

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

Laddawan Uthaina^{1*}

Received: December 2, 2020 Revised: February 1, 2021 Accepted: April 2, 2021

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

¹ Faculty of Law, Siam University

* Corresponding author. E-mail: laddawanuthaina@gmail.com

death of the possession. In the case of land that has been issued a certificate shall extinguished by the death of the authorized agriculturist. These rights are the exclusive and sole rights of the authorized, not in the 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.

Keywords: inheritance, rights of utilization, the land reform zone



การตกทอดทางมรดก “สิทธิการเข้าทำประโยชน์” ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. 4-01

ลัดดาวลย์ อุทัยนา^{1*}

วันรับบทความ: December 2, 2020 วันแก้ไขบทความ: February 1, 2021 วันตอบรับบทความ: April 2, 2021

บทคัดย่อ

การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการให้สิทธิในที่ดินอันได้แก่ การเข้าทำประโยชน์ สิทธิการเช่า สิทธิการเช่าซื้อ แต่หลังจากที่เกษตรกรรายใดที่ได้รับการจัดที่ดินไปแล้วได้ถึงแก่ความตาย การนำที่ดินดังกล่าวไปจัดให้แก่ทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตาย หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่า “การตกทอดทางมรดก” ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่กำหนดให้ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร ดังนั้น สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงหมายถึง สิทธิที่เกิดจากการเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐจัดให้ ซึ่งจะนำไปสู่ประเด็นในบทความวิจัยชิ้นนี้ที่มุ่งประสงค์จะวิเคราะห์เฉพาะ สิทธิการเข้าทำประโยชน์ว่ามีการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นจะมีผลทางกฎหมายอย่างไร เหมือนหรือแตกต่างจากการตกทอดทางมรดก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อย่างไร และที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ยังไม่มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นสามารถตกทอดทางมรดกได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิจัย พบว่า ที่ดินในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ยังไม่มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ย่อมมีสิทธิครอบครองได้ และสิทธิครอบครองในกรณีนี้ไม่อาจตกทอดไปยังทายาทของเจ้ามรดกได้ เพราะสิทธิครอบครองจะเกิดขึ้นด้วยสาระสำคัญที่ว่าโดยเจตนายึดถือเพื่อตน เมื่อผู้ครอบครองถึงแก่ความตาย เจตนายึดถือเพื่อตนของผู้ตายย่อมระงับและสิ้นสุดไปด้วย ส่วนที่ดินที่ได้มีการออก ส.ป.ก. 4-01 ไปแล้วนั้น เมื่อเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย สิทธิดังกล่าวเป็นเพียงสิทธิเฉพาะตัวของผู้ได้รับอนุญาต จึงมิใช่ มรดก งานวิจัยชิ้นนี้จึงเสนอแนะให้แก้ไขความในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และเสนอให้ปรับปรุงมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดจนระเบียบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักการที่เสนอไว้

คำสำคัญ: การตกทอดทางมรดก สิทธิการเข้าทำประโยชน์ เขตปฏิรูปที่ดิน

¹ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม

* Corresponding author. E-mail: laddawanuthaina@gmail.com

บทนำ

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการให้สิทธิในที่ดินประเภทหนึ่งซึ่งปัจจุบัน ได้แก่ การให้สิทธิการเช่าทำประโยชน์ การให้สิทธิการเช่า การให้สิทธิการเช่าซื้อ แต่หลังจากที่เกษตรกรรายใด ได้รับการจัดที่ดินไปแล้วถึงแก่ความตาย การจัดที่ดินให้แก่ทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตาย หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่า “การรับมรดกลิทธิ” มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม บัญญัติไว้ว่า

ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518., 2518, น. 14)

จึงมีปัญหาในทางกฎหมายที่ต้องพิจารณาว่ามาตรา 39 มีความหมายรวมถึงสิทธิที่ได้จากการปฏิรูปที่ดินทั้งหมดหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทนิยาม คำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว สิทธิที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงหมายถึง สิทธิที่เกิดจากการเช่า เช่าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐจัดให้ กล่าวโดยเฉพาะสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) หลังจากเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตายจะมีผลทางกฎหมายอย่างไร การนำที่ดินแปลงดังกล่าวไปจัด (รับมรดกลิทธิ) ให้แก่เกษตรกรรายอื่นกระทำได้หรือไม่อย่างไร และสถานะที่ดินก่อนและหลังจากที่ได้ออกหนังสืออนุญาตให้เช่าทำประโยชน์ไปแล้วจะมีผลทางกฎหมายอย่างไร

ทบทวนวรรณกรรมและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกรณีที่เป็นการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดให้มีการจัดที่ดินโดยให้สิทธิแก่บุคคลที่เรียกว่าเกษตรกร ได้แก่ สิทธิการเช่าทำประโยชน์ สิทธิการเช่า สิทธิการเช่าซื้อ ซึ่งทั้ง 3 ประเภท ยังสามารถตกทอดทางมรดกไปยังทายาทได้อีกด้วย แต่หลักเกณฑ์ในการกำหนดให้ตกทอดดังกล่าวมีความแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งในระบบการปกครองระบบประชาธิปไตยและนิติรัฐ การตกทอดทางมรดกของบุคคลที่ถึงแก่ความตายนั้น จะต้องกำหนดในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ด้วยเหตุนี้การกำหนดให้มีการตกทอดทางมรดกในสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ในกฎหมายระดับที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติจึงไม่อาจกระทำได้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติตลอดจนหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินแล้ว มีประเด็นสำคัญที่จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจถึงความหมายของคำว่า การตกทอดทางมรดกนั้น แท้จริงแล้วมีความหมายอย่างไร แค่นั้นเพียงใดแน่ จึงสมควรทำการศึกษาวิจัยวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อหาความหมายที่แท้จริงโดยอาศัยแนวคำพิพากษาศาลฎีกา คำวินิจฉัยของศาลและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเขตปฏิรูปที่ดินและการเข้าทำประโยชน์ที่ดิน ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ขั้นตอนแรกจะต้องทำการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยเริ่มจากการศึกษาพื้นที่ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เมื่อกำหนดได้ชัดเจนพร้อมรายละเอียดแล้วจึงจะเสนอพื้นที่ดังกล่าวต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินอนุมัติแล้ว ส.ป.ก. จะทำการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งการตราจะต้องมีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย ในการกำหนดเขตให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีจำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญก่อนหลัง ในกรณีถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการตกทอดมรดกที่ดินและทรัพย์สิน มรดกตามความเข้าใจของคนทั่วไป หมายถึงทรัพย์สินของผู้ตายที่อาจตกทอดไปยังทายาทเมื่อบุคคลถึงแก่ความตาย ความเกี่ยวพันระหว่างบุคคลนั้นกับทรัพย์สินที่มีอยู่ในระหว่างชีวิตย่อมขาดจากกัน ถ้าไม่มีข้อบังคับของหมู่คณะว่าเมื่อสมาชิกในหมู่คณะตายลงจะให้ทรัพย์สินของผู้นั้นตกให้แก่ใคร อย่างไร ทรัพย์สินเหล่านั้นก็ปราศจากเจ้าของ ใครมีอำนาจหรือกำลังก็จะใช้อำนาจหรือกำลังยื้อแย่งเอาไป ความไม่สงบก็จะเกิดขึ้นในหมู่คณะจึงจำเป็นต้องมีข้อบังคับในเรื่องนี้ไว้ จึงเป็นที่มาของกฎหมายลักษณะมรดก ดังนั้น เมื่อบุคคลใดถึงแก่ความตายหากไม่ได้ทำพินัยกรรมไว้ ทรัพย์มรดกย่อมตกทอดสู่ทายาทตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หากได้ทำพินัยกรรมไว้ทรัพย์มรดกย่อมตกไปสู่ผู้รับตามเจตนาของผู้ตาย สำหรับมรดกกองใดไม่มีทายาท ทรัพย์นั้นย่อมตกทอดสู่แผ่นดิน

วัตถุประสงค์

บทความวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาวิเคราะห์ถึงสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) สามประเด็น ดังนี้

1. การตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) เป็นมรดกหรือไม่ มีผลทางกฎหมายอย่างไร

2. ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ยังไม่มีออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) สามารถตกทอดทางมรดกได้หรือไม่ อย่างไร

3. ภายหลังจากที่ได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ไปแล้ว หากเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตได้กระทำการบางประการก่อนถึงแก่ความตาย จะส่งผลต่อการรับมรดกสิทธิหรือไม่ อย่างไร

นิยามศัพท์

1. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ความหมายว่า การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเกษตรที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ดี ใดๆก็ตาม การปฏิรูปการเกษตรมีความหมายครอบคลุมไปถึงสิ่งต่าง ๆ ดังนี้ด้วย ได้แก่ การปฏิรูปการถือครองที่ดิน การปฏิรูปการผลิต การปฏิรูปการบริการสนับสนุน การปฏิรูปการถือครองที่ดินมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรที่มีปัญหาเรื่องการขาดแคลน หรือไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเองได้มีการถือครองที่ดินเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเอื้อต่อการทำการเกษตร
2. การตกทอดทางมรดก หมายความว่า การจัดที่ดินให้แก่ทายาทของเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ถึงแก่ความตาย ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
3. เขตปฏิรูปที่ดิน หมายความว่า เขตที่ดินที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยนี้จำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะในเรื่องการตกทอดทางมรดกของสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. และในกรณีที่เป็นการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ไม่รวมไปถึงการจัดที่ดินเพื่อกิจการอื่นในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยมุ่งศึกษาถึงลักษณะของการตกทอดทางมรดกโดยการเปรียบเทียบข้อเหมือนข้อแตกต่างกับการตกทอดทางมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตลอดจนผลทางกฎหมายและลักษณะของข้อพิพาทและแนวคำพิพากษาของศาล

