

ปัญหาและทางออกการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก.:
ศึกษากรณีในพื้นที่จังหวัดเชียงราย



การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองเสนอเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
มิถุนายน 2563
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยพะเยา

ปัญหาและทางออกการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก.:
ศึกษากรณีในพื้นที่จังหวัดเชียงราย



การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองเสนอเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
มิถุนายน 2563
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยพะเยา

PROBLEMS AND SOLUTIONS OF THE ASSIGNMENT OR INHERITANCE OF THE
LANDACQUIRED FROM AGRICULTURAL LAND REFORM OFFICE:
A CASE STUDY OF CHIANG RAI PROVINCE



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment
of the Requirements for the *Master of Laws Degree*

June 2020

Copyright 2020 by University of Phayao

การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง

เรื่อง

ปัญหาและทางออกการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก.:

ศึกษากรณีในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

ของ กุลรัศมี เวียงแก้ว

ได้รับพิจารณาอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ของมหาวิทยาลัยพะเยา

..... อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วิมลเรขา ศิริชัยวารวรรณ)

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ ดร. พรรณรายรัตน์ ศรีไชยรัตน์)



เรื่อง:	ปัญหาและทางออกการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก.: ศึกษากรณีในพื้นที่จังหวัดเชียงราย
ผู้ศึกษาค้นคว้า:	กุลรัศม์ เวียงแก้ว, การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง: น.ม., มหาวิทยาลัยพะเยา, 2562
อาจารย์ที่ปรึกษา:	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วิมลเรขา ศิริชัยวารวรรณ
คำสำคัญ	การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, ที่ดิน ส.ป.ก., โอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดก, ทายาทโดยธรรม, กฎหมาย

บทคัดย่อ

ภายใต้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 การโอนหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดิน ส.ป.ก. นั้น เป็นไปตามมาตรา 30 และ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ส่วนการโอนหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. นั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ซึ่งได้กำหนดให้สามารถโอนสิทธิหรือแบ่งแยกให้แก่ทายาทโดยธรรม โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่ปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว จึงใช้มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนและการตกทอดมรดกสิทธิการเช่าทำประโยชน์ ซึ่งได้กำหนดให้สิทธิให้ที่ดินตกแก่คู่สมรสก่อนเป็นลำดับแรก เว้นแต่คู่สมรสไม่ประสงค์ขอรับสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน สิทธิดังกล่าวจึงตกทอดแก่บุตรที่เป็นเกษตรกร การครอบครองสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. เป็นเพียงสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น เกษตรกรไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงไม่สามารถนำที่ดินที่ครอบครองสิทธิไปแบ่งให้ทายาทโดยธรรมได้ นอกจากนี้ ในเรื่องคุณสมบัติการเป็นเกษตรกร ก็เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 ดังนั้น จึงส่งผลให้เรื่องการตกทอดที่ดิน ส.ป.ก. แก่ทายาทไม่สามารถยึดหลักการรับมรดก ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629 ได้ ที่ผ่านมาจึงเกิดความสับสนต่อเกษตรกรและเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะว่าภาครัฐควรทำให้เกิดความชัดเจนและมีมาตรฐาน โดยมีการกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์แก่เกษตรกรและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ควรเพิ่มมาตรการด้านการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนทราบเรื่องการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ถูกต้องต่อไป

Title: PROBLEMS AND SOLUTIONS OF THE ASSIGNMENT OR INHERITANCE OF THE
LANDACQUIRED FROM AGRICULTURAL LAND REFORM OFFICE:
A CASE STUDY OF CHIANG RAI PROVINCE

Author: Kunlarat Wiangkaew, Independent Study: LL.M., University of Phayao, 2019

Advisor: Assistant Professor Wimonrekha Sirichairawan , Ph.D.

Keyword Agricultural Land Reform, ALRO Land, Assignment or Inheritance, Heir, Laws

ABSTRACT

Under the Agricultural Land Reform Act 1975, the assignment and inheritance right(s) of lease or hire-purchase of ALRO land is regulated by Section 30 and the Agricultural Land Reform Committee Regulations 1992; which stipulates the rules, procedures and conditions for the assignment and inheritance rights of land, whether lease or hire-purchase of ALRO land. The assignment and inheritance right(s) of free use of land is regulated by Section 39 of The Agricultural Land Reform Act 1975, which states, any right(s) to land may be transferred or divided between statutory heirs in accordance with the rules, procedures and conditions, prescribed by the Agricultural and Co-operatives Ministerial Regulations. However, at present, there are no ministerial regulations regarding this matter. therefore, by adopting the Resolution of the Agricultural Land Reform Committee 2001, regarding the criteria for consideration of the assignment and inheritance rights of ALRO land, would give the spouse first rights to land. Should the spouse not wish to take right(s) to land, such right shall pass to the children of farmers by transfer or inheritance. Since possession rights of ALRO land is only the right to benefit from the land, farmers do not have right(s) of ownership. Therefore, they cannot leave the land to their statutory heirs by right of inheritance. In addition, the qualifications of being a farmer must be in accordance with the Royal Decree 1992, which specifies the criteria and conditions of being a farmer. However, even if the person is a farmer as specified, they still do not have right(s) of ownership. Not having rights of ownership will mean the loss of succession of ALRO land to their heirs. Therefore, inheritance principles as stipulated in the Civil and Commercial Code, Section 1629, are not permitted. This causes confusion to both farmers and officials in the application of inheritance rights. To overcome these problems, it is recommended the government should make clear by standardizing the rules, regulations, procedures and conditions, for the assignment and inheritance of beneficial land, a legal requirement of ALRO land. Such clarification of the rules would benefit the farmers, the work of officials and, with public relations measures avoid confusion, thereby, creating understanding among the people regarding inheritance and rights of ALRO land.

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาและความช่วยเหลือเป็นอย่างยิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิมลเรขา ศิริชัยราวรรณ อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงที่ท่านได้ให้คำแนะนำพร้อมทั้งข้อคิดเห็นต่าง ๆ ในการทำงานวิจัยอย่างละเอียด ทำให้งานวิจัยฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์อุดม งามเมืองสกุล ที่ได้ให้คำแนะนำรวมทั้งได้ชี้แนะประเด็นอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำงานวิจัย และขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์กฤษฏา ใจแก้วทิ และท่านธีรฤทธิ สมปัญญา นิตกรชำนาญการพิเศษ (ผอ.กลุ่ม) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงราย ที่ให้ความอนุเคราะห์ในการให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาและทางออกการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. : ศึกษากรณีในพื้นที่จังหวัดเชียงราย รวมถึงคอยชี้แนะให้ความรู้ทำให้การจัดทำงานวิจัยฉบับนี้สมบูรณ์และสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

สุดท้ายนี้ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา น้องสาวและเพื่อน ๆ ที่คอยให้กำลังใจและสนับสนุนเสมอมาจนสำเร็จการศึกษา

กุลรัศมี เวียงแก้ว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
สมมติฐานของการศึกษา.....	3
ขอบเขตการศึกษา.....	4
นิยามศัพท์เฉพาะ	4
ประโยชน์ของการศึกษา	5
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย และเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการโอนสิทธิหรือการ ตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก.....	6
การปฏิรูปที่ดิน.....	7
วิวัฒนาการและแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน	7
ความหมายและความสำคัญของการปฏิรูปที่ดิน	12
ขั้นตอนและวิธีดำเนินการปฏิรูปที่ดิน	13
การปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ	21
การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน.....	26
ความหมายของสิทธิในที่ดิน.....	26

การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน	27
การได้มาซึ่งสิทธิในการครอบครองที่ดิน	30
การโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก.	33
การโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดิน ส.ป.ก.	33
ทายาทโดยธรรม	34
การแบ่งทรัพย์สินมรดกระหว่างทายาทโดยธรรม.....	42
ความสามารถในการเป็นทายาทรับมรดกในที่ดิน ส.ป.ก.....	44
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโอนสิทธิและการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก.	48
แนวทางการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การโอนหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำ ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน.....	56
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	60
ระเบียบวิธีวิจัย	60
ขอบเขตการดำเนินการวิจัย.....	60
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	61
การเก็บรวบรวมข้อมูล	61
การวิเคราะห์ข้อมูล	62
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	63
วิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก.....	63
วิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อเท็จจริงในการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของ ที่ดิน ส. ป.ก. : ศึกษากรณีในพื้นที่จังหวัดเชียงราย	68
วิเคราะห์หลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนสิทธิหรือ การตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก.....	74
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ.....	77
สรุปผลการวิจัย	77

ข้อเสนอแนะ.....83

บรรณานุกรม85

ภาคผนวก88

ประวัติผู้วิจัย95



สารบัญตาราง

หน้า

ตาราง 1 แสดงการเปรียบเทียบมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ 7/2544 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629, 1635 ...45



บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ตามที่รัฐบาลประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้มีที่ดินทำกิน แก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินทำกินของเกษตรกรเจ้าของที่ดิน และปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกิน ด้วยการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและจัดที่อยู่อาศัย โดยนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินเอกชนที่ได้จากการจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินที่มีได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินกว่าสิทธิที่กฎหมายกำหนด มาดำเนินการจัดที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ซึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยวิธีการเช่า เช่าซื้อหรือให้เช่าทำประโยชน์ รวมถึงการช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต กระบวนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น และได้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่บัญญัติในกฎหมายฉบับนี้¹

ในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดำเนินงานตามขั้นตอนกระบวนการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา การจัดหาที่ดินของรัฐและการจัดหาที่ดินของเอกชนมาปฏิรูป การนำที่ดินมาใช้ในการจัดที่ดิน และการให้สิทธิที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและการพัฒนาระบบการผลิตทางการเกษตร ในส่วนกระบวนการจัดที่ดิน ประกอบด้วย ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินหลักเกณฑ์ การขอรับสิทธิที่ดิน การกำหนดคุณสมบัติเกษตรกร การคัดเลือกเกษตรกร การอนุมัติหรือการอนุญาต ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินและการควบคุมสิทธิภายหลังที่ได้รับสิทธิการเช่าทำประโยชน์

¹ ก่อกิจ ด้านชัยวิจิตร, ข้อจำกัดการโอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, (รายงานผลการวิจัย วิทยาลัยการยุติธรรมสำนักงานศาลยุติธรรม, 2553), หน้า 2.

หรือการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน การติดตามตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดิน การโอนและตกทอดทางมรดกสิทธิและการสั่งให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์²

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39³ ได้กำหนดห้ามมิให้เกษตรกรโอนสิทธิหรือแบ่งแยกที่ดินไปให้ผู้อื่น แต่สามารถโอนสิทธิหรือแบ่งแยกให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น เห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 39 เป็นบทบัญญัติที่ควบคุมและจำกัดสิทธิในที่ดินของเกษตรกร โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้สิทธิในที่ดินซึ่งได้รับเป็นมรดกสืบทอดแก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกร เมื่อเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิเสียชีวิตลงและตามบทบัญญัติมาตรา 39 ส่วนท้ายได้กำหนดว่าการตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งนับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ถึงปี พ.ศ. 2563 เป็นเวลากว่า 45 ปี แล้วที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกาศใช้บังคับ แต่กลับยังไม่มีกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวประกาศออกมาเพื่อบังคับใช้แก่กรณีโอนและตกทอดทางมรดกในที่ดินที่เกษตรกรได้รับโอนกรรมสิทธิ์ไปแต่อย่างใด ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เกิดปัญหาเมื่อทายาทโดยธรรมไม่อาจขอรับมรดกสิทธิได้ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากการจำกัดสิทธิทายาทโดยธรรมที่จะขอรับมรดกสิทธิได้ ทายาทดังกล่าวจึงใช้สิทธิในฐานะทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในขณะที่การตกทอดแห่งทรัพย์มรดกตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629 เมื่อทายาทต่างขอใช้สิทธิในฐานะทายาทโดยธรรมโดยการแบ่งสิทธิโดยเท่าเทียมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป และมีลำดับชั้นกฎหมายเท่ากับพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 39 ขัดแย้งกับมาตรา 1629 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อลำดับชั้นกฎหมายเท่ากันจำเป็นต้องใช้กฎหมายเฉพาะแต่กฎหมายเฉพาะไม่มีกฎกระทรวง ทำให้เจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถดำเนินการให้ได้เพราะไม่มีกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว ทำให้ไม่อาจปฏิบัติให้เป็นไปตามสิทธิของทายาทตามกฎหมายที่บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิในการสืบมรดกไว้ ส่วนทายาทที่รับราชการซึ่งถูกตัดสิทธิในการรับมรดกสิทธิตาม

² ศิริพร กับแก้ว, ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายสิทธิและการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต, 2559), หน้า 2.

กฎหมายปฏิรูปที่ดินหากว่าภายหลังได้ลาออกจากการรับราชการเพื่อมาเป็นเกษตรกรจะสามารถได้รับมรดกสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่

จากปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจึงควรแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติ มาตรา 39 เกี่ยวกับการโอนสิทธิเพื่อให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิสามารถโอนที่ดินไปให้บุคคลอื่นที่เป็นเกษตรกรได้และกรณีการตกทอดทางมรดกสิทธิในที่ดินให้สิทธิขอรับมรดกสิทธิในฐานะทายาทโดยธรรมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อให้ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสืบทอดมรดกของทายาทโดยธรรมของเกษตรกรได้รับการแก้ไข เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิให้แก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกรให้ได้รับสิทธิในที่ดิน นอกเหนือจากเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินในการมุ่งคุ้มครองสิทธิในที่ดินเพื่อให้คงอยู่กับเกษตรกรสืบต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการรับมรดกสิทธิตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร
3. เพื่อหามาตรการหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับมรดกของทายาทเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิให้แก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกร

สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2519) และ (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532) มาตรา 39 ได้กำหนดห้ามมิให้เกษตรกรโอนสิทธิหรือแบ่งแยกที่ดินไปให้ผู้อื่น แต่สามารถโอนสิทธิหรือแบ่งแยกให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรเพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น และส่วนท้ายได้กำหนดว่าการตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งนับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 ถึงปี พ.ศ. 2563 เป็นเวลากว่า 45 ปี แล้วแต่กลับยังไม่มีกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวประกาศออกมาเพื่อบังคับใช้กรณีโอนและตกทอดทางมรดกในที่ดินที่เกษตรกรได้รับโอนกรรมสิทธิ์ไปแต่อย่างใด หากมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขในมาตรา 39 โดยเพิ่มเติมหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ชัดเจน เพื่อให้ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสืบทอดมรดกของทายาทโดยธรรมของ

เกษตรกรได้รับการแก้ไข และเป็นการคุ้มครองสิทธิให้แก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกรให้ได้รับมรดกสิทธิในที่ดิน

ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาความหมายและความสำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงปัญหาข้อกฎหมายอันเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2519) และ (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532) เพื่อศึกษาการโอนสิทธิหรือการตกทอดที่ดินทางมรดก รวมถึงศึกษาจากหนังสือ ตำรากฎหมาย ตำราวิชาการ บทความ วารสาร เอกสาร วิทยานิพนธ์ กฎหมาย รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ระเบียบของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาฎีกา เอกสารที่เกี่ยวข้อง และกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ขอบเขตด้านประชากร

เกษตรกรผู้รับประโยชน์จากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม และเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

นิยามศัพท์เฉพาะ

“สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)” หมายถึง ส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหน้าที่จัดการที่ดินทำกินให้เกษตรกรและเพิ่มศักยภาพให้กับพื้นที่เกษตรกรรมให้เกษตรกรสามารถทำกินบนพื้นที่นั้นได้

“การปฏิรูปที่ดิน” หมายถึง การปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลง หรือการพัฒนาที่ดินให้มีคุณภาพประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายถึง การปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนมาดำเนินการจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

“การถือครองที่ดิน” หมายถึง สิทธิในการครอบครองหรือใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรในลักษณะต่าง ๆ ของผู้ถือครอง อาจเป็นเนื้อที่ของตนเอง หรือเป็นเนื้อที่ไม่ใช่ของตนเอง เช่น

เป็นเจ้าของ เช่า หรือถือครองที่ดินในลักษณะอื่น ซึ่งผู้ถือครองอาจจะถือครองที่ดินในลักษณะเดียว เช่น เป็นเจ้าของอย่างเดียว หรือเช่าอย่างเดียว หรืออาจจะถือครองที่ดินมากกว่าหนึ่งลักษณะ เช่น เป็นเจ้าของและเช่า หรือเช่าและถือครองในลักษณะอื่นรวมกัน เป็นต้น

“ทายาทโดยธรรม” หมายถึง ทายาทที่มีสิทธิตามกฎหมายในมรดกของผู้ตาย ได้แก่ คู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่ ผู้สืบสันดาน บิดามารดา พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน ปู่ ย่า ตา ยาย ลุง ป้า น้า อา ตามลำดับที่กฎหมายกำหนดไว้

“สิทธิในที่ดิน” หมายถึง กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในที่ดินของเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของ

“สิทธิการเข้าทำประโยชน์” หมายถึง สิทธิที่เกษตรกรได้รับตามเอกสาร เพื่อเข้าทำประโยชน์ โดยเกษตรกรและครอบครัวของผู้ได้รับเอกสารสิทธินั้น “เอกสารสิทธิ” หมายถึง เอกสารที่มอบให้บุคคล เพื่อแสดงถึงการได้รับอนุมัติให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เสมือนหนึ่งเป็นเจ้าของที่ดินตามกฎหมายอื่น ๆ นอกเหนือไปจากประมวลกฎหมายที่ดินในขณะที่เปลี่ยนสิทธิ หมายถึง การเปลี่ยนสิทธิจากบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคลหนึ่ง

ประโยชน์ของการศึกษา

1. ทราบถึงหลักการ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2. ทราบถึงปัญหาการรับมรดกสิทธิตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
3. ทราบถึงมาตรการหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับมรดกของทายาทเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิให้แก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกร

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย และเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการโอนสิทธิ หรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก.

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาและทางออกการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. : ศึกษากรณีในพื้นที่จังหวัดเชียงราย” ในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนำเสนอตามลำดับหัวข้อต่อไปนี้

1. การปฏิรูปที่ดิน

- 1.1 วิวัฒนาการและแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน
- 1.2 ความหมายและความสำคัญของการปฏิรูปที่ดิน
- 1.3 ขั้นตอนและวิธีดำเนินการปฏิรูปที่ดิน
- 1.4 การปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ

2. การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน

- 2.1 ความหมายของสิทธิในที่ดิน
- 2.2 การมีกรรมสิทธิในที่ดิน
- 2.3 การมีสิทธิครอบครองในที่ดิน
- 2.4 การได้มาซึ่งสิทธิในการครอบครองที่ดิน
- 2.5 การโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

ส.ป.ก.

- 2.6 การโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดิน ส.ป.ก.

3. ทายาทโดยธรรม

- 3.1 ความหมายของทายาทโดยธรรม
- 3.2 ความสามารถในการเป็นทายาท
- 3.3 ประเภทของทายาท
- 3.4 การแบ่งทรัพย์มรดกระหว่างทายาทโดยธรรม
- 3.5 ความสามารถในการเป็นทายาทรับมรดกในที่ดิน ส.ป.ก.

4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโอนสิทธิและการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก.

- 4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560
- 4.2 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- 4.3 ประมวลกฎหมายที่ดิน

4.4 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

4.5 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

4.6 พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535

4.7 ระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535

4.8 มติคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 เรื่องการพิจารณาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดิน

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นสมบัติของชาติที่ประชาชนทุกคนควรได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม มีโอกาสและความเสมอภาคในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินโดยไม่มีความเหลื่อมล้ำ ประเทศไทยเป็นประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ที่ดินจึงเป็นปัจจัยของกระบวนการผลิตทางการเกษตร ในขณะที่ ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดแต่ความต้องการใช้ประโยชน์กลับเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ทำให้ที่ดินมีไม่เพียงพอที่จะจัดสรรให้แก่เกษตรกร ดังนั้นรัฐบาลจึงได้มีนโยบายการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด ซึ่งการปฏิรูปที่ดินมีวิวัฒนาการและประวัติความเป็นมาดังนี้

วิวัฒนาการและแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

ประวัติความเป็นมา⁴

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้มีกลุ่มชาวไร่ชาวนา นักศึกษา นักการเมือง เติมนขบวนเรียกร้องหลายครั้ง สาเหตุสำคัญมาจาก ปัญหาที่ดินทำกินและการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุน ในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 โดยมีหลักการและเหตุผลดังนี้

⁴ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, *ประวัติความเป็นมา*, ค้นวันที่ 10 ธันวาคม 2562 จาก https://www.alro.go.th/alro_th/ewt_news.php?nid=191.

“ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินต้องเสียค่าเช่าในอัตราสูงเกินควร ทำให้ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราการผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรม และเสียเปรียบจากการเช่าที่ดิน จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด”

ผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุง สิทธิการถือครองที่ดิน การกระจายสิทธิในที่ดิน ทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนที่มีมากเกินความจำเป็นให้ไปสู่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินพร้อมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานพัฒนาอาชีพ ปรับปรุง ส่งเสริม และสนับสนุน ปัจจัยการผลิตที่จำเป็นต่าง ๆ และให้มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเป็นทุนหมุนเวียน และใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

ความเป็นมาของปฏิรูปที่ดิน

เมื่อพูดถึงการปฏิรูปที่ดินมักจะมีผู้เข้าใจผิดอยู่เสมอว่าเป็นวิธีการ และแนวความคิดที่ประเทศซึ่งปกครองด้วยลัทธิคอมมิวนิสต์นำมาใช้ก่อนประเทศอื่น ซึ่งความจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ หากเราได้ศึกษาถึงทฤษฎีเศรษฐกิจ ของลัทธิมาร์กซิสม์แล้ว เราจะพบว่าแนวความคิดในการกระจายการถือครองที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตของประเทศนั้น จะไม่มีอยู่ในทฤษฎีเศรษฐกิจแบบมาร์กซิสม์ ตรงกันข้ามทฤษฎีเศรษฐกิจแบบมาร์กซิสม์จะเน้นถึงการรวมกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพื่อให้การผลิตทางการเกษตรเป็นการผลิตขนาดใหญ่ โดยรัฐบาลเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส่วนเกษตรกรจะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่จะมีฐานะเป็นกรรมกรในไร่นาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม คอมมิวนิสต์เป็นกลุ่มแรกที่ได้นำวิธีการปฏิรูปที่ดินมาใช้เป็นเครื่องมือต่อสู้ทางการเมืองอย่างสำคัญและจริงจัง จนทำให้พวกเขาประสบความสำเร็จ

ในเรื่องของการปฏิรูปที่ดินนั้น ถ้าเราได้ศึกษาถึงความเป็นมาแล้ว เราจะพบว่า การปฏิรูปที่ดินเป็นกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง ในการปกครองประเทศซึ่งได้ถูกนำมาใช้ตั้งแต่สมัยโบราณ เท่าที่พอจะหาหลักฐานได้นั้น การปฏิรูปที่ดินเริ่มมีขึ้นในอาณาจักรกรีก ในสมัยของจักรพรรดิโซลอน (Solon) และในสมัยของจักรพรรดิพิซิซทราตัส (Pisistratus) ซึ่งอยู่ในระยะเวลาศตวรรษที่หกก่อนคริสตกาล ในอาณาจักรโรมันได้มีการปฏิรูปที่ดินในสมัยของจักรพรรดิกรากิ (Grachi) ซึ่งอยู่ในศตวรรษที่สองก่อนคริสตกาล ต่อมาเมื่อเกิดการปฏิวัติใหญ่

ในประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 การปฏิรูปที่ดินก็ได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือ ในการปฏิรูป เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศฝรั่งเศสในสมัยนั้น⁵

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปที่ดินที่ใช้ในสมัยโบราณ มีลักษณะเป็นการจัดสรรระบบ การถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบประนีประนอม และได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังมาก นัก ดังนั้น วิธีการปฏิรูปที่ดินจึงเป็นแต่เพียงมาตรการที่ช่วยเหลือผ่อนปรนความกดดัน ทาง การเมือง และช่วยให้ผู้ปกครองประเทศได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นการ สร้างเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศได้ในระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ส่วนการปฏิรูปที่ดินที่ เกิดขึ้นในประเทศรัสเซีย เป็นการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1917 นั้น ได้มีการจัดระบบการกระจาย การถือครองที่ดินอย่างจริงจัง และด้วยวิธีที่รุนแรง ซึ่งเป็นที่รู้จักของคนโดยทั่วไปนั้น เป็นการ ปฏิรูปที่ดินที่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจ และการเมืองอย่างมากมาย ซึ่ง มีบางคนเรียกการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวว่าเป็น “การปฏิวัติที่ดิน” ที่ได้ช่วยให้ผู้ปกครองประเทศ สามารถสร้างอำนาจและรักษาเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศได้อย่างมั่นคง

จุดมุ่งหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อที่จะช่วยลดช่องว่างความแตกต่างในฐานะความ เป็นอยู่ของคนในสังคม และเพื่อสร้างเสถียรภาพของการเมือง ทั้งนี้ก็โดยการให้ผลประโยชน์ และความช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจน ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ได้ชักนำให้เขาเหล่านั้น หันมาจงรักภักดี และสนับสนุนรัฐบาลที่ทำการปฏิรูปที่ดิน

แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย ปรากฏหลักฐานตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลง การปกครอง โดยในปี พ.ศ. 2476 นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอแนวคิดในการจัดระบบการถือครอง ที่ดิน โดยกล่าวว่า ให้รัฐบาลซื้อที่ดินจากประชาชนที่ต้องการขาย แล้วนำมาพัฒนา ทำคู ทำคัน นา และจัดทำเป็นที่ดินประกอบการเกษตรของรัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนา และมีการ ใช้วิชาการสมัยใหม่ จากนั้นให้ราษฎรมาเป็นลูกจ้างในการประกอบการเกษตรของรัฐบาล แต่ แนวคิดนี้ถูกคัดค้านเป็นอย่างมาก ต่อมา มีการเรียกร้องให้รัฐบาล แก้ไขปัญหาที่ทำกินจาก บุคคลหลายกลุ่มมีทั้งข้าราชการ นักการเมือง ชาวจีน ชาวนาโดย ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ซึ่งเป็นรอง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน ได้ศึกษาปัญหาการถือครองที่ดินและจัดรูปที่ดินขึ้น ทำให้รัฐบาลเร่ง แก้ปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรโดยการจัดตั้งกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้เกษตรกรขึ้น หลังปี พ.ศ. 2516 เกิดเหตุการณ์เกษตรกรผู้ทำนา ทำไร่ ได้นัดชุมนุมกันหลายครั้ง เพื่อเรียกร้องขอ ความช่วยเหลือจากรัฐบาล เนื่องจากความเดือดร้อน ไม่มีที่ดินทำกิน รัฐบาลในขณะนั้น โดย ฯพณฯ ลัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้ตัดสินใจแก้ไขปัญหา โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินและได้

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

เสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2518 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 81 ความว่า “ให้รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ และสิทธิในที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดิน และวิธีการอื่น ๆ”⁶

เหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม ให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อสนองนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในสถานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2518 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นำกรัณมนตรีและผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิรูปที่ดินเข้าเฝ้าเพื่อกราบทูลเกี่ยวกับหลักการและวิธีดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งได้พระราชทานข้อวิจารณ์และคำแนะนำเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน สรุปได้ดังนี้⁷

1. การแบ่งที่ดินให้แก่เกษตรกรในขั้นต้น ควรให้เป็นเป็นไปตามเนื้อที่ที่เกษตรกรถือครองอยู่เดิมให้มากที่สุด ทั้งนี้ภายในขอบเขตพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดพื้นที่อาจจะลดลงไปบ้าง ตามภูมิศาสตร์ของท้องถิ่นนั้น ๆ
2. การจัดตั้งชุมชนที่อยู่อาศัย ควรให้เป็นไปตามความต้องการของเกษตรกรและให้สอดคล้องกับสภาพเดิมให้มากที่สุด และจัดชุมชนให้อยู่อาศัยเป็นกลุ่มก้อน เพื่อความปลอดภัยและทำให้การลงทุนในการจัดสาธารณูปโภค เช่น น้ำสะอาด ไฟฟ้า เป็นต้น
3. จัดระบบการรวมกลุ่มในระดับหมู่บ้าน รวมกันเป็นสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และเชื่อมโยงไปถึงเมืองใหญ่ ๆ เพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์ของสมาชิกได้อย่างรวดเร็ว
4. พัฒนาด้านต่าง ๆ รวมทั้งการจัดระบบชลประทาน คมนาคม และบริการสาธารณสุขการต่าง ๆ เมื่อดำเนินการจัดทำให้แล้ว ต่อไปให้สหกรณ์รับช่วงไปดำเนินการต่อและจัดการในด้านบำรุงรักษาต่อไป โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐค่อยๆ ถอนตัวออกเมื่อสหกรณ์มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะรับช่วงต่อไปได้

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁷ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับการปฏิรูปที่ดิน : การปฏิรูปที่ดินบนผืนดินพระราชทาน, (กรุงเทพมหานคร: เอกสารเผยแพร่ เล่มที่ 408 สำนักงานฯ, 2551), หน้า 16.

5. ในระยะแรกจะต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถและเสียสละอยู่ประจำเพื่อ คำนะนำส่งเสริมสหกรณ์โดยใกล้ชิดและจัดให้มีเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากส่วนกลางไปตรวจการ ดูแลเยี่ยมเยียนและให้คำแนะนำเป็นกำลังใจให้แก่เจ้าหน้าที่โดยสม่ำเสมอ

6. จัดการที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรและจะต้องคำนึงถึงการขยายตัวของประชากรใน ท้องถิ่นนั้นในอนาคต ดังนั้นป่าไม้ชุมชนที่จะจัดสร้างขึ้นอาจใช้เป็นที่สำรองสำหรับการทำมาหา กินในอนาคตได้ด้วย

7. การปฏิรูปที่ดินในแต่ละท้องที่จะต้องเร่งดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็วในระยะ ประมาณ 2-3 ปี เพื่อให้เกษตรกรเห็นผลโดยไม่ชักช้า

8. สำหรับเงินชดเชยค่าที่ดินที่ได้ทรงโปรดเกล้าพระราชทาน ซึ่งรัฐบาลต้องทูลเกล้า ถวายตามกฎหมายของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น จะทรงพระราชทานให้เป็นเงินทุน หมุนเวียนสำหรับการดำเนินงานของสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว โดยจะทรงแต่งตั้ง คณะกรรมการที่ปรึกษาสำหรับบริหารเงินทุนขึ้นคณะหนึ่ง

9. มีพระราชประสงค์ให้ผู้ที่ เป็นผู้เช่าที่ดินของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่เดิมได้ ทำกินในที่ดินนั้นต่อไปชั่วลูกชั่วหลานตราบที่ยังยึดอาชีพเกษตรกรรมอยู่แต่จะไม่มีกรรมสิทธิ์ใน ที่ดินนั้น

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 2 ครั้ง⁸ ได้แก่ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เนื่องจากยังมีบทบัญญัติ ไม่รัดกุม และเหมาะสม ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินอยู่หลายประการ เช่น เรื่องการออกพันธบัตร การชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ สมควรแก้ไข เพิ่มเติมเสียใหม่โดยรีบด่วนเพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายเกิดความคล่องตัวและสนอง นโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลได้รวดเร็วยิ่งขึ้น แต่การดำเนินการยังมีอุปสรรคทำให้การ งานไม่อาจดำเนินไปได้ ควรขยายขอบเขตของการจัดที่ดินให้สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้ และอาจจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการสนับสนุนและเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ด้วย เพื่อให้งานดำเนินไปครบวงจรของภาคเกษตรกรรม นอกจากนี้ในการจัดหาที่ดินมา ดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้มีปัญหาว่าจะซื้อที่ดินจากผู้ที่สมัครใจขายได้หมดทั้งแปลงหรือไม่ และ การนำที่ดินของรัฐมาใช้จัดที่ดินของรัฐมาใช้จัดที่ดินมีปัญหาว่ายังไม่ีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดระหว่าง หน่วยงานที่รับผิดชอบ เกิดปัญหาว่า ส.ป.ก. จะนำที่ดินส่วนใดมาใช้จัดได้เมื่อใด และเพียงใด และ

⁸ พัชรี พันธุ์รอด, ปัญหาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2557), หน้า 28.

ยังมีข้อจำกัดที่ ส.ป.ก. จะเข้าดำเนินการในที่ดินที่มีผู้ประสงค์บริจาค เพราะที่ดินนั้นต้องกลายเป็นที่ราชพัสดุ และที่ดินอาจมีขนาดไม่กว้างมาก ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเล็ก ๆ โดยพระราชกฤษฎีกาหลายฉบับ ส่วนในขั้นนำที่ดินมาจัดให้ประชาชนนั้น กฎหมายปัจจุบันได้แยกข้อแตกต่างระหว่างที่ดินที่เป็นของรัฐมาแต่เดิมกับที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน ทำให้ไม่อาจตัดสินสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนให้สอดคล้องกัน จึงได้ดำเนินการแก้ไขอีกครั้งที่ 2 เมื่อปี พ.ศ. 2532 โดยคำนึงถึงเป้าหมาย และความต้องการของผู้ขอรับการจัดที่ดินเป็นสำคัญ เพื่อให้สิทธิในที่ดินมีส่วนเกื้อหนุนสภาพความเป็นอยู่ในภาคเกษตรกรรมตามความเป็นจริง

การประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มีผลทำให้เกิดการจัดตั้ง ส.ป.ก. ขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาจนถึงปัจจุบัน โดยให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจหน้าที่ในการและความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตามมาตรา 19 และเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่จังหวัดใดแล้ว ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) ขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 และให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. จังหวัด ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ความหมายและความสำคัญของการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินของไทยนั้นเป็นการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น⁹

ชัชชุต ปัญญาบุตร¹⁰ กล่าวว่า การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การนำเอาที่ดินมาทำวางแผนใหม่ตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ และหมายความรวมถึงการปฏิรูประบบการถือครอง

⁹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

¹⁰ ชัชชุต ปัญญาบุตร, การใช้มาตรการทางภาษีในการปฏิรูปที่ดิน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 18.

ที่ดินและระบบการผลิตที่เป็นธรรมและยั่งยืนโดยประชาชนซึ่งจะมีนัยยะรวมไปถึงการจัดการที่ดินอย่างเป็นธรรม และเท่าเทียม การสร้างความเสมอภาคทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งกล่าวให้ถึงที่สุดคือ การสร้างความเป็นธรรมทางสังคมนั่นเอง จะเห็นได้ว่า การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การกระทำการทุกอย่างที่เกี่ยวกับที่ดินอันจะทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากพื้นที่ดินที่มีอยู่ในประเทศนั้น

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม¹¹ กล่าวถึง การปฏิรูปที่ดิน เป็นการรวม การปฏิรูปที่ดินการถือครอง การผลิต การเกษตร และโครงสร้างด้านการให้บริการสนับสนุน และสถาบันท้องถิ่นอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างการเกษตร โดยใช้วิธีการกระจายความมั่งคั่งสมบูรณ์ มีโอกาสในการเป็นเจ้าของที่ดิน และการควบคุมดูแลที่ดิน น้ำ ทรัพยากรอื่น ๆ

ขั้นตอนและวิธีดำเนินการปฏิรูปที่ดิน¹²

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ได้บัญญัติว่าการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัด

ถ้าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ ตามมาตรา 30 เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

1. การปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชน หมายถึง การนำที่ดินที่เจ้าของที่ดิน มีความประสงค์จะขายที่ดินหรือไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินกว่าสิทธิที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนดให้ถือครองได้ โดย ส.ป.ก. จะดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินเอกชนดังกล่าว ซึ่งถือครองที่ดิน โดยมีหนังสือสำคัญตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือ หนังสือรับรอง

¹¹ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, **ปฏิรูปที่ดินในอนาคต**, (กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ สำนักงานฯ, 2547), หน้า 37.

¹² อรรถกฤษ อินต๊ะรักษา, **ปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน: ศึกษากรณีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2556), หน้า 44.

การทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3ก) หรือโฉนดที่ดินมาจัดสรรให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ผู้ไร่ที่ทำกินได้เช่า หรือเช่าซื้อจาก ส.ป.ก. ต่อไป

2. การปฏิรูปที่ดินในที่ของรัฐ หมายถึง การที่ ส.ป.ก. นำที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมโทรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนเล็กใช้ร่วมกัน ที่ราชพัสดุ ที่กระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินจำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวรนำมาจัดให้เกษตรกรเช่าทำประโยชน์

ผู้มีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดิน

ผู้มีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มี 3 ประเภท คือ¹³

1. เกษตรกร เกษตรกรตามบทนิยามในมาตรา 4 ได้แก่ ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และได้รวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร ที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ทั้งนี้เกษตรกรจะได้รับการจัดสรรที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามขนาดจำนวนที่ดินกรรมกรปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เห็นสมควร แต่ทั้งนี้เนื้อที่ทั้งหมดเมื่อรวมกับที่เกษตรกรมีอยู่เดิมแล้วต้องไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยทั่วไป (ยกเว้นถือครองที่ดินก่อนปี พ.ศ.2524) อาจได้รับไม่เกิน 100 ไร่ ส่วนเกษตรกรที่เลี้ยงสัตว์ใหญ่ได้รับที่ดินไม่เกิน 100 ไร่

2. สถาบันเกษตรกร หมายถึง กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร หรือชุมนุมสหกรณ์การเกษตร ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ซึ่งจะได้รับการจัดที่ดินตามขนาดเนื้อที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (คปก.) เห็นสมควรให้โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น

3. ผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ออกประกาศกระทรวงฯ กำหนดกิจการไว้

หลักเกณฑ์การคัดเลือกเกษตรกรเช่าทำกินและอยู่อาศัยในเขตปฏิรูปที่ดินให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

¹³ วรพจน์ วิศรุติพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร นิติธรรม, 2540), หน้า 111.

เกษตรกรรมพ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2538 ได้กำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิรับการคัดเลือก และขั้นตอนการคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำกินในเขตปฏิรูปที่ดิน สรุปได้ดังนี้¹⁴

เกษตรกรผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน รวมทั้งเกษตรกรที่ถือครองที่ดินของรัฐอยู่ก่อนจะต้องมีคุณสมบัติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535

สำหรับเกษตรกรที่เคยได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือหน่วยอื่น ๆ ของรัฐ แต่ขาดสิทธิที่จะได้สิทธิที่จะได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไป เพราะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่ใช้บังคับว่าด้วยการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลา 5 ปี ก่อนวันที่จะได้รับคัดเลือกในพื้นที่ใหม่จะไม่มีสิทธิได้รับการคัดเลือก เว้นแต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะเห็นสมควร ยกเว้นในกรณีที่มีการขาดสิทธินั้นเกิดจากเหตุจำเป็น

ขั้นตอนการคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำกินในเขตปฏิรูปที่ดิน

ขั้นตอนการคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำกินในเขตปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะประกาศรับสมัครคัดเลือกเกษตรกรให้มายื่นคำขอคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเมื่อประกาศแล้วให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลาและสถานที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอาจประกาศให้ขยายเวลาได้ แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 90 วัน

ในประกาศยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน จะต้องมียุทธศาสตร์เกี่ยวกับคุณสมบัติของเกษตรกรที่มีสิทธิยื่นคำร้องและผู้ไม่มีสิทธิขอรับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พร้อมทั้งกำหนดให้ยื่นคำร้องนำหลักฐานมาประกอบคำร้อง และให้มีแผนที่สังเขปแสดงที่ตั้งที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนันแห่งท้องที่และชุมชนในท้องที่ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

ในกรณีที่ดินที่จะจัดให้มีจำกัด และมีเกษตรกรทำการเช่าอยู่ขณะที่โอนกรรมสิทธิ์ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือมีเกษตรกรผู้ได้รับการขึ้นทะเบียนขอรับที่ดินทำ

¹⁴ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535, (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 80 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2535), หน้า 40.

กินจากการปฏิรูปที่ดิน ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติให้ดำเนินการคัดเลือกเกษตรกรดังกล่าวได้โดยไม่ต้องประกาศเพื่อให้มายื่นคำขอคัดเลือกอีก

ทั้งนี้ เกษตรกรผู้ได้รับการพิจารณาคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้¹⁵

1. เป็นเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐ หรือเกษตรกรผู้เช่าที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเป็นผู้ทำกินในที่ดินนั้นด้วยตนเอง
2. เกษตรกรผู้ได้รับการขึ้นทะเบียนขอรับที่ดินทำกินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้แล้ว
3. เกษตรกรอื่นตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

ในการคัดเลือกนี้ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะสอบสวนสิทธิผู้ยื่นคำขอแล้วเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินระดับอำเภอเพื่อพิจารณาลั่นกรองก่อนนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาอนุมัติ เมื่ออนุมัติแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะประกาศผลการคัดเลือกโดยมีแผนผังการจัดแบ่งที่ดินและบัญชีรายชื่อเกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกและได้รับที่ดินทำกินปิดไว้ในที่เปิดเผยเช่นเดียวกับการปิดประกาศยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

เมื่อประกาศรายชื่อเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือก ภายใน 50 วัน ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหนังสือรับมอบที่ดิน (ส.ป.ก. 4-28) ให้ผู้ได้รับมอบที่ดินไว้เป็นหลักฐาน ขั้นตอนต่อไปคือเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) เพื่อแสดงว่าได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์โดยไม่มีความผิดฐานบุกรุกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 นี้ ยังไม่ใช่เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินในทางปฏิบัตินั้น การออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 เลขาธิการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ออกแทนได้

เงื่อนไขที่เกษตรกรที่ได้รับอนุญาตต้องถือปฏิบัติ

ภายหลังผู้ที่ประสงค์จะขอรับการจัดที่ดิน หรือขอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้สำหรับประกอบกิจการยื่นคำขอรับอนุญาตได้ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ที่ประสงค์จะประกอบกิจการพร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) จะเป็นผู้พิจารณาอนุญาตคำขอรับการจัดที่ดินโดยระยะเวลาการเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. ประกาศกำหนดและให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

¹⁵ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, **ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**, ค้นวันที่ 4 ธันวาคม 2562 จาก https://www.alro.go.th/legal_off/ewt_dl_link.php?nid=694.

