

# ปัญหาของกฎหมายขายฝาก: ศึกษาการนำพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการ ทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562 มาใช้

สุวรรณ โดทองสุข\*

ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์\*\*

## บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาปัญหากฎหมายขายฝากในปัจจุบัน โดยศึกษาถึงที่มาของการบัญญัติกฎหมายขายฝากในอดีตถึงปัจจุบัน วิเคราะห์ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายขายฝาก และศึกษาการนำกฎหมายขายฝากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 มาใช้ เพื่อให้สามารถนำบทสรุปไปใช้แก้ไขปัญหากฎหมายขายฝากที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

จากการศึกษาลักษณะของกฎหมายขายฝากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 มีลักษณะที่มุ่งเน้นคุ้มครองผู้ขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยให้ได้รับความเป็นธรรมจากการทำสัญญาขายฝาก เป็นการแก้ไขข้อบกพร่องความไม่ชัดเจนของกฎหมายขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยกำหนดให้ผู้ขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น กำหนดสิทธิหน้าที่ของผู้ขายฝากและผู้ซื้อฝากไว้อย่างชัดเจน มีการให้ความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าตรวจสอบความถูกต้องของสัญญาการอำนวยความสะดวกและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ขายฝากในขั้นตอนการวางทรัพย์ รวมทั้งการกำหนดให้ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการขายฝากนี้เป็นคดีผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค เพื่อให้ผู้ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างเสริมความเป็นธรรมขึ้นในสังคม โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีขอบเขตการบังคับใช้เฉพาะการทำสัญญาฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยเท่านั้น ไม่ได้ใช้บังคับกับการขายฝากสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์อื่นที่ไม่ได้ทำเกษตรกรรมหรือไม่ได้เป็นที่อยู่อาศัย ทำให้ปัญหาของผู้ขายฝากที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจึงยังคงมีอยู่เช่นเดิม และยังมีปัญหาเรื่องค่าฤชาธรรมเนียม และปัญหาเรื่องแบบของสัญญาในการขายระยะเวลาในการไถ่ทรัพย์สินที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติไว้

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 โดยให้มีผลบังคับใช้กับการขาย

\* นักศึกษาลัทธิศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

\*\* ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ฝากอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ทุกประเภท เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ขายฝากทุกคน และเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่การชำระค่าธรรมเนียมการขายฝาก โดยบัญญัติ “ค่าฤชาธรรมเนียมทำสัญญาขายฝากนั้น ผู้ซื้อฝากผู้ขายฝากพึงออกใช้เท่ากันทั้งสองฝ่าย” และเพิ่มเติมบทบัญญัติการทำนิติกรรมขายระยะเวลาไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝาก โดยต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงจะชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้กฎหมายขายฝากมีความเป็นธรรมกับผู้ขายฝากมากที่สุดและสามารถบังคับใช้กฎหมายขายฝากได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

## **Abstract**

The objective of study is to explore the current problems on the law of redemption. It researched the origin of the redemption law from past to the present and analyzed the problem of unclear provisions of redemption law. It also studied the implementation of People Protection Act in the redemption of agricultural land or residence contracts, B.E. 2562 (2019) in order to use the summary to solve the current problems on redemption law effectively and further efficiency.

The People Protection Act in the Redemption of Agricultural Land or Residence Contract, B.E.2562(2019) emphasize on the seller protection due to the contract of agricultural land or residence in order to receive justice from such contract, correct the shortcoming and ambiguous the redemption law of Thailand Civil and Commercial Code. The People Protection Act in the Redemption of Agricultural Land or Residence Contract, B.E.2562(2019) not only provide the improved contractual terms, with explicit justice, for seller of agricultural land or residence in which clarify the rights and duties of both parties but also provide the duty of government officials in determining and investigating the validity of the redemption agreement with proper facilitation, for instances; the process on placing property, as well as ruling the dispute of such sale with right of redemption as the case under the Consumer Protection Law so that the party who suffer by such contract could receive compensation as the remedy with swiftness, economy and efficiency in which lead to equality reducing and justice improvement for the society. However, the People Protection Act in the Redemption of Agricultural Land or Residence Contract, B.E.2562(2019) provide the enforcement merely for the case of agricultural land or residence contract which does not include the sale with right of redemption of movable property nor the movable property without for agricultural land and residential purpose in which caused injustice for the seller as before. Adversely, the issue of the redemption cost and the period or the extension term of the redemption still exist since the aforementioned Act does not prescribe such term and condition.

Therefore, the researcher suggest that it is necessary to correct and enact the scope of enforcement on the People Protection Act in the Redemption of Agricultural Land or Residence Contract,

B.E.2562(2019) by providing the case of the sale with right of redemption of all kinds and purposes of movable property in order to improve justice particularly for the seller. Moreover, it is essential to prescribe the term and condition of redemption cost that the costs of redemption shall borne by both parties and also the juristic act on the period or the extension term of the redemption that, for the validity of the contract, shall be made in writing and registered by the competent official in order to maintain justice and provide the efficient redemption law as well.

