

บันทึก

เรื่อง หรือข้อกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน
(การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดก
และการโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีหนังสือ ที่ กก.๑๒๐๘/๕๕๘๖ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม และการโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก.ซึ่งสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงขอหารือปัญหาดังต่อไปนี้

๑. คำว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๓๙ หมายความว่าอย่างไร และการที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยได้รับอนุญาตให้ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙ หรือโดยอาศัยสิทธิการเช่าหรือสิทธิอยู่ระหว่างเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐ จะถือว่าเป็นการได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่

๒. ข้อความที่ว่า “เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก.” ตามมาตรา ๓๙ นั้น เป็นข้อยกเว้นบทบัญญัติส่วนใดของกฎหมายที่บัญญัติว่า “จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้...”

๓. สิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งในกรณีได้กรรมสิทธิ์ไปแล้วหรือสิทธิในระหว่างเช่าซื้อหรือสิทธิตามสัญญาเช่า รวมทั้งสิทธิในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ได้รับเพิ่มขึ้น จะต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๓๙ ทุกกรณีหรือไม่

๔. ในกรณีที่บุคคลผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามข้อ ๑. ตายลง การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมซึ่งสิทธิในที่ดินนั้น ถ้ากำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ จะกระทำได้หรือไม่เพียงใด

๔.๑ ถ้าผู้ตายมีสามีหรือภริยา ให้สามีหรือภริยาที่ยังมีชีวิตอยู่ซึ่งเป็นเกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินนั้นก่อนทายาทโดยชอบธรรมอื่น

๔.๒ ถ้าผู้ตายไม่มีสามีหรือภริยา หรือมีแต่สามีหรือภริยาที่ยังมีชีวิตอยู่นั้นไม่ประสงค์จะรับสิทธิหรือสละสิทธิในการขอรับสิทธินั้น หรือมิได้เป็นเกษตรกรให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ทายาทโดยธรรม ซึ่งเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

๔.๓ ผู้ตายไม่มีหรือมีทายาทโดยธรรมซึ่งเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแต่ไม่ประสงค์จะรับสิทธิหรือสละสิทธิในการขอรับสิทธิในที่ดิน ให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ทายาทโดย

ธรรมอื่นซึ่งเป็นเกษตรกรรมตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่พิจารณาเห็นสมควร

๔.๔ ถ้าผู้ตายไม่มีหรือมีทายาทโดยธรรมตามที่กล่าวในข้อ ๔.๑ ถึงข้อ ๔.๓ แต่ไม่อาจสืบสิทธิในการรับมรดกได้ เพราะมิได้เป็นเกษตรกรรมหรือมีเหตุสมควรโดยประการอื่นตามหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ ส.ป.ก.และเพื่อการนี้ ส.ป.ก. อาจจ่ายค่าทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมตามสมควร

๕. ในกรณีที่ผู้ตายมีทายาทโดยธรรมหลายคน หากสิทธิในที่ดินตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมทุกคนแล้ว ที่ดินย่อมจะถูกแบ่งออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ ดังนั้น ถ้าจะกำหนดให้ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมเฉพาะบางคนโดยให้ตัดสิทธิทายาทโดยธรรมคนอื่นๆ จะกระทำได้อย่างไรหรือไม่ และในการตัดสิทธิเช่นนี้ให้มีผลรวมไปถึงการตัดสิทธิมิให้ทายาทโดยธรรมคนอื่นๆ นั้น เรียกเอาค่าทดแทนเพราะเหตุถูกตัดสิทธิมิให้รับมรดกจากทายาทโดยธรรมผู้ได้รับมรดก จะกระทำได้อย่างไรหรือไม่

๖. การได้รับสิทธิในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙ ถ้าถือว่าเป็นการได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยดังต่อไปนี้

๖.๑ ถ้าผู้ได้รับอนุญาตตายลง สิทธิในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิเพิ่มขึ้นนั้นจะตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมแตกต่างจากกรณีที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดย ส.ป.ก.จัดสรรให้โดยตรงตามมาตรา ๓๐ หรือไม่

