

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ กรณีทอดทิ้ง ไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

4.1.1 ปัญหาการเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่ากับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้เป็นจำนวนมาก จนอาจกล่าวได้ว่ามีมาตรฐานสูงกว่ารัฐธรรมนูญของอีกหลายประเทศ โดยได้บัญญัติการรับรองและคุ้มครองสิทธิไว้หลายประการ และสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิอีกประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ให้ความรับรองและคุ้มครอง โดยได้กำหนดไว้ดังนี้

“มาตรา 41 สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

แม้ว่าสิทธิในทรัพย์สิน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครอง แต่ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะทำการจำกัดสิทธิไม่ได้ เพราะไม่มีรัฐธรรมนูญของประเทศใดรับรองสิทธิเสรีภาพไว้อย่างสมบูรณ์โดยปราศจากเงื่อนไข¹ สิทธิในที่ดินจึงไม่ใช่สิทธิโดยเด็ดขาดแต่เป็นสิทธิที่รัฐให้ความรับรองและคุ้มครองอย่างมีเงื่อนไข กล่าวคือ เป็นสิทธิที่มีความผูกพันต่อสังคม เมื่อรัฐมีความจำเป็นแก่การดำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ รัฐอาจดำเนินการใด ๆ อันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543) น.16-17.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีมาตรการในการป้องกันมิให้รัฐทรากฎหมาย อันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เกินขอบเขตความจำเป็นหรือตามอำเภอใจ ซึ่งได้บัญญัติไว้ใน หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในมาตรา 29 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

เจตนารมณ์ของมาตรา 29 ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น อาจสรุปได้ว่าปกติรัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้เป็นหลักพื้นฐาน แต่ในทางปฏิบัติรัฐอาจมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ในบางกรณี ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ แต่ทั้งนี้กฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพื่อเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น “จะกระทบ กระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

หากกฎหมายที่รัฐตราขึ้น เพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยอาศัยอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ นั้น เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ แล้ว จะมีผลตามมาตรา 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 6 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

ปัญหาในเรื่องการดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้น ประเทศไทยมีพื้นที่รวม 320,696,950 ไร่ ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ที่ดินจึงมีความจำเป็นมากในการประกอบสัมมาอาชีพ เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่ความต้องการที่ดินของประชาชนมีเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ในอดีตปัญหาในเรื่องสิทธิในที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประเทศไทยยังไม่เป็นปัญหา

มากนัก เนื่องจากในขณะนั้นจำนวนประชากรยังมีไม่มากและจำนวนที่ดินก็มีมากเพียงพอกับความต้องการใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำการเกษตรกรรม แต่เมื่อประเทศไทยมีการพัฒนาอย่างจริงจังทั้งในภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม จึงทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจและประกอบกับจำนวนประชากรมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้การใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและทำการเกษตรมีการเปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งมาตรการในการกำหนดสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ในมาตรา 34 ถึงมาตรา 55 ได้ถูกยกเลิกไป ทำให้การครอบครองที่ดินเป็นไปโดยเสรี ไม่มีการจำกัดปริมาณการครอบครองที่ดินในประเทศ ซึ่งประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 320,696,950 ไร่ เป็นพื้นที่ป่าประมาณ 100 ล้านไร่ เป็นพื้นที่การเกษตร 130 ล้านไร่ จากข้อมูลการพบว่าประชาชนโดยส่วนใหญ่ของประเทศคือ ประมาณร้อยละ 90 มีที่ดินถือครองแค่ไม่ถึง 1 ไร่ ในขณะที่ประชาชนกลุ่มเล็ก ที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 10 มีที่ดินถือครองคนละ มากกว่า 100 ไร่ ซึ่งให้เห็นถึง ความเหลื่อมล้ำของสัดส่วนคนในสังคมไทยที่มีที่ดินน้อยและมีที่ดินมาก โดยในปี 2544 พบว่าร้อยละ 70 ของที่ดินที่มีการถือครองในประเทศไทยถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่า ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ หรือใช้ประโยชน์ไม่ถึงร้อยละ 50 ประเมินความสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจเป็นความเสียหายไม่น้อยกว่าปีละ 127,000 ล้านบาท² สิทธิในที่ดินจะกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มประชาชนผู้มีรายได้ระดับปานกลางจนถึงระดับรายได้สูง ทั้งยังมีกลุ่มบุคคลซึ่งถือที่ดินไว้เป็นจำนวนมากในลักษณะจับจองเพื่อหวังค่ากำไร ทำให้ที่ผ่านมาราคาที่ดินและที่อยู่อาศัยมีราคาสูงขึ้นมาก ผู้มีรายได้น้อยจึงไม่อาจเป็นเจ้าของที่ดินได้ แต่ผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากกลับทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ส่งผลให้เกิดปัญหาทำให้ราษฎรจำนวนมากขาดที่ดินทำกิน ทั้งยังส่งผลต่อการเรียกเก็บภาษีเงินได้ของรัฐบาล ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ รัฐจึงชอบที่จะออกกฎหมายอันเป็นการจำกัดสิทธิในที่ดินของเอกชน โดยมุ่งให้เจ้าของที่ดินเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของตนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด การจำกัดสิทธิในที่ดินเช่นนี้ก็มีความมุ่งหมายเพื่อความ เป็นไปแห่งประโยชน์สาธารณะ โดยได้มาตรการดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ดังนี้

