

รายการ : หนังสือปิดาทักกับ สนช.

ตอน : สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชน
ในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.

โดย : นางสาวจิตรگان เจียรตระกูล วิทยากรชำนาญการ
กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. เสนอโดย คณะรัฐมนตรี ชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๑ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย

เหตุผล

โดยที่บทบัญญัติว่าด้วยขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่ภายใต้หลักของความศักดิ์สิทธิ์และเสรีภาพในการแสดงเจตนาระหว่างคู่สัญญาซึ่งเป็นเอกชนที่มีสถานะเท่าเทียมกัน แต่ในการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนจำนวนมากได้ปรากฏว่าผู้ขายฝากมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าผู้ซื้อฝากอันเนื่องมาจากสถานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน และผู้ขายฝากอาจได้รับความเดือดร้อนจากการสูญเสียที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัย สมควรกำหนดให้มีการควบคุมสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการวางทรัพย์อันเป็นสินไถ่ โดยกำหนดให้ผู้ขายฝากสามารถดำเนินการได้ที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินที่รับผิดชอบการขายฝาก และให้ข้าราชการสังกัดกรมที่ดินซึ่งปฏิบัติหน้าที่ที่อำเภอมีหน้าที่และอำนาจรับการวางทรัพย์ได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างเสริมความเป็นธรรมในสังคม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สรุปสาระสำคัญ

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ดังนี้

๑. ขอบเขตการบังคับใช้

ให้บังคับกับการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือการขายฝากที่อยู่อาศัยซึ่งผู้ขายฝากเป็นบุคคลธรรมดา โดยพิจารณาข้อเท็จจริงในขณะขายฝาก กล่าวคือ หากที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทำการขายฝากเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย การขายฝากนั้นย่อมอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ แต่หากมีกรณีที่มีได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะก็ให้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม นอกจากนี้ หากมีข้อตกลงที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าจะปรากฏอยู่ในสัญญาหรือทำเป็นข้อตกลงแยกต่างหาก ข้อตกลงนั้นให้ตกเป็นโมฆะ

๒. ยกเลิกมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘

เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้รับบริการจากรัฐและเพื่อให้การบริหารงานเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดิน และการรับการวางทรัพย์อันเป็นสินไถ่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีความเป็นเอกภาพภายในส่วนราชการเดียว โดยยกเลิกบทเฉพาะกาลตามที่กำหนดในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ และให้โอนหน้าที่และอำนาจของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ซึ่งยังคงมีอยู่เดิมเป็นไปตามบทเฉพาะกาลดังกล่าวไปเป็นของข้าราชการสังกัดกรมที่ดินที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่อำเภอนั้น ๆ ตามที่อธิบดีกรมที่ดินกำหนด

๓. บทนิยาม

กำหนดนิยามคำว่า “ขายฝาก” “ผู้ขายฝาก” และ “ผู้ซื้อฝาก” ให้สอดคล้องกับการใช้คำดังกล่าวในร่างพระราชบัญญัติฯ ส่วนคำว่า “เกษตรกรรม” ได้อ้างตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งจะครอบคลุมถึง การทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และรวมถึงกิจการอื่นตามที่จะได้กำหนดเป็นกฎกระทรวง และคำว่า “ที่อยู่อาศัย” ให้หมายถึงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง และหรือที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือเกี่ยวเนื่องกับการอยู่อาศัย หรือเพื่อประโยชน์ในการอยู่อาศัย ไม่ว่าจะได้ใช้เป็นสถานที่ประกอบกิจการงานด้วยหรือไม่ก็ตาม ซึ่งสอดคล้องกับคำว่า “เคหะ” ตามกฎหมายว่าด้วยการเคหะแห่งชาติ

๔. แบบและเนื้อหาของสัญญาขายฝาก

สัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ระบุไว้ในสารบัญญัตินี้สำหรับจดทะเบียน