๖.๒ ทายาทโดยธรรม ผู้ได้รับมรดกสิทธิในที่ดินดังกล่าว จะต้องขออนุญาตเพิ่มขึ้นหรือไม่ และถ้าจะต้องขออนุญาตแล้ว หลักเกณฑ์ในการขออนุญาตจะแตกต่างจากหลักเกณฑ์ที่ผู้ตายได้รับอนุญาตเพียงใด

๖.๓ เมื่อผู้ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิเพิ่มขึ้นตายลง สิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ตายที่เกี่ยวกับการอนุญาตดังกล่าวจะแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนแรกเรียกว่าส่วนที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ค้ำครองสิทธิไว้ ซึ่งมีจำนวนไม่เกิน ๒๐ ไร่ สำหรับกรณีผู้ได้รับอนุญาตซึ่งกฎหมายถือว่ามิได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นมาก่อนหรือมีจำนวนไม่เกิน ๕๐ ไร่ หรือ ๑๐๐ ไร่สำหรับผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นอยู่ก่อนแล้ว กับส่วนที่สองเรียกว่าส่วนที่ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิเพิ่มขึ้น ดังนั้น ในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมซึ่งที่ดินทั้งสองส่วนดังกล่าว จะแตกต่างกันหรือไม่เพียงใด และในทางปฏิบัติจะแยกที่ดินทั้งสองส่วนนี้อย่างไร เพราะในการอนุญาตมิได้กันขอบเขตที่ดินทั้งสองส่วนแยกไว้ต่างหากจากกันแต่อย่างใด

๗. สิทธิในที่ดินที่อยู่ในบังคับบทบัญญัติมาตรา ๓๙ นี้ จะถือได้หรือไม่ว่าเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่จะต้องปฏิบัติตาม และการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวนี้จะมีผลในทางกฎหมายเพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว พร้อมทั้งฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็น ดังนี้

๑. ในปัญหาแรกที่ว่า คำว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๓๙^๑ หมายความว่าอย่างไร และการที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยได้รับอนุญาตให้ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙^๒ หรือโดยอาศัยสิทธิการเช่าหรือสิทธิอยู่ระหว่างเช่า

^๑ มาตรา ๓๙ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังอื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๒ มาตรา ๒๙ ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่

(๒) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (๑) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินเกินกว่าตามที่กล่าวไว้ใน (๑) หรือ (๒) และแสดงได้ว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าที่กล่าวไว้ใน (๑) หรือ (๒) อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบ ก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป แต่ต้องไม่เกินหนึ่งพันไร่ ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินรายใดได้แสดงว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าหนึ่งพันไร่อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้นต่อไป ให้คณะกรรมการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

ก. ได้ลงทุนในกิจกรรมการเกษตรในที่ดินนั้นไปแล้วเป็นจำนวนมาก และการลงทุนนั้นได้กระทำไปด้วยการส่งเสริมของรัฐ

ข. เป็นการประกอบการเพื่อพัฒนาวิทยาการเกษตรแผนใหม่ หรือที่ยังมีความต้องการอยู่มากภายในประเทศหรือเพื่อการส่งออก

ค. ในการประกอบกิจการใดต่อไปนี้จะต้องมีลักษณะที่ช่วยพัฒนาการเกษตรและช่วยเหลือเกษตรกรในด้านปัจจัยการผลิต เพื่อส่งเสริมผลผลิตการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรได้อย่างกว้างขวางในเรื่องการสาธิต และเป็นตลาดรับซื้อผลิตผลเกษตรกรรมจากเกษตรกรโดยตรง

ง. เมื่อพ้นสิบห้าปี หากสถาบันเกษตรกรมีความต้องการและสามารถที่จะเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการนั้น เจ้าของที่ดินต้องยินยอมให้สถาบันเกษตรกรถือหุ้นในกิจการนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามวิธีการและรายละเอียดที่คณะกรรมการกำหนด

ถ้าคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอ

ซื้อตามมาตรา ๓๐^๓ จะถือว่าเป็นการได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ

กรรมการฝ่ายแรกมีความเห็นว่า การที่เจ้าของที่ดินได้รับสิทธิโดยได้รับอนุญาตตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง^๔ ให้มีสิทธิในที่ดินเกินกว่าตามที่กล่าวไว้ใน (๑) หรือ (๒) ของมาตรา ๒๙^๕ ต่อไปเพื่อประกอบเกษตรกรรม หรือการที่เกษตรกรได้รับสิทธิจากการเช่าหรือสิทธิที่อยู่ระหว่างการเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐^๖ ย่อมถือได้ว่าเป็นการได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะเป็นสิทธิที่ได้รับจากการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามหมวด ๓ ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งนี้ โดยถือตามเจตนารมณ์และหลักการที่แท้จริงของการปฏิรูปที่ดินเป็นสำคัญ การ “จัดซื้อ” ที่ดินย่อมหมายความว่าถึงที่ดินที่อยู่

รัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไปในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้น เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

(๓) ที่ดินแปลงใดถ้าเจ้าของไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองหรือมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างใด หรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นได้ในส่วนที่เกินกว่าใช้สอย

ถ้าเจ้าของที่ดินตาม (๓) มีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองและแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ทั้งหมดจะเป็นผู้ประกอบการเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไปตามขนาดใน (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี และให้คณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตในกรณีผู้ได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

บทบัญญัติในมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่ที่ดินบรรดาที่เป็นของทบวงการเมืององค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกร หรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๓ มาตรา ๓๐ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งหมื่นไร่ขึ้นไป ให้คณะกรรมการจัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว ถ้าเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีจำนวนเนื้อที่ไม่ถึงหนึ่งหมื่นไร่ คณะกรรมการจะให้สถาบันเกษตรกร หรือเกษตรกรเช่าระยะยาวก็ได้ แต่จะโอนสิทธิในที่ดินของรัฐนั้นมิได้ แต่ ถ้าเป็นที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน คณะกรรมการจะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งประกอบเกษตรกรรมประเภทอื่น เว้นแต่ (๒) จำนวนไม่เกินห้าสิบไร่

(๒) เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งประกอบเกษตรกรรมเพื่อการเลี้ยงสัตว์ จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา ๒๙ (๒) จำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยไร่

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

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

ในการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจของรัฐซึ่งรวมถึงที่ดินทั้งแปลงอันเป็นส่วนที่คงให้เกษตรกรมีสิทธิอยู่ตามเดิมหรือมีสิทธิได้รับเพิ่มขึ้น และที่รัฐซื้อหรือเวนคืนไปด้วยไม่จำกัดเฉพาะส่วนที่รัฐซื้อไปแล้วเท่านั้น

กรรมการฝ่ายที่สองมีความเห็นว่า คำว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๓๙^๗ มีความหมายตามนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ในมาตรา ๔^๘ คือ ต้องเป็นที่ดินที่เป็นของรัฐหรือที่ดินซึ่งรัฐจัดซื้อหรือเวนคืนแล้ว และรัฐได้ดำเนินการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครอง ตลอดจนการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินนั้น โดยจัดให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือ ฯลฯ โดยนัยนี้ “สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” จึงหมายถึงสิทธิที่เกิดจากการเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐจัดให้ดังกล่าวเท่านั้น การที่เจ้าของที่ดินได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินเกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ (๑) และ (๒)^๙ นั้น เป็นกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นเจ้าของที่ดินรายนั้นเอง และการได้รับอนุญาตก็เป็นเพียงการอนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป ที่ดินดังกล่าวมิใช่ที่ดินของรัฐหรือที่รัฐได้จัดซื้อหรือเวนคืนแล้วเพราะความในมาตรา ๒๙^{๑๐} บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ถ้าผู้ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นนั้นได้ ด้วยเหตุนี้ที่ดินในสวนที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙^{๑๑} จึงมิใช่ “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามนัยแห่งนิยามตามมาตรา ๔^{๑๒}

๒. ในปัญหาที่สอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นพ้องต้องกันว่า ข้อความที่ว่า “เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก.” ในมาตรา ๓๙^{๑๓} นั้น ถือว่าเป็นข้อยกเว้นทั้งในเรื่องการห้าม

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๘ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นโดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

มิให้แบ่งแยกและการห้ามมิให้โอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น

๓. ในปัญหาที่สามที่ว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งในกรณีที่ได้กรรมสิทธิ์ไปแล้วหรือสิทธิในระหว่างเช่าซื้อหรือสิทธิตามสัญญาเช่า รวมทั้งสิทธิที่ได้รับอนุญาตเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง^{๑๔} จะต้องตกอยู่ในบังคับบทบัญญัติมาตรา ๓๙^{๑๕} ทุกกรณีหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ

กรรมการฝ่ายแรกมีความเห็นว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งในกรณีที่ได้กรรมสิทธิ์ไปแล้ว หรือสิทธิในระหว่างเช่าซื้อหรือสิทธิตามสัญญาเช่า รวมทั้งสิทธิที่ได้รับจากการอนุญาตตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง^{๑๖} ย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๙^{๑๗} ทุกกรณีไป เพราะสิทธิทุกประเภทที่หาข้อมานี้ถือได้ว่าเป็นสิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔

กรรมการฝ่ายที่สองมีความเห็นว่า มาตรา ๓๙^{๑๘} ใช้บังคับเฉพาะกับกรณีที่ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉะนั้น สำหรับกรณีที่เจ้าของที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙^{๑๙} ซึ่งได้วินิจฉัยไว้ในข้อ ๑. ว่ามิใช่สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๓๙^{๒๐} ส่วนกรณีที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคือที่รัฐได้ให้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ หรือที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนมานั้นย่อมอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๙^{๒๑} ทั้งในกรณีที่ได้กรรมสิทธิ์ไปแล้วและที่ยังอยู่ในระหว่างเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ตามที่รัฐจัดให้

๔. ในปัญหาที่สี่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า อาจแยกพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี คือ กรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ตายมีกรรมสิทธิ์กรณีหนึ่งและกรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ตายได้เช่าหรือเช่าซื้อไว้กรณีหนึ่ง

สำหรับกรณีแรก คือ กรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ตายมีกรรมสิทธิ์ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นพ้องต้องกันว่า เมื่อผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินถึงแก่ความตายที่ดินนั้นย่อมตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมโดยทางมรดกตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๓๙ จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการตกทอดทางมรดกซึ่งที่ดินเป็นอย่างอื่นอันเป็นการขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังที่กล่าวไว้ในปัญหา ๔.๑ ถึงข้อ ๔.๔ มิได้ เมื่อตกทอดไปยังทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและ

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^{๒๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๒๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

พาณิชย์แล้ว สิทธิต่าง ๆ ในที่ดินที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นก็ต้องบังคับตาม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

สำหรับกรณีที่สอง คือ กรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ตายเป็นเพียงผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ

กรรมการฝ่ายแรกเห็นว่า เมื่อพิจารณา ๑๙ (๗)^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว เห็นว่า การเช่าและการเช่าซื้อตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นสิทธิเฉพาะตัว ดังนั้น เมื่อผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อตายลง สัญญาจะมรดก สิ้นสุดตามสัญญาจึงไม่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการจัดให้บุคคลใด ๆ ได้สิทธิในที่ดินนั้นตาม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ต่อไปได้

กรรมการฝ่ายที่สองเห็นว่า โดยที่สิทธิที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคือสิทธิในการเช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐหรือที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนแล้วดังที่กล่าวไว้ในข้อ ๑. และสิทธิดังกล่าวนี้มาตรา ๓๙^{๒๓} ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ได้รับยกเว้นจากการห้ามแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น โดยให้ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉะนั้น การออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๙^{๒๔} จึงจะต้องออกโดยมิให้ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับสิทธิของทายาทโดยธรรม และจะต้องไม่ขัดกับมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นี้เอง คือ จะกำหนดมิให้แบ่งแยกหรือตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้ สำหรับบทบัญญัติในมาตรา ๑๙ (๗)^{๒๕} ที่ว่า “กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน” นั้น

^{๒๒} มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๗) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน

๑.ล๑

๑.ล๑

^{๒๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๒๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๒๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๒

เห็นว่า เป็นการวางหลักและแบบซึ่งใช้บังคับทั่วไปในการคัดเลือก เมื่อเกษตรกรผู้ใดได้รับเลือกแล้ว ก็เป็นผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและสิทธินั้นย่อมอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๙^{๒๖} ซึ่งเป็นขั้นตอนที่พ้นจากการคัดเลือกตามมาตรา ๑๙ (๗)^{๒๗} แล้ว ถ้าถือว่าไม่อาจตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือไม่อาจโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก.ได้ บทบัญญัติในมาตรา ๓๙^{๒๘} ก็จะไม่มีความหมายใดๆ

๕. ในปัญหาที่ห้า ในกรณีที่ผู้ตายมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและมีทายาทโดยธรรมหลายคน การที่จะกำหนดให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมเฉพาะบางคนโดยตัดสิทธิทายาทโดยธรรมอื่นๆ เพื่อป้องกันมิให้ที่ดินถูกแบ่งออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยไม่พอแก่การเลี้ยงชีพนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นพ้องต้องกันว่าจะกระทำมิได้ เพราะเป็นการขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในข้อ ๔. และเมื่อกระทำมิได้แล้ว ปัญหาเรื่องค่าทดแทนจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

๖. ในปัญหาที่หกนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ

กรรมการฝ่ายแรกเห็นว่า

๖.๑ เนื่องจากวรรคสองของมาตรา ๒๙^{๒๙} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติสำหรับเจ้าของที่ดินซึ่งประสงค์จะขออนุญาตมีสิทธิในที่ดินต่อไปเพื่อประกอบเกษตรกรรมไว้โดยเฉพาะ กล่าวคือ เจ้าของที่ดินผู้นั้นจะต้องแสดงได้ว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองอยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับ และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และได้บัญญัติไว้อีกด้วยว่าการอนุญาตนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขได้ ฉะนั้น การที่คณะกรรมการฯ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีได้อนุญาตให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป ย่อมถือได้ว่าเป็นการอนุญาตให้เฉพาะตัวบุคคลและสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ได้รับจากการอนุญาตดังกล่าวเป็น “สิทธิเฉพาะตัว” ของผู้ได้รับอนุญาต ดังนั้น เรื่องสิทธิดังกล่าวจึงไม่อาจตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้ เมื่อเจ้าของที่ดินผู้ได้รับอนุญาตตายลง อนึ่ง ถึงแม้ว่าที่ดินดังกล่าวจะอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๙^{๓๐} ด้วยก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณามาตรา ๓๙ โดยตลอดแล้วเห็นว่า ที่มาตรา ๓๙ ให้ที่ดินเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมก็คือให้เป็นไปตามหลักการตกทอดของสิ่งที่เป็นมรดกตาม

^{๒๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๒๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๒

^{๒๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๒๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^{๓๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๐๐^{๓๑} คือทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ตายซึ่งมิใช่เป็นเรื่องเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้ บทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติให้ “สิทธิเฉพาะตัว” ซึ่งโดยสภาพทางกฎหมายจะตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไม่ได้ นั้นสามารถตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนให้แก่สถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก.ได้ แต่ประการใด 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 ไม่ใช่บัญญัติไว้เป็นข้อยกเว้นของข้อห้ามดังกล่าว ดังนั้น จะต้องถือว่าในกรณีที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเช่นนั้นสิทธิของเจ้าของที่ดินซึ่งได้รับการอนุญาตตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง^{๓๒} ซึ่งเป็นสิทธิเฉพาะตัวย่อมไม่อาจตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้

สำหรับที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดย ส.ป.ก.จัดสรรให้โดยตรงตามมาตรา ๓๐ ซึ่งอาจเป็นที่ดินที่ผู้ตายได้เช่าหรือเช่าซื้อไว้นั้น ก็ไม่อาจตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้ เช่นเดียวกัน เพราะเป็นสิทธิเฉพาะตัวตามที่ได้อธิบายไว้แล้วในข้อ ๔.

๖.๒ เนื่องจากทายาทโดยธรรมซึ่งได้รับมรดกในที่ดินดังกล่าวตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ได้รับไปแต่เฉพาะกรรมสิทธิ์ในที่ดินเท่านั้น แต่สิทธิเฉพาะตัวที่เจ้าของที่ดินคนเดิมได้รับการอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินต่อไปตาม มาตรา ๒๙ วรรคสอง^{๓๓} นั้นหาได้ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมด้วยไม่ ฉะนั้น ที่ดินดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๙ (๓)^{๓๔} ดังนั้น ส.ป.ก.จึงมีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นเฉพาะในส่วนที่เกินกว่ายี่สิบไร่ได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ทายาทโดยธรรมประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองและยื่นคำร้องและได้รับอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไปตาม มาตรา ๒๙ (๓) วรรคสอง^{๓๕} ซึ่งให้เอกสิทธิ์แก่ทายาทผู้ประสงค์จะทำเกษตรกรรมด้วยตนเองอยู่แล้ว

๖.๓ ที่ดินทั้งในส่วนที่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้

^{๓๑} มาตรา ๑๖๐๐ ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้กองมรดกของผู้ตายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้

^{๓๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^{๓๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^{๓๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^{๓๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

ความคุ้มครองตามมาตรา ๒๙ (๑) และ (๒)^{๓๖} และในส่วนที่เกินห้าสิบไร่หรือหนึ่งร้อยไร่ ซึ่งเจ้าของที่ดินได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมตามวรรคสองของมาตรา ๒๙^{๓๗} ย่อมตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกันทั้งสองส่วน แต่สำหรับปัญหาที่ว่า จะแยกที่ดินทั้งสองส่วนนี้อย่างไรนั้น เป็นปัญหาทางปฏิบัติซึ่งจะต้องพิจารณาตั้งแต่เวลาอนุญาตตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง^{๓๘} จึงไม่วินิจฉัยปัญหาข้อนี้

กรรมการฝ่ายที่สองเห็นว่า เนื่องจากที่ดินที่เจ้าของได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง^{๓๙} มิใช่ที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังที่กล่าวแล้วในข้อ ๑. ฉะนั้น สิทธิที่ได้รับอนุญาตดังกล่าวจึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๓๙^{๔๐} ดังเช่นกรณีที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐^{๔๑} แต่อยู่ในบังคับของเงื่อนไขในการอนุญาตตามที่คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ วรรคสอง^{๔๒} นั้นเอง และที่ดินนั้นอาจอยู่ในบังคับของบทบัญญัติในมาตราอื่นอีกด้วย เช่น มาตรา ๒๘ เป็นต้น

๗. ในปัญหาที่เจ็ดนั้น มาตรา ๗๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า

“ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณี และเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามควรแก่กรณี

ถ้ามีกรณีที่ควรเชื่อได้ว่า การขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นจะเป็นการหลอกลวงกฎหมาย หรือเป็นที่ควรเชื่อได้ว่าบุคคลใดจะซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าวให้ขอคำสั่งต่อรัฐมนตรี คำสั่งรัฐมนตรีเป็นที่สุด”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นพ้องต้องกันว่า ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจที่จะทำการสอบสวนคู่กรณีหรือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันมิให้มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๓๙^{๔๓} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้

เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่ายเฉพาะในปัญหาข้อ ๑. ข้อ ๓. ข้อ ๔. และข้อ ๖. ดังกล่าวข้างต้น และโดย

^{๓๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^{๓๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^{๓๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^{๓๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^{๔๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๔๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

^{๔๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^{๔๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

ที่ปัญหาดังกล่าวทั้ง ๔ ข้อเป็นปัญหาสำคัญซึ่งกระทบกระเทือนสิทธิของเกษตรกรที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินและเกี่ยวกับการส่งเสริมเกษตรกรในการประกอบเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงขอให้มีการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๑๓ (๒) จึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

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

(๑) ในปัญหาข้อ ๑. คำว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๓๙^{๔๔} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๘ มีความหมายตามบทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ ต้องเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนแล้ว และรัฐได้ดำเนินการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองตลอดจนการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินนั้นโดยจัดให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือ ฯลฯ โดยนัยนี้ “สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” จึงหมายถึงสิทธิที่เกิดจากการเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐจัดให้ดังกล่าวเท่านั้น ฉะนั้น การที่เกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินโดยอาศัยสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐^{๔๕} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงถือได้ว่าเป็นการได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่วนการที่เจ้าของที่ดินที่ได้รับสิทธิในที่ดินของตนเองโดยได้รับอนุญาตให้ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙^{๔๖} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น มิได้เกิดขึ้นจากการที่รัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนมาจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์แต่เป็นที่ดินของผู้ได้รับอนุญาตนั่นเอง และการอนุญาตก็เป็นเพียงการอนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไป ดังนั้น จึงยังถือไม่ได้ว่าที่ดินดังกล่าวเป็น “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ทั้งนี้ ตามนัยแห่งบทนิยามในมาตรา ๔ ดังกล่าวแล้ว

(๒) ในปัญหาข้อ ๓. เมื่อได้วินิจฉัยแล้วในปัญหาข้อ ๑. ว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๓๙^{๔๗} มีความหมายตามคำนิยามในมาตรา ๔^{๔๘} ฉะนั้น สิทธิที่เกิดจากการเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐหรือที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืน ฯลฯ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๔ จึงต้องอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๙ ทุกกรณี ไม่ยกเว้นแม้ในกรณีที่ได้กรรมสิทธิ์ไปแล้ว เพราะไม่มีบทยกเว้นดังกล่าวไว้ในมาตรา ๓๙ ส่วนกรณีที่เจ้าของ

^{๔๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๔๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

^{๔๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^{๔๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๔๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘

ที่ดินได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙^{๔๙} นั้น ได้วินิจฉัยแล้วเช่นกันในปัญหาข้อ ๑. ว่ามิใช่สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๓๙ แต่ประการใด

(๓) ในปัญหาข้อ ๔. ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖) เห็นว่าต้องแยกพิจารณาเป็น ๒ กรณี คือ กรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ตายมีกรรมสิทธิ์กรณีหนึ่งและกรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ตายเป็นเพียงผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้ออีกกรณีหนึ่งนั้น สำหรับกรณีแรก คือ กรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ตายมีกรรมสิทธิ์เนื่องจากกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ได้เห็นพ้องต้องกันแล้ว จึงไม่เป็นปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายส่วนกรณีที่สอง คือ กรณีที่เป็นที่ดินที่ผู้ตายเป็นเพียงผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า โดยที่ได้วินิจฉัยแล้วในปัญหาข้อ ๑. ว่า เป็นสิทธิที่บุคคลได้รับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมาตรา ๓๙^{๕๐} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติให้สิทธิดังกล่าวได้รับยกเว้นจากการห้ามแบ่งแยกหรือโอนกรรมสิทธิ์ไปยังผู้อื่น โดยให้ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉะนั้น การออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๙^{๕๑} เพื่อวางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือการโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ย่อมจะกระทำได้ แต่จะต้องออกโดยมิให้ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และจะต้องไม่ขัดกับมาตรา ๓๙^{๕๒} ด้วย กล่าวคือ จะกำหนดมิให้แบ่งแยกหรือตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้

(๔) ในปัญหาข้อ ๖. นั้น เนื่องจากได้วินิจฉัยในปัญหาข้อ ๑. ว่า ที่ดินที่เจ้าของได้รับอนุญาตให้ประกอบเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง^{๕๓} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มิใช่ที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหาข้อ ๖.๑ ข้อ ๖.๒ และข้อ ๖.๓

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

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

^{๔๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^{๕๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๕๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๕๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๕๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๒๖