² มูลนิธิสถาบันที่ดินแห่งประเทศไทย

“มาตรา 6 นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(๑) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน

(๒) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป”

เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้เป็นการกำหนดให้ที่ดินที่มีหลักฐานประเภทโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งเอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สิทธิครอบครองในที่ดิน ตามเอกสารสิทธิดังกล่าวให้กลับมาเป็นที่ดินของรัฐ จึงมีประเด็นข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในข้อที่ได้สันนิษฐานว่าเอกชนมีเจตนาสละสิทธิในที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า นั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้ให้ความรับรองและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามมาตรา 41 เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติใด กำหนดให้รัฐสามารถเข้าถือสิทธิในที่ดินของเอกชนได้ และตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้ และการจำกัดสิทธิดังกล่าวต้องกระทำไปเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ที่ดินอันเป็นอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนจะตกมาเป็นของรัฐได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดไว้เฉพาะการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 49 เท่านั้น และเมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การสันนิษฐานว่าเอกชนมีเจตนาสละสิทธิในที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ดินที่ปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า จึงอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การดำเนินการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในที่ดินของเอกชน โดยการให้ที่ดินที่มีหลักฐานประเภทโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่ผู้ครอบครองได้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า โดยถือว่าได้สละสิทธิในที่ดินและให้ที่ดินนั้น

กลับมาเป็นของรัฐ เป็นเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีเอกสารสิทธิดังกล่าว ว่าหากทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ในกรณีที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเกิน 10 ปีติดต่อกัน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกิน 5 ปีติดต่อกัน ให้ถือว่าบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินนั้นมีเจตนาละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนดังกล่าว เป็นกรณีที่รัฐสามารถดำเนินการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพในที่ดินได้ ตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจาก เจตนารมณ์ของมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีความประสงค์ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์เต็มที่ ไม่ปล่อยทอดทิ้งไว้ให้เป็นที่ยรกร้างว่างเปล่า เพื่อประโยชน์ให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น มิฉะนั้นก็จะมีคนเก็บที่ป่าไว้และหวงกันคนอื่น ไม่มีประโยชน์แก่ประเทศชาติ เนื่องจากกฎหมายที่ดินของประเทศไทย มิได้มีมาตรการกำหนดสิทธิในที่ดินของประชาชน ทำให้ปัจจุบันการถือสิทธิในที่ดินเป็นไปอย่างเสรีตามฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละบุคคล ทำให้ที่ดินจำนวนมากถูกครอบครองโดยคนส่วนน้อยและผู้คนจำนวนมากขาดแคลนที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้ความรับรองและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้ในมาตรา 41 แต่สิทธิในที่ดินไม่ใช่สิทธิที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองอย่างสมบูรณ์ รัฐอาจเข้าแทรกแซงจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในมาตรา 29 ซึ่งการถือสิทธิในที่ดินโดยเสรีในประเทศไทยหากรัฐไม่เข้าไปแทรกแซงควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินของเอกชน อาจเกิดปัญหาการปล่อยที่ดินให้รกร้างว่างเปล่าไม่เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ทำให้รัฐสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษี และหากมีการปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่เข้าทำประโยชน์เป็นจำนวนมากขึ้นเท่าใด ก็จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศมากขึ้นเท่านั้น การดำเนินการจัดการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ให้กลับคืนมาเป็นของรัฐจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้ การเพิกถอนสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินในมาตรา 6 จึงเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเพื่อประโยชน์สาธารณะที่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ

4.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการจำกัดสิทธิในที่ดินกับหลักความได้สัดส่วนตามรัฐธรรมนูญ

มาตรการในการดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดให้ที่ดินที่มีหลักฐานประเภทโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่ผู้ครอบครองได้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า โดยให้ถือว่าได้ละสิทธิในที่ดินและให้ที่ดินนั้นกลับมาเป็นของรัฐ ซึ่ง

เป็นมาตรการในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนที่มีความรุนแรงถึงขนาดทำลายกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น ๆ โดยไม่มีการจ่ายค่าชดเชยหรือค่าเสียหายให้กับเจ้าของที่ดินดังกล่าวแต่ประการใด

แม้มาตรการดังกล่าวจะมีความรุนแรงถึงขนาดทำลายกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของเจ้าของที่ดินที่รัฐได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ แต่การจำกัดสิทธิดังกล่าวก็เป็นไปเพื่อให้เจ้าของที่ดินเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของตนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด อันจะส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ การจำกัดสิทธิในที่ดินเช่นนี้ก็เพื่อความเป็นไปแห่งประโยชน์สาธารณะ แม้จะมีความรุนแรงถึงขนาดทำลายกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของเจ้าของที่ดินรัฐก็สามารถทำได้ ทั้งนี้เพื่อความคงไว้แห่งประโยชน์ส่วนรวม

แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือ การออกกฎหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีความถูกต้องทั้งในทางรูปแบบของกฎหมายและในทางเนื้อหาของกฎหมาย จึงจะมีผลใช้บังคับในทางกฎหมายได้ ซึ่งมาตรการในการจำกัดสิทธิในที่ดินก็เช่นเดียวกันจะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนถูกต้องทั้งในทางรูปแบบและในทางเนื้อหาแห่งกฎหมาย โดยหลักเกณฑ์ประการหนึ่งที่รัฐต้องนำมาประกอบการพิจารณาในการจำกัดสิทธิในที่ดินของเอกชน คือ หลักแห่งความได้สัดส่วน ซึ่งประกอบด้วย 1. หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Proportionality) หรือ หลักความสัมฤทธิ์ผล (Principle of Appropriateness) 2. หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) 3. หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the narrow sense)

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการในการจำกัดสิทธิในที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มีความรุนแรงถึงขนาดทำลายกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของเจ้าของที่ดินให้กลับมาเป็นของรัฐ โดยที่ไม่มีการจ่ายค่าชดเชยหรือค่าทดแทนให้กับเจ้าของที่ดินแต่อย่างใด มาตรการดังกล่าวจึงอาจไม่สอดคล้องกับหลักพื้นฐานในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ในทางเนื้อหาของกฎหมายในเรื่องหลักความได้สัดส่วน เนื่องจากมาตรการในการให้ที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าตกเป็นของรัฐ โดยที่รัฐไม่ดำเนินการในการเยียวยาความเสียหายให้กับเจ้าของที่ดินที่ต้องสูญเสียที่ดินให้กับรัฐไป เป็นมาตรการในการจำกัดสิทธิในที่ดินที่มีความรุนแรงเกินสมควรตามหลักความได้สัดส่วน การจำกัดสิทธิในที่ดินต้องพิจารณาถึงความสมดุลระหว่างความเสียหายที่เจ้าของที่ดินได้รับกับประโยชน์สาธารณะที่มหาชนได้รับจากการมาตรการ

ดังกล่าว ว่ามีความคุ้มกับความเสียหายที่เกิดขึ้นมากน้อยเพียงไร และควรจะมีมาตรการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเจ้าของที่ดินหรือไม่

เมื่อพิจารณามาตรการในการจำกัดสิทธิในที่ดินของเอกชน ในลักษณะที่เป็นการเพิกถอนสิทธิในที่ดินนั้น พบว่าทั้งในเรื่องของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการจำหน่ายสิทธิในที่ดินโดยผลแห่งกฎหมาย ไม่มีกรณีใดที่รัฐสามารถเข้ามาเพิกถอนสิทธิในที่ดินของเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยไม่มีการเยียวยาให้กับผู้ได้รับความเสียหาย

โดยในเรื่องของการเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้ให้อำนาจรัฐในการตรากฎหมายเอาที่ดินของเอกชนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินนั้นก่อน เพื่อนำมาใช้งานอันเป็นประโยชน์สาธารณะภายใต้เงื่อนไขที่ว่าต้องมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนด้วยการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม และในกรณีที่เจ้าของที่ดินต้องจำหน่ายจ่ายโอนโดยผลของกฎหมาย เป็นกรณีที่รัฐได้กำหนดขอบเขตในการจำกัดสิทธิในที่ดินของเอกชนตามความเหมาะสม เพื่อประโยชน์โดยรวมแห่งสังคม ซึ่งอาจจำแนกการสิ้นสุดสิทธิในที่ดินตามสถานะของผู้ถือครองที่ดิน โดยได้กำหนดให้บุคคลหรือนิติบุคคลใด มีที่ดินโดยไม่สามารถถือครองที่ดินได้หรือสามารถถือครองได้แต่มีจำนวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ผู้นั้นจะต้องดำเนินการจำหน่ายที่ดินนั้นหรือที่ดินในส่วนที่เกินนั้นเสียภายในระยะเวลาที่กำหนด แม้กระทั่งผู้ถือครองไม่ดำเนินการจำหน่ายหรือจำหน่ายไม่ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด รัฐก็จะดำเนินการจำหน่ายที่ดินแทนผู้ถือครอง

ซึ่งทั้งสองกรณี เจ้าของที่ดินที่ต้องเสียสิทธิในที่ดินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ยังคงได้รับการชดเชยอันเป็นการบรรเทาความเสียหายหรือได้รับผลตอบแทนจากการจำหน่ายที่ดิน อันสอดคล้องกับหลักแห่งความได้สัดส่วน ซึ่งต่างกับการให้ที่ดินของเอกชนตกเป็นของรัฐ ในกรณีที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิในที่ดินของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะเช่นเดียวกัน แต่เจ้าของที่ดินไม่ได้รับการชดเชยอันเป็นการบรรเทาความเสียหายหรือได้รับผลตอบแทนจากการจำหน่ายที่ดินแต่อย่างใด อันเป็นการให้เจ้าของที่ดินได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร

โดยมาตรการดำเนินการกับที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในหรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าในต่างประเทศ เช่น ประเทศไต้หวันและประเทศญี่ปุ่น ได้มีมาตรการในการดำเนินการกับที่ดินของเอกชนที่ไม่ทำประโยชน์ โดยภาครัฐจะดำเนินการบังคับซื้อที่ดินของเอกชนที่ไม่ทำประโยชน์ให้กลับมาเป็นของรัฐ ส่วนเจ้าของที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์แม้จะสูญเสียสิทธิในที่ดินให้กับรัฐไป แต่ก็ยังได้รับค่าทดแทนจากรัฐในรูปแบบของการซื้อขาย อันเป็นมาตรการในการจำกัด

สิทธิในที่ดินของเอกชนที่สอดคล้องต่อหลักความได้สัดส่วน นอกจากจะมีมาตรการในการดำเนินการกับที่ดินของเอกชนที่ไม่ทำประโยชน์โดยตรงแล้ว ยังมีมาตรการทางภาษีเข้ามาควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน เช่น ภาษีที่ดินว่างเปล่า ภาษีที่ดินไม่เพาะปลูก เป็นต้น โดยอัตราภาษีที่ใช้บังคับกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์จะถูกจัดเก็บในอัตราสูงและก้าวหน้า

เมื่อได้พิจารณามาตรการในการดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าในประเทศไทย ทำให้พบปัญหาว่า มาตรการในการให้ที่ดินที่มีหลักฐานประเภทโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่ผู้ครอบครองได้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า โดยให้ถือว่าได้สละสิทธิในที่ดินและให้ที่ดินนั้นกลับมาเป็นของรัฐ โดยไม่มีการจ่ายค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใดให้กับเจ้าของที่ดินหรือได้มีมาตรการใดในการเยียวยาความเสียหายให้กับเจ้าของที่ดิน มิให้เจ้าของที่ดินได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร มาตรการในการดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 จึงอาจเป็นมาตรการในการจำกัดสิทธิในที่ดินที่อาจทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ซึ่งรัฐอาจหามาตรการเสริมใช้ควบคู่ไปกับการเพิกถอนสิทธิในที่ดินของเอกชนให้ตกเป็นของรัฐ ในลักษณะที่เป็นการบรรเทาความเสียหายให้กับเจ้าของที่ดิน

4.1.3 ผลในทางกฎหมายของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ. 2522

ในการดำเนินการตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดให้ที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ตกเป็นของรัฐเมื่อครบระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดนั้น กฎหมายที่ดินมิได้แบ่งแยกพื้นที่ในการใช้บังคับกฎหมายในการเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าว่าจะใช้บังคับในพื้นที่ในเมืองหรือชนบท แต่เป็นการใช้บังคับกับที่ดินทั่วไปในขอบเขตของกฎหมายที่ดิน อันสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในการใช้บังคับกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่นั้น ได้มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ.2522 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2522 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า อันเป็นระเบียบภายในเพื่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด ได้กำหนดหลักในการพิจารณาว่า ที่ดินแปลงใดมีผู้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ให้พิจารณาถึงการทำ

ประโยชน์เป็นสำคัญ เพียงแต่ล่อมรั้ว หรือเสียภาษีบำรุงท้องที่ แต่ไม่ทำประโยชน์ยอมถือว่าเป็นการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ส่วนที่ดินประเภทใดถือว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่สำหรับที่ดินที่เป็นที่อาศัยในหมู่บ้านหรือในเมือง แม้จะยังไม่ได้ปลูกบ้านอยู่อาศัย แต่เจ้าของยังมีเจตนายึดถือเพื่อตนอยู่ก็ให้ถือว่าที่ดินนั้น เป็นที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้วโดยสภาพ

เมื่อได้พิจารณาพื้นที่การใช้บังคับกฎหมายในการดำเนินการเพิกถอนสิทธิในที่ดินตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ. 2522 พบปัญหาว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ได้มีการกำหนดให้ที่ดินที่เป็นที่อาศัยในหมู่บ้านหรือในเมือง แม้จะยังไม่ได้ปลูกบ้านอยู่อาศัย ยังไม่ได้เข้าทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า แต่ถ้าเจ้าของที่ดินยังมีเจตนายึดถือเพื่อตนอยู่ก็ให้ถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้ว รัฐไม่สามารถดำเนินการเพิกถอนสิทธิในที่ดินของเอกชนที่ทอดทิ้งไม่ประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเขตหมู่บ้านหรือในเขตเมืองได้ ซึ่งมีความแตกต่างกันในพื้นที่การใช้บังคับกฎหมาย ในมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมิได้มีการแบ่งแยกพื้นที่ในการใช้บังคับกฎหมายว่าจะเป็นที่ดินในเขตเมืองหรือชนบท แต่เป็นการใช้บังคับโดยทั่วไปและการที่จะยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายได้นั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

การที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบให้ดำเนินการเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ โดยได้ยกเว้นมิให้ดำเนินการกับที่ดินที่อยู่ในเขตหมู่บ้านหรือในเขตเมือง เนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทย มิใช่การออกกฎหมายโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับกับบุคคลทั่วไป เป็นการออกระเบียบภายในให้เป็นแนวทางการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ซึ่งเป็นการออกระเบียบที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญว่าด้วยหลักความเสมอภาคของบุคคลในทางกฎหมาย ทั้งยังมีความขัดแย้งกับมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งหากรัฐพิจารณาแล้วว่าชอบเขตในที่ดินที่อยู่ในหมู่บ้านหรือในเมืองไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้บังคับ ก็ควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายให้ถูกต้องต่อไป

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ กรณีทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

4.2.1 ปัญหาจากความไม่ชัดเจนของคำว่า “ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า”