## 1. บทนำ

ปัจจุบันปัญหาความไม่เป็นธรรมในกฎหมายขายฝากยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะการทำสัญญาขายฝากของเกษตรกรถือว่าเป็นปัญหาที่สะสมมานาน เนื่องจากการไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบด้วยเพราะคิดเรื่องเงื่อนไขเอกสาร หรือระยะเวลาการทำสัญญา จึงทำให้เกษตรกรที่มีความจำเป็นต้องใช้เงินหันไปกู้ยืมเงินจากนายทุนแทนการกู้ยืมจากสถาบันการเงินเพราะสะดวก รวดเร็ว การทำสัญญาขายฝากจึงเป็นที่นิยมใช้ เพราะสัญญาขายฝากเป็นการ โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ไปยังผู้ซื้อฝากทันทีนับตั้งแต่วันที่ทำสัญญาขายฝากจึงกลายเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ส่งผลให้ที่ดินที่ขายฝากเปลี่ยนมือจากเกษตรกรไปเป็นของนายทุน ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้เกษตรกรสูญเสียที่ดินทำมาหากิน ปัญหาของกฎหมายขายฝากที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ขายฝาก มีประเด็นพิจารณา คือ ประการแรก ปัญหาเรื่องการกำหนดสินไถ่ ซึ่งผู้ซื้อฝากมักกำหนดสินไถ่ในจำนวนค่อนข้างสูงเพราะขอมหวังกำไรที่จะได้จากการซื้อฝาก โดยในทางปฏิบัติราคาขายฝากที่แท้จริงจะไม่ถูกระบุไว้ในสัญญา เป็นแต่เพียงราคาตามที่จดทะเบียนไว้เท่านั้น โดยผู้ขายฝากจะได้รับเงินไปน้อยกว่าที่ระบุไว้ในสัญญา เมื่อถึงกำหนดไถ่ ผู้ขายฝากต้องไถ่ตามราคาที่ขายฝาก ซึ่งก็คือราคาที่จดทะเบียนขายฝากไว้ กรณีที่เกิดขึ้นนี้จึงเป็นการเอาเปรียบ และไม่เป็นธรรมกับผู้ขายฝากอย่างยิ่ง ประการต่อมา ตามบทบัญญัติมาตรา 499 วรรคสอง มีความไม่ชัดเจนของกฎหมาย คำว่า “ราคาขายฝากที่แท้จริง” ทำให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมาย<sup>1</sup> ปัญหาที่สาม คือ สิทธิของผู้ซื้อฝากที่กฎหมายขายฝากได้ให้สิทธิประโยชน์กับผู้ซื้อฝากมากเกินไป นอกจากผู้ซื้อฝากจะได้รับประโยชน์ตอบแทนจากการกำหนดสินไถ่ไว้ล่วงหน้าแล้ว ผู้ซื้อฝากยังมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินกับสิทธิที่จะได้ดอกผลจากทรัพย์สินขายฝาก เมื่อผู้ซื้อฝากหาประโยชน์จากที่ดินได้แล้ว ก็ไม่ควรคิดประโยชน์จากตอบแทน (ดอกเบี้ย) กับผู้ขายฝากอีก ปัญหาที่สี่ คือ ปัญหาเรื่องค่าฤชาธรรมเนียมที่ขายฝาก ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 500 กำหนดให้ผู้ขายฝากเป็นผู้ชำระค่าฤชาธรรมเนียมการทำสัญญาขายฝากและการไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝาก ซึ่งไม่เป็นธรรมกับผู้ขายฝาก ปัญหาที่ห้า คือ ปัญหาเรื่องการขายกำหนดเวลาไถ่ ประมวล

---

<sup>1</sup> ศนันท์กรณ์ โสติพิพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน 2560), น.324-326

<sup>2</sup> ศนันท์กรณ์ โสติพิพันธุ์, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1, น.331-332

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 496 กฎหมายกำหนดให้ผู้สัญญาทำสัญญาขายกำหนดระยะเวลาได้ แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดว่าการทำสัญญาขายระยะเวลาได้ทรัพย์สินต้องทำหลักฐานเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงาน จึงเป็นบทกฎหมายที่มีความบกพร่อง<sup>3</sup>

แม้ว่าสัญญาขายฝากจะมีปัญหาทำให้ผู้ขายฝากไม่ได้รับความเป็นธรรม แต่กฎหมายขายฝากยังคงมีความจำเป็นโดยถือเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชน โดยเฉพาะเกษตรกรซึ่งมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าและอาจได้รับความเดือดร้อนจากการที่ต้องสูญเสียที่ดินทำกิน รัฐจึงได้บัญญัติกฎหมายขายฝากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ใช้บังคับกับการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือการขายฝากที่อยู่อาศัยซึ่งผู้ขายฝากเป็นบุคคลธรรมดา โดยมีสาระสำคัญในเรื่องแบบและเนื้อหาของสัญญาขายฝาก จำนวนเงินได้ กำหนดเวลาได้ ระบบพิจารณาคดี สิทธิและหน้าที่ของผู้ขายฝากและผู้ซื้อฝาก โดยมุ่งหวังที่จะขจัดความเหลื่อมล้ำและส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม

## 2. ประวัติความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของสัญญาขายฝาก

จากการศึกษาประวัติความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของกฎหมายขายฝากของประเทศไทยนั้น มีใช้บังคับตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาโดยมีลักษณะคล้ายกับสัญญาจำนำ โดยเป็นสัญญาประกันหนี้หนึ่ง ต่อมาได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กฎหมายขายฝากจึงนำไปบัญญัติไว้ในหมวดการซื้อขาย โดยกฎหมายขายฝากของไทยได้รับแนวคิดมาจากกฎหมายต่างประเทศให้มีลักษณะเป็นการทำสัญญาซื้อขายอย่างชัดเจน แต่ก็ไม่ได้เปลี่ยนแนวความคิดโดยยังคงมีลักษณะเป็นสัญญาประกันหนี้เงินกู้ประเภทหนึ่ง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายเรื่อง เช่น ปัญหาเรื่องกำหนดจำนวนเงินได้ ตามมาตรา 499 ปัญหาการกำหนดเวลาการใช้สิทธิได้ทรัพย์สินซึ่งขายฝาก ตามมาตรา 496 และปัญหาเรื่องการใช้สิทธิได้ ตามมาตรา 492 เป็นต้น แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในปี พ.ศ.2541 แต่บทบัญญัติของกฎหมายก็ยังคงขาดความชัดเจนและไม่อาจแก้ไขประเด็นปัญหาที่สำคัญของกฎหมายขายฝากซึ่งเป็นปัญหาที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมาเป็นระยะเวลายาวนานได้เสียทั้งหมด

