

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองการขายฝากที่ดินเกษตรกรรม หรือที่อยู่อาศัย¹

กิตะ วิเชียรศรี²

จากกรณีการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองการขายฝากที่ดินของเกษตรและที่อยู่อาศัย นั้นยังพบการการทำสัญญาขายฝากนั้นยังมีความสำคัญต่อชาวเกษตรกรเนื่องจากการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ที่ง่ายที่สุด แต่อย่างไรก็ตามก็เกิดปัญหาต่อเกษตรกรอย่างมากอีกเช่นกัน ดังนั้นรัฐจะได้คำนึงถึงความเดือดร้อนในส่วนนี้เกษตรกร จึงได้ออกมาตรการต่างๆเพื่อมาช่วยเหลือเกษตรกรเพื่อให้ได้รับความยุติธรรม มากขึ้น นำไปสู่การตราพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 โดยเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ การขายฝากตามประมวล กฎหมายแพ่งนั้นอยู่ภายใต้หลักของความศักดิ์สิทธิ์และเสรีภาพการแสดงเจตนาระหว่างเอกชนกับเอกชน โดยที่มีสถานะที่เท่าเทียมกัน แต่ในทางปฏิบัตินั้นผู้ขายฝากมักจะถูกเอาเปรียบเนื่องมาจากสถานะในการทำ สัญญานั้นน้อยกว่า รัฐจากการที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญา ขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 นั้นยังพบว่าพระราชบัญญัตินี้ยังมีข้อบกพร่องอยู่ มาก ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย ทำให้เกิดข้อได้เปรียบเสียเปรียบทั้งฝ่ายผู้ขายฝากและฝ่ายผู้ขายฝากเอง

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าปัญหาเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองการขายฝากที่ดินของเกษตรกรและ ที่อยู่อาศัย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562 นั้นยังมีข้อบกพร่องอยู่หลาย ประการดังนี้

โดยจะเห็นได้ว่าปัญหาหนึ่งของการทำสัญญาขายฝากนั้นคือการที่ผู้ขายฝากส่วนใหญ่ไม่เข้าใจ ว่าการทำสัญญาขายฝากคือการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝากให้แก่ผู้ซื้อฝากเนื่องจากกรรมสิทธิ์ใน ทรัพย์สินที่ขายฝากนั้นตกเป็นของกรรมสิทธิ์ของผู้ซื้อฝากแล้วนับตั้งแต่วันทำสัญญา เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ก็ได้กำหนดให้ผู้ขายฝากหรือบุคคลภายนอกนั้นสามารถที่จะเข้าไปทำประโยชน์เพื่อการ เกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยนั้นได้ เพื่อแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนเสียหายจากการสูญเสียที่ดินในการ ประกอบอาชีพ แต่อย่างไรก็ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 มิได้บัญญัติบทนิยามของคำว่า “สัญญาขายฝาก” ไว้ในบท

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองการขายฝากที่ดิน เกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และคณะกรรมการสอบคือ รอง ศาสตราจารย์ ดร.ณัฐ สันตาสว่าง และ รองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสวรรค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

นิยามไว้อย่างชัดเจนว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นตกเป็นของผู้ซื้อฝากแล้วแต่ผู้ขายฝากนั้นยังสามารถเข้าไปทำประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้อยู่ จึงควรมีการแก้ไขมาตรานี้ให้ชัดเจน

ส่วนในกรณีปัญหาเกี่ยวกับการจดทะเบียนการทำสัญญาขายฝากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 นั้น ในกรณีที่มาตรา 6 วรรคสองของพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้ว่าไม่ว่าข้อตกลงจะเป็นประการใดหรือไม่ว่าเจ้าพนักงานจะระบุไว้ในสารบัญสำหรับจดทะเบียนขายฝากว่าเป็นการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือการขายฝากที่อยู่อาศัยหรือไม่ก็ตาม ถ้าตามข้อเท็จจริงในขณะที่ขายฝากปรากฏว่าเป็นที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ขายฝากนั้นเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือมีวัตถุประสงค์ใช้เป็นที่อยู่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้ใช้บังคับตามพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้น ปรากฏว่าหากในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ได้ระบุไว้ในสารบัญสำหรับจดทะเบียนว่าเป็นการขายฝากตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แม้ตามข้อเท็จจริงจะเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยจริงๆ เมื่อถึงเวลาไถ่ ในกรณีที่ผู้ขายฝากนั้นไม่สามารถใช้สิทธิไถ่กับผู้ซื้อฝากได้โดยตรง หากต้องการที่จะวางทรัพย์อันเป็นสินไถ่ต่อสำนักงานที่ดินที่ทำการจดทะเบียนทำสัญญาขายฝากหรือสำนักงานที่ดินจังหวัด พนักงานเจ้าหน้าที่นั้นจะสามารถทราบได้อย่างไรว่าสัญญาขายฝากดังกล่าวเป็นการทำสัญญาขายฝากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงควรมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรานี้ให้ชัดเจน

กรณีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องสิทธิในการรับค่าตอบแทนของผู้ขายฝากในกรณีที่บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝากเพื่อเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยอยู่ก่อนวันทำสัญญาขายฝาก เนื่องจากเมื่อทำสัญญาขายฝากแล้วกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ขายฝากนั้นย่อมตกไปเป็นของผู้ซื้อฝากแล้วนับตั้งแต่วันทำสัญญาขายฝากแล้ว ผู้ซื้อฝากนั้นคงจะมีสิทธิที่จะได้ดอกผลของกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เป็นทรัพย์สินที่ขายฝากนั้นแล้วตามหลักกรรมสิทธิ์มาตรา 1336 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตามก็ดีเนื่องจากเจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ก็เพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ขายฝากป้องกันไม่ให้ผู้ขายฝากนั้นสูญเสียที่ดินอันเป็นแหล่งเข้าถึงเงินทุนที่สำคัญที่สุด อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้นก็ได้ให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ขายฝากนั้นหลายประการ การที่มาตราดังกล่าวนั้นยังกับกำหนดให้ค่าตอบแทนจากบุคคลอื่นนั้นตกเป็นของผู้ซื้อฝากทั้งที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเป็นของผู้ซื้อฝากนั้นจะถือว่าเป็นการให้สิทธิแก่ผู้ขายฝากมากเกินไปหรือไม่และอาจจะทำให้ผู้ซื้อฝากนั้นเสียเปรียบจนไม่กล้าเข้าทำสัญญาขายฝากตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ จึงควรมีการแก้ไขมาตราดังกล่าว

ในส่วนกรณีปัญหาการกำหนดระยะเวลาให้เจ้าของกรรมสิทธิ์เก็บหรือขนย้ายผลิตผลเกษตรกรรม นั้นมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 นั้นที่กำหนดให้ผู้ขายฝากหรือเจ้าของกรรมสิทธิ์ในผลิตผลเกษตรกรรมที่มีได้เป็นส่วนควบของที่ดินนั้นเข้าไปเก็บหรือขนย้ายภายในระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือนนับตั้งแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาไถ่นั้น การที่ให้ระยะเวลา 6 เดือนนั้นกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาที่น้อยเกินไปหรือไม่ เนื่องจากการปลูกพืชบางชนิดนั้น เช่นการปลูกข้าว ซึ่งเกษตรกรชาวไทยส่วนใหญ่นั้นก็ประกอบอาชีพทำนาเป็นส่วนใหญ่ของประชากรเกษตรกรอยู่แล้ว ซึ่งหากนับระยะเวลาตั้งแต่การเตรียมดิน การว่านไถ การเพาะเมล็ด การปลูกข้าว การดูแลรักษาต้นข้าว จนถึงฤดูกาลเก็บเกี่ยวนั้น จะต้องใช้ระยะเวลาที่เกินกว่าหกเดือนอย่างแน่นอน หากครบกำหนดระยะเวลาไถ่ตามสัญญาขายฝากหรือตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผลิตผลเกษตรกรรมนั้นยังไม่สามารถเก็บเกี่ยวได้ กรณีดังกล่าวนี้จะถือว่าเป็นกรรมต่อผู้ขายฝากได้หรือไม่ ทั้งที่วัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัตินี้ได้ตราเพื่อคุ้มครองและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ขายฝาก

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองการขายฝากที่ดินเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับบทนิยาม “สัญญาขายฝาก” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562 เพิ่มเติมบทบัญญัติบทนิยามของ “สัญญาขายฝาก” ไว้ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ดังต่อไปนี้

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“สัญญาขายฝาก” หมายความว่า สัญญาขายฝากในพระราชบัญญัตินี้ นั้นคือสัญญาซื้อขายซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกไปยังผู้ซื้อ โดยมีข้อตกลงกันว่าผู้ขายอาจไถ่ทรัพย์สินนั้นคืนได้ และเมื่อเมื่อทำสัญญาขายฝากแล้ว ผู้ขายหรือบุคคลภายนอกนั้นสามารถเข้าไปทำประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการจัดระเบียบการทำสัญญาขายฝากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติหลักเกณฑ์ตาม ระเบียบของพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ในมาตรา 6 วรรคสอง ไว้ว่า ไม่ว่าสัญญาขายฝากจะกำหนดไว้เป็นประการใดหรือมีข้อตกลงเป็นประการใด ถ้าตามข้อเท็จจริงในขณะที่ขายฝากปรากฏว่าที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ขายฝากเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยตามพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตาม

พระราชบัญญัติฉบับนี้ และให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ระบุไว้ในสารบัญญัตินี้ว่า เป็นการขายฝาก ที่ดินตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

3. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับค่าตอบแทนของผู้ขายฝากในกรณีที่บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ ทรัพย์สินที่ขายฝากเพื่อเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยอยู่ก่อนวันทำสัญญาขายฝาก แก่ใบบทบัญญัติและ หลักเกณฑ์ของมาตรา 13 วรรคแรก โดยกำหนดให้ค่าตอบแทนที่ได้รับจากบุคคลอื่นในกรณีที่บุคคลอื่นได้ใช้ ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยอยู่ก่อนวันที่ทำสัญญาขายฝากที่ดิน ดังกล่าวนั้นตกเป็นของผู้ซื้อฝาก

4. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาให้เจ้าของกรรมสิทธิ์เก็บหรือขนย้ายผลิตผลเกษตรกรรม แก่ใบมาตรา 19 โดยกำหนดให้ผู้ขายฝากหรือเจ้าของผลิตผลเกษตรกรรมนั้นสามารถที่จะเก็บเกี่ยวผลิตผล เกษตรกรรมนั้นสามารถที่จะเก็บเกี่ยวผลิตผลเกษตรกรรมจนกว่าจะเก็บเกี่ยวเสร็จนั้น

เอกสารอ้างอิง

ศันนักรัตน์ โสติพันธ์ . คำอธิบายกฎหมายลักษณะซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ . พิมพ์ครั้งที่ 8 .

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.

ดาราพร ธีระวัฒน์ . กฎหมายสัญญา: สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม .

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

ไชยยศ เหมะรัชต์ . กฎหมายว่าด้วยสัญญา . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

จำปี โสติพันธ์ . คำอธิบายกฎหมายลักษณะซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ . พิมพ์ครั้งที่ 2 . กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

วิญญู เครื่องงาม . คำอธิบายกฎหมายลักษณะซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ . พิมพ์ครั้งที่ 9 . กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2545.