

รายงานการวิจัย

เรื่อง

การตกทอดทางมรดก “สิทธิการเข้าทำประโยชน์” ที่ดิน
ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01)

**Inheritance of “Rights of Utilization” in
Land Reform Zones (Sor.Por.Kor.4-01)**

ผู้วิจัย

ดัดดาวัลย์ อุทัยนา

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม

ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยสยาม ปีการศึกษา 2563

(ก)

บทคัดย่อ

การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการให้สิทธิในที่ดิน อันได้แก่ การเข้าทำประโยชน์ สิทธิการเช่า สิทธิการเช่าซื้อ แต่หลังจากที่เกษตรกรรายใดที่ได้รับการจัดที่ดินไปแล้ว ได้ถึงแก่ความตาย การนำที่ดินดังกล่าวไปจัดให้แก่ทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตาย หรือที่รัฐจกกันทั่วไปว่า “การตกทอดทางมรดก” ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่กำหนดให้ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาท โดยธรรมชาติ หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร ดังนั้น สิทธิที่ได้รับ โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงหมายถึงสิทธิที่เกิดจากการเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐจัดให้ ซึ่งจะนำไปสู่ประเด็นในบทความวิจัยชิ้นนี้ที่มุ่งประสงค์จะวิเคราะห์เฉพาะ สิทธิการเข้าทำประโยชน์ว่ามีการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นจะมีผลทางกฎหมายอย่างไร เหมือนหรือแตกต่างจากการตกทอดทางมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อย่างไร และที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ยังไม่มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) นั้นสามารถตกทอดทางมรดกได้หรือไม่ อย่างไร

จากการศึกษาวิจัยพบว่าที่ดินในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ยังไม่มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ย่อมมีสิทธิครอบครองได้และสิทธิครอบครองในกรณีนี้ไม่อาจตกทอดไปยังทายาทของเจ้ามรดกได้ เพราะสิทธิครอบครองจะเกิดขึ้นด้วยสาระสำคัญที่ว่าโดยเจตนายึดถือเพื่อตน เมื่อผู้ครอบครองถึงแก่ความตายเจตนายึดถือเพื่อตนของผู้ตายย่อมระงับและสิ้นสุดไปด้วย ส่วนที่ดินที่ได้มีการออก ส.ป.ก. 4-01 ไปแล้วเมื่อเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตายสิทธิดังกล่าวจึงเป็นเพียงสิทธิเฉพาะตัวของผู้ได้รับอนุญาต เพราะเมื่อพิจารณาจากกระบวนการออก ส.ป.ก. 4-01 แล้ว เห็นได้ว่ามุ่งพิจารณาที่คุณสมบัติของตัวบุคคลที่ได้รับอนุญาตเป็นสำคัญ จึงมิใช่มรดก และแม้ถ้อยคำในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ตลอดจนระเบียบหลักเกณฑ์อื่นที่เกี่ยวข้อง จะใช้คำว่ามรดกก็ตาม ดังนั้น การรับมรดกสิทธิในกรณีนี้จึงมีความหมายเพียงเป็นการจัดที่ดินใหม่ให้แก่ทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตายเท่านั้น ซึ่งจะต้องพิจารณาว่าการจัดที่ดินในกรณีนี้ สิทธิที่เกษตรกรผู้ตายได้รับถูกยกเลิกเพิกถอนสิทธิไปก่อนที่เกษตรกรผู้ตายถึงแก่ความตายแล้วหรือไม่ หากสิทธิดังกล่าวได้ถูกยกเลิกเพิกถอนไปก่อนที่เกษตรกรถึงแก่ความตายย่อมไม่อาจนำสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ที่ไม่มีอยู่แล้วไปจัดให้แก่ทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตายได้อีก แต่หากสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ยังคงมีอยู่ หรือต้อง

(ง)

ด้วยกรณีที่จะต้องทำการยกเลิกเพิกถอนสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 นั้น แต่หากตราบใดที่ยังไม่มีการยกเลิกเพิกถอนและเกษตรกรผู้ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 ได้ถึงแก่ความตายไปก่อน ก็ไม่ต้องห้ามที่จะนำที่ดินแปลงนั้นไปจัดให้แก่ทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตาย

งานวิจัยชิ้นนี้จึงเสนอแนะให้แก้ไขความในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และเสนอให้ปรับปรุงมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนระเบียบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักการที่เสนอไว้

คำสำคัญ: การตกทอดทางมรดก สิทธิการเข้าทำประโยชน์ เขตปฏิรูปที่ดิน



Abstract

Land allotment for agricultural purposes pursuant to the law on land reform for agricultural purposes which include rights of utilization, rights of lease, and rights of hire purchase. Following the decease of a land recipient, subsequent land allotment to an heir (inheritance), is subject to Section 39 of the Land Reform for Agricultural Purposes Act B.E. 2518. The section provides that a land acquired through land reform for agricultural purposes shall neither be divided nor the rights thereto be assigned to another person, except in the case of inheritance to a statutory heir or transfer to an agricultural institution. As such, rights received through land reform for agricultural purposes refer to rights of lease, rights of hire purchase, or rights of utilization allotted by the government. This research focuses specifically on right of utilization in government allotted land received by way of inheritance. This research seeks to identify the legal effects of inheritance of rights of utilization in a land reform zone and its similarities and differences in comparison to inheritance pursuant to the Law. Furthermore, the research asks whether and in which manner a plot of land in a land reform zone prior to receiving a certificate of rights of utilization can be inherited as well as whether and how, after a certificate of rights of utilization has been issued, certain acts of an authorized person can affect inheritance.

A research study can be done to describe the land reform zone that has not yet been issued a certificate shall have the right to possession but cannot be inherited to the heir because a person shall acquire possessory right by holding a property with the intention of holding it for himself and shall extinguished by the death of the possession. In the case of land that has been issued a certificate shall extinguished by the death of the authorized agriculturist. Although, the Section 39 of the Land Reform for Agricultural Purposes Act B.E. 2518 and the other relevant regulations provide the word, inheritance. Nonetheless, these rights are the exclusive and sole rights of the authorized due to the authorization process focuses primarily on the qualification of the person being granted permission, not in the inheritance. Therefore, the inheritance rights is only meant as a land rearrangement for the heirs of the death agriculturist. It must be considered whether the land allotment in this case, the right of authorized agriculturist still existing while the death occurs. There are no rights to inherit to an heir if these right is revoked before the agriculturist dies. But if the rights still exists and have not yet canceled, that right can be passed on to the agriculturist's inheritance.

This research recommendations are seeking to amend Section 39 of the Land Reform for Agricultural Purposes Act B.E. 2518, improve the board resolutions of the Agricultural Land Reform Board and the other relevant regulations.

Keyword: Inheritance, Rights of Utilization, the Land Reform Zone

(ง)

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดีเนื่องจากได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยสยาม และข้อมูลทางวิชาการจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดนครราชสีมาเป็นอย่างดี

ผู้วิจัยหวังว่างานวิจัยฉบับนี้จะมีประโยชน์อยู่ไม่น้อยจึงขอมอบส่วนดีทั้งหมดนี้ให้แก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดตลอดจนคณาจารย์ผู้ได้ประสิทธิประสาทวิชาความรู้และผู้มีพระคุณทุกท่าน สำหรับข้อบกพร่องผิดพลาดที่อาจมีขึ้น ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียวและยินดีที่จะรับฟัง ข้อวิจารณ์ ข้อท้วงติง ในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการต่อไป

ลัดดาวัลย์ อุทัยนา



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(ก)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(ค)
กิตติกรรมประกาศ	(ง)
สารบัญ	(จ)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
1.3 นิยามศัพท์	7
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	7
1.5 สมมติฐานของการวิจัย	7
1.6 วิธีดำเนินการวิจัย	8
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	9
2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	9
2.2 ประวัติความเป็นมาของกฎหมายที่ดินและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	10
2.2.1 ความเป็นมาของกฎหมายที่ดินในสมัยสุโขทัยและสมัยกรุงศรีอยุธยา	11
2.2.2 ความเป็นมาของกฎหมายที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 5	11
2.3 ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศและประเทศไทย	12
2.3.1 การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น	12
2.3.2 การปฏิรูปที่ดินในประเทศไต้หวัน	13
2.3.3 การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย	14
2.4 ความหมายและวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	15
2.5 การนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	16
2.6 ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน	17
2.7 กระบวนการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	18

(จ)

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.7.1 หลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการในการจัดที่ดินให้ได้สิทธิเข้าทำ ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	18
2.7.2 หลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการในการจัดที่ดินเพื่อประกอบ กิจการสาธารณูปโภค	20
2.7.3 หลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการในการจัดที่ดินเพื่อประกอบกิจการ สนับสนุนเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	20
2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	22
บทที่ 3 สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และสิทธิในที่ดินที่ได้จาก การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	25
3.1 ระบบที่ดินของไทยในปัจจุบัน	25
3.1.1 ที่ดินที่เป็นของรัฐ	25
3.1.2 ที่ดินเอกชน	28
3.2 หนังสือสำคัญเกี่ยวกับที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน	30
3.2.1 ประเภทของหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน	30
3.2.2 ประเภทของหนังสือสำคัญเกี่ยวกับที่ดิน	30
3.3 กระบวนการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดิน	31
3.3.1 การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยการเดินสำรวจ	31
3.3.2 การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยการ ขอออกเฉพาะราย ตาม มาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน	32
3.3.3 การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยการ ขอออกเฉพาะรายตาม มาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน	32
บทที่ 4 การควบคุมสิทธิที่ได้จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	34
4.1 การสิ้นสิทธิและการดำเนินการสั่งให้สิ้นสิทธิ	34
4.1.1 การสั่งให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์	35
4.1.2 การสั่งให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับสัญญาเช่าซื้อ	37

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.1.3 การสั่งให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับสัญญาเช่า	38
4.2 การโอนสิทธิ	39
4.2.1 การโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์	39
4.2.2 การโอนสิทธิตามสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ	40
4.2.3 การโอนกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินที่ได้จากการปฏิรูปที่ดิน	40
4.3 การตกทอดทางมรดกสิทธิ	41
4.3.1 การตกทอดทางมรดกในสิทธิการเข้าทำประโยชน์	41
4.3.2 การตกทอดทางมรดกสิทธิตามสัญญาการเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ	41
4.3.3 การตกทอดทางมรดกสิทธิของโฉนดที่ดินหรือ น.ส.3	42
บทที่ 5 ผลการวิจัย	44
5.1 วิเคราะห์การตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก. 4-01)	44
5.1.1 ประวัติความเป็นมาของกฎหมายมรดก	44
5.1.2 กองมรดกของผู้ตาย	44
5.1.3 หลักเกณฑ์การพิจารณาถึงความเป็นกองมรดกของผู้ตาย	45
5.1.4 ข้อยกเว้นที่ไม่ถือเป็นทรัพย์มรดก	45
5.1.5 การตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน	46
5.1.6 ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแต่ยังไม่มีการออกหนังสืออนุญาต ให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01)	52
5.1.7 การกระทำบางอย่างของผู้ได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดินก่อนถึงแก่ความตาย	54
5.1.8 แนวคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวกับการรับมรดกตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	59
บทที่ 6 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	61
6.1 สรุปผลการวิจัย	61
6.2 ข้อเสนอแนะ	63

(๗)

สารบัญ (ต่อ)

บรรณานุกรม
ประวัติผู้เขียน

หน้า
64
66



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการประกอบเกษตรกรรม ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบปัญหาความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรม และเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลออกมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจสังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกร จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินขึ้น เมื่อพุทธศักราช 2518 ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักการที่สำคัญไว้ตั้งแต่ กระบวนการนำที่ดินมาดำเนินการ กระบวนการจัดที่ดิน กระบวนการพัฒนาอาชีพเกษตรกร กระบวนการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งสิทธิที่บุคคลหรือเกษตรกรได้รับการปฏิรูปที่ดินนั้นแยกพิจารณาได้ 2 ประเภท ได้แก่

- 1) การให้สิทธิที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่ สิทธิการเช่าทำประโยชน์ เช่า เช่าซื้อ
- 2) การให้สิทธิเพื่อการอื่น ได้แก่

(1) การให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนเกี่ยวเนื่อง ได้แก่ สิทธิการเช่าทำประโยชน์ การเช่า การเช่าซื้อ การซื้อ

(2) การให้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจการสาธารณูปโภค ได้แก่ หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์

(3) การให้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจการทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ หนังสือยินยอมเรียกเก็บค่าตอบแทน

กล่าวโดยเฉพาะการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการให้สิทธิในที่ดินซึ่ง ณ ปัจจุบันได้แก่ การให้สิทธิการเช่าทำประโยชน์ การให้สิทธิการเช่า การให้สิทธิการเช่าซื้อ มีประเด็นปัญหาสำคัญตามมาตรา 39 ที่กำหนดให้ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการ

แบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง จึงมี ปัญหาที่ต้องพิจารณาว่ามาตรา 39 มีความหมายรวมถึงสิทธิที่ได้จากการปฏิรูปที่ดินทั้งหมดหรือไม่ ซึ่งเรื่องนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือแจ้งตอบข้อหารือ ที่ สร 0601/113 ลงวันที่ 28 มกราคม 2526 เรื่อง หารือข้อกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน (การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการตกทอดทางมรดก และการโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518) ว่าที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 39 มีความหมายตามบทนิยาม คำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ ต้องเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินของรัฐจัดซื้อหรือเวนคืนแล้วและรัฐได้ดำเนินการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองตลอดจนการจัดที่ดิน โดยจัดให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า เข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือ ฯลฯ โดยนัยนี้ สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงหมายถึงสิทธิที่เกิดจากการเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐจัดให้ดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งจะนำไปสู่ประเด็นในงานวิจัยชิ้นนี้มุ่งประสงค์ที่จะศึกษากรณีการตกทอดทางมรดกในที่ดินในแต่ละสิทธินั้นว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร และมีผลทางกฎหมายประการใดบ้าง ซึ่งตอบข้อหารือของคณะกรรมการกฤษฎีกาลับดังกล่าวก็ได้แยกพิจารณาในประเด็นนี้เป็น 2 กรณีดังนี้

กรณีที่หนึ่ง กรณีที่ผู้ตายมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและมีทายาทโดยธรรมหลายคนการที่จะกำหนดให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมเฉพาะบางคนโดยตัดสิทธิทายาทคนอื่นๆ เพื่อป้องกันมิให้ที่ดินถูกแบ่งแยกออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยไม่พอแก่การครองชีพนั้น เห็นว่าจะกระทำมิได้เพราะเป็นการขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรณีที่สอง กรณีเป็นที่ดินที่ผู้ตายเป็นเพียงผู้เช่าหรือเช่าซื้อเท่านั้น เห็นว่าสิทธิที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติให้สิทธิดังกล่าวได้รับการยกเว้นจากการห้ามแบ่งแยกหรือโอนกรรมสิทธิ์ไปยังผู้อื่น โดยให้ตกทอดมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือการโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมย่อมจะกระทำได้ แต่จะต้องออกโดยมิให้ขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และจะต้องไม่ขัดกับมาตรา 39 ด้วย กล่าวคือ จะกำหนด

มิให้แบ่งแยกหรือตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้ ต่อมา สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มีหนังสือด่วนมาที่ กษ 1204/814 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2536 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า จะตรากฎกระทรวงในเรื่องนี้เช่นใดจึงจะไม่ขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 39 และเห็นว่าหากให้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตกทอดทางมรดกได้อย่างอิสระโดยไม่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้จะรับมรดกที่ดิน และการแบ่งแยกแล้วที่ดินก็จะตกไปเป็นของบุคคลซึ่งมิใช่เกษตรกร จึงขอทบทวนความเห็นของกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6 เฉพาะการตกทอดทางมรดกที่ดินที่ได้กรรมสิทธิ์ไปจากการปฏิรูปที่ดินต่อที่ประชุมใหญ่ กรมการร่างกฎหมาย ว่าการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การตกทอดทางมรดกตาม มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะออกให้ขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้ และหลักการใหม่ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเสนอใหม่ก็มีสาระสำคัญมิได้ต่างไปจากร่างกฎกระทรวงที่กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6 ได้พิจารณาไว้แต่เดิม และเป็นหลักการที่ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่ กรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า แม้มตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะกำหนดให้ที่ดินที่บุคคลได้สิทธิไปโดยการปฏิรูปที่ดินจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ แต่การกำหนดข้อยกเว้นไว้ว่า การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. ให้กำหนดในกฎกระทรวงนั้น มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติเช่นนี้จะออกกฎกระทรวงได้เพียงใด โดยเฉพาะในเรื่องนี้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประสงค์กำหนดให้ที่ดินที่ได้ไปจากการปฏิรูปที่ดินนั้น ตกทอดทางมรดกไปยังทายาทโดยธรรมคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียว ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากการตกทอดของมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการจะออกกฎกระทรวงกำหนดสิทธิของทายาทโดยธรรมให้แตกต่างไปจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ได้นั้น โดยที่มาตรา 35 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ในขณะนั้น) บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งคำว่า กฎหมาย ในที่นี้ หมายความว่าถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้นการกำหนดสิทธิการสืบมรดกของบุคคลโดยกฎกระทรวงจึงกระทำมิได้ ด้วยเหตุนี้จึงมีประเด็นที่ควรพิจารณาเป็นอย่างยิ่งว่า คำว่า “ตกทอดทางมรดก” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน แท้จริงแล้วมีความหมายแคบไปจนเพียงใดกันแน่ เพราะหากพิจารณาว่าสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. สามารถตกทอดทางมรดกทันทีที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตาย ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่าในเรื่องระเบียบหลักเกณฑ์ การพิจารณาคุณสมบัติของผู้ได้รับมรดกสิทธิไม่มีความสำคัญที่จะต้องพิจารณาอีกต่อไปหรือไม่

และไม่ว่าจะเป็นการไต่ทนายทของผู้ตายยอมมีสิทธิได้รับมรดกในที่ดิน ส.ป.ก. เสมอ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักหรือไม่ หรือเข้าหลักเกณฑ์ผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือเป็นบุตรของเกษตรกร โดยไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำ และไม่มีที่ดินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และประสงค์จะประกอบอาชีพเป็นเกษตรกร เช่นนี้หลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อให้ได้รับสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ก็เป็นอันสิ้นผลทันที แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 2/2544 เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2544 โดยมีมติให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการมอบอำนาจเพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ทั้งในเรื่องการโอนการเข้าทำประโยชน์ สิทธิการเช่า เช่าซื้อที่ดิน ส.ป.ก. จึงได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์การโอนการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ เสนอ คปก. ครั้งที่ 72544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 และที่ประชุมได้อนุมัติให้ยกเลิกหลักเกณฑ์การโอนสิทธิและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามมติ คปก. ครั้งที่ 5/2533 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2533 และครั้งที่ 4/2536 เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2536 และอนุมัติหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนสิทธิและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ กล่าวคือ การตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินให้ดำเนินการดังนี้

1) กรณีที่อยู่ในอำนาจปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(1) ให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตกแก่เกษตรกรซึ่งเป็นสามีหรือภริยาของเกษตรกรผู้ได้รับการเข้าทำประโยชน์เป็นอันดับแรก

(2) กรณีไม่มีบุคคลตามข้อ 1 หรือมีแต่ไม่ขอรับ ให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตกแก่ทายาทโดยธรรมเฉพาะบุตรที่เป็นเกษตรกร และบรรลุนิติภาวะเพียงรายเดียวเท่านั้น

2) กรณีที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(1) การตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ กรณีมีบุตรหลายคนขอรับมรดกสิทธิโดยขอให้แบ่งแยกที่ดินและที่ดินนั้นเพียงพอแก่การครองชีพก็ให้จัดให้แก่บุคคลเหล่านั้นตามส่วนที่ตกลงกัน

