



สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
รับที่... 04506
วันที่ 14 ก.พ. ๖1 เวลา 11.09 น.

ที่ สม ๐๐๐๔/๒๕

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษาฯ
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กทม. ๑๐๒๑๐

๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการปรับปรุง
กฎหมาย กรณีการขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ส.ค.

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รหัสเรื่อง : ส26977 ส. กพท

วันที่ : ๑๕/๒๕๖๑ กพท ✓

สิ่งที่ส่งมาด้วย ข้อเสนอแนะฯ ที่ ๑/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๑ จำนวน ๑๒ หน้า วันที่ : 15 ก.พ. 61 เวลา: 9:15

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขอเสนอข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการ
ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ
เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา
๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐
มาตรา ๒๖ (๓) เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้ง
การปรับปรุงกฎหมาย กรณีการขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รายละเอียดปรากฏตาม
สิ่งที่ส่งมาด้วย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ความเป็นมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียน กรณีผู้ร้องจำนวนสิบสี่ราย
ร้องเรียนในนามสภาปฏิรูปสิทธิลูกหนี้แห่งชาติกล่าวอ้างว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการเรียกดอกเบี้ยและ
การบังคับคดี โดยให้ข้อเท็จจริงว่าสถานการณ์การเป็นหนี้ของประชาชนเกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจ
เรื่องการบริหารจัดการการเงินและหนี้สิน สัญญาที่ไม่เป็นธรรม การดำเนินคดีและการบังคับคดี การเข้าไม่ถึง
แหล่งเงินในระบบ ค่าครองชีพเพิ่มขึ้นและรายได้ไม่เพียงพอจายในครัวเรือน การกู้ยืมเงินนอกระบบ
มีการเก็บดอกเบี้ยสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด การขายฝากที่ดินและบ้าน เมื่อไม่สามารถชำระหนี้ได้ก็จะถูกยึด
บ้านและที่ดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาหนี้สินภาคประชาชนที่น่าไปสู่
ปัญหาการขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อาจมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพ
ของเกษตรกร เนื่องจากที่ดินและบ้านเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีพ จึงได้พิจารณาจัดทำข้อเสนอแนะ
มาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนรวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ
ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒
มาตรา ๑๕ (ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น)

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ดังนั้น จึงเห็นสมควรเสนอข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมาย กรณีการขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมาย กรณีการขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

๔.สาระสำคัญของเรื่อง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๓ บัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้ว่า “รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ...” การที่เกษตรกรประสบปัญหาจากการไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่มักจำกัดเฉพาะผู้ประกอบการที่มีความสามารถชำระหนี้สูง จึงต้องอาศัยช่องทางที่ง่ายและรวดเร็ว อาทิ การกู้ยืมเงินนอกระบบ การให้สินเชื่อโดยไม่มีหลักประกัน ส่งผลให้เกิดการติดตามทางหนี้อย่างไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้สัญญาขายฝากแทนสัญญาจำนองทำให้เกิดปัญหาต่อเนื่อง กล่าวคือ เมื่อทำสัญญาขายฝากแล้ว ผู้ซื้อฝากมักกำหนดค่าตอบแทนอื่น ๆ หรือกำหนดค่าธรรมเนียมการไถ่ทรัพย์สินสูงกว่าดอกเบี้ย หรือกำหนดข้อตกลงพิเศษที่ผู้ขายฝากต้องจ่ายให้ผู้ซื้อฝากเกินกว่าอัตราอันสมควร หรือการหลบเลี่ยงไม่ให้ไถ่ทรัพย์สิน หรือการไถ่ทรัพย์สินที่พ้นกำหนดเวลาต้องเสียค่าธรรมเนียมเท่ากับการขายปกติ ทำให้ผู้ขายฝากที่ดินส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเกษตรกรได้รับความเดือดร้อน การที่จะบรรลุนโยบายของรัฐธรรมนูญฯ ตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ เกษตรกรต้องมีที่ดินและมีรายได้ที่เพียงพอเพื่อดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี นอกจากนี้ เกษตรกรที่เป็นลูกหนี้กู้ยืมเงินจำนวนมากและจดทะเบียนขายฝากทรัพย์สินกับเจ้าหนี้ตกลงกำหนดเวลาไถ่คืนที่ดินที่ขายฝากภายในหกเดือนหรือหนึ่งปีนับแต่จดทะเบียนขายฝาก ซึ่งเป็นระยะเวลาสั้นเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเงินที่ตกลงทำสัญญากู้ยืม เมื่อผู้ขายฝากไม่สามารถนำเงินมาชำระคืนได้ ผลของกฎหมายขายฝากทำให้ผู้ขายฝากหมดสิทธิไถ่ที่ดินที่ขายฝากคืนได้ ผู้ขายฝากสิ้นสิทธิในที่ดินที่อยู่อาศัยหรือที่ดินในการทำการเกษตรต่อไป อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ ลักษณะ ๑ ชื่อขาย หมวด ๔ การซื้อขายเฉพาะบางอย่าง ส่วนที่ ๑ ขายฝาก มาตรา ๔๙๖ กำหนดให้สามารถทำสัญญาขายฝากกำหนดเวลาไถ่ได้ แต่คู่สัญญาต้องมาตกลงกัน ผู้ขายฝากซึ่งไม่มีอำนาจต่อรองอาจจะไม่ได้รับการขยายระยะเวลาก่อนพ้นกำหนดระยะเวลาตามสัญญาขายฝาก ประกอบกับการที่คู่สัญญากำหนดระยะเวลาไถ่ทรัพย์สินที่สั้นจนเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเงิน แม้จะเป็นการกระทำตามกฎหมายแต่อาจไม่สอดคล้องกับหลักพอสมควรแก่เหตุ เนื่องจากผู้ซื้อฝากมีอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือให้ผู้ขายฝากต้องจำยอม เช่น การกำหนดระยะเวลาไถ่ทรัพย์สิน เป็นต้น ทำให้ผู้ขายฝากต้องเสียที่ดิน

/ ไปโดยง่าย...

ไปโดยง่าย ดังนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่ว่าด้วยการขายฝาก ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันจึงยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และเป็นช่องทางให้ฝ่ายที่ได้เปรียบใช้กฎหมายดังกล่าวแสวงหาประโยชน์จากลูกหนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมาย กรณีการขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ดังนี้

๔.๑ ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๑) คณะรัฐมนตรี และกระทรวงยุติธรรม ควรพิจารณากำหนดมาตรการหรือกลไกให้ความช่วยเหลือโดยให้สถาบันการเงินของรัฐเข้ามาช่วยเหลือลูกหนี้ผู้ขายฝากในกรณีที่ไม่สามารถหาทรัพย์สินมาไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากภายในกำหนดระยะเวลาโดยเป็นผู้รับช่วงสิทธิของเจ้าหนี้ผู้ซื้อฝากตามราคาขายฝากที่แท้จริงและไม่เกินราคาท้องตลาด

(๒) คณะรัฐมนตรี กระทรวงยุติธรรม และกรมที่ดิน ควรกำหนดให้มีระบบตรวจสอบสัญญาขายฝากเพื่อไม่ให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างกัน

๔.๒ ข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

คณะรัฐมนตรี กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานศาลยุติธรรม ควรร่วมกันพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ ลักษณะ ๑ ข้อขาย หมวด ๔ การซื้อขายเฉพาะบางอย่าง ส่วนที่ ๑ ขายฝาก เพื่อให้กฎหมายเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและเกิดความเป็นธรรมต่อลูกหนี้ผู้ขายฝากซึ่งเป็นผู้ที่ไม่มีอำนาจต่อรองกับเจ้าหนี้ผู้ซื้อฝาก โดยเฉพาะการกำหนดระยะเวลาไถ่ถอนทรัพย์สินที่ขายฝาก และการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้ขายฝากสามารถนำเงินหรือทรัพย์สินมาไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝาก เช่น กำหนดระยะเวลาไถ่ถอนขั้นต่ำตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป หรือตามฤดูกาลเก็บเกี่ยวผลผลิตของเกษตรกร

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอแนะฯ ที่ ๑/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๑ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ได้ส่งสำเนาข้อเสนอแนะดังกล่าวมาพร้อมด้วยแล้ว จำนวน ๑๐๐ ชุด

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใดโปรดแจ้งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายวิส ดิงสมิตร)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักวิจัยและวิชาการ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๘๘๘

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๖๙