

บทที่ 1

บทนำ



## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ยอมให้พลเมืองของตนมีสิทธิในที่ดินได้ โดยได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับหลักการทางทะเบียนที่ดินขึ้น เพื่อมุ่งหมายให้การพิสูจน์สิทธิในที่ดินทำได้ง่าย และเป็น การเปิดเผยถึงประเภทของสิทธิต่าง ๆ ที่ติดกับที่ดินให้เป็นที่รู้ถึงสาธารณชนทั่วไป และเพื่อ ระวังข้อโต้แย้งต่าง ๆ ทั้งนี้หลักการทะเบียนที่ดินของไทยได้นำแบบอย่างมาจากระบบทะเบียน แบบทอร์เร็นส์ ซึ่งระบบดังกล่าวมีคุณลักษณะเด่น 7 ประการ แตกต่างกับระบบทะเบียนอื่น ๆ ได้แก่ มีความมั่นคง ความเรียบง่าย ความถูกต้อง ความฉับไว ความประหยัด ความเหมาะสม กับสภาพทั่วไป และความสมบูรณ์ของระบบ โดยระบบทอร์เร็นส์ได้สร้างตัวทะเบียนที่ดินขึ้นมา (โฉนด) และให้ความสำคัญกับข้อความที่ปรากฏในทะเบียน เพื่อมุ่งคุ้มครอง ผู้มีชื่อเป็นเจ้าของ สิทธิในที่ดินในทะเบียน (The registered proprietor) หรือผู้รับโอนที่สุจริตและเสียค่า ตอบแทนโดยการให้สิทธิในที่ดินของบุคคลเหล่านั้นเป็นสิทธิเด็ดขาด (Conclusive evidence) ซึ่งผู้ใดจะลบล้างเพิกถอนไม่ได้ (Indefeasible title) เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

แต่สำหรับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินของไทยแล้ว ตามมาตรา 456 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา 4 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนสิทธิในที่ดินไว้ โดยบังคับให้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนกับพนักงาน เจ้าหน้าที ๘ สำนักงานที่ดิน ซึ่งการจดทะเบียนดังกล่าวเป็นมาตรการหนึ่งของรัฐที่จะคุ้มครอง ผู้มีสิทธิในที่ดินจากการจดทะเบียน แต่หลักการทะเบียนที่ดินของเราไม่สามารถบรรลุถึงคุณสมบัติ ครบทั้ง 7 ประการ ของระบบทอร์เร็นส์ได้ ทั้ง ๆ ที่ ประเทศไทยได้เริ่มใช้ระบบทะเบียนที่ดิน แบบทอร์เร็นส์มาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ทั้งนี้ เพราะประเทศไทยไม่ได้คำนึงถึงความคิดของระบบ ทอร์เร็นส์มาทั้งหมด แต่ได้นำรูปแบบและวิธีการบางส่วนมาดัดแปลงให้เข้ากับระบบการโอน

สิทธิในที่ดิน ของไทยแบบดั้งเดิมซึ่งก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อระบบทะเบียนที่ดินหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง ความมั่นคง ความถูกต้อง หรือความสมบูรณ์ของระบบ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นหัวใจสำคัญของระบบทะเบียนที่ดินทั้งสิ้น ปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้ได้แก่

1) ความมั่นคงของสิทธิในที่ดินของผู้มีชื่อในทะเบียนหรือผู้รับโอน ที่อาจถูกเพิกถอนได้ แม้ว่าจะรับโอนมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน รวมถึงปัญหาการมีมาตรการทางกฎหมายที่ยังไม่เพียงพอในการคุ้มครองผู้รับโอนที่ถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดินซึ่งเกิดจากการขาดหลักการสำคัญในเรื่องความสมบูรณ์ของระบบที่ดิน

การที่ระบบทะเบียนของไทยขาดความมั่นคงและการให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับโอนที่สุจริตที่ยังไม่เพียงพอนั่นเอง ได้ก่อให้เกิดปัญหา และอุปสรรคต่าง ๆ เพิ่มขึ้นและส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่น ๆ ด้วย อาทิเช่น ในกรณีที่ผู้รับโอนได้ลงทุนปลูกสร้างอาคาร หรือดำเนินการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่ดินซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ถ้าผู้รับโอนดังกล่าวถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดินแล้ว ความเสียหายจะทวีเพิ่มมากขึ้น หรือในกรณีที่มีการโอนต่อ ๆ กันไปอีกหลายช่วง ถ้าการโอนในช่วงก่อนหน้าตนเป็นโฉนดแล้ว การโอนในช่วงหลัง ๆ แม้ผู้รับโอนจะสุจริตและเสียค่าตอบแทน แต่การโอนนั้นก็พลอยเสียไปด้วย ซึ่งจะเพิ่มจำนวนผู้เสียหายมากขึ้นและถ้าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินจัดสรรถ้าการโอนโฉนดแปลงแม่เป็นโฉนด การจดทะเบียนแบ่งแยกก็จะเป็นโฉนด และการจดทะเบียนขาย จำนอง ฯลฯ เกี่ยวกับที่ดินแปลงแยกทุกแปลงก็จะเสียไปทั้งหมด จะเกิดความเสียหายรวมกันเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้กรมที่ดินและเจ้าพนักงานที่ดินเมื่อโอกาสถูกผู้เสียหายเหล่านี้ฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้อีกด้วย

ในขณะที่ปัญหาต่าง ๆ ได้เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากระบบการจดทะเบียนของไทยตามที่กล่าวข้างต้น แต่มาตรการต่าง ๆ ของรัฐในการคุ้มครองผู้รับโอนที่สุจริตและเสียค่าตอบแทน รวมถึงคุ้มครองเจ้าพนักงานที่ดินในการปฏิบัติหน้าที่ ยังมีไม่เพียงพอ โดยผู้เสียหายจะต้องไปฟ้องร้องต่อศาลด้วยตนเอง ซึ่งต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ส่วนเจ้าพนักงาน

ที่ดินเมื่อมีโฉนดถูกผู้เสียหายฟ้องร้อง โดยที่รัฐไม่เข้ามาคุ้มครองแล้วจะส่งผลให้การวินิจฉัย  
 สั่งการของเจ้าพนักงานในข้อเท็จจริง และปัญหาต่าง ๆ ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และไม่กล้า  
 ตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้น

2) การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบตามกฎหมายมากเกินไป  
 ประกอบกับเจ้าพนักงานที่ดินบางส่วนไม่ได้มาตรฐานย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่อระบบทะเบียนที่ดิน  
 และตัวเจ้าพนักงานผู้นั้นเอง ทั้งนี้เพราะระบบการจดทะเบียนที่ดินของประเทศไทย ถึงแม้ว่าจะ  
 นำระบบทอร์เร็นส์ (Torrens) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นระบบสากลที่มีประสิทธิภาพสูงในการ  
 ให้หลักประกันความมั่นคง และความถูกต้องแก่ผู้มาขอจดทะเบียนก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ  
 แล้วมีข้อแตกต่างกันมาก เช่นการมายื่นขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน  
 มาตรา 72 กำหนดให้ผู้กรณีต้องมาติดต่อยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่โดยตรงพร้อมกับนำหนังสือ  
 แสดงสิทธิในที่ดิน เช่น โฉนด และ น.ส.3 มาแสดงด้วย เมื่อรับคำขอแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ก็  
 จะต้องทำการสอบสวนถึงสิทธิ ความสามารถและความสมบูรณ์ของนิติกรรมเสียก่อน จึงจะทำการ  
 การจดทะเบียนต่อไปได้

ส่วนวิธีการจดทะเบียนตามระบบทอร์เร็นส์ ที่ใช้อยู่ในประเทศออสเตรเลีย  
 นิวซีแลนด์ และประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เช่น มาเลเซีย และสิงคโปร์นั้น ส่วนใหญ่แล้วผู้กรณี  
 จะไปติดต่อสำนักงาน Solicitors เสียก่อน เพื่อให้เจ้าหน้าที่สำนักงานดังกล่าวได้ทำการ  
 ตรวจสอบหลักฐานประวัติความถูกต้องของที่ดินและจัดเตรียมทำสัญญาให้เสร็จเพื่อเป็นการถูกต้อง  
 และให้ผู้กรณีลงนามในสัญญาแล้ว สำนักงาน Solicitors จึงจะนำสัญญาดังกล่าวมาขอจ  
 ทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดิน

จึงเห็นได้ว่าความรับผิดชอบในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของไทยเรากับ  
 ของต่างประเทศที่ใช้ระบบทอร์เร็นส์ นั้นผิดกันมาก เจ้าหน้าที่ไทยเราต้องทำหน้าที่เป็นทั้ง  
 พนักงานสอบสวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้จดทะเบียนในคราวเดียวกัน ถ้ามีการผิดพลาดขึ้น  
 เช่น ในกรณีที่มีการปลอมตัวเจ้าของที่ดิน ปลอมใบมอบอำนาจ หรือปลอมลายมือ ชื่อ เจ้าหน้าที่  
 จะต้องรับกรรมตกเป็นจำเลยรับผิดชอบทางแพ่งหรือทางอาญาแล้วแต่กรณี

3) ปัญหาเรื่องความขัดแย้งในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างศาลฎีกากับกรมที่ดินในกรณีการโอนที่ดินมือเปล่า (น.ส.3) โดยกรมที่ดินมีความต้องการให้ระบบทะเบียนที่ดินที่ตนเองสร้างขึ้นมีความมั่นคงและคุ้มครองผู้มีชื่อใน น.ส.3 เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ที่มีชื่อปรากฏในทะเบียนหรือผู้รับโอนที่สุจริตและเสียค่าตอบแทน จึงได้เพิ่มเติมกฎหมายในประมวลกฎหมายที่ดินขึ้นเป็นกฎหมายพิเศษตามมาตรา 4 ทวิ เพื่อบังคับให้การโอนที่ดินมือเปล่า (น.ส.3) ต้องทำโดยวิธีการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ในขณะที่ศาลฎีกาได้บังคับใช้กฎหมายโดยการนำหลักประมวลกฎหมายแพ่งเกี่ยวกับเรื่องการโอนที่ดินที่มีเพียงสิทธิครอบครองตามมาตรา 1378 มาใช้ โดยให้สามารถโอนกันได้เพียงแต่มีการส่งมอบ ซึ่งผลของคำวินิจฉัยของศาลฎีกาดังกล่าวทำให้ผู้รับโอนหรือผู้ที่มีชื่อปรากฏอยู่ในทะเบียนที่ดินต้องได้รับความเสียหายและขาดหลักประกันการคุ้มครอง

ดังนั้นเมื่อหลักการทะเบียนที่ดินของไทยยังมีข้อบกพร่องโดยการขาดความมั่นคง ความถูกต้องและความสมบูรณ์ของระบบ ซึ่งทำให้การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินของไทยในปัจจุบัน ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้โอนที่สุจริตและเสียค่าตอบแทนยังมีหลักประกันที่ยังไม่มั่นคงเพียงพอและในบางครั้งทำให้เกิดการโต้เถียงในปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องสิทธิในที่ดิน ซึ่งทำให้ผู้รับโอนที่สุจริตและเสียค่าตอบแทนได้รับความเสียหาย ดังนั้นประเทศไทยจึงควรปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

