

หลักประกันคุ้มครองผู้บริโภค: กรณีผู้ประกอบการผิดสัญญาบ้าน
Protection Safeguards for Consumers:
In Case of Entrepreneur's Non-compliance with Housing Contract

ชัชววรรณ ลีโรจนวุฒิกุล¹
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
80 ตำบลตลาด อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม 44000, ประเทศไทย
อีเมลติดต่อ: chatchawan_lee@yahoo.com

Chartchawan Leerodanawutikun²
Faculty of Law, Rajabhat Mahasarakham University
80 Talad, Mueang, Mahasarakham 44000, Thailand
Email: chatchawan_lee@yahoo.com

สุนัย ทะคำสอน³
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
80 ตำบลตลาด อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม 44000, ประเทศไทย
อีเมลติดต่อ: thakumsorn88@hotmail.com

Suwanai Thakumsorn⁴
Faculty of Law, Rajabhat Mahasarakham University
80 Talad, Mueang, Mahasarakham 44000, Thailand
Email: thakumsorn88@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปรับปรุงข้อกฎหมายในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กรณีที่ผู้ประกอบการผิดสัญญาในการส่งมอบบ้านแก่ผู้บริโภค รวมถึงแนวทางการปรับปรุงสัญญาจะซื้อจะขายและการกำหนดธุรกิจที่ควบคุมสัญญาตลอดจนการสร้างหลักประกันคุ้มครองแก่ผู้บริโภคเมื่อได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องในข้อกฎหมายและการนำไปปฏิบัติใช้โดยมุ่งเน้นให้ผู้บริโภคไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการและเป็นการเพิ่มความเชื่อมั่นที่จะได้รับการเยียวยาชดเชยค่าเสียหายที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

จากผลการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันอัตราโทษของผู้ประกอบการที่กระทำผิดสัญญานั้นมีบทลงโทษที่ต่ำและตัวผู้บริโภคเองไม่มีอำนาจต่อรอง จึงส่งผลให้ผู้บริโภคที่ประสบปัญหาดังกล่าวติดขัดในเรื่องการเรียกร้อง

¹ อาจารย์.

² Lecturer.

³ อาจารย์.

⁴ Lecturer.

ความเสียหาย ทำให้ไม่ได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสม และขณะนี้ ในกระบวนการพิจารณาดำเนินคดีมีจำนวนมากทำให้เกิดความล่าช้า ส่งผลให้ผู้บริโภคเสียประโยชน์ที่ควรจะได้รับ รวมถึงทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี อีกทั้งยังไม่มีข้อกำหนดหรือข้อบังคับกำหนดเรื่องของการสร้างหลักประกันคุ้มครองผู้บริโภคในกรณี que ผู้ประกอบการได้กระทำผิดสัญญา เพียงแต่มีการบัญญัติไว้ในการฟ้องร้องคดีผิดสัญญาทางแพ่งเท่านั้น ดังนั้น จึงควรกำหนดเงื่อนไขของข้อสัญญาที่สร้างหลักประกันไว้ก่อนในกรณีที่มีการผิดสัญญาเกิดขึ้น หากไม่ได้บ้านตามสัญญาหรือได้รับมอบบ้านที่ชำรุดบกพร่องอันมิใช่ความผิดของผู้บริโภค เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและช่วยให้ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองในสิทธิประโยชน์ได้มากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: หลักประกัน; ผู้บริโภค; ผู้ประกอบธุรกิจ; สัญญาบ้าน

Abstract

This article aims to study the possible amendments of Consumer Protection Act B.E. 2522, the Civil and Commercial Code and Land Distribution Act B.E. 2543. The focus of this study is a case whereby entrepreneurs fail to deliver a house for consumers. It is to identify directives for improving a contract to sell; including a housing contract in a list of to be controlled contracts as well as creating some protection safeguards for consumers' suffering from certain damage. The legal amendments and new legal provisions should promote consumer's rights against housing entrepreneurs. The former should be assured that if some damage really happens, they should have a right to claim some compensation for it.

The study shows that there are main problems; punishments for housing entrepreneurs are lenient, and consumers do not have a bargaining power when dealing with housing entrepreneurs. As a result, they fail to file a complaint accordingly and they are barred from receiving appropriate compensation. Moreover, at present there are many caseloads in court, which cause a severe delay of legal proceedings. Consumers are therefore unable to receive some compensation. The delay means consumers waste their time money for the legal proceedings. Moreover, there is no legal provision stipulating the protection safeguards for consumers in case of entrepreneurs' non-compliance with the housing contract. What they can do is to file a civil case against the wrongful entrepreneurs. It is a strong recommendation that a housing contract should provide some safeguards for consumer so as to promote their confidence and guarantee their right to receive compensation if the entrepreneurs fail to deliver a house as provided in the housing contract or deliver a defective one.

Keywords: Safeguards; Consumers; Entrepreneur; Housing Contract

1. บทนำ

ที่อยู่อาศัยเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญต่อการดำรงชีวิต ไม่ว่าจะเป็นการจะซื้อจะขายหรือการเช่าห้องพัก อาคารชุด หรือบ้านจัดสรรต่าง ๆ เมื่อความต้องการของประชาชนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้นจึงกลายเป็นธุรกิจที่นักลงทุนต้องการดำเนินกิจการเกี่ยวกับ “บ้านจัดสรร” มากขึ้นตามไปด้วย ผู้บริโภคจึงมีทางเลือกในการหาที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยเริ่มต้นจากการกู้ยืมเงินกับธนาคารมอบให้แก่เจ้าของโครงการเพื่อดำเนินการก่อสร้างต่อไป แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ผู้ประกอบการไม่สามารถบริหารจัดการส่งมอบบ้านให้แก่ผู้บริโภคตามที่ต้องการได้

จากการร้องเรียนของผู้บริโภคเกี่ยวกับเรื่องบ้านหรือที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ในสถิติการร้องเรียนของผู้บริโภคช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ของช่วงระยะเวลาเดือนตุลาคม พ.ศ. 2558 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2559 นั้น มีปัญหาเรื่องร้องเรียนการส่งมอบ บ้านไม่ได้เนื่องจากสร้างไม่เสร็จเป็นปัญหาที่มากที่สุดในช่วงเวลา 5 ปีที่ผ่านมา⁵ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นผู้บริโภคยื่นเรื่องคำร้องเพื่อขอความเป็นธรรม แต่การเยียวยาค่าเสียหายมีความล่าช้า การยุติข้อปัญหาไม่คุ้มค่าและไม่สมประโยชน์ทำให้เสียเวลาและเสียสิทธิในที่อยู่อาศัยเพราะต้องไปหาที่อยู่ใหม่ อีกทั้งกฎหมายในปัจจุบันมีอัตราโทษเบาทำให้ผู้ประกอบการมิได้ตระหนักถึงความเดือดร้อนของผู้บริโภคโดยตรง ถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานเข้ามาช่วยเหลือไกล่เกลี่ยในการชดเชยเยียวยา