กำหนดให้ผู้ขออนุญาตจ่ายค่าตอบแทนตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปจ.) กำหนด โดยนำค่าตอบแทนที่ได้รับเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เงื่อนไขที่จะให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติที่ระบุไว้ในสัญญา ต้องประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้¹⁶

1. ต้องประกอบกิจการตามแผนและโครงการที่ขออนุญาตนั้น จะโอนสิทธิไปยังบุคคลอื่นไม่ได้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก คปจ. ก่อน
2. ต้องใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้ตรงกับกิจการที่ได้รับอนุญาตตามที่ระบุไว้ในสัญญาหากไม่ปฏิบัติตาม คปจ. หรือ คปก. มีสิทธิเพิกถอนการอนุญาตและเลิกสัญญาได้
3. ต้องเริ่มลงมือดำเนินการภายในเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา
4. ต้องไม่เปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือเพิ่มเติมกิจการ แผนการ แผนการดำเนินงานหรือวิธีการดำเนินการเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก คปจ. ก่อน
5. ต้องยินยอมให้ ส.ป.ก. เข้าไปตรวจสอบกิจการให้เป็นไปตามสัญญาอย่างน้อยปีละครั้ง
6. ในระหว่างเวลาหรือครบกำหนดเวลาเช่า เช่าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ ในที่ดินหรือโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้รับอนุญาตแล้วก็ตาม ถ้าทรัพย์สินหรือสิ่งก่อสร้างที่ปลูกบนที่ดินที่ได้รับอนุญาตก่อให้เกิดความเสียหาย หรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คปจ. มีอำนาจสั่งให้รื้อถอนทรัพย์สินหรือสิ่งก่อสร้างดังกล่าว ภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติตาม คปจ. มีอำนาจรื้อถอนได้โดยผู้รับอนุญาตเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายและต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายนั้นด้วย

สิทธิของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน

เดิมที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. ได้มาและยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. มีสิทธิขอให้กรมที่ดินออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส.3ก. ได้ โดย ส.ป.ก. ร้องขอให้กรมที่ดินออกให้ และ ส.ป.ก. สามารถคัดค้านการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่เขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ในกรณี

1. เมื่อ ส.ป.ก. จังหวัด เห็นว่าหลักฐานของกรมที่ดินแตกต่างจากหลักฐานที่ ส.ป.ก. มีอยู่
2. มีเหตุผลที่แสดงว่า ส.ป.ก. มีสิทธิในที่ดินดีกว่าผู้ขอให้ ส.ป.ก. มีอยู่แจ้งเป็นหนังสือพร้อมแสดงเหตุผลและหลักฐานไปยังสำนักงานที่ดินภายในเวลาตามประกาศ

ส่วนราษฎรที่มีใบจอง ส.ค.1 หรือหลักฐานการได้มาตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน สามารถร้องขอให้กรมที่ดินออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. 3 ก. ได้

¹⁶ เรื่องเดิม, หน้า 2.

โดยต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับ ส.ป.ก. เรื่องวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2541

สิทธิของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้¹⁷

1. สิทธิของเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือก ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินทุกประเภทที่นำมาทำการปฏิรูปที่ดิน อย่างไรก็ตามเกษตรกรที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่จำกัดให้สามารถมีสิทธิต่าง ๆ ได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ซึ่งมีมติ คปจ. ครั้งที่ 3/2533 เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2533 ได้กำหนดสิทธิในที่ดินของเกษตรกรที่ได้รับการปฏิรูปที่ดินแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

1.1 สิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เป็นสิทธิที่เกษตรกรจะได้รับเมื่อเกษตรกรได้รับคัดเลือกเข้าทำประโยชน์และมีการแปลงที่ดินจัดให้กับเกษตรกรเป็นที่แน่นอนแล้ว แต่ยังไม่ได้เข้าทำสัญญาเช่า หรือเช่าซื้อที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในขั้นตอนนี้เกษตรกรที่มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินจะได้รับเอกสาร ส.ป.ก. 4-28 และ 4-01 ตามลำดับเพื่อรับรองสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังคงเป็นของ ส.ป.ก. ซึ่งเมื่อเกษตรกรได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว จะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

1.2 สิทธิจากการเช่าและเช่าซื้อที่ดิน เกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าซื้อที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวเป็นของเกษตรกรผู้ทำสัญญา แต่จะมีข้อกำหนดห้ามโอนและแบ่งแยกไว้ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผู้เช่าจึงไม่สามารถที่จะโอนที่ดินนี้ไปให้แก่บุคคลอื่นได้ ยกเว้นเป็นการโอนสิทธิให้แก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ให้เกษตรกรเช่าถือครองนี้ยังคงเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ประเภทของการใช้ประโยชน์ในที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน

การใช้ประโยชน์ในที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแบ่งเป็น 5 ประเภท ดังนี้¹⁸

¹⁷ เรื่องเดิม, หน้า 50.

1. เพื่อให้ประกอบเกษตรกรรม หมายถึง การทำนา ทำไร่ ทำสวน การเลี้ยงสัตว์ การเลี้ยงสัตว์น้ำและกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรกรรมและสหกรณ์กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

2. เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรกรรมกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

3. เพื่อการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ หมายถึง กิจการตามระเบียบ คปก.ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตที่ปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการอุปโภค ซึ่งเป็นการบริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป

4. เพื่อการนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น ซึ่งวางหลักเกณฑ์ไว้เพื่อการสำรวจแร่ และเพื่อการทำเหมือง โดยเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541

5. เพื่อจัดที่ชุมชน ได้กำหนดขอบเขตพื้นที่ชุมชนตามประกาศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องซึ่งมีหลักเกณฑ์

หน้าที่ของเกษตรกรในการทำประโยชน์ในที่ดิน

เมื่อเกษตรกรได้รับการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในเขตที่ดินลงชื่อในหนังสือรับมอบที่ดินและหรือสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชยเรียบร้อยแล้ว จะต้องเริ่มเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้¹⁹

1. ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถและไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขายให้เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ หรือโดยพฤติกรรมการใด ๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น

2. ยินยอมทำสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชยและต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว

¹⁸ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม"ค่นวันที่ 4 ธันวาคม 2562 จาก https://www.dlro.go.th/legal_aff/ewt_dl_link.php?nid=694

¹⁹ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535, (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 97 ลงวันที่ 16 กันยายน 2535, หน้า 48.

3. ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน จนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความ เหมาะสมแก่การ ประกอบเกษตรกรรม

4. ไม่ขุดบ่อเพื่อเกษตรกรรมเกินร้อยละห้าของเนื้อที่ที่ได้รับมอบ

5. ไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใด ๆ เว้นแต่การปลูกสร้างตามสมควรสำหรับโรงเรือนที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรรมนั้น

6. ดูแลรักษาหมุดหลักฐานของ ส.ป.ก. และหลักเขตที่ดินในที่ดินที่ได้รับมอบมิให้เกิดชำรุดเสียหายหรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม

7. ไม่กระทำการใด ๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่นและสภาพแวดล้อม

8. ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

9. ปฏิบัติตามสัญญาที่ยืมที่ทำกับ ส.ป.ก. และปฏิบัติตามพันธะกรรมที่มีอยู่กับสถาบันการเงินหรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับ ส.ป.ก. และการขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมที่เกินจำนวนที่กำหนดไว้ในข้อ 4 หรือการปลูกสร้างโรงเรือน ที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรที่เกินสมควรตามข้อ 5 ให้เกษตรกรหรือสถาบันยื่นคำขอ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาต

ในการอนุญาตนั้นให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาถึงผลดีผลเสียสภาพของที่ดินที่จะต้องเสียหาย ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและแปลงที่ดินข้างเคียง และความ เป็นไปได้ในการประกอบกิจการนั้น

ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน ส.ป.ก. จะสิ้นสิทธิในที่ดิน ในกรณีดังต่อไปนี้²⁰

1. ตาย หรือสละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดกตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

2. โอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ การเช่า หรือการจัดให้โดยมีค่าชดเชยไปยังบุคคลอื่น ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

3. ขาดคุณสมบัติตามระเบียบที่ ค.ป.ก. กำหนด

4. ผ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของ ค.ป.ก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

²⁰ เรื่องเดิม, หน้า 252.

การปฏิรูปที่ดินในต่างประเทศ

การปฏิรูปที่ดินของไทยนั้นเป็นการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งการปฏิรูปที่ดินนั้นไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น แต่ได้เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วทุกภูมิภาคของโลกในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลของการปฏิรูปที่ดินที่มีผลดีต่อการพัฒนาภาคเกษตรกรรมของประเทศในเอเชีย ได้แก่ ประเทศจีน ประเทศญี่ปุ่น ประเทศไต้หวัน และประเทศเกาหลีใต้ รายละเอียดดังนี้

การปฏิรูปที่ดินในประเทศจีน

การปฏิรูปที่ดินในประเทศจีน มีเป้าหมายเพื่อการกำจัดชนชั้นเจ้าของที่ดินค้ำชัวญของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ที่ว่า “ที่ดินเพื่อผู้เพาะปลูก” ชาวนาผู้ไรที่ดินถูกยุบให้ต่อสู้กับเจ้าของที่ดินทุกวิถีทาง เจ้าของที่ดินเกือบหนึ่งแสนคนเสียชีวิตในระหว่างการเคลื่อนไหวครั้งนี้ ประธานเหมา เจ๋อตง ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยบังคับให้ชาวไร่ชาวนาปฏิบัติเรื่องต่าง ๆ เช่น สหกรณ์ขั้นพื้นฐาน สหกรณ์ก้าวหน้าและคอมมูนประชาชนในช่วงต้นของปี 1978 หลังจากการเปลี่ยนแปลงจากระบบร่วมไปเป็นระบบการทำสัญญาครัวเรือน ชาวนา ชาวไร่บางส่วนในจำนวน ทั้งหมด 900 ล้านคนเริ่มมีชีวิตดีขึ้น รายได้เพิ่มขึ้นเล็กน้อย และสภาพทางสังคมดีขึ้นบ้าง อย่างไรก็ตามผลประโยชน์นี้ได้สูญไปในเวลาไม่นาน เนื่องจากโครงสร้างราคาที่ทำให้ประโยชน์กับสินค้าอุตสาหกรรมมากกว่าเกษตรกรรม ชาวไร่ชาวนาถูกผลักกลับไปสู่ความยากจนอีกครั้ง²¹

การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น

การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระจายการถือครองที่ดินสามารถแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกรและทำให้เกิดความเสมอภาคทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศ ซึ่งมีแนวทางการดำเนินงานที่นำไปสู่ความสำเร็จในการกระจายการถือครองที่ดิน ดังนี้

²¹ อีสุรัตน์ จันทร์ศรี, ปัญหาการใช้บังคับกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2561), หน้า 47.

ญี่ปุ่นเริ่มต้นด้วยการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร กำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจนในกฎหมาย เช่น เกณฑ์ในการเวนคืนที่ดิน เงื่อนไขการซื้อที่ดิน โครงสร้างคณะกรรมการและระยะเวลาของการปฏิรูปที่ดิน²²

การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ได้กำหนดให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่ออยู่อาศัยได้ไม่เกิน 6.25 ไร่ และให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่อการเกษตรได้ไม่เกิน 18.75 ไร่ หรือ 3 เท่าของที่ดินเพื่ออยู่อาศัย และเป็นการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินต่อครัวเรือนไม่ใช่ต่อคน ประกอบกับการกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการในการวางแผนการเวนคืนที่ดินในรูปของคณะกรรมการที่ดิน ภายใต้หลักการประชาธิปไตย โดยการกำหนดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิรูปที่ดินมีส่วนร่วมในการวางแผนเวนคืนที่ดิน ยิ่งไปกว่านั้นโครงสร้างของคณะกรรมการมีความสมดุลค่อนข้างมาก ประกอบด้วยผู้เช่าที่ดิน เกษตรกรที่มีที่ดินของตนเอง เจ้าของที่ดินให้เช่า นักวิชาการ และบุคคลทั่วไป ขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนน้อยมาก โครงสร้างเช่นนี้มีผลต่อแนวทางการปฏิรูป ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของเกษตรกรและคนในชุมชนในเรื่องที่เกี่ยวกับชุมชน

ก่อนที่โครงการปฏิรูปที่ดินจะสิ้นสุดลง รัฐบาลญี่ปุ่นได้ร่างกฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตรขึ้นใหม่เพื่อรองรับการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในอนาคต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายสิทธิครอบครองที่ดินไปสู่เกษตรกรให้ได้ตามเป้าหมายและมีความเป็นธรรม เพื่อเป็นหลักประกันว่าการปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการไปแล้วสามารถดำรงอยู่ได้ในสังคมชนบทตลอดไป และเพื่อเป็นการป้องกันการหวนกลับมาของระบบการให้เช่าที่ดินในข้อนี้สะท้อนถึงความรอบคอบและความต่อเนื่องในการดำเนินการปฏิรูป

แม้การปฏิรูปที่ดินช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองแล้วแนวคิดการปฏิรูปที่ดินในญี่ปุ่นไม่ได้จำกัดที่เฉพาะตัวที่ดิน หากแต่รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้สนับสนุนให้เกษตรกรประกอบอาชีพในระบบธุรกิจเกษตร ส่งเสริมการเกษตรกรรมในรูปของสหกรณ์ และใช้ระบบการเกษตรแบบไร่นาสวนผสมให้มีการทำสวนผลไม้และเลี้ยงสัตว์ควบคู่กัน นำไปสู่การขยายตลาดทุน สินค้าและแรงงาน อันเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายสนับสนุนที่หลากหลายเหล่านี้ ดำเนินไปควบคู่กับความพร้อมของบุคลากรและข้อมูลของรัฐ ทั้งนี้พบว่าญี่ปุ่นมีผู้เชี่ยวชาญที่ศึกษาเกี่ยวกับปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินมากมายทั้งในวงกลางและส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการมีความรู้ความเข้าใจโครงสร้างในชุมชน ความสัมพันธ์ของผู้เช่าที่ดินกับวิถีทางการเกษตร และปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินของเกษตรกรเป็น

²² Kawagoe Toshihiko, *Agricultural Land Reform in Postwar Japan: Experiences and Issues* (Washington DC World Bank, 2000), p 23.

อย่างดี นอกจากนี้รัฐมีข้อมูลที่ดินและเจ้าของที่ดิน ที่ถูกต้องจากระบบภาษีที่ดินซึ่งเป็นผลทำให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น²³

ประเทศญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อส่งเสริมเกษตรกรควบคู่ไปกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร โดยใช้วิธีเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่แล้วนำมาจัดสรรขายคืนให้แก่เกษตรกรรายย่อย กรณีการเช่าที่ทำกิน รัฐก็จะเปิดโอกาสให้เกษตรกรมาจดทะเบียนเพื่อขอลดหย่อนค่าเช่าได้ นอกจากนี้ยังได้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร โดยเปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย ทำให้ในช่วงปี 1950 ปริมาณของเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินลดลงจากร้อยละ 46 เหลือเพียงร้อยละ 10 และในปี 1952 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตรซึ่งมีข้อกำหนดในการเปลี่ยนที่ดินไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่น ที่ไม่ใช่การเกษตรอย่างเข้มงวด เพื่อสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกินเพื่อการเกษตร และรักษาเสถียรภาพความมั่นคงด้านอาหาร

บทเรียนการจัดสรรที่ดินและการถือครองที่ดินทางการเกษตรของประเทศญี่ปุ่นใหม่ ทำให้เกิดการกระตุ้นการผลิต ญี่ปุ่นยังดำเนินการด้านต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนอย่างต่อเนื่องจนประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ยังมีการจำกัดการถือครองที่ดินควบคู่กับการเก็บภาษีที่ดินและในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินในชุมชนของญี่ปุ่น หากชุมชนใดมีกฎเกณฑ์ตามจารีตประเพณีเกี่ยวกับที่ดินให้ปฏิบัติตามประเพณีนั้นโดยรัฐจะไม่เข้าไปละเมิดหรือยุ่งเกี่ยว บทเรียนดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่น่าเรียนรู้สำหรับประเทศไทย โดยเฉพาะการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญหมวดสิทธิชุมชนให้เป็นผลได้อย่างแท้จริง

การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย

วิธีการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามแนวคิดที่เรียกว่า “ความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดิน” (Equalization of land rights) ของ ดร.ซุนยัตเซ็น โดยดำเนินการตามหลักความยุติธรรมในการครองชีพ (Principle of people’s livelihood) ของคนไต้หวันใน 4 ลักษณะ คือ²⁴

²³ ปิยาพร อรุณพงษ์, **คู่มือการปฏิรูปที่ดิน**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555), หน้า 26.

²⁴ บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และคณะ, **รายงานวิจัยอุปสรรคด้านกฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนของคนไทย**, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 156.

1. การให้สิทธิเจ้าของที่ดินประเมินมูลค่าที่ดินในตอนแรกด้วยตนเอง โดยมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นภายหลังให้ถือเป็นสิทธิของรัฐ เจ้าของที่ดินจะเรียกร้องคืนไม่ได้

2. การเก็บภาษีตามราคาที่ดิน

3. การซื้อที่ดินตามราคาที่ดิน

4. มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นในอนาคตให้ตกเป็นของรัฐ

เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเป็นการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรโดยแท้จริง รัฐได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นขั้นตอนตามลำดับที่สนับสนุนความสัมฤทธิ์ผลของการปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

1. การลดค่าเช่าเป็นร้อยละ 37.5 เนื่องจากการเช่าที่ดินของเกษตรกรมีความไม่เป็นธรรมอย่างมาก กล่าวคือ เกษตรกรผู้เช่า ซึ่งมีอยู่ประมาณร้อยละ 34.5 ของครัวเรือนเกษตรกรในปี พ.ศ. 2495 ต้องเสียค่าเช่าเฉลี่ยประมาณร้อยละ 50 ของผลผลิต หรือถึงร้อยละ 70 ของผลผลิตสำหรับพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ ดังนั้น รัฐจึงเริ่มด้วยการลดค่าเช่าเป็นมาตรการแรก เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรเพิ่มผลผลิตและรายได้มากขึ้น และเป็นการลดแรงต่อต้านจากเอกชนในการที่จะจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรโดยทันที

2. การขายที่ดินเกษตรของรัฐ รัฐดำเนินการขายที่ดินเกษตรที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐมีอยู่ประมาณ 1.1 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 21 ของพื้นที่เกษตรทั้งหมดให้แก่เกษตรกร การดำเนินการขั้นตอนนี้ นอกจากจะส่งเสริมให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเองและสร้างแรงจูงใจในการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว ยังเป็นตัวช่วยแยกเอกชนเจ้าของที่ดินเพื่อให้อยอมรับแนวคิดการกระจายการถือครองที่ดินแก่ผู้ที่ทำประโยชน์อย่างแท้จริงในที่ดิน

3. การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร แม้ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูปที่ดิน แต่รัฐบาลเห็นว่าเป็นเรื่องละเอียดอ่อนจึงดำเนินการแบบประณีประนอม ด้วยการออกมาตรการให้ความช่วยเหลือที่สอดคล้องกัน คือ²⁵

3.1 ช่วยเกษตรกรให้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินโดยไม่เพิ่มภาระทางการเงิน โดยการตั้งกองทุนการซื้อที่ดินด้วยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้แก่เกษตรกร และได้กำหนดภาระการซื้อที่ดินของเกษตรกรต่อปี คือ ต้องไม่เกินกว่าอัตราค่าเช่าที่ดิน ร้อยละ 37.5

3.2 เปลี่ยนการถือครองที่ดินเป็นการลงทุนด้านอุตสาหกรรม กล่าวคือ รัฐกระตุ้นให้เจ้าของที่ดินนำเงินที่ได้จากการขายที่ดินได้ไปลงทุนในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจ 4 แห่ง คือ บริษัทซีเมนต์ไต้หวัน บริษัทเยื่อกระดาษและกระดาษ บริษัท

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 157.

อุตสาหกรรมและเหมืองแร่ และบริษัทพัฒนาเกษตรกรรมและป่าไม้ได้ทุกวัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการชดเชยรายได้จากค่าเช่าที่ดิน

ความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินของประเทศไต้หวัน ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นได้เพราะในช่วงญี่ปุ่นแพ้สงคราม เจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่เป็นชาวญี่ปุ่นจำนวนมากได้หนีออกไป ในขณะที่ชนชั้นนำทางการเมืองที่ส่วนใหญ่เป็นชาวจีนที่อพยพมาจากแผ่นดินใหญ่ยังไม่ได้สะสมที่ดินบนเกาะไต้หวันไว้จึงไม่ขัดขวาง ส่วนเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่ไม่ใช่ญี่ปุ่น รัฐบาลได้ชดเชยการเอาที่ดินกลับมาด้วยการให้มาร่วมลงทุนหุ้นในโรงงานอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ที่ญี่ปุ่นทิ้งไว้

การปฏิรูปที่ดินในประเทศเกาหลีใต้²⁶

ผลสำเร็จของการปฏิรูปที่ดินในเกาหลีใต้ซึ่งดำเนินการระหว่างปี ค.ศ. 1949-1955 ไม่เพียงแต่ทำให้การถือครองที่ดินที่เหลื่อมล้ำลดลง แต่ยังถือได้ว่าเป็นนโยบายการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจที่สำคัญ เนื่องจากผลของการปฏิรูปที่ดินทำให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินของตนเองเพาะปลูก เกิดชาวนาอิสระจำนวนมาก สามารถช่วยลดความยากจนและทำให้ประชากรในชนบทมีการศึกษาสูงขึ้น การกระจายการถือครองที่ดินทำให้ความเหลื่อมล้ำลดลง ครอบครัวในชนบทจึงมีเงินส่งบุตรหลานของตนไปเรียนหนังสือได้ อัตราการอ่านออกเขียนได้จึงสูงถึงเกือบร้อยละ 90 ตั้งแต่ในปี 1959 ซึ่งทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ นับตั้งแต่ทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา เกาหลีใต้ได้ผันตัวเองเข้าเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว (ที่เรียกว่ากลุ่มประเทศ OECD)

รัฐบาลเกาหลีใต้สนับสนุนองค์การปกครองท้องถิ่นให้ทำหน้าที่กระจายการถือครองที่ดินเพื่อการพัฒนาภาคเกษตรในชนบท ทำให้มีการกระจายที่ดินให้เกษตรกร ถึงร้อยละ 15 กำหนดให้มีเพดานการถือครองที่ดินเกษตรกร 18.75 ไร่ โดยที่ดินส่วนเกินก็จะนำมากระจายให้ผู้เช่าที่ดินดั้งเดิมคนละ 6.25 ไร่ ทำให้เกษตรกรเกาหลีใต้ มีที่ดินถึงร้อยละ 70 ผลผลิตก็เพิ่มขึ้น ในส่วนของกระบวนการดำเนินการรัฐบาลได้ออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเมื่อปี ค.ศ. 1949 ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก บุคคลจะเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อการเกษตรได้ก็ต่อเมื่อเป็นผู้เพาะปลูกในที่ดินนั่นเอง ประการที่สอง บุคคลจะเป็นเจ้าของที่ดินเกินกว่า 3 จุงโบ (ประมาณ 18 ไร่ 3 งาน) ไม่ได้ และประการที่สาม ห้ามเกษตรกรปล่อยที่ดินให้คนอื่นเช่า

²⁶ เรื่องเดิม, หน้า 28.

