

การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน ภายใต้พระราชบัญญัติ
คุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย
พ.ศ. 2562 : กรณีศึกษาสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบางเขน*

**Protection of people's rights to enter into sale with Right of redemption contracts
Under the Public Protection Act in entering into sale with Right of redemption
contracts for sale of agricultural or residential land, B.E. 2019: A case study of
Bangkok Land Office, Bang Khen Branch**

ปิ่นพงศ์ เหลี่ยมมณเฑียร**

Pinpong Liemtanawat

6514830020@rumail.ru.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) กระบวนการของกรมที่ดินในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน 2) ปัญหาและอุปสรรค 3) ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน ใช้วิธีวิจัยแบบผสม โดยการวิเคราะห์ข้อมูลการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 6 ราย และข้อมูลจากการสำรวจโดยใช้แบบสอบถามจำนวน 15 ราย ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากประกอบด้วย 5 ด้าน ได้แก่ 1) มาตรฐานนโยบาย 2) ทรัพยากรนโยบาย 3) การสื่อสารข้อมูล 4) คุณลักษณะของหน่วยงานที่ปฏิบัติ 5) ทักษะของผู้ปฏิบัติงาน ปัญหาและอุปสรรค ได้แก่ 1) ปัญหาด้านข้อกฎหมายมีข้อจำกัด ขาดความชัดเจนในเรื่องของค่าธรรมเนียม ภาษี และวิธีปฏิบัติตามกฎหมายบางประการที่ไม่ทันสมัย 2) ปัญหาด้านการทำสื่อหรือชุดข้อมูลเพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้ 3) ปัญหาด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานที่ยังยึดติดกับการปฏิบัติงานในรูปแบบเดิมขาดการปรับตัว ทั้งนี้ปัจจัยด้านความเข้าใจในการทำสัญญาขายฝาก ปัจจัยด้านการรับรู้ถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก และปัจจัยด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการขายฝากไม่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก

คำสำคัญ: สัญญา; ขายฝาก ; คุ้มครองสิทธิ

Keywords: Contract ; Sale with Right of redemption ; Protection of people's rights

* บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่อง การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 : กรณีศึกษาสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบางเขน

** นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บทนำ

การทำสัญญาขายฝากที่ดินของประชาชนโดยทั่วไป มักจะเป็นไปเพื่อการเข้าถึงการกู้ยืมเงินทุน โดยใช้กรรมสิทธิ์ที่ดินของตนเองเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงิน ซึ่งประชาชนโดยทั่วไปยังคงมีความเข้าใจว่า การทำสัญญาขายฝากที่ดินนั้นมีลักษณะคล้ายกันกับการทำสัญญาจำนำหรือสัญญาจำนอง หรือกล่าวคือ ประชาชนโดยทั่วไปมีความเข้าใจว่าการทำสัญญาขายฝากที่ดินคือการนำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของตนไปเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงิน แต่หากพิจารณาถึงสาระสำคัญขององค์ประกอบในการทำสัญญาขายฝากแล้ว การขายฝากหมายถึง การขายภายใต้เงื่อนไขว่าจะมีการไถ่หรือซื้อคืน โดยการขายฝากมีองค์ประกอบและเงื่อนไขที่ค่อนข้างสลับซับซ้อน ซึ่งอาจสร้างความสับสนและความไม่เข้าใจให้แก่ประชาชนได้ เหล่านายทุนหรือผู้ให้กู้ยืมเงิน มักจะใช้เงื่อนไขของการทำสัญญาขายฝากที่ดินที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะตกเป็นของผู้รับซื้อฝากหรือนายทุนนับตั้งแต่วันที่ทำสัญญา เพียงแต่มีเงื่อนไขให้ไถ่คืน มาเป็นวิธีการในการให้กู้ยืมเงินแก่ประชาชนโดยทั่วไป แทนที่การใช้สัญญาในลักษณะของการจำนองที่จะสร้างภาระให้แก่นายทุนหรือผู้ให้กู้ยืมเงินในขั้นตอนการฟ้องศาลเข้าสู่กระบวนการบังคับคดี เมื่อประชาชนหรือผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้ไม่ครบถ้วน ซึ่งเมื่อประชาชนโดยทั่วไปที่ยังขาดความรู้และความเข้าใจในหลักการและสาระสำคัญของการทำสัญญาขายฝากที่ดิน อาจเป็นเหตุให้เสียสิทธิในที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยของตนเองไป จากเดิมที่ยังเข้าใจว่าเมื่อผิดนัดชำระหนี้ หรือชำระหนี้ไม่ครบถ้วน ต้องรอเข้าสู่กระบวนการทางศาลและการบังคับคดีก่อนที่จะถูกยึดที่ดิน กลับกลายเป็นว่าตนเองได้เสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปนับตั้งแต่วันที่ทำสัญญาขายฝากที่ดินแล้ว และเมื่อไม่ได้ปฏิบัติตามหรือละเลยเงื่อนไขของการทำสัญญาขายฝาก ย่อมทำให้เสียสิทธิในที่ดินของตนไปโดยสมบูรณ์ ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 เพื่อเน้นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่มาทำสัญญาขายฝากที่ดิน เพื่อลดปัญหาการเสียสิทธิในที่ดินของประชาชน โดยกรมที่ดินก็ได้ดำเนินการออกระเบียบให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ กระบวนการในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทขายฝาก ภายใต้เงื่อนไขเน้นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

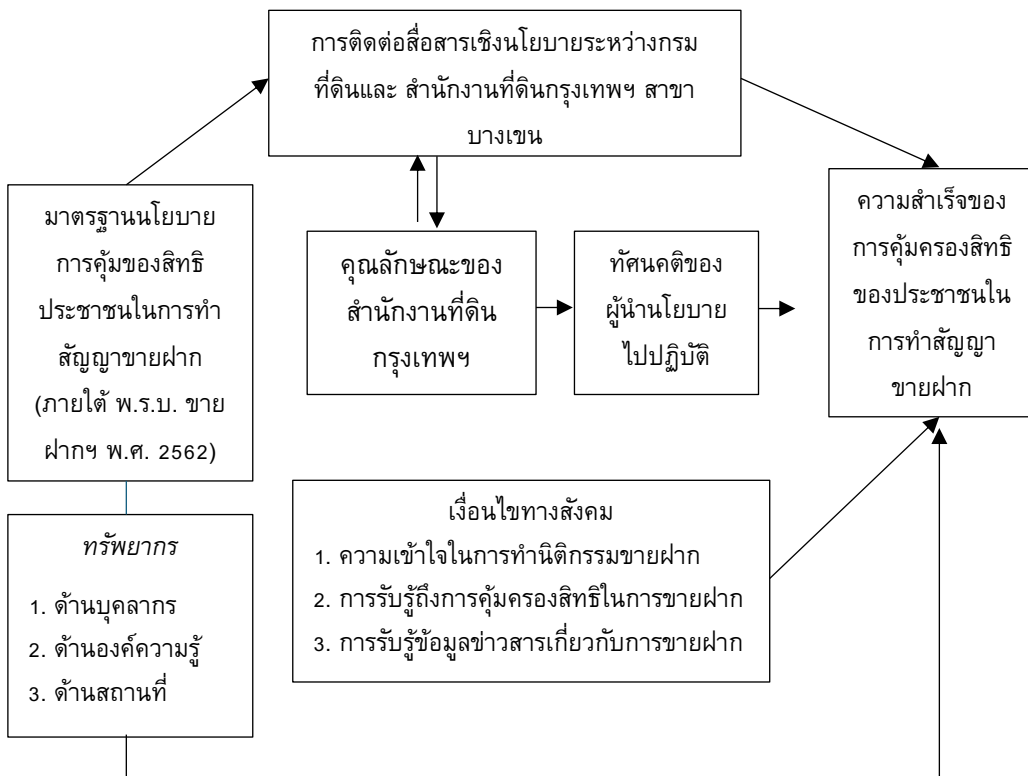
1. เพื่อศึกษากระบวนการของกรมที่ดินในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการคุ้มครองสิทธิประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน

สมมติฐานการวิจัย

1. ปัจจัยด้านความเข้าใจในการทำสัญญาขายฝากมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก
2. ปัจจัยด้านการรับรู้ถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก
3. ปัจจัยด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการขายฝากมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยได้นำตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของ Van Meter and Van Horn (1975, อ้างถึงใน วิชา พิงวิวัฒน์กุล, 2566, หน้า 85) มาใช้เป็นแนวทางในการศึกษา การคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 : กรณีศึกษา สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบางเขน ซึ่งตาม แนวคิดดังกล่าว ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบไปด้วย มาตรฐานหรือวัตตุนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย การสื่อข้อความ คุณลักษณะของหน่วยงานที่ปฏิบัติ ทศนคติของผู้ปฏิบัติงาน และเงื่อนไขทางสังคม โดยผู้วิจัยนำตัวแบบและปัจจัยดังกล่าวมาปรับใช้เป็นกรอบแนวคิดได้ดังนี้



วิธีการดำเนินการวิจัย

ใช้การศึกษาแบบผสม วิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการสำรวจ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ประชากรและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

1. ประชากร ได้แก่ บุคลากรและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายทะเบียน สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบางเขน โดยกำหนดคุณลักษณะของประชากรที่ต้องการศึกษา (วิโรจน์ ก่อสกุล, 2566, หน้า 46) จึงใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องหรือมีความรู้ในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี และสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นของงานวิจัยได้ โดยการสัมภาษณ์ จำนวน 6 ราย ดังนี้ 1) หัวหน้าฝ่าย

ทะเบียนสิทธิและนิติกรรม 2) หัวหน้างานทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จำนวน 3 ราย 3) นักวิชาการที่ดิน
ชำนาญการ 4) นักวิชาการที่ดินปฏิบัติการ

2. กลุ่มตัวอย่าง เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้มีจำนวนประชากรไม่มากพอที่จะใช้สูตรคำนวณ จึงใช้กลุ่ม
ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการเก็บข้อมูล โดยจะกำหนดให้มีกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมด 15 ราย ซึ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูล
สำคัญมาจากผู้มาใช้บริการยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธินิติกรรมประเภทขายฝาก

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ใช้วิธีการสัมภาษณ์ โดยสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ลักษณะของการสัมภาษณ์
เป็นการสัมภาษณ์ที่มีคำถามและข้อกำหนดที่แน่นอนตายตัวจะสัมภาษณ์ผู้ใดก็ใช้คำถามเดียวกัน (สุภางค์
จันทวานิช, 2559, อ้างถึงใน วิโรจน์ ก่อสกุล, 2566, หน้า 53) และการสัมภาษณ์จะทำการสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล
ก่อนการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้ศึกษาได้กำหนดวันนัดหมายวันสัมภาษณ์ โดยได้แจ้งให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ทราบ
ก่อนล่วงหน้า ในการสัมภาษณ์ผู้สัมภาษณ์จะใช้การจดบันทึกและบันทึกเสียง โดยจะขออนุญาตผู้ถูกสัมภาษณ์
ในการจดบันทึกการสนทนาก่อนทุกครั้ง และใช้แบบสอบถามแก่กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ผู้มาใช้บริการยื่นคำขอ
จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทขายฝาก ณ สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบางเขน ใช้คำถาม
ปลายปิด จำนวน 1 ชุด แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ เป็นแบบสอบถามลักษณะ
ตรวจสอบรายการ จำนวน 4 ข้อ

ส่วนที่ 2 ปัจจัยเงื่อนไขทางสังคม ของประชาชนผู้เกี่ยวข้อง กับนโยบายการคุ้มครองสิทธิของประชาชน
ในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน แบ่งออกเป็น 4 ด้าน คือ 1) ด้านความเข้าใจในการทำสัญญาขายฝาก 2) ด้าน
การรับรู้ถึงการคุ้มครองสิทธิในการขายฝาก 3) ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการขายฝาก 4) ด้าน
ความสำเร็จในการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก โดยแบบสอบถามเป็นลักษณะมาตราส่วน 5 ระดับ
ของ Likert (อ้างถึงใน เฉลิมผล ศรีหงษ์, 2566 หน้า 63) จำนวนด้านละ 5 ข้อ รวมเป็น 20 ข้อ นำแบบสอบถาม
ไปทดลองใช้กับตัวอย่างผู้ให้ข้อมูล จำนวน 5 คน มาคำนวณหาค่า Cronbach's alpha โดยใช้โปรแกรม
คอมพิวเตอร์ SPSS ต้องมีค่ามากกว่า 0.70 ขึ้นไป ซึ่งผู้วิจัยได้คำนวณค่า Cronbach's alpha โดยแบ่งตาม
แต่ละด้านของแบบสอบถาม ด้านที่ 1) จำนวนได้เท่ากับ 0.990 ด้านที่ 2) จำนวนได้เท่ากับ 0.979 ด้านที่ 3)
จำนวนได้เท่ากับ 0.937 และด้านที่ 4) จำนวนได้เท่ากับ 0.946

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ มีขั้นตอนในการวิเคราะห์ ดังนี้

1.1 นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาแยกประเด็นคำถาม แล้วนำมาเปรียบเทียบข้อที่เหมือนและ
ข้อแตกต่างของผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคน ก่อนจะนำข้อมูลนั้นไปวิเคราะห์

1.2 นำข้อมูลที่ได้จากการเปรียบเทียบมาทำการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกัน เพื่อสรุปผลการวิจัย ตาม
วัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน

1.3 นำข้อมูลที่ได้จากการสรุปผลการวิจัยมาตีความ แล้วนำเสนอผลการวิจัยในเชิงพรรณนา

2. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ โดยรวบรวมข้อมูลแบบสอบถามที่ได้รับจากการประเมินทั้งหมด
มากำหนดเป็นรหัสข้อมูลตัวเลข ตามปัจจัยแต่ละด้านในแบบสอบถามโดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ SPSS
ดังนี้

2.1 นำผลการวิเคราะห์จาก ปัจจัยด้านความเข้าใจในการทำสัญญาขายฝาก ปัจจัยด้านการรับรู้ถึงการคุ้มครองสิทธิในการขายฝาก ปัจจัยด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการขายฝาก ปัจจัยด้านความสำเร็จในการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก มาพรรณนาเชิงสถิติ โดยใช้ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

2.2 ประมวลผลจากข้อมูลสถิติ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติเพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์ SPSS เพื่อที่จะนำผลการวิเคราะห์จากโปรแกรมมาวิเคราะห์ตัวแปรเพื่อทดสอบสมมติฐาน สถิติที่ใช้คือ Multiple Regression Analysis หรือการถดถอยพหุแบบ Enter เพื่อหาตัวแปรอิสระที่มีความสัมพันธ์กับตัวแปรตาม หรือเป็นการพยากรณ์ตัวแปรตามหนึ่งตัวส่งผลมาจากตัวแปรอิสระตั้งแต่สองตัวขึ้นไป

ผลการวิจัยและอภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 กระบวนการของกรมที่ดินในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน มีดังนี้

1) ด้านนโยบาย

การประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลักเกณฑ์ กระบวนการในการทำสัญญาขายฝากของประชาชน ซึ่งแต่เดิมจะอาศัยบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เปลี่ยนมาใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติขายฝากใหม่ดังกล่าว ที่มีบทบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากมากยิ่งขึ้น โดยมีข้อแตกต่างเพิ่มเติม ดังนี้

1. ระยะเวลาในการทำสัญญาขายฝาก : ในบทบัญญัติตามมาตรา 10 แห่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย (2562) ได้มีการกำหนดระยะเวลาการทำสัญญาขายฝากไว้ขั้นต่ำคือต้องทำสัญญาขายฝากอย่างน้อย 1 ปี แต่รวมระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี ทั้งนี้เพื่อให้ระยะเวลาของสัญญาขายฝากอยู่ในช่วงเวลาที่เหมาะสม การทำสัญญาขายฝากเพียงช่วงระยะเวลาสั้น ๆ เช่น 3 เดือน หรือ 6 เดือน อาจทำให้ประชาชนผู้ที่ทำสัญญาขายฝากไม่สามารถหาเงินมาไถ่ที่ดินคืนได้ทันภายในกำหนดระยะเวลา นำไปสู่การเสียสิทธิในที่ดินของประชาชนโดยไม่เป็นธรรมได้

2. สิทธิในทางกฎหมายของผู้ขายฝาก : ในบทบัญญัติตามมาตรา 11 แห่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย (2562) ได้กำหนดให้คดีที่มีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการขายฝาก เป็นคดีผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค และให้ถือว่าผู้ขายฝากเป็นผู้บริโภค ซึ่งถือเป็นการยกระดับสิทธิในทางกฎหมายของผู้ขายฝากไม่ให้เสียเปรียบผู้ซื้อฝากมากจนเกินไป

3. สิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ขายฝาก : ในบทบัญญัติตามมาตรา 12 และ 13 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย (2562) ได้กำหนดสิทธิให้ผู้ขายฝากสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินของตน ไม่ว่าจะเป็นการใช้เพื่ออยู่อาศัย การใช้เพื่อเกษตรกรรม รวมไปถึงการที่ผู้ขายฝากให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือการให้ผู้อื่นเช่าที่ดิน ค่าตอบแทนจากการให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์จะตกเป็นของผู้ขายฝาก การทำสัญญาขายฝากจะไม่กระทบสิทธิข้างต้นจนถึงวันที่หมดสิทธิในการไถ่จากขายฝาก ซึ่งถือเป็นการสร้างบทบัญญัติที่ชัดเจน เพื่อคุ้มครองสิทธิให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเองต่อไปได้จนกว่าจะหมดสิทธิในการไถ่จากการขายฝากตามระยะเวลาในการทำสัญญาขายฝาก

4. สิทธิในการวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่เพื่อไถ่ที่ดินคืน : ตามบทบัญญัติมาตรา 18 แห่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย (2562) ได้กำหนดให้ผู้ขายฝากมีสิทธิวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่ต่อสำนักงานวางทรัพย์สินหรือสำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนการขายฝากทรัพย์สินนั้นได้ภายใน 30 วันนับแต่วันถึงกำหนดเวลาไถ่ หรือนับแต่วันที่เหตุที่ทำให้ไม่อาจใช้สิทธิไถ่ดังกล่าวได้สิ้นสุดลง ซึ่งถือเป็นการเพิ่มช่องทางสถานที่ในการวางทรัพย์สินเพื่อไถ่ที่ดินคืน ในกรณีที่ไม่สามารถติดต่อผู้ซื้อฝากได้ เป็นการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถดำเนินการวางทรัพย์สินได้ง่ายมากยิ่งขึ้นโดยไม่ต้องไปดำเนินการแค่เพียง ณ สถานที่เดียว เพราะอาจมีกรณีที่ประชาชนอยู่ในต่างพื้นที่สามารถไปวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดที่ตนเองอยู่ใกล้มากที่สุดได้

5. การกำหนดหน้าที่สำหรับผู้ซื้อฝาก : บทบัญญัติตามมาตรา 17 แห่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย (2562) ได้กำหนดให้ผู้ซื้อฝากมีหน้าที่ต้องแจ้งการครบกำหนดเวลาไถ่ที่ดินให้กับประชาชนผู้ขายฝากทราบล่วงหน้าก่อนที่จะครบกำหนดเวลาไถ่คืนไม่น้อยกว่า 3 เดือน แต่ไม่มากกว่า 6 เดือน โดยการแจ้งนั้นต้องทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังผู้ขายฝาก เพื่อให้ผู้ขายฝากทราบกำหนดเวลาไถ่และจำนวนสินไถ่ พร้อมทั้งแนบสำเนาสัญญาขายฝากไปด้วย ซึ่งหากผู้ซื้อฝากไม่ดำเนินการแจ้งดังกล่าว หรือมีหนังสือแจ้งแต่ไม่ได้แนบสำเนาสัญญาขายฝากไปด้วย จะส่งผลให้ระยะเวลาในการไถ่ที่ดินคืนเพิ่มขึ้นอีก 6 เดือน นับตั้งแต่วันที่ครบกำหนดไถ่คืนในสัญญาขายฝาก

อย่างไรก็ตาม ในช่วงระหว่างที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก พ.ศ. 2562 กรมที่ดินได้มีการออกระเบียบกรมที่ดินว่าด้วย “การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562” เพื่อวางหลักเกณฑ์ รูปแบบ วิธีการ สำหรับสำหรับสำนักงานที่ดินทั่วประเทศสามารถดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทขายฝาก ภายใต้เงื่อนไขเน้นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน โดยมีหลักการสำคัญซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่แสดงให้เห็นถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ดังนี้

1. การสอบสวนสิทธิและนิติกรรม : ในการสอบสวนสิทธิและนิติกรรมประเภทขายฝาก ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 นั้น ตามระเบียบจะกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนคู่สัญญาและพยานหลักฐาน ให้ได้ความแน่ชัดว่ามีเจตนาทำนิติกรรมขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย โดยให้ชี้แจงหลักเกณฑ์ สิทธิ และหน้าที่ของคู่สัญญาในการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ รวมถึงแจ้งข้อดีข้อเสียของการขายฝากโดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับ จำนอง และเมื่อคู่สัญญาประสงค์ยืนยันที่จะทำนิติกรรมขายฝาก ให้บันทึกถ้อยคำของคู่สัญญาไว้หลังสัญญาขายฝากทุกฉบับให้ได้ใจความตรงกัน พร้อมทั้งให้คู่สัญญาลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานว่า

“คู่สัญญาได้รับทราบหลักเกณฑ์แล้วว่า การขายฝากกรรมสิทธิ์ตั้งเป็นของผู้ซื้อฝากทันทีที่จดทะเบียน ถ้าผู้ขายฝากต้องการได้กรรมสิทธิ์คืนต้องขอไถ่ถอนภายในกำหนดเวลาสัญญาขายฝาก หรือสัญญาขายฝาก กำหนดเวลาไถ่จากขายฝาก ในกรณีผู้ซื้อฝากไม่ได้แจ้งกำหนดเวลาไถ่และจำนวนสินไถ่ พร้อมทั้งแนบสำเนาสัญญาขายฝากหรือสัญญาขายฝากกำหนดเวลาไถ่จากขายฝาก (ถ้ามี) ให้ผู้ขายฝากทราบ ก่อนวันครบกำหนดเวลาไถ่ไม่น้อยกว่าสามเดือนแต่ไม่มากกว่าหกเดือน ผู้ขายฝากมีสิทธิไถ่ได้ภายในหกเดือนนับแต่วันครบกำหนดที่

ระบุไว้ในสัญญาขายฝากหรือสัญญาขายกำหนดเวลาไถ่จากขายฝาก (ถ้ามี) และหากไม่อาจใช้สิทธิไถ่กับผู้ซื้อฝากไม่ว่าด้วยเหตุใดอันมิใช่ความผิดของผู้ขายฝาก ผู้ขายฝากมีสิทธิวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในสัญญาขายฝากต่อสำนักงานวางทรัพย์สิน หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดทุกจังหวัด หรือสำนักงานที่รับจดทะเบียนขายฝากนั้นได้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่กำหนดเวลาไถ่หรือนับแต่วันที่เหตุที่ทำให้ไม่อาจใช้สิทธิไถ่ดังกล่าวได้สิ้นสุดลง แล้วแต่กรณี โดยสละสิทธิถอนทรัพย์สินที่วางไว้” (กรมที่ดิน, 2562)

2. การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม : ในการทำนิติกรรมขายฝากนั้นตามระเบียบของกรมที่ดินได้กำหนดให้ “หัวหน้าฝ่ายทะเบียน” ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเหนือกว่า “หัวหน้างานทะเบียนสิทธิและนิติกรรม” เป็นผู้มีอำนาจในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทขายฝากพร้อมทั้งต้องชี้แจงหลักเกณฑ์การขายฝากให้ผู้ขายฝากและผู้ซื้อฝากทราบ ด้วยตนเองโดยไม่จำกัดทุนทรัพย์ในการจดทะเบียน และในกรณีที่หัวหน้าฝ่ายทะเบียนไม่อยู่หรืออยู่แต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้และไม่มีผู้รักษาการในตำแหน่ง ให้เจ้าพนักงานที่ดินอาวุโสในฝ่ายทะเบียน ซึ่งในที่นี่ก็คือหัวหน้างานทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เป็นผู้จดทะเบียนและชี้แจงหลักเกณฑ์การขายฝาก

3. เอกสารแนะนำเกี่ยวกับสัญญาขายฝาก : ในการทำสัญญาขายฝาก ตามระเบียบของกรมที่ดินได้กำหนดให้ ต้องมีเอกสารที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการทำสัญญาขายฝาก โดยจะต้องแนบต่อท้ายไว้กับสัญญาขายฝากทุกฉบับเพื่อให้ประชาชนผู้ทำสัญญาขายฝากและผู้ซื้อฝากสามารถศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมจากที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ชี้แจงหลักเกณฑ์ไปแล้ว ซึ่งในเอกสารดังกล่าวจะระบุรายละเอียด หลักเกณฑ์ การทำสัญญาขายฝาก สิทธิและหน้าที่ของทั้งผู้ขายฝากกับผู้ซื้อฝาก พร้อมทั้งจะมีการแนบ QR CODE ซึ่งจะปรากฏข้อมูลพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 เพื่อให้ประชาชนสามารถสแกนเพื่อศึกษาข้อมูลหรือขอกฎหมายเกี่ยวกับการขายฝากเพิ่มเติมได้

