

บทที่ 3

สิทธิในที่ดินและการจำกัดสิทธิในสิทธิในที่ดินในกรณีทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าในประเทศไทย

3.1 หลักพื้นฐานในสิทธิในที่ดินในประเทศไทย

3.1.1 ความหมายและลักษณะทั่วไปของที่ดิน

ความหมายของที่ดิน ในบทนี้จะพิจารณาเฉพาะความหมายตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น โดยความหมายของที่ดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายถึง¹ ทั่วไปบนผิวโลก และไม่ว่าดินนั้นจะเป็นดินชนิดใด จะอยู่บนน้ำหรือใต้น้ำ ก็ถือเป็นดินทั้งสิ้น กฎหมายได้ยกตัวอย่างไว้หลายอย่าง แต่ก็อาจมีอย่างอื่นอีก เช่น “เหว” ซึ่งที่อยู่ก้นล่างสุดถือว่าเป็นที่ดินเหมือนกัน สำหรับส่วนที่อยู่เหนือพื้นดินขึ้นไปหรือลึกลงไปจากผิวดินนั้น เราไม่ถือว่าแดนกรรมสิทธิ์เป็นที่ดินตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินยังมีความรวมถึงทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดิน หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินและรวมถึงสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ๆ ด้วย ส่วนความหมายตามประมวลกฎหมายที่ดินหมายถึง พื้นดินทั่วไปบนพื้นผิวโลก และไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินชนิดใด จะอยู่บนบก หรือใต้น้ำ ก็ถือเป็นที่ดินทั้งสิ้น นอกจากนี้ให้หมายรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ บาง ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ส่วนที่อยู่เหนือพื้นดินขึ้นไป หรือลึกลงไปจากพื้นดินนั้นไม่ถือเป็นที่ดินตามความหมายนี้ แต่เป็นแดนกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²

สิทธิในที่ดิน ตามความหมายของประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มี 2 ประการ คือ กรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครอง³

¹ ศิริ เกรวสินสฤณี, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2531) น. 54.

² ภาสกร ชูณหอไร, คำอธิบายกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร: แสงสุทธิการพิมพ์, 2532) น.1.

³ สมจิตร ทองประดับ, คำอธิบายกฎหมายที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2551) น. 38.

1) กรรมสิทธิ์ บุคคลอาจเป็นเจ้าของที่ดินได้โดยการมีกรรมสิทธิ์ คือ รัฐจะออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้ ได้แก่ โฉนดที่ดิน และศาลฎีกาเคยพิพากษาว่าผู้ที่ครอบครองที่ดินที่สวนอยู่ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น⁴

2) สิทธิครอบครอง หมายถึงครอบครองในฐานะเป็นเจ้าของ โดยการทำประโยชน์ หรือถือครอง แต่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ โดยรัฐจะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แบบ น.ส. 3 , น.ส. 3 ก. , หรือ น.ส. 3 ข. ที่ดินที่มีใบจองหรือใบไต่สวนหรือ ส.ค. 1 เป็นต้น (ซึ่งที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน จะเรียกว่า “ที่ดินมือเปล่า”)

กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง นั้นมีความเหมือนกันที่ผู้ครอบครองต่างก็มีความเป็นเจ้าของเหมือนกัน สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดิน สามารถจำหน่ายจ่ายโอน เช่น ซื้อขาย ให้โอนมรดก ฯลฯ และมีสิทธิได้ซึ่งดอกผล ตลอดทั้งมีสิทธิที่จะปกป้องคุ้มครองที่ดินของตน จากบุคคลภายนอก⁵

ข้อแตกต่างระหว่างกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง คือ หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ คือ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เท่านั้น แต่เฉพาะที่บ้าน ที่สวนตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 42 แม้ยังมิได้รับโฉนดที่ดิน บุคคลผู้เป็นเจ้าของย่อมมีกรรมสิทธิ์⁶ ส่วนที่ดินที่มีสิทธิครอบครองคือ ที่ดินที่ไม่มีหลักฐานโฉนดที่ดิน แต่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภท ส.ค. 1, ใบจอง, น.ส. 3, น.ส. 3 ก., น.ส. 3 ข. หรือแบบหมายเลข 3 และข้อแตกต่างอีกประการที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็คือ การแย่งการครอบครองที่ดินมีกรรมสิทธิ์นั้น ต้องเป็นการแย่งการครอบครอง โดยสงบเปิดเผย และเจตนาเป็นเจ้าของติดต่อกันเป็นระยะเวลา 10 ปี จึงจะได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามมาตรา 1382 ส่วนที่ดินที่มีสิทธิครอบครองนั้น ความมั่นคงแห่งสิทธิในที่ดินมีน้อยกว่า กล่าวคือ หากเจ้าของที่ดินถูกแย่งการครอบครอง เจ้าของที่ดินต้องฟ้องคืนภายใน 1 ปี ไม่นับนั้นหมดสิทธิฟ้องตามมาตรา 1375

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้ว สามารถจำแนกที่ดินออกได้หลายประเภท เช่น ที่ดินของเอกชน ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่วัด และที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ เป็นต้น แต่ละ

⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 645/2510

⁵ ศิริ เกวลินสฤต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1 , น. 36.

⁶ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรสาส์น, 2521) น. 39.

ประเภทต่างก็มีลักษณะเกิดขึ้น การคงอยู่ และการเสียไปแตกต่างกัน แต่การจัดเป็นประเภทที่ดินของเอกชน และที่ดินของรัฐถือว่าครอบคลุมที่ดินทุกประเภทได้ดีที่สุด

1) ที่ดินของรัฐ

หมายความว่าบรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัย หรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

ส่วนประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 ได้บัญญัติไว้ว่า ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ โดยในกฎหมายดังกล่าวที่ดินของรัฐหมายถึงที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด และบรรดาที่ดินทั้งหลายที่เอกชนยังมิได้สิทธิตามกฎหมาย โดยรวมไปถึงที่ดินที่มีผู้เข้าไปยึดถือครอบครองเองโดยพลการ และมิได้สอดคล้องกับหลักในกฎหมายมหาชนที่กำหนดให้สิทธิในที่ดินแก่เอกชนด้วย⁷ ซึ่งจากความหมายดังกล่าว จึงพอจะแบ่งที่ดินของรัฐออกกว้าง ๆ ได้ 2 ประเภท คือ ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ธรรมดา กับที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

2) ที่ดินของเอกชน

หมายถึงที่ดินที่เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์กับที่ดินที่มีสิทธิครอบครอง

ก. ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์

ได้แก่ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในประเภทโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว

โฉนดที่ดิน (น.ส. 4)

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 1 บัญญัติว่า โฉนดที่ดินหมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายรวมถึง โฉนด แผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว

โฉนดแผนที่

เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินฉบับแรก ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยออกเมื่อ ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2445) และ ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2452) ออกโดยมีการรังวัดทำแผนที่ระวางก่อนออก

⁷ บัญญัติ สุขีระ, “ที่ดินมือเปล่า,” วารสารนิติศาสตร์, 11,1 น.37, (2523)

โฉนด จัดทำตามแบบพิมพ์หลวง โดยจำลองรูปแผนที่ไว้ในโฉนดเป็นสำคัญ ป้องกันการเกิดการทับซ้อนที่ผู้ถือหนังสือนี้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนโดยสมบูรณ์ตลอดไปจนกระทั่งปัจจุบัน

โฉนดตราจอง

เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124 เป็นแผนที่รูปลอยเป็นแปลง ๆ ไม่มีการรังวัดทำแผนที่ทำตามแบบพิมพ์หลวง ลงชื่อประทับตราเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นสำคัญ ประกาศใช้ในมณฑลพิษณุโลกที่เป็นจังหวัดพิษณุโลก พิจิตร อุตรดิตถ์ สุโขทัย และบางส่วนของนครสวรรค์ โดยในจังหวัดอื่น ๆ นั้น จะไม่มีการออกโฉนดตราจอง

ตราจองที่ว่าได้ทำประโยชน์แล้ว

เป็นหนังสืออนุญาตให้จับจองที่ดิน ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 เมื่อได้ทำประโยชน์ที่ดินภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับตราจอง ผู้ขอจับจองก็มีสิทธิที่จะขอออกตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว (มาตรา 11) ถ้าทางราชการออกตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้วไม่ทัน ทางราชการก็จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบหมายเลข 3 ให้ เพื่อให้ผู้ขอจับจองมีโอกาสโอนที่ดินของตนให้บุคคลอื่นได้โดยทางทะเบียน ซึ่งถือว่าการโอนโดยชอบด้วยกฎหมาย⁸

ข. ที่ดินที่บุคคลมีสิทธิครอบครอง

ที่ดินที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ ซึ่งได้แก่ที่ดินมือเปล่าทั้งหลาย ที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส. 3ก., น.ส.3 ข.), แบบหมายเลข 3, ใบเหี่ยยบย่อ, ตราจอง, รวมถึงที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เป็นต้น

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 1 บัญญัติว่า หมายถึง หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว

การทำประโยชน์เป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 ข้อ 10 ที่ว่าตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ซึ่งกฎหมายไม่ได้ให้คำนิยามไว้ แต่มีการนำไปใช้ใน 2 ลักษณะ คือ กรณีออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีหลักฐานเดิม ต้องพิจารณาร่วมกัน ทั้ง “ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น” และ “สภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์” โดยเจ้าหน้าที่ต้องมีความรู้ ความเข้าใจถึงสภาพของกิจการนั้น ๆ เช่น ผู้ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์อ้างว่า ทำสวนมะม่วง แต่พอไปพิสูจน์ปรากฏว่าในเนื้อที่ 50 ไร่มีมะม่วงอยู่เพียง 3 ต้น นอกนั้นเป็นหญ้ารก สภาพอย่างนี้ไม่สมควรออกหนังสือรับรองการทำ

⁸ ภาสกร ชุณหะวัณ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2 , น. 411.

ประโยชน์ให้ การทำประโยชน์จะต้องมีการทำประโยชน์ในที่ดินแล้วอย่างน้อย 3 ใน 4 ส่วน จึงจะถือว่าทำประโยชน์เต็มแปลงแล้ว และเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เต็มทั้งแปลงได้⁹

ส่วนกรณีการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกิน 50 ไร่ ตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ข้อ 5 (1)(2) ที่กำหนดว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์รายใดเกิน 50 ไร่ ได้ต่อเมื่อตรวจสอบแล้วปรากฏว่า ผู้ครอบครอง “ได้ทำประโยชน์” หรือ “อำนวยการทำประโยชน์” ด้วยตนเอง และมีสภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคง มีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ โดยใช้พื้นที่ทุกตารางให้เป็นประโยชน์คุ้มค่ามากที่สุด อาจเรียกได้ว่าเป็นการทำประโยชน์ชนิดเข้มข้น หรือการทำประโยชน์ยิ่งกว่าการทำประโยชน์ธรรมดา เหตุผลสำคัญ คือ ผู้ที่จะถือครองที่ดินเกิน 50 ไร่ขึ้นไป ควรเป็นผู้ขยันหมั่นเพียร มีความสามารถที่จะใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด มิฉะนั้นจะเป็นการกีดกันผู้อื่น ทั้งจะไม่เป็นการเอื้ออำนวยการกระจายสิทธิในที่ดินตามเจตนารมณ์¹⁰

จากแนวทางการให้ความหมายข้างต้น จึงกล่าวได้ว่า การพิสูจน์ “การทำประโยชน์” ทั้งเป็นการออกเอกสารสิทธิตามมาตรา 58, 58 ทวิ, หรือออกตามมาตรา 59 และ 59 ทวิ แต่ไม่เกิน 50 ไร่ คือ การออกเอกสารสิทธิที่มีหลักฐานเดิม หรือไม่มีหลักฐานเดิมก็ตาม ถือเกณฑ์ต้องมีการทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว 3 ใน 4 ส่วน แต่กรณีเป็นการออกเอกสารเกิน 50 ไร่ (ตามมาตรา 58 ทวิ และ มาตรา 59 ทวิ) เฉพาะส่วนที่เกิน 50 ไร่ ต้องมีการทำประโยชน์เต็มทั้งแปลง ซึ่งหนังสือ รับรองการทำประโยชน์นั้นมี 4 แบบ ดังนี้

แบบหมายเลข 3

ถือเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์อีกชนิดหนึ่ง ซึ่งออกตามกฎหมายกระทรวงเกษตรธิการออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 กรณีผู้จับจองที่ได้รับใบเหยียบย่ำ หรือผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ใช้บังคับมาขอคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกคำรับรอง โดยนำที่ดินขึ้นทะเบียนและออกใบสำคัญให้ตามแบบหมายเลข 3

⁹ ศิริ เกวลินสฤตย์, อ้างแล้ว เจริญพรที่ 1 , น. 17.

¹⁰ สุวัฒน์ กำลังหาญ, คำอธิบายระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2533) น. 7.

เนื่องจากแบบหมายเลข 3 เป็นหนังสือแสดงการครอบครองยังไม่มีกรรมสิทธิ์ จึงต้องแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ด้วย ถ้าไม่ได้แจ้งการครอบครองไว้ จะไม่ถือว่ามิได้มีสถานะเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เพราะกฎหมายถือว่าสิทธิการครอบครองไปแล้ว อย่างไรก็ตามเมื่อใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้วแบบหมายเลข 3 โดยนิตินัยก็ยังออกได้ เพราะตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) กำหนดว่าแบบหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทำตามแบบ น.ส. 3 แห่งกฎกระทรวงนี้ หรือแบบหมายเลข 3 แห่งกฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่เนื่องจากทางราชการไม่ได้พิมพ์แบบพิมพ์หมายเลข 3 ออกใช้อีก จึงทำให้ไม่มีการออกแบบหมายเลข 3 ไปโดยปริยาย¹¹

น.ส. 3

เดิมเป็นการออกตามกฎหมายกระทรวง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2497 โดยมีหลักเกณฑ์ว่าให้ยื่นคำขอต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ ให้ผู้ขอแนบใบจอง ใบเหี่ยบบ่า ตราจอง หรือใบแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 สำหรับแปลงที่ดินของ น.ส. 3 นี้เป็นรูปลอยไม่มีระวางแผนที่

แบบ น.ส. 3 ก.

เดิมเป็นการออกตามกฎหมายกระทรวง (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2515 ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเช่นเดียวกับการออก น.ส. 3 แต่ได้กำหนดเพิ่มเติมว่าให้มีการกำหนดตำแหน่งที่ดินในระวางรูปถ่ายทางอากาศ

น.ส. 3 ข.

เป็นการออกตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) มีหลักเกณฑ์ว่า ในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแล้วให้ใช้แบบ น.ส. 3 ข. ส่วนในท้องที่อื่นให้ใช้แบบ น.ส. 3

ใบจอง คือ หนังสือที่แสดงว่า รัฐยอมให้ครอบครองที่ดินชั่วคราว ปัจจุบันมี 2 แบบ คือ ท้องที่ซึ่งรัฐมนตรียังไม่ได้ประกาศยกเลิกอำนาจของหัวหน้าเขต นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ให้ใช้แบบ น.ส. 2 ส่วนในท้องที่อื่น หรือท้องที่ที่ยังไม่ยกเลิกอำนาจนายอำเภอเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ใช้แบบ น.ส. 2 ก. ทั้งนี้จะออกให้ราษฎรได้ 2 กรณี คือ

¹¹ ศิริ เกวลินสฤตย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1 , น. 38.

ใบจองที่รัฐออกให้ในกรณีรัฐจัดที่ดินแปลงใหญ่ มีหลักเกณฑ์ว่า เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้จัดให้บุคคลเข้าครอบครองในที่ดินรายใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบจองไว้เป็นหลักฐานก่อน และเมื่อปรากฏแก่พนักงานว่าบุคคลที่ได้จัดให้ครอบครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดิน ทั้งได้ปฏิบัติตามระเบียบและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยครบถ้วนแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้โดยเร็ว¹² ซึ่งปัจจุบันไม่มีการออกใบเหยียบย่ำอีก

ใบเหยียบย่ำ เป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าจับจองที่ดินตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 โดยนายอำเภอจะเป็นผู้ออกให้ และผู้ได้รับใบเหยียบย่ำจะต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี เมื่อครบ 2 ปี ทำประโยชน์ได้เท่าไรก็มีสิทธิเท่านั้น ที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ให้ตกเป็นของรัฐตามเดิม ในทางปฏิบัติการออกใบเหยียบย่ำเป็นการออกตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ปัจจุบันไม่มีการออกใบเหยียบย่ำอีก¹³

นอกจากนี้ ยังรวมถึงผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามกฎหมายอื่น ๆ ด้วย อันได้แก่ผู้มีหนังสือสิทธิทำกินในที่ดิน (ส.ท.ก.) ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ผู้มีสิทธิในที่ดินทำกินตามหลักฐาน ก.ส.น. 5 และ น.ค. 3 ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และผู้มีสิทธิในที่ดินทำกินตามหลักฐาน ส.ป.ก. 4-01 ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นต้นด้วย

3.1.2 ประวัติสิทธิในที่ดินในประเทศไทย

ในประเทศไทยได้มีการทำเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลักมาตั้งแต่สมัยโบราณ ทำให้ที่ดินเป็นปัจจัยที่สำคัญมาตั้งแต่อดีต โดยได้มีพัฒนาการเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ดังนี้

3.1.2.1 ยุคสมัยกรุงศรีอยุธยา

สิทธิในที่ดินในยุคสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้มีกฎหมายกล่าวถึงเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน โดยได้กำหนดไว้เป็นหลักกว้าง ๆ ปรากฏอยู่ในพระอัยการเบ็ดเสร็จ¹⁴ ซึ่งได้จัดแบ่งองค์การบริหารออกเป็นรูปจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา ประจำอยู่ส่วนกลาง ส่วนหน้าที่จัดการกับที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เกิดประโยชน์นั้น ขึ้นอยู่กับกรมนา โดยระบบที่ดินของไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยามี

¹² เฟื่องอ้าง, น. 4.

¹³ เฟื่องอ้าง, น. 5.

¹⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520) น. 26.

หลักสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาจักรแต่เพียงผู้เดียว และสิทธิของราษฎรเหนือที่ดินเบาบางมากเพราะผูกพันอยู่กับการครอบครอง ถ้าหากละทิ้งที่ดินและมีผู้อื่นเข้าทำเจ้าของเดิมก็จะขาดสิทธิในที่ดินทันที¹⁵

1) พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาจักรแต่เพียงผู้เดียว

ในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ทรงมีคำปรารภในพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 ปีขุน พ.ศ. 1903 ว่า¹⁶ “ศุภมัสดุ 1903 ศุกรสังวัจฉระวิสาขมาศกาฬปักษสติดิถี ะวิวารวิเนทกาลกำหนดพระบาทสมเด็จพระเจ้ารามาธิบดีศรีบรมจักรพรรดิราชาธิราชบรมบาทบรมบพิตรพระพุทธเจ้าอยู่หัวเสด็จในพระที่นั่งรัตนสิงหาสน์ จึงเจ้าขุนหลวงสพพานครบาลบังคมทูลพระกรุณา ด้วยผู้ซึ่งที่แดนร้างเรือนไร่สวนพิภพาทว่าที่เดิมแก่กัน และผู้หนึ่งว่าพื้นเป็นมรฎกจะเอาที่นั่นจึงพระเจ้าอยู่หัว มีพระราชโองการมารพระบัณพูรสุระสิงหนาท ดำรัสตรัสแต่เจ้าขุนหลวงสพพานแลมุขมนตรีทั้งหลายว่า ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรหาไม่ได้ แลมีพิภพแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้วมันละที่บ้าน ที่สวนมันเสียแลมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่แลล้อมทำปลูกสร้างอยู่ให้เป็นสิทธิแก่มัน อนึ่ง ถ้าที่นั่นมิได้ละเสียแลมันล้อมทำไว้เป็นค่านับ แต่มันหากไปราชกิจสุขทุกข์ประการใด ๆ ก็ดี มันกลับมาแล้ว มันจะเข้าอยู่เล่าใช้ ให้คืนให้มันอยู่ เพราะมันมิได้ชัดที่นั่นเสีย ถ้ามันชัดที่นั่นเสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปี ใช้ ให้แขวงจตุราษฎรซึ่งหาที่มิได้นั้นอยู่อย่าให้ที่นั่นเปล่าทำเนเสีย อนึ่งถ้าที่นั่นมันปลูกต้นไม้ อัญมณีอันมีผลไว้ ให้ผู้อยู่ให้ค่าต้นไม้มัน ถ้ามันพูนเป็นโคกไว้ ให้บำเหน็จซึ่งมันพูนนั้นโดยควร ส่วนที่นั่นมิให้ซื้อขายแก่กันเลย” นอกจากนี้ในบทที่ 43 ยังได้บัญญัติว่า¹⁷ “ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นแคว้นกรุงเทพศรีอยุธยาซึ่งที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน อย่าละไว้ให้เป็นทำเนเปล่าแล ให้นายบ้าน นายอำเภอ ร้อยแขวง แลนายอการจตุคนเข้าอยู่ในที่นั่น อนึ่ง ที่นอกเมืองทำรุดอยู่นานก็ดี แลมันผู้หนึ่งล้อมเอาที่นั่นเป็นไร่เป็นสวนมัน ๆ ได้ปลูกต้นไม้สรรพอะยะมานิในที่นั้นไว้ให้ลดอากรไว้แก่มันปีหนึ่ง พันกว่านั้นเป็นอากรหลวงแล” ที่ดินในสมัยนั้นจึงเป็นกรรมสิทธิ์เด็ดขาดของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ส่วนราษฎรมีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น ซึ่งพระมหากษัตริย์อาจเรียกที่ดินคืนได้ตามพระทัยทุกขณะ

¹⁵ ภาสกร ชุณหะวัณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น. 26.

¹⁶ กระทรวงมหาดไทย, กรมที่ดิน, *อนุสรณ์ในพิธีเปิดอาคารใหม่ในกรมที่ดิน 16 พฤษภาคม 2511* (พระนคร: โรงพิมพ์สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย, 2511) น. 2.

¹⁷ *เพ็ญอ้าง*, น. 3.

แม้ว่าที่ดินนั้น ๆ ได้โปรดขายให้ราษฎรไปแล้วก็ทรงเคยเรียกคืนบ่อย ๆ โดยมีได้คืนราคาก็มี¹⁸ ถ้าหากมีความจำเป็นหรือเพื่อให้บังเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม พระมหากษัตริย์สามารถทรงเรียกคืนจากประชาชนได้ จึงมีการกล่าวพระนามว่า “พระเจ้าแผ่นดิน” ซึ่งคตินี้ได้รับอิทธิพลมาจากขอมที่ได้รับต่อจากพราหมณ์อีกทอดหนึ่ง อีกทั้ง ยังถือว่ากษัตริย์เป็น “พระเจ้าอยู่หัว” กล่าวคือ เป็น “พระเจ้า” ที่ไม่ใช่มนุษย์แต่สืบเชื้อสายมาจากพระรามและคำว่า “อยู่หัว” คืออยู่เหนือข้าแผ่นดินและยิ่งกว่านั้นทรงเป็นเจ้าของชีวิตของข้าแผ่นดินด้วย

2) สิทธิของราษฎรเหนือที่ดินเบาบางมาก เพราะผูกพันอยู่กับการครอบครอง ถ้าหากละทิ้งที่ดินและมีผู้อื่นเข้าทำ เจ้าของเดิมก็จะขาดสิทธิในที่ดินทันที

สิทธิในที่ดินของราษฎรในสมัยอยุธยา ถูกผูกพันอยู่กับการครอบครองที่ดินเป็นสำคัญ สิทธิเหนือที่ดินนั้นเบาบางมากละไม่มั่นคงโดยถ้าหากราษฎรผู้ใดละทิ้งที่ดินและมีผู้อื่นเข้ามาทำกิน เจ้าของที่ดินเดิมก็จะขาดสิทธิในที่ดินแปลงที่ทอดทิ้งทันที อีกทั้งที่ดินราษฎรครอบครอง พระมหากษัตริย์สามารถจะเรียกคืนเวลาใดก็ได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้ว่าอำนาจทางการปกครองของพระมหากษัตริย์กับกรรมสิทธิ์ในที่ดินในอาณาจักรนั้นยังคงปะปนกันอยู่

สิทธิในที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้น ประชาชนมีเพียงสิทธิครอบครองในที่ดิน และผูกพันอยู่กับการทำประโยชน์ การที่พระมหากษัตริย์อนุญาตให้ราษฎรถือครองที่ดิน ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการเก็บ “ค่าหางนา” หรือภาษีที่ดินเท่านั้น มิใช่เป็นการรับรองสิทธิของราษฎรแต่อย่างใด¹⁹

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในสมัยอยุธยา ได้มีการออกกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ควบคุมการใช้ที่ดินมากขึ้นโดยให้ที่ดินทั้งหมดเป็นของรัฐในนามของพระเจ้าแผ่นดิน การบุกเบิกที่ดินเพื่อจับจองต้องแจ้งแก่ทางราชการเพื่อออกเอกสารให้ ประชาชนยังไม่มีกรรมสิทธิ์มีเพียงสิทธิครอบครองทำประโยชน์เท่านั้น และได้เริ่มมีการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน คือ หากเจ้าของเดิมทิ้งที่บ้านที่สวนไป เก้าปี สิบปี ให้ทางราชการจัดที่ดินนั้นให้แก่ราษฎรอื่นแทน เพื่อไม่ให้ที่ดินตกเป็นที่ว่างเปล่า ยกเว้นเป็นการละทิ้งไปเพื่องานราชการ และยังได้มีการส่งเสริมการใช้ที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์ โดยให้นายแขวงนายอกรจัดที่ดินให้ราษฎรเข้าทำกินโดยในปีแรกจะยกเว้นภาษีอากร ซึ่งทั้งหมดถือปฏิบัติมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ มาตราการในการควบคุมการทำ

¹⁸ ร.แสงกาต์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยเล่ม 2, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2526) น. 308.

