

มาตรการทางกฎหมายในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85(2)*

Legal Measures Governing the Fair Distribution of Land Ownership in Accordance with Section 85(2)

มานิช สุขสังข์**

บทคัดย่อ

ในบทความนี้ได้วิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวด 5 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 8 แผนนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม มาตรา 85 (2) รัฐต้องดำเนินการตามแผนนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แต่จากการศึกษาพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินของไทยมีหลายฉบับ อาทิ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ฯลฯ ทั้งนี้ กฎหมายแต่ละฉบับยังมีปัญหาในการบังคับใช้ การตีความ และการอุดช่องว่างของกฎหมายอยู่หลายประการ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชนอย่างเป็นธรรม

Abstract

Land is a natural resource of great importance to human beings. Livelihoods depend on land as a medium for earning a living and the locus for human dwellings. Land is also a fundamental

*บทความนี้เรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 (2) ซึ่งได้สอบป้องกันวิทยานิพนธ์แล้วโดยมีคณาจารย์ที่ปรึกษา 2 ท่าน คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สถาพร สระมาลี และรองศาสตราจารย์นิมิตร ชินเครือ ส่วนคณะกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ 3 ท่าน คือ อาจารย์ ดร.บวรวิทย์ เป็รื่องวงศ์ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี โดยคณาจารย์ที่ปรึกษาทั้งสองท่านดังกล่าวร่วมเป็นคณะกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์.

**นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

factor of production in addition to being a basic natural resource wherein is found other essential natural resources, including oil, coal and minerals. However, fertile land suitable for farming is not abundant and is decreasing in view of insatiable human demand for natural resources. This state of affairs is ineluctably incompatible with the increased need for fertile land as a consequence of burgeoning world population growth. All countries must accordingly make haste in properly distributing land so that all residents can equally benefit from the use of land.

Keyword: The Fair Distribution of Land Ownership

คำสำคัญ: การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม

บทนำ

ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559 ระบุถึงปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินว่า พื้นที่การถือครองที่ดินของราษฎรในช่วงปี พ.ศ. 2535-2552 มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จาก 25.6 ไร่ต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ. 2535 เป็น 22.62 ไร่ต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ. 2552 และจากการขึ้นทะเบียนคนจนทั่วประเทศที่ส่วนใหญ่อยู่ในชนบท พบว่าในปี พ.ศ. 2547 มีคนที่ต้องการความช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกินจำนวน 4 ล้านราย เป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินโดยสิ้นเชิงจำนวน 1 ล้านราย ซึ่งจากข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539 นั้น ได้ระบุว่าประชากรประมาณร้อยละ 90 ของประเทศ มีที่ดินถือครองเฉลี่ยคนละไม่เกิน 1 ไร่ ในขณะที่ประชากรร้อยละ 10 มีที่ดินถือครองคนละกว่า 100 ไร่ รวมทั้งมีหมู่บ้านประมาณร้อยละ 30 ของประเทศที่ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ และมีเกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินแต่ต้องเช่ากว่า 5 แสนครัวเรือน ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลผลการศึกษาเรื่อง นโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ พบว่าผู้ถือครองที่ดิน 50 รายแรก จาก 1.46 ล้านราย ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ของที่ดินในกรุงเทพมหานครทั้งหมด¹

ปัญหาดังกล่าวของประเทศไทยไม่ต่างจากกลุ่มประเทศในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโดยทั่วไป ซึ่งประชากรส่วนน้อยถือครองที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศ และมักจะกระจุกตัวอยู่เฉพาะในกลุ่มของนายทุน สถาบันการเงิน นักการเมือง และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นผลมาจากการแข่งขันเสรีทางการค้า ทำให้เกิดการกระจุกตัวของเงินทุนหรือผลกำไร และสร้างความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ในหมู่ของประชาชน โดยกลุ่มคนดังกล่าวจะนำเงินทุนหรือผลกำไรที่ได้มาลงทุนในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ทำให้ราคาของที่ดินเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับการใช้อำนาจหน้าที่หรืออิทธิพลใด ๆ เพื่อให้เข้าถึงข้อมูลของภาครัฐก่อนบุคคลอื่นมาเป็นประโยชน์ในการเข้าถึงที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณที่จะก่อสร้าง

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 37 ง (20 กุมภาพันธ์ 2555): 1.

โครงการด้านสาธารณูปโภคจึงเกิดขบวนการกว้านซื้อที่ดินไว้เพื่อกักตุนและเก็งกำไรโดยไม่ทำประโยชน์อื่นใด ซึ่งจากสภาพปัญหาข้างต้นนำไปสู่การบุกรุกเข้าไปปลูกสร้างที่ทำกินและที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ การใช้ประโยชน์ที่ดินโดยไม่คำนึงถึงประเภทและความเหมาะสมกับสมรรถนะของดิน และการกระจุกตัวของที่ดินจากการกว้านซื้อหรือถือครองเพื่อเก็งกำไร ก่อให้เกิดอุปสรรคสำคัญต่อการที่จะกระจายการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชน เนื่องจากส่งผลให้พื้นดินที่อุดมสมบูรณ์มีความเหมาะสมสำหรับการตั้งถิ่นฐานทำกินลดจำนวนลงอันเกิดจากการเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม อีกทั้งไม่สามารถนำที่ดินที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ได้เต็มประสิทธิภาพ อันเกิดจากการขาดความอุดมสมบูรณ์และเสื่อมคุณภาพของดิน และมีที่ดินจำนวนมากอยู่ในการถือครองของบุคคลเพียงบางกลุ่ม ซึ่งเป็นผลจากการขาดมาตรการที่จะจำกัดขนาดของการถือครองที่ดินและการจัดเก็บภาษีที่ดินที่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85(2) ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ด้วยการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม จึงถือเป็นเจตจำนงของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวต่อไป เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้มีส่วนร่วมกันใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นทรัพยากรของชาติอย่างเท่าเทียมลดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมของคนในสังคม

1. ความหมายของการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม

การกระจายการถือครองดินในลักษณะใดจึงจะถือว่าเป็นธรรม จำต้องอธิบายถึงหลักความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมเสียก่อน โดยความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมเป็นข้อเรียกร้องทางศีลธรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำในทางสังคมของมนุษย์ ในความหมายอย่างกว้าง ความยุติธรรมหมายถึง สิทธิและหน้าที่ในทางศีลธรรมที่มนุษย์มีต่อกันและกัน ความยุติธรรมจึงเป็นส่วนหนึ่งของศีลธรรม กล่าวคือ เป็นหน้าที่ทางศีลธรรมในทางสังคม ส่วนในความหมายอย่างแคบ ความยุติธรรมย่อมเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิหน้าที่ในทางศีลธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรแบ่งปันประโยชน์และภาระต่างๆ ของชีวิตในสังคม ซึ่งข้อเรียกร้องขั้นพื้นฐานที่สุดสำหรับความยุติธรรมในแง่มุมนี้ก็คือการแบ่งปันประโยชน์ทั้งหลายทั้งปวงให้แก่บุคคลในส่วนที่เขาควรจะได้ เพราะฉะนั้นการกำหนดระบบระเบียบกฎเกณฑ์จึงต้องตกอยู่ภายใต้หลักความยุติธรรมในการแบ่งปันส่วน ซึ่งหลักดังกล่าวนี้ใช้เฉพาะกับกรณีการแบ่งปันประโยชน์และภาระอันเป็นประโยชน์และภาระที่สมาชิกทุกคนของสังคมมีอยู่ร่วมกันให้แก่สมาชิกทุกคน ซึ่งไม่ว่าจะเป็นเพราะประโยชน์และภาระเหล่านั้นเป็นสิ่งที่อยู่แล้วหรือเป็นสิ่งที่เกิดเป็นผลจากการกระทำร่วมกันของสังคมก็ตาม ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักแห่งความเสมอภาค ดังนั้น การกำหนดระบบระเบียบในสังคมนั้น จะต้องกำหนดให้สมาชิกทุกคนของสังคมมีส่วนอย่างเท่าเทียมกันในประโยชน์และภาระทั้งหลาย เว้นแต่ จะมีเหตุผลที่ยอมรับนับถือกันทั่วไปว่ากรณีหนึ่งกรณีใดเป็นกรณีที่อาจแบ่งปันประโยชน์และภาระไม่เท่าเทียมกันได้ ซึ่งหลักดังกล่าวนี้เรียกว่า