### วัตถุประสงค์ของการทบทวนวิทยานิพนธ์

ศึกษาถึงระบบทะเบียนที่ดินของไทยในเรื่องการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินของไทย เพื่อพิจารณาถึงความไม่สมบูรณ์ในการคุ้มครองผู้รับโอนที่สุจริตและเสียค่าตอบแทน และศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย เพื่อเพิ่มหลักประกันการคุ้มครองผู้รับโอนที่สุจริตและเสียค่าตอบแทนให้มากขึ้น

## ขอบเขตและวิธีการศึกษา

ทำการศึกษาแบบการวิจัยทางกฎหมาย (Legal research) และวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยมุ่งศึกษาในด้านหลักเกณฑ์ ทฤษฎีและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับระบบทะเบียนโฉนดที่ดินของไทยและต่างประเทศโดยต่างประเทศจะมุ่งศึกษาระบบทะเบียนแบบทอร์เร็นส์ของประเทศออสเตรเลีย, อังกฤษ และนิวซีแลนด์ ส่วนกฎหมายของไทยจะมุ่งศึกษาที่ประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และระเบียบประกาศข้อปฏิบัติราชการต่าง ๆ ของกรมที่ดิน ตลอดจนคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ในบางประเด็นของวิทยานิพนธ์จะมีการสอบถามผู้ทรงคุณวุฒิ

กฎหมายต่างประเทศจะศึกษา The Real Property Act 1930 (Amend 1970) ของรัฐ New South Wales ประเทศออสเตรเลีย, The Land Registration Act, 1925 และ Law of Property Law, 1925 ของประเทศอังกฤษ, Land transfer Act 1952 และ Land Registration Ordinance A.D. 1871 (Deeds Registration Act 1908) ของประเทศนิวซีแลนด์, Federated Malay States Land Code และ The National land Code 1965 ของประเทศมาเลเซีย, Singapore's land Titles Act 1970 ของประเทศสิงคโปร์ นอกจากนี้ยังศึกษาถึงข้อบกพร่องของกฎหมายเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินของไทย และภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น ตามกฎกระทรวง ว่ามีความไม่เหมาะสมอย่างไร และจะแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวอย่างไร

## ทฤษฎีและสมมติฐานในการศึกษาวิจัย

การโฉนดที่ดินที่มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องอยู่ 3 ทฤษฎี คือ

- 1) หลัก "ผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน" (no one gives who possesses not) ถ้าผู้โอน (เช่นผู้ขายหรือยักให้) ไม่มีสิทธิหรือไม่อยู่ในฐานะจะโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้แก่ผู้ใดแล้ว ผู้ที่รับโอนทรัพย์สินนั้นไว้ ย่อมไม่มีทางได้กรรมสิทธิ์ ซึ่งเป็นทฤษฎีของระบบคอมมอนลอว์

2) หลักเพิกถอนไม่ได้ (INDEFEASIBILITY OF TITLE) เมื่อมีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนแล้ว ผู้รับโอนจะต้องได้สิทธิตามที่จดทะเบียนไว้ ผู้อื่นหรือเจ้าของเดิมก็ไม่มีสิทธิฟ้องให้เพิกถอนการจดทะเบียน สิทธิและนิติกรรมนั้นได้ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดไว้

3) หลักความสุจริต (bona fide) เป็นหลักที่ใช้ในกฎหมายทั่ว ๆ ไป ซึ่งใช้ทั้งในระบบคอมมอนลอว์ และ ซีวิลลอว์ เพื่อคุ้มครองบุคคลที่สุจริต

ในการท้าวทฤษฎีพินิจฉบับนี้ ผู้เขียนได้นำเอาทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นมาเป็นหลักในการวิจัย โดยตั้งสมมติฐานว่า การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินของประเทศไทยในปัจจุบัน ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับโอนที่สุจริตและเสียค่าตอบแทนยังมีหลักประกันที่ไม่มั่นคงเพียงพอและในบางครั้งทำให้เกิดการโต้เถียงในปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องสิทธิในที่ดิน ซึ่งท้าวให้ผู้รับโอนที่สุจริตและเสียค่าตอบแทนได้รับความเสียหาย

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) สร้างหลักประกันการคุ้มครองให้กับผู้รับโอนที่สุจริตและเสียค่าตอบแทนเพิ่มขึ้น
- 2) ปรับปรุงระบบงานทะเบียนของพนักงานเจ้าหน้าที่ และสร้างหลักประกันการคุ้มครองการปฏิบัติงานให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ อาทิเช่น ระบบ Assurance fund
- 3) เป็นแนวทางการแก้ไข หรือปรับปรุงประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ในการคุ้มครอง ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนโอนสิทธิในที่ดิน

## 1. ความหมายของคำว่าสิทธิในที่ดิน

แม้สิทธิจะเป็นแต่สิ่งที่กฎหมายสมมุติขึ้นไม่มีตัวไม่มีตน แต่เมื่อกฎหมายยอมรับให้บุคคลมีอยู่ และหวงแหนไว้ได้ ก็ถือว่าเป็นวัตถุไม่มีรูปร่างที่อาจมีราคาและถือเอาได้ และสิทธิที่เป็นทรัพย์สินนี้ อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ สิทธิที่เป็นทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ และประเภทสังหาริมทรัพย์ ซึ่งสิทธิที่เป็นทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ นั้น มาตรา 139 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประโยคท้ายได้วิเคราะห์ศัพท์ไว้สั้น ๆ ในความหมายของคำว่า อสังหาริมทรัพย์ ว่า "และหมายความรวมถึงทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดินด้วย" ซึ่งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดินไว้ 7 ประเภทด้วยกันได้แก่ กรรมสิทธิ์ ภาระจำยอม สิทธิอาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกิน ภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์ และสิทธิจำนอง โดยในส่วนของกรรมสิทธิ์นั้น จะมี สิทธิครอบครองเป็นสิทธิส่วนหนึ่งของกรรมสิทธิ์ และเป็นสิทธิที่มีความยิ่งใหญ่รองจากกรรมสิทธิ์ แต่ทั้งนี้ในมาตรา 1 ของประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "สิทธิในที่ดิน หมายความว่ากรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย" ดังนั้น เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินได้มีข้อจำกัดความหมายของ "สิทธิในที่ดิน" อย่างแคบ โดยมุ่งเฉพาะกรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครองเท่านั้น และแตกต่างกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ตีความหมายต่างออกไป ผู้เขียนจึงนำเสนอความหมายของคำว่า "สิทธิในที่ดิน" ไปในแนวทางเดียวกันกับประมวลกฎหมายที่ดิน โดยให้หมายถึงกรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครองเท่านั้น

## 2. การโอนสิทธิในที่ดินในประเทศไทย

### 2.1 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก่อน ร.ศ. 120

#### 2.1.1 สมัยกรุงสุโขทัย

ในสมัยนี้ผู้คนพลเมืองยังน้อย ท้าให้ไม่ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินมากนัก หากมีที่ดินทำเลดีเหมาะแก่การเพาะปลูกหรือที่อยู่อาศัย ราษฎรก็จะเข้าไปยึดถือครอบครอง ซึ่งทางแผ่นดินก็จะโปรดให้ที่ดินนั้น ๆ ตกเป็นของผู้ออกแรงออกทุนไป ดังปรากฏในหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง หลักที่ 1 ความว่า "...สร้างป่าหมาก ป่าพลู ทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมายขามก็หลายในเมืองนี้

อาคารสร้างได้ไว้แก่มัน..." ซึ่งประโยคที่ว่า "อาคารสร้างได้ไว้แก่มัน" เป็นการบัญญัติการคุ้มครองสิทธิในที่ดิน ทั้งนี้เนื่องจากแผ่นดินมีนโยบายสนับสนุนให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินให้เกิดผลผลิต โดยให้ผู้เข้าทำประโยชน์ได้ที่ดินนั้นเป็นของตน อย่างไรก็ตามก็ตีสิทธิในที่ดินนี้เจ้าของที่ดินเพียงสามารถชั้ยกันเองระหว่างราษฎรด้วยกันเท่านั้น แต่ไม่สามารถที่จะอ้างสิทธิความเป็นเจ้าของต่อพระมหากษัตริย์ได้<sup>1</sup> นอกจากนี้การรอนที่ดินในสมัยนี้จะเป็นการรอนโดยวิธีการเข้าครอบครองทำประโยชน์สืบต่อไปโดยไม่มีการซื้อขายที่ดินกัน แต่จะเป็นลักษณะการรอนทางมรดก ซึ่งจะเห็นได้จากหลักฐานที่ปรากฏในหลักศิลาจารึก ที่ว่า "...ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแล้ ล้มตายหายกว่า เย่าเรือนพ่อเชื้อ เลื่อค้ำมัน ช้างบ ลูกเมียเยี่ยข้าว ไพร่ฟ้าข้าไท ป่าหมาก ป่าพลู พ่อเชื้อมันไว้แก่มันสิ้น..."

#### 2.1.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา

ตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยาถือกันว่า พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของอาณาเขต ซึ่งลาลูแบร์ได้เขียนไว้ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์ ว่า "กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นคงไว้แก่พระมหากษัตริย์อยู่เสมอ และพระมหากษัตริย์อาจเรียกที่ดินคืนได้ตามพระทัยทุกขณะ แม้ที่ ใดได้โปรดขายให้แก่ราษฎรก็เคยเรียกคืนบ่อย ๆ โดยมิได้คืนราคาก็มี และกรมหลวงราชบุรีได้ทรงบรรยายในคำสอนว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจที่จะไล่คนซึ่งอยู่ในที่ดินนั้นออกไปได้โดยมิต้องพระราชทานสินไหมตอบแทน ถึงแม้ว่าผู้นั้นจะถือโฉนดตราแดงตราจองก็ดี<sup>2</sup>

<sup>1</sup>หลวงสุทธิวาทนฤพนธ์, ประวัติศาสตร์กฎหมายชั้นปริญญาโท, (พระนคร: โรงพิมพ์ธรรมศาสตร์, 2516) หน้า 135.

<sup>2</sup>ร.แรงกาดี, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, มุลินธิโครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ พิมพ์ที่บริษัทสำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิชจำกัด: กรุงเทพมหานคร, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2526 หน้า. 308-309.



