



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำว่าการทำนิติกรรมสองฝ่าย หรือที่เรียกว่าสัญญา ระหว่างคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย คือ ผู้ให้สัญญากับผู้รับสัญญาซึ่งไม่ว่าจะเรียกค่าเรียกระหว่างกัน เป็นอย่างไรก็ตาม เช่น ผู้ซื้อกับผู้ขาย ผู้เช่ากับผู้ให้เช่า เป็นต้น มีการผิดหรือไม่ปฏิบัติตาม สัญญา กัน จนในที่สุดก็ต้องมีการฟ้องร้องเป็นคดีความกันนั้น ปัญหาอาจเกิดจากทั้งด้านตัวของ ผู้ให้สัญญา หรือผู้รับสัญญาก็ได้ ส่วนใหญ่มักเกิดจากความไว้น้ำใจกันระหว่างคู่สัญญา ซึ่งในตอนทำสัญญากันทุกฝ่ายก็ต่างมุ่งมั่น หรือให้ความเอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญา กันเป็นอย่างดี ครั้นต่อมาเมื่อมีการทำสัญญากันเรียบร้อยแล้วเกิดการเปลี่ยนใจในการปฏิบัติ หน้าที่ตามสัญญานั้น ทั้งนี้ อาจเกิดเนื่องจากการเกิดโอกาสในการแสวงหาประโยชน์จาก การปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาของคู่สัญญาฝ่ายที่หน้าที่ที่จะต้องส่งมอบทรัพย์สินได้ดีกว่าการปฏิบัติ ตามสัญญาที่มีผลผูกพันกันอยู่ จึงมีการปฏิบัติผิดสัญญากันเกิดขึ้นทั้งนี้ อาจเห็นว่าหากเลือกที่จะ เป็นฝ่ายผิดสัญญา แม้ว่าจะมีการฟ้องร้องกันอย่างไรก็ยังมีผลประโยชน์มากกว่า และอีก ปัญหาหนึ่งอาจเกิดจากการที่คู่สัญญาฝ่ายที่หน้าที่ต้องส่งมอบทรัพย์สิน จงใจที่จะผิดสัญญาใน ตั้งแต่ต้น ปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้อย่างชัดเจนมากที่สุดในกรณีของการซื้อขายบ้านจัดสรร โดยผู้ดำเนินการมีพฤติการณ์ในลักษณะของการฉ้อโกงผู้ซื้อ

การทำวิทยานิพนธ์นี้จะพิจารณาถึงปัญหาในการทำนิติกรรมสัญญาเกี่ยวกับการโอน กรรมสิทธิ์ทรัพย์สินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ระหว่างคู่สัญญา และการปฏิบัติตามสัญญาของคู่สัญญา ทั้ง 2 ฝ่ายว่าจะทำให้ผู้ซื้อหรือผู้รับโอนมั่นใจหรือให้หลักประกันในเรื่องการคืนเงินที่ได้จ่าย ให้แก่ผู้ขายหรือผู้โอนอย่างไร โดยเฉพาะในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามสัญญาหรือในกรณีที่มีการ ผิดสัญญาเกิดขึ้น ซึ่งกรณีของบ้านจัดสรรซึ่งเป็นตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนมากที่สุด ซึ่งผู้ซื้อ มักจะมีความกลัวในประเด็นที่ผู้ขายทิ้งโครงการ และหลบหนีไปพร้อมกับเงินค่าเงินที่ผู้ซื้อได้ จ่ายไป

เนื่องจากการซื้อขายบ้านจัดสรรมักจะไม่ได้ชำระกันด้วยเงินสดของผู้ซื้อทั้งหมด หากแต่ผู้ซื้อมักจะจ่ายเงินในส่วนของตนเอง เฉพาะในส่วนของเงินจอง และการจ่ายเงินค่างานซึ่งจะเป็นเงินออมของผู้ซื้อเงินในส่วนนี้ ผู้ซื้อจะต้องจ่ายประมาณร้อยละ 20-30 ของราคาซื้อขาย ส่วนเงินจำนวนที่เหลือจะเป็นวิธีการของทางด้านผู้ซื้อว่าจะหามาจากที่ใด ซึ่งส่วนใหญ่มักจะทำการผ่อนชำระจากสถาบันการเงินโดยทำสัญญาจำนองกับสถาบันการเงินนั้น ๆ

