

บทที่ 2

แนวคิดและวิวัฒนาการในการออกเอกสารสิทธิที่ดิน

แนวคิดและวิวัฒนาการในการออกเอกสารสิทธิที่ดินของต่างประเทศ

1. สมัยจักรวรรดิโรมัน

ประมาณ 168 B.C. ระบบสังคมของโรมันยุคนี้แบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือชนชั้นสูงเป็นเจ้าของที่ดิน ชนชั้นกลางเป็นพ่อค้า และชนชั้นต่ำเป็นกรรมกรและพวกเจ้าของที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย (เจริญ ไชยชนะ, 2508, หน้า 495) หลังจากนั้น โรมันได้พยายามจัดระบบการถือครองที่ดินเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมด้วยการปฏิรูปที่ดินในหลายครั้งหลายหนแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากเจ้าของที่ดินมีอิทธิพลในสภาเซเนตคอยล้มกฎหมายอยู่เสมอและในสมัย Tiberius Cracchus เมื่อประมาณ 133-121 B.C. ก็ได้มีการปฏิรูปที่ดินสำเร็จ โดยการออกกฎหมายจำกัดจำนวนการถือครองที่ดินแล้วนำส่วนที่เกินกำหนดไปจัดแบ่งให้คนยากจนแต่ Tiberius Cracchus ได้ถูกสังหารในเวลาต่อมาและกฎหมายดังกล่าวก็ได้ถูกยกเลิก ต่อมาเมื่อประมาณ 40 B.C. สมัยจูเลียต ซีซาร์ ได้มีการปฏิรูปที่ดินอีกครั้งหนึ่ง โดยการนำเอาที่ดินสาธารณะมาจัดสรรแบ่งให้แก่ประชาชนทำให้ประชาชนมีที่ดินทำกินเพิ่มมากขึ้นและเมื่อประมาณ ค.ศ.530 ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินโดยตรงเกิดขึ้น คือ Justinian Code กำหนดให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้และได้เป็นแบบแก่ประเทศต่างๆ ในยุโรปในเวลาต่อมา (อุกฤษ มงคลนาวิน, 2514, หน้า 5)

2. ระบบการถือครองที่ดินของยุโรป

หลังจากจักรวรรดิโรมันเสื่อมลง ชนชาติต่างๆ ในยุโรปเริ่มรวมกลุ่มกันขึ้น ระบบการถือครองที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัด คือในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 8 ซึ่งเป็นระยะเริ่มระบบ Feudalism ในสมัย Charles Martel ซึ่งระยะนั้นพวก Saracen กำลังรุกรานเพื่อเผยแพร่ศาสนาอิสลาม ประมุขของรัฐบาลมีความจำเป็นต้องการกำลังทางทหารจึงนำเอาที่ดินซึ่งส่วนใหญ่เป็นทรัพย์สินของวัดไปแจกจ่ายให้แก่ขุนนาง โดยแลกเปลี่ยนกับการจัดหาทหารให้เป็นการตอบแทนแล้วพวกขุนนางก็นำที่ดินไปแจกด้วยเงื่อนไขเดียวกันเป็นทอดๆ โดยทั้งหมดขึ้นตรงต่อขุนนางเจ้าของที่ดินหรือเรียกว่า Land Lord ขุนนางที่ได้รับแบ่งที่ดินนี้จะมีอำนาจในการปกครองเหนือบุคคลที่อยู่ในที่ดินของตนและเป็นผู้เดียวที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยตรง ทำให้มีอำนาจอธิปไตยเหนือที่ดินโดยประมุขเป็นเพียงเจ้าของที่ดินในนามเท่านั้น ส่วนเจ้าของที่ดินต่อจากขุนนางหรือเจ้าของที่ดินรายย่อยจึง

เป็นเพียง “ผู้ถือครองที่ดิน” เท่านั้น มิได้เป็นเจ้าของที่แท้จริงแต่อย่างใด เมื่อถึงคริสต์ศตวรรษที่ 19 ระบบสังคมของยุโรปเปลี่ยนแปลงระบบ Land Lord เสมอมาลง ได้มีการปฏิรูประบบการปกครอง การเมืองและระบบเศรษฐกิจทำให้ระบบที่ดินก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยการยกเลิกกฎหมายที่สงวน กรรมสิทธิ์ในที่ดินไว้ให้เฉพาะอภิสิทธิ์ชนบางประเภทเสีย แล้วนำระบบกฎหมายโรมันที่ยอมรับให้ เอกชนทุกคนสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเท่าเทียมกันมาใช้แทน เช่น กฎหมายของฝรั่งเศส อิตาลี สเปน เนเธอร์แลนด์และเยอรมัน เป็นต้น ซึ่งมีอิทธิพลต่อกฎหมายของไทยในเวลาต่อมา (ว่าที่ร้อยตรี วรงค์ ศรีพานิช, 2516, หน้า 9)

ในยุโรปบางประเทศรัฐไม่ได้มอบกรรมสิทธิ์ให้แก่เอกชนเด็ดขาดแต่ให้ในรูปแบบของการเช่า เรียกว่า Leasehold คือ รัฐยังเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อยู่ หากเอกชนได้เช่าถือครองที่ดินในในฐานะผู้เช่า ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของรัฐหรือบางประเทศรัฐให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เอกชนโดยเด็ดขาด เรียกว่า Freehold ส่วนบางประเทศใช้ทั้งระบบ Leasehold และ Freehold เช่น ประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2539, หน้า 48)

3. ประเทศอินเดีย

ตามคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ปรากฏว่า ในสมัยก่อนพุทธกาลอินเดียให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ราษฎรต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 17 เมื่ออินเดียตกอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ อังกฤษได้จัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินเสียใหม่ โดยให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ราษฎรส่วนหนึ่งอีกส่วนหนึ่งอังกฤษยึดไว้แล้วให้ราษฎรเช่าทำกิน โดยมีคนคอยควบคุมและเก็บภาษีที่ดินให้รัฐบาลและเมื่ออินเดียได้รับเอกราชจึงได้มีการปฏิรูปที่ดินโดยการเวนคืนที่ดินจากเอกชนแล้วแบ่งให้ชาวไร่ ชาวนา เข้าทำมาหากิน (ร.แสงภาค, 2528, หน้า 5)

4. ประเทศญี่ปุ่น

ก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 7 ระบบการถือครองที่ดินของญี่ปุ่นมีลักษณะที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือเอกชนส่วนน้อย ครั้นในศตวรรษที่ 7 ญี่ปุ่นได้นำระบบขุนเทียนของจีนมาใช้โดยการเวนคืนที่ดินส่วนตัวของเอกชนมาเป็นที่ดินของรัฐแล้วแจกจ่ายให้แก่ชาวนา จนคริสต์ศตวรรษที่ 12 ระบบขุนเทียนในญี่ปุ่นก็เสื่อมลงและที่ดินก็กลับไปสู่มือของชนส่วนน้อย คือขุนนางและสกุลสำคัญเช่นเดียวกับระบบศักดินาสวามิภักดิ์ (feudalism) ในยุโรปสมัยกลางจนกระทั่งใน ค.ศ.1867 ญี่ปุ่นจึงได้เริ่มปฏิรูปกฎหมายตามแนวทางของประเทศในยุโรปจึงทำให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ และเมื่อ ค.ศ.1945 ก็ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง โดยการโอนที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่มาจัดสรรให้แก่ราษฎรใช้จนถึงปัจจุบัน

5. ประเทศฟิลิปปินส์

ในยุคได้อาณานิคมสเปน ทรัพยากรธรรมชาติทุกประการในหมู่เกาะฟิลิปปินส์เป็นสมบัติของกษัตริย์สเปนแต่ยอมให้ชนพื้นเมืองจดทะเบียนที่ดินที่ครอบครองอยู่ได้ ต่อมาในยุคได้อาณานิคมอเมริกาที่ดินทุกแห่งทั้งทุกหมู่เกาะฟิลิปปินส์ถูกประเทศให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (public domains) เว้นแต่

5.1 ที่ดินเอกชนที่จดทะเบียนไว้แก่สเปน

5.2 ที่ดินเอกชนที่จดทะเบียนใหม่ในระบบ Torrens System ตาม Land Registration Act, 1902

5.3 ที่ดินของชนพื้นเมืองตามกฎหมายจารีตประเพณี

ต่อมายุคหลังอาณานิคมรัฐบาลฟิลิปปินส์ได้สืบทอดนโยบายของอเมริกา มาจนปัจจุบัน (พิเศษฐ เมลานนท์ นิอุบล ชัยอิทธิพลวงศ์ และพรทิพย์ อภิสิทธิ์วีเสนา, ออนไลน์, 2545)

6. ประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

ตามบทบัญญัติของกฎหมายไต้หวันเกี่ยวกับที่ดิน กฎหมายกำหนดว่าที่ดินทั้งหมดของสาธารณรัฐจีนเป็นของชาวจีนทุกคน ส่วนที่ดินของเอกชน คือที่ดินส่วนที่ประชาชนเป็นเจ้าของอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ที่ดินของเอกชนหากเจ้าของสาบสูญให้ตกเป็นของรัฐและกฎหมายยังกำหนดให้เสียสิทธิในที่ดินโดยการทอดทิ้งที่ดินด้วย นอกจากนี้รัฐยังมีกฎหมายควบคุมการใช้ที่ดิน กฎหมายกำหนดสิทธิในที่ดิน โดยรัฐให้การรับรองสิทธิในที่ดินอย่างเสมอภาคในโอกาสเท่าเทียมกัน สำหรับเกษตรกรรัฐยังมีกฎหมายคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรณีพิเศษด้วยการขายที่ดินพื้นที่เกษตรกรรมผู้จ้างต้องเป็นเกษตรกรเท่านั้น

การถือครองที่ดินนับว่าเป็นปัญหาของแทบทุกประเทศทั้งในระบบ Leasehold และ Freehold บางประเทศได้ผ่านขั้นตอนการแก้ปัญหาไปแล้ว บางประเทศอยู่ระหว่างการแก้ไข และบางประเทศยังไม่ได้รับการแก้ไข ประเทศที่มีการถือครองที่ดินโดยกลุ่มคนส่วนน้อยในสัดส่วนที่สูง เช่น ประเทศเปรูประชากรร้อยละ 1 เป็นเจ้าของที่ดินร้อยละ 80 ของประเทศ โคลัมเบียประชากรร้อยละ 3 เป็นเจ้าของที่ดินร้อยละ 50 ของทั้งประเทศ และประเทศฟิลิปปินส์ประชากรร้อยละ 19 เป็นเจ้าของที่ดินร้อยละ 65 ของทั้งประเทศ (ณรงค์ สินสวัสดิ์, 2519, หน้า 51)

จากการศึกษาระบบการถือครองที่ดินของประเทศในกลุ่มอารยะธรรมตะวันตกและประเทศในแถบเอเชียสรุปได้ว่าทุกประเทศให้กรรมสิทธิในที่ดินแก่เอกชนเท่าเทียมกัน ซึ่งเมื่อกฎหมายได้ให้กรรมสิทธิในที่ดินแล้วย่อมต้องออกเอกสารสิทธิที่ดินให้ผู้ถือกรรมสิทธิในที่ดินเพื่อเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนด้วย

แนวคิดและวิวัฒนาการในการออกเอกสารสิทธิที่ดินของประเทศไทย

1. ประวัติความเป็นมาของการออกเอกสารสิทธิที่ดิน

ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเล ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของมนุษย์อย่างยิ่ง ทั้งในอดีต ปัจจุบันและอนาคต โดยเฉพาะเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นทุกๆ วัน ขณะที่พื้นดินมีอยู่เท่าเดิมหรือน้อยกว่าเดิม เนื่องจากภัยธรรมชาติและการทำลายของมนุษย์ รัฐจึงต้องมีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเพื่อเป็นการรับรองคุ้มครองสิทธิในที่ดินแก่เจ้าของ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการโต้แย้งสิทธิในที่ดินและเป็นหลักทรัพย์สินสำหรับเจ้าของที่ดินนั้น ซึ่งรับรองสิทธิหรือการออกเอกสารสิทธิที่ดินมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยอยุธยา จนถึงปัจจุบันตามลำดับดังต่อไปนี้

1.1 สมัยกรุงสุโขทัย

ในรัชสมัยพ่อขุนรามคำแหง (ระหว่าง พ.ศ.1820 - 1860) พระองค์ทรงปกครองบ้านเมืองในรูปบิดาปกครองบุตร ทรงดำเนินนโยบายส่งเสริมเศรษฐกิจเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยให้พลเมืองเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อให้ได้พืชผลมาเป็นปัจจัยในการบริโภคและอุปโภคพอควรแก่ระดับการครองชีพในสมัยนั้น เมื่อราษฎรเข้าบุกเบิกหักร้างถางพงในที่ดินจนเพาะปลูกได้ผลประโยชน์แล้วก็โปรดให้ที่ดินนั้นๆ เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ออกแรงออกทุนไปดังปรากฏในหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงหลักที่ 1 ว่า

“ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชมสร้างป่าหมาก ป่าพลู ทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน”

เมื่อเจ้าของที่ดินตายลงก็ยอมรับรองให้ทายาทบุตรหลานสืบมรดกตกทอดต่อกันไป ดังข้อความในศิลาจารึกว่า

“ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแลล้มตายหายกว่า หย้าเรือนพ่อเชื้อ เสื้อกำนั ซ้างขอลูกเมียเหยียข้าม ไพร่ฟ้าชาวไทย ป่าหมากป่าพลู พ่อเชื้อมันไว้แก่ลูกมันสิ้น” (100 ปี กรมที่ดิน, 2543, หน้า 1)

1.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา

1.2.1 สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 พระเจ้าอู่ทอง ทรงมีพระบรมราชโองการให้ขุนเกษตราธิบดี เสนาบดีกรมการรังกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จที่เกี่ยวกับที่ไร่ ที่นา เรียกสวน เมื่อ พ.ศ.1903 ดังนี้

บทที่ 35 มาตรา 33 “ถ้าผู้ใดโค่นสร้างเล็กรั้งที่ไร่นาเรียกสวนนั้นให้ไปบอกแก่เสนานายระวาง นายอากร ไปดูที่ไร่นาเรียกสวนที่โค่นสร้างนั้นให้รู้มากแลน้อยให้เสนานายระวาง นายอากร เขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เล็กรั้งโค่นสร้างนั้นให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น โค่นสร้างเล็กรั้งตำบลนั้นขึ้นในปีนั้นเท่านั้นไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบ โค่นสร้างเล็กรั้งทำตามอำเภอใจตนเอง มิได้บอกเสนานายระวาง นายอากร จับได้ก็ตี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นสัจไซรี ให้ลงโทษ 6 สถาน”

บทที่ 42 “ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยาหาดีลกนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรหา มิได้ และมีพิพาทแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้ว มันละที่บ้านที่สวนมันเสียและมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่แลล้อมทำไว้เป็นค้ำับแต่มันหากไปราชการกิจสุขทุกข์ประการใดๆ ก็ดี มันกลับมาแล้วมันจะเข้าอยู่เล่าไซรี ให้คืนให้มันอยู่เพราะมันมิได้ซัดที่มันเสีย ถ้ามันซัดที่เสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปี ไซรี ให้แขวงจัดให้ราษฎรซึ่งหาที่มิได้นั้นอยู่อย่าให้ที่นั้นเปล่าเป็นทำเลเสีย อนึ่ง ถ้าที่นั้นมันปลูกต้นไม้อันมีผลไว้ให้ผู้อยู่ให้ค่าต้นไม้ นั้น ถ้ามันพุนเป็นโคกไว้ให้บำเหน็จซึ่งมันพุนนั้น โดยควร (ส่วนที่นั้นมิให้ซื้อขายแก่กันเลย)...”

บทที่ 43 “ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยาไซ้ที่ราษฎรอย่าให้ซื้อขายแก่กันอย่าไว้ให้เป็นที่ทำเลเปล่าแลให้นายบ้าน นายอำเภอ ร้อยแขวงและนายอากรจัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น อนึ่ง ที่นอกเมืองทำรูดอยู่นานก็ดีและมันผู้หนึ่งล้อมเอาที่นั้นเป็นไร้เป็นสวนมัน มันได้ปลูกต้นไม้สรรพอันมีที่นั้นไว้ให้ลดอากรไว้แก่มันปีหนึ่ง พันกว่านั้นเป็นอากรหลวงแล”

ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ 3 บทดังกล่าว สรุปหลักการใหญ่ๆ ได้ว่า

- โฉนดตามกฎหมายเบ็ดเสร็จเป็นใบอนุญาตที่นายเสนากระทรวง นายอากรซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เขียนใบอนุญาตโฉนดให้ผู้ที่ที่ดินยึดถือไว้เป็นคู่มือสำหรับที่ มิได้หมายความว่าผู้ถือโฉนดมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังเช่นในปัจจุบันแต่ออกให้เพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษี

- ที่ดินทั้งในและนอกเมืองในแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยาเป็นของพระเจ้าอยู่หัว ราษฎรเป็นผู้ถือครองในฐานะผู้อาศัยเสียภาษีเป็นเสมือนค่าเช่า ห้ามมิให้ซื้อขายซึ่งกันและกัน

- ผู้ที่จะได้ที่ดินจะต้องขออนุญาตจับจองหรือทางราชการจัดให้

หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับเรื่องที่ดินดังกล่าวนี้ คือ กรมนาซึ่งเป็นกรมหนึ่งใน 4 กรมที่เรียกว่า จตุสดมภ์ คือ กรมเมือง (กรมเวียง) กรมวัง กรมคลังและกรมนา ทั้ง 4 กรมเป็นกรมใหญ่ประจำอยู่ส่วนกลาง ผู้บังคับบัญชาเป็นตำแหน่งเสนาบดี

1.2.2 สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ.1991 - 2031) ได้ทรงตั้งเสนาบดีเพิ่มอีก 2 ตำแหน่ง ในหนังสือพระราชพงสาวดารใช้คำว่า “เอาทหารเป็นสมุหกลาโหม เอาพลเรือนเป็นสมุหนายก” คือ ทรงตั้งกระทรวงกลาโหมเป็นหัวหน้าส่วนราชการฝ่ายทหารทั่วไปกระทรวงหนึ่ง

กระทรวงมหาดไทยเป็นหัวหน้าส่วนราชการฝ่ายพลเรือนทั่วไปกระทรวงหนึ่ง เสนาบดีทั้ง 2 กระทรวงนี้มียศเป็นอัครมหาเสนาบดีสูงกว่าเสนาบดีจตุสดมภ์ ส่วนเสนาบดีจตุสดมภ์นั้นก็ใต้พระราชทานนามใหม่ในพระราชพงศาวดารใช้คำว่า “เอาขุนเมืองเป็นพระนครบาล เอาขุนวังเป็นพระธรรมาธิกรณ์ เอาขุนนาเป็นพระเกษตรธิบดี เอาขุนคลังเป็นพระโกษาธิบดี ให้ถือศักดินาหมื่น”

1.2.3 สมัยพระเจ้าปราสาททอง (พ.ศ.2175) เรียกตำแหน่งเสนาบดีกรมว่า เจ้าพระยาพลเทพเสนาบดีศรีไชยนพรัตน์เกษตราธิบดีคือภัยพิริยะบรากรมพาหุ นามเจ้าพระยาพลเทพ นามนี้ได้ใช้ตลอดมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์และได้มีการตราพระธรรมนูญตรากระทรวงขึ้นสำหรับใช้ในตำแหน่งเกษตราธิบดี 9 ดวง มีตรา 2 ดวงที่เกี่ยวกับงานที่ดิน คือ ตราเทพยดาทรงเครื่องยืนบนแท่นถือเส้นเชือกใช้ไปรังวัดนาและชั้นสูตรนาซึ่งวิวาทกันและใช้ไปพระราชทานนาให้แก่ผู้มีบำเหน็จความชอบกับตรานักเล็งคัลรูปพรหมณ์ทรงเครื่องแบกโล สำหรับใช้ไปเล็กรังดงพงแขม

กล่าวโดยสรุป หน้าที่ของกรมนาในสมัยกรุงศรีอยุธยาอยู่กว้างขวางทั้งในหน้าที่บริหารและหน้าที่ตุลาการในทางบริหารมีหน้าที่จัดที่ดินซึ่งยังกร้างเป็นทำเลเปล่าให้ราษฎรเข้าไถ่สร้างให้มีประโยชน์ขึ้นเขียนโฉนดไว้แก่ผู้ไถ่สร้างที่ดิน มีหน้าที่เกี่ยวกับการชลประทานเก็บทางข้าวขึ้นฉลงหลวงจัดเรื่องที่ดินเพื่อการศาสนาและแก่บุคคล ส่วนในทางตุลาการมีหน้าที่ระงับคดีวิวาทในเรื่องที่ดิน เช่น แย่งนากันทำ รวมถึงระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการลักเครื่องมือทำนา ลักแอก ลักไถ เป็นต้น (100 ปีกรมที่ดิน, 2543, หน้า 25)

1.3 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

1.3.1 รัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 2 งานที่ดินยังคงดำเนินการเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา โดยมีกรมนาเป็นผู้รับผิดชอบเช่นเดิม

1.3.2 สมัยรัชกาลที่ 3 ได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านขึ้น กล่าวคือ ในปีจุลศักราช 1203 (ร.ศ.60 พ.ศ.2384) พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่ามีการออกใบอนุญาตให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่เรียกว่าโฉนด ออกให้ในที่ไร่ นา สวน ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา เป็นต้นมา ส่วนที่ดินเป็นที่บ้านที่อยู่อาศัยไม่มีการออกหนังสือสำคัญแต่อย่างใดและปรากฏมีกรณีพิพาททูกล้ำกันอยู่เสมอ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านทำขึ้นทำเฉพาะภายในกำแพงพระนครขึ้นก่อนหากเป็นที่นิยมแพร่หลายก็ให้กระจายไปออกในหัวเมือง ลักษณะรูปแบบหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านเป็นหนังสือเขียนด้วยดินสอบนกระดาษข่อยต่อมาเปลี่ยนเป็นกระดาษฝรั่งแทน กระทรวงการนครบาลเป็นเจ้าหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญชนิดนี้ วิธีดำเนินการเมื่อมีผู้ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน

ให้นำอำเภอไปทำการรังวัดแล้วประกาศโฆษณาหาผู้คัดค้านภายในเวลาที่กำหนดเมื่อไม่มีผู้ใดโต้แย้งคัดค้านประการใดก็ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินให้ผู้ขอต่อไป ส่วนในหัวเมืองให้ผู้ว่าราชการเมืองหรือสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้ดำเนินการและเมื่อมีการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ใดก็ให้เปลี่ยนหนังสือสำคัญฉบับนี้สำหรับที่ดินเป็นโฉนดที่ดินหรือหนังสือแสดงสิทธิต่อไป

หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินจึงไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือเพื่อเก็บภาษีอากรแต่อย่างใดแต่ออกให้เพื่อเป็นหลักฐานและขอบเขตที่ดินที่ตนปลูกบ้านอยู่อาศัยเท่านั้น

1.3.3 สมัยรัชกาลที่ 4 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ตั้งแต่ พ.ศ.2394 - 2411) พระองค์ทรงปรับปรุงทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าในทุกๆ ด้าน ส่วนราชการในด้านที่ดินนั้นคงมีการจัดทำโฉนดเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยาแต่ยังไม่ทั่วถึง เหตุว่าผู้ใดจะทำประโยชน์จะต้องไปขออนุญาตราษฎรมักไม่ขออนุญาตจึงทำให้การเก็บภาษีอากรขาดไปบ้าง ดังนั้นในปีจุลศักราช 1226 (ร.ศ.83 พ.ศ.2407) พระองค์จึงทรงโปรดเกล้าให้ข้าหลวงเสนาออกไปทำการรังวัดที่นาโคก คือนาหว่านที่ทำได้โดยอาศัยทั้งน้ำฝนและน้ำทำเป็นนาที่ทำได้ผลดีบริเวณนาในท้องที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (กรุงเก่า) อ่างทอง สุพรรณบุรี และลพบุรี ข้าหลวงเสนาเป็นเจ้าหน้าที่ทำตราแดงหรือบางคนเรียกว่าโฉนดตราแดงมีความหมายเช่นเดียวกัน ลักษณะของตราแดงเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่เป็นนาบอกดำบดที่ดินตั้งอยู่ ชื่อเจ้าของนา ระยะเวลาว่าง ยาวจำนวนเนื้อที่อาณาเขตติดต่อข้างเคียงทั้งสี่ทิศมีชื่อข้าหลวงเสนาซึ่งเป็นผู้ออกตราแดง โดยออกให้แก่เจ้าของนาเพื่อประโยชน์ในการเก็บเงินค่านามากกว่าที่จะให้เป็นหนังสือสำหรับแสดงกรรมสิทธิ์ กล่าวคือ เมื่อออกตราแดงให้เจ้าของนาไปแล้วจะได้เก็บเงินค่านาตามจำนวนที่ดินในตราแดงนั้นทุกๆ ปี แต่ก็ยังเป็นหลักฐานในเรื่องสิทธิในที่ดินอยู่บ้างที่แสดงว่าผู้มีชื่อในตราแดงนั้นเป็นเจ้าของนาอาจมีการสืบทอดตกทอดกันต่อไปจนถึงลูกหลาน ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) เพื่อเปลี่ยนตราแดงเป็นโฉนดที่ดินทั้งหมด

ในสมัยนี้ได้มีพระบรมราชโองการประกาศกำหนดที่ให้ขาย ให้เช่าแก่คนนอกประเทศตามประกาศ ณ วันพฤหัสบดี ขึ้นสองค่ำ เดือนเจ็ด ปีมะโรง นักขัตฤกษ์ศักราช 1218 (พ.ศ. 2399) มีหลักการว่าที่ดินภายในพระนครและห่างกำแพงพระนครออกไปในรัศมี 200 เส้นห้ามไม่ให้ผู้ใดขายที่ดินแก่คนต่างประเทศที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยไม่ถึง 10 ปี หากผู้ใดมีความจำเป็นอาจได้รับอนุญาตจากเสนาบดีจึงจะขายได้ เหตุผลที่มีการประกาศห้ามไม่ให้ขายที่ดินแก่คนต่างด้าวนั้นเนื่องมาจากในรัชสมัยของพระองค์มีชาวต่างประเทศเข้ามาทำมาหากินในเมืองไทยและซื้อที่ดินเพื่ออยู่อาศัยทำกินและเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองในประเทศไทยมากขึ้นและประเทศเพื่อนบ้านก็ได้สูญเสียเอกราชไปเนื่องจากยอมให้กองทัพและขบวนการค้าขายที่ซ่อนนโยบายขยายอำนาจหาเมืองขึ้นไว้เป็นฉากหลังมาตั้งมั่นอยู่ในบ้านเมืองพอได้โอกาสก็ยึดอำนาจเอาบ้านเอาเมืองเสีย ด้วย

เหตุนี้พระองค์จึงทรงห้ามมิให้ขายที่ดินแก่คนต่างด้าวภายในรัศมี 200 เส้น จากพระนรคดังกล่าวแล้วข้างต้นและได้มีประกาศเรื่องฝรั่งทำหนังสือสัญญาลงวันพฤหัสบดี แรมค่ำหนึ่ง เดือนเจ็ด ปีมะโรง นักษัตรอัฐศก บัญญัติเรื่อง คนสัญชาติฝรั่งเศส อังกฤษ อเมริกา และคนในบังคับดังกล่าวจะซื้อหรือเช่าที่ดิน นอกจากนี้ยังมีประกาศขายสวน ขายนาค่า ผักแก่กัน ตามประกาศ ณ วันอาทิตย์ แรมสิบเอ็ด ค่ำ ปีมะโรง อัฐศกศักราช 1228 (ร.ศ.85 พ.ศ.2409) โดยมีใจความสำคัญสรุปได้ว่า การขายผากหรือการจำหน่ายที่สวนที่นำถ้าผู้ขายหรือผู้จำหน่ายได้มอบโฉนดตราแดงหรือหนังสือสำคัญอื่นๆ ให้แก่ผู้ซื้อหรือผู้รับจำหน่ายก็ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของผู้ซื้อหรือผู้รับจำหน่ายถ้าไม่ได้มอบก็ไม่ตก (100 ปีกรมที่ดิน, 2543, หน้า 32)

1.4 สมัยรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระปิยมหาราช เสด็จขึ้นเถลิงถวัลย์ราชสมบัติเมื่อปี พ.ศ.2411 โดยมีสมเด็จพระเจ้ายาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในขณะยังทรงพระเยาว์ พระองค์ทรงครองราชย์เป็นเวลานานถึง 42 ปี (พ.ศ. 2411 - 2453) ทรงปกครองทำนุบำรุงสร้างเสริมความเจริญก้าวหน้าแก่บ้านเมืองนานับการ อาทิเช่น ทรงเลิกทาส ดำเนินวิเทศไต่สวนฉลาดลึกซึ้งทำให้ชาติปลอดภัยจากการรุกรานแสดงอาณานิคมของมหาอำนาจทรงวางรากฐานปกครองระบอบประชาธิปไตย ทรงเป็นนักปกครองยอดเยี่ยมปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขการปกครอง การศาล ตั้งกระทรวง กรม ได้แก่ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมท่า กรมวัง กรมเมือง กรมนา กรมพระคลัง กรมยุติธรรม กรมยุทธนาธิการ กรมธรรมการ และกรมมูรธาธิการ วางพื้นฐานในทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษาและอื่นๆ มากมาย สำหรับราชการในหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่ดินพระองค์ทรงวางพื้นฐานในการปรับปรุงสิทธิของผู้ถือครองที่ดินได้ตรวจบทกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินออกใช้บังคับหลายฉบับกระทำในรูปประกาศพระบรมราชโองการบ้างในรูปพระราชบัญญัติบ้างโดยมีความมุ่งหมายที่จะให้เจ้าของที่ดินผู้ลงทุนแรงทำประโยชน์ในที่ดินได้รับความเป็นธรรมและป้องกันระงับข้อวิวาทบาดหมางเนื่องจากการแย่งสิทธิในที่ดินกัน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่สำคัญก็คือประกาศออก โฉนดที่ดิน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ดินใช้บังคับจนถึง พ.ศ.2497 หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินออกใช้ในรัชกาลที่ 5 มีดังต่อไปนี้ คือ โฉนดสวน โฉนดป่า ไบเหียบบ่่า ตราจอง โฉนดตราจอง โฉนดแผนที่ โฉนดที่ดิน

1.4.1 โฉนดสวน เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินออกตามประกาศซึ่งจะเดินสวนจุลศักราช 1236 (ร.ศ.93 พ.ศ.2417) โดยเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ผู้ว่าการกรมนาเป็นผู้จัดการ โดยพระบรมราชโองการตั้งข้าราชการหลายเหล่าจำนวน 8 นาย เป็นข้าหลวงไปดำเนินการรังวัดที่สวนสำรวจต้นผลไม้ยืนต้นที่มีอายุเกิน 3 ปีขึ้นไปต้องเสียอากรสวน คือ หมาก พลู มะปราง มะม่วง ทูเรียน มังคุด ลางสาต ส่วนต้นไม้อื่นๆ ที่อยู่ในสวนนั้นไม่ต้องเสียอากร การสำรวจสวนมีกำหนด

ทำการสำรวจทุกๆ 10 ปี หรือเปลี่ยนรัชกาลใหม่ได้ครบกำหนด 3 ปี อีกครั้งหนึ่งการออกโฉนดสวน ออกให้แก่เจ้าของสวน มิได้เกี่ยวถึงนาและที่อื่นๆ มีความมุ่งหมายในการเก็บอากรสวนเท่านั้น ลักษณะของโฉนดสวนเป็นแบบพิมพ์มีต้นข้าวมีสาระสำคัญที่ตั้งที่ดิน ชื่อเจ้าของสวน รายชื่อ ข้าหลวงจำนวน 8 นาย จำนวนต้นผลไม้ ทั้ง 7 ชนิด ดังกล่าว แบ่งเป็น 2 ลักษณะคือชนิด ไม้ใหญ่และ ไม้เล็ก จำนวนเงินต้องเสียอากรสวน วันเดือนปีที่ออกโฉนด ประทับตราให้ไว้เป็นสำคัญถ้าโฉนดสวนเป็นอันตราสูญเสียเจ้าของสวนขอออกใบแทนได้

1.4.2 โฉนดป่า เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินชนิดหนึ่งซึ่งออกในยุคเดียวกับโฉนดสวนออกให้ในที่ดินที่ปลูกพรรณไม้ชนิดเล็กและที่ไม่อยู่ในลักษณะที่จะต้องเสียอากรต้นผลไม้ โฉนดป่าออกในที่ปลูกพืชล้มลุก (ไม่ใช่ต้นไม้ 7 ชนิดที่ออกโฉนดสวน) เช่นสวนผักต่างๆ สวนอ้อย หรือสวนจาก เป็นต้น โดยมีบัญชีต้นไม้โฉนดป่าเจ้าเมืองกรมการเป็นผู้ออกให้มิได้เกี่ยวกับข้าหลวง เสนาอย่างใด การเก็บอากรโฉนดป่าเก็บตามจำนวนเนื้อที่ที่ระบุไว้

1.4.3 ใบเหยียบย่ำ เป็นหนังสือที่เป็นใบอนุญาตให้จองที่ดินเพื่อให้ผู้ขอเข้าครอบครองทำที่ดินให้เกิดประโยชน์ในสมัยนี้ได้มีการออกใบเหยียบย่ำมาหลายแบบ ดังนี้

1) ใบเหยียบย่ำอย่างเก่าก่อน ร.ศ.117 (พ.ศ.2441) เป็นใบอนุญาตให้ราษฎรจับจองเข้าหักร้างถางพงทำประโยชน์ในที่ดินแต่ไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือข้อบังคับฉบับใดและไม่มีระเบียบวิธีการปฏิบัติไว้โดยแน่นอนแต่เป็นที่เข้าใจว่าจะเป็นการจับจองซึ่งออกตามพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองกรมการและเสนากำนันอำเภอ ซึ่งจะออกเดินประเมินนา จุลศักราช 1244 (ร.ศ.101 พ.ศ.2424) ผู้ใดมีความประสงค์จะขอที่ดินทำกินก็ให้ไปบอกเสนากำนันซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ กำนันตรวจสอบและพิจารณาเห็นควรก็ออก ใบเหยียบย่ำ ใบเหยียบย่ำชนิดนี้เขียนด้วยเส้นดินสอบนกระดาษข่อยมีจำนวนเนื้อที่ที่ขอจับจองไม่เกิน 100 ไร่ กำหนดให้ทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี ถ้าผู้ถือใบเหยียบย่ำไม่ทำประโยชน์ภายในกำหนด 1 ปี เป็นอันสิ้นสิทธิการจับจองแต่ถ้าได้ทำประโยชน์เพียงใดก็ได้ไปเฉพาะที่ดินที่ทำประโยชน์เท่านั้น

2) ใบเหยียบย่ำตามข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ.117 (พ.ศ.2441) นายอำเภอ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกใบเหยียบย่ำ ใบเหยียบย่ำชนิดนี้มีกำหนดอายุ 12 เดือน เมื่อครบกำหนดขอต่ออายุใหม่ได้ทุกรอบ 12 เดือน ถ้าผู้ถือใบเหยียบย่ำมีความประสงค์จะปันแลกเปลี่ยนหรือขายที่ดินแก่ผู้อื่นก็ให้นำใบเหยียบย่ำไปขอเปลี่ยนเจ้าของต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้โดยทำสัญญา และสลักหลังในใบเหยียบย่ำ ส่วนผู้รับโอนย่อมมีสิทธิในการจับจองที่ดินตามอายุของใบเหยียบย่ำ เสมือนเป็นผู้ถือมาแต่เดิมหากใบเหยียบย่ำเป็นอันตราสูญหายก็ขอรับใบแทนใหม่ได้

3) ใบเหยียบย่ำออกตามกฎกระทรวงเกษตรราธิการ ร.ศ.120 (พ.ศ.2444)หมวดที่ 8 ว่าด้วยการจับจองที่ดินตามความในข้อ 15 แห่งประกาศกระแสพระบรมราชโองการเรื่องออกโฉนดที่ดิน ประกาศเมื่อวันที่ 15 กันยายน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ความว่าถ้าผู้ใดจะขอจับจองที่ดินว่างเปล่าในท้องที่ได้ได้ออกโฉนดอย่างไรใหม่ (โฉนดแผนที่) แล้วให้ผู้นั้นปักไม้แก่นหมายเขตทุกมุมที่แล้วเชิญกำนันผู้ปกครองท้องที่พร้อมทั้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงกับที่ที่ขอจับจองไม่ต่ำกว่า 2 คน ไปเป็นพยานชั้นสูตรที่นั้นแล้วทำเรื่องราวขอจับจองยื่นต่อกรมการอำเภอผู้ปกครองท้องที่ เมื่อกรมการอำเภอได้รับเรื่องราวและพิจารณาเห็นเป็นการถูกต้องแล้วก็ให้ออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้จับจองไปและให้ปิดประกาศโฆษณาที่การขอจับจองที่รายนั้นไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอและที่ว่าการกำนันนายตำบลนั้นด้วยใบเหยียบย่ำนั้นต้องลงนามและประทับตราตำแหน่งนายอำเภอเป็นสำคัญและลงนามกำนันนายตำบลที่นั้นเป็นพยานด้วยใบเหยียบย่ำชนิดนี้ให้มีกำหนด 1 ปี มีระเบียบให้ต่ออายุได้ แต่ผู้ถือจะโอนให้ผู้อื่นต่อไปอีกไม่ได้และแม้จะได้ออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้ใดไปแล้วก็ดีถ้าความปรากฏภายหลังว่าที่ดินที่อนุญาตให้จับจองเป็นที่ซึ่งรัฐบาลยังไม่มีความสะดวกจะให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ก็อาจไม่ยอมให้จับจองต่อไปอีกก็ได้หรือถ้าปรากฏว่าจับจองที่ดินมากเกินกำลังความสามารถที่จะทำให้ที่ดินเกิดประโยชน์ได้จะจับจองแต่พอสมควรก็ได้

4) ใบเหยียบย่ำ ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) หมวดที่ 11 ว่าด้วยการจับจองที่ดิน มีวิธีดำเนินการเช่นเดียวกับใบเหยียบย่ำออกตามกฎ กระทรวงเกษตรราธิการ ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) กล่าวคือใบเหยียบย่ำนี้ออกให้แก่ผู้ขอจับจองในเขตที่ดินที่มีการออกโฉนดแผนที่แล้วนายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และโอนสิทธิการจับจองไม่ได้จำกัดจำนวนให้จับจองตามกำลังความสามารถของผู้ขอจับจองเท่าที่จะเห็นสมควรต่อมามีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจับจองที่ดินให้กว้างขวางยิ่งขึ้นเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจังโดยกำหนดที่ดินที่จะอนุญาตให้จับจองต้องเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินคือที่ดินที่ไม่มีผู้ใดเข้าครอบครองเป็นเจ้าของ เช่น ที่ป่ารกทุ่งว่าง เป็นต้น สารสำคัญและประทับตราตำแหน่งนายอำเภอ ชื่อผู้ขอจับจอง ที่อยู่ สัญชาติ เชื้อชาติ ชื่อบิดามารดาของผู้ได้รับอนุญาตตำแหน่งแห่งที่ดิน ปริมาณเนื้อที่และเขตที่ดินเนื้อที่ที่อนุญาตให้จับจองดังนี้

- นายอำเภออนุญาตได้ไม่เกิน 50 ไร่
- ข้าหลวงประจำจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) อนุญาตให้จับจองได้ไม่เกิน 100 ไร่

ใบเหยียบย่ำที่มีอายุ 2 ปี ถ้าไม่ทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเป็นอันสิ้นสิทธิการจับจองเฉพาะส่วนที่ไม่ได้ทำประโยชน์โอนไม่ได้เว้นแต่จะตกทอดทางมรดก

1.4.4 ตราจอง เป็นใบหนังสืออนุญาตให้จองที่ดินเพื่อให้ผู้ขอเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน

1) ตราจองออกตามพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองกรมการแลเสนากำนันอำเภอ ซึ่งจะออกเดินประเมินนา จุลศักราช 1236 (ร.ศ.93 พ.ศ.2417) ข้าหลวงกรมนาเป็นผู้ออกให้อายุ 3 ปี ซึ่งมีบัญญัติไว้ในข้อ 11 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวว่าถ้า

“ผู้ใดจับจองนาฟางลอยในกรุงเทพมหานครและหัวเมืองไว้มากทำแต่น้อยไม่เต็มเนื้อที่ทิ้งให้รกร้างว่างเปล่าพัน 3 ปี ไปก็ดีหรือที่ได้ทำนาอยู่แล้วภายหลังไม่ทำทิ้งไว้พัน 3 ปี ไปให้ขาดผลประโยชน์ในแผ่นดินถ้าผู้ใดจะไปทำนาในที่นั้นก็ให้มาบอกต่อมาเสนาผู้รักษาเมืองกรมการกำนันไปปักเสาทำสำคัญประทับตราให้หน้าเป็นสิทธิแก่ผู้ทำต่อไปเจ้าของเดิมมาว่ากล่าวประการใดห้ามอย่าให้เสนาผู้รักษาเมืองกรมการกินนานั้นให้เป็นอันขาดทีเดียว ฯลฯ”

ข้าหลวงกรมนาตั้งแต่เดิมมาได้มีการแต่งตั้งให้มีหน้าที่ออกเดินสำรวจเก็บเงินค่านาปีละหนึ่งครั้งและมีหน้าที่ออกตราจองให้แก่ผู้ทำนาด้วย ทั้งนี้เพื่อสะดวกในการเก็บเงินที่นา ต่อมาการเก็บเงินค่านาเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากร กระทรวงการคลังจึงเลิกข้าหลวงกรมนานั้นเสีย

2) ตราจองที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ข้าหลวงชุดคลองออกให้แก่ราษฎรที่ช่วยขุดคลองตามประกาศขุดคลอง จุลศักราช 1239 (ร.ศ.96 พ.ศ.2420) ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ข้าหลวงออกไปตรวจหาที่ซึ่งมีที่ดินอุดมดีขุดคลองขึ้นตำบลใดราษฎรทั้งปวงที่ต้องการที่ดินมากน้อยเท่าใดก็ให้ผู้ที่ต้องการนั้นออกเงินช่วยในการขุดคลองบ้างตามสมควรแก่ที่มากและน้อยถ้าไม่ออกเงินก็ให้ออกแรงช่วยและข้าหลวงจะได้ออกตราจองให้แก่ราษฎรผู้นั้น ตราจองที่ออกให้แก่ราษฎรที่ช่วยขุดคลองนี้ทรงพระกรุณาโปรดกระหม่อมเพิ่มอายุตราจองขึ้นกว่าพระราชกำหนดเดิมอีก 2 ปี เป็น 5 ปี ถ้าครบ 5 ปีแล้วผู้ใดไม่ทำสวนทำไร่ในที่ตราจองนั้นให้เกิดผลประโยชน์แก่แผ่นดินทิ้งรกร้างว่างเปล่าไม่เป็นประโยชน์สิ่งใดข้าหลวงจะเรียกเอาตราจองนั้นคืน คลองที่ขุดได้แก่ คลองในทุ่งหลวง คลองรังสิต คลองประเทศบุรีรมย์ คลองนครเขื่อน เป็นต้น

3) ตราจองชั่วคราว ออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ.121 (พ.ศ.2445) ต่อมาปีประกาศเปลี่ยนนามเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) เรียกตราจองดังกล่าวว่า โฉนดตราจอง

โฉนดตราจอง เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจองและให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลก ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้เฉพาะในท้องที่จังหวัดพิษณุโลก พิจิตร สุโขทัยและอุตรดิตถ์ (ปัจจุบันรวมจังหวัดนครสวรรค์ด้วยเพราะมีการโอนเขตจังหวัดข้างเคียงมารวมกับจังหวัดนครสวรรค์รวมเป็น 5 จังหวัด

ที่มีโฉนดตราจอง) ต่อมาทางราชการได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปทำการเดินสำรวจฯ เพื่อเปลี่ยนโฉนดตราจองเป็นโฉนดแผนที่โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2493 เป็นต้นมา

