

## มาตรการในการคุ้มครองการขายฝากที่ดินของเกษตรกร<sup>1</sup>

นาถดา ลาภพาณิชย์กุล<sup>2</sup>

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการในการคุ้มครองการขายฝากที่ดินของเกษตรกรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา วิวัฒนาการ ความหมาย แนวความคิด และทฤษฎี ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายที่รัฐออกมาใช้บังคับเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่คู่สัญญาขายฝาก ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่าการขายฝากมีประวัติความเป็นมาจากการขายฝากทาส โดยมีลักษณะเป็นสัญญาประกันอย่างหนึ่ง ทำนองเดียวกันกับการทำสัญญาจำนำจำนอง ผู้ขายฝากไม่ได้โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้แก่ผู้ซื้อฝากคงโอนแต่การครอบครองให้ผู้ซื้อฝากไปเก็บดอกผล หรือ ทำกินต่างดอกผลหรือทำกินต่าง (กระยา) ดอกเบี้ย และผู้ขายฝากมีสิทธิเรียกร้องการครอบครองคืนมาได้ ในเมื่อตนได้ชำระหนี้ที่ขายฝากทรัพย์สินเป็นประกันนั้น กรรมสิทธิ์จะตกเป็นของผู้ซื้อฝากต่อเมื่อผู้ขายฝาก ไม่ชำระหนี้ภายในกำหนด และตราบใดที่ทรัพย์สินยังไม่หลุดเป็นกรรมสิทธิ์แก่ผู้ซื้อฝาก ผู้ซื้อฝากก็เอาทรัพย์สินนั้นไปจำหน่ายจ่ายโอนแก่ผู้ใดต่อไปไม่ได้ สัญญาประกันนั้นเป็นการประกันหนี้เงินกู้ เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่เจ้าหนี้ว่าเมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระแล้วเจ้าหนี้จะได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้ หากลูกหนี้บิดพลิ้วไม่ยอมชำระหนี้ เจ้าหนี้ก็บังคับชำระหนี้เอาจากบุคคลซึ่งเป็นผู้ค้ำประกัน หรือจากทรัพย์สินที่ลูกหนี้มอบไว้แก่เจ้าหนี้อีกถือไว้ แม้ในการทำสัญญาคู่สัญญาจะมีเสรีภาพในการทำสัญญาและรัฐเคารพหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาก็ตาม แต่รัฐก็มีอำนาจในการออกกฎหมายอันมีลักษณะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนสร้างความเสมอภาคของบุคคลให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยรวม

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการขายฝากที่ดินของเกษตรกรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ยังไม่สามารถขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้ในหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง มาตรการในการคุ้มครองการขายฝากที่ดินของเกษตรกร โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จตุพร วงศ์ทองสรรค์ และรองศาสตราจารย์พิมพ์ใจ รื่นเรือง

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการศึกษาประเด็นปัญหาแรกด้านกำหนดเวลาในการไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝาก ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 494 (1) กำหนดกรอบเวลาในการไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝากไว้ว่า กรณีทรัพย์สินที่ขายฝากเป็นอสังหาริมทรัพย์ ผู้ขายฝากต้องใช้สิทธิไถ่ภายในสิบปีนับแต่เวลาซื้อขาย ซึ่งไม่ว่าจะกำหนดสินไถ่หรือราคาขายฝากจะมากหรือน้อย คู่สัญญาโดยเฉพาะผู้ซื้อฝาก (เจ้าหนี้) มีสิทธิกำหนดเวลาไถ่เป็นเวลาสั้น ๆ ได้ เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดเวลาไถ่ขั้นต่ำเอาไว้ แม้ว่าต่อมาจะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ออกใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 17 เมษายน 2562 เป็นต้นมา โดยมาตรา 10 ได้กำหนดเวลาไถ่ขั้นต่ำของสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ว่า “สัญญาขายฝากจะกำหนดเวลาไถ่ต่ำกว่าหนึ่งปีหรือเกินสิบปีไม่ได้...” แต่มิได้กำหนดเวลาขั้นต่ำให้สอดคล้องกับจำนวนสินไถ่หรือราคาขายฝาก เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ขายฝาก (ลูกหนี้) มีเวลาหาเงินมาไถ่ที่ดินคืน แต่กลับเป็นการเปิดช่องให้แก่ผู้ซื้อฝาก (เจ้าหนี้) ในการกำหนดเวลาไถ่ได้ต่ำสุดคือหนึ่งปี โดยมีได้ตระหนักว่าสินไถ่หรือราคาขายฝากที่ดินมีจำนวนเล็กน้อยเพียงใด จึงยังไม่เป็นการขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในการทำสัญญาขายฝากที่ดินของเกษตรกรแต่อย่างใด