(2) กรณีตามข้อ 2.1 หากพิจารณาเห็นว่าที่ดินไม่สามารถแบ่งแยกได้ให้มีอำนาจกำหนดตัวเกษตรกรผู้เป็นบุตรเพียงรายเดียวเท่านั้นที่จะได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว

3) การตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ให้แก่ทายาทดังนี้

(1) บิดามารดาของเกษตรกร

(2) พี่น้องร่วมบิดา มารดาเดียวกันของเกษตรกร

(3) พี่น้องร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกันของเกษตรกร

(4) หลานของเกษตรกร

4) กรณีไม่มีทายาทที่กำหนดไว้มาขอรับมรดก หรือมีแต่ไม่ขอรับ หรือไม่มีคุณสมบัติให้ ส.ป.ก. จังหวัดดำเนินการจัดที่ดินตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งมีสิทธิที่จะได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

5) ผู้รับมรดกสิทธิต้องเป็นเกษตรกรและเป็นผู้ไม่มีที่ดินทำกินของตนเองเพียงพอแก่การครองชีพอยู่ก่อนแล้ว หรือเป็นผู้ไม่ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก.หรือได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. อยู่ก่อนแล้วและเนื้อที่ที่ดินที่รับตกทอดรวมกันไม่เกินขนาดถือครองที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดจะ เห็นได้ว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการตกทอดทางมรดก ออกมาใช้บังคับ และมีลำดับขั้นที่ต่ำกว่ากฎกระทรวงตามที่มาตรา 39 กำหนดไว้ ซึ่งไม่สามารถ ออกมาใช้บังคับได้ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ประเด็นจึงมีปัญหาที่จะต้องศึกษาต่อไปว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวสามารถกระทำได้หรือไม่อย่างไร ชัดหรือแย้งต่อกฎหมายใดหรือไม่

ส่วนกรณีการจัดที่ดินโดยการเช่าหรือเช่าซื้อได้มีบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคหก กำหนดไว้โดยเฉพาะว่าการจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุม การเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้ เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำตาม บทบัญญัติในมาตรานี้แล้วทำให้เข้าใจได้ว่ากรณีที่ผู้เช่า หรือเช่าซื้อถึงแก่ความตาย การเช่าหรือการ เช่าซื้อไม่ระงับไปเพราะเหตุแห่งความตาย แต่ตกเป็นมรดกซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ได้ออกระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนการ ตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็น ที่น่าสงสัยอย่างยิ่งว่ากรณีเช่นนี้ เป็นการกำหนดให้มีการตกทอดทางมรดกในสิทธิการเช่า หรือเช่าซื้อ ที่ดินที่ต่างไปจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นกันหรือไม่ กล่าวคือ ได้กำหนดให้สิทธิการ เช่า หรือเช่าซื้อตกทอดแก่คู่สมรสเป็นอันดับแรก ในกรณีที่ไม่มีคู่สมรสหรือมีแต่ไม่ขอรับมรดก สิทธิการเช่าหรือการเช่าซื้อ หรือไม่มีคุณสมบัติจะได้รับมรดกสิทธิให้สิทธินั้นตกทอดแก่บุตร และ หากมีบุตรหลายคนให้แยกพิจารณาดังนี้

1) ถ้าตกลงกันได้ว่าจะให้บุตรคนใดเพียงคนเดียวเป็นผู้รับมรดกสิทธิก็ให้เป็นไปตาม ข้อตกลง

2) ถ้าตกลงกันไม่ได้และสามารถแบ่งแยกได้โดยเพียงพอแก่การครองชีพก็ให้จัดแก่บุคคล เหล่านั้นตามส่วน

3) ถ้าตกลงกันไม่ได้และที่ดินไม่สามารถแบ่งแยกให้เพียงพอแก่การครองชีพได้ครบจำนวนบุตร ให้ คปจ. พิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมจากบุตรเหล่านั้นเป็นผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ

4) ในกรณีที่ไม่มีบุคคลดังกล่าวข้างต้นหรือบุคคลดังกล่าวไม่ขอรับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ หรือไม่มีคุณสมบัติจะได้รับมรดกสิทธิตามระเบียบนี้ ให้สิทธินั้นตกทอดแก่เครือญาติ และถ้าเครือญาติมีหลายคนให้นำความข้างต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม

5) เกษตรกรจะกำหนดลำดับทายาทผู้ที่จะได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินหากตนเองถึงแก่กรรมไว้โดยมิให้ไปตามระเบียบก็ได้ โดยทำเป็นหนังสือตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนดยื่นต่อ ส.ป.ก. จังหวัดไว้เป็นหลักฐาน ทั้งยังได้กำหนดบุคคลผู้รับมรดกสิทธิว่าจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังนี้

(1) ผู้นั้นรวมทั้งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเพียงพอแก่การครองชีพอยู่ก่อนแล้ว

(2) เป็นผู้มีความประพฤติและอยู่ในเงื่อนไขที่จะได้รับคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดไว้

พิจารณาแล้วสมควรที่จะต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ความหมายของคำว่า “การตกทอดทางมรดก” นั้นว่าแท้จริงแล้วมีความหมายอย่างไร มิฉะนั้นแล้วอาจจะก่อให้เกิดผลประหลาดไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาคดีของศาล

การวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษา หรือคำวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงกระบวนการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินการจัดตั้ง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และที่สำคัญคือความหมายของคำว่า การตกทอดทางมรดก

2. เพื่อศึกษาถึงความแตกต่างของการตกทอดทางมรดก โดยเปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และผลทางกฎหมายของสิทธิที่ได้รับจากการจัดที่ดินแต่ละประเภทที่จะตกทอดทางมรดก

3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลทางกฎหมายของการตกทอดทางมรดกสิทธิ และลักษณะของข้อพิพาทเกี่ยวกับการตกทอดทางมรดก

1.3 นิยามศัพท์

1. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเกษตรที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ดี ใดๆก็ตาม การปฏิรูปการเกษตรมีความหมายครอบคลุมไปถึงสิ่งต่างๆ ดังนี้ด้วย ได้แก่ การปฏิรูปการถือครองที่ดิน การปฏิรูปการผลิต การปฏิรูปการบริการ สนับสนุน การปฏิรูปการถือครองที่ดินมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรที่มีปัญหาเรื่องการขาดแคลน หรือไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเองได้มีการถือครองที่ดินเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเอื้อต่อการทำการเกษตร

2. การตกทอดทางมรดก หมายความว่า การจัดที่ดินให้แก่ทายาทของเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ถึงแก่ความตาย ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3. เขตปฏิรูปที่ดิน หมายความว่า เขตที่ดินที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4. สิทธิการเข้าทำประโยชน์ หมายความว่า สิทธิในที่ดินประเภทหนึ่งที่รัฐจัดให้ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยนี้จำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะในเรื่องการตกทอดทางมรดกของสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. และในกรณีที่เป็นการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ไม่รวมไปถึงการจัดที่ดินเพื่อกิจการอื่นในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยมุ่งศึกษาถึงลักษณะของการตกทอดทางมรดกโดยการเปรียบเทียบข้อเหมือนข้อแตกต่างกับการตกทอดทางมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตลอดจนจนผลทางกฎหมายและลักษณะของข้อพิพาทและแนวคำพิพากษาของศาล

1.5 สมมติฐานของการวิจัย

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกรณีที่เป็นการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดให้มีการจัดที่ดินโดยให้สิทธิแก่บุคคลที่เรียกว่าเกษตรกร ได้แก่ สิทธิการเข้าทำประโยชน์ สิทธิการเช่า สิทธิการเช่าซื้อ ซึ่งสิทธิทั้ง 3 ประเภทนี้ยังสามารถตกทอดทางมรดกไปยังทายาทได้อีกด้วย แต่หลักเกณฑ์ในการกำหนดให้ตกทอดดังกล่าว มีความแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งในระบบการปกครองระบบประชาธิปไตยและนิติรัฐ

การตกทอดทางมรดกของบุคคลที่ถึงแก่ความตายนั้น จะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ด้วยเหตุนี้การกำหนดให้มีการตกทอดทางมรดกสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ไว้ในกฎหมายลำดับที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติจึงไม่อาจกระทำได้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติตลอดจนหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินแล้ว มีประเด็นสำคัญที่จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจถึงความหมายของคำว่า “การตกทอดทางมรดก” นั้น แท้จริงแล้วมีความหมายอย่างไร จึงสมควรทำการศึกษาวิจัยวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อหาความหมายที่แท้จริง

1.6 วิธีดำเนินการวิจัย

ศึกษาโดยการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก ทั้งจากตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง วรรณกรรมทางกฎหมายทั้งที่เป็นหนังสือ ตำรา บทความ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนเอกสารอื่นและคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาล

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ใช้เป็นเอกสารทางวิชาการเพื่อสร้างให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงการตกทอดทางมรดกตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน
2. ทำให้ทราบและสร้างความเข้าใจถึงปัญหาที่เกี่ยวกับการตกทอดทางมรดก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการแก้ไข
3. ทำให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปปรับใช้ตลอดจนการตีความกฎหมายที่เกี่ยวกับการตกทอดทางมรดก “สิทธิการเข้าทำประโยชน์” ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ได้ อย่างถูกต้อง

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากภารกิจของรัฐ ซึ่งนอกจากรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินงานภารกิจขั้นพื้นฐาน¹ ที่ทำให้รัฐดำรงอยู่ได้ไม่ถูกทำลายได้แก่ การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การจัดระเบียบภายใน การตัดสินชี้ขาดคดี แล้ว รัฐยังมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินงานภารกิจลำดับรอง² ได้แก่ การดำเนินงานด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ที่จะต้องทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนภายในรัฐมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยเฉพาะรัฐที่เป็นประเทศเกษตรกรรมที่ด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา แนวคิดทฤษฎีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงเกิดขึ้นเพื่อทำให้หลักความเสมอภาคที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นได้จริง มิใช่หลักการที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น โดยการที่รัฐลงไปจัดการ วางระบบจัดระเบียบ โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือ ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม ด้วยเหตุนี้ “การปฏิรูปที่ดิน” จึงมีความหมายว่า “การจัดระบบการถือครองที่ดินเสียใหม่ โดยยกเลิกระบบเดิม และกำหนดระบบขึ้นใหม่ เพื่อที่จะให้ระบบใหม่นั้นสามารถสนองความต้องการที่มุ่งหมายได้”³ และเมื่อการปฏิรูปที่ดินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเกษตรกรรม “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” จึงมีความหมายมุ่งหมายถึง “การปรับปรุงสภาพการถือครองที่ดิน (ทั้งในลักษณะของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการเช่า สถาบันการผลิตทางการเกษตรและสถาบันอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท เช่น การจัดที่ดินให้เพียงพอแก่การครองชีพ การปรับปรุงระบบการเช่าที่ดิน ไม่ให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบ ให้ความมั่นคงในการถือครองที่ดินการจัดรูปที่ดินให้เหมาะสมแก่ความเป็นอยู่และการประกอบเกษตรกรรม ปรับปรุงการใช้แรงงานในการเกษตรและส่งเสริมวิชาการเกษตรแผนใหม่ การจัดระบบภาษีที่ดิน ระบบสินเชื่อเพื่อการเกษตร ระบบสหกรณ์เพื่อการเกษตรการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร รวมถึงการพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่นนั้นๆ”⁴ กล่าวโดยเฉพาะเพียงแต่การกระจายการถือครองที่ดินหรือสิทธิในที่ดิน ไม่ว่าจะป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการเช่า เพื่อให้เป็นประโยชน์

¹ สมยศ เชื้อไทย. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. 2555, 138.

² อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1, 139.

³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2526, 5.

⁴ Roland R Renne Land Economics 559 (rev.1958) อ้างไว้ใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2526, 6.

แก่เกษตรกรเล็กๆ ผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีแต่ขนาดไม่พอแก่การครองชีพ และเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้แรงงานในการเกษตร ซึ่งวิธีดำเนินงานอาจเป็นการบังคับเวนคืนเอาที่ดินมาจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ หรือจัดหาที่ดินของรัฐมาขายให้แก่เกษตรกรหรือจัดให้เกษตรกรได้เข้าทำกิน เช่น การจัดตั้งนิคม⁵ โดยไม่มีกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องร่วมด้วยไม่อาจทำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกิดขึ้นได้จริง จึงเรียกการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในความหมายที่มุ่งเฉพาะแต่การกระจายการถือครองที่ดินหรือสิทธิในที่ดินว่า ‘การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในความหมายอย่างแคบ’ ส่วนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในความหมายที่มุ่งเฉพาะการปรับปรุงสภาพการถือครองที่ดิน (ทั้งในลักษณะของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการเช่า สถาบันการผลิตทางการเกษตรและสถาบันอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท เช่น การจัดที่ดินให้เพียงพอแก่การครองชีพ การปรับปรุงระบบการเช่าที่ดิน ไม่ให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบ ให้ความมั่นคงในการถือครองที่ดินการจัดรูปที่ดินให้เหมาะสมแก่ความเป็นอยู่และการประกอบเกษตรกรรม ปรับปรุงการใช้แรงงานในการเกษตรและส่งเสริมวิชาการเกษตรแผนใหม่ การจัดระบบภาษีที่ดิน ระบบสินเชื่อเพื่อการเกษตร ระบบสหกรณ์เพื่อการเกษตร การจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร รวมถึงการพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่นนั้นๆ ว่า ‘การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในความหมายอย่างกว้าง’⁶

2.2 ประวัติความเป็นมาของกฎหมายที่ดิน และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในสมัยโบราณกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่มีความสำคัญเท่ากับแรงงาน เพราะในสมัยก่อนที่ดินมีจำนวนมากแต่ผู้คนมีจำนวนน้อย จึงต้องการแรงงานมาทำที่ดินให้เกิดประโยชน์ส่วนปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์นั้น ตามความคิดในสมัยโบราณถือว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ ราษฎรเป็นเพียงผู้ที่อาศัยที่ดินของพระมหากษัตริย์โดยไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การอ้างสิทธิในที่ดินเป็นเรื่องระหว่างราษฎรด้วยกันเองว่าใครครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อน ถ้าที่ดินนั้นได้ทำประโยชน์แล้วเป็นที่นาเป็นที่สวนราษฎรสามารถซื้อขายกันได้ แต่ห้ามราษฎรซื้อขายที่ดินรกร้างว่างเปล่า อนึ่งถ้าผู้ปกครองบ้านเมืองจะใช้ประโยชน์ที่ดินแห่งใดก็สามารถเรียกคืนได้ การให้ความสำคัญแก่การทำประโยชน์ในที่ดินตลอดจนการรับรองกรรมสิทธิ์ของผู้ครอบครองและทำประโยชน์ได้เริ่มขึ้นเมื่อมีการทำสนธิสัญญาแวร์ซาย (พ.ศ. 2398) จึงทำให้มีการเปิดประเทศมากขึ้น สินค้าที่ส่งออกที่

⁵ Michael Lipton, “Towards a Theory of Land Reform,” *Agrarian Reform & Agrarian Reormism : Studies of Peru, Chile China and India* 269,270 (David Lehmann ed.1974) อ้างไว้ใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. **กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**. 2526, 6.

⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. **กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**. 2526, 7.

สำคัญ ได้แก่ ข้าว จึงมีการปลูกข้าวขึ้นอย่างมากมายทำให้ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น มีการขยายพื้นที่การทำนาและขุดคลอง และในขณะเดียวกันชนชั้นเริ่มเข้ามาจับจองที่ดินเป็นจำนวนมาก ราษฎรก็ได้ปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตจากการอาศัยอยู่ในเรือนแพ มาอยู่ในถนนที่ตัดผ่านที่ต่างๆ จึงส่งผลให้เกิดเรื่องพิพาทในที่ดินตามมา ในช่วงรัชสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงโปรดเกล้าให้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการถือครองที่ดิน โดยให้กระทรวงเกษตราธิการดำเนินการออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ที่รัฐออกให้เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยมีหอทะเบียนที่ดินประจำเมืองดูแลและมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีใหม่ด้วย⁷

2.2.1 ความเป็นมาของกฎหมายที่ดินในสมัยสุโขทัย และสมัยกรุงศรีอยุธยา

กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินปรากฏอยู่ในหลักศิลาจารึกสมัยพ่อขุนรามคำแหง ที่แสดงให้เห็นถึงเสรีภาพในการค้าขายดังศิลาจารึกที่ว่า “เพื่อนจูงวัวไปค้าขี่ม้าไปขาย ใครจะใคร่ค้าช้างค้า ใครจะใคร่ค้าม้าค้า ใครจะค้าเงินค้ำทองค้ำ” และข้อความที่ปรากฏว่า “สร้างป่าหมากป่าพลูทุกแห่งป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ปาลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มั่น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการมีกรรมสิทธิ์อย่างชัดเจน และยังปรากฏต่อไปว่าหากบุคคลใดเสียชีวิตลงทรัพย์สินใดที่มีอยู่ถือเป็นมรดกตกได้แก่ลูกหลานของบุคคลนั้น ดังปรากฏหลักฐานในข้อความที่ว่า “ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกจ้าวขุนผู้ใดแล ล้มตายหายกว่าเหย้าเรือนพ่อเชื้อเชื้อค้ำมันช้าง ลูกเมียเหย้าขาวไพร่ฟ้าข้าไทป่าหมากป่าพลูพ่อเชื่อมั่นไว้แก่ลูกมันสิ้น” ข้อความในส่วนนี้แสดงให้เห็นถึงการตกทอดของมรดกในทรัพย์สินของคน⁸ สมัยกรุงศรีอยุธยา

ในช่วงสมัยนี้ปรากฏหลักฐานตามกฎหมายเก่าของไทยว่า พระมหากษัตริย์เท่านั้นเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินปรากฏอยู่ในพระอัยการเบ็ดเสร็จ พ.ศ. 1903 ที่ว่า “ที่ดินในแคว้นกรุงเทศมหานครฯ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นทำราษฎรหามิได้ แสดงให้เห็นว่าประชาชนเพียงแค่ครอบครองเพื่อทำมาหากินเท่านั้น แต่ไม่มีกรรมสิทธิ์⁹

2.2.2 ความเป็นมาของกฎหมายที่ดินสมัยรัชกาลที่ 5

สังคมไทยในสมัยเดิมนั้นที่ดินมีความสำคัญน้อยกว่าแรงงาน เพราะในสมัยก่อนที่ดินมีจำนวนมากกว่าแรงงาน จึงมีความต้องการแรงงานมากกว่าที่ดิน ดังนั้นกรรมสิทธิ์ตามความคิดในสมัยนี้จึงถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ ราษฎรเป็นเพียงผู้อาศัยเพื่อใช้ทำมาหากินเท่านั้น แต่

⁷ แสวง บุญเฉลิมวิภาส . ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. 2543, 179-180

⁸ อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 1, 67.

⁹ อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 1, 100.

