับโทษจำคุกระยะสั้นนี้ยังสร้าง “ตราบาป” ให้แก่ผู้ต้องโทษอีกโดยไม่จำเป็น จากกรณีดังกล่าวผู้ศึกษาจึงเห็นว่าโทษจำคุกที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารผู้กระทำความผิดนั้น ไม่มีความจำเป็นที่ต้องบัญญัติไว้สำหรับบังคับใช้กับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

ผู้ศึกษาจึงมีแนวคิดว่าจะยกเลิกโทษจำคุกและให้มีเพียงโทษปรับโดยพิจารณากฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์ที่มีเฉพาะโทษปรับเท่านั้น

2.3 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้มีการตราขึ้นมาบังคับใช้เป็นเวลานานแล้วและได้มีการปรับปรุงหลายครั้ง แต่สำหรับการปรับปรุงเกี่ยวกับอัตราโทษปรับนั้นมีเพียงการแก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2535 ครั้งเดียว โดยเห็นว่าอัตราโทษปรับที่บังคับใช้อยู่เดิมนั้นต่ำเกินไปไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมฐานความผิดและบทกำหนดโทษขึ้นในปี พ.ศ. 2543 ขณะที่ยังมีบทกำหนดโทษบางมาตราไม่ได้รับการแก้ไขเลย อย่างไรก็ตามการกำหนดอัตราโทษปรับนั้นผู้ศึกษาเห็นว่าไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงในขณะนี้ ซึ่งอาจส่งผลให้การลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดไม่เกิดประสิทธิภาพแต่อย่างใดและผู้ศึกษาจึงมีความแนวคิดว่าจะต้องปรับปรุงอัตราค่าปรับเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในปัจจุบัน และเพื่อเป็นไปตามวัตถุประสงค์การลงโทษทางอาญาตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันหรือข่มขู่ยับยั้ง

เห็นสมควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงอัตราโทษปรับ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้มีอัตราที่สูงขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน โดยพิจารณากฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์เป็นแนวทางต่อไป ดังนี้

#### เดิม

- มาตรา 68 ผู้ใด

(1) ไม่มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารตามหนังสือเรียกของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 51(2) โดยไม่มีเหตุสมควร หรือ

(2) ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ผู้ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ มอบหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่น นายช่าง หรือนายตรวจ ตามมาตรา 48 มาตรา 51 มาตรา 53 หรือมาตรา 54 หรือไม่ปฏิบัติ ตามมาตรา 51 มาตรา 53 มาตรา 54 หรือมาตรา 63 แล้วแต่กรณี

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ  
แก้ไขแล้ว

- มาตรา 68 ผู้ใด...

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2.4 จากการวิเคราะห์ประเด็นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ในทางปฏิบัติไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดกรอบอัตราตารางเปรียบเทียบปรับไว้อย่างชัดเจน อาจส่งผลให้เกิดความลักลั่น ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าพนักงานนั้น



ผู้ศึกษาเห็นว่าควรเพิ่มเติมมีมาตรการเพื่อกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการเปรียบเทียบปรับให้มีความชัดเจน โดยตัดคำว่า “ไม่เกิน” ออกเพื่อให้เกิดอัตราค่าปรับตายตัวเพื่อไม่ต้องให้เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจ เช่น

ตารางที่ 5.1 อัตราค่าปรับตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

เดิม	แก้ไขแล้ว
มาตรา 65 วรรคหนึ่ง “... ระวังจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”	มาตรา 65 วรรคหนึ่ง “... ระวังจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับ 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”
มาตรา 65 ตี วรรคหนึ่ง “... ระวังโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”	มาตรา 65 ตี วรรคหนึ่ง “... ระวังโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”
มาตรา 65 จัตวา วรรคหนึ่ง “... ระวังโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท”	มาตรา 65 จัตวา วรรคหนึ่ง “... ระวังโทษปรับสามหมื่นบาท”
มาตรา 66 “... ระวังโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท”	มาตรา 66 “... ระวังโทษปรับหนึ่งหมื่นบาท”
มาตรา 66 ทวิ วรรคหนึ่ง “... ระวังโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”	มาตรา 66 ทวิ วรรคหนึ่ง “... ระวังโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”
มาตรา 67 วรรคหนึ่ง “... ระวังโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”	มาตรา 67 วรรคหนึ่ง “... ระวังโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”
มาตรา 68 “... ระวังโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”	มาตรา 68 “... ระวังโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

