

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร

วัชชีรา ตปนียนันท์¹ กัลยา ตันศิริ²

สุชาติ ธรรมาพิทักษ์กุล³ ภูมิ โชคเหมา⁴

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร (2) แนวคิดและทฤษฎีในการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร (3) มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ (4) วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการซื้อบ้านจัดสรรกรณีหลักเกณฑ์การขออนุญาตจัดสรรที่ดิน การคุ้มครองทางด้านสัญญา และการให้รัฐเข้าคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร และ (5) เสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมในการซื้อบ้านจัดสรร โดยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล 3 วิธีการ ได้แก่ การวิจัยเอกสาร การตอบแบบสอบถาม จำนวน 400 คน และการสัมภาษณ์เจาะลึก จำนวน 16 คน และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาและแปลความหมายจากการเปรียบเทียบ

ผลการวิจัย พบว่า มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มีช่องว่างทางกฎหมายที่ทำให้ผู้ประกอบการหลีกเลี่ยงการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ที่ต้องแก้ไขให้การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยไม่ว่าจะกี่แปลง ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกันโดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน ไม่ว่าจะกี่ปีก็ตามต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดิน นอกจากนี้ ยังพบว่ามาตรการตรวจสอบการบังคับใช้สัญญาจะซื้อขายที่ดินจัดสรรไม่มีมาตรฐาน และการโฆษณาภายหลังจัดสรรที่ไม่มีการคุ้มครองตามกฎหมายนี้ ดังนั้น จึงต้องมีการแก้ไขกฎหมายกำหนดสัญญาให้เป็นมาตรฐานเดียวกันและต้องผ่านการตรวจสอบจากคณะกรรมการ รวมทั้งในสัญญาจะต้องมีการระบุระยะเวลาในการรับประกันความชำรุดบกพร่องให้ชัดเจน

คำสำคัญ: พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543; การจัดสรรที่ดิน; การคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร; ผู้ดูแลผลประโยชน์ของผู้สัญญา

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

การอ้างอิง:

วัชชีรา ตปนียนันท์, กัลยา ตันศิริ, สุชาติ ธรรมาพิทักษ์กุล และภูมิ โชคเหมา. (2564). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร. *วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์*, 11(2), 442-456.

¹ หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต โครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2086 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย

อีเมล: yingwatcheera@hotmail.com

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ บริษัท สมินีสู่ แอนด์ แอสโซซิเอตส์ จำกัด

⁴ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

Legal Measures for Protecting Housing Estate Purchasers

Watcheera Tapaniyanan¹ Kalaya Tansiri²
Suchart Thammapiatagkul³ Poom Chokmoh⁴

Abstract

This research article aims to study to (1) the background and importance of problems in protecting housing estate purchasers, (2) concepts and theories on protecting housing estate purchasers, (3) legal Measures for protecting housing estate purchasers under the law of Thailand and foreign countries, (4) analyze problems of the purchase of housing estates in respect of land allocation permission criteria, and (5) propose directions to improve the laws of Thailand to be efficient and fair for housing purchases. The researchers used the qualitative research methodology by using 3 methods of data collection, namely documentary research, questionnaire distributed to 400 people and in-depth interviews of 16 people. Data were analyzed using content analysis techniques and comparison interpretation.

The results of the research revealed that the legal measures to protect purchasers of housing estates under the Land Development Act, B.E. 2543 have some gaps which business owners may avoid the application of land allocation. The law must be amended for the sale of the land that has been divided into sub-plots, no matter how many plots, dividing from a single plot or several plots of land from the same connecting area for remuneration, no matter how many years of business, the business owner must apply for permission to allocate the land. In addition, it was found that there is no standard in the measures to review the effectiveness of the contract to buy and sell the allocated land. The post-allocation sell advertisement is not protected by this law. Therefore, the law must be revised to impose standard contract form and must be reviewed by the committee. The contract must clearly specify the defect warranty period.

Keywords: Land Development Act, B.E. 2543; Land Allocation; Escrow Agent;
Protecting Housing Estate Purchasers;

Type of Article: Research Article

Cite this article as:

Tapaniyanan, W., Tansiri, K., Thammapiatagkul, S., & Chokmoh, P. (2021). Legal measures for protecting housing estate purchasers. *Ph.D. in Social Sciences Journal*, 11(2), 442-456.

¹ Doctor of Laws Program, Doctor of Philosophy Program in Social Sciences, Ramkhamhaeng University
2086 Ramkhamhaeng Road, Huamak, Bangkapi, Bangkok, 10240, Thailand.

Email: yingwatcheera@hotmail.com

² Faculty of Law Ramkhamhaeng University.

³ SomnukSutee & Associates Company Limited

⁴ Faculty of Law, Dhurakij Pundit University.

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

บ้านเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อครอบครัว ซึ่งจากการเติบโตของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐได้มีส่วนกระตุ้นภาคเศรษฐกิจ อาทิ มีการทำโครงการรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานคร มีนโยบายการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งมองว่าเป็นแนวทางที่ดีที่ทำให้คนที่มีที่ดินรกร้างและไม่ได้ทำประโยชน์ปล่อยที่ดินออกมาทำให้ราคาที่ดินแถบชานเมืองและต่างจังหวัดมีราคาที่สูงขึ้น และมีการพัฒนาที่ดินเป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งจะทำให้เศรษฐกิจในประเทศดีขึ้น เนื่องจากธุรกิจอสังหาริมทรัพย์นั้นมีความสัมพันธ์ต่อการจ้างแรงงานและธุรกิจต่างๆ เช่น วัสดุก่อสร้างและอุปกรณ์ต่างๆ ดังนั้นหากธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มีการเติบโตขึ้นก็จะส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น ซึ่งปัจจุบันผู้ประกอบการธุรกิจหลายรายเข้ามาลงทุนธุรกิจบ้านจัดสรรเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดการแข่งขันทางการตลาด เพื่อดึงดูดความสนใจของผู้ซื้อบ้านจัดสรร ซึ่งปัจจุบันแม้จะมีพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 (Land Development Act, B.E. 2543) แต่ปัญหาการร้องเรียนกับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ในด้านธุรกิจบ้านจัดสรรมีการร้องเรียนมากติดอันดับ 1 ใน 10 ของปัญหาต่างๆ ปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับบ้านจัดสรรนั้น แม้จะมีการกำหนดสิทธิการได้รับความคุ้มครองของผู้บริโภคในสิทธิที่ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ สิทธิที่ได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา และสิทธิที่ได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย (Nawatrakulpisut, 2017) มีปัญหาโดยจำแนกปัญหาบ้านจัดสรร ดังนี้

1. ปัญหาหลักเกณฑ์การขออนุญาตจัดสรรที่ดิน พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 4 ได้กำหนดให้การจำหน่ายที่ดินโดยแบ่งแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งเป็นแปลง

เดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทนและในกรณีที่แบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไม่ถึงสิบแปลง แต่มาแบ่งที่ดินเพิ่มเติมภายในสามปี เมื่อรวมกันแล้วมีที่ดินตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจทำการแบ่งแยกที่ดินออกไปไม่ถึงสิบแปลงแล้วจำหน่าย เมื่อระยะเวลาผ่านไปสามปีก็จะทำการแบ่งแยกที่ดินแปลงติดกันเพื่อจำหน่ายไปเรื่อยๆ จนเป็นหลายแปลงติดกัน โดยที่ผู้ประกอบการไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจัดสรรเพื่อไม่ต้องรับผิดชอบในด้านจัดทำสาธารณูปโภคในโครงการ

2. ปัญหาการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรด้านโฆษณา เมื่อผู้ซื้อบ้านจัดสรรได้เห็นโฆษณาและได้เข้าไปดูโครงการได้มีการอธิบายรายละเอียดจากผู้ขาย แต่เมื่อทำสัญญาแล้วกลับไม่เป็นไปตามที่ได้โฆษณาและให้รายละเอียด ปัญหาการก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบที่ตกลงและไม่เป็นไปตามค่าที่ได้มีการประกาศโฆษณา เช่น ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 29 ระบุให้การโฆษณาโครงการจัดสรรที่ดินนั้น ข้อความที่โฆษณาจะต้องตรงกับหลักฐานและรายละเอียดที่กำหนดในคำขออนุญาต ซึ่งการที่ระบุไว้นี้เป็นโฆษณาก่อนที่จะเริ่มขาย ดังนั้น การโฆษณาภายหลังจัดสรรจะไม่อยู่ในความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้

3. ปัญหาการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรด้านสัญญา การที่ผู้ประกอบการบ้านจัดสรรไม่ใช้สัญญาสำเร็จรูป บทบังคับของการใช้สัญญา ความไม่เป็นธรรมของสัญญาและโทษของการไม่ใช้สัญญา ซึ่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 23 กำหนดให้ผู้ประกอบการบ้านจัดสรรต้องนำแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรมาใช้ในการประกอบกิจการ โดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องยื่นแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรประกอบเข้าไปในแฟ้มจัดสรรที่ผู้จัดสรรได้ยื่นขอ

อนุญาตจัดสรรเท่านั้น เพื่อให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินได้ตรวจสอบสัญญาที่จะใช้ในการซื้อขายที่ดินจัดสรรกับผู้บริโภคว่าเป็นแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อขายที่ดินจัดสรรตรงตามที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินประกาศกำหนดไว้หรือไม่ ในทางปฏิบัติผู้จัดสรรที่ดินทุกรายก็จะแนบบแบบมาตรฐานของสัญญาที่ดินจัดสรรดังกล่าวในการยื่นขออนุญาตจัดสรรที่ดินเพื่อให้ได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในเรื่องของการวางเงินจองและเงินมัดจำเพื่อซื้อบ้านจัดสรร โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ซื้อบ้านจัดสรรได้ยื่นกู้เงินกับสถาบันการเงินแล้วโดยสุจริตและตั้งใจจะซื้อบ้าน โดยมีใช้ความผิดของผู้ซื้อบ้านจัดสรร ทำให้เกิดปัญหาเรื่องของการขอคืนเงินจองเงินทำสัญญาดังกล่าว

4. ปัญหาการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรด้านโฆษณาด้านความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่อง ส่วนมากจะพบภายหลังเข้าอยู่อาศัยแล้ว เช่น ท่อน้ำ แตก รั่ว ต้น ไฟฟ้ารั่ววงจร หลังคารั่ว ผนังร้าว โครงสร้างบ้านมีปัญหา เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ผู้ซื้อบ้านจัดสรรไม่สามารถทราบล่วงหน้าได้ จึงเป็นปัญหาที่ผู้จัดสรรไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง เนื่องจากเมื่อพบความชำรุดบกพร่องแล้วในการเรียกร้องตามสัญญา สัญญาก็ได้ระบุถึงความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องไว้ ทำให้เกิดปัญหาว่า ผู้ประกอบธุรกิจต้องรับผิดชอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังการซื้อขายหรือไม่

5. ปัญหาการให้รัฐเข้าคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรเนื่องจากมีผู้บริโภคจำนวนมากร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญากับผู้ประกอบธุรกิจ เนื่องจากผู้ประกอบธุรกิจมีอำนาจในการต่อรองสูงกว่าผู้ซื้อบ้านจัดสรรและมีความชำนาญในธุรกิจมากกว่า ดังนั้นเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นการฟ้องร้องตามสัญญาจึงทำให้ผู้ซื้อบ้านจัดสรรไม่ได้รับความเป็นธรรม

ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงมุ่งเน้นศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร โดยศึกษาเทียบเคียงกฎหมายต่างประเทศ เช่น กฎหมายการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา (escrow agent) ของสหรัฐอเมริกา กฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาปรับใช้กับกฎหมายไทย เพื่อกำหนดแนวทางแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนา ในการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร ให้มีความชัดเจนและเหมาะสม งานวิจัยนี้จะมีประโยชน์ต่อสังคมไทยในการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร
2. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีในการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการซื้อบ้านจัดสรรกรณีหลักเกณฑ์การขออนุญาตจัดสรรที่ดิน การคุ้มครองทางด้านสัญญาและการให้รัฐเข้าคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร
5. เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมในการซื้อบ้านจัดสรร

ขอบเขตของการวิจัย

1. ด้านเนื้อหา ผู้วิจัยดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ความเป็นมา แนวคิดทฤษฎี โดยวิจัยทางเอกสาร ศึกษากรณีการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรเพื่อหามาตรการทางกฎหมายของไทยให้มีความเหมาะสมชัดเจน เป็นธรรม และมีสภาพบังคับได้อย่างแท้จริงเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของไทย

2. ด้านประชากรและตัวอย่าง

2.1 ประชากรในการตอบแบบสอบถาม ได้แก่ ผู้ซื้อบ้านจัดสรรทั่วประเทศ โดยผู้วิจัยเลือกตัวอย่างจาก 14 จังหวัด จำนวน 400 คน เนื่องจากไม่ทราบจำนวนประชากร

2.2 ประชากรในการสัมภาษณ์เจาะลึก ได้แก่ (1) เจ้าหน้าที่ผู้รวบรวมปัญหาของผู้บริโภคซื้อบ้านจัดสรรที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาการซื้อบ้านจัดสรร (2) ผู้ประกอบธุรกิจบ้านจัดสรร (3) ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายประจำสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค นักวิชาการและนักกฎหมาย และ (4) ผู้เชี่ยวชาญจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินของสำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ โดยผู้วิจัยเลือกตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงจากทั้ง 4 กลุ่ม รวมจำนวนทั้งสิ้น 16 คน

ประโยชน์ที่รับจากการวิจัย

1. ทำให้เข้าใจปัญหาในการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร
2. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีในการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร
3. ทำให้เข้าใจถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรตามกฎหมายไทย และต่างประเทศ
4. ทำให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการซื้อบ้านจัดสรรกรณีหลักเกณฑ์การขออนุญาตจัดสรรที่ดิน การคุ้มครองทางด้านสัญญาและการให้รัฐเข้าคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร
5. ทำให้สามารถหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมในการซื้อบ้านจัดสรร

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการจัดสรรที่ดินจะต้องมีการขออนุญาตในระยะแรกเริ่มของการจัดสรรที่ดินนั้นมีการนำที่ดินแปลงใหญ่หนึ่งแปลงมาแบ่งโฉนดเพื่อขายที่ดินเป็นแปลงเล็กและให้ผู้บริโภคผ่อนราคาที่ดินกับผู้ประกอบธุรกิจ เมื่อธุรกิจการค้าที่ดินมีการขยายตัวขึ้น ทำให้เกิดปัญหาจากกลุ่มนายทุนที่กว้านซื้อที่ดิน และปัญหาการจัดสรรที่ดินเปล่าก็เริ่มก่อตัวมากขึ้นเป็นลำดับ เช่น การผ่อนชำระราคา การก่อสร้างและการดูแลรักษาสาธารณูปโภค ปัญหาของผู้จัดสรร แต่ละโครงการได้ดำเนินการจัดสรรที่ดินโดยไม่มีความหมายมาควบคุมโดยตรง ทำให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาดังกล่าว ทำให้ภาครัฐต้องเข้ามาดูแลและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้ภาครัฐตระหนักถึงปัญหาของการจัดสรรที่ดินดังกล่าว จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินโดยทางหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดเพื่อค้ำประกัน พ.ศ. 2485 (Puksri, 2000) และได้มีพัฒนาการจนมาถึงปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ประกาศ ณ วันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ขึ้นมาใช้ในการควบคุมการจัดสรรที่ดินและถือเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทย ที่กำหนดให้การจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใดโดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นคำตอบแทนและมีการให้ค้ำประกันว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะโดยผู้จัดสรรต้องขออนุญาตและได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินก่อน อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการบังคับใช้กฎหมายแล้วก็ตามก็ยังคงมีการการหลีกเลี่ยงข้อกฎหมายดังกล่าว ทางกรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงจึงได้พยายามที่จะแก้ไขกฎหมายให้ครอบคลุมในทุกกรณีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคโดยการตราพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ขึ้นใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 (Artraksa, 2004)

และใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน โดยได้กำหนดให้การจัดสรรที่ดินด้วยการจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกันโดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และให้หมายความรวมถึงการดำเนินการดังกล่าวที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึงสิบแปลงและต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายในสามปีเมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปด้วยอยู่ในอำนาจการควบคุมของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง (Department of Lands, 2021) อันเป็นที่มาของแนวคิดการจัดสรรที่ดินจะต้องมีการขออนุญาตนั่นเอง

แนวคิดการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร ผู้ซื้อบ้านจัดสรรส่วนใหญ่มักจะถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ขาย โดยเฉพาะในเรื่องของการโฆษณา สัญญา และความเสียหายที่เกิดจากความชำรุดบกพร่องที่เกิดขึ้นจากการซื้อบ้านจัดสรร ดังนั้น จึงทำให้เกิดแนวคิดในการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรด้านโฆษณาขึ้น ก็เพื่อต้องการป้องกันไม่ให้ผู้จัดสรรทำการโฆษณาโครงการจัดสรรที่ดินในลักษณะเป็นการโอ้อวดทำให้ผู้ซื้อหลงเชื่อในคำโฆษณาและเข้าซื้อบ้านจัดสรรโดยเมื่อเข้าซื้อบ้านจัดสรรแล้ว และยังได้รับการคุ้มครองด้านสัญญาที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญากับผู้ประกอบการจัดสรรจากกรณีการซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ผู้ประกอบการจัดสรรส่วนใหญ่ได้จัดทำสัญญาสำเร็จรูป โดยมีการกำหนดข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ทำให้ผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบ ซึ่งในการขออนุญาตจัดสรรได้ระบุให้แนบสัญญามาตรฐานไว้ในการขออนุญาต แต่ผู้ประกอบการไม่นำแบบสัญญาดังกล่าวมาใช้ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก็ไม่อาจบังคับได้ เพราะเป็นเสรีภาพของบุคคลตามหลักแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมสัญญา ซึ่งยึดถือหลักแห่งความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาและหลักแห่งเสรีภาพในการทำสัญญาโดย

เคร่งครัด ในอดีตหลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับว่าถูกต้องเป็นธรรม แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้หลักแห่งความเสมอภาคและเท่าเทียมกันของบุคคล (Office of the Consumer Protection Board, 2005) ดังนั้น ในเรื่องการทำสัญญาจึงมีหลักทฤษฎีว่าด้วยหลักศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา ทฤษฎีว่าด้วยหลักเสรีภาพในการทำสัญญา และทฤษฎีทางสังคมในการทำสัญญา ซึ่งมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงทฤษฎีดังกล่าวในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อการทำสัญญา (Sotthiphan, 2015) และยังได้รับความคุ้มครองด้านความชำรุดบกพร่องโดยการให้สิทธิแก่ผู้ซื้อที่จะเรียกร้องให้ผู้ขายหรือเจ้าของโครงการแก้ไขในความชำรุดบกพร่อง หรือมีสิทธิยึดหน่วงของราคาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน จนกว่าจะมีการแก้ไขปัญหาที่ชำรุดบกพร่องให้เรียบร้อย หรือผู้ซื้อที่มีสิทธิที่จะยกเลิกสัญญาและเรียกค่าเสียหายได้ (Kongkongtham, 2017)

แนวคิดการให้รัฐเข้าคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร มีการนำระบบ Escrow มาใช้ในสหรัฐอเมริกาเป็นเวลานานนับศตวรรษ ซึ่งเป็นที่นิยมใช้ในดินแดนฝั่งตะวันตกของประเทศมากกว่าฝั่งตะวันออก โดยการใช้ระบบ Escrow นั้นเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของคู่สัญญา ทั้งนี้ การใช้ระบบ Escrow จะกระทำในรูปแบบของการทำสัญญาเอสโครว์ และมีผลการบังคับใช้เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยสัญญา Escrow นั้นมาจากภาษาฝรั่งเศส คือ คำว่า Escroue แปลว่า ม้วนกระดาษหรือแผ่นหนังที่สมัยก่อนใช้แทนหนังสือเล่ม ในอดีตเจ้าของอสังหาริมทรัพย์จะทำการใช้เครื่องมือในรูปแบบของโฉนดในการโอนทรัพย์สินที่ดินไปให้บุคคลอื่น เมื่อมีการปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ เป็นที่เรียบร้อย เครื่องมือที่เรียกว่า Escroue นี้จะถูกมอบให้บุคคลที่สามพร้อมกับคำสั่งต่างๆ และจะมีผลกลายเป็นโฉนดเมื่อการปฏิบัติได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคู่สัญญา เช่น การชำระเงินตามที่ได้กำหนดไว้ ต่อมาจึง

เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Escrow หมายความว่า โฉนดหรือตราสาร (deed) ข้อผูกมัด หรือพันธบัตร (bond) หรือใบกู้ยืมเงินตรา (money) หรืออสังหาริมทรัพย์แปลงหนึ่งที่มีมอบไว้ให้บุคคลที่สามเป็นผู้รักษาไว้ และทำการมอบหมายให้กับผู้รับ (grantee) เมื่อได้รับการปฏิบัติเงื่อนไขในสัญญาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น การใช้ Escrow นับว่าเป็นส่วนประกอบที่ถูกนำมาใช้ในการซื้อขายจนเป็นเรื่องปกติในตอนทำสัญญา ที่เพิ่มความสะดวกรวดสบายในกระบวนการซื้อขายที่อยู่อาศัย (Cribbet, 1962)

ด้วยเหตุนี้ ระบบผู้ดูแลผลประโยชน์ให้คู่สัญญา (Escrow Agent) จึงมีคู่สัญญาที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองผลประโยชน์ของคู่สัญญา ได้แก่ (1) ผู้ซื้อ (2) ผู้ขาย (3) สถาบันการเงินของผู้ซื้อและผู้ขาย และ (4) คนกลาง (escrow agent) เมื่อผู้ซื้อและผู้ขายทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างโดยมีเงื่อนไขให้มีการชำระเงินค่างวดบ้าน เพื่อเป็นเงินส่วนหนึ่งก่อนถึงเวลาในการรับมอบสิ่งปลูกสร้างซึ่งเงินค่างวดดังกล่าวสามารถผ่อนชำระเป็นงวดได้ ผู้ซื้อจะขอให้ผู้ขายจัดให้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงที่จะกำหนดให้มีการส่งมอบเงินค่างวดรายงวดไปอยู่ภายใต้การดูแลของบุคคลที่สามหรือต่อผู้ดูแลผลประโยชน์ให้คู่สัญญา ซึ่งไม่มีส่วนได้เสียในการทำสัญญาซื้อขายดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลที่สามดังกล่าวเก็บรักษาเงินดังกล่าวไว้จนกว่าคู่สัญญาอีกฝ่ายหรือผู้ขายจะได้ปฏิบัติตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ และมีการส่งมอบที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างตามสัญญา การจัดทำบันทึกข้อตกลงดังกล่าวเป็นจุดเริ่มของระบบการคุ้มครองประโยชน์ของคู่สัญญา (escrow) ซึ่ง Escrow Agent เป็นตัวแทนของผู้ซื้อและผู้ขายในฐานะที่เป็นคนกลางในการดูแลรักษาเงินของผู้ซื้อ และเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ของผู้ขาย โดยในกรณีที่เป็นการซื้อขายสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในระหว่างการก่อสร้าง บุคคลที่สามจะดูแลให้มีการนำเงินงวดของผู้ซื้อไปชำระให้กับ

ผู้ขายเพื่อแลกกับเอกสารแสดงชั้นและรายละเอียดความสำเร็จของการก่อสร้างโดยให้เป็นไปตามผลความสำเร็จของงานในระหว่างการก่อสร้าง และตรวจสอบข้อเท็จจริง เอกสารและสิ่งปลูกสร้างจากสถานที่จริง ในขณะที่หากเป็นการซื้อขายสิ่งปลูกสร้างที่สร้างเสร็จแล้ว จะไม่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดของผู้ดูแลผลประโยชน์ให้คู่สัญญา ส่วนการสิ้นสุดหน้าที่ของผู้ดูแลผลประโยชน์ให้คู่สัญญา คือ ผู้ดูแลผลประโยชน์จะดูแลให้มีการส่งมอบเงินค่างวดงวดสุดท้าย และเงินที่เหลือต้องชำระทั้งหมดของผู้ซื้อให้กับผู้ขาย และทำการโอนกรรมสิทธิ์จากผู้ขายไปยังผู้ซื้อหรือเป็นผู้สนับสนุนด้านการเงิน เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนทรัพย์สินและกรรมสิทธิ์ระหว่างกัน เมื่อผู้ซื้อหรือผู้ให้การสนับสนุนด้านการเงินได้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ เช่น เมื่อผู้ซื้อได้รับโฉนดที่ดินแล้ว ถือเป็นการสิ้นสุดหน้าที่ของผู้ดูแลผลประโยชน์

สำหรับประเทศไทยได้มีการนำ Escrow Law มาใช้ในช่วงการฟื้นฟูจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจช่วงประมาณปี พ.ศ. 2540 ซึ่งรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังมีแนวความคิดที่จะวางระบบโดยการนำระบบการคุ้มครองประโยชน์ของคู่สัญญา (escrow) มาใช้เกี่ยวกับการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย (Thiraveja, & Darongkamas, 2008) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่คู่สัญญาและสร้างความมั่นคงต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้กำหนดให้มี “คนกลาง” หรือ “ผู้ดูแลผลประโยชน์” ที่มีความมั่นคงและน่าเชื่อถือทำหน้าที่ดูแลการชำระหนี้ของคู่สัญญาให้เป็นไปตามที่ตกลงกันไว้ ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่มาของพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 นั้นเอง

กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยดำเนินการศึกษาปัญหากฎหมายของไทย พบว่า ไม่มีบทบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว การคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรในการเยียวยาและ

แก้ไขปัญหของผู้ซื้อบ้านจัดสรร ผู้วิจัยจึงดำเนินการสัมภาษณ์เจาะลึกเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัญหากฎหมายข้างต้น และดำเนินการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศไทย ว่าความสอดคล้องและความแตกต่างกันนั้นส่งผลต่อการบัญญัติกฎหมายสำหรับการแก้ไขปัญหานี้อย่างไร โดยอยู่บนพื้นฐานแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และนำผลการศึกษาทั้งสองส่วนข้างต้นมาเป็นฐานสำหรับการเสนอร่างมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญทำการประเมินความเหมาะสมต่อไป

สมมุติฐานของการวิจัย

ปัญหาการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้ซื้อบ้านจัดสรรได้อย่างเพียงพอ ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขออนุญาตจัดสรร การคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรในด้านสัญญา การโฆษณา ความซื่อสัตย์สุจริต และการให้รัฐเข้าคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินดังกล่าว และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีมาตรการที่ครอบคลุมเพียงพอในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้ความคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลดังนี้

การวิจัยเอกสาร ผู้วิจัยศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากตำรา รายงานวิจัย คำพิพากษาของศาล

ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารทางวิชาการต่างๆ ทั้งของไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร

การตอบแบบสอบถาม ผู้วิจัยใช้แบบสอบถามในการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้ซื้อบ้านจัดสรร จำนวน 400 คน โดยการศึกษาปัจจัยคุณลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ จังหวัด อาชีพ รายได้ ประเภทของบ้านจัดสรร ปัจจัยเลือกซื้อหมู่บ้านจัดสรรและราคาบ้านจัดสรรที่ซื้อ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผลการวิจัยที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก

การสัมภาษณ์เจาะลึก ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารมาสร้างเป็นแบบสัมภาษณ์ เพื่อสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องทั้ง 4 กลุ่ม รวมทั้งสิ้นจำนวน 16 คน

ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาและแปลผลจากการเปรียบเทียบ

ผลการวิจัย

จากการศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร สามารถสรุปผลการวิจัย ได้ดังนี้

1. ปัญหาหลักเกณฑ์การขออนุญาตจัดสรรที่ดินพบว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการซื้อบ้านจัดสรรโดยตรง ความสำคัญของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินนั้นเป็นกฎหมายที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับวิธีการจัดสรรที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดและการจัดทำสาธารณูปโภคให้ตรงกับแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต โดยคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน จะเป็นหน่วยงานที่ควบคุมวิธีการจัดสรรที่ดินให้เป็นไปตามแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต และตรวจสอบสาธารณูปโภคให้เป็นไปตามที่กำหนดในวิธีการจัดสรรที่ดิน แต่กฎหมายดังกล่าวพบว่ามีผู้ประกอบการบางรายได้จำหน่ายที่ดินโดยแบ่งแยกที่ดินแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็น

เป็นการแบ่งเป็นแปลงเดี่ยวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทนและในกรณีที่แบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไม่ถึงสิบแปลงแต่มาแบ่งที่ดินเพิ่มเติมภายในสามปี (มาตรา 34) เมื่อรวมกันแล้วมีที่ดินตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย โดยผู้ประกอบการก็จะทำการแบ่งแยกที่ดินออกไปไม่ถึงสิบแปลงแล้วจำหน่าย เมื่อระยะเวลาผ่านไปสามปีก็จะทำการแบ่งแยกที่ดินแปลงติดกันเพื่อจำหน่ายไปเรื่อยๆ จนเป็นหลายแปลงติดกัน โดยที่ผู้ประกอบการไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจัดสรรและไม่ต้องรับผิดชอบในด้านจัดทำสาธารณูปโภคในโครงการซึ่งเป็นการลดเวลาดำเนินงาน ลดค่าใช้จ่ายในการจัดสร้างสาธารณูปโภค เช่น ไม่จัดให้มีสวนหรือสร้างถนน ไม่มีไฟส่องสว่าง และไม่มีการรักษาความปลอดภัย ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้ซื้อบ้านจัดสรร

นอกจากนี้ จากการศึกษาหลักเกณฑ์การขออนุญาตจัดสรรที่ดินของต่างประเทศ พบว่าสหรัฐอเมริกา มีการควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยมีการกำหนดเขตและการวางแผนผัง เพื่อเป็นมาตรฐานในการวางแผนการใช้สอยที่ดินของรัฐ โดยให้อำนาจเมืองหรือท้องถิ่นออกข้อกำหนดต่างๆ ตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ การควบคุมการจัดสรรที่ดินตามหลักการวางแผนผังเมือง เครือรัฐออสเตรเลีย จัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองโดยการพัฒนาและวางผังเมือง โดยผู้จัดสรรที่ดินและนักพัฒนาภาคเอกชนโดยมีหน่วยงานภาครัฐและท้องถิ่นให้ความร่วมมือกัน มีการวางแผนเตรียมงานกำหนดพื้นที่และงบประมาณและนำไปผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองและรายงานต่อรัฐมนตรีด้านการพัฒนา และวางผังเมืองเพื่ออนุมัติเมื่ออนุมัติแล้วมีผลตามกฎหมายทันที สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จัดรูปที่ดินโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้มีอำนาจในการวางแผนผังพัฒนาเมือง โดยทำออกเป็นผังการใช้ประโยชน์ที่ดินและควบคุมการ

ใช้ที่ดิน และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ใช้ระบบการผังเมือง โดยให้ความสำคัญกับเอกลักษณ์ของพื้นที่แต่ละภูมิภาค โดยมีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้ความสำคัญการวางแผนและจัดทำผังเมือง ดังนั้น จึงเห็นว่าในต่างประเทศจะเน้นในเรื่องการใช้ประโยชน์ของที่ดิน โดยมีรัฐหรือองค์กรประจำท้องถิ่นวางแผนเพื่อกำหนดผังเมืองและกำหนดประโยชน์ของการใช้ที่ดิน ซึ่งการกำหนดดังกล่าวเป็นประโยชน์สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้เพื่อให้มีการวางแผนและจัดรูปผังเมืองเพื่อให้เป็นระเบียบและกำหนดพื้นที่การใช้ประโยชน์ให้เหมาะสม

2. ปัญหาการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรด้านโฆษณา พบว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้กำหนดเรื่องการโฆษณาโครงการจัดสรรที่ดินที่กำหนดให้ข้อความที่โฆษณาต้องตรงกับหลักฐานและรายละเอียดที่กำหนดในคำขออนุญาตจัดสรร ดังนั้น การโฆษณานี้จึงคุ้มครองการโฆษณาก่อนการขายบ้านจัดสรร แต่การคุ้มครองภายหลังจากการขายบ้านจัดสรรจะไม่อยู่ในความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ ประกอบกับโทษที่ลงแก่ผู้ฝ่าฝืนนั้น มีโทษปรับเพียงห้าหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการไม่เกรงกลัวต่อโทษที่กำหนดไว้ และจากการศึกษาด้านโฆษณาของต่างประเทศยังพบว่า ในสหรัฐอเมริกาการควบคุมด้านโฆษณานั้นมีคณะกรรมการการทางการค้า ซึ่งเป็นกฎหมายกลางบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคจากการกระทำทางการค้าที่มีลักษณะหลอกลวง ไม่เป็นธรรม โดยมีคณะกรรมการตรวจสอบสิ่งที่แสดงออกมา หรือละเว้นการกระทำหรือมีพฤติกรรมหลอกลวงจนถึงขนาดที่ทำให้ผู้บริโภคตัดสินใจซื้อสินค้านั้น รวมถึงดูแลด้านบริการ ความปลอดภัย การประกันภัยและคุณภาพของสินค้า เครือรัฐออสเตรเลีย คุ้มครองทั้งผู้บริโภคและผู้ประกอบการเพราะถือว่าการโฆษณาเป็นพฤติกรรมทางธุรกิจส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบการที่เป็นคู่แข่งทางการค้า กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคและ

ให้สิทธิผู้ลงโฆษณาในการยกข้อต่อสู้เพื่อปฏิเสธความรับผิดโดยต้องพิสูจน์ให้ครบเงื่อนไขของกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีกฎหมายป้องกันการแข่งขันอันไม่เป็นธรรม โดยควบคุมการแข่งขันทางการค้า และควบคุมการกระทำที่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภค เช่น การโฆษณาอันเป็นเท็จหรือเกินความจริง ควบคุมการเปิดเผยความลับในทางธุรกิจ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ควบคุมด้านโฆษณา โดยกำหนดให้ผู้ขายต้องรับประกันต่อความชำรุดบกพร่องและการรับรองว่าสินค้ามีคุณภาพตามวัตถุประสงค์ เฉพาะที่ผู้ขายได้โฆษณาหรือแจ้งให้ทราบโดยแจ้งให้ชัดก่อนเข้าทำสัญญา ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าในต่างประเทศ จะเน้นการป้องกันโดยการควบคุมการโฆษณาโดยมีคณะกรรมการเป็นผู้ตรวจสอบและเมื่อมีความเสียหายแล้ว ผู้ลงโฆษณาจะต้องเป็นฝ่ายที่พิสูจน์ว่ากระทำผิดเงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่

3. ปัญหาการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรด้านสัญญาพบว่า กรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจไม่ใช่สัญญาสำเร็จรูป บทบังคับของการใช้สัญญา ความไม่เป็นธรรมของสัญญา และโทษของการไม่ใช่สัญญา ซึ่งในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องทำตามแบบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดและไม่เป็นคุณต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรสัญญานั้นไม่มีผลใช้บังคับ (มาตรา 34) เมื่อวิเคราะห์กฎหมายดังกล่าวจึงพบว่า กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาไว้ แต่มาตรการในการตรวจสอบการบังคับใช้สัญญาดังกล่าวยังไม่ได้ประสิทธิภาพ เนื่องจากคณะกรรมการจัดสรรเพียงตรวจว่าขณะยื่นขอจัดสรร ผู้จัดสรรได้แนบแบบสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรและสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรพร้อมสิ่งปลูกสร้างเพียงเท่านั้น (มาตรา 23 (8)) ในทางปฏิบัติผู้จัดสรรที่ดินอาจจะไม่นำแบบสัญญาจะ

ซื้อจะขายดังกล่าวไปใช้กับผู้บริโภคจริงตามที่ให้คำมั่นสัญญาไว้กับคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ซึ่งหากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินพบว่า ผู้จัดสรรที่ดินไม่ได้นำแบบสัญญาดังกล่าวมาใช้กับผู้บริโภค การบังคับหรือบทกำหนดโทษก็มีเพียงโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท (มาตรา 61) เท่านั้น และปัญหาในกรณีที่ผู้ซื้อไม่ได้รับบ้านเพราะผู้ขายผิดสัญญาจากสาเหตุที่ผู้ขายล้มละลายหรือผู้ขายจำนองที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างไว้กับสถาบันการเงินแต่ไม่มีเงินไปปลดจำนอง จากปัญหาดังกล่าวจึงควรมีคนกลางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งรัฐเองควรสนับสนุนให้มีการดูแลผลประโยชน์ (escrow) ให้มีการพัฒนาด้านการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ของผู้สัญญา (escrow agent) ตามพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของผู้สัญญา พ.ศ. 2551 เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ให้แก่ผู้สัญญา

ส่วนการคุ้มครองด้านสัญญาในต่างประเทศพบว่า ในสหรัฐอเมริกาสัญญาจะทำโดยผ่านตัวแทน โดยตัวแทนต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐ ซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการดูแลผลประโยชน์ของผู้สัญญาหรือที่เรียกว่า “Escrow Law” ที่จะมีคนกลางดูแลผู้สัญญาทั้งสองฝ่ายให้ปฏิบัติตามที่ได้ตกลงกัน เครือรัฐออสเตรเลียการควบคุมสัญญามีกรมการให้คำแนะนำ และไกล่เกลี่ยเรื่องที่เกิดขึ้นเพื่อยุติปัญหาเบื้องต้นและมีอำนาจออกคำสั่งชั่วคราวที่จำเป็นเร่งด่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใช้หลักว่าการโอนกรรมสิทธิ์โอน โดยการทำสัญญาซื้อขายสมบูรณ์เมื่อมีการส่งมอบทรัพย์สิน และสาธารณรัฐฝรั่งเศสการทำนิติกรรมจะมีโนטרเป็นผู้นำเนินการนิติกรรมซึ่งโนטרจะเป็นผู้ตรวจสอบว่าคู่ความที่ทำเป็นคู่ความหรือไม่และมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ดังนั้น จึงเห็นว่าในต่างประเทศจะมีตัวแทนในการดูแลผู้สัญญาทั้งสองฝ่าย และหน่วยงานที่ให้คำแนะนำในเรื่องสัญญาและไกล่เกลี่ยเบื้องต้นเพื่อหาข้อยุติได้

4. ปัญหาการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรด้านความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่อง พบว่า ผู้ซื้อบ้านจัดสรรของไทยมักพบปัญหาความชำรุดบกพร่องจากตัวบ้านเมื่อได้เข้าพักอาศัยแล้ว ซึ่งปัญหาการพบอาจต้องใช้เวลาในการพบความชำรุดบกพร่อง เช่น ปัญหาเรื่องท่อน้ำ แตกรั่ว ไฟฟ้าลัดวงจร ผ่นงิ้ว หรือหลังคารั่วซึ่งต้องรอให้ฝนตกหนักจึงจะทราบว่ามีปัญหาความชำรุดบกพร่องเกิดขึ้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ผู้ซื้อบ้านจัดสรรไม่สามารถทราบล่วงหน้าได้ จึงเป็นปัญหาที่ผู้จัดสรรไม่ได้รับความคุ้มครอง แต่จากการศึกษาของต่างประเทศพบว่า ในสหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่กำหนดให้มีการทวงคืนเงินเพื่อชดเชยค่าเสียหายโดยจะนำเงินกองทุนมาใช้เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น เครือรัฐออสเตรเลียมีการจัดตั้งกองทุนชดเชยความเสียหาย โดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการจดทะเบียนจะต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนตั้งแต่วันที่ได้รับขึ้นทะเบียน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นเหตุแห่งการรับผิดชอบ คือมีการปลูกสร้างไว้บกพร่องและมีการบำรุงรักษาไม่เพียงพอ บุคคลที่ต้องรับผิดชอบได้แก่ ผู้ครอบครองในฐานะเป็นเจ้าของผู้ครองที่ดินคนก่อน รวมถึงบุคคลที่มีหน้าที่ตามสัญญา และสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีมาตรการในการรับประกันคุณภาพที่เป็นหลักประกัน และสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ได้รับ ดังนั้น จะเห็นว่าในต่างประเทศจะมีกองทุนเพื่อชดเชยความเสียหายจากความชำรุดบกพร่องแก่ผู้ซื้อบ้านจัดสรรที่ประเทศไทยควรมีการนำกองทุนดังกล่าวมาปรับใช้ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากความชำรุดบกพร่อง

5. ปัญหาการให้รัฐเข้าคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร พบว่า จากการศึกษาแนวคิดการให้รัฐเข้าคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรโดยการนำระบบผู้ดูแลผลประโยชน์ให้คู่สัญญา (escrow agent) มาใช้ โดยให้มีตัวแทนของผู้ซื้อและผู้ขายในฐานะที่เป็นคนกลางดูแลทรัพย์สินของผู้ขาย ซึ่งหากผู้ซื้อและผู้ขายปฏิบัติหน้าที่แห่งตนเสร็จก็สามารถได้รับเงินและได้รับการโอนกรรมสิทธิ์ในการให้

รัฐเข้าควบคุมธุรกิจของเอกชน ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 นั้น แนวความคิดเสรีภาพการประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดินได้เข้าสู่การจัดสรรที่ดินซึ่งเน้นประสิทธิภาพในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคมากขึ้น ซึ่งประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 แต่กฎหมายดังกล่าวไม่มีการนำมาใช้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการมีผู้ดูแลและความน่าเชื่อถือของผู้ดูแลผลประโยชน์ทำให้กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถนำมาใช้ได้ในปัจจุบัน

ส่วนในของต่างประเทศ พบว่า สหรัฐอเมริกามีการบังคับใช้ Escrow Law โดยธุรกรรมที่บุคคลประสงค์จะซื้อหรือจะขายนั้นจะต้องมีคนกลางเป็นผู้ดูแลคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเพื่อให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายปฏิบัติตามสัญญา เครือรัฐออสเตรเลียมีกำหนดให้ตัวแทนทำหน้าที่ดูแลด้านอสังหาริมทรัพย์และกำหนดให้ตัวแทนนายหน้าต้องขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานของรัฐ และกำหนดคุณสมบัติของตัวแทนนายหน้าเพื่อลดโอกาสในการเอาเปรียบลูกค้า ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองเจ้าของบ้านและผู้ที่ต้องการซื้อบ้าน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการวางแผนในการบริหารจัดการ การใช้พื้นที่ โดยคำนึงถึงการพัฒนาในระดับภาคระดับจังหวัดหรือองค์กรความร่วมมือของท้องถิ่น และสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีโนเตอร์เป็นผู้จัดทำนิติกรรม ซึ่งการทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ จะมีโนเตอร์เป็นผู้ดำเนินการและรัฐได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาทำหน้าที่โนเตอร์นั้น ดังนั้น จะเห็นว่าในต่างประเทศรัฐได้เข้ามาแทรกแซงโดยมีคนกลางเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเพื่อให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายปฏิบัติตามสัญญา และรัฐเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขในการเป็นคนกลาง

การอภิปรายผล

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการ

จัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ผลการวิจัยพบว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้ซื้อบ้านจัดสรรได้อย่างเพียงพอ จึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขออนุญาตจัดสรร การคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรในด้านสัญญา ด้านการโฆษณา และด้านความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งการให้รัฐเข้าคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร ให้มีมาตรการที่ครอบคลุมเพียงพอในการให้ความคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับสมมติฐานของการวิจัยที่ผู้วิจัยได้ตั้งไว้อีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. หลักเกณฑ์การขออนุญาตจัดสรรที่ดิน กรณีการหลีกเลี่ยงของผู้ประกอบธุรกิจในการไม่ทำการจัดสรรที่ดิน ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ในมาตรา 4 เดิม “การจัดสรรที่ดิน” หมายความว่า การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่จำเป็นเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวกันหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกันโดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทนและให้หมายความรวมถึงการดำเนินการดังกล่าวที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึงสิบแปลงและต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายในสามปี เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปด้วย โดยแก้ไขใหม่เป็น “การจัดสรรที่ดิน” หมายความว่า การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยไม่จำเป็นว่าจะก็แปลงก็ตาม ไม่จำเป็นเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกันโดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน ไม่จำเป็นที่ปฏิบัติตามต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อความชัดเจน และป้องกันปัญหาการไม่ขออนุญาตทำการจัดสรรของผู้ประกอบการ โดยกำหนด

จากสภาพความเป็นจริงของที่ดินที่ทำการแบ่งแยกและไม่ควรมีเงื่อนไขเกี่ยวกับการแบ่งที่ดินเป็นจำนวนที่แปลงและระยะเวลาในการแบ่งที่ดินเพื่อจำหน่าย ดังนั้น หากมีการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยไม่ว่าจะระยะเวลาเท่าไร หากแบ่งแยกที่ดินเพื่อจัดจำหน่ายโดยมิใช่เป็นการแบ่งแยกเพื่อทรัพย์สินมรดก ให้ถือว่าเป็นการจัดสรรที่ดินเพื่อจำหน่าย ผู้ประกอบธุรกิจที่แบ่งแยกที่ดินเพื่อจำหน่ายนั้นต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์ อาทิ ไฟฟ้าส่องสว่าง ถนน สวน การดูแลด้านความปลอดภัยในโครงการ

2. การคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรด้านโฆษณา ในกรณีการก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบที่ตกลงและไม่เป็นไปตามคำที่ได้มีการประกาศโฆษณา ควรมีการปรับแก้กฎหมายให้มีอัตราโทษสูงขึ้น เนื่องจากในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน มาตรา 29 “การโฆษณาโครงการจัดสรรที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับรายการที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 ข้อความในโฆษณาจะต้องตรงกับหลักฐานและรายละเอียดที่กำหนดไว้ในคำขออนุญาตด้วย” และมาตรา 61 “ผู้ใดโฆษณาโครงการจัดสรรที่ดินโดยฝ่าฝืนมาตรา 29 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท” ควรมีการปรับโทษที่ลงให้สูงขึ้น โดยแก้ไขเป็น “ผู้ใดโฆษณาโครงการจัดสรรที่ดิน โดยฝ่าฝืนมาตรา 29 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท” โดยนำพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ในมาตรา 48 ผู้ใดโฆษณาโดยใช้ข้อความตามมาตรา 22 (3) หรือ (4) หรือข้อความตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 22 (5) หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 หรือมาตรา 26 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกิน

สามหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ มาปรับใช้กับผู้ฝ่าฝืน โฆษณาด้านบ้านจัดสรร

3. การคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรด้านสัญญา กรณีการไม่ใช้สัญญาสำเร็จรูปและโทษของการไม่ใช้สัญญา ควรมีการปรับแก้ไขอัตราโทษให้หนักกว่าเดิม เพราะอัตราโทษตามที่พระราชบัญญัติการจัดตั้งสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กำหนดไว้ในมาตรา 63 มีเพียงโทษปรับไม่เกินห้าพันบาทเท่านั้น จึงควรปรับแก้มาตรา 63 เป็นดังนี้ “ผู้จัดสรรที่ดินผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 34 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งนำอัตราโทษในกรณีผู้ประกอบการธุรกิจขายห้องชุดไม่ใช้แบบสัญญาสำเร็จรูปการซื้อขายห้องชุดของคณะกรรมการควบคุมสัญญา ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่กำหนดให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับกับกรรมการของบริษัท มาปรับใช้ โดยการปรับแก้ไขอัตราโทษให้หนักกว่าเดิม เพราะอัตราโทษเพียงห้าพันบาทนั้นสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจถือว่าเป็นอัตราโทษที่น้อยและค้ำที่จะไม่ใช้สัญญาสำเร็จรูป ควรมีการปรับปรุงให้มีโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา ในส่วนของการควบคุมสัญญาสำเร็จรูปควรมีการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดสรรให้สัญญาซื้อขายบ้านจัดสรรเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เพื่อให้หน่วยงานรัฐมีอำนาจในการบังคับการใช้สัญญาสำเร็จรูป หากผู้ประกอบการไม่ใช้สัญญาสำเร็จรูปถือว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

4. การคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรด้านความรับผิดชอบ ในความชำรุดบกพร่อง ปัญหาความชำรุดบกพร่องของบ้านภายหลังเข้าอยู่อาศัยแล้ว การรับประกันคุณภาพบ้านหลังการขายมีข้อเสนอแนะดังนี้ ควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กำหนดให้ “ผู้ขายต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องดังนี้

(1) กรณีที่เป็นโครงสร้างของอาคาร รับประกัน

ภายในเวลา 5 ปี นับแต่วันโอนกรรมสิทธิ์

(2) กรณีที่เป็นส่วนควบหรืออุปกรณ์อันเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของอาคารในระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันโอนกรรมสิทธิ์”

การรับประกันที่ระบุในสัญญามาตรฐาน ซึ่งหากผู้ประกอบการไม่ใช้สัญญาดังกล่าวก็ไม่สามารถบังคับได้ ดังนั้นจึงควรมีเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยกำหนดความรับผิดชอบและการเยียวยาความเสียหายดังกล่าวให้ชัดเจน หรือให้ผู้ประกอบการออกหนังสือรับประกันคุณภาพบ้านจัดสรร (guarantee) โดยระบุถึงความรับผิดชอบในการดูแลโครงสร้างและการดูแลงานระบบและส่วนควบของบ้าน ทางภาครัฐควรที่จะเข้าแทรกแซงการดำเนินการรับประกันบ้านของเอกชน โดยให้ผู้ประกอบการออกหนังสือรับประกันบ้านจัดสรร และมีการกำหนดเงื่อนไขเป็นค้ำประกันและเพิ่มเข้าไปในแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อขาย ควรเพิ่มเติมเกี่ยวกับเงื่อนไขการจัดทำประกันภัยเพื่อเป็นหลักประกันความเสียหายที่อาจเกิดที่อาจเกิดขึ้นภายหลังที่ผู้บริโภคได้รับโอนกรรมสิทธิ์บ้านจัดสรรแล้ว เนื่องจากหากเกิดความเสียหายจะทำให้ผู้บริโภคสามารถได้รับการเยียวยาความเสียหายได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น และควรจัดตั้งกองทุนเพื่อชดเชยความเสียหาย เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ซื้อบ้านจัดสรร ควรมีข้อบังคับในการให้ผู้ประกอบการแนบเอกสารวัสดุ (BOQ) ที่ใช้ก่อสร้างประกอบสัญญา เพื่อที่จะให้ผู้ซื้อได้ทราบก่อนที่จะมีการทำสัญญากัน เพื่อให้ผู้ซื้อและผู้ประกอบการมีความเข้าใจตรงกัน ว่าวัสดุที่ใช้นั้นเป็นอะไรและมีมาตรฐานการผลิตหรือไม่ เพื่อที่จะป้องกันปัญหาการถกเถียงเรื่องวัสดุ และเพื่อให้ง่ายต่อการตรวจสอบเมื่อเกิดปัญหาขึ้น

5. การดูแลผลประโยชน์ของผู้ซื้อบ้านจัดสรร เนื่องจากปัจจุบันได้มีการพัฒนาทั้งด้านเทคโนโลยีนวัตกรรมที่ผู้ประกอบการด้านอสังหาริมทรัพย์ได้