ประเด็นปัญหาที่สองด้านการวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 492 ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่มีการไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝากภายในเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือผู้ไถ่ได้วางทรัพย์สินเป็นสินไถ่ต่อสำนักงานวางทรัพย์สินภายในกำหนดเวลาไถ่โดยสละสิทธิถอนทรัพย์สินที่วางไว้ ให้ทรัพย์สินซึ่งขายฝากตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ไถ่ตั้งแต่วันที่ผู้ไถ่ได้ชำระสินไถ่ หรือวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่ แล้วแต่กรณี” การไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝากภายในเวลาที่กำหนดไว้มี 2 วิธีคือ ชำระสินไถ่ให้แก่ผู้ซื้อฝาก และการนำสินไถ่วางต่อสำนักงานวางทรัพย์สินโดยสละสิทธิถอนทรัพย์สินที่วางไว้ แต่เกษตรกรผู้ขายฝากส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าสามารถนำทรัพย์สินซึ่งเป็นสินไถ่ไปวางต่อสำนักงานวางทรัพย์สินได้ ทั้งไม่ทราบว่าสำนักงานวางทรัพย์สินคือหน่วยงานราชการใด ตั้งอยู่ที่ใด แม้ต่อมาพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 มาตรา 18 บัญญัติเพิ่มเติมสถานที่ในการวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่นอกจากที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝากทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระงานให้แก่เจ้าพนักงานที่ดิน และก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการเนื่องจากต้องรอคิวงานทั้งวัน หากจับบัตรคิวไม่ทันก็จะไม่สามารถดำเนินการในวันนั้น ๆ ได้ ประกอบทั้งผู้ขายฝากส่วนใหญ่ไม่ทราบข้อกฎหมายนี้แต่อย่างใด ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นการสร้างภาระงานแก่เจ้าพนักงานที่ดินและทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวก

ประเด็นปัญหาที่สามด้านการขยายกำหนดเวลาไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝาก ในกรณีทรัพย์สินซึ่งขายฝากเป็นที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 496 วรรคสอง กำหนดว่า การขยายกำหนดเวลาไถ่อย่างน้อยต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้รับไถ่ ถ้าเป็นทรัพย์สินซึ่งการซื้อขายกันจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ห้ามมิให้ยกการขยายเวลาขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมา

โดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้ว เว้นแต่จะได้นำหนังสือหรือหลักฐานเป็นหนังสือดังกล่าวไปจดทะเบียนหรือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้น ในการขายกำหนดเวลาได้ที่ดินซึ่งขายฝาก จึงต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ขายฝากจึงจะยกการขายกำหนดเวลาได้ที่ดินต่อผู้บุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้ว เนื่องจากการขายกำหนดเวลาได้ที่ดินจะปรากฏในสารบัญชจดทะเบียนด้านหลังโฉนดที่ดินนั่นเอง แม้ต่อมาจะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ออกใช้บังคับแต่มิได้บัญญัติการนี้ไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด จึงต้องใช้บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามความมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562

การขายกำหนดเวลาได้ที่ดินต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้รับได้ที่ดินดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นอย่างมาก เนื่องจากคู่สัญญาขายฝากตกลงกันด้วยปากเปล่า โดยผู้ขายฝากไม่ทราบว่าต้องทำหลักฐานเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ขายฝากเข้าใจว่าการชำระเงินและดอกเบี้ยให้แก่ผู้ซื้อฝากอย่างต่อเนื่องถือถือว่าเป็นการขายกำหนดเวลาได้ที่ดินแล้ว ผู้ซื้อฝากไม่ทำหลักฐานใด ๆ แก่ผู้ขายฝากอันจะเป็นการผูกมัดตนเองไว้ อันเป็นช่องทางที่เป็นการเอารัดเอาเปรียบผู้ขายฝาก เมื่อผู้ขายฝากชำระดอกเบี้ยไปหลายปีจนท่วมจำนวนหนี้แล้ว ผู้ซื้อฝากกลับบิดพลิ้วไม่ยอมโอนที่ดินคืนให้แก่ผู้ขายฝาก ทำให้ผู้ขายฝากต้องสูญเสียที่ดินทำกินไปอย่างถาวร

