

บันทึก

เรื่อง การขอทบทวนปัญหาการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

๑. เดิมสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีหนังสือ ที่ กส.๑๒๐๔/๔๔๘๖ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๒๕ ทวีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมตามมาตรา ๓๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหลายประการ ได้แก่

๑.๑ ในกรณีที่บุคคลได้รับสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือสิทธิการเช่า หรือสิทธิอยู่ระหว่างเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวตายลง ถ้าจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้สิทธิในที่ดินตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมดังต่อไปนี้จะกระทำได้หรือไม่ เพียงใด

(๑) ถ้าผู้ตายมีสามีหรือภริยา ให้สามีหรือภริยาที่ยังมีชีวิตอยู่ซึ่งเป็นเกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินนั้นก่อนทายาทโดยธรรมอื่น

(๒) ถ้าผู้ตายไม่มีสามีหรือภริยา หรือมีแต่สามีหรือภริยาที่ยังมีชีวิตอยู่นั้น ไม่ประสงค์จะขอรับสิทธิ หรือสละสิทธิในการขอรับสิทธิในที่ดินนั้น หรือมิได้เป็นเกษตรกร ให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ทายาทโดยธรรมซึ่งเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

(๓) ถ้าผู้ตายไม่มีหรือมีทายาทโดยธรรมซึ่งเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแต่ไม่ประสงค์จะขอรับสิทธิ หรือสละสิทธิในที่ดิน ให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่ทายาทโดยธรรมอื่นซึ่งเป็นเกษตรกรตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่พิจารณาเห็นสมควร

(๔) ถ้าผู้ตายไม่มีหรือมีทายาทโดยธรรมตามที่กล่าวในข้อ (๑) ถึง (๓) แต่ไม่อาจสืบสิทธิในการรับมรดกได้ เพราะมิได้เป็นเกษตรกรหรือมีเหตุสมควรโดยประการอื่นตามหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สิทธิในที่ดินนั้นตกแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเพื่อการนี้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯ อาจจ่ายค่าทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมตามสมควร

๑.๒ ในกรณีที่ผู้ตายมีทายาทโดยธรรมหลายคน ถ้าจะกำหนดให้สิทธิในที่ดิน

^๑มาตรา ๓๙ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมเฉพาะบางคนโดยตัดสิทธิทายาทโดยธรรมคนอื่นจะกระทำได้หรือไม่ และจะห้ามทายาทที่ถูกตัดสิทธิเรียกเอาค่าทดแทนเพราะเหตุถูกตัดสิทธิ จะกระทำได้หรือไม่

สำหรับปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

ปัญหาตามข้อ ๑.๑ นั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ แยกพิจารณาเป็น ๒ กรณี คือ กรณีที่ผู้ตายมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินกรณีหนึ่ง และกรณีที่ผู้ตายได้เช่าหรือเช่าซื้อที่ดินไว้ อีกกรณีหนึ่ง

สำหรับกรณีแรกนั้น เห็นว่า เมื่อผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ตาย ที่ดินนั้นย่อมตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๙ กำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นการขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามปัญหาข้อ ๑.๑ (๑) ถึง (๔) นั้น จะกระทำมิได้

สำหรับกรณีที่สอง คือ กรณีที่ผู้ตายเป็นเพียงผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก มีความเห็นว่า การเช่าและการเช่าซื้อตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ เป็นสิทธิเฉพาะตัว สิทธิตามสัญญาจึงไม่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ จึงอาจจัดให้บุคคลใด ๆ ได้สิทธิในที่ดินนั้นได้

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า สิทธิที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ย่อมหมายความรวมถึงสิทธิในการเช่าซื้อหรือเช่าด้วย และสิทธิดังกล่าวนี้ มาตรา ๓๙ ได้บัญญัติห้ามแบ่งแยกหรือโอนสิทธิไปยังผู้อื่น เว้นแต่การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯ โดยกฎกระทรวง แต่กฎกระทรวงนั้น จะต้องไม่ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และมาตรา ๓๙ ด้วย

ส่วนปัญหาตามข้อ ๑.๒ นั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ เห็นว่าการกำหนดการตกทอดทางมรดกโดยตัดสิทธิทายาทโดยธรรมบางคน จะกระทำมิได้

เพราะเป็นการขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อกระทำมิได้แล้ว ปัญหาเรื่องค่าทดแทนจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

