

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัย เรื่องปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม: กรณีศึกษาจังหวัดนครราชสีมา ผู้ศึกษาได้ใช้แนวความคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
3. แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
4. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
5. กรอบคิดในการศึกษา

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน

สำหรับโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ มีความเป็นมา คือในการจัดเตรียมแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 เมื่อ พ.ศ.2523 ได้มีการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการระหว่างรัฐบาลไทยและธนาคารโลกถึงความสำคัญของความมั่นคงในการถือครองที่ดินเพื่อพัฒนาการเกษตร และต่อมาในปี พ.ศ.2524 คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้แจ้งยืนยันไปยังธนาคารโลก ถึงความสำคัญของโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศและขอให้ธนาคารโลกพิจารณาให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนโครงการ ต่อมาได้มีการปรึกษาหารือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐบาลไทยและธนาคารโลก จึงได้ส่งคณะของเจ้าหน้าที่รัฐบาลไทยและธนาคารโลก ธนาคารโลกจึงได้ส่งคณะเจ้าหน้าที่วิเคราะห์โครงการร่วมกับประเทศออสเตรเลียได้ส่งเจ้าหน้าที่ระดับสูงด้านการรังวัดทำแผนที่ของรัฐบาลออสเตรเลียมาวิเคราะห์โครงการฯ ดังกล่าวของกรมที่ดิน

ระหว่างปี พ.ศ.2526 เจ้าหน้าที่ธนาคารโลก ผู้แทนของรัฐบาลไทย และผู้แทนรัฐบาลออสเตรเลีย (AIDAB) ได้ร่วมปรึกษาหารือกัน ปรากฏว่า AIDAB ได้ให้ความช่วยเหลือในการจัดเตรียมโครงการฯ โดยส่งคณะที่ปรึกษา 4 คน จากสถาบันวิจัยแห่งมหาวิทยาลัยนิวเซาท์เวลส์ มาศึกษารายละเอียดของโครงการ

โดยวัตถุประสงค์หลักของโครงการเร่งรัดขออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ภายใน 20 ปี การจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักได้ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงเทคนิคการทำระวางแผนที่ ทำในเขต

เมืองและชนบทด้วยประการหนึ่งและเมื่อมีการออกโฉนดที่ดินได้ทั่วประเทศแล้ว ก็จำเป็นจะต้องปรับปรุงเพิ่มเติมประสิทธิภาพการบริหารงานของกรมที่ดินในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกัน เช่น ปรับปรุงสำนักงานที่ดินอำเภอ ให้เป็นสำนักงานที่ดินสาขาที่สามารถจดทะเบียนได้ เช่น สำนักงานที่ดินจังหวัด วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งซึ่งมีความสำคัญเช่นกัน คือ การเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินให้มีขีดความสามารถด้านการประเมินราคาให้พัฒนาไปอย่างมีประสิทธิภาพ

- เพื่อเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี โดยเฉพาะที่ดินที่ประชาชนครอบครองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิถือไว้ ซึ่งจะเป็นหลักฐานที่มีความมั่นคงสำหรับสถาบันทางการเงินกู้แก่เจ้าของที่ดิน อันจะนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตและรายได้ของประชาชน อีกทั้งเป็นการลดข้อพิพาทหรือขัดแย้งระหว่างประชาชนด้วยกันเองและระหว่างประชาชนกับรัฐ

- เพื่อเร่งรัดจัดทำและปรับปรุงระวางแผนที่ของกรมที่ดินให้เป็นระบบเดียวกัน ระบบแผนที่แห่งชาติ (ระบบ Universal Transverse Mercator – UTM) โดยการใช้เทคนิคสมัยใหม่มาใช้ในการดำเนินงานเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำแผนที่ การออกโฉนดที่ดิน และบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้

- เพื่อปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานที่ดินในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยการกระจายอำนาจการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ จากสำนักงานที่ดินจังหวัดไปยังสำนักงานที่ดินสาขาซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้รับความสะดวกยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องเสียเวลาและเงินทองมากมาย

- เพื่อพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพ สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินให้สามารถประเมินราคาทรัพย์สินได้อย่างสมบูรณ์ ถูกต้องและเชื่อถือได้ เป็นระบบมาตรฐานสากล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเก็บค่าธรรมเนียมและภาษีที่ดิน

- เพื่อพัฒนาและปรับปรุงองค์กรกรมที่ดินให้สามารถรับการประเมินงานที่เพิ่มขึ้น และสำหรับพัฒนาต่อไปในอนาคต

สำหรับเป้าหมาย การออกโฉนดที่ดินของเอกชนทั่วประเทศประมาณ 13 ล้านแปลง เนื้อที่ประมาณ 78.4 ล้านไร่ให้แล้วเสร็จภายในเวลา 20 ปี โดยมีการจัดทำและปรับปรุงระวางแผนที่ที่ออกโฉนดที่ดินระบบศูนย์กิโลเมตรให้เป็นระบบ UTM ในเขตชนบท มาตรฐาน 1: 4000 ประมาณ 80,000 ระวางให้แล้วเสร็จภายในเวลา 20 ปี และ ในเขตชุมชนและกรุงเทพมหานคร มาตรฐาน 1: 1000 หรือใหญ่กว่า ประมาณ 7,000 ระวางให้แล้วเสร็จภายในเวลา 10 ปี

มีกระจายอำนาจการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมระดับจังหวัด ไปสู่ระดับอำเภอมากขึ้น โดยการเปิดสำนักงานที่ดินสาขาตามเกณฑ์ที่เหมาะสมประมาณ 300 แห่ง และพัฒนาสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

ในช่วงระยะเวลาดำเนินการ คือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 -2547 ซึ่งรัฐบาลได้เห็นชอบกับโครงการพัฒนาที่ดิน และเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ระยะเวลา 20 ปี โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2547 อนุมัติให้กรมที่ดินดำเนินการโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี แบ่งออกเป็น 4 ระยะ ๆ ละ 5 ปีดังนี้