ไม่มีกรรมสิทธิ์ การอ้างสิทธิในที่ดินระหว่างราษฎรด้วยกันจึงพิจารณาเพียงว่าใครครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อน หากที่ดินนั้นได้ทำประโยชน์แล้ว เช่นเป็นที่นาที่สวนก็สามารถซื้อขายกันได้ แต่ห้ามซื้อขายที่ดินรกร้างว่างเปล่า¹⁰

2.3 ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศและประเทศไทย

2.3.1 การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเริ่มใช้การปฏิรูปที่ดินในการเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนการพัฒนาภาคการเกษตรในปี พ.ศ. 2411 ส่งผลให้ชาวนาชนบทมีความเป็นอิสระจากนายทุนโดยเจ้าของที่ดินเอกชนจะตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่ต้องเสียภาษีที่ดินให้กับรัฐบาลกลางเท่านั้น โดยรัฐบาลให้การสนับสนุนในด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน โดยให้การศึกษาอบรมเพิ่มความรู้อีกเกี่ยวกับเกษตรกรรมแผนใหม่ ให้เครดิตสินเชื่อ เคมีภัณฑ์ในการเพิ่มผลผลิตในทางเกษตรจนในที่สุดส่งผลให้ผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มสูงขึ้น เครื่องอุปโภค บริโภคมีราคาถูกลง ปัญหาการว่างงานลดลง เกษตรกรเริ่มมีเงินออมมากขึ้นแม้การปฏิรูปที่ดินในครั้งแรกนี้จะไม่ได้ออกผลดีเท่าที่ควร แต่ก็ส่งผลให้มีการกระจายสิทธิครอบครองที่ดินไปสู่เกษตรกรที่มีฐานะยากจน ลดความเหลื่อมล้ำทางฐานะของบุคคล แต่ก็ยังมีชาวนาอีกมากที่ยังไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองต้องเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ จนในที่สุดชาวนาได้รวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธิในการทำกินและขอลดค่าเช่าที่ดิน จนนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายและมีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งสำคัญในช่วงระยะเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้มีการออกกฎหมายบังคับให้เจ้าของที่ดิน ที่มีที่ดินเพื่ออยู่อาศัยได้ไม่เกินกว่า 6.25 ไร่ (6-0-25 ไร่)¹¹ และให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่อการเกษตรได้ไม่เกิน 18.75 ไร่ (18-0-75 ไร่) หรือสามเท่าของที่ดินเพื่ออยู่อาศัยจึงเป็นการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินต่อครัวเรือน ไม่ใช่ต่อคน ประกอบกับการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการในการวางแผนการเวนคืนที่ดินในรูปของคณะกรรมการภายใต้หลักการประชาธิปไตย โดยกำหนดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิรูปที่ดินมีส่วนร่วมในการวางแผนเวนคืนที่ดิน ซึ่งโครงสร้างของคณะกรรมการประกอบไปด้วยผู้เช่าที่ดิน เกษตรกรที่มีที่ดินของตนเอง เจ้าของที่ดิน ให้เช่า นักวิชาการ และบุคคลทั่วไป ขณะที่มิเจ้าหน้าที่ของรัฐน้อยมาก โครงสร้างในลักษณะเช่นนี้ส่งผลสำคัญต่อการปฏิรูป และยัง

¹⁰ อ้างแสงเชิงอรุณที่ 1, 179.

¹¹ อิจูริตัน จันทรศิริและคณะ. บททศวรรษวิชาการปัญหาการใช้บังคับกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน, 6-7.

สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของเกษตรกรและคนในชุมชน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชุมชนก่อนที่โครงการปฏิรูปที่ดินจะเสร็จสิ้น¹² รัฐบาลญี่ปุ่นได้ร่างกฎหมายพิเศษเพื่อรองรับการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในอนาคตโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายสิทธิครองครองที่ดินไปสู่เกษตรกรเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายและเกิดความเป็นธรรม เพื่อเป็นหลักประกันว่าการปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการไปแล้วนั้นสามารถดำรงอยู่ได้ในสังคมชนบท และเป็น การป้องกันการกลับมาของระบบการให้เช่าที่ดิน¹³

ประเทศญี่ปุ่น ได้ออกกฎหมายมาตรการพิเศษควบคู่ไปกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยใช้วิธีเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ แล้วนำมาจัดสรรขายคืนให้แก่เกษตรกรรายย่อย กรณีการเช่าที่ดินทำกิน รัฐก็จะเปิดโอกาสให้เกษตรกรมาลงทะเบียนเพื่อขอลดหย่อนค่าเช่าได้ นอกจากนี้ยังได้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น โดยทำให้ในช่วงปี 1950 (พ.ศ. 2493) ทำให้ปริมาณของเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินลดลงจากร้อยละ 46 เหลือเพียงร้อยละ 10 และต่อมาในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีข้อกำหนดในการเปลี่ยนที่ดินไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่ใช่การเกษตร เพื่อสร้างความมั่นคงและรักษาเสถียรภาพด้านอาหาร ตลอดจนการดำเนินการด้านต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังได้มีการจำกัดการถือครองที่ดินควบคู่ไปกับการจัดเก็บภาษีที่ดิน และในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินในชุมชน หากมีกฎเกณฑ์ตามจารีตประเพณีเกี่ยวกับที่ดินอย่างไร ก็ให้ปฏิบัติไปอย่างนั้นโดยที่รัฐจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว ถือเป็นบทเรียนที่น่าสนใจในการนำมาปรับใช้กับการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย¹⁴

2.3.2 การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยได้วัน¹⁵

สาธารณรัฐไต้หวันได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินภายใต้แนวคิดที่ว่า “ความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดิน” ซึ่งเป็นแนวคิดของ ดร.ซุนยัดเซ็น ที่ได้ดัดแปลงแนวคิดมาจากทฤษฎีต่างๆ ของ

¹² สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ. รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น แปลโดยสุดา วิสชุดพิชญ์. (กรุงเทพฯ ฯลฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.13)

¹³ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5, 7.

¹⁴ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5, 7.

¹⁵ อรรถกถา อินต๊ะรักษา ปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน: ศึกษากรณีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต พ.ศ. 2556, 39.

ประเทศตะวันตกและเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการในการดำเนินการตามหลักความยุติธรรมในการครองชีพ อันประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 4 ประการดังนี้

1) การประเมินราคาที่ดิน โดยให้สิทธิเจ้าของที่ดินประเมินมูลค่าที่ดินแล้วแจ้งต่อรัฐบาลและมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นภายหลังให้เป็นสิทธิของรัฐ เจ้าของที่ดินจะเรียกร้องคืนไม่ได้

2) การเก็บภาษีตามราคาที่แจ้ง

3) การซื้อที่ดินตามราคาที่แจ้ง

4) มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นในอนาคตตกเป็นของรัฐ

สาธารณรัฐได้หันมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามลำดับดังนี้

1) การลดค่าเช่าลงเป็นร้อยละ 37.5 เนื่องจากการเช่าที่ดินของเกษตรกรมีความไม่เป็นธรรมอย่างมาก ในปีพ.ศ. 2495 เกษตรกรต้องเสียค่าเช่าเฉลี่ยร้อยละ 50 ของผลผลิต หรือร้อยละ 70 ของผลผลิตในพื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์

2) การขายที่ดินเกษตรกรรมของรัฐ รัฐดำเนินการขายที่ดินเกษตรกรรมที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐมีเนื้อที่ประมาณ 1.1 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 21 ของจำนวนพื้นที่ภาคการเกษตรทั้งหมดให้แก่เกษตรกรซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และเป็นการสร้างแรงจูงใจในการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังเป็นตัวอย่างแก่เอกชนที่เป็นเจ้าของที่ดินในการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่ผู้ที่ประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินอย่างแท้จริง

3) การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ก็เป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่จะต้องดำเนินการอย่างประนีประนอมด้วยการออกมาตรการให้ความช่วยเหลือที่สอดคล้องกัน เพื่อช่วยให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินโดยไม่เป็นการเพิ่มภาระทางการเงิน

2.3.3 แนวคิดและความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย

การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยเริ่มปรากฏตัวชัดเจนในช่วงปี พ.ศ. 2476 โดย นายปรีดี พนมยงค์ ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดินในสมุดปกเหลือง หรือที่เรียกกันว่า “เค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติ” โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดระบบเกี่ยวกับที่ดินว่าให้รัฐบาลซื้อที่ดินจากประชาชนที่ต้องการขายแล้วนำมาพัฒนาทำคูนนา จัดทำเป็นที่ดินเกษตรของรัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาและมีการใช้วิธีการสมัยใหม่ จากนั้นให้ราษฎรมาเป็นลูกจ้างในการประกอบกิจการเกษตรของรัฐบาล หลังจากที่ได้เสนอแนวความคิดดังกล่าวออกมาแล้วกลับถูกต่อต้านและคัดค้านอย่างมาก โดยถูกมองว่าแนวคิดนั้นเป็นระบบคอมมิวนิสต์ แนวคิดดังกล่าวจึงตกไปเพราะไม่ได้รับการยอมรับจากผู้มีอำนาจในการผลักดันความคิดไปสู่นโยบายการบริหาร

ประเทศในช่วงเวลานั้น ซึ่งแนวคิดในการจัดระบบการถือครองที่ดินดังกล่าวนับว่าเป็นที่มาของการปฏิรูปที่ดิน

2.4 ความหมายและวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการทำการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบปัญหาความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลของเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดิน และการจำหน่ายผลผลิตตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจสังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยใช้วิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลผลิตทางเกษตรกรรมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อสนองตอบแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในเรื่องฐานะของบุคคลในสังคมในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องปฏิรูปที่ดินซึ่งการปฏิรูปที่ดินหมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งไม่ทำประโยชน์ด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีดินเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่าย ให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นอกจากจะเป็นการจัดที่ดินโดยคำนึงถึงการเกษตรกรรมเป็นสาระสำคัญอันเป็นหัวใจของการปฏิรูปที่ดิน แต่การประกอบเกษตรกรรมไม่สามารถดำรงอยู่ได้ ด้วยการประกอบอาชีพเกษตรกรรมแต่เพียงอย่างเดียว จะต้องมีกิจการประเภทอื่นที่มีความเกี่ยวข้องหรือสนับสนุน หรือเป็นการส่งเสริมให้การประกอบเกษตรกรรมบรรลุวัตถุประสงค์ ตลอดจนความเป็นอยู่ของเกษตรกรดำรงอยู่ได้อย่างมีคุณภาพ ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกิจการประเภทอื่น นอกเหนือไปจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่เพียงอย่างเดียว

2.5 การนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มาตรา 36 ทวิ ได้กล่าวถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไว้ว่า “บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใดๆ ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น คำว่ากรรมสิทธิ์ในที่นี้จึงหมายถึงที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามกฎหมายซึ่งแบ่งออกเป็นสองประเภท ได้แก่ “ที่ดินของรัฐ” และที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ได้แก่ “ที่ดินเอกชน”

การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ สามารถแบ่งการได้มาออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

1) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน

2) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว

3) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

4) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว

ส่วนการได้มาซึ่งที่ดินเอกชน แบ่งการได้มาออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1) ที่ดินแปลงเดียวหรือที่ดินหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเอง

2) ที่ดินแปลงเดียวหรือที่ดินหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเองเพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา

3) ที่ดินที่เจ้าของไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเองหรือมิได้ประกอบการเกษตรกรรมอย่างใด หรือประกอบการเกษตรกรรมเล็กน้อยหรือประกอบการเกษตรกรรมบางส่วน

จึงกล่าวได้ว่าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาทั้งสองประเภทไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชนแล้วแต่ถูกกำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ทั้งสิ้น และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเป็นการได้มาโดยผลของกฎหมาย ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ตามความหมายที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น คำว่า “กรรมสิทธิ์” ในที่นี้คงมีความหมายเพียงการใช้ที่ดินที่ได้มาเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ซึ่งต้องเป็นการใช้เพื่อการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินรวมทั้งการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐเป็นผู้นำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนมาจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

2.6 ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินเป็นการจัดที่ดินรูปแบบหนึ่ง ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้บุคคลผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินแบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

- 1) การจัดที่ดินให้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรเพื่อประกอบเกษตรกรรมดังนี้
 - (1) สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน
 - (2) สิทธิการเช่า
 - (3) สิทธิการเช่าซื้อ

โดยการจัดที่ดินทั้ง 3 ประเภทนี้จะจัดให้แก่บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรในที่นี้หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงผู้ยากจน หรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาบุคคลประเภทนี้ที่ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ส่วนสถาบันเกษตรกรในที่นี้หมายความว่า กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร ชุมชุมสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยเกษตรกร

- 2) การจัดที่ดินให้แก่บุคคลอื่นนอกเหนือจากการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้แก่

- (1) การจัดที่ดินเพื่อประกอบกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งบุคคลผู้มีสิทธิที่จะยื่นคำขอได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร
- (2) การจัดที่ดินเพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งบุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำขอได้แก่ บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาต

ให้เช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อประกอบกิจการ

2.7 กระบวนการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.7.1 หลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการในการจัดที่ดินให้ได้สิทธิเช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การจัดที่ดินเพื่อใช้ประกอบเกษตรกรรม หมายถึง การจัดที่ดินเพื่อการทำนา ทำไร่ ทำสวน การเลี้ยงสัตว์ ตลอดจนกิจการอื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด ซึ่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 ได้แบ่งลักษณะของการประกอบเกษตรกรรมออกเป็นสองกลุ่ม ได้แก่ การประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่และการประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากการเลี้ยงสัตว์ โดยการจัดที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมนั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีอำนาจจัดให้แก่ เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร โดยเกษตรกรจะต้องมีคุณสมบัติ เป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยพิจารณาจากการใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบปีเพื่อประกอบเกษตรกรรมในท้องถิ่นนั้นๆเป็นหลัก หรือเป็นผู้ที่ประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมเป็นหลัก ซึ่งได้แก่ บุคคลผู้ยากจน ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม ผู้เป็นบุตรของเกษตรกร และบุคคลทั้งสามประเภทนี้จะต้องมีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินแต่เพียงเล็กน้อยไม่พอเพียงต่อการดำรงชีพโดยการจัดที่ดินเพื่อใช้ประกอบเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกรดังกล่าวนี้ กฎหมายได้จำกัดเนื้อที่โดยแบ่งออกเป็นสองกรณี ได้แก่ การประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากการเลี้ยงสัตว์ใหญ่จัดให้ครอบครัวละไม่เกิน 50 ไร่ และการประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่จัดให้ครอบครัวละไม่เกิน 100 ไร่ และได้กำหนดสิทธิในที่ดินไว้สามรูปแบบ ได้แก่ สิทธิการเช่าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4-01) สิทธิการเช่า สิทธิเช่าซื้อ แต่ในงานวิจัยนี้มุ่งประสงค์จะกล่าวถึงเฉพาะสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 เท่านั้น โดยการจัดที่ดินในความหมายนี้ยังพิจารณาไปถึงครอบครัวของเกษตรกร โดยหมายถึง กลุ่มสมรสของเกษตรกรและผู้สืบสันดานของเกษตรกรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย โดยการคัดเลือกเกษตรกรให้เช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจะเริ่มจากการประกาศให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้เห็นชอบให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้เกษตรกรอยู่อาศัยหรือเช่าทำประโยชน์ตามโครงการปฏิรูปที่ดิน และติดประกาศให้เกษตรกรในท้องที่มายื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนดไว้ภายในกำหนดเวลาซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน ทั้งนี้หากมีเหตุผลอันสมควรคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอาจประกาศขยายเวลาได้ตามความจำเป็น แต่เมื่อรวม

ระยะเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกิน 90 วัน ซึ่งประกาศดังกล่าวจะต้องระบุรายละเอียดซึ่งประกอบด้วยคุณสมบัติของเกษตรกรที่มีสิทธิยื่นคำร้องและเงื่อนไขของผู้ที่เคยได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมาแล้วแต่ขาดสิทธิเพราะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่มีผลใช้บังคับอยู่ ซึ่งคุณสมบัติดังกล่าวประกอบด้วย มีสัญชาติไทย บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว มีความประพฤติดีและซื่อสัตย์ มีร่างกายสมบูรณ์และขยันขันแข็ง และสามารถประกอบการเกษตรได้ ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับและเงื่อนไขข้อบังคับที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด โดยติดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนันท้องที่ และชุมชนในท้องที่หรือจะประกาศทางสื่อมวลชนอื่นใดก็ได้

การพิจารณาคัดเลือกเกษตรกรจะต้องดำเนินการโดยให้ปฏิรูปที่ดินตรวจสอบข้อเท็จจริงของเกษตรกรผู้ยื่นคำร้อง ว่าไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของคู่สมรส หรือผู้สืบสันดานที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ ส่วนการได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยและประกอบเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หากมีต้องทำเป็นหนังสือยินยอมสละสิทธิก่อน เมื่อได้รับการคัดเลือกจาก ส.ป.ก. ซึ่งการพิจารณาคัดเลือกกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการคัดเลือก และจัดเกษตรกรเข้าทำกินในที่ดินตามแปลงที่กำหนดโดยผ่านการพิจารณาลั่นกรองจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินอำเภอแล้ว โดยการพิจารณาดังกล่าวมีการจัดลำดับเกษตรกรที่อยู่ในหลักเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

1) เป็นเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐหรือเกษตรกรผู้เช่าที่ดินและเป็นผู้ทำกินในที่ดินนั้น

2) เป็นเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนขอเข้าทำกินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3) เกษตรกรอื่นตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

เมื่อพิจารณาคัดเลือกผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปแล้ว กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดประกาศผลการคัดเลือก โดยในประกาศจะต้องประกอบด้วยแผนผังการจัดแบ่งที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้เห็นชอบแล้ว (ถ้ามี) พร้อมบัญชีรายชื่อเกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกและได้รับที่ดินทำกินโดยติดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่ชุมชนในท้องที่แห่งละหนึ่งฉบับ และเมื่อครบระยะเวลาประกาศผลการคัดเลือกแล้ว

ไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดคัดค้านผลการพิจารณาคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ปฏิรูปที่ดินออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่เกษตรกรต่อไป

2.7.2 หลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการในการจัดที่ดินเพื่อประกอบกิจการสาธารณูปโภค

การจัดที่ดินเพื่อประกอบกิจการสาธารณูปโภคเป็นการจัดที่ดินอันมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้มีกิจการสาธารณูปโภค เช่น กิจการเพื่อการศึกษา กิจการเพื่อการอนามัย สาธารณสุข เพื่อการศาสนา กิจการเพื่อการไฟฟ้า ประปา การสร้างถนน ทางลำเลียง การปรับปรุงแหล่งน้ำ การจัดสร้างสถานที่ราชการ กิจการที่เป็นการส่งเสริมเกษตรกรรม ที่ทำการสหกรณ์ ศาลาประชาคมหมู่บ้าน โดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไรเท่านั้นที่จะมีสิทธิยื่นคำขอตามระเบียบนี้ได้ ซึ่งกระบวนการในการพิจารณาออกหนังสืออนุญาตดังกล่าว เริ่มต้นโดยการยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ พร้อมเอกสารหลักฐานซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบแล้วว่าเอกสารมีความถูกต้องครบถ้วน ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบสภาพที่ดินที่ขอใช้แล้วจัดทำวาระการประชุมเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วจัดส่งเอกสารคำขอดังกล่าวพร้อมรายงานการประชุมของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไปยังสำนักงานปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) เพื่อพิจารณาการขออนุญาตดังกล่าว ซึ่งอำนาจในการพิจารณาขออนุญาตดังกล่าวแยกออกเป็น 3 ประการดังนี้

ประการแรก การขอใช้ที่ดินเพื่อประกอบการสาธารณูปโภคในกิจการและจำนวนเนื้อที่ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ประการที่สอง การขอใช้ที่ดินเพื่อประกอบการสาธารณูปโภคในกิจการที่อยู่ในอำนาจของเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่จำนวนเนื้อที่ฯขอใช้เกินกว่าเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะพิจารณาอนุญาตให้ได้ ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) โดยผ่านการพิจารณาคัดกรองจากคณะอนุกรรมการให้ใช้ที่ดินฯและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

ประการที่สาม การขอใช้ที่ดินเพื่อประกอบการสาธารณูปโภคในกิจการที่ไม่อยู่ในอำนาจของเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) โดยผ่านความเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการให้ใช้ที่ดินฯและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

2.7.3 หลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการในการจัดที่ดินเพื่อประกอบกิจการสนับสนุน เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กิจการที่เป็นการสนับสนุนเกี่ยวเนื่องเป็นการจัดที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดินอีกแบบหนึ่ง โดยการให้สิทธิในรูปแบบสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าทำประโยชน์ ตามระยะเวลาที่

