

บทที่ 2

การประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

2.1 ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate Business)

หากจะกล่าวถึงความหมายของคำว่า "ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์" หรือการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ คงจะต้องแยกออกเป็น 2 คำ คือ "ธุรกิจ" และ "อสังหาริมทรัพย์"

1) คำว่า "ธุรกิจ" ตามพจนานุกรมให้ความหมายไว้ว่าหมายถึง "กิจการงานต่าง ๆ"¹ ซึ่งเป็นการบัญญัติความหมายไว้มีขอบเขตกว้างขวางมาก อาจกล่าวได้ว่า "ธุรกิจ" คือกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของทุกคน ตั้งแต่การจัดหาสิ่งต่างๆ เพื่ออุปโภคและบริโภค , การทำงานโดยสรุปธุรกิจ หมายถึง "การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลดำเนินการผลิตสินค้าและบริการเพื่อนำออกจำหน่ายในตลาดและหวังผลตอบแทนกลับมาในรูปใดรูปหนึ่ง"²

โดยที่ในกฎหมายเองไม่ได้กำหนดคานิยามของ "ธุรกิจ" ไว้ ปัญหาในการตีความคือ "กิจการ" ที่ดำเนินการนั้นจะเป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรหรือไม่ เพราะหากถือว่าการกิจการที่ไม่ได้มุ่งหวังในการค้าหากำไรอยู่ในความหมายของคำว่าธุรกิจแล้ว การดำเนินการของสมาคม มูลนิธิต่าง ๆ ย่อมเป็นการดำเนินธุรกิจด้วย แต่หากกิจการหมายถึงเฉพาะกิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรแล้ว การดำเนินการกุศลต่าง ๆ , หรือการดำเนินการเล่น ๆ

¹ รองศาสตราจารย์ทวีศักดิ์ ญาณประทีป . พจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ.2530, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2534,) หน้า 270

² ธงชัย สันติวงษ์ , เอกสารการสอนชุดวิชา ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารธุรกิจ หน่วยที่ 1-9, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533) หน้า 5-7

ย่อมไม่อยู่ในความหมายของคำว่า "ธุรกิจ" ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของแต่ละคน³ หากพิจารณาถึงธุรกิจของภาคเอกชนแล้ว การที่บุคคลทั่ว ๆ ไปเข้าไปเกี่ยวข้องหรือทำธุรกิจก็เพื่อหวังผลตอบแทนและผลตอบแทนนั้นก็คือ "ผลกำไร" (PROFIT) แต่หากเป็นธุรกิจที่ดำเนินงานโดยภาครัฐบาล มูลนิธิ , สมาคม ซึ่งดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไปแล้วมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร⁴

ดังนั้นคำว่า "กิจการ" อาจเป็นกิจการที่มุ่งแสวงหากำไร หรือมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรก็ได้ แต่หากพิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและความเสียหายที่มีแล้ว หากเป็นกิจการที่มีได้แสวงหากำไรแล้วไม่ใคร่จะเกิดปัญหามากนัก และความเสียหายที่เกิดขึ้นมักมีเพียงเล็กน้อย แต่หากเป็นกิจการที่มุ่งผลกำไรแล้วพบว่าเกิดปัญหามากมายดังปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์ เช่น การจ้างฆ่าเมื่อมีการขัดแย้งผลประโยชน์ทางธุรกิจ , กรณีการเล่นแชร์มักปรากฏว่ามีคนนำเงินที่ได้หนีไป ฯลฯ และส่วนใหญความเสียหายที่เกิดขึ้นมักจะมีมูลค่าความเสียหายมากมาย ประกอบกับคามนิยมของการค้าที่คืนตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ให้ความหมายไว้ว่า "การได้มาและจำหน่ายไปซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในกิจการค้าหากำไร..." ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่า คำว่า "ธุรกิจ" น่าจะหมายถึง การดำเนินกิจการเพื่อแสวงหาผลกำไรเป็นหลักนั่นเอง

คำว่า "การดำเนินกิจการ" ในร่างของกฎหมายแล้วมีขอบเขตแค่นี้เพียงไร คงต้องศึกษาจาก "ลักษณะของกฎหมายธุรกิจ" ซึ่งในประมวลกฎหมายต่าง ๆ ที่เคยศึกษา ไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ , พระราชบัญญัติต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่ไม่ได้ให้ความนิยามของคำว่ากฎหมายธุรกิจเอาไว้เลย อาจกล่าวได้ว่าความหมายอย่างกว้างของกฎหมายธุรกิจคือกฎหมายที่

³ อีระเดช รุ่งมงคล, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ธุรกิจ (Real Estate Business) (กรุงเทพ : แสงจันทร์การพิมพ์ , 2525,) หน้า 2

⁴ ธงชัย สันติวงษ์ , เอกสารการสอนชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารธุรกิจ หน้าที่ 1-9 ; หน้า 11

เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจนั่นเอง ทั้งที่เป็นพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ⁵

"กฎหมายธุรกิจเป็นการนำเอากฎหมายบริษัท อื่นได้แก่กฎหมายแพ่ง เช่น ลักษณะนิติกรรม สัญญา หนี้ ละเมิด ทรัพย์สิน ฯลฯ กฎหมายพาณิชย์ เช่น หุ้นส่วน บริษัท ตัวเงิน เอกเทศสัญญา ฯลฯ กฎหมายมหาชน เช่น พระราชบัญญัติต่าง ๆ และกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองและคดีบุคคลมาผสมผสานกับจารีตประเพณีทางการค้า... เพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณี... กฎหมายธุรกิจเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการพัฒนาอาชีพ(CAREER DEVELOPMENT)มากกว่าเป็นกฎหมายที่เน้นหนักไปทางวิชาการ(ACADEMIC DISCIPLINE)... คำว่ากฎหมายธุรกิจ เป็นเพียงศัพท์รวมที่เรียกกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับธุรกิจ ..."⁶

ดังนั้นคำว่า"การค้าเนนกิจการ" จึงมีความหมายอย่างกว้าง คือหมายถึงการค้าเนนกิจการค้าขาย เข้าซื้อเข้าทรัพย์สิน จ้างเอง จ้างนำ แลกเปลี่ยน ใ้ ฯลฯ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง

2) คำว่า "อสังหาริมทรัพย์"(REAL ESTATE)

บทพ.มาตรา 139 "อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่าที่ดินและทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย"

⁵ ไชยวัฒน์ บุณมาศ, "หน่วยที่ 13 บทบาทของกฎหมายคือธุรกิจ,"ในเอกสาร การสอนขอวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารธุรกิจ หน่วยที่ 10-15 . พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2529) หน้า 643

อสังหาริมทรัพย์ตามความหมายใน พพ. หมายถึง

- ที่ดิน หมายถึง พื้นที่ดินทั่ว ๆ ไป และหมายความถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเล ๗ (บทนิยามคำว่า "ที่ดิน" ตามมาตรา 1 ประมวลกฎหมายที่ดิน)

- ทรัพย์สินติดอยู่กับที่ดินอันเป็นการถาวร คือโดยลักษณะของทรัพย์สินตามความเข้าใจของสามัญชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ถือเป็นสิ่งที่ติดคงตราวรอยู่กับที่ดินอันเป็นการถาวร ๘

