

การออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน

2.1 ประวัติการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินในประเทศไทย

ตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ชาติไทย เริ่มมีการจัดการเกี่ยวกับที่ดินขึ้น เป็นครั้งแรกในสมัยสุโขทัยเป็นราชธานี สมัยนั้นที่ดินรกร้างว่างเปล่ายังมีอยู่เป็นจำนวนมาก ในขณะที่พลเมืองมีจำนวนน้อย เมื่อเทียบกับอาณาเขตที่มีอยู่ทั้งหมด ที่ดินมีลักษณะเป็นของกลางซึ่งราษฎรทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าครอบครองและทำประโยชน์ ปัญหาการแย่งชิงกรรมสิทธิ์ที่ดินยังมีน้อย ระหว่าง พ.ศ. 1820 ถึง พ.ศ. 1860 เป็นรัชสมัยที่พ่อขุนรามคำแหงมหาราชครองราชย์เป็นกษัตริย์ พระองค์ทรงปกครองบ้านเมืองในระบบบิดาปกครองบุตร ส่งเสริมให้ผู้คนพลเมืองเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน¹ อดยาก ความคุ้มครองและรับรองไว้ ปรากฏตามหลักศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง ดังนี้

"พรานเมืองสุโขทัยนี้จึงชม สร้างป่าหมาก-ป่าพลู-ทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใดครสร้างได้ไว้แก่มัน"

เป็นการจัดให้ราษฎรที่ลงทุนลงแรงบุกเบิกทำประโยชน์ในที่ดินได้สิทธิในที่ดินนั้นไป และเมื่อเจ้าของที่ดินตายลง ก็ยอมรับรองให้ทายาทบุตรหลานสืบมรดกตกทอดต่อไป ดังข้อความในศิลาจารึกอีกตอนหนึ่งว่า

¹ เอนก บุญเกิด, คู่มือการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร, 2522. หน้า 17.

"พรพ้าหน้าส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแล้วล้มตายหายกว่า เข้ายาเรือนพ่อเชื้อ เลือค้ำมัน ช่างขอลูกเมียเย็บข้าว พรพ้าข้าไทย บ่าหมากป่าพลู พ่อเชื่อมั่นไว้แก่ลูก มันสิ้น"

ไม่ปรากฏว่ามีหลักฐานการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินในสมัยนี้แต่อย่างใด สันนิษฐานได้ว่าคงเนื่องมาจากจำนวนที่ดินที่มีมากจนไม่ต้องมีการซื้อขายที่ดินกัน การรอนที่ดินในสมัยสุรขทัยจึงใช้วิธีการเข้าครอบครองและทำประโยชน์ต่อไป

2.1.1 สมัยกรุงศรีอยุธยา

การออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินในประเทศไทยเริ่มมีหลักฐานปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) มีพระบรมราชโองการให้ขุนเกษตราธิบดี เสนาบดี ร่างกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ที่เกี่ยวกับที่ไร่ นา เรือกสวนขึ้น เมื่อ พ.ศ. 1903 ดังนี้

บทที่ 35 มาตรา 33 "ถ้าผู้ใดรกร้าง เลิกร้างที่ไร่นา เรือกสวนนั้นให้บอกแก่เสนา นายระวาง นายอกร ๒๒คนที่ไร่นา เรือกสวนที่รกร้างนั้นให้รู้มากแลน้อย ให้เสนา นายระวาง นายอกรเขียนรณณาให้ไว้แก่ผู้เลิกร้างรกร้างนั้นให้รู้ว่ามีผู้รกร้างนั้น รกร้างเลิกร้างตาบลนั้นขึ้นนานปีนั้น เท่านั้นไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบรกร้าง เลิกร้างทำตามอำเภอใจตนเอง มิได้บอกเสนา นายระวาง นายอกรจับได้ก็ดี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นสังขาร ๖ สถาน ฯลฯ"²

2รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน อนุสรณ์นพิธีเปิดอาคารใหม่ในกรมที่ดิน

16 พฤษภาคม 2511 (พระนคร: โรงพิมพ์สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทยฯ, 2511), หน้า 1.

บทบัญญัตินี้เป็นการวางหลักเกณฑ์การจับจองที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยา รัชกาลที่ 1 ให้ราษฎรซึ่งประสงค์จะได้ที่ทำกินไปขออนุญาตต่อฝ่ายบ้านเมือง ซึ่งในครั้งนั้น ได้แก่ เสนา นายระวาง นายอากร ให้ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินที่จะร่อนสร้างหักล้าง ถางพงขึ้นเป็นไร่นา เรือกสวน ไร่ หักราบจำนวนเนื้อที่มากน้อยเท่าใด และที่ดินอยู่ที่ไหน เมื่อใด แล้วให้เสนานายระวาง นายอากร เขียนใบอนุญาต ซึ่งในครั้งนั้นเรียกว่า "โฉนด" ไร่ ผู้ขอจับจองที่ดินยึดถือไว้เป็นหลักฐานสำคัญ แต่หลักฐานที่ว่านี้มีไว้เป็น หนังสือสำคัญยืนยันกรรมสิทธิ์หรือความเป็นเจ้าของที่ดินเช่นในปัจจุบัน คงเป็นเพียงสิ่งที่ยืนยันว่า "ผู้นั้นอยู่บ้านนั้น" เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีอากรได้สะดวกเท่านั้นเอง นอกจากนี้ยังมีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาหากว่าราษฎรเข้าทำกินในที่ดิน รัชกาลที่ 1 ไม่บอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ก่อน สันนิษฐานได้ว่าการให้แจ้งเจ้าหน้าที่ก่อนก็เพื่อความสะดวกในการดูแลควบคุมได้ทั่วถึง กฎหมายมาตรานี้ได้นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายตรา 3 ดวง และใช้มาจนถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5

บทที่ 42 "ที่ในแคว้นแคว้นกรุง เทพพระมหานครศรีอยุธยา มหาตลกภพนพรัตน์ ราชธานีบุรีรมย์เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้ และมีพิพาทแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้วมันละที่ บ้านที่สวนมัน เสีย และมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่แลล้อมทำเอาปลูกสร้างอยู่ ไร่ เป็นสิทธิแก่มัน อนึ่ง ที่นั้นมัน มิได้ละเสีย และมันล้อมทำไร่เป็นค่านับ แต่มันหากไปราชการกิจสุขทุกข์ประการใดก็ดี มันกลับมาแล้วมันจะเข้าอยู่เล่า ไร่ ไร่ให้คืนให้มันอยู่ เพราะมันมิได้ขาดที่นั้นเสีย ถ้ามันขาดที่ เสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปี ไร่ ไร่ให้แขวงจัดให้ราษฎรซึ่งหาที่มิได้มันอยู่ อย่าให้ที่นั้น เปล่าเป็นทานเสีย ฯลฯ"³

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

บทบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักการเกี่ยวกับที่ดินในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์
ว่า ที่ดินทั้งหลายในกรุงศรีอยุธยา เป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่ยอมให้ราษฎรเข้า
ยึดถือที่ดินเพื่อครอบครองทำประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหากินได้ และช่วย
คุ้มครองการยื้อแย่งพิพาทกันโดยวางหลักเกณฑ์ว่าอย่างไรก็ดีว่าเป็นการละทิ้งที่ดิน
มีการกำหนดระยะเวลาที่ถือว่าเป็นการละทิ้งที่ดิน

บทที่ 43 มาตรา 1 "ถ้าที่นอกเมืองหลวง อันเป็นแคว้นกรุงศรีอยุธยา
ซึ่งที่ราษฎร อย่จะให้ซื้อขายแก่กัน อย่ละไว้เป็นทานเปล่า แลให้นายบ้าน
นายอำเภอ ร้อยแขวง แลนายอากร จัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น อนึ่งที่นอกเมืองทำรูด
อยู่นานก็ตีแลมันผู้หนึ่งล้อมเอาที่นั้นเป็นไรเป็นสวนมัน ๆ ได้ปลูกต้นไม้สรรพอณูมณีน
ที่นั้นไว้ ให้ลดอากรไว้แก่มันปีหนึ่ง พันกว่านั้นเป็นอากรหลวงแล" 4

จะเห็นได้ว่าในสมัยนั้นเริ่มวางหลักเกณฑ์การจัดที่ดินให้เป็นประโยชน์ใน
ทางเศรษฐกิจที่จะไม่ทำให้ที่ดินต้องทิ้งว่างเปล่า โดยให้นายบ้าน นายอำเภอ ร้อยแขวง
และนายอากร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ จัดคนเข้าทำประโยชน์ที่ดินเหล่านั้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว การจัดการที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยามีลักษณะสำคัญอยู่

4 ประการ คือ

1. พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินแต่เพียงผู้เดียว
2. ห้ามราษฎรซื้อขายที่ดินแก่กัน
3. ราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ที่ดิน ต้องขออนุญาตจับจองที่ดิน
จากเจ้าหน้าที่ของรัฐเสียก่อน

4. ให้นำปล่อยที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีหน้าที่ต้องจัดคนเข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

ลักษณะสำคัญทั้ง 4 ประการนี้ ทำให้เห็นได้ว่าราษฎรในสมัยนั้นไม่สามารถเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนเข้าครอบครองทำประโยชน์ เพราะกฎหมายบัญญัติว่าให้พระมหากษัตริย์เท่านั้นที่เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดแต่ผู้เดียว ราษฎรเข้าถือครองได้ก็แต่ในฐานะผู้อยู่อาศัยโดยเสียค่าเช่าในรูปแบบการเสียภาษีอากร และไม่มีสิทธิซื้อขายที่ดินซึ่งกันและกัน เป็นเหตุให้ที่ดินไม่มีราคาค่างวดในตัวเอง "โฉนด" จึงไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นเพียงหลักฐานแสดงการเสียภาษีอากรของราษฎรแต่ละคนเท่านั้นเอง

2.1.2 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น - พ.ศ. 2497

ลักษณะการจัดที่ดินในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้ยังไม่แตกต่างจากสมัยกรุงศรีอยุธยา คงยึดมั่นตามหลักในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ กล่าวคือ บุคคลใดจะเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน จะต้องไปบอกหรือขออนุญาตต่อเสนา นายระวาง นายอากร เพื่อให้ออกไปตรวจสอบ และออกไปอนุญาต คือ "โฉนด" ไว้ หากผู้ใดบุกรุกเข้าไปทำประโยชน์โดยมิได้บอกกล่าวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ถือว่ามีความผิดต้องได้รับโทษ ดังปรากฏหลักฐานในกฎหมายตราสามดวงว่าด้วยพระราชกำหนดเก่า 44 ความตอนหนึ่งว่า "...ให้เสนาเจ้าอาเภอเขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้รกร้างเลิกร้างทำให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น รกร้างทำนาตาบานั้น ขึ้นปีหมาในปีนั้น เขตเท่านั้นไปเป็นสำคัญ" แต่เนื่องจากนโยบายของประเทศสยามในสมัยนั้นมุ่งส่งเสริมให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ปล่อยที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ทางราชการจึงไม่เคร่งครัดอันที่จะปรับเอาความผิดแก่ราษฎรผู้เข้าทำกินในที่ดินว่างเปล่ามากนัก ในเวลาต่อมาจึงเริ่มมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินชนิดต่าง ๆ กัน

ในช่วงต้น ๆ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์นั้น ถ้าราษฎรคนใดต้องการจะจับจองที่ดินเป็นนาหรือสวน ต้องไปบอกนายระวางเสนาและกรมการแขวงอาเภอว่า มีความ

ประสงค์จะกันสร้าง เลิกร้างที่เรียกสวนไร่นาในตำบลนั้น นายระวางเสนาต้องไปปักไม้หมายกรุยให้เป็นสำคัญก่อน เมื่อผู้จองแผ้วถางพื้นที่เป็นเขตแล้ว นายระวางเสนาก็นำเงินไปรังวัด เสร็จแล้วให้นำหนังสือสำคัญอย่างหนึ่งเรียกว่า "ใบจองหรือตราจอง" มีอายุใช้ได้ 3 ปี ถ้าเป็นที่สำหรับทำไร่นา และ 6 ปี ถ้าเป็นที่จะทำสวน ถ้าผู้จับจองมิได้กันสร้างจนพ้นกำหนดเวลาแล้ว ที่ซึ่งขอจองนั้นไม่เป็นสิทธิแก่ผู้จอง นายระวางเสนาก็นำเงินต้องเรียกเอาใบจองหรือตราจองมาทำลายเสีย แล้วจัดหาผู้อื่นเข้าทำ

ใบจองหรือตราจองเป็นหนังสือที่ใช้ได้ชั่วคราว เฉพาะเวลาที่ราษฎรทำการแผ้วถาง ทำให้เป็นที่นาหรือที่สวน ผู้จับจองไม่ต้องเสียภาษีหรือเสียแต่เพียงบางส่วน เมื่อทำที่เสร็จแล้วทางการจะเรียกเอาใบจองหรือตราจองคืน และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ที่จะใช้ต่อไป เพื่อกำหนดจำนวนภาษีอากรที่ผู้จับจองจะต้องเสีย หนังสือสำคัญที่ออกให้ใหม่เหมือนกัน แล้วแต่สภาพของที่จะเป็นที่นาหรือที่สวน⁵ ดังนี้

โฉนดสวน

แต่เดิมในสมัยรัชกาลที่ 1-3 พระเจ้าแผ่นดินจะมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งข้าหลวงไปเดินสวน พร้อมด้วยเจ้าพนักงานพระคลังสวนและกรมการท้องที่ เพื่อกำหนดภาษีอากรที่เจ้าของจะต้องเสียตลอดไปทุกปีในรัชกาลนั้น คือ รัชกาลหนึ่งๆ มีการเดินสวนเพียงครั้งเดียว อัตราเรียกเก็บในการเดินสวนแต่ละครั้งใช้เก็บเจ้าของสวนคนนั้นตลอดไปจนกว่าจะมีการเดินสวนใหม่ ถึงแม้ว่าเจ้าของสวนจะปลูก

⁵อมรา สาขากร, "การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2525), หน้า 4.

ต้นไม้เพิ่มขึ้น หรือต้นไม้ที่ปลูกไว้แต่เดิมตายไป ก็ไม่สำคัญ เจ้าของสวนต้องเสียอัตราเดียวกันตลอดไปจนกว่าจะมีการเดินสวนใหม่

ตั้งแต่รัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา การเดินสวนไม่ได้ทำในตอนต้นแผ่นดินเหมือนแต่ก่อน เพื่อความยุติธรรมให้จำนวนภาษีอากรที่เจ้าของต้องเสียตรงกับผลประโยชน์ที่แท้จริงของสวนนั้น พระองค์จึงจัดให้มีการเดินสวนใหม่อีกครั้งหนึ่งในตอนกลางรัชกาล

ในการเดินสวนนั้น ข้าหลวงนายระวาง และกรมการท้องที่จะออกหนังสือถาวรให้เจ้าของสวนเพื่อกำหนดภาษีอากรที่ต้องเสีย จนกว่าจะมีการเดินสวนใหม่ หนังสือสำคัญที่ออกให้เป็นหมายสำหรับไม้ยืนต้นเรียกว่า "โฉนดสวน"

วิธีการเดินสวนได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบอีกครั้งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตามประกาศซึ่งจะเดินสวน จุลศักราช 1236 (พ.ศ. 2417) รัชกาลที่ 4 พระยาภาสกรวงศ์ผู้ว่าการกรมนาเป็นผู้จัดการ รัชกาลที่ 5 พระบรมราชโองการตั้งข้าราชการหลายเหล่าจำนวน 8 นาย เป็นข้าหลวงไปดำเนินการรังวัดที่สวน สรรวจต้นผลไม้ยืนต้นที่มีอายุเกิน 3 ปีขึ้นไป ต้องเสียอากรสวน ซึ่งได้แก่ หมาก พลู มะปราง มะม่วง ทุเรียน มังคุด ลางสาด ส่วนผลไม้ยืนต้นที่อยู่นั้นไม่ต้องเสียอากร กำหนดให้ทำการสำรวจทุก ๆ 10 ปี หรือเปลี่ยนรัชกาลใหม่ได้ครบกำหนด 3 ปี ลักษณะของโฉนดสวนเป็นแบบพิมพ์ มีต้นข้าว มีสารสำคัญ ที่ตั้งที่ดิน ชื่อเจ้าของสวน รายชื่อข้าหลวงทั้ง 8 นาย จำนวนต้นผลไม้ทั้ง 7 ชนิด ดังกล่าว แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ ชนิดไม้ใหญ่และไม้เล็ก จำนวนเงินที่ต้องเสียอากรสวน วันเดือนปีที่ออกโฉนด ประทับตราให้ไว้เป็นสำคัญ⁶

⁶ เอนก บุญเกิด, คู่มือการออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน, หน้า 25.

การออกโฉนดสวนในสมัยนี้สันนิษฐานได้ว่ามีความมุ่งหมายใช้ เป็นหลักฐาน ในการเก็บอากรสวนเท่านั้น

โฉนดป่า

โฉนดป่า เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินชนิดหนึ่ง ซึ่งออกในยุคเดียวกับโฉนดสวนออกให้ในที่ดินที่ปลูกพรรณไม้ชนิดเล็ก และที่ไม่อยู่ในลักษณะที่จะต้องเสียอากร ต้นผลไม้ โฉนดป่าออกในที่ปลูกพืชล้มลุก เช่น สวนผักต่าง ๆ สวนอ้อย สวนจาก เป็นต้น โฉนดป่า เจ้าเมืองและกรมการเป็นผู้ออกให้ การเก็บอากรเก็บตามจำนวน เนื้อที่ที่ระบุไว้ สันนิษฐานได้เช่นเดียวกับโฉนดสวน คือ ใช้เป็นหลักฐานในการเก็บอากรเท่านั้น

โฉนดตราแดง

เมื่อมีราษฎรคนใดไปจับจองที่เป็นที่นา ทางราชการจะออกใบจองหรือตราจอง ให้เป็นหลักฐานในเบื้องต้นก่อน เมื่อผู้จับจองได้ทำการแผ้วถางเสร็จ เจ้าพนักงาน ผู้ไปประเมินนาจะจัดการออกหนังสือสำคัญถาวรให้แก่ผู้จับจอง หนังสือสำคัญนี้ใช้เป็น หมายหรือหลักฐานในการเก็บภาษีอากรที่จะออกให้สำหรับที่นา แยกออกเป็น 2 ชนิด คือ นาอุรุก และนาฟางลอย

นาอุรุก เจ้าของนาต้องเสียค่านาตามเนื้อที่หวงห้ามทั้งแปลง ไม่ว่าจะได้ ทำนาเต็มเนื้อที่หรือทำแต่เพียงบางส่วน หนังสือที่ข้าหลวงออกให้รัดยกำหนดเนื้อที่นา จึงสามารถกำหนดจำนวนเงินค่านาที่เจ้าของนาต้องเสีย เป็นอัตราแน่นอนตายตัวได้ เหมือนกันทุกปี เช่นเดียวกับที่สวนที่เจ้าของต้องเสียภาษีเป็นจำนวนตายตัวจนกว่าจะมีการเดินสวนใหม่

นาฟางลอย เจ้าของนาต้องเสียภาษีเฉพาะเนื้อที่ที่ทาประโยชน์ ดังนั้น ข้าหลวงเสนาต้องไปรังวัดใหม่ทุก ๆ ปี เรียกว่า "การประเมินนา" ทางราชการจึง เห็นว่าไม่มีประโยชน์อย่างใดที่จะออกหนังสือถาวรให้เจ้าของ เพราะเจ้าของนาทา

ประโยชน์นั้นมาของตนแต่ละปีไม่เท่ากัน ทามากก็เสียภาษีมาก ทาน้อยก็เสียน้อย
ดังนั้น จึงไม่ออกโฉนดตราแดงให้เจ้าของนาปางลอย เจ้าของนาปางลอยจึงถือแต่
ใบจองหรือตราจองเก่าอยู่ตลอดมา⁷

"โฉนดตราแดง" หรือ "ตราแดง" จึงเป็นหลักฐานที่ข้าหลวงเดินนาออก
ให้แก่เจ้าของนา (นาอุรค) สำหรับเก็บเงินค่านาเต็มตามจำนวนเนื้อที่นา ลักษณะ
เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่เป็นนา บอกตำบลของที่ดินตั้งอยู่ ชื่อเจ้าของนา ระยะ
กว้าง ยาว จำนวนเนื้อที่อาณาเขตติดต่อดีงเคียงทั้งสี่ทิศ มีชื่อข้าหลวงเดินนา
ซึ่งเป็นผู้ออกโฉนดตราแดง ความมุ่งหมายในการออกโฉนดตราแดงเพื่อประโยชน์ใน
การเก็บเงินค่านา มากกว่าจะให้เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน คือ เมื่อออก
โฉนดตราแดงให้เจ้าของนาไปแล้ว จะได้เก็บเงินค่านาตามจำนวนที่ดินในโฉนด
ตราแดงนั้นทุก ๆ ปี แต่ก็ยังเป็นหลักฐานในเรื่องสิทธิที่ดินอยู่บ้าง ที่แสดงว่าผู้มีชื่อใน
ตราแดงนั้นเป็นเจ้าของนา ซึ่งอาจมีการสืบทอดตกทอดกันต่อ ๆ ไปจนถึงลูกหลาน

หนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน

ในราวปี พ.ศ. 2384 พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่ามี
การออกใบอนุญาตให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ที่ดิน ที่เรียกว่าโฉนดออกหาพื้นที่ไร
นา สวน ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา เป็นต้นมา ส่วนที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัย ไม่มีการออก
หนังสือสำคัญอย่างใด ทั้งที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าที่ไร นา และมีกรณีพิพาทรุกล้ำ
เขตแดนกันเสมอ ๆ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับ
ที่บ้านขึ้น อดยให้ทำเฉพาะภายในกรุงเทพมหานครก่อน หากเป็นที่นิยมแพร่หลายก็ให้

⁷ดร. ร. แลงกานต์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กฎหมายเอกชน)
กฎหมายที่ดิน คาสอนชั้นปริญญาโท พ.ศ. 2483, (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์และการเมือง, 2483), หน้า 40.

กระจายไปออกในหัวเมือง ลักษณะรูปแบบของหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน เป็นหนังสือเขียนด้วยดินสอพองกระดาษข่อย ต่อมาเป็นกระดาษทำจากต่างประเทศ คือ กระดาษปูลสะแกบ กระดาษงนกรบาลเป็นเจ้าหน้าที่ในการออก วิธีดำเนินการคือเมื่อมีผู้ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน ให้นายอำเภอไปทำการรังวัดแล้วประกาศโฆษณาหาผู้คัดค้านภายในเวลาที่กำหนด เมื่อไม่มีผู้คัดค้านประการใดก็ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านให้ผู้ขอต่อไป ส่วนในหัวเมืองให้ผู้ว่าราชการเมือง หรือสมุหเทศาภิบาล เป็นผู้ดำเนินการ หนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านนี้ไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือเพื่อเก็บภาษีอากรอย่างใด แต่ออกให้เพื่อเป็นหลักฐานแสดงขอบเขตที่ดินที่ราษฎรปลูกบ้านอยู่อาศัยเท่านั้น

จะเห็นได้ว่า การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในช่วงต้น ๆ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ยังคงมีวัตถุประสงค์ออกให้เพื่อความสะดวกในการเก็บภาษีอากรของพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น หลักฐานทางประวัติศาสตร์ชิ้นสำคัญในเวลาต่อมาที่ทำให้เห็นว่าลักษณะสิทธิที่ดินของคนไทยเปลี่ยนไป คือ เริ่มมีความเป็นเจ้าของหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนครอบครอง คือ พระบรมราชโองการประกาศกำหนดให้ข้าวย่าให้เช่า แก่คนนอกประเทศ จุลศักราช 1218 (พ.ศ. 2399) ในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ซึ่งทรงเริ่มนรบายกีดกันการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว เนื่องจากคนต่างด้าวเริ่มเข้ามาทำมาค้าขายในประเทศไทยมากขึ้น วัตถุประสงค์ฉบับนี้มีใจความสำคัญว่า

ที่ภายในพระนครห่างกำแพงพระนครออกไปเพียง 200 เส้น ห้ามมิให้ขายขาดแก่คนต่างประเทศที่มาอยู่ยังไม่ถึง 10 ปี ห่างพระนคร 200 เส้นออกไปภายในที่นอกนอกนั้น เพียงเรือพายหรือแจวจะไปถึงได้วัน 24 ชั่วโมงเข้ามานั้น อนุญาตให้ขายขาด ถ้านอกกำหนด 24 ชั่วโมงออกไปที่เปลี่ยวไกล ห้ามขายแก่คนนอกประเทศ

เหตุผลที่กีดกันคนต่างประเทศมิให้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินในบริเวณใกล้กำแพงพระนครมุ่งไปในทางการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของราชบัลลังก์หรือบ้านเมืองเป็น

สำคัญ⁸ สำหรับที่ออกนอกเมืองไปไกลมากก็มาให้ขายแก่คนต่างประเทศ ด้วยเหตุผลทางการเมืองในสมัยนั้น ชาวต่างประเทศส่วนใหญ่เป็นชาวยุโรป เมื่อมีคดีความไม่ได้ขึ้นศาลไทย แต่ขึ้นกับศาลกงสุลของตน เพื่อป้องกันความยุ่งยาก จึงได้ประกาศห้ามรอยเฉพาะชาติฝรั่ง ซึ่งได้แก่ ชาวยุโรป และอเมริกา

การห้ามคนไทยมาให้ขายที่ดินให้ชาวต่างประเทศตามประกาศฉบับนี้ ทำให้เห็นว่าสิทธิในที่ดินของคนไทยเริ่มมีการเปลี่ยนแปลง จากเดิมตามบทบัญญัติในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ สืบเนื่องมาจนถึงกฎหมายตราสามดวงฯ ที่ให้เฉพาะสิทธิครอบครอง มาเป็นให้มีการมสิทธิในที่ดิน และชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อมี "ประกาศขายสวนขายนาผากแก่กัน (ปีชกาล อัฐศก ศักราช 1228)" ซึ่งสรุปใจความได้ว่า การขายผากหรือการจําานาที่สวนที่นา ถ้าผู้ขายหรือผู้จําานาได้มอบโฉนดตราแดงหรือหนังสือสำคัญอื่น ๆ ให้แก่ผู้ซื้อหรือผู้รับจําานา ก็ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของผู้ซื้อหรือรับจําานา ถ้าไม่ได้มอบก็ไม่ตกไป ซึ่งเป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อระงับข้อพิพาทเรื่องการขายผากและจําานาที่สวน ที่นา ที่เริ่มมีการตีพิพาทขึ้นมาก เนื่องจากที่ดินเริ่มมีค่ามีราคาในตัวเอง นับจากที่คนไทยสามารถมีกรรมสิทธิในที่ดิน เป็นการชี้ให้เห็นแนวนโยบายของรัฐในสมัยนั้นที่เริ่มใช้หนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เป็นเครื่องหมายแสดงกรรมสิทธิในที่ดิน

การออกเอกสารสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้ถูกปรับปรุงมากยิ่งขึ้น ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 สาเหตุที่ต้องมีการปรับปรุงก็เนื่องมาจากปัญหาสำคัญ 2 ประการด้วยกัน คือ ประการแรก ความบกพร่องของหนังสือสำคัญที่ใช้เป็นหลักฐาน การเรียกเก็บภาษีอากรจากที่ดิน คือ จากค่านาและอากรสวน ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการเก็บภาษีอยู่เสมอ ๆ

⁸ศิริ เกวลินสถิตย์, "คำบรรยายวิชากฎหมายที่ดิน." (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), หน้า 6-7.

