

ลำดับที่ 18.

หาหรือกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน (การออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกและการโอน สิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518)

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

1. คำว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่าต้องเป็นที่ดินของรัฐหรือรัฐจัดซื้อหรือเวนคืน และรัฐได้ดำเนินการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครอง โดยจัดให้เกษตรกร ฯลฯ ได้เช่าซื้อ เช่า เช่าทำประโยชน์ ส่วนที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้นตามมาตรา 29 วรรคสอง นั้น เป็นที่ดินที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นเจ้าของอยู่แล้ว จึงมิใช่ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2. ข้อความที่ว่า “เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. “ในมาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ นั้น ถือว่าเป็นข้อยกเว้นทั้งในเรื่องการห้ามมิให้แบ่งแยกและการห้ามมิให้โอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น

3. เฉพาะกรณีที่เจ้าของที่ดินได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นตามมาตรา 29 วรรคสองเท่านั้น ที่ไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 39

4. สิทธิที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่าถึง สิทธิในการเช่าซื้อหรือเช่าด้วย และสิทธิดังกล่าวนี้ มาตรา 39 ได้บัญญัติห้ามแบ่งแยกหรือโอนสิทธิไปยังผู้อื่น เว้นแต่การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. โดยกฎกระทรวง แต่กฎกระทรวงนั้นจะต้องไม่ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา 39 ด้วย

5. การกำหนดการตกทอดทางมรดกโดยตัดสิทธิทายาทโดยธรรมบางคนจะกระทำมิได้ เพราะเป็นการขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

6. ที่ดินที่เจ้าของได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นตอนมาตรา 29 วรรคสอง มิใช่ที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉะนั้น จึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 39

7. ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจที่จะทำการสอบสวนคู่กรณีหรือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ฯลฯ เพื่อป้องกันมิให้มีการฝ่าฝืนมาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ

มกราคม 2526

เรื่อง **หารือข้อกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน (การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการคดทอทางมรดก และการโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518)**

เรียน **เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

- อ้างถึง (1) หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กส. 1204/4486 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2525
- (2) หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คำแนะที่ สร. ๐6๐1/3471 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2525 และ คำพิสดาร ที่ สร. ๐6๐1/55๐9 ลงวันที่ 1๐ กันยายน 2525

สิ่งที่ส่งมาด้วย **บันทึกเรื่อง หารือข้อกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน (การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคดทอทางมรดก และการโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518)**

ตามหนังสือที่อ้างถึง (1) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แจ้งว่า มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคดทอทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม และการโอนสิทธิไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. ซึ่งสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งความบทบัญญัติในมาตรา 39 ดังกล่าวนั้น มีปัญหาว่า

1. คำว่า "ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" หมายความว่าอย่างไร และการที่บุคคลได้รับสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้นตามมาตรา 29 กติ หรือสิทธิการเช่าหรือสิทธิอยู่ระหว่างเช่าข้อความมาตรา 30 กติ จะถือว่าเป็นการได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่

2. ข้อความที่ว่า "เว้นแต่เป็นกฏหรือกฎหมายที่ออกโดยทบวงหรือทบส่วน หรือทบจังหวัด หรือ ส.ป.ก." เป็นข้อความในส่วนใดของข้อความว่า "การดำเนินการตามกฎหมายหรือข้อบังคับในที่นั้นไปยังผู้อื่นมิได้... ฯลฯ ..."

3. สิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งในกรณีการโอนสิทธิไปแล้วหรือสิทธิในระหว่างเช่าซื้อหรือสิทธิตามสัญญาเช่า รวมทั้งสิทธิในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ได้รับเพิ่มขึ้น จะต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 39 ทุกกรณีหรือไม่

4. ในกรณีที่บุคคลได้รับสิทธิตามข้อ 1. ตามลง ถ้าจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้สิทธิในที่ดินที่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมดังต่อไปนี้ จะกระทำหรือไม่เพียงใด

4.1 ถ้าผู้ตายมีสามีหรือภรรยา ให้สามีหรือภรรยาที่ยังมีชีวิตอยู่ซึ่งเป็นเกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินนั้นก่อนทายาทโดยธรรมอื่น

4.2 ถ้าผู้ตายไม่มีสามีหรือภรรยา หรือมีแต่สามีหรือภรรยาที่ยังมีชีวิตอยู่นั้น ไม่ประสงค์จะขอรับสิทธิ หรือสละสิทธิในการขอรับสิทธินั้น หรือมิได้เป็นเกษตรกร ให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ทายาทโดยธรรมซึ่งเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

4.3 ถ้าผู้ตายไม่มีหรือมีทายาทโดยธรรมซึ่งเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น แต่ไม่ประสงค์จะขอรับสิทธิหรือสละสิทธิในการขอรับสิทธิในที่ดิน ให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ทายาทโดยธรรมอื่นซึ่ง เป็นเกษตรกรตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่พิจารณาเห็นสมควร

4.4 ถ้าผู้ตายไม่มีหรือมีทายาทโดยธรรมตามที่กล่าวในข้อ 4.1 ถึงข้อ 4.3 แต่ไม่อาจสืบสิทธิในการรับมรดกได้ เพราะมิได้เป็นเกษตรกรหรือมีเหตุสมควรโดยประการอื่นตามหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ ส.ป.ก. และเพื่อการนี้ ส.ป.ก. อาจจ่ายค่าทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมตามสมควร

5. ในกรณีที่ผู้ตายมีทายาทโดยธรรมหลายคน ถ้าจะกำหนดให้สิทธิในที่ดินตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมเฉพาะบางคนโดยกีดกันทายาทโดยธรรมคนอื่น จะกระทำหรือไม่ และจะห้ามทายาทที่ถูกกีดกันเรียกเอาค่าทดแทนเพราะเหตุถูกกีดกัน จะกระทำหรือไม่

6. ถ้าถือว่าการได้รับอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้นตามมาตรา 29 เป็นการได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ถ้าผู้ได้รับอนุญาตตายลง มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยดังต่อไปนี้

6.1 สิทธิในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิเพิ่มขึ้นนั้นจะตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมแตกต่างจากกรณีที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดย ส.ป.ก. จัดสรรให้โดยตรงตามมาตรา 30 หรือไม่

6.2 หากบาทโคมธรรมฎีได้รับมรดกสิทธิในที่ดินดังกล่าว จะของของมรดก
เพิ่มขึ้นหรือไม่ และถ้าหากของมรดกแล้ว หลักเกณฑ์ในการขออนุญาตกรณีดังกล่าวจากเขต
ที่ผู้ตายได้รับอนุญาตเพียงใด

6.3 สิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ตายในส่วนที่กฎหมายว่าด้วยการ
ปฏิรูปที่ดิน ๖ กลุ่มของสิทธิไว้ ซึ่งมีจำนวนไม่เกิน 20 ไร่ สำหรับกรณีที่ได้รับอนุญาตซึ่งกฎหมาย
ถือว่ามิได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นมาก่อน หรือมีจำนวนไม่เกิน 50 ไร่ หรือ 100 ไร่
สำหรับผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นอยู่ก่อนแล้ว กับส่วนที่ได้รับอนุญาตใหม่สิทธิเพิ่มขึ้นนั้น
การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโคมธรรมซึ่งที่ดินทั้งสองส่วนดังกล่าว จะแตกต่างกันหรือไม่ เพียงใด
และในทางปฏิบัติจะแยกที่ดินทั้งสองส่วนนี้อะไร เพราะในการอนุญาตมิได้ค้นขอเขตที่ดินทั้งสอง
ส่วนแยกไว้ทางศาลหากเกินแยกของใด

