

บทที่ 2

แนวความคิดในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน

แนวความคิดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนมีมานานแล้ว ในประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นประเทศทางแถบตะวันตก หรือประเทศทางแถบตะวันออกรวมทั้งประเทศไทยด้วย ประเทศในแถบตะวันตกจะมีการเผยแพร่ความรู้ในอารยธรรมของตนอย่างแพร่หลาย ทำให้คนส่วนใหญ่ในทุกซีกโลกมีโอกาสได้เรียนรู้อารยธรรมของประเทศทางแถบตะวันตกค่อนข้างมาก ดังนั้น แนวความคิดของประเทศทางแถบตะวันตกจึงค่อนข้างเป็นสากลที่คนส่วนใหญ่อยอมรับ และนำมาเป็นแบบอย่างในการพัฒนาปรับปรุงระบอบการเมืองการปกครองของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ในการจำแนกแนวความคิดในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงขอจำแนกออกเป็น 2 แนวความคิด คือ 1. แนวความคิดสากลในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน และ 2. แนวความคิดในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนของไทย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจควบคู่กันไป

แนวความคิดสากลในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน

ในการดำรงชีวิตของคนในสังคมอย่างมีระเบียบแบบแผนและสงบสุขนั้น จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายเพื่อเป็นกฎเกณฑ์คอยควบคุมการดำรงชีวิตของคนในสังคม ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายเกิดขึ้นเพราะความต้องการของคนในสังคม และเปลี่ยนแปลงไปตามความเปลี่ยนแปลงของคนในสังคม จึงถือได้ว่ากฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด (Suprematic du droit) ซึ่งทุกคนจะต้องเคารพและปฏิบัติตาม มิใช่เฉพาะแต่ราษฎรหรือประชาชนเท่านั้น แม้ผู้บัญญัติกฎหมายเอง และบุคคลอื่นทุกคนไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งใด จะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย (rule of law)¹ ในรัฐแต่ละรัฐ กฎหมายรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายแม่บทสำคัญ และเป็นกฎหมายสูงสุด อันเป็นที่มาของกฎหมายทั้งหลาย อธิปไตยของกฎหมายทั้งหลายจึงตั้งอยู่บนรากฐานของบทบัญญัติแห่ง

¹ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 79.

กฎหมายรัฐธรรมนูญ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ได้รับการรับรองให้มีอยู่โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ การกระทำต่าง ๆ ในทางการบริหารหรือการปกครอง (actes administratifs) จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อไม่ขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ²

ในสมัยศตวรรษที่ 18-19 การบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญมีพื้นฐานมาจากแนวความคิดของลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ลัทธิเสรีนิยม การปกครองระบอบประชาธิปไตยและการปกครองโดยกฎหมาย (The rule of law)³ ซึ่งแนวความคิดต่างๆ ดังกล่าวได้ปรากฏเป็นหลักการสำคัญต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ 1) หลักประกันสิทธิ เสรีภาพ 2) หลักการคุ้มครองทรัพย์สินส่วนบุคคล 3) หลักการแบ่งแยกอำนาจปกครอง 4) หลักการห้ามผูกขาดทางการเมือง และ 5) การรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ⁴

แนวความคิดตามรัฐธรรมนูญในศตวรรษที่ 18-19 นี้ มีแนวความคิดสืบเนื่องมาจากแนวความคิดเรื่อง “กฎหมายธรรมชาติ” (Natural law) ซึ่งเป็นกฎหมายที่บุคคลอ้างว่ามีอยู่แล้วตามธรรมชาติ คือเกิดขึ้นเองโดยมนุษย์ไม่ได้ทำขึ้น เป็นกฎหมายที่อยู่เหนือรัฐ และใช้ได้โดยไม่จำกัดกาลเทศะ การเกิดของกฎหมายธรรมชาตินี้ นักปราชญ์มีความเห็นแตกต่างกัน บางท่านเห็นว่าเกิดจากธรรมชาติ บางท่านเห็นว่าเกิดจากพระเจ้า บางท่านเห็นว่าเกิดจากความรู้สึกนึกคิดผิดชอบของมนุษย์ ลักษณะสำคัญ 3 ประการของหลักกฎหมายธรรมชาติ คือ ใช้ได้ทุกเวลา ใช้ได้ทุกสถานที่ และอยู่เหนือกฎหมายของรัฐ⁵ นักปราชญ์สำคัญที่สนับสนุนแนวความคิดก็เช่น เพลโต อริสโตเติล นักปราชญ์กลุ่มสโตอิก ชิเซโร และจอห์นล๊อค เป็นต้น

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

³ อุกฤษ มงคลนาวิน, “รัฐธรรมนูญกับเศรษฐกิจของไทย,” วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 1 ฉบับ 1 (มกราคม 2517) : 32.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

⁵ กุลพล พลวัน, ปัญหาการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสหประชาชาติ, (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516) หน้า 5.

จากแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาตินี้เอง ได้ทำให้เกิดความคิดเกี่ยวกับสิทธิธรรมชาติ (Natural Right) เป็นผลสืบเนื่องตามมา โดยมีแนวคิดว่ามนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกัน และพระเจ้าซึ่งเป็นผู้สร้างมนุษย์ขึ้นมาได้ให้สิทธิบางอย่างแก่มนุษย์ สิทธิเหล่านี้ไม่อาจโอนให้แกกันได้ และไม่มีใครล่วงละเมิดได้ ได้แก่สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิที่จะหาความสุข และรัฐทั้งหลายอาจจะต้องกระทำทุกอย่าง เพื่อให้มนุษย์มีสิทธิเหล่านี้อย่างเต็มที่ วิธีการเช่นนี้ทำให้มนุษย์ซึ่งเป็นสัตว์โลกที่ใช้เหตุผลยอมรับว่าเป็นหลักที่ดี และเชื่อว่าทำให้มนุษย์อยู่ในสังคมอย่างสันติ และมีความสุข⁶