¹⁹ เฟิงอ้าง, น. 64.

ประโยชน์ในสมัยอยุธยาจึงมี 2 วิธี คือ การเอาที่ดินคืนในกรณีทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ และการจัดที่ดินให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ โดยงดเว้นการเก็บภาษีในปีแรก

3.1.2.2 ยุคสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์สามารถแบ่งสิทธิในที่ดินออกได้เป็น 3 ช่วง คือ สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และภายหลังการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จนถึงปัจจุบัน

1) สิทธิในที่ดินในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น อยู่ในช่วงของรัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 3 ลักษณะสิทธิในที่ดินยังคงไม่มีความแตกต่างไปจากสมัยกรุงศรีอยุธยามากนัก แต่ได้เริ่มมีการให้ความรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่ดินของราษฎรมากขึ้นตามลำดับ โดยในเรื่องของการเวนคืนที่ดินของพระมหากษัตริย์นั้น แต่เดิมจะไม่มีการเยียวยาหรือให้ความช่วยเหลือราษฎรที่ถูกเวนคืนหลักเกณฑ์ในเรื่องของการเวนคืนที่ดินนั้นได้เริ่มผ่อนคลายลงในสมัยของสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3) เมื่อมีการยึดหรือเวนคืนที่ดินของราษฎรมาเป็นของพระมหากษัตริย์พระองค์จะพระราชทานที่ดินแปลงอื่นให้เป็นการแลกเปลี่ยนให้กับราษฎร²⁰ การเปลี่ยนแปลงระบบสิทธิในที่ดินได้ปรากฏชัดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) นับตั้งแต่ได้มีการทำสนธิสัญญาเบาริงกับประเทศอังกฤษและสนธิสัญญาอื่นๆกับนานาประเทศ ทำให้รัฐบาลไทยต้องยอมให้ต่างชาติสามารถซื้อที่ดินและมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้นั้น สืบเนื่องจากความกดดันของอิทธิพลชาติตะวันตกที่มีผลต่อการปกครองของไทย ทั้งที่กฎหมายของประเทศไทยในขณะนั้นห้ามมีการซื้อขายที่ดิน จึงแสดงให้เห็นว่า การห้ามของกฎหมายเป็นหมันเสียแล้ว นับแต่นั้นมาที่ดินได้มีราคามากขึ้น จนต้องมีกฎหมายมาบัญญัติเรื่องซื้อขายขึ้น²¹

ในปี พ.ศ.2401 ได้มีประกาศยกเลิกหางข้าวค่านาที่แรกกันสร้าง โดยกำหนดให้ผู้ก่อสร้างถางพงทำนาขึ้นใหม่ ที่ได้ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายได้รับการยกเว้นภาษี โดยต้องไปบอกนายระวางเสนาและกรมการแขวงอำเภอว่ามีความประสงค์จะกันสร้าง นายระวางเสนากำหนดจะไปรังวัดปักไม้และให้หนังสือสำคัญที่เรียกว่า “ใบจอง” ซึ่งมีอายุ 3 ปี ในกรณีที่ เป็นที่จะทำไร่ทำนาและ 6 ปี ในกรณีที่ เป็นที่จะทำสวน โดยได้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับใบจองต้องเข้าทำประโยชน์ในที่ดินภายในระยะเวลาดังกล่าว กล่าวคือ ถ้าผู้ได้รับใบจองมิได้กันสร้างพ้นกำหนดตาม

²⁰ เฟื่องอ้าง, น. 366-368.

²¹ เฟื่องอ้าง, น. 316-317.

ระยะเวลาที่กำหนด ที่ดินซึ่งได้ขอจับจองไว้ นั้นจะไม่ได้เป็นสิทธิแก่ผู้จอง นายระวางกำหนดต้องเรียกเอาใบจองมาทำลายเสีย แล้วจัดหาผู้อื่นเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแทน²²

โฉนดตราแดงหรือตราแดง เป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ของเอกชนที่ปรากฏขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 4 ตามประกาศเงินค่านาตราแดง พ.ศ.2408 (จ.ศ.1226) และประกาศขายสวนขายนาฝากแก่กัน พ.ศ.2410 (จ.ศ.1228) ซึ่งเป็นหลักฐานแห่งความเป็นเจ้าของที่ดินและใช้เป็นหลักสันนิษฐานว่า ผู้ใดครอบครองเอกสารผู้นั้นเป็นเจ้าของที่แท้จริง แม้จะไม่ได้ครอบครองที่ดินนั้นอยู่หรือมีผู้อื่นครอบครองที่ดินนั้นอยู่ก็ตาม โฉนดตราแดงจึงเป็นเครื่องหมายแห่งกรรมสิทธิ์ จะเปลี่ยนเจ้าของโฉนดก็ต้องเปลี่ยนมือไปด้วย ทำให้ผู้ถือโฉนดตราแดง มีฐานะอันมั่นคง²³

กรรมสิทธิ์ในที่ดินของราษฎรเริ่มปรากฏชัดขึ้น ในปี พ.ศ.2409 คือ พระบรมราชโองการเรื่อง “พระราชกำหนดว่าด้วยพระราชทานที่บ้าน เรือก นา สวน พ.ศ. 2409” ที่ว่า ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ต้องพระราชประสงค์ที่บ้าน สวน นา พระราชทานให้เป็นวัง บ้าน นา หรือสวนแก่พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าละของธุลีพระบาทฝ่ายหน้าหรือฝ่ายใน ซึ่งมีความชอบ หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์มีพระราชประสงค์ศรัทธาสร้างพระอารามหลวงขึ้น การเวนคืนในลักษณะเช่นนี้ เจ้าพนักงานกรมพระนครบาล จะจัดซื้อที่ดินนั้นตามราคาที่ยาษฎรซื้อขายกัน อย่างไรก็ดีตามในกรณีที่เป็นการเรียกคืนที่ดินในลักษณะเพื่อความมั่นคงของประเทศหรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวม รัฐบาลสามารถเรียกที่ดินคืนได้ โดยไม่ต้องเสียค่าชดเชยแก่ผู้ครอบครองที่ดิน เช่น สร้างป้อม ชุมนุม ทำกำแพง หรือปลูกสร้างสถานที่รักษากฎหมาย เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ระบบสิทธิในที่ดินในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นยังยึดถือตามแบบของกรุงศรีอยุธยาตอนปลายอยู่ จนในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) ได้มีการยอมรับการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของราษฎรเป็นครั้งแรก ในเรื่องการจำกัดสิทธิในที่ดินนั้นทั้งคนไทยและคนต่างด้าวไม่มีข้อจำกัดในเรื่องปริมาณที่ดินที่ถือครองที่ดิน

2) สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ถือว่าเป็นการปฏิรูประบบสิทธิในที่ดินอย่างจริงจัง ได้มีการออกหนังสือสำคัญชนิดต่าง ๆ เพิ่มขึ้น คือ²⁴

²² เพิ่งอ้าง, น. 36-37.

²³ เพิ่งอ้าง, น. 39-41.

²⁴ อнуวรรตน์ โหมดพิริ้ง, “แนวทางการพัฒนากฎหมาย เพื่อกระจายการถือครองที่ดิน,”

(วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542) น. 26-27.

1. ใบเหี้ยบย่ำก่อน ร.ศ. 117 เป็นกระดาษข่อย เขียนด้วยดินสอดำ กำหนดเป็นผู้ออกให้ ไม่มีแบบแต่อย่างใด มีกำหนดให้ทำประโยชน์ภายใน 1 ปี นับแต่วันออกใบเหี้ยบย่ำ
2. ใบเหี้ยบย่ำตามข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. 117 เป็นหนังสือขออนุญาตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อเข้าทำประโยชน์ นายอำเภอเป็นผู้ออกให้ มีกำหนดให้ทำประโยชน์ 12 เดือน ถ้าผู้ถือใบเหี้ยบย่ำต้องการหวงห้ามที่ดินต่อไปต้องขอต่ออายุใหม่ทุก 12 เดือน และหากทอดทิ้งไม่ชำระเงินค่าอากรที่ดิน 2 ปี ที่นั้นเป็นอันขาดจากความเป็นเจ้าของ จะต่ออายุใบเหี้ยบย่ำอีกไม่ได้
3. ใบเหี้ยบย่ำตามกฎหมายเสนาบดกีระหวงเกษตรราภิการ ออกตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 นายอำเภอท้องที่เป็นผู้ออกในบริเวณที่ประกาศออกโฉนดที่ดิน มีอายุ 1 ปี ถ้าไม่ทำประโยชน์หรือทอดทิ้งไป 1 ปีก็หมดสิทธิ
4. ใบเหี้ยบย่ำตาม พ.ร.บ. ออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 นายอำเภอท้องที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกในเขตที่ดินที่มีการออกโฉนดแผนที่แล้ว มีอายุ 2 ปี มีการต่ออายุได้โดยนายอำเภอออกใบเหี้ยบย่ำให้ใหม่
5. ตราจองตาม พ.ร.บ. เติบประเมินนา จ.ศ. 1236 ข้าหลวงกรมนาเป็นผู้ออกให้ เพื่อสะดวกในการเก็บค่านา มีอายุ 3 ปี ทำประโยชน์ได้เพียงใดก็มีสิทธิเพียงนั้น พันกำหนด 3 ปี หมดสิทธิ
6. ตราจองตามประกาศชุดคลอง จ.ศ. 1239 ข้าหลวงชุดคลองเป็นผู้ออกให้เฉพาะแก่ราษฎรที่ออกแรงหรือออกเงินช่วยในการชุดคลอง มีอายุ 5 ปี ถ้าไม่ทำประโยชน์ภายในกำหนดเป็นอันหมดสิทธิ
7. โฉนดสวน เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ที่ปลูกไม้ยืนต้นชนิดพันธุ์ไม้ที่มีอายุกว่า 3 ปีขึ้นไป ข้าหลวงเดินสวน 8 นาย ออกให้เจ้าของสวนที่มีต้นไม้ ในประเภทที่ต้องเสียอากร รวม 7 ชนิด คือ หมาย พลุ มะปราง มะม่วง พุเรียน มังคุด ลงสาด ยึดถือไว้สำหรับจะได้เสียอากรทุกปี โฉนดสวนนี้มีบัญชีต้นไม้ในโฉนด และกำหนดอัตราอากรไว้ด้วย
8. โฉนดป่า เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ที่สวนซึ่งปลูกพันธุ์ไม้ชนิดเล็กหรือไม้ล้มลุก ไม้ไผ่ต้นไม้ที่เข้าอยู่ในลักษณะสวนใหญ่ ข้าหลวงเดินสวนเป็นผู้ออกให้เพื่อเสียอากร โฉนดป่าไม่มีบัญชีต้นไม้การเก็บอากรเก็บตามจำนวนเนื้อที่ในโฉนด
9. ตราจองชั่วคราวตาม พ.ร.บ. ออกตราจองชั่วคราว ร.ศ. 121 เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ออกให้ในที่ทำประโยชน์แล้ว ในมณฑลกรุงเทพฯ มณฑลนครไชยศรี

จังหวัดชลบุรี มณฑลปราจีนบุรี ต่อมาได้มีประกาศเสนาบดี กระทรวงเกษตราธิการ ลงวันที่ 1 มีนาคม ร.ศ. 124 ให้เปลี่ยนชื่อตราจองชั่วคราวเป็นโฉนดตราจองและประกาศให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลก โฉนดตราจองที่ยังคงมีออกอยู่ในปัจจุบันนี้ในเขตซึ่งอยู่ในมณฑลพิษณุโลก คือ จังหวัดพิษณุโลก พิจิตร อุตรดิตถ์ สุโขทัย

เมื่อได้มีการรับรองในเรื่องหลักของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้ว ปัญหาที่ตามมาคือ โฉนดตราแดงหรือตราแดงซึ่งถือว่าเป็นเอกสารมีสถานะเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่มีรูปแบบที่หรือหมุดหลักฐาน จึงทำให้มีการออกหลักฐานทับที่และซ้อนกันบ่อย ๆ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินของราษฎรได้ จึงได้มีประกาศออกโฉนดที่ดินลงวันที่ 15 กันยายน 2444 (ร.ศ.120) ซึ่งมีสาระสำคัญว่าการออกโฉนดที่ดินจะต้องมีการจำลองรูปแบบที่ จึงได้มีการออกหนังสือกรรมสิทธิ์ที่เรียกว่า “โฉนดแผนที่” แต่เนื่องจากการออกโฉนดแผนที่เป็นไปด้วยความล่าช้า จึงได้ออกพระราชบัญญัติตราจองชั่วคราว (พ.ศ. 2445) ร.ศ. 121 โดยกำหนดให้ออกหนังสือสำคัญอีกชนิดหนึ่ง เรียกว่า “ตราจองชั่วคราว” ขึ้นในที่ดินที่ทำประโยชน์แล้วเป็นการชั่วคราวก่อน เพื่อเปลี่ยนเป็นโฉนดแผนที่ในภายหลังและได้มีการเปลี่ยนชื่อตราจองชั่วคราวเป็น “โฉนดตราจอง” แต่จะไม่มีการรังวัดทำแผนที่ ไม่มีระวางโยงยึดเช่นเดียวกันกับโฉนดแผนที่ คือทำเป็นแผนที่รูปลอยเป็นแปลงๆ²⁵ และประกาศใช้ในมณฑลพิษณุโลก และได้มีการออกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2452) โดยเป็นการรวบรวมกฎหมายที่ดินเก่ามาบัญญัติเป็นกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับวิธีชำระความวิวาทเรื่องที่ดิน วิธีรังวัดที่ดิน การออกโฉนดที่ดิน การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นต้น

การได้กรรมสิทธิ์ในสมัยนี้แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ²⁶

1) ถ้าเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตที่มีการประกาศออกโฉนดแผนที่หรือโฉนดตราจอง การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินต้องเป็นไปตามกฎหมายใหม่ คือ ต้องมีโฉนดแผนที่หรือโฉนดตราจองเสียก่อน จึงจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ ผู้มีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายใหม่นี้ เรียกว่า “ผู้มีกรรมสิทธิ์หลวง”

2) ถ้าเป็นที่ดินอยู่นอกเขตประกาศออกโฉนดแผนที่หรือโฉนดตราจอง การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายเก่า คือ เมื่อทำประโยชน์ในที่ดินเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็

²⁵ แสง เปี่ยมศรี, คำอธิบายกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร: อักษรสาสน์การพิมพ์, 2504), น.

²⁶ ร.แสงกาต์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กฎหมายเอกชน) กฎหมายที่ดิน, (พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2483) น.49.

จะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ผู้ที่ได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายเก่าในสมัยนั้นเรียกว่า “ผู้มีกรรมสิทธิ์น้อย”

ส่วนในเรื่องของการจำกัดจำนวนสิทธิในที่ดินของเอกชน ยกเว้นชาวต่างประเทศนั้น เมื่อพิจารณาอำนาจในการออกใบเหยียบย่ำตามตราสารเสนาบดี กระทรวงเกษตรธิการ ประกอบกับข้อบังคับสำหรับจองที่ดินที่ทำการเพาะปลูกสวนใหญ่สมพัตร ที่นาและไร่ ร.ศ. 129 (พ.ศ. 2454) เพื่อใช้ควบคุมผู้ที่ขอจับจองที่ดินทำการเพาะปลูกนั้น นายอำเภอมิอำนาจออกใบเหยียบย่ำได้ไม่เกินกว่าคนละ 50 ไร่ ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำได้ไม่เกินคนละ 100 ไร่ ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำได้ไม่เกินคนละ 500 ไร่ เสนาบดีเจ้าพระทรงมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำได้ไม่เกิน 1,000 ไร่ นอกจากกำหนดนี้ ต้องนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาต ซึ่งมีใช้การจำกัดจำนวนสิทธิในที่ดินของเอกชน เพียงแต่จำกัดอำนาจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบเหยียบย่ำเท่านั้น ราษฎรจึงสามารถถือครองที่ดินได้อิสระตามกำลังความสามารถของตน ซึ่งการกำหนดอำนาจของผู้ออกใบเหยียบย่ำในทางปฏิบัตินั้นแทบจะไม่มีผลต่อการกำหนดขนาดการถือครองเป็นรายบุคคลแต่อย่างใด²⁷

โดยใบเหยียบย่ำที่ดินเพื่อเพาะปลูกสวนสมพัตร ที่นาและไร่ ได้กำหนดให้ภายใน 24 เดือน มิได้ลงมือไถนสร้างหรือถางที่ให้ได้เนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 10 ของที่ดินทั้งหมด ให้ใบเหยียบย่ำขาดอายุ เมื่อครบ 5 ปี ผู้ถือใบเหยียบย่ำจะได้รับโฉนดเป็นกรรมสิทธิ์เฉพาะตามเนื้อที่ที่เพาะปลูกเท่านั้นส่วนที่เหลือให้กลับคืนเป็นของหลวง แต่หากเป็นการจับจองที่ดินเพาะปลูกสวนใหญ่ ภายใน 24 เดือน มิได้ลงมือไถนสร้างหรือถางที่ให้ได้เนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 10 ของที่ดินทั้งหมด ให้ใบเหยียบย่ำขาดอายุ เมื่อครบ 5 ปี ไม่ทำการเพาะปลูกให้ได้เนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 4 ของที่ดินทั้งหมด ให้ใบเหยียบย่ำหมดอายุเฉพาะส่วนที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์ ถ้าครบ 8 ปี ใบเหยียบย่ำจะขาดอายุและจะได้รับโฉนดเฉพาะที่ดินที่ได้เพาะปลูกไม่ย่นต้นเท่านั้น

ในยุคสมัยนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักสิทธิในที่ดินเป็นอย่างรูปธรรม โดยได้มีการตรากฎหมายยอมรับหลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนเป็นครั้งแรก โดยมีหลักฐานเอกสารสิทธิที่สำคัญได้แก่ โฉนดแผนที่ ตราจองชั่วคราว โฉนดตราจอง และใบเหยียบย่ำ โฉนดแผนที่และโฉนดตราจอง ซึ่งเป็นหลักฐานกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกันกับโฉนดตราแดง ถึงแม้จะได้มีการพัฒนาหลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนขึ้น แต่สิทธิดังกล่าว ยังไม่สามารถใช้ยันกับสิทธิในที่ดินของพระมหากษัตริย์

²⁷ สมศิริ ชีระภาพ, รายงานการวิจัย เรื่อง การกำหนดสิทธิในที่ดินของไทย. (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2529) น. 83

ได้และรัฐยังคงสามารถเรียกเอาที่ดินของเอกชนที่มีกรรมสิทธิ์นั้นกลับมาเป็นของแผ่นดินได้ ในเรื่องของสิทธิในที่ดินของราษฎรยังไม่มี การจำกัดจำนวนในการถือครองและสิทธิในที่ดินก็ไม่ได้ยึดอยู่กับการจัดเก็บภาษีอากรและการครอบครองเช่นอดีต การจำกัดการถือครองคงมีเฉพาะวัด บาทหลวงโรมันคาทอลิกเท่านั้น

2) หลังสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในช่วงหลังรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงปีพ.ศ.2497 ซึ่งได้มีการประกาศ ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน สิทธิในที่ดินของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นการผสมผสานกันระหว่างสิทธิในที่ดินสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชกับสิทธิในที่ดินในระบบสังคมประชาธิปไตย ซึ่งได้มีเหตุการณ์สำคัญต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย จึงแบ่งช่วงเวลาที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินออกเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน ช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน และช่วงของการใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

1. ช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

ในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นสังคมแบบประชาธิปไตย ซึ่งอยู่ในยุคสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ช่วงนี้ถือว่าเป็นระยะสุดท้ายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช สิทธิในที่ดินส่วนใหญ่ก็เป็นไปตามแนวทางที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางรากฐานไว้ โดยได้มีการพัฒนาสิทธิในที่ดินที่สำคัญ คือ การใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แทนกฎหมายตรา 3 ดวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับลักษณะทรัพย์สิน และได้มีการออกพระราชบัญญัติที่สะท้อนให้เห็นถึง การยอมรับหลักกรรมสิทธิ์ในที่ดินของพระมหากษัตริย์ที่มีต่อประชาชน กล่าวคือ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงออกพระราชบัญญัติจัดวางรางรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 ซึ่งกำหนดว่าเงินค่าทำขวัญที่จะใช้เป็นค่ากรรมสิทธิ์ที่ดิน พึงกำหนดให้ตามราคาที่ซื้อขายกันในท้องตลาด และทางการมีสิทธิเข้าปกครองยึดถือที่ได้ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทำขวัญแล้ว²⁸ กฎหมายดังกล่าว ได้ยอมรับหลักกรรมสิทธิ์ในที่ดินของราษฎรเมื่อราษฎรต้องสูญเสียที่ดินเพื่อประโยชน์ของรัฐ ราษฎรผู้ต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ชอบที่จะได้เงินตอบแทนเท่ากับมูลค่าที่ดินที่ตนได้สูญเสียไป

²⁸ ร.แสงกาต์, อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 24, น. 44.

2. ช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พ.ศ.2475 ถึง การประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองเป็นจำนวนมาก เริ่มจากเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองแผ่นดินแล้ว ในพ.ศ. 2476 นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเป็นสมาชิก "คณะราษฎร" ได้เสนอความคิดในการจัดระบบสิทธิที่ดินไว้ในสมุดปกเหลือง หรือเค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติ²⁹ โดยเค้าโครงเศรษฐกิจดังกล่าวได้เสนอให้รัฐบาลซื้อที่ดินจากประชาชนที่ต้องการขายแล้วนำมาพัฒนาทำคูคันนา จัดทำเป็นที่ดินประกอบการเกษตรกรรมของรัฐ เพื่อให้เกิดการประหยัดในการพัฒนาและมีการใช้วิชาการสมัยใหม่ จากนั้นก็ให้ราษฎรมาเป็นลูกจ้างประกอบการเกษตรของรัฐบาล³⁰ ปรากฏว่าความคิดของนายปรีดี พนมยงค์ ถูกคัดค้านเป็นอย่างมาก โดยถูกกล่าวหาว่า เป็นวิธีการของลัทธิคอมมิวนิสต์ แม้ว่าแนวความคิดของนายปรีดี พนมยงค์ จะไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลและประชาชนทั่วไปก็ตาม แต่แนวคิดดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นรากฐานในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในเวลาต่อมา³¹ เช่น การนำเอาที่ดินของรัฐบาลมาจัดสรรในรูปแบบ การกำหนดขนาดปริมาณสิทธิที่ดิน หรือการควบคุมค่าเช่านา เป็นต้น

3. การประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

ในปี พ.ศ. 2497 กรมที่ดิน ได้ยกร่างประมวลกฎหมายที่ดินขึ้นใหม่เนื่องจากกฎหมายเดิมที่ใช้บังคับอยู่นั้นยังไม่มีควมรัดกุมและเหมาะสม ประกอบกับความต้องการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีมากขึ้นทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้นตาม ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินก็มีมากขึ้นไปตามกัน³² โดยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินต่าง ๆ รวม 14 ฉบับ โดยให้ที่ดินที่ได้รับคำรับรองจากนายอำเภอว่าได้ทำประโยชน์แล้วให้โอนกันได้ รับรองการหวงห้ามที่ดินไว้ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป และยังคงไม่มีการออก

²⁹ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, ที่ดินกับชาวนา ปฏิรูปหรือปฏิวัติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2521) น. 104.

³⁰ หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์), เค้าโครงเศรษฐกิจ, (กรุงเทพมหานคร: ประจักษ์การพิมพ์, 2517) น. 26.

³¹ เทียมทัน อุณหะสุวรรณ, "การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), น. 52.

³² สมจิตร ทองประดับ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3, น. 5.

โฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ต่อไปจนกว่าจะได้ออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว

ส่วนกรณีของสาระสำคัญในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 นั้นสามารถจำแนกเป็นประเด็นเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ได้ดังนี้³³

- 1) การรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสิทธิครอบครองในที่ดินของบุคคลซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ
- 2) การทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือบางรายปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้เป็นอันหมดสิทธิในที่ดิน และให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ
- 3) การสำรวจ จำแนกและทำสำมะโนที่ดิน
- 4) กำหนดอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน การถอนสภาพอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน การจัดขึ้นทะเบียนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินให้เป็นของทบวงการเมือง
- 5) การคุ้มครองที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 6) การจัดหาผลประโยชน์ที่ดินของรัฐ การจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า ให้เช่าซื้อ การให้สัมปทาน ให้หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด
- 7) การจัดตั้งสำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินสาขา
- 8) การจัดที่ดินเพื่อประชาชน โดยที่รัฐบาลเห็นว่า การที่ปล่อยให้ออกชนไปเที่ยวจับจองที่ดินทำมาหากินตามลำพังนั้น ในสมัยนี้เป็นการปล่อยให้ไปทนทุกข์ทรมานและไม่มีความสำเร็จในการจะตั้งตน นอกจากนั้นคนไม่รู้จักใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติเป็นอันมากก็ได้ทำลายทรัพยากรของชาติลงอย่างน่าเสียดาย ควบคุมก็ลำบาก ช่วยเหลือส่งเสริมสวัสดิภาพก็ไม่ได้ จึงได้ดำริให้มีการจัดที่ดินให้แก่บุคคลที่พึงประสงค์จะได้ที่ดินเป็นที่อยู่ที่ทำกิน หลักการก็คือให้มีคณะกรรมการกลางวางนโยบายการจัดที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้ประชาชน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมอบให้กระทรวงอื่นทำก็ได้ แล้วแต่ความประสงค์ของกระทรวงหรือทบวงนั้น ๆ

³³ อนุวรรตน์ โหมดพิริ้ง, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 30, น. 35-38.

9) การกำหนดสิทธิในที่ดินสำหรับบุคคลสัญชาติไทย โดยเห็นว่าเป็นการสมควรที่จะกำหนดการมีที่ดินไว้ตามสมควร แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงผู้มีที่ดินอยู่แล้วก่อนประมวลกฎหมายฉบับนี้ เวลานี้ประมวลกฎหมายที่ดินว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินได้ยกเลิกเสียแล้ว ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502

10) การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หลักการเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ คงยกเอามาจากกฎหมายเดิม เป็นแต่จัดข้อความให้รัดกุมและตัดทอนลงบ้างให้เหมาะสม

11) การเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดิน

12) การออกใบแทนโฉนดที่ดิน ในกรณีโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินเป็นอันตราย ขำรุด สูญหาย การจัดทำโฉนดที่ดินขึ้นใหม่ในกรณีโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินเป็นอันตราย ขำรุด สูญหาย การออกใบแทน ใบจอง หนังสือรับรอง การทำประโยชน์ไปไต่สวน

13) การรังวัดที่ดิน

14) การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ในหลักการทั่ว ๆ ไปก็คงเดิม เพียงแต่นำมารวบรวมจัดหมวดหมู่และเพิ่มเติมให้รัดกุมเหมาะสมขึ้น นอกจากนั้นก็เกี่ยวกับการกำหนดถึงการบางอย่างให้ชัดเจน เช่น นิติกรรมเป็นโมฆะกรรม เจ้าพนักงานจะไม่จดทะเบียนให้เพิ่มเติมกรณีการได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าวให้ขอคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การอายัดที่ดิน

15) การกำหนดสิทธิในที่ดินเพื่อการศาสนา แต่การกำหนดสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับศาสนานั้นได้กำหนดไว้เฉพาะวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิก ส่วนศาสนาอื่น ๆ ไม่กำหนด จึงได้นำมากำหนดเสียใหม่และให้มีสิทธิเท่าเทียมกันทุกศาสนา

16) การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว คงยกกฎหมายเดิมมาประมวลไว้เพียงแต่เปลี่ยนรายละเอียดบ้างเล็กน้อย

17) การกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภท เป็นเรื่องเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม รวมทั้งสหกรณ์ มูลนิธิ ซึ่งนิติบุคคลเหล่านี้มีทุนของคนต่างด้าวหรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าว หรือมีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวหรือดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์คนต่างด้าว หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าว ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้วแต่กรณี หรือในกรณีที่นิติบุคคลดังกล่าวเข้าเป็นเจ้าของทุนหรือผู้ถือหุ้น หรือเป็นหุ้นส่วนแล้วแต่กรณี ตามนัยที่กฎหมายกำหนดให้ถือที่ดินได้เสมือนคนต่างด้าว

18) การค้าที่ดิน เรื่องนี้เป็นของใหม่ กำหนดว่าผู้ใดจะทำการค้าที่ดินต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ผู้ทำการค้าที่ดินไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขและการถูกบังคับจำหน่ายที่ดินนั้น

19) ค่าธรรมเนียม อัตราค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ คงมีอยู่เพียงแต่เพิ่มจำนวนเงินขึ้นให้เหมาะสมกับกาลสมัย เพิ่มหลักการสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการที่ผู้ขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมแจ้งราคาที่ดินอันเป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียค่าธรรมเนียม ซึ่งที่แล้วมาไม่มีทางจัดการให้ได้ผลประการใดได้ จึงได้กำหนดวิธีการประเมินราคาและมีผู้ชี้ขาด ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลดีแก่ราชการและให้ได้ทราบสถิติราคาที่ดินที่แท้จริง

20) บทกำหนดโทษ

โดยประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 นั้น ได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดสิทธิในที่ดินของผู้ครอบครองโดยตรงซึ่งถือว่าเป็นเรื่องใหม่ที่กฎหมายที่ดินได้บัญญัติขึ้น ไม่ที่จะเป็นการกำหนดสิทธิในที่ดินสำหรับคนไทย การกำหนดสิทธิในที่ดินเพื่อการศาสนา การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว และการกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภท ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดินโดยตรงนี้ ได้มีการริเริ่มที่จะดำเนินการมาแล้วก่อนที่จะมีการประกาศให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการออกโฉนดที่ดินให้มีความเหมาะสมขึ้นในปี พ.ศ. 2495 โดยได้ดำเนินการร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เรียกว่า³⁴ “ร่างพระราชบัญญัติกำหนดการครอบครองและถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน พ.ศ...” มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ ได้มีการกำหนดให้การครอบครองหรือถือกรรมสิทธิ์ที่ดินภายในเขตเทศบาลได้ไม่เกินจำนวน 1 ไร่ ที่ดินข้างทางหลวงนอกเขตเทศบาลไม่เกินจำนวน 2 ไร่ และที่ดินติดคลองชลประทานไม่เกินจำนวน 50 ไร่ โดยบุคคลใดมีที่ดินเกินปริมาณดังกล่าว ถ้าหากมิได้ใช้ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์ในการเกษตรกรรมหรือการเพาะปลูกหรือสร้างอาคารภายในกำหนด 1 ปี นับแต่วันครอบครองหรือถือกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้น กฎหมายให้รัฐมีอำนาจกระทำการซื้อที่ดิน หรือส่วนแห่งที่ดินที่มีได้ทำประโยชน์ดังกล่าวขึ้นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ ทั้งนี้ การซื้อที่ดินโดยรัฐให้คิดราคาปานกลางแห่งที่ดินนั้นเป็นราคาซื้อขาย ถ้าไม่สามารถตกลงกันในเรื่องราคาปานกลาง ให้ตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นเพื่อทำการชี้ขาดส่วนที่ดินที่ผู้ใดครอบครองเกินปริมาณที่กฎหมายกำหนดและมีได้ทำประโยชน์ทางเกษตรกรรมหรือการปลูก

³⁴ กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “หนังสือ ที่ 8549/2495 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกำหนดการครอบครองและถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน,” 5 กรกฎาคม 2495.

สร้างตามที่กำหนดไว้ ก็ให้ผู้ขึ้นเสียภาษีบำรุงท้องที่เป็นจำนวน 3 เท่าของอัตราภาษีบำรุงท้องที่อันพึงเสียสำหรับที่ดินนั้น ๆ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า หลังจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้แก่รัฐบาลแล้ว ก็ไม่ปรากฏหลักฐานว่า ได้มีการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นอย่างจริงจัง จนกระทั่งหลังจากนั้นอีก 2 ปี ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ก็ได้มีการนำหลักการกำหนดสิทธิในที่ดินตามร่างฯ มาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอย่างชัดเจน

เหตุผลแห่งการกำหนดสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินกล่าวได้คือ³⁵ วิธีที่ 1 ถ้าปล่อยให้ระบอบการถือที่ดินเป็นไปตามเดิม คนส่วนน้อยจะเป็นเจ้าของที่ดิน วิธีนี้ย่อมเป็นอันตรายต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังที่ปรากฏมาแล้วในประวัติศาสตร์ของหลายชาติ วิธีที่ 2 ถ้ารัฐจัดเอาที่ดินมาเป็นของส่วนรวมก็จะเข้าหลักคอมมิวนิสต์ แต่ความจริงในบางประเทศ เช่น สิทธิในที่ดินในประเทศออสเตรเลีย โดยเอกชนจะอยู่ในฐานะผู้เช่าที่ดินของรัฐ ในระยะเวลาที่จำกัดเท่านั้น ส่วนของประเทศไทย พอออกโฉนดให้แล้วก็เป็นการมรดกของผู้คนไป ถ้ารัฐบาลจะนำวิธีของออสเตรเลียมาใช้ในบัดนี้คนคงเห็นว่า รัฐบาลเป็นคอมมิวนิสต์ไปแล้ว แต่นานาชาติไม่เห็นมีใครว่ารัฐบาลออสเตรเลียเป็นคอมมิวนิสต์ในการจัดการแก้ไขปัญหาในปัจุบันจึงดำเนินวิธีที่ 3 คือ ป้องกันไม่ให้คนส่วนน้อยเป็นเจ้าของดินส่วนใหญ่และหาทางช่วยให้คนส่วนใหญ่ได้รับสิทธิในที่ดินและใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง

3.1.3 สิทธิในที่ดินในประเทศไทย

3.1.3.1 สิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของชาติ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 อันเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในปัจุบัน ได้ให้การรับรองถึงสิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สินมาแทบทุกฉบับ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสิทธิของประชาชนไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “สิทธิในทรัพย์สิน” การจำกัดสิทธิย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น โดยได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 41 ว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

³⁵ อนุวรรตน์ โหมดพิริ้ง, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 30, น. 43-44.

นอกจากนี้กฎหมายยังรับรองและคุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคล ที่จะไม่ถูกรัฐแทรกแซงกรรมสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ที่ดินของบุคคลจะไม่ถูกบังคับซื้อหรือเวนคืนจากรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะถือว่าการบังคับเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของประชาชนเป็นสิ่งที่กระทำไม่ได้ เว้นแต่เข้าข่ายยกเว้นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 42 ว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” การที่กฎหมายกำหนดให้สามารถเพิกถอนสิทธิในทรัพย์สินโดยการบังคับซื้อ หรือที่เรียกกันว่า การเวนคืนได้แต่เฉพาะเพื่อประโยชน์สาธารณะที่กำหนดเท่านั้น รัฐไม่สามารถจะออกกฎหมายมาเวนคืนได้ตามใจชอบ และการเวนคืนจะต้องชดเชยค่าทำขวัญอันเป็นธรรมด้วย หมายความว่า แม้กฎหมายจะให้อำนาจการเวนคืนไว้ก็ตาม แต่ทุกครั้งที่มีการเวนคืนจะต้องจ่ายเงินชดเชยค่าทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน

นอกจากนี้ กฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นยังได้บัญญัติเกี่ยวกับนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 85 โดยกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และมีหน้าที่ในการกระจายสิทธิในที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ หรือ สิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือ วิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การ เกษตร

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว เป็นการยืนยันและรับรองว่าพลเมืองทุกคน และจะต้องได้รับการคุ้มครองทั้งในสิทธิในทรัพย์สิน การจำกัดสิทธิไม่ว่ากรณีใด จะมีได้ก็แต่โดยบทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น นอกจากนี้กฎหมายรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดไว้โดยเฉพาะในเรื่องของการเพิกถอนสิทธิในที่ดินของบุคคล ว่าสามารถเพิกถอนสิทธิในที่ดินได้โดยการเวนคืนที่ดิน แต่ก็ต้องมีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนเท่านั้น รัฐไม่สามารถที่จะเวนคืนได้ตามใจชอบ แต่การเวนคืนในทุกกรณีจะต้องจ่ายเงินค่าชดเชยให้กับเอกชนที่ถูกเวนคืนทรัพย์สินนั้นในราคาที่เป็นธรรม ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ

3.1.3.2 สิทธิตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายถึง วัตถุที่มีรูปร่างโดยนิตินัย³⁶ และวัตถุไม่มีรูปร่างซึ่งอาจมีราคาได้และถือเอาได้³⁷ ทรัพย์สินจึงมีลักษณะอยู่ 2 ประการ คือ เป็นวัตถุมีรูปร่าง หรือไม่มีรูปร่างก็ได้ และอาจมีราคาได้และต้องอาจถือเอาได้

ทรัพย์สินตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สามารถแบ่งออกเป็น 8 ประเภท คือ อสังหาริมทรัพย์ สงหาริมทรัพย์ สงกมทรัพย์ อสังกมทรัพย์ โภคยทรัพย์ ทรัพย์แบ่งได้ ทรัพย์แบ่งไม่ได้ และทรัพย์นอกพาณิชย์ โดยอสังหาริมทรัพย์มีความหมายถึง ที่ดินกับทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวร หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และรวมถึงทรัพย์สินทั้งหลายอันเกี่ยวกับที่ดิน หรือทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดิน หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย³⁸

3.1.3.3 ประเภทของสิทธิในที่ดิน

ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองนั้น อาจเรียกโดยรวมได้ว่า สิทธิในที่ดิน ซึ่งสิทธิในที่ดินนี้สามารถจำแนกประเภทการถือครองได้ดังนี้

1. สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ก. กรรมสิทธิ์

อำนาจกรรมสิทธิ์ในที่ดินอาจกล่าวได้ว่า การที่เรามีกรรมสิทธิ์ในก้อนหินก้อนหนึ่งไม่หมายความว่า กฎหมายจะรับรองให้เรามีอำนาจโดยไม่จำกัดในการใช้ถึงจะเอาไปขว้างศีรษะใครเล่นได้ตามชอบใจ อำนาจกรรมสิทธิ์จะต้องอยู่ภายในบังคับขอบเขตข้อจำกัดของกฎหมาย จะเข้าใจว่ากรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันมีลักษณะเด็ดขาดปราศจากข้อขัดนั้น เขตจำกัดในกฎหมายใด ๆ นั้นหาถูกต้องไม่ กรรมสิทธิ์ก็คล้ายกับเสรีภาพที่ตามธรรมชาติความคิดของตน และเข้าใจผิดกันว่าเป็นเรื่องเด็ดขาดได้อำนาจเต็มที่ แต่ตามกฎหมายต้องมีข้อจำกัดโดยความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของคนอื่นหรือประเทศชาติส่วนรวม³⁹

ลักษณะสำคัญของกรรมสิทธิ์ที่นักกฎหมายยอมรับโดยทั่วไป คือ

1. เป็นสิทธิเด็ดขาด (absolute) ภายในบังคับขอบเขตของกฎหมาย การใช้สิทธิต่าง ๆ อันเป็นอำนาจกรรมสิทธิ์ ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ชอบที่จะใช้ได้ตามอำเภอใจ

³⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137

³⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 138

³⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 139

³⁹ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6, น. 166.

2. ทำให้อำนาจหวงกัน ตัดความเกี่ยวข้องผู้อื่น (exclusive) เว้นแต่จะตกอยู่ในบังคับของข้อจำกัดตามกฎหมาย หมายความว่าเจ้าของผู้มีกรรมสิทธิ์ชอบที่จะใช้ ได้ประโยชน์จากทรัพย์สินของเขาโดยลำพังโดยทั่วไป ผู้อื่นไม่มีอำนาจเข้าเกี่ยวข้องขัดขวางได้ และเจ้าของกรรมสิทธิ์ย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะขัดขวางต่อการสอดเข้าเกี่ยวข้องโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

3. กรรมสิทธิ์มีความเป็นถาวร (perpetual) ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้สิ้นสุดไปโดยกาลเวลา

คำว่ากรรมสิทธิ์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นทรัพย์สินที่แสดงความเป็นเจ้าของในทรัพย์สิน บุคคลอาจมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ทุกชนิดเว้นแต่ที่ดินจะมีกรรมสิทธิ์ได้ก็ต่อเมื่อมีโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เท่านั้น⁴⁰

ข. การครอบครอง

การครอบครอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายถึง บุคคลใดยึดทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถึงเพื่อตน ท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง

ผลของการได้สิทธิครอบครองที่สำคัญมี 4 ประการ คือ

1. ประโยชน์จากข้อสันนิษฐานต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย
2. ผลในทางที่จะจำกัดการรบกวนและเรียกคืนการครอบครอง
3. ผลในทางต่อสู้คดีเมื่อต้องส่งคืนทรัพย์
4. ผลในทางที่จะครอบครองได้กรรมสิทธิ์โดยปรักษ์

2. สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ก. กรรมสิทธิ์

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สามารถได้มาในกรณีต่อไปนี้

1. เป็นกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดิน ตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้
2. เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น

⁴⁰ บัญญัติ สุชีวะ, กฎหมายลักษณะทรัพย์, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือเนติบัณฑิตยสภา, 2542) น.179.

จากหลักกฎหมายดังกล่าว การมีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินจึงหมายถึง การมีสิทธิในที่ดินที่มีหลักฐานเอกสารสิทธิ์ประเภทโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เท่านั้น โดยการจะมีกรรมสิทธิ์ หรือไม่กฎหมายที่ดินถือเอาตามเอกสารสิทธิ์เป็นสำคัญ ขณะที่กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ถือเอาที่ตัวทรัพย์สิน แต่ถ้าเป็นกรรมสิทธิ์ในที่ดินต้องถือเอาการมีเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินประกอบกันด้วย

ข. การครอบครอง

การครอบครอง ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึง ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ⁴¹ ประกอบกับ บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้มีสิทธิครอบครองสืบไป⁴² และนับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัตินี้ใช้บังคับ⁴³ การโอนกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน ซึ่งมีโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่⁴⁴

สิทธิครอบครองในที่ดินของเอกชนนั้น ถึงแม้ประมวลกฎหมายที่ดินจะกำหนดว่าที่ดินที่มีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ แต่หากบุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งหมายถึงผู้ถือครองที่ดินที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ แต่มีเอกสารสิทธิ์ประเภทใบหยียบย่ำ ตราจองที่เป็นใบอนุญาต, แบบหมายเลข 3 กฎหมายถือว่าผู้นั้นเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงผู้ที่มีเอกสารสิทธิ์หลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเช่น ส.ด.1, ใบจอง, น.ส. 3, น.ส. 3 ก เป็นต้น

จากการศึกษาหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทโฉนดที่ดิน กับ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ มีความแตกต่างกันในผลของกฎหมาย ดังต่อไปนี้

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1. ระยะเวลาในการแย่งสิทธิในที่ดิน สำหรับโฉนดที่ดินจะต้องใช้เวลาถึง 10 ปี ตามมาตรา 1382 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่สำหรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์

⁴¹ ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 2

⁴² ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4

⁴³ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 ทวิ

⁴⁴ ศิริ เภวสินธุคดี, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น. 50-51.

มีระยะเวลาในการเรียกทรัพย์คืนเพียง 1 ปีนับแต่เวลาถูกแย่งการครอบครองตามมาตรา 1375⁴⁵

2. ในกรณีพบบัญญัติเรื่องการได้สิทธิในอสังหาริมทรัพย์โดยทางอื่นนอกจากนิติกรรมตามมาตรา 1299 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะไม่นำมาใช้กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่ใช้ได้เฉพาะกับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน ซึ่งถือว่าเป็นทะเบียนที่ดินเท่านั้น⁴⁶

3. การโอนที่ดินที่มีโฉนดที่ดินจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 4 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนการโอนที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นั้นอาจทำได้ 2 วิธี คือ ตามมาตรา 4 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน หรือการโอนโดยข้อเท็จจริงตามมาตรา 1377 และ 1378 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁴⁷

โดยผลของประมวลกฎหมายที่ดิน⁴⁸

1. โฉนดที่ดินจะออกได้เฉพาะในพื้นที่ที่มีระวางออกโฉนดที่ดินเท่านั้น สำหรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยหลักทั่วไปจะต้องออกนอกพื้นที่ที่มีระวางออกโฉนด ซึ่งอาจมีระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส. 3 ก.) หรือไม่มีก็ได้ (น.ส. 3 ก. และ น.ส. 3 ข.) เว้นแต่เป็นกรณีที่ดินที่ติดดินเห็นสมควรให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ข้อ 4 การออกโฉนดที่ดินให้กระทำได้ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว ในบริเวณที่ดินนอกจากนี้ให้ออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เว้นแต่ที่ดินที่ติดดินเห็นเป็นการสมควร ให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในบริเวณที่ดินได้สร้างระวางแผนที่แล้วไปพลางก่อนได้

2. โฉนดที่ดินใช้คำว่า “รังวัดทำแผนที่” โดยอาจเป็นการรังวัดแผนที่ชั้นหนึ่ง ซึ่งใช้กล้องรังวัดหรือแผนที่ชั้นสอง ซึ่งใช้แผนที่ระวางเป็นหลักโดยวิธีวัดระยะเป็นมุมฉาก แต่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใช้คำว่า “พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์” โดยไม่มีการใช้กล้องรังวัด แต่ใช้การสอบสวนและคำนวณโดยวิธีทางคณิตศาสตร์หรือมาตราส่วนแทน

⁴⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2137/2530

⁴⁶ วลลภ นาคบัว, “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), น. 63-64.

⁴⁷ ศรีเพชร จิตรมहिมา, “ปัญหาการครอบครองที่ดินมือเปล่า,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น. 109-117.

⁴⁸ วลลภ นาคบัว, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 52, น. 64-65.

3. พนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินต้องเป็นเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาเท่านั้น แต่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ อาจเป็นทั้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอก็ได้

4. การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โฉนดที่ดินไม่ต้องมีการประกาศก่อนการจดทะเบียน (ยกเว้นกรณีการรับมรดกหรือจดทะเบียนผู้จัดการมรดกตามมาตรา 81 และ 82 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) แต่หนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะแบบ น.ส. 3 และ น.ส. 3 ข. ต้องมีการประกาศก่อนการจดทะเบียนทุกครั้ง

5. ระยะเวลาในการทอดทิ้งทำประโยชน์หรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า แตกต่างกัน กล่าวคือ หากเป็นโฉนดที่ดินต้องทอดทิ้งหรือปล่อยที่ดินติดต่อกันเกินสิบปี แต่ถ้าเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะใช้ระยะเวลาติดต่อกันเพียงห้าปีเท่านั้น

6. โฉนดที่ดินสามารถดำเนินการออกให้ได้รวม 3 วิธี กล่าวคือ การเดินสำรวจทั้งตำบล การออกเฉพาะราย และการย้ายแปลง แต่หนังสือรับรองการทำประโยชน์จะออกได้เพียง 2 วิธีเท่านั้น คือ การเดินสำรวจทั้งตำบล และการออกเฉพาะราย โดยไม่อาจออกโดยวิธีการย้ายแปลงได้

3.1.4 การจำกัดสิทธิในที่ดินในประเทศไทย

ในการจำกัดสิทธิในที่ดินในประเทศไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน กฎหมายได้เข้ามาควบคุมและจำกัดสิทธิในการถือครองในที่ดินหลาย ๆ ประการ ไม่ว่าจะเป็นจำกัดสิทธิในที่ดินโดยตรง คือ การใช้มาตรการทางกฎหมาย หรือ จะเป็นการจำกัดสิทธิในที่ดินโดยอ้อม คือ การใช้มาตรการทางภาษี ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

3.1.4.1 การจำกัดสิทธิในที่ดินโดยตรง

ก. การจำกัดสิทธิบางประการในที่ดิน

1) การจำกัดปริมาณสิทธิในที่ดิน

การจำกัดสิทธิในที่ดินโดยควบคุมปริมาณสิทธิในที่ดินของแต่ละบุคคล เพื่อให้คนไทยแต่ละคนมีที่ดินอยู่อาศัยทำกินพอควรแก่อัตภาพ และป้องกันมิให้นายทุนหรือผู้มีอำนาจแย่งเอาที่ดินจำนวนมากไปครอบครองเป็นเจ้าของคนเดียว ทำให้คนจนคนไร้อำนาจไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง แต่ต้องกลับไปเช่าที่ดินจากนายทุนหรือผู้มีอำนาจมาทำกิน ซึ่งทำให้เศรษฐกิจของบ้านเมืองไม่เจริญตัวขึ้น เพราะพวกเขาทำนาทำไร่โดยเช่าที่เขาทำกินหมดความมานะที่

จะปรับปรุงที่ดินให้ดีขึ้นในระยะยาว⁴⁹ เป็นการจำกัดสิทธิในการเข้าถือครองทรัพย์สินโดยตรง โดยได้มีการตราขึ้น ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 34-49 รวมทั้งสิ้น 16 มาตรา บัญญัติด้วยเรื่องการทำหนดสิทธิในที่ดิน โดยในมาตรา 34 ได้กำหนดปริมาณของสิทธิในที่ดินโดยตรง 4 ประเภท คือ⁵⁰

- 1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน 50 ไร่
- 2) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่
- 3) ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม ไม่เกิน 5 ไร่
- 4) ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ไม่เกิน 5 ไร่

ซึ่งกำหนดสิทธิในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมที่กำหนดไว้ไม่เกิน 50 ไร่ และเพื่อการอุตสาหกรรมไม่เกิน 10 ไร่ นั้น กฎหมายได้กำหนดไว้ว่า ถ้าหากผู้ใดประสงค์จะถือครองที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ก็สามารถขออนุญาตต่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้

มาตรการบังคับของกฎหมายนี้ คือ การบังคับจำหน่ายที่ดินในส่วนที่เกินกว่ากฎหมายได้กำหนดไว้ หากที่ดินในส่วนที่เกินให้ตกเป็นของรัฐโดยไม่มีการจ่ายค่าทดแทน โดยผู้นั้นจะต้องจำหน่ายที่ดินในส่วนที่เกินนั้นเสียภายในกำหนด 1 ปี แต่หากไม่สามารถจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินนั้นได้ก็ให้อธิบดีเป็นผู้มีอำนาจในการจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินนั้นให้แก่บุคคลอื่น

ภายหลังต่อมา ในสมัย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ยกเลิกประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หมวด 3 มาตรา 34 ถึงมาตรา 49 โดยให้เหตุผลว่า กฎหมายดังกล่าวบ่อนการทำลายความเจริญก้าวหน้าและส่งผลเสียหายแก่การเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ปัจจุบันสิทธิในที่ดินของคนไทยเป็นไปอย่างเสรี ทำให้คนไทยถือที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวน มีนายทุนกว้านซื้อที่ดินไว้เป็นของตนเองเป็นจำนวนมากเพื่อเก็งกำไร ที่นาซึ่งเดิมเป็นของชาวนาได้ถูกขาย ถูกบังคับชำระหนี้กลายเป็นของนายทุน ชาวนาจำนวนมากต้องเช่านายทุนทำ ชาวนาชาชาวไร่ต้องบุกรุกถากถางทำลายป่าไม้เพื่อเป็นที่ทำมาหากิน เมื่อถางเสร็จก็ถูกผู้มีอิทธิพลและมีอำนาจทางการเงินบังคับซื้อ ต้องขายและไปถากถางป่าแห่งอื่นอีก ทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้นจนคนไทยซึ่งมีฐานะไม่สู้ดี รับราชการหรือทำงานตลอดชีวิต สะสมเงินทองแต่ไม่สามารถซื้อหาที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยของตนได้ ต้องเช่าที่

⁴⁹ พระวรภักดิ์พิบูลย์, คำอธิบายกฎหมายที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิชรินทร์, 2514), น. 122-123.

