

ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน : ศึกษากรณี การออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน¹

นันทน์ภัส บาลนาคม²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย ความเป็นมา แนวคิดทฤษฎี และวิเคราะห์กฎหมายตลอดจนหาข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน กรมที่ดินเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีโฉนดที่ดินเป็นหลักประกันความมั่นคงในกรรมสิทธิ์ สามารถนำที่ดินที่ได้ออกเป็นโฉนดที่ดินแล้วไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันในการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินได้ เป็นการสร้างโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนในระบบ ทำให้เกิดแรงจูงใจที่จะพัฒนาที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิต สร้างรายได้ เป็นปัจจัยให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และทำให้ประชาชนมีความรักหวงแหนแผ่นดิน ก่อให้เกิดกำลังใจและแรงจูงใจในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาประเทศและความมั่นคงของประเทศโดยรวม รวมทั้งช่วยลดข้อพิพาทโต้แย้งสิทธิในที่ดิน ทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองและสังคม

การออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติไว้ในหมวด 4 มาตรา 56 ถึงมาตรา 64 ประกอบกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ซึ่งเป็นแม่บทในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกโฉนดที่ดิน เมื่อพิจารณาจากความในหมวดนี้แล้ว การออกโฉนดที่ดินสามารถดำเนินการได้ 3 วิธีดังนี้

(1) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน โดยรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการให้ ตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีเปลี่ยน น.ส. 3ก. เป็นโฉนดที่ดิน โดยนำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาปรับแก้ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ โดยไม่ต้องทำการสำรวจรังวัด ตามมาตรา 58 ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน : ศึกษากรณี การออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

(3) การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย เป็นกรณีเจ้าของที่ดินยื่นคำขอดำเนินการและเสียค่าใช้จ่ายในการรังวัดออกโฉนดที่ดินเอง แยกเป็น 2 กรณี คือ กรณีมีหลักฐานสำหรับที่ดิน ตามมาตรา 59 และกรณีไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การออกโฉนดที่ดินกรณีมีหลักฐานสำหรับที่ดิน ตามมาตรา 59 ออกให้แก่ผู้ที่มีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ก. 1), ใบจอง, ใบเหี้ยบย่ำ, หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3), โฉนดตราจอง, ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้ที่มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ รวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าว

ส่วนการออกโฉนดที่ดินกรณีไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน ตามมาตรา 59 ทวิ ผู้ที่มีสิทธิขออกโฉนดที่ดินได้จะต้องเป็นผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 รวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าว แต่ไม่รวมถึงผู้ที่ได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ จะกระทำได้อต่อเมื่อผู้ขอมีความจำเป็น โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่เท่านั้น ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และที่ดินที่ขออกโฉนดที่ดินต้องไม่ใช่ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่เขา ที่ภูเขา ที่หวงห้าม ที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินที่สงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นอันต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามข้อ 14 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

เมื่อศึกษาปัญหากฎหมายการออกโฉนดที่ดินกรณีที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน นอกจากจะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น ยังต้องถือปฏิบัติตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามนัยหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ค่วนที่สุด ที่ นร 0601/209 ลงวันที่ 29 เมษายน 2537 เรื่องหารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ว่า “เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว และในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือมิได้แจ้ง ความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” จึงพบว่าการออกโฉนดที่ดินไม่สามารถดำเนินการได้ในทุกพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตปฏิรูปที่ดิน ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาอยู่หลายประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก คือ ปัญหาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และไม่ใช่ผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากมีความจำเป็นตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) เช่น ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือต้องการนำโฉนดที่ดินไปเป็นหลักทรัพย์ในการขอสินเชื่อกับสถาบันการเงิน บุคคลดังกล่าวมีสิทธิยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย มาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้ แต่เนื่องจากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทับซ้อนพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งมีผลให้ที่ดินของผู้ครอบครองและทำประโยชน์เป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อบุคคลนั้นไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ได้ โดยอ้างหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ค่วนที่สุดที่ นร 0601/209 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2537 เรื่องหารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งนำเสนอความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) เรื่องเสร็จที่ 207/2537 บันทึกเรื่องอำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) โดยวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่า “ในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ว่าจะเป็นเขตดำเนินการหรือนอกเขตดำเนินการ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินไม่ได้ ถ้าผู้ขอไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน”

