

**ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ของผู้ขายฝากและผู้ซื้อฝาก
ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
หรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562¹**

สุจิตรา อินทร์จันทร์²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ของผู้ขายฝากและผู้ซื้อฝากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขายฝากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจกฎหมายขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายขายฝากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ที่ได้กำหนดสิทธิ หน้าที่ ของผู้ขายฝากและผู้ซื้อฝากไว้แตกต่างกัน เพื่อแก้ไขปัญหาการทำสัญญาขายฝากเพื่ออำพรางสัญญากู้ยืมเงินเกิดการเอารัดเอาเปรียบโดยผู้ซื้อฝากอาศัยโอกาสที่ตนมีอำนาจเหนือกว่าผู้ขายฝากทำให้ผู้ขายฝากไม่สามารถไถ่ถอนที่ดินที่ขายฝากไว้ และทำให้ที่ดินตกเป็นของผู้ซื้อฝากซึ่งเป็นนายทุน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 เพื่อให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้โดยไม่ต้องถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน แม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติกฎหมายขายฝากไว้แล้ว แต่อยู่ภายใต้หลักความศักดิ์สิทธิ์และเสรีภาพในการแสดงเจตนาระหว่างคู่สัญญาที่เป็นเอกชนมีสถานะเท่าเทียมกัน ซึ่งในการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนจำนวนมากได้ปรากฏว่าผู้ขายฝากมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าผู้ซื้อฝากอันเนื่องมาจากสถานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน และผู้ขายฝากอาจได้รับความเดือดร้อนจากการสูญเสียที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัย จึงกำหนดให้มีการควบคุมสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างเสริมความเป็นธรรมในสังคม

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ของผู้ขายฝากและผู้ซื้อฝากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พัฒนา เรือนใจดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.วิศิษฐ์ รถทองและรองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี

²นักศึกษานิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์ (วิทยาเขตบางนา) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ายังมีปัญหาการกำหนดสิทธิหน้าที่ของผู้ขายฝากและผู้ซื้อฝากที่ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับบทนิยาม หรือ ขอบเขตของกฎหมายความหมายคำว่า “เกษตรกรรม” และ “ที่อยู่อาศัย” ไม่มีความชัดเจนไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 มาตรา 4 ได้กำหนดนิยามคำว่า “เกษตรกรรม” หมายความว่า เกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งหมายความว่า การทำนา ทำสวนทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำและกิจการอื่นตามกำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น ไม่เป็นที่ดินจะมีพื้นที่มากนักน้อยเพียงใด มูลค่าเท่าใด ปลุกพืชอะไร ระยะเวลาในการปลูกพืช เลี้ยงสัตว์มากนักน้อยเพียงใด ก็อยู่ในความหมายของคำว่า เกษตรกรรม ผู้ที่นำที่ดินมาขายฝากย่อมได้รับสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562

“ที่อยู่อาศัย” หมายความว่า อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างและหรือที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่เกี่ยวข้องกับการอยู่อาศัยหรือเพื่อประโยชน์ในการอยู่อาศัย ไม่ว่าจะได้ใช้เป็นสถานที่ประกอบกิจการงานด้วยหรือไม่ก็ตาม แม้เป็นพื้นที่ว่างเปล่าก็อยู่ในกลุ่มของที่อยู่อาศัยได้ เช่นนี้ ผู้ที่ไม่ใช่เกษตรกร หรือผู้ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจดีมีที่ดินหลายแปลง ไม่ได้มุ่งหมายเป็นที่อยู่อาศัยที่แท้จริง หรืออาจเพียงซื้อไว้เพื่อเกรงกำไร เมื่อนำที่ดินมาทำสัญญาขายฝากย่อมได้รับสิทธิประโยชน์จากพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น บทนิยามหรือขอบเขตความหมายคำว่า “เกษตรกรรม” และ “ที่อยู่อาศัย” กว้างอย่างมาก ไม่เป็นไปตามหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายซึ่งการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ขายฝากและผู้ซื้อฝากตามพระราชบัญญัตินี้แตกต่างจากการขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ส่วนใหญ่เกษตรกรนำที่ดินมาขายฝากเพื่อให้เข้าถึงแหล่งเงินทุน เกิดปัญหาผู้ที่ไม่ใช่ประชาชนที่ทำเกษตรกรรมจริงใช้ช่องว่างทางกฎหมายมาใช้สิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ แทนที่จะต้องไปใช้กฎหมายขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกทั้งทำให้ผู้ใช้กฎหมายเกิดความสับสนว่าตนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ และเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลใด ศาลต้องพิจารณาคดีแบบใดเพราะหากเป็นทรัพย์สินที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ต้องดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 นำมาสู่การใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ

ประเด็นปัญหาที่สองเรื่องการกำหนดสิทธิในการรับค่าตอบแทนกรณีมีการตกลงให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝากตามมาตรา 13 กำหนดว่า “ในกรณีที่ในวันที่ขายฝากผู้ขายฝากได้ให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝากเพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยอยู่แล้ว การขายฝากย่อมไม่กระทบต่อสิทธิของผู้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าว และให้ค่าตอบแทนที่ได้รับเป็นของผู้ขายฝาก

ในระหว่างการขายฝาก คู่สัญญาอาจตกลงกันเป็นหนังสือให้ผู้ขายฝากมีสิทธิในทรัพย์สินที่ขายฝากให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์เพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัย โดยจะกำหนดให้ค่าตอบแทนตกเป็น

ของผู้ขายฝากหรือผู้ซื้อฝากก็ได้ ถ้าไม่ได้มีการตกลงกันดังกล่าว ผู้ขายฝากมีสิทธิให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้และให้ค่าตอบแทนที่ได้รับเป็นของผู้ซื้อฝาก...”

สัญญาขายฝากเป็นสัญญาซื้อขายประเภทหนึ่งที่มีข้อกำหนดให้ซื้อคืนได้ภายในระยะเวลาตามสัญญาหรือตามกฎหมายกำหนด กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของผู้ขายฝากย่อมโอนไปเป็นของผู้ซื้อฝากนับแต่วันที่จะทะเบียนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้ผู้ซื้อฝากมีฐานะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ดังนั้น มาตรา 13 วรรคแรก ขัดกับหลักกรรมสิทธิ์ การกำหนดให้ค่าตอบแทนเป็นของผู้ซื้อฝากเป็นประโยชน์กับผู้ขายฝากมากกว่า เนื่องจาก ตามมาตรา 8 วรรคสี่ ได้กำหนดให้ค่าตอบแทนที่ผู้ซื้อฝากได้รับจากการให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝากให้ถือว่าเงิน ทรัพย์สิน ประโยชน์ หรือค่าตอบแทนนั้นเป็นส่วนหนึ่งของสินไถ่ที่ได้ชำระแล้ว ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการให้ผู้ขายฝากสามารถไถ่ถอน นำที่ดินกลับมาประกอบอาชีพ หรืออยู่อาศัยได้ไม่ตกเป็นของนายทุน

กรณีในระหว่างขายฝาก การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้สัญญาสามารถตกลงกันได้ว่า ค่าตอบแทนจะเป็นของผู้ซื้อฝาก หรือ ผู้ขายฝาก เห็นว่า หากกฎหมายกำหนดให้ค่าตอบแทนเป็นของผู้ขายฝากได้จะทำให้ไม่ต้องตามวัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัตินี้ที่ป้องกันไม่ให้ที่ดินตกแก่นายทุน เพราะหากให้ค่าตอบแทนตกเป็นของผู้ขายฝากอาจทำให้ไถ่ถอนยากขึ้น แม้จะขึ้นอยู่กับการแสดงเจตนาของผู้สัญญา ตามหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา แต่ผลที่ตามมาอาจกระทบต่อผู้ขายฝากมากกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับชั่วขณะหนึ่ง ควรกำหนดให้ค่าตอบแทนใด ๆ ที่ได้มาระหว่างการขายฝากทรัพย์สินแล้ว ให้ตกเป็นของผู้ขายฝาก อย่างกฎหมายขายฝากประเทศญี่ปุ่นที่เคารพเรื่องหลักกรรมสิทธิ์กำหนดให้ดอกผลและผลประโยชน์ที่ได้เป็นของผู้ซื้อแต่มีข้อกำหนดเป็นพิเศษให้นำดอกผลและผลประโยชน์ที่ได้มาระหว่างซื้อขายหักลบกับราคาเมื่อมีการซื้อคืน