นำมาใช้เป็นกลยุทธ์ในการขาย และชักชวนให้ผู้บริโภคเข้าทำสัญญาจอง สัญญาจะซื้อจะขายบ้านจัดสรร ประกอบกับการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์มีกฎหมายหลายฉบับที่ใช้ในการกำกับดูแล ส่งผลให้เกิดช่องว่างหรือการทับซ้อนในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ และเกิดปัญหาระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย ดังนั้น ภาครัฐควรปฏิบัติดังนี้

(1) ภาครัฐควรเข้ามาดูแลผู้ซื้อบ้านจัดสรร โดยเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ให้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบธุรกิจ โดยให้รัฐกำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ โดยกำหนดให้ผู้ที่จะประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ต้องขึ้นทะเบียนและขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันแก่ผู้ประกอบการรายย่อยและเพื่อป้องกันการทิ้งโครงการ กำหนดเกณฑ์และมาตรการเกี่ยวกับจรรยาบรรณของผู้ประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ หรืออาจให้มีตั้งกองทุนเพื่อเป็นประกันความเสียหาย และให้คณะกรรมการควบคุมการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจและหน้าที่ในการออกใบอนุญาตหากผู้ประกอบธุรกิจรายใดดำเนินการครบถ้วนถูกต้องเข้าหลักเกณฑ์ให้ออกใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ โดยควรกำหนดให้มีระยะเวลาของใบอนุญาต เมื่อครบกำหนดใบอนุญาต ผู้ประกอบธุรกิจที่ประสงค์จะทำธุรกิจด้านนี้ต่อไปจะต้องต่ออายุใบอนุญาต โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจในการพิจารณาต่อใบอนุญาตโดยคำนึงถึงผลงานที่ผ่านมา และหากมีผู้ร้องเรียนจำนวนมากอันเนื่องมาจากการผิดสัญญาและผลพิสูจน์ออกมาว่าผู้ประกอบธุรกิจผิดสัญญาก็ให้คณะกรรมการมีอำนาจนำผลนั้นมาพิจารณาการต่อใบอนุญาตประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

(2) รัฐควรกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เพิ่มการบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจ

อสังหาริมทรัพย์ทำประกันภัย เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยนั้นยังไม่มีรูปแบบกรมธรรม์ประกันภัยคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร ซึ่งจากการศึกษาพบว่าข้อมูลด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในต่างประเทศ พบว่า มีรูปแบบของการคุ้มครองผู้บริโภคในรูปแบบกรมธรรม์ประกันภัยคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรร ซึ่งสามารถดำเนินการได้โดยให้บริษัทประกันภัยจัดทำแบบกรมธรรม์ประกันภัยคุ้มครองผู้ซื้อบ้านจัดสรรและยื่นขอรับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) โดยมีหลักการเพื่อที่มุ่งเน้นการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ซื้อบ้าน หากเกิดกรณีที่ความเสียหายหรือชำรุดบกพร่อง ความเสียหาย หรือบ้านจัดสรรไม่เป็นไปตามมาตรฐานตามที่ตกลงกันได้

(3) ในการให้รัฐเข้าไปควบคุมธุรกิจของเอกสารในด้านการประกอบกิจการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา โดยควรมีการผลักดันให้กฎหมายดังกล่าวสามารถใช้บังคับได้ ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้เป็นกิจการที่ต้องได้รับความไว้วางใจและความเชื่อถือจากผู้บริโภคอย่างสูง เนื่องจากผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา (escrow agent) มีหน้าที่ที่จะต้องดูแล รักษาเงิน เอกสารสิทธิ์ และเอกสารสำคัญของคู่สัญญา ดังนั้น นิติบุคคลที่จะขอใบอนุญาตดำเนินธุรกิจประเภทนี้จึงต้องมีทุนทรัพย์ในการจัดตั้งกิจการและต้องวางหลักประกันกับคณะกรรมการสำหรับการดำเนินธุรกิจด้วย ในระยะเริ่มแรก สถาบันการเงินซึ่งมีความมั่นคงทางการเงินและเป็นที่น่าเชื่อถือ เมื่อได้ยื่นขออนุญาตแล้ว เห็นควรให้ได้รับอนุญาตทุกสถาบันการเงิน เพื่อเป็นการสนับสนุนกิจการดูแลผลประโยชน์ (escrow) ให้มีการพัฒนา ซึ่งรัฐควรเข้ามาดูแลในด้านนี้เพราะจะทำให้เกิดความน่าเชื่อถือ

(4) ภาครัฐควรมีการประชาสัมพันธ์และให้ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน โดยให้ผู้บริโภคมีความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นในกฎหมายที่

จะคุ้มครองผู้บริโภคในการซื้อบ้านจัดสรร อาทิ หลักเกณฑ์ในการซื้อบ้านจัดสรร การตรวจสอบเบื้องต้นก่อนการตัดสินใจ สิทธิและหน้าที่ในกรณีซื้อบ้านจัดสรร และเมื่อเกิดความเสียหายจากความชำรุดบกพร่องจะสามารถเรียกร้องและเยียวยาความเสียหายอย่างใดเนื่องจากผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับอำนาจในการต่อรองของผู้บริโภคนั้นมีน้อยกว่าดังนั้นภาครัฐจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการบังคับใช้กฎหมาย และกำหนดโทษให้เหมาะสมเพื่อผู้ประกอบการธุรกิจจะได้เข้าสู่มาตรฐานและยกระดับเศรษฐกิจและธุรกิจด้านจัดสรรให้ทัดเทียมและได้มาตรฐานสากล

(5) ควรให้หน่วยงานต่างๆ ลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบผู้ประกอบการธุรกิจร่วมกัน เช่น ให้กรมโยธาธิการ

และผังเมือง สำนักงานโยธา กรมที่ดิน สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกันทำโครงการออกตรวจผู้ประกอบการธุรกิจ และบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

(6) จัดทำระบบเพื่อตรวจสอบข้อมูลผู้ประกอบการธุรกิจ ควรมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลผู้ประกอบการธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์จากหน่วยงานต่างๆ โดยให้มีการจัดทำฐานข้อมูลให้เชื่อมโยงหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมดเพื่อให้ผู้บริโภคค้นคว้าและศึกษาข้อมูลเบื้องต้นของผู้ประกอบการธุรกิจและข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของผู้ประกอบการธุรกิจเพื่อเป็นข้อมูลก่อนตัดสินใจซื้อบ้าน

References

- Artraksa, P. (2004). *Description of the land allocation law* (2nd ed.). Winyuchon. [In Thai]
- Cribbet, J. E. (1962). *Principles of the law of property*. Foundation Press.
- Department of Lands. (2021). *Land Allocation Act B. E. 2543*. Retrieved from <https://www.dol.go.th/registry/DocLib3/พรบ%20จัดสรร.pdf> [In Thai]
- Kongkongtham, C. (2017). *Consumer rights and defective new home purchase*. Retrieved from https://www.consumerthai.org/บ้าน-ที่อยู่อาศัย/4059-601010_content2.html
- Nawatrakulpisut, N. (2017). *Consumer protection law*. Thammasat University, Faculty of Law. [In Thai]
- Office of the Consumer Protection Board. (2005). *OCPB and consumer protection*. Author. [In Thai]
- Puksri, C. (2000). *A study of principles for promotion of private land allocation by special resolutions. the land allocation control committee, 1990-1997*. Office of the Private Education Commission. [In Thai]
- Sotthiphan, S. (2015). *Description of the juristic acts-contract* (19th ed.). Chulalongkorn University, Faculty of Law. [In Thai]
- Thiraveja, P., & Darongkamas, S. (2008). Confidence in real estate trading with Escrow. *Finance Journal*, 14(45), 12. [In Thai]