

รายงานข้อเสนอแนะที่ 1/2561 เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมาย กรณีการขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 26 (3) เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมาย กรณีการขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ความเป็นมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียน กรณีผู้ร้องจำนวนสิบสี่ราย ร้องเรียนในนามสภาปฏิรูปสิทธิลูกหนี้แห่งชาติกล่าวอ้างว่า ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมในการเรียกดอกเบี้ยและการบังคับคดี โดยให้ข้อเท็จจริงว่าสถานการณ์การเป็นหนี้ของประชาชนเกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจ เรื่องการบริหารจัดการการเงินและหนี้สิน สัญญาที่ไม่เป็นธรรม การดำเนินคดีและการบังคับคดี การเข้าไม่ถึงแหล่งเงินในระบบ ค่าครองชีพเพิ่มขึ้นและรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายในครัวเรือน การกักขังเงินนอกระบบ มีการเก็บดอกเบี้ยสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด การขายฝากที่ดินและบ้าน เมื่อไม่สามารถชำระหนี้ได้ก็จะถูกยึดบ้านและที่ดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาหนี้สินภาคประชาชนที่นำไปสู่ปัญหาการขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อาจมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของเกษตรกร เนื่องจากที่ดินและบ้านเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีพ จึงได้พิจารณาจัดทำข้อเสนอแนะ มาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนรวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 (3) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 (ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น)

2. สาระสำคัญของเรื่อง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 73 บัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้ว่า “รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ...” การที่เกษตรกรประสบปัญหาจากการไม่สามารถเข้าถึงแหล่ง

เงินทุนที่มักจำกัดเฉพาะผู้ประกอบการที่มีความสามารถชำระหนี้สูง จึงต้องอาศัยช่องทางที่ง่ายและรวดเร็ว อาทิ การกู้ยืมเงินนอกระบบ การให้สินเชื่อโดยไม่มีหลักประกัน ส่งผลให้เกิดการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้สัญญาขายฝากแทนสัญญาจำนองทำให้เกิดปัญหาต่อเนื่อง กล่าวคือ เมื่อทำสัญญาขายฝากแล้ว ผู้ซื้อฝากมักกำหนดค่าตอบแทนอื่น ๆ หรือกำหนดค่าธรรมเนียมการไถ่ทรัพย์สินสูงกว่าดอกเบี้ย หรือกำหนดข้อตกลงพิเศษที่ผู้ขายฝากต้องจ่ายให้ผู้ซื้อฝากเกินกว่าอัตราอันสมควร หรือการหลบเลี่ยงไม่ให้ไถ่ทรัพย์สิน หรือการไถ่ทรัพย์สินที่พ้นกำหนดเวลาต้องเสียค่าธรรมเนียมเท่ากับการขายปกติ ทำให้ผู้ขายฝากที่ดินส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเกษตรกรได้รับความเดือดร้อน การที่จะบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ ตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ เกษตรกรต้องมีที่ดินและมีรายได้ที่เพียงพอเพื่อดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี นอกจากนี้เกษตรกรที่เป็นลูกหนี้กู้ยืมเงินจำนวนมากและจดทะเบียนขายฝากทรัพย์สินกับเจ้าหนี้ตกลงกำหนดเวลาไถ่คืนที่ดินที่ขายฝากภายในหกเดือนหรือหนึ่งปีนับแต่จดทะเบียนขายฝาก ซึ่งเป็นระยะเวลาสั้นเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเงินที่ตกลงทำสัญญากู้ยืม เมื่อผู้ขายฝากไม่สามารถนำเงินมาชำระคืนได้ ผลของกฎหมายขายฝากทำให้ผู้ขายฝากหมดสิทธิไถ่ที่ดินที่ขายฝากคืนได้ ผู้ขายฝากสิ้นสิทธิในที่ดินที่อยู่อาศัยหรือที่ดินในการทำการเกษตรต่อไป อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 1 ซ้ำขาย หมวด 4 การซ้ำขาย เฉพาะบางอย่าง ส่วนที่ 1 ขายฝาก มาตรา 496 กำหนดให้สามารถทำสัญญาขายฝากกำหนดเวลาไถ่ได้ แต่คู่สัญญาต้องมาตกลงกัน ผู้ขายฝากซึ่งไม่มีอำนาจต่อรองอาจจะไม่ได้รับการขยายระยะเวลาก่อนพ้นกำหนดระยะเวลาตามสัญญาขายฝาก ประกอบกับการที่คู่สัญญากำหนดระยะเวลาไถ่ทรัพย์สินที่สั้นจนเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเงิน แม้จะเป็นการกระทำตามกฎหมายแต่อาจไม่สอดคล้องกับหลักพอสมควรแก่เหตุ เนื่องจากผู้ซื้อฝากมีอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือให้ผู้ขายฝากต้องจำยอม เช่น การกำหนดระยะเวลาไถ่ทรัพย์สิน เป็นต้น ทำให้ผู้ขายฝากต้องเสียที่ดินไปโดยง่าย ดังนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่ว่าด้วยการขายฝาก ที่บังคับใช้ในปัจจุบันจึงยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และเป็นช่องทางให้ฝ่ายที่ได้เปรียบใช้กฎหมายดังกล่าวแสวงหาประโยชน์จากลูกหนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมาย กรณีการขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ดังนี้

3 ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(1) คณะรัฐมนตรี และกระทรวงยุติธรรม ควรพิจารณากำหนดมาตรการหรือกลไกให้ความช่วยเหลือโดยให้สถาบันการเงินของรัฐเข้ามาช่วยเหลือลูกหนี้ผู้ขายฝากในกรณีที่ไม่สามารถหาทรัพย์สินมาไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากภายในกำหนดระยะเวลาโดยเป็นผู้รับช่วงสิทธิของเจ้าหนี้ผู้ซื้อฝากตามราคาขายฝากที่แท้จริงและไม่เกินราคาท้องตลาด

(2) คณะรัฐมนตรี กระทรวงยุติธรรม และกรมที่ดิน ควรกำหนดให้มีระบบตรวจสอบสัญญาขายฝากเพื่อไม่ให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างกัน

4 ข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

คณะรัฐมนตรี กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานศาลยุติธรรม ควรร่วมกันพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 1 ซ้ำขาย หมวด 4 การซื้อขายเฉพาะบางอย่าง ส่วนที่ ๑ ขายฝาก เพื่อให้กฎหมายเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและเกิดความเป็นธรรมต่อลูกหนี้ผู้ขายฝาก ซึ่งเป็นผู้ที่ไม่สามารถต่อรองกับเจ้าหนี้ผู้ซื้อฝาก โดยเฉพาะการกำหนดระยะเวลาไถ่ถอนทรัพย์สินที่ขายฝาก และการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้ขายฝากสามารถนำเงินหรือทรัพย์สินมาไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝาก เช่น กำหนดระยะเวลาไถ่ถอนขั้นต่ำตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป หรือตามฤดูกาลเก็บเกี่ยวผลผลิตของเกษตรกร