

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยของประเทศไทยจริงอยู่ที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ให้ความสนใจและความสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ตามที่มิบบทบัญญัติไว้ใน มาตรา 61¹ วางหลักว่า “รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านความรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค” ฉะนั้นมาตรการทางกฎหมายไทยจึงมุ่งเน้นคุ้มครองผู้เช่าเป็นหลักจนบางครั้งในวิธีการใช้และการตีความก็ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยไม่ได้รับความยุติธรรมตามกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2562 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่ออกโดยข้าราชการฝ่ายเดียวอันเป็นใช้อำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารขัดต่อหลักนิติธรรมที่กำหนดให้มีการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยกำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการตราหรือออกกฎหมายเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ใช่ฝ่ายบริหารอีกทั้งยังขัดกับหลักกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26²

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 61 รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านความรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

“การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” อีกด้วย

ทั้งนี้การที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ออกประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2562 ออกกฎหมายภายในขอบเขตของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ซึ่งไม่ได้กำหนดกรอบขอบเขตของการให้เช่าไว้อย่างชัดเจนทำให้เกิดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่และการตีความกฎหมายผิดๆ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งก่อให้เกิดปัญหาและสร้างความไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการธุรกิจให้เช่าสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัย ซึ่งถ้าหากเปรียบเทียบกับกรณีที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิและคุ้มครองผู้บริโภคไว้เป็นกรณีพิเศษเนื่องจากผู้บริโภคมีศักยภาพทางด้านกายภาพที่แตกต่างหรือด้อยกว่าบุคคลทั่วไปการที่กฎหมายรับรองให้สิทธิพิเศษเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมในสังคมย่อมไม่ใช่การตรากฎหมายในลักษณะที่จำกัดสิทธิหรือในลักษณะที่มุ่งคุ้มครองให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบในสังคม และยังเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ต่างจากประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาฯ ที่บทบัญญัติตามประกาศได้มุ่งเน้นคุ้มครองผู้เช่าสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยเป็นหลักทั้งที่มีสถานะ สิทธิและหน้าที่ในสังคมเช่นเดียวกันกับผู้ให้เช่า ทำให้ผู้ให้เช่าไม่ได้รับความคุ้มครองและเกิดความไม่เป็นธรรม ตามประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมที่เกิดกับผู้ให้เช่าในการทำสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัย ประการแรกมีว่าตามกฎหมายของประเทศไทยสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยกฎหมายไม่ได้กำหนดแบบในการทำสัญญาเช่าไว้เพียงแต่กำหนดว่าต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบเป็นสำคัญจึงจะฟ้องร้องบังคับคดีกันได้ ปัญหาการที่กฎหมายไทยไม่ได้กำหนดแบบของการทำสัญญาเช่าเอาไว้ นั่นเมื่อความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำของผู้เช่า ถ้าไม่ได้ทำสัญญาเช่าเป็นหนังสือผู้ให้เช่าจะฟ้องร้องบังคับคดีตามมูลเหตุสัญญาเช่าทรัพย์หาได้ไม่ ทำให้ผู้ให้เช่าไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของผู้เช่าย่อมตกเป็นប់แก่ผู้ให้เช่า ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่ในการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยผู้ให้เช่ามักจะทำสัญญาเช่าเป็นหนังสือเพื่อให้เกิดความคุ้มครองตามกฎหมายในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นซึ่งแทนที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยอัตโนมัติเลยกลับเป็นตัวของผู้ให้เช่าเองที่มีภาระหน้าที่ในการทำสัญญาเช่าเป็นหนังสือ