หลักความเสมอภาคทางสังคม² ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม หมายถึง การแบ่งปันประโยชน์ที่สมาชิกทุกคนของสังคมมีอยู่ร่วมกันในทรัพย์สินให้แก่สมาชิกทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางชาติพันธุ์ เพศ สีผิว ภาษา อาชีพ แหล่งกำเนิด สถานะทางสังคม หรือเหตุอื่น เว้นแต่จะมีเหตุผลที่ยอมรับนับถือกันทั่วไปว่าเป็นกรณีที่ต้องแบ่งปันประโยชน์และภาระไม่เท่าเทียมกันได้ตามหลักแห่งความเสมอภาคทางสังคม

1.1 พัฒนาการของการถือครองที่ดิน

การถือครองที่ดินของไทยเริ่มจากการให้สิทธิแก่ราษฎรในการเข้าถือครองที่ดินอย่างเสรี และมีเสรีภาพในการที่จะทำประโยชน์ลงในที่ดิน เพียงแต่ราษฎรมีหน้าที่ต้องเสียอากรให้แก่รัฐเป็นการตอบแทน แต่ยังคงถือว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของรัหรือกษัตริย์ในฐานะที่เป็นพระเจ้าแผ่นดิน ดังปรากฏในหลักศิลาจารึกสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช หลักที่ 1 ว่า

“เจ้าเมืองบ่เอาจกอบในไพร่ ดู่ทาง เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงินค้าทองค้า ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแลล้มตายหายกว่า เปรื่อนพ่อเชื้อเสื่อค้ำมัน ช้างขลุกลูกเมียเยี่ยข้าว ไพร่ฟ้าข้าไท ป่าหมากป่าพลู พ่อเชื่อมั่นไว้ แก่ลูกมันสิ้น สร้างป่าหมาก ป่าพลูทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าดงก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างไว้ได้แก่นัน”

ข้อความดังกล่าวจารึกลงบนหลักศิลาจารึกเป็นการรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของราษฎรผู้ซึ่งได้ทำการเพาะปลูกพืชผลลงในที่ดิน และให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นตกทอดไปถึงทายาทด้วย โดยรัฐจะเก็บอากรจากผู้ถือครองด้วยการชักส่วนเอาจากผลประโยชน์ที่ราษฎรทำมาหาได้ เช่น เมื่อราษฎรทำนาได้ก็ต้องแบ่งเอาข้าวมาส่งขึ้น นางหลวงตามอัตราที่กำหนด เรียกว่าเก็บ “หางข้าว”³ จนกระทั่งมีการตรากฎหมายพระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 42 และ 54 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอยู่หัว) เพื่อวางหลักเรื่องกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองระหว่างกษัตริย์กับราษฎรให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งบทกฎหมายดังกล่าว วางหลักการไว้ว่า ที่ดินทั้งหลายถือเป็นกรรมสิทธิ์เด็ดขาดของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ส่วนราษฎรมีสิทธิเพียงครอบครองอยู่อาศัยทำมาหากินเท่านั้น ซึ่งพระมหากษัตริย์อาจเรียกที่ดินคืนได้ตามพระทัยทุกขณะ แม้ว่าที่ดินนั้น ๆ ได้โปรดขายให้ราษฎรไปแล้ว ก็ทรงเรียกคืนบ่อย ๆ โดยมีได้คืนราคาก็มี⁴ ด้วยเหตุนี้ ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จจึงอนุญาตให้ราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเสรี โดยการจับจองที่ดินหรือการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

²วรเจตน์ ภาคีรัตน์, นิติรัฐกับความยุติธรรมทางสังคม, [Online], available URL: http://www.enlightened-jurists.com/directory/106/ajan_vorrajat.html, 2555 (พฤศจิกายน, 14).

³สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 เล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2526), หน้า 26.

⁴ร.แสงกาต์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2526), หน้า 294-297.

มีหลักเกณฑ์แต่เพียงว่า ผู้ใดหักร้างถางพง ทำไร่นาเรือกสวนได้ ก็ให้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่จะได้ออกหลักฐานในที่ดินให้ไว้ เหตุผลที่กำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรหลีกเลี่ยงภาษีอากรเท่านั้น⁵

เมื่อถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์มีการทำสนธิสัญญากับชาติตะวันตก จนก่อให้เกิดสิทธิสภาพนอกอาณาเขต และมีการให้สิทธิแก่คนต่างชาติดำเนินการถือครองที่ดินในประเทศไทยเป็นครั้งแรก หลังจากนั้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) มีการจัดตั้งกรมทะเบียนที่ดินขึ้นในกระทรวงเกษตราธิการ และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รวมถึงการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งในด้านการใช้ประโยชน์และพัฒนาที่ดินนั้นได้ทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้บริษัทชุกคลองและคุนาศยาม ดำเนินการชุกคลองและคุนาศในทุ่งหลวงรังสิตเพื่อใช้สำหรับส่งน้ำเพาะปลูกทำการเกษตร ทำให้พืชผลทางการเกษตรได้รับผลดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ทรงมอบหมายให้ดำเนินการชุกคลองคลองเก่าและคลองใหม่อีกหลายคลองในบริเวณที่ราบภาคกลาง เช่น คลองประเวศบุรีรมย์ นิคมยตราภะยิเจริญ และดำเนินสะดวก เป็นต้น⁶ จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายทางกฎหมายของบ้านเมืองเป็นจำนวนมากเพื่อให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบใหม่ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการถือครองที่ดินนั้นมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นการรวบรวมสาระสำคัญของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน รวมทั้งสิ้นจำนวน 14 ฉบับ เข้าไว้ด้วยกัน นอกจากนั้น มีการตรากฎหมายสำคัญ ๆ เพื่อนำมาใช้แก้ปัญหาให้กับประชาชน อาทิ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นต้น

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน

แนวคิดในการถือครองที่ดินมักจะถูกอ้างอิงอยู่กับลัทธิทางการเมืองและแนวความคิดในทางเศรษฐศาสตร์ โดยผ่านทางการนำเสนอของนักคิดนักปรัชญาหลายท่าน ซึ่งต่างหยิบยกเอาคุณค่าในแง่มุมต่าง ๆ ขึ้นมาอธิบายเพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดของตน ทั้งนี้ อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ขั้ว คือ ขั้วความคิดที่ให้ความสำคัญกับการถือครองของปัจเจกชนกับขั้วความคิดที่ยึดเอาประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง

1.2.1 การถือครองที่ดินโดยเอกชน การให้สิทธิแก่เอกชนในการถือครองที่ดินอยู่บนพื้นฐานของหลักคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในการแสวงหาความมั่งคั่งและสะสมทรัพย์สินอันเป็นสิทธิตามธรรมชาติ โดยพิจารณาในแง่ที่ปัจเจกชนเป็นกลไกสำคัญในการที่จะนำพาสังคม การรับรองกรรมสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชนจะช่วยลดความขัดแย้งในสังคมและเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันระหว่างปัจเจกชน ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องเข้ามารับรองกรรมสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล

⁵ร.แสงกาต์, กฎหมายที่ดิน: ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2483), หน้า 36.