ประเด็นปัญหาที่สี่ของกฎหมายที่ไม่มีองค์กรและเจ้าหน้าที่ในการดูแลคุ้มครองสัญญาขายฝากโดยตรง ทำให้เกิดปัญหาการทำนิติกรรมที่ไม่ตรงตามเจตนาที่แท้จริงของคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ก่อให้เกิดการฟ้องร้องให้เพิกถอนนิติกรรมอ้างว่าเป็นนิติกรรมอำพรางและเจ้าพนักงานที่ดินถูกฟ้องร้องดำเนินคดีไปด้วยอ้างว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องขายฝากและพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ให้คู่สัญญาทำสัญญาขายฝาก, วางทรัพย์อันเป็นสินไถ่และจดทะเบียนไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝากต่อสำนักงานที่ดิน ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระงานให้แก่สำนักงานที่ดินซึ่งมีประชาชนไปติดต่อราชการเป็นจำนวนมาก ไม่มีโอกาสในการอธิบายลักษณะและสาระสำคัญของสัญญาขายฝากให้แก่คู่สัญญา โดยเฉพาะผู้ขายฝากได้ทราบและเข้าใจ จนก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย

ประเด็นปัญหาที่ห้าเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนขายฝาก ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 500 กำหนดให้ผู้ซื้อฝากเป็นผู้ต้องชำระค่าฤชาธรรมเนียม และหากมีการไถ่ภายในกำหนดผู้ไถ่ต้องคืนค่าฤชาธรรมเนียมแก่ผู้ซื้อฝาก และต้องชำระค่าฤชาธรรมเนียมในการไถ่ทรัพย์อีกด้วย แต่ปรากฏว่าผู้ชำระค่าฤชาธรรมเนียมต่าง ๆ นั้นได้แก่ผู้ขายฝากทั้งสิ้น โดยผู้ซื้อฝากจะทำการหักค่าฤชาธรรมเนียมในการจดทะเบียนขายฝากออกจากจำนวนเงินที่ผู้ขายฝากจะได้รับ ทำให้ผู้ขายฝากไม่มีโอกาสโต้แย้งคัดค้าน

ใด ๆ อันเป็นการเอาเปรียบผู้ขายฝากอย่างยิ่ง โดยอัตราค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนขายฝากและการไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝากคือร้อยละ 2 ของราคาประเมินทุนทรัพย์ตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์กำหนด ทั้งนี้ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 2 (7) (ก) การขายฝากแม้จะเป็นการซื้อขายแต่ผู้ขายฝากมีสิทธิในการซื้อที่ดินดังกล่าวคืนได้ภายในเวลาที่กำหนดไว้ แตกต่างจากการซื้อขายทั่วไป จึงควรลดหรือลดค่าธรรมเนียมในการไถ่ถอนลง เพื่อเป็นการลดภาระค่าธรรมเนียมให้แก่ผู้ขายฝาก

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการขายฝากที่ดินของเกษตรกรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ

### 1. ปัญหาด้านกำหนดเวลาในการไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝาก ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ

1.1 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองของมาตรา 494 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “ในกรณีที่เป็นการไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝากเกินสามแสนบาทแต่ไม่เกินห้าแสนบาท ห้ามมิให้กำหนดเวลาไถ่ต่ำกว่าสองปี ถ้าสินไถ่หรือราคาขายฝากเกินห้าแสนบาทขึ้นไป ห้ามมิให้กำหนดเวลาไถ่ต่ำกว่าสี่ปี หากในสัญญากำหนดเวลาไถ่ต่ำกว่าเวลานั้น ท่านให้ลดลงมาเป็นไม่ต่ำกว่าสองปี หรือไม่ต่ำกว่าสี่ปี ตามจำนวนสินไถ่หรือราคาขายฝาก ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้ขายฝากที่จะไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากก่อนครบกำหนดเวลาไถ่”

1.2 ยกเลิกความในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 และให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน

“สัญญาขายฝากจะกำหนดเวลาไถ่ต่ำกว่าหนึ่งปีหรือเกินสิบปีมิได้ ในกรณีที่กำหนดเวลาไถ่ต่ำกว่าหนึ่งปีหรือเกินสิบปี ให้ถือว่ากำหนดเวลาไถ่มีเวลาหนึ่งปี หรือสิบปี แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่สินไถ่หรือราคาขายฝากเกินสามแสนบาทแต่ไม่เกินห้าแสนบาท ห้ามมิให้กำหนดเวลาไถ่ต่ำกว่าสองปี และในกรณีที่สินไถ่หรือราคาขายฝากเกินห้าแสนบาทขึ้นไป ห้ามมิให้กำหนดเวลาไถ่ต่ำกว่าสี่ปี

ในกรณีที่ผู้ขายฝากไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากก่อนครบกำหนดเวลาไถ่ และจำนวนสินไถ่กำหนดไว้สูงกว่าราคาขายฝาก ให้ลดสินไถ่ในส่วนที่สูงกว่านั้นลงตามอัตราส่วนของระยะเวลาไถ่ที่ลดลง แต่ผู้ซื้อฝากมีสิทธิเรียกค่าเสียหายโอกาสได้ไม่เกินร้อยละสองต่อปีของจำนวนราคาขายฝากคำนวณตามระยะเวลาที่เหลืออยู่ก่อนถึงกำหนดเวลาไถ่ แต่ในกรณีที่มีการวางทรัพย์ ผู้วางทรัพย์ต้องวางทรัพย์ตามจำนวนสินไถ่ที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยไม่ตัดสิทธิกรณีที่เรียกหรือส่วนลดหรือค่าเสียหายโอกาสคืนในภายหลัง

ในกรณีที่มีการขยายกำหนดเวลาได้ ระยะเวลาที่ขยายเมื่อรวมกับระยะเวลาเดิมแล้วต้องไม่เกินสิบปี

แต่ทั้งนี้ ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด ไม่ตัดสิทธิผู้ขายฝากในอันที่จะไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝากก่อนครบกำหนดเวลาได้”

## 2. ปัญหาด้านการวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่

2.1 ควรยกเลิกความในมาตรา 492 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ในกรณีที่มีการไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝากภายในเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือผู้ไถ่ได้วางทรัพย์สินเป็นสินไถ่ต่อสำนักงานวางทรัพย์สิน สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝากทรัพย์สิน หรือต่อคณะกรรมการการขายฝากซึ่งเป็นผู้จัดทำสัญญาขายฝากให้แก่คู่สัญญา ภายในกำหนดเวลาได้โดยสละสิทธิไถ่ถอนทรัพย์สินที่ได้วางไว้ ให้ทรัพย์สินซึ่งขายฝากตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ไถ่ตั้งแต่วันที่ผู้ไถ่ได้ชำระสินไถ่หรือวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ผู้ไถ่วางทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานของสำนักงานวางทรัพย์สิน สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝากทรัพย์สิน หรือคณะกรรมการการขายฝากซึ่งเป็นผู้จัดทำสัญญาขายฝากแจ้งให้ผู้รับไถ่ทราบถึงการวางทรัพย์สินโดยพลัน โดยผู้ไถ่ไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 333 วรรคสาม

ในกรณีที่มีการวางทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งห้ามมิให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้วางทรัพย์สิน”

2.2 ควรยกเลิกความในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 และให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน

“ผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากภายในเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือภายในเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติ โดยอาจชำระสินไถ่ให้แก่ผู้ซื้อฝาก หรือวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่ต่อสำนักงานวางทรัพย์สินหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝากทรัพย์สินหรือคณะกรรมการการขายฝากซึ่งเป็นผู้จัดทำสัญญาขายฝาก โดยสละสิทธิถอนทรัพย์สินที่ได้วางไว้

ในกรณีที่ผู้ขายฝากไม่อาจใช้สิทธิไถ่กับผู้ซื้อฝากได้ไม่ว่าด้วยเหตุใดอันมิใช่เป็นความผิดของผู้ขายฝาก ให้ผู้ขายฝากมีสิทธิวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่ต่อสำนักงานวางทรัพย์สินหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝากทรัพย์สินหรือคณะกรรมการการขายฝากซึ่งเป็นผู้จัดทำสัญญา

ขายฝากได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันถึงกำหนดเวลาไถ่ หรือนับแต่วันที่เหตุที่ทำให้ไม่อาจใช้สิทธิไถ่ดังกล่าว ได้สิ้นสุดลง แล้วแต่กรณี และให้ถือว่าผู้ขายฝากได้ไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากตามกำหนดเวลาไถ่แล้ว