กฎหมายที่ดินในสมัยอยุธยา นับแต่สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ได้รวบรวมเป็นพระอัยการเบ็ดเสร็จ ซึ่งแยกออกเป็น 2 ตอน โดยตอนแรกเป็นบทที่ 1 ถึง บทที่ 45 ส่วนตอนที่ 2 เป็นบทที่ 52 ถึงบทที่ 65 โดยเริ่มออกไว้เมื่อปี พ.ศ. 1903 ที่ปรากฏ เป็นหลักฐานอยู่ในบทที่ 35 ที่ 42 และที่ 43 ในกฎหมายบทที่กล่าวมานี้ได้วางหลักการที่สำคัญไว้ว่าที่ดินทั้งหลายนั้นเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่พระองค์ได้พระราชทานให้แก่ราษฎรเพื่อเข้าอยู่อาศัยทำมาหากินโดยพระกรุณาธิคุณ ไม่ให้ทิ้งไว้เป็นทำเลว่างเปล่าแต่ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งในตอนนั้นเรียกว่า เสนา นายระวาง นายอากร จัดคนเข้าอยู่ในที่ดิน เสนา นายระวาง นายอากร เป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรดูแลเรื่องที่ดิน ทากิน จัดคนเข้าอยู่ในที่ดิน ถ้าหากราษฎรคนใดประสงค์อยากจะได้ที่ดินเป็นที่ทำกิน ก็ให้ไปบอกกล่าวแก่เสนา นายระวาง นายอากร ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินที่จะใช้ทำเป็นไร่นาหรือเป็นส่วน เสนา นายระวาง นายอากร เมื่อตรวจสอบแล้ว ก็จะออกใบอนุญาตให้ยึดถือไว้เป็นหลักฐาน หนังสืออนุญาตในสมัยนั้นเรียกว่า "โฉนด" ซึ่งบางชนิดมีลักษณะเป็นกระดาษวางเขียนด้วยดินสอดำ บางชนิดเป็นกระดาษข่อยก็มี แต่โฉนดนี้ไม่ใช่เป็นการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ แต่เป็นหมายสำหรับเก็บภาษีอากรเท่านั้น ทั้งนี้ปรากฏตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 ที่ว่า

"ศุภมัสดุ 1903 ศุกรสังวัจจะระวสาขมาศกาฬักษัตติยดิถีระวิวาร บริเลทกาลกำหนด พระบาทสมเด็จพระเจ้ารามาธิบดีศรีบรมจักรพรรดิราชาธิราชบรมบาทพิศร์ พระพุทธเจ้าอยู่หัวเสด็จในพระที่นั่งรัตนสิงหาสน์ จึงเจ้าขุนหลวงสพदानครบาลบังคมทูลพระกรุณาด้วยผู้ซึ่งที่แดนร้างเรือน ไร่ สวน พินาทว่าที่เดิมแก่กัน แลผู้หนึ่งว่าที่นั้นเป็นมรดก จะเอาที่นั้นจึงพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชโองการมานพระบัญชาสุรัสวดีสิงหนาท ดารัสตรีสแก่ขุนหลวงสพดา และมุขมนตรีทั้งหลายว่าที่ในแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพรัตน์ราชธานีบุรีรัมย์เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้ แลมีพิพาทแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้วมันละที่บ้านที่สวนมัน เสีย แลมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่แลล้อมทำเอาปลูกสร้างอยู่ให้เป็นสิทธิแก่มัน อนึ่งถ้าที่นั้นมันมิได้ละเสีย แลมันล้อมทำไว้เป็นค้ำับแต่มันหากไปราชการกิจสุขทุกข์ประการใด ๆ ก็คืนมันกลับมาแล้วมันจะเข้าอยู่เสาะเข้าให้คืนให้มันอยู่ เพราะมันมิได้ขัดที่นั้นเสียถ้ามันขัดที่เสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปีเข้าให้แขวงจัดให้ราษฎรซึ่ง

หาที่มีได้นั้นอยู่ อย่างง่าที่นั่นเปล่าเป็นทาเนเสีย อนึ่งถ้าที่นั่นมันปลูกต้นไม้ธมณีนที่ผลไว้ ำให้ผู้อยู่ให้คำต้นไม้ นั้น ถ้ามันพุนเป็นโรคไว้ ำให้บาเหน็จซึ่งมันพุนนั้นโดยควร ส่วนที่นั่นมิให้ซื้อขายแก่กันเลย อนึ่งผู้ยากเข้าขออาศรายอยู่ในที่บ้านท่าน ๆ ผู้ผู้ที่ก่อนำให้อยู่ถึงปีหนึ่งสองปีก็ดี ครั้นรังเกียจกันเล่า จะจับผู้ขอยุ่ นั้นเสียให้ออกจากที่นั่นว่าหาที่อื่นอยู่เถิดอย่าให้คิดหมองกันเลย ถ้าผู้ขอยุ่ได้ปลูกเรือนเสาไม้จริงแลท้าวไว้เป็นเขตเจ้าที่ยอมำให้ปลูกำให้ท่านแล้วได้ยู่มาถึงสามปีท่านว่าเป็นสิทธิแก่มันผู้ขอยุ่ ถ้ามันจะไปยู่ที่อื่นแล จะขายที่แลเรือนนั้นำให้ขายแค่เรือนที่นั่นำให้สิทธิแก่เจ้าของเดิม ถ้ามันมียู่จะขายจะจามาจะให้แก่ผู้ใด ๆ แลพี่น้องลูกหลานญาติพันธุ์ก็ดีท่านว่ามีได้ ำให้คงแก่เจ้าที่เดิม เหตุว่าเป็นสิทธิแต่จะอยู่ ถ้าผู้ขอยุ่ได้ปลูกแต่เรือนเสาไม้จริงมิได้ท้าวไว้กันเป็นเขต เรือนตนอยู่ไปถึงสามปีก็ดี ท่านว่าเจ้าของที่ำให้อาศรายอยู่ และผู้อาศรายจะเอาเป็นสิทธิมิได้"<sup>3</sup>

### 2.1.3 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก่อน ร.ศ. 120

ในเรื่องระบบการจัดที่ดินนั้นก็ยังคงถือหลักการตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ในรัชกาลที่ 2-3 ได้มีการจัดเก็บภาษีอากร โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปเดินสวนเดินนา เพื่อให้เจ้าของนาเจ้าของสวน เสียภาษีในอัตราที่เป็นธรรม วิธีเก็บภาษีในตอนนั้นเรียกเก็บตามประเภทของนาหรือสวนที่เพาะไร่นาได้ เช่น นาโคที่อาศัยได้ทั้งน้ำฝนและน้ำท่า เรียกว่า นาน้ำตาม หรือนาคูโรค ถือเอาจำนวนโค กระบือ เป็นเกณฑ์ในการเก็บภาษี หรือที่เรียกว่า "เก็บทางข้าว" ในสมัยนั้น สวนนาซึ่งอาศัยน้ำฝนอย่างเดียว น้ำท่าไม่ถึงเรียกเก็บทางข้าวอย่าง "นาปางลอย" สรุปลแล้วการเรียกเก็บตามที่ท่านาได้ผลจริง ๆ ถ้าไม่ได้ผลก็ไม่เก็บ การเดินนาในสมัยนั้นจะมีการออกหนังสือสำคัญให้เจ้าของนาด้วย เช่น ตราแดงออกำให้สำหรับนาคูโรค หนังสือใบจอง ออกำให้สำหรับนาปางลอย ซึ่งในช่งเวลานี้ได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินำกับราษฎรเพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษีอากร ซึ่งพอแยกรายละเอียดได้ ดังนี้

<sup>3</sup>บัญญัติ สุชีวะ, ที่ดินมือเปล่า, วารสารฉบับพิเศษ ครอบคลุม 84 ปี  
ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, หน้า 118-119.

(1) โฉนดตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ เป็นการออกโฉนดที่ดิน ให้ในฐานะ เป็นใบอนุญาตในกรณีที่มีบุคคลขออนุญาต เข้าหักร้างวางพวงในที่รกร้างว่างเปล่าและ เพื่อสะดวกในการจัดเก็บภาษีอากรเท่านั้น (ไม่มีความหมายเหมือนโฉนดแผนที่หรือโฉนดที่ดิน อย่างเป็นทางการในปัจจุบัน เพราะโฉนดในปัจจุบันนี้ออกให้ในที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้ว) พนักงานผู้ออกโฉนดโดยมากเป็นพนักงานจัดเก็บภาษีอากร ไม่ใช่พนักงานเกษตร

(2) ตราแดง เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่นาในจังหวัดกรุงเทพฯ (จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) จังหวัดอ่างทอง ลพบุรี และสุพรรณบุรี โดยมีข้าหลวงเดินนา 7 นาย เป็นผู้ออกให้แก่เจ้าของนาสำหรับเก็บค่านา เพราะนาใน 4 จังหวัดนี้เป็นที่นาที่ทำการเกษตรได้ตลอดเวลา เพราะมีทั้งน้ำฝนและน้ำท่าซึ่งทางราชการจะจัดเก็บค่านาตามจำนวนเนื้อที่ เต็มในตราแดง ไม่ว่าจะทำได้ผลหรือไม่โดยไม่มี การประเมิน

ตราแดงนี้แม้จะออกให้เพื่อประโยชน์ในการเก็บค่านา แต่ก็ เป็นหลักฐานที่แสดงว่าผู้มีชื่อในตราแดงนั้นเป็นเจ้าของ จึงนับว่าเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ ที่ดินได้อย่างหนึ่ง ต่อมาพื้นที่ใน 4 จังหวัดนี้ได้มีการออกโฉนดแผนที่ให้ใหม่ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 เพื่อเปลี่ยนตราแดงทั้งหมดแล้ว

(3) โฉนดสวน เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่สวน ที่ปลูกไม้ยืนต้น ชนิดพันธุ์ไม้ที่มีอายุกว่า 3 ปีขึ้นไป ในอดีตนั้นจะมีข้าหลวงเดินสวน 8 นายออกให้แก่เจ้าของที่สวนที่มีต้นไม้ประเภทไม้ผลชนิดที่ต้องเสียอากรรวม 7 ชนิดด้วยกัน คือ หนาก พลู มะปราง มะม่วง ทุเรียน มังคุด และกลางสาดพวกนี้จะต้องเสียอากรทุกปี

โฉนดสวนนี้จะมีบัญชีต้นผลไม้อยู่ในโฉนด เจ้าของจะต้องเสียอากรตามบัญชีนั้น แม้ต้นไม้จะตายไปบ้างก็ต้องเสียเต็มจำนวน จนกว่าข้าหลวงเดินสวน จะได้เปลี่ยนโฉนดให้ใหม่กันอีกครั้งหนึ่งโฉนดสวนนี้แม้จะใช้เพื่อประโยชน์ในการเก็บอากรค่าสวน แต่ก็มีลักษณะ เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่สวนตนเองเดียวกับตราแดงซึ่งเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่นา

(4) ไรนดป่า เป็นหนังสือสำคัญสำหรับสวนที่ปลูกพันธุ์ไม้ชนิดเล็ก หรือไม้ล้มลุก ไม้ชำไม้ต้นที่อยู่ประเภทสวนใหญ่ เช่น สวนอ้อย สวนจาก สวนผัก เป็นต้น ในอดีตนั้นจะมีข้าหลวงเดินสวนเป็นผู้ออกไรนดป่าให้เพื่อเสียอากรเช่นเดียวกับไรนดสวน ไรนดป่านี้ไม่มีบัญชีต้นผลไม้มากการเก็บอากรเก็บตามจำนวนเนื้อที่ที่ดินในไรนดเหมือนกับการเก็บค่านา ไรนดป่านี้บางทีก็ออกให้เป็นเพียงหลักฐานชั่วคราวในการสำรวจต้นไม้ยืนต้น ซึ่งจะต้องเสียอากรสวนใหญ่เพื่อนำไปเปลี่ยนเป็นไรนดสวนในภายหลัง

ต่อมาในสมัยรัชกาลพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เริ่มนโยบาย กีดกันการถือที่ดินของคนต่างด้าวเนื่องจากคนต่างด้าวเริ่มเข้ามาค้าขายมากขึ้น การดำเนิน กิจการค้ากับต่างประเทศกำลังเฟื่องฟูรัฐก็มีนโยบายสงวนที่ดินไว้สำหรับคนไทยโดยเฉพาะ จึงได้ ออกเป็นประกาศกำหนดที่ห้ามขายให้เช่าแก่คนนอกประเทศซึ่งถือว่าเป็นกฎหมาย ประกาศฉบับนี้ มีเจตนามุ่งไม่ให้นักต่างด้าวเที่ยวกว้านซื้อที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ตามใจชอบ ใจความที่สำคัญของ ประกาศฉบับนี้ควรศึกษาตอนหนึ่งมีว่า ที่ภายในพระนครห่างกำแพงพระนครออกไปเพียง 200 เส้น ห้ามมิให้ขายเช่าแก่คนต่างประเทศที่มาอยู่ยังไม่ถึง 10 ปี ห่างพระนคร 200 เส้นออกไป ภายในที่ไม่ไกลนัก เพียงเรือพายเรือแจวจะไปถึงได้ใน 24 ชั่วโมงเข้ามานั้นอนุญาตให้ขายได้ ถ้าออกกำหนด 24 ชั่วโมง ออกไปเป็นที่เปลี่ยวไกลห้ามขายแก่คนนอกประเทศ<sup>4</sup>

ซึ่งในช่วงรัชสมัยของรัชกาลพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประมวล ร.ศ. 117 ได้มีการบัญญัติถึงการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับมอบหมายไว้ว่า ข้อบังคับ การหวงห้ามที่ดินสก 117 ว่า

ข้อ 1 ถ้าผู้ใดจะหวงห้ามที่ดิน ซึ่งรกร้างว่างเปล่าไว้ทำเป็น อาณาประโยชน์ให้ไปแจ้งความแลจดชื่อลงในเรื่องราว (ตามแบบที่ 1) ที่นายอำเภอซึ่งได้ว่ากล่าวท้องที่นั้น

<sup>4</sup>ศิริ เกวลินสตฤทธิ, กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน้าที่ 11 - 15, มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 7, 2529, หน้า 52.

ข้อ 5 ถ้านายอำเภอพิจารณาเห็นไม่มีความขัดข้องอย่างหนึ่งอย่างใดในการที่จะหวงห้ามที่รายนั้น ก็ให้สลักหลังลงในเรื่องราว (ตามแบบที่ 1) ตามเนื้อเห็นแลทาบเหยียบย่ำให้แก่ผู้ขอ (ตามแบบที่ 2)

ข้อ 10 ถ้าผู้รับใบเหยียบย่ำจะต้องการที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ เป็นกรรมสิทธิ์แก่ตนต้องขอต่ออายุหม่ทุกรอบ 12 เดือนต่อเจ้าพนักงานตามความที่ว่าไว้ใน ข้อ 14 แต่ภายในกำหนดอายุใบเหยียบย่ำเดิม

ข้อ 13 ถ้าเจ้าของจะร้อนที่ให้แก่ผู้อื่นด้วยเหตุประการใด นอกจากทาทินัยกรรม ต้องนำใบเหยียบย่ำไปให้เจ้าพนักงานผู้ทรงอำนาจสลักหลังแลทาทนังสือ บริคณห์ตามกฎหมาย<sup>5</sup>

## 2.2 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นช่วงออกโฉนดแผนที่ ร.ศ. 120

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวได้ว่าในสมัยนี้เอง คือสมัยหัวเลี้ยวหัวต่อของการจัดระบบที่ดิน ที่นำวิธีการของประเทศที่เจริญแล้วมาใช้ ทั้งในเรื่อง การทำแผนที่การออกโฉนดที่ดิน การจดทะเบียนที่ดิน ในสมัยนั้นได้มีพระบรมราชโองการว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินและการทำทะเบียนที่ดินขึ้นเป็นหลักฐานเมื่อ ร.ศ. 120 ที่มาของการจัดระบบการทำทะเบียนที่ดินในรัชกาลที่ 5 นี้ เราใช้ระบบงานที่ดินแบบ Torrens ซึ่งได้มีการกำเนิดขึ้นในรัฐ New South Wales ของออสเตรเลียแล้วก็แผ่ขยายเข้ามาถึง สิงคโปร์ ซึ่งขณะนั้นยังเป็นของมาเลเซีย และต่อมาก็เข้ามาสู่มาเลเซีย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงให้เจ้าหน้าที่อาวุโสของกระทรวงเกษตรราธิการ (ซึ่งตอนนั้นงานที่ดินขึ้นกับกระทรวงเกษตรราธิการ) ไปศึกษาวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนที่ดิน การออกโฉนดที่ดินจากสิงคโปร์ก็เลยได้ระบบการจัดที่ดินแบบ Torrens มาใช้ โดยนำมาปรับปรุง และดำเนินการออกโฉนดที่ดินรวมทั้งการจัดทำทะเบียนที่ดินมาจนถึงทุกวันนี้<sup>6</sup>

<sup>5</sup> บัญญัติ สุชีวะ, ที่ดินมือเปล่า, วารสารฉบับพิเศษ ครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, หน้า 119.

<sup>6</sup> ศิริ เกวลินสฤทธิ, กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 11 - 15, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 7, 2529 หน้า 53.

ซึ่งพระบรมราชโองการว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินได้ประกาศ  
เมื่อวันที่ 15 กันยายนรัตนโกสินทรศก 120 ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

มีพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์  
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า ให้นำประกาศทราบทั่วกันว่า ได้ทรงพระกรุณาโปรด  
เกล้าฯ ให้ออกหมายประกาศ เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม รัตนโกสินทรศก 120 ด้วยการที่จะออก  
โฉนดที่ดินตั้งแต่แยกบางโพธิ์ขึ้นไปจนคลองตะเคียนในแปลงกรุงเก่าเป็นเนื้อความ 9 ซ้อ แจ่ง  
อยู่ในหมายประกาศนั้นแล้ว บัดนี้ข้าหลวงเกษตราธิการเจ้าพนักงานกรมแผนที่ได้ออกรังวัดที่ดิน  
แลได้สวนสำเร็จได้หลายตำบล ถึงเวลาอันสมควรที่จะได้ออกโฉนดใหม่ตามความในข้อ 7 แห่ง  
หมายประกาศครั้งก่อนได้อยู่แล้ว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศเพิ่มเติมให้คน  
ทั้งหลายทราบระเบียบการที่จะจัดต่อไปดังนี้ ว่า

๑) ข้อ 7 ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามประกาศนี้ ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์  
เหมือนอย่างนาทุ่ง คือต้องเสียค่าที่หรือค่านาแก่รัฐบาลทุก ๆ ปี

๒) ข้อ 14 ที่ว่างอันมีอยู่ในจังหวัดท้องที่ซึ่งได้ออกโฉนดตามประกาศนี้ ถ้าผู้ใดจะ  
ขอถือที่ดินซึ่งว่างนั้นต่อเมื่อผู้นั้นได้รับโฉนดอย่างนี้แล้ว จึงจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นตามกฎหมาย

๓) ข้อ 16 ให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการมีอำนาจที่จะประกาศกำหนดยกเลิก  
ตราแดงแลใบจองของเก่าในเขตท้องที่ซึ่งออกโฉนดอย่างใหม่นี้ ตั้งแต่พ้นวันกำหนดไป บรรดาที่ดิน  
ในเขตท้องที่นั้นซึ่งไม่มีโฉนดอย่างใหม่นี้เป็นสำคัญ ให้ถือว่าเป็นที่ซึ่งรัฐบาลปกป้องรักษาผู้อื่นไม่มี  
กรรมสิทธิ์ในที่นั้น ๆ

ตามประกาศฉบับนี้ข้อ 15 ให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ตั้งกฎ  
เสนาบดีเป็นข้อบังคับสำหรับการขอถือที่ดินซึ่งเป็นที่ย่างเปล่าอันอยู่ในเขตท้องที่ซึ่งได้ออกโฉนดที่  
ดินอย่างใหม่ ทั้งวิธีโอนโฉนดแก่ทะเบียนที่ดิน กำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับการนั้น ๆ ดังนั้น  
เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการในขณะนั้น คือเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์จึงได้ตั้งกฎเสนาบดี  
ไว้ดังนี้

๑) ข้อ 22 บบเหยียบย่ำให้มีอายุปีหนึ่งเป็นกำหนด แลผู้รับไม่มีกรรมสิทธิ์ใน  
ที่นั้นอย่างใดเพราะเหตุที่ได้รับบบเหยียบย่ำ นอกจากเป็นพยานว่าผู้นั้นได้มาขอจองที่รายนั้น  
แต่เมื่อวันนั้น ๆ

ข้อ 23 เมื่อเจ้าพนักงานเกษตรราชการประจำเมืองได้รับรายงานแล้ว ให้แต่ง เจ้าพนักงานออกไปรังวัดทําแผนที่ดินที่จองนั้นแลจัดการไต่สวนว่าจะมีจัดช่องอันใดแก่การ ออกโฉนดหรือไม่ ถ้าไม่มีจัดช่องดังกล่าวมาในข้อ 21 ก็ให้ออกประกาศปิดไว้ในที่ดินแปลงนั้น แห่งหนึ่ง ที่ว่าการกําหนดนายตําบลนั้นแห่งหนึ่ง ที่ ๆ ว่าการอาเภอแห่งหนึ่งเมื่อได้ปิดประกาศไว้ แล้วตลอดเวลา 30 วัน ไม่มีผู้ใดมาโต้แย้งก็ให้ทําโฉนดออกให้แก่ผู้ขอ ถ้ามีผู้โต้แย้งก็ให้รอ การนั้นไว้ ให้ไปว่ากล่าวกันตามกระบิลเมือง ให้ศาลพิพากษาเป็นเด็ดขาด หรือพันกําหนดที่จะ ว่าได้ตามกฎหมาย

กฎเสนาบดีฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 กันยายน รัตนโกสินทรศก 120 ฉะนั้นผู้ที่ได้รับใบเหยียบย่ำตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา และผู้ที่ได้รับใบเหยียบย่ำซึ่งถูกยกเลิกใบโปรดย ประกาศของเสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ 15 กันยายน รัตนโกสินทรศก 120 ข้อ 16 เป็นอันไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น<sup>7</sup>

โฉนดที่ดินรุ่นแรกถูกนำออกมาใช้สมัย ร.ศ.120 หรือ พ.ศ. 2444 เป็น แบบโฉนดที่พระยาพระราชสีห์พรินบาลเป็นผู้ออกแบบ จัดพิมพ์โดยกรมแผนที่ โฉนดที่ดินแต่ละแปลง จะมีอยู่ 2 ฉบับด้วยกัน สำหรับราษฎรฉบับหนึ่ง และสำหรับเก็บไว้ที่หอทะเบียน (สำนักงานที่ดิน) อีกฉบับหนึ่ง

โฉนดที่ดินรุ่นแรกนี้จะเป็นกระดาษที่มีขนาดกว้าง 14.5 นิ้ว ยาว 21 นิ้ว เป็นแบบพิมพ์โฉนดที่ดินที่มีขนาดใหญ่เป็นอย่างมาก มีรูปตราแผ่นดินอยู่ตรงกลางด้านบน ใต้ลงมา ทางด้านซ้ายมีคำว่า "โฉนดที่ดินฉบับนี้" และได้ลงมาอีกมีคำว่า "พระบาทสมเด็จพระจุลจอม เก้าพระเจ้าแผ่นดินสยาม" พิมพ์ด้วยตัวเขียนเป็นลายสวยงาม แบบพิมพ์นี้ประกอบด้วยกระดาษ 4 หน้าพับกลาง หน้าแรกเป็นข้อความดังกล่าวมาแล้ว หน้าสองเป็นที่สำหรับเขียนรูปแผนที่และ สารบัญแก่ทะเบียน หน้าสามเป็นสารบัญแก่ทะเบียน และหน้าสุดท้ายว่างเว้นไว้

---

<sup>7</sup>บัญญัติ สุชีวะ, ที่ดินคือเปล่า, วารสารฉบับพิเศษ ครอบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ สัจญา ธรรมศักดิ์, หน้า 120-121.