## 3. ลักษณะของลักษณะสัญญาขายฝาก เปรียบเทียบกับสัญญาจำนอง จำนำ ปัญหากฎหมายขายฝากในปัจจุบัน และลักษณะสัญญาขายฝากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562

เนื่องจากสัญญาขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีข้อบกพร่อง ขาดความชัดเจน ทำให้ผู้ซื้อฝากอาศัยช่องว่างของกฎหมายเอาเปรียบผู้ขายฝาก นักวิชาการหลายท่านจึงมีความเห็นว่าควร

---

<sup>3</sup> ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์, อ่างแล้วเชิงอรธที่ 1, น.322-324 ; ไพจิตร บุญญพันธ์, บทบัญญัติลักษณะขายฝากตามกฎหมายใหม่ที่ผิดพลาด, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่29, ฉบับที่ 2, มิถุนายน 2542, น.306-309

ยกเลิกระบบสัญญาขายฝากเสีย แต่ปรากฏว่าสัญญาขายฝากยังคงได้รับความนิยมนเพราะผู้ที่ทำสัญญาขายฝากส่วนใหญ่จะเป็นเกษตรกร ชาวไร่ ชาวนา และบุคคลทั่วไปที่มีรายได้น้อยแต่มีทรัพย์สินเป็นอสังหาริมทรัพย์ เมื่อบุคคลดังกล่าวประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินหรือต้องการเงินลงทุนเร่งด่วน บุคคลเหล่านี้มักหาวิธีการกู้ยืมเงิน โดยนำทรัพย์สินไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงิน แต่การกู้ยืมเงินจากธนาคารในระบบมักมีเงื่อนไขเรื่องการจัดเตรียมเอกสาร ความล่าช้าในการที่ธนาคารอนุมัติวงเงินกู้ จึงไม่อาจเยียวยาสภาพคล่องได้ ทำให้บุคคลเหล่านี้หันมาใช้วิธีการกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้ยนอกระบบ เจ้าหนี้ยเงินกู้ถือเป็นผู้มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่ายอมมีสิทธิเลือกที่จะใช้นิติกรรมใดในการทำสัญญา สัญญาขายฝากจึงเป็นเครื่องมือของเจ้าหนี้ยในการหาประโยชน์จากผู้ที่มีความเดือดร้อนทางการเงิน โดยสัญญาขายฝากเป็นการประกันการชำระหนี้เงินกู้ที่เป็นประโยชน์กับเจ้าหนี้ยมากที่สุดเมื่อเทียบกับการทำสัญญาจำนอง หรือจำนำ โดยเฉพาะการนำที่ดินไปเป็นหลักประกันการขายฝาก เพราะหากผู้ขายฝากไม่ได้ทรัพย์สินภายในระยะเวลาขายฝากแล้ว ทรัพย์สินที่ขายฝากนั้นยอมตกเป็นสิทธิเด็ดขาดของผู้ซื้อฝาก อีกทั้งผู้ซื้อฝากที่เป็นนายทุนเงินกู้มักอาศัยช่องว่างของกฎหมายขายฝากเพื่อเอาเปรียบผู้ขายฝาก จนทำให้ผู้ขายฝากต้องสูญเสียที่ดินไปในที่สุด

สำหรับกฎหมายขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ได้มีการแก้ไขเมื่อปี พ.ศ.2541 แต่ก็เป็นแก้ไขเพียงบางมาตรา ในความเป็นจริงแล้ว ยังมีทบทบัญญัติที่ยังคลุมเครือและขาดความชัดเจน โดยปัจจุบันยังคงเป็นปัญหาอยู่ เช่น การกำหนดสินไถ่ที่สูงเกินควร หรือกรณีผู้ซื้อฝากหลีกเลี่ยงไม่ยอมให้มีการไถ่จนเป็นเหตุให้ผู้ขายฝากต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไปโดยไม่ชอบธรรม รวมถึงการกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิไถ่ในสัญญาขายฝากในระยะเวลาสั้นๆ ซึ่งทำให้ผู้ขายฝากไม่สามารถใช้สิทธิไถ่ได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยเป็นปัญหาที่ทำให้ผู้ขายฝากไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการทำสัญญาขายฝาก

รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และปัญหาการสูญเสียที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินอันเนื่องมาจากการทำสัญญาขายฝาก การไม่ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาขายฝาก จนกลายเป็นปัญหาสังคมในปัจจุบัน จึงได้มีการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ประกาศวันที่ 16 เมษายน 2562) เป็นต้นไป โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ มุ่งเน้นให้ความคุ้มครองแก่ผู้ขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นเกษตรกรและประชาชนทั่วไปที่จำเป็นต้องใช้การขายฝากที่ดินเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดมาตรการควบคุมการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยไว้เป็นการเฉพาะ ได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ขายฝากและผู้ซื้อฝากไว้อย่างชัดเจน มีการให้ความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าตรวจสอบความถูกต้องของสัญญา การอำนวยความสะดวกและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ขายฝากในขั้นตอนการวางทรัพย์ รวมทั้งการกำหนดให้ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการขายฝากนี้เป็นคดีผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค เพื่อให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างเสริมความเป็นธรรมขึ้นในสังคม

