

แนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
ตามกฎหมายไทย

1. สิทธิของเอกชนในที่ดินและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก่อนสมัยกรุงศรีอยุธยา

สิทธิของเอกชนในที่ดินของสังคมไทยในสมัยชุมชนบุพกาล จนถึงก่อนสมัยกรุงศรีอยุธยานั้น ได้ปรากฏหลักฐานว่า ชนเชื้อชาติไทยเผ่าต่าง ๆ ที่อยู่ภายนอกประเทศ เช่น พวกไทยขาวที่อยู่ตามแม่น้ำแดงในเวียดนามหรือชนชาติไทยในเมืองหัวพันทั้งหกในประเทศลาว ชนชาติไทยที่อาศัยในบริเวณภูเขาตั้งเกี่ยวในประเทศเวียดนาม หรือไทยอาหมในแคว้นอัสสัมในประเทศอินเดีย ได้มีประเพณีคล้ายกันคือ การที่ประมุขได้อาที่ดินมาแบ่งปันให้ราษฎรเป็นครั้งคราว ตามกำหนดเวลาการแบ่งปันที่ดินของชนชาติไทยที่ว่ามานี้ มีหลักว่า ผู้เป็นประมุขหายึดถือที่ดินเพื่อประโยชน์ของตนเช่นเจ้าของกรรมดาไม่ แต่ผู้เป็นประมุขจะแบ่งปันให้ราษฎรเป็นจำนวนเนื้อที่มาก หรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับตำแหน่งของผู้รับที่ประมุขตั้งไว้¹ ซึ่งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของประชาชน ตลอดจนวิธีการยึดถือครอบครอง และการแบ่งปันที่ดินนั้น ท่าน ดร.ร แลงการ์ด* ได้บรรยายสรุปหลักเกณฑ์ไว้ว่า วิธีการ

¹ ภาสกร ชุณหอุไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์, 2529), หน้า 6.

* ร. แลงการ์ด เป็นนักนิติศาสตร์ที่ชื่อเสียงมากในทางประวัติศาสตร์กฎหมายท่านหนึ่งของโลกท่านได้เขียนหนังสือประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กฎหมายเอกชน) ว่าด้วยที่ดินปี 2483 ซึ่งเป็นสมัยที่ท่านเป็นอาจารย์สอนวิชาประวัติศาสตร์กฎหมายในชั้นปริญญาโทของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง

ปกครองของประเทศอัสสัม เมื่อพวกเขาเป็นใหญ่* มีลักษณะอันคล้ายคลึงกับ
 วิธีปกครองของประเทศไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยา กล่าวคือ ประชาชนต้องถูก
 เกณฑ์เข้ารับราชการทุกคน เว้นเสียแต่พวกขุนนาง นักพรต ผู้มีวรรณะสูงและ
 ทาสชาย ทุกคน ที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปี ถึง 50 ปี ได้ชื่อว่าเป็นปาอิก ซึ่งตรงกับคำ
 ว่าไพร่ ชนปาอิกจัดแบ่งเป็นหมู่ ๆ ละ 20 คน 100 คน 1,000 คน 3,000 คน
 และ 6,000 คน เหมือนเช่นกองทัพมีนายเป็นลำดับกันเป็นชั้น ๆ มีอำนาจบังคับ
 บัญชาเป็นทอด ๆ ส่วนในประเทศไทยไพร่หมู่ทุกคนต้องรับราชการปีละ 6 เดือน
 ฝ่ายประเทศอัสสัมใช้วิธีต่างกันแต่มีผลทำนองเดียวกันคือ ปาอิก 3-4 คน รวมกัน
 เป็นหมู่เรียกว่า โคตร คนหนึ่งในกลุ่ม 3-4 คนนี้ต้องรับราชการ เปลี่ยนกันไปคน
 ละปี ในขณะที่คนหนึ่งไปรับราชการนั้น คนที่อยู่จะเป็นผู้ทำนา ทำสวน เพื่อเลี้ยงหมู่
 ของตน แต่ในยามสงครามอาจมีการเกณฑ์คนในโคตรหนึ่งถึง 2-3 คนก็ได้ ส่วนใน
 เวลาที่บ้านเมืองมีความสงบร่มเย็น ทางราชการก็จะใช้ปาอิกทำงานเพื่อสาธารณะ
 ประโยชน์ เช่น สร้างถนน และถ้ำน้ำ ซึ่งมีหลักฐานปรากฏอยู่จนทุกวันนี้

กษัตริย์อาหมก็เช่นเดียวกับกษัตริย์ในประเทศไทยถือว่าตนเป็นเจ้าของชีวิต
 และเจ้าแผ่นดินทั้งหมดในประเทศ ดังนั้น จึงมีสิทธิแบ่งที่ดินให้ใคร ๆ ได้ตาม
 ชอบใจ แต่อย่างไรก็ตามก็ได้มีระเบียบเกิดขึ้นซึ่งกษัตริย์ต้องปฏิบัติอยู่เสมอ
 กล่าวคือ ในเบื้องต้นปาอิกทุกคนจะได้รับที่ดินแปลงหนึ่งเพื่ออาศัยอยู่และปลูกสวน
 เป็นการตอบแทนแรงงานที่ตนถูกเกณฑ์ไปรับราชการ นอกจากนี้ ยังได้รับแบ่งที่นา

* กษัตริย์อาหมเป็นชนชาติไทยใหญ่ หรือเงี้ยว เริ่มตั้งอาณาจักรอัสสัม
 ได้ตั้งแต่ปี 1771 เรื่อยมาจนเต็มอาณาจักร และได้ถูกพวกมองโกล โจมตีหลาย
 ครั้ง แต่ไทยอาหมต่อสู้ และรักษาอิสรภาพไว้ได้ ในปี 2198 กษัตริย์อาหมเข้านับถือ
 ศาสนาพราหมณ์ และต่อมาผู้สืบราชวงศ์ก็นับถือ ศาสนาพราหมณ์ เช่นเดียวกัน
 ในตอนกลางศตวรรษที่ 23 อำนาจของกษัตริย์เสื่อมลง ประเทศอัสสัมจึงตกอยู่ใน
 อาธิปไตยของพม่า

มีเนื้อที่ ราว 7 ไร่ครึ่ง สำหรับที่ดินสองแปลงนั้น ปาอีกผู้รับไม่ต้องเสียภาษีอากร ต้องเสียแต่รัชชูปการปีละ 1 รูปี ที่ดินแปลงที่ปลูกบ้านอยู่เป็นมรดกตกทอดไปยัง ลูกหลาน ส่วนนานั้นยังคงเป็นของหลวง ผู้ทำไม่มีสิทธิโอนให้แก่ใคร และเมื่อผู้นั้นตายก็ต้องกลับมาเป็นของหลวงบางที่กษัตริย์เรียกนาคืน แล้วจัดแบ่งปันใหม่ นอกจากที่ ๆ ได้รับเพื่อตอบแทนการรับราชการดังกล่าวมาแล้ว พวกปาอีกอาจได้ที่ดินแปลงอื่นอีกด้วย เช่น ได้ที่โดยการแผ้วถางที่รกร้างว่างเปล่า แต่ผู้แผ้วถางต้องเสียภาษี ปรุละ 1 รูปี จึงมีสิทธิปกครองที่นั้นตลอดเวลาที่กษัตริย์ไม่ต้องการที่เพื่อมาให้แก่ ปาอีกผู้อื่นที่ยังไม่ได้รับส่วนแบ่งเลย อนึ่งมหากษัตริย์พระราชทานที่ให้แก่ขุนนางข้าราชการชั้นสูง เป็นเนื้อที่ผืนใหญ่และพระราชทาน แก้ววัดวาอาราม และเหล่าพราหมณ์ด้วย แต่ในภายหลังข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นั้น ถือว่าตนเป็นเจ้าของที่ดิน ที่ได้รับพระราชทานเป็นเหตุให้อำนาจของพระเจ้าแผ่นดินอาหมเสื่อมลง

สำหรับในประเทศอินโดจีนนั้น ตามหนังสือต่างๆ ของผู้ที่ศึกษาลัทธิธรรมเนิยมของชนเชื้อชาติไทย อันอาศัยอยู่ในประเทศนั้น ได้ความว่าระบอบที่ดินในหมู่บ้านเหล่านั้นมีหลักว่า ประมุขหรือเจ้า เป็นเจ้าของที่ดินภายในอาณาเขตเช่นเดียวกับประเทศอิสลาม เช่น ในเมืองหัวพันทั้งหก ตามที่บาทหลวง บรูเลต์ กล่าวไว้ว่า "ชาวบ้านไม่รู้จักกรรมสิทธิ์ในที่ดิน อาณาเขตเป็นของเจ้าชีวิต หรือพระเจ้าแผ่นดินหลวงพระบาง ประชาชนเป็นแต่ผู้เก็บกินหรือผู้ทำก่อนที่ฝรั่ง เศส เข้าปกครองประเทศนี้ ภาษีอากรที่ดินซึ่งชาวบ้านชำระทุกปี จึงดูเหมือนหนึ่งว่าเสียไป เพื่อเป็นค่าอาศัยที่ของเจ้าชีวิตอยู่ พวกไทยที่อาศัยอยู่ในภูเขาดังเกี๋ย ก็เช่นเดียวกัน" ผู้เป็นกวางเจ้า (คือผู้เป็นอิสระในอาณาเขตแห่งหนึ่ง) เป็นเจ้าของที่ดินทั่วอาณาเขต ที่ตนมีอำนาจปกครอง ชาวนาจิงไม่เป็นเจ้าของที่ๆ ตนทำ ไม่มีสิทธิที่จะโอนให้แก่ใคร และเมื่ออพยพออกจากหมู่บ้านไปอยู่ที่อื่นก็ต้องเวนคืนที่แก่กวางบ้าน เพื่อให้กวางบ้านแบ่งปันให้กับชาวบ้านที่เหลืออยู่ ตามลัทธิธรรมเนิยมของชาติที่เรียกชื่อว่า เมือง ซึ่งอาศัยภูเขาทิศตะวันตกเฉียงใต้ ของตั้งเกี๋ยอยู่ ผู้เป็น กวางกลางหรือโถตี คือหัวหน้า "ถือตนเป็นเจ้าของที่ดินทุกแปลงในอาณาเขต ทั้งแปลงที่มีผู้ทำเป็นนาเป็นสวน และแปลงซึ่งยังเป็นป่ารกร้างว่างเปล่าด้วย หากให้ราษฎรเข้า

ครอบครองอยู่ที่โดยทรงเมตตาให้อาศัยอยู่" สำหรับชุมชนเชื้อชาติไทยอื่น ๆ ที่อยู่ในประเทศอินโดจีน ก็มีข้อสังเกตให้ทำนองเดียวกันว่า ในชุมชนเชื้อชาติไทยทั้งหลาย ยึดถือหลักสำคัญที่ว่าประมุขเป็นเจ้าของที่ดินในอาณาเขต

แต่ในบรรดาชุมชนเหล่านั้นหลักที่วางนี้ ถูกระงับไปกับการแบ่งปันที่ดินในระหว่างประชาชน กล่าวคือ ผู้เป็นประมุขไม่ได้ยึดถือที่ดินเพื่อประโยชน์ของตนอย่างเช่นเจ้าของกรรมดาไม้ แต่ผู้เป็นประมุขจะแบ่งปันให้แก่ประชาชนเป็นเนื้อที่มาก หรือน้อยขึ้นอยู่กับตำแหน่งอำนาจของผู้รับตามที่ประมุขแต่งตั้งไว้ ในชุมชนเชื้อชาติไทยที่อาศัยอยู่ตามภูเขาสันเขาในประเทศตังเกี๋ย ผู้เป็นประมุขจะเลือกเอาที่ดินแปลงใหญ่ ๆ ไว้เพื่อตนเองเสียก่อน แล้วแบ่งแปลงที่มีขนาดรองลงมาให้แก่ "เทอหลาย" ซึ่งเป็นผู้ช่วยในการบริหารบ้านเมือง และเป็นที่สองรองจากกวานเจ้า และกวานเจ้าก็จะแบ่งที่ดินแปลงที่เล็กลงไปอีกให้แก่ชาวบ้านทุกคน ต่อจากนั้นก็แบ่งให้แก่ผู้นลดหลั่นลงตามฐานะและยศศักดิ์ ระบบเช่นนี้คล้ายคลึงกับระบบศักดินา แต่ทว่าไม่ใช่เพราะพวกกวานบ้านจะทำการแบ่งปันที่นาให้แก่ครัวเรือนต่าง ๆ อีกทอดหนึ่งสำหรับทำมาหากินโดยมิได้เรียกร้องค่าเช่า เมื่อชาวบ้านจะอพยพไปอยู่ที่อื่นก็ต้องคืนที่ดินให้แก่กวานบ้าน ซึ่งกวานบ้านจะจัดการแบ่งปันที่ดินนั้นให้แก่ผู้ที่ยังอยู่ หรือผู้ที่ จะเข้ามาอยู่ใหม่² พวกไทยชาวซึ่งอยู่ทางแม่น้ำแดง แถบประเทศเวียดนาม มีประเพณีการแบ่งปันที่นากันทุกๆ 3 ปี ในระหว่างครัวเรือน ๆ หนึ่งได้รับแบ่งเนื้อที่มากน้อย ตามจำนวนคนที่ต้องเลี้ยงดูในครัวเรือนนั้น วิธีแบ่งปันนั้น จะแบ่งนาออกเป็นแปลง ๆ แล้วชาวบ้านต่างก็มาจับฉลากเอา เมื่อพ้น 3 ปี แล้วชาวบ้านต้องเอาที่นาเหล่านั้นมาคืนรวมเป็นผืนแผ่นดินเดียวกันแล้ว มีการแบ่งปันจับฉลากกันใหม่ ในการแบ่งปันนานี้ โดยมากนายบ้านสงวนนาไว้ต่างหาก เพื่อให้แก่ผู้เป็นประมุข นานั้นชาวบ้านถูกเกณฑ์ให้เป็นผู้ทำ ในหัวพันประเทศลาว

²วิชา มหาคุณ "วิวัฒนาการของกฎหมายไทย สมัยชุมชนบุพกาล-สมัยกรุงศรีอยุธยา," ใน วารสารกฎหมาย 1 (มกราคม - เมษายน) : 69-83.

ก็คือ ประเพณีเช่นเดียวกัน ผู้ป็นท้าวแบ่งปันนาในระหว่างครัวเรือนอันมีอยู่ในหมู่บ้าน ฝ่ายตัวเองก็เอาแปลงที่ดีไว้เป็นของตน การแบ่งปันมิได้ทำกันเป็นระยะ ๆ ตามกำหนดเวลาเหมือนชุมชนไทยขาว แต่ได้กระทำกันตามพฤติการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น มีผู้ที่อยู่ในครอบครัวได้แยกไปตั้งเป็นครัวชั้นต่างหาก หรือมีผู้อพยพมาจากต่างบ้านต่างเมืองแล้วเข้ามาอยู่ในบ้านนั้น หรือมีชาวบ้านร้องเรียนว่าที่ๆ ตนอยู่นั้นเป็นที่ๆ ทำประโยชน์ได้ยาก ดังนี้ จะเป็นเหตุให้มีการแบ่งปันนาขึ้นในพวกชาติเมือง ก็มีการแบ่งปันนาเช่นเดียวกับคนที่ เป็นกวานกลางและท้าวจะเลือกเอาที่ดีๆ ไว้สำหรับตน นาที่เหลือนั้นแบ่งปันให้ระหว่างครัวเรือน มากน้อยตามกำลังและความต้องการของแต่ละครัวเรือน และต้องคำนึงถึงภาระที่ครอบครัวของผู้รับส่วนแบ่งต้องยอมปฏิบัติตามด้วย การแบ่งปันนี้มิได้ทำตามระยะเวลาเสมอไป แต่ทำตามกรณีที่เกิดขึ้น ฉะนั้นครอบครัวหนึ่งอาจยึดถือนาแปลงหนึ่งได้ตลอดชีวิตของหัวหน้าและบางที่เมื่อหัวหน้าตายลูกก็เข้ารับทำนาสืบไป จึงจะเห็นได้ว่าโดยทั่วไปแล้วจะมีการแบ่งปันแต่ในกรณีที่จำนวนครอบครัวในหมู่บ้านเปลี่ยนไป เพราะเหตุที่ได้มีการแยกครอบครัวออกไปต่างหาก หรือมีครอบครัวใหม่อพยพเข้ามาอยู่ในการแบ่งปันนี้โดยมากไม่รวมเอานาทุกราชเข้ามาแบ่งปันกันใหม่ คงเอาแต่บางรายมาแบ่งเท่านั้น

การแบ่งปันที่ดินดังกล่าวนี้ เป็นลักษณะสำคัญของระบอบที่ดินในหมู่บ้านเชื้อชาติไทยทั้งหลาย เพราะการแบ่งปันนี้เป็นการแสดงให้เห็นได้ชัดว่า ผู้เป็นประมุขต้องการสงวนรักษาไว้ ซึ่งกรรมสิทธิ์ของตนที่มีอยู่เหนือที่ดิน จริงอยู่ผู้เป็นประมุขอาจใช้สิทธิ์ของตนในทางอื่น ซึ่งมีผลคู่เคียงกันเช่น อาจขับไล่ราษฎรออกจากที่ๆ ทำอยู่เพื่อเข้าครอบครองเอง หรือเพื่อให้แก่ผู้อื่น ได้ตามใจชอบ แต่การกระทำดังกล่าวอาจทำให้เกิดความปั่นป่วนขึ้นได้ในหมู่บ้าน และตามปกติแล้วการแบ่งปันที่ดินนี้เอง เป็นเครื่องที่แสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของผู้เป็นประมุขทางเดียวเท่านั้นและวิธีนี้ ไม่เกิดอันตรายเหมือนการขับไล่ เพราะการแบ่งปันนั้นถ้าจัดเอานาทั้งหมดมารวมแบ่งก็ทำให้ราษฎรทุกคน สามารถเข้าทำประโยชน์ในที่ที่เพาะปลูกได้ทุกรายเป็นลำดับไปและหากการแบ่งปันนั้นเกี่ยว