⁶พินิจ สุวรรณะชญ, การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2528), หน้า 14-15.

ของปัจเจกชน โดยนักคิดนักปรัชญาที่ให้การสนับสนุนแนวคิดนี้ เช่น อริสโตเติล (Aristotle) ฌอง โบแดง (Jean Bodin) จอห์น ล็อก (John Locke) และอดัม สมิท (Adam Smith) ซึ่งจากแนวความคิดของนักปราชญ์ทางการเมืองลัทธิปัจเจกชนนิยมและเสรีนิยมดังกล่าว ส่งผลให้มีการรับรองระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลของปัจเจกชนอย่างมั่นคงยิ่งขึ้น โดยได้กำหนดรับรองไว้ในกฎหมายภายในของหลายประเทศ เช่น ในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1789 และคำประกาศปฏิญญาแห่งสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศสในการปฏิวัติใหญ่ ค.ศ. 1789⁷

1.2.2 การถือครองที่ดินโดยรัฐ แนวความคิดที่ว่า ที่ดินควรจะเป็นทรัพย์สินของรัฐหรือส่วนรวมนั้น มีการพิจารณาจากสภาพพื้นฐานของที่ดินว่าเป็นทรัพย์สินที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ไม่ได้เกิดจากการสร้างขึ้นของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ดังนั้น จึงต้องจัดสรรปันส่วนไปตามความเหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ตามธรรมชาติ เพื่อให้มนุษย์ทุกคนมีโอกาสเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ซึ่งรูปแบบหรือวิธีการในการจัดสรรปันส่วนในที่ดินอาจจะทำได้ด้วยการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินและการกระจายการถือครองในที่ดิน โดยนักคิดนักปรัชญาที่ให้การสนับสนุนแนวคิดนี้ เช่น เซนต์แอมโบรส (Saint Ambrose) เซอร์ เฮนรี เฮส (Sir Hainry Hain) และจอร์จ เรมอนด์ ไกเกอร์ (George Raymond Gexiger) นอกจากนี้ นักปราชญ์สมัยโบราณอย่างเพลโต (Plato) ได้เสนอให้ทรัพย์สินสมบัติเป็นของส่วนรวม โดยให้ทัศนะว่าทรัพย์สินมักเป็นสาเหตุแห่งการต่อสู้แย่งชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างนักปกครอง นักปกครองจึงควรเป็นผู้ฝึคุณธรรม ความรู้ และปัญญามากกว่าทรัพย์สินและครอบครัว ดังนั้น นักปกครองจึงต้องเสียสละทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อคนในรัฐ โดยการล้มเลิกกรรมสิทธิ์ส่วนตัวทุกอย่างตั้งแต่ทรัพย์สินไปจนกระทั่งบุตรและภริยา⁸

1.3 ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน

แนวความคิดเรื่องความเสมอภาคของบุคคลและการแบ่งปันปันส่วนประโยชน์และภาระทั้งหลายให้สมาชิกทุกคนของสังคมมีส่วนอย่างเท่าเทียมกันนั้น เป็นเพียงการมองในแง่มุมของผลประโยชน์เอกชนเพียงฝ่ายเดียวแต่ในหน่วยสังคมหนึ่งๆ ไม่ใช่มีเพียงแต่ประโยชน์ของเอกชนเท่านั้น ยังมีผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือที่เรียกว่าประโยชน์สาธารณะซ่อนอยู่ด้วย แม้คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” จะไม่มีการบัญญัติความหมายไว้ในกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่จะพบว่าถ้อยคำดังกล่าวปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 35 วรรคสอง บัญญัติว่า “การกล่าวหาหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณะชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว จะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อ

⁷เทียมทัน อุณหะสุวรรณ, “การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 20-21.

⁸พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, *ความคิดทางการเมืองเบื้องต้น*, (กรุงเทพมหานคร: ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, 2529), หน้า 32-33.

สาธารณะ”และมาตรา 47 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะในทางกฎหมายมหาชนแล้ว จะพบว่าเป็นข้อกำหนดหรือเงื่อนไขที่สำคัญในการให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของบุคคลตามรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคล

นอกจากนี้ คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” อาจเทียบเคียงความหมายได้จากคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ซึ่งมีการบัญญัตินิยามศัพท์ไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 “ประโยชน์แก่ส่วนรวม หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการทำให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น” ขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรไว้ 2 ลักษณะ คือ⁹

1) รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองอย่างสมบูรณ์ (Absolute) คือ การที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิและเสรีภาพโดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใด ๆ ซึ่งถือเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งว่าการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

2) รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองอย่างสัมพัทธ์ (Relative) คือ รัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จะจำกัดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพบางอย่างในภายหลังได้ แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนด้วย กล่าวคือ มาตรการที่นำมาใช้ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น จะต้องเป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของเหตุแห่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ อีกทั้งต้องเป็นวิธีที่ส่งผลกระทบหรือเป็นผลร้ายน้อยที่สุดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน

ด้วยเหตุนี้ การที่รัฐจะออกมาตรการเกี่ยวกับการถือครองที่ดินมาใช้บังคับกับเอกชน จึงเป็นการใช้อำนาจในทางกฎหมายมหาชน ซึ่งอาจกระทบต่อกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในที่ดินของปัจเจกชน แต่หากเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะแล้ว กฎหมายก็ให้อำนาจแก่รัฐที่จะกระทำได้แต่ขอบเขตของประโยชน์สาธารณะและผลกระทบที่จะเกิดกับปัจเจกชนนั้นจะต้องมีข้อจำกัด

2. มาตรการทางกฎหมายในการกระจายการถือครองที่ดิน

มาตรการทางด้านกฎหมายเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะช่วยให้การกระจายการถือครองในที่ดินเกิดผลเป็นรูปธรรมขึ้นมา เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายมีความแตกต่างจากมาตรการทางด้านอื่น ๆ ตรงที่มีสภาพบังคับหากว่าบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามหรือไม่ดำเนินการให้สอดคล้อง

⁹วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 63-65.

กับบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ โดยรัฐสามารถใช้มาตรการทางปกครองหรือมาตรการทางแพ่งและทางอาญาลงโทษแก่ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนได้ ด้วยเหตุนี้ มาตรการทางกฎหมายจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะต้องนำมาใช้เพื่อให้การกระจายการถือครองที่ดินตามแนวนโยบายของรัฐสำเร็จผลและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดิน

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองและการกระจายการถือครองในที่ดินอยู่หลายฉบับ เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และกฎหมายที่อยู่ในรูปของประมวลกฎหมายและพระราชบัญญัติต่างๆ อีกหลายฉบับ เช่นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 เป็นต้น

กฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์ในการบังคับใช้แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนั้นๆ แต่สิ่งที่สามารถทำให้กฎหมายแต่ละฉบับเชื่อมโยงถึงกันได้ก็คือการกล่าวถึงที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ทั้งในฐานะที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และของเอกชน ซึ่งหากจะพิจารณาถึงแนวทางในการกระจายการถือครองในที่ดิน จำต้องนำที่ดินที่อยู่ในการถือครองของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนมาพิจารณาควบคู่กันไป เนื่องจากการกระจายการถือครองที่ดินจะต้องทำทั้งระบบ เพียงแต่นำที่ดินที่เอกชนถือครองมากระจายให้แก่เอกชนด้วยกันย่อมไม่เพียงพอต่อจำนวนของประชากร นอกจากนี้ ที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศมีผู้จับจองและครอบครองอยู่แล้วทั้งสิ้น จึงต้องหาวิธีหรือปัจจัยไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมเพื่อให้ผู้ที่ถือครองที่ดินอยู่นั้นยินยอมที่จะปล่อยถ่ายหรือปล่อยที่ดินส่วนที่เกินกว่าประโยชน์ใช้สอยหรือมิได้ใช้ประโยชน์ออกมา ซึ่งจะช่วยให้การกระจายการถือครองไปสู่บุคคลทั่วไปกระทำได้ง่ายขึ้น เนื่องจากการกระจุกตัวของที่ดินในกลุ่มคนเพียงส่วนน้อยเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ดังนั้น เพื่อให้การกระจายการถือครองในที่ดินสามารถบรรลุผลได้ตามเจตนารมณ์และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงต้องหันกลับมาพิจารณากฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้องว่ามีส่วนช่วยให้เกิดผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด หรือจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติและมาตรการทางกฎหมายเช่นใด เพื่อให้มีผลบังคับที่จะนำไปสู่การกระจายการถือครองในที่ดินอย่างแท้จริงและเกิดผลเป็นรูปธรรมต่อไป