7. สิทธิในที่ดินที่อยู่ในบังคับมรดกตามกฎหมายตรา 39 นี้ จะถือได้หรือไม่ว่าเป็น
หน้าที่ของ เจ้าพนักงานผู้ให้หมายในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่จะ
ต้องปฏิบัติตาม และการฝ่าฝืนมรดกตามกฎหมายนี้จะมีผลในทางกฎหมายเพียงใด
ส่วนงานการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นใน
ปัญหาดังกล่าว และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือที่อ้างถึง (2) ขอให้จัดส่งผู้แทน
ไปชี้แจงข้อเท็จจริง เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว ถึงความแจ้งอยู่แล้ว นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6) ได้พิจารณาปัญหา
ดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่ายในปัญหาข้อ 1. ข้อ 3. ข้อ 4. และข้อ 6.
และมีความเห็นพ้องต้องกันในปัญหาข้อ 2. ข้อ 5. และข้อ 7. ดังต่อไปนี้

1. ในปัญหาข้อ 1. คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6)
มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก มีความเห็นว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรมนั้นหมายความว่า สิทธิที่บุคคลนั้นได้รับจากการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามหมวด 3
ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน ๖ ดังนั้น การที่ได้รับสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้นตามมาตรา 29 วรรคสอง
หรือได้รับสิทธิจากการเช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรา 30 บอมน้อยกว่าเป็นการได้รับสิทธิโดยการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า ตามคำนิยาม "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" หมายความว่า คือ เป็นที่ดินของรัฐหรือรัฐจัดซื้อหรือเวนคืน และรัฐได้ดำเนินการปรับปรุงเกี่ยวกับ สิทธิและการถือครอง โดยจัดให้เกษตรกร ชาติ ไร่เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าหาประโยชน์ ส่วนที่ดิน ที่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้นตามมาตรา 29 วรรคสองนั้น เป็นที่ดินที่ได้รับอนุญาตเป็น เจ้าของอยู่แล้ว จึงมีใช้ "ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม"

2. ในปัญหาข้อ 2. กรรมการทั้งสองฝ่ายมีความเห็นพ้องกันว่า ข้อความ ดังกล่าวเป็นข้อยกเว้นทั้งในเรื่องการห้ามมิให้แบ่งแยกและการห้ามมิให้ออนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น

3. ในปัญหาข้อ 3. กรรมการมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก มีความเห็นว่า สิทธิที่บุคคลได้รับทั้งในกรณีที่ได้กรรมสิทธิ์แล้ว หรือ ในระหว่างเช่าซื้อหรือเช่า รวมทั้งสิทธิที่ได้รับเพิ่มขึ้นตามมาตรา 29 วรรคสอง ย่อมอยู่ภายใต้ มังคัมมาตรา 39 ทุกกรณี เพราะเป็นสิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า เฉพาะกรณีที่เจ้าของที่ดินได้รับอนุญาตให้ประกอบ เกษตรกรรมเพิ่มขึ้นตามมาตรา 29 วรรคสอง เท่านั้น ที่ไม่อยู่ในมังคัมของมาตรา 39

4. ในปัญหาข้อ 4. กรรมการเห็นว่า อาจแยกพิจารณาได้ 2 กรณี คือ กรณีที่ ผู้ขายมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินกรณีหนึ่ง และกรณีที่ผู้ขายได้เช่าหรือเช่าซื้อที่ดินไว้อีกกรณีหนึ่ง

สำหรับกรณีแรก เมื่อผู้ขายมีกรรมสิทธิ์ขาย กรรมการทั้งสองฝ่ายมีความเห็นพ้อง กันว่า ที่ดินนั้นย่อมตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ออก กฎกระทรวงตามมาตรา 39 กำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นการขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายแพ่งและ พหุณย์ตามปัญหาข้อ 4.1 ถึงข้อ 4.4 นั้น จะทำได้

สำหรับกรณีที่สอง กรณีที่ผู้ขายเป็นเพียงผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อ กรรมการมี ความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก มีความเห็นว่า การเช่าและการเช่าซื้อตามพระราชบัญญัติการ ปฏิรูปที่ดิน ๓ เป็นสิทธิเฉพาะตัว สิทธิตามสัญญาจึงไม่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน ๓ อาจจัดให้บุคคลใด ๆ ได้สิทธิในที่ดินนั้นได้

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า สิทธิที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่าถึงสิทธิในการเช่าซื้อหรือเช่าด้วย และสิทธิดังกล่าวนี้มาตรา 39 ได้บัญญัติห้ามแบ่งแยก หรือโอนสิทธิไปยังผู้อื่น เว้นแต่การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. โดยกฎกระทรวง แต่กฎกระทรวงนั้นจะต้องไม่ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา 39 ด้วย

5. ในบัญชี 5. กรรมการทั้งสองฝ่ายมีความเห็นตรงกันว่า การกำหนดการยกโทษทางมรดกโดยคดีสิทธิทางมรดกโดยธรรมมางคน จะกระทำมิได้ เพราะเป็นการขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ เมื่อกระทำมิได้แล้ว ปัญหาเรื่องกำหนดโทษจะไม่เข้าเป็นข้อวินิจฉัย

6. ในบัญชี 6. กรรมการมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายแรก มีความเห็นว่า

6.1 สิทธิในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิเพิ่มขึ้นนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ อนุญาตความเงื่อนไขและคุณสมบัติเฉพาะตัว จึงไม่อาจยกโทษทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้ เพราะเป็นสิทธิเฉพาะตัว

สำหรับสิทธิในที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดสรรให้โดยทรงความมาตรา 30 ก็ไม่อาจยกโทษทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้เช่นเดียวกัน เพราะเป็นสิทธิเฉพาะตัว

6.2 ทายาทโดยธรรมซึ่งได้รับมรดกในที่ดินส่วนที่เพิ่มขึ้น ถ้าประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองต่อไปในที่ดินดังกล่าว จะต้องยื่นคำร้องขอรับอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 29 (3) วรรคสอง

6.3 ที่ดินทั้งในส่วนที่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ความคุ้มครองตามมาตรา 29 (1) (2) และ (3) และในส่วนที่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิเพิ่มขึ้น บ่อนอกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกันทั้งสองส่วน ส่วนจะแยกที่ดินทั้งสองส่วนนี้อย่างไรนั้น เป็นปัญหาทางปฏิบัติ

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า ที่ดินที่เจ้าของได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นตามมาตรา 29 วรรคสอง มีที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉะนั้นสิทธิที่ได้รับอนุญาตดังกล่าวจึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 39

7. ในบัญชี 7. เมื่อพิจารณามาตรา 74 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว กรรมการมีความเห็นพ้องกันว่า ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจที่จะทำการสอบสวนคู่กรณีหรือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ฯลฯ เพื่อบ่งกันมิให้มีการฝ่าฝืนมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน ฯ

เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6) มีความเห็น
แตกต่างกันเป็นสองฝ่ายเฉพาะในปัญหาข้อ 1. ข้อ 3. ข้อ 4. และข้อ 6. ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญ
ที่กระทบกระเทือนสิทธิของเกษตรกรและเกี่ยวกับการส่งเสริมการประกอบเกษตรกรรวมในเขต
ปลูกที่กิน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อ
พิจารณาปัญหาทั้ง 4 ข้อดังกล่าว ตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของ
กรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522 ข้อ 13 (2)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหา
ข้อ 1. ข้อ 3. ข้อ 4. และข้อ 6. ดังกล่าวแล้ว ลังมก็เห็นชอบด้วยกับความเห็นและเหตุผล
ของกรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ 6) ฝ่ายที่สอง ในปัญหาทั้ง 4 ข้อดังกล่าว

