

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่ออยู่อาศัย
ศึกษากรณี ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา
เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจควบคุมสัญญา พ.ศ. 2562¹

วารินทร์ สารสินพิทักษ์²

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่ออยู่อาศัย ศึกษากรณี ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาเรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจควบคุมสัญญา พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการทำสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่ออยู่อาศัย ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับที่มาของการให้ความสำคัญเรื่องเจตนา จากแนวคิด ทฤษฎีหลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาและเสรีภาพในการทำสัญญา ซึ่งเป็นแนวคิดที่เน้นในเรื่องเจตนาและสิทธิเสรีภาพของกลุ่มสัญญาที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใด โดยถือความสุจริตและความเสมอภาคของกลุ่มสัญญาในการทำสัญญาต่อกัน ซึ่งให้ความสำคัญกับเจตนาถึงขนาดมีคำกล่าวที่ว่า “ที่ใดไม่มีเจตนาที่นั่นก็ย่อมไม่มีสิทธิ์” แต่ด้วยสภาพความเป็นจริงของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่มีระบบการค้าเสรี อำนาจการต่อรองระหว่างกลุ่มสัญญาที่มีได้มีความเท่าเทียม จึงจำเป็นต้องละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญต่อแนวคิดดังกล่าวเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค จึงเกิดแนวคิดการไม่ให้ความสำคัญกับความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาและเสรีภาพในการทำสัญญา และทฤษฎีทางสังคมในการทำสัญญา ซึ่งรัฐมีอำนาจเข้ามาแทรกแซงการประกอบธุรกิจของเอกชนได้ตามสมควร เพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมระหว่างกลุ่มสัญญาและเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยให้ความคุ้มครองป้องกันและชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เช่าในฐานะบริโภค ที่มีอำนาจการต่อรองที่ต่ำกว่ามิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ ดังนั้น จึงเกิดคำถามที่ว่า การที่รัฐได้ออกประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจควบคุมสัญญา พ.ศ. 2562 นั้น สามารถให้ความคุ้มครองผู้เช่าในฐานะผู้บริโภคได้ครอบคลุมมากน้อยเพียงใด

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจควบคุมสัญญา พ.ศ. 2562 นั้น ยังไม่ครอบคลุมในการคุ้มครองผู้บริโภค และยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่ออยู่อาศัย ศึกษากรณีประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจควบคุมสัญญา พ.ศ. 2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์รุ่งเกียรติ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มนทิชา ภักดีคง และ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดตรัง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการศึกษาประเด็นปัญหากฎหมายประการแรกในเรื่องปัญหากฎหมายมีเนื้อหาคุ้มครองไม่ครอบคลุมผู้เช่าจำนวนมากซึ่งการกำหนดนิยาม ให้ผู้ที่ต้องอยู่ภายใต้ประกาศคณะกรรมการเป็นผู้ประกอบธุรกิจที่มีสถานที่ให้เช่าตั้งแต่ 5 หน่วยขึ้นไป ทำให้ผู้เช่าซึ่งเป็นผู้บริโภคจำนวนมาก ไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค อีกทั้งการตรวจสอบหน่วยการเช่าของผู้ประกอบธุรกิจนั้นยังทำได้ยาก เนื่องจากปัจจุบันมีการประกอบธุรกิจให้เช่า ที่มีได้เป็นอาคารขนาดใหญ่ เช่น การให้เช่าบ้านเดี่ยว อาคารพาณิชย์ หรือ คอนโดมิเนียม ซึ่งผู้เช่าไม่สามารถทราบได้เลยว่า ผู้ให้เช่าได้มีการประกอบธุรกิจมีสถานที่ให้เช่าปัจจุบันจำนวนเท่าใด และแม้หากสอบถามผู้ให้เช่า ผู้ให้เช่าก็ย่อมไม่แจ้งความจริง ประกอบกับแม้กฎหมายจะมีการกำหนดหน่วยการให้เช่าตั้งแต่ 5 หน่วยขึ้นไป แต่ก็ไม่มีหน่วยงาน หรือคณะกรรมการใดๆถูกแต่งตั้งให้มีหน้าที่ตรวจสอบถึงสถานที่ให้เช่าซึ่งทำให้กฎหมายที่ออกมานั้น ไม่สามารถที่จะคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคจำนวนมาก

ประเด็นปัญหาประการที่สอง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการตกลงทำสัญญาเช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยโดยผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือช่องทางออนไลน์ ปัจจุบันการสื่อสารผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือทางออนไลน์มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งการการทำสัญญาผ่านระบบดังกล่าว รวมไปถึงการใช้โปรแกรม แอปพลิเคชัน หรือการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการสื่อสาร แม้ปัจจุบันจะมี พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 มารองรับสถานะทางกฎหมายของข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ให้เสมือนกับการทำเป็นหนังสือ หรือหลักฐานเป็นหนังสือ การรับรองวิธีการส่งและรับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ การใช้ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนการรับฟังพยานหลักฐานที่เป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเป็นการส่งเสริมการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ให้น่าเชื่อถือ และมีผลในทางกฎหมายเช่นเดียวกับการทำธุรกรรมโดยวิธีการทั่วไป แต่กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถนำมาใช้ในเรื่องการคุ้มครองผู้เช่าในฐานะผู้บริโภคได้

ประเด็นปัญหาประการที่สาม ปัญหาการไม่ระบุถึงการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เช่า จากการบอกเลิกสัญญาของผู้ให้เช่าซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจ เนื่องจากหากผู้ให้เช่าบอกเลิกสัญญาเช่ากับผู้เช่า กฎหมายไม่ได้ระบุถึงการชดเชยค่าเสียหายที่ชัดเจนที่ผู้ให้เช่าต้องชดเชยให้แก่ผู้เช่า ผู้ให้เช่าในฐานะผู้ประกอบการก็เพียงคืนค้ำมัดจำและเงินค่าประกันความเสียหายให้แก่ผู้เช่า ซึ่งการที่ผู้เช่ามิได้เป็นฝ่ายผิดสัญญา ผู้เช่าควรได้ทราบและได้รับค่าเสียหายหรือค่าชดเชยที่ชัดเจน เป็นธรรมโดยเร็วจากการถูกบอกเลิกสัญญาซึ่งการที่ผู้เช่าต้องหาที่อยู่ใหม่นั้น ผู้เช่าได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก การที่ผู้เช่าต้องดำเนินการฟ้องร้องผ่านกระบวนการศาลก็ยังไม่อาจทราบได้ว่าผู้เช่าจะได้รับค่าเสียหายเท่าใด

ประเด็นปัญหาประการที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษการไม่ส่งมอบสัญญาหรือใช้ข้อความข้อสัญญาที่ฝ่าฝืนกฎหมาย บทลงโทษในปัจจุบันมีมาตรการการลงโทษทางอาญาและทางแพ่งที่ค่อนข้างจำกัดเพียงสองประการ ซึ่งต้องนำเอาโทษของ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาใช้ ซึ่งโทษจำคุกและโทษปรับที่บัญญัติไว้ยังคงน้อยเกินไป ทำให้ผู้ประกอบการไม่เกรงกลัว อีกทั้งกระบวนการทางศาลมีความล่าช้า จึงสมควรแก้ไขให้มีมาตรการลงโทษที่เพิ่มมากขึ้นและแก้ไขให้ผู้บริโภคได้รับการเยียวยาเร็วขึ้น

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่ออยู่อาศัย ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหากฎหมายมีเนื้อหาคุ้มครองไม่ครอบคลุมผู้เช่าจำนวนมาก

เนื่องจากผู้เช่าเพื่ออยู่อาศัยมีอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงเห็นควรให้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัย พ.ศ.2565 ขึ้น โดยเฉพาะเพื่อให้มีความชัดเจน ในการใช้บังคับ และครอบคลุมและคุ้มครองสิทธิของผู้ให้เช่า

1.1 โดยให้มีบทบัญญัติ มาตรา 3 นิยามคำว่า

“ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัย” หมายความว่า การประกอบธุรกิจที่ผู้ประกอบการธุรกิจตกลงให้ผู้เช่าซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาได้ใช้อาคารเพื่ออยู่อาศัย และผู้ให้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้น โดยมีสถานที่ให้เช่าตั้งแต่ 3 หน่วยขึ้นไป ไม่ว่าจะอยู่ในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกัน หรือ มีรายได้อันเป็นเงินได้ที่ได้รับจากการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัย ตั้งแต่ 30,000 บาทต่อเดือนขึ้นไป”

“ผู้ประกอบการธุรกิจ” ลงในมาตรา 3 ซึ่งจากเดิมนั้นไม่มีการระบุรูปแบบการตกลงทำสัญญา โดยแก้ไขเพิ่มเติมนิยาม “ผู้ประกอบการธุรกิจ” หมายความว่า ผู้ประกอบการธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัย โดยเรียกเก็บค่าเช่าจากผู้เช่า ไม่ว่าจะตกลงทำสัญญาด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร”

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองเช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัย”

1.2 ให้มีบทบัญญัติ มาตรา 5 คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

1.2.1 ออกประกาศหรือระเบียบเพื่อให้ดำเนินการเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

1.2.2 ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองผู้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัย

1.2.3 ประกาศกำหนดข้อปฏิบัติให้ผู้ให้เช่าให้ผู้เช่ามีหน้าที่ขึ้นทะเบียนอาคารให้เช่าเพื่ออยู่อาศัย

2. ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตกลงทำสัญญาเช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัย โดยผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือช่องทางออนไลน์

เนื่องจากกฎหมายในปัจจุบันยังคงมีช่องว่างความไม่ชัดเจนในเรื่องการทำสัญญาเช่าผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์หรือออนไลน์ รวมทั้งผู้เช่าไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคผู้ศึกษาจึงเห็นว่า

2.1 ให้มีบทบัญญัติ มาตรา 3 มีนิยามคำว่า

“ระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์โดยอัตโนมัติ หมายถึง วิธีการอัตโนมัติที่ผู้ให้เช่าใช้เพื่อเกิดการตอบสนองต่อข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ของผู้เช่า ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน”

2.2 ให้มีบทบัญญัติ มาตรา 6 “สัญญาเช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยหากได้มีการจัดทำข้อความขึ้นเป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถเข้าถึงและนำกลับมาใช้ได้โดยความหมายไม่เปลี่ยนแปลง ให้ถือว่าข้อความนั้นได้ทำเป็นหนังสือ มีหลักฐานเป็นหนังสือหรือมีเอกสารมาแสดงตามที่กฎหมายกำหนด”

2.3 ให้มีบทบัญญัติ มาตรา 7 “บรรดาสัญญาเช่าอาคารที่ผู้ประกอบการได้ทำกับผู้เช่าให้ถือว่าสัญญาเช่าที่อยู่ในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่มีลายมือชื่อที่ใช้วิธีการที่สามารถระบุตัวผู้เป็นเจ้าของลายมือชื่อ หรือเจ้าของลายมือชื่อแสดงเจตนาของผู้เจ้าของลายมือชื่อเกี่ยวกับข้อความในข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และเป็นการใช้ระบบลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เชื่อถือได้ หรือ วิธีการอื่นใดที่สามารถยืนยันตัวเจ้าของลายมือชื่อและสามารถแสดงเจตนา ของเจ้าของลายมือชื่อได้ ลักษณะเป็นลายมือชื่อดิจิทัลนั้น ให้ถือว่าเป็นการลงลายมือชื่อแล้ว”

2.4 ให้มีบทบัญญัติ มาตรา 8 “ห้ามมิให้ปฏิเสธความสมบูรณ์หรือการบังคับใช้ของสัญญาเช่าอาคารที่ผู้ประกอบการทำขึ้นโดยการโต้ตอบระหว่างระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์อัตโนมัติกับบุคคลธรรมดา หรือ ระหว่างระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลทำงานอิเล็กทรอนิกส์อัตโนมัติด้วยกัน เพียงเพราะเหตุที่ไม่มีบุคคลธรรมดาเข้าไปเกี่ยวข้องในการดำเนินการในแต่ละครั้งที่กระทำโดยระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลทาง อิเล็กทรอนิกส์อัตโนมัติหรือในผลแห่งสัญญา”