⁵⁰ ศิริ เกวลินสฤทธิ, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 122.

นายทุนปลูกบ้าน นับเป็นความเดือดร้อนอย่างยิ่ง ที่ดินถูกกว้านซื้อไปปล่อยให้เป็นที่ดินให้กร้างว่างเปล่าไม่เข้าทำประโยชน์เป็นจำนวนมาก

ที่ผ่านมาได้มีการพยายามที่จะเสนอแนะรัฐบาลให้นำกฎหมายว่าด้วยจำกัดสิทธิในที่ดินขึ้นมาใช้บังคับอีกครั้ง แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวก็ถูกบรรดากลุ่มผลประโยชน์ธุรกิจที่ดิน นักการเมืองและผู้มีอิทธิพลซึ่งมีที่ดินของตนอยู่จำนวนมากกลัวว่าตนจะต้องเสียผลประโยชน์ได้พยายามคัดค้านถ่วงเวลา จนร่างกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาได้หลายครั้งหลายหน จากสภาพปัญหาในเรื่องการกระจายสิทธิในที่ดินในปัจจุบัน ที่นับวันผู้ขาดแคลนที่ดินทำกินก็มีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ จึงมีความเป็นไปได้ที่จะมีการนำเอากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิในปริมาณสิทธิในที่ดินของคนไทย ถูกนำเอามาพิจารณาใช้บังคับได้อีกครั้ง⁵¹

หลักในเรื่องการจำกัดปริมาณสิทธิในที่ดินนั้น ปัจจุบันนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการควบคุมปริมาณสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว และนิติบุคคลบางประเภทเท่านั้น กล่าวคือ ได้มีการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวและนิติบุคคลที่มีผู้ถือหุ้นหรือหุ้นส่วนเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน ในหมวดที่ 8 โดยหลักแล้วคนต่างด้าวจะถือครองที่ดินในประเทศไทยไม่ได้ เว้นแต่จะเข้ากฎเกณฑ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินก็โดยสนธิสัญญาซึ่งกำหนดให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยจำกัดปริมาณการถือครองของคนต่างด้าว ดังต่อไปนี้

- (1) ที่อยู่อาศัยครอบครัพละไม่เกิน 1 ไร่
- (2) ที่ใช้เพื่อพาณิชยกรรมไม่เกิน 1 ไร่
- (3) ที่ใช้เพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่
- (4) ที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม ครอบครัพละไม่เกิน 10 ไร่
- (5) ที่ใช้เพื่อการศึกษา ไม่เกิน 1 ไร่
- (6) ที่ใช้เพื่อการกุศลสาธารณะไม่เกิน 5 ไร่
- (7) ที่ใช้เพื่อการสุสาน ตระกูลละไม่เกิน 1/2 ไร่

ในกรณีที่คนต่างด้าวผู้ใดต้องมีการมีสิทธิในที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมเกินกว่าที่บัญญัติไว้ใน (3) ถ้าเห็นเป็นการสมควร คณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ โดยกำหนดเงื่อนไขก็ได้

⁵¹ สมจิตร ทองประดับ, อ้างแล้ว เจริญรทที่ 3, น. 138-139.

ส่วนในการจำกัดสิทธิในปริมาณสิทธิที่ดินของคนไทย ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดไว้ในหมวด 2 เรื่องการจัดที่ดินเพื่อประชาชน โดยจะจำกัดปริมาณสิทธิในที่ดินของผู้ที่ได้รับ หลักการที่สำคัญของการจัดที่ดิน คือ เมื่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้จัดให้บุคคลได้เข้าครอบครองที่ดินแล้ว ให้ออกไปจองให้ไว้เป็นหลักฐานโดยไปจองอาจเป็นแบบ น.ส. 2 หรือ น.ส. 2 ก. การจัดที่ดินมี 2 ประเภท คือ การจัดที่ดินแปลงใหญ่ และการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย ปกติการจัดที่ดินแปลงใหญ่จำกัดปริมาณการถือครองให้ที่อยู่อาศัยแปลงละ 1 ไร่ เพื่อเกษตรกรรมประมาณแปลงละ 25 ไร่ ที่ดินหัวไร่ปลายนา แปลงละไม่เกิน 50 ไร่ หากเกินต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด แต่จะเกิน 100 ไร่ ไม่ได้ และที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่า แปลงละไม่เกิน 20 ไร่ ซึ่งเป็นการจำกัดปริมาณการถือครองในกรณีที่ได้ที่ดินมาโดยการจัดที่ดิน

การจำกัดปริมาณสิทธิในที่ดิน ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยจัดที่ดินให้แก่ประชาชน ซึ่งได้กำหนดสิทธิเฉพาะผู้เป็นเกษตรกรบุคคลผู้ยากจนหรือผู้ที่จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือบุตรของเกษตรกร ที่ไม่มีที่ดินทำเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรเป็นหลัก ส่วนอาชีพอื่น ๆ ไม่มีสิทธิที่จะถือครองตามกฎหมายนี้ และได้มีการจำกัดปริมาณสิทธิในที่ดิน โดยกำหนดให้อาชีพเกษตรกรขนาดเล็กไม่เกิน 50 ไร่ เลี้ยงสัตว์ใหญ่ ไม่เกิน 100 ไร่ และควบคุมการโอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การจำกัดปริมาณสิทธิในที่ดินเพื่อศาสนา ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดให้การได้มาซึ่งที่ดินของวัดวาอาราม วัดบาทพลวงโรมันคาทอลิก มูลนิธิเกี่ยวกับคริสต์จักร หรือมัสยิดอิสลามต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีและให้ได้มาไม่เกิน 50 ไร่ แต่ในกรณีที่เป็นการสมควร รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินเกินจำนวนที่บัญญัติไว้ก็ได้ และถ้าได้มาซึ่งที่ดินเกินกำหนดตามที่กล่าวมา ทางนิติบุคคลเพื่อศาสนานั้น ๆ ต้องจัดการจำหน่ายภายใน 5 ปี ถ้าไม่จำหน่ายที่ดินภายในเวลาที่กำหนด กฎหมายให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่าย ที่ดินนั้นได้ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเรื่องการบังคับให้จำหน่ายที่ดินมีอำนาจจำหน่าย ที่ดินนั้นได้ ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเรื่องการบังคับให้จำหน่ายที่ดินต่อไป⁵²

⁵² ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หมวด 7 มาตรา 84 และมาตรา 85.

2) การจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การจำกัดสิทธิในที่ดิน นอกจากจำกัดปริมาณสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นการกำหนดขอบเขตของการครอบครองแล้ว การจำกัดสิทธิในที่ดินอีกประการก็คือ การจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินบางประการ ทำให้เจ้าของที่ดินมีข้อผูกพันในการใช้สอยในที่ดินบางประการ อาจเป็นได้ทั้งการห้ามกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรืออยู่ภายในบังคับว่าจะต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยมีกฎหมายในการควบคุมหรือจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์หลายฉบับ เช่น การจำกัดสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติผังเมือง การจำกัดสิทธิตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น

การจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้มีการจำกัดสิทธิเกี่ยวกับการใช้สิทธิในที่ดินของเจ้าของที่ดินหลายประการ เช่น เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำไหลมาจากที่ดินสูงเข้ามาในที่ของตน เนื่องจากถือว่าการที่น้ำไหลจากที่สูงลงไปสู่ที่ต่ำเป็นตามธรรมชาติ⁵³ บ่อ สระ หลุมรับน้ำโสโครก หรือหลุมรับปฏุย หรือ ขยะมูลฝอยนั้น ห้ามไม่ให้ขุดในระยะ 2 เมตร⁵⁴ จากแนวเขตที่ดิน เช่นการขุดหลุมส้วม จากเขตที่ดินของผู้อื่นต่ำกว่า 2 เมตร ไม่ว่าจะมั่นคงแข็งแรงกันน้ำซึมเพียงใดก็ตาม⁵⁵ ห้ามมิให้ขุดดินหรือบรรทุกน้ำหนกบนที่ดินเกินควร จนอาจเป็นอันตรายแก่ที่ดินแปลงข้างเคียง⁵⁶ ที่ดินแปลงใดที่มีที่ดินแปลงอื่นล้อมอยู่จนไม่มีทางออกถึงทางสาธารณะได้ เจ้าของที่ดินแปลงนั้นมีสิทธิใช้ทางจำเป็นผ่านที่ดินที่ล้อมอยู่ไปสู่ทางสาธารณะ⁵⁷ รวมถึงที่ดินแปลงที่ถูกแบ่งแยกและไม่มีทางออกสู่สาธารณะ เจ้าของที่ดินที่ไม่มีทางออกสามารถใช้ทางจำเป็นออกสู่สาธารณะผ่านทางที่ดินแปลงที่ได้แบ่งแยกได้⁵⁸ การจำกัดสิทธิการใช้ที่ดินของเจ้าของที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้ เป็นการมุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องหรือข้างเคียง โดยถือว่า การมีกรรมสิทธิ์แม้จะเป็นสิทธิเด็ดขาดก็จริงอยู่แต่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดของประโยชน์ส่วนรวม

การจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน โดยแบ่งออกเป็น การใช้ผังเมืองรวม

⁵³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1339

⁵⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1342

⁵⁵ คำพิพากษาฎีกาที่ 1350/2522

⁵⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1343

⁵⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1349

⁵⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1350

เป็นการตราเป็นกฎกระทรวง เมื่อได้มีกฎกระทรวงใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ก็ห้ามมิให้บุคคลใดใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือได้ปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวม และการใช้ผังเมืองเฉพาะ เป็นการตราเป็นพระราชบัญญัติ โดยห้ามมิให้บุคคลใดใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงอสังหาริมทรัพย์ให้ผิดไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติให้ใช้ผังเมืองเฉพาะ หรือ ในกฎกระทรวงนับเดียวกับการใช้ผังเมืองรวม

เมื่อได้ออกกฎกระทรวงเนื่องจากการจัดทำผังเมืองรวมหรือพระราชบัญญัติในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ซึ่งจะกำหนดข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละส่วนหรือแต่ละโซน (Zone) เช่น ได้มีการออกกฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวมในท้องที่กรุงเทพมหานคร โดยแบ่งพื้นที่การใช้ที่ดินในกรุงเทพมหานครออกเป็น 14 บริเวณ ประกอบด้วยที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย, ปานกลาง, หนาแน่นมาก, ประเภทพาณิชยกรรม, อุตสาหกรรม, คลังสินค้า, ชนบทและเกษตรกรรม, ที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม, สถาบันการศึกษา, อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม, อนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรม สถาบันศาสนา และประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ โดยที่ดินแต่ละประเภทกฎกระทรวงจะกำหนดลักษณะการใช้ไว้อย่างชัดเจน และจะใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการประเภทอื่นได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของที่ดินประเภทนั้น ๆ การจำกัดสิทธิการใช้ที่ดินของเจ้าของที่ดินตามกฎหมายผังเมืองนั้น เป็นการควบคุมการใช้ที่ดิน เพื่อช่วยกระจายความเจริญเติบโตของเมือง จัดระบบคมนาคม พัฒนาด้านสังคม เศรษฐกิจ การก่อสร้าง และการใช้ที่ดินให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ทำให้เกิดการควบคุมเรื่องการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ราคาที่ดินและขนาดของสิทธิในที่ดินในทางอ้อม

การจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 นอกจากจะเป็นการจำกัดปริมาณสิทธิในที่ดินตามที่ได้กล่าวในข้างต้นแล้ว ในการปฏิรูปที่ดินนั้น เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้เขตที่ดินท้องที่ใดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว พื้นที่ดังกล่าวจะตกอยู่ภายใต้ข้อบังคับห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาระติดพันใด ๆ ซึ่งในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นระยะเวลา 3 ปี เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

3) การจำกัดสิทธิตามกฎหมายเฉพาะ

การจำกัดสิทธิในที่ดินในกรณีนี้ อาจเป็นการจำกัดสิทธิในปริมาณการถือครอง การใช้ประโยชน์ หรือรูปแบบเงื่อนไขในการทำนิติกรรม ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในแต่ละเรื่อง เช่น การกำหนดสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ สิทธิในที่ดินของพระมหากษัตริย์ เป็นต้น

- การจำกัดสิทธิตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 ได้กำหนดให้ที่วัดและที่ซึ่งขึ้นต่อวัด ประกอบไปด้วย ที่วัด คือ ที่ตั้งวัดตลอดจนเขตของวัดนั้น ที่ธรณีสงฆ์ คือ ที่ซึ่งเป็นสมบัติของวัดและที่กัลปนาที่ซึ่งมีผู้อุทิศแต่ผลประโยชน์ให้วัดหรือพระศาสนา โดยได้กำหนดให้ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ และห้ามมิให้ผู้ใดโดยอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นของวัดและที่ธรณีสงฆ์ และที่วัดและที่ธรณีสงฆ์เป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ทั้งการให้เช่าที่วัดที่ธรณีสงฆ์หรือที่กัลปนา มีกำหนดระยะเวลาเช่าเกิน 3 ปี จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดว่า การจะสร้างวัดจะต้องมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิทธิครอบครองที่ดินที่เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้มีสิทธิครอบครองจะยกให้สร้างวัด โดยที่ดินนั้นต้องมีเนื้อที่ไม่น้อยกว่า 1 ไร่ จะเห็นได้ว่า สิทธิในที่ดินของวัดยังได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายเป็นกรณีพิเศษเทียบเท่ากับที่ดินของรัฐ กล่าวคือ การโอนสิทธิในที่ดินของวัดจะกระทำได้โดยพระราชบัญญัติเท่านั้นและการเช่าเกินกว่า 3 ปี ต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา

- การจำกัดสิทธิตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุไว้โดยเฉพาะ โดยที่ราชพัสดุ หมายถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด ยกเว้นสาธารณสมบัติแผ่นดิน ประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ โดยที่ราชพัสดุนี้มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่นสามารถทำได้โดยการขาย แลกเปลี่ยน หรือการให้ ซึ่งต้องได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน สำหรับการให้ จะต้องเป็นไปเพื่อการศาสนา การสาธารณประโยชน์อย่างอื่น หรือเป็นการโอนคืนให้แก่ผู้ให้เนื่องจากทางราชการมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ภายใน 10 ปี

- การจำกัดสิทธิในที่ดินของพระมหากษัตริย์ ตามพระราชบัญญัติ จักรเย็บทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ.2479 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2484 และ พ.ศ.2491 โดยที่ดินของพระมหากษัตริย์แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ หมายถึง ที่ดินที่พระมหากษัตริย์ทรงมีอยู่ก่อนครองราชย์สมบัติหรือได้รับขณะครองราชย์สมบัติ แต่มีได้รับมาในฐานะทรงเป็นพระมหากษัตริย์ หรือที่ดินที่ได้มาโดยการซื้อจากเงินส่วนพระองค์

2. ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึง ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินเฉพาะ เช่น พระราชวัง เป็นต้น

3. ที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ หมายถึง ที่ดินที่รัฐได้จัดไว้เป็นสมบัติของพระมหากษัตริย์โดยตำแหน่ง โดยมีสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นผู้ดูแลและจัดหาผลประโยชน์

ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น ได้รับการยกเว้นภาษีอากรส่วนที่ดินที่เป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ไม่ได้รับสิทธิพิเศษใด ๆ และการโอนที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไปให้เอกชนจะโอนได้เฉพาะเพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และได้รับพระบรมราชานุญาตหรือเพื่อสาธารณะประโยชน์เท่านั้น ส่วนที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์สามารถทำได้เช่นเดียวกันกับที่ดินทั่วไป

ข. การจำกัดสิทธิโดยการทำให้สิทธิในที่ดินสิ้นสุดลง

แม้รัฐธรรมนูญได้ให้ความรับรอง และคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้ก็ตาม แต่สิทธิในทรัพย์สินนั้นก็ยังคงมีความผูกพันกับหน้าที่ทางสังคมด้วย กล่าวคือ การใช้อำนาจกรรมสิทธิ์ของเอกชนต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าการจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ แม้เป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนถึงสิทธิในทรัพย์สินอย่างรุนแรง ถึงขนาดเป็นการพรากเอากรรมสิทธิ์ในที่ดินของเจ้าของที่ดินไปเป็นของรัฐก็ตาม แต่ทั้งนี้รัฐจะต้องเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ที่เสียสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นการเสียสละเพื่อสังคม ด้วยการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม หรือเยียวยาความเสียหายให้กับเจ้าของที่ดินด้วยมาตรการอื่นๆ ซึ่งในประเทศไทยนั้นมีการจำกัดสิทธิในที่ดินเช่นว่านี้มีด้วยกันหลายประการ

1) การเวนคืน

การจำกัดสิทธิในที่ดิน ในรูปแบบของการเวนคืนที่ดินนั้น อาจให้คำนิยามได้ว่า การที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายพรากเอาที่ดินของเอกชนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินนั้นก่อน เพื่อนำมาใช้ในงานอันเป็นประโยชน์สาธารณะภายใต้เงื่อนไขที่ว่าต้องมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนด้วยการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม

ซึ่งอำนาจเวนคืนนี้ ย่อมครอบคลุมไปถึงสิทธิทุกประการที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สิน สิทธิหรือบุคคลสิทธิ⁵⁹

การเวนคืนที่ดิน อาจแยกองค์ประกอบออกได้ 2 ประการ

1. ต้องมีการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน
2. ต้องมีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน

ซึ่งวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดิน ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ในมาตรา 42 ว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ได้มีการบัญญัติถึงวัตถุประสงค์ของการเวนคืนไว้ ดังนี้

1. เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค
2. เพื่อเป็นการป้องกันประเทศโดยตรง
3. เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ
4. เพื่อการผังเมือง
5. เพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
6. เพื่อการพัฒนาการเกษตร
7. เพื่อการอุตสาหกรรม
8. เพื่อการปฏิรูปที่ดิน
9. เพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์
10. เพื่อประโยชน์สาธารณะของรัฐอย่างอื่น

⁵⁹ รณชิต แย้มสะอาด, “ข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืน,” บทบัญญัติ เล่ม

ดังนั้น การที่รัฐเวนคืนที่ดินของเอกชนโดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างไปจาก บทบัญญัติที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงไม่อาจกระทำได้ เพราะจะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ และ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในกระบวนการดำเนินการเวนคืนที่ดิน เมื่อทราบบริเวณพื้นที่ที่จะเวนคืน ที่ดินแล้ว จะมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อกำหนดแนวเขต ที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เมื่อได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาแล้ว เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินที่ อยู่ในเขตแผนที่เพื่อสำรวจข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่จะเวนคืนเท่าที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อให้ ทางราชการสามารถกำหนดค่าทดแทนที่ตรงและใกล้เคียงกับความเป็นจริง เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ ดำเนินการสำรวจที่ดินที่จะเวนคืนเสร็จแล้ว จะมีการตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นขึ้น ทำ หน้าที่ในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทน โดยราคาค่า ทดแทนนี้ ทางราชการจะต้องคำนึงถึงราคาที่ดินที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ราคาที่ดินที่มี การตีราคาไว้เพื่อเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ราคาประเมินเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนที่ดิน สภาพและที่ตั้งของที่ดินรวมถึงเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เมื่อได้มีการกำหนดราคาใน เบื้องต้นแล้ว เจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขายและกำหนดราคาค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ได้ไม่เกิน กว่า ราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดราคาทดแทนเบื้องต้นกำหนดไว้ เมื่อได้ตรา พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนที่ดินที่กำหนดแล้ว มีผลให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตกเป็นของรัฐ ทำให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิเข้าครอบครองและใช้ที่ดินได้เมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนแล้ว ถ้าหาก เจ้าของที่ดินไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทน เพราะเห็นว่าค่าทดแทนที่ได้รับไม่เป็นธรรมก็มีสิทธิ ไปรับเงินค่าทดแทนเอาไว้ก่อน แล้วจึงค่อยดำเนินการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อไปในภายหลังก็ได้

กฎหมายเวนคืนที่ดินนั้น เป็นการจำกัดสิทธิในที่ดิน ที่มีความรุนแรงถึง ขนาดทำให้เจ้าของที่ดินเสียสิทธิในที่ดิน แต่กฎหมายก็จำกัดให้เวนคืนได้เฉพาะกิจการอันจำเป็น ต่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น อีกทั้งเจ้าของหรือผู้รับประโยชน์ในที่ดินก็ชอบที่จะได้รับค่าทดแทน ในราคาที่เหมาะสม และการเวนคืนที่ดินเพื่อกิจการอย่างใด ๆ ก็จะต้องได้รับอนุมัติจากสภา ผู้แทนราษฎร หมายความว่า การจำกัดสิทธิหรือเพิกถอนสิทธิของประชาชนจะต้องได้รับฉันทานุมัติ จากประชาชน คือ สภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง

การเวนคืน มีความแตกต่างกับการจำกัดสิทธิบางประการในที่ดินใน รายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น คือ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นการที่รัฐได้พราก กรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองของเอกชนเจ้าของที่ดินไปโดยสิ้นเชิง เจ้าของที่ดินจึงชอบที่จะได้รับ ค่าทดแทนจากรัฐ ในขณะที่ การจำกัดสิทธิบางประการในที่ดิน เป็นการที่รัฐได้เข้าแทรกแซงการใช้

ประโยชน์ของเจ้าของที่ดินบางประการ เพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นความผูกพันของหลักกรรมสิทธิ์ที่มีต่อสังคม แต่การแทรกแซงของรัฐไม่ถึงขนาดที่เจ้าของที่ดินจะไม่สามารถแสวงหาประโยชน์ในที่ดินได้ เจ้าของที่ดินจึงไม่อาจเรียกร้องค่าทดแทนใด ๆ จากรัฐได้

2) การบังคับให้จำหน่ายจ่ายโอนโดยกฎหมาย

การจำกัดสิทธิในที่ดิน โดยการจำหน่ายจ่ายโอนสิทธิในที่ดินโดยกฎหมายนั้น การตกอยู่ในบังคับดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งกำหนดขอบเขตในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินตามความเหมาะสมเพื่อประโยชน์โดยรวมแห่งสังคม ซึ่งอาจจำแนกการสิ้นสุดสิทธิในที่ดิน ตามสถานะของผู้ถือครองที่ดิน ซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายกรณี เช่น

- การบังคับให้จำหน่ายจ่ายโอนที่ดินของคนต่างด้าว โดยประมวลกฎหมายที่ดินได้มีการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวไว้ในหมวดที่ 8 โดยได้มีการให้คำนิยามความหมายของคนต่างด้าว ไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสัญญาที่ดิน พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 หมายถึง ผู้ซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยและยังหมายรวมถึงนิติบุคคลต่างด้าวด้วย ซึ่งคนต่างด้าวก็ดี นิติบุคคลต่างด้าวก็ดี จะขอได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินไม่ว่าได้มาโดยกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองนั้นจะต้องอาศัย สันติ สัญญาและต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยจำนวนที่ดินสามารถอนุญาตให้ถือครองได้นั้น ขึ้นอยู่กับประเภทการใช้ประโยชน์ของบุคคลต่างด้าว ดังนี้ ใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยครอบครองได้ไม่เกิน 1 ไร่ ,ใช้เพื่อพาณิชยกรรมไม่เกิน 1 ไร่ ,ใช้เพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่ ,ที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม ครอบครองได้ไม่เกิน 10 ไร่ , ใช้เพื่อการศึกษา ไม่เกิน 1 ไร่ ,ใช้เพื่อการกุศลสาธารณะไม่เกิน 5 ไร่ และใช้เพื่อการสุสาน ตระกูลละไม่เกิน 1/2 ไร่

เมื่อคนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อกิจการใดแล้ว จะต้องใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นนอกจากกิจการที่ได้รับอนุญาตไม่ได้ และจะต้องใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ไม่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ถือครองที่ดินอาจตกอยู่ในบังคับของกฎหมายให้จำหน่ายจ่ายโอนที่ดินในกรณีต่อไปนี้

1. ไม่เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า
2. ใช้ประโยชน์ที่ดินผิดประเภทที่ได้รับอนุญาต
3. ได้มีการขออนุญาตเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้ที่ดินและทำให้สิทธิในที่ดินน้อยกว่าจำนวนที่ดินที่ถือครอง

4. กรณีได้รับอนุญาตให้มีที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดโดยมีเงื่อนไขพิเศษ และมีได้กระทำตามเงื่อนไขที่กำหนด
5. เป็นการได้ที่ดินมาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย
6. ได้ที่ดินมาโดยมิได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

มาตรการทางกฎหมายในการจำหน่ายสิทธิในที่ดินของต่างด้าว คือ การบังคับให้คนต่างด้าวเจ้าของที่ดิน จำหน่ายที่ดินที่ไม่เข้าทำประโยชน์หรือส่วนที่เกินกว่ากฎหมายได้กำหนดไว้ ภายในระยะเวลาที่อธิบดีกำหนด ซึ่งไม่น้อยกว่า 180 วัน แต่ไม่เกิน 1 ปี เมื่อเลยระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวแล้ว ให้อธิบดีมีอำนาจดำเนินการจำหน่ายที่ดินแปลงดังกล่าวต่อไป

ในเรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว จะเป็นการจำกัดที่ปริมาณของที่ดินเป็นสำคัญ แม้ประเทศไทยในปัจจุบันจะไม่มีสนธิสัญญากับประเทศใด ๆ แต่ได้มีการออกกฎหมาย "พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2544" ในเรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว ตามมาตรา 96 ทวิ โดยกำหนดให้ คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินก็โดยอาศัยตามมาตรา 86 วรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับกับคนต่างด้าว ซึ่งได้นำเงินมาลงทุนตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าสี่สิบล้านบาท โดยให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ไม่เกินหนึ่งไร่และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด เพื่อให้คนต่างด้าวซึ่งได้เข้ามาลงทุนในกิจการที่สำคัญและเป็นประโยชน์ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ

- การบังคับให้จำหน่ายจ่ายโอนที่ดินของนิติบุคคลทางศาสนา การกำหนดสิทธิในที่ดินเพื่อศาสนา นิติบุคคลทางศาสนายังถูกจำกัดปริมาณการถือครองของที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย โดยกำหนดให้การได้มาซึ่งที่ดินของวัดวาอาราม วัดบาทพลวงโรมันคาทอลิก มูลนิธิเกี่ยวกับคริสต์จักร หรือมัสยิดอิสลาม ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และให้ได้มาไม่เกิน 50 ไร่ เว้นแต่เป็นการสมควรรัฐมนตรียจะอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินเกิน 50 ไร่ก็ได้

มาตรการทางกฎหมายในการจำหน่ายสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลเพื่อการศาสนา ที่ถือครองที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ หรือมิได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี กำหนดให้นิติบุคคลเพื่อการศาสนานั้น ๆ ต้องจัดการจำหน่ายที่ดินในส่วนดังกล่าวภายใน 5 ปี ถ้าไม่จำหน่ายที่ดินภายในเวลาที่กำหนด กฎหมายให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่าย ที่ดินนั้นได้ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเรื่องการบังคับให้จำหน่ายที่ดินต่อไป

หลักเกณฑ์ในการดำเนินการจำหน่ายที่ดินของบุคคลหรือนิติบุคคลที่ไม่อาจถือครองที่ดินตามกฎหมาย

ในกรณีที่บุคคลหรือนิติบุคคลใด มีที่ดินโดยไม่สามารถถือครองที่ดินได้หรือสามารถถือครองได้แต่มีจำนวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ผู้นั้นจะต้องดำเนินการจำหน่ายที่ดินนั้นหรือที่ดินในส่วนที่เกินนั้นเสียภายในระยะเวลาที่กำหนด ปัญหาที่ว่าหากล่วงเลยระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว จะมีวิธีการดำเนินการอย่างไรกับที่ดินไม่จำหน่ายหรือคงเหลือจากการจำหน่าย ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มีการกำหนดถึงวิธีการจำหน่ายที่ดินโดยรัฐไว้ ดังต่อไปนี้⁶⁰

เมื่อล่วงเลยระยะเวลาที่กฎหมายได้กำหนดแล้ว อธิบดีได้เห็นควรจำหน่ายที่ดินของบุคคลใด ก็จะต้องดำเนินการแจ้งให้เจ้าของผู้มีสิทธิในที่ดินทราบล่วงหน้าเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน ว่าที่ดินแปลงดังกล่าวจะถูกจำหน่าย และเจ้าพนักงานก็จะตกลงกับเจ้าของที่ดินว่าจะจำหน่ายที่ดินในราคาเท่าใด ถ้าตกลงกันได้ก็จะดำเนินการจำหน่ายในราคาที่ได้ตกลงกัน ถ้าตกลงกันไม่ได้ ก็จะตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นมาเป็นผู้ชี้ขาดเรื่องราคาที่ดินซึ่งเป็นราคาตลาดตามที่เป็นอยู่ในวันที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้แจ้งให้ผู้มีสิทธิในที่ดินทราบว่าจะดำเนินการจำหน่ายที่ดิน โดยคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการนี้เป็นที่สุด ผู้ก้ำกั้นให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตาม

เมื่อพนักงานได้แจ้งให้ผู้มีสิทธิในที่ดินทราบว่าจะดำเนินการจำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินหรือไม่ได้รับอนุญาต เมื่อพนักงานได้ดำเนินการแจ้งให้ทราบแล้ว สิทธิครอบครองในที่ดินจะต้องจำหน่ายตกเป็นของอธิบดีทันที แม้ผู้มีสิทธิในที่ดินกับพนักงานเจ้าหน้าที่ยังไม่อาจตกลงราคาที่จะทำการซื้อขายกันได้ เจ้าของที่ดินจะหมดสิทธิที่จะครอบครองที่ดินนั้นต่อไปและจะต้องออกจากที่ดินที่จะทำการจำหน่ายภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับการแจ้ง ซึ่งรวมตลอดถึงบริวาร ผู้เช่า ผู้อาศัยและบุคคลอื่นๆที่อยู่ในที่ดินแปลงนั้น หากพื้นที่ที่ถูกบังคับให้จำหน่ายได้ผูกพันสิทธิการเช่ากับบุคคลภายนอก ให้ถือว่าสัญญาเช่านั้น ระบุไปทันที อันเป็นข้อยกเว้นของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยต้องออกจากที่ดินภายในระยะเวลาเช่นเดียวกันกับเจ้าของที่ดิน

เมื่อได้ดำเนินการแจ้งให้ผู้มีสิทธิในที่ดินแล้ว วิธีการจำหน่ายที่ดินอาจทำได้ 2 วิธี คือ

1. การจำหน่ายด้วยวิธีการขาย ในการขายที่ดินดังกล่าว อธิบดีอาจแบ่งที่ดินออกเป็นแปลง ๆ เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่การขายหรือเพื่อให้ราคาสูงขึ้นก็ได้ วิธีการขาย

⁶⁰ สมจิตร ทองประดับ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3, น. 142-143.

อาจขายโดยวิธีธรรมดา ประมวลราคา หรือขายทอดตลาดก็ได้⁶¹ ส่วนจะตกลงการขายโดยวิธีใดนั้น ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินซึ่งจะถูกบังคับให้จำหน่ายมีสิทธิที่จะเสนอความเห็นของตนต่ออธิบดี อธิบดีมีอำนาจเรียกค่าธรรมเนียมได้ไม่เกินร้อยละ 5 ของราคาที่ดินที่ขายได้

2. การจำหน่ายด้วยวิธีการเช่าซื้อ ในการให้เช่าซื้อที่ดิน อธิบดีอาจแบ่งที่ดินออกเป็นแปลง ๆ เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่การขายหรือเพื่อให้ราคาสูงขึ้นก็ได้ โดยต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2497) การให้เช่าซื้ออาจทำโดยวิธีเช่าซื้อธรรมดา หรือประมวลราคาระหว่างผู้ขอเช่าซื้อหรือทอดตลาดก็ได้ ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินซึ่งจะถูกบังคับให้จำหน่ายมีสิทธิที่จะเสนอความเห็นของตนต่ออธิบดี อธิบดีมีอำนาจเรียกค่าธรรมเนียมได้ไม่เกินร้อยละ 5 ของราคาที่ดินเช่าซื้อ

ก่อนดำเนินการขายหรือการให้เช่าซื้อ ต้องประกาศในท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ให้ประชาชนทราบมีกำหนด 30 วัน โดยให้ปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา, ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ, ที่บ้านกำนัน, บริเวณที่ดินที่จะขายและจะประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันด้วยก็ได้

ในการตกลงซื้อหรือขอเช่าซื้อ หากมีผู้เสนอราคาเท่ากับหรือมากกว่า ที่เจ้าของที่ดินได้กำหนดไว้ หรือมีผู้เสนอซื้อในราคาที่ต่ำกว่าที่ได้กำหนดแต่เจ้าของที่ดินยินยอม ก็ให้ดำเนินการจำหน่ายต่อไป แต่ถ้าไม่สามารถขายโดยวิธีข้างต้นภายใน 2 ปี อธิบดีโดยอนุมัติของรัฐมนตรี มีสิทธิขายที่ดินนั้นโดยวิธีการผ่อนส่งได้ภายในเวลา 10 ปี

การจำหน่ายด้วยวิธีการขายผ่อนส่ง การขายโดยผ่อนส่งหรือผ่อนราคานั้น มีความแตกต่างจากการทำสัญญาเช่าซื้อตรงที่กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เช่าซื้อจะยังไม่โอนไปเป็นของผู้เช่าซื้อ แต่การขายผ่อนส่งถือเป็นการขายอย่างเด็ดขาดอย่างหนึ่ง เมื่อทำสัญญาแล้วกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโอนไปเป็นของผู้ซื้อทันที แม้จะยังไม่มีชำระราคาหรือชำระราคายังไม่ครบถ้วนก็ตาม ในกรณีที่มีการผิดสัญญาเช่าซื้อเจ้าของทรัพย์สินเรียกเอาทรัพย์สินคืนได้ แต่เจ้าของทรัพย์สินที่ขายผ่อนส่งจะเรียกเอาทรัพย์สินคืนเมื่อผิดสัญญาไม่ได้

3) การให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ ในกรณีทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า

การจำกัดสิทธิในที่ดินประการนี้ เป็นการเพิกถอนสิทธิในที่ดินของเอกชน เนื่องด้วยรัฐต้องการให้เจ้าของที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนถือครองอยู่อย่างจริงจัง เพื่อ

⁶¹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

ประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยได้กำหนดเงื่อนไขและเงื่อนไขในการทำประโยชน์ที่ดินที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อเจ้าของที่ดินละเลยไม่เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของตนสำหรับที่ดินมีโฉนด เป็นระยะเวลา 10 ปีติดต่อกัน หรือ สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ 5 ปีติดต่อกัน ให้ถือว่าเจตนาละเลยสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ เพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป

เมื่อเอกชนเจ้าของที่ดินถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดิน ก็กำหนดให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อที่จะนำไปจัดหาผลประโยชน์ในทางอื่น การจำกัดสิทธิในที่ดินเช่นนี้เป็นการทำลายสิทธิในที่ดินของเอกชนโดยที่รัฐไม่จ่ายค่าชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายใดๆ ให้กับเอกชนผู้ต้องสูญเสียที่ดิน ซึ่งจะทำการศึกษาโดยละเอียดในหัวข้อต่อไป

3.1.4.2 การจำกัดสิทธิในที่ดินโดยมาตรการทางภาษี

มาตรการในการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินที่สำคัญประการหนึ่ง คือ มาตรการภาษีเกี่ยวกับที่ดิน ดังนี้ นอกจากจะศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายโดยตรงแล้ว ควรจะต้องศึกษามาตรการในทางภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมที่ดินด้วย จึงจะทำให้การศึกษาในเรื่องมีความสมบูรณ์มากขึ้น การจัดเก็บภาษีเกี่ยวกับที่ดินของไทยในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2 ส่วน⁶² คือในการจัดเก็บโดยรัฐบาลส่วนกลางหรือจัดเก็บรวม กับการจัดเก็บโดยส่วนท้องถิ่น

ก. การจัดเก็บโดยส่วนกลาง

การจัดเก็บ โดยส่วนกลาง คือ กรมสรรพากร หรือหน่วยงานที่กรมสรรพากรมอบหมาย ประกอบด้วย ภาษีเงินได้ อากรแสตมป์ ค่าธรรมเนียม และภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นต้น แต่ที่จะนำมาศึกษาในบทนี้ คือ ค่าอากรแสตมป์ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับที่ดินและภาษีธุรกิจเฉพาะ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับการควบคุมการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินโดยตรง

- อากรแสตมป์

อากรแสตมป์เป็นรายได้ของรัฐที่ เก็บจากการขายอสังหาริมทรัพย์ โดยประมวลรัษฎากรบัญญัติให้ผู้ขายอสังหาริมทรัพย์มีหน้าที่ต้องออกไปรับเงินค่าโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ หรือไปรับเงินสำหรับการก่อตั้งสิทธิใดๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในเมื่อนิติกรรม

⁶² สถาพร ยงสุวรรณกุล, “แนวทางในการปรับปรุงกฎหมายภาษีทรัพย์สิน,” (วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย คณະนิตศาสตร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), น. 37.

หรือการขายนั้น ต้องมีการจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายที่ดินให้กับผู้ซื้อเสมอ ส่วนใบรับเงินจะติดอากรหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับว่าการขายอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะหรือไม่ โดยแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

1. ในกรณีปกติทั่วไป เมื่อมีการขายอสังหาริมทรัพย์ ผู้ขายนอกจากจะมีหน้าที่ออกใบรับเงินให้แก่ผู้ซื้อแล้ว ใบรับเงินนี้จะต้องเสียค่าอากรแสตมป์ในอัตรา 1 บาทสำหรับใบรับเงิน ซึ่งมีจำนวนเงินตั้งแต่ 200 บาทขึ้นไป ทุก 200 บาท หรือเศษของ 200 บาท

2. ในกรณีที่การขายอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ ผู้ขายมีเพียงหน้าที่ออกใบรับเงิน ใบรับเงินนั้นได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียอากรแสตมป์

การชำระค่าอากรแสตมป์ เดิมประมวลรัษฎากรบัญญัติให้ผู้มีหน้าที่ต้องชำระค่าอากรแสตมป์ ชำระค่าอากรแสตมป์โดยการซื้ออากรแสตมป์ปิดทับบนใบรับ เรียกว่า “ปิดแสตมป์บริบูรณ์” แต่ในปัจจุบันได้มีการแก้ไขวิธีการชำระค่าอากรแสตมป์ใหม่ โดยกฎหมายบัญญัติให้ผู้มีหน้าที่เสียค่าอากรแสตมป์ชำระค่าอากรแสตมป์เป็นตัวแทนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในวันหรือก่อนวันที่มีการจดทะเบียนขายอสังหาริมทรัพย์แทนการปิดแสตมป์บริบูรณ์ ในอัตราร้อยละ 0.50 บาท ของราคาประเมิน หรือราคาซื้อขายแล้วแต่ราคาไหนสูงกว่ากัน

- ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 103 กำหนดไว้ว่า ในการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การรังวัด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือการทำธุระอื่น ๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงฉบับที่ 32 (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการเก็บค่าธรรมเนียมไว้ดังนี้

1) ประเภทที่มีทุนทรัพย์ เรียกตามจำนวนทุนทรัพย์ ร้อยละ 2.00 บาท เช่น ขาย ขายฝาก โอนสิทธิการไถ่จากการขายฝาก ให้ แลกเปลี่ยนรับมรดก รับมรดกสิทธิ การไถ่กรรมสิทธิ์รวม โอนชำระหนี้จำนอง ได้มาโดยการครอบครอง โอนตามคำสั่งศาล (กรณีมีทุนทรัพย์ เช่น ขายตามคำสั่งศาล) โอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ (มีค่าตอบแทน) ฯลฯ

แต่ถ้าเป็นการจดทะเบียนการโอนมรดก หรือให้ระหว่างบุพการีกับผู้สืบสันดาน หรือระหว่างคู่สมรส คิดตามจำนวนทุนทรัพย์ ร้อยละ 0.50 บาท

2) ประเภทไม่มีทุนทรัพย์ คิดเป็นรายแปลง แปลงหนึ่งรายละ 40 บาท ได้แก่ การจดทะเบียนเลิกสิทธิและนิติกรรมบางประเภท หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ไม่

ปรากฏทุนทรัพย์ตามสัญญา หรือตามบันทึกข้อตกลงของคู่กรณี หรือการจดทะเบียนที่คิดเป็นราคาทุนทรัพย์ไม่ได้

3) ประเภทที่ถือเสมือนว่ามีทุนทรัพย์ ใช้วิธีประเมินทุนทรัพย์เอาจากจำนวนเงินที่ทำนิติกรรมกัน เช่น

- คิดตามราคาที่ยานอหรือบุริมสิทธิที่จดทะเบียน ได้แก่ ยานอ โอนสิทธิการรับยานอ บุริมสิทธิ และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงยานอ (แปลงหนี้ใหม่)

สำหรับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากการจดทะเบียนยานอได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ 40 (พ.ศ. 2534) กำหนดวงเงินสูงสุดของค่าธรรมเนียมยานอว่าค่าจดทะเบียนการยานอหรือบุริมสิทธิที่จดทะเบียนร้อยละ 1 แต่อย่างสูงไม่เกิน 200,000 บาท และสำหรับกรณีการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรของสถาบันการเงินที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดร้อยละ 0.5 แต่อย่างสูงไม่เกิน 100,000 บาท

- คิดตามค่าเช่าตลอดเวลาที่เช่า หรือเงินกินเปล่า หรือทั้งสองอย่างรวมกัน ร้อยละ 1 เช่า เช่าช่วง โอนสิทธิการเช่า และโอนมรดกสิทธิการเช่า

4) ประเภทการจดทะเบียนที่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียม ตามมาตรา 103 (ทวิ) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ แบ่งหักที่สาธารณประโยชน์ (ไม่มีค่าตอบแทน) และการให้ กรณีที่ทางราชการเป็นผู้ให้

ค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้ แม้กฎหมายจะเรียกว่า เป็นค่าธรรมเนียม ซึ่งหมายความว่า เงินที่รัฐจัดเก็บโดยวิธีกฎหมายบังคับ และให้ผลตอบแทนแก่ประชาชนเฉพาะรายด้วยการรับรองสิทธิตามกฎหมาย แต่เนื่องจากว่าผลตอบแทนการรับรองสิทธินี้ไม่มีความสัมพันธ์กับจำนวนเงินค่าธรรมเนียมที่จะต้องชำระ คือ ไม่อาจวัดได้ว่าจะมีผลตอบแทนเป็นค่าเท่าใด จึงต้องถือว่าค่าธรรมเนียมในลักษณะนี้เป็นภาษีอากรรูปแบบหนึ่ง

- ภาษีธุรกิจเฉพาะ

ตามประมวลรัษฎากร (มาตรา 91/2 (6)) การขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางการค้า หรือหากำไรจะต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ โดยเสียภาษีในอัตราร้อยละ 3 และจะต้องเสียภาษีท้องถิ่นอีกจำนวนไม่เกินร้อยละ 10 ของภาษีธุรกิจเฉพาะเท่ากับร้อยละ 0.3 ดังนั้น จึงต้องเสียภาษีทั้งสิ้นร้อยละ 3.3 การขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทางการค้า หรือหากำไร ปัจจุบันได้มีพระราช

กฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทางการค้าหรือหากำไร (ฉบับที่ 244) พ.ศ. 2534 ให้ความหมายไว้ ดังนี้⁶³

- 1) การขายอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน
- 2) การขายอสังหาริมทรัพย์ ที่ต้องจดทะเบียนเป็นอาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด
- 3) การขายอสังหาริมทรัพย์ ที่เป็นอาคารที่สร้างขึ้นเพื่อขายหรือมีพฤติการณ์ว่าปลูกเพื่อขาย รวมถึงการขายที่ดินอันเป็นที่ตั้งของอาคารดังกล่าวไม่ว่าจะมีการแบ่งแยกหรือไม่
- 4) การขายอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่เข้าลักษณะตาม 1) 2) หรือ 3) เฉพาะกรณีการแบ่งขายในลักษณะคล้ายคลึงกันกับการจัดสรรที่ดิน หรือการขายอาคารชุด หรือการแบ่งขายอาคาร หรือขายโดยไม่มีการแบ่งแยก แต่มีพฤติการณ์ของผู้ขายแสดงให้เห็นชัดแจ้งว่ามีการแบ่งแยกภายหลังการขาย
- 5) การขายอสังหาริมทรัพย์ ที่ผู้ขายมีไว้ใน การประกอบกิจการแต่ไม่รวมถึงที่ดินใช้ในเกษตรกรรม
- 6) การขายอสังหาริมทรัพย์ ที่ไม่เข้าลักษณะที่กล่าวมาที่ได้กระทำภายในห้าปี นับแต่วันที่ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น เว้นแต่
 - การขาย หรือถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
 - การขายอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มา โดยทางมรดก
 - การขายอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นสถานที่อยู่อาศัย อันเป็นแหล่งสำคัญที่ผู้ขายมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และได้อาศัยเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น

จากที่กล่าวมา ทั้งภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดกและการให้ และภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนทุนของทรัพย์สิน ล้วนแล้วแต่เป็นภาษีที่ก่อให้เกิดการควบคุมการถือครองที่ดินทางอ้อมอีกทางหนึ่ง

⁶³ กลุ่มนักวิชาการภาษีอากร, ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร 2540, (กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2540) น. 209.

