

พัฒนาการเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและการจำกัดสิทธิในที่ดิน

Development of Land Rights and Land Rights Restrictions

กานดิศ ศิริसानต์

Kandis Sirisan

หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต โครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง,ประเทศไทย  
Doctor of Laws Program, Doctor of Philosophy Program in Social Sciences, Ramkhamhaeng University,  
Thailand

Corresponding author e-mail: dr.kandids@hotmail.com

Received 13/02/2022

Revise 14/02/2022

Accepted 14/02/2022

**บทคัดย่อ**

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอพัฒนาการเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและการจำกัดสิทธิในที่ดินในทางรูปแบบกฎหมายนั้นจะพิจารณาถึงเงื่อนไขในรูปแบบของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายมาอันจะส่งผลให้การจำกัดสิทธิของประชาชนต้องเป็นกฎหมายที่ผ่านกระบวนการออกกฎหมายมาอย่างถูกต้อง ซึ่งกระบวนการออกกฎหมายของรัฐสภามีขั้นตอนหลักสามขั้นตอน ได้แก่ (1) การเสนอร่างกฎหมาย (2) การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และ (3) การประกาศใช้กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาซึ่งผ่านกระบวนการตามปกติเช่นนี้ส่วนใหญ่เรียกว่า พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) หากกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนออกมาโดยไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการย่อมมีผลทำให้กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่เข้าเงื่อนไขทางรูปแบบของกฎหมายอันจะส่งผลให้กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้กับประชาชนโดยทั่วไป หลักเกณฑ์ในทางเนื้อหาของกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนจะต้องมีเนื้อหาของกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ หลักเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมายและหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

**คำสำคัญ :** พัฒนาการ, สิทธิในที่ดิน, การจำกัดสิทธิในที่ดิน

**Abstract**

This article aims to present the development of land rights and land rights restrictions In a form of law, it considers the conditions in the form of a law that the legislature enacts, which results in the restriction of the rights of the people It must be a law that has passed the legal process properly If the law that has the effect of restricting the rights of the people comes out without taking steps and procedures would result in such law that does not meet the conditions of the form of law which will result in such law being ineffective to the general public Rules in the content of the law that limit rights of the public must have content of the law following two important criteria, namely the general rule of law and the rules as provided in the Constitution.

**Keywords :** Development, Land Rights, Land Rights Restrictions

## บทนำ

สิทธิในที่ดินและการจำกัดสิทธิในที่ดินซึ่งการจำกัดสิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และต้องสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนด้วย กล่าวคือมาตรการที่ใช้ในการจำกัดสิทธินั้นจะต้องเป็นไปเพื่อให้ บรรลุวัตถุประสงค์ของเหตุแห่งการจำกัดสิทธิ ทั้งต้องเป็นวิธีที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิที่ถูกจำกัดและ จะต้องเลือกมาตรการที่เป็นผลร้ายน้อยที่สุดหรือหลีกเลี่ยงที่จะไม่ดำเนินการในการจำกัดสิทธิของปัจเจกชน เจื่อนใจในการจำกัดสิทธิของประชาชนโดยกฎหมายซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 เจื่อนใจ คือ การจำกัดสิทธิ ของประชาชนโดยเจื่อนใจทางรูปแบบของกฎหมาย เนื่องจากประเทศไทยเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ให้ความ ค้ำครองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ประชาชนย่อมจะได้รับหลักประกันในการปฏิบัติจากรัฐด้วยความ เท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาคและการจำกัดสิทธิของประชาชนโดยเจื่อนใจทางเนื้อหาของกฎหมายซึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนไว้ในหลายมาตรา ในบรรดาบทบัญญัติต่าง ๆ เหล่านั้น มาตรา 26 เป็นบทบัญญัติที่น่าสนใจเป็น อย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นมาตรานี้เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่กำหนดหลักเกณฑ์การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัด สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ดังนั้นการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพด้านต่าง ๆ ที่ รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในแต่ละมาตรานั้น นอกจากจะต้องอยู่ภายใต้เจื่อนใจตามที่กำหนดไว้ในมาตรานั้น ๆ แล้ว ยังจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 26 นี้ด้วย นอกจากนั้นมาตรานี้ยังแสดงให้เห็นถึงรากฐานความคิด ของหลักนิติรัฐและยังเป็นบรรทัดฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องนำมาใช้ในการพิจารณาความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมายอีกด้วย

## หลักเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมาย

หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมาย ได้แก่ หลักกฎหมายที่ผู้พิพากษาค้นคว้าหาจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อใช้ใน กรณีที่ไม่มีทั้งกฎหมายลายลักษณ์อักษร จาริตประเพณี และบทกฎหมายอันใกล้เคียงที่สุดใช้แล้วซึ่งผู้พิพากษา จะอาศัยสิ่งใดเป็นเครื่องค้นหาหลักกฎหมายทั่วไปนั้นนักนิติศาสตร์ให้ความเห็นว่า

1. สุภาชิตกฎหมาย คือ คำกล่าวที่ปลุกถ่ายความคิดทางกฎหมาย และยังเป็นบทย่อของหลักกฎหมายต่าง ๆ ด้วย เช่น "กรรมเป็นเครื่องชี้เจตนา" หรือ "ความยินยอมไม่ทำให้เป็นการละเมิด" หรือ "ผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่า ผู้โอนให้"

2. การวิเคราะห์โครงสร้างกฎหมาย วิธีนี้เห็นกันว่าดีกว่าวิธีก่อนเนื่องเพราะมีความแน่นอนกว่าการค้นหา หลักกฎหมายทั่วไปโดยใช้สุภาชิตเป็นเครื่องมือเพราะบางครั้งสุภาชิตก็ใช้แก่บางประเทศหรือบางท้องถิ่นได้

## หลักเกณฑ์ตามทีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มีการนำมาบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 โดยบัญญัติไว้ในหมวด 2 สิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยามได้วางหลัก ไว้อย่างกว้างว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาหรือลัทธิใดใดและมีเสรีภาพในการปฏิบัติ

พิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน (ณัฐกร วิทิตานนท์, 2553: 49-50) เมื่อไม่เป็นปฏิบัติต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน” และ “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ”

นับแต่นั้นเป็นต้นมาในการจัดทำรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ผู้ที่เกี่ยวข้องจะคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นประการสำคัญเสมอมา (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2558 : 50-51) เพราะมองว่าสิทธิและเสรีภาพเป็นเกียรติยศและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น หากละเลยหรือไม่คุ้มครองเรื่องเหล่านี้แล้วย่อมส่งผลกระทบต่อเกียรติภูมิของประเทศชาติตามไปด้วย การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเป็นหลักการสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องนำมาบัญญัติไว้ในทุก ๆ รัฐธรรมนูญและในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ก็ได้มีการนำเรื่องสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาบัญญัติไว้ในหมวด 3 มาตรา 25 – 49

สิทธิ หรือ สิทธิตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม เช่น บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเขามีสิทธิในที่ดินแปลงนี้รวมถึงอำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมายนั่นเอง

## พัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

### 1. ยุคโบราณ

แต่เดิมนั้น มนุษย์ดำรงชีวิตด้วยการเร่ร่อน ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง มีเพียงการล่าสัตว์ เก็บผลไม้ดำรงชีวิตอย่างเสรี ณ เวลานั้น สิ่งที่เกิดขึ้นมาได้ไม่ว่าสิ่งใดก็ตามย่อมตกเป็นของมนุษย์ผู้นั้น สำหรับกรรมสิทธิ์ในที่ดินในช่วงก่อนยุคโบราณ จะปรากฏอยู่ในรูปของการหาประโยชน์ในพื้นที่ร่วมกัน (กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, 2526: 20-21) ต่อมาในยุคโบราณจึงได้มีการพัฒนาไปเป็นการลงหลักปักฐานสร้างที่อยู่อาศัย ตลอดจนมีการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์เป็นอาหาร โดยการเลี้ยงสัตว์นั้น เริ่มมาจากมนุษย์เริ่มเห็นสัตว์ท้องและตกลูกออกมาและเมื่อตกลูกออกมาก็มีจำนวนเพิ่มขึ้น จึงทำให้ประโยชน์ในการเลี้ยงมันไว้จนกลายเป็นฝูงใหญ่ขึ้น การเพาะปลูกก็เกิดมาจากการเก็บผลไม้มากินแล้วคายเมล็ดทิ้งไว้ เมื่อเวลาผ่านไปเมล็ดมันจะงอกงามเติบโตขึ้น บางชนิดก็โตเร็วได้ผลตามฤดูกาลการเพาะปลูกจึงมีขึ้น การเลี้ยงสัตว์และเพาะปลูกจะสะดวกได้ย่อมต้องมีที่ดินเป็นของตนเอง การลงหลักปักฐานเป็นหลักแหล่งจึงเกิดขึ้นนับเป็นยุคที่มนุษย์เริ่มมีความต้องการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน (กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, 2526: 4-8)

และเมื่อสัตว์ที่เลี้ยงไว้ตกลูกเพิ่มจำนวนมากขึ้น ต้นไม้ที่เพาะปลูกไว้เจริญงอกงามออกดอกออกผล การเพาะปลูกได้ขยายตัวเพิ่มขึ้น ความต้องการที่ดินก็มีมากขึ้นเป็นลำดับทำให้ที่ดินกลายเป็นทรัพย์สินที่มีค่าอย่างไม่ต้องสงสัย ผู้ที่ใช้หยาดเหงื่อแรงงานของตนลงไปในที่ดินผืนใด ย่อมมีความชอบธรรมที่จะได้เป็นเจ้าของผลผลิตที่ตนได้ทำไปในที่ดินผืนนั้นและชอบธรรมที่จะกันไม่ให้ผู้อื่นมาเกี่ยวข้องได้ที่ดินจึงเป็นสิ่งสำคัญที่มีจำเป็นต่อ

การดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ตั้งปรากฏในบทบัญญัติเรื่องของการยอมรับกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนของชาวบาบิโลน (Solon L. Barraclough, 1999 : 11.)

## 2. ยุคกรีกและโรมัน

ในยุคนี้กรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนบุคคลเริ่มเกิดขึ้นโดยได้รับอิทธิพลจากแนวปรัชญาของสำนักสโตอิก (Stoicism) ที่ถือว่ากรรมสิทธิ์เป็นสิ่งที่มิอยู่ตามธรรมชาติ ได้แก่ ตัวทรัพย์สินหรือวัตถุที่มีรูปร่างและกรรมสิทธิ์จะไม่แยกออกจากวัตถุ มีการบัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินไว้ในกฎหมาย 12 โต๊ะ 6 ซึ่งเป็นกฎหมายโรมันที่มีขึ้นกว่า 400 ปีหรือราว ๆ 450 ปี ก่อนคริสต์ศักราช โดยได้บัญญัติไว้ในโต๊ะที่ 6 ว่าด้วยกรรมสิทธิ์และการครอบครองทรัพย์สิน อริสโตเติล ปรัชญาเมธีชาวกรีก เห็นว่าการยอมรับทรัพย์สินส่วนบุคคลทำให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากร (Solon L. Barraclough, 1999: 2-3) โดยได้มีการอธิบายแนวคิดของรัฐในทฤษฎีองค์อินทรีย์ (Organic Theory) ที่แต่ละคนเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ เปรียบเสมือนกับร่างกายของคน สนับสนุน ความยุติธรรมแบบมีการจัดสรรปันส่วน สิทธิทางการเมืองในยุคนี้ขึ้นกับหลักการทำประโยชน์ต่อส่วนต่าง ๆ ของรัฐ ทรัพย์สินจะต้องถูกแบ่งแยกอย่างเป็นธรรมเพื่อลดการโต้แย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ซึ่งการปฏิเสธไม่ให้คนได้สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สินขัดกับหลักธรรมชาติของมนุษย์โดยเชื่อว่าทรัพย์สินเป็นสิทธิที่ได้มาโดยธรรมชาติมีสิทธิได้เพียงพอแก่ความจำเป็นในการเลี้ยงชีพ แต่ไม่ควรมีมากจนเป็นกลายเป็นการสะสมในทรัพย์สิน ทรัพย์สินควรเป็นปัจจัยไม่ใช่จุดหมายปลายทางสิทธิในที่ดินจึงเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ กรรมสิทธิ์ในยุคโรมันเป็นสิทธิ เด็ดขาด (Absolute) และเป็นสิ่งที่ละเมิดไม่ได้ อย่างไรก็ตามมีการยอมให้มีการละเมิดทรัพย์สินส่วนบุคคลบ้างเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม (Res publica) เช่น มีการยอมรับหลักเรื่องของภาระจำยอมว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่จะจัดสรรการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม และด้วยว่าที่ดินเป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่สำคัญจึงต้องทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ ส่วนรวมด้วย เจ้าของที่ดินจึงต้องยอมถูกจำกัดสิทธิการใช้สอยได้ในบางกรณี

ในสมัยกรีกและโรมัน สมาชิกในครอบครัวจะอยู่ภายใต้อำนาจของหัวหน้าครอบครัว (Patria Potestas) ในการจัดการทรัพย์สินในยุคนั้นล้วนเป็นอำนาจการตัดสินใจของหัวหน้าครอบครัวทั้งสิ้น สมาชิกในครอบครัวไม่สามารถจัดการทรัพย์สินใด ๆ ได้ ถือว่าเป็นผู้ไร้ความสามารถในเรื่องที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน แม้ว่าทรัพย์สินที่สมาชิกในครอบครัวที่หามาได้ก็ไม่สามารถจัดการได้ด้วยตนเองซึ่งการจัดการดังกล่าวส่งผลดีในการบริหารจัดการทรัพย์สินประเภทที่ดิน เพราะหากมีการกระจายที่ดินไปยังสมาชิกอื่นของครอบครัว (Filius Familias) อาจทำให้มีการแบ่งที่ดินออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการผลิตจึงควรให้หัวหน้าครอบครัวเป็นผู้ตัดสินใจบริหารทรัพยากรดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียว ข้อสำคัญคือหัวหน้าครอบครัวจะต้องบริหารทรัพย์สินให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมิใช่ส่วนตัวและจากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นหัวหน้าครอบครัวชาวโรมันมีพฤติกรรมในการบริหารทรัพย์สินของครอบครัวในลักษณะผู้พิทักษ์ทรัพย์มากกว่าจะเป็นผู้เผด็จการ