ประการที่สอง คือ ปัญหาการวิวาทเรื่องที่ดินอันเนื่องมาจากการชูดคลอง โดยเฉพาะการชูดคลองของบริษัทชูดคลองและกุณาสยามจำกัด บริเวณตำบลทุ่งหลวง ซึ่งปัญหาประการหลังนี้ได้กลายมาเป็นจุดสำคัญจุดหนึ่งที่ทำให้เกิดการออกโฉนดที่ดินในเวลาต่อมา โดยแต่ละปัญหามีสาระสำคัญซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

ปัญหาความบกพร่องของหนังสือสำคัญที่ใช้เป็นหลักฐานการเก็บภาษีอากรจากที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่านับแต่มีการบัญญัติกฎหมายเปิดโอกาสให้คนไทยเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ ที่ดินก็มีค่ามีราคาขึ้น โดยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 สวนและนามีราคาสูง ราษฎรได้นำสวนและนาไปจำนำหรือขายฝากกันเป็นจำนวนมาก เมื่อต้องการที่ดินก็ฟ้องขอให้ที่กลับคืน สร้างความยุ่งยากและเกิดปัญหาทะเลาะวิวาทกันโดยทั่วไปเพื่อยุติปัญหานี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงออกประกาศขายสวน ขายนานา ผากแก่กัน (ปีชกาล ๒๓๖๑ อัฐศก ศักราช 1228) ให้ศาลตัดสินว่า ผู้ถือหนังสือสำคัญเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และมีประกาศเพิ่มเติมว่าด้วยขายสวนขายนานา (ปีเถาะ นพศก ศักราช 1228) ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า ประกาศฯ ทั้ง 2 ฉบับนี้มีข้อบกพร่องอาจสร้างปัญหาขึ้นใหม่ เพราะอาจเกิดกรณีผู้รับขายฝาก หรือผู้รับจำนำข่มขอมให้ผู้ขายฝากหรือผู้จำนำถ่คืน บางกรณีบิดามารดามีบุตรหลายคนได้แบ่งที่ดินให้บุตรคนโตดูแลและเก็บโฉนดไว้ ผู้ถือโฉนดก็อาจจะแอบอ้างว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของตน นอกจากนี้เรจรผู้ร้ายอาจจะขรมยโฉนดขายแก่บุคคลอื่นได้ ด้วยเหตุนี้จึงทรงออกประกาศให้พระราชบัญญัติการขายฝากและจำนำที่ดิน ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2440) ให้ยกเลิกประกาศขายสวนฯ ในสมัยรัชกาลที่ 4 เสีย และบรรดาคดีที่พิพาทกันด้วยเรื่องขายฝากและจำนำที่ดิน ให้ผู้พิพากษาพิพากษาคดีไปตามลักษณะขายฝาก ลักษณะจำนำซึ่งว่าช้อยู่ในทุกระการ จะเห็นได้ว่าเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าให้หมดไปเท่านั้น ไม่ได้ปฎิรูปกฎหมายที่ดินอย่างจริงจัง สิ่งที่รัฐบาลให้ความสนวนมากในสมัยนั้นก็คือการเก็บภาษีที่ดินซึ่งมี 2 ประเภท คือ อากรค่านา และอากรสวน ทั้งนี้เพื่อให้รายได้

ที่เข้ารัฐสมคูลกับรายจ่ายที่รัฐต้องเสียไป รัฐบาลจึงสนใจจะเก็บผลประโยชน์จากที่ดินมากกว่าจัดระเบียบของที่ดิน

ราษฎรตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา นั้น เมื่อทำนาปลูกข้าวได้จำนวนเท่าใด ก็จะต้องส่งข้าวเปลือกจำนวนหนึ่งให้แก่ฉางหลวงทุกปี ตามอัตราที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็น การเสียภาษีอากรให้แก่รัฐและการเสียภาษีอากรโดยส่งข้าวเปลือกเช่นนี้ เรียกว่า "อากรทางข้าว" แบ่งเก็บตามประเภทของนาซึ่งได้กล่าวมาแล้วในเรื่องรัตน ตราแดงว่ามี 2 ประเภท คือ นาคูрок และนาปางลอย รัฐบาลจะแต่งตั้งข้าหลวง ออกไปประเมินอากรนาปางลอยทุกปี เพราะเสียภาษีอากรเฉพาะเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ วนแต่ละปี ส่วนนาคูрокหรือเรียกได้อีกอย่างว่า นาหว่าน ราษฎรจะชำระตามรัตน ตราแดงซึ่งเป็นหนังสือแสดงจำนวนเนื้อที่นาที่ครอบครองอยู่ ไม่ว่าในความเป็นจริงจะ มีการทำประโยชน์เต็มเนื้อที่ทั้งหมดหรือไม่ก็ตาม ข้าหลวงเสนาจะเชิญตราจาก เมืองหลวงมายังเจ้าเมือง เจ้าเมืองจะจัดกรมการกำนันออกเดินประเมินราษฎร ซึ่งได้ชำระทางข้าวค่านาจะได้รับตัวฎีกาประทับตราด้วยดินสอว่าชำระเงินแล้ว⁹ วิธีการเก็บทางข้าว ค่านา หรือภาษีที่นาค่านานี้มีปรากฏมาจนถึงต้นสมัยพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็มีการปรับปรุงใหม่ เนื่องจากมีข้อบกพร่องถึง 2 ประการ คือ

1. เปิดโอกาสให้มีการนอกราษฎร์บังหลวง

แม้ว่าจะมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในการประเมินนาถึง 3 คน ข้าหลวง กรมการ และกำนันก็ตาม วนทางปฏิบัตินั้นข้าหลวงเป็นบุคคลคนเดียวที่มีอำนาจในการ ประเมินนา กรมการ และกำนัน มีหน้าที่เพียงประทับตรา จึงเป็นการรวมอำนาจและ

⁹รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน, "พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมือง"

กรมการ และเสนา กำนัน อาเภอ ซึ่งจะออกเดินประเมินนา พ.ศ. 2417, หน้า 23.

หน้าที่ในกิจการหลายอย่างไว้บางคน ๆ เดียว ซึ่งอาจเป็นภัยอันตรายแก่การปกครองบ้านเมือง และยังเปิดช่องทางให้เกิดการทุจริตขึ้น เพราะข้าหลวงสามารถเบียดบังผลประโยชน์ให้แก่ตนเองได้

2. ตัวฉีกาถูกปลอมแปลงได้ง่าย

ในกรณีที่น่าบางแห่งยังไม่มีหนังสือสำคัญหรือมีแต่เจ้าของทาสูญหายราษฎรสามารถซื้อตัวฉีกาชำระเงินค่านาอ้างแก่ศาลเมื่อเกิดการวิวาทเรื่องที่น่าได้แต่เป็นพยานหลักฐานที่จะเชื่อถือเสียทีเดียวไม่ได้ ด้วยเหตุที่ปลอมแปลงได้ง่ายเพราะเขียนด้วยดินสอ

และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดข้อบกพร่องทั้ง 2 ประการนี้ขึ้นมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงตราบทลงโทษไว้ว่า

...ถ้ามีผู้มาร้องฟ้องว่า เสนากรรมกรกำนันคบคิดกับเจ้าของนาฉ้อตัดเนื้อนามากเป็นน้อย และเสนากรรมกรทำตัวฉีกาแปลงปลอมเนื้อเงินค่านาพระราชทรัพย์หลวงพิจารณาเป็นสัตย์ ให้นำลงพระอาญาเขียนเสนากรรมกรคนละ 50 ที่ ให้นำเรียกเอาค่าสิ่งลดที่ได้ไว้มาน้อยเท่าใดมาแบ่งเป็น 3 ส่วน ให้นำผู้เป็นโจทก์ร้อง 6 ส่วน ให้นำตระลาการผู้ชำระส่วน 1 แต่ราษฎรเจ้าของนาผู้ซึ่งคบคิดกับเสนากรรมกรกำนันน้อยบังนานั้น ให้นำลงพระราชอาญาเขียน 50 ที่

นับได้ว่าเป็นการกำหนดบทลงโทษในเรื่องที่เกี่ยวกับการปลอมแปลงหลักฐานทางที่ดินในประเทศไทยขึ้นเป็นครั้งแรก ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการเก็บอากรค่านา และหลักฐานที่แสดงการเสียภาษีอากรที่นาหลายครั้งหลายคราวด้วยกัน แต่ไม่ปรากฏว่ายุติการฉ้อราษฎ์บังหลวงและการปลอมแปลงได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชดำริว่า สมควรที่จะต้องจัดระเบียบสิ่งสำคัญอันเป็นหลักฐานสำหรับที่ดินในประเทศไทยให้มีความมั่นคง เพื่อสะดวกในการเก็บภาษีและป้องกันการวิวาทแย้งชิง ตามแบบที่อารยประเทศทำกัน จึงทรงพระกรุณา

บรรดากล้าๆ ให้เรียกประชุมเสนาบดีในเรื่องการออกหนังสือสำคัญแบบใหม่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปกฎหมายที่ดินครั้งสำคัญในประเทศไทย ที่ก่อให้เกิดการออกโฉนดที่ดิน (แบบใหม่) ในปี พ.ศ. 2444 ขึ้นมา อย่างไรก็ตามความต้องการในการที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของหนังสือสำคัญที่ใช้เป็นหลักฐานในการเก็บภาษีอากรจากที่ดินเพียงอย่างเดียวไม่เป็นเหตุเพียงพอให้มีการปฏิรูปกฎหมายที่ดิน สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้มีการปฏิรูปกฎหมายที่ดิน คือ ปัญหาที่ดินที่เกิดขึ้นเนื่องจากการขาดคลอง

ปัญหาที่ดินที่เกิดขึ้นเนื่องจากการขาดคลอง

นอกจากรัฐบาลจะประสบกับปัญหาความบกพร่องของหนังสือสำคัญที่ใช้เป็นหลักฐานในการเก็บภาษีที่ดินแล้ว ปัญหาอีกประการที่สำคัญคือ ปัญหาที่ดินที่เกิดขึ้นเนื่องจากการขาดคลอง การขาดคลองมีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ได้กลายเป็นงานสำคัญเรื่อยมาและมากยิ่งขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีพระราชดำริว่าการขาดคลองก่อให้เกิดประโยชน์แก่การเพาะปลูกมาก เพราะสามารถนำน้ำในคลองมาใช้ประโยชน์ในการทำไร่ ทำนา และทำสวน ทั้งตัวคลองก็ใช้ในการขนส่งผลิตผลได้ เมื่อขาดคลองขึ้นที่บริเวณใด ที่นั้นจะกลายเป็นที่นาที่ไร่และที่สวนมีความเจริญขึ้นมา รัฐบาลจึงสนับสนุนให้มีการขาดคลองอย่างกว้างขวาง ทั้งที่รัฐบาลดำเนินการขาดคลองเอง และที่อนุญาตให้เอกชนและบริษัทขาดด้วย และแม้ว่าการขาดคลองจะเกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศอย่างมากมายมหาศาลก็ตาม ผลกระทบที่ทำความหนักใจให้แก่รัฐบาล คือ ปัญหาการวิวาทแย่งชิงที่ดินกัน รวดเยาะอย่างยิ่งบริเวณที่ดินแถบคลองรังสิตประยูรศักดิ์ ซึ่งบริษัทขาดคลองและกุณาสยามได้รับสัมปทาน

สาเหตุที่ทำให้รัฐบาลในสมัยนั้นยอมให้บริษัทของเอกชนเข้ามาดำเนินการก็เนื่องด้วยจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาที่ดินใช้ประโยชน์ให้กลายเป็นแหล่งเพาะปลูกขึ้นมา รอกาสวนการเก็บอากรค่านาจจะได้มีมากขึ้น ทั้งยังเป็นการเพิ่มผลผลิตภายในประเทศซึ่งสามารถนำส่งเป็นสินค้าออกด้วย นอกจากนี้ยังเป็นระยะเวลาที่

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชโอรสชายปลดปล่อยทาสเป็นอิสระ เป็นชั้น ๆ ลูกทาสบางคนกลายเป็นไทย การเตรียมที่ดินเป็นที่ทำกินจะจัดปัญหา คนไร่ที่ทำกินอันอาจจะเกิดได้ และการขูดคลองถือเป็นงานใหญ่ที่ไม่สามารถใช้กำลังคน ไร่แต่เพียงอย่างเดียว ต้องใช้เครื่องจักรด้วย รัฐบาลจึงให้สัมปทานแก่บริษัทขูดคลอง ของเอกชนดำเนินการ

การลงทุนขูดคลองของบริษัทเอกชนจะได้รับผลตอบแทนโดยการให้ บริษัทมี กรรมสิทธิ์ที่ดินสองฟากคลองซึ่งเป็นที่ว่างเปล่า ฟากละ 40 เส้น สองฟากรวมแล้ว 80 เส้น บริษัทสามารถจำหน่ายที่ดินเหล่านี้ให้แก่ราษฎร เพื่อเรียกทุนที่ลงไปรวมทั้ง ก้าวไรที่บริษัทควรได้รับตอบแทน และดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ผลของการขูดคลองก่อให้เกิด ปัญหาการวิวาทแย่งชิงที่ดินกัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่รัฐบาลไม่เคยคาดคิด จึงไม่ได้เตรียมวิธีการแก้ไขไว้ ฤตย เฉพาะบริเวณที่ดินแถบคลองรังสิตประยูรศักดิ์ ซึ่งบริษัทขูดคลองแลดูนาสยามเป็นผู้ได้รับสัมปทานเข้าดำเนินการ ราษฎรต้องการที่ดิน บริเวณนี้มากเพราะทำนาได้ผลดีกว่าที่อื่น ๆ จึงมาขอลงชื่อจองซื้อที่ดินกับบริษัท ซึ่ง การลงชื่อในการนี้เรียกว่า "ค่าตรอกคลอง" ราษฎรที่มาลงชื่อจองต้องชำระค่าตรอก คลองให้แก่บริษัท ถือว่าเป็นการชำระเงินช่วยบริษัทในการขูดคลอง¹⁰ ปัญหาการ วิวาทแย่งชิงที่ดินเกิดขึ้นเพราะมีกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ บางองค์และข้าราชการบางคน เมื่อทราบข่าวบริษัทขูดคลองผ่านบริเวณตำบลใด จะรีบ ไปจับจองที่ดินบริเวณนั้นตักหน้าก่อนที่บริษัทจะขูดคลองผ่านมาถึง เพื่อที่จะไม่ต้อง ชำระเงินค่าตรอกคลองให้แก่บริษัท บุคคลเหล่านี้มีบทบาทในการก่อให้เกิดกรณีพิพาท

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงเกษตรราชการ (วหม) แผนกหนังสือเก่า เล่ม 86 เรื่องที่ 3836 หนังสือของหม่อมราชวงศ์สุวพรรณ หลวงบัญญัติราชประสงค์ ถึง นายพลโทพระยาสุรศักดิ์มนตรี ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2436"

กับบริษัทและราษฎรที่มาจับจอง มีการใช้วิธีการที่รุนแรงขับไล่ราษฎรซึ่งชำระค่า
 ตรอกคลองให้แก่บริษัทขุดคลองแลคูนาสยาม ที่เข้ามาทำประโยชน์ในบริเวณที่ดินเข้า
 จับจอง โดยการรุมทำร้ายร่างกายจนบาดเจ็บสาหัส เป็นเหตุให้ราษฎรเป็น
 จำนวนมากเข้าฟ้องร้องต่อศาลขอความเป็นธรรม แต่บุคคลเหล่านี้ก็ใช้กฎหมาย
 บ้านเมืองให้เป็นประโยชน์แก่ตนเองโดยการยึดยึดถือออกไปจนราษฎรไม่สามารถ
 อดทนต่อไป เพราะในฤดูหนาวก็ไม่สามารถเข้าปลูกข้าวได้ในที่นา ต้องยอมแพ้ความ
 รอคอยออกจากที่นา ในสมัยนั้นประเทศไทยมีการขยายการติดต่อกับชาวต่างประเทศ
 มากมาย ทำให้จำนวนชาวต่างประเทศที่เดินทางเข้ามาค้าขายในประเทศไทยเพิ่ม
 จำนวนขึ้น และนับจากปี พ.ศ. 2398 ซึ่งไทยมีความจำเป็นต้องทำสนธิสัญญาเบาริงกับ
 อังกฤษไทยก็ต้องทำสนธิสัญญาอย่างเดียวกันกับฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เดนมาร์ก
 ปรตุเกส ฮอลันดา รัสเซีย นอร์เวย์ สวีเดน และเบลเยียม¹¹ ในเวลาต่อมา
 เป็นเหตุให้ชาวต่างประเทศเหล่านี้ได้สิทธิพิเศษมากมายจากประเทศไทย และหนึ่งใน
 จำนวนสิทธิพิเศษที่ชาวต่างประเทศเหล่านี้ได้รับคือเมื่อเกิดคดีความในประเทศไทย
 ก็ไม่ต้องขึ้นศาลไทย สามารถนำคดีฟ้องร้องต่อศาลกงสุลของประเทศตน ทำให้ไทย
 เสียความเป็นเอกราชทางศาลไป นอกจากชาวต่างประเทศจะไม่ยอมขึ้นศาลไทยแล้ว
 คนไทยด้วยกัน ซึ่งได้แก่ ราษฎรเป็นจำนวนมากที่แพ้ความในเรื่องวิวาทแย้งชิงที่นาก็
 ยอมเข้าไปเป็นคนในบังคับต่างประเทศ เพื่อใช้อำนาจทางการศาลของต่างประเทศ
 ป้องกันการถูกข่มเหงและเพื่อปกป้องทรัพย์สินของตน ทำให้ความมั่นคงทางการเมือง
 ของรัฐบาลไทยเสียไป ประกอบกับเกิดความยุ่งยากเกี่ยวกับที่นาในคลองรังสิต
 ประชวรศักดิ์เพิ่มมากขึ้น จนกระทั่งรัฐบาลต้องแต่งตั้งกรรมการตรวจตัดสินที่นาขึ้น
 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2438 เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจตัดสินความนาเฉพาะในเขต

¹¹ พิชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, "การปฏิรูปกฎหมายไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2444
 จนถึง พ.ศ. 2478" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์
 คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2517), หน้า 30.

คลองรังสิตประยูรศักดิ์ แต่ปัญหาในการวิวาทแย่งชิงที่นามิใช้มีอยู่เฉพาะในเขตคลองรังสิตประยูรศักดิ์เพียงเขตเดียว ในเวลาต่อมาจึงได้มีการขยายขอบเขตอำนาจของกรรมการฯ ออกไปในบริเวณที่มีการวิวาทอื่น ๆ ด้วย¹²

อย่างไรก็ตามผลงานของคณะกรรมการตรวจตัดสินความนาไม่เป็นที่พอใจแก่รัฐบาล เพราะไม่สามารถระงับปัญหาการวิวาทเรื่องที่ดินได้โดยเด็ดขาด ประกอบกับในระยะ พ.ศ. 2432-2433 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวงเสนาออกตรวจองให้ราษฎรที่ช่วยในการขุดคลอง รับผิดชอบเวลา 5 ปี ถ้าครบ 5 ปี แล้วไม่ทำประโยชน์ที่ดินจะเรียกเอาตราจองคืน การออกตราจองในระยะนี้เกิดปัญหาวิวาทในเรื่องเขตแดนมาก เพราะไม่มีแผนที่แสดงเขตที่ดินอย่างแน่นอน รัฐบาลจึงคิดหาวิธีแก้ไขโดยใน พ.ศ. 2441 ได้หาวิธีการรังวัดแผนที่อย่างละเอียดหรือที่เรียกว่า ระบบคาสตรัล (Cadastral Survey System) มาใช้เป็นครั้งแรกในการออกตราจองที่ดินบริเวณคลองประเวศน์บุรีรมย์ โดยให้การดำเนินงานอยู่ในความรับผิดชอบของกรมเกษตรกรรมและในปี พ.ศ. 2442 เมื่อมีการตั้งกระทรวงเกษตรราชการขึ้นเพื่อจัดการงานที่ดินและการสรรพากรแล้ว รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาค่าเนิงานของคณะกรรมการตรวจตัดสินความนา โดยแต่งตั้งข้าหลวงพิเศษจัดการที่นาในตำบลทุ่งหลวงและคลองประเวศน์บุรีรมย์ ข้าหลวงพิเศษฯ ชุดนี้มีหน้าที่สำคัญในกรณีที่มีการวิวาทกันในเรื่องแย่งชิงกรรมสิทธิ์ที่ดินกัน กล่าวคือ ข้าหลวงกระทรวงเกษตรราชการจะทำหน้าที่เปรียบเทียบความอย่างในศาล หากคู่วิวาทไม่ยินยอมตามค่าเปรียบเทียบของข้าหลวงกระทรวงเกษตรราชการ ข้าหลวงพิเศษกระทรวงยุติธรรมจะทำหน้าที่เป็นผู้ช่วย

¹²นพรัตน์ นุสธรรม, "การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 61.

ข้าหลวงกระทรวงเกษตรราธิการในการตัดสินใจว่า ทั้งข้าหลวงกระทรวงเกษตรราธิการ และข้าหลวงกระทรวงยุติธรรมจะเป็นข้าหลวงพิเศษสำหรับดำเนินการออกตราจอง และพิจารณาคดีที่นำในตำบลทุ่งหลวง และคลองประเวศน์ด้วยกันก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วข้าหลวงกระทรวงยุติธรรม จะมีหน้าที่เพียงตัดสินคดีความแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่ข้าหลวงกระทรวงเกษตรราธิการทำหน้าที่ทั้งธุรการและตัดสินคดีความ ความซ้ำซ้อนของการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานจึงเกิดขึ้น

จากการที่ต้องประสบกับปัญหาความบกพร่องของหนังสือสำคัญที่ใช้ในการเก็บภาษีที่ดินและปัญหาการวิวาทเรื่องที่ดินอันเนื่องมาจากการขาดคล่อง ropy เฉพาะอย่างยิ่งการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ซึ่งมุ่งหวังในการเก็บภาษีมากกว่าจะให้เป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีวิธีการหละหลวมไม่รัดกุม จนเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงในการเก็บภาษีจากเจ้าพนักงานที่รัฐแต่งตั้งไปดำเนินการ และการฟ้องภาษีจากราษฎร ตลอดจนการที่ราษฎรแย้งชิงกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงเดียวกัน เพราะต่างคนต่างมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแปลงนั้น เช่นเดียวกัน ก่อให้เกิดการบริบูรณ์กฎหมายที่ดินครั้งสำคัญ และทำให้มีการออกโฉนดที่ดินในเวลาต่อมา

การบริบูรณ์กฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในราว ๆ พ.ศ. 2444 รัฐบาลเริ่มหันมาสนใจในการจัดระบบที่ดินของประเทศที่เจริญ ropy เฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และการทำทะเบียนที่ดิน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงส่งเจ้าหน้าที่อาวุโสของกระทรวงเกษตรราธิการไปศึกษาวิธีการจัดทำทะเบียนที่ดิน และการออกโฉนดที่ดิน จากประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นอาณานิคมของอังกฤษในขณะนั้น ในการไปศึกษาดูงาน ปรากฏว่า ระบบการจัดที่ดินแบบ Torrens ของ เซอร์

โรเบิร์ต ทอเรนส์ ซึ่งมีกำเนิดขึ้นจากรัฐ New South Wales ของออสเตรเลีย* ได้แผ่ขยายมาถึงประเทศสิงคโปร์ และเป็นระบบการจัดที่ดินที่สิงคโปร์กำลังดำเนินการและได้ผลดี จึงมีการนำระบบนี้มาใช้กับประเทศไทย¹³

ซึ่งหลักการสำคัญของระบบการจัดที่ดินแบบ Torrens มีดังนี้ คือ

1. เป็นการนำเอาที่ดินของเอกชนเข้าสู่ระบบทะเบียน
2. โฉนดที่ดินหรือหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้ออกหรือผ่านการจดทะเบียนจากเจ้าพนักงานของรัฐ จะมีหลักประกันความมั่นคง
3. ทะเบียนที่เป็นหลักฐานแห่งกรรมสิทธิ์จะต้องมีลักษณะเข้าใจง่าย

*Sir Robert Torrens มีชื่อเดิมว่า Robert Richard Torrens เกิดที่เมือง Cork ในไอร์แลนด์ เมื่อ ค.ศ. 1814 เข้ารับราชการเป็นพนักงานศุลกากรในมหานครลอนดอน ในปี ค.ศ. 1840 ได้รับตำแหน่งเป็นพนักงานศุลกากรประจำที่เมือง Adelaide ในออสเตรเลียใต้ ต่อมาในปี ค.ศ. 1859 ได้เขียนตำราเกี่ยวกับการจดทะเบียนที่ดิน ชื่อ "The South Australian System of Conveyancing by Registration of title" เนื่องจากเห็นความบกพร่องของกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ขายในประเทศอังกฤษในขณะนั้นว่าไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ซึ่งเมื่อได้คิดค้นวิธีการออกโฉนดที่ดินและการจดทะเบียนเกี่ยวกับที่ดินสำเร็จ ก็ทดลองใช้ในประเทศออสเตรเลียก่อน จากนั้นประเทศใกล้เคียงต่าง ๆ เช่น นิวซีแลนด์ กีนากับาซัว เมื่อได้ผลและมีประสิทธิภาพเป็นที่พอใจก็มีการนำแบบอย่างดังกล่าวไปใช้อย่างกว้างขวางในประเทศต่าง ๆ เช่น ฟิจิ ซาราวัด มาเลเซีย บรูไน สิงคโปร์ แคนาดา สหรัฐอเมริกา (บางรัฐ) ซีเรีย มอโรคโค และประเทศไทย เป็นต้น

¹³เรื่องเดียวกัน, หน้า 106.

4. หลักฐานและรายการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนจะต้องถูกต้องแน่นอน
5. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจะต้องไม่แพงจนเกินไป
6. วิธีการดำเนินการจะต้องรวดเร็ว

และเมื่อนาระบบนี้มาปรับปรุงใช้ในประเทศไทย ปรากฏว่าได้ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งฝ่ายเจ้าของที่ดินและรัฐบาล กล่าวคือ ทางฝ่ายรัฐบาลก็สะดวกในการเก็บภาษีอากร เจ้าพนักงานสามารถรู้ถึงจำนวนที่ดินที่ต้องเสียภาษี ชื่อเจ้าของที่ดินเป็นปัจจัยผลักดันให้รัฐบาลขยายระบบการจัดที่ดินแบบนี้ไปจนทั่วพระราชอาณาจักร และทางฝ่ายเจ้าของที่ดินก็ใช้เป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินสามารถพิสูจน์กรรมสิทธิ์ของตนได้ และซื้อขายเปลี่ยนมือได้คล่องกว่าเดิม โดยเหตุที่ระบบการจัดที่ดินแบบ Torrens มีขอบเขตกว้างขวาง รัฐบาลจึงต้องเตรียมการปรับปรุงเป็นขั้นตอน ในระยะแรกก็จัดทำให้มีการทำแผนที่ระวางเพื่อจะนำใช้จัดทำแผนที่ประจำโฉนด จึงมีการตั้งกรมแผนที่ขึ้นดำเนินการและได้เริ่มงานในปลายปี พ.ศ. 2438

แม้ว่าจะมีการออกตราจองที่ดินโดยวิธีการแบบใหม่ คือ มีการรังวัดทำแผนที่และลงรูปแผนที่ไว้บนตราจองในบริเวณตำบลทุ่งหลวงและคลองประเวศบุรีรัมย์ แล้วก็ตาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัวก็ยังทรงมีพระราชประสงค์ที่จะปรับปรุงการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินให้เป็นหลักฐานมั่นคงยิ่งขึ้นต่อไป ในปี พ.ศ. 2444 จึงได้มีประกาศออกโฉนดที่ดิน ตามหลักการของระบบทอเรนส์ ที่เน้นการรักษาทะเบียนหนังสือสำคัญ โดยมีพระยาพระราชาธิบดี (ฝั่ง ชูโต) เป็นผู้ควบคุมดำเนินการ

ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120

บริเวณที่ได้ดำเนินการเพื่อออกโฉนดที่ดินครั้งแรก ได้แก่ บ้านพลับ ตำบลเกาะเกิด อำเภอบางปะอิน มณฑลกรุงเก่า (จังหวัดอยุธยาในปัจจุบัน) หรือตั้งแต่แยกบางไทรขึ้นไปทางเหนือตามแม่น้ำเจ้าพระยาจนกระทั่งถึงคลองตะเคียนในมณฑลกรุงเก่า โดยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยใน

สมัยนั้นเป็นผู้เลือกบริเวณดังกล่าวไว้ ด้วยเหตุผลที่ว่าบริเวณนี้ พนักงานแผนที่ได้ทำแผนที่อย่างละเอียดไว้แล้ว ประกอบกับอยู่ใกล้กรุงเทพฯ เจ้าหน้าที่ผู้หยุดตรวจตราสะดวก และมีสิ่งปลูกสร้างถาวรสำหรับจัดตั้งสำนักงานสำหรับที่ดิน คือ หอสภาการ-ราชประยูร ในพระราชวังบางปะอิน อยู่ที่บางปะอิน จึงไม่เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ

การออกโฉนดที่ดิน (แบบใหม่) มีสาระสำคัญดังนี้ คือ

1. โฉนดที่ดินที่จะออกให้เจ้าของที่ดิน เป็นแบบพิมพ์ บอกรชื่อ และตำแหน่งเจ้าพนักงานออกโฉนด ชื่อ วงศ์ตระกูล ที่อยู่ของผู้รับโฉนด ตำแหน่งที่ดิน ชนิดที่ดินซึ่งจดทะเบียนตั้งสิทธิ์ และจำลองรูปแผนที่ที่ดินลงในโฉนดด้วย ในท้ายโฉนดมีตารางสำหรับหมายเหตุและสิ่งสำคัญในการแก้ไข เป็นที่ดินแปลงนั้น

2. โฉนดที่ดินในเขตเมืองใด ต้องเซ็นชื่อและประทับตราตำแหน่งผู้บังคับบัญชาการเมืองนั้น 1 เจ้าพนักงานเกษตรราชการนั้น 1 นายอำเภอผู้ปกครองท้องที่ซึ่งที่ดินแปลงนั้นตั้งอยู่ 1 จึงจะเป็นโฉนดอันได้ทำชอบด้วยกฎหมาย

ในส่วนของผู้ออกโฉนดที่ดินแบบใหม่นี้ จะเห็นได้ว่าเป็นการรับผิดชอบร่วมกันระหว่างเจ้าพนักงานจากกระทรวงมหาดไทย คือ ผู้บัญชาการเมือง และนายอำเภอผู้ปกครองท้องที่ กับเจ้าพนักงานจากกระทรวงเกษตรราชการ คือ เจ้าพนักงานเกษตรราชการจะขาดการเซ็นชื่อและประทับตราของผู้หนึ่งผู้ใดมิได้ มิเช่นนั้นจะถือว่า ไม่ใช้โฉนดที่ดินที่ถูกต้อง และใช้เป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ได้ สิ่งที่น่าสังเกตในการที่ต้องนำเจ้าพนักงานจากกระทรวงมหาดไทยหรือฝ่ายปกครองมาร่วมในการออกโฉนดที่ดินในสมัยนั้นก็คือ บุคคลเหล่านี้เป็นข้าราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบราษฎรในบริเวณนั้นอย่างแท้จริง รู้ความเป็นไปของราษฎรโดยตรง การออกโฉนดที่ดินให้ราษฎรแต่ละคนภายใต้การมีส่วนร่วมรับรู้และตรวจสอบจากบุคคลเหล่านี้น่าจะทำได้ที่เที่ยงตรง ถูกต้องและลดปัญหาการวิวาทเรื่องที่ดินได้มากกว่าที่จะให้เจ้าพนักงานเกษตรราชการดำเนินการตามลำดับเพียงฝ่ายเดียว

3. โฉนดที่ดินนี้ให้ทำเป็น 2 ฉบับ อย่างเดียวกัน ให้เจ้าของที่ดินไปรักษาไว้ฉบับหนึ่ง เป็นของหลวงเก็บไว้บนหอทะ เป็นที่ดินอีกฉบับหนึ่ง

ข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดเมื่อมีการออกโฉนดที่ดิน ก็คือ แต่เดิมหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่รัฐออกให้แก่ราษฎร มุ่งหวังผลแต่ในด้านการเก็บภาษีอากรมากกว่าให้ราษฎรชี้แสดงความเป็นเจ้าของในที่ดิน บลอมแปลงได้ง่าย จึงใช้พิสูจน์สิทธิในที่ดินได้ยาก การที่โฉนดที่ดินแบบใหม่กำหนดให้ทำเป็น 2 ฉบับ มีข้อความถูกต้องตรงกันและแยกเก็บโดยราษฎรที่เป็นเจ้าของที่ดินเก็บไว้เองฉบับหนึ่ง กับรัฐเก็บอีกฉบับหนึ่ง คือ ที่หอทะเบียนเมืองที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ทำให้ราษฎรสามารถชี้โฉนดที่ดินเป็นหลักฐานยืนยันความเป็นเจ้าของที่ดินในกรณีเกิดข้อพิพาทเรื่องที่ดิน ซึ่งฝ่ายที่มีเรื่องพิพาทขึ้นด้วยสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้กับโฉนดที่ดินอีกฉบับที่รัฐเก็บไว้ เมื่อเกิดความไม่แน่ใจว่าอีกฝ่ายจะปลอมแปลงหลักฐานทางที่ดินประการหนึ่ง กับอีกประการ การที่รัฐเก็บโฉนดอีกฉบับไว้ เมื่อเกิดกรณีโฉนดที่ดินส่วนที่ราษฎรเก็บรักษาไว้สูญหาย เจ้าพนักงานสามารถออกใบแทนโฉนดที่ดินให้ได้ทันที โดยไม่ต้องไปดำเนินการรังวัดที่ดินใหม่ เป็นการประหยัดทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย

4. โฉนดที่ดินของผู้ใดเป็นอันตรายเสียหาย ให้ขอรับใบแทนได้
ประกาศออกโฉนดที่ดินฉบับนี้กำหนดการสูญหาย เฉพาะแต่กรณีที่เป็นโฉนดที่ดินฉบับผู้ถือ (ราษฎรเก็บรักษา) สูญหายเท่านั้น ยังไม่รวมถึงกรณีโฉนดที่ดินฉบับหลวง (ที่รัฐเก็บรักษา) สูญหายด้วย เข้าใจว่าเพราะเป็นกฎหมายใหม่ที่ออกมารในระยะแรก ๆ ของการนำระบบการจัดที่ดินแบบสากลมาใช้ ความละเอียดรัดกุมต่าง ๆ จึงยังไม่แจ้งชัด

5. ให้เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการจัดตั้งหอทะเบียนขึ้นไว้สำหรับเก็บรักษาทะเบียนที่ดินในเมืองนั้น ๆ และให้ตั้งกรมการตำแหน่งเกษตรธิการไว้ประจำทำการเกษตรและตั้งเจ้าพนักงานทะเบียนไว้ประจำทำการทะเบียน ให้มีพนักงานรังวัดทำแผนที่ และพนักงานกองทะเบียนตามสมควร

หอทะเปียนที่ดินแห่งแรกที่เสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการจัดตั้งขึ้นในวันที่ 23 กันยายน 2444 คือ ที่หอสภาคารราชประยูร ในพระราชวังบางปะอิน ทั้งนี้เพื่อราษฎรที่มีความประสงค์จะซื้อขาย แลกเปลี่ยน จ้างนอง ขายฝาก หรือเช่าอสังหาริมทรัพย์เกินกว่า 3 ปี ให้มาจดทะเบียนและเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมเพื่อเป็นรายได้ของแผ่นดิน หอทะเปียนนี้เปิดทำการอยู่ 2 ปี ก็ย้ายไปก่อสร้างเป็นการถาวรใกล้วังจันทร์เกษม อำเภอเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เปิดทำการในราวปี ร.ศ. 122 (พ.ศ. 2446) และใช้เป็นสำนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มาจนทุกวันนี้¹⁴

6. ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดให้น้ำให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์แต่ไม่เป็นเหตุให้พ้นจากความรับผิดชอบและความจำเป็นจะต้องประพฤติตามกฎหมายในการเสียภาษีอากร และการที่รัฐบาลจะต้องการเพื่อราชการหรือเพื่อสาธารณประโยชน์

ประกาศออกโฉนดที่ดินฉบับนี้วางหลักเกณฑ์พื้นฐานในการออกโฉนดที่ดินในสมัยต่อมา ว่าโฉนดที่ดินคือหนังสือสำคัญสำหรับแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ผู้มีโฉนดที่ดินสามารถอ้างกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของที่ดินได้ในระหว่างราษฎรด้วยกัน แต่ไม่สามารถอ้างกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของที่ดินต่อรัฐได้ หากรัฐต้องการที่ดินนั้นเพื่อราชการหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจาก ความเชื่อที่มีมาแต่สมัยโบราณว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ หากแต่ทรงอนุญาตให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ครอบครองที่ดิน และถ้าพระองค์ต้องการที่ดินคืนเมื่อใด ก็เรียกคืนได้โดยไม่จำเป็นต้องเสียค่าตอบแทน เนื่องจากที่ดินเป็นของพระองค์เอง การเรียกเอาที่ดินคืนจากราษฎรในสมัยก่อนส่วนใหญ่มักจะ เป็นในลักษณะ เอาที่ดินมาทำประโยชน์ให้แก่รัฐ

¹⁴กรมที่ดิน, อนุสรณ์วันครบรอบ 50 ปี 17 กุมภาพันธ์ 2495, (พระนคร: โรงพิมพ์บริษัทคณะช่างจ่ากัฏ, 2495), หน้า 109.

เช่น สร้างกำแพงเมืองป้องกันการรุกรานจากศัตรู หรือขุดเป็นบ่อน้ำเพื่อราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นต้น การเรียกที่ดินคืนจากราษฎรเช่นนี้เป็นที่มาของการเวนคืนที่ดินในสมัยต่อมานั่นเอง

7. ผู้ใดได้รับประโยชน์เกี่ยวข้องด้วยเรื่องที่ดินซึ่งได้รับโฉนดนี้โดยการซื้อขาย ใ้ แลกเปลี่ยน รับมรดก เช่า จ้างนอง หรือเช่าถอน เป็นต้น ต้องนำโฉนดมาใ้เจ้าพนักงานทะเบียนสอบแก้ทะเบียน การที่กระทำนั้น ๆ จึงจะสมบูรณ์ตามกฎหมาย

จะเห็นได้ว่ารัฐเริ่มมีบทบาทในการควบคุมการจำหน่าย จ่ายโอนที่ดินของราษฎร การที่ต้องใ้เจ้าพนักงานทะเบียนสอบแก้ทะเบียนในกรณีซื้อขาย ใ้ แลกเปลี่ยน ฯลฯ ก่อใ้เกิดประโยชน์ทั้งฝ่ายรัฐและราษฎร กล่าวคือ รัฐสามารถทราบความเปลี่ยนแปลงของผู้ถือสิทธิในที่ดินแต่ละแปลง สามารถใช้การสอบทะเบียนในการระงับข้อพิพาทในการแย่งชิงกรรมสิทธิ์ที่ดิน เป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมส่วนราษฎรก็จำหน่ายจ่ายโอนที่ดินใ้ด้วยความมั่นใจ ในเมื่อมีรัฐใ้การรับรองการจำหน่าย จ่ายโอน นั้น นอกจากนี้ยังทำให้รายได้ของประเทศเพิ่มขึ้นจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากราษฎรนั่นเอง

8. เสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการมีอำนาจที่จะประกาศยกเลิกหนังสือสำคัญเก่า ๆ ในเขตท้องที่ซึ่งใ้ได้ออกโฉนดอย่างใหม่ และมีอำนาจที่จะเรียกตราแดง ใบจอง ใบเหยียบย่ำของเดิมสำหรับที่ดิน ในเขตที่ใ้ได้ออกโฉนดอย่างใหม่นี้มารวมใ้กับสารบบที่ดินในหอทะเบียนสำหรับที่นั้น

ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ใ้ที่ดินแปลงเดียวมีหลักฐานเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลายฉบับ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนในการเป็นเจ้าของที่ดิน ในกรณีที่มีชื่อผู้เป็นเจ้าของที่ดินปรากฏในหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินไม่ตรงกันมากกว่า 1 ฉบับขึ้นไป

ที่ดินอย่างชัดเจน รัฐบาลจึงสามารถรักษาและควบคุมความสงบเรียบร้อยของสังคม และรักษาความมั่นคงของประเทศได้มากกว่าที่เคยเป็นมา นอกจากนี้โฉนดที่ดินเป็น หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์หรือความเป็นเจ้าของที่ดินที่ทำให้ราษฎรที่มีโฉนดที่ดิน สามารถทำการเพาะปลูกหรือทำประโยชน์ที่ดินของตนได้อย่างหมดความกังวลว่าจะถูกรบกวนหรือแย่งการครอบครองที่ดิน ความสะดวกในการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ใน ที่ดินรดยการไปทำสัญญากันที่หอทะเบียนที่ดิน ทำให้ราษฎรเริ่มมาใช้โฉนดที่ดินในลักษณะ เป็นเงินทุนหมุนเวียน ก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจต่อประชาชนโดยทั่วไป

นอกจากนี้ผลของการออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ยังทำให้รัฐบาลต้องสร้าง หน่วยงานขึ้นรับผิดชอบและรองรับการดำเนินงาน เช่น การจัดตั้งหอทะเบียนที่ดิน กรมทะเบียนที่ดิน ฯลฯ ดังนี้คือ

การจัดตั้งหอทะเบียนประจำเมืองต่าง ๆ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 ให้อำนาจ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการจัดตั้งหอทะเบียนขึ้นไว้สำหรับเก็บรักษาทะเบียนที่ดิน ในเมืองนั้น ๆ และหอทะเบียนที่ดินแห่งแรกที่ได้มีการจัดตั้งขึ้น คือ หอสภาการ- ราชประยูร พระราชวังบางปะอิน รดยได้จัดตั้งขึ้นในวันที่ 23 กันยายน 2444 ต่อมา ได้แก่อหุทะเบียนที่มณฑลกรุงเทพฯ นครไชยศรี ชลบุรี ฉะเชิงเทรา พิจิตร พิษณุโลก พิษณุ สุพรรณบุรี ปราจีนบุรี ลพบุรี อ่างทอง พิจิตร สมุทรสาคร นครนายก และสิงห์บุรี ทั้งหมด 15 แห่งนี้ได้เปิดทำการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า- อยู่หัว¹⁶ ส่วนหอทะเบียนที่ดินเมืองอื่น ๆ ได้เปิดทำการในรัชกาลต่อมา หน้าที่ สำคัญของหอทะเบียนที่ดินก็คือ การรักษาทะเบียนที่ดินรดยเก็บโฉนดที่ดินได้ออกแก่ราษฎร

¹⁶นพรัตน์ นุสสรธรรม, การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 139.

ไว้เป็นหมวดหมู่ และรักษาหนังสือสำคัญเก่า ๆ เช่น ตราแดง ตราจอง ใบเหยียบย่ำ ของเดิมสำหรับที่ดินไว้ด้วย การเก็บรักษาหนังสือสำคัญไว้อย่างเป็นระเบียบก็เพื่อที่จะตรวจสอบได้อย่างสะดวก นอกจากนี้เจ้าพนักงานประจำหอทะเบียนมีหน้าที่แก้ไขป็นโฉนดที่ดินทั้งในฉบับที่ราษฎรเก็บรักษา และที่รัฐรักษาไว้ให้ถูกต้องตรงกันกับสมุดสารบาณสองเล่ม คือ สมุดสารบาณชื่อ ซึ่งได้รวบรวมชื่อเจ้าของโฉนดที่ดินไว้เป็นหมวดหมู่ และสมุดสารบาณที่ดิน ซึ่งใช้สำหรับค้นหาที่ดินเฉพาะที่พบแต่เพียงเลขหมาย การรวบรวมสารบาณที่ดินโดยหมายเลขนี้ทำเป็นอำเภอ ให้เลขหมายที่ดินเรียงต่อกันเป็นระวาง ระวางหนึ่งรวมกันเป็นหลายตำบล หอทะเบียนนี้ภายหลังเมื่อมีการจัดตั้งกรมทะเบียนที่ดินขึ้นมา ก็ได้กลายเป็นหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทะเบียนที่ดิน และหลังการที่เปลี่ยนชื่อกรมทะเบียนที่ดินเป็น "กรมที่ดิน" ซึ่ง رونมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย ในวันที่ 19 สิงหาคม 2484 หอทะเบียนที่ดินก็เปลี่ยนชื่อเป็น "สำนักงานที่ดิน" และเรียกว่าสำนักงานที่ดินมาจนถึงปัจจุบัน

การจัดตั้งกรมทะเบียนที่ดิน

ก่อนที่จะมีพระบรมราชโองการประกาศออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ ได้มีผู้เสนอความคิดที่จะจัดตั้งกรมเกี่ยวกับที่ดินที่สำคัญ 2 คน คือ พระยาประชาชีพบริบาล กับ มิสเตอร์ริเวต คาร์แนก (Rivett - Carnac) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ อดยวัน พ.ศ. 2443 พระยาประชาชีพบริบาลได้เสนอความคิดเห็นต่อเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ ว่างานในกระทรวงเกษตราธิการนั้นนอกจากจะประกอบด้วยกองกลาง กรมแร่ และกรมแผนที่แล้ว ควรจะก่อตั้งกรมที่ดินขึ้น เพื่อจัดการบัญชีที่ดินทั้งปวงด้วย ต่อมามีสเตอร์ริเวต คาร์แนก ได้เสนอให้จัดตั้งกรมเกี่ยวกับที่ดินอีกครั้งหนึ่ง อดยแสดงเหตุผลไว้ว่า

1. จะเป็นการยุติปัญหาโต้แย้งในการแย่งชิงกรรมสิทธิ์ที่ดิน
2. จะได้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินไว้เป็นหลักฐานแก่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่

ถูกต้อง

3. เพื่อจะได้ไม่เป็นการเปล่าประโยชน์ เพราะได้มีการทำแผนที่รายละเอียดในมณฑลกรุงเทพฯ เรียบร้อยแล้ว¹⁷

การก่อตั้งกรมเกี่ยวกับที่ดินได้มีขึ้นหลังจากที่ได้ประกาศออกโฉนดที่ดินอย่างใหม่ใน พ.ศ. 2444 แล้ว จุดประสงค์ในการจัดตั้งกรมเกี่ยวกับที่ดินนี้ก็เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินจากหอทะเบียนทั่วประเทศ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมทะเบียนที่ดินขึ้นในกระทรวงเกษตราธิการ เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2444 และมีสเตอร์แกรม (W.A. Graham) เป็นเจ้ากรมทะเบียนที่ดินคนแรก ในระยะแรกกรมทะเบียนที่ดินจึงทำหน้าที่อย่างกว้างขวาง ไม่เฉพาะงานที่ดินอย่างเดียว แต่ครอบคลุมไปถึงการจดทะเบียนการก่อตั้งบริษัท และรายงานราคาสินค้าด้วย ภาระรับผิดชอบจึงตกเป็นของเจ้ากรมกรมทะเบียนที่ดิน นอกจากนี้ เจ้ากรมกรมทะเบียนที่ดินและปลัดกรมมีหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การตรวจตราหอทะเบียนที่ดินในเมืองต่าง ๆ เพื่อให้งานเป็นระเบียบและไม่คั่งค้าง หน้าที่ของเจ้ากรมและปลัดกรมทะเบียนที่ดินเพิ่มขึ้นอีกอย่างหนึ่งใน พ.ศ. 2451 คือ ทำสัญญาและรอนทะเบียนแทนนายทะเบียนได้เพื่อช่วยงานให้ไม่คั่งค้าง

อาจกล่าวได้ว่า กรมทะเบียนที่ดิน และหอทะเบียนที่ดิน เป็นหน่วยงานสำคัญหน่วยหนึ่งในการออกโฉนดที่ดิน รับผิดชอบหน้าที่รักษาทะเบียนและทำสัญญาในการรอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอีกด้วย ในระยะต่อมาเมื่อกองข้าหลวงเกษตรได้ทำการออกโฉนดที่ดินในเมืองใดเมืองหนึ่งใกล้จะสิ้นสุดแล้ว ได้รอนงานในกองข้าหลวงเกษตรมาขึ้นกับหอทะเบียนที่ดินทั้งสิ้น กรมทะเบียนที่ดินซึ่งได้จัดตั้งขึ้นในสมัยออกโฉนดที่ดินครั้งแรกนั้น ได้กลายมาเป็นกรมที่ดิน สังกัดกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบันนี้

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 140.