ทั้งนี้บุคคลประเภทดังกล่าว เป็นผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ย่อมไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 อีกทั้งในบางท้องที่ก็ยังไม่เคยมีการประกาศกำหนดให้มีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินแต่อย่างใด บุคคลเหล่านี้จึงยังไม่มีโอกาสแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลเหล่านี้ได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนมีการประกาศกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน แม้จะไม่ได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดในครั้งแรก คือไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เนื่องด้วยการประชาสัมพันธ์ในสมัยก่อนไม่มีเทคโนโลยีที่ทันสมัย ทำให้ประชาชนไม่ได้รับทราบโดยทั่วถึง ประกอบกับระยะเวลาในการแจ้งเพียง 180 วัน เป็นระยะเวลาที่สั้นมาก แต่ต่อมารัฐได้ออกกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้สิทธิในการขอออกโฉนดที่ดินได้อีกครั้ง ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีได้จำกัดเงื่อนไขระยะเวลาใน

การยื่นขอออกโฉนดที่ดินไว้แต่อย่างใด ให้เป็นความสมัครใจของเจ้าของที่ดินเองที่ประสงค์จะมายื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเมื่อใดก็ได้

การประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทับซ้อนพื้นที่ที่มีผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ส่งผลให้ราษฎรเสียสิทธิในการมีโฉนดที่ดินอันเป็นหลักประกันกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งสิทธิในทรัพย์สินหรือหลักกรรมสิทธิ์เป็นสิทธิพื้นฐานที่ควรได้รับการคุ้มครองจากรัฐ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐไม่อาจใช้อำนาจทางนิติบัญญัติออกกฎหมายที่เป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือเกินความจำเป็น

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยในกรณีดังกล่าว ตามคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อ.240/2550 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2550 และคดีหมายเลขแดงที่ อ.28/2552 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2552 สรุปได้ว่า ที่ดินที่ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินและไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และมีได้เป็นผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรีแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นที่ดินที่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์มีสิทธิในที่ดิน เมื่อไม่ปรากฏว่าเป็นที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้าม ที่เกาะ และที่สงวนหวงห้าม จึงเป็นที่ดินที่ไม่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ 14 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) แม้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม แต่เป็นที่ดินที่มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่ที่รกร้างว่างเปล่าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะมีอำนาจนำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ตามมาตรา 26 (3) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอโฉนดที่ดินได้

และศาลฎีกาได้วินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นเรื่องสิทธิการครอบครอง กรณีไม่ได้แจ้งการครอบครอง โดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1831-1838/2517 วินิจฉัยว่า “พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 5 บัญญัติให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแจ้งการครอบครองไว้เพื่อที่รัฐจะทราบว่าผู้ใดมีสิทธิครอบครองที่นั้น ๆ ไม่ใช่ถ้าไม่แจ้งการครอบครองแล้ว ผู้ครอบครองที่ดินจะเสียไปซึ่งสิทธิการครอบครองที่มีอยู่ก่อนนั้นไม่”

ทั้งนี้ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณี ในกระบวนการกระบวนการพิจารณาของศาลตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรมที่ดินซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นคู่ความในกระบวนการพิจารณา จึงไม่ผูกพันให้ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษา ดังนั้นการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องถือปฏิบัติตามในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา³

³ มานัส นัวสวัสดิ์, ประมวลกฎหมายที่ดินและการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน, กรมที่ดิน, 2561, หน้า 380-381.

ประการที่สอง คือ ปัญหาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดิน โดยการเดินสำรวจในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่หลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เมื่อทางการมีประกาศเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินประเภทนี้สามารถขอออกโฉนดที่ดินได้ โดยการมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเดินสำรวจรังวัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตน ตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย ซึ่งเป็นสิทธิที่มีอยู่ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เนื่องจากการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินไม่ได้มีการประกาศเดินสำรวจในทุกพื้นที่ บางพื้นที่ก็ไม่ได้มีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน หรือแม้มีประกาศเดินสำรวจแล้วแต่พนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจรังวัดไปไม่ถึง เพราะการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินมีกรอบระยะเวลาตามโครงการ ส่งผลให้ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ยังคงครอบครองอยู่ต่อเนื่อง และมีความประสงค์จะได้โฉนดที่ดิน ยังคงรอโอกาสจากทางการเพื่อใช้สิทธิขอออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ต่อมาทางการได้ประกาศกำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน แต่เมื่อมีโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในท้องที่ดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่กลับไม่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ได้ โดยอ้างหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 781/2535 และเรื่องเสร็จที่ 207/2537 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) โดยแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา วางหลักให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้ ต่อเมื่อผู้ขอได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน จึงส่งผลกระทบต่อผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เสียสิทธิในการออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ซึ่งผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ย่อมไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เพราะการแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 กำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ มีหน้าที่แจ้งการครอบครองต่อนายอำเภอแห่งท้องที่นั้นภายในกำหนด 180 วันนับแต่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ดังนั้น บุคคลผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันดังกล่าวย่อมไม่ได้แจ้งการครอบครอง เพราะไม่ใช่ผู้มีหน้าที่ต้องแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และระยะเวลาการแจ้งการครอบครองได้สิ้นสุดลงก่อนมีการเข้าครอบครองและ