ก่อนศตวรรษที่ 18-19 กรรมสิทธิในทรัพย์สินเป็นของกษัตริย์ เอกชนมีเพียงสิทธิครอบครองและสิทธิใช้สอยเท่านั้น จึงมิได้มีหลักประกันเพราะอาจถูกยึดตามอำเภอใจได้ แต่ในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมาจนถึงศตวรรษที่ 19 จากแนวความคิดของลัทธิปัจเจกชนนิยมและเสรีนิยม ที่มีความเห็นกันว่า กรรมสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ชนิดหนึ่ง เช่นเดียวกับสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ หากใช้เกิดขึ้นเพราะกฎหมายกำหนดให้เป็นเช่นนั้นไม่กรรมสิทธิในทรัพย์สินจึงมีความศักดิ์สิทธิ์ รัฐหรือเอกชนจะละเมิดมิได้ เจ้าของทรัพย์สินจึงอาจใช้สอยทรัพย์สินนั้นหรือสละละทิ้งไปเสียได้ตามอำเภอใจ กฎหมายของรัฐไม่อาจก้าวท้าวได้ ยิ่งกว่านั้นการให้คุ้มครองทรัพย์สินเอกชน ยังถือเป็นหน้าที่ของรัฐและรัฐบาลอีกด้วย⁷ ซึ่งแนวความคิดนี้ส่งผลให้มีการรับรองระบบกรรมสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลของปัจเจกชนอย่างมั่นคงยิ่งขึ้น โดยได้กำหนดรับรองไว้ในกฎหมายภายในของหลายประเทศ ตัวอย่างเช่น เมื่อมีการประกาศอิสรภาพของชาวอาณานิคมอเมริกันในปี 1776 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาในปี 1789 รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ได้ระบุหลักการซึ่งส่งเสริมลัทธิเสรีนิยมประชาธิปไตยไว้หลายประการ โดยได้ระบุการคุ้มครองระบบกรรมสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน โดยออกเป็นรายละเอียดเพิ่มเติมภายหลังในการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 10⁸ นอกจากนั้นหลังการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ได้มี

⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁷ อุกฤษ มงคลนาวิน, “รัฐธรรมนูญกับเศรษฐกิจของไทย,” หน้า 40.

⁸ เทียมทัน อุณหะสุวรรณ, การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้กรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 15.

ปฏิญญาแห่งสิทธิมนุษยชนและของพลเมืองฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ซึ่งได้รับรองการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการมีและทรัพย์สินของปัจเจกชน ในสิทธิในทรัพย์สินของตน ผู้อื่นจะขัดขวางหรือล่วงล้ำไม่ได้ ยกเว้นในเรื่องที่เกี่ยวกับเพื่อความปลอดภัยและประโยชน์ส่วนรวม

ปฏิญญาแห่งสิทธิมนุษยชนและของพลเมือง Declaration des droit de L' Homme et du Citoyen ของฝรั่งเศส ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789⁹ เป็นแม่บทแห่งการจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ และถือเป็นแบบอย่างของรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ ในการกำหนดในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน ซึ่งในปฏิญญาแห่งสิทธิมนุษยชนมาตรา 2 ก็กล่าวอย่างแจ่มชัดว่า “ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ ”¹⁰

กล่าวโดยสรุปแล้วในยุคนี้ บรรดาชาติต่างๆ ที่นิยมลัทธินายทุน (Capitalism) ได้บรรลุถึงความเจริญอย่างสูงสุด ในการมีเสรีภาพสำหรับการเป็นเจ้าของและถือครองทรัพย์สิน ซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานอันเดียวกับลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) และเสรีนิยม (Laissez Faire) ตัวอย่างเช่นเจ้าของที่ดินย่อมมีกรรมสิทธิ์อันปลอดจากความจำเป็นที่จะต้องชำระค่าเช่าให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด และเจ้าของที่ดินอาจจะขาย ให้เช่า จำนอง หรือก่อให้เกิดภาระติดพันแก่ที่ดินของตนได้ตามอำเภอใจ เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินโดยทั่ว ๆ ไป¹¹

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐจะรับรองคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนไว้ก็ตามแต่มิได้หมายความว่าสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนจะถูกกระทบกระเทือนหรือแทรกแซงโดยรัฐมิได้โดยเด็ด

⁹ กุลพล พลวัน “การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศ.ไพโรจน์ ชัยนาม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2535), หน้า 266.

¹⁰ อุกฤษ มงคลนาวิน, “รัฐธรรมนูญกับเศรษฐกิจของไทย,” หน้า 41.

¹¹ ไชยยศ เหมะรัชตะ, “มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” รายงานผลการวิจัย ทุนวิจัยรัชดาภิเษกสมโภช (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 303.

ขาด แต่รัฐสามารถแทรกแซงสิทธิเสรีภาพในส่วนนี้ได้น้อยที่สุดในขอบเขตจำกัดเท่าที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น เพื่อเหตุผลสำคัญคือ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม (res publica) อันอยู่เบื้องหลังสถาบันสาธารณะต่าง ๆ เช่น การที่รัฐจัดเก็บภาษีอากรจากทรัพย์สินเอกชนเป็นต้น นอกจากนี้ ในระยะเวลาดังกล่าว ก็มีทั้งแนวความคิดและการดำเนินการโดยรัฐ ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในที่ดิน ยกตัวอย่างเช่น ปรากฏหลักฐานว่า ในประมวลกฎหมายโรมันหรือกฎหมายสิบสองโต๊ะ ยังกำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินตามชายแดนจะต้องปลูกต้นไม้เพื่อเป็นแนวกำหนดเขต (ประกาศในช่วง 450 - 451 ปีก่อนคริสตศักราช) และในสมัยโรมัน ถึงแม้กฎหมายโรมันจะยึดหลักการพื้นฐานที่ว่า กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลเป็นสิ่งที่ละเมิดมิได้ก็ตาม กฎหมายโรมันเองก็มีบทบัญญัติเรื่องภาระจำยอม อันเป็นวิธีการหนึ่งของกฎหมายเอกชนที่จะจัดสรรการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์ส่วนรวม แม้จะเป็นการละเมิดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลก็ตาม ทั้งนี้เพราะว่าทรัพย์สินส่วนบุคคลโดยเฉพาะที่ดินเป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจของสังคม และจำต้องใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล โดยผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ย่อมจะต้องขึ้นกับข้อจำกัดข้อนี้ซึ่งสังคมวางไว้¹²

ในสหรัฐอเมริกาเองก็มีข้อจำกัดสิทธิในการใช้ที่ดินเหมือนกัน มีกฎหมายห้ามเลี้ยงสัตว์บนผืนดินที่เป็นเกาะ สาเหตุที่กฎหมายบัญญัติเช่นนี้เพราะเพื่อป้องกันต้นหญ้าและพุ่มไม้ถูกสัตว์เลี้ยงทำลาย (Act of the Massachusetts Bay Colony)¹³

ต่อมาในศตวรรษที่ 20 ปรากฏว่า แนวความคิดของลัทธิปัจเจกชนนิยมและเสรีนิยม มักจะเกิดผลเสียแก่สาธารณประโยชน์ และมักจะเป็นโอกาสอันง่ายที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำต่ำสูงกันอย่างมาก อันเป็นเหตุให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดิน ซึ่ง

¹² ประชุม โฉมฉาย , “การจัดสรรทรัพยากรของสังคมโรมันโดยการใช้ภาระจำยอม” 60 ปี ดร.ปวีดี เกษมทรัพย์ รวบรวมความในโอกาสเกษียณอายุราชการ (กรุงเทพมหานคร : พี.เค.พรินติ้งเฮาส์, 2531), หน้า 49.