สำหรับโฉนดที่ดินฉบับราษฎรนั้นจะเป็นกระดาษพิมพ์สีขาวอย่างบาง แต่โฉนดที่ดินฉบับหลวงมีการทำกรอบหน้าโฉนด 2 เส้นส่วนฉบับราษฎรทำกรอบเส้นเดียว แต่ต่อมาภายหลังทางการได้เปลี่ยนโฉนดที่ดินฉบับราษฎรเป็นกระดาษพิมพ์อย่างหนาเพื่อป้องกันการฉีกขาดง่ายเกินไปจากการพับ ปัจจุบันโฉนดที่ดินรุ่นนี้ยังมิใช้กันอยู่ย่านจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและจังหวัดรอบข้าง

### 2.3 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2444 (ร.ศ. 120) ถึง พ.ศ. 2497

เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม รัตนโกสินทรศก 121 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว รัตนโกสินทรศก 121 ขึ้น ดังนี้

ฯลฯ มาตรา 6 ตราจองชั่วคราวนี้จะได้ออกให้เป็นสิ่งสำคัญสำหรับที่ดินทุก ๆ ชนิด ในที่ที่ยังไม่มีสิ่งสำคัญเดิมมา แลที่สิ่งสำคัญเดิมเป็นอันตราขายไปแล้ว ตราจองชั่วคราวนี้เมื่อข้าหลวงเกษตรได้ลงชื่อแลประทับตราออกให้แก่ผู้ใดแล้ว ให้ถือว่าผู้นั้นมีกรรมสิทธิ์ในเนื้อที่ตามใบตราจองชั่วคราวนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายจนกว่าจะได้ออกโฉนดเปลี่ยนให้ใหม่ แลตราจองชั่วคราวนี้ให้ทำเป็น 2 ฉบับ สำหรับออกให้แก่ผู้ควรได้รับฉบับหนึ่ง สำหรับเก็บไว้ในหอทะเบียนฉบับหนึ่ง ฯลฯ

ต่อมาได้มีประกาศเปลี่ยนนามพระราชบัญญัติฉบับนี้เมื่อวันที่ 31 มีนาคม รัตนโกสินทรศก 124 เป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ด้วยเหตุผลที่ว่า พระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราวนั้นได้ใช้มาในมณฑลนครไชยศรี มณฑลกรุงเทพฯ และมณฑลปราจีนบุรีเรียบร้อยแล้ว อนึ่งพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจองนี้ให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลก<sup>8</sup> พิจิตร อุตรดิตถ์ และสุโขทัยด้วย ในโฉนดตราจองนี้รูปแผนที่ทำเป็นรูปลอยไม่มีระวางยึดโยง

กฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้นนี้เนื่องจากกระจัดกระจายแยกกันอยู่หลายฉบับบางฉบับอาจจะมีข้อความซ้ำซ้อนกัน ใน ร.ศ.127 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวบรวมข้อความใน

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 121.



กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ขึ้นเป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวและให้แก้ไขความบ้าง เพื่อให้เป็นการดำเนินไปโดยสะดวกตามกาลสมัย พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้คือ พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดินรัตนโกสินทรศก 127 สารสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ได้มีเรื่องวิธีการชำระความเรื่องที่ดิน กล่าวคือ ในตอนนั้นเรามีข้าหลวงที่ดินพิเศษ มีอำนาจชำระความเกี่ยวกับที่ดินในท้องที่ต่าง ๆ ได้ด้วย โดยขึ้นกับกระทรวงเกษตราธิการ ทาหน้าที่ตัดสินความเกี่ยวกับข้อพิพาทที่ดิน เรื่องบุกรุกที่ดิน และการโอนที่ดิน คือ การจดทะเบียนที่ดินนั่นเอง และเราถือเอากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายหลักฉบับแรกในเรื่องการจัดทะเบียนที่ดินที่ออกโฉนดเป็นการแสดงกรรมสิทธิ์ให้กับเอกชน

ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ตามพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 62 บัญญัติว่า ใบเหยียบย่ำให้มีอายุสองปี แต่ถ้ายังไม่ได้รับโฉนดผู้ถือใบเหยียบย่ำต้องมาขอใบเหยียบย่ำใหม่ และเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ อนึ่งผู้รับใบเหยียบย่ำไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างใด ฯลฯ

ในรัชกาลต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 อีกหลายครั้ง คือ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 2 ที่ 3 ที่ 4 ที่ 5 ที่ 6 และที่ 7 ซึ่งเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 บางมาตรา แต่ฉบับที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 ซึ่งก่อนมี พ.ร.บ. ฉบับนี้ตามพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก 127 ดังกล่าว แสดงว่าผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินถ้าตราใบยังไม่โฉนด ก็ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น แต่เมื่อมีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 บัญญัติว่ามาตรา 11 ว่า "ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินซึ่งได้ทำประโยชน์ที่ดินแล้วภายในกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ ขอบที่จะขอตราจองซึ่งตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือโฉนดแทนที่ได้ ผู้รับอนุญาตต้องนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์จนเป็นที่พอใจพนักงานเจ้าหน้าที่ ว่าตนได้ทำประโยชน์ที่ดินที่ได้รับอนุญาตตามสมควรแก่เนื้อที่แล้ว

ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" นั้น ผู้ถือมีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย<sup>9</sup>

การขอจับจองที่ดินนั้น ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้นายอำเภออนุญาตได้ไม่เกิน 50 ไร่ ข้าหลวงประจำจังหวัดอนุญาตได้ไม่เกิน 100 ไร่ ใบอนุญาตให้จับจองมี 2 ชนิด คือ (ก) ใบเหยียบย่ำซึ่งผู้ได้รับใบเหยียบย่ำต้องทำประโยชน์ในที่ดินนั้นให้แล้วภายใน 2 ปี นับแต่วันได้รับใบเหยียบย่ำ (ข) ตราจองซึ่งผู้ได้รับตราจองต้องทำประโยชน์ในที่ดินนั้นให้แล้วภายใน 3 ปี นับแต่วันได้รับตราจอง หากผู้รับใบอนุญาตไม่ทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวภายในกำหนด เป็นอันสิ้นสิทธิแห่งการจับจองในที่ดินส่วนซึ่งยังไม่ได้ทำประโยชน์ (มาตรา 5 มาตรา 8 และ มาตรา 9)

นอกจากพระราชบัญญัติทั้ง 7 ฉบับดังกล่าวมาแล้ว ก็ยังมีพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ ที่ออกในสมัยต่อมา เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินที่รกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ซึ่งมีวัตถุประสงค์จะหวงกันที่ดินของรัฐบางแห่งไว้เพื่อใช้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือใช้ในราชการโดยเฉพาะ พระราชบัญญัติควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินโดยห้างหุ้นส่วนและบริษัท จำกัด เพื่อค้ำก้ำไร พ.ศ.2485 จุดประสงค์ของกฎหมาย

---

<sup>9</sup>ตราจองชนิดนี้ออกให้ในที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้ว แต่ทางการยังไม่สามารถออกโฉนดแผนที่ให้ได้ ออกมาหลายสมัย แต่กฎหมายเพิ่งรับรองว่าเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 มาตรา 11 ตราจองชนิดนี้รูปแผนที่ทำเป็นรูปลอยไม่มีระวางยึดโยงเหมือนกับโฉนดตราจอง

วิธีการออกตราจองชนิดนี้เช่นเดียวกับการออกโฉนดที่ดิน (แต่แผนที่หลังตราจองเป็นแผนที่รูปลอย) ลงชื่อประทับตราเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ ด้านหลังตราจองในช่องรายการจดทะเบียนจะมีคำว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" เจ้าพนักงานที่ดินลงนามประทับตรากำกับ และประการสำคัญผู้รับตราจองชนิดนี้ถือว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมาย

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้ที่ได้หนังสือแสดงสิทธิ์เช่นนี้จะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยสมบูรณ์สามารถจะจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินได้ง่าย จึงเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ฉบับนี้มุ่งป้องกันมิให้บุคคลที่มีทุนมากจัดตั้งเป็นห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทจำกัด ทำการกว้านซื้อที่ดิน เพื่อค่ากำไรอันจะเป็นเหตุให้ที่ดินมีราคาสูงและกระทบกระเทือนถึงเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้ออกกฎหมายควบคุมไว้ พระราชบัญญัติที่ดินส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486 กฎหมายฉบับนี้มีจุดประสงค์มุ่งหมายที่จะจำกัดสิทธิในการได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าวทุกสัญชาติให้อยู่ในขอบเขตจำกัด รวมทั้งจำนวนเนื้อที่ในการที่จะถือครองได้ด้วย<sup>10</sup>

สำหรับลักษณะรูปร่างของโฉนดในขณะนี้จะเป็นแบบพิมพ์โฉนดที่ดินที่กองรังวัด กรมที่ดินเป็นผู้จัดพิมพ์ขึ้น กว้าง 13.3 นิ้ว ยาว 21.5 นิ้ว พิมพ์ด้วยกระดาษสีขาวย ตรงกลางด้านบนของแบบพิมพ์เป็นรูปครุฑตัวใหญ่ ใต้รูปครุฑมีคำว่า "โฉนดที่ดินฉบับนี้ ได้ทำโดยพระบรมราชานุญาตในพระบาทสมเด็จพระมหากษัตริย์แห่งประเทศไทย" ส่วนข้อความและจำนวนหน้าคล้ายกับโฉนดที่ดินรุ่นแรกทุกประการ

#### 2.4 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2497 ถึงปัจจุบัน

เนื่องจากรัฐเห็นว่ามิพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบที่ดินเป็นจำนวนมากและพระราชบัญญัติทั้งหลายนั้นก็ได้กระจัดกระจายกันอยู่หลายแห่งหลายที่ด้วยกัน ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2496 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ดำริที่จะปรับปรุงกฎหมายที่ดินขึ้นมาใหม่โดยรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานที่ดินทั้งหมดมาไว้ในที่เดียวกันให้เป็นหมวดหมู่และเพิ่มพูนระบบการจัดที่ดิน เพื่อให้ดำเนินการโดยถูกต้องตามหลักวิชาการเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ จึงได้มีประมวลกฎหมายที่ดินออกใช้บังคับเมื่อ วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497<sup>11</sup>

เมื่อมีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินต่าง ๆ ก็ได้ถูกยกเลิกไปโดยมาตรา 4 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 3 ก็บัญญัติรับรองการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินไว้เช่นเดิม ดังนี้

<sup>10</sup>ศิริ เกวลินสฤทธิ, กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 11 - 15, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พิมพ์ครั้งที่ 7, 2529, หน้า 54.