อย่างไรก็ดี แม้ว่าตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541 จะได้มีการบัญญัติกำหนดสิทธิของผู้บริโภคไว้ก็ตาม แต่สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาหรือการแก้ไขข้อสัญญาให้มีความชัดเจนและครอบคลุมความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ รวมถึงในส่วนของการชำรุดบกพร่องของโครงสร้างที่ผู้ประกอบการดำเนินการยังไม่เพียงพอและเหมาะสม เพราะเป็นเหตุปัจจัยที่ทำให้เกิดการผิดสัญญาอันจะต้องมีแนวทางในการป้องกันปัญหาเพื่อที่จะช่วยให้ผู้บริโภคไม่ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการเกินสมควร อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวยังมีความแตกต่างกับกรณีของศาลที่มีแนวทางในการเยียวยาเพื่อแก้ไขบรรเทาผลร้ายทางแพ่งหรือคำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้บริโภคเท่านั้น ดังนั้นปัญหายังคงเกิดขึ้นในปัจจุบันเพียงเพราะยังไม่มี การปรับปรุงแก้ไขข้อบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับบทลงโทษให้มีอัตราที่สูงมากขึ้นและมาตรการเชิงลงโทษที่เข้มงวด อีกทั้งไม่มีการทำหลักประกันความคุ้มครองให้แก่ผู้บริโภคในขณะที่ทำสัญญาซื้อขายบ้าน หากกำหนดให้มีหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคซึ่งจะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มความมั่นใจแก่ผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยที่ดี ตลอดจนการคุ้มครองเยียวยาที่เหมาะสมได้มากกว่าในภาวะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2. กฎหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

หลักการและเหตุผลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เพื่อเป็นการจัดตั้งองค์กรของรัฐขึ้น ในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยตรงเพราะกฎหมายอื่น ๆ ได้บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจ ซึ่งเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคทางอ้อม โดยผู้บริโภคไม่สามารถใช้สิทธิในการฟ้องร้องผู้ประกอบการธุรกิจทางอาญาต่อ

⁵ Bangkok Citismart, “Condominium Business is Worrisome Because 80,000 are Under Slow Construction,” last modified 2016, accessed September 27, 2016, <https://www.bkkcitismart.com/ข่าว/27-sep-2016/คอนโดน่าเป็นห่วงก่อสร้างอืดกว่า 8 หมื่นยูนิต/> [In Thai]

ศาลได้ ส่วนการดำเนินการทางแพ่งเป็นการสร้างภาระและเสียค่าใช้จ่ายมาก ซึ่งผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินคดีด้วยตนเองได้⁶

เมื่อพิจารณาถึงคำนิยามผู้บริโภค หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการและหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม⁷

2.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541

แนวคิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 จึงได้บัญญัติสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย 5 ประการ คือ 1) สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร 2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ 3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัย 4) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา และ 5) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย

จากปัญหากรณีผู้ประกอบการไม่สามารถส่งมอบบ้านให้แก่ผู้บริโภคได้จนเกิดการฟ้องร้องขึ้นและนำไปสู่การขอให้ชดเชยความเสียหายนั้น ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่ขาดในเรื่องสิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา หากผู้ประกอบการไม่ส่งมอบบ้านให้ผู้บริโภคโดยไม่มีหลักประกันคุ้มครองได้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นการขัดต่อแนวคิดในเรื่องสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

นอกจากนั้นแล้ว การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาโดยการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามมาตรา 4 (3 ทวิ) คือ สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาโดยไม่ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งลักษณะสัญญาควรเป็นไปในรูปแบบของสิทธิหน้าที่ ข้อมูลข่าวสารของสินค้า การจำกัดความรับผิดชอบ การเยียวยาความเสียหายที่เหมาะสม⁸ และสิ่งที่สำคัญ คือ ความรวดเร็วในการเยียวยาความเสียหาย ไม่ล่าช้าจนเกินไป การผิดสัญญาไม่ส่งมอบบ้านภายในระยะเวลาที่สมควร เป็นการกระทำที่ส่งผลให้ผู้บริโภคได้รับผลกระทบโดยกว้าง ดังนั้นสิทธิของผู้บริโภคจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ประชาชนจะได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2.2 หลักความสุจริต

เป็นหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 1 บทเบ็ดเสร็จทั่วไป ดังที่ปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 5 ที่ว่า “ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต” การที่กฎหมายวางหลักสุจริตไว้ในฐานะเป็นหลักทั่วไปของประมวลกฎหมาย ก็ด้วยมุ่งจะให้เป็นหลักพื้นฐานของระบบกฎหมาย โดยกำหนดหน้าที่แก่บุคคลทุกคนที่จะใช้สิทธิหรือปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ต้องกระทำไปภายใต้มาตรฐานทางคุณค่าเดียวกัน คือ ด้วยความสุจริต อันเป็นมาตรฐานทางคุณค่าทางสังคมตามเกณฑ์ที่ยอมรับกันว่าสอดคล้องกับความคาดหวังโดยชอบของบุคคลที่รู้ผิดชอบชั่วดี และรู้จักเอาใจเขามาใส่ใจเราหรือตามมาตรฐาน

⁶ Wicha Mahakhun, “Theory of Law,” *Journal of Law* 1, no. 3 (September 1974): 75-76. [In Thai]

⁷ Consumer Protection Act (Second Edition) B.E. 2541, Section 3, Royal Gazette Book 115 Part 15 (March 4, 1998): 1. [In Thai]

⁸ Pairoj Artraksa, *Consumer Protection Law in Contract*, 2nd ed. (Bangkok: Winyuchon, 2004), 28. [In Thai]

ของวิญญูชนที่เกี่ยวข้องบุคคลทุกคนต้องใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต การใช้สิทธิไปในทางที่มีขอบยอมไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย⁹

หลักสุจริตนี้ยอมใช้บังคับได้ทั้งในเมื่อมีข้อตกลงระหว่างกันเอาไว้หรือมีกฎหมายวางเกณฑ์ไว้ และในเมื่อกฎหมายหรือข้อตกลงระหว่างคู่กรณีมิได้แสดงไว้โดยละเอียดถึงวิธีปฏิบัติหรือกระทำกิจการใด ๆ กล่าวคือ บุคคลต้องถือเอาความสุจริตเป็นหลักแห่งการใช้สิทธิและการชำระหนี้ของตน¹⁰ เช่นเดียวกับการชำระหนี้ ของผู้ประกอบการก็ต้องมีความสุจริตในอาชีพให้เป็นไปในทางที่ชอบ รวมถึงการรักษาสิ่งที่จะมุ่งในการผูกพันต่อสัญญาที่ให้ไว้แก่คู่กรณีและมุ่งที่จะผูกพันปฏิบัติตามเจตนา หรือคำมั่นที่ได้แสดงต่อคู่กรณีไว้อย่างชัดเจน และรับผิดชอบต่อพฤติการณ์ของตน

อย่างไรก็ดี จากสภาพกรณีผู้ประกอบการธุรกิจผิดสัญญาบ้านโดยไม่ทำการส่งมอบให้ผู้บริโภค หรือกรณีการสร้างบ้านไม่ได้มาตรฐานหรือชำรุดบกพร่อง ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักสุจริตในการใช้สิทธิ เอารัดเอาเปรียบผู้อื่นให้ได้รับความเดือดร้อน ไม่มีความซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพของตน การกระทำเช่นนี้ก่อให้เกิดการขาดความน่าเชื่อถือและไว้วางใจจากผู้อื่นและยังส่งผลกระทบต่อสังคมอีกด้วย