๒. โดยที่ในครั้งนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นในปัญหาตามข้อ ๑.๑ แตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าวตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๑๓ (๒)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว ลงมติเห็นชอบด้วยกับความเห็นและเหตุผลของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ฝ่ายที่สอง โดยเห็นว่า การที่เกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินโดยอาศัยสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นสิทธิที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และในเมื่อมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้สิทธิดังกล่าวได้รับการยกเว้นจากการห้ามแบ่งแยกหรือโอนกรรมสิทธิ์ไปยัง

ผู้อื่น โดยให้ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉะนั้น การออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๙ เพื่อวางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือการโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ย่อมกระทำได้ แต่จะต้องออกโดยมิให้ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และจะต้องไม่ขัดกับมาตรา ๓๙ ด้วย กล่าวคือ จะกำหนดมิให้แบ่งแยกหรือตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้^๒

๓. หลังจากที่ได้มีความเห็นที่ประชุมใหญ่แล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๓/๓๕๒๑ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๐ ส่งร่างกฎกระทรวงฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๘ (กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกและโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๘) ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอไปให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยร่างกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดหลักการมีสาระสำคัญ ๒ ประการ คือ ๑) กำหนดให้ทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิได้รับมรดกในที่ดินต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและ ๒) กำหนดให้ทายาทโดยธรรมที่จะมีสิทธิรับที่ดินมิได้เพียงคนเดียว และในกรณีที่มีทายาทหลายคนและตกลงกันไม่ได้ว่าทายาทคนใดจะเป็นผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน ให้ที่ดินนั้นโอนไปยังสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖)พิจารณาแล้ว เห็นว่า หลักการดังกล่าวข้างต้นเป็นหลักการที่ขัดต่อสิทธิในการรับมรดกตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังที่ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเคยพิจารณาไว้ครั้งหนึ่งแล้ว และขณะนี้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ยังมีได้มีบทบัญญัติในลักษณะให้เห็นว่าสิทธิในการตกทอดทางมรดกสำหรับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเป็นกรณีพิเศษแตกต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด การออกกฎกระทรวงตามนัยมาตรา ๓๙ จึงกระทำได้เพียงแต่กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับส่วนราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องว่า จะต้องดำเนินการอย่างไรบ้างในการเข้ารับสิทธิในที่ดินแทนผู้ตาย การจะกำหนดสิทธิในการรับมรดกให้มีหลักการเป็นอย่างอื่นแตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการออกกฎกระทรวงเกินกว่าที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ แต่เมื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

^๒บันทึกความเห็นที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย เรื่อง ทหรือข้อกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน (การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกและการโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๖๐๑/๑๑๒ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๒๖

(สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ได้ยืนยันที่จะให้ออกกฎกระทรวงโดยมีหลักการดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖) จึงไม่ดำเนินการตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวงฉบับนี้ได้^๓

๔. ต่อมาสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีหนังสือ ด่วนมากที่ กษ ๑๒๐๔/๘๑๔ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้พิจารณาปัญหานี้มาโดยตลอดว่าจะตรากฎกระทรวงในเรื่องนี้โดยมีสาระเช่นใดจึงจะไม่ขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๓๙ และเห็นว่าหากให้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตกทอดทางมรดกได้อย่างอิสระโดยไม่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้จะรับมรดกที่ดินและการแบ่งแยกแล้ว ที่ดินก็จะตกไปเป็นของบุคคลซึ่งมิใช่เกษตรกร หรือถูกแบ่งแยกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยจนไม่พอแก่การประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงครอบครัวอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อระบบและเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินฯ จึงขอทบทวนความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ เฉพาะการตกทอดทางมรดกของที่ดินที่ได้กรรมสิทธิ์ไปจากการปฏิรูปที่ดินต่อที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ดังนี้

๑. กรณีที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ เห็นว่า ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเคยให้ความเห็นไว้แล้วว่าจะออกกฎกระทรวงกำหนดกรณีห้ามมิให้แบ่งแยกหรือตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมมิได้นั้น กรณีทำได้เป็นเช่นนั้นโดยตรงไม่โดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ให้ความเห็นไว้ในกรณีที่ผู้ตายเป็นแต่ผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อที่ดินเท่านั้น ส่วนกรณีที่ผู้ตายเป็นผู้ได้กรรมสิทธิ์แล้วนั้นที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายยังมิได้ให้ความเห็นไว้ เนื่องจากในชั้นนั้นกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖ มิได้มีความเห็นแย้งกันในประเด็นดังกล่าว