### 3. ยุคกลางหรือยุคศักดินา

ภายหลังการโจมตีของอนารยะชน (Barbares) จักรพรรดิโรมันองค์สุดท้ายสิ้นสุดลง อาณาจักรโรมันตะวันตกก็ล่มสลาย ยุโรปเข้าสู่ยุคกลางหรือยุคศักดินานิยมซึ่งเริ่มขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 5 และสิ้นสุดลงประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 17 เมื่อจักรวรรดิโรมันล่มสลาย สังคมชาดคหุญรุมอำนาจกลับมายุ่แยกกันเป็นเผ่าดังเช่นยุคโบราณ มีความเป็นอิสระต่อกัน การเป็นเจ้าของที่ดินหรือการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นรากฐานของการใช้อำนาจทางการเมือง ส่วนในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นในสังคมมีการแบ่งเป็นไตรภาคี คือ พระมีหน้าที่ทางศาสนา ทางปัญญาและการกุศล นักรบและนักการเมือง ซึ่งได้แก่ บรรดาขุนนางเจ้าศักดินามีหน้าที่ปกป้องพระและผู้ใช้แรงงานและทาสที่สุด คือ ผู้ใช้แรงงานและชาวไร่ชาวนาซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคมมีหน้าที่ทางเศรษฐกิจที่สร้างผลผลิตให้กับสังคม

ในช่วงเวลาดังกล่าว เกิดการทำสงครามแย่งชิงดินแดนและประชากรขึ้น ผู้คนในสังคมจึงต้องหาผู้คุ้มครองเพื่อปกป้องตนเองให้พ้นจากภัยอันตรายและด้วยความเป็นอิสระของชนเผ่าต่าง ๆ ทำให้ความสัมพันธ์ของคนในสังคมเป็นไปในรูปแบบพึ่งพากันเป็นลำดับ ตั้งแต่ผู้ใช้แรงงานต่อขุนนาง ขุนนางต่อกษัตริย์ กษัตริย์จะมอบที่ดินให้แก่ขุนนางตอบแทนที่ขุนนางสาบานว่าจะจงรักภักดีและให้ความช่วยเหลือทางทหารแก่กษัตริย์ (กมลวรรณ นาคพิน, 2559: 20) มีผู้สังเกตเห็นว่าแนวความคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้สูญหายไป เพราะทุกสิ่งทุกอย่างในยุคนี้ผูกพันกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเจ้าศักดินาทั้งสิ้น กรรมสิทธิ์จึงไม่ชัดเจนเนื่องจากปะปนกับเรื่องของอำนาจในการปกครอง ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจปกครองออกจากกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (กมลวรรณ นาคพิน, 2559 : 404-405) ผู้ใดมีอำนาจปกครองดินใดก็ถือว่าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินในดินนั้นด้วยทำให้เจ้าศักดินาทั้งหลายมีอำนาจต่าง ๆ เหนือที่ดินในอาณาเขตตนและถือว่าเป็นสิทธิหรืออำนาจประกอบของกรรมสิทธิ์ทั้งสิ้น เช่น อำนาจในการตัดสินคดีก็ถือเป็นสิทธิประการหนึ่งในเรื่องกรรมสิทธิ์ เป็นต้น

### 4. ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์

จากผลของความขัดแย้งอันก่อให้เกิดสงครามและความไม่สงบในสังคมที่เกิดขึ้นในยุคกลางทำให้ทุกคนเกิดความหวาดกลัว อีกทั้งเป้าหมายเอื้อมระอาภิกับสภาพอนาธิปไตยผู้คนเริ่มเรียกร้องให้เกิดความสงบ (Order) และการเคารพกฎหมาย (Law) และในสภาพนี้เองที่เกิดความต้องการของการรวมศูนย์อำนาจการปกครองในระดับที่พอเหมาะ คือ ไม่เล็กเกินไปเช่นขนาดของเผ่าและไม่ใหญ่เกินไปอย่างจักรวรรดิ ความพยายามในการรวมศูนย์อำนาจโดยให้รวมศูนย์อำนาจที่กษัตริย์อาศัยทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจรัฐและอำนาจอธิปไตยของบรรดาปรัชญาเมธีในยุคนั้น เพื่อให้กษัตริย์ใช้อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและได้ปราบขุนนางเจ้าของที่ดินเจ้าศักดินาทั้งหลายอย่างราบคาบ สถาบันกษัตริย์ได้มีอำนาจเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนสามารถบริหารราชการแบบรวมศูนย์อยู่ที่กษัตริย์ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงเกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์

ฌองโบแดง (Jean Bodin ค.ศ.1530-1596) ให้แนวคิดว่าในยุคนี้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของรัฐ ประชาชน และทรัพย์สิน มีการสร้างหลักอำนาจแห่งการควบคุม สังคมที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” และได้แยกอำนาจอธิปไตยออกจากกรรมสิทธิ์โดยถือว่ามีใช้ทุกอย่างเป็นขององค์อธิปัตย์ แต่ในทางตรงกันข้ามองค์อธิปัตย์ต้องเคารพกรรมสิทธิ์ของบุคคล มิเช่นนั้นจะถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบและได้มีการวาง

ข้อจำกัดไว้ว่ากษัตริย์ต้องไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจต้องไม่ปกครองประเทศเหมือนเป็นสมบัติส่วนตัวไม่นำ  
 หายนะมาสู่ราชสมบัติและต้องรักษากรรมสิทธิ์ของเอกชน แต่ถึงแม้จะมีการยอมรับสิทธิในทรัพย์สินของ  
 เอกชนบ้าง แต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ยังคงเป็นของกษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ดังนั้นจึงไม่มีอะไรเป็นหลักประกันที่  
 แน่نونได้ว่ากษัตริย์จะไม่ยึดเอาทรัพย์สินของเอกชนไปโดยอำเภอใจเพื่อมาใช้ประโยชน์ในการทำสงคราม แม้ว่า  
 ในช่วงปลายของสมัยกลางศาลปาร์เลอมอง (Parlements) จะทำหน้าที่เป็นผู้รักษากรรมสิทธิ์ที่ว่านั้นก็ตาม  
 (กมลวรรณ นาคพิน, 2559: 29-30)

## 5. ยุคเสรีนิยม

ด้วยในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์กษัตริย์มีอำนาจสูงสุดอย่างไม่มีข้อจำกัดขึ้นอยู่กับอำเภอใจของตนเพียง  
 ผู้เดียว หากกษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจใช้อำนาจของตนมากเกินไปปราศจากการควบคุม อาจทำให้ผู้ใช้อำนาจ  
 กลายเป็นผู้บ้าอำนาจไปในที่สุด ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์สุดขั้วนั้นบ่อยครั้งที่การทำสงครามของกษัตริย์  
 ไม่ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์อย่างใด แต่กลับทำให้สภาพเศรษฐกิจเกิดวิกฤติและขาดแคลนอาหารการกินเป็น  
 อย่างมาก รวมทั้งเกิดวิกฤติการณ์ทางการคลังอย่างร้ายแรงซึ่งส่งผลให้มีการปฏิรูประบบภาษีการคลังและ  
 งบประมาณ การปฏิรูปดังกล่าวทำให้เกิดความไม่พอใจของคนในสังคมในทุกระดับที่ต้องถูกขูดรีดภาษีจาก  
 แรงงานของตนอย่างไม่เป็นธรรม สิ่งเหล่านี้นำมาซึ่งทางตันของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และเกิดความ  
 พยายามของคนกลุ่มชนชั้นกลางที่จะจำกัดอำนาจดังกล่าวโดยการนำทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Droit  
 Naturel) และปรัชญาเสรีนิยมทางการเมือง (Solon L. Barraclough, 1999: 19-22)