ให้ทรัพย์สินที่ขายฝากตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ขายฝากตั้งแต่วันที่ผู้ขายฝากได้ชำระสินไถ่หรือวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ได้วางทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้เจ้าพนักงานของสำนักงานวางทรัพย์สินหรือสำนักงานที่ดิน หรือคณะกรรมการการขายฝากซึ่งเป็นผู้จัดทำสัญญาขายฝาก แล้วแต่กรณี มีหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้ผู้ซื้อฝากทราบถึงการวางทรัพย์สินโดยพลัน โดยผู้ขายฝากไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 333 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในกรณีที่มีการวางทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวจากผู้วางทรัพย์สิน”

### 3. ปัญหาด้านการขยายกำหนดเวลาไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝาก

#### 3.1 ควรเพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา 494 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“ในการขยายกำหนดเวลาไถ่ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง หากกรณีเป็นการขยายกำหนดเวลาไถ่ด้วยวิธีอื่น เช่น การขยายกันด้วยปากเปล่า หากผู้ขายฝากมีหลักฐานในการชำระหนี้หลังจากกำหนดเวลาไถ่เดิมสิ้นสุดลงแล้วโดยผู้ซื้อฝากรับการชำระหนี้ไว้โดยมิได้อัดอ้อน หรือผู้ขายฝากมีพยานซึ่งเป็นบุคคลอื่นนอกจากบุคคลใกล้ชิดในครอบครัวของตนมาเป็นพยานว่ามีการขยายกำหนดเวลาไถ่ ให้ถือว่ามีการขยายกำหนดเวลาไถ่กันจริง แต่ห้ามมิให้ยกการขยายกำหนดเวลาไถ่ในกรณีนี้ขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้ว ทั้งนี้ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดมิให้ถือว่ามีการขยายกำหนดไถ่เกินครั้งละหนึ่งปี และระยะเวลารวมทั้งหมดต้องไม่เกินกำหนดเวลาไถ่ตามวรรคหนึ่ง และไม่ตัดสิทธิผู้ขายฝากในอันที่จะไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝากก่อนครบกำหนดเวลาไถ่”

3.2 ควรยกเลิกความในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน

“สัญญาขายฝากจะกำหนดเวลาไถ่ต่ำกว่าหนึ่งปีหรือเกินสิบปีมิได้ ในกรณีที่กำหนดเวลาไถ่ต่ำกว่าหนึ่งปีหรือเกินสิบปี ให้ถือว่ากำหนดเวลาไถ่มีเวลาหนึ่งปี หรือสิบปี แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่สินค้าได้หรือราคาขายฝากเกินสามแสนบาทแต่ไม่เกินห้าแสนบาท ห้ามมิให้กำหนดเวลาได้ต่ำกว่าสองปี และในกรณีที่สินค้าได้หรือราคาขายฝากเกินห้าแสนบาทขึ้นไป ห้ามมิให้กำหนดเวลาได้ต่ำกว่าสี่ปี

ในกรณีที่ผู้ขายฝากได้ทรัพย์สินที่ขายฝากก่อนครบกำหนดเวลาได้ และจำนวนสินค้ากำหนดไว้สูงกว่าราคาที่ขายฝาก ให้ลดสินค้าในส่วนที่สูงกว่านั้นลงตามอัตราส่วนของระยะเวลาได้ที่ลดลง แต่ผู้ซื้อฝากมีสิทธิเรียกค่าเสียหายโอกาสได้ไม่เกินร้อยละสองต่อปีของจำนวนราคาที่ขายฝากคำนวณตามระยะเวลาที่เหลืออยู่ก่อนถึงกำหนดเวลาได้ แต่ในกรณีที่มีการวางทรัพย์ ผู้วางทรัพย์ต้องวางทรัพย์ตามจำนวนสินค้าที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยไม่ตัดสิทธิกรณีที่จะเรียกร้องส่วนลดหรือค่าเสียหายโอกาสคืนในภายหลัง

ในกรณีที่มีการขยายกำหนดเวลาได้ ระยะเวลาที่ขยายเมื่อรวมกับระยะเวลาเดิมแล้วต้องไม่เกินสิบปี