2.3 สัญญาจ้างทำของ

ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการจ้างทำของ มาตรา 587 บัญญัติว่า อันว่าจ้างทำของนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่าผู้รับจ้าง ตกลงจะทำงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำงานนั้น ดังนี้แล้ว พิจารณาได้ว่าสัญญาจ้างทำของเป็นสัญญาที่เกิดจากการตกลงถูกต้องตรงกันระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย ซึ่งสัญญาจ้างทำของนี้เป็นเอกเทศ สัญญาอย่างหนึ่งและเป็นสัญญาต่างตอบแทน ฉะนั้นการทำสัญญาจ้างทำของจะต้องกระทำอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย คือ จะต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและวัตถุประสงค์แห่งสัญญา คือ ความสำเร็จของงานที่ผู้รับจ้างทำให้แก่ผู้ว่าจ้าง ดังนั้นกรณีในเรื่องของการว่าจ้างเหมาก่อสร้างของผู้บริโภคนั้นจึงถือว่าเป็นสัญญาจ้างทำของ หมายความว่า เป็นสัญญาต่างตอบแทนซึ่งผู้รับจ้างตกลงรับจะทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ว่าจ้างจนสำเร็จและผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จนั้น¹¹

จากกรณีการผิดสัญญาไม่ส่งมอบบ้านนั้น ผู้ประกอบการยอมต้องยอมผูกพันที่จะใช้สิทธิหรือปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับความคาดหมายของคู่สัญญา การผิดสัญญาต่อผู้บริโภคโดยไม่คำนึงถึงผลสำเร็จของงาน เป็นการใช้สิทธิไปในทางที่ส่งผลให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งต้องตกอยู่ใต้อำนาจบังคับ หรือได้รับความไม่สะดวกหรือต้องได้รับผลร้ายจากการกระทำของผู้ประกอบการ ถือได้ว่าเป็นการขัดต่อความมุ่งหมายของกฎหมายหรือขัดต่อนิติสัมพันธ์อันจะก่อให้เกิดผลร้ายแก่คู่กรณีโดยไม่ชอบ

⁹ Schermaier M. J., "Bona Fide in Roman Contract Law," in *Good Faith in European Contract Law*, eds. Zimmermann R. and Whittaker S. (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), 63.

¹⁰ Kittisak Prokati, *Bona Fide and Circumstances Beyond Expectation in Obligation Performance* (Bangkok: Thammasat University Press, 2012), 15-16. [In Thai]

¹¹ Charun Lengwittaya, *Civil and Commercial Code Hire of Property, Hire Purchase, Hire of Services, Hire of Work, Carriages* (Bangkok: Ramkhamhaeng University, 2017), 224. [In Thai]

3. สภาพปัญหาที่กระทบต่อผู้บริโภค

ธุรกิจเกี่ยวกับการสร้างบ้านมีมากมายหลายโครงการในปัจจุบัน โดยผู้ประกอบการโฆษณาให้เห็นรูปแบบ โครงสร้าง ความสะดวกสบายในการเดินทาง สาธารณูปโภคต่าง ๆ ราคาที่คุ้มค่า เพื่อให้ได้รับความสนใจจากผู้บริโภค ทั้งนี้ ไม่เพียงแต่มีธุรกิจที่เป็นโครงการอย่างเดียวเท่านั้น ยังมีผู้ประกอบการบางรายที่รับจ้างสร้างบ้านให้แก่ผู้บริโภคเป็นการเฉพาะรายด้วย เมื่อผู้บริโภคให้ความสนใจและอยากได้ที่อยู่อาศัยตามที่อยู่อาศัยตามที่อยู่อาศัยที่ผู้ประกอบการกล่าวอ้างไว้ ผู้บริโภคก็จะตัดสินใจติดต่อกับทางธนาคารเพื่อขอสินเชื่อกู้ยืมเงินในการซื้อบ้านซึ่งจำต้องมีการวางเงินค่าน้ำบ้านให้แก่ผู้ประกอบการก่อนแล้วดำเนินการปฏิบัติตามเงื่อนไขการขอสินเชื่อตามที่ธนาคารกำหนด แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปผู้บริโภคกลับไม่สามารถเข้าอยู่อาศัยได้ เนื่องจากผู้ประกอบการไม่ดำเนินโครงการต่อหรือก่อสร้างแล้วหยุดชะงักลงโดยมิใช่ความผิดของผู้บริโภค ทำให้มีการร้องเรียนจำนวนมากซึ่งเหตุของการร้องเรียนดังกล่าวเกิดจากปัญหาต่อไปนี้

3.1 ปัญหาเรื่องการสร้างบ้านหรืออาคารที่พักอาศัยแล้วไม่เสร็จตามสัญญา

ปัญหาโครงการบ้านจัดสรรมีความหลากหลายไม่ว่าจะเป็นเรื่องการก่อสร้างล่าช้า สร้างแล้วไม่เสร็จไม่ดำเนินการต่อ ซึ่งปัญหานี้เกิดจากมิได้ทำสัญญาที่มีมาตรฐานอย่างชัดเจน โดยผู้ประกอบการส่วนใหญ่จะให้ทางฝ่ายผู้ซื้อวางเงินมัดจำในการสร้างบ้านก่อน บางแห่งให้วางเงิน 20 เปอร์เซ็นต์ ของราคาบ้าน จากนั้นจึงดำเนินการสร้างบ้านให้ แล้วให้ผู้ซื้อติดต่อกับทางธนาคารเพื่อขออนุมัติสินเชื่อบ้าน โดยประเมินสิ่งปลูกสร้างให้ ซึ่งหลังจากผู้ประกอบการได้รับมอบเงินมัดจำในการสร้างบ้านแล้ว ผู้ประกอบการบางรายไม่ดำเนินการทำให้แล้วเสร็จกลับทิ้งงาน วิศวกรบางรายได้รับเงินไปแล้วไม่ควบคุมงานต่อหรือไม่จ่ายค่าจ้างแรงงานให้กับคนงานจึงทำให้คนงานไม่ก่อสร้างบ้านต่อให้จนเสร็จ รวมถึงกรณีผู้ประกอบการไม่ทำการแจ้งให้ผู้บริโภคทราบกรณีการก่อสร้างต้องหยุดชะงัก ส่งผลทำให้ผู้บริโภคไม่ได้รับมอบบ้านตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญา¹² ยกตัวอย่างเช่น ผู้ว่าจ้างตกลงจ้างและผู้รับจ้างตกลงรับจ้างก่อสร้างอาคารบ้านเดี่ยวหนึ่งชั้นครึ่ง จำนวน 1 หลัง และผู้ว่าจ้างตกลงชำระเงินเฉพาะค่าแรงให้ผู้รับจ้างทั้งหมดเป็นเงิน 470,000 บาท ได้รับค่าจ้างไปแล้วโดย ประมาณ 300,000 บาท ของค่าจ้างทั้งหมดโดยที่งานไม่เป็นตามข้อที่ระบุในสัญญาแนบ จากการประเมินความคืบหน้าของธนาคาร ณ วันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 งานอยู่ที่โดยเฉลี่ย 50 เปอร์เซ็นต์ ทั้งนี้ ได้ทำการชี้แจงให้ผู้รับเหมาทราบมาตลอด แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ ประกอบกับทางผู้รับเหมาไม่สามารถหาช่างมาดำเนินการให้แล้วเสร็จตามสัญญา¹³ ดังนั้นแล้ว ผู้ว่าจ้างได้ทำการติดตามไปที่บ้านของผู้รับเหมา แต่ผู้รับเหมาไม่ยอมเจรจา ประกอบกับช่างไม่ยอมรับโทรศัพท์ ปัจจุบันช่างได้เก็บเครื่องมือไปทำงานที่อื่นแล้ว ส่งผลกระทบทำให้ผู้ว่าจ้างต้องเสีย เวลาในการติดตามและต้องเสียค่าน้ำมันรถในการติดตามแต่ละครั้ง และเสียดอกเบี้ยให้กับธนาคารทุกเดือนงานไม่เสร็จตามงวดที่ธนาคารกำหนด