ระยะที่ 1 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 – 2532)

ระยะที่ 2 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2533 – 2537)

ระยะที่ 3 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 – 2542)

ระยะที่ 4 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 – 2547)

คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้กรมที่ดินปรับระยะเวลาดำเนินการ ระยะที่ 1 ออกไปอีก 1 ปี 6 เดือน (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 – 2532 ระยะที่ 2 ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 – 2537 ระยะที่ 3 ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 -2544 และระยะที่ 4 ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 -2547)

การพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาอนุมัติโครงการพัฒนาที่ดินฯ ระยะที่ 4 (พ.ศ. 2545 – 2547) ซึ่งเป็นช่วงที่ 3 ปีสุดท้ายของโครงการฯ 20 ปี สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ นร. 0205/1386 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2544 ส่งเรื่องโครงการพัฒนากรรมที่ดินฯ ระยะที่ 4 (พ.ศ. 2545 – 2547) คือ เนื่องจากได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีคนใหม่เป็น พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร หากกรมที่ดินประสงค์จะให้เลขาธิการ คณะรัฐมนตรีดำเนินการต่อไป ขอให้กรมที่ดินแจ้งยืนยันและเสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้าบริหารราชการแผ่นดิน หลังจากแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว

กรมที่ดินได้เสนอเรื่องโครงการพัฒนาที่ดินฯ ระยะที่ 4 (พ.ศ. 2545 – 2547) ไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตามบันทึกด่วนที่สุด ที่ มท 0732/06459 ลงวันที่ 12 มีนาคม 2544 และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สั่งการว่า “ให้ชะลอโครงการนี้ออกไปก่อน โดยขอให้กรมที่ดินออกโฉนด ให้กับประชาชนส่วนที่เหลือเท่าที่งบประมาณปกติจะพียงมี แม้เวลาดำเนินการจะต้องล่วงเลย พ.ศ. 2547 ก็ตาม”

กรมที่ดินได้บันทึกด่วนที่สุด มท 0732/120 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2544 เสนอโครงการพัฒนากรรมที่ดินฯ ระยะที่ 4 (พ.ศ. 2545 – 2549) เรียนปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อโปรดพิจารณา นำเรียน ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ลงนามเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ ให้กรมที่ดินทบทวนโครงการฯ อีกครั้งหนึ่ง ก่อนเสนอ

รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยพิจารณา โดยต้องแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นและประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน และนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไว้จะต้องเร่งรัดการออกโฉนดตามเป้าหมายประจำปีที่ผ่านมา และต้องมีการลดรายการงานที่ไม่จำเป็นเร่งด่วนลงให้มากที่สุด ตามบันทึกสำนักนโยบายและแผน สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0214.6/1750 ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2544

กรมที่ดินพิจารณาเห็นว่า การเร่งรัดออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ เป็นเรื่องที่จำเป็นและประชาชนได้รับประโยชน์ เนื่องจากที่ดินเป็นต้นทุนการผลิตที่ก่อให้เกิดรายได้ และช่วยลดความยากจนของเกษตรกรได้ทางหนึ่ง ซึ่งจะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม ประกอบการออกโฉนดที่ดิน เป็นภารกิจหลักสำคัญตามอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้นจึงเห็นควรเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโครงการฯ ในกรณีที่ไม่มีการกู้เงิน ขณะนี้อยู่ระหว่างเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโครงการฯ และค่าใช้จ่าย

สำหรับวิธีดำเนินการ กรมที่ดินได้คัดเลือกวิธีการที่เหมาะสมในการพัฒนาและปรับปรุงด้านการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยที่สุด ซึ่งจะย่นระยะเวลาการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศตามวิธีการเดิมจาก 100 – 200 ปี เหลือ 20 ปี ตลอดโครงการ 20 ปี เริ่มตั้งแต่ปี 2528 – 2547 โดยจะเริ่มดำเนินการดังนี้

- บินถ่ายภาพทางอากาศ
- จัดตั้งโครงข่ายหมุดหลักแผนที่เพื่อใช้ในการออกโฉนดที่ดินให้เป็นระบบเดียวกัน (UTM)
- จัดสร้างระวางแผนที่ออกโฉนดที่ดิน (Cadastral Map) ให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศโดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้าช่วยในการวางโครงหลักฐานแผนที่และการจำลองรูปแผนที่
- จัดสร้างหมุดหลักฐานแผนที่และวางโครงหมุดหลักฐานแผนที่
- เปลี่ยนระวางแผนที่ออกโฉนดที่ดินทั้งหมด ให้เป็นระวางแผนที่ออกโฉนดที่ดินระบบเดียวกัน (UTM)
- เปลี่ยน น.ส.3 ก เป็นโฉนดที่ดินในพื้นที่นาโดยไม่ต้องทำการรังวัดใหม่

พื้นที่ดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ในรอบ 17 ปี (พ.ศ.2528-2544) เป็นพื้นที่จังหวัดที่กำหนดไว้ในแผนการดำเนินงาน ดังนี้

ภาคเหนือ 16 จังหวัด : จังหวัดกำแพงเพชร เชียงใหม่ เชียงราย ตาก น่าน นครสวรรค์ แพร่ พะเยา พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน สุโขทัยและอุดรดิตถ์

ภาคกลาง 11 จังหวัด : จังหวัดกาญจนบุรี ชัยนาท นครปฐม นครนายก พระนครศรีอยุธยา ราชบุรี ลพบุรี สระบุรี สิงห์บุรี สุพรรณบุรี และอุทัยธานี

ภาคตะวันออก 7 จังหวัด : จังหวัดจันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ตราด ปราจีนบุรี ระยอง และสระแก้ว

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ : จังหวัดกาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ บุรีรัมย์ มุกดาหาร มหาสารคาม นครพนม นครราชสีมา สกลนคร สุรินทร์ ศรีสะเกษ เลย ยโสธร ร้อยเอ็ด หนองคาย หนองบัวลำภู อุรธานี อุบลราชธานี และอำนาจเจริญ

