

# การคุ้มครองผู้บริโภคในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย

## A Consumer Protection in Real Estate Business in Thailand

ทรงฤทธิ์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (Songrit Ratanadilok na Bhuket)\*

ดร.ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช (Dr.Prasit Pivavatanapanith)\*\*

### บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้เป็นวิจัยเอกสารและวิจัยภาคสนาม มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาเรื่องของการคุ้มครองผู้บริโภคในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย โดยศึกษากรณีระบบการตรวจสอบของภาครัฐต่อการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ โดยพบว่าปัญหาเกิดขึ้นมากมายที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อผู้บริโภค ปัญหา ระบบการขอรับใบอนุญาตจากหน่วยงานราชการ และระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบของภาครัฐที่มีหน้าที่ต่อการประกอบธุรกิจที่น่าจะเป็นจุดอ่อนที่สำคัญที่ภาครัฐต้องกลับมาทบทวนผลการศึกษาวิเคราะห์พบว่าปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจาก (1) ปัญหาด้านนโยบายของรัฐที่ขาดความชัดเจน (2) ปัญหาด้านกฎหมายที่มีความหลากหลายไม่มีเอกภาพ (3) ปัญหาด้านการบริหารจัดการของภาครัฐซึ่งขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นผู้เขียนจึงได้เสนอแนวทางเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา ดังกล่าว ซึ่งจะเป็นมาตรการสำคัญในการให้การคุ้มครองผู้บริโภคในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์นี้โดยการ (1) พัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ (2) บูรณาการเกี่ยวกับการกำกับดูแลผู้ประกอบการ

### ABSTRACT

This research is a documentary and a field research aims to study a consumer protection in real estate business in Thailand focusing on a case of a check and control system in the public sector toward a real estate business. There are a lot of problems that occur and affect the people especially the consumer in real estate business and it is undeniable to accept that the role of public sector in issuing a various kind of permits as well as a system to check and control in doing business are weak points that the government must be reviewed. The findings were shown that the cause of problems are as follows: (1) The lack of clarity in public policy (2) The lack of unity in law and regulation (3) The inefficiency of the management in public sector. Therefore, the researcher recommends (1) To develop laws and regulations relating to a real estate business (2) To integrate the system of check and control in the public sector as the guideline to solve these problems which will be a key factor to consumer protection in real estate business.