- ทรัพย์สินประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน คือโดยธรรมชาติหรือโดยพฤติการณ์ที่เห็นโดยทั่ว ๆ ไป ว่าทรัพย์สินนั้นได้ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นหรือไม่ เช่น กรวด ทราย หิน ฯลฯ ๙

- ทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์สินติดอยู่กับที่ดิน หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน เช่น กรรมสิทธิ สิทธิครอบครอง สิทธิใช้สอย สิทธิจำนองจำยโอน ภาระจำยอม สิทธิอาศัย ฯลฯ

กล่าวโดยสรุป "ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์" คือการค้าในธุรกิจโดยมีที่ดินเป็นองค์ประกอบสำคัญหรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างรวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ดังนั้นธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จึงประกอบด้วยธุรกิจเกี่ยวกับที่ดิน สาธารณูปโภคและอาคารประเภทต่างๆ ทั้งที่เป็นประเภทที่อยู่อาศัย

๖ ไซยวัฒน์ บุณนาค, บทบาทของกฎหมายกับธุรกิจ , หน้า 643-644

๗ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1

๘ ศาสตราจารย์ประมูล สุวรรณศร, คำอธิบาย พพ. ว่าด้วยทรัพย์สิน แก่ไขเพิ่มเติม โดยนายพันธ์ เนียมกฤษ , (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ , 2539) หน้า 19

๙ เรื่องเดียวกัน , หน้า 27

การค้าพาณิชย์ อุตสาหกรรมบริการ หรือเป็นธุรกิจเกี่ยวกับสาธารณูปโภค เช่น ถนน ไฟฟ้า โทรศัทพ์¹⁰ แต่ธุรกิจที่มีขนาดใหญ่ที่สุดและมีปัญหาเกิดขึ้นมากที่สุดในปัจจุบัน คือธุรกิจเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ทั้งนี้เพราะเป็นปัจจัยที่สี่ที่มีมนุษย์ทุกคนต่างมีความต้องการที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ซึ่งรูปแบบของที่อยู่อาศัยที่เกิดขึ้นอาจเป็นการจัดสรรที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างที่อยู่อาศัยลงบนที่ดิน ไม่ว่าจะที่บ้านเดี่ยว, ทาวน์เฮ้าส์, อาคารพาณิชย์, คอนโดมิเนียม เป็นต้น ฉะนั้นในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาถึงธุรกิจเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ทั้งนี้เพราะเป็นธุรกิจที่ก่อให้เกิดปัญหามากที่สุด

2.2 ปัญหาในการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

ก่อนที่จะกล่าวถึงปัญหาในการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ คงจะต้องกล่าวถึงวิวัฒนาการโดยย่อของธุรกิจที่อยู่อาศัยก่อน

ในช่วงปี 2500-2510 รูปแบบการสร้างที่อยู่อาศัยจะเป็นเรือนแถว (ROW HOUSE) และตึกแถว (SHOPHOUSE) และเริ่มมีการจัดสรรที่ดิน (LAND SUBDIVISION) ต่อมาธุรกิจจัดสรรที่ดินเริ่มชบเซา ผู้ประกอบการจึงเปลี่ยนรูปแบบการลงทุน โดยทำเป็นบ้านจัดสรร (HOUSING SUBDIVISION) ในช่วงปี 2511-2515 ธนาคารพาณิชย์เริ่มเข้ามาสนับสนุนทางการเงินแก่โครงการบ้านจัดสรรและให้สินเชื่อระยะยาวแก่ผู้ซื้อขายเงินผ่อนทำให้ธุรกิจบ้านจัดสรรมีการขยายตัวสูง จนกระทั่งรัฐได้ออกกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดินขึ้น (พ.ร.บ. 286) ในปี 2515 ต่อมาเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันทำให้ราคาวัสดุก่อสร้างและแรงงานมีราคาสูง ในขณะที่กำลังซื้อของประชาชนลดลง แต่ธนาคารยังคงให้สินเชื่อระยะสั้นเพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัย จึงทำให้กิจการบ้านจัดสรรสามารถพยุงตัวอยู่ได้ ในปี 2519-2522 กิจการบ้านจัดสรรเริ่มฟื้นตัวเพราะรัฐได้ประกาศนโยบายให้การเคหะแห่งชาติดำเนินการก่อสร้างที่อยู่อาศัย เพื่อกระตุ้นให้ตลาดที่อยู่อาศัยคึกคักขึ้น และมีแนวโน้มดีขึ้นอย่างช้า ๆ สถาบันการเงินมีสภาพคล่องมากขึ้น มีการขยายสินเชื่อด้านที่อยู่อาศัยมากขึ้นรัฐเองได้

¹⁰ มานพ พงศ์กิตติ์ . "ทิศทางธุรกิจอสังหาริมทรัพย์" วารสารสมาคมการค้าอสังหาริมทรัพย์ ฉบับปฐมฤกษ์ (กุมภาพันธ์ 2535) หน้า 40-41

ดำเนินมาตรการต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยต่อธุรกิจบ้านจัดสรร เช่น ประกาศลดราคาน้ำมัน ปี 2530-2533 จึงนับเป็นปีทองของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ที่ดินมีราคาสูงขึ้นมาก มีการเก็งกำไรกันอย่างทั่วหน้า ต่อมาในช่วงกลางปี 2533 เกิดสงครามอ่าวเปอร์เซีย ทำให้ภาวะการเก็งกำไรต่าง ๆ หยุดชะงักราคาบ้านและที่ดินเริ่มมีแนวโน้มทรุดตัวลง มีบ้านที่สร้างเสร็จแล้วแต่ไม่มีคนเข้าอยู่อาศัยมากมาย ¹¹ ทำให้เกิดภาวะบ้านล้นตลาด(OVER - SUPPLY) ในปี 2539 โดยจากตัวเลขของธนาคารอาคารสงเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า มีบ้านที่สร้างแล้วเสร็จแต่ยังไม่มีคนเข้าอยู่สูงเป็นจำนวนถึง 128,000 หน่วย ¹²

กล่าวโดยสรุปธุรกิจอสังหาริมทรัพย์นับว่ามีความผันผวนไปตามเศรษฐกิจของประเทศ โดยหากภาวะเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำก็พลอยตกต่ำไปด้วย หากภาวะเศรษฐกิจของประเทศขยายตัวมาก ธุรกิจนี้ก็ขยายตัวตามไปด้วย ดังจะเห็นได้จากในช่วงปี 2515 ประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมาก สถาบันการเงินมีการปล่อยสินเชื่อเกี่ยวกับธุรกิจประเภทนี้มาก มีสภาพคล่องตัวสูง ซึ่งล้วนแต่เป็นปัจจัยที่ทำให้ธุรกิจประเภทนี้เฟื่องฟูมาก ¹³ จนถึงปี 2538 เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศตกต่ำ เกิดภาวะเงินเฟ้อ มีการปรับอัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น และมีนโยบายจำกัดสินเชื่อในธุรกิจนี้ ทำให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ชะลอตัวและซบเซาลงไปอีก มีการเสนอขาย(DEMAND) เกินความต้องการ(SUPPLY) หรือปัญหาโอเวอร์ซัพพลาย ¹⁴ ทั้งนี้เนื่องจาก

¹¹ พินท รอดภัยและโสภณ พรโชคชัย, "ธุรกิจบ้านจัดสรร 9 ยุคสมัย พ.ศ. 2500-2539", ในความรู้ความจริงอสังหาริมทรัพย์ประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : พี. โอ. แอด. แอนด์ พรินท์ , 2539) หน้า 189-201

