

ปัญหาทางกฎหมายการให้ความคุ้มครองผู้ขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย¹

สุภาวดี มีนิล²

ในยุคสมัยที่ระบบเศรษฐกิจและสังคมโลกมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในด้านการถือครองทรัพย์สิน โดยเฉพาะทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ประเทศไทยมีประชากรจำนวนมาก โดยมีจำนวนผู้ถือครองทำการเกษตร (Agricultural holdings ผู้ถือครองทำการเกษตร) จากสำมะโนการเกษตร พ.ศ. 2566 (Agricultural Census 2023) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ระบุว่า มีผู้ถือครองทำการเกษตรประมาณ 8.7 ล้านราย (ผู้ถือครองที่ทำการเกษตรเป็นครัวเรือน)³ ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและอาศัยที่ดินเป็นฐานทรัพย์สินหลักในการดำรงชีพโดยในปี พ.ศ. 2566 มีจำนวนประชากรที่ขึ้นทะเบียนเกษตรกรในประเทศไทยจำนวนทั้งสิ้น 8,832,970 ราย⁴ ซึ่งกลุ่มเกษตรกรและประชาชนรายได้น้อยจำนวนมากนี้มักใช้ “สัญญาขายฝาก” เป็นเครื่องมือทางการเงินเพื่อแก้ไขปัญหาสภาพคล่องทางการเงินและเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายกว่าแต่ก่อน⁵ อย่างไรก็ตาม สัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยก็ยังเป็นสัญญาที่สร้างความเสี่ยงและช่องว่างทางกฎหมายอย่างมาก เนื่องจากการทำสัญญาขายฝากนั้นมักเกิดขึ้นระหว่างบุคคลซึ่งมีฐานะและความรู้ความเข้าใจแตกต่างกัน ส่งผลให้ผู้ขายฝากซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรหรือผู้มีรายได้น้อยมักตกอยู่ในสถานการณ์เสียเปรียบ ถูกเอาเปรียบจากเงื่อนไขสัญญาที่ไม่เป็นธรรม และบางครั้งขาดข้อมูลที่เพียงพอเกี่ยวกับสิทธิของตนเอง ทำให้สูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เป็นแหล่งทำกินหรือที่อยู่อาศัยอย่างถาวร⁶

¹ ปัญหาทางกฎหมายการให้ความคุ้มครองผู้ขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ จุฑามาศ นิสารัตน์และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ อรรพรรณ พจน์รัตน์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐ สันตาสว่าง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต โครงการศึกษาภาคพิเศษหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาเขตบางนา คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

³ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2566). *สำมะโนการเกษตร พ.ศ. 2566 ที่ราชอาณาจักร*. สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

⁴ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2568, 9 เมษายน). *จำนวนเกษตรกรผู้มาขึ้นทะเบียน และจำนวนครัวเรือนเกษตรกร ในระบบทะเบียนเกษตรกรกลาง (Farmer ONE)*. สืบค้นจาก : https://www.moac.go.th/site-home?utm_source=chatgpt.com.

⁵ กรมที่ดิน. พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562. (2562), หน้า 1-7.

⁶ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, การจัดการความรู้ ปี 2565 เรื่อง การขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562, [Online]. สืบค้นจาก : https://www.opsmoac.go.th/km-km_org_center-files-441291791794, 2565.

จากปัญหาดังกล่าว รัฐบาลไทยจึงได้ตราพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ขึ้น เพื่อเป็นกลไกทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นกับผู้ขายฝาก โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรและประชาชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งมักตกอยู่ในภาวะเสียเปรียบในการทำสัญญากับผู้ซื้อฝาก กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีการใช้แบบสัญญาที่เป็นมาตรฐาน เพื่อป้องกันการแทรกเงื่อนไขที่ไม่เป็นธรรม รวมถึงบังคับให้ต้องจดทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การทำสัญญาเป็นทางการและตรวจสอบได้ อีกทั้งยังจำกัดระยะเวลาในการไถ่ทรัพย์สินไม่ให้เกิน 1 ปี เว้นแต่จะตกลงกันใหม่ในระยะเวลาที่ไม่เกินกฎหมายกำหนด และมีข้อกำหนดให้ผู้ซื้อฝากต้องแจ้งเดือนล่วงหน้าก่อนครบกำหนดไถ่ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ขายฝากใช้สิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ กฎหมายยังให้ความสำคัญคุ้มครองในฐานะคดีผู้บริโภค ซึ่งเป็นการเปิดช่องทางให้ผู้ขายฝากสามารถใช้กระบวนการยุติธรรมได้ง่ายขึ้น ลดภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี และได้รับการเยียวยาที่เหมาะสมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนเป็นไปอย่างเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับหลักนิติธรรม⁷ แม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 จะถือเป็นก้าวสำคัญในการสร้างหลักประกันทางกฎหมายให้แก่ผู้ขายฝาก โดยเฉพาะการกำหนดให้สัญญาขายฝากต้องจดทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่ และให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายคดีผู้บริโภค ซึ่งช่วยให้ผู้ขายฝากสามารถใช้สิทธิร้องเรียนและขอความคุ้มครองในกระบวนการยุติธรรมได้สะดวกยิ่งขึ้น แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาหลายประการ เช่น ความไม่ทั่วถึงในการรับรู้สิทธิของผู้ขายฝาก ความล่าช้าในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐ การตีความข้อกฎหมายที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และการใช้ช่องว่างทางกฎหมายของผู้ซื้อฝากเพื่อแสวงหาประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งส่งผลให้ผู้ขายฝากยังคงตกอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบและไม่ได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ขายฝากเป็นเกษตรกรรายย่อยหรือผู้มีรายได้น้อยที่ไม่มีความรู้ทางกฎหมายเพียงพอในการปกป้องสิทธิของตนเอง⁸

จากการศึกษาความเป็นมาและสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้เห็นว่ายังคงมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่เป็นช่องทางทำให้ผู้ขายฝากอาจไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มประสิทธิภาพ ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้ขายฝากตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงได้ค้นคว้าประเด็นการศึกษาหัวข้อ “ปัญหาทางกฎหมายการให้ความคุ้มครองผู้ขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย” โดยผู้ศึกษาทำการศึกษาประเด็นปัญหาทางกฎหมาย 3 ประการดังนี้

⁷ สุวรรณ ใตทองสุข, “ปัญหาของกฎหมายขายฝาก: ศึกษาการนำพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 มาใช้,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2565, หน้า 1-3.

⁸ ศีตะ วิเชียรศรี, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองการขายฝากที่ดินเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2563, หน้า 1-5.

ประเด็นปัญหาที่ 1: ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินในการรับจดทะเบียนการ ขายฝาก เนื่องจากในมาตรา 6 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก ที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ที่บัญญัติว่า “มาตรา 6 วรรคสอง ไม่ว่าในสัญญาขายฝาก จะกำหนดไว้เป็นประการใดหรือมีข้อตกลงเป็นประการใด และไม่ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะระบุไว้ในสารบัญ สำหรับจดทะเบียนว่าเป็นการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือ การขายฝากที่อยู่อาศัยหรือไม่ก็ตาม ถ้าตาม ข้อเท็จจริงในขณะที่ขายฝากปรากฏว่าที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ที่ขายฝากเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือมี วัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บังคับตามพระราชบัญญัตินี้” แต่ตามมาตรา 7 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดว่า “มาตรา 7..... วรรคสอง ในการจดทะเบียนของพนักงาน เจ้าหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ระบุไว้ในสารบัญสำหรับจดทะเบียนให้ชัดเจนว่าเป็นการขายฝากที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม หรือการขายฝากที่อยู่อาศัย” จะเห็นได้ว่าระหว่างบทบัญญัติแห่ง 2 มาตราดังที่กล่าวมาข้างต้นมี ความขัดแย้งกัน เนื่องจากมาตรา 6 วรรคสองได้บัญญัติว่าแม้พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีได้ระบุไว้ แต่หากมี ลักษณะที่ดินอันเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย ก็ให้ตีความว่าเป็นการขายฝากที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมหรือการขายฝากที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย แต่ตามมาตรา 7 วรรคสอง กลับบัญญัติว่าให้เป็น “หน้าที่” ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ให้ระบุไว้ในสารบัญสำหรับจดทะเบียนของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าเป็นการขายฝาก ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือการขายฝากที่อยู่อาศัย อันอาจทำให้เกิดการระงับในชั้นพิจารณาของศาล หากมีกรณีที่ต้องมีคดีขึ้นสู่ศาล อีกทั้งในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญา ขายฝากที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ที่ได้บัญญัติให้มีรายการต่าง ๆ สำหรับการจด ทะเบียนการขายฝากไว้ในสารบัญของพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่มิได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ระบุรายการ อย่างน้อยที่สุดต้องมีในสารบัญจดทะเบียน และในวรรคสองของมาตรานี้ ได้กำหนดว่าหากแม้จะไม่ได้ระบุ รายการเหล่านี้ไว้ก็ตาม ก็มีให้อ่างเหตุแห่งการไม่ระบุนายการอย่างน้อยตามมาตรานี้เป็น โฆษะ จึงเป็นกรณีที่ มีการบัญญัติกฎหมายไม่ชัดเจน ขัดแย้งระหว่างมาตรา 6 วรรคสองและมาตรา 8 วรรคสองแห่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ซึ่งในคำสั่งของกรมที่ดินได้ออก “ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับการ ขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562” (และฉบับปรับปรุง/ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบว่าด้วยการวางทรัพย์อันเป็นสินไถ่ ณ สำนักงานที่ดิน) ซึ่งกำหนดขั้นตอนการรับคำขอจดทะเบียน ขายฝาก การตรวจสอบเอกสาร และมาตรการให้เจ้าพนักงานที่ดินต้องตรวจสอบลักษณะการใช้ประโยชน์ ของที่ดิน (เช่น เป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเพื่อที่อยู่อาศัย) ก่อนจะลงรับ/จดทะเบียนหรือให้สิทธิ/ออก หลักฐานที่เกี่ยวข้อง โดยเอกสารระเบียบฉบับนี้เป็นแนวปฏิบัติภายในที่สำนักงานที่ดินใช้บังคับ⁹ จึงเห็นได้ ว่าเมื่อมีการกำหนดระเบียบตามคำสั่งของกรมที่ดินให้ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินที่จะต้องตรวจสอบ

⁹ กรมที่ดิน. (2562). ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับการขายฝากที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562.

ลักษณะของการใช้ประโยชน์ของที่ดินก่อนรับคำขอจดทะเบียนขายฝาก ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองประชาชนที่ทำสัญญาฝากที่ดินอันเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือที่อยู่อาศัยจึงควรมีการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายให้มีความชัดเจนในการกำหนด “หน้าที่” ของเจ้าพนักงานที่ดินให้ชัดเจน

ประเด็นปัญหาที่ 2 : ปัญหากำหนดเวลาไถ่ถอนที่ดินขายฝาก โดยไม่มีการขยายระยะเวลาไถ่ถอนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 491 ได้บัญญัติว่า “กำหนดเวลาไถ่ถอนต้องไม่เกินสิบปีสำหรับอสังหาริมทรัพย์” แต่ในทางปฏิบัติผู้ซื้อฝาก (นายทุน) มักกำหนดระยะเวลาไถ่ถอนเพียง 1-2 ปีเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้สัญญาฝ่ายผู้ขายฝากเป็นเกษตรกรรายย่อย ซึ่งมักขาดอำนาจต่อรองและต้องการเงินทุนอย่างเร่งด่วน ซึ่งเกษตรกรไทยส่วนใหญ่พึ่งพารายได้จากการเพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์ ซึ่งขึ้นอยู่กับฤดูกาล ราคาพืชผลทางการเกษตรในตลาด และสภาพดินฟ้าอากาศ การมีรายได้ไม่แน่นอนและผันผวน ทำให้เกษตรกรไม่สามารถสะสมทุนเพื่อไถ่ถอนที่ดินภายในระยะเวลาอันสั้นได้ ส่งผลให้ที่ดินทำกินของครอบครัว ซึ่งถือเป็นทรัพย์สินที่มีคุณค่าทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ต้องตกไปเป็นของผู้ซื้อฝากโดยไม่สามารถปกป้องสิทธิของตนเองได้ แม้จะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดมาตรการคุ้มครอง เช่น มาตรา 7 ที่ระบุว่า กำหนดเวลาไถ่ถอนต้องไม่เกินสิบปีและผู้ขายฝากมีสิทธิขยายเวลาการไถ่ถอนได้ แต่ในความเป็นจริง เกษตรกรส่วนใหญ่ยังไม่สามารถใช้สิทธิตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดความรู้ทางกฎหมาย และเกรงกลัวการถูกปฏิเสธการทำสัญญาโดยฝ่ายผู้ซื้อฝากที่มีอำนาจต่อรองสูงกว่า โดยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1057/2537¹⁰ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า หากกำหนดเวลาไถ่ถอนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (10 ปี) จะถือว่าเป็นโมฆะในส่วนที่เกินอันเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 495 อย่างไรก็ดี หากผู้สัญญากำหนดเวลาไถ่ถอนสั้นกว่าที่กฎหมายกำหนด ก็ถือว่าเป็นผลสมบูรณ์ตามสัญญา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเกษตรกรผู้ขายฝากที่ถูกบังคับให้รับกำหนดเวลาสั้น (1-2 ปี) ไม่สามารถใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือคุ้มครองได้ เพราะกฎหมายเพียงแต่ห้ามเกิน แต่ไม่ได้กำหนด “ขั้นต่ำ” ไว้ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2200/2543¹¹ ศาลวินิจฉัยว่า เมื่อครบกำหนดเวลาไถ่ถอน หากผู้ขายฝากไม่ใช้สิทธิ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมตกเป็นของผู้ซื้อฝากโดยเด็ดขาด แม้ว่าราคาขายฝากจะต่ำกว่ามูลค่าตลาดมากเพียงใดก็ตาม แสดงให้เห็นถึงความเข้มงวดของกฎหมายแพ่งที่เน้นการบังคับตามสัญญา โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายของผู้ขายฝากซึ่งเป็นเกษตรกร

คำพิพากษาเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า แม้ศาลจะตีความตามบทบัญญัติกฎหมายโดยเคร่งครัด แต่ก็ทำให้เกษตรกรที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจถูกบังคับให้สูญเสียที่ดิน โดยไม่อาจใช้ดุลพินิจของศาลเพื่อพิจารณาความเป็นธรรมได้ จึงกล่าวได้ว่า ปัญหาหลักคือความไม่สอดคล้องระหว่างสภาพเศรษฐกิจของเกษตรกรกับกรอบเวลาการไถ่ถอนตามสัญญาขายฝาก แม้กฎหมายจะให้สิทธิกำหนดเวลาไถ่ถอนได้ถึงสิบปี แต่หากผู้ซื้อ

¹⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1057/2537. ระบบสืบค้นคำพิพากษาศาลฎีกา เข้าถึงได้จาก : <https://deka.supremecourt.or.th/>.

¹¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2200/2543. ระบบสืบค้นคำพิพากษาศาลฎีกา เข้าถึงได้จาก : <https://deka.supremecourt.or.th/>.

ฝากบังคับให้ทำสัญญาเพียง 1-2 ปี สิทธิในทางปฏิบัติของเกษตรกรก็แทบจะไม่เกิดผล ดังนั้นจึงควร กำหนดให้สัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องมี “กำหนดเวลาไถ่ถอนขั้นต่ำ” เช่น ไม่น้อยกว่า 3 ปี และ อาจขยายเวลาได้อย่างน้อยหนึ่งครั้งภายในกรอบเวลาไม่เกิน 10 ปี เพื่อให้เกษตรกรมีโอกาสสร้างรายได้ตาม รอบการผลิตทางการเกษตร และสามารถรักษาที่ดินทำกินของตนไว้ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่มีการกำหนดการ ขยายระยะเวลาการขายฝากให้แก่ประชาชน โดยการกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นการช่วยเหลือประชาชนใน กรณีดังกล่าวเท่าที่ควร

ประเด็นปัญหาที่ 3: ปัญหามาตรการกำหนดเงื่อนไขการผันระยะเวลาไถ่ เมื่อผู้ขายฝากมิได้ไถ่ ทรัพย์สินที่ขายฝากภายในกำหนด ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน เพื่อ เกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ก็ยังได้กำหนดหน้าที่ของผู้รับซื้อฝากไว้อย่างชัดเจน ซึ่งถือว่าเป็น “หน้าที่” ของผู้รับซื้อฝากที่จะต้องปฏิบัติเสียก่อน มิเช่นนั้นก็ยังไม่ถือว่าผันระยะเวลาไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝาก ซึ่ง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 มาตรา 17 ที่ได้กำหนดว่า “มาตรา 17 วรรคหนึ่ง ก่อนวันครบกำหนดเวลาไถ่ไม่น้อยกว่าสามเดือนแต่ ไม่มากกว่าหกเดือน ให้ผู้ซื้อฝากแจ้งเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังผู้ขายฝากเพื่อให้ ผู้ขายฝากทราบกำหนดเวลาไถ่ และจำนวนเงินไถ่ พร้อมทั้งแนบสำเนาสัญญาขายฝากไปด้วย ในกรณีที่ผู้แจ้ง มิใช่ผู้ซื้อฝากเดิม ต้องแจ้งไปด้วยว่าผู้ขายฝากจะต้องไถ่กับผู้ใดและสถานที่ที่จะต้องชำระเงินไถ่” และ ใน วรรคสองแห่งมาตราดังกล่าวได้บัญญัติว่า “มาตรา 17...วรรคสอง ในกรณีที่ผู้ซื้อฝากไม่ได้ดำเนินการแจ้ง เป็นหนังสือไปยังผู้ขายฝากภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่งหรือมิได้ส่งสำเนาสัญญาขายฝากไป ด้วย ให้ผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากได้ภายในหกเดือนนับแต่วันครบกำหนดไถ่ที่ระบุไว้ในสัญญา ขายฝาก โดยผู้ขายฝากมีหน้าที่ชำระเงินไถ่ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในสัญญา” เป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนด หน้าที่ของผู้รับซื้อฝากเกี่ยวกับการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ขายฝากทราบก่อนครบกำหนดระยะเวลาไถ่ โดยได้มีการ ระบุระยะเวลาไว้ไม่น้อยกว่า 3 เดือนแต่ไม่เกิน 6 เดือนไปด้วย หากผู้รับซื้อฝากมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ดังกล่าว ผู้ขายฝากยังสามารถมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากได้ตามวรรคสองแห่งมาตรา 17 ซึ่งถือว่าเป็นการขยาย ระยะเวลาไถ่ให้แก่ผู้ขายฝากหากผู้รับซื้อฝากมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าว แต่หากผู้รับซื้อฝากได้แจ้งเป็น หนังสือตามที่มาตรา 17 กำหนดแล้วและปรากฏว่าผู้ขายฝากมิได้ไถ่ทรัพย์สินดังกล่าว ให้ทรัพย์สินที่ขายฝากนั้น หลุดเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้รับซื้อฝากทันทีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก ที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 มาตรา 19 โดยให้ผู้ขายฝากส่งมอบการครอบครองทรัพย์สิน นั้นให้แก่ผู้ซื้อฝากตามสภาพที่เป็นอยู่ในเวลานั้น อันเป็นกรณีที่ผู้รับซื้อฝากได้กรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินที่ขาย ฝากโดยทันที แต่ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้กำหนดเงื่อนไขอันกำหนดถึง “หน้าที่” ที่ผู้รับซื้อฝากพึง ปฏิบัติต่อเจ้าพนักงานที่ดินเกี่ยวกับการผันระยะเวลาไถ่ทรัพย์สิน โดยจากที่กล่าวมาข้างต้นกฎหมายตาม พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพียงแต่กำหนด “หน้าที่” ให้ผู้รับซื้อฝากปฏิบัติการแจ้งเป็นหนังสือต่อผู้ขายฝาก เท่านั้น แต่มิได้มีการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับซื้อฝากปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อให้

เกิดความชัดเจนทางทะเบียนว่าพ้นระยะเวลาขายฝากอย่างชัดเจนแล้ว โดยยังไม่มีการบัญญัติถึงหน้าที่ให้ ผู้รับซื้อฝากนำส่งหลักฐานว่าตนได้แจ้งเป็นหนังสือต่อผู้ขายฝากตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครอง ประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ซึ่งจากสถานการณ์ ปัจจุบันที่เป็นจริงนั้นจะพบว่า เมื่อผู้ขายฝากมิได้ดำเนินการไถ่ทรัพย์ที่ขายฝากแล้ว ผู้รับซื้อฝากก็เข้า ครอบครองทรัพย์ที่ขายฝากนั้นทันที และมีได้มีการดำเนินการทางทะเบียนใด ๆ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่ง เป็นไปตามมาตรา 449 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า มาตรา 449 บัญญัติว่า “อันว่าขาย ฝาก คือสัญญาซื้อขายซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกไปยังผู้ซื้อ โดยมีข้อตกลงกันว่า ผู้ขายอาจไถ่ทรัพย์สินนั้น คืนได้ภายในเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา...”¹² ที่กำหนดให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกไปยังผู้ซื้อฝากทันที เพียงแต่ผู้ขายฝากอาจไถ่ทรัพย์สินนั้นคืนได้ภายในเวลาที่กำหนด แต่เมื่อมีการกำหนดพระราชบัญญัติ คุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 เพื่อคุ้มครอง ผู้ขายฝาก โดยมีการกำหนดเงื่อนไขของการสิ้นสุดระยะเวลาการไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝาก ที่กำหนดให้ผู้รับซื้อ ฝากต้องแจ้งแก่ผู้ขายฝากตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 เสียก่อน แต่จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้ บัญญัติถึง “หน้าที่” ของผู้รับซื้อฝากในการกำหนดให้ผู้รับซื้อฝากต้องดำเนินการทางทะเบียนต่อเจ้าพนักงาน ที่ดินก่อนได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝากนั้น อันทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถช่วยตรวจสอบการเข้ารับ กรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ซึ่งตรงตามเจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัตินี้ที่มุ่งเน้นการคุ้มครองผู้ขายฝาก ดังนั้นจึงควรมีการกำหนดหน้าที่ของผู้รับซื้อฝากที่ให้ปฏิบัติการแจ้งถึงการที่ตนได้ทำตามเงื่อนไขในมาตรา 17 แล้ว โดยควรกำหนดหน้าที่เพิ่มเติมที่สืบเนื่องจากการปฏิบัติตามมาตรา 17 กรณีเมื่อผู้ขายฝากมิได้ ดำเนินการไถ่ทรัพย์ที่ขายฝากภายในกำหนดตามหนังสือที่ผู้รับซื้อฝากได้แจ้งไปแล้ว ผู้รับซื้อฝากจะต้อง ดำเนินการแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าตนได้ปฏิบัติตามมาตรา 17 โดยได้แจ้งเป็นหนังสือก่อนครบกำหนด ไถ่ทรัพย์ที่ขายฝากไปยังผู้ขายฝากพร้อมกับแนบสำเนาหนังสือสัญญาฝากไปด้วยแล้ว เนื่องจากกฎหมายได้ กำหนดให้ผู้รับซื้อฝากจัดทำเป็นหนังสือแจ้งส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ดังนั้นก่อนที่ผู้รับซื้อฝากจะ เข้ารับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝาก ก็ควรมีการแจ้ง โดยแสดงหลักฐานว่าตนได้ดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือ ไปยังผู้ขายฝากแล้วต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้แล้ว เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ช่วยตรวจสอบเพื่อเพิ่มความคุ้มครองให้แก่ผู้ขายฝาก และ พนักงานเจ้าหน้าที่จักได้คัดลอกเอกสารหลักฐานของผู้รับซื้อฝากที่ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ใน สารบัญที่ดิน อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัตินี้ที่ต้องการเพิ่มความคุ้มครองให้กับ ผู้ขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยก่อนที่ผู้รับซื้อฝากจะได้เข้าครอบครองที่ดินที่รับซื้อฝาก

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาวิเคราะห์จากสภาพปัญหา และเปรียบเทียบกับกรณีการศึกษาของ ต่างประเทศจึงได้ผลการวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่ทำการศึกษา ดังนี้

¹² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 449.

1. ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินในการจดทะเบียนการขายฝาก

การขายฝากเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์เป็นนิติกรรมที่ต้องอาศัยทั้งรูปแบบตามกฎหมายเอกชนและกระบวนการจดทะเบียนตามกฎหมายปกครอง เพื่อให้เกิดผลผูกพันและความเป็นปึกแผ่นแห่งสิทธิในทางทะเบียน อย่างไรก็ตาม ในบริบทของประเทศไทย แม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 12 ว่าด้วยการขายฝาก จะกำหนดสาระสำคัญของสัญญาและเงื่อนไขการได้ รวมทั้งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 ว่าด้วยทรัพย์สิน มาตราเกี่ยวกับแบบของนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ และประมวลกฎหมายที่ดิน จะกำหนดให้การโอนสิทธิในที่ดินต้องจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ในทางเทคนิคทางกฎหมายยังขาดบทบัญญัติที่ “กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ หน้าที่ความระมัดระวัง และมาตรฐานการตรวจสอบ” ของเจ้าพนักงานที่ดินในการ “จดทะเบียนการขายฝาก” ไว้อย่างชัดเจนว่าเพียงใดต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเชิงเนื้อหา (substantive review) เช่น ความสมบูรณ์ของเจตนา ความเข้าใจของคู่สัญญาผู้เสียเปรียบ หรือการป้องกันการซื้อขายฝากเป็นเครื่องมือแฝงการให้กู้ยืมด้วยเงื่อนไขไม่เป็นธรรม ผลคือ เกิดความไม่สม่ำเสมอในการปฏิบัติ การใช้ดุลพินิจแตกต่างระหว่างสำนักงานที่ดิน และช่องว่างในการคุ้มครองผู้ขายฝากซึ่งมักเป็นเกษตรกรหรือผู้มีอำนาจต่อรองต่ำ

หากเปรียบเทียบกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะเห็นว่ากฎหมายที่กำหนดบทบาทขององค์กรและเจ้าพนักงานทะเบียนที่ดินอย่างจำแนกชัดผ่านกฎหมายหลายฉบับ กล่าวคือ การได้มาซึ่งสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ถูกกำหนดที่ระดับกฎหมายเอกชนโดย Bürgerliches Gesetzbuch (ประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมนี) ซึ่งกำหนดโครงสร้างนิติกรรม (เช่น การโอนกรรมสิทธิ์และการจดทะเบียน) และสถาบันเฉพาะอย่าง “สิทธิยืนยันการจดทะเบียนล่วงหน้า (Vormerkung)” เพื่อคุ้มครองผู้จะได้สิทธิ ในขณะที่กระบวนการทะเบียนถูกกำกับโดย Grundbuchordnung (พระราชบัญญัติทะเบียนที่ดินของเยอรมนี) ซึ่งบัญญัติอำนาจ หน้าที่ และขอบเขตการพิจารณาของ Grundbuchamt (สำนักงานทะเบียนที่ดินประจำศาล) ให้มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเชิงรูปแบบและความสอดคล้องของเอกสาร รวมถึงหลักการ “ความถูกต้องเชิงสารบัญ (materielle Richtigkeit)” ในระดับที่กำหนด สำหรับในประเทศญี่ปุ่น โครงสร้างก็ปรากฏความชัดเจนทำนองเดียวกัน โดยกฎหมายเอกชนกำหนดสิทธิและสถาบันของนิติกรรมไว้ที่ Civil Code of Japan (พระราชบัญญัติว่าด้วยประมวลกฎหมายแพ่งของญี่ปุ่น พ.ศ. 2439) ซึ่งรวมถึงสถาบัน “สิทธิซื้อคืน” อันเป็นกลไกที่มีบทบัญญัติเรื่องแบบ เงื่อนไข และระยะเวลา ขณะที่กระบวนการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ถูกวางกรอบโดย Real Property Registration Act (พระราชบัญญัติว่าด้วยการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ของญี่ปุ่น พ.ศ. 2547) ซึ่งกำหนดอำนาจและหน้าที่ของ “เจ้าพนักงานจดทะเบียนอย่างจำเพาะ” ทั้งในด้านการตรวจเอกสารประกอบเหตุแห่งการจด การพิจารณาความถูกต้องของแบบและหลักฐาน และการปฏิเสธคำขอเมื่อตกข้อบกพร่อง โดยกระบวนการอยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานกระทรวงยุติธรรมผ่านสำนักงานกฎหมายและทะเบียน จึงเกิดมาตรฐานกลางของการใช้ดุลพินิจและการคุ้มครองคู่สัญญาอย่างสม่ำเสมอทั่วประเทศ

เมื่อนำสามระบบกฎหมายมาเปรียบเทียบ จุดอ่อนเฉพาะของประเทศไทยอยู่ที่การไม่มีมาตรฐานการตรวจสอบเพียงพอที่เจ้าพนักงานที่ดินต้องกระทำในกรณี “ขายฝาก” ไว้โดยชัดแจ้งใน ประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่มี “หน้าที่เชิงให้คำปรึกษา” ที่บัญญัติในระดับตัวบทเช่นเดียวกับ Beurkundungsgesetz (พระราชบัญญัติการรับรองนิติกรรมโดยทนายความรับรองของเยอรมนี) ทำให้เกิดความเสี่ยงว่าการจดทะเบียนจะกลายเป็นการตรวจรูปแบบเอกสารเพียงผิวเผิน ขณะที่ประเด็นเนื้อหาที่อาจไม่เป็นธรรมหรือก่อให้เกิดผลเสียร้ายแรงต่อผู้ขายฝากมิได้รับการกลั่นกรองทางสถาบัน ในทางกลับกัน ทั้งเยอรมนีและญี่ปุ่น ออกแบบมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้ขายฝากที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ (ทนายความรับรองในเยอรมนี) หรือเจ้าพนักงานจดทะเบียนที่มีอำนาจพิจารณาตาม Real Property Registration Act (พระราชบัญญัติว่าด้วยการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ของญี่ปุ่น พ.ศ. 2547) อย่างชัดเจน ส่งผลให้การจดทะเบียนมิใช่เพียงพิธีการ แต่เป็นด่านคัดกรองเพื่อคุ้มครองความถูกต้องและความเป็นธรรมของนิติกรรม

