

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขายฝากอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย¹

มนัสนันท์ สมบัติมี²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขายฝากอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย เพื่อศึกษาความหมาย ความเป็นมาแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการขายฝากอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย สำหรับกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ในการคุ้มครองเกษตรกรลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและป้องกันการสูญเสียที่ดินโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562 เนื่องจากสัญญาขายฝากตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 491 อันว่าขายฝากนั้น คือ สัญญาซื้อขายซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกไปยังผู้ซื้อ โดยมีข้อตกลงกันว่าผู้ขายอาจไถ่ทรัพย์สินนั้นคืนได้ กล่าวคือ สัญญาขายฝากมีลักษณะเป็นสัญญาซื้อขาย โดยผู้ซื้อฝากและผู้รับฝากมีข้อตกลงกันว่าผู้ขายอาจไถ่ทรัพย์สินนั้นคืนได้ในอนาคต³ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจึงตกไปยังผู้ซื้อฝากทันที ผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินนั้นคืนภายในระยะเวลาที่กฎหมายหรือคู่สัญญากำหนด ในระหว่างระยะเวลาการไถ่ถอนผู้ซื้อฝากย่อมได้รับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย บทบัญญัติว่าด้วยขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่ภายใต้หลักของความศักดิ์สิทธิ์และเสรีภาพในการแสดงเจตนาระหว่างคู่สัญญา ซึ่งเป็นเอกชนที่มีสถานะเท่าเทียม⁴ มีเสรีภาพในการแสดงเจตนา คู่สัญญามีสิทธิตกลงเงื่อนไขของสัญญาได้ตามเจตนารมณ์ของตน แต่ในทางปฏิบัติ โดยทรัพย์สินที่นำมาขายฝากมักเป็นที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย อันมีลักษณะเป็นทรัพย์สินที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน

ในปัจจุบันเกษตรกรประสบกับความเดือดร้อนจากการขาดแคลนที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย อันมีสาเหตุสำคัญมาจากการสูญเสียสิทธิในที่ดินซึ่งตนเคยมีกรรมสิทธิ์อยู่เดิม สัญญาขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มักถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดหาเงินทุนของเกษตรกรที่ประสบภาวะขาด

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขายฝากอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบคือรองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตันศิริ และ รองศาสตราจารย์สุจินี รัตนวราห

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ วุฒิสภา,รายการ:หนึ่งสัปดาห์กับวุฒิสภา, การขายฝาก [online].available URL <https://www.senate.go.th>.

⁴ วุฒิสภา,รายการ:หนึ่งสัปดาห์กับวุฒิสภา,สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชน ในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยพ.ศ. ... [online].available URL <https://www.senate.go.th>.

สภาพคล่องทางการเงิน ปัญหาดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากการทำสัญญาขายฝาก อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากภาวะขาดสภาพคล่องทางการเงินหรือความจำเป็นเร่งด่วนในการจัดหาเงินทุนของเกษตรกร กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมโอนตกเป็นของผู้ซื้อฝากทันทีที่มีการทำสัญญา โดยผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ถอนทรัพย์สินคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา หากผู้ขายฝากไม่ใช้สิทธิไถ่ถอนภายในกำหนดเวลา กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นย่อมตกเป็นของผู้ซื้อฝากโดยทันที ซึ่งแตกต่างจากกรณีการจำนองซึ่งลูกหนี้ยังคงมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และเจ้าหนี้ต้องใช้กระบวนการบังคับจำนองตามกฎหมายก่อนจึงจะได้อำนาจทรัพย์สินดังกล่าว ผู้ขายฝากจำนวนมากขาดความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอเกี่ยวกับลักษณะและผลทางกฎหมายของสัญญาขายฝาก โดยมักเข้าใจว่าเป็นเพียงการนำที่ดินไปเป็นหลักประกันเงินกู้ในลักษณะเดียวกับการจำนอง ส่งผลให้มีความเสี่ยงในการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หากไม่สามารถไถ่ถอนทรัพย์สินได้ภายในกำหนดเวลา

สภาพการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำของสถานะทางเศรษฐกิจ ทำให้การขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และที่อยู่อาศัย อาจตกเป็นเครื่องมือในการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของผู้ซื้อฝากที่มีสถานะทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าโดยผู้ขายฝากที่มีสถานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าอาจถูกเอารัดเอาเปรียบจนสูญเสียที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยของตน⁵ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงตราพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 เพื่อวางกรอบทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของผู้ขายฝาก อันเป็นการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและป้องกันการสูญเสียทรัพย์สินที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพ รัฐจึงตราพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 จากการศึกษาบทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ยังมีประเด็นปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาคำนิยาม “ที่อยู่อาศัย” ตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562

เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 มาตรา 4 ได้บัญญัติบทนิยาม คำว่า “ที่อยู่อาศัย” หมายความว่า อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างและหรือที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการอยู่อาศัยหรือเพื่อประโยชน์ในการอยู่อาศัยไม่ว่าจะได้ใช้เป็นสถานที่ประกอบกิจการงานด้วยหรือไม่ก็ตาม

⁵ กลุ่มกฎหมาย, สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์, กระทรวงพาณิชย์, สรุปลงสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562. [online].available URL <https://legal.ops.moc.go.th>.

การกำหนดคำนิยามคำว่า “ที่อยู่อาศัย” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 มีลักษณะกว้าง โดยมีได้จำกัดขอบเขตของการให้สิทธิประโยชน์การใช้ทรัพย์สินแก่บุคคลที่ได้รับความคุ้มครองไว้อย่างชัดเจน อันอาจก่อให้เกิดปัญหาในการตีความและการบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ที่มุ่งคุ้มครองประชาชนเกษตรกร ผู้มีรายได้น้อย ตลอดจนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือเจตนารมณ์สำคัญของพระราชบัญญัติดังกล่าว มุ่งคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของผู้ขายฝาก มิใช่ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อการประกอบกิจการเชิงพาณิชย์หรือการลงทุนเพื่อแสวงหากำไรเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทนิยามคำว่า “ที่อยู่อาศัย” ตามมาตรา 4 คำนิยามมีลักษณะกว้างอาจครอบคลุมถึงทรัพย์สินที่มีลักษณะเป็นทรัพย์สินเชิงพาณิชย์หรือทรัพย์สินเพื่อการลงทุน ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์อันแท้จริงของพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 มีเจตนารมณ์มุ่งคุ้มครองเกษตรกรและประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้สามารถรักษาสิทธิในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยของตนได้ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อป้องกันการสูญเสียทรัพย์สินอันเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำรงชีพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของเกษตรกร การกำหนดบทนิยามที่มีความหมายกว้างโดยมิได้จำกัดขอบเขตการให้สิทธิประโยชน์แก่ตัวทรัพย์สินซึ่งใช้เป็นประกัน ย่อมไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งมุ่งคุ้มครองผู้ขายฝากที่อยู่ในฐานะด้อยอำนาจต่อรอง

2. ปัญหากฎหมายการกำหนดราคารับซื้อฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย

พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับราคารับซื้อฝากขั้นต่ำ สำหรับกรณีดังกล่าว พระราชบัญญัติได้กำหนดในมาตรา 6 ว่า “ให้ใช้บทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้เป็นหลัก แต่กรณีที่ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างเฉพาะเจาะจง ให้ใช้บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับ โดยอนุโลม” ซึ่งหมายความว่าหากพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดให้ใช้บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับแทน

อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดราคาขั้นต่ำหรือแนวทางในการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน อาจก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย ซึ่งผู้ซื้อฝากสามารถใช้โอกาสดังกล่าวกำหนดราคาทรัพย์สินต่ำกว่ามูลค่าที่แท้จริง ส่งผลให้ผู้ขายฝากซึ่งอยู่ในฐานะด้อยอำนาจต่อรอง มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียผลประโยชน์ในทรัพย์สินของตน ทั้งนี้ ผู้ซื้อฝากอาจใช้หลักเจตนารมณ์ของกฎหมายในการกำหนดราคาทรัพย์สินให้เอื้อประโยชน์ต่อผู้ซื้อฝาก

3. ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดกรรมสิทธิ์ของผู้ซื้อฝากในที่ดินและการใช้ประโยชน์ตาม สัญญาขายฝากอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย

การทำสัญญาขายฝากผู้ซื้อฝากจะได้รับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอย่างแท้จริง และมีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายในการครอบครอง ไร้สอย หรือจำหน่ายทรัพย์สินดังกล่าว ภายใต้หลักการ “แดนกรรมสิทธิ์” อย่างไรก็ตาม การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของกรรมสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ตามบทบัญญัติความนัยมาตรา 12 และมาตรา 13 มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองผู้ขายฝากที่มักอยู่ในฐานะด้อยอำนาจต่อรอง ให้สามารถใช้สิทธิไถ่ถอนทรัพย์สินได้โดยไม่ถูกระทบจากการโอนหรือการสร้างภาระให้แก่บุคคลภายนอก บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนหลัก เสรีภาพแห่งสัญญา (Freedom of Contract) โดยรับรองสิทธิของผู้ซื้อฝากในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ แต่ในขณะเดียวกัน กฎหมายก็วางขอบเขตจำกัดเพื่อป้องกันการใช้สิทธิเกินขอบเขตที่อาจกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของผู้อื่น ซึ่งเป็นการสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของผู้ขายฝาก และการรับรองสิทธิของผู้ซื้อฝาก

4. ปัญหาในการบังคับใช้และการตีความในการให้ความคุ้มครองการขายฝากที่ดินเพื่อ การเกษตรกรรม และที่อยู่อาศัยตามพระราชบัญญัติเฉพาะ

จากบทบัญญัติตามนัยตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 มีเจตนารมณ์ที่สำคัญเพื่อสร้างกลไกทางกฎหมายในการคุ้มครองประชาชนซึ่งมักอยู่ในฐานะผู้เสียเปรียบทางเศรษฐกิจและอำนาจต่อรองในสัญญาขายฝาก โดยกำหนดให้ข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาดังกล่าวตกอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และถือว่าผู้ขายฝากเป็น “ผู้บริโภค” ดังนั้น เพื่อให้ผู้ขายฝากเป็นผู้รับความคุ้มครอง ตามสิทธิและการคุ้มครองเหมือนผู้บริโภคภายใต้กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค ทำให้เกิดความชัดเจนในการตีความข้อกฎหมาย โดยกำหนดกรอบของข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาขายฝาก

5. ปัญหาการกำหนดกลไกการเยียวยาแก่ผู้ขายฝากในกรณีที่ผู้ซื้อฝากก่อภาระเหนือทรัพย์สินขายฝาก อันอาจเกิดผลกระทบต่อสิทธิของผู้ขายฝาก

พระราชบัญญัติขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 มีบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองผู้ขายฝากที่อยู่ในฐานะเปราะบาง โดยเฉพาะกรณีที่ทรัพย์สินยังอยู่ในระยะเวลาที่สามารถใช้สิทธิไถ่ถอนได้ มาตรา 16 กำหนดให้ผู้ซื้อฝากต้องไม่ก่อภาระใด ๆ บนทรัพย์สินที่ขายฝากซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิของผู้ขายฝาก อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การกำหนด กลไกการเยียวยา สำหรับผู้ขายฝากในกรณีที่ผู้ซื้อฝากฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาหลายประการจะเห็นได้กฎหมาย ไม่มีบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ขายฝากในการฟ้องร้องเพื่อเพิกถอนภาระหรือเรียกค่าเสียหายจากผู้ซื้อฝากโดยตรง การขาดกลไกนี้ทำให้การเยียวยาทางกฎหมายมีความจำกัด และสิทธิไถ่ถอนอาจไม่ถูกคุ้มครองอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐ อีกทั้งกฎหมายยังไม่ได้กำหนดแนวทางในการใช้สิทธิไถ่ถอนล่วงหน้าหรือก่อนครบกำหนดสัญญา หากผู้ซื้อซื้อ

ฝากฝ้ายฝืนสัญญาจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ขายฝาก ซึ่งยิ่งสะท้อนถึงช่องว่างของกลไกคุ้มครองสิทธิของผู้ขายฝาก

เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562 มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างผู้ขายฝาก กับผู้ซื้อฝาก ป้องกันผู้ขายฝากสูญเสียที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยโดยไม่เป็นธรรมผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไข ปัญหาเกี่ยวกับการขายฝากอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ปัญหาคำนิยาม “ที่อยู่อาศัย” ตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562

สมควรให้มีการแก้ไขปรับปรุง มาตรา 4 ด้วยการจำกัดขอบเขตการคุ้มครองลักษณะทรัพย์สิน ความจำเป็นต่อการดำรงชีพ เพื่อป้องกันมิให้การตีความบทบัญญัติดังกล่าวขยายขอบเขตเกินความจำเป็น และเพื่อให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่คุ้มครองเกษตรกรและประชาชนที่ต้องการใช้ที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยเป็นหลักประกันในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และป้องกันการสูญเสียที่ดินโดยไม่เป็นธรรม

ขอเสนอแนะแก้ไข พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 มาตรา 4 แก้ไขเป็น “ ในพระราชบัญญัตินี้ ที่อยู่อาศัย หมายถึง อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างและที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่เกี่ยวข้องกับการอยู่อาศัยหรือเพื่อประโยชน์ในการอยู่อาศัย ไม่ว่าจะได้ใช้เป็นสถานที่ประกอบกิจการงานด้วยหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ไม่มีการใช้ประโยชน์หรือที่ดินสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นสถานที่ประกอบกิจการงานเพียงอย่างเดียว” เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งมุ่งคุ้มครองผู้ขายฝากที่อยู่ในฐานะด้อยอำนาจต่อรองลดความเหลื่อมล้ำ

2. ปัญหากฎหมายการกำหนดราคารับซื้อฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย

ขอเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ในเรื่องการกำหนดราคารับซื้อฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย โดยให้เพิ่มในมาตรา 7 เพิ่มเป็นมาตรา 7/1 การกำหนดราคาการรับซื้อฝากที่ดินเพื่อการ

เกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย ต้องตามเกณฑ์ราคาประเมินที่กรมที่ดินกำหนด ทั้งนี้ ห้ามกำหนดราคาต่ำกว่า
เกณฑ์ราคาประเมิน ณ วันที่ทำการประเมิน

3.ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดกรรมสิทธิ์ของผู้ซื้อฝากในที่ดินและการใช้ประโยชน์ตาม สัญญาขายฝาก
อสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย

ขอเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 12 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 13 สัญญาขายฝากที่ดินเพื่อ
การเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกเป็นของผู้ซื้อฝากจนถึงวันที่หมดสิทธิในการไถ่
โดยให้ดอกผลที่งอกจากทรัพย์สินที่ขายฝากใน ระหว่างการขายฝากตกเป็นของผู้ซื้อฝาก...”

วรรคสอง “คู่สัญญาอาจตกลงกันไม่ให้ผู้ซื้อฝากจำหน่ายหรือก่อภาระใด ๆ แก่ทรัพย์สินซึ่งขาย
ฝากก็ได้หากผู้ซื้อฝากฝ่าฝืนสัญญาดังกล่าว โดยไม่สุจริตต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ขายฝากตามจำนวน
ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง”

และแก้ไขเป็นมาตรา 13 วรรคแรก บัญญัติว่า “ในกรณีที่ในวันที่ขายฝากผู้ขายฝากได้ให้บุคคลอื่น
ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝากเพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยอยู่แล้ว การขายฝากย่อม
ไม่กระทบต่อสิทธิของผู้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน และให้ค่าตอบแทนที่ได้รับเป็นของผู้ซื้อฝาก เว้นแต่จะตก
ลงกันไว้เป็นอย่างอื่น ”

4.ปัญหาในการบังคับใช้และการตีความในการให้ความคุ้มครองการขายฝากที่ดินเพื่อ การเกษตร
กรรม และที่อยู่อาศัยตามพระราชบัญญัติเฉพาะ

เพื่อให้ผู้ขายฝากเป็นผู้รับความคุ้มครอง ตามสิทธิและการคุ้มครองเหมือนผู้บริ โภคภายใต้
กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค ทำให้เกิดความชัดเจนในการตีความข้อกฎหมาย โดยกำหนดกรอบ
ของข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาขายฝาก

ขอเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 11 บัญญัติว่า “ให้คดีที่มีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการขายฝาก
ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย เป็นคดีผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค โดยให้
ถือว่าผู้ขายฝากเป็น ผู้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายดังกล่าว”

วรรคสองบัญญัติว่า “ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการขายฝาก” หมายความว่า ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจาก
การกระทำหรือการปฏิบัติใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย มี
รายการดังนี้

- (1) การทำสัญญาขายฝากหรือการสิ้นผลของสัญญาขายฝาก
- (2) การใช้สิทธิไถ่ถอนทรัพย์สิน
- (3) การกำหนดหรือการคำนวณราคาสินไถ่
- (4) การใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินในระหว่างระยะเวลาไถ่ถอน
- (5) การจัดสรรดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากทรัพย์สิน

(6) การตีความเงื่อนไข ข้อกำหนด หรือข้อตกลงในสัญญาขายฝาก

5. ปัญหาการกำหนดกลไกการเยียวยาแก่ผู้ขายฝากในกรณีที่ผู้ซื้อฝากก่อภาระเหนือทรัพย์สินขายฝาก อันอาจเกิดผลกระทบต่อสิทธิของผู้ขายฝาก

ขอเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 16 วรรคสอง บัญญัติว่า “ก่อนพ้นกำหนดเวลาได้ ผู้ซื้อฝากต้องไม่ก่อภาระใด ๆ เหนือทรัพย์สินที่ขายฝากอันอาจกระทบสิทธิของผู้ขายฝากตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่ผู้ซื้อฝากฝ่าฝืนก่อภาระใด ๆ เหนือทรัพย์สินที่ขายฝากอันกระทบต่อสิทธิของผู้ขายฝาก ผู้ขายฝากมีสิทธิฟ้องร้องขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนภาระนั้น และเรียกให้ผู้ซื้อฝากชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง

วรรคสอง หากภาระตามวรรคหนึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิไถ่ถอนของผู้ขายฝากอย่างมีนัยสำคัญ ผู้ขายฝากอาจใช้สิทธิไถ่ถอนทรัพย์สินที่ขายฝากนั้น ก่อนครบกำหนดระยะเวลาได้ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากผู้ซื้อฝาก

วรรคสาม ในกรณีที่การก่อภาระตามวรรคหนึ่งกระทำโดยผู้ซื้อฝากมีเจตนาไม่สุจริต หรือกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลอาจกำหนดให้ผู้ซื้อฝากชดเชยค่าเสียหายเพิ่มเติมนอกเหนือจากความเสียหายจริง เพื่อเป็นการลงโทษ

เอกสารอ้างอิง

กลุ่มกฎหมาย, สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์,กระทรวงพาณิชย์,สรุปสาระสำคัญ พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562. [online].available URL <https://legal.ops.moc.go.th>

วุฒิสภา,รายการ:หนึ่งสัปดาห์กับวุฒิสภา, การขายฝาก [online].available URL <https://www.senate.go.th>.

วุฒิสภา,รายการ:หนึ่งสัปดาห์กับวุฒิสภา,สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชน ในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ... [online].available URL <https://www.senate.go.th>