ภาษีทรัพย์สินจะช่วยจัดสรรการกระจายความเป็นอยู่ของบุคคลในสังคมให้มีความเหลื่อมล้ำน้อยลง ทั้งนี้ เมื่อมีการเก็บภาษีทรัพย์สินโดยเฉพาะการเก็บภาษีทรัพย์สินจากทรัพย์สินที่ใช้ในการอยู่อาศัย จะทำให้แนวโน้มที่จะสะสมทรัพย์สินในรูปที่ดิน หรือบ้านอยู่อาศัยจำนวนมาก หรือมีลักษณะที่ใหญ่โตหรูหราย่อมลดลง เพราะจะต้องแบกรับภาระภาษีมาก นอกจากนี้ ภาษีทรัพย์สินยังเป็นเครื่องมือสำคัญในด้านการสนับสนุนการสะสมทรัพย์สินในรูปที่รัฐบาลส่งเสริม กล่าวคือ จะไม่มีการสะสมทรัพย์สินในรูปของบ้านที่อยู่อาศัยที่ใหญ่โตหรูหราอีกต่อไป เพราะต้องแบกรับภาระภาษีมากก็จะหันไปสะสมทรัพย์สินในรูปของเงินสด และฝากไว้กับธนาคาร ซึ่งเงินสดนี้จะเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมให้มีการลงทุนมากยิ่งขึ้น เพราะเมื่อเงินมีอุปทานมากย่อมทำให้อัตราดอกเบี้ยลดลง

ส่วนภาษีมรดกและการให้จะทำให้คนไม่สะสมทรัพย์สินจนเกินความจำเป็น เพราะกองมรดกจะต้องถูกจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูง สำหรับภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนทุนเป็นการเรียกเก็บเอากำไรโดยตรง ผู้ที่สะสมเพื่อหวังกำไรจะต้องรับผิดชอบภาษีในอัตราที่สูงด้วย ผู้วิจัยจึงเห็นว่าภาษีทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวทำให้เกิดการควบคุมการทำประโยชน์ที่ดินได้อย่างแท้จริง

ข. การจัดเก็บภาษีโดยท้องถิ่นของไทย

การจัดเก็บภาษีโดยท้องถิ่นของไทย ประกอบด้วย ภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดิน ดังนี้

- ภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีบำรุงท้องที่นั้น ในอดีตจัดเก็บจากที่ดินบางประเภท เช่น อารักคานา อารักสวนใหญ่ เป็นต้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2482 ได้มีการยกเลิกและจัดเก็บเป็นเงินช่วยบำรุงท้องที่ตามประมวลรัษฎากรแทน

ในปี พ.ศ. 2508 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 แยกออกจากประมวลรัษฎากร และมอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการ บริหารส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่จัดเก็บ และค่าใช้จ่ายบำรุงท้องที่โดยตรง และต่อมาในปี พ.ศ. 2516 ได้มีพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด และภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้จากที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร ให้เป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร หลักเกณฑ์ของภาษีบำรุงท้องที่ที่สำคัญ ดังนี้

ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ก็คือ ที่ดิน ไม่ว่าที่ดินนั้น จะเป็นที่ดินมีโฉนด น.ส. 3 น.ส. 3 ก ไปไต่สวน หรือ ส.ค. 1 และไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ว่างเปล่า หรือมีโรงเรือน

สิ่งปลูกสร้างปลูกอยู่หรือไม่ หรือใช้ในการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ประกอบกิจกรรม โดยให้ผู้อื่นเช่า หรือทำเองก็ตาม

ภาษีบำรุงท้องที่จัดเก็บปีละครั้ง จากบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ โดยประเมินจากราคาปานกลางของที่ดิน หรือเรียกยกได้ว่าเป็นภาษีที่เก็บจากมูลค่าของที่ดิน (Site value)

การตีราคาปานกลางของที่ดินกระทำกันทุกรอบระยะเวลา 4 ปี เว้นแต่จะมีเหตุผลอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

ที่ดินที่อยู่ในเกณฑ์ได้รับการลดหย่อนตามกฎหมาย จะแบ่งตามเขตที่ตั้งของที่ดินและประเภทของการใช้ประโยชน์ ดังนี้

1) ถ้าเป็นที่ดินนอกเขตเทศบาล หรือนอกเขตสุขาภิบาลได้รับลดหย่อนไม่เกิน 5 ไร่ เว้นแต่ข้อบัญญัติจังหวัดจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่จะกำหนดให้ลดหย่อนน้อยกว่า 3 ไร่ ไม่ได้

2) ถ้าเป็นที่ดินในเขตเทศบาลตำบล หรือในเขตสุขาภิบาลได้รับลดหย่อนไม่เกิน 1 ไร่ เว้นแต่เทศบัญญัติหรือข้อบังคับสุขาภิบาลจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่จะกำหนดให้ลดหย่อนน้อยกว่า 200 ตารางวา ไม่ได้

3) ถ้าเป็นที่ดินในเขตเมืองพัทยาและเขตเทศบาลอื่น นอกจากเขตเทศบาลตำบล ได้รับลดหย่อนไม่เกิน 100 ตารางวา เว้นแต่ข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่จะกำหนดให้ลดหย่อนน้อยกว่า 50 ตารางวา ไม่ได้

4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร

1. ในท้องที่ที่มีชุมชนหนาแน่นมาก ได้รับลดหย่อนไม่เกิน 100 ตารางวา เว้นแต่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่จะกำหนดให้ลดหย่อนน้อยกว่า 50 ตารางวา ไม่ได้

2. ในท้องที่ที่มีชุมชนหนาแน่นปานกลาง ได้รับลดหย่อนไม่เกิน 1 ไร่ เว้นแต่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่จะกำหนดให้ลดหย่อนน้อยกว่า 100 ตารางวา ไม่ได้

3. ในท้องที่ชนบทได้รับลดหย่อนไม่เกิน 5 ไร่ เว้นแต่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่จะกำหนดให้ลดหย่อนน้อยกว่า 3 ไร่ ไม่ได้

ระดับที่ได้รับการยกเว้นนี้ จะกำหนดเป็นตัวเลขเฉพาะเป็นรายพื้นที่ สำหรับกรณีผู้เสียภาษีมีที่ดินหลายแปลงตั้งอยู่ในจังหวัดเดียวกัน ต้องเลือกเอาแปลงใดแปลงหนึ่งสำหรับ

การลดหย่อนเท่านั้น แต่เมื่อแปลงโฉมที่ไม่ครบตามเกณฑ์ที่ได้รับการลดหย่อน ก็มีสิทธิเอาแปลงอื่นมาสมทบให้ครบได้

- กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน

กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน วัตถุประสงค์มาจากการตลาดหรือภาษีเรือนแพโรงเรือน ภาษีโรงเรือนและที่ดินสมัยใหม่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 โดยในชั้นแรกบังคับใช้เฉพาะในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรีบางท้องที่ แต่ต่อมาได้ขยายบังคับใช้ทั่วกรุงเทพมหานครและในจังหวัดอื่นทุกจังหวัด ไม่ว่าจะอยู่ในเขตเมือง พัทยา เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร หรือนอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินกำหนดให้จัดเก็บภาษีเฉพาะโรงเรือน และสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องเท่านั้น

ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้นมีอยู่ 2 ประเภท

1) ประเภทที่ 1 ก็คือ โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น

คำว่า “โรงเรือน” นั้นได้แก่ บ้าน ตึกแถว อาคารร้านค้า สำนักงาน บริษัท ธนาคาร โรงแรม โรงภาพยนตร์ โรงพยาบาล โรงเรียน แพลตหรืออพาร์ทเมนต์ คอนโดมิเนียม หอพัก สนามมวย คลังสินค้า ฯลฯ

2) ประเภทที่ 2 คือ ที่ดินที่ใช้ปลูกสร้างโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งที่ดินต่อเนื่องกันด้วย

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามมาตรา 40 แห่ง พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน กำหนดไว้เป็น 2 กรณี คือ

1) หากเจ้าของทรัพย์สินอันได้แก่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ และที่ดิน เป็นเจ้าของเดียวกัน เจ้าของทรัพย์สินนั้นก็เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี

2) แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นคนละเจ้าของ กฎหมายกำหนดให้เจ้าของโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเป็นผู้เสียภาษี

ภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้น ต้องเสียในอัตราร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี ปรากฏตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน

“ค่ารายปี” หมายความว่า “จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรจะให้เช่าได้ในปีหนึ่งๆ ถ้าทรัพย์สินนั้นให้เช่า ท่านว่าค่าเช่านั้นเป็นหลักคำนวณค่ารายปี แต่ถ้ามีเหตุอันบ่งชี้ให้เห็นว่าค่าเช่านั้นมีจำนวนเงินอันสมควรจะให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ ไซ้รู้ ท่านว่าพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแก้หรือคำนวณค่ารายปีเสียใหม่ได้”

หลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น อาจแยกพิจารณาในเรื่องการหาค่ารายปีก็ได้ เป็น 2 ประการ คือ⁶⁴

1. พิจารณาจากทรัพย์สินนั้นว่า สมควรให้เข้าได้ปีหนึ่งเป็นเงินเท่าใด คือ การพิจารณาว่าทรัพย์สิน หรือโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นนั้นว่าในกรณีที่ไม่ได้ให้เช่นนั้น หากนำไปให้เข้าแล้วสมควรจะให้เข้าได้ในปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนเงินเท่าใด จำนวนเงินที่สมมติขึ้นมานั้นก็เป็นค่ารายปี การพิจารณากรณีนี้มักจะเป็นปัญหาพิพาทกันระหว่างผู้ต้องเสียภาษีกับพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า การกำหนดแค่นั้นเพียงใด จึงจะถือว่าเป็นจำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้น ๆ สมควรจะให้เข้าได้ในปีหนึ่ง ๆ โดยผู้มีหน้าที่เสียภาษีเห็นว่า โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างของตนหรือทรัพย์สินดังกล่าวของตนนั้น ถ้าหากนำออกให้เข้าสมควรจะเป็นค่าเช่าเท่านั้นเท่านี้ หรือปีหนึ่งควรจะได้อำนาจจำนวนเท่านั้นเท่านี้ ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าควรจะได้อำนาจมากกว่าที่เจ้าของโรงเรือนนั้นคิดคำนวณหรือตั้งสมมติฐานไว้ ซึ่งบางครั้งบางครั้งความคิดออกมาแตกต่างกันมาก

2. กรณีทรัพย์สินนั้นให้เข้า ค่าเช่าคือหลักในการคำนวณค่าเช่ารายปี สำหรับกรณีที่โรงเรือนหรือทรัพย์สินนั้นได้นำออกให้เช่าจริง ๆ ดังนั้น กรณีเช่นนี้ย่อมไม่มีปัญหาโดยถือว่าค่าเช่าทั้งปีนั้นเป็นค่ารายปี เช่น ให้เช่าเดือนละ 5,000 บาท ปีหนึ่งเท่ากับ 60,000 บาท นั้นเป็นค่ารายปี อย่างไรก็ตามถ้าหากเรียกเก็บค่าเช่ากันตรงไปตรงมา คือ พิจารณาถ้าสมสภาพโรงเรือนรวมตลอดถึงทำเลแล้ว ควรจะเรียกค่าเช่ากันเท่าไรก็เรียกไปตามนั้น ปัญหาที่จะไม่เกิดขึ้น แต่ตามความเป็นจริงแล้วค่าเช่านั้น สมควรจะเป็นอีกจำนวนหนึ่งแต่ผู้ให้เช่ากลับเรียกค่าต่ำไป เช่นนี้ก็จะเกิดปัญหา เพราะผู้เช่ากับผู้ให้เช่าอาจสมคบกันหรือสมยอมกันที่จะเรียกค่าเช่าต่ำ ๆ หรือระบุไว้ใน สัญญาเช่าต่ำ ๆ แต่เวลาให้ค่าเช่ากันจริง ๆ ให้มาก ซึ่งเท่ากับเป็นการหลีกเลี่ยงการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินนั่นเอง ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการพิเศษไว้

จากการที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่ามาตรการทางภาษีอากรในการควบคุมปริมาณสิทธิในที่ดินของนานาประเทศที่สำคัญ คือ ระบบภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดกและการให้ และภาษีกำไรจากทรัพย์สินเพิ่ม ตามกฎหมายดังกล่าวผู้ที่ถือครองที่ดินไว้มากหรือได้รับประโยชน์จากที่ดินมาก จะต้องมีการเสียภาษีให้รัฐมากด้วย จึงทำให้ทุกคนพยายามถือครองแต่พอเหมาะสมที่ไม่เป็นภาระทางภาษี หรือหากจะถือครองไว้มากก็ต้องทำประโยชน์ให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มกันกับภาระภาษีด้วย ทุกคนจึงไม่พยายามถือครองไว้เกินความจำเป็น ทำให้ที่ดินราคาถูกลง ประชาชนส่วนใหญ่ก็สามารถจะซื้อที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองได้

⁶⁴ พลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา, หลักกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2533) น. 4-7.

สำหรับมาตรการทางภาษีอากรของไทย ในส่วนของภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ปรากฏว่าจัดเก็บในอัตราภาษีต่ำ การจัดเก็บไม่เป็นธรรมตามหลักภาษี กลไกการประเมินราคาไม่มีประสิทธิภาพ จึงแทบไม่มีผลต่อการควบคุมการเก็งกำไรจากการกว้านซื้อที่ดินเลย สำหรับการจัดเก็บเมื่อมีการโอนทั้งอาคารแถมปี ค่าธรรมเนียม ไม่มีผลต่อการควบคุมถือครองเช่นเดียวกันเพราะภาษีประเภทนี้จะชำระเมื่อมีการเปลี่ยนมือเท่านั้น ไม่เป็นภาระโดยตรง ส่วนภาษีธุรกิจเฉพาะที่ได้กำหนดให้ต้องชำระภาษีเพิ่มขึ้น เมื่อมีการโอนเปลี่ยนมือภายในเวลา 5 ปี นั้น เห็นว่าสามารถช่วยให้เกิดการควบคุมการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรในระยะสั้น ๆ เท่านั้น แต่กลับจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการถือสิทธิที่ดินในระยะยาว (เกิน 5 ปี) มากขึ้น ซึ่งจะทำให้ระบบการถือครองไม่เป็นไปตามกลไกของอุปสงค์อุปทานที่แท้จริง และไม่เป็นผลดีต่อระบบรวมในการควบคุมและสิทธิในที่ดิน

3.2 มาตรการทางกฎหมาย ในการดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ในประเทศไทย

สภาพปัญหาของสิทธิในที่ดินในสังคมไทย ได้สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบบการจัดการที่ดินของภาครัฐ ซึ่งไม่ได้ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานการกระจายสิทธิในที่ดินอย่างเป็นธรรมในสังคม มีเพียงนโยบายส่งเสริมมุ่งเน้นการเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทำกินให้กับเอกชนและเกษตรกรเป็นสำคัญ เพื่อสร้างหลักประกันให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินอย่างมั่นคง โดยไม่มีการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ไม่มีการควบคุมการเก็งกำไรในการซื้อขายที่ดิน โดยระบบกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินในสังคมไทยเปิดโอกาสให้มีการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยเอกชนได้อย่างเสรี แม้จะมีการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่แต่ก็เป็นไปในอัตราที่ต่ำ ไม่สร้างภาระให้กับผู้ที่ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก

ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 320.7 ล้านไร่หรือ 513,120 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่ป่าประมาณ 100 ล้านไร่ เป็นพื้นที่การเกษตรประมาณ 130 ล้านไร่ ถ้ามีการจัดสรรทรัพยากรและกระจายสิทธิในที่ดินอย่างเป็นธรรม ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินคงไม่เข้าสู่ขั้นวิกฤต ซึ่งสวนทางกับปัญหาการปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าในปัจจุบัน

จากการศึกษาโดยมูลนิธิสถาบันที่ดิน พบว่าที่ดินที่มีการครอบครองโดยประชาชนทั่วไป 120 ล้านไร่ มากกว่าร้อยละ 90 ของที่ดินจำนวนนี้กระจุกตัวอยู่ในมือของคนเพียงร้อยละ 10 หรือประมาณ 6 ล้านคน และการประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศกว่าร้อยละ 90 ถือครองที่ดินไม่ถึง 1 ไร่ ในขณะที่ประชาชนอีกร้อยละ 10 ของประเทศถือครองที่ดินคนละมากกว่า 100 ไร่ สะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำของสัดส่วนคนในสังคมที่มีที่ดินน้อยและที่ดินมาก

นอกจากนี้ก็ยังพบว่า ที่ดินร้อยละ 70 ของที่ดิน ที่มีการถือครองในประเทศไทยถูกปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่หรือไม่ถึงร้อยละ 50 ประเมินความสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ไม่ต่ำกว่าปีละ 127,000 ล้านบาทต่อปี⁶⁵ เป็นข้อมูลบ่งชี้ว่ามีคนจำนวนหนึ่งในสังคมไทยถือครองที่ดินจำนวนมากไว้ โดยไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์ ที่มีลักษณะเป็นการเก็บไว้เพื่อเก็งกำไรเป็นสินค้าเพื่อการขายต่อ

ข้อมูลจากการจัดทะเบียนคนจนของกระทรวงมหาดไทยระบุว่า มีประชาชนมาลงทะเบียนว่าตนเองมีปัญหาเรื่องที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยนับรวมได้ 4.2 ล้านปัญหา แบ่งเป็นคนไม่มีที่ดินเลย 1.3 ล้านคน มีที่ดินทำกินอยู่บ้างแต่ไม่พอทำกินแม้ในรูปแบบเศรษฐกิจพอเพียง 1.6 ล้านคน ขอเช่าที่ดินรัฐและครอบครองที่ดินรัฐอยู่ 3 แสนคน รวมแล้วมีเกษตรกรและคนไร้ที่ดินในสังคมไทยที่มีปัญหาที่ดินทำกินไม่น้อยกว่า 3.2 ล้านครอบครัว

ความผกผันระหว่างความขาดแคลนที่ดินทำกินกับปัญหาการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน เป็นปัญหาที่สะท้อนให้เห็นถึงควมไร้ประสิทธิภาพของการกระจายสิทธิในที่ดิน และการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของประเทศไทย ทั้งที่ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน และมาตรการดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาตั้งแต่ในอดีต และได้บัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 เนื่องจากรัฐมีนโยบายจะให้ราษฎรผู้เป็นเจ้าของที่ดินได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เต็มที่ เพื่อสร้างผลผลิตอันจะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของส่วนรวม เมื่อผู้ที่ได้รับโอกาสให้เป็นเจ้าของที่ดินไม่เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน จึงควรนำที่ดินอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสมบัติส่วนรวมของคนภายในรัฐ ออกกระจายสู่ผู้ที่ต้องการทำประโยชน์ต่อไปเพื่อให้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ไม่เสียเปล่าและสร้างคุณค่าให้กับประโยชน์ส่วนรวม

3.2.1 ความหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ในเรื่องของการดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือการปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าในประเทศไทย โดยประวัติศาสตร์การพัฒนาทางด้านที่ดินนั้น ได้มีการส่งเสริมการทำประโยชน์ควบคู่ไปกับการควบคุมการทำประโยชน์มาโดยตลอด แต่เนื่องจากในอดีตมีที่ดินอยู่เป็นจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรในขณะนั้น ทำให้รัฐมีนโยบาย

⁶⁵ ข้อมูลจากการวิจัยของมูลนิธิสถาบันที่ดินแห่งประเทศไทยในปี 2544

เน้นไปที่การส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดิน มิได้ให้ความสำคัญกับการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินมากเท่าใดนัก ส่งผลให้ในยุคปัจจุบันมีผู้ครอบครองที่ดินโดยทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือการปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่าเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้กำหนดให้ยกเลิกกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับอื่นซึ่งขัดต่อบทแห่งกฎหมายที่ดิน ทำให้พื้นแผ่นดินไทยทั้งหมดตกอยู่ภายใต้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 โดยได้มีบทบัญญัติในเรื่องของการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ดังนี้

“มาตรา 6 ตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับเป็นต้นไป บุคคลใดมีสิทธิในที่ดิน หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้ ให้เป็นอันหมดสิทธิและให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ

1. สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน หรือที่ดินซึ่งใช้เป็นที่บ้าน หรือที่สวนไม้ยืนต้น เกินกำหนดห้าปีติดต่อกัน
2. สำหรับที่ดินที่ไม่มีโฉนดที่ดิน และที่ดินนั้นใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่น เกินกำหนด 3 ปีติดต่อกัน”

เจตนารมณ์ของกฎหมายมาตรานี้ มีความประสงค์ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินให้เกิดโอกาส ไม่ปล่อยทอดทิ้งไว้ให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เพื่อประโยชน์ให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น มิฉะนั้นก็จะมีคนเก็บที่ป่าไว้และหวงกันคนอื่น ไม่มีประโยชน์แก่ประเทศชาติ

โดยได้กำหนดให้ที่ดินที่มีโฉนดตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือ ที่ดินที่มีโฉนดตราจอง และที่ดินที่มีตราจองที่ตราว่า “ทำประโยชน์แล้ว” ส่วนที่ดินซึ่งใช้เป็นที่บ้าน ที่สวน หรือไม้ยืนต้นนั้น เข้าใจว่าน่าจะเป็นการเอาถ้อยคำมาจาก กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42⁶⁶ และที่ดินตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 จะต้องเป็นที่สวนผลไม้ ไม้ไผ่ต้นไม้โดยทั่วไป สวนไม้ยืนต้นตามมาตรานี้ จึงหมายความว่าถึง ต้นไม้ที่ไม่ใช่ไม้ล้มลุกและ ัญพืชอันเก็บเกี่ยวได้คราวหนึ่งหรือหลายคราวต่อปี โดยมีกำหนดระยะเวลาสำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน หรือที่ดินซึ่งใช้เป็นที่บ้าน หรือสวนไม้ยืนต้น เป็นระยะเวลา 5 ปี ที่ดินที่ไม่มีโฉนดที่ดินและที่ดินที่ใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกจาก ใช้เป็นที่บ้าน ที่สวนไม้ยืนต้น เป็นระยะเวลา 3 ปี ในเรื่องกำหนด

⁶⁶ หลวงศรีราชบุรุษ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (ธนบุรี: โรงพิมพ์สุทธินิสารการพิมพ์,

ระยะเวลาในการทอดทิ้งที่ดินนั้น เป็นเรื่องราวระหว่างรัฐกับเอกชน ไม่ใช่เป็นเรื่องราวระหว่างเอกชนกับเอกชน เป็นเรื่องที่รัฐอาจยกเป็นข้อยันแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินได้

ถึงแม้ได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ดำเนินการกับที่ดินทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า แต่ในทางปฏิบัติอาจมีการนำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาบังคับใช้ได้ เนื่องจากไม่มีการกำหนดขั้นตอนการให้บังคับแห่งกฎหมาย และไม่มีความชัดเจนที่กำหนดให้ที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์นั้นตกเป็นของรัฐโดยปริยายเลยหรือไม่ หรือต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือระเบียบวิธีการอย่างไร ทั้งไม่มีระบบการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทำให้บทบัญญัติมาตรานี้ ไม่มีผลใช้บังคับในทางปฏิบัติ ต่อมาจึงได้มีการพยายามแก้ไขให้บทบัญญัตินี้มีความถูกต้องสมบูรณ์ และสามารถนำไปใช้ได้ทางปฏิบัติ ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2515 ดังนี้

“มาตรา 6 นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ดินให้เป็นที่ยรกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

- (1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน
- (2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป”

ในขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นหน้าที่อธิบดีกรมที่ดิน เป็นผู้หน้าที่สำรวจตรวจสอบ ที่ดินที่เข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนด แล้วยื่นต่อศาลเพื่อให้ได้สวนพิสูจน์ หากเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทำให้ผู้นั้นสิ้นสิทธิในที่ดินแปลงดังกล่าวไป ซึ่งหลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้ในการเพิกถอนสิทธิในที่ดินของบุคคล ตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือ การทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือ การปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า แต่เมื่อได้พิจารณาด้วยบทกฎหมายแล้ว ไม่พบว่าได้มีการให้คำนิยามของที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าไว้เป็นการเฉพาะ ประเด็นการพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดินจึงมุ่งไปที่ กรณีใดเป็น “การทำประโยชน์ให้กับที่ดิน” ซึ่งตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้กล่าวถึงเรื่องการทำประโยชน์ในที่ดินไว้ว่า การได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์นั้น

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ.2522 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2522 ได้กำหนดหลักในการพิจารณาที่ดินแปลงใดมีผู้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ดังนี้

(1) พิจารณาถึงการทำประโยชน์เป็นสำคัญ เพียงแต่ล้อมรั้ว หรือเสียภาษีบำรุงท้องที่ แต่ไม่ทำประโยชน์ย่อมถือว่าเป็นการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า

(2) ส่วนที่ดินประเภทใดถือว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(3) สำหรับที่ดินที่เป็นที่อาศัยในหมู่บ้านหรือในเมือง แม้จะยังไม่ได้ปลูกบ้านอยู่อาศัย แต่เจ้าของยังมีเจตนายึดถือเพื่อตนอยู่ก็ให้ถือว่าที่ดินนั้น เป็นที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้วโดยสภาพ

เมื่อได้ศึกษา ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด 6 ข้อ 17 ในเรื่องการทำประโยชน์ในที่ดิน ได้มีการวางหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดเป็นที่ดินที่ได้ทำประโยชน์ในที่ดิน โดยได้กำหนดให้พิจารณาการใช้ประโยชน์ว่าต้องเป็นการทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว 3 ใน 4 ส่วน จึงถือว่าทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 คำว่า “ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์” หมายความว่า ผู้เป็นเจ้าของที่ดินนั้นไม่มีเจตนาที่จะยึดถือที่ดินนั้นต่อไป⁶⁷ แต่การที่เจ้าของที่ดินปล่อยให้ที่ดินทิ้งไว้เฉย ๆ ไม่ทำประโยชน์ แม้เจ้าของจะล้อมรั้วทางหญ้าอยู่เป็นประจำ ก็น่าจะถือได้ว่าเป็นการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ อันถือได้ว่าเป็นเจตนาสละสิทธิในที่ดินแล้ว แต่ในทางตรงกันข้ามหากเจ้าของที่ดินทำประโยชน์ในที่ดินไม่ว่ากิจกรรมนั้นจะเกิดประโยชน์มากน้อยเพียงใด เช่นปลูกไม้ยืนต้น ปลูกผัก หรือแม้แต่ปลูกหญ้าไว้เลี้ยงวัว ก็ย่อมถือได้ว่าทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว⁶⁸

ส่วนคำว่า “ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า” หมายถึง ผู้เป็นเจ้าของที่ดินมีเจตนาจะยึดถือที่ดินนั้นอยู่ แต่ได้ปล่อยให้ที่ดินไว้โดยไม่ทำประโยชน์อะไร⁶⁹ รวมถึงการที่เจ้าของไม่ดูแลปล่อย

⁶⁷ ศิริ เกวลินสุชาติ, กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 11-15 (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529) น. 21.