(Doctrine Liberale) มาจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและทำให้การปกครองเป็นของประชาชนส่วน  
 ใหญ่ให้ความสำคัญในมนุษย์แต่ละคนว่ามนุษย์แต่ละคนมีสิทธิอิสระที่ผู้ใช้อำนาจปกครองจะละเมิดมิได้ ส่วนใน  
 เรื่องที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน การใช้ทรัพย์สินใดก็ควรเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมและบุคคลอาจต้องสละ  
 ทรัพย์สินของตนเพื่อให้ส่วนรวมได้ใช้ แต่ก็ควรเป็นเฉพาะในกรณีที่จำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น

จอห์น ล็อก (John Lock) ให้แนวคิดว่ามนุษย์ทุกคนเท่าเทียมกันและมีเสรีภาพเต็มที่ แต่การมีเสรีภาพ  
 อย่างเต็มที่ของมนุษย์ทำให้เกิดการเอาเปรียบกัน การรังแกกัน เกิดความไม่เท่าเทียมกัน ความไม่สงบ  
 ความไม่มั่นคง ไม่มีผู้ใดเป็นผู้คุ้มครองทรัพย์สินให้ ผลดังกล่าวทำให้เกิดการรวมตัวของมนุษย์โดยมีการรวมเข้า  
 เป็นสังคมซึ่งต้องการที่จะหลีกเลี่ยงความไม่ปลอดภัยให้แก่ตนเอง การรวมดังกล่าวทำให้เกิดเป็นสัญญา  
 ประชาคมขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สุดท้าย คือ ความผาสุกและความสงบสุขของมนุษย์โดยกำหนดให้กลไกทางสังคม  
 และเศรษฐกิจให้สามารถดำเนินการไปเองได้ตามสภาพ เพราะกฎเกณฑ์ความพอเหมาะของธรรมชาติจะเข้ามา  
 ควบคุมการผลิตและความต้องการของมนุษย์รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจควรปล่อยให้เศรษฐกิจ  
 เป็นไปในแบบเสรี

รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) มีความเห็นว่ามนุษย์เกิดมาโดยอิสระและเท่าเทียมกันแต่ความไม่  
 เสมอภาคของมนุษย์ให้เกิดขึ้นเมื่อเกิดหลักกรรมสิทธิ์ของบุคคลและความจำเป็นที่ต้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์นี้เอง  
 ทำให้เกิดการจัดตั้งรูปแบบการปกครองขึ้นและพัฒนาไปสู่ความยินยอมพร้อมใจกันของมนุษย์รวมกันเป็น  
 สังคมก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น การทำสัญญาประชาคมนี้ก่อให้เกิด **ประการแรก** ร่างกาย ชีวิตและ

ทรัพย์สินได้รับการรับรองและคุ้มครองจากสังคมร่วมกัน **ประการที่สอง** เกิดเจตนาารมณ์ร่วมกันของสังคมซึ่งไม่มีทางที่จะขัดกับประโยชน์ของสมาชิกแต่ละคนได้ สังคมภายใต้สัญญาประชาคมนี้อาจเป็นสังคมที่มีอิสระเสรีภาพ เพราะแต่ละคนยอมสละเสรีภาพมีผลเท่ากับตนเองเชื่อฟังตนเอง โดยยอมอยู่ภายใต้เจตนาารมณ์ร่วมกัน ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมหรือทุนนิยม (Laissez-faire or capitalism) ระบบเศรษฐกิจนี้เป็นแต่ที่ว่าเสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ข้อดีของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม เอกชนมีเสรีภาพในการเลือกตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ด้วยตนเองโดยมีกำไรและระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นแรงจูงใจในการทำงาน ทำให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยมีความเชื่อกันว่าจะกลไกต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจสามารถทำหน้าที่ของมันได้อย่างสอดคล้องอยู่แล้วซึ่งรัฐไม่ต้องเข้าไปควบคุมเกี่ยวกับเศรษฐกิจแต่อย่างใด ควรปล่อยให้เศรษฐกิจเป็นเรื่องของกฎธรรมชาติที่พัฒนาไปเองซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าทรัพย์สินนั้นจะถูกจัดการอย่างดีที่สุดและให้ผลผลิตอันมั่นคงก็ต่อเมื่ออยู่ในมือของเอกชนซึ่งระบบเศรษฐกิจนี้มีองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งคือยอมรับสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกบุคคลในสังคมทุนนิยม รัฐบาลมีหน้าที่แต่ปกป้องสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลเท่านั้น ไม่มีหน้าที่เข้าไปจัดสรรความเท่าเทียมกันในหมู่ประชาชน ในยุคนี้การคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินรวมถึงที่ดินมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นโดยยืนยันหลักความเสมอภาค มีการยกเลิกระบบสิทธิในที่ดินตามจารีตประเพณีแบบศักดินาและได้ยกเลิกระบบอภิสิทธิ์ของเจ้าขุนมูลนายในการทรงสิทธิในที่ดิน (Solon L. Barraclough, 1999: 103)

## 6. ยุครัฐสวัสดิการ

ความไม่เท่าเทียมกันของคนในสังคมเป็นผลมาจากการที่เศรษฐกิจได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วตามอิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมหรือระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม (Capitalism) เนื่องจากกลไกทางการตลาดส่งผลให้การค้าเสรีของบุคคลหนึ่งไปกดขี่บุคคลอื่น เนื่องมาจากความสามารถโดยพื้นฐานที่แตกต่างกันในแต่ละบุคคลทำให้การหารายได้ไม่เท่ากันและในหลายกรณีกลไกทางการตลาดยังไม่ใช่เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพเพียงพอสำหรับการจัดสรรทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจ นอกจากนั้นยังเกิดการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจอย่างสิ้นเปลืองเนื่องจากเกิดการแข่งขันของเอกชนโดยอาศัยกลไกทางด้านราคา ความสัมพันธ์ของบุคคลทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมจึงปรากฏอยู่บนพื้นฐานของหลักกรรมสิทธิ์และเสรีภาพในการทำสัญญาซึ่งมีผลให้ผู้ที่มิฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าการเอาเปรียบบุคคลที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่าที่ไม่มีอำนาจในการต่อรองทำให้เกิดสภาพของ “ความเสมอภาคและเสรีภาพตามกฎหมาย” ที่อยู่บนความไม่เสมอภาคและไม่มีเสรีภาพในความเป็นจริงตามสถานะเศรษฐกิจและสังคม (Peter Rossett, 2001: 24) ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้มีการเรียกร้องให้รัฐเข้ามาแทรกแซงช่วยเหลือผู้ที่ถูกเอาเปรียบเป็นที่มาของรัฐสวัสดิการ (Welfare state) ยุคนี้รัฐได้กลายเป็นเครื่องมือที่จะส่งเสริมสวัสดิภาพของสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน รวมทั้งพยายามที่จะส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคมด้วยโดยรัฐได้เข้ามาดำเนินการกิจบางประการซึ่งเดิมได้ให้สิทธิเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ (Solon L. Barraclough, 1999: 106-107) ซึ่งเป็นระบบทางสังคมที่รัฐให้หลักประกันความมั่นคงแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกันในด้านปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตที่จำเป็นสำหรับการมีคุณภาพชีวิตที่ดี เช่น **หลักประกันด้านสุขภาพ** ทุกคนมีสิทธิได้รับการป้องกันและรักษาโรคฟรี **หลักประกันด้าน**

**การศึกษา**ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาตามความสามารถโดยได้รับทุนการศึกษาฟรีจนทำงานได้ตามความสามารถในการเรียน หลักประกันด้านการว่างงานรัฐต้องช่วยให้ทุกคนได้งานทำให้บุคคลใดยังหางานไม่ได้รัฐต้องให้เงินเดือนขั้นต่ำไปพลางก่อน **หลักประกันด้านชราภาพ** รัฐให้หลักประกันด้านบำนาญสำหรับผู้สูงอายุทุกคน **หลักประกันด้านที่อยู่อาศัยที่ดินทำกิน** เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อเข้ามาคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอกว่าในสังคมกรรมสิทธิ์สมบูรณ์ตามแนวคิดเสรีนิยมที่มีความเข้มแข็งและเด็ดขาดและละเมิดมิได้นั้นไม่สามารถเป็นไปได้อีกต่อไปตามความเป็นจริงเพราะการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินโดยกฎหมายย่อมเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ โดยจะมีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจจากรัฐซึ่งจัดให้มีการกระจายรายได้ด้วยการเก็บภาษีรายได้อัตราก้าวหน้าคือเก็บภาษีจากคนรวยในอัตราที่สูงกว่าคนจนมากเก็บจากชนชั้นกลางในระดับพอประมาณและเก็บจากคนจนน้อยหรือไม่เก็บเลย หากยากจนมาก นอกจากนั้นอาจมีการเก็บเบี้ยประกันสังคมจากคนที่มิงานทำตามอัตราเงินเดือนเงินที่เก็บได้ทั้งหมด รัฐจะนำมาใช้จ่ายสำหรับการให้บริการทางสังคมทั้งหมดในระบบรัฐสวัสดิการระบบนี้จึงเป็นเสมือนการ “เฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข” ทำให้คนที่มียาได้ดีต้องช่วยจ่าย ค่าบริการทางสังคมส่วนหนึ่งแก่คนที่ยากจน ในยุคนี้การดำเนินกิจการผลิตสินค้าและบริการที่สำคัญนั้นรัฐจะเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการหรือเข้าควบคุมดูแล

การจำกัดการถือครองที่ดินจึงเป็นการสร้างบรรทัดฐานความเป็นธรรมในการถือครองที่ดินให้เกิดขึ้นในสังคม อีกทั้งเป็นการให้มีการกระจายที่ดินที่มีการกระจุกตัวในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งซึ่งการถือครองที่ดินไว้เป็นจำนวนมากเกินกำลังของผู้ถือครองที่ดินที่จะทำให้ที่ดินเกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ประเทศชาติและเกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ในขณะที่เกษตรกรไทยจำนวนมากกำลังประสบกับสภาวะการสูญเสียที่ดินทำกิน การกำหนดแนวทางการจำกัดการถือครองที่ดินในสังคมไทยจะเป็นตัวบ่งชี้ทิศทางโครงสร้างการบริหารจัดการที่ดิน ทิศทางการพัฒนาและการเติบโตของภาคเกษตรกรรมเพื่อนำไปสู่การได้มาซึ่งมาตรการทางกฎหมายในการจำกัดสิทธิถือครองที่ดินในประเทศไทยเพื่อให้ประชาชนคนไทยมีสิทธิถือครองที่ดินได้ในจำนวนจำกัดที่เหมาะสม



แผนภาพที่ 1 แสดงพัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

## สิทธิในที่ดินในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐาน

สิทธิขั้นพื้นฐานคือสิทธิในเสรีภาพของปัจเจกแต่ละคนที่ถูกรับรองโดยรัฐ รัฐมีหน้าที่ปกป้องและห้ามแทรกแซงหรือละเมิดเสรีภาพของปัจเจก ได้แก่ สิทธิในการกำหนดการปกครองด้วยตนเอง สิทธิในเสรีภาพ สิทธิในวิถีทางที่ถูกต้องแห่งกฎหมาย สิทธิในเสรีภาพการเคลื่อนย้าย สิทธิในเสรีภาพทางความคิด สิทธิในเสรีภาพทางศาสนา สิทธิในเสรีภาพในการแสดงออก สิทธิในการชุมนุมอย่างสงบ

ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ด้วยอำนาจที่มีอยู่มากมายในกษัตริย์พบว่ากษัตริย์ที่ได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ผิดพลาดและทำให้เกิดการทำสงครามอยู่บ่อยครั้งส่งผลให้มีการเรียกเก็บภาษีจากราษฎรอย่างรุนแรง อีกทั้งยังได้มีการเกณฑ์เอาทรัพย์สินของราษฎรไปโดยอำเภอใจและนำมาใช้ประโยชน์ในการทำสงคราม ทำให้ความเป็นอยู่ของราษฎรเป็นไปอย่างแร้นแค้น ส่วนกรรมสิทธิ์ในที่ดินยังคงเป็นของกษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ดังนั้นจึงเกิดการผลักดันของกลุ่มขุนนางให้มีการรับรองสิทธิเสรีภาพของเอกชนขึ้นโดยอาศัยทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติและทฤษฎีเสรีนิยมประชาธิปไตยเพื่อให้เกิดการรับรองสิทธิเสรีภาพของเอกชนไว้ในเอกสารสำคัญทางการเมืองของบรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย โดยการรับรองดังกล่าวเป็นการนำเอาปรัชญาอุดมการณ์ทางการเมืองและสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติทั้งหลายมาบัญญัติเป็นสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมืองโดยสิทธิในทรัพย์สินถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายบ้านเมืองและหน่วยงานของรัฐจะเข้าไปละเมิดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนโดยอำเภอใจไม่ได้สิทธิในทรัพย์สินถือว่าเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของความเป็นมนุษย์ที่ไม่อาจพรากไปเสียได้ ตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติของ จอห์น ล็อก (John Lock) ถือว่า สิทธิในทรัพย์สินเป็นเรื่องที่ซื้อไม่ได้ขายไม่ขาด แนวความคิดดังกล่าวสะท้อนอยู่ในเอกสารสำคัญทางการเมืองต่าง ๆ ดังนี้

ประเทศอังกฤษ มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ใน “มหากฎบัตร” (Magna Carta) ซึ่งตราขึ้นเมื่อ วันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ.1215 โดยได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนไว้ในบทที่ 39 ระบุว่า “เสรีชนจะต้องไม่ถูกริบทรัพย์สินถูกจับกุมขัง ถูกเนรเทศ หรือถูกบังคับให้บังคับให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งจากข้าราชการ เว้นแต่จะเป็นไปตามคำพิพากษาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือกฎหมายของประเทศ (Common Law) ” จึงอาจกล่าวได้ว่า Magna Carta ของประเทศอังกฤษ เป็นพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพสมัยใหม่ 4 ประการ คือ (1) หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย (2) สิทธิเสรีภาพส่วนตัว เช่น การจับกุมคุมขังที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจร้องขอต่อศาลให้ปล่อยได้ และจะต้องพิจารณาโดยลูกขุน (3) สิทธิในทรัพย์สิน และ (4) สิทธิที่จะเคลื่อนไหวไปมาโดยเสรี

