



ประกาศกรมที่ดิน

เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นในการประเมินผลสัมฤทธิ์

พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๖๒

โดยที่กรมที่ดินในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายเห็นสมควรประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวบรรลุเป้าหมายในการมีกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็น การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม และการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ในการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๖๒ กรมที่ดินจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๖ ตลอดจนต้องกระทำตามแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งจะต้องมีการประกาศการเปิดรับฟังความคิดเห็นและข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและแนวทางดังกล่าว กรมที่ดินจึงออกประกาศไว้ดังต่อไปนี้

๑. การรับฟังความคิดเห็น

๑.๑ กฎหมายที่จะเปิดรับฟังความคิดเห็นเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๖๒ และกฎที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้แก่

(๑) ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๖๒

(๒) ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการวางทรัพย์อันเป็นสินไถ่ ณ สำนักงานที่ดิน ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๖๒

(๓) ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการวางทรัพย์อันเป็นสินไถ่ ณ สำนักงานที่ดิน ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖

๑.๒ ผู้เกี่ยวข้องที่จะทำการรับฟังความคิดเห็น

(๑) บุคลากรของกรมที่ดิน

(๒) หน่วยงานของรัฐ

(๓) หน่วยงานของเอกชน

(๔) ประชาชนทั่วไป

๑.๓ วิธีการรับฟังความคิดเห็น

กรมที่ดินจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมสำหรับผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่ม โดยวิธีการหลักที่จะนำมาใช้ ดังต่อไปนี้

- (๑) สัมภาษณ์
- (๒) ประชุม
- (๓) แบบสำรวจความคิดเห็น

ทั้งนี้ ประชาชนทั่วไปสามารถแสดงความคิดเห็นผ่านช่องทางเว็บไซต์ระบบกลางทางกฎหมาย www.law.go.th เว็บไซต์ของกรมที่ดิน www.dol.go.th เว็บไซต์ของสำนักกฎหมาย กรมที่ดิน www.dol.go.th/legal/Pages/default.aspx

๑.๔ ระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น

วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๗ ถึงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗

๑.๕ รอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

การประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งนี้ เป็นการประเมินผลจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๖๒ ตั้งแต่วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๒ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๖

๒. ข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น

๒.๑ วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๖๒

บทบัญญัติว่าด้วยขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่ภายใต้หลักของความศักดิ์สิทธิ์และเสรีภาพในการแสดงเจตนาระหว่างคู่สัญญาซึ่งเป็นเอกชนที่มีสถานะเท่าเทียมกัน แต่ในการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนจำนวนมาก ได้ปรากฏว่าผู้ขายฝากมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าผู้ซื้อฝากอันเนื่องมาจากสถานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน และผู้ขายฝากอาจได้รับความเดือดร้อนจากการสูญเสียที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัย สมควรกำหนดให้มีการควบคุมสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการวางทรัพย์อันเป็นสินไถ่โดยกำหนดให้ผู้ขายฝากสามารถดำเนินการได้ที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝาก ทั้งนี้ เพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างเสริมความเป็นธรรมในสังคม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒.๒ มาตรการสำคัญของกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา

พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดกลไกอันเป็นมาตรการสำคัญเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยกำหนดให้ขอบเขตการใช้บังคับเฉพาะการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือการขายฝากที่อยู่อาศัย โดยจะพิจารณาข้อเท็จจริงในขณะขายฝากว่ากรณีใดเป็นการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือการขายฝากที่อยู่อาศัย และผู้ขายฝากจะต้องเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น

แบบและเนื้อหาของสัญญาขายฝาก สัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หากไม่ทำตามจะมีผลเป็นโมฆะ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ระบุให้ชัดเจนว่าเป็นการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือการขายฝากที่อยู่อาศัย โดยพนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ ตรวจสอบหนังสือสัญญาขายฝากว่ามีรายการอย่างน้อยตามรายการที่กฎหมายกำหนด และห้ามผู้ใดอ้างว่า สัญญาขายฝากสัญญาเป็นโมฆะ เพราะเหตุมีรายการไม่ครบถ้วน

จำนวนสินไถ่ จำนวนสินไถ่จะกำหนดไว้สูงกว่าราคาขายฝากก็ได้ แต่เมื่อคำนวณดอกเบี้ยแล้ว ต้องไม่เกินร้อยละสิบห้าต่อปี โดยคำนวณนับแต่วันที่ขายฝากจนถึงวันครบกำหนดไถ่

กำหนดเวลาไถ่ สัญญาขายฝากจะกำหนดเวลาไถ่ต่ำกว่าหนึ่งปีหรือเกินสิบปีมิได้ ในกรณี ที่กำหนดเวลาไถ่ต่ำกว่าหนึ่งปีหรือเกินสิบปี ให้ถือว่ากำหนดเวลาไถ่มีเวลาหนึ่งปี หรือสิบปี แล้วแต่กรณี แต่ผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากก่อนครบกำหนดเวลาไถ่

ระบบวิธีพิจารณาคดี ให้คดีที่มีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการขายฝากเป็นคดีผู้บริโภค ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค โดยให้ถือว่าผู้ขายฝากเป็นผู้บริโภค

สิทธิและหน้าที่ของผู้ขายฝากและผู้ซื้อฝาก

(๑) สิทธิครอบครอง การรักษาและสงวนทรัพย์สินที่ขายฝาก และค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝาก

ผู้ขายฝากมีสิทธิครอบครอง ใช้สอย และถือเอาประโยชน์จากทรัพย์สินที่ขายฝากเพื่อ ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยจนถึงวันที่หมดสิทธิในการไถ่ และมีสิทธิในดอกผล ที่ออกจากทรัพย์สินที่ขายฝาก โดยไม่ต้องชำระค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซื้อฝาก

ผู้ขายฝากต้องรักษาและสงวนทรัพย์สินที่ขายฝากอย่างวิญญูชนพึงรักษาหรือสงวน ทรัพย์สินของตนเอง

ในกรณีที่ในวันที่ขายฝากผู้ขายฝากได้ให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝาก เพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยอยู่แล้ว การขายฝากย่อมไม่กระทบต่อสิทธิของผู้ใช้ประโยชน์ ในทรัพย์สินดังกล่าว และให้ค่าตอบแทนที่ได้รับจากการให้ใช้ประโยชน์นั้นเป็นของผู้ขายฝาก ในระหว่างการขายฝาก คู่สัญญาอาจตกลงกันเป็นหนังสือให้ผู้ขายฝากมีสิทธินำทรัพย์สินที่ขายฝากให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์เพื่อประกอบ เกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัย โดยจะกำหนดให้ค่าตอบแทนตกเป็นของผู้ขายฝากหรือผู้ซื้อฝากก็ได้ ถ้าไม่ได้มีการตกลงกันดังกล่าว ผู้ขายฝากมีสิทธิให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประกอบเกษตรกรรม หรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยและให้ค่าตอบแทนที่ได้รับเป็นของผู้ซื้อฝาก แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด สิทธิของ บุคคลอื่นดังกล่าวให้สิ้นสุดลงเมื่อพ้นกำหนดเวลาไถ่และไม่มีการไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝาก

(๒) การไถ่ทรัพย์สิน การแจ้งกำหนดเวลาไถ่ และจำนวนสินไถ่ การวางทรัพย์สิน

๑. ไม่ว่าสัญญาจะมีข้อความระบุไว้เป็นประการใด หากผู้ซื้อฝากได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากผู้ขายฝากอันเนื่องมาจากการซื้อฝาก รวมทั้งค่าตอบแทน ที่ผู้ซื้อฝากได้รับจากการให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ขายฝาก ให้ถือว่าเงิน ทรัพย์สิน ประโยชน์ หรือค่าตอบแทนนั้นเป็นส่วนหนึ่งของสินไถ่ที่ได้ชำระแล้ว

๒. สิทธิในการไถ่ทรัพย์สินอาจโอนกันโดยทางนิติกรรมหรือตกทอดแก่ทายาทได้ ผู้รับโอนย่อมรับโอนไปทั้งสิทธิและหน้าที่ทั้งปวง

๓. สิทธิในการไถ่ทรัพย์สินจะพึงใช้ได้ต่อเมื่อผู้ซื้อฝากเดิม ทายาทของผู้ซื้อฝากเดิม หรือผู้โอนทรัพย์สินที่ขายฝาก แล้วแต่กรณี

๔. ก่อนพ้นกำหนดเวลาได้ ผู้ซื้อฝากต้องไม่ก่อภาระใด ๆ เหนือทรัพย์สินที่ขายฝาก อันอาจกระทบสิทธิของผู้ขายฝากตามพระราชบัญญัตินี้

๕. ก่อนวันครบกำหนดเวลาได้ไม่น้อยกว่าสามเดือนแต่ไม่มากกว่าหกเดือน ให้ผู้ซื้อฝากแจ้งเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังผู้ขายฝากเพื่อให้ผู้ขายฝากทราบกำหนดเวลาได้ และจำนวนสินไถ่ พร้อมทั้งแนบสำเนาสัญญาขายฝากไปด้วย ในกรณีที่ผู้แจ้งมิใช่ผู้ซื้อฝากเดิม ต้องแจ้งไปด้วยว่าผู้ขายฝากจะต้องไถ่กับผู้ใดและสถานที่ที่จะต้องชำระสินไถ่ ในกรณีที่ผู้ซื้อฝากไม่ได้ดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ขายฝากภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือมิได้ส่งสำเนาสัญญาขายฝากไปด้วย ให้ผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากได้ภายในหกเดือนนับแต่วันครบกำหนดไถ่ที่ระบุไว้ในสัญญาขายฝาก โดยผู้ขายฝากมีหน้าที่ชำระสินไถ่ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในสัญญา

๖. ผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากภายในเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือภายในเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ โดยอาจชำระสินไถ่ให้แก่ผู้ซื้อฝาก หรือวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่ต่อสำนักงานวางทรัพย์สินหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝากทรัพย์สินนั้น โดยสละสิทธิถอนทรัพย์สินที่วางไว้

๗. ในกรณีที่ผู้ขายฝากไม่อาจใช้สิทธิไถ่กับผู้ซื้อฝากได้ไม่ว่าด้วยเหตุใดอันมิใช่ความผิดของผู้ขายฝาก ให้ผู้ขายฝากมีสิทธิวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่ต่อสำนักงานวางทรัพย์สินหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝากทรัพย์สินนั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันถึงกำหนดเวลาได้หรือนับแต่วันที่เหตุที่ทำให้ไม่อาจใช้สิทธิไถ่ดังกล่าวได้สิ้นสุดลง แล้วแต่กรณี และให้ถือว่าผู้ขายฝากได้ไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากตามกำหนดเวลาได้แล้ว

๘. ให้ทรัพย์สินที่ขายฝากตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ขายฝากตั้งแต่วันที่ผู้ขายฝากได้ชำระสินไถ่หรือวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่ แล้วแต่กรณี

๙. ในกรณีที่ได้วางทรัพย์สินแล้ว ให้เจ้าพนักงานของสำนักงานวางทรัพย์สินหรือสำนักงานที่ดินแล้วแต่กรณี มีหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้ผู้ซื้อฝากทราบถึงการวางทรัพย์สินโดยพลัน โดยผู้ขายฝากไม่ต้องบอกกล่าวให้เจ้าหน้าที่ทราบถึงการวางทรัพย์สิน

การส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินที่ขายฝาก เมื่อผู้ขายฝากมิได้ใช้สิทธิในการไถ่ทรัพย์สินภายในเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือภายในเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้ขายฝากส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ซื้อฝากตามสภาพที่เป็นอยู่ในเวลานั้นโดยปลอดสิทธิใด ๆ ซึ่งผู้ขายฝากก่อให้เกิดขึ้นในระหว่างการขายฝาก โดยให้ผลผลิตเกษตรกรรมที่ได้มีลักษณะเป็นส่วนควบของที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ขายฝากหรือผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยผู้ซื้อฝากต้องยินยอมให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในผลผลิตเกษตรกรรมเข้าไปในที่ดินเพื่อเก็บหรือขนย้ายภายในระยะเวลาอันสมควรซึ่งต้องไม่เกินหกเดือนนับแต่วันที่ครบกำหนดไถ่โดยมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ดังกล่าวทราบ หากเจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิในผลผลิตเกษตรกรรมนั้น

๒.๓ ประโยชน์ที่คาดว่าจะประชาชนจะได้รับจากการมีกฎหมาย

๒.๓.๑ เป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของผู้ขายฝากและเพิ่มอำนาจในการต่อรองกับผู้ซื้อฝากมากขึ้น

๒.๓.๑ เป็นการเพิ่มช่องทางเลือกในการวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

๒.๓.๒ เป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการฟ้องคดีเป็นคดีผู้บริโภค ซึ่งกระบวนการพิจารณามีขั้นตอนและกำหนดระยะเวลาที่กระชับกว่ากระบวนการพิจารณาปกติ

๒.๔ ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย สถิติการดำเนินคดีและการนำคดีขึ้นสู่ศาล

นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๒ และมีผลใช้บังคับวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา รวมระยะเวลาของการบังคับใช้ประมาณ ๕ ปี จากการจัดเก็บรวบรวมสถิติของการยื่นคำขอจดทะเบียนขายฝากมีปริมาณอยู่ในเกณฑ์เฉลี่ยเทียบเท่ากับการจดทะเบียนขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก่อนที่พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๖๒ จะมีผลใช้บังคับ ส่วนข้อมูลสถิติของปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย การร้องเรียนร้องทุกข์ การหารือ หรือการฟ้องคดีต่อศาลมีจำนวนไม่มากนัก ซึ่งผู้ประเมินจะนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์กฎหมายต่อไป

ในการนี้ กรมที่ดิน จึงขอประชาสัมพันธ์เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตอบแบบรับฟังความคิดเห็นเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๖๒ ตั้งแต่วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๗ ถึงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ผ่านเว็บไซต์ระบบกลางทางกฎหมาย เว็บไซต์ของกรมที่ดิน www.dol.go.th และเว็บไซต์ของสำนักกฎหมายกรมที่ดิน www.dol.go.th/legal/Pages/default.aspx

ประกาศ ณ วันที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๗



(นายพรพจน์ เพ็ญพาส)

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย รักษาการในตำแหน่ง
อธิบดีกรมที่ดิน