¹² Somnuek Seubwiset, "The Legal Measures to Protect Buyers of Real Estate from the Real Estate Developers," (Master's thesis, Faculty of Law, Ramkhamhaeng University, 1996), 12. [In Thai]

¹³ The Center of Consumer Right Protection of Songkhla Province, "Contractors' Failure to Build a House as Provided in a Contract," last modified n.d., accessed February 22, 2011, <http://www.consumersouth.org/> [In Thai]

3.2 ปัญหาการเกิดความชำรุดบกพร่องและการก่อสร้างไม่ได้มาตรฐาน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 598 ได้กำหนดให้ผู้รับจ้างไม่ต้องรับผิดชอบในความชำรุด บกพร่อง ถ้าผู้ว่าจ้างรับมอบงานที่ชำรุดบกพร่องนั้นโดยมิได้อัดเอื้อน แต่ผู้รับจ้างจะต้องรับมอบงานในกรณี ที่ 1) ความชำรุดบกพร่องไม่พบได้ในขณะรับมอบ และ 2) ผู้รับจ้างปิดบังเกี่ยวกับความชำรุดบกพร่อง

จากกรณีทั้งสองประเด็นข้างต้น ผู้รับจ้างจะต้องรับผิดชอบเพื่อการทำชำรุดบกพร่องเพียงแต่ที่ปรากฏขึ้นภายในปีหนึ่งนับแต่วันส่งมอบหรือที่ปรากฏขึ้นภายในห้าปี ถ้าการทำนั้นเป็นสิ่งปลูกสร้างกับพื้นดินท่านมิให้ใช้บังคับเมื่อปรากฏว่าผู้รับจ้างได้ปิดบังความชำรุดบกพร่องนั้น ตามมาตรา 600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่อย่างไรก็ดี กรณีการสร้างบ้านของผู้จัดสรรไม่ได้มาตรฐานหรือการออกแบบผิดพลาด การใช้วัสดุ อุปกรณ์ผิดวัตถุประสงค์ไม่ตรงตามสัญญาก่อสร้าง การประหยัดงบประมาณวัสดุเพื่อลดต้นทุนการผลิตหรือค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง การหลุดตัวของฐานรากซึ่งมักจะพบในบริเวณการก่อสร้างที่มีชั้นดินเนื้ออ่อนนิ่ม โดยเฉพาะในบริเวณพื้นที่ร่องสวน ท้องไร่ ท้องนา และมักจะเป็นพื้นที่ถมใหม่¹⁴ จากข้อมูลกรมทรัพยากรธรณีในปัจจุบันเราจะพบว่าพื้นที่ในกรุงเทพมหานครหรือบริเวณปริมณฑล โดยรอบมักจะประสบปัญหากับกรณีพื้นดินหลุดตัว โดยในแต่ละปีพื้นดินได้หลุดตัวเฉลี่ยประมาณ 5-10 เซนติเมตรต่อปี และสาเหตุอื่นซึ่งเกิดขึ้นได้หลายประการ เช่น การขุดเจาะน้ำบาดาลมาใช้ การจัดวางผังเมือง การก่อสร้างอาคาร และตึกสูงจำนวนมากเกินไปจนแออัดอยู่ในเฉพาะกรุงเทพฯ ทั้งนี้ที่ดินในโซนเขตเมืองเป็นลักษณะดินอ่อนและเป็นที่ย่ำปัญหาเหล่านี้ทำให้ตึกอาคารบ้านเรือนพังทลายลงมาได้ง่าย รวมไปถึงปัญหาการขออนุญาตก่อสร้าง เช่น การจัดสรรที่ดิน การถมดิน

เมื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีดำเนินงานของประเทศญี่ปุ่นพบว่า การอนุญาตจัดสรรที่ดิน และการปลูกสร้างบ้านหรืออาคารของประเทศญี่ปุ่นจะมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ละเอียดมาก ซึ่งจากการเข้าร่วมสังเกตการณ์การประเมินผลการก่อสร้าง¹⁵ ณ สถานก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัย ณ เมืองโยโกฮาม่า สถานที่ก่อสร้างที่อยู่อาศัยโดยความร่วมมือของศูนย์เพื่อการอยู่อาศัยที่ดี (Center for Better Living: CBL) ซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โดยเป็นองค์กรบุคคลที่สามทำหน้าที่ในการทดสอบและประเมินผลประสิทธิภาพบ้านที่ก่อสร้างองค์กรดังกล่าวนี้จะต้องได้รับการรับรองจากกระทรวงที่ดินโครงสร้างพื้นฐาน และการขนส่งองค์กรซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการทดสอบและประเมินผลการก่อสร้างในทุกขั้นตอนโดยละเอียด ตั้งแต่การปรึกษาการตรวจและออกแบบจนถึงระหว่างก่อสร้างและการก่อสร้างเสร็จเพื่อที่จะออกใบรับรองให้ ตามระบบกระบวนการดังกล่าวนี้ไม่ได้เป็นการบังคับว่าทุกครั้งเมื่อมีการก่อสร้างจะต้องมาทำการประเมินซึ่งแล้วแต่ความต้องการของผู้สร้างเจ้าของโครงการและผู้รับเหมาเป็นหลัก ซึ่งบ้านหรืออาคารที่พักอาศัยได้ผ่านการประเมินในลักษณะเช่นว่านั้นแล้วก็จะสามารถจำหน่ายได้ในราคาสูง อีกทั้งเป็นที่นิยมของคนทั่วไปสำหรับขั้นตอนการประเมินนั้น

ในขั้นต้นจะพิจารณาจากแบบแปลนว่ามีลักษณะอย่างไรมีการใช้วัสดุอย่างไรนั้น การประเมินประสิทธิภาพบ้านที่ก่อสร้างนี้จะทำการตรวจอย่างน้อย 4 ครั้งในการปลูกสร้างให้แล้วเสร็จ ทั้งนี้เมื่อเสร็จสิ้นขั้น

¹⁴ Bureau of Environmental Geology, *Department of Mineral Resources, Zoning for Manage of Geology and Mineral Resources in Bangkok* (Research Report) (Bangkok: Ministry of Natural Resources and Environment, 2017), 21. [In Thai]

¹⁵ Akraphong Vechayanond, "Law of Construction Standards and Safety Protection Measures in Residential Buildings in Japan," last modified n.d., accessed June 21, 2012, <https://www.gotoknow.org/post/167748/> [In Thai]

ตอนการตรวจสอบ เจ้าหน้าที่ขององค์กรที่มีหน้าที่เห็นว่าผ่านการประเมินก็จะออกใบรับรองให้ในทุกขั้นตอนว่า ได้ผ่านการประเมินประสิทธิภาพแล้ว ซึ่งเคสสถานที่สร้างใหม่จะต้องปลูกสร้างให้มีคุณภาพ โดยจะมีอายุของการรับประกันเป็นเวลา 10 ปี เจ้าของโครงการสามารถตีเครื่องหมายไว้ให้ประชาชนทั่วไปได้พิจารณาและรับทราบได้เป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้บริโภค