มีผู้กล่าวว่า “มหากฎบัตร” (Magna Carta) เป็นรากฐานของประชาธิปไตยหรือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ กล่าวคือ เป็นก้าวแรกของการวางหลักการอย่างชัดเจนในการจำกัดอำนาจของกษัตริย์อังกฤษที่เป็นลายลักษณ์อักษร

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ใน “รัฐธรรมนูญและคำประกาศสิทธิมนุษยชน” (Bill of Rights) ของรัฐเวอร์จิเนีย ซึ่งตราขึ้นเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ.1776 โดยได้บัญญัติว่า “โดยธรรมชาติแล้วมนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพและอิสรภาพเท่าเทียมกันและมีสิทธิบางประการติดตัวมาแต่กำเนิด

.....  
แม้เมื่อได้ตกลงดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมโดยสัญญาประชาคมใดแล้วก็ตามมนุษย์ก็ไม่อาจพรากสิทธิเหล่านี้ไปจากอนุชนรุ่นหลังได้สิทธิเหล่านี้ ได้แก่ สิทธิในชีวิต ในเสรีภาพ ในการแสวงหาและการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และในการแสวงหาความสุขให้แก่ตน”

ประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789 ได้มีคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส กล่าวถึงสิทธิในทรัพย์สินไว้ในมาตรา 2 และมาตรา 1732 ว่า มาตรา 2 “วัตถุประสงค์ของสังคมการเมืองทุกสังคมย่อมเป็นไปเพื่อการคุ้มครองรักษาสิทธิตามธรรมชาติซึ่งไม่มีอายุความของมนุษย์ สิทธิเหล่านี้ ได้แก่ เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ ความมั่นคงปลอดภัยและการต่อต้านการกดขี่ข่มเหง” มาตรา 17 “กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์และจะละเมิดมิได้บุคคลไม่อาจถูกพรากกรรมสิทธิ์ไปจากตน เว้นแต่เมื่อมีความจำเป็นสาธารณะที่กำหนดโดยกฎหมายและภายใต้เงื่อนไขการให้ค่าทดแทนก่อนการเวนคืนและค่าทดแทนต้องเป็นธรรม”

สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าการที่สามารถสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานเพื่อใช้เป็นหลักประกันต่อการพัฒนาบุคลิกภาพของปัจเจกชนนั้น นับได้ว่าเป็นวิวัฒนาการในประวัติศาสตร์ของชาติพันธุ์มนุษย์ เพราะการยอมรับสิทธิดังกล่าวเท่ากับเป็นการปฏิเสธอำนาจสิทธิเด็ดขาดของรัฐที่จะเข้ามาละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1948 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) โดยได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินไว้ในมาตรา 17 ว่า (1) บุคคลมีสิทธิทั้งในฐานะลำพังตนเองตลอดจนการร่วมกับผู้อื่นในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน (2) การยึดเอาทรัพย์สินของบุคคลใดไปเสียโดยพลการจะกระทำมิได้ (Peter Rossett, 2001: 39)

### หลักการสิทธิในรัฐเสรีประชาธิปไตย

เสรีนิยมประชาธิปไตยยังเรียกว่าเป็นประชาธิปไตยตะวันตกเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองและรูปแบบของรัฐบาลในการที่ตัวแทนประชาธิปไตยดำเนินงานภายใต้หลักการของลัทธิเสรีนิยมเป็นลักษณะการเลือกตั้งระหว่างหลายที่แตกต่าง พรรคการเมืองที่แยกอำนาจเข้าไปในที่แตกต่างกันสาขาของรัฐบาลที่ปกครองด้วยกฎหมายในชีวิตประจำวันเป็นส่วนหนึ่งของสังคมเปิดเป็นเศรษฐกิจการตลาดที่มีทรัพย์สินส่วนตัวและการป้องกันที่เท่าเทียมกันของสิทธิมนุษยชน, สิทธิพลเมือง, สิทธิเสรีภาพและเสรีภาพทางการเมืองสำหรับปวงชน (มุด, แคส, 2012 : 5-6) ในการกำหนดระบบในทางปฏิบัติประชาธิปไตยเสรีนิยมมักใช้รัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมาย (เช่นในสหรัฐอเมริกา)

กรรมสิทธิ์ถือได้ว่าเป็นสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นสิทธิที่มีศักดิ์สูงสุดเหนือทรัพย์สิน ดังนั้นเรื่องของหลักการสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล จึงมิใช่เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อมีการบัญญัติรับรองไว้ว่าสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในยุคเสรีนิยม หากแต่สิทธิในทรัพย์สินมีปรากฏมาตั้งแต่ในกฎหมายโรมันแล้วแม้ว่าในยุคศักดินา หลักกรรมสิทธิ์จะเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าหลักการสิทธิดังกล่าวยังไม่ถูกทำให้เด็ดขาดจากอำนาจของกษัตริย์หรือเจ้าศักดินาเพราะเมื่อยามใดที่เกิดศึกสงครามกษัตริย์หรือเจ้าศักดินาทั้งหลายก็สามารถเกณฑ์ทรัพย์สินเหล่านั้นไปใช้ประโยชน์ได้ตลอดเวลา

.....

หลักการสิทธิในทรัพย์สิน ได้ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนในยุคเสรีนิยมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศสที่ได้มีการพัฒนาแนวความคิดเสรีนิยมนำไปสู่ความเห็นที่ว่า “กรรมสิทธิ์เป็นเครื่องมือที่ขาดไม่ได้ในการนำคนไปสู่เสรีภาพอย่างแท้จริง” การประกาศรับรองหลักการสิทธิในคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของประเทศฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1789 จึงมีขึ้นเพื่อยืนยันถึงความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการสิทธิและวางหลักการจำกัดข้อจำกัดในกรรมสิทธิ์ทั้งหลายที่เคยมีมาแต่เดิมในสมัยก่อนการปฏิวัติ (Peter Rossett, 2001: 40)

ในประมวลกฎหมายฝรั่งเศส (Code Napoleon) กำหนดว่า “พลเมืองทุกคนมีความเท่าเทียมกันชาติ ตระกูลบรรดาศักดิ์ชั้นชั้นเป็นสิ่งที่น่ารังเกียจ เสรีภาพส่วนบุคคล เสรีภาพในการทำสัญญาและความละเมิดมิได้ของทรัพย์สินเอกชนถือเป็นหลักพื้นฐานที่รัฐต้องเคารพ” มีการบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับทรัพย์สินไว้ในเล่มที่ 2 ของประมวลกฎหมายฝรั่งเศสว่าโดยระบบศักดินานิยมที่ถือบรรดาศักดิ์ของบุคคลตามจำนวนที่ดินที่ถือครองไม่มีปรากฏในกฎหมายอีกต่อไป ได้มีการยกเลิกการสงวนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไว้ให้แก่อภิสิทธิ์ชนบางประเภทและหวนกลับไปยอมรับหลักการของกฎหมายโรมันซึ่งยอมให้เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ (Robert Lingat, 2483: 579 อ้างใน สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล และ กรรณิกา จรรย์แสง (บรรณาธิการ). 2548)