ประเด็นปัญหาถัดไปมีว่า กรณีที่ผู้เช่าเอาทรัพย์สินที่เช่าออกให้เช่าช่วงโดยชอบ กฎหมายวางหลักว่าผู้เช่าช่วงย่อมต้องรับผิดชอบผู้ให้เช่าเดิมโดยตรง แต่อย่างไรก็ตามการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดแบบและวิธีการให้ความยินยอมไว้จึงต้องนำหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้ในเรื่องเช่าช่วงด้วย กล่าวคือความยินยอมสามารถกระทำได้โดยวาจาและลายลักษณ์อักษรและสามารถให้ก่อน ขณะ และหลังทำสัญญาเช่าก็ได้ ทั้งนี้ผู้เช่าช่วงสามารถจำกัดความรับผิดชอบของตนต่อผู้ให้เช่าได้ ซึ่งจะ ทำให้ผู้ให้เช่าไม่ได้รับความเป็นธรรม

ปัญหาความไม่เป็นธรรมในเรื่องค้ำประกันของผู้ให้เช่า ในหลักเกณฑ์เรื่องค้ำประกัน ความเสียหายต่อทรัพย์สินที่เช่าส่วนใหญ่ผู้ให้เช่ามักจะใช้เงินมัดจำเป็นหลักประกันความเสียหายซึ่ง ตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2562 ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจเรียกเก็บค่าเช่าล่วงหน้าและเงินประกันเมื่อรวมกันแล้วเกินกว่าสามเดือนของอัตราค่าเช่าคิดเป็นรายเดือน โดยการกำหนดดังกล่าว เป็นการกำหนดในอัตราที่แน่นอนและไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกัน กล่าวคือในเมืองใหญ่ๆค่าครองชีพรวมถึงค่าก่อสร้างปรับปรุงทรัพย์สินที่ให้เช่านั้นย่อมมีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าในเมืองเล็กๆหรือต่างจังหวัดซึ่งในการกำหนดอัตราของเงินประกันที่สมควรเรียกเก็บควรคำนึงถึงมูลค่าของใช้ที่อยู่ภายในอสังหาริมทรัพย์ให้เช่าด้วย เมื่อกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ตัวทรัพย์สินที่ให้เช่าทำให้เงินประกันที่เรียกเก็บไว้ตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาฯไม่เพียงพอต่อความเสียหายทำให้ผู้ประกอบธุรกิจไม่ได้รับความเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

นอกจากนี้สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยเป็นสัญญาที่คำนึงถึงคุณสมบัติของตัวผู้เช่าเป็นสำคัญ ดังนั้นเมื่อมีการทำสัญญาเช่ากันหากกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ผู้เช่าต้องลงทะเบียนกับหน่วยงานท้องถิ่นที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่หรือให้อำนาจแก่ผู้ให้เช่าในการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมของตัวผู้เช่าย่อมเป็นการช่วยผู้ให้เช่าในการคัดกรองผู้เช่าอีกชั้นตอนหนึ่ง ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความคุ้มครองและความปลอดภัยแก่ตัวผู้เช่าและผู้ให้เช่าทั้งสองฝ่าย

ดังที่กล่าวมาแล้วอาจสรุปได้ว่าปัญหาความไม่เป็นธรรมที่เกิดกับผู้ให้เช่าในการทำสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยกฎหมายไทยควรกำหนดให้สัญญาเช่ามีแบบหรือต้องทำเป็นหนังสือและควรเพิ่มบทบัญญัติเรื่องการให้เช่าช่วงไว้เป็นการเฉพาะและเป็นหน้าที่ของผู้เช่าเดิมที่ต้องรับผิดชอบในความผิดและความเสียหายที่ผู้เช่าช่วงที่เป็นผู้กระทำต่อทรัพย์สินที่เช่านั้น โดยกำหนดให้ข้อตกลงที่มีลักษณะจำกัดความรับผิดชอบของผู้เช่าเดิมเป็น โฆษะ อีกทั้งเรื่องการค้ำประกันต่อความเสียหายในสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยควรแก้ไขบทบัญญัติของประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาฯที่กำหนดให้เรียกเก็บเงินล่วงหน้าและเงินประกันเมื่อรวมกันแล้วมี