๒. การกำหนดคุณสมบัติของผู้ได้รับมรดกที่ดินและการกำหนดให้ที่ดินนั้น ตกทอดแก่ทายาทเพียงบางคนในกรณีมีทายาทหลายคนไว้ในกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๙ นั้นสมควรมีการกำหนดได้ เพราะเหตุผลดังต่อไปนี้

๒.๑ ข้อที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ เห็นว่า การออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๙ จะต้องยอมรับสิทธิในการรับมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นพื้นฐานการจะกำหนดคุณสมบัติในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และถ้ามีทายาทหลายคนจะกำหนดให้มีการรับมรดกได้เพียงผู้เดียวจึงกระทำไม่ได้ นั้น จะเห็นได้ว่า ความเห็นดังกล่าวยึดถือเฉพาะแนวทางในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นหลักเท่านั้น มิได้คำนึงถึงมาตรา ๓๙ ด้วย ทั้งที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ได้กล่าวไว้หลายแห่งว่าแนวทางวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่

^๓บันทึกความเห็นประกอบร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการตกทอดทางมรดกและการโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร ๐๖๐๑/๖๗๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๒

กรรมการร่างกฎหมายในเรื่องการออกกฎกระทรวงกรณีการเช่าหรือเช่าซื้อนั้นจะต้องยึดทั้งสองกฎหมายประกอบกัน

๒.๒ ข้อที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ เห็นว่า เมื่อสิทธิในการรับมรดกได้มีการบัญญัติโดยเฉพาะโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว การจะยกเว้นไม่นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับแก่กรณีใดจึงต้องกระทำโดยตราเป็นพระราชบัญญัติสำหรับกรณีนั้น ๆ โดยเฉพาะเท่านั้น และขณะนี้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ยังไม่มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เห็นว่า

๒.๒.๑ ปราบกฎหมายหลักฐานในชั้นยกร่างมาตรา ๓๙ ว่า “ที่ดินดังกล่าวจะแบ่งแยกและโอนไปไม่ได้”^๔ ซึ่งในขณะนี้ถ้อยคำในกฎหมายดังกล่าวก็มีผลว่าที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิไปโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม “จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังบุคคลอื่นมิได้” ส่วนข้อยกเว้นจะให้มีได้แต่กรณีตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และต่อเมื่อได้ออกกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ของข้อยกเว้นดังกล่าวแล้วเท่านั้น ดังนั้น หากยังไม่มีกฎกระทรวง ข้อยกเว้นต่าง ๆ ก็ยังไม่เกิดขึ้นซึ่งความเข้าใจอันนี้ก็เข้าใจตรงกันในทางราชการของกรมที่ดินด้วย โดยหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ออกตามมาตรา ๓๙ จะมีการประทับให้ปรากฏข้อความไว้ว่า “ที่ดินแปลงนี้ตกอยู่ในบังคับห้ามแบ่งแยกหรือโอนตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔”

๒.๒.๒ แนวทางการบัญญัติมาตรา ๓๙ สมควรเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่าหลักการนั้นได้มีผลใช้บังคับแล้ว ส่วนข้อยกเว้นเป็นบทที่จะมีในอนาคตต่อไปเท่านั้น เช่น มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งมีความว่า “...ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะโอนหรือจำหน่ายได้ก็แต่เพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และโดยได้รับพระบรมราชานุญาต...เท่านั้น” ผลก็เข้าใจโดยทั่วไปว่าที่ดินดังกล่าวจะโอนกันไม่ได้เลย เว้นแต่จะมีข้อยกเว้นเกิดขึ้นในอนาคต นั่นคือหลักการของบทบัญญัติดังกล่าวถือว่าผลใช้บังคับแล้ว

๒.๒.๓ คำว่า “ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” เป็นถ้อยคำบ่งชี้ให้เห็นชัดเจนว่าข้อยกเว้นยังมีได้มีผลแต่จะขึ้นอยู่กับกฎกระทรวงที่จะออกมาต่อไปด้วย ซึ่งการแปลความกฎหมายคำว่า “ทั้งนี้” จะมีผลเป็นเช่นนี้เสมอ

๒.๒.๔ การที่มาตรา ๓๙ กำหนดให้แบ่งแยกที่ดินไม่ได้นั้นเป็นเพราะในการปฏิรูปที่ดินนั้นจะจัดที่ดินให้เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมของหนึ่งครอบครัวเท่านั้น หากแบ่งแยกกันได้ผู้ได้รับที่ดินไปจะไม่พอทำกิน เว้นแต่วิธีดำเนินการทางเทคโนโลยีการเกษตร

จะเปลี่ยนไปจากสภาพเดิม และที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นไม่มีความเหมาะสมที่จะให้บุคคลหลายคนเป็นเจ้าของร่วมกัน (multiple ownership) เพราะต่างคนย่อมจะมีความประสงค์ในการประกอบการไม่เหมือนกัน ส่วนที่ต้องการให้ที่ดินตกเป็นของทายาทที่เป็นเกษตรกร หากมีทายาทที่ไม่เป็นเกษตรกร ทายาทผู้นั้นก็ไม่ควรได้ที่ดินนั้นไปตามหลัก land to the tiller การไม่ตีความมาตรา ๓๙ ในแนวทางดังกล่าวจะขัดต่อเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๒.๒.๕ จากเหตุผลข้างต้นจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๙ ใต้บัญญัติยกเว้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไว้แล้ว ส่วนการจะให้ตกทอดทางมรดกได้เพียงใด เป็นข้อยกเว้นที่กฎกระทรวงอาจกำหนดให้ขยายผลได้ตามความเหมาะสมของเจตนารมณ์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป กรณีจึงเป็นเรื่องที่ได้มีบทกฎหมายยกเว้นกฎหมายแล้ว มิใช่เป็นการจะตรากฎกระทรวงขึ้นมาเพื่อยกเว้นกฎหมาย

๓. อนึ่ง ในชั้นนี้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประสงค์จะกำหนดหลักเกณฑ์การตกทอดกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้ไปโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังนี้

๓.๑ การตกทอดของที่ดินและสิทธิในกองมรดกจะพิจารณาให้แยกต่างหากจากกัน โดยการตกทอดของที่ดินไปยังผู้ใดจะถือเป็นเรื่องหนึ่งตามหลักในมาตรา ๓๙ โดยให้ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินที่แบ่งแยกไม่ได้และตกทอดไปยังคน ๆ เดียวแต่สิทธิในกองมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นเช่นใดก็จะปล่อยให้ไปตามนั้น ผลจากแนวความคิดนี้จะเป็นว่ากฎกระทรวงจะกำหนดให้ที่ดินโอนโดยทางมรดกไปยังทายาทโดยธรรมคนหนึ่งที่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์เฉพาะ ส่วนทายาทผู้มีสิทธิได้รับมรดกจะเป็นบุคคลใดบ้างยังคงยึดถือหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามปกติ โดยกำหนดเงื่อนไขในกฎกระทรวงให้ทายาทโดยธรรมที่ประสงค์จะได้ที่ดินไปต้องชดเชยค่าทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมอื่นทุกคนตามส่วนของมรดกในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะช่วยเหลือจัดหาเงินเชื่อให้แก่ทายาทผู้ได้รับที่ดินเพื่อนำไปชำระเป็นค่าทดแทนต่อไป แต่ถ้าไม่มีทายาทโดยธรรมที่จะเป็นเกษตรกร หรือมีแต่ไม่ยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขในการต้องชำระค่าทดแทน ก็ให้ขายที่ดินนั้นแก่สถาบันเกษตรกรหรือให้ที่ดินนั้นโอนมาเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แล้วสำนักงานฯ จะชำระราคาที่ดินให้เพื่อนำไปแบ่งเป็นมรดกระหว่างทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไป

๓.๒ แนวทางพิจารณาทายาทโดยธรรมผู้จะได้รับที่ดินไปประกอบเกษตรกรรมต่อไปจะยึดคู่สมรสเป็นลำดับแรก ถัดมาเป็นบุตรหรือทายาทโดยธรรมของบุตร ถัดมาจะเป็นญาติที่เหลือทั้งหมดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยถ้าลำดับใดมีบุคคลมากกว่าหนึ่งคนก็จะคัดเลือกให้ได้รับที่ดินไว้เพียงคนเดียว

อาศัยเหตุผลดังกล่าว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงขอหารือว่าการกำหนดแนวทางในกฎกระทรวงตามหลักเกณฑ์ข้างต้นจะกระทำได้หรือไม่ หากกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ยังมีความเห็นว่าเป็นกรณีที่ยังไม่แตกต่างจากเดิม ก็ขอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัยต่อไปด้วย

นอกจากนี้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุดที่

กษ ๑๒๐๔/๔๖๒๐ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๓๖ ซึ่งแจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องการหารือตามข้อ ๓ ว่า สำนักงานฯประสงค์ที่จะขอหารือว่า การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับไปโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๙ นั้น จะกำหนดหลักการให้การตกทอดของที่ดินและสิทธิในกองมรดกแยกต่างหากจากกัน โดยการตกทอดของที่ดินไปยังผู้ใดจะเป็นไปตามหลักการปฏิรูปที่ดิน ถ้าที่ดินนั้นไม่สามารถแบ่งแยกให้เพียงพอทำกินได้ก็ให้ตกทอดไปยังคน ๆ เดียวโดยมีแนวทางพิจารณาว่า ทายาทโดยธรรมผู้จะได้รับที่ดินไปประกอบเกษตรกรรมต่อไปนั้นจะให้คู่สมรสเป็นอันดับแรก ถัดมาเป็นบุตรหรือทายาทโดยธรรมของบุตร ถัดมาเป็นญาติที่เหลือทั้งหมดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถ้าลำดับใดมีบุคคลมากกว่าหนึ่งคนและที่ดินไม่สามารถแบ่งแยกให้พอทำกินได้ก็จะคัดเลือกให้ได้รับที่ดินไว้เพียงคนเดียว แต่ในขณะเดียวกันสิทธิในกองมรดกก็ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย ซึ่งทายาทโดยธรรมที่ได้ที่ดินไปต้องชดใช้ค่าทดแทนให้แก่ทายาทโดยธรรมอื่นทุกคนตามส่วนแห่งมรดกที่ผู้นั้นมีสิทธิจะได้รับ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม่มีทายาทโดยธรรมที่จะเป็นเกษตรกรหรือมีแต่ไม่ยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขในการต้องชำระค่าทดแทน ก็จะกำหนดให้ชายที่ดินนั้นแก่สถาบันเกษตรกรหรือให้ที่ดินนั้นโอนมาเป็นของสำนักงานฯ แล้วสำนักงานฯจะชำระราคาที่ดินให้เพื่อนำไปแบ่งเป็นมรดกระหว่างทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไป สำหรับปัญหานี้ถ้าหากกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ เห็นว่าการออกกฎกระทรวงตามแนวทางใหม่ที่หารือข้างต้นซึ่งคำนึงถึงผลของมาตรา ๓๙ และสิทธิในมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ควบคู่กันยังไม่อาจกระทำได้ ก็ใคร่ขอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวต่อไปด้วย

โดยที่ปัญหานี้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้แสดงความจำนงขอให้นำปัญหาที่ขอทบทวนดังกล่าวข้างต้นและหลักการที่เสนอเข้ามาใหม่เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย และโดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖)ได้พิจารณาคำขอทบทวนของสำนักงานฯแล้วได้มีมติยืนตามความเห็นเดิม คือ เห็นว่าการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การตกทอดทางมรดกตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯจะออกให้ขัดหรือแย้งกับ ป.พ.พ. ไม่ได้ และหลักการใหม่ที่สำนักงานฯเสนอใหม่นี้ก็มีสาระสำคัญมิได้แตกต่างไปจากร่างกฎกระทรวงที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ได้พิจารณาไว้แต่เดิม และเป็นหลักการที่ขัดกับ ป.พ.พ. กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ จึงไม่อาจพิจารณาให้ได้ ดังนั้นเลขาธิการฯจึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๔ (๒)^๔ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

^๔ข้อ ๑๔ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ในกรณีดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๒) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

๑ล๑

๑ล๑

ด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) แล้ว เห็นว่า แม้ว่ามาตรา ๓๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จะกำหนดให้ที่ดินที่บุคคลได้สิทธิไปโดยการปฏิรูปที่ดินจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ก็ตาม แต่การกำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. ให้กำหนดในกฎกระทรวงนั้นมีปัญหาว่า บทบัญญัติเช่นนี้จะออกกฎกระทรวงได้เพียงใด โดยเฉพาะในเรื่องนี้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประสงค์กำหนดให้ที่ดินที่ได้ไปจากการปฏิรูปที่ดินนั้นตกทอดทางมรดกไปยังทายาทโดยธรรมคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียวซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากการตกทอดของมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งการจะออกกฎกระทรวงกำหนดสิทธิของทายาทโดยธรรมให้แตกต่างไปจากที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ได้นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๓๕ วรรคสอง^๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ซึ่งคำว่า “กฎหมาย” ในที่นี้หมายความถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น การกำหนดสิทธิการสืบมรดกของบุคคลโดยกฎกระทรวงจึงกระทำมิได้ ดังจะเห็นได้ว่าการกำหนดหลักเกณฑ์การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมให้แตกต่างกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในขณะนี้ เช่นที่บัญญัติในมาตรา ๔๔^๘ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไข

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗มาตรา ๓๕ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

^๘มาตรา ๔๔ บำนาญพิเศษที่บัญญัติในลักษณะนี้ ให้จ่ายแก่ทายาทผู้มีสิทธิตามเกณฑ์ดังนี้

(๑) บุตร ให้ได้รับสองส่วน ถ้าผู้ตายมีบุตรตั้งแต่สามคนขึ้นไป ให้ได้รับสามส่วน

(๒) สามีหรือภรรยา ให้ได้รับหนึ่งส่วน

(๓) บิดามารดา หรือบิดา หรือมารดา ที่มีชีวิตอยู่ ให้ได้รับหนึ่งส่วน

ถ้าผู้ตายไม่มีทายาทผู้มีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษในอนุมาตราใดดังกล่าวหรือทายาทนั้นได้ตายไปก่อน ให้แบ่งบำนาญพิเศษนั้นระหว่างทายาทผู้มีสิทธิตามส่วนในอนุมาตราที่มีทายาทผู้มีสิทธิได้บำนาญพิเศษ

ถ้าได้มีการจ่ายบำนาญพิเศษไปแล้ว หากปรากฏว่ามีบุตรซึ่งได้มีคำพิพากษาของศาลว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้ตายซึ่งได้มีการฟ้องคดีขอให้รับเด็กเป็นบุตรก่อนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่บิดาตายหรือนับแต่วันที่ารู้หรือควรรู้ถึงความตายของบิดาเพิ่มขึ้น ให้แบ่งบำนาญพิเศษนั้นใหม่ระหว่างทายาทผู้มีสิทธิโดยถือว่าบุตรชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษานั้นเป็นทายาทผู้มีสิทธิตั้งแต่วันตายของเจ้าบำนาญ กรณีเช่นนี้ให้กระทรวงการคลังหักเอาจากทายาทซึ่งรับบำนาญพิเศษไปก่อนแล้วคืนตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

กรณีที่ไม่สามารถหักเงินบำนาญพิเศษที่จ่ายให้ทายาทซึ่งรับเงินไปในส่วนของตนตามวรรค

เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ(ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๒๖ ก็เป็นการกำหนดโดยพระราชบัญญัติ โดยสรุปการออกกฎหมายกระทรวงกำหนดสิทธิติดทอดทางมรดกเช่นนี้จึงกระทำไม่ได้

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๖

สามคืนได้ กระทรวงการคลังไม่ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินบำนาญพิเศษให้แก่บุตรซึ่งได้มีคำพิพากษาของศาลว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายย้อนหลังไปถึงวันเกิดสิทธิรับบำนาญพิเศษแต่อย่างใด

ถ้าไม่มีทายาทผู้มีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษดังกล่าวทั้ง ๓ อนุมาตราให้บุคคลซึ่งเจ้ากระทรวงพิจารณาเห็นว่าหลักฐานแสดงได้ว่าเป็นผู้อุปการะผู้ตายอยู่หรือเป็นผู้อยู่ในความอุปการะของผู้ตาย เป็นผู้รับบำนาญพิเศษตามส่วนที่เจ้ากระทรวงจะได้กำหนดให้ และเมื่อได้จ่ายบำนาญพิเศษให้แก่ผู้อุปการะหรือผู้อยู่ในความอุปการะของผู้ตายแล้ว หากปรากฏภายหลังว่ามีบุตรซึ่งได้มีคำพิพากษาของศาลว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้ตายซึ่งได้มีการฟ้องคดีขอให้รับเด็กเป็นบุตรก่อนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่บิดาตายหรือนับแต่วันที่ได้อุปการะหรือควรได้รู้ถึงความตายของบิดา ให้ส่งจ่ายบำนาญพิเศษให้แก่บุตรซึ่งศาลพิพากษาว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว กรณีเช่นนี้ถ้าไม่สามารถเรียกเงินบำนาญพิเศษที่จ่ายให้ผู้อุปการะ หรือผู้อยู่ในความอุปการะของผู้ตายรับไปแล้วคืนได้ ให้นำความในวรรคสามและวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อบุคคลซึ่งได้รับบำนาญพิเศษอยู่ตามที่กล่าวข้างต้นตายหรือหมดสิทธิไปให้ส่วนที่ผู้นั้นได้รับอยู่เป็นอันยุติลงเพียงนั้น