¹² รองศาสตราจารย์มานพ พงศทัต, "ปี 2539 บ้านล้นตลาดจริงหรือ," ในข่าวอสังหาริมทรัพย์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์กระดานหก, 2539) หน้า 217-219

¹³ "สรุปสภาวะเศรษฐกิจปลายปี 2533," ฐานเศรษฐกิจ(ฉบับพิเศษ) (มกราคม 2534)

¹⁴ "พลิกกลยุทธ์ฝ่าวิกฤตอสังหาริมทรัพย์ ปี 38 " ประชาชาติธุรกิจ(ฉบับพิเศษ) ปี 5, (4 ตุลาคม 2538)

ได้รับผลกระทบจากภาวะซบเซาทางเศรษฐกิจของประเทศ

จากตัวเลขสถิติการโอนที่ดินบ้านจัดสรรที่ลดลง โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร จาก 200,000 หน่วยในปี 2535 เหลือ 100,000 หน่วยในต้นปี 2540 และคาดว่าในปี 40 จะเหลือเพียง 8,000 หน่วยในช่วงครึ่งปีแรกจะมีภาวะที่ซบเซาต่อเนื่องจากปี 2539 สืบเนื่องจากมาตรการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมสินเชื่อ หรืออัตราดอกเบี้ยที่สูง¹⁵ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยมีนโยบายคุมเข้มสินเชื่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ให้อยู่ในระดับ 24 % และตรึงอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ไว้เพื่อแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อและปัญหาคาดทุนเดินสะพัด ภาวะต้นทุนด้านอื่น ๆ พุ่งสูงขึ้น ทั้งค่าก่อสร้างและค่าการตลาด ผู้ประกอบการแสวงหาเงินกู้ยากขึ้น แบกรับภาระต้นทุนเพิ่มสูงขึ้น ขณะที่การแข่งขันเป็นไปอย่างรุนแรง เนื่องจากสินค้าล้นตลาดหลายแสนหน่วย¹⁶ ดังจะเห็นจากสถิติการขออนุญาตจัดสรรในช่วง 3 เดือนแรกในปี 2539 เหลือเพียง 141 ราย และในปี 2540 ลดเหลือสัปดาห์ละ 4-5 โครงการ ที่เหลือเป็นการขออนุญาตปรับผังโครงการเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ซื้อเพื่อให้สามารถระบายโครงการที่พัฒนาออกมาให้ขายได้เร็วที่สุด แต่ก็ถือเป็นการแก้ปัญหาของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ให้คลี่คลายตามกลไกของตลาด เมื่อจำนวนโครงการเกิดใหม่ลดลงปริมาณความต้องการที่อยู่อาศัยแต่ละปีไม่ได้ลดลง ณ จุดที่ DEMAND และ SUPPLY ก็จะอยู่ในระดับที่สอดคล้องกันทำให้ปัญหาของธุรกิจคลี่คลายไปเอง¹⁷

ดังนั้นปัญหาในการดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ นอกจากมีสาเหตุจากสภาพเศรษฐกิจหรือนโยบายของรัฐแล้วยังอาจเกิดจากสาเหตุประการอื่นอีก กล่าวโดยสรุปถึงสาเหตุพื้นฐานของปัญหาในการดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ได้ดังนี้

¹⁵ "เปิดศักราชอสังหาริมทรัพย์ 40 ซบเซาต่อขานรับปิดจู่จู่" สื่อธุรกิจ (พฤหัสบดี 2 มกราคม 2540) หน้า 7

¹⁶ "ประกาศิตแบงก์ชาติปิดฉากธุรกิจอสังหาริมทรัพย์" ประชาชาติธุรกิจ (พฤหัสบดี 30 พฤษภาคม - อาทิตย์ 12 มิถุนายน 2539) หน้า 28

¹⁷ สื่อธุรกิจ (14 กุมภาพันธ์ 2540) หน้า 9

2.2.1 ปัญหาที่สาเหตุเกิดจากผู้ประกอบธุรกิจ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าในช่วงปี 30-33 เป็นยุคที่ธุรกิจที่อยู่อาศัยสามารถทำเงินให้แก่ผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์อย่างมากมายมหาศาล จึงทำให้มีผู้สนใจดำเนินธุรกิจนี้มาก โดยมีทั้งผู้ที่มีอาชีพด้านนี้โดยตรงซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินธุรกิจ หรืออาจเป็นผู้ที่ไม่เคยประกอบอาชีพด้านนี้มาก่อนเลย ทั้งนี้ในรายที่เป็นผู้ประกอบการที่ไม่เคยมีประสบการณ์ด้านนี้เลยเมื่อหันมาดำเนินธุรกิจนี้จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้ เช่น ในบางโครงการซึ่งใหม่เกินความสามารถอาจทำให้การบริหารงานมีจุดรั่วไหล การบริหารการเงินไม่รัดกุมเพียงพอ ไม่อาจควบคุมการก่อสร้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้รับเหมาดำเนินการล่าช้า ทั้งงาน หรือดำเนินการก่อสร้างผิดแบบผิดไปจากคำโฆษณา แต่ในบางรายซึ่งผู้ประกอบการอาจมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินธุรกิจอย่างมาก และอาศัยความเชี่ยวชาญพบเห็นช่องโหว่ของกฎหมาย มีเจตนาทุจริตฉ้อโกงผู้อื่นเพื่อหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบต่าง ๆ ¹⁸

ปัญหาสำคัญที่ผู้ซื้อร้องเรียนคือกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามสัญญา เช่น ปลูกสร้างบ้านไม่เรียบร้อย หรือไม่ได้มาตรฐาน ไม่จัดทำสาธารณูปโภคให้แล้วเสร็จตามสัญญา โดยปัญหาสำคัญที่สุดและก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ซื้อมากที่สุด คือการไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์บ้านและที่ดินจัดสรรได้ ซึ่งในบางกรณียังมีลักษณะเป็นการฉ้อโกงผู้ซื้อด้วย เช่น ผู้ประกอบการไม่ชำระเงินของกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จัดสรร และหลังจากรับเงินจากผู้ซื้อไปแล้วไม่ได้มีการดำเนินการก่อสร้างบ้านหรือที่ดินแต่อย่างใด ฯลฯ เป็นต้น

2.2.2 ปัญหาที่สาเหตุเกิดจากผู้บริโภค

¹⁸ พิศะทัศน์ เปรมภูติ. เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงวิเคราะห์ เรื่อง ปัญหาและแนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคในการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินและที่อยู่อาศัย ณ ห้องประชุม ชั้น 11 อาคารอาคารสงเคราะห์ ,ตุกร์ 15 ธันวาคม 2538 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ปัญหาในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่มีสาเหตุจากผู้บริโภคไม่ค่อยจะพบเห็นมาก มีเพียงกรณีที่ผู้บริโภคไม่มีกำลังซื้อ โดยอาจมีการผ่อนชำระเงินดาวน์ไม่ครบถ้วนตามสัญญาจึงทำให้ผู้ซื้อไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ในบ้านหรือที่ดินได้ตามสัญญา หรืออาจเป็นกรณีความไม่รู้กฎหมายซึ่งทำให้เกิดความเสียหายได้ เช่น กรณีในระหว่างผ่อนชำระเงิน ปรากฏว่าผู้ซื้อเห็นว่าผู้ขายไม่ได้ดำเนินการก่อสร้าง จึงเลิกส่งเงินแต่ละงวดเช่นกัน เช่นนี้หากในสัญญาจะซื้อจะขายมิได้ระบุความรับผิดชอบของผู้ขายไว้ โดยมากจะกลายเป็นว่าผู้ซื้อเป็นฝ่ายผิดสัญญาเอง ทำให้ในบางกรณีผู้ขายอาจยึดเงินจองหรือเงินที่ผ่อนชำระไปเลย ในกรณีปัญหาเรื่องการทุจริตฉ้อโกงอันมีสาเหตุจากผู้ซื้อหรือผู้บริโภค นั้นผู้เขียนเห็นว่าไม่น่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะแม้ผู้ซื้อจะมีเจตนาทุจริตฉ้อโกงผู้ขายก็ไม่ได้ทำใหตนได้รับประโยชน์อะไรจากการทุจริตฉ้อโกง

2.2.3 ปัญหาที่มีสาเหตุเกิดจากสภาพอื่น

นอกจากปัญหาที่เกิดจากสภาพเศรษฐกิจของประเทศ หรือนโยบายของรัฐในการส่งเสริมธุรกิจด้านนี้หรือไม่เพียงใดแล้ว ยังอาจเกิดจากสาเหตุอื่นๆ อีก เช่น อาจเป็นผลพวงจากการกว้านซื้อที่ดินซึ่งเป็นเหตุให้ราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างผิดปกติ ทั้งนี้เพราะเป็นการซื้อเพื่อเก็งกำไร เมื่อระบบเสถียรแล้วปัญหาย่อมเกิดตามมา .เป็นการใช้ความได้เปรียบทางด้านข้อมูล, ความได้เปรียบทางด้านการเงินและการจัดการ เข้าครอบครองที่ดินโดยไม่มีจุดหมายเพื่อพัฒนาที่ดินให้เกิดประโยชน์ ซึ่งเป็นผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศเป็นอย่างมาก

ไม่ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจะเกิดจากสาเหตุใด แต่ผลที่เกิดขึ้นมักจะทำให้ผู้ซื้อได้รับความเสียหายไม่ว่าจะมีกรรมสิทธิ์ในบ้านหรือที่ดินที่ซื้อขายได้ตามสัญญา และในกรณีที่เกิดจากการกำหนดนโยบายของรัฐ เช่น การขึ้นนโยบายจำกัดการปล่อยสินเชื่อประเภทนี้ทำให้ผู้ประกอบการประสบกับภาวะการขาดแคลนเงินทุนได้ ทั้งนี้ไม่ว่าผู้ซื้อหรือผู้บริโภคจะเป็นฝ่ายได้รับความเสียหายก็ตามล้วนแต่ส่งผลให้เกิดการชะงักงันของการดำเนินธุรกิจ ทำให้เศรษฐกิจตกต่ำดังที่เป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้

สถิติการร้องเรียนของผู้บริโภคเกี่ยวกับที่ดินและที่อยู่อาศัย

แยกตามลักษณะของปัญหาในปี พ.ศ. 2538

ลักษณะการร้องทุกข์ของผู้บริโภค เดือนมกราคม-พฤศจิกายน 2538	จำนวนราย	สัดส่วน(%)
งานร้องทุกข์เกี่ยวกับบ้านและที่ดินจัดสรร		
1. ไม่จัดสรรที่ดินหรือสร้างบ้านให้แล้วเสร็จตามสัญญาหรือโฆษณา	389	32.18
2. ไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่จัดสรร	393	32.51
3. ผู้ขายไม่เข้าผู้มีการมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่จัดสรร	10	0.83
4. ไม่จัดสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในที่ดินแปลงจัดสรร	136	11.25
5. ผู้จัดสรรไม่ได้ยื่นคำขออนุญาตจัดสรร	5	0.41
6. ไม่ดำเนินการแบ่งแยกโฉนดและโอนกรรมสิทธิ์	19	1.57
7. ปลุกสร้างบ้านไม่เรียบร้อยหรือไม่ได้มาตรฐาน	23	1.90
8. อื่น ๆ	45	3.72
งานร้องทุกข์เกี่ยวกับอาคารชุด		
1. ไม่จัดทำสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในอาคารชุดตามสัญญาหรือโฆษณา	18	1.49
2. ไม่ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุด	81	6.70
3. ปลุกสร้างอาคารชุดล่าช้า	45	3.72
4. ไม่เข้าผู้มีการมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ตั้งอาคารชุด	19	1.57
5. ส่งมอบห้องชุดโดยมี เนื้อที่ห้องไม่ครบตามที่สัญญา	7	0.58
6. นำพื้นที่ทรัพย์สินส่วนกลางไปใช้ประโยชน์อื่นนอกเหนือที่ระบุในสัญญา	6	0.58
7. ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดไม่บริหารอาคารชุดตามมติที่ประชุม นิติบุคคลอาคารชุด	13	1.08
8. อื่น ๆ	51	4.22
รวม	1,209	100.00

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.)

สถิติการร้องเรียนของผู้บริโภคเกี่ยวกับที่ดินและที่อยู่อาศัย
แยกตามลักษณะของปัญหาในปี พ.ศ. 2539

ลักษณะการร้องทุกข์ของผู้บริโภค	จำนวนราย
งานร้องทุกข์เกี่ยวกับบ้านและที่ดินจัดสรร	
1. ไม่จัดสรรที่ดินหรือสร้างบ้านให้แล้วเสร็จตามสัญญาหรือโฆษณา	903
2. ไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่จัดสรร	498
3. ไม่จัดทำสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในที่ดินแปลงจัดสรร	32
4. ไม่ดำเนินการแบ่งแยกโฉนดและโอนกรรมสิทธิ์	87
5. ปลุกสร้างบ้านไม่เรียบร้อยหรือไม่ได้มาตรฐาน	88
งานร้องทุกข์เกี่ยวกับอาคารชุด	
1. ไม่จัดทำสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในอาคารชุดตามสัญญาหรือโฆษณา	13
2. ไม่ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุด	68
3. ปลุกสร้างอาคารชุดล่าช้า	78
4. ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดบริหารอาคารชุดไม่ถูกต้องตามข้อบังคับ นิติบุคคลอาคารชุด	19
5. ไม่ปลุกสร้างห้องชุดในอาคารชุดตามสัญญาหรือโฆษณา	82
รวม	1,868

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.)

สถิติการร้องเรียนของผู้บริโภค เกี่ยวกับที่ดินและที่อยู่อาศัย
แยกตามลักษณะของปัญหาในปี พ.ศ. 2540

ลักษณะการร้องทุกข์ของผู้บริโภค	จำนวนราย
งานร้องทุกข์เกี่ยวกับบ้านและที่ดินจัดสรร	
1. ไม่จัดสรรที่ดินหรือสร้างบ้านให้แล้วเสร็จตามสัญญาหรือโฆษณา	1,067
2. ไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่จัดสรร	169
3. ไม่จัดทำสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในที่ดินแปลงจัดสรร	34
4. ไม่ดำเนินการแบ่งแยกโฉนดและโอนกรรมสิทธิ์	51
5. ปลุกสร้างบ้านไม่เรียบร้อยหรือไม่ได้มาตรฐาน	49
6. อื่น ๆ	106
งานร้องทุกข์เกี่ยวกับอาคารชุด	
1. ไม่จัดทำสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในอาคารชุดตามสัญญาหรือโฆษณา	66
2. ไม่ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุด	106
3. ปลุกสร้างอาคารชุดล่าช้า	998
4. ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดบริหารอาคารชุดไม่ถูกต้องตามข้อบังคับ นิติบุคคลอาคารชุด	44
5. อื่น ๆ	93
รวม	2,785

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.)