¹³ Robert R. Wright , Land use in a Nutshell , (St. Paul, Minn : West Publishing Co., 1978) , pp.1-10.

เป็นหัวใจแห่งความมั่งคั่ง เมื่อที่ดินตาอยู่ในมือของคนจำนวนน้อย เพื่อแสวงหาประโยชน์อันไม่สมควร ก็มักจะกระทบกระเทือนต่อการดำเนินชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชนทั่วไป และเป็นสาเหตุที่สำคัญที่สร้างความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ¹⁴ และเนื่องจากความเจริญทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การแพทย์ และการคมนาคมก้าวหน้ามากขึ้น จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างมาก เป็นเหตุให้ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์แน่นแฟ้นยิ่งกว่ากาลก่อน ขอบเขตของสังคมจึงกว้างขวางมากขึ้นและองค์กรทางสังคมก็มีลักษณะการจัดตั้งที่ละเอียดซับซ้อน และรัดกุมขึ้นตลอดเวลา ฉะนั้นลักษณะความสัมพันธ์ของคนในสังคมจึงเปลี่ยนแปลงไป เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแก่คนหนึ่งไม่ว่าจะดีหรือร้ายก็ตาม หากได้มีผลจำกัดเฉพาะตัวบุคคลนั้นรวมทั้งครอบครัวเขาเท่านั้นไม่ แต่มักจะมีผลกระทบกระเทือนถึงสังคมส่วนรวมด้วยเสมอ เมื่อความเจริญทางการศึกษาและวัฒนธรรมตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนกับสังคม มีความแน่นแฟ้นมากขึ้นเช่นนี้ ความคิดเกี่ยวกับความจำเป็นจะต้องร่วมมือกัน และเอื้อเพื่อเผื่อแผ่กันจึงมากขึ้น กล่าวได้ว่าความแน่นแฟ้นในความสัมพันธ์ของคนในสังคม ซึ่งเป็นปรากฏการณ์สำคัญแห่งวัฒนธรรมยุคปัจจุบัน และจากพื้นฐานของวัฒนธรรม เช่นนี้ เป็นเหตุให้เกิดแนวความคิดสังคมร่วมกัน โดยถือว่าคนในสังคมต้องแบ่งงานกันและร่วมมือกัน เพราะทุกคนมีประโยชน์ได้เสียร่วมกันทั้งสิ้น¹⁵ อีกทั้งได้มีการยอมรับแนวความคิดใหม่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไม่เพียงแต่เป็นสิทธิชนิดหนึ่งเท่านั้น แต่เป็นหน้าที่ชนิดหนึ่งด้วย แนวความคิดเช่นนี้เกิดขึ้นตามความเห็นชอบของนักปราชญ์ฝรั่งเศสท่านหนึ่งชื่อว่า Leon Duguit ซึ่งปฏิเสธกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินว่า เป็นสิทธิตามธรรมชาติชนิดหนึ่งของมนุษย์ แต่เห็นว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะต้องมีอยู่ เนื่องจากหน้าที่ตามสังคมชนิดหนึ่ง (Social Function) หน้าที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะใช้สอยเพื่อประโยชน์ของตนเองเท่านั้นหาได้ไม่ แต่ต้องปฏิบัติตามภาระที่มีต่อสังคมอีกด้วย ดังนั้นเจ้าของต้องใช้สอยทรัพย์สินนั้น ถ้าไม่ใช้สอยและเสียประโยชน์แก่สาธารณะแล้วรัฐบาลก็อาจแทรกแซงได้ ภายใต้ความเห็นเช่นนี้ ทรัพย์สินบุคคลจักต้องเป็นประโยชน์แก่สังคมด้วย จึงจะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย¹⁶ ตัวอย่างเช่นในปฏิญญาแห่งสิทธิมนุษยชน มาตรา 17 กำหนดไว้ว่า “ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์ที่จะละเมิดมิได้ การละเมิดกรรมสิทธิ์จะกระทำมิได้ เว้นแต่เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะตาม

¹⁴ อุกฤษ มงคลนาวิน , “รัฐธรรมนูญกับเศรษฐกิจของไทย,” หน้า 36.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

ที่กำหนดในกฎหมาย และให้ชดใช้ค่าทำขวัญตามสมควรเสียก่อนแล้ว ”¹⁷ และรัฐธรรมนูญเยอรมันฉบับปัจจุบัน มาตรา 14 (2) บัญญัติไว้ว่า “ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมก่อให้เกิดมีหน้าที่ ด้วยการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินพึงรับใช้ประโยชน์สังคมส่วนรวมในขณะเดียวกันด้วย ”

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่บัญญัติออกมาจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนอีกมากมาย เช่น “ กฎหมายควบคุมค่าเช่านาของฝรั่งเศส ค.ศ. 1945 และ 1946 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อคุ้มครองชาวนาผู้เช่าที่ดินทำนา โดยห้ามเจ้าของนาขึ้นค่าเช่า นอกจากนี้ยังบังคับว่าหากเจ้าของนาต้องการขายที่ดินนั้นจะต้องขายให้แก่ผู้เช่ามาก่อนเป็นรายแรก¹⁸ หรือพระราชบัญญัติผังเมืองของอังกฤษปี ค.ศ.1962 - 1968 ซึ่งให้อำนาจเทศบาลท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดผังเมืองรวม ซึ่งสามารถควบคุมการก่อสร้างอาคารในที่ดินของเอกชนในเขตนั้นไว้ด้วย¹⁹ หรือพระราชบัญญัติเกษตรกรรมของอังกฤษ ค.ศ.1967 บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรในการกำหนดให้เจ้าของที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอังกฤษต้องเพาะปลูกพืชผลตามชนิดที่ทางราชการกำหนด หรือใช้ที่ดินตามคำสั่งเพื่อประโยชน์ในการเพิ่มผลผลิตทางเกษตรกรรม เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติได้²⁰ เป็นต้น

แนวความคิดในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนของไทย

สำหรับประเทศไทย แนวความคิดสิทธิในทรัพย์สินมีมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย แต่กฎหมายสมัยนั้นยังไม่แน่ชัดว่า จะถือหลักว่าที่ดินเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน เพราะไม่มีหลักการกำหนดไว้ในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงว่าที่ดินเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ตรงกันข้ามหากราษฎรในกรุงสุโขทัยสร้างป่าหมาก ป่าพลู ป่ามะพร้าว มะม่วง มะขามแล้ว ศิลาจารึกกล่าวว่าใครสร้างได้ไว้แก่มัน²¹ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ในสมัยนั้นไม่มีการจำกัดสิทธิในที่ดินของบุคคล ใครมี

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

¹⁸ Friedmann, W., Law in a Changing Society, p.109.