**คำสำคัญ:** การคุ้มครองผู้บริโภค ปัญหาในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ แนวทางแก้ไขปัญหา

**Keywords:** Consumer protection, Problems in real estate business, Guideline to solve problems

\*นักศึกษา หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

\*\*ศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## บทนำ

ในปัจจุบันการเจริญเติบโตของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ได้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด ทำให้มีการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นไปด้วยความรุนแรง อันส่งผลให้การทำกำไรที่ได้จากการทำธุรกิจนี้เริ่มลดลง และผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จำเป็นต้องมีการปรับตัวเพื่อให้ธุรกิจอยู่รอดต่อไปได้ และโดยที่ในการทำธุรกิจอสังหาริมทรัพย์นั้น กฎหมายได้มีการควบคุมโดยกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนไว้ กล่าวคือ ขั้นตอนการขออนุญาตก่อนยื่นจัดสรรที่ดิน ซึ่งประกอบด้วย การขออนุญาตเชื่อมทาง การขออนุญาตถมดิน การขออนุญาตออกแบบไฟฟ้า น้ำประปา การจัดเก็บขยะ การระบายน้ำ เป็นต้น ขั้นตอนการขออนุญาตจัดสรรที่ดินเพื่อการออกโฉนดแปลงย่อย และขั้นตอนการขออนุญาตดำเนินการภายหลังการจัดสรรที่ดิน ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พระราชบัญญัติผังเมือง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จำเป็นต้องปฏิบัติตาม เพราะการละเลยไม่ปฏิบัติตามนั้นไม่อาจกระทำได้อาจกระทำได้เนื่องจากถือเป็นความผิดในทางอาญา (Criminal Offense) ปัญหาความยุ่งยากในระบบการตรวจสอบของภาครัฐจะเพิ่มมากขึ้นเมื่อพบว่าผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้ละเลยที่จะดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่เมื่อผ่านพ้นขั้นตอนที่ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการต่อไปตามหลักเกณฑ์แล้วกลับไม่ปฏิบัติตามให้ครบถ้วนหรือบางครั้งมีการปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์เดิมอีกด้วยซึ่งผู้บริโภคก็ไม่สามารถที่จะทำการตรวจสอบได้เนื่องจากไม่ได้เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ความชำนาญในเรื่องอสังหาริมทรัพย์แต่ประการใด แม้กระทั่งหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องก็มีหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานต่างแยกส่วนกันทำหน้าที่ กล่าวคือ เริ่มต้นจากกรมที่ดินซึ่งรับผิดชอบกฎหมายการจัดสรรที่ดิน กรมโยธาธิการและผังเมือง มีหน้าที่รับผิดชอบเขตพื้นที่ว่าพื้นที่ใด สามารถก่อสร้างอาคารได้ มีชนิด ประเภท ขนาด ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติผังเมือง สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รับผิดชอบกฎหมายเกณฑ์ที่ผู้ประกอบการต้องทำให้ครบถ้วนในการขออนุญาตตามข้อกำหนด การรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเขตการปกครองพญา จะมีหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตในการก่อสร้างให้แก่ผู้ประกอบการที่มายื่นขออนุญาต ปัญหาภาพรวมพบว่าเมื่อแต่ละหน่วยงานราชการได้ดำเนินการพิจารณาในส่วนต้นแล้วก็จะไม่ก้าวล่วงงานในความดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานราชการอื่น ปล่อยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการต่อไป และเมื่อเกิดปัญหาเสียหายขึ้นเช่น กรณีข่าว บ้านกลางกรุง พระราม 3 เขตราชบุรีบูรณะ เกิดปัญหาจั่วพังถล่ม ซึ่งเป็นความเสียหายที่เกิดจากการชำรุดบกพร่องในการก่อสร้างทั้งระบบ ที่ผ่านการขออนุญาตจากหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบแล้วตั้งแต่ต้น ก็ไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานราชการใดที่มีหน้าที่เข้ามาดำเนินการอย่างจริงจังให้สัมพันธ์กับบทบาทที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้กำกับควบคุม การก่อสร้างจัดสรรที่ดินรายนี้แต่ประการใด แม้ในบางกรณีความเสียหายอาจเกิดมาจากเหตุที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ก็ตาม อาทิเช่น น้ำท่วม ฝูดินยุบตัว เป็นต้น แต่สาเหตุดังกล่าวอาจดำเนินการโดยมีมาตรการที่เข้มงวดงวดขึ้นตั้งแต่ต้น อันนับเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาในเรื่องต่างๆขึ้นในเวลาต่อมาได้ซึ่งรัฐจำเป็นต้องจัดทำเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคก่อนที่จะเกิดปัญหาเสียก่อนแล้วมาติดตามแก้ไขปัญหาโดยที่หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มีหลายหน่วยงาน จึงเป็นสิ่งที่ภาครัฐต้องบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานเพื่อให้การดำเนินการ การเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างจริงจังและเป็นระบบปัญหาของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในแต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกันไป ตามภารกิจหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ให้หน่วยงานราชการนั้นมีความรับผิดชอบดูแล แต่โดยที่ลักษณะงานของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จำเป็นต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงานราชการทำให้การบริหารงานราชการไม่สามารถกระทำไปโดยลำพังได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะงานที่

หน่วยงานราชการแต่ละหน่วยไม่ได้เป็นผู้ รับผิดชอบเองทั้งหมด ในการบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ราชการนั้นจะกระทำโดยผ่านอำนาจการออกใบอนุญาตให้กระทำการใดๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ไว้ การประกอบธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์โดยการจัดสรรที่ดินและสิ่งปลูกสร้างก็ดีหรือการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่แล้วจะต้องได้รับการ อนุญาตจากหน่วยงานราชการให้ดำเนินการก่อนซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติของแทบทุกประเทศ การขอรับใบอนุญาตที่ เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์จึงนับเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การที่จะละเลยไม่ขออนุญาต จะถือเป็นความรับผิดชอบในทางอาญา ด้วยเหตุดังกล่าวเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานของหน่วยราชการที่มี หน้าที่รับผิดชอบเกี่ยว ข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์สมควรที่หน่วยงานภาครัฐจะได้ทบทวนบทบาทหน้าที่และการ ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบและเสริมสร้างมาตรการที่เข้มแข็งในการกำกับ ควบคุมเพื่อการ ค้ำครองแก่ผู้บริโภคต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงมาตรการสำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภคของหน่วยงานภาครัฐในการกำกับควบคุมและตรวจสอบ การประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์
2. เพื่อศึกษาการดำเนินงานของต่างประเทศในเรื่องการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์โดยมุ่งเน้นถึงบทบาท ของหน่วยงานภาครัฐในการกำกับควบคุมและตรวจสอบในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์โดยเทียบกับของประเทศไทย
3. เพื่อประมวลวิเคราะห์ปัญหาและนำเสนอแนวทางในการที่จะพัฒนาระบบที่มีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ กำกับควบคุมและตรวจสอบของภาครัฐ เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

### วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาในรูปแบบการผสมผสานโดยประกอบด้วย (1) การวิจัยเอกสารจะทำการศึกษาวิจัย จาก ตำรา เอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งเอกสารทางวิชาการ บทความ วิทยานิพนธ์ กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ (2) การวิจัยภาคสนามโดยการสัมภาษณ์ทั้งจากแบบสอบถามและสัมภาษณ์บุคคลซึ่ง เป็นผู้บริหารหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ การดำเนินการวิจัยนี้กระทำต่อหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบการประกอบธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ อาทิเช่น กรมที่ดิน กรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากร ธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร และเทศบาลต่างๆ เป็นต้น และหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นผู้ประกอบการที่สำคัญในธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบัน

### ผลการวิจัย

ในการประกอบธุรกิจแทบทุกประเภท มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องปฏิบัติตามซึ่งเป็นมาตรการ ใน การควบคุมกำกับดูแลและตรวจสอบเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทางการค้าและเพื่อความปลอดภัยในการบริโภคของ ประชาชน ในการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐในเรื่องเกี่ยวกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ มีความจำเป็นที่ต้องอาศัยหลัก แนวคิดที่ประกอบกันในหลายเรื่องกล่าวคือ 1.แนวคิดในการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ มี ขั้นตอน กระบวนการที่ค่อนข้างซับซ้อนโดยจะต้องมีการดำเนินการตามลำดับตั้งแต่ (ก) การที่ตรวจสอบการใช้ประโยชน์ ของที่ดินในโครงการ (ข) การขออนุญาตจัดสรรที่ดิน (ค) การขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร (ง) การเข้าตรวจสอบของหน่วย ราชการก่อนออกเลขที่บ้านจัดจำหน่าย ประเทศไทยมีการตรากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคฉบับแรกขึ้นในปี พ.ศ. 2522 ซึ่ง วางกรอบเฉพาะผู้บริโภคที่เป็นคู่สัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็ยังคงเน้น ระบบการกำกับ ป้องกัน

ปราบปราม โดยภาครัฐในฝ่ายบริหารอยู่อย่างมาก (สุขุม ศุภนิศย์, 2558) ทั้งนี้การทำสัญญาผู้บริโภคในปัจจุบันแทบทั้งหมดเป็นสัญญาสำเร็จรูป โดยมีสาระของสัญญาที่ถูกกำหนดขึ้นล่วงหน้าโดยผู้ประกอบการที่ผู้บริโภคให้การยอมรับ โดยทั่วไป ผู้บริโภคเองไม่มีโอกาสในการต่อรอง (ดารารพร ธีระวัฒน์, 2557) 2.แนวคิดในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวคิดที่สำคัญที่ใช้ในการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ดังปรากฏในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งระบุไว้ว่า เป็นการปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบ ความปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไม่เพียงแต่เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดกรอบให้ กับส่วนรวม ต้องคำนึงและปฏิบัติตามเท่านั้น แต่ยังช่วยให้การบริหารงานของทุกหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะหน่วยงานที่กำกับดูแลและควบคุมกฎเกณฑ์ ได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ 3. แนวคิดในการดำเนินการเพื่อความสะดวกในการประกอบธุรกิจ (Ease of Doing Business) ประเทศไทยให้ความสำคัญในการเสริมสร้างพัฒนาบรรยากาศและสภาพแวดล้อมที่เอื้อประโยชน์แก่การทำธุรกิจมากขึ้น ดังปรากฏตามรายงานที่ธนาคารโลกได้จัดทำขึ้นว่า ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 21 จาก 190 ประเทศในการที่จะเป็นประเทศที่มีความสะดวกและง่ายในการประกอบธุรกิจในปี ค.ศ 2020 สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่มีส่วนช่วยผลักดันให้ประเทศไทยมีความสะดวกในการประกอบธุรกิจเป็นอย่างมากก็คือ การออกกฎหมายพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ. ศ. 2558 ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน เพราะนอกจากจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้ออกใบอนุญาตต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาที่ระบุไว้แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะเรียกเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติมอีกไม่ได้ และจะปฏิเสธการพิจารณาคำขออนั้นโดยอ้างว่าไม่สมบูรณ์หรือไม่ครบถ้วนไม่ได้ การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดจะต้องแจ้งให้ทราบถึงเหตุแห่งความล่าช้าในทันที มิฉะนั้นถือว่าเป็นความผิดในทางอาญา กฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้ช่วยให้ประชาชนได้รับความสะดวกมากยิ่งขึ้น การที่แต่ละหน่วยงานต่างมีภารกิจหน้าที่เฉพาะแต่ละเรื่องซึ่งมีขั้นตอนที่ต้องใช้เวลาในการดำเนินการค่อนข้างมากย่อมส่งผลให้ต้นทุนในการประกอบธุรกิจสูงขึ้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในปัจจุบันมีการแข่งขันในตลาดธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ค่อนข้างสูง การดำเนินงานจึงต้องทำให้เกิดผลสำเร็จอย่างรวดเร็วที่สุดโดยมีต้นทุนของสินค้าต่ำสุดซึ่งการลดระยะเวลาดำเนินการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนของการได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานราชการจึงเป็นสิ่งจำเป็น แนวคิดในการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐที่มีความเข้มงวดเคร่งครัดในการควบคุมกำกับดูแลและตรวจสอบซึ่งค่อนข้างล่าช้า ใช้เวลาในการดำเนินการค่อนข้างมากจนทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ต้องแสวงหาทางเลือกอื่นที่สะดวกรวดเร็วโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบหรือปัญหาที่จะมีตามมาในภายภาคหน้า เป้าหมายในปัจจุบันซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญและเร่งด่วนคือการกระทำทุกวิถีทางที่จะให้ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการเพื่อผู้ประกอบการจะได้จัดทำงานในโครงการให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้คือการขายบ้านและที่ดินสิ่งปลูกสร้างเพื่อทำกำไรให้มากและรวดเร็วที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด ปัญหาที่เกิดขึ้นในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จนสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนที่เป็นผู้บริโภคนั้น ส่วนใหญ่เกิดขึ้นภายหลังมีการจำหน่ายให้แก่ประชาชนไปเรียบร้อยแล้ว ไม่ว่าจะเป็นกรณีบ้านถล่มแผ่นดินทรุดตัวจนบ้านร้าวมีสภาพที่ไม่ปลอดภัยในการอยู่อาศัย สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยมากจนกลายเป็นข้อขัดแย้งฟ้องร้องคดีต่อศาลโดยหน่วยงานภาครัฐไม่ได้ให้ความสนใจในการคลี่คลายปัญหาเหล่านี้อย่างจริงจังจึงกลับถือว่าเป็นคดีพิพาทระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายเพราะส่วนหน่วยงานราชการนั้นได้ทำหน้าที่ครบถ้วนแล้วกล่าวคือเมื่อผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ได้ยื่นขอรับใบอนุญาตและหน่วยงานได้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไปแล้วก็หมดสิ้นหน้าที่ทั้งที่จริงแล้วหน่วยงานราชการนั้นยังมีภาระผูกพันต้องตรวจสอบด้วยว่า ผู้รับใบอนุญาตได้ดำเนินการให้เป็นไปอย่างถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วแทบทุกหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้มีการตรวจสอบการดำเนินการใดๆภายหลังจากการออกใบอนุญาต

แล้วโดยอ้างเหตุผลว่ามีกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น สำหรับบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในต่างประเทศจะมีความคล้ายคลึงกับของประเทศไทยในวิธีการดำเนินงานซึ่งมีการศึกษาโครงการการจัดหาที่ดิน การขอรับใบอนุญาต แต่มาตรการที่ใช้จะมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นกับนโยบายและทิศทางของแต่ละประเทศว่าจะให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เพียงใด จากกรณีศึกษามีกลุ่มประเทศที่จำแนกตามลักษณะทิศทางและนโยบายของรัฐได้ 2 กลุ่มซึ่งประกอบด้วย (1) กลุ่มประเทศที่ให้ความสำคัญแก่การคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และ (2) กลุ่มประเทศที่ให้ความสำคัญแก่การประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ซึ่งประกอบด้วย ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ และประเทศสาธารณรัฐจีน กลุ่มประเทศที่ให้ความสำคัญแก่การคุ้มครองผู้บริโภคนั้นแม้แต่ละประเทศจะมีลักษณะกฎหมายที่แตกต่างกันแต่จะปฏิบัติในเรื่องการพัฒนาที่ดินในโครงการต่างๆที่คล้ายกัน เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการพัฒนาไปในทิศทางเดียวกันคือ การควบคุมพื้นที่และสภาพแวดล้อมเพื่อความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยเป็นหลักสำคัญ ประเทศสหราชอาณาจักรซึ่งให้ความสำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภคค่อนข้างมากจะมีกฎหมาย The Consumer Protection Act 1987 คุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ชำรุดบกพร่องไม่ว่าจะเกิดจากวัสดุที่ใช้ในการผลิตสินค้าหรือเกิดจากการใช้ของผู้บริโภคอย่างไม่ต้อง และในกรณีที่มีเหตุพิพาทกฎหมาย The Consumer Rights Act 2015 ซึ่งกำหนดให้ครอบคลุมถึงสิทธิของผู้บริโภคและพันธะที่มีต่อสินค้าและบริการที่ผู้จัดหาต้องรับผิดชอบ ด้วยการปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลโดยภาครัฐจึงค่อนข้างเคร่งครัดไม่ผ่อนปรนมากนักในขณะที่กลุ่มประเทศที่ให้ความสำคัญกับการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์นั้นจะมีความเป็นระเบียบแบบแผนในการควบคุมกำกับดูแลของภาครัฐที่มีต่อการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่แตกต่างไปจากแนวทางการปฏิบัติของกลุ่มประเทศที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้บริโภคแต่รัฐมีแนวโน้มนโยบายที่จะส่งเสริมการประกอบธุรกิจภายในประเทศค่อนข้างมากจึงได้มีการปรับปรุงรูปแบบการส่งเสริมให้เกิดความสะดวกรวดเร็วแก่ผู้ประกอบการมากยิ่งขึ้น ดังนั้นกรณีประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ซึ่งมีกระบวนการขอรับใบอนุญาตที่ยุ่งยากซับซ้อน ทั้งนี้เพราะเกี่ยวข้องกับงานในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานได้นำรูปแบบการขอใบอนุญาตการก่อสร้างแบบบริการจุดเดียวหรือเรียกว่า One Stop Shop มาใช้โดยให้ยื่นการขอรับใบอนุญาตในคราวเดียวครบถ้วนเช่นเอกสารเกี่ยวกับสถานที่ (Locational Clearance) การป้องกันอัคคีภัย (Fire Safety Evaluation Clearance) การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร (Building Permit) เป็นต้น ระบบการขออนุญาตนี้เป็นแนวทางแก้ปัญหาความยุ่งยากสำหรับขั้นตอนต่างๆที่ผู้ประกอบการได้ประสบอยู่ อย่างไรก็ตามแนวทางในการดำเนินงานของภาครัฐที่มีต่อการกำกับควบคุมและดูแลการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของกลุ่มประเทศที่ได้ทำการศึกษาทั้งสองกลุ่มประเทศนั้นต่างมีข้อดีที่เหมาะสมสอดคล้องกับนโยบายของแต่ละประเทศซึ่งจะถือเป็นบทเรียนที่สำคัญที่ประเทศไทยสามารถนำมาปรับปรุงใช้ในการแก้ไขปัญหามิตรกิจอสังหาริมทรัพย์ได้ต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุปสรรคปัญหาที่เกิดจากกฎเกณฑ์หรือระเบียบที่ไม่เอื้ออำนวยในการแข่งขันของธุรกิจ อาทิเช่น การขอรับใบอนุญาตจากหน่วยงานราชการ หลากๆประเทศได้ปรับปรุงแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการต่างๆเพื่อลดขั้นตอนความซับซ้อนในการขอรับใบอนุญาต ดังกรณีประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ อนุญาตให้การขอรับใบอนุญาตซึ่งมีเอกสารที่สมบูรณ์สามารถยื่นผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานควบคุมการก่อสร้างในระบบ Fast Track ในขณะที่ประเทศสาธารณรัฐจีนซึ่งเป็นประเทศที่อยู่ในลำดับต้นๆของประเทศที่มีการปฏิรูปกฎหมายในการทำธุรกิจให้สะดวกง่ายรวดเร็วซึ่งประสบความสำเร็จอย่างมาก ได้จัดตั้งศูนย์รับเรื่องใบอนุญาตเป็นจุดเดียว (One Stop Center) นำระบบการตรวจสอบระเบียบกฎหมายด้วยตนเองและความเสี่ยงต่ำมาใช้ (Risk Based and Self-Regulatory Inspection System) ส่วนประเทศสหราชอาณาจักรได้พัฒนาให้มีการอนุญาตให้ผู้ตรวจสอบที่รับอนุญาตเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบงานก่อสร้างแทนเจ้าหน้าที่ภาครัฐได้มากขึ้นซึ่งเป็นสิ่งที่ช่วยร่นระยะเวลาที่จะต้องเสียไปให้น้อยลง

จากการศึกษาพบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในการคุ้มครองผู้บริโภคในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์อาจจำแนกได้คือ (1) ปัญหาด้านนโยบายของรัฐที่ไม่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในบทบาทอำนาจหน้าที่ที่สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดที่ 5 หน้าที่ของรัฐมาตรา 61 ได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคในด้านต่างๆไม่ว่าจะเป็นด้านการรู้ข้อมูลที่เป็นจริงด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญาอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคและต่อผู้มีแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ถูกใช้เป็นกลไกเชื่อมโยงในการขับเคลื่อนการพัฒนาโดยมุ่งเน้นให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ของประเทศเพื่อขยายขีดความสามารถและพัฒนาคุณภาพชีวิตทุกกลุ่มในสังคม แต่พบว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งถูกตราขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดูแลให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขในบทบาทอำนาจที่สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญแต่ประการใดกลับยังคงมีอำนาจที่จำกัดในการดำเนินการแทนผู้บริโภคทั้งในเรื่องอำนาจในคดีหรืออำนาจในการที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะเข้าไปดำเนินการเพื่อส่งเสริมหรือเยียวยาแก่ผู้บริโภคในเบื้องต้นจึงจำเป็นต้องทบทวนบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเสียใหม่โดยอาศัยหลักการให้ความคุ้มครองความช่วยเหลือแก่ประชาชนเป็นที่ตั้งแทนหลักการสงวนอำนาจขององค์กรของรัฐดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (2) ปัญหาด้านกฎหมายซึ่งทุกหน่วยงานราชการต่างมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่วางไว้แต่ความขาดความเชื่อมโยงกันหากมีการทบทวนทั้งบทบาทหน้าที่และวางมาตรการในการควบคุมแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวทางที่ภาครัฐวางไว้ด้วยการบูรณาการเพื่อเชื่อมโยงการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ทำให้มาตรการควบคุมตรวจสอบของภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น (3) ปัญหาด้านการบริหารจัดการของภาครัฐซึ่งมีความซับซ้อนขั้นตอนของระบบราชการไทย ในการพิจารณาอนุญาตให้ผู้ประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์สามารถพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ได้แม้ไม่แตกต่างจากต่างประเทศแต่การลดขั้นตอนให้สั้นลงและใช้เวลาอันน้อยที่สุดซึ่งในต่างประเทศได้พัฒนาและนำมาใช้ปฏิบัติจนประสบผลสำเร็จอย่างมากโดยเฉพาะการจัดตั้งศูนย์รับเรื่องใบอนุญาตจุดเดียว (One Stop Service Center) หากหน่วยงานราชการไทยนำมาใช้วิธีการผ่านช่องทางนี้ เชื่อว่าจะเป็นวิธีการหนึ่งและเป็นแนวทางในการบูรณาการการทำงานที่จะแก้ไขปัญหาคอขวดของระบบราชการนี้ได้