กับบางแปลงโดยเฉพาะ ก็จัดขึ้นเพื่อความยุติธรรมให้ชาวบ้านรับที่ดินตามความต้องการจึงไม่ทำให้ชาวบ้านไม่พอใจ ด้วยเหตุนี้ราษฎรจึงนิยมประเพณีการแบ่งปันที่ดินและยอมปฏิบัติตามโดยดี แต่ในการแบ่งปันนี้ราษฎรทุกคนรู้ว่าตนยึดถือที่ดินในนามของผู้เป็นประมุข ไม่มีโอกาสที่จะขยายที่ของตนหรือจะได้ที่ ๆ ใหญ่กว่าเก่า เว้นแต่ จะมีการแบ่งปันกันใหม่ หรือโดยอาศัยความกรุณาของผู้เป็นประมุข และราษฎรทุกคนก็รู้ว่าตนไม่สามารถจะโอนที่ดินให้แก่บุคคลอื่น ๆ ได้ ผู้เป็นประมุขแต่ผู้เดียวเท่านั้น ที่จะเป็นผู้มีสิทธิจำหน่าย หรือโอนที่ดิน ดังนั้นในจิตใจของราษฎรไม่มีทางที่จะเกิดความรู้สึกว่าตนมีสิทธิเหนือที่ดินที่ทำ การที่ต้องเวนคืนที่ดินและมีการแบ่งปันกันใหม่ ก็เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรถือว่าที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินเหมือน เช่น ช้าง ม้า โค กระบือ หรือ ไถคราด ซึ่งตนเป็นเจ้าของ และอาจซื้อขายแลกเปลี่ยนได้ตามที่ตนต้องการ แต่ที่ดินเป็นของประมุขตนเป็นแต่เพียงผู้อาศัยอยู่เท่านั้น

อย่างไรก็ตามการครอบครองที่ดินของราษฎรชุมชนเชื้อชาติไทยในเวลาดังกล่าว เริ่มมีความมั่นคงขึ้น และสามารถครอบครองเป็นระยะเวลายาวนานขึ้นไม่เปลี่ยนมือกันไปเหมือนแต่ก่อนเป็นเหตุให้ราษฎรเกิดความรู้สึกขึ้นมาบ้างว่า ตนมีสิทธิเหนือที่ดินที่ทำอยู่ และที่ดินที่ต้องเวนคืนมาแบ่งปันกันก็มีแต่ที่นาอย่างเดียว ที่ปลูกเรือนอยู่พร้อมด้วยสวนครัว โดยมากไม่ต้องนำมาแบ่งปันกัน และมีการตกทอดไปยังลูกหลาน ในบางหมู่บ้านยอมให้ซื้อขายกันได้ ส่วนป่าดงหรือที่รกร้างคงเป็นของประมุข โดยถือกันว่าผู้แผ้วถางได้สิทธิหวงห้าม และทำประโยชน์ต่อไปแต่ผู้เดียว แต่ต้องเสียภาษีให้แก่ประมุขเท่านั้น ดังนั้น มีแต่ที่นาแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งไม่อาจตกเป็นของบุคคลหนึ่งบุคคลใดตลอดไป ยังต้องมีการเวนคืนมาให้ประมุขจัดการแบ่งปันกันใหม่ ความจริงแม้แต่ที่นาเองก็ปรากฏว่าประเพณีการแบ่งปันก็กำลังจะสูญหายไปเหมือนกัน เช่น พวกไทยขาวแต่เดิมเคยแบ่งปันนากันทุกๆ 3 ปี แต่ต่อมาได้เลิกเสียแล้ว ประมุขปล่อยให้ที่ดินตกอยู่ในความครอบครองของผู้ทำประโยชน์ในที่นาและของครอบครัวเขา เรื่อยไปประเพณีการแบ่งปันกลับฟื้นขึ้นมาแต่ในกรณีที่ครอบครัวหนึ่งมีกำลังแรงน้อยลงจน

ไม่สามารถทำนาเต็มเนื้อที่ได้ หรือในกรณีที่ครอบครัวสูญสิ้นไป นาที่เล็กทำได้
เกิดความว่างเปล่าจึงต้องแบ่งให้แก่ครอบครัวที่มีกำลังคนมาก และเมื่อเล็ก
ประเพณีการแบ่งปันแล้ว ครอบครัว หรือสกุลที่มีอิทธิพลมากจึงฉวยโอกาสขยาย
ที่ดิน และยึดครองที่ดินมาอยู่ในความครอบครองของตนเองมากขึ้น และให้ผู้ที่
เป็นทาสหรือจ้างคนเข้ามาทำงานให้ สำหรับในประเทศลาวการแบ่งปันนา ๆ
ถึงจะมีสักครั้ง แต่ก็ยังถือว่าราษฎรซื้อหาที่ดินกันไม่ได้ ดังนั้น ผู้ที่ครอบครอง
ที่ดินจะมีโอกาสขยายที่ดินของตนได้ก็ต่อเมื่อได้รับตำแหน่งหรือเลื่อนยศชั้น
สำหรับพวกชาติเมืองที่ได้เล็กประเพณีการแบ่งปันนาเสียแล้ว นาที่เป็นส่วนแบ่ง
เดิมของครัวเรือนก็ไม่สามารถซื้อขายกันได้ แต่อย่างไรก็ตามหากเป็นที่ดินที่ผู้
เป็นประมุขได้ขายให้ ราษฎรผู้ซื้อก็มีสิทธิโอนที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้อื่นได้ตามลำพัง
และเมื่อตายลงนั้นก็ตกเป็นมรดกของลูกหลาน แต่เมื่อมีการโอนต้องเสียค่า
ธรรมเนียมให้แก่ประมุขทุกครั้ง

สรุปได้ว่า บรรดาชุมชนเชื้อชาติไทยที่ตั้งถิ่นฐานอยู่นอกประเทศไทยนั้น
ถือวาระบอบที่ดินมีลักษณะสำคัญเหมือนกันทุกหมู่ กล่าวคือ ผู้เป็นประมุขเป็นเจ้าของ
ของที่ดินที่อยู่ในบังคับแต่ผู้เดียว กรรมสิทธิ์ในที่ดินนี้ประมุขได้มาด้วยการรับชนะ
ดังนั้น จึงมีอำนาจเหนือที่ดินนั้น แต่ประมุขจะไม่ใช้สิทธิที่มีอยู่เหนือที่ดินเหมือนเจ้า
ของธรรมดา วันแต่ ที่ดินที่ประมุขเลือกเอาเป็นของส่วนตัวผู้เป็นประมุขจะไม่ทำ
ประโยชน์เอง แต่ปล่อยให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์เพื่อเป็นการตอบแทนราษฎร
ที่ต้องใช้แรงงานในการรับราชการ ดังนั้นผู้เป็นประมุขจะแบ่งปันที่ดินให้แก่ญาติ
และขุนนาง ซึ่งเนื้อที่ที่จะได้รับมากน้อยขึ้นอยู่กับยศและตำแหน่งของผู้จะได้รับ ส่วน
ประชาชนสามัญก็จะได้รับแบ่งที่ดินส่วนหนึ่ง เพื่อใช้ในการเลี้ยงชีพตนเองและ
ครอบครัว การแบ่งปันนี้จะทำการชั่วคราว เมื่อครบตามกำหนดระยะเวลา
หรือเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปก็ต้องมาแบ่งปันกันใหม่ ในเวลาต่อมาการแบ่งปันนี้
ก็ไม่ค่อยจะได้ปฏิบัติกันอย่างเคร่งครัด ราษฎรมีโอกาสยึดถือครอบครองที่ดินเป็น
ระยะเวลาเวลานานมากขึ้น และรู้สึกไม่พอใจในประเพณีเดิม ในหมู่ชุมชนที่อำนาจของ
ประมุขเสื่อมลงขุนนางที่ได้รับที่ดินผืนใหญ่ ๆ ถือว่าตนเป็นเจ้าของที่ดินและไม่ยอม

แวนคืนให้ประมุขมาแบ่งปันใหม่แต่ได้ให้ผู้คนและข้าทาสทำประโยชน์เหมือนเช่น
 ประมุขเอง แม้ในชุมชนที่อำนาจของประมุขยังสมบูรณ์อยู่และยังมีสิทธิเหนือที่ดินโดย
 ปกติดั้งเดิม การที่ประเพณีแบ่งปันที่ดินไม่เป็นที่นิยมกัน และได้เลิกกันเสียแล้ว เป็น
 เหตุให้ราษฎรเกิดมีสิทธิในที่ ๆ ตนอาศัยอยู่เป็นเวลานานโดยถือว่านอกจากผู้เป็น
 ประมุขแล้วไม่มีผู้ใดมีอำนาจเหนือที่ดินดีกว่าตน โดยเหตุนี้ระบอบที่ดินของบรรดา
 ชนเชื้อชาติไทยแม้จะมีสาระสำคัญเหมือนกันแต่ความจริงแล้วถ้าจะศึกษาโดยละเอียด
 แล้วจะเห็นได้ว่า มีลักษณะแตกต่างกันตามสภาพที่ที่ดินตั้งอยู่ และตามชั้นอารยธรรมที่
 หมู่ชนนั้นได้บรรลุถึงแล้ว

จะเห็นได้ว่าในกลุ่มชนเชื้อชาติไทยที่ตั้งถิ่นฐานอยู่นอกประเทศ มีประเพณี
 การใช้หลักกฎหมายมหาชน ที่ว่า "ที่ดินทั้งสิ้นเป็นของพระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียว" โดย
 ใช้เฉพาะที่ดินที่เป็นที่นา หรือที่ไร่ อันเป็นที่ทำมาหากินเท่านั้น ไม่มีประเพณีที่จะนำ
 หลักกฎหมายอันนี้ไปใช้กับที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย โดยจะเห็นจากข้อความข้างต้นที่ว่า
 ที่บ้าน หรือที่เรือนที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยนั้นสามารถตกทอดเป็นมรดกแก่ลูกหลานได้
 ไม่ได้มีการนำที่นาหรือที่เรือนมาแบ่งปันกันอย่างเช่น ที่นา หรือที่ไร่ และที่บ้านหรือ
 ที่เรือนที่ใช้อยู่อาศัยนี้ก็ไม่ต้องเสียภาษีเหมือนอย่างการเสียค่าเช่าที่นา หรือที่ไร่แต่
 อย่างใด และในการใช้หลักกฎหมายมหาชนดังกล่าวกับ ที่นา ที่ไร่ ก็มีลักษณะ
 เข้มงวดมาก จนทำให้ดูเหมือนว่าเอกชนจะไม่ได้มีสิทธิเป็นเจ้าของที่นาหรือที่ไร
 นั้นเลย เพราะมีสิทธิทำกินในที่นาหรือที่ไร้นั้นเพียงชั่วระยะเวลา แล้วก็ต้องนำที่
 เหล่านั้นมาแบ่งปันกันใหม่³ แต่ก็ได้หมายความว่า ที่นา ที่ไร่เหล่านั้น เป็นของ
 ประมุขแต่ผู้เดียวอย่างแท้จริงเพราะประมุขจะมีที่นา ซึ่งเป็นที่ที่อุดมสมบูรณ์สำหรับ
 ตนเองที่แท้จริงเพียงบางส่วนเท่านั้น ส่วนอื่น ๆ ก็ยังต้องตกอยู่ในประเพณีการ

³ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธ์, "ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญที่เอกชนไม่มีกรรม
 สิทธิ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
 2524), หน้า 11.

แบ่งปันของเอกชน และโดยทั่วไปแล้ว เอกชนมักได้ที่ดินเดิมในจำนวนเท่าเดิมนั้นเอง เว้นแต่ จะมีพฤติการณ์พิเศษเกิดขึ้น ซึ่งอาจทำให้ตนได้ที่ดินมากขึ้น เช่น เมื่อมีผู้ซื้อที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งตายลง และเมื่อมีการแบ่งปันกันใหม่ก็อาจได้ที่ดินมากขึ้น หรืออาจได้ที่ดินน้อยลง ในกรณีที่ครอบครัวในชุมชนเพิ่มมากขึ้น หรือเมื่อมีผู้ร้องทุกข์ต่อประมุขของรัฐว่า ที่ดินส่วนของตนนั้นทำประโยชน์ไม่ได้ และเมื่อมีการแบ่งปันกันใหม่ก็อาจได้รับที่ดินน้อยลง แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่แล้วจะได้รับที่ดินในที่ดินเดิมและจำนวนเท่าเดิม ประเพณีการแบ่งสรรปันส่วนที่ดิน ตามระยะเวลาที่กำหนดนั้น จึงเป็นสิ่งที่ทำให้ดูเหมือนว่าที่ไร่นาทั้งสิ้นเป็นของประมุขของรัฐแต่ผู้เดียว แต่ตามความเป็นจริงแล้วที่ดินดังกล่าวหาเป็นที่ของประมุขของรัฐอย่างแท้จริงไม่ คงมีแต่ที่ดินเพียงบางส่วนเท่านั้น ส่วนที่เหลือยังเป็นของเอกชน เพียงแต่ไม่สามารถชี้ชัดลงไปได้ว่าที่ดินแปลงนั้นเป็นของ เอกชนคนนั้นคนนี้ และประเพณีเช่นนี้ย่อมมีผลกระทบต่อหลักกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน กล่าวคือ เอกชนจะนำที่ดินนั้นไปจำหน่ายจ่ายโอนไม่ได้ เพราะต้องนำที่ดินดังกล่าวมาจัดสรรแบ่งปันเมื่อถึงกำหนดระยะเวลา⁴

เมื่อมาถึงสมัยกรุงสุโขทัย เป็นราชธานีซึ่งถือได้ว่าเป็นสมัยเชื่อมต่อระหว่างไทยยุคชุมชนบุพกาลกับไทยยุคศักดินา กล่าวคือก่อนที่ไทยจะก้าวไปสู่การปกครองระบอบรวมศูนย์ ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเป็นล้นพ้นตามความเชื่อตามลัทธิเทวราชของขอม ไทยได้รวบรวมชุมชนหรือชาติสกุลต่าง ๆ ซึ่งแตกแยกกันเป็นกลุ่มๆ แต่ละกลุ่มต่างปกครองตนเองนั้นขึ้นเป็นอาณาจักรใหญ่ ๆ หลายอาณาจักร โดยต้องต่อสู้ขับเคี่ยวอย่างหนักกันหลายชนชาติ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจปกครองแผ่นดินแหลมทองมาแต่เดิมอยู่แล้ว เช่น ชาติละว้า ชาติมอญ และเขมร เป็นต้น⁵ และเนื่องจากการรวบรวมชุมชนต่างๆ เป็นชุมชนใหญ่ขึ้น ประเพณี

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

⁵ วิชา มหาคุณ "วิวัฒนาการของกฎหมายไทย สมัยชุมชนบุพกาล-สมัยกรุงศรีอยุธยา," หน้า 71.

การแบ่งปันที่ดินแต่เดิมจึงนำมาใช้ไม่ได้ ซึ่งในสมัยนี้ก็ยังมีหลักฐานว่าไม่ได้มีการแบ่งปันที่ดินกันแล้ว เช่น ข้อความในหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงได้จารึกข้อความไว้ว่า ในที่สวนป่าหมาก ป่าพลู จะตกเป็นมรดกแก่ลูกหลานเมื่อเจ้าของตายลงและนอกจากนี้ข้อความในศิลาจารึกที่ว่า ถ้าใครสร้างป่าหมาก ป่าพลู "ใครสร้างไว้ให้แก่นัน" หมายความว่า ใครทำที่ดินให้เป็นประโยชน์ก็ย่อมได้ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ และกรรมสิทธิ์อันนี้ย่อมตกทอดไปถึงทายาท เรื่องราวของไทยในสมัยสุโขทัยตลอดสมัยไม่มีจารึก เอกสาร หรือหลักฐานอันใดที่จะถือว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียว

วิธีทำประโยชน์ในที่ดินเท่าที่พบในสมัยสุโขทัยนั้นก็คือ สร้างป่าหมาก ป่าพลู คำว่า "หมากพลู" ในที่นี้ไม่ได้หมายถึงหมากพลูที่เคี้ยวกินกับปูนอย่างที่เราเคี้ยวกันมาในสมัยหลังๆ แต่หมายถึงพฤษชาติทั้งหมด ภาษาในสมัยสุโขทัย แบ่งพฤษชาติออกเป็น 2 ประเภท ประเภทหนึ่งคือพฤษชาติที่กินผล ซึ่งใช้คำเรียกขึ้นต้นว่า "หมาก" ได้แก่ หมากม่วง หมากขาม หมากกลาง (ขนุน) ผลไม้ทุกชนิดที่เราเรียกชื่อขึ้นต้นด้วยคำว่า "มะ" ในเวลานี้เป็น "หมาก" ในครั้งกระโน้นรวมความว่า ผลไม้ที่กินผล อยู่ในจำพวกหมากทุกอย่าง ส่วนอีกประเภทหนึ่งคือพฤษชาติที่กินใบ เช่น ผักกาด ผักบุง ผักชี สะระแหน่ ใบกระเพรา ใบแมงลัก และอื่น ๆ ที่เป็นผักสวนครัว ตลอดถึงพริกมะเขือ อยู่ในจำพวก "พลู" คำที่ปรากฏในศิลาจารึกว่า "สร้างป่าหมากป่าพลูทั่วเมืองทุกแห่ง" นั้นก็หมายถึงการเพาะปลูกพฤษชาติที่ใช้กินผลและกินใบ ซึ่งหมายถึงการทำประโยชน์ในที่ดินในสมัยนั้นนั่นเอง^๑

จะเห็นได้ว่า ในสมัยกรุงสุโขทัย เมื่อเอกชนคนใดต้องการที่จะได้ที่ดินไว้เป็นของตนก็จะเข้าไปจับจองที่ดินที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่ามาทำประโยชน์ และเมื่อทำประโยชน์แล้ว ตนก็มีสิทธิที่จะเป็น เจ้าของที่ดินแปลงนั้น ดังหลักฐานที่ปรากฏอยู่ในหลัก

^๑ หลวงวิจิตรวาทการ, "ที่ดินในทรรศนะของพันธวิจิตรวาทการ,"
ใน ที่ดิน 23, 3:19.

ศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ซึ่งมีข้อความว่า "ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้ จึงชม สร้างป่าหมาก ป่าพลู ทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลาง ก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างไว้ให้แก่มัน ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าขุนผู้ใด แลล้มตายหาญกว่าเหย้าเรือนเพื่อเชื้อเลือดำมัน ช้างขอลูกเมีย เยี้ยข้าว ไพร่ฟ้า ข้าไทย ป่าหมาก ป่าพลู พ่อเชื่อมั่นไว้แก่ลูกมันสิ้น"⁷

สรุปได้ว่า ในสมัยสุโขทัยนั้น บุคคลมีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินได้ และกรรมสิทธิ์ในที่ดินเกิดขึ้น เพราะได้มีการเพาะปลูกหรือทำประโยชน์ในที่ดิน และสิทธิในที่ดินนั้นก็ตกทอดไปยังทายาทได้ แต่ในเรื่องการจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินนั้น ในสมัยสุโขทัยนี้ไม่ได้มีหลักฐานปรากฏชัดว่า ให้สามารถ จำหน่าย จ่ายโอน ที่ดิน ได้และก็ไม่มีความชัดเจนว่าได้มีการห้ามจำหน่ายจ่ายโอนหรือไม่ แต่มีหลักฐานปรากฏในศิลาจารึกว่า สามารถที่จะค้าขายสัตว์จำพวก ช้างม้า โค กระบือ ได้อย่างเสรี ดังนั้น ถ้าพิจารณาถึงประเพณีของชนเชื้อชาติไทยดั้งเดิม และพิจารณาถึง ประเพณีที่ตกทอดมาถึงคนไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยาก็น่าจะเชื่อได้ว่าในสมัยสุโขทัย คงจะมีการห้ามมิให้มีการจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินกัน เช่นเดียวกับในสมัยกรุงศรีอยุธยา แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นว่าสิทธิของผู้เป็นเจ้าของที่ดินในสมัยกรุงสุโขทัยย่อมมีสิทธิดีกว่าสิทธิของเจ้าของที่ดินในสมัยก่อนหน้านั้น โดยเฉพาะมีสิทธิดีกว่าชนเชื้อชาติไทยเผ่าต่าง ๆ ที่อยู่นอกประเทศไทย เพราะในสมัยสุโขทัยราษฎรสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการทำประโยชน์ในที่ดิน และที่ดินดังกล่าวสามารถตกทอดไปยังทายาทเมื่อเจ้าของได้ตายลงได้

⁷ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธ์, "ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญที่เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์,"

2. สิทธิของเอกชนในที่ดินและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ถึง พ.ศ. 2398

สังคมไทยสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นสังคมที่อยู่ในระบบศักดินา ส่วนระบบการปกครองก็อยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolute monarchy) คือพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจปกครองอย่างเด็ดขาด และอยู่ในฐานะที่สูงส่งยิ่งกว่าในสมัยกรุงสุโขทัย ทั้งนี้ เพราะได้รับแบบอย่างลัทธิเทวราชมาจากเขมร พระเจ้าอู่ทองซึ่งเป็นปฐมกษัตริย์พระองค์แรกก็ได้ทรงตั้งชื่อเต็มยศอย่างกษัตริย์เขมรว่า "พระบาทสมเด็จพระเจ้ารามธิบดี ศรีวิสุทธิวงศ์ องค์บุรีโสดม บรมจักรพรรดิ ราชธานีราช ตรีภูวนาธิเบศ บรมบพิตรพระพุทธเจ้าอยู่หัว" อันหมายความว่า พระเจ้ารามธิบดี ผู้มีชาติกำเนิดในโคตรตระกูลอันสูงส่ง เป็นบุรุษผู้สูงสุด เป็นพระเจ้าจักรพรรดิ เป็นราชาแห่งราชาทั้งหลาย และเป็นพระพุทธเจ้านั่งอยู่เหนือหัวทวยราษฎร์ ฐานะของกษัตริย์กรุงศรีอยุธยาสำหรับความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์และราษฎร ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินก็ได้ปรากฏตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งได้มีการบัญญัติกำหนดหลักการไว้ดังนี้ คือ^๑

1. กษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินมีกรรมสิทธิ์เด็ดขาดเหนือแผ่นดินทั้งอาณาจักร แต่ผู้เดียว (กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42)
2. ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ต้องอาศัยที่ดินของกษัตริย์ทำมาหากิน โดยเสียภาษีอากร (กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 43)
3. สิทธิเอกชนเหนือที่ดินมีได้เพียงภายในเมืองหลวง ส่วนที่ดินนอกเมืองหลวงมิใช่ที่ราษฎรห้ามซื้อขายกัน (กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 43)
4. ระบบการแจกจ่ายที่ดินให้แก่ผู้มีความชอบในราชการปรากฏชัดเจน ผู้ได้รับพระราชทานที่ดินย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น เมื่อผู้นั้นถึงแก่ความตายที่ดินก็ตกทอดแก่พี่น้องลูกหลาน (กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 54)

^๑วิชา มหาคุณ, "วิวัฒนาการของกฎหมายไทยสมัยชุมชนบุพกาล-สมัยกรุงศรีอยุธยา," หน้า 77.

5. การครอบครองที่ดินทั้งภายในและภายนอกเขตเมืองหลวงเป็นไป โดยการหักร้าง ถางพง โกงนสร้าง ด้วยความสมัครใจ และโดยการเร่งรัดกะเกณฑ์ ของนายบ้าน ทุกคนมีสิทธิครอบครองในขณะที่กำลังทำผลประโยชน์ได้เท่านั้น (กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42, 43)

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีการใช้หลักกฎหมายที่ว่าที่ดินทั้งสิ้นในพระราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์เพียงผู้เดียวโดยได้บัญญัติในพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 52 ว่า "ในที่แวนแคว้นกรุงเทพมหานคร ศรีอยุธยาหาดิลกภพนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว มอบให้ราษฎรทั้งหลาย ผู้เข้าเป็นแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหาได้" และในบทที่ 54 ก็ได้บัญญัติไว้ว่า "ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแวนแคว้นกรุงศรีอยุธยาใช้ที่ราษฎรอย่าให้ซื้อขายแก่กัน" ดังนั้นที่ดินที่อยู่ภายในอาณาเขตกรุงศรีอยุธยา จึงเป็นของพระมหากษัตริย์ทั้งหมด พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งอำนาจที่จะจำหน่ายแต่ผู้เดียว ดังที่ ลาลูแบร์ ได้กล่าวไว้ว่า "กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเป็นของพระมหากษัตริย์ พระองค์อาจเรียกที่ดินคืนได้ตามพระทัยทุกขณะ แม้ที่ ๆ ได้ขายให้แก่ราษฎร ก็เคยเรียกคืนบ่อยๆ โดยมีได้คืนราคาก็มี"^๑

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา^๒ เมื่อเอกชนคนใดต้องการที่ดินเป็นของตนเองก็เข้าไปจับจองที่ดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่า มาเป็นของตนเองทำประโยชน์ หรือใช้เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งหลักการนี้สามารถพิจารณาได้จากกฎหมายตราสามดวงลักษณะพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 44-49 ซึ่งเชื่อว่าได้มีมาตั้งแต่สมัยของพระเจ้าอู่ทอง หรือสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นไม่มีหลักฐานปรากฏว่าเมื่อเอกชนต้องการจับจองที่ดินเพื่อเอาไว้ทำกินหรือเป็นที่อยู่อาศัยจะต้องไปขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ แต่ได้มาปรากฏหลักฐานในสมัยอยุธยาตอนปลาย ในสมัย

^๑ ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 308.

พระเจ้าบรมโกศได้มีการกำหนดให้เอกชนที่ต้องการจับจองที่ดิน ต้องไปแจ้งต่อเสนา นายระวาง นายอากรเสียก่อนที่จะเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนจับจอง ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรหลักเลียงไม่ยอมเสียภาษี ตามที่ปรากฏในพระราชกำหนดเก่าบทที่ 44 จึงสันนิษฐานได้ว่า ข้อกำหนดให้เอกชนที่ต้องการจับจองที่ดินทำกินต้องไปแจ้งต่อเจ้าหน้าที่นั้นไม่มีอยู่ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นมาก่อน ดังนั้น จึงอาจสันนิษฐานได้ว่า ในสมัยกรุงสุโขทัย และสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นนี้ เมื่อเอกชนคนใดต้องการที่ดินส่วนไหนไว้เป็นที่อยู่อาศัย หรือทำกิน ก็สามารถเข้าไปจับจอง และเมื่อทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเสร็จเรียบร้อยแล้วตนก็เป็นเจ้าของที่ดินแปลงนั้น¹⁰

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าเมื่อราษฎรคนใดเป็นเจ้าของที่ดินแล้วเขายอมมีสิทธิให้สอยที่ดินนั้นได้ และมีสิทธิได้ดอกผลอันเกิดจากที่ดินนั้นด้วย ซึ่งเรื่องนี้มีหลักฐานปรากฏ ในพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 47-49 ว่าเจ้าของที่ดินสามารถที่จะเอาที่ดินไปให้ผู้อื่นเช่าได้ และมีสิทธิที่จะได้ค่าตอบแทนจากผู้เช่าด้วยซึ่งเรียกว่า ค่าเช่า ดังจะให้เห็นจากพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 49 ที่ได้กำหนดโทษแก่ผู้เช่าที่ไม่ยอมจ่ายค่าเช่าตามสัญญาเช่า จึงอาจกล่าวได้ว่า ในสมัยนี้เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้ดอกผลในทางนิติบัญญัติด้วย และเจ้าของที่ไร่นาก็มีสิทธิที่จะขัดขวางและติดตามเอาที่ดินของตนกลับคืน จากผู้เช่าไปโดยมิชอบได้ หรือใครบังอาจไปปักข้าวในนาของเขาและอ้างว่าเป็นนาของตน ก็มีโทษตามพระอัยการเป็นเบ็ดเสร็จบทที่ 28 หรือไปชิงไถนาเพื่อทำนาก่อนที่เจ้าของเขาจะมาทำ ก็มีโทษตามพระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 30 หรือเจ้าของนาเขาไถนาแล้ว หรือได้หว่านกล้าลงไปแล้วหรือได้ปลูกต้นข้าวงอกแล้ว ผู้อื่นมาไถกับอีกที่ก็มีโทษตามพระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 25-27 หรือใครไปลักเอาดินในไร่ที่นาของเขาไปไม่ว่าจะเอาไปทำอะไรก็ตามก็มีโทษตาม

¹⁰ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธ์, "ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญที่เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์", หน้า 18.

พระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 23 หรือได้ไปไถ่น้ำออกจากนาเขาหรือไปฟันคันทนาให้น้ำไหลออกจากนาเขา หรือเอาน้ำจากนาเขาไปใส่นาตนก็มีโทษตามพระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 19-22 อย่างไรก็ตาม สิทธิขัดขวางหรือสิทธิติดตามมีไว้เพื่อมุ่งไปในกรณีที่ได้มีการทำประโยชน์ในที่นั้นแล้ว หรือกำลังจะทำประโยชน์แล้วมีผู้อื่นขัดขวางหรือผู้อื่นมาแย้งซึ่งเอาไปทำประโยชน์ก่อน ไม่ใช่ในกรณีที่ได้เข้าไปทำประโยชน์แล้วผู้อื่นมาทำประโยชน์แทนที่ แต่เนื่องจากในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นได้ใช้หลักกฎหมายที่ดินทั้งสิ้นเป็นของพระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียว ชี้มงวดมากผู้เป็นเจ้าของที่ดินจึงไม่มีสิทธินำที่ดินไปจำหน่ายจ่ายโอนได้เพราะข้อห้ามตามที่มีบัญญัติเอาไว้ในพระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 42-43 แต่สำหรับเรื่องการเก็บภาษีที่ดินนั้นจะเก็บเอาจากเฉพาะที่ดินที่ได้ทำประโยชน์เท่านั้นและเก็บเอาตามที่ได้ทำประโยชน์จริง ๆ และภาษีที่ดินถือได้ว่าเป็นรายได้สำคัญของพระมหากษัตริย์ เพื่อที่พระมหากษัตริย์สามารถมีรายได้มากพระองค์ก็ต้องพยายามที่จะให้มีการทำประโยชน์ในที่ดินให้มากที่สุดไม่ปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ด้วยเหตุนี้พระมหากษัตริย์จึงได้กำหนดเอาไว้ในพระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 42-43 โดยมีหลักว่า ต้องการให้คนเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินให้มากที่สุด เช่น ต้องการให้มีคนเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้ละทิ้งและถ้าใครได้เข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินเหล่านั้นก็ให้ยกเว้นอากรไว้ปีหนึ่งนอกจากนี้ยังมีหลัก ฐานในทางประวัติศาสตร์ว่า ผู้ที่จัดหาคนเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินได้เป็นจำนวนมาก ก็มีความดีความชอบได้เลื่อนยศตำแหน่งด้วยและเชื่อได้ว่าถ้าหากราษฎรละทิ้งที่ดินไปเพียงปีเดียว เจ้าของเดิมก็ขาดสิทธิ (พระราชกำหนดเกล้าบทที่ 44) ถ้าเป็นที่สวนละทิ้งสามปี เจ้าของเดิมก็ขาดสิทธิ (พระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 65) เสนานายอากรก็สามารถนำเอาที่ดินนั้นไปให้เอกชนคนอื่นทำประโยชน์ได้ และราษฎรเองก็สามารถเข้าไปจับจองทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้ละทิ้ง จากมาตรการเหล่านี้เองทำให้เอกชนเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินสม่ำเสมอตลอดมา อันมีผลทำให้พระมหากษัตริย์สามารถมีรายได้เป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการเหล่านี้ก็มีผลกระทบต่อสิทธิของเอกชนในที่ดิน เพราะทำให้ความเป็นเจ้าของของเขาผูกพันอยู่กับการครอบครองอย่างแน่นแฟ้นเพราะถ้า

ละทิ้งที่ดินไปครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเพียงปีหนึ่งหรือสามปี เจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจเอาที่ดินนั้นไปให้ผู้อื่นทำประโยชน์แทนหรือผู้อื่นอาจจะเข้ามาทำประโยชน์แทนที่เองก็ได้ ซึ่งมีผลทำให้สิทธิในที่ดินของเขาสิ้นสุดลง อย่างไรก็ตามพระมหากษัตริย์ ก็ทรงคำนึงถึงความเป็นธรรมที่เจ้าของที่ดินควรจะได้รับด้วย เช่น ถ้าเอกชนคนใดไปเอาที่สวนของคนอื่นที่เขาละทิ้งไปทำประโยชน์เป็นของตน ก็ต้องจ่ายค่าพินโดน ให้กับเจ้าของที่สวนคนเดิมตามที่กำหนดไว้ในพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 และถ้าที่ดินที่เจ้าของเดิมละทิ้งไม่เข้าไปทำประโยชน์นั้น ยังไม่มีผู้อื่นเข้าไปทำ ก็ยังถือว่าเป็นสิทธิของเจ้าของเดิมอยู่ ทั้งนี้ เพราะพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 34 ได้กำหนดเอาไว้ว่า ถ้าเจ้าเมืองจะเอาที่ดินที่ได้มีการละทิ้งไปให้ผู้อื่นทำแล้วลูกหลานพ่อแม่ตายายของผู้ที่ละทิ้ง จะมาขอทำประโยชน์ต่อไป ก็ให้ลูกหลาน พ่อแม่ ตายายของเขามีสิทธิดีกว่าคนอื่นในการที่จะทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไป ซึ่งก็น่าจะสันนิษฐานได้ว่า ถ้าหากตัวผู้ละทิ้งที่ดินเองมาขอทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไป ก็คงจะมีสิทธิก่อนผู้อื่น จึงพอถือได้ว่าสิทธิของที่ดินยังไม่หมดไปทันทีที่ได้มีการละทิ้ง แต่จะหมดเมื่อได้มีผู้อื่นเข้ามาทำประโยชน์แทนที่แล้ว

จะเห็นได้ว่าความเป็นเจ้าของของเอกชนที่มีอยู่เหนือที่ดิน ที่นา ที่ไร่ ที่สวน มีลักษณะที่อ่อนแอ ต้องผูกพันอยู่กับการครอบครองอย่างแน่นแฟ้น ถ้าหากละทิ้งไม่เข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินนั้นชั่วระยะเวลาอันสั้นก็อาจหมดสิทธิในที่ดินได้นอกจากสิทธิของเจ้าของที่ดินจะมีลักษณะอ่อนแอแล้ว เจ้าของที่ดินจะเอาที่ดินไปจำหน่ายจ่ายโอนก็ไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิของผู้เป็นเจ้าของที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยา นี้ดีกว่าสิทธิของเจ้าของที่ดินในสมัยก่อนนี้ โดยเฉพาะมีสิทธิดีกว่าชนเชื้อชาติไทย ที่อาศัยอยู่นอกประเทศ ซึ่งมีแต่เพียงสิทธิในการใช้ทำมาหากินเพียงระยะเวลาสั้น ๆ เท่านั้นหลังจากนั้นต้องนำที่ดินคืนแก่ประมุขของตนเพื่อแบ่งปันกันใหม่

อย่างไรก็ตาม การใช้หลักกฎหมายที่ดินทั้งสิ้นในพระราชอาณาจักร เป็นของพระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียว มิได้ใช้กับที่ดินที่เป็นที่บ้าน หรือที่อยู่อาศัย เหตุที่ไม่ใช้หลักกฎหมายนี้กับที่ดินประเภทที่ บ้าน หรือที่อยู่อาศัย เพราะว่าหลักกฎหมายนี้ไม่ได้อำนวยความสะดวกมากนักสำหรับกรรมที่ บ้าน เหมือนกรณีอย่าง ที่นา ที่ไร่ ที่สวน หลักฐานที่แสดงว่ามีได้มีการใช้หลักฐานดังกล่าวกับที่ บ้าน คือ พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 45 ที่ได้แสดงให้เห็นอย่างแน่ชัดว่า การให้ที่เหยา เรือนนั้น สามารถกระทำได้ซึ่งก็น่าสนใจฐานได้อีกว่า เจ้าของที่ดินที่เป็นที่เหยา เรือนสามารถ นำที่นั้นไปขายกับผู้อื่นได้ด้วยเพราะแม้แต่ยกให้โดยเสนหาก็ยังกระทำ ได้ ดังนั้น แม้การยกให้โดยมีค่าตอบแทนก็น่าจะกระทำ ได้เช่นกัน จึงอธิบายได้ว่า มิได้มีการห้ามการซื้อขายที่ดินสำหรับที่เป็นที่เหยา เรือนแต่อย่างใดนอกจากนี้ จากพยานหลักฐานต่าง ๆ แสดงให้เห็นได้ว่า พระมหากษัตริย์ไม่เคยเรียกเก็บภาษีสำหรับที่ดินที่เป็นที่เหยา เรือน หรือเป็นที่อยู่อาศัยแต่อย่างใด การเรียกเก็บภาษีจะเก็บ เฉพาะที่ไร่ ที่นา ที่สวน ในส่วนที่ทำการประโยชน์อย่างแท้จริงแล้วเท่านั้น หลักเกณฑ์นี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงบ้างในสมัยอยุธยาตอนปลายที่ให้เรียกเก็บภาษีตามจำนวนที่ จับจองสำหรับที่ดินที่สามารถทำประโยชน์ได้ตลอดทั้งปี ทำให้การเป็นเจ้าของในที่ดินไม่มีอุปสรรคขัดขวางในการพัฒนาตัวเองให้แยกออกมาต่างหากจากการครอบครอง ทำให้ความเป็นเจ้าของไม่ผูกพันอยู่กับการครอบครองอย่างแน่นแฟ้น เหมือนแต่เดิมซึ่งถ้าหากขาดการครอบครองเมื่อไหร่ ก็จะมีผลทำให้ความเป็นเจ้าของสิ้นสุดลงทันที แต่สำหรับที่ดินที่เป็นที่เหยา เรือนในสมัยกรุงศรีอยุธยา นี้ แม้ว่าเจ้าของจะละทิ้งที่ดินไปแต่ไม่เกิน 3 ปี เจ้าของที่ดินนั้นผู้ยังมีสิทธิความเป็นเจ้าของอยู่ซึ่งหลักการนี้จะเห็นได้จากพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 45 วรรคสอง ซึ่งมีใจความว่า "ที่ดินที่เป็นที่ฐาน หรือที่เรือกสวน ที่ได้รับพระราชทานจากพระมหากษัตริย์นั้นถ้าหากเจ้าของ ได้ละทิ้งไปเกินสามปี และมีผู้อื่น เข้ามาอยู่ก็ไม่ให้มีโทษ จึงสันนิษฐานได้ว่า ที่ดินที่เป็นที่เหยา เรือนแม้ว่าจะไม่ได้รับพระราชทานจากพระมหากษัตริย์ก็คงมีหลักปฏิบัติในทำนองเดียวกัน ทั้งนี้ เพราะว่า อายุ ความสามป็นี่เป็นอายุความที่ใช้โดยทั่ว ๆ ไป จึงสรุปได้ว่า ความเป็นเจ้าของ