ดั่งที่ได้เคยกล่าวมาแล้วว่า ความพยายามในการจัดระบบที่ดินของ
 ประเทศไทยให้เป็นแบบสากลได้ทำให้รัฐบาลคิดค้นวิธีการออกโฉนดที่ดินขึ้นมา
 แต่การดำเนินการออกโฉนดที่ดินก็ยังไม่สมบูรณ์เรียบร้อยตามความต้องการของรัฐบาล
 จึงได้มีการประชุมแก้ไขการดำเนินการงานในรูปของการออกกฎหมายเพิ่มเติมในเวลา
 ต่อมาเป็นจำนวนหลายฉบับด้วยกัน ทั้งนี้ เพื่อทำให้การดำเนินการออกโฉนดที่ดิน
 คล่องตัว และเพื่ออธิบายบางข้อความในกฎหมายฉบับก่อนหน้าโดยเฉพาะ ประกาศ
 ออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นกว่าเดิม กฎหมายฉบับสำคัญที่เป็น
 รากฐานและเป็นส่วนหนึ่งของการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน ในสมัยต่อมา คือ
 กฎหมายตราพระราชวังเกษตราธิการ รัตนโกสินทรศก 120 ว่าด้วยวิธีแก้ไขโฉนด
 ซึ่งได้ออกโฉนดที่ดินอย่างใหม่และวิธีจองที่ดินในท้องที่ (วันที่ 17 กันยายน
 พ.ศ. 2444) เนื่องจากได้บัญญัติครอบคลุมวิธีการต่าง ๆ ในการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์
 และการจับจองที่ดิน โดยการนำหลักการของระบบการจัดที่ดินแบบทอเรนส์มาใช้อย่าง
 เต็มรูปแบบขึ้น คือ ในเรื่องการโอนเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินจะต้องนำสัญญามาแสดง
 ต่อเจ้าพนักงาน ซึ่งเจ้าพนักงานจะทำการสลักหลังโฉนดที่ดินและแก้ไขทะเบียนทำให้
 สามารถตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินแต่ละแปลงได้โดยสะดวก อย่างไรก็ตาม
 ก็ตามแม้ว่ารัฐบาลจะได้ออกโฉนดที่ดินแบบใหม่แล้วก็ตาม รัฐบาลก็ยังคงมีความเห็น
 ว่าการออกโฉนดที่ดินเป็นงานละเอียดและต้องการเวลา การที่จะขยายการออกโฉนด
 ที่ดินอย่างรวดเร็วทันกับความต้องการของราษฎรเป็นเรื่องลำบาก เนื่องจากรัฐบาล
 ต้องประสบกับปัญหาหลายประการ นอกจากนี้หลังจากที่ได้โอนการเก็บอากรค่านาย
 าทกรรมสรรพากรดำเนินการแล้ว ราษฎรก็ขาดโอกาสที่จะได้รับหนังสือสำคัญสำหรับ
 ที่ดิน เพราะรัฐไม่ได้แต่งตั้งข้าหลวงกรมออกไปเดินประจำเป็นนา ด้วยเหตุนี้รัฐบาล
 จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราวขึ้นในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2445
 ในบริเวณที่การออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ยังขยายไปไม่ถึงเป็นการชั่วคราวก่อน
 เพื่อเปลี่ยนเป็นโฉนดแผ่นที่ในภายหลัง และเพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรได้รับหนังสือ
 สำคัญ

พระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว รัตนโกสินทรศก 121

(พ.ศ. 2445)

บริเวณที่ได้รับพิจารณาให้ดำเนินการออกตราจองชั่วคราวแห่งแรก คือ อำเภอบางขุนเทียน มณฑลกรุงเทพฯ และตำบลคลองจินดา เมืองนครไชยศรี เพราะว่าบริเวณดังกล่าวมีการวิวาทแย่งชิงที่ดินกันมาก หลังจากนั้นการออกตราจองที่ดินชั่วคราวได้ขยายไปนมณฑลอื่น ๆ เช่น ชลบุรี นครสวรรค์ และพิษณุโลก เป็นต้น

ในการออกตราจองที่ดินชั่วคราว กองข้าหลวงเกษตรจะเรียกราษฎรซึ่งไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินมายื่นคำร้องด้วยตนเอง พนักงานแผนที่จะทำแผนที่อย่างคร่าว ๆ ส่วนพนักงานเกษตรจะไต่สวนราษฎร หลังจากนั้นกองข้าหลวงเกษตรจึงออกตราจองที่ดินชั่วคราวให้ วิธีการออกตราจองที่ดินชั่วคราว พ.ศ. 2445 นี้ คล้ายคลึงกับวิธีการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444 แต่แผนที่ของโฉนดที่ดินละเอียดมากกว่าตราจอง แผนที่หลังตราจองจะทำเป็นแผนที่รูปลอยเป็นแปลง ๆ ไป ไม่มีแผนที่มั่นคง ด้านหลังตราจองในช่องรายการจดทะเบียนจะมีคำว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ตราจองมี 2 ฉบับเช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน ฉบับหนึ่งมอบแก่เจ้าของที่ดิน ส่วนอีกฉบับเก็บไว้ในหอทะเบียน การจำหน่าย จ่าย โอน ตราจอง ใช้วิธีเดียวกับโฉนดที่ดิน คือ จะต้องทำสัญญาที่หอทะเบียนที่ดินของเมืองที่ที่ดินตั้งอยู่ ต่อมาได้มีความพยายามปรับปรุงวิธีการออกตราจองให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ปล่อยให้เจ้าพนักงานเกษตรออกไปไต่สวนเจ้าของที่ดินพร้อมกับพนักงานแผนที่ทำการรังวัดเขตที่ดิน เนื่องจากแต่เดิมพนักงานแผนที่มักจะออกไปทำการรังวัดเขตที่ดินไว้นานเกือบเป็นปี เจ้าพนักงานเกษตรจึงไปไต่สวนเจ้าของที่ดินพร้อมรังวัดซ้ำ เป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายและเวลา อย่างไรก็ตามการออกตราจองนี้ได้รับการคัดค้านจากสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้น พระองค์ทรงไม่เห็นด้วย เนื่องจากทรงมีพระราชดำริว่า ตราจองชั่วคราวนี้ไม่มีความมั่นคง เช่น โฉนดที่ดิน เพราะยังจะต้องเปลี่ยนใหม่ในเวลาข้างหน้า ในขณะที่โฉนดที่ดินเป็นหลักฐานกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มั่นคง กระทรวงเกษตรราธิการน่าจะหาวิธีแก้ไข ลดความบกพร่องของโฉนดที่ดินลง มากกว่าจะมาออกตราจอง ถึงแม้ว่าเสนาบดี

กระทรวงมหาดไทยจะทรงไม่เห็นด้วยกับการออกตราจองที่ดินชั่วคราว พร้อมกับการออกโฉนดที่ดินก็ตาม การออกตราจองชั่วคราวยังคงมีอยู่ต่อไป และในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2448 ได้มีการประกาศออกตราจองที่ดินชั่วคราวในมณฑลพิษณุโลก ต่อมาเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2449 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนนามพระราชบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ปัจจุบันโฉนดตราจองยังคงมีปรากฏอยู่ในเขต 5 จังหวัด ได้แก่ พิษณุโลก สุรชัย พิจิตร อุตรดิตถ์ และนครสวรรค์¹⁸

พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก 127

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า หลังจากที่ได้ขยายการออกโฉนดที่ดินไปอย่างกว้างขวาง ปัญหาในการบริหารงานที่ดินที่เกิดขึ้นทำให้รัฐบาลได้มีประกาศและกฎหมายเพิ่มเติมในเวลาต่อมามากมายหลายฉบับ เป็นเหตุให้ผู้ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินรวมทั้งผู้พิพากษาสืบสนที่จะใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินให้ถูกต้อง ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงได้รวบรวมประกาศและกฎหมายดังกล่าวเข้าด้วยกัน และได้ออกพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก 127 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ทำให้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเป็นระเบียบมากขึ้นกว่าเดิม และไม่เกิดความสับสน สำคัญของพระราชบัญญัตินี้แบ่งออกเป็น 4 ภาคด้วยกัน คือ

ภาคที่ 1 เกี่ยวกับการชำระความวิวาทเรื่องที่ดิน ภาคนี้เกี่ยวข้องกับวิธีการตัดสินความ รวมทั้งการระงับการวิวาทในบริเวณบริษัทชุกคลองและกุณาสยามด้วย บริเวณที่มีการวิวาทเข้าพนักงานกองข้าหลวงเกษตรจะบังคับให้โจทก์ไปฟ้อง

¹⁸อมรา สาขากร, การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หน้า 20.

ยังศาลภายในสามเดือน ถ้าไม่ไปฟ้องตามกำหนดดังกล่าว ข้าหลวงเกษตรมีอำนาจ
มอบโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ที่สมควรเป็นเจ้าของ

ภาคที่ 2 เป็นวิธีรังวัดที่ดิน วิธีการรังวัดที่ดินของพระราชบัญญัติฉบับนี้
เหมือนกันกับการรังวัดที่ดินใน พ.ศ. 2444 สิ่งที่น่าสังเกตซึ่งพระราชบัญญัติฉบับใหม่
ได้บัญญัติไว้ คือ การให้ราษฎรร่วมมือในการออกโฉนดที่ดิน เนื่องจากก่อนหน้านี้
ราษฎรบางท้องถื่นไม่ค่อยให้ความร่วมมือ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่า

...มาตรา 8 ในบัดนี้มีความประสงค์จะ เปลี่ยนหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน
เป็นโฉนดแผนที่ทั้งหมด เพราะเหตุฉะนั้น จึงให้เสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการมี
อำนาจแจ้งความในราชกิจจานุเบกษาให้ เจ้าของที่มารับโฉนดหรือเปลี่ยนโฉนดได้ในทุกแห่ง
ทุกตำบล ถ้าผู้ใดขัดขืนไม่ช่วยเจ้าพนักงานกระทำการรังวัดหรือการออกโฉนดแผนที่ให้
สะดวกอย่างใดให้มีโทษปรับครั้งละ 100 บาท ลงมาเป็นพินัยแล้วแต่ศาลจะเห็น
สมควร...

ภาคที่ 3 คือ วิธีรอนที่ดินในระหว่างรังวัดที่ดินหาแผนที่ กับออกโฉนด
แผนที่ใหม่ ภาคนี้นำข้อความทั้งหมดมาจากกฎหมายเสนาบดี กระทรวงเกษตรราธิการว่าด้วย
การรอนใบโฉนด ลงวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2449

ภาคที่ 4 คือ ภาคที่ว่าด้วยกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับเรื่องการออกโฉนดที่ดิน
การแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การจับจองที่ดิน ตลอดจนการเสียอัตราค่าธรรมเนียม
ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับที่ดิน สารสำคัญของภาคนี้ ประการแรก ได้แก่ การเปลี่ยนแปลง
ผู้มีอำนาจในการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งแต่เดิมประกาศออกโฉนดที่ดินใน พ.ศ. 2444 ให้มี
การลงชื่อและประทับตราตำแหน่งของผู้บัญชาการเมือง นายอำเภอท้องที่และ
เจ้าพนักงานเกษตรราธิการของเมือง ๆ นั้น เป็นให้ผู้บัญชาการเมืองและนายอำเภอ
ท้องที่เพียงแต่ประทับตราประจำตำแหน่ง ส่วนเจ้าพนักงานเกษตรราธิการเป็นผู้เซ็นชื่อ
และประทับตราตำแหน่งด้วย ประการที่สองในเรื่องการจองที่ดินใช้วิธีเดียวกัน แต่

บริเวณที่รัฐบาลไม่ประสงค์จะให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์แตกต่างกัน ซึ่งแต่เดิมกฎหมายดี
กระทรวงเกษตรธิการ รัตนโกสินศก 120 ระบุว่า... ที่ซึ่งรัฐบาลยังไม่มี
ความประสงค์จะให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ เพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น จะจองไว้เป็นที่
สำหรับราษฎรเลี้ยงสัตว์พาหนะ หรือเป็นที่ทำการเก็บภาษีอากร... ในขณะที่กฎหมาย
ใหม่ขยายให้กว้างออกไปว่า... ที่ซึ่งรัฐบาลยังไม่มี ความประสงค์จะให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์
เช่น เป็นที่รัฐบาลหวงห้ามจะเอาไว้สำหรับเป็นประโยชน์ราชการหรือสำหรับราษฎร
เลี้ยงสัตว์พาหนะ ตัดไม้ ตัดฟัน ตักน้ำ ชุดแร่... เป็นต้น นอกจากนี้ใบเหยียบย่ำตาม
กฎหมายเดิมมีอายุเพียงหนึ่งปี แต่กฎหมายใหม่นี้ได้ขยายเพิ่มเป็น 2 ปี เป็นต้น
ที่น่าสังเกตก็คือ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีข้อความเพิ่มเติมขึ้นมา ในมาตรา 72 ดังนี้...
ถ้าเจ้าพนักงานหอทะเบียมีเหตุเชื่อว่ามีผู้หนึ่งผู้ใดได้กระทำผิดควรมิโทษทางอาญา
ในเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วยรณคดีดินแล้ว ให้เจ้าพนักงานหอทะเบียแจ้งความไปยัง
เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องคดีอาญา เช่น กรมอัยการแลผู้ว่าราชการเมือง เป็นต้น
เพื่อจะได้สืบสวนคดีฟ้องร้องตามกระบวนการ แลให้เจ้าพนักงานหอทะเบียแจ้งความยัง
กรมทะเบียนาให้ทราบด้วย...¹⁹ ทว่าทำให้เห็นว่าในสมัยนั้นคงมีการกระทำผิดในเรื่องที่
เกี่ยวข้องกับรณคดีดินอยู่มาก จนถึงขนาดต้องบัญญัติไว้เป็นความผิดเฉพาะตาม
พระราชบัญญัติการออกรณคดีดิน อย่างไรก็ตามไม่มีการกำหนดบทลงโทษไว้ชัดเจน
ทั้งนี้ คงเป็นไปตามลักษณะความผิดทางอาญาในสมัยนั้น และการให้เจ้าพนักงาน
หอทะเบียแจ้งความมาให้กรมทะเบียที่ดินทราบ ก็น่าจะเป็นการเตรียมการหา
วิธีการป้องกันไม่ให้เกิดมีความผิดชนิดนั้นขึ้นวนครั้งต่อไป

และการรวบรวมกฎหมายที่ดินไว้วันที่เดียวกันเช่นนี้ ทว่าให้ต้องออกประกาศ
ยกเลิกกฎหมายซึ่งไม่จำเป็นหรือขัดแย้งกับพระราชบัญญัติออกกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ ตอนท้าย

¹⁹รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน, "พระราชบัญญัติออกรณคดีดิน
รัตนโกสินศก 127", หน้า 97.

ของพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก 127 ได้มีบัญญัติประกาศและ
กฎเสนาบดีต่าง ๆ ซึ่งได้ยกเลิกเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับนี้
รวมทั้งสิ้น 11 ฉบับด้วยกัน*

-
- * 1. ประกาศตั้งข้าหลวงพิเศษจัดการที่นาในตำบลทุ่งหลวง แคลลอง
ประเวศบุรีรัมย์ ลงวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2442
 2. ประกาศเปลี่ยนข้าหลวงพิเศษจัดการที่นาในตำบลทุ่งหลวง แคลลอง
ประเวศบุรีรัมย์ รัตนโกสินทรศก 119 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2444
 3. ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า ลงวันที่ 3 พฤษภาคม
พ.ศ. 2444
 4. ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเทพฯ ลงวันที่ 8 มกราคม
พ.ศ. 2444
 5. ประกาศเพิ่มเติมประกาศออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน
พ.ศ. 2445
 6. ประกาศเพิ่มเติมประกาศออกโฉนดที่ดิน ว่าด้วยตำแหน่งผู้ช่วย
ข้าหลวงเกษตรราชการที่ดินในหน้าที่ตุลาการ ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2445
 7. ประกาศตั้งกองข้าหลวงตรวจการออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ 11
มกราคม พ.ศ. 2448
 8. ประกาศตั้งรองข้าหลวงตรวจการที่ดิน ลงวันที่ 14 มิถุนายน
พ.ศ. 2444
 9. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ 31
มีนาคม พ.ศ. 2448
 10. ประกาศแก้ไขประกาศออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน
พ.ศ. 2447
 11. ประกาศแก้ไขประกาศออกโฉนดที่ดิน ซึ่งลงวันที่ 15 กันยายน
พ.ศ. 2442 ลงวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2445

พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) จึงถือได้ว่าเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับแรกที่ได้รวบรวมประกาศต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องที่ดินไว้ในที่เดียวกัน นอกจากนี้ได้กำหนดวิธีการรังวัดที่ดิน วิธีออกโฉนดที่ดิน และการโอนที่ดินหรือการจดทะเบียนที่ดิน นับได้ว่าเป็นกฎหมายหลักฉบับแรกในเรื่องการจัดทำทะเบียนที่ดินที่ออกโฉนดอันเป็นการแสดงกรรมสิทธิ์ให้กับเอกชน

ต่อมามีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 อีกหลายครั้ง คือ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 2 ที่ 3 ที่ 4 ที่ 5 ที่ 6 และที่ 7 พระราชบัญญัติฉบับสำคัญที่ควรศึกษาต่อไป ได้แก่

พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2459)

เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการกำหนดมาตรการในการให้ความคุ้มครองเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินและจดทะเบียน ซึ่งกระทำการโดยสุจริต ไว้ดังนี้คือ ... มาตรา 11 ในเรื่องออกโฉนดที่ดินก็ดี ในเรื่องจดทะเบียนก็ดี ถ้าเจ้าพนักงานได้ทำการไปโดยสุจริตแล้ว ห้ามไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดฟ้องเจ้าพนักงานผู้นั้นได้ เว้นไว้แต่จะได้รับการอนุญาตจากเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ ... 20

ซึ่งนับได้ว่าเป็นครั้งแรกของกฎหมายที่ดินที่บัญญัติให้ความคุ้มครองพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการด้วยความสุจริต อย่างไรก็ตามภายหลังเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2479) ข้อความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2459) ถูกยกเลิกไป ด้วยเหตุผลที่ว่า เพื่อให้เป็นการเสมอภาคกับตามรัฐธรรมนูญไม่ควรรักษาเอกสิทธิแก่นุคคลบางกลุ่ม แม้ว่าจะเป็นการคุ้มครองในกรณีกระทำการโดยสุจริตก็ตาม นอกจากนี้พระราชบัญญัติ

ออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 ก็เป็นกฎหมายที่ดินฉบับสำคัญซึ่งวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการที่ดินให้กับประชาชน คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าจับจองที่ดิน

พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2479)

พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับนี้มีสาระสำคัญ ดังนี้คือ

1. พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 ได้ยกเลิกการจองที่ดินในข้อความตามหมวด 11 แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก 127, พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองกรมการ และเสนากำนัน อำเภอ ซึ่งออกเดินประเมินนาข้อ 11 จุลศักราช 1236, ประกาศข้อบังคับชั่วคราวสำหรับการเพาะปลูกสวนใหญ่ สวนสมพัตสร ที่ไร่และนา วันที่ 1 มีนาคม รัตนโกสินทรศก 129 รวมทั้งกฎหมายและข้อบังคับอื่น ๆ อันว่าด้วยการจับจองที่ดินและอัตราค่าธรรมเนียมในการจับจองที่ดินที่ขัดแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้
2. การจับจองที่ดิน จะต้องยื่นคำขอต่อคณะกรรมการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ คณะกรรมการอำเภอเมื่อรับคำขอแล้วจะประกาศโฆษณาคำขอจับจองไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกำนันและวนที่ดินที่ขอจับจอง มีกำหนด 1 เดือน ถ้าไม่มีผู้คัดค้านและได้มีการสอบสวนแล้ว เห็นควรอนุญาตให้จับจอง ก็ให้นายอำเภอหรือข้าหลวงประจำจังหวัดสั่งออกใบอนุญาตให้จับจองซึ่งมี 2 ชนิดด้วยกัน คือ ใบเหยียบย่ำและตราจอง ซึ่งเป็นใบอนุญาตตามแบบพิมพ์หลวงมีข้อความสำคัญ คือ ชื่อ ที่อยู่ สัญชาติ เชื้อชาติ ชื่อบิดามารดาของผู้ที่ได้รับอนุญาต ตำแหน่งแห่งที่ดิน ปริมาณเนื้อที่ และเขตที่ดิน แตกต่างกันตรงที่ใบเหยียบย่ำจะมีลายมือชื่อและตราตำแหน่งนายอำเภอ ผู้ได้รับอนุญาตให้จับจองจะต้องทำประโยชน์ที่ดินภายใน 2 ปี นับแต่วันได้รับใบเหยียบย่ำ ส่วนตราจองจะมีลายมือชื่อและตราตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดิน มีสารบัญสำหรับจดทะเบียน ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องทำประโยชน์ภายใน 3 ปี นับแต่วันที่รับตราจอง มิฉะนั้นจะสิ้นสิทธิในส่วนที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์

3. ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจองจะรอนไม่ได้ นอกจากจะตกเป็นมรดก และเมื่อได้รับคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์แล้วจึงจะรอนได้

4. ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินซึ่งได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว สามารถขอลอกตราจองซึ่งตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือโฉนดแผนที่ได้ หนังสือสำคัญทั้ง 2 ชนิดนี้ ถือว่าเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมาย วิธีการออกและการจดทะเบียนที่มีตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ให้นับบทบัญญัติของการออกและการจดทะเบียนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการออกโฉนดที่ดิน มาใช้โดยอนุโลม

5. ถ้าผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจถอนหรือยกเลิกใบอนุญาตสำหรับที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนที่เห็นควรและภายหลังทำชำระพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว ผู้ใดเข้าครอบครองที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถสั่งให้ผู้นั้นออกไปจากที่ดินได้ การขัดขืนคำสั่งเจ้าพนักงานมีโทษทั้งทางแพ่งและอาญา และถ้าหากผู้ใดแจ้งความอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อที่จะให้ตนหรือผู้อื่นมีสิทธิในที่ดินอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ผู้นั้นมีความผิดต้องรับโทษทั้งทางแพ่งและอาญาเช่นกัน

จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้นอกจากจะให้สิทธิประชาชนในการเข้าจับจองที่ดินแล้ว ยังสามารถทำให้สิ้นสิทธิในการจับจองหากว่าผู้เข้าจับจองไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่วางไว้ ชื่อนำสังเกตของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การให้ความคุ้มครองต่อการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีมีผู้ฝ่าฝืนคำสั่งหรือแจ้งความอันเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงาน

กล่าวโดยสรุปเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินในช่วงระยะเวลาตั้งแต่กรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นเป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2497 ได้มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง ลักษณะ รูปแบบ ตลอดจนจนความเป็นเอกสารสิทธิมาโดยตลอด ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลใน

ช่วงระยะเวลาสั้นๆ ได้ออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน โดยนโยบายที่เปลี่ยนไปจากเดิมที่เคยมุ่งหวังแต่เพียงใช้หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเพื่อเป็นหลักฐานแสดงการเสียภาษี-อากรมาเป็นหลักฐานแสดงควมมีสิทธิ หรือเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน เพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคง ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากสาเหตุของความบกพร่องของหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแบบเดิมและเรื่องการขาดระบบการรักษาทะเบียนหนังสือสำคัญ ซึ่งเมื่อเกิดกรณีวิวาทกัน โดยเฉพาะกรณีปัญหาการวิวาทเรื่องที่ดินที่เกิดจากการขาดคล่อง ทางการก็ขาดหลักฐานสำคัญที่จะใช้ในการพิจารณาคดี ทำให้มีคดีพิพาทเรื่องที่ดินอยู่ทั่วไป ซึ่งการพิพาทเช่นนี้ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในสังคมไทยในสมัยนั้น อย่างไรก็ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่จัดทำกันอยู่ในช่วงระยะเวลานั้น พอจะสรุปแบ่งตามลักษณะสำคัญได้ 2 ประเภท คือ

1. หนังสือสำคัญแสดงสิทธิครอบครองที่ดิน ได้แก่ ใบเหียบบ่่า, ตราจอง (ในที่นี่หมายถึงตราจองตาม พ.ร.บ.เดินประเมินนา จศ.1236 และตามประกาศชุดคลอง จศ.1239) ฯลฯ

2. หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ได้แก่ ตราแดง โฉนดสวน โฉนดป่า หนังสือสำคัญสำหรับที่ป่า ตราจองชั่วคราว ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2486 โฉนดแผนที่ ฯลฯ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ฉบับลงวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2497 ทำให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายในวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นวันเดียวกับวันที่บทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ดังนั้น บทบัญญัติในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินกับบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน จึงใช้บังคับพร้อมกัน และในเวลาต่อมาก็ได้มีการออกกฎหมายเพื่อแก้ไข และเพิ่มเติมอีกเป็นจำนวนหลายฉบับ เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2502 ฯลฯ

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัตินี้ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ดินที่สำคัญดังต่อไปนี้คือ

1. ยกเลิกกฎหมายเก่า

ได้มีการยกเลิกกฎหมายเก่าก่อนการใช้ประมวลกฎหมายที่ดินทั้งหมดเป็นจำนวน 14 ฉบับด้วยกัน คือ

- (1) พระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ซึ่งประกาศเปลี่ยนนามพระราชบัญญัติเมื่อรัตนกรสิทรศก 124 เป็นพระราชบัญญัติออกกรณดตราจอง
- (2) พระราชบัญญัติการออกกรณดที่ดิน รัตนกรสิทรศก 127
- (3) พระราชบัญญัติออกบัญญัติที่ดิน ฉบับที่ 2
- (4) พระราชบัญญัติออกกรณดที่ดิน ฉบับที่ 3
- (5) พระราชบัญญัติแก้ไขความในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการออกกรณดที่ดิน ร.ศ. 127
- (6) พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478
- (7) พระราชบัญญัติออกกรณดที่ดิน (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2479
- (8) พระราชบัญญัติออกกรณดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479
- (9) พระราชบัญญัติควบคุมการไต่มาซึ่งที่ดินรอยห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด เพื่อค้ากำไร พุทธศักราช 2485
- (10) พระราชบัญญัติออกกรณดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2486

(11) พระราชบัญญัติว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พุทธศักราช 2486

(12) พระราชบัญญัติว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2492

(13) พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พุทธศักราช 2486

(14) พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2493

นอกจากนี้ยังบัญญัติให้ยกเลิกบทกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับอื่น ๆ ที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ยังคงให้แนววิธีการในกฎหมายเก่า ๆ บางเรื่อง เช่น การรังวัดและการออกหนังสือสำคัญมาใช้ แม้กฎหมายเก่านั้นจะถูกยกเลิกไปแล้ว²²

2. กำหนดให้เจ้าของที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดิน

โดยตามมาตรา 5 บัญญัติให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้

²²ศิริ เกวลินสถิตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน พร้อม
กฎกระทรวงฯ และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (กรุงเทพฯ: บริษัท
บพิชการพิมพ์ จำกัด, 2531), หน้า 2.

บังคับ ทั้งนี้ เพราะเป็นนโยบายของรัฐในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่ต้องการทราบว่าจะมีที่ดินที่ทางการได้ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ให้กับราษฎรไปแล้วนั้น ยังมีที่ดินที่ราษฎรครอบครองและทำประโยชน์อยู่โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินอีกเป็นจำนวนเท่าไร เพื่อรัฐจะได้ทราบว่ายังมีที่ดินของรัฐที่ยังไม่มีผู้ใดเข้าครอบครองทำประโยชน์เหลืออยู่เท่าไร เพื่อจะได้นำไปกำหนดนโยบายในการจัดใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐในส่วนที่ยังไม่มีผู้ถือครองได้ถูกต้อง การที่กำหนดให้มีการแจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 5 นี้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติกับราษฎรเสมอมา ซึ่งจะได้กล่าวถึงในตอนต่อไป

3. รับรองสิทธิของผู้ที่ได้ดำเนินการตามกฎหมายเก่าให้มีสิทธิได้รับโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์

โดยในมาตรา 6 ได้บัญญัติแบ่งบุคคลที่ได้ดำเนินการตามกฎหมายเก่าซึ่งมีสิทธิที่จะได้รับโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้ 4 ประเภท คือ

3.1 บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ใช้อย่างบังคับ

3.2 บุคคลที่รับโอนที่ดินมาจากบุคคลตามข้อ 3.1

"ผู้รับโอน" ในกรณีนี้ได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ 1270/2509 วินิจฉัยว่าผู้รับโอนนั้นจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับโอนที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการออกโฉนดที่ดินโดยถูกต้องเสียก่อน จึงจะมีสิทธิมาขอรับโฉนดที่ดิน ฉะนั้น ที่ดินซึ่งยังไม่มีโฉนดที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายและยังไม่ได้รับคำรับรองจากนายอำเภอว่าได้ทำประโยชน์แล้ว (มาตรา 9 ของพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บัญญัติว่าที่ดินจะโฉนดกันได้ต่อเมื่อนายอำเภอได้รับรองการทำประโยชน์แล้ว) จึงโฉนดกันไม่ได้ ต่อมาเมื่อมีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 แล้วประกาศฉบับนี้ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 58 ทวิ มาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ เปลี่ยนแนวความคิดเกี่ยวกับตัวผู้รับโอนให้

สอดคล้องกับหลักของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ ยอมรับรองสิทธิของบุคคลที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ต่อ เนื่องจากจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง หรือแม้จะไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง ถ้าผู้นั้นได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลบังคับใช้ กฎหมายก็ยังรับรองสิทธิในการครอบครองต่อ เนื่องจากผู้นั้นโดยไม่ต้องการจดทะเบียนโอนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ (ซึ่งแต่เดิมก่อนมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 การโอนที่ดินจะต้องดำเนินการตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 คือ ต้องให้นายอำเภอรับรองการทำประโยชน์)

3.3 บุคคลที่ได้ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโรนคที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ใช้บังคับเป็นต้นมาและก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่ได้ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งได้แก่ บุคคลที่เข้าครอบครองที่ดินโดยไม่ได้ขออนุญาตจับจองที่ดินเพื่อรับใบเหยียบย่ำหรือตราจองตามพระราชบัญญัติออกโรนคที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 บุคคลเหล่านี้หากยังประสงค์จะขอรับโฉนคที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ก็ให้ดำเนินการใหม่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 1 กล่าวคือ ให้ไปยื่นคำขอต่อพนักงานที่ดินในเขตที่มีสำนักงานที่ดิน หรือนายอำเภอเขตที่ไม่มีสำนักงานที่ดิน

3.4 บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโรนคที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ (ตามความเป็นจริงบุคคลตามข้อ 3.4 นี้ไม่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ถือว่าจัดอยู่ในกลุ่มบุคคลประเภทข้อ 3.3 ได้) ไม่ว่าบุคคลประเภทนี้จะครอบครองทำประโยชน์โดยไม่ชอบก่อนหรือหลังพระราชบัญญัติออกโรนคที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ใช้บังคับ ก็มีสิทธิจะได้รับการโฉนคที่ดิน

นอกจากนี้ในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังรับรองสิทธิของผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินตามกฎหมายเก่า ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 แต่ยังไม่ได้รับคำรับรองว่าได้ทำประโยชน์แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ ให้มีสิทธิมาขอคำรับรองจากนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ที่ดินนั้น ตั้งอยู่ได้จนกว่าจะครบ 180 วัน นับจากวันสิ้นสุดเวลาแห่งการจับจองตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) และในกรณีระยะเวลาแห่งการจับจองสิ้นสุดลงก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ถ้าปรากฏว่าการทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับอนุญาตนั้นจะอยู่ในสภาพที่จะขอคำรับรองการทำประโยชน์ได้ ก็ให้ยื่นคำขอรับรองการทำประโยชน์ต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ภายในกำหนด 180 วัน นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ในกรณีที่ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จับจองไม่ขอคำรับรองการทำประโยชน์ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าที่ดินนั้นปลอดการจับจอง คือ ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จับจองหมดสิทธิในที่ดินนั้น เว้นแต่จะมีความจำเป็นจนไม่สามารถขอคำรับรองการทำประโยชน์ภายในเวลาได้ทัน เช่น บ่วยหนักและได้ยื่นขอผ่อนผันขยายเวลาต่อนายอำเภอท้องที่ไว้ นายอำเภอก็อาจจะมีความสั่งให้ผ่อนผันได้เป็นการเฉพาะราย จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจนายอำเภอไว้โดยเฉพาะ เป็นเอกสิทธิ์ที่จะสั่งตามที่เห็นควร อย่างไรก็ตาม หากผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์โดยมิชอบหรือตรงองค์ที่เป็นใบอนุญาตได้แจ้งการครอบครองไว้ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ไว้ด้วย แม้จะล่วงเลยระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 7 และนายอำเภอไม่ผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย ก็อาศัยหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ตามมาตรา 5 มาขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้

4. ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงเป็นกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม ความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน

พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการ เพื่อความง่ายและสะดวกต่อการสั่งงาน และให้มีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดิน และแต่งตั้งพนักงานอื่นที่ไม่ใช่เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นผู้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน พร้อมทั้งให้อำนาจออกกฎกระทรวงในกรณีที่มีบทบัญญัติมาตราใดของประมวลกฎหมายที่ดินที่ได้กำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎกระทรวง

ประมวลกฎหมายที่ดิน

มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 เป็นการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินทั้งหมดมารวมไว้แล้วปรับปรุงขึ้นใหม่ โดยการปฏิบัติให้อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย เกี่ยวข้องกับเรื่องดังนี้คือ

1. ดำเนินการสำรวจที่ดินของรัฐบาลให้ทราบถึงสภาพ ประเภท ตำแหน่ง แนวเขต และเนื้อที่ของที่ดินของรัฐบาล
2. ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
3. ดำเนินการห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐบาล ถ้าผู้นั้นมิได้มีสิทธิครอบครองหรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ (ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้) ในกรณี
 - 3.1 เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า
 - 3.2 การกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่ดินของรัฐบาลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศหวงห้าม ในราชกิจจานุเบกษา
 - 3.3 การกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันอาจเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

4. จัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่มีได้มีวิกรมสิทธิครอบครอง หรือ มีวิกรมสิทธิครอบครองของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน และรวมถึงการจัดทำให้ ที่ดินซึ่งประโยชน์ได้ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้นำเข้า หรือให้เข้าซื้อ

5. การให้สัมปทาน ให้นำหรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด สำหรับที่ดินของ รัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลวิกรมสิทธิครอบครอง

6. ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนใช้เป็นที่อยู่อาศัยและ ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพตามควรแก่อัธยาศัย

7. ทำการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ได้แก่ ใบจอง หนังสือรับรอง การทำประโยชน์และโฉนดที่ดิน เพื่อให้เจ้าของที่ดินมีเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินของตน ยึดถือไว้เป็นการป้องกันมิให้เกิดกรณีพิพาทในที่ดินและเพื่อประโยชน์ในการนำใช้เป็น หลักประกัน หรือใช้เป็นหลักทรัพย์ในการหมุนเวียนทางการเงิน

8. ทำการวางโครงการหมวดหลักฐานแผนที่ สร้างระวางแผนที่เพื่อใช้ในการ รังวัดที่ดินเพื่อให้ทราบถึงตำแหน่ง ที่ตั้ง แนวเขต และเนื้อที่ของที่ดินแต่ละแปลง เพื่อ ประโยชน์ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การรวมหรือการแบ่งแยกที่ดิน และการ สอบเขตที่ดิน รวมทั้งการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

9. ทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ อย่างอื่นในที่ดินทั้งที่รวมไม่รวมกับที่ดิน เพื่อการจำหน่าย จำนอง และการทรงสิทธิให้ เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตลอดจนการควบคุมและวางแนวทาง ปฏิบัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมดังกล่าว

10. ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในที่ดินสำหรับการศาสนา คนต่างด้าว และนิติบุคคลบางประเภท ให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล

11. ควบคุมการค้าที่ดินและการจัดสรรที่ดินเอกชน

12. ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินราคาที่ดินและโรงเรือน

เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ภาษีอากร การเวนคืนและการจัดซื้อที่ดิน ของส่วนราชการและอื่น ๆ



13. การจัดเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การรังวัดที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและการทำธุรกรรมอื่น ๆ เกี่ยวกับที่ดิน เพื่อเป็นรายได้ของรัฐ

14. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทต่าง ๆ ที่เป็นที่ยอมรับตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบจอง หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน ใบเหยียบย่ำ ฯลฯ ในประมวลกฎหมายที่ดินถือว่าโฉนดที่ดินเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิในที่ดินเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ส่วนเอกสารอื่นเป็นเพียงหลักฐานแสดงการครอบครอง ซึ่งนอกจากหนังสือแสดงสิทธิการครอบครองที่ดินที่ออกตามความในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แล้ว ในเวลาต่อมาได้มีการออกกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารแสดงสิทธิครอบครองที่ดิน ตามมาอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ฯลฯ ซึ่งผลจากการออกพระราชบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิดมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทต่าง ๆ ขึ้นมา เช่น นค 3 ที่ออกโดยกรมประมงสงเคราะห์ สทก ที่ออกโดยกรมป่าไม้ ฯลฯ และแม้ว่าเอกสารเหล่านี้จะไม่สามารถโอนเปลี่ยนมือได้ตามกฎหมายในทางปฏิบัติก็มีการซื้อขายกัน โดยไม่คำนึงถึงว่าจะได้รับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

และที่กล่าวถึงประวัติการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินในประเทศไทย ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา ก็เพื่อจะได้ทราบถึงที่มา และวิวัฒนาการในการจัดทำหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินในแต่ละประเภทของไทย ตลอดจนนโยบายของรัฐในแต่ละช่วงของระยะเวลาที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินที่ผ่านมา และโดยเหตุที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศึกษาเฉพาะกรณีการเพิกถอนโฉนดที่ดิน จึงควรที่จะศึกษาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการ
ดำเนินการออกโฉนดที่ดินก่อนเป็นอันดับแรก ดังปรากฏรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

2.2 หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

เพื่อที่จะเข้าใจในหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการออกโฉนดที่ดินในปัจจุบัน
ควรจะได้ทราบถึงลักษณะของที่ดินที่สามารถขอออกโฉนดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่
ในการออกโฉนดที่ดินและบุคคลที่จะมีสิทธิขอออกโฉนดที่ดิน

ลักษณะของที่ดินที่พึงออกโฉนดที่ดิน

ต้องมีลักษณะตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความใน
พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2497
ข้อ 8 ดังนี้

1. เป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว
2. ไม่เป็นที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง
ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง
3. ไม่เป็นที่เขา ที่ภูเขาหรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการ
เห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ

นอกจากนี้ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12
(พ.ศ. 2532) ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2532 ข้อ 4 ยังได้กำหนดไว้อีกว่า การออกโฉนด
ที่ดินให้กระทำได้ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว
ในบริเวณที่ดิน นอกจากนี้ยังออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เว้นแต่อธิบดี
กรมที่ดินเห็นเป็นการสมควร ให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์บริเวณที่ดินที่ได้
สร้างระวางแผนที่ไปพลางก่อนได้

ที่ดินที่ห้ามออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวงที่กล่าวมาไม่มีผลบังคับแก่ที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนมีข้อห้าม ตามหลักกฎหมายที่ว่ากฎหมายย่อมไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษแก่บุคคล ประกอบกับมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้ ให้ความคุ้มครองแก่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินฉบับปัจจุบันรวมตลอดถึงผู้รับโอนด้วย

แบบโฉนดที่ดิน

โฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เดิมมี 3 แบบ คือ แบบ น.ส.4 ก. แบบ น.ส.4 ข. และ น.ส.4 ค. ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) ข้อ 7

ต่อมาได้มีการยกเลิกและแก้ไขให้เหลือเพียง 2 แบบ คือ

1. โฉนดที่ดินแบบ น.ส.4 ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2510) และในกรณีโฉนดที่ดินที่ออกเป็นโฉนดตราจองหรือตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ให้มีคำว่า "โฉนดตราจอง" หรือตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" แล้วแต่กรณีไว้เหนือคำว่า "โฉนดที่ดินเลขที่"

2. โฉนดที่ดินแบบ น.ส.4 ง. ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ.2514) ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่กล่าวนี้ไม่ได้ยกเลิกกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2510) แต่อย่างใด

ปัจจุบันการสร้างโฉนดที่ดินใหม่คงใช้เพียงแบบเดียว คือ โฉนดที่ดินแบบ น.ส.4 จ. ท้ายกฎกระทรวงฉบับที่ 34 (พ.ศ.2529) และในกรณีโฉนดที่ดินที่ออกเป็นโฉนดตราจองหรือตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ให้มีคำว่า "โฉนดตราจอง" หรือตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" แล้วแต่กรณี ไว้ใต้ตราครุฑ

พนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน

1. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือ เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมาย เป็นผู้ลงลายมือชื่อ ตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินสำหรับการออกโฉนดที่ดิน

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติสำหรับการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ วรรค 4 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

บุคคลที่จะมีสิทธิขอออกโฉนดที่ดิน

ด้วยเหตุที่ว่าที่ดินมีลักษณะพิเศษกว่าทรัพย์สินอย่างอื่น เมื่อโฉนดที่ดินเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ ผู้ที่จะมีสิทธิขอออกโฉนดที่ดินก็ต้องเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นด้วย และบุคคลที่จะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้นั้น ประมวลกฎหมายที่ดินตามมาตรา 3 ได้บัญญัติให้บุคคลมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้นั้น 2 กรณี คือ

1. ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ได้แก่ กรณีดังนี้คือ

1.1 ผู้ได้รับโฉนดแผนที่ตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 และ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127

1.2 ผู้ได้รับโฉนดตราจอง ตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ.121 ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124

1.3 ผู้ได้รับตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" ตาม พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479

โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เป็นกรณีที่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามมาตรา เก่า ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินฯ บังคับ

ส่วนกรณีซึ่งถือว่าเป็นการได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดินนี้ มีได้มากรณีที่มีผู้ได้รับโฉนดที่ดินในกรณีที่มีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลตามในมาตรา 58, 58 ทวิ ในกรณีใช้รูปถ่ายทางอากาศปรับแก้ตามมาตรา 58 ตริ และในกรณีที่ได้มีการขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามความในมาตรา 59 หรือ 59 ทวิ นอกจากนี้ก็ยังมีในกรณีการจัดที่ดินผืนใหญ่ตามมาตรา 30 หรือกรณีเป็นการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย ตามมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้ได้รับใบจองได้ทำประโยชน์ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้กำหนดไว้ ผู้นั้นก็มิสิทธิ์ที่จะขอรับโฉนดที่ดิน ซึ่งถือว่าเป็นการได้โฉนดที่ดินมาตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

2. ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ดำเนินการจัดที่ดินของรัฐให้กับบุคคลบางประเภท โดยการจัดเป็นรูปนิคมสร้างตนเอง เช่น นิคมพระพุทธรบาทสระบุรี ฯลฯ หรือว่าจัดในรูปแบบของนิคมสหกรณ์ ซึ่งกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบ เมื่อได้มีการจัดสรรที่ดินให้กับบุคคลผู้เป็นสมาชิกดังกล่าวเสร็จแล้ว และสมาชิกดังกล่าวนั้นได้ทำประโยชน์ในที่ดินครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายได้กำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์ ก็จะออกหนังสือสำคัญให้เป็นหลักฐานเพื่อให้สมาชิกดังกล่าวนำมาแสดงในการที่จะขอออกโฉนดที่ดินในโอกาสต่อไป เมื่อดำเนินการออกโฉนดที่ดินได้แล้ว ก็ถือว่าผู้นั้นได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การได้มานี้ก็ถือได้ว่ามาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

ส่วนกรณีที่ว่า เป็นการที่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายอื่น คำว่า "กฎหมายอื่น" อาจจะเป็นบทกฎหมายซึ่งมีในอนาคตข้างหน้า หรือกฎหมายที่มีใช้บังคับอยู่ในขณะนี้แล้ว ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่มีพระราชบัญญัติออกมารโดยเฉพาะเพื่อรอนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้กับเอกชน เช่น กรณีที่มีการแลกเปลี่ยนที่ดินของเอกชนกับที่ดินของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ในการสร้างที่ว่าการอำเภอ ฯลฯ นอกจากนี้ ผู้ที่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นอาจได้มาตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ ได้กรรมสิทธิ์โดยผลของกฎหมาย เช่น โดยการครอบครองปรบักษ์ ตามมาตรา 1382 ได้มาโดยเป็นถึงอกริมตสิ่ง ตามมาตรา 1308 ฯลฯ และได้กรรมสิทธิ์ทางนิติกรรม เช่น ซื้อขายที่ดิน ขายฝาก ขายทอดตลาด แลกเปลี่ยน ยกให้ ฯลฯ²³

และยังมีกฎหมายพิเศษอีก 2 ฉบับ ซึ่งถือว่าบุคคลที่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ เช่นเดียวกัน

1. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 38 บัญญัติว่า "ในการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ตามมาตรา 30 (3) ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดทำให้เจ้าของที่ดินแต่ละรายได้รับที่ดินในที่ดินแปลงเดิมหรือให้ได้รับที่ดินแปลงเดิมบางส่วนหรือจัดให้ที่ดินแปลงใหม่ อยู่ใกล้เคียงกับที่ดินแปลงเดิมของตนเท่าที่จะกระทำได้....." กฎหมายจัดรูปที่ดินเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อมุ่งในการส่งเสริมผลผลิตทางเกษตรกรรม ฉะนั้น จึงได้มีข้อกำหนดในการจัดเปลี่ยนรูปที่ดินของเจ้าของที่ดินเสียใหม่ให้เป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า เพื่อให้มีทางน้ำหรือทางคมนาคมผ่าน ประโยชน์ในการที่จะถึงน้ำเข้าที่ดินเพื่อใช้ในการเกษตร ประโยชน์ที่จะล่าเลยผลผลิตออกไปจากที่ดินนั้น เพราะฉะนั้นเมื่อมีการจัดรูปที่ดินใหม่แล้วก็จำเป็นต้องออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้กับเจ้าของที่ดินในบริเวณที่มีเขตจัดรูปที่ดินเสียใหม่

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46-48.

2. พระราชบัญญัติปฎิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 30 บัญญัติว่า "แต่ถ้าเป็นที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน คณะกรรมการจะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาวหรือเช่าซื้อตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด....." แสดงให้เห็นว่า เมื่อสำนักงานปฎิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ซื้อที่ดินจากเอกชนก็ดี หรือว่าได้เวนคืนที่ดินมาจากเอกชนก็ดี เมื่อได้นำมาจัดแล้วก็อาจจะให้เอกชนหรือเกษตรกรนั้นเช่าระยะยาว อันนี้ไม่เป็นการได้กรรมสิทธิ์ จะมีได้ในกรณีเช่าซื้อ เมื่อเกษตรกรผู้นั้นชำระค่าเช่าครบกำหนดตามสัญญาทางสำนักงานปฎิรูปก็จะโอนที่ดินให้กับเกษตรกรผู้นั้นไป กรณีเช่นนี้ เกษตรกรอาจจะรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือรับโฉนดที่ดินไปได้ แล้วแต่กรณี เช่น ถ้าบริเวณนั้นยังไม่มีแผนที่ระวาง ก็มีความจำเป็นอยู่เองที่ผู้นั้นจะต้องรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปก่อน แต่ถ้ามีแผนที่ระวางออกโฉนดได้แล้วให้รับโฉนดไป ถือว่าเกษตรกรผู้นั้นได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไปตามพระราชบัญญัติปฎิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินในปัจจุบัน 2 วิธีด้วยกัน คือ การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจทั้งตำบล และการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ซึ่งแต่ละวิธีมีสาระสำคัญที่แตกต่างกันดังนี้คือ

2.2.1 การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจทั้งตำบล ตามมาตรา 58, 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

วิธีการเดินสำรวจทั้งตำบลนี้ ใช้เจ้าหน้าที่ที่ส่งไปจากส่วนกลาง (กรมที่ดิน) ออกเดินสำรวจเป็นตำบล อำเภอ จังหวัด โดยทำงานเป็นโครงการเป็นปี ๆ ไป การเดินสำรวจทำได้ทั้งการออกโฉนดที่ดิน และออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินจะกระทำได้เฉพาะในท้องที่ซึ่งได้สร้างระวางแผนที่ไว้แล้วเท่านั้น โดยวิธีกำหนดตำแหน่งที่ดินในระวางแผนที่และยึดโยงกันให้เป็นระวาง ๆ ไป ประกอบกับกรมที่ดินมีโครงการใหญ่และสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทที่จะเื้ออำนวยการให้แก่ราษฎรทั่วประเทศ คือ "โครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ" ซึ่งโครงการนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ

ออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนชาวไทยที่เป็นเจ้าของที่ดินที่ยังไม่มีโฉนด ให้ได้รับโฉนด
 ทัวกันทุกคนให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี จึงมีความจำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงเทคนิค
 การทำระวางแผนที่ทั้งในเขตเมืองและชนบทอย่างเร่งด่วนในท้องที่ใดที่ยังสร้าง
 ระวางแผนที่ไปไม่ถึงจะเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินไม่ได้ และในบริเวณใดที่สร้าง
 ระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินไว้แล้วจะเดินสำรวจเพื่อออกหนังสือรับรองการทำ
 ประโยชน์ไม่ได้เช่นกัน เว้นแต่จะได้รับการอนุมัติจากอธิบดีกรมที่ดิน เหตุที่ต้องมีข้อยกเว้น
 เช่นนี้ก็เพราะการเดินสำรวจออก น.ส.3 ก. นั้น สามารถทำได้รวดเร็ว เพราะ
 สามารถกำหนดตำแหน่งที่ดินในระวางรูปถ่ายทางอากาศเรียงยึดกันได้ และทราบ
 ตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินที่แน่นอนคล้าย ๆ กับการออกโฉนดที่ดิน แต่ความละเอียดมี
 น้อยกว่าการออกโฉนดที่ดิน เนื่องจากระวางรูปถ่ายทางอากาศมีความคลาดเคลื่อน
 อยู่มาก นอกจากนี้การเดินสำรวจออก น.ส.3 ก. ยังเป็นนโยบายของรัฐที่จะออก
 หนังสือแสดงสิทธิให้กับราษฎรให้เสร็จทั่วประเทศรวดเร็วก่อน และเพื่อความมั่นคงใน
 หลาย ๆ ประการด้วยกัน โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งของรัฐและราษฎร
 เพราะ น.ส.3 ก. สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสิทธิ สามารถซื้อขาย
 ให้เช่า ฯลฯ ได้เช่นเดียวกับโฉนดที่ดินทุกประการ ซึ่งหากใช้วิธีการเดินสำรวจออก
 โฉนดที่ดินต้องใช้เวลาชั้ระยะเวลานาน เพราะเป็นงานที่ต้องใช้ความละเอียดทั้งในด้าน
 วิชาการแผนที่ ด้านการใช้กำลังคน และด้านกำลังเงินซึ่งต้องใช้เป็นจำนวนมากด้วย

การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินแบ่งขั้นตอนดำเนินการออกเป็น 4 ขั้นตอน
 ใหญ่ ๆ คือ

ขั้นตอนที่ 1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะประกาศกำหนดจังหวัด
 ที่จะทำการเดินสำรวจ โดยต้องระบุด้วยว่าจะทำในจังหวัดใด ในปีใด โดยประกาศ
 เป็นรายปี (ตามโครงการของกรมที่ดิน) การประกาศนั้นจะต้องประกาศในราชกิจจานุ
 เบกษาเพื่ออ้ามหาชนทราบ

ในขั้นตอนแรกนี้ ก่อนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น กรมที่ดินซึ่งมีหน้าที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จำเป็นจะต้องกำหนดแผนงานสำรวจพื้นที่ว่าในปีหนึ่ง ๆ จะทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดใดบ้าง กรมที่ดินจะเป็นฝ่ายวางแผนในเรื่องนี้ เมื่อกำหนดแผนแน่นอนแล้วก็เสนอเรื่องทำประกาศให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงชื่อในประกาศนั้น

ประการที่สำคัญคือ เขตที่จะทำการเดินสำรวจนั้น ต้องไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ คือ ในปี 2504 รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้มีการจำแนกประเภทที่ดินในประเทศไทยออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ที่ป่าไม้ และที่อยู่อาศัย (ใช้เป็นที่ทำเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ฯลฯ) และมอบหมายให้กรมที่ดินเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ การจำแนกประเภทที่ดินครั้งนั้นเป็นการดำเนินงานรวดเร็วด่วน ใช้งบประมาณ จำนวนบุคลากร และระยะเวลาอย่างจำกัด ในการดำเนินงานใช้แผนที่ของกรมแผนที่ทหาร มาตราส่วน 1:50,000 ซึ่งเป็นแผนที่แสดงภูมิประเทศของประเทศไทย มาใช้ในการกำหนดแนวเขตป่า รดยให้ถือพื้นที่ป่าตามหมายสีเขียว ในแผนที่ดังกล่าว เป็นพื้นที่ที่จะต้องทำการสำรวจเพื่อกำหนดให้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติ ในการสำรวจได้มีการจัดคณะเจ้าหน้าที่ออกทำการสำรวจภูมิประเทศแต่ละจังหวัดเป็นสาย ๆ ไป เจ้าหน้าที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากกรมที่ดิน กรมป่าไม้ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองท้องที่ ซึ่งได้แก่ กำนันผู้ใหญ่บ้าน ออกไปสำรวจตรวจสอบพื้นที่บริเวณที่รับผิดชอบ เสร็จแล้วรายงานพร้อมทั้งหมายสีในแผนที่ว่าส่วนใดควรรักษาไว้เป็นป่า ส่วนใดควรกันออกเพื่อใช้เป็นที่ทำประโยชน์อย่างอื่น เสนอต่อคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมี กรมที่ดิน และกรมป่าไม้ เป็นหน่วยงานหลัก เมื่อคณะกรรมการฯ เห็นชอบก็จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ส่วนใดที่คณะกรรมการฯ ได้กำหนดพื้นที่ไว้เป็นป่า ก็ถือว่าบริเวณนั้นเป็นป่าไม้ถาวรของชาติ ส่วนใดที่ไม่ใช่ที่ป่าและยังเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ ก็ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบใน

การจัดที่ดินให้กับประชาชน เช่น กรมที่ดิน กรมประชาสงเคราะห์และกรมส่งเสริม
 สหกรณ์ ฯลฯ รับผิดชอบต่อผลการตามกฎหมายเฉพาะต่อไป ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ในการ
 สืบสวนประเภทที่ดินในครั้งนั้นดำเนินการด้วยความเร่งด่วน เจ้าหน้าที่ผู้สำรวจไม่ได้
 เข้าไปสำรวจและหาข้อมูลในภูมิภาคอย่างจริงจัง ผลปรากฏว่ามีหมู่บ้าน มีวัดอยู่
 ในพื้นที่ป่าไม้ถาวรบางแปลง ทว่าให้ราษฎรซึ่งทำกินอยู่ในบริเวณดังกล่าวได้รับความ
 เดือดร้อน เพราะทางการถือว่าที่ดินอยู่ในเขตป่าไม้ถาวร ไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิใน
 ที่ดินได้ นอกจากนี้ในการขีดเขตหมายสิ้นในแผนที่เพื่อกำหนดแนวเขตป่าไม้ถาวร
 ก็ไม่ได้ใช้หลักการวิชาการแผนที่ในการดำเนินการแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่ใช้มือลาก
 เส้นหมึกขีดเขตป่าไม้ตามที่คณะกรรมการฯ กำหนด เมื่อเอาแผนที่ซึ่งมีมาตราส่วน
 เล็กมากมากำหนดในภูมิภาคจริง ก็เป็นการยากมากที่จะให้รู้แน่นอนว่า เขตป่าไม้
 ถาวรจุดที่ใด ซึ่งแม้แต่เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้เองก็ไม่สามารถชี้เขตป่าไม้ถาวรที่แท้จริง
 ได้ว่าอยู่บริเวณใด ทว่าให้เกิดปัญหาเมื่อมีโครงการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการ
 ทาประโยชน์รดยุโรปถ่ายทางอากาศ (น.ส.3 ก.) ซึ่งลงมือดำเนินการตั้งแต่ปี
 พ.ศ. 2516 นั่นคือ การออกหนังสือรับรองการทาประโยชน์รุกกล้าแนวเขตป่าไม้ถาวร
 ของชาติ นับเป็นจำนวนหลายหมื่นแปลง รดยเฉพาะจังหวัดบุรีรัมย์ มหาสารคาม และ
 จังหวัดอื่นทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ²⁴ ในเรื่องนี้กรมที่ดินได้วางหลักแนวทาง
 ปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ใช้ความระมัดระวังไม่ให้เดินสำรวจฯ เข้าไปในเขตป่าไม้ถาวร
 แล้ว รดยได้ทำบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ว่า เมื่อจะมีการเดิน
 สำรวจฯ ในป่าใด ในพื้นที่จังหวัด อาเภอ ตำบลใด กรมที่ดินจะแจ้งให้กรมป่าไม้ทราบ
 ล่วงหน้าเพื่อจัดส่งเจ้าหน้าที่ป่าไม้มาระวังและรับรองแนวเขตป่าไม้ให้ แต่ในความเป็น
 จริง ไม่ค่อยมีเจ้าหน้าที่ป่าไม้มารับรองแนวเขตฯ ให้ ซึ่งอาจเป็นเพราะกรมป่าไม้

²⁴ศิริ เกวลินสฤทธิ, "การออกหนังสือรับรองการทาประโยชน์ทับเขตป่า",
 "วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 13 ฉบับที่ 3
 (ตุลาคม 2534), หน้า 1-9.

ขาดแคลนบุคคลากร หรือบางครั้งมีเจ้าหน้าที่ป่าไม้มารับรองแนวเขตให้ แต่ไม่สามารถชี้แนวป่าไม้ถาวรในภูมิประเทศจริงได้ สร้างความสับสนให้กับเจ้าหน้าที่เดินสำรวจฯ และราษฎรผู้อยู่อาศัยทำกินในที่ดินเป็นอันมาก เมื่อมีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในกรณีตามมาตรา 58 ตรี (เปลี่ยน น.ส.3 ก. เป็นโฉนดที่ดิน) ในปัจจุบันก็เกิดปัญหาที่ว่าหลักฐานเดิม คือ น.ส.3 ก. รุกป่าแนวเขตป่าไม้ถาวรของชาติ ต้องเพิกถอนส่วนที่ป่าเขตป่าไม้ถาวรก่อน และในกรณีเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลตามมาตรา 58. 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การระวางและรับรองแนวเขตที่ดินที่อยู่ใกล้บริเวณเขตป่าไม้ถาวรก็ประสบปัญหาเดียวกับที่เคยมีการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส.3 ก.) ในปี พ.ศ.2516 นั่นคือ การออกโฉนดที่ดินรุกป่าแนวเขตป่าไม้ถาวรของชาติ เพราะไม่ทราบแนวเขตที่แท้จริงประการหนึ่ง ไม่มีเจ้าหน้าที่จากกรมป่าไม้มาระวางและรับรองแนวเขตอีกประการหนึ่ง ซึ่งเจ้าหน้าที่เดินสำรวจฯ ไม่สามารถรอได้ เพราะโครงการจะเสียหายไม่ได้งานตามเป้าหมายที่กำหนด ในบางพื้นที่เจ้าหน้าที่จึงต้องทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้ราษฎรไปก่อน ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติอยู่เสมอมา

ขั้นตอนที่ 2 เมื่อรัฐมนตรีประกาศแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจจริงวัดให้ประชาชนในท้องที่นั้นได้ทราบด้วย

ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดนี้จะต้องปิดประกาศที่สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ หรือที่ทำการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่นั้น ก่อนวันเริ่มต้นทำการเดินสำรวจไม่น้อยกว่า 30 วัน

ขั้นแรกที่รัฐมนตรีประกาศนั้นเป็นแต่เพียงการประกาศบอกแต่เพียงชื่อจังหวัดเท่านั้น แต่การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มิได้ทำเต็มทั้งจังหวัด อาจทำเพียงบางตำบล บางอำเภอในจังหวัดนั้น เพราะฉะนั้น

จึงจำเป็นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นต้องรับนโยบายจากกรมที่ดินที่ว่า จะเดินสำรวจในท้องที่อำเภอใด ตำบลใด ทั้งนี้กรมที่ดินจะต้องแจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ที่จะต้องประกาศให้ประชาชนทราบว่า จะทำการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินในตำบลใดบ้าง และจะเริ่มทำการเดินสำรวจเมื่อใด ซึ่งต้องแจ้งวันเริ่มต้นทำการเดินสำรวจด้วย การปิดประกาศในสถานที่ดังกล่าวนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปิดประกาศล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน เพื่อให้เจ้าของที่ดินจะได้เตรียมตัว ถากถางแนวเขต ตกลงแนวเขตกัน เพื่อจะรอวันที่เจ้าหน้าที่จะมาสำรวจปักหลักเขต

ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินมีเจ้าของที่ดินหลายราย ที่ไม่มีถิ่นฐานหรือบ้านเรือนอยู่ในท้องที่ที่ถูกกำหนดให้มีการเดินสำรวจ แม้จะมีการปิดประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจฯ ไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ หรือที่ทำการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่นั้น ก็ไม่อาจทราบได้จึงไม่ได้มาเดินสำรวจฯ ก่อให้เกิดปัญหาที่ดินตกค้างจากการสำรวจ นอกจากนี้ในรายชื่อเจ้าของที่ดินไม่มีหลักฐานสำคัญสำหรับที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองที่ดิน ตลอดจนไปถึงหลักฐานการแจ้งการครอบครอง หรือทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งไม่ทราบเรื่องกำหนดการเดินสำรวจฯ ในที่ดินของตน ยังอาจได้รับความเสียหาย เสียสิทธิในที่ดิน โดยบุคคลผู้ไม่สุจริตอาจแอบอ้างการทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อขออออกโฉนดที่ดินเป็นของตน ในบางรายแม้ปรากฏว่าเจ้าของที่ดินมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) บุคคลผู้ไม่สุจริตก็ยังสามารถแอบอ้างว่าเป็นผู้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อมา โดยการอ้างว่าหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) สูญหาย และขอคัดสำเนา ส.ค.1 ใหม่จากทางอำเภอมาใช้เป็นหลักฐานในการขออออกโฉนดที่ดิน หรือกรณีเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงทราบว่า เจ้าของที่ดินแปลงติดกับที่ดินของตนไม่อยู่ในพื้นที่ และไม่ทราบเรื่องการเดินสำรวจฯ ขออออกโฉนดที่ดินโดยในวันรังวัดได้ชี้เขตที่ดินรุกล้ำเข้าไปบนที่ดินแปลงที่เจ้าของไม่อยู่ ฯลฯ ปัญหาเหล่านี้มักปรากฏว่าเมื่อการเดินสำรวจฯ ในพื้นที่นั้น ๆ แล้วเสร็จ เจ้าของที่ดินถึงจะทราบเรื่องการเสีย

สิทธิ 25 หรือถูกรุกล้ำสิทธิในที่ดินของตน และนำเรื่องร้องเรียนหรือฟ้องร้อง การดำเนินงานของกรมที่ดินอยู่เนือง ๆ

ขั้นตอนที่ 3 พนักงานเจ้าหน้าที่จะนัดหมายวันเวลาเพื่อให้ผู้ครอบครอง ทำประโยชน์อยู่ในที่ดินไปนำทำการสำรวจรังวัดหาแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินในพื้นที่นั้น การนัดหมายอาจทำด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้

ขั้นตอนที่ 4 ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะต้องนำหรือส่ง ตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ที่พนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายให้ทำการสำรวจ รังวัดในที่ดินของตนตามวันเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด

ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีสิทธินำที่ดินสำรวจได้ (มาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) คือ

1. ผู้ที่ได้แจ้ง ส.ค.1 หรือผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่อง มาจากบุคคลที่แจ้ง ส.ค.1 ผู้ที่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เช่น เป็นสมาชิกในนิคมสร้างตนเอง หรือสมาชิก ของนิคมสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

2. ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวล กฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการ

25 หนังสือเวียนกรมที่ดิน ที่ มท 0712/ว 3168 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์

ครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) หรือผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าว โดยได้ครอบครองและทำประโยชน์ติดต่อกันมาจนถึงวันทำการสำรวจจริงวัดพิสูจน์สอบสวน (มาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

3. ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินฉบับบังคับและไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

ตามข้อ 3 จะเห็นได้ว่า ตามหลักแล้วกฎหมายถือว่าบุคคลที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยพลการ ไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน เช่น ใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือหลักฐานในการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ทั้งมิได้เป็นสมาชิกในนิคมสร้างตนเอง หรือสมาชิกของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 9 และมีโทษตามมาตรา 108 แต่เนื่องจากรัฐมีนโยบายที่จะช่วยเหลือบุคคลดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ยากจน ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีแต่น้อย จึงขานุกเบิกที่ดินของรัฐเพื่อเลี้ยงชีพ ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน (หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์) รัฐจึงให้ออกโฉนดที่ดิน (หนังสือรับรองการทำประโยชน์) ในกรณีที่เป็นการเดินทางออกเพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์

รายละเอียดในวิธีปฏิบัติ

การเดินทางออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58, 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีวิธีปฏิบัติ ดังนี้

1. เมื่อจะมีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในจังหวัดใดในปีใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการเดินสำรวจจริงวัดทำแผนที่สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

2. เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจจริงวัดานท้องที่นั้นก่อนวันเริ่มต้นเดินสำรวจไม่น้อยกว่า 30 วัน อดจะปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอที่ทำการกานัน และที่ทำการผู้หมู่บ้านแห่งท้องที่นั้น

3. เมื่อมีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ในขณะที่เดียวกัน นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ที่จะประกาศให้เจ้าของที่ดินผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินไปแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินภายใน 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศ (ตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

4. เมื่อมีประกาศของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่แล้ว เจ้าของที่ดินที่ต้องไปแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ คือ บุคคลดังต่อไปนี้

4.1 ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497) อดไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินอยู่ก่อนและมิได้เคยแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อมาจนถึงวันที่จะทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

4.2 ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งได้เคยยื่นคำร้องขอผ่อนผันการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 (ยื่นก่อนวันที่ 4 มีนาคม 2515) และผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้มีคำสั่งผ่อนผัน แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อมาจนถึงวันที่จะทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

4.3 ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากบุคคลตามข้อ

4.1 และ 4.2

5. ถ้าเจ้าของที่ดินไม่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเวลา 30 วัน ตามข้อ 4 แต่ยังไม่ประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้นอยู่อีก ก็จะต้องไปนำหรือส่งตัวแทนไปนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเดินสำรวจจริงวัดออกโฉนดที่ดินตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดนัดหมาย

6. เจ้าของที่ดินที่ไม่ต้องไปแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ แต่จะต้องไปนำหรือส่งตัวแทนไปนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเดินสำรวจจริงวัด เพื่อออกโฉนดที่ดินตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดนัดหมายคือ บุคคลดังต่อไปนี้

6.1 ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มีใบจอง (น.ส.2) ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก., แบบหมายเลข 3 ซึ่งได้แจ้งการครอบครองแล้ว) โฉนดตราจองตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

6.2 ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1)

6.3 ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

7. ก่อนเริ่มวันทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการประชาสัมพันธ์ และนัดประชุมชี้แจงเจ้าของที่ดินและกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ทราบเรื่องดังต่อไปนี้

7.1 กำหนดนัดหมายวันเริ่มต้นพื้นที่และจุดเริ่มต้นในการออกเดินสำรวจเป็นรายตำบล

7.2 จัดเตรียมหลักฐานสำหรับที่ดิน บัตรประจำตัว ทะเบียนที่ดิน และเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

7.3 ำให้เจ้าของที่ดินไปนำหรือตั้งตัวแทนไปนำพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำการเดินสำรวจที่ดินของตนตามกำหนดนัดหมาย ตลอดจนจ่ายหลักเขตให้แก่เจ้าของที่ดินนำไปปักไว้ตามมุมเขตที่ดินของตน

7.4 ำให้ผู้ปกครองท้องที่และเจ้าของที่ดินข้างเคียงไปร่วมเป็นพยานพร้อมทั้งระวางแนวเขตและรับรองเขตที่ดิน

7.5 ชี้แจงวิธีการปฏิบัติงานและข้อข้องใจต่าง ๆ

8. เมื่อถึงวันและเวลาทำการเดินสำรวจตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดนัดหมาย เจ้าของที่ดิน ตามข้อ 4, 5 และ 6 ดังกล่าวข้างต้นจะต้องไปนำหรือตั้งตัวแทนไปนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายและระเบียบวิธีการของทางราชการ โดยเจ้าของที่ดินไม่ต้องยื่นคำขอและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรังวัดเพราะเป็นเรื่องที่ทางราชการจัดทำให้

9. ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกไปปฏิบัติงานในท้องที่ เป็นรายตำบลโดยทำการเดินสำรวจ ปักหลักเขต รังวัดทำแผนที่ เก็บรายละเอียด สอบสวนสิทธิ สร้างใบใส่สวน เขียนโฉนดที่ดิน ประกาศแจกโฉนดที่ดิน เมื่อครบกำหนด 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศแจกโฉนดที่ดินแล้วไม่ปรากฏว่าผู้ใดคัดค้าน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขาจะพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องและลงนามในโฉนดที่ดิน

10. เมื่อสร้างโฉนดที่ดินเสร็จแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะจัดทำรายชื่อเจ้าของส่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านแจ้งเจ้าของที่ดินให้ไปรับโฉนดที่ดิน ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด หรือมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินไปรับโฉนดที่ดิน ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา แล้วแต่กรณี

11. การรับโฉนดที่ดิน เจ้าของที่ดินจะไปรับด้วยตนเองหรือมีหนังสือมอบอำนาจให้ผู้อื่นไปรับแทนก็ได้ พร้อมกับนำหน้าต้นฉบับหลักฐานเดิมสำหรับที่ดิน ซึ่งยังไม่ได้มอบให้เมื่อตอนนำดินสำรวจ บัตรประจำตัวและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) ไปด้วย

12. ในการรับโฉนดที่ดินเดินสำรวจ เจ้าของที่ดินเพียงเสียค่าธรรมเนียม ดังนี้

12.1 ค่าธรรมเนียมการออกโฉนดที่ดิน แปลงละ 50 บาท
ถ้าที่ดินเนื้อที่เกิน 20 ไร่ ส่วนที่เกินไร่ละ 2 บาท เศษของไร่คิดเป็น 1 ไร่

12.2 ค่าหลักเขตที่ดินคิดเป็นรายแปลง แปลงละ 60 บาท

ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นปัญหามาทางปฏิบัติ ในการรับโฉนดที่ดินที่ออกโดยวิธีการเดินสำรวจ ทางปฏิบัติกรมที่ดินจะมอบหมายให้สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เป็นผู้รับผิดชอบแจกโฉนดที่ดินและเก็บค่าธรรมเนียม โดยจะมีการจัดทำรายชื่อส่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านแจ้งให้ เจ้าของที่ดินไปรับโฉนดที่ดินตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด ส่วนใหญ่จะเป็นวัดหรือโรงเรียน เพราะเป็นแหล่งชุมนุมในระดับท้องถิ่น การแจกโฉนดที่ดินเป็นจำนวนมากและการดำเนินการอย่างรีบด่วนก่อให้เกิดความสับสนแก่เจ้าหน้าที่ผู้แจก ปัญหาที่ปรากฏคือ พบว่ามีผู้ไม่สุจริตปลอมลายมือชื่อเจ้าของที่ดินในหนังสือมอบอำนาจ หรือนำบัตรประจำตัวของเจ้าของที่ดิน ซึ่งแสดงว่าผู้ไม่สุจริตต้องเป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับเจ้าของที่ดินมาขอรับโฉนดที่ดินแทน แล้วนำไปแก้ไขชื่อผู้มีกรรมสิทธิ์โฉนดที่ดินเป็นชื่อตน นำไปเป็นหลักฐานประกันการกู้ยืมเงิน²⁶ (รอดูไม่ผ่านการตรวจสอบและจดทะเบียนจาก

²⁶หนังสือเวียนกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท 0612/1/ว.710 ลงวันที่ 3

สำนักงานที่ดินจังหวัด) หรือเจ้าของที่ดินเองไม่ยอมรับหลักฐานที่ดินเดิม เช่น น.ส.3 มามอบให้พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อเก็บเข้าสารบบที่ดินและประทับตราลงในหลักฐานเดิมว่าที่ดินแปลงดังกล่าวได้แจกโฉนดที่ดินไปแล้ว ครอบครองหลักฐานที่ดินเดิมไปเป็นหลักฐานประกันการกู้ยืมเงิน (โดยไม่ผ่านการตรวจสอบและจดทะเบียนจากสำนักงานที่ดินอำเภอในกรณีที่ดินเดิมเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์) กรณีนี้ เจ้าของที่ดินจะไปแจ้งความกับสถานีตำรวจว่าหลักฐานที่ดินเดิมสูญหาย แล้วนำใบแจ้งความไปเป็นหลักฐานขอรับโฉนดที่ดินจากเจ้าพนักงาน ปัญหาเหล่านี้เป็น เรื่องที่เกิดขึ้นภายหลังจากโฉนดที่ดินได้ถูกแจกแล้ว แม้จะไม่ใช่เรื่องการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยตรง ก็เห็นว่าเป็นเรื่องที่น่าศึกษาไว้เช่นกัน

การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยการเปลี่ยน น.ส.3 ก. เป็นโฉนดที่ดิน (มาตรา 58 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

การเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี เป็นเป้าหมายหลักของโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ วิธีการออกโฉนดที่ดินโดยการย้ายรูปแบบ น.ส.3 ก. จากระวางรูปถ่ายทางอากาศ มาตราส่วน 1/5,000 มาลงที่หมายในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ระบบพิกัดฉาก ยู ที เอ็ม ซึ่งเป็นกระบวนการทำแผนที่วิธีหนึ่ง มาตราส่วน 1/4,000 โดยไม่ต้องทำการรังวัด แล้วเปลี่ยน น.ส.3 ก. เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นวิธีการที่ประหยัดและรวดเร็วที่สุดในกรณีการดำเนินการนี้หากปรากฏว่า บริเวณพื้นที่ระวางเดียวกันได้มีการออกโฉนดที่ดินและได้สร้างระวางแผนที่แล้ว จะต้องทำการย้ายรูปแบบโฉนดที่ดินจากระวางแผนที่เดิมมาลงที่หมายในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ระบบพิกัดฉาก ยู ที เอ็ม (Universal Transverse Mercator : U T M) เดียวกันก่อน เพื่อป้องกันการออกโฉนดที่ดินซ้ำซ้อนกัน และเพื่อให้การออกโฉนดที่ดินครอบคลุมเต็มพื้นที่ ซึ่งมีที่ดินบางส่วนไม่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามความในมาตรา 58 ตรีได้ คือ บริเวณที่ดินที่ยังไม่ทำการเดินสำรวจออก น.ส.3 ก. เพราะบริเวณที่ดินแปลงดังกล่าวยังไม่ปรากฏผลวดลายในระวางรูปถ่ายทางอากาศ จึงจะต้องทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขต

ที่ดินทั้งตำบล โดยใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ระบบพิกัดฉาก ยู ที เอ็ม ๒ ในคราวเดียวกัน และเนื่องจากได้มีการจัดสร้างระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศแบบพิกัดฉาก ยู ที เอ็ม พร้อมดำเนินการได้แล้ว กรมที่ดินจึงจัดให้มีโครงการเดินสำรวจที่ดินโดยการเปลี่ยน น.ส.๓ ก. มาเป็นโฉนดที่ดินขึ้น

ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ

1. เมื่อจะมีการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในท้องที่ใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดท้องที่และวันเริ่มดำเนินการให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน
2. ระเบียบกติกาการเปลี่ยน น.ส.๓ ก. เป็นโฉนดที่ดิน ทางราชการจะจัดให้มีโครงการพร้อมกันกับการย้ายรูปแบบโฉนดที่ดิน การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน และสอบเขตที่ดินทั้งตำบลโดยใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศระบบพิกัดฉาก ยู ที เอ็ม
3. เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกไปดำเนินการดังนี้
 - 3.1 ดำเนินการออกโฉนดที่ดินโดยการย้ายรูปแบบโฉนดที่ดิน น.ส.๓ ก. จากระวางรูปถ่ายทางอากาศ มาตราส่วน 1/5,000 มาลงที่หมายในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศระบบพิกัดฉาก ยู ที เอ็ม มาตราส่วน 1/4,000 โดยอาศัยลดตายในระวางรูปถ่ายและไม่ต้องทำการรังวัด แล้วเปลี่ยน น.ส.๓ ก. เป็นโฉนดที่ดิน (ตามมาตรา 58 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)
 - 3.2 หากในบริเวณพื้นที่ระวางเดียวกัน ได้มีการออกโฉนดที่ดินและสร้างระวางแผนที่แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการย้ายรูปแบบโฉนดที่ดินจากระวางแผนที่ศูนย์กำเนิดเดิมมาลงที่หมายในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ระบบพิกัดฉาก ยู ที เอ็ม มาตราส่วน 1/4,000 ก่อน เพื่อป้องกันการออกโฉนดที่ดินซ้ำซ้อนกัน

3.3 ในพื้นที่บางส่วนที่ไม่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินรถยนต์ใช้วิธีการย้ายแปลง น.ส.3 ก. เพื่อเปลี่ยน น.ส.3 ก. เป็นโฉนดที่ดิน ตามความในมาตรา 58 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ เนื่องจากบริเวณที่ดินมีสิ่งปกคลุมหรือไม่ปรากฏผลตายในระวางรูปถ่ายทางอากาศ หรือเป็นบริเวณที่ดินที่ยังไม่เคยมีการเดินสำรวจออก น.ส.3 ก. หรือกรณีมีความจำเป็น พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้วิธีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล รถยนต์ใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศระบบพิคติกาย ยู ที เอ็ม ไปในคราวเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การออกโฉนดที่ดินครอบคลุมเต็มพื้นที่

4. เมื่อถึงกำหนดวันที่พนักงานเจ้าหน้าที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินเจ้าของที่ดินที่มี น.ส.3 ก. จะต้องระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใด ๆ ที่ต้องมีการรังวัดไว้ก่อน เว้นแต่ในกรณีมีความจำเป็นของที่ดินจะขออนุญาตเป็นการเฉพาะรายต่อเจ้าพนักงานที่ดินก็ได้

5. การออกโฉนดที่ดินในกรณีการเปลี่ยน น.ส.3 ก. เป็นโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้แก่ผู้มีชื่อ ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิใน น.ส.3 ก. ถ้า น.ส.3 ก. มีรายการภาระผูกพันหรือมีรายการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินในระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะยกรายการมาจัดแจ้งไว้ในโฉนดที่ดินด้วย

