

ปัญหาการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนใน
การทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย

พ.ศ. 2562¹

ภัทรชยาธิป คชาชยพล²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายขายฝากที่ดินเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยโดยมุ่งเน้นการคุ้มครองผู้ขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยให้ได้รับความเป็นธรรมจากสัญญาขายฝากและเพื่อไม่ให้ผู้ขายฝากได้รับความเดือดร้อนจากการสูญเสียที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยอันจะเป็นปัญหาสังคมตามมา ซึ่งมีหลักการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนในบางประการ ตามหลักการทำสัญญาขายฝากซึ่งตั้งอยู่บนหลักเสรีภาพในการทำสัญญา แต่อย่างไรก็ดีแม้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 แล้ว ก็ยังไม่สามารถสร้างความชัดเจน ขจัดความเหลื่อมล้ำ หรือความเป็นธรรมตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ และยังไม่ครอบคลุมถึงประเด็นต่าง ๆ ได้อย่างครบถ้วน

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าปัญหาการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ยังไม่สามารถสร้างความชัดเจน ขจัดความเหลื่อมล้ำ หรือสร้างความเป็นธรรม อยู่หลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรพรหม อินทรมพรรษ์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชรินทร์ เทพสุเมธานนท์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สลิล สิริพิฑูร

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประเด็นปัญหาแรก ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ที่อยู่อาศัย” ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562 มาตรา 4 ซึ่งจากบทนิยามศัพท์คำว่า “ที่อยู่อาศัย” ของพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562 มิได้จำกัดว่าจะต้องเพื่อการอยู่อาศัยของผู้ขายฝากเอง หรือที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยของผู้ขายฝากส่งผลให้เจ้าของที่อยู่อาศัยที่เป็นผู้ประกอบการให้เช่าที่อยู่อาศัย ประเภท คอนโดมิเนียม ห้องพักรายวัน รายเดือน ไม่ว่าจำนวนเท่าใด มูลค่าเท่าใด ที่ไม่ใช่ผู้ที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียที่อยู่อาศัย ก็ได้รับสิทธิประโยชน์จากพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ทำให้ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ที่มุ่งคุ้มครองป้องกันไม่ให้ผู้ขายฝากได้รับความเดือดร้อนจากการสูญเสียที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ ความไม่ชัดเจนดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อธุรกิจการขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น การขายฝากอพาร์ทเมนต์ (ห้องพักรายเดือน) ซึ่งควรจะตั้งอยู่ภายใต้หลักของความศักดิ์สิทธิ์และเสรีภาพในการแสดงเจตนาระหว่างคู่สัญญาซึ่งเป็นเอกชนที่มีสถานะเท่าเทียมกัน บนพื้นฐานการทำธุรกิจที่ย่อมต้องหวังผลกำไร บนหลักการของการซื้อขายที่ต้องส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินที่ขายฝากรวมทั้งผู้ซื้อฝากมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตน และได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น และในคำว่า ที่อยู่อาศัย นั้นยังมีความไม่ชัดเจนว่า อาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง และหรือที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการอยู่อาศัยหรือเพื่อประโยชน์ในการอยู่อาศัยนั้นจะต้องมีลักษณะยึดติดกับที่ดินเป็นการถาวรด้วยหรือไม่ เพราะหากไม่ต้องมีลักษณะที่ต้องยึดติดกับที่ดินอันมีลักษณะเป็นการถาวรแล้วก็อาจส่งผลให้มีการนำสังหาริมทรัพย์บางประเภท เช่น บ้านสำเร็จรูป ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยมาทำสัญญาขายฝากตามพระราชบัญญัตินี้ได้

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการมิได้กำหนดให้มีการจดทะเบียนการขายกำหนดเวลาไล่ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้โดยชัดแจ้ง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 มาตรา 10 วรรคสาม จะเห็นว่ากฎหมายกำหนดแต่เพียงว่าคู่สัญญาจะขายระยะเวลาการไล่ทรัพย์สินที่ขายฝากคืนได้รวมกับระยะเวลาเดิมแล้วต้องไม่เกินสิบปีเท่านั้น แต่มิได้กำหนดให้ผู้ซื้อฝากมีหน้าที่ต้องมาจดทะเบียนขายเวลาร่วมกับผู้ขายฝากแต่อย่างใด ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ให้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 496 วรรค 2 บัญญัติว่า “การขายกำหนดเวลาไล่ตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้รับไล่ ถ้าเป็นทรัพย์สิน