2. ปัญหากำหนดเวลาไถ่ถอนที่ดินขายฝากโดยไม่มีกรขยายระยะเวลาไถ่ถอน

ข้อจำกัดสำคัญของการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยในประเทศไทยอยู่ที่กรอบเวลาการไถ่ถอนตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 12 ว่าด้วยการขายฝาก ซึ่งกำหนดเพดานและเงื่อนไขอย่างตายตัวโดยเน้นความแน่นอนของธุรกรรม มากกว่าความยืดหยุ่นที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและฐานะของผู้ขายฝาก (ที่มักเป็นเกษตรกรหรือผู้มีรายได้น้อย) การกำหนดกรอบเวลาแบบ “คงที่” ทำให้คู่สัญญาไม่สามารถปรับยืดหยุ่นเพื่อรองรับวิกฤตการณ์ (เช่น ราคาพืชผลตกต่ำ ภัยแล้ง โรคระบาด) หรือภาวะที่เกินควบคุม ซึ่งส่งผลให้ผู้ขายฝากสูญเสียที่ดินถาวรแม้มีศักยภาพจะไถ่คืนได้หากมีเวลาเพิ่มขึ้นเพียงพอ ปัญหา “ความไม่เพียงพอ” ของกรอบเวลาในระบบไทยจึงมีสองชั้น ได้แก่ (1) ระยะเวลาไถ่ถอนที่มีได้เชื่อมกับข้อเท็จจริงเชิงสังคม-เศรษฐกิจ และ (2) การขาดกลไกตามกฎหมายที่ให้อำนาจ “ขยายหยุดนับ (moratorium) หรือถ่วงเวลา” ไถ่ถอนในกรณีมีเหตุพิเศษอันเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาร่วมกับภาระดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายแฝง การกำหนดเวลาแบบคงที่ยิ่งเร่งให้เกิดภาวะ “บังคับสูญเสีย” ที่ดิน ซึ่งกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานในการมีที่ดินเพื่อการยังชีพและที่อยู่อาศัย อันเป็นเป้าหมายที่สะท้อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมติหน้าที่ของรัฐต่อความมั่นคงด้านที่ดินของประชาชน

เมื่อเทียบกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โครงสร้างกฎหมายจัดวางความสมดุลโดยใช้หลายชั้นกลไก ประการแรก ระดับกฎหมายเอกชนวางกรอบนิติกรรมไว้ใน Bürgerliches Gesetzbuch (ประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมนี) ซึ่งรองรับการตกลงสิทธิซื้อคืนหรือสิทธิไถ่คืนโดยอาศัยหลักเสรีภาพสัญญา แต่ผูกเข้ากับมาตรการคุ้มครองเชิงสถาบัน เช่น สิทธิ “จดจำนองล่วงหน้าเพื่อสงวนสิทธิในการได้มา” (Vormerkung) เพื่อกันการโต้แย้งจากบุคคลภายนอก ประการที่สอง ระดับทะเบียนถูกกำกับด้วย Grundbuchordnung (พระราชบัญญัติทะเบียนที่ดินของเยอรมนี) ซึ่งกำหนดบทบาทของ Grundbuchamt ในการตรวจสอบแบบและหลักฐานอย่างเป็นระบบ และประการที่สาม มีกลไกความเป็นธรรมเชิงเนื้อหาผ่าน

การทำสัญญาต่อหน้าทนายความรับรองภายใต้ Beurkundungsgesetz (พระราชบัญญัติการรับรองนิติกรรม โดยทนายความรับรองของเยอรมนี) ซึ่งกำหนด “หน้าที่ให้คำแนะนำ ชี้แจง และเตือนภัยความเสี่ยง” ต่อ คู่สัญญา ผลรวมคือเท่ากับมีการให้ความคุ้มครอง ให้ข้อมูล-ให้คำปรึกษาและการออกแบบเงื่อนไขตาม สัญญาที่ปรับได้ตามบริบท พร้อมรับประกันด้วยเครื่องมือทะเบียนที่มีประสิทธิภาพ ความยืดหยุ่นนี้ช่วยให้ ระยะเวลาซื้อคืน/ไถ่ถอนสามารถปรับให้เหมาะกับลักษณะทรัพย์ ความเสี่ยง และสถานภาพทางเศรษฐกิจ ของคู่สัญญา ขณะเดียวกันยังรักษาความมั่นคงของธุรกรรมผ่านระบบทะเบียน

ในประเทศญี่ปุ่น Civil Code of Japan (พระราชบัญญัติว่าด้วยประมวลกฎหมายแพ่งของญี่ปุ่น พ.ศ. 2439) วางกลไก “การขายฝาก/สิทธิซื้อคืน ivo อย่างเป็นทางการ โดยกำหนดแบบ เงื่อนไข และกรอบเวลาการใช้สิทธิให้มีความแน่นอนเพียงพอสำหรับคู่สัญญาและบุคคลภายนอก แต่เชื่อมต่อกับระบบทะเบียนภายใต้ Real Property Registration Act (พระราชบัญญัติว่าด้วยการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ของญี่ปุ่น พ.ศ. 2547) ซึ่งกำหนดอำนาจของเจ้าพนักงานจดทะเบียน ให้ตรวจสอบเหตุแห่งการจดทะเบียน เอกสารประกอบ และความชอบด้วยกฎหมายของแบบอย่างเคร่งครัด กลไก “แบบ-ทะเบียน-บังคับใช้” ที่เชื่อมถึงกันนี้ทำให้ ญี่ปุ่นสามารถรักษาความแน่นอนของกำหนดเวลา พร้อมกันนั้นก็สร้างความคาดหมายได้ (predictability) ด้วยมาตรฐานกลางของการตีความและการปฏิเสธคำขอที่ชัดเจน ลดความเสี่ยงที่ผู้ซื้อจะใช้กรอบเวลาเป็น เครื่องมือกดดันผู้ขายฝากโดยไม่เป็นธรรม

จากการเปรียบเทียบจะเห็นว่า ระบบไทยยัง ไม่มีการให้คำปรึกษาแก่คู่สัญญาในขณะที่ทำสัญญาขาย ฝาก ขณะที่เยอรมนีมีการให้คำปรึกษาโดยทนายความรับรองตาม Beurkundungsgesetz (พระราชบัญญัติการ รับรองนิติกรรมโดยทนายความรับรองของเยอรมนี) + วินัยทะเบียนภายใต้ Grundbuchordnung (พระราชบัญญัติทะเบียนที่ดินของเยอรมนี)” เพื่อให้มีการคานอำนาจโดยผู้เชี่ยวชาญ ส่วนญี่ปุ่นก็มีการ กำหนดมาตรฐานการตรวจสอบก่อนรับจดทะเบียนการขายฝากด้วย

3. ปัญหามาตรการกำหนดเงื่อนไขการพ้นระยะเวลาไถ่ เมื่อผู้ขายฝากมีได้ไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากภายใน กำหนด

การขายฝากที่ดินเป็นนิติกรรมพิเศษภายใต้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 12 ว่าด้วยการขายฝาก มาตรา 491 ถึงมาตรา 502 ซึ่งกำหนดให้ผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินคืนภายใน กำหนดเวลา หากพ้นกำหนดนั้น โดยมีได้ไถ่ถือว่ากรรมสิทธิ์ตกเป็นของผู้ซื้อฝากโดยเด็ดขาด ผลทาง กฎหมายจึงเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ โดยไม่มีความจำเป็นต้องมีการกระทำยืนยันหรือแจ้งจากฝ่ายใดต่อเจ้า พนักงานที่ดิน ทั้งนี้ก่อให้เกิดช่องว่างทางการบริหารและการรับรู้สิทธิ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใน ประมวล กฎหมายที่ดิน หรือกฎหมายลำดับรองใด ๆ ที่กำหนดหน้าที่ของผู้ขายฝากหรือเจ้าพนักงานที่ดินให้ต้องแจ้ง หรือบันทึก “การสิ้นสุดสิทธิไถ่” เมื่อครบกำหนดลงทะเบียนไว้ในสารบบที่ดิน

ปัญหาดังกล่าวนับว่ายังไม่เป็นการกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้ขายฝากตามเจตนารมณ์ในการ บัญญัติกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมหรือที่

อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ขายฝาก กล่าวคือ ผู้ขายฝากบางรายยังคงเข้าใจว่าตนมีสิทธิได้ แม้พ้นกำหนดเวลาแล้ว ขณะที่เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งเป็นผู้ดูแลทะเบียน ไม่มีหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบหรือแจ้งเตือนสถานะสิทธิให้แก่คู่สัญญา ส่งผลให้เอกสารสิทธิในสารบบที่ดินอาจไม่สะท้อนสถานะกรรมสิทธิ์ที่แท้จริงในขณะนั้น นอกจากนี้ การที่กฎหมายมิได้กำหนดกลไกการ “แจ้งยืนยันการพ้นสิทธิ” หรือ “การระงับสิทธิได้โดยการจดทะเบียน” ทำให้เกิดความล่าช้าและข้อพิพาทภายหลัง โดยเฉพาะในกรณีที่มีการนำที่ดินไปทำธุรกรรมต่อ เช่น การโอน การจำนอง หรือการใช้เป็นหลักประกัน ทำให้บุคคลภายนอกอาจได้รับความเสียหายจากข้อมูลที่ไม่ทันสมัยในทะเบียน

ในแง่หลักกฎหมาย การสิ้นสุดสิทธิได้ตาม มาตรา 501 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถือเป็น “การระงับสิทธิ” โดยผลของกฎหมาย ไม่ใช่นิติกรรมหรือการแสดงเจตนา จึงไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินตามแบบของการโอนกรรมสิทธิ์ อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของ เจ้าพนักงานที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งมีหน้าที่ดูแลความถูกต้องแห่งสารบบและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดิน หากไม่มีมาตรการกำหนดให้เจ้าพนักงานที่ดินต้อง “ตรวจสอบ” หรือ “ปรับปรุงสถานะสิทธิได้” เมื่อครบกำหนดเวลาได้ ความชัดเจนทางทะเบียนย่อมขาดหายไป และอาจก่อให้เกิดปัญหาการอ้างสิทธิโดยมิชอบของคู่สัญญา

ในทางหลักนิติธรรม การไม่มีหน้าที่แจ้งหรือกลไกการรับรู้ของรัฐในช่วงสิ้นสุดสิทธิของผู้ขายฝาก ถือเป็น การขาด “หลักความโปร่งใสทางทะเบียน (registration transparency)” และ “หลักคุ้มครองความเชื่อถือโดยสุจริตของบุคคลภายนอก (public faith principle)” อันเป็นหัวใจของระบบทะเบียนที่ดิน นอกจากนี้ยังขัดต่อเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และ พระราชบัญญัติคุ้มครองและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2548 ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิในที่ดินของเกษตรกรจากการสูญเสียทรัพย์สิน โดยไม่เป็นธรรม

ในทางปฏิบัติ บางสำนักงานที่ดินมีแนวทางให้ผู้ซื้อฝากยื่นคำขอจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ภายหลังครบกำหนดเวลาได้ แต่กระบวนการนี้ไม่ได้บัญญัติชัดเจน ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พ.ศ. 2535 ทำให้เกิดความไม่สม่ำเสมอในการบังคับใช้ และอาจเปิดช่องให้มีการใช้เอกสารหรือหลักฐานไม่ครบถ้วนเป็นเครื่องมือแสวงหาประโยชน์โดยไม่สุจริต

ดังนั้นเมื่อผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาแล้วจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไข ดังนี้

จากผลการศึกษาพบว่ากฎหมายไทยเกี่ยวกับการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยยังมีข้อบกพร่องหลายประการ ทั้งในด้านการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดิน ความไม่ยืดหยุ่นของระยะเวลาได้ถอน และการขาดกลไกทางทะเบียนเพื่อบันทึกสถานะสิทธิอย่างชัดเจน ดังนั้น เพื่อให้ระบบกฎหมายไทยมีความชัดเจน เป็นธรรม และสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน จึงเสนอแนวทางการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายดังต่อไปนี้

2.1 ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินในการจดทะเบียนการขายฝาก ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 12 ว่าด้วยการขายฝาก (มาตรา 491–502)

ควรเพิ่มเติม มาตรา 491/1 เพื่อกำหนดให้การทำสัญญาขายฝากอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย ต้องกระทำโดยมีการให้คำปรึกษาทางกฎหมายหรือคำอธิบายสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาโดยเจ้าพนักงานที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ขายฝากตกอยู่ในภาวะเสียเปรียบจากความไม่รู้กฎหมาย

2.2 ปัญหากำหนดเวลาไถ่ถอนที่ดินขายฝากโดยไม่มีการขายระยะเวลาไถ่ถอน ควรมีการแก้ไขมาตรา 498 วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดระยะเวลาไถ่ถอนสูงสุดไม่เกินสิบปีสำหรับอสังหาริมทรัพย์ ให้เพิ่มเติมวรรคสองดังนี้

“ในกรณีที่ผู้ขายฝากเป็นเกษตรกรตามที่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด หรือมีเหตุสุดวิสัยอันทำให้ไม่อาจไถ่คืนได้ภายในกำหนดเวลาเดิม ให้สามารถยื่นคำขอต่อศาลเพื่อขอขยายระยะเวลาไถ่ถอนเพิ่มเติมได้ แต่ไม่เกินห้าปี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิด “ความยืดหยุ่นเชิงสังคม” ในการบังคับใช้กฎหมาย โดยคำนึงถึงสถานะทางเศรษฐกิจของผู้ขายฝากและเหตุจำเป็นอันมิอาจควบคุมได้

2.3 ปัญหามาตรการกำหนดเงื่อนไขการพ้นระยะเวลาไถ่ เมื่อผู้ขายฝากมิได้ไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากภายในกำหนด ควรมีการเพิ่ม มาตรา 502/1 เพื่อบัญญัติให้มีผลทางทะเบียนหลังการพ้นระยะเวลาไถ่ โดยกำหนดให้ผู้ซื้อฝากต้องยื่นคำร้องต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อบันทึกการสิ้นสุดสิทธิไถ่ของผู้ขายฝากภายใน 30 วัน นับแต่ครบกำหนดเวลา หากไม่ดำเนินการ ให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ยังไม่ตกเป็นของผู้ซื้อฝากจนกว่าจะได้บันทึกไว้ในสารบบที่ดิน

2.4 นอกจากนี้ยังควรมีการปรับปรุงระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พ.ศ. 2535 ดังนี้

(1) ควรเพิ่มเติมหมวด “การจดทะเบียนและตรวจสอบการขายฝาก” โดยกำหนดแบบฟอร์มสัญญาขายฝากมาตรฐาน (แบบ ขฝ. 1) เพื่อใช้ทั่วราชอาณาจักร โดยในแบบดังกล่าวต้องมีส่วนแสดงเจตนารับทราบของผู้ขายฝากว่าทราบถึงกำหนดเวลาไถ่ถอนและผลเมื่อพ้นกำหนด

(2) ควรเพิ่มข้อกำหนดให้เจ้าพนักงานที่ดินต้องจัดทำ “แบบแจ้งเตือนครบกำหนดเวลาไถ่ถอน” ส่งให้แก่ผู้ขายฝากล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 90 วันก่อนครบกำหนด เพื่อป้องกันการสูญเสียสิทธิไถ่โดยไม่ตั้งใจ

(3) ควรกำหนดให้มีการบันทึก “เหตุแห่งการสิ้นสุดสิทธิไถ่” ในสารบบกลางของกรมที่ดิน เพื่อใช้ตรวจสอบย้อนหลัง และเพื่อป้องกันการทุจริตหรือการใช้ช่องว่างทางทะเบียนในทางมิชอบ

2.5 อีกทั้งยังควรมีการกำหนดมาตรการเพื่อเสริมกลไกเชื่อมโยงกับกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้อง

(1) ควรวรณการ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีอำนาจร่วมตรวจสอบสัญญาขายฝากของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อคุ้มครองมิให้เกิดการสูญเสียที่ดินทำกินโดยไม่เป็นธรรม

(2) ควรกำหนดให้ พระราชบัญญัติคุ้มครองและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2548 มีบทบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่เกษตรกรก่อนทำสัญญาขายฝาก เพื่อให้ได้รับข้อมูลครบถ้วนและสามารถตัดสินใจโดยสมัครใจและเข้าใจสิทธิของตน

ข้อเสนอแนะเหล่านี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้าง “ระบบกฎหมายขายฝากที่สมดุลระหว่างเสรีภาพทางสัญญาและการคุ้มครองผู้เสียเปรียบ” โดยผ่านการปรับปรุง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และระเบียบกรมที่ดิน พ.ศ. 2535 ให้มีความชัดเจน โปร่งใส และสามารถบังคับใช้ได้จริง ทั้งนี้เพื่อให้การขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่ยุติธรรม ไม่ใช่ช่องทางในการเอาเปรียบ และเพื่อคุ้มครองสิทธิในที่ดินของประชาชนให้มั่นคงตามหลักนิติธรรมและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2566). *สำมะโนการเกษตร พ.ศ. 2566 ทัวราชอาณาจักร*. สำนักงานสถิติแห่งชาติ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2568, 9 เมษายน). *จำนวนเกษตรกรผู้มาขึ้นทะเบียน และจำนวนครัวเรือนเกษตรกร ในระบบทะเบียนเกษตรกรกลาง (Farmer ONE)*. สืบค้นจาก :

https://www.moac.go.th/site-home?utm_source=chatgpt.com.

กรมที่ดิน. พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562. (2562), หน้า 1–7.

สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, การจัดการความรู้ ปี 2565 เรื่อง การขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562, [Online]. สืบค้นจาก : https://www.opsmoac.go.th/km-km_org_center-files-441291791794, 2565.

สุวรรณ โททองสุข, “ปัญหาของกฎหมายขายฝาก: ศึกษาการนำพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 มาใช้,” *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์*, 2565, หน้า 1–3.

กิตตะ วิเชียรศรี, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองการขายฝากที่ดินเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย,” *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง*, 2563, หน้า 1–5.

กรมที่ดิน. (2562). *ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562*.

คำพิพากษาฎีกาที่ 1057/2537. ระบบสืบค้นคำพิพากษาศาลฎีกา เข้าถึงได้จาก :

<https://deka.supremecourt.or.th/>.

คำพิพากษาฎีกาที่ 2200/2543. ระบบสืบค้นคำพิพากษาศาลฎีกา เข้าถึงได้จาก :

<https://deka.supremecourt.or.th/>.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 449.

พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562