2.2 การกระจายการถือครองที่ดิน

การกระจายการถือครองที่ดินเป็นการจัดสรรปันส่วนพื้นที่ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้สอดคล้องกับจำนวนประชากรและความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งจะทำให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและมีส่วนในการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างเป็นธรรมในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐ ทั้งนี้

การทำให้ประชาชนได้มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยเพียงพอต่อการดำรงชีพ จะช่วยให้ประชาชนมีความมั่นคงในการทำประโยชน์ในที่ดิน และสร้างแรงจูงใจให้มีการพัฒนาที่ดินอย่างต่อเนื่อง

2.2.1 ที่ดินของรัฐ เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 2 บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 บัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน...” ดังนั้นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ไม่ได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใด และที่ดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันจึงเป็นที่ดินของรัฐทั้งสิ้น และกระจัดกระจายอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับต่าง ๆ เช่น ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่ดินอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่ดินราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นต้น

การนำที่ดินที่เป็นป่าเสื่อมโทรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งมีสภาพเป็นป่าไร่ร้างเก่าทุ่งหญ้าหรือเป็นป่าที่ไม่มีไม้มีค่าขึ้นอยู่เลยหรือมีไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อยและยากที่จะกลับฟื้นคืนดีตามธรรมชาติได้อีก มาทำการพัฒนาและจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ขาดแคลนที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย หรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอต่อการครองชีพได้เข้าใช้ประโยชน์ จะช่วยแก้ปัญหาการบุกรุกเข้าไปแผ้วถางทำกินและปลูกสร้างที่พักอาศัยในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ และลดข้อพิพาทหรือความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน นอกจากนี้การนำที่ดินราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ มาจัดสรรประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่น เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ประกอบเกษตรกรรม หรือทำประโยชน์อย่างอื่น จะช่วยให้เกษตรกรหรือประชาชนที่ต้องการลงทุนในการประกอบเกษตรกรรมหรือทำกิจการต่างๆ ซึ่งต้องใช้ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิต ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ ส่วนการเรียกคืนที่ดินราชพัสดุจากผู้ขอใช้ที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือมีการใช้ประโยชน์ไม่เหมาะสมหรือไม่คุ้มค่ากับสภาพทำเล หรือภารกิจจะช่วยให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถือครองที่ดินเพียงพอเท่าที่จำเป็น เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปได้โดยสะดวกเท่านั้น และจะได้นำที่ดินส่วนที่เหลือมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2.2.2 ที่ดินของรัฐวิสาหกิจ ที่ดินที่อยู่ในการถือครองของรัฐวิสาหกิจ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ¹⁰ แต่เป็นอำนาจของการรถไฟที่จะซื้อ จัดหาเช่า ให้เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง อาศัย ให้อาศัย จำหน่าย แลกเปลี่ยน และดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ ทั้งนี้ ภายในขอบวัตถุประสงค์เพื่อจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และ

¹⁰พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518, มาตรา 4.

ดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ ด้วยเหตุนี้ที่ดินที่อยู่ในการถือครองของการรถไฟจึงกระจายอยู่ทั่วประเทศเป็นจำนวนมาก ประกอบด้วยที่ดินที่ใช้เพื่อการเดินรถและที่ดินที่ใช้สำหรับการพาณิชย์ ซึ่งในที่ดินที่ใช้เพื่อการเดินรอนั้น บางเส้นทาง การรถไฟได้ยกเลิกการเดินรถไฟแล้ว แต่ที่ดินในบริเวณพื้นที่เขตรางรถไฟ ย่านสถานี บ้านพัก และที่ทำการยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของการรถไฟอยู่ เนื่องจากการจำหน่ายที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ออกไป จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ดังนั้น เมื่อการรถไฟเลิกใช้ประโยชน์ ที่ดินบริเวณดังกล่าวจึงถูกทอดทิ้งและปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ทำให้ประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงหรือที่อพยพมาจากพื้นที่อื่นบุกรุกเข้าไปจับจองทำประโยชน์ในที่ดินแทน และเกิดข้อพิพาทหรือความขัดแย้งระหว่างการรถไฟกับประชาชนที่อยู่อาศัยในที่ดิน

ส่วนที่ดินซึ่งใช้สำหรับการพาณิชย์นั้น ปกติการรถไฟจะนำออกให้เช่าแก่เอกชนทั่วไป เพื่อปลูกสร้างอาคารสำนักงาน อาคารพาณิชย์ ตลาดนัดสินค้า หรือห้างสรรพสินค้า เป็นต้น แต่การให้สิทธิการเช่าในระยะยาวจะต้องเสียค่าเช่าเป็นจำนวนมากและที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในทำเลที่ตั้งใจกลางเมืองหรือในย่านธุรกิจ ทำให้อัตราค่าเช่าต่อพื้นที่มีจำนวนสูงขึ้นตามไปด้วย จึงมักมีการผูกขาดการเช่าและอยู่ในการครอบครองของเอกชนที่เป็นกลุ่มนายทุนเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การลดสัดส่วนในการพัฒนาที่ดินเชิงพาณิชย์หรือในด้านธุรกิจลง จะช่วยให้กลุ่มบุคคลธรรมดาทั่วไปได้มีโอกาสเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของการรถไฟเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดการกระจายไปยังกลุ่มคนต่าง ๆ ทั่วถึงกัน

2.2.3 ที่ดินของเอกชน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 3 “บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น” และมาตรา 4 “ภายใต้บังคับมาตรา 6 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย” อย่างไรก็ตามมิใช่ว่าบุคคลจะได้ถือครองสิทธิในที่ดินด้วยกันทุกคน เพราะเหตุว่าปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของบุคคลในสังคม ซึ่งสวนทางกับการขยายตัวของราคาที่ดิน ทำให้ผู้คนส่วนใหญ่ไม่อาจแสวงหาที่ดินมาเก็บไว้เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองได้ จึงนำไปสู่ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ดังนั้นมาตรการที่สำคัญอย่างหนึ่งในการกำหนดสิทธิในที่ดินของบุคคลหรือการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินของบุคคลจึงถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 เพื่อเป็นการควบคุมมิให้บุคคลทั่วไปและสถาบันการเงินต่าง ๆ มีการเก็บสะสมที่ดินไว้มากจนเกินไป ซึ่งจะนำไปสู่การลงทุนในที่ดินเพื่อเก็งกำไรและการแสวงหาที่ดินมาเก็บไว้โดยวิธีทุจริตผิดกฎหมาย ดังนั้น การจำกัดขนาดการถือครองที่ดินของบุคคลจะช่วยให้ที่ดินไม่กระจุกตัวอยู่กับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือมีการถือครองที่ดินไว้เกินกว่าความจำเป็นใน

การใช้ประโยชน์ ซึ่งจะเป็นการจำกัดโอกาสของบุคคลอื่นที่จะเข้าถึงที่ดิน และช่วยลดการกว้านซื้อที่ดินจำนวนมากเพื่อนำที่ดินมากักตุนไว้

อย่างไรก็ตาม เมื่อบุคคลได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินแล้ว ผู้ที่ถือครองจะต้องทำประโยชน์ใด ๆ ลงในที่ดินนั้น ให้เหมาะสมกับสภาพหรือสมรรถนะของดินด้วย มิใช่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้ที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เพราะนอกจากจะไม่ก่อประโยชน์ให้แก่ผู้ที่เป็นเจ้าของแล้ว ยังสร้างภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาและค่าภาษีที่ดินที่จะต้องจ่ายให้แก่รัฐอีกด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นการกระตุ้นเตือนให้มีการทำประโยชน์ลงในที่ดินของตนเอง ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 6 จึงบัญญัติว่า “นับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้ที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้

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

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป” ด้วยเหตุนี้ การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่เจ้าของทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้ที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาในกฎหมาย จะช่วยให้บุคคลที่เป็นเจ้าของที่ดินได้ตระหนักถึงผลเสียอันเกิดจากการไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งหากมีการถือครองไว้เกินกว่าความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ หรือไม่อาจทำประโยชน์ลงในที่ดินที่ถือครองอยู่ได้ทั้งหมด เจ้าของที่ดินก็ต้องเลือกที่จะจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินส่วนที่เหลือนั้นออกไป แทนการเก็บเอาไว้โดยไม่ได้ทำประโยชน์ใด ๆ เพราะอาจถูกเพิกถอนสิทธิและสูญเสียที่ดินไปโดยไม่ได้รับค่าตอบแทนใด ๆ เลย

2.2.4 ที่ดินขององค์กรทางศาสนา การถือครองที่ดินขององค์กรทางศาสนามีการกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 84 “การได้มาซึ่งที่ดินของวัดวาอาราม วัดบาทพลวงโรมันคาทอลิก มูลนิธิเกี่ยวกับคริสตจักร หรือมัสยิดอิสลาม ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีและให้ได้มาไม่เกิน 50 ไร่

ในกรณีที่เป็นการสมควร รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินเกินจำนวนที่บัญญัติไว้ในวรรคแรกก็ได้

บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนการได้มาซึ่งที่ดินที่มีอยู่แล้วก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และการได้มาซึ่งที่ดินของมัสยิดอิสลามโดยทางบทบัญญัติแห่งศาสนาอิสลามในจังหวัดที่มีตำแหน่งคณะโต๊ะยุดิธรรม” ทั้งนี้ ที่ดินของวัดในพระพุทธศาสนาตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ประกอบด้วย ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และที่กัลปนา ซึ่งที่วัดและที่ซึ่งขึ้นต่อวัดส่วนใหญ่ได้มาจากการบริจาคของผู้มีจิตศรัทธาและเลื่อมใสในพระพุทธศาสนา การที่จะจำกัดขนาดของที่ดินไว้จึงอาจ

กระทบต่อความรู้สึกของผู้ที่จะบริจาค ในขณะที่เดียวกันกรณีที่ดินตกมาเป็นกรรมสิทธิ์ของวัดแล้ว การที่จะจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินดังกล่าวออกไป จะต้องออกกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แล้วแต่กรณี ทำให้มีขั้นตอนที่ค่อนข้างจะยุ่งยากซับซ้อน

นอกจากนี้ ในแต่ละปีมีแนวโน้มที่วัดในพระพุทธศาสนาจะกลายสภาพเป็นวัดร้างมากยิ่งขึ้น เนื่องมาจากการที่มีชาวไทยเข้าบวชเรียนในพระพุทธศาสนาน้อยลง ทำให้ที่ดินของวัดร้างมีสภาพเป็นที่ดินที่ถูกปล่อยทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าแต่ที่ดินก็ยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของวัดและอยู่ในการดูแลรักษาของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ซึ่งจะทำให้มีที่ดินของวัดที่ไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์ใดๆ เพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก ปัจจุบันการออกกฎกระทรวงให้วัดสามารถกันที่ดินซึ่งเป็นที่ดินวัดไว้เป็นที่จัดประโยชน์โดยการนำออกให้เช่าได้ เป็นช่องทางเดียวในการนำที่ดินของวัดที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เกี่ยวกับกิจการของศาสนาทำประโยชน์ ซึ่งช่วยให้ที่ดินดังกล่าวไม่ถูกทอดทิ้งหรือปล่อยทิ้งร้างไปโดยเปล่าประโยชน์

2.3 องค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและตรวจสอบการถือครองที่ดิน

องค์กรและหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และที่ไม่สังกัดกระทรวง ทบวง กรมใด ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินนั้น ต่างมีบทบาทและอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ เพื่อกระจายความรับผิดชอบในการดูแลรักษา จัดหาผลประโยชน์ และควบคุมหรือจัดทำหลักฐานทางทะเบียนในที่ดิน ซึ่งความหลากหลายขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินย่อมส่งผลดีในด้านการควบคุมดูแลที่ดินได้อย่างทั่วถึง แต่ความหลากหลายดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคต่อการกำหนดยุทธศาสตร์และวางแผนพัฒนาที่ดินเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพในการกำหนดนโยบายด้านที่ดิน

1) กรมที่ดิน เป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎร ได้แก่ โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น รังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินสาธารณะประโยชน์และในที่ดินราชพัสดุ รังวัดที่ดินและทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน การรังวัดแบ่งแยก และการสอบเขตที่ดิน รวมทั้งการจัดที่ทำกินให้แก่ประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2) กรมป่าไม้ เป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และดูแลรักษาที่ดินป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติพ.ศ. 2507 มีอำนาจหน้าที่หลักในการป้องกันรักษาป่าควบคุมดูแลจัดทำแผนกลยุทธ์ในการป้องกันการบุกรุกทำลายป่า และการกระทำผิดในพื้นที่ป่าไม้ตามระเบียบกฎหมายป่าไม้¹¹

¹¹กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *วิสัยทัศน์กรมป่าไม้*, [Online], available URL: http://www.forest.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=405&Itemid=414,2555 (มษายน, 9).

3) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการดูแลรักษาพื้นที่อุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และมีภารกิจที่สำคัญเกี่ยวกับการอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ปันฟู ดูแลรักษา ส่งเสริมและทำนุบำรุงทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช การจัดให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน¹²

4) กรมธนารักษ์ เป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงการคลัง มีหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมาย ในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ให้ใช้ จัดประโยชน์ จัดทำนิติกรรม และดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดราคาประเมินของอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินอื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในงานด้านบริหารที่ราชพัสดุมีหน้าที่ดำเนินการปกครอง ดูแลรักษา จัดให้ใช้ประโยชน์ และทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ราชพัสดุให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ภาครัฐ¹³

5) ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เป็นธนาคารกลางของประเทศไทย จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 เป็นหน่วยงานในกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง มีหน้าที่หลักในการดูแลกำกับเรื่องการเงินของชาติ ทั้งออกกฎเกณฑ์และควบคุมสถาบันการเงิน นำออกหมุนเวียนซึ่งธนบัตรไทย รวมถึงการควบคุมการถ่ายโอนเงินตราระหว่างประเทศ และเฝ้าระวังอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทเทียบกับสกุลเงินตราอื่น ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ สาขาธนาคารต่างประเทศ (Full branch) ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นบริษัทลูกของธนาคารต่างประเทศ ธนาคารพาณิชย์เพื่อรายย่อย บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

6) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม จัดตั้งขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดิน การกระจายสิทธิในที่ดิน ทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนที่มีมากเกินไปจนความจำเป็น ให้ไปสู่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน พร้อมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาอาชีพ ปรับปรุงส่งเสริม และสนับสนุนปัจจัยการผลิตที่จำเป็นต่าง ๆ และให้มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น¹⁴

¹²กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ประวัติกรม, [Online], available URL: http://www.dnp.go.th/Dnp_pr/dnp_his.pdf, 2555 (เมษายน, 9).