¹⁹ Ibid. p.110

²⁰ Ibid. p.109.

²¹ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, ปาฐกถา เรื่องกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา พิมพ์ครั้งแรก, (พระนคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2526), หน้า 34.

ความสามารถแค่ไหน ก็สามารถทำได้แค่นั้น แต่เมื่อมาถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้มีการถือหลักว่า ที่ดินเป็นของพระเจ้าแผ่นดินแต่เพียงผู้เดียว โดยมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดในพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 52 ซึ่งเป็นกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาว่า “ที่ดินในแว่นแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยา มหาดีลกนพรัตน์ราชธานีบุรีรมณ์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรก็หาไม่ได้”²² หลักการที่ว่าที่ดินเป็นของพระเจ้าอยู่หัวนั้นเป็นหลัก การกำหนดไว้ก็เพราะว่า ในสมัยของการปกครองดินแดนโดยมีพระเจ้าแผ่นดินเป็นเจ้าของอาณาเขต ดังนั้น การที่เจ้าของที่ดินจะหวงแหนที่ดินยึดถือไว้ในอำนาจของตนก็จะเป็นปรปักษ์ต่ออำนาจของพระเจ้าแผ่นดิน ไม่เหมือนสังหาริมทรัพย์ที่ผู้เป็นเจ้าของไม่มีโอกาสที่จะใช้สิทธิของตนในการที่เป็นอุปสรรคต่ออำนาจของพระเจ้าแผ่นดินได้ ดังนั้นในประเทศที่พระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจมาก พระองค์ก็พยายามตัดทอนและจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดิน มิให้เป็นอันตรายต่ออำนาจของพระองค์ได้²³ อีกทั้งในสมัยนั้นยังมีการสับสนปะปนกันระหว่างกรรมสิทธิ์และอำนาจทางปกครอง คือเมื่อถือว่าพระเจ้าแผ่นดิน (พระมหากษัตริย์) มีอำนาจปกครองเหนือที่ดินก็ย่อมมีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินด้วย ดังนั้น กฎหมายจะไปรับรองสิทธิของราษฎรเหนือที่ดินได้อย่างไร เมื่อสิทธินั้นเป็นปรปักษ์ต่ออำนาจของพระเจ้าแผ่นดิน (พระมหากษัตริย์)²⁴ และการที่อำนาจปกครองและกรรมสิทธิ์ยังปะปนซับซ้อนกันอยู่นั่นเอง เมื่อทางนิติบัญญัติว่าพระเจ้าแผ่นดิน (พระมหากษัตริย์) เป็นเจ้าของที่ดินนี้แล้ว สิทธิของราษฎรเหนือที่ดินจึงเป็นสิทธิอันเบาบางมาก คล้ายกับสิทธิของผู้ครอบครองในสมัยปัจจุบัน²⁵

นอกจากนี้ในสมัยกรุงศรีอยุธยายังมีกฎหมายห้ามซื้อขายที่ดินแก่กัน โดยกำหนดไว้ในพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 54 ว่า “ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแว่นแคว้นกรุงศรีอยุธยา ไร่ที่ราษฎร

²² ร.แสงกาต์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2 พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2526), หน้า 308.

²³ ภาสกร ชุณหะวัณ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ 2536), หน้า 27.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

²⁵ ร.แสงกาต์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, หน้า 317.

อย่าให้ซื้อขายแก่กัน ”²⁶ แต่ข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่า พระเจ้าแผ่นดินในสมัยกรุงศรีอยุธยาในครั้งนั้นก็ไม่ค่อยสนใจถึงการที่ราษฎรจะซื้อขายที่แก่กัน เพราะไม่ว่าจะมีการโอนกันไปอย่างไรก็ตาม พระเจ้าแผ่นดินก็ยังมีอำนาจที่จะเรียกคืนที่ดินนั้นได้เสมอ แต่การที่มีกฎหมายห้ามการซื้อขายที่ดินกันก็ยังมีประโยชน์อยู่บ้าง คือเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ใดครอบครองที่ดินไว้มากเกินไปจนสมควร แต่ให้ราษฎรครอบครองที่ดินได้ เฉพาะที่ที่พระราชทาน และจะขายที่เดิมของตนออกไปอีกได้ก็สุดแล้วแต่ทรงพระกรุณาจากพระเจ้าแผ่นดิน และเท่ากับเป็นการป้องกันมิให้ราษฎรหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้ โดยให้ที่ดินชนิดนี้ตกได้แก่พระเจ้าแผ่นดิน เพื่อจัดให้เป็นประโยชน์แก่แผ่นดินได้เสมอ²⁷

ในสมัยกรุงศรีอยุธยามีหลักการห้ามมิให้ราษฎรเข้าอยู่ในที่ดินโดยพลการโดยกำหนดไว้ในกฎหมายอาญาหลวงบทที่ 47 มีความว่า “ผู้ใดโกนสร้างเล็กรั้งที่ไร่นาเรือกสวนโดยไม่บอกแก่เสนานายระวาง นายอกร กำนันพื้นที่ให้ไปดูเพื่อรู้ว่ามากและน้อย จับได้พิจารณาเป็นสัจให้ลงโทษ 6 สถาน ”²⁸ การเข้าอยู่ในที่ดิน ทางราชการจะเป็นผู้จัดให้แก่ราษฎร โดยกำหนดไว้ในพระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ 42 ว่า ที่นอกเมืองหลวงอย่าให้เป็นทำเลเปล่า ให้นายอำเภอร้อยแขวงและนายอกรจัดคนเข้าอยู่ ผู้ใดทำเป็นไร่เป็นสวนปลูกต้นไม้ถัณฑ์ไว้ ให้ลดอากรให้แก่หนึ่ง พันกว่า นั้น เป็นอากรหลวง²⁹ และเมื่อผู้ใดกันสร้างเรือกสวนไร่นาและบอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ไปดู ท่านให้เจ้า หน้าที่ยื่นฎีกาโฉนดให้ไว้แก่ผู้กันสร้าง³⁰

ต่อมาบทกฎหมายที่ห้ามราษฎรมิให้ซื้อขายที่ดินที่ทำเป็นนาหรือสวนแล้วนั้น ก็ได้ถือกันอย่างเคร่งครัด ในไม่ช้าบทบัญญัติก็กลายเป็นหมั้นไป โดยปรากฏในพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 56 มีใจความว่า “ เจ้าของที่เฝ้าเรือนมิสิทธิยกที่นั้นให้แก่ผู้อื่นได้ ” จึงน่าจะสันนิษฐานได้ว่า เจ้า

²⁶ ภาสกร ชุณหอุไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 21.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

²⁸ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, ปาฐกถา เรื่องกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา, หน้า 60.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

³⁰ ชจร สุขพานิช, “ฐานันดรไพร่” ใน ประวัติศาสตร์และการเมืองหนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 110-119.