จากผลสรุปของการสำรวจวิจัยภาคสนามโดยการสัมภาษณ์และตอบแบบสอบถามของหน่วยงานราชการและผู้บริหารที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ จำนวน 27 หน่วยงาน ประกอบด้วยกรมที่ดิน กรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร เทศบาลนครและเมืองพัทยา และภาคธุรกิจจำนวน 15 หน่วยงาน อาทิ บริษัท พกษาเรียลเอสเตท จำกัด(มหาชน) บริษัท แสตนลิริ จำกัด(มหาชน) เป็นต้น เห็นสอดคล้องกันว่า การลดความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานได้จะเป็นสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากในแต่ละหน่วยงานยังมีความไม่ชัดเจนของระเบียบกฎเกณฑ์ ซึ่งเกี่ยวเนื่องกันกับหน่วยงานอื่น หากมีการบูรณาการการทำงานเข้าด้วยกันของทุกหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จะช่วยให้อุปสรรคปัญหาที่มีอยู่ลดน้อยหรือหมดไปได้ การจัดตั้งหน่วยงานกลาง (One Stop Service Center) เพื่อดูในภาพรวมของการขออนุญาตการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในทุกเรื่องจะช่วยการทำงานให้เกิดความคล่องตัวและรวดเร็วทั้งยังสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 อีกด้วยและการสร้างหลักประกันให้แก่ผู้บริโภคโดยการทำประกันภัยภาคบังคับนั้นเป็นสิ่งที่สมควรได้รับการผลักดันให้การสนับสนุนเพราะจะเป็นมาตรการที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในเรื่องความเสียหายของอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายกันได้

การศึกษาครั้งนี้ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาย่างเป็นระบบ โดยวางมาตรการเป็น 2 แนวทางคือ (1) มาตรการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและการออกกฎหมายเฉพาะ อาทิเช่นการออกพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และการออกกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ทำประกันภัยเป็นต้น (2) มาตรการบูรณาการเกี่ยวกับการกำกับดูแลผู้ประกอบการ โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดการทำงานของหน่วยงานและการจัดเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา อาทิเช่น การจัดทำระบบตรวจสอบข้อมูลผู้ประกอบการ การออกหลักเกณฑ์การนำเสนอขายบ้านหรืออาคารชุดเป็นต้น

## บทสรุป

การคุ้มครองผู้บริโภคในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย นับเป็นสิ่งที่สำคัญที่ภาครัฐจะต้องมีการดำเนินการอย่างเข้มงวดและจริงจัง ทั้งนี้เพราะผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นนั้นจะส่งผลให้เกิดปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในฐานะผู้บริโภคเป็นอย่างมากจนยากที่จะแก้ไข ดังที่ปรากฏให้เห็นในหลายเหตุการณ์ อาทิเช่น คดีพิพาทคอนโดมิเนียม แอชตัน อโศก ซึ่งเป็นของบริษัท อนันดา เอ็นเอฟ เอเชีย อโศก จำกัด ถูกศาลปกครองกลางพิพากษาสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างโครงการ ทำให้โครงการซึ่งสร้างแล้วเสร็จนี้มีสภาพเป็นโครงการที่ไม่ได้รับใบอนุญาต อาจมีความจำเป็นต้องถูกทุบหรือถอนในภายหลังเมื่อคดีความสิ้นสุด เป็นต้น การให้ความคุ้มครองผู้บริโภคนั้น โดยทั่วไปเข้าใจกันว่าเป็นการใช้มาตรการเยียวยาแก้ไขปัญหาเท่านั้น แต่โดยแท้ที่จริงแล้วมาตรการในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคนั้น ได้รวมถึงขั้นตอนที่ภาครัฐได้เข้ามาโดยตลอดในรูปแบบของการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องขอรับใบอนุญาตให้สามารถดำเนินการได้เสร็จก่อน ซึ่งมาตรการเหล่านี้เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการกำกับควบคุมดูแลเพื่อให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นการคุ้มครองประชาชนไม่ให้ได้รับความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ การศึกษานี้ได้ให้ความสำคัญกับระบบการกำกับ ควบคุม และตรวจสอบของภาครัฐ ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญในเบื้องต้นของการให้การคุ้มครองผู้บริโภค และจากผลการศึกษาได้พบว่า มีปัญหาเกิดขึ้นในระบบการตรวจสอบในหลายด้าน คือด้านนโยบายของรัฐ ด้านกฎหมายที่ขาดความเชื่อมโยง และด้านการบริหารจัดการที่ซับซ้อนในระบบราชการ เพื่อทำการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้เขียนได้มีข้อเสนอแนะถึงแนวทางแก้ไขในเชิงระบบคือ มีมาตรการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และมาตรการบูรณาการเกี่ยวกับการกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้มาตรการในการให้การคุ้มครองแก่ผู้บริโภคในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

## เอกสารอ้างอิง

ดาราดพร ธีรวัฒน์. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องสัญญาผู้บริโภค:การวิเคราะห์ศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาของต่างประเทศและของไทย: ศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; 2557.

สุขุม ศุภนิตย์. 35 ปีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เราจะไปทางไหนกัน. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; 2558; 44(1): 105.