ภาคใต้ 14 จังหวัด : จังหวัดกระบี่ ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พังงา พัทลุง ยะลา ระนอง สงขลา สตูล และสุราษฎร์ธานี

จากการดำเนินการดังกล่าว ก่อให้เกิดผลประโยชน์ ดังนี้

1. ด้านความมั่นคงทางการเมือง

1.1 การที่ประชาชนมีสิทธิในที่ดินและได้รับโฉนดที่ดินเป็นหลักประกันทำให้เกิดความมั่นคงในการถือครองที่ดิน

1.2 เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง ลดข้อพิพาทโต้แย้งที่ดิน

1.3 ก่อให้เกิดความรัก ความหวงแหนกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเองรวมไปถึงการปกป้องรักษาที่ดินของประเทศชาติด้วย

2. ด้านเศรษฐกิจและสังคม

2.1 ประชาชนสามารถนำเอาโฉนดที่ดินไปใช้ในการลงทุน ทำให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มมากขึ้น และประชาชนอยู่ดีมีงานทำ ก่อให้เกิดความสุข

2.2 การที่กรมที่ดินได้ปรับปรุงการบริหารราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะสามารถให้บริการแก่ประชาชนให้มากขึ้น ประชาชนจะได้รับความสะดวกในการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ ในสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ซึ่งที่ดินของตนขึ้นอยู่โดยไม่ต้องเดินทางเข้าจังหวัด ทำให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางลงได้มาก

2.3 การปรับปรุงการทำแผนที่ในเมือง จะทำให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งแก่การจัดทำทะเบียนภาษีทรัพย์สิน และการประเมินราคาทรัพย์สิน ซึ่งจะช่วยในการประเมินราคาทรัพย์สินเป็นไปด้วยความยุติธรรม ราคาประเมินใกล้เคียงกับความเป็นจริง เป็นประโยชน์ทั้งแก่รัฐและราษฎรในการเวนคืนที่ดินให้ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรมและสะดวกรวดเร็วขึ้น และรัฐบาลได้ราคากลางในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ ค่าธรรมเนียมและภาษีต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินเพิ่มมากยิ่งขึ้น

2.4 การมีหลักฐานแผนที่ที่ถูกต้องสมบูรณ์แบบ จะเป็นการช่วยให้มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ดียิ่งขึ้น ขจัดความซับซ้อนในการรังวัดที่ดินของส่วนราชการต่าง ๆ ทำให้เกิดการประหยัดและส่วนราชการเหล่านี้จะได้รับประโยชน์จากกรมที่ดิน ในการรังวัดที่ดินเพื่อการต่าง ๆ เช่น การทำถนนหลวง การชลประทาน การจัดรูปที่ดิน และการปฏิบัติที่ดินเพื่อการเกษตร เป็นต้น การที่ประชาชนได้มีโฉนดที่ดินเป็นของตนเองทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีความยินดีที่จะพัฒนาผืนดินของตนเองให้มีความอุดมสมบูรณ์และสามารถให้ผลผลิตสูงขึ้นได้ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อตนเองและประเทศชาติในที่สุด (กรมที่ดิน, 2544)

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

2.2.1 มาตรา 1 กฎหมายประมวลที่ดิน

คำนิยาม เกี่ยวกับที่ดิน คือ

ที่ดิน หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้ความหมายรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

สิทธิในที่ดิน หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้ความหมายรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

ใบจอง หมายความว่า หนังสือการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หมายความว่า หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว

ใบได้สวน หมายความว่า หนังสือแสดงการสืบสวน เพื่อออกโฉนดที่ดินและให้ความหมายรวมถึงใบนำด้วย

โฉนดที่ดิน หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว

การรังวัด หมายความว่า การรังวัดปักเขต และทำเขตจดหรือคำนวณการรังวัดเพื่อทราบที่ตั้ง แนวที่ดิน หรือทราบที่ตั้งและเนื้อที่ของที่ดิน

2.1.2 มาตรา 5 การแจ้งการครอบครองที่ดิน

1. การแจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้

บังคับ โดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 80 วัน นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (รัฐมนตรีได้ออกประกาศเรื่องการแจ้งการครอบครองที่ดิน ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2497)

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งมีหนังสือแจ้งการครอบครองที่ดินไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจที่ดินดังกล่าวตามประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นเฉพาะราย(ความในวรรคสองของมาตรา 5 นี้ยกเลิกโดยข้อ 1 แห่ง ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 พ.ศ.2515)

การแจ้งครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดพื้นที่ และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา 58 วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิที่ดิน และมีอาจแจ้งครอบครองตามมาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 หรือผู้ซึ่งรอคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา 27 ที่ว่า แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันมาจนถึงวันทำการสำรวจจริงวัด หรือ พิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้นให้แจ้งการครอบครองที่ดินแก่เจ้าพนักงานที่ดิน ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัดตามวันและเวลาที่เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนดให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองจะทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าว

2.1.3 มาตรา 58 การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

1) การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยวิธีการเดินสำรวจ

มาตรา 58 เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการใช้ประโยชน์ในจังหวัดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนด จังหวัดจะสำรวจจริงวัดแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการใดจำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด กำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจในท้องที่นั้น ๆ โดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงาน ที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน แห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจ ไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีการประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา 58 วรรคสองหรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ มอบหมาย เพื่อทำการสำรวจรังวัดแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตน ตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับมอบหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เพื่อออกหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจ แต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับมอบหมายในการพิสูจน์สอบสวนการทำ ประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวล กฎหมายอาญามาตรา 58 เมื่อได้สำรวจรังวัด ทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ใน ที่ดินตามมาตรา 58 แล้วทำให้เจ้าพนักงานที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีให้แก่บุคคลที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินบุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดิน อาจออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองของการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่อาจอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตาม วรรคหนึ่งให้ได้อีกคือ