จากจำนวนประเทศที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดิน ได้แก่ ญี่ปุ่น ไต้หวัน เกาหลีใต้ ในแต่ละประเทศนั้นเป็นที่ยอมรับกันอย่างมากถึงผลเชิงบวก เช่น ผลผลิตทางการเกษตรที่เพิ่มขึ้น รายได้และสถานะทางสังคมของเกษตรกร โภชนาการ ความมั่นคงในวิถีชีวิตและคุณลักษณะสำคัญอื่น ๆ ในสังคมชนบท บทเรียนความสำเร็จที่ได้จากการศึกษาการปฏิรูปที่ดินในเอเชีย เพราะรัฐบาลมีกระบวนการที่ชัดเจนและดำเนินการอย่างจริงจัง ทำให้การปฏิรูปที่ดินเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและการลดความยากจน เพราะการได้เป็นเจ้าของที่ดิน แม้เพียงขนาดเล็กน้อย ก็ถือเป็นทั้งตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม แหล่งการจ้างงานโดยตนเอง และการประกันภัย ในกรณีทีบุคคลนั้น ๆ ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การได้เป็นเจ้าของที่ดินย่อมเป็นแรงจูงใจสำคัญนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ โดยผ่านการลงทุนพัฒนาที่ดิน และปลูกพืชเศรษฐกิจในที่ดินที่ตนเองเป็นเจ้าของ

การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน

ที่ดินในเขตปฏิรูปนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ให้เกษตรกรมีสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งเรื่องของการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินนั้น มีนักวิชาการ นักการศึกษาหลายท่าน ได้ให้ความหมายของสิทธิในที่ดิน การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การมีสิทธิครอบครองในที่ดิน การได้มาซึ่งสิทธิในการครอบครองที่ดิน การโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. และการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดิน ส.ป.ก. ไว้ดังนี้

ความหมายของสิทธิในที่ดิน

“สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย ดังนั้น สิทธิในที่ดินอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง ดังจะกล่าวต่อไปนี้²⁷

1. กรรมสิทธิ์ กรรมสิทธิ์เป็นทรัพย์สินชนิดหนึ่งซึ่งเป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้โดยเป็นอำนาจที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินนั้น เป็นอำนาจอันสมบูรณ์ที่สุดที่บุคคลจะพึงมีเหนือทรัพย์สิน อาจกล่าวได้ว่า กรรมสิทธิ์คืออำนาจแห่งการเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นซึ่งประกอบไปด้วยสิทธิต่าง ๆ อันได้แก่ สิทธิใช้สอย จำหน่าย ได้ดอกผล ติดตามและเอาคืนจากบุคคลซึ่งไม่มีสิทธิจะยึดถือทรัพย์สินนั้น ตลอดจนขัดขวางมิให้บุคคลอื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับ

²⁷ ประมวล สุวรรณศร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทรัพย์สิน, (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2545), หน้า 121.

ทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย²⁸ อย่างไรก็ตาม อำนาจแห่งกรรมสิทธิ์นั้นต้องอยู่ภายในบังคับแห่งกฎหมายด้วย

ดังนั้น กรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงหมายถึง อำนาจของบุคคลผู้เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งมีอยู่เหนือที่ดินนั้นโดยมีสิทธิใช้สอย จำหน่าย ด้ดอกผลแห่งที่ดินนั้น ติดตามและเอาคืนที่ดินนั้นจากบุคคลซึ่งไม่มีสิทธิจะยึดถือที่ดินนั้น ตลอดจนขัดขวางมิให้บุคคลอื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับที่ดินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

2. สิทธิครอบครอง คือ สิทธิที่จะยึดถือทรัพย์สินไว้ เป็นทรัพย์สินชนิดหนึ่งอันอยู่ในบริเวณของกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครองเป็นสิทธิที่ได้มาตามเหตุการณ์หรือตามข้อเท็จจริงซึ่งไม่ต้องอาศัยอำนาจโดยกฎหมายอื่นใด เมื่อมีการยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตนซึ่งเพียงแต่มีเจตนายึดถือเพื่อตนก็พอแล้ว ไม่จำเป็นต้องมีเจตนาเป็นเจ้าของ หรือโดยผู้อื่นยึดถือไว้ให้ เช่น ลูกจ้างครอบครองทรัพย์สินแทนนายจ้าง

การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน²⁹

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 3 บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

1. ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับหรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

2. ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น

บุคคลอาจมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้หลายกรณี ซึ่งอาจแยกพิจารณาการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ดังนี้

1. การได้มาตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 แต่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินที่รัฐออกให้แก่ราษฎรนั้น มีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2444 ดังนั้น การที่บุคคลได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับจึงมีในกรณีต่อไปนี้ เช่น ได้มาโดยได้โฉนดแผนที่โฉนด ตราจอง หรือตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ได้มาซึ่งที่บ้าน ที่สวน ตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 ที่ดินประเภทนี้เป็นที่มีกรรมสิทธิ์แต่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ และไม่ถือว่าเป็นที่ดินมือเปล่า ฎีกาที่ 1570/2500 ที่พิพาทซึ่งเจ้าของได้ครอบครอง

²⁸ มาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

²⁹ วรวิมล เทพทอง, คำอธิบายกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2561), หน้า 35.

ทำที่ดินให้เป็นที่บ้านที่สวนมาก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 4 และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 แล้วแม้ที่ดินพิพาทจะเป็นที่ดินมือเปล่า ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ก็ต้องนำกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 มาใช้บังคับคดี โดยถืออายุความสละที่ดิน 9 ปี 10 ปี หาใช้อายุความ 1 ปีไม่

2. การได้มาตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 นับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมารายการจะได้หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นโฉนดที่ดิน การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้มาโดยการขอกออกโฉนดที่ดินตั้งตำบลและได้มาโดยขอกออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย (ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 58 และ 59)

3. การได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ³⁰

การได้กรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หมายถึง การได้มาซึ่งที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นการดำเนินการในรูปนิคมสร้างตนเองของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และการดำเนินการในรูปนิคมสหกรณ์ ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยเป็นการจัดสรรที่ดินให้บุคคลผู้เป็นสมาชิกนิคม หรือสมาชิกสหกรณ์ เมื่อสมาชิกได้ทำประโยชน์ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว กรมประชาสงเคราะห์ หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์แล้วแต่กรณี จะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ เรียกว่า น.ค.3 หรือ ก.ส.น.5 ให้ไว้เป็นหลักฐาน เพื่อนำไปออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อไป

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยนิติกรรม เช่น โดยการซื้อขายแลกเปลี่ยนให้จำนอง ขายฝาก ต้องทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่มิฉะนั้นเป็นโมฆะ

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยผลของกฎหมาย เช่น

1. ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจากทิ้งอกริมตลิ่ง ที่ดินแปลงใดเกิดทิ้งอกริมตลิ่งที่งอกนั้นเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น โดยหลักของทิ้งอกริมตลิ่งจะต้องเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันแต่เจ้าของที่ดินจะมีกรรมสิทธิ์ในทิ้งอกได้ต้องเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดิน ถ้าเจ้าของที่ดินแปลงใดเป็นที่มือเปล่าเกิดทิ้งอกริมตลิ่ง เจ้าของที่แปลงนั้นก็มิแต่สิทธิครอบครองทิ้งอกเท่านั้นดังนั้นหากเป็นทิ้งอกออกมาจากที่ดินมี

³⁰ กำหนด โสภณวสุ, ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนไทยที่มีคู่สมรสเป็นคนต่างด้าว (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2550), หน้า 56.

โฉนดเจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าวมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินออกผู้อื่นจะแย่งการครอบครองที่ดินส่วนนี้ ต้องครอบครองปรักภะเกินกว่า 10 ปี จึงได้กรรมสิทธิ์หากเป็นที่ออกออกมาจากที่ดินมือเปล่า (ส.ค.1., นส.3) เจ้าของมีเพียงสิทธิครอบครองหากผู้อื่นแย่งการครอบครองและเจ้าของไม่ฟ้องร้องเรียกคืนภายใน 1 ปี เจ้าของสิ้นสิทธิในที่ดินนั้น

2. ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการครอบครองปรักภะ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 “บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยความสงบและโดยเปิดเผย ด้วยเจตนาเป็นเจ้าของถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลา 10 ปี ท่านว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์” ที่ดินที่จะถูกครอบครองปรักภะได้ จะต้องเป็นที่ดินของผู้อื่นที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ (โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจองตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้วที่บ้านที่สวนตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 ที่ดินมือเปล่า (ส.ค.1,น.ส.3) จะถูกครอบครองปรักภะไม่ได้)

3. การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยทางมรดกการจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมรดกที่ดินนั้นต้องเป็นที่ที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์เช่น โฉนดที่ดินถ้าที่ดินมรดกเป็นที่มือเปล่าเช่นที่ น.ส.3, ส.ค.1 ก็มีเพียงสิทธิครอบครอง ได้ทรัพย์มาโดยทางมรดกนี้จะต้องจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินเสียก่อนจึงจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนได้ เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1299 วรรค 2 บัญญัติว่า “ถ้าผู้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยทางอื่น นอกจากนิติกรรมสิทธิ์ของผู้ได้มานั้นถ้ายังมีได้จดทะเบียนไซ้รว่าท่านว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไม่ได้” การได้มาทางมรดกเป็นการได้มาโดยทางอื่นนอกจากนิติกรรมเช่นกัน

4. การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินในรูปแบบอื่น ๆ

การมีสิทธิครอบครองในที่ดิน³¹

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 6 บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดิน ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย”

สืบเนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 2 ที่บัญญัติให้ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐนั้น มาตรา 4 จึงบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งมีสิทธิครอบครองในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ คือ ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 ซึ่งอาจเป็นการครอบครองโดยพฤตินัยหรือโดยข้อเท็จจริงก็ได้ ให้คงมีสิทธิ

³¹ เรื่องเดิม, หน้า 73.

ครอบครองในที่ดินอยู่ต่อไปได้ รวมถึงผู้ได้รับโอนสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นมาด้วย ซึ่งการโอน การครอบครองสามารถกระทำได้โดยส่งมอบที่ดินนั้นให้แก่ผู้รับโอนตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา 1378 เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะได้สละสิทธิในที่ดินนั้นไปเสียแล้ว

การครอบครองดังกล่าวนี้ต้องหมายถึงครอบครองอย่างเป็นเจ้าของที่ดินนั้น ไม่ใช่ในฐานะผู้เช่า หรือผู้อาศัย และการรับโอนสิทธิครอบครองมานั้น ก็น่าจะเป็นการรับโอนมาก่อน วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

การได้มาซึ่งสิทธิในการครอบครองที่ดิน³²

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับนโยบายแห่งรัฐไว้ว่ารัฐต้องจัดการระบบ การถือครองที่ดิน และการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรกรให้ได้รับ ผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษา ผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร จากหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นการยืนยันและ รับรองว่าพลเมืองทุกคนจะต้องได้รับการคุ้มครองทั้งในการถือครองและการใช้ทรัพย์สินนั้น การจำกัดสิทธิไม่ว่ากรณีใด จะต้องมิกฎหมายเรื่องนั้น ๆ กำหนดไว้ นอกจากนี้กฎหมาย กำหนดให้สามารถเพิกถอนสิทธิในทรัพย์สินโดยการบังคับซื้อ หรือที่เรียกกันว่า “การเวนคืน” ได้แต่เฉพาะเรื่องที่กำหนดเท่านั้น รัฐไม่สามารถจะออกกฎหมายมาเวนคืนได้โดยไม่มี ข้อกำหนด และจะต้องชดเชยค่าเวนคืนอย่างเป็นธรรมด้วย

1. การถือครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีว่าบุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือ เพื่อตน ท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง Salmond นักกฎหมายชาวอังกฤษกล่าวว่า สิทธิ การครอบครองเป็นผลตามกฎหมายอันเกิดแต่การได้รับหรือความสูญเสีย ซึ่งความ ครอบครองนี้ย่อมมีประการและสำคัญมิใช่น้อย เช่น การครอบครองย่อมเป็นหลักฐานแสดง กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น และอาจทำให้ผู้อ้างกรรมสิทธิ์ทั้งหลายจะต้องนำพิสูจน์ว่าเขามีสิทธิ ดีกว่า การโอนมอบความครอบครองยอมเป็นพิธีสำคัญอย่างหนึ่งในการโอนกรรมสิทธิ์การเข้า ครอบครองทรัพย์สินสิ่งใดอันมิได้เป็นของใครมาก่อน ย่อมก่อให้เกิดกรรมสิทธิ์และถึงแม้ทรัพย์สิน

³² ปรีชา พรหมเพชร, *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองที่ดิน* (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), หน้า 99.

นั้นจะเป็นของผู้อื่นอยู่แล้วก็ตาม การเข้าครอบครองโดยละเมิด ยังให้สิทธิดีต่อผู้ละเมิดนั้น นอกจากเจ้าของอันแท้จริง

การได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือการได้มาเองกับการได้มาจากการโอน การได้มาเองเป็นการได้มาโดยผลของกฎหมาย เช่น การครอบครองปรปักษ์และการได้กรรมสิทธิ์โดยอายุความ เป็นต้น ส่วนการได้มาจากการโอน เช่น ได้จากการทำนิติกรรม การให้โดยเสน่หา เป็นต้น

2. การถือครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน³³

ตามมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่ว่า ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ ประกอบกับมาตรา 4 ที่ว่า บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้มีสิทธิครอบครองสืบไป มาตรา 4 ทวิ นับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัตินี้ใช้บังคับ การโอนสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน ซึ่งมีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

ผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงหมายถึง ผู้ที่ได้ครอบครองมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับที่มีเอกสารสิทธิ์ในประเภทต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาและผู้ที่มีเอกสารสิทธิ์หลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ส่วนสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการมีกรรมสิทธิ์ หรือแฝงอยู่ในกรรมสิทธิ์มิได้อยู่ในความหมายเดียวกันกับสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวแต่อย่างใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้เป็นสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสียทีเดียว และเป็นสิทธิที่แฝงอยู่ในที่ดินที่กฎหมายถือว่าเป็นของรัฐ

3. การถือครองตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518³⁴

ประเทศไทยเป็นประเทศซึ่งประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมมีที่ดินเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการประกอบอาชีพ เนื่องจากที่ดินเป็นปัจจัยในการผลิตแล้วยังเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นบ่อเกิดของทรัพยากรอื่น ๆ อีกมากมาย ปัจจุบันการขยายพื้นที่เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรทำได้ไม่มากนัก เนื่องจากที่ดินมีอยู่อย่างจำกัดประกอบกับมี

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

³⁴ ฉัตรชัย เต้าทอง, ความต้องการมีบทบาทและสิทธิของเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิการถือครองที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรณีเขตปฏิรูปที่ดินป่าท่าสว่าง-เพี้ยราม อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์, 2546), หน้า 2.

ประชากรเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทจึงทำให้มีผลกระทบต่อขนาดการถือครองที่ดิน นอกจากนี้การปฏิรูปที่ดินยังเป็นการบริการของรัฐเกี่ยวกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเกษตร ซึ่งประกอบด้วย การถือครองที่ดิน การผลิต และการบริการสนับสนุนแก่เกษตรกร เพื่อให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น โดยกระจายที่ดินให้แก่เกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยหรือไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง การควบคุม ปรับปรุงระบบการถือครองและการพัฒนาปรับปรุงทรัพยากร ปัจจัยการผลิต จำหน่ายผลผลิต ตลอดจนทำให้เกษตรกรมีโอกาสได้รับการบริการต่าง ๆ เช่น การให้สินเชื่อ การอบรมวิชาความรู้ ฯลฯ อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับประชาชนของประเทศที่มีอาชีพหลักทางการเกษตรกรรมเท่านั้น ส่วนผู้ที่มีอาชีพหลักด้านอื่นเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติในการที่จะถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่ได้บัญญัติไว้ดังกล่าวที่ว่า “เกษตรกรเท่านั้น ควรเป็นผู้ถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ซึ่งการได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ว่าที่ดินได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน คณะกรรมการจะให้เกษตรกรเช่าในระยะยาว หรือเช่าซื้อ ตามเงื่อนไขที่กำหนด จะเห็นได้ว่าเมื่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ซื้อที่ดินจากเอกชนหรือได้เวนคืนที่ดินจากเอกชน ถ้าที่ดินที่จัดซื้อหรือเวนคืนเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์แล้ว เมื่อ ส.ป.ก. ได้นำมาจัดให้แก่เอกชนเช่าระยะยาวหรือเช่าซื้อในกรณีเช่าระยะยาวก็ไม่มีทางจะได้กรรมสิทธิ์ จะมีกรรมสิทธิ์ในกรณีเช่าซื้อ คือ เมื่อเกษตรกร ผู้นั้นได้ชำระค่าเช่าซื้อครบกำหนดทุกงวดตามสัญญาแล้วจะมีกรรมสิทธิ์ได้ในกรณีเช่าซื้อ ส.ป.ก. ก็จะโอนที่ดินนั้นให้เกษตรกรผู้นั้นไป เกษตรกรผู้นั้นก็จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเพื่อทำประโยชน์³⁵

สาระสำคัญของการปฏิรูปที่ดินอยู่ที่การจัดระบบการถือครองที่ดินเพื่อกระจายที่ดินไปให้เกษตรกรถือครองและใช้ในการประกอบอาชีพโดยเท่าเทียมกันแต่เมื่อการกระจายการถือครองที่ดินนั้นไม่มีผลต่อการพัฒนาการเกษตรของประเทศโดยตรง เป็นเพียงการแก้ปัญหาเรื่องนายทุนสะสมที่ดินและช่วยจัดให้ที่ดินมีลักษณะและขนาดที่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรมได้เท่านั้น หากประสงค์จะพัฒนาการเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศโดยทั่วไปแล้ว จำต้องพิจารณาถึงการกระจายการถือครองที่ดินให้สอดคล้องกับระบบโครงสร้างการเกษตรในประเทศ และต้องสอดคล้องกับนโยบายในการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมด้วย

³⁵ ไชยยศ เหมะรัชตะ, **มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย., 2530), หน้า 2.

การโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก.

ตามหลักเกณฑ์คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมมีมติกำหนดไว้ในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2544 เรื่องการพิจารณาการโอนและการตกทอดมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

1. ทายาทที่มีสิทธิรับโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินฯ ได้แก่ ³⁶

- 1.1 คู่สมรส (รวมถึงคู่สมรสที่อยู่กินด้วยกันแต่ไม่ได้จดทะเบียนสมรส)
- 1.2 บุตร (รวมถึงบุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรองแต่ไม่รวมบุตรบุญธรรม)
- 1.3 ทายาทอื่น

2. ทายาทผู้รับโอนจะต้องเป็นเกษตรกรตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินและต้องไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่ก่อนแล้ว (มีที่ดินเมื่อรวมกับคำขอรับโอนต้องไม่เกินกว่า 50 ไร่ หรือ 100 ไร่ แล้วแต่กรณี)

การโอนสิทธิเข้าทำประโยชน์ให้แก่ทายาทนั้นในเบื้องต้น ส.ป.ก. จะพิจารณาตามลำดับชั้นของทายาทคือ คู่สมรส บุตร และทายาทอื่น ดังนั้น หากผู้โอนประสงค์จะโอนให้ทายาทลำดับหลัง ผู้โอนต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลความจำเป็นที่ไม่อาจโอนให้ทายาทในลำดับต้นได้

การโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าหรือเข้าซื้อที่ดิน ส.ป.ก.

ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเข้าหรือเข้าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้³⁷

1. ตกทอดแก่คู่สมรสเป็นอันดับแรก
2. ถ้าไม่มีคู่สมรสหรือคู่สมรสไม่พึงประสงค์จะรับสิทธิหรือขาดคุณสมบัติให้สิทธิตกทอดแก่บุตร

³⁶ สุรจิตต์ อินทรชิต, คู่มือการให้บริการประชาชนตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ระยะที่ 2, (กรุงเทพมหานคร สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2561), หน้า 44.

³⁷ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535, (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 80 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2535), หน้า 39.

3. ถ้าไม่มีบุตรหรือบุตรไม่ประสงค์จะรับสิทธิหรือขาดคุณสมบัติให้สิทธิตกทอดแก่เครือญาติ

ทั้งนี้บุตรหรือเครือญาติที่จะได้รับสิทธิมีเพียงคนเดียว เว้นแต่ที่ดินจะมีขนาดเนื้อที่ที่สามารถแบ่งแยกได้และเพียงพอแก่การครองชีพ นอกจากนี้ถ้าเกษตรกรประสงค์จะกำหนดลำดับทายาทโดยไม่เรียงลำดับดังกล่าวในข้อ 1-2 ก็สามรถกำหนดทายาทที่ตนประสงค์ให้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือการเช่าซื้อ หากตนเองตายลงไป โดยทำเป็นหนังสือตามแบบเพื่อเกษตรกรกรมกำหนด พร้อมคำยินยอมของคุณสมรสยื่นต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อเก็บรักษาไว้³⁸

การตกทอดทางมรดกตามข้อ 1 และ 2 คุณสมบัติของผู้รับมรดกได้กำหนดไว้ในลักษณะเดียวกับผู้รับโอน คือ ต้องเป็นผู้ประกอบการเกษตรกรรมและไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเพียงพอแก่การครองชีพอยู่ก่อนแล้ว

ทายาทโดยธรรม

เนื่องจากการครอบครองสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ของเกษตรกรเป็นเพียงสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น การโอนและการตกทอดมรดกสิทธิการเช่าทำประโยชน์สิทธิการเช่าหรือการเช่าซื้อ ได้กำหนดให้สิทธิในที่ดินตกแก่ผู้สมรสก่อนเป็นลำดับแรก เว้นแต่ผู้สมรสไม่ประสงค์ขอรับสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน สิทธิดังกล่าวจึงตกทอดแก่บุตรที่เป็นเกษตรกรและบรรลุนิติภาวะเพียงรายเดียวเท่านั้น นอกจากนี้ได้กำหนดห้ามมิให้เกษตรกรโอนสิทธิหรือแบ่งแยกที่ดินไปให้ผู้อื่น แต่สามารถโอนสิทธิหรือแบ่งแยกให้แก่ทายาทโดยธรรมได้ ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมความหมายของทายาทโดยธรรม ความสามารถในการเป็นทายาท ประเภทของทายาท การแบ่งทรัพย์สินมรดกระหว่างทายาทโดยธรรม และความสามารถในการเป็นทายาทรับมรดกในที่ดิน ส.ป.ก. รายละเอียดดังนี้

ความหมายของทายาทโดยธรรม

โดยทั่วไปแล้วทายาท หมายความว่า ผู้สืบสันดาน ผู้สืบสกุล ผู้รับหรือผู้อยู่ในฐานะที่จะรับตำแหน่งหน้าที่ต่อบุคคลอื่น³⁹ ดังนั้น หากพิจารณาในแง่กฎหมายที่เมื่อบุคคลใดถึงแก่

³⁸ อรรถวิวัฒน์ หวังดำรงวงศ์, ส.ป.ก. หลักกฎหมายและข้อเท็จจริงที่ต้องรู้, (กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร, 2562), หน้า 274.

³⁹ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, ทายาทโดยธรรม, ค้นวันที่ 11 ธันวาคม 2562 จาก <http://www.royin.go.th/dictionary>.

ความตาย มรดกของบุคคลนั้นย่อมตกทอดแก่ทายาทแล้ว ทายาท จึงหมายถึง ผู้รับหรือผู้อยู่ในฐานะที่จะได้รับสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบต่อจากเจ้ามรดกผู้ตาย

ทายาทโดยธรรม หมายถึง ทายาทที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่า ให้มีสิทธิรับมรดกของเจ้ามรดกตาย ถือว่าเป็นการรับมรดกโดยผลของกฎหมาย แม้ว่าตนเองจะไม่ประสงค์รับมรดกก็ตาม

ทายาทโดยธรรม⁴⁰ เป็นทายาทที่เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย บุคคลใดจะมีฐานะเป็นทายาทโดยธรรมต้องเป็นบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1629 ซึ่งแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่

ทายาทโดยธรรมประเภทคู่สมรส หมายถึง บุคคลที่จะเป็นผู้มีสิทธิรับมรดกของเจ้ามรดกเมื่อเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย คู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่นั้นก็เป็นทายาทโดยธรรม ภายใต้บังคับของบทบัญญัติพิเศษแห่งมาตรา 1635 ดังนั้น บุคคลที่จะถือเป็นทายาทประเภทคู่สมรสต้องเป็นบุคคลที่สมรสกับเจ้ามรดกตามกฎหมาย กล่าวคือ เจ้ามรดกกับทายาทประเภทคู่สมรสต้องจดทะเบียนสมรสเป็นสามีและภริยากันตามกฎหมาย หากทายาทประเภทคู่สมรสไม่ว่าจะเป็นสามีหรือภริยาของเจ้ามรดกมิได้จดทะเบียนสมรสเป็นสามีและภริยากันตามกฎหมายแล้ว ทายาทประเภทคู่สมรสดังกล่าวก็มีใช้บุคคลซึ่งจะเป็นทายาทของเจ้ามรดกอันมีสิทธิในกองมรดกของผู้ตาย

ความสามารถในการเป็นทายาท

บุคคลที่เป็นผู้รับหรือผู้อยู่ในฐานะที่จะได้รับสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบต่อจากเจ้ามรดกผู้นั้น จะต้องมีความสามารถที่จะรับและต้องมีความสามารถในการเป็นทายาทตามกฎหมายด้วยตามมาตรา 1604 ประกอบมาตรา 15 ซึ่งแยกพิจารณา ดังนี้

1. ความสามารถที่จะรับมรดก

ความสามารถที่จะรับมรดก หมายถึง กรณีที่บุคคลจะเป็นทายาทได้ต่อเมื่อมีสภาพบุคคลหรือสามารถมีสิทธิได้ตามกฎหมาย ดังนั้น หากผู้รับหรือผู้อยู่ในฐานะที่จะได้รับสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่อจากเจ้ามรดกเป็นบุคคลธรรมดา บุคคลดังกล่าวจะต้องมีชีวิตอยู่ในขณะที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตายตามมาตรา 1604 ประกอบมาตรา 15⁴¹

ตัวอย่าง

⁴⁰ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, **กฎหมายมรดก**, ค้นวันที่ 4 ธันวาคม 2562 จาก <https://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1288326033.pdf>.

⁴¹ มาตรา 1604 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นายดำ มีบุตรคือนายแดงและนายขาว เมื่อนายดำตาย กองมรดกของนายดำย่อมตกทอดแก่ทายาท คือ นายแดงและนายขาว ดังนั้นขณะนายดำตายต้องได้ความว่านายแดงและนายขาวยังมีชีวิตอยู่ หากนายแดงและนายขาวมีชีวิตรอดอยู่ขณะนายดำถึงแก่ความตาย ทั้งสองจึงมีความสามารถที่จะรับมรดกของนายดำได้เนื่องจากนายแดงและนายขาวยังมีสภาพบุคคลตามมาตรา 1604 ประกอบมาตรา 15

นอกจากนี้หากผู้รับหรือผู้อยู่ในฐานะที่จะได้รับสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบต่อจากเจ้ามรดกเป็นนิติบุคคลแล้ว นิติบุคคลดังกล่าวจะต้องมีสถานะความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอยู่ในขณะที่ผู้ตายถึงแก่ความตายด้วย⁴²

2. ความสามารถในการเป็นทายาท หมายถึง กรณีที่บุคคลจะเป็นทายาทได้ต่อเมื่อมีสถานะความเป็นทายาทได้ตามกฎหมาย ดังนั้น บุคคลจะเป็นทายาทได้นอกจากต้องมีสภาพบุคคลหรือสามารถมีสิทธิได้ตามกฎหมายแล้วยังต้องมีฐานะความเป็นทายาทได้ตามกฎหมายด้วย ซึ่งมาตรา 1603 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับฐานะความเป็นทายาท กล่าวคือ เป็นทายาทโดยสิทธิตามกฎหมายหรือโดยพินัยกรรม ซึ่งโดยทั่วไปแล้วลักษณะของทายาทโดยสิทธิตามกฎหมายหรือโดยพินัยกรรมจะต้องเป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเท่านั้น

ประเภทของทายาท

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 6 ได้แบ่งประเภทของทายาทผู้มีสิทธิได้รับมรดกไว้เป็น 2 ประเภท ดังที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 1603 คือ

1. ทายาทที่มีสิทธิตามกฎหมาย เรียกว่า “ทายาทโดยธรรม”

ทายาทที่มีสิทธิตามกฎหมาย หมายถึง บุคคลที่จะเป็นผู้มีสิทธิรับทรัพย์มรดกของเจ้ามรดกเมื่อเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย โดยเป็นการรับมรดกตามสิทธิที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ทายาทที่มีสิทธิตามกฎหมาย จึงเรียกว่า “ทายาทโดยธรรม เนื่องจากเป็นผู้มีสิทธิรับมรดกของเจ้ามรดกตามสิทธิโดยธรรมนั่นเอง โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629 บัญญัติให้ทายาทโดยธรรม มี 6 ลำดับ และภายใต้บังคับแห่งมาตรา 1630 วรรค 2 แต่ละลำดับมีสิทธิได้รับมรดกก่อนหลังดังต่อไปนี้ คือ

- 1.1 ผู้สืบสันดาน
- 1.2 บิดามารดา
- 1.3 พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน
- 1.4 พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน

⁴² กฤษรัตน์ ศรีสว่าง, คำอธิบายกฎหมายมรดก, (กรุงเทพมหานคร วิญญูชน, 2562), หน้า 44.

1.5 ปู่ ย่า ตา ยาย

1.6 ลุง ป้า น้า อา

คู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่นั้นก็เป็นทายาทโดยธรรม ภายใต้บังคับของบทบัญญัติพิเศษแห่งมาตรา 1635

2. ทายาทที่มีสิทธิตามพินัยกรรม เรียกว่า “ผู้รับพินัยกรรม”

ทายาทที่มีสิทธิตามพินัยกรรม หมายถึง บุคคลที่จะเป็นผู้มีสิทธิรับมรดกของเจ้ามรดกเมื่อเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย โดยเป็นการรับมรดกตามสิทธิที่พินัยกรรมกำหนดไว้ ดังนั้น ทายาทที่มีสิทธิตามพินัยกรรมจึงเรียกว่า “ผู้รับพินัยกรรม” เนื่องจากเป็นผู้มีสิทธิรับมรดกของเจ้ามรดกตามสิทธิที่พินัยกรรมกำหนดนั่นเอง ตามมาตรา 1603 วรรคท้าย โดยผู้รับพินัยกรรมอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลอาจจะมีหรือไม่มีสภาพบุคคลในขณะที่เจ้ามรดกทำพินัยกรรมขึ้น แต่อย่างไรก็ตามบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลจะต้องมีสภาพบุคคลในขณะที่ผู้ทำพินัยกรรมถึงแก่ความตาย เนื่องจากความสามารถของผู้รับพินัยกรรมนั้นต้องพิจารณาในขณะที่ผู้ทำพินัยกรรมถึงแก่ความตายตามมาตรา 1654 วรรคท้าย นอกจากนี้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่เป็นผู้รับพินัยกรรมอาจจะเสียไปซึ่งสิทธิตามพินัยกรรมได้หากเป็นกรณีตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ทายาทโดยธรรมประเภทญาติของเจ้าของมรดก ได้แก่⁴³

ลำดับที่ 1 ผู้สืบสันดาน หมายถึง บุคคลที่จะเป็นผู้มีสิทธิรับมรดกของเจ้ามรดกเมื่อเจ้ามรดกถึงแก่ความตายโดยเป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับเจ้ามรดกทางสายโลหิตโดยตรงลงไป กล่าวคือ บุคคลดังกล่าวมีฐานะเป็นบุตร หลาน เหลนหรือสวามีของเจ้ามรดก

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 1631 ที่บัญญัติว่า ในระหว่างผู้สืบสันดานต่างชั้นกันนั้นบุตรของเจ้ามรดกอันอยู่ในชั้นสนิทที่สุดเท่านั้นมีสิทธิรับมรดกผู้สืบสันดานที่อยู่ในชั้นถัดลงไป จะรับมรดกได้ก็แต่โดยอาศัยสิทธิในการรับมรดกแทนที่ จึงต้องพิจารณาข้อความที่ว่า บุตรของเจ้ามรดกอันอยู่ในชั้นสนิทที่สุดเท่านั้น ดังนั้น ผู้สืบสันดานตามข้อความดังกล่าว จึงหมายถึงบุตรของเจ้ามรดกเท่านั้น และมาตรา 1627 บุตรนอกกฎหมายที่บิดาได้รับรองแล้วและบุตรบุญธรรมนั้น ให้ถือว่าเป็นผู้สืบสันดาน เหมือนกับบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย ตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายนี้ จึงแบ่งผู้สืบสันดานได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. บุตรชอบด้วยกฎหมาย
2. บุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรองแล้ว

⁴³ มาตรา 1603 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3. บุตรบุญธรรม

บุตรชอบด้วยกฎหมาย

บุคคลที่มีฐานะบุตร หลาน เหลนหรือสืบทอดเป็นญาติสืบสายโลหิตโดยตรงลงไปของเจ้ามรดก ดังนั้น เจ้ามรดกถือเป็นบิดาหรือมารดาของบุตร แต่กรณีบุคคลที่มีฐานะบุตรนี้จะต้องเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของบิดาหรือมารดา หากบิดาและมารดามีได้สมรสกันตามกฎหมาย บุตรก็มีใช้บุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของบิดาจึงไม่มีฐานะบุตรตามกฎหมายอันถือเป็นทายาทโดยธรรมได้

บุตรชอบด้วยกฎหมายของมารดา ถ้าเด็กที่เกิดจากหญิงที่ไม่ได้มีการสมรสกับชายกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่เด็กให้ถือว่าเด็กคนนั้นเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของหญิงมารดาเสมอ ดังนั้นไม่ว่าหญิงมารดาจะได้ทำการสมรสหรือไม่ก็ตาม บุตรที่จากหญิงยอมเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของหญิงนั้นเสมอ ตามมาตรา 1546⁴⁴

บุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของบิดา อาจมีได้ทั้งในกรณีที่ชายหญิงสมรสกันตามกฎหมายและเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่เกิดตามมาตรา 1546 กล่าวคือ ตามมาตรา 1536 ดังกล่าวถ้าเด็กเกิดจากชายหญิงที่สมรสกันตามกฎหมายหรือภายใน 310 วันนับแต่การสมรสสิ้นสุดซึ่งอาจจะสิ้นสุดเพราะความตายหรือการหย่าหรือศาลพิพากษาให้เพิกถอนการสมรสหรือเด็กเกิดจากหญิงที่มีการสมรสและยังไม่ถูกศาลแสดงว่าการสมรสเป็นโมฆะ เช่น การจดทะเบียนสมรสระหว่างพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน

กรณีที่ชายหญิงมิได้สมรสกันตามกฎหมายและเด็กเป็นบุตรที่ชอบกฎหมายภายหลังการเกิดตามมาตรา 1547 ประกอบมาตรา 1557 กล่าวคือ เด็กเกิดจากบิดามารดาที่มีได้สมรสกันจะเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อบิดามารดาได้สมรสกันในภายหลังหรือบิดาได้จดทะเบียนว่าเป็นบุตรหรือศาลพิพากษาว่าเป็นบุตร จึงเกิดขึ้นได้ 3 กรณี ดังนี้

1. ขณะที่เด็กเกิดบิดามารดามีได้จดทะเบียนสมรสกัน แต่หลังจากเด็กเกิดแล้วบิดามารดาได้สมรสกัน
2. จดทะเบียนรับรองบุตร หมายถึง การจดทะเบียนรับเด็กซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว และต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น จะต้องได้รับความยินยอมของเด็กและมารดาเด็ก

⁴⁴ พงษ์สวัสดิ์ บุญพิทักษ์, การแบ่งทรัพย์สินมรดกกระหว่างทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, คำนวณที่ 4 ธันวาคม 2562 จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2385.

3. ศาลพิพากษาว่าเป็นบุตร เช่น อาจฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้เป็นบุตรของชาย ส่วนผลของการเป็นบุตรที่ชอบในภายหลังนั้น มาตรา 1557 ได้บัญญัติว่า การเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 1543 ให้มีผลนับแต่วันที่เด็กเกิดแต่ทั้งนี้จะอ้างเป็นเหตุเสื่อมสิทธิของบุคคลภายนอกผู้ทำการโดยสุจริตในระหว่างเวลาตั้งแต่เด็กเกิดจนถึงเวลาที่บิดามารดาได้สมรสกันหรือบิดาได้จดทะเบียนว่าเป็นบุตรหรือศาลพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นบุตรไม่ได้

บุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรองแล้ว

ถือว่าเป็นผู้สืบสันดานและเป็นทายาทโดยธรรม ลำดับที่ 1 ตามมาตรา 1629 (1) และมาตรา 1627 ตามบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวบุตรนอกกฎหมายที่บิดาได้รับรองแล้วถือว่าเป็นผู้สืบสันดาน ดังเช่นบุตรของภริยาที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสที่บิดาส่งเสียเลี้ยงดู ให้ใช้นามสกุลบิดาผู้แจ้งเกิด เรียกชานว่าบิดา รับบุตรอยู่ในทะเบียนบ้าน และแสดงออกอย่างเปิดเผยว่าเป็นบุตร เช่นนี้ ถือว่าบุตรนอกกฎหมายที่บิดารองรับแล้ว จึงเป็นผู้สืบสันดานและเป็นทายาทโดยธรรมอันดับที่ 1 ของเจ้ามรดก

การรองรับนั้นกฎหมายไม่ได้กำหนดแบบพิธีไว้ ฉะนั้น การรับรองจึงต้องดูตามพฤติการณ์เป็นเรื่อง ๆ ไปว่าการประพฤติปฏิบัติที่บิดามีต่อบุตรนั้นเป็นที่เปิดเผยถึงขนาดวิญญูชนจะพึงเข้าใจได้หรือไม่ว่าบิดาได้รองรับแล้ว และการประพฤติปฏิบัติที่บิดามีต่อบุตรนั้นจะต้องเป็นที่เปิดเผย หากไม่เปิดเผย หรือการเป็นเพียงการปฏิบัติกันอย่างลับ ๆ ดังนี้ย่อมถือไม่ได้ว่าบิดาได้รับรองแล้ว

บุตรบุญธรรม หมายถึง บุตรที่มีใ้ญาติสืบสายโลหิตของผู้รับบุตรบุญธรรมหรือมิใช่บุตรโดยกำเนิดของผู้รับบุตรบุญธรรม แต่ผู้รับบุตรบุญธรรมแต่นำมาเลี้ยงเป็นบุตรซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1627 ให้ถือเป็นผู้สืบสันดาน เหมือนบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นจะเห็นว่าบุตรบุญธรรม ถือเป็นผู้สืบสันดานและเป็นทายาทโดยธรรมของเจ้ามรดกลำดับที่ 1 ตามมาตรา 1629 (1) ซึ่งการรับบุตรบุญธรรมนั้นจะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมด้วย เมื่อดำเนินการตามขั้นตอนบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว ย่อมถือว่าบุตรบุญธรรมเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย

ลำดับที่ 2 บิดามารดา⁴⁵

บิดามารดาที่อยู่ในฐานะทายาทโดยธรรม ลำดับที่ 2 ของเจ้ามรดกต้องเป็นบิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมาย

บิดามารดาถือเป็นญาติสืบสายโลหิตโดยตรงขึ้นไปของเจ้ามรดก สำหรับมารดาถือเป็น

⁴⁵ เรื่องเดิม, หน้า 51.