ในการพิจารณาเรื่องนี้ได้มีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกร) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง
รายละเอียดของความเห็นปรากฏตามบันทึกที่ได้เสนอมาพร้อมหนังสือนี้ อนึ่ง สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตาม
ระเบียบแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

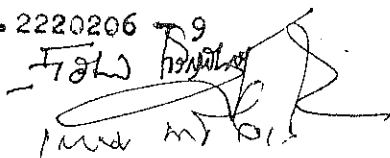
 (11/6/26)
27ธค26

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขาธิการกรม

โทร. 2220206



35/2526

ด.ค. 6/14

บันทึก

เรื่อง หรือข้อกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน (การออกกฎกระทรวง
กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรื้อถอนทางมรดก
และการโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีหนังสือ ที่ กส.๑๒๐๔/๔๔๒๖ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(ส.ป.ก.)มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรื้อถอนทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม และการโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก.ซึ่งสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงขอหารือปัญหาดังต่อไปนี้

๑. คำว่า "ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ตามมาตรา ๓๘ หมายความว่าอย่างไร และการที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยได้รับอนุญาตให้ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๘ หรือโดยอาศัยสิทธิการเช่าหรือสิทธิอยู่ระหว่างเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐ จะถือว่าเป็นการได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่

๒. ข้อความที่ว่า "เว้นแต่เป็นการรื้อถอนทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก." ตามมาตรา ๓๘ นั้น เป็นข้อยกเว้นบทบัญญัติส่วนใดของกฎหมายที่บัญญัติว่า "จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้...."

๓. สิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งในกรณีใดกรรมสิทธิ์ไปแล้วหรือสิทธิในระหว่างเช่าซื้อหรือสิทธิตามสัญญาเช่า รวมทั้งสิทธิในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ได้รับเพิ่มขึ้น จะต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๓๘ ทุกกรณีหรือไม่

๔. ในกรณีที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามข้อ ๑ ทายาท การรื้อถอนทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมซึ่งสิทธิในที่ดินนั้น ถ้ากำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้ จะกระทำได้อหรือไม่เพียงใด

๔.๑ ถ้าผู้ขายมีสามีนหรือภริยา ให้สามีนหรือภริยาที่ยังมีชีวิตอยู่ ซึ่งเป็นเกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินนั้นก่อนทายาทโดยธรรมอื่น

๔.๒ ถ้าผู้ขายไม่มีสามีนหรือภริยา หรือมีแต่สามีนหรือภริยาที่ยังมีชีวิตอยู่นั้นไม่ประสงค์จะขอรับสิทธิหรือสละสิทธิในการขอรับสิทธิในที่ดิน หรือมิได้เป็นเกษตรกร ให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ทายาทโดยธรรม ซึ่งเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

๔.๓ ผู้ขายไม่มีหรือมีทายาทโดยธรรมซึ่งเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น แต่ไม่ประสงค์จะขอรับสิทธิหรือสละสิทธิในการขอรับสิทธิในที่ดิน ให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ทายาทโดยธรรมอื่นซึ่งเป็นเกษตรกรตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่พิจารณาเห็นสมควร

๔.๔ ถ้าผู้ขายไม่มีหรือมีทายาทโดยธรรมตามที่กล่าวในข้อ ๔.๑ ถึงข้อ ๔.๓ แต่ไม่อาจสืบสิทธิในการรับมรดกได้ เพราะมิได้เป็นเกษตรกรหรือมีเหตุสมควรโดยประการอื่นตามหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ ส.ป.ก. และเพื่อการนี้ ส.ป.ก. อาจจ่ายค่าทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมตามสมควร

๕. ในกรณีที่ผู้ขายมีทายาทโดยธรรมหลายคน หากสิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ทายาทโดยธรรมทุกคนแล้ว ที่ดินนั้นจะถูกแบ่งออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ ดังนั้น ถ้าจะกำหนดให้ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมเฉพาะบางคนโดยไม่หักสิทธิทายาทโดยธรรมคนอื่น ๆ จะกระทำได้หรือไม่ และในการหักสิทธิเช่นนี้ให้มีผลรวมไปถึงการหักสิทธิมิให้ทายาทโดยธรรมคนอื่นนั้น เรียกเอาค่าทดแทนเพราะเหตุถูกหักสิทธิมิให้รับมรดกจากทายาทโดยธรรมผู้ได้รับมรดก จะกระทำได้หรือไม่

๖. การได้รับสิทธิในที่ดินโดยได้รับอนุญาตให้ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๔ ถ้าถือว่าเป็นการได้รับสิทธิและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยดังต่อไปนี้

๖.๑ ถ้าผู้ได้รับอนุญาตขายลง สิทธิในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิเพิ่มขึ้นนั้น จะตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมแตกต่างจากกรณีที่ดินที่มรดกได้รับสิทธิโดย ส.ป.ก. จัดสรรให้โดยตรงตามมาตรา ๓๐ หรือไม่

๖.๒ หากขาดโดยธรรมชาติ ผู้ได้รับมรดกสิทธิในที่ดินดังกล่าว จะต้อง
ขออนุญาตเพิ่มขึ้นหรือไม่ และถ้าจะขออนุญาตแล้ว หลักเกณฑ์ในการขออนุญาต
จะแตกต่างจากหลักเกณฑ์ที่ผู้ขายได้รับอนุญาตเพียงใด

๖.๓ เมื่อผู้ได้รับอนุญาตให้สิทธิเพิ่มขึ้นภายหลัง สิทธิในที่ดินในเขต
ปฏิรูปที่ดินของผู้ขายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตดังกล่าวจะแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนแรก
เรียกว่าส่วนที่กฎหมายปฏิรูปที่ดิน ๖ คุ้มครองสิทธิไว้ ซึ่งมีจำนวนไม่เกิน ๒๐ ไร่
สำหรับกรณีผู้ได้รับอนุญาตซึ่งกฎหมายถือว่ามิได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นมาก่อน
หรือมีจำนวนไม่เกิน ๕๐ ไร่ หรือ ๑๐๐ ไร่ สำหรับผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้น
อยู่ก่อนแล้ว กับส่วนที่สองเรียกว่าส่วนที่ได้รับอนุญาตให้สิทธิเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ในการ
ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมซึ่งที่ดินทั้งสองส่วนดังกล่าว จะแตกต่างกันหรือไม่
เพียงใด และในทางปฏิบัติจะแยกที่ดินทั้งสองส่วนนี้อย่างไร เพราะในการอนุญาต
มิได้กันขอบเขตที่ดินทั้งสองส่วนแยกไว้ต่างหากจากกันแต่อย่างใด

๗. สิทธิในที่ดินที่อยู่ในบังคับของบทบัญญัติมาตรา ๓๕ นี้ จะถือได้หรือไม่ว่า
เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวล
กฎหมายที่ดินที่จะต้องปฏิบัติตาม และการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวนี้จะมีผลในทางกฎหมาย
เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณา
ปัญหาดังกล่าว พร้อมทั้งฟังคำชี้แจงจากยูเนี่ยนระหว่างเกษตรกรและสหกรณ์ (สำนักงาน
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และยูเนี่ยนระหว่างมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็น
ดังนี้

๑. ในปัญหาแรกที่ว่า คำว่า "ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม" ตามมาตรา ๓๕ (๑) หมายความว่าอย่างไร และการที่ได้รับสิทธิในที่ดิน

