

ปัญหาข้อกฎหมายและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นางสาวจีระ พุ่มพวง
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

๑. บทนำ

โดยที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมและประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตภาคการเกษตร แต่ในปัจจุบันกลับปรากฏว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ประสบปัญหาความเดือดร้อนจากการขาดที่ดินทำกินเป็นจำนวนมาก เนื่องจากเกษตรกรที่เคยเป็นเจ้าของที่ดินอยู่เดิมต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินของตนไปเพราะสาเหตุต่าง ๆ เช่น มีหนี้สินมากจนทำให้ต้องขายหรือถูกยึดที่ดิน ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ ทำให้การผลิตเสียหาย หรือถูกนายทุนพ่อค้าคนกลางเอารัดเอาเปรียบกดราคารับซื้อพืชผลอย่างไม่เป็นธรรม ทำให้รายได้เกษตรกรไม่เพียงพอที่จะชำระหนี้สินได้ หรือถูกนายทุนฉ้อโกงทำให้ต้องสูญเสียที่ดินในการทำเกษตรไป ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของประชากรภายในประเทศมีอัตราเพิ่มขึ้นและส่งผลกระทบต่อของการแบ่งทรัพยากรสินหรือมรดกภายในครอบครัว ทำให้ปัญหาการถือครองที่ดินมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นเพราะที่ดินสำหรับการเกษตรของประเทศมีอยู่อย่างจำกัดซึ่งส่งผลให้เกษตรกรสูญเสียที่ดินหรือไร้ที่ดินทำกินหรือที่ดินมีจำนวนน้อยจนไม่เพียงพอต่อการทำมาหากินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินจากกลุ่มนายทุนซึ่งต้องเสียค่าเช่าในอัตราที่สูงกว่าที่กฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดไว้ จึงทำให้เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบมากขึ้นนอกเหนือจากการประสบปัญหาความยากจนและภาวะหนี้สินจนเป็นปัญหาต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก^๑ การขายฝากที่ดินเกษตรกรรมจึงเป็นทางเลือกหนึ่งของเกษตรกรที่ต้องการหาแหล่งเงินทุน แต่ยังหวงแหนและเสียดายที่ดินอยู่เนื่องจากถ้าขายที่ดินไปแล้วโอกาสที่จะได้ที่ดินนั้นกลับคืนมาย่อมทำได้ยาก หรือหากทำสัญญากู้ยืมเงิน ผู้ให้กู้อาจจะไม่ให้กู้ยืมเนื่องจากไม่มั่นใจว่าผู้กู้จะมีความสามารถหาเงินมาชำระหนี้ได้หรือไม่หรือแม้จะให้กู้ยืมแต่อาจเรียกร้องให้ผู้กู้หาหลักประกันเพื่อเป็นประกันการกู้ยืมซึ่งเป็นเรื่องยุ่งยากและมักจะได้เงินจำนวนไม่มากตามที่ผู้กู้ประสงค์จะได้รับ ส่วนการบังคับจำนองซึ่งต้องดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลจนศาลมีคำพิพากษาและมีคำสั่งยึดทรัพย์ขายทอดตลาดก็เป็นปัญหายุ่งยากและเสียเวลาเป็นอันมาก ในขณะที่หากทำสัญญาขายฝากย่อมจะทำให้ผู้ซื้อได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝากเป็นประกันการชำระหนี้และถ้าผู้ขายฝากไม่ไถ่คืนภายในระยะเวลาที่กำหนด กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมตกเป็นของผู้ซื้อหรือผู้ให้ยืมโดยไม่ต้องดำเนินการใด ๆ รวมทั้งผู้ซื้อฝากยังมีสิทธิได้รับประโยชน์อันเกิดขึ้นจากทรัพย์สินในระหว่างที่ทำการขายฝากทรัพย์สินนั้นได้ ซึ่งผู้ซื้ออาจนำทรัพย์สินนั้นไปจัดหาประโยชน์ได้ด้วย ดังนั้น เจ้าหนี้ส่วนใหญ่จึงนิยมรับขายฝากมากกว่าการรับ

^๑ไชยยศ เหมะรัชตะ, รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (กรุงเทพมหานคร:จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๐) , น. ๑ อ้างถึงในบุญส่ง สนธิโน, ปัญหาข้อกฎหมายของสัญญาขายฝากศึกษากรณีที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๙), น. ๑

แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าการขายฝากที่ดินจะได้รับความนิยมนานแต่ยังก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเช่นกัน โดยมีผู้กล่าวว่า บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการขายฝากนั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและเป็นเครื่องมือของเจ้าหนี้หรือผู้อยู่ในฐานะได้เปรียบในทางเศรษฐกิจและเคยมีการเสนอให้ยกเลิกประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่ว่าด้วยการขายฝากเพื่อมิให้เป็นเครื่องมือแก่เจ้าหนี้ในการเอารัดเอาเปรียบและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม แต่ข้อเสนอเหล่านี้ได้ตกไปเนื่องด้วยกฎหมายว่าด้วยการขายฝากยังคงมีความจำเป็นในสังคมไทยในฐานะที่เป็นแหล่งเงินทุนหนึ่งของประชาชนและเป็นรูปแบบของกฎหมายเกี่ยวกับระบบสินเชื่อในกรณีที่สถาบันทางการเงินยังไม่เอื้ออำนวยหรือช่วยเหลือประชาชนได้อย่างเต็มรูปแบบ กฎหมายว่าด้วยการขายฝากจึงยังคงมีผลใช้บังคับจนกระทั่งทุกวันนี้ โดยหน่วยงานต่าง ๆ ได้เสนอแนวทางให้มีการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติบางส่วนเสียใหม่เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น จนมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อแก้ไขบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมและทำให้มีปัญหาเป็นที่วิจารณ์กันว่าเป็นเหตุให้มีการเอารัดเอาเปรียบผู้ขายฝากโดยการกำหนดสินไถ่ที่สูงเกินควร เพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา รวมทั้งในกรณีที่กำหนดเวลาไถ่ผู้ซื้อฝากมักจะหลีกเลี่ยงไม่ยอมให้มีการไถ่ทรัพย์สินจนเป็นเหตุให้ผู้ขายฝากต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์โดยไม่ชอบธรรม รวมทั้งได้มีการปรับปรุงกำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิไถ่ในสัญญาขายฝากใหม่ แต่บทบัญญัติที่ได้มีการแก้ไขก็ยังคงก่อให้เกิดประเด็นปัญหาพื้นฐานเดิมของสัญญาขายฝากอยู่นั่นเอง^๓

เนื่องจากกฎหมายลักษณะขายฝากตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มักจะถูกมองว่าก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและเป็นเครื่องมือของเจ้าหนี้หรือผู้ที่อยู่ในฐานะที่ได้เปรียบในทางเศรษฐกิจในการเอาเปรียบบุคคลที่อยู่ในฐานะที่เสียเปรียบในทางเศรษฐกิจ เพราะเมื่อครบกำหนดการขายฝากโดยผู้ขายฝากมิได้ไถ่คืน กรรมสิทธิ์จะตกไปเป็นของผู้ซื้อฝากทันที ดังนั้น เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่อาจเกิดขึ้น โดยเฉพาะกับเกษตรกรซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในฐานะที่เสียเปรียบในทางเศรษฐกิจ จึงได้มีแนวคิดที่จะห้ามมิให้ขายฝากที่ดินเกษตรกรรมโดยการกำหนดหลักเกณฑ์การขายฝากที่ดินเกษตรกรรมไว้เป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากการขายฝาก อสังหาริมทรัพย์ทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้เสนอหลักการในเรื่องการขายฝากที่ดินเกษตรกรรม ต่อคณะรัฐมนตรี เนื่องจากการขายฝากทรัพย์สินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในขณะนั้นเป็นวิธีการที่ทำให้ผู้ขายฝากเสียเปรียบผู้รับซื้อฝาก และเป็นเหตุทำให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของผู้ขายฝากตกไปเป็นของผู้รับซื้อฝากได้โดยง่าย เพราะเมื่อครบกำหนดการขายฝาก หากผู้ขายฝากมิได้ซื้อคืน กรรมสิทธิ์จะตกไปเป็นของผู้รับซื้อฝากทันที นอกจากนี้ ยังเป็นเหตุให้มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกการขายฝากที่ดินเกษตรกรรม พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๓๒๒/๒๕๒๓)

กำหนดไว้โดยใช้วิธีการขายฝากซึ่งเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ดังนั้น เพื่อป้องกันและแก้ไขมิให้มีการเอารัดเอาเปรียบและเรียกเก็บดอกเบี้ยเกินอัตราดังกล่าว จึงควรยกเลิกหลักการขายฝากทรัพย์สินโดยเฉพาะทรัพย์สินของเกษตรกรเสีย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วลงมติเห็นชอบในหลักการดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๒๒ และได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปพิจารณายกร่างเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณายกร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายเฉพาะแยกต่างหากจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีหลักการสำคัญสรุปได้ดังนี้

(๑) ให้ยกเลิกการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๒) สำหรับที่ดินเกษตรกรรมที่ได้ขายฝากไว้ก่อนแล้วให้ถือว่าการขายฝากนั้นเป็นการจำนองที่ได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว โดยกำหนดให้สินไถ่เป็นเงินจำนอง และให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๒ ต่อปี ตั้งแต่วันที่ครบกำหนดเวลาไถ่ตามสัญญาเดิม แต่ห้ามมิให้บังคับจำนองก่อนครบกำหนดเวลาไถ่ตามสัญญาเดิมเพื่อมิให้ผู้จำนองถูกเอาเปรียบ

(๓) ที่ดินเกษตรกรรมที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ซื้อในการขายฝากไปแล้ว แต่ปรากฏว่ากำหนดเวลาไถ่ผ่านไปไม่เกิน ๓ ปี ก่อนวันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้บุคคลซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา ๔๙๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ขอซื้อคืนได้ภายใน ๑ ปี นับแต่กฎหมายนี้ใช้บังคับ เว้นแต่จะได้มีการโอนที่ดินนั้นให้บุคคลอื่นแล้วเกินหกเดือนก่อนวันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ

(๔) สำหรับราคาซื้อคืนที่กำหนดไม่เกินจำนวนสินไถ่รวมกับดอกเบี้ยของสินไถ่ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑๒ ต่อปี นับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดเวลาไถ่ตามสัญญาเดิมจนถึงวันซื้อขาย แต่ถ้าราคาที่ดินสูงขึ้นหรือลดลงเพราะผู้ซื้อได้ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือทำสิ่งใดขึ้นใหม่ในที่ดินนั้นหลังวันที่ผู้ซื้อหรือผู้รับโอนได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวก็ให้เพิ่มหรือลดราคาตามส่วน ถ้าไม่อาจตกลงราคากันได้ก็ให้แต่งตั้งอนุญาโตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาด

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วลงมติเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติห้ามการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงตกไป

ต่อมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคกิจสังคมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติห้ามการขายฝากที่ดินเกษตรกรรม พ.ศ. ซึ่งมีหลักการเดียวกับร่างพระราชบัญญัติห้ามการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ดังกล่าวข้างต้น โดยกรรมการประสานงานรัฐสภาได้รับร่างพระราชบัญญัตินี้ไว้เพื่อพิจารณาและก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในสมัยประชุม ปี ๒๕๒๘ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักการและรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัตินี้ว่าถูกต้องเหมาะสม และสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรและผู้ยากจนได้หรือไม่ เพียงใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า^๕ หลักการในร่างพระราชบัญญัตินี้ มีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือเจ้าของที่ดินที่เป็นเกษตรกรมิให้ต้องถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้รับซื้อฝากด้วยวิธีการต่าง ๆ จนเป็นเหตุให้ต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปในที่สุด และยังเป็นการป้องกันการหลีกเลี่ยงพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๙๕

^๕บันทึก เรื่อง ข้อมูลและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ ว่าด้วยเอกเทศสัญญา ลักษณะ ๑ เรื่องขายฝาก (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๗/๒๕๒๘)

รวมทั้งเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ชาวนาชาวไร่ที่ไม่รู้กฎหมายดีพออีกด้วย อย่างไรก็ตาม ถ้าหากพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับอาจก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากหลายประการ ดังนี้

๑. การสอบสวนว่าเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่ อาจมีปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ เพราะเป็นการยากที่จะรู้ได้ว่าที่ดินแปลงใดเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่และเป็นช่องทางที่จะมีการหลีกเลี่ยงกฎหมายได้โดยง่าย

๒. การคุ้มครองเฉพาะเจ้าของที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่คุ้มครองเจ้าของที่ดินประเภทอื่น ๆ รวมทั้งสังหาริมทรัพย์ในเรื่องการทำสัญญาขายฝากอาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราจากสัญญาขายฝากที่ดินประเภทอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของที่ดินนำมาขายฝากเพื่อนำเงินไปลงทุนในการประกอบธุรกิจการค้า ผลจากการนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของชาติได้

๓. การกำหนดห้ามมิให้ขายฝากที่ดินเกษตรกรรมมีผลทำให้ชาวไร่ชาวนาไม่อาจหาแหล่งเงินกู้ได้ เพราะผู้ให้กู้อาจจะไม่ยอมให้กู้โดยวิธีจำนองเนื่องจากการจำนองมีวิธีการยุ่งยากในการบังคับจำนองและไม่สามารถเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราได้

๔. หลักการที่กำหนดให้สินไถ่เป็นเงินจำนองนั้น ไม่ค่อยจะเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรที่ได้นำทรัพย์สินไปขายฝากเท่าใดนัก เนื่องจากจำนวนสินไถ่นั้นคู่สัญญาอาจกำหนดสินไถ่โดยรวมดอกเบี้ยเกินอัตราตามที่กฎหมายกำหนดเข้าไปด้วย จำนวนสินไถ่จึงจะสูงกว่าราคาขายฝากมาก และอาจจะสูงกว่าราคาแท้จริงของทรัพย์สินนั้นก็ได้ ดังนั้น วิธีแก้ไขก็คือเมื่อกำหนดให้ถือว่าการขายฝากนั้นเป็นการจำนองที่ได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว เงินจำนองควรจะกำหนดจากราคาที่ขายฝากรวมด้วยดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดตามที่กฎหมายกำหนด นับตั้งแต่มีการขายฝากจนถึงวันครบกำหนดเวลาไถ่ตามสัญญาเดิม เว้นแต่จำนวนสินไถ่ที่คู่ความกำหนดไว้นั้นมีจำนวนน้อยกว่าจำนวนสินไถ่ที่คำนวณได้ ก็ให้ถือจำนวนสินไถ่ตามที่ตกลงกันไว้นั้นเป็นเงินจำนอง

นอกจากนี้ ราคาที่ดินที่ซื้อขายควรจะกำหนดจากราคาขายฝากรวมด้วยดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดตามที่กฎหมายกำหนดนับตั้งแต่วันที่ขายฝากจนถึงวันครบกำหนดเวลาไถ่ เมื่อได้เงินจำนวนเท่าใดแล้วจึงค่อยรวมกับดอกเบี้ยของสินไถ่ในอัตราร้อยละสิบสองต่อปีตามหลักการที่กำหนดไว้ต่อไป เว้นแต่จำนวนสินไถ่ตามที่คู่สัญญาได้กำหนดไว้นั้นจะมีจำนวนน้อยกว่าจำนวนสินไถ่ที่คำนวณได้ ก็ให้ใช้จำนวนสินไถ่ที่ได้ตกลงกันเป็นเกณฑ์

๕. หลักการที่บัญญัติให้ใช้กฎหมายบังคับย้อนหลังจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับราคาที่ดินที่จะไถ่คืนซึ่งจะแตกต่างกันมากและการที่กำหนดให้สิทธิขอซื้อคืนมีผลไปถึงบุคคลภายนอกนั้น จะทำให้บุคคลภายนอกที่ได้ซื้อทรัพย์สินไปโดยสุจริตต้องเสียหายได้ ดังนั้น จึงควรกำหนดหลักการให้ยกเลิกการขายฝากเฉพาะที่จะมีต่อไปในภายหน้าเท่านั้น

สรุปได้ว่า การแก้ไขกฎหมายโดยห้ามการขายฝากที่ดินเกษตรกรรมอาจได้ผลไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของผู้เสนอ และเมื่อมีการห้ามการขายฝากที่ดินเกษตรกรรมแล้ว เกษตรกรอาจจะหาแหล่งเงินกู้ได้ลำบากเพราะผู้ให้กู้อาจจะไม่ยอมให้กู้โดยวิธีจำนองตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งอาจทำให้เกษตรกรต้องใช้วิธีการขายขาดหรือขายขาดโดยมีคำมั่นว่าจะขายคืน อันจะทำให้เกิดความเสียหายได้ เพราะคำมั่นดังกล่าวเป็นเพียงบุคคลสิทธิและมีหลักประกันในการซื้อคืนไม่มั่นคงเท่ากับการขายฝาก

ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๒๘ แล้วมีมติรับหลักการและตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาแต่ในระหว่างรอการพิจารณาในวาระที่ ๒ และ ๓ ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงตกไป

หลังจากนั้นได้มีการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการขายฝากที่ดินเกษตรกรรม เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาอีกหลายครั้ง ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกการขายฝากที่ดินเกษตรกรรม พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๓๒๒/๒๕๒๓) และร่างพระราชบัญญัติการขายฝากที่ดินเกษตรกรรม พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๘๗/๒๕๓๗ เรื่องเสร็จที่ ๕๘๓/๒๕๓๘ และเรื่องเสร็จที่ ๒๐๙/๒๕๓๙)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การมีกฎหมายเฉพาะเพื่อยกเลิกการขายฝากที่ดินเกษตรกรรมนั้น จะก่อให้เกิดปัญหาและความยุ่งยากแก่การใช้บังคับ เพราะการพิจารณาว่าที่ดินใดเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องพิจารณาตามสภาพความเป็นจริง ถ้าหากมีการใช้ที่ดินไม่เต็มแปลงพื้นที่ก็จะเกิดความยุ่งยากแก่การพิจารณาว่าที่ดินนั้นเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่ และในการจดทะเบียนขายฝากที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องออกไปตรวจดูสภาพที่ดินเสมอว่าเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ต้องห้ามหรือไม่ ซึ่งจะเป็นภาระมากแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ การหาสินเชื่อของเกษตรกรขณะนี้มียุหลายวิธี เช่น การกู้ยืม การจำนอง หรือการค้าประกัน ซึ่งวิธีเหล่านี้ที่ดินเกษตรกรรมจะยังคงอยู่กับเกษตรกร สำหรับการขายฝากเป็นการหาแหล่งเงินทุนอีกวิธีหนึ่งซึ่งมีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝากไปยังผู้ซื้อฝากชั่วคราว หากผู้ขายฝากประสงค์จะใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้น ก็ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ซื้อฝากให้เข้าใช้ประโยชน์อีกชั้นหนึ่ง การขายฝากจึงเป็นมาตรการสุดท้ายที่เกษตรกรยังพอมีความหวังว่าตนจะสามารถไถ่ถอนที่ดินกลับคืนมาได้ ถ้าหากมีการยกเลิกเรื่องการขายฝากเสีย เกษตรกรย่อมหมดทางเลือกในกรณีนี้ ดังนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่บางรายไม่ยอมรับจำนอง เกษตรกรก็อาจต้องขายขาดที่ดินดังกล่าวไปก็ได้ ประกอบกับขณะนี้สถาบันสินเชื่อที่จัดตั้งตามกฎหมายยังไม่ทั่วถึง ระบบการขายฝากยังคงมีความจำเป็นอยู่บ้างในชนบท ดังนั้น การคงระบบการขายฝากไว้น่าจะเป็นประโยชน์มากกว่าการยกเลิกระบบดังกล่าวไป เพราะเป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่เกษตรกรที่ประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าทางเลือกนี้จะรุนแรงกว่ากรณีการจำนองก็ตาม อย่างไรก็ตาม ปัญหาเรื่องการขายฝากที่ก่อให้เกิดปัญหาอยู่ในขณะนี้ ถ้าหากไม่ประสงค์จะให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบเกษตรกรแล้วก็น่าจะแก้ไขได้โดยการเปลี่ยนมาตรการบางอย่างในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อไม่ให้มีช่องทางเอารัดเอาเปรียบจนเกินสมควร หากตัดช่องทางเอารัดเอาเปรียบออกแล้ว การคงระบบการขายฝากก็จะเป็นอันตรายต่อเกษตรกรต่อไป^๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่เปิดช่องให้มีการเอารัดเอาเปรียบในเรื่องการขายฝาก ดังนี้^๗

๑. กรณีสินไถ่ มาตรา ๔๙๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เปิดช่องให้ผู้ซื้อฝากกำหนดสินไถ่สูงเพียงใดก็ได้ นั่น เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้กำหนดสินไถ่สูงกว่าราคาซื้อขายฝากมากจนเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้น ในกรณีนี้เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายของบางประเทศ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น มาตรา ๕๗๙ และประมวลกฎหมายแพ่งอิตาลี มาตรา ๑๕๐๐ ได้กำหนดห้ามการไถ่คืนสูงกว่าราคาขายฝาก ซึ่งถ้าตัดช่องทางเอารัดเอาเปรียบเช่นนี้ได้ เรื่องการขายฝากก็ไม่ใช่อะไรที่น่ากลัวแต่อย่างใด

^๖ ร่างพระราชบัญญัติการขายฝากที่ดินเกษตรกรรม พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๙/๒๕๓๙)

^๗ เพิ่งอ้าง

อย่างไรก็ตาม ในสังคมปัจจุบันเจ้าของเงินสามารถนำเงินไปหาประโยชน์ให้เกิดดอกผลได้ง่าย ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับกฎหมายในส่วนที่ว่าด้วยการกู้ยืมเงินแล้ว มาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี ถ้ากำหนดเกินกว่านั้นก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละ ๑๕ ต่อปี เมื่อการขายฝากเป็นการให้สินเชื่ออย่างหนึ่ง โดยสภาพจึงสมควรนำหลักเรื่องการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรามาใช้บังคับกับกรณีนี้ด้วยและเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงกฎหมายด้วยการกำหนดสินไถ่อย่างอื่นแทนเงิน จึงสมควรนำประโยชน์อย่างอื่นนอกจากเงินมารวมคำนวณด้วย

อนึ่ง การกำหนดชั้นสูงสุดของสินไถ่ตามข้อนี้เนื่องจากเป็นกรณีที่เพิ่มขึ้นใหม่ การที่จะให้มีผลย้อนหลังย่อมไม่เป็นธรรม จึงควรเพิ่มบทเฉพาะกาลกำหนดว่าบทบัญญัติมาตรา ๔๙๙ ที่แก้ไขใหม่ ไม่ใช่บังคับกับการขายฝากที่ได้ทำขึ้นก่อนวันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

๒. กรณีการหลีกเลี่ยงไม่ยอมรับไถ่ถอนการขายฝาก มีหลายกรณีที่ผู้ซื้อฝากหลีกเลี่ยงไม่ยอมรับการไถ่หรือผู้รับไถ่ห่วงงเหงี้ยวไม่ดำเนินการโอนทะเบียนในถูกต้องซึ่งมีปัญหาว่ากรรมสิทธิ์นั้นตกคืนมาเป็นของผู้ขายฝากแล้วหรือไม่ จึงเห็นสมควรกำหนดเป็นหลักกฎหมายใหม่ให้ชัดเจนว่า ในกรณีที่ผู้ขายฝากพร้อมที่จะไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝาก แต่ผู้ซื้อฝากหลีกเลี่ยงหรือไม่ยอมรับไถ่หรือไม่สามารถรับไถ่ได้ ก็ให้ผู้ขายฝากวางทรัพย์สินอันเป็นสินไถ่ต่อสำนักงานวางทรัพย์สินภายในกำหนดเวลาไถ่ได้ และเมื่อได้มีการไถ่หรือวางสินไถ่ ณ สำนักงานวางทรัพย์สินแล้ว ให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝากตกกลับคืนไปยังผู้ขายฝากทันทีตั้งแต่วันที่ทำการชำระสินไถ่หรือวางทรัพย์สินโดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการโอนทางทะเบียน และเมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ขายฝากก็สามารถแก้ไขทางทะเบียนได้โดยลำพังตนเอง โดยไม่ต้องไปดำเนินการโอนทางทะเบียนพร้อมกับผู้ซื้อฝาก ดังนั้นจึงได้แก้ไขมาตรา ๔๙๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว

๓. กรณีกำหนดเวลาไถ่ มาตรา ๔๙๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดเวลาชั้นสูงสุดในการใช้สิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากไว้ โดยในกรณีสังหาริมทรัพย์ กฎหมายห้ามมิให้กำหนดสินไถ่เกินกำหนด ๑๐ ปี นับแต่เวลาซื้อขาย และในกรณีสังหาริมทรัพย์มิให้กำหนดสินไถ่เกินกำหนด ๓ ปี นับแต่เวลาซื้อขาย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงในความเป็นเจ้าของทรัพย์สินซึ่งทำให้เจ้าของทรัพย์สินกล้าที่จะปรับปรุงหาประโยชน์ในทรัพย์สินนั้น การกำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิไถ่นานเกินไปจะไม่เป็นผลดีในทางเศรษฐกิจ มาตรา ๔๙๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงบัญญัติว่า ถ้ามีกำหนดเวลาไถ่เกินไปกว่านั้นก็ให้ลดลงมาเป็น ๑๐ ปี และ ๓ ปี ตามประเภททรัพย์สิน อย่างไรก็ตาม มาตรา ๔๙๖ ได้บัญญัติว่า แม้กำหนดเวลาไถ่ไว้ต่ำกว่า ๑๐ ปี และ ๓ ปี แล้วแต่กรณี ก็ขยายเวลาในภายหลังอีกไม่ได้ ซึ่งหลักกฎหมายมาตรา ๔๙๖ นี้ ไม่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ขายฝาก เพราะถ้าผู้ซื้อฝากยินยอมขยายกำหนดเวลาไถ่ให้ก็น่าจะยอมให้ขยายเวลาออกไปได้ ถ้ารวมกันแล้วไม่เกินระยะเวลาสูงที่กฎหมายกำหนด เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ขายฝากมีโอกาสไถ่ถอนได้มากขึ้น ดังนั้น จึงควรแก้ไขมาตรา ๔๙๖ ให้ขยายกำหนดเวลาไถ่ได้

อนึ่ง การขยายกำหนดเวลาไถ่นี้อยู่เป็นการยากที่ผู้ขายฝากจะชักจูงผู้ซื้อฝากให้ไปดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนที่กรมที่ดินหรือสำนักงานที่ดิน ดังนั้น จึงเห็นควรผ่อนผันว่า ในกรณีที่มีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้รับไถ่แล้ว ผู้ขายฝากสามารถนำหลักฐานดังกล่าวไปจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกำหนดเวลาไถ่ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่โดยลำพังตนเองได้ และถ้าเป็นทรัพย์สินซึ่งการจะซื้อขายกันจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว จะยกการขยายกำหนดเวลาดังกล่าวขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทน

และโดยสุจริตและได้จดทะเบียนโดยสุจริตแล้วไม่ได้ เว้นแต่จะได้นำหนังสือหรือหลักฐานเป็นหนังสือดังกล่าวไปจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว

๓. ปัญหาและแนวทางแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการขายฝาก

๓.๑ ปัญหาเกี่ยวกับการขายฝาก

เนื่องจากแนวคิดที่จะกำหนดให้มีกฎหมายห้ามการขายฝากที่ดินเกษตรกรรม หรือการมีกฎหมายเพื่อกำหนดเงื่อนไขและวิธีการขายฝากที่ดินเกษตรกรรมไว้เป็นการเฉพาะ แยกต่างหากจากการขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและข้อยุ่งยากหลายประการดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ ๒ จนกระทั่งนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติว่าด้วยการขายฝากในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อที่จะแก้ไข บทบัญญัติว่าด้วยการขายฝากให้เหมาะสมและเป็นธรรมยิ่งขึ้นและแม้จะมีการแก้ไขบทบัญญัติ ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องการขายฝากไปแล้วก็ตาม บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวก็ยังมีประเด็นที่เป็นปัญหาอยู่ดังนี้

(๑) การกำหนดจำนวนเงินสินไถ่

ตามมาตรา ๔๙๙ ก่อนมีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดเรื่องสินไถ่ไว้ว่า ในกรณีที่ทำสัญญาขายฝากมิได้มีการกำหนดสินไถ่เอาไว้ ให้ถือเอาราคาที่ขายฝากเป็นจำนวนสินไถ่ที่ผู้ขายฝากจะใช้ให้แก่ผู้ซื้อฝากเพื่อไถ่คืนทรัพย์สินที่ขายฝากนั้น ในเรื่องนี้มีคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ ๔๑๐/๒๕๑๐ วินิจฉัยว่า แม้สัญญาจะตกลงกันไว้เป็นจำนวนเงินเท่าใดก็ตาม คู่สัญญาก็ก่อมจะกำหนดสินไถ่ให้แตกต่างไปจากจำนวนเงินที่ตกลงขายฝากได้ และการกำหนดจำนวนเงินที่เป็นสินไถ่จะกำหนดเท่าไรก็ย่อมจะกระทำไม่ได้ไม่มีกฎหมายห้าม เพราะการกำหนดสินไถ่ไม่ใช่การเรียกดอกเบี้ยเงินกู้ จึงไม่สามารถจะนำพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรามาใช้บังคับกับกรณีนี้ได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วการขายฝากจะกระทำในลักษณะที่เป็นการประกันหนี้เงินกู้ประเภทหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อลูกหนี้มาขอกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้ เจ้าหนี้มักจะให้ ลูกหนี้นำทรัพย์สินของตนมาขายฝากเอาไว้กับเจ้าหนี้ตามจำนวนเงินที่ลูกหนี้ต้องการกู้ซึ่งบางครั้ง การส่งมอบเงินให้กับลูกหนี้ อาจจะมีได้มีการจ่ายกันเต็มจำนวนที่ลูกหนี้ต้องการกู้หรือตามที่ตั้งราคาไว้ในสัญญาขายฝากที่ทำขึ้นก็ได้ ส่วนกำหนดเวลาไถ่ตามสัญญาขายฝากก็จะนำระยะเวลาที่ลูกหนี้ จะชำระหนี้มาเป็นตัวกำหนด ซึ่งหากลูกหนี้ไม่มาชำระหนี้ตามระยะเวลาดังกล่าว ทรัพย์สินที่นำมา ขายฝากจะหลุดเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าหนี้ตลอดไป โดยเจ้าหนี้ไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้าและไม่ต้อง พ้องร้องบังคับคดีให้เสียเงินและเวลา อีกทั้งยังสามารถที่จะเรียกดอกเบี้ยในรูปของการกำหนดราคา สินไถ่ไว้เป็นจำนวนสูงเท่าใดก็ได้ ส่วนกรณีลูกหนี้ เมื่อมีความจำเป็นต้องการกู้ยืมเงินแม้จะรู้ว่า ถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือเจ้าหนี้จะเรียกร้อยอย่างไร ก็ต้องยินยอมตามเงื่อนไขของเจ้าหนี้ทุกประการ มิฉะนั้น จะไม่สามารถกู้ยืมเงินได้ ดังนั้น จำนวนเงินที่ได้มาจากการขายฝากมักจะต่ำกว่ามูลค่า ของทรัพย์สินของลูกหนี้และบางครั้งอาจน้อยกว่าที่ระบุไว้ในสัญญาขายฝากด้วยและเมื่อกฎหมาย เปิดช่องให้เจ้าหนี้สามารถตั้งราคาไถ่คืนทรัพย์สินเท่าใดก็ได้โดยไม่ถือเป็นการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา โอกาสที่ลูกหนี้จะทำการชำระหนี้หรือไถ่คืนทรัพย์สินได้ภายในกำหนดเวลา ยิ่งเป็นไปได้ยากมากขึ้น

ด้วยเหตุดังกล่าว ตามมาตรา ๔๙๙^๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงได้กำหนดเพดานขั้นสูงของราคาสินไถ่เอาไว้เพื่อมิให้มีการเอารัดเอาเปรียบกันดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา โดยยังคงหลักการเดิมให้คู่กรณียังคงมีเสรีภาพในการกำหนดราคาสินไถ่ แต่หากไม่ได้กำหนดราคาไว้ ให้ไถ่คืนตามราคาขายฝาก แต่ถ้ากำหนดราคาสินไถ่ไว้จะต้องไม่สูงกว่าราคาขายฝากที่แท้จริง เกินอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี ซึ่งในประเด็นนี้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ราคาที่ขายฝากอาจต่ำกว่าราคาของทรัพย์สินจริง ๆ ก็ได้ เช่น ราคาที่ดินหนึ่งล้านบาท แต่อาจตกลงกันขายฝากเพียงเจ็ดแสนบาทก็ได้ หรือแม้จะตกลงกันขายฝากราคาหนึ่งล้านบาท แต่เวลาชำระราคา ผู้ซื้อฝากอาจขอชำระราคาจริงเพียงเจ็ดแสนบาทก็ได้ เพราะผู้ซื้อฝากมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจสูงกว่า ดังนั้น การที่จะล่วงรู้ถึงราคาที่แท้จริงของทรัพย์สิน ที่ขายฝากจะทราบได้อย่างไร

ประการที่สอง การคำนวณราคาขายฝากที่แท้จริงนั้นจะใช้เป็นฐานในการพิจารณาร่วมกับอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕ ต่อปี เพื่อพิจารณาว่าสินไถ่หรือราคาขายฝากที่กำหนดในสัญญาเป็นราคาที่สูงเกินสมควรหรือไม่ ดังนั้น เมื่อไม่อาจทราบได้ว่าราคาขายฝากที่แท้จริงจะพิจารณาจากหลักเกณฑ์ใด ย่อมเป็นปัญหาว່ารราคาใดจะเป็นธรรม ยกตัวอย่างเช่น ถ้ากำหนดราคาขายฝากไว้หนึ่งล้านบาท กำหนดระยะเวลาไถ่ห้าปี จำนวนสินไถ่ที่กำหนดในสัญญาคือ สองล้านบาท แต่เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพย์สินเศรษฐกิจ หากในเวลาทำการไถ่คืนราคาที่ดินสูงขึ้น เป็นห้าล้านบาท กรณีเช่นนี้ผู้ซื้อฝากจะให้ไถ่คืนได้ในราคาใด ระหว่างสองล้านบาทตามสัญญาหรือ ห้าล้านบาทตามราคาที่แท้จริง หรือหนึ่งล้านเจ็ดแสนห้าหมื่นบาทเมื่อคิดอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี จากราคาที่ดินหนึ่งล้านบาท

(๒) กำหนดระยะเวลาการไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝาก

ตามมาตรา ๔๙๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก่อนการแก้ไข ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ การตกลงขยายระยะเวลาในการไถ่คืนทรัพย์สินที่ขายฝากจะกระทำไม่ได้ แม้ผู้ซื้อฝากจะยินยอมผ่อนเวลาในการไถ่ถอนคืนทรัพย์สินที่ขายฝากได้ แต่ผู้ขายฝากไม่มีสิทธิฟ้องร้องบังคับให้ผู้ซื้อฝากยินยอมให้ตนไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากกลับคืนเป็นของตนตามข้อตกลงใหม่ได้ และหากคู่สัญญาฝ่าฝืนทำสัญญาขยายเวลาการไถ่ถอน ข้อสัญญาดังกล่าวย่อมตกเป็นโมฆะเพราะเป็นนิติกรรมที่ต้องห้ามขัดแจ้งโดยกฎหมาย ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๔๓/๒๔๙๙ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๙/๒๕๐๑ ดังนั้น ผลของการที่กฎหมายห้ามคู่สัญญาตกลงขยายระยะเวลาการไถ่การขายฝากจึงเป็นการซ้ำเติมลูกหนี้ให้เสียเปรียบมากยิ่งขึ้น เนื่องจากโดยทั่วไปแล้ว ลูกหนี้ ซึ่งเป็นผู้ขายฝากมักจะยากจน การหาเงินไปไถ่ถอนตามกำหนดระยะเวลาตามปกติก็เป็นไปได้ยากลำบากอยู่แล้ว ครั้นเมื่อทำสัญญาตกลงผ่อนผันขยายเวลาไถ่ให้ยาวนานไปอีกก็ทำไม่ได้ จึงมีแต่จะทำให้ทรัพย์สินที่ขายฝากหลุดมือตลอดไป

^๕ มาตรา ๔๙๙ สินไถ่นั้น ถ้าไม่ได้กำหนดกันไว้ว่าเท่าใดไซ้ ท่านให้ไถ่ตามราคาขายฝาก

ถ้าปรากฏในเวลาไถ่ว่าสินไถ่หรือราคาขายฝากที่กำหนดไว้สูงกว่าราคาขายฝากที่แท้จริงเกินอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี ให้ไถ่ได้ตามราคาขายฝากที่แท้จริงรวมประโยชน์ตอบแทนร้อยละสิบห้าต่อปี

บทบัญญัติมาตรา ๔๔๖^๙ ที่แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงยอมให้ คู่สัญญาทำสัญญาขยายกำหนดเวลาการไถ่ถอนออกไปได้ และจะทำสัญญากันกี่ครั้งก็ได้ แต่กำหนดเวลาไถ่รวมกันทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินกำหนด ๓ ปี หรือ ๑๐ ปี ตามประเภทของทรัพย์สิน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการผ่อนคลายภาระของผู้ขายฝากให้มีโอกาสไถ่ถอนทรัพย์สินของตนคืนมาได้มากยิ่งขึ้น โดยกฎหมายได้กำหนดวิธีการขยายกำหนดเวลาไถ่ไว้ในวรรคสองของมาตรา ๔๔๖ หากทรัพย์สิน ที่ขายฝากเป็นอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ชนิดพิเศษตามมาตรา ๔๕๖ วรรคแรก^{๑๐} หรือตาม มาตรา ๑๓๐๒^{๑๑} การขยายกำหนดเวลาไถ่จะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่จะมีฉะนั้นจะยกเป็นข้อต่อสู้กับบุคคลภายนอกผู้สุจริตและเสียค่าตอบแทนไม่ได้ อย่างไรก็ตาม การทำสัญญาขยายเวลากำหนดเวลาไถ่ดังกล่าว ยังไม่ชัดเจนว่าเป็นวิธีการแสดงเจตนาซึ่งถ้าไม่ทำให้ ถูกต้องตามแบบของกฎหมายจะตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๒^{๑๒} หรือไม่ หรือกรณีดังกล่าวจะเป็น เพียงการยกเรื่องขยายเวลาไถ่เป็นข้อต่อสู้ระหว่างคู่สัญญาหรือบุคคลภายนอกเท่านั้น สำหรับกรณีที่ วัตถุแห่งสัญญาขายฝากเป็นสังหาริมทรัพย์ทั่วไปจะไม่เกิดปัญหา แต่ในกรณีที่เป็นการทำสัญญาขายฝาก อสังหาริมทรัพย์จะต้องถือว่าการขายฝากเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาซื้อขาย เพราะฉะนั้น เมื่อมาตรา ๔๕๖ บัญญัติว่าการทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์พิเศษต้องทำเป็นหนังสือ จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ สัญญาขายฝากก็ต้องดำเนินการเช่นนั้นด้วย ดังนั้น การตกลง เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขนิติกรรมสัญญาที่ทำกันไว้เดิม จึงต้องทำเป็นหนังสือจดทะเบียนต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่เช่นกัน มิฉะนั้น ต้องถือว่าสัญญาดังกล่าวย่อมตกเป็นโมฆะ เพราะไม่ทำให้ถูกต้องตามแบบ ที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่เมื่อพิจารณาถ้อยคำในมาตรา ๔๔๖ กลับกำหนดไว้ในทำนองให้ใช้บังคับ เพื่อยกเป็นข้อต่อสู้กับบุคคลภายนอกเท่านั้น แสดงว่าในระหว่างคู่สัญญาด้วยกันเองยังใช้ได้ ไม่เป็นโมฆะ ซึ่งไม่น่าจะถูกต้องที่การทำสัญญาขายฝากต้องทำตามแบบของกฎหมายอย่างเคร่งครัด แต่การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาประเภทเดียวกันกลับไม่ต้องทำตามแบบในลักษณะเดียวกัน

(๓) การใช้สิทธิไถ่คืนและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝาก

^๙มาตรา ๔๔๖ กำหนดเวลาไถ่นั้น อาจทำสัญญาขยายกำหนดเวลาไถ่ได้ แต่กำหนดเวลาไถ่ รวมกันทั้งหมด ถ้าเกินกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๔๔ ให้ลดลงมาเป็นกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๔๔

การขยายกำหนดเวลาไถ่ตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อ ผู้รับไถ่ ถ้าเป็นทรัพย์สินซึ่งการซื้อขายกันจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ห้ามมิให้ยก การขยายเวลาขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนสิทธิ โดยสุจริตแล้ว เว้นแต่จะได้นำหนังสือหรือหลักฐานเป็นหนังสือดังกล่าวไปจดทะเบียนหรือแจ้งต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่

^{๑๐}มาตรา ๔๕๖ การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่เป็นโมฆะ วิธีนี้ให้ใช้ถึงซื้อขายเรือมีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป ทั้งซื้อขายแพและสัตว์พาหนะด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑}มาตรา ๑๓๐๒ บทบัญญัติแห่งสามมาตราก่อนนี้ ให้ใช้บังคับถึงเรือมีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป ทั้งแพและสัตว์พาหนะด้วยโดยอนุโลม

^{๑๒}มาตรา ๑๕๒ การใดมิได้ทำให้ถูกต้องตามแบบที่กฎหมายบังคับไว้ การนั้นเป็นโมฆะ

ตามมาตรา ๔๙๒^๓ ที่ใช้ถ้อยคำว่า “...ผู้ไถ่วางทรัพย์สินอันเป็นสินไถ่ต่อสำนักงานวางทรัพย์สิน” คำว่า “ทรัพย์สินอันเป็นสินไถ่” ทำให้เกิดความเข้าใจว่า การไถ่คืนทรัพย์สินจะทำโดยการวางทรัพย์สินหรือเงินก็ได้ เพราะคำว่า “ทรัพย์สิน” อาจหมายถึงตัวทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้อง เช่น ตัวเงินหรือเช็คซึ่งเป็นหนังสือตราสารที่เป็นหลักฐานแห่งสิทธิเรียกร้องมาวางต่อสำนักงานวางทรัพย์สินก็ได้ แต่จะมีปัญหาตามมาว่า การชำระหนี้โดยการออก โอน หรือสลักหลังตัวเงิน จะมีผลทำให้หนี้ระงับต่อเมื่อตัวเงินนั้นได้ใช้เงินแล้ว ดังนั้น หากยังไม่มีการใช้เงินก็ไม่แน่ว่าจะทำให้ทรัพย์สินที่ขายฝากตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ไถ่ตามมาตรา ๔๙๒ นอกจากนั้น กรณีที่เป็นการไถ่คืนทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ หากเป็นไปตามบทบัญญัตินี้ ทรัพย์สินที่ขายฝากย่อมโอนกลับมาเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ไถ่ตั้งแต่วันที่มีการวางทรัพย์สิน ซึ่งจะกลายเป็นว่าหากเป็นการไถ่คืนที่ดิน ที่ดินนั้นก็จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ไถ่ทันที โดยไม่ต้องมีการจดทะเบียนการไถ่ถอนการขายฝากต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพราะเมื่อกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ การใช้สิทธิไถ่ถอนหรือการวางทรัพย์สินอันเป็นสินไถ่จึงใช้กันได้เฉพาะคู่กรณี แต่จะใช้ยันกับบุคคลภายนอกไม่ได้

๓.๒ แนวทางแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับการขายฝาก

เนื่องจากปัจจุบันบทบัญญัติลักษณะขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังมีประเด็นที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ให้ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ ดังนั้น หากมีการตีความบทบัญญัติของกฎหมายให้ชัดเจน ย่อมส่งผลให้กฎหมายว่าด้วยการขายฝากเป็นธรรมต่อผู้ใช้กฎหมายยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การตีความบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ในบางครั้งย่อมไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างครอบคลุม เนื่องจากผู้ใช้กฎหมายแต่ละคนอาจตีความถ้อยคำในตัวบทกฎหมายแตกต่างกันไปซึ่งจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้น ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายว่าด้วยการขายฝากมีความชัดเจนและแน่นอน โดยไม่ต้องตีความ จึงสมควรมีการแก้ไขกฎหมายขายฝากบางประเด็นให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยแยกออกเป็นสองกรณี คือ

(๑) การใช้และการตีความบทบัญญัติของกฎหมายให้ชัดเจน

(๒) การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการขายฝาก

๓.๒.๑ การใช้และการตีความบทบัญญัติของกฎหมายให้ชัดเจน

(๑) การกำหนดจำนวนเงินสินไถ่

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า หลังจากที่มีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้มีการแก้ไขและวางหลักในการกำหนดสินไถ่เอาไว้ เพื่อไม่ให้เกิดการรัดเอาเปรียบผู้ขายฝากมากเกินไป โดยห้ามมิให้มีการกำหนดสินไถ่และราคาขายฝากสูงกว่าราคาขายฝากที่แท้จริงเกินกว่าอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าเกินกว่าที่กำหนดไว้นี้ ให้ถือเอาราคาสินไถ่ตามราคาขายฝากที่แท้จริงรวมประโยชน์ตอบแทนร้อยละสิบห้าต่อปีแทน ซึ่งการกำหนดวิธีการคำนวณนี้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าราคาขายฝากที่แท้จริงนั้น มีความหมายอย่างไร

^๓มาตรา ๔๙๒ ในกรณีที่มีการไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝากภายในเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือผู้ไถ่ได้วางทรัพย์สินอันเป็นสินไถ่ต่อสำนักงานวางทรัพย์สินภายในกำหนดเวลาไถ่โดยสละสิทธิถอนทรัพย์สินที่ได้วางไว้ ให้ทรัพย์สินซึ่งขายฝากตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ไถ่ตั้งแต่วันที่ชำระสินไถ่หรือวางทรัพย์สินอันเป็นสินไถ่ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ไถ่วางทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานของสำนักงานวางทรัพย์สินแจ้งให้ผู้รับไถ่ทราบถึงการวางทรัพย์สินโดยพลัน โดยผู้ไถ่ไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๓๓ วรรคสาม

เพราะเป็นข้อเท็จจริงที่จะต้องมีการนำสืบในชั้นศาล หากมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นย่อมเป็นภาระกับผู้ขายฝากในการนำสืบได้เช่นกัน

การตีความในประเด็นเรื่องราคาขายฝากที่แท้จริง นั้น เห็นควรหมายถึงราคาขายฝากที่ผู้ขายฝากได้รับไปจริง ซึ่งอาจแตกต่างจากราคาที่มีการจดทะเบียนเอาไว้ ซึ่งเป็นประเด็นที่คู่กรณีสามารถนำสืบหักล้างกันได้หากมีการฟ้องร้องต่อศาล ดังนั้น ในกรณีที่มีการกำหนดราคาขายฝากในสัญญาเอาไว้จำนวนสูงมาก แต่ผู้ขายฝากได้รับเงินไปจำนวนน้อยกว่าที่ได้ตกลงกันในสัญญา เพราะเป็นกรณีที่ผู้ซื้อฝากหรือเจ้าหนี้ต้องการคิดกำไรในเบื้องต้นเอาไว้ก่อน โดยหักจากจำนวนเงินที่ผู้ขายฝากได้รับไป การพิจารณาถึงราคาขายฝากที่จะนำมาคิดเป็นราคาสินไถ่สำหรับกรณีที่คู่สัญญาไม่ได้ตกลงเรื่องจำนวนสินไถ่เอาไว้ หรือการนำราคาขายฝากมาพิจารณาว่าสินไถ่ที่กำหนดเอาไว้สูงเกินไปหรือไม่ จึงสมควรที่จะพิจารณาเอาจากจำนวนเงินที่ผู้ขายฝากได้รับไปจริงเป็นหลักมากกว่าจะยึดถือราคาที่ได้มีการกำหนดเอาไว้ในสัญญาขายฝาก

สำหรับประเด็นการนำสืบถึงจำนวนเงินที่ผู้ขายฝากได้รับไปจริง จากการทำสัญญาขายฝากเป็นจำนวนเท่าใด ในกรณีที่ผู้ขายฝากไม่ได้รับเงินเต็มจำนวนตามที่มีการระบุเอาไว้ในสัญญาขายฝาก หรือได้รับน้อยกว่าที่ได้มีการกำหนดเอาไว้ในสัญญานั้น เมื่อได้พิจารณาเทียบเคียงกับแนวคำพิพากษาฎีกาในกรณีการทำสัญญาเงินกู้ โดยที่ผู้กู้ได้รับเงินไปจำนวนน้อยกว่าที่ระบุเอาไว้ในสัญญา^{๑๔} เป็นกรณีที่ผู้กู้สามารถนำสืบต่อสู้ด้วยพยานบุคคลถึงความไม่สมบูรณ์ของสัญญาได้ ในทำนองเดียวกันกับกรณีผู้ขายฝากย่อมสามารถที่จะนำสืบได้เช่นกัน โดยถือเป็นการนำสืบต่อสู้ด้วยพยานบุคคลว่าการขายฝากไม่สมบูรณ์เพื่อนำสืบถึงจำนวนเงินที่ผู้ขายฝากได้รับไปจริง อันจะมีส่งต่อการพิจารณาถึงสินไถ่ต่อไปด้วย ดังนั้น การที่ผู้ขายได้รับเงินไปจำนวนน้อยกว่าที่ระบุเอาไว้ในสัญญาขายฝากซึ่งสัญญาดังกล่าวเกิดขึ้นจากความยินยอมของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย สัญญาขายฝากจึงมีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้โดยไม่เป็นโมฆะแต่อย่างใด ซึ่งหากผู้ขายฝากหรือผู้ใช้สิทธิไถ่คืนทรัพย์สินมิได้ทำการฟ้องร้องว่าราคาขายฝากนั้นสูงเกินควรซึ่งเป็นการเอาผิดเอาเปรียบ และขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้ว ศาลก็ไม่อาจที่จะเข้ามาใช้ดุลยพินิจช่วยเหลือได้ และแม้ว่าจะพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมฯ ก็ตามกฎหมายดังกล่าวก็ยังมีลักษณะของการวางหลักเกณฑ์การพิจารณาการมีผลบังคับใช้ของสัญญาตามที่ปรากฏในมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง^{๑๕} ที่ว่า “ให้มีผลบังคับได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น” ซึ่งยังเป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจของศาลในการพิจารณาถึงความเหมาะสมและเป็นธรรมในแต่ละกรณีอยู่นั่นเอง

สำหรับความในมาตรา ๔๙๒ ที่กำหนดว่า “หากมีการกำหนดสินไถ่ไว้สูงกว่าราคาขายฝากที่แท้จริงเกินอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี ให้ไถ่ได้ตามราคาขายฝากที่แท้จริงรวมประโยชน์ตอบแทนร้อยละสิบห้าต่อปี” หากพิจารณาจากประวัติศาสตร์ความเป็นมาของสัญญาขายฝากแล้ว จะเห็นว่า สัญญาขายฝากมีลักษณะเป็นสัญญาประกันหนี้เงินกู้ประกอบกับสัญญาซื้อขายมีเงื่อนไขบังคับหลัง ซึ่งปกติผู้ซื้อฝากหรือมองในแง่ความเป็นเจ้าหนี้แล้วมีความเสี่ยงภัย

^{๑๔} มาตรา ๔ ข้อตกลงในสัญญาระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจการค้า หรือวิชาชีพ หรือในสัญญาสำเร็จรูป หรือในสัญญาขายฝากที่ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจการค้า หรือวิชาชีพ หรือผู้กำหนดสัญญาสำเร็จรูป หรือผู้ซื้อฝากได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเกินสมควร เป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม และให้มีผลบังคับได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น

น้อยมากในการนำเอากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินมาเป็นประกันหนี้เงินกู้เช่นนี้ อีกทั้งยังได้ประโยชน์จากการนำทรัพย์สินนั้นไปใช้สอย มีสิทธิได้ดอกผลจากทรัพย์สินนั้น และยังสามารถบวกดอกเบี้ยเข้าไปในสินไถ่ได้อีก หากผู้ขายฝากไม่มาไถ่คืนก็ถือว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นหลุดเป็นของผู้ขายฝากทันที โดยไม่ต้องดำเนินการฟ้องร้องขอให้ศาลนำทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาดแต่อย่างใด ดังนั้นการที่นักกฎหมายพยายามที่จะหาทางแก้ไขปัญหากำหนดสินไถ่ที่สูงเกินอัตราเพื่อช่วยเหลือผู้ขายฝากที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็สมควรนำหลักในเรื่องการห้ามคิดดอกเบี้ยเกินอัตรามาปรับใช้ โดยถือว่าเมื่อผู้ซื้อฝากมีเจตนาจะกำหนดอัตราสินไถ่ไว้ในราคาสูง ย่อมมีเจตนาฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมาย ข้อกำหนดในเรื่องสินไถ่ที่สูงเกินไปนั้นควรจะเป็นโมฆะ และให้ไถ่คืนทรัพย์สินที่ขายฝากด้วยราคาขายฝากเช่นเดียวกับสัญญากู้ยืมเงินที่มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงเกินกว่าสิบห้าต่อปีให้ถือว่าดอกเบี้ยนั้นเป็นโมฆะ คงเรียกร้องกันได้เฉพาะเงินต้นเท่านั้น อีกทั้ง เห็นควรนำพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ มาปรับใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น นอกจากนี้ กรณีที่ผู้ซื้อฝากอาจจะได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินซึ่งขายฝากอยู่แล้ว ดังนั้น เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรม การได้ใช้สอยประโยชน์หรือได้รับประโยชน์นอกเงยจากการครอบครองใช้สอยทรัพย์สินที่ขายฝากนั้น ก็เห็นควรนำมาเป็นประเด็นห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยหรือประโยชน์ตอบแทนรวมเอาไว้ในสินไถ่ คือให้ผู้ขายฝากใช้สิทธิไถ่คืนทรัพย์สินที่ขายฝากตามราคาที่ขายฝากสำหรับกรณีที่ได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินที่นำมาขายฝากอยู่แล้ว ส่วนกรณีตามมาตรา ๔๙๙ วรรคสอง นั้น จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่ผู้ซื้อฝากไม่ได้รับประโยชน์นอกเงยจากทรัพย์สินที่ขายฝากเท่านั้น เพื่อป้องกันการทำสัญญาตกลงยกเว้นข้อกำหนดนี้ ซึ่งจำเป็นต้องบัญญัติหลักเกณฑ์เพิ่มเติมให้ชัดเจนว่า ข้อตกลงที่แตกต่างจากหลักกฎหมายในเรื่องนี้ไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ซื้อฝากซึ่งมักเป็นผู้มีฐานะได้เปรียบผู้ขายฝากบังคับให้ผู้ขายฝากทำสัญญาตกลงยกเว้นข้อตกลงดังกล่าวเอาไว้อีกชั้นหนึ่ง และในกรณีที่ผู้ซื้อฝากเรียกดอกเบี้ยจากผู้ขายฝากโดยคำนวณดอกเบี้ยบวกเข้ากับเงินต้นกำหนดเป็นสินไถ่ต้องถือว่าผู้ซื้อและผู้ขายฝากได้ตกลงกันโดยปริยายตามประเพณีของการขายฝากแล้วว่าผู้ซื้อฝากจะไม่รับประโยชน์ใด ๆ จากทรัพย์สินที่ขายฝาก คงปล่อยให้ผู้ขายฝากได้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่ขายฝากนั้นตามปกติ คือมีสิทธิที่จะใช้และสามารถได้ดอกผลของทรัพย์สินนั้น ซึ่งการตีความเช่นนี้จะช่วยไม่ให้ผู้ซื้อฝากหลีกเลี่ยงกฎหมายในกรณีห้ามมิให้เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราได้ด้วย

(๒) การขยายกำหนดระยะเวลาไถ่ถอน

การกำหนดระยะเวลาในการไถ่นั้นเป็นไปตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญาและหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา ดังนั้น คู่สัญญาจะกำหนดเวลาเท่าใดก็ได้ แต่กฎหมายได้จำกัดกรอบระยะเวลาไว้เพื่อประโยชน์แก่ผู้ซื้อฝากในเรื่องของการระงับการรับไถ่คืนทรัพย์สิน การที่คู่สัญญากำหนดระยะเวลาไถ่เอาไว้เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดนั้น ถือว่าการกำหนดระยะเวลาไถ่ที่เกินนั้น ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้น กำหนดระยะเวลาดังกล่าวจึงตกเป็นโมฆะ

สำหรับกรณีที่กฎหมายต้องการหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อผู้ซื้อฝากเป็นสำคัญเพื่อยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้หรือบังคับกันในเรื่องการขยายระยะเวลาไถ่คืนการขายฝากในระหว่างคู่กรณีนั้น สมควรจะเป็นทรัพย์สินตามมาตรา ๔๕๖ วรรคสอง เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการฟ้องร้อง และถ้าเป็นกรณีทรัพย์สินซึ่งการซื้อขายโดยปกติจะต้องทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ การขยายเวลาก็ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยเช่นกัน แต่ตามมาตรา ๔๙๖ วรรคสอง ที่มีการแก้ไขในปี พ.ศ. ๒๕๔๑

ไม่ได้บัญญัติว่าจะต้องดำเนินการดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่ในการทำสัญญาขายฝากตั้งแต่แรก รวมทั้งข้อสัญญาห้ามจำหน่ายทรัพย์สินที่ขายฝากหรือข้อสัญญาอื่นใดที่เกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ จะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ในเรื่องกำหนดระยะเวลาในการไถ่คืนทรัพย์สินที่ขายฝากถือเป็นสาระสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อผู้รับโอนทรัพย์สินที่ขายฝากได้ด้วย ดังนั้น การขยายระยะเวลาไถ่คืนอสังหาริมทรัพย์ จึงเห็นควรต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนด้วย ส่วนการตกลงเปลี่ยนแปลงแก้ไขนิติกรรมสัญญาที่ทำกันไว้แต่เดิมในรูปของการตกลงขยายหรือร่นระยะเวลาไถ่คืนย่อมถือว่าเป็นกรณีที่ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนด้วย มิฉะนั้น สัญญาดังกล่าวย่อมตกเป็นโมฆะ เพราะมิได้ทำให้ถูกต้องตามแบบมาตรา ๑๕๒ เนื่องจากถือเป็นการทำนิติกรรมเปลี่ยนแปลงสิทธิตามนิติกรรมเดิม จึงไม่ใช่เรื่องที่จะมีแต่เพียงหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น

(๓) การใช้สิทธิไถ่คืนทรัพย์สินที่ขายฝาก

(๓.๑) กรณีการวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่ โดยปกติเป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า สินไถ่จะต้องเป็นเงินเท่านั้น ไม่น่าจะเป็นทรัพย์สินอื่นได้ แต่เมื่อกฎหมายใช้คำว่า “ทรัพย์สิน” ย่อมอาจหมายถึงตัวทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้อง เช่น ตัวเงิน เช็ก ซึ่งเป็นหนังสือตราสารที่เป็นหลักฐานแห่งสิทธิเรียกร้อง ดังนั้น การชำระหนี้หรือการวางทรัพย์สินด้วยหนังสือตราสารเหล่านี้ ย่อมทำได้ แต่โดยปกติจะถือว่าหนี้จะระงับก็ต่อเมื่อตัวเงินได้ใช้เงินแล้ว ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝาก เพราะในเมื่อหนังสือตราสารดังกล่าวยังมีลักษณะเป็นสิทธิเรียกร้องจึงไม่ถือว่าเป็นกรณีที่ผู้ขายฝากได้ดำเนินการไถ่คืนทรัพย์สินอย่างถูกต้องและครบถ้วนแล้ว ซึ่งในทางปฏิบัติ สำนักงานวางทรัพย์สินมีดุลพินิจที่จะรับวางทรัพย์สินที่เป็นเช็กทุกชนิดได้ หากเป็นเช็กที่มีผลสมบูรณ์ในวันที่ยาวเช็คนั้น กล่าวคือ เช็คนั้นเป็นเช็กที่ถึงกำหนดชำระเงินแล้ว ดังนั้น หากความมุ่งหมายของการวางทรัพย์สินต้องการให้มีการวางทรัพย์สินที่มีลักษณะเป็นสิทธิเรียกร้อง จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติมว่าในทางปฏิบัติของสำนักงานวางทรัพย์สิน ทรัพย์สินที่นำมาวางได้ ได้แก่ เงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ก็ตาม รวมถึงการวางทรัพย์สินด้วยเช็กทุกชนิด ถ้าหากเช็กดังกล่าวมีผลสมบูรณ์ในวันที่ผู้วางทรัพย์สินได้ทำการวางทรัพย์สินนั้นแล้ว แต่กรณีการขายฝาก ในทางปฏิบัติยังไม่แน่ชัดว่าผู้ขายฝากหรือผู้ใช้สิทธิไถ่จะสามารถนำเช็กหรือตัวเงินมาวางต่อสำนักงานวางทรัพย์สินได้หรือไม่ อย่างไร กรณีนี้จึงไม่ควรที่จะพิจารณาการวางสินไถ่ตามมาตรา ๔๙๒ ให้ความหมายรวมถึงทรัพย์สินอย่างอื่นนอกจากเงินด้วย เนื่องจากสินไถ่นั้นโดยปกติแล้วมีเพียงเงินอย่างเดียวเท่านั้น นอกจากนี้ กรณีที่จะมีการวางทรัพย์สินนั้นมักจะเป็นเรื่องของการวางทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ แต่การวางสินไถ่ของผู้ขายฝากนั้น ไม่ถือว่าเป็นการวางทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ เนื่องจากตามมาตรา ๔๙๑ ใช้คำว่า “...ผู้ขายอาจไถ่ทรัพย์สินนั้นคืนได้” ซึ่งคำว่า “อาจ” นี้เป็นส่วนที่ชี้ให้เห็นว่าผู้ขายฝากมีสิทธิเลือกที่จะใช้สิทธิไถ่ทรัพย์สินคืนหรือไม่ก็ได้ ไม่ใช่หน้าที่เหมือนอย่างในกรณีการชำระหนี้แต่ประการใด เพราะหากเป็นหนี้หรือเป็นหน้าที่แล้วก็หมายความว่าผู้ขายฝากจะต้องทำการไถ่คืนทรัพย์สินเสมอ หากไม่ไถ่คืนภายในกำหนดก็คงจะมีผลเหมือนกับการชำระหนี้อื่น ๆ คือ หากการไม่ชำระหนี้ตามกำหนดเวลานั้นก่อให้เกิดความเสียหายใดแก่เจ้าหนี้ ลูกหนี้จะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายด้วย แต่กรณีการไม่ใช้สิทธิไถ่คืนทรัพย์สินภายในระยะเวลา ไม่ได้มีกฎหมายวางหลักในเรื่องหน้าที่ในการชดเชยค่าเสียหายใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นต่อผู้ซื้อฝากแล้ว ผลซึ่งมาจากการไม่ใช้สิทธิไถ่ ย่อมเป็นโทษแก่ผู้ขายฝากเองที่จะทำให้ทรัพย์สินนั้นหลุดไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้อื่นตลอดไป

(๓.๒) บทบัญญัติมาตรา ๔๙๒ เดิม ในกรณีการใช้สิทธิไถ่ภายในกำหนดเวลานั้น กฎหมายให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ไม่เคยตกไปยังผู้ซื้อเลย กรณีนี้เป็นหลักกรรมสิทธิ์ย้อนหลัง ดังนั้นการที่กฎหมายใช้คำว่า “ให้ถือว่า” แสดงว่า ในความเป็นจริงแล้วไม่ได้เป็นเช่นนั้น เนื่องจากสัญญาขายฝากเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาซื้อขาย ซึ่งตามหลักของการทำสัญญาซื้อขายโดยทั่วไปจะถือว่าเมื่อคู่สัญญาได้ทำการตกลงซื้อขายกันเรียบร้อยแล้ว กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายจะโอนไปยังผู้ซื้อทันที แต่พื้นฐานความเป็นมาของสัญญาขายฝากนั้นมีลักษณะเป็นสัญญาประกันหนี้เงินกู้และสัญญาซื้อขายมีเงื่อนไขบังคับหลังปะปนกัน ซึ่งหากมองในแง่ของการเป็นหลักประกันหนี้เงินกู้ในการทำนองเดียวกับการจำนองและจำนำแล้ว ย่อมถือว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินยังคงเป็นของเจ้าของเดิมอยู่นั่นเอง แต่อย่างไรก็ตาม การถือว่ากรรมสิทธิ์มีผลย้อนหลังไปตามกฎหมายเก่านั้นย่อมก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นในระหว่างขายฝากว่าสมควรจะเป็นของผู้ใด แต่เมื่อมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตราดังกล่าวโดยกำหนดให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝากตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ขายฝาก เมื่อผู้ขายฝากได้ทำการไถ่คืนหรือวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่ต่อสำนักงานวางทรัพย์สินแล้ว ดังนั้น กรรมสิทธิ์จึงไม่ได้ย้อนหลังอีก ทำให้ปัญหาในส่วนนี้ได้รับการแก้ไขแล้ว

(๓.๓) การพิจารณาเรื่องการไถ่สิทธิไถ่มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อมาก็คือ การจดทะเบียนไถ่ถอนการขายฝากอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งผู้ร่างกฎหมายมองว่าหากรอให้กรรมสิทธิ์โอนกลับมายังผู้ซื้อฝาก เมื่อมีการทำเป็นหนังสือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เรียบร้อยแล้ว หากผู้ซื้อฝากไม่ยินยอมพร้อมใจยอมเป็นความยากลำบากที่ผู้ขายฝากจะได้กรรมสิทธิ์กลับคืนไปภายในกำหนดเวลาไถ่ถอน ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว จึงให้กรรมสิทธิ์โอนกลับไถ่ก่อนส่วนการจดทะเบียนให้ถูกต้องนั้นอาจทำกันภายหลังได้ มิฉะนั้นอาจเป็นปัญหาตามมาตรา ๑๒๙๙ ดังเช่นตัวอย่างในคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๑๕๖/๒๕๓๐ กรณีการไถ่ถอนที่ดินที่ขายฝากไว้ โดยยังไม่ได้จดทะเบียนการไถ่ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าการไม่จดทะเบียนเป็นเพียงทำให้การกลับคืนมาซึ่งทรัพย์สินที่ยังไม่บริบูรณ์เท่านั้น แต่ในระหว่างคู่สัญญาแล้วย่อมมีผลใช้ยันกันได้

(๓.๔) กรณีความรับผิดชอบของผู้ซื้อฝากหรือผู้รับโอนในกรณีที่ทรัพย์สินที่ขายฝากนั้นถูกทำลายหรือทำให้เสื่อมราคาเสียเพราะความผิดของผู้ซื้อตามมาตรา ๕๐๑^{๑๕} นั้น หากจะมองว่าผู้ซื้อฝากหรือผู้รับโอนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝากซึ่งผู้ซื้อฝากหรือผู้รับโอนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นเต็มที่ แต่ต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดในส่วนระยะเวลาการไถ่คืนด้วยไม่ว่าการจดทะเบียนไถ่คืนจะมีหรือไม่ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะคืนกลับมาเป็นของผู้ขายฝากแล้ว แต่การได้รับกรรมสิทธิ์กลับคืนมายังไม่บริบูรณ์ตราบเท่าที่ยังไม่ได้มีการจดทะเบียน ทั้งนี้ เป็นไปตามนัยมาตรา ๑๓๐๑^{๑๖} นั่นเอง ไม่ใช่กรณีของการนำมาตรา ๔๕๖ มาใช้บังคับ เนื่องจากการใช้สิทธิไถ่คืนไม่ใช่การซื้อคืนที่ผู้ซื้อฝากมีสิทธิเลือกที่จะขายหรือไม่ก็ได้ เพราะการขายฝากนั้น ผู้ซื้อฝากมีหน้าที่ต้องรับไถ่ จะปฏิเสธไม่ได้ และการไม่จดทะเบียนไถ่ก็ทำให้การไถ่ตกเป็นโมฆะแต่อย่างใด นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติการจดทะเบียนไถ่ถอนการขายฝาก ค่าธรรมเนียมจะถูกกว่าการจดทะเบียนขายฝากด้วย

^{๑๕} มาตรา ๕๐๑ ทรัพย์สินซึ่งไถ่นั้น ท่านว่าต้องส่งคืนตามสภาพที่เป็นอยู่ในเวลาไถ่แต่ถ้าหากว่าทรัพย์สินนั้นถูกทำลายหรือทำให้เสื่อมเสียไปเพราะความผิดของผู้ซื้อไซ้ ท่านว่าผู้ซื้อจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

^{๑๖} มาตรา ๑๓๐๑ บทบัญญัติแห่งสองมาตราก่อนนี้ ท่านให้ใช้บังคับถึงการเปลี่ยนแปลง ระบุ และกลับคืนมาแห่งทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วยโดยอนุโลม

(๔) กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายฝาก

การไถ่คืนการขายฝากเป็นกรณีการไถ่กลับคืนมาซึ่งทรัพย์สินสิทธิในอสังหาริมทรัพย์โดยทางนิติกรรมตามมาตรา ๑๓๐๑ ประกอบกับมาตรา ๑๒๙๙ ไม่ใช่เรื่องของการซื้อคืนซึ่งเป็นเรื่องของการทำสัญญาซื้อขายธรรมดาตามมาตรา ๔๕๖ แต่อย่างใด ดังนั้น หากการไถ่คืนการขายฝากอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นการที่ผู้ขายฝากแสดงเจตนาขอไถ่คืนทรัพย์สินที่ขายฝากจากผู้ซื้อฝากหรือผู้รับโอนทรัพย์สินที่ขายฝาก จึงเป็นการแสดงเจตนากันในระหว่างคู่กรณี หากมิได้ทำการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ การไถ่คืนทรัพย์สินที่ขายฝากนั้นย่อมไม่บริบูรณ์ แต่มิใช่มีผลเป็นโมฆะในทำนองเดียวกับการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ตามสัญญาซื้อขายซึ่งไม่จดทะเบียนตามมาตรา ๔๕๖ วรรคแรก ที่กำหนดแบบของสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ให้ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้น สัญญาซื้อขายดังกล่าวจะตกเป็นโมฆะ ดังนั้น ในกรณีการไถ่คืนอสังหาริมทรัพย์ที่ขายฝากโดยการวางทรัพย์สินนั้น ย่อมถือได้ว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งขายฝากนั้นได้โอนกลับมายังผู้ไถ่แล้ว แม้ตามทะเบียนจะเป็นชื่อของผู้ซื้อฝากหรือผู้รับโอนก็ตาม และเมื่อกรรมสิทธิ์ได้โอนกลับมายังผู้ขายฝากแล้ว ย่อมก่อให้เกิดบุคคลสิทธิที่ผู้ขายฝากจะไปฟ้องร้องให้ผู้ซื้อฝากหรือผู้รับโอนทำการจดทะเบียนไถ่ถอนการขายฝากให้ตนต่อไปในภายหลังได้ดังเช่นคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๑๕๖/๒๕๓๐ กรณีการไถ่ถอนที่ดินที่ขายฝากไว้โดยยังไม่ได้จดทะเบียนการไถ่ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การไม่จดทะเบียนเป็นเพียงทำให้การกลับคืนมาซึ่งทรัพย์สินสิทธิยังไม่บริบูรณ์เท่านั้น แต่ในระหว่างคู่สัญญากันแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับได้

๓.๒.๒ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายขายฝาก

นอกจากการตีความบทบัญญัติของกฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายแล้ว สมควรมีแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะขายฝากในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีหลักการดังนี้

(๑) แก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๔๙๑ เกี่ยวกับลักษณะของสัญญาขายฝาก โดยกำหนดให้สัญญาขายฝากเป็นสัญญาประกันเช่นเดียวกับสัญญาประกันชนิดอื่น ๆ เพียงแต่กำหนดให้มีผลบังคับที่แตกต่างจากสัญญาจำนองหรือจำนำ ซึ่งมุ่งที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหนี้ซึ่งเป็นเจ้าของเงินบ้างตามสมควร เพื่อเป็นการจูงใจให้เจ้าหนี้ปล่อยสินเชื่อให้แก่ลูกหนี้ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สิน เพื่อนำเงินไปลงทุนทางด้านต่าง ๆ เพื่อมิให้เกิดภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจและอันจะก่อให้เกิดผลเสียแก่เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศได้ นอกจากนี้ การกำหนดลักษณะของสัญญาขายฝากให้เป็นสัญญาประกัน ย่อมสอดคล้องกับทางปฏิบัติและประเพณีที่คนไทยยึดถือกันมาช้านานตั้งแต่ก่อนบังคับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งคาดว่าเป็นที่นิยมของประชาชนมากกว่าลักษณะของสัญญาขายฝากที่เป็นสัญญาซื้อขายในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพราะเป็นการอำนวยความสะดวกและให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายโดยเท่าเทียมกัน เช่น อาจบัญญัติว่า “การขายฝากนั้นคือสัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่า ผู้ขาย ส่งมอบทรัพย์สินให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่า ผู้ซื้อ เพื่อเป็นประกันการชำระหนี้เงิน (กู้ยืมหรือค่าทรัพย์สินนั้น) ซึ่งผู้ขายสัญญาว่าจะชดเชยคืนให้แก่ผู้ซื้อเมื่อได้ใช้สิทธิไถ่ทรัพย์สินนั้นคืนภายในเวลาที่กำหนด”^{๓๗}

^{๓๗}ไชยยศ เหมะรัชตะ, รายงานการวิจัย “การแก้ไขความไม่เป็นธรรมในกฎหมายขายฝาก”, (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, สิงหาคม ๒๕๒๓), น. ๔๗๙-๔๘๐

(๒) สมควรกำหนดหลักในเรื่องการตกลงย่นระยะเวลาไถ่ถอนลงมาด้วยว่าควรจะต้องมีหลักฐานอย่างไรหรือไม่ เพราะในเรื่องนี้กฎหมายไม่ได้บัญญัติห้ามไว้ ทั้ง ๆ ที่การย่นระยะเวลาการไถ่ถอนเข้ามาจะทำให้ผู้ขายฝากประสบกับภาระในการจัดหาเงินมาไถ่ถอนทรัพย์สินเร็วขึ้นกว่ากำหนดระยะเวลาเดิม ดังนั้น จึงสมควรบัญญัติหรือกำหนดหลักกฎหมายในส่วนนี้ให้ชัดเจนด้วย

(๓) เนื่องจากการขยายเวลาไถ่ตามบทบัญญัติมาตรา ๔๙๖ กำหนดว่ากำหนดเวลาไถ่นั้น อาจทำสัญญาขยายเวลาไถ่ได้ แต่กำหนดเวลาไถ่รวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินกว่ากำหนดเวลาตามมาตรา ๔๙๔ และการขยายเวลาไถ่ หากเป็นทรัพย์สินที่การซื้อขายกันต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ อย่างน้อยต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้รับไถ่ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนถึงผู้มีสิทธิให้ความยินยอมในการขยายเวลาไถ่ จึงทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอย่างมาก เพราะโดยปกติแล้วสิทธิในการขยายเวลาไถ่ย่อมใช้ได้ระหว่างคู่สัญญา แต่หากเป็นกรณีผู้รับโอนสิทธิเหนือทรัพย์สินไปทำสัญญาขยายเวลาไถ่ให้ผู้มีสิทธิไถ่แล้ว อาจกระทบสิทธิของผู้มีหน้าที่รับไถ่อื่น ๆ ตามมาตรา ๔๙๘^{๓๘} ทำให้ผู้มีหน้าที่รับไถ่อื่นได้รับความเสียหาย ดังนั้น การให้ความยินยอมดังกล่าวจะผูกพันผู้มีหน้าที่รับไถ่อื่น ๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เป็นการเสียหายเท่านั้น ซึ่งการตีความบทบัญญัตินี้ให้ครอบคลุมไปถึงการกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิขยายเวลาไถ่นั้น อาจยังไม่เพียงพอที่จะทำให้บทบัญญัติดังกล่าวนี้ชัดเจนได้ ดังนั้น จึงสมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๔๙๖ ให้ชัดเจนว่า ผู้มีสิทธิให้ความยินยอมในการขยายระยะเวลาไถ่คือ ผู้ซื้อเดิม ทายาทโดยธรรมหรือผู้รับพินัยกรรมของผู้ซื้อเดิมซึ่งครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้จัดการมรดกและผู้รับโอนทรัพย์สิน และความยินยอมขยายเวลาไถ่โดยผู้รับโอนทรัพย์สินย่อมไม่เป็นที่เสียหายแก่ผู้มีหน้าที่รับไถ่คนอื่น^{๓๙}

(๔) เพื่อให้กฎหมายขายฝากเอื้อประโยชน์ต่อผู้ซื้อมากที่สุดและมีความชัดเจนในตัวบทกฎหมาย โดยเฉพาะในเรื่องของความรับผิดชอบของผู้ซื้อและผู้มีหน้าที่รับไถ่อื่น ๆ ต่อผู้ขายฝากหรือผู้มีสิทธิไถ่ จึงสมควรมีการกำหนดมาตรฐานความระมัดระวังในการดูแลรักษาทรัพย์สินที่ขายฝากของผู้ซื้อหรือผู้มีหน้าที่รับไถ่ไว้ให้ชัดเจน เพื่อเป็นการวางหลักเกณฑ์ในการดูแลรักษาทรัพย์สินที่ขายฝากและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ขายฝากด้วย นอกจากนี้ กรณีความรับผิดชอบของผู้รับไถ่ต่อผู้ขายฝากหรือผู้ไถ่ก็เช่นกัน หากไม่กำหนดแน่นอนให้ผู้มีหน้าที่รับไถ่ต้องรับผิดชอบไม่สามารถส่งคืนทรัพย์สินที่ขายฝากหรือผู้มีสิทธิไถ่หรือมีเหตุอันคาดหมายได้ว่าผู้ขายฝากหรือผู้มีสิทธิไถ่นั้นมีอาจได้รับทรัพย์สินที่ขายฝากคืนอันเป็นการที่ผู้ขายฝากหรือผู้มีสิทธิไถ่ต้องเสียสิทธิในการไถ่ทรัพย์สิน จึงสมควรเพิ่มเติมกรณีที่ผู้รับไถ่ไม่สามารถส่งมอบคืนทรัพย์สินแก่ผู้ไถ่ได้ ให้ผู้รับไถ่จำต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ไถ่ และแม้ยังมิได้รับสินไถ่จากผู้ไถ่ หากปรากฏว่าผู้รับไถ่ไม่สามารถส่งมอบทรัพย์สินได้อย่างแน่ชัด ผู้รับไถ่จะต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายมีความชัดเจน และก่อให้เกิดประโยชน์

^{๓๘} มาตรา ๔๙๘ สิทธิในการไถ่ทรัพย์สินนั้น จะพึงใช้ได้เฉพาะต่อบุคคลเหล่านี้ คือ

(๑) ผู้ซื้อเดิม หรือทายาทของผู้ซื้อเดิม หรือ

(๒) ผู้รับโอนทรัพย์สิน หรือรับโอนสิทธิเหนือทรัพย์สินนั้น แต่ในข้อนี้ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์จะใช้สิทธิได้ต่อเมื่อผู้รับโอนได้รับรู้ในเวลาโอน ว่าทรัพย์สินตกอยู่ในบังคับแห่งสิทธิไถ่คืน

^{๓๙} ฌูว์ร็อนัน วงษ์ศิริเดช, “ผู้มีหน้าที่รับไถ่ตามสัญญาขายฝาก”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐), น. ๑๐๙ - ๑๑๐

แก่ผู้ใช้ในการที่จะบังคับใช้กฎหมายขายฝากได้อย่างถูกต้อง และสร้างคามยุติธรรมแก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่าย^{๒๐}

๔. บทสรุป

เนื่องจากการมีกฎหมายเฉพาะเพื่อห้ามมิให้ขายฝากที่ดินเกษตรกรรมหรือการมีกฎหมายเพื่อกำหนดเงื่อนไขและวิธีการขายฝากที่ดินเกษตรกรรมไว้เป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากการขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อาจก่อให้เกิดปัญหาและความยุ่งยากแก่การใช้บังคับหลายประการ จึงมีการเปลี่ยนแปลงหลักการดังกล่าวเป็นการให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการขายฝากในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ อย่างไรก็ดี แม้จะมีการแก้ไขบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายบางประการที่สมควรแก้ไขให้ชัดเจนและเป็นธรรมเพื่อจัดปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดจากบัญญัติของกฎหมายปัจจุบันให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ อีกทั้งการนำบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับ สมควรพิจารณาถึงความเป็นมา เหตุผล รวมทั้งเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย เพื่อให้การปรับใช้และการตีความกฎหมายเกิดความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายยิ่งขึ้น

^{๒๐} เฟื่องอ้าง, น. ๑๑๑ - ๑๑๒