ของที่มีสิทธิจะขายได้ด้วย และแม้ในสมัยที่ยังห้ามการซื้อขายที่ก็ปรากฏในกฎหมายเบ็ดเสร็จบทที่ 52 ตอนท้าย กล่าวถึงเรื่องกรที่เจ้าของเดิมเข้าปลูกต้นไม้มีผลในที่ดินแล้ว ต่อมาได้ละทิ้งไป และมีคนมาครอบครองใหม่ ผู้ที่เข้าครอบครองแทนผู้ละทิ้ง ต้องเสียบำเหน็จสำหรับค่าทำโคกและต้นไม้ที่ปลูกให้แก่เจ้าของเดิม เพราะเจ้าของเดิมเขาควรจะได้รับค่าชดเชยเพื่อการทำงานที่ได้ทำนั้นให้เกิดประโยชน์ การชดเชยเช่นนี้มีลักษณะคล้ายกับ “ การซื้อขาย ” นั่นเอง เพราะในสมัยก่อนมีที่ดินว่างเปล่ามาก ที่ดินย่อมมีราคาต่อเมื่อมีคนมาจัดทำประโยชน์ขึ้น บทบัญญัตินี้จึงแสดงถึงความก้าวหน้าในการที่จะปล่อยให้ราษฎรมีสิทธิซื้อขายที่ดินกันได้³¹

นอกจากนี้ในสมัยกรุงศรีอยุธยายังมีบทบัญญัติในเรื่องยึดและริบทรัพย์สินเรียกว่า “ ริบราชบาต ” ซึ่งอยู่ในบทกฎหมายอาญาหลวงบทที่ 1 ว่า “ ผู้ใดใจโลภนักมักทำใจใหญ่ใฝ่สูงให้เกินศักดิ์ กระทำให้ล้นพ้นล้ำเหลือบรรดาศักดิ์อันท่านให้แก่ตน และด้อยคำสมควรเจรจาเอามาเจรจาเข้าในระวางราชาศัพท์ และสิ่งของสมควรระดับเอามาเป็นเครื่องประดับตน ท่านว่าผู้นั้นทรงองอาจ ให้ลงโทษ 8 สถาน คือ บั่นคอริบเรือน เอามะพร้าวห้าวัดปาก ริบราชบาตแล้วเอาตัวลงหน้าข้าง ไหมจตุรคุณแล้วเอาตัวออกจากราชการ ไหมทวิคุณ ทวนด้วยลวดหนั่ง 50 ที 25 ที แล้วใส่ตรูไว้ จำไว้แล้วถอดเสียเป็นไพร่ ภาคทัณฑ์ไว้ ”³² ริบราชบาตเป็นการกวาดเก็บทรัพย์สินของผู้ถูกลงโทษนั้นจนสิ้นเนื้อประดาตัวเอาเป็นของรัฐทั้งสิ้น ทำลายวงศ์ตระกูลให้สูญพันธุ์³³

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นก็ได้รับเอากฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยาที่เรียกว่า “ พระราชศาสตร์ ” อันอ้างถึงพระธรรมศาสตร์ฉบับของพระมนูเป็นแม่บท แต่ต้นฉบับเหล่านี้ได้ถูกข้าศึกเผาทำลายและคงสูญหายไป พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก จึงโปรดเกล้าฯ ให้มีการชำระตัวบทกฎหมายทั้งปวงเสียใหม่ให้ถูกต้องเป็นธรรม ใน พ.ศ. 2347 (ค.ศ.1166) โดยรวบรวมคัดลอกเอาจากสำเนากฎหมายที่บรรดาตุลาการหรือเจ้าหน้าที่อาลักษณ์ได้คัดลอกไว้ใช้ศึกษาเป็น

³¹ ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, หน้า 315.

³² ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, ปาฐกถา เรื่องกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา, หน้า 56-57.

³³ เพ็ญแข พรหมจินดา, สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลกับอำนาจยึดและริบทรัพย์สิน ตามกฎหมายศุลกากร, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 17.

การส่วนตัวตั้งแต่สมัยรับราชการอยู่ก่อนเสียกรุงศรีอยุธยา ให้อาลักษณ์ชุบเส้นหมึก 3 ฉบับ ไว้ห้องเครื่องฉบับหนึ่ง ไว้หอหลวงฉบับหนึ่ง ณ ศาลหลวงสำหรับลูกขุนฉบับหนึ่ง ปิดตราพระราชสีห์ และพระคชสีห์ บัวแก้วทุกเล่มเป็นสำคัญ³⁴ และในรัชกาลที่ 2 ได้มีการออกหลักฐานเกี่ยวกับที่ดิน คือ ตราแดง, โฉนดสวน ให้ราษฎรยึดถือไว้ ซึ่งหลักฐานนี้นัยหนึ่งถือว่าเป็นหลักฐานในการแสดงสิทธิเกี่ยวกับที่ดินได้กรณีหนึ่ง และในรัชกาลที่ 4 ได้มีกฎหมายที่ห้ามขายขาดที่ดินให้แก่คนต่างด้าว ถือเป็นแนวความคิดของการกำหนดสิทธิในที่ดินเพื่อคนต่างด้าวในปัจจุบัน³⁵ แนวความคิดนี้ก็เพื่อความปลอดภัยของบ้านเมือง เพราะถ้าที่ดินเป็นทรัพย์สินไม่มีเจ้าของ ชาวต่างด้าวซึ่งมีกำลังอุตสาหกรรมและกำลังเงินมากกว่าเข้ายึดถือเอาเป็นของเขา เมืองไทยก็คงกลายเป็นเมืองจีน เมืองฝรั่งไปหมด³⁶ ต่อมาในรัชกาลที่ 5 ขีดินมีราคาแพงขึ้นเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินบ่อยๆ ได้มีการประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับ โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้ผู้ออกแรงทำประโยชน์ได้รับความเป็นธรรมและป้องกันข้อพิพาทในเรื่องการแย่งสิทธิในที่ดิน กฎหมายที่สำคัญ คือ ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 ซึ่งต่อมาได้ปรับปรุงใหม่เรียกว่า “พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินเมื่อ ร.ศ. 127” ได้วางหลักการไว้มากมาย แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ ได้นำระบบกรรมสิทธิ์มาใช้เป็นครั้งแรก³⁷