ในการพิจารณากฎหมายต่าง ๆ นั้นมักจะกล่าวกันว่า กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคส่วนใหญ่จะให้ความคุ้มครองในประเด็นของการใช้ประโยชน์ในสินค้าหรือบริการนั้น ในกรณีของการซื้อสินค้า กฎหมายจะให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ซื้อที่ต่อตัวทรัพย์สิน ในภายหลังจากที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์มาแล้วเท่านั้น ซึ่งในการทำวิทยานิพนธ์นี้ จะพิจารณาถึงประเด็นการให้ความคุ้มครองผู้ซื้อทรัพย์สินในช่วงตั้งแต่การทำสัญญาจะซื้อจะขาย จนถึงช่วงการส่งมอบและโอนกรรมสิทธิ์ว่าผู้ซื้อได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างไร หรือไม่ และเพียงใด โดยจะกำหนดตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ประเภทบ้านตามโครงการบ้านจัดสรร ซึ่งมักจะมีการก่อสร้างบ้านไปพร้อม ๆ กับการรับชำระเงินค่าบ้านจัดสรรจากลูกค้า ซึ่งในการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวได้เกิดปัญหาขึ้นบ่อยครั้ง และมีการร้องทุกข์ร้องเรียนถึงสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ กรมตำรวจมากขึ้นเรื่อย ๆ ปะหลาหลายร้อยละ โดยเฉพาะการร้องทุกข์กล่าวโทษผู้จัดสรรแต่ดูเหมือนว่าหน่วยงานเหล่านี้ยังไม่สามารถช่วยเหลือผู้เดือดร้อนได้มากนัก

ในกระบวนการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์นั้น บางครั้งผู้ขายก็อาจมีปัญหาได้เช่นกัน กรณีที่ผู้ซื้อปฏิบัติตามสัญญาผู้ประกอบการอาจได้รับความเสียหายได้ เพราะอาจทำให้โครงการเกิดการชะงักงัน เนื่องจากกระแสเงินสดรับไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ และหากผู้ประกอบการจะรีบเงินค่างานหรือฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ซื้อ ก็อาจจะมีปัญหาการร้องทุกข์ร้องเรียน และทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงหรือภาพพจน์บริษัทได้

จากปัญหาตัวอย่างปรากฏรายงานเกี่ยวกับเรื่องการร้องเรียนจากปัญหาอันเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยตามสถิติดังต่อไปนี้

ผลการดำเนินการของศูนย์ตรวจสอบอสังหาริมทรัพย์ กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ (บก.สศก.) ตั้งแต่ เมษายน 2538 - ปัจจุบัน ¹		
1. รับเรื่องสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลธุรกิจอสังหาริมทรัพย์		จำนวน 615 ราย
2. ร้องเรียนสอบถามด้วยตนเอง		จำนวน 210 ราย
เรื่องร้องเรียน	ผลการดำเนินการ	
1. ที่ดินจัดสรร (ที่ดินเปล่า)	- อยู่ระหว่างดำเนินการ	2 ราย
	- ตกลงคืนเงิน	1 ราย
	- ส่ง สคบ. ดำเนินการ	5 ราย
	- ดำเนินการทางแพ่งเอง	33 ราย
2. ที่ดินพร้อมอาคาร (บ้านจัดสรร)	- อยู่ระหว่างดำเนินการ	78 ราย
	- ตกลงคืนเงิน	54 ราย
	- ส่ง สคบ. ดำเนินการ	4 ราย
	- ดำเนินคดีตามกฎหมาย	3 ราย
3. อาคารชุด (คอนโดมิเนียม)	- อยู่ระหว่างดำเนินการ	19 ราย
	- ตกลงคืนเงิน	2 ราย
	- ดำเนินการทางแพ่งเอง	8 ราย
	- ปฏิบัติตามสัญญาเดิม	4 ราย

¹ กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ (บก.สศก.), อ้างถึงใน
ฐานเศรษฐกิจ, สศก. หน้า 3 สหประชาคมเชือดแกะดำจัดสรร, หน้า 22.