เหตุผลที่รัฐบาลได้บัญญัติมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้มีการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ดิน สำหรับผู้ที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า นั้น ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเป็นนโยบายที่รัฐบาลมีจุดประสงค์ให้ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินนั้นได้ทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนเองมีสิทธิในที่ดินอย่างจริงจังเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลไม่พึงประสงค์ให้เจ้าของที่ดินถือครองที่ดินไว้เฉยๆ โดยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใดต่อเศรษฐกิจ ดังนั้น เมื่อมีผู้ที่ถือครองที่ดินจำนวนมากไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ผลผลิตจากการใช้ประโยชน์ที่ดินจึงลดน้อยลงและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศได้รับความเสียหาย

ปัญหาสำคัญในมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือ การพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดเป็นที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เป็นเรื่องที่พิจารณาได้ยาก เนื่องจากกระบวนการออกกฎหมายนั้น ไม่สามารถออกกฎหมายที่มีความแน่นอนชัดเจนได้ถึงขนาดให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายสามารถใช้ได้โดยปราศจากดุลพินิจ การบังคับใช้กฎหมายจึงต้องอาศัยดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นสำคัญ

กฎหมายที่จะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น ต้องมีความชัดเจนแน่นอนเพียงพอให้ประชาชนได้เข้าใจถึงกฎเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้บังคับ ซึ่งในการพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดถูก “ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า” ประมวลกฎหมายที่ดินมิได้ให้คำนิยามได้โดยตรง ประเด็นที่ต้องพิจารณาจึงมีว่าการทำอะไรถึงจะเป็น “การทำประโยชน์ในที่ดิน” ซึ่งประมวลกฎหมายที่ดินมิได้ให้คำนิยามไว้เช่นกัน

การพิจารณาการให้ความหมายดังกล่าว จึงต้องไปอ้างอิงตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ในมาตรา 8 ซึ่งได้ระบุเรื่องการทำประโยชน์ในที่ดินว่า “การพิจารณาว่าที่ดินได้ทำประโยชน์แล้วหรือไม่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง”

กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ที่ดิน พ.ศ. 2497 กล่าวถึงเรื่องการทำประโยชน์ในที่ดิน คือ ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์

แต่ในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเพิกถอนสิทธิในที่ดินนั้น ได้มีแนวทางในการพิจารณาที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งเป็นระเบียบที่บังคับใช้ภายใน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ.2522 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2522 ได้กำหนดหลักในการพิจารณาที่ดินแปลงใดมีผู้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ดังนี้

(1) พิจารณาถึงการทำประโยชน์เป็นสำคัญ เพียงแต่ล้อมรั้ว หรือเสียภาษีบำรุงท้องที่ แต่ไม่ทำประโยชน์ย่อมถือว่าเป็นการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า

(2) ส่วนที่ดินประเภทใดถือว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(3) สำหรับที่ดินที่เป็นที่อาศัยในหมู่บ้านหรือในเมือง แม้จะยังไม่ได้ปลูกบ้านอยู่อาศัย แต่เจ้าของยังมีเจตนายึดถือเพื่อตนอยู่ก็ให้ถือว่าที่ดินนั้น เป็นที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้วโดยสภาพ

ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด 6 ข้อ 17 ในเรื่องการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยพิจารณาการใช้ประโยชน์ว่าต้องเป็นการทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว 3 ใน 4 ส่วน จึงถือว่าทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว

จะเห็นได้ว่าความหมายของการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ทั้งกฎหมายที่ใช้บังคับกับเจ้าของที่ดินและระเบียบปฏิบัติในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ บทบัญญัติและระเบียบดังกล่าวมีความซับซ้อนในการให้นิยามความหมาย อีกทั้งบทบัญญัติที่ใช้บังคับเจ้าของที่ดิน มีความหมายกว้างกว่าระเบียบปฏิบัติในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ ทำให้ดุลพินิจในการให้ความหมายของสภาพของกิจการหรือสภาพของที่ดิน อาจมีความแตกต่างกัน ซึ่งอาจเป็นปัญหาในการพิจารณาใช้บังคับกฎหมาย

