

บทที่ 2

วิวัฒนาการ แนวคิดและทฤษฎีในการออกโฉนดที่ดิน

เมื่อความต้องการที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ ที่ประกอบการเกษตรและอุตสาหกรรม ซึ่งทำรายได้ให้กับประชาชนมีมากขึ้น ขณะที่ที่ดินยังคงมีประมาณอยู่เท่าเดิมและมีจำนวนจำกัด รัฐจึงจำเป็นต้องมีมาตรการ หรือจัดระบบการถือครองที่ดินให้กับประชาชนหลายลักษณะผันแปรไปตามยุคสมัยต่าง ๆ หลายยุคสมัยด้วยกัน โดยเริ่มจากการออกหนังสืออนุญาตให้จับจองที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา พอจะแยกได้ตามลำดับดังต่อไปนี้

วิวัฒนาการในการออกโฉนดที่ดินของประเทศไทย

โฉนด ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 หมายความว่า หนังสือสำคัญของทางราชการแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ก่อนนี้ถ้าเป็นสวนปลูกไม้ยืนต้น เรียกว่า โฉนดสวน ถ้าเป็นสวนไม้ล้มลุก เรียกว่า โฉนดป่า เมื่อ พ.ศ.2444 เริ่มออกโฉนดแบบใหม่โดยวิธีรังวัดปักหลักเขตลงในที่ดินด้วยหมุดหลักฐานการแผนที่และแสดงรูปแผนที่ที่ดินนั้นลงในโฉนดด้วย เรียกว่า โฉนดแผนที่ หนังสือ เช่น ออกโฉนดขาดหมายให้แก่ราชการ

ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายความ รวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย ที่ดินเป็นทรัพย์สินธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของมนุษย์อย่างยิ่งทั้งในอดีต ปัจจุบันและอนาคตโดยเฉพาะเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นทุก ๆ วัน ขณะที่พื้นดินมีอยู่เท่าเดิมหรือน้อยกว่าเดิมเนื่องจากภัยธรรมชาติและการทำลายของมนุษย์ รัฐจึงต้องมีการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินเพื่อเป็นหลักทรัพย์สินสำหรับเจ้าของที่ดินนั้น ซึ่งรับรองสิทธิหรือการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยอยุธยาจนถึงปัจจุบัน ตามลำดับดังต่อไปนี้

1. สมัยกรุงสุโขทัย

ในรัชสมัยพ่อขุนรามคำแหง (ระหว่าง พ.ศ. 1820-1860) พระองค์ทรงปกครองบ้านเมืองในรูปแบบของบิดาปกครองบุตร ทรงดำเนินรัฐประศาสน์นโยบายส่งเสริมเศรษฐกิจเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยให้พลเมืองเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อให้ได้พืชผล มาเป็นปัจจัยในการบริโภคและอุปโภคพอควรแก่ระดับการครองชีพในสมัยนั้น เมื่อราษฎรเข้าบุกเบิก หักร้างถางพงใน

ที่ดินจนสามารถเพาะปลูกได้ผลประโยชน์แล้ว ก็โปรดให้ที่ดินนั้น ๆ เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ ออกแรงออกทุนไป ดังปรากฏในหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง หลักที่ 1 ว่า “ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม สร้างป่าหมาก ป่าพลู ทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมายขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน”

เมื่อเจ้าของที่ดินตายลง ก็ยอมรับรองให้ทายาทบุตรหลานสืบมรดกตกทอดต่อกันไปดังข้อความในศิลาจารึกว่า “ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแลล้มตายหายกว่า เข้าย่าเรือนพ่อเชื้อ เลื้อยค้ำมันข้างขอลูกเมียเหยยข้าม ไพร่ฟ้าข้าไทย ป่าหมากป่าพลู พ่อเชื้อมันไว้แก่ลูกมันสิ้น” (กรมที่ดิน, 2543, หน้า 1)

2. สมัยกรุงศรีอยุธยา

2.1 สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 พระเจ้าอู่ทอง ทรงมีพระบรมราชโองการให้ขุนเกษตราธิบดีเสนาบดีกรมนา ร่างกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จที่เกี่ยวกับที่ไร่นา เรียกสวนขึ้นเมื่อ พ.ศ.1903 ดังนี้

บทที่ 35 มาตรา 33 “ถ้าผู้ใดไถ่ก่อสร้างเล็กรั้งที่ไร่นาเรียกสวนนั้น ให้ไปบอกแก่เสนากระทรวง นายอากร ไปดูที่ไร่นา เรียกสวนที่ไถ่สร้างนั้นให้รู้มากแลน้อย ให้เสนากระทรวง นายอากร เขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เล็กรั้งไถ่สร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น ไถ่สร้างเล็กรั้งตำบลนั้นขึ้นในปีนั้นเท่านั้นไว้เป็นสำคัญ ถ้าผู้ใดลักลอบไถ่สร้างเล็กรั้งทำตามอำเภอใจตนเอง มิได้บอกเสนากระทรวง นายอากร จับได้ก็ตี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นสัจไซ้ให้ลงโทษ 6 สถาน”

บทที่ 42 “ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยามหาดิลกนพรัตนราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรมิได้ และมีพิพาทแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้ว มันละที่บ้านที่สวนมันเสียและมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่เลื้อยค้ำไว้เป็นค้ำนับ แต่มันหากไปราชการกิจสุขทุกข์ประการใดๆ ก็ตี มันกลับมาแล้วมันจะเข้ามาอยู่เล่าไซ้ให้คืนให้มันอยู่ เพราะมันมิได้ซัดที่นั้นเสีย ถ้ามันซัดที่เสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปีไซ้ให้แขวงจัดให้ราษฎรซึ่งหาที่มีได้นั้นอยู่ อย่าให้ที่นั้นเปล่าเป็นทำเลเสีย อนึ่ง ถ้าที่นั้นมันปลูกต้นไม้ธัญญาณมีผลไว้ให้ผู้อยู่ให้ค้ำนับ ไม่นั้น ถ้ามันพุนเป็นโคกไว้ ให้บำเหน็จซึ่งมันพุนนั้นโดยควร (ส่วนที่นั้นมิให้ซื้อขายแก่กันเลย)...”

บทที่ 43 “ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นกรุงศรีอยุธยาไซ้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน อย่าไว้ให้เป็นทำเลเปล่า แลให้นายบ้าน นายอำเภอ ร้อยแขวง และนายอากรจัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น อนึ่ง ที่นอกเมืองทำรุคอยู่นานก็ตีและมันผู้หนึ่งลื้อมเอาที่นั้นเป็นไร่ เป็นสวนมัน มันได้ปลูกต้นไม้ธัญญาณมีที่นั้นไว้ให้ลดอากรไว้แก่มันปีหนึ่ง พันกว่านั้นเป็นอากรหลวงแล”

ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ 3 บทดังกล่าว สรุปหลักการใหญ่ ๆ ได้ว่า

1. โฉนด ตามกฎหมายเบ็ดเสร็จเป็นใบอนุญาตที่นายเสนาธรรวาท นายอากรซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เขียนใบอนุญาตโฉนดให้ผู้ขอที่ดินยึดถือไว้เป็นคู่มือสำหรับที่ มิได้หมายความว่าผู้ถือโฉนดมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังเช่นในปัจจุบัน แต่ออกให้เพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษี

2. ที่ดินทั้งในและนอกเมืองในแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยาเป็นของพระเจ้าอยู่หัว ราษฎรเป็นผู้ถือครองในฐานะผู้อาศัย เสียภาษีเป็นเสมือนค่าเช่า ห้ามมิให้ซื้อขายซึ่งกันและกันผู้ที่จะได้ที่ดินจะต้องขออนุญาตจับจอง หรือทางราชการจัดให้

3. หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับเรื่องที่ดินดังกล่าวนี้ คือ กรมนาซึ่งเป็นกรมหนึ่งใน 4 กรม ที่เรียกว่า จตุสดมภ์ คือ กรมเมือง (กรมเวียง) กรมวัง กรมคลัง และกรมนา ทั้ง 4 กรมเป็นกรมใหญ่ประจำอยู่ส่วนกลาง ผู้บังคับบัญชาเป็นตำแหน่งเสนาบดี

2.2 สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991-2031) ได้ทรงตั้งเสนาบดีเพิ่มอีก 2 ตำแหน่ง ในหนังสือพระราชพงสาวดารใช้คำว่า “เอาทหารเป็นสมุหกลาโหม เอาพลเรือนเป็นสมุหนายก” คือ ทรงตั้งกระทรวงกลาโหมเป็นหัวหน้าส่วนราชการฝ่ายทหารทั่วไปกระทรวงหนึ่ง กระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าส่วนราชการฝ่ายพลเรือนทั่วไปกระทรวงหนึ่ง เสนาบดีทั้ง 2 กระทรวงนี้มียศเป็นอัครมหาเสนาบดีสูงกว่าเสนาบดีจตุสดมภ์ ส่วนเสนาบดีจตุสดมภ์นั้นก็ได้รับพระราชทานนามใหม่ในพระ ราชพงสาวดารใช้คำว่า “เอาขุนเมืองเป็นพระนครบาล เอาขุนวังเป็นพระธรรมาธิกรณ์ เอาขุนนาเป็นพระเกษตรราชบริพดี เอาขุนคลังเป็นพระโกษาบริพดี ให้ถือศักดินาหมื่น”

2.3 สมัยพระเจ้าปราสาททอง (พ.ศ.2175) เรียกตำแหน่งเสนาบดีกรมว่า เจ้าพระยาพลเทพเสนาบดีศรีไชยนพรัตน์เกษตราธิบริพดีอภัยพิริยะบรากรมพาหุ นามเจ้าพระยาพลเทพ นามนี้ได้ใช้ตลอดมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ และได้มีการตราพระธรรมนูญตรากระทรวงขึ้นสำหรับใช้ในตำแหน่งเกษตราธิบริพดี 9 ดวง มีตรา 2 ดวงที่เกี่ยวกับงานที่ดิน คือ ตราเทพยดาทรงเครื่องยืนบนแท่นถือเส้นเชือก ใช้ไปรังวัดนาและชันสูตรนาซึ่งวิวาทกัน และใช้ไปพระราชทานนาให้แก่ผู้มีบำเหน็จความชอบ กับตรานักลี้ยงคัลรูปพรหมณ์ทรงเครื่องแบกไถ สำหรับใช้ไปเล็กรั้งดงพงแขม กล่าวโดยสรุป หน้าที่ของกรมนาในสมัยกรุงศรีอยุธยามีอยู่กว้างขวางทั้งในหน้าที่บริหาร และหน้าที่ตุลาการ ในทางบริหาร มีหน้าที่จัดที่ดินซึ่งยังกร้างเป็นทำเลเปล่าให้ราษฎรเข้าไถ่กันสร้างให้มีประโยชน์ขึ้นเขียนโฉนดไว้แก่ผู้ไถ่กันสร้างที่ดิน มีหน้าที่เกี่ยวกับการชลประทานเก็บหางข้าขึ้นนางหลวง จัดเรื่องที่ดินเพื่อการศาสนาและแก่บุคคล ส่วนในทางตุลาการมีหน้าที่ระงับคดีวิวาทในเรื่องที่ดิน เช่น แย่งนากันทำ รวมถึงระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการลักเครื่องมือทำนา ลักแอก ลักไถ เป็นต้น (กรมที่ดิน, 2543, หน้า 2-4)

3. สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

3.1 รัชกาลที่ 1 และรัชกาลที่ 2 งานที่ดินยังคงดำเนินการเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยาโดยมีกรมนาเป็นผู้รับผิดชอบเช่นเดิม

3.2 สมัยรัชกาลที่ 3 ได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้นขึ้น กล่าวคือ ในปีจุลศักราช 1203 (ร.ศ.60 พ.ศ.2384) พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่ามีการออกใบอนุญาตให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ที่เรียกว่าโฉนด ออกให้ในที่ไร่ นา สวน ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา ส่วนที่ดินเป็นที่บ้านที่อยู่อาศัย ไม่มีการออกหนังสือสำคัญแต่อย่างใด และปรากฏมีกรณีพิพาทรูกล้ำกันอยู่เสมอ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้นขึ้น ทำเฉพาะภายในกำแพงพระนครขึ้นก่อน หากเป็นที่นิยมแพร่หลายก็ให้กระจายไปออกในหัวเมืองลักษณะรูปแบบหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้น เป็นหนังสือเขียนด้วยดินสอบนกระดาษข่อย ต่อมาเปลี่ยนเป็น กระดาษฝรั่งแทน กระทรวงการนครบาลเป็นเจ้าหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญชนิดนี้วิธีดำเนินการเมื่อมีผู้ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้น ให้นายอำเภอไปทำการรังวัดแล้วประกาศโฆษณาหาผู้ คัดค้านภายในเวลาที่กำหนด เมื่อไม่มีผู้ใดได้แย้งคัดค้านประการใด ก็ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้นให้ผู้ขอต่อไป ส่วนในหัวเมืองให้ผู้ว่าราชการเมืองหรือสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้ดำเนินการและเมื่อมีการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ใด ก็ให้เปลี่ยนหนังสือสำคัญฉบับนี้สำหรับที่บ้นเป็นโฉนดหรือหนังสือแสดงสิทธิต่อไป

หนังสือสำคัญสำหรับที่บ้น จึงไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือเพื่อเก็บภาษีอากรแต่อย่างใด แต่ออกให้เพื่อเป็นหลักฐานและขอบเขตที่ดินที่ตนปลูกบ้านอยู่อาศัยเท่านั้น

3.3 สมัยรัชกาลที่ 4 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ตั้งแต่ พ.ศ.2394-2411) พระองค์ทรงปรับปรุงทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าในทุกๆ ด้าน ส่วนราชการในด้านที่ดินนั้นคงมีการจัดทำโฉนด เช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา แต่ยังไม่ทั่วถึง เหตุว่าผู้ใดจะทำประโยชน์จะต้องไปขออนุญาต ราษฎรมักไม่ขออนุญาต จึงทำให้การเก็บภาษีอากรขาดไปบ้าง ดังนั้นในปีจุลศักราช 1226 (ร.ศ.83 พ.ศ.2407) พระองค์จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวงเสนาออกไปทำการรังวัดที่นาโคคู่ คือนาหว่านที่ทำได้โดยอาศัยทั้งน้ำฝนและน้ำทำเป็นที่นาที่ทำได้ผลดี บริเวณนาในท้องที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (กรุงเก่า) อ่างทอง สุพรรณบุรี และลพบุรี ข้าหลวงเสนาเป็นเจ้าหน้าที่ทำตราแดงหรือบางคนเรียกว่าโฉนดตราแดง มีความหมายเช่นเดียวกัน ลักษณะของตราแดง เป็นหนังสือ สำคัญสำหรับที่ดินที่เป็นนา บอกตำบลที่ดินตั้งอยู่ ชื่อเจ้าของนาระยะกว้าง ยาว จำนวนเนื้อที่อาณาเขตติดต่อข้างเคียงทั้งสี่ทิศมีชื่อข้าหลวงเสนา ซึ่งเป็นผู้ออกตราแดง โดยออกให้แก่เจ้าของนา เพื่อประโยชน์การเก็บเงินค่านา มากกว่าที่จะให้เป็นหนังสือสำหรับแสดงกรรมสิทธิ์ กล่าวคือ เมื่อออกตราแดงให้เจ้าของนาไปแล้ว จะได้เก็บเงินค่านาตามจำนวนที่ดินในตราแดงนั้น

ทุก ๆ ปี แต่ก็ยังเป็นหลักฐานในเรื่องสิทธิในที่ดินอยู่บ้าน ที่แสดงว่าผู้มีชื่อในตราแดงนั้นเป็นเจ้าของนา อาจมีการสืบทอดตกทอดกันต่อ ๆ ไปจนถึงลูกหลาน ต่อมาได้มีการออก พ.ร.บ.ออก โฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) เพื่อเปลี่ยนตราแดงเป็นโฉนดที่ดินทั้งหมด

ในสมัยนี้ได้มีพระบรมราชโองการประกาศกำหนดที่ให้ขาย ให้ ให้เช่า แก่คนนอกประเทศตามประกาศ ณ วันพฤหัสบดี ขึ้นสองค่ำ เดือนเจ็ด ปีมะโรง นักษัตรอัฐศก ศักราช 1218 (พ.ศ.2399) มีหลักการว่าที่ดินภายในพระนคร และห่างกำแพงพระนครออกไปในรัศมี 200 เส้น ห้ามไม่ให้ผู้ใดขายที่ดินแก่คนต่างประเทศที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยไม่ถึง 10 ปี หากผู้ใดมีความจำเป็นอาจได้รับอนุญาตจากเสนาบดีจึงจะขายได้ เหตุผลที่มีการประกาศห้ามไม่ให้ขายที่ดินแก่คนต่างด้าว นั้นเนื่องมาจากในรัชสมัยของพระองค์มีชาวต่างประเทศเข้ามาทำมาหากินในเมืองไทย และซื้อที่ดินเพื่ออยู่อาศัยทำกิน และเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองในประเทศไทยมากขึ้น และประเทศเพื่อนบ้านก็ได้สูญเสียเอกราชไปเนื่องจากยอมให้กองทัพและขบวนการค้าขายที่ซ่อนนโยบายขยายอำนาจหาเมืองขึ้นไว้เป็นฉากหลัง มาตั้งมั่นอยู่ในบ้านเมือง พอได้โอกาสก็ยึดอำนาจเอาบ้านเอเมืองเสีย ด้วยเหตุนี้พระองค์จึงทรงห้ามมิให้ขายที่ดินแก่คนต่างด้าวภายในรัศมี 200 เส้น จากพระนครดังกล่าวแล้วข้างต้น และได้มีประกาศเรื่องฝรั่งทำหนังสือสัญญาลงวันพฤหัสบดี แรมค่ำหนึ่ง เดือนเจ็ด แรมสิบเอ็ดค่ำ ปีชวด อัฐศกศักราช 1228 (ร.ศ.85 พ.ศ.2409) โดยมีใจความสำคัญสรุปได้ว่า การขายฝากหรือการจำนำที่สวน ที่นา ถ้าผู้ขายหรือผู้จำนำได้มอบโฉนดตราแดง หรือหนังสือสำคัญอื่นๆ ให้แก่ผู้ซื้อหรือผู้จำนำก็ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของผู้ซื้อหรือผู้รับจำนำ ถ้าไม่ได้มอบก็ไม่ตก (กรมที่ดิน, 2543, หน้า 4-7)

4. สมัยรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว(พระปิยมหาราช)

เสด็จขึ้นเถลิงถวัลย์ราชสมบัติเมื่อปี พ.ศ.2411 โดยมีสมเด็จพระเจ้ายาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในขณะยังทรงพระเยาว์ พระองค์ทรงครองราชย์เป็นเวลานานถึง 42 ปี (พ.ศ.2411-2453) ทรงปกครองทำนุบำรุงสร้างความเจริญก้าวหน้าแก่บ้านเมืองนานัปการ อาทิ ทรงเลิกทาสดำเนินวิเทศขยายตลาดลึกซึ้ง ทำให้ชาติปลอดภัยจากการรุกรานแสดงอาณานิคมของมหาอำนาจ ทรงวางรากฐานปกครองระบอบประชาธิปไตย ทรงเป็นนักปกครองยอดเยี่ยม ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง แก้ไขการปกครอง การศาล ตั้งกระทรวง กรม ได้แก่ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมท่า กรมวังกรมเมือง กรมนา กรมพระคลัง กรมยุติธรรม กรมยุทธนาธิการ กรมธรรมการ และ กรมมูรธาธิการ วางพื้นฐานในทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และอื่น ๆ มากมาย สำหรับราชการในหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน พระองค์ทรงวางพื้นฐานในการปรับปรุงสิทธิของผู้ถือครองที่ดิน ได้ตรวจบทกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินออกใช้บังคับหลายฉบับ กระทำในรูปประกาศพระบรมราชโองการบ้าง ในรูปพระราชบัญญัติบ้าง โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้เจ้าของที่ดินผู้ลงทุนลงแรงทำประโยชน์ในที่ดิน

ได้รับความเป็นธรรมและป้องกันระงับข้อวิวาทบาดหมางเนื่องจากการแย่งสิทธิในที่ดินกัน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่สำคัญก็คือประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) และพระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127(พ.ศ.2451) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ดินใช้บังคับจนถึง พ.ศ.2497 หนังสือสำคัญ สำหรับที่ดินออกใช้ในรัชกาลที่ 5 มีดังต่อไปนี้ คือ โฉนดสวน โฉนดป่า ใบเหยียบย่ำ ตราจอง โฉนดตราจอง โฉนดแผนที่ โฉนดที่ดิน

4.1 โฉนดสวน เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ออกตามประกาศซึ่งจะเดินสวน จุล ศักราช 1236 (ร.ศ.93 พ.ศ.2417) โดยเจ้าพระยาภาสกรวงษ์ ผู้ว่าการกรมนา เป็นผู้จัดการ โดยพระบรมราชโองการตั้งข้าราชการหลายเหล่าจำนวน 8 นาย เป็นข้าหลวงไปดำเนินการรังวัดที่สวนสำรวจ ต้นผลไม้ยืนต้นที่มีอายุเกิน 3 ปีขึ้นไป ต้องเสียอากรสวน คือ หมาก พลู มะปราง มะม่วง ทุเรียน มังคุด ลางสาด ส่วนต้นไม้อื่น ๆ ที่อยู่ในสวนนั้น ไม่ต้องเสียอากร การสำรวจสวนมีกำหนดทำการสำรวจ ทุก ๆ 10 ปี หรือเปลี่ยนรัชกาลใหม่ได้ครบกำหนด 3 ปี อีกครั้งหนึ่ง การออกโฉนดสวนออกให้แก่ เจ้าของสวน เป็นแบบพิมพ์มีต้นขั้ว ที่ตั้งที่ดิน ชื่อเจ้าของสวน รายชื่อข้าหลวงจำนวน 8 นาย จำนวนต้นผลไม้ ทั้ง 7 ชนิด ดังกล่าว แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ ชนิดไม้ใหญ่และไม้เล็ก จำนวนเงิน ต้องเสียอากรสวน วันเดือนปีที่ออกโฉนด ประทับตราให้ไว้เป็นสำคัญ ถ้าโฉนดสวนเป็นอันตราย สูญเสียเจ้าของสวน ขอออกใบแทนได้

