

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

จากสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันที่เติบโตอย่างรวดเร็วไม่อาจปฏิเสธได้เลยว่า ปัจจัยสี่ด้านที่พัวพันกันเป็นหนึ่งในปัจจุบันที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ และเพราะด้วยเหตุปัจจัยต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาของสภาพการจราจรในเขตตัวเมืองอุตสาหกรรม หรือในด้านการศึกษาที่มีคุณภาพ หรือด้านสาธารณสุขที่ทันสมัย ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วมักจะกระจุกตัวอยู่ในตัวเมืองใหญ่ๆ¹ เป็นต้น ซึ่งทำให้ประชากรมีการเคลื่อนย้ายที่อยู่อาศัยด้วยเหตุผลต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นความสะดวกสบายของคนทำงานในเมืองหลวงหรือด้านการศึกษาของเด็กต่างจังหวัดที่เข้ามาศึกษาในเมืองหลวง ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นสาเหตุให้ธุรกิจที่พัวพันกันให้เข้าเกิดขึ้นอย่างมากมายทั่วประเทศ และมีอยู่อย่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการเช่าแบบรายวัน รายสัปดาห์ หรือรายเดือน และมีการเรียกชื่อที่พัวพันกันอย่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็น เกสต์เฮาส์ อพาร์ทเมนต์ แมนชั่น หรือหอพัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดที่เป็นจุดศูนย์รวมของแหล่งงาน เขตอุตสาหกรรม และสถานศึกษา เช่น กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ตลอดจนจังหวัดใหญ่ๆที่เป็นที่ตั้งของเขตอุตสาหกรรม

โดยทั่วไปผู้ประกอบการธุรกิจให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยและผู้เช่าจำนวนไม่น้อยยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเงื่อนไขข้อตกลงทางการเช่า เช่น กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการดำเนินธุรกิจให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ ข้อปฏิบัติของผู้เช่าและผู้ให้เช่า ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ทั้งของผู้เช่าและผู้ให้เช่า เป็นต้น ซึ่งทำให้เกิดปัญหาและความยุ่งยากตามมาระหว่างตัวผู้เช่าและผู้ให้เช่าเอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วข้อปฏิบัติระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่านั้นจะถูกกำหนดในรูปแบบของสัญญาเช่าระหว่างกันโดยฝ่ายผู้ให้เช่าเป็นผู้ร่างสัญญาเช่าและเงื่อนไขต่างๆในการอยู่อาศัย และด้วยเหตุนี้เองทำให้สัญญาเช่าที่ร่างโดยผู้ให้เช่าหรือผู้ประกอบการนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ตัวผู้ให้เช่ามากกว่าผู้เช่า ซึ่งถือเป็นสัญญาเช่าที่ไม่เป็นธรรมและจำกัดสิทธิของผู้เช่าอย่างตามอำเภอใจ และด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้กฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับ และรวมถึงประกาศต่างๆที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามลำดับศักดิ์

¹ ราชกิจจานุเบกษา. (2562). *ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่องจำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2562*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2563/E/024/T_0017.PDF [2563, 17 เมษายน].

ของกฎหมายที่สูงกว่าออกมาเพื่อมุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิของผู้เช่าที่เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยเป็นสำคัญ อาทิเช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้ออกประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาเรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ.2561² เพื่อเป็นแนวทางให้การกำหนดข้อสัญญาระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในแง่มุมมองของผู้ให้เช่าที่ถูกควบคุมและจำกัดสิทธิและหน้าที่ในการประกอบธุรกิจให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัย ก็มักพบปัญหาข้อพิพาทระหว่างฝ่ายผู้เช่าและฝ่ายผู้ให้เช่าในหลายรูปแบบ ได้แก่ การไม่ปฏิบัติตามสัญญาของผู้เช่า การอยู่อาศัยโดยการละเมิดสิทธิผู้ให้เช่า การดำเนินการฟ้องร้องทางแพ่งของฝ่ายผู้ให้เช่าเพื่อเรียกร้องความเสียหายที่ใช้เวลานานและไม่เป็นธรรมต่อผู้ให้เช่า ในกรณีที่สัญญาเช่าสิ้นสุดลงแล้ว การไม่ชำระค่าเช่า หรือการสร้าง ความเสียหายต่อทรัพย์สินที่ให้เช่า เป็นต้น การที่กฎหมายเปิดช่องให้อำนาจแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีอำนาจออกกฎระเบียบมาควบคุมสิทธิและหน้าที่ของผู้ให้เช่าอย่างไม่มี การกำหนดแนวทางและขอบเขตที่ชัดเจน จึงอาจทำให้สิทธิในแง่มุมมองของผู้ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยอาจถูกตีตรอนสิทธิโดยชอบตามกฎหมายได้ กล่าวคือ การที่ผู้ให้เช่าไม่อาจกลับเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของตนในระยะเวลาที่เหมาะสมนั้นก่อให้เกิดผลเสียแก่ผู้ให้เช่า ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเรียกร้องค่าเสียหาย การไม่สามารถนำอสังหาริมทรัพย์ที่ตนมีกรรมสิทธิ์โดยชอบด้วยกฎหมายไปใช้สอยหรือพัฒนาให้เกิดผลประโยชน์ที่เพิ่มพูนได้ ซึ่งโดยธรรมชาติของธุรกิจนั้นมีการแข่งขันที่สูง มีปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการจำนวนมากซึ่งล้วนแล้วแต่ใช้ความรวดเร็วในการตัดสินใจและบริหารจัดการ โดยหากปฏิบัติตามกระบวนการทางกฎหมายปัจจุบันที่ต้องใช้ระยะเวลาและมีขั้นตอนที่ยุ่งยากต่อไปย่อมส่งผลเสียต่อผู้ให้เช่าผู้ซึ่งเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์โดยชอบด้วยกฎหมายในอสังหาริมทรัพย์ให้เช่าเพื่อการอยู่อาศัย รวมถึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเนื่องจากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่อาจได้รับประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ของตนและนำรายได้มาพัฒนาคุณภาพชีวิตและนำรายได้มาคำนวณเป็นภาษีเพื่อพัฒนาประเทศอีกทั้งเมื่อพิจารณาปัญหาในแง่มุมมองการตีความกฎหมายเนื่องจากบทกฎหมายที่เป็นแม่บทเรื่องเช่าทรัพย์ได้บัญญัติไว้อย่างกว้างขวางการใช้กฎหมายจึงต้องอาศัยการตีความจากผู้ซึ่งผู้ซึ่งใช้บทกฎหมายดังกล่าวควรตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งฝ่ายผู้เช่าและฝ่ายผู้ให้เช่า อย่างเท่าเทียมกันตามหลักเสมอภาค มิใช่มุ่งเน้นให้ความคุ้มครองสิทธิของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น