อย่างไรก็ดี ประเทศญี่ปุ่นก็ยังมีการจัดตั้งระบบการประกันภัยสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เพื่อการอยู่อาศัย และทรัพย์สินภายในสิ่งปลูกสร้างซึ่งก็จะได้รับความคุ้มครองจากอค์ภัย การทำลายหรืออุทกภัยที่มีสาเหตุโดยตรง หรือโดยอ้อมจากแผ่นดินไหว¹⁶ ภูเขาไฟระเบิด โดยกำหนดให้เป็นทางเลือกเพิ่มเติมในการทำประกันกรณีที่มีความเสียหายสำหรับโครงสร้างหลักของสิ่งปลูกสร้างที่ใช้สำหรับอยู่อาศัยประกอบด้วยค่าใช้จ่ายเล็กน้อยที่ใช้ในการซ่อมแซมพื้นที่เพื่อวัตถุประสงค์ในการซ่อมแซมสิ่งปลูกสร้างนั้นให้กลับสู่สภาพเดิม เมื่อสิ่งปลูกสร้างที่ใช้สำหรับอยู่อาศัยไม่สามารถใช้เพื่อเป็นอยู่อาศัยได้อีกเพราะความเสียหายจากดินถล่ม ถือว่าสิ่งปลูกสร้างนั้นเสียหายถึง 50 เปอร์เซ็นต์ หรือ 70 เปอร์เซ็นต์ ความคุ้มครองนั้นก็จะจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนเงินเอาประกันภัย¹⁷

เมื่อนำมาเทียบกับผู้ประกอบการจัดสรรในประเทศไทยมีการดำเนินการถมที่ดินในระยะเวลาดำเนิน ซึ่งนำดินเลนมาถมจึงทำให้ความแน่นหนาของที่ดินยังไม่เพียงพอที่จะทำการก่อสร้าง แต่ผู้จัดสรรก็เร่งดำเนินการก่อสร้างบ้านเพื่อให้ทันกับต้นทุนที่ตนได้ลงทุนไป จึงก่อให้เกิดปัญหาความชำรุดบกพร่องขึ้นได้ง่าย ดังกรณีตัวอย่างเช่น เมื่อช่วงกลางปี พ.ศ. 2559 มีผู้บริโภคร้องเรียนไปยังสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อร้องเรียนบริษัททางโครงการเกี่ยวกับปัญหาดินทรุดตัว ไฟฟ้ารั่ว น้ำรั่ว ท่อตันและไม่ได้รับการเยียวยา รวมทั้งสิ้น 254 หลังคาเรือน ต่อมาผู้ประกอบการยินยอมซ่อมแซมให้ทุกหลังแต่ซ่อมแซมไม่สมบูรณ์ยังมีความชำรุดบกพร่องอยู่ ลูกบ้านจำนวน 23 หลังคาเรือนจึงรวมตัวกันฟ้องร้องศาลแพ่งธนบุรี เมื่อวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2560 เพื่อขอเงินค่าเยียวยาซ่อมแซมบ้านเอง¹⁸ ซึ่งจากสภาพปัญหานั้นผู้เสียหายเพียงต้องการให้โครงการหรือผู้ประกอบการแก้ไข ส่วนที่ชำรุดบกพร่องในการก่อสร้างอันเป็นปกติธรรมดาของผู้ซื้อเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เหตุดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อลูกบ้านบางรายไม่กล้าเข้าอยู่อาศัยเพราะเกรงว่าบ้านจะถล่มลงมาเพราะบ้านทรุดตัว และผู้บริโภคไม่สามารถใช้สาธารณูปโภคได้ตามปกติ

3.3 ปัญหาข้อสัญญาและบทลงโทษผู้ประกอบการ

ข้อสัญญาที่ผู้ประกอบการและผู้บริโภคได้กระทำตอกันนั้น ในปัจจุบันไม่มีสัญญาที่เป็นมาตรฐานชัดเจน กรณีหากมีการเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาหรือกระทำไม่ตรงตามสัญญาจะต้องมีวิธีการดำเนินการเช่นไร รวมถึงมาตรการการป้องกันและการถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการที่โฆษณาเกินจริง ควรทำอย่างไรเพื่อให้ปัญหาลดน้อยลง การที่ประชาชนให้ความไว้วางใจก็คือชื่อเสียงของผู้ประกอบการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบ

¹⁶ Japan Earthquake Reinsurance Co, Ltd., "Introduction to Earthquake Reinsurance in Japan," last modified n.d., accessed May 2, 2010, <http://www.nihonjishin.co.jp/english/>

¹⁷ Kornkamon Phutsorn, "Legal Problems of Catastrophe Insurance," *Journal of Law Faculty of Law Assumption University* 7, no. 2 (July-December 2016): 17. [In Thai]

¹⁸ Prasarn Maleenond, "Residents' Complaints on Land Subsidence in Housing Projects, Cracks on Houses and Roads," Complaint Filing Page Column, *Morning News*, August 28, 2016, accessed August 16, 2017, <https://www.youtube.com/watch?v=Ra55jKbutRg&feature=youtu.be/> [In Thai]

ข้อมูลการตัดสินใจในการซื้อโครงการ โดยไม่ได้คาดคิดในเรื่องการขาดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการที่มีต่อผู้บริโภค ถึงแม้ว่าข้อสัญญาฉบับมาตรฐานของสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคจะได้ระบุให้ผู้ซื้อที่มีสิทธิบอกเลิกสัญญาและสิทธิเรียกเงินที่ชำระไปแล้วคืนได้พร้อมดอกเบี้ยปรับ หากผู้ประกอบการไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาต่อไปได้ ผู้ซื้อที่มีสิทธิบอกเลิกสัญญาและดำเนินคดีตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายมิได้มีการกำหนดอย่างเคร่งครัดในการให้นำสัญญาฉบับมาตรฐานของสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคมาใช้ ทำให้ผู้ประกอบการชอบที่จะหลีกเลี่ยงการทำสัญญาดังกล่าว ด้วยเหตุนี้จึงยังไม่มีมาตรการการป้องปรามหรือป้องกันมิให้ผู้ประกอบการงดเว้นการกระทำที่ชัดเจน แม้ว่าในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้มีการกำหนดมาตรการทางอาญาไว้ยกตัวอย่างเช่น ผู้ใดโดยเจตนาก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในแหล่ง กำเนิด สภาพ คุณภาพ ปริมาณ หรือสาระสำคัญประการอื่นอันเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ไม่ว่าจะเป็นอย่างตนเองหรือผู้อื่นโฆษณา หรือใช้ฉลากที่มีข้อความอันเป็นเท็จ หรือข้อความที่รู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดเช่นนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ อย่างไรก็ตาม หากกระทำความผิดซ้ำอีก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 47

แม้กระนั้น กรณีของบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษผู้ประกอบการหรือวิศวกรผู้ควบคุมงานไม่ว่าจะเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หรือพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการขุดดิน ถมดิน พ.ศ. 2534 ก็ตาม ต่างมีบทลงโทษที่น้อยมาก ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 47 บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคนั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนบทกำหนดโทษของการฝ่าฝืนการขุดดิน การถมดิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ดังนั้นปัญหาเกี่ยวกับบทลงโทษพบว่าข้อกฎหมายในส่วนของบทลงโทษผู้ประกอบการหรือวิศวกรผู้ควบคุมนั้นมีการบัญญัติบทลงโทษทางอาญาที่ต่ำมาก หากเทียบกับกรณีที่มีการกระทำความผิดซ้ำ อัตราโทษก็ไม่แตกต่างจากที่ได้รับในความผิดครั้งแรก ส่งผลให้ผู้ประกอบการมิได้ตระหนักถึงการประกอบธุรกิจที่จะกระทบต่อผู้บริโภคมากเท่าที่ควร

4. บทวิเคราะห์

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ในเรื่องของสิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญากรณีที่ผู้ประกอบการผิดสัญญาในการส่งมอบบ้าน ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบในข้อพิพาทการสร้างบ้านหรือที่พักอาศัยแล้วไม่เสร็จตามสัญญานั้น ส่วนใหญ่ปัญหาเกิดจากสัญญาจะซื้อจะขายที่มีได้กำหนดเวลาการเริ่มลงมือก่อสร้างและกำหนดเวลาการก่อสร้างแล้วเสร็จ หรือการก่อสร้างไม่ได้มาตรฐานทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ปัญหาทั้งหมดนี้ ควรมีการกำหนดข้อบังคับในลักษณะของสัญญาให้มีรูปแบบของสิทธิ หน้าที่และการรับผิดชอบของผู้ประกอบการในการกำหนดระยะเวลาการก่อสร้าง รวมถึงการแก้ไขบทลงโทษที่หนักขึ้น เพื่อมิให้กระทำการฝ่าฝืนในอันที่จะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคไม่ให้ถูกลิดรอนสิทธิ และไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการตลอดจนเพื่อก่อให้เกิดความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในเรื่องหลักสุจริตที่ผู้ประกอบการควรกระทำต่อผู้บริโภค ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภค รายอื่น ๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม ในการแก้ไขปรับปรุงข้อกฎหมายดังกล่าวสามารถแยกประเด็นได้ดังนี้

4.1 การแก้ไขรูปแบบของสัญญา

ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 34 เรื่องสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ได้มีการกำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรไว้ โดยในรูปแบบสัญญาจะซื้อจะขายที่ผู้ขายและผู้ซื้อจะต้องดำเนินการนั้นจะต้องทำตามแบบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดในรูปแบบของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรแบบ ข (มีสิ่งปลูกสร้าง)¹⁹ แต่ในปัจจุบันสัญญาจะซื้อจะขายที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดได้มีการบัญญัติระบุในเรื่องระยะเวลาการส่งมอบสิ่งปลูกสร้างไว้อย่างชัดเจน มีเพียงการกำหนดในส่วนของการรับผิดชอบในสัญญากรณีการโอนกรรมสิทธิ์กันไม่ได้ และกฎหมายก็ได้มีการกำหนดอย่างเคร่งครัดในการให้นำสัญญาฉบับมาตรฐานของสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคมาใช้ มีเพียงให้ใช้เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับคำขอของพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ดังนั้นผู้ประกอบการจึงใช้ช่องว่างทางกฎหมายโดยหลีกเลี่ยงการทำสัญญามาตรฐานตามที่สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคกำหนด ผู้ประกอบการจึงใช้สัญญาจะซื้อจะขายตามที่คุณประกอบการกำหนดเองส่งผลทำให้ผู้บริโภคได้รับการส่งมอบบ้านล่าช้าออกไปทำให้เสียเวลาในการเข้าอยู่อาศัย ดังนั้นในส่วนของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 4 (8) และมาตรา 34 ก็ควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับเรื่องในกรอบระยะเวลาส่งมอบเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่ กล่าวคือ สัญญามาตรฐานในสัญญาจะซื้อจะขายของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางนี้ควรที่จะมีการกำหนดวันเวลาส่งมอบบ้านหรือสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้บริโภคอย่างชัดเจน และผู้จัดสรรทุกรายจะต้องใช้สัญญามาตรฐานดังกล่าวทุกรายโดยมีวิธีการยกเว้น หากไม่กระทำการยอมเป็นการฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นมาตรฐานอย่างเดียวกันและเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในการบอกเลิกสัญญา หรือการเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนของการผิดสัญญาส่งมอบบ้านซึ่งก่อให้เกิดการควบคุมที่ดีและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

ในส่วนของการรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น กฎหมายหลักที่บังคับใช้กับเรื่องสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาตามสัญญาซื้อขาย ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 453 มาตรา 472 และมาตรา 475 ซึ่งกำหนดให้ผู้ขายมีหน้าที่ส่งมอบบ้านและโอนกรรมสิทธิ์ ตลอดจนรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่องและการถูกรบกวนในความเป็นเจ้าของบ้าน เช่น ผู้ขายไม่ต้องรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่องหรือเพื่อการรอนสิทธิได้ด้วยหากผู้ซื้อรับมอบโดยไม่ตรวจตราให้ดี แต่อย่างไรก็ดี หากผู้บริโภคตรวจตราดีแล้วแต่ยังมีการชำรุดบกพร่องขึ้นผู้บริโภคจะดำเนินการอย่างไร ด้วยเหตุนี้ในประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางจึงกำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรซึ่งประกาศ ณ วันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2545 ข้อ 11 ประเด็น คือ ผู้ขายต้องรับผิดชอบในความเสียหายหรือความชำรุดบกพร่องอย่างใดอย่างหนึ่งของอาคารอันเป็นเหตุให้เสื่อมราคาหรือเสื่อมความเหมาะสมแก่ประโยชน์ที่ผู้ซื้อพึงได้รับ โดยถ้าเป็นกรณีโครงสร้างของอาคารได้แก่ เสาเข็ม ฐานราก เสาคาน พื้น โครงหลังคาและผนังที่รับน้ำหนัก ให้รับประกัน 5 ปี นับแต่วันโอนกรรมสิทธิ์ กรณีที่เป็นส่วนควบหรืออุปกรณ์อันเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของอาคาร เช่น รั้วและกำแพงให้รับประกัน 1 ปี นับแต่วันโอนกรรมสิทธิ์

¹⁹ Real Estate Business Promotion Bureau, Department of Lands, "Announcement of Central Land Distribution on Standard Model Contract to Sell Distributed Land," April 4, 2002. [In Thai]

เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับระหว่างการคุ้มครองของญี่ปุ่นและของไทยจะเห็นได้ว่าการรับประกันคุณภาพของไทยและญี่ปุ่นมีความแตกต่างกัน โดยญี่ปุ่นให้ความสำคัญในคุณภาพการประกันแก่ประชาชนเป็นอย่างมากโดยเน้นความปลอดภัยในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นหลัก ดังนั้นประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางที่กำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรนั้นควรที่จะให้มีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องระยะเวลาความรับผิดชอบเกี่ยวกับความชำรุดบกพร่อง ทั้งส่วนของโครงสร้างส่วนควบหรืออุปกรณ์อันเป็นส่วนประกอบของอาคาร ตลอดจนรั้วและกำแพงบ้าน โดยให้ขยายระยะเวลาเพิ่มขึ้นจากเดิมที่ได้บัญญัติความรับผิดชอบไว้ เนื่องจากบางครั้งกรณีชำรุดบกพร่องจะยังไม่ปรากฏ และไม่สามารถพบได้ในขณะรับมอบหรือกรณีผู้จัดสรรปิดบังเกี่ยวกับความชำรุดบกพร่องไว้แล้ว ความชำรุดบกพร่องนั้นมาปรากฏในภายหลัง อย่างไรก็ตาม หากมีการปรับหรือขยายระยะเวลาการคุ้มครองความชำรุดบกพร่องให้แก่ผู้บริโภค ก็จะส่งผลให้ผู้บริโภคได้รับความเชื่อมั่นและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

4.2 การปรับเปลี่ยนการกำหนดธุรกิจที่ควบคุมสัญญาและการแก้ไขบทลงโทษ

ในปัจจุบันการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการมีอำนาจต่อรองมากกว่าผู้บริโภค ซึ่งธุรกิจนี้ยังไม่เป็นธุรกิจที่ต้องกำหนดควบคุมสัญญา ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541 โดยหลักเกณฑ์การกำหนดธุรกิจที่ควบคุมสัญญาจะต้องมีลักษณะหนึ่งลักษณะใด ดังต่อไปนี้ (1) เป็นธุรกิจที่มีการใช้ข้อตกลงที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค (2) เป็นธุรกิจที่มีการใช้สัญญาสำเร็จรูปอย่างแพร่หลาย (3) เป็นธุรกิจที่ผู้ประกอบการมีอำนาจต่อรองเหนือกว่าผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม ธุรกิจโครงการบ้านจัดสรรที่ยังมิได้เป็นธุรกิจที่ถูกกำหนดให้เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา ตามมาตรา 35 ทวิ ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541²⁰ หากมีการฝ่าฝืนตามมาตรา 57 โดยไม่ส่งมอบสัญญาที่มีข้อสัญญาหรือมีข้อสัญญาและแบบถูกต้อง จะมีอัตราโทษต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินปีหนึ่งหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้ผู้บริโภคที่ประสงค์เรียกร้องให้ผู้ประกอบการรับผิดชอบกรณีผิดสัญญาไม่สามารถส่งมอบบ้านได้นั้น ยังไม่มีการคุ้มครองแก่ผู้บริโภคได้อย่างชัดเจน หากจะอาศัยพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 34 เรื่องสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรก็ยังไม่มีการกำหนดระยะเวลาการส่งมอบ และการรับผิดชอบต่อผู้บริโภคที่ชัดเจนมีเพียงให้ต้องรับผิดชอบตามสัญญาทางแพ่งเท่านั้น จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงให้ธุรกิจโครงการบ้านจัดสรรนี้ให้อยู่ในการคุ้มครองผู้บริโภคเรื่องการกำหนดธุรกิจที่ควบคุมสัญญา

ส่วนของการแก้ไขบทลงโทษในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 63 บัญญัติว่า “ผู้จัดสรรที่ดินผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 34 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท” จะพบว่าพระราชบัญญัตินี้มีบทลงโทษที่มีอัตราโทษต่ำ และเพราะเหตุนี้จึงควรมีการแก้ไขบทลงโทษ เนื่องจากผู้ประกอบการไม่ได้เล็งเห็นถึงบทลงโทษที่รุนแรงหรือสิ่งที่ก่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมายที่จะนำมาลงโทษ มีเพียงให้ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น ดังกรณีตัวอย่างเช่น กรณีบ้านชำรุด ศาลแพ่งพิพากษาให้บริษัทลิลลพหรือเพอร์รี่ จำกัด (มหาชน) เจ้าของหมู่บ้านนรินทร์ทองย่านจังหวัดปทุมธานีรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนเรื่องผิดสัญญาซื้อขาย

²⁰ Pairoj Artraksa, *Consumer Protection Law in Contract*, 59. [In Thai]

โดยโฆษณาว่าเป็นบ้านคุณภาพดี ใช้วัสดุก่อสร้างได้มาตรฐาน แต่ต่อมาตัวบ้านเริ่มทรุด ผังบ้านร้าว ซึ่งสำนักโยธากรุงเทพมหานครตรวจสอบพบว่าดินเป็นบ่อลึกถูกขุดหน้าดินไป เมื่อบริษัทลิลิฟร็อพเพอร์ตี จำกัด (มหาชน) ซื้อที่ดินตามสภาพถมด้วยดินเลนจึงทำให้พื้นทรุดตัว และยังไม่ตอกเสาเข็มถึงชั้นดินแข็งจนทำให้ตัวบ้านได้รับความเสียหาย ซึ่งบริษัทลิลิฟร็อพเพอร์ตี จำกัด (มหาชน) เป็นผู้มีวิชาชีพควรตรวจสอบและคำนึงถึงผลกระทบต่อผู้อื่น แต่กลับเอาเปรียบผู้บริโภคทั้งที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน สมควรชำระค่าสินไหมทดแทนบวกค่าเสียหายเชิงลงโทษอีกรายละเอียด 50,000 บาท แก่นางสาวกรปณต วงษ์สุทร และพวกรวม 19 ราย เป็นจำนวนเงิน 3.6 ล้านบาท²¹ ดังนั้นพบว่าบทลงโทษที่ศาลพิพากษามักจะเป็นกรณีให้ใช้ค่าเสียหายเท่านั้น มิได้มีการตัดสินเชิงลงโทษในลักษณะอาญาหรือการเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ประกอบการ ส่งผลให้ผู้มีวิชาชีพนี้ที่ควรจะต้องมีการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานขาดความรับผิดชอบต่อผู้บริโภค ไม่ตระหนักถึงความเสียหายของผู้อื่น และไม่คำนึงถึงความรับผิดชอบในโทษตามกฎหมาย หากในส่วนของบทลงโทษในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 63 มีการแก้ไขเพิ่มเติมการลงโทษจำคุกหรือโทษปรับด้วยก็จะช่วยให้ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองมากขึ้น อีกทั้งจะช่วยให้ผู้ประกอบการมีความรอบคอบและไม่คิดถึงประโยชน์ส่วนตัวมากเกินไป

5. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผล

จากการร้องเรียนของผู้บริโภคนั้น ปัญหาเรื่องการร้องเรียนเกี่ยวกับบ้านมีจำนวนมากที่สุด เมื่อผู้ประกอบการไม่รับผิดชอบต่อผู้บริโภคยอมส่งผลให้มีการฟ้องร้องคดีกันมากมาย กรณีที่ยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไขในส่วนของสัญญาจะซื้อจะขาย รวมถึงคำสั่งหรือคำพิพากษาในเชิงลงโทษหรือการเพิกถอนใบอนุญาตผู้ประกอบการหรือบทลงโทษทางอาญาที่หนักกว่าที่เป็นอยู่ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ทำให้ผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่จะมีอำนาจต่อรองก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกัน ตลอดจนการไม่ได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม ซึ่งมาตรการคุ้มครองทางกฎหมายที่ดีจึงเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้ได้รับประโยชน์ร่วมกันทุกฝ่าย เพราะการร้องเรียนเรื่องการส่งมอบบ้านที่ไม่ได้ตามสัญญา ทำให้ผู้บริโภคเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเรียกร้องค่าเสียหาย รวมถึงความไม่แน่นอนว่าจะได้รับการชดเชยได้ครบ อีกทั้งในส่วนของการตราบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะด้านความปลอดภัยผลิตภัณฑ์หรือสินค้าบริโภค (Product Safety Act) หรือบทลงโทษต่อผู้ประกอบการธุรกิจที่มีอัตราโทษที่ค่อนข้างเบา และไม่มีการกวัดขุ่นอย่างเข้มงวด หากมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ รวมถึงการกำหนดอัตราบทลงโทษที่เหมาะสมก็จะสามารถก่อให้เกิดการตรวจสอบเชิงปรับลดความไม่เป็นธรรมของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันยังไม่มีความหมายหรือข้อบังคับใด ๆ เกี่ยวกับการทำหลักประกันคุ้มครองสัญญาให้แก่ผู้บริโภคกรณีมิได้รับมอบบ้านถ้าผู้ประกอบการทำผิดสัญญา หากมีหน่วยงานเข้ามาช่วยเหลือในจุดเริ่มต้นเพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้บริโภคในการจะได้รับการตอบแทนที่ชัดเจนและเป็นธรรม