4.2 โฉนดป่า เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินชนิดหนึ่งซึ่งออกในยุคเดียวกับโฉนดสวน ออกให้ในที่ดินที่ปลูกพรรณไม้ชนิดเล็กและที่ไม่อยู่ในลักษณะที่จะต้องเสียอากรต้นผลไม้ โฉนดป่า ออกในที่ปลูกพืชล้มลุก (ไม่ใช่ต้นไม้ 7 ชนิด ที่ออกโฉนดสวน) เช่น สวนผักต่างๆ สวนอ้อย หรือ สวนจาก เป็นต้น โดยมีบัญชีต้นไม้ โฉนดป่าเจ้าเมืองกรมการเป็นผู้ออกให้ มิได้เกี่ยวกับข้าหลวง เสนาอย่างใด การเก็บอากรโฉนดป่าเก็บตามจำนวนเนื้อที่ที่ระบุไว้

4.3 ใบเหยียบย่ำ เป็นหนังสือที่เป็นใบอนุญาตให้จองที่ดินเพื่อให้ผู้ขอเข้าครอบครองทำ ที่ดินให้เกิดประโยชน์ ในสมัยนี้ได้มีการออกใบเหยียบย่ำมาหลายแบบ ดังนี้

1) ใบเหยียบย่ำอย่างเก่า ก่อน ร.ศ.117 (พ.ศ.2441) เป็นใบอนุญาตให้ราษฎรจับจอง เข้าหักร้างนางพวง ทำประโยชน์ในที่ดิน แต่ไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าออกโดยอาศัยอำนาจตาม กฎหมายหรือข้อบังคับฉบับใด และไม่มีระเบียบวิธีการปฏิบัติไว้โดยแน่นอน แต่เป็นที่เข้าใจว่า น่าจะเป็นการจับจองซึ่งออกตามพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองกรมการ และเสนากำนันอำเภอ ซึ่งจะออกเดินประมินนา จุลศักราช 1244 (ร.ศ.101 พ.ศ.2424) ผู้ใดมีความประสงค์จะขอที่ดินทำ กินก็ให้ไปบอก เสนากำนัน ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ กำนันตรวจสอบและพิจารณาเห็นควร ก็ ออกใบเหยียบย่ำ ใบ เหยียบย่ำชนิดนี้เขียนด้วยเส้นดินสอบนกระดาษข่อย มีจำนวนเนื้อที่ที่ขอจับจองไม่เกิน 100 ไร่ กำหนดให้ทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี ถ้าผู้ถือใบเหยียบย่ำไม่ทำ

ประโยชน์ภายในกำหนด 1 ปี เป็นอันสิ้นสุดสิทธิการจับจองแต่ถ้าได้ทำประโยชน์เพียงใด ก็ได้ไปเฉพาะที่ดินที่ทำประโยชน์เท่านั้น

2) ใบเหยียบย่ำตามข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ.117 (พ.ศ.2441) นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกใบเหยียบย่ำ ใบเหยียบย่ำชนิดนี้มีกำหนดอายุ 12 เดือน เมื่อครบกำหนดขอต่ออายุใหม่ได้ทุกรอบ 12 เดือน ถ้าผู้ถือใบเหยียบย่ำมีความประสงค์จะปันแลกเปลี่ยนหรือขายที่ดินแก่ผู้อื่น ก็ให้นำใบเหยียบย่ำไปขอเปลี่ยนเจ้าของต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้โดยทำสัญญาและสลักหลังในใบเหยียบย่ำ ส่วนผู้รับโอนย่อมมีสิทธิในการจับจองที่ดินตามอายุของใบเหยียบย่ำเสมือนเป็นผู้ถือมาแต่เดิม หากใบเหยียบย่ำเป็นอันตราย สูญหายก็ขอรับใบแทนใหม่ได้

3) ใบเหยียบย่ำ ออกตามกฎกระทรวงเกษตรราชการ ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) หมวดที่ 8 ว่าด้วยการจับจองที่ดินตามความในข้อ 15 แห่งประกาศกระแสพระบรมราชโองการเรื่องออกโฉนดที่ดินประกาศเมื่อวันที่ 15 กันยายน ร.ศ. 120 (พ.ศ.2444) ความว่า ถ้าผู้ใดจะขอจับจองที่ดินว่างเปล่าในท้องที่ที่ได้ออกโฉนดอย่างไร (โฉนดแผนที่) แล้ว ให้ผู้นั้นปักไม้แก่นหมายเขตทุกมุมที่ แล้วเชิญกำนันผู้ปกครองท้องที่ พร้อมทั้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงกับที่ที่ขอจับจอง ไม่ต่ำกว่า 2 คน ไปเป็นพยานชั้นสูตรที่นั้น แล้วทำเรื่องราวขอจับจองยื่นต่อกรมการอำเภอผู้ปกครองท้องที่ เมื่อกรมการอำเภอได้รับเรื่องราวและพิจารณาเห็นเป็นการถูกต้องแล้ว ก็ให้ออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้จับจองไปและให้ปิดประกาศโฆษณาที่การขอจับจองที่รายนั้นไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอและที่ว่าการกำนันนายตำบลนั้น ด้วยใบเหยียบย่ำนั้นต้องลงนามและประทับตราตำแหน่งนายอำเภอเป็นสำคัญ และลงนามกำนันนายตำบลที่นั้นเป็นพยานด้วย ใบเหยียบย่ำชนิดนี้ให้มีกำหนด 1 ปี มีระเบียบให้ต่ออายุได้ แต่ผู้ถือจะโอนให้ผู้อื่นต่อไปอีกไม่ได้ และแม้จะได้ออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้ใดไปแล้วก็ดีถ้าความปรากฏภายหลังว่า ที่ดินที่อนุญาตให้จับจองเป็นที่ซึ่งรัฐบาลยังไม่มีความประสงค์จะให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ก็อาจไม่ยอมให้จับจองต่อไปอีกก็ได้ หรือถ้าปรากฏว่าจับจองที่ดินมากเกินไปถึงความสามารถที่จะทำให้ที่ดินเกิดประโยชน์ได้ จะจับจองแต่พอสมควรก็ได้

4) ใบเหยียบย่ำออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) หมวดที่ 11 ว่าด้วยการจับจองที่ดิน มีวิธีดำเนินการเช่นเดียวกับใบเหยียบย่ำออกตามกฎกระทรวงเกษตรราชการ ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) กล่าวคือ ใบเหยียบย่ำนี้ออกให้แก่ ผู้ขอจับจองในเขตที่ดินที่มีการออกโฉนดแผนที่แล้ว นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และ โอนสิทธิการจับจองไม่ได้ จำกัดจำนวนให้จับจองตามกำลังความสามารถของผู้ขอจับจองเท่าที่จะเห็นสมควร ต่อมา มีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินคือที่ดินที่ไม่มีผู้ใดเข้าครอบครองเป็นเจ้าของ เช่น ที่ป่ารก ทุ่งว่าง เป็นต้น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสาธารณะตำแหน่งนายอำเภอ ซึ่งผู้ขอจับจอง ที่อยู่ สัตว์ชาติ

เชื้อชาติ ชื่อบิดา มารดาของผู้ได้รับอนุญาตตำแหน่งแห่งที่ดิน ปริมาณเนื้อที่ และเขตที่ดิน เนื้อที่ที่อนุญาตให้จับจองดังนี้

- นายอำเภอ อนุญาตได้ไม่เกิน 50 ไร่

- ข้าหลวงประจำจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) อนุญาตให้จับจองได้ไม่เกิน 100 ไร่

ใบเหยียบย่ำที่มีอายุ 2 ปี ถ้าไม่ทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนด เป็นอันสิ้นสิทธิ

การจับจองเฉพาะส่วนที่ไม่ได้ประโยชน์ โอนไม่ได้เว้นแต่จะตกทอดทางมรดก

4.4 ตราจอง เป็นใบหนังสืออนุญาตให้จองที่ดิน เพื่อให้ผู้ขอเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน

1) ตราจอง ออกตามพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองกรมการแลเสนาอำเภอนั้น

อำเภอ ซึ่งจะออกเดินประเมินนา จุลศักราช 1236 (ร.ศ.93 พ.ศ.2417) ข้าหลวงกรมนาเป็นผู้ออกให้ อายุ 3 ปี ซึ่งมีบัญญัติไว้ในข้อ 11 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวว่าถ้า

“ผู้ใดจับจองนาฟางลอยในกรุงเทพฯ และหัวเมืองไว้มากทำแต่น้อยไม่เต็มเนื้อที่ทิ้งให้รกร้างว่างเปล่าพ้น 3 ปีไป ก็ดี หรือที่ได้ทำนาอยู่แล้วภายหลังไม่ทำทิ้งไว้พ้น 3 ปีไป ให้ขาดผลประโยชน์ในแผ่นดิน ถ้าผู้ใดจะไปทำนาในที่นั้นก็ให้มาบอกต่อเสนาผู้รักษาเมืองกรมการกำนัน ไปปักเสาทำสำคัญประทับตราให้หน้าเป็นสิทธิแก่ผู้ทำต่อไป เจ้าของเดิมมาว่ากล่าวประการใด ห้ามอย่าให้เสนาผู้รักษาเมืองกรมการ คินนานั้นให้เป็นอันขาดทีเดียว ฯลฯ”

ข้าหลวงกรมนานี้แต่เดิมมาได้มีการแต่งตั้งให้มีหน้าที่ออกเดินสำรวจเก็บเงินค่านาปีละหนึ่งครั้ง และมีหน้าที่ออกตราจองให้แก่ผู้ทำนาด้วย ทั้งนี้เพื่อสะดวกในการเก็บเงินที่นา ต่อมาการเก็บเงินค่านาเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากร กระทรวงการคลัง จึงเลิกข้าหลวงกรมนานั้นเสีย

2) ตราจองที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวงชุดคลองออกให้แก่ราษฎรที่ช่วยชุดคลอง ตามประกาศชุดคลอง จุลศักราช 1239 (ร.ศ.96 พ.ศ.2420) ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวงออกไปตรวจหาที่ซึ่งมีที่ดินอุดมดี ชุดคลองขึ้นตำบลใด ราษฎรทั้งปวงที่ต้องการที่ดิน ถ้าไม่ออกเงินก็ให้ออกแรงช่วย และข้าหลวงจะได้ออกตราจองให้แก่ราษฎรผู้นั้น ตราจองที่ออกให้แก่ราษฎรที่ช่วยชุดคลองนี้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เพิ่มอายุตราจองขึ้นกว่าพระราชกำหนดเดิมอีก 2 ปี เป็น 5 ปี ถ้าครบ 5 ปี แล้ว ผู้ใดไม่ทำสวนทำไร่ในที่ตราจองนั้นให้เกิดผลประโยชน์แก่แผ่นดินทิ้งรกร้างว่างเปล่าไม่เป็นประโยชน์สิ่งใด ข้าหลวงจะเรียกเอาตราจองนั้นคืน คลองที่ชุดได้แก่ คลองในทุ่งหลวง คลองรังสิต คลองประเทศบุรีรัมย์ คลองนครเขื่อน เป็นต้น

3) ตราจองชั่วคราว ออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ.121

(พ.ศ.2445) ต่อมา มีประกาศเปลี่ยนนามเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124 (พ.ศ.

2448) เรียกตราจองดังกล่าวว่า โฉนดตราจอง

โฉนดตราจองเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินออกตาพระราชบัญญัติ ออกโฉนดตราจองและให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลก ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้ เฉพาะในท้องที่จังหวัดพิษณุโลก พิจิตร สุโขทัย และอุตรดิตถ์ (ปัจจุบันรวมจังหวัดนครสวรรค์ด้วย เพราะมีการโอนเขตจังหวัดข้างเคียงมารวมกับจังหวัดนครสวรรค์ รวมเป็น 5 จังหวัด ที่มีโฉนดตราจอง) ต่อมาทางราชการได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปทำการเดินสำรวจฯ เพื่อเปลี่ยนโฉนดตราจองเป็นโฉนดแผนที่ โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2493 เป็นต้นมา

ความมุ่งหมายในการออกตราจองชั่วคราว หรือโฉนดตราจองดังกล่าวเป็นวิธีการแก้ไขข้อขัดข้องและอุปสรรคอย่างหนึ่งในขณะนั้นที่ทางราชการไม่อาจดำเนินการออกโฉนดแผนที่ได้ทั่วถึงทุกท้องที่ จึงมีการออกตราจองชั่วคราวนี้ขึ้นเพื่อให้ผู้ครอบครองที่ดินได้หลักฐานสำหรับที่ดินยึดถือไว้เป็นสำคัญตามความประสงค์ ถ้าจะใช้พระราชบัญญัตินี้ออกตราจองนี้ในท้องที่ใด ก็จะใช้ประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษาให้ใช้เป็นท้องที่ ๆ ไป เมื่อได้ประกาศให้ใช้ในท้องที่ใดแล้วจะได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ตั้งข้าหลวงเกษตรเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการออกตราจองชั่วคราวขึ้นประจำท้องที่นั้น และให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการจัดตั้งหอทะเบียนที่ดินเพื่อเป็นที่เก็บรักษาสิ่งสำคัญกับตั้งนายทะเบียนไว้เพื่อรับทำการจดทะเบียนตราจองชั่วคราวหรือโฉนดตราจองนั้นต่อไปด้วย แต่ถ้าทางการได้จัดการออกโฉนดแผนที่ในท้องที่นั้นเมื่อใดก็ให้เปลี่ยนมารับโฉนดแผนที่ใหม่ต่อไป ท้องที่ที่เคยมีการออกตราจองชั่วคราว คือ อำเภอนครไชยศรี อำเภอบางขุนเทียน จังหวัดชลบุรี จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดพิจิตร และจังหวัดอุตรดิตถ์

วิธีดำเนินการออกและจดทะเบียนที่ดินตามตราจองชั่วคราวหรือโฉนดตราจองนี้เป็นไปทำนองเดียวกับเรื่องโฉนดแผนที่ทุกประการ ซึ่งมีแผนที่ประกอบไว้หลังตราจองนั้นด้วย แต่ผิดกันเฉพาะข้าหลวงเกษตรเป็นผู้ลงนามและประทับตำแหน่งในตราจองแต่ผู้เดียวเท่านั้น ส่วนโฉนดแผนที่ต้องประทับตราตำแหน่งผู้บัญชาการเมือง และนายอำเภอแห่งท้องที่นั้นด้วยอีก 2 ดวง ผู้ถือตราจองเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินตามตราจองนั้นตามกฎหมาย

4.5 โฉนดแผนที่ เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ออกตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ.2444) และออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2453) โฉนดแผนที่มีแผนที่จำลองไว้ในหลังโฉนด ที่เรียกว่าโฉนดแผนที่ก็เพื่อแตกต่างจากโฉนดสวน โฉนดป่า โฉนดตราแดง (ออกสมัยรัชกาลที่ 4) ซึ่งเป็นโฉนดอย่างเก่าที่ไม่มีแผนที่หลังโฉนด กล่าวคือ เมื่อทางราชการได้มีการออกโฉนดแผนที่ในท้องที่ใด ก็บังคับให้ผู้ถือที่ดินมือเปล่า และผู้ถือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินอย่างอื่นต้องนำรังวัดที่ดิน เพื่อรับโฉนดแผนที่หรือเปลี่ยนหนังสือสำหรับที่ดินเดิมเป็นรับโฉนดแผนที่ชนิดเดียวกันเสียทั้งหมด ดังปรากฏตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ซึ่งบัญญัติว่า “ในบัดนี้มีความประสงค์

จะเปลี่ยนหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็นโฉนดแผนที่ทั้งหมด เพราะเหตุฉะนั้น จึงให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ มีอำนาจแจ้งความในราชกิจจานุเบกษาให้เจ้าของที่มารับโฉนดหรือเปลี่ยนโฉนดได้ ทุกแห่งทุกตำบล ถ้าผู้ใดขัดขืนไม่ช่วยพนักงานกระทำการรังวัดหรือการออกโฉนดแผนที่ให้สะดวกอย่างใด ให้มีโทษปรับครั้งละ 100 บาท ลงมาเป็นพินัยแล้วแต่ศาลจะเห็นสมควร”

4.6 โฉนดที่ดิน เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มีประวัติความเป็นมาเริ่มตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เนื่องจากมีปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินขึ้นสู่ศาลบ่อย ผลของการจัดระเบียบที่ดิน เน้นหนักไปในทางแง่สำรวจตรวจเก็บภาษีอากรเกี่ยวกับที่ดิน โดยเจ้าหน้าที่ผู้เก็บภาษีอากรออกหนังสือสำคัญให้เจ้าของที่ดินยึดถือไว้นั้น ไม่อาจจะรับข้อพิพาทได้แย้งในปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ได้เพราะหนังสือสำคัญของเจ้าพนักงานภาษีอากรมีข้อความไม่กระจางว่าผู้ใดมีสิทธิอยู่ในที่ดินเพียงใดอย่างใด ส่วนมากมักจะระบุแต่ว่าได้ทำเอาสิน ปลูกผลพืชพันธุ์อะไรอันควรเรียกเก็บอากรได้บ้างจึงไม่เป็นหลักฐานพอที่จะใช้สืบย้อนสิทธิกันระหว่างคู่พิพาทได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกระทรวงเกษตราธิการ (เดิมคือกรมนา แต่ได้ยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวง) และได้โปรดเกล้าฯ ย้ายนายพลโท เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสง-ชูโต) จากกรมยุทธนาธิการมาเป็นเสนาบดี ขอพระยาประชาชีพบริบาล (ฝั่ง ชูโต) ขณะนั้นยังไม่มีบรรดาศักดิ์ซึ่งเป็นเสมียนตราอยู่ในกรมานั้นขึ้นเป็นปลัดทูลฉลอง จัดดำเนินงานในเรื่องสิทธิในที่ดินให้รัดกุมขึ้น แต่การที่จะสร้างหลักฐานเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินให้เห็นได้ชัดเจนลงไว้ในโฉนดจะต้องมีการทำแผนที่ระวางรายละเอียด เรียกว่า คาดัสตรัลเซอร์เวย์ (Cadastral survey) ซึ่งเวลานั้นยังจะจัดให้ลุล่วงไปโดยเร็วมิได้ เพราะช่างแผนที่มีอยู่น้อย การทำหลักฐานเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินจึงยังชะงักอยู่

อนึ่ง การเก็บเงินอากรค่านาและค่าสวนขึ้นอยู่กับกรมเพียง 2 กรม คือ กรมราชโลหกิจ กับ กรมแผนที่ ต่อมาเนื่องจากงานไม่มากนักจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยุบเลิกกระทรวงเกษตราธิการในสมัยนั้น และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมขึ้นกรมหนึ่ง เรียกว่ากรมเกษตราธิการ สำหรับเก็บรักษาหลักฐานของเก่าๆ กับให้ทำงานที่ยังค้างค้าง และให้ไปขึ้นอยู่กับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ทรงตั้งพระยาอาหารบริรักษ์ (ภู) เมื่อเป็นพระหัตถ์สภารัฐกิจเป็นเจ้ากรม ส่วนการเก็บเงินอากรค่านาและค่าสวนนั้น จังหวัดขึ้นนอกโอนไปให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เก็บ จังหวัดขึ้นในโอนไปให้กระทรวงนครบาลเก็บ กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงนครบาล จึงขอพระบรมราชานุญาตตั้งกรมขึ้น 2 กรม คือ กรมสรรพากรนอกกับกรมสรรพากรใน สำหรับเป็นเจ้าหน้าที่เก็บเงิน ค่าอากรที่นาและที่สวนแทนกระทรวงเกษตราธิการ ระหว่างที่โอนการงานไปอยู่กระทรวงพระคลังฯ หนังสือตราจองหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินซึ่งเคยออกกันมาแต่ก่อน นั้น ได้มีการหยุดดำเนินการอยู่ชั่วคราว มิได้มีการออก

ต่อมาคราวปี ร.ศ.117 (พ.ศ.2441) กระทรวงการคลัง คัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินขึ้น เรียกว่า โฉนดตราจอง สืบเนื่องมาจากที่ดินในทุ่งหลวงคลองรังสิต บริษัทขุดคลองและกุณาสยาม ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ขุดคลอง โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ตามสัญญาพระบรมราชานุญาตขุดคลอง พ.ศ.2431 ข้อ 4 ระบุว่า

- 1) บริษัทมีสิทธิที่จะจับจองที่ริมฝั่งคลอง ฝั่งละ 40 เส้น นับตั้งแต่วันที่ได้ลงมือขุดคลอง ทั้งนี้ เฉพาะในที่ที่ไม่มีผู้ใดจับจองเป็นเจ้าของหวงห้ามไว้เดิม
- 2) ที่ดินดังกล่าวผู้ใดจะเข้ามาจับจองโดยบริษัทไม่อนุญาตไม่ได้ และบริษัทมีสิทธิที่จะขายที่ดินนั้นให้ผู้หนึ่งผู้ใดได้ตามต้องการ

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

- 1) ถ้าบริษัทขุดคลองผ่านที่ไร่นา เรือกสวน ของราษฎรผู้ใด ซึ่งมีโฉนดตราแดง ตราจอง มีเจ้าของหวงห้ามอยู่ ถ้าบริษัทต้องการที่ให้ตกลงซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน ห้ามมิให้อ่าง อำนาจที่ได้รับอนุญาตยึดเอาที่เปล่าๆ หรืออ้างอำนาจอื่นที่ผิดจากความยุติธรรม ยกเว้นในที่กว้าง 6 ซ้ำจะขุดคลองเท่านั้น ที่เจ้าของขัดขวางไม่ได้

2) ที่ที่บริษัทขุดคลอง บริษัทจะหวงห้ามจับจองไว้ได้ตั้งแต่มือขุดคลอง และจะต้องรับโฉนดตราสารตามพระราชบัญญัติ และจะหวงห้ามที่ไว้ได้ตามกำหนดอายุตราจองตามพระราชบัญญัติเท่านั้น

3) ผู้รับที่ดินต่อจากบริษัท ถ้าบริษัทยังไม่ได้รับโฉนด ให้ผู้นั้นรับโฉนดจากเจ้าพนักงานกระทรวงเกษตราธิการ ถ้าบริษัทได้รับโฉนดตราสารไว้แล้ว ผู้รับที่ดินต่อจะต้องนำโฉนดมาสลักหลังลงทะเบียนต่อเจ้าพนักงาน จึงมีสิทธิหวงห้ามที่ดินต่อไป

จากสัญญาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบริษัทได้ค่าตอบแทนในการขุดคลอง โดยการได้ สิทธิที่จะจับจองหวงห้ามที่ดินริมฝั่งคลองในส่วนที่ยังไม่มีผู้ใดจับจอง ขณะเดียวกันในส่วนที่มีผู้จับจองไว้เดิม เมื่อบริษัทขุดคลองผ่านเข้าไปในที่นั้น บริษัทก็ไม่ต้องจ่ายค่าเสียหายให้แก่อย่างใด กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะเป็นของบริษัทต่อเมื่อบริษัทได้รับโฉนดคือ หนังสือสำคัญสำหรับที่ (โฉนดตราจอง) และบริษัทขายที่ดินนั้น ได้ทั้งขณะที่ยังไม่ได้รับโฉนด และเมื่อได้รับโฉนดแล้วในการขายที่ดินบริษัทจะประกาศชักชวนให้คนมาลงชื่อเพื่อจับจองที่ของบริษัทและจ่ายเงินค่าที่ให้บริษัท ซึ่งบริษัทเรียกว่า “ช่วยเสียดำขุดคลองกรอกที่ดิน” โดยให้ผู้ซื้อผ่อนชำระราคาที่ดินให้แก่บริษัทเป็นงวด ๆ การขายที่ดินดังกล่าวทางราชการไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้อง ฉะนั้น ในการที่จะทำให้ผู้ซื้อมั่นใจในสิทธิของตนและมีหลักฐานที่จะยึดถือเพื่อแสดงสิทธิของตน บริษัทจึงทำหนังสือชนิดหนึ่งให้เมื่อมีการชำระเงินในการขายที่ดินดังกล่าวเรียกว่า ใบกรอก ใบตรอก หรือตัวกรอก ผู้ซื้อจึงยังไม่มี สิทธิในที่ดินอย่างสมบูรณ์ จะมีสิทธิได้ต่อเมื่อบริษัทขุดคลองเสร็จและทางราชการจัดการออกตราจองให้

บริษัท หรือให้แก่ผู้ซื้อในที่สุด

พระยามหโยธา (นกแก้ว) เป็นข้าหลวงใหญ่จัดการที่นาราวเดือนเมษายน ร.ศ.117 (พ.ศ. 2441) ขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของกระทรวงพระคลังฯ ขึ้นต้นให้ไปจัดการออกในทุ่งหลวง คลองรังสิตก่อน และวิธีดำเนินการทำโฉนดตราจองออกนั้นมิได้มีการรังวัดจัดการเขียนโฉนดตราจองเอาตามแผนที่ของบริษัท เมื่อบริษัทได้รับโฉนดตราจองแล้ว ก็ไปทำหนังสือสัญญาซื้อขายให้แก่ผู้รับซื้อต่อกรมการอำเภอท้องที่มีได้ทำต่อข้าหลวงหรือเจ้าพนักงานของกระทรวง ครั้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ร.ศ.118 (พ.ศ.2442) ได้ตั้งกระทรวงขึ้นอีก ครั้งนี้เรียกว่ากระทรวงเกษตรธิการ โปรดเกล้าฯ ย้ายเจ้าพระยาเทวศรวงษ์วิวัฒน์ (เมื่อยังเป็นพระยา) เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ(ปัจจุบันเรียกว่ากระทรวงคมนาคม) มาเป็นเสนาบดี ครั้นเมื่อกระทรวงเกษตรธิการจัดตั้งขึ้นกระทรวงพระคลังฯ ก็มอบกิจการทั้งหมดซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงเกษตรธิการ ให้แก่เจ้าพระยาเทวศรวงษ์วิวัฒน์ จึงได้มีการดำเนินการออกโฉนดตราจองต่อจากกระทรวงพระคลังฯ และได้ปรับปรุงวิธีการขึ้นจากเดิมที่ออกแต่โฉนดตราจองอย่างเดียว ก็ได้จัดให้ข้าหลวงมีหน้าที่เป็นตุลาการอีกหน้าที่หนึ่ง เรียกว่า ข้าหลวงเกษตรธิการ กับข้าหลวงยุติธรรม ทั้ง 2 ตำแหน่งนี้รวมเรียกว่าข้าหลวงพิเศษจัดการที่นา สำหรับพิจารณาพิพากษาคดีเรื่องที่ดินวิวาทในเขตที่ออกโฉนดตราจองตัวข้าหลวงยุติธรรมเวลานั้น คือ เจ้าพระยาพิชัยญาติ (ดั่น บุนนาค) เมื่อมีบรรดาศักดิ์เป็นหลวงเมธีนฤปกฤษฎ์ศาลข้าหลวงพิเศษสำหรับชำระคดีเรื่องที่ดิน ตั้งอยู่ที่กระทรวงยุติธรรม มีคดีวิวาทกันขึ้นเรื่องที่ดินในเขตออกโฉนดตราจองแล้วคู่วิวาทต้องไปฟ้องกันที่ศาล ข้าหลวงพิเศษพิพากษาแล้วคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่พอใจ ก็ให้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาทีเดียวจะอุทธรณ์มิได้ และยังจัดตั้งผู้ช่วยข้าหลวงขึ้นอีก 2 นาย สำหรับช่วยทำการออกโฉนดตราจอง คือ นายโต มหาเดเล็ก ภายหลังเป็นหลวงเขตตานุรักษ์และที่สุดเลื่อนขึ้นเป็นพระอัครราชสมบัติ และนายเป๊ะ เป็นเจ้าพนักงานคลังมณฑลพิษณุโลก กระทรวงจัดให้ผู้ช่วยข้าหลวงทั้ง 2 นาย ดังกล่าว แยกออกไปตั้งทำการออกโฉนดตราจองอยู่ ณ ที่คลองประเวศบุรีรมย์ กับคลองแยกของคลองประเวศ ปลายปี ร.ศ.119 (พ.ศ.2443) ข้าหลวงพิเศษจัดการที่นา ก็กราบถวายบังคมลาออกจากราชการ การออกโฉนดตราจองในทุ่งหลวงคลองรังสิตกับคลองประเวศบุรีรมย์ ยังมีได้จัดการให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกไปทำการแทน การออกโฉนดตราจองดังกล่าวจึงเป็นที่ยุติกันเท่านั้น (การออกโฉนดตราจองในกรณีนี้ เป็นคนละกรณีกับการออกโฉนดตราจองตามพระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ.121 (พ.ศ.2445) ซึ่งประกาศเปลี่ยนนามเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) ที่ให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลก)

ในครั้งนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงเพิกเฉยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เรียกประชุมเสนาบดีทรงปรึกษาว่า การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็นสิ่งจำเป็นและไม่ควรจะหยุด ควรต้องทำต่อไปเพราะบ้านเมืองก็เจริญและที่ดินก็มีราคาขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก เมื่อออกหนังสือ

สำหรับที่ดินแล้วการเก็บเงินค่าอากรก็จะสะดวก การวิวาทบุกรุกแย่งชิงที่ดินกันก็จะเบาบางลงแต่ตัวผู้ที่จะให้กระทำการนั้น ต้องเป็นคนไทยที่ตรงกับพระราชประสงค์ สมเด็จพระมหาสมณเจ้าพรหมมุนี (เมื่อยังมีพระยศเป็นกรมหมื่น) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้รับพระราชดำริในเรื่องดังกล่าว

พระยาศรีเทพราช ปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ได้มีหนังสือที่ 1/280 ลงวันที่ 10 เมษายน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ถึงเจ้าพระยาเทเวศรวงษ์วิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ มีความสรุปว่า “กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ประทานพระดำริเรื่องจัดการออกตราจองที่ดินให้ปรึกษาหารือกับพระเจ้าลูกเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นรพวงษ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑล กรุงเทพฯ และกรมแผนที่ เมื่อปรึกษาเสร็จให้ขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดการทดลองดู

ผลของการปรึกษาร่วมกันดังกล่าวปรากฏเป็นความเห็นจัดการออกตราจองที่ดิน (ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนคำว่า “ตราจองที่ดิน” เป็น “โฉนดที่ดิน”) โดยมีสาระสำคัญที่น่าสนใจหลายประการ เช่น ควรจัดทำโครงการทดลองออกโฉนดที่ดิน (Pilot Project) เหตุที่กำหนดพื้นที่ดำเนินการมณฑลกรุงเทพฯ และหลักการที่ได้นำมาใช้เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน เช่น ประกาศหา ผู้คัดค้าน ประกาศแจกโฉนดที่ดิน การปักหลักเขต กำหนดพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน การเขียนรูปแผนที่พร้อมทั้งเลขที่ดินในโฉนดที่ดิน เป็นต้น ซึ่งต่อมาหลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในประกาศออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินศก ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) และกฎหมายที่ดินที่เกี่ยวข้องต่อมา จนถึงปัจจุบันอย่างไรก็ตาม “ความเห็นจัดการออกตราจองที่ดิน” ดังกล่าวมีการใช้คำว่าตราจองและ ใบจองปะปนกัน แต่เป็นที่เข้าใจว่าน่าจะมีความหมายเช่นเดียวกัน กล่าวคือมุ่งหมายถึงโฉนดที่ดิน

ความเห็นจัดการออกตราจองที่ดิน (โฉนดที่ดิน) ดังกล่าว มีรายละเอียดดังนี้

1) การที่ออกตราจองตามแบบที่ดินใหม่ ยังไม่มีผู้ใดเคยทำและคนโดยมากยังไม่เข้าใจว่าทำอะไร เพราะยังไม่มีเจ้าพนักงานพอที่จะจัดการได้ทั่วไป เพราะเหตุนี้ในชั้นแรกควรจัดการแต่ในท้องที่แห่งเดียวก่อน เมื่อจัดการในท้องที่แห่งเดียวตลอดเห็นว่าเป็นอย่างไรแล้ว จะขยายต่อไปที่อื่นอีกแห่งหนึ่งหลายแห่งพร้อมกัน การชั้นหลังก็จะทำได้โดยง่าย เพราะเหตุที่เคยเห็นและได้การชั้นแรกว่าเป็นอย่างไรแล้ว

2) ท้องที่ที่จะเลือกลงมือจัดการแห่งหนึ่งก่อนนั้น ถ้าจัดได้ในมณฑลกรุงเทพฯ ก็เป็นการดี ด้วยเรื่องที่ดินในกรุงเทพฯ สำคัญกว่าหัวเมือง แต่เพราะการที่จะจัดนี้ต้องอาศัยพนักงานปกครองท้องที่ด้วยตามที่ได้ทราบอยู่ การอำเภอ กำนันในหัวเมืองมณฑลกรุงเทพฯ ยังจัดไม่ได้เรียบร้อยเหมือนหัวเมืองบางมณฑล มีมณฑลกรุงเทพฯ เป็นต้น ที่แลเห็นเป็นขัดข้องสำคัญนั้น คือได้เห็นในแผนที่ซึ่งหมายเขตตำบลตำบลในหัวเมืองมณฑลกรุงเทพฯ ยังเรียกชื่อตำบลตามตัวกำนัน

เช่นเรียกว่า“ตำบลก้านอิน” เป็นต้น ดังนี้ การทำเรียกชื่อตามตัวคนไม่ยุติได้ ถ้าตัวก้านเปลี่ยนไป จะต้องเปลี่ยนชื่อในแผนที่ไปตามก้านใหม่ หรือมิฉะนั้นจะเอาชื่อก้านเดิมคงเรียกเป็นท้องที่ซึ่งไม่มีใครเข้าใจเรียกเป็นชื่อท้องที่ การยังยุ่งยาก ดังนี้ ถ้าจะลงมือจัดการในมณฑลกรุงเทพฯ จะต้องเปลี่ยนได้เรียกตามท้องที่อยู่แล้วทุกตำบล ถ้าลงมือจัดการในมณฑลกรุงเทพฯไม่ต้องป่วยการเวลาเรื่องเปลี่ยนชื่อตำบล จึงเห็นว่าควรลงมือในมณฑลกรุงเทพฯก่อน

3) ที่ซึ่งควรลงมือออกตราจองตามแบบใหม่นั้น เห็นว่าควรเอาที่ระหว่างแม่น้ำแควอ่างทอง กับแควกรุงเก่า คือ ตั้งแต่แยกบางไทรเป็นที่สุดข้างใต้ขึ้นไปตามฝั่งแม่น้ำเป็นเขตทั้ง 2 ข้าง จนถึงคลองตะเคียนเป็นที่สุดข้างเหนือ เห็นว่าที่ตรงนี้ดีกว่าที่อื่นนั้น เพราะมีเขตคล้ายกับเกาะไม่คาบเกี่ยวและเป็นทีใกล้กรุงเทพฯ เจ้าพนักงานผู้ใหญ่ไปตรวจตราง่าย ถ้าจะต้องออฟฟิศสำหรับที่คืนเรือน โรงมโหฬารไม่ต้องเปลืองพระราชทรัพย์

4) การที่จะจัดนั้น เพราะแผนที่รายละเอียดที่ตรงนี้ได้ทำไว้แล้วในเบื้องต้นควรปักเขตอำเภอพระราชวังกับอำเภอเสนาน้อยซึ่งต่อกัน ณ ที่นี้ก่อน เขตอำเภอถ้าไม่มีคลองควรใช้เสาอิฐก่อเป็นระยะพอแลเห็นกัน

5) ควรขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตออกประกาศบังคับให้ราษฎรในเขตท้องที่ กะไว้มารับตราจองใหม่ด้วยรัฐบาลจะประกาศยกเลิกใบเหยียบย่ำ ตราแดง หรือหนังสือสำคัญอย่างเก่าบรรดามีในที่แห่งนั้นทั้งสิ้น

6) ควรจะจัดออกตราจองแต่ข้างใต้ขึ้นไปหาข้างเหนือ ก่อนที่จะออกตราให้ปิดบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ในตำบลใดเท่าใดตามที่กรมแผนที่ได้ไปชั้นสูตรแล้วให้มหาชนทราบ คือปิดที่ที่ว่าการอำเภอแห่งหนึ่ง ที่บ้านก้านในตำบลนั้นแห่งหนึ่ง และลงในหนังสือพิมพ์ราชกิจจา นั้นไม่จำเป็นต้องลงรายละเอียดถึงรายชื่อเจ้าของหมด เป็นแต่บอกว่าเจ้าพนักงานจะได้ออกตราจองใหม่สำหรับที่ดินแห่งนั้น เขตตั้งแต่นั้นถึงนั้นให้แก่บุคคลตามรายชื่อซึ่งได้ปิดประกาศไว้ที่ที่ว่าการอำเภอพระราชวังบางปะอิน และที่บ้านก้านในท้องที่นั้นๆ กำหนดจะออกตราจองตั้งแต่วันนั้น ไปจนถึงวันนั้น ในท้ายประกาศทั้งปวงนั้นบอกให้รู้ว่า ถ้าใครมีคดีเกี่ยวข้องจะฟ้องร้องเพื่อเป็นเจ้าของที่ดินจังหวัดแห่งนี้ ให้ไปร้องต่อข้าหลวงจัดการที่ดินซึ่งได้ตั้งขึ้นที่บางปะอินภายในวันที่กำหนดจะออกตราจอง ถ้าพ้นนั้นไปจะไม่รับฟ้อง กำหนดวันในระหว่างตั้งแต่ประกาศไปจนถึงวันออกตราจอง ควรกำหนดไว้เดือนหนึ่ง

7) ควรให้พระยาประชาชีพบริหารเป็นข้าหลวงสำหรับคำร้อง และพิจารณาการแย้งซึ่งที่ดินกัน และควรให้มีอำนาจพิเศษอย่างหนึ่ง คือ ถ้าเนื้อที่วิวาทในแปลงใดแต่เล็กน้อย แล้วให้คำพิพากษาของข้าหลวงเป็นเด็ดขาด จะอุทธรณ์หรือถวายฎีกาไม่ได้ แต่ถ้าเป็นคดีวิวาทเนื้อที่มากขึ้นไป

ให้ข้าหลวงมีอำนาจจะพิจารณาได้ส่วนให้เสร็จสำนวน แล้วให้ส่งถ้อยคำสำนวนไปให้ศาลมณฑล
กรุงเก่าพิพากษา และถ้าเนื้อที่วิวาทไม่เกิน 100 ไร่ แล้วให้คำพิพากษาของศาลมณฑลเป็นเด็ดขาด

8) ที่รายไคซึ่งไม่มีวิวาทให้ปักหลักเขตที่ทุกมุมในระหว่างก่อนออกใบจอง ที่ไควิวาท
เมื่อข้าหลวงหรือศาลตัดสินแล้ว จึงให้ปักเขตด้านที่วิวาทตามคำตัดสิน

9) เมื่อจวนจะถึงกำหนดเวลาออกใบจอง ให้ประกาศบอกกำหนดอีกครึ่งหนึ่ง คือบอก
ว่าจะออกใบจองตำบลนั้นๆ ระหว่างวันนั้นจนถึงวันนั้น แลตำบลนั้น ๆ ในระหว่างวันนั้นจนถึงวัน
นั้นให้เจ้าของพร้อมด้วยกำนันมารับใบจองที่ที่พักข้าหลวง คือ ที่บางปะอิน

10) เรื่องการประทับตราจองมีปัญหายุ่งว่า กระทรวงเกษตรธิการกรุงเทพฯ จะเป็น ผู้
ออกให้หรือให้หัวเมืองออก ข้อนี้เห็นว่าถ้ากระทรวงเกษตรธิการจะเป็นพนักงานออกตราจองจาก
กรุงเทพฯ แห่งเดียวย่อมทำไม่ได้ถึงหัวเมืองไกล เช่น มณฑลพิษณุโลกและมณฑลนครศรีธรรมราช
เป็นต้น เพราะฉะนั้นควรตั้งกรมเกษตรขึ้นตามมณฑลเป็นสาขาของกระทรวงเกษตรธิการอย่าง
คลังมณฑลเป็นสาขาของกระทรวงพระคลังมหาสมบัตินั้น การเกษตรมณฑลใดให้เป็นพนักงาน
ออกตราจองมณฑลนั้น ตามแบบแลข้อบังคับของกระทรวงเกษตรธิการ ตราจองให้ประทับตรา
ข้าหลวงเทศาภิบาล และผู้ว่าราชการเมือง และตราเจ้าพนักงานที่ดินตามท้องที่ แต่ต้องมีทะเบียนส่ง
มาไว้ในกระทรวงเกษตรกรุงเทพฯ ทุกมณฑล

11) ในตราจองเข้าใจว่าเป็นการตกลงแล้วที่จะเขียนแผนที่รูปดินไว้ในตราจองเท่านั้นด้วย
และต้องให้ชื่อที่ดินเรียกตามนำเบอร์ทุกแปลง คือเรียกว่า นำเบอร์ 1 ตำบลบ้านพลับ อำเภอพระราชวัง
ระวางที่ เป็นต้นดังนี้ หมาย 1,2 ต่อกันตลอดในระวางที่ 1 ขึ้นระวางใหม่จึงหมายเบอร์ 1 ใหม่ อีก
ประการหนึ่งมีความเห็นอยู่อย่างหนึ่งว่าในใบจองควรมีที่ว่างไว้สำหรับเขียนชื่อเจ้าของใหม่
ในเวลาเมื่อตราจองเปลี่ยนเจ้าของที่ไรให้เจ้าพนักงานเขียนชื่อเจ้าของที่ดิน มีสำคัญสำคัญในตัวตราจอง
ทีเดียวทุก ๆ คราว ที่เปลี่ยนเจ้าของ

12) ควรให้มีออฟฟิศที่ดินตั้งอยู่ตามท้องที่ จะเป็นอำเภอละออฟฟิศหรือหลายอำเภอ
ต่อออฟฟิศได้ยิ่งดี เพราะจะเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยเข้า แต่ข้อนี้ยังคิดสนใจไม่ได้ก่อนที่ทำลองดู อาศัย
ที่การขึ้นออกใบจองแล้วเสร็จต่อไปจะมีทำมากหรือน้อย แต่ในชั้นนี้ควรตั้งขึ้นที่บางปะอินแห่ง
หนึ่งก่อน และออฟฟิศที่ดินนี้ให้มีแผนที่ที่พิศดาร และทะเบียนบัญชีที่ดินที่มีเจ้าของในท้องที่นั้น
ครบทุกอย่างและควรมีบัญชีอย่างใดบ้าง เมื่อทำดูจึงจะรู้ได้

13) ต้องออกหมายประกาศแก่พระราชบัญญัติเรื่องเปลี่ยนเจ้าของที่ดิน คือ ตั้งแต่วันที่
ได้ออกตราจองอย่างใหม่ไปแล้ว บรรดาที่ดินที่ออกตราใหม่แล้ว ถ้าจะเปลี่ยนเจ้าของต้อง ไปทำ
หนังสือที่เจ้าพนักงานที่ดินประจำท้องที่อันนั้น ห้ามมิให้ไปทำที่อำเภออย่างแต่ก่อน

14) ถ้าที่ดินแปลงใดจะตัดขาดที่ซีก 1 ส่วนหนึ่ง ต้องเอาใบจองมาให้แก้ไขใหม่ คือทั้งสองฝ่ายต้องรับใบจองใหม่ตามเนื้อที่ที่ได้แก้ไขไปนั้น

15) เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินได้กระทำการเปลี่ยนเจ้าของที่ดินด้วยประการใด ๆ ต้องส่งรายงานไปยังออฟฟิศกรมเกษตรสำหรับมณฑล แลบอกมากระทรวงเกษตรราธิการที่กรุงเทพฯ ด้วยทุกครั้ง

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ จึงกราบบังคมทูลเสนอ พระยาอาหารบริรักษ์ (ฝั่ง ชูโต) พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงโปรดเกล้าฯ ประกาศพระบรมราชโองการลงวันที่ 3 พฤษภาคม ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ให้พระยาอาหารบริรักษ์ (ฝั่ง ชูโต) เมื่อครั้งมีบรรดาศักดิ์เป็นพระยาประชาธิปไตย บริบาล เป็นข้าหลวงพิเศษจัดการที่ดิน โดยให้อยู่ในบังคับของเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า (ขณะนั้นคือกรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์) ออกไปดำเนินการออกโฉนดที่ดินต่อจากพระยามหาโยธา (นกแก้ว) และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งศาลขึ้นด้วยพร้อมกัน เรียกว่า ศาลเกษตรสำหรับเป็นเครื่องมือชำระคดีเรื่องที่ดินในเขตที่จะออกโฉนดแผนที่อย่างใหม่และเขตที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ไปออกโฉนดแผนที่อย่างใหม่ขึ้นต้นคือท้องที่ทิศใต้ตั้งแต่แยกบางไทรขึ้นไปตามฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาทิศตะวันตก และตามฝั่งแม่น้ำแควอ่างทองทิศตะวันออกไป จนถึงคลองตะเคียนเป็นที่สุดฝ่ายเหนือ มีหน้าที่ทำการทั้งธุรกิจและตุลาการหาได้ให้ไปออกในทุ่งหลวงคลองรังสิตต่อเนื่องจากที่พระยามหาโยธา (นกแก้ว) ทำค้างไว้

ก่อนที่จะกล่าวต่อไป ขอทำความเข้าใจว่า การนับเรียงลำดับเดือนตามปี ร.ศ. ในขณะนั้น จะเริ่มนับเดือนเมษายนเป็นเดือนแรกของปี เดือนมีนาคมเป็นเดือนสุดท้ายของปี ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติปีประดิทิน พุทธศักราช 2483 กำหนดปีปฏิทินใหม่ มีระยะเวลาสิบสองเดือนเริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม และสิ้นสุดลงวันที่ 31 ธันวาคม

พระยาประชาธิปไตย (ฝั่ง ชูโต) เมื่อได้รับเป็นข้าหลวงพิเศษจัดการที่ดินตามประกาศกระแสพระบรมราชโองการแล้ว ก็ได้ดำเนินการตามแบบแผนหรือโครงการของพระยามหาโยธา (นกแก้ว) แต่อย่างใด ท่านคิดวางโครงการและแบบแผนขึ้นใหม่คือ ถือโฉนดเป็นหลักของทะเบียนการส่งมอบต่อกรรมสิทธิ์ด้วยการสลักหลังโฉนด หรือที่เรียกว่า “ระบบทอเรนส์” (Torrens system) ปราบกฏตามคำชี้แจงประกอบของพระยาประชาธิปไตย (ฝั่ง ชูโต) ที่เสนอร่างแบบโฉนดและร่างการทำทะเบียนและการจดทะเบียนเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444)

“ระเบียบเรื่องที่ดินที่ออกโฉนดให้ขึ้น ได้คิดไว้นานแล้วแต่ครั้งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นปลัดทูลฉลอง และทรงวงเกษตรพาณิชย์การและต่อ ๆ มาด้วยเพราะเรื่องนี้ย่อมมีนิสัยชอบมาแล้วแต่เดิม แต่ความคิดนั้นไม่มีอย่างใด นอกจาก เห็นด้วยเกล้า ๆ ว่าทำโฉนดขึ้นไว้เป็น หลักสำหรับ กระทรวงฉบับหนึ่ง ทำให้แก่ราษฎรไปถือเป็นคู่มือฉบับหนึ่ง

ครั้งนี้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นข้าหลวงเกษตรออกมาทำการฉลองพระเดชพระคุณ ในการหมายเขตที่ดินและออกตราจองสำหรับที่ดินในแขวงกรุงเก่า จึงกลับหวนคิดถึงความคิดเดิม ซึ่งได้คิดมาแล้วและวิธีอื่น ๆ อีกหลายอย่างเทียบเคียงกันดู แต่ก็ไม่เห็นวิธีใดที่จะดีกว่าวิธีถือ โฉนด ไร่เป็นหลัก และการส่งต่อให้สลักหลัง โฉนดนั้น แต่ถึงดังนั้นก็เป็นการคิดส่วนบุคคลจะถือเอา เป็นแนวว่าทีเดียวโดยยังไม่ได้ลงมือทำนั้นไม่ได้ จึงได้ค้นดูหนังสือเรื่องที่ดินในเสตทเซพเติลเมนต์ พบรายงานของแมกส์เวลส์ข้าหลวงที่ดินยื่นต่อท่านผู้ว่าราชการเมืองสิงคโปร์ ลงวันที่ 9 เมษายน ร.ศ.120 กล่าวถึงการที่ได้ตรวจการที่ดินซึ่งได้จัดในประเทศออสเตรเลีย ทั้งได้ยกย่องวิธีจัดระเบียบ ที่ดินของ เซอร์โรเบิร์ต ทอร์เรนส์ มาก และวิธีนั้นก็ถือเอาโฉนดซึ่งเป็นหลักของทะเบียน การส่งต่อ กรรมสิทธิ์ก็จัดทะเบียนในหลังโฉนดเช่นเดียวกันกับของเราซึ่งได้ใช้อยู่บ้างแล้วในโฉนดสวนเท่านั้น แต่ฝ่ายข้างของเราทำหายและทำไม่ตลอด เมื่อได้เห็นรายงานซึ่งเขากล่าวมานั้นว่าได้จัดเรียบร้อย ดีกว่าเมืองอื่น ๆ ทั้งหมด ดังนี้ ความเชื่อแน่วแน่ก็ยังทวีขึ้นอีกได้ปรึกษากับมิสเตอร์ลินเจ้า กรมแผนที่ก็ เห็นดีด้วยแล้ว เพราะฉะนั้นจึงได้สร้างแบบโฉนดและทะเบียนสำหรับส่งต่อกรรมสิทธิ์นี้ขึ้น โดยเริ่มต้นลงมือคิดและเขียนแบบฟอร์ม เบื้องต้นคิดทำแบบใบเดินทุ่งก่อน แล้วจึงคิดทำ ใบไต่สวนเรียกว่า ใบหมายเลขเขตที่ดิน และแบบบัญชีเทียบแบบหมายเรียกพยานข้างเคียงเนื่องจากการออกโฉนดที่ดินจะต้องมีใบไต่สวน หรือที่เรียกในสมัยนั้นว่า ใบหมายเลขที่ดินเป็นบันทึกการ สอบสวนที่ดินก่อนออกโฉนดที่ดิน ในครั้งนั้นการจะเขียนใบไต่สวนขึ้นทีเดียวนั้นเกรงว่าจะไม่ เรียบร้อยหรือสปรกและปะทะและเป็นการเขียนในสนามหรือกลางทุ่ง จึงกำหนดให้ใช้ใบเดินทุ่ง เป็นร่างขึ้นก่อนแล้วนำมาเขียนใบไต่สวนภายหลัง โดยมีข้อความระบุตำแหน่งของที่ดิน ตำบล อำเภอ ชื่อเจ้าของที่ดิน ชื่อบิดามารดา จำนวนเนื้อที่ ที่อยู่ของเจ้าของที่ดิน ชื่อเจ้าของที่ดินข้างเคียง ทั้งสี่ และเคยมีหนังสือสำคัญหรือไม่ ถ้ามีเป็นชื่อใคร ได้มาอย่างไร เมื่อไร มีหลักฐานอย่างไร ลงชื่อ พนักงานหมายเขตที่ดิน พนักงานแผนที่

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

ตอนที่ 1 สำหรับไว้เขียนโฉนด

ตอนที่ 2 สำหรับแจกให้แก่เจ้าของที่ดิน ไปยึดถือไว้ เพื่อนำมารับโฉนดภายหลังและเมื่อ ออกโฉนดแล้วส่งมาเก็บไว้ห่อทะเบียนกลาง

ตอนที่ 3 ทางจังหวัดขอไว้สำหรับเป็นเครื่องมือเก็บเงินค่าอากรค่าที่ดิน

แบบเหล่านี้พระยาพระราชพิพิธบริบาล (ฝั่ง ชูโต) กับพระยาวิสุตรเกษตรศิลป์ (จำ ศาลิคุปต) เป็นผู้คิดค้นขึ้นโดยดำเนินการตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ทำกันอยู่เกือบเดือน แล้ว พระยาพระราชพิพิธบริบาล (ฝั่ง ชูโต) ก็นำไปถวายสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทวนตรวจ เมื่อ พระองค์ท่านทรงตรวจเป็นการใช้ได้จึงส่งไปพิมพ์ แบบอื่น ๆ เวลาไม่พอเพราะต้องเตรียมตัวเดินทาง

ไปลงมือทำการเดินรังวัด ได้ลงมือเริ่มต้นเดินสำรวจเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ทำที่บ้านพลับ ตำบลเกาะเกิด อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พอถึงเดือน มิถุนายน ร.ศ.120 (พ.ศ.2449) ราววันที่ 13 หรือ 14 ก็ยกกองขึ้นไปตั้งอาศัยพักทำการอยู่ที่สภคาร ราชประยูร พระราชวังบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ก่อน เพราะยังมีได้สร้างหอทะเบียน ประจำจังหวัดเป็นสถานที่ทำงานขึ้นและผู้ที่ไปทำการครั้งแรกนั้นประกอบด้วย

1. พระยาประชาชีพบริบาล (ฝั่ง ชูโต) เป็นผู้กำกับเดินสำรวจ
2. พระยาศิวศรเศรษฐศิลป์ (จำ ศาลิคุปต) เป็นผู้ช่วย
3. นายทบ เป็นเสมียนผู้ไต่สวน
4. นายทอง เป็นเสมียนผู้ไต่สวน
5. หลวงรัฐสถานพิทักษ์ (ทิม เมื่อยังเป็นขุนदारานุมัติการ ช่างแผนที่
6. หลวงภูมิพิทยาภรณ์ (ชาญ เมื่อยังเป็นหมื่นนิมมานประเทศ) ช่างแผนที่
7. หมื่นเขจรวิจารณ์ ช่างแผนที่
8. หมื่นเวหาพินิจ ช่างแผนที่
9. หลวงภูวสถานพินิจ ช่างแผนที่

(หลวงภูวสถานพินิจ (หม่อมราชวงศ์สนั่น) กรมแผนที่ส่งไปช่วยงานในภายหลัง)

การงานเริ่มต้นครั้งแรกถือว่าเป็นการทดลอง พอถึงวันที่ 20 มิถุนายน ร.ศ. (พ.ศ.2444) เริ่ม ออกไปลงมือทำการเดินรังวัดหมายเขตที่ดินตามประกาศกระแสพระบรมราชโองการและทำที่บ้าน พลับ ตำบลเกาะเกิด ท้องที่อำเภอพระราชวังบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นปฐมฤกษ์ด้วยผู้ที่ ออกไปทำกำกับการสำรวจครั้งเริ่มแรกนั้น พระยาประชาชีพบริบาล (ฝั่ง ชูโต) ข้าหลวงพิเศษ จัดการที่ดิน กับพระยาศิวศรเศรษฐศิลป์ (จำ ศาลิคุปต) และนายทบ นายทอง เป็นเสมียนผู้บันทึก เป็นผู้ไต่สวน นายทบ นายทองเป็นผู้ให้เจ้าของที่ดินและพยานข้างเคียงลงลายมือชื่อ ฝ่ายช่างแผนที่ เป็นผู้ทำการเดินรังวัดตรวจเขต

ที่ดินตามแผนที่ระวางซึ่งได้ทำรายละเอียดแล้วและราษฎรเจ้าของที่ดินก็นำรังวัดตามแนว เขตที่ของตน การกระทำทั้งนี้ต้องพร้อมด้วยกำนันท้องที่หรือผู้แทนเป็นพยานด้วยทุกราย ได้ลง มือ ทำถึงวันที่ 27 กรกฎาคม ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) เสร็จ 4 ตำบล หยุดพักเพราะน้ำเหนือหลาก ทำการเดิน สำรวจไม่ได้ เมื่อน้ำลดได้ทำการเดินสำรวจไม่ได้ เมื่อน้ำลดได้ทำการเดินสำรวจต่อเมื่อวันที่ 23 มกราคม ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ถึงวันที่ 15 มีนาคม ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) สำรวจเสร็จ 11 ตำบลระหว่าง เดินสำรวจหมายเขตที่ดิน เจ้าพระยาเทเวศรวงษ์วิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการกับมิสเตอร์ ลิน เจ้ากรมแผนที่ และมิสเตอร์เออร์วิน อาจารย์โรงเรียนแผนที่ ได้ไปดูงานที่กำลังทำอยู่กลางทุ่ง บ้านพลับ รู้สึกเป็นที่พอใจมาก นอกจากนั้น สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ

เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้เสด็จประทับ ณ พระราชวังบางปะอิน ทรงเป็นธุระให้ตั้งแต่ต้นและทรงให้คำปรึกษาในเรื่องการออกโฉนดที่ดิน

พระยาชีพรินบาล (ผึ่ง ชูโต) กับพระยาวิสูตรเกษตรศิลป์ (จำ ศาสลิกุปต์) ได้ลงมือคิดแบบที่ยังค้างอยู่อีกต่อไป เช่น แบบสารบัญรายชื่อ สารบัญที่ดิน บัญชีเก็บเงิน ค่าธรรมเนียม ใบเสร็จเก็บเงินค่าธรรมเนียม แบบฟอร์มโฉนด เมื่อคิดและเขียนแล้ว ก็นำไปถวายสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงตรวจก่อน ทรงแนะนำสั่งว่าใช้ได้ แบบฟอร์มโฉนดก็ส่งกรมแผนที่พิมพ์ แบบอื่นก็ส่งโรงพิมพ์รับจ้างพิมพ์ แบบฟอร์มโฉนดที่ดินที่พิมพ์ขึ้นใช้ในชั้นต้นนั้นมีเครื่องหมายต่างกันคือฉบับหลวง ใช้กระดาษหนา กรอบโฉนดใช้ 2 เส้นคู่ ฉบับสำหรับแจกให้แก่ราษฎรเจ้าของที่ดินใช้กระดาษบาง กรอบโฉนดใช้เส้นเดี่ยวแต่ใช้กระดาษดี ๆ ทั้ง 2 อย่าง เพื่อให้รู้ว่าฉบับไหนเป็นของหลวง ฉบับไหนเป็นของราษฎร โดยมีต้องใช้ตราประทับเป็นเครื่องอีกชั้นหนึ่ง

เนื่องจากยังไม่มียกกฎหมายเป็นหลักในการออกโฉนดที่ดินโดยชัดแจ้ง จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ออกประกาศพระบรมราชโองการลงวันที่ 15 กันยายน ร.ศ.120 (ประกาศออกโฉนดมณฑลกรุงเก่า ร.ศ.120 พ.ศ.2444) วางระเบียบการเรื่องโฉนดที่ดินไว้โดยแน่ชัด ประกาศพระบรมราชโองการฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนที่ดินและสิทธิของผู้เป็นเจ้าของที่ดินอย่างสมัยใหม่ ซึ่งแผนที่ระวางรายละเอียดอันอาจจะชี้ได้ว่าที่ดินแต่ละแปลง อันอาจออกโฉนดได้ว่าตั้งอยู่ที่ไหน เนื้อที่เท่าใด ใครเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินในทะเบียน

ตามประกาศออกโฉนดที่ดินดังกล่าว ได้ระบุข้อความแสดงความหมายของโฉนดวิธีการดำเนินการออกโฉนด และกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินผู้ได้รับโฉนดไว้ดังนี้

ว่าด้วยโฉนดที่ดิน

ข้อ1 หนังสือโฉนดที่ดินที่จะได้ออกให้แก่เจ้าของที่ดินตามประกาศนี้ เป็นหนังสือพิมพ์แบบหลวงบอกชื่อแลตำแหน่งเจ้าพนักงานออกโฉนด ซึ่งวงษ์ตระกูลที่อยู่ของผู้รับโฉนดตำแหน่งแห่งที่ดินแลขนาดที่ดินที่ซึ่งจดเขตทั้งสี่ทิศ แลจำลองรูปแผนที่ดินแปลงนั้นลงไว้ใน โฉนดด้วยเป็นสำคัญในท้ายโฉนดที่ตารางสำหรับจดหมายเหตุแลสำคัญในการแก้ทะเบียนที่ดินนั้นไปภายหน้าด้วย

ข้อ2 โฉนดที่ดินซึ่งออกให้แก่เจ้าของที่ดินตามประกาศนี้ ที่ดินอยู่ในเขตเมืองใดต้องเซ็นชื่อแลประทับตราตำแหน่งผู้บัญชาการเมืองนั้น 1 เจ้าพนักงานเกษตร ราชการเมืองนั้น 1 นายอำเภอผู้ปกครองท้องที่ซึ่งที่ดินแปลงนั้นอยู่ในนั้น 1 จึงเป็นโฉนดอันได้ทำโดยชอบ

ข้อ3 โฉนดที่ดินตามประกาศนี้ให้ทำเป็น 2 ฉบับอย่างเดียวกัน มอบให้เจ้าของที่ดินไปรักษาไว้ฉบับ 1 เป็นของหลวงเก็บไว้ในหอทะเบียนที่ดินฉบับ

ข้อ 4 โฉนดที่ดินของผู้ใดเป็นอันตราขายเสียประการใด เมื่อเจ้าของโฉนดได้ทำคำตรา
 สิ้นตามกฎหมายแล้ว ก็รับใบแทนโฉนดได้ ใบแทนโฉนดนั้นต้องเซ็นชื่อประทับตรา ตำแหน่งเจ้า
 พนักงาน ตามความที่ว่ามาในข้อ 2 จึงใช้ได้ ตั้งแต่ได้ออกไปแทนโฉนดไปแล้ว โฉนดเดิมใช้ไม่ได้

ข้อ 5 เมื่อได้ลงมือจัดการตามประกาศนี้เมืองใด ให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการจัดตั้ง
 หอทะเบียนขึ้นไว้สำหรับเก็บรักษาทะเบียนที่ดินในเมืองนั้น ๆ ให้ตั้งกรมการตำแหน่งเกษตราธิการ
 ไว้ประจำทำการเกษตรแลให้ตั้งเจ้าพนักงานทะเบียนไว้ประจำทำการทะเบียนทุกเมืองและให้มี
 พนักงานรังวัดแผนที่ แลพนักงานกองทะเบียนตามสมควรแก่ราชการ

ข้อ 6 ในการออกโฉนดที่ดินตามประกาศนี้ถ้าที่ดินมีตราแดงหรือใบจอง หรือนำโฉนด
 ของเดิมอยู่แล้ว ให้เรียกแต่ค่ากระดาษทำโฉนด ค่าเขียน แลค่าตราตามกำหนด ไม่ต้องเรียกค่าจอง
 เว้นแต่ถ้าถ้ารังวัดที่ดิน ได้เกินตราแดง หรือใบจอง หรือนำโฉนดของเดิมออกไปเท่าใด จึงให้เรียก
 ค่าจองเท่าเนื้อที่ดินที่เกินนั้น ที่ดินซึ่งยังไม่มียังหนังสือสำคัญดังกล่าวมาแล้ว จึงให้เรียกค่าจองตามอัตรา
 คือไร่ละ 16 อัฐ เศษงานละ 4 อัฐ เศษต่งานเรียกเสมองาน 1

ว่าด้วยกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ข้อ 7 ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามประกาศนี้ ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์เหมือนอย่างนาคูโลก คือ
 ต้องเสียค่าที่หรือค่านาแก่รัฐบาลทุก ๆ ปี

ข้อ 8 ไม่ให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ที่ได้ว่ามาในข้อ 7 เป็นเหตุที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์นั้นจะพ้นจาก
 ความรับผิดชอบแลความจำเป็นจะต้องประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมาย ซึ่งบังคับในการที่ดิน
 คือ ในการเก็บภาษีอากร แลการที่รัฐบาลจะต้องการที่เพื่อราชการ หรือเพื่อสาธารณประโยชน์เป็นต้น

ข้อ 9 คนในบังคับต่างประเทศ เมื่อได้รับพระราชทานใบพระบรมราชานุญาตพิเศษให้ถือ
 โฉนดฉบับใด ก็มีอำนาจแลหน้าที่เหมือนกับคนในบังคับไทย ที่ถือโฉนดนั้นทุกประการ

ข้อ 10 ต่อไปบรรดาคดีที่เกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ออกโฉนดตามประกาศนี้
 เมื่อศาลได้พิพากษาประการใดให้ศาลมีจดหมายแจ้งต่อเจ้าพนักงานทะเบียนสำหรับที่ดินนั้นให้
 ทราบว่า ที่ดินตามโฉนดนั้นๆ ได้พิพากษาให้เป็นของใครหรือให้แบ่งกันอย่างไร ถ้าหากว่าศาลมิได้
 มีจดหมายตามความที่ได้ว่ามาในข้อนี้ ก็ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรับประโยชน์อย่างใดในคำพิพากษานั้นมี
 อำนาจที่จะทำคำขอต่อศาล ให้แจ้งความแก่เจ้าพนักงานทะเบียนตามประกาศนี้

ข้อ 11 ถ้าผู้ใดจะเวนคืนที่ดิน ให้นำโฉนดที่ดินมาส่งต่อเจ้าพนักงานเกษตราธิการประจำ
 เมืองนั้น

โฉนดที่ทำออกขึ้นต้นนั้น ต้องลงนามและประทับตรา 3 ตำแหน่ง คือ ผู้บัญชาการเมือง
 กรมการตำแหน่งนา (เจ้าพนักงานเกษตราธิการ) และกรมการอำเภอท้องที่ในโฉนดทั้ง 3 คนก่อนจึง
 จะออกให้แก่เจ้าของที่ดินไปได้ และถือว่าโฉนดนั้นชอบด้วยกฎหมาย ถ้าขาดการลงนามไปแต่

ตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดก็ยังไม่ได้ออก

สำหรับตราตำแหน่งเจ้าพนักงานเกษตรธิการหรือเจ้าพนักงานที่ดินนั้น ใช้ตรารูปพิทยาธร คำนินมือขวาถือดอกจกกลนิ (ดอกบัว) มือซ้ายถือพระขรรค์ อยู่ในวงกลมขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 5 เซนติเมตร ตราแกะด้วยงาช้าง ภายในวงกลมด้านบนมีอักษร “เกษตรธิการและบอกชื่อเมือง” มี ลวดลายเป็นเครือเถาล้อมรอบ ใช้ขนาดผสมน้ำมันประทับบนลายเส้นชื่อ

ส่วนตราตำแหน่งเจ้าพนักงานทะเบียน สำหรับประทับรายการจดทะเบียน โฉนดที่ดินและ ประทับเอกสารสัญญา ตรงที่ระบุจำนวนเงินที่เป็นตัวเลขและตัวอักษร รวมตลอดทั้งประทับ ลายเส้นชื่อเจ้าพนักงานผู้จดทะเบียน ใช้ตรารูปมนุษย์ มือซ้ายถือเส้นกระแสมีลายกนกล้อมรอบ อยู่ในเส้นวงกลมเส้นผ่าศูนย์กลางประมาณ 5 เซนติเมตร ด้านบนมีอักษร “พนักงานทะเบียน และ ชื่อเมือง” ตราแกะด้วยงาช้าง ประทับด้วยขนาดผสมน้ำมัน เช่นเดียวกัน

แต่ว่าก่อนที่จะแจกให้ราษฎรเจ้าของที่ดิน ไปนั้น เนื่องจากเป็นโอกาสเหมาะที่พระบาท สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังเสด็จประทับแรมอยู่ ณ พระราชวังบางปะอิน พระยาประชาชีพบริบาล (ฝั่ง ชูโต) จึงนำโฉนดสำหรับที่ดินตำบลบ้านเป็งของพระคลังข้างที่ 2 โฉนด กับของราษฎรด้วย 3 โฉนดขึ้น ทูลเกล้าฯ ถวาย ณ พระที่นั่งวโรภาสพิมาน พระราชวังบางปะอิน เพื่อให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่เจ้าของที่ดินเป็นฤกษ์ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงพระราชทานแก่เจ้าของ ที่ดิน คือ กำนันแดง บ้านพลับ 1 โฉนด กำนันวัน บ้านเป็ง 1 โฉนด กำนันหุ่ม บ้านวัดยม 1 โฉนด เป็นปฐมฤกษ์ และวันรุ่งขึ้นก็ลงมือแจกโฉนดสำหรับที่ดินบ้านพลับ ตำบลเกาะเกิดให้แก่ราษฎร เป็นต้นไป ตำบลอื่นๆ ก็แจกต่อเนื่องกันไปโดยลำดับ เวลาแจกโฉนด กำนันเจ้าตำบลหรือผู้แทน กำนันต้องมากับราษฎรในท้องที่ของตน ด้วยทุกวันจนกว่าจะแจกโฉนดในตำบลนั้นเสร็จ กำนันได้ เงินค่าป่วยการวันละ 1 บาท จากรัฐบาลเช่นเดียวกับเวลาเดินสำรวจ

โฉนดที่ดินฉบับแรกของประเทศไทยเป็นโฉนดที่ดินจากการเดินสำรวจมีพระนาม “สมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์” ทรงถือกรรมสิทธิ์เป็นโฉนดเลขที่ 1 สารบาญเล่มที่ 1 หน้าที่ 1 เลขที่ดิน 117 ระวัง 17 ต 3 อ ตำบลบ้านเป็ง อำเภอพระราชวัง แขวงเมืองกรุงเก่า เมืองกรุงเก่า (จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) เนื้อที่ 89 ไร่ 1 งาน 52 ตารางวา ลงพระนามพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่น มรุพงษ์ศิริพัฒน์ ในตำแหน่งผู้บัญชาการ ลงนามพระยาประชาชีพบริบาลในตำแหน่งเจ้าพนักงาน เกษตรธิการ และลงนามพระราชภพณ์บริหารในตำแหน่งนายอำเภอ

หลังจากที่ได้ทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในท้องที่มณฑลกรุงเก่าเสร็จสิ้นแล้วจึง ได้ ตั้งหอทะเบียนมณฑลกรุงเก่าขึ้นเป็นแห่งแรกในประเทศไทย ที่สภาคารราชประยูร ในพระราชวังบาง ปะอิน เมื่อวันที่ 20 กันยายน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) เพราะหอทะเบียนซึ่งจะเป็นสถานที่ทำการประจำ จังหวัดยังมีได้สร้างขึ้น มีพระประมวถภูมิเทศเป็นนายทะเบียนและหลวงภูมิพิทยาภรณ์เป็นผู้ช่วย

นายทะเบียน หอทะเบียนที่ดินที่ตั้งขึ้นครั้งแรกนั้นอยู่ในความอำนวยการรับผิดชอบของพระยา
 ประชาธิปไตย (ผิง ชูโต) ข้าหลวงพิเศษจัดการที่ดิน

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

การออกโฉนดที่ดินในประเทศไทยยุคที่ 2 (พ.ศ.2444-2497)

ปลายปี ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ได้มีการปรับปรุงและวางระเบียบเกี่ยวกับการเดินสำรวจ
 ออกโฉนดเพื่อให้ความสะดวกแก่กองเดินสำรวจและเจ้าของที่ดิน โดยได้ยกเลิกใบเดินทุ่งซึ่งใช้อยู่
 เพราะเสมือนที่ออกไปทำการรังวัดเข้าใจเกี่ยวกับการทำงานดีแล้วและยกเลิกใบไต่สวนตอนที่ 3
 เพราะที่มณฑลขอไว้สำหรับเป็นหลักฐานในการเก็บเงินอากรค่านานี้ได้ยกเลิก จึงคงใช้แต่ใบ
 ไต่สวนตอนที่ 1 และที่ 2

และได้เปิดงานออกโฉนดขึ้นที่มณฑลกรุงเทพฯ อีกแห่งหนึ่ง เริ่มต้นลงมือเดินสำรวจ
 ออกโฉนดตั้งแต่คลองบางเขนฝั่งเหนือและตามเขตคลองเปรมประชากรฝั่งตะวันตกกับลำน้ำ
 เจ้าพระยาฝั่งตะวันออกจนถึงคลองเชียงรากน้อยฝั่งเหนือ พอถึงปลายปี ร.ศ.121 (พ.ศ.2445) ก่อนที่
 จะแจกโฉนดให้แก่เจ้าของที่ดิน พระยาประชาธิปไตย (ผิง ชูโต) ได้นำโฉนดที่ดินของพระคลัง
 ข้างที่ 2 โฉนด กับโฉนดในนามของบริษัทหุคคลองกุณาสยามทุ่งหลวงคลองรังสิต และโฉนดของ
 ราษฎรขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ณ พระราชวังดุสิต เพื่อให้ทรง
 พระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่บริษัทหุคคลองฯ และราษฎรเจ้าของที่ดินเป็นปฐมฤกษ์ก่อน
 แล้วจึงลงมือแจกให้แก่เจ้าของที่ดินต่อไปตามลำดับ และได้มีการจัดตั้งหอทะเบียนขึ้นอีกแห่งหนึ่ง
 เป็นแห่งที่ 2 ตั้งอยู่ชั้นล่างของกระทรวงเกษตราธิการในขณะนั้น (คือที่ตั้งกรมที่ดินขณะนั้น) มีขุน
 วิวิธพนวิภาค (เส็งยม) จากกรมแผนที่มาเป็นนายทะเบียน และขุนนายอิน (ภายหลังเป็นขุนปรีชา
 รังวัด) มาเป็นผู้ช่วยนายทะเบียน หอทะเบียนที่ดินนี้ครั้งแรกอยู่ในความอำนวยการรับผิดชอบของ
 พระยาปรีชาประชาธิปไตยและพร้อมกันนั้นได้ตั้งหอพักทะเบียนกลางขึ้นที่ชั้นล่างของกระทรวง
 เกษตราธิการ เพื่อใช้เก็บหนังสือสำคัญที่หอทะเบียนท้องที่ส่งมา (ต่อมาหอทะเบียนดังกล่าวได้
 เปิดรับทำธุระให้แก่ราษฎรเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2483 ในสมัยหลวงชำนาญนิติเกษตร เป็นอธิบดี
 กรมที่ดิน

จุดความประสงค์ของพระยาประชาธิปไตย (ผิง ชูโต) ที่ตั้งหอทะเบียนกลาง สำหรับทำ
 สัญญาจดทะเบียนให้แก่ประชาชนทั่วไป ด้วยเรียกว่าหอทะเบียนกลางจะมีพร้อมทุกอย่างเหมือนหอ
 ทะเบียนท้องถิ่น เว้นไว้แต่โฉนดอย่างเดียวเท่านั้น ไม่มี ถ้าผู้ใดจะทำสัญญาจดทะเบียนหรือคู
 หลักฐานสำหรับที่ดินคู่ได้ที่หอทะเบียนกลางมีต้องไปยังหอทะเบียนท้องถิ่นก็ได้

ถ้าหลักฐานสำหรับที่ดินที่หอทะเบียนท้องถื่นเกิดอันตรายสูญหาย ก็เอาหลักฐานจาก หอทะเบียนกลางไปทำแทนขึ้นได้ มิต้องจัดเจ้าพนักงานออกไปทำใหม่และตัวบุคคลที่จะเป็นนายหอทะเบียนกลางนั้นต้องเป็นผู้รอบรู้ระเบียบและข้อบังคับดี ฉะนั้นหอทะเบียนกลางจึงคงมีหน้าที่เก็บแต่หนังสือสำคัญเพียงอย่างเดียว และราว ๆ ปลายปี ร.ศ.121 (พ.ศ.2445) นั้น เนื่องจากงานออกโฉนดที่ดินมีมากขึ้นประกอบกับการเซ็นชื่อลงในโฉนดของผู้บัญชาการเมือง และกรมการอำเภอ มีข้อขัดข้องทำให้การออกโฉนดดำเนินไปโดยไม่สะดวก เพราะผู้บัญชาการเมืองและกรมการอำเภอ ทั้งต้องประจำอยู่ สถานที่ทำการ การจะเดินทางมาลงนามโฉนดจึงไม่สะดวก พระยาประชาติพิบาล (ฝั่ง ชูโต) จึงไปกราบทูลหาหรือสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ขอยกเลิกการเซ็นลงนามของผู้บัญชาการ เมืองและกรมการอำเภอ คงเพียงให้ประทับตราอย่างเดียวในโฉนด และเซ็นชื่อเฉพาะกรมการตำแหน่งนาหรือเจ้าพนักงานที่ดินเท่านั้น ซึ่งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเห็นด้วยและ ได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งก็ได้ทรงพระราชทานพระบรม ราชานุญาตให้ยกเลิก ฉะนั้นตั้งแต่ปลายปี ร.ศ.121 (พ.ศ.2445) เป็นต้นมา ในโฉนดจึงไม่มีลายเซ็นของผู้บัญชาการเมืองและกรมการอำเภอ คงมีแต่ประทับตราตำแหน่งเท่านั้น และให้ถือว่าโฉนดที่มีลายเซ็นกรมการนาตำแหน่งเดียวเป็น โฉนดที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแสดงว่า ในประวัติศาสตร์การออกโฉนดที่ดินของประเทศไทย ได้เคยมีการลงนามในโฉนดโดยเจ้าพนักงานที่ดินแต่เพียงผู้เดียวมาก่อนแล้ว

กองการข้าหลวงที่ตั้งกอง อาศัยทำงานอยู่ที่สภากวราชประยูร พระราชวังบางปะอินนั้น ครั้นต่อมาได้สร้างหอทะเบียนที่ดินประจำจังหวัดพระนครศรีอยุธยาขึ้นเสร็จราวเดือนกรกฎาคม ร.ศ.122 (พ.ศ.2446) ก็ยกกองขึ้นไปทำอยู่ที่หอทะเบียนที่ดินประจำจังหวัดในปี ร.ศ.122 (พ.ศ.2446)

ในราวปี ร.ศ.124 (พ.ศ.2448)งานออกโฉนดซึ่งกระทรวงเกษตราธิการเป็นผู้รับผิดชอบได้มีการคิดค้นแบบขึ้นใหม่เรียกว่า “ไบน่า” ซึ่งทำขึ้นใช้แทนใบไต่สวนตอนที่ 2 และในใบนั้นได้ยกเลิกข้อที่ให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงลงลายมือชื่อรับรองเขตกัน

ต่อมาในสมัยพระยาวงษานุประพัทธ์ยังมีได้เป็นเจ้าพระยาเป็นเพียงรองเสนาบดีอยู่แล้ว ก็เลื่อนขึ้นเป็นเสนาบดีแทนพระยาประชาติพิบาล (แย้ม แสง-ชูโต) บรรดาศักดิ์เป็นพระยาบรมบงกช มาเป็นอธิบดีกรมทะเบียนที่ดินเห็นว่าแบบไบน่ากับ ใบไต่สวนเป็นแบบที่ใช้การอยู่อย่างเดียวกันไม่ควรจะใช่แยกแตกต่างกันไป และไบน่าก็ไม่มีข้อความรู้ได้คืออย่างใบไต่สวน จึงสั่งยกเลิกไบน่านั้นเสีย ให้กลับมาใช้ใบไต่สวนตอนที่ 2 ตามเดิมอีก

ในสมัยพระยาจักรปราณีศรีศีลวิสุทธิ (อู่ ไกรฤกษ์) เมื่อเป็นพระยาสุรเกษตร โศภณ เป็นอธิบดีกรมที่ดิน ได้มีการแก้ไขใบไต่สวนโดยเพิ่มเติมข้อความบางประการและใช้กระดาษทั้งแผ่น

เพื่อให้สะดวกแก่วิธีการที่จะหักโอนใบไต่สวนเท่านั้น และการรังวัดก็ได้เปลี่ยนวิธีใหม่ คือ การจัดการกองเดินสำรวจออกไปทำรังวัดพร้อมกันกับกรมรังวัดออกไปทำแผนที่รายละเอียดทีเดียว

เรื่องประกาศ เมื่อได้ออกโฉนดแผนที่เปลี่ยนให้ใหม่ในตำบลหนึ่งตำบลใดแล้วก็ประกาศยกเลิกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเดิมนั้นเสียอีกชั้นหนึ่ง ต่อมาภายหลังมิได้มีประกาศกันอีก เห็นจะถือว่าเมื่อออกโฉนดใหม่ให้แล้วของเก่าก็เลิกไปในตัวเองดังนี้ก็ได้

เรื่องหลักปักเขตที่ดินนั้น การออกโฉนดครั้งแรกมิได้ใช้ คงถือเขตตามที่เจ้าของที่ดินกับเจ้าของที่ดินข้างเคียงรับรองกันเป็นเกณฑ์ ต่อมาหลายปีจึงได้เกิดใช้หลักกันขึ้น (ประมาณปี พ.ศ.2456) หลักที่ใช้ครั้งแรกๆ เป็นหลักโตประมาณ 4 หุน ยาวประมาณ 1 เมตร และใช้ปักตามที่นา และที่สวน แต่อยู่ไม่ได้ถาวรมักจะถูกคนลักเอาจึงได้เลิกหลักเหล็กและคิดทำหลักคอนกรีตขึ้นใช้แทน

เรื่องการแบ่งแยกโฉนดทางหอยทะเลเบียนที่ดินตั้งแต่แรกเริ่มมา เจ้าของที่ดินมีความประสงค์ขอแบ่งแยก ก็ให้เจ้าของชี้แผนที่หลังโฉนด เจ้าของผู้ขอแบ่งแยกมักจะชี้ให้แบ่งตามคันนาที่สวนก็ชี้ให้แบ่งตามคูร่อง เพราะแผนที่หลังโฉนดที่ทำกันมาแต่เดิม ถ้าเป็นที่นาจึงจุดคันนาไว้ในแผนที่หลังโฉนด เป็นที่สวนก็จุดคูร่องไว้เหมือนกัน การแบ่งแยกผู้ขอจึงถือคันนาและร่องสวนเป็นแนวเขตแบ่งแยกกัน ช่วงแผนที่กั้นเขตให้ตามนั้น จึงมิได้มีการไปรังวัดปักหลักแบ่งแยกยังที่ดินได้ทำเช่นกันนี้เรื่อยมา ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2457 พระยาวิสูตรเกษตรศิลป์ (ข้า ศาสลิกุปต) เป็นข้าหลวงออกโฉนดอยู่มณฑลราชบุรี เห็นว่าคันนาที่จุดไว้ในแผนที่หลังโฉนดชักช้า คันนาเจ้าของที่ดินอาจเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกเสียเมื่อไรก็ได้มิได้มีประโยชน์อันใดควรยกเลิกเสียดีกว่าที่เป็นอยู่ให้เลิกได้คงมีแต่เขตรอบนอกอย่างเดียว

การดำเนินการเรื่องที่ดินดังกล่าวที่ผ่านมา ได้มีประกาศบรมราชโองการและกฎเสนาบดีรวมหลายฉบับ เช่น ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า ลงวันที่ 3 พฤษภาคม ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ประกาศออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ 15 กันยายน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) และกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตร ราชการสำหรับการออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ 31 มีนาคม ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) ทั้งนี้จัดเป็นกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้ออกใช้ตามความจำเป็นสำหรับให้กิจการดำเนินไปได้ในสมัยนั้นยิ่งนานปีเข้าก็ ยิ่งมากฉบับมีข้อความซับซ้อนและกระจัดกระจายไม่สะดวกแก่การปฏิบัติ เสนาบดีกระทรวงเกษตร จึงดำริรวบรวมให้เป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันเพื่อให้ข้อความแจ่มแจ้งเข้าใจง่าย และเป็นหมวดหมู่สะดวกในการปฏิบัติ จึงได้ทูลขอให้พระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ซึ่งในสมัยนั้น ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ทรงโปรดให้พระเมธีนฤปกร ตำแหน่งกรรมการศาลฎีกาเป็นผู้รวบรวมและยกร่างขึ้นแล้วทรงตรวจแก้ไขขึ้นอีกชั้นหนึ่ง แล้วโปรดส่งให้เสนาบดีกระทรวง

เกษตรราชการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัว ซึ่งต่อมาได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451)

ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ได้มีการบัญญัติไว้ชัดเจนว่า ในโฉนดที่ดินนั้นผู้บัญชาการเมืองและนายอำเภอท้องที่ไม่ต้องเซ็นชื่อ ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ดังนี้

มาตรา 30 โฉนดที่ดินซึ่งออกให้แก่เจ้าของที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ที่ดินอยู่ในเขตเมืองใด ต้องประทับตราตำแหน่งผู้บัญชาการเมืองนั้น 1 นายอำเภอผู้ปกครองท้องที่ซึ่งที่ดินแปลงนั้นอยู่ในนั้น 1 แลเจ้าพนักงานเกษตรราชการได้เซ็นชื่อประทับตราอยู่ระหว่างกลางของตราทั้งสองดังกล่าว (กรมที่ดิน, 2543, หน้า 41-43, 46-47)

1. สมัยรัชกาลที่ 6

การออกหนังสือสำคัญเกี่ยวกับที่ดิน คือใบเหยียบย่ำตามข้อบังคับชั่วคราวสำหรับเพาะปลูกสวนใหญ่ฯ ร.ศ.129 (พ.ศ.2453) และออกกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน คือ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2459 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2462

1. ใบเหยียบย่ำ ออกตามความในประกาศใช้เป็นข้อบังคับชั่วคราวสำหรับเพาะปลูกสวนใหญ่ สมพัศกร ที่ไร ที่นา ร.ศ.129 (พ.ศ.2453) ประกาศใช้เฉพาะมณฑลชุมพร นครศรีธรรมราช ปัตตานี ภูเก็ต และจันทบุรี เท่านั้น ประกาศนี้แยกประเภทที่ดินที่ให้จับจองออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. ที่ดินซึ่งได้สงวนหรือหมายเขตไว้สำหรับราษฎรที่ตั้งภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่อำเภอหนึ่ง หนึ่งแห่งหรือหลายแห่ง ให้พอกับจำนวนราษฎรซึ่งประจำอยู่ในท้องที่อำเภอนั้นๆ จับจองประเภทหนึ่ง

ข. ที่ดินสำหรับราษฎรซึ่งอยู่ต่างท้องที่ หรือต่างหัวเมืองจับจองประเภทหนึ่งเมื่อข้าหลวงเทศาภิบาล และผู้ว่าราชการเมือง สำนวญหมายเขตแยกประเภทที่ดินว่า ตำบลใด ในท้องที่อำเภอใดสมควรกำหนดเป็นประเภทใด เสร็จแล้วให้ประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา เป็นคราวๆ ให้ราษฎรทราบเป็นสำคัญ เหตุที่มีการประกาศใช้ข้อบังคับชั่วคราว สำหรับการเพาะปลูกสวนใหญ่สมพัศกรฯ ในท้องที่มณฑลชุมพร นครศรีธรรมราช ปัตตานี ภูเก็ต และจันทบุรี เนื่องจากที่ดินในมณฑลดังกล่าวเจริญขึ้น จะรอให้มีการออกโฉนดที่ดินส่วนหัวเมืองให้เสร็จสมบูรณ์ ก็จะไม่ทันกับความต้องการที่ดินของราษฎร จึงให้ตราข้อบังคับดังกล่าวขึ้นเป็นการชั่วคราว ให้ราษฎรขอจับจองและออกใบเหยียบย่ำให้เป็น 2 ชนิด คือ

ก. ใบเหยียบย่ำสำหรับที่ดินทำการเพาะปลูกสมพัศกร (ปลูกพรรณไม้ล้มลุกอายุไม่เกิน 3 ปี ขึ้นไป)

ข. ใบเหียบย่ำสำหรับที่ดินที่ทำการเพาะปลูกสวนใหญ่ (ปลูกพรรณไม้ยืนต้น มีอายุเกิน 3 ปีขึ้นไป)

อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานที่จะอนุญาตให้จับจองที่ดินได้ มีกำหนดไว้ดังต่อไปนี้

ก. นายอำเภอมีอำนาจออกใบเหียบย่ำได้ไม่เกินคนละ 50 ไร่

ข. ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจออกใบเหียบย่ำไม่เกินคนละ 100 ไร่

ค. ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจออกใบเหียบย่ำไม่เกินคนละ 500 ไร่

ง. เสนาบดีเจ้ากระทรวงมีอำนาจออกใบเหียบย่ำไม่เกินคนละ 1000 ไร่

ผู้ใดจะขอจับจองเกินกว่ากำหนดข้างต้น ต้องนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอรับพระราชทานใบเหียบย่ำดังกล่าวในชั้นต้นมีอายุ 2 ปี ถ้าทำประโยชน์ไม่เสร็จตามจำนวนเนื้อที่ตามใบเหียบย่ำต่ออายุได้อีก 3 ปี เมื่อครบ 5 ปี ทำประโยชน์ไม่เสร็จต่ออายุได้อีก 3 ปี ถ้าครบ 8 ปี ต่ออายุอีกไม่ได้ ผู้ถือใบเหียบย่ำขอรับโฉนดที่ดินได้เท่าที่ทำประโยชน์ ส่วนที่เหลือคืนเป็นของหลวงทันที

2. พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2459 ได้บัญญัติถึงเรื่องการจดทะเบียนอาศัยที่ดินตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการเรียกโฉนดใบไต่สวน หรือใบนำ การดำเนินการเกี่ยวกับการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินเกิน 9 ปี อำนาจของเจ้าพนักงานที่จะแก้ไขการจดทะเบียนหรือแผนที่ซึ่งกระทำไปโดยผิดพลาด การรวมโฉนดที่ดิน และการคุ้มครองมิให้ฟ้องร้องเจ้าพนักงานที่ดินที่ได้ออกโฉนดหรือจดทะเบียนไปโดยสุจริต

3. พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2462 มีเพียง 3 มาตรา บัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับกรณีที่ดินไม่ได้เสียภาษีที่ดิน กรณีการไถ่ถอนขายฝากที่ดินที่มีผู้รับซื้อฝากหลายคน หรือมีผู้ขายหลายคน และกรณีการแบ่งมรดกที่มีผู้จัดการมรดกตามคำสั่งศาล

ในรัชสมัยนี้เริ่มมีระเบียบเกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินวางไว้เป็นหมวดหมู่เป็นครั้งแรก ตามคำสั่งกองออกโฉนดที่ดินกรุงเทพมหานคร ที่ 2/1426 ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2459 และมีการวางระเบียบการรังวัดที่ดินดกค้ำ รังวัดซ้ำ แบ่งแยก สอบเขตตามคำสั่งกรมทะเบียนที่ดินที่ 7/2460 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2460 (กรมที่ดิน, 2543, หน้า 47-49)

2. สมัยรัชกาลที่ 7

เมื่อ พ.ศ.2469 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขความใน มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) โดยมีสาระสำคัญ คือ เดิมที่ได้กำหนดให้ผู้ประสงค์จะทำการโอนที่ดิน ให้นำใบไต่สวน หรือใบนำพร้อมทั้งหนังสือสำคัญและหลักฐานต่างๆ สำหรับที่ดิน ไปยื่นและแสดงความประสงค์ต่อข้าหลวงเกษตร ส่วนที่ผู้โอนกับผู้รับโอนจะต้องทำหนังสือสัญญาต่อกัน ให้ไปทำต่อหน้านายอำเภอท้องที่ตาม

ธรรมเนียมนั้นได้แก้ไขเสียใหม่ว่า “การโอนที่ดินดังกล่าวมาในวรรคก่อน ซึ่งผู้โอนกับผู้รับโอน จะต้องทำหนังสือสัญญาต่อกันนั้น ให้ไปทำต่อหน้าเจ้าพนักงานทะเบียน ณ หอทะเบียนที่ดินใน จังหวัด ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ” ทั้งนี้ เพราะได้ตั้งหอทะเบียนขึ้นในจังหวัดนั้น ๆ แล้ว การโอนใบได้ สวนและทำสัญญาต่างที่กัน เป็นความลำบากแก่ผู้โอนและผู้รับ โอน เพราะอำเภอกับหอทะเบียน ที่ดินไม่ได้อยู่แห่งเดียวกัน จึงแก้ไขใหม่ เพื่อให้ทำสัญญาโอนกันได้เสร็จ ณ หอทะเบียนที่ดิน หนึ่ง กระทรวงเกษตรราชการ ได้มีหนังสือแจ้งความลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2469 ว่า “กรมการตำแหน่งนา นายทะเบียนที่ดิน เจ้าพนักงานเกษตรราชการ เจ้าพนักงานออกโฉนด ทั้งนี้เป็น คนๆ เดียวกัน และบัดนี้ได้ให้เกษตรจังหวัดและเกษตรมณฑลเป็นผู้ทำงานเกี่ยวกับที่ดินด้วยต่อไป ให้เรียกเจ้าพนักงานที่ทำงานเกี่ยวกับที่ดินว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือมณฑลนั้น ๆ” (กรมที่ดิน , 2543, หน้า 49)

3. สมัยรัชกาลที่ 8

การตรากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินใช้บังคับเพิ่มเติม และแก้ไขกฎหมายเดิม ๆ อีกหลายฉบับ ดังนี้

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

“มาตรา 11 ในเรื่องการออกโฉนดที่ดินก็ดี ในเรื่องแก้ไขทะเบียนก็ดี ถ้าเจ้าพนักงานได้ ทำการไปโดยสุจริตแล้ว ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดฟ้องร้องเจ้าพนักงานผู้นั้นได้ เว้นไว้แต่จะได้รับการอนุญาต จากเสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการ”

เหตุที่ยกเลิกนั้น เนื่องจากในสมัยนั้นได้มีการสำรวจกฎหมายที่ให้เอกสิทธิแก่บุคคล บางเหล่า จึงยกเลิกเสียเพื่อให้เป็นการเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ

2. พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 ในกฎหมายฉบับนี้ได้แบ่ง ที่ดินที่จะให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ออกเป็น 3 ขนาด คือ

ขนาดเล็ก ไม่เกิน 50 ไร่ นายอำเภอเป็นผู้อนุญาต

ขนาดกลาง ไม่เกิน 100 ไร่ ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้อนุญาต

ขนาดใหญ่ ไม่จำกัด รัฐบาลเป็นผู้อนุญาต

ใบอนุญาตจับจองแบ่งเป็น 2 ชนิด คือ ใบเหยียบย่ำและตราจองเป็นใบอนุญาต

1. ใบเหยียบย่ำมีอายุการทำประโยชน์ 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับเหยียบย่ำ

2. ตราจองเป็นใบอนุญาตมีอายุ 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับตราจอง

ถ้าทำประโยชน์ให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวก็เป็นสิทธิในที่ดินที่ยัง ไม่ได้ ทำประโยชน์ ที่ดินที่ห้ามจับจองไปโอนกันไม่ได้ เว้นแต่การตกทอดในทางมรดก

ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ตราจองชนิดนี้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 มาตรา 11 เป็นหนังสือสำคัญที่ออกให้แก่ผู้จับจองที่ทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งให้จับจองภายในกำหนดแห่งใบอนุญาตนั้นและยังบัญญัติไว้ด้วยว่า “ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์ไว้แล้วนั้นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย” ย่อมแสดงให้เห็นว่าตราจองชนิดนี้เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน เช่นเดียวกับโฉนดแผ่น โฉนดตราจอง และโฉนดที่ดิน

ตราจองชนิดนี้มีลักษณะเป็นแบบพิมพ์ตามใบอนุญาตตามแบบพิมพ์หลวง มีสาระสำคัญดังนี้ คือ ลายมือชื่อ ตราตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดิน ปริมาณเนื้อที่ เขตรูปแผนที่มี และมีการบัญญัติสำหรับจดทะเบียนมีค่าเดือนระบุด้านหน้าตราจองว่า

(1) ตราจองเป็นใบอนุญาต ต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี มิฉะนั้นเป็นอันสิ้นสิทธิ์แห่งการจับจองที่ดินส่วนซึ่งยังไม่ได้ทำประโยชน์

(2) ตราจองเป็นใบอนุญาต จะโอนไม่ได้เว้นแต่จะตกทอดไปยังทายาท โดยธรรม โดยทางมรดก แต่เมื่อที่ดินนั้นได้รับคำร้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” จึงจะมีกรรมสิทธิ์และโอนได้

(3) เมื่อได้รังวัดทำโฉนดแผนที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกโฉนดที่ดินแล้ว ต้องส่งตราจองฉบับนี้คืน

(4) ผู้ถือที่ดินรายนี้อยู่ในความจำเป็นต้องประพฤติดตามพระราชกำหนดกฎหมาย ซึ่งมีอยู่แล้วหรือที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมที่จะออกใหม่ทุกประการ

ตราจองชนิดนี้ออกให้ได้ในท้องที่ทั่วไป แต่อย่างไรก็ดี คงเป็นที่นอกเขตที่ได้มีการออกโฉนดแผนที่แล้ว เพราะถ้าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดแผนที่ได้ ทางราชการก็จะออกโฉนดแผนที่ให้เสียเลยทีเดียว

การขอรับตราจองที่ตราว่า “ได้รับประโยชน์แล้ว” เฉพาะในท้องที่จังหวัดที่มีหอทะเบียนที่ดินแล้ว ให้ขอต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ส่วนจังหวัดที่ไม่มีหอทะเบียนที่ดิน ให้ขอต่อกรรมการอำเภอ เพื่อนกรรมการอำเภอจะได้สอบสวนแล้วรายงานส่งเรื่องตามลำดับเข้าไปยังกรมที่ดิน พิจารณาคำเนินการให้ ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกและแก้ทะเบียนตราจองนี้ ก็เป็นเช่นเดียวกับการออกโฉนดที่ดิน ปัจจุบันนี้ไม่มีการออกโฉนดตราจองดังกล่าว และถ้าเปลี่ยนตราจองเป็นโฉนดได้ก็ให้เปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินสำหรับแบ่งแยกตราจองที่ตราไว้ “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ยังคงมีการดำเนินการอยู่

3. พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2486 บัญญัติวิธีการเกี่ยวกับการประกาศแจกโฉนดที่ดิน การโอนใบไต่สวน การออกใบแทนโฉนด การตั้งหอทะเบียนที่ดิน การแต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดิน การออกโฉนดที่ดินในที่ดินที่ได้อนุญาตให้ราษฎรจับจองไป

การดำเนินการ เพื่อเพิกถอนหนังสือสำคัญซึ่งออกให้แก่ผู้ไม่มีสิทธิในที่ดิน หรือเพิกถอนการจดทะเบียนที่เจ้าพนักงาน ที่ดินทำไปโดยผิดหลงด้วยประการอื่น การกำหนดเวลาให้ผู้ครอบครอง นำที่ดินขึ้นทะเบียน การจดทะเบียนได้มาโดยการครอบครอง การออกตรวจที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว ” สำหรับที่ดินที่ผู้ครอบครอง ได้ทำประโยชน์อยู่ก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออก โฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 การสอบเขตทั้งตำบล การเปลี่ยนโฉนดใหม่ แทนฉบับเดิม อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานที่ดินในการเรียกเจ้าของที่ดินข้างเคียงมาระวังแนวเขตการอาศัยที่ดิน และกำหนด อัตราค่าธรรมเนียมขึ้นใหม่

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

มาตรา 30 โฉนดหรือใบแทนที่ออกให้แก่เจ้าของที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานที่ดินต้องลงลายมือชื่อแลประทับตราประจำตำแหน่งจึงจะเป็นโฉนดชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น โฉนดหรือใบแทนโฉนดที่ดิน ตั้งแต่ พ.ศ.2486-2497 จะมีเจ้าพนักงาน ที่ดินลงชื่อเพียงคนเดียว และประทับตราเพียงดวงเดียวเท่านั้น (กรมที่ดิน 2543, หน้า 49-51, 57)

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

ประมวลกฎหมายที่ดินให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 ซึ่งเป็นการกำหนดเวลาเริ่มใช้บังคับไว้แน่นอน ส่วนพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากประกาศราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ก็เพื่อประสงค์ให้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลบังคับใช้ก่อนบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินแต่ละพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 71 ตอนที่ 78 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497 จึงมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 อันเป็นวันเดียวกับวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินให้ใช้บังคับ ดังนั้น บทบัญญัติในกฎหมายทั้ง 2 แบบ จึงใช้บังคับพร้อมกัน และมีสาระสำคัญดังนี้

1. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นบทเฉพาะกาล เนื่องจากมีการยกเลิกกฎหมายเดิมที่ปฏิบัติอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินให้ใช้บังคับและการปฏิบัติยังต่อเนื่องกันอยู่ แต่อย่างไรก็ดี บทบัญญัติในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินบางมาตรา ก็ยังมีบทบาทและยังใช้อยู่ในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินทุกฉบับ และรวมกฎหมายว่าด้วยที่ดินที่มีอยู่หลายฉบับกระจัดกระจายกันอยู่มาประมวลไว้ใน

ที่เดียวกัน และปรับปรุงขึ้นใหม่บ้างเพื่อให้เหมาะกับสถานการณ์ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการออก โฉนดที่ดิน ดังนี้

1.1 การแจ้งการครอบครองที่ดิน

ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดมาตรา 5 ให้ผู้ครอบครองและ ทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดง กรรมสิทธิ์ (โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”) แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ตั้งแต่ 1 ธันวาคม 2487-29 พฤษภาคม 2498) เพราะเป็นนโยบายของรัฐเพื่อที่จะได้ทราบว่าการออก โฉนดที่ดินที่ทางราชการ ได้ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ให้กับราษฎรไปแล้วนั้น ยังมีที่ดินที่ราษฎรได้ ครอบครองและทำประโยชน์อยู่อีกเป็นจำนวนเท่าใด เนื้อที่เท่าใด เพื่อที่จะกำหนดนโยบายในการ จัดใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐในส่วนที่ยัง ไม่มีผู้ถือครองให้ถูกต้อง

ทางราชการได้กำหนดแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) แจกให้กับเจ้าของที่ดินซึ่งมา แจ้งการครอบครอง สำหรับผู้ที่ไม่ได้มาแจ้งการครอบครองภายในกำหนดกฎหมายถือว่าผู้นั้นมี เจตนาสละสิทธิ์ในที่ดินนั้น ซึ่งเป็นบทสันนิษฐานโดยเด็ดขาดและรัฐมีอำนาจนำที่ดินนั้น ไปจัดตาม ประมวลกฎหมายที่ดินได้ เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะรายตาม มาตรา 5 วรรคสอง

ต่อมาในปี พ.ศ.2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 15 ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้กฎหมายที่ดิน จึงเป็นอันว่า นับแต่ วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ (4 มีนาคม 2515) ก็จะไม่มีการผ่อนผันการแจ้ง การ ครอบครองที่ดินอีกต่อไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะไม่มีการออก ส.ค.1 ให้กับเจ้าของที่ดิน อีก ต่อไปแล้ว ยกเว้นกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการคำร้องขอผ่อนผันแจ้งการครอบครองที่ดินมีก่อน วันที่ ประกาศของคณะปฏิวัตินี้ใช้บังคับให้เสร็จสิ้นไปตามมาตรา 27 ทวิแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การแจ้ง ครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้กฎหมายที่ดินนี้ ไม่ ก่อให้เกิดสิทธิ ขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งประการใด ฉะนั้นในกรณีที่มีการเอาที่ดินของผู้อื่นมาแจ้งการ ครอบครอง หรือเอาที่สาธารณะประโยชน์ที่หวงห้ามมาแจ้งการครอบครองก็ไม่เกิดสิทธิในที่ดินที่ แจ้งนั้น

ผู้ที่แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ดังกล่าวสามารถนำหลักฐาน ส.ค.1 ไปขอรังวัดออก โฉนดที่ดินได้ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ไม่ว่าที่ดินภายหลังจะอยู่ในบังคับหรือเงื่อนไขตามกฎหมาย อื่น เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 หรือพระราชบัญญัติกา รปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ.2518

1.2 การรับรองสิทธิของ โฉนดที่ดินตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

1.2.1 ตามบทบัญญัติมาตรา 6 เจ้าของที่ดินบางคนมีสิทธิอันจะขอรับ โฉนดที่ดินได้ ในหลักเกณฑ์เงื่อนไขตามกฎหมายเก่า และต่อมาพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2479 มาตรา 4 ยกเลิกกฎหมายเก่าเพราะฉะนั้นบทบัญญัติในมาตรา 6 จึงเป็นบทบัญญัติที่จะช่วยเหลือบุคคล เหล่านั้นให้มีสิทธิได้รับ โฉนดที่ดินตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ซึ่งสามารถจะแยกบุคคลดังกล่าว ได้เป็น 4 ประเภท คือ

ประเภทแรก คือ บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินอยู่โดยชอบด้วย กฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับ (วันที่ 12 เมษายน 2479) กฎหมายให้สิทธิผู้นั้นที่จะขอรับโฉนดที่ดิน ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ประเภทที่สอง คือ ผู้รับโอนที่ดินมาจากบุคคลประเภทแรก

ประเภทที่สาม คือ บุคคลที่ได้ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออก โฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 ใช้บังคับ (วันที่ 12 เมษายน 2479) และก่อนวันที่ประมวลกฎหมาย ที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่ได้ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือเข้าครอบครอง ที่ดินโดยมิได้ขออนุญาตจับจอง บุคคลที่ถือครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายคือบุคคลที่ขอจับจองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย คือ บุคคลที่ขอจับจองที่ดินและนายอำเภอหรือข้าหลวงประจำ จังหวัดแล้วแต่กรณี สั่งออกใบอนุญาตให้ซึ่งใบอนุญาตให้จับจองมี 2 ชนิด คือ

(ก) ใบเหยียบย่ำ ผู้จับจองที่ได้รับใบเหยียบย่ำจะต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จ ภายใน 2 ปี นับแต่ได้รับใบเหยียบย่ำ เมื่อผู้นั้นได้ทำประโยชน์แล้วไปขอรับรองจากนายอำเภอ นายอำเภอให้คำรับรองโดยนำที่ดินขึ้นทะเบียน และออกใบสำคัญให้ตามแบบหมายเลข 3 แบบ หมายเลข 3 ดังกล่าวนี้อถือว่าเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์แบบหนึ่งซึ่งมีเพียงสิทธิครอบครอง

(ข) ตราจอง ผู้จับจองที่ได้รับตราจองที่เป็นใบอนุญาตนี้ จะต้องทำประโยชน์ ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับแต่วันได้รับใบจอง เมื่อผู้นั้นทำประโยชน์แล้วไปขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินเจ้าพนักงานที่ดิน จะออกตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์ ” ซึ่งถือเป็นหนังสือแสดง กรรมสิทธิ์ที่ดิน ประเภทหนึ่ง

ส่วนที่ไม่ได้ขอจับจองเพื่อรับใบเหยียบย่ำหรือตราจองที่เป็นใบอนุญาตให้ถูกต้อง ตามกฎหมาย เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วก็มีสิทธิรับโฉนดที่ดินได้ตามกระทรวงฉบับ ที่ 1 (พ.ศ.2479) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2479 ข้อ 1

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

บุคคลทั้งสี่ประเภท ถ้าได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) แล้ว ก็ขอโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา 58 และ 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อย่างไรก็ตามหากไม่แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ก็อาจออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา 58 ทวิ และ 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

1.2.2 ตามบทบัญญัติมาตรา 11 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาก่อนประมวลที่ดินใช้บังคับความว่า ในเขตท้องที่ซึ่งได้ออกโฉนดตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงใช้บัญญัติว่าด้วยการนั้น เฉพาะส่วนที่บัญญัติถึงวิธีการและออกหนังสือสำคัญดังกล่าวข้างต้นต่อไป จนกว่าจะได้มีการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว(กรมที่ดิน, 2543, หน้า 59-62)

2.ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

2.1 การรับรองหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายเก่า

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2479 ได้มีบทบัญญัติให้กฎหมายที่ดินเป็นหนังสือ สำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและรับรองหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายเก่าตามคำนิยามในมาตรา 1 ซึ่งกำหนดว่า

โฉนดที่ดิน หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้ความหมายรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์” ฉะนั้น ในประมวลกฎหมายที่ดินถ้าใช้คำว่า “โฉนดที่ดิน” แล้วต้องหมายถึงหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินในที่ดินทั้ง 4 ประเภทดังกล่าว เว้นแต่บางมาตราที่มุ่งให้หมายถึงโฉนดที่ดินโดยเฉพาะ เช่น กรณีการออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจตามมาตรา 58 (รวมมาตรา 58ทวิ ที่เพิ่มเติมภายหลัง) “โฉนดที่ดิน” ในที่นั้นหมายถึง โฉนดที่ดินออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดินอย่างเดียว ไม่ได้ หมายความว่าถึงประเภทอื่น เพราะหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ประเภทอื่นปัจจุบันไม่ได้ออกอีกแล้ว

2.2 การรับรองกรรมสิทธิ์ของบุคคล

ตามมาตรา 2 ซึ่งกำหนดว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ” เป็นการรับรองสิทธิของกฎหมายที่มีแต่สมัยก่อนว่าที่ดินเป็นของเจ้าแผ่นดิน(ดังที่เคยกล่าวไว้ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42) ต่อมาเมื่อมีการใช้ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินของรัฐไว้ในมาตรา 1304-1307 สรุปได้ว่าที่ดินของรัฐนั้นจะโอนแก่กันไม่ได้ ยึดไม่ได้ และจะใช้อายุความยันกับรัฐก็ไม่ได้ ฉะนั้น ถ้าหากที่ดินในประเทศไทยส่วนใดยังไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ที่ดินส่วนนั้นก็จะต้องเป็นของรัฐ คือรัฐเป็น

เจ้าของเสมอไป ในทางกลับกันถ้าที่ดินนั้นบุคคลหนึ่งบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์แล้ว (มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์อย่างอื่น คือ โฉนดแผนที่ โฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”) ก็สามารถไต่สวนได้ตลอดไป

2.3 การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

มาตรา 3 ซึ่งกำหนดว่า “บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินกรณีต่อไปนี้”

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทแห่งประมวลก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น

2.4 การกำหนดแบบหลักเกณฑ์และวิธีการออกโฉนดที่ดิน

ตามมาตรา 56 ได้กำหนดแบบของโฉนดที่ดินโดยกฎกระทรวง ซึ่งมีการกำหนดดังนี้

(1) กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2479) ให้ใช้แบบ น.ส. 4 ก. น.ส. 4 ข. และน.ส. 4 ค.

(2) กฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2510) ยกเลิกแบบโฉนดที่ดินตามกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2479) และให้ใช้แบบ น.ส.4

(3) กฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ.2514) เพิ่มเติมแบบโฉนดที่ดินขึ้นอีกแบบหนึ่งตามแบบ น.ส.4 ง.

2.5 การกำหนดสาระสำคัญในโฉนดที่ดิน

ตามมาตรา 57 ซึ่งกำหนดให้โฉนดที่ดินต้องมีความสำคัญ ดังนี้

(1) ชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ของผู้มีกรรมสิทธิ์

(2) ตำแหน่งที่ดิน

(3) จำนวนเนื้อที่

(4) รูปแผนที่ของที่ดินซึ่งแสดงเขตข้างเคียงทั้ง 4 ทิศ

(5) ให้มีสารบัญชสำหรับจดทะเบียนไว้ด้วย

(6) ให้เจ้าพนักงานที่ดินและผู้ว่าราชการจังหวัดลงลายมือชื่อและประทับตรา

ประจำตำแหน่งสำคัญ

(7) ให้ทำคู่ฉบับรวม 2 ฉบับ มอบผู้ถือกรรมสิทธิ์ไว้ฉบับหนึ่ง อีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดิน

2.6 การกำหนดเรื่องการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล

ตามมาตรา 58 ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตท้องที่จังหวัด เพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน และเมื่อ

พนักงานเจ้าหน้าที่จะไปดำเนินการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศล่วงหน้าในท้องที่ซึ่งจะรังวัด ออกโฉนดที่ดินไม่น้อยกว่า 30 วัน และให้ผู้มีสิทธิในที่ดินนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดที่ดิน ของตนตามวันและเวลาที่กำหนด

2.7 การกำหนดเรื่องการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

ตามมาตรา 59 ซึ่งกำหนดให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินสามารถขอกออกโฉนดที่ดิน ต่อ พนักงานเจ้าหน้าที่เฉพาะรายได้ (แต่ต้องเป็นที่ดินบริเวณที่มีประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยตามมาตรา 58 มาแล้ว)

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

ต่อมาได้มีประกาศของทางคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2515 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2515 แก้ไข เพิ่มเติมแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 หลายประการ ดังนี้คือ

3.1 การกำหนดสาระสำคัญในโฉนดที่ดิน

ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 57 โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจ มอบหมายให้ผู้อื่นลงลายมือชื่อแทนผู้ว่าราชการจังหวัดได้ เหตุผลที่ให้อำนาจรัฐมนตรีมอบหมาย ผู้อื่น ได้นั้น เพราะบางจังหวัด เช่น กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการมิจากมีภารกิจมากมายไม่สามารถแบ่ง เวลาลงลายมือชื่อในโฉนดที่ดินได้ จึงให้รัฐมนตรีมอบหมายให้ผู้อื่นลงลายมือชื่อแทนเพื่อความ สะดวกคล่องตัวในงานที่จะให้งานออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนเสร็จรวดเร็วยิ่งขึ้น

เท่าที่มีการมอบหมายมาแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้ อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้ลงลายมือชื่อแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียวเท่านั้น ฉะนั้น โฉนดที่ดินที่ออกในเขตกรุงเทพมหานครเป็นระยะๆ ก็จะมีลายมือชื่อของอธิบดีกรมที่ดินหรือ รองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งรักษาราชการแทนอธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้ลงลายมือชื่อแทนผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร โดยมอบหมายของรัฐมนตรี ตามมาตรา 57 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 (พ.ศ.2515) นี้

3.2 การเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน

มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 58 โดยกำหนดให้เขตที่จะทำการเดินสำรวจต้องไม่รวม ท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกไว้เป็นป่าไม้ถาวร และกำหนดคุณลักษณะของบุคคลที่จะนำเดิน สำรวจได้ให้เป็นไปตามมาตรา 58 ทวิ ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

ประเภทที่สอง ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี (พ.ศ.2515) เช่นเดียวกัน โดยกำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันมาจนถึงวันเดินสำรวจ ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ ภายในกำหนดเวลา 30 วันนับแต่วันปิดประกาศ หรือถ้าได้มานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ดังกล่าวหมายความถึงผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

ประเภทที่สาม ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

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 ไร่ได้เมื่อปรากฏว่า

- (1) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง
- (2) ผู้ครอบครองแสดงให้เห็นว่าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นได้อย่างจริงจัง และ
- (3) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคง และมีผลผลิตอันเป็น

ประโยชน์ในทางธุรกิจ

ที่ดินประเภทที่ 3 ห้ามโอน 10 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน เว้นแต่ตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทางราชการ

นอกจากนี้มาตราที่ 58 ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่นี้ยังกำหนดให้ผู้ที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หมายความว่ารวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

(ต่อมาตรา 58 ทวิ) ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2521 เกี่ยวกับข้อยกเว้นการห้ามโอน โดยเพิ่มเติม การโอนให้แก่ทบวงการเมือง และการโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้เป็นข้อยกเว้นการห้ามโอนด้วย)

3.3 การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

(1) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 59 ให้ชัดเจนว่า ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินสามารถขออนุญาตที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ทุกพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นบริเวณที่ไม่มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้ครอบครองที่ดินหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งครอบครองด้วย

(2) เพิ่มเติมให้มีมาตรา 59 ทวิ กำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมีได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) (แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งไม่ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตริ) และมีความจำเป็นในการขออนุญาตที่ดิน โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกโฉนดที่ดินให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบของคณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2515)

นอกจากนี้มาตรา 59 ทวิ ยังกำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 59 หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

3.4 กำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินกรณีที่ดินที่รังวัดใหม่แตกต่างจากเนื้อที่ตามส.ค.1

โดยกำหนดเป็นมาตรา 59 ตริ ว่า ในการออกโฉนดที่ดินถ้ากำหนดเนื้อที่ที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามใบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ พิจารณาออกโฉนดที่ดินให้ได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์นี้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการ กำหนด (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) (กรมที่ดิน, 2543, หน้า 62-64, 83-86)

5. การออกโฉนดที่ดินในประเทศไทยในยุคปัจจุบัน (พ.ศ.2528-ปัจจุบัน)

ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 ใช้บังคับ และได้มีการกำหนดแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีออกโฉนดที่ดินเพิ่มเติมจากเดิม ดังนี้

1. กำหนดแบบโฉนดที่ดินแบบใหม่

(1) กำหนดแบบโฉนดที่ดินใหม่ โดยใช้แบบ น.ส. 4 จ.(ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 34 (พ.ศ.2524) ลงวันที่ 1 มกราคม 2529

(2) กำหนดแบบโฉนดที่ดินใหม่ โดยให้ใช้แบบ น.ส. 4 จ. (ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.237) ลงวันที่ 22กุมภาพันธ์ 2537 (ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2537) ซึ่งโฉนดที่ดิน ตามแบบนี้ เป็นโฉนดแบบล่าสุดและได้ใช้ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

2. กำหนดพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ลงนามใน โฉนดที่ดิน ตามตรา 57

โดยกำหนดให้ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย เป็นผู้ลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งของ เจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญลงในโฉนดที่ดิน (การแก้ไขแบบโฉนดที่ดินครั้งหลังสุดที่ให้มีเจ้าพนักงานที่ดินแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้ลงนามประทับตรา นี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ เพราะเคยมีโฉนดที่ดินแบบนี้มาก่อน แล้วตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2486)

ฉะนั้น ในปัจจุบันพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจลงนามและประทับตราในโฉนดที่ดิน จึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ดังนี้

(1) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัด

(2) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เป็นเจ้าหน้าที่โฉนดการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัด

(3) เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมาย ปัจจุบันอธิบดีกรมที่ดินได้มอบหมาย 2 กรณีคือ

(ก) ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย ให้ออกโฉนดที่ดินจากการเดินสำรวจในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบเป็นปีงบประมาณไป (โดยรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานที่ดินตามนัย มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้กฎหมายที่ดิน พ.ศ.2479)

(ข) เจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยก ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายให้ออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขาส่วนแยก (โดยอธิบดีกรมที่ดินแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานที่ดิน อาศัยอำนาจตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 466/2522 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2522 แต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดิน)

3. การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

ตามมาตรา 58 หลักการใหญ่ยังคงเดิมตามกฎหมายเก่า เพียงแต่ปรับเปลี่ยนอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์จากนายอำเภอมาเป็นเจ้าพนักงานที่ดิน ในระยะเวลานี้ได้เปลี่ยนตำแหน่งผู้ควบคุมงานเดินสำรวจจาก “ผู้กำกับการเดินสำรวจ ” เป็น “ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ” และเปลี่ยนชื่อหน่วยงานปฏิบัติการเดินสำรวจจาก

“กองกำกับการเดินสำรวจ” เป็น “ศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน” สำหรับมาตรา 58 ทวิ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย คือ เพิ่มเติมให้มีการยกเว้นการห้ามโอน กรณีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินสำหรับองค์การของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจด้วย ได้มีเหตุการณ์ที่สำคัญอันอาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดผกผัน หรือเป็นมิติใหม่สำหรับการออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนในช่วงนั้น กล่าวคือ กรมที่ดินได้มีโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้แล้วเสร็จทั่วประเทศภายใน 20 ปี (พ.ศ.2528-2527) โดยการกู้เงินจากธนาคารโลกมาดำเนินการและได้นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการรังวัดทำแผนที่และปรับเปลี่ยนระบบพิกัดฉาก 29 ศูนย์กำเนิด มาเป็นระบบพิกัดฉาก ยูทีเอ็ม และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเพิ่มเติมมาตรา 58 ตรี ขึ้น เพื่อให้ประชาชนที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส.3ก.) สามารถมีโฉนดเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนโดยทั่วถึง

มาตรา 58 ตรี มีหลักเกณฑ์วิธีการดำเนินการดังนี้ คือ

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดท้องที่และวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดิน สำหรับที่ดินที่มี น.ส.3ก. ให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน

(2) การทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินตาม (2) ให้นำระวางรูปถ่ายกลางอากาศ มาตราส่วน 1: 5000 ที่ใช้ในการออก น.ส. 3ก. ไปขยายรูปแปลง น.ส.3ก. ลงในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศระบบพิกัดฉาก 1: 4000 แล้วใช้รูปแผนที่ในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศไปเขียนโฉนดที่ดิน โดยไม่ต้องไปทำการสำรวจรังวัดในที่ดิน

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

(4) ให้ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้มีชื่อซึ่งเป็นผู้มีสิทธิใน น.ส.3ก.

(5) เมื่อได้จัดทำโฉนดที่ดินแปลงใดพร้อมที่จะแจกแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดินแปลงนั้นแก่ผู้มีสิทธิ และให้ถือว่า น.ส.3ก. สำหรับที่ดินแปลงนั้นได้ยกเลิกตั้งแต่วันที่กำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศดังกล่าว

4. การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

ตามมาตรา 59 ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

5. การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครอง

ตามมาตรา 59 ทวิ ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่กรณีการขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน กรณีจำเป็น และกรณีที่ดินที่ขออนุมัติเนื้อที่เกินกว่า 50 ไร่ นั้น ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการดำเนินการ โดยระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12

(พ.ศ.2532) ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2532 ข้อ 5, 6 และ 7 (แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2532) ข้อ 5, 6 และ 9)

6. การออกโฉนดที่ดินกรณีเนื้อที่ที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างจากเนื้อที่ตาม ส.ค.1 ตามมาตรา 59 ตรี ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการโดยระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ข้อ 8,9 และ 10 (แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2524) ข้อ 3 และ 4

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

(1) เดิมกรณีการออกที่ดินโดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรมที่ดินได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการให้ถือปฏิบัติตามตรา 59 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2515) ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2524) และฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) โดยอนุโลม ตามหนังสือกรมที่ดิน และที่ มท 0712/ว 7861 ลงวันที่ 17 เมษายน 2530 ตามลำดับ โดยที่กฎหมายและระเบียบคำสั่งดังกล่าวกำหนดแต่เพียงกรณีการออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค.1

(2) ต่อมากรมที่ดินเห็นว่า การอนุโลมใช้บังคับกฎหมายและระเบียบดังกล่าวแก่การออกโฉนดที่ดิน โดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ทำให้ราษฎรจำนวนมากต้องเสียสิทธิ เช่น ในกรณีที่ดินมีด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านจดที่ป่า หรือที่รกร้างว่างเปล่าและระยะที่วัดได้เกินกว่าระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครองระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ข้อ 10 กำหนดให้ถือระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครองเป็นหลักในการออกโฉนดที่ดิน กล่าวคือต้องตัดระยะที่เหลือเท่าที่ปรากฏใน ส.ค.1 ฉะนั้น ในกรณีที่หนังสือรับรองการทำประโยชน์มีด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านจดที่ป่า หรือที่รกร้างว่างเปล่า จึงต้องถูกตัดระยะไปด้วยเหมือนดังกรณี ส.ค.1 กรมที่ดินจึงได้ส่งยกเลิกหนังสือที่ดิน (1) ทั้ง 3 ฉบับ ที่อนุโลมให้ใช้กฎหมายและระเบียบดังกล่าวแก่กรณีการออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(3) สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะใช้กับกรณีการออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หลังจากยกเลิกหนังสือเวียนกรมที่ดินดังกล่าวแล้วนั้น ต้องเป็นไปตามมาตรา 58 มาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) (เช่น ตามข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำ

ประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย) ส่วนกรณีอาณาเขตระยะของแนวเขต และเนื้อที่ในการรังวัดออกโฉนดที่ดินคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ย่อมอยู่ในดุลยพินิจของเจ้าพนักงานที่ดินที่จะพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมแก่กรณีต่อไป โดยขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและข้อมูลรายละเอียดต่างๆ ที่ปรากฏในแต่ละเรื่อง

8. การกำหนดการจดทะเบียนรายการภาระผูกพันและรายการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดิน โดยเพิ่มเติมมาตรา 59 จัตวา ซึ่งกำหนดว่า

“การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ มาตรา 58 ตริ และมาตรา 59 ถ้าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมมีรายการภาระผูกพัน หรือมีรายการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินในระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ให้ยกการดังกล่าวมาจดทะเบียนไว้ในโฉนดที่ดินด้วย”

เหตุผลที่มีบทบัญญัติมาตรานี้ ก็เพื่อให้มีกฎหมายรองรับทางปฏิบัติที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการอยู่ก่อนแล้วก่อนออกโฉนดที่ดิน เช่น โฉนดที่ดินที่ออกโดยการเดินสำรวจทั้งตำบลตามมาตรา 58 ทวิ หรือออกตามมาตรา 58 ตริ โดยการปรับแก้ระวางรูปถ่ายทางอากาศเปลี่ยน น.ส.3 ก. เป็นโฉนดที่ดิน หรือโฉนดที่ดินที่ออกตามคำขอเฉพาะราย ตามมาตรา 59 ถ้าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิม เป็นต้นว่า น.ส.3 ก. มีรายการผูกพัน เช่น จำนอง ขายฝาก เช่า หรือ ทรัพย์สินใด ๆ ผูกพันอยู่ก่อน หรือจดทะเบียนภาระผูกพันระหว่างการออกโฉนดที่ดิน หรือมีรายการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดิน เช่น มีการโอนขาย โอนให้ หรือรับมรดกในระหว่างนั้น ก็ให้ยกการดังกล่าวมาจดทะเบียนในโฉนดด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการรับรองสิทธิที่ผูกพันกับที่ดินมาก่อนการออกโฉนดที่ดิน รวมทั้งรับรองการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินในระหว่างการออกโฉนดที่ดินด้วย ซึ่งบางครั้งเอกชนก็มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องทำการ โอนสิทธิในที่ดินกันระหว่างนั้น

มีข้อสังเกตว่า การจดทะเบียนรายการภาระผูกพัน หรือรายการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินในระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดินนั้น มีทางปฏิบัติสำหรับการออกโฉนดที่ดินแต่ละวิธีไม่เหมือนกัน คือจะสามารถจดทะเบียนดังกล่าวได้ดังนี้

(1) กรณีการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ และมาตรา 59 โฉนดที่ดินเป็นผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินได้ลงนามในโฉนดที่ดินและแจกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้มีสิทธิรับไปแล้ว หลังจากนั้นไม่สามารถจดทะเบียนได้

(2) กรณีการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ตริ โฉนดที่ดินเป็นผลสมบูรณ์ตามกฎหมายในวันกำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศของเจ้าพนักงานที่ดิน ฉะนั้น จึงสามารถจดทะเบียนรายการดังกล่าวในกรณีนี้ได้ก่อนวันกำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศของเจ้าพนักงานที่ดินและตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นต้นไป จะไม่สามารถจดทะเบียนได้

9. การกำหนดให้ยกเลิกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิม

โดยเพิ่มเติม มาตรา 59 เบญจ ซึ่งกำหนดว่า

“การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ และมาตรา 59 ให้ถือว่า หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นอันยกเลิก และให้ส่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ยกเลิกแล้วนั้นคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่กรณีสูญหาย”

กฎหมายมาตรานี้ มีสาระสำคัญ คือ เมื่อมีการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ใดไปโดยการเดินสำรวจตามมาตรา 58 ทวิ ก็ดี หรือโดยการขอเฉพาะรายตามมาตรา 59 ก็ดี ให้ถือว่า หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิม เช่น น.ส.3, น.ส.3ก., โฉนดตราจอง, หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นอันยกเลิก และให้ผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นส่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ยกเลิกแล้วนั้นคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน ยกเว้นกรณีสูญหาย เมื่อไม่สามารถคืนได้ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ก็จะบันทึกการสูญหายไว้เป็นหลักฐาน (สำหรับการออกโฉนดที่ดินโดยการปรับแก้ระวางรูปถ่ายทางอากาศเปลี่ยนจาก น.ส.3ก. ตามมาตรา 58 ทริ มีการบัญญัติกำหนดให้ยกเลิกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิม (น.ส.3ก.) ไว้ในมาตรา 58 ทริ นั้นแล้ว คือให้ถือว่า น.ส.3ก. สำหรับที่ดินแปลงนั้นได้ยกเลิกตั้งแต่วันกำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศของเจ้าพนักงานที่ดินและให้ส่ง น.ส.3ก. ที่ยกเลิกแล้วนั้นคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่กรณีสูญหาย

เหตุผลสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม ก็เพราะว่าแต่เดิมมาเมื่อได้ออกโฉนดที่ดินให้ผู้ใดไปแล้ว มิได้มีบทบัญญัติให้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับเดิมต้องยกเลิก เป็นเหตุให้ที่ดินแปลงเดียวกันมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหลายฉบับ จึงมีกรณีผู้ฉวยโอกาสเอาหลักฐานเดิมจากสำนักงานที่ดิน หรือที่ยังไม่ได้มอบคืนให้เจ้าหน้าที่ ไปใช้ประโยชน์ในทางมิชอบ เช่น นำไปประกันเงินกู้ทำให้เกิดความเสียหายขึ้น จึงจำเป็นต้องเพิ่มบทบัญญัติมาตรานี้เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

โดยสรุปแล้ว ปัจจุบันการออกโฉนดที่ดินมีการดำเนินการเป็น 3 วิธีใหญ่ๆ ดังนี้

วิธีที่หนึ่ง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58, 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แยกเป็น

(1) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินภาคพื้นดิน ดำเนินการในพื้นที่หมู่บ้าน หรือพื้นที่ที่มีสิ่งปกคลุมไม่เห็นรายละเอียดในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หรือในพื้นที่ที่ไม่สามารถสร้างระวางรูปถ่ายทางอากาศได้

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

น.ส.3ก. หรือมีแต่ไม่สามารถย้ายรูปแปลงที่ดินในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศเพื่อเปลี่ยนเป็น โฉนดที่ดินได้

วิธีที่สอง การออกโฉนดที่ดินโดยการเปลี่ยน น.ส.3ก. เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ตรีแห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน

วิธีที่สาม การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่ง รวมการออกโฉนดที่ดินตามโครงการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

- (1) การออกโฉนดที่ดินแบบท้องถิ่น
- (2) การออกโฉนดที่ดินตามโครงการจัดรูปที่ดิน
- (3) การออกโฉนดที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดิน

วิธีที่สี่ การออกโฉนดที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ตามมาตรา 59 ทวิ แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน

ปัจจุบันการออกโฉนดที่ดินสำหรับบุคคลซึ่งมีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตามมาตรา 59 มีข้อจำกัดอย่างมากเมื่อมีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย ที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 ใช้บังคับ โดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่า ภายหลังจาก วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 หากมีผู้นำหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มาขอออกโฉนด ที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ให้ได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้ บังคับ กฎหมายที่ออกมกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ ดังนี้

(1) ตั้งแต่วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2553 เป็นต้นไป หากเจ้าของที่ดินที่มีหลักฐานแบบแจ้ง การครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หากประสงค์จะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้ไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ที่สำนักงานที่ดินท้องที่ที่ ที่ดินตั้งอยู่ โดยนำหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) และหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องได้แก่ บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนบ้าน หลักฐานใบมรณะบัตร (กรณีเป็นทายาทของผู้แจ้ง ส.ค.1) สัญญาซื้อขายที่ดินตาม ส.ค.1 (ถ้ามี) สำเนาโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3ก.) ของที่ดินแปลงข้างเคียง (ถ้ามี) ฯลฯ

(2) เมื่อยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดินท้องที่แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ จะเก็บค่าค่าขอตามระเบียบ และให้เจ้าของชี้ระวางเพื่อให้ทราบตำแหน่งของที่ดินที่จะทำการ รังวัด เมื่อทราบตำแหน่งที่ดินแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะนัดทำการรังวัดตามลำดับขอ งผู้ยื่นคำขอ และ เรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมการรังวัด และเงินมัดจำรังวัดตามประกาศของจังหวัดที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่

(3) เมื่อถึงกำหนดวันทำการรังวัด ให้เจ้าของที่ดินนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดในที่ดินของตนตลอดจนให้อ้อยคำต่าง ๆ และลงนามในเอกสารของทางราชการตามระเบียบ

(4) ภายหลังจากทำการรังวัดแล้ว หากไม่มีการคัดค้านและไม่มีเหตุขัดข้องใด ๆ พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินนำหลักฐานการรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ได้ทำการรังวัดเสร็จเรียบร้อยแล้ว พร้อมทั้งหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ไปยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมที่ที่ดินนั้นอยู่ในเขตอำนาจ เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่า ผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยศาลจะแจ้งให้กรมที่ดินทราบ และตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ และทำความเข้าใจเห็นเสนอต่อศาล

(5) เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้ขอเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว ให้นำคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดของศาลดังกล่าวมาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดินที่ได้ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้ เจ้าพนักงานที่ดินจะได้พิจารณาลงนามในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และแจกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เจ้าของที่ดินต่อไป

(6) ในกระบวนการทางศาลนั้น ปกติจะเป็นหน้าที่ของเจ้าของที่ดินที่จะนำสืบให้ศาลเห็นว่า ตนเองเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตรงตามหลักฐาน ส.ค.1 อย่างต่อเนื่องมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

(7) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทางศาล รวมถึงค่าใช้จ่ายในการพิสูจน์สิทธิและค่าใช้จ่ายอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามกระบวนการนี้ (ถ้ามี) เจ้าของที่ดินเป็นผู้ออก

(8) หากศาลมีคำสั่งถึงที่สุดให้ยกคำร้อง โดยเห็นว่าผู้นั้นมิได้เป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งยกเลิกคำขออออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดินหรือจากศาล ค่าใช้จ่ายเรียกคืนไม่ได้ทุกกรณี

(9) ในกรณีเจ้าของที่ดินที่มีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ไปยื่นคำร้องต่อศาลโดยมิได้ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่สำนักงานที่ดินท้องที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ เมื่อศาลรับคำร้องแล้วจะมีคำสั่งให้ผู้ร้องไปยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่สำนักงานที่ดินที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการตามข้อ 1 ถึงข้อ 5

(10) ในกรณีมีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเข้าไปในพื้นที่ใด พนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินที่มีหลักฐาน ส.ค.1 ที่ไม่ได้ยื่นคำขอภายในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 โดยเจ้าหน้าที่จะแจ้งให้เจ้าของที่ดินไปยื่นคำขอตามข้อ 1 ที่สำนักงานที่ดินท้องที่ที่ดินตั้งอยู่เพื่อดำเนินการตามข้อ 2 ถึงข้อ 8 ต่อไป (ประกาศกรมที่ดิน เรื่องคำแนะนำประชาชนกรณีนำหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มายื่นขอออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2553)

หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ ค่าใช้จ่ายให้กับประชาชน และขั้นตอนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ จะเป็นการยากยิ่งขึ้นหากปรากฏว่าหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ที่นำมาเป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดินนั้นอยู่ในเขตสงวนหวงห้ามเพราะต้องมีการพิสูจน์สิทธิจากคณะกรรมการแก้ไขปัญหาบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ว่าได้มีการครอบครองเข้าทำผลประโยชน์มาก่อนการสงวนหวงห้ามซึ่งมีขั้นตอนที่ใช้เวลานาน

อย่างไรก็ตาม การออกโฉนดที่ดินในหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมที่ดิน ก็จะต้อง มีการดำเนินการและมีวิวัฒนาการต่อไปดังที่เคยมีวิวัฒนาการมาก่อนแล้วในประวัติศาสตร์ ตามที่กล่าวมาโดยลำดับ และในที่สุดก็จะต้องมีการพัฒนาวิธีดำเนินการ ปรับปรุงหลักเกณฑ์ข้อกำหนดเงื่อนไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้สมประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของทางราชการ และก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดต่อประชาชนสืบต่อไป (กรมที่ดิน 2543, หน้า 87, 92-98)

วิวัฒนาการในการออกโฉนดที่ดินของต่างประเทศ

1. สมัยจักรวรรดิโรมัน

ประมาณ 68 B.C. ระบบสังคมของโรมันยุคนี้แบ่งออกเป็นชั้น คือชนชั้นสูงเป็นเจ้าของที่ดิน ชนชั้นกลางเป็นพ่อค้าและชนชั้นต่ำเป็นกรรมกรและพวกเจ้าของที่ดินแปลงเล็กแปลง น้อย (เจริญไชยชนะ, 2508, หน้า 495) หลังจากนั้น โรมันได้พยายามจัดระบบการถือครองที่ดินเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมด้วยการปฏิรูปที่ดินในหลายครั้ง แต่ไม่สำเร็จ เนื่องจากเจ้าของที่ดินมีอิทธิพลในสภาซึ่งเนต มักจะล้มกฎหมายอยู่เสมอ และในสมัย Tiberius Cracchus เมื่อประมาณ 133-121 B.C. ได้มีการปฏิรูปที่ดินสำเร็จ โดยการออกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน แล้วนำส่วน ที่เกินไปจัดแบ่งให้คนยากจน แต่ Tiberius Cracchus ได้ถูกสังหารในเวลาต่อมา และกฎหมายดังกล่าวก็ได้ถูกยกเลิก ต่อมาเมื่อประมาณ 40 B.C. สมัยจูเลียต ซีซาร์ ได้มีการปฏิรูปที่ดินอีกครั้งหนึ่ง โดยการนำเอาที่ดินสาธารณะ มาจัดสรรแบ่งให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนมีที่ดินทำกินเพิ่มมากขึ้น และเมื่อประมาณ ค.ศ. 530 ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินโดยตรงเกิดขึ้น คือ Justinian Code กำหนดให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ และได้เป็นแบบแก่ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปในเวลาต่อมา (อุกฤษ มงคลนาวิน, 2542, หน้า 5)

2. ระบบการถือครองที่ดินของยุโรป

หลังจากจักรวรรดิโรมันเสื่อมลง ประชาชนต่าง ๆ ในยุโรปเริ่มรวมกลุ่มกันขึ้น ระบบการถือครองที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัด คือ ในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 8 ซึ่งเป็นระยะเริ่มระบบ Feudalism ในสมัย Charles Martel ซึ่งระยะนั้น พวก Saracen กำลังรุกรานเพื่อเผยแพร่ศาสนาอิสลาม ประมุขของรัฐบาลมีความจำเป็นต้องกำลังทหาร จึงนำเอาที่ดินซึ่งส่วนใหญ่เป็นทรัพย์สินของวัดไปแจกจ่ายให้แก่ขุนนาง โดยแลกเปลี่ยนกับการจัดหาทหารให้เป็นการตอบแทน แล้วพวกขุนนางก็นำที่ดินไปแจกด้วยเงื่อนไขเดียวกันเป็นทอด ๆ โดยทั้งหมดขึ้นตรงต่อขุนนางเจ้าของที่ดินหรือเรียกว่า Land Lord ขุนนางที่ได้รับแบ่งที่ดินนี้จะมีอำนาจในการปกครองเหนือบุคคลที่อยู่ในที่ดินของตนและเป็นผู้เดียวที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยตรง ทำให้มีอำนาจอธิปไตยเหนือที่ดินโดยประมุขเป็นเพียงเจ้าของที่ดินในนามเท่านั้น ส่วนเจ้าของที่ดินต่อจากขุนนาง หรือเจ้าของที่ดินรายย่อยจึงเป็นเพียง “ผู้ถือครองที่ดิน” เท่านั้น มิได้เป็นเจ้าของที่แท้จริงแต่อย่างใด เมื่อถึงคริสต์ศตวรรษที่ 19 ระบบสังคมของยุโรปเปลี่ยนแปลงระบบ Land Lord เสื่อมสลายลง ได้มีการปฏิรูประบบการปกครอง การเมืองและระบบเศรษฐกิจ ทำให้ระบบที่ดินก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยการยกเลิกกฎหมายที่สงวนกรรมสิทธิ์ในที่ดินไว้ให้เฉพาะอภิสิทธิ์ชนบางประเภทเสีย แล้วนำระบบกฎหมายโรมันที่ยอมรับให้เอกชนทุกคนสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเท่าเทียมกันมาใช้แทน เช่น กฎหมายของฝรั่งเศส, อิตาลี, สเปน, เนเธอร์แลนด์, และเยอรมัน เป็นต้น ซึ่งมีอิทธิพลต่อกฎหมายของไทยในเวลาต่อมา (วงศ์ ศิริพาณิชย์, 2516, หน้า 9)

3. สาธารณรัฐอินเดีย

ตามคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ปรากฏว่า ในสมัยก่อนพุทธกาลอินเดียให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ราษฎร ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 17 เมื่ออินเดียตกอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ อังกฤษได้จัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินเสียใหม่โดยให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ราษฎรส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งอังกฤษยึดไว้ แล้วให้ราษฎรเช่าทำกิน โดยมีคนคอยควบคุมและเก็บภาษีที่ดินให้รัฐบาล และเมื่อ อินเดียได้รับเอกราชจึงได้มีการปฏิรูปที่ดินโดยการเวนคืนที่ดินจากเอกชน แล้วแบ่งให้ชาวไร่ ชาวนาเช่าทำมาหากิน (ร.แสงภาค, 2528, หน้า 5)

4. ประเทศญี่ปุ่น

ก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 7 ระบบการถือครองที่ดินของญี่ปุ่น มีลักษณะที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือเอกชนส่วนน้อย ครั้นในศตวรรษที่ 7 ญี่ปุ่นได้นำระบบขุนเทียนของจีนมาใช้ โดยการเวนคืนที่ดินส่วนตัวของเอกชนมาเป็นที่ดินของรัฐ แล้วนำแจกจ่ายให้แก่ชาวนา จนคริสต์ศตวรรษที่ 12 ระบบขุนเทียนในญี่ปุ่นก็เสื่อมลง และที่ดินก็กลับไปสู่มือของชนส่วนน้อย คือขุนนางและสกุลสำคัญ

เช่นเดียวกับระบบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudalism) ในยุโรปสมัยกลาง จนกระทั่งใน ค.ศ. 1867 ญี่ปุ่น จึงได้เริ่มปฏิรูปกฎหมายตามแนวทางของประเทศยุโรป จึงทำให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้และเมื่อ ค.ศ.1945 ก็ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง โดยการโอนที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่มาจัดสรรให้แก่ราษฎรใช้จนถึงปัจจุบัน

จากการศึกษาระบบการถือครองที่ดินของประเทศในกลุ่มอารยธรรมตะวันตกและประเทศในแถบเอเชีย สรุปได้ว่าทุกประเทศให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เอกชนเท่าเทียมกัน ซึ่งเมื่อกฎหมายได้ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้ว ย่อมต้องออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วย

แนวคิดทฤษฎีและหลักการในการออกโฉนดที่ดิน

สืบเนื่องจากปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว ในขณะที่จำนวนที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด จึงเกิดปัญหาการแย่งชิง โด่งแย่งสิทธิ์ในที่ดิน ระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับรัฐอย่างมากมาย แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองรับรองสิทธิของประชาชน คือการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้ประชาชนซึ่งการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินจำเป็นจะต้องศึกษาถึงแนวคิด เกี่ยวกับหลักกรรมสิทธิ์ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิ์ในทรัพย์สินและที่ดิน ความเป็นมาของระบบกรรมสิทธิ์ ที่ดิน หลักเกณฑ์การออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน

1. หลักกรรมสิทธิ์

คำว่า “กรรมสิทธิ์” มาจากคำว่า “Dominium” ในกฎหมายโรมันซึ่งปรากฏอยู่ใน Corpus juris civilis ของพระเจ้าจัสติเนียน (Justinian) ถือว่าเป็นสิทธิเหนือทรัพย์สินที่สมบูรณ์ที่สุดใน สถาบันกฎหมายเอกชน ลักษณะสำคัญของหลักกรรมสิทธิ์มีอยู่ 3 ประการ คือ (1) กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิเด็ดขาด (2) กรรมสิทธิ์ก่อให้เกิดอำนาจหวงกัน และ (3) กรรมสิทธิ์มีลักษณะถาวร เจ้าของกรรมสิทธิ์ครอบครอง (Jus possidendi) มีสิทธิในการใช้สอย (Jus abutendi) สิทธิที่จะได้ดอกผล (Jus fructu) จำหน่ายจ่ายโอนและทำลายทรัพย์สินของตน (Jus abutendi) อย่างสมบูรณ์ สิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้บ้าง แต่ยังคงถือว่ามีความสมบูรณ์อยู่ (นัยนา เกิดวิชัย, 2549 , หน้า 12)

2. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิ์ในทรัพย์สิน

อริสโตเติล (Aristotle) ให้ทัศนะเกี่ยวกับทรัพย์สินว่าต้องยอมรับในกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล เพราะกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลก่อให้เกิดคุณค่าทั้งทางภาคเศรษฐกิจและศีลธรรม กล่าวคือในแง่เศรษฐกิจกระตุ้นให้คนอยากทำงานเพื่อเพิ่มพูนทรัพย์สินส่วนตัวให้มากขึ้น ขณะเดียวกันการมีทรัพย์สินสมบัติส่วนบุคคลทำให้แยกส่วนได้ส่วนเสียของคนในสังคมได้ชัดเจนกว่า และทำให้เกิดความขัดแย้งน้อยกว่าการให้ทรัพย์สินเป็นของส่วนรวม ส่วนในแง่ศีลธรรมทรัพย์สินสมบัติส่วนบุคคล

ทำให้คนมีศักดิ์ศรี กล่าวคือ เมื่อมีทรัพย์สินส่วนตัวทำให้ไม่ต้องพึ่งพาคนอื่น เป็นตัวของตัวเองและทรัพย์สิน สมบัติส่วนตัวสามารถแบ่งปันให้กับคนอื่น เป็นสิ่งที่แสดงออกถึงคุณธรรม ความเมตตา กรุณา ต่อเพื่อนมนุษย์ในสังคม

ฌอง โบแดง (Jean Bodin) มีความคิดสนับสนุนเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล โดยกล่าวได้ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินเพราะสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิธรรมชาติ (Nature right) และรัฐต้องให้การรับรองและคุ้มครองในสิทธิดังกล่าวแก่ประชาชนด้วย (สถิติ จำเริญ 2549, หน้า 48)

3. แนวความคิดในการจำกัดสิทธิในที่ดิน

สิทธิในทรัพย์สินเอกชน จัดได้ว่าเป็นประเภทหนึ่งของเสรีภาพในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ที่บรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยให้การรับรองคุ้มครองไว้โดยรัฐธรรมนูญ แต่รัฐก็สามารถจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ เหตุผลสำคัญที่สุดเป็นเหตุผลเดียวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของเอกชน โดยทั่วไป นั่นคือเพื่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ ในปัจจุบันหลักกรรมสิทธิ์จะแสดงบทบาท พร้อมกันสองด้าน คือ ด้านหนึ่งเอกชนมีอิสระในการใช้สอยทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนอีกด้านหนึ่ง กรรมสิทธิ์มีความผูกพันต่อสังคม กล่าวคือ การใช้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวมด้วย ในฐานะที่เจ้าของกรรมสิทธิ์เป็นส่วนหนึ่งของสังคมในการแสดงบทบาทด้านแรกได้เรียกร้องให้มีการประกันสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกันการแสดงบทบาทในด้านที่สองก็เรียกร้องให้รัฐสามารถออกกฎหมายกำหนดขอบเขตการใช้สอยทรัพย์สินของเจ้าของเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะได้ (นัยนา เกิดวิชัย, หน้า 14) ดังนั้นภายใต้การใช้อำนาจเช่นนี้ของรัฐสิทธิในทรัพย์สินย่อมอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมาย

4. หลักความเป็นธรรม

กฎหมายบัญญัติขึ้น โดยยึดถือหลักความเป็นธรรมในสังคม ดังนั้น หลักความเป็นธรรมจึงเป็นแก่นแท้ของกฎหมาย ปัญหาที่ว่าแค่ไหนเพียงไรจึงจะเรียกได้ว่า “เป็นธรรม” นักปราชญ์จึงพยายามหาข้อยุติของความเป็นธรรม เพราะไม่เช่นนั้นแล้วก็ต้องแจกแจงรายละเอียดกันไม่รู้จบ สิ่งที่ยุติในสายตานักปราชญ์ทางกฎหมาย คือ ความเป็นธรรมตามกฎหมาย ซึ่งเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ความยุติธรรม ที่อาจจะไม่ใช่ความเป็นธรรมในสายตาประชาชนทั่วไปก็ได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายย่อมบัญญัติขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนโดยเสมอหน้ากัน ด้วยเหตุนี้ส่วนใหญ่ความเป็นธรรมตามกฎหมายจะไม่ผิดแผกแตกต่างหรือห่างไกลจากความเป็นธรรมตามธรรมชาติมากนัก กฎหมายส่วนมากจึงยังเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนมาตราบนานเท่าทุกวันนี้กฎหมายแม้จะมีความสำคัญแต่ก็ยังไม่เพียงพอและไม่เป็นหลักประกันว่าจะทำให้ชีวิตดีงามและสังคมมีสันติสุขได้

โดยเฉพาะสังคมประชาธิปไตยที่มีและยอมรับความแตกต่างหลากหลายของประชาชนคนในสังคม จะต้องมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือมีความสามัคคีเป็นเอกภาพ และมีหลักความประพฤติปฏิบัติต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดความเป็นเอกภาพความสามัคคี จึงจะดำรงรักษาสังคมให้มั่นคงและมีสันติสุขหลักการต่างๆ เพื่อดำรงรักษาสังคมให้มั่นคงและมีความสุขนั้นเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย ถ้ายึดและปฏิบัติตามหลักการเหล่านั้น ก็แทบจะกล่าวได้ว่าไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายหลักการดังกล่าวเป็นหลักทั่วไปมีอยู่ในรูปคตินิยมหรือหลักคำสอนทางศาสนา นอกจากนี้ยังนำมาเป็นหลักการในการบัญญัติข้อกฎหมายด้วย คือ หลักนิติรัฐ (เพียงจิตต์ ค้ายสวน, 2549, หน้า 22-23)

5. ทฤษฎีกฎหมายมหาชน

ปรัชญาของหลักกฎหมายมหาชน คือ การสร้างดุลยภาพระหว่างประโยชน์ของเอกชน และประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ (Interest general) อีกนัยหนึ่งคือการประสานประโยชน์สาธารณะให้เข้ากับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ” (สุทธิญา วัฒนรุ่ง , 2550ข, หน้า 65)

5.1 หลักนิติรัฐ

นิติรัฐ คือ รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย เป็นระบบที่สร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นหลักในการป้องกันและแก้ไขเยียวยาการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ภายใต้แนวคิดของหลักนิติรัฐ รัฐหนึ่ง ๆ จะมีองค์กรอยู่ 2 ประเภท ซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐทำหน้าที่ในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไป ได้แก่ รัฐสภา เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร

โดยหลักทั่วไป กฎของฝ่ายบริหารเป็นกฎหมายลำดับรองตามลำดับศักดิ์ของกฎหมาย กฎของฝ่ายบริหารจึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารจะต้องมีฐานมาจากกฎหมายของรัฐสภาทั้งในเรื่องการกำหนดรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการในการปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐสภานั้น ดังนั้น กฎของฝ่ายบริหารจึงไม่อาจจะขัดต่อกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายได้ สิ่งสำคัญที่ฝ่ายบริหารจะต้องคำนึงถึงในการออกกฎหมายลำดับรองก็คือ หลักการทั้งหลายที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่สำคัญได้แก่ เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมาย และหลักแห่งความเสมอภาค

รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกรอบของการปกครองในรัฐประชาธิปไตยเสรีนิยมนั้นล้วนแล้วแต่เป็นรัฐธรรมนูญที่มีแหล่งกำเนิดมาจากทัศนะและแนวความคิดของ “ลัทธิปัจเจกชนนิยม” (Individualism) ทั้งสิ้น

แนวความคิดของลัทธิดังกล่าวนี้ เน้นย้ำความสำคัญในเรื่อง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” (Human dignity) กล่าวคือ “มนุษย์ทุกคนที่เกิดมาแล้วนั้น มีศักดิ์ศรี ซึ่งจะปรากฏให้เห็นได้ในการที่มนุษย์สามารถกำหนดวิถีชีวิตของแต่ละคนได้ด้วยตนเองได้ มนุษย์ทุกคนจะต้องมีอาณาเขตแห่งเสรีภาพ” (Sphere of individual liberty) ที่ทุกคนสามารถจะคิด หรือสามารถที่จะกระทำได้อย่างเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงของผู้ปกครอง

สิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์ทุกคนจำเป็นต้องมีเพื่อพัฒนาบุคลิกภาพแห่งตนเอง ทั้งทางกายภาพและทางจิตใจนั้น เรียกรวม ๆ ว่า สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Fundamental rights liberties) อันเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตยทุกรัฐได้บัญญัติให้การรับรองไว้ ซึ่งอาจจำแนกได้ 6 ประเภท คือ สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิเสรีภาพในทางความคิดและในการแสดงออกซึ่งความคิด สิทธิเสรีภาพในทางสังคมและเศรษฐกิจ สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม สิทธิเสรีภาพในทางการเมือง และสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในทางกฎหมาย หมายถึง คุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะและผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นความหมายเชิงอุดมการณ์ แต่สาระสำคัญของเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะประกอบด้วย 2 ประการ คือสิทธิในชีวิตและร่างกาย กับสิทธิในความเสมอภาค

สิทธิในชีวิตและร่างกาย มีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การป้องกันและคุ้มครองเอกชนจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ

ส่วนสิทธิในความเสมอภาค เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับบุคคลในฐานะที่เป็นเอกชนด้วยกันและเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสังคม อันเป็นการให้หลักประกันว่าบุคคลในฐานะเอกชนย่อมจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในสังคม และย่อมจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันจากผู้ใช้อำนาจรัฐ (ภุริชญา วัฒนรุ่ง, 2550ก หน้า 3)

5.2 หลักความเสมอภาค

รัฐและฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคนการไม่ปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดหลักความเสมอภาคซึ่งหลักการนี้ใช้บังคับในการออกกฎหมาย การปฏิบัติกร การออกคำสั่ง หรือการออกกฎระเบียบของฝ่ายปกครองด้วย ซึ่งสาระสำคัญของหลักการนี้ได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 30 (ภุริชญา วัฒนรุ่ง, 2550ก, หน้า 10)

5.3 หลักแห่งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

จากหลักนิติรัฐซึ่งเป็นหลักการใหญ่ในกฎหมายมหาชนที่จำกัดอำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมายนั้น ยังมีหลักการย่อยต่างๆ อีก และหลักการสำคัญหลักหนึ่งคือหลักความชอบด้วยกฎหมาย

ของการกระทำทางปกครอง ” หลักการนี้กำหนดว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่เป็นการ
ลิดรอนสิทธิของปัจเจกบุคคล ต้องมีกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจไว้จึงจะทำได้ หรือ
อาจจะเรียกว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” แต่ในทางความเป็นจริงฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะออก
กฎหมาย ให้มีความครอบคลุม ถึงทุกการกระทำของฝ่ายปกครองได้ จึงทำได้เพียงออก กฎหมาย
กำหนดกรอบแห่งอำนาจให้ฝ่ายปกครองดำเนินการภายในกรอบที่กำหนด (วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ,
ออนไลน์, 2550)