ประเด็นปัญหาที่สามกรณีกฎหมายกำหนดให้ผู้ซื้อฝากมีหน้าที่ต้องแจ้งเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังผู้ขายฝากก่อนครบกำหนดเวลาไถ่ไม่น้อยกว่าสามเดือนหากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายให้ขยายระยะเวลาไถ่ออกไปเป็นการจำกัดสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ซื้อฝากและเป็นการสร้างภาระเกินความจำเป็นแก่ผู้ซื้อฝากมาตรา 17 เป็นการกำหนดมาตรการแจ้งเตือน โดยมีหลักการและวัตถุประสงค์ในการตรา เพื่อกำหนดให้ผู้ซื้อฝากมีหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ขายฝากเพื่อให้ผู้ขายฝากใช้สิทธิไถ่ถอนการขายฝากภายในกำหนดระยะเวลา โดยหนังสือแจ้งนั้นต้องมีรายการอย่างน้อยดังที่กำหนดไว้ หากผู้ซื้อฝากไม่ทำการแจ้งไปยังผู้ขายฝาก จะกำหนดบทลงโทษไว้ คือ ให้ถือว่าผู้ซื้อฝากยินยอมขยายระยะเวลาตามสัญญาขายฝากไปอีกเป็นเวลาหกเดือน โดยผู้ซื้อฝากจะได้รับสินไถ่เพียงเท่าที่ระบุไว้ในสัญญาแต่แรก และให้ผู้ขายฝากพ้นจากความรับผิดชอบในดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทนซึ่งผู้ขายฝากค้างชำระตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปกรณ์แห่งหนี้รายนั้นบรรดาที่เกิดขึ้นภายหลังวันที่พ้นกำหนดเวลา

บทบัญญัติมาตรา 17 มิได้กำหนดว่าการบอกกล่าวนั้นมีผลเมื่อใด จึงต้องนำบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ มาตรา 169 บัญญัติว่า “การแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้าให้

ถือว่ามีผลนับแต่เวลาที่การแสดงเจตนาขึ้นไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา...” ซึ่งในข้อเท็จจริงแล้วการส่งหนังสือไปยังผู้ขายฝากทางไปรษณีย์มีความซับซ้อน เพราะเจตนาที่แสดงนั้นอาจมิได้ไปถึงผู้ขายฝากโดยทันที อาจเกิดเหตุที่ทำให้ล่าช้าถึงเดือนบิดเบือน บกพร่อง หรือเสียไป หรือมีเจตนาส่งไปถึงสถานที่ผู้รับ ปรากฏว่าผู้รับไม่อยู่ หรือมีบุคคลอื่นรับแทนผู้รับ อันมีประโยชน์ได้เสียแก่ผู้ขายฝาก และผู้ซื้อฝาก มีปัญหาทางกฎหมายว่า การแจ้งหนังสือทางไปรษณีย์ เพื่อปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา 17 มีผลทางกฎหมายอย่างไร กรณีส่งจดหมายและมีหลักฐานคือใบตอบรับทางไปรษณีย์ ผู้รับตามระบุในจดหมายไม่มารับภายในกำหนดเวลา หรือเปลี่ยนที่อยู่ และไม่มีข้อความใดที่ระบุให้เริ่มนับระยะเวลานับแต่ส่ง หรือไปถึง ซึ่งหากผู้ขายฝากไม่ปฏิบัติตาม ย่อมถูกลงโทษตามมาตรา 17 วรรคท้ายก่อให้เกิดปัญหาในการสู้คดี ว่าผู้ขายฝากบอกกล่าวแล้วหรือยัง บทบัญญัติดังกล่าวควรวางหลักเกณฑ์ในกฎหมายอย่างชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดข้อพิพาทนำคดีขึ้นสู่ศาลโดยไม่จำเป็น