ในที่ดิน ที่เป็นที่บ้านหรือที่อยู่อาศัยมีลักษณะที่เข้มแข็ง และได้รับความคุ้มครองมากกว่าที่ดินที่เป็นที่นาที่ไร่ หรือที่สวน เนื่องจากไม่ได้มีการใช้หลักกฎหมายที่ว่าที่ดินทั้งสิ้นเป็นของพระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียวจึงมีเหตุทำให้ที่ดินดังกล่าวไม่ได้รับผลกระทบกระเทือนจากการใช้หลักกฎหมายนี้แต่อย่างใดแต่พอถึงกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย ชุมชน หรือสังคม ได้ขยายใหญ่โตขึ้น เอกชนได้เข้าไปจับจองที่ดินเพื่อทำประโยชน์ในที่ต่าง ๆ ซึ่งมีความห่างไกลจากเมืองหลวง และเมื่อได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ทางราชการก็ไม่ทราบจึงไม่อาจจะเรียกเก็บภาษีได้ทันที เมื่อมาทราบภายหลัง และต้องการเรียกเก็บภาษีย้อนหลัง เอกชนก็จะอ้างว่าเพิ่งเริ่มจับจองทำประโยชน์ได้ในระยะเวลาอันสั้น เช่นปีหนึ่ง หรือเพิ่งจะลงมือทำทั้งนี้เพื่อที่จะให้ตนไม่ต้องเสียภาษีหรือเสียภาษีน้อยลง ¹¹ จึงทำให้มีการนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาล และต้องเสียค่าธรรมเนียมมากกว่าค่าอากรเสียอีก เมื่อเป็นเช่นนี้พระเจ้าบรมโกศ จึงได้ให้ตราพระราชกำหนดเก่า บทที่ 44 ออกมาบังคับใช้ ซึ่งมีใจความว่า "ถ้าและผู้มีชื่อจะโก่นสร้างเล็กร้างทำนาชั้นนั้น ก็ให้บอกแก่เสนาเจ้าสัจก่อน ให้เจ้าสัจบอกแก่เสนานายอำเภอให้ไปดูนาซึ่งจะโก่นสร้างเล็กร้างชั้นนั้น ให้รู้จักว่านามากน้อยแล้วให้เสนาเจ้าอำเภอเขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้โก่นสร้างเล็กร้าง ทำให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้นโก่นสร้างทำนา ตำบลนั้นชั้นใหม่ในปีนั้น เขตเท่านั้นไปเป็นสำคัญ และให้เสนาเจ้าอำเภอมาบอกแก่ขุนทิพโพชนากลางให้กฎหมายไว้ อนึ่งถึงว่าได้เล็กร้างโก่นสร้างชั้นก่อนยังมีได้มีกฎหมายก็ดีให้มาเบิกแก่เสนาเจ้าสัจเถิดจะได้เป็นโทษหามิได้ แต่จะให้ขอโฉนดเสนาเจ้าสัจไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดๆ ทำตามเรื่องราวเพื่อความซึ่งว่าไว้ในกฎนี้แล้วจึงให้คุ้มโทษ "จึงเชื่อได้ว่าต่อมาได้มีการบัญญัติข้อความดังกล่าวเอาไว้ไว้ในพระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 33 ซึ่งพระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 36 กล่าวไว้ว่า" ถ้าผู้ใดโก่นสร้างเล็กร้างที่ไร่นา เรือกสวนให้ไปบอกแก่เสนานายระวาง นายอากรไปดูที่เรือกนาไร่สวนที่โก่นสร้างนั้น ให้รู้มากแลน้อย ให้เสนานายระวาง นายอากรเขียนโฉนด ให้ไว้แก่ผู้เล็กร้างอันสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

โกนสร้างเล็กครั้งตำบลนั้น ขึ้นในปีนั้นเป็นสำคัญ ถ้าผู้ใดลักลอบโกนสร้างเล็กครั้ง ทำตามอำเภอใจเองมิได้บอก เสนานายระวาง นายอากกร จับได้ก็ดี มีผู้ร้องฟ้อง พิจารณาเป็นสัจไซร์ให้ลงโทษหกสถาน" จึงเห็นได้ว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลายนี้ ถ้าหากเอกชนคนใดต้องการจับจองที่รกร้างว่างเปล่าเอาไว้ทำหากินก็ต้องขออนุญาต ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเสียก่อน เพื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้ออกโฉนดซึ่งเป็นหมาย เรียกเก็บภาษีให้แก่ผู้จะไปจับจองทำประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้เพื่อรัฐจะได้เก็บภาษีได้ อย่างถูกต้อง แต่ถ้าหากเอกชนไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด คือเข้าไปโกนสร้าง เล็กครั้งโดยไม่แจ้งแก่เจ้าหน้าที่ เอกชนผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษตามพระอัยการ อาญาหลวงที่ 47 ซึ่งได้กำหนดโทษไว้ว่า "ถ้าแลผู้ใดลักลอบโกนสร้างเล็กครั้ง เอาแต่อำเภอใจเองมิได้บอกแก่ เสนานายระวาง นายอากกร ๆ จับได้ก็ดี มีผู้มา ฟ้องร้องก็ดี พิจารณาเป็นสัจท่านให้ลงโทษหกสถาน ถ้าทรงพระกรุณาโปรดถ้าบัพให้ฆ่า ตีเสีย ให้เอาอากกรซึ่งขังไว้แขวนคอประจานสามวันแล้วให้ไหมจตุรคุณ ¹² " จากข้อความในมาตรานี้เรื่องโทษหกสถานนั้น ในพระอัยการอาญาหลวงได้กำหนด ไว้ดังนี้ ¹³

1. ให้ฟันคอริบ เรือน
2. ให้ริบราชบาตจงลัน
3. ให้ไหมจตุรคุณ
4. ให้ไหมทวิคุณ
5. ให้จำไว้ 7 วัน
6. ให้ทวนลวดหน้า 25 ที่

ความในมาตรานี้แสดงว่า การโกนสร้างทำไร่นาเรือกสวน โดยมิได้บอกเจ้าหน้าที่ ต้องมีโทษถึงตายได้เหมือนกันถ้าหากทรงพระกรุณาโปรดเกล้ามิให้ประหารชีวิตก็ให้

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

¹³ หลวงวิจิตรวาทการ " ที่ดินในทัศนะของพันตรีหลวงวิจิตรวาทการ",

แขวนป้ายที่คอว่าได้เลี้ยงหนีภาษีอากร ปิดประจาน 3 วัน แล้วปรับ 4 เท่าจำนวน
 ภาษีอากรที่จะต้องเสียนั้น การลงโทษรุนแรงแก่การโก่นสร้างทำไร่นาโดยมิได้บอก
 เจ้าหน้าที่นั้นไม่ใช่เป็นเรื่องหวงที่ดิน แต่เป็นการห่วงใยเรื่องภาษีอากรเท่านั้น เพราะ
 การลงโทษนั้นเป็นการรับโทษในทางร่างกาย หรือในทางทรัพย์สิน ดังที่กล่าวเอาไว้
 ข้างต้นเท่านั้น เพราะถือว่ามิเจตนาหลักเลี้ยงภาษี แต่ไม่ได้มีโทษรับที่ดินกลับคืนมา
 เป็นของพระมหากษัตริย์แต่อย่างใด คงปล่อยให้เอกชน หรือราษฎรนั้นเป็นเจ้าของ
 ในที่ดินได้ต่อไปและมีสิทธิเหมือนอย่างเจ้าของที่ดินที่ได้ขออนุญาตโดยถูกต้อง

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลายนี้ เริ่มมีการผ่อนคลายการใช้หลักกฎหมาย
 ที่ว่า ที่ดินทั้งสิ้นในราชอาณาจักรเป็นของกษัตริย์แต่ผู้เดียว โดยมีการยอมให้ที่ดินตก
 เป็นสินสมรสหรือเป็นทรัพย์สินมรดกได้ เช่น พระอัยการลักษณะผัวเมีย บทที่ 72 วรรค
 ท้ายที่กล่าวไว้ว่า ที่นา เรือกสวน ในบรรดาทรัพย์สินต่าง ๆ ที่รวมเป็นกองสมบัติของ
 ราษฎร พร้อมกับทาส ข้าง ม้า โค กระบือ และสัตว์อื่นๆ ถ้าได้ในระหว่างเป็นสามี
 ภรรยานั้นก็ให้ตกเป็นสินสมรส และตามพระอัยการลักษณะมรดก บทที่ 3 ก็ได้กล่าว
 ไว้อย่างชัดแจ้งว่าเมื่อเจ้าของที่ดินที่เป็น ที่นา ที่เรือกสวน ได้ตายลงที่ดินเหล่านี้ก็
 เป็นทรัพย์สินมรดกตกทอดแก่ทายาท ในเวลาต่อมาการใช้หลักกฎหมายนี้ได้มีการผ่อน
 คลายลงไปอีก ทำให้สิทธิของเจ้าของที่ดินได้เริ่มมีมากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้เจ้าของ
 ที่ดินเริ่มมีสิทธิในอันที่จะ จำหน่าย จ่ายโอนที่ดินของตนเองได้โดยรัฐมีการผ่อนผัน
 ให้ซื้อขายที่ดินกันได้แล้ว ยังปรากฏตามพระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 51 ซึ่งกำหนดว่า
 "ในการซื้อขายที่ดินกันต้องมีเอกสาร ถ้าผู้ขายมิได้เป็นเจ้าของก็ให้คืนที่ดินนั้นแก่ผู้
 เป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริงและให้คืนราคาแก่ผู้ซื้อ" จึงกล่าวได้ว่าในยุคนี้ ได้มีการ
 อนุญาตให้มีการซื้อขายที่ดินกันได้แล้ว ถึงแม้ว่าพระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 42-43
 จะยังห้ามเอาไว้ก็ตาม จึงเห็นได้ว่า การห้ามมิให้ซื้อขายนั้นมิได้ถือเคร่งครัดนัก
 และบทบัญญัติซึ่งเป็นข้อห้ามนั้นก็กลายเป็นหมิ่นไป¹⁴ เพราะในสมัยนี้มีกฎหมาย

¹⁴ ร.แดงกาด์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2 , หน้า 315.

หลายฉบับที่สนับสนุนให้มีการซื้อขายกันได้ เช่น พระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 80 ที่ได้กำหนดให้มีการทำหนังสือสัญญาขายฝากที่ดินได้ จึงเป็นข้อสันนิษฐานว่าได้มีการขหมายยินยอมให้มีการซื้อขายที่ดินกันได้แล้ว นอกจากนี้ ตามพระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 63 ก็ได้กำหนดเกี่ยวกับการเอาเรือทวนไร่นาไปจำนำ และถ้าไม่ไถ่คืนภายใน 3 ปีที่ดินนั้นก็ตกเป็นของผู้รับจำนำ จึงเท่ากับเป็นการยอมรับว่าที่ดินสามารถนำไปจำนำจ่ายโอนได้แล้ว¹⁵ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายอนุญาตให้มีการซื้อขายที่ดินกันได้ แต่ความเป็นเจ้าของที่ดินก็ใช้ยืนยันกันได้ระหว่างราษฎรด้วยกันเท่านั้น จะใช้อ้างต่อพระมหากษัตริย์ไม่ได้ นอกจากนี้ในเรื่องของความเป็นเจ้าของที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลายนี้ ยังมีลักษณะอ่อนแอมาก เพราะมาตรการที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีมีผลทำให้ความเป็นเจ้าของที่ดินต้องผูกพันอยู่กับการครอบครอง

สำหรับในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นก่อนมีการทำสนธิสัญญาเบาริ่งใน พ.ศ. 2398 สิทธิของเอกชนในที่ดินในสมัยนี้ ก็มีหลักการเช่นเดียวกับในสมัยกรุงศรีอยุธยา แต่อาจจะแตกต่างกันบ้างในส่วนรายละเอียด เพราะเหตุว่าในสมัยนี้ยังใช้กฎหมายเก่าตามที่กล่าวมาข้างต้นทั้งสิ้น

ส่วนในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงก่อนมีการทำสนธิสัญญาเบาริ่งใน พ.ศ. 2398 นั้น เนื่องจากมีการใช้หลักกฎหมายที่ว่าที่ดินทั้งสิ้นเป็นของพระมหากษัตริย์ ดังนั้นพระมหากษัตริย์จะอ้างหลักกฎหมายดังกล่าวในการยึด หรือเวนที่ดินมาเป็นของพระองค์ โดยไม่ต้องมีการจ่ายเงินชดเชย หรือค่าทดแทนแต่อย่างใด สำหรับเหตุผลที่ต้องนำที่ดินกลับมาเป็นของรัฐ เช่น ต้องการที่ดินมาใช้ในทางราชการซึ่งคำว่า "เพื่อราชการ" นั้น ก็คือเป็นไป

¹⁵ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธ์, "ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญที่เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์", หน้า 28.

ตามความประสงค์ของพระมหากษัตริย์นั่นเอง เช่น ต้องการใช้ที่ดินในการสร้างวัด ถนน หรือเพื่อกิจการอื่นๆ นอกจากนี้ พระมหากษัตริย์อาจใช้อำนาจขับไล่เอกชน ออกจากที่ดินโดยไม่ต้องใช้ค่าตอบแทนก็ได้ การที่พระมหากษัตริย์ได้ใช้อำนาจขับไล่ ดังกล่าวมีเหตุผลที่สำคัญก็คือ เป็นวิธีการทางการเมืองอย่างหนึ่ง กล่าวคือ เป็นวิธีการที่มีให้เกิดอำนาจอันอื่นขึ้น เป็นปฏิปักษ์กับอำนาจพระมหากษัตริย์ได้ เพราะการขับไล่เจ้าของที่ดินดังกล่าว จะทำให้ไม่มีผู้ใดยึดถือที่ดินไว้เป็นจำนวนมากๆ จนช่องสุ่มผู้คนให้มีกำลังเข้มแข็งมากและคิดเป็นปฏิปักษ์ต่อกษัตริย์ได้ อย่างไรก็ตาม หากไม่เหตุผลที่จำเป็นในทางการเมืองแล้ว พระมหากษัตริย์ก็จะไม่ขับไล่ราษฎร ออกจากที่ดินโดยใช่เหตุ เพราะพระองค์ทรงยึดมั่นในทศพิธราชธรรม และการขับไล่ราษฎรออกจากที่ดิน โดยปราศจากเหตุผลก็เป็น การขัดกับหลักทศพิธราชธรรม

สรุปได้ว่า สิทธิของเอกชนในที่ดินและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในสมัยนี้ มีความเกี่ยวข้องกับหลักการสำคัญของระบอบที่ดิน 3 ประการ¹⁶ คือ

1. พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาจักรแต่ผู้เดียว
2. ห้ามราษฎร ซื้อขายที่ดินแก่กัน
3. สิทธิของราษฎรเหนือที่ดินเบาบางมาก เพราะผูกพันอยู่กับการครอบครอง หากละทิ้งที่ดินและมีผู้อื่น เข้ามาทำประโยชน์ในที่ดิน เจ้าของเดิมก็จะขาดสิทธิในที่ดินทันที

¹⁶ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, หน้า 307

3. สิทธิของเอกชนในที่ดิน และการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตั้งแต่สนธิสัญญาเบาริ่ง
ถึงสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 : การนำระบบ
กรรมสิทธิ์ที่ดินมาใช้ในประเทศไทย

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ประเทศไทยได้มีการติดต่อค้าขายกับ
ชาวต่างประเทศมากขึ้น โดยค้าขายผ่านพระคลังสินค้าทำให้ไทยมีรายได้จากการ
ค้าขายเป็นอันมากขึ้น และในสมัยนี้ก็มีกฎหมายอนุญาตให้มีการซื้อขายที่ดินกันได้
บ้างแล้ว

ใน พ.ศ. 2398 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเริ่ม
ทำสัญญาทางไมตรีและการค้ากับประเทศตะวันตกหลายฉบับ แต่ฉบับที่สำคัญ คือ
สนธิสัญญาเบาริ่ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเปิดประตูการค้าและความสัมพันธ์อย่าง
กว้างขวางกับต่างประเทศ(อังกฤษ) โดยผลของสนธิสัญญานี้ทำให้ประเทศไทย
ต้องเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต กล่าวคือศาลไทยไม่สามารถจะใช้บังคับคนอังกฤษ
และคนในบังคับของอังกฤษได้ ทั้งนี้ เพราะมีศาลกงสุลพิเศษใช้ชำระความคน
อังกฤษโดยตัดอำนาจศาลไทยลง ¹⁷

นอกจากนี้ทำให้เกิดการค้าเสรีขึ้น กล่าวคือ ชาวตะวันตกสามารถทำ
การค้าติดต่อกับเอกชนคนไทยได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านพระคลังสินค้า ทำให้ระบบ
การผูกขาดของพระคลังสินค้าต้องถูกยกเลิกไป มีผลทำให้รัฐบาลขาดรายได้
เป็นอันมาก รัฐมีรายได้แต่เพียงการเก็บภาษีศุลกากรเฉพาะสินค้าขาเข้าทุกชนิด



¹⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ปาฐมชนในประเทศไทย : แนวทางการ

ร้ายละสาม และสินค้าขาออกตามพิกัดที่ได้กำหนดไว้ในหนังสือสัญญา¹⁸ และในสมัยที่บ้านเมืองเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความก้าวหน้าตามแบบอย่างตะวันตกมากขึ้น

ในเรื่องสิทธิของเอกชนในที่ดินนั้นก็ได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงโดยมีการให้สิทธิแก่คนต่างด้าวยึดถือที่ดินในประเทศไทยได้ตาม "ประกาศกำหนดที่ให้ขายให้เช่า แก่คนนอกประเทศ" จศ. 1218 (ประมาณ พ.ศ. 2399) ตามประกาศฉบับนี้มีหลักการสำคัญหลายประการ เช่น อนุญาตให้ฝรั่งเช่าที่ดินภายในพระนคร และห่างออกไป 200 เส้น โดยรอบได้ แต่ถ้าพ้นระยะ 200 เส้น จากกำแพงพระนคร แต่ไม่ไกลมากเพียงเรือแจว เรือพายไปได้ใน 24 ชั่วโมง ก็อนุญาตให้ขายได้¹⁹ นอกจากนี้ รัชกาลที่ 4 ก็ยังได้ออกประกาศอีกหลายฉบับที่อนุญาตให้มีการซื้อขายที่ดินกันได้ เช่น ประกาศเรื่อง จ่านำและชายฝากที่ดินเมื่อ ปี พ.ศ. 2409 และ ปี พ.ศ. 2410

โดยประกาศทั้งสองมีหลักการสำคัญว่า การซื้อขายเสร็จเด็ดขาดนั้น ต้องมีการมอบโฉนดตราแดง* ให้กับผู้ซื้อด้วย และในการซื้อขายที่ดินกันนี้ ก็ไม่ได้มีการกำหนดไว้ว่า ต้องให้เจ้าพนักงานแก้ไขเปลี่ยนชื่อผู้ที่มีชื่อในโฉนดตราแดงให้เป็นชื่อของผู้ซื้อเพียงแต่มีการกำหนดว่าให้ส่งมอบโฉนดตราแดงให้เท่านั้น ดังนั้น

¹⁸ สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร, "ต้นกำเนิดของชนชั้นนายทุนในประเทศไทย (พ.ศ. 2398-2453) ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึงพ.ศ. 2484, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 465.