⁶⁸ สมจิตร ทองประดับ, อ้างแล้ว เจริญรทที่ 3, น. 61-62.

⁶⁹ ศิริ เกวลินสุชาติ, อ้างแล้ว เจริญรทที่ 73, น. 21.

ที่ดินให้อยู่ในสภาพที่เหมือนป่าหรือที่ดินไม่มีเจ้าของ สภาพของที่ดินรกร้างตามธรรมชาติ ไม่ได้ครอบครองที่ดินนั้นเลย⁷⁰

สรุปแล้วการพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือไม่นั้น ควรพิจารณาถึงสภาพของที่ดินเป็นสำคัญว่าเหมาะสมกับการทำประโยชน์ในที่ดินในลักษณะใด เช่นสภาพของที่ดินเหมาะสำหรับการอยู่อาศัย หรือทำเกษตรกรรม แล้วจึงมาพิจารณาสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ว่าสอดคล้องกับสภาพที่ดินและได้ใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมหรือไม่ แต่หากเพียงล้อมรั้วหรือเสียภาษีบำรุงท้องที่ แต่ไม่ทำประโยชน์ก็ถือว่าเป็นการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า กล่าวคือ ถ้าสภาพของที่ดินเป็นที่สำหรับปลูกบ้านหรือเป็นที่อยู่อาศัย แม้จะยังมิได้ปลูกสร้างบ้านสิ่งปลูกสร้างใด ๆ บนที่ดินก็ถือได้ว่าเป็นการทำประโยชน์แล้ว เพราะพิจารณาตามสภาพของที่ดินแล้วมีจุดประสงค์เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยมิใช่การเพาะปลูกเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่ถ้าเป็นที่ดินที่มีสภาพเป็นทุ่งนา ที่สวน ที่ไร่หรือที่ดินประเภทอื่น ๆ ที่สามารถจะทำประโยชน์ในที่ดินในทางการเกษตรกรรมได้แต่เจ้าของที่ดินกลับปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เช่น ปล่อยให้หญ้าขึ้นรกทั้ง ๆ ที่ควรจะเพาะปลูกพืชผลทางการเกษตร หรือนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ ก็ถือว่าเจ้าของที่ดินนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินนั้นจึงอาจถูกเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

3.2.2 มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์

ปัญหาการจัดการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เป็นปัญหาสำคัญที่มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ เพราะหากที่ดินมิได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์ รายได้ของแผ่นดินก็ย่อมลดน้อยลงไปด้วย รัฐจึงได้มีมาตรการในการส่งเสริมให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ควบคุมการบุกเบิกที่ดิน และมีมาตรการในการดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์แตกต่างกันไปตามยุคสมัย ดังนี้

3.2.2.1 การดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ ก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรการในการส่งเสริมให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน ก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดินนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

⁷⁰ สมจิตร ทองประดับ, อ้างแล้ว เจียงอรรถที่ 3, น. 62.

1) กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ พ.ศ.1903 ตอน 35 มาตรา 33 ได้มีมาตรการควบคุมการบุกเบิกที่ดิน “ถ้าผู้ใดไถ่ถอนที่ดินเล็กครั้งที่ไถ่ถอนแล้วนั้น ให้ไปบอกแก่เสนานายระวาง นายอากรไปดูแลที่ไถ่ถอนที่ดินเล็กครั้งที่ไถ่ถอนแล้วนั้น ให้รู้มาแล่น้อยให้เสนานายระวาง นายอากรเขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้ไถ่ถอนที่ดินเล็กครั้งที่ไถ่ถอนแล้วนั้น ไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบไถ่ถอนที่ดินเล็กครั้งที่ไถ่ถอนแล้วนั้นทำตามอำเภอใจตนเองมิได้บอกเสนานายระวางนายอากร จับได้ก็ดี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นสัจไซ้ ให้ลงโทษ 6 สถาน”⁷¹ อันเป็นมาตรการควบคุมการบุกเบิกที่ดินรกร้างว่างเปล่า โดยจะต้องได้รับอนุญาตจากทางการก่อนจึงจะกระทำได้ ต้องแจ้งให้เสนานายระวาง นายอากร ไปดูแลที่ไถ่ถอนที่ดินที่จะไถ่ถอนที่ดินเพื่อให้ทราบเนื้อที่ เมื่อได้รับอนุญาต เสนาจะเขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้ไถ่ถอน เพื่อแสดงการได้สิทธิในที่ดิน และให้รู้ว่าจะอยู่ที่ใด ไถ่ถอนในปีใด หากเป็นการลักลอบไถ่ถอนที่ดินทำไถ่ถอนแล้วโดยมิได้แจ้งให้เสนานายระวาง นายอากร หากจับได้ให้ลงโทษ 6 สถาน

มาตรการดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ได้กำหนดไว้ใน กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ พ.ศ.1903 ตอน 42 “ฯลฯ ที่ในแว่นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพพรัตนราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรหาได้ และมีพิภพแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้วมันละที่บ้าน ที่สวนมันเสีย แลมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่แลล้อมทำปลูกสร้างอยู่ให้เป็นสิทธิแก่มัน อนึ่ง ถ้าที่นั้นมิได้ละเสียแลมันล้อมทำไว้เป็นค่านับ แต่มันหากไปราษฎรทุกขทุกข์ประการใด ๆ ก็ดี มันกลับมาแล้ว มันจะเข้าอยู่เล่าใช้ ให้คืนให้มันอยู่ เพราะมันมิได้ขัดที่นั้นเสีย ถ้ามันขัดที่นั้นเสียชำนานถึง 9 ปี 10 ปี ใช้ ให้แขวงจัดราษฎรซึ่งหาที่มิได้นั้นอยู่ อย่าให้ที่นั้นเปล่าทำเนเสีย อนึ่งถ้าที่นั้นมันปลูกต้นไม้ อดูมะนิอันมีผลไว้ ให้ผู้อยู่ให้ค่าต้นไม้ นั้น ถ้ามันพูนเป็นโคกไว้ ให้บำเหน็จซึ่งมันพูนนั้นโดยควร ส่วนที่นั้นมิให้ซื้อขายแก่กันเลย” โดยได้กล่าวถึงที่ดินในแว่นแคว้นทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ มิใช่ที่ดินของราษฎรห้ามราษฎรซื้อขายที่ดินแก่กัน และได้กล่าวถึงการขอพิพาทที่ราษฎรแย่งชิงเรือกสวนไร่นากัน โดยได้กำหนดให้ผู้ที่มีสิทธิในที่ดินแต่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินละทิ้งที่ดินนั้นไป หากมีผู้อื่นเข้ามาปลูกสร้างทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว ให้สิทธิในที่ดินแปลงนั้นเป็นของผู้ที่เข้ามาปลูกสร้างทำประโยชน์ เว้นแต่การละทิ้งที่ดินนั้นไป เป็นไปเพื่อราชการประการใด ๆ ก็ให้คืนที่ดินแก่ผู้ไปปฏิบัติราชการ เนื่องจากมิได้มีเจตนาละทิ้งที่ดินนั้น แต่หากละทิ้งที่ดินไปเป็นระยะเวลานานถึง 9 ปี 10 ปี ก็ให้แขวงจัดให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินเข้าอยู่อย่าให้เสียประโยชน์ใน

⁷¹ กระทรวงมหาดไทย, กรมที่ดิน, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25, น. 1.

ที่ดิน และหากที่ดินนั้นมีการปลูกต้นไม้มีผลหรือได้ทุนเป็นโคกไว้ ก็ให้ผู้เข้าอยู่ให้ค่าต้นไม้หรือค่าบำรุงโดยควร

นอกจากนี้ยังมีมาตรการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยได้กำหนดไว้ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ พ.ศ.1903 ตอน 43 “ถ้าที่นอกเมืองหลวง อันเป็นแคว้นกรุงศรีอยุธยาใช้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน อย่าละไว้เป็นทำเนียบเล่า แลให้นายบ้านนายอำเภอ ร้อยแขวงแลนายอากอรร จัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น อนึ่ง ที่นอกเมืองทำรุดอยู่นานก็ดี แลมันผู้หนึ่งล้อมเอาที่นั้นเป็นไร่เป็นสวนมัน ๆ ได้ปลูกต้นไม้สรรพจะยะมานในที่นั้นไว้ ให้ลดอากอรรให้แก่นปีหนึ่ง พันกว่านั้นเป็นอากอรรหลวงแล” เป็นมาตรการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยลดภาษีที่ดิน 1 ปีให้กับที่ดินนอกเมืองเพื่อให้ราษฎรช่วยกันบุกเบิกที่ดินทำกินและเป็นแรงจูงใจในการผลิต และในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ พ.ศ.1903 ตอน 46 ได้กำหนดให้ผู้ที่มาขอผู้มีสิทธิในที่ดิน ทำประโยชน์ที่ดิน หากได้ทำประโยชน์ที่ดินเกิน 3 ปี จะได้รับสิทธิทำประโยชน์ที่ดินตลอดช่วงชีวิตผู้ขอทำประโยชน์ แต่ไม่อาจนำไปขาย จำนำ หรือจะให้แก่พี่น้องลูกหลานทำกินสืบไปมิได้ ต้องคืนสิทธิในที่ดินแก่เจ้าของเดิม⁷²

1) กฎหมายตราสามดวง ว่าด้วย พระราชกำหนดเก่า 44 ได้กำหนดมาตรการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินว่า⁷³ ถ้าผู้ใดจะก่อสร้างทำนาขึ้นใหม่หรือบุกเบิกนาเก่าที่ถูกทิ้งร้างก็ดี ถ้านาที่จะบุกเบิกมีต้นไม้งอกขึ้นในท้องนาใหญ่รอบแต่สองกำขึ้นไป หรือไม่มีผู้ทำนา 3,4 ปีแล้ว หรือทิ้งร้างปีหนึ่ง สองปีก็ดี ให้บอกแก่นายเสนาก่อน ให้เสนาเจ้าอำเภอ ให้ไปดูที่นาซึ่งจะก่อสร้างบุกเบิกขึ้นนั้น ให้รู้ว่านามากน้อยแล้วให้อำเภอเขียน โฉนด ให้ไว้แก่ผู้บุกเบิก และกฎหมายกำหนดให้ผู้บุกเบิกทำประโยชน์ก่อนหน้านั้นแต่ไม่ได้มาแจ้งทางราชให้มาแจ้งให้ทราบด้วย โดยไม่มีโทษทางกฎหมายและกฎหมายจะคุ้มครองให้ และได้ลดค่าภาษีที่ดินให้ โดยถ้านาที่บุกเบิกต้นไม้งอกขึ้นในท้องนาใหญ่รอบสองกำขึ้นไปนั้นให้ยกอากรค่านาทางเข้าเสียสองปี ปีสามให้เรียกเอาอากรค่านาทาง ถ้านาทิ้งร้างสามปี สี่ปี ให้ยกค่านาทางเสียปีหนึ่ง ปีสองจึงเรียก ถ้านบุกเบิกโดยไม่แจ้งให้ทราบให้ปรับไหม เรียกเอาค่านาทางเข้าถอยหลังไปหนึ่งปี

2) พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองกรมการแลเสนากำนันอำเภอ ซึ่งจะออกเดินประเมินนา ได้มีมาตรการส่งเสริมการทำประโยชน์ที่ดินและมาตรการทำเนิการกับที่ดินที่

⁷² เพิ่งอ้าง, น. 3-4.

⁷³ เพิ่งอ้าง, น. 6-7.

ทำประโยชน์ไม่เต็มเนื้อที่หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า⁷⁴ โดยในข้อ 10 ว่าด้วยธรรมเนียมในกรรมนา หากราษฎรจะไต่สวนสร้างหาที่ทำนาต้องแจ้งให้ผู้รักษาเมืองกรมการไปดู ถ้าที่นั้นมีไร่ร้างเดิม แต่เป็นป่าไผ่ต้นไม้ต่าง ๆ ให้ออกตัวไว้เป็นหลักฐาน “...ทรงพระกรุณาเห็นว่า ราษฎรสำหรับปากเพียนไต่สวนสร้างเป็นที่นาขึ้นมีประโยชน์แก่แผ่นดิน ไม่ควรเรียกค่านาในระหว่างปีที่ 1 ที่ 2 ที่ 3 ให้เรียกเงินค่านาต่อไปในปีที่ 4 ตามพิักัดนาฟางลอยและนาโค่นนั้น ...”

มาตรการดำเนินการกับที่ดินที่ทำประโยชน์ไม่เต็มเนื้อที่หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ในข้อ 11 ให้เก็บภาษีผู้ทอดทิ้งนาและให้สิทธิแก่ผู้มาทำประโยชน์ในที่นาอัน ถ้าผู้ใดจับจองนาฟางลอยในกรุงเทพและในเขตหัวเมืองไว้มาก แต่ได้ทำประโยชน์น้อยไม่เต็มเนื้อที่ ทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่าพ้น 3 ปี หรือได้ทำนาแล้วแต่ภายหลังไม่ทำทิ้งไว้พ้น 3 ปี ทำให้ขาดประโยชน์แก่แผ่นดิน ถ้ามีผู้ใดจะไปทำนาในที่นั้น ให้แจ้งแก่เสนาผู้รักษาเมืองกรมการกำหนดไปปักเสา ทำสำคัญประทับตราให้ที่นาเป็นสิทธิแก่ผู้เข้าทำประโยชน์ต่อไป หากเจ้าของเดิมมาว่ากล่าว ห้ามมิให้เสนาผู้รักษาเมืองคืนที่ดินให้ แต่หากที่ดินดังกล่าว ไม่มีผู้ใดมาทำนาในที่นั้น ให้เจ้าของนาเดิมมาบอกแก่เสนากรมการเวรนาอัน เจ้าพนักงานกรมนาจจะประกาศแก่คนทั้งปวงว่า เป็นนาไม่มีเจ้าของผู้ใดอยากทำนาก็สามารถมาทำได้ หากเจ้าของหวงนาทิ้งไว้ไม่ทำประโยชน์และไม่มาเวรนาคืนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เรียกค่านาตำบลนั้นแก่เจ้าของที่หวงไว้ เหมือนนาโค่นไร่ละสลึง ภายหลังเจ้าของนาหรือผู้อื่นได้ทำนาต่อไป จึงให้เรียกเป็นค่านาฟางลอยไร่ละสลึงเพื่อ

3) ข้อบังคับการหวงห้ามที่ดินศก 117 ได้มีมาตรการดำเนินการกับที่ดินที่รกร้างว่างเปล่า และไม่ชำระเงินอากรค่าที่ดิน⁷⁵ โดยได้กำหนดให้ผู้ใดจะหวงห้ามที่ดิน ซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่าไว้เป็นอาณานิคมประโยชน์ของตน ให้ไปแจ้งความจำนงและจดชื่อลงในเรื่องราว (ตามแบบที่ 1) ต่อนายอำเภอ หากนายอำเภอพิจารณาแล้วไม่เห็นข้อขัดข้องอย่างหนึ่งอย่างใดในการที่จะหวงห้ามที่ดินรายนั้น ก็ให้ดำเนินการทำใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้ขอ ซึ่งใบเหยียบย่ำ จะมีอายุใช้ได้เพียง 12 เดือนและต้องขอต่ออายุครั้งหนึ่งจนถึงเวลาที่ได้สำรวจออกโฉนดตราแดง ใบเหยียบย่ำที่ดินให้อำนาจผู้รับเพียงการที่หวงห้ามที่ว่างเปล่าและสามารถของจับจองที่ดินนั้นได้ก่อนผู้อื่น เว้นแต่ที่ดินแปลงนั้นมีเจ้าของอยู่ก่อนได้ออกใบเหยียบย่ำ ถ้าเจ้าของที่ดินทอดทิ้งที่ดินไม่ได้ชำระเงินอากรค่าที่ดินเลย พบเข้าถึง 2 ปี ที่ดินนั้นเป็นอันขาดจากอำนาจเจ้าของ จะต่ออายุใบเหยียบย่ำอีกไม่ได้ ให้ผู้ว่าราชการเมือง สั่งกรมการอำเภอแลกำหนดให้ไปเหยียบย่ำและปิดประกาศว่ารัฐบาลได้ยึดเอาที่ดินคืนแล้ว โดยมีหมายแจ้งให้เจ้าของทราบก่อนเป็นเวลา 1 เดือน

⁷⁴ เพิ่งอ้าง, น. 28-29.

⁷⁵ เพิ่งอ้าง, น. 39-43.

4) ประกาศใช้เป็นข้อบังคับชั่วคราวสำหรับการเพาะปลูกสวนใหญ่ สมพัทศ ที่ ไร่ แลนา รัตนโกสินทรศก 129 ได้มีมาตรการออกเอกสารสิทธิให้กับผู้ทำประโยชน์ที่ดิน และดำเนินการกับที่ดินที่มีได้ทำประโยชน์ให้กลับคืนเป็นของรัฐ⁷⁶ โดยกำหนดให้ผู้ถือข้อบังคับที่ดิน ต้องกระทำการเพาะปลูกสวนสมพัทศ (คือปลูกพรรณไม้ล้มลุก อันมีอายุไม่เกินกว่า 3 ปี ต้องปลูกใหม่) ที่นา และที่ไร่ นับตั้งแต่วันทำทณฑ์บนไว้ต่อเจ้าพนักงานและได้รับใบเหยียบย่ำไป ถ้าภายใน 24 เดือน มิได้ลงมือไถ่สร้างหรือถางที่ได้เนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 1 ในส่วน 10 แห่งที่ดินทั้งหมด ให้ใบเหยียบยำนั้นขาดอายุ ผู้ถือใบเหยียบย่ำจะอ้างว่ายังมีกรรมสิทธิ์หรือยังถือที่ดินอยู่ไม่ได้ และถ้าครบ 24 เดือน ผู้ถือใบเหยียบย่ำได้ลงมือไถ่สร้างหรือถางที่ได้เนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 1 ในส่วน 10 แห่งที่ดินทั้งหมด ให้ใบเหยียบย่ำมีอายุต่อไปได้อีก 3 ปี เมื่อครบ 5 ปี ผู้ถือใบเหยียบย่ำมิได้กระทำการเพาะปลูกลงในที่ดินให้เต็มตามเนื้อที่ดินในใบเหยียบยำนั้นแล้ว ผู้ถือใบเหยียบย่ำจะได้รับโฉนดเฉพาะตามเนื้อที่ที่เพาะปลูกเท่านั้น และจะต่ออายุใบเหยียบย่ำอีกไม่ได้ ที่ดินที่เหลือให้กลับคืนเป็นของหลวง ผู้ถือใบเหยียบย่ำจะอ้างกรรมสิทธิ์หรือถือที่ดินและเรียกค่าเสียหายมิได้

ส่วนที่จับจองที่ดินเพาะปลูกสวนใหญ่ (ปลูกพรรณไม้นานมีอายุเกินกว่า 3 ปี) นับตั้งแต่วันทำทณฑ์บนไว้ต่อเจ้าพนักงานและได้รับใบเหยียบย่ำไป ถ้าภายใน 24 เดือน มิได้ลงมือไถ่สร้างหรือถางที่ได้เนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 1 ในส่วน 10 แห่งที่ดินทั้งหมด ให้ใบเหยียบยำนั้นขาดอายุ ผู้ถือใบเหยียบย่ำจะอ้างว่ายังมีกรรมสิทธิ์หรือยังถือที่ดินอยู่ไม่ได้ และถ้าครบ 24 เดือน ผู้ถือใบเหยียบย่ำได้ลงมือไถ่สร้างหรือถางที่ได้เนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 1 ในส่วน 10 แห่งที่ดินทั้งหมด ให้ใบเหยียบย่ำมีอายุต่อไปได้อีก 3 ปี ถ้าภายในกำหนด 5 ปี ผู้ถือใบเหยียบย่ำมิได้กระทำการเพาะปลูกลงในที่ดินนั้น ให้ได้ 1 ในส่วน 4 แห่งที่ดิน ให้ถือว่าใบเหยียบยำนั้นหมดอายุ ในส่วนของที่ดินที่มีได้กระทำการเพาะปลูกนั้น เมื่อครบกำหนด 5 ปี ถ้าผู้ถือใบเหยียบย่ำเพาะปลูกได้ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 4 แห่งที่ดิน ให้ใบเหยียบย่ำมีอายุต่อไปอีก 3 ปี ถ้าครบ 8 ปี ใบเหยียบย่ำจะต่ออายุอีกไม่ได้ ให้ผู้ถือใบเหยียบย่ำจะได้รับโฉนดเฉพาะตามเนื้อที่ที่เพาะปลูกเท่านั้น และจะต่ออายุใบเหยียบย่ำอีกไม่ได้ ที่ดินที่เหลือให้กลับคืนเป็นของหลวง ผู้ถือใบเหยียบย่ำจะอ้างกรรมสิทธิ์หรือถือที่ดินและเรียกค่าเสียหายมิได้ ผู้ถือใบเหยียบย่ำมิได้กระทำการเพาะปลูกลงในที่ดินให้เต็มตามเนื้อที่ดินในใบเหยียบยำนั้นแล้ว ผู้ถือใบเหยียบย่ำจะได้รับโฉนดเฉพาะตามเนื้อที่ที่เพาะปลูกเท่านั้น และจะต่ออายุใบเหยียบย่ำอีกไม่ได้ ที่ดินที่เหลือให้กลับคืนเป็นของหลวง ผู้ถือใบเหยียบย่ำจะอ้างกรรมสิทธิ์หรือถือที่ดินและเรียกค่าเสียหายมิได้

⁷⁶ เพิ่งอ้าง, น. 118-121.

5) พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) ได้กำหนดมาตรการในการดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์⁷⁷ โดยได้กำหนดให้ที่ดินที่ได้ออกโฉนดแผนที่ หรือ โปนำหรือ โปไต่สวนสำหรับรับโฉนดแผนที่นั้นแล้ว ถ้ากระทรวงเกษตรธิการ มีเหตุสงสัยว่า เจ้าของที่ดินได้อพยพทอดทิ้งที่ดินไว้เกิน 9 ปี ให้กระทรวงเกษตรธิการหรือเจ้าพนักงานที่ดิน ออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาและหนังสือพิมพ์รายวันอย่างน้อย หนึ่งฉบับ และปิดประกาศไว้ ณ ที่ดินนั้น หนึ่งฉบับเรียกหาเจ้าของ เมื่อได้ตัวเจ้าของที่ดินมาหรือไม่ได้ตัวมา ให้เจ้าพนักงานไต่สวนว่าเป็นที่อพยพทอดทิ้งจริงหรือไม่ ถ้าเป็นที่อพยพทอดทิ้งให้ถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่ว่างเปล่า ที่ดินรายใดที่ได้ออกโฉนดแผนที่หรือโปนำหรือโปไต่สวนสำหรับรับโฉนดแผนที่ และเจ้าของที่ดินได้เวนคืนที่ดิน หรือทอดทิ้งเกินกำหนด 9 ปี ให้กระทรวงเกษตรธิการเป็นผู้ออกข้อบังคับ ให้ราษฎรจับจองที่ดินใหม่

6) พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) ได้กำหนดมาตรการในการอนุญาตให้จับจองที่ดิน⁷⁸ โดยได้กำหนดให้การจับจองที่ดินต้องขอและได้รับอนุญาตให้จับจอง โดยกำหนดให้นายอำเภออนุญาตไม่เกิน 50 ไร่ ข้าหลวงประจำจังหวัดไม่เกิน 100 ไร่ โดยใบอนุญาตให้จับจองมี 2 ชนิด คือ ใบเหยียบย่ำและตราจอง เมื่อได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดิน ต้องทำประโยชน์ในที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับใบเหยียบย่ำ หรือภายใน 3 ปี นับตั้งแต่วันที่รับตราจอง มิฉะนั้นเป็นอันสิ้นสิทธิแห่งการจับจองในที่ดินส่วนซึ่งยังไม่ได้ทำประโยชน์

3.2.2.2 การดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ในอดีตที่ผ่านมา มีมาตรการดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ควบคู่ไปกับการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดิน แต่มิได้มีการดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์อย่างจริงจัง เนื่องจากที่ดินในประเทศเมื่อเทียบกับประชากรในขณะนั้น ถือว่ามีที่ดินเป็นจำนวนมากเพียงพอต่อความต้องการ รัฐบาลจึงได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินเสียเป็นส่วนใหญ่เพราะมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องภาษีอากร จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 ซึ่งได้ยกเลิกบทกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับอื่น ซึ่งขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้มีมาตรการดำเนินการกับ เจ้าของที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ใน

⁷⁷ เพิ่งอ้าง, น. 157.

⁷⁸ เพิ่งอ้าง, น. 230-231.