ซึ่งการซื้อขายกันจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ห้ามมิให้ยกการขยายเวลาขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทน และโดยสุจริตและได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้ว เว้นแต่จะได้นำหนังสือหรือหลักฐานเป็นหนังสือดังกล่าวไปจดทะเบียนหรือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่” ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 496 วรรค 2 ก็มีได้บังคับให้มีการจดทะเบียน เพียงแต่หากไม่จดทะเบียนจะใช้ยื่นบุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทน และโดยสุจริตและได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้วไม่ได้ หากมีการตกลงกันขยายระยะเวลาไว้ก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาขายฝาก ผู้ซื้อฝากอาจจะอาศัยช่องว่างทางกฎหมายดังกล่าวไม่มาจดทะเบียนขยายระยะเวลาไว้ เพื่อให้การขายฝากสิ้นสุดเมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญา

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้ซื้อฝากในการที่จะได้รับค่าตอบแทน กรณีการขยายระยะเวลาไว้ก่อนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562 มาตรา 17 วรรค 2 ซึ่งจากการกำหนดให้ผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากได้ภายในหกเดือนนับแต่วันครบกำหนดไว้ที่ระบุไว้ในสัญญาขายฝาก โดยไม่ต้องชำระค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซื้อฝากในระหว่างเวลาที่ขายออกไปนั้นทำให้ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ซื้อฝาก เนื่องจากผู้ซื้อฝากเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้ตามสัญญา ตราบใดที่ผู้ขายฝากยังไม่ปฏิบัติการชำระหนี้ ผู้ซื้อฝากย่อมจะได้รับประโยชน์ตอบแทนจากการที่ผู้ขายฝากได้ใช้ประโยชน์จากจำนวนเงินที่ขายฝากไว้

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ที่อยู่อาศัย” ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562 มาตรา 4 ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562 มาตรา 4 โดยแก้ไขเป็น ที่อยู่อาศัย หมายความว่า อาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างที่ติดอยู่กับที่ดินอันมีลักษณะเป็นการถาวร และหรือที่ดินที่ใช่เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่เกี่ยวข้องกับการอยู่อาศัยหรือเพื่อประโยชน์ในการอยู่อาศัย ไม่ว่าจะได้ใช้เป็นสถานที่ประกอบกิจการงานด้วยหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ ต้องไม่เข้าลักษณะของการประกอบธุรกิจให้เช่าที่อยู่อาศัย

2. ปัญหาเกี่ยวกับการมิได้กำหนดให้มีการจดทะเบียนการขยายกำหนดเวลาให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ โดยชัดแจ้ง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 มาตรา 10 วรรคสาม ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562 มาตรา 7 โดยแก้ไขเป็น มาตรา 7 การขายฝากและการขยายกำหนดเวลาได้ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็น โฆษ

3. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้ซื้อฝากในการที่จะได้รับค่าตอบแทน กรณีการขยายระยะเวลาได้ก่อนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562 มาตรา 17 วรรคสอง ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562 มาตรา 17 วรรค 2 โดยแก้ไขเป็น มาตรา 17 วรรค 2 ในกรณีที่ผู้ซื้อฝากไม่ได้ดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ขายฝากภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง หรือมิได้ส่งสำเนาสัญญาขายฝากไปด้วย ให้ผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากได้ภายในหกเดือนนับแต่วันครบกำหนดไถ่ที่ระบุไว้ในสัญญาขายฝาก โดยผู้ขายฝากมีหน้าที่ชำระสินไถ่ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในสัญญา พร้อมดอกเบี้ยหรือประโยชน์ตอบแทนในอัตราที่กำหนดไว้ในสัญญา ทั้งนี้ ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี จนถึงวันที่ผู้ขายฝากได้ปฏิบัติการชำระหนี้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่ขยายให้ตามมาตรานี้

เอกสารอ้างอิง

สุพิศ ปราณีตพลกรัง, **หลักและทฤษฎีกฎหมายแพ่ง**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2563)

พันวิษณ์ โรจนตันติ, **“ประโยชน์สาธารณะกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพ”**, วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 2 , (ตุลาคม 2546 มีนาคม 2547)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, **ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายกรณีการขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์**, [Online], Available URL :<http://www.ahrc.or.th>, 25 พฤศจิกายน 2564.