ทำประโยชน์ในที่ดิน อีกทั้งการแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือผู้ซึ่งรื้อคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 27 ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันมาจนถึงวันทำการสำรวจจริงวัดหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินให้มาแจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายใน 30 วันนับแต่วันปิดประกาศเดินสำรวจ ดังนั้นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ก็ย่อมไม่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วยเช่นกัน

ในขณะที่สิทธิในการออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นสิทธิที่มีอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนมีการประกาศกำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดไว้ และกรมที่ดินได้ยกขึ้นกล่าวอ้างเป็นเหตุในการปฏิเสธการออกโฉนดที่ดินนั้น เป็นการไปตัดสิทธิมีอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายในการออกโฉนดที่ดินของผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

ประการที่สาม คือ ปัญหาการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 25 วรรคสาม(เดิม) บัญญัติให้กำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก ก่อนมีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 จากการถือเขตอำเภอเป็นหลักมาเป็นให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัตินี้ก็ยังให้ข้อยกเว้นว่า ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ ซึ่งหลังจากแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว ส.ป.ก. ได้ขอใช้ข้อยกเว้นประกาศเขตปฏิรูปที่ดินโดยถือเขตอำเภอเป็นหลักมาจนถึง พ.ศ. 2535

การประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในช่วงปี พ.ศ. 2518 ถึง พ.ศ. 2535 จึงเป็นการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยถือเขตอำเภอเป็นหลัก ได้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมพื้นที่จำนวน 54 จังหวัด 254 อำเภอ⁴ ในการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ครอบครองและทำประโยชน์นอกเขตพื้นที่ดำเนินการ เนื่องจากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) แก่เกษตรกรในพื้นที่ที่

⁴ สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ, การออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน, กองฝึกอบรม กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, สิงหาคม 2559, หน้า 5.

ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วเท่านั้น ส่วนเกษตรกรที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่นอกเขตพื้นที่ดำเนินการ นอกจากจะถูกจำกัดสิทธิในการได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) หากครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีการประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ก็จะถูกจำกัดสิทธิในการขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินอีกด้วย

แม้ต่อมาได้มีการแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนจากการถูกจำกัดสิทธิดังกล่าวให้แก่ประชาชน โดยการปรับปรุงพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน กันแนวเขตให้เหลือเฉพาะพื้นที่ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น แต่ผลการดำเนินการดังกล่าวจนถึงปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงกันแนวเขตให้เหลือเฉพาะพื้นที่ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินไปแล้ว 132 อำเภอ และคงเหลืออยู่ 122 อำเภอ⁵ คิดเป็นร้อยละ 48 ที่ ส.ป.ก. ยังไม่ดำเนินการปรับปรุงกันแนวเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในพื้นที่นอกเขตดำเนินการดังกล่าวจึงยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนนี้ และยังคงรอคอยให้ทางการดำเนินการปรับปรุงกันแนวเขตปฏิรูปที่ดิน

เพราะหลังจากปรับปรุงการกันแนวเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ที่ดินนอกเขตดำเนินการที่ถูกกันเขตออกจะไม่เป็นพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ทั้งที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหลักฐานสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน สามารถขออนุญาตออกโฉนดที่ดินได้ ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) หรือมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แล้วแต่กรณี

การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยถือเขตอำเภอเป็นหลัก จึงเป็นการกระทำที่รัฐใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายละเมิดสิทธิในที่ดินของเอกชนเกินสมควร อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยรัฐต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน และเหตุที่กฎหมายให้การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยถืออำเภอเป็นหลัก ก็เพื่อเปิดกว้างให้อำนาจแก่ ส.ป.ก. ในการจัดซื้อที่ดินและเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดิน⁶ เพื่อนำมาปฏิรูปที่ดิน การจำกัดสิทธิของประชาชนให้อำนาจแก่รัฐในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินจึงเป็นการจำกัดสิทธิที่ไม่สมเหตุสมผล และการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ ส.ป.ก. ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินโดยถือเขตอำเภอเป็นหลัก ภายหลังจากที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ที่ให้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะพื้นที่ที่จะดำเนินการเท่านั้น โดย ส.ป.ก. อ้างเหตุจำเป็นอันเป็นความไม่พร้อมของภาครัฐเอง แต่การออกกฎหมายนั้นกลับมีผลเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน และสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนเกินสมควร

⁵ สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ, เรื่องเดิม, หน้า 5.

⁶ ขนบศรี สรรค์คุณากร, การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน, กลุ่มกฎหมายและระเบียบ กองนิติการ, สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หน้า 1.

ทั้งนี้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ก็ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปรับปรุงการกันแนวเขตปฏิรูปที่ดินไว้โดยชัดเจน ว่าจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จเมื่อใด การไม่มีบทกฎหมายบัญญัติให้ ส.ป.ก. ต้องเร่งรัดดำเนินการกันแนวเขตพื้นที่นอกเขตดำเนินการออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน จึงเป็นการเปิดกว้างอำนาจเกินสมควรโดยไม่คำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนที่ถูกจำกัดสิทธิตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีที่ถือเขตอำเภอเป็นหลัก

ดังนั้นจากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกิดขึ้น และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนที่สมควรได้รับโฉนดที่ดิน ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะการแก้ไขกฎหมาย ดังนี้

1. ปัญหาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

ผู้ศึกษาเห็นควรให้เพิ่มเติม มาตรา 26 (3) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร พ.ศ. 2518 ดังนี้

จากเดิมมาตรา 26 บัญญัติว่า “เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(3) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้”

เสนอให้เพิ่มเติมวรรคสอง เป็นมาตรา 26 (3) วรรคสอง บัญญัติว่า “ความในวรรคหนึ่ง มิให้นำมาใช้บังคับกับผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนมี พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และเป็นที่ดินซึ่งสามารถออกโฉนดที่ดินได้ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน”

2. ปัญหาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดิน โดยการเดินสำรวจ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่หลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ผู้ศึกษาได้เสนอให้เพิ่มเติมวรรคสอง มาตรา 26 (3) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร พ.ศ. 2518

เป็นมาตรา 26 (3) วรรคสอง บัญญัติว่า “ความในวรรคหนึ่ง มิให้นำมาใช้บังคับกับผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และเป็นที่ดินซึ่งสามารถออกโฉนดที่ดินได้ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน”

3. ปัญหาการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก

ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขมาตรา 25 วรรคสาม และให้เพิ่มเติมมาตรา 25 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2518 ดังนี้

จากเดิมมาตรา 25 วรรคสาม บัญญัติว่า “การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนมีผลผลิตต่อไร่น่าเป็นเกณฑ์ในการจัดลำดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตตำบลหรือเขตอำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล”

เสนอให้แก้ไขเป็นมาตรา 25 วรรคสาม บัญญัติว่า “การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนมีผลผลิต ต่อไร่น่าเป็นเกณฑ์ในการจัดลำดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง”

และเสนอให้เพิ่มเติมเป็นมาตรา 25 วรรคห้า บัญญัติว่า “ในพื้นที่ใดที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยถือเขตอำเภอเป็นหลัก ให้ดำเนินการปรับปรุงกันแนวเขตให้คงเหลือเฉพาะพื้นที่ดำเนินการเท่านั้น โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วพื้นที่ใดยังไม่มีปรับปรุงกันแนวเขตปฏิรูปที่ดิน ให้มีผลเป็นอันยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ถือเขตอำเภอเป็นหลัก”

ซึ่งหลังจากแก้ไขและเพิ่มเติมตามที่เสนอในข้างต้นแล้ว มาตรา 25 จะมีบทบัญญัติดังนี้

มาตรา 25 บัญญัติว่า “การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนมีผลผลิตต่อไร่น่าเป็นเกณฑ์ในการจัดลำดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้แล้วเสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในพื้นที่ใดที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยถือเขตอำเภอเป็นหลัก ให้ดำเนินการปรับปรุงกันแนวเขตให้คงเหลือเฉพาะพื้นที่ดำเนินการเท่านั้น โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากพื้นที่กำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วพื้นที่ใดยังไม่มี การปรับปรุงกันแนวเขตปฏิรูปที่ดิน ให้มีผลเป็นอันยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ถือเขต อำเภอเป็นหลัก”

เอกสารอ้างอิง

ชนบศรี สรรค์คุณากร, การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน, กลุ่มกฎหมายและระเบียบ กองนิติการ, สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

สุภาภณ ชินะประภา, สิทธิของประชาชนในการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ศึกษากรณีที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2562.

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ, การออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน, กองฝึกอบรมกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, สิงหาคม 2559.

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ, แนวทางการพิจารณาออกโฉนดที่ดินจากหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน, กองฝึกอบรมกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, กองการพิมพ์ กรมที่ดิน, 2563.

วารสารที่ดิน ปีที่ 61 ฉบับที่ 1, “สารจากอธิบดี”, 114 ปี กรมที่ดิน, เดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ 2558.

มานัส นั้วสวัสดิ์, ประมวลกฎหมายที่ดินและการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน, กรมที่ดิน, 2561.

เทียมทัน อุณหะสุวรรณ, การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

นันทน์ภัส นิธิเมธีรัตนนท์, การจัดหาที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.

นัยนา เกิดวิชัย, รายงานการวิจัยการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549.