2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

จากปัญหาต่างๆที่ผู้บริโภคได้รับ จึงต้องเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องหามาตรการต่าง ๆ มาควบคุมแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยสิ่งหนึ่งที่นำมาใช้ก็คือ "กลไกทางกฎหมาย" นั่นเอง ดังนั้นจึงมีการตรากฎหมายขึ้นมาหลายฉบับเพื่อควบคุมไม่ให้เกิดปัญหา หรือช่วยบรรเทาความเดือดร้อนที่เกิดแก่ประชาชน สำหรับประเทศไทยในขณะนี้มีกฎหมายซึ่งบัญญัติขึ้นมาควบคุมธุรกิจประเภทนี้อยู่หลายฉบับ เช่นประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยต้องมีการขออนุญาตจัดสรรภายใต้เงื่อนไข และอยู่ในการควบคุมของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน , พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 โดยสาระสำคัญของคุ้มครองผู้บริโภคมีให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ โดยจะเน้นในเรื่องของการโฆษณาและการละเมิดสิทธิอื่น , พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดการอาคารชุดภายใต้การควบคุมของกฎหมาย, พระราชบัญญัติควบคุมอาคารโดยสาระสำคัญเป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองการก่อสร้างอาคาร โดยกำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตก่อสร้างอาคารภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ วัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับมุ่งคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนแบ่งหรือเป็นมาตรการทางบริหาร ซึ่งไม่อาจครอบคลุมไปถึงกรณีเจตนาทุจริตฉ้อโกงของผู้ประกอบการซึ่งผู้เขียนมุ่งศึกษาในประเด็นนี้ อย่างไรก็ตามผู้เขียนจะกล่าวถึงสาระสำคัญของกฎระเบียบเหล่านี้บางส่วน อันได้แก่

2.3.1 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

โดยสรุปจะบัญญัติเกี่ยวกับความหมายของการค้าที่ดิน หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาตค้าที่ดิน ได้แก่ บุคคลที่ต้องขออนุญาตค้าที่ดิน วิธีการและขั้นตอนการขออนุญาตค้าที่ดิน การยื่นคำขออนุญาต พยานหลักฐานที่ต้องใช้ประกอบคำขออนุญาต ขั้นตอนการพิจารณาคำขออนุญาต หน้าที่ของผู้ได้รับอนุญาต ตลอดจนบทลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืน ¹⁹

¹⁹ ประมวลกฎหมายที่ดิน

การค้ำที่ดิน หมายความว่า "การได้มาและจำหน่ายไปซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในกิจการค้าหากำไร โดยวิธีขาย แลกเปลี่ยน หรือให้เช่าที่ดิน" ทั้งนี้บุคคลใดที่ประสงค์จะทำการค้ำที่ดินจะต้องได้รับอนุญาตเป็นการเฉพาะราย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงและตามประมวลกฎหมายที่ดินยังได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว โดยประกอบด้วยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น ต้องมีสนธิสัญญาที่ถือปฏิบัติยินยอมให้คนของแต่ละฝ่ายมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ในบังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเป็นไปตามเงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง นอกจากนี้ในประมวลกฎหมายที่ดินยังได้จำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวซึ่งแตกต่างจากคนไทยซึ่งไม่ถูกจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน

2.3.2 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 (พ.ศ. 2515)

สาระสำคัญของประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมา เพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินของภาคเอกชนที่มีเป็นจำนวนมาก แต่ยังไม่มียกกฎหมายเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินโดยเฉพาะเป็นเหตุให้มีการพิพาทกัน ทั้งในแง่ของการจัดสรรที่ดินไม่ถูกต้องตามผังเมืองหรือการทุจริตฉ้อโกงของผู้จัดสรรที่ดินเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและเพื่อผลในทางเศรษฐกิจ สังคมและการผังเมืองจึงได้มีการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้น²⁰

ลักษณะการจัดสรรที่ดิน คือ "การจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน และมีการให้คำปรึกษาหรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย"

การควบคุมการจัดสรรที่ดินอยู่ในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน" โดยคณะกรรมการ ฯ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการจัดสรรที่ดินให้เป็นไปตาม

²⁰ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286

ประกาศของคณะปฏิวัติ รวมถึงมีอำนาจในการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน, การพิจารณา
 ค่าขออนุญาตและการออกหรือโอนใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน, การตรวจสอบการจัดสรรที่ดิน เพื่อให้
 สามารถดำเนินการตามที่ได้ออกใบอนุญาตฯ ทั้งนี้ผู้ที่ทำการจัดสรรที่ดินได้จะต้องได้รับอนุญาต
 จากคณะกรรมการ ฯ โดยการขอและการออกใบอนุญาตเป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการ
 ที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านต่าง ๆ เช่น การควบคุม
 ด้านการโฆษณา, การควบคุมการทำนิติกรรมสัญญา, การป้องกันผู้ซื้อสูญเสียเงินชำระล่วงหน้า ,
 การควบคุมด้านการจัดสาขาธุรกิจ

2.3.3 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องต่าง ๆ มิให้ถูกเอาเปรียบ
 เปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ เช่น การโฆษณาเป็นเท็จหรือเกินความจริง , ทำสัญญาในลักษณะเอา
 เปรียบผู้บริโภคฝ่ายเดียว , ก่อสร้างไม่ตรงกับแบบก่อสร้างในสัญญาก่อสร้าง, ก่อสร้างล่าช้าโดย
 ไม่มีเหตุอันสมควร รวมทั้งการทิ้งงานโดยไม่ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภค นอกจากนี้บางราย
 ยังได้กระทำความผิดอาชญาฐานฉ้อโกงหรือฉ้อโกงประชาชนมาแต่ต้น ฯลฯ ²¹

โดยผู้บริโภคมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในเรื่องการได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนา
 คุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ , สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือ
 บริการ , สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ , สิทธิที่จะได้รับพิจารณาและ
 ชดเชยความเสียหาย เป็นต้น ทั้งนี้การดำเนินการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาเรื่องราว

²¹ กุลพล พลวัน , "การละเมิดสิทธิผู้บริโภคด้านที่อยู่อาศัย" ในการสัมมนา เรื่อง
 การพัฒนามาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคทางด้านที่อยู่อาศัย, หน้า 5 ,3 เมษายน 2540
 ณ โรงแรมริชมอนด์ จังหวัดนนทบุรี

ร้องทุกข์จากผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ , แจ้ง หรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย หรือ เลื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค , ค่าเนคคิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ฯลฯ จะอยู่ในรูปของคณะกรรมการ เรียกว่า "คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค"

ปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2541 คุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา โดยมีสาระสำคัญคือ หากคณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนดให้ธุรกิจใดเป็นธุรกิจที่ต้องควบคุมสัญญา สัญญาซึ่งผู้ประกอบการทำขึ้นต้องไม่ทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบผู้ประกอบการธุรกิจเกินสมควรและห้ามใช้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ภายใต้เงื่อนไขและรายละเอียดที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนดและเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนรวม ซึ่งนับว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคมิให้ถูกเอาเปรียบจากข้อสัญญาที่ผู้ประกอบการ เป็นผู้กำหนดแต่เพียงฝ่ายเดียว และมักจะเป็นการกำหนดเพียงหน้าที่ของผู้ซื้อ เท่านั้น

เกี่ยวกับการโฆษณา ข้อความที่โฆษณาจะต้องไม่ใช้ข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม(มาตรา 22) เมื่อคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเห็นว่าการโฆษณาใดฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย คณะกรรมการ ฯ มีอำนาจให้แก้ไขข้อความหรือวิธีการโฆษณา, ห้ามใช้ข้อความบางอย่างที่ปรากฏในการโฆษณา, ห้ามการโฆษณา ฯลฯ (มาตรา 27) และเมื่อคณะกรรมการเห็นสมควรก็จะเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคหรือ เมื่อได้รับคำร้องจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ หากคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม (มาตรา 39) ก็จะเข้าดำเนินคดีให้ ²²

2.3.4 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

หลักสำคัญของอาคารชุด คือบุคคลแต่ละคนสามารถแยกการถือกรรมสิทธิ์ในอาคารหลัง

²² พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

เดียวกันออกเป็นผืนๆ และกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดแต่ละส่วนนั้นประกอบด้วยกรรมสิทธิ์ 2 ชนิด คือ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล (Personal Property) และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลาง (Common Property) เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว เจ้าของโครงการก็สามารถยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงเป็นอาคารชุดตามกฎหมาย

ในห้องชุดแต่ละห้องชุดนั้นเจ้าของห้องชุดจะมี "หนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด" หรือที่เรียกว่า "โฉนดบนอากาศ" ซึ่งมีค่าเท่ากับโฉนดบนพื้นดินทั่วไป โดยกฎหมายรับรองสิทธิเช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน สามารถจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมได้เหมือนกับโฉนดที่ดินทั่วไป เช่น ซื้อขาย จำนองหรือให้เช่าได้โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะเก็บโฉนดที่ดินฉบับเต็มไว้

การบริหารงานในอาคารชุดจะต้องตั้งองค์กรหนึ่งขึ้นมาดูแลจัดการรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง เรียกว่า "นิติบุคคลอาคารชุด" โดยต้องจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้และมีผู้จัดการเป็นผู้แทนของนิติบุคคลอาคารชุด 1 คน ทั้งนี้การดำเนินงานของผู้จัดการหรือนิติบุคคลอาคารชุด ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของที่ประชุมใหญ่ของเจ้าของห้องชุดทั้งหมด

เมื่อได้รับจดทะเบียนเป็นอาคารชุด ได้รับหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดและได้จดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดครบถ้วนแล้ว อาคารชุดแห่งนั้นก็ตกอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายอาคารชุดหรือพระราชบัญญัติอาคารชุด หากเจ้าของร่วมคือเจ้าของห้องชุดทั้งหมดต้องการเปลี่ยนแปลงเป็นอาคารธรรมดาหรือไม่ต้องการให้อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายอาคารชุดก็สามารถลงมติเป็นเอกฉันท์ให้ยกเลิกการเป็นอาคารชุดได้ตามกฎหมาย²³

²³ วิชัย ตันติคุณานันท์, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับอาคารชุด (กฎหมายคอนโดมิเนียม) พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : พิมพ์อักษร , 2537) หน้า 1-3

2.3.6 ประมวลกฎหมายอาญา

การนำประมวลกฎหมายอาญามาใช้กับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ จะเป็นการนำมาใช้เพื่อเป็นบทลงโทษผู้ประกอบการที่มีเจตนาทุจริตหลอกลวงผู้ซื้อ เช่น เมื่อเกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้นโดยที่ผู้ประกอบการไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญาและมีพฤติกรรมซึ่งชี้ให้เห็นว่าการไม่ปฏิบัติตามสัญญานั้นเกิดขึ้นจากผู้ประกอบการมีเจตนาทุจริตทำให้ผู้ซื้อเสียหาย เช่นผู้ซื้อสามารถดำเนินการฟ้องร้องผู้ประกอบการในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาได้ โดยความผิดที่เกี่ยวข้องที่จะนำมาพิจารณาคือ

1) ความผิดฐานขายของโดยหลอกลวง²⁴ มาตรา 271 "ผู้ใดขายของโดยหลอกลวงด้วยประการใด ๆ ให้ผู้ซื้อหลงเชื่อในแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพหรือปริมาณแห่งของนั้นอันเป็นเท็จ ถ้าการกระทำนั้นไม่เป็นความผิดฐานฉ้อโกง ต้องระวางโทษ... "

มาตรานี้เอาโทษแก่ผู้ขายของโดยหลอกลวงให้ผู้ซื้อหลงเชื่อ ซึ่งการหลอกลวงนี้อาจเป็นการหลอกลวงโดยวาจา หรือหลอกลวงโดยกิริยา

2) ความผิดฐานฉ้อโกง²⁵ มาตรา 341 "ผู้ใดโดยทุจริต หลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง และโดยการหลอกลวงดังกล่าวนี้ได้อันได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม หรือทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม ทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานฉ้อโกง ต้องระวางโทษ..." และความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน มาตรา 343 "ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา 341 ได้กระทำด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จต่อประชาชนหรือด้วยการปกปิดความจริง ซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ประชาชน ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษ..."

²⁴ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271

²⁵ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341

ทั้งนี้ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาจะได้กล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป

หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์และสาระสำคัญของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการค้าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 , พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค , พระราชบัญญัติอาคารชุด ฯลฯ ล้วนแต่ไม่อาจควบคุมหรือแก้ไขปัญหาการทุจริตฉ้อโกงของผู้ประกอบธุรกิจได้ ส่วนในความคิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญาก็ยังคงมีปัญหาในการใช้ดุลพินิจในการตีความ ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ถึงปัญหาและประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับในบทต่อไป

2.4 สถานะภาพของผู้เสียหายในปัจจุบัน

จากที่ได้กล่าวถึงปัญหาที่ผู้บริโภคได้รับ ซึ่งส่วนใหญ่ล้วนมีสาเหตุมาจากผู้ประกอบการโดยจะเกี่ยวข้องกับบ้านและที่ดินที่ซื้อขายนั้นเอง ไม่ว่าจะเป็นกรณีการไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ให้ผู้ซื้อได้ , การก่อสร้างล่าช้า , ก่อสร้างผิดจากที่โฆษณา เป็นต้น ซึ่งรูปแบบวิธีการก็แล้วแต่ประสบการณ์ของผู้ประกอบการเองด้วย

เป็นที่ทราบดีว่ารูปแบบการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ในปัจจุบันเป็นลักษณะของการวางเงินจองและผ่อนชำระเงินดาวน์เป็นงวด ๆ จนกว่าการก่อสร้างจะแล้วเสร็จจึงจะทำการส่งมอบและรับเงินทั้งหมด ในช่วงเวลานี้เองที่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการที่ไม่สุจริตสามารถแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบได้