ที่ดินหรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าต้องเสียสิทธิในที่ดินนั้นไป โดยได้แบ่งเป็น การเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับใบจอง และการเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่มีโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ดังนี้

1) การเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับใบจอง เนื่องจากทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน

การเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ที่จะออกเอกสารสิทธิให้กับราษฎรได้นั้น ที่ดินที่จะได้รับเอกสารสิทธิต้องมีการทำประโยชน์ในที่ดินตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยที่ดินที่รัฐจะดำเนินการจัดที่ดินให้กับประชาชน เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มีอยู่ 2 รูปแบบ คือการจัดที่ดินผืนใหญ่ และการจัดแปลงเล็กน้อย

การจัดที่ดินผืนใหญ่ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 27 ได้กำหนดให้ นอกจากที่ดินที่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐนำไปจัดตามกฎหมายอื่นแล้ว อธิบดีมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใด มีสิทธิครอบครองให้ราษฎรเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดได้แก่ คือ จำนวนที่ดินที่จะแบ่งให้ครอบครอง หลักเกณฑ์คัดเลือกผู้เข้าครอบครอง วิธีที่ผู้เข้าครอบครองพึงปฏิบัติ หลักเกณฑ์การขอใช้ทุนที่ได้ลงไปในพื้นที่ดินนั้น และ กิจการที่จำเป็นสำหรับการจัดแบ่งที่ดิน

การจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 33 ได้กำหนดให้ ในที่ดินที่สภาพของที่ดิน เป็นแปลงเล็กแปลงน้อยไม่ต่อเนื่อง เช่นหัวไร่ปลายนาหรือที่ดินที่มีเนื้อที่ต่ำกว่า 1,000 ไร่ ในการจับจองต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตแล้วก็จะออกใบจองให้เป็นหลักฐาน

โดยที่ดินที่รัฐจะนำมาจัดให้กับประชาชนนั้น ต้องเป็นการจัดที่ดินให้กับประชาชนเพื่ออยู่อาศัยหรือประกอบการทำงานเลี้ยงชีพ และที่ดินที่นำมาจัดให้กับประชาชนตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

ที่ดินซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือมิใช่ที่สงวนหวงห้าม หรือมิใช่ที่เขา ที่ภูเขา

1. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ราษฎรเคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้ว หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน และได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์นั้นแล้ว

2. ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ หรือทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าจนตกเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน

เมื่อได้จัดให้บุคคลใดเข้าอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพในที่ดินแปลงใดและบุคคลนั้นได้ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินออกใบจองให้บุคคลนั้นยึดถือไว้เป็นหลักฐาน และเมื่อปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่า บุคคลที่ได้จัดให้เข้าครอบครองที่ดินได้ทำประโยชน์ในที่ดิน ทั้งได้ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยครบถ้วนแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินก็จะดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ แต่หากผู้ครอบครองมิได้ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ผู้ได้รับใบจองก็จะขาดสิทธิในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้น โดยมีเงื่อนไขการทำประโยชน์ดังนี้

ก. ผู้รับใบจองไม่เข้าทำประโยชน์ในที่ดินภายใน 6 เดือน

ผู้ถือใบจองจะต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินที่จัดแบ่งภายใน 6 เดือน นับแต่วันได้รับใบจอง ถ้าผู้ถือใบจองไม่เริ่มทำประโยชน์ในที่ดินที่จัดแบ่งให้ภายในหกเดือน ให้เจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินสอบสวนรายงานตามลำดับไปยังอธิบดีกรมที่ดิน เพื่อพิจารณาสั่งให้ผู้ผู้นั้นออกไปจากที่ดิน ตามมาตรา ๓๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้นั้นได้รับทราบคำสั่งหรือควรจะได้รับทราบคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินแล้ว เป็นอันขาดสิทธิในการอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพในที่ดินที่จัดแบ่งตามใบจองนั้น เว้นแต่จะมีเหตุผลสมควรก็ให้เจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินสอบสวนชี้แจงเหตุผลไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบจองพิจารณาเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาอนุมัติแล้ว ให้มีสิทธิในที่ดินตามใบจองนั้นต่อไปได้ และให้ถือเสมือนว่าเป็นผู้รับใบจองใหม่ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่อไป

ข. ผู้รับใบจองเข้าทำประโยชน์ไม่แล้วเสร็จภายใน 3 ปี

นอกจากผู้รับใบจองต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินภายใน 6 เดือนแล้ว ผู้ถือใบจองจะต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับใบจอง แต่ถ้าในท้องที่ใดมีความจำเป็น ซึ่งไม่สามารถจะทำประโยชน์ให้แล้วภายใน 3 ปีได้ ก็ให้เสนอเหตุผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณากำหนดอายุการทำประโยชน์เกินกว่า 3 ปีได้ การทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จตามความหมายในข้อนี้ ให้นำมาใช้ในการทำประโยชน์ ประมาณ 3 ใน 4 ส่วน

ถ้าผู้ถือใบจองทำประโยชน์ไม่แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับใบจองหรือภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดไว้แล้วแต่กรณี ให้เจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดินสอบสวนรายงานตามลำดับเสนอไปยังอธิบดีกรมที่ดิน เพื่อพิจารณาสั่งให้ผู้ผู้นั้นขาดสิทธิอัน

พึงจะได้ตามมาตรา 32 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้นั้นได้รับทราบคำสั่งหรือควรจะได้ รับทราบคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินแล้ว ให้ผู้ถือใบจองนั้นเป็นอันขาดสิทธิในการครอบครองและทำ ประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์ตามสมควรแก่เนื้อที่

โดยลักษณะการทำประโยชน์ในที่ดิน ที่นำมาพิจารณาการออกเอกสารสิทธิ ไม่ มีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งเป็นปัญหาทางกฎหมายในการพิจารณา ว่าการกระทำใน ลักษณะใดและเพียงใดจึงถือว่าเป็นการทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันไปตามดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย แต่ในกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 43 ได้ กำหนดหลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ต้องมีลักษณะครอบครองและ ทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่นตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์

การพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดได้ทำประโยชน์แล้วนั้น น่าจะพิจารณาตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์⁷⁹ ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกันกับการเพิกถอนสิทธิในที่ดินภายหลังได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดินแล้ว⁸⁰ โดยได้กำหนดให้ ส่วนที่ดินใดถือว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการออกโฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์

ดังนั้น การเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับใบจอง หลักพิจารณาที่สำคัญก็คือ การ เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับจัดแบ่งไม่ปล่อยให้ที่ดินนั้นรกร้างว่างเปล่า โดยมีเงื่อนไขเข้ามา ควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน แบ่งเป็นกำหนดระยะเวลาให้เข้าทำประโยชน์ และกำหนด ระยะเวลาให้ทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จ หากไม่ทำประโยชน์ในที่ดินภายในเงื่อนไขและเงื่อนไขที่ กำหนด ผู้ได้รับใบจองก็จะขาดสิทธิในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน เฉพาะส่วนที่ไม่ได้ ทำประโยชน์ โดยการพิจารณาว่าที่ดินแปลงได้ทำประโยชน์แล้วหรือไม่นั้น ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์เดียวกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่หากผู้ถือใบจอง ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด และได้ ใช้จ่ายเงินค่าบริการในการจัดที่ดินด้วยวิธีผ่อนส่งเสร็จสิ้นแล้ว ก็ให้ดำเนินการยื่นคำขอหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ต่อไป

⁷⁹ ไชยยศ เหมะรัชตะ , รายงานการวิจัย มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครอง ที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530) น. 153.

⁸⁰ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ.2522 ลงวันที่ 69 มีนาคม 2522.

2) การเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่มีโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เนื่องจากทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ที่ดินแปลงใดได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว กฎหมายที่ดินได้กำหนดมาตรการในการดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ไว้ในมาตรา 6

“มาตรา 6 นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(๑) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน

(๒) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป”

มาตรการดังกล่าว มีจุดมุ่งหมายให้ราษฎรที่มีโอกาสได้เป็นเจ้าของที่ดินได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นให้เต็มที่ ดอกผลที่ได้รับจากการเข้าทำประโยชน์ก็จะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ แต่หากไม่ทำประโยชน์ในที่ดินก็จะเป็นการกีดกันผู้ที่ขาดโอกาสในการเป็นเจ้าของที่ดินในการเข้าทำประโยชน์ซึ่งจะส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจโดยรวม ผู้ไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือได้ปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า จึงไม่ควรหวังกันที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสมบัติส่วนรวมของรัฐ จึงให้อำนาจอรัฐเพิกถอนสิทธิในที่ดินดังกล่าวและกระจายการถือครองให้ผู้ที่ต้องการทำประโยชน์ในที่ดินต่อไป ในการเพิกถอนสิทธิในที่ดินนี้ประกอบไปด้วย เงื่อนไขในการเพิกถอนที่ดินและการดำเนินการเพิกถอนสิทธิในที่ดิน

ก. เงื่อนไขการเพิกถอนสิทธิในที่ดิน

ในการเพิกถอนสิทธิในที่ดินตามมาตรา 6 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่สำคัญ คือ การทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า จากที่ได้ศึกษามาในข้างต้น กฎหมายมิได้ให้คำนิยามของคำว่าทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน และการปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ไว้เป็นการเฉพาะ โดยเงื่อนไขการเพิกถอนสิทธิในที่ดินในกรณีนี้ ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือการกระทำอย่างไรถึงจะเข้าข่ายว่าเป็น “การทำประโยชน์ในที่ดิน” โดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้ระบุเรื่องการทำประโยชน์ไว้ว่า “การ

พิจารณาว่าที่ดินได้ทำประโยชน์แล้วหรือไม่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง” และเมื่อพิจารณาจาก

กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 โดยได้กำหนดให้ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว โดยได้ได้กล่าวถึงเรื่องการทำประโยชน์ในที่ดินไว้ในข้อ 10 คือ ในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ หากปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดินเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อไป

การทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมาย คือ การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน อันมีลักษณะที่สอดคล้องและเหมาะสมตามสภาพแวดล้อมแห่งที่ดินนั้น ๆ โดยพิจารณาประเภทกิจการที่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินแห่งนั้นด้วย

แต่แนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ.2522 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2522 ในข้อ 2 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า อันเป็นระเบียบภายในเพื่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด ได้กำหนดหลักในการพิจารณาว่า ที่ดินแปลงใดมีผู้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ให้พิจารณาถึงการทำประโยชน์เป็นสำคัญ เพียงแต่ลุ่มรั้ว หรือเสียภาษีบำรุงท้องที่ แต่ไม่ทำประโยชน์ย่อมถือว่าเป็นการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ส่วนที่ดินประเภทใดถือได้ว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่สำหรับที่ดินที่เป็นที่อาศัยในหมู่บ้านหรือในเมือง แม้จะยังไม่ได้ปลูกบ้านอยู่อาศัย แต่เจ้าของยังมีเจตนายึดถือเพื่อตนอยู่ก็ให้ถือว่าที่ดินนั้น เป็นที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้วโดยสภาพ

ดังนั้น การพิจารณาการทำประโยชน์ในที่ดินของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงต้องพิจารณาการทำประโยชน์ในที่ดิน เช่นเดียวกันกับออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ในหมวด 6 ข้อ 17 เรื่องการทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เดียวกันกับการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อนำไปออกเอกสารสิทธิในที่ดินประเภทหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดิน โดยพิจารณาการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต้องเป็นการทำ

ประโยชน์ในที่ดินแล้ว 3 ใน 4 ส่วน จึงจะถือได้ว่าทำประโยชน์แล้ว

เมื่อพิจารณาความหมายของการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า โดยพิจารณาถึงการทำประโยชน์ในที่ดิน พบว่ามีความแตกต่างกันของการให้ความหมายของการทำประโยชน์ในที่ดิน ระหว่างประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกระทรวงมหาดไทย ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดินการทำประโยชน์ในที่ดิน หมายถึง การได้ครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่นนั้น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ แต่ในการทำประโยชน์ในที่ดินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย⁸¹ หมายถึงการทำประโยชน์ในที่ดินเป็นสำคัญ เพียงแต่ล้อมรั้ว หรือเสียภาษีบำรุงท้องที่ แต่ไม่ทำประโยชน์ย่อมถือว่าเป็นการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ส่วนที่ดินประเภทใดถือได้ว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์เดียวกันกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ คือ ต้องเป็นการทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว 3 ใน 4 ส่วน จึงจะถือได้ว่าทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว โดยไม่คำนึงสภาพแห่งที่ดินและสภาพของกิจการที่ได้ทำในที่ดินมาเป็นปัจจัยในการพิจารณา

แต่สำหรับที่ดินที่เป็นที่อาศัยในหมู่บ้านหรือในเมือง แม้จะยังไม่ได้ปลูกบ้านอยู่อาศัย แต่เจ้าของยังมีเจตนายึดถือเพื่อตนอยู่ก็ให้ถือว่าที่ดินนั้น เป็นที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้วโดยสภาพ

แม้จะมีความแตกต่างกันในการให้ความหมายของที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า แต่ในการใช้บังคับกฎหมายนั้น ยังคงเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 ซึ่งจะพิจารณาการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยคำนึงถึงสภาพที่ดินว่าเหมาะสมกับการทำประโยชน์ในลักษณะใด และกิจการที่เจ้าของที่ดินได้ทำประโยชน์ลงไปในนั้นมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพที่ดินนั้นหรือไม่ เช่น เจ้าของที่ดินทำประโยชน์ในที่ดินไม่ได้หรือเข้าทำประโยชน์ได้เพียงบางส่วนที่ดิน เนื่องจากที่ดินนั้นเป็นที่ดอน น้ำท่วมไม่ถึงเพาะปลูกอะไรไม่ได้ กรณีนี้ ไม่ถือว่าเจ้าของที่ดินทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 6⁸² โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ.2522 นั้น เป็นการออกระเบียบข้อบังคับภายในของเจ้าหน้าที่ ไม่ใช้กฎหมายที่ใช้บังคับเป็นเพียงแนวปฏิบัติเท่านั้น ซึ่ง

⁸¹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ.2522 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2522.

⁸² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 607/2506

เจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจได้เพียงใดก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายในเรื่องนั้นได้บัญญัติไว้⁸³ ในที่นี้การตีความหมายของที่ดินที่ถูกต้องทั้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ต้องเป็นไปตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

เมื่อได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวแล้ว ได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ.2522 มีเนื้อหว่า เพื่อชักชวนความเข้าใจในระเบียบปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยระเบียบฉบับที่กล่าวนี้ กระทรวง มหาดไทยเห็นว่าเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไปในทิศทางเดียวกันมีความเป็นระเบียบ และมุ่งที่จะกระตุ้นเตือนให้ผู้ถือครองที่ดินมีความรับผิดชอบในการทำประโยชน์ในที่ดิน ไม่ทอดทิ้งหรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า⁸⁴

เงื่อนไขที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการเพิกถอนสิทธิในที่ดินตามมาตรา 6 นั้น กฎหมายได้กำหนดให้เพิกถอนสิทธิในที่ดินที่มีโฉนด ในกรณีที่ของเจ้าของที่ดินได้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เป็นระยะเวลาเกิน 10 ปีติดต่อกัน และกำหนดให้เพิกถอนสิทธิในที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในกรณีที่ของเจ้าของที่ดินได้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เป็นระยะเวลาเกิน 5 ปีติดต่อกัน

ในการดำเนินการเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่าติดต่อกันจนเป็นเหตุให้ที่ดินตกเป็นของรัฐนั้น เป็นเพียงเจตนารมณ์กฎหมายที่หวังผลในทางนิติชนเท่านั้น แต่ในทางพฤตินัยแล้วเห็นว่าทำให้มีผลบังคับได้ยาก ทั้งปัญหากำลังเจ้าหน้าที่ พยานหลักฐานในการพิสูจน์ จึงเป็นแต่การปรามและการกระตุ้นเพื่อให้เจ้าของที่ดินได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้บ้างไม่มากนักน้อย⁸⁵ เมื่อมาตรการในการให้เจ้าของที่ดินได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินไม่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่ประสบความสำเร็จในการใช้บังคับ รัฐจึงประกาศกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ.2540⁸⁶ โดยกล่าวถึงการพบว่า มีที่ดินจำนวนมากที่เจ้าของทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ ทั้งที่สามารถเพาะปลูกได้เป็นการทำลายเศรษฐกิจของประเทศทางอ้อม ทางกระทรวงมหาดไทยจึงขอประกาศขอความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ ให้รีบทำประโยชน์เพื่อให้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจ

⁸³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4431/2550

⁸⁴ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0612/1/ว414 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2522

⁸⁵ ไชยศ เหมะรัชตะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 85, น. 155.

⁸⁶ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องขอให้เจ้าของที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์รีบเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ประกาศ ณ วันที่ 16 ตุลาคม 2540

ประเทศชาติและเพิ่มพูนรายได้ครบถ้วน โดยในตอนท้ายเป็นลักษณะการปราชัยของที่ดินและชู้ โดยกล่าวถึงผลทางกฎหมายในการทอดทิ้งที่ดินที่ทำให้เสียสิทธิในที่ดิน และกล่าวว่าทางราชการได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกทำการสำรวจตรวจสอบที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์แล้ว จึงเป็นลักษณะนโยบายทางการเมืองในการชักจูง กระตุ้นและเป็นการตักเตือนว่าจะใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อให้เจ้าของที่ดินเข้าทำประโยชน์มากกว่าจะใช้มาตรการบังคับทางกฎหมาย

ข. การดำเนินการเพิกถอนสิทธิในที่ดิน

เมื่อเจ้าหน้าที่พบที่ดินที่เจ้าของที่ดินได้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เป็นระยะเวลาเกินกว่า 10 ปีในกรณีเป็นที่ดินมีโฉนด หรือ 5 ปีในกรณีเป็นที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยนับระยะเวลาในการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2515 ในกรณีทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ก่อนมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 หากเป็นการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากนั้น ให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ และเมื่อพบที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ตามเงื่อนไข ให้อธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลและศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป โดยมีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพิกถอนสิทธิในที่ดิน ปฏิบัติดังนี้⁸⁷

1. ภายในเดือนมกราคมของทุกปี ให้จังหวัดสำรวจแล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ ว่ามีที่ดินแปลงใดถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ให้นับติดต่อกัน แต่หากมีการเปลี่ยนมือก็ให้เริ่มนับระยะเวลาเริ่มต้นใหม่
2. การนับระยะเวลาทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ให้นับติดต่อกัน แต่หากมีการเปลี่ยนมือก็ให้เริ่มนับระยะเวลาเริ่มต้นใหม่
3. เมื่อปรากฏว่ามีผู้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาที่กำหนด ให้จังหวัดหรืออำเภอแล้วแต่กรณี ทำหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินรวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ เช่น ผู้เช่า ผู้รับจำนอง เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นจัดการเร่งรัดให้มีการทำประโยชน์ภายใน 3 เดือนนับตั้งแต่ได้รับแจ้ง

ถ้าไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งแก่บุคคลเหล่านั้นได้ ให้ปิดหนังสือเอาไว้ในที่เปิดเผยมีกำหนด 30 วัน ที่สำนักงานที่ดินหรือสำนักงานที่ดินสาขา 1 ฉบับ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่ง

⁸⁷ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ.2522 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2522

อำเภอ 1 ฉบับ ที่บ้านกำนัน 1 ฉบับ ในที่ดิน 1 ฉบับ ในเขตเทศบาลปิดไว้ที่สำนักงานเทศบาล 1 ฉบับ การปิดหนังสือแจ้ง ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขา สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน หรือ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ใช้ต้นฉบับปิด ส่วนแห่งอื่นให้สำเนาหรือภาพถ่ายปิด

4. เมื่อครบกำหนด ถ้ามิได้มีการทำประโยชน์ ให้จังหวัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ไม่น้อยกว่า 5 คน เพื่อพิจารณาว่ามีการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาจริงหรือไม่ โดยทำการสอบสวนเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้รับจ้างนอง ผู้เช่า ตลอดจนผู้ทรงสิทธิคนอื่น ๆ ในกรณีที่ดินแปลงนั้นมีภาระผูกพันอยู่และบุคคลอื่นที่รู้เห็น

5. เมื่อคณะกรรมการพิจารณาตรวจสอบแล้วเห็นว่ามีกรณีทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจริง ให้จังหวัดพิจารณาทำความเห็นส่งกรมที่ดิน เพื่อพิจารณาดำเนินการส่งเรื่องให้กรมอัยการหรืออัยการจังหวัดต่อไป

เมื่อพิจารณาระเบียบขั้นตอนการเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์แล้ว จะเห็นว่าต้องผ่านกระบวนการในการพิจารณาหลายขั้นตอน ทำให้กฎหมายในมาตรานี้ไม่อาจส่งผลใช้บังคับในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากประสบปัญหาในการนำสืบถึงการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นระยะเวลานาน ทำให้ขาดพยานหลักฐานในการนำสืบ ตลอดจนมีมาตรการในการให้โอกาสเจ้าของที่ดินได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเมื่อครบกำหนดระยะเวลาอันเป็นเงื่อนไขในการเพิกถอนสิทธิในที่ดิน อันเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งการพิจารณาใช้บังคับกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลหลายขั้นตอนเป็นสิ่งที่ดี แต่ในทางกลับกันอาจทำให้มาตรการทางกฎหมายไม่อาจเกิดผลในการใช้บังคับ

3.2.3 การนำที่ดินของบุคคลอื่นมาเป็นของรัฐจะเข้าข่ายเป็นการเวนคืนหรือไม่

ในเรื่องของการเพิกถอนสิทธิในที่ดินของเอกชนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกับเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนนั้น ทั้งสองกรณีเป็นการจำกัดสิทธิในที่ดินของเอกชนที่มีความรุนแรงถึงขนาดทำลายสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความรับรองและคุ้มครองไว้ โดยในเรื่องของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 42 ว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่ง

ทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดอย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้น ภายในกำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไปให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ”

โดยรัฐธรรมนูญ ได้เปิดโอกาสให้รัฐสามารถออกกฎหมายเวนคืนที่ดินของเอกชนให้กลับมาเป็นของรัฐเพื่อใช้ในกิจการสาธารณะ และได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ซึ่งได้กำหนดให้การที่รัฐจะเวนคืนที่ดินของเอกชนมาเพื่อเป็นประโยชน์แก่รัฐได้ต้องมีความจำเป็น ดังนี้

1. เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค
2. เพื่อเป็นการป้องกันประเทศโดยตรง
3. เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ
4. เพื่อการผังเมือง
5. เพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
6. เพื่อการพัฒนาการเกษตร
7. เพื่อการอุตสาหกรรม
8. เพื่อการปฏิรูปที่ดิน
9. เพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์
10. เพื่อประโยชน์สาธารณะของรัฐอย่างอื่น

เมื่อได้พิจารณาเปรียบเทียบการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนกับการให้ที่ดินตกเป็นของรัฐในกรณีที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน พบว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะต้อง

เป็นการเวนคืนที่ดินไปเพื่อใช้ในกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ที่มีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ ตามที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 เท่านั้น แต่การเพิกถอนสิทธิในที่ดินของเอกชนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 6 โดยถือว่าได้สละสิทธิในที่ดินและให้ที่ดินนั้นกลับมาเป็นของรัฐ เป็นเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีเอกสารสิทธิว่าหากทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ในกรณีที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเกิน 10 ปีติดต่อกัน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกิน 5 ปีติดต่อกัน ให้ถือว่าบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินนั้นมีเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ที่ดินของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ โดยรัฐจะได้ประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีอันส่งผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และนำที่ดินที่กลับมาเป็นของรัฐนำมาจัดให้ประชาชนที่ขาดแคลนที่ดินทำกินเข้าทำประโยชน์ต่อไป ซึ่งเป็นการส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

ความแตกต่างที่สำคัญอีกประการก็คือ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะมีการจ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ตลอดจนการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน แต่ในการเพิกถอนสิทธิในที่ดินเนื่องจากการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ตามมาตรา 6 นั้น จะไม่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนหรือมีมาตรการใดที่จะเป็นการเยียวยาความเสียหายให้กับเจ้าของที่ดินที่ถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดิน

ในการดำเนินการเพิกถอนสิทธิในที่ดินของเอกชน เนื่องจากทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า นั้น เจ้าของที่ดินที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ มีเจตนาครอบครองแต่ไม่ประสงค์จะเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกินกว่ากฎหมายกำหนดถือว่ามีเจตนาสละสิทธิในที่ดินในส่วนที่ได้ทำประโยชน์นั้น ๆ ซึ่งแตกต่างกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทอื่น ๆ มีความประสงค์ที่จะแสวงหาประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ และยังมีเจตนายึดถือที่ดินไว้เป็นของตน แต่รัฐมีความจำเป็นที่จะนำที่ดินของเอกชนมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะต่างๆ จึงเวนคืนที่ดินของเอกชนให้ตกเป็นของรัฐ

ดังนั้น การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีความแตกต่างกับการเวนคืนที่ดินในหลาย ๆ ประการทั้งในเรื่องของประเภทที่ดิน วัตถุประสงค์ของการนำที่ดินกลับมาเป็นของรัฐ การเยียวยาบรรเทาความเสียหายให้กับเจ้าของที่ดิน การเพิกถอนสิทธิในที่ดินตามมาตรา 6 จึงไม่เข้าข่ายเป็นการเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530