นอกจากนี้ยังมีการกระทำความผิดในรูปของการฉ้อโกงประชาชนของผู้ซื้อหมู่บ้านจัดสรร
ในปี 2537 ตามรายละเอียดดังนี้

สถิติคดีประเภทความผิดฉ้อโกงประชาชน (หมู่บ้านจัดสรร) ปี 2537 ²				
ลำดับ	วัน เดือน ปี รับแจ้ง	ชื่อผู้ต้องหา	มูลค่าความเสียหาย (บาท)	หมายเหตุ
1	5 ก.ค. 37	พ.จก. รักษารักษาที่ดิน "โครงการหมู่บ้านเพิ่มสิน" โดย นส.อภิสิทธิ์ รอดโพธิ์ทอง	14,778,692.00	คดีที่ 15/37
2	5 ส.ค. 37	พ.จก. กฤษฎิญา เอสเตท โครงการ 7 โดย นายศักดิ์สิน ปุณษ์ลักษณ์ กับพวก	25,430,802.00	คดีที่ 17/37
3	5 ต.ค. 37	พ.จก. กฤษฎิญา เอสเตท โครงการ 9	2,408,675.00	คดีที่ 25/37
4	6 ต.ค. 37	พ.จก. เทพปทุม "โครงการธัญญาแลนด์" โดย นส.เพชรรา/ภาดา รุจิรัตน์	2,930,000.00	คดีที่ 26/37

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

สถิติคดีประเภทความผิดฉ้อโกงประชาชน (หมู่บ้านจัดสรร) ปี 2537 (ต่อ)				
ลำดับ	วัน เดือน ปี รับแจ้ง	ชื่อผู้ต้องหา	มูลค่าความเสียหาย (บาท)	หมายเหตุ
5	18 ต.ค. 37	ศรีพรสวรรค์คอนโดมิเนียม โดย นางเยาว์ มีสมเฝ้า	6,000,000.00	คดีที่ 27/37
6	10 พ.ย. 37	บจก. ภัทรนาเวศบ้านและที่ดิน "โครงการภัทรนาเวศแกรนด์คอนโด" โดย นางภัทรนา พิณน้อย หรือ อรุณ เจริญกุล กับพวก	989,550.00	คดีที่ 30/37
7	1 ธ.ค. 37	บจก. ชารวรา "โครงการชารวรา บีซีส์พอร์ต" โดยนายชาติชาย วงศ์กุลลักษณ์ นส. สุวรรณ พัฒนพงศ์พิบูล นายกิตติ พัฒนพงศ์พิบูล นส. จิตมา เกษมภักดีพงษ์	10,000,000.00	คดีที่ 34/37
8	6 ธ.ค. 37	บจก. ทีวี ทรานสปอร์ต โดย นายประพัฒน์ วิบูลสุข กับพวก "โครงการพรพัฒน์ทาวน์เฮ้าส์"	1,000,000.00	คดีที่ 37/37

ดังนั้น จากรายละเอียดในการร้องเรียน และจากสถิติคดีประเภทข้อโกงผู้ซื้อบ้าน
จัดสรรดังกล่าว ซึ่งเป็นกรณีที่แสดงให้เห็นถึงช่องว่างในกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับกิจการ
ดังกล่าว จัดสรรที่ดินและอาคารชุดในการให้ความคุ้มครองผู้ซื้อ โดยมุ่งพิจารณาถึงรูปแบบ
ของการให้ความคุ้มครองในช่วงเวลาดังแต่การทำสัญญาซื้อขาย จนถึงช่วงการโอนกรรมสิทธิ์
ซึ่งในแต่ละปีจะมีการเปิดขายโครงการต่าง ๆ มากมาย และในปัจจุบันธุรกิจประเภทที่อยู่
อาศัยจะมีลักษณะของการขายตัวอย่างต่อเนื่อง และในช่วงปี 2538 ได้มีการเปิดขายที่อยู่
อาศัยประเภทต่าง ๆ อีกหลายประเภทเป็นจำนวน 10,331 หน่วย ซึ่งแยกตามลักษณะของ
ที่อยู่อาศัยได้ดังต่อไปนี้

ประเภท	จำนวน (หน่วย) ³
บ้านเดี่ยว	24,006
บ้านแฝด	4,619
ทาวเฮ้าส์	54,761
อาคารชุด	55,810
อาคารพาณิชย์	6,570
โฮมออฟฟิศ	436
ที่ดินจัดสรร	14,129
รวม	160,331

ซึ่งหากไม่มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว ให้สอดคล้อง
และแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว ก็อาจเกิดปัญหาที่ยุ่ยากและมีความสลับซับซ้อนขึ้นในอนาคตได้

³ เศรษฐกิจไทย '38 : สรุปภาวะเศรษฐกิจครั้งหลังปี '38 และคาดการณ์
แนวโน้มเศรษฐกิจปี '39, รายงานสถานการณ์ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ปี '38 และคาดการณ์
แนวโน้มปี '39, หน้า 31-32.

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อหามาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่ปรากฏอยู่ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 และพระราชบัญญัติอาคารชุด ที่มีบทบัญญัติใดของกฎหมายดังกล่าวที่ทำให้ความคุ้มครองผู้บริโภค คือ ผู้ซื้อบ้านจัดสรรหรืออาคารชุดในส่วนของ การปฏิบัติการชำระหนี้ ในลักษณะของการแบ่งงวดชำระ ซึ่งยังไม่มี การโอนกรรมสิทธิ์จนกว่าการชำระหนี้ใน ส่วนของผู้บริโภค ซึ่งเป็นผู้ซื้อบ้านจัดสรรหรืออาคารชุดดังกล่าวจะกระทำเสร็จสิ้น
2. เพื่อหาหลักการของกฎหมายต่างประเทศในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ในการซื้อที่อยู่อาศัยมาปรับใช้กับการซื้อที่อยู่อาศัยในประเทศไทย
3. เพื่อเสนอหลักเกณฑ์ในลักษณะที่คุ้มครองผู้บริโภคในการทำนิติกรรมต่าง ๆ ซึ่งจะมี ส่วนเกี่ยวข้องกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในนิติกรรมนั้น ๆ (นอกจากทาง ด้านผู้ซื้อและผู้ขาย)

ข้อสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ในเรื่องนี้

กฎหมายที่ควบคุมธุรกิจเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบันไม่อาจคุ้มครองผู้บริโภค ได้ในส่วนของ การทำสัญญา การนำระบบ Escrow Account มาใช้ จะเป็นมาตรการหนึ่ง ที่จะแก้ไข ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคอันเกิดมาจากผลแห่งสัญญา

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยจะเป็นข้อมูลจากหลักกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะข้อมูลในส่วนของ Escrow Act ตามที่ปรากฏใน Banks and Financial Institutions ในส่วนบทบัญญัติในเรื่อง Escrow Agents ของรัฐแคลิฟอร์เนีย และรัฐออริโชน่า ในส่วนของระบบ Escrow Account บทความ เอกสาร เผยแพร่ และข่าวจากทางหนังสือพิมพ์ธุรกิจต่าง ๆ ทั้งฉบับรายวัน และรายสัปดาห์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ช่วยในการสร้างหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาตั้งแต่การทำสัญญาจนถึงช่วงการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น ๆ
2. ช่วยในการพัฒนาธุรกิจในด้านการโอนทรัพย์สินต่าง ๆ โดยที่คู่สัญญาไม่ต้องเสียเวลาในการตรวจสอบกรรมสิทธิ์ หรือการโอนสิทธิ์ต่าง ๆ ในทรัพย์สินหรือปัญหาในการชำระราคาทรัพย์สินนั้น อันจะมีผลทำให้ปัญหาในเรื่องความไม่ไว้วางใจ ระหว่างคู่สัญญาหมดไป
3. ช่วยให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ในส่วนของ การควบคุมการประกอบธุรกิจ Escrow ของประเทศสหรัฐอเมริกา ทฤษฎีกฎหมายและหลักการต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับ Escrow ที่มีการยอมรับและปฏิบัติกันอย่างแพร่หลาย