#### 4. วิเคราะห์ปัญหากฎหมายขายฝากโดยการนำพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562 มาใช้

ปัญหาแรก คือ เรื่องการกำหนดสินไถ่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 499 สินไถ่นี้ผู้ซื้อฝากและผู้ขายฝากอาจตกลงกันได้ไว้ล่วงหน้าว่าต้องไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากนั้นด้วยเงินจำนวนเท่าใด ซึ่งผู้ซื้อฝากมักกำหนดสินไถ่ในจำนวนค่อนข้างสูงเพราะยอมหวังกำไรที่จะได้จากการซื้อฝาก ในทางปฏิบัติ ผู้ซื้อฝากจะหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยใส่จำนวนเงินที่คำนวณประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ แล้วมักเกินกว่าร้อยละสิบห้าต่อปี ราคาขายฝากที่แท้จริงจะไม่ถูกระบุไว้ในสัญญา เป็นแต่เพียงราคาตามที่จดทะเบียนไว้เท่านั้น โดยผู้ขายฝากจะได้รับเงินไปน้อยกว่าที่ตกลงกันในสัญญา กรณีที่เกิดขึ้นนี้จึงก่อให้เกิดการเอาเปรียบและไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งกับผู้ขายฝาก ในบางกรณีที่ผู้ซื้อฝากกำหนดสินไถ่ในจำนวนค่อนข้างสูง ทำให้ผู้ขายฝากไม่สามารถไถ่ถอนทรัพย์สินคืนได้ภายในกำหนดระยะเวลา และสูญเสียที่ดินไปอย่างง่ายดาย โดยเฉพาะผู้ขายฝากที่มีฐานะยากจนหรือมีความอ่อนแอในทางเศรษฐกิจ ยากที่จะหาเงินมาไถ่ถอนได้ และปัญหาบทบัญญัติมีความไม่ชัดเจน โดยมาตรา 499 วรรคสอง กำหนดว่า “สินไถ่.....ให้ไถ่ได้ตามราคาขายฝากที่แท้จริงรวมประโยชน์ตอบแทนร้อยละสิบห้าต่อปี” ซึ่งแสดงว่ายังจะต้องฟังข้อเท็จจริงให้ได้ความว่า ราคาขายฝากที่แท้จริงตามสัญญาขายฝากที่ทำกันนั้นมีจำนวนเท่าใดกันแน่ จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมาย

เมื่อศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองฯ มาตรา 8 วรรคสอง กฎหมายได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ตรวจสอบหนังสือสัญญาขายฝากว่ามีรายการครบถ้วนตามเนื้อหาของสัญญาหรือไม่ด้วย โดยเฉพาะราคาที่ขายฝาก จำนวนสินไถ่ วันที่ขายฝากและกำหนดวันที่ครบกำหนดไถ่ การตรวจสอบเนื้อหาของสัญญาของพนักงานเจ้าหน้าที่เช่นนี้ ถือได้ว่าเป็นการช่วยเหลือผู้ขายฝาก สามารถตรวจสอบได้ว่าผู้ขายฝากจะได้รับเงินตามราคาที่ขายฝากที่ระบุไว้ในสัญญาหรือไม่ หรือจำนวนสินไถ่ที่กำหนดไว้ในสัญญาเมื่อคำนวณแล้วต้องไม่เกินร้อยละสิบห้าต่อปี การกำหนดหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ตรวจสอบสัญญาเช่นนี้ จึงถือว่าเป็นการช่วยเหลือผู้ขายฝากและเป็นประโยชน์กับผู้ขายฝากอย่างมาก และมาตรา 8 วรรคสาม พระราชบัญญัตินี้ บัญญัติว่า “จำนวนสินไถ่จะกำหนดไว้สูงกว่าราคาขายฝากก็ได้ เมื่อคำนวณเป็นดอกเบี้ยแล้วต้องไม่เกินร้อยละสิบห้าต่อปี” “ราคาขายฝาก”ตามพระราชบัญญัตินี้ จึงหมายถึงราคาขายฝากตามที่กำหนดไว้ในสัญญาเท่านั้น ต่างกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ต้องหาให้ได้ก่อนว่า ราคาขายฝากที่แท้จริง คือจำนวนเท่าใด ผู้เขียนจึงมีความเห็นบทบัญญัติมาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นบทบัญญัติที่มีความชัดเจนขึ้น ทำให้ผู้ใช้กฎหมายเข้าใจ และสามารถใช้กฎหมายได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ปัญหาที่สอง คือ การกำหนดระยะเวลาสำหรับการไถ่ทรัพย์สิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 494 กฎหมายกำหนดกรอบแห่งระยะเวลาในการไถ่ทรัพย์สินไว้ว่า กรณีทรัพย์สินที่ขายฝากเป็นอสังหาริมทรัพย์ ผู้ขายฝากต้องไถ่ทรัพย์สินภายในกำหนด 10 ปี แต่ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ ต้องไถ่ทรัพย์สินภายในกำหนด 3 ปี ซึ่งตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญาและหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดง

เจตนา คู่สัญญาข่อมสามารถกำหนดเวลาในการไถ่ทรัพย์สินไว้ในสัญญาเท่าใดก็ได้ การตกลงเรื่องระยะเวลาขายฝากของคู่สัญญา แม้ว่าพื้นฐานของหลักการนี้คู่สัญญาควรมีอำนาจต่อรองเท่าเทียมกันก็ตาม แต่ในความเป็นจริงผู้ซื้อฝากเป็นผู้มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าผู้ขายฝาก มักเอาเปรียบในการทำสัญญา โดยกำหนดระยะเวลาขายฝากสั้นๆ ทำให้ผู้ขายฝากไม่สามารถหาเงินมาไถ่ถอนทรัพย์สินที่ขายฝากได้ทันภายในกำหนดระยะเวลาอันสั้นและต้องสูญเสียทรัพย์สินที่ขายฝากไปในที่สุด

เมื่อศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองฯ มาตรา 10 วรรคแรก กฎหมายกำหนดว่าสัญญาขายฝากจะกำหนดเวลาไถ่ต่ำกว่าหนึ่งปีหรือเกินสิบปีไม่ได้ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดระยะเวลาในการไถ่ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยไว้ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการใช้สิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากไว้ที่ 1 ปี เพื่อป้องกันมิให้ผู้ซื้อฝากกำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากในระยะเวลาสั้นๆ และบีบให้ผู้ขายฝากนำเงินมาไถ่ทรัพย์สิน มาตรา 10 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองฯ จึงเป็นการแก้ปัญหาการกำหนดระยะเวลาไถ่ทรัพย์สินในช่วงระยะเวลาสั้นๆ และช่วยเหลือผู้ขายฝากที่ไม่มีอำนาจต่อรองในการทำสัญญากับผู้ขายฝากได้มากยิ่งขึ้น

ปัญหาที่สาม คือ การใช้สิทธิไถ่ทรัพย์สินขายฝากก่อนครบกำหนดไถ่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้กำหนดว่าในกรณีที่ผู้ขายฝากไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากก่อนครบกำหนดตามสัญญาขายฝากผู้ขายฝากต้องชำระสินไถ่ให้ผู้ซื้อฝากเต็มจำนวนตามที่กำหนดในสัญญา หรือชำระสินไถ่ลดลงตามอัตราส่วนของระยะเวลาไถ่ที่ลดลง กรณีนี้เพื่อให้ผู้ขายฝากได้รับความเป็นธรรมแล้ว จำนวนสินไถ่ควรจะลดลงตามอัตราส่วนของระยะเวลาไถ่ที่ลดลง ในทางกลับกันผู้ซื้อฝากก็มีสิทธิเรียกค่าขาดประโยชน์จากการไถ่ทรัพย์สินก่อนครบกำหนดสัญญาได้ด้วยเช่นกัน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย

เมื่อศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองฯ มาตรา 10 วรรคสอง กฎหมายได้บัญญัติให้สิทธิผู้ขายฝากไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากก่อนครบกำหนดเวลาไถ่ได้ โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้ 1.) กรณีที่จำนวนสินไถ่ที่กำหนดตามสัญญาสูงกว่าราคาขายฝาก ให้ลดสินไถ่ในส่วนที่สูงกว่านั้นลงตามอัตราส่วนของระยะเวลาไถ่จริงที่ลดลง 2.) ผู้ซื้อฝากมีสิทธิเรียกค่าเสียหายโอกาสตามที่กำหนดไว้ในสัญญาขายฝากได้ แต่ต้องไม่เกินร้อยละสองต่อปีของจำนวนราคาซื้อขายฝากคำนวณตามระยะเวลาที่เหลืออยู่ก่อนครบกำหนดเวลาไถ่เดิม การที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณสินไถ่ที่ผู้ขายฝากใช้สิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากก่อนครบกำหนดเวลาไถ่ และกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณค่าเสียหายโอกาสให้กับผู้ซื้อฝากเช่นนี้แล้ว บทบัญญัติมาตรานี้มีความชัดเจนได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์การคำนวณสินไถ่และค่าเสียหายโอกาส ซึ่งเป็นประโยชน์กับทั้งผู้ขายฝากและผู้ซื้อฝาก

ปัญหาที่สี่ คือ สิทธิของผู้ซื้อฝาก นอกจากจะได้รับสินไถ่ตามสัญญาขายฝากแล้ว ผู้ซื้อฝากยังมีสิทธิใช้สอย สิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินที่ขายฝาก หรือมีสิทธิที่จะได้รับดอกผลจากทรัพย์สินที่ขายฝากได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ซึ่งกฎหมายขายฝากมีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ซื้อฝากมากเกินไป จึงเป็นการตอกย้ำซ้ำเติมผู้ขายฝากที่มักจะเป็นผู้ที่อำนาจต่อรองน้อยให้ได้รับความลำบากมากขึ้นไปอีก

เมื่อศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองฯ มาตรา 12 และมาตรา 13 กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ขายฝากมีสิทธิใช้ครอบครอง ใช้สอยและถือเอาประโยชน์จากทรัพย์สินที่ขายฝากได้ ไม่ว่าผู้ขายฝากจะใช้ สิทธิเองหรือเอาให้บุคคลอื่นใช้สอยทรัพย์สินก็ได้ และค่าตอบแทนที่ผู้ซื้อฝากได้รับจากการให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝากนั้น กฎหมายกำหนดให้ถือว่าเงิน ทรัพย์สิน ประโยชน์ หรือค่าตอบแทนดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของเงินไถ่ที่ได้ชำระแล้ว(มาตรา 8 วรรคสี่) ผู้เขียนมีความเห็นว่า การทำสัญญาขายฝากนอกจากผู้ขายฝากจะได้รับเงินจากราคาขายฝากแล้ว ผู้ขายฝากยังคงมีสิทธิใช้สอย ได้ดอกผล หรือได้ประโยชน์ใด ๆ จากทรัพย์สินที่ขายฝากด้วยและไม่ต้องชำระค่าตอบแทนให้ผู้ซื้อฝาก ทำให้ผู้ขายฝากมีโอกาสในการที่จะรวบรวมเงินมาชำระเงินไถ่และนำทรัพย์สินกลับไปเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองได้สูงขึ้น การทำสัญญาขายฝากนี้จึงไม่ใช่เรื่องที่ผู้ซื้อฝากจะได้รับประโยชน์แต่ฝ่ายเดียวต่อไปหรือเป็นเรื่องกฎหมายขายฝากเอื้อประโยชน์กับผู้ซื้อฝากเกินไป แต่เป็นกฎหมายที่มีความเป็นธรรมกับผู้ขายฝากด้วย

ปัญหาที่ห้า คือ เหตุขัดขวางการใช้สิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝาก เพราะผู้ซื้อฝากปฏิเสธรับการไถ่มักหลบเลี่ยงไม่อยู่รอรับการไถ่ เมื่อผู้ขายฝากไปขอใช้สิทธิไถ่ทรัพย์สินไถ่ครบกำหนดเวลา หรือในวันสุดท้ายของกำหนดเวลาไถ่ ทำให้ผู้ขายฝากไม่สามารถใช้สิทธิไถ่ทรัพย์สินได้ และกรณีเกิดเหตุสุดวิสัยโดยเป็นเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดเกิดขึ้น เช่น น้ำท่วมฉับพลัน เส้นทางชำรุดถนนตัดขาด เกิดแผ่นดินไหว หรือผู้ขายฝากอาจจะประสบอุบัติเหตุ หรือเจ็บป่วยกะทันหัน โดยเหตุที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นความผิดของผู้ขายฝาก เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้มีบทบัญญัติให้ขายระยะเวลาไถ่ออกไป หากผู้ขายฝากต้องประสบเหตุขัดขวางการใช้สิทธิไถ่ดังกล่าว และมีผลทำให้สิทธิไถ่ของผู้ขายฝากต้องสิ้นสุดลงเพราะเหตุว่าผู้ขายฝากต้องประสบกับเหตุขัดขวางการใช้สิทธิไถ่ดังเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเช่นนี้และไม่ใช่ความผิดของผู้ขายฝาก ย่อมไม่เป็นธรรมกับผู้ขายฝาก และการที่ผู้ซื้อฝากปฏิเสธการใช้สิทธิไถ่ของผู้ขายฝากถือว่าเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้ซื้อฝากอาศัยช่องว่างของกฎหมายนี้เอาเปรียบผู้ขายฝากได้

เมื่อศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองฯ มาตรา 18 กรณีที่ผู้ขายฝากไม่อาจใช้สิทธิไถ่กับผู้ซื้อฝากได้โดยไม่ใช่ความผิดของผู้ขายฝาก กฎหมายกำหนดให้ผู้ขายฝากมีสิทธิวางทรัพย์สินอันเป็นเงินไถ่ ต่อสำนักงานวางทรัพย์สิน หรือสำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝากได้ภายใน 30 วันนับแต่วันถึงกำหนดเวลาไถ่หรือนับแต่วันที่เหตุที่ทำให้ไม่อาจใช้สิทธิไถ่สิ้นสุดลง โดยให้ถือว่าเป็นกรณีที่ผู้ขายฝากได้ไถ่ทรัพย์สินภายในกำหนดเวลาไถ่แล้ว กฎหมายได้เพิ่มสถานที่วางทรัพย์สินนอกเหนือไปจากสำนักงานวางทรัพย์สิน คือ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝาก เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ขายฝาก และเพิ่มโอกาสให้ผู้ขายฝากสามารถชำระเงินไถ่ได้ทันภายในเวลาที่กำหนด กฎหมายมาตรานี้ถือว่าช่วยลดปัญหาการสูญเสียที่ดินที่ขายฝากเพราะผู้ขายฝากต้องประสบเหตุขัดขวางการใช้สิทธิไถ่

ปัญหาที่หก คือ ค่าฤชาธรรมเนียมในการทำสัญญาขายฝากซึ่งผู้ซื้อได้ออกไป และค่าฤชาธรรมเนียมในการไถ่ทรัพย์สิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้ผู้ขายฝากต้องชำระค่าฤชาธรรมเนียมทั้งการขายฝากและการไถ่ทรัพย์สิน โดยต้องเสียค่าธรรมเนียมร้อยละ 2 ของราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน



นอกจากนี้ยังมีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ด้วย เช่น ภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย ภาษีธุรกิจเฉพาะ ซึ่งถ้าใช้หลักความเป็นธรรม แล้ว ผู้ขายฝากควรจ่ายเฉพาะค่าฤชาธรรมเนียมการไถ่ทรัพย์สินเท่านั้น ปัญหาการชำระค่าฤชาธรรมเนียมทั้งการขายฝากและการไถ่ทรัพย์สินนี้ จึงไม่เป็นธรรมกับผู้ขายฝาก และเมื่อศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองฯ แล้ว กฎหมายไม่ได้บัญญัติเรื่องค่าฤชาธรรมเนียมไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นจึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา 6 วรรคหนึ่ง) ผู้เขียนมีความเห็นว่าปัญหาเรื่องค่าฤชาธรรมเนียมนี้ผู้ขายฝากยังไม่ได้รับความเป็นธรรม