(๑) มาตรา ๓๕ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
จะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก
แก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด
ในกฎกระทรวง

โดยได้รับอนุญาตให้ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๕ (๒) หรือโดยอาศัยสิทธิการเช่าหรือสิทธิ

(๒) มาตรา ๒๕ ในเชบทปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินใด ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ ซึ่งบุคคลใดครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าวใน (๑) หรือ (๒) และแสดงใจความความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้

(๒) อาศัยที่ดินแปลงใดใน (๑) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์พวกสัตว์ใหญ่ตามที่ได้รับอนุญาตจาก ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินเกินกว่าห้าหมื่นไร่ใน (๑) หรือ (๒) และแสดงใจความความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ และแสดงใจความความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการ อธิบดีกรมการให้สมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบ ก็ให้อนุญาตให้ยกร่างขอให้มีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป แต่ก่อนไม่เกินหนึ่งพันไร่ ในกรณีที่ยกร่างขอให้มีสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในคณะกรรมการกำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินรายใดได้แสดงว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าหนึ่งพันไร่อยู่ก่อนแล้วในคำความหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัติในบังคับ และมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้นต่อไป ให้คณะกรรมการพิจารณาคำขอหลักเกณฑ์ต่อไป

๓. ให้องค์ทุนในกิจกรรมการเกษตรในที่ดินนั้นไปแล้วเป็นจำนวนมาก และควรลงทุนนั้นได้กระทำไปด้วยการส่งเสริมของรัฐ

๔. เป็นการประกอบการเพื่อพัฒนาวิชาการเกษตรแผนใหม่ หรือที่ยังมีความต้องการอยู่มากภายในประเทศหรือเพื่อการส่งออก

๕. ในการที่จะประกอบกิจการใด ๆ หนึ่งนั้นจะต้องมีลักษณะที่ช่วยพัฒนาการเกษตรและช่วยเหลือเกษตรกรในคามมีฐานะการผลิต เพื่อส่งเสริมผลผลิตการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรโดยกว้างขวางในเรื่องการสาธิต และเป็นกำลังขับเคลื่อนผลผลิตการเกษตรจากเกษตรกรโดยตรง

๖. เพื่อพัฒนาอาชีพ หากที่ดินนั้นเกษตรกรรมมีความต้องการและสามารถที่จะเป็นยี่สิบในกิจการนั้น เจ้าของที่ดินต้องยินยอมให้สถาบันเกษตรกรรมถือหุ้นในกิจการนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามวิธีการและรายละเอียดคณะกรรมการกำหนด

ถ้าคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ยกร่างขอให้มีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป ในกรณีที่ที่ยกร่างขอให้มีสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในคณะกรรมการกำหนด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้น เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

(๓) ที่ดินแปลงใดถ้าเจ้าของไม่ได้อาศัยที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองหรือมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างใด ๆ หรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินใดในส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินรายใด (๓) มีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองและแสดงใจความความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ยกร่างขอให้มีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป ตามข้อยกเว้น (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี และให้คณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตในกรณีที่ยกร่างขอให้มีสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

อยู่ระหว่างเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐^(๓) จะถือว่าเป็นการได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรมหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็น
เป็นสองฝ่าย คือ

กรรมการฝ่ายแรกมีความเห็นว่า การที่เจ้าของที่ดินได้รับสิทธิโดยได้รับ
อนุญาตตามมาตรา ๒๘^(๔)วรรคสอง^(๕) ให้มีสิทธิในที่ดินเกินกว่าตามที่กล่าวไว้ใน (๑) หรือ (๒)
ของมาตรา ๒๘^(๕)ต่อไปเพื่อประกอบเกษตรกรรม หรือการที่เกษตรกรได้รับสิทธิจากการเช่า
หรือสิทธิที่อยู่ระหว่างการเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐^(๖) ย่อมถือได้ว่าเป็นการได้รับสิทธิโดยการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะเป็นสิทธิที่ได้รับจากการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามหมวด ๓
ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ทั้งนี้ โดยถือตามเจตนารมณ์
และหลักการพื้นฐานจริงของการปฏิรูปที่ดินเป็นสำคัญ การ"จำซื้อ"ที่ดินย่อมหมายความว่าความถึง
ที่ดินที่อยู่ในการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจของรัฐซึ่งรวมถึงที่ดินทั้งแปลงอันเป็นส่วน
ที่คงให้เกษตรกรมีสิทธิอยู่อาศัยเดิมหรือมีสิทธิได้รับเพิ่มขึ้น และที่รัฐซื้อหรือเวนคืนไปถวาย
ไม่จำกัดเฉพาะส่วนที่รัฐซื้อไปแล้วเท่านั้น

กรรมการฝ่ายที่สองมีความเห็นว่า คำว่า"ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ตามมาตรา ๓๘^(๗) มีความหมายตามนิยามคำว่า"การปฏิรูปที่ดิน

(๓) มาตรา ๓๐ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ตั้งแต่
หนึ่งหมื่นไร่ขึ้นไป ให้คณะกรรมการจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว ถ้าเป็นที่ดินของรัฐ
ซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่ คณะกรรมการจะให้สถาบันเกษตรกร หรือเกษตรกรเช่า
ระยะยาวก็ได้ แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐนั้นมิได้ แต่ถ้าเป็นที่ดินที่ได้มาโดยการจำซื้อ
หรือเวนคืน คณะกรรมการจะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาวหรือเช่าซื้อ
ตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (๑) เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งประกอบเกษตรกรรม
ประเภทอื่น เว้นแต่ (๒) จำนวนไม่เกินห้าสิบไร่
- (๒) เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งประกอบเกษตรกรรม
เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา ๒๘^(๖) จำนวนไม่เกิน
หนึ่งร้อยไร่

(๓) สถาบันเกษตรกรซึ่งจะนำที่ดินไปจัดให้แก่เกษตรกรตาม (๑)
หรือ (๒) เช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อ จำนวนเนื้อที่ที่ดินตามแต่ละกรณีการจะเห็นสมควร

(๔) กฎกระทรวง (๒) หน้า ๓๔

(๕) กฎกระทรวง (๒) หน้า ๔

(๖) กฎกระทรวง (๓)

(๗) ...

เพื่อเกษตรกรรม" ในมาตรา ๔^(๔) คือ ต้องเป็นที่ดินที่เป็นของรัฐหรือที่ดินซึ่งรัฐจำซื้อหรือเวนคืนแล้ว และรัฐได้ดำเนินการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครอง ตลอดจนการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินนั้นโดยจัดให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือ ฯลฯ โดยนับเป็น "สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" จึงหมายถึงสิทธิที่เกิดจากการเช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐจัดให้ดังกล่าวเท่านั้น การที่เจ้าของที่ดินได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินเกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ (๑) และ (๒)^(๕) นั้น เป็นกรณีที่ได้รับอนุญาตเป็นเจ้าของที่ดินรายนั้นเอง และการได้รับอนุญาตก็เป็นเพียงการ "อนุญาตให้บุตรของเขามีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป" ที่ดินดังกล่าวมิใช่ที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐได้จำซื้อหรือเวนคืนแล้ว เพราะความในมาตรา ๒๕^(๑๐) มีบัญญัติไว้ชัดเจนว่า ถ้าผู้ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นนั้นได้ ด้วยเหตุนี้ที่ดินในส่วนที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๕^(๑๑) จึงมิใช่ "ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ตามนิยามตามมาตรา ๔^(๑๒)

๒. ในปัญหาที่ส่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นพ้องต้องกันว่า ข้อความที่ว่า "เวนคืนเป็นการยกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก." ในมาตรา ๒๕^(๑๓) นั้น ถือว่าเป็นข้อความทั้งในเรื่องกำหนดให้มีแบ่งแยกและการห้ามมิให้ออนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น

(๔) มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติ

"การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมีกฎหมายประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่เกินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัติ ให้จัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและมีจัดการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ฯลฯ ฯลฯ

(๕) กฎกระทรวง (๒) หน้า ๕

(๑๐) กฎกระทรวง (๒) หน้า ๕

(๑๑) กฎกระทรวง (๒) หน้า ๕

(๑๒) กฎกระทรวง (๔)

๓. ในปัญหาที่สามที่ว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมทั้งในกรณีที่ได้กรรมสิทธิ์ไปแล้วหรือสิทธิในระหว่างเช่าซื้อหรือสิทธิ ความสัญญาเช่า รวมทั้งสิทธิที่ได้รับอนุญาตเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง (๑๔) จะต้อง ตกอยู่ในบังคับของบทบัญญัติมาตรา ๓๕ (๑๕) ทุกกรณีหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ

กรรมการฝ่ายแรกมีความเห็นว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งในกรณีที่ได้กรรมสิทธิ์ไปแล้ว หรือสิทธิในระหว่างเช่าซื้อ หรือสิทธิความสัญญาเช่ารวมทั้งสิทธิที่ได้รับจากการอนุญาตตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง (๑๖) ย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๕ (๑๕) ทุกกรณีไป เพราะสิทธิทุกประเภทที่หาหรือมานี้ ถือได้ว่าเป็นสิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔

กรรมการฝ่ายที่สองมีความเห็นว่า มาตรา ๓๕ (๑๔) ใช้บังคับเฉพาะกับ กรณีที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉะนั้น สำหรับกรณีที่เจ้าของ ที่ดินได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๕ (๑๕) ซึ่งได้วินิจฉัยไว้แล้ว ในข้อ ๑. ว่ามิใช่สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงไม่อยู่ในบังคับของ มาตรา ๓๕ (๒๐) ส่วนกรณีที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคือที่รัฐ ได้ให้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าไปทำประโยชน์ที่ดินของรัฐ หรือที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนมานั้น ย่อมอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๕ (๒๑) ทั้งในกรณีที่ได้กรรมสิทธิ์ไปแล้วและที่ยังอยู่ในระหว่าง เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ตามที่รัฐจัดให้

๔. ในปัญหาที่สี่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า อาจแยกพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี คือ กรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ขายมีกรรมสิทธิ์กรณีหนึ่ง และกรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ขายได้เช่าหรือเช่าซื้อไว้ อีกกรณีหนึ่ง

(๑๔) กฎกระทรวง (๒) หน้า ๔

(๑๕) กฎกระทรวง (๑) หน้า ๓

(๑๖) กฎกระทรวง (๒) หน้า ๔

(๑๗) กฎกระทรวง (๑) หน้า ๓

(๑๘) กฎกระทรวง (๑) หน้า ๓

(๑๙) กฎกระทรวง (๒) หน้า ๔

(๒๐) กฎกระทรวง (๑) หน้า ๓

สำหรับกรณีแรก คือ กรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ตายมีกรรมสิทธิ์ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นพ้องต้องกันว่า เมื่อผู้มียกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวตาย ที่ดินนั้นย่อมตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมโดยทางมรดกตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๓๕ จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการตกทอดทางมรดก ซึ่งที่ดินเป็นอย่างอื่นอันเป็นการขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งที่กล่าวไว้ในปัญหาข้อ ๔.๑ ถึงข้อ ๔.๔ มิได้ เมื่อตกทอดไปยังทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์แล้ว สิทธิต่าง ๆ ในที่ดินที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นก็ต้องบังคับ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔

สำหรับกรณีที่สอง คือ กรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ตายเป็นเจ้าของหรือผู้เช่าซื้อนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ

กรรมการฝ่ายแรกเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากมาตรา ๑๕ (๗) (๒๒) แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งมีบัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบัน เกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว เห็นว่า การเช่า และการเช่าซื้อตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นสิทธิเฉพาะตัว ดังนั้น เมื่อผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อ ทายตลง สัญญาซื้อขายแล้ว สิทธิตามสัญญาจึงไม่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจจัดให้บุคคลใด ๆ ได้สิทธิในที่ดินนั้นตามบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ต่อไป

(๒๒) มาตรา ๑๕ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการ กำหนดนโยบาย มาตรการ ขีดจำกัดหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

อาาา อาาา

(๗) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร และสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจน แบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน

อาาา อาาา

กรรมการฝ่ายที่สองเห็นว่า โดยที่สิทธิที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมคือสิทธิในการเช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ที่ดินของรัฐ จักซื้อหรือเวนคืนแล้วทั้งที่กล่าวไว้ในข้อ ๑. และสิทธิดังกล่าวในมาตรา ๓๕ (๒๓) ได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งว่า ได้รับยกเว้นจากการห้ามแบ่งแยกหรือโอนสิทธิที่ดินไปยังผู้อื่น โดยให้ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ความหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉะนั้น การออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๕ (๒๔) จึงจะต้องออกโดยมิให้ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับสิทธิของทายาทโดยธรรม และจะต้องไม่ขัดกับมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ นี้เอง ก็จะต้องกำหนดมิให้แบ่งแยกหรือตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้ สำหรับบทบัญญัติในมาตรา ๑๔ (๓) (๒๕) ที่ว่า "กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่า และเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน" นั้น เห็นว่า เป็นการวางหลักและแบบซึ่งใช้บังคับทั่วไปในการคัดเลือก เมื่อเกษตรกรผู้ใดได้รับเลือกแล้ว ก็เป็นผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและสิทธินั้นย่อมอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๕ (๒๖) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่พ้นจากการคัดเลือกตามมาตรา ๑๔ (๓) (๒๕) แล้ว ถ้าถือว่าไม่อาจตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือไม่อาจโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. ได้ บทบัญญัติในมาตรา ๓๕ (๒๔) ก็จะไม่มีความหมายใด ๆ.

(๒๓) กฎกระทรวง (๑) หน้า ๓

(๒๔) กฎกระทรวง (๑) หน้า ๓

(๒๕) กฎกระทรวง (๒๒) หน้า ๔

(๒๖) กฎกระทรวง (๑) หน้า ๓

(๒๗) กฎกระทรวง (๒๒) หน้า ๔

(๒๘) กฎกระทรวง (๑) หน้า ๓

๕. ในปัญหาที่ห้า ในกรณีที่ยูท่ายมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและมีทายาทโดยธรรมหลายคนการที่จะกำหนดให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมเฉพาะบางคนโดยศักดิ์หรือทายาทโดยธรรมคนอื่น ๆ เพื่อป้องกันมิให้ที่ดินถูกแบ่งออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยไม่พอแก่การเลี้ยงชีพนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นพ้องต้องกันว่าจะกระทำมิได้ เพราะเป็นการขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในข้อ ๔. และเมื่อกระทำมิได้แล้ว ปัญหาเรื่องค่าทดแทนจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