กฎหมายกำหนดไว้โดยจัดให้แก่ผู้ที่ได้รับอนุญาตไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งกิจการที่ขอรับอนุญาตหากมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาผลกำไร กำหนดให้จัดทำเป็นสัญญาเช่าที่ดินเพื่อประกอบกิจการสนับสนุนเกี่ยวเนื่อง ส่วนกิจการที่ขอรับอนุญาตหากเป็นกิจการที่ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาผลกำไร ให้จัดทำเป็นสัญญาเช่าทำประโยชน์ในกิจการสนับสนุนเกี่ยวเนื่อง โดยกิจการที่ยื่นคำขอได้นั้นได้แก่กิจการดังต่อไปนี้

1) กิจการที่เป็นการสนับสนุนกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่

(1) กิจการทางวิชาการการเกษตร การสาธิตการทดลองเพื่อประโยชน์ทางการเกษตร

(2) กิจการที่ส่งเสริม หรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร

(3) กิจการที่เป็นการตกลงร่วมกันกับสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร

(4) กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม และปัจจัยการผลิตลดจนการผลิต การจำหน่าย และการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น หากกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคม ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ๆคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ

2) กิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้หมายถึงกิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลิตผลทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก

โดยผู้ที่ประสงค์ขอรับการจัดที่ดินจะต้องยื่นคำขอ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ที่ดินตั้งอยู่พร้อมเอกสารหลักฐาน เพื่อให้เจ้าหน้าที่พิจารณาตรวจสอบคำขอว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ เมื่อเจ้าหน้าที่เห็นว่าเอกสารดังกล่าวถูกต้อง ให้จัดทำวาระเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาให้เช่า ให้เช่าทำประโยชน์ หรือไม่อนุญาต และเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอนุญาตแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งแก่ผู้ขออนุญาตทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติ เพื่อให้ผู้ขอรับอนุญาตเข้าทำสัญญากับ ส.ป.ก. ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ส่วนระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตเข้าทำสัญญากฎหมายกำหนดไว้ดังนี้

(1) หากกิจการที่ขอรับอนุญาตเข้าลักษณะวิสาหกิจขนาดย่อม มีระยะเวลาตามสัญญาไม่เกิน 15 ปี

(2) หากเป็นกิจการที่เข้าลักษณะวิสาหกิจขนาดกลาง มีระยะเวลาตามสัญญาไม่เกิน 20 ปี

(3) หากเข้าลักษณะวิสาหกิจเกินกว่าขนาดกลาง มีระยะเวลาตามสัญญาไม่เกิน 30 ปี

ส่วนกิจการที่เข้าลักษณะวิสาหกิจรายย่อยมีระยะเวลาตามสัญญาไม่เกิน 3 ปี ในกรณีที่เป็นการจัดให้เข้าทำสัญญาเช่าที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบกิจการสนับสนุน เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ขออนุญาตจะต้องชำระค่าเช่าในอัตราร้อยละสามต่อไร่ ของราคาประเมินกรมที่ดินต่อปี และวางหลักประกันสัญญาในอัตราสองเท่าของค่าเช่ารายปี

2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยเบื้องต้น มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งมีสาระสำคัญที่ เกี่ยวข้องกับ การตกทอดทางมรดกสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) ที่ ได้เคยศึกษาไว้แล้วดังนี้

เทียมทัน อุณหะสุวรรณ (2538) ได้ศึกษาเรื่อง การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่า สิทธิดังกล่าวสามารถตกทอด ทางมรดกได้ แต่การกำหนดให้มีการตกทอดทางมรดกสิทธิในที่ดินของ ส.ป.ก. ไว้ในกฎหมายที่ต่ำกว่า พระราชบัญญัติจึงไม่อาจกระทำได้ และกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 39 ไม่สามารถ กระทำได้เนื่องจากเป็นการออกกฎกระทรวงที่เกินกว่ากฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ และยังได้มีการ เสนอแนะให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 39 เพื่อกำหนด หลักเกณฑ์การตกทอดทางมรดกได้โดยจะต้องไม่ขัดแย้งกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹⁶

พัชรีย์ พันธุ์รอด (2557) ปัญหาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม ได้ศึกษาวิจัยพบว่า สิทธิดังกล่าวสามารถตกทอดทางมรดกได้เช่นกัน แต่ได้เสนอแนะ ให้มีการแก้ไขมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในเรื่องของการ กำหนดลำดับทายาทไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ และ ที่น่าสนใจคือได้มีการกล่าวถึงคุณสมบัติความเป็นเกษตรกรของทายาทและคุณสมบัติประการอื่นที่ กฎหมายกำหนดไว้ ตลอดจนการถือครองที่ดินเมื่อรวมกับที่ดินที่ได้รับตกทอดทางมรดกนั้น ต้องไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด¹⁷

กุลรัศมี เวียงแก้ว ได้ศึกษา (2563) ปัญหาและทางออกการโอนสิทธิหรือการตกทอดทาง มรดกของที่ดิน ส.ป.ก. ศึกษาในกรณีพื้นที่จังหวัดเชียงราย ผลการวิจัยพบว่าสิทธิดังกล่าวสามารถ

¹⁶ เทียมทัน อุณหะสุวรรณ. การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต .2538, 253.

¹⁷ พัชรีย์ พันธุ์รอด. ปัญหาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาบัณฑิต . 2557, 97-98.

ตกทอดทางมรดกได้เช่นกัน เสนอแนะให้นำมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ ในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 นำไปกำหนดเป็นกฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ออกตามความในมาตรา 39 แต่ยังคงมีความเห็นว่าคุณสมบัติการเป็นเกษตรกรเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 ส่งผลให้การตกทอดที่ดินแก่ทายาทไม่สามารถยึดหลักการรับมรดกตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629 ได้ จึงเกิดความสับสนแก่เกษตรกรและเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน จึงมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอีกว่า ภาครัฐควรทำให้เกิดความชัดเจนและมีมาตรฐาน โดยมีการกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์แก่เกษตรกรและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่¹⁸

อรรถกฤษ อินตะรักษา (2556) ได้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน: ศึกษากรณีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518¹⁹ ผลการวิจัยพบว่า ประการแรก ปัญหาการจัดที่ดินในที่ดินของรัฐตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นเน้นจัดที่ดินให้กับผู้ถือครองที่ดินของรัฐอยู่ก่อนแล้วเท่านั้น ทำให้ไม่มีการกระจายการถือครอง

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 29 ได้กำหนดขนาดที่ดินของเอกชนที่จะให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเวนคืนได้ ได้แก่ที่ดินที่เกินกว่า 50 ไร่ในกรณีที่ดินเกษตรประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 กำหนดเกี่ยวกับการแบ่งแยกและการโอนภายใต้หลัก “การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม” จึงมีข้อเสนอแนะให้ควรมีมาตรการควบคุมการกำหนดขนาดการถือครองที่ดินให้ชัดเจน และควรเพิ่มเงื่อนไขที่กำหนดให้เกษตรกรจะต้องใช้ที่ดินนั้นเพื่อเกษตรกรรมหรือมิให้เกษตรกรปล่อยที่ดินนั้นไว้ว่างเปล่า และออกกฎหมายกำหนดชนิดและขนาดพื้นที่ของที่ดินที่จะจัดสรรให้สอดคล้องกับ

¹⁸ กุลศรีศรี เวียงแก้ว. ปัญหาและทางออกการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. : ศึกษาในกรณีพื้นที่จังหวัดเชียงราย วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต .2563,83-84.

¹⁹ อรรถกฤษ อินตะรักษา. ปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน: ศึกษากรณีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต.2556,70-75.

ความต้องการของเกษตรกรรวมไปถึงการกำหนดกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการถือครองให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

เมื่อได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวแล้ว จึงสอดคล้องกับสมมติฐานของการวิจัยครั้งนี้ว่าการตกทอดทางมรดก ในสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) แท้จริงแล้วมีความหมายอย่างไร เหมือนหรือแตกต่างจากการรับมรดกสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อย่างไร



บทที่ 3

สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และสิทธิในที่ดินที่ได้จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3.1 ระบบที่ดินของไทยในปัจจุบัน

ระบบที่ดินอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ที่ดินของรัฐ และที่ดินเอกชน

3.1.1 ที่ดินที่เป็นของรัฐ อาจจำแนกได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้²⁰

1) ที่ดินที่ยังไม่เป็นของใคร ได้แก่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ตามมาตรา 1304 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แยกออกเป็นประเภทต่างๆดังนี้²¹

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าคือที่ดินที่เอกชนยังไม่เคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ประมวลกฎหมายที่ดินรับรองมาก่อน ถ้าเป็นที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมาแล้ว แม้จะทอดทิ้งปล่อยละไว้ให้รกร้างเพียงใดก็ไม่ใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา 1304 (1) เว้นแต่ ปล่อยละทิ้งเอาไว้จนเข้าหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 ย่อมถือเป็นที่ดินทอดทิ้งตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจัดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (1) ได้

(2) ที่ดินที่มีผู้เวนคืนนั้น คือ ที่ดินที่มีผู้เวนคืนตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 5 ไม่ใช่ที่ดินที่ได้มาตาม พ.ร.บ.เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นเรื่องการบังคับซื้อตามข้อเท็จจริงแล้ว ตั้งแต่มีการประกาศใช้กฎหมายที่ดิน ปี พ.ศ. 2497 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันยังไม่เคยมีที่ดินเอกชนที่ตกมาเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 5 และมาตรา 6 แต่อย่างไร

(3) ที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น เป็นการบัญญัติเพื่อเอาไว้ว่าหากมีกฎหมายที่ดินบัญญัติให้ที่ดินที่เอกชนมีสิทธิกลับมาของแผ่นดินในกรณีอื่นนอกเหนือจากกรณีตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 5 และมาตรา 6 แล้วก็ให้ถือว่าที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตาม มาตรา 1304 เช่น ที่ดินของเอกชนที่ตกมาเป็นของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

²⁰ ภาสกร ชุณหอุไร. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2558.หน่วยที่ 10 ,9.

²¹ วิริยะ ยามศิริพงศ์พันธุ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วย ทรัพย์สิน. 2551,43-44.

2) ที่ดินที่ไม่อาจให้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดได้โดยเด็ดขาด เรียกที่ดินประเภทนี้ว่า ทรัพย์สินนอกพาณิชย์ที่ดินประเภทนี้ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ เว้นแต่ รัฐจะให้สิทธิบางประการ ในที่ดิน เช่นที่ดินที่รัฐสงวนไว้ ป่าไม้ แร่ธาตุ

3) ที่ดินที่ไม่เป็นของผู้ใด โดยเฉพาะเจาะจงแต่รัฐให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ พุ่มเลี้ยงสัตว์ หนองน้ำสาธารณะ ตามมาตรา 1304 (2) ที่ดินเหล่านี้หากภายหลังราษฎรไม่ได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้วก็สามารถถอนสภาพได้โดยออกเป็น พระราชกฤษฎีกา โดยการถอนสภาพในลักษณะนี้ กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ว่าเมื่อถอนสภาพแล้วจะเป็นที่ดินประเภทใด ดังนั้นอาจจะตกเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าก็ได้ถ้าสภาพแห่งข้อเท็จจริงมีลักษณะ เช่นนั้น หรือมีเจ้าของหรือมีผู้ครอบครองไปขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ใน ราชการก็ได้ หรือให้บุคคลใดเข้าจับจองใช้ประโยชน์ก็ได้ แต่ที่ชายตลิ่งนั้นหมายถึงที่ดินที่อยู่ติดต่อกับแม่น้ำ ลำคลอง หรือทะเลซึ่งในฤดูปกติน้ำขึ้นสูงสุดท่วมถึงทุกปี²² แต่ที่ชายตลิ่งอาจจะไม่เป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ได้ หากแต่เดิมที่ชายตลิ่งนั้นเป็นที่ดินของเอกชน และต่อมาน้ำเซาะ ที่ดินพังเป็นชายตลิ่ง และเจ้าของยังครอบครองหวงแหนไม่ให้ประชาชนคนอื่นใช้ประโยชน์ ร่วมกัน²³ แต่อย่างไรก็ตาม ที่ดินของเอกชนที่ถูกน้ำเซาะจนกลายเป็นที่ชายตลิ่ง หากเจ้าของมิได้หวงกัน ให้ประชาชนคนอื่นเข้ามาใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ย่อมเป็นที่ชายตลิ่งที่ถือเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดิน²⁴

4) ที่ดินที่มีเจ้าของแล้ว หมายถึงที่ดินที่บุคคลได้ครอบครองและใช้ประโยชน์แล้วและ ได้ปฏิบัติตามวิธีการในกฎหมายจนได้โฉนดแสดงการมีกรรมสิทธิ์ หมายถึงสาธารณสมบัติของ แผ่นดินตามมาตรา 1304 (3) ประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะเป็นต้นว่า บ่อนและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ ซึ่งที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ทาง ราชการสงวนไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ประเภทนี้ การสงวนที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อ สาธารณประโยชน์นั้น แต่เดิมมาไม่มีกฎหมายกำหนดรูปแบบพิธีว่าจะต้องทำอย่างไรในการสงวน ที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอย่างเช่น นายอำเภอ หรือ

²² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 451/2496 และที่ 2199/2515 อ้างไว้ใน วิริยะ ยามศิริพงศ์พันธุ์. คำอธิบายประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วย ทรัพย์สิน. 2551,44.

²³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4341-350/2507 อ้างไว้ใน วิริยะ ยามศิริพงศ์พันธุ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและ พินิจฉัย บรรพ 4 ว่าด้วย ทรัพย์สิน. 2551,44.

²⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1488/2497 อ้างไว้ใน วิริยะ ยามศิริพงศ์พันธุ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและ พินิจฉัย บรรพ 4 ว่าด้วย ทรัพย์สิน. 2551,44.

ผู้ว่าราชการจังหวัด มักใช้วิธีออกคำสั่งหรือประกาศ หรือปักเขตสงวนที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ อันเป็นธรรมเนียมราชการที่ปฏิบัติกันอยู่ในสมัยนั้น ครั้นปี พ.ศ. 2478 จึงมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 มาตรา 4 และมาตรา 5 ซึ่งบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน 2479 กำหนดพิธีในการสงวนที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เป็นที่สาธารณะว่าต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตที่ดินสงวนไว้และต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะของที่ดินที่การสงวนตามธรรมเนียมปฏิบัติราชการที่ได้มีมาแต่อย่างใดไม่ เมื่อมีประมวลกฎหมายที่ดินในปี พ.ศ. 2497 อำนวยการสงวนที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เป็นที่สาธารณะได้ตกมาอยู่ในมือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 (2) แยกพิจารณาได้ดังนี้²⁵

(1) รัฐบาล ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และรัฐบาลเป็นเจ้าของที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งสำนักงานราชการบ้านเมือง โรงทหาร บ่อน คือที่ดินราชพัสดุตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3)

(2) องค์การศาสนา เช่น วัดในพระพุทธศาสนา วัดในนิกายโรมันคาทอลิก มัสยิดของอิสลาม

(3) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479

แต่อย่างไรก็ตามที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ราชการมิได้หวงห้ามไว้เป็นที่สาธารณะหรือได้มีการหวงห้ามเอาไว้แต่กระทำไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หากที่ดินนั้นถูกใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือพลเมืองได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินนั้นย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพตามมาตรา 1304 (2) เช่น นายอำเภอประกาศหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าแล้วเข้ากันรั้วจัดตลาดสดและมีโครงการจัดสร้างสนามเด็กเล่น ฯลฯ มิใช่ประกาศไว้โดยมิได้ครอบครองการทำประโยชน์ แม้การหวงห้ามไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ.2478 ที่ดินนั้นก็เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (2) อยู่ในความดูแลรักษาของนายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 พ้องจับไล่ผู้บุกรุกได้²⁶

²⁵ ภาสกร ชูณ หอไร. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2558.หน่วยที่ 10 , 9.

²⁶ คำพิพากษาฎีกาที่ 2668/2520

3.1.2 ที่ดินเอกชน²⁷

1) ที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์

(1) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลบังคับได้แก่ การได้รับโฉนดแผนที่ตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 และตาม พ.ร.บ.การออกที่ดิน ร.ศ. 127 การได้รับโฉนดตราจองตาม พ.ร.บ.ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 124 การได้รับตราจองที่ตราว่าทำได้ทำประโยชน์แล้วตาม พ.ร.บ.ออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 การได้ครอบครองที่ดินที่มีสภาพเป็นที่บ้านหรือที่สวนตามกฎหมายเบ็ดเสร็จบทที่ 42 ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าบุคคลที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ดังกล่าว ถือว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตลอดไป นอกจากนั้น ผู้รับโอนที่ดินทั้งสามชนิดนี้ก็มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตลอดไปเช่นกัน สำหรับกรณีการได้ครอบครองที่ดินที่มีสภาพเป็นที่บ้านหรือที่สวนตามกฎหมายเบ็ดเสร็จบทที่ 42 ผู้รับ โอนโดยนิติกรรมหรือรับโอนทางมรดกก็มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวเช่นเดียวกัน

(2) การได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีได้ในกรณีที่บุคคลได้รับโฉนดที่ดินจากการเดินสำรวจที่ดินทั้งตำบลตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ นอกจากนั้นยังมีได้ในกรณีที่มีการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ ผู้ขอต้องไปยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่สำนักงานที่ดินนั้นๆ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการออกโฉนดให้แล้วผู้นั้นก็จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว

(3) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ซึ่งเป็นกฎหมายเก่าใช้บังคับได้แก่ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ต่อมากฎหมายฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกและแก้ไขใหม่ทั้งหมดเป็นพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

(4) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายอื่น ดังนี้

ก) การได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 4 ประการ ประการแรกการได้มาโดยการครอบครองปรบักษ์ ประการที่สองการได้มาโดยทางมรดก ประการที่สามการได้มาโดยกรณีเป็นทิ้งอกริมคลัง ประการที่สี่การได้มาโดยทางนิติกรรม

ข) การได้มาโดยพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

ค) การได้มาโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ง) การได้มาโดยพระราชบัญญัติโดยเฉพาะเพื่อ โอนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้เอกชน

²⁷ ภาสกร ชูณหอุไร. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, 2558.หน่วยที่ 11 , 6-8.

2) ที่ดินมือเปล่า²⁸ คือที่ดินที่ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์อย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งอาจจำแนกได้หลายประเภท ดังนี้

(1) ที่ดินที่มีใบเหยียบย่ำ หรือตราจองที่เป็นใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับที่ 6

(2) ที่ดินที่มีแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5

(3) ที่ดินที่มีใบจองตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 30 และมาตรา 33

(4) ที่ดินที่มีหนังสือแสดงการทำประโยชน์ หรือ น.ค.3 ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

(5) ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์มี 4 ประเภทได้แก่ ประเภทที่หนึ่งแบบหมายเลข 3 ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับที่ 6 และตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 หมวด 2 ข้อ 3 ของประมวลกฎหมายที่ดิน ประเภทที่สอง แบบ น.ส.3 (ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 มาตรา 57 และกฎกระทรวงฉบับที่ 5 หมวด 2 ข้อ 3) ประเภทที่สาม แบบ น.ส.3 ก (ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 มาตรา 57 และกฎกระทรวงฉบับที่ 18 พ.ศ. 2515) ประเภทที่สี่แบบ น.ส.3 ข (ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 มาตรา 57 และกฎกระทรวงฉบับที่ 43 พ.ศ. 2537)

(6) ที่ดินที่มีใบไต่สวน (ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 มาตรา 56 และกฎกระทรวงฉบับที่ 5)

(7) ที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญอะไรเลย แยกได้ 2 กรณี

ก) ที่ดินที่ผู้ครอบครองโดยพลการตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับที่ 6 และตกค้างการแจ้งการครอบครอง

ข) ที่ดินที่มีผู้ครอบครองโดยพลการเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

²⁸ ภาสกร ชูณ หอไร. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2558.หน่วยที่ 11 , 20.