วิธีดำเนินการวิจัย

ศึกษาโดยการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก ทั้งจากตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องวรรณกรรมทางกฎหมายทั้งที่เป็นหนังสือตำรา บทความ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนเอกสารอื่นและคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาล

ผลการวิจัย

จากการวิจัย พบว่า สิทธิที่เกษตรกรได้รับประเภทหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก. 4-01) ไม่ใช่มรดกที่จะตกแก่ทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากแต่เป็นสิทธิเฉพาะตัวและสิ้นสุดลงทันที เมื่อเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ถึงแก่ความตาย

กรณีที่ดินในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ยังไม่มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ย่อมมีสิทธิครอบครองเกิดขึ้นได้ เมื่อผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวถึงแก่ความตาย สิทธิครอบครองนั้นย่อมไม่อาจตกทอดไปยังทายาทของเจ้ามรดกเนื่องจากการครอบครองที่ดินที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง

ได้ไปซึ่งสิทธิครอบครองแล้ว มีสาระสำคัญในประการที่ว่า โดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน และเมื่อผู้ครอบครองเดิมถึงแก่ความตาย เจตนาที่จะยึดถือเพื่อตนของผู้ตายย่อมระงับและสิ้นสุดลงไปด้วย การที่ทายาทของผู้ตายจะมีสิทธิครอบครองในที่ดินของผู้ตายได้ ก็ด้วยเจตนายึดถือที่ดินนั้นเพื่อตนเองด้วยตัวของทายาทเองเท่านั้น มิใช่สิทธิที่ตกทอดมาทางมรดก

หากผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้กระทำการใด อันเป็นการต้องห้ามตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 และได้ดำเนินการให้เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์หรือยกเลิกเพิกถอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ อันเนื่องมาจากเหตุที่ได้จัดที่ดินไปโดยเกษตรกรขาดคุณสมบัติมาแต่แรกเสร็จสิ้นไปแล้ว ก่อนที่ผู้ได้รับอนุญาตจะถึงแก่ความตาย ทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตายย่อมไม่มีสิทธิที่จะขอรับการจัดที่ดินได้ แต่หากการกระทำดังกล่าวจะเป็นการต้องห้ามตามระเบียบฯ ดังกล่าว แต่เมื่อยังไม่มีการดำเนินการให้เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตนั้นสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ หรือยกเลิกเพิกถอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ได้จัดให้ไปโดยผิดพลาด เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ถึงแก่ความตายเสียก่อน ก็ไม่ต้องห้ามที่ทายาทจะขอรับการจัดที่ดิน เว้นแต่จะเป็นการสิ้นสิทธิในบางกรณีที่อาจมีผลทำให้สิ้นสิทธิทันทีที่เกิดเหตุการณ์ดังกล่าว ซึ่งได้แก่ การสละสิทธิ กรณีเช่นนี้ย่อมไม่อาจนำที่ดินแปลงดังกล่าวมาจัดให้แก่ทายาทต่อได้ แต่จะต้องนำที่ดินแปลงดังกล่าวไปดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ต่อไป

ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ใช้เป็นเอกสารทางวิชาการเพื่อสร้างให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงการตกทอดทางมรดกตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน
2. ทำให้ทราบและสร้างความเข้าใจถึงปัญหาที่เกี่ยวกับการตกทอดทางมรดก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการแก้ไข
3. ทำให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปปรับใช้ตลอดจนการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตกทอดทางมรดก “สิทธิการเข้าทำประโยชน์” ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ได้อย่างถูกต้อง

สรุปและอภิปรายผล

สรุป

กระบวนการดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้ได้สิทธิการเข้าทำประโยชน์การจัดที่ดินเพื่อใช้ประกอบเกษตรกรรมนั้น หมายถึง การจัดที่ดินเพื่อการทำนา ทำไร่ ทำสวน การเลี้ยงสัตว์ ตลอดจนกิจการอื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรี

ว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดไว้ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ได้แบ่งลักษณะของการประกอบเกษตรกรรมออกเป็นสองกลุ่ม ได้แก่ การประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่และการประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากการเลี้ยงสัตว์ โดยการจัดที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมนั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีอำนาจจัดให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรโดยเกษตรกรจะต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้ที่ประกอบเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยพิจารณาจากการใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบปีประกอบอาชีพเกษตรกรรมในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นหลัก หรือเป็นผู้ที่ประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมเป็นหลัก ซึ่งได้แก่ บุคคลผู้ยากจน ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม ผู้เป็นบุตรของเกษตรกร โดยบุคคลดังกล่าวจะต้องไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินแต่เพียงเล็กน้อยไม่พอเพียงต่อการเลี้ยงชีพ โดยการจัดที่ดินเพื่อใช้ประกอบเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกรดังกล่าวนี้ กฎหมายได้จำกัดขนาดการถือครองที่ดินโดยแบ่งออกเป็น 3 กรณี ได้แก่ (1) การจัดที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากการเลี้ยงสัตว์ใหญ่จัดให้ครอบครัวละไม่เกิน 50 ไร่ และ (2) การจัดที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่จัดให้ครอบครัวละไม่เกิน 100 ไร่ โดยการจัดที่ดินทั้งสองกรณีดังกล่าวยังหมายความรวมถึงการจัดที่ดินให้แก่บุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งได้แก่ คู่สมรสของเกษตรกรและผู้สืบสันดานของเกษตรกรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย (3) การจัดที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกร เช่น สหกรณ์การเกษตร สามารถจัดให้ได้ตามจำนวนที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นสมควร โดยสิทธิที่จะได้รับจากการปฏิรูปที่ดินได้ ได้แก่ สิทธิการเช่าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4-01) สิทธิการเช่า สิทธิเช่าซื้อ โดยบทความนี้มุ่งที่จะศึกษาวิเคราะห์เฉพาะกรณี สิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) เท่านั้น โดยมีกระบวนการการคัดเลือกเกษตรกรให้เช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

1. ประกาศให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) ได้เห็นชอบให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้เกษตรกรอยู่อาศัยหรือเช่าทำประโยชน์ตามโครงการปฏิรูปที่ดิน และติดประกาศให้เกษตรกรในท้องที่มายื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนดไว้ภายในกำหนดเวลาซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน ทั้งนี้ หากมีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอาจประกาศขยายเวลาได้ตามความจำเป็น แต่เมื่อรวมระยะเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกิน 90 วัน ซึ่งประกาศดังกล่าวจะต้องระบุรายละเอียดซึ่งประกอบด้วยคุณสมบัติของเกษตรกรที่มีสิทธิยื่นคำร้อง และเงื่อนไขของผู้ที่เคยได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมาแล้วแต่ขาดสิทธิเพราะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่มีผลใช้บังคับอยู่ โดยติดประกาศหน้าศาลากลางจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่ทำการกำนันท้องที่ และชุมชนในท้องที่หรือจะประกาศทางสื่อมวลชนอื่นใดก็ได้ ตามข้อ 5 ข้อ 6 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535

2. การพิจารณาคัดเลือกเกษตรกรจะต้องดำเนินการโดยให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดตรวจสอบข้อเท็จจริงของเกษตรกรผู้ยื่นคำร้องว่าไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของคู่สมรส หรือผู้สืบสันดานที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ ส่วนการได้รับอนุญาตให้เช่าอยู่อาศัยและ

ประกอบเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หากมีจะต้องทำเป็นหนังสือยินยอมสละสิทธิเมื่อได้รับการคัดเลือกจาก ส.ป.ก. ตามข้อ 10 ของระเบียบเดียวกัน

3. ตามข้อ 8 และข้อ 12 ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกและจัดเกษตรกรเข้าทำกินในที่ดินตามแปลงที่กำหนด โดยผ่านการพิจารณากลั่นกรองจากคณะอนุกรรมการปฏิรูปที่ดินอำเภอ (คปอ.) แล้ว โดยการพิจารณาดังกล่าวมีการจัดลำดับเกษตรกรที่อยู่ในหลักเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

- 3.1 เป็นเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐหรือเกษตรกรผู้เช่าที่ดินและเป็นผู้ทำกินในที่ดินนั้น
- 3.2 เป็นเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนขอเช่าทำกินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- 3.3 เป็นเกษตรกรอื่นตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

4. เมื่อพิจารณาคัดเลือกผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปแล้ว คปจ. จะประกาศผลการคัดเลือกซึ่งในประกาศดังกล่าว จะต้องประกอบด้วยแผนผังการจัดแบ่งที่ดิน ซึ่ง คปจ. ได้เห็นชอบแล้ว (ถ้ามี) พร้อมบัญชีรายชื่อเกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกและได้รับที่ดินทำกินโดยติดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่ชุมชนในท้องที่แห่งละหนึ่งฉบับ และเมื่อครบระยะเวลาประกาศผลการคัดเลือกแล้วไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดคัดค้านผลการพิจารณาคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ก็ให้ปฏิรูปที่ดินออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4-01) ให้แก่เกษตรกรต่อไป ตามข้อ 11 ของระเบียบเดียวกัน