นอกจากนี้ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนฯ กรมที่ดินได้ออกระเบียบว่าด้วย “การวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่ ณ สำนักงานที่ดิน ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562” และเพิ่มเติมระเบียบดังกล่าวอีก 1 ฉบับ คือ ระเบียบว่าด้วย “การวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่ ณ สำนักงานที่ดิน ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566” ซึ่งระเบียบทั้งสองจะกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดินทั่วประเทศ สามารถปฏิบัติและดำเนินการรับคำขอการวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่ได้ตามบทบัญญัติที่ได้เพิ่มเติมสถานที่ในการวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่เพื่อคุ้มครองสิทธิและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนให้สามารถไปวางทรัพย์สินได้ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดทุกจังหวัด หรือ ณ สำนักงานที่ดินที่รับจดทะเบียนขายฝาก และเมื่อทำการวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่เสร็จสิ้นแล้ว กรรมสิทธิในที่ดินจะไถ่คืนตกเป็นของผู้ขายฝากนับแต่วันที่วางทรัพย์สิน และในกรณีที่ประชาชนผู้ขายฝากได้ทำการวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่เสร็จสิ้นแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ซื้อฝากมารับทรัพย์สินเป็นสินไถ่พร้อมให้ส่งมอบโฉนดที่ดินคืนให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อที่จดทะเบียนไถ่จากขายฝาก โดยจะส่งคืนให้แก่ผู้ขายฝากต่อไป ทั้งนี้กรณีที่เมื่อผู้ขายฝากได้ชำระสินไถ่หรือวางสินไถ่ ณ สำนักงานที่ดิน โดยสละสิทธิถอนทรัพย์สินที่วางไว้แล้ว และเจ้าพนักงานที่ดินได้มีคำสั่งรับวางทรัพย์สินเป็นสินไถ่ พร้อมทั้งได้มีหนังสือแจ้งผู้ซื้อฝากทราบและให้มารับเงินอันเป็นสินไถ่และนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาจดทะเบียนไถ่จากขายฝากแล้ว หากพ้นกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หรือพ้นกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ถือว่าได้รับแจ้ง แต่ผู้ซื้อฝากไม่มาโดยไม่ติดต่อหรือแจ้งเหตุขัดข้อง หรือมาแต่ไม่

ส่งมอบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ขายฝาก ให้ถือว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมนั้น เป็นอันตราย อยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกไปแทนเพื่อจดทะเบียนได้จากขายฝากได้

2) ด้านทรัพยากรนโยบาย

บุคลากรของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบางเขน มีเพียงพอเมื่อเทียบกับปริมาณงานและมีความรู้ความสามารถและมีทักษะในการให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทขายฝาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้รับองค์ความรู้ ทั้งจากประสบการณ์การทำงาน การศึกษาข้อกฎหมายและระเบียบที่มีความชัดเจน การเรียนรู้ด้วยตนเอง การแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากการประชุมภายในสำนักงาน ส่วนในด้านสถานที่ สำนักงานที่ดินกรุงเทพฯ สาขาบางเขน มีพื้นที่เพียงพอ มีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้เพียงพอต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทุกคน มีความเหมาะสมกับการให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

3) ด้านการสื่อสารข้อความ

การสื่อสารเชิงนโยบายระหว่างผู้กำหนดนโยบายคือกรมที่ดิน กับผู้ปฏิบัติ คือสำนักงานที่ดินกรุงเทพฯ สาขาบางเขน มีความเข้าใจตรงกัน โดยสื่อสารผ่านทางหนังสือเวียนที่เป็นทางการภายใต้ระบบราชการ การจัดประชุมออนไลน์ ประชุมระดับผู้บริการ ตลอดจนการประชุมสำนักงานที่ดินประจำทุกเดือน ซึ่งเจ้าหน้าที่มีความเข้าใจในหน้าที่ของตนเองในการดำเนินการตามนโยบายหลักของกรมที่ดินเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน

4) ด้านคุณลักษณะของหน่วยงานที่ปฏิบัติ

สำนักงานที่ดินกรุงเทพฯ สาขาบางเขน มีความพร้อมเพราะสำนักงานที่ดินเป็นสถานที่เฉพาะในการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทขายฝาก ซึ่งต้องมีความพร้อมทั้งในด้านอำนาจในการปฏิบัติและดำเนินการด้านบุคลากรเจ้าหน้าที่ ด้านองค์ความรู้ ตลอดจนสถานที่ในการปฏิบัติงานก็มีความเหมาะสม

5) ด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการขายฝาก ในสำนักงานที่ดินกรุงเทพฯ สาขาบางเขนทุกคนล้วนแต่มีองค์ความรู้ อาจจะมีทั้งจากการอ่าน การศึกษาข้อกฎหมาย การอบรม การประชุม การสอนงาน สิ่งเหล่านี้จะเป็นการบ่มเพาะทัศนคติในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยภาระงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการคือการให้บริการประชาชน ดังนั้นในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกคนมีทัศนคติและความตั้งใจในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ภายใต้ข้อกฎหมายและระเบียบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคของการคุ้มครองสิทธิประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน มีดังนี้

1) ปัญหาในด้านข้อกฎหมาย

ตัวบทกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากฯ ไม่ได้มีบทบัญญัติที่ระบุหน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียม ภาษีอากร กรณีทำนิติกรรมขายฝากและไถ่จากการขายฝาก เป็นช่องทางให้ผู้ซื้อฝากหรือนายทุนผลัดภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวไปให้ประชาชนผู้ขายฝากเป็นผู้รับผิดชอบเอง ดังคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 1 กล่าวว่า “ มีปัญหาในกรณีที่ตัวบทกฎหมายไม่ได้เขียนไว้ให้ชัดเจนว่าใครเป็นผู้มีหน้าที่เสียค่าธรรมเนียม ภาษี ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทขายฝาก ทั้งในการขายฝากและการไถ่คืน ซึ่งโดยส่วนมากผู้ซื้อฝากจะผลัดภาระให้เป็นหน้าที่ของผู้ขายฝาก จึงทำให้ประชาชนยัง

ได้รับความเดือนร้อนจากการเสียค่าใช้จ่ายที่อาจถูกหักออกจากยอดเงินที่กู้ได้จากผู้ซื้อฝาก” (หัวหน้าฝ่ายทะเบียน สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบางเขน, 2567, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 มกราคม 2567) อีกทั้งตัวบทกฎหมายให้ความคุ้มครองเฉพาะแต่บุคคลธรรมดา ซึ่งในกรณีของนิติบุคคลที่ไม่ได้มีขนาดใหญ่และอยู่ในพื้นที่เดิมโตทางเศรษฐกิจ และต้องการเข้าถึงแหล่งเงินทุนอาจมีความจำเป็นที่ต้องได้รับความคุ้มครองด้วย สอดคล้องกับคำอธิบายของผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 3 กล่าวว่า “กฎหมายตาม พ.ร.บ. ขายฝากใหม่ที่ออกมา มี วัตถุประสงค์ในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิเฉพาะกับบุคคลธรรมดาเท่านั้น แต่ในบางครั้งในพื้นที่เศรษฐกิจ นิติบุคคลที่ไม่ได้มีขนาดใหญ่ก็อาจจะมีความจำเป็นที่ต้องเข้าถึงแหล่งเงินทุนโดยการนำที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ ไปขายฝาก แต่ภายใต้ พ.ร.บ. ขายฝาก ปี 2562 ไม่ได้ให้ความคุ้มครองแก่นิติบุคคล” (หัวหน้างานทะเบียน สิทธิและนิติกรรม (คนที่ 2) สำนักงานที่ดินกรุงเทพฯ สาขาบางเขน, 2567, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 มกราคม 2567) นอกจากนี้บทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนให้ผู้ซื้อฝากต้องทำการแจ้งเตือนเป็นหนังสือผ่าน ช่องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับนั้น ไม่มีความทันสมัยและไม่มีความอำนวยความสะดวกให้สามารถ ดำเนินการได้โดยง่าย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่าย สอดคล้องกับคำอธิบายของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คนที่ 4 กล่าวว่า “ภายใต้บทบัญญัติตามมาตรา 17 แห่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญา ขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ในส่วนของการให้ผู้ซื้อฝากมีหน้าที่ในการทำหนังสือ แจ้งให้ผู้ขายฝากทราบก่อนครบกำหนดเวลาไถ่คืนด้วยวิธีการส่งไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับนั้น เห็นว่า ช่องทางในการแจ้งดังกล่าวไม่มีความทันสมัยในยุคปัจจุบัน เพราะการที่ต้องทำเป็นหนังสือและต้องเดินทางไป ส่งหนังสือที่ไปรษณีย์หรือที่อื่น ๆ เป็นการดำเนินการที่อาจทำให้เกิดการเสียเวลาโดยใช่เหตุ วิธีการแจ้ง ดังกล่าวควรมีช่องทางอื่น ๆ ที่สามารถกระทำได้ง่ายขึ้นโดยกฎหมายต้องรองรับ ทั้งนี้จะเป็นผลดีต่อทั้งผู้ซื้อ ฝากที่มีความสะดวก และผู้ขายฝากที่ได้รับแจ้งรวดเร็วและง่ายมากขึ้น” (หัวหน้างานทะเบียนสิทธิและนิติ กรรม (คนที่ 3) สำนักงานที่ดินกรุงเทพฯ สาขาบางเขน, 2567, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 มกราคม 2567)

2) ปัญหาด้านการทำสื่อหรือชุดข้อมูลเพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้

องค์ความรู้เกี่ยวกับการขายฝากที่ดินโดยปกติแล้วสามารถสืบค้นได้จากเว็บไซต์ของกรมที่ดิน แต่ข้อมูลดังกล่าวจะเป็นกฎหมายและระเบียบที่เป็นเอกสารฉบับเต็มเสียส่วนมาก ชุดข้อมูลหรือเอกสารที่ได้มี การทำสื่อหรือสรุปเพื่อความกระชับและเข้าใจง่ายทั้งต่อตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนโดยทั่วไปยังมี ไม่มากพอเท่าที่ควร ดังคำอธิบายของผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 2 ดังนี้ “กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการขาย ฝาก เจ้าหน้าที่กับประชาชนต้องอาศัยอ่านจากฉบับเต็ม การทำสรุปและอธิบายแบบเข้าใจง่าย เพื่อที่ให้ เจ้าหน้าที่หรือประชาชนสามารถศึกษาข้อมูลได้โดยง่ายยังมีไม่มากเพียงพอ” (หัวหน้างานทะเบียนสิทธิและนิติ กรรม (คนที่ 1) สำนักงานที่ดินกรุงเทพฯ สาขาบางเขน, 2567, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 มกราคม 2567) สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 4 กล่าวว่า “บุคลากร สถานที่ เห็นว่าไม่มีปัญหา อุปสรรคใด แต่ในเรื่องขององค์ความรู้ยังขาดสื่อหรือชุดข้อมูลที่เข้าใจง่าย และกระชับมากกว่าเอกสารทาง กฎหมายที่เป็นฉบับเต็ม จริงอยู่ที่ว่าเจ้าหน้าที่สามารถศึกษาข้อมูลเอกสารฉบับเต็มได้จากหลายช่องทาง แต่การมีชุดข้อมูลสรุปนอกจากจะเป็นผลดีต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานแล้ว ยังส่งผลดีต่อประชาชนให้ได้รับข้อมูล และมีความเข้าใจได้มากยิ่งขึ้น” (หัวหน้างานทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (คนที่ 3) สำนักงานที่ดินกรุงเทพฯ สาขาบางเขน, 2567, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 มกราคม 2567) และสอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ ข้อมูลสำคัญคนที่ 5 ซึ่งกล่าวว่า “บุคลากร เจ้าหน้าที่ ของสำนักงานที่ดิน ต้องอาศัยการเรียนรู้ข้อมูลด้วย

ตนเอง หรือจากการประชุมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ซึ่งเป็นกิจกรรมภายในสำนักงานเท่านั้น แต่ยังขาดการสร้าง ทรัพยากรในเชิงองค์ความรู้จากกรมที่ดิน โดยอาจเป็นการจัดอบรมให้ความรู้ในรูปแบบของการอบรมออนไลน์ หรือการจัดทำสื่อเป็นคลิปวิดีโอให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ หรือประชาชนได้” (นักวิชาการที่ดินชำนาญการ สำนักงานที่ดินกรุงเทพฯ สาขาบางเขน, 2567, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 22 มกราคม 2567) อีกทั้งยัง สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 6 กล่าวว่า “สื่อที่ประชาสัมพันธ์แจ้ง ความรู้ หลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการทำสัญญาขายฝากเพื่อให้ประชาชนทราบ ยังไม่มีความทันสมัย และมีไม่มากพอ” (นักวิชาการที่ดิน ปฏิบัติการ สำนักงานที่ดินกรุงเทพฯ สาขาบางเขน, 2567, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 22 มกราคม 2567)

3) ปัญหาด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน

ผู้ปฏิบัติงานบางคนโดยเฉพาะผู้ที่ทำงานมาเป็นเวลานานแล้วในระดับปฏิบัติงาน มักจะมีทัศนคติที่ ยังยึดติดกับการปฏิบัติงานในรูปแบบเดิม และไม่ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ดังคำให้สัมภาษณ์ของ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 3 กล่าวว่า “เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ออกมาไม่นานมาก อาจจะทำให้เจ้าหน้าที่ในระดับ ปฏิบัติงาน ที่ทำงานมานานแล้ว อาศัยประสบการณ์ทำงานที่อาจจะยังยึดติดกับรูปแบบเดิม จึงอาจจะเลยการ ปฏิบัติงานในรูปแบบที่มีการเปลี่ยนแปลง” (หัวหน้างานทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (คนที่ 2) สำนักงานที่ดิน กรุงเทพฯ สาขาบางเขน, 2567, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 มกราคม 2567) ซึ่งสอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 4 กล่าวว่า “เจ้าหน้าที่ในระดับผู้ปฏิบัติบางคนทำงานมาเป็นเวลานานแล้ว อาจจะ ละเลยความใส่ใจในขั้นตอนการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่มาทำสัญญาขายฝาก โดยเฉพาะขั้นตอนการ อธิบายหลักเกณฑ์ให้ประชาชนทราบ ที่อาจจะอธิบายหลักเกณฑ์แต่ไม่ได้ใช้ความตั้งใจมากเท่าที่ควร และขาด ความสนใจในการเรียนรู้รูปแบบวิธีการใหม่ ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลง” (หัวหน้างานทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (คนที่ 3) สำนักงานที่ดินกรุงเทพฯ สาขาบางเขน, 2567, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 มกราคม 2567) อีกทั้ง ยังสอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 6 กล่าวว่า “ยังมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบางส่วนที่ไม่ สนใจการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการทำนิติกรรมขายฝาก ซึ่งส่วนมากจะเป็นเจ้าหน้าที่ที่ทำงานมานาน แล้วขาดความสนใจในการเรียนรู้ และขาดความแม่นยำในสาระสำคัญของข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง” (นักวิชาการที่ดินปฏิบัติการ สำนักงานที่ดินกรุงเทพฯ สาขาบางเขน, 2567, บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 22 มกราคม 2567)

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา

ตารางที่ 1 แสดงผลการวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ด้านความเข้าใจในการทำสัญญาขายฝาก

ความเข้าใจในการทำสัญญาขายฝาก	\bar{X}	S.D.	ระดับการแปลผล
1. การทำสัญญาขายฝากไม่เหมือนกับการจำนอง	4.80	0.41	มากที่สุด
2. การขายฝากทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่ขายฝาก ถูกโอนเป็นของผู้รับซื้อฝากทันที นับแต่วันที่ขายฝาก	4.53	0.74	มากที่สุด
3. การขายฝากเปรียบเสมือนการขายที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์นั้นทันที แต่มีเงื่อนไขว่าสามารถไถ่คืนได้ ภายในเวลาที่กำหนดในสัญญา	4.53	0.63	มากที่สุด
4. หากผู้ขายฝากไม่ไถ่ทรัพย์สินภายในเวลาที่กำหนด กรรมสิทธิ์ จะตกเป็นของผู้รับซื้อฝากทันทีโดยไม่ต้องฟ้องศาล	4.40	0.63	มาก
5. การขายฝาก เสียค่าธรรมเนียมและภาษีอากร เหมือนกับการ ขายที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์	4.26	1.03	มาก
ผลเฉลี่ยรวม	4.50	0.69	มากที่สุด

จากตารางที่ 1 ผลการวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ประเด็นด้านความเข้าใจในการทำสัญญาขายฝาก โดยมีภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{X} = 4.50$, S.D. = 0.69) เมื่อพิจารณารายละเอียดพบว่า ประเด็น การทำสัญญาขายฝากไม่เหมือนกับการจำนอง มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ($\bar{X} = 4.80$, S.D. = 0.41) อยู่ในระดับมากที่สุด และประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดคือ การขายฝาก เสียค่าธรรมเนียมและภาษีอากร เหมือนกับการขายที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ ($\bar{X} = 4.26$, S.D. = 1.03) อยู่ในระดับมาก

ตารางที่ 2 แสดงผลการวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ประเด็นด้านการรับรู้ถึงการคุ้มครองสิทธิในการขายฝาก

ประเด็นด้านการรับรู้ถึงการคุ้มครองสิทธิในการขายฝาก	\bar{X}	S.D.	ระดับการแปลผล
1. การทำสัญญาขายฝาก ต้องกำหนดระยะเวลาอย่างน้อย 1 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี	4.60	0.50	มากที่สุด
2. หากเมื่อใกล้ครบกำหนดเวลาไถ่ แต่ยังไม่มียังเงินมาไถ่คืน สามารถขอขยายระยะเวลาไถ่ได้	4.60	0.50	มากที่สุด
3. การขยายระยะเวลาไถ่ สามารถกำหนดระยะเวลาเองได้ และขยายเวลาก็ครั้งก็ได้ แต่ต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่ขายฝาก	4.53	0.51	มากที่สุด
4. ผู้รับซื้อฝากต้องทำหนังสือแจ้งการครบกำหนดเวลา ให้ผู้ขายฝากทราบ ก่อนครบกำหนดไถ่ไม่น้อยกว่า 3 เดือน แต่ไม่เกิน 6 เดือน	4.46	0.51	มาก
5. กรณีผู้ขายฝากต้องการนำเงินไปไถ่ทรัพย์สิน แต่ติดต่อกับผู้รับซื้อฝากไม่ได้ สามารถนำเงินไปวางทรัพย์สินได้ ณ สำนักงานวางทรัพย์สิน	4.46	0.51	มาก
ผลเฉลี่ยรวม	4.53	0.51	มากที่สุด

จากตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ประเด็นด้านความเข้าใจในการทำสัญญาขายฝาก โดยมีภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{X} = 4.53$, S.D. = 0.51) เมื่อพิจารณารายประเด็นพบว่า ประเด็น การทำสัญญาขายฝาก ต้องกำหนดระยะเวลาอย่างน้อย 1 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี และประเด็น หากเมื่อใกล้ครบกำหนดเวลาได้ แต่ยังไม่มียังไม่มีเงินมาไถ่คืน สามารถขอขยายระยะเวลาได้ ซึ่งทั้งสองประเด็นมีค่าเฉลี่ยเท่ากันและมากที่สุด ($\bar{X} = 4.60$, S.D. = 0.50) อยู่ในระดับมากที่สุด รองลงมาคือ การขยายระยะเวลาได้ สามารถกำหนดระยะเวลาเองได้ และขยายเวลาก็ครั้งก็ได้ แต่ต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่ขายฝาก ($\bar{X} = 4.53$, S.D. = 0.51) อยู่ในระดับมากที่สุด และประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดมีสองประเด็นโดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากัน คือ ผู้รับซื้อฝากต้องทำหนังสือแจ้งการครบกำหนดเวลา ให้ผู้ขายฝากทราบ ก่อนครบกำหนดได้ไม่น้อยกว่า 3 เดือน แต่ไม่เกิน 6 เดือน และ ประเด็น กรณีผู้ขายฝากต้องการนำเงินไปไถ่ทรัพย์สิน แต่ติดต่อผู้รับซื้อฝากไม่ได้ สามารถนำเงินไปวางทรัพย์สินได้ ณ สำนักงานวางทรัพย์สิน ($\bar{X} = 4.46$, S.D. = 0.51) อยู่ในระดับมาก

ตารางที่ 3 แสดงผลการวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ประเด็นด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการขายฝาก

ประเด็นด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการขายฝาก	\bar{X}	S.D.	ระดับการแปลผล
1. ในการทำสัญญาขายฝาก เจ้าหน้าที่จะอธิบายหลักการสำคัญในการขายฝากให้ทราบอยู่เสมอ	4.40	0.63	มาก
2. ประชาชนสามารถสอบถามข้อมูลการขายฝาก จากเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดิน ได้ทั่วประเทศ	4.46	0.63	มาก
3. ประชาชนสามารถสอบถามข้อมูลการขายฝาก ทางโทรศัพท์ ที่เบอร์โทรของสำนักงานที่ดิน ได้	4.40	0.63	มาก
4. ประชาชนสามารถสอบถามและหาข้อมูลการขายฝาก ผ่านทางเว็บไซต์ของกรมที่ดิน ได้	4.13	0.74	มาก
5. ประชาชนสามารถสอบถามและหาข้อมูลการขายฝาก ผ่านทาง Social media อื่น ๆ ของกรมที่ดิน ได้	4.06	0.70	มาก
ผลเฉลี่ยรวม	4.29	0.67	มาก

จากตารางที่ 3 ผลการวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ประเด็นด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการขายฝาก โดยมีภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.29$, S.D. = 0.67) เมื่อพิจารณารายประเด็นพบว่า ประเด็น ประชาชนสามารถสอบถามข้อมูลการขายฝาก จากเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดิน ได้ทั่วประเทศ มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ($\bar{X} = 4.46$, S.D. = 0.63) อยู่ในระดับมาก รองลงมา คือ ประเด็น ในการทำสัญญาขายฝาก เจ้าหน้าที่จะอธิบายหลักการสำคัญในการขายฝากให้ท่านทราบอยู่เสมอ และ ประเด็น ประชาชนสามารถสอบถามข้อมูลการขายฝาก ทางโทรศัพท์ ที่เบอร์โทรของสำนักงานที่ดิน ได้ ซึ่งทั้งสองประเด็นมีค่าเฉลี่ยเท่ากัน ($\bar{X} = 4.40$, S.D. = 0.63) อยู่ในระดับมาก และประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดคือประชาชนสามารถสอบถามและหาข้อมูลการขายฝาก ผ่านทาง Social media อื่น ๆ ของกรมที่ดิน ได้ ($\bar{X} = 4.06$, S.D. = 0.70) อยู่ในระดับมาก

ตารางที่ 4 แสดงผลการวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ประเด็นด้านความสำเร็จในการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก

ด้านความสำเร็จในการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก	\bar{X}	S.D.	ระดับการแปลผล
1. สำนักงานที่ดินบางเขนมีกระบวนการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่มาทำสัญญาขายฝากครบคลุมทุกราย	4.46	0.83	มาก
2. สำนักงานที่ดินบางเขนมีกระบวนการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่มาทำสัญญาขายฝากโดยใช้มาตรฐานเดียวกันทุกราย	4.46	0.83	มาก
3. ประชาชนที่มาทำสัญญาขายฝาก ณ สำนักงานที่ดินบางเขนสามารถเข้าใจหลักเกณฑ์การขายฝากทุกราย	4.33	0.81	มาก
4. กระบวนการ ขั้นตอน ของสำนักงานที่ดินบางเขน ในการรับจดทะเบียนสัญญาขายฝาก เป็นปัจจัยที่ช่วยลดการเสียชีวิต ในที่ดินของประชาชนได้	4.46	0.83	มาก
5. การขายฝากที่ดินภายใต้ พ.ร.บ. ใหม่ เป็นปัจจัยที่ช่วยลดการเสียชีวิตในที่ดินของประชาชนได้	4.53	0.83	มากที่สุด
ผลเฉลี่ยรวม	4.45	0.83	มาก

จากตารางที่ 4 ผลการวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ประเด็นด้านความสำเร็จในการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก โดยมีภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.45$, S.D. = 0.83) เมื่อพิจารณารายประเด็น พบว่า การขายฝากที่ดินภายใต้ พ.ร.บ. ใหม่ เป็นปัจจัยที่ช่วยลดการเสียชีวิตในที่ดินของประชาชนได้ มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ($\bar{X} = 4.53$, S.D. = 0.83) อยู่ในระดับมากที่สุด รองลงมาคือประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยเท่ากันสามประเด็น คือ ประเด็น สำนักงานที่ดินบางเขนมีกระบวนการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่มาทำสัญญาขายฝากครบคลุมทุกราย, ประเด็น สำนักงานที่ดินบางเขนมีกระบวนการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่มาทำสัญญาขายฝากโดยใช้มาตรฐานเดียวกันทุกราย และประเด็น กระบวนการ ขั้นตอนของสำนักงานที่ดินบางเขน ในการรับจดทะเบียนสัญญาขายฝาก เป็นปัจจัยที่ช่วยลดการเสียชีวิตในที่ดินของประชาชนได้ ($\bar{X} = 4.46$, S.D. = 0.83) อยู่ในระดับมาก และประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดคือ ประชาชนที่มาทำสัญญาขายฝาก ณ สำนักงานที่ดินบางเขน สามารถเข้าใจหลักเกณฑ์การขายฝากทุกราย ($\bar{X} = 4.33$, S.D. = 0.81) อยู่ในระดับมาก

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงอนุมาน

ผู้วิจัยได้ทำการทดสอบสมมติฐานการวิจัย โดยใช้สถิติ คือ Multiple Regression Analysis หรือการถดถอยพหุแบบ Enter เพื่อหาตัวแปรอิสระที่มีความสัมพันธ์กับตัวแปรตาม หรือเป็นการพยากรณ์ตัวแปรตามหนึ่งตัวส่งผลมาจากตัวแปรอิสระตั้งแต่สองตัวขึ้นไป

ทดสอบสมมติฐานที่ 1 H_0 ปัจจัยด้านความเข้าใจในการทำสัญญาขายฝากไม่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก

ทดสอบสมมติฐานที่ 2 H_0 ปัจจัยด้านการรับรู้ถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากไม่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก

ทดสอบสมมติฐานที่ 3 H_0 ปัจจัยด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการขายฝากไม่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก

ตารางที่ 5 แสดงผลการวิเคราะห์ปัจจัยด้านความเข้าใจในการทำสัญญาขายฝาก ปัจจัยด้านการรับรู้ถึงการคุ้มครองสิทธิในการขายฝาก ปัจจัยด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการขายฝาก กับความสัมพันธ์ต่อปัจจัยด้านความสำเร็จในการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก

ความสำเร็จในการคุ้มครองของประชาชนในการ ทำสัญญาขายฝาก	B	SE	Beta	t	Sig.
ค่าคงที่	1.097	1.709		0.642	0.534
1. ปัจจัยด้านความเข้าใจในการทำสัญญาขายฝาก	-0.05	0.467	-0.039	-0.107	0.917
2. ปัจจัยด้านการรับรู้ถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในการทำสัญญาขายฝาก	-0.306	0.625	-0.173	-0.49	0.634
3. ปัจจัยด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการขายฝาก	1.157	0.375	0.848	3.09	0.10
Adjust R Square = 0.414 R Square = 0.539 R = 0.734 F = 4.294 Sig = 0.031					

** นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จากตารางที่ 5 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยด้านความเข้าใจในการทำสัญญาขายฝาก, ปัจจัยด้านการรับรู้ถึงการคุ้มครองสิทธิในการขายฝาก, ปัจจัยด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการขายฝาก กับความสัมพันธ์ต่อปัจจัยด้านความสำเร็จในการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก โดยการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) สามารถอธิบายความแปรปรวนได้ร้อยละ 41.4 (Adjust R Square = 0.414) โดยปัจจัยทั้งสามด้านสามารถอธิบายความแปรปรวนความสำเร็จในการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก ได้ร้อยละ 41.4 และปัจจัยทั้งสามด้าน ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ดังนั้นผู้วิจัยจึงไม่สามารถปฏิเสธ H_0 ได้ จำต้องยอมรับ H_0 ซึ่งต้องปฏิเสธสมมติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้ทั้งหมด จึงสรุปได้ว่า

ผลการทดสอบสมมติฐานที่ 1 ปัจจัยด้านความเข้าใจในการทำสัญญาขายฝากไม่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก

ผลการทดสอบสมมติฐานที่ 2 ปัจจัยด้านการรับรู้ถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากไม่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก

ผลการทดสอบสมมติฐานที่ 3 ปัจจัยด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการขายฝากไม่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก

อภิปรายผลการวิจัย

การประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทขายฝากจากแต่เดิมจะอาศัยใช้บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เปลี่ยนมาใช้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งจะมีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากมากกว่าเดิม สอดคล้องกับงานวิจัยของ สุวรรณ โททองสุข (2562) ที่ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาของกฎหมายขายฝาก : ศึกษาการนำพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 มาใช้ โดยถือว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นนโยบายสาธารณะของรัฐบาลที่ต้องการเพิ่มความคุ้มครองในทางกฎหมายให้กับประชาชนที่ทำสัญญาขายฝาก ซึ่งนโยบายดังกล่าวมีความชัดเจนในเรื่องนโยบายสาธารณะ เพราะกรมที่ดินได้วางระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 ที่ได้วางแนวทางเกี่ยวกับรูปแบบ วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทขายฝาก ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายใหม่ที่เน้นคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชน สอดคล้องกับแนวคิดของ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2551, อ้างถึงใน บุญเกียรติ การะเวกพันธ์, 2566, หน้า 10) สรุปความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการหลักการที่กฎหมายผ่านสภา หรือ นโยบายได้รับการอนุมัติ เป็นกิจกรรมของการนำนโยบายที่อยู่ในรูปของกฎหมาย นโยบายระเบียบ คำสั่งหรือรูปแบบอื่น ๆ ไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นกระบวนการที่อยู่ระหว่างการก่อรูปนโยบายและผลลัพธ์ ทั้งนี้ กรมที่ดินได้ออกระเบียบเพิ่มเติมอีก 2 ฉบับเพื่อสนับสนุนนโยบายดังกล่าว ได้แก่ระเบียบว่าด้วย การวางทรัพย์อันเป็นสินไถ่ ณ สำนักงานที่ดิน ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 และระเบียบว่าด้วย การวางทรัพย์อันเป็นสินไถ่ ณ สำนักงานที่ดิน ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566

จากนโยบายที่มีลักษณะเป็นข้อกฎหมายและระเบียบดังกล่าวนำไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับสำนักงานที่ดิน ซึ่งจากการศึกษาตามกรอบแนวคิดที่อาศัยตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของ Van Meter and Van Horn (1975, อ้างถึงใน วิภา พิงวิวัฒน์กุล, 2566, หน้า 85) ผู้วิจัยได้ปรับใช้ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบไปด้วย มาตรฐานนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย การสื่อสารข้อความ คุณลักษณะของหน่วยงานที่ปฏิบัติ ทักษะของผู้ปฏิบัติงาน และเงื่อนไขทางสังคม ดังนี้

1. ด้านมาตรฐานนโยบาย : ตัวบทกฎหมาย มีความชัดเจนในเรื่องของนโยบายสาธารณะ ซึ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชนที่มาทำสัญญาขายฝากที่ดิน โดยกรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงได้วางระเบียบรองรับ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติตามนโยบาย

2. ด้านทรัพยากรนโยบาย : บุคลากรของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบางเขน มีเพียงพอต่อการให้บริการประชาชน และมีความรู้ความสามารถและมีทักษะในการให้บริการการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทขายฝาก

3. ด้านการสื่อสารข้อความ : การสื่อสารเชิงนโยบายระหว่างผู้กำหนดนโยบายคือกรมที่ดิน กับผู้ปฏิบัติ คือสำนักงานที่ดินกรุงเทพฯ สาขาบางเขน มีความเข้าใจตรงกัน โดยสื่อสารผ่านทางหนังสือเวียนที่เป็นทางการภายใต้ระบบราชการ และวิธีการอื่น ๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่มีความเข้าใจในหน้าที่ของตนเองในการดำเนินการตามนโยบายหลักของกรมที่ดินเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน

4. ด้านคุณลักษณะของหน่วยงาน : สำนักงานที่ดินกรุงเทพฯ สาขาบางเขน มีความพร้อมเพราะสำนักงานที่ดินเป็นสถานที่เฉพาะในการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทขายฝาก ซึ่งต้องมีความพร้อมทั้งในด้านอำนาจในการปฏิบัติและดำเนินการ ด้านบุคลากรเจ้าหน้าที่ ด้านองค์ความรู้ ตลอดจนสถานที่ในการปฏิบัติงานก็มีความเหมาะสม

5. ด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน : เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานที่ดินกรุงเทพฯ สาขาบางเขน มีความเข้าใจในระเบียบและวิธีการปฏิบัติและให้ความร่วมมือกันในการดำเนินงานตามนโยบายในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากเป็นอย่างดี สอดคล้องกับแนวคิดของ Van Meter and Van Horn (1975, อ้างถึงใน วิภา พิงวิวัฒน์นิกุล, 2566, หน้า 85) โดยเชื่อว่า ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติว่าตนเองควรทำอะไร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบาย กิจกรรมต่าง ๆ ที่มีส่วนในการช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนความพร้อมที่จะทำให้ความร่วมมือของผู้ปฏิบัติ เนื่องจากวิธีการทำงานเหมือนกับการทำงานตามปกติ เพียงแต่มีขั้นตอนและกระบวนการที่มากขึ้น เช่นในเรื่องของการพูดชี้แจงหลักเกณฑ์การขายฝากให้ประชาชนทราบ เพื่อตอบสนองต่อนโยบายหลักของกรมที่ดิน อีกทั้ง ยังมีการพูดคุยแลกเปลี่ยนทัศนคติในการทำงานเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทขายฝาก ภายใต้กฎหมายที่คุ้มครองสิทธิให้กับประชาชน

6. ด้านเงื่อนไขทางสังคม : ผู้วิจัยใช้ผลการศึกษาจากการแจกแบบสอบถาม ซึ่งเป็นข้อมูลเชิงปริมาณ และได้วิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติเพื่อทดสอบสมมติฐานการวิจัย พบว่า ปัจจัยด้านความเข้าใจในการทำสัญญาขายฝาก, ปัจจัยด้านการรับรู้ถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก และปัจจัยด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการขายฝาก สามารถอธิบายความแปรปรวนความสำเร็จในการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากได้ร้อยละ 41.4 และปัจจัยทั้งสามด้านไม่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก เนื่องจากมีค่านัยสำคัญทางสถิติเกินกว่า 0.05 อย่างไรก็ตามจากผลการทดสอบสมมติฐานซึ่งไม่ตรงตามที่ผู้วิจัยตั้งไว้ อาจเกิดจากข้อจำกัดด้านจำนวนประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่มีไม่มากพอ เนื่องจากผู้วิจัยได้ใช้กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากผู้มาใช้บริการยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทขายฝากเท่านั้น ซึ่งจากสถิติผู้มาใช้บริการในปี พ.ศ. 2566 ตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนธันวาคม มีผู้มาทำนิติกรรมขายฝากจำนวน 156 ราย เมื่อนำมาเฉลี่ยเป็นรายเดือนจะได้จำนวนประชากร คือ 13 ราย ถือว่าจำนวนที่ไม่มากพอและอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้ผลการคำนวณทางสถิติแสดงให้เห็นถึงการไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้นกับตัวแปรตาม

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้พบปัญหาและอุปสรรคของการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดิน ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนฯ คือ

1) ปัญหาในด้านข้อกฎหมาย : ด้วบทกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก ไม่ได้มีบทบัญญัติที่ระบุหน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียม ภาษีอากร กรณีทำนิติกรรมขายฝากและไถ่จากการขายฝาก เป็นช่องทางให้ผู้ซื้อฝากหรือนายทุนผลักภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวไปให้ประชาชนผู้ขายฝากเป็นผู้รับผิดชอบเอง ซึ่งทำให้เกิดความเสียเปรียบแก่ประชาชนผู้ขายฝากที่อาจไม่ได้รับเงินที่กู้ยืมจากนายทุนได้เต็มจำนวน เพราะถูกหักออกไปเพื่อชำระค่าใช้จ่ายดังกล่าว อีกทั้งด้วบทกฎหมายให้ความคุ้มครองเฉพาะแต่บุคคลธรรมดา ซึ่งในกรณีของนิติบุคคลที่ไม่ได้มีขนาดใหญ่อยู่นในพื้นที่เดิมโตทางเศรษฐกิจ และต้องการเข้าถึงแหล่งเงินทุนอาจมีความจำเป็นที่ต้องได้รับความคุ้มครองด้วย นอกจากนี้บทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนให้ผู้ซื้อฝากต้องทำการแจ้งเตือนเป็นหนังสือผ่านช่องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับนั้น ไม่มีความทันสมัยและไม่มีความเหมาะสมสมควรให้สามารถดำเนินการได้โดยง่าย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ซึ่งปัญหาในด้านข้อกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยของ สุเนติ คงเทพ (2564) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องปัญหากฎหมายขายฝาก ศึกษากรณีที่ดินและอสังหาริมทรัพย์

2) ปัญหาด้านการทำสื่อหรือชุดข้อมูลเพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้ : องค์ความรู้เกี่ยวกับการขายฝากที่ดินโดยปกติแล้วสามารถสืบค้นได้จากเว็บไซต์ของกรมที่ดิน แต่ข้อมูลดังกล่าวจะเป็นกฎหมายและระเบียบที่เป็นเอกสารฉบับเต็มเสียส่วนมาก ชุดข้อมูลหรือเอกสารที่ได้มีการทำสื่อหรือสรุปเพื่อความกระชับและเข้าใจง่ายทั้งต่อตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนโดยทั่วไปยังมีไม่มากพอเท่าที่ควร

3) ปัญหาด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน : ผู้ปฏิบัติงานบางคนโดยเฉพาะผู้ที่ทำงานมาเป็นเวลานานแล้วในระดับปฏิบัติงาน มักจะมีทัศนคติที่ยังยึดติดกับการปฏิบัติงานในรูปแบบเดิม และไม่ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การปรับปรุงข้อกฎหมายโดยเฉพาะด้วบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียมและภาษีอากรในการทำนิติกรรมขายฝากหรือไถ่จากการขายฝากให้ชัดเจน ว่าผู้ใดเป็นผู้มีหน้าที่เสียค่าใช้จ่ายในส่วนตัว ฐานะใด และเมื่อใดในการทำนิติกรรมแต่ละประเภทของการขายฝาก

2. การปรับปรุงแก้ไข ข้อกฎหมาย ระเบียบ และวิธีการในบางขั้นตอนให้มีความทันสมัย เพื่อเป็นการเพิ่มช่องทางและอำนวยความสะดวกและความเป็นธรรมแก่ประชาชนและคู่สัญญา

ข้อเสนอแนะการทำวิจัยครั้งต่อไป

การศึกษาปัจจัยด้านอื่นที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการทำสัญญาขายฝากและใช้วิธีการศึกษาวิจัยในเชิงปริมาณเป็นหลักมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

กรมที่ดิน. (2562). ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยว่าด้วยการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับการขายฝากที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝาก ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 (ประกาศลงวันที่ 5 เมษายน 2562). กรุงเทพมหานคร: ประยูร รัตนเสนีย์.

เฉลิมพล ศรีหงษ์. (2566). เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนวิชา PAD 6102 ระเบียบวิธีวิจัยทาง รัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตร์ มหำบัณฑิต

บุญเกียรติ การเวกพันธุ์. (2566). เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนวิชา PAD 7420 การนำนโยบายไป ปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการ รัฐประศาสนศาสตร์มหำบัณฑิต

พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 (2562, เมษายน 16). ราชกิจจานุเบกษา, 136(50ก), 111-119.

วิโรจน์ ก่อสกุล. (2566). เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนวิชา PAD 6102 ระเบียบวิธีวิจัยทาง รัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตร์ มหำบัณฑิต

วีณา พึ่งวิวัฒน์นิกุล. (2566). เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนวิชา PAD 6401 การกำหนดและการ วิเคราะห์นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โครงการ รัฐประศาสนศาสตร์มหำบัณฑิต

สุวรรณ โตทองสุข. (2562). ปัญหาของกฎหมายขายฝาก : ศึกษาการนำพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชน ในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 มาใช้. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหำบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

สุนตี คงเทพ. (2564). ปัญหาของกฎหมายขายฝาก ศึกษากรณีที่ดินและอสังหาริมทรัพย์. วารสารชุมชนวิจัย, ปีที่ 15 (ฉบับที่ 2), 56-68

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

คนที่ 1 หัวหน้าฝ่ายทะเบียน. (2567), บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 มกราคม 2567

คนที่ 2 หัวหน้างานทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (คนที่ 1). (2567), บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 มกราคม 2567

คนที่ 3 หัวหน้างานทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (คนที่ 2). (2567), บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 มกราคม 2567

คนที่ 4 หัวหน้างานทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (คนที่ 3). (2567), บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 มกราคม 2567

คนที่ 5 นักวิชาการที่ดินชำนาญการ. (2567), บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 22 มกราคม 2567

คนที่ 6 นักวิชาการที่ดินปฏิบัติการ. (2567), บทสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 22 มกราคม 2567