¹⁹ ศักดิ์ ไทยวัฒน์, กฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 2, (มปท. : มปป.), หน้า 9.

* โฉนดตราแดง คือหมายเรียกเก็บภาษีไม่ใช้หลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน.

จึงอาจก่อปัญหาตามมาได้ว่าอาจมีผู้ไปเก็บโฉนดตราแดงที่ผู้อื่นทำสูญหาย หรือไปขโมยโฉนดตราแดงของผู้อื่นนำมาขายให้กับผู้ซื้อได้ และผู้ซื้อย่อมเป็นเจ้าของ²⁰

ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้น ใน พ.ศ. 2439 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ตราพระราชบัญญัติการขายฝากและการจำนำที่ดิน ร.ศ. 113 มายกเลิกการซื้อขาย ตามแบบที่กำหนดไว้ในรัชกาลที่ 4 ที่ให้ส่งมอบโฉนดตราแดงแล้วมีผลเป็นการซื้อขาย โดยกำหนดว่าการซื้อขายต้องไปทำกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ²¹

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ากฎหมายในสมัยนี้จะได้กำหนดให้มีการซื้อขายที่ดินกันได้แล้ว และผู้ซื้อก็สามารถมีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินที่ตนซื้อได้ แต่สิทธิความเป็นเจ้าของนี้ก็ใช้ยืนยันได้ระหว่างราษฎรด้วยตนเองเท่านั้น จะใช้อ้างต่อพระมหากษัตริย์ไม่ได้

ทั้งนี้ เพราะยังมีการใช้หลักกฎหมายที่ว่าที่ดินทั้งสิ้นเป็นของพระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียว ดังนั้น ถ้าพระมหากษัตริย์ต้องการเวนคืนที่ดินมาใช้ประโยชน์ก็สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้กับราษฎรแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะว่าการมีสิทธิในที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2445) เพื่อออกโฉนดแผนที่ให้เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้กับเอกชนโดยในข้อ 7²²

²⁰ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, "ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญที่เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์", หน้า 41.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

²² ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยเล่ม 2, หน้า 375.

แห่งประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 นั้นกล่าวว่า "ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์เหมือนอย่างนาคูโค" คือ เหมือนอย่างผู้ถือโฉนดตราแดงที่ผู้ถือโฉนดมีหน้าที่ต้องเสียภาษีทุกปี แต่เจ้าของโฉนดมีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดิน และไม่ว่าจะได้มีการละทิ้งหรือเลิกทำประโยชน์ในที่ดินเจ้าของจะไม่ขาดสิทธิ์ในที่ดิน เว้นแต่ตนเองจะเวนคืนที่ดินให้แก่รัฐ นอกจากนี้ในข้อ 14 แห่งประกาศดังกล่าว ได้กำหนดว่า "ถ้าผู้ใดจะขอถือที่ดินซึ่งว่างนั้น ต่อเมื่อผู้นั้นได้รับโฉนดอย่างนี้แล้วจึงอาจมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นตามกฎหมาย" ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่จะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นได้ก็ต้องไปขอรับโฉนดตามที่รัฐได้ออกให้ และถ้าหากที่ดินที่รัฐยังไม่ได้ออกโฉนดให้ก็ให้ถือว่าที่ดินยังเป็นที่ยังของรัฐ ซึ่งหลักการนี้ได้ปรากฏในข้อ 16 แห่งประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 ว่า "บรรดาที่ดินในเขตที่ท้องที่นั้นซึ่งไม่มีโฉนดอย่างใหม่เป็นสำคัญให้ถือว่า เป็นที่ยังรัฐบาลปกปักรักษา"²³ ดังนี้ จะเห็นได้ว่าได้มีการนำระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชน (private ownership) แบบตะวันตกมาใช้ในสังคมไทย อย่างเป็นทางการ กล่าวคือ เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ทั้งที่ก่อนหน้านี้พระเจ้าแผ่นดินเท่านั้นที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่นับจากนี้เป็นต้นไประบบกรรมสิทธิ์ของไทยก็เป็นแบบตะวันตก คือมีการแบ่งแยกระบบกรรมสิทธิ์ออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐในที่หลวง เช่น ที่รกร้างว่างเปล่า ล่าคลอง ที่สาธารณะอื่น ๆ ฯลฯ และระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน²⁴ หลังจากนั้นก็ได้มีการตรากฎหมายเพื่อออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้กับประชาชนมาเป็นลำดับ เช่น ตราพระราชบัญญัติออกโฉนดตราแดง ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2449) พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2452) ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้ ก็ได้บัญญัติยืนยันถึงหลักกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนไว้ในหมวดที่ 2 ที่ว่าด้วยกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยในมาตรา 35 ได้กล่าวว่า "ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้ให้เจ้าของ

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 340.

²⁴ บรรตักดิ์ อูวรรณโณ, ปาฐมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา, หน้า 95.

มีกรรมสิทธิ์ตามพระราชกำหนดกฎหมาย"²⁵ อย่างไรก็ตาม ในสมัยต่อมาก็ได้มีการออกกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 อีกหลายครั้ง ที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดินฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 ที่กำหนดหลักการให้ประชาชนสามารถจับจองที่รกร้างว่างเปล่าของรัฐได้ และเมื่อผู้นั้นได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้วก็มีสิทธิได้รับตราจองซึ่งตราว่า "ได้ทำประโยชน์" แล้ว หรือรับโฉนดแผนที่เป็นหลักฐานรองรับกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น²⁶ นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในเรื่องการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินให้แก่ราษฎรหลายอย่าง โดยได้นำระบบใหม่มาใช้ในประเทศไทย เรียกว่าระบบ Torrens ซึ่งมีหลายประเทศได้นำระบบนี้มาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลักการที่รัชกาลที่ 5 นำมาใช้มีสาระสำคัญว่า "หนังสือสำคัญที่ทำใหม่นี้ จะต้องลงหมายเลขหลักเขต และเนื้อที่ให้ถูกต้อง โดยมีแผนที่อันถูกต้องไม่รุกรานที่ของผู้สันติอยู่ด้วย หนังสือสำคัญนี้ทำขึ้นเป็นสองฉบับ ให้ไว้แก่เจ้าของฉบับหนึ่ง อีกฉบับหนึ่งเก็บไว้แก่หอทะเบียนที่ดินการโอนก็ต้องทำต่อหน้าเจ้าพนักงานหอทะเบียน และสลักหลังหนังสือทั้งสองฉบับจึงจะสมบูรณ์" การออกหนังสือสำคัญตามระบบใหม่นั้นเป็นประโยชน์แก่เจ้าของที่ดินเป็นอันมาก เพราะหนังสือสำคัญนี้เป็นหลักฐานแห่งกรรมสิทธิ์โดยตรง²⁷ เจ้าของสามารถพิสูจน์สิทธิของตนตามหนังสือสำคัญนี้ได้ และหากจะจำหน่ายก็เพียงแต่สลักหลังโฉนด

²⁵ ร.ต.ท. เสถียร นาดีนพคุณ และคณะ, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 22 กฎหมาย ร.ศ. 127 , (กรุงเทพฯ : 2477), หน้า 153.

²⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ปาฐมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา, หน้า 96.

²⁷ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, "ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญที่เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์", หน้า 46.

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ผลของการได้กรรมสิทธิ์ตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นการตัดอำนาจยิ่งใหญ่ในความเป็นเจ้าของจากพระมหากษัตริย์มาให้ราษฎร พระมหากษัตริย์จะเอาที่ดินคืนตามชอบใจไม่ได้ จะเวนคืนได้ก็โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เพื่อก่อประโยชน์ให้เกิดแก่สาธารณะเท่านั้น และต้องมีการจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินด้วย²⁸

4. สิทธิของเอกชนในที่ดิน และการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตั้งแต่สมัย เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน

4.1 การคุ้มครองและรับรองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนตามรัฐธรรมนูญ

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 15 ฉบับและได้ยกเลิกไปแล้ว 14 ฉบับ ฉบับปัจจุบันซึ่งเป็นฉบับที่ 15 ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 รัฐธรรมนูญของไทยทั้ง 15 ฉบับที่ประกาศใช้มานี้ แบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือประเภทที่ตั้งใจจะใช้เป็นหลักการและแนวทางในทางปกครองประเทศเป็นการชั่วคราวมีทั้งหมด 6 ฉบับ กับประเภทที่รัฐบาลตั้งใจจะใช้เป็นหลักการและแนวทางในการปกครองประเทศอย่างถาวรมีทั้งหมด 9 ฉบับ อย่างไรก็ตามมีข้อที่น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญที่รัฐบาลได้ประกาศใช้ โดยตั้งใจจะใช้เป็นการชั่วคราวนั้น บางฉบับใช้บังคับอยู่นานกว่ารัฐธรรมนูญที่ตั้งใจใช้เป็นการถาวรเสียอีก เช่น รัฐธรรมนูญชั่วคราวที่ประกาศเมื่อ 28 มกราคม พ.ศ. 2502 ใช้บังคับนานถึง 9 ปี 5 เดือน ซึ่งใช้บังคับอยู่นานกว่ารัฐธรรมนูญถาวรหลายฉบับยกเว้น ฉบับถาวรฉบับแรก คือฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 และฉบับที่ 13 คือฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521

²⁸ ภาสกร ชุณหะวัณ, "ที่ดินมือเปล่า", (มปท., 2522), หน้า 153.

ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้น ในระยะเริ่มแรกรัฐธรรมนูญ* มิได้บัญญัติ ให้การคุ้มครองสิทธิทรัพย์สินและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อย่างไรก็ตามเมื่อได้ มีการบัญญัติให้การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนแล้ว การให้การคุ้มครอง ได้มีการพัฒนาเป็นลำดับ ซึ่งอาจแบ่งวิวัฒนาการในเรื่องการคุ้มครองสิทธิใน ทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยออกได้เป็น 2 ระยะ

1. การบัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินรวมไว้กับสิทธิเสรีภาพ อื่น ๆ

ในระยะแรกในการให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินนั้น ได้มีการ บัญญัติให้การคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญในลักษณะรวมไว้กับสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ ซึ่งได้ มีการบัญญัติให้การคุ้มครองครั้งแรกใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามพุทธ ศักราช 2475 โดยได้บัญญัติในเรื่องการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน ไว้ในหมวดที่ 2 ที่ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยาม ซึ่งได้กล่าวไว้ในมาตรา 14 ว่า "ภายใน บังคับแห่งบทกฎหมาย บุคคล ย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกายเคหสถาน ทรัพย์สิน การพูดการเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมา คมการอาชีพ" ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ก็ได้ บัญญัติในเรื่องการคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน โดยได้กำหนดหลักการไว้เช่น เดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ไว้ในมาตรา

*พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธ ศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญที่คณะปฏิวัติ ซึ่งเรียกตัวเองว่าคณะราษฎร เป็นผู้จัด ร่างขึ้นทูลเกล้าฯ ขอให้พระมหากษัตริย์คือพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่ง ยอมรับเป็นกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มิได้บัญญัติให้การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของราษฎรไว้ อย่างไร

14 ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกายเคหสถาน ทรัพย์สินการพูดการเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรมการชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย* จะเห็นได้ว่าได้มีการบัญญัติให้การคุ้มครองทรัพย์สินรวมไว้กับสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ โดยกำหนดให้เป็นไปภายใต้บังคับแห่งกฎหมายแต่ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการเวนคืนไว้แต่อย่างใด ดังนั้น ถ้ารัฐจะเวนคืนทรัพย์สินของประชาชนมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะก็ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติในมาตรา 14 โดยถือว่าการการเวนคืนเป็นข้อจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน

2. การบัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินแยกออกจากการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ และการบัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในระยะเวลาต่อมาการบัญญัติหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินในรัฐธรรมนูญนั้นได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์แยกออกจากการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ และนอกจากนี้ก็ได้เริ่มมีการบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นอย่างชัดเจน รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการบัญญัติสอดคล้องกับแนวคิดตามปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพราะในขณะนั้นสหประชาชาติกำลัง

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 23 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 มาตรา 26 ก็ได้บัญญัติให้การคุ้มครองไว้ในลักษณะเดียวกัน

จัดทำปฏิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ดังนั้น จึงได้รับเอาหลักสิทธิมนุษยชนมาบัญญัติลงไว้ในรัฐธรรมนูญหลายประการด้วยกันทำให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ทันทสมัยและเป็นประชาธิปไตยมากในแง่ของสิทธิเสรีภาพ²⁰

หลักเกณฑ์ในเรื่องสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน และการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 34 ว่า "สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และต้องชดเชยค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าใช้ หรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลก็ดี การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลมาเป็นของรัฐก็ดีถ้ามิใช่เพราะความยินยอมของบุคคลนั้น จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะและต้องชดเชยค่าทดแทนอันเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับความเสียหายด้วย

²⁰ วิษณุ เครืองาม, รัฐธรรมนูญ, หน้า 653.

รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2495 เป็นรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐประหารได้นำเอารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2475 มาใช้โดยได้มีการแก้ไขบทบัญญัติบางมาตราให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น ส่วนหลักการและแนวทางของการปกครองประเทศนั้นก็คล้ายกับหลักการตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2475³⁰

ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ใน มาตรา 26 และมาตรา 29 โดยในมาตรา 26 นั้น ได้มีการบัญญัติให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้หลายอย่าง ซึ่งรวมถึงสิทธิในทรัพย์สินด้วย แต่ในมาตรา 29 นั้น ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ โดยกำหนดว่า "รัฐต้องเคารพต่อกรรมสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน การโอนกรรมสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนอันเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการโอนกรรมสิทธิ์นั้น " จะเห็นว่าบทบัญญัติตามมาตรา 29 นี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับบทบัญญัติในมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 แต่มีข้อสังเกตว่า ในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้คำว่า เว้นแต่ อสังหาริมทรัพย์แต่ใช้คำว่า การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐ เพราะต้องการเน้นให้เห็นว่าการเอาทรัพย์สินของเอกชน จะต้องเอามาเป็นของรัฐเท่านั้นจะไปเป็นของเอกชนหรือคนอื่นไม่ได้³¹

³⁰ กระทบต่อ ท้องธรรมนูญ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 31.