<sup>11</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

"บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

- (1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้
- (2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น"<sup>12</sup>

สำหรับรูปร่างลักษณะของโฉนด ตั้งแต่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน จนถึงปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง ดังนี้

- 1) โฉนดที่ดินรุ่น น.ส.4 เป็นแบบพิมพ์โฉนดที่ดินที่ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2496 ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อป้องกันการปลอมแปลง เป็นแบบพิมพ์กว้าง 10.75 นิ้ว ยาว 15.5 นิ้ว พิมพ์ด้วยกระดาษพิเศษสีครีม มีใยไฟเบอร์ร้อยอยู่บนเนื้อกระดาษโดยทั่วไปมีลายน้ำเป็นรูปครุฑ และคำว่า "กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย" อยู่ในเนื้อกระดาษ ซึ่งเมื่อพิมพ์เป็นแบบพิมพ์แล้วจะมีรูปลายน้ำอยู่ทั้ง 2 แผ่น

แบบพิมพ์มี 4 หน้า หน้าแรกตรงกลางพิมพ์เป็นรูปครุฑตัวใหญ่ 4 สีคือ เหลือง น้ำเงิน แดง และดำ ใต้ลงมาเป็นข้อความว่า "โฉนดที่ดิน ออกโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน" ใต้ลงมาเป็นข้อความบอกโฉนดที่ดินเลขที่พิมพ์ด้วยสีดำ หน้าสองเป็นจำนวนเนื้อที่ประมาณเขตติดต่อทั้ง 4 ทิศ ใต้ลงมาเป็นรูปแผนที่และมาตราส่วนของแผนที่ หน้าสามบอกตำแหน่งของที่ดิน ใต้ลงมาเป็นสารบัญชจดทะเบียน หน้าสุดท้ายเว้นว่างไว้

สำหรับแบบพิมพ์โฉนดรุ่นนี้ ทั้งฉบับเจ้าของที่ดินและฉบับสำนักงานที่ดินพิมพ์ด้วยกระดาษสีของแบบพิมพ์เหมือนกันทุกประการ ฉบับเจ้าของที่ดินมีด้วยตราวางเป็นคำว่า "ฉบับเจ้าของที่ดิน" ไว้ด้านบนมุมขวา มุมล่างด้านซ้ายเป็นที่สำหรับพิมพ์หมายเลขประจำแบบพิมพ์เป็นเลข 6 หน่วย

---

<sup>12</sup>บัญญัติ สุชีวะ, ที่ดินมือเปล่า, วารสารฉบับพิเศษ ครอบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, หน้า 120.

2) โฉนดที่ดินรุ่น น.ส.4ก โฉนดที่ดินรุ่น น.ส.4ก นี้มีขนาดเล็กคล้ายกับโฉนดที่ดินยุคปัจจุบันออกตามความในกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) กว้าง 12.25 นิ้ว ยาว 15.5 นิ้ว พิมพ์ด้วยกระดาษสีขาวหนา มีทั้งหมด 4 หน้า หน้าแรกตรงกลางด้านบนเป็นรูปครุฑ ใต้รูปครุฑมีคำว่า "โฉนดที่ดินฉบับนี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน" ส่วนข้อความอื่น ๆ คล้ายกับโฉนดที่ดินฉบับเก่า ตัวหนังสือทั้งหมดเป็นแบบตัวเรียงพิมพ์ หน้าสองเป็นรูปแผนที่ หน้าสามเป็นสารบัญชีกะเป็ย และหน้าสุดท้ายด้านหลังเว้นว่างไว้

3) โฉนดที่ดินรุ่น น.ส.4ข ขนาด จำนวนหน้าและข้อความต่าง ๆ เหมือนกับ น.ส.4ก ทุกประการ มีเพียงรูปครุฑเท่านั้นที่มีขนาดใหญ่กว่าเล็กน้อย และข้อความใต้รูปครุฑก็แตกต่างกันซึ่งโฉนดรุ่นนี้ข้อความเขียนด้วยตัวเขียนสวยงามขนาดใหญ่ พิมพ์ด้วยกระดาษสีฟ้าอ่อน

4) โฉนดที่ดินรุ่น น.ส.4 ค ขนาด จำนวนหน้าและข้อความต่าง ๆ เหมือนกับแบบ น.ส.4 ข มีติดกันบ้างตรงกรอบทั้ง 4 ด้าน เป็นกรอบขนาดใหญ่ ตรงกลางด้านบนเป็นรูปครุฑสีขาว นอกจากนี้ยังมีตราของกรมที่ดินประเภทต่าง ๆ อีก 7 ตรา มีภาพรูปรวงข้าวอยู่ทั่วไปทั้งกรอบเป็นรูปสีขาวบนพื้นสีดำ พิมพ์ด้วยกระดาษสีขาวหนา

ปัจจุบันแบบพิมพ์โฉนดที่ดินรุ่น น.ส.4 ก-ค นี้ไม่มีการออกแล้ว เนื่องจากถูกยกเลิกไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ 15 พ.ศ. 2510 แต่อย่างไรของเดิมก็ยังใช้ได้อยู่

5) โฉนดที่ดินรุ่น น.ส.4 ง เป็นแบบโฉนดที่ดินที่ออกตามกฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2514) เนื่องจากแบบพิมพ์รุ่นเก่านั้นมีอยู่หลายหน้าไม่สะดวกต่อการถ่ายเอกสารเก็บไว้ และเพื่อความสะดวกรวดเร็วทางราชการจึงจัดทำแบบพิมพ์รุ่นใหม่นี้ขึ้นมา

เป็นแบบพิมพ์ที่มีขนาดเล็กกว่ารุ่น น.ส.4 และมีเพียง 1 แผ่น 2 หน้าเท่านั้น แต่ละแผ่นมีขนาด 9.5 นิ้ว ยาว 14.25 นิ้ว ตรงกลางด้านบนเป็นรูปครุฑตัวเล็กกว่าแบบ น.ส.4 พิมพ์สอดสี 4 สี เช่นเดียวกัน ข้อความ 2 ข้างด้านบนบอกตำแหน่งที่ดินและเลขที่โฉนด ใต้รูปครุฑตรงกลางเป็นข้อความว่า "โฉนดที่ดิน เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ ออกโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน" พิมพ์ด้วยตัวเขียนขนาดใหญ่/เล็ก รองกันลงมาเป็นสามบรรทัด ถัดลงมาเป็นข้อความว่า "ให้แก่สัญชาติ อยู่บ้านเลขที่ และเนื้อที่" พิมพ์บนพื้นที่พิมพ์ด้วยสีเทาของคำว่า "กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย" ตัวเล็กเรียงต่อกันเป็นแถวรวม 16 แถว

ช่วงกลางของแบบพิมพ์เป็นข้อความว่า "มาตราส่วนในระวาง รูปแผนที่ และมาตราส่วน" และ ต่อลงมาเป็นข้อความว่า " ออกให้ ณ วันที่" พิมพ์ลงบนพื้นสีเทาเช่นเดียวกับข้างบนเป็น 6 แถว จากนั้นเป็นที่ลงนามของผู้ว่าราชการจังหวัด และเจ้าพนักงานที่ดิน ส่วนล่างสุดเป็นที่ลงนามของผู้เขียน ผู้ทาน ผู้ตรวจ หัวหน้าการ ข้อความทั้งหมดนี้พิมพ์ด้วยสีดำ กรอบทั้ง 4 ด้านเป็นข้อความว่า "กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย" ตัวเลขพิมพ์ด้วยสีดำจากนั้นเป็นเลขประจำแบบพิมพ์ พิมพ์ด้วยเลขอารบิกสีดำ เช่นเดียวกัน ตรงที่พิมพ์หมายเลขประจำแบบพิมพ์นี้ต่อมาได้พิมพ์ เป็นลายสกรีนสีพื้น 3 สีคือ เหลือง แดง และดำเพื่อป้องกันการปลอมแปลง

โฉนดที่ดินรุ่น น.ส.4 ง นี้มีการพิมพ์รูปครุฑสอดสี 4 สี เฉพาะฉบับ เจ้าของที่ดินเท่านั้นส่วนฉบับสำนักงานที่ดินพิมพ์รูปครุฑสีดำ และด้านข้างพิมพ์ข้อความว่า "ฉบับ สำนักงานที่ดิน ห้ามนำออก" ด้วยสีแดง และมีพื้นสีเทาเช่นเดียวกัน ส่วนกระดาษเป็นกระดาษ พิเศษสีครีม มีเย็บเบอร์สีน้ำตาล สีฟ้า และสีดำอยู่ทั่วไปบนเนื้อกระดาษ

6) โฉนดที่ดินรุ่น น.ส. 4 จ เป็นโฉนดที่ดินรุ่นล่าสุดที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีลักษณะและขนาดเท่ากับรุ่นก่อน แต่จะมีคำว่า "กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย" ในส่วนที่เป็น กรอบเท่านั้นจะไม่มีคำดังกล่าวพิมพ์อยู่บนส่วนอื่นอีก

โฉนดที่ดินรุ่นนี้ออกตามกฎกระทรวงฉบับที่ 34 พ.ศ.2529 ซึ่งจะมีแต่ชื่อ และตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินสาขาหรือเจ้าพนักงาน ที่ดินที่ อธิบดีกรมที่ดินมอบหมายเท่านั้น ไม่มีชื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอีก และมีรูปครุฑเป็นสีแดง

3) การโอนสิทธิในที่ดินที่กฎหมายบังคับให้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

คำว่าสิทธิในที่ดินตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่าถึง กรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครองโดยกรรมสิทธิ์ บุคคลผู้เป็นเจ้าของที่ดินจะมีได้ เมื่อมีโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ในขณะที่สิทธิครอบครองนั้น เป็นสิทธิที่มีความยิ่งใหญ่รองจากกรรมสิทธิ์ โดยผู้เป็นเจ้าของที่ดินเมื่อเบลาจะมีได้เพียงสิทธิครอบครองไม่มีกรรมสิทธิ์ เช่น ส.ค.1 (แบบแจ้งการครอบครอง) น.ส.3 (หนังสือรับรองการทำประโยชน์) น.ส.3 ก (หนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยวิธีกำหนดตำแหน่งที่ดินในระวางรูปถ่ายทาง

อากาศ) หรือใบเตยสวน (หนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน) หรือไม่มีหนังสือแสดงสิทธิใด ๆ ในที่ดินเลย

การโอนอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายได้กำหนดให้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ ตามมาตรา 456 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตามที่ดินที่จะสามารถนำไปจดทะเบียนการโอนได้นั้น จะต้อง เป็นที่ดินที่มีทะเบียนที่ดิน หรือเป็นที่ดิน ที่กฎหมายเปิดช่องให้ทำการโอนโดยจดทะเบียนได้ เช่น ที่ดินประเภทที่เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ หรือที่ดินที่เจ้าของมีเพียงสิทธิครอบครองได้แก่ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือใบเตยสวน

### 3.1 ที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์

หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ ได้แก่โฉนดที่ดิน ซึ่งรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ซึ่งนอกจากมาตรา 456 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะกำหนดให้ที่ดินดังกล่าว เมื่อจะทำการโอนต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว มาตรา 4 ทวิ และมาตรา 72 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินยังได้บัญญัติให้นายที่ดิน ดังกล่าวมาจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย มาตรา 4 ทวิ บัญญัติว่า "นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ การโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งมีโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่" มาตรา 72 บัญญัติว่า "ผู้ใดประสงค์จะจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้ผู้กรณีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71

การขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามวรรคหนึ่ง สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน ใบเตยสวนหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ผู้กรณีอาจยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ กรมที่ดิน หรือสำนักงานที่ดินแห่งใดแห่งหนึ่ง เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 71 ดำเนินการจดทะเบียนให้ เว้นแต่การจดทะเบียนที่ต้องมีการประกาศ หรือต้องมีการรังวัด"

### 3.1.1 โฉนดที่ดิน

เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2497 มีข้อความสำคัญแสดงชื่อตัวและชื่อสกุลของผู้ถือกรรมสิทธิ์ มีเครื่องหมายแสดงถึงระวาง เลขที่โฉนดเลขที่ดิน หน้าสำรวจ ตำบล อำเภอ ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ จำนวน เนื้อที่ รูปแผนที่แสดงเขตข้างเคียงทั้ง 4 ทิศ สารบัญจดทะเบียนทำขึ้นเป็น 2 ฉบับ ราษฎรถือไว้ 1 ฉบับเรียกว่า ฉบับเจ้าของที่ดิน และทางการเก็บไว้ 1 ฉบับเรียกว่า ฉบับหลวง นับตั้งแต่เริ่มมีการออกโฉนดที่ดินครั้งแรกจนถึงปัจจุบัน มีโฉนดที่ดิน ออกมาหลายรุ่นหลายแบบ แต่ทุกแบบจะมีคำว่าโฉนดที่ดินกำกับอยู่

### 3.1.2 โฉนดแผนที่

โฉนดแผนที่เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ออกตามพระบรมราชโองการให้ออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า มณฑลกรุงเทพฯ ร.ศ.120 และโฉนดที่ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127

โฉนดแผนที่จะมีแผนที่จำลองลงไว้ในโฉนด ที่เรียกว่าโฉนดแผนที่ก็เพื่อให้แตกต่างจากโฉนดอย่างเก่าซึ่งไม่มีแผนที่หลังโฉนด เช่น โฉนดป่า โฉนดสวน และตราแดง เป็นต้น ที่ดินอยู่ในเขตจังหวัดใด การออกต้องประทับตราผู้บัญชาการเมืองนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัด 1 นายอำเภอท้องที่ 1 เจ้าพนักงานเกษตรธิการต้องเซ็นชื่อ และประทับตรา 1 ต่อมาเมื่อ พ.ศ.2486 จึงยกเลิกไม่ต้องประทับตราผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ คงให้เจ้าพนักงานที่ดินคนเดียวลงชื่อและประทับตราประจำตำแหน่ง

### 3.1.3 โฉนดตราจอง

โฉนดตราจอง ออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ.121 ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนนามเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124 โฉนดตราจองในขณะนั้นมีใช้กันอยู่ในท้องที่ 5 จังหวัด คือพิษณุโลก พิจิตร อุตรดิตถ์ สุโขทัย และนครสวรรค์บางส่วน ความจริงแล้วเดิมมี 4 จังหวัดเท่านั้น คือ พิษณุโลก พิจิตร อุตรดิตถ์ สุโขทัย ต่อมามีการโอนเขตจังหวัดข้างเคียงมารวมกับจังหวัดนครสวรรค์ จึงทำให้จังหวัดนครสวรรค์มีโฉนดตราจอง



อยู่บางส่วนของจังหวัดด้วย ลักษณะของโฉนดตราจองนั้นมีรูปแบบที่เป็นแผนที่รูปลอย มีระวาง เป็นแห่ง ๆ ไม่ติดต่อกัน ไม่มีการเรียงยึดจากหมวดหลักฐานแผนที่เหมือนอย่างโฉนดที่ดิน หลักฐานแผนที่จึงไม่แน่นอนเหมือนกับรูปแผนที่หลังโฉนดที่ดิน บางครั้งเป็นเหตุให้ออกทับกันได้ปัจจุบันไม่มีการออกโฉนดตราจอง เว้นแต่มีการแบ่งแยกโฉนดตราจองเดิม จึงออกโฉนดตราจองใหม่เนื่องจากการแบ่งแยกนั้น

### 3.1.4 ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว

ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ออกตามพระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2497 คือเมื่อผู้รับใบเหยียบย่ำหรือตราจองที่เป็นใบอนุญาตได้ ทำประโยชน์ในที่ดินครบถ้วนแล้ว ก็มีสิทธิที่จะขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ได้ลักษณะของตราจองประเภทนี้มีรูปแบบที่เช่นเดียวกันแต่เป็นแผนที่รูปลอยเหมือนโฉนดตราจอง ออกให้ในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ ซึ่งยังไม่มีแผนที่ระวางไปถึง เมื่อใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้วก็ยังคงมีการออกโดยทั่วไป แต่ต่อมากกรมที่ดินเห็นว่า การออกตราจอง ยุ่งยากในการปฏิบัติและเขตที่ดินอยู่มาก เช่น ออกตราจองๆ ทับกันเอง หรือออกทับโฉนดที่ดิน จึงให้ยกเลิกการออกตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" โดยเด็ดขาดนับแต่ปี พ.ศ. 2509 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตามอย่างไรก็ดีตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ยังมีออกในกรณีที่มีการแบ่งแยก ตราจองๆ เดิม

### 3.2 ที่ดินที่มีหนังสือแสดงสิทธิครอบครอง

ที่ดินมือเปล่าเป็นที่ดินที่เจ้าของมีเพียงสิทธิครอบครอง โดยไม่มีกรรมสิทธิ์ และเป็นที่ดินที่ไม่มีโฉนดที่ดิน แต่เป็นที่ดินที่มีเพียง ส.ค.1, น.ส.3, น.ส.3 ก , ใบโฉนดสวน หรือที่ดินที่ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิใด ๆ ในที่ดินเลย ซึ่งการโอนที่ดินมือเปล่าสามารถทำได้ด้วยวิธีการส่งมอบที่ดินที่ครอบครองให้แก่ผู้รับโอน ตามมาตรา 1378 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตามที่ดินมือเปล่าบางประเภทที่ทำการโอนโดยการทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ด้วย ได้แก่ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และมีใบโฉนดสวน ทั้งนี้เนื่องจาก มาตรา 4 ทวิ และมาตรา 72 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ๖๖

### 3.2.1 หนังสือรับรองการทำงานประโยชน์

ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติความหมายของหนังสือรับรองการทำงานประโยชน์ ให้ความหมายถึง หนังสือรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำงานประโยชน์ในที่ดินแล้วซึ่งขั้นตอนของการออกหนังสือรับรองการทำงานประโยชน์ เจ้าหน้าที่จะต้องไปพิสูจน์การทำงานประโยชน์ในที่ดิน โดยดูว่าผู้นั้นมีสิทธิในที่ดินหรือไม่ ได้ทำงานประโยชน์ในที่ดินจริงหรือไม่ เมื่อได้ความแน่ชัดแล้ว จึงมีการประกาศ เมื่อประกาศแล้ว ไม่มีผู้ใดคัดค้าน นายอำเภอจึงจะออกหนังสือรับรองการทำงานประโยชน์ในที่ดินนั้นให้ หนังสือรับรองการทำงานประโยชน์ดังกล่าวนี้มีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น ยังไม่มีกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด

ในปัจจุบันหนังสือรับรองการทำงานประโยชน์ มีอยู่ 4 ชนิด ด้วยกัน คือ

1. "แบบ น.ส.3" หนังสือรับรองการทำงานประโยชน์ชนิดนี้เป็นหนังสือรับรองการทำงานประโยชน์ที่ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินทั่ว ๆ ไป ปกติก็ออกเป็นเฉพาะราย ไม่มีระวางที่โยงยึด มีรูปแผนที่แต่เป็นแผนที่รูปลอย
2. "แบบ น.ส.3 ก" หนังสือรับรองการทำงานประโยชน์ชนิดนี้เป็นหนังสือรับรองการทำงานประโยชน์ ที่ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินได้ทั่วๆไปเหมือนกัน แต่จำกัดเฉพาะที่ดินบริเวณนั้นได้มีการทำระวางรูปถ่ายทางอากาศแล้ว กล่าวคือ ถือเอาระวางรูปถ่ายทางอากาศเป็นหลักในการออก ถ้าไม่มีจะออก น.ส.3 ก ไม่ได้ และโดยส่วนใหญ่แล้วจะออกโดยการเดินสำรวจทั้งตำบล มีการออกเฉพาะรายบ้างก็จะเนื่องมาจากการออกตกค้างจากการเดินสำรวจ หรือเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำงานประโยชน์ตามแบบชนิดอื่นมาเป็นแบบ น.ส. 3 ก อนึ่งแบบ น.ส.3 ก นี้ เริ่มใช้เมื่อปี พ.ศ.2515
3. "แบบหมายเลข 3" ถือเป็นหนังสือรับรองการทำงานประโยชน์อีกชนิดหนึ่ง ซึ่งออกตามกฎหมายกระทรวงเกษตรธิการออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 กรณีผู้จับจองที่ได้รับใบเหยียบย่ำ หรือผู้ที่ครอบครองทำงานประโยชน์อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 ใช้บังคับ มาขอรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกมารับรองโดยหน้าที่ดินเงินทะเล เบียนและออกใบสำคัญให้ตามหมายเลข 3 แบบหมายเลข 3 ดังกล่าวนี้เป็นหนังสือแสดงการครอบครองยังไม่มี

กรรมสิทธิ์จึงต้องแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ถ้าไม่ได้แจ้ง ส.ค.1 ไว้ แบบหมายเลข 3 ดังกล่าวนี้นี้ จะไม่ถือว่าเป็นหนังสือรับรองการทําประโยชน์อีกต่อไป เพราะกฎหมายถือว่าสละสิทธิครอบครองไปแล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว แบบหมายเลข 3 ก็ยังมีออก แต่การออกอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการออกแบบ น.ส.3 เพราะกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 3 กำหนดว่าแบบหนังสือรับรองการประโยชน์ให้ทําตามแบบ น.ส. 3 ท้ายกฎกระทรวงนี้ หรือแบบหมายเลข 3 ท้ายกฎกระทรวงเกษตรราธิการปัจจุบันนี้ไม่มีการออกตามแบบหมายเลข 3 อีกต่อไปแล้ว เพราะทางราชการไม่ได้พิมพ์แบบพิมพ์ไปให้<sup>13</sup>

4. "แบบ น.ส.3 ข." หนังสือรับรองการทําประโยชน์ชนิดนี้ออกตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จะมีลักษณะเหมือนแบบ น.ส. 3 เนื่องจากใช้ในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอตามมาตรา 14 แห่ง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 แล้ว

### 3.2.2 ใบโฉนดสวน (น.ส.5)

ใบโฉนดสวน (น.ส.5) หมายถึงหนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดินและหมายความรวมถึงใบนำด้วย ใบโฉนดสวนนี้ออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ ในการออกโฉนดที่ดินไม่ว่าจะเป็นการขอออกโดยวิธีการเดินสำรวจ หรือออกเฉพาะรายก็ตาม ทุกครั้งจะต้องมีการเขียนใบโฉนดสวนขึ้นก่อน ใบโฉนดสวนจะมีรายการเกี่ยวกับที่ตั้งของที่ดิน และรายละเอียดเกี่ยวกับเขตที่ดิน เช่น เลขที่ดิน เลขหน้าสำรวจ เลขโฉนดที่ดิน ตำบล อำเภอ จังหวัดชื่อเจ้าของที่ดิน ที่อยู่ อาณาเขตที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียง ประวัติความเป็นมาของที่ดิน สภาพและการเข้าทําประโยชน์ที่ดินมีภาระติดพันหรือไม่ และผู้ปกครองท้องที่ ผู้ขอออกโฉนดที่ดินจะต้องลงลายมือชื่อในใบโฉนดสวนด้วย

<sup>13</sup>ศิริ เกวลินสถุทธิ์, กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 11-15, หน้า 64-65.

กล่าวโดยสรุปแล้ว รายการในใบเตสวนเป็นรายการสอบสวนของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อที่จะให้ได้หลักฐานว่าผู้เป็นเจ้าของที่ดินจริงหรือไม่ สมควรจะได้รับโฉนดที่ดินไปเป็นกรรมสิทธิ์หรือไม่ เมื่อออกโฉนดที่ดินแล้วจะเก็บใบเตสวนไว้ในสารบบที่ดินแปลงนั้นเพื่อเป็นหลักฐานในการตรวจสอบต่อไป

อนึ่งในปัจจุบันยังมีข้อสงสัยว่าใบเตสวนเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือไม่ เพราะในคานियามาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บ่งบอกว่าเป็นหนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน ซึ่งในประเด็นนี้ ศาสตราจารย์ศิริ เกวลินสฤทธิ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า หนังสือคำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน หน้า 39 ว่า

"เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 56 และมาตรา 71 (1) ในประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว น่าจะถือว่าใบเตสวนเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอย่างหนึ่ง เพราะกฎหมายรับรองสิทธิของเจ้าของที่ดินนั้นให้บริการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกันได้ นอกจากนี้ที่ดินที่มีใบเตสวนแล้วนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกใบตรวจสอบพิสูจน์รังวัดปักเขตที่ดินเรียบร้อยแล้ว โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นช่างรังวัดโดยตรง จึงย่อมมีหลักฐานแน่นหนาว่าที่ดินที่ออก น.ส.3 ซึ่งออกโดยเจ้าหน้าที่ของอำเภอ และแผนที่ก็เป็นแผนที่รูปลอยแต่ยอมรับว่า น.ส.3 เป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน"<sup>14</sup>

#### 4) ที่ดินที่ร่อนกันได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่ต้องจดทะเบียน

มาตรา 1378 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า "การร่อนใบซึ่งการครอบครองนั้นยอมทำได้โดยส่งมอบทรัพย์สินที่ครอบครอง" ดังนั้นที่ดินมือเปล่าซึ่งเป็นที่ดินที่เจ้าของมีเพียงสิทธิครอบครอง จึงสามารถร่อนความเป็นเจ้าของกันได้ด้วยวิธีการส่งมอบที่ดินที่ครอบครองให้แก่ผู้รับร่อน และที่ดินมือเปล่าที่สามารถร่อนกันได้ด้วยการส่งมอบเท่านั้น โดยไม่สามารถร่อนด้วยวิธีการทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ได้แก่ ที่ดินที่มีเพียงใบเทียบยาหรือตราจอง แบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) และใบจอง (น.ส.2)

<sup>14</sup> ศิริ เกวลินสฤทธิ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, พิมพ์ที่ บริษัทพิชการพิมพ์ จำกัด: กรุงเทพมหานคร, พิมพ์ครั้งที่ 4, 2537, หน้า 39.

#### 4.1 ที่ดินที่มีเพียงใบเหยียบย่ำหรือตราจอง

ใบเหยียบย่ำ เป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าจับจองที่ดินตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 นายอำเภอเป็นผู้ออกให้ และผู้ที่ได้รับใบเหยียบย่ำจะต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่ได้รับใบเหยียบย่ำ ครบ 2 ปี แล้วทำประโยชน์ได้เท่าใดก็มีสิทธิ์เท่านั้น โดยนายอำเภอให้คำรับรองโดยนิตินันท์ขึ้นทะเบียน และออกใบสำคัญให้ตามแบบหมายเลข 3 ซึ่งถือว่าเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์แบบหนึ่ง ซึ่งมีเพียงสิทธิครอบครองทั้งนี้ที่ดินส่วนที่ไม่ได้ทำประโยชน์ให้ตกเป็นของรัฐตามเดิม

อนึ่งใบเหยียบย่ำไม่มีรูปแผนที่และไม่มีสารบัญสำหรับจดทะเบียน

ตราจอง เป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าจับจองที่ดินตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 ซึ่งผู้จับจองที่ได้รับตราจองที่เป็นใบอนุญาตนี้ จะต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับแต่วันได้รับตราจอง เมื่อผู้นั้นได้ทำประโยชน์แล้วก็ไปขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อเจ้าพนักงานที่ดินจะได้ออกตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว"

#### 4.2 ที่ดินที่มีเพียงแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1)

ส.ค.1 เป็นแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน ซึ่งราษฎรผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ คือก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497 แต่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ แจ้งการครอบครองนั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ทั้งนี้จะต้องแจ้งนายอำเภอท้องที่ที่ดินตั้งอยู่ภายใน 180 วัน นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินบังคับใช้

แบบแจ้ง ส.ค.1 จะเก็บไว้ที่อำเภอฉบับหนึ่ง และเก็บไว้กับผู้แจ้งอีกฉบับหนึ่ง ในการแจ้งนั้นจะต้องมีก้านหรือผู้หมู่บ้าน หรือเทศมนตรีในกรณีที่ดินนั้นอยู่ในเขตเทศบาล ลงชื่อรับรองด้วย

ใน ส.ค.1 จะมีสาระสำคัญที่ประกอบด้วยส่วนที่บ่งบอกถึงที่ตั้งของที่ดินตั้งอยู่ หมู่ที่ ตำบล อำเภอ จังหวัด ชื่อและที่อยู่ของผู้แจ้ง รวมถึงรายละเอียดประวัติความเป็นมาของที่ดินแปลงนั้นด้วยว่าได้มาอย่างไร มีอาณาเขตกว้างยาวเท่าใด และที่ดินข้างเคียงเป็นของผู้ใดบ้างอันหนึ่งเหตุที่ต้องกำหนดให้เจ้าของที่ดินแจ้งการครอบครอง เพราะเป็นนโยบายของรัฐอย่าง

หนึ่งในตอนนั้นเพื่อจะได้ทราบว่าจะได้จากที่ดินที่ทางราชการได้ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น ได้ออกโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจองหรือตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ให้กับราษฎรไปแล้วนั้น ยังคงมีที่ดินที่ราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่โดยที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นจำนวนเท่าใด

แบบแจ้งการครอบครองที่ดินเป็นเพียงใบรับแจ้งที่พนักงานเจ้าหน้าที่ลงเลขรับไว้เป็นหลักฐานว่าได้รับแจ้งการครอบครองที่ดินแล้วเท่านั้น ไม่ใช่ว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามความหมายที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด<sup>15</sup> ดังนั้นผู้มี ส.ค. 1 จึงมีเพียงสิทธิครอบครอง นอกจากนี้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ยังไม่ถือเป็นเอกสารราชการหรือเอกสารที่เจ้าหน้าที่จัดทำขึ้นด้วย ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 890/2508 การแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) เป็นเอกสารที่ผู้ครอบครองที่ดินยื่นต่อเจ้าพนักงานเพื่อแสดงว่ามีที่ดินอยู่ในความครอบครองของตนก่อนวันใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่ใช่เอกสารที่เจ้าหน้าที่ทำขึ้น การที่เจ้าพนักงานลงเลขรับลงชื่อกำกับ และประทับตรา เป็นการแสดงให้เห็นเพียงว่า เอกสารนี้ได้ผ่านเจ้าพนักงานแล้วเท่านั้น ไม่ทำให้หนังสือแบบแจ้งการครอบครองที่ผู้แจ้งทำกลายเป็นหนังสือที่เจ้าพนักงานทำไปได้ และไม่มีข้อความหรือความหมายเป็นการรับรองหนังสือแจ้งการครอบครองที่ดินแต่อย่างใดตามประกาศกระทรวงมหาดไทยให้แจ้งการครอบครองที่ดินตามแบบ ส.ค. 1 ต่อนายอำเภอท้องที่โดยมีกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านรับรองว่าข้อความถูกต้องตามความจริงนั้นเป็นเพียงประกาศแจ้งให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน ไปแจ้งการครอบครองตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามประกาศดังกล่าวแล้วเท่านั้น และเป็นประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ผู้แจ้งการครอบครองที่ดินปฏิบัติตามหนึ่ง ไม่ใช่เป็นประกาศกำหนดหน้าที่ของกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน การที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเซ็นชื่อรับรองใบหนังสือแจ้งการครอบครองเป็นเพียงพยานไม่รับรองว่าหนังสือนั้นเป็นเสมือนหนังสือราชการ หนังสือแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) จึงไม่ใช่เอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารราชการ

#### 4.3 ที่ดินที่มีเพียงใบจอง (น.ส.2)

ใบจอง (น.ส.2) หมายถึง หนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินตามกฎหมายเก่าได้มีการออกหนังสืออนุญาตหรือที่เรียกว่าหนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราวมาแล้ว คือการออกใบเหยียบย่ำ หรือตราจอง ซึ่งออกให้ตามพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 ใบเหยียบย่ำตามกฎหมายเก่ามีอายุการทำงานประโยชน์ 2 ปี ตราจองมีอายุการทำงานประโยชน์ 3 ปี

ส่วนใบจองนั้น เป็นหนังสืออนุญาตที่ออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และได้มีการเปลี่ยนชื่อใหม่ ไม่เรียกว่าใบเหยียบย่ำหรือตราจอง แต่เรียกว่าใบจอง ใบจองนี้มีอายุการทำงานประโยชน์ที่ดิน 3 ปี กล่าวคือ

1. เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้จัดที่ดินแปลงใดให้บุคคลเข้าครอบครองแล้ว นายอำเภอหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ก็จะออกใบจองให้ไว้เป็นหลักฐาน และเมื่อปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่าบุคคลที่ได้จัดให้เข้าครอบครองที่ดินได้ทำงานประโยชน์ที่ดินและทั้งได้ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดโดยครบถ้วน เช่น ได้เข้าทำงานประโยชน์ภายใน 6 เดือนนับแต่วันได้รับใบจอง และทำงานประโยชน์แล้วเสร็จภายใน 3 ปี พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำงานประโยชน์ให้แล้วแต่กรณี
2. ในเขตท้องที่ใดที่สภาพที่ดินเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย มีเนื้อที่ต่ำกว่า 1,000 ไร่ ลงมา ราษฎรจะขออนุญาตจับจองที่ดินได้โดยปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดและ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตแล้วนายอำเภอ ก็จะออกใบจองให้ไว้เป็นหลักฐาน ต่อมา เมื่อบุคคลดังกล่าวได้ทำงานประโยชน์ที่ดินนั้นแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำงานประโยชน์ให้แล้วแต่กรณี