ต่อมาเมื่อมีการติดต่อกับต่างประเทศมากขึ้น จึงได้มีการรับเอาแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมของทางตะวันตกนำมาเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และกฎหมายรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายที่เป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชน ดังนั้น หากกล่าวถึงสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนจึงเว้นไม่ได้ที่จะกล่าวถึง กฎหมายรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณากฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยในเรื่องสิทธิในทรัพย์สินตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแล้วพอจะแยกกล่าวถึงเป็น 2 ช่วง กล่าวคือ ในช่วงปี พ.ศ. 2475-2491 และในช่วงปี พ.ศ. 2492 ถึงปัจจุบัน

³⁴ นคร พันธุ์ณรงค์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงธนบุรีและรัตนโกสินทร์, (พิษณุโลก : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก), หน้า 121-122.

³⁵ จงเจริญ อนันตวิริยกุล, การบริหารงานออกโฉนดที่ดินในทางปฏิบัติ, (พระนคร, 2508) หน้า 80-81.

³⁶ ขจร สุขพานิช, “ฐานันดรไพร่,” หน้า 110-119.

³⁷ จงเจริญ อนันตวิริยกุล, การบริหารงานออกโฉนดที่ดินในทางปฏิบัติ, หน้า 80-81.

ในช่วงปี 2475-2491 กฎหมายรัฐธรรมนูญได้บัญญัติสรุปไว้กว้างๆ สรุปได้ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทรัพย์สิน ภายในบังคับแห่งบทกฎหมาย ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2492 ถึงปัจจุบัน (ยกเว้นปี 2519) ได้บัญญัติเพิ่มเรื่องการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนอันเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย รายละเอียดของบทบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวมามีดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475

มาตรา 14 บัญญัติว่า " ภายในบทบังคับแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ"

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

มาตรา 14 บัญญัติว่า " บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย"

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 (ฉบับชั่วคราว)

มาตรา 23 บัญญัติว่า " บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย"

4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

มาตรา 34 บัญญัติว่า " สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดยกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดยกย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ

โดยตรง เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และต้องชดใช้ค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าใช้หรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลก็ดี การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลมาเป็นของรัฐก็ดี ถ้ามิใช่ด้วยความยินยอมของบุคคลนั้น จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเรื่องเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และต้องชดใช้ค่าทดแทนอันเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับความเสียหายด้วย"

5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

มาตรา 32 บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ โดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์แห่งการผังเมืองหรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย"

6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

มาตรา 39 บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และ

ต้องชดใช้ค่าทำขวัญภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิ บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทำขวัญตามวรรคสามให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของ อสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ สังคม”

7. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519

มาตรา 8 บัญญัติว่า “บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่ง กฎหมาย”

8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย

มาตรา 33 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขต แห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็น ไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบท บัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกัน ประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเป็นการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้อง ชดใช้ค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายใน การเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคสาม ให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของ อสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ สังคม

อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายใน ระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่น ตามวรรคสามและโดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคห้า และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

9. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

มาตรา 35 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 36 บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเป็นการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุนัดอุปสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่งและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

10. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538

มาตรา 37 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 38 “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเป็นการพัฒนาการ เกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และ ต้องชดเชยค่าทดแทนภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหาย ในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึง ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ ถูกเวนคืน

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุนิติบุคคลแห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลา การเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคหนึ่งและโดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืน ค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จากที่กล่าวมาในตอนต้นจะเห็นว่า ข้อจำกัดสิทธิในที่ดินนั้นมีมานานตั้งแต่ตีการค้า บรพพ์และมีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมของสังคมใน สมัยนั้นๆ ซึ่งในการออกข้อจำกัดแต่ละกรณีนั้นก็มิใช่เหตุผลและความจำเป็นของการจำกัดสิทธิแตก ต่างกันไปตามยุคสมัย กล่าวคือ

สมัยโรมัน บังคับให้เจ้าของที่ดินตามชายแดนจะต้องปลูกต้นไม้เพื่อเป็นแนวกำหนด เขต ก็คงเนื่องมาจากในวิทยาการในสมัยนั้นยังไม่ทันสมัยการแบ่งแนวเขตแดนที่แน่นอนเป็นไปได้ ยากและมีการรุกรานกันได้ง่ายและบ่อย จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดแนวเขตแดนไว้ให้ชัดเจน แต่

หากรัฐจะผู้ทำการปักแนวเขตเสียเองก็จะทำให้เสียเวลาและสิ้นเปลืองเงินทอง ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐจึงออกกฎหมายบังคับให้ราษฎรในปกครองต้องปลูกต้นไม้เพื่อกำหนดแนวเขตของอาณาจักรให้แน่นอน ซึ่งเหตุผลเบื้องหลังของการจำกัดสิทธิในเรื่องนี้ แท้จริงแล้วก็คงจะเพื่อประโยชน์ของรัฐที่ต้องการทราบแนวเขตของรัฐที่แน่นอนและทราบว่าราษฎรคนใดบ้างที่ยอมรับว่าอยู่ในปกครองของรัฐ กล่าวได้ว่า ข้อจำกัดสิทธิประเภทนี้มีขึ้นเพื่อการป้องกันรัฐและความมั่นคงของรัฐ