2.5 กรณีปัญหาของอาคารขนาดเล็กที่มีการปรับเปลี่ยนลักษณะการใช้งาน และไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 32 ทวิ ที่จะต้องมีคณะกรรมการตรวจสอบทางวิศวกรรมหรือด้านสถาปัตยกรรมนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 32 ทวิ โดยกำหนดให้อาคารขนาดเล็กที่มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้งาน ต้องอยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของมาตรา 32 ทวิ ก่อนการเปิดใช้งาน แก้ไข ดังนี้

#### ก่อนแก้ไข

มาตรา 32 ทวิ “เจ้าของอาคารดังต่อไปนี้

- (1) อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ
- (2) อาคารชุมนุมคน
- (3) อาคารตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบด้านวิศวกรรม หรือผู้ตรวจสอบด้านสถาปัตยกรรมแล้วแต่กรณีทำการตรวจสอบสภาพอาคาร โครงสร้างของตัวอาคาร อุปกรณ์ประกอบต่างๆ เกี่ยวกับระบบไฟฟ้า และการจัดแสงสว่าง ระบบการเตือน การป้องกันและการระงับอัคคีภัย การป้องกันอันตรายเมื่อมีเหตุฉุกเฉิน วนวนวาย ระบบระบายอากาศ ระบบระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบเครื่องกลหรือระบบอื่นๆ ของอาคารที่จำเป็นต่อการป้องกันภัยอันตรายต่างๆ ที่มีผลต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน แล้วรายงานผลการตรวจสอบต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง...”

#### แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 32 ทวิ ในอนุมาตรา 4 ดังนี้

มาตรา 32 ทวิ “เจ้าของอาคารดังต่อไปนี้

- (1) อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ
- (2) อาคารชุมนุมคน
- (3) อาคารตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (4) อาคารขนาดเล็กที่มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้งาน...”

บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

- กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม. (2551). *คู่มือการปฏิบัติงานควบคุมและสอดส่องผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ เด็กหรือเยาวชน และผู้ได้รับการพักการลงโทษ/ลดวันต้องโทษจำคุก*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนาการคุมประพฤติ กรมคุมประพฤติ.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2549). *มาตรฐานด้านการเปรียบเทียบปรับ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักมาตรฐานการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- กิติมา แก้วนะรา. (2559). *หลักความได้สัดส่วนกับบทกำหนดโทษที่เหมาะสมสำหรับผู้กระทำความผิดในคดีอาชญากรรมให้โทษ : ศึกษากรณีแอมเฟตามีน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2550). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1*. กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์. \_\_\_\_\_ . (2551). *คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการดำเนินคดีในชั้นก่อนการพิจารณา*. กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์.
- ข่าวเศรษฐกิจ. (2548). *โทษทางอาญาที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. สืบค้นจาก <http://www.ryt9.com/s/ryt9/31140>.
- คณิต ฒ นคร. (2543). *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. \_\_\_\_\_ . (2548). *นิติธรรมอำพรางในนิติศาสตร์ไทย*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- จรัญ โฆษณานันท์. (2538). *นิติปรัชญา*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- จิตรา เพียรล้ำเลิศ. (2560). *ความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล*. สืบค้นจาก <http://law.stou.ac.th/dynfiles/EX.41716-10.pdf>
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2543). *บททวนการจัดกระบวนการงานศาลยุติธรรมไทยในบริบทของแนวโน้มอาชญากรรม ยุคโลกาภิวัตน์ การจัดการปกครอง (Governance) รวมบทความจากการประชุมทางวิชาการ ในวาระครบ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*.
- ชญาณี เลียบทวี. (2555). *มาตรการกำหนดโทษอาญาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. (2551). *การกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา*. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอสำนักกิจการยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร: มิสเตอร์ก็อปปี.

- ณัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน. (2554). ทฤษฎีการลงโทษ. ใน *เอกสารประกอบการสอนชุด กฎหมาย และอาชญาวิทยาชั้นสูง*. หน่วยที่ 6. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2555). *กฎหมายอาญาหลัก และปัญหา*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- บวรวิทย์ เป็รื่องวงศ์. (2543). *อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 :ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.
- ประธาน วัฒนาวณิชย์. (2524). แนวความคิดในการลงโทษ. *วารสารนิติศาสตร์*, 12(2).
- \_\_\_\_\_. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอาชญาวิทยา*. กรุงเทพมหานคร: โฟร์พรีนติ้ง.
- ประมวลกฎหมายอาญา
- ประเสริฐ เมฆมณี. (2525). *คู่มือปฏิบัติงานราชทัณฑ์และเตรียมสอบภาค 1*. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.
- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2560
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- มนสิชา บุนนาค. (2556). *การกำหนดโทษทางเลือกกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.
- มะลิวัลย์ โกสุมภ์. (2554). *ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี, ชลบุรี.
- วชิรญาณ. (2560). *ประกาศห้ามไม่ให้เอาแผงไม้ไผ่ จากมาทำเป็นพะเพิงในพระอารามหลวง*. สืบค้นจาก <http://vajirayana.org>.
- วิดาภา สุจรรยาที. (2559). *สาเหตุของการผิดเงื่อนไขตามคำพิพากษาที่กำหนดให้รื้อการลงโทษ : กรณีศึกษาศาลอาญา หลักรัฐผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม
- สกล สกลเดช. (2526). *ความรับผิดชอบละเมิดของผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

- สบาย นิลแท้. (2555). *สาเหตุของการผัดเจี้ยนไขตามคำพิพากษาที่กำหนดให้รอการลงโทษ*  
*ศึกษาศาสตร์จังหวัดบัวใหญ่*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลยุติธรรม  
 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม.
- สมยศ เชื้อไทย. (2543). *ความรู้นิติปรัชญาเบื้องต้น*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- สหชน รัตนไพจิตร. (2527). *ความประสงค์ของการลงโทษ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
 นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- สุริยน ประภาสวัต. (2539). *ปัญหาการใช้และวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร*  
*ตามกฎหมายควบคุมอาคาร*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
 ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- สุริย์ สิงห์ทอง. (2556). *ปัญหากฎหมายควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา*  
*อสังหาริมทรัพย์: ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
 นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2551). *หลักกฎหมายอาญา*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- หยุด แสงอุทัย. (2545). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 15).  
 กรุงเทพมหานคร: ประกายพริก.
- อนุพงษ์ โปรงประภา. (2540). *กฎหมายควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเล*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
 นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.
- อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ. (2552). *ทฤษฎีอาญา*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ และคณะ. (2554). *การบังคับใช้โทษทางอาญาประเภทอื่นที่มีได้มีอยู่ในประมวล*  
*กฎหมายอาญาของไทย*. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อัญชลี พัฒนสารและคณะ. (2548). *การประเมินผลสัมฤทธิ์ของงานคุมประพฤติประจำปี*  
*งบประมาณ พ.ศ. 2547*. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงยุติธรรม กรมคุมประพฤติ.
- Ministry of Housing, Communities & Local Government. (1984). *Building Act 1984*.  
 Retrieved from <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/55>.
- The Department of Building and Housing. (2004). *Building Act 2004*.  
 Retrieved from <http://www.ifrc.org/docs/idrl/779EN.pdf>

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ-สกุล	นายพีรวิชญ์ ฉายวิเชียร
วัน เดือน ปีเกิด	21 มิถุนายน 2531
สถานที่เกิด	นครศรีธรรมราช
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2553
สถานที่ทำงาน	องค์การบริหารส่วนตำบลปากข้าวสาร จังหวัดสระบุรี
ตำแหน่ง	นิติกรปฏิบัติการ