6. เมื่อได้มีการจัดทำโฉนดที่ดินเสร็จพร้อมที่จะแจกแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินจะประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดินให้ผู้มีสิทธิไปรับโฉนดที่ดิน ส่วน น.ส.3 ก. เป็นอันยกเลิกและให้ผู้มีสิทธิในที่ดินส่ง น.ส.3 ก. คืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน

7. การออกโฉนดที่ดินในกรณีการเปลี่ยน น.ส.3 ก. เป็นโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เจ้าของที่ดินได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย

กรณีมีการเปลี่ยน น.ส.3 ก. เป็นโฉนดที่ดิน รัฐจะดำเนินการเอง ครอบครองเป็นส่วนใหญ่ เพราะสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องเกี่ยวข้องกับผู้มีสิทธิในที่ดิน และไม่ต้องมีการสอบสวนสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างไปจากการออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 ทวิ มาตรา 59 หรือ 59 ทวิ เนื่องจากมาตรา 58 ตรีวรรค 4 ได้กำหนดให้ออกโฉนดที่ดินให้กับผู้มีชื่อเป็นผู้มีสิทธิในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ครอบครองเอา น.ส.3 ก. และสารบบที่ดินมาคัดลอกชื่อที่อยู่ของผู้มีสิทธิในที่ดิน ตลอดจนภาระผูกพันต่าง ๆ (ถ้ามี) ตามหลักฐานการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินและการทำประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนภาระผูกพันต่าง ๆ (ถ้ามี) ตามหลักฐานที่ปรากฏในสารบบที่ดินและ น.ส.3 ก. สำหรับที่ดินแปลงนั้น ๆ ลงในแบบพิมพ์ ซึ่งใช้ในการเปลี่ยน น.ส.3 ก. เป็นโฉนดที่ดิน แล้วดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้กับผู้มีชื่อตามที่ปรากฏใน น.ส.3 ก. ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินแปลงนั้นต่อไป ดังนั้น ปัญหาในการปฏิบัติจึงไม่ค่อยมีเหมือนกับในการสำรวจออกโฉนดที่ดิน²⁷

นอกจากการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและการเปลี่ยน น.ส.3 ก. เป็นโฉนดที่ดินซึ่งดำเนินการออกโฉนดที่ดินได้ในคราวละมาก ๆ หลายแปลงแล้ว มาตรา 69 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็บัญญัติให้สามารถทำการสอบเขตที่ดินทั้งตำบลได้พร้อมๆ กับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน สอบเขต" ก็คือการทำกรังวัดตรวจสอบแนวเขตที่ดินนั่นเอง เหตุผลที่จำเป็นต้องมีการรังวัดสอบเขตที่ดินทั้งตำบลก็เพราะเหตุว่าที่ดินที่ได้ทำการรังวัดออกโฉนดมาให้ในบางท้องที่ได้ออกโฉนดที่ดินมานานหลายสิบปีแล้ว บางแห่ง 50-60 ปีแล้วก็มี เพราะฉะนั้นเมื่อรูปแผนที่ระวางทำไว้นานการครอบครองของเจ้าของที่ดินก็ย่อมจะเปลี่ยนแปลงไปจากรูปแผนที่ที่ทำไว้เดิมเป็น

²⁷คู่มือปฏิบัติงานเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและระเบียบปฏิบัติ



ธรรมดา ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะได้มีการรอนที่ดินต่อ ๆ กันมาหลายทอด การครอบครองได้มีการเหลื่อมล้ำหรือทับกันมาโดยไม่รู้ตัวนานแล้ว เป็นเหตุให้แนวเขตที่ดินตามรูปแผนที่ที่ทำไว้ไม่ตรงกับเขตที่ได้ครอบครองอยู่จริงในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องมีการสอบเขตที่ดินกันขึ้น การสอบเขตที่ดินตามมาตรานี้เป็นเรื่องที่ทางราชการเป็นฝ่ายดำริจัดทำขึ้น โดยพิจารณาเห็นว่าท้องที่ใดสมควรจะสอบเขตที่ดิน เพราะหลักฐานทางแผนที่คลาดเคลื่อนมาก มีปัญหาเรื่องราษฎรทะเลาะวิวาทเรื่องแนวเขตที่ดินบ่อยครั้ง ก็จะดำเนินการสอบเขตที่ดินตามที่ปรากฏในแผนที่ระวางในท้องที่นั้น ซึ่งไม่จำเป็นต้องทำทั้งตำบลตามที่เรียก แต่อาจจะเป็นท้องที่หนึ่งท้องที่ใดของตำบลนั้นก็ได้ ตามระเบียบของกรมที่ดิน ที่ดินบริเวณใดได้มีการเดินสำรวจออกโฉนดไปแล้ว เมื่อครบสิบปีก็จะมี การสอบเขตที่ดินนั้นครั้งหนึ่ง แต่ในปัจจุบันยังทำไม่ได้ เพราะกรมที่ดินจำเป็นต้องเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ทั่วประเทศเสียก่อน

ปัจจุบันการออกโฉนดที่ดินส่วนใหญ่ตามโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ มักจะใช้วิธีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล ตามมาตรา 58, 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และการเปลี่ยนแปลง น.ส.3 ก. เป็นโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพียง 2 วิธีเท่านั้นสำหรับการสอบเขตที่ดินทั้งตำบลพร้อมกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 69 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้ทำแล้ว ทั้งนี้ มีการเปลี่ยนแปลง น.ส.3 ก. เป็นโฉนดที่ดินเป็นเป้าหมายสำคัญ

2.2.2 โดยวิธีเฉพาะราย

การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(ประเภทมีหลักฐาน)

การออกโฉนดที่ดินจะขอออกเฉพาะรายก็ได้ ไม่ว่าที่ดินบริเวณนั้นจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีกว่ากระทรวงมหาดไทย กำหนดเป็นเขตจังหวัดที่จะทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่แล้วหรือไม่ก็ตาม แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย กล่าวคือ พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเฉพาะรายได้

ก็คือเมื่อผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อ
 ประสงค์จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ หลักฐานที่ดินที่ผู้ขอ
 จะขอออกได้ก็เช่นเดียวกับการเดินสำรวจทั้งตำบล คือ ผู้ที่แจ้ง ส.ค.1 หรือผู้ที่ได้
 ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากบุคคลที่แจ้ง ส.ค.1 ผู้ที่มีใบจอง
 าบเหียบบ่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า
 "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ
 (มาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) ซึ่งเป็นผู้ที่มีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น
 รับผิดชอบด้วยกฎหมาย

ข้อสังเกตของการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 แห่งประมวล
 กฎหมายที่ดิน คือ ำให้การรับรองสิทธิของผู้ที่ได้รับโฉนดสิทธิครอบครอง และได้
 ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากผู้ที่โฉนดสิทธิครอบครอง เฉพาะแต่ผู้ที่
 ครอบครองต่อเนื่องจากผู้ที่มี ส.ค.1 เท่านั้น ไม่รวมถึงผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์
 ต่อเนื่องจากผู้ที่มีใบจอง าบเหียบบ่า หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เนื่องจาก
 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินนั้น ๆ อยู่แล้ว เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการโอนหรือส่งมอบการ
 ครอบครองกันได้ง่าย ๆ จึงรับรองสิทธิเฉพาะผู้มี ส.ค.1 เท่านั้น นอกจากนี้การออก
 โฉนดที่ดินตามมาตรานี้ ผู้ขอจะไม่ถูกจำกัดจำนวนเนื้อที่ดิน คือ ถ้าได้ครอบครองทำ
 ประโยชน์ในที่ดินเป็นจำนวนเนื้อที่เท่าไร ก็ขอรับโฉนดที่ดินได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้
 ครอบครองและทำประโยชน์อยู่จริง ซึ่งต่างกับมาตรา 59 ทวิ ที่ถูกจำกัดจำนวนเนื้อ
 ที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินไว้

อย่างเช่น ผู้ขอออกโฉนดที่ดินมีแบบแจ้งการครอบครอง ส.ค.1 จำนวน
 เนื้อที่ดิน 5,000 ไร่ และได้ครอบครองทำประโยชน์เต็มทั้ง 5,000 ไร่ เมื่อมาขอ
 ออกโฉนดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการรังวัดออกโฉนดที่ดินให้เนื้อที่ 5,000 ไร่
 รับผิดชอบแต่ประการใด เพราะถือว่าผู้ขอออกโฉนดที่ดินเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน
 รับผิดชอบแล้ว

ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ

1. ในการขออนุญาตที่ดินเฉพาะราย ผู้ขอต้องไปยื่นคำขอที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือที่สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ในเขตนั้น พร้อมหลักฐานที่ดินที่ได้แก่

- หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ซึ่งหมายความว่ารวมถึง ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินด้วย
- ใบจอง (น.ส.2)
- ใบเหยียบย่ำ (ที่ออกให้ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินฉบับบังคับ ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497)
- หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก. แบบหมายเลข 3 ซึ่งได้แจ้งการครอบครองที่ดินแล้ว หรือแบบหมายเลข 3 ที่ออกภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินฉบับบังคับ
- โฉนดตราจอง, ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือ
- มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

2. พนักงานเจ้าหน้าที่รับคำขอและ เรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียม พร้อมกับสอบสวนให้ได้ว่าที่ดินแปลงนี้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่หลวงหวงห้าม ที่ทางราชการสงวนไว้หรือไม่ ผู้ขอทำประโยชน์ในที่ดินอย่างไร เช่น ทำสวน ทานา เนื้อที่เท่าใด ฯลฯ และตรวจบัญชีอายุที่ดิน ที่ดินที่ขออนุญาตที่ดินจะมีข้อขัดข้องหรือไม่เสร็จแล้วส่งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายรังวัดตรวจสอบบริเวณที่ดินแปลงที่ขออนุญาตที่ดินว่าอยู่ระวางใด แล้วทำการนัดหมายกำหนดวันที่จะไปรังวัดออกโฉนดที่ดินพร้อมเรียกเงินค่าธรรมเนียมค่ารังวัดมัดจำ (ถ้าที่ดินไม่เกิน 10 ไร่ ค่าใช้จ่ายประมาณ 500-1,000 บาท การประมาณค่าใช้จ่ายนี้ขึ้นอยู่กับสภาพท้องที่ เช่น ถ้าอยู่ไกล หรือที่ดินแปลงใหญ่เสียเวลารังวัดมาก ค่าใช้จ่ายจะสูง)

3. ก่อนถึงวันที่ทำการรังวัด เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้ปกครองท้องที่ออกไปร่วมตรวจสอบที่ดิน และต้องมีหนังสือแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงออกไปร่วมชี้แนวเขตและระวางแนวเขตที่ดิน

3.1 การแจ้งผู้ปกครองท้องที่ออกไปร่วมตรวจสอบ กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบไว้ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 7748/2498 ลงวันที่ 3 เมษายน 2493 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด กิ่งอำเภอท้องที่ออกไปเป็นพยานและร่วมตรวจสอบที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินว่า เป็นที่หลวงหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์อย่างใดหรือไม่ กับให้ตรวจสอบว่าที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินนั้นทับที่ดิน ที่มีหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหรือไม่ และให้สืบสวนถึงสิทธิของผู้ขอด้วยว่า เป็นเจ้าของที่แท้จริงหรือไม่ กรณีที่ดินที่ขอรังวัดติดต่อกับที่หวงห้าม หรือที่สาธารณประโยชน์ ก็ให้อำเภอท้องที่ตรวจชี้และรับรองเขตที่สาธารณประโยชน์ ส่วนในกรุงเทพมหานครก็ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกัน โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะส่งให้หัวหน้าเขตท้องที่ไปร่วมตรวจสอบเช่นเดียวกัน

สำหรับในเขตเทศบาล มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1313/2510 พิพากษาเป็นบรรทัดฐานว่า มาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีคำยกเลิกเพิกถอนอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอซึ่งอยู่ตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่มอบหมายให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินทั้งหลาย อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินภายในเขตเทศบาล หากได้ครอบคลุมไปถึงที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามที่เป็นอำนาจหน้าที่ดูแลจัดการของนายอำเภออยู่แล้วไม่ ดังนั้น ในการออกโฉนดที่ดินในเขตเทศบาลจะต้องให้อำเภอและนายกเทศมนตรีไปร่วมตรวจสอบด้วย

3.2 การแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียง การรังวัดออกโฉนดที่ดินจะต้องแจ้งให้ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงรอบด้านให้ประวางชี้แนวเขตที่ดินของตนรวมตลอดถึงลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดิน และให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ในการสอบสวนประวัติความเป็นมาของที่ดินของตนและที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดิน

ถ้าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินมีแนวเขตติดต่อกับที่ดินของทางราชการ จะต้องแจ้งให้หน่วยราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีเขตติดต่อกับที่ดินให้มาระวางชี้แนวเขตที่ดิน เช่น ถ้าที่ดินติดต่อกับทางหลวงแผ่นดิน จะต้องแจ้งแขวงทางเป็น ผู้ชี้และรับรองแนวเขต หรือถ้าที่ดินติดต่อกับป่าสงวนแห่งชาติ หรือป่าที่อยู่ในความคุ้มครองดูแลของกรมป่าไม้ จะต้องแจ้งป่าไม้เขตหรือป่าไม้จังหวัดท้องที่ เป็นผู้ชี้และรับรองแนวเขต ฯลฯ

ในการส่งหนังสือแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียง เจ้าหน้าที่จะเป็นผู้จัดส่ง หรือให้เจ้าของที่ดินไปส่งให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงก็ได้ เมื่อเจ้าของที่ดินข้างเคียง ผู้ปกครองท้องที่รับหนังสือแจ้งให้ระวางชี้แนวเขตแล้ว จะต้องเซ็นรับหมายข้างเคียง มอบให้ผู้นำเสนอ และผู้นำเสนอจะต้องนำหมายไปมอบแก่เจ้าหน้าที่เพื่อรวมไว้ในเรื่องรังวัด

4. เมื่อถึงกำหนดนัดทำการรังวัด เจ้าของที่ดินต้องนำช่างตรวจสอบเขตที่ดินรอบแปลง และปักหลักเขตคอนกรีตทุกมุมของที่ดินแปลงที่ขอออกโฉนด ในการนี้ เจ้าของที่ดินข้างเคียงและผู้ปกครองท้องที่ต้องร่วมรับรู้เป็นพยานด้วย เมื่อรังวัดเสร็จเรียบร้อย ช่างรังวัดก็จะมาคำนวณเนื้อที่เพื่อขึ้นรูปแผนที่ นำรูปแผนที่ที่รังวัดใหม่ลงระวางเสร็จแล้วตรวจสอบการดำเนินงานอีกครั้งว่า ถูกต้องตามระเบียบรังวัดออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย พ.ศ. 2527 หรือไม่ หากปรากฏว่าถูกต้อง และเจ้าของที่ดินข้างเคียงลงนามรับรองเขตครบทุกด้าน ผู้ปกครองท้องที่ลงนามรับรองเขตที่ติดกับที่สาธารณประโยชน์ และรับรองว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินไม่เป็นที่หลวงหวงห้าม (ที่สงวนหวงห้ามของทางราชการ หรือที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด) ก็จะดำเนินการต่อเลขโฉนดที่ดินในบัญชีต่อเลขหน้าโฉนด แล้วประกาศแจกโฉนดที่ดินมีกำหนด 30 วัน รดยปิดประกาศที่สำนักงานที่ดินจังหวัด 1 ฉบับ ที่ทำการตำบล 1 ฉบับ บริเวณที่ออกโฉนดที่ดิน 1 ฉบับ ถ้าอยู่ในเขตเทศบาลให้ปิดที่สำนักงานเทศบาล 1 ฉบับ เมื่อครบกำหนดแล้วไม่มีผู้คัดค้านก็ให้ดำเนินการแจกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอได้ (ส่วนใน

กรณีที่มีผู้คัดค้านในระหว่างประกาศแจกโฉนดที่ดิน ก่อให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติ จะนำไปกล่าวไว้ในเรื่องการโต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดที่ดิน)

การดำเนินการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 59 นี้ หากปรากฏว่าที่ดินที่ขอลงโฉนดที่ดินอยู่ในเขตป่าไม้ ซึ่งมีหลักฐาน ส.ค.1 หรือ ใบจอง หรือใบเหี้ยบป่า หรือตราจอง จะต้องให้จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น ไม่น้อยกว่า 3 คน ประกอบด้วย ป่าไม้จังหวัด หรือผู้แทน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือผู้แทน นายอำเภอท้องที่ หรือผู้แทน และกรรมการอื่นตามที่เห็นควร ร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน

เป็นที่น่าสังเกตว่า การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 นี้สามารถกระทำได้ในพื้นที่ที่ทางราชการได้จำแนกเป็นเขตป่าไม้ ซึ่งผู้ขอได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ไว้แล้ว เขตป่าไม้นี้ นอกจากจะหมายถึง เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตวนอุทยานแล้ว ยังหมายถึง เขตป่าไม้ถาวรด้วย ประเด็นสำคัญในการออกโฉนดที่ดิน คือ ที่ดินนั้นต้องเป็นที่มีการครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ²⁸ ในขณะที่มาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินระบุไว้ชัดเจนให้ประกาศเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกเป็นเขตป่าไม้ถาวร จะเห็นได้ว่ามาตรานี้ช่วยให้ราษฎรที่ได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินก่อนปี พ.ศ. 2497 ซึ่งถูกกำหนดว่าเป็นเขตป่าไม้ถาวร ขอลงโฉนดที่ดินได้ เพราะถ้ามีแต่การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีเดินสำรวจทั้งตำบล ราษฎรเหล่านี้จะไม่มีสิทธิขอรับโฉนดที่ดินได้เลย

²⁸ สุวัฒน์ กาลังหาญ, คำอธิบายระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (กรุงเทพมหานคร: บริษัท บพิชการพิมพ์ จำกัด, 2533), หน้า 15.

ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากการออกโฉนดที่ดินโดยวิธีดังกล่าว มีลักษณะเป็นการดำเนินการโดยเฉพาะเป็นรายแปลงไป ปัญหาที่เกิดจากข้อเท็จจริงในแต่ละแปลงมักแตกต่างกันออกไป ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นปัญหาในการปฏิบัติที่ปรากฏขึ้นมาก ในระยะหลัง ๆ คือ การที่มีกลุ่มนายทุนซึ่งต้องการจะได้ที่ดินที่มีความสวยงามเป็นธรรมชาติ เช่น เป็นที่ติดภูเขา อยู่ใกล้เขตป่าไม้ หรือที่ชายทะเล ฯลฯ มาดำเนินการจัดทำในรูปแบบสถานที่พักผ่อน ที่ตากอากาศ หรือสนามกอล์ฟไว้บริการแก่นักท่องเที่ยวหรือผู้มีรายได้สูงซึ่งต้องการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินในลักษณะดังกล่าว²⁹ กว่านชื่อที่ดินในลักษณะนี้ซึ่งส่วนใหญ่จะมีหลักฐานที่ดินเป็น ส.ค.1 ไร่เป็นจำนวนมาก เพื่อนำไปขอออกโฉนดที่ดินไว้ขายต่ออีกทอดหนึ่ง จนบางครั้งก่อให้เกิดมีการทุจริตสมคบกันนำแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ไปใช้ประกอบเรื่องในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายในเขตพื้นที่เหล่านี้ โดยเฉพาะเขตพื้นที่ป่ากันมาก จากการตรวจสอบพบว่าพฤติกรรมการทุจริต คือ การนำเอา ส.ค.1 ของที่ดินแปลงอื่นไปแก้ไขให้ใกล้เคียงกับที่ดินแปลงที่ขอออกโฉนดที่ดิน หรือแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ส.ค.1 ฉบับเดิมสูญหาย (เช่น ในกรณีทุจริตในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน) ขอคัดสำเนา แล้วนำไปยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขอออกโฉนดที่ดิน นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขจำนวนเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ให้มากขึ้นกว่าหลักฐานเดิม ซึ่งวิธีการดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายอันเป็นผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างมาก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁹นิพนธ์ พัวพงศกร, "วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่าภาคกลาง", รายงานการวิจัยในโครงการศึกษาวิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่าเพื่อเสนอต่อกรมป่าไม้และธนาคารโลก, กรกฎาคม 2535, หน้า 40.

การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมาย
ที่ดิน (ประเภทไม่มีหลักฐาน)

การขออออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนี้ คือ กรณีที่ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ครอบครองที่ดินโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ทรี ถ้ามีความจำเป็นจะขออออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย กล่าวคือ เป็นกรณีที่ผู้ขอไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ไม่มีใบจอง ไม่มีใบเทียบย่อฯ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด แต่ต้องไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในกรณีนี้ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการของการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่นเดียวกับกับการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพียงแต่ผู้ขอถูกจำกัดสิทธิในการขออออกโฉนดที่ดินมากกว่า ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติที่ว่า จะต้องมีความจำเป็นที่จะขออออกโฉนดที่ดิน ซึ่งระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ข้อ 7 กำหนดไว้ 3 กรณีด้วยกัน คือ

1. ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ปัจจุบันมีกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อยู่หลายฉบับ ฉบับแม่ คือ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นอกจากนี้ก็ยังมีกฎหมายเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงตาม พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530

การเวนคืนตามกฎหมายดังกล่าว คือ เป็นความจำเป็นที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ เพื่อผู้นั้นจะได้ไปจดทะเบียนเวนคืนและรับเงินค่าทดแทนจากเจ้าหน้าที่ต่อไป

2. ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะรอนที่ดินนั้นให้แก่วางการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติกรณีดังกล่าวถือว่ามีความจำเป็น เพื่อจะได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กับผู้มีสิทธิเพื่อทำการจดทะเบียนรอนให้กับหน่วยงานดังกล่าวต่อไป

3. เป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างอื่น ซึ่งนอกเหนือจากความจำเป็นตามข้อ 1 หรือ ข้อ 2 ส่วนใหญ่จะเป็นความจำเป็นเกี่ยวกับฐานะทางครอบครัว ฐานะทางเศรษฐกิจในการประกอบธุรกิจของผู้นั้นโดยเฉพาะ เช่น มีความจำเป็นที่จะออกโฉนดที่ดินเพื่อเอาไปงานธนาคารนำเงินมาลงทุนในการซื้อปุ๋ย พันธุ์พืช ฯลฯ จะต้องเสนอเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติเสียก่อน แล้วจึงจะดำเนินการออกโฉนดที่ดิน

การที่มาตรา 59 ทวิ เปิดโอกาสให้ผู้ตกค้างแจ้งการครอบครองมาขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายได้นั้น ถ้าเพราะเหตุว่า ในบางท้องที่ที่ยังไม่มีการเดินสำรวจตามมาตรา 58 ผู้ตกค้างแจ้งการครอบครองบางคนอาจมีความจำเป็นที่จะต้องขอออกโฉนดที่ดินเพื่อเวนคืนให้กับรัฐก็ดี หรือรอนให้ทางราชการก็ดี หรือมีความจำเป็นเกี่ยวกับฐานะทางครอบครัวก็ดี ได้มีโอกาสนี้จะมาดำเนินการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกโฉนดที่ดินให้ไว้โดยไม่ต้องมีการเดินสำรวจเสียก่อน เพราะหากให้รอให้มีการเดินสำรวจในบางกรณีที่จะมีการเวนคืนที่ดินหรือว่ารอนที่ดินนั้นให้กับทางราชการ ผลเสียก็จะเกิดกับทางราชการด้วย

ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นปัญหาทางปฏิบัติ การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยไม่มีหลักฐานนี้ แม้กฎหมายจะกำหนดไว้ว่าลักษณะตัดหรือกำจัดสิทธิผู้ขอไว้มากมาย เช่นไร ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นปัญหาทางปฏิบัติก็ยังสามารถเกิดขึ้นได้อีก ที่พบบ่อยปรากฏว่าเป็นเรื่องการขอออกโฉนดที่ดินในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ เพราะกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดฯ ปล่อยพินิจงานการอนุมัติเป็นแต่ละรายไป โดยวางหลักเกณฑ์ว่า ผู้ขอจะต้องครอบครองทำประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และสภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ทาง เศรษฐกิจ เปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้ไม่สุจริตที่พึ่ง เข้าจับจองและทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งบางครั้ง เป็นที่ดินที่อยู่ในเขตป่าไม้ (เช่นเดียวกับข้อเท็จจริงซึ่งเกิดขึ้นในการขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59) ราชเงื่อนไขดังกล่าว เป็นประโยชน์กับการขอออกโฉนดที่ดินของตน เช่น นาต้นไม้มัน ประเภทไม้ยืนต้น ซึ่งมีอายุมากกว่าที่อื่นมาปลูกลงในที่ดินหรือปลูกสร้างอาคาร บ้านเรือนลงในที่ดิน ฯลฯ เพื่อให้เข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ในการขอออกโฉนด และเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่ไม่สุจริตในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวมี โอกาสเรียกร้องเงินผลประโยชน์ ในการที่จะสอบสวนให้เข้าหลักเกณฑ์ว่าผู้ขอได้ ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินฯ บังคับหรือ ครอบครองต่อเนื่องบุคคลดังกล่าว

การขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายไม่ได้จำกัดว่าจะต้องขอทีละราย เจ้าของ ที่ดินในบริเวณเดียวกัน รวม ๆ กันหลาย ๆ ราย เช่น 100-200 ราย หากประสงค์ จะได้โฉนดที่ดินก็ให้รวมคำร้องคำขอมายื่นที่สำนักงานที่ดินจังหวัดได้ เรียกว่า "การออกโฉนดที่ดินแบบท้องถิ่น"

การออกโฉนดที่ดินแบบท้องถิ่น ถือเป็นารออกเฉพาะรายเหมือนกัน กล่าวคือ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกไปดำเนินการตามคำขอ โดยกำหนดท้องถิ่นใด ท้องถิ่นหนึ่งที่ราษฎรประสงค์จะขอให้ออกโฉนดที่ดินโดยมีจำนวนมาราย ไปได้ยื่นคำขอ