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าสิทธิที่เกษตรกรได้รับประเภทหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก. 4-01) นั้นไม่ใช่มรดกที่จะตกแก่ทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากแต่เป็นสิทธิเฉพาะตัวและสิ้นสุดลงทันที เมื่อเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ถึงแก่ความตาย ดังนั้น ถ้อยคำตามความที่ปรากฏในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2518) ที่ว่า “การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม” (น.14) และการที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปจ.) ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอน และการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าทำประโยชน์ จึงเป็นแต่เพียงการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเช่าทำประโยชน์ ในกรณีที่เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิการเช่าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินถึงแก่ความตาย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่บุคคลในครอบครัวของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตายซึ่งได้ร่วมพัฒนาและเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เท่านั้น มิใช่การรับมรดกในที่ดินแต่อย่างใด

ส่วนที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ยังไม่มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) จะสามารถตกทอดทางมรดกได้หรือไม่ อย่างไร เมื่อพิจารณาจากมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 กำหนดว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปทำการสำรวจจริงวัดโดยต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน

หรือทำเครื่องหมายขอบเขตสร้างหมุดหลักฐานลงในที่ดินแปลงนั้น ตลอดจนกระทำการอันจำเป็นแก่อสิ่งกีดขวางในการสำรวจรังวัดได้ โดยกำหนดให้เจ้าของที่ดิน หรือผู้ครอบครอง ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร ซึ่งเป็นการบัญญัติถึงผู้ครอบครองไว้อย่างชัดเจน และเมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของสิทธิครอบครองอันเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นตามข้อเท็จจริงแล้ว กล่าวคือ บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนายึดถือเพื่อตน ย่อมได้ไปซึ่งสิทธิครอบครอง ดังนั้น ที่ดินในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ยังไม่มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ย่อมมีสิทธิครอบครองเกิดขึ้นได้ เมื่อผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวถึงแก่ความตาย สิทธิครอบครองนั้นย่อมไม่อาจตกทอดไปยังทายาทของเจ้ามรดกได้ เนื่องจากการครอบครองที่ดินที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ไปซึ่งสิทธิครอบครองแล้ว มีสาระสำคัญในประการที่ว่า โดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ดังนั้น เมื่อผู้ครอบครองเดิมถึงแก่ความตาย เจตนาที่จะยึดถือเพื่อตนของผู้ตายย่อมระงับและสิ้นสุดลงไปด้วย การที่ทายาทของผู้ตายจะมีสิทธิครอบครองในที่ดินของผู้ตายได้ ก็ด้วยเจตนายึดถือที่ดินนั้นเพื่อตนเองด้วยตัวของทายาทเองเท่านั้น หาใช่สิทธิที่ตกทอดมาทางมรดกไม่ จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิครอบครองที่ดินในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ที่ยังไม่มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงไม่อาจตกทอดทางมรดกแก่ทายาทได้

ประการสุดท้าย การกระทำการบางประการของผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินก่อนถึงแก่ความตาย จะส่งผลต่อการจัดที่ดินให้แก่ทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตายหรือไม่ กรณีผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้กระทำการใด อันจะส่งผลต่อการจัดที่ดินให้แก่ทายาทของผู้ได้รับอนุญาตนั้น จะต้องพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดต่อระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 หรือไม่ หากการกระทำนั้นเป็นการต้องห้ามตามระเบียบดังกล่าว และได้ดำเนินการให้เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์หรือยกเลิกเพิกถอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ อันเนื่องมาจากเหตุที่ได้จัดที่ดินไปโดยเกษตรกรขาดคุณสมบัติมาแต่แรกเสร็จสิ้นไปแล้ว ก่อนที่ผู้ได้รับอนุญาตจะถึงแก่ความตายเช่นนี้ ทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตายย่อมไม่มีสิทธิที่จะขอรับการจัดที่ดินได้ และแม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นการต้องห้ามตามระเบียบดังกล่าว แต่เมื่อยังไม่มีการดำเนินการให้เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตนั้นสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ หรือยกเลิกเพิกถอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ได้จัดให้ไปโดยผิดพลาด หากเกษตรกรดังกล่าวได้ถึงแก่ความตายเสียก่อน กรณีเช่นนี้ย่อมไม่ต้องห้ามที่ทายาทจะขอรับการจัดที่ดิน เว้นแต่จะเป็นการสิ้นสิทธิในบางกรณีที่อาจมีผลทำให้สิ้นสิทธิทันทีที่เกิดเหตุการณ์ดังกล่าว ได้แก่ การสละสิทธิ ย่อมมีผลทำให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินสิ้นสุดลงทันทีที่เกิดการสละสิทธิขึ้น แม้ว่าภายหลังเกษตรกรจะได้ถึงแก่ความตาย กรณีเช่นนี้ย่อมไม่อาจนำที่ดินแปลงดังกล่าวมาจัดให้แก่ทายาทต่อได้ แต่จะต้องนำที่ดินแปลงดังกล่าวไปดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ต่อไป ส่วนทายาทของผู้ได้รับการจัดที่ดิน หากประสงค์ที่จะขอรับการจัดที่ดินจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรและคุณสมบัติประการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในระเบียบ

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร จึงจะมีสิทธิได้รับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535

อภิปรายผล

จากการวิจัยเรื่อง การตกทอดทางมรดก “สิทธิการเข้าทำประโยชน์” ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 สามารถอภิปรายผลการวิจัยโดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. สิทธิในการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) เป็นมรดกหรือไม่ มีผลทางกฎหมายอย่างไร

เมื่อพิจารณาสิทธิของบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) แล้วนั้นจะเห็นได้ว่า ผู้ที่มีความประสงค์จะได้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องมีคุณสมบัติ และจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินกำหนดไว้ โดยจะมีกระบวนการพิจารณาให้สิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินให้แก่เกษตรกรเป็นราย ๆ ไป สิทธิการเข้าทำประโยชน์ดังกล่าว จึงเป็นสิทธิเฉพาะตัวและสิ้นสุดลงทันทีเมื่อเกษตรกรรายนั้นถึงแก่ความตาย สิทธิดังกล่าวจึงไม่ใช่กองมรดกของผู้ตายตามมาตรา 1600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่จะตกแก่ทายาทโดยธรรมเมื่อเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย ตามมาตรา 1629 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อสิทธิดังกล่าวไม่ใช่มรดก การที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2518) และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 39 ที่กำหนดว่า

ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (น.14)

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่าถ้อยคำที่ว่า “เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม” หากตีความความหมายว่า สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) เป็นมรดกที่จะตกได้แก่ทายาทตามมาตรา 1629 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ให้เหตุผลว่า “ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ส.ป.ก.) จึงอาจนำที่ดินที่ ข.เคยมีสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินไปจัดให้แก่เกษตรกรตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดไว้ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ที่บัญญัติให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ในการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาแก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่า เช่าซื้อ ซื้อหรือเข้าทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 และหลักเกณฑ์การโอน และการตกทอดทางมรดก สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินตามมติ ค.ป.ก. ในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 แม้หลักเกณฑ์ตามมติ ค.ป.ก.

ดังกล่าวจะใช้ถ้อยคำว่า

“การรับมรดกสิทธิ การเข้าทำประโยชน์ในที่ดินก็ตาม แต่โดยที่สิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน มิใช่กองมรดกของผู้ตายที่จะตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วข้างต้น หลักเกณฑ์ตามมติ คปก. ดังกล่าวจึงเป็นเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ ในกรณีที่เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินถึงแก่ความตาย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่บุคคลในครอบครัวของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตายซึ่งได้ร่วมพัฒนา และเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ต้องการให้เกษตรกรแต่ละรายมีที่ดินทำกินอย่างเพียงพอ” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.283-284/2554)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดฉบับดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) เป็นสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบอันพึงเล็งถึงคุณสมบัติเฉพาะตัวของเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จะโอนไปให้บุคคลอื่น กระทำการแทน หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นรับผิดชอบแทนไม่ได้ ดังนั้น ตัวบุคคลที่ได้รับอนุญาตจึงเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาเพื่อให้ได้สิทธิดังกล่าว เช่น สิทธิตามสัญญาเช่า สิทธิในใบอนุญาตพักพาอาวุธปืน สิทธิในใบอนุญาตขับชั้รถยนต์ เป็นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) เป็นสิทธิเฉพาะตัวและสิ้นสุดลงทันทีเมื่อผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินถึงแก่ความตาย ส่วนการที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้หน้าที่ดินนั้นมาจัดให้แก่ทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตาย ก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่บุคคลในครอบครัวของผู้ตายซึ่งได้ร่วมพัฒนา และเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น มิใช่การรับมรดกในที่ดินแต่อย่างใด

2. ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ยังไม่มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) สามารถตกทอดทางมรดกได้หรือไม่

พิจารณาแล้วว่าที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เฉพาะที่อยู่ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดินที่ยังไม่มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน หากมีเจตนายึดถือที่ดินนั้นเพื่อตน ตามมาตรา 1367 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมมีสิทธิครอบครองในที่ดินแปลงนั้น และเป็นผู้ครอบครองที่ดินตามความในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 ซึ่งในทางวิชาการมีความเห็นออกเป็นสองฝ่าย โดย ฝ่ายแรกเห็นว่า ที่ดินในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้นไม่อาจมีสิทธิครอบครองได้ คงมีได้แต่เพียงสิทธิการเข้าทำประโยชน์ สิทธิการเช่า สิทธิการเช่าซื้อ หากมีการยึดถือที่ดิน การยึดถือดังกล่าวเรียกกันโดยใช้ชื่อว่า “ผู้ถือครอง” ส่วนความเห็นฝ่ายที่สอง เห็นว่า ที่ดินในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินสามารถมีสิทธิครอบครองได้ หากการครอบครองนั้นเป็นไปตามมาตรา 1367 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “สิทธิครอบครองเป็นสิทธิที่ดำรงอยู่ได้ต่างหากโดยลำพัง และไม่ขึ้นอยู่กับสิทธิอื่น ซึ่งในขณะเดียวกันสิทธิ

ครอบครองก็แทรกอยู่ในสิทธิอื่นได้” (วิสุทธิ พันธ์ฤทธิ, 2561, น. 9) และเมื่อผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวได้เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินแล้ว นอกจากสิทธิครอบครองที่ผู้ครอบครองมีอยู่แต่เดิมแล้ว ยังมีสิทธิอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้อีกด้วย เช่น สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) สิทธิการเช่า สิทธิการเช่าซื้อ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นของฝ่ายที่สอง เนื่องจากมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 กล่าวถึงผู้ครอบครองที่ดินในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินไว้อย่างชัดเจนว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปทำการสำรวจรังวัด โดยต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน หรือทำเครื่องหมายขอบเขตสร้างหมุดหลักฐานลงในที่ดินแปลงนั้น ตลอดจนกระทำการอันจำเป็นแก่สิ่งกีดขวางในการสำรวจรังวัดได้ โดยกำหนดให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร ซึ่งเป็นการบัญญัติถึงผู้ครอบครองไว้อย่างชัดเจน และเมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของสิทธิครอบครองอันเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นตามข้อเท็จจริงตามมาตรา 1367 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้ (1) บุคคลใด (2) ยึดถือ (3) ทรัพย์สิน (4) โดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงครบองค์ประกอบดังกล่าวแล้ว บุคคลนั้นย่อมได้ไปซึ่งสิทธิครอบครอง ดังนั้นที่ดินในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ยังไม่มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ย่อมมีสิทธิครอบครองเกิดขึ้นได้ และเมื่อผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวถึงแก่ความตาย สิทธิครอบครองดังกล่าวนั้น จึงไม่อาจตกทอดไปยังทายาทของเจ้ามรดกได้ “เนื่องจากการครอบครองที่ดินที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ไปซึ่งสิทธิครอบครองแล้ว มีสาระสำคัญในประการที่ว่า “โดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน” เมื่อผู้ครอบครองเดิมถึงแก่ความตาย เจตนาที่จะยึดถือเพื่อตนของผู้ตายย่อมระงับและสิ้นสุดลงไปด้วย การที่ทายาทของผู้ตายจะมีสิทธิครอบครองในที่ดินของผู้ตายได้ ก็ด้วยเจตนายึดถือที่ดินนั้นเพื่อตนเองด้วยตัวของทายาทเองเท่านั้น” (ไพจิตร บุญญพันธุ์, 2546, น. 71-72) ไม่ใช่สิทธิที่ตกทอดมาทางมรดกจึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิครอบครองในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ที่ยังไม่มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ไม่อาจมีการตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทได้

3. ภายหลังจากที่ได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้ว หากเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตได้กระทำการบางประการก่อนถึงแก่ความตาย จะส่งผลต่อการรับมรดกสิทธิหรือไม่

การกระทำใดบ้างที่จะส่งผลต่อการจัดที่ดินให้แก่ทายาทของผู้ได้รับอนุญาตนั้น จะต้องพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดต่อระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 หรือไม่ โดยแยกพิจารณา ดังนี้

3.1 หากการกระทำนั้นเป็นการต้องห้ามตามระเบียบดังกล่าว เช่น การขายที่ดิน การให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน การให้บุคคลอื่นเช่าที่ดิน การทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินโดยส่งมอบที่ดินให้บุคคลอื่นครอบครองแล้ว การละทิ้งที่ดิน ฯลฯ ซึ่ง คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ดำเนินการพิจารณาสั่งให้เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์เสร็จสิ้นกระบวนการไปแล้ว ก่อนที่ผู้ได้รับ

อนุญาตจะถึงแก่ความตาย เช่นนี้ ทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตายย่อมไม่มีสิทธิที่จะขอรับการจัดที่ดินได้ และกรณียังหมายรวมถึงความรวมถึงกรณีที่เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินได้ขาดคุณสมบัติในการได้รับการจัดที่ดินมา แต่แรกได้ถึงแก่ความตายด้วย หากยังไม่ได้มีการยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อนในขณะที่เกษตรกรยังมีชีวิตอยู่ ถ้าต่อมาเกษตรกรได้ถึงแก่ความตายไปก่อน ทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตายนั้น ย่อมมีสิทธิที่จะขอรับการจัดที่ดินต่อไปได้

3.2 ในทางกลับกันแม้ว่าการกระทำนั้นจะเป็นการต้องห้ามตามระเบียบดังกล่าว ตามข้อ 3.1 แต่เมื่อ ยังไม่มีการดำเนินการให้เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ หรือยกเลิกเพิกถอนสิทธิการเข้า ทำประโยชน์ หากเกษตรกรดังกล่าวได้ถึงแก่ความตายเสียก่อน กรณีเช่นนี้ย่อมไม่ต้องห้ามที่ทายาทจะขอรับ การจัดที่ดิน เพราะสิทธิการเข้าทำประโยชน์ได้สิ้นสุดลงไปด้วยเหตุแห่งความตายของเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตไป ก่อนแล้ว

3.3 การสิ้นสิทธิในบางกรณีอาจมีผลทันทีที่เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น ได้แก่ การสละสิทธิ ย่อมมีผล ทำให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นสิ้นสุดลงทันทีที่มีการสละสิทธิ และสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ได้สิ้นสุด ลงเพราะการสละสิทธินั้น หากภายหลังเกษตรกรที่สละสิทธิได้ถึงแก่ความตาย ย่อมไม่สามารถนำที่ดินแปลง ดังกล่าวมาจัดให้แก่ทายาทของเกษตรกรต่อไปได้ เพราะมิใช่การสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ได้สิ้นสุด ลงด้วยเหตุแห่งความตาย ดังนั้น ส.ป.ก.จะต้องนำที่ดินแปลงดังกล่าวไปดำเนินการตามระเบียบของคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดิน จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ต่อไป

ซึ่งในทุกกรณีนั้นทายาทของผู้ได้รับการจัดที่ดิน ที่ประสงค์จะขอรับการจัดที่ดินต่อจากเกษตรกรผู้ถึงแก่ ความตายได้ จะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรและคุณสมบัติประการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น จึงจะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน เช่น มีสัญชาติไทย บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว มีความประพฤติดี และซื่อสัตย์สุจริต มีร่างกายสมบูรณ์แข็งแรงและสามารถประกอบเกษตรกรรมได้ ไม่เป็นคนวิกลจริตหรือ จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบ เกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ และเป็นผู้อยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด ตลอดจนจะต้องไม่มีที่ดินเกินกว่าจำนวนที่ กฎหมายกำหนดประกอบด้วย ทั้งนี้ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535

ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายและให้มีกฎหมาย ดังนี้

1. ให้ยกเลิกความในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และ ให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน

“มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถโอนหรือแบ่งแยกไปยังบุคคลอื่นได้ ตลอดจนการจัดที่ดินให้แก่ทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตาย ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้การจัดที่ดินให้แก่ทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตายตามความในวรรคหนึ่งมิใช่มรดกและมีให้นำความในกฎหมายว่าด้วยการรับมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ”

2. ให้ยกเลิกคำว่า “ตกทอดทางมรดกสิทธิ” ตามที่ปรากฏในมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 และให้ใช้คำว่า “การจัดที่ดินให้แก่ทายาทของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตาย” แทน ทั้งสมควรปรับปรุงมติ คปก. ดังกล่าวและหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้อง โดยออกเป็นกฎกระทรวงตามความในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ได้เสนอให้แก้ไขเพื่อใช้บังคับต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยสยาม

บรรณานุกรม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.283-284/2554.

ธีสุทธิ์ พันธุ์ฤทธิ์. (2561). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ทรัพย์สิน. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518. (2518, มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 92/ตอนที่ 54/ฉบับพิเศษ หน้า 10/5. สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2563, จาก <http://web.krisdika.go.th/lawHeadPDF.jsp?formatFile=pdf&hID=0>

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519. (2519, พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 93/ตอนที่ 144/ฉบับพิเศษ หน้า 47/17. สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2563, จาก <http://web.krisdika.go.th/lawHeadPDF.jsp?formatFile=pdf&hID=4>

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532. (2532, กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 106/ตอนที่ 149/ฉบับพิเศษ หน้า 12/8. สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2563, จาก <http://web.krisdika.go.th/lawHeadPDF.jsp?formatFile=pdf&hID=2>

ไพจิตร ปุณณพันธ์. (2546). การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการฟ้องให้จดทะเบียนและลักษณะสิทธิครอบครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.