² ราชกิจจานุเบกษา. (2561). *ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๑.* (ออนไลน์).เข้าถึงได้จาก: <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/E/035/12.PDF> [2563, 17 เมษายน].

จากสภาพปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการที่บทกฎหมายเปิดช่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีอำนาจออกกฎระเบียบข้อบังคับเพื่อควบคุมธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา นั้น ยังไม่สามารถให้การคุ้มครองผู้เช่าและผู้ให้เช่าได้อย่างครบถ้วนและครอบคลุม จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัย ให้มีความครอบคลุมและมีการกำหนดขอบเขตการใช้และตีความอย่างชัดเจนมากขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เช่าและผู้ให้เช่าจากการทำสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งให้เกิดความเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการไม่ได้รับความคุ้มครองของผู้ให้เช่าในการทำสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัย
2. เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้เช่าและผู้ให้เช่าในสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัย
3. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสัญญาให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยของกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย
4. เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหากฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยในประเด็นที่เกี่ยวกับปัญหาความไม่เป็นธรรมที่เกิดกับผู้ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัย
5. เพื่อเสนอแนวทางการแก้ปัญหาและเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้มีความครอบคลุมและเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมและเพียงพอที่จะให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัย จึงต้องศึกษาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อวิเคราะห์หาแนวทางการแก้ปัญหาเพื่อให้เป็นกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ต่อไปและเพื่อให้ผู้ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยได้รับความคุ้มครองและเกิดความเป็นธรรมมากขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเรื่องปัญหาทางกฎหมายของการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาเน้นศึกษาปัญหาของกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัย โดยจะศึกษา หลักเกณฑ์ของกฎหมาย แนวคิดหลักการและเหตุผล อีกทั้งปัญหาและอุปสรรค ในการจัดทำสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัย ตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหา โดยจะ ทำการศึกษาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนนิติกรรมสัญญาและการเช่าทรัพย์ อีกทั้ง ศึกษาเปรียบเทียบจากหลักเกณฑ์ทางกฎหมายอื่นๆ ทั้งในกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายของ ประเทศไทย อันจะนำมาซึ่งแนวทางการปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย เพื่อให้เป็นกฎหมายที่มี ประสิทธิภาพและเกิดความเป็นธรรมต่อผู้ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยและเพื่อให้เกิด ความเหมาะสมต่อการบังคับใช้ต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยผู้ศึกษา ค้นคว้าจากตำรากฎหมาย หนังสือ บทความ ทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ ตลอดจนข้อมูลทาง กฎหมายจากเว็บไซต์ทางอินเทอร์เน็ต เช่น คู่มือ ด้วบทกฎหมาย บทความ งานวิจัย เอกสารแจกจ่าย หรือข้อคิดเห็นต่างๆที่เกี่ยวข้อง ทั้งของไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาเรียบเรียง วิเคราะห์ ให้เกิด องค์กรความรู้ เพื่อนำมาหาข้อสรุป แนวทางการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาของการไม่ได้รับความคุ้มครองของผู้ให้เช่าในการทำ สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัย
2. เพื่อให้ทราบความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้เช่าและผู้ให้เช่าใน สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัย
3. เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสัญญาให้เช่า อสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยของกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย
4. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่ อาศัย ถึงความครอบคลุมและคุ้มครองเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งของต่างประเทศและกฎหมายไทย

5. เพื่อใช้เป็นแนวทางการแก้ปัญหาและเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้มีความครอบคลุมและเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัย