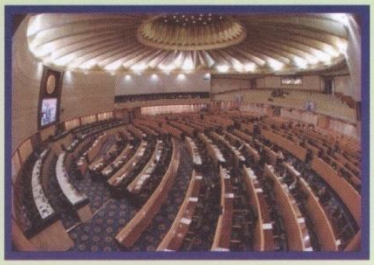
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



เอกสารประกอบการพิจารณา

ร่าง

พระราชบัญญัติ

คุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย

พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณา

ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

อ.พ. ๑๐๘/๒๕๖๑

จัดทำโดย
สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
www.senate.go.th

บทสรุปสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติ
คุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ....
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. .... เสนอโดย คณะรัฐมนตรี ชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๑ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๑.๑ หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย

๑.๒ เหตุผล

โดยที่บทบัญญัติว่าด้วยขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่ภายใต้หลักของความศักดิ์สิทธิ์และเสรีภาพในการแสดงเจตนาระหว่างคู่สัญญาซึ่งเป็นเอกชนที่มีสถานะเท่าเทียมกัน แต่ในการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนจำนวนมากได้ปรากฏว่าผู้ขายฝากมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าผู้ซื้อฝากอันเนื่องมาจากสถานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน และผู้ขายฝากอาจได้รับความเดือดร้อนจากการสูญเสียที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัย สมควรกำหนดให้มีการควบคุมสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการวางทรัพย์อันเป็นสินไถ่โดยกำหนดให้ผู้ขายฝากสามารถดำเนินการได้ที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝากและให้ข้าราชการสังกัดกรมที่ดินซึ่งปฏิบัติหน้าที่ที่อำเภอมีหน้าที่และอำนาจรับการวางทรัพย์ได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างเสริมความเป็นธรรมในสังคม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๑.๓ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. .... มีเนื้อหารวมจำนวน ๒๒ มาตรา ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑.๓.๑ ขอบเขตการบังคับใช้

ให้ใช้บังคับกับการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือการขายฝากที่อยู่อาศัยซึ่งผู้ขายฝากเป็นบุคคลธรรมดา โดยพิจารณาข้อเท็จจริงในขณะขายฝาก กล่าวคือ หากที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทำการขายฝากเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย การขายฝากนั้นย่อมอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ แต่หากมีกรณีที่มิได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

ก็ให้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม นอกจากนี้ หากมีข้อตกลงที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าจะปรากฏอยู่ในสัญญาหรือทำเป็นข้อตกลงแยกต่างหาก ข้อตกลงนั้นให้ตกเป็นโมฆะ **(ร่างมาตรา ๖)**

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

เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้รับบริการจากรัฐและเพื่อให้การบริหารงานเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดิน และการรับการวางทรัพย์อันเป็นสินไถ่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีความเป็นเอกภาพภายในส่วนราชการเดียว โดยยกเลิกบทเฉพาะกาลตามที่กำหนดในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ และให้โอนหน้าที่และอำนาจของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ซึ่งยังคงมีอยู่เดิมเป็นไปตามบทเฉพาะกาลดังกล่าวไปเป็นของข้าราชการสังกัดกรมที่ดินที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่อำเภอนั้น ๆ ตามที่อธิบดีกรมที่ดินกำหนด **(ร่างมาตรา ๓)**

๑.๓.๓ บทนิยาม

กำหนดนิยามคำว่า “ขายฝาก” “ผู้ขายฝาก” และ “ผู้ซื้อฝาก” ให้สอดคล้องกับการใช้คำดังกล่าวในร่างพระราชบัญญัติ ฯ ส่วนคำว่า “เกษตรกรรม” ได้อ้างตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งจะครอบคลุมถึง การทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และรวมถึงกิจการอื่นตามที่จะได้กำหนดเป็นกฎกระทรวง และคำว่า “ที่อยู่อาศัย” ให้หมายถึงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง และหรือที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือเกี่ยวเนื่องกับการอยู่อาศัยหรือเพื่อประโยชน์ในการอยู่อาศัย ไม่ว่าจะได้ใช้เป็นสถานที่ประกอบกิจการงานด้วยหรือไม่ก็ตาม ซึ่งสอดคล้องกับคำว่า “เคหะ” ตามกฎหมายว่าด้วยการเคหะแห่งชาติ **(ร่างมาตรา ๔)**

๑.๓.๔ แบบและเนื้อหาของสัญญาขายฝาก

สัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ระบุในสารบัญสำหรับจดทะเบียนให้ชัดเจนว่าเป็นการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเป็นการขายฝากที่อยู่อาศัย **(ร่างมาตรา ๗)** โดยสัญญาต้องมีเนื้อหาอย่างน้อยตามรายการที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะราคาที่ขายฝาก จำนวนสินไถ่ วันที่ขายฝาก และวันที่ครบกำหนดไถ่ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ตรวจสอบความครบถ้วนของเนื้อหาดังกล่าว แต่บุคคลใด ๆ จะอ้างว่าสัญญาเป็นโมฆะด้วยความไม่ครบถ้วนของเนื้อหาสัญญามิได้ เนื่องจากประสงค์จะมุ่งให้ความคุ้มครองผู้ขายฝากให้ได้รับประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ กรมที่ดินอาจจัดให้มีแบบพิมพ์ในการทำสัญญาขายฝากเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนด้วยก็ได้ **(ร่างมาตรา ๘)**

๑.๓.๕ จำนวนสินไถ่

จำนวนสินไถ่เมื่อคำนวณรวมกับดอกเบี้ยแล้วต้องไม่เกินร้อยละสิบห้าต่อปี คำนวณตั้งแต่วันที่ขายฝากจนถึงวันครบกำหนดเวลาไถ่ ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๔๙๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และหากผู้ซื้อฝากได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณราคาเป็นเงินได้จากผู้ขายฝากอันเนื่องมาจากการซื้อฝาก ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสินไถ่ **(ร่างมาตรา ๘)**

๑.๓.๖ กำหนดเวลาไถ่

กำหนดเวลาไถ่จะมีระยะเวลาไม่ต่ำกว่าหนึ่งปี หรือระยะเวลาเกินสิบปีไม่ได้ และหากมีการขยายกำหนดเวลาไถ่ ระยะเวลาที่รวมกันต้องไม่เกินสิบปี หากสัญญาขายฝากกำหนดระยะเวลาไถ่ไว้ต่ำกว่าหนึ่งปีหรือเกินสิบปี ให้ถือว่ามีกำหนดเวลาหนึ่งปีหรือสิบปี แล้วแต่กรณี โดยผู้ขายฝากไม่ต้องชำระค่าสินไถ่เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินก่อนครบกำหนดเวลาไถ่ ซึ่งหากเป็นกรณีที่จำนวนสินไถ่ที่กำหนดไว้สูงกว่าราคาขายฝาก ให้ลดสินไถ่ในส่วนที่สูงกว่านั้นลงตามอัตราส่วนของระยะเวลาไถ่จริงที่ลดลง และให้สิทธิผู้ซื้อฝากที่อาจเรียกค่าเสียโอกาสตามที่กำหนดไว้ในสัญญาขายฝากได้ แต่ต้องไม่เกินร้อยละสองต่อปีของจำนวนราคาที่ขายฝากคำนวณตามระยะเวลาที่เหลืออยู่ก่อนครบกำหนดเวลาไถ่เดิม อย่างไรก็ตาม หากเป็นการวางทรัพย์ก่อนครบกำหนดเวลาไถ่ ผู้วางทรัพย์ยังคงต้องวางทรัพย์ตามจำนวนสินไถ่ที่กำหนดในสัญญา แต่ไม่ตัดสิทธิคู่สัญญาที่จะเรียกร้องส่วนลดหรือค่าเสียโอกาสในภายหลัง **(ร่างมาตรา ๑๐)**

๑.๓.๗ ระบบวิธีพิจารณาคดี

กำหนดให้ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการขายฝากตามพระราชบัญญัตินี้เป็นคดีผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคโดยถือว่าผู้ขายฝากเป็นผู้บริโภค เพื่อให้มีระบบวิธีพิจารณาที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้ขายฝากให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัด มีประสิทธิภาพ และมีกลไกเจ้าพนักงานคดีที่จะให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวก อันจะเป็นประโยชน์และคุ้มครองสิทธิผู้ขายฝากที่เป็นเกษตรกรและประชาชนทั่วไป **(ร่างมาตรา ๑๑)**

๑.๓.๘ สิทธิและหน้าที่ของผู้ขายฝากและผู้ซื้อฝาก

(๑) สิทธิครอบครอง การรักษา และค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝาก

ผู้ขายฝากมีสิทธิครอบครอง ใช้สอย และถือเอาประโยชน์จากทรัพย์สินที่ขายฝากเพื่อประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้จนถึงวันที่หมดสิทธิการไถ่ โดยไม่เสียค่าตอบแทนและให้ดอกผลเป็นของผู้ขายฝาก โดยผู้ขายฝากมีหน้าที่รักษาและสงวนทรัพย์สินที่ขายฝากอย่างวิญญูชนพึงรักษาหรือสงวนทรัพย์สินของตน **(ร่างมาตรา ๑๒)** และผู้ซื้อฝากต้องไม่ก่อภาระใด ๆ เหนือทรัพย์สินที่ขายฝากที่จะกระทบต่อสิทธิของผู้ขายฝากก่อนพ้นกำหนดเวลาไถ่ **(ร่างมาตรา ๑๖)**

หากเป็นกรณีที่ผู้ขายฝากได้ให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝากอยู่ก่อนแล้วในวันที่ทำสัญญา การขายฝากย่อมไม่กระทบสิทธิของผู้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้น และค่าตอบแทนตกเป็นของผู้ขายฝาก และบุคคลซึ่งใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝากมีหน้าที่รักษาและสงวนทรัพย์สินที่ขายฝากอย่างวิญญูชนพึงรักษาหรือสงวนทรัพย์สินของตนเช่นกัน นอกจากนี้คู่สัญญาอาจตกลงให้ผู้ขายฝากนำทรัพย์สินที่ขายฝากให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝากได้ตามแต่จะได้ตกลงกัน หากมิได้มีการตกลงกัน ผู้ขายฝากยังคงมีสิทธิที่จะให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝากได้แต่ค่าตอบแทนจะเป็นของฝ่ายผู้ซื้อฝาก **(ร่างมาตรา ๑๓)**

(๒) การแจ้งกำหนดเวลาไถ่และจำนวนสินไถ่

กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ซื้อฝากที่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ขายฝากทราบกำหนดเวลาไถ่และจำนวนสินไถ่ พร้อมทั้งแนบสำเนาสัญญาขายฝากด้วย โดยต้องแจ้งก่อนครบกำหนดเวลาไถ่ไม่น้อยกว่าสามเดือนแต่ไม่มากกว่าหกเดือน รวมทั้งต้องแจ้งด้วยว่าให้ผู้ขายฝากต้องไถ่ทรัพย์สินกับบุคคลใดและสถานที่ชำระสินไถ่ในกรณีที่ผู้แจ้งนี้มิใช่ผู้ซื้อฝากเดิม หากผู้ซื้อฝากไม่ดำเนินการดังกล่าวให้ผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินได้ภายในหกเดือนนับแต่วันครบกำหนดเวลาไถ่ตามสัญญา ซึ่งผู้ขายฝากมีหน้าที่ชำระสินไถ่เพียงเท่าที่กำหนดไว้ในสัญญา **(ร่างมาตรา ๑๗)**

(๓) สถานที่วางทรัพย์

กำหนดให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝากเป็นสถานที่วางทรัพย์นอกเหนือไปจากสำนักงานวางทรัพย์ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกรและประชาชนซึ่งเป็นผู้ขายฝากในการวางทรัพย์อันเป็นสินไถ่ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยกำหนดให้ทรัพย์สินที่ขายฝากเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ขายฝากตั้งแต่วันที่ได้ชำระสินไถ่หรือวางทรัพย์อันเป็นสินไถ่ สอดคล้องกับมาตรา ๔๙๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และหากผู้ขายฝากไม่อาจใช้สิทธิไถ่กับผู้ซื้อฝากได้โดยไม่ใช่ความผิดของผู้ขายฝาก ผู้ขายฝากมีสิทธิวางทรัพย์ ณ สถานที่วางทรัพย์ที่กฎหมายกำหนดได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันถึงกำหนดเวลาไถ่ หรือนับแต่วันที่เหตุอันทำให้ไม่อาจไถ่ทรัพย์สินนั้นได้สิ้นสุดลง โดยให้ถือว่าเป็นกรณีที่ผู้ขายฝากได้ไถ่ทรัพย์สินภายในกำหนดเวลาไถ่ **(ร่างมาตรา ๑๘)**

(๔) การส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินที่ขายฝาก

หากผู้ขายฝากมิได้ใช้สิทธิไถ่ทรัพย์สินภายในเวลาที่กำหนด ผู้ขายฝากมีหน้าที่ส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินให้แก่ผู้ซื้อฝากตามสภาพที่เป็นอยู่ในเวลานั้น ซึ่งผู้ซื้อฝากได้รับทรัพย์สินไปโดยปลอดสิทธิใด ๆ ที่ผู้ขายฝากได้ก่อขึ้นในระหว่างการขายฝาก อย่างไรก็ตาม ผลิตผลเกษตรกรรมที่มิได้เป็นส่วนควบของที่ดินให้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ขายฝากหรือผู้มีสิทธิในผลิตผลเกษตรกรรมนั้น โดยผู้ซื้อฝากต้องยินยอมให้บุคคลดังกล่าวเข้าไปเก็บหรือขนย้ายภายในเวลาอันสมควรซึ่งต้องไม่เกินหกเดือนนับแต่วันครบกำหนดเวลาไถ่ หากเจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่ดำเนินการให้ถือว่าสละสิทธิในผลิตผลเกษตรกรรมนั้น **(ร่างมาตรา ๑๙)**

๑.๓.๙ บทเฉพาะกาล

(๑) รองรับสัญญาขายฝากซึ่งทรัพย์สินที่ขายฝากเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยที่ได้ทำไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและยังไม่ครบกำหนดเวลาไถ่ ให้สัญญานั้นมีผลผูกพันคู่สัญญาต่อไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่ทำสัญญา **(ร่างมาตรา ๑๙)** อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นในกรณีต่อไปนี้

(๑.๑) หากผู้ขายฝากครอบครองทรัพย์สินที่ขายฝาก หรือได้ให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝากอยู่ก่อนแล้วในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้สิทธิของผู้ขายฝากในการครอบครอง ใช้สอย หรือถือเอาซึ่งประโยชน์จากทรัพย์สินที่ขายฝากตามที่กำหนดในร่างมาตรา ๑๒ การให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินตามร่างมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง และสิทธิของผู้ขายฝากหรือบุคคลอื่นในการได้กรรมสิทธิ์ในผลิตผลเกษตรกรรม รวมทั้งสิทธิในการเข้าไปเก็บหรือขนย้ายซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมนั้น ตามร่างมาตรา ๑๙ วรรคสาม ตกเป็นสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ของผู้ขายฝากหรือของบุคคลอื่นดังกล่าว **(ร่างมาตรา ๒๐ (๑))**

(๑.๒) ให้นำหลักการของร่างมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับกับสัญญาขายฝากที่มีผลบังคับก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วย โดยผู้ซื้อฝากต้องไม่ก่อภาระเหนือทรัพย์สินที่ขายฝากที่จะเป็นการกระทบต่อสิทธิของผู้ขายฝาก อย่างไรก็ดี ไม่รวมถึงภาระที่ผู้ซื้อฝากได้ก่อไว้แล้วโดยชอบในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ **(ร่างมาตรา ๒๐ (๒))**

(๑.๓) ให้นำหลักการของร่างมาตรา ๑๗ ที่กำหนดให้ผู้ซื้อฝากมีหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ขายฝากเพื่อทราบกำหนดเวลาไถ่และจำนวนสินไถ่ มาใช้บังคับกับสัญญาขายฝากที่มีผลบังคับอยู่ก่อนวันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ และหากกำหนดเวลาไถ่ในสัญญามีหรือเหลืออยู่น้อยกว่าสามเดือน ก็ให้ขยายกำหนดเวลาไถ่ออกไปเป็นหกเดือนนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เพื่อให้ผู้ขายฝากได้ประโยชน์จากการที่จะได้รับแจ้งกำหนดเวลาไถ่และจำนวนสินไถ่จากผู้ซื้อฝาก **(ร่างมาตรา ๒๐ (๓))**

(๑.๔) ให้ผู้ขายฝากที่ใช้สิทธิไถ่ทรัพย์สินภายหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับได้รับความคุ้มครองและประโยชน์ในเรื่องของการวางทรัพย์ ตามร่างมาตรา ๑๘ ด้วย แม้เป็นสัญญาขายฝากที่ได้ทำขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับก็ตาม **(ร่างมาตรา ๒๐ (๔))**

(๒) รองรับคดีที่มีข้อพิพาทเนื่องจากการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยที่ค้างการพิจารณาอยู่ในศาลก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาต่อไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนจนกว่าคดีนั้นจะถึงที่สุด **(ร่างมาตรา ๒๑)**

(๓) รองรับภารกิจในการเป็นสถานที่วางทรัพย์ของสำนักงานที่ดินจังหวัดและสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝากตามร่างมาตรา ๑๘ โดยกำหนดให้กรมที่ดินดำเนินการที่จำเป็นเพื่อให้มีความพร้อมในการดำเนินการดังกล่าวนี้ก่อนครบกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา **(ร่างมาตรา ๒๒)**

๑.๔ ข้อดีและข้อสังเกตของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ....

ข้อดีของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ....

โดยที่ได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีประชาชนจำนวนมากทำการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยเพื่อเป็นช่องทางในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน แต่ผู้ขายฝากมักมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าผู้ซื้อด้วยเหตุผลที่มีสถานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน จึงตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบผู้ซื้อฝากที่เป็นนายทุนและอาจต้องสูญเสียที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยของตน ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดมาตรการควบคุมการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยไว้เป็นการเฉพาะ โดยได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ขายฝากและผู้ซื้อฝากให้ชัดเจนสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น มีการให้ความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าตรวจสอบความถูกต้องของสัญญา การอำนวยความสะดวกและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ขายฝากในขั้นตอนการวางทรัพย์ รวมทั้งการกำหนดให้ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการขายฝากนี้เป็นคดีผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค เพื่อให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างรวดเร็ว ประหยัดและมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างเสริมความเป็นธรรมขึ้นในสังคม เพราะปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินเฉพาะคนกลุ่มน้อยของประเทศที่ได้ถือครองที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศ ในขณะที่กลุ่มเกษตรกรที่ขาดแคลนเงินทุนต้องสูญเสียที่ดินทำกินหรือประสบปัญหาการเช่าที่ดินโดยไม่เป็นธรรม หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเต็มที่ ย่อมส่งผลทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจที่ยากจะแก้ไข ดังนั้น การคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินจึงถือเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทางสังคมและเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดความมั่นคงด้านที่ดินให้แก่ประชาชนที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียที่ดินทำกินจากการทำสัญญาขายฝาก

คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน ได้ทำการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. .... ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ วรรคสอง แล้ว

คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. .... เสนอโดย คณะรัฐมนตรี ชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๑ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในราชการวงงานด้านนิติบัญญัติ โดยมุ่งเน้นสารประโยชน์ในเชิงอ้างอิงเบื้องต้น สำหรับเพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ธันวาคม ๒๕๖๑

เอกสารประกอบการพิจารณา
จัดทำโดย

นายนัฑ ผาสุข	เลขาธิการวุฒิสภา
นายทศพร แย้มวงษ์	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
นายสุชาติ พื้นทองคำ	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๒
นางสาวนภพร ชวรงคกร	นิติกรชำนาญการพิเศษ
นางสาวกรรณิกา พัสระ	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางสิริกันย์ ส่องแสง	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส
นางสาวรัตติกาญต์ น้อยนวม	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
นางสาวกาญจนา พาลติหลุด	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน

กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๙๖

ผลิตโดย

กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑ - ๔๒
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ท่านสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และผู้สนใจที่มีความประสงค์หรือต้องการที่จะศึกษาเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าก่อนวันประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สามารถสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้จากเว็บไซต์สภานิติบัญญัติแห่งชาติ www.senate.go.th

หรือขอรับเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ที่ศูนย์บริการข้อมูลด้านกฎหมายฯ วุฒิสภา อาคารรัฐสภา ๒ ชั้น ๑ หมายเลขโทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๕

สารบัญ

หน้า

บทสรุปสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ..... ก

ภาคผนวก

- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
  (เฉพาะส่วนที่ว่าด้วยเรื่อง ขายฝาก) ..... (๑)
- หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๔๑๖๒๙
  ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๑
  เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน
  เพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ....
  กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ..... (๕)
- ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน
  เพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ....
  (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ..... (๗)
- บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ
  คุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน
  เพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. .... (๑๕)

ภาคผนวก

- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
(เฉพาะส่วนที่ว่าด้วยเรื่อง ขายฝาก) ..... (๑)
- หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๔๑๖๒๙
ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๑
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ....
กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ..... (๕)
– ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ....
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ..... (๗)
- บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ
คุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. .... (๑๕)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
(เฉพาะส่วนที่ว่าด้วยเรื่อง ขายฝาก)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ข้อความเบื้องต้น

มาตรา ๑ กฎหมายนี้ให้เรียกว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒ ให้ใช้ประมวลกฎหมายนี้ตั้งแต่วันที่ ๑ เดือนมกราคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๘ เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ตั้งแต่วันที่ใช้ประมวลกฎหมายนี้สืบไป ให้ยกเลิกบรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายนี้ หรือซึ่งแย้งกับบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

บรรพ ๑
หลักทั่วไป

ลักษณะ ๑
บทเบ็ดเสร็จทั่วไป

มาตรา ๔ กฎหมายนั้น ต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใด ๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ

เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นว่านั้น ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นนั้นก็ไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป

มาตรา ๕ ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต

มาตรา ๖ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า บุคคลทุกคนกระทำการโดยสุจริต

มาตรา ๗ ถ้าจะต้องเสียดอกเบี้ยแก่กันและมิได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้โดยนิติกรรมหรือโดยบทกฎหมายอันชัดแจ้ง ให้ใช้อัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี

มาตรา ๘ คำว่า “เหตุสุดวิสัย” หมายความว่า เหตุใด ๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี จะให้ผลพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้นจะได้

มาตรา ๔๘๔ ข้อสัญญาว่าจะไม่ต้องรับผิดนั้น ย่อมไม่คุ้มผู้ขายให้พ้นจากการต้องส่งเงินคืนตามราคา เว้นแต่จะได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๔๘๕ ข้อสัญญาว่าจะไม่ต้องรับผิดนั้น ไม่อาจคุ้มความรับผิดของผู้ขายในผลของการอันผู้ขายได้กระทำไปเอง หรือผลแห่งข้อความจริงอันผู้ขายได้รู้อยู่แล้วและปกปิดเสีย

หมวด ๓
หน้าที่ของผู้ซื้อ

มาตรา ๔๘๖ ผู้ซื้อจำต้องรับมอบทรัพย์สินที่ตนได้รับซื้อและใช้ราคาตามข้อสัญญาซื้อขาย

มาตรา ๔๘๗ อันราคาทรัพย์สินที่ขายนั้นจะกำหนดลงไว้ในสัญญาก็ได้ หรือจะปล่อยไปให้กำหนดกันด้วยวิธีอย่างใดอย่างหนึ่งดังได้ตกลงกันไว้ในสัญญานั้นก็ได้ หรือจะถือเอาตามทางการที่คู่สัญญาประพฤติต่อกันอยู่นั้นก็ได้

ถ้าราคามิได้มีกำหนดเด็ดขาดอย่างใดดังว่ามานั้นไซร้ ท่านว่าผู้ซื้อจะต้องใช้ราคาตามสมควร

มาตรา ๔๘๘ ถ้าผู้ซื้อพบเห็นความชำรุดบกพร่องในทรัพย์สินซึ่งตนได้รับซื้อ ผู้ซื้อชอบที่จะยึดหน่วงราคาที่ยังไม่ได้ชำระไว้ได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน เว้นแต่ผู้ขายจะหาประกันที่สมควรให้ได้

มาตรา ๔๘๙ ถ้าผู้ซื้อถูกผู้รับจำนองหรือบุคคลผู้เรียกร้องเอาทรัพย์สินที่ขายนั้นฟ้องว่าจะฟ้องเป็นคดีขึ้นก็ดี หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะถูกฟ้องเช่นนั้นก็ดี ผู้ซื้อก็ชอบที่จะยึดหน่วงราคาไว้ทั้งหมดหรือบางส่วนได้ดุจกัน จนกว่าผู้ขายจะได้บำบัดภัยอันนั้นให้สิ้นไป หรือจนกว่าผู้ขายจะหาประกันที่สมควรให้ได้

มาตรา ๔๙๐ ถ้าได้กำหนดกันไว้ว่าให้ส่งมอบทรัพย์สินซึ่งขายนั้นเวลาใด ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเวลาอันเดียวกันนั้นเองเป็นเวลากำหนดใช้ราคา

หมวด ๔
การซื้อขายเฉพาะบางอย่าง

ส่วนที่ ๑
ขายฝาก

มาตรา ๔๙๑ อันว่าขายฝากนั้น คือสัญญาซื้อขายซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกไปยังผู้ซื้อ โดยมีข้อตกลงกันว่าผู้ขายอาจไถ่ทรัพย์นั้นคืนได้

มาตรา ๔๙๒[๙] ในกรณีที่มีการไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝากภายในเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือผู้ไถ่ได้วางทรัพย์อันเป็นสินไถ่ต่อสำนักงานวางทรัพย์ภายในกำหนดเวลาไถ่โดยสละสิทธิถอนทรัพย์ที่ได้วางไว้ ให้ทรัพย์สินซึ่งขายฝากตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ไถ่ตั้งแต่เวลาที่ผู้ไถ่ได้ชำระสินไถ่หรือวางทรัพย์อันเป็นสินไถ่ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ได้วางทรัพย์ตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานของสำนักงานวางทรัพย์แจ้งให้ผู้รับไถ่ทราบถึงการวางทรัพย์โดยพลัน โดยผู้ไถ่ไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๓๓ วรรคสาม

มาตรา ๔๙๓ ในการขายฝาก คู่สัญญาจะตกลงกันไม่ให้ผู้ซื้อจำหน่ายทรัพย์สินซึ่งขายฝากก็ได้ ถ้าและผู้ซื้อจำหน่ายทรัพย์สินนั้นฝ่าฝืนสัญญาไซร้ ก็ต้องรับผิดต่อผู้ขายในความเสียหายใด ๆ อันเกิดแต่การนั้น

มาตรา ๔๙๔ ท่านห้ามมิให้ใช้สิทธิไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝากเมื่อพ้นเวลาดังจะกล่าวต่อไปนี้

(๑) ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ กำหนดสิบปีนับแต่เวลาซื้อขาย

(๒) ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ กำหนดสามปีนับแต่เวลาซื้อขาย

มาตรา ๔๙๕ ถ้าในสัญญามีกำหนดเวลาไถ่เกินไปกว่านั้น ท่านให้ลดลงมาเป็นสิบปีและสามปีตามประเภททรัพย์

มาตรา ๔๙๖[๑๐] กำหนดเวลาไถ่นั้น อาจทำสัญญาขยายกำหนดเวลาไถ่ได้ แต่กำหนดเวลาไถ่รวมกันทั้งหมด ถ้าเกินกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๙๔ ให้ลดลงมาเป็นกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๙๔

การขยายกำหนดเวลาไถ่ตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้รับไถ่ ถ้าเป็นทรัพย์สินซึ่งการซื้อขายกันจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ห้ามมิให้ยกการขยายเวลาขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้ว เว้นแต่จะได้นำหนังสือหรือหลักฐานเป็นหนังสือดังกล่าวไปจดทะเบียนหรือจดแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา ๔๙๗ สิทธิในการไถ่ทรัพย์สินนั้น จะพึงใช้ได้แต่บุคคลเหล่านี้ คือ

(๑) ผู้ขายเดิม หรือทายาทของผู้ขายเดิม หรือ

---

[๙] มาตรา ๔๙๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

[๑๐] มาตรา ๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

(๒) ผู้รับโอนสิทธินั้น หรือ

(๓) บุคคลซึ่งในสัญญายอมไว้โดยเฉพาะว่าให้เป็นผู้ไถ่ได้

มาตรา ๔๙๘ สิทธิในการไถ่ทรัพย์สินนั้น จะพึงใช้ได้เฉพาะต่อบุคคลเหล่านี้ คือ

(๑) ผู้ซื้อเดิม หรือทายาทของผู้ซื้อเดิม หรือ

(๒) ผู้รับโอนทรัพย์สิน หรือรับโอนสิทธิเหนือทรัพย์สินนั้น แต่ในข้อนี้ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์จะใช้สิทธิได้ต่อเมื่อผู้รับโอนได้รู้ในเวลาโอน ว่าทรัพย์สินตกอยู่ในบังคับแห่งสิทธิไถ่คืน

มาตรา ๔๙๙ สินไถ่นั้น ถ้าไม่ได้กำหนดกันไว้ว่าเท่าใดไซร้ ท่านให้ไถ่ตามราคาที่ขายฝาก

ถ้าปรากฏในเวลาไถ่ว่าสินไถ่หรือราคาขายฝากที่กำหนดไว้สูงกว่าราคาขายฝากที่แท้จริงเกินอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี ให้ไถ่ได้ตามราคาขายฝากที่แท้จริงรวมประโยชน์ตอบแทนร้อยละสิบห้าต่อปี[๓๓]

มาตรา ๕๐๐ ค่าฤชาธรรมเนียมการขายฝากซึ่งผู้ซื้อได้ออกไปนั้น ผู้ไถ่ต้องใช้ให้แก่ผู้ซื้อพร้อมกับสินไถ่

ส่วนค่าฤชาธรรมเนียมการไถ่ทรัพย์นั้น ผู้ไถ่พึงออกใช้

มาตรา ๕๐๑ ทรัพย์สินซึ่งไถ่นั้น ท่านว่าต้องส่งคืนตามสภาพที่เป็นอยู่ในเวลาไถ่ แต่ถ้าหากว่าทรัพย์สินนั้นถูกทำลายหรือทำให้เสื่อมเสียไปเพราะความผิดของผู้ซื้อไซร้ ท่านว่าผู้ซื้อจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

มาตรา ๕๐๒ ทรัพย์สินซึ่งไถ่นั้น ท่านว่าบุคคลผู้ไถ่ย่อมได้รับคืนไปโดยปลอดจากสิทธิใด ๆ ซึ่งผู้ซื้อเดิม หรือทายาท หรือผู้รับโอนจากผู้ซื้อเดิมก่อให้เกิดขึ้นก่อนเวลาไถ่

ถ้าว่าเช่าทรัพย์สินที่อยู่ในระหว่างขายฝากอันได้จดทะเบียนเช่าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วไซร้ ท่านว่าการเช่านั้นหากมิได้ทำขึ้นเพื่อจะให้เสียหายแก่ผู้ขาย กำหนดเวลาเช่ายังคงมีเหลืออยู่อีกเพียงใด ก็ให้คงเป็นอันสมบูรณ์อยู่เพียงนั้น แต่มิให้เกินกว่าปีหนึ่ง

ส่วนที่ ๒
ขายตามตัวอย่าง ขายตามคำพรรณนา ขายเผื่อชอบ

มาตรา ๕๐๓ ในการขายตามตัวอย่างนั้น ผู้ขายจำต้องส่งมอบทรัพย์สินให้ตรงตามตัวอย่าง

ในการขายตามคำพรรณนา ผู้ขายจำต้องส่งมอบทรัพย์สินให้ตรงตามคำพรรณนา

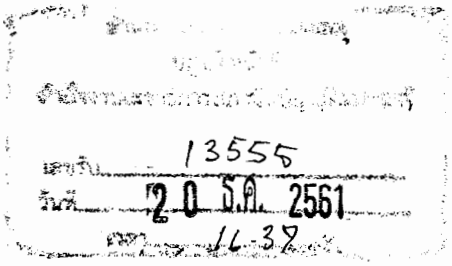
มาตรา ๕๐๔ ในข้อรับผิดเพื่อการส่งของไม่ตรงตามตัวอย่าง หรือไม่ตรงตามคำ

---

[๓๓] มาตรา ๔๙๙ วรรคสอง เพิ่มโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ที่ นร ๐๕๐๓/๔๑๖๒๙
ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๑
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชน
ในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
หรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ....
กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

(๕)



ที่ นร ๐๕๐๓/๔๑๖๒๙

สำนักนายกรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๑

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ....

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติฯ และเอกสารประกอบในเรื่องนี้

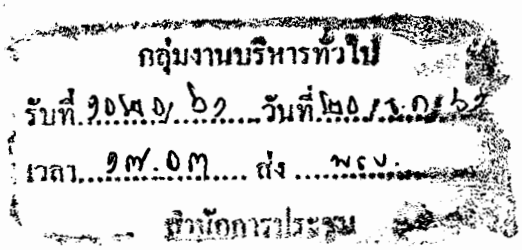
ด้วยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. .... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นเรื่องด่วน ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ตามมาตรา ๒๗๐ วรรคสอง และวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังที่ได้ส่งมาพร้อมนี้

จึงขอเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ และเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาเพื่อขอได้โปรดนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเป็นเรื่องด่วนต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

พลเอก

(ประยุทธ์ จันทร์โอชา)
นายกรัฐมนตรี



กลุ่มงานพระราชบัญญัติ
รับที่ ๕๑/๒๕๖๑
วันที่ ๒๐/ธ.ค./๖๑
เวลา ๑๗.๒๐ น.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๑๓๔๒
โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘ (wa033/D/ส/วคี)

ร่างพระราชบัญญัติ
คุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ....
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

บันทึกหลักการและเหตุผล
ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย
พ.ศ. ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย

เหตุผล

โดยที่บทบัญญัติว่าด้วยขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่ภายใต้หลักของความศักดิ์สิทธิ์และเสรีภาพในการแสดงเจตนาระหว่างคู่สัญญาซึ่งเป็นเอกชนที่มีสถานะเท่าเทียมกัน แต่ในการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนจำนวนมากได้ปรากฏว่าผู้ขายฝากมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าผู้ซื้อฝาก อันเนื่องมาจากสถานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน และผู้ขายฝากอาจได้รับความเดือดร้อนจากการสูญเสียที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัย สมควรกำหนดให้มีการควบคุมสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการวางทรัพย์อันเป็นสินไถ่โดยกำหนดให้ผู้ขายฝากสามารถดำเนินการได้ที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝาก และให้ข้าราชการสังกัดกรมที่ดินซึ่งปฏิบัติหน้าที่ที่อำเภอมีหน้าที่และอำนาจรับการวางทรัพย์ได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างเสริมความเป็นธรรมในสังคม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติ

คุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย

พ.ศ. ....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อคุ้มครองผู้ขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยให้ได้รับความเป็นธรรมจากการทำธุรกรรมดังกล่าว ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

.....

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ...."

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่บทบัญญัติในมาตรา ๑๘ ในส่วนที่กำหนดให้วางทรัพย์อันเป็นสินไถ่ต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝาก ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ และให้โอนหน้าที่และอำนาจของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ซึ่งมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดินก่อนวันที่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ใช้บังคับ ไปเป็นหน้าที่และอำนาจของข้าราชการสังกัดกรมที่ดินที่ปฏิบัติหน้าที่ที่อำเภอตามที่อธิบดีกรมที่ดินกำหนด

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"ขายฝาก" หมายความว่า ขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย

"ผู้ขายฝาก" หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้ขายตามสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยหรือผู้รับโอนสิทธิในการไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝาก

"ผู้ซื้อฝาก" หมายความว่า ผู้ซื้อตามสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยหรือทายาทของผู้ซื้อฝากเดิม หรือผู้รับโอนทรัพย์สินที่ขายฝาก แล้วแต่กรณี

"เกษตรกรรม" หมายความว่า เกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

"ที่อยู่อาศัย" หมายความว่า อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างและหรือที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่เกี่ยวเนื่องกับการอยู่อาศัยหรือเพื่อประโยชน์ในการอยู่อาศัย ไม่ว่าจะได้ใช้เป็นสถานที่ประกอบกิจการงานด้วยหรือไม่ก็ตาม

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑
บททั่วไป

มาตรา ๖ การขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือการขายฝากที่อยู่อาศัยซึ่งผู้ขายฝากเป็นบุคคลธรรมดา ให้ใช้บังคับตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่การใดที่มิได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะหรือบัญญัติไว้เป็นประการอื่นในพระราชบัญญัตินี้ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ไม่ว่าในสัญญาขายฝากจะกำหนดไว้เป็นประการใดหรือมีข้อตกลงเป็นประการใดและไม่ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะระบุไว้ในสารบัญสำหรับจดทะเบียนว่าเป็นการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือการขายฝากที่อยู่อาศัยหรือไม่ก็ตาม ถ้าตามข้อเท็จจริงในขณะที่ขายฝากปรากฏว่าที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ขายฝากเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บังคับตามพระราชบัญญัตินี้

ข้อตกลงใดที่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าจะมีอยู่ในสัญญาขายฝากหรือทำเป็นข้อตกลงต่างหาก ให้ข้อตกลงนั้นเป็นโมฆะ

มาตรา ๗ การขายฝาก ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นโมฆะ

ในการจดทะเบียนของพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ระบุไว้ในสารบัญสำหรับจดทะเบียนให้ชัดเจนว่าเป็นการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือการขายฝากที่อยู่อาศัย

มาตรา ๘ หนังสือสัญญาขายฝาก อย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อและที่อยู่ของคู่สัญญา

(๒) รายการและลักษณะแห่งทรัพย์สินที่ขายฝาก

(๓) ราคาที่ขายฝาก

(๔) จำนวนสินไถ่

(๕) วันที่ขายฝากและกำหนดวันที่ครบกำหนดไถ่

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ตรวจสอบหนังสือสัญญาขายฝากว่ามีรายการครบถ้วนตามวรรคหนึ่ง แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด ผู้ใดจะอ้างว่าสัญญาเป็นโมฆะเพราะเหตุมีรายการไม่ครบถ้วนตามวรรคหนึ่งมิได้

จำนวนสินไถ่จะกำหนดไว้สูงกว่าราคาขายฝากก็ได้ แต่เมื่อคำนวณเป็นดอกเบี้ยแล้วต้องไม่เกินร้อยละสิบห้าต่อปี คำนวณนับแต่วันที่ขายฝากจนถึงวันครบกำหนดเวลาไถ่

ไม่ว่าในสัญญาจะมีข้อความระบุไว้เป็นประการใด หากผู้ซื้อฝากได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากผู้ขายฝากอันเนื่องมาจากการซื้อฝาก เว้นแต่ค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ได้มาตามมาตรา ๑๓ ให้ถือว่าเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์นั้นเป็นส่วนหนึ่งของสินไถ่ที่ได้ชำระแล้ว

เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและคุ้มครองผู้ขายฝาก กรมที่ดินจะจัดให้มีแบบพิมพ์เพื่อใช้ในการทำสัญญาขายฝากก็ได้

มาตรา ๙ สัญญาซื้อขายที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยที่มีเงื่อนไขจะขายคืน มีคำมั่นว่าจะขาย หรือมีสัญญาจะขายคืน หรือเงื่อนไขอื่นในทำนองเดียวกัน ให้ถือว่าเป็นสัญญาขายฝากตามพระราชบัญญัตินี้ และตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๐ สัญญาขายฝากจะกำหนดเวลาไถ่ต่ำกว่าหนึ่งปีหรือเกินสิบปีมิได้ ในกรณีที่กำหนดเวลาไถ่ต่ำกว่าหนึ่งปีหรือเกินสิบปี ให้ถือว่ากำหนดเวลาไถ่มีเวลาหนึ่งปี หรือสิบปี แล้วแต่กรณี แต่ผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากก่อนครบกำหนดเวลาไถ่

ในกรณีที่ผู้ขายฝากไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากก่อนครบกำหนดเวลาไถ่ และจำนวนสินไถ่กำหนดไว้สูงกว่าราคาที่ขายฝาก ให้ลดสินไถ่ในส่วนที่สูงกว่านั้นลงตามอัตราส่วนของระยะเวลาไถ่ที่ลดลง แต่ผู้ซื้อฝากมีสิทธิเรียกค่าเสียโอกาสได้ไม่เกินร้อยละสองต่อปีของจำนวนราคาที่ขายฝากคำนวณตามระยะเวลาที่เหลืออยู่ก่อนถึงกำหนดเวลาไถ่ แต่ในกรณีที่มีการวางทรัพย์ ผู้วางทรัพย์ต้องวางทรัพย์ตามจำนวนสินไถ่ที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยไม่ตัดสิทธิคู่กรณีที่จะเรียกร้องส่วนลดหรือค่าเสียโอกาสคืนในภายหลัง

ในกรณีที่มีการขยายกำหนดเวลาไถ่ ระยะเวลาที่ขยายเมื่อรวมกับระยะเวลาเดิมแล้วต้องไม่เกินสิบปี

มาตรา ๑๑ ให้คดีที่มีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการขายฝากเป็นคดีผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค โดยให้ถือว่าผู้ขายฝากเป็นผู้บริโภค

หมวด ๒
สิทธิและหน้าที่ของผู้ขายฝากและผู้ซื้อฝาก

มาตรา ๑๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๓ ผู้ขายฝากมีสิทธิครอบครอง ใช้สอย และถือเอาซึ่งประโยชน์จากทรัพย์สินที่ขายฝาก เพื่อประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัย จนถึงวันที่หมดสิทธิในการไถ่ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องชำระค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซื้อฝาก ในการนี้ให้ดอกผลที่งอกจากทรัพย์สินที่ขายฝากในระหว่างการขายฝากตกเป็นของผู้ขายฝาก

ผู้ขายฝากต้องรักษาและสงวนทรัพย์สินที่ขายฝากอย่างวิญญูชนพึงรักษาหรือสงวนทรัพย์สินของตนเอง

มาตรา ๑๓ ในกรณีที่ในวันที่ขายฝากผู้ขายฝากได้ให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝากเพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยอยู่แล้ว การขายฝากย่อมไม่กระทบต่อสิทธิของผู้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าว และให้ค่าตอบแทนที่ได้รับเป็นของผู้ขายฝาก

ในระหว่างการขายฝาก คู่สัญญาอาจตกลงกันเป็นหนังสือให้ผู้ขายฝากมีสิทธินำทรัพย์สินที่ขายฝากให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์เพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัย โดยจะกำหนดให้ค่าตอบแทนตกเป็นของผู้ขายฝากหรือผู้ซื้อฝากก็ได้ ถ้าไม่ได้มีการตกลงกันดังกล่าว ผู้ขายฝากมีสิทธิให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้และให้ค่าตอบแทนที่ได้รับเป็นของผู้ซื้อฝาก แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด สิทธิของบุคคลอื่นดังกล่าวให้สิ้นสุดลงเมื่อพ้นกำหนดเวลาไถ่และไม่มีการไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝาก ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๑๒ วรรคสอง มาใช้บังคับกับผู้ขายฝากและผู้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๔ สิทธิในการไถ่ทรัพย์สินอาจโอนกันโดยทางนิติกรรมหรือตกทอดแก่ทายาทได้ ผู้รับโอนย่อมรับโอนไปทั้งสิทธิและหน้าที่ทั้งปวง

มาตรา ๑๕ สิทธิในการไถ่ทรัพย์สินจะพึงใช้ได้ต่อผู้ซื้อฝากเดิม ทายาทของผู้ซื้อฝากเดิม หรือผู้รับโอนทรัพย์สินที่ขายฝาก แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๖ ก่อนพ้นกำหนดเวลาไถ่ ผู้ซื้อฝากต้องไม่ก่อภาระใด ๆ เหนือทรัพย์สินที่ขายฝากอันอาจกระทบสิทธิของผู้ขายฝากตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๗ ก่อนวันครบกำหนดเวลาไถ่ไม่น้อยกว่าสามเดือนแต่ไม่มากกว่าหกเดือน ให้ผู้ซื้อฝากแจ้งเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังผู้ขายฝากเพื่อให้ผู้ขายฝากทราบกำหนดเวลาไถ่และจำนวนสินไถ่ พร้อมทั้งแนบสำเนาสัญญาขายฝากไปด้วย ในกรณีที่ผู้แจ้งมิใช่ผู้ซื้อฝากเดิม ต้องแจ้งไปด้วยว่าผู้ขายฝากจะต้องไถ่กับผู้ใดและสถานที่ที่จะต้องชำระสินไถ่

ในกรณีที่ผู้ซื้อฝากไม่ได้ดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ขายฝากภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่งหรือมิได้ส่งสำเนาสัญญาขายฝากไปด้วย ให้ผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากได้ภายในหกเดือนนับแต่วันครบกำหนดไถ่ที่ระบุไว้ในสัญญาขายฝาก โดยผู้ขายฝากมีหน้าที่ชำระสินไถ่ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในสัญญา

มาตรา ๑๘ ผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากภายในเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือภายในเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ โดยอาจชำระสินไถ่ให้แก่ผู้ซื้อฝาก หรือวางทรัพย์อันเป็นสินไถ่ต่อสำนักงานวางทรัพย์หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝากทรัพย์สินนั้น โดยสละสิทธิถอนทรัพย์ที่ได้วางไว้

ในกรณีที่ผู้ขายฝากไม่อาจใช้สิทธิไถ่กับผู้ซื้อฝากได้ไม่ว่าด้วยเหตุใดอันมิใช่เป็นความผิดของผู้ขายฝาก ให้ผู้ขายฝากมีสิทธิวางทรัพย์อันเป็นสินไถ่ต่อสำนักงานวางทรัพย์หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝากทรัพย์สินนั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันถึงกำหนดเวลาไถ่หรือนับแต่วันที่เหตุที่ทำให้ไม่อาจใช้สิทธิไถ่ดังกล่าวได้สิ้นสุดลง แล้วแต่กรณี และให้ถือว่าผู้ขายฝากได้ไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากตามกำหนดเวลาไถ่แล้ว

ให้ทรัพย์สินที่ขายฝากตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ขายฝากตั้งแต่เวลาที่ผู้ขายฝากได้ชำระสินไถ่หรือวางทรัพย์อันเป็นสินไถ่ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ได้วางทรัพย์ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้เจ้าพนักงานของสำนักงานวางทรัพย์หรือสำนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้ผู้ซื้อฝากทราบถึงการวางทรัพย์โดยพลัน โดยผู้ขายฝากไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๓๓ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๙ เมื่อผู้ขายฝากมิได้ใช้สิทธิในการไถ่ทรัพย์สินภายในเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือภายในเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้ขายฝากส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ซื้อฝากตามสภาพที่เป็นอยู่ในเวลานั้น

ทรัพย์สินที่ส่งมอบการครอบครองตามวรรคหนึ่ง ผู้ซื้อฝากย่อมได้รับไปโดยปลอดสิทธิใด ๆ ซึ่งผู้ขายฝากก่อให้เกิดขึ้นในระหว่างการขายฝาก

เมื่อจะต้องส่งมอบการครอบครองให้แก่ผู้ซื้อฝากตามวรรคหนึ่ง ให้ผลิตผลเกษตรกรรมที่มิได้มีลักษณะเป็นส่วนควบของที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ขายฝากหรือผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยผู้ซื้อฝากต้องยินยอมให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในผลิตผลเกษตรกรรมเข้าไปในที่ดินเพื่อเก็บหรือขนย้ายภายในระยะเวลาอันสมควรซึ่งต้องไม่เกินหกเดือนนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาไถ่ โดยมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ดังกล่าวทราบ หากเจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิในผลิตผลเกษตรกรรมนั้น

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๒๐ สัญญาขายฝากซึ่งทรัพย์สินที่ขายฝากเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยที่ได้ทำไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและยังไม่ครบกำหนดเวลาไถ่ ให้มีผลผูกพันคู่สัญญาต่อไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันทำสัญญาขายฝาก เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(๑) สิทธิของผู้ขายฝากในการครอบครอง ใช้สอย และถือเอาซึ่งประโยชน์จากทรัพย์สินที่ขายฝากตามมาตรา ๑๒ และการให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝากตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง และสิทธิของผู้ขายฝากหรือบุคคลอื่นในการได้กรรมสิทธิ์ในผลิตผลเกษตรกรรมรวมทั้งสิทธิเข้าไปในที่ดินเพื่อเก็บหรือขนย้ายผลิตผลเกษตรกรรมตามมาตรา ๑๙ วรรคสาม ถ้าผู้ขายฝากครอบครองทรัพย์สินที่ขายฝากเพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อการดังกล่าวอยู่แล้วในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ตกเป็นสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ของผู้ขายฝากหรือบุคคลอื่นดังกล่าว

(๒) บทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๖ ให้ใช้บังคับกับสัญญาขายฝากที่มีผลบังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แต่ไม่กระทบต่อภาระที่ผู้ซื้อฝากได้ก่อไว้แล้วโดยชอบในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

(๓) ให้นำความในมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับกับสัญญาขายฝากที่มีผลบังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และในกรณีที่กำหนดเวลาไถ่ในสัญญาขายฝากมีหรือเหลือระยะเวลาน้อยกว่าสามเดือนนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ขยายกำหนดเวลาการไถ่ออกไปเป็นเวลาหกเดือนนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

(๔) บทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๘ ให้ใช้บังคับกับการไถ่ทรัพย์สินที่ทำภายหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แม้สัญญาขายฝากจะได้ทำไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับก็ตาม

มาตรา ๒๑ บรรดาคดีที่มีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยซึ่งค้างพิจารณาอยู่ในศาลก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ศาลนั้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาต่อไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับจนกว่าคดีนั้นจะถึงที่สุด

มาตรา ๒๒ ให้กรมที่ดินดำเนินการที่จำเป็นเพื่อให้สำนักงานที่ดินจังหวัดและสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝากมีความพร้อมในการรับการวางทรัพย์อันเป็นสินไถ่ตามมาตรา ๑๘ ก่อนครบกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผู้รับสนองพระราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติ
คุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ....

บันทึกวิเคราะห์สรุป
สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. .... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยเห็นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่บทบัญญัติว่าด้วยขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่ภายใต้หลักของความศักดิ์สิทธิ์และเสรีภาพในการแสดงเจตนาระหว่างคู่สัญญาซึ่งเป็นเอกชนที่มีสถานะเท่าเทียมกัน แต่ในการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนจำนวนมากได้ปรากฏว่าผู้ขายฝากมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าผู้ซื้อฝาก อันเนื่องมาจากสถานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน และผู้ขายฝากอาจได้รับความเดือดร้อนจากการสูญเสียที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัย สมควรกำหนดให้มีการควบคุมสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการวางทรัพย์อันเป็นสินไถ่โดยกำหนดให้ผู้ขายฝากสามารถดำเนินการได้ที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝาก และให้ข้าราชการสังกัดกรมที่ดินซึ่งปฏิบัติหน้าที่ที่อำเภอมีหน้าที่และอำนาจรับการวางทรัพย์ได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างเสริมความเป็นธรรมในสังคม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. .... มีสาระสำคัญโดยสรุปดังต่อไปนี้

๒.๑ ขอบเขตการบังคับใช้

ให้ใช้บังคับกับการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือการขายฝากที่อยู่อาศัยซึ่งผู้ขายฝากเป็นบุคคลธรรมดา โดยพิจารณาข้อเท็จจริงในขณะขายฝาก กล่าวคือ หากที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทำการขายฝากเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย การขายฝากนั้นย่อมอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ แต่หากมีกรณีที่มิได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะก็ให้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม นอกจากนี้ หากมีข้อตกลงที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าจะปรากฏอยู่ในสัญญาหรือทำเป็นข้อตกลงแยกต่างหาก ข้อตกลงนั้นให้ตกเป็นโมฆะ (ร่างมาตรา ๖)

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

เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้รับบริการจากรัฐและเพื่อให้การบริหารงานเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดิน และการรับการวางทรัพย์อันเป็นสินไถ่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีความเป็นเอกภาพภายในส่วนราชการเดียว โดยยกเลิกบทเฉพาะกาลตามที่กำหนดในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ และให้โอนหน้าที่และอำนาจของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ซึ่งยังคงมีอยู่เดิมเป็นไปตามบทเฉพาะกาลดังกล่าวไปเป็นของข้าราชการสังกัดกรมที่ดินที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่อำเภอนั้น ๆ ตามที่อธิบดีกรมที่ดินกำหนด (ร่างมาตรา ๓)

๒.๓ 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 (ร่างมาตรา ๔)

๒.๔ แบบและเนื้อหาของสัญญาขายฝาก

สัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ระบุในสารบัญสำหรับจดทะเบียนให้ชัดเจนว่าเป็นการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเป็นการขายฝากที่อยู่อาศัย (ร่างมาตรา ๗) โดยสัญญาต้องมีเนื้อหาอย่างน้อยตามรายการที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะราคาที่ขายฝาก จำนวนสินไถ่ วันที่ขายฝาก และวันที่ครบกำหนดไถ่ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ตรวจสอบความครบถ้วนของเนื้อหาดังกล่าว แต่บุคคลใด ๆ จะอ้างว่าสัญญาเป็นโมฆะด้วยความไม่ครบถ้วนของเนื้อหาสัญญามิได้ เนื่องจากประสงค์จะมุ่งให้ความคุ้มครองผู้ขายฝากให้ได้รับประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ กรมที่ดินอาจจัดให้มีแบบพิมพ์ในการทำสัญญาขายฝากเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนด้วยก็ได้ (ร่างมาตรา ๘)

๒.๕ จำนวนสินไถ่

จำนวนสินไถ่เมื่อคำนวณรวมกับดอกเบี้ยแล้วต้องไม่เกินร้อยละสิบห้าต่อปี คำนวณตั้งแต่วันที่ขายฝากจนถึงวันครบกำหนดเวลาไถ่ ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๔๙๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และหากผู้ซื้อฝากได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณราคาเป็นเงินได้จากผู้ขายฝากอันเนื่องมาจากการซื้อฝาก ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสินไถ่ (ร่างมาตรา ๘)

๒.๖ กำหนดเวลาไถ่

กำหนดเวลาไถ่จะมีระยะเวลาไม่ต่ำกว่าหนึ่งปี หรือระยะเวลาเกินสิบปีไม่ได้ และหากมีการขยายกำหนดเวลาไถ่ ระยะเวลาที่รวมกันต้องไม่เกินสิบปี หากสัญญาขายฝากกำหนดระยะเวลาไถ่ไว้ต่ำกว่าหนึ่งปีหรือเกินสิบปี ให้ถือว่ามีกำหนดเวลาหนึ่งปีหรือสิบปี แล้วแต่กรณี โดยผู้ขายฝากไม่ต้องชำระค่าสินไถ่เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินก่อนครบกำหนดเวลาไถ่ ซึ่งหากเป็นกรณีที่จำนวนสินไถ่ที่กำหนดไว้สูงกว่าราคาขายฝาก ให้ลดสินไถ่

ในส่วนที่สูงกว่านั้นลงตามอัตราส่วนของระยะเวลาไถ่จริงที่ลดลง และให้สิทธิผู้ซื้อฝากที่อาจเรียกค่าเสียโอกาสตามที่กำหนดไว้ในสัญญาขายฝากได้ แต่ต้องไม่เกินร้อยละสองต่อปีของจำนวนราคาที่ขายฝากคำนวณตามระยะเวลาที่เหลืออยู่ก่อนครบกำหนดเวลาไถ่เดิม อย่างไรก็ตาม หากเป็นการวางทรัพย์ก่อนครบกำหนดเวลาไถ่ ผู้วางทรัพย์ยังคงต้องวางทรัพย์ตามจำนวนสินไถ่ที่กำหนดในสัญญา แต่ไม่ตัดสิทธิคู่สัญญาที่จะเรียกร้องส่วนลดหรือค่าเสียโอกาสในภายหลัง (ร่างมาตรา ๑๐)

๒.๗ ระบบวิธีพิจารณาคดี

กำหนดให้ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการขายฝากตามพระราชบัญญัตินี้เป็นคดีผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคโดยถือว่าผู้ขายฝากเป็นผู้บริโภค เพื่อให้มีระบบวิธีพิจารณาที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้ขายฝากให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัด มีประสิทธิภาพ และมีกลไกเจ้าพนักงานคดีที่จะให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกอันจะเป็นประโยชน์และคุ้มครองสิทธิผู้ขายฝากที่เป็นเกษตรกรและประชาชนทั่วไป (ร่างมาตรา ๑๑)

๒.๘ สิทธิและหน้าที่ของผู้ขายฝากและผู้ซื้อฝาก

(๑) สิทธิครอบครอง การรักษา และค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝาก

ผู้ขายฝากมีสิทธิครอบครอง ใช้สอย และถือเอาประโยชน์จากทรัพย์สินที่ขายฝากเพื่อประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้จนถึงวันที่หมดสิทธิการไถ่ โดยไม่เสียค่าตอบแทนและให้ดอกผลเป็นของผู้ขายฝาก โดยผู้ขายฝากมีหน้าที่รักษาและสงวนทรัพย์สินที่ขายฝากอย่างวิญญูชนพึงรักษาหรือสงวนทรัพย์สินของตน (ร่างมาตรา ๑๒) และผู้ซื้อฝากต้องไม่ก่อภาระใด ๆ เหนือทรัพย์สินที่ขายฝากที่จะกระทบต่อสิทธิของผู้ขายฝากก่อนพ้นกำหนดเวลาไถ่ (ร่างมาตรา ๑๖)

หากเป็นกรณีที่ผู้ขายฝากได้ให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝากอยู่ก่อนแล้วในวันที่ทำสัญญา การขายฝากย่อมไม่กระทบสิทธิของผู้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้น และค่าตอบแทนตกเป็นของผู้ขายฝาก และบุคคลซึ่งใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝากมีหน้าที่รักษาและสงวนทรัพย์สินที่ขายฝากอย่างวิญญูชนพึงรักษาหรือสงวนทรัพย์สินของตนเช่นกัน นอกจากนี้คู่สัญญาอาจตกลงให้ผู้ขายฝากนำทรัพย์สินที่ขายฝากให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝากได้ตามแต่จะได้ตกลงกัน หากมิได้มีการตกลงกัน ผู้ขายฝากยังคงมีสิทธิที่จะให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝากได้แต่ค่าตอบแทนจะเป็นของฝ่ายผู้ซื้อฝาก (ร่างมาตรา ๑๓)

(๒) การแจ้งกำหนดเวลาไถ่และจำนวนสินไถ่

กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ซื้อฝากที่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ขายฝากทราบกำหนดเวลาไถ่และจำนวนสินไถ่ พร้อมทั้งแนบสำเนาสัญญาขายฝากด้วย โดยต้องแจ้งก่อนครบกำหนดเวลาไถ่ไม่น้อยกว่าสามเดือนแต่ไม่มากกว่าหกเดือน รวมทั้งต้องแจ้งด้วยว่าให้ผู้ขายฝากต้องไถ่ทรัพย์สินกับบุคคลใดและสถานที่ชำระสินไถ่ในกรณีที่ผู้แจ้งนี้มิใช่ผู้ซื้อฝากเดิม หากผู้ซื้อฝากไม่ดำเนินการดังกล่าว ให้ผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินได้ภายในหกเดือนนับแต่วันครบกำหนดเวลาไถ่ตามสัญญา ซึ่งผู้ขายฝากมีหน้าที่ชำระสินไถ่เพียงเท่าที่กำหนดไว้ในสัญญา (ร่างมาตรา ๑๗)

(๓) สถานที่วางทรัพย์

กำหนดให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝากเป็นสถานที่วางทรัพย์นอกเหนือไปจากสำนักงานวางทรัพย์ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกรและประชาชนซึ่งเป็นผู้ขายฝากในการวางทรัพย์อันเป็นสินไถ่ตามพระราชบัญญัตินี้

โดยกำหนดให้ทรัพย์สินที่ขายฝากเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ขายฝากตั้งแต่วันที่ได้ชำระสินไถ่หรือวางทรัพย์อันเป็นสินไถ่ สอดคล้องกับมาตรา ๔๙๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และหากผู้ขายฝากไม่อาจใช้สิทธิไถ่กับผู้ซื้อฝากได้โดยไม่ใช่ความผิดของผู้ขายฝาก ผู้ขายฝากมีสิทธิวางทรัพย์ ณ สถานที่วางทรัพย์ที่กฎหมายกำหนดได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันถึงกำหนดเวลาไถ่ หรือนับแต่วันที่เหตุอันทำให้ไม่อาจไถ่ทรัพย์สินนั้นได้สิ้นสุดลง โดยให้ถือว่าเป็นกรณีที่ผู้ขายฝากได้ไถ่ทรัพย์สินภายในกำหนดเวลาไถ่ (ร่างมาตรา ๑๘)

(๔) การส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินที่ขายฝาก

หากผู้ขายฝากมิได้ใช้สิทธิไถ่ทรัพย์สินภายในเวลาที่กำหนด ผู้ขายฝากมีหน้าที่ส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินให้แก่ผู้ซื้อฝากตามสภาพที่เป็นอยู่ในเวลานั้น ซึ่งผู้ซื้อฝากได้รับทรัพย์สินไปโดยปลอดสิทธิใด ๆ ที่ผู้ขายฝากได้ก่อขึ้นในระหว่างการขายฝาก อย่างไรก็ตาม ผลิตผลเกษตรกรรมที่มิได้เป็นส่วนควบของที่ดินให้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ขายฝากหรือผู้มีสิทธิในผลิตผลเกษตรกรรมนั้น โดยผู้ซื้อฝากต้องยินยอมให้บุคคลดังกล่าวเข้าไปเก็บหรือขนย้ายภายในเวลาอันสมควรซึ่งต้องไม่เกินหกเดือนนับแต่วันครบกำหนดเวลาไถ่ หากเจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่ดำเนินการให้ถือว่าสละสิทธิในผลิตผลเกษตรกรรมนั้น (ร่างมาตรา ๑๙)

๒.๙ บทเฉพาะกาล

(๑) รองรับสัญญาขายฝากซึ่งทรัพย์สินที่ขายฝากเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยที่ได้ทำไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและยังไม่ครบกำหนดเวลาไถ่ ให้สัญญานั้นมีผลผูกพันคู่สัญญาต่อไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่ทำสัญญา (ร่างมาตรา ๑๙) อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นในกรณีต่อไปนี้

(๑.๑) หากผู้ขายฝากครอบครองทรัพย์สินที่ขายฝาก หรือได้ให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝากอยู่ก่อนแล้วในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้สิทธิของผู้ขายฝากในการครอบครอง ใช้สอย หรือถือเอาซึ่งประโยชน์จากทรัพย์สินที่ขายฝากตามที่กำหนดในร่างมาตรา ๑๒ การให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินตามร่างมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง และสิทธิของผู้ขายฝากหรือบุคคลอื่นในการได้กรรมสิทธิ์ในผลิตผลเกษตรกรรม รวมทั้งสิทธิในการเข้าไปเก็บหรือขนย้ายซึ่งผลิตผลเกษตรกรรมนั้น ตามร่างมาตรา ๑๙ วรรคสาม ตกเป็นสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ของผู้ขายฝากหรือของบุคคลอื่นดังกล่าว (ร่างมาตรา ๒๐ (๑))

(๑.๒) ให้นำหลักการของร่างมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับกับสัญญาขายฝากที่มีผลบังคับก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วย โดยผู้ซื้อฝากต้องไม่ก่อภาระเหนือทรัพย์สินที่ขายฝากที่จะเป็นการกระทบต่อสิทธิของผู้ขายฝาก อย่างไรก็ดี ไม่รวมถึงภาระที่ผู้ซื้อฝากได้ก่อไว้แล้วโดยชอบในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๒๐ (๒))

(๑.๓) ให้นำหลักการของร่างมาตรา ๑๗ ที่กำหนดให้ผู้ซื้อฝากมีหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ขายฝากเพื่อทราบกำหนดเวลาไถ่และจำนวนสินไถ่ มาใช้บังคับกับสัญญาขายฝากที่มีผลบังคับอยู่ก่อนวันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ และหากกำหนดเวลาไถ่ในสัญญามีหรือเหลืออยู่น้อยกว่าสามเดือน ก็ให้ขยายกำหนดเวลาไถ่ออกไปเป็นหกเดือนนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เพื่อให้ผู้ขายฝากได้ประโยชน์จากการที่จะได้รับแจ้งกำหนดเวลาไถ่และจำนวนสินไถ่จากผู้ซื้อฝาก (ร่างมาตรา ๒๐ (๓))

(๑.๔) ให้ผู้ขายฝากที่ใช้สิทธิไถ่ทรัพย์สินภายหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับได้รับความคุ้มครองและประโยชน์ในเรื่องของการวางทรัพย์ ตามร่างมาตรา ๑๘ ด้วย แม้เป็นสัญญาขายฝากที่ได้ทำขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับก็ตาม (ร่างมาตรา ๒๐ (๔))

(๒) รองรับคดีที่มีข้อพิพาทเนื่องจากการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยที่ค้างการพิจารณาอยู่ในศาลก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาต่อไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนจนกว่าคดีนั้นจะถึงที่สุด (ร่างมาตรา ๒๑)

(๓) รองรับภารกิจในการเป็นสถานที่วางทรัพย์ของสำนักงานที่ดินจังหวัดและสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝากตามร่างมาตรา ๑๘ โดยกำหนดให้กรมที่ดินดำเนินการที่จำเป็นเพื่อให้มีความพร้อมในการดำเนินการดังกล่าวนี้ก่อนครบกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ร่างมาตรา ๒๒)

๓. การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ

๓.๑ ร่างพระราชบัญญัตินี้จัดทำขึ้นสอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ประเด็นการปฏิรูปที่ ๓ เรื่อง การมีกลไกทางกฎหมายเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยเป็นกิจกรรมและวิธีการตามผลอันพึงประสงค์ที่ ๖ เรื่อง การพิจารณาแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับธุรกรรมขายฝากเพื่อบรรเทาผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับธุรกรรมขายฝากหรือการกำหนดสินไถ่ที่ไม่เป็นธรรม

๓.๒ ร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓.๓ ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านทางเว็บไซต์ www.thailawreform.go.th และมีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งได้เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ต่อประชาชนเป็นการทั่วไปผ่านทางเว็บไซต์ดังกล่าว โดยผู้แสดงความคิดเห็นส่วนใหญ่สนับสนุนร่างพระราชบัญญัตินี้

๓.๔ ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่มีเรื่องการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ และการกำหนดโทษทางอาญา

๔. ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

ร่างพระราชบัญญัตินี้จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้ขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นเกษตรกรและประชาชนทั่วไปที่ใช้การขายฝากที่ดินเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ขายฝากจำนวนมากมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าผู้ซื้อฝากด้วยเหตุที่มีสถานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน จึงอาจถูกเอารัดเอาเปรียบ ตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบผู้ซื้อฝากที่เป็นนายทุนจนเป็นเหตุให้ผู้ขายฝากต้องสูญเสียที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยของตน ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดมาตรการควบคุมการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยไว้เป็นการเฉพาะ โดยได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ขายฝากและผู้ซื้อฝากให้ชัดเจน มีการให้ความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าตรวจสอบความถูกต้องของสัญญา การอำนวยความสะดวกและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ขายฝากในขั้นตอนการวางทรัพย์ รวมทั้งการกำหนดให้ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการขายฝากนี้เป็นคดีผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค

เพื่อให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างเสริมความเป็นธรรมขึ้นในสังคม

"การตราพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ"

"พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติร่วมกันจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าคน หรือคณะรัฐมนตรี หรือสภาปฏิรูปแห่งชาติตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยกับการเงินจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินตามวรรคสอง หมายความถึงร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ หรือเงินตรา

ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือสภาปฏิรูปแห่งชาตินั้น คณะรัฐมนตรีอาจขอรับไปพิจารณาก่อนสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะรับหลักการก็ได้

การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้กระทำได้โดยวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้กระทำโดยคณะรัฐมนตรีหรือผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น"

(บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗, มาตรา ๑๔)

พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑, ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑-๒, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๖