³¹ สำนักงานเลขาธิการสภา, "รายงานการประชุมสภาว่าง รัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 47-66 พ.ศ. 2507-2511", หน้า 135-136.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ได้มีการบัญญัติวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หนึ่ง คือ "เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น"* ซึ่งคำนี้เป็นคำที่มีความหมายกว้างมาก กล่าวคือ รัฐสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาใช้ในกิจการใด ๆ ของรัฐก็ได้ ซึ่งการบัญญัติ เช่นนี้ อาจถือได้ว่าไม่ได้ให้การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนอย่างเพียงพอ

อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517 ได้มีการบัญญัติถึงเหตุแห่งการเวนคืนไว้ว่า รัฐสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาใช้ "เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น" ได้ หมายถึงรัฐอาจออกกฎหมายมาเวนคืนทรัพย์สินไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะต่าง ๆ ได้ ซึ่งต่างกับคำว่า "เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น" เพราะรัฐอาจเวนคืนทรัพย์สินไปใช้ในลักษณะที่ไม่ได้เกิดประโยชน์เพื่อสาธารณะก็ได้ การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงเหตุแห่งการเวนคืนไว้เพิ่มขึ้นว่า รัฐสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น* ได้ เป็นเพราะผู้ร่างได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อบ้านเมืองมีความเจริญมากขึ้น รัฐก็ต้องมีความจำเป็นที่จะต้องเวนคืนทรัพย์สินมาใช้ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมมากขึ้นนั่นเอง

ต่อมา ในวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 ซึ่งถือได้ว่าเป็นฉบับที่มีการใช้นานที่สุดตั้งแต่มีการใช้รัฐธรรมนูญมา รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการกำหนดหลักการและวิธีการดำเนินการในการปกครองระบอบประชาธิปไตยคล้าย ๆ กับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 หลายประการ

*รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ก็ได้บัญญัติวัตถุประสงค์ "เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นไว้เช่นกัน

*ในการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2534 ได้มีกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญตั้งข้อสังเกตว่า การกำหนดวัตถุประสงค์ "เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น" ทำให้สามารถขยายขอบเขตการเวนคืนได้อย่างกว้างขวางมากเกินไป รัฐบาลควรระบุวัตถุประสงค์ของการเวนคืนให้ชัดเจน

เช่น หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หลักการมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หลักการปกครองในระบบรัฐสภา หลักความเป็นอิสระของศาล อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทเฉพาะกาลเป็นจำนวนมากคือมีถึง 12 มาตรา ซึ่งมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ทุกฉบับและบทเฉพาะกาลเหล่านี้ในหลายเรื่อง ได้กำหนดให้คงใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราอื่น ๆ เป็นการชั่วคราว จึงทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้รับการโจมตีอย่างรุนแรงว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ประชาธิปไตยเพียง "ครึ่งใบ" แก่ประชาชน³²

ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลนั้น ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 33 ว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดกยอมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดกยอมเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสาม ให้ค่านึงถึงการได้มา สภาพ และที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ประกอบกับเหตุ และวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท วันแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสาม และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคห้า และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไปให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

สิ่งที่นับว่าเป็นส่วนสำคัญ และเป็นการบัญญัติหลักเกณฑ์ใหม่ขึ้นมาซึ่งเป็นส่วนที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ก็คือ การบัญญัติเพิ่มเติมในวรรคห้าและวรรคหกของบทบัญญัติมาตรา 33 โดยในวรรคห้า นั้น เป็นกรณีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาแล้ว ถ้ามิได้ใช้ภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามกฎหมายแล้ว รัฐต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท วันแต่จะได้มีการนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสาม ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นออกเป็นสองฝ่าย โดยฝ่ายข้างมากเห็นว่าต้องยึดหลักเรื่องการเคารพลสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้น เมื่อรัฐได้มีการเวนคืนไปใช้เพื่อการใด หากมิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแล้ว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท แต่ถ้ารัฐต้องการอสังหาริมทรัพย์เอาไปทำประโยชน์อย่างอื่นตามวรรคสามก็จะต้องออกกฎหมายมาอีกฉบับหนึ่ง เพื่อเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์เดิม โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ตัดสินว่า มีความเหมาะสมหรือไม่

ที่จะนำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนี้ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใหม่³³ ส่วนกรรมาธิการ ฝ่ายข้างน้อยเห็นว่า การที่รัฐได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาก็เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติบางครั้งอาจมีการนำทรัพย์สินไปใช้ผิด วัตถุประสงค์หรือไม่ได้นำไปใช้ภายในกำหนดระยะเวลาสิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้เนื่อง จากความผิดพลาดบกพร่องของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติ ดังนั้นผู้ที่รับผิดชอบจึงต้อง เป็นบุคคลในฝ่ายบริหารมิใช่ให้สังคมหรือส่วนรวมเป็นผู้รับผิดชอบ ดังนั้น ควรจะ แก้ไขข้อบกพร่องหรือความผิดพลาดที่ฝ่ายบริหารกระทำขึ้นมิใช่มาบัญญัติกฎหมายเป็น การลงโทษแก่ส่วนรวมหรือบั่นทอนประโยชน์สาธารณะ³⁴

ส่วนกรณีตามวรรคหนึ่ง เป็นการบัญญัติหลักเกณฑ์ว่าในกรณีที่ต้องคืน อสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาท ตามวรรคห้า ตลอดจนในเรื่องที่รัฐจะ เรียกคืนค่าทดแทนที่รัฐได้ใช้ให้แก่เจ้าของทรัพย์ แต่เดิมนั้นให้เป็นไปตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย ดังนี้ หมายความว่า รายละเอียดในเรื่องของการคืนนั้นจะมีการ กำหนดเงื่อนไขกันอย่างไร หรือต้องมีการชดเชยค่าทดแทนคืนกันแค่ไหนเพียงใด ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จะออกมาใช้บังคับ

ดังนี้ จะเห็นว่า ข้อความในวรรคห้าและวรรคหกได้บัญญัติเป็นหลักเกณฑ์ ใหม่ ในมาตรา 33 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 และตั้งแต่รัฐธรรมนูญนี้ ประกาศใช้ ทางรัฐบาลก็ได้ดำเนินการคืนที่ดินที่เวนคืนมาให้แก่ผู้ถูกเวนคืน บางรายแล้ว

³³ สำนักเลขาธิการรัฐสภา, "บันทึกสรุปการประชุมคณะกรรมการ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 11", 1 กันยายน 2521

³⁴ สำนักเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่ง ชาติ, ครั้งที่ 60/2521", 19 ตุลาคม 2521, หน้า 200-205.

หลังจากนั้นเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งก็คือฉบับที่ใช้บังคับในปัจจุบันนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีการบัญญัติให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้ในสองมาตรา คือ มาตรา 35 และมาตรา 36

มาตรา 35 บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองชอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย³⁵

มาตรา 36 บัญญัติว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นและต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง	ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม
โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ	การได้มา สภาพและที่ตั้งของ
อสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน	

³⁵ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย", ราชกิจจานุเบกษา 216

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่ง และโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสามและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ใช้ไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทางกรรมาธิการได้เสนอให้มีการบัญญัติเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน และการสืบทอด กับ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้คนละมาตรา เพราะเห็นว่าหลักเกณฑ์ในเรื่องการสืบทอดและข้อจำกัดแห่งสิทธินั้น มีลักษณะที่แตกต่างจากหลักเกณฑ์ในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์³⁶

นอกจากนี้ ในกรณีของกำหนดระยะเวลาของการใช้อสังหาริมทรัพย์ตามวรรคสามนั้น กรรมาธิการบางท่านเสนอว่า ในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ถ้ามิได้ใช้ภายในเวลาที่กำหนดในกฎหมายต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาทต่อไป ในกรณีนี้จะกำหนดระยะเวลาขึ้นไว้ให้ชัดเจนด้วย เช่น ภายใน 10 ปี แต่บางท่านเห็นว่า การกำหนดระยะเวลานั้นอนในการใช้นั้น คงต้องนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายพิเศษว่าด้วยการนั้น³⁷

³⁶ สำนักเลขาธิการรัฐสภา, "บันทึกการประชุมกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญสภานิติบัญญัติ, ครั้งที่ 17", 6 มิถุนายน 2534, หน้า 4.

³⁷ สำนักเลขาธิการรัฐสภา, "บันทึกการประชุมกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 17" 6 มิถุนายน 2534, หน้า 4.

จะเห็นได้ว่า นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ได้มีการตรารัฐธรรมนูญออกมาใช้บังคับทั้งหมด 15 ฉบับ การบัญญัติหลักการให้การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ก็มีการพัฒนาและให้การคุ้มครองสิทธิดีขึ้นเป็นลำดับ นับแต่มีการบัญญัติให้การคุ้มครองรวมไว้กับสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ ต่อมาก็มีการกำหนดหลักเกณฑ์แยกไว้ต่างหาก เช่น ในมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลนั้นเป็นหลักการที่สำคัญ ส่วนการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินนั้นต้องถือว่าเป็นข้อยกเว้น และจะต้องมีกฎหมายบัญญัติจำกัดสิทธิไว้เท่านั้น สำหรับข้อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

1. ข้อจำกัดสิทธิธรรมดา หมายถึง ข้อจำกัดสิทธิที่ก่อให้เกิดภาระแก่ทรัพย์สินของบุคคลหรือทำให้เจ้าของทรัพย์สินต้องยอมรับภาระที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินของตนตามกฎหมาย ซึ่งทำให้เจ้าของทรัพย์สินไม่สามารถใช้สอยทรัพย์สินได้อย่างเต็มที่ข้อจำกัดสิทธิเหล่านี้ ได้แก่ ข้อจำกัดสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายอื่น อาทิ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 สำหรับข้อจำกัดสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ในมาตรา 1339 กำหนดว่า เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลตามธรรมดาจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน หรือในมาตรา 1349 ได้กำหนดว่า ที่ดินแปลงใดมีที่ดินแปลงอื่นล้อมอยู่จนไม่มีทางออกถึงทางสาธารณะได้ไซ้รู้ ท่านว่า เจ้าของที่ดินแปลงนั้นจะผ่านที่ดินซึ่งล้อมอยู่ไปสู่ทางสาธารณะได้ เป็นต้น ส่วนข้อจำกัดสิทธิตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ในมาตรา 28 ได้กำหนดว่า เพื่อประโยชน์ในการสำรวจ เพื่อหาแหล่งพลังงาน ตามมาตรา 6 (2) หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา 9 (4) หรือเพื่อสร้างและบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า ใหพนักงานหรือลูกจ้างมีอำนาจที่จะใช้สอย หรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครอง

ของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้เศษสถานเป็นการชั่วคราว ได้โดยในการใช้สอยหรือเข้าครอบครองนั้น เป็นการจำเป็นสำหรับการสำรวจระบบไฟฟ้า หรือการป้องกันอันตราย หรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบไฟฟ้า การสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงานตามมาตรา 6 (2) หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา 9(4) หรือการบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า แต่ทั้งนี้ ต้องได้แจ้งหรือประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบล่วงหน้า และถ้าหากมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่น เนื่องจากการกระทำของพนักงานหรือลูกจ้าง บุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจาก กฟผ. ได้ นอกจากนี้ในมาตรา 29 ซึ่งได้กำหนด ให้ กฟผ. มีอำนาจเดินสายส่งไฟฟ้า หรือจำหน่ายไฟฟ้าไปใต้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ปักหรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้าย่อย หรืออุปกรณ์อื่น ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใด ซึ่งมีใช้ที่ตั้งโรงเรือน หรือ รือถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่น ที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้นหรือทำลายหรือตัดฟัน ตัด ต้น กิ่งหรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า แต่ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวให้ กฟผ. แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับทราบ

ในมาตรา 30 กำหนดให้ กฟผ. จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรม แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น ในกรณีดังต่อไปนี้

1. การใช้ที่ดินปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้า หรือสายจำหน่ายไฟฟ้า
2. การใช้ที่ดินปักหรือตั้งสถานีไฟฟ้าย่อย หรืออุปกรณ์อื่น
3. การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า
4. การกระทำตามมาตรา 29 (3) ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด หรือหาตัวบุคคลดังกล่าวไม่พบ ให้ กฟผ. นำเงินจำนวนดังกล่าวไปวางไว้ต่อศาล หรือสำนักงานวางทรัพย์สิน หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ในชื่อของบุคคลดังกล่าว

นอกจากนี้ในมาตรา 32 ได้กำหนดไว้ว่าในเขตเดินสายไฟฟ้า ห้ามมิให้
ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นปลูกต้นไม้หรือพืชผล เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ
จาก กฟผ. การอนุญาตนั้นให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ กฟผ. กำหนดสำหรับโรงเรือน
หรือสิ่งอื่นที่สร้างขึ้น หรือทำขึ้น ต้นไม้หรือพืชผลที่ปลูกไว้ โดยไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข
หรือไม่ได้รับอนุญาตจาก กฟผ. กฟผ. มีอำนาจรื้อถอน หรือทำลายได้โดยไม่ต้อง
จ่ายค่าทดแทน

ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 ก็ได้กำหนดถึง
ข้อจำกัดสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ไว้ เช่น ในมาตรา 34 เพื่อประโยชน์ในการสร้าง
และบำรุงรักษาซึ่งระบบการส่งพลังงานไฟฟ้า และอุปกรณ์ต่างๆ ให้พนักงานมีอำนาจที่
จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใดๆ ซึ่งมีใช้
เคหะสถานของเอกชนเป็นการชั่วคราวภายใต้ที่กำหนดได้นอกจากนี้ มีอำนาจเดินสายส่ง
ศักดิ์สูงหรือสายส่งศักดิ์ต่ำไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดๆ หรือปักหรือตั้ง
เสาหรืออุปกรณ์ต่างๆ ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอัน
เป็นที่ตั้งโรงเรือนได้ อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้การไฟฟ้า
ส่วนภูมิภาคแจ้งเป็นหนังสือแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ และ
บุคคลดังกล่าวอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัย
ภายในกำหนด 4 เวลา 15 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ
การให้เป็นที่สุด

สำหรับพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 ก็ได้กำหนดข้อจำกัด
สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ไว้ในลักษณะเช่นเดียวกัน กับพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง
ประเทศไทย พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503

จากข้อจำกัดสิทธิเหล่านี้ ทำให้เจ้าของทรัพย์สินไม่สามารถใช้สอยทรัพย์สิน
ของตนได้อย่างเต็มที่ สำหรับเหตุผลที่สำคัญในการกำหนดข้อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินก็คือ
ต้องการให้ประชาชนสามารถใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างปกติสุข ดังนั้น จึงจำเป็นต้อง
ยอมรับการระคายเคืองที่เกิดแก่ทรัพย์สินของตนบ้าง

2. ข้อจำกัดสิทธิอย่างร้ายแรง สำหรับข้อจำกัดสิทธิอย่างร้ายแรงนี้อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ข้อจำกัดสิทธิที่เป็นการพรากสิทธิ ซึ่งได้แก่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั่นเอง กล่าวคือ เมื่อรัฐได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของผู้ใดไปแล้ว จะทำให้เจ้าของทรัพย์สินสูญเสียความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์นั้นไปทันทีจนไม่สามารถใช้สอยทรัพย์สินนั้นได้อีกต่อไป ดังนั้น ในการจำกัดสิทธิของบุคคลในกรณีนี้จึงต้องมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนชัดเจน ในระยะแรก ๆ รัฐธรรมนูญของไทยมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้แต่อย่างใด แต่ในเวลาต่อมาจึงได้มีการระบุถึงวัตถุประสงค์ไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ซึ่งจะทำให้มีการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนดีขึ้น เช่น ในมาตรา 36 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้บัญญัติว่า "การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการว่าจำเป็นในการป้องกันประเทศหรือการได้มาซึ่งทรัพยากร การอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น จะเห็นได้ว่าการจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลได้นั้นจะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และต้องมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ทรัพย์สินนั้นให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ ซึ่งถ้าหากเป็นไปตามหลักเกณฑ์นี้แล้ว เจ้าของทรัพย์สินก็จำต้องเสียสละทรัพย์สินของตนเพื่อส่วนรวม อย่างไรก็ตาม เจ้าของทรัพย์สินก็มีสิทธิได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม เพื่อเป็นการตอบแทนที่ตนต้องเสียสละทรัพย์สินนั้นไป

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐจะได้เวนคืนทรัพย์สินของประชาชนไปแล้ว แต่ถ้าหากรัฐมิได้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายเวนคืน รัฐก็ต้องคืนให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะได้มีการตรากฎหมาย เพื่อนำทรัพย์สินไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักการเช่นนี้ได้มีการบัญญัติขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก็ได้มีการบัญญัติหลักการนี้ไว้อีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญไทย ได้ให้การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนดีขึ้น

ถึงแม้ว่าการให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนตามรัฐธรรมนูญไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจะมีการพัฒนาและมีการคุ้มครองมากขึ้นก็ตาม แต่ทั้งนี้ก็ได้หมายความว่า การคุ้มครองนั้นจะมีความราบรื่นหรือพัฒนาขึ้นตามลำดับหลายครั้งได้มีการสะดุด หยุดลง เป็นระยะ ๆ หลายครั้ง ทั้งนี้ เนื่องจากเหตุผลในทางการเมือง เช่น เกิดมีการปฏิวัติรัฐประหาร คณะปฏิวัติหรือกลุ่มบุคคลผู้ยึดอำนาจปกครองบ้านเมืองในขณะนั้นก็มักใช้แนวทางหรือวิธีการในการปกครองประเทศตามที่ตนต้องการ และในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญที่ใช้ในการปกครองขณะนั้น ก็ถือได้ว่าเป็น "ฉบับชั่วคราว" ซึ่งมักจะไม่ได้มีการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนไว้แต่อย่างใด การคุ้มครองในขณะนั้นเท่าที่จะมีได้ในบางครั้งก็โดยอาศัยการตีความของศาลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางมาตราเท่านั้น

สรุปได้ว่า การให้การคุ้มครองและรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยนั้น ในระยะแรก ๆ นั้น ยังไม่เด่นชัดมากนัก จะมีการบัญญัติให้การคุ้มครองไว้รวม ๆ กับสิทธิอื่น ๆ แต่ในระยะหลังได้มีการบัญญัติแยกแยะไว้อย่างชัดเจนรวมทั้งได้มีการจำกัดขอบเขตและวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนในส่วนในเรื่องของค่าทดแทนนั้น ก็ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการชดเชยให้แก่ผู้ถูกเวนคืนเหมาะสมขึ้น จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญของไทยได้ให้การคุ้มครองและรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนดีขึ้นตามลำดับ

4.2 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในสมัยก่อนที่จะมีกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะเป็นไปอย่างไม่มีแบบพิธีการที่แน่นอนนัก เท่าที่ปรากฏหลักฐาน กฎหมายที่กำหนดถึงขั้นตอนวิธีการในการเวนคืนและการกำหนดค่าทดแทนฉบับแรก คือ ประกาศกรมโยธาธิการจัดที่ดินทำทางรถไฟ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 13 มกราคม ร.ศ. 110 ซึ่งมีสาระสำคัญคือให้มีข้าหลวงผู้ตรวจจัด

ที่แผ่นดินกับเอเนียเนียร์ตรวจทางรถไฟมีหน้าที่จัดการให้ตกลงกับเจ้าของที่ดิน ให้เอเนียเนียร์ส่วนทางรถไฟมากำหนดเขตแดนที่ต้องการ และให้เจ้าพนักงานทั้งสองกำหนดราคาที่ดินซึ่งเป็นราคาควรจะใช้ให้แก่เจ้าของที่ดิน (ข้อ 2 และข้อ 4) ส่วนในการตีราคาที่ดินถ้าที่ดินนั้นไม่มีโฉนดตราแดงหรือหนังสือหลักฐานแสดงความเป็นเจ้าของ จะไม่คิดค่าที่ดินให้ แต่ถ้าที่ดินมีสิ่งก่อสร้างหรือพืชผลให้คิดค่าปวยการรถอนและค่าปลูกสร้างที่จะทำขึ้นใหม่ การตีราคาตามราคาค่าก่อสร้างในเวลาที่ไปตรวจดู ส่วนสิ่งของที่เหลืออยู่จะตีราคาเอาตามราคาซื้อขายกันเวลานั้น นอกจากนั้นการใช้เงินค่าถ่ายที่แผ่นดินให้แก่เจ้าของที่ดิน จะให้แต่พอคุ้มค่าผลประโยชน์ที่เจ้าของที่ดินต้องเสียไปเท่านั้น (ข้อ 7)