มารดาที่ชอบด้วยกฎหมายของบุตรเจ้ามรดกเสมอตามมาตรา 1546 ส่วนบิดาต้องเป็นบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายของบุตรเจ้ามรดกเท่านั้นจึงจะมีสิทธิรับมรดกของบุตรได้ การเป็นบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายของบุตรก็ต่อเมื่อบิดาและมารดาสมรสกันในภายหลัง หรือบิดาได้จดทะเบียนว่าเป็นบุตรหรือศาลพิพากษาว่าเป็นบุตรตามมาตรา 1547 อีกทั้งการที่บิดาที่มีชอบด้วยกฎหมายกระทำพฤติการณ์ใด ๆ อันมีผลเป็นการรับรองบุตรตามมาตรา 1627 มิได้ส่งผลทำให้บิดาที่มีชอบด้วยกฎหมายเกิดสิทธิในการรับมรดกของบุตรแต่อย่างใด

สำหรับมารดาผู้ให้กำเนิดนั้น แม้ว่าจะคู่สมรสจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม บุตรที่เกิดมาจากมารดาที่ย่อมเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายเสมอตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1546 ดังนั้น มารดาผู้ให้กำเนิดย่อมเป็นทายาทโดยธรรมลำดับที่ 2 ของบุตรเสมอ

บิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย หมายถึงผู้ที่สมรสกับมารดาตามกฎหมาย รวมถึงบิดาที่เข้ามามีความสัมพันธ์ต่อบุตรในภายหลังตามมาตรา 1547 เท่านั้น กล่าวคือ จดทะเบียนสมรสกันภายหลังเกิดบุตร จดทะเบียนรับรองบุตร และศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นบุตร

ข้อสังเกต บิดาที่รับรองบุตรภายนอกกฎหมายโดยพฤตินัย ไม่ถือเป็นบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างเช่นกับบุตรที่บิดารับรองตามมาตรา 1627 เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดของกฎหมายที่ให้การรับรองไว้ ดังนั้น แม้บิดาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะรับรองบุตรนอกกฎหมายโดยพฤตินัยก็ตามก็ไม่ทำให้บิดาที่ไม่ชอบกฎหมาย ดังนั้น บิดาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมไม่ถือเป็นทายาทโดยธรรม ตามมาตรา 1629 (2)

ผู้รับบุตรบุญธรรม ไม่มีสิทธิได้รับมรดกของบุตรบุญธรรมเมื่อบุตรบุญธรรมตายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1598/29 ที่บัญญัติว่า การรับบุตรบุญธรรมไม่ก่อให้เกิดสิทธิรับมรดกของบุตรบุญธรรมในฐานะทายาทโดยธรรมเพราะเหตุการณรับบุตรบุญธรรมนั้น จะเห็นได้ว่า การรับบุตรบุญธรรมไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการรับมรดกของผู้รับบุตรบุญธรรมแต่บิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมาย (บิดามารดาโดยกำเนิด) ของบุตรบุญธรรมยังมีสิทธิรับมรดกของบุตรบุญธรรม

ลำดับที่ 3 พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน⁴⁶

พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน หมายถึง บุคคลที่มีฐานะเป็นพี่หรือน้องซึ่งเป็นญาติสืบสายโลหิตของเจ้ามรดก ดังนั้น เจ้ามรดก พี่หรือน้องของเจ้ามรดกจะต้องมีบิดาและมารดาเป็นคนเดียวกัน อย่างไรก็ตามความเป็นพี่หรือน้องร่วมบิดามารดาเดียวกันจะต้องมีฐานะเป็น

⁴⁶ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, **กฎหมายมรดก**, จาก<https://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1288326033.pdf>

บุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของบิดาและมารดาหรือไม่ กรณีดังกล่าวนี้ความเป็นพี่หรือน้องร่วมบิดามารดาเดียวกันจะมีฐานะเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของมารดาเสมอตามมาตรา 1546

พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน ไม่มีปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของบิดามารดาที่ถือกำเนิด เพราะมาตรา 1546 ให้ถือว่าหญิงผู้ให้กำเนิดแก่เด็กทุกคนเป็นมารดาที่ชอบด้วยกฎหมายของเด็กทุกคน แม้จะเกิดจากหญิงไม่ได้สมรสกับชายก็ตาม ดังนั้น พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน ที่เป็นทายาทโดยธรรม ลำดับที่ 3 ถือกันตามความเป็นจริง

ลำดับที่ 4 พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน⁴⁷

พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน หมายถึง บุคคลที่มีฐานะเป็นพี่หรือน้องซึ่งเป็นญาติสืบสายโลหิตของเจ้ามรดก ดังนั้นเจ้ามรดก พี่หรือน้องของเจ้ามรดกจะต้องมีบิดาหรือมารดาเป็นคนเดียวกัน อย่างไรก็ตามความเป็นพี่หรือน้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกันจะต้องมีฐานะเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของบิดาและมารดาหรือไม่ กรณีดังกล่าวนี้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับความเป็นพี่หรือน้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน ที่เป็นทายาทลำดับที่ 4 ต้องถือตามความเป็นจริง

ลำดับที่ 5 ปู่ ย่า ตา ยาย

ปู่ ย่า ตา ยาย ถือเป็นญาติสืบสายโลหิตโดยตรงขึ้นไปของเจ้ามรดก กล่าวคือ ปู่และย่าเป็นบิดาและมารดาของบิดาเจ้ามรดก ส่วนตาและยายเป็นบิดาและมารดาของมารดาเจ้ามรดก สำหรับกรณีปู่และย่าซึ่งเป็นบิดาและมารดาของบิดาเจ้ามรดกจะมีสิทธิรับมรดกของเจ้ามรดกหรือไม่นั้น ต้องได้ความว่าปู่และย่าเป็นบิดาและมารดาที่ชอบด้วยกฎหมายของบิดาเจ้ามรดก นอกจากนี้เจ้ามรดกจะต้องเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของบิดาและมารดาเช่นเดียวกัน ส่วนกรณีของตาและยายซึ่งเป็นบิดาและมารดาของมารดาเจ้ามรดกจะมีสิทธิรับมรดกของเจ้ามรดกหรือไม่นั้นต้องได้ความว่า ตาและยายเป็นบิดาและมารดาที่ชอบด้วยกฎหมายของมารดาเจ้ามรดก นอกจากนี้เจ้ามรดกจะต้องเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของบิดาและมารดาเช่นเดียวกัน

ลำดับที่ 6 ลุง ป้า น้า อา

ลุง หมายถึง พี่ชายของบิดามารดา ป้า หมายถึง พี่สาวของบิดามารดา น้า คือ น้องของมารดา อา คือ น้องของบิดา ลุง ป้า น้าและอาถือเป็นญาติสืบสายโลหิตโดยตรงขึ้นไปของเจ้ามรดก กล่าวคือ ลุง ป้า น้าและอาซึ่งเป็นพี่น้องร่วมบิดาหรือมารดาของบิดาหรือมารดาเจ้ามรดกจะมีสิทธิรับมรดกของเจ้ามรดกหรือไม่นั้นต้องได้ความว่า ลุง ป้า น้าและอาเป็นพี่น้อง

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

ร่วมบิดา (ปู่หรือตา) หรือมารดา (ย่าหรือยาย) ที่ชอบด้วยกฎหมายของบิดาหรือมารดาเจ้า
มรดก นอกจากนี้เจ้ามรดกจะต้องเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของบิดาและมารดาเช่นเดียวกัน

การแบ่งทรัพย์สินมรดกระหว่างทายาทโดยธรรม

การแบ่งมรดกระหว่างทายาทโดยธรรม มีข้อพิจารณาดังนี้

1. ต้องพิจารณาก่อนว่า เจ้ามรดกทำพินัยกรรมหรือไม่ หากทำไว้มีผลบังคับหรือไม่
หรือพินัยกรรมนั้นจำหน่ายทรัพย์สินหรือไม่ หรือมีผลบังคับได้แต่เพียงบางส่วนแห่งทรัพย์สินมรดก
ตามมาตรา 1620 หรือผู้รับพินัยกรรมได้สละมรดกหรือไม่ ตามมาตรา 1618 หรือพินัยกรรม
หรือข้อกำหนดในพินัยกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินรายได้เป็นอันไร้ผลหรือไม่ ตามมาตรา 1699

2. เมื่อพิจารณาตามข้อ 1 แล้ว มีทรัพย์สินมรดกเหลือเพียงใด ก็จัดแบ่งแก่ทายาทโดย
ธรรมต่อไป

3. เจ้ามรดกตายในขณะที่คู่สมรสยังมีชีวิตหรือไม่ ถ้ามีก็ดำเนินการตามมาตรา 1625 (1)
ก่อน คือเจ้ามรดกมีสินส่วนตัว สินสมรสอย่างไร ถ้าเป็นสินสมรสต้องแบ่งสินสมรสให้คู่สมรส
ได้ส่วนเท่ากันตาม มาตรา 1533 เพราะมาตรา 1625 (1)

เมื่อมีการแบ่งทรัพย์สินระหว่างคู่สมรสแล้วทรัพย์สินส่วนตัวของผู้ตายที่มีอยู่ย่อมเป็น
ทรัพย์สินมรดกที่จะแบ่งปันให้แก่ทายาทที่มีสิทธิต่อไปซึ่งทายาทโดยธรรมมีอยู่ 2 ประเภท คือ
ทายาทโดยธรรมที่เป็นญาติและที่เป็นคู่สมรส ส่วนทายาทโดยธรรมชั้นใด ลำดับใดจะมีสิทธิรับ
มรดกก่อนหลังเช่นไรย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด⁴⁸

มาตรา 1629 วรรคหนึ่ง มีถ้อยคำที่ว่า แต่ละลำดับมีสิทธิได้รับมรดกก่อนหลัง แสดงให้
เห็นว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายสิทธิในการรับมรดกจะต้องเป็นไปตามลำดับก่อนหลังจากลำดับ 1
ไปจนถึงลำดับ 6 ประกอบกับมาตรา 1630 บัญญัติว่า ตราบใดที่มีทายาทซึ่งที่มีชีวิตอยู่หรือมี
ผู้รับมรดกแทนที่ยังไม่ขาดสาย แล้วแต่กรณี ในลำดับหนึ่ง ๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา 1629 ทายาทผู้
ที่อยู่ในลำดับถัดลงไปไม่มีสิทธิในทรัพย์สินมรดกของผู้ตายเลย ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ทายาทในลำดับ
ถัดไปไม่มีสิทธิในการรับมรดก แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 1630 วรรคสอง ได้บัญญัติยกเว้นให้กับ
ทายาทโดยธรรมลำดับที่ 2 กล่าวคือ บิดามารดา หาก บิดามารดายังมีชีวิตอยู่ ในการรับมรดก
ให้บิดามารดาได้ส่วนแบ่งเสมือนทายาทชั้นบุตร ด้วยเหตุที่ว่าทายาทลำดับที่ 2 มีความสัมพันธ์
ใกล้ชิดกับเจ้ามรดกไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันกับทายาทที่เป็นผู้สืบสันดาน

⁴⁸ เฉลิมชัย เกษมสันต์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยมรดก,

(กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2556), หน้า 137.

การแบ่งมรดกของทายาทที่เป็นญาติ มาตรา 1632 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 1629 วรรคสุดท้าย การแบ่งส่วนมรดกของทายาทโดยธรรมในลำดับญาติให้เป็นไปตามบทบัญญัติในส่วนที่ 1 แห่งหมวดนี้

มาตรา 1633 ทายาทโดยธรรมในลำดับเดียวกัน ในลำดับหนึ่ง ๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา 1629 นั้นชอบที่จะได้รับส่วนแบ่งเท่ากัน ถ้าในลำดับหนึ่งมีทายาทในลำดับเพียงคนเดียว ทายาทโดยธรรมคนนั้นมีสิทธิได้รับส่วนแบ่งทั้งหมด

ดังนั้น ในการแบ่งมรดกของทายาทในลำดับเดียวกันในกรณีมีหลายคน ย่อมต้องเป็นคนละเท่า ๆ กัน แต่ในกรณีที่มีทายาทในลำดับเพียงคนเดียว ทายาทคนนั้นย่อมได้รับส่วนแบ่งมรดกทั้งหมด

การแบ่งมรดกของทายาทที่เป็นคู่สมรส จะต้องเป็นไปตามมาตรา 1635 ที่บัญญัติว่า ลำดับและส่วนแบ่งของคู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่ในการรับมรดกของผู้ตายนั้น ให้เป็นดังต่อไปนี้⁴⁹

1. ถ้ามีทายาทตามมาตรา 1629 (1) ซึ่งยังมีชีวิตอยู่หรือมีผู้รับมรดกแทนที่ แล้วแต่กรณี คู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่นั้น มีสิทธิได้ส่วนแบ่งเสมือนหนึ่งว่าตนเป็นทายาทชั้นบุตร
2. ถ้ามีทายาทตามมาตรา 1627 (3) และทายาทนั้นยังมีชีวิตอยู่หรือมีผู้รับมรดกแทนที่ หรือไม่มีทายาทตามมาตรา 1629 (1) แต่มีทายาทตามมาตรา 1629 (2) แล้วแต่กรณี คู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่นั้นมีสิทธิได้รับมรดกทั้งหมด
3. ถ้ามีทายาทตามมาตรา 1629 (4) และ (6) และทายาทนั้นยังมีชีวิตอยู่ หรือมีผู้รับมรดกแทนที่ หรือมีทายาทมาตรา 1629 (5) แล้วแต่กรณี คู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่ มีสิทธิได้มรดกสองส่วนในสาม
4. ถ้าไม่มีทายาทดังที่ระบุไว้ในมาตรา 1629 คู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่นั้นมีสิทธิได้รับมรดกทั้งหมด

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การคิดส่วนแบ่งของคู่สมรสนั้น จะต้องพิจารณาก่อนว่ามีทายาทโดยธรรมหรือไม่ หรือถ้ามีทายาทโดยธรรมในลำดับตามมาตรา 1629 เมื่อทราบแล้วว่าเป็นลำดับใด จึงมาพิจารณาต่อไปว่าคู่สมรสจะได้รับส่วนแบ่งอย่างไร ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 1635 ดังนี้

หากผู้สืบสันดานยังมีชีวิตหรือมีผู้รับมรดกแทนที่คู่สมรส มีสิทธิได้ส่วนแบ่งเสมือนบุตร กล่าวคือ ได้รับส่วนแบ่งเท่า ๆ กัน มี 2 กรณีด้วยกัน คือ มีพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน และ

⁴⁹ พงษ์สวัสดิ์ บุญพิทักษ์, การแบ่งทรัพย์สินมรดกกระหว่างทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, คำนวนที่ 4 ธันวาคม 2562 จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2385

ไม่มีผู้สืบสันดาน แต่มีบิดามารดาและทายาทดังกล่าวยังมีชีวิตดังกล่าวยังมีชีวิตอยู่คู่สมรสหรือมีสิทธิได้รับมรดกทั้งหนึ่ง มีพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน หรือมีลูก ป้า น้า อา และยังมีชีวิตอยู่ คู่สมรสมีสิทธิได้รับมรดก 2 ใน 3 ส่วน หากไม่มีทายาทตามมาตรา 1629 และคู่สมรสยังมีชีวิต คู่สมรสมีสิทธิได้รับมรดกทั้งหมด

ความสามารถในการเป็นทายาทรับมรดกในที่ดิน ส.ป.ก.

1. การโอนหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในเขตปฏิรูป (ที่ดิน ส.ป.ก.) นั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงออกระเบียบไว้ให้การโอนหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดิน ส.ป.ก. นั้น ให้ตกทอดแก่คู่สมรสเป็นอันดับแรก ถ้าไม่มีคู่สมรสหรือคู่สมรสไม่พึงประสงค์จะรับสิทธิหรือขาดคุณสมบัติให้สิทธิ ตกทอดแก่บุตร และถ้าไม่มีบุตรหรือบุตรไม่ประสงค์จะรับสิทธิหรือขาดคุณสมบัติให้สิทธิ ตกทอดแก่เครือญาติ⁵⁰

ทั้งนี้บุตรหรือเครือญาติที่จะได้รับสิทธิมีเพียงคนเดียว เว้นแต่ที่ดินจะมีขนาดเนื้อที่ที่สามารถแบ่งแยกได้และเพียงพอแก่การครองชีพ นอกจากนี้ถ้าเกษตรกรประสงค์จะกำหนดลำดับทายาทโดยไม่เรียงลำดับดังกล่าวก็สามารถกำหนดทายาทที่ตนประสงค์ให้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือการเช่าซื้อ หากตนเองตายลงไป โดยทำเป็นหนังสือพร้อมคำยินยอมของคู่สมรสยื่นต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อเก็บรักษาไว้

2. การโอนหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. นั้น ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39⁵¹ ซึ่งได้กำหนดให้สามารถโอนสิทธิหรือแบ่งแยกให้แก่ทายาทโดยธรรม โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่ปัจจุบันยังไม่มีการตรา กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องดังกล่าว จึงใช้มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนและการตกทอดมรดกสิทธิการเช่าทำ

⁵⁰ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

⁵¹ สุรจิตต์ อินทรชิต, คู่มือการให้บริการประชาชนตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ระยะเวลาที่ 2, หน้า 44.

ประโยชน์ ในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 ซึ่งได้กำหนดให้สิทธิให้ที่ดินตกแก่คู่สมรสก่อนเป็นลำดับแรก เว้นแต่คู่สมรสไม่ประสงค์ขอรับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สิทธิดังกล่าวจึงตกทอดแก่บุตรที่เป็นเกษตรกรและบรรลุนิติภาวะเพียงรายเดี่ยวนั้น หากเป็นกรณีมีบุตรหลายคนขอรับมรดกสิทธิ โดยขอให้แบ่งแยกที่ดินและที่ดินดังกล่าวสามารถแบ่งได้เพียงพอแก่การครองชีพ ก็ให้จัดให้แก่บุคคลเหล่านั้นตามส่วนที่ตกลงกัน

ผู้รับโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์และผู้รับมรดกสิทธิ ต้องเป็นเกษตรกรและเป็นผู้ไม่มีที่ดินทำกินของตนเองเพียงพอแก่การครองชีพมาก่อนแล้ว หรือเป็นผู้ไม่ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. หรือได้รับการจัดจาก ส.ป.ก. อยู่ก่อนแล้วและเนื้อที่รับโอนหรือตกทอดรวมกันไม่เกินขนาดถือครองที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด

เนื่องจากการครอบครองสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. เป็นเพียงสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น เกษตรกรไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงไม่สามารถยึดหลักการรับมรดก ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629 ได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้นำเสนอตารางเปรียบเทียบทายาทโดยธรรมผู้รับโอนหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629 และมาตรา 1635 ในตาราง 1 ดังนี้

ตาราง 1 แสดงการเปรียบเทียบมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ 7/2544 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629, 1635

ประเด็น	มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ	ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629, 1635
1. ทายาทที่มีสิทธิรับโอนหรือการตกทอดทางมรดกของสิทธิฯ	1. คู่สมรส 2. บุตรที่เป็นเกษตรกรและบรรลุนิติภาวะเพียงรายเดี่ยวนั้น 3. ทายาทอื่น ได้แก่ บิดาหรือมารดาของ	1. คู่สมรส 2. บุตรที่เป็นเกษตรกรเพียงรายเดี่ยวนั้น 3. เครือญาติ ได้แก่ บิดาหรือมารดาของ	1. ผู้สืบสันดาน 2. บิดามารดา 3. พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน 4. พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดา

ประเด็น	มติคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินฯ	ระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูป ที่ดินฯ	ประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629, 1635
	เกษตรกร พี่น้องรวม บิดามารดาเดียวกัน ของเกษตรกร พี่น้อง ร่วมบิดาหรือรวม มารดาเดียวกันของ เกษตรกร และหลาน ของเกษตรกร	เกษตรกร พี่น้องรวม บิดามารดาเดียวกัน ของเกษตรกร และพี่ น้องร่วมบิดาหรือรวม มารดาของเกษตรกร และญาติชั้นหลานที่ ไม่ได้สืบสายโลหิต ตรงลงมาของ เกษตรกรด้วย	เดียวกัน 5. ปู่ ย่า ตา ยาย 6. ลุง ป้า น้า อา คู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่ นั้นก็เป็นทายาทโดย ธรรม ภายใต้บังคับ ของบทบัญญัติพิเศษ แห่งมาตรา 1635
2. สิทธิในที่ดิน	สิทธิการเช่าทำ ประโยชน์เท่านั้น	สิทธิการเช่าหรือ เช่าซื้อ	กรรมสิทธิ์ในที่ดิน (สามารถจำหน่าย ต่อไปยังบุคคลอื่นได้)
3. ลำดับของผู้มีสิทธิ รับมรดก	ลำดับที่ 1 คู่สมรส ลำดับที่ 2 บุตรที่มี คุณสมบัติครบ ลำดับที่ 3 ทายาทอื่น คือ บิดา มารดา พี่ น้องร่วมบิดามารดา พี่น้องร่วมบิดาหรือ มารดา และหลาน (ไม่รวมปู่ ย่า ตา ยาย ของเกษตรกร)	ลำดับที่ 1 คู่สมรส ลำดับที่ 2 บุตรที่มี คุณสมบัติครบ รวมถึงทายาท (1 คน) ของบุตรที่เสียชีวิต ก่อน ผู้เช่าหรือผู้เช่า ซื้อด้วย ลำดับที่ 3 เครือญาติ คือ บิดา มารดา พี่ น้องร่วมบิดามารดา พี่น้องร่วมบิดาหรือ มารดา และหลาน (ไม่รวมปู่ ย่า ตา ยาย ของเกษตรกร)	ลำดับที่ 1 ผู้สืบสันดาน และคู่สมรสตาม กฎหมาย ลำดับที่ 2 บิดามารดา ลำดับที่ 3 พี่น้องรวม บิดามารดาเดียวกัน ลำดับที่ 4 พี่น้องรวม บิดาหรือรวมมารดา เดียวกัน ลำดับที่ 5 ปู่ ย่า ตา ยาย ลำดับที่ 6 ลุง ป้า น้า อา
4. บุตรที่มีสิทธิ	เฉพาะบุตรที่เป็น	บุตรทุกคน รวมถึง	บุตรทุกคน รวมถึง