ความมุ่งหมายในการออกตราจองชั่วคราวหรือโฉนดตราจองดังกล่าวเป็นวิธีการแก้ไขข้อขัดข้องและอุปสรรคอย่างหนึ่งในขณะนั้นที่ทางราชการไม่อาจดำเนินการออกโฉนดแผนที่ได้ทั่วถึงทุกท้องที่ จึงมีการออกตราจองชั่วคราวนี้ขึ้นเพื่อให้ผู้ครอบครองที่ดินได้หลักฐานสำหรับที่ดินยึดถือไว้เป็นสำคัญตามความประสงค์ถ้าจะใช้พระราชบัญญัตินี้ออกตราจองนี้ในท้องที่ใดก็จะประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษาให้ใช้เป็นท้องที่ๆ ไป เมื่อได้ประกาศให้ใช้ในท้องที่ใดแล้วจะได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการตั้งข้าหลวงเกษตรเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการออกตราจองชั่วคราวขึ้นประจำท้องที่นั้นและให้เสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการจัดตั้งหอทะเบียนที่ดินเพื่อเป็นที่เก็บรักษาสิ่งสำคัญกับตั้งนายทะเบียนไว้เพื่อรับทำการจดทะเบียนตราจองชั่วคราวหรือโฉนดตราจองนั้นต่อไปด้วยแต่ถ้าทางการได้จัดการออกโฉนดแผนที่ในท้องที่นั้นเมื่อใดก็ให้เปลี่ยนมารับโฉนดแผนที่ใหม่ต่อไปท้องที่ที่เคยมีการออกตราจองชั่วคราวคือ อำเภอนครไชยศรี อำเภอบางขุนเทียน จังหวัดชลบุรี จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดพิจิตรและจังหวัดอุตรดิตถ์

วิธีดำเนินการออกและจดทะเบียนที่ดินตามตราจองชั่วคราวหรือโฉนดตราจองนี้เป็นไปทำนองเดียวกับเรื่องโฉนดแผนที่ทุกประการ ซึ่งมีแผนที่ประกอบไว้หลังตราจองนั้นด้วยแต่ผัดกันเฉพาะข้าหลวงเกษตรเป็นผู้ลงนามและประทับตำแหน่งในตราจองแต่ผู้เดียวเท่านั้น ส่วนโฉนดแผนที่ต้องประทับตราตำแหน่งผู้บัญชาการเมืองและนายอำเภอแห่งท้องที่นั้นด้วยอีก 2 ดวง ผู้ถือตราจองเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินตามตราจองนั้นตามกฎหมาย

1.4.5 โฉนดแผนที่ เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินออกตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) และออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2453) โฉนดแผนที่ที่มีแผนที่จำลองไว้ในหลังโฉนด ที่เรียกว่าโฉนดแผนที่ก็เพื่อแตกต่างจากโฉนดสวน โฉนดป่า โฉนดตราแดง (ออกสมัยรัชกาลที่ 4) ซึ่งเป็นโฉนดอย่างเก่าที่ไม่มีแผนที่หลังโฉนด

กล่าวคือ เมื่อทางราชการได้มีการออกโฉนดแผนที่ในท้องที่ใดก็บังคับให้ผู้ถือที่ดินมือเปล่าและผู้ถือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินอย่างอื่นต้องนำรังวัดที่ดินเพื่อรับโฉนดแผนที่หรือเปลี่ยนหนังสือสำหรับที่ดินเดิมเป็นรับโฉนดแผนที่ชนิดเดียวกันเสียทั้งหมด ดังปรากฏตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ซึ่งบัญญัติว่า

“ในบัดนี้มีความประสงค์จะเปลี่ยนหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็นโฉนดแผนที่ทั้งหมดเพราะเหตุฉะนั้น จึงให้เสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการมีอำนาจแจ้งความในราชกิจจานุเบกษาของที่มารับโฉนดหรือเปลี่ยนโฉนดได้ทุกแห่งทุกตำบล ถ้าผู้ใดขัดขืนไม่ช่วยพนักงานกระทำ

การรังวัดหรือการออกโฉนดแผนที่ให้สะดวกอย่างไรให้มีโทษปรับครั้งละ 100 บาท ลงมาเป็นพินัยแล้วแต่ศาลจะเห็นสมควร”

1.4.6 โฉนดที่ดิน เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีประวัติความเป็นมาเริ่มตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เนื่องจากมีปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินขึ้นสู่ศาลบ่อยผลของการจัดระเบียบที่ดินเน้นหนักไปในทางแง่สำรวจตรวจเก็บภาษีอากรเกี่ยวกับที่ดินโดยเจ้าหน้าที่ผู้เก็บภาษีอากรออกหนังสือสำคัญให้เจ้าของที่ดินยึดถือไว้นั้นไม่อาจจะจับข้อพิพาทโต้แย้งในปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ได้ เพราะหนังสือสำคัญของเจ้าพนักงานภาษีอากรมีข้อความไม่กระจ่างว่าผู้ใดมีสิทธิอยู่ในดินเพียงใด อย่างไรก็ตามมักจะระบุแต่ว่าได้ทำเอาสินปลูกผลพืชพันธุ์อะไรอันควรเรียกเก็บอากรได้บ้างจึงไม่เป็นหลักฐานพอที่จะใช้สืบย้อนสิทธิกันระหว่างคู่พิพาทได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกระทรวงเกษตราธิการ (เดิมคือกรมนา แต่ได้ยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวง) และได้โปรดเกล้าฯ ย้ายนายพลโทเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) จากกรมยุทธนาธิการมาเป็นเสนาบดีของพระยาพระราชชีพริบาล (ฝั่ง ชูโต) ขณะนั้นยังไม่มีบรรดาศักดิ์ซึ่งเป็นเสมียนตราอยู่ในกรมานั้นขึ้นเป็นปลัดทูลฉลองจัดดำเนินการในเรื่องสิทธิในที่ดินให้รัดกุมขึ้นแต่การที่จะสร้างหลักฐานเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินให้เห็นได้ชัดแจ้งลงไว้ในโฉนดจะต้องมีการทำแผนที่ระวางรายละเอียด เรียกว่า คาดัสตราลเซอร์เวย์ (Cadastral Survey) ซึ่งเวลานั้นยังจะจัดให้ลุล่วงไปโดยเร็วมิได้เพราะช่างแผนที่มีอยู่น้อย การทำหลักฐานเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินจึงยังชะงักอยู่

อนึ่ง การเก็บเงินอากรค่านาและค่าสวนขึ้นอยู่กับกรมเพียง 2 กรม คือ กรมราชโลหกิจกับกรมแผนที่ แต่เนื่องจากงานไม่มากนักจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยุบเลิกกระทรวงเกษตราธิการในสมัยนั้นและทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมขึ้นกรมหนึ่งเรียกว่า กรมเกษตราธิการ สำหรับเก็บรักษาหลักฐานของเก่าๆ กับให้ทำงานที่ยังค้างค้างและให้ไปขึ้นอยู่กับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทรงตั้งพระยาอาหารบริรักษ์ (ภู) เมื่อเป็นพระหัตถ์ตสารถสูกิจเป็นเจ้ากรม ส่วนการเก็บเงินอากรค่านาและค่าสวนนั้นจังหวัดขึ้นนอกโอนไปให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เก็บจังหวัดชั้นในโอนไปให้กระทรวงนครบาลเก็บ กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงนครบาลจึงขอพระบรมราชานุญาตตั้งกรมขึ้น 2 กรม คือ กรมสรรพากรนอกกับกรมสรรพากรในสำหรับเป็นเจ้าหน้าที่เก็บเงินค่าอากรที่นาและที่สวนแทนกระทรวงเกษตราธิการระหว่างที่ดำเนินการงานไปอยู่กระทรวงพระคลังฯ หนังสือตราจองหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินซึ่งเคยออกกันมาแต่ก่อนๆ นั้นได้มีการหยุดดำเนินการอยู่ชั่วคราวมิได้มีการออก

ต่อมาตราปี ร.ศ.117 (พ.ศ.2441) กระทรวงการคลังคิดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินขึ้นอย่างหนึ่งเรียกว่า โฉนดตราจอง สืบเนื่องมาจากที่ดินในทุ่งหลวงคลองรังสิตบริษัทขุดคลองและกุณาสยามได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ขุดคลอง โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ตามสัญญาพระบรมราชานุญาตขุดคลอง พ.ศ.2431 ข้อ 4 ระบุว่า

1) บริษัทมีสิทธิที่จะจับจองที่ริมฝั่งคลองฝั่งละ 40 เส้น นับตั้งแต่วันที่ได้ลงมือขุดคลอง ทั้งนี้ เฉพาะในที่ที่ไม่มีผู้ใดจับจองเป็นเจ้าของหวงห้ามไว้เดิม

2) ที่ดินดังกล่าวผู้ใดจะเข้ามาจับจองโดยบริษัทไม่อนุญาตไม่ได้และบริษัทมีสิทธิที่จะขายที่ดินนั้นให้ผู้หนึ่งผู้ใดได้ตามต้องการ

ตามสัญญาอนุญาตขุดคลองรังสิต พ.ศ.2433 ข้อ 2, 3 และ 4 ระบุว่า

1) ถ้าบริษัทขุดคลองผ่านที่ไร่นา เรือกสวนของราษฎรผู้ใดซึ่งมีโฉนดตราจองมีเจ้าของหวงห้ามอยู่ถ้าบริษัทต้องการที่ให้ตกลงซื้อขายแลกเปลี่ยนกันห้ามมิให้อ้างอำนาจที่ได้รับอนุญาตยึดเอาที่เปล่าๆ หรืออ้างอำนาจอื่นที่ผิดจากความยุติธรรมยกเว้นในที่กว้าง 6 วา ซึ่งจะขุดคลองเท่านั้น ที่เจ้าของขัดขวางไม่ได้

2) ที่ซึ่งบริษัทขุดคลองบริษัทจะหวงห้ามจับจองไว้ได้ตั้งแต่ลงมือขุดคลองและจะต้องรับโฉนดตราสารตามพระราชบัญญัติและจะหวงห้ามที่ไว้ได้ตามกำหนดอายุตราจองตามพระราชบัญญัติเท่านั้น

3) ผู้รับที่ดินต่อจากบริษัท ถ้าบริษัทยังไม่ได้รับโฉนดให้ผู้รับที่ดินรับโฉนดจากเจ้าพนักงานกระทรวงเกษตราธิการ ถ้าบริษัทได้รับโฉนดตราสารไว้แล้วผู้รับที่ดินต่อจะต้องนำโฉนดมาสลักหลังลงทะเบียนต่อเจ้าพนักงานจึงมีสิทธิหวงห้ามที่ดินต่อไป

จากสัญญาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าบริษัทได้ค่าตอบแทนในการขุดคลอง โดยการได้สิทธิที่จะจับจองหวงห้ามที่ดินริมฝั่งคลองในส่วนที่ยังไม่มีผู้ใดจับจองขณะเดียวกันในส่วนที่มีผู้จับจองไว้เดิม เมื่อบริษัทขุดคลองผ่าเข้าไปในที่ดินนั้นบริษัทก็ไม่ต้องจ่ายค่าเสียหายให้แต่อย่างใด กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะเป็นของบริษัทต่อเมื่อบริษัทได้รับโฉนดคือ หนังสือสำคัญสำหรับที่ (โฉนดตราจอง) และบริษัทขายที่ดินนั้นได้ทั้งขณะที่ยังไม่ได้รับโฉนดและเมื่อได้รับโฉนดแล้วในการขายที่ดินบริษัทจะประกาศชักชวนให้คนมาลงชื่อเพื่อจับจองที่ของบริษัทและจ่ายเงินค่าที่ให้กับบริษัท ซึ่งบริษัทเรียกว่า “ช่วยเสียค่าขุดคลองกรอกที่ดิน” โดยให้ผู้ซื้อผ่อนชำระราคาที่ดินให้แก่บริษัทเป็นงวดๆ การขายที่ดินดังกล่าวทางราชการไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้อง ฉะนั้นในการที่จะทำให้ผู้ซื้อมั่นใจในสิทธิของตนและมีหลักฐานที่จะยึดถือเพื่อแสดงสิทธิของตนบริษัทจึงทำหนังสือชนิดหนึ่งให้เมื่อมีการชำระเงินในการขายที่ดินดังกล่าวเรียกว่า ใบกรอก ใบตรอก หรือตัวกรอกผู้ซื้อจึงยังไม่มีสิทธิใน

ที่นั่นอย่างสมบูรณ์จะมีสิทธิได้ต่อเมื่อบริษัทบุคคลลงเสร็จและทางราชการจัดการออกตราจองให้แก่บริษัทหรือให้แก่ผู้ซื้อในที่สุด

พระยามหโยธา (นกแก้ว) เป็นข้าหลวงใหญ่จัดการที่นาราวเดือนเมษายน ร.ศ.117 (พ.ศ.2441) ขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของกระทรวงพระคลังฯ ชันด์ันให้ไปจัดการออกในทุ่งหลวงคลองรังสิตก่อนและวิธีดำเนินการทำโฉนดตราจองออกนั้นมิได้มีการรังวัดจัดการเขียนโฉนดตราจองเอาตามแผนที่ของบริษัท เมื่อบริษัทได้รับโฉนดตราจองแล้วไปทำหนังสือสัญญาซื้อขายให้แก่ผู้รับซื้อต่อกรมการอำเภอท้องที่มีได้ทำต่อข้าหลวงหรือเจ้าพนักงานของกระทรวง ครั้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ร.ศ.118 (พ.ศ.2542) ได้ตั้งกระทรวงขึ้นอีกครั้งนี้เรียกว่ากระทรวงเกษตรราชการโปรดเกล้าฯ ย้ายเจ้าพระยาเทศวรวงษ์วิวัฒน์ (เมื่อยังเป็นพระยา) เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ (ปัจจุบันเรียกว่ากระทรวงคมนาคม) มาเป็นเสนาบดีครั้นเมื่อกระทรวงเกษตรราชการจัดตั้งขึ้น กระทรวงพระคลังฯ ก็มอบกิจการทั้งหมดซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงเกษตรราชการให้แก่เจ้าพระยาเทศวรวงษ์วิวัฒน์ จึงได้มีการดำเนินการออกโฉนดตราจองต่อจากกระทรวงพระคลังฯ และได้ปรับปรุงวิธีการขึ้นจากเดิมที่ออกแต่โฉนดตราจองอย่างเดียวก็ได้จัดให้ข้าหลวงมีหน้าที่เป็นตุลาการอีกหน้าที่หนึ่ง เรียกว่า ข้าหลวงเกษตรราชการกับข้าหลวงยุติธรรม ทั้ง 2 ตำแหน่งนี้รวมเรียกว่า ข้าหลวงพิเศษจัดการที่นา สำหรับพิจารณาพิพากษาคดีเรื่องที่ดินวิวาทในเขตที่ออกโฉนดตราจองตัวข้าหลวงยุติธรรมเวลานั้นคือ เจ้าพระยาพิชัยญาติ (ดั่น บุนนาค) เมื่อมีบรรดาศักดิ์เป็นหลวงเมธี นฤปรกรณ์ ศาลข้าหลวงพิเศษสำหรับชำระคดีเรื่องที่ดิน ตั้งอยู่ที่กระทรวงยุติธรรมมีคดีวิวาทกันขึ้นเรื่องที่ดินในเขตออกโฉนดตราจองแล้วคู่วิวาทต้องไปฟ้องกันที่ศาล ข้าหลวงพิเศษพิพากษาแล้วคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่พอใจก็ให้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาที่เดียวจะอุทธรณ์มิได้และยังจัดตั้งผู้ช่วยข้าหลวงขึ้นอีก 2 นาย สำหรับช่วยทำการออกโฉนดตราจอง คือ นายโต มหาดเล็ก ภายหลังเป็นหลวงเขตตานุรักษ์ และที่สุดเลื่อนขึ้นเป็นพระอัสวราชสมบัติและนายแป๊ะ เป็นเจ้าพนักงานคลังมณฑลพิษณุโลก กระทรวงจัดให้ผู้ช่วยข้าหลวงทั้ง 2 นาย แยกออกไปตั้งทำการออกโฉนดตราจองอยู่ ณ ที่คลองประเวศบุรีรมย์กับคลองแยกของคลองประเวศปลายปี ร.ศ.119 (พ.ศ.2443) ข้าหลวงพิเศษจัดการที่นาก็กราบถวายบังคับลาออกจากราชการ การออกโฉนดตราจองในทุ่งหลวงคลองรังสิตกับคลองประเวศบุรีรมย์ยังมีได้จัดการให้ผู้อื่นผู้ใดออกไปทำการแทน การออกโฉนดตราจองดังกล่าวจึงเป็นที่ยุติกันเท่านั้น (การออกโฉนดตราจองในกรณีนี้เป็นคนละกรณีกับการออกโฉนดตราจองตามพระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ.121 (พ.ศ.2445) ซึ่งประกาศเปลี่ยนนามเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) ที่ให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลก)

ในครั้งนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงเพิกเฉยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เรียกประชุมเสนาบดีทรงปรึกษาว่า การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็นสิ่ง จำเป็นแล้วไม่

ควรจะหยุดควรต้องทำต่อไปเพราะบ้านเมืองก็เจริญและที่ดินก็มีราคาขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก เมื่อออกหนังสือสำหรับที่ดินแล้วการเก็บเงินค่าอากรก็สะดวก การวิวาทบุกรุกแย่งชิงที่ดินกันก็จะเบาบางลง แต่ตัวผู้ที่จะให้กระทำการนั้นต้องเป็นคนไทยที่ตรงกับพระราชประสงค์สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ (เมื่อยังมีพระยศเป็นกรมหมื่น) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้รับพระราชดำริในเรื่องดังกล่าว

พระยาศรีเทพราช ปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นได้มีหนังสือที่ 1/280 ลงวันที่ 10 เมษายน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ถึงเจ้าพระยาเทเวศรวงษ์วิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการมีความสรุปว่า “กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ประทานพระดำริเรื่องจัดการออกตราจองที่ดินให้ปรึกษาหารือกับพระเจ้าลูกเธอกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นรุพงษ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่าและกรมแผนที่ เมื่อปรึกษาเสร็จให้ขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดการทดลองดู”

ผลของการปรึกษาร่วมกันดังกล่าวปรากฏเป็น “ความเห็นจัดการออกตราจองที่ดิน” (ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนคำว่า “ตราจองที่ดิน” เป็น “โฉนดที่ดิน”) โดยมีสาระสำคัญที่น่าสนใจหลายประการ เช่น ควรจัดทำโครงการทดลองออกโฉนดที่ดิน (Pilot Project) เหตุที่กำหนดพื้นที่ดำเนินการมณฑลกรุงเก่าและหลักการที่นำมาใช้เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน เช่น ประกาศหาผู้คัดค้าน ประกาศแจกโฉนดที่ดิน การปักหลักเขต กำหนดพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน การเขียนรูปแผนที่พร้อมทั้งเลขที่ดินในโฉนดที่ดิน เป็นต้น ซึ่งต่อมาหลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในประกาศออกโฉนดที่ดินรัตนโกสินทร์ศก (ร.ศ.) 120 (พ.ศ.2444) และกฎหมายที่ดินที่เกี่ยวข้องต่อมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม “ความเห็นจัดการออกตราจองที่ดิน” ดังกล่าวมีการใช้คำว่าตราจองและใบจองปะปนกันแต่เป็นที่เข้าใจว่าน่าจะมีความหมายเช่นเดียวกัน กล่าวคือมุ่งหมายถึงโฉนดที่ดิน

ความเห็นจัดการออกตราจองที่ดิน (โฉนดที่ดิน) ดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

1) การที่ออกตราจองตามแบบที่ดินใหม่ยังไม่มีผู้ใดเคยทำและคนโดยมากยังไม่เข้าใจว่าทำอย่างไร เพราะยังไม่มีเจ้าพนักงานพอที่จะจัดการได้ทั่วไปด้วยเหตุนี้ในชั้นแรกควรจัดการแต่ในท้องที่แห่งเดียวก่อน เมื่อจัดการในท้องที่แห่งเดียวตลอดเห็นว่าเป็นอย่างไรแล้วจะขยายต่อออกไปที่อื่นอีกแห่งหนึ่งหลายหลายแห่งพร้อมกันการขึ้นหลังก็จะทำได้โดยง่าย เพราะเหตุที่เคยเห็นและได้การขึ้นแรกว่าเป็นอย่างไรแล้ว

2) ท้องที่ที่จะเลือกลงมือจัดการแห่งหนึ่งก่อนนั้นถ้าจัดได้ในมณฑลกรุงเทพมหานครก็เป็นการดีด้วยเรื่องที่ดินในกรุงเทพมหานคร สำคัญกว่าหัวเมืองแต่เพราะการที่จะจัดนี้ต้องอาศัยพนักงานปกครองท้องที่ด้วยตามที่ได้ทราบอยู่การอำเภอ กำนันในหัวเมืองมณฑลกรุงเทพมหานคร ยังจัดไม่ได้เรียบ ร้อยเหมือนหัวเมืองบางมณฑลมีมณฑลกรุงเก่า เป็นต้น ที่แลเห็น

เป็นข้อขัดข้องสำคัญนั่นคือ ได้เห็นในแผนที่ซึ่งหมายเหตุตำบลในหัวเมืองมณฑลกรุงเทพมหานคร ยังเรียกชื่อตำบลตามตัวกำนันเช่นเรียกว่า “ตำบลกำนันอิน” เป็นต้น ดังนั้นการที่เรียกชื่อตามตัวคนไม่ยุติได้ ถ้าตัวกำนันเปลี่ยนไปจะต้องเปลี่ยนชื่อในแผนที่ไปตามกำนันใหม่หรือมิฉะนั้นจะเอาชื่อกำนันเดิมคงเรียกเป็นท้องที่ซึ่งไม่มีใครเข้าใจเรียกเป็นชื่อท้องที่การยังยุ่งยาก ดังนี้ ถ้าจะลงมือจัดการในมณฑลกรุงเทพมหานคร จะต้องเปลี่ยนได้เรียกตามท้องที่อยู่แล้วทุกตำบล ถ้าลงมือจัดการในมณฑลกรุงเทพฯไม่ต้องป่วยการเวลาเรื่องเปลี่ยนชื่อตำบลจึงเห็นว่าควรลงมือในมณฑลกรุงเทพฯก่อน

3) ที่ซึ่งควรจะมีออกตราจองตามแบบใหม่นั้นเห็นว่าควรจะทำที่ระหว่างแม่น้ำแควอ่างทองกับแควกรุงเก่า คือ ตั้งแต่แยกบางไทรเป็นที่สุดข้างใต้ขึ้นไปตามฝั่งแม่น้ำเป็นเขตทั้ง 2 ข้าง จนถึงคลองตะเคียนเป็นที่สุดข้างเหนือเห็นว่าที่ตรงนี้ดีกว่าที่อื่นนั้น เพราะมีเขตคล้ายกับเกาะไม่คาบเกี่ยวและเป็นทีใกล้กรุงเทพมหานคร เจ้าพนักงานผู้ใหญ่ไปตรวจตราง่าย ถ้าจะตั้งออฟฟิศสำหรับที่คนเรือนโรมมีพอไม่ต้องเปลืองพระราชทรัพย์

4) การที่จะจัดนั้นเพราะแผนที่รายละเอียดที่ตรงนี้ได้ทำไว้แล้วในเบื้องต้นควรปักเขตอำเภอพระราชวังกับอำเภอเสนาน้อยซึ่งต่อกัน ณ ที่นี้ก่อนเขตอำเภอ ถ้าไม่มีคลองควรวใช้เสาอิฐก่อเป็นระยะพอแลเห็นกัน

5) ควรขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตออกประกาศบังคับให้ราษฎรในเขตท้องที่กะไว้มารับตราจองใหม่ด้วยรัฐบาลจะประกาศยกเลิกใบเหยียบย่ำ ตราแดงหรือหนังสือสำคัญอย่างเก่าบรรดามีในที่แห่งนั้นทั้งสิ้น

6) ควรจะจัดออกตราจองแต่ข้างใต้ขึ้นไปหาข้างเหนือก่อนที่จะออกตราให้ปิดบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ในตำบลใดเท่าใดตามที่กรมแผนที่ได้ไปชันสูตรแล้วให้มหาดชนทราบคือ ปิดที่ที่ว่าอำเภอแห่งหนึ่ง ที่บ้านกำนันในตำบลนั้นแห่งหนึ่งแลลงในหนังสือพิมพ์ราชกิจจานั้นไม่จำเป็นต้องลงรายละเอียดถึงรายชื่อเจ้าของหมดเป็นแต่บอกว่าเจ้าพนักงานจะได้ออกตราจองใหม่สำหรับที่ดินแห่งนั้น เขตตั้งแต่นั้นถึงนั้นให้แก่บุคคลตามรายชื่อซึ่งได้ปิดประกาศไว้ที่ที่ว่าอำเภอพระราชวังบางปะอินและที่บ้านกำนันในท้องที่นั้นๆ กำหนดจะออกตราจองตั้งแต่วันนั้นไปจนถึงวันนั้นในท้ายประกาศทั้งปวงนั้นบอกให้รู้ว่าถ้าใครมีคดีเกี่ยวข้องจะฟ้องร้องเพื่อเป็นเจ้าของที่ในจังหวัดแห่งนี้ให้ไปร้องต่อข้าหลวงจัดการที่ดิน ซึ่งได้ตั้งขึ้นที่บางปะอินภายในวันที่กำหนดจะออกตราจอง ถ้าพ้นนั้นไปจะไม่รับฟ้องกำหนดวันในระหว่างตั้งแต่ประกาศไปจนถึงวันออกตราจองควรกำหนดไว้เดือนหนึ่ง

7) ควรให้พระยาประชาธิปไตยเป็นข้าหลวงสำหรับคำร้องและพิจารณาการแย้งซึ่งที่ดินกันและควรให้มีอำนาจพิเศษอย่างหนึ่งคือ ถ้าเนื้อที่วิวาทในแปลงใดแต่เล็กน้อยแล้วให้คำพิพากษาของข้าหลวงเป็นเด็ดขาดจะอุทธรณ์หรือถวายฎีกาไม่ได้ แต่ถ้าเป็นคดีวิวาทเนื้อที่มากขึ้น

ไปให้ข้าหลวงมีอำนาจจะพิจารณาไต่สวนให้เสร็จสำนวนแล้วให้ส่งถ้อยคำสำนวนไปให้ศาล
มณฑลกรุงเก่าพิพากษาและถ้าเนื้อที่วิวาทไม่เกิน 100 ไร่ แล้วให้คำพิพากษาของศาลมณฑลเป็น
เด็ดขาดอุทธรณ์หรือถวายฎีกาไม่ได้

8) ที่รายใดซึ่ง ไม่มีวิวาทให้ปักหลักเขตที่ทุกมุมในระหว่างก่อนออกใบจอง ที่ใด
วิวาทเมื่อข้าหลวงหรือศาลตัดสินแล้วจึงให้ปักเขตด้านที่วิวาทตามคำตัดสิน

9) เมื่อจนจะถึงกำหนดเวลาออกใบจองให้ประกาศบอกกำหนดอีกครั้งหนึ่ง คือ
บอกว่าจะออกใบจองตำบลนั้นๆ ระหว่างวันนั้นจนถึงวันนั้นแลตำบลนั้นๆ ในระหว่างวันนั้นจนถึง
วันนั้นให้เจ้าของพร้อมด้วยกำนันมารับใบจองที่ที่พักข้าหลวง คือ ที่บางปะอิน

10) เรื่องการประทับตราตราจองมีปัญหาอยู่ว่ากระทรวงเกษตรราธิการ
กรุงเทพมหานคร จะเป็นผู้ออกให้หรือให้หัวเมืองออก ข้อนี้เห็นว่าถ้ากระทรวงเกษตรราธิการจะเป็น
พนักงานออกตราจองจากกรุงเทพมหานครแห่งเดียวย่อมทำไม่ได้ถึงหัวเมืองไกล เช่น มณฑล
พิษณุโลกและมณฑลนครราชสีมา เป็นต้น เพราะฉะนั้นควรตั้งกรมเกษตรขึ้นตามณฑลเป็น
สาขาของกระทรวงเกษตรราธิการอย่างคลึงมณฑลเป็นสาขาของกระทรวงพระคลังมหาสมบัตินั้น
การเกษตรมณฑลใดให้เป็นพนักงานออกตราจองมณฑลนั้นตามแบบแลข้อบังคับของกระทรวงเกษตร
ราธิการตราจองให้ประทับตราข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมือง และตราเจ้าพนักงานที่ดิน
ตามท้องที่แต่ต้องมีทะเบียนส่งมาไว้ในกระทรวงเกษตรกรุงเทพมหานคร ทุกมณฑล

11) ในตราจองเข้าใจว่าเป็นการตกลงแล้วที่จะเขียนแผนที่รูปเดิมไว้ในตราจอง
เท่านั้นด้วยและต้องให้ชื่อที่ดินเรียกตามนำเบอร์ทุกแปลง คือเรียกว่า นำเบอร์ 1 ตำบลบ้านพลับ
อำเภอพระราชวังระวางที่เป็นต้น ดังนี้ หมายเลข 1, 2 ต่อกันตลอดในระวางที่ 1 ขึ้นระวางใหม่จึง
หมายเลข 1 ใหม่ อีกประการหนึ่งมีความเห็นอยู่อย่างหนึ่งว่าในใบจองควรมีที่ว่างไว้สำหรับ
เขียนชื่อเจ้าของใหม่ ในเวลาเมื่อตราจองเปลี่ยนเจ้าของที่ไรให้เจ้าพนักงานเขียนชื่อเจ้าของที่ดิน มี
สลักสำคัญในตัวตราจองที่เดียวทุกๆ คราวที่เปลี่ยนเจ้าของ

12) ควรให้มีออฟฟิศที่ดินตั้งอยู่ตามท้องที่จะเป็นอำเภอละออฟฟิศหรือหลาย
อำเภอต่อออฟฟิศได้ยิ่งดีเพราะจะเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยเข้า แต่ข้อนี้ยังตัดสินใจไม่ได้ก่อนที่ท่าลงดู
อาศัยที่การขึ้นออกใบจองแล้วเสร็จต่อไปจะมีทำมากหรือน้อยแต่ในขั้นนี้ควรตั้งขึ้นที่บางปะอิน
แห่งหนึ่งก่อนและออฟฟิศที่ดินนี้ให้มีแผนที่ที่พิสดาร และทะเบียนบัญชีที่ดินที่มีเจ้าของในท้องที่
นั้นครบทุกอย่างแลควรมีบัญชีอย่างใดบ้างเมื่อทำดูจึงจะรู้ได้

13) ต้องออกหมายประกาศแก่พระราชบัญญัติเรื่องเปลี่ยนเจ้าของที่ดิน คือ
ตั้งแต่วันที่ได้ออกตราจองอย่างใหม่ไปแล้ว บรรดาที่ดินที่ออกตราใหม่แล้วถ้าจะเปลี่ยนเจ้าของต้อง
ไปทำหนังสือที่เจ้าพนักงานที่ดินประจำท้องที่อันนั้นห้ามมิให้ไปทำที่อำเภออย่างแต่ก่อน

14) ถ้าที่ดินแปลงใดจะตัดขาดที่ซีก 1 ส่วนหนึ่งต้องเอาใบจองมาให้แก้ไขใหม่ คือทั้งสองฝ่ายต้องรับใบจองใหม่ตามเนื้อที่ที่ได้แก้ไขไปนั้น

15) เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินได้กระทำการเปลี่ยนเจ้าของที่ดินด้วยประการใดๆ ต้องส่งรายงานไปยังออฟฟิศกรมเกษตรสำหรับมณฑลแลบอกมากระทรวงเกษตรราชการที่กรุงเทพมหานคร ด้วยจงทุกครั้ง

สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพจึงกราบบังคมทูลเสนอ พระยาอาหารบริรักษ์ (ฝั่ง ชูโต) พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงโปรดเกล้าฯ ประกาศพระบรมราชโองการลงวันที่ 3 พฤษภาคม ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ให้พระยาอาหารบริรักษ์ (ฝั่ง ชูโต) เมื่อครั้งมีบรรดาศักดิ์เป็นพระยาประชาชีพบริหารเป็นข้าหลวงพิเศษจัดการที่ดิน โดยให้อยู่ในบังคับบัญชาของเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า (ขณะนั้นคือกรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์) ออกไปดำเนินการออกโฉนดที่ดินต่อจากพระยามหาโยธา (นกแก้ว) และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งศาลขึ้นด้วยพร้อมกันเรียกว่า ศาลเกษตร สำหรับเป็นเครื่องมือชำระคดีเรื่องที่ดินในเขตที่จะออกโฉนดแผนที่อย่างใหม่และเขตที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ออกโฉนดแผนที่อย่างใหม่ขึ้นต้นคือท้องที่ที่ศได้ตั้งแต่แยกบางโพธิ์ขึ้นไปตามฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาทิศตะวันตกและตามฝั่งแม่น้ำแควอ้างท้องทิศตะวันออกไป จนถึงคลองตะเคียนเป็นที่สุดฝ่ายเหนือมีหน้าที่ทำการทั้งธุรกิจและตุลาการหาได้ให้ไปออกในทุ่งหลวงคลองรังสิตต่อเนื่องจากที่พระยามหาโยธา (นกแก้ว) ทำค้างไว้

(ก่อนที่จะกล่าวต่อไปขอทำความเข้าใจว่าการนับเรียงลำดับเดือนตามปี ร.ศ. ในขณะนั้นจะเริ่มนับเดือนเมษายนเป็นเดือนแรกของปีเดือนมีนาคมเป็นเดือนสุดท้ายของปี ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติปีปฏิทินพุทธศักราช 2483 กำหนดปีปฏิทินใหม่มีระยะเวลาสิบสองเดือน เริ่มตั้งแต่ 1 มกราคมและสิ้นสุดลงวันที่ 31 ธันวาคม)

พระยาประชาชีพบริหาร (ฝั่ง ชูโต) เมื่อได้รับเป็นข้าหลวงพิเศษจัดการที่ดินตามประกาศกระแสพระบรมราชโองการแล้ว มิได้ดำเนินการตามแบบแผนหรือโครงการของพระยามหาโยธา (นกแก้ว) แต่อย่างใด ท่านคิดวางโครงการและแบบแผนขึ้นใหม่คือ “ถือโฉนดเป็นหลักของทะเบียนการส่งมอบต่อกรรมสิทธิ์ด้วยการสลักหลังโฉนดหรือที่เรียกว่า “ระบบทอเรนส์” (Torrens System) ปรากฏตามคำชี้แจงประกอบของพระยาประชาชีพบริหาร (ฝั่ง ชูโต) ที่เสนอร่างแบบโฉนดและร่างการทำทะเบียนและการจดทะเบียนเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444)

“ระเบียบที่จัดการเรื่องที่ดินโดยออกโฉนดให้ขึ้นได้คิดด้วยเกล้าฯ ใ้เวลานแล้วแต่ครั้งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นปลัดทูลฉลองกระทรวงเกษตรพาณิชย์การและต่อๆ มาด้วย เพราะการเรื่องนี้ย่อมมีนิสัยชอบมาแล้วแต่เดิมแต่ความคิดนั้นไม่มีอย่างใด นอกจากเห็นด้วยเกล้าฯ

ว่าทำโฉนดขึ้นไว้เป็นหลักสำหรับกระทรวงฉบับหนึ่งทำให้แก่ราษฎรไปถือไว้เป็นคู่มือสำหรับแสดงสิทธิ์ว่าตนเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอีกฉบับหนึ่งเท่านั้น”

“ครั้งนี้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นข้าหลวงเกษตรออกมาทำการฉลอง พระเดชพระคุณในการหมายเขตที่ดินและออกตราจองสำหรับที่ดินในแขวงกรุงเก่า จึงกลับหวนคิดถึงความคิดเดิมซึ่งได้คิดมาแล้วและวิธีอื่นๆ อีกหลายอย่างเทียบเคียงกันดูแต่ก็ไม่เห็นมีวิธีใดที่จะดีกว่าวิธีถือโฉนดไว้เป็นหลักและการส่งต่อให้สกลหลังโฉนดนั้น แต่ถึงคั้งนั้นก็เป็นการคิดส่วนบุคคลจะถือเอาเป็นแนวว่าที่เดียวโดยยังไม่ได้ลงมือทำนั้นไม่ได้จึงได้ค้นดูหนังสือเรื่องที่ดินในเสต-เทศเตลมันท์ พบรายงานของแมกส์เวลส์ข้าหลวงที่ดินยื่นต่อท่านผู้ว่าราชการเมืองสิงคโปร์ ลงวันที่ 9 เมษายน ร.ศ.120 กล่าวถึงการที่ได้ตรวจการที่ดินซึ่งได้จัดในประเทศออสเตรเลีย ทั้งได้ยกย่องวิธีจัดระเบียบที่ดินของ เซอร์โรเบิร์ต ทอร์เรนส์ มากและวิธีนั้นก็ถือเอาโฉนดซึ่งเป็นหลักของทะเบียนการส่งต่อกรรมสิทธิ์ก็จัดทะเบียนในหลังโฉนดเช่นเดียวกันกับของเราซึ่งได้ใช้อยู่บ้างแล้วในโฉนดสวนเท่านั้นแต่ฝ่ายข้างของเราทำหายขาดและไม่ตลอด เมื่อได้เห็นรายงานซึ่งเขากล่าวมานั้นว่าได้จัดเรียบร้อยดีกว่าเมืองอื่นๆ ทั้งหมด คั้งนี้ความเชื่อแน่ว่ายิ่งทวีขึ้นอีกได้ปรึกษากับมิสเตอร์ลิน เจ้ากรมแผนที่ที่เห็นดีด้วยแล้ว เพราะฉะนั้นจึงได้ส่งร่างแบบโฉนดและทะเบียนสำหรับส่งต่อกรรมสิทธิ์นี้ขึ้น”

โดยเริ่มต้นลงมือคิดและเขียนแบบฟอร์มเบื้องต้นคิดทำแบบใบเดินทุ่งก่อน แล้วจึงคิดทำใบไต่สวนเรียกว่า ใบหมายเลขเขตที่ดินและแบบบัญชีเทียบแบบหมายเรียกพยานข้างเคียง เนื่องจากการออกโฉนดที่ดินจะต้องมีใบไต่สวนหรือที่เรียกในสมัยนั้นว่าใบหมายเลขที่ดินเป็นบันทึกการสอบสวนที่ดินก่อนออกโฉนดที่ดิน ในครั้งนั้นการจะเขียนใบไต่สวนขึ้นทีเดียวนั้นเกรงว่าจะไม่เรียบร้อยหรือสกรปรกเลอะเทอะและเป็นการเขียนในสนามหรือกลางทุ่งจึงกำหนดให้ใช้ใบเดินทุ่งเป็นร่างขึ้นก่อนแล้วนำมาเขียนใบไต่สวนภายหลัง โดยมีข้อความระบุตำแหน่งของที่ดิน ตำบล อำเภอ ชื่อเจ้าของที่ดิน ชื่อบิดามารดา จำนวนเนื้อที่ ที่อยู่ของเจ้าของที่ดิน ชื่อเจ้าของที่ดินข้างเคียงทั้งสี่ และเคยมีหนังสือสำคัญหรือไม่ถ้ามีเป็นชื่อใครได้มาอย่างไร เมื่อไร มีหลักฐานอย่างไร ลงชื่อพนักงานหมายเลขที่ดินพนักงานแผนที่

ใบไต่สวนนั้นทำเป็น 3 ฉบับ เรียกตอนที่ 1 ที่ 2 ที่ 3 ที่ต้องทำเป็น 3 ฉบับนั้นคือ

ตอนที่ 1 สำหรับไว้เขียนโฉนด

ตอนที่ 2 สำหรับแจกให้แก่เจ้าของที่ดินไปยึดถือไว้ เพื่อนำมารับโฉนดภายหลัง และเมื่อออกโฉนดแล้วส่งมาเก็บไว้ห่อหอบทะเบียนกลาง

ตอนที่ 3 ทางจังหวัดขอไว้สำหรับเป็นเครื่องมือเก็บเงินค่าอากรค่าที่ดิน

แบบเหล่านี้พระยาพระราชชีพริบาล (ผิ่ง ชูโต) กับพระยาวิสุตร์เกษตรศิลป์ (จำ ศาลิกุปโต) เป็นผู้คิดค้นขึ้น โดยดำเนินการตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ทำกันอยู่เกือบเดือนพระยาพระราชชีพริบาล (ผิ่ง ชูโต) จึงนำไปถวายสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงตรวจเมื่อพระองค์ท่านทรงตรวจเป็นการใช้ได้จึงส่งไปพิมพ์ แบบอื่นๆ เวลาไม่พอเพราะต้องเตรียมตัวเดินทางไปลงมือทำการเดินรังวัดได้ลงมือเริ่มต้นเดินสำรวจเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน ร.ศ. 120 (พ.ศ.2444) ทำที่บ้านพลับ ตำบลเกาะเกิด อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พอถึงเดือนมิถุนายน ร.ศ.120 (พ.ศ.2449) ราววันที่ 13 หรือ 14 ก็ยกกองขึ้นไปตั้งอาศัยพักทำการอยู่ที่สภาราชประยูร พระราชวังบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ก่อนเพราะยังมีได้สร้างหอดูหะเบียนประจำจังหวัดเป็นสถานที่ทำงานขึ้นและผู้ที่ไปทำการครั้งแรกนั้นประกอบด้วย

- | | |
|--|-------------------|
| 1) พระยาพระราชชีพริบาล (ผิ่ง ชูโต) | ผู้กำกับเดินสำรวจ |
| 2) พระยาวิสุตร์เกษตรศิลป์ (จำ ศาลิกุปโต) | ผู้ช่วย |
| 3) นายทบ | เสมียนผู้ไต่สวน |
| 4) นายทอง | เสมียนผู้ไต่สวน |
| 5) หลวงรัฐสถานพิทักษ์ (ทิม เมื่อยังเป็นขุนคารานุมัติการ) | ช่างแผนที่ |
| 6) หลวงภูมิพิทยาภรณ์ (ชาญ เมื่อยังเป็นหมื่นนิมมานประเทศ) | ช่างแผนที่ |
| 7) หมื่นเขจรวิจารณ์ | ช่างแผนที่ |
| 8) หมื่นเวหาพินิจ | ช่างแผนที่ |
| 9) หลวงภูวสถานพินิจ | ช่างแผนที่ |

(หลวงภูวสถานพินิจ (หม่อมราชวงศ์สนั่น) กรมแผนที่ส่งไปช่วยงานในภายหลัง)

เพราะการทำงานเริ่มต้นครั้งแรกถือว่าเป็นการทดลองพอถึงวันที่ 20 มิถุนายน ร.ศ. 120 (พ.ศ.2444) ก็เริ่มออกไปลงมือทำการเดินรังวัดหมายเขตที่ดินตามประกาศกระแสพระบรมราชโองการและทำที่บ้านพลับ ตำบลเกาะเกิด ท้องที่อำเภพระราชวังบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นปฐมฤกษ์ก่อนตัวผู้ที่ออกไปทำกำกับการสำรวจครั้งเริ่มแรกนั้นพระยาพระราชชีพริบาล (ผิ่ง ชูโต) ข้าหลวงพิเศษจัดการที่ดินกับพระยาวิสุตร์เกษตรศิลป์ (จำ ศาลิกุปโต) และนายทบ นายทอง เป็นเสมียนผู้บันทึกเป็นผู้ไต่สวน นายทบ นายทองเป็นผู้ให้เจ้าของที่ดินและพยานข้างเคียงลงลายมือชื่อ ฝ่ายช่างแผนที่เป็นผู้ทำการเดินรังวัดตรวจเขต

ที่ดินตามแผนที่ระวาง ซึ่งได้ทำรายละเอียดแล้วและราษฎรเจ้าของที่ดินก็นำรังวัดตามแนวเขตที่ดินของตน การกระทำทั้งนี้ต้องพร้อมด้วยกำนันท้องที่หรือผู้แทนเป็นพยานด้วยทุกราย ได้ลงมือทำถึงวันที่ 27 กรกฎาคม ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) เสร็จ 4 ตำบล หยุดพักเพราะน้ำเหนือหลาก ทำการเดินสำรวจไม่ได้ เมื่อน้ำลดได้ทำการเดินสำรวจต่อเมื่อวันที่ 23 มกราคม ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ถึง

วันที่ 15 มีนาคม ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ตำรวจเสด็จ 11 ตำบล ระหว่างเดินสำรวจหมายเขตที่ดิน เจ้าพระยาเทเวศรวงษ์วิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการกับมิสเตอร์ลิน เจ้ากรมแผนที่และมิสเตอร์เออร์วิน อาจารย์โรงเรียนแผนที่ได้ไปดูงานที่กำลังทำอยู่กลางทุ่งบ้านพลับรู๊ตึกเป็นที่พอใจมาก นอกจากนั้น สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้เสด็จประทับ ณ พระราชวังบางปะอินทรงเป็นธุระให้ตั้งแต่นต้นและทรงให้คำปรึกษาในเรื่องการออกโฉนดที่ดิน

พระยาชีพรินบาล (ฝั่ง ชูโต) กับพระยาวิสูตรเกษตรศิลป์ (ข้า ศาสติคุปต์) ได้ลงมือคิดแบบที่ยังค้างอยู่อีกต่อไป เช่น แบบสารบัญรายชื่อ สารบัญที่ดิน บัญชีเก็บเงิน ค่าธรรมเนียม ใบเสร็จเก็บเงินค่าธรรมเนียม แบบฟอร์มโฉนด เมื่อคิดและเขียนแล้วก็นำไปถวายสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงตรวจก่อนทรงแนะนำสั่งว่าใช้ได้ แบบฟอร์มโฉนดก็ส่งกรมแผนที่พิมพ์แบบอื่นก็ส่งโรงพิมพ์รับจ้างพิมพ์ แบบฟอร์มโฉนดที่ดินที่พิมพ์ขึ้นใช้ในชั้นต้นนั้นมีเครื่องหมายต่างกันคือ ฉบับหลวงใช้กระดาษหนากรอบโฉนดใช้ 2 เส้นคู่ ฉบับสำหรับแจกให้แก่ราษฎรเจ้าของที่ดินใช้กระดาษบางกรอบโฉนดใช้เส้นเดี่ยวแต่ใช้กระดาษดีๆ ทั้ง 2 อย่าง เพื่อให้รู้ว่าฉบับไหนเป็นของหลวงฉบับไหนเป็นของราษฎรโดยมิต้องใช้ตราประทับเป็นเครื่องหมายอีกชั้นหนึ่ง

เนื่องจากยังไม่มียกกฎหมายเป็นหลักในการออกโฉนดที่ดิน โดยชัดเจน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ออกประกาศพระบรมราชโองการลงวันที่ 15 กันยายน ร.ศ.120 (ประกาศออกโฉนดมณฑลกรุงเก่า ร.ศ.120 พ.ศ.2444) วางระเบียบการเรื่อง โฉนดที่ดิน ไว้โดยแนชัดประกาศพระบรมราชโองการฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนที่ดินและสิทธิของผู้เป็นเจ้าของที่ดินอย่างสมัยใหม่ ซึ่งแผนที่ระวางรายละเอียดอันอาจจะชี้ได้ว่าที่ดินแต่ละแปลงอันอาจออกโฉนดได้ว่าตั้งอยู่ที่ไหน เนื้อที่เท่าใด ใครเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินในทะเบียน

ตามประกาศออกโฉนดที่ดินดังกล่าว ได้ระบุข้อความแสดงความหมายของโฉนดวิธีการดำเนินการออกโฉนดและกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินผู้ได้รับโฉนด ไว้ดังนี้

“ข้อ 1. หนังสือโฉนดที่ดินที่จะได้ออกให้แก่เจ้าของที่ดินตามประกาศนี้เป็นหนังสือพิมพ์แบบหลวงบอกชื่อแลตำแหน่งเจ้าพนักงานออกโฉนด ชื่อวงษ์ตระกูลที่อยู่ของผู้รับโฉนดตำแหน่งแห่งที่ดินเลขนาที่ที่ดินที่ซึ่งจดเขตทั้งสี่ทิศ แลจำลองรูปแผนที่ดินแปลงนั้นลงในโฉนดด้วยเป็นสำคัญ ในท้ายโฉนดที่ตารางสำหรับจดหมายเหตุ แลสำคัญในการแก้ทะเบียนที่ดินแปลงนั้นไปภายหน้าด้วย

ข้อ 2. โฉนดที่ดินซึ่งออกให้แก่เจ้าของที่ดินตามประกาศนี้ที่ดินอยู่ในเขตเมืองใด ต้องเซ็นชื่อแลประทับตราตำแหน่งผู้บัญชาการเมืองนั้น 1 เจ้าพนักงานเกษตราธิการเมืองนั้น 1 นายอำเภอผู้ปกครองท้องที่ซึ่งที่ดินแปลงนั้นอยู่ในนั้น 1 จึงเป็นโฉนดอันได้ทำโดยชอบด้วยกฎหมาย

ข้อ 3. โฉนดที่ดินตามประกาศนี้ให้ทำเป็น 2 ฉบับอย่างเดียวกันมอบให้เจ้าของที่ดินไปรักษาไว้ฉบับ 1 เป็นของหลวงเก็บไว้ในหอทะเบียนที่ดินฉบับ 1

ข้อ 4. โฉนดที่ดินของผู้ใดเป็นอันตรายหายเสียประการใด เมื่อเจ้าของโฉนดได้ทำคำตราสินตามกฎหมายแล้วก็รับใบแทนโฉนดได้และใบแทนโฉนดนั้นต้องเซ็นชื่อประทับตราตำแหน่งเจ้าพนักงาน ตามความที่เข้ามาในข้อ 2 จึงใช้ได้ ตั้งแต่ได้ออกใบแทนโฉนดไปแล้วโฉนดเดิมเป็นใช้ไม่ได้ต่อไป

ข้อ 5. เมื่อได้ลงมือจัดการตามประกาศนี้เมืองใดให้เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการจัดตั้งหอทะเบียนขึ้นไว้สำหรับเก็บรักษาทะเบียนที่ดินในเมืองนั้นๆ ให้ตั้งกรมการตำแหน่งเกษตรธิการไว้ประจำทำการเกษตรแลให้ตั้งเจ้าพนักงานทะเบียนไว้ประจำทำการทะเบียนทุกเมืองและให้มีพนักงานรังวัดแผนที่ แลพนักงานกองทะเบียนตามสมควรแก่ราชการ

ข้อ 6. ในการออกโฉนดที่ดินตามประกาศนี้ถ้าที่ดินมีตราแดงหรือใบจอง หรือนำโฉนดของเดิมอยู่แล้วให้เรียกแต่ค่ากระดาษทำโฉนด ค่าเขียน และค่าตราตามกำหนด ไม่ต้องเรียก ค่าจอง เว้นแต่ถ้ารังวัดที่ดินได้เกินตราแดง หรือใบจอง หรือนำโฉนดของเดิมออกไปเท่าใด จึงให้เรียกค่าจองเท่าเนื้อที่ดินที่เกินนั้น ที่ดินซึ่งยังไม่มียังหนังสือสำคัญตั้งเข้ามาแล้ว จึงให้เรียกค่าจองตามอัตราคือ ไร่ละ 16 อัฐ เศษงานละ 4 อัฐ เศษค้างงานเรียกเสมองาน 1

ข้อ 7. ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามประกาศนี้ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์เหมือนอย่างนาคู่โคก คือต้องเสียค่าที่หรือค่านาแก่รัฐบาลทุกๆ ปี

ข้อ 8. ไม่ให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ที่ได้เข้ามาในข้อ 7 เป็นเหตุให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์นั้นจะพ้นจากความรับผิดชอบแลความจำเป็นจะต้องประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมาย ซึ่งบังคับในการที่ดิน คือ ในการเก็บภาษีอากรและการที่รัฐบาลจะต้องการที่เพื่อราชการหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ เป็นต้น

ข้อ 9. คนในบังคับต่างประเทศ เมื่อได้รับพระราชทานใบพระบรมราชานุญาตพิเศษให้ถือโฉนดฉบับใดก็มีอำนาจแลหน้าที่เหมือนกับคนในบังคับไทยที่ถือโฉนดนั้นทุกประการ

ข้อ 10. ต่อไปบรรดาคดีที่เกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ออกโฉนดตามประกาศนี้ เมื่อศาลได้พิพากษาประการใดให้ศาลมีจดหมายแจ้งต่อเจ้าพนักงานทะเบียนสำหรับที่ดินนั้นให้ทราบว่าที่ดินตามโฉนดนั้นๆ ได้พิพากษาให้เป็นของใครหรือให้แบ่งกันอย่างไร ถ้าหากว่าศาลมิได้มีจดหมายตามความที่ได้เข้ามาในข้อนี้ก็ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรับประโยชน์อย่างใดในคำพิพากษานั้นมีอำนาจที่จะทำคำขอต่อศาลให้แจ้งความแก่เจ้าพนักงานทะเบียนตามประกาศนี้

ข้อ 11. ถ้าผู้ใดจะเวนคืนที่ดินให้นำโฉนดที่ดินมาส่งต่อเจ้าพนักงานเกษตรธิการประจำเมืองนั้น”

โฉนดที่ทำออกชั้นต้นนั้นต้องลงนามและประทับตรา 3 ตำแหน่ง คือ ผู้บัญชาการเมือง กรมการตำแหน่งนา (เจ้าพนักงานเกษตรราชการ) และกรมการอำเภอท้องที่ในโฉนดทั้ง 3 คนก่อน จึงจะออกให้แก่เจ้าของที่ดินไปได้ และถือว่าโฉนดนั้นชอบด้วยกฎหมาย ถ้าขาดการลงนามไปแต่ตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดก็ยังไม่ออกไม่ได้

สำหรับตราตำแหน่งเจ้าพนักงานเกษตรราชการหรือเจ้าพนักงานที่ดินนั้นใช้ตรารูปพิทยากรดำเนินมือขวาถือคอกงกลณี (คอกบัว) มือซ้ายถือพระขรรค์อยู่ในวงกลมขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 5 เซนติเมตร ตราแกะด้วยงาช้าง ภายในวงกลมด้านบนมีอักษร “เกษตรราชการและบอกชื่อเมือง” มีลวดลายเป็นเรือเถาล้อมรอบ ใช้ขาดผสมน้ำมันประทับบนลายเส้นชื่อ

ส่วนตราตำแหน่งเจ้าพนักงานทะเบียน สำหรับประทับรายการจดทะเบียนโฉนดที่ดินและประทับเอกสารสัญญา ตรงที่ระบุจำนวนเงินที่เป็นตัวเลขและตัวอักษร รวมตลอดทั้งประทับลายเส้นชื่อเจ้าพนักงานผู้จดทะเบียน ใช้ตรารูปมนุษย์ มือซ้ายถือเส้นกระแสมีลายกนกล้อมรอบ อยู่ในเส้นวงกลมเส้นผ่าศูนย์กลางประมาณ 5 เซนติเมตร ด้านบนมีอักษร “พนักงานทะเบียน และชื่อเมือง” ตราแกะด้วยงาช้าง ประทับด้วยขาดผสมน้ำมัน เช่นเดียวกัน

แต่ก่อนที่จะแจกให้ราษฎรเจ้าของที่ดินไปนั้น เนื่องจากเป็นโอกาสเหมาะที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังเสด็จประทับแรมอยู่ ณ พระราชวังบางปะอิน พระยาประชาชีพบริบาล (ฝั่ง ชูโต) จึงนำโฉนดสำหรับที่ดินตำบลบ้านแปงของพระคลังข้างที่ 2 โฉนด กับของราษฎรด้วย 3 โฉนดขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ณ พระที่นั่งวโรภาสพิमान พระราชวังบางปะอิน เพื่อให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่เจ้าของที่ดินเป็นฤกษ์ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงพระราชทานแก่เจ้าของที่ดิน คือ กำนันแดง บ้านพลับ 1 โฉนด กำนันวัน บ้านแปง 1 โฉนด กำนันหุ่ม บ้านวัดยม 1 โฉนด เป็นปฐมฤกษ์และวันรุ่งขึ้นก็ลงมือแจกโฉนดสำหรับที่ดินบ้านพลับตำบล เกาะเกิดให้แก่ราษฎรเป็นต้นไป ตำบลอื่นๆ ก็แจกต่อเนื่องกันไปโดยลำดับ เวลาแจกโฉนดกำนัน เจ้าตำบลหรือผู้แทนกำนันต้องมากับราษฎรในท้องที่ของตนด้วยทุกวันจนกว่าจะแจกโฉนดในตำบลนั้นเสร็จ กำนันได้เงินค่าป่วยการวันละ 1 บาท จากรัฐบาลเช่นเดียวกับเวลาเดินสำรวจ

โฉนดที่ดินฉบับแรกของประเทศไทยเป็นโฉนดที่ดินจากการเดินสำรวจมีพระนาม “สมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์” ทรงถือกรรมสิทธิ์เป็นโฉนดเลขที่ 1 สารบาญเล่มที่ 1 หน้าที่ 1 เลขที่ดิน 117 ระวัง 17 ต 3 อ ตำบลบ้านแปง อำเภอพระราชวัง แขวงเมืองกรุงเก่า เมืองกรุงเก่า (จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) เนื้อที่ 89 ไร่ 1 งาน 52 ตารางวา ลงพระนามพระเจ้าอยู่หัวยาเธอกรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ในตำแหน่งผู้บัญชาการ ลงนามพระยาประชาชีพบริบาลในตำแหน่งเจ้าพนักงาน เกษตรราชการ และลงนามพระราชภพน้บริหารในตำแหน่งนายอำเภอ

หลังจากที่ได้ทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในท้องที่มณฑลกรุงเก่าเสร็จสิ้นแล้ว จึงได้ตั้งหอทะเบียนมณฑลกรุงเก่าขึ้นเป็นแห่งแรกในประเทศไทย ที่สภาการราชประยูร ในพระราชวังบางปะอิน เมื่อวันที่ 20 กันยายน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) เพราะหอทะเบียนซึ่งจะเป็นสถานที่ทำการประจำจังหวัดยังมีได้สร้างขึ้น มีพระประมวลภูมิเทศ เป็นนายทะเบียนและหลวงภูมิพิทยาภรณ์ เป็นผู้ช่วยนายทะเบียน หอทะเบียนที่ดินที่ตั้งขึ้นครั้งแรกนั้นอยู่ในความอำนวยการรับผิดชอบของพระยาประชาชีพบริบาล (ฝั่ง ชูโต) ข้าหลวงพิเศษจัดการที่ดิน

ในปลายปีเดียวกันนี้เองก็ได้จัดตั้งกรมทะเบียนที่ดิน (กรมที่ดินในปัจจุบัน) ขึ้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) มีนายคืบปลิว เอ.เกรแฮม เป็นเจ้ากรม (100 ปีกรมที่ดิน, 2543, หน้า 7 - 8, 11 - 14, 18 - 27, 31 - 35, 38)

2. การออกโฉนดที่ดินในประเทศไทยยุคที่ 2 (พ.ศ.2444 - 2497)

ปลายปี ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ได้มีการปรับปรุงและวางระเบียบเกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดเพื่อให้ความสะดวกแก่กองเดินสำรวจและเจ้าของที่ดิน โดยได้ยกเลิกใบเดินทุ่ง ซึ่งใช้อยู่เพราะเสมือนที่ออกไปทำการรังวัดเข้าใจเกี่ยวกับการทำงานดีแล้ว และยกเลิกใบแต่สวนตอนที่ 3 เพราะที่มณฑลขอไว้สำหรับเป็นหลักฐานในการเก็บเงินอากรค่านานี้ได้ยกเลิก จึงคงใช้แต่ใบแต่สวนตอนที่ 1 และที่ 2 และได้เปิดงานออกโฉนดขึ้นที่มณฑลกรุงเทพมหานคร อีกแห่งหนึ่ง เริ่มต้นลงมือเดินสำรวจออกโฉนดตั้งแต่คลองบางเขนฝั่งเหนือและตามเขตคลองเปรมประชากรฝั่งตะวันตกกับทิศตะวันตก ลำน้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออกจนถึงคลองเชียงรากน้อยฝั่งเหนือ พอถึงปลายปี ร.ศ.121 (พ.ศ.2445) ก่อนที่จะแจกโฉนดให้แก่เจ้าของที่ดิน พระยาประชาชีพบริบาล (ฝั่ง ชูโต) ได้นำโฉนดที่ดินของพระคลังข้างที่ 2 โฉนด กับโฉนดในนามของบริษัทชุดคลองคูนาสยามทุ่งหลวงคลองรังสิต และโฉนดของราษฎรขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ณ พระราชวังดุสิต เพื่อให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่บริษัทชุดคลองฯ และราษฎรเจ้าของที่ดินเป็นปฐมฤกษ์ก่อน แล้วจึงลงมือแจกให้แก่เจ้าของที่ดินต่อไปตามลำดับ และได้มีการจัดตั้งหอทะเบียนขึ้นอีกแห่งหนึ่งเป็นแห่งที่ 2 ตั้งอยู่ชั้นล่างของกระทรวงเกษตราธิการในขณะนั้น (คือที่ตั้งกรมที่ดินขณะนั้น) มีขุนวิวิธพนวิภาค (เส็งขยม) จากกรมแผนที่มาเป็นนายทะเบียนและขุนायอิน (ภายหลังเป็นขุนปริชารังวัด) มาเป็นผู้ช่วยนายทะเบียน หอทะเบียนที่ดินนี้ในครั้งแรกอยู่ในความอำนวยการรับผิดชอบของพระยาประชาชีพบริบาลและพร้อมกันนั้นได้ตั้งหอทะเบียนกลางขึ้นที่ชั้นล่างของกระทรวงเกษตราธิการเพื่อใช้เก็บหนังสือสำคัญที่หอทะเบียนท้องที่ส่งมา (ต่อมาหอทะเบียนกลางดังกล่าวได้เปิดรับทำธุระให้แก่ราษฎรเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2483 ในสมัยหลวงชำนาญนิติเกษตร (อุทัย แสงมณี) เป็นอธิบดีกรมที่ดิน)

จุดความประสงค์ของพระยาพระราชชีพริบาล (ฝั่ง ชูโต) ที่ตั้งหอทะเบียนกลางสำหรับทำสัญญาจดทะเบียนให้แก่ประชาชนทั่วไป ด้วยเรียกว่าหอทะเบียนกลางจะมีพร้อมทุกอย่างเหมือนหอทะเบียนท้องถิ่น เว้นไว้แต่โฉนดอย่างเดียวเท่านั้น ไม่มี ถ้าผู้ใดจะทำสัญญาจดทะเบียนหรือคู่มือหลักฐานสำหรับที่ดินคู่ได้ที่หอทะเบียนกลางมีต้องไปยังหอทะเบียนท้องถิ่นก็ได้

ถ้าหลักฐานสำหรับที่ดินที่หอทะเบียนท้องถิ่นเกิดอันตรายสูญหาย ก็เอาหลักฐานจากหอทะเบียนกลางไปทำแทนขึ้นได้ มีต้องจัดเจ้าหน้าที่พนักงานออกไปทำใหม่ และตัวบุคคลที่จะเป็นนายทะเบียนกลางนั้นต้องเป็นผู้ที่รอบรู้ระเบียบและข้อบังคับดี ฉะนั้นหอทะเบียนกลางจึงคงมีหน้าที่เก็บแต่หนังสือสำคัญอย่างเดียว

ประมาณปลายปี ร.ศ.121 (พ.ศ.2445) เนื่องจากงานออกโฉนดที่ดินมีมากขึ้นประกอบกับการเซ็นชื่อลงในโฉนดของผู้บัญชาการเมืองและกรมการอำเภอ มีข้อขัดข้องทำให้การออกโฉนดดำเนินไปโดยไม่สะดวก เพราะผู้บัญชาการเมืองและกรมการอำเภอมีงานมากทั้งต้องประจำอยู่สถานที่ทำการ การจะเดินทางมาลงนามในโฉนดจึงไม่สะดวก พระยาพระราชชีพริบาล (ฝั่ง ชูโต) จึงไปกราบทูลหาหรือสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพขอยกเลิกการเซ็นลงนามของผู้บัญชาการเมืองและกรมการอำเภอ คงเพียงให้ประทับตราอย่างเดียวในโฉนดและเซ็นชื่อเฉพาะกรรมการตำแหน่งนาหรือเจ้าพนักงานที่ดินเท่านั้น ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงเห็นชอบด้วย และได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งก็ได้ทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ยกเลิก ดังนั้นตั้งแต่ปลายปี ร.ศ.121 (พ.ศ.2445) เป็นต้นมาในโฉนดจึงไม่มีลายเซ็นของผู้บัญชาการเมืองและกรมการอำเภอคงมีแต่ประทับตราตำแหน่งเท่านั้น และให้ถือว่าโฉนดที่มีลายเซ็นกรรมการตำแหน่งเดียวเป็นโฉนดที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแสดงว่าในประวัติศาสตร์การออกโฉนดที่ดินของประเทศไทยได้เคยมีการลงนามในโฉนดโดยเจ้าพนักงานที่ดินแต่เพียงผู้เดียวมาก่อนแล้ว

กองการข้าหลวงที่ตั้งกองอาศัยทำงานอยู่ที่สภากวราชประยูร พระราชวังบางปะอินนั้น ครั้นต่อมาได้สร้างหอทะเบียนที่ดินประจำจังหวัดพระนครศรีอยุธยาขึ้นเสร็จราวเดือนกรกฎาคม ร.ศ.122 (พ.ศ.2446) ก็ยกกองขึ้นไปทำอยู่ที่หอทะเบียนที่ดินประจำจังหวัดในปี ร.ศ.122 (พ.ศ.2446) นั่นเอง

ประมาณปลายปี ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) งานออกโฉนดซึ่งกระทรวงเกษตรราชการเป็นผู้รับผิดชอบได้มีการคิดค้นแบบขึ้นใหม่เรียกว่า “ใบนำ” ซึ่งทำขึ้นใช้แทนใบได้สวนตอนที่ 2 และใบใบนำนั้นได้ยกเลิกข้อที่ให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงลงลายมือชื่อรับรองเช่นกัน

ต่อมาในสมัยพระยาวางยานุประพัทธ์ยังมีได้เป็นเจ้าพระยาเป็นเพียงรองเสนาบดีอยู่แล้วก็เลื่อนขึ้นเป็นเสนาบดีแทนพระยาพระราชชีพริบาล (แยม แสงชูโต) บรรดาศักดิ์เป็นพระยาบรมบาท

บำรุง มาเป็นอธิบดีกรมทะเบียนที่ดินเห็นว่าแบบใบนำกับใบไต่สวนเป็นแบบที่ใช้การอยู่อย่าง เดียวกันไม่ควรจะใช้ให้แตกต่างกันไปและใบนำก็ไม่มีข้อความรู้ได้คืออย่างใบไต่สวน จึงสั่งยกเลิก ใบนำนั้นเสียให้กลับมาใช้แบบใบไต่สวนตอนที่ 2 ตามเดิมอีก

สมัยพระยาจักรปาณิศริศลวิสุทธิ (อุ ไกรฤกษ์) เมื่อเป็นพระยาสุรเกษตร โศภณเป็นอธิบดี กรมที่ดินได้มีการแก้ไขใบไต่สวนโดยเพิ่มเติมข้อความบางประการและใช้กระดาษทั้งแผ่นเพื่อให้ สะดวกแก่วิธีการที่จะมีหักโอนใบไต่สวนเท่านั้น และการรังวัดก็ได้เปลี่ยนวิธีใหม่ คือ จัดการกอง เดินสำรวจออกไปทำการรังวัดพร้อมกันกับกรมรังวัดออกไปทำแผนที่รายละเอียดทีเดียว

เรื่องประกาศเมื่อได้ออกโฉนดแผนที่เปลี่ยนให้ใหม่ในตำบลหนึ่งตำบลใดแล้วก็ประกาศ ยกเลิกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเดิมนั้นเสียอีกชั้นหนึ่ง ต่อมาภายหลังมิได้มีประกาศกันอีกเห็นจะ ถือว่าเมื่อออกโฉนดใหม่ให้แล้วของเก่าก็เลิกไปในตัวเองดังนี้ก็ได้

เรื่องหลักปักเขตที่ดินนั้น การออกโฉนดครั้งแรกมิได้ใช้คงถือเขตตามที่เจ้าของที่ดินกับ เจ้าของที่ดินข้างเคียงรับรองกันเป็นเกณฑ์ ต่อมาหลายปีจึงได้เกิดใช้หลักกันขึ้น (ประมาณปี พ.ศ. 2456) หลักที่ใช้ครั้งแรกๆ เป็นเหล็กโตประมาณ 4 หุน ยาวประมาณ 1 เมตร และใช้ปักตามที่นาและ ที่สวนแต่อยู่ไม่ได้ถาวรมักจะถูกคนลักเอาจึงได้เลิกหลักเหล็กและคิดทำหลักคอนกรีตขึ้นใช้แทน

เรื่องการแบ่งแยกโฉนดทางหอนทะเบียนที่ดินแต่แรกเริ่มมาเจ้าของที่ดินมีความประสงค์ ขอแบ่งแยกก็ให้เจ้าของชี้แผนที่หลังโฉนด เจ้าของผู้ขอแบ่งแยกมักจะชี้ให้แบ่งตามคั่นนาที่สวนก็ชี้ ให้แบ่งตามคูร่อง เพราะแผนที่หลังโฉนดที่ทำกันมาแต่เดิมถ้าเป็นทีนาก็จุดคั่นนาไว้ในแผนที่หลัง โฉนดเป็นที่สวนก็จุดคูร่องสวนไว้เหมือนกัน การแบ่งแยกผู้ขอจึงถือคั่นนาและร่องสวนเป็นแนว เขตแบ่งแยกกันช่วงแผนที่ก็นับเขตให้ตามนั้น จึงมิได้มีการไปรังวัดปักหลักแบ่งแยกยังที่ดินได้ทำ กันเช่นนี้เรื่อยมา ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2457 พระยาวิสุตรเกษตรศิลป์ (จำ ศาลิคุปต) เป็นข้าหลวงออก โฉนดอยู่มณฑลราชบุรีเห็นว่าคั่นนาที่จุดไว้ในแผนที่หลังโฉนดชักช้า คั่นนาเจ้าของที่ดินอาจ เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกเสียเมื่อไรก็ได้ไม่มีประโยชน์อันใดควรยกเลิกเสียดีกว่า การลงแผนที่หลัง โฉนดก็จะเร็วขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ให้เลิกได้คงมีแต่เขตรอบนอกอย่างเดียว

การดำเนินการเรื่องที่ดินดังกล่าวที่ผ่านมา ได้มีประกาศพระบรมราชโองการและ กฎ เสนาบดีรวมหลายฉบับ เช่น ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า ลงวันที่ 3 พฤษภาคม ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ประกาศออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ 15 กันยายน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) และกฎเสนาบดี กระทรวงเกษตรธิการสำหรับการออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ 31 มีนาคม ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) ทั้งนี้ จัดเป็นกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้ออกใช้ตามความจำเป็นสำหรับให้กิจการดำเนินการไปได้ในสมัยนั้นยัง นานปีเข้าก็ยิ่งมากฉบับมีข้อความซับซ้อนและกระจัดกระจายไม่สะดวกแก่การปฏิบัติ เสนาบดี กระทรวงเกษตรธิการ จึงดำริที่จะรวบรวมให้เป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันเพื่อให้ข้อความ

แจ่มแจ้งเข้าใจง่ายและเป็นหมวดหมู่สะดวกในการปฏิบัติ จึงได้ทูลขอให้พระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ซึ่งในสมัยนั้นดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมทรงโปรดให้พระเมธีนฤปกร์ตำแหน่งกรรมการศาลฎีกาเป็นผู้รวบรวมและยกร่างขึ้นแล้วทรงตรวจแก้อีกชั้นหนึ่งแล้วโปรดส่งให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัว ซึ่งต่อมาได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติ เรียกว่า พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451)

ตามพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ได้มีบทบัญญัติไว้ชัดเจนว่า ในโฉนดที่ดินผู้บัญชาการเมืองและนายอำเภอท้องที่ไม่ต้องเซ็นชื่อ ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ดังนี้

“มาตรา 30 โฉนดที่ดินซึ่งออกให้แก่เจ้าของที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ที่ดินอยู่ในเขตเมืองใดต้องประทับตราตำแหน่งผู้บัญชาการเมืองนั้น 1 นายอำเภอผู้ปกครองท้องถื่นที่ซึ่งที่ดินแปลงนั้นอยู่ในนั้น 1 และเจ้าพนักงานเกษตราธิการได้เซ็นชื่อประทับตราจึงเป็นโฉนดอันได้ทำโดยชอบด้วยกฎหมาย” หมายความว่า โฉนดที่ดินที่ออกตั้งแต่ปี ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) จนถึง พ.ศ.2486 จะมีตราของผู้บัญชาการเมืองและตราของนายอำเภอท้องที่ประทับแต่ไม่มีลายเซ็นชื่อผู้บัญชาการเมืองและนายอำเภอ คงมีลายเซ็นชื่อของเจ้าพนักงานเกษตราธิการและประทับตราอยู่ระหว่างกลางของตราทั้งสองดังกล่าว (100 ปีกรมที่ดิน, 2543, หน้า 41 - 43, 46 - 47)

2.1 สมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการออกหนังสือสำคัญเกี่ยวกับที่ดิน คือ ใบเหยียบย่ำตามข้อบังคับชั่วคราวสำหรับเพาะปลูกสวนใหญ่ฯ ร.ศ.129 (พ.ศ.2453) และออกกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน คือ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2459 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2462

2.1.1 ใบเหยียบย่ำ ออกตามความในประกาศใช้เป็นข้อบังคับชั่วคราวสำหรับเพาะปลูกสวนใหญ่ สมพัศกร ที่ไว้ ที่นา ร.ศ.129 (พ.ศ.2453) ประกาศใช้เฉพาะมณฑลชุมพร นครศรีธรรมราช ปัตตานี ภูเก็ต และจันทบุรี เท่านั้น ประกาศนี้แยกประเภทที่ดินที่จะให้จับจองออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ที่ดินซึ่งได้สงวนหรือหมายเขตไว้สำหรับราษฎรที่ตั้งภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่อำเภอหนึ่ง หนึ่งแห่งหรือหลายแห่งให้พอกับจำนวนราษฎรซึ่งประจำอยู่ในท้องที่อำเภอนั้นๆ จับจองประเภทหนึ่ง

2) ที่ดินสำหรับราษฎรซึ่งอยู่ต่างท้องที่ หรือต่างหัวเมืองจับจองประเภทหนึ่งเมื่อข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมืองสำรวจหมายเขตแยกประเภทที่ดินว่าตำบลใดในท้องที่อำเภอใดสมควรกำหนดเป็นที่ประเภทใดเสร็จแล้วให้ประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา เป็น

คราวๆ ให้ราษฎรทราบเป็นสำคัญเหตุที่มีการประกาศใช้ข้อบังคับชั่วคราวสำหรับการเพาะปลูกส่วนใหญ่สมพักศรฯ ในท้องที่มณฑลชุมพร นครศรีธรรมราช ปัตตานี ภูเก็ต และจันทบุรี เนื่องจากที่ดินในมณฑลดังกล่าวเจริญขึ้นจะรอให้มีการออกโฉนดที่ดินส่วนหัวเมืองให้เสร็จสมบูรณ์ก็จะไม่ทันกับความต้องการที่ดินของราษฎร จึงให้ตราข้อบังคับดังกล่าวขึ้นเป็นการชั่วคราว ให้ราษฎรขอจับจองและออกใบเหยียบย่ำให้เป็น 2 ชนิด คือ

- ใบเหยียบย่ำสำหรับที่ดินที่ทำการเพาะปลูกสมพักศร (ปลูกพรรณไม้ล้มลุก อายุไม่เกิน 3 ปี ขึ้นไป)
- ใบเหยียบย่ำสำหรับที่ดินที่ทำการเพาะปลูกสวนใหญ่ (ปลูกพรรณไม้ยืนต้น มีอายุเกิน 3 ปีขึ้นไป)

อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานที่จะอนุญาตให้จับจองที่ดินได้ มีกำหนดไว้ดังต่อไปนี้

- นายอำเภอมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำได้ไม่เกินคนละ 50 ไร่
- ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำไม่เกินคนละ 100 ไร่
- เจ้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำได้ไม่เกินคนละ 500 ไร่
- เสนาบดีเจ้ากระทรวงมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำได้ไม่เกินกว่า 1,000 ไร่

ผู้ใดจะขอจับจองเกินกว่ากำหนดข้างต้นต้องนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทาน ใบเหยียบย่ำดังกล่าวในชั้นต้นมีอายุ 2 ปี ถ้าทำประโยชน์ไม่เสร็จตามจำนวนเนื้อที่ตามใบเหยียบย่ำ ต่ออายุได้อีก 3 ปี เมื่อครบ 5 ปี ทำประโยชน์ไม่เสร็จไม่เสร็จต่ออายุได้อีก 3 ปี ถ้าครบ 8 ปี ต่ออายุอีกไม่ได้ผู้ถือใบเหยียบย่ำขอรับโฉนดที่ดินได้เท่าที่ทำประโยชน์ ส่วนที่เหลือเป็นของหลวงทันที

2.1.2 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2459 ได้บัญญัติถึงเรื่องการจดทะเบียนอาศัยที่ดินตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการเรียกโฉนด ใบไต่สวน หรือใบนำการดำเนินการเกี่ยวกับการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินเกิน 9 ปี อำนาจของเจ้าพนักงานที่จะแก้ไขการจดทะเบียนหรือแผนที่ซึ่งกระทำไปโดยผิดพลาด การรวมโฉนดที่ดินและการคุ้มครองมิให้ฟ้องร้องเจ้าพนักงานที่ดินที่ได้ออกโฉนดหรือจดทะเบียนไปโดยสุจริต

2.1.3 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2462 มีเพียง 3 มาตรา บัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับกรณีที่ดินไม่ได้เสียภาษีที่ดิน กรณีการไถ่ถอนขายฝากที่ดินที่มีผู้รับซื้อฝากหลายคนหรือมีผู้ขายหลายคน และกรณีการแบ่งมรดกที่มีผู้จัดการมรดกตามคำสั่งศาล

ในรัชสมัยนี้เริ่มมีระเบียบเกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินวางไว้เป็นหมวดหมู่เป็นครั้งแรก ตามคำสั่งกองออกโฉนดที่ดินกรุงเทพมหานคร ที่ 2/1426 ลงวันที่ 21 มิถุนายน

2459 และมีการวางระเบียบการรังวัดที่ดินตกค้าง รังวัดซ้ำ แบ่งแยก สอบเขต ตามคำสั่งกรมทะเบียนที่ดิน ที่ 7/2460 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2460 (100 ปีกรมที่ดิน, 2543, หน้า 47 - 49)

2.2 สมัยรัชกาลที่ 7 เมื่อ พ.ศ.2469 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขความในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) หรืออาจจะเรียกได้ว่า พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2469 โดยมีสาระสำคัญ คือ

เดิมที่ได้กำหนดให้ผู้ประสงค์จะทำการโอนที่ดินให้นำใบไต่สวนหรือใบนำพร้อมทั้งหนังสือสำคัญและหลักฐานต่างๆ สำหรับที่ดินไปยื่นและแสดงความประสงค์ต่อข้าหลวงเกษตรส่วนที่ผู้โอนกับผู้รับโอนจะต้องทำหนังสือสัญญาต่อกันให้ไปทำต่อหน้านายอำเภอท้องที่ตามธรรมเนียมนั้น ได้แก้ไขเสียใหม่ว่า “การโอนที่ดินดังกล่าวมาในวรรคก่อน ซึ่งผู้โอนกับผู้รับโอนจะต้องทำหนังสือสัญญาต่อกันนั้นให้ไปทำต่อหน้าเจ้าพนักงานทะเบียน ณ หอทะเบียนที่ดินในจังหวัด ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่” ทั้งนี้ เพราะได้ตั้งหอทะเบียนขึ้นในจังหวัดนั้นๆ แล้ว การโอนใบไต่สวนและทำสัญญาต่างที่กันเป็นความลำบากแก่ผู้โอนและผู้รับโอนเพราะอำเภอกับหอทะเบียนที่ดินไม่ได้อยู่แห่งเดียวกัน จึงแก้ไขใหม่เพื่อให้ทำสัญญาโอนกันได้เสร็จ ณ หอทะเบียนที่ดิน

อนึ่ง กระทรวงเกษตรราชการ ได้มีหนังสือแจ้งความลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2469 ว่า “กรมการตำแหน่งนายทะเบียนที่ดิน เจ้าพนักงานเกษตรธิการ เจ้าพนักงานออกโฉนด ทั้งนี้เป็นคนๆ เดียวกัน และบัดนี้ได้ให้เกษตรจังหวัดและเกษตรมณฑลเป็นทำงานเกี่ยวกับที่ดินด้วยต่อไป ให้เรียกเจ้าพนักงานที่ทำงานเกี่ยวกับที่ดินว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือมณฑลนั้นๆ” (100 ปีกรมที่ดิน, 2543, หน้า 49)

2.3 สมัยรัชกาลที่ 8 ได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินใช้บังคับเพิ่มเติมและแก้ไขกฎหมายเดิมๆ อีกหลายฉบับ ดังนี้

2.3.1 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2479 โดยยกเลิกความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2459

“มาตรา 11 ในเรื่องการออกโฉนดที่ดินก็ดี ในเรื่องแก้ไขทะเบียนก็ดีถ้าเจ้าพนักงานได้ทำการไปโดยสุจริตแล้ว ห้ามมิให้ผู้นั้นผู้ใดฟ้องร้องเจ้าพนักงานผู้นั้น ได้เว้นไว้แต่จะได้รับการอนุญาตจากเสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการ”

เหตุที่ยกเลิกนั้น เนื่องจากในสมัยนั้นได้มีการสำรวจกฎหมายที่ให้เอกสิทธิแก่บุคคลบางเหล่าจึงยกเลิกเสียเพื่อให้เป็นการเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ

2.3.2 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 ในกฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งที่ดินที่จะให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ออกเป็น 3 ขนาด คือ

- ขนาดเล็ก ไม่เกิน 50 ไร่ นายอำเภอเป็นผู้อนุญาต
- ขนาดกลาง ไม่เกิน 100 ไร่ ข้าหลวงประจำจังหวัดผู้อนุญาต
- ขนาดใหญ่ ไม่จำกัด รัฐบาลเป็นผู้อนุญาต

ใบอนุญาตจับจองแบ่งเป็น 2 ชนิด คือใบเหยียบย่ำและตราจองเป็นใบอนุญาต

- ใบเหยียบย่ำมีอายุการทำประโยชน์ 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับเหยียบย่ำ
- ตราจองเป็นใบอนุญาตมีอายุ 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับตราจอง

ถ้าทำประโยชน์ให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวก็เป็นอันสิ้นสิทธิในที่ดินที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์ ที่ดินที่ห้ามจับจองไปโอนกันไม่ได้เว้นแต่การตกทอดในทางมรดก

ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ตราจองชนิดนี้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 มาตรา 11 เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ออกให้แก่ผู้จับจองที่ทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งได้รับอนุญาตให้จับจองภายในกำหนดแห่งใบอนุญาตนั้นแล้วและยังบัญญัติไว้ด้วยว่า “ตราจองที่ตราว่า ได้ทำประโยชน์แล้วนั้นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย” ทั้งนี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าตราจองชนิดนี้เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน เช่นเดียวกับโฉนดแผนที่ โฉนดตราจองและโฉนดที่ดิน

ตราจองชนิดนี้มีลักษณะเป็นใบอนุญาตตามแบบพิมพ์หลวง มีสาระสำคัญดังนี้ คือ ปลายมือชื่อ ตราตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดิน ชื่อ ที่อยู่ สัญชาติ เชื้อชาติ ชื่อบิดามารดาของผู้ได้รับอนุญาต ตำแหน่งแห่งที่ดิน ปริมาณเนื้อที่ เขตรูปแผนที่มีและมีการบัญชีสำหรับจดทะเบียนมีค่าเดือนละด้านหน้าตราจองว่า

- ตราจองเป็นใบอนุญาต ต้องทำประโยชน์ในที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี มิฉะนั้นเป็นอันสิ้นสิทธิแห่งการจับจองในที่ดินส่วนซึ่งยังไม่ได้ทำประโยชน์

- ตราจองที่เป็นใบอนุญาต จะโอนไม่ได้เว้นแต่จะตกทอดไปยังทายาทโดยธรรม โดยทางมรดกแต่เมื่อที่ดินนั้นได้รับคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” จึงจะมีกรรมสิทธิ์และโอนได้

- เมื่อได้รังวัดทำโฉนดแผนที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกโฉนดที่ดินให้แล้วต้องส่งตราจองฉบับนี้คืน

- ผู้ถือที่ดินรายนี้อยู่ในความจำเป็นต้องประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งมีอยู่แล้วหรือที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมที่จะออกใหม่ทุกประการ

ตราจองชนิดนี้ออกให้ได้ในท้องที่ทั่วไปแต่อย่างไรก็ดีคงเป็นที่นอกเขตที่ได้มีการออกโฉนดแผนที่แล้ว เพราะถ้าเป็นที่ดินอยู่ในเขตที่ออกโฉนดแผนที่ได้ ทางราชการก็จะออกโฉนดแผนที่ให้เสียเลยทีเดียว

การขอรับตราจองที่ตราว่า “ได้รับประโยชน์แล้ว” เฉพาะในท้องที่จังหวัดที่มีหอทะเบียนที่ดินแล้วให้ขอต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ส่วนจังหวัดที่ไม่มีหอทะเบียนที่ดินให้ขอต่อกรมการอำเภอ เพื่อกรรมการอำเภอจะได้สอบสวนแล้วรายงานส่งเรื่องตามลำดับเข้าไปยังกรมที่ดินพิจารณา ดำเนินการให้ ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกและแก้ทะเบียนตราจองนี้ก็เช่นเดียวกับการออกโฉนดที่ดิน ปัจจุบันนี้ไม่มีการออกตราจองดังกล่าว และถ้าเปลี่ยนตราจองเป็นโฉนดได้ก็ให้เปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินสำหรับการแบ่งแยกตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ยังคงมีการดำเนินการอยู่

2.3.3 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2486 บัญญัติวิธีการเกี่ยวกับการประกาศแจกโฉนดที่ดิน การโอนใบไต่สวน การออกใบแทนโฉนด การตั้งหอทะเบียนที่ดิน การแต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดิน การออกโฉนดที่ดินในที่ดินที่ได้อนุญาตให้ราษฎรจับจองไป การดำเนินการเพื่อเพิกถอนหนังสือสำคัญซึ่งออกให้แก่ผู้ไม่มีสิทธิในที่ดินหรือเพิกถอนการจดทะเบียนที่เจ้าพนักงานที่ดินทำไปโดยผิดหลงด้วยประการอื่น การกำหนดเวลาให้ผู้ครอบครองนำที่ดินขึ้นทะเบียน การจดทะเบียนได้มาโดยการครอบครอง การออกตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” สำหรับที่ดินที่มีผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 การสอบเขตที่ดิน การเปลี่ยนโฉนดใหม่ให้แทนฉบับเดิม อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานที่ดินในการเรียกเจ้าของที่ดินข้างเคียงมาระวางแนวเขตการอาชัดที่ดิน และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ขึ้นใหม่

ในเรื่องการลงนามและประทับตราลงในโฉนดที่ดินได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ใหม่ ดังนี้

“มาตรา 30 โฉนดหรือใบแทนที่ออกให้แก่เจ้าของที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานที่ดินต้องลงลายมือชื่อแลประทับตราประจำตำแหน่งจึงจะเป็นโฉนดที่ชอบด้วยกฎหมาย”

ดังนั้น โฉนดหรือใบแทนโฉนดที่ดินตั้งแต่ พ.ศ.2486 จนถึง พ.ศ.2497 จะมีเจ้าพนักงานที่ดินลงชื่อเพียงคนเดียวและประทับตราเพียงดวงเดียวเท่านั้น (100 ปีกรมที่ดิน, 2543, หน้า 49 - 51, 57)

2.4 การออกโฉนดที่ดินตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ยุคเริ่มแรก (พ.ศ.2497 - 2528)

ประมวลกฎหมายที่ดินให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 ซึ่งเป็นการกำหนดเวลาเริ่มใช้บังคับไว้แน่นอน ส่วนพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ก็เพื่อประสงค์ให้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลบังคับใช้ก่อนบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินแต่

พระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 71 ตอนที่ 78 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497 จึงมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 อันเป็นวันเดียวกันกับวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ดังนั้นบทบัญญัติในกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ จึงใช้บังคับพร้อมกันและมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.4.1 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมีจุดมุ่งหมายในทำนองที่จะให้เป็นบทเฉพาะกาล เนื่องจากมีการยกเลิกกฎหมายเดิมที่ปฏิบัติอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และการปฏิบัติยังคงต่อเนื่องกันอยู่แต่อย่างไรก็ดี บทบัญญัติในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินบางมาตราก็ยังมีบทบาทและใช้อยู่ในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินทุกฉบับ และรวมกฎหมายว่าด้วยที่ดินที่มีอยู่หลายฉบับกระจัดกระจายกันอยู่มาประมวลไว้ในที่เดียวกันและปรับปรุงขึ้นใหม่บ้างเพื่อให้เหมาะกับสภาวะการณ์ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน ดังนี้

1) การแจ้งการครอบครองที่ดิน

ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดตามมาตรา 5 ให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ (โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”) แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ตั้งแต่ 1 ธันวาคม 2487 - 29 พฤษภาคม 2498) เพราะเป็นนโยบายของรัฐเพื่อที่จะได้ทราบว่ามีที่ดินที่ทางราชการได้ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ให้แก่ราษฎรไปแล้วนั้น ยังคงมีที่ดินที่ราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่อีกเป็นจำนวนเท่าใด เนื้อที่เท่าใด เพื่อที่จะกำหนดนโยบายในการจัดใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐในส่วนที่ยังไม่มีผู้ถือครองให้ถูกต้อง

ทางราชการได้กำหนดแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) แจกให้กับเจ้าของที่ดินซึ่งมาแจ้งการครอบครอง สำหรับผู้ที่มีได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดกฎหมายถือว่าผู้นั้นมีเจตนาสละสิทธิ์ในที่ดินนั้น ซึ่งเป็นบทสันนิษฐานโดยเด็ดขาดและรัฐมีอำนาจนำที่ดินนั้นไปจัดตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 5 วรรคสอง

ต่อมาในปี พ.ศ.2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินจึงเป็นอันว่านับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ (4 มีนาคม 2515) ก็จะไม่มีการผ่อนผัน

การแจ้งการครอบครองที่ดินอีกต่อไปหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือจะไม่มีกรออก ส.ค.1 ให้กับเจ้าของที่ดินอีกต่อไปแล้ว ยกเว้นกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการคำร้องขอผ่อนผันแจ้งการครอบครองที่ดินมีก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัตินี้ใช้บังคับให้เสร็จสิ้นไปตาม มาตรา 27 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด ฉะนั้นในกรณีที่มีการเอาที่ดินของผู้อื่นมาแจ้งการครอบครอง หรือเอาที่สาธารณะประโยชน์ที่หวงห้ามมาแจ้งการครอบครองก็ไม่เกิดสิทธิในที่ดินที่แจ้งนั้น

ผู้ที่แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ดังกล่าวสามารถนำหลักฐาน ส.ค.1 ไปขอรังวัดออกโฉนดที่ดินได้ตลอดมาจนถึงปัจจุบันไม่ว่าที่ดินนั้นภายหลังจะอยู่ภายในบังคับหรือเงื่อนไขตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 หรือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

2) การรับรองสิทธิของโฉนดที่ดินตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

(1) ตามบทบัญญัติมาตรา 6 เจ้าของที่ดินบางคนมีสิทธิอันจะขอรับโฉนดที่ดินได้ในหลักเกณฑ์เงื่อนไขตามกฎหมายเก่าอยู่แล้ว และต่อมาพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2479 มาตรา 4 ยกเลิกกฎหมายเก่าเพราะฉะนั้นบทบัญญัติในมาตรา 6 นี้ จึงเป็นบทบัญญัติที่จะช่วยเหลือบุคคลเหล่านั้นให้มีสิทธิได้รับโฉนดที่ดินตามเงื่อนไขระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งสามารถแยกบุคคลดังกล่าวได้เป็น 4 ประเภท คือ

ประเภทแรก คือ บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับ (วันที่ 12 เมษายน 2479) กฎหมายให้สิทธิผู้นั้นที่จะขอรับโฉนดที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ประเภทที่สอง คือ ผู้รับโอนที่ดินมาจากบุคคลประเภทแรก

ประเภทที่สาม คือ บุคคลที่ได้ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 ใช้บังคับ (วันที่ 12 เมษายน 2479) และก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่ได้ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือเข้าครอบครองที่ดินโดยมิได้ขออนุญาตจับจอง บุคคลที่ถือว่าครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายคือบุคคลที่ขอจับจองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย คือบุคคลที่ขอจับจองที่ดินต่อนายอำเภอหรือข้าหลวงประจำจังหวัดแล้วแต่กรณี ตั้งออกใบอนุญาตให้ ซึ่งใบอนุญาตให้จับจองมี 2 ชนิด คือ

(ก) “ใบเหยียบย่ำ” ผู้จับจองที่ได้รับใบเหยียบย่ำจะต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่ได้รับใบเหยียบย่ำ เมื่อผู้นั้นได้ทำประโยชน์แล้วไปขอรับรองจากนายอำเภอ นายอำเภอให้คำรับรองโดยนำที่ดินขึ้นทะเบียนและออกใบสำคัญให้ตามแบบหมายเลข 3 แบบหมายเลข 3 ดังกล่าวนี้อถือว่าเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์แบบหนึ่งซึ่งมีเพียงสิทธิครอบครอง

(ข) “ตราจอง” ผู้จับจองที่ได้รับตราจองที่เป็นใบอนุญาตนี้จะต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับแต่วันได้รับใบจองเมื่อผู้นั้นทำประโยชน์แล้วไปขอต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจะออกตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งถือเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินประเภทหนึ่ง

ส่วนผู้ที่ไม่ได้ขอจับจองเพื่อรับใบเหยียบย่ำหรือตราจองที่เป็นใบอนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วก็มีสิทธิรับโฉนดที่ดินได้ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ.2479) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2479 ข้อ 1

ประเภทที่สี่ คือ บุคคลที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 ใช้บังคับ (วันที่ 12 เมษายน 2479) ถือว่าจัดอยู่ในกลุ่มบุคคลประเภทที่สามมีสิทธิจะได้รับโฉนดที่ดินเช่นเดียวกัน

บุคคลทั้งสี่ประเภท ถ้าได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) แล้วก็ขอออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา 58 และ 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อย่างไรก็ตามหากไม่แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ก็อาจขอออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา 58 ทวิ และ 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) ตามบทบัญญัติมาตรา 11 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับความว่าในเขตท้องที่ซึ่งได้ออกโฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้คงใช้บทบัญญัติว่าด้วยการนั้น เฉพาะในส่วนที่บัญญัติถึงวิธีการรังวัดและออกหนังสือสำคัญดังกล่าวข้างต้นต่อไป จนกว่าจะได้มีการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว (100 ปีกรรมที่ดิน, 2543, หน้า 59-62)

2.4.2 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

1) การรับรองหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายเก่า

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2479 ได้มีบทบัญญัติให้โฉนดที่ดินเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและรับรองหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายเก่าตามค่านियามในมาตรา 1 ซึ่งกำหนดว่า

“โฉนดที่ดิน” หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและให้
 หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

ฉะนั้น ในประมวลกฎหมายที่ดินถ้าใช้คำว่า “โฉนดที่ดิน” แล้วต้องหมายถึง
 หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินในที่ดินทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวเว้นแต่บางมาตราที่มุ่งให้หมายถึง
 โฉนดที่ดิน โดยเฉพาะ เช่น กรณีการออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจตามมาตรา 58 (รวมมาตรา
 58 ทวิ ที่เพิ่มเติมภายหลัง) และการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 (รวมมาตรา 59 ทวิ ที่
 เพิ่มเติมภายหลัง) “โฉนดที่ดิน” ในที่นั้นหมายถึง โฉนดที่ดินที่ออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน
 อย่างเดียว ไม่ได้หมายความรวมถึงประเภทอื่น เพราะหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินประเภท
 อื่นปัจจุบันไม่ได้ออกอีกแล้ว

2) การรับรองกรรมสิทธิ์ของบุคคล

ตามมาตรา 2 ซึ่งกำหนดว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่ง
 บุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ” เป็นการรับรองสิทธิของกฎหมายที่มีแต่สมัยก่อนว่าที่ดินเป็นของ
 พระเจ้าแผ่นดิน (ดังที่เคยกล่าวไว้ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42) ต่อมาเมื่อมีการใช้ประมวล
 กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินของรัฐไว้ในมาตรา 1304-1307 สรุปได้ว่า
 ที่ดินของรัฐนั้นจะโอนแก่กันไม่ได้ ยึดไม่ได้และจะใช้อายุความยันกับรัฐก็ไม่ได้ ฉะนั้น ถ้าหาก
 ที่ดินในประเทศไทยส่วนใดยังไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ที่ดินส่วนนั้นก็ต้องเป็น
 ของรัฐ คือรัฐเป็นเจ้าของ เสมอไป ในทางกลับกันถ้าที่ดินนั้นบุคคลหนึ่งบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์แล้ว
 (มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์อย่างอื่น คือ โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตรา
 จองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”) ก็สามารถใช้ยันรัฐได้ตลอดไป

3) การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ตามมาตรา 3 ซึ่งกำหนดว่า “บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในกรณีต่อไปนี้

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้
 บังคับหรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ
 หรือกฎหมายอื่น

4) การกำหนดแบบหลักเกณฑ์และวิธีการออกโฉนดที่ดิน

ตามมาตรา 56 ได้กำหนดแบบของโฉนดที่ดินโดยกฎกระทรวง ซึ่งมีการกำหนด

ดังนี้

- (1) กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2479) ใช้แบบ น.ส.4 ก. น.ส.4 ข. และน.ส.4 ค.
- (2) กฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2510) ยกเลิกแบบ โฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2479) และให้ใช้แบบ น.ส.4
- (3) กฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ.2514) เพิ่มเติมแบบ โฉนดที่ดินขึ้นอีกแบบหนึ่งตามแบบ น.ส.4 ง.

5) การกำหนดสาระสำคัญในโฉนดที่ดิน

ตามมาตรา 57 ซึ่งกำหนดให้โฉนดที่ดินต้องมีข้อความสำคัญ ดังนี้

- (1) ชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ของผู้มีกรรมสิทธิ์
- (2) ตำแหน่งที่ดิน
- (3) จำนวนเนื้อที่
- (4) รูปแผนที่ของที่ดินซึ่งแสดงเขตข้างเคียงทั้ง 4 ทิศ
- (5) ให้มีสารบัญสำหรับจดทะเบียนไว้ด้วย
- (6) ให้เจ้าพนักงานที่ดินและผู้ว่าราชการจังหวัดลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งเป็นสำคัญ
- (7) ให้ทำคู่ฉบับรวม 2 ฉบับ มอบให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ไว้ฉบับหนึ่งอีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดิน

6) การกำหนดเรื่องการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล

ตามมาตรา 58 ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตท้องที่จังหวัด เพื่อทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินและเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่จะไปดำเนินการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศล่วงหน้าในท้องที่ซึ่งจะรังวัดออกโฉนดที่ดินไม่น้อยกว่า 30 วัน และให้ผู้มีสิทธิในที่ดินนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดที่ดินของตนตามวันและเวลาที่กำหนด

7) การกำหนดเรื่องการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

ตามมาตรา 59 ซึ่งกำหนดให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินสามารถมาขอออกโฉนดที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เฉพาะรายได้ (แต่ต้องเป็นที่ดินบริเวณที่มีประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา 58 มาแล้ว)

2.4.3 ประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 96) (พ.ศ.2515)

ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2515 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2515 แก่

เพิ่มเติมแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 หลายประการ ดังนี้คือ

1) การกำหนดสาระสำคัญในโฉนดที่ดิน

ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 57 โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมอบหมายให้ผู้อื่นลงลายมือชื่อแทนผู้ว่าราชการจังหวัดได้ เหตุผลที่ให้อำนาจรัฐมนตรีมอบหมายผู้อื่นได้นั้นเพราะบางจังหวัด เช่น กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรมมีภารกิจมากมายไม่สามารถแบ่งเวลามาลงลายมือชื่อในโฉนดที่ดินได้ จึงให้รัฐมนตรีมอบหมายให้ผู้อื่นลงลายมือชื่อแทนเพื่อความสะดวกคล่องตัวในการที่จะให้งานออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนเสร็จรวดเร็วยิ่งขึ้น

เท่าที่มีการมอบหมายมาแล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้ลงลายมือชื่อแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียวเท่านั้น ฉะนั้นโฉนดที่ดินที่ออกในเขตกรุงเทพมหานครเป็นระยะๆ ก็จะเห็นลายมือชื่อของอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งรักษาราชการแทนอธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้ลงลายมือชื่อแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยการมอบหมายของรัฐมนตรี ตามมาตรา 57 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 (พ.ศ.2515) นี้

2) การเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน

มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 58 โดยกำหนดให้เขตที่จะทำการเดินสำรวจต้องไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวรและกำหนดคุณลักษณะของบุคคลที่จะนำเดินสำรวจได้ให้เป็นไปตามมาตรา 58 ทวิ ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

ประเภทที่สอง ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตริ (มาตรา 27 ตริ ได้กำหนดเพิ่มเติมตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 (พ.ศ.2515) เช่นเดียวกันโดยกำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันมาจนถึงวันเดินสำรวจ ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้นให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ ภายในกำหนดเวลา 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศ หรือถ้าได้มานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนดให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ดังกล่าวหมายความรวมถึงผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย)

ประเภทที่สาม ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำหรือไม่มีหลักฐานเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

บุคคลประเภทที่ 2 และ 3 ให้ออกโฉนดที่ดินได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด (ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2515) ลงวันที่ 6 มีนาคม 2515) ซึ่งได้กำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์ไว้ว่า

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ แต่ไม่เกิน 100 ไร่ ได้เมื่อปรากฏว่า

(1) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง

(2) ผู้ครอบครองแสดงให้เห็นว่ามีความสามารถทำประโยชน์ในที่ดินนั้นได้อย่างจริงจัง

(3) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

ที่ดินบุคคลประเภทที่ 3 ห้ามโอน 10 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินเว้นแต่ตกทอดทางมรดก หรือ โอนให้แก่ทางราชการ

นอกจากนี้มาตรา 58 ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่นี้ยังกำหนดให้ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หมายความว่ารวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

(ต่อมามาตรา 58 ทวิ ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2521 เกี่ยวกับข้อยกเว้นการห้าม โอน โดยเพิ่มเติมการโอนให้แก่ทบวงการเมือง และการ โอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้เป็นข้อยกเว้นการห้ามโอนด้วย)

3) การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

แก้ไขเพิ่มเติมมาตร 59 ให้ชัดเจนว่าผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินสามารถขอยกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ทุกพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นบริเวณที่ได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้ซึ่งมีสิทธิครอบครองที่ดินหมายความว่ารวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

เพิ่มเติมให้มีมาตรา 59 ทวิ กำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมีได้แจ้ง

การครอบครอง (ส.ค.1) ได้ (แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งไม่ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี) และมีความจำเป็นในการขอร้องโฉนดที่ดินโดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกโฉนดที่ดินให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2515)

นอกจากนี้มาตรา 59 ทวิ ยังกำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ ยังกำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

กำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินกรณีเนื้อที่ที่รังวัดใหม่แตกต่างจากเนื้อที่ตาม ส.ค.1

โดยกำหนดเป็นมาตรา 59 ตรี ว่าในการออกโฉนดที่ดินถ้าปรากฏว่าเนื้อที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามใบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกโฉนดที่ดินให้ได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์นี้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด (ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2515) ลงวันที่ 6 มีนาคม 2515 ข้อ 11 (1) (2) ก. ข. ค. และ ง. แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2524) ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2524 ข้อ 3 และข้อ 4) (100 ปีกรรมที่ดิน, 2543, หน้า 62 - 64, 83 - 86)

2.5 การออกโฉนดที่ดินในประเทศไทยในยุคปัจจุบัน (พ.ศ.2528 - ปัจจุบัน)

ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 ใช้บังคับและได้มีการกำหนดแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกโฉนดที่ดินเพิ่มเติมจากเดิม ดังนี้

2.5.1 กำหนดแบบโฉนดที่ดินแบบใหม่

(1) กำหนดแบบโฉนดที่ดินใหม่ให้ใช้แบบ น.ส.4 จ. (ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 34 (พ.ศ.2529) ลงวันที่ 1 มกราคม 2529

(2) กำหนดแบบโฉนดที่ดินใหม่ให้ใช้แบบ น.ส.4 จ. (ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2537 (ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2537) ซึ่งโฉนดที่ดินตามแบบนี้เป็นโฉนดแบบล่าสุดและได้ใช้ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

2.5.2 กำหนดพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ลงนามในโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 57

โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาหรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย เป็นผู้ลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญลงในโฉนดที่ดิน(การแก้ไขแบบโฉนดที่ดินครั้งหลังสุดที่ให้มีเจ้า

พนักงานที่ดินแต่ผู้เดียวเป็นผู้ลงนามประทับตรานี้ ไม่ใช่เรื่องใหม่ เพราะเคยมีโฉนดที่ดินแบบนี้มาก่อนแล้วตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2486)

ฉะนั้น ในปัจจุบันพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจลงนามและประทับตราในโฉนดที่ดินจึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ดังนี้

(1) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัด

(2) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา

(3) เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมาย ปัจจุบันอธิบดีกรมที่ดิน ได้มอบหมาย 2 กรณีคือ

(ก) ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายให้ออกโฉนดที่ดินจากการเดินสำรวจในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบเป็นปีงบประมาณไป (โดยรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานที่ดินตามนัย มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2479)

(ข) เจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยกซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายให้ออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขาส่วนแยก (โดยอธิบดีกรมที่ดินแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานที่ดิน อาศัยอำนาจตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 466/2522 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2522 เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดิน)

2.5.3 การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

ตามมาตรา 58 หลักการใหญ่คงเดิมตามกฎหมายเก่า เพียงแต่ปรับเปลี่ยนอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์จากนายอำเภอมาเป็นเจ้าพนักงานที่ดินในหัวระยะเวลานี้ได้เปลี่ยนตำแหน่งผู้ควบคุมงานเดินสำรวจจาก “ผู้กำกับการเดินสำรวจ” เป็น “ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน” และเปลี่ยนชื่อหน่วยงานปฏิบัติการเดินสำรวจจาก “กองกำกับการเดินสำรวจ” เป็น “ศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน” สำหรับมาตรา 58 ทวิ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย คือ เพิ่มเติมให้มีการยกเว้นการห้ามโอนกรณีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินสำหรับองค์การของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจด้วย ได้มีเหตุการณ์ที่สำคัญอันอาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดผกผันหรือเป็นมิติใหม่สำหรับการออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนในช่วงนั้น กล่าวคือ กรมที่ดินได้มีโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้แล้วเสร็จทั้งประเทศภายใน 20 ปี (พ.ศ.2528 - 2527) โดยการกู้เงินจากธนาคารโลกมาดำเนินการและได้นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการรังวัดทำแผนที่และปรับเปลี่ยนระบบพิกัด

จาก 29 ศูนย์กำเนิด มาเป็นระบบพิกัดฉากยูทีเอ็มและได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเพิ่มเติมมาตรา 58 ตรี ขึ้น เพื่อให้ประชาชนที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส.3 ก.) สามารถมีโฉนดเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนโดยทั่วถึง มาตรา 58 ตรี มีหลักเกณฑ์วิธีการดำเนินการดังนี้ คือ

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนด ท้องที่และวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดิน สำหรับที่ดินที่มี น.ส.3 ก. ให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อย กว่า 30 วัน

(2) การทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินตาม (2) ให้นำระวางรูปถ่ายทางอากาศมาตรา ส่วน 1:5000 ที่ใช้ในการออก น.ส.3 ก. ไปย้ายรูปแปลง น.ส.3 ก. ลงในระวางแผนที่รูปถ่าย ทาง อากาศระบบพิกัดฉาก ยูทีเอ็ม มาตราส่วน 1:4000 แล้วใช้รูปแผนที่ในระวางแผนที่รูปถ่าย ทาง อากาศไปเขียนโฉนดที่ดิน โดยไม่ต้องไปทำการสำรวจรังวัดในที่ดิน

(3) เมื่อถึงกำหนดวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินตาม (1) ให้ระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใดๆ ที่ต้องมีการรังวัดสำหรับที่ดินที่มี น.ส.3 ก. ในท้องที่ดังกล่าว

(4) ให้ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้มีชื่อซึ่งเป็นผู้มีสิทธิใน น.ส.3 ก.

(5) เมื่อได้จัดทำโฉนดที่ดินแปลงใดพร้อมที่จะแจกแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดิน ประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดินแปลงนั้นแก่ผู้มีสิทธิและให้ถือว่า น.ส.3 ก. สำหรับที่ดินแปลง นั้นได้ยกเลิกตั้งแต่วันที่กำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศดังกล่าว

2.5.4 การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

ตามมาตรา 59 ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

2.5.5 การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครอง

ตามมาตรา 59 ทวิ ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่กรณีการขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกโฉนดที่ดิน กรณีจำเป็นและกรณีที่ดินที่ขออนุมัติมีเนื้อที่เกินกว่า 50 ไร่ นั้นได้มีการ กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการดำเนินการโดยระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2532 ข้อ 5, 6 และ 7 (แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของคณะกรรมการจัด ที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2515) ข้อ 5, 6 และ 9)

2.5.6 การออกโฉนดที่ดินกรณีเนื้อที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างจากเนื้อที่ตาม ส.ค.1

ตามมาตรา 59 ตรี ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีดำเนินการโดยระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ข้อ 8, 9 และ 10 (แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2524) ข้อ 3 และ 4

2.5.7 การออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ในปี พ.ศ.2541 ได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ได้ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ.2515 ซึ่งมีประวัติความเป็นมาและหลักเกณฑ์การแก้ไขตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0719/ช 25478 ลงวันที่ 22 กันยายน 2541 ดังนี้

(1) เดิมกรณีการออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรมที่ดินได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการให้ถือปฏิบัติตามมาตรา 59 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2515) ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2524) และฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) โดยอนุโลม ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0606/ว 94909 ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2515 ที่ มท 0609/10300 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2522 และ ที่ มท 0712/ว 7861 ลงวันที่ 17 เมษายน 2530 ตามลำดับ โดยที่กฎหมายและระเบียบคำสั่งดังกล่าวกำหนดแต่เพียงกรณีการออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. 1

(2) ต่อมากรมที่ดินเห็นว่าการอนุโลมใช้บังคับกฎหมายและระเบียบดังกล่าวแก่การออกโฉนดที่ดิน โดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทำให้ราษฎรจำนวนมากต้องเสียสิทธิ เช่น ในกรณีที่ที่ดินมีด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านจดที่ป่าหรือที่รกร้างว่างเปล่าและระยะที่วัดได้เกินกว่าระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครองระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ข้อ 10 กำหนดให้ถือระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้ง การครอบครองเป็นหลักในการออกโฉนดที่ดิน กล่าวคือต้องตัดระยะที่เหลือเท่าที่ปรากฏใน ส.ค. 1 ฉะนั้น ในกรณีที่หนังสือรับรองการทำประโยชน์มีด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านจดที่ป่า หรือที่ รกร้างว่างเปล่า จึงต้องถูกตัดระยะไปด้วยเหมือนดังกรณี ส.ค. 1 กรมที่ดินจึงได้สั่งยกเลิกหนังสือ กรมที่ดิน (1) ทั้ง 3 ฉบับ ที่อนุโลมให้ใช้กฎหมายและระเบียบดังกล่าวแก่กรณีการออกโฉนดที่ดิน โดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(3) สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะใช้กับกรณีการออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หลังจากยกเลิกหนังสือเวียนกรมที่ดินดังกล่าวแล้วนั้น ต้องเป็นไปตามมาตรา 58 มาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) (เช่น ตามข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย) ส่วนกรณีอาณาเขตระยะของแนวเขต และเนื้อที่ในการรังวัดออกโฉนดที่ดินคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ย่อมอยู่ในดุลยพินิจของเจ้าพนักงานที่ดินที่จะพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมแก่กรณีต่อไป โดยขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและข้อมูลรายละเอียดต่างๆ ที่ปรากฏในแต่ละเรื่อง

2.5.8 การกำหนดการจดทะเบียนรายการภาระผูกพันและรายการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดิน

โดยเพิ่มเติมมาตรา 59 จัตวา ซึ่งกำหนดว่า

“การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ มาตรา 58 ตรี และมาตรา 59 ถ้าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมมีรายการภาระผูกพัน หรือมีรายการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินในระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ให้ยกยกรายการดังกล่าวมาจดทะเบียนไว้ในโฉนดที่ดินด้วย”

เหตุผลที่มีบทบัญญัติมาตรานี้ ก็เพื่อให้มีกฎหมายรองรับทางปฏิบัติที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการอยู่ก่อนแล้วก่อนออกโฉนดที่ดิน เช่น โฉนดที่ดินที่ออกโดยการเดินสำรวจทั้งตำบล ตามมาตรา 58 ทวิ หรือออกตามมาตรา 58 ตรี โดยการปรับแก้ระวางรูปถ่ายทางอากาศเปลี่ยน น.ส.3 ก. เป็นโฉนดที่ดิน หรือโฉนดที่ดินที่ออกตามคำขอเฉพาะราย ตามมาตรา 59 ถ้าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิม เป็นต้นว่า น.ส.3 ก. มีรายการผูกพัน เช่น จำนอง ขายฝาก เช่า หรือ ทรัพย์สินใดๆ ผูกพันอยู่ก่อน หรือจดทะเบียนภาระผูกพันระหว่างการออกโฉนดที่ดิน หรือมีรายการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดิน เช่น มีการโอนขาย โอนให้ หรือรับมรดกในระหว่างนั้น ก็ให้ยกยกรายการดังกล่าวมาจดทะเบียนในโฉนดที่ดินด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการรับรองสิทธิที่ผูกพันกับที่ดินมาก่อนการออกโฉนดที่ดิน รวมทั้งรับรองการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินในระหว่างการออกโฉนดที่ดินด้วย ซึ่งบางครั้งเอกชนก็มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องทำการโอนสิทธิในที่ดินกันระหว่างนั้น

มีข้อสังเกตว่า การจดทะเบียนรายการภาระผูกพัน หรือรายการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินในระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดินนั้น มีทางปฏิบัติสำหรับการออกโฉนดที่ดินแต่ละวิธี ไม่เหมือนกัน ก็จะสามรถจดทะเบียนดังกล่าวได้ดังนี้

(1) กรณีการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ และมาตรา 59 โฉนดที่ดินเป็นผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินได้ลงนามในโฉนดที่ดินและแจกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้มีสิทธิรับไปแล้ว หลังจากนั้นไม่สามารถจดทะเบียนได้

(2) กรณีการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ตรี โฉนดที่ดินเป็นผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย ในวันกำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศของเจ้าพนักงานที่ดิน ฉะนั้นจึงสามารถจดทะเบียนรายการดังกล่าวในกรณีนี้ได้ก่อนวันกำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศของเจ้าพนักงานที่ดินและตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นต้นไปจะไม่สามารถจดทะเบียนได้

2.5.9 การกำหนดให้ยกเลิกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิม

โดยเพิ่มเติม มาตรา 59 เบญจ ซึ่งกำหนดว่า

“การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ และมาตรา 59 ให้ถือว่า หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิก และให้ส่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ยกเลิกแล้วนั้นคือแก่เจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่กรณีสูญหาย”

กฎหมายมาตรานี้มีสาระสำคัญ คือ เมื่อมีการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ใดไปโดยการเดินสำรวจตามมาตรา 58 ทวิ ก็ดีหรือโดยการขอเฉพาะรายตามมาตรา 59 ก็ดีให้ถือว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เช่น น.ส.3, น.ส.3 ก., โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นอันยกเลิกและให้ผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นส่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ยกเลิกแล้วนั้นคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน ยกเว้นกรณีสูญหาย เมื่อไม่สามารถคืนได้ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ก็จะบันทึกการสูญหายไว้เป็นหลักฐาน (สำหรับการออกโฉนดที่ดินโดยการปรับแก้ระวางรูปถ่ายทางอากาศเปลี่ยนจาก น.ส.3 ก. ตามมาตรา 58 ทริ มีการบัญญัติกำหนดให้ยกเลิกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิม (น.ส.3 ก.) ไว้ในมาตรา 58 ทริ นั้นแล้ว คือให้ถือว่า น.ส.3 ก. สำหรับที่ดินแปลงนั้นได้ยกเลิกตั้งแต่วันกำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศของเจ้าพนักงานที่ดินและให้ส่ง น.ส.3 ก. ที่ยกเลิกแล้วนั้น คืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่กรณีสูญหาย

เหตุผลสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม ก็เพราะว่าแต่เดิมมาเมื่อได้ออกโฉนดที่ดินให้ผู้ใดไปแล้ว มิได้มีบทบัญญัติให้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับเดิมต้องยกเลิก เป็นเหตุให้ที่ดินแปลงเดียวกันมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหลายฉบับ จึงมีกรณีผู้ฉวยโอกาสเอาหลักฐานเดิมจากสำนักงานที่ดิน หรือที่ยังไม่ได้มอบคืนให้เจ้าหน้าที่ไปใช้ประโยชน์ในทางมิชอบ เช่น นำไปประกันเงินกู้ทำให้เกิดความเสียหายขึ้น จึงจำเป็นต้องเพิ่มบทบัญญัติมาตรานี้เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

โดยสรุปแล้ว ปัจจุบันการออกโฉนดที่ดินมีการดำเนินการเป็น 3 วิธีใหญ่ ๆ ดังนี้

วิธีที่หนึ่ง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 , 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แยกเป็น

(1) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินภาคพื้นดิน ดำเนินการในพื้นที่หมู่บ้าน หรือพื้นที่ที่มีสิ่งปกคลุมไม่เห็นรายละเอียดในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หรือในพื้นที่ที่ไม่สามารถสร้างระวางรูปถ่ายทางอากาศได้

(2) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ดำเนินการในพื้นที่โล่งสามารถเห็นลวดลายในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศซึ่งเป็นลักษณะงานเก็บตกเสริมหรือเพิ่มเติมในพื้นที่ระวางแผนที่เกี่ยวกับการเปลี่ยน น.ส.3 ก. เป็นโฉนดที่ดินในกรณี

ที่ดินไม่มี น.ส.3 ก. หรือมีแต่ไม่สามารถย้ายรูปแปลงที่ดินในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศเพื่อเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินได้

วิธีที่สอง การออกโฉนดที่ดินโดยการเปลี่ยน น.ส.3 ก. เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

วิธีที่สาม การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งรวมการออกโฉนดที่ดินตามโครงการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

- (1) การออกโฉนดที่ดินแบบท้องถิ่น
- (2) การออกโฉนดที่ดินตามโครงการจัดรูปที่ดิน

วิธีที่สี่ การออกโฉนดที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ปัจจุบันการออกโฉนดที่ดินสำหรับบุคคลซึ่งมิได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) และไม่มีหลักฐานเดิมในที่ดิน ตามมาตรา 58 ทวิ (2) และมาตรา 59 ทวิ มีข้อจำกัดอย่างมากจนเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการให้ได้ในหลายพื้นที่ และหลายกรณี อันสืบเนื่องจากกฎหมาย กฎ มติ คณะรัฐมนตรี และระเบียบ ที่ออกมากำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่างๆ จนเป็นข้อห้ามในการปฏิบัติกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ อาทิ

(1) การออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ ที่เขา ที่ภูเขา (ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ข้อ 14

(2) การออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่เกาะ (ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 32 (พ.ศ.2537) ข้อ 14(3)

(3) การออกโฉนดที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตป่าไม้ถาวร (ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/1146 ลงวันที่ 22 กันยายน 2535)

(4) การออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ ที่มีความลาดชัน โดยเฉลี่ยร้อยละ 35 ขึ้นไป ตามที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ (ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0713/ว 19779 ลงวันที่ 15 กันยายน 2531)

(5) การออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้ามิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ค่วนที่สุด ที่ นร 0601/209 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2537)

อย่างไรก็ตาม การออกโฉนดที่ดินในหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมที่ดิน ก็จะต้องมีการดำเนินการและมีวิวัฒนาการต่อไปดังที่เคยมีวิวัฒนาการมาก่อนแล้วในประวัติศาสตร์ตามที่กล่าวมาโดยลำดับ และในที่สุดก็จะต้องมีการพัฒนาวิธีดำเนินการ ปรับปรุงหลักเกณฑ์ข้อกำหนดเงื่อนไข ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ต่างๆ เพื่อให้สมประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของทางราชการ และก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดต่อประชาชนสืบต่อไป (100 ปีกรมที่ดิน, 2543, หน้า 87 - 98)

แนวคิด ทฤษฎี หลักการในการออกเอกสารสิทธิที่ดิน

สืบเนื่องจากปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรอย่างรวดเร็วในขณะที่จำนวนที่ดินมีอยู่อย่างจำกัดจึงเกิดปัญหาการแย่งชิง โฉนดที่ดินระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับรัฐอย่างมากมาย แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองรับรองสิทธิของประชาชนคือการออกเอกสารสิทธิที่ดินให้ประชาชนซึ่งการออกเอกสารสิทธิที่ดินจำเป็นจะต้องศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับหลักกรรมสิทธิ์ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินและที่ดิน ความเป็นมาของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน หลักเกณฑ์การออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน

1. หลักกรรมสิทธิ์

คำว่า “กรรมสิทธิ์” มาจากคำว่า “Dominium” ในกฎหมายโรมันซึ่งปรากฏอยู่ใน Corpus Jurist Civiler ของพระเจ้าจัสติเนียน (Justinian) ถือว่าเป็นสิทธิเหนือทรัพย์สินที่สมบูรณ์ที่สุดในสถาบันกฎหมายเอกชน ลักษณะสำคัญของหลักกรรมสิทธิ์มีอยู่ 3 ประการ คือ (1) กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิเด็ดขาด (2) กรรมสิทธิ์ก่อให้เกิดอำนาจหวงกัน และ (3) กรรมสิทธิ์มีลักษณะถาวร เจ้าของกรรมสิทธิ์ครอบครอง (jus possidendi) มีสิทธิในการใช้สอย (jus utendi) สิทธิที่จะได้ดอกผล (jus fruendi) จำหน่ายจ่ายโดยและทำลายทรัพย์สินของตน (jus abutendi) อย่างสมบูรณ์ สิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้ บ้างแต่ยังคงถือว่ามีความสมบูรณ์อยู่ (ศาสตราจารย์ พลตำรวจตรีหญิงนัยนา เกิดวิชัย, 2549, หน้า 12)

2. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน

อริสโตเติล (Aristotle) ให้ทัศนะเกี่ยวกับทรัพย์สินว่าต้องยอมรับในกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล เพราะกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลก่อให้เกิดคุณค่าทั้งทางภาคเศรษฐกิจและศีลธรรม กล่าวคือในแง่เศรษฐกิจกระตุ้นให้คนอยากทำงานเพื่อเพิ่มพูนทรัพย์สินส่วนตัวให้มากขึ้น ขณะเดียวกันการมีทรัพย์สินสมบัติส่วนบุคคลทำให้แยกส่วนได้ส่วนเสียของคนในสังคมได้ชัดเจนกว่า และทำให้เกิดความขัดแย้งน้อยกว่าการให้ทรัพย์สินเป็นของส่วนรวม ส่วนในแง่ศีลธรรมทรัพย์สินสมบัติส่วนบุคคลทำให้คนมีศักดิ์ศรี กล่าวคือ เมื่อมีทรัพย์สินส่วนตัวทำให้ไม่ต้องพึ่งพาคนอื่น เป็นตัวของตัวเองและ

ทรัพย์สินส่วนตัวสามารถแบ่งปันให้บุคคลอื่น เป็นสิ่งที่แสดงออกถึงคุณธรรมความเมตตา กรุณา ต่อเพื่อนมนุษย์ในสังคม

ฌอง โบแดง (Jean Bodin) มีความคิดสนับสนุนเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล โดยกล่าวว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินเพราะสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิธรรมชาติ (nature right) และรัฐต้องให้การรับรองและคุ้มครองในสิทธิดังกล่าวแก่ประชาชนด้วย (สถิติ จำเวิญ, 2549, หน้า 48)

3. แนวความคิดในการจำกัดสิทธิในที่ดิน

สิทธิในทรัพย์สินเอกชน จัดได้ว่าเป็นประเภทหนึ่งของเสรีภาพในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ที่บรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยให้การรับรองคุ้มครองไว้โดยรัฐธรรมนูญ แต่รัฐก็สามารถจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ เหตุผลสำคัญที่สุดเป็นเหตุผลเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของเอกชนโดยทั่วไป นั่นคือเพื่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ ในปัจจุบันหลักกรรมสิทธิ์จะแสดงบทบาทพร้อมกันสองด้าน คือ ด้านหนึ่งเอกชนมีอิสระในการใช้สอยทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตน อีกด้านหนึ่งกรรมสิทธิ์มีความผูกพันต่อสังคม กล่าวคือ การใช้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวมด้วย ในฐานะที่เจ้าของกรรมสิทธิ์เป็นส่วนหนึ่งของสังคม ในการแสดงบทบาทด้านแรกได้เรียกร้องให้มีการประกันสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกันการแสดงผลบทบาทในด้านที่สองก็เรียกร้องให้รัฐสามารถออกกฎหมายมากำหนดขอบเขตการใช้สอยทรัพย์สินของเจ้าของเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะได้ (ศาสตราจารย์พลตำรวจตรีหญิงนัยนา เกิดวิชัย, 2549, หน้า 14) ดังนั้นภายใต้การใช้อำนาจเช่นนี้ของรัฐสิทธิในทรัพย์สินย่อมอยู่ได้บังคับแห่งกฎหมาย

4. หลักความเป็นธรรม

กฎหมายบัญญัติขึ้นโดยยึดถือหลักความเป็นธรรมในสังคม ดังนั้นหลักความเป็นธรรมจึงเป็นแก่นแท้ของกฎหมายปัญหาที่ว่าแค่ไหนเพียงไรจึงจะเรียกได้ว่า “เป็นธรรม” นักปราชญ์จึงพยายามหาข้อยุติของความเป็นธรรม เพราะไม่เช่นนั้นแล้วก็ต้องแจจแจงรายละเอียดกันไม่รู้จบสิ่งที่ยุติในสายต่านักปราชญ์ทางกฎหมาย คือความเป็นธรรมตามกฎหมาย ซึ่งเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าความยุติธรรมที่อาจจะไม่ใช่ความเป็นธรรมในสายตาประชาชนทั่วไปก็ได้ อย่างไรก็ตามกฎหมายย่อมบัญญัติขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้ปวงชนโดยเสมอหน้ากันด้วยเหตุนี้ ส่วนใหญ่ความเป็นธรรมตามกฎหมายจะไม่ผิดแผกแตกต่างหรือห่างไกลจากความเป็นธรรมตามธรรมชาติมากนักกฎหมายส่วนมากจึงยังเป็นที่ยอมรับนับถือของปวงชนมาตราบเท่าทุกวันนี้ กฎหมายแม้จะมีความสำคัญแต่ก็ยังไม่เพียงพอและไม่เป็นหลักประกันว่าจะทำให้ชีวิตดีงามและสังคมมีสันติสุขได้ โดยเฉพาะสังคมประชาธิปไตยที่มีและยอมรับความแตกต่างหลากหลายของประชาชน คนในสังคมจะต้องมีความ

เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือมีความสามัคคีเป็นเอกภาพและมีหลักความประพฤติปฏิบัติต่างๆ ที่จะทำให้เกิดความเป็นเอกภาพความสามัคคี จึงจะดำรงรักษาสังคมให้มั่นคงและมีสันติสุขหลักการต่างๆ เพื่อดำรงรักษาสังคมให้มั่นคงและมีความสุขนั้นเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายถ้ายึดถือและปฏิบัติตามหลักการเหล่านั้น ก็แทบจะกล่าวได้ว่าไม่จำเป็นต้องมีกฎหมาย หลักการดังกล่าวเป็นหลักทั่วไปมีอยู่ในรูปคติธรรมหรือหลักคำสอนทางศาสนา นอกจากนี้ยังนำมาเป็นหลักการในการบัญญัติข้อกฎหมายด้วย คือ หลักนิติรัฐ (เพียงจิตต์ คัลยสวน, 2549, หน้า 22 - 23)

5. ทฤษฎีกฎหมายมหาชน

ปรัชญาของหลักกฎหมายมหาชน คือ การสร้างดุลยภาพระหว่างประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ (interest general) อีกนัยหนึ่งคือการประสานประโยชน์สาธารณะให้เข้ากับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน” (อุริชญา วัฒนรุ่ง, 2550, หน้า 65)

5.1 หลักนิติรัฐ

นิติรัฐ คือ รัฐที่ปกครองโดยกฎหมายเป็นระบบที่สร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นหลักในการป้องกันและแก้ไขเยียวยาการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ภายใต้แนวคิดของหลักนิติรัฐ รัฐหนึ่งๆ จะมีองค์กรอยู่ 2 ประเภท ซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐทำหน้าที่ในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไปได้แก่ รัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร

โดยหลักทั่วไป กฎของฝ่ายบริหารเป็นกฎหมายลำดับรองตามลำดับศักดิ์ของกฎหมาย กฎของฝ่ายบริหารจึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารจะต้องมีฐานมาจากกฎหมายของรัฐสภาทั้งในเรื่องการกำหนดรูปแบบขั้นตอนและวิธีการในการปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐสภานั้น ดังนั้นกฎของฝ่ายบริหารจึงไม่อาจจะขัดต่อกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายได้ สิ่งสำคัญที่ฝ่ายบริหารจะต้องคำนึงถึงในการออกกฎหมายลำดับรองก็คือ หลักการทั้งหลายที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่สำคัญได้แก่ เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายและหลักแห่งความเสมอภาค

รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกรอบของการปกครองในรัฐประชาธิปไตยเสรีนิยมนั้นล้วนแล้วแต่เป็นรัฐธรรมนูญที่มีแหล่งกำเนิดมาจากทัศนะและแนวความคิดของ “ลัทธิปัจเจกชนนิยม” (individualism) ทั้งสิ้น

แนวความคิดของลัทธิดังกล่าวนี้เน้นย้ำความสำคัญในเรื่อง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” (human dignity) กล่าวคือ “มนุษย์ทุกคนที่เกิดมาแล้วนั้นมีศักดิ์ศรี ซึ่งจะปรากฏให้เห็นได้ในการที่มนุษย์สามารถกำหนดวิถีชีวิตของแต่ละคนได้ด้วยตนเองได้มนุษย์ทุกคนจะต้องมี “อาณาเขตแห่ง

เสรีภาพ” (share of individual liberty) ที่ทุกคนสามารถจะคิดหรือสามารถที่จะกระทำได้อย่างเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงของผู้ปกครอง

สิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์ทุกคนจำเป็นต้องมีเพื่อพัฒนาบุคลิกภาพแห่งตนเอง ทั้งทางกายภาพและทางจิตใจนั้นเรียกรวมๆ ว่าสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (fundamental rights liberties) อันเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตยทุกรัฐได้บัญญัติให้การรับรองไว้ ซึ่งอาจจำแนกได้ 6 ประเภท คือ สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิเสรีภาพในทางความคิดและการแสดงออก ซึ่งความคิด สิทธิเสรีภาพในทางสังคมและเศรษฐกิจ สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม สิทธิเสรีภาพในทางการเมือง และสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในทางกฎหมาย หมายถึง คุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะและผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นความหมายเชิงอุดมการณ์แต่สาระสำคัญของเรื่องศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์จะประกอบด้วย 2 ประการ คือสิทธิในชีวิตและร่างกายกับสิทธิในความเสมอภาค

สิทธิในชีวิตและร่างกาย มีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การป้องกันและคุ้มครองเอกชนจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ

ส่วนสิทธิในความเสมอภาค เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับบุคคลในฐานะที่เป็นเอกชนด้วยกันและเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสังคม อันเป็นการให้หลักประกันว่าบุคคลในฐานะเอกชนย่อมจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในสังคม และย่อมจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันจากผู้ใช้อำนาจรัฐ (สุทธิญา วัฒนรุ่ง, 2550, หน้า 3)

5.2 หลักความเสมอภาค

รัฐและฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การไม่ปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ข่มขืนหลักความเสมอภาค ซึ่งหลักการนี้ใช้บังคับในการออกกฎหมาย การปฏิบัติการ การออกคำสั่ง หรือการออกกฎระเบียบของฝ่ายปกครองด้วย ซึ่งสาระสำคัญของหลักการนี้ได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 30 (สุทธิญา วัฒนรุ่ง, 2550, หน้า 10)

5.3 หลักแห่งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

จากหลักนิติรัฐซึ่งเป็นหลักการใหญ่ในกฎหมายมหาชนที่จำกัดอำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมายนั้นยังมีหลักการย่อยต่างๆ อีก และหลักการสำคัญหลักหนึ่งคือ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” หลักการนี้กำหนดว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่เป็นการลิดรอนสิทธิของปัจเจกบุคคลต้องมีกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจไว้จึงจะทำได้ หรืออาจจะเรียกว่า “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” แต่ในทางความเป็นจริงฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่

จะออกกฎหมายให้มีความครอบคลุมถึงทุกการกระทำของฝ่ายปกครองได้จึงทำได้เพียงออกกํา
หมายกำหนดกรอบแห่งอำนาจให้ฝ่ายปกครองดำเนินการภายในกรอบที่กำหนด (วรเจตน์ ภาคีรัตน์,
ออนไลน์, 2550)