ปัญหาที่เจ็ด คือ แบบของสัญญาในการขายระยะเวลาการไถ่ทรัพย์สิน บทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการขายกำหนดเวลาไถ่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 496 วรรคสอง โดยระยะเวลาในการไถ่ทรัพย์สินคืน ถือเป็นสาระสำคัญของสัญญาขายฝากที่อาจส่งผลกระทบต่อไม่เพียงแต่ผู้ซื้อฝากเท่านั้น แต่รวมถึงบุคคลใด ๆ ก็ตามที่ได้รับโอนทรัพย์สินหรือรับโอนสิทธิเหนือทรัพย์สินที่ขายฝาก ดังนั้น การขายระยะเวลาไถ่จึงต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนด้วยจึงจะถูกต้อง หากการขายระยะเวลาไถ่ไม่นำไปจดทะเบียนหรือจดทะเบียนแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ บุคคลภายนอกย่อมไม่สามารถจะทราบถึงเวลาที่ขายได้ บทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการขายกำหนดเวลาไถ่ตามมาตรา 496 วรรคสอง จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่บกพร่อง และเมื่อศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองฯ แล้ว มาตรา 10 วรรคสาม กฎหมายให้ขายกำหนดเวลาไถ่ได้ แต่ไม่ได้บัญญัติเรื่องแบบของสัญญาขายกำหนดเวลาไถ่ไว้เป็นการเฉพาะ แม้ว่าจะเปรียบเทียบที่ดิน<sup>4</sup> จะได้ว่าหลักเกณฑ์การจดทะเบียนการขายระยะเวลาไถ่ไว้แล้วก็ตาม แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า เพื่อให้มีความชัดเจนของกฎหมาย ควรบัญญัติเรื่องการขายระยะเวลาไถ่ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อไม่ให้กฎหมายมีความบกพร่องเหมือนกับมาตรา 496 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ปัญหาที่แปด คือ ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายขายฝาก เนื่องจากผู้ขายฝากส่วนใหญ่มักเป็นเกษตรกร หรือเป็นชาวบ้านที่ขาดความรู้ ความเข้าใจเรื่องกฎหมายและกระบวนการทางกฎหมายขายฝาก โดยอาจไม่รู้ถึงผลของกฎหมายที่เกิดจากการไม่ใช้สิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากคืนว่าจะมีผลรุนแรงถึงขนาดที่ต้องสูญเสียที่ดินของตนได้อย่างง่ายดาย ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายขายฝากก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาการสูญเสียที่ดินทำกินของเกษตรกร

ประการสุดท้าย พระราชบัญญัติคุ้มครองฯ นอกจากจะแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องของสัญญาขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ยังได้บัญญัติเรื่องสิทธิหน้าที่ของผู้ซื้อฝากและผู้ขายฝากไว้ให้มีความชัดเจนด้วย ดังนี้

---

<sup>4</sup> เปรียบเทียบที่ดิน ว่าด้วยการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.2562

1. หน้าที่ของผู้ซื้อฝากในการแจ้งกำหนดเวลาไถ่และจำนวนสินไถ่ (มาตรา 17) กฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ซื้อฝากที่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ขายฝากทราบ โดยต้องแจ้งก่อนครบกำหนดเวลาไถ่ไม่น้อยกว่า 3 เดือนแต่ไม่มากกว่า 6 เดือน หากผู้ซื้อฝากไม่มีหนังสือแจ้งดังกล่าว กฎหมายให้ขยายกำหนดระยะเวลาไถ่ทรัพย์สินออกไปอีก 6 เดือน และผู้ขายฝากมีหน้าที่ชำระสินไถ่เพียงเท่าที่กำหนดไว้ในสัญญาเท่านั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าบทบัญญัตินี้เป็นประโยชน์กับผู้ขายฝาก ช่วยทำให้ผู้ขายฝากมีระยะเวลาจัดเตรียมเงินที่จะนำมาไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากได้ ทำให้ผู้ขายฝากทราบได้ว่าจะต้องชำระสินไถ่กับใครและสถานที่ใด แม้ว่าการที่กฎหมายกำหนดบทลงโทษผู้ซื้อฝากที่ไม่ส่งหนังสือแจ้งให้ผู้ขายฝากทราบ โดยให้ขยายเวลาไถ่ทรัพย์สินออกไปอีก 6 เดือนและได้รับสินไถ่เพียงเท่าที่กำหนดไว้ในสัญญาเท่านั้น จึงเป็นการเพิ่มหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับผู้ซื้อฝากและอาจส่งผลเสียกับผู้ซื้อฝากก็ตาม แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรคำนึงถึงผู้ขายฝากมากกว่าเพราะถือว่าเป็นผู้ที่อ่อนแอในทางเศรษฐกิจ

2. หน้าที่ของผู้ขายฝากการส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินที่ขายฝาก (มาตรา 19) เนื่องจากตาม มาตรา 12 และมาตรา 13 กฎหมายได้ให้สิทธิผู้ขายฝากในการครอบครอง ใช้อาศัย หรือให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือเพื่ออยู่อาศัย หากผู้ขายฝากไม่ได้ใช้สิทธิไถ่ทรัพย์สินภายในเวลาที่กำหนด ผู้ขายฝากต้องส่งมอบทรัพย์สินที่ขายฝากตามสภาพที่เป็นอยู่ในเวลานั้น โดยผู้ซื้อฝากต้องยินยอมให้ผู้ขายฝากหรือบุคคลอื่นเข้าไปเก็บหรือขนย้ายผลิตผลเกษตรกรรมภายในเวลา 6 เดือนนับแต่วันครบกำหนดเวลาไถ่ เพื่อให้สิทธิในการเก็บเกี่ยวผลิตผลได้เสร็จสิ้น ผู้เขียนเห็นด้วยกับการที่กฎหมายบัญญัติให้สิทธิผู้ขายฝากเข้าไปเก็บหรือขนย้ายผลิตผลเกษตรกรรมเช่นนี้เพราะถือว่ากฎหมายให้ความเป็นธรรมกับผู้ขายฝากซึ่งมักมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าผู้ซื้อฝาก แต่บทบัญญัตินี้ก็ทำให้ผู้ซื้อฝากต้องเสียสิทธิในการเข้าครอบครอง ใช้อาศัย ที่ดินถึง 6 เดือน ซึ่งอาจจะไม่เป็นธรรมกับผู้ซื้อฝาก

แม้ว่ากฎหมายขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะทำให้ผู้ขายฝากไม่ได้รับความเป็นธรรมก็ตาม แต่กฎหมายขายฝากก็ยังเป็นที่นิยมเพราะเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนที่มีความเดือดร้อนด้านการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกร ชาวไร่ ชาวนา ที่นำที่ดินไปเป็นหลักประกัน รัฐบาลจึงได้ตรากฎหมายขายฝากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ใช้อย่างกว้างขวางกับการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือการขายฝากที่อยู่อาศัยซึ่งผู้ขายฝากเป็นบุคคลธรรมดา โดยมุ่งคุ้มครองผู้ขายฝากที่เป็นเกษตรกรหรือประชาชนที่มีอำนาจต่อรองน้อย เมื่อผู้เขียนได้วิเคราะห์พระราชบัญญัติคุ้มครองฯ และนำไปเปรียบเทียบกับกฎหมายขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว พบว่าพระราชบัญญัตินี้ให้ความเป็นธรรมกับผู้ขายฝากในการทำสัญญาขายฝากมากขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์กับผู้ขายฝากอย่างมาก แต่พระราชบัญญัติคุ้มครองฯ บัญญัติขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือบรรดาผู้ขายฝากที่เป็นเกษตรกรหรือประชาชนผู้มีรายได้น้อยและถูกเอารัดเอาเปรียบ โดยมีขอบเขตการบังคับใช้เฉพาะการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือการขายฝากที่อยู่อาศัยเท่านั้น ไม่รวมถึงการทำสัญญาขายฝากสังหาริมทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ผู้เขียนมีความเห็นว่าการร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นมาอาจทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมจากการทำสัญญาขายฝาก

ได้ทั้งหมด คงมีเพียงเฉพาะกลุ่มเกษตรกร หรือบุคคลทั่วไปที่ทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือ การขายฝากที่อยู่อาศัยเท่านั้น ที่จะได้ประโยชน์จากราชบัญญัติฉบับนี้เท่านั้น และยังคงมีปัญหาเรื่องค่า ฤชาธรรมเนียม และปัญหาเรื่องแบบของสัญญาในการขายระยะเวลาไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากที่ พระราชบัญญัติคุ้มครองฯ ไม่ได้บัญญัติไว้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการ ทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ขาย ฝากนั้น ก็ยังคงมีข้อบกพร่องอยู่

## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาความไม่เป็นธรรมของผู้ขายฝากในการทำสัญญาขายฝาก ปัญหาความไม่ชัดเจน ข้อบกพร่องของกฎหมายขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เมื่อ วิเคราะห์การนำพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่ อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 มาใช้แก้ปัญหาแล้ว พบว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองฯ ยังมีความบกพร่องอยู่ โดยผู้เขียน ขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

5.2.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือ ที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 บัญญัติขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือบรรดาผู้ขายฝากที่เป็นเกษตรกรหรือประชาชนผู้มีรายได้น้อยและถูกเอารัดเอาเปรียบ โดยมีขอบเขตการบังคับใช้เฉพาะการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือการขายฝากที่อยู่อาศัยเท่านั้น ไม่รวมถึงการทำสัญญาขายฝากสังหาริมทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ทำให้พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาผู้ขายฝากไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการทำสัญญาขาย ฝากได้ทั้งหมด

ผู้เขียนขอเสนอให้เพิ่มเติมขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำ สัญญาขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 โดยให้มีผลบังคับใช้กับการขายฝาก อสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ขายฝากทุกคน

5.2.2 เรื่องค่าฤชาธรรมเนียม ผู้เขียนเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่การชำระ ค่าธรรมเนียมการขายฝาก และค่าธรรมเนียมการไถ่ทรัพย์สิน โดยบัญญัติ “ค่าฤชาธรรมเนียมทำสัญญาขายฝาก นั้น ผู้ซื้อฝากผู้ขายฝากพึงออกใช้เท่ากันทั้งสองฝ่าย” ซึ่งเป็นธรรมกับคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย

5.2.3 เพิ่มเติมบทบัญญัติการทำนิติกรรมตามแบบ กรณีคู่สัญญาตกลงขายระยะเวลาไถ่ ทรัพย์สินที่ขายฝาก โดยต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะชอบด้วยกฎหมาย แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7 วรรคหนึ่ง ว่า “การขายฝาก และการขายกำหนดเวลาไถ่ ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและ จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นโมฆะ”

5.2.4 เรื่องการขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายขายฝาก โดยเสนอให้หน่วยงานภาครัฐเผยแพร่ ความรู้ความเข้าใจของกฎหมายขายฝากให้ประชาชนได้รับทราบ กำหนดให้หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ

การทำนิติกรรมขายฝากแนะนำ อธิบายหลักเกณฑ์การทำสัญญาขายฝาก ซึ่งจะเป็นการช่วยเหลือประชาชน ให้ได้รับทราบถึงหลักเกณฑ์เงื่อนไขของกฎหมายก่อนที่จะตกลงทำสัญญาต่อไป

การเสนอแนะให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ข้างต้นนั้น ก็เพื่อให้กฎหมายมีความเป็นธรรมกับผู้ขายฝากมากที่สุด โดยกำหนดให้กฎหมายมีความชัดเจน ซึ่งจะเป็นประโยชน์กับผู้ขายฝากและผู้ที่จะต้องใช้อกฎหมายขายฝากต่อไป

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับการขายฝากที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562

ไพจิตร บุญญพันธ์ และ ประพนธ์ ศาตะมาน, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย

ขายลักษณะซื้อขาย. แก้ไขเพิ่มเติม พิมพ์ครั้งที่ 15. สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2551

ศนันท์กรณ์ โสคติพันธุ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้. พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน, กรกฎาคม 2560