ประเด็น	มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ	ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินฯ	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629, 1635
รับมรดก	เกษตรกรและบรรลุนิติภาวะเท่านั้น	บุตรที่เกิดจากบิดามารดาที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสกัน แต่บิดารับรองแล้ว และบุตรบุญธรรมด้วย	บุตรที่เกิดจากบิดามารดาที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสกัน แต่บิดารับรองแล้ว และบุตรบุญธรรมด้วย
5.ลักษณะการรับมรดก	ให้สิทธิทายาทเพียงคนเดียวที่มีสิทธิรับมรดกสิทธิ กล่าวคือ ทายาทลำดับที่ 1 (สามี/ภรรยาของเกษตรกร) มีสิทธิรับมรดกสิทธิแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น หากไม่มีทายาทลำดับที่ 1 หรือมีแต่ไม่ขอรับมรดกสิทธิ ทายาทลำดับต่อไปจึงจะมีสิทธิรับมรดกสิทธิ	ให้สิทธิทายาทเพียงคนเดียวที่มีสิทธิรับมรดกสิทธิ กล่าวคือ ทายาทลำดับที่ 1 (สามี/ภรรยาของเกษตรกร) มีสิทธิรับมรดกสิทธิ แต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น หากไม่มีทายาทลำดับที่ 1 หรือมีแต่ไม่ขอรับมรดกสิทธิ หรือมีแต่ขาดคุณสมบัติ ให้ทายาทลำดับต่อไปมีสิทธิรับมรดกสิทธิ การเช่าหรือเช่าซื้อ	ต้องพิจารณาจากพันธกรรมการแบ่งสินสมรสก่อน หากไม่มีการทำพันธกรรมไว้ให้แยกสินสมรสออก จากนั้นจึงให้สิทธิทายาทลำดับที่ 1 ทุกคน มีสิทธิได้รับการแบ่งมรดก ตามส่วนเท่า ๆ กัน หากทายาทคนใดคนหนึ่งสละสิทธิก็สามารถทำได้ โดยทายาทลำดับอื่น ๆ จะได้รับมรดก ก็ต่อเมื่อไม่มีทายาทลำดับก่อนหน้าเท่านั้น
6.ลักษณะการแบ่งมรดก	มรดกสิทธิ ไม่มีการแบ่ง เว้นแต่เพียงกรณีเดียวคือมีทายาทที่มีคุณสมบัติ	สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อไม่มีการแบ่ง เว้นแต่กรณีไม่มีทายาทลำดับที่ 1 หรือลำดับ	มรดกที่ดินสามารถแบ่งได้ตามจำนวนทายาทผู้มีสิทธิรับมรดก โดยไม่มี

ประเด็น	มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน	ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629, 1635
	<p>ขอรับมรดกสิทธิมากกว่า 1 คน (ไม่นับรวมทายาทลำดับที่ 1 ซึ่งมีเพียงคนเดียวเท่านั้น) และเมื่อแบ่งแล้วที่ดินที่ได้ต้องมีพื้นที่มากเพียงพอแก่การครองชีพเท่านั้น หากทายาทขอแบ่งแยกแต่ที่ดินมีขนาดไม่เพียงพอแก่การแบ่งแยก ให้กำหนดตัวเกษตรกรผู้เป็นบุตรเพียงคนเดียว เข้ารับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ (อำนาจพิจารณาอนุมัติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด)</p>	<p>ที่ 1 ไม่ขอรับมรดกสิทธิ ทายาทลำดับที่ 2 สามารถขอแบ่งแยกมรดกสิทธิได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าเกณฑ์ถือครองขั้นต่ำที่ คปจ.กำหนด กรณีแบ่งแยกได้แต่ไม่ครบจำนวนบุตร ให้ คปจ. พิจารณาคัดเลือกบุตรที่เหมาะสมในการรับมรดกสิทธิตามจำนวนแปลงที่ดินที่สามารถแบ่งแยกได้</p>	<p>กำหนดหลักเกณฑ์ เนื้อที่ถือครองขั้นต่ำ หรือความเพียงพอแก่การครองชีพไว้</p>

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโอนสิทธิและการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก.

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโอนสิทธิและการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโอน

และการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 และมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 เรื่องการพิจารณาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ให้เป็นที่ไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะสามารถกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น เว้นแต่จะเวนคืนเพื่อนำไปชดเชยสร้างความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของเก่า

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์และระยะเวลาการใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน หากไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือทายาทต้องการคืน ก็ต้องคืนให้แก่บุคคลเหล่านั้น

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกวเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์หรือที่หลีกเลี่ยงการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไปให้เป็นที่ไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

โดยรัฐต้องดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้⁵²

1. วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
2. จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นที่ไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่
3. จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
4. จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น
5. ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน

⁵² มาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัยโดยใช้ต้นทุนต่ำ และสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติว่าการตกทอดแห่งทรัพย์สินมรดกนั้น เมื่อบุคคลใดตาย มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท ทายาทอาจเสียไปซึ่งสิทธิในมรดกได้ แต่โดยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กองมรดกของผู้ตาย ได้แก่ ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้ และทายาทไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบเกินกว่าทรัพย์สินมรดกที่ตกทอดได้แก่ตน

เมื่อบุคคลใดต้องถือว่าถึงแก่ความตายตามประมวลกฎหมายนี้ มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท ถ้าพิสูจน์ได้ว่าบุคคลนั้นยังคงมีชีวิตอยู่ หรือตายในเวลาอื่นผิดไปจากเวลาตั้งระบุไว้ในคำสั่งที่สั่งให้เป็นคนสาบสูญ ก็ให้มรดกนั้นตกทอดแก่ทายาทของบุคคลนั้น

นอกจากนี้กองมรดกย่อมตกทอดแก่ทายาทโดยสิทธิตามกฎหมายหรือโดยพินัยกรรม ทายาทที่มีสิทธิตามกฎหมาย เรียกว่า ทายาทโดยธรรม ทายาทที่มีสิทธิตามพินัยกรรม เรียกว่า ผู้รับพินัยกรรม⁵³

ประมวลกฎหมายที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 1 นั้น ได้บัญญัติความหมายของ คำว่า “ที่ดิน” ไว้ว่า หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ส่วน “สิทธิในที่ดิน” ตามความหมายของประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มี 2 ประการ คือ กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง

1. กรรมสิทธิ์ หมายถึง ความเป็นเจ้าของ ซึ่งบุคคลอาจเป็นเจ้าของที่ดินได้โดย การมีกรรมสิทธิ์โดยรัฐจะออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้ ลักษณะที่สำคัญของกรรมสิทธิ์มีดังนี้

⁵³ กীরติ กาญจนรินทร์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 6 มรดก, (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา., 2560), หน้า 40.

1.1 กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิเด็ดขาดแต่ภายในบังคับของขอบเขตของกฎหมาย กล่าวคือ การที่เจ้าของกรรมสิทธิ์มีจะกระทำการบังคับตามสิทธิของตนโดยพลการ โดยมีต้องไปร้องขอจากศาลให้บังคับบัญชาให้ เช่น ในเรื่องติดตามเอาคืนจากบุคคลไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ หรือการขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีทั้งสองนั้น ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ย่อมกระทำการบังคับสิทธิของตนได้ด้วยตนเอง แม้ถึงจะต้องใช้กำลัง ถ้าสมควรแก่เหตุการณ์ก็ถือว่าเป็นการป้องกันโดยชอบ

1.2 กรรมสิทธิ์ก่อให้เกิดอำนาจในการหวงกันไว้ได้โดยเฉพาะ กรรมสิทธิ์ทำให้เกิดเจตนาหวงกันตัดความเกี่ยวข้องกับผู้อื่นเว้นแต่จะอยู่ในบังคับขีดขั้นข้อจำกัดตามกฎหมาย หมายความว่า เจ้าของกรรมสิทธิ์ชอบที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของเขาโดยลำพัง โดยทั่วไปผู้อื่นไม่มีอำนาจขัดขวางเขาได้ และเจ้าของกรรมสิทธิ์ย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะขัดขวางต่อการสอดเข้าเกี่ยวข้องโดยมิชอบด้วยกฎหมายได้ ถ้าจำเป็นถึงแม้จะทำอันตรายผู้ที่สอดเข้าเกี่ยวข้องก็ได้ กฎหมายไม่เอาผิดเอาโทษ

1.3 กรรมสิทธิ์มีลักษณะถาวรโดยแท้ กล่าวคือ แม้พูดได้ว่าทรัพย์สินเป็นสิทธิถาวร คือ ไม่สิ้นไปโดยอายุความก็ดี แต่สำหรับทรัพย์สินโดยทั่วไปนั้นอาจมีกฎหมายกำหนดไว้ได้ เช่น ภาระจำยอม ถ้าไม่ใช่ 10 ปี ท่านว่าสิ้นไป แต่สำหรับกรรมสิทธิ์นั้นเป็นสิทธิถาวรโดยแท้จริงไม่มีบทกฎหมายอันใดมาจำกัดให้กรรมสิทธิ์ไปโดยกาลเวลาได้

2. สิทธิครอบครอง หมายถึง สิทธิครอบครองในฐานะเป็นเจ้าของ โดยการทำประโยชน์หรือการถือครอง แต่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ โดยรัฐจะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือหลักฐานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ให้การแย่งการครอบครองที่ดินกรรมสิทธิ์ต้องแย่งการครอบครอง โดยสงบ เปิดเผย และเจตนาเป็นเจ้าของติดต่อกันเป็นเวลา 10 ปี จึงจะได้กรรมสิทธิ์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 การครอบครองปรปักษ์ส่วนที่ดินที่มีสิทธิครอบครองหากถูกแย่งการครอบครองต้องฟ้องเรียกคืนภายใน 1 ปี ไม่เช่นนั้นหมดสิทธิฟ้องตามมาตรา 1375⁵⁴

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518⁵⁵

⁵⁴ กฤติยาภรณ์ ไตรทิพยานนท์, ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวเนื่องมาจากที่ดินซึ่งได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554), หน้า 19.

⁵⁵ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518. (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอน ที่ 54 ฉบับพิเศษ วันที่ 5 มีนาคม 2518), หน้า 10.

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายเฉพาะ ซึ่งบรรดาบทกฎหมาย กฎและข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

พระราชบัญญัตินี้ให้คำจำกัดความ “การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม” ไว้ว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นโดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเพียงเล็กน้อยทำให้ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิต และการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น⁵⁶

“เขตปฏิรูปที่ดิน” หมายความว่า เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

“เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“เกษตรกร”⁵⁷ หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร ซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย

บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด และที่ดิน

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁷ บทนิยามคำว่า “เกษตรกร” ในมาตรา 4 ความเดิม ถูยกยกเลิก โดยมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 และให้ใช้ความใหม่แทน ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นในเนื้อหา

ที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง⁵⁸

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532⁵⁹

พระราชบัญญัตินี้ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “เกษตรกร” ในมาตรา 4 และยกเลิกความในมาตรา 30 โดยกำหนดให้บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

1. จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน
2. จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดิน ก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535⁶⁰

พระราชกฤษฎีกานี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร ดังนี้

⁵⁸ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

⁵⁹ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, **กฎหมายปฏิรูปที่ดิน**, ค้นวันที่ 6 ธันวาคม 2562 จาก https://www.alro.go.th/legal_aff/article_attach/article_attach_201811131542100320.pdf.

⁶⁰ เรื่องเดิม, หน้า 236.

1. ผู้ยากจน ซึ่งหมายถึงผู้มีรายได้น้อยกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด โดยรายได้ตามข้อ 1 ให้หมายความรวมถึงสิทธิหรือประโยชน์อื่นที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย

2. ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม ซึ่งหมายถึงผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม

3. บุตรของเกษตรกร ซึ่งหมายถึงบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงออกระเบียบไว้ดังนี้⁶¹

ในระเบียบนี้ “ที่ดิน” หมายความว่ารวมถึงอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในที่ดินนั้นด้วย

“เกษตรกร” หมายความว่าเกษตรกรซึ่งเป็นผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยได้ทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินกับ ส.ป.ก.

“สิทธิการเช่า” หมายความว่า สิทธิตามสัญญาเช่าที่เกษตรกรทำไว้กับ ส.ป.ก.

“สิทธิการเช่าซื้อ” หมายความว่า สิทธิการเช่าซื้อที่เกษตรกรทำไว้กับ ส.ป.ก.

“ผู้โอน” หมายความว่า เกษตรกรผู้ประสงค์จะโอนสิทธิการเช่าหรือการเช่าซื้อ

“ผู้รับโอน” หมายความว่า ทายาทผู้ประสงค์ จะรับโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ

“ผู้รับมรดก” หมายความว่า ทายาท ผู้ประสงค์จะรับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ

“คู่สมรส” หมายความว่า ชายและหญิงที่อยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสในขณะยื่นคำขอโอนสิทธิการเช่าซื้อ หรือขณะเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย

“ทายาท” หมายความว่า สามีหรือภริยาหรือบุตรหรือเครือญาติของเกษตรกร

⁶¹ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535, (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 80 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2535), หน้า 39.

“บุตร” หมายความว่ารวมถึง บุตรที่เกิดจากบิดามารดาไม่ได้จดทะเบียนสมรสกันแต่บิดา
รับรองแล้วและบุตรบุญธรรมของเกษตรกรด้วย

ที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดให้เช่าหรือเช่าซื้อก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ การโอนหรือ
การตกทอดทางมรดกของสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ ให้ปฏิบัติตามระเบียบนี้ด้วย

ผู้รับโอนและผู้รับมรดกต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและอยู่ในเงื่อนไขที่จะได้รับคัดเลือกให้เข้า
ทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดไว้⁶²

สิทธิการเช่าซื้อที่ยังมีเงื่อนไขหรือมีค่าภาระติดพันอยู่ จะโอนให้ผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ
ไม่ได้เว้นแต่ผู้โอนจะทำให้เงื่อนไขหรือค่าภาระติดพันนั้นหมดไปเสียก่อน หรือผู้รับโอนได้รับความ
ยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้ปกครองและจะต้องได้รับอนุมัติจากศาลแล้ว

ในกรณีที่ไม่มีบุคคลขอรับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อหรือไม่มีคุณสมบัติจะได้รับ
มรดกสิทธิตามระเบียบนี้ สิทธินั้นตกทอดแก่บุตร

ในกรณีที่บุตรคนใดตายก่อนผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อ ให้ผู้สืบสันดานโดยชอบด้วยกฎหมาย
ของบุคคลนั้นที่ประกอบเกษตรกรรมร่วมกับเกษตรกรนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนมีสิทธิตาม
วรรคหนึ่ง และวรรคสองแทนที่ในฐานะบุตร⁶³

เกษตรกรจะกำหนดทายาทผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินมากกว่าหนึ่งคน
ก็ได้หากที่ดินสามารถแบ่งแยกแล้วเพียงพอแก่การครองชีพตามขนาดเนื้อที่ถือครองขั้นต่ำ
ที่ คปจ. กำหนด และให้นำความในข้อ 12 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ถ้าเกษตรกรมีคุณสมบัติ
การแสดงความประสงค์ตามวรรคหนึ่งต้องได้รับความยินยอมจากคู่สมรสด้วย

**มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อ
วันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 เรื่องการพิจารณาการโอนและการตกทอดทางมรดก
สิทธิการเช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน**

ในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่
8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 เรื่องการพิจารณาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่า
ทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการฯ มีมติว่าให้อนุมัติหลักเกณฑ์ในการพิจารณา
การโอนสิทธิและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินมีรายละเอียด
ดังนี้⁶⁴

⁶² เรื่องเดิม, หน้า 275.

⁶³ เรื่องเดิม, หน้า 56.

⁶⁴ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม. (ครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544), (2544), หน้า 298.

1. ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ในกรณีดังต่อไปนี้

การโอนที่ดินที่ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ให้เฉพาะการโอนแก่เกษตรกร ซึ่งเป็นสามีหรือภรรยาหรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะของผู้ที่ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเพียงบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น

การตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินให้ดำเนินการ ดังนี้

1. ให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตกแก่เกษตรกรซึ่งเป็นสามีหรือภรรยาของเกษตรกรที่ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์เป็นอันดับแรก

2. กรณีไม่มีบุคคลตามข้อ 1 หรือมีแต่ไม่ขอรับ ให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตกแก่ทายาทโดยธรรมเฉพาะบุตรที่เป็นเกษตรกร และบรรลุนิติภาวะเพียงรายเดียวเท่านั้น

การโอนที่ดินที่ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ให้แก่บุตรที่บรรลุนิติภาวะของผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์มากกว่าหนึ่งคน และเป็นกรณีที่พิจารณาเห็นว่าเป็นที่ดินที่มีขนาดแบ่งแยกได้และเพียงพอแก่การครองชีพ

การตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ กรณีมีบุตรหลายคนขอรับมรดกสิทธิโดยขอให้แบ่งแยกที่ดินและที่ดินดังกล่าวสามารถแบ่งได้เพียงพอแก่การครองชีพ ก็ให้จัดให้แก่บุคคลเหล่านั้นตามส่วนที่ตกลงกัน⁶⁵

กรณีไม่มีทายาทตามที่กำหนดไว้มาขอรับมรดก หรือมีแต่ไม่ขอรับหรือไม่มีคุณสมบัติให้ ส.ป.ก. จังหวัดดำเนินการจัดที่ดินตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

แนวทางการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การโอนหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

เพื่อให้การรับคำขอโอนสิทธิหรือคำขอรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินและการสอบสวนสิทธิเกษตรกรผู้ยื่นคำขอ รวมทั้งการนำเรื่องราวตามคำขอเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาอนุญาตข้างต้นเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ส.ป.ก. จึงได้วางแนวทางเพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดถือปฏิบัติ ดังนี้

⁶⁵ สำนักกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, กฎหมาย พระราชกฤษฎีกากฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง บัญชีข้อตกลง ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2562), หน้า 985.

1. การรับคำขอโอนสิทธิหรือการรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินให้ใช้แบบคำขอทั่วไปเพื่อบันทึกเรื่องราวแห่งคำขอ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ยื่นคำขอกับผู้รับโอนหรือผู้ขอรับมรดกสิทธิ ข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งคำขอ รวมทั้งคำขอและเมื่อผู้ยื่นคำขอได้ลงลายมือชื่อในคำขอแล้ว ให้ออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน

2. ในการยื่นคำขอดังกล่าวให้ผู้ยื่นคำขอแสดงบัญชีเครือญาติในการโอนหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ส.ป.ก. 4-85) พร้อมหลักฐานประกอบ เช่น สูติบัตร ทะเบียนบ้าน ทะเบียนสมรส ฯลฯ ของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ยื่นคำขอ แล้วให้ผู้ยื่นคำขอลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องของบัญชีดังกล่าวไว้เป็นหลักฐาน

เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคำขอหรือคำขอรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินตามนัยหนังสือที่อ้างถึงทายาท 5 จำพวก ซึ่งมีสิทธิรับโอนหรือรับมรดกสิทธิดังกล่าวได้แก่⁶⁶

2.1 สามี ภริยา ที่จดทะเบียนสมรส และให้หมายรวมถึงสามี ภริยาที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสด้วยนั้น ในที่นี้ให้หมายถึงชายและหญิงที่อยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยา โดยมีได้จดทะเบียนสมรสในขณะยื่นคำขอโอน หรือขณะเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย

2.2 บุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย และให้หมายรวมถึงบุตรตามความเป็นจริง เช่น บุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรองแล้ว ไม่รวมบุตรบุญธรรม)

2.3 พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน ให้ถือความเป็นพี่น้องกันตามความเป็นจริงไม่ว่าบิดามารดาจะได้จดทะเบียนสมรสกันหรือไม่ก็ตาม

2.4 พี่น้องร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน ให้ถือความเป็นพี่น้องกันตามความเป็นจริงไม่ว่าบิดามารดาจะได้จดทะเบียนสมรสกันหรือไม่ก็ตาม

2.5 หลานของเกษตรกร หมายถึง ลูกของลูกหรือลูกของพี่หรือของน้องตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 เท่านั้น

3. เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้ตรวจสอบเรื่องราวแห่งคำขอกับบรรดาเอกสารซึ่งใช้เป็นหลักฐานแห่งการสอบสวนสิทธิมาแต่เดิมของผู้โอนหรือของเจ้าของมรดกผู้ถึงแก่ความตายในแฟ้มเก็บเรื่องราวที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-06 หรือ ส.ป.ก.4-06ก) ของที่ดินแปลงที่ขอโอนหรือขอรับมรดกสิทธิแล้วเห็นว่า คำขอดังกล่าวน่าเชื่อถือให้ดำเนินการสอบสวนสิทธิผู้ขอให้ปรากฏหลักฐานตามแบบสอบสวนสิทธิที่ ส.ป.ก. กำหนด เพื่อแสดงว่าผู้ขอเป็นเกษตรกรจริง ไม่เคยได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินและหรือไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเพียงพอแก่การครองชีพอยู่ก่อนแล้ว หรือได้รับการจัดจาก ส.ป.ก. อยู่ก่อนแล้ว และเนื้อที่รับ

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 990.

โอนหรือตกทอดรวมกันไม่เกินขนาดถือครองที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดและเป็นผู้ที่มีสิทธิรับโอนหรือรับมรดกสิทธิตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว กรณีเป็นอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้นำเสนอปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อลงความเห็นเป็นเบื้องต้นว่าควรอนุญาตหรือไม่ควรอนุญาตตามคำขอ แล้วจึงบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาต่อไป

4. การนำเรื่องราวคำขอดังกล่าวเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณานั้น นอกจากจะต้องจัดทำวาระการประชุมเพื่อสรุปเรื่องเดิม ข้อพิจารณาและคำขอแล้ว ให้ ส.ป.ก. จังหวัด กำหนดประเด็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรค เหตุผลและความจำเป็นในการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิ รวมทั้งพฤติกรรมแห่งคำขอไว้ให้ชัดเจนว่ามีเจตนาหลีกเลี่ยงข้อห้ามตามกฎหมายหรือไม่ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยหากผู้โอนหรือเจ้ามรดกมีทั้งคู่สมรสและบุตรที่ยังมีชีวิตอยู่ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไว้ ต้องโอนให้แก่คู่สมรสหรือบุตรเพียงคนเดียวคนใดคนหนึ่ง หรือตกทอดแก่คู่สมรสเป็นอันดับแรก มีเหตุผลอย่างไรจึงไม่อาจโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิให้แก่คู่สมรสและบุตรนั้นก่อน และมีความจำเป็นอย่างไรที่จะต้องโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิให้แก่บิดามารดา พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน พี่น้องร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน หรือหลานในกรณีโอนหรือตกทอดทางมรดกให้แก่บุตรหรือทายาทอื่น จะต้องได้รับความยินยอมจากคู่สมรสด้วยและให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจัดทำบัญชีแสดงรายละเอียดการโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-86) หรือบัญชีแสดงรายละเอียดการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-87) แล้วแต่กรณี⁶⁷

5. กรณีอยู่ในอำนาจการพิจารณาของปฏิรูปที่ดินจังหวัด เมื่อได้พิจารณาเรื่องราวแล้ว ผลการพิจารณาเป็นประการใดให้แจ้งผู้ยื่นคำขอทราบด้วย และให้สรุปแจ้ง ส.ป.ก. โดยใช้บัญชีแสดงรายละเอียด ส.ป.ก. 4-86 หรือ ส.ป.ก. 4-87 โดยอนุโลม ส่วนกรณีการพิจารณาอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เมื่อได้พิจารณาเรื่องราวแห่งคำขอแล้ว มีมติเป็นประการใดให้ผู้จัดรายงานการประชุมบันทึกมติดังกล่าวลงในบัญชีแสดงรายละเอียด ส.ป.ก.4-86 หรือ ส.ป.ก. 4-87 แล้ว แนบบัญชีดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นกรณีโอนหรือการตกทอดติดไปกับรายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทุกครั้งที่มีมติ แล้วส่งรายงานการประชุมพร้อมบัญชีดังกล่าวไปยัง ส.ป.ก. เพื่อ ส.ป.ก. จะได้รวบรวมรายงานจากบัญชีดังกล่าวเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทราบต่อไป

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 991.

6. การแจ้งผลการพิจารณาคำขอโอนสิทธิหรือคำขอรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินต่อผู้ยื่นคำขอให้แจ้งเป็นหนังสือและแจ้งด้วยว่าสามารถอุทธรณ์ได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

7. เมื่อ ส.ป.ก. จังหวัด ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์จาก ส.ป.ก. แล้ว ให้ ส.ป.ก. จังหวัดทำหนังสือแจ้งผู้ยื่นคำขออุทธรณ์ การโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และให้แจ้งด้วยว่าหากผู้ยื่นคำขอประสงค์จะฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์นี้ ให้ทำคำฟ้องเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 40 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 50

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน ทายาทโดยธรรม และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโอนสิทธิและการตกทอดทางมรดกสิทธิที่ดิน ส.ป.ก. ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 และมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 เรื่องการพิจารณาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งผลการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโอนสิทธิและการตกทอดทางมรดกสิทธิที่ดิน ส.ป.ก. นั้นจะนำเสนอข้อมูลในบทที่ 4 ต่อไป

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาและทางออกการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. : ศึกษากรณีในพื้นที่จังหวัดเชียงราย” เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ทำการศึกษาผู้วิจัยได้ใช้รูปแบบการวิจัยโดยมีขอบเขตการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. วิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น จากหนังสือ บทความ วารสาร เอกสาร วิทยานิพนธ์ กฎหมาย รัฐธรรมนูญ ระเบียบของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาฎีกา และผลงานวิจัยทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นพื้นฐานความรู้ในการศึกษาโดยละเอียด

2. ศึกษาโดยวิธีวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยได้กำหนดรูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยในการศึกษาจะเก็บรวบรวมข้อมูลจากเกษตรกรผู้รับประโยชน์จากที่ดิน ส.ป.ก. ในพื้นที่ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตการดำเนินการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาความหมายและความสำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงปัญหาข้อกฎหมายอันเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2519) และ (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532) เพื่อศึกษาการโอนสิทธิหรือการตกทอดที่ดินทางมรดก รวมถึงศึกษาจากหนังสือ ตำรา กฎหมาย ตำราวิชาการ บทความ วารสาร เอกสาร วิทยานิพนธ์ กฎหมาย รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ระเบียบของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาฎีกา เอกสารที่เกี่ยวข้อง และกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ขอบเขตด้านประชากร

เกษตรกรผู้รับประโยชน์จากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม และเจ้าหน้าที่นักวิชาการปฏิรูปที่ดินที่เกี่ยวข้องในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ใช้เครื่องมือในการศึกษาเป็นแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยมีขั้นตอนในการสร้างแบบสัมภาษณ์ ดังนี้

1. ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับการรับมรดกของทายาทโดยธรรมจากบทความ ตำรา วารสาร ผลงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. นำข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมวรรณกรรมมาสรุปเพื่อกำหนดขอบเขตเนื้อหาในการศึกษาเพื่อให้ครอบคลุมเนื้อหาที่ต้องการศึกษา
3. สร้างแบบสัมภาษณ์ส่งให้อาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบ แก้ไขตามความเหมาะสมและความเที่ยงตรงตามเนื้อหา
4. นำแบบสัมภาษณ์ที่ทำการปรับปรุงสมบูรณ์แล้วไปทำการเก็บรวบรวมข้อมูลกับประชากรกลุ่มเป้าหมายต่อไป

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์ และเก็บข้อมูลด้วยตนเองกับกลุ่มประชากรในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย โดยเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นคำถามปลายเปิด โดยแนวทางในการสัมภาษณ์เชิงสนทนาในแต่ละกลุ่มประชากรจะแตกต่างกันไป เพื่อให้ได้ข้อมูลหลากหลายมุมมอง โดยมีประเด็นการสัมภาษณ์ดังนี้

ประเด็นสัมภาษณ์เชิงสนทนากับเกษตรกร เป็นเรื่องเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการโอนสิทธิและการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก.

1. ลักษณะการได้มาของที่ดิน ส.ป.ก. ที่ถือครองอยู่
2. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบุคคลที่มีสิทธิรับโอนสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ที่ถือครองอยู่
3. ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิของที่ดิน ส.ป.ก. ให้กับทายาท
4. ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก.
5. การดำเนินการกรณีที่มีทายาทผู้มีสิทธิรับโอนที่ดิน ส.ป.ก. หลายคน
6. ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

ประเด็นสัมภาษณ์เชิงสนทนากับเจ้าหน้าที่นักวิชาการปฏิรูปที่ดินและนิติกร
เป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการโอนสิทธิและการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. ตามมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

1. ปัญหาในการปฏิบัติงาน
2. ประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหาสิทธิในการครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. ระหว่างปฏิบัติงาน
3. ปัญหาเกี่ยวกับการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิของที่ดิน ส.ป.ก. ตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 39
4. ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิของที่ดิน ส.ป.ก. ตามมาตรา 39
5. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการใช้หลักเกณฑ์ หรือวิธีการในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก.
6. ความต้องการให้ ส.ป.ก. หรือหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการแก้ปัญหาในเรื่องการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิของที่ดิน ส.ป.ก. ตามมาตรา 39

การวิเคราะห์ข้อมูล

นำข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าทางเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก มาตรวจสอบความสมบูรณ์และถอดบทสัมภาษณ์ เพื่อนำไปวิเคราะห์ในลักษณะผสมผสานข้อมูลเข้าด้วยกัน และสรุปประเด็นปัญหา แนวทาง และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางในการดำเนินการในการโอนสิทธิและการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย เพื่อสรุปผลการศึกษาที่ได้ต่อไป

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาเรื่องปัญหาและทางออกการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. : ศึกษากรณีในพื้นที่จังหวัดเชียงราย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการรับมรดกสิทธิตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเพื่อหามาตรการหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับมรดกของทายาทเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิให้แก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกร โดยผู้วิจัยได้ใช้รูปแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น จากหนังสือ บทความ วารสาร เอกสาร วิทยานิพนธ์ กฎหมาย รัฐธรรมนูญ ระเบียบของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาฎีกา และผลงานวิจัยทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นพื้นฐานความรู้ในการศึกษาโดยละเอียด และวิธีวิจัยภาคสนาม (Field Research) ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยในการศึกษาจะเก็บรวบรวมข้อมูลจากเกษตรกรผู้รับประโยชน์จากที่ดิน ส.ป.ก. ในพื้นที่ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

1. วิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก.
 2. วิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อเท็จจริงในการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. : ศึกษากรณีในพื้นที่จังหวัดเชียงราย
 3. วิเคราะห์หลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก.
- รายละเอียดผลการวิเคราะห์ข้อมูลมีดังนี้

วิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก.

ตามที่รัฐบาลประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้มีที่ดินทำกิน แก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินทำกินของเกษตรกรเจ้าของที่ดิน และปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกิน ด้วยการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและจัดที่อยู่อาศัย โดยนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินเอกชนที่ได้จากการจัดซื้อหรือเวนคืน ให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ซึ่งเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ให้เข้าทำประโยชน์ รวมถึงการช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต กระบวนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดิน ได้แก่ เกษตรกร ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และได้รวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร ที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา โดยเกษตรกรจะได้รับการจัดสรรที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามขนาดจำนวนที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เห็นสมควร แต่เนื้อที่ทั้งหมดเมื่อรวมกับที่เกษตรกรมีอยู่เดิมแล้วต้องไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยทั่วไป ส่วนเกษตรกรที่เลี้ยงสัตว์ใหญ่ได้รับที่ดินไม่เกิน 100 ไร่

นอกจากนี้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

การรับมรดกสิทธิที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไข มีกฎหมายบัญญัติไว้ 2 กรณี ดังนี้

1. การโอนหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ที่ดิน ส.ป.ก.) นั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้สิทธิตกทอดตามลำดับ คือ ตกทอดแก่คู่สมรสเป็นอันดับแรก ถ้าไม่มีคู่สมรสหรือคู่สมรสไม่พึงประสงค์จะรับสิทธิหรือขาดคุณสมบัติให้สิทธิตกทอดแก่บุตร

2. การตกทอดมรดกสิทธิการเช่าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4-01) ซึ่งเป็นสิทธิก่อนโอนสิทธิในที่ดิน เป็นไปตามมาตรา 19 (12) โดยอาศัยมติ คปก. การที่ ส.ป.ก. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้มอบหมายให้ คปจ. ซึ่งเป็นคณะบุคคลให้ดำเนินการอนุญาตให้เกษตรกรได้สิทธิเข้าทำประโยชน์ที่ดินตาม ส.ป.ก. 4-01 ตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งเป็นการก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ของเกษตรกรในที่ดิน ที่ ส.ป.ก. จัดให้ การจัดสิทธิที่ดินของ คปจ. จึงเข้าลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง และหาก คปจ. มีมติไม่ให้ผู้ขอรับสิทธิที่ดินรายใดได้สิทธิที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน การแจ้งผลการพิจารณา คปจ. จะต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์ ซึ่งหลักเกณฑ์คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติกำหนดไว้ในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่

8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 ที่ให้สิทธิในการยื่นอุทธรณ์ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอโอนและตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาของ ปทจ. หรือ คปจ. ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อ ส.ป.ก. จังหวัด ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง และให้ ส.ป.ก. จังหวัดส่งคำอุทธรณ์ดังกล่าวให้ ส.ป.ก. เพื่อนำเสนอคณะกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาต่อไป ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจึงให้ออกาสผู้ที่ถูกตัดสิทธิได้โต้แย้งชี้แจงแสดงหลักฐานเพิ่มเติม

สำหรับการโอนหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. นั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ซึ่งได้กำหนดให้สามารถโอนสิทธิหรือแบ่งแยกให้แก่ทายาทโดยธรรม โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่ปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องดังกล่าว จึงใช้มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนและการตกทอดมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ ในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 ซึ่งได้กำหนดให้สิทธิในที่ดินตกแก่คู่สมรสก่อนเป็นลำดับแรก เว้นแต่คู่สมรสไม่ประสงค์ขอรับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สิทธิดังกล่าวจึงตกทอดแก่บุตรที่เป็นเกษตรกรและบรรลุนิติภาวะเพียงรายเดียวเท่านั้น หากเป็นกรณีมีบุตรหลายคนขอรับมรดกสิทธิ โดยขอให้แบ่งแยกที่ดินและที่ดินดังกล่าวสามารถแบ่งได้เพียงพอแก่การครองชีพ ก็ให้จัดให้แก่บุคคลเหล่านั้นตามส่วนที่ตกลงกัน ซึ่งเป็นอำนาจพิจารณาอนุมัติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเท่านั้น ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากการครอบครองสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. เป็นเพียงสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น เกษตรกรไม่มีกรรมสิทธิในที่ดิน จึงไม่สามารถนำที่ดินที่ครอบครองสิทธิไปแบ่งให้ทายาทโดยธรรมได้ นอกจากนี้ในเรื่องคุณสมบัติการเป็นเกษตรกร ก็เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 ส่งผลให้เรื่องการตกทอดที่ดิน ส.ป.ก. แก่ทายาทไม่สามารถยึดหลักการรับมรดก ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629 ได้ ที่ผ่านมาจึงเกิดความสับสนต่อเกษตรกรและเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน

ในปี พ.ศ. 2552 ส.ป.ก. ได้เสนอร่างกฎกระทรวงตามมาตรา 39 โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อให้สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหลักเกณฑ์การตกทอดทางมรดก มิได้ควบคุมคุณสมบัติการเป็นเกษตรกรของทายาทผู้จะรับมรดกสิทธิในที่ดิน และเมื่อพิจารณาเนื้อหาของร่างกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่าเนื้อหาของกฎกระทรวงมีลักษณะ

เป็นการแสดงขั้นตอนและวิธีการในการขอรับมรดกสิทธิของทายาทโดยธรรม ตามหลักเกณฑ์การตกทอดทางมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีขั้นตอนและสาระสำคัญในการรับมรดกสิทธิในที่ดินตามร่างกฎกระทรวงตามมาตรา 39 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดคำนิยาม “ผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน” หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน
2. กำหนดเงื่อนไขการแบ่งแยกที่ดินและโอนสิทธิในที่ดินว่าจะดำเนินการได้เฉพาะการตกทอดทางมรดกสิทธิและการโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก.
3. การตกทอดทางมรดกสิทธิแก่ทายาทโดยธรรมให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามขั้นตอนดังนี้
 - 3.1 ให้ทายาทโดยธรรมยื่นคำขอพร้อมหลักฐานที่กำหนด
 - 3.2 ให้ ส.ป.ก. จังหวัด ออกหนังสือแจ้งสิทธิและหน้าที่ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดิน
 - 3.3 ให้ทายาทนำหนังสือที่ ส.ป.ก. จังหวัด ออกให้มายื่นคำขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินในท้องที่
4. การโอนที่ดินไปยังสถาบันเกษตรกร
 - 4.1 ให้ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินและสถาบันเกษตรกรที่มีคุณสมบัติ ตามที่ คปก. กำหนดยื่นคำขอต่อ ส.ป.ก. จังหวัด พร้อมหลักฐาน
 - 4.2 ให้ ส.ป.ก. จังหวัด ออกหนังสือแจ้งสิทธิและหน้าที่ในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้มาจากการปฏิรูปที่ดิน
 - 4.3 ให้สถาบันเกษตรกร นำหนังสือที่ ส.ป.ก. จังหวัด ออกให้มายื่นคำขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินในท้องที่
5. การโอนที่ดินให้ ส.ป.ก.
 - 5.1 ให้ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินทำหนังสือแจ้งความประสงค์ว่าจะยกให้หรือเสนอขายต่อ ส.ป.ก. จังหวัด
 - 5.2 ให้ ส.ป.ก. จังหวัด ออกใบรับและตรวจสอบสภาพการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ภาระผูกพันในที่ดิน ขนาดแปลงที่ดิน ทำเลที่ตั้ง เพื่อดูความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์และมูลค่าที่ดิน ตามหลักเกณฑ์ที่ คปก. กำหนด
 - 5.3 เมื่อ ส.ป.ก. จังหวัด ตกงรับโอนการให้หรือรับซื้อที่ดิน ให้ทำหนังสือแจ้งผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน เพื่อจดทะเบียนโอนที่ดิน
6. การโอนที่ดินคืน ส.ป.ก.

6.1 กรณีผู้รับโอนสิทธิไม่ใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์ในหนังสือแจ้งให้ ส.ป.ก. ทำความตกลงซื้อที่ดินคืน เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

6.2 ถ้าผู้รับโอนสิทธิไม่ยินยอมให้ ส.ป.ก. ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่าการออกกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องไม่ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และทั้งนี้หาก ส.ป.ก. ประสงค์ที่จะดำเนินการออกกฎกระทรวงดังกล่าวต่อไป เพื่อที่จะใช้บังคับได้อย่างสมบูรณ์ตรงตามเจตนารมณ์สมควรที่จะพิจารณาปรับปรุง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเสียก่อน

สรุปได้ว่า ปัญหาจากการที่ไม่สามารถออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ การตกทอดทางมรดกตามมาตรา 39 ได้เป็นผลสำเร็จอาจเนื่องมาจาก ส.ป.ก. ได้เสนอขอออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรมเพียงคนเดียวอันเป็นการออกกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าและมีเนื้อหาของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่า คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้กำหนดลำดับทายาทโดยธรรมที่มีสิทธิรับมรดกไว้ในมาตรา 1629 อีกทั้งทายาทอาจเสียไปซึ่งสิทธิในการรับมรดกเฉพาะที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่นเท่านั้น ซึ่งกฎหมายอื่นในความหมายนี้ ย่อมหมายถึงกฎหมายในลำดับชั้นเดียวกันกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่การที่ ส.ป.ก. จะรับรองสิทธิในการสืบมรดกในที่ดินที่ได้รับไปจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้แก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกรทั้งหมด ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยให้ทายาททุกคนมีสิทธิในที่ดินโดยไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินด้วยแล้วก็ย่อมเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ที่มุ่งคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้ให้แก่ผู้เป็นเกษตรกรสืบไปตลอดชั่วลูกหลานตราบเท่าที่ผู้นั้น ยังประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมในที่ดินต่อไป

ผู้วิจัยเห็นว่า การได้เอกสาร ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ยังไม่ถือว่าเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามความหมายของมาตรา 3(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คงมีแต่เพียงสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น และไม่อาจโอนสิทธิให้แก่บุคคลใดได้ เว้นแต่เป็นการโอนโดยทางมรดกเฉพาะกรณีที่ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเอกสาร ส.ป.ก. เป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดิน

วิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อเท็จจริงในการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. : ศึกษากรณีในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

จากการสัมภาษณ์เกษตรกรเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน ส.ป.ก. ที่ได้มาโดยการโอนสิทธิหรือได้รับจากการจัดสรรจากภาครัฐนั้น เกษตรกรผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 3 ท่าน ได้ให้ข้อมูลว่า

“ที่ดิน ส.ป.ก. ที่ถือครองอยู่ได้มาโดยการโอนสิทธิจากบิดา และทราบดีว่าที่ดิน ส.ป.ก. ที่ถือครองอยู่สามารถโอนสิทธิให้แก่ทายาทได้เท่านั้น ไม่สามารถที่จะโอนให้คนอื่นได้ ถ้าหากจะโอนสิทธิของที่ดิน ก็ไปติดต่อที่สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย”⁶⁸ และผู้ให้สัมภาษณ์อีก 2 ท่าน ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า “ที่ดิน ส.ป.ก. ที่ถือครองอยู่ได้มาโดยการจัดสรรจากภาครัฐ และรู้ว่าที่ดิน ส.ป.ก. ที่ตนเองถือครองอยู่สามารถโอนให้แก่ลูกได้เท่านั้น ไม่สามารถจะขายหรือโอนให้คนอื่นได้ และเมื่อจะโอนสิทธิของที่ดินให้ลูก ก็ไปติดต่อที่สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงรายเท่านั้น”⁶⁹

จะเห็นได้ว่า เกษตรกรที่ถือครองที่ดิน ส.ป.ก. ได้รับการจัดสรรที่ดินจากภาครัฐตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

สำหรับปัญหาการรับมรดกสิทธิของทายาทโดยธรรม จากบทบัญญัติมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดห้ามมิให้เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น แต่สามารถแบ่งแยกหรือโอนสิทธิกันได้เฉพาะกรณีตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

⁶⁸ มานิตย์ ศรีสุข, เกษตรกร, ตำบลธารทอง อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย, 21 ธันวาคม 2562, การสัมภาษณ์.

นางแก้วภา เมืองมูล, เกษตรกร, ตำบลธารทอง อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย, 21 ธันวาคม 2562, การสัมภาษณ์.

นายคำ เมืองมูล, เกษตรกร, ตำบลธารทอง อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย, 21 ธันวาคม 2562, การสัมภาษณ์.

⁶⁹ มูล อินตะแก้ว, เกษตรกร, ตำบลธารทอง อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย, 21 ธันวาคม 2562, การสัมภาษณ์.

นายเงิน คำใจ, เกษตรกร, ตำบลธารทอง อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย, 21 ธันวาคม 2562, การสัมภาษณ์.

จากการสอบถามเจ้าหน้าที่นักวิชาการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