3.2 หนังสือสำคัญเกี่ยวกับที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

3.2.1 ประเภทของหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน²⁹

ประเภทของหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แบ่งออกเป็น 4 ประเภทได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่เดิมมีหลักฐานหลายประเภทที่แสดงถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้แก่ เอกสารที่ออกตามประกาศโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 และออกตามพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 เรียกเอกสารประเภทนี้ว่า “โฉนดแผนที่” ส่วนเอกสารที่ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ. 124 เรียกว่า “โฉนดตราจอง” ส่วนเอกสารที่ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 เรียกว่า “ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว” ส่วนโฉนดที่ดินที่ออกตามความในประมวลกฎหมายที่ดินไม่ว่าจะเป็นการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ หรือจะเป็นการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 59 หรือ มาตรา 59 ทวิ เรียกเอกสารประเภทนี้ว่า “โฉนดที่ดิน” (น.ส. 4)

3.2.2 ประเภทของหนังสือสำคัญเกี่ยวกับที่ดิน³⁰

หนังสือสำคัญเกี่ยวกับที่ดินมี 4 ประเภทดังนี้

1) หนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้ กลุ่มแรกได้แก่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ประเภท น.ส. 3 และ น.ส. 3 ข เป็นหนังสือรับรองที่แสดงถึงสิทธิการครอบครองของเจ้าของที่ดิน โดยไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศที่แนบมา กลุ่มที่สองได้แก่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ประเภท น.ส. 3 ก. เป็นหนังสือรับรองที่แสดงถึงสิทธิการครอบครองของเจ้าของที่ดินซึ่งมีระวางรูปถ่ายทางอากาศ

2) ส.ค. 1 ได้แก่หลักฐานที่ผู้ครอบครองที่ดินได้แจ้งการครอบครองที่ดินนั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความใน มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นการแจ้งภายใน 180 วัน เมื่อผู้แจ้งได้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วก็จะได้รับหลักฐานการแจ้ง (ส.ค. 1)

²⁹ วรวิทย์ เทพทอง. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2558. หน้าที่ 12 , 17-34.

³⁰ วรวิทย์ เทพทอง. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2558. หน้าที่ 12 , 6-11.

3) ใบจองเป็นเอกสารหลักฐานที่ออกตามความใน มาตรา 30 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและ มาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ใบจองจึงเป็นหนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินเป็นการชั่วคราวซึ่งมีด้วยกันสองแบบ ดังนี้

(1) แบบ น.ส. 2 เป็นใบจองที่ออกให้ในท้องที่ที่รัฐมนตรียังไม่ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528

(2) แบบ น.ส. 2 ก. เป็นใบจองที่ออกให้ในท้องที่อื่น

4) ใบไต่สวน (น.ส. 5) การออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรจะต้องมีการเขียนรายการลงไปใบไต่สวนเสียก่อน ไม่ว่าจะเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจหรือจะเป็นการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายจะต้องมีการสอบสวนของพนักงานเจ้าหน้าที่ เกี่ยวกับที่ตั้งของตำแหน่งที่ดิน รายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินทั้งหมด เช่น การได้มาซึ่งที่ดิน ผู้ครอบครองเดิม หลักฐานการได้มา ตลอดจนรายละเอียดอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

3.3 กระบวนการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดิน³¹

3.3.1 การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยการเดินสำรวจมีหลักเกณฑ์วิธีการดังนี้

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัด ทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามที่เห็นสมควร จะให้มีการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใด ในปีใดโดยเขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดจะไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจรังวัดในท้องที่นั้น โดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ว่าการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่า 30 วัน

(3) บุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง ซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดินนั้น หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าวต้องไปนำพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการ

³¹ วรวิฑูฒิ เทพทอง. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2558.หน่วยที่ 12 , 38-52 .

สำรวจจริงวัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย โดยไม่ต้องยื่นคำขอและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรังวัดแต่อย่างไร

3.3.2 การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยการขออออกเฉพาะราย ตาม มาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีหลักเกณฑ์วิธีการดังนี้

1) เป็นผู้ที่มิสิทธิครอบครองที่ดินแปลงที่มาขออออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น ส.ค.1 ใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ น.ส.3 โฉนดตราจอง โฉนดตราจองที่ได้ตราว่าทำประโยชน์แล้ว หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง ส.ค.1

2) ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดิน หรือ น.ส.3 เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าท้องที่นั้นจะตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีการประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อจะออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาก่อนหรือไม่ก็ตาม

3) เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นสมควรก็จะดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้

3.3.3 การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยการขออออกเฉพาะราย ตาม มาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีหลักเกณฑ์วิธีการดังนี้

1) เป็นผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์และมิได้แจ้งการครอบครองตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตาม มาตรา 27 ทรี ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

2) ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะราย โดยมีความจำเป็นอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

(1) ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(2) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาล

(3) มีความจำเป็นอย่างอื่น โดยได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

3) เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นสมควรก็จะดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี แต่การดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง

การทำประโยชน์ ในกรณีนี้ กฎหมายจำกัดจำนวนเนื้อที่ของที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้ไม่เกิน 50 ไร่ หากเกิน 50 ไร่ จะต้องขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์ หรืออำนวยความสะดวกในการทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองและสภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่ออกในกรณีนี้ไม่ถูกจำกัดระยะเวลาในการห้ามโอน



บทที่ 4

การควบคุมสิทธิที่ได้จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4.1 การสิ้นสุดสิทธิและการดำเนินการสั่งให้สิ้นสุดสิทธิ

กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินว่าด้วยเรื่องเกษตรกรรม นอกจากจะกำหนดสิทธิในที่ดินออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ สิทธิการเช่าทำประโยชน์ สิทธิการเช่า สิทธิการเช่าซื้อแล้วยังรวมถึงกรณีการสิ้นสุดสิทธิและการดำเนินการสั่งให้สิ้นสุดสิทธิแต่ละประเภทด้วย ซึ่งมีผลในทางกฎหมายที่แตกต่างกัน 2 ประการ ดังนี้

1) การสิ้นสุดสิทธิเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น และมีผลทำให้สิทธิการเช่าทำประโยชน์ สิทธิการเช่า สิทธิการเช่าซื้อสิ้นไปโดยตัวของมันเอง หรือโดยตัวเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายโดยไม่จำเป็นต้องออกคำสั่ง หรือดำเนินการใดๆเกี่ยวกับการสิ้นสุดสิทธินั้นอีก เช่น กรณีที่เกษตรกรถึงแก่ความตาย หรือสละสิทธิ

2) การสั่งให้สิ้นสุดสิทธิ เป็นเรื่องที่เกษตรกรที่ได้รับสิทธิการเช่าทำประโยชน์การเช่า หรือการเช่าซื้อแล้วไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติฝ่าฝืนตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเจ้าหน้าที่อาจมีหนังสือเตือน หรือเป็นกรณีที่ไม่จำเป็นต้องเตือนและเกษตรกรยังคงฝ่าฝืน ข้อห้ามดังกล่าวอยู่ มีผลทำให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติมส่วนที่ 6 ว่าด้วยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในฐานะที่เป็นกฎหมายกลาง ประกอบระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย การให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเช่าทำประโยชน์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

การสั่งให้สิ้นสุดสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จะเห็นได้ว่าคำสั่งที่อนุญาตให้เกษตรกรรายใดได้เช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นการออกคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง แต่ทั้งนี้คำสั่งทางปกครองประเภทนี้ กฎหมายได้กำหนดให้สามารถทำการเพิกถอนทั้งหมด หรือบางส่วนก็ได้ เรียกการเพิกถอนในลักษณะนี้ว่าการสั่งให้สิ้นสุดสิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 53 วรรคสอง ด้วยเหตุนี้กระบวนการสั่งให้สิ้นสุดสิทธิจึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วยเช่นเดียวกัน เช่น สิทธิในการโต้แย้งคัดค้านตามมาตรา 30 สิทธิที่จะมีที่ปรึกษาหรือทนายความในการที่จะเข้าช่วยเหลือหรือเข้าพบเจ้าหน้าที่ สิทธิในการขอตรวจดูเอกสาร สิทธิในการอุทธรณ์ให้แก่บุคคลซึ่งเรียกว่าเกษตรกรเช่าทำ

ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์อันเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ เมื่อผู้ได้รับประโยชน์จากคำสั่งดังกล่าว เมื่อผู้รับคำสั่งกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ย่อมเป็นเหตุในการที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถที่จะออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่เป็นการให้ประโยชน์ดังกล่าวได้ ซึ่งเรียกว่าการสั่งให้สิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และเนื่องจากการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แบ่งประเภทแห่งสิทธิที่จะจัดให้แก่บุคคลออกเป็นสามประเภทดังที่ได้กล่าวมาแล้วแต่สิทธิทั้งสามประเภทนั้น จะต้องผ่านกระบวนการตามกฎหมายในรูปแบบเดียวกัน คือจะต้องผ่านการคัดเลือกให้มีสิทธิเป็นเกษตรกรตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน หลังจากที่ผ่านมากระบวนการทางกฎหมายแล้วอาจก่อให้เกิดสิทธิประเภทหนึ่งซึ่งเรียกว่า สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก. 4-01) แต่สิทธิบางประเภทนั้นนอกจากจะต้องผ่านกระบวนการคัดเลือกแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องจัดให้มีการทำสัญญาเช่า หรือเช่าซื้ออันเป็นการก่อให้เกิดสิทธิอีกประเภทหนึ่งในที่ดินดังกล่าวขึ้น ได้แก่ สิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ รายละเอียดดังนี้

- | | | | |
|----------------|-------|------------------------|------------------------|
| 1) การคัดเลือก | ————→ | สิทธิการเข้าทำประโยชน์ | |
| 2) การคัดเลือก | ————→ | สิทธิการเข้าทำประโยชน์ | ————→ สิทธิการเช่า |
| 3) การคัดเลือก | ————→ | สิทธิการเข้าทำประโยชน์ | ————→ สิทธิการเช่าซื้อ |

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงทำให้เห็นถึงความสำคัญของกระบวนการในการสั่งให้สิ้นสุดสิทธิ เพราะจะส่งผลกระทบต่อความเข้าใจในเรื่องการตกทอดทางมรดกในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

4.1.1 การสั่งให้สิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย การให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสั่งให้สิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินไว้ดังต่อไปนี้

- 1) เมื่อเกษตรกรถึงแก่ความตาย เลิกสถาบันเกษตรกร หรือสละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดกตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- 2) การโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ การเช่า การเช่าซื้อ หรือการจัดให้มีค่าชดเชยไปยังบุคคลอื่นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- 3) ขาดคุณสมบัติตามระเบียบการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข การคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ที่จะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังต่อไปนี้

- (1) สัญชาติไทย
- (2) เป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (3) มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่แล้ว

4) ไม่ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถ หรือนำที่ดินนั้นทั้งหมด หรือแต่บางส่วนไปให้บุคคลอื่น ไม่ว่าจะโดยการขาย การให้เช่า หรือให้เช่าทำประโยชน์ หรือกระทำด้วยพฤติการณ์ใดๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะเช่นนั้น หรือไม่ยินยอมทำสัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าเช่าเชย หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว หรือเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินจนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม หรือขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมเกินกว่าร้อยละห้าของเนื้อที่ที่ได้รับ โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใดๆ ที่มีใช้ตามสมควรสำหรับ โรงเรือน ที่อยู่อาศัย ทุ่งนา ไร่ หรือสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้น หรือไม่ดูแลหลักหมุดหลักฐานของ ส.ป.ก. และหลักเขตที่ดินที่ได้รับ หรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม หรือกระทำการใดๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือไม่ปฏิบัติตามสัญญากู้ยืมที่ทำกับ ส.ป.ก. หรือไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่กับสถาบันการเงินหรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับ ส.ป.ก. การไม่ปฏิบัติหรือการปฏิบัติฝ่าฝืนเบื้องต้นดังกล่าวนั้น ปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามภายในระยะที่กำหนดแล้ว แต่ยังคงไม่ปฏิบัติตาม โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสิทธิ เว้นแต่ในกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีข้อสงสัยเกี่ยวกับพฤติกรรมที่จะสั่งให้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรรายใดสิ้นสุด และไม่อาจวินิจฉัยได้ก็ให้ขอความเห็นจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบการพิจารณาสั่งสิ้นสิทธิต่อไป

5) การสิ้นสิทธิตาม 1) และ การสิ้นสิทธิตาม 3) ย่อมมีผลทันทีเมื่อเกิดกรณีเช่นนั้นขึ้น ส่วนการสิ้นสิทธิตามกรณี 4) ย่อมมีผลเมื่อพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ แต่หากมีการอุทธรณ์และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีคำวินิจฉัยยืนยันว่าผู้อุทธรณ์สิ้นสิทธิการทำประโยชน์แล้ว ให้มีผลสิ้นสิทธิทันทีตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งการแจ้งมติดังกล่าวให้สิ้นสิทธิกฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้แจ้ง พร้อมทั้งได้กำหนดระยะเวลาให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร พร้อมบริวารออกจากที่ดิน หากบุคคลดังกล่าวไม่ยอมออกให้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป และหากไม่สามารถแจ้ง

คำสั่งได้ให้ปิดหนังสือแจ้งนั้นไว้ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ หรือที่ทำการผู้ใหญ่บ้านและที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านท้องที่ ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่แห่งหนึ่งฉบับ

4.1.2 การสั่งให้สันติพิการเข้าทำประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับสัญญาเช่าซื้อ

เมื่อเกษตรกรได้ผ่านกระบวนการคัดเลือกตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม³² สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมีหนังสือแจ้งให้เกษตรกรเข้าทำสัญญาเช่าซื้อ ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าเกษตรกร ได้เข้าสู่กระบวนการเดียวกันกับการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) เพียงแต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมิได้ดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ได้ดำเนินการจัดให้เกษตรกรเข้าทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินแทน ซึ่งในขั้นตอนนี้เป็นกระบวนการออกสั่งทางปกครอง ที่เป็นขั้นตอนหนึ่งของการทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินระหว่างเอกชนกับรัฐในการเช่าซื้อที่ดิน ดังนั้น หากเกษตรกรผู้เช่าซื้อกระทำการใดๆที่ขัดต่อระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 เช่น การนำที่ดินที่เช่าซื้อไปขาย หรือให้บุคคลอื่นเช่า หรือกระทำการใดๆที่แสดงให้เห็นในลักษณะเช่นนั้น การกระทำดังกล่าวย่อมเข้าเหตุที่จะสั่งให้เกษตรกรดังกล่าวสันติพิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่เช่าซื้อประกอบกับเข้าเหตุในการบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมด้วยเช่นกัน ซึ่งการดำเนินการพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องกระทำการไปควบคู่กัน โดยบอกเลิกสัญญาไปยังเกษตรกรตามข้อกำหนดในสัญญา และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2558³³ และดำเนินการสั่งให้เกษตรกรสันติพิการซึ่งได้รับการคัดเลือกตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540³⁴ ไปควบคู่กัน

³² ข้อ 10 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2558

³³ ข้อ 21-23 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2558

³⁴ ข้อ 11 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540

4.1.3 การสั่งให้สันติพิการเข้าทำประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับสัญญาเช่า

การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีลักษณะคล้ายกับการเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กล่าวคือ เมื่อเกษตรกรได้ผ่านกระบวนการคัดเลือกตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม³⁵ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมีหนังสือแจ้งให้เกษตรกรเข้าทำสัญญาเช่าซื้อ ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าเกษตรกรได้เข้าสู่กระบวนการเดียวกันกับการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) เพียงแต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมิได้ดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ได้ดำเนินการจัดให้เกษตรกรเข้าทำสัญญาเช่าที่ดินแทน ซึ่งในขั้นตอนนี้เป็นกระบวนการออกสั่งทางปกครอง ที่เป็นขั้นตอนหนึ่งของการทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินระหว่างเอกชนกับรัฐในการเช่าซื้อที่ดิน ดังนั้น หากเกษตรกรผู้เช่ากระทำกรใดๆที่ขัดต่อระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 เช่น การนำที่ดินที่เช่าซื้อ ไปขาย หรือให้บุคคลอื่นเช่า หรือกระทำในประการใดๆที่แสดงให้เห็นในลักษณะเช่นนั้น การกระทำดังกล่าวย่อมเข้าเหตุที่จะสั่งให้เกษตรกรดังกล่าวสันติพิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่เช่า ประกอบกับเข้าเหตุในการบอกเลิกสัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วยเช่นกัน ซึ่งการดำเนินการพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องกระทำไปควบคู่กัน กล่าวคือการสิ้นสุดลงของสัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกิดขึ้นได้หลายกรณี แต่เฉพาะกรณีที่จะต้องสั่งให้เกษตรกรสันติพิการได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำสัญญาเช่าและ ส.ป.ก. เป็นผู้บอกเลิกสัญญา เนื่องจากเกษตรกรผู้เช่าปฏิบัติผิดเงื่อนไขของสัญญาเช่า หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 การพิจารณาบอกเลิกจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องและครบถ้วนตามเงื่อนไขในสัญญาและเงื่อนไขในระเบียบ ซึ่งตามระเบียบดังกล่าวได้ให้สิทธิแก่เกษตรกรสามารถอุทธรณ์คำสั่งการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ภายใน 30 วัน การบอกเลิกสัญญาต้องดำเนินการภายหลังจากสิ้นสุดขั้นตอนของการอุทธรณ์ไปแล้ว

³⁵ ข้อ 10 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. 2558

4.2 การโอนสิทธิ

4.2.1 การโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์³⁶

มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2532) มาตรา 39 บัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 กำหนดหลักเกณฑ์ว่าการโอนที่ดินที่ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ ให้โอนได้เฉพาะแก่เกษตรกรที่เป็นสามี ภริยา หรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะของผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเพียงบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น และให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติการโอนในกรณีนี้ ส่วนในกรณีที่มีบุตรบรรลุนิติภาวะมากกว่าหนึ่งคน และที่ดินมีขนาดแบ่งแยกได้เพียงพอแก่การครองชีพ ก็ให้สามารถกระจายสิทธิการถือครองไปยังบุคคลเหล่านั้นได้ โดยให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจการพิจารณาอนุมัติการโอนสิทธิ ส่วนกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นไม่อาจโอนให้แก่บุคคลดังกล่าวได้ ก็สามารถโอนให้แก่บิดา มารดา พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน หรือพี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน และหลานของเกษตรกรแทน ซึ่งเนื้อที่ที่ได้รับโอนรวมกันแล้วต้องไม่เกินขนาดการถือครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และผู้รับโอนสิทธิจะต้องไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ รวมทั้งไม่ได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินอยู่ก่อนแล้ว หลักเกณฑ์และวิธีการโอนดังกล่าวนี้เป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันเป็นการขัดแย้งกับมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับมติดังกล่าวของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยตรง แต่อย่างไรก็ตามได้มีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดได้ตัดสินไว้ว่า หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ 1205/ว72 ลงวันที่ 22 มกราคม 2545 เรื่อง มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ และหนังสือสำนักงานการ

³⁶ ศูนย์ศึกษาคติปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง. แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม , 51.

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ 1205/ว73 ลงวันที่ 22 มกราคม 2545 เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการโอนหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน มีถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดแจ้งแนวทางปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การโอนหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเพื่อให้เจ้าหน้าที่ภายในองค์กรปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเท่านั้น มิได้มีสถานะเป็นกฎ จึงไม่อาจที่จะถูกฟ้องเพิกถอนได้หากเป็นแต่เพียงแนวปฏิบัติภายในของหน่วยงาน หรือแนวทางการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่³⁷

4.2.2 การโอนสิทธิตามสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ³⁸

การโอนสิทธิตามสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิตามสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ได้กำหนดกรณีที่มีเหตุอันสมควร เกษตรกรจะโอนสิทธิให้แก่คู่สมรส หรือเครือญาติก็ได้และจะต้องโอนให้แก่บุคคลเพียงรายเดียวเท่านั้น เว้นแต่ที่ดินจะมีเนื้อที่สามารถแบ่งแยกได้และเพียงพอต่อการครองชีพ ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าเนื้อที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดไว้ และการแบ่งแยกไม่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ในการโอนให้แก่บุตร เครือญาติต้องได้รับความยินยอมของกลุ่มสมรสของเกษตรกรผู้โอนด้วย ทั้งการโอนดังกล่าวนี้ผู้รับโอนต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่สำหรับบุตรหรือเครือญาติที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะที่จะรับโอนสิทธิได้เฉพาะเมื่อผู้นั้นเป็นผู้ที่ประกอบเกษตรกรรมได้ด้วยตนเอง และจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม สิทธิการเช่าที่ยังมีเงื่อนไขหรือภาระติดพันอยู่จะโอนให้แก่ผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะไม่ได้ เว้นแต่ผู้โอนจะทำให้เงื่อนไขหรือภาระติดพันหมดไปเสียก่อน หรือผู้ได้รับโอนได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้ปกครอง และจะต้องได้รับอนุมัติจากศาลแล้ว

4.2.3 การโอนกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินที่ได้จากการปฏิรูปที่ดิน หรือการโอนสิทธิครอบครองตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือ น.ส.3 ซึ่ง ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เป็นไปตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่3) พ.ศ. 2532 ก็เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ทั้งนี้ผู้ที่ได้รับกรรมสิทธิ์ก็ยังตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูป

³⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 615/2550

³⁸ ศูนย์ศึกษาศิลปการสงเคราะห์ สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง. แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม , 52-53.

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่เช่นเดิม จะใช้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ได้รับไปขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินไม่ได้

4.3 การตกทอดทางมรดกสิทธิ³⁹

4.3.1 การตกทอดทางมรดกสิทธิ การเข้าทำประโยชน์ การตกทอดทางมรดกเป็นไปตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า การตกทอดทางมรดกสิทธิ การเข้าทำประโยชน์ให้ตกแก่เกษตรกรที่เป็นสามีหรือภริยาของเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์เป็นอันดับแรก หากไม่มีสามีหรือภริยา หรือมีแต่ไม่ขอรับให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ตกแก่ทายาทโดยธรรมที่เป็นเกษตรกรและบรรลุนิติภาวะแต่เพียงรายเดียว และให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติการตกทอดทางมรดกดังกล่าว ส่วนกรณีที่มีทายาทหลายคนขอรับมรดกสิทธิ โดยที่ดินที่ขอรับมีเนื้อที่ที่สามารถแบ่งแยกได้เพียงพอแก่การครองชีพ ก็ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจพิจารณาอนุมัติให้เป็นไปตามที่ตกลงกัน หากพิจารณาแล้วเห็นว่าเนื้อที่ที่ดินนั้นไม่สามารถแบ่งกันก็ให้มีอำนาจกำหนดตัวบุคคลบุตรแต่เพียงรายเดียวให้ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ ในกรณีที่ไม่มีทายาทดังกล่าวมาข้างต้น หรือมีแต่ไม่ประสงค์ที่จะรับก็ให้บิดามารดาของเกษตรกร พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน หรือพี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน หรือหลานของเกษตรกรให้ได้รับการจัดที่ดินโดยการตกทอดมรดกสิทธิ ซึ่งเนื้อที่ที่ได้รับรวมกันแล้วต้องไม่เกินขนาดการถือครองที่กฎหมายกำหนด และผู้รับมรดกสิทธิจะต้องไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินแต่เพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ รวมทั้งไม่ได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินอยู่ก่อนแล้วเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

4.3.2 การตกทอดทางมรดกสิทธิตามสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิตามสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ที่ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 วรรคหก ที่กำหนดให้การจัดที่ดินโดยการเช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะ โอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งได้กระเบียบดังกล่าว โดยได้กำหนดให้ตกทอดแก่

³⁹ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 18 , 53-56.

คู่สมรสเป็นอันดับแรก⁴⁰ หรือในกรณีที่ไม่มีคู่สมรส หรือคู่สมรสไม่ประสงค์ที่จะรับ หรือขาดคุณสมบัติ ให้สิทธิตกทอดแก่บุตร ถ้าไม่มีบุตรหรือบุตรไม่ประสงค์ที่จะรับ หรือขาดคุณสมบัติให้สิทธิตกทอดแก่บุตร หากมีบุตรหลายคนตกลงกัน หากตกลงไม่ได้และที่ดินสามารถแบ่งแยกได้โดยเพียงพอแก่การครองชีพก็ให้จัดที่ดินตามส่วน แต่ถ้าตกลงไม่ได้และที่ดินไม่สามารถแบ่งแยกให้เพียงพอแก่การครองชีพให้เสนอ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม⁴¹ แต่ถ้าไม่มีบุคคลตามที่กล่าวมาหรือมีแต่ไม่ยอมรับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ หรือไม่มีคุณสมบัติจะได้รับมรดกสิทธิให้สิทธิดังกล่าวตกทอดแก่เครือญาติ ได้แก่ บิดาหรือมารดาของเกษตรกร พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน พี่น้องร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน หลานของเกษตรกร⁴² แต่อย่างไรก็ตามการรับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อจะต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด⁴³ ทั้งนี้ผู้รับมรดกสิทธิจะต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อเดิม รวมถึงต้องรับภาระหนี้สินทั้งหมดด้วย⁴⁴

4.3.3 การตกทอดทางมรดกสิทธิของโฉนดที่ดินหรือ น.ส.3

การตกทอดทางมรดกสิทธิของโฉนดที่ดินหรือ น.ส.3 เป็นไปตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ที่กำหนดให้ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิไปโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิที่ดินนั้นไปยังบุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่

⁴⁰ ข้อ 11 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิตามสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535

⁴¹ ข้อ 12 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิตามสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535

⁴² ข้อ 13 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิตามสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535

⁴³ ข้อ 16 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิตามสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535

⁴⁴ ข้อ 17 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิตามสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535

เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยจะตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป การตกทอดทางมรดกสิทธิ ไม่ว่าจะ เป็นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) สิทธิการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สิทธิการเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ที่ได้จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ล้วนแล้วแต่กล่าวถึงการตกทอดทางมรดกไว้ทั้งสิ้น แต่หากพิจารณาให้ดีแล้วเมื่อเกษตรกรรายหนึ่งได้รับการจัดที่ดิน ไม่ว่าจะ เป็นการจัดที่ดินโดยสิทธิ หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ล้วนแต่มีกระบวนการได้สิทธิในที่ดินโดยพิจารณาจากคุณสมบัติความเป็นเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกตามระเบียบเดียวกัน⁴⁵ ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงคุณสมบัติเฉพาะตัวของเกษตรกรแต่ละรายเป็นสำคัญ การที่กฎหมายกำหนดให้เป็นมรดกสิทธิได้ก็ดี หรือสามารถตกทอดทางมรดกได้ก็ดี จึงเป็นปัญหาสำคัญของงานวิจัยเรื่องนี้ที่มุ่งจะทำการศึกษาวิเคราะห์ ถึงความเป็นมรดก และการตกทอดทางมรดกดังกล่าวมีผลอย่างไร สอดคล้องหรือขัดแย้งต่อหลักกฎหมาย หรือทางนิติศาสตร์อย่างไร โดยมุ่งที่จะทำการศึกษาวินิจฉัยเฉพาะแต่ความเป็นมรดก และการตกทอดทางมรดกสิทธิ ของสิทธิการเข้าทำประโยชน์ ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) เท่านั้น

⁴⁵ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรที่จะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่2) พ.ศ.2537 และ(ฉบับที่3) พ.ศ.2538

บทที่ 5

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การตกทอดทางมรดก “สิทธิการเข้าทำประโยชน์” ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากรณีการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นจะมีผลทางกฎหมายอย่างไร เหมือนหรือแตกต่างจากการตกทอดทางมรดก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อย่างไร วิเคราะห์ผลทางกฎหมายของการตกทอดทางมรดกสิทธิ และลักษณะของข้อพิพาทเกี่ยวกับการตกทอดทางมรดก ซึ่งสามารถนำเสนอตามวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้

5.1 วิเคราะห์การตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก. 4-01)

5.1.1 ประวัติความเป็นมาของมรดก

เมื่อมนุษย์รวมตัวกันเป็นสังคมย่อมมีระเบียบแบบแผนหรือกติกาในการอยู่ร่วมกัน ในการจัดการ การใช้ชีวิต ทรัพย์สินตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างกัน กฎหมายมรดกก็เป็นส่วนหนึ่งของเรื่องดังกล่าวด้วยเช่นกัน เท่าที่จะพอสืบสาวที่มาของกฎหมายมรดกได้มีมาตั้งแต่สมัยพระเอกาทศรถ สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนกลาง เมื่อบุคคลใดถึงแก่ความตายโดยไม่มีการทำพินัยกรรมไว้โดยหลักของกฎหมายมรดกซึ่งเป็นหลักที่สอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ กำหนดให้ผู้ตาย ส่วนทรัพย์สินมรดกใดที่ไม่มีทายาททรัพย์สินมรดกตกได้แก่ทายาท แต่หากมีการทำพินัยกรรมไว้ทรัพย์สินมรดกย่อมตกแก่ผู้รับตามเจตนารมณ์ของผู้ตาย ทรัพย์สินมรดกที่ไม่มีทายาทย่อมตกแก่แผ่นดิน จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายมรดกมีขึ้นเพื่อช่วยในการจัดการทรัพย์สินของผู้ตายไม่ให้กลายเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ⁴⁶

5.1.2 กองมรดกของผู้ตาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 37 กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก ดังนั้น การรับมรดกสิทธิจึงเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองให้ ส่วนหลักเกณฑ์วิธีการในการรับมรดกนั้น ย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 6 ว่าด้วยมรดก มาตรา 1599 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้บุคคลใดเมื่อตายลง มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท และทายาทอาจเสียไปซึ่งสิทธิในมรดก

⁴⁶ ไพโรจน์ กัมพูศิริ. หลักกฎหมายมรดก. 2563, 13.

ได้โดยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ และมาตรา 1600 ได้กำหนดให้กองมรดกหมายถึง ทรัพย์ทุกชนิดของผู้ตายตลอดทั้งสิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบต่างๆเป็นมรดก เว้นแต่ ตามกฎหมาย หรือ โดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะของผู้ตายโดยแท้ ซึ่งสิทธิเฉพาะตัวตามกฎหมาย หมายถึง สิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบซึ่งมีกฎหมายบัญญัติว่าไม่ตกทอดไปยังทายาท เช่น สิทธิอาศัย สิทธิเก็บกิน ส่วนที่ว่าเป็นการเฉพาะตัวโดยสภาพ หมายถึง เป็นสิทธิหรือหน้าที่ๆผู้ตายมี ต้องกระทำหรือต้อง รับผิดชอบด้วยตนเองโดยสภาพแล้วไม่อาจโอนไปให้แก่ผู้อื่นกระทำ หรือรับผิดชอบแทนได้ ซึ่ง ได้แก่ สิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติเฉพาะตัวของเจ้ามรดก เช่น สิทธิ ตามสัญญาเช่า เมื่อผู้เช่าตายสิทธิในการเช่าทรัพย์ย่อมไม่เป็นมรดกตกทอดแก่ทายาท

5.1.3 หลักเกณฑ์การพิจารณาถึงกองมรดกของผู้ตาย ซึ่งอาจพิจารณาได้ดังนี้

- 1) ทรัพย์สินของผู้ตาย เช่น ตามมาตรา 137 มาตรา 138 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์
- 2) สิทธิทุกชนิดของผู้ตาย หมายถึง บุคคลสิทธิซึ่งเป็นสิทธิที่จะใช้ยันระหว่างคู่กรณี เท่านั้น ไม่อาจใช้ยันต่อบุคคลอื่นได้ เช่น สิทธิของผู้เช่าซื้อ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับการปลงศพ
- 3) หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ตาย ได้แก่ ความรับผิดชอบในมูลหนี้ที่ผู้ตายได้ก่อขึ้นใน ขณะที่ยังมีชีวิตอยู่
- 4) สิ่งที่ถูกกล่าวไว้ในข้อ 1. ข้อ 2. ข้อ 3. จะต้องมีอยู่ก่อนหรือขณะถึงแก่ความตายจึง จะถือว่าเป็นมรดก

5.1.4 ข้อยกเว้นที่ไม่ถือเป็นทรัพย์มรดก พิจารณาได้ดังนี้

- 1) มีกฎหมายเขียนไว้ไม่ให้เป็นมรดก เช่น มาตรา 16 ตริ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวน แห่งชาติ กำหนดให้การอนุญาตให้บุคคลใดทำประโยชน์และอยู่อาศัย ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็น การเฉพาะตัวของผู้นั้น สิทธิในการได้รับอนุญาตดังกล่าวจึงไม่ตกเป็นมรดกของผู้ตาย หรือสิทธิอาศัย ตามมาตรา 1404 สิทธิเก็บกินตามมาตรา 1418 วรรคท้าย สิทธิของผู้เช่าตามสัญญาเช่าธรรมดา ตาม มาตรา 544 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายกำหนดไว้ไม่ให้เป็นมรดก
- 2) โดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้ หมายถึง สิทธิหรือหน้าที่ที่ผู้ตาย จะต้องกระทำด้วยตนเอง จะโอนไปยังผู้อื่น หรือให้ผู้อื่นดำเนินการแทนไม่ได้ เช่น สิทธิตามสัญญา หมั้น โดยสภาพเป็นการเฉพาะตัวของชายหญิงคู่หมั้นเท่านั้น สิทธิบอกล้างสัญญาระหว่างสมรส เป็นสิทธิเฉพาะตัวของสามีหรือภริยาเท่านั้น สิทธิในใบอนุญาตพกพาอาวุธปืน สิทธิในใบอนุญาต ขับขี่รถยนต์ เป็นต้น

3) ทรัพย์สินที่ได้มาหลังจากที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตาย ทรัพย์สินหรือสิทธิที่ได้มาในข้อนี้หมายถึง ทรัพย์สินหรือสิทธิที่ได้มาหรือเกิดขึ้นภายหลังจากที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตาย แต่ไม่รวมถึงทรัพย์สินหรือสิทธิ ที่มีอยู่ก่อนเจ้ามรดกถึงแก่ความตายแต่ทายาทไม่รู้ถึงการมีอยู่นั้น และได้มาภายหลังจากที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตายไปแล้ว

4) ทรัพย์สินหรือสิทธิที่ตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ เช่น มาตรา 1623 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดให้ทรัพย์สินของพระภิกษุที่ได้มาในระหว่างเวลาที่อยู่ในสมณะเพศ เมื่อพระภิกษุนั้นถึงแก่มรณภาพให้ตกเป็นสมบัติของวัดที่เป็นภูมิลำเนาของพระภิกษุสงฆ์คนนั้น เว้นไว้แต่พระภิกษุนั้นจะได้จำหน่ายไปในระหว่างชีวิต หรือโดยพินัยกรรม หมายความว่าทรัพย์สินของพระภิกษุตามความในมาตรานี้อาจเป็นมรดกหรือไม่ก็ได้ แต่เมื่อพระภิกษุถึงแก่มรณภาพ ทรัพย์สินใดที่ตกให้แก่วัดทรัพย์สินนั้นย่อมมีสถานะเป็นสมบัติของวัด แต่ไม่อาจเรียกได้ว่าวัดมีสถานะเป็นทายาทโดยธรรมของภิกษุที่มรณภาพตามมาตรา 1629 ตามนัยของคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1816/2542

5.1.5 การตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

การตกทอดทางมรดกของ สิทธิการเข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4-01) กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับมรดกไว้ดังนี้

(1) การตกทอดทางมรดกที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของปฏิรูปที่ดินจังหวัด

ก) ให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินตกให้แก่สามีหรือภริยาของเกษตรกรผู้ได้เข้าทำประโยชน์เป็นลำดับแรก ซึ่งหมายความรวมถึง สามี ภริยา ที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสด้วย และให้หมายความรวมถึงชายและหญิงที่อยู่กินฉันสามีภริยาโดยไม่ได้จดทะเบียนสมรสขณะเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย

ข) กรณีไม่มีบุคคลตามข้อ ก) หรือมีแต่ไม่ขอรับให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดิน ตกให้แก่ทายาท โดยธรรมผู้เป็นบุตรของเกษตรกรซึ่งบรรลุนิติภาวะแต่เพียงรายเดียว ซึ่งหมายความรวมถึง บุตรตามความเป็นจริง เช่น บุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรองแล้ว แต่ไม่รวมบุตรบุญธรรม

(2) การตกทอดทางมรดกที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

ก) การตกทอดทางมรดกของสิทธิการเข้าทำประโยชน์ กรณีที่มีบุตรหลายคน เข้ารับมรดกโดยแบ่งแยกที่ดินได้เพียงพอแก่การครองชีพตามส่วนที่ตกลงกัน

ข) กรณีตามข้อ ก) หากพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินไม่สามารถแบ่งแยกได้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจที่จะกำหนดตัวเกษตรกรผู้เป็นบุตรแต่เพียงรายเดียว ให้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

(3) ทายาทที่จะมีสิทธิได้รับมรดกในการเข้าทำประโยชน์ กฎหมายได้กำหนดไว้ ดังนี้

ก) บิดามารดาของเกษตรกร

ข) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันของเกษตรกร ให้ถือเอาความเป็นพี่น้องกันตามความเป็นจริง ไม่ว่าบิดามารดาจะได้จดทะเบียนสมรสกันหรือไม่

ค) พี่น้องร่วมแต่บิดามารดาเดียวกันของเกษตรกร ให้ถือเอาความเป็นพี่น้องกันตามความเป็นจริง ไม่ว่าบิดามารดาจะได้จดทะเบียนสมรสกันหรือไม่

ง) หลานของเกษตรกร หมายถึง ลูกของลูก ลูกของพี่หรือลูกของน้อง

(4) บุคคลที่จะรับมรดกสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ดังกล่าวข้างต้น จะต้องเป็นเกษตรกรและเป็นผู้ไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง หรือมีที่ดินแต่เพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพอยู่แล้ว หรือเป็นผู้ไม่ได้รับจัดที่ดินของ ส.ป.ก. หรือได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. อยู่ก่อนแล้วและเนื้อที่ที่ได้รับรวมกันแล้วต้องไม่เกินขนาดการถือครองที่กฎหมายกำหนด

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น เมื่อพิจารณาถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองหากจะกระทำการใดๆ ที่มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเรียกได้ว่ากฎหมายเป็นทั้งแหล่งที่มาและข้อจำกัดต่างๆ ของอำนาจทางปกครอง ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้⁴⁷

1) กฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการฝ่ายปกครอง

กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการต่างๆ กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและพระราชกำหนด ส่วนกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ แม้จะเป็นการให้อำนาจฝ่ายปกครองในอันที่จะกระทำการต่างๆ กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลด้วยก็ตาม แต่แท้จริงแล้วก็คือการกระทำทางปกครองนั่นเองที่ออกโดย

⁴⁷ วรพจน์ วิสฤตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง .2562 , 43-48.

อาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด

2) กฎหมายที่เป็นข้อจำกัดของอำนาจฝ่ายปกครอง

กฎหมายที่เป็น “ข้อจำกัด” ของอำนาจกระทำการที่ฝ่ายปกครองมีอยู่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด นอกจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและพระราชกำหนดฉบับที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจนั่นเองแล้วยังหมายความรวมถึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและพระราชกำหนดฉบับอื่นๆที่มีผลใช้บังคับอยู่ในเวลาที่ฝ่ายปกครองกระทำการ รัฐธรรมนูญ กฎหมายประเพณี และหลักกฎหมายทั่วไปอีกด้วย

กรณีสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ที่ได้ออกให้แก่เกษตรกรรายใดรายหนึ่งไปแล้ว ต่อมาเมื่อเกษตรกรรายดังกล่าวถึงแก่ความตายสิทธิในที่ดินแปลงดังกล่าวจะตกทอดทางมรดกแก่ทายาทหรือไม่ ซึ่งเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) ได้ให้ความเห็นไว้ว่าฝ่ายปกครองจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งกระทำการใดๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติอื่น ไม่ได้ เช่น พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 บัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง”

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้หารือข้อกฎหมายของสำนักงานกฤษฎีกาเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมและการโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. ซึ่งสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดย ส.ป.ก. ประสงค์จะทราบว่าการออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 39 ดังกล่าว จะสามารถกำหนดหลักเกณฑ์การตกทอดทางมรดก ซึ่งสิทธิในที่ดินที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในลักษณะที่มีการจัดลำดับผู้มีสิทธิได้รับมรดกไว้เป็นลำดับขั้นแน่นอน และหากมีทายาทหลายคนจะกำหนดให้ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมเฉพาะบางคน โดยตัดสิทธิทายาทโดยธรรมคนอื่นๆเพื่อมิให้ที่ดินถูกแบ่งแยกเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้พิจารณาข้อหารือของ ส.ป.ก. แล้วเห็นว่า การที่เกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินโดยอาศัยสิทธิการเช่า หรือสิทธิการเช่าซื้อตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ย่อมเป็นสิทธิที่บุคคล

ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้ สิทธิที่ผู้ตายได้รับมาโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ได้รับการยกเว้นจากการห้ามแบ่งแยก หรือโอนกรรมสิทธิ์ไปยังบุคคลอื่น โดยให้ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยัง สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉะนั้นการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 39 เพื่อวาง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม โอนไปยังสถาบัน เกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมย่อมจะกระทำได้ แต่จะต้อง ออกโดยมิให้ขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (เช่น จะกำหนดสิทธิในการรับมรดกขึ้นใหม่ ให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้) และจะต้องไม่ขัดต่อ มาตรา 39 ด้วย กล่าวคือจะกำหนดให้แบ่งแยกหรือตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม หรือ โอนไปยัง สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้

ต่อมา ส.ป.ก. ได้นำร่างกฎกระทรวงฉบับที่ ... (พ.ศ...) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมและการแบ่งแยกกับการโอนสิทธิไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมพ.ศ. 2518 เสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามร่างกฎกระทรวงฉบับนี้ ได้กำหนดคุณสมบัติของ ทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิได้รับมรดกในที่ดินที่ได้รับมา ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ว่าทายาทโดยธรรมผู้นั้นจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร และ กำหนดให้ทายาทโดยธรรมที่จะมีสิทธิรับที่ดินมิได้เพียงคนเดียว หากมีทายาทหลายคนและตกลงกัน ไม่ได้ว่าทายาทผู้ใดจะเป็นผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน ให้ที่ดินนั้นตกมายัง ส.ป.ก. สำนักงานเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีได้จัดส่งร่างดังกล่าวมาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 6) ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ ในการตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวงฉบับนี้ พิจารณาแล้วให้ความเห็นว่า การกำหนดหลักการตาม ร่างกฎกระทรวงดังกล่าว ขัดต่อสิทธิการรับมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังที่ ที่ ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้เคยพิจารณาให้ความเห็นไว้ครั้งหนึ่งแล้ว จึงเห็นว่าการออก กฎกระทรวงตามหลักการเช่นนี้ จะกระทำมิได้แม้ว่าหลักการของร่างกฎกระทรวงนี้จะมีความจำเป็น เพื่อป้องกันและควบคุมมิให้มีการกระจายการถือครองที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ออกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยเมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินหรือเจ้าของที่ดินเดิมตาย และเพื่อต้องการให้ ทายาทโดยธรรมผู้จะรับมรดกในที่ดินนั้น เป็นเกษตรกรซึ่งประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดิน ดังกล่าวสืบเนื่องต่อไป อันเป็นหลักการสำคัญที่จะทำให้ระบบการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

บรรลุป่าหมายที่แท้จริงได้ก็ตาม แต่เมื่อสิทธิในการรับมรดกของทายาทโดยธรรมได้มีการบัญญัติไว้โดยเฉพาะ โดยบทบัญญัติของกฎหมายคือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว การจะยกเว้นไม่นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับแก่กรณีใด จึงต้องกระทำโดยการตราพระราชบัญญัติขึ้นโดยเฉพาะสำหรับกรณีนั้นๆเช่นเดียวกันด้วย เมื่อในขณะนี้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ยังมีได้มีบทบัญญัติใด บัญญัติไว้ในลักษณะที่แสดงให้เห็นว่า สิทธิในการรับมรดกสำหรับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ให้อยู่ภายใต้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเป็นกรณีพิเศษ โดยเฉพาะอันมิใช่สิทธิในการรับมรดกโดยทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด ฉะนั้นจึงต้องทำความเข้าใจบทบัญญัติมาตรา 39 อันเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดก สำหรับที่ดินที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนี้ว่า การออกกฎกระทรวงตามความในมาตรานี้กฎหมายมีความประสงค์เพียงแต่ให้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับ ส.ป.ก. และผู้ที่เกี่ยวข้องว่า จะต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง ในการเข้ารับสิทธิในที่ดินแทนที่ผู้ตาย การจะกำหนดสิทธิในการรับมรดกให้เป็นอย่างอื่น ซึ่งแตกต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการออกกฎกระทรวงเกินกว่าที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้

มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ประกอบกับข้อ 4 ข้อ 6 และข้อ 8 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 จะเห็นได้ว่าผู้ที่มีความประสงค์จะได้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน จะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติ และจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวกำหนด โดยจะมีกระบวนการพิจารณาให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแก่เกษตรกรเป็นรายๆไป ดังนั้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจึงเป็นสิทธิเฉพาะตัวและสิ้นสุดทันทีที่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย ตามข้อ 11 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคสอง ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม โดยระเบียบฯฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินจึงมิใช่กองมรดกของผู้ตาย ตามมาตรา 1600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่จะตกทอดแก่ทายาท โดยธรรมตามมาตรา 1629 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น “คำว่าตกทอดทางมรดก” แก่ทายาทโดยธรรมตามบทบัญญัติไว้ในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จึงมิได้มีความหมายเช่นเดียวกันกับที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ด้วยความเคารพต่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งสองครั้ง ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเสนอร่างกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยกำหนดให้มีการรับมรดกสิทธิ (การจัดที่ดินให้แก่ทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตาย) โดยมีหลักการที่แตกต่างไปจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ย่อมกระทำไม่ได้ กล่าวคือ การได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องพิจารณาจากคุณสมบัติของเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตเป็นสาระสำคัญ หากบุคคลใดที่ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมไม่มีสิทธิที่จะจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินแปลงนั้น ซึ่งหลักการนี้แตกต่างจากหลักการขอรับมรดกในกองมรดกของผู้ตายอย่างสิ้นเชิง เพราะมิได้คำนึงถึงคุณสมบัติของผู้รับมรดก ดังนั้นถ้อยคำตามที่ปรากฏในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ว่า “การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม” จึงมีความหมายเฉพาะแต่การจัดที่ดินให้แก่ทายาทของผู้ตายผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับการจัดที่ดินตามที่ ส.ป.ก. กำหนดไว้อย่างครบถ้วนเท่านั้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.282-284/2554

กล่าวโดยสรุป สิทธิของบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) เมื่อผู้ที่มีความประสงค์จะได้สิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องมีคุณสมบัติและจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินกำหนดไว้ โดยจะมีกระบวนการพิจารณาให้สิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินให้แก่เกษตรกรเป็นรายๆ ไป สิทธิการเข้าทำประโยชน์ดังกล่าวจึงเป็นสิทธิเฉพาะตัว และสิ้นสุดลงทันทีเมื่อเกษตรกรรายนั้นถึงแก่ความตาย ดังนั้นสิทธิดังกล่าวจึงไม่ใช่กองมรดกของผู้ตาย ตามมาตรา 1600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่จะตกแก่ทายาทโดยธรรม ตามมาตรา 1629 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อสิทธิดังกล่าวไม่ใช่มรดกเสียแล้วการที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 39 ที่กำหนดว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าถ้อยคำที่ว่า “เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม” หาได้มีความหมายว่า สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) เป็นมรดกที่จะตกได้แก่ทายาท ตามมาตรา 1629 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งความเห็นนี้สอดคล้องกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.283-284/2554 ได้ให้เหตุผลไว้ว่า สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินตามมติ ค.ป.ก. ในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อ

วันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 แม้หลักเกณฑ์ตามมติ ค.ป.ก.ดังกล่าวจะใช้ถ้อยคำว่า “การรับมรดกสิทธิ” การเข้าทำประโยชน์ในที่ดินก็ตามแต่โดยที่สิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน มิใช่ของมรดกของผู้ตายที่จะตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์... ..จึงเป็นเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในกรณีที่เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินถึงแก่ความตาย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่บุคคลในครอบครัวของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตาย ซึ่งได้ร่วมพัฒนาและเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ต้องการให้เกษตรกรแต่ละรายมีที่ดินทำกินอย่างเพียงพอ” ผู้วิจัยเห็นว่ากรณีการได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่สามารถตกทอดทางมรดกแก่ทายาทได้ คงเป็นแต่เพียงการจัดที่ดินให้แก่ทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตายภายใต้ระเบียบหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่ค้ำึงถึงความ เป็นธรรมที่เกษตรกรผู้ตายได้เคยทำประโยชน์มาก่อน

5.1.6 ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแต่ยังไม่มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01)

แนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่เกี่ยวกับสิทธิครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมีความเห็นต่างออกเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

1) เห็นว่าในเขตปฏิรูปที่ดินบุคคลที่มีได้รับจัดสรรจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่มีสิทธิแย่งการครอบครองจากผู้ที่ได้รับการจัดสรร เพราะหากผู้ได้รับการจัดสรรละทิ้งการครอบครองไป การครอบครองจะตกมาเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีกครั้ง ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจหน้าที่ที่จะจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่เหมาะสมต่อไป และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ตามมาตรา 37 บัญญัติห้ามมิให้ยกอายุความครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในเรื่องที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาตามพระราชบัญญัตินี้⁴⁸ และเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบที่ดินและอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินมิได้มีผลให้มีสิทธิครอบครองคงมีแต่เพียงสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น⁴⁹

2) เห็นว่าการซื้อขายที่ดินจากทายาทของผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน แม้จะได้สิทธิครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน แต่สัญญาดังกล่าวไม่อาจบังคับได้

⁴⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5211/2560

⁴⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10693/2558

เนื่องจากเป็นข้อสัญญาที่ขัดต่อมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ประสงค์ให้สิทธิการทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตกทอดเป็นมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ห้ามเกษตรกรที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินนำที่ดินไปแบ่งแยกหรือโอนสิทธิแก่บุคคลอื่น อันเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้น สัญญาซื้อขายที่ดิน จึงตกเป็นโมฆะ ตามมาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁵⁰

ผู้วิจัยมีความเห็นด้วยกับความเห็นของฝ่ายที่สอง เนื่องจากเห็นว่าที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่อยู่ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดินที่ยังไม่มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หากมีเจตนายึดถือที่ดินนั้นเพื่อตน ตามมาตรา 1367 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมมีสิทธิครอบครองในที่ดินแปลงนั้นและเป็นผู้ครอบครองที่ดินตามความในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 ที่กำหนดไว้ว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งบังคับในท้องที่ใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปทำการสำรวจรังวัด โดยต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน หรือทำเครื่องหมายขอบเขตสร้างหมุดหลักฐานลงในที่ดินแปลงนั้น ตลอดจนกระทำการอันจำเป็นแก่สิ่งกีดขวางในการสำรวจรังวัดได้ โดยกำหนดให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครอง ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร ซึ่งเป็นการบัญญัติถึงผู้ครอบครองไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของสิทธิครอบครองอันเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นตามข้อเท็จจริง ดังนี้

- 1) บุคคลใด
- 2) ยึดถือ
- 3) ทรัพย์สิน
- 4) โดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน

หากครอบครองประกอบการครอบครองดังกล่าว บุคคลนั้นย่อมได้ไปซึ่งสิทธิครอบครอง ดังนั้นที่ดินในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ยังไม่มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ย่อมมีสิทธิครอบครองเกิดขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวถึงแก่ความตาย สิทธิครอบครองดังกล่าวไม่อาจตกทอดไปยังทายาทของเจ้ามรดกได้ เนื่องจากการครอบครองที่ดินที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ไปซึ่งสิทธิครอบครองแล้ว มีสาระสำคัญในประการที่ว่าโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ดังนั้นเมื่อผู้ครอบครองเดิมถึงแก่ความตาย เจตนาที่จะยึดถือเพื่อตนของผู้ตายย่อมระงับและสิ้นสุดไปด้วย การที่ทายาทของผู้ตายจะมีสิทธิครอบครองในที่ดินของผู้ตายได้ ก็ด้วยเจตนายึดถือที่ดินนั้นเพื่อตนเองด้วยตัวของทายาทเองเท่านั้น หากใช้สิทธิที่

⁵⁰ คำพิพากษาศาลปกครองที่ อ.1169/2563

ตกทอดมาทางมรดกไม่ จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิครอบครองในที่ดินในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ไม่อาจมีการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทได้⁵¹

5.1.7 การกระทำการบางอย่างของผู้ได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินก่อน ถึงแก่ความตาย ที่จะส่งผลต่อการจัดที่ดินให้แก่ทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตาย แยกพิจารณา ดังนี้

1) การสละสิทธิ หลังจากบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ไปแล้ว ภายหลังได้แสดงเจตนาสละสิทธิในที่ดิน ย่อมมีผลทำให้สิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นสิ้นสุดลงทันที ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ข้อ 11 (1) ที่กำหนดให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์สิ้นสุดลงเมื่อเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน สละสิทธิ และภายหลังจากที่มีการสละสิทธิแล้ว ที่ดินแปลงดังกล่าวย่อมตกเป็นที่ดินแปลงว่างที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายต่อไป หากภายหลังปรากฏว่าเกษตรกรผู้สละสิทธิถึงแก่ความตายย่อมไม่อาจนำที่ดินแปลงนั้นมาจัดให้แก่ทายาทของผู้ตายได้

2) การขายที่ดิน หรือให้บุคคลอื่นเช่าหรือให้เข้าทำประโยชน์ หลังจากบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ไปแล้ว ภายหลังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ได้ขายที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ไปยังบุคคลอื่น การกระทำดังกล่าวย่อมขัดต่อระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ข้อ 11 (2) ซึ่งเป็นการโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินไปยังบุคคลอื่น กฎหมายกำหนดให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์สิ้นสุดลงทันทีเมื่อมีเหตุการณ์เช่นว่านั้นเกิดขึ้น หากต่อมาผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวถึงแก่ความตาย สิทธิในการเข้าทำประโยชน์ย่อมระงับไปเพราะเหตุที่ได้กระทำการอันขัดต่อกฎหมายจึงไม่อาจจัดที่ดินให้แก่ทายาทของผู้ตายได้

3) การนำที่ดินไปขายฝาก หลังจากบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) ไปแล้วภายหลังได้นำที่ดินไปขายฝากไว้กับบุคคลอื่น จากแนวคำพิพากษา

⁵¹ ไพจิตร ปุณณพินธุ. การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการฟ้องให้จดทะเบียนและลักษณะสิทธิ

ศาลฎีกาวางหลักไว้ดังนี้ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ดังนั้นนิติกรรมดังกล่าวจึงเป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมายย่อมตกเป็นโมฆะ ตามมาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้วิจัยเห็นว่าการขายฝากในกรณีนี้ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการขายฝากตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะการขายฝากจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนที่ดินที่จะขายฝากได้นั้นจะต้องเป็นที่ดินที่มีหลักฐานตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (นส.3, นส.3ก) ดังนั้นหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) จึงเป็นที่ดินที่ไม่สามารถนำไปขายฝากได้ แต่อาจเข้าลักษณะการนำเอกสารหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) ไปเป็นหลักประกันแก่เจ้าหนี้เพื่อยึดถือไว้ ซึ่งการกระทำในลักษณะนี้จะส่งผลให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์สิ้นสิทธิเข้าทำประโยชน์ก็ต่อเมื่อ มีพฤติการณ์ในการนำที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ หรือพฤติกรรมใดๆที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น ดังนั้นการที่ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) นำหลักฐาน ส.ป.ก. 4-01 มอบไว้เป็นหลักประกันแก่เจ้าหนี้ โดยที่ดินยังทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ การกระทำความดังกล่าวจึงไม่เข้าลักษณะที่จะนำที่ดินที่ได้รับอนุญาตทั้งหมดหรือบางส่วนไปขาย ให้เช่า หรือให้เข้าทำประโยชน์และไม่เข้าลักษณะของพฤติกรรมใดๆในลักษณะเช่นนั้น อันจะเป็นเหตุที่จะสั่งให้เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตต้องสิ้นสิทธิในที่ดินที่ได้รับอนุญาต เมื่อเกษตรกรถึงแก่ความตาย ส.ป.ก. ย่อมนำที่ดินแปลงนั้น ไปจัดให้แก่ทายาทของผู้ตายต่อไปได้

แต่ถ้าหากเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินนำหลักฐาน ส.ป.ก 4-01 ไปเป็นหลักประกันแก่เจ้าหนี้ และปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่า ได้ให้เจ้าหนี้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนตอบแทนต่างดอกเบี้ย การกระทำความดังกล่าวจึงเป็นการนำที่ดินทั้งหมด หรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์ย่อมทำให้สิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินทั้งหมดสิ้นสุดลงทันที และเมื่อเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย ย่อมไม่อาจนำที่ดินแปลงดังกล่าวไปจัดให้แก่ทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตายได้

4) การทำพินัยกรรม หลังจากบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ไปแล้วภายหลังถึงแก่ความตาย โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ตายได้ทำพินัยกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ไว้แล้ว พินัยกรรมดังกล่าวย่อมไม่มีผลผูกพันเนื่องจากสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นสิทธิเฉพาะตัวตามที่ผู้วิจัยได้กล่าวมาแล้ว และแม้ตามบทบัญญัติมาตรา 39 แห่ง

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะใช้ถ้อยคำว่า “การตกทอดทางมรดก” ก็ไม่มีผลทำให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์มีผลเป็นทรัพย์สินมรดกของผู้ตาย ส.ป.ก. ยังคงมีหน้าที่ที่จะนำที่ดินแปลงที่ผู้ได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ถึงแก่ความตายมาจัดให้แก่ทายาทของผู้ตายตามหลักเกณฑ์วิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไปได้ เช่น นาย ก. ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินทำปศุสัตว์ไว้ก่อนตายยกที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ นาง ข. ภริยา โดยชอบด้วยกฎหมายย่อมมีผลให้ข้อกำหนดในพินัยกรรมดังกล่าวตกเป็นโมฆะ เพราะขัดต่อกฎหมายขัดแย้งตามมาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อพิจารณาคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 ที่กำหนดให้การตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตกแก่เกษตรกรซึ่งเป็นสามีหรือภริยาของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตายเป็นอันดับแรก จะเห็นได้ว่าการที่นาง ข. ภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายของนาย ก. ได้รับการจัดที่ดินเป็นผลมาจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 ไม่ใช่เป็นไปตามข้อกำหนดในพินัยกรรมดังกล่าว

5) บุตรบุญธรรมของเกษตรกร เมื่อบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ไปแล้วภายหลังถึงแก่ความตาย โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ตายได้จดทะเบียนรับบุตรบุญธรรม ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินมิใช่มรดกของผู้ตายแต่เป็นสิทธิเฉพาะตัว ประกอบกับมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 มิได้กำหนดให้บุตรบุญธรรมมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินในที่ดินที่ผู้ตายเคยได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ จึงไม่อาจให้บุตรบุญธรรมได้รับการจัดที่ดินแปลงดังกล่าวได้

6) การละทิ้งที่ดิน หลังจากบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ไปแล้ว ภายหลังปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ละทิ้งที่ดิน จึงเป็นกรณีที่ไม่ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถ ตามข้อ 7 (1) ของระเบียบการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ที่ ส.ป.ก. จะต้อง มีหนังสือแจ้งเตือนตามข้อ 8 วรรคแรก แจ้งให้เกษตรกรปฏิบัติให้ถูกต้องและหากเกษตรกรยังคงฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม โดยไม่มีเหตุอันสมควร ย่อมส่งผลให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสามารถสั่งให้คืนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ได้ ตามข้อ 11 ของระเบียบเดียวกัน การคืนสิทธิในกรณีนี้จะมีผลเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติและพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ แต่ถ้าหากมีการอุทธรณ์และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีคำวินิจฉัยยืนยันว่าผู้อุทธรณ์คืนสิทธิการเข้าทำ

ประโยชน์แล้ว ให้การสิ้นสิทธิมีผลตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งมติคณะกรรมการฯ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในระหว่างที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่มีมติให้เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) แต่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตายไปเสียก่อน ในกรณีนี้จะมีปัญหาว่า ทายาทของผู้ตายจะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินหรือไม่ ผู้วิจัยเห็นว่าแม้การละทิ้งไม่เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อระเบียบระเบียบการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ก็จะเป็นเหตุให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสั่งให้สิ้นสิทธิได้ก็ตาม แต่เมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินได้ถึงแก่ความตายไปเสียก่อนแล้ว เหตุในการออกคำสั่งให้สิ้นสิทธิได้สิ้นสุดลงเพราะเหตุแห่งความตาย ทายาทของผู้ตายย่อมมีสิทธิที่จะขอรับการจัดที่ดินในแปลงที่ผู้ตายได้รับอนุญาตต่อไปได้

7) การทำสัญญาจะซื้อจะขาย หลังจากบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ไปแล้ว ต่อมาได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ให้แก่บุคคลอื่นไปแล้วก่อนถึงแก่ความตาย ในกรณีนี้ผู้วิจัยเห็นว่าการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินแปลงดังกล่าว จะต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงว่าเป็นกรณีที่ได้ขายที่ดินไปแล้วหรือไม่ หรือประสงค์แต่เพียงแต่ทำสัญญาจะซื้อจะขาย เพราะที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) แม้จะไม่สามารถทำสัญญาจะซื้อจะขายกันได้ก็ตาม แต่การทำสัญญาจะซื้อจะขายดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนาของผู้ได้รับอนุญาตว่า ไม่ประสงค์ที่จะทำประโยชน์ด้วยตนเองทั้งหมดหรือบางส่วนอีกต่อไป อันจะเป็นเหตุให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ โดยผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์มีเจตนาที่จะขายที่ดินแปลงดังกล่าว แต่ยังไม่มีความที่จะขายกันเสร็จเด็ดขาดในขณะที่ได้ทำสัญญากันครั้งแรก เพราะจะต้องมีการชำระราคาในส่วนที่เหลือและส่งมอบการครอบครองที่ดินให้กับผู้ซื้ออีกครั้งหนึ่ง โดยกรณีนี้จะไม่มีการไปจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เนื่องจากไม่ใช่ที่ดินที่มีหลักฐานตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้นการทำสัญญาจะซื้อจะขายดังกล่าวหากผู้ขายได้ส่งมอบที่ดินให้แก่ผู้ซื้อเพื่อเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในครั้งแรกที่ทำสัญญาจะซื้อจะขายกัน กรณีจึงมีลักษณะเป็นการโอนการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไปยังบุคคลอื่น ตามข้อ 8 วรรคสองของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติ เกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 เป็นกรณีที่ ส.ป.ก. ซึ่งไม่จำเป็นต้องออกหนังสือแจ้งเตือนเพียงแต่มีหนังสือแจ้งสิทธิให้ได้แย้งคัดค้านแสดงพยานหลักฐาน ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่งผลให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีมติสั่งให้เกษตรกรสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ได้ตาม ข้อ 11 วรรคสาม ของระเบียบเดียวกัน แต่หากการ

ทำสัญญาจะซื้อจะขายนั้นเป็นเพียงแต่การตกลงกันว่าจะซื้อจะขายที่ดินที่ได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ไปแล้ว แต่ยังไม่มีการส่งมอบการครอบครองให้แก่ผู้ซื้อ กรณีเป็นที่เชื่อได้ว่าผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นว่าจะไม่ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง และนำที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่น กรณีนี้จะต้องมีหนังสือแจ้งเตือนตามข้อ 8 วรรคหนึ่งของระเบียบดังกล่าว หากผู้รับอนุญาตยังคงฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ส.ป.ก. ย่อมมีอำนาจตาม ข้อ 11 วรรคสาม ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมีมติสั่งให้ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ต่อไป ต้องพิจารณาต่อไปว่าในระหว่างที่มีการทำสัญญาจะซื้อจะขายกันนั้น ไม่ว่าผู้จะซื้อจะขายได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินไปแล้วหรือไม่ ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้จะขายได้ถึงแก่ความตาย และทายาทของผู้ตายได้ยื่นคำขอรับการจัดที่ดิน ทายาทจะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดินหรือไม่ ผู้วิจัยเห็นว่ากรณีที่ผู้จะขายได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินให้กับผู้จะซื้อซึ่งเป็นการขัดต่อระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 หากเรื่องอยู่ระหว่างพิจารณาของเจ้าหน้าที่ ยังไม่มีการออกคำสั่ง แต่เกษตรกรที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินถึงแก่ความตายเสียก่อน ทำให้เหตุในการสั่งสิ้นสิทธินั้นย่อมระงับและสิ้นสุดลงไป เพราะเหตุแห่งความตายของผู้ได้รับอนุญาตตาม ข้อ 11 วรรคหนึ่ง (1) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ทายาทของผู้ตายจึงมีสิทธิที่จะยื่นคำขอรับการจัดที่ดินในที่ดินแปลงดังกล่าวต่อไปได้ แต่หากทายาทรู้ข้อความจริงดังกล่าวมาแต่ต้นแล้วกลับปกปิดข้อความจริงนั้น ถือว่าทายาทผู้ขอรับการจัดที่ดินมีเจตนาที่ไม่สุจริต อันมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 6 (3) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535

8) เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินขาดคุณสมบัติมาแต่แรก บุคคลผู้ใดได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ภายหลังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ได้รับการจัดที่ดินขาดคุณสมบัติมาแต่แรกและได้ถึงแก่ความตาย ผู้วิจัยเห็นว่าแม้การอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดินจะเป็นการอนุญาตไปโดยที่ผู้ขอรับอนุญาตขาดคุณสมบัติ ส่งผลให้การออกคำสั่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่อนุญาตให้บุคคลได้รับอนุญาตนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตยังมีชีวิตอยู่ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งย่อมมีอำนาจที่จะยกเลิกเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 ถึง

มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่เมื่อผู้ได้รับอนุญาตได้ถึงแก่ความตายไปก่อน เหตุในการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นย่อมระงับไปด้วยความตายของผู้ได้รับอนุญาตตามข้อ 11 (1) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้มีผลทันทีที่มีเหตุการณ์เช่นนั้นเกิดขึ้น ดังนั้นทายาทของผู้ได้รับการจัดที่ดินย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการขอจัดที่ดินต่อไปได้ โดยทั้งนี้ทายาทจะต้องมีคุณสมบัติและปฏิบัติตามเงื่อนไขในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535

อย่างไรก็ตาม หลังจากบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ไปแล้วถึงแก่ความตาย ทายาทของผู้ได้รับการจัดที่ดินหากประสงค์ที่จะขอรับการจัดที่ดิน จะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรและคุณสมบัติประการอื่นๆตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่นเดียวกับกับผู้ได้รับการจัดที่ดินที่ได้ถึงแก่ความตายไปแล้วนั้นด้วย ได้แก่ มีสัญชาติไทย บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว มีความประพฤติดีและซื่อสัตย์สุจริต มีร่างกายสมบูรณ์ ขยันขันแข็งและสามารถประกอบการเกษตรได้ ไม่เป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ และเป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับและเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด ตลอดจนจะต้องไม่มีที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดประกอบด้วย และเมื่อมีคุณสมบัติครบถ้วนแล้วทายาทดังกล่าวจึงจะมีสิทธิขอรับการจัดที่ดินแปลงดังกล่าวได้

5.1.8 วิเคราะห์แนวคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวกับการรับมรดก ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ศาลฎีกาได้วางแนวไว้ว่า การซื้อขายที่ดินที่ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการขัดตามมาตรา 39 ที่ว่าที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร ฯลฯ การซื้อขายที่ดินดังกล่าวจึงเป็นการต้องห้ามชัดเจนโดยกฎหมายตกเป็นโมฆะตามมาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁵² และยังหมายความรวมถึงการกระทำอย่างอื่นที่ขัดต่อมาตรา 39

⁵² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2293/2552 ,ที่ 11165/2558 ,ที่ 5172/2560 ,ที่ 5773/2534 ,ที่ 2165/2558

ดังกล่าวด้วย เช่น การทำพินัยกรรม⁵³ แต่หากทายาททราบถึงข้อเท็จจริงว่าก่อนที่เกษตรกรจะถึงแก่ความตาย ได้ขายที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ให้แก่บุคคลอื่นไปแล้ว แต่กลับปกปิดข้อเท็จจริงดังกล่าวเสียเพื่อยื่นเรื่องขอรับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ต่อจากเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตาย ย่อมเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตไม่มีอำนาจฟ้อง⁵⁴ แต่ทั้งนี้ก็มีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองวินิจฉัยไว้ว่า กรณีที่เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินก่อนที่จะถึงแก่ความตายได้ขายที่ดินให้แก่บุคคลอื่นไปแล้ว โดยไม่ปรากฏว่าทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตายได้ทราบถึงข้อเท็จจริงการขายที่ดินของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตาย และได้ยื่นคำขอรับมรดกสิทธิในที่ดิน เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าผู้ยื่นคำขอเป็นทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตาย และมีคุณสมบัติครบถ้วนจึงได้เสนอเรื่องตามขั้นตอนของกฎหมายให้ผู้ยื่นคำร้องได้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย⁵⁵ ผู้วิจัยเห็นว่ากรณีที่ทายาทปกปิดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขายที่ดินของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตาย หลังจากบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ไปแล้ว ภายหลังถึงแก่ความตายโดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า ก่อนที่ผู้ตายถึงแก่ความตายนั้น ได้นำที่ดินแปลงที่ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ไปขายให้แก่บุคคลอื่นอันมีผลทำให้การซื้อขายที่ดินดังกล่าว เป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมายจึงตกเป็นโมฆะตามมาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมีผลทำให้ผู้ได้รับอนุญาตแปลงที่ให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินไปทันทีที่เกิดกรณีเช่นว่านั้น แปลงที่ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) หากต่อมาทายาทของผู้ตายทราบข้อเท็จจริงแล้วกลับปกปิดข้อเท็จจริงดังกล่าวจนได้รับการจัดที่ดิน ซึ่งเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ส่งผลทำให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ออกคำสั่งให้ทายาทของผู้ตายได้รับสิทธิการจัดที่ดินให้ทายาทได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว คำสั่งนั้นย่อมมีผลเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ที่มีมูลเหตุมาจากทายาทของผู้ตายปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งให้ทราบ ผู้ออกคำสั่งดังกล่าวชอบที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ ตามมาตรา 49-มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

⁵³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6540/2557

⁵⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10693/2558

⁵⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.511/2562 และ อ.1169/2563

บทที่ 6

สรุปผลการวิจัย การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผลการวิจัย

จากที่ได้วิเคราะห์มาแล้วจะเห็นได้ว่าสิทธิที่เกษตรกรได้รับประเภทหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น (ส.ป.ก. 4-01) ไม่ใช่มรดก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นสิทธิเฉพาะตัวและสิ้นสุดลงทันทีเมื่อเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ถึงแก่ความตาย ดังนั้นการที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 กำหนดหลักเกณฑ์โดยใช้ถ้อยคำว่า “รับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์” จึงเป็นเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ ในกรณีที่เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินถึงแก่ความตาย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่บุคคลในครอบครัวของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตาย ซึ่งได้ร่วมพัฒนาและเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ต้องการให้เกษตรกรแต่ละรายมีที่ดินทำกินอย่างเพียงพอ และเมื่อสิทธิดังกล่าวไม่ใช่มรดก การที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกกฎหมายระเบียบหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดินให้แก่ทายาทของผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ถึงแก่ความตายคือการจัดที่ดินให้แก่ทายาทของผู้ตายเท่านั้น ก็ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นมรดก ดังนั้นถ้อยคำตามที่ปรากฏในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ว่า “การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม” จึงมีความหมายเฉพาะแต่ การจัดที่ดินให้แก่ทายาทของผู้ตายผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการจัดที่ดินตามที่ ส.ป.ก. กำหนดไว้อย่างครบถ้วนเท่านั้น

ส่วนที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแต่ยังไม่มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) จะสามารถตกทอดทางมรดกได้หรือไม่ อย่างไร เมื่อพิจารณาจากมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.2518 กำหนดว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปทำการสำรวจรังวัดโดยต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน หรือทำเครื่องหมายขอบเขตสร้างหมุดหลักฐานลงในที่ดินแปลงนั้น ตลอดจนกระทำการอันจำเป็นแก่สิ่งกีดขวางในการสำรวจรังวัดได้ โดยกำหนดให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร ซึ่งเป็นการบัญญัติถึงผู้ครอบครองไว้อย่างชัดเจน และเมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของสิทธิครอบครองอันเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นตามข้อเท็จจริง กล่าวคือ บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนายึดถือเพื่อตน ย่อม

ได้ไปซึ่งสิทธิครอบครอง ดังนั้น ที่ดินในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ยังไม่มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ย่อมมีสิทธิครอบครองเกิดขึ้นได้ เมื่อผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวถึงแก่ความตาย สิทธิครอบครองนั้นย่อมไม่อาจตกทอดไปยังทายาทของเจ้ามรดกได้ เนื่องจาก การครอบครองที่ดินที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ไปซึ่งสิทธิครอบครองแล้ว มีสาระสำคัญในประการที่ว่าโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ดังนั้น เมื่อผู้ครอบครองเดิมถึงแก่ความตายเจตนาที่จะยึดถือเพื่อตนของผู้ตายย่อมระงับและสิ้นสุดไปด้วย การที่ทายาทของผู้ตายจะมีสิทธิครอบครองในที่ดินของผู้ตายได้ ก็ด้วยเจตนายึดถือที่ดินนั้นเพื่อตนเองด้วยตัวของทายาทเองเท่านั้น หากใช้สิทธิที่ตกทอดมาทางมรดกได้จึงอาจกล่าวได้ว่า สิทธิครอบครองในที่ดินในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ยังไม่มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่สามารถตกทอดทางมรดกแก่ทายาทได้

และประการสุดท้ายกรณีที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้กระทำการใดอันจะส่งผลต่อการจัดที่ดินให้แก่ทายาทของผู้ได้รับอนุญาตนั้น จะต้องพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดต่อระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 หรือไม่ หากการกระทำดังกล่าวเป็นการต้องห้ามตามระเบียบดังกล่าวและได้ดำเนินการให้เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ไปแล้ว ก่อนที่ผู้ได้รับอนุญาตจะถึงแก่ความตายเช่นนี้ ทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตายย่อมไม่มีสิทธิที่จะขอรับการจัดที่ดินนั้นได้ ในทางกลับกันแม้การกระทำนั้นจะเป็นการต้องห้ามตามระเบียบดังกล่าวก็ตาม แต่ตราบใดที่ยังไม่มีการดำเนินการให้เกษตรกรดังกล่าวสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ หากเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตายเสียก่อน กรณีนี้ย่อมไม่ต้องห้ามที่ทายาทจะขอรับการจัดที่ดิน ส่วนกรณีการสิ้นสิทธิโดยผลของกฎหมายที่มีผลทันทีที่เกิดเหตุการณ์เช่นนั้น ได้แก่ การสละสิทธิซึ่งเป็นคนละกรณีกับการสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์เพราะเหตุแห่งความตาย กรณีนี้ย่อมไม่อาจนำที่ดินแปลงดังกล่าวมาจัดให้แก่ทายาทต่อไป แต่จะต้องนำที่ดินแปลงดังกล่าวไปดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ต่อไป

6.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขบทบัญญัติและให้มีกฎหมายดังนี้

1) ให้ยกเลิกความในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน

“มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถโอนหรือแบ่งแยกไปยังบุคคลอื่นได้ ตลอดจนการจัดที่ดินให้แก่ทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตาย ภายใต้หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ การจัดที่ดินให้แก่ทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตายตามความในวรรคหนึ่งมิใช่มรดกและมีให้นำความในกฎหมายว่าด้วยการรับมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ”

2) ให้ยกเลิกคำว่า “ตกทอดทางมรดกสิทธิ” ตามที่ปรากฏในมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 และให้ใช้คำว่า “การจัดที่ดินให้แก่ทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตาย” แทน และสมควรปรับปรุงมติ คปก. ดังกล่าวและหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้อง โดยออกเป็นกฎกระทรวงตามความในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ได้เสนอให้แก้ไขเพื่อใช้บังคับต่อไป

บรรณานุกรม

- กุลรัศมี เวียงแก้ว. (2563). ปัญหาและทางออกการ โอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก.: ศึกษาในกรณีพื้นที่จังหวัดเชียงราย. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). หน้า 83-84.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2526). กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. [ม.ป.ท.].
- เทียมทัน อุณหะสุวรรณ. (2538). การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). หน้า 253.
- ธีสุทธิ พันธุ์ฤทธิ. (2561). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ทรัพย์สีน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ประมุล สุวรรณสร. (2525). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.
- พัชร พันธ์รอด. (2557). ปัญหาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). หน้า 97-98 .
- ไพจิตร ปญญพันธุ์. (2546). การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการฟ้องให้จดทะเบียนและลักษณะสิทธิครอบครอง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ไพโรจน์ กัมพูศิริ. (2563). หลักกฎหมายมรดก. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ภาสกร ชุณหอุไร. (2558). เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สีน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. (2562). ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรวุฒิ เทพทอง. (2558). เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สีน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง. สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง. (ม.ป.ป.). แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สมยศ เชื้อไทย. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. 2555, 138.
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2562). ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- อรรถกฤษ อินตะรักษา. (2556). ปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน: ศึกษากรณีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). เชียงราย: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

อรรถวัฒน์ หวังดำรงวงศ์. (ม.ป.ป.). ส.ป.ก. หลักกฎหมายและข้อเท็จจริงที่ควรรู้. กรุงเทพฯ: ห้าง
หุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร.

อิฐรัตน์ จันทร์ศรี. (2561). ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับการอนุญาต
ให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน
ในเขตปฏิรูปที่ดิน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีปทุม.



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวลัดดาวัลย์ อุทัยนา
วัน เดือน ปีเกิด	“10 มกราคม พ.ศ.2518”
สถานที่เกิด	จังหวัดราชบุรี
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2547 เนติบัณฑิตไทยสมัยที่ 51 สำนักฝึกอบรมศึกษากฎหมายแห่ง เนติบัณฑิตยสภา นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2540
การอบรมพิเศษ	หลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศป. แล้ว) รุ่นที่ 7 พ.ศ.2559 ประกาศนียบัตรวิชาว่าความ จากสภาทนายความ พ.ศ. 2546
สถานที่ทำงาน	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่ง	หัวหน้าภาควิชากฎหมายมหาชน