### การคุ้มครองสิทธิในที่ดินในรัฐสังคมนิยม

สังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democracy) เป็นแนวคิดทางการเมืองที่ก้าวขึ้นมาเมื่อมีอิทธิพลอย่างมากในแถบยุโรปตะวันตกในช่วงต้นและกลางศตวรรษที่ 20 โดยเป็นแนวคิดที่ถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและการผลิตแบบอุตสาหกรรม เพราะถึงแม้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมจะนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ มากมาย แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าระบบทุนนิยมที่ให้ความสำคัญกับการทำงานของทุนและพลังของตลาดนั้นก็ได้สร้างความไม่เท่าเทียมและทำให้เกิดการเอาเปรียบกันระหว่างชนชั้นในสังคม

เรื่องสำคัญอย่างหนึ่งก็คือถึงแม้แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยจะมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อหาทางบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ที่เสียเปรียบในระบบทุนนิยม แต่ในขณะเดียวกันแนวคิดนี้ก็มีลักษณะประนีประนอมกล่าวคือไม่ได้ต้องการล้มล้างระบบทุนนิยมลงอย่างสิ้นเชิง แต่ต้องการให้ทุนนิยมทำประโยชน์ให้กับสังคมโดยรวมมากขึ้นและกระจายผลพลอยได้ของทุนนิยมให้ทั่วถึงแก่ทุกคนมากขึ้น (ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ, 2565: 1)

ในปัจจุบันมีประเทศจำนวนไม่น้อยและพลเมืองจำนวนอีกกว่าร้อยล้านคนว่าอยู่ในกลุ่มประเทศสังคมนิยมโดยมีประเทศรัสเซียเป็นประเทศแรกที่เป็นแม่บทที่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบราชาธิปไตยมาเป็น การปกครองระบอบสังคมนิยม ในระบบรัฐสังคมนิยมมีความแตกต่างกับระบบรัฐเสรีประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความสำคัญกับ “กรรมสิทธิ์ของเอกชน” ที่จะมิมุมมองว่าเอกชนพึงมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้หรือไม่

ตั้งแต่สมัยก่อนคริสตกาล เพลโต (Plato) นักปราชญ์ผู้มีชื่อเสียงของกรีกเคยจินตนาการถึงภาพเมืองในอุดมคติว่าสภาพสิ่งของทั้งปวงเป็นของกลาง สำหรับชนทุกชั้นที่จะอุปโภคบริโภคได้ตามใจชอบ แต่นั่นเป็นเพียงอุดมคติแบบสังคมนิยมของเพลโตเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถเป็นไปได้ เพราะการที่จะแบ่งปันทุกสิ่งให้กับคนทุกคน โดยไม่คำนึงถึงการใช้แรงงานที่แตกต่างกันของแต่ละคนเป็นไปได้ยากและอาจจะเป็นการไม่ยุติธรรมให้กับผู้ที่ใช้แรงงานอีกด้วย ในกลุ่มประเทศสังคมนิยม คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Mark) มีความเห็นในเรื่องหลักการกรรมสิทธิ์ว่ากรรมสิทธิ์เป็นจุดรวมศูนย์ของความยุติธรรมในระบบทุนนิยม คือ การยินยอมให้ปัจเจกบุคคลมีสิทธิครอบครองทรัพย์สินส่วนตัว สังคมในอุดมคติของมาร์กซ์ต้องเป็นสังคมที่ปัจเจกบุคคลไม่อาจครอบครองปัจจัยการผลิต เช่น ทุน โรงงาน ที่ดิน ตลอดจนทรัพย์สินต่าง ๆ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ต้องตกเป็นสมบัติร่วมกันของคนทุกคนดังที่เคยเป็นมาในสมัยที่มนุษย์ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนตัว

การปล่อยให้เอกชนถือกรรมสิทธิ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมสิทธิ์ที่เป็นปัจจัยสำหรับการผลิตทำให้บุคคลเกิดความเห็นแก่ตัว ความหวงแหนที่จะพิทักษ์รักษากรรมสิทธิ์อันเป็นผลประโยชน์ในทรัพย์สินของตนและอาจทำให้เกิดความละโมภที่จะแสวงหาสิ่งอื่นมาเพิ่มพูนรวมถึงอาจทำให้เกิดการเอาเปรียบกับผู้อื่นได้ ดังนั้นการที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรมได้สามารถกระทำได้ด้วยการยกเลิกทุนหรือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนและให้รัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เสียเองโดยประชาชนทุกคนต้องทำงานเพื่อสังคมและรัฐตามความสามารถของตนและควรได้รับค่าตอบแทนด้วยผลผลิตแห่งตนตามความจำเป็นของตน มิใช่ตามที่ตนทำมาหาได้และเพื่อความเสมอภาคของคนในสังคม เอกชนจึงไม่ควรมียุทธศาสตร์ในทรัพย์สินหากแต่ทรัพย์สิน (Robert Lingat, 2483: 274 อ้างใน สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล และ กรรณิกา จรรย์แสง (บรรณาธิการ). 2548)

ทุกอย่างควรเป็นของส่วนรวม รัฐควรมีบทบาทสำคัญในการควบคุมบริการสาธารณะและกิจการทุกอย่างในสังคม วิวัฒนาการของสังคมขึ้นอยู่กับการผลิตและแลกเปลี่ยนในแต่ละยุคซึ่งจะเห็นว่าแต่ละยุคมีการต่อสู้ระหว่างชนต่างชั้นและมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ขัดกันตามทฤษฎี Dialectical Materialism มาร์กซ์

### สิทธิในที่ดินในรัฐสังคมนิยม

อุดมการณ์และความคิดเรื่องความเท่าเทียม คือ การทำให้ทุกคนได้รับสิทธิและการปฏิบัติอย่างเสมอภาคในกลุ่มนักคิดแบบประโยชน์นิยม (Utilitarianism) อธิบายว่าการทำให้คนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์มากที่สุด คือ สิ่งที่ดีที่สุดซึ่งแนวคิดนี้เชื่อในกรอบทุนนิยมว่าถ้าทุกคนมีกำลังซื้อมากขึ้นก็จะได้รับความเท่าเทียมมากขึ้นด้วย (Katarzyna and Singer, 2017) แต่นักคิดแนวสังคมนิยมไม่ได้สนใจเรื่องกำลังซื้อแต่เชื่อว่าความเท่าเทียมต้องมาจากสำนึกที่จะเคารพผู้อื่น (Lukes, 2001: 165) เพราะมนุษย์มีพื้นฐานเหมือนกันและควรได้รับความเคารพแบบเท่าเทียมกัน

กรรมสิทธิ์ในที่ดินตลอดจนทรัพย์สินที่เป็นปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ตามแนวคิดของ คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Mark) ที่มีความเห็นว่าควรมีการยกเลิกระบบกรรมสิทธิ์และให้รัฐในฐานะแกนกลางของสังคมเข้าถือกรรมสิทธิ์ โองานนั้นยังไม่มีผลเป็นรูปธรรม จนกระทั่งในปี ค.ศ.1917 เลนิน ผู้ก่อตั้งพรรคบอลเชวิค ผู้นำการปฏิวัติครั้งใหญ่ในรัสเซียซึ่งทำให้พวกคอมมิวนิสต์มีชัยชนะเด็ดขาดในรัสเซีย เลนินนำเอาทฤษฎีของมาร์กซ์มาดัดแปลง

เพิ่มเติมเพื่อให้ทฤษฎีดังกล่าวเป็นจริงโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ พรรคคอมมิวนิสต์ต่างยกย่องว่ามาร์กซ์เป็นนักทฤษฎี ส่วนเลนินเป็นนักปฏิบัติซึ่งทำให้ความมุ่งหมายของมาร์กซ์เป็นจริงขึ้นมาตามทัศนะของเลนิน หนทางที่จะสถาปนารัฐสังคมนิยมขึ้นได้เกิดขึ้นด้วยการทำปฏิวัติ คือ การใช้กำลังรุนแรงเข้าโค่นล้มทำลายอำนาจทุนนิยมที่มีมาแต่เดิมให้สิ้นซากและกำหนดให้มีการจำกัดเสรีภาพของบุคคลอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ระบบสังคมนิยมสามารถดำเนินต่อไปได้หลังการปฏิวัติครั้งใหญ่ในรัสเซียที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ.1917 จนถึง ค.ศ.1936 นั้น

นับว่าเป็นการเริ่มต้นของกฎหมายรัสเซียในยุคใหม่ สงครามกลางเมืองเพื่อแย่งชิงอำนาจได้สิ้นสุดลง พรรคคอมมิวนิสต์เข้าครอบครองอำนาจทางการเมืองมีอำนาจในการออกกฎหมายขึ้นใหม่และจัดตั้งศาลกฎหมายฉบับแรกที่เลนินประกาศใช้ถูกประกาศเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ.1917 โดยกำหนดให้ดำเนินการยึดที่ดิน เหมือนแร่ กิจการอุตสาหกรรมที่สำคัญ ที่ดินของนายทุน ตลอดจนธนาคารเข้ามาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ส่วนที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยของชาวไร่ ชาวนา ยังคงมีกรรมสิทธิ์อยู่ต่อไป จนกระทั่งเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1918 เลนินได้ประกาศกฎหมายฉบับที่สอง เพื่อยึดที่ดินทุกตารางนิ้วให้เป็นของรัฐโดยสิ้นเชิง โดยไม่มีเอกชนรายใดสามารถเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้อีก การกระทำดังกล่าวเป็นการเรียกคืนที่ดินของเอกชนให้ตกไปเป็นของรัฐโดยไม่มีการชดเชยค่าทดแทนให้แก่เอกชนผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน กรรมสิทธิ์ของรัฐเหนือที่ดินเพื่อเป็นผลในการโอนเป็นของชาติ (Nationalization) ที่ดินซึ่งเคยเป็นเครื่องมือในการหาประโยชน์ภายใต้หลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนได้ถูกเรียกคืนมาเป็นของรัฐเพื่อนำมาใช้พัฒนากำลังการผลิตและผลผลิตของประเทศอันจะเอื้อประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม

จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่าที่ดินถือว่าเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของรัสเซีย (โซเวียต) และถือเป็นปัจจัยการผลิตพื้นฐานทางด้านเกษตรกรรมและยังมีส่วนในการกระจายการพัฒนาไปยังทุกสาขาของระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม รัฐธรรมนูญของโซเวียตได้ใช้ระบบรวมศูนย์กลางอย่างเข้มข้น มีการรวมศูนย์อย่างสูงสุดในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของรัฐ กล่าวคือ รัฐเป็นเจ้าของที่ดินทั้งปวงและเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตที่มีความสำคัญยิ่ง กรรมสิทธิ์ของรัฐถือเป็นความมั่นคงร่วมกันของชาวโซเวียตทั้งปวง โดยรัฐธรรมนูญของโซเวียต ตามมาตรา 10 ได้วางหลักพื้นฐานในทางเศรษฐกิจว่าเศรษฐกิจเป็นแบบสังคมนิยมที่รัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตทั้งหมดและในมาตรา 11 ระบุว่า ที่ดิน เหมือนแร่ แหล่งป่าไม้ ถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐแต่เพียงผู้เดียว



แผนภาพที่ 2 สิทธิในที่ดินตามยุคต่าง ๆ

## บทสรุป

ประโยชน์สาธารณะหรือสาธารณประโยชน์ (Public interest) เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นกรอบภารกิจขององค์กรฝ่ายปกครอง ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของความต้องการและเป็นเรื่องที่จำเป็นของคนส่วนใหญ่ซึ่งความต้องการและความจำเป็นนี้จะผันแปรไปตามกาลเวลาและยุคสมัย ประโยชน์สาธารณะในกฎหมายปกครองอาจแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ สาธารณประโยชน์ขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ในการรักษาความมั่นคง การดำรงอยู่ของรัฐอย่างเป็นทางการเป็นระเบียบเรียบร้อย การคุ้มครองหรือให้ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ของประชาชน และสาธารณประโยชน์ลำดับรอง ซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้อยู่ในระดับกินดีอยู่ดีเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพื่อพละนาถนบที่สมบูรณ เพื่อการศึกษาที่ดีของประชาชน มีการสนองความต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การสาธารณูปโภคและกิจการทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เป็นต้น

## เอกสารอ้างอิง

- กมลวรรณ นาคพิน. (2549). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุม การถือครองที่ดินของคนต่างด้าว*. ม.ป.ม.: ม.ป.พ. Robert Lingat. *กฎหมายที่ดิน: ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง.
- กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ. (2526). *พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2 เล่ม 1*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. (2553). *หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2558). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ. (2565). *สังคมนิยมประชาธิปไตย: ทางเลือกที่ยังเป็นไปได้ของประเทศไทย? 28 สิงหาคม, 2560* [Online] <https://themomentum.co/social-democracy/> [14 กุมภาพันธ์ 2565]
- มุด, แคนส; โรวีราคัลทวาสเซอร์, คริสโตบาล (2012). *ประชานิยมในยุโรปและอเมริกา: ภัยคุกคามหรือแนวทางแก้ไขเพื่อประชาธิปไตย?*. Cambridge: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, และ กรรณิกา จรรย์แสง (บรรณาธิการ). (2548). *Robert Lingat กับไทยศึกษา: รวมบทความแปลและบทความศึกษาผลงาน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Katarzyna, de Lazari-Radek and Singer, Peter. (2017). *Utilitarianism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Lukes, Steven. (2001). "Socialism and Equality" in Michael W. Howard. (ed.) *Socialism*. New York: Humanity Books.

Peter Rossett. (2001). Resisting “Privatization” of Land Reform by the World Bank, in  
*Economic Justice News online*, 4 (2) : [ONLINE] Available:

<http://www.foodfirst.org/pubs/backgrdrs/2001/w01v7n1.html>. 2020, 15 August.

Solon L. Barraclough. (1999). *Land Reform in Developing Countries: THE ROLE OF THE STATE  
AND OTHER ACTIONS*. UNRISD Discussion Paper No.101, June 1999. [Online]

<http://www.microcreditsummit.org/declaration.html>. [16 April 2021].