สำหรับเหตุผลที่มีการจำกัดสิทธิในที่ดินโดยกำหนดเรื่องภาระจำยอมในกฎหมายโรมันนั้นก็คงมาจากเหตุผลที่ว่า โดยธรรมชาติการใช้ประโยชน์ในที่ดินย่อมมีการได้เปรียบเสียเปรียบกันอยู่เสมอระหว่างเจ้าของที่ดินที่อยู่ติดกัน และการปล่อยให้เจ้าของที่ดินใช้สิทธิในที่ดินเอาเปรียบกันตามธรรมชาติย่อมจะนำมาซึ่งการทะเลาะเบาะแว้งของคนในรัฐ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการปกครอง และการปล่อยให้ใช้สิทธิกันตามธรรมชาตินี้จะส่งผลทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้หรือใช้ได้แต่ใช้ได้ไม่เต็มที่ อันจะทำให้รัฐต้องสูญเสียประโยชน์ที่ควรจะได้ตามมา อีกทั้งยังอาจเป็นการส่งเสริมให้เจ้าของที่ดินที่ได้เปรียบบังคับซื้อที่ดินที่เสียเปรียบ และเจ้าของที่ดินที่เสียเปรียบจำต้องขายที่ดินของตนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ได้เปรียบ ซึ่งหากเป็นเช่นนี้แล้วก็มีแนวโน้มว่า ที่ดินของอาณาจักรโรมันจะต้องตกอยู่ในมือของคนจำนวนน้อยและมีการสะสมที่ดินซึ่งถือเป็นทรัพยากรพื้นฐานทางเศรษฐกิจของสังคมโรมันอันเป็นสังคมเกษตรกรรม ส่งผลให้เกิดการปฏิเสธอำนาจปกครองของรัฐ และเกิดการแข็งข้อต่อรัฐ และยากต่อการปราบปรามในภายหลัง ดังนั้น ข้อจำกัดสิทธิประเภทนี้จึงมีขึ้นเพื่อความมั่นคงและความสงบสุขภายในรัฐ

เหตุผลที่มลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกามีข้อจำกัดสิทธิในการใช้ที่ดิน ในเรื่องห้ามเลี้ยงสัตว์ที่ใช้ในการเกษตรบนผืนดินที่เป็นเกาะ เนื่องจากกลัวว่าต้นหญ้าและพุ่มไม้ที่อยู่บนเกาะจะถูกทำลาย ข้อจำกัดสิทธิประเภทนี้มีขึ้นเพื่อปกป้องต้นหญ้า และพุ่มไม้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของเกาะนี้

นอกจากนี้เหตุผลที่ปฏิญญาแห่งสิทธิมนุษยชน มาตรา 17 กำหนดข้อยกเว้นในการละเมิดกรรมสิทธิ์ไว้ ก็มีเหตุผลเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะ ส่วนในรัฐธรรมนูญเยอรมัน มาตรา 14 (2) กำหนดบังคับจำกัดขอบเขตของการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไว้ว่า จะต้องใช้เพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมด้วย

กฎหมายควบคุมค่าเช่านาของฝรั่งเศสออกข้อจำกัดสิทธิห้ามขึ้นค่าเช่านาและต้องขายนาค่าเช่าให้แก่ผู้เช่านาเป็นรายแรก ก็เนื่องมาจากต้องการคุ้มครองชาวนาผู้เช่านา ซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ในขณะนั้น

พระราชบัญญัติผังเมืองของอังกฤษให้อำนาจเทศบาลท้องถิ่น มีอำนาจกำหนดผังเมืองรวม ซึ่งสามารถควบคุมการก่อสร้างอาคารในที่ดินของเอกชนในเขตนั้นได้ด้วย เนื่องจากต้องการให้มีการก่อสร้างไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ชุมชน และที่กฎหมายเกษตรกรรมของอังกฤษกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรในการกำหนดให้เจ้าของที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอังกฤษ ต้องเพาะปลูกพืชผลตามชนิดที่ทางราชการกำหนด หรือใช้ที่ดินตามคำสั่งเพื่อประโยชน์ในการเพิ่มผลผลิตทางเกษตรกรรม เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติได้ ก็คงเนื่องมาจาก ต้องการให้มีการใช้ที่ดินอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติให้เหมาะสม และเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติให้มากที่สุด

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าในสมัยสุโขทัยจะปรากฏหลักฐานว่า พระเจ้าแผ่นดินในสมัยนั้นจะมีการจำกัดสิทธิในที่ดินของเอกชน แต่ต่อมาในสมัยอยุธยาซึ่งมีแนวความคิดว่า ที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว และห้ามราษฎรในความปกครองซื้อขายที่ดินกัน เนื่องจากในสมัยนั้นที่ดินถือเป็นอาณาเขตที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจการปกครอง หากปล่อยให้มีการซื้อขายที่ดินกันแล้วอาจมีการสะสมที่ดินและสะสมกำลัง ทำให้ยากแก่การควบคุมและอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองได้ ดังนั้น เพื่อความสงบและความมั่นคงในบ้านเมือง จึงต้องออกข้อจำกัดห้ามซื้อขายที่ดิน แต่ภายหลังต่อมาข้อจำกัดสิทธิประเภทนี้ไม่เหมาะสมต่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจ ทำให้ข้อจำกัดสิทธิประเภทนี้ถูกยกเลิกไป หากจะกล่าวแล้วความจริงข้อจำกัดสิทธิประเภทนี้ได้ถูกยกเลิกไปโดยปริยายตั้งแต่ในสมัยอยุธยาแล้ว เพราะในสมัยที่มีการห้ามซื้อขายกัน หากเจ้าของเดิมเข้าปลูกต้นไม้มีผลในที่ดินแล้ว ต่อมาได้ละทิ้งไป และมีคนมาครอบครองใหม่ เจ้าของเดิมก็ยังได้รับค่าชดเชยเพื่อการทำงานที่นั่น ซึ่งน่าจะถือว่าคล้ายกับการปล่อยให้มีการซื้อขายที่ดินกันได้นั่นเอง อีกเหตุผลหนึ่งที่ข้อจำกัดสิทธิประเภทนี้ถูกยกเลิกเนื่องจากในสมัยก่อนมีที่ดินว่างเปล่ามาก สำหรับโทษริบราชบาตในสมัยอยุธยานี้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันและปราบปรามบุคคลผู้กระทำความผิดเพื่อให้เกิดความสงบสุขภายในรัฐ ซึ่งโทษนี้ได้เป็นที่มาของโทษริบทรัพย์ในประมวลกฎหมายอาญาในปัจจุบัน

ในรัชกาลที่ 4 ซึ่งเป็นยุคที่มีการติดต่อกับต่างประเทศ ในยุคนี้อำนาจนายทุนเข้ามาในประเทศไทยมาก และพยายามกว้านซื้อที่ดินในประเทศไทย เนื่องจากเห็นว่ามีความถูก ในรัชกาลที่ 4 จึงได้มีกฎหมายที่ห้ามขายขาดที่ดินให้แก่คนต่างด้าว เนื่องจากหากปล่อยให้มีการขายที่ดินให้แก่ชาวต่างประเทศได้แล้ว จะทำให้คนไทยขายที่ดินให้แก่ชาวต่างประเทศทั้งหมด และชาวต่างประเทศก็จะเข้ามายึดครองประเทศไทย ดังนั้น เพื่อความมั่นคงของประเทศจึงออกข้อจำกัดสิทธิประเภทนี้

ในสมัยปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดนั้น จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญในช่วงที่ใช้บังคับแรก ๆ นั้น ยังไม่มีการนำเรื่องการจำกัดสิทธิมาบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2492 ถึงปัจจุบัน (ยกเว้นปี 2519) ได้บัญญัติเพิ่มเรื่องการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และตั้งแต่ปี 2492 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับยกเว้นในปี 2519 ได้กำหนดข้อจำกัดสิทธิในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย สำหรับเหตุผลที่มีให้อำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็มีพัฒนาการมาตามลำดับ กล่าวคือ ในปี 2492 นั้นมีเหตุผลเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือเพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ ต่อมาในปี 2511 เหตุผลเหมือนปี 2492 แต่ได้เพิ่มเหตุผลขึ้นมาอีกสองกรณีคือ เพื่อประโยชน์แห่งการผังเมือง หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ต่อมาในปี 2517 เหตุผลได้เปลี่ยนจากประโยชน์ของรัฐมาเป็นประโยชน์สาธารณะ และเพิ่มเหตุผลเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือการปฏิรูปที่ดิน และได้นำมาใช้จนกระทั่งปัจจุบัน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า เหตุผลความจำเป็นในการมีข้อจำกัดสิทธิในที่ดินนั้นมีที่มาจากแนวความคิดในเรื่องของประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งคำว่า ประโยชน์ส่วนรวมนี้นี้ มีผู้ให้คำอธิบายว่า แท้ที่จริงแล้วก็คือ ความต้องการอันรวมกันของราษฎรนั่นเอง ตัวอย่างเช่น เราทุกคนมีความต้องการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ต้องการความกินดีอยู่ดี ทั้งในทางกายภาพและทางจิตใจ ฯลฯ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินก็ดี ความกินดีอยู่ดี ทั้งในทางกายภาพและทางจิตใจก็ดีของราษฎรแต่ละคนจะมีได้ก็ต่อเมื่อประเทศมีความมั่นคงปลอดภัยจากการรุกรานของต่างชาติ มีความสงบเรียบร้อยภายใน มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ และมีความเจริญรุ่งเรืองทางศิลปวิทยาการด้านต่างๆ ดังนั้น ความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยภายใน ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ และความเจริญรุ่งเรืองทางศิลปวิทยาการด้านต่างๆ จึงเป็นประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน อนึ่ง พึงสังเกตว่าประโยชน์มหาชนนี้มีไข่มลรวมของความปรารถนา

และความต้องการของราษฎรแต่ละคนเสมอไป ประสบการณ์แสดงให้เห็นอยู่เนืองๆ ว่าประโยชน์บางประการของราษฎรบางครั้งก็เป็นปฏิปักษ์กับประโยชน์มหาชน และราษฎรสามารถกระทำการที่กระทบกระเทือนต่อประโยชน์มหาชนได้ ทำนองเดียวกันเราจะต้องไม่เข้าใจว่า ประโยชน์มหาชนคือสิ่งเดียวกันกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลคณะใดคณะหนึ่ง รัฐบาลอาจจะมีความคิดเรื่องประโยชน์มหาชนผิดพลาดไปอาจกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินผิดพลาด และอาจนำรัฐนาพาไปสู่ความวิบัติล่มจมก็ได้ ดังนั้นการที่จะถือว่าความปรารถนาและการกระทำของรัฐบาลคือการแสดงออกซึ่งประโยชน์มหาชนทุกกรณี โดยไม่คำนึงถึงผลที่เกิดหรือจะเกิดขึ้นแก่สังคม จึงนับว่าเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องอย่างยิ่ง³⁸ จากที่กล่าวมาข้อจำกัดสิทธิแทบทุกกรณีจะอ้างถึงว่า เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งเมื่อแยกลักษณะของการจำกัดสิทธิแต่ละประเภทและความหมายของคำว่า “ประโยชน์ส่วนรวม” ข้างต้นแล้ว พอจะแยกแยะเหตุผลและความจำเป็นของข้อจำกัดสิทธิในที่ดินออกเป็นประเภทๆ ได้ดังนี้

1. เพื่อความจำเป็นในการป้องกันประเทศ
2. เพื่อประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรของประเทศอย่างคุ้มค่า
3. เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค
4. เพื่อประโยชน์สาธารณะ
5. เพื่อการพัฒนาการเกษตร
6. เพื่อการพัฒนาการอุตสาหกรรม
7. เพื่อการปฏิรูปที่ดิน
8. เพื่อความมั่นคงภายในประเทศ
9. เพื่อความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยได้ยอมรับ และคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน แต่มิใช่ให้สิทธิโดยเด็ดขาดโดยยังมีการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนไว้ในกรณีต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของรัฐ ซึ่งเหตุที่ต้องจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ก็เนื่อง

³⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 1,

(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 16-17.

มาจากแนวความคิดที่ว่า ประโยชน์ส่วนได้เสียที่มีประจำอยู่ทุกสังคมนั้นเกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนและการใช้ทรัพย์สินนั้น เช่น ที่ดิน เป็นต้น ประโยชน์ได้เสียดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะเหตุว่า 1) สังคมแต่เดิมเป็นผู้ให้ รับรอง และคุ้มครองป้องกันสิทธิในทรัพย์สิน 2) ทรัพย์สินก่อให้เกิดผลทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม และ 3) สังคมต้องรับผิดชอบทั่วไปในการจัดหาผลตอบแทนทางสังคมให้เป็นผลดีมากที่สุด จากเหตุผลดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่สังคมต้องเข้าควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเอกชน เพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าแก่ส่วนรวม³⁹ สำหรับประเทศไทยก็ได้ยอมรับแนวความคิดในเรื่องการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนมาใช้เช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากการบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิในจำหน่ายที่ดินเอาไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้อำนาจรัฐในการเวนคืนที่ดินของเอกชน หรือการบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิในการโอนที่ดินไว้ในกฎหมายที่ดิน เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 31 และมาตรา 58 ทวิ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มาตรา 12 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน พ.ศ.2517 มาตรา 44 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 39 เป็นต้น อย่างไรก็ตามกฎหมายจำกัดสิทธิในการโอนหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดห้ามโอนนี้ยังคงมีปัญหาในทางกฎหมายอยู่ ดังจะได้ทำการวิจัยโดยละเอียดในบทต่อไป

³⁹ ไชยยศ เหมะรัชตะ, “มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,” หน้า 101-102.