

ปัญหาการออกโฉนดเพื่อการเกษตร ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

Problems with issuance of title deeds for agriculture According to the Agricultural Land Reform Act, B.E. 2518 (1975)

เด่นคุณ ธรรมนิษฐ์ชยุต¹

Denkhun Thummanitchayuth²

วันที่รับบทความ : 3 เมษายน 2567
วันที่แก้ไขบทความ : 17 เมษายน 2567
วันที่ตอบรับ : 28 เมษายน 2567
วันที่เผยแพร่ : 14 มิถุนายน 2567

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน และการปรับปรุง ส.ป.ก. 4-01 ให้เป็นโฉนดเพื่อการเกษตร และเพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในการออกโฉนดเพื่อการเกษตร

ผลการวิจัยพบว่า การออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น สามารถออกได้ 2 วิธี กล่าวคือ การออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลและการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย และกระบวนการปรับปรุง ส.ป.ก. 4-01 ให้เป็นโฉนดเพื่อการเกษตร มีปัญหาด้วยการสามประการ กล่าวคือ ประการแรกปัญหากระบวนการในการออกโฉนดเพื่อการเกษตร ประการที่สองปัญหาการซื้อสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก.โดยมิชอบด้วยกฎหมาย และประการที่สามปัญหาระยะเวลาการถือครองโฉนดเพื่อการเกษตร

¹ ดร.เด่นคุณ ธรรมนิษฐ์ชยุต อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร, E-mail: Denkhun.thummanitchayuth@gmail.com

² Dr. Denkhun.Thummanitchayuth Lecturer for the Master of Laws program Faculty of Law Krirk University Anusawari Subdistrict, Bang Khen District Bangkok 10220, E-mail: Denkhun.thummanitchayuth@gmail.com

ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขที่ได้จากการวิจัย โดยควรกำหนดระยะเวลาในการพิจารณา ดำเนินการออกโฉนดเพื่อการเกษตรให้ชัดเจน และควรกำหนดให้มีการออกประกาศให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน มาลงทะเบียนเพื่อรับการจัดสรรที่ดินใหม่ เพื่อให้เกิดความยุติธรรม และควรห้ามเปลี่ยนมือ สละสิทธิ์ หรือทำ ประการอื่นใดเพื่อให้บุคคลอื่นได้สิทธิในโฉนดเพื่อการเกษตรแทนตนตลอดไป เว้นแต่โอนให้คู่สมรสหรือทายาท เท่านั้น

คำสำคัญ: โฉนดที่ดิน; ปฎิรูปที่ดิน; โฉนดเพื่อการเกษตร

Abstract

This research aims to study the concept of land title deeds issuance, to examine the relevant laws for land title deed issuance and for improving the f Sor Por Kor 4-01 documents for agriculture.

The research reveals that there are two types of land title deed issuance according to Land Code comprising: issuance land title deed for whole sub-district area and for specific person. There are three issues about issues regarding changing Sor Por Kor 4-01 documents into land title deeds. These include: the issue concerning the procedural process of issuance eland title deed; the illegally acquisition of land rights; and thirdly it is the duration of occupation of land tenure for agriculture.

The researcher, therefore, proposes some recommendations comprising: clear timelines for processing agricultural land title deeds; additionally, the issuing of announcements should be made for landless farmers to register for allocation of new land. To ensure fairness, the prohibition of a certain activities have to be made. This include: transferring and relinquishment of land rights, or any other actions that would result in granting agricultural land title rights to others, except in cases of marriage or inheritance.

Keywords: Land title deed; Land Reform; Agricultural land title deed

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ ดังจะเห็นได้จากสมัยกรุงสุโขทัย (พ.ศ. 1781-1893) การเกษตรในประเทศไทยได้มีการพัฒนามาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ราว พ.ศ. 1800 พ่อขุนรามคำแหงทรงมีรัฐประศาสน์นโยบายในทางส่งเสริมและบำรุงการเกษตร โดยประชาชนมีอิสระเสรีในการประกอบอาชีพตามถนัด ที่ดินที่ได้ปลูกสร้างทำประโยชน์ขึ้นก็ให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่ผู้ปลูกสร้าง และให้เป็นมรดกตกทอดไปถึงลูกหลาน เป็นการให้กำลังใจแก่ประชาชนในอันที่จะหักล้างสภาพปลูกสร้างทำที่ดินให้เกิดประโยชน์

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893 -2310) ปรากฏว่ามีการบริหารราชการแผ่นดินแบบจตุสดมภ์ ประกอบด้วย กรมเวียง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา กรมนามีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการไร่นาและสัตว์พาหนะ ต่อมาได้ขยายหน้าที่ไปประจำตามหัวเมืองด้วย มีหน้าที่จัดการกับที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้มีการใช้ประโยชน์ จัดการเกี่ยวกับการชลประทาน และเก็บภาษีเป็นทางเข้าขึ้นฉางหลวง แสดงว่าการเกษตรได้เจริญขึ้นในแผ่นดินนี้

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ (2311 - ปัจจุบัน) ซึ่งในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ตอนต้นยังคงใช้กฎหมายเช่นเดียวกับกรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งถึงรัชกาลที่ 3 ได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านขึ้น กล่าวคือ ในปีจุลศักราช 1203 (ร.ศ.60 พ.ศ.2384) พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าการออกใบอนุญาตให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ที่เรียกว่าโฉนด ออกให้ในที่ไหนไร่นา สวน ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา ส่วนที่ดินเป็นที่บ้านที่อยู่อาศัย ไม่มีการออกหนังสือสำคัญแต่อย่างใด และปรากฏมีกรณีพิพาทรื้อถอนกันอยู่เสมอ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านขึ้น เฉพาะภายในกำแพงพระนครขึ้นก่อน ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 พระองค์ทรงวางพื้นฐานในการปรับปรุงสิทธิของผู้ถือครองที่ดิน ได้ตรวบทกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินออกใช้บังคับหลายฉบับ กระทำในรูปประกาศพระบรมราชโองการบ้าง ในรูปพระราชบัญญัติบ้าง ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่สำคัญ คือ ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ดินใช้บังคับจนถึง พ.ศ.2497 (จักรกฤษณ์ แก้วหอมคำ, 2554, น. 10)

ปัจจุบันมีการพัฒนาการทางด้านการเกษตรเรื่อยมา และประชากรของประเทศเพิ่มมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ที่ดินภายในประเทศไทยต่างมีพื้นที่จำกัด ทำให้ความต้องการที่ดินเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐ อาทิเช่น ที่ป่าสงวน ที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน เป็นต้น อีกทั้งยังมีปัญหาที่ดินทำกินสำหรับคนจน ซึ่งเป็นสาเหตุหลักในการบุกรุกที่ดินของรัฐ ดังนั้น จึงมีการเรียกร้องให้รัฐบาลจัดสรรที่ดินเพื่อให้ประชาชนทำกิน อันนำไปสู่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยรัฐบาลได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินโดยวิธีการ

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น เป็นกรณีที่รัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันการเกษตร ซึ่งผู้ที่ได้รับอนุญาตจะมีหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เรียกว่า “ส.ป.ก. 4-01”

ปัจจุบันรัฐบาลได้มีนโยบายด้านการเกษตรในการสร้างและขยายโอกาสให้กับประชาชนผู้เป็นเกษตรกร ให้ได้รับประโยชน์จากการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. โดยการปรับปรุงหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือ ส.ป.ก. 4-01 ให้เป็น “โฉนดเพื่อการเกษตร” ที่สามารถโอนสิทธิในที่ดินและใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันกับสถาบันการเงินเพื่อการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพให้กับเกษตรกรได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าว คงมีปัญหากเกิดขึ้น กล่าวคือ ปัญหาในกระบวนการออกโฉนดเพื่อการเกษตร ปัญหาผู้ซื้อสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. โดยมีขอบ และปัญหาระยะเวลาในการถือครองโฉนดเพื่อการเกษตร เป็นต้น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาประเด็นปัญหาดังกล่าว เพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ไข ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน

1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน และการปรับปรุง ส.ป.ก. 4-01 ให้เป็นโฉนดเพื่อการเกษตร

1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในการออกโฉนดเพื่อการเกษตร

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีขอบเขตในการศึกษาเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 รวมถึงกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และการปรับปรุงหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จาก ส.ป.ก. 4-01 ให้เป็น โฉนดเพื่อการเกษตร ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 รวมทั้งกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้า เรียบเรียง ตลอดจนวิเคราะห์ ข้อมูลจากกฎหมายไทย งานวิจัย บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ หนังสือ วารสารต่าง ๆ รวมถึงเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลเอกสารทางกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในรูปของสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและรวบรวมดังกล่าวมาวิเคราะห์ และเสนอแนะแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป

2. ผลการวิจัย

2.1 วิวัฒนาการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน

การออกโฉนดที่ดินนั้น เป็นกรณีที่รัฐได้ให้เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งเป็นการจัดสรรที่ดินให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ และใช้ประโยชน์ที่ดินที่ตนเองมีกรรมสิทธิ์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในการออกโฉนดที่ดินของประเทศไทยนั้น มีวิวัฒนาการในยุคสมัยต่าง ๆ เรื่อยมา ดังนี้

2.1.1 สมัยกรุงสุโขทัย

สมัยกรุงสุโขทัย เป็นสมัยที่พ่อขุนรามคำแหงมหาราชปกครองแผ่นดิน ซึ่งเป็นการปกครองแบบพ่อปกครองลูก และมีประวัติเกี่ยวกับที่ดินของประเทศไทย โดยมีการส่งเสริมเศรษฐกิจเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยสนับสนุนให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อให้ผลผลิตทางการเกษตรเพียงพอต่อความต้องการของประชากร เมื่อราษฎรเข้าบุกเบิกหักร้างถางพงในที่ดินจนเพาะปลูกได้ผลได้ประโยชน์แล้วก็โปรดให้ที่ดินนั้น ๆ เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ออกแรงออกทุนไป ดังปรากฏในหลักศิลาจารึกหลักที่ 1 ว่า “ฯลฯ สร้างป่าหมากป่าพลูทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าคาง (ขุ่น) ก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ใครสร้างได้ไว้แก่มั่น ฯลฯ” แต่อย่างไรก็ตาม ในสมัยกรุงสุโขทัยไม่ปรากฏหลักฐานเกี่ยวกับเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน คงมีเพียงข้อความตามหลักศิลาจารึกดังกล่าวนี้เท่านั้น (กรมที่ดิน, 2567)

2.1.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา

สมัยกรุงศรีอยุธยาได้จัดแบ่งองค์การบริหารออกเป็นรูปจตุสดมภ์ กล่าวคือ กรมเวียง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา ซึ่งประจำอยู่ส่วนกลาง เฉพาะการจัดการเรื่องที่ดินขึ้นอยู่กับกรมนา โดยในแผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) (พ.ศ. 1903) ตำแหน่งเสนาบดีกรมนา มีชื่อเรียกว่า “ขุนเกษตราธิบดี” ซึ่งเป็นข้าราชการที่สูงที่สุดของกรมนา ในสมัยนั้น

ต่อมาในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991) เรียกว่า “พระเกษตราธิบดี” และในแผ่นดินพระเจ้าปราสาททอง (พ.ศ. 2175) เรียกว่า “เจ้าพระยาพลเทพเสนาบดีศรีไชยนพรัตน์เกษตราธิบดีอภัยพิริยปรารภพาทู” นามเจ้าพระยาพลเทพนี้ใช้อยู่จนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งตราขึ้นใช้บังคับตั้งแต่แผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ที่เกี่ยวกับการจัดการเรื่องที่ดิน ได้แก่ บทที่ 35, 42 และ 43 เป็นแม่บทสำหรับดำเนินการ โดยกำหนดให้มีการจัดที่ดินซึ่งยังรกร้างเป็นทำเลเปล่าให้ราษฎร เข้ากันสร้างให้มีประโยชน์ขึ้น

2.1.3 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์การออกโฉนดที่ดิน สามารถแบ่งเป็นสมัยรัชกาลต่าง ๆ ได้ (วิชญ์ธรรมนาถ สุวรรณโกตา, 2556, น. 11-13) ดังนี้

สมัยรัชกาลที่ 1 – 2 งานที่ดินยังคงยึดหลักการตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งตราขึ้นใช้บังคับตั้งแต่แผ่นดินสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) เช่นเดียวกันสมัยกรุงศรีอยุธยา

สมัยรัชกาลที่ 3 มีการออกหนังสือสำหรับที่บ้าน เพื่อระงับข้อพิพาทการรุกร้าเขตกัน ซึ่งเป็น การออกให้เพื่อเป็นหลักฐาน และขอบเขตที่ดินที่ตนปลูกบ้านอยู่อาศัยเท่านั้น หาใช่เป็นการออกโฉนดที่ดิน ที่ให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่อย่างใด

สมัยรัชกาลที่ 4 มีการออกโฉนดตราแดง ซึ่งเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่นา เพื่อประโยชน์ในการเก็บค่านา มากกว่าเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

มีการประกาศขายฝากและจำนำที่ดิน ที่นา ถ้าผู้ขายมอบโฉนดตราแดงให้แก่ผู้ซื้อฝาก หรือผู้รับจำนำที่ดินนั้น หากไม่มีชำระหนี้ที่ดินนั้นก็ตกเป็นของผู้ซื้อฝาก หรือผู้รับจำนำ โดยเป็นการดำเนินการ ในเขตจังหวัดกรุงเก่า (พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง ลพบุรี สุพรรณบุรี) เป็นหลักฐานแสดงว่ามีผู้มีชื่อเป็นเจ้าของ และใช้ในการเก็บภาษีที่นา

สมัยรัชกาลที่ 5 พระองค์ทรงวางพื้นฐานในการปรับปรุงสิทธิของผู้ถือครองที่ดิน ได้ทราบกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ออกใช้หลายฉบับ โดยมีความมุ่งหมายให้เจ้าของที่ดินได้รับความเป็นธรรม และระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการแบ่งสิทธิในที่ดิน

มีการออกหนังสือสำคัญชนิดต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีกหลายชนิด เช่น โฉนดสวน ใบตราจอง เพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษีค่านา และมีการออกโฉนดป่าไผ่เหี้ยบย่ำ โฉนดตราจอง โฉนดแผนที่ และโฉนดที่ดิน เนื่องจากมีปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินสับสนซับซ้อน เพราะหนังสือสำคัญที่เจ้าหน้าที่ผู้เก็บภาษีอากรออกให้ เจ้าของที่ดินยึดถือไว้นั้น ไม่อาจระงับข้อพิพาทโต้แย้งได้ เนื่องจากมีข้อความไม่กระจ่างว่าผู้ใดมีสิทธิอยู่ในที่ดิน เพียงใดอย่างใด พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประสบถึงความเดือดร้อนของราษฎรในกรณีดังกล่าว จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงเกษตราธิการจัดการดำเนินงานเรื่องสิทธิในที่ดินให้รัดกุมขึ้น

ต่อมากระทรวงเกษตรพาณิชย์การยกเลิกไป ได้สถาปนากระทรวงเกษตรธิการขึ้นใหม่ โปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาเทเวศรวงศ์วิวัฒน์มาดำรงตำแหน่งเสนาบดี เมื่อวันที่ 2 กันยายน ร.ศ. 118 (พ.ศ. 2442) และโปรดเกล้าฯ ให้พระยาประจักษ์ศิลปบริบาล (ผิง ชูโต) เป็นข้าหลวงเกษตร ออกไปดำเนินการออก โฉนดที่ดิน โดยให้อยู่ในบังคับบัญชาของเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า ข้าหลวงเกษตรพร้อมด้วยเจ้าพนักงานกรมแผนที่ได้เริ่มออกเดินสำรวจเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) โดยโปรดเกล้าพระราชทาน พระบรมราชานุญาตให้ผู้ถือโฉนดที่ดินเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โฉนดที่ดินฉบับแรก เป็นของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ออกเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) ที่ตำบลบ้านแปง อำเภอพระราชวัง จังหวัดกรุงเก่า (พระนครศรีอยุธยา) เนื้อที่ 89-1-52 ไร่ ((จักรกฤษณ์ แก้วหอมคำ, 2554, น. 18-19)

มีการออกโฉนดตราจอง เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้ว ปัจจุบันยังคงมี อยู่ในเขตมณฑลพิษณุโลก คือ จังหวัดพิษณุโลก พิจิตร อุตรดิตถ์ และสุโขทัย

จัดตั้งหออทะเบียนที่ดินแห่งแรก คือ หออทะเบียนมณฑลกรุงเก่า ที่สภาการราชประยูร ในพระราชวังบางปะอิน เมื่อวันที่ ยี่สิบสาม เดือนหก รัตนโกสินทรศก 120 ซึ่งตรงกับวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2444 และหลังจากได้มีการจัดตั้งหออทะเบียนขึ้นแล้ว ก็ได้มีการสถาปนากรมทะเบียนที่ดิน หรือกรมที่ดิน ปัจจุบันขึ้นในกระทรวงเกษตรธิการ เมื่อวันที่ สิบเจ็ด เดือนสิบเอ็ด รัตนโกสินทรศก 120 ซึ่งตรงกับวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2444 (การนับวันเดือนปีของปฏิทินก่อนปี พ.ศ. 2483 ให้นับวันที่ 13 เมษายน ของทุกปีเป็นวันขึ้นปีใหม่ ดังนั้นเดือนเมษายนจึงเป็นเดือนที่หนึ่งของปีปฏิทิน และเดือนมีนาคม จึงเป็นเดือนที่สิบสองของปีปฏิทิน จึงเห็นได้ว่าการจัดตั้งหออทะเบียนที่ดินนั้น ได้จัดตั้งขึ้นก่อนการจัดตั้งกรมที่ดิน)

กฎหมายที่มีผลกับที่ดินที่สำคัญ คือ ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) และ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ซึ่งได้รวบรวมการดำเนินการเรื่องที่ดินแต่ดั้งเดิมหลายฉบับไว้เป็นฉบับเดียว และถือเป็นมูลฐานของกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินต่อมา และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินอีกหลายฉบับ ฉบับสุดท้ายคือพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ซึ่งได้วิวัฒนาการ จนเป็นประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและ หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่าง ๆ สืบมาจนถึงปัจจุบัน

2.2 หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิในที่ดิน” หมายถึง กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง ดังนั้น สิทธิในที่ดินสามารถแบ่งประเภทได้ ดังนี้

2.2.1 หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน

- 1) “โฉนดที่ดิน” หมายถึง หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึง โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”
- 2) “โฉนดแผนที่” ออกตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 ซึ่งต่อมาได้ออกเป็น พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127
- 3) “โฉนดตราจอง” ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจองและให้ใช้ในทดแทน พิษณุโลก ร.ศ. 124
- 4) “ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”” ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479

ซึ่งในการออกหนังสือแสดงสิทธิเกี่ยวกับที่ดินแต่ละประเภทนั้น ออกตามกฎหมายคนละฉบับกัน และเมื่อพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีผลใช้บังคับ ได้มีการยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องไปเป็นจำนวนมากรวมทั้งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 พระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง และให้ใช้ในทดแทนพิษณุโลก ร.ศ. 124 และ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2479 ด้วย หากมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมิได้นิยามให้ความหมายของคำว่า “โฉนดที่ดิน” ไว้ดังที่กล่าวแล้ว หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ทั้ง 3 ประเภทนี้ย่อมจะถูกยกเลิกและสิ้นผลไปด้วย (มานัส ฉั่วสวัสดิ์, ม.ป.ป., น. 6-7)

2.2.2 หนังสือสำคัญแสดงสิทธิครอบครอง

- 1) แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน
แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) คือ ใบแจ้งการครอบครองที่ดินเป็นหลักฐานว่า ผู้ครอบครองเป็นผู้แจ้งว่าตนครอบครองที่ดินแปลงใดอยู่ ที่ดินที่มี ส.ค. 1 จึงทำการโอนกันได้โดยไม่ต้องแสดงเจตนา สละการครอบครองและไม่ยึดถือพร้อมส่งมอบให้ผู้รับโอนไปเท่านั้น ก็ถือว่าเป็นการโอนกันโดยชอบแล้ว
- 2) “ใบจอง” หมายความว่า หนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว ตาม พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 โดยผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าจับจองครอบครองที่ดินชั่วคราวโดยได้รับใบจองไว้เป็นหลักฐานนี้ ต้องเข้าทำประโยชน์ในที่ดินภายใน 6 เดือน และทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 3 ปี นับแต่วันที่รับใบจอง
- 3) “หนังสือรับรองการทำประโยชน์” หมายความว่า หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ดังนั้น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นเพียงหนังสือสำคัญแสดงสิทธิครอบครองเท่านั้น มิใช่หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ และนิยมเรียกเอาชื่อแบบพิมพ์แทนคำว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งแบบพิมพ์สำหรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้มี 3 แบบ คือ น.ส. 3 น.ส. 3 ก. และ น.ส. 3 ข.

แต่อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ประมวลกฎหมายที่ดินเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 นั้น แบบพิมพ์ น.ส. 3 ยังมิใช้ไม่ทั่วถึง กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 3 จึงกำหนดให้หนังสือรับรองการทำประโยชน์สามารถทำตาม “แบบหมายเลข 3” ได้ด้วย

4) “แบบหมายเลข 3” แบบหมายเลข 3 เป็นหนังสือสำคัญซึ่งออกตามกฎกระทรวงเกษตรธิการออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ในกรณีผู้จับจองที่ได้รับใบเหยียบย่ำหรือผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ใช้บังคับ มาขอคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการตรวจสอบการทำประโยชน์แล้ว เห็นว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามที่ได้รับอนุญาตให้จับจองตามหลักเกณฑ์ ก็จะนำขึ้นทะเบียนที่ดินไว้ว่าได้มีการทำประโยชน์แล้ว พร้อมทั้งออกแบบหมายเลข 3 ให้ผู้ได้รับอนุญาตยึดถือไว้เป็นหลักฐาน แบบหมายเลข 3 จึงเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ประเภทหนึ่ง เพราะนายอำเภอได้ให้คำรับรองแล้ว (มานัส ฉั่วสวัสดิ์, ม.ป.ป., มปป, น. 8-10)

2.3 หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ของประเทศไทย

หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถสรุปได้ว่าการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแบ่งได้ 2 วิธีใหญ่ ๆ ดังนี้

2.3.1 การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งตำบล (ตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497) (ตุลญา โรจน์ทั้งคำ แก้วศุภาสวัสดิ์, 2565, น. 68-72)

ขั้นตอนที่ 1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดจังหวัดที่จะทำการเดินสำรวจ โดยต้องระบุว่าจะทำจังหวัดใด ในปีใด โดยประกาศเป็นรายปี การประกาศนั้นต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ขั้นตอนที่ 2 เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจจังหวัดให้ประชาชนในท้องที่นั้นได้ทราบด้วย

ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดนี้จะต้องปิดประกาศที่สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอหรือที่ทำการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่นั้น ก่อนวันเริ่มต้นทำการเดินสำรวจไม่น้อยกว่า 30 วัน

ขั้นตอนที่ 3 พนักงานเจ้าหน้าที่จะนัดหมายวันเวลา เพื่อให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินไปนำทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

ขั้นตอนที่ 4 ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินจะต้องนำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่พนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายให้ทำการสำรวจรังวัด หรือทำการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด

ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่มีสิทธินำเดินสำรวจตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือ

1) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หรือผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลที่แจ้งการครอบครองที่ดิน ผู้ที่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เช่น เป็นสมาชิกในนิคมสร้างตนเอง หรือสมาชิกของนิคมสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 สำหรับผู้ที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” นำเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินเท่านั้น ส่วนผู้ที่มีหลักฐานอื่น ๆ นำเดินสำรวจได้ทั้งหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดินผู้ที่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินประเภทนี้สามารถออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยไม่ถูกจำกัดเนื้อที่

2) ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หรือผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าว โดยได้ครอบครองและทำประโยชน์ติดต่อกันถึงวันทำการสำรวจรังวัดพิสูจน์สอบสวนตามมาตรา 27 ทรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บุคคลประเภทนี้จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย

3) ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ บุคคลประเภทนี้จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย นอกจากนี้ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ห้ามมิให้โอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่ยกทอดทางมรดก โอนให้แก่ทวง การเมืองและโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้และได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์และภายในกำหนดระยะเวลานี้ไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

2.3.2 การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย (ตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497)

หลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) ผู้ที่จะขออออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะต้องเป็น “ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน”

ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน กล่าวคือ จะต้องเป็นเจ้าของที่ดินและมีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิครอบครองอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หรือมีใบจอง หรือมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นต้น

2) ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน สามารถขออออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายได้

ทั้งนี้ ไม่ว่าท้องถิ่นนั้นจะได้มีประกาศของรัฐมนตริตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม

3) เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควร ก็จะดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้

หลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) ผู้ที่จะขออออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะต้องเป็นผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

โดยบุคคลดังกล่าวนี้ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

2) บุคคลผู้ซึ่งครอบครองที่ดินโดยพลการอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินนั้น (ทำให้ไม่ได้ ส.ค.1) ตามข้อ 1 นั้น ไม่รวมถึงบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี

3) บุคคลผู้ขออออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น ต้องมีความจำเป็นที่จะต้องขออออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

กล่าวคือ ต้องการนำที่ดินไปจดทะเบียนจำนองเพื่อประกันเงินกู้ หรือต้องการจะโอนที่ดินแปลงนั้นให้แก่ทางราชการ เป็นต้น

อนึ่ง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ให้ความความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองได้ทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย และในการขออออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ

ประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ นั้น จะขอออกได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

2.4 การปรับปรุงหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จาก ส.ป.ก. 4-01 ให้เป็นโฉนดเพื่อการเกษตร ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควรที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตทางเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำเกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุดพร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร

ที่ดิน ส.ป.ก. เป็นกรรมสิทธิ์ของ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซึ่ง ส.ป.ก. จัดสรรที่ดินว่างเปล่าให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน ดังนั้น ที่ดิน ส.ป.ก. จึงเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์อื่นใดได้

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยแยกอธิบายตามประเด็นที่ตั้งไว้ ดังนี้

2.4.1 การได้มาซึ่งที่ดินของ ส.ป.ก.

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 กำหนดว่าที่ดินที่จะสามารถนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มี 2 ประเภท ดังนี้

1) ที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ทั้งที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. โดยเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมในโซน E (Economic), โซน A (Agriculture) และที่ดินป่าไม้ถาวรที่ได้รับมอบตามมติคณะรัฐมนตรี

2) ที่ดินของเอกชน ได้แก่ ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากผู้มีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

2.4.2 ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก.

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน มี 3 ประเภท คือ

1) เกษตรกร หมายถึง

1.1) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้ว และใช้เวลาส่วนใหญ่ในอาชีพเกษตรกรรมและจะต้องเป็นผู้ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

1.2) ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกร แต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรและมาขอรับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน บุคคลประเภทนี้ ได้แก่

(1) ผู้ยากจน หมายถึง ผู้มีรายได้ซึ่งรวมถึงสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้และเมื่อรวมกันแล้วจะต้องไม่สูงกว่าอัตราที่ คปก.กำหนด

(2) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หมายถึง ผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม

(3) บุตรของเกษตรกร หมายถึง บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอื่นมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้วไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก เกษตรกรจะได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามขนาดจำนวนที่ดินคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เห็นสมควร แต่ทั้งนี้เนื้อที่ทั้งหมดเมื่อรวมกับที่เกษตรกรมีอยู่เดิมแล้วต้องไม่เกิน 50 ไร่สำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยทั่วไป (ยกเว้นครอบครัวที่ดินก่อนปี 2524 อาจได้รับไม่เกิน 100 ไร่) ส่วนเกษตรกรที่เลี้ยงสัตว์ใหญ่ได้รับที่ดินไม่เกิน 100 ไร่

2) สถาบันเกษตรกร หมายถึง กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตรและชุมนุมสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ซึ่งจะได้รับการจัดที่ดินตามขนาดเนื้อที่ที่คณะกรรมการคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

3) ผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ออกประกาศกระทรวงฯ กำหนดกิจการไว้ดังนี้

3.1) กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(1) กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิตการทดลองเพื่อประโยชน์ทางการเกษตร

(2) กิจการที่ส่งเสริมหรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร

(3) กิจกรรมที่เป็นข้อตกลงร่วมกันกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร

(4) กิจกรรมที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรและเป็นปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิต การจำหน่าย และการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

(5) กิจกรรมที่เป็นการบริการ หรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจกรรมนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ

3.2) กิจกรรมที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง กิจกรรมแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก ทั้งนี้ จะได้รับการจัดที่ดินตามขนาดที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) เห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกิน 50 ไร่ ผู้ประสงค์จะขอรับการจัดที่ดินเพื่อใช้สำหรับกิจกรรมที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ให้ยื่นคำขออนุญาตที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องถิ่นที่ที่ประสงค์จะประกอบกิจการนั้น

2.4.3 การปรับปรุง ส.ป.ก. 4-01 ให้เป็นโฉนดเพื่อการเกษตร

ที่ดินซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ทำการจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินของตนเองหรือผู้ที่มีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้ถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิ จัดสรรให้กับเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร โดยมีหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เรียกว่า “ส.ป.ก. 4-01” เป็นหลักฐานแสดงการได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ด้วยภารกิจหนึ่งของ ส.ป.ก. คือ การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี นายเศรษฐา ทวีสิน ได้มีนโยบายด้านการเกษตรในการสร้างและขยายโอกาสให้กับประชาชนผู้เป็นเกษตรกรให้ได้รับประโยชน์จากการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. โดยการปรับปรุงหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือ ส.ป.ก. 4-01 ให้เป็น “โฉนดเพื่อการเกษตร” ที่สามารถโอนสิทธิในที่ดินและใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันกับสถาบันการเงินเพื่อการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพให้กับเกษตรกรได้มากยิ่งขึ้น

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ได้มีมติเห็นชอบหลักการปรับปรุงเอกสารสิทธิ “ส.ป.ก. 4-01” ให้เป็น “โฉนดเพื่อเกษตรกรรม” และจัดทำร่างระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อกำหนดรูปแบบ บทนิยาม หลักเกณฑ์ และเงื่อนไข รวมทั้งปรับแก้ไขชื่อจาก “โฉนดเพื่อ

เกษตรกรรม” เป็น “โฉนดเพื่อการเกษตร” โดยใช้ครุฑสีเขียว และได้มีการประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำนวน 2 ฉบับ

เนื่องจากการประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งสองฉบับดังกล่าว ตามกฎหมายกำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นผู้กำหนดแบบหลักเกณฑ์ และวิธีการออกโฉนดเพื่อการเกษตร ซึ่ง ส.ป.ก. ได้ออกแนวปฏิบัติการออกโฉนดที่ดินเพื่อการเกษตรตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

1) คุณสมบัติของเกษตรกรที่มีสิทธิยื่นคำขออโฉนดเพื่อการเกษตร

1.1) ต้องเป็นเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี เฉพาะประเภทแปลงเกษตรกรรม รวมถึงการจัดที่ดินแทนที่ให้กับคู่สมรส บุตร ทายาท หรือเครือญาติ ให้มีระยะเวลาที่เข้าร่วมทำประโยชน์ในครอบครัวเดียวกันเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี และให้หมายความรวมถึงเกษตรกรที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คป.จ.) อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) ยังไม่ได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ ให้ถือว่าเป็นเกษตรกรที่มีคุณสมบัติที่สามารถยื่นคำขออโฉนดเพื่อการเกษตรได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ให้ ส.ป.ก.จังหวัดตรวจสอบสาเหตุที่ไม่สามารถออกหนังสืออนุญาตฯ ให้แก่เกษตรกรได้ได้รับอนุญาตฯ รายนั้ก่อนดำเนินการออกโฉนดเพื่อการเกษตรด้วย

1.2) เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ ที่มีสิทธิยื่นคำขออโฉนดเพื่อการเกษตร สามารถมอบอำนาจให้ยื่นคำขออโฉนดเพื่อการเกษตรได้ โดยใช้แบบมอบอำนาจทั่วไป ซึ่งสามารถมอบอำนาจให้แก่คู่สมรส บุตร ทายาท หรือเครือญาติเท่านั้น

2) การรับคำขออโฉนดเพื่อการเกษตรและการตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

2.1) เมื่อเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ ยื่นคำขออโฉนดเพื่อการเกษตร (แบบ ส.ป.ก. 4-156) หรือแจ้งความประสงค์การออกโฉนดเพื่อการเกษตร (แบบ ส.ป.ก. 4-153) และนำส่งหนังสืออนุญาตฯ ฉบับผู้ถือ ให้กับ ส.ป.ก.จังหวัดแล้ว ให้ออกหนังสือรับรองสิทธิการออกโฉนดเพื่อการเกษตร (แบบ ส.ป.ก. 4-154) ให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ รายนั้ไว้เป็นหลักฐาน จนกว่าจะมีการออกโฉนดเพื่อการเกษตรให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ ตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงการออกหลักฐานการยื่นคำขอฯ และรับหนังสืออนุญาตฯ ไว้เป็นหลักฐานให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตด้วย เว้นแต่กรณีเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ ที่ใช้หนังสืออนุญาตฯ เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ให้ ส.ป.ก.จังหวัดไม่ต้องออกหนังสือรับรองสิทธิการขออโฉนดเพื่อการเกษตร (แบบ ส.ป.ก. 4-154) ให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ ทั้งนี้ เมื่อระเบียบฯ มีผลใช้บังคับให้ยกเลิกแบบ ส.ป.ก. 4-153 แล้วให้ใช้ตามแบบ ส.ป.ก. 4-156 แทน และให้ถือว่า แบบ ส.ป.ก. 4-153 ที่ได้รับไว้ก่อนระเบียบฯ มีผลใช้บังคับ เป็นคำขออโฉนดเพื่อการเกษตรด้วย

2.2) กรณีที่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ รายใด ใช้หนังสืออนุญาตฯ เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ยืมเงินจาก ธ.ก.ส. เมื่อตรวจสอบการกู้ยืมเงินกับฐานข้อมูล ธ.ก.ส. ครบถ้วน หากเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ รายใดไม่ปรากฏในฐานข้อมูล ให้สอบถามไปยัง ธ.ก.ส. สาขาที่เกี่ยวข้อง และเมื่อ ส.ป.ก.จังหวัด ตรวจสอบข้อมูลและรายละเอียดของเกษตรกรที่ได้ยื่นคำขออนุญาตครบถ้วนแล้ว เห็นว่าควรอนุญาตให้ได้รับ โฉนดเพื่อการเกษตร ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการออกโฉนดเพื่อการเกษตร แล้วมีหนังสือแจ้ง ธ.ก.ส. เพื่อนำส่ง โฉนดเพื่อการเกษตรเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ยืมแทนหนังสืออนุญาตฯ และขอรับหนังสืออนุญาตฯ มา ดำเนินการเบิกถอนต่อไป

2.3) ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ตรวจสอบข้อมูลและเอกสารประกอบการยื่นคำขออนุญาตเพื่อการเกษตร (แบบ ส.ป.ก. 4-156) หรือแบบแจ้งความประสงค์ขออนุญาตเพื่อการเกษตร (แบบ ส.ป.ก. 4-153) แล้วแต่กรณี และตรวจสอบข้อมูล ตำแหน่ง รูปแผนที่แปลงที่ดินให้ถูกต้องครบถ้วน ตามที่กำหนดไว้ใน แบบให้ครบถ้วน

3) การประกาศผลการพิจารณาให้เกษตรกรได้รับโฉนดเพื่อการเกษตร

3.1) ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ประกาศผลการพิจารณาให้เกษตรกรได้รับโฉนดเพื่อการเกษตร ตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการ ตามแบบ ส.ป.ก.4-155 พร้อมแนบรายชื่อเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสคัดค้าน โดยมีระยะเวลา 15 วัน นับแต่วันที่ประกาศ โดยให้ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ส.ป.ก.จังหวัด ที่ว่าการอำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ทำการกำนันแห่งท้องที่ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน หรือประกาศทางสื่ออื่น ๆ ด้วยก็ได้

3.2) เมื่อครบกำหนดเวลาตามประกาศฯ ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ออกโฉนดเพื่อการเกษตร ให้แก่เกษตรกรต่อไป

4) การลงนามในหนังสือรับรองสิทธิการขออนุญาตเพื่อการเกษตร (แบบ ส.ป.ก. 4-154)

การลงนามในหนังสือรับรองสิทธิการขออนุญาตเพื่อการเกษตร (แบบ ส.ป.ก. 4-154) ปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือผู้รักษาราชการแทนมีหน้าที่ในการลงนามในหนังสือรับรองฯ อนึ่ง หากปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือผู้รักษาราชการแทนเห็นสมควรมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมาย ผู้อำนวยการกลุ่มยุทธศาสตร์และการปฏิรูปดิน ผู้อำนวยการกลุ่มงานช่างและแผนที่ เป็นผู้ลงนามในหนังสือรับรองฯ ก็ให้มีอำนาจดำเนินการได้ โดยให้คำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบและความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่ง อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจนั้นด้วย

5) การลงนามในโฉนดเพื่อการเกษตร

การลงนามในโฉนดเพื่อการเกษตร ให้ดำเนินการตามคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ 1032/2566 ลงวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2566 กล่าวคือ ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือผู้รักษาราชการแทนมีหน้าที่และมีอำนาจออกโฉนดเพื่อการเกษตรปลงนามโฉนดเพื่อการเกษตรในฐานะนายทะเบียนโฉนดเพื่อการเกษตรต่อไป

2.5 ปัญหาการปรับปรุง ส.ป.ก. 4-01 เป็น โฉนดเพื่อการเกษตร

จากการวิจัย ผู้วิจัยวิเคราะห์ปัญหาตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

2.5.1 ปัญหาความเข้าใจคลาดเคลื่อนระหว่าง “โฉนดที่ดิน” กับ “โฉนดเพื่อการเกษตร”

“โฉนดที่ดิน” กับ “โฉนดเพื่อการเกษตร” นั้น เป็นการออกโดยกฎหมายคนละฉบับ กล่าวคือ โฉนดที่ดิน ออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ส่วนโฉนดเพื่อการเกษตร ออกตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิ การเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 ซึ่งโฉนดทั้งสองประเภทนี้ มีความแตกต่างกัน ดังนี้

กรรมสิทธิ์ในที่ดิน กรณีโฉนดที่ดินนั้น กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของเอกชน หรืออาจกล่าวได้ว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเป็นของผู้มีชื่อตามเอกสาร ส่วนกรณีโฉนดเพื่อการเกษตรนั้น กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังคงเป็นของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเช่นเดิม

การใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงิน โฉนดที่ดินนั้น หากจะใช้เป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงิน ทั้งกรณีกู้ยืมเงินจากเอกชน หรือธนาคาร เจ้าของกรรมสิทธิ์สามารถใช้โฉนดที่ดินมาจำนองเพื่อเป็นหลักประกัน การชำระหนี้ได้เลย ซึ่งเมื่อไม่ชำระหนี้ เจ้าหนี้สามารถดำเนินการบังคับจำนองขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้เลย ส่วนกรณีโฉนดเพื่อการเกษตรนั้น จะมีได้เฉพาะกรณีที่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ ใช้เป็นหลักหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งหากไม่ชำระหนี้ จะมีปัญหาในการบังคับชำระหนี้จากหลักทรัพย์ที่ใช้ประกันการกู้ยืมเงิน เนื่องจากกรรมสิทธิ์ในโฉนดเพื่อการเกษตรนั้น ยังเป็นของ ส.ป.ก. เช่นเดิม

2.5.2 ปัญหากระบวนการในการออกโฉนดเพื่อการเกษตร

กระบวนการในการขอเปลี่ยนจาก ส.ป.ก. 4-01 เป็นโฉนดเพื่อการเกษตรนั้น เริ่มต้นจากเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตได้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ยื่นคำขอออกโฉนดต่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) ซึ่งหลังจากเกษตรกรยื่นคำขอแล้ว จะเป็นกระบวนการตรวจสอบเอกสาร และการพิจารณาของ ส.ป.ก.จังหวัด กล่าวคือ เมื่อได้รับคำขอฯ แล้ว ให้ ส.ป.ก.จังหวัดออกหนังสือรับรองสิทธิการขอออกโฉนดเพื่อการเกษตร ให้แก่เกษตรกรไว้เป็นหลักฐานจนกว่าจะมีการออกโฉนดเพื่อการเกษตร ตามข้อ 60 แห่งระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 (และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566) หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ตามระเบียบฯ ไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณา กล่าวคือ ไม่ได้

กำหนดว่า ให้ ส.ป.ก.จังหวัด พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน กี่เดือน กี่ปี แต่อย่างไร คงให้อำนาจในการพิจารณาของ ส.ป.ก.จังหวัด พิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ตามความยากง่ายแก่กรณี ดังนั้น อาจเกิดปัญหาเรื่องระยะเวลาในการพิจารณาคำขออนุญาตเพื่อการเกษตร ซึ่งอาจใช้เวลานานหลายปี อันเกิดความเสียหายแก่เกษตรกรรวมทั้ง เสียหายในด้านอื่น ๆ ด้วย

นอกจากนี้ เมื่อ ส.ป.ก.จังหวัดพิจารณาคำขออนุญาตเพื่อการเกษตร ทั้งการพิจารณาเอกสารหลักฐานต่าง ๆ แล้ว ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ประกาศผลการพิจารณา พร้อมแนบรายชื่อ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสคัดค้าน ภายใน 15 วัน หากพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า เป็นระยะเวลาที่น้อยมาก ในการให้ผู้มีส่วนได้เสียคัดค้าน เนื่องจากหากพิจารณากฎหมายอื่น ๆ แล้ว จะกำหนดเวลาไว้ 30 วัน เนื่องจากบางกรณีตัวเกษตรกรผู้มีส่วนได้เสีย อาจไม่อยู่ในพื้นที่ ในช่วงระยะเวลาที่มีการประกาศ อาจทำให้เกษตรกรผู้นั้นเสียสิทธิในการคัดค้านความถูกต้องอันนำไปสู่การเกิดข้อพิพาทระหว่างเกษตรกร รวมทั้งมีการฟ้องร้องคดี และอาจนำไปสู่อาชญากรรมต่อไป

2.5.3 ปัญหาเกี่ยวกับผู้ซื้อสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. โดยมีขอบด้วยกฎหมาย

เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตได้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว จะถูกห้ามมิให้ซื้อขาย หรืออ้อมโอนสิทธิให้แก่บุคคลอื่น เว้นแต่โอนสิทธิให้แก่ทายาทของเจ้าของสิทธิ

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ ส่วนใหญ่ จะเป็นเกษตรกรผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกิน หากพิจารณาตามความเป็นจริงแล้ว เกษตรกรกลุ่มดังกล่าว หากจะดำเนินการทำการเกษตรในที่ดินที่ตนเองได้รับสิทธิ จาก ส.ป.ก. แล้ว จะต้องมีความเป็นตัวแทนเคลื่อนในการทำการเกษตร ดังนั้น เมื่อเกษตรกรไม่มีเงินซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการทำการเกษตร จึงไม่สามารถทำการเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงนำไปสู่การหาแหล่งทุนเพื่อนำมาใช้ในการเกษตร ซึ่งเกษตรกรจะดำเนินการกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งเป็นธนาคารที่ให้เกษตรกรกู้ยืมเงินเพื่อนำมาลงทุนทำการเกษตร แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีเกษตรกรบางส่วน ที่กู้เงินจากเอกชน (หรืออาจกล่าวได้ว่าขายสิทธิให้กับเอกชน) โดยให้เจ้าหน้าที่นั้นเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิฯ ซึ่งหากพิจารณาจากเนื้อหาของการกระทำดังกล่าว ย่อมถือว่าเป็นการขายสิทธิฯ ให้แก่บุคคลอื่น อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

กรณีดังกล่าวนี้ เมื่อระเบียบฯ ใช้บังคับแล้ว การเปลี่ยน ส.ป.ก. 4-01 เป็นโฉนดเพื่อการเกษตรนั้น ในทางปฏิบัติ ให้เจ้าหน้าที่ (ผู้ซื้อสิทธิจากเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ) มายื่นคำขอเปลี่ยนแปลงสิทธิ โดยขอเปลี่ยนแปลงสิทธิจากเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตเดิม มาเป็นเจ้าหน้าที่ และเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ต้องทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เป็นระยะเวลา 5 ปี จึงจะขออนุญาตเพื่อการเกษตรได้ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า จุดเริ่มต้นของกระบวนการได้มาซึ่งการอนุญาตของเจ้าหน้าที่นั้น ได้มาโดยเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย อันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงตัวผู้ได้รับอนุญาตฯ ซึ่งทำให้เกิดปัญหา กล่าวคือ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ในเรื่องการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร

2.5.4 ปัญหาระยะเวลาการถือครองโฉนดเพื่อการเกษตร

เมื่อเกษตรกรได้รับโฉนดเพื่อการเกษตรแล้ว ตามข้อ 7 แห่งระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2566) ภายในสองปี ห้ามมิให้เกษตรกรผู้ได้รับโฉนดเพื่อการเกษตรทำการเปลี่ยนมือ สละสิทธิ์ หรือทำประการอื่นใดเพื่อให้บุคคลอื่นได้สิทธิในโฉนดเพื่อการเกษตรแทนตน ซึ่งหากพิจารณาจากถ้อยคำตามระเบียบฯ นี้แล้ว จะเห็นได้ว่า หากเกินสองปี ย่อมสามารถทำเปลี่ยนมือ สละสิทธิ์ หรือทำประการอื่นใดเพื่อให้บุคคลอื่นได้สิทธิในโฉนดเพื่อการเกษตรแทนตนได้

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แล้ว หาก ส.ป.ก.อนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก.แล้ว จะถูกกฎหมายห้ามเปลี่ยนมือ สละสิทธิ์ หรือทำประการอื่นใดเพื่อให้บุคคลอื่นได้สิทธิแทนตน เว้นแต่เป็นการโอนให้คู่สมรสหรือทายาทเท่านั้น เนื่องจากที่ดิน ส.ป.ก. กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของรัฐ จึงถูกห้ามตามกฎหมาย และเมื่อพิจารณาประกอบกับระเบียบฯ ที่ห้ามเปลี่ยนมือ สละสิทธิ์ หรือทำประการอื่นใดเพื่อให้บุคคลอื่นได้สิทธิในโฉนดเพื่อการเกษตรแทนตน ภายในสองปี จะเห็นได้ว่า ขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายมี ซึ่งอาจเกิดปัญหาตามมาในภายหลัง กล่าวคือ เกิดการขายสิทธิในโฉนดเพื่อการเกษตรได้ เนื่องจากนายทุนมีกำลังทรัพย์มากกว่าเกษตรกรทั่วไป จึงอาจเกิดการขายสิทธิ หรือมีการเปลี่ยนมือไปยังบุคคลอื่นได้

3. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

จากงานวิจัยเรื่องปัญหาการออกโฉนดเพื่อการเกษตร ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผู้วิจัยสรุปผลได้ ดังนี้

กรรมสิทธิ์ในที่ดินเริ่มตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นต้นมา โดยมีพ่อขุนรามคำแหงมหาราชปกครองแผ่นดิน โดยให้ราษฎรผู้ที่ถางป่า เพาะปลูกในที่ดินแปลงนั้นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ แต่ในสมัยกรุงสุโขทัย ไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับเอกสารสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยามีการตรากฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จขึ้นในสมัยพระเจ้าอู่ทอง โดยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ได้แก่ บทที่ 35, บทที่ 43 และบทที่ 43 เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการเรื่องที่ดิน โดยกำหนดให้มีการจัดที่ดินซึ่งยังรกร้างเป็นทำเลเปล่าให้ราษฎรเข้าก่อนสร้างให้มีประโยชน์ขึ้น

ต่อมาสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ รัชการที่ 1-2 ยังคงใช้กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยรัชการที่ 3 มีการออกหนังสือสำหรับที่บ้านเพื่อระงับข้อพิพาทการรุกล้ำเขตกัน แต่ยังไม่ใช้โฉนดที่ดินแต่อย่างใด สมัยรัชกาลที่ 4 มีการออกโฉนดตราแดง ซึ่งเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่นา และเพื่อประโยชน์ในการเก็บค่านา จนกระทั่งสมัยรัชการที่ 5 พระองค์ท่านได้ทรงวางรากฐานในการปรับปรุงสิทธิผู้ถือครองที่ดิน ได้มีการออกโฉนดที่ดินฉบับแรกเป็นของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ร.ศ.120 (พ.ศ. 2444) ณ ตำบลบ้านแปง อำเภอพระราชวัง จังหวัดกรุงเก่า (พระนครศรีอยุธยา) เนื้อที่ 89-1-52 ไร่ และได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินหลายฉบับ กล่าวคือ ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ.2451) ซึ่งได้รวบรวมการดำเนินการเรื่องที่ดินแต่ดั้งเดิมหลายฉบับไว้เป็นฉบับเดียว และถือเป็นมูลฐานของกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินต่อมา และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินอีกหลายฉบับ ฉบับสุดท้ายคือพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ซึ่งได้วิวัฒนาการ จนเป็นประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่าง ๆ สืบมาจนถึงปัจจุบัน

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 สามารถออกได้ 2 วิธี กล่าวคือ วิธีแรกเป็นการออกโฉนดทั้งตำบล กล่าวคือ เริ่มต้นจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกประกาศ ผู้ว่าราชการออกประกาศกำหนดพื้นที่ วัน เวลาในการเดินสำรวจ ผู้ครอบครองที่ดินทั้งที่มีเอกสารสิทธิ และไม่มีเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินนำเจ้าพนักงานเดินสำรวจ ออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ครอบครองที่ดิน และวิธีที่สองการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย กล่าวคือ เริ่มต้นจากผู้ครอบครองที่ดินทั้งที่มีเอกสารสิทธิ และไม่มีเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน (ครอบครองก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ) ขอลอกโฉนดที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดินนำเจ้าพนักงานเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ครอบครองที่ดิน ทั้งนี้ ผู้ครอบครองที่ดินสามารถเลือกวิธีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามที่ตัวเองสะดวก

ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น กรรมสิทธิ์คงเป็นของรัฐ เพียงแต่ให้เกษตรกรมีสิทธิในที่ดินตามที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว นั้น โดยมีเอกสารสิทธิควบคุม ที่เรียกว่า หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4-01)” โดยมีเอกสารนั้นให้เกษตรกรได้รับอนุญาตฯ ยึดถือไว้ ต่อมารัฐบาลของนายกเศรษฐา ทวีสิน ได้มีนโยบายปรับปรุง จาก ส.ป.ก. 4-01 เป็นโฉนดเพื่อการเกษตร โดยได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในจังหวัดต่าง ๆ ได้ดำเนินการปรับปรุงต่อไป ซึ่งรายละเอียดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้ออกมานั้น ยังมีปัญหาบางประการที่ควรนำไปสู่การแก้ไขปัญหา เพื่อให้เกิดความชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรมกับเกษตรกร และประเทศ ต่อไป

3.2 ข้อเสนอแนะ

งานวิจัย เรื่อง ปัญหาการออกโฉนดเพื่อการเกษตร ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

3.2.1 ปัญหาความเข้าใจคลาดเคลื่อนระหว่าง “โฉนดที่ดิน” กับ “โฉนดเพื่อการเกษตร” นั้น สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก. จังหวัด) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับเกษตรกรมากที่สุด ควรทำการประชาสัมพันธ์ หรือสร้างความเข้าใจกับเกษตรกรเพื่อสื่อความหมาย รวมถึงเรื่องกรรมสิทธิ์ในโฉนดทั้งสองประเภท เพื่อให้เกษตรกรได้ทราบถึงรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของเกษตรกรและ ส.ป.ก. ต่อไป

3.2.2 กระบวนการในการออกโฉนดเพื่อการเกษตรนั้น ควรเพิ่มเติม กรอบระยะเวลาในการทำงานของสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) กล่าวคือ เมื่อได้รับคำขออนุญาตจากเกษตรกรผู้รับอนุญาตแล้ว ควรเพิ่มเติมว่า “เมื่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) ได้รับคำขออนุญาตจากเกษตรกร แล้ว ให้ ส.ป.ก.จังหวัดออกหนังสือรับรองสิทธิการขออนุญาตเพื่อการเกษตร ให้แก่เกษตรกรไว้เป็นหลักฐานจนกว่าจะมีการออกโฉนดเพื่อการเกษตร และต้องพิจารณาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 180 วันนับแต่วันที่ได้ออกหนังสือรับรอง หากการพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลา อาจขอขยายระยะเวลาในการดำเนินการได้อีก แต่ต้องไม่เกิน 90 วัน”

เมื่อ ส.ป.ก.จังหวัดประกาศผลการพิจารณาว่าเกษตรกรผู้ใดได้รับโฉนดเพื่อการเกษตร ควรให้แก้ไขระยะเวลาให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสคัดค้าน จากเดิม 15 วัน ควรแก้ไข เป็น 30 วัน

3.2.3 กรณีผู้ซื้อสิทธิในที่ดินของ ส.ป.ก. มาจากเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตนั้น ควรมีการกำหนดให้มีการประกาศให้มีการขอรับการจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินจริง ๆ โดยมีการออกประกาศให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินมาลงทะเบียนเพื่อรับการจัดสรรที่ดินใหม่ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมกับเกษตรกรต่อไป

3.2.4 เมื่อออกโฉนดเพื่อการเกษตรแล้ว ห้ามเกษตรกรผู้ได้รับโฉนดเพื่อการเกษตรทำการเปลี่ยนมือ สละสิทธิ์ หรือทำประการอื่นใดเพื่อให้บุคคลอื่นได้สิทธิในโฉนดเพื่อการเกษตรแทนตน ภายในระยะเวลาสองปี ซึ่งเป็นการขัดเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น ควรห้ามเปลี่ยนมือ สละสิทธิ์ หรือทำประการอื่นใดเพื่อให้บุคคลอื่นได้สิทธิในโฉนดเพื่อการเกษตรแทนตนตลอดไป เว้นแต่โอนให้คู่สมรสหรือทายาทเท่านั้น

4. เอกสารอ้างอิง

- กรมที่ดิน. (2567). *ความเป็นมาของการออกโฉนดที่ดิน*. <https://www.dol.go.th/Pages/ความเป็นมาของการความเป็นมาของ.aspx>
- จักรกฤษณ์ แก้วหอมคำ. (2554). *ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตหวงห้ามตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14*. [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- ตุลญา โจรนังคำ แก้วสุภาสวัสดิ์. (2565). *หลักกฎหมายที่ดิน* (พิมพ์ครั้งที่ 5). วิญญูชน.
- มานัส ฉั่วสวัสดิ์. (ม.ป.ป.). *การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน. กรมที่ดิน*.
- วิษณุธรรมนาถ สุวรรณโกตา. (2556). *ปัญหาและอุปสรรคของการออกโฉนดที่ดินในจังหวัดภูเก็ต*. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.
- สุระสิทธิ์ พันธุ์อุดม. (2562). *การออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1)*. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.