าให้ออกเป็นกลุ่ม ๆ ก็จะจัดทำเป็นโครงการ ท้องที่ใดที่ยังสร้างระวางแผนที่ไปไม่ถึง ก็ให้จัดทำแผนที่ระวางแบบท้องถิ่นขึ้นไว้ ระวางท้องถิ่นให้ถือเขตตำบลเป็นหลักในการ ตาเนินการ จังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาเลือกท้องที่ทำการออกโฉนดที่ดิน แม้ว่าที่ดิน บริเวณนั้นไม่มีการประกาศของรัฐมนตรีในเรื่องเดินสำรวจมาก่อนก็ตาม ราชการ ชักชวนแนะนำให้ผู้มีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ทราบ เพื่อมายื่นคำขอรับ โฉนดที่ดินและวางเงินมัดจำการ ตาเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ชำระค่าชื้อจ่ายที่เรียก เก็บจากรายผู้ขอ ซึ่งเมื่อไปทำการคราวเดียวกันมากมายเป็นท้องถิ่นไปเช่นนี้ จะทำให้สิ้นเปลืองค่าชื้อจ่ายน้อยแต่ได้งานมาก ปัจจุบันไม่ปรากฏว่ามีการขอออกโฉนด ที่ดินแบบท้องถิ่น ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะมีโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ทั่วประเทศแล้ว

ความแตกต่างของวิธีการเดินสำรวจและการออกโฉนดที่ดิน เฉพาะราย

ดังนี้คือ

1. การเดินสำรวจเป็นเรื่องการริเริ่มที่มาจากรัฐโดยตรง ทางการจะ ต้องส่งคณะเจ้าหน้าที่ออกไปทำการเดินสำรวจในท้องที่ที่ได้มีการประกาศกำหนดเขต จังหวัด และท้องที่ที่จะ ตาเนินการไว้กับราษฎร

ส่วนการออกเฉพาะรายเป็นเรื่องของเจ้าของที่ดินโดยตรงที่จะต้องมายื่น ขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วแต่กรณี งานกรณีที่ประสงค์จะขอออกโฉนดที่ดินก็ต้องไป ยื่นคำขอที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา

2. การเดินสำรวจถือเป็นการบังคับ เพราะเป็นนโยบายของรัฐที่มุ่งจะ ทำการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับประชาชนให้เสร็จไปโดยเร็วที่สุด จึงจำเป็นต้อง กำหนดหน้าที่ให้เจ้าของที่ดินและเจ้าของที่ดินข้างเคียงมาคอยระวางนำชี้เขต ที่ดิน ผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม พอถึงวันกำหนดที่จะต้องมาชี้เขตแล้ว มีความผิดต้องระวาง ทรัพย์ปรับไม่เกิน 500 บาท (ตามมาตรา 107 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) มิฉะนั้น รัฐจะทำงานนี้ไม่ได้ จึงต้องมีบทบังคับไว้

ส่วนการออกเฉพาะรายถือว่าเป็นเรื่องความสมัครใจของเจ้าของที่ดิน ผู้ใดต้องการใช้โฉนดที่ดินก็ต้องไปยื่นคำขอ จึงไม่ถือว่าเป็นการบังคับ เป็นเรื่อง ความต้องการของเจ้าของที่ดินโดยเฉพาะเป็นราย ๆ ไป

3. การเดินสำรวจเจ้าของที่ดินไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น ค่าพาหนะ ค่าเดินทาง เบี้ยเลี้ยง ที่พักของเจ้าหน้าที่ รัฐบาลออกให้หมดเพื่อมุ่ง เร่งรัดในการออกเอกสารสิทธิสร้างหลักฐานให้แก่ราษฎร และเพื่อประโยชน์ทาง เศรษฐกิจ เจ้าของที่ดินเสียค่าธรรมเนียมเฉพาะในขั้นสุดท้าย คือ ค่าธรรมเนียม ขอรับโฉนดที่ดิน และค่าหลักเขตที่ดิน

ส่วนการออกเฉพาะราย เจ้าของต้องไปยื่นคำขอและเสียค่าใช้จ่ายในการ รั้งวัดหาพื้นที่ให้กับทางราชการ ซึ่งขึ้นกับจำนวนเวลาที่ทำ ระยะทางไกลใกล้ ฯลฯ ซึ่งกรมที่ดินได้วางหลักเกณฑ์ในการเรียกค่าใช้จ่ายไว้แล้ว เช่น ที่ดินแปลงใหญ่ ระยะทางไกล เจ้าหน้าที่วัดลำบากต้องใช้เวลามากก็เสียค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งเจ้าของ ที่ดินต้องเสียเองทั้งสิ้น และเสียค่าหลักเขตที่ดิน

4. การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน เมื่อจะแจกโฉนดที่ดิน ทางการยินยอม ให้นำเจ้าของที่ดินค้างชำระเงินค่าธรรมเนียมการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 103 วรรค 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้ ถือเป็นนโยบายของรัฐอย่างหนึ่งซึ่ง ต้องการให้โฉนดที่ดินถึงมือราษฎรจริง ๆ เพื่อราษฎรจะได้ใช้ประโยชน์จากโฉนดได้ เร็วที่สุด เช่น อาจเอาไปเป็นหลักประกันการชำระหนี้ไว้กับธนาคาร แต่โดยที่ เจ้าของที่ดินที่ยากจนจริง ๆ เช่น ในบางท้องที่ราษฎรไม่มีเงินเสียค่าธรรมเนียม ทางการจะหาวิธีการหมายเหตุโฉนดที่ดินว่ามีการค้างชำระค่าธรรมเนียม เมื่อมี การจดทะเบียนเป็นครั้งแรก เช่น จดทะเบียนขาย จำนอง รับมรดก ก็ให้เรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมที่ค้างอยู่

ส่วนการออกเฉพาะราย ผู้ขอจะค้างชำระค่าธรรมเนียมใด ๆ ไม่ได้

รอดสรุปแล้ว จากวิธีการออกโฉนดที่ดินที่กล่าวมาแล้วทั้ง 2 วิธี ต่างก็มี ข้อดีและข้อเสียในตัวเองแตกต่างกัน กล่าวคือ แม้วิธีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ทั้งตำบลจะอำนวยความสะดวกให้กับเจ้าของที่ดินได้มากกว่าการขอออกโฉนดที่ดิน เฉพาะราย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของประหยัดค่าใช้จ่ายและเวลา เรื่องการให้สิทธิกับ เจ้าของที่ดินในทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อน หรือหลังการเข้าประมวลกฎหมายที่ดินมีหลักฐานแสดงว่า เป็นผู้ที่มีสิทธิในที่ดินหรือไม่ หากมีประกาศของรัฐมนตรีว่าออกโฉนดที่ดินในท้องที่นั้นเมื่อไหร่ก็ตาม เนินการได้ ตลอดจนเป็นการออกโฉนดที่ดินที่สามารถดำเนินการได้ทั่วถึง เต็มพื้นที่ก็ตาม ความบกพร่องที่อาจจะเกิดตามมา ในกรณีการออกโฉนดที่ดินก็คือ การที่เจ้าหน้าที่ เร่งรีบดำเนินการให้เสร็จทันตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในโครงการ อาจจะมีการ ออกโฉนดที่ดินทับกันหรือซ้อนกันบางอย่าง นอกจากนั้นในการดำเนินการซึ่งตามความ เป็นจริงมีการจ้างวานบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่จากกรมที่ดินโดยตรงให้ช่วย ในเรื่องการเขียนแผนที่ การสอบสวนสิทธิ โดยที่บุคคลเหล่านี้ไม่มีประสบการณ์ ขาดความรู้และความเชี่ยวชาญในการดำเนินงาน อาจจะทำให้เกิดปัญหาในการ ออกโฉนดที่ดินโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ สิ่งสำคัญซึ่งเป็น ข้อเสียอีกประการในการออกโฉนดที่ดินโดยวิธีเดินสำรวจฯ ก็คือ ในกรณีการดำเนินงาน ที่ออกนอกเหนือการควบคุมและตรวจสอบจากส่วนกลาง (กรมที่ดิน) โดยตรงอาจเป็น สาเหตุทำให้เจ้าหน้าที่ที่ไม่สุจริต รวมทั้งบุคคลภายนอกที่ได้รับการจ้างวานใน การดำเนินงานเรียกร้อยทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดจากประชาชนผู้มาขอออก โฉนดที่ดินได้โดยง่าย ท้ายที่สุด คือ ประชาชนผู้มาขอออกโฉนดที่ดินในกรณีนี้ก็อาจแจ้ง ข้อความอันเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงานเพื่อขอออกโฉนดที่ดินเป็นของตนเองได้โดยง่าย ทั้งนี้ เพราะปริมาณของผู้ขอออกโฉนดที่ดินมีจำนวนมาก เจ้าพนักงานอาจตรวจสอบที่ดิน แต่ละแปลงไม่ละเอียดและรัดกุมเพียงพอ ในขณะที่วิธีการขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ทำการตรวจสอบได้ง่าย แต่ให้สิทธิเจ้าของที่ดินเฉพาะผู้ที่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมาย และผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนใช้ประมวล กฎหมายที่ดินโดยไม่มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มิได้แจ้งการครอบครอง แต่ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี และมีความจำเป็นในการขอออกโฉนดที่ดินเป็นการ

เฉพาะรายเท่านั้น ส่วนจะมีประกาศของรัฐมนตรีหรือไม่สำคัญ เจ้าของที่ดินสามารถนำหลักฐานมายื่นขอออกโฉนดที่ดินได้ทุกเวลา เพียงแต่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการขอออกโฉนดที่ดินมากกว่าวิธีเดินสำรวจฯ

อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่า การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีนี้จะทำการทุจริตในการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ การกระทำผิดกฎหมายในการออกโฉนดที่ดินโดยวิธีนี้มักจะมีรูปแบบพฤติกรรมที่ต่างกันออกไปจากการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน กล่าวคือ ในกรณีที่บุคคลผู้ไม่สุจริตเป็นผู้ขอออกโฉนดที่ดิน มักจะขอออกโฉนดที่ดินเป็นจำนวนรายละเอียดมาก ๆ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงค่าเสียหายทางเศรษฐกิจที่ได้รับแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นจำนวนมากเช่นกัน

และจากการที่ได้ศึกษาถึงระเบียบปฏิบัติและวิวัฒนาการในการออกเอกสารสิทธิที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการออกโฉนดที่ดินตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ผู้เขียนพบว่ามีสาระสำคัญที่แตกต่างกันมากมายหลายประการด้วยกัน ที่เห็นเป็นที่เด่นชัดก็คือ ในส่วนของนโยบายของรัฐ วิธีการในการออกโฉนดที่ดิน เงื่อนไขที่ใช้ในการออกโฉนดที่ดิน และท้ายที่สุดองค์กรผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้คือ

นโยบายของรัฐ

เริ่มตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงรัตนโกสินทร์ตอนต้น จะเห็นได้ว่าโฉนดที่ดินถูกใช้เป็นเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีที่ดินเป็นหลัก และกลายเป็นสิ่งแสดงหรือ

พิสูจนสิทธิินที่ดินระหว่างเอกชนด้วยกันทางอ้อม³⁰ ในขณะที่ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2444 ซึ่งได้มีประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 เป็นต้นมา จนถึงในปัจจุบันวัตถุประสงค์ดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไป โฉนดที่ดินคือหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือแสดงความเป็นเจ้าของที่ดินตามกฎหมาย และเมื่อมองในแง่ของการจับจองที่ดินเพื่อขอออกโฉนดที่ดิน จะเห็นว่าในช่วงสมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น รัฐมีนโยบายในการให้ราษฎรเข้าจับจองที่ดินของรัฐไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ มุ่งส่งเสริมให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ที่ดินอย่างเต็มที่แทนการปล่อยที่ดินให้รกร้างว่างเปล่า และแม้แต่กฎหมายในสมัยนั้นจะได้บัญญัติให้มีการลงโทษแก่ผู้ที่เข้าจับจองที่ดินของรัฐโดยพลการ คือ ไม่บอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมืองก่อนก็ตาม* เมื่อมีราษฎรฝ่าฝืนเข้าทำประโยชน์ที่ดินโดยไม่ได้ขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ทางราชการก็ไม่เคร่งครัดในอันที่จะปรับเอาความผิดแก่ราษฎรผู้ฝ่าฝืนมากนัก ซึ่งตรงกับนโยบายของรัฐตั้งแต่ พ.ศ. 2497 (เริ่มใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน) มาจนถึงปัจจุบัน ในเรื่องการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁰จง เจริญ อนันตชัยกุล, "การจัดองค์การและบริหารงานออกโฉนด", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2507), หน้า 9.

- * 1. กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 35 มาตรา 33
2. กฎหมายตราสามดวงว่าด้วยพระราชกำหนดเก่า 44

จับจองที่ดิน ซึ่งเมื่อพิจารณาตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน* จะเห็นได้ว่าบุคคลที่จะเข้าจับจองที่ดินของรัฐ ภายหลังจากวันที่ 1 ธันวาคม 2497 ซึ่งเป็นวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลบังคับใช้ จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเสียก่อน หากฝ่าฝืนเข้าจับจองทำประโยชน์ในที่ดินโดยพลการจะถูกลงโทษตามมาตรา 108.



ศูนย์วิทยทรัพยากร

*มาตรา 9 ภายใต้งบบังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือเผาป่า
 (2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน เช่น ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณรัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

108 ทวิ* ซึ่งมีบทลงโทษทางอาญา เช่นเดียวกับนโยบายนการจับจองที่ดินของรัฐในสมัยก่อน

*มาตรา 108 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามระเบียบ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดินและหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการกำหนดระเบียบตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจะกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินนั้นให้แก่รัฐหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยก็ได้

มาตรา 108 ทวิ นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคสองได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่คำพิพากษาว่าผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรานี้ ศาลมีอำนาจสั่งในคำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิดออกไปจากที่ดินนั้นด้วย

บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดดังกล่าว ให้ริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

ตัวอย่างเช่น ฎีกาที่ 1691-1697/2505 โจทก์ฟ้องว่าจำเลยเข้าครอบครองที่ดินของรัฐ ซึ่งทางราชการสงวนไว้สำหรับให้ราษฎรใช้เลี้ยงสัตว์ โดยมิได้มีสิทธิครอบครอง และโดยมิได้รับอนุญาตขอให้ลงโทษตามมาตรา 9 ของประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 108 เมื่อจำเลยรับว่าเข้าครอบครองที่ดินรกร้างว่างเปล่า โดยมิได้รับอนุญาต แม้ทางพิจารณาจะไม่ได้ความว่าเป็นที่ดินที่ทางราชการสงวนไว้สำหรับเพื่อให้ราษฎรใช้เลี้ยงสัตว์ ก็ลงโทษจำเลยได้

ฎีกาที่ 3306/2522 หนองน้ำสาธารณะ ประชาชนใช้ร่วมกัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน การเข้ายึดถือครอบครองทำประโยชน์โดยไม่มีสิทธิหรือไม่ได้รับอนุญาต มีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 9, 108 ทวิ ไม่ว่าขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณะหรือไม่

ฎีกาที่ 3017/2524 ที่พิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งจำเลยเข้ายึดถือครอบครองหลังจากประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว โดยจำเลยมิได้มีสิทธิครอบครองและมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย การกระทำของจำเลยจึงฝ่าฝืนประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 9 และเป็นความผิดต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน คดีโจทก์ไม่ขาดอายุความ ฯลฯ

ในขณะที่มาตรา 58 ทวิ วรรค 2 (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติไว้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายในวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหลักฐาน ถือได้ว่าเป็นผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะฝ่าฝืนมาตรา 9 และมีโทษตามมาตรา 108 ขอลงโทษที่ดินได้ในกรณีที่ต้องขึ้นได้มีการประกาศเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน โดยเหตุผลที่แตกต่างจากการส่งเสริมให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแทนการปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าตรงที่ว่ารัฐมีนโยบายมุ่งที่จะช่วยเหลือบุคคลดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีน้อยไม่พอทำกินจึงไปบุกเบิกที่ดินของรัฐ ถึงแม้ว่าจะมีการกำจัดสิทธิผู้ขอออกโฉนดที่ดินในกรณีนี้ก็ตาม ชื่อนำสั่ง เกิดก็คือนโยบายในการมุ่งที่จะช่วยเหลือให้ราษฎรมี

ที่หากินเช่นนี้เป็นนโยบายที่ค่อนข้างสับสน เพราะในบางช่วงเวลาที่รัฐบาลต้องการให้ ความสำคัญกับการอนุรักษ์ป่าไม้ ราษฎรที่เข้าจับจองทำประโยชน์อยู่ในเขตป่าไม้ก็ กลายเป็นผู้บุกรุกไม่สามารถขอออกโฉนดที่ดินได้ เช่น ในกรณีที่ดินป่าไม้เขตป่า สงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ทำให้ราษฎรซึ่งตั้ง บ้านเรือนหากินอยู่ในบริเวณพื้นที่นั้นมาก่อนจะมีการขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ กลายเป็น ผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติไป ทั้ง ๆ ที่บางพื้นที่มีการจัดเก็บภาษีที่ดินจากราษฎรอยู่ ตลอดมา³¹

วิธีการในการออกโฉนดที่ดิน

วิธีการในการออกโฉนดที่ดินตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน จะพบว่ามีความ พัฒนาที่ดินขึ้นมาเรื่อย ๆ จากการที่ต้องดำเนินการมากมายหลายขั้นตอนในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2497 มาจนถึงในปัจจุบันซึ่งรัฐได้คิดค้นวิธีการในการดำเนินการให้ลดน้อยลง ที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายแล้ว จะเห็นได้ว่าประเภทของ โฉนดที่ดินซึ่งในอดีตเคยออกมาในหลายรูปลักษณะนั้น ในระยะเวลาใกล้เคียงกัน เช่น โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ปัจจุบันได้ออกโฉนดที่ดินในแบบ น.ส. 4 จ. ทำยกฎ กระทรวงฉบับที่ 34 (พ.ศ. 2529) แต่เพียงแบบเดียว โฉนดตราจองและตราจองที่ ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" คงออกให้เฉพาะในกรณีที่มีการแบ่งแยกเท่านั้น และ ในเรื่องวิธีการออกโฉนดที่ดินนี้ จะเห็นได้ว่าในสมัยก่อนปี พ.ศ. 2497 ไม่มีการแบ่ง วิธีการออกโฉนดที่ดินไว้อย่างชัดเจน ในขณะที่เมื่อใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แล้ว บทบัญญัติของกฎหมายระบุแยกวิธีการออกโฉนดที่ดินพร้อมทั้งการ ดำเนินการในแต่ละวิธีไว้เป็นที่ชัดเจน คือ แบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภท ได้แก่ การเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน และการขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

เงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดิน

ก่อนการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินในปี พ.ศ. 2497 เงื่อนไขในการ ออกโฉนดที่ดินไม่มีมากมายเท่าไรนัก เนื่องจากที่ดินมีเป็นจำนวนมากและราษฎรยังมี อยู่น้อย ไม่มีการแบ่งแยกที่ดินบริเวณใดเป็นของรัฐ ที่ดินบริเวณใดเป็นของราษฎร

(เอกชน) อย่างชัดเจน ในขณะที่ปัจจุบันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 8 บัญญัติ แยกประเภทที่ดินไว้ อย่างค่อนข้างชัดเจน จะเห็นได้ว่าการออกโฉนดที่ดินในปัจจุบันกฎหมายกำหนด ลักษณะของที่ดินที่พึงจะออกโฉนดที่ดินไว้อย่างชัดเจน ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2497 ข้อ 8* นอกจากนี้ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดิน แห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2532 ข้อ 4 ยังได้กำหนด ไว้ดีกว่าการออกโฉนดที่ดินให้กระทำได้ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่เพื่อการ ออกโฉนดที่ดินไว้แล้วในบริเวณที่ดิน เป็นเงื่อนไขใหม่ที่เพิ่มขึ้นมา เนื่องด้วยความ ก้าวหน้าของเทคโนโลยีการทำระวางแผนที่ นอกจากนี้การออกโฉนดที่ดินในสมัยก่อน ไม่ได้ระบุกำหนดกฎเกณฑ์ ลักษณะในการทำประโยชน์ที่ดินไว้อย่างแน่นอน ในขณะที่ การออกโฉนดที่ดินในปัจจุบันกฎหมายกำหนดในเรื่องการทำประโยชน์ในที่ดินที่จะขอ ออกโฉนดที่ดินไว้ค่อนข้างแน่นอน ทั้งนี้ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2497) ข้อ 3 และ 4 อธิบายตามความหมายของคำดังกล่าวไว้ว่า การทำประโยชน์ตาม สมควรแก่สภาพของที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพกิจการที่ได้ทำประโยชน์ เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร

*ข้อ 8. ที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้

ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง
- (2) ที่เขา ที่ภูเขาหรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่า ควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ

องค์การในการออกโฉนดที่ดิน

งานส่วนขององค์การที่มีหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน จะเห็นได้ว่าในสมัยก่อนปี พ.ศ. 2475 มีองค์การต่าง ๆ หลายหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนรับผิดชอบดูแลการออกโฉนดที่ดิน จากในปี พ.ศ. 2442 ซึ่งมีการตั้งกระทรวงเกษตรราธิการขึ้นเพื่อจัดการงานที่ดินและการสรรพากร รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อไว้เปรียบเทียบความเมื่อเกิดการวิวาทกันเรื่องการแย่งชิงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ในบริเวณที่นา ตำบลทุ่งหลวง และคลองประเวศน์บุรีรัมย์ คณะกรรมการชุดนี้มีข้าหลวงจากกระทรวงเกษตรราธิการ และกระทรวงยุติธรรม ซึ่งทำหน้าที่เปรียบเทียบความกันแก่คู่ความอย่างในศาล จะเห็นได้ว่าเป็นการดำเนินงานโดยหน่วยงานที่เข้าซ้อนกันโดยไม่มี ความจำเป็น นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการออกโฉนดที่ดินแต่เดิมมา จะมีเจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอ เช่น ในการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 ผู้บังคับบัญชาเมือง เจ้าพนักงานเกษตรราธิการ และนายอำเภอผู้ปกครองท้องที่ที่ดินแปลงนั้นตั้งอยู่ มีอำนาจหน้าที่ในการเซ็นชื่อและประทับตราตำแหน่ง เพื่อให้โฉนดที่ดินกลายเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์ ซึ่งเป็นการรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหน่วยงาน 2 หน่วยงาน โดยมีเจ้าพนักงานจากกระทรวงมหาดไทย คือ ผู้บัญชาการเมืองและนายอำเภอผู้ปกครองท้องที่ กับเจ้าพนักงานจากกระทรวง-เกษตรราธิการ การที่กฎหมายในสมัยนั้นบัญญัติให้มีการรับผิดชอบร่วมกันเช่นนี้ คงเป็นเพราะต้องการให้โฉนดผ่านการตรวจสอบอย่างถูกต้องและรัดกุมที่สุด เพื่อจะได้ลดปัญหาในการวิวาทเรื่องที่ดิน เพราะผู้บัญชาการเมืองและนายอำเภอผู้ปกครองท้องที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบราษฎรในบริเวณนั้นอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามการให้มีหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้าร่วมรับผิดชอบในการดำเนินการ เป็นปัญหาให้ การดำเนินการในการออกโฉนดที่ดินทำไปได้อย่างล่าช้าเกินความจำเป็น และนับตั้งแต่ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นต้นมา ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการออกโฉนดที่ดินหลายครั้งด้วยกัน จนถึงปัจจุบัน มาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมาย เป็นผู้ลงลายมือชื่อและประทับตราตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดิน เป็นการให้เจ้าพนักงานที่ดินแต่เพียง

ผู้เดียวลงลายมือชื่อในรณคดีดิน เพื่อให้การออกรณคดีดินมีความคล่องตัวและรวดเร็วยิ่งขึ้น และลดขั้นตอนในการดำเนินงานให้สั้นลง และแม้แต่เมื่อเกิดกรณีวิวาทเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินในขณะที่มีการขออกรณคดีดิน ปัจจุบันตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายก็บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน ซึ่งได้แก่ "ผู้กำกับการเดินสำรวจ" ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ไปควบคุมการเดินสำรวจออกรณคดีดินในท้องที่นั้น ในกรณีโต้แย้งคัดค้านการออกรณคดีดินโดยการเดินสำรวจทั้งตำบลตามมาตรา 58 และ "เจ้าพนักงานที่ดิน" ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาในท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ในกรณีการโต้แย้งคัดค้านการออกรณคดีดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 หรือ 59 ทวิ เป็นผู้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบ หากตกลงกันไม่ได้จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจสั่งการไปตามที่เห็นควร ซึ่งหากฝ่ายใดไม่พอใจก็ให้ไปดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลได้ภายในกำหนด 60 วัน เป็นการให้อำนาจเจ้าพนักงานจากกรมที่ดินในการสอบสวนเปรียบเทียบ โดยเฉพาะ ซึ่งกรณีนี้ได้แบ่งแยกการใช้อำนาจอย่างชัดเจนระหว่าง เจ้าพนักงานจากกรมที่ดินกับศาลยุติธรรม ทำให้การดำเนินงานในการออกรณคดีดินไม่สับสนเช่นที่ผ่านมานในอดีต

และเมื่อทราบถึงขั้นตอนและวิธีการที่ใช้ ตลอดจนสภาพข้อเท็จจริงและปัญหาทางปฏิบัติในการออกรณคดีดิน ทั้งวิธีการเดินสำรวจทั้งตำบลและวิธีเฉพาะรายแล้ว ก็ควรจะศึกษาถึงปัญหาและสาเหตุที่ทำให้เกิดกรณีการออกรณคดีดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะได้นำมาแสดงไว้ในบทต่อไปด้วย