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พุทธศักราช 2461 ซึ่งบัญญัติให้อำนาจเสนาบดีในอันที่จะบังคับซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์ในการทำเหมืองแร่ได้โดยประกาศให้เจ้าของทราบเท่านั้น และให้เสนาบดีกำหนดค่าทำขวัญได้ตามที่เห็นสมควร หากกรณีตกลงกันไม่ได้จึงให้ตั้งอนุญาโตตุลาการ

หลักเกณฑ์ในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่รวบรวมเป็นหลักฐานแน่นอนเริ่มเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวงพุทธศักราช 2464 ซึ่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้กระทำเป็นสองขั้นตอนคือ

1. ในกรณีที่ยังมิได้สำรวจแนวสร้างทางรถไฟ จะต้องออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินภายในที่ที่ คิดว่าจะสร้างทางรถไฟขึ้นนั้นก่อน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะเข้าไปสำรวจที่ดินเพื่อกำหนดแนวทางให้แน่นอนต่อไป และพระราชกฤษฎีกานี้มีอายุใช้บังคับสองปี หรือตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 9 และมาตรา 12)



2. เมื่อมีการสำรวจแนวทางแน่นอนแล้ว ก็จะออกประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดซื้อที่ดิน ซึ่งจะระบุที่ดินที่ประสงค์จะจัดซื้อ ผลของพระราชกฤษฎีกานี้คือที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจะตกเป็นของกรมรถไฟโดยทันที แต่พนักงานเจ้าหน้าที่จะเข้าครอบครองที่ดินนั้นได้เมื่อได้ใช้เงินค่าทำขวัญให้แล้ว (มาตรา 22 มาตรา 23 และ มาตรา 25)

ในเรื่องเงินค่าทำขวัญนั้นจะกำหนดให้แก่เจ้าของที่ดิน เจ้าของสิ่งปลูกสร้าง ผู้เช่าที่ดิน เจ้าของต้นผลไม้ และเจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่ต้องขนย้าย เป็นต้น โดยราคาทำขวัญจะกำหนดให้ตามราคาตลาดในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนด เขตที่ดินใช้บังคับแต่ไม่รวมถึงราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะการสร้างทางรถไฟนั้น และถ้าราคาที่ดินลดต่ำลงก็ชดเชยให้ตามจำนวนที่ต่ำลงนั้น สำหรับผู้ซึ่งได้รับความเสียหายโดยตรงจากการเวนคืนก็มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญด้วยเช่นกัน (มาตรา 26 มาตรา 20 และ มาตรา 30) ในการกำหนดค่าทำขวัญจะมีกรรมการจัดซื้อคณะหนึ่งเป็นผู้ตรวจดูใกล้เคียงและกำหนดค่าทำขวัญ (มาตรา 32) ถ้าหากตกลงกันไม่ได้ก็มีการตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาดจำนวนราคาต่อไป (มาตรา 35)

มีข้อที่น่าสังเกตเกี่ยวกับพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ ในขณะที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับอยู่นั้น ประเทศไทยยังปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังนั้นการตราพระราชกฤษฎีกาจัดซื้อที่ดิน ถึงแม้จะใช้คำว่า "พระราชกฤษฎีกา" แต่เมื่อเทียบศักดิ์ของกฎหมายแล้ว พระราชกฤษฎีกาในขณะนั้นจะมีฐานะเท่ากับพระราชบัญญัติในปัจจุบันนั่นเอง นอกจากนี้ในขณะนั้นยังไม่มีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติวางหลักประกันสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลและเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่อย่างใด ส่วนหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทำขวัญตามพระราชบัญญัตินี้ได้ถูกนำมาเป็นแบบอย่างของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับต่อมา มาด้วย นอกจากนี้จะเห็นได้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในขณะนั้นยังมิได้ใช้คำว่า "การเวนคืน" แต่จะเรียกว่าเป็น "การบังคับซื้อ" ทั้งนี้จะเห็นได้จากพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่

พุทธศักราช 2461 จะบัญญัติให้อำนาจเสนาบดีในอันที่จะบังคับซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์ในการทำเหมืองแร่หรือตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พุทธศักราช 2464 เมื่อมีการสำรวจแนวทางแน่นอนแล้ว ก็จะมีการออกประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดซื้อที่ดิน นอกจากนั้นแล้วคำว่า การบังคับซื้อ ยังปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ซึ่งประกาศใช้เมื่อ ปี พ.ศ. 2473 ในมาตรา 1419 อีกด้วย ซึ่งคำว่า การบังคับซื้อ ในขณะนั้น มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบันนั่นเอง³⁸

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 ออกใช้บังคับ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดถึงวัตถุประสงค์ในการเวนคืนไว้ 2 กรณีคือ (1) เพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค (2) เพื่อการเหมืองแร่ แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ในการเวนคืนในปีพ.ศ. 2495 โดยให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ในกรณี เพื่อ (1) กิจการอันเป็นสาธารณูปโภค (2) การป้องกันประเทศ (3) การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ (4) เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ซึ่งก็คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2494 มาตรา 26 ในการดำเนินการเวนคืน ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จะคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 ส่วนที่ต่างกันได้แก่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินมีอายุสองปีแต่จะระบุเป็นประการอื่นก็ได้ แต่ต้องไม่เกินห้าปี (มาตรา 6) และเมื่อมีการกำหนดที่ดินไว้แน่นอนแล้ว การเวนคืนจะกระทำได้ใน 2 กรณีคือ (1) การเวนคืนเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคและ (2) เพื่อการเหมืองแร่ (มาตรา 5) แล้วหลังจากนั้นก็ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่ง

³⁸ สุวรรณ มหิตเดชกุล, "การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชากฎหมายมหาชน บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 28.

(มาตรา 8) เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนแล้ว ที่ดินตกมาเป็นของส่วนราชการผู้เป็นเจ้าของหน้าที และทรัพย์สินต่างๆ ที่ติดพันอยู่ในที่ดินเป็นอันสิ้นสุดลง (มาตรา 10) การจ่ายค่าทำขวัญหากหาตัวผู้รับไม่พบก็จะใช้วิธีการวางเงินต่อศาล ซึ่งถ้าไม่มีผู้คัดค้านเป็นประการอื่นภายในกำหนดหนึ่งปีให้ถือราคาที่เขาหน้าทีกำหนดเป็นเด็ดขาด (มาตรา 24) ลักษณะพิเศษที่พึงสังเกตตามพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ รัฐจะต้องใช้ที่ดินนั้นตามความประสงค์ในการเวนคืนจะใช้เพื่อการอื่นไม่ได้ แม้ที่ดินนั้นจะตกมาเป็นของรัฐแล้วก็ตาม หากไม่ใช้ตามนั้นเจ้าของที่ดินอาจยื่นคำทำขวัญและขอถือเอาที่ดินคืนเป็นกรรมสิทธิ์ได้ แต่บทบังคับเช่นนี้ไม่ใช้กับกรณีที่ดินของการรถไฟตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 222/2495 ซึ่งศาลฎีกาได้ให้เหตุผลไว้ว่า "หลักกฎหมายในเรื่องสิทธิเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สินโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นที่รับนับถือกันตลอดแล้ว ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงต้องระบุดตุประสงค์ไว้ และเมื่อกฎหมายนั้น ๆ มิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ถ้าไม่ได้ใช้ทรัพย์สินที่เวนคืนตามวัตถุประสงค์ก็จำต้องโอนอสังหาริมทรัพย์นั้นกลับคืนมาให้แก่ผู้ถูกเวนคืน" ที่ศาลฎีกามีความเห็นเช่นนี้ก็คงเป็นเพราะศาลฎีกามีแนวความคิดว่า สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิ่งที่ศักดิ์สิทธิ์ รัฐหรือเอกชนจะล่วงละเมิดมิได้ หากรัฐจะล่วงแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชน จะต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็น และเพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมเท่านั้น ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้เป็นแนวความคิดในสมัยศตวรรษที่ 18-19 ที่เชื่อว่า สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์

ต่อมา ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 5 ได้บัญญัติถึงวัตถุประสงค์ในการเวนคืนไว้คือ (1) เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค (2) เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง (3) เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ (4) เพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ในการเวนคืนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีการประกาศเป็นพระ

ราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ตามมาตรา 6 แล้ว จึงมีพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินตามมาตรา 8 อีกครั้งหนึ่งหรือจะออกเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินไปที่เดียวโดยไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเลยก็ได้ (มาตรา 16)

ในกรณีที่มีการออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปสำรวจเพื่อเวนคืนก่อน ทั้งนี้เพื่อจะได้ตรวจสอบจำนวนเนื้อที่ดินและแนวเขตที่จะเวนคืนได้อย่างถูกต้อง เพราะถ้าหากออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินโดยไม่ออกพระราชกฤษฎีกา มาสำรวจตรวจสอบเนื้อที่หรือแนวเขตก่อนแล้วก็อาจจะเกิดข้อบกพร่อง หรือผิดพลาดได้ ซึ่งจะทำให้แก้ไขแนวเขตต่าง ๆ ได้ยากยิ่งขึ้น และจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้

เมื่อพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ใช้บังคับแล้ว บรรดากรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้ ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงินค้ำทดแทนแล้ว (มาตรา 10)

สำหรับขั้นตอนในการเวนคืนนั้น รัฐบาลจะตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจดูที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นอันต้องเวนคืน และพยายามไกล่เกลี่ยให้ตกลงกันในเรื่องจำนวนเงินค้ำทดแทน (มาตรา 18) ถ้าตกลงกันไม่ได้เจ้าหน้าที่มีหนังสือกำหนดราคาเด็ดขาดไปให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ (มาตรา 23) ถ้าค่าเสนอของเจ้าหน้าที่ไม่มีค่าเสนอภายในสิบห้าวัน ต่างฝ่ายมีสิทธิจะขอตั้งอนุญาโตตุลาการ และถ้าผู้มีสิทธิได้รับเงินค้ำทดแทนไม่เสนอตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายตนขึ้นภายในหกเดือน ราคาเสนอเด็ดขาดของเจ้าหน้าที่จะเป็นจำนวนเงินค้ำทดแทนที่ยุติ และเจ้าหน้าที่อาจขอวางเงินต่อศาลแล้วเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้ (มาตรา 24)

ในการกำหนดเงินค่าทดแทนนั้น ถ้าไม่มีบทบัญญัติ เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติ เว้นคือนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดราคาทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตามความเป็นธรรมที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ให้ราคาปานกลางของที่ดิน ซึ่งตีราคาเพื่อประโยชน์แห่งการเสียภาษีบำรุงท้องที่สภาพและทำเลของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วยถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่เข้าไปในการเวนคืนได้กระทำให้ทรัพย์สินที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษในขณะนั้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักกับค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของทรัพย์สินต้องกลับไปใช้เงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนทรัพย์สินแต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นลดน้อยถอยราคาลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้ เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันลดน้อยถอยราคาลงนั้นด้วย

ถ้าเจ้าของยังอยู่ในที่ดินหรือโรงเรือนซึ่งต้องเวนคืนนั้น หรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในที่ดินหรือโรงเรือนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับการเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากที่ดินหรือโรงเรือนให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับการเสียหายนั้นด้วย (มาตรา 14)

นอกจากนี้ในมาตรา 15 ยังได้บัญญัติถึงกรณีที่เจ้าของได้ที่ดินมาและมีได้อยู่อาศัยหรือใช้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยแท้จริง ถ้าหากได้มีการเวนคืนที่ดินนั้นภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้ที่ดินนั้นมา ให้กำหนดเงินค่าทดแทนเท่าราคาที่ดินในขณะที่ได้ที่ดินนั้น ส่วนมาตรา 17 ได้บัญญัติถึงกรณีที่ห้ามมิให้คิดเงินค่าทดแทนสำหรับราคาที่ดินที่สูงขึ้นเพราะโรงเรือนหรือสิ่งเพิ่มเติม การเพาะปลูกหรือการทำที่ให้เจริญขึ้น หรือการเช่าซึ่งได้ทำขึ้นภายหลังวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ หรือที่ได้ทำขึ้นก่อนวันใช้บังคับพระราช

กฎหมายโดยอุบายฉ้อฉลเพื่อประสงค์ที่จะได้รับเงินค่าทดแทนกล่าวโดยสรุปก็คือ หลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนนั้นได้แก่ หลักเกณฑ์ตามมาตรา 11 มาตรา 14 มาตรา 15 และมาตรา 17

กฎหมายที่ว่าด้วยการเวนคืนที่ได้ประกาศใช้ฉบับต่อมาคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันนี้ กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนฉบับนี้ได้กำหนดถึงวัตถุประสงค์ในการเวนคืนไว้คือ (1) เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค (2) เพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ (3) เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ (4) เพื่อการผังเมือง (5) เพื่อการพัฒนาการเกษตร (6) เพื่อการอุตสาหกรรม (7) เพื่อการปฏิรูปที่ดิน (8) เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ในการเวนคืนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนก่อนก็ได้ แล้วจึงตราพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินออกมาอีกครั้งหนึ่ง

ในกรณีที่มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่อยู่ภายในเขตที่ดินตามแผนที่ เพื่อกระทำการตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อการสำรวจและทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน และผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายชอบที่จะได้รับค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น (มาตรา 8)

เมื่อพระราชบัญญัติเวนคืนใช้บังคับแล้ว กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของเจ้าหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนแล้ว แต่อย่างไรก็ตามในกรณีเวนคืนที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน เพียงในชั้นออกพระราชกฤษฎีกาเจ้าหน้าที่ก็มีสิทธิเข้าครอบครอง โดยใช้อสังหาริมทรัพย์ได้ แต่ต้องจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนก่อนเช่นเดียวกัน

ในกรณีที่มีการเวนคืนทรัพย์สินเพียงบางส่วน และส่วนที่เหลือใช้การไม่ได้ เช่น กรณีมีการเวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นเพียงบางส่วน กรณีนี้เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วด้วยก็ได้ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยอมเวนคืนตามคำร้องขอ เจ้าของมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ เว้นคืนอสังหาริมทรัพย์ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีถือเป็นที่สุด อีกกรณีหนึ่งถ้าเนื้อที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่า 25 ตารางวา หรือด้านใดด้านหนึ่งน้อยกว่า 5 วา และที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นมิได้ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันกับที่ดินของเจ้าของเดียวกัน กรณีนี้เจ้าของจะร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืน หรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วยก็ได้ กรณีนี้เป็นกรณีที่กฎหมายบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วยจึงไม่มีกรณีที่จะต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี อย่างเช่นกรณีเวนคืนโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างบางส่วน

สำหรับเรื่องเงินค่าทดแทนนั้น ได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 21 ว่า ถ้าไม่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติ เว้นคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ก็ให้กำหนดโดยให้เกิดความเป็นธรรม แก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม ทั้งนี้ให้คำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ ในวันที่มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา หรือราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้ เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ หรือราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม นอกจากนี้ก็ให้พิจารณาถึงสภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งเหตุผลและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนประกอบด้วย อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจ่ายค่าทดแทนแล้วก็ตาม แต่ก็ปรากฏในขณะนี้ราคาที่ดินได้เพิ่มสูงขึ้นจนทำให้ผู้ถูกเวนคืนรู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรมสำหรับค่าทดแทนที่รัฐได้จ่ายให้ ดังนั้น คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จึงได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดว่าในการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวน

เงินค่าทดแทน ให้คณะกรรมการกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18, 21 และ 24 และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันสำหรับบทบัญญัติที่แก้ไขใหม่นี้ มิได้มีการแยกว่าเป็นการกำหนดราคาที่ดิน และการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์อื่นที่มีใช้ที่ดินอย่างเช่นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2530 แต่ได้ใช้หลักเกณฑ์เหมือนกันทั้งการกำหนดราคาที่ดิน และการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์อื่น

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นี้ ถือเป็นกฎหมายกลางสำหรับทุกหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายนำมาใช้เป็นหลักในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของในกรณีที่ไม่มีกฎหมายพิเศษให้อำนาจในการเวนคืนแก่หน่วยงานนั้น ๆ ไว้โดยเฉพาะ

สรุปได้ว่า นับแต่มีการตราพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ออกใช้บังคับตั้งแต่ พ.ศ. 2477 จนถึงปัจจุบัน ในพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้การบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการเวนคืนเฉพาะวัตถุประสงค์ที่จำเป็นในการเวนคืนทรัพย์สินมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ซึ่งนับได้ว่าได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ เพราะจะทำให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน รัฐไม่สามารถล่วงแดนกรรมสิทธิ์ของประชาชนได้ตามอำเภอใจ และในขณะที่เดียวกันรัฐก็สามารถเวนคืนทรัพย์สินไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่จำเป็นเท่านั้น จะเห็นได้ว่าในการให้การคุ้มครองสิทธิของเอกชนในทรัพย์สิน ตลอดจนมีการกำหนดข้อจำกัดสิทธินั้นได้มีการบัญญัติรองรับไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และรัฐธรรมนูญแล้วแต่จากการศึกษาพบว่า กฎหมายทั้งสองประเภทนั้นมีความสัมพันธ์ที่สำคัญอยู่หลายประการ

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนและการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะเห็นได้ว่ามีกฎหมายสำคัญที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน ตลอดจนการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องข้อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอยู่ 2 ประเภท คือ 1. รัฐธรรมนูญและ 2. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ประเภท มีความสัมพันธ์ในสาระสำคัญ คือ

1. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บท กำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน และหลักเกณฑ์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นกฎหมายลำดับรองที่บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ ขั้นตอนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยบัญญัติขึ้นมารองรับหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่สามารถใช้อำนาจในการเวนคืนเกินกว่าที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้

2. ในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ รัฐก็สามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ได้มีการระบุวัตถุประสงค์ไว้รองรับบทบัญญัติในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามรัฐธรรมนูญไว้แล้ว ดังนั้นจึงสามารถตราพระราชบัญญัติการเวนคืนออกใช้บังคับได้ เช่น ในขณะที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์สำหรับการเวนคืนไว้ คือ (1) เพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค (2) เพื่อการเหมืองแร่ รัฐสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาใช้เพื่อกิจการดังกล่าวได้ ทั้งๆที่รัฐธรรมนูญ

ในขณะนั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ไม่ได้ กำหนดหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้แต่อย่างใด

4.3 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายอื่น

นอกจากจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตาม รัฐธรรมนูญ และตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว ยังได้มีการ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในกฎหมายอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496 ทั้งนี้ เพื่อเวนคืนทรัพย์สินมาใช้ เป็นการเฉพาะ ซึ่งหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเหล่านี้ในบางกรณีจะมีความ แตกต่างจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเวนคืนบางประการ แต่อย่างไรก็ตาม ในบางเรื่องกฎหมายเฉพาะเหล่านี้ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติแห่ง กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้นจึงอาจแยก ให้เห็นถึงหลักเกณฑ์และข้อแตกต่างในการใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษกับหลักเกณฑ์ ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ได้ดังนี้

1. ประเด็นในเรื่องขั้นตอนการใช้อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในเรื่องขั้นตอนการใช้อำนาจในการเวนคืนนั้น มีกฎหมายพิเศษบาง ฉบับได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเวนคืนแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น

1.1 การเวนคืนตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2482 แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497

ในการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงนั้น พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2482 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497 ได้กำหนดอำนาจในการเวนคืนไว้ในมาตรา 41 ว่า "เมื่อจะสร้างหรือขยายทางหลวงในท้องที่ใดและปรากฏว่าสำหรับการนั้นจำเป็นต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใดในท้องที่นั้น ให้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ"

เพื่อประโยชน์แห่งการออกพระราชบัญญัติเช่นว่านี้ จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่คิดว่าจะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้"

ก) การออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืน

ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2482 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497 เมื่อหน่วยงานทางหลวงต้องการจะเวนคืนที่ดิน และเมื่อได้กระทำการสำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแล้ว ถ้ายังไม่พร้อมที่จะออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดแนวทางหลวงที่จะสร้างไว้ก่อนก็ได้ (มาตรา 56) ซึ่งพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงให้ใช้ได้มีกำหนดสิบปี และในระหว่างที่ใช้พระราชกฤษฎีกานี้ เจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจในการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่คิดว่าจะเวนคืนตามมาตรา 43 ได้ ซึ่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่คิดว่าจะเวนคืนนี้ให้ใช้ได้มีกำหนดสองปี หรือตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้นแต่ต้องไม่เกินห้าปี ดังนั้น เมื่อรวมระยะเวลาการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ คือ พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ซึ่งมีผลใช้บังคับสิบปี และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่คิดว่าจะเวนคืนแล้ว ซึ่งมีผลใช้บังคับสองถึงห้าปี ระยะเวลาในการใช้บังคับของพระราชกฤษฎีกา จึงเป็นเวลานานถึงสิบกว่าปี จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติทางหลวง ฉบับนี้ ให้อำนาจในการออกพระราชกฤษฎีกาในการเวนคืนนานกว่าการกำหนดระยะเวลาในการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2477 พ.ศ. 2497 ซึ่งให้มีผลใช้บังคับสองถึง

ห้าปี ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดระยะเวลาในการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาสองถึงสี่ปีเท่านั้น

ข) การประกาศให้เป็นทางหลวงเร่งด่วน

ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2482 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497 นี้ ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ประกาศเป็นทางหลวงเร่งด่วนได้ ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 44 ว่า "ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อดำเนินการสร้างทางหลวง ที่เร่งด่วน นอกจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะมีอำนาจตาม (ก) (ข) (ค) และ (ง) แล้ว ให้มีอำนาจเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์และดำเนินการเกี่ยวกับกิจการสร้างทางหลวงนั้น ๆ ได้อีกด้วย"³⁰

การที่บัญญัติไว้เช่นนี้ทำให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจครอบครองอสังหาริมทรัพย์และเข้าดำเนินการก่อสร้างทางได้โดยไม่ต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งน่าจะผิดหลักการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในขณะนั้นหรือฉบับต่อ ๆ มาก็ได้บัญญัติไว้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งคำว่า "กฎหมาย" ในที่นี้ก็คือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะท้องที่หนึ่ง ๆ แต่การให้อำนาจตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2482 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497 ถึงแม้ว่าอยู่ในระหว่างบังคับใช้พระราชกฤษฎีกา ซึ่งยังไม่ได้มีการเวนคืน แต่ถ้าหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่าไม่แตกต่างกับการถูกเวนคืนไปแล้ว ทั้งนี้ เพราะเจ้าของที่ดินรายนั้น ๆ ไม่อาจกลับเข้าไปครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้อีกต่อไป ทั้งนี้ เพราะอสังหาริมทรัพย์นั้นได้กลายเป็นทางหลวงไปแล้ว⁴⁰

³⁰ บริการส่งเสริมตุลาการ, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2537), หน้า 178.

⁴⁰ สุวรรณ มหิตเดชกุล, "กำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์", หน้า 33.

ค) การห้ามจำหน่ายหรือโอนอสังหาริมทรัพย์บริเวณใกล้แนว
สำรวจที่จะเวนคืน

ในพระราชบัญญัติทางหลวงฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติที่เป็นการ
จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน คือ ห้ามมิให้เจ้าของทรัพย์ทำการจำหน่ายหรือ
โอนอสังหาริมทรัพย์ กล่าวคือ ในระหว่างเวลาที่ให้ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนด
เขตที่คิดว่าจะเวนคืนและเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ปักหลักแนวสำรวจแล้ว ห้ามมิให้เจ้าของ
หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในเขต 100 เมตร จากหลักแนวสำรวจ
ทั้งสองข้างจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์นั้นโดยการขาย แลกเปลี่ยน ให้ หรือประการอื่น
จำนอง หรือให้เช่า หรือให้เช่าซื้อ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว (มาตรา 46) ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้มีความแตกต่าง
จากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนทุกฉบับ

ต่อมา ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2482
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497 โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295
หลังจากนั้น ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295
เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 โดยเพิ่มบทบัญญัติเพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหา
ริทรัพย์มีอำนาจประกาศงดเว้นให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่
ภายในระยะ 100 เมตร จากหลักแนวสำรวจทั้งสองข้าง เมื่อเจ้าหน้าที่เวนคืนอสัง
หาริมทรัพย์จัดกรรมสิทธิ์เสร็จแล้วไม่ต้องขออนุญาตในการขาย แลกเปลี่ยนให้จำ
นองให้เช่า หรือให้เช่าซื้ออีกต่อไป ซึ่งจะทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหา
ริทรัพย์ได้รับความสะดวกยิ่งขึ้น⁴¹ นอกจากนี้ก็ทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่
ต้องถูกจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอีกต่อไป

⁴¹ บริการส่งเสริมตลาดการ, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์, หน้า 211.

1.2 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการพลังงาน
แห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2530

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดในเรื่องอำนาจในการเวนคืน
ไว้ในมาตรา 21 ว่า "เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ใน
ระบบการผลิต ขยายระบบการผลิต หรือการจำหน่ายพลังงาน ถ้ามิได้ตกลงใน
เรื่อง การโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์" หมายความว่า ถ้ารัฐมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อสังหาริมทรัพย์ใน
ระบบการผลิต หรือขยายระบบการผลิตหรือการจำหน่ายพลังงานก็สามารถดำเนินการ
เวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่จะได้มาโดยวิธีการ
อย่างอื่น ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้
อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปใช้สอย หรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์
ในความครอบครองของบุคคลอื่น ซึ่งมีใช้เคหสถานของเอกชนเป็นการชั่วคราว เพื่อ
สำรวจแหล่งผลิต ระบบการผลิต ระบบการจำหน่ายพลังงานและการป้องกัน
ภัยอันตราย หรือความเสียหายอันเกิดแก่การผลิตหรือการจำหน่ายพลังงาน⁴²
ก่อนที่จะมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ข้อนี้แตกต่างพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งโดยปกติแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าไปใช้
สอยทรัพย์สินได้ต่อเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว

⁴² สุวรรณ มหิตเตชกุล, "กำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์",
หน้า 34.

1.3 พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจในการเวนคืนไว้ใน มาตรา 10 ทวิว่า "เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อประโยชน์แก่การชลประทานให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในหมวดนี้" หมายความว่า โดยหลักแล้วการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่บัญญัติไว้บังคับอยู่ในขณะนั้น ดังนั้น จึงเห็นว่าหลักเกณฑ์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัตินี้ เหมือนกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน ทั้งนี้ เพราะพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อย่างไรก็ตาม ถ้าหากมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้แล้วก็ต้องดำเนินการไปตามที่กำหนดไว้ ซึ่งในส่วนนี้หลักเกณฑ์จะแตกต่างกันที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 146 ลงวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2515 แล้ว ทำให้เจ้าพนักงานของรัฐมีอำนาจ เข้าครอบครองและดำเนินการเกี่ยวกับกิจการชลประทานในอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ ได้ก่อนที่จะมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่เจ้าพนักงานต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวัน ซึ่งอำนาจที่ให้แก่เจ้าพนักงานนี้ให้กระทำได้เมื่อมีความจำเป็นเพื่อดำเนินการก่อสร้างการชลประทานที่เร่งด่วนเท่านั้น (มาตรา 12 ทวิ) จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์นี้ต่างจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนในขณะนั้น คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนพ.ศ. 2477 และ พ.ศ. 2497 เพราะตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนจะให้ เจ้าพนักงานครอบครองและใช้สอยทรัพย์สินได้ต้องมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนในท้องที่ที่เวนคืนแล้ว

2. ประเด็นในเรื่องการกำหนดเงินค่าทดแทน และการชำระเงิน

ค่าทดแทน

โดยปกติแล้วเมื่อมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หน่วยงานที่ทำการเวนคืนก็ต้องชดใช้ค่าทดแทนให้แก่เจ้าของ หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนนั้น ซึ่งโดยปกติแล้วก็จะชำระเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยไม่มีเงื่อนไขเป็นพิเศษ แต่อย่างไรก็ตามในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้มีบทบัญญัติเรื่องการชำระเงินค่าทดแทนไว้เป็นพิเศษในมาตรา 35 ว่าให้จ่ายเป็นเงินร้อยละยี่สิบห้าของเงินค่าทดแทนทั้งหมด ส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาล มีอัตราดอกเบี้ยไม่ต่ำกว่าร้อยละแปดต่อปี มีระยะเวลาไถ่ถอนภายในสิบปี แต่ต่อมาในปี 2519 ได้มีการยกเลิกหลักเกณฑ์เดิม และได้บัญญัติใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ว่า การชำระค่าทดแทนที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้จ่ายเป็นเงินสดส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือให้จ่าย ให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาลตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจออกพันธบัตรเพื่อชำระราคา หรือค่าทดแทน และมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาไถ่ถอนเงื่อนไข และวิธีการในการออกพันธบัตร⁴³ นอกจากนี้มาตรา 36 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทน โดยคำนึงถึงการได้มาสภาพ ความอุดมสมบูรณ์ และทำเลที่ตั้งของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับมูลค่าของผลผลิตเกษตรกรรมหลัก ที่สามารถผลิตได้จากที่ดินในท้องที่นั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม และแก่บรรดาเกษตรกรผู้ที่จะต้องรับภาระจ่ายค่าที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์แก่ ส.ป.ก. ต่อไปด้วยจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนนั้น แตกต่างกับหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

⁴³"พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518", ราชกิจจานุเบกษา 144 (ฉบับพิเศษ) (17 พฤศจิกายน 2519)

การที่มีกฎหมายหลายฉบับ บัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนไว้เป็นการเฉพาะซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการแตกต่างกันไป ก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหลาย ในที่สุดจึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ที่บัญญัติในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ รวม 12 ฉบับ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2530 ซึ่งทำให้นับตั้งแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ฉบับนี้ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของทุกหน่วยงานจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่านั้น

5. เปรียบเทียบแนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างประเทศกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายไทย

หากพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศไทย เปรียบเทียบกับแนวคิดของรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างประเทศ หรือแนวคิดตามปฏิญญาที่บัญญัติรองรับ หรือให้การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าแนวคิดตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีความเหมือนและแตกต่างกับแนวคิดของรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่สำคัญอยู่ 4 ประการ

1. การได้มาซึ่งสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน

จากการศึกษาในเรื่องการได้มาซึ่งสิทธิในทรัพย์สินนั้น จะเห็นได้ว่าแนวคิดของนักปรัชญาต่าง ๆ มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจากผู้ปกครองมาสู่ประชาชนเป็นอย่างมาก แต่อิทธิพลของแนวความคิดได้แพร่หลายในประเทศแถบทวีปยุโรปและอเมริกาเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นในกรณีของต่างประเทศ เช่น ประเทศในแถบทวีปยุโรป การได้มาซึ่งสิทธิในทรัพย์สินนั้นเกิดจากการที่ประชาชนเรียกร้องเอาจากผู้ปกครองหรือพระมหากษัตริย์ เช่นในอังกฤษประชาชน

เรียกร้องเอาสิทธิในทรัพย์สินจากพระเจ้าจอห์น เป็นต้น แต่ในประเทศไทยอิทธิพล แนวความคิดของนักปรัชญามีได้มีผลมากนัก การได้มาซึ่งสิทธิในทรัพย์สินของ ประชาชน มิได้เกิดขึ้นจากการเรียกร้อง ต่อสู้เอาจากผู้ปกครองแต่อย่างใด การ ได้มาเกิดขึ้นจากการที่ผู้ปกครองหรือพระมหากษัตริย์พระราชทานให้ เช่น ในสมัย รัชกาลที่ 5 พระองค์ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เช่น โฉนดที่ดินให้แก่ประชา ชน ทั้งนี้เป็นเพราะว่าในขณะนั้น ได้มีการเปิดประเทศทำการค้าขายกับต่างประเทศ มากขึ้น จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในเรื่องหลักกรรมสิทธิ์ ทั้งนี้ เพื่อ ประชาชนให้สามารถดำเนินหรือประกอบกิจการทางเศรษฐกิจในสังหาริมทรัพย์ ดังกล่าวได้อย่างเต็มที่

2. แนวคิดในเรื่องยอมให้รัฐออกกฎหมายจำกัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ได้ ซึ่งปรากฏตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 มาตรา 14 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 มาตรา 14 และรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 มาตรา 23 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การ พุด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้ง สมาคม การตั้งพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เป็นต้น จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในทางหนึ่งก็ยอมรับสิทธิเสรีภาพของกรรมสิทธิ์ ในทรัพย์สินของประชาชน แต่ในอีกทางหนึ่งก็ยอมให้ออกกฎหมายจำกัดกรรมสิทธิ์ เช่นว่านี้ได้ ฉะนั้นกล่าวโดยทั่วไปน่าจะถือว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนี้ สอดคล้องกับแนวความคิดใหม่แห่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน⁴⁴ ตามแนวคิดของ รัฐธรรมนูญต่างประเทศ

3. แนวคิดในเรื่องยอมให้รัฐเวนคืนได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อันจำกัด ซึ่งตามแนวคิดนี้ได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 มาตรา 34 วรรคสามและ วรรคสี่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาตรา 29

⁴⁴ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน, รัฐธรรมนูญกับเศรษฐกิจไทย, หน้า 48.

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 33 วรรคสาม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 36 วรรคหนึ่ง เป็นต้น ซึ่งวัตถุประสงค์ที่ยอมรับให้มีการเวนคืนได้ ได้แก่ เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง เป็นต้น แต่ทั้งนี้ต้องชดใช้ ค่าทดแทนที่เป็นธรรมด้วยจากที่กล่าวมาย่อมเห็นได้ว่าโดยหลักแล้ว ยังยึดถือแนวความคิดที่ว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินมีความศักดิ์สิทธิ์อยู่นั่นเอง ซึ่งแนวคิดนี้สอดคล้องกับแนวคิดของรัฐธรรมนูญต่างประเทศใน ศตวรรษที่ 18-19 แต่แตกต่างกับแนวคิดในปัจจุบัน ที่ถือทรัพย์สินต้องมีภาระต่อสังคมด้วย อันเป็นแนวคิดในศตวรรษที่ 20

4. แนวคิดในเรื่องสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ได้รับเวนคืนไปแล้ว แต่มิได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 33 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 มาตรา 38 หากพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วจะเห็นว่ามิได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ แต่อย่างใด แต่ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง เช่น ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ของประเทศฝรั่งเศส หรือกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนการก่อสร้างของประเทศอิสราเอล นอกจากนี้ก็อาจจะเกิดจากแนวคำพิพากษาของศาล เช่น กรณีของมลรัฐหลุยเซียน่า ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ในต่างประเทศได้ให้การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินแก่เอกชน โดยให้มีสิทธิเรียกคืนได้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในกฎหมายลำดับรอง แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า ได้มีการให้การคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชนดียิ่งกว่าการบัญญัติให้การคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ทั้งนี้ เพราะสามารถนำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายไปใช้บังคับได้ผลเป็นอย่างดี

นอกจากแนวความคิด 3 ประการข้างต้นที่กล่าวมาแล้ว ยังมีข้อที่น่าพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการรับทรัพย์สินมรดก เพราะปัจจุบันนานาประเทศส่วนมากได้มีการเก็บภาษีมรดก ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดว่ากรรมสิทธิ์ต้องประกอบด้วยภาระหน้าที่ที่มีต่อสังคมด้วย จึงน่าคิดว่าเราสมควรจะเก็บภาษีมรดกกันหรือยัง เพราะในปัจจุบันประเทศไทยเราใช้วิธีเก็บภาษีบำรุงท้องที่จากที่ดิน ซึ่งเก็บในอัตราที่ต่ำมาก รัฐจึงควรหันมาพิจารณาปัญหานี้ด้วย

เมื่อได้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ใน ทรัพย์สินและการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยตลอดจนได้ทราบถึงแนวคิดและหลักเกณฑ์ทั้งที่เหมือนและแตกต่างกันแล้ว ต่อไปจะได้ศึกษาถึงเรื่องวัตถุประสงค์และการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนของรัฐ ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์