4.2.2 ปัญหาทางกฎหมายในการเพิกถอนที่ดินมือเปล่า

ในการดำเนินการเพิกถอนสิทธิในที่ดินตาม มาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดให้เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเฉพาะ ที่ดินที่มีหนังสือแสดงสิทธิประเภทโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งรวมไปถึงที่ดินมีโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ได้ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือ ที่ดินมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์แบบ น.ส.3, น.ส.3ก. หรือ น.ส. 3ข. ก็อยู่ในบังคับของหลักเกณฑ์ตามมาตรานี้ด้วย

ซึ่งในความเป็นจริงประเทศไทย ยังมีที่ดินอีกเป็นจำนวนมากที่เจ้าของที่ดินยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คงมีเพียงสิทธิครอบครองที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภท ใบไต่สวน, ส.ค. 1, ใบจอง, ที่ดินตามแบบหมายเลข 3 และที่บ้านที่สวนตามกฎหมายลักษณะบทเบ็ดเสร็จ หากผู้ถือครองทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ไม่ว่าจะเป็นระยะเวลาปี ก็ไม่อาจเพิกถอนสิทธิในที่ดินของผู้ถือครองและให้ตกเป็นของรัฐตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ เพราะกฎหมายมิได้กำหนดไว้

เหตุที่ประมวลกฎหมายที่ดินในมาตรา 6 กำหนดให้เพิกถอนสิทธิในที่ดินที่มีเอกสารสิทธิในที่ดินประเภทโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายในการเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ จำเป็นต้องมีความชัดเจนแน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย อย่างน้อยก็เพื่อให้ทราบว่าที่ดินดังกล่าวมีใครเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองและมีจำนวนเนื้อที่เท่าไร ซึ่งต้องอาศัยเอกสารทางทะเบียนที่มีความชัดเจนและเชื่อถือได้ จึงกำหนดให้ที่ดินที่มีหนังสือแสดงสิทธิประเภทโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ อาจถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดินได้หากทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

โดยในขณะนั้น กรมที่ดินได้มีนโยบายในการเร่งดำเนินการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จ ซึ่งหากดำเนินการเป็นที่เรียบร้อย ปัญหาการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินมือเปล่าย่อมหมดไป อีกทั้งที่ดินในประเภทนี้ ยังคงเป็นของรัฐอยู่และผู้ครอบครองก็ต้องทำประโยชน์ให้เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาที่ทางราชการได้กำหนดไว้อยู่แล้ว การทอดทิ้งย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้เพราะถ้าไม่ทำประโยชน์ อธิบดีกรมที่ดินก็สามารถใช้อำนาจให้ผู้นั้นออกจากที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์และหมดสิทธิในที่ดินนั้น อันทำให้ที่ดินกลับมาเป็นของรัฐตามเดิมได้อยู่แล้ว ส่วนที่ดินที่ได้รับใบไต่สวนนั้น เนื่องจากปกติแล้วที่ดินที่ได้รับใบไต่สวนจะมีระยะเวลานั้น ๆ เพราะเมื่อได้ออกใบไต่สวนแล้วกรมที่ดินก็จะประกาศแจกโฉนดแทนใบไต่สวน เพียงช่วงระยะเวลาเพียงไม่นาน เอกสารแสดงสิทธิในที่ดินประเภทใบไต่สวนก็จะกลายเป็นโฉนดที่ดินแล้ว จึงไม่กระทบต่อมาตรการควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดิน

การควบคุมการทำประโยชน์ในที่ดินจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น รัฐบาลต้องเร่งดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศโดยเร่งด่วน ควบคู่ไปกับการดำเนินการเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตาม มาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย

4.3.1 ปัญหาในการนำสืบและพิสูจน์เกี่ยวกับระยะเวลาในการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า

มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดถึงระยะเวลาในการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า สำหรับที่ดินที่มีหลักฐานเป็นโฉนดที่ดิน หากเจ้าของที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เกิน 10 ปีติดต่อกัน อาจถูกศาลสั่งเพิกถอนให้ที่ดินตกเป็นของรัฐได้ หรือที่ดินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เกิน 5 ปี ติดต่อกัน ให้ถือว่าเจ้าของที่ดินมีเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า จะไม่สิ้นสิทธิในที่ดินนั้นทั้งแปลง กล่าวคือ เจตนาทอดทิ้งที่ดินในส่วนใดก็สิ้นสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนนั้น โดยอาจถูกศาลสั่งให้เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ตกเป็นของรัฐก็ได้

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ.2522 ได้กำหนดการนับระยะเวลาในการถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าไว้ว่า ให้นับระยะเวลาติดต่อกัน แต่ถ้ามีการโอนเปลี่ยนมือก็ให้เริ่มนับระยะเวลาเริ่มต้นใหม่

ดังนั้น ในการที่อธิบดีกรมที่ดินได้ยื่นคำร้องขอต่อศาลให้เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ ทางกระบวนการพิจารณาก็ต้องเรียกเจ้าของที่ดินมาต่อสู้อย่างดีและกรรมที่ดินจะต้องพิสูจน์หรือนำสืบระยะเวลาในการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ติดต่อกันเกิน 10 ปี หรือ 5 ปีแล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นเรื่องยากเนื่องจากเจ้าของที่ดินอาจยกข้อต่อสู้ได้นานาประการ เช่น อ้างว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นในปีที่ห้า โดยได้ปลูกต้นกล้วยไว้ หรือได้ปลูกหญ้าเพื่อนำมาเป็นอาหารสัตว์ หรือแม้กระทั่งปลูกต้นกระถินเพื่อที่จะเอามาทำฟืน แต่ต่อมาได้เลิกปลูกและถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์มาเพียง 5 ปี จึงไม่เป็นการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าติดต่อกัน 10 ปี ดังนั้น กรรมที่ดินก็จะแพ้คดี เพราะเจ้าของที่ดินไม่ได้ทอดทิ้งการทำประโยชน์เกิน 10 ปีติดต่อกัน จึงเพิกถอนหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ไม่ได้

ในบางกรณีเจ้าของที่ดินไม่ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเป็นระยะเวลาถึง 9 ปี พอใกล้จะครบ 10 ปี ก็โอนให้แก่ทายาทหรือบุคคลอื่น ระยะเวลาในการนับก็จะสะดุดหยุดลงตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้

เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ.2522 ที่ได้กำหนดว่าถ้ามีการโอนเปลี่ยนมือต้องมีการนับระยะเวลากันใหม่

ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้การดำเนินการตามกฎหมายไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ซึ่งส่งผลให้ข้อกำหนดมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงขาดสภาพในการใช้บังคับไม่เกิดผลในการใช้บังคับอย่างจริงจัง

4.3.2 ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

ในการดำเนินการสำรวจการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ตามตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ.2522 ได้กำหนดให้จังหวัดสำรวจแล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบภายในเดือนมกราคมของทุกปี ว่ามีที่ดินแปลงใดถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือ ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ทางจังหวัดก็ส่งการไปยังที่ดินอำเภอให้ดำเนินการสำรวจการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ เนื่องจากประเทศไทยมีเนื้อที่กว่า 320 ล้านไร่

ในการบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือ ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ตามมาตรา 6 นั้น ปัญหาบุคคลกรในการบังคับใช้กฎหมายเป็นอีกปัญหาหนึ่ง เนื่องด้วยหน่วยงานของกรมที่ดินที่ปฏิบัติงานทั้งหมดทั่วประเทศมีสำนักงานที่ดินจังหวัด 76 แห่ง สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา 261 แห่ง สำนักงานที่ดินส่วนแยก 30 แห่ง สำนักงานที่ดินอำเภอ 795 แห่ง สำนักงานที่ดินกิ่งอำเภอ 81 แห่ง รวมทั้งหมด 1,243 แห่ง เมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนแล้วพบว่าสำนักงานที่ดิน 1 แห่ง ต้องดูแลควบคุมพื้นที่ประมาณ หนึ่งแสนไร่ หากดูหน่วยงานที่ปฏิบัติจริงในระดับท้องถิ่น สำนักงานที่ดินอำเภอและกิ่งอำเภอจำนวน 876 แห่งพบว่า 1 แห่ง ต้องดูแลพื้นที่ ประมาณ 1.5 แสนไร่ กลไกในการสำรวจที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ จึงเป็นไปได้ยาก การตรวจสอบจึงต้องอาศัยการบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่มาร่วมตรวจสอบ