๖. ในปัญหาที่หกนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ

กรรมการฝ่ายแรกเห็นว่า

๖.๑ เนื่องจากรวบรวมของมาตรา ๒๔^(๒๕) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๔๙๔ ได้กำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติสำหรับเจ้าของที่ดินซึ่งประสงค์จะขออนุญาตมีสิทธิในที่ดินต่อไปเพื่อประกอบเกษตรกรรมไว้โดยเฉพาะ กล่าวคือ เจ้าของที่ดินผู้นั้นจะต้องแสดงได้ว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองอยู่แล้ว ไม่นานกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ถึงกล่าวไว้บังคับ และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถ และมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งคนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และได้บัญญัติไว้อีกกว่าการอนุญาตนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขได้ ฉะนั้นการที่คณะกรรมการ ฯ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีได้อนุญาตให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป บ่อมถือว่า เป็นการอนุญาตให้เฉพาะตัวบุคคลและสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ได้รับจากการอนุญาตดังกล่าวเป็น "สิทธิเฉพาะตัว" ของผู้ได้รับอนุญาต ดังนั้น เรื่องสิทธิดังกล่าวจึงไม่อาจตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้เมื่อเจ้าของที่ดินผู้ได้รับอนุญาตตายลง อนึ่ง ถึงแม้ว่าที่ดินดังกล่าวจะอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๔^(๓๐) ก็ว่ก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณามาตรา ๓๔ โดยตลอดแล้วเห็นว่า มาตรา ๓๔ ให้ที่ดินเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมก็คือให้เป็นไปตามหลักการตกทอดของสิ่งที่เป็นมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๒๕) ฎีการ้าง (๒) หน้า ๕

(๓๐) ฎีการ้าง (๑) หน้า ๓

มาตรา ๑๒๐๐^(๓๑) คือทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ขายซึ่งมิใช่เป็นเรื่องเฉพาะตัวของผู้ขายโดยแท้ บทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติให้ "สิทธิเฉพาะตัว" ซึ่งโดยสภาพทางกฎหมายจะตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไม่ได้นั้นสามารถตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนให้แก่สถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. ได้แต่ประการใด แต่ได้บัญญัติห้ามมิให้ทำการแบ่งแยกหรือโอน "สิทธิในที่ดิน" (ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดิน) เช่น กรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครอง (ที่ผู้ครอบครองมี ส.ค. ๑ หรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน) ซึ่งโดยสภาพทางกฎหมายสามารถแบ่งแยกหรือโอนได้ เว้นแต่จะเป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนให้แก่สถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. ข้อห้ามดังกล่าวเป็นการจำกัด "สิทธิในที่ดิน" ของเอกชนที่มีอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดิน แต่มิใช่เป็นการบัญญัติให้ "สิทธิเฉพาะตัว" ตกทอดทางมรดกได้ การที่กฎหมายจะบัญญัติให้ "สิทธิเฉพาะตัว" ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้นั้น จะต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเป็นหลักใหญ่ มิใช่บัญญัติไว้เป็นข้อยกเว้นของข้อห้ามดังกล่าว ดังนั้น จะต้องถือว่าในกรณีกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง เช่นนั้นสิทธิของเจ้าของที่ดินซึ่งได้รับจากการอนุญาตตาม มาตรา ๒๕ วรกสอง^(๓๒) ซึ่งเป็นสิทธิเฉพาะตัวย่อมไม่อาจตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้

สำหรับที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดย ส.ป.ก. จักสรรให้โดยตรงตามมาตรา ๓๐ ซึ่งอาจเป็นที่ดินที่ผู้ขายได้เช่าหรือเช่าซื้อไว้แล้ว ก็ไม่อาจตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้เช่นเดียวกัน เพราะเป็นสิทธิเฉพาะตัวตามที่ได้อธิบายไว้แล้วในข้อ ๔.

(๓๑) มาตรา ๑๒๐๐ ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ขายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ขาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ขายโดยแท้

(๓๒) กฎกระทรวง (๒) หน้า ๔

๒.๒ เนื่องจากหายาโทโดยกรรมซึ่งได้รับมรดกในที่ดินดังกล่าว ความมรดกตกทอดให้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ได้รับไปแต่เฉพาะกรรมสิทธิ์ * ในที่ดินเท่านั้น แต่สิทธิเฉพาะตัวที่เจ้าของที่ดินคนเดิมได้รับจากการอนุญาตให้ประกอบ เกษตรกรรมในที่ดินต่อไปตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง (๓๓) นั้นหาได้ตกทอดทางมรดกแก่ทายาท โดยกรรมด้วยไม่ ฉะนั้น ที่ดินดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๕ (๓) (๓๔) ดังนั้น ส.ป.ก. จึงมีอำนาจจัดซื้อหรือเช่าเป็นกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นเฉพาะในส่วนที่เกิดขึ้นกว่ายี่สิบไร่ได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ทำยาโทโดยกรรมประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองและยื่น คำร้องและได้รับอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไปตามมาตรา ๒๕ (๓) วรรคสอง (๓๕) ซึ่งให้เอกสิทธิ์แก่ทายาทผู้ประสงค์จะทำเกษตรกรรมด้วยตนเองอยู่แล้ว

๒.๓ ที่ดินทั้งในส่วนที่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ความคุ้มครองตามมาตรา ๒๕ (๑) และ (๒) (๓๖) และในส่วนที่เกิดข้อสงสัยหรือ หนึ่งร้อยไร่ ซึ่งเจ้าของที่ดินได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมตามวรรคสองของมาตรา ๒๕ (๓๗) ย่อมตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยกรรมความมรดกตกทอดให้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกันทั้งสองส่วน แต่สำหรับปัญหาที่ว่า จะแยกที่ดินทั้งสองส่วนนี้อะไรนั้น เป็นปัญหา ทางปฏิบัติซึ่งจะต้องพิจารณาตั้งแต่เวลาอนุญาตตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง (๓๔) จึงไม่วินิจฉัย ปัญหาข้อนี้

กรรมการฝ่ายที่สอง เห็นว่า เนื่องจากที่ดินที่เจ้าของได้รับอนุญาตให้ประกอบ เกษตรกรรมเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง (๓๔) มีที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวแล้วในข้อ ๑. ฉะนั้น สิทธิที่ได้รับอนุญาตดังกล่าวจึงไม่อยู่ในบังคับ

(๓๓) ฎีกาพิชิต (๒) หน้า ๔

(๓๔) ฎีกาพิชิต (๒) หน้า ๔

(๓๕) ฎีกาพิชิต (๒) หน้า ๔

(๓๖) ฎีกาพิชิต (๒) หน้า ๔

(๓๗) ฎีกาพิชิต (๒) หน้า ๔

(๓๘) ฎีกาพิชิต (๒) หน้า ๔

(๓๙) ฎีกาพิชิต (๒) หน้า ๔

ของมาตรา ๓๕ (๔๐) ทั้งเงื่อนไขที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ (๔๑) แต่อยู่ในบังคับของเงื่อนไขในการอนุญาตตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีทั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคสอง (๔๒) นั้นเอง และที่ดินนั้นอาจอยู่ในบังคับของบทบัญญัติในมาตราอื่นอีกด้วย เช่น มาตรา ๒๕ เป็นต้น

๗. ในปัญหาที่เจ็ดนั้น มาตรา ๓๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า
"ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่
ตามมาตรา ๓๐ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคุณวุฒิ และเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้อง
มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่
ดำเนินการไปตามควรแก่กรณี"

ถ้าผู้กรณที่ควรเชื่อได้ว่า การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นจะเป็นการ
หลอกลวงกฎหมาย หรือเป็นที่ควรเชื่อได้ว่าบุคคลใดจะซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าว
ให้ขอคำสั่งจากรัฐมนตรี คำสั่งรัฐมนตรีเป็นที่สุด"

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการ
ร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นต้องตอกกันว่า ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พนักงาน
เจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะทำการสอบสวนคุณวุฒิหรือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ
หรือส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันมิให้มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๓๕ (๔๓) แห่งพระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้

เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็น
แตกต่างกันเป็นสองฝ่ายเฉพาะในปัญหาข้อ ๑. ข้อ ๓. ข้อ ๔. และข้อ ๖. ทั้งกล่าวข้างต้น
และโดยที่ปัญหาดังกล่าวทั้ง ๔ ข้อเป็นปัญหาสำคัญซึ่งกระทบกระเทือนสิทธิของเกษตรกรที่ได้รับ
โดยการปฏิรูปที่ดินและเกี่ยวกับการส่งเสริมเกษตรกรในการประกอบเกษตรกรรมในเขต
ปฏิรูปที่ดิน จึงขอให้มีการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วย
การประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๑๓ (๒) จึงจัดให้มีการประชุมใหญ่
กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

(๔๐) ฎีกาเชิงอรรถ (๑) หน้า ๓

(๔๑) ฎีกาเชิงอรรถ (๓) หน้า ๕

(๔๒) ฎีกาเชิงอรรถ (๒) หน้า ๔

(๔๓) ฎีกาเชิงอรรถ (๑) หน้า ๓

คณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)ได้พิจารณา
ปัญหาข้อ ๑. ข้อ ๓. ข้อ ๔. และข้อ ๖. แล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) ในปัญหาข้อ ๑. คำว่า"ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม"ตามมาตรา ๓๔(๔๔)แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พ.ศ. ๒๕๑๔ มีความหมายตามบทนิยามคำว่า"การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม"ในมาตรา ๔
แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ ต้องเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนแล้ว
และรัฐได้ดำเนินการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองตลอดจนการจัดที่อยู่อาศัย
ในที่ดินนั้นโดยจัดให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์
โดยรัฐให้ความช่วยเหลือ ฯลฯ โดยนัยนี้"สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม"
จึงหมายถึงสิทธิที่เกิดจากการเช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐจัดให้ดังกล่าว
เท่านั้น ฉะนั้น การที่เกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินโดยอาศัยสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ
ตามมาตรา ๓๐(๔๕)แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔
จึงถือได้ว่าเป็นการได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่วนการที่เจ้าของที่ดิน
ที่ได้รับสิทธิในที่ดินของตนเองโดยได้รับอนุญาตให้ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๔(๔๖)
แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ มิได้เกิดขึ้นจากการที่รัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อ
หรือเวนคืนมาจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์
แต่เป็นที่ดินของผู้ได้รับอนุญาตนั่นเอง และการอนุญาตก็เป็นเพียงการอนุญาตให้ผู้นั้น
มีสิทธิในที่ดินต่อไป ดังนั้น จึงยังถือไม่ได้ว่าที่ดินดังกล่าวเป็น"ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ทั้งนี้ ความนับแห่งบทนิยามในมาตรา ๔ ดังกล่าวแล้ว

(๒) ในปัญหาข้อ ๓. เมื่อได้วินิจฉัยแล้วในปัญหาข้อ ๑. ว่า"ที่ดินที่บุคคล
ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม"ตามมาตรา ๓๔(๔๔)มีความหมายตามคำนิยาม
ในมาตรา ๔(๔๔) ฉะนั้น สิทธิที่เกิดจากการเช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

(๔๔) คู่มือบรรณ (๑) หน้า ๓

(๔๕) คู่มือบรรณ (๓) หน้า ๕

(๔๖) คู่มือบรรณ (๒) หน้า ๔

(๔๗) คู่มือบรรณ (๑) หน้า ๓

(๔๘) คู่มือบรรณ (๔) หน้า ๖

หรือที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืน ฯลฯ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๔ จึงต้องอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๕. ทุกกรณี ไม่ยกเว้นแม้ในกรณีที่โครงการเสร็จไปแล้ว เพราะไม่มีบทบัญญัติกล่าวไว้ใน มาตรา ๓๕ ส่วนกรณีที่เจ้าของที่ดินได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นตาม มาตรา ๒๕ (๔๕) นั้น ได้วินิจฉัยแล้วเช่นกันในปัญหาข้อ ๑. ว่ามีสิทธิที่ได้รับโดยการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๓๕ แต่ประการใด

(๓) ในปัญหาข้อ ๔. ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่าต้องแยกพิจารณาเป็น ๒ กรณี คือ กรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ขายมีกรรมสิทธิ์ที่ดินหนึ่ง และกรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ขายเป็นเพียงผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้ออีกกรณีหนึ่งนั้น สำหรับกรณีแรก คือ กรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ขายมีกรรมสิทธิ์เนื่องจากกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ได้เห็นพ้อง ต้องกันแล้ว จึงไม่เป็นปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ส่วนกรณีที่สอง คือ กรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ขายเป็นเพียงผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า โดยที่ได้วินิจฉัยแล้วในปัญหาข้อ ๑. ว่า เป็นสิทธิที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมาตรา ๓๕ (๕๐) แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้บัญญัติให้สิทธิดังกล่าวได้รับยกเว้นจากการ ห้ามแบ่งแยกหรือโอนกรรมสิทธิ์ไปยังผู้อื่น โดยให้ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอน ไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉะนั้น การออกกฎกระทรวงตาม มาตรา ๓๕ (๕๑) เพื่อวางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาท โดยธรรมหรือการโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ย่อมจะกระทำได้ แต่จะต้องออกโดยมิให้ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และจะต้องไม่ขัดกับมาตรา ๓๕ (๕๒) ด้วย กล่าวคือ จะกำหนดมิให้แบ่งแยกหรือตกทอดแก่ทายาท โดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมมิได้

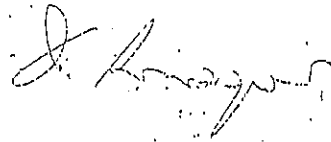
(๔๕) ฎีกาเชิงอรรถ (๒) หน้า ๔

(๕๐) ฎีกาเชิงอรรถ (๑) หน้า ๓.

(๕๑) (๕๒) ฎีกาเชิงอรรถ (๑) หน้า ๓

(๔) ในปัญหาข้อ ๖. นั้น เนื่องจากได้วินิจฉัยในปัญหาข้อ ๑. ว่า
ที่ดินที่เจ้าของได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๔-วรรคสอง (๕๓)
แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ มีใช้ที่ดินที่ได้รับสิทธิ
โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหาข้อ ๖.๑
ข้อ ๖.๒ และข้อ ๖.๓

สรุปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)
เห็นด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ฝ่ายที่สองในปัญหาข้อ ๑.
ข้อ ๓. ข้อ ๔. และข้อ ๖. จึงกล่าวได้ว่าข้างต้น



(นายอมร จันทรมาน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา :

มกราคม ๒๕๓๖

(๕๓) ๓๕๓๐๐๐ (๒) หน้า ๔



31 พฤษภาคม 2525

เรื่อง ทารื้อข้อกฎหมาย

เรียน เลขาธิการสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา

ด้วยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการทบทวนทางมรดกแก่ทายาท โดยธรรม และการโอนสิทธิไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ซึ่งสิทธิที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงขอทारीปัญหาดังต่อไปนี้

1. ข้อกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

1.1 มาตรา 39 บัญญัติว่าที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นได้ เว้นแต่เป็นการทบทวนทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ เว้นแต่ความจำเป็น หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฤษฎีกากระทรวง

1.2 มาตรา 29 บัญญัติว่า ในเขตปฏิรูปที่ดินเมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

- (1) ฯลฯ.....
- (2) ฯลฯ.....

ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ในที่ดินเกินกว่าสามไร่กว่าไว้ใน (1) หรือ (2) และแสดงใ้ว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรม ในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าที่กล่าวใน (1) หรือ (2) อยู่แล้ว ไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีกว่าวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และแสดงใ้ว่าตนมีความสามารถและตั้งใจที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรม ดังที่จะเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ใช้เป็นค่ารองก่อนหักงานเจ้านบ้านที่รื้อถอนทั้งแปลง ปลูกอย่างอื่นหรือสร้างอาคาร เพื่อเป็นการไว้หน้าที่ดินที่ได้ออสวน

ลวให้รายงานต่อคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาตก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป แต่ต้องไม่เกินหนึ่งพันไร่ ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้น เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป ฯลฯ

1.3 มาตรา 30 บัญญัติว่าในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งหมื่นไร่ขึ้นไป ให้คณะกรรมการจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่ คณะกรรมการจะให้สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรเช่าระยะยาวก็ได้ แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐนั้นมิได้ แต่ถ้าเป็นที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืนคณะกรรมการจะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) ฯลฯ.....

(2) ฯลฯ.....

(3) ฯลฯ.....

2. ข้อกฎหมายดังกล่าวมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ดังต่อไปนี้

2.1 คำว่าที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 39 หมายความว่าอย่างไร และการที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยได้รับอนุญาตให้ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้นตามมาตรา 29 หรือโดยอาศัยสิทธิการเช่า หรือสิทธิอยู่ระหว่างเช่าซื้อตามมาตรา 30 จะถือว่าเป็นการได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือไม่

2.2 คำว่า "เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก."ตามมาตรา 39 นั้น เป็นข้อยกเว้นบทบัญญัติส่วนใดของกฎหมายที่บัญญัติว่า "จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ ..."

2.3 สิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งในกรณีได้กรรมสิทธิ์ไปแล้วหรือสิทธิอยู่ระหว่างเช่าซื้อหรือสิทธิตามสัญญาเช่า รวมทั้งสิทธิในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ได้รับเพิ่มขึ้น จะต้องตกอยู่ในบังคับบทบัญญัติมาตรา 39 ทุกกรณีหรือไม่

2.4 ในกรณีที่บุคคลผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม 2.1 ตายลง การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมซึ่งสิทธิในที่ดินนั้น ถ้ากำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ จะกระทำหรือไม่เพียงใด

2.4.1 ถ้าผู้ตายมีสามีหรือภริยาให้สามีหรือภริยาที่ยังมีชีวิตอยู่ซึ่งเป็นเกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินนั้นก่อนทายาทโดยธรรมอื่น

2.4.2 ถ้าผู้ตายไม่มีสามีหรือภริยาหรือมีแต่สามีหรือภริยาที่ยังมีชีวิตอยู่นั้น ไม่ประสงค์จะขอรับสิทธิหรือสละสิทธิในการขอรับสิทธิในที่ดินนั้นหรือมิได้เป็นเกษตรกรให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ทายาทโดยธรรมซึ่งเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

2.4.3 ผู้ตายไม่มีหรือมีทายาทโดยธรรม ซึ่งเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น แต่ไม่ประสงค์จะขอรับสิทธิหรือสละสิทธิในการขอรับสิทธิในที่ดินให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ทายาทโดยธรรมอื่นซึ่งเป็นเกษตรกร ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่พิจารณาเห็นสมควร

2.4.4 ถ้าผู้ตายไม่มีหรือมีทายาทโดยธรรมตามที่กล่าวใน 2.4.1 ถึง 2.4.3 แต่ไม่อาจสืบสิทธิในการรับมรดกได้ เพราะมิได้เป็นเกษตรกรหรือมีเหตุสมควรโดยประการอื่นตามหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ ส.ป.ก. และเพื่อการนี้ ส.ป.ก. อาจจ่ายค่าทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมตามสมควร

2.5 ในกรณีที่ผู้ตายมีทายาทโดยธรรมหลายคน การตกทอดทางมรดกซึ่งสิทธิในที่ดินหากจะตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมทุกคนแล้วที่ดินย่อมจะถูกแบ่งแยกออกเป็นแปลงเล็กและลงน้อย ไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ ดังนั้นถ้าจะกำหนดให้ทายาทโดยธรรมเฉพาะบางคน โดยให้คัดสิทธิทายาทโดยธรรมคนอื่น ๆ จะกระทำหรือไม่ และในการคัดสิทธิเช่นนี้ให้มีผลรวมไปถึงการคัดสิทธิมิให้ทายาทโดยธรรมคนอื่น ๆ นั้นเรียกเอาค่าทดแทนเพราะเหตุถูกคัดสิทธิมิให้รับมรดกจากทายาทโดยธรรมผู้ได้รับมรดก จะกระทำหรือไม่

2.6 การได้รับสิทธิในที่ดินโดยได้รับอนุญาตให้ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้นตามมาตรา 29 ถ้าถือว่าเป็นการได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยดังต่อไปนี้

2.6.1 ถ้าผู้ได้รับอนุญาตขายลงสิทธิในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิเพิ่มขึ้นนั้น จะตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม แตกต่างจากกรณีที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยส.ป.ก. จัดสรรให้โดยตรงตามมาตรา 30 หรือไม่

2.6.2 ทายาทโดยธรรมผู้ได้รับมรดกลิขสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว จะต้องขออนุญาต
เพิ่มขึ้นหรือไม่ และถ้าจะต้องขออนุญาตแล้ว หลักเกณฑ์ในการขออนุญาตจะแตกต่างจากหลักเกณฑ์
ที่ผู้ตายได้รับอนุญาตเพียงใด

2.6.3 เมื่อผู้ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิเพิ่มขึ้นตายลง ลิขสิทธิ์ในที่ดินในเขตปฏิรูป
ที่ดินของผู้ตายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตดังกล่าวจะแบ่งออกเป็นสองส่วน คือส่วนแรกเรียกว่าส่วนที่
กฎหมายปฏิรูปที่ดิน คุ้มครองสิทธิไว้ซึ่งมีจำนวนไม่เกิน 20 ไร่ สำหรับกรณีผู้ได้รับอนุญาตซึ่ง
กฎหมายถือว่ามิได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นมาก่อน หรือไม่เกิน 50 ไร่ หรือ 100 ไร่
สำหรับผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นอยู่ก่อนแล้ว กับส่วนที่สองเรียกว่าส่วนที่ผู้ได้รับอนุญาตให้
มีสิทธิเพิ่มขึ้น ดังนั้นในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมซึ่งที่ดินทั้งสองส่วนดังกล่าวจะ
แตกต่างกันหรือไม่เพียงใด และในทางปฏิบัติจะแยกที่ดินทั้งสองส่วนนี้อย่างไร เพราะในการ
อนุญาตมิได้กันขอบเขตที่ดินทั้งสองส่วนแยกไว้ต่างหากจากกันแต่อย่างใด

2.7 ลิขสิทธิ์ในที่ดินที่อยู่ในบังคับบทบัญญัติมาตรา 39 นี้จะเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงาน
ผู้มีหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินจะต้องปฏิบัติตามหรือไม่ และ
การฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้จะมีผลในทางกฎหมายเพียงใด

ปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพิจารณาร่างกฎกระทรวง
ซึ่งจะออกตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518
จึงเรียนมาเพื่อโปรดเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยต่อไปด้วย จักเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

จารึก อัครดะโณ

(นายจารึก อัครดะโณ)

เลขาธิการ

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กองนิติการ

โทร.2814314

1/ 20 / 25