2.5 ให้มีบทบัญญัติ มาตรา 9 “การแก้ไขข้อผิดพลาดอันเกิดจากการตอบโต้โดยระบบอัตโนมัติทางอิเล็กทรอนิกส์ ผู้ให้เช่าเมื่อรู้ถึงความผิดพลาดนั้น จะต้องแก้ไขโดยพลันถึงข้อความที่ถูกต้อง โดยผู้เช่าอาจบอกเลิกสัญญาเช่านั้นได้ กรณีมีความเสียหายจากการแก้ไขข้อความจากระบบอัตโนมัติ ผู้ให้เช่าต้องรับผิดชอบค่าเสียหายอันเกิดจากความผิดพลาดจากการตอบโต้โดยระบบอัตโนมัติให้แก่ผู้เช่า และห้ามมิให้ปฏิเสธความมีผลผูกพันและการบังคับใช้ทางกฎหมายของข้อความใดเพียงเพราะเหตุที่ข้อความนั้นอยู่ในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์หรือถูกจัดทำผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์”

3. ปัญหาการไม่ระบุดึงการชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้เช่า จากการบอกเลิกสัญญาของผู้ให้เช่าซึ่งเป็นผู้ประกอบการ

เนื่องจากปัจจุบันไม่มีการระบุดึงการชดใช้ค่าเสียหาย การที่ผู้เช่าจะได้รับค่าเสียหายต้องดำเนินการโดยกระบวนการศาลเท่านั้นและทำให้ผู้เช่ายังคงเสียเปรียบผู้ให้เช่า ผู้ศึกษาจึงเห็นควรว่า

3.1 ให้มีบทบัญญัติ มาตรา 10 “ในกรณีผู้ให้เช่าบอกเลิกสัญญาโดยไม่บอกกล่าวล่วงหน้า โดยไม่มีเหตุอันควร ผู้ให้เช่าต้องรับผิดชอบโดยจะต้องคืนเงินค่าเช่าและเงินประกันความเสียหายให้แก่ผู้เช่าเมื่อผู้เช่าทันที่รวมทั้งดอกเบี้ยเงินของประกันความเสียหายแก่ผู้เช่า และผู้เช่าชอบที่จะได้รับเงินค่าชดเชย 2 งวด และค่าใช้จ่ายอื่นๆที่ผู้เช่าต้องเสียไปตามความจำเป็น อันได้แก่ค่าจ้างขนย้ายทรัพย์สินและค่ายานพาหนะ เพราะเหตุแห่งการบอกเลิกสัญญานั้น”

3.2 ให้มีบทบัญญัติ มาตรา 11 “ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ให้เช่าจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงที่ศาล กำหนดได้ตามที่ศาลเห็นสมควร แต่ถ้าค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดมีจำนวนเงินไม่เกิน 50,000 บาท ให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษได้ไม่เกินห้าเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด”

4. ปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษการไม่ส่งมอบสัญญาหรือใช้ข้อความที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

เนื่องจากยังคงมีผู้ให้เช่าฝ่าฝืนกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ผู้ศึกษาจึงเห็นควรว่า

4.1 ให้มีบทบัญญัติ มาตรา 12 “ผู้ให้เช่าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามแบบหรือไม่ส่งมอบสัญญาที่มีข้อสัญญาหรือมีข้อสัญญา และแบบถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด หรือไม่ส่งมอบหลักฐานการรับเงินที่มีรายการและข้อความถูกต้อง ให้แก่ผู้บริโภครายใดในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

4.2 ให้มีบทบัญญัติ มาตรา 13 “ในกรณีผู้ให้เช่าไม่ส่งมอบสัญญาที่มีข้อสัญญาหรือมีข้อสัญญา และแบบถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด หรือไม่ส่งมอบหลักฐานการรับเงินที่มีรายการและข้อความถูกต้อง ให้แก่ผู้บริโภครายใดในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรืออาจถูกคณะกรรมการระงับการประกอบธุรกิจให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัย ทั้งนี้คำนึงถึง ความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด ขนาดกิจการของผู้ประกอบกิจการ หรือพฤติการณ์ต่าง ๆ ประกอบด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด”

4.3 ให้มีบทบัญญัติ มาตรา 14 “ผู้ให้เช่าผู้ใดไม่ขึ้นทะเบียนแก่เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจสอบข้อมูล ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งแสนบาท”

เอกสารอ้างอิง

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติว่าด้วยสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544

ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจควบคุมสัญญา พ.ศ. 2562