การที่กฎหมายกำหนดบทลงโทษเสมือนการขายกำหนดเวลาได้ไปอีกหกเดือน โดยผู้รับซื้อฝากได้รับสินไถ่จำนวนเท่าเดิม ซึ่งถือเป็นระยะเวลานานครั้งปีเลวทีเดียว หากผู้รับซื้อฝากมิได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ขายฝากโดยไม่ได้ตั้งใจ ก็จะเป็นการทำให้ผู้ซื้อฝากเสียผลประโยชน์ในดอกผลระหว่างช่วงเวลาดังกล่าวที่สมควรได้รับตามหลักเรื่องกรรมสิทธิ์ เมื่อพิจารณากฎหมายขายฝากต่างประเทศทั้งประเทศญี่ปุ่น เยอรมนี ฝรั่งเศส อังกฤษและสหรัฐอเมริกา ไม่มีการกำหนดบทลงโทษผู้ซื้อฝากกรณีไม่แจ้งเตือนผู้ขายฝากให้ซื้อคืนภายในกำหนดเวลา กลับเป็นหน้าที่ของผู้ขายฝากที่ต้องรักษาสិทธิของตนแจ้งผู้ซื้อฝากภายในกำหนดระยะเวลาที่ระบุไว้ในสัญญา หรือตามกฎหมายกำหนด ว่าตนมีความประสงค์จะซื้อทรัพย์สินคืน อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติขายระยะเวลาไถ่จากขายฝากโดยผลของกฎหมายที่ต้องการลงโทษผู้ซื้อฝาก มีเพียงกรณีที่คู่สัญญาสมัครใจตกลงกันเองแม้ว่าพระราชบัญญัติข้างต้น มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย แต่การกำหนดหน้าที่ของผู้ซื้อฝากตามมาตราดังกล่าวเป็นการเพิ่มภาระต่อผู้ซื้อฝากและเป็นการรอนสิทธิของผู้ซื้อฝากอย่างมาก เป็นกระทบสิทธิของผู้ซื้อฝากโดยผลของกฎหมายในฐานะที่เป็นเอกชนด้วยกันระหว่างผู้ขายฝากกับผู้ซื้อฝาก แม้ความในข้อนี้ประสงค์จะคุ้มครองผู้ขายฝาก แต่ไม่ควรบัญญัติให้กระทบสิทธิเอกชนเกินความจำเป็น อาจทำให้ผู้ซื้อฝากไม่เข้าทำสัญญาซื้อฝาก และการเข้าถึงเงินทุนของเกษตรกรยากขึ้น ควรมีการกำหนดประโยชน์แก่ผู้ขายฝากโดยไม่ทำให้ผู้ซื้อฝากต้องรับภาระเกินควร การบัญญัติกฎหมายของรัฐควรพิจารณาถึงการให้ทุนและโทษของแต่ละฝ่ายอย่างเหมาะสม เพื่อมิให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างเอกชนอันเนื่องมาจากกฎหมายของรัฐ

ประเด็นปัญหาที่สื่การกำหนดค่าฤชาธรรมเนียมที่ขายฝาก และไถ่จากขายฝาก ไม่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 จึงต้องไปใช้บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งการบัญญัติกฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์ที่ต่างกันพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยไม่ได้

กำหนดหน้าที่ให้ผู้ขายฝาก หรือผู้ซื้อฝากเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียมไว้ จึงต้องใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้โดยอนุโลม

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 500 บัญญัติว่า “ค่าธรรมเนียมการขายฝากซึ่งผู้ซื้อได้ออกไปนั้น ผู้ไถ่ต้องใช้ให้แก่ผู้ซื้อพร้อมกับสินไถ่

ส่วนค่าธรรมเนียมการไถ่ทรัพย์สินนั้น ผู้ไถ่พึงออก”

แม้ค่าธรรมเนียมทั้งขณะขายฝาก และไถ่ถอนจากขายฝาก คู่กรณีอาจตกลงกันให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ออก หรือช่วยกันชำระได้ เพราะเป็นข้อตกลงที่ไม่ต้องห้ามโดยกฎหมายหรือขัดต่อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่การขายฝากที่เกยตกรกรรม หรือที่อยู่อาศัยมีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกยตกรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 เพื่อคุ้มครองเกยตกรซึ่งมีอำนาจต่อรองน้อยกว่ามักจะถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุนซึ่งการกำหนดให้ผู้ขายฝากเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียมทั้งตอนขายฝาก และไถ่จากขายฝาก อันเป็นมูลค่าจำนวนมาก ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการตรา และไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง คือ การทำสัญญาขายฝากของเกยตกร เพื่อให้ได้เงินทุนมา มิได้มีเจตนาโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแก่ผู้รับซื้อฝาก ดังนั้น ผู้ขายฝากต้องสละทรัพย์สินมิได้อยู่ในฐานะเป็นผู้มีเงินได้ตามความเป็นจริง การให้ผู้ขายฝากต้องชำระค่าธรรมเนียมเพียงฝ่ายเดียว ทั้งตอนขายฝาก และไถ่จากขายฝาก ทำให้การเงินขาดสภาพคล่อง จนอาจไม่สามารถชำระสินไถ่ได้อีกทั้งการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยกำหนดจากราคาประเมินทำให้ผู้ขายฝากต้องเสียค่าธรรมเนียมมากกว่าที่ฐานเงินที่ได้รับจากผู้ซื้อฝาก เพราะผู้ซื้อฝากมักจะกดราคารับซื้อฝากให้ต่ำกว่าราคาประเมิน