²¹ Pracha Hetrakul, "Owner of Subsidized Houses Celebrates After Court Orders Compensation of 3.6 Million Baht," Social Column, *Daily News*, August 15, 2017, accessed August 16, 2017, <https://www.dailynews.co.th/regional/592059/> [In Thai]

เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคให้ได้รับประโยชน์โดยไม่ถูกเอาเปรียบ สิ่งนี้จะเป็นปัจจัยที่ช่วยกระตุ้นเตือนให้ผู้ประกอบธุรกิจได้ตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวมากขึ้นซึ่งการถือโอกาสเพื่อเอาเปรียบคู่สัญญาโดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมายควรได้รับการแก้ไข อีกทั้งการคุ้มครองหลักประกันของไทยยังไม่มีการคุ้มครองได้อย่างเต็มที่ หากมีการสร้างหลักประกันคุ้มครองผ่านทางหน่วยงานต่าง ๆ โดยร่วมมือกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายก็จะช่วยทำให้ปัญหาต่าง ๆ ลดลง

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 เห็นควรให้มีการโฆษณาชี้แนะให้ผู้บริโภคคำนึงถึงการตรวจสอบสัญญาให้รอบคอบในขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ขายและผู้ซื้อไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุมหรือไม่เพียงพอ ซึ่งในความรับผิดชอบของผู้ขายเพื่อความชำรุดบกพร่องนั้นเป็นเรื่องที่ผู้ซื้อต้องระมัดระวัง รวมไปถึงข้อมูลบางอย่างที่ควรต้องตรวจสอบในเบื้องต้น เพื่อที่จะได้ไม่เกิดปัญหาอันเนื่องมาจากการไม่เป็นไปตามข้อตกลง ตลอดจนไม่เกิดเป็นปัญหาในเรื่องของการผิดนัดชำระหนี้

5.2.2 เห็นควรให้มีการแก้ไขข้อกำหนดเกี่ยวกับการประกันคุ้มครองในประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่องกำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรมีการประกันโครงสร้างเป็นเวลา 5 ปี กรณีที่เป็นส่วนควบหรืออุปกรณ์อันเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของอาคาร มีการประกัน 1 ปีนับแต่วันโอนกรรมสิทธิ์ โดยให้มีการเปลี่ยนแปลงระยะเวลาประกันโครงสร้างเป็น 10 ปี ส่วนกรณีของส่วนควบหรืออุปกรณ์ฯ เปลี่ยนแปลงระยะเวลาประกันเป็น 2 ปี หากเป็นกรณีที่มีความชำรุดบกพร่องไม่พบได้ในขณะรับมอบหรือผู้จัดสรรปิดบังเกี่ยวกับความชำรุดบกพร่อง รวมถึงให้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจบ้านจัดสรรในลักษณะที่เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาเหมือนควบคุมอาคารชุดตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา²² เพื่อบรรเทาผลร้ายที่อาจเกิดแก่ผู้บริโภค รวมถึงเป็นการคุ้มครองสิทธิให้ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาเพราะธุรกิจนี้ก็มีลักษณะเป็นที่อยู่อาศัยเช่นเดียวกัน

5.2.3 เห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ฉบับที่ 4 ให้มีการกำหนดให้มีบริษัทประกันภัยกลาง หากกรณีที่ไม่เป็นไปตามข้อสัญญาที่ตกลงกัน บริษัทประกันภัยจะเป็นผู้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้บริโภคแทนผู้ประกอบการ และบริษัทประกันจะเป็นผู้ดำเนินการใช้สิทธิไล่เบียดเอาจากผู้ประกอบการธุรกิจแทนผู้บริโภค ทำให้เป็นการลดภาระความเสียหายของตัวผู้บริโภคซึ่งบริษัทประกันภัยจะเป็นอีกหน่วยงานที่จะต้องขึ้นตรงต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) โดยมีการกำหนดอัตราค่าเบี้ยประกันภัยตามราคาของตัวบ้านที่ซื้อขาย ประกอบกับต้องเป็นบริษัทที่ผ่านการตรวจสอบและได้รับอนุมัติให้มีสิทธิในการทำประกันให้แก่ผู้บริโภค อีกทั้งผู้ประกอบการธุรกิจต้องทำการแจ้งเรื่องการประกันสัญญาก่อนบ้านให้แก่ผู้บริโภคก่อนมีการซื้อขายหากไม่ได้บ้านตามสัญญาหรือได้รับมอบบ้านที่ชำรุดบกพร่องที่มีไขความผิด

²² Office of Consumer Protection Board, "Announcement of Declaring Condominium Sale Contract to be Under Control B.E. 2543," July 28, 2000. [In Thai]

ของผู้บริโภคโดยไม่มีการยกเว้นความรับผิดชอบของผู้ขาย ทั้งนี้ เพื่อสร้างความมั่นใจและเป็นหลักประกันคุ้มครองความเสียหายให้แก่ผู้บริโภค ตลอดจนเป็นแนวทางในการป้องกันจากการแสวงหากำไรเกินควรของผู้ประกอบการได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งหากหน่วยงานทั้งหมดร่วมมือกันก็จะเป็นการประกันความเสี่ยงให้แก่ผู้บริโภคได้เป็นอย่างดี

References

- Akraphong Vechayanond. "Law of Construction Standards and Safety Protection Measures in Residential Buildings in Japan." Last modified n.d. Accessed June 21, 2012. <https://www.gotoknow.org/post/167748/> [In Thai]
- Charun Lengwittaya. *Civil and Commercial Code Hire of Property, Hire Purchase, Hire of Services, Hire of Work, Carriages*. Bangkok: Ramkhamhaeng University, 2017. [In Thai]
- Japan Earthquake Reinsurance Co, Ltd. "Introduction to Earthquake Reinsurance in Japan." Last modified n.d. Accessed May 2, 2010. <http://www.nihonjishin.co.jp/english/>
- Kittisak Prokati. *Good Faith and Supervening Events*. Bangkok: Thammasart University Press, 2012. [In Thai]
- Kornkamon Phutsorn. "Legal Problems of Catastrophe Insurance." *Journal of Law Faculty of Law Assumption University* 7, no. 2 (July-December 2016): 17. [In Thai]
- M. J., Schermaier. "Bona Fide in Roman Contract Law." In *Good Faith in European Contract Law*, edited by Zimmermann R. and Whittaker S., 63. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Pairoj Artraksa. *Consumer Protection Law in Contract*. 2nd ed. Bangkok: Winyuchon, 2004. [In Thai]
- Somnuek Seubwiset. "The Legal Measures to Protect Buyers of Real Estate from the Real Estate Developers." Master's thesis, Faculty of Law, Ramkhamhaeng University, 1996. [In Thai]
- Wicha Mahakhun. "Theory of Law." *Journal of Law* 1, no. 3 (September 1974): 75-76. [In Thai]