วิธีการของผู้ประกอบการในการทุจริตฉ้อโกงผู้บริโภค เช่น มีการตั้งบริษัทขึ้นมาเพื่อประกาศขายที่ดิน , บ้านจัดสรร และมีผู้มาวางเงินจองและผ่อนดาวน์ หลังจากได้รับเงินไปเป็นจำนวนพอสมควรก็อาจหลบหนีไปโดยยังไม่มีการก่อสร้างเลยด้วยซ้ำ และยังสามารถหาที่ดินที่โฆษณานั้นผู้ประกอบการเองก็ไม่ได้มีกรรมสิทธิ์แต่อย่างใดหรืออาจเป็นกรณีที่มีการดำเนินการก่อสร้างไปบ้างแล้ว และก่อสร้างโดยใช้เวลาผ่อนสมควรอาจ 1-2 ปี แต่ก็ยังไม่แล้วเสร็จ ซึ่งท้ายที่สุดผู้ซื้อก็ได้รับโอนกรรมสิทธิ์นั่นเอง ทั้งนี้รูปแบบวิธีการที่ผู้ประกอบการนำมาใช้ในปัจจุบันยังมีความซับซ้อนมากขึ้น

รูปแบบกลไกของผู้ประกอบการที่มีพฤติการณ์ฉ้อโกงผู้บริโภค เช่น เปิดบริษัทเพื่อดำเนินธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง มีการทำสัญญาว่าจ้างตกลงกันในราคาค่าจ้างเหมา 4 ล้านบาท เป็นระยะเวลาก่อสร้าง 15 เดือน และหากหากผิดสัญญาปรับวันละ 200 บาท ทั้งนี้เงื่อนไขการชำระเงินจะจ่ายเป็นงวดๆ โดยระบุว่าจะใดต้องทำการก่อสร้างถึงขั้นตอนใด ซึ่งในสัญญามีการระบุรัดกุมมาก ทั้งนี้ได้มีการดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งในงวดที่ 5 ผู้รับเหมาอ้างว่างานเสร็จแล้วและจะเบิกเงิน ซึ่งผู้ว่าจ้างไม่ยอมชำระให้เนื่องจากงานไม่แล้วเสร็จตามที่ระบุไว้ แต่ฝ่ายผู้รับเหมาก็กังอ้างว่างานเสร็จเรียบร้อยแล้วหากผู้ว่าจ้างไม่จ่ายเงินก็จะไม่ก่อสร้างให้ ผู้ว่าจ้างก็เลยต้องให้ ผลก็คือผู้รับเหมาหายตัวไปทิ้งบ้านที่สร้างไว้ 50 % ผู้ว่าจ้างได้ร้องเรียนไปยัง สคบ. โดย สคบ. ได้เรียกให้บริษัทมาเจรจาซึ่งบริษัทได้ส่งนายความมาเจรจาแจ้งว่าบริษัทรับจ้างได้เลิกกิจการแล้วไม่สามารถรับข้อเรียกร้องให้ชดเชยค่าเสียหายได้ ซึ่งผู้ว่าจ้างได้สืบมาว่ายังไม่มีการจดทะเบียนเลิกบริษัทแต่อย่างใด เพียงแต่สำนักงานบริษัทปิด และพนักงานไปทำงานที่อื่น โดยผู้ถือหุ้นเดิมได้ไปถือหุ้นในบริษัทใหม่ซึ่งจดทะเบียนในภายหลัง เช่นนี้ถือเป็นเทคนิคกลไกรูปแบบใหม่ โดยพฤติกรรมการของบริษัทสร้างรูปการณ์ขึ้นมาเพื่อหลอกลวงผู้ซื้อหรือผู้บริโภค ²⁶

ผู้บริโภคที่มีฐานะทางการเงินในระดับต่ำกว่ากลับต้องสูญเสียเงินซึ่งมีอยู่น้อยมากเพื่อชำระแก่ผู้ประกอบการจุกจิกบ้านจัดสรรหรืออาคารชุด เพื่อความต้องการมีที่อยู่อาศัย แต่ต้องประสบกับปัญหาที่ไม่สามารถมีบ้านอยู่อาศัย เพราะผู้ประกอบการผิดสัญญาหรือกระทำการโดยไม่สุจริตไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ซื้อหรือผู้บริโภค ก่อให้เกิดความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ ต้องสูญเสียเงินที่มีอยู่ จริงอยู่แม้จะเป็นจำนวนไม่น้อยนักแต่หากรวมหลาย ๆ รายแล้วนับเป็นจำนวนเงินมากมายเช่นกัน จากสถิติของศูนย์บริการตรวจสอบข้อมูลธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ งาน 4 กอง 3 สศก. ตั้งแต่เดือนเมษายน 2538 - 18 มีนาคม 2539 พบว่ามีผู้ร้องเรียนเป็นจำนวน 366 ราย มูลค่าความเสียหายเป็นเงินถึง 168,436,240 บาท ²⁷

²⁶ "ยุบแล้วแตกหนีบริษัท กลไกรูปแบบใหม่ที่น่าจับตา" สื่อธุรกิจ (จันทร์ 10 กุมภาพันธ์ 2540) หน้า 10

²⁷ ประชาชาติธุรกิจ (พฤหัสบดี 4 - อาทิตย์ 7 กรกฎาคม 2539)

ข้อมูลสถิติการร้องเรียนของผู้บริโภคเกี่ยวกับที่ดินและที่อยู่อาศัย

ประจำปี พ.ศ. 2535 - 2538

การร้องทุกข์ของผู้บริโภค เดือนมกราคม - พฤศจิกายน	จำนวนราย
งานร้องทุกข์เกี่ยวกับบ้านและที่ดินจัดสรร	
ประจำปี พ.ศ. 2535	195
ประจำปี พ.ศ. 2536	220
ประจำปี พ.ศ. 2537	534
งานร้องเรียนอาคารชุด	
ประจำปี พ.ศ. 2535	55
ประจำปี พ.ศ. 2536	73
ประจำปี พ.ศ. 2538	240

ที่มา : กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ กรมตำรวจ

ขั้นตอนการเยียวยาความเสียหาย

เมื่อผู้ซื้อได้รับความเดือดร้อนเสียหาย สิ่งที่ตามมาก็คือการดำเนินการเพื่อเยียวยาความเสียหาย โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องอำนวยความสะดวกในการให้ความช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ก็คือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) , กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ (สศก) เป็นต้น และหากผู้เสียหายและผู้ประกอบการไม่สามารถตกลงกันได้ก็ต้องมีการฟ้องร้องไปยังศาลยุติธรรม ดังนั้นการเยียวยาความเสียหายจึงอาจแยกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ

1) ขั้นตอนก่อนมีการใช้สิทธิทางศาล โดยผู้ซื้ออาจร้องเรียนเกี่ยวกับความเสียหาย ที่ตนได้รับไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในขณะนี้คือ สคบ. , บก. สศก โดยทั้งสองหน่วยงานจะมี ขั้นตอนในการดำเนินการโดยสรุปดังนี้

ก. ขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียนของสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะพิจารณา เรื่องร้องเรียน โดย หากเป็นปัญหาทางแพ่ง สคบ. จะเป็นผู้ดำเนินการ โดยเรียกเรื่องค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ทั้งนี้หลังจากรับเรื่องร้องเรียนจากผู้เสียหายแล้ว สคบ. จะนัดวันเวลาให้เจ้าของโครงการและผู้ร้องเรียนเข้ามา เปรียบเทียบข้อเท็จจริงและหากเจ้าของโครงการไม่ยอมมาชี้แจงจะต้องมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หากการไกล่เกลี่ยไม่ได้ข้อยุติก็ ต้องมีการฟ้องร้องให้ศาลเป็นผู้ตัดสิน โดย สคบ. จะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาว่าจะฟ้องร้อง ให้หรือไม่ ทั้งนี้จะพิจารณาในประเด็นหลักที่ว่า "เป็น เรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือไม่" โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค

ข. ขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียนของ บก. สศก

เมื่อมีผู้ร้องเรียนติดต่อเข้ามา บก. สศก. จะพิจารณาลักษณะปัญหาความเดือดร้อน โดยหากเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับโทษทางอาญาแล้วจะส่งไปให้ สคบ. เป็นผู้ดำเนินการ แต่หาก เป็นเรื่องความผิดทางอาญา พนักงานสอบสวนจะส่งหนังสือเรียกเจ้าของโครงการที่ถูกกล่าวหา เข้ามาชี้แจง หากไม่มาจะถือว่าขัดขืนเจ้าพนักงานมีโทษปรับ ในรายที่ไม่สามารถตกลงกันได้ บก. สศก. จะดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดต่อไป ทั้งนี้โทษทางอาญานั้นไม่จำเป็นต้องเป็นโทษตามประมวลกฎหมายอาญา โดยพนักงานสอบสวนสามารถใช้กฎหมายต่าง ๆ เข้ามา ร่วมในการพิจารณาคดี เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น ดังนั้นหากเป็นเรื่องที่มีความผิดทางอาญาก็จะพิจารณาดำเนินคดีไปตามตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งผู้เขียนจะวิเคราะห์ในส่วนที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางอาญา โดยเฉพาะในความผิดฐานฉ้อโกง โดยจะได้กล่าวในรายละเอียดในบทต่อไป

2) ขั้นตอนการไว้สิทธิทางศาล

หากการประนีประนอมระหว่างผู้เสียหาย และเจ้าของโครงการไม่ประสบผลสำเร็จ ขั้นตอนและผู้เสียหายจะดำเนินการต่อไปก็คือการนำเรื่องดังกล่าวฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งการดำเนินการฟ้องร้องคดีอาจแยกเป็น 3 กรณี คือ

2.1) การดำเนินการของ สคบ.

หากคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ และ สคบ. เห็นว่าควรดำเนินการฟ้องร้องคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแล้ว สคบ. ก็จะดำเนินการฟ้องร้องตาม มาตรา 39 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งหาก สคบ. เป็นผู้ดำเนินการให้ผู้เสียหายไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอะไรเลย แต่การที่ สคบ. จะดำเนินการฟ้องร้องคดีให้ ต้องปรากฏว่าการดำเนินคดีดังกล่าวต้องเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม หากเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมก็จะให้ผู้เสียหายไปดำเนินการฟ้องร้องเอาเอง

2.2) การดำเนินการของ บก. สศก

เมื่อคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ หาก บก. สศก. เห็นว่าเป็นเรื่องทางแพ่งซึ่งมักจะเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ทาง บก. สศก. จะส่งเรื่องไปที่ สคบ. เพื่อให้ความช่วยเหลือ หากเห็นว่า เป็นเรื่องเกี่ยวกับการฉ้อโกงแล้ว ทาง บก. สศก. สามารถใช้ประมวลกฎหมายอาญา โดยพิจารณาดำเนินคดีไปตามตัวบทกฎหมายต่อไป

2.3) ผู้เสียหายเป็นผู้นำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลเอง

จากขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น สคบ. หรือ บก. สศก. เองต้องมีการพิจารณาก่อน โดยรูปแบบการพิจารณาของ สคบ. จะต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการก่อนที่จะมีการฟ้องร้องดำเนินคดีให้แก่ผู้เสียหาย หากว่าคณะกรรมการนั้นเห็นว่าผู้ประกอบกิจการกระทำผิดจริงตามที่ผู้เสียหายร้องเรียนมาจึงจะดำเนินการฟ้องร้องคดีให้ แต่แม้ว่า

คณะกรรมการจะเห็นว่าผู้เสียหายถูกละเมิดสิทธิ ก็เชื่อว่าจะต้องดำเนินการฟ้องร้องคดีให้ เพราะจะต้องเห็นว่า เป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และ บก.สศก. เมื่อจะฟ้องร้องเอาผิดกับผู้ประกอบการในทางอาญาก็ต้องมีการพิจารณาก่อนว่าการกระทำของผู้ประกอบการที่ผู้เสียหายร้องเรียนมาเข้าองค์ประกอบความผิดหรือไม่ ซึ่งเป็นดุลพินิจของพนักงานสอบสวนนั่นเอง จากนั้นตอนดังกล่าวการดำเนินการโดยหน่วยงานนั้นอาจจะล่าช้า ทำให้ไม่ได้รับการบรรเทาความเสียหายได้อย่างรวดเร็ว ประกอบกับในบางกรณีความเห็นของเจ้าหน้าที่อาจเห็นว่า การกระทำของผู้ประกอบการไม่มีความผิด ผู้เสียหายไม่เข้าผู้เสียหาย ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลเอง

จากสถานะเศรษฐกิจที่ตกต่ำในประเทศไทยขณะนี้ ดูเหมือนว่าธุรกิจที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดและก่อให้เกิดความเสียหายเดือดร้อนแก่ประชาชนมากที่สุดก็คือ การตกต่ำของราคาของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และจากสภาพการณ์เช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้บริโภคหรือผู้ซื้ออสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะธุรกิจที่เกี่ยวกับที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นปัจจัยที่มนุษย์ทุกคนต้องการ ดังนั้นสิ่งที่สามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ก็คือการใช้ "กฎหมาย" โดยกฎหมายที่มีอยู่แม้ว่าจะมีมากมายแต่ในบางกรณีก็ไม่ว่าจะคุ้มครองผู้เสียหายได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะกฎหมายแต่ละฉบับที่บัญญัติขึ้นมาส่วนใหญ่มักจะเป็นการบัญญัติเมื่อเกิดปัญหาขึ้นมาแล้ว ซึ่งหากเป็นปัญหาที่ยังไม่เกิด การใช้กฎหมายในบางครั้งก็ไม่ว่าจะใช้เพื่อประโยชน์ของผู้เสียหายได้ โดยอาจเป็นเพราะความล่าช้าของกฎหมาย การตีความของผู้ใช้กฎหมาย เทคนิคการที่ผู้ประกอบการนำช่องโหว่ของกฎหมายมาใช้ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองเพื่อเอาเปรียบผู้ซื้อ เป็นต้น

ดังนั้นสิ่งสำคัญที่จะสามารถนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ผู้ซื้อในธุรกิจนี้ได้เป็นอย่างดีก็คือ การศึกษาถึงกฎหมายที่จะสามารถนำมาใช้บังคับว่าสามารถนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพได้แค่ไหนเพียงไรเพื่อประโยชน์และให้เป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย โดยผู้เขียนจะศึกษาในส่วนของ การนำเอากฎหมายอาญาโดยเฉพาะในความผิดฐานฉ้อโกง, ฉ้อโกงประชาชนมาใช้บังคับ และในกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องพอสมควร รวมถึงมาตรการอื่น ๆ ที่อาจนำมาใช้เพื่อแก้ไข, ควบคุม หรือป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นต่อไปในภายหน้า