ในการขยายกำหนดเวลาได้ตามวรรคสี่ หากกรณีเป็นการขยายกำหนดเวลาได้ด้วยวิธีอื่น เช่น การขยายกันด้วยปากเปล่า หากผู้ขายฝากมีหลักฐานในการชำระหนี้หลังจากกำหนดเวลาได้เดิมสิ้นสุดลงแล้ว โดยผู้ซื้อฝากรับการชำระหนี้ไว้โดยมิได้อัดอ้อน หรือผู้ขายฝากมีพยานซึ่งเป็นบุคคลอื่นนอกจากบุคคลใกล้ชิดในครอบครัวของตนมาเป็นพยานว่ามีการขยายกำหนดเวลาได้ ให้ถือว่ามีการขยายกำหนดเวลาได้กันจริง แต่ห้ามมิให้ขยายกำหนดเวลาได้ในกรณีนี้ขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้ว ทั้งนี้ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดมิให้ถือว่ามีการขยายกำหนดได้เกินครั้งละหนึ่งปี และระยะเวลารวมทั้งหมดต้องไม่เกินกำหนดเวลาได้ตามวรรคหนึ่ง

แต่ทั้งนี้ “ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด ไม่ตัดสิทธิผู้ขายฝากในอันที่จะได้ทรัพย์สินซึ่งขายฝากก่อนครบกำหนดเวลาได้”

4. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขาดองค์กรและเจ้าหน้าที่ในการดูแลองค์กรของสัญญาขายฝากโดยตรง ควรมีมาตรการทางกฎหมายในการเพิ่มหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในการดูแลองค์กรของสัญญาขายฝากโดยตรง ด้วยการกำหนดให้มีคณะกรรมการในการช่วยพิจารณาก่อนที่จะมีการจดทะเบียนขายฝาก เรียกว่า “คณะกรรมการการขายฝาก” ซึ่งคณะกรรมการประกอบด้วยจากบุคคลจากหน่วยงานราชการต่าง ๆ โดยบัญญัติเทียบเคียงกับคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 เพื่อช่วยเกษตรกรผู้ขายฝากในการดูแลและก่อนการจดทะเบียนการขายฝากต่อเจ้าพนักงานสำนักงานที่ดินต่อไป และควรกำหนดให้มีหน่วยงานภายในของสำนักงานที่ดินแยกออกจากแผนกอื่นซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการรับจดทะเบียนการขายฝากให้แก่ผู้ขายฝากซึ่งเป็นเกษตรกร โดยเฉพาะ เพื่อให้มีหน่วยงาน

ภายในของสำนักงานที่ดิน โดยตรงในการรับผิดชอบการทำสัญญาขายฝากเพื่อลดภาระงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินส่วนอื่น โดยหากมีเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการทำสัญญาขายฝาก เจ้าหน้าที่นั้นจะต้องผูกมัดตนเองโดยตรงในการที่จะต้องให้คำแนะนำแก่คู่สัญญาเกี่ยวกับสัญญาขายฝากและรับผิดชอบกระทำละเมิดต่อคู่สัญญาขายฝาก อันเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่สัญญา และลดปริมาณคดีที่เจ้าพนักงานที่ดินถูกฟ้องร้องดำเนินคดีว่าปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อไป

#### 5. ปัญหาเรื่องค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนขายฝาก

ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 2 (7) (ก) เป็นความดังต่อไปนี้

ข้อ 2 ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังนี้

(1)...

#### (7) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

- |   |             |
|---|-------------|
| (ก) ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีทุนทรัพย์เรียกตามราคาประเมินทุนทรัพย์ตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่กำหนด เว้นแต่กรณีจดทะเบียนไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝาก | ร้อยละ 2    |
| (ข) ค่าจดทะเบียนการจำนองหรือบุริมสิทธิ และค่าจดทะเบียนไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝาก (เฉพาะการไถ่คืนเจ้าของเดิม)  | ร้อยละ 1    |
| แต่อย่างสูงไม่เกิน  | 200,000 บาท |

หรือเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝากไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 โดยความต่อไปนี้เป็นมาตรา 23 บทเฉพาะกาล “ในการจดทะเบียนไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝากภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 18 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หากเป็นกรณีผู้ขายฝากเดิมหรือทายาทผู้ขายฝากเดิมเป็นผู้ไถ่ และเป็นกรณีการไถ่คืนเจ้าของเดิม ห้ามมิให้กรมที่ดินเรียกค่าธรรมเนียมในการไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝากตามพระราชบัญญัตินี้”