บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากกรณีเกิดวิกฤตอสังหาริมทรัพย์ในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจฟองสบู่แตก (Economic Bubble) กล่าวคือ ภาวะที่ราคาของสินทรัพย์ เช่น ราคาอสังหาริมทรัพย์ เพิ่มขึ้นสูงเกินกว่าราคาตามความเป็นจริง จนเกิดอุปสงค์เทียมจากการเก็งกำไรที่ทำให้ราคาเพิ่มสูงขึ้นไปเรื่อยๆ เป็นวงจร และขยายตัวเหมือนฟองสบู่ ราคาสินทรัพย์ในภาวะฟองสบู่จึงตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าราคาจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และภาวะฟองสบู่นี้จะจบลงเมื่อเกิดเหตุที่ทำให้นักลงทุนเลิกคาดหวังว่าราคาจะเพิ่มขึ้นอีก หรือรัฐบาลออกนโยบายเพื่อดึงราคาลงสู่ภาวะปกติ (เช่น การขึ้นอัตราดอกเบี้ย) จึงทำให้การเก็งกำไรและราคาที่สูงกว่าความเป็นจริงลดลง ดังนั้น ภาวะฟองสบู่ก็จะหดตัวลงอย่างรวดเร็ว จนทำให้เกิดภาวะฟองสบู่แตก

ทำให้เกิดผลกระทบต่อภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ก่อให้เกิดปัญหาความล้มเหลวของเจ้าของโครงการเป็นจำนวนมาก ประชาชนที่จองซื้อบ้านหรืออาคารชุดต้องประสบกับปัญหาซื้อบ้านแล้วไม่ได้บ้านหรือซื้อห้องชุดแล้วไม่ได้ห้องชุดหรือไม่เป็นไปตามเงื่อนไขสัญญาที่ตกลงกันระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย รวมทั้งต้องสูญเสียเงินดาวน์ที่ได้ชำระไป เพราะผู้ประกอบการประสบภาวะล้มละลาย หลังจากประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤต ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยก็ตกต่ำลง สร้างความเสียหายให้กับประเทศไทยเป็นอย่างมาก ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจของต่างประเทศที่ส่งผลกระทบกับประเทศไทย เช่น “วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์”[1] ของสหรัฐอเมริกา ที่ส่งผลกระทบให้ธนาคารและสถาบันการเงินปิดตัวลง ทำให้ธุรกิจการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์เกิดการชะลอตัว

สำหรับสาเหตุของปัญหาการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่อยู่อาศัยอาจแยกได้ดังนี้[2]

---

[1] วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ หรือวิกฤตสินเชื่อซับไพรม์ (อังกฤษ: subprime mortgage crisis) หรือ วิกฤติซับไพรม์ และยังรู้จักกันในชื่อ วิกฤติสินเชื่อด้อยคุณภาพ เป็นปัญหาเศรษฐกิจที่ปรากฏให้เห็นชัดในช่วงปี พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2551 จุดเด่นของวิกฤตินี้คือการที่ความคล่องตัวของตลาดสินเชื่อทั่วโลกและระบบธนาคารลดลง.

[2] สาระควรรู้ที่อยู่อาศัย. (2551). ***รู้ปัญหาและความเสี่ยงก่อนซื้อคอนโด จะได้ไม่เสียเงินจองแบบฟรีๆ.*** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.thaihometown.com/knowledge/456/. [2558, 12 มีนาคม].

1) ปัญหาจากผู้ประกอบการไม่มีใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นปัญหาที่เจ้าของโครงการหลายๆ โครงการที่รีบขายบ้านหรือห้องชุดให้กับผู้บริโภคเพื่อเร่งระดมเงินทุนไปใช้ในการก่อสร้างโครงการ โดยที่ยังไม่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือไม่มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมีผลทำให้ไม่สามารถโอนกรรมสิทธ์บ้านหรือห้องชุดที่จองไว้ได้

2) ปัญหาโครงการกู้เงินกับธนาคารและไม่ได้รับการอนุมัติจากธนาคาร โดยปกติปัญหาเรื่องกู้เงินไม่ผ่านนั้นจะเกิดกับโครงการเล็กๆ ที่เงินทุนไม่มากพอ เมื่อธนาคารไม่อนุมัติเงินก่อสร้างให้โครงการ โครงการก็เก็บเงินจองแล้วหนีหายไป ทำให้ผู้บริโภคไม่ได้รับเงินจองคืน

3) ปัญหาได้พื้นที่บ้านหรือห้องชุดไม่ตรงกับที่ระบุไว้ตามสัญญา ก่อนที่ผู้บริโภคจะตัดสินใจซื้อหรือจองนั้น โครงการจะระบุพื้นที่ไว้ในสัญญา แต่เมื่อถึงเวลาส่งมอบบ้านหรือห้องชุดผู้ซื้อไม่ได้รับขนาดพื้นที่ตามที่ตกลงไว้แต่แรก

3) ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินไม่เป็นของผู้ซื้อ ในกรณีที่โครงการไม่ได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินของโครงการนั้น แต่ใช้การเช่าที่ดินเพื่อทำโครงการแทน พอมีการโอนกรรมสิทธิ์ ผู้ซื้อกลับกลายเป็นผู้เช่าที่ดินและต้องทำการต่อสัญญาใหม่เมื่อครบกำหนด

4) ปัญหาห้องไม่เรียบร้อย เช่น พื้นไม่เรียบร้อย น้ำรั่วซึม ผนังมีรอยร้าว

เมื่อเกิดปัญหาข้างต้นกับภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ รัฐจึงได้เข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์[3] ดังนี้

1) มาตรการการเงิน ให้สนับสนุนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและปานกลางให้สามารถซื้อที่อยู่อาศัยเพื่อช่วยกระตุ้นตลาดสินเชื่อที่อยู่อาศัยและภาคอสังหาริมทรัพย์ของประเทศ

2) มาตรการการคลัง การลดค่าธรรมเนียมสำหรับการจดทะเบียนสิทธิ โดยให้ลดการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนการโอนกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์และค่าจดทะเบียนการจำนองอสังหาริมทรัพย์และห้องชุดจากเดิมร้อยละ 2 ของราคาประเมินทุนทรัพย์ในกรณีการโอนและร้อยละ 1 ของมูลค่าที่จำนอง แต่ไม่เกิน 200,000 บาท ในกรณีการจำนองฯ เหลือร้อยละ 0.01 และสำหรับผู้ที่ซื้ออสังหาริมทรัพย์ ไม่ว่าจะเป็นอาคารพร้อมที่ดิน หรือห้องชุดในอาคารชุด ในราคาต่ำกว่า 3 ล้านบาท สามารถนำเอา 20% ของราคาบ้าน ไปหักลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้เป็นเวลา 5 ปี

---

[3] สำนักงานนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2558). ***มาตรการการเงินการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับที่85/2558).*** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.mof.go.th/home/Press_release/News2015/085.pdf. [2558, 13 ตุลาคม].

และแม้ว่ารัฐจะได้ออกมาตรการดังกล่าวมาเพื่อกระตุ้นการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์โดยให้หน่วยงานของรัฐและธนาคารเข้ามาเป็นผู้ให้สินเชื่อที่อยู่อาศัย แต่ปัญหาภายหลังจากการทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่เกิดกับผู้บริโภค หาได้ระงับไปไม่ กล่าวคือ ปัญหาการก่อสร้างบ้านไม่แล้วเสร็จตามสัญญาหรือก่อสร้างไม่เป็นไปตามสัญญาหรือปัญหาสิ่งปลูกสร้างชำรุดหลังการส่งมอบจนทำให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากการซื้ออสังหาริมทรัพย์ประเภทที่อยู่อาศัย

ซึ่งปัญหาดังกล่าวถือเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งที่จะนำไปสู่การพัฒนาภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทย อีกทั้งเมื่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เจริญเติบโตในอัตราสูงก็จะผลักดันอัตราการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมการผลิตที่เกี่ยวเนื่องหรืออุตสาหกรรมบริการ เช่น ผู้ผลิตโฆษณา สื่อโฆษณา สถาบันการเงิน ฯลฯ ย่อมจะมีอัตราการเจริญเติบโตสูงตามไปด้วย เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ซื้ออสังหาริมทรัพย์ อันจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ให้สามารถเติบโตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ภาครัฐจึงมีแนวความคิดออกกฎหมายการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาโดยมีความมุ่งหมายจะนำไปใช้บังคับเพื่อแก้ปัญหาของภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นสำคัญ

ประโยชน์ของการนำระบบการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญามาใช้บังคับกับสัญญาต่างตอบแทน อาจกล่าวได้ดังนี้[4]

1) ด้านของคู่สัญญาฝ่ายที่เป็นผู้ซื้อ ระบบการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาจะช่วยสร้างความมั่นใจและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ซื้อว่าเมื่อผู้ซื้อได้ชำระราคาแล้ว หากไม่มีการส่งมอบสินค้าตามสัญญา ผู้ซื้อจะได้รับเงินคืน

2) ด้านของคู่สัญญาฝ่ายที่เป็นผู้ขาย ระบบการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาจะเป็นกลไกให้ความเสมอภาคระหว่างผู้ประกอบการรายเล็กกับผู้ประกอบการรายใหญ่ในเรื่องความน่าเชื่อถือที่มีผลต่อการตัดสินใจซื้อของผู้ซื้อและเกิดความยุติธรรมในการแข่งขัน

3) ด้านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ระบบการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาจะเป็นกลไกในการป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการที่มีเจตนาไม่สุจริตเข้ามาอยู่ในระบบ ทำให้มีการแข่งขันอย่างยุติธรรมอันจะเป็นการวางรากฐานให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มีมาตรฐานในระยะยาว

4) ด้านเศรษฐกิจ เมื่อประชาชนมีความมั่นใจในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ย่อมทำให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เติบโตอย่างมั่นคง จะก่อให้เกิดการลงทุน เกิดการจ้างงานในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และธุรกิจเกี่ยวเนื่องอื่นๆ ซึ่งจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ

---

[4] อมรรัตน์ จารุรัตน์. (2553). “กฎหมายว่าด้วยการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา: สาระสำคัญและผลการดำเนินงาน”. ***วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์,*** ปีที่ 16 (ฉบับที่ 61), หน้า 60.

อย่างไรก็ตาม นับจากวันที่พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2551 ปรากฏข้อเท็จจริงว่ายังไม่มีผู้ซื้อหรือผู้ประกอบการรายใดมาใช้บริการสถาบันการเงินที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาตามพระราชบัญญัตินี้ ในขณะที่ปัญหาสถิติเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์มายังสำนักงานคณะกรรมคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.)[5] ยังมีตัวเลขสูงอย่างต่อเนื่อง อาจกล่าวได้ว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 ยังไม่ประสบผลตามเจตนารมณ์ที่ต้องการนำพระราชบัญญัตินี้มาใช้เพื่อลดหรือบรรเทาปัญหาที่เกิดจากการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์[6] จึงเห็นว่าจำเป็นที่ต้องศึกษา ถึงปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เพื่อให้เกิดสภาพการบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวความคิด ความหมาย ประวัติความเป็นมาและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายการรักษาผลประโยชน์ของคู่สัญญา

2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของคู่สัญญา

3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายการดูแลผลประโยชน์ทางคู่สัญญา

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อกฎหมายในปัจจุบันเพื่อให้ธุรกรรมการรักษาผลประโยชน์ของคู่สัญญาโดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับธุรกรรมสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่อยู่อาศัยมีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากยิ่งขึ้น

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงต่อระบบภาคธุรกิจการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่อยู่อาศัย และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาระหว่างผู้ซื้อหรือผู้บริโภคกับผู้ประกอบการหรือเจ้าของโครงการที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญา และเพื่อลดปัญหาการร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) หรือลดปัญหาการนำคดีขึ้นสู่ศาล

---

[5] เดลินิวส์. (2558). ***แห่ร้องเรียนสำนักงานคณะกรรมคุ้มครองผู้บริโภคเฉียด 4,000 ราย.*** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.dailynews.co.th/economic/340488. [2558, 10 สิงหาคม].

[6] บริษัทเจ้าพระยามหานคร จำกัด (มหาชน). (2557). ***สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ปลุกใช้ กฎหมายเอสโครว์ลดเสี่ยงส่งมอบบ้านช้า.*** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.cmc.co.th/ข่าวคอนโด/151.html. [2558, 10 สิงหาคม].

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาอิสระฉบับนี้มุ่งศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 โดยศึกษาประเด็นปัญหาการนำพระราชบัญญัตินี้มาบังคับใช้เพื่อแก้ปัญหาการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ประเภทบ้านจัดสรรหรืออาคารชุด รวมถึงการนำมาใช้กับสัญญาต่างตอบแทนอื่นๆ ซึ่งจะได้ศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศเพื่อจะนำมาใช้เป็นแนวทางแก้ไข โดยเน้นศึกษากฎหมายของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ กฎหมายเอสโครว์ของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Financial Code) และกฎหมายเครือรัฐออสเตรเลีย ได้แก่ กฎหมาย Settlement Agent Act 1981 ของรัฐออสเตรเลียตะวันตก

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาผู้ขียนใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์เอกสารจากตำรา บทความ สิ่งพิมพ์ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ตัวบทกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตำราและกฎหมายต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวความคิด ความหมาย ประวัติความเป็นมาและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายการรักษาผลประโยชน์ของคู่สัญญา

2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของคู่สัญญา รวมถึงการคุ้มครองทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้สัญญาดูแลผลประโยชน์ของต่างประเทศ

3. ทำให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับประเภทของสัญญาที่ควรอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการรักษาผลประโยชน์ของคู่สัญญา รวมทั้งภาระหน้าที่ของผู้ดูแลผลประโยชน์และการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินภายใต้สัญญาดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาในส่วนที่เกี่ยวกับธุรกรรมสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่อยู่อาศัย

4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางแก้ไขข้อกฎหมายในปัจจุบันเพื่อให้ธุรกรรมการรักษาผลประโยชน์ของคู่สัญญาโดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับธุรกรรมสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่อยู่อาศัย มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากยิ่งขึ้น