(1) ผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจองเหียบย่ำรับรองทำ ประโยชน์โฉนดที่ดินตราจอง ตราจองที่ตราไว้ว่าได้ทำประโยชน์แล้ว หรือเป็นผู้มีสิทธิตาม กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(2) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตร

(3) ผู้ครอบครองที่ดินและประโยชน์ในที่ดินภายหลังที่ว่าประมวลกฎหมายนี้ บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหียบย่ำหรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการ ที่ดิน เพื่อครองชีพเพื่อประโยชน์ตามมาตรา 14 ผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน ตามวรรค สอง (14) ให้หมายความถึงผู้ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (2) และ (3) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการ ใช้ประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด (ระเบียบคณะกรรมการจัด ที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 12 พ.ศ. 2532)

สาราช นิตเขต (2541) ได้สรุปขั้นตอนและวิธีการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน ดังนี้

1. เมื่อจะมีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ในจังหวัดในปีใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา จังหวัดที่จะเดินสำรวจรังวัดทำแผนที่สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ไม่รวมท้องที่ราชการให้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร
2. เมื่อได้มีประกาศรัฐมนตรีแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้น ก่อนวันเริ่มต้นเดินสำรวจไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยจะปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่นั้น ๆ สำหรับการกำหนดพื้นที่ที่จะเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดพื้นที่ที่จะทำการเดินสำรวจระดับจังหวัดด้วย
3. เมื่อมีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ในขณะเดียวกันนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่จะประกาศให้เจ้าของที่ดินผู้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินไปแจ้งความประสงค์จะใช้สิทธิในที่ดินภายใน 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศ
4. เมื่อมีประกาศของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่แล้ว เจ้าของที่ดินต้องไปแจ้งความประสงค์ จะใช้สิทธิในที่ดินต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ คือบุคคลดังต่อไปนี้
 - 4.1 ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497) โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินอยู่ก่อน และมีเคยได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อมาจนถึงวันที่จะเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน
 - 4.2 ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งเคยยื่นคำร้อง ขอผ่อนผันการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ใช้บังคับ (ยื่นก่อนวันที่ 4 มีนาคม 2515) และผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้มีคำสั่งผ่อนผัน แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อมาจนถึงวันที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน
 - 4.3 ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดิน ต่อเนื่องจากบุคคลตามข้อ 4.1 และ 4.2
5. ถ้าเจ้าของที่ดินไม่ได้แจ้งความประสงค์จะใช้สิทธิในที่ดิน ต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในกำหนดเวลา 30 วัน ตามข้อ 4 แต่ประสงค์จะใช้สิทธิใน

ที่ดินนั้นอยู่ ก็จะต้องไปนำหรือส่งตัวแทนไปนำพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจรังวัด โฉนดที่ดินตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดนัดหมาย

6. เจ้าของที่ดินไม่ต้องไปแจ้งความประสงค์ จะได้สิทธิในที่ดินต่อนายอำเภอหรือ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอท้องที่ แต่จะต้องไปนำหรือส่งตัวแทนไปนำพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินตามวันและเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนดนัดหมายคือ บุคคลดังต่อไปนี้

6.1 ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) มีใบจอง (น.ส.3) ใบหยียบบ้ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส. แบบหมายเลข 3 ซึ่งได้แจ้งการครอบครองแล้ว) โฉนดตาราง ตราจองที่ว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

6.2 ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่อง มาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง

6.3 ผู้ซึ่งครอบครองที่ดิน และทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีใบจอง ใบหยียบบ้ำ หรือไม่ว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

7. ก่อนเริ่มวันเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการ

7.1 กำหนดนัดหมายวันเริ่มต้นพื้นที่ และจุดเริ่มต้นในการเดินออกสำรวจเป็นรายตำบล

7.2 จัดเตรียมหลักฐานสำหรับที่ดิน

7.3 ให้เจ้าของที่ดินไปนำ หรือตั้งตัวแทนไปนำพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจที่ดินของตน

7.4 ให้ผู้ปกครองท้องที่และเจ้าของที่ดินข้างเคียงไปร่วมเป็นพยาน

7.5ชี้แจงวิธีการปฏิบัติงานและข้อข้องใจ

8. เมื่อถึงวันและเวลาเดินทางสำรวจตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดนัดหมาย เจ้าของที่ดินตามข้อ 4 5 และ 6 ดังกล่าวข้างต้น จะต้องไปนำหรือตั้งตัวแทนไปนำเจ้าหน้าที่พนักงานที่ดินออกสำรวจออกโฉนดที่ดินตามกฎหมาย และระเบียบวิธีการของทางราชการ โดยเจ้าของที่ดินไม่ต้องยื่นคำขอและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรังวัด

9. ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินพนักงานเจ้าหน้าที่ จะออกไปปฏิบัติงานในที่เป็นรายตำบลโดยเดินสำรวจ ปักหลักของรังวัดแผนที่เก็บรายละเอียด สอบสวนสิทธิสร้างใบได้สวน เขียนโฉนดที่ดินประกาศแจกโฉนดที่ดิน เมื่อครบกำหนด 30 วันนับแต่วันปิดประกาศแจกโฉนดที่ดิน ไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดได้แย้งคัดค้าน เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่จังหวัด

10. เมื่อสร้างโฉนดที่ดินเสร็จแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะจัดทำรายชื่อเจ้าของที่ดินส่งให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าเจ้าของที่ดินให้ไปปรับโฉนดที่ดินตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด

11. การรับโฉนดที่ดิน เจ้าของที่ดินไปปรับด้วยตนเอง หรือมีหนังสือมอบอำนาจให้ผู้ไปปรับแทนก็ได้พร้อมกับให้นำต้นฉบับหลักฐานเดิม สำหรับที่ดินซึ่งยังไม่ได้มอบ เมื่อตอนเดินนำสำรวจบัตรประจำตัวและเอกสารที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) ไปด้วย (สาริจ นิลเขต, 2541)

สำนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี (2543) ได้สรุปหลักเกณฑ์การพิจารณาออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ ส.ป.ก. ดังนี้

1. การครอบครองทำประโยชน์อย่างไร ที่จะสามารถนำรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ ส.ป.ก. จะต้องมียอดประกอบดังนี้

1.1 ผู้ครอบครองทำประโยชน์มีสิทธิในที่ดิน (หลักฐาน) ดังว่า ส.ป.ก. ตัวอย่างเช่น

1) ผู้ครอบครองทำประโยชน์มีใบจองออกมาก่อน ค.ร.ม. กำหนดเป็นเขตป่าไม้ถาวร ซึ่งต่อมา ค.ร.ม. จำแนกออกให้ราษฎรทำกินโดยกำหนดเป็นพื้นที่ ส.ป.ก.