ให้ชัดเจนว่าเป็นการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือการขายฝากที่อยู่อาศัย โดยหนังสือสัญญาขายฝาก ต้องมีเนื้อหาอย่างน้อยตามรายการที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะชื่อและที่อยู่ของคู่สัญญา รายการและลักษณะแห่งทรัพย์สินที่ขายฝาก ราคาที่ขายฝาก จำนวนสินไถ่ วันที่ขายฝากและกำหนดวันที่ครบกำหนดไถ่ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ตรวจสอบหนังสือสัญญาขายฝากว่ามีรายการครบถ้วนตามเนื้อหาดังกล่าว แต่หากผู้ใดจะอ้างว่าสัญญาเป็นโมฆะเพราะเหตุมีรายการไม่ครบถ้วนของเนื้อหาสัญญาไม่ได้ เนื่องจากประสงค์จะมุ่งให้ความคุ้มครองผู้ขายฝากให้ได้รับประโยชน์ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้กรมที่ดินจะจัดให้มีแบบพิมพ์เพื่อใช้ในการทำสัญญาขายฝากก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและคุ้มครองผู้ขายฝาก

๕. จำนวนสินไถ่

จำนวนสินไถ่จะกำหนดไว้สูงกว่าราคาขายฝากก็ได้ แต่เมื่อคำนวณรวมกับดอกเบี้ยแล้ว ต้องไม่เกินร้อยละสิบห้าต่อปี คำนวณนับแต่วันที่ขายฝากจนถึงวันครบกำหนดเวลาไถ่

ไม่ว่าในสัญญาจะมีข้อความระบุไว้เป็นประการใด หากผู้ซื้อฝากได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากผู้ขายฝากอันเนื่องมาจากการซื้อฝาก รวมทั้งค่าตอบแทนที่ผู้ซื้อฝากได้รับจากการให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝาก ให้ถือว่าเงิน ทรัพย์สิน ประโยชน์ หรือค่าตอบแทนนั้นเป็นส่วนหนึ่งของสินไถ่ที่ได้ชำระแล้ว

๖. กำหนดเวลาไถ่

สัญญาขายฝากจะกำหนดเวลาไถ่ระยะเวลาต่ำกว่าหนึ่งปีหรือเกินสิบปีมิได้ ในกรณีกำหนดเวลาไถ่ต่ำกว่าหนึ่งปีหรือเกินสิบปี ให้ถือว่ากำหนดเวลาไถ่มีเวลาหนึ่งปี หรือสิบปี แล้วแต่กรณี แต่ผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากก่อนครบกำหนดเวลาไถ่

ในกรณีที่ผู้ขายฝากไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากก่อนครบกำหนดเวลาไถ่ และจำนวนสินไถ่กำหนดไว้สูงกว่าราคาขายฝาก ให้ลดสินไถ่ในส่วนที่สูงกว่านั้นลงตามอัตราส่วนของระยะเวลาไถ่ที่ลดลง แต่ผู้ซื้อฝากมีสิทธิเรียกค่าเสียหายโอกาสได้ไม่เกินร้อยละสองต่อปีของจำนวนราคาขายฝากคำนวณตามระยะเวลาที่เหลืออยู่ก่อนถึงเวลาไถ่กำหนดเวลาไถ่ แต่ในกรณีที่มีการวางทรัพย์สิน ผู้วางทรัพย์สินต้องวางทรัพย์สินตามจำนวนสินไถ่ที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยไม่ตัดสิทธิคู่กรณีที่เรียกร้องส่วนลดหรือค่าเสียหายโอกาสคืนในภายหลัง

ในกรณีที่มีการขยายกำหนดเวลาไถ่ ระยะเวลาที่ขยายเมื่อรวมกับระยะเวลาเดิมแล้ว ต้องไม่เกินสิบปี

๗. ระบบวิธีพิจารณาคดี

ให้คดีที่มีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการขายฝากเป็นคดีผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค โดยให้ถือว่าผู้ขายฝากเป็นผู้บริโภค

๘. สิทธิและหน้าที่ของผู้ขายฝากและผู้ซื้อฝาก

(๑) สิทธิครอบครอง การรักษา และค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝาก

ผู้ขายฝากมีสิทธิครอบครอง ใช้สอย และถือเอาซึ่งประโยชน์จากทรัพย์สินที่ขายฝาก เพื่อประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยจนถึงวันที่หมดสิทธิในการไถ่ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องชำระค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซื้อฝาก ในการนี้ให้ดอกผลที่งอกจากทรัพย์สินที่ขายฝาก ในระหว่างการขายฝากตกเป็นของผู้ขายฝาก โดยผู้ขายฝากมีหน้าที่ต้องรักษาและสงวนทรัพย์สินที่ขายฝากอย่างวิญญูชนพึงรักษาหรือสงวนทรัพย์สินของตนเอง ทั้งนี้ ก่อนพ้นกำหนดเวลาไถ่ ผู้ซื้อฝากต้องไม่ก่อภาระใด ๆ เหนือทรัพย์สินที่ขายฝากอันอาจกระทบสิทธิของผู้ขายฝาก