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้ขายฝากและผู้ซื้อฝากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกยตกรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการกำหนดบทนิยามข้อเสนอแนะคือ แก้ไขมาตรา 4 เป็นในพระราชบัญญัตินี้

“เกยตกรกรรม” หมายความว่า เกยตกรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกยตกรกรรม โดยต้องเป็นที่ดินที่ผู้ขายฝากใช้เป็นพื้นที่ประกอบเกยตกรกรรมทั้งหมด หรือบางส่วน อันมีจุดประสงค์เพื่อเลี้ยงชีพจากการทำเกยตกรกรรมนั้น

“ที่อยู่อาศัย” หมายความว่า อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างและหรือที่ดินที่ผู้ขายฝากเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ใช้เป็นที่อยู่อาศัยของตน หรือของครอบครัวที่ไม่ว่าจะได้ใช้เป็นสถานที่ประกอบกิจการงานด้วยหรือไม่ก็ตาม”

และให้มีการแยกประเภทที่ดินว่าเป็นที่ดินประเภทใด เช่น ที่ดินเกยตกรกรรม ที่อยู่อาศัย หรืออุตสาหกรรมให้ชัดเจน โดยมีการพิจารณาข้อมูลของผู้ขายฝาก ว่าเป็นเกยตกรที่แท้จริงหรือไม่ และกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำว่ามีการทำเกยตกรกรรมอย่างน้อย 1 ปี รวมถึงพิจารณาถึงมูลค่าของที่ดิน และเขตที่ดินนั้นตาม

กฎหมายผังเมืองอยู่ในเขตที่กำหนดเป็นเขตอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ที่อยู่อาศัย หรือชนบทและเกษตรกรรม และกำหนดให้การขายฝากที่อยู่อาศัยได้เพียงแห่งเดียว เนื่องจากมีปัญหากรณีมีการตกลงให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ใน

2. ปัญหาบทบัญญัติการกำหนดสิทธิในการรับค่าตอบแทนกรณีมีการตกลงให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝาก ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้บทบัญญัติมาตรา 13 “ในกรณีที่ในวันที่ขายฝากผู้ขายฝากได้ให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝากเพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยอยู่แล้ว การขายฝากย่อมไม่กระทบต่อสิทธิของผู้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าว และให้ค่าตอบแทนที่ได้รับเป็นของผู้ขายฝาก

ในระหว่างการขายฝาก คู่สัญญาอาจตกลงกันเป็นหนังสือให้ผู้ขายฝากมีสิทธินำทรัพย์สินที่ขายฝากให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์เพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัย โดยจะกำหนดให้ค่าตอบแทนตกเป็นของผู้ขายฝากหรือผู้ซื้อฝากก็ได้ ถ้าไม่ได้มีการตกลงกันดังกล่าว ผู้ขายฝากมีสิทธิให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้และให้ค่าตอบแทนที่ได้รับเป็นของผู้ซื้อฝาก”

แก้ไขเป็น “ในกรณีที่ในวันที่ขายฝากผู้ขายฝากได้ให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝากเพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยอยู่แล้ว การขายฝากย่อมไม่กระทบต่อสิทธิของผู้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าว และให้ค่าตอบแทนที่ได้รับเป็นของผู้ซื้อฝาก

ในระหว่างการขายฝาก คู่สัญญาอาจตกลงกันเป็นหนังสือให้ผู้ขายฝากมีสิทธินำทรัพย์สินที่ขายฝากให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์เพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัย โดยจะกำหนดให้ค่าตอบแทนตกเป็นของผู้ซื้อฝาก ถ้าไม่ได้มีการตกลงกันดังกล่าว ผู้ขายฝากมีสิทธิให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้และให้ค่าตอบแทนที่ได้รับเป็นของผู้ซื้อฝาก...”

3. ปัญหาการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ซื้อฝากต้องแจ้งเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังผู้ขายฝากก่อนครบกำหนดเวลาได้ไม่น้อยกว่าสามเดือนแต่ไม่เกินหกเดือน ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้บทบัญญัติมาตรา 17 “ก่อนวันครบกำหนดเวลาได้ไม่น้อยกว่าสามเดือนแต่ไม่มากกว่าหกเดือน ให้ผู้ซื้อฝากแจ้งเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังผู้ขายฝากเพื่อให้ผู้ขายฝากทราบกำหนดเวลาได้และจำนวนเงินได้ พร้อมทั้งแนบสำเนาสัญญาขายฝากไปด้วย ในกรณีที่ผู้แจ้งมิใช่ผู้ซื้อฝากเดิม ต้องแจ้งไปด้วยว่าผู้ขายฝากจะต้องได้กับผู้ใดและสถานที่ที่จะต้องชำระเงินได้

ในกรณีที่ผู้ซื้อฝากไม่ได้ดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ขายฝากภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่งหรือมิได้ส่งสำเนาสัญญาขายฝากไปด้วย ให้ผู้ขายฝากมีสิทธิได้ทรัพย์สินที่ขายฝากได้ภายในหกเดือนนับแต่วันครบกำหนดได้ที่ระบุไว้ในสัญญาขายฝาก โดยผู้ขายฝากมีหน้าที่ชำระเงินได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในสัญญา”

แก้ไขเป็น “ก่อนวันครบกำหนดเวลาได้ไม่น้อยกว่าสามเดือนแต่ไม่มากกว่าหกเดือน ให้ผู้ซื้อฝากแจ้งเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังผู้ขายฝากเพื่อให้ผู้ขายฝากทราบกำหนดเวลาได้และ

จำนวนสินไถ่ พร้อมทั้งแนบสำเนาสัญญาขายฝากไปด้วย ในกรณีที่ผู้แจ้งมิใช่ผู้ซื้อฝากเดิม ต้องแจ้งไปด้วยว่า ผู้ขายฝากจะต้องไถ่กับผู้ใดและสถานที่ที่จะต้องชำระสินไถ่

ในกรณีที่ผู้ซื้อฝากไม่ได้ดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ขายฝากภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่งหรือมิได้ส่งสำเนาสัญญาขายฝากไปด้วย ให้ผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากได้ภายในสามเดือนนับแต่วันครบกำหนดไถ่ที่ระบุไว้ในสัญญาขายฝาก โดยผู้ขายฝากมีหน้าที่ชำระสินไถ่ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในสัญญา”

โดยเพิ่มบทบัญญัติ มาตรา 17 วรรคท้าย ว่า “อนึ่งการแจ้งตามวรรคแรก ให้ถือว่ารับทราบ และมีผลทางกฎหมายแล้วเมื่อหนังสือแจ้งถึงภูมิลำเนาผู้ขายฝากตามที่ได้แจ้งไว้ในวันทำสัญญา เว้นแต่ผู้ขายฝากได้แจ้งเปลี่ยนภูมิลำเนาก่อนผู้ซื้อฝากส่งหนังสือแจ้ง”

4. ปัญหาเรื่องการกำหนดค่าฤชาธรรมเนียมที่ขายฝาก และไถ่จากขายฝาก ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้เพิ่มบทบัญญัติเรื่องการชำระค่าธรรมเนียมไว้ว่า “ค่าฤชาธรรมเนียมในการขายฝากนั้น ผู้ซื้อฝากและผู้ขายฝากพึงออกใช้เท่ากัน” และแก้ไขประมวลรัษฎากร กำหนดให้เงินที่ได้จากการขายฝากไม่ถือเป็นรายได้ที่ต้องเสียภาษีเงินได้ เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ขายฝาก และยกเลิกภาษีกรณีไถ่ถอนทรัพย์สิน เนื่องจากการไถ่ถอนทรัพย์สินเป็นเพียงการนำทรัพย์สินกลับคืนเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเท่านั้นสอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดีในเรื่องหลักความเป็นธรรมและหลักความสามารถในการเสียภาษี

เอกสารอ้างอิง

ไชยยศ เหมะรัชตะ. การแก้ไขความไม่เป็นธรรมในกฎหมายขายฝาก. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐในฐานะเกณฑ์จำกัดอำนาจรัฐ.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561.

สาโรช ทองประคำ. ระบบภาษีอากรไทย อดีต ปัจจุบัน อนาคต. กรุงเทพมหานคร: สรรพากร, 2543.