2) ผู้ครอบครองทำประโยชน์มี ส.ค.1 มีรายละเอียดก่อสร้างมาตั้งแต่ พ.ศ. 2480 ก่อนที่จะมี พ.ร.บ. พ.ศ.2482 กำหนดพื้นที่เป็นป่าคุ้มครองซึ่งต่อมา ค.ร.ม. จำแนกออกให้ราษฎรทำกินโดยกำหนดเป็นพื้นที่ ส.ป.ก.

2. การดำเนินการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ ส.ป.ก. (ปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและ ส.ป.ก. พ.ศ.2541)

2.1 โดยการดำเนินการสำรวจออกโฉนดที่ดิน ได้เฉพาะกรณีเป็นพื้นที่นอกเขตดำเนินการ (ข้อตกลง) และเป็นพื้นที่หมดสภาพป่าไม้ (มาตรา 58 ป.ที่ดิน)

2.2 โดยการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ได้ทั้งพื้นที่นอกเขตดำเนินการและพื้นที่ในเขตดำเนินการตามข้อตกลงฯ (กรณีพื้นที่ยังมีสภาพป่าไม้อยู่ จะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาตรวจสอบตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 ด้วย)

3. สภาพป่าไม้ในพื้นที่ ส.ป.ก. หมดสภาพเมื่อไหร่?

3.1 ป่าที่กำหนดโดยฝ่ายบริหาร (มติ ค.ร.ม.) ย่อมหมดสภาพเมื่อ ค.ร.ม. มีมติจำแนกออกให้ราษฎร

3.2 ป่าไม้ที่กำหนดโดยบทบัญญัติของกฎหมาย (พ.ร.บ. หรือกฎกระทรวง) ย่อมหมดสภาพเมื่อ ค.ร.ม. มีมติจำแนกให้ราษฎรทำกิน มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขต ส.ป.ก. และมีแผนดำเนินการของ คปท. แล้ว (ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา)

4. พื้นที่ ส.ป.ก. เพิ่งจะมีพระราชกฤษฎีกาประกาศเมื่อ พ.ศ.2530 จะใช้ใบจองหรือ ส.ค.1 หรือ น.ส.3 หรื น.ส. 3 ก. มาเป็นหลักฐานในการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่อย่างไร

4.1 ถ้าหลักฐานดังกล่าวดีกว่าพื้นที่ (เดิม) ที่ส่งมอบให้ ส.ป.ก. เช่นเดิมเป็นพื้นที่ตาม พ.ร.บ.ป่าคุ้มครอง พ.ศ.2492 ถ้าหลักฐาน ส.ค.1 ได้มาก่อนการหวงห้ามเป็นป่าไม้ (เช่นก่อสร้างมาตั้งแต่ พ.ศ.2480)

4.2 ได้ตามเนื้อที่ครอบครองทำประโยชน์ ตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (กรณียังไม่หมดสภาพป่าไม้ต้องตรวจสอบพิจารณาตามกฎหมาย ฉบับที่ 43 ด้วย)

5. พื้นที่ป่าไม้แบ่งประเภทจากการกำหนดได้ 2 ประเภท

5.1 กำหนดโดยมติ ค.ร.ม. เพื่อจำแนกให้ราษฎรทำกิน โดยมติ ค.ร.ม.จะเป็นการเพิกถอนป่าไม้

5.2 กำหนดโดยบทบัญญัติของกฎหมาย (เช่น พ.ร.บ. หรือ กฎกระทรวง) หรือจำแนกออกให้ราษฎรทำกินโดยมติ ค.ร.ม. และมี พ.ร.บ. ประกาศเป็นพื้นที่ ส.ป.ก. และ ส.ป.ก. มีแผนดำเนินการแล้วจึงเป็นการเพิกถอนป่าไม้ (สำนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี, 2543)

2) การออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

สำหรับการออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ในท้องที่ใดที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตามบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวให้ได้ คือ

1) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1จ) หรือผู้ซึ่งมีหลักฐานใบจองมาก่อนวันที่ทางราชการจะได้มีการกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2) ผู้ซึ่งได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (หนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาค่วนที่สุด ที่ นร. 0601/209 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2537 เรื่องหารือเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ค่วนมากที่ มท 0625/ว 11610 ลงวันที่ 27 เมษายน 2537

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/1230 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2535 แจ้งความคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินดังนี้

“.....มาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 กำหนดให้รัฐมนตรีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำ

ประโยชน์เพื่อออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยท้องที่ที่ประกาศดังกล่าว ต้องไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร เมื่อได้มีการประกาศข้างต้นแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัด ซึ่งผู้มีหลักฐานสำหรับที่ดินหรือผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินหรือตัวแทน จะต้องมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวัน และเวลาที่เจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย จึงเห็นว่าบทบัญญัติข้างต้นมิได้กำหนดห้ามมิให้เดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจเข้าไปเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ เดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้แล้ว มีปัญหาว่าจะสามารถออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินให้บังคับ โดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้หรือไม่ ซึ่ง ส.ป.ก. ไม่เห็นด้วยกับกรมที่ดิน โดยให้ความเห็นว่า ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในกรณีดังกล่าว ได้สละสิทธิในการครอบครองที่ดินแล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่ง ส.ป.ก. มีอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้นได้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์กรณีนี้ไม่ได้ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 7) เห็นว่าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินให้บังคับ ซึ่งมีได้แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และไม่ได้รับผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น วรรคสองของบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดินและรัฐมีอำนาจจัดที่ดินนั้นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แม้แต่มาตรา 5 วรรคสองนี้ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2515 ขึ้นแทนเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์เหล่านี้ แจ้งความจะได้สิทธิในที่ดินต่อไป ดังนั้นหากผู้ครอบครองและทำประโยชน์เหล่านั้นแจ้งความจะได้สิทธิในที่ดินโดยแจ้งการครอบครองภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ หรือมานำหรือส่งตัวแทนมานำเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดชี้เขตที่ดินของตนเองในเวลามีการเดินสำรวจรังวัด ก็ถือว่าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อไป ดังนั้นหากผู้ครอบครองและทำประโยชน์ดังกล่าวได้แจ้งความประสงค์ จะได้สิทธิในที่ดินก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ถือว่ามิสละสิทธิออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 แต่ถ้าไม่ได้แจ้งความประสงค์ในสิทธิในที่ดินไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และต่อมาที่ดินนั้นจะถูกกำหนด

เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 25 แห่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ผู้นั้นก็ไม่มีสิทธิมานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัด เพราะถือว่าไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้น ส.ป.ก.จึงมีอำนาจหน้าที่นำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

โดยสรุป ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ราษฎร ที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดย ไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ทั้งนี้ได้แจ้งความประสงค์จะใช้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรีแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ฯลฯ ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมไม่ได้.....”

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ค่วนที่สด นร 0601/209 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2537 แจ้งความเห็นแก่คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

“.....ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/1230 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2535 แจ้งความเห็นแก่คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

“.....มาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 กำหนดให้รัฐมนตรีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยท้องที่ที่ประกาศดังกล่าว ต้องไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร เมื่อได้มีการประกาศข้างต้นแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัด ซึ่งผู้มีหลักฐานสำหรับที่ดินหรือผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินหรือตัวแทน จะต้องมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวัน และเวลาที่เจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย จึงเห็นว่าบทบัญญัติข้างต้นมิได้กำหนดห้ามมิให้เดิน สำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจเข้าไปเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ เดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้แล้ว มีปัญหาว่าจะสามารถออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ครอบครองและทำ

ประโยชน์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินให้บังคับ โดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้หรือไม่ ซึ่ง ส.ป.ก. ไม่เห็นด้วยกับกรมที่ดิน โดยให้ความเห็นว่า ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในกรณีดังกล่าว ได้สละสิทธิในการครอบครองที่ดินแล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่ง ส.ป.ก. มีอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้นได้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์กรณีนี้ไม่ได้ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 7) เห็นว่าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินให้บังคับ ซึ่งมีได้แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และไม่ได้รื้อถอนพ้นจากผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น วรรคสองของบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดินและรัฐมีอำนาจจัดที่ดินนั้นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แม้แต่มาตรา 5 วรรคสองนี้ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2518 และกำหนดมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2515 ขึ้นแทนเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์เหล่านี้ แจ้งความจะได้สิทธิในที่ดินต่อไป ดังนั้นหากผู้ครอบครองและทำประโยชน์เหล่านั้นแจ้งความจะได้สิทธิในที่ดินโดยแจ้งการครอบครองภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ หรือมานำหรือส่งตัวแทนมานำเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดชี้เขตที่ดินของตนเองในเวลามีการเดินสำรวจรังวัด ก็ถือว่าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อไป ดังนั้นหากผู้ครอบครองและทำประโยชน์ดังกล่าวได้แจ้งความประสงค์ จะได้สิทธิในที่ดินก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ถือว่ามิสิทธิขอออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 แต่ถ้าไม่ได้แจ้งความประสงค์ในสิทธิในที่ดินไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และต่อมาที่ดินนั้นจะถูกกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ผู้นั้นก็ไม่มีสิทธิมานำหรือส่งตัวแทนนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัด เพราะถือว่าไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้น ส.ป.ก.จึงมีอำนาจหน้าที่นำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

โดยสรุป ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎร ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในเขตดังกล่าวได้ แต่จะออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินให้บังคับโดย ไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ทั้งมิได้แจ้งความประสงค์จะ

ใช้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรีแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ฯลฯ ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมไม่ได้.....”

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ค่วนที่สุด นร 0601/209 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2537 แจ้งความเห็นแก่คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

“.....ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่มิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2) เห็นว่า เขตปฏิรูปที่ดิน หมายถึง เขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งอาจเป็นเขตที่ ส.ป.ก.เข้าไปดำเนินการและเป็นเขตที่ ส.ป.ก.ยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการด้วย ดังนั้น เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ แล้วและในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2479 หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในบันทึกเรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน.....”

การได้มาซึ่งที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นั้นแบ่งการได้มาเป็น 2 ประเภทคือ

1) ที่ดินของเอกชน ซึ่ง ส.ป.ก. ได้มาโดยวิธีการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากผู้ที่มีที่ดินเกินสิทธิตามมาตรา 29 แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.2541 สรุปได้ว่าการออกเอกสารสิทธิที่ดินตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกรมที่ดิน จะส่งแผนดำเนินการให้ ส.ป.ก. ทราบล่วงหน้า แล้ว ส.ป.ก. จะแจ้งแผนดังกล่าวให้ ส.ป.ก. ท้องที่ทราบ ให้เจ้าหน้าที่ที่ดินจังหวัดประสานงานกับปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อร่วมกันตรวจสอบและถ่ายทอดแนวเขตปฏิรูปที่ดินและพื้นที่ดำเนินการลงแผนที่ภูมิประเทศ 1: 50000 และกรมที่ดิน

2) ที่ดินของรัฐซึ่งเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามมาตรา 26 แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 8 แห่ง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดิน 2532 อันได้แก่ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ดินสาธารณะของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่ารวมทั้งที่ดินป่าสงวนที่กรมป่าไม้มอบให้ (สารوخ นิลเขต, 2541)

กรณีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2537) ได้ให้ความเห็นพอสรุปได้ว่า ในพื้นที่ที่ประกาศในเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ในพื้นที่ดังกล่าวราษฎรจะนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินซึ่งไม่มีหลักฐานการแจ้งครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) โดยที่ไม่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้ โดยสรุปคือ ที่ดินซึ่งไม่มีหลักฐานในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ได้แจ้ง ส.ค.1 ไม่ได้แจ้งความประสงค์ในสิทธิในที่ดิน มาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ถึงแม้ว่าราษฎรจะครอบครองที่ดินดังกล่าวมาก่อน ประมวลกฎหมายที่ดินก็ไม่สามารถที่จะออกโฉนดให้แก่ราษฎรที่ครอบครองที่ดินดังกล่าวได้

3) การออกโฉนดที่ดินโดยการเปลี่ยน น.ส.3 ก. เป็นโฉนดที่ดิน

มาตรา 58 ตรี เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรให้มีการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดิน ที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งจะระวางรูปถ่ายทางอากาศให้ท้องที่ใดให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดท้องที่นั้น และวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ทราบล่วงหน้า ไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

การทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้มีหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาปรับแก้ หลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศโดยไม่ต้องทำการสำรวจรังวัด และวันเริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อถึงวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ตามประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใดๆ ที่ต้องการรังวัดสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในท้องที่ดังกล่าว เว้นแต่กรณีเป็นเจ้าพนักงานที่ดินจะอนุญาตเฉพาะรายได้ ทั้งนี้ตามระเบียบคณะกรรมการกำหนด (ระเบียบคณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ.2529)

การออกโฉนดที่ดินตามมาตรานี้ ให้ออกแก่ผู้มีชื่อ ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิให้หนังสือรับรองการทำประโยชน์

2.1.4 การออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะราย

1. กรณีหลักฐานที่ดิน

มาตรา 59 ในกรณีผู้ที่มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ไม่ว่าจะได้มีการประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะประมวลกฎหมายนี้ กำหนด (กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 ฉบับที่ 43)

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้มีหลักฐานแจ้งการครอบครองด้วย

2. กรณีไม่มีหลักฐานที่ดินแต่ครอบครอง และทำประโยชน์ก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน

ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ไม่ได้รวมถึงผู้ซึ่งไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการประมวลกฎหมายนี้ กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด(ระเบียบคณะกรรมการแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ.2532)

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ความหมายรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำหรับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 คือประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพทางการเกษตร ที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางการเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุง จึงทำให้อัตราการผลิตผลทางการเกษตรอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากผลกระทบการเช่าที่ดิน และการจำหน่ายผลิตผลตลอดมาซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง

และการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยเกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินทำกินและให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลการเกษตรกรรมเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ “เพื่อเป็นการสนองตอบนโยบายแห่งรัฐ ในการลดความเหลื่อมล้ำ ในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ....”

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม รวมถึงตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ และสถาบันการเกษตรได้ เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

“เขตปฏิรูปที่ดิน” หมายความว่า เขตที่ดินพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตกฤษฎีกาแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลัก โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เป็นเกณฑ์ในการจัดทำลำดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและวางโครงการเพื่อกำหนดปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักรให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ “ประเทศไทยได้จัดให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาระยะหนึ่งแล้ว แต่การดำเนินงานยังมีอุปสรรคทำให้การงานไม่อาจดำเนินการไปโดยเหมาะสมสมควร สมควรขยายขอบเขตการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวาง ให้สามารถช่วยเหลือผู้ที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้และอาจจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการสนับสนุนและต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ด้วย เพื่อให้งานดำเนินไปครบวงจรของภาค

เกษตรกรรม นอกจากนั้นในการจัดหาที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ได้มีปัญหาว่าไม่มีแนวทางที่แน่ชัดระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ เกิดปัญหาว่า ส.ป.ก. สมควรจะนำที่ดินส่วนใดมาใช้จัดได้เมื่อใด และเพียงใด ทั้งยังมีข้อจำกัดที่ ส.ป.ก. จะเข้าดำเนินการในที่ดินที่มีผู้ประสงค์บริจาค เพราะที่ดินนั้นต้องกลายเป็นที่ดินราชพัสดุ และที่ดินอาจมีขนาดไม่ใหญ่กว้างมากซึ่งไม่เหมาะสมที่จะกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเล็ก ๆ โดยพระราชกฤษฎีกาหลายฉบับ ส่วนในขั้นนำที่ดินมาจัดให้แก่ประชาชนนั้น กฎหมายปัจจุบันได้แยกข้อแตกต่างระหว่างที่ดินที่เป็นของรัฐมาแต่เดิมกับที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน ทำให้ไม่อาจจัดสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนให้สอดคล้องสมควรแก้ไขโดยคำนึงถึงเป้าหมายและความต้องการของผู้ขอรับการจัดที่ดินเป็นสำคัญ เพื่อให้สิทธิในที่ดินมีส่วนเกื้อหนุนสภาพความเป็นอยู่ในเกษตรกรรม ตามความเป็นจริง.....”

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532 นี้ได้ยกเลิกความในวรรคสามของมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 และใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินจะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอ ที่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่น้อย เป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอ เป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้นตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะกับความต้องการของประชาชน

นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดการขึ้นมาซึ่งจะเกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อสาธารณชนจำนวนมาก หรือเป็นกิจกรรมที่ควบคุม ดูแลโดยองค์กรของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์และความสุขของประชาชน ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องพิจารณาถึงความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลจากนโยบายสาธารณะที่รัฐบาลกำหนดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความต้องการที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการครองชีพของประชาชน ซึ่งสัมพันธ์กับความจำเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่สุด ได้แก่ที่ดินอันเป็นปัจจัยแห่งการดำรงชีพในฐานะที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย การทำมาหาเลี้ยงชีพ สร้างผลิตผลเสริมสร้างเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดความมั่นคงในประเทศ หากนโยบายสาธารณะไม่ตอบสนองความต้องการดังกล่าว ประชาชนก็จะเรียกร้องเพื่อให้เกิดการ

ตอบสนอง ความต้องการของคนได้ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้หลายแนวคิด พอจะสรุป ดังนี้

อมร รักษาสัตย์ (2520) กล่าวว่า “...นโยบายสาธารณะ คือความคิดของรัฐบาลที่ว่าจะทำอะไร หรือไม่ อย่างไร อย่างไร อย่างไร เมื่อใด โดยน่าจะมียอดประกอบ 3 ประการ คือ 1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องกระทำ 2) การกำหนดแนวทางใหม่ ๆ และ 3) การกำหนดการสนับสนุนต่าง ๆ...”

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2538) กล่าวว่า “...นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดในอนาคต...”

สุชาติ จุฑาสมิต (2538) กล่าวว่า “...นโยบายสาธารณะ หมายถึง เป็นแนวทางที่รัฐบาลของแต่ละประเทศ ได้เลือกปฏิบัติเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ ซึ่งคิดว่า ถ้าทำสำเร็จได้จะเป็นการดีแก่ประชาชน...”

สมคิด สมตน (2543: 28) ได้กล่าวถึงทฤษฎีลำดับความต้องการของประชาชน ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ประการ ดังนี้

ขั้นที่ 1 ความต้องการทางร่างกาย เป็นความต้องการลำดับแรกของทุกคนและเป็นความต้องการที่จำเป็นที่สุด สำหรับการดำรงชีวิต หากขาดสิ่งเหล่านี้ตอบสนองแล้วชีวิตไม่สามารถดำรงอยู่ได้ เช่นปัจจัย 4 คือ อาหาร เสื้อผ้า ยารักษาโรคและที่อยู่อาศัย

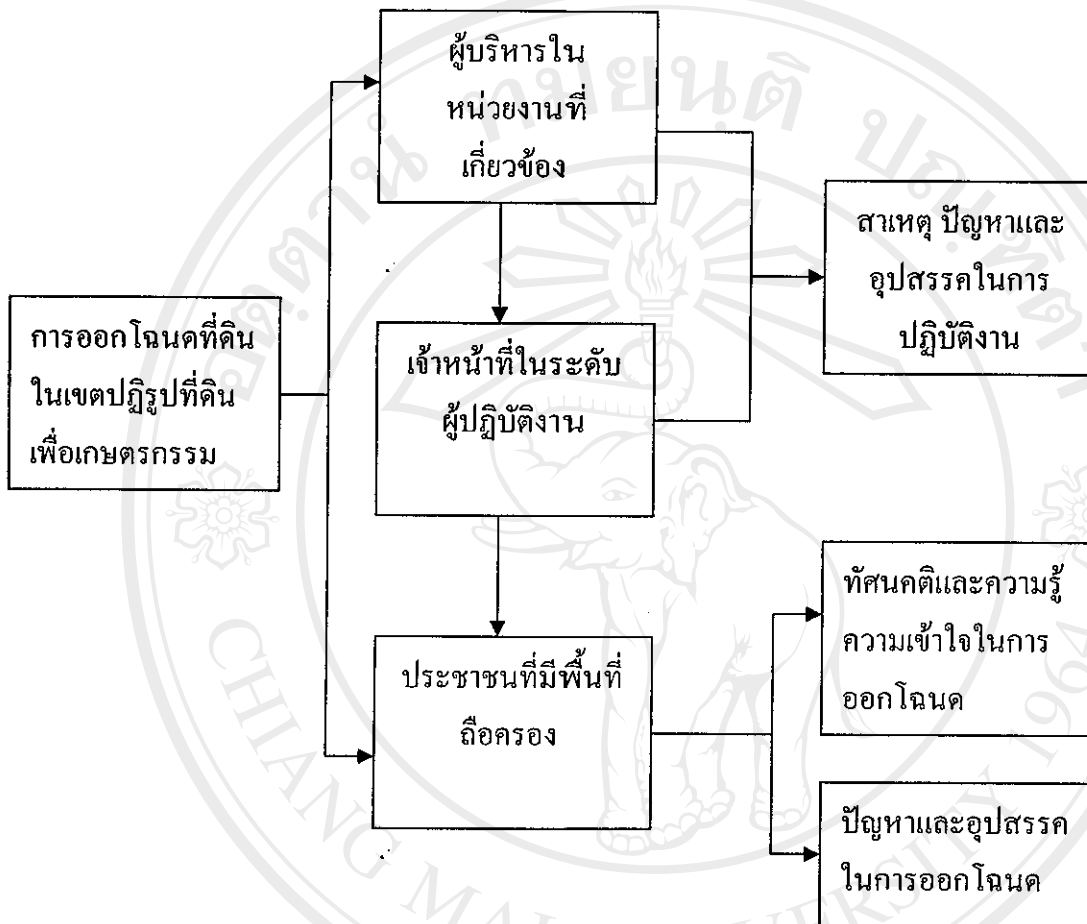
ขั้นที่ 2 ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย เป็นความต้องการเพื่อให้ชีวิตอยู่รอด มีความปลอดภัยในชีวิต จิตใจร่างกาย ทรัพย์สิน ตลอดจนหน้าที่การงาน

ขั้นที่ 3 ความต้องการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม เป็นความต้องการ ที่จะมีการติดต่อกับสังคมมีสถานะในสังคม

ขั้นที่ 4 ความต้องการมีเกียรติยศชื่อเสียง และได้รับการยอมรับในสังคม ต้องการได้รับความยอมรับในสังคม ได้รับคำชมเชยกย่อง

ขั้นที่ 5 ความต้องการประสบความสำเร็จและสมหวังในชีวิต เป็นความต้องการทางจิตใจที่สูงสุด สำเร็จในสิ่งใฝ่ฝันสุดยอดของชีวิต

2.5 กรอบคิดในการศึกษา



แผนภาพที่ 2.1 กรอบคิดในการศึกษา