หากเป็นกรณีที่ในวันที่ยขายฝากผู้ขายฝากได้ให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝากเพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยอยู่แล้ว การขายฝากย่อมไม่กระทบต่อสิทธิของผู้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าว และให้ค่าตอบแทนที่ได้รับเป็นของผู้ขายฝาก

ในระหว่างการขายฝาก คู่สัญญาอาจตกลงกันเป็นหนังสือให้ผู้ขายฝากมีสิทธินำทรัพย์สินที่ขายฝากให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์เพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัย โดยจะกำหนดให้ค่าตอบแทนตกเป็นของผู้ขายฝากหรือผู้ซื้อฝากก็ได้ ถ้าไม่ได้มีการตกลงกันดังกล่าว ผู้ขายฝากมีสิทธิให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้และให้ค่าตอบแทนที่ได้รับเป็นของผู้ซื้อฝาก แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด สิทธิของบุคคลอื่นดังกล่าวให้สิ้นสุดลงเมื่อพ้นกำหนดเวลาไถ่และไม่มีการไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝาก

(๒) การแจ้งกำหนดเวลาไถ่และจำนวนสินไถ่

การแจ้งกำหนดเวลาไถ่และจำนวนสินไถ่ ก่อนวันครบกำหนดเวลาไถ่ไม่น้อยกว่าสามเดือนแต่ไม่มากกว่าหกเดือน กำหนดให้ผู้ซื้อฝากแจ้งเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังผู้ขายฝากเพื่อให้ผู้ขายฝากทราบกำหนดเวลาไถ่และจำนวนสินไถ่ พร้อมทั้งแนบสำเนาสัญญาขายฝากไปด้วย ในกรณีที่ผู้แจ้งมิใช่ผู้ซื้อฝากเดิม ต้องแจ้งไปด้วยว่าผู้ขายฝากจะต้องไถ่กับผู้ใดและสถานที่ที่จะต้องชำระสินไถ่

(๓) สถานที่วางทรัพย์สิน

กำหนดให้สำนักงานวางทรัพย์สินหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝากทรัพย์สิน เป็นสถานที่วางทรัพย์สินอันเป็นสินไถ่

ทั้งนี้ให้กรมที่ดินดำเนินการที่จำเป็นเพื่อให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝากมีความพร้อมในการรับการวางทรัพย์สินอันเป็นสินไถ่ก่อนครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๔) การส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินที่ขายฝาก

หากผู้ขายฝากมิได้ใช้สิทธิในการไถ่ทรัพย์สินภายในเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือภายในเวลาที่กำหนด ให้ผู้ขายฝากส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ซื้อฝากตามสภาพที่เป็นอยู่ในเวลานั้น ซึ่งผู้ซื้อฝากย่อมได้รับไปโดยปลอดสิทธิใด ๆ ซึ่งผู้ขายฝากก่อให้เกิดขึ้นในระหว่งการขายฝาก อย่างไรก็ตามผลผลิตผลเกษตรกรรมที่มีได้มีลักษณะเป็นส่วนควบของที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ขายฝากหรือผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยผู้ซื้อฝากต้องยินยอมให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในผลผลิตเกษตรกรรมเข้าไปในที่ดินเพื่อเก็บหรือขนย้ายภายในระยะเวลาอันสมควรซึ่งต้องไม่เกินหกเดือนนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาไถ่ โดยมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ดังกล่าวทราบ หากเจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิในผลผลิตเกษตรกรรมนั้น

ผลการพิจารณา

ในคราวการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๘๘/๒๕๖๑ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๑ ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้พิจารณาและตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาจำนวน ๑๘ คนเพื่อพิจารณา โดยกำหนดการแปรญัตติภายใน ๑๕ วัน และกำหนดเวลาปฏิบัติงานภายใน ๔๕ วัน

ในคราวการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๖๒ เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๒ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่ ๒ โดยเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภแล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่ ๓ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.

ฉะนั้น จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว สมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป