



Expert Judgement 2023

ความเห็นผู้เชี่ยวชาญ

ประเด็น

“ การแก้ไขปัญหการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทำกิน
ศึกษาปัญหาเชิงโครงสร้างของการจัดสรรที่ดิน บทบัญญัติ
ทางกฎหมายของการไม่สามารถออกโฉนดที่ดิน ส.ป.ก.
วิเคราะห์สาเหตุของปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหา
ในการถือครองที่ดินอย่างเป็นรูปธรรม ”

ผู้เชี่ยวชาญที่ให้ความเห็น:

รองศาสตราจารย์ ดร. สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้เขียน/เรียบเรียง:

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชนิญญา เมฆหมอก
(นักวิชาการอิสระ)



จัดทำโดย :

สำนักประสานงานวิจัยเชิงนโยบายเพื่องานนิติบัญญัติ
สำหรับสังคมคุณภาพและผู้สูงวัย ภายใต้ สถาบันคลังสมองของชาติ



สถานการณ์ปัจจุบัน

การออกโฉนดที่ดินทำกิน การไม่มีที่ดินทำกินและการไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน เป็นปัญหาสำคัญของเกษตรกรไทยมาเป็นเวลานานแล้ว. ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปที่ดินให้เกษตรกรและมีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในปี พ.ศ. 2518 โดยเริ่มมีการมอบสิทธิในที่ดินที่รู้จักกันในนาม “ส.ป.ก.” ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ผ่านไปเกือบ 50 ปี กลับพบว่าเกษตรกรที่ได้รับสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ยังไม่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดินเพราะเอกสารสิทธิที่ดิน ส.ป.ก. เป็นเอกสารสิทธิที่มีข้อจำกัดในการเปลี่ยนมือ โดยห้ามซื้อขายตลอดไป ยกเว้นแต่การถ่ายโอนตามมรดกให้กับทายาทตามกฎหมายเท่านั้น ทำให้เกิดเป็นข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของเกษตรกร เพราะที่ดิน ส.ป.ก. ไม่สามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันยกเว้นแต่กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เท่านั้น และยังเป็นข้อจำกัดในการเปลี่ยนพื้นที่ทำกินและเปลี่ยนอาชีพของเกษตรกรที่ได้รับ ส.ป.ก. ด้วยดังพบปัญหาต่อมาว่าการถ่ายโอนที่ดินให้กับลูกหลานก็มีข้อจำกัด หากลูกหลานของเกษตรกรมิได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม

ในทางกฎหมาย ที่ดิน ส.ป.ก. ไม่สามารถซื้อขายเปลี่ยนมือได้ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า เมื่อเกษตรกรจำนวนมากต้องเผชิญกับความเสียหายและความผันแปรของผลผลิตและราคาผลผลิตการเกษตร จนเกษตรกรเหล่านั้นไม่สามารถดำรงอาชีพเกษตรกรรมของตนอยู่ได้และจำเป็นต้องขายสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ให้กับผู้อื่นที่เป็นเกษตรกรด้วยกันหรือบุคคลภายนอกในราคาถูกลงมาก ดังนั้น การป้องกันไม่ให้ที่ดินเปลี่ยนมือของ ส.ป.ก. กลับกลายเป็นกลไกที่ทำให้นายทุนบางรายเข้ามาสั่งสมที่ดิน ส.ป.ก. จากเกษตรกรได้ในราคาถูก การทำให้ที่ดิน ส.ป.ก. เป็นเอกสารสิทธิชั้นสองที่ไม่สมบูรณ์ ไม่สามารถใช้ทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างสมบูรณ์ ทำให้เกษตรกรไม่สามารถเข้าถึงเงินทุนได้อย่างที่ควรจะเป็น และไม่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดินอย่างแท้จริง เกษตรกรที่ได้รับสิทธิ ส.ป.ก. จึงลงทุนเพื่อการพัฒนาผลิตภาน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ส่งผลต่อรายได้และความมั่นคงในการประกอบอาชีพของเกษตรกรในระยะยาว จึงมีข้อเสนอจากทางพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งเสนอให้มีการปลดล็อกที่ดิน ส.ป.ก. โดยการเปลี่ยนที่ดิน ส.ป.ก. ให้เป็นโฉนดที่ดิน เพื่อเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ปัญหาของการออกโฉนดที่ดิน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาสำคัญของการออกโฉนดเพื่อการจัดสรรที่ดินในปัจจุบัน มีหลายประการ ได้แก่

1. มีปัญหาเรื่องการระวางแนวเขตที่ดินทับซ้อน/เหลื่อมล้ำ เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดิน หรือที่จะต้องทำงานประสานกัน มีปัญหาในการตรวจพิสูจน์ความถูกต้องของที่ดินก่อนออกโฉนดแตกต่างกัน โดยแต่ละหน่วยงานใช้แผนที่ที่แตกต่างกัน ก่อให้เกิดความทับซ้อน นำไปสู่การตั้งโครงการ one map แผนที่มาตรฐานใช้บังคับร่วมกันในหลายหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหานี้ โดยเน้นเขตแนวเส้นใหญ่เป็นเกณฑ์ สำหรับที่ดินของ ส.ป.ก. เช่น เป็นที่ดินป่าสงวนต้องมีการเพิกถอน หรือที่ดิน “ส.ค.1” ในเดือนกุมภาพันธ์ 2553 เคลียร์ไปได้ครั้งเดียว 2 แสนกว่าราย หลักฐานแจ้งการครอบครองมีปัญหามาก เนื่องจากยังไม่มีเครื่องมือที่แม่นยำเพียงพอ

2. การเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้เกิดการลงทุนส่งผลให้มีคนบางกลุ่มได้ครอบครองที่ดินมากกว่าคนส่วนใหญ่ 90% ครอบครองที่ดิน 10% และมีคนเพียง 10% มีที่ดินถึง 90% ทำให้เห็นว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินมีความเหลื่อมล้ำสูงมาก คนจำนวนมากไม่มีที่ดินทำกิน จึงเกิดปัญหาด้านการออกโฉนดที่ดินเป็นจำนวนมาก

3. ระบบเชิงโครงสร้างที่เปิดช่องให้มีการแย่งชิงที่ดินของราษฎรเรื่องของความรู้ทางด้านกฎหมาย ภาษา และเทคโนโลยีต่างๆ ส่งผลให้ชาวบ้านเจ้าของที่ดินต้องสูญเสียไปให้กับคนกลุ่มอื่นตามช่องโหว่ของกฎหมาย

4. ความพร้อมทางเทคโนโลยีและขีดความสามารถด้านงบประมาณและกำลังพล จากสถิติของกรมที่ดินเคยออกโฉนดที่ดินได้ปีละแสนแปลง ปัจจุบันออกโฉนดที่ดินกันอยู่ปีละ 6 หมื่นแปลง การจะออกโฉนดที่ดินได้จะต้องมีการระวางแผนที่ก่อน ซึ่งพบปัญหาอย่างมากในเรื่องเทคโนโลยี โดยปัจจุบันใช้ระบบดาวเทียมโครงข่ายการรังวัดด้วยดาวเทียมแบบจล (RTK GNSS Network) เฉพาะพื้นที่ที่มีสถานีดาวเทียมรองรับอยู่ หากไม่มีก็จะใช้ระบบเดิมคือระบบพิกัดฉากยูทีเอ็ม (Universal Transverse Mercator - UTM) โดยพื้นที่ ส.ป.ก. จะมีปัญหาอย่างมาก เนื่องจากไม่มีสัญญาณดาวเทียมอย่าง

ทั่วถึง และการไม่มีระวางแผนที่ที่จะออกโฉนดที่ดินไม่ได้ ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญอย่างมากในเรื่องของการออกโฉนดที่ดิน

กล่าวถึง ที่ดิน ส.ป.ก. เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามกฎหมายไม่ใช้ของราษฎรแต่อย่างใด หน่วยงานที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้มีหน่วยงานเดียวในประเทศไทยคือกรมที่ดินสังกัดกระทรวงมหาดไทย ส่วนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีหน้าที่ในการออกแบบและจัดสรรที่ดินว่าจะทำโครงการเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินให้ราษฎรอย่างไร ส่วน ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจในการออกโฉนดโดยตรง แต่ในทางเทคนิคสามารถทำการร้องขอจากกรมที่ดิน โดย ส.ป.ก. สามารถออกหนังสืออนุญาตการทำประโยชน์ในที่ดิน ในนามของ ส.ป.ก. ได้ พบว่าในปัจจุบันที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดินเมื่อทำการออกโฉนดแล้วโอนต่อให้ราษฎรแล้วจะไม่สามารถโอนต่อได้ เป็นข้อจำกัดของ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มาตรา 39 (ปัจจุบันดำเนินการไปได้น้อยมาก ราว 1%)

ปัญหาสำคัญที่พบก็คือการออกโฉนดดังกล่าวมีข้อจำกัดทางกฎหมายจากมาตรา 39 ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่กำหนดว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”



จากข้อกำหนดในมาตรานี้แสดงให้เห็นว่าที่ดินที่ราษฎรได้รับจากการปฏิรูปที่ดินนั้นห้ามมิให้ทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น กล่าวคือไม่สามารถทำการโอนหรือซื้อขายตามกฎหมายได้ตลอดไป จึงมีการเรียกร้องในการปลดล็อกเพื่อแก้ไขเนื้อหาในมาตรา 39 ในหลายพรรคการเมือง

ผู้เชี่ยวชาญไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการปลดล็อกมาตรา 39 เนื่องจากหากปลดล็อกมาตรานี้แล้ว จะทำให้เจ้าของที่ดินซึ่งเป็นเกษตรกรสูญเสียที่ดินทันที การจะปลดล็อกได้จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเมื่อแก้ไขมาตรา 39 แล้ว ที่ดินสามารถถูกนำไปบังคับคดีได้ ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่ต้องการให้ราษฎรมีที่ดินทำกิน อีกทั้งการถือโฉนดที่ดินของเกษตรกร

สามารถนำไปกู้เงินจากทางธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จากความคุ้มครองจากมาตรการในการคุ้มครองที่ดินของ ส.ป.ก. ราษฎรที่เป็นเจ้าของที่ดินที่มีหนี้สินครัวเรือนสามารถไปกู้เงินมาใช้หนี้ได้



ข้อเสนอแนะทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน

ราษฎรมีข้อเรียกร้องมาอย่างยาวนานว่าพวกเขาต้องการมีโฉนดที่ดิน โดยที่ผ่านมามีแต่หนังสือรับรองการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ชาวบ้านบางรายต้องการมีโฉนดเพราะจะสามารถนำที่ดินไปขายได้ เมื่อขายได้แล้วก็จะเกิดปัญหาเดิม คือที่ดินจะไปกระจุกตัวอยู่กับคนรวย รัฐบาลควรทำการจัดสรรที่ดินที่รัฐไม่ได้ใช้ประโยชน์มาให้เกษตรกรนำไปใช้ราว 40 ล้านไร่ และจำเป็นต้องพิจารณาว่าการเปลี่ยนเป็นการออกโฉนดนั้น เป็นการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดหรือไม่

ในปัจจุบันประเทศไทยขาดกฎกระทรวงเกี่ยวกับมาตรา 39 ซึ่งอยู่ในกระบวนการร่างฯ กฎกระทรวงนี้ แต่ยังไม่มีความคืบหน้า ผู้เชี่ยวชาญเสนอว่า ควรแก้รายละเอียดในมาตรา 39 ในเนื้อหาบางส่วนว่าด้วยการสืบทอดมรดกในที่ดินทำกินว่าจะต้องตกไปอยู่กับทายาทโดยธรรม โดยเดิมว่า “ที่เป็นเกษตรกร” เนื่องจากถ้าหากทายาทโดยธรรมไม่ได้เป็นเกษตรกรก็จะมีปัญหาตามมาอีก ด้วยข้อจำกัดจากตัวบทกฎหมายและขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องของทายาทโดยธรรมตามกฎหมายซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นเกษตรกร คำถามก็คือจะแก้มาตรา 39 กันอย่างไร เช่น กำหนดไว้ว่าจะโอนที่ดินแก่ทายาทในอีก 40 ปี หรือ 70 ปี หรืออย่างไร เนื่องจากในอนาคตจะมี

เกษตรกรน้อยลง ปัญหาลักษณะนี้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก สำหรับประเทศไทยทางภาครัฐต้องการจะออกโฉนดที่ดินจำนวนปีละ 250,000 แปลง จากเดิมที่ออกได้อยู่ราวปีละ 100,000 แปลง แต่จะมีปัญหาในด้านการจัดการที่จะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ต้องใช้กำลังพลและต้องมีเทคโนโลยีในการระวางแผนที่อย่างทั่วถึง ความเป็นธรรมก็จะเป็นประเด็นต่อมาเพราะบางพื้นที่อยู่ไกลเข้าถึงเทคโนโลยีได้ยาก

นอกจากนี้ด้วยช่องโหว่ทางกฎหมายในการถือครองที่ดิน ส.ป.ก. ทำให้มีคนพยายามที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมายเป็นจำนวนมาก ทำให้เห็นว่าในทางปฏิบัติที่ดินบางส่วนไม่ได้อยู่ในมือของเกษตรกรตัวจริง อาจจะมีผู้มีอิทธิพลหรือนอมินีที่อ้างว่าเป็นเกษตรกรมาถือครองที่ดินจนเกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมตามมา ซึ่งทาง ส.ป.ก. ควรจะต้องเคร่งครัดกับการดำเนินการตามกฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ต้องพยายามเร่งรัดและดำเนินคดีกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังพบตัวอย่างจำนวนมากในการละเมิดกฎหมาย เช่น มีการใช้พื้นที่ของ ส.ป.ก. ไปสร้างหอพัก ซึ่งยากต่อการดำเนินการฟ้องร้องเนื่องจากต้องใช้เวลาและกำลังพลเป็นจำนวนมาก

อุปสรรค

ปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทำกินของราษฎรไทยในปัจจุบัน มีปัญหาในแง่ของโครงสร้างในการจัดสรรที่ดินที่ยังไม่เป็นธรรมและไม่เท่าเทียมเท่าไรนัก เนื่องจากบทบัญญัติทางกฎหมายยังคงมีช่องโหว่ และในทางปฏิบัติการออกโฉนดที่ดิน ส.ป.ก. ก็ประสบปัญหาในด้านการระวางแผนที่และข้อกำหนดต่างๆ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินนั้นต้องการให้ราษฎรมีที่ดินทำกิน แต่ก็ยังคงมีปัญหาต่อว่าไปในอนาคตหากผู้รับสืบทอดสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. มิได้เป็นเกษตรกร อีกทั้งสถานการณ์ปัจจุบันมีการเรียกร้อง

และเคลื่อนไหวในการปลดล็อกมาตรา 39 ซึ่งผู้ให้ความเห็นได้แสดงทัศนะแล้วว่าหากมีการปลดล็อกมาตรา 39 จะทำให้กฎหมายปฏิรูปที่ดินจะพังทั้งระบบ เกษตรกรจะสูญเสียที่ดิน เนื่องจากหนังสือรับรองการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ส.ป.ก. เมื่อทำการออกโฉนดแล้วก็สามารถนำโฉนดไปซื้อขายหรือค้ำประกันต่างๆ ได้ เมื่อนั้นที่ดินก็จะตกอยู่ในมือของนายทุน จึงควรเสนอไม่ให้มีการปลดล็อกมาตรา 39 แต่ไปปรับแก้ในรายละเอียดด้วยเรื่องของทายาทตามกฎหมายที่จะต้องบังคับไว้แต่ต้นว่าเป็นเกษตรกร





รองศาสตราจารย์ ดร. สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์

รศ.ดร.สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ ปัจจุบันเป็นอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จบการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 2) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปริญญาโท D.E.A. de Droit Privé, Université Robert Schuman ประเทศฝรั่งเศส และปริญญาเอก Doctorat de l'Université Robert Schuman (Droit Privé) ประเทศฝรั่งเศส

รศ.ดร.สมเกียรติ เป็นผู้เชี่ยวชาญกฎหมายที่ดิน กฎหมายทรัพย์สิน กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคบังคับคดี และมีผลงานที่เป็นที่รู้จักจำนวนมาก อาทิ

- ความรู้กฎหมายทั่วไป กฎหมายในชีวิตประจำวัน
- ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องสิทธิในที่ดินกรุงเทพมหานคร
- ข้อความคิดว่าด้วยการครอบครองตามกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน
- ภาระจำยอมทางแพ่งกับภาระจำยอมทางปกครอง
- ฯลฯ



www.pru-research.com



www.nrct.go.th

สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.)

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

196 ถนนพหลโยธิน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กทม 10900

196 Phahonyothin Rd., Chatuchak, Bangkok 10900 Thailand

Tel : 0 2579 1370-9 / 0 2561 2445