¹³กรมธนารักษ์, เกี่ยวกับกรมธนารักษ์, [Online], available URL: http://www.treasury.go.th/internet/about/IndexAbout.jsp?page=/internet/about/mission_text.htm, 2555 (เมษายน, 9).

¹⁴สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ประวัติความเป็นมา, [Online], available URL: <http://www.alro.go.th/alro/index.jsp>, 2555 (เมษายน, 11).

7) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ไม่สังกัดกระทรวงใด โดยขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการคณะสงฆ์ กฎหมายว่าด้วยการกำหนดวิทยฐานะผู้สำเร็จวิชาการศึกษาพระพุทธศาสนา และกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง รับสนองงานประสานงาน และถวายการสนับสนุนกิจการและการบริหารการปกครองคณะสงฆ์ เสนอแนวทางการกำหนดนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองพระพุทธศาสนา ส่งเสริม ดูแล รักษา และทำนุบำรุงศาสนสถานและศาสนวัตถุทางพระพุทธศาสนา รวมทั้งดูแลรักษาและจัดการวัดร้างและศาสนสมบัติกลาง¹⁵

2.4 ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม

จากสภาพปัญหาการขาดไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของเกษตรกร ซึ่งนับวันยิ่งสะสมและเพิ่มระดับความรุนแรงมากขึ้นอันเกิดจากความพยายามในการสงวนรักษาที่ดินของรัฐ และการถือครองที่ดินอย่างเสรีเกินกว่าความจำเป็นและมิได้ใช้ประโยชน์ของบุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ ล้วนเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการกระจายการถือครองที่ดิน ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

2.4.1 การถือครองที่ดินของรัฐ ปัญหาการถือครองที่ดินของรัฐ มีสาเหตุมาจากพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กำหนดให้กระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินเป็นอำนาจขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพียงฝ่ายเดียว โดยไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่เข้าไปมีส่วนร่วมด้วย ทำให้ประชาชนมักเป็นฝ่ายที่ต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ และนำไปสู่ความขัดแย้งอันเกิดจากการทับซ้อนระหว่างพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหรือพื้นที่ป่าอนุรักษ์กับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของชุมชน ในขณะที่การแก้ไขปัญหามีเพียงการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ที่เสียสิทธิหรือต้องเสื่อมประโยชน์จากการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งไม่เพียงพอที่จะหยุดยั้งไม่ให้ประชาชนหวนกลับเข้าไปบุกรุกในที่ดินของรัฐอีก จึงเห็นควรแก้ไขให้ “คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และ “คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ” ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ต้องประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เพื่อให้มีตัวแทนจากภาคประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ซึ่งจะเป็นช่องทางให้ประชาชนที่ต้องเสียสิทธิหรือเสื่อมประโยชน์ในที่ดินจากการประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติก็ดีหรือประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติก็ดี ได้มีโอกาสเสนอพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการถือครองผ่านผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ โดยวิธีการดังกล่าวนี้จะช่วยให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือและยอมรับต่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้เห็นควรกำหนดให้คณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติมีอำนาจ

¹⁵สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, อำนาจหน้าที่, [Online], available URL: http://www.onab.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=67, 2555 (เมษายน, 11).

พิจารณาอนุญาตให้ราษฎรที่มีพื้นที่ที่ทับซ้อนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และต้องเสื่อมเสียสิทธิหรือประโยชน์จากการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติได้มีโอกาสเข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัยในพื้นที่เดิม นอกเหนือจากการกำหนดเงินทดแทนให้แล้ว เนื่องจากราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นในปัจจุบันทำให้ต้องใช้เงินจำนวนมากในการซื้อหาที่ดินทำกินแห่งใหม่ ซึ่งจำนวนเงินที่ได้รับมาอาจไม่เพียงพอหรือแม้จะได้รับเงินทดแทนจำนวนมากพอ แต่การจัดหาที่ดินไว้ใช้ทำกินก็ยังเป็นเรื่องยาก เมื่อยังไม่มีที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยบุคคลเหล่านี้จึงต้องย้อนกลับเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติอีก

ส่วนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มุ่งเน้นการจัดที่ดินของรัฐมากกว่าที่ดินของเอกชน และมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการเปลี่ยนตัวผู้ถือครองที่มีใช้เกษตรกร ทำให้ที่ดินตกไปอยู่ในการถือครองและใช้ประโยชน์ของบุคคลที่ไม่มีสิทธิ แม้จะมีระเบียบให้เกษตรกรที่กระทำการดังกล่าวต้องสิ้นสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปก็ตาม แต่การขาดกระบวนการตรวจสอบและควบคุมมิให้ปฏิบัติผิดเงื่อนไขหรือฝ่าฝืนระเบียบที่มีประสิทธิภาพ ทำให้การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้นการเพิ่มเติมบทบัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องจัดทำแผนการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินประจำปีเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณา จะเป็นแนวทางในการนำที่ดินของเอกชนมาทำการปฏิรูปเพื่อแจกจ่ายให้แก่เกษตรกร เนื่องจากที่ผ่านมาไม่มีบทบังคับที่ชัดเจนให้ ส.ป.ก. ต้องดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเอกชน เป็นแต่เพียงให้อำนาจไว้ซึ่งอยู่ในดุลพินิจที่จะดำเนินการหรือไม่ก็ได้ ทำให้การปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมา ส.ป.ก. เลือกที่จะทำการปฏิรูปในที่ดินของรัฐมากกว่าเอกชน ส่วนการอนุญาตให้เกษตรกรมีสิทธิยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขอคืนสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินแก่ ส.ป.ก. จะเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่งให้กับเกษตรกรที่ไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์หรือทำเกษตรกรรมในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรให้อีกต่อไป หรือต้องการเงินเพื่อนำไปลงทุนในการกระทำการอื่นแทนการทำเกษตรกรรม สามารถนำที่ดินมาคืนให้แก่ ส.ป.ก. และรับค่าทดแทนได้ แทนการนำที่ดินไปจำหน่ายหรือจ่ายโอนให้แก่ผู้อื่นซึ่งเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายและระเบียบ

ในส่วนของการที่ดินราชพัสดุซึ่งอยู่ในการดูแลของกรมธนารักษ์ตามพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. 2518 นั้น ปรากฏว่าการจัดที่ดินไว้เพื่อรองรับภารกิจสำคัญของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในระบบราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์กรอื่น ๆ ของรัฐเป็นไปโดยไม่จำกัดจำนวนขึ้นอยู่กับการเหตุผลและความจำเป็นของส่วนราชการนั้น ๆ ทำให้ที่ดินจำนวนมากกระจุกตัวอยู่ในการถือครองของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือถูกทอดทิ้งกลายเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่เหมาะสม จึงต้องมีการกำหนดจำนวนเนื้อที่ขั้นสูงที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐสามารถร้องขอเพื่อใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุได้ เพื่อเป็นการป้องกันการแจ้งขอใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุโดยไม่มีเหตุผลและเกินความจำเป็น

2.4.2 การถือครองที่ดินของเอกชน ปัญหาการถือครองที่ดินของเอกชนเกิดจากประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 34 ซึ่งว่าด้วยสิทธิของบุคคลในที่ดินได้ถูกยกเลิกไปโดยประกาศ

คณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 ทำให้การถือครองที่ดินของเอกชนเป็นไปโดยเสรีและส่วนใหญ่เป็นการเก็บกักดินเพื่อเก็งกำไร หรือเป็นการจับจองที่ดินไว้เพื่อหวังผลประโยชน์จากการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ส่งผลให้ที่ดินจำนวนมากถูกทอดทิ้งไม่ใช้ประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า แม้ว่าตามมาตรา 6 จะให้อำนาจแก่อธิบดีกรมที่ดินยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เพื่อให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ หากว่าบุคคลผู้มีสิทธิทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้ที่ดินให้รกร้างว่างเปล่า แต่นับตั้งแต่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินจนถึงปัจจุบันยังไม่ปรากฏกรณีที่ดินได้ให้อำนาจตามมาตราดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น จึงเห็นควรนำบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของบุคคลมาตรา 34 กลับมาใช้บังคับอีกครั้งหนึ่งเพื่อลดขนาดการถือครองที่ดินของบุคคลลงให้มีความเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์และป้องกันการเก็บกักดินที่ดินไว้โดยไม่ทำประโยชน์ใด ๆ อีกทั้งการออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่เพื่อให้บุคคลผู้มีสิทธิในที่ดินเริ่มต้นทำประโยชน์ในที่ดินของตนภายในระยะเวลาที่กำหนด จะเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการบังคับให้มีการทำประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินแทนการปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งการเจาะจงลงไปในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งจะทำให้ขอบเขตของการตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแคบลงและช่วยให้สามารถตรวจตราได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้การกำหนดให้ใช้วิธีการเวนคืนแทนการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งให้เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเหมือนดังกรณีตามมาตรา 6 จะทำให้เจ้าของที่ดินได้รับค่าทดแทนตามสมควรแก่ที่ดินและโรงเรือนที่ปลูกสร้างลงบนที่ดินนั้น ช่วยลดแรงต่อต้านจากเจ้าของที่ดินและทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติงานได้โดยง่าย

นอกจากนี้การให้สิทธิในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวยังมีช่องว่างของกฎหมายที่นำไปสู่การถือครองที่ดินแทนกัน ซึ่งมักเป็นกลุ่มคนต่างด้าวที่เข้ามาแสวงหาประโยชน์จากการกระทำที่ผิดกฎหมาย จึงต้องกำหนดให้ผู้ที่จะประสงค์จะได้อำนาจสิทธิในที่ดินต้องแสดงหลักฐานถึงแหล่งที่มาของรายได้ที่นำมาทำนิติกรรมต่อเจ้าพนักงานที่ดินก่อนทำการจดทะเบียน เพื่อให้เจ้าพนักงานตรวจสอบเบื้องต้นถึงความน่าเชื่อถือของแหล่งเงินได้และจัดแจงแหล่งที่มาของเงินได้ดังกล่าวไว้เป็นหลักฐาน เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าว อีกทั้งกำหนดสิทธิในการเช่าที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวให้มีจำนวนเช่นเดียวกับกรรมสิทธิ์เพื่อเป็นการป้องกันการเข้าถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในฐานะผู้เช่ามิให้เป็นไปโดยเสรี ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะช่วยให้การเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวครอบคลุมทุกส่วนและประการสุดท้ายเพิ่มบทลงโทษแก่บุคคลที่กระทำการฝ่าฝืนให้หนักขึ้นเพื่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำผิด ตลอดจนแก้ไขให้ผู้ที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดทุกคนได้รับการลงโทษเท่าเทียมกัน

ส่วนการถือครองที่ดินของนิติบุคคลประเภทสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 นั้น แม้จะมีบทบัญญัติว่าด้วยการจำกัดการถือครองที่ดินของสถาบันการเงินไว้ในมาตรา 80(2) และมีบทลงโทษสถาบันการเงินและกรรมการผู้จัดการหรือผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงินซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามไว้ในมาตรา 128 และ 139 ก็ตาม แต่กลับพบว่าสถาบัน

การเงินทั้งหลายมีความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมายด้วยการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาเพื่อรับโอนอสังหาริมทรัพย์หรือการขายที่ไม่สามารถจำหน่ายโอนได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายหรือธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด จึงต้องกำหนดให้สถาบันการเงินสามารถนำอสังหาริมทรัพย์หรือการขายที่ได้จากการชำระหนี้และอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเดิมใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจหรือสำหรับพนักงานและลูกจ้างของสถาบันการเงิน ออกให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอนสิทธิการเช่าซื้อ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใดเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้สถาบันการเงินมีช่องทางที่หลากหลายในการเลือกที่จะดำเนินการกับอสังหาริมทรัพย์หรือการขายที่ไม่สามารถจำหน่ายออกไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยลดภาระต้นทุนในการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของสถาบันการเงินและให้สถาบันการเงินสามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การถือครองอสังหาริมทรัพย์หรือการขายที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้ได้

2.4.3 การถือครองที่ดินขององค์กรทางศาสนา ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ที่ดินอันเป็นศาสนสมบัติ ประกอบด้วย ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และที่กัลปนา แม้ว่าจะมีการกำหนดสิทธิในที่ดินขององค์กรทางศาสนาไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่การได้มาซึ่งที่ดินของวัดส่วนใหญ่เกิดจากการบริจาคของผู้มีจิตศรัทธาและเลื่อมใสในพระพุทธศาสนา การจำกัดขนาดของที่ดินจึงขัดแย้งกับเจตนาของผู้ที่ยกที่ดินให้แก่วัดและอาจเกิดข้อพิพาทกับบรรดาญาติของผู้ที่ยกให้ด้วย ส่งผลให้มีที่ดินจำนวนมากอยู่ในการถือครองของวัดและสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ นอกจากนี้การที่มีผู้เข้าบวชเรียนในพระพุทธศาสนาน้อยลง ทำให้ไม่มีพระภิกษุจำพรรษาหรืออยู่อาศัยในวัด ส่งผลให้วัดจำนวนมากกลายสภาพเป็นวัดร้างและทำให้ที่ดินที่เป็นที่ตั้งของวัดไม่ได้ใช้ประโยชน์ใด ๆ และถูกทอดทิ้งให้รกร้างว่างเปล่าเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย ดังนั้น จึงต้องมีการจำกัดขนาดของที่ดินซึ่งบุคคลจะยกให้เพื่อเป็นการควบคุมมิให้ที่ดินตกเป็นศาสนสมบัติเพิ่มมากขึ้น และควบคุมให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในทางศาสนาที่แท้จริง นอกจากนี้ควรออกกฎหมายให้ให้มีการกั้นที่ดินซึ่งเป็นวัดให้เป็นที่ดินจัดประโยชน์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของทรัพย์สินประเภทดังกล่าว เพื่อเป็นการกระตุ้นให้วัดที่ถือครองที่ดินจำนวนมากนำที่ดินออกมาจัดประโยชน์แทนการถือครองไว้โดยไม่ทำประโยชน์ใด ๆ ซึ่งการนำที่ดินออกมาจัดหาประโยชน์นั้นเป็นการพัฒนาพื้นที่รอบ ๆ วัดไปในตัว ช่วยสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพเพื่อหารายได้และสร้างคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีให้กับประชาชนที่อยู่ในชุมชนใกล้เคียง อีกทั้งยังก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างวัดกับชุมชนอีกด้วย

2.4.4. การวางผังเมือง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 การวางและจัดทำผังเมืองในแต่ละแห่งมีการกำหนดแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินแยกออกเป็นประเภทต่าง ๆ เช่น การกำหนดที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า และที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม เป็นต้น โดยมีกำหนดข้อห้ามการทำประโยชน์บางอย่างลงในพื้นที่แต่ละประเภทแตกต่างกันออกไป แต่มิได้มีการกำหนดขนาดของพื้นที่ที่บุคคลสามารถถือครองเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการแต่ละประเภทไว้ จึงไม่อาจควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดผลตอบแทนสูงสุดและสามารถกระจายผลประโยชน์ไปสู่ประชาชนจำนวนมากได้ ในขณะที่เดียวกันการ

ฝ่าฝืนข้อกำหนดผังเมืองหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขการทำประโยชน์ในที่ดินแตกต่างไปจากที่มีการวางผังเมืองสามารถกระทำได้ง่าย ซึ่งส่งผลกระทบต่อแผนการพัฒนาที่ดินและโครงสร้างสาธารณูปโภคที่รัฐได้ดำเนินการไปแล้ว ทำให้ต้องสูญเสียเงินลงทุนไปโดยเปล่าประโยชน์ ดังนั้น จึงควรกำหนดสิทธิในที่ดินของบุคคลที่ใช้ในกิจการประเภทต่าง ๆ เพื่อลดความพยายามของบุคคลที่จะเข้าถือครองที่ดินเป็นจำนวนมากในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและละเมิดต่อกฎหมาย เช่น การอาศัยความได้เปรียบทางเศรษฐกิจว่านซื้อที่ดินรอบ ๆ โครงการพัฒนาพื้นที่ของรัฐเพื่อหวังผลกำไรจากมูลค่าของที่ดินที่เพิ่มขึ้น การออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่รัฐไม่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ หรือการขอรับสิทธิในที่ดินซึ่งรัฐแจกจ่ายให้แก่เกษตรกรที่ยากจน เป็นต้น นอกจากนี้เพื่อเป็นการคงไว้ซึ่งพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์และเหมาะสมสำหรับทำเกษตรกรรม และเป็นการป้องปรามมิให้มีการนำที่ดินทำกินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น จึงควรกำหนดให้การโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งผังเมืองรวมกำหนดพื้นที่ให้เป็นที่ดินประเภทเกษตรกรรมนั้น ผู้รับโอนต้องเป็นบุคคลที่สามารถประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นได้ด้วยตนเอง เพื่อป้องกันการสูญเสียที่ดินของเกษตรกรจากการกว้านซื้อของกลุ่มนายทุน

2.4.5 การจัดเก็บภาษีที่ดิน การจัดเก็บภาษีที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 เป็นการเรียกเก็บภาษีจากเจ้าของที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอยู่ในที่ดิน โดยเรียกเก็บเอาจากราคาปานกลางของที่ดินซึ่งมีการตีราคาไว้ แต่อัตราราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเป็นฐานภาษีที่มีการประกาศใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง ทำให้การจัดเก็บภาษีไม่สอดคล้องกับราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นมาก และอัตรากำหนดที่เรียกเก็บเป็นการเรียกเก็บในอัตราคงที่มีได้คำนวณตามขนาดการถือครองของเจ้าของที่ดิน จึงไม่ตกเป็นภาระแก่ผู้ถือครองที่ดินจำนวนมาก ส่งผลให้ที่ดินกระจุกตัวอยู่ในการถือครองของกลุ่มคนเพียงบางกลุ่ม ดังนั้น จึงควรปรับปรุงบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ท้ายพระราชบัญญัติเสียใหม่ จากเดิมที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 เพื่อให้เกิดความทันสมัยและสอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน อีกทั้งให้มีการจัดเก็บในอัตราก้าวหน้าเพื่อเป็นการสร้างภาระภาษีให้แก่ผู้ถือครองที่ดินจำนวนมาก กำจัดการกว้านซื้อหรือกักตุนที่ดินไว้เก็งกำไร และควบคุมมิให้มีการปล่อยที่ดินทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ เพราะเหตุว่าปัจจัยเหล่านี้จะทำให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินต้องแบกรับค่าใช้จ่ายด้านภาษีจำนวนมาก ซึ่งหากไม่จำหน่ายออกไปหรือนำที่ดินมาใช้ประโยชน์อื่นใด ก็จะเป็นภาระให้ผู้เป็นเจ้าของต้องเสียค่าใช้จ่ายมากยิ่งขึ้น ทำให้ไม่คุ้มค่ากับการถือครอง

ส่วนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มีเพียงการจัดเก็บเอาจากที่ดินที่ปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ โดยเรียกเก็บในอัตราร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี ซึ่งหมายถึงจำนวนเงินที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้นสมควรให้เขาได้ในปีหนึ่ง ๆ จึงเป็นการจัดเก็บภาษีในอัตราเดียวคงที่เช่นเดียวกับการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่และมีได้จัดเก็บตามขนาดการถือครองของเจ้าของที่ดินเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงควรหันมาจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินในอัตราก้าวหน้าและเพิ่มเงินภาษีหากมีค่ารายปีสูงขึ้นจากการลงทุนของรัฐ เพื่อเป็นการเรียกคืนภาระค่าใช้จ่ายในการลง

ทุนที่รัฐจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ อันก่อให้เกิดประโยชน์แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ และเป็นการสร้างภาระหรือเพิ่มต้นทุนให้กับผู้ที่ซื้อที่ดินมาเพื่อการเก็งกำไร เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาการลงทุนในที่ดินไม่มีต้นทุนใด ๆ ทำให้มีการซื้อที่ดินเป็นจำนวนมากมากักตุนไว้

2.4.6 การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินมีความหลากหลาย ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดการเกี่ยวกับการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินขึ้นอยู่กับกฎหมายแต่ละฉบับ การที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในการบริหารจัดการที่ดินโดยเฉพาะ ทำให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และขาดความสอดคล้องเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน จึงทำให้การบริหารจัดการที่ดินที่ผ่านมาไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การที่มีหลายหน่วยงานเข้ามาบริหารจัดการที่ดินทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินประเภทต่างๆ กระจัดกระจายมีการจัดเก็บไม่เป็นระบบ ส่งผลให้การตรวจสอบความถูกต้องของรูปที่ดินและรายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินกระทำได้ยาก ดังนั้นจึงควรจัดตั้งคณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดแนวนโยบายและแผนการบริหารจัดการดินและที่ดินให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ และกำหนดให้คณะกรรมการที่ดินแห่งชาติเป็นศูนย์กลางในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินและแผนที่แห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการและบูรณาการข้อมูลเกี่ยวกับทะเบียนที่ดินและข้อมูลแผนที่แปลงที่ดินของประเทศ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลและแผนที่ของที่ดินประเภทต่างๆ ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในองค์กรและหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแล เพื่อนำมาประมวลเก็บรวบรวมให้เป็นระบบและมีความทันสมัยเป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

สรุป

จากสภาพปัญหาและอุปสรรคในการกระจายการถือครองที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบัน จำเป็นที่จะต้องสร้างมาตรการทางกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อรองรับกับปัญหาที่มีอยู่และขณะเดียวกันจะต้องมีมาตรการในการบังคับใช้ การตีความ และการอุดช่องว่างของกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพควบคู่กันไป ด้วย เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับที่ดินมีการสะสมอย่างยาวนาน การแก้ไขปัญหานั้นแต่ละด้านจึงมักจะกระทบต่อบุคคลที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญทางสังคม ทำให้การแก้ไขปัญหานั้นไม่อาจจะกระทำได้ง่าย แต่ด้วยมาตรการทางกฎหมายที่นำเสนอมาแล้วนี้ จะเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการที่รัฐจะนำไปใช้ในกระบวนการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองอย่างเป็นธรรมแก่ประชาชน และสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85(2)

บรรณานุกรม

กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ. พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 เล่ม

1. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2526.

เทียมทัน อุณหะสุวรรณ. “การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

พลศักดิ์จิรไกรศิริ. ความคิดทางการเมืองเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, 2529.

พินิจ สุวรรณะชญ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2528.

ร.แสงกาต์. กฎหมายที่ดิน: ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และการเมือง, 2483.

_____. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์, 2526.

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.