จำนวนไม่เกินกว่าสามเดือน เป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่คำนึงถึงมูลค่าของทรัพย์สินที่เช่าที่มีมูลค่าแตกต่างกันไปในแต่ละทำเลที่ตั้ง อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินที่เช่าด้วย อย่างไรก็ตามควรมีการเพิ่มบทบัญญัติกฎหมายให้มีผู้ค้ำประกันในสัญญาเช่าซึ่งต้องเป็นผู้รับผิดชอบในกรณีที่ผู้เช่าค้างค่าเช่าหรือกรณีที่ทรัพย์สินที่เช่าเสียหาย เพื่อให้เกิดความคุ้มครองที่เป็นธรรมแก่ตัวผู้ให้เช่า

ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมในการบอกเลิกสัญญาและผลของการสิ้นสุดสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัย ตามกฎหมายของไทยสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยสามารถสิ้นสุดลงได้โดยผลของกฎหมายหรือโดยการบอกเลิกสัญญา ตามที่ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาฯ ได้ให้สิทธิแก่ฝ่ายผู้เช่าเพียงฝ่ายเดียวในการบอกเลิกสัญญาก่อนสัญญาเช่าที่มีกำหนดระยะเวลาจะครบกำหนดหากผู้เช่าได้อยู่อาศัยมาแล้วไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของระยะเวลาตามสัญญาโดยไม่มีเหตุอันสมควร ถ้ามองในมุมมองของผู้ให้เช่าถ้าหากอสังหาริมทรัพย์อยู่ที่ทำเลที่ตั้งที่ต้องอาศัยช่วงระยะเวลาในการปล่อยเช่าการที่ผู้เช่าบอกเลิกสัญญาเช่าก่อนครบกำหนดระยะเวลา ทำให้ผู้ให้เช่าได้รับความเสียหายในการเสียโอกาสในทางธุรกิจจากเหตุแห่งการบอกเลิกสัญญาเช่านั้น ในทางกลับกันตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาฯ ได้จำกัดสิทธิในการบอกเลิกสัญญาของฝ่ายผู้ให้เช่าหากผู้เช่ามิได้ผิดสัญญาอันเป็นสาระสำคัญข้อใดข้อหนึ่งด้วยจะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายไทยกำหนดเช่นนี้เห็นได้ชัดเจนว่ากฎหมายมุ่งเน้นให้ความคุ้มครองเฉพาะผู้เช่าเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งถือเป็นความไม่เป็นธรรมต่อผู้ให้เช่า หากกรณีทำเลที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่การคงไว้ซึ่งสัญญาเช่าจะเป็นการขัดขวางมูลค่าอย่างเหมาะสมทางเศรษฐกิจของที่ดินและทำให้สูญเสียผลประโยชน์เป็นอย่างมากต่อผู้ให้เช่า

ทั้งนี้ อาจสรุปได้ว่าปัญหาที่เกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมในการบอกเลิกสัญญาและผลของการสิ้นสุดสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัย ตามกฎหมายของไทยควรแก้ไขบทบัญญัติเรื่องสิทธิในการบอกเลิกสัญญาเช่าให้เกิดความเท่าเทียมกันของทั้งฝ่ายผู้เช่าและผู้ให้เช่า กฎหมายอาจกำหนดเงื่อนไขของการบอกเลิกสัญญาให้มีความชัดเจนหรือเป็นกรณีเฉพาะไว้เพื่อยังคงไว้ซึ่งความคุ้มครองแก่ผู้เช่าและให้เกิดความเป็นธรรมแก่ตัวผู้ให้เช่าด้วย

ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตหรือการกระทำละเมิดและแย่งการครอบครองหรือบุกรุกในอสังหาริมทรัพย์ของผู้ให้เช่า เมื่อสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์นั้นสิ้นสุดลงหน้าที่ของผู้เช่าประการหนึ่งคือการย้ายออกและส่งมอบอสังหาริมทรัพย์คืนให้แก่ผู้ให้เช่าแต่ในทางปฏิบัติเมื่อสัญญาเช่าสิ้นสุดลงผู้เช่าไม่ยอมย้ายออกหรือส่งมอบทรัพย์สินคืนให้แก่ผู้ให้เช่า ผู้ให้เช่าจึงต้องไปฟ้องขับไล่ด้วยกระบวนการทางศาลซึ่งมีหลายขั้นตอนและใช้เวลานาน ซึ่งกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ผู้เช่าออกจากทรัพย์สินที่เช่าก็ใช้เวลานานพอสมควร และระหว่างนั้นถือ

เป็นการอยู่โดยละเมิดสิทธิการครอบครองของผู้ให้เช่าทำให้ผู้ให้เช่าได้รับความเสียหายและเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ให้เช่าไม่ว่าจะเป็นค่าธรรมเนียมศาล ค่าทนาย เป็นต้น ดังนั้นในการทำสัญญาเช่าทรัพย์สินผู้ให้เช่าจึงมีความจำเป็นที่ต้องระบุข้อตกลงเกี่ยวกับการกลับเข้าครอบครองทรัพย์สินของผู้ให้เช่าแต่ตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยเรื่องสัญญาฯ ได้ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจมีสิทธิทำการปิดกั้นไม่ให้ผู้เช่าเข้าใช้ประโยชน์ในอาคารรวมถึงสิทธิในการยึดทรัพย์สินหรือขนย้ายทรัพย์สินของผู้เช่าออกจากทรัพย์สินที่ให้เช่าหากยังไม่ได้มีการบอกเลิกสัญญาโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาก็ต้องใช้ระยะเวลาการบอกกล่าวล่วงหน้าตามแต่กรณี ซึ่งล้วนแล้วแต่จะทำให้ผู้ให้เช่าได้รับความเสียหายจากการอยู่อาศัยของผู้เช่าเมื่อสัญญาเช่าสิ้นสุดลง

ผู้เขียนเห็นสมควรว่ากฎหมายไทยควรเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการคุ้มครองสิทธิของผู้ให้เช่าก่อนศาลมีคำพิพากษาขับไล่ให้ผู้เช่าและบริวารออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ให้เช่านั้นรวมถึงควรเพิ่มมาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ให้เช่าในกรณีผู้เช่ากระทำการประวิงคดีอีกบทหนึ่งด้วย หรือกรณีอาจกำหนดโทษทางกฎหมายอาญาเพื่อเป็นการลงโทษหากผู้เช่าไม่ยอมออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่เช่าในกำหนดระยะเวลา กล่าวคือ ให้สิทธิแก่ผู้ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยมีอำนาจในการออกหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้เช่าที่อยู่อาศัยโดยการละเมิดสิทธิของผู้ให้เช่าออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่เช่าในระยะเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นจะมีโทษทางอาญาทางกฎหมาย เป็นต้น โดยโทษทางอาญาจะเป็นมาตรการทางกฎหมายขั้นดีในการป้องกันการประวิงคดีของผู้เช่าและเป็นการเยียวยาความเสียหายอย่างทันที่ในกรณีผู้เช่าอยู่โดยละเมิดสิทธิของผู้ให้เช่าที่มีสิทธิโดยชอบธรรมตามกฎหมาย

จากปัญหาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการที่กฎหมายลำดับรองออกมาเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เช่าเป็นสิ่งสำคัญโดยไม่มีขอบเขตการใช้และการตีความกฎหมายอย่างถูกต้อง ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยทำให้ผู้ให้เช่าไม่ได้รับความเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ประกอบกับประเทศไทยตามกฎหมายหลักไม่มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยไว้เป็นการเฉพาะคงมีแต่กฎหมายเช่าทรัพย์สินในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดหน้าที่และสิทธิของคู่สัญญาไว้เท่านั้น ในการทำสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยจึงมีช่องว่างของกฎหมายและความให้สิทธิการคุ้มครองตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยข้อสัญญาฯที่ไม่เท่าเทียมกัน

ดังนั้น หากมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัย โดยมีมาตรฐานเป็นการทั่วไปซึ่งไม่มุ่งเน้นให้ประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ก็จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยและรวมถึงตัวผู้เช่าอสังหาริมทรัพย์นั่นเองด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาดังที่กล่าวมา ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2562 รวมถึงบทบัญญัติ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านี้ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพสูงสุดแก่ผู้เช่าและผู้ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัย ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยการกำหนดตัวอย่างรูปแบบของสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยและเห็นควรกำหนดองค์ประกอบในส่วนของกฎเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆที่จำเป็นในการทำสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยโดยไม่มุ่งเน้นคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด เช่น กำหนดระยะเวลาการเช่า รายละเอียดการวางเงินประกันความเสียหาย ระยะเวลาการส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าคืนเมื่อสัญญาสิ้นสุดลง เป็นต้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและมีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนในการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยยิ่งขึ้น

2) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 544 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติไว้ว่า “ทรัพย์สินซึ่งเช่ากัน ผู้เช่าจะให้เช่าช่วงหรือโอนสิทธิของตนอันมีในทรัพย์สินนั้นไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนให้แก่บุคคลภายนอก ท่านว่าหาอาจทำได้ไม่ เว้นแต่จะได้ตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่นในสัญญาเช่า” ผู้เขียนเห็นควรให้แก้ไขเป็น “ผู้เช่าจะให้เช่าช่วงหรือโอนสิทธิของตนอันมีในทรัพย์สินนั้นไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนให้แก่บุคคลภายนอกได้ก็ต่อเมื่อได้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้เช่าและผู้เช่าช่วงเป็นสำคัญ”

นอกจากนี้เห็นควรเพิ่มบทบัญญัติ มาตรา 544 วรรคท้ายว่า “ท่านว่าการทำสัญญาเช่าช่วง จะมีผลบังคับได้ตามกฎหมายก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมเป็นหนังสือลงลายมือชื่อฝ่ายผู้ให้เช่าเป็นสำคัญ อีกทั้ง การให้ความยินยอมของผู้ให้เช่าไม่ถือเป็นการตัดสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายต่อผู้เช่าเดิมเพราะเหตุแห่งผู้เช่าช่วงเป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้น” การบัญญัติกฎหมายให้มีการกำหนดแบบและวิธีให้ความยินยอม และขอบเขตของความรับผิดชอบของผู้เช่าช่วง โดยให้กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวนี้ อีกทั้งยังสงวนไว้ซึ่งสิทธิของผู้ให้เช่าในการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำของผู้เช่าช่วงต่อผู้เช่าเดิมแม้ผู้ให้เช่าจะอนุญาตให้มีการเช่าช่วงก็ตาม ทั้งนี้จะทำข้อตกลงเพื่อจำกัดความรับผิดชอบของผู้เช่าช่วงหาได้ไม่ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการธุรกิจในการทำสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัย

3) แก้ไขประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2562 ข้อ 5 (2) ที่กำหนดให้ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจเรียกเก็บค่าเช่าล่วงหน้าและเงินประกันความเสียหายรวมกันมีจำนวนไม่เกินสามเดือนของอัตราค่าเช่าคิดเป็นเดือน ผู้เขียนเห็นว่าในการกำหนดอัตราเงินประกันความเสียหายควรคำนึงถึงมูลค่าและค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมบำรุงรักษาของทรัพย์สินที่ให้เช่าโดยดูจากทำเลที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้นเข้ามาเป็นปัจจัยสำคัญด้วย

นอกจากนี้ควรบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมไว้ในประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2562 เป็น ข้อ 8 “ให้กำหนดให้มีผู้ค้ำประกันในสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยซึ่งจะเป็นผู้ต้องรับผิดชอบความเสียหายที่ผู้เช่าก่อให้เกิดขึ้น” และการที่สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยเป็นสัญญาเช่าที่พิจารณาคุณสมบัติของตัวบุคคล ควรกำหนดให้ผู้ให้เช่ามีสิทธิในการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมของผู้เช่าได้หรืออาจจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ขึ้นทะเบียนผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น เพื่อเป็นมาตรการด้านความปลอดภัยแก่ทั้งฝ่ายผู้ให้เช่าและตัวผู้เช่าเอง ทั้งนี้ควรบัญญัติไว้ในข้อที่ 9 ของประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2562

4) ควรแก้ไขบทบัญญัติของประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาฯ ข้อ 4 (5) ที่บัญญัติว่า “กรณีสัญญาเช่าอาคารที่มีกำหนดระยะเวลา ผู้เช่ามีสิทธิบอกเลิกสัญญาเช่าอาคารก่อนสิ้นสุดสัญญาเช่าอาคารได้ ทั้งนี้ ผู้เช่าต้องพักอาศัยมาแล้วไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของระยะเวลาตามสัญญาเช่าอาคาร โดยต้องบอกกล่าวเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบธุรกิจทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวันและผู้เช่าต้องไม่ผิดนัดค้างชำระค่าเช่า หรือค่าใช้จ่ายอื่น” จะเห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้ให้สิทธิแก่ผู้เช่าในการบอกเลิกสัญญาเช่าแต่เพียงผู้เดียวในสัญญาเช่าที่มีกำหนดระยะเวลาโดยไม่มีเหตุอันสมควร จึงควรแก้ไขบทบัญญัติโดยการกำหนดเงื่อนไขในการบอกเลิกสัญญาไว้อย่างชัดเจนมิให้มีเพียงเงื่อนไขระยะเวลาในการเช่าที่ผู้เช่าได้พักอาศัยมาแล้วไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง อีกทั้งควรกำหนดแนวทางการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการบอกเลิกสัญญานั้นไว้ในกฎหมายด้วยเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ให้เช่า ตลอดจนกำหนดเงื่อนไขในการใช้สิทธิของการบอกเลิกสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ของผู้ให้เช่าในกรณีที่มีเหตุจำเป็นไว้ในกฎหมายด้วยซึ่งนอกจากจะคุ้มครองตัวผู้ให้เช่าแล้วยังจะคุ้มครองตัวผู้เช่าอีกด้วย

5) ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 4 หมวด 4 ความระงับแห่งสัญญาเช่า มาตรา 571/1 ที่กำหนดหลักเกณฑ์การเรียกค่าเสียหายในพฤติการณ์พิเศษกรณี que ผู้เช่าจงใจไม่ย้ายออกหรือจงใจประวิงคดีฟ้องขับไล่ของผู้ให้เช่าเมื่อสัญญาเช่าสิ้นสุดลงเพื่อ

จงใจให้ผู้เช่าย้ายออกจากทรัพย์สินที่เช่า และกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์ โดยชอบธรรมของผู้ให้เช่าต่อทรัพย์สินที่ให้เช่านั้นก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ผู้เช่าออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่เช่า

6) เพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้เช่าอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่โดยละเมิดสิทธิโดยชอบธรรมของผู้ให้เช่าเมื่อผู้ให้เช่าได้ส่งหนังสือแจ้งเตือนให้ย้ายออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่เช่านั้น โดยมีกำหนดระยะเวลาพอสมควรแล้วในกรณีที่ผู้เช่าเพิกเฉยไม่ย้ายออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ที่เช่า

ทั้งนี้ เพื่อให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเกี่ยวกับการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยและประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่องให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้เช่าและผู้ประกอบธุรกิจให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยอย่างเท่าเทียมกัน และเพื่อให้ข้อตกลงในสัญญาสามารถบังคับใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้มีความชัดเจนดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะทำให้ช่วยลดความขัดแย้งและขั้นตอนการดำเนินการระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่าในทางปฏิบัติอีกด้วยและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งผู้เช่าและผู้ให้เช่า หรือเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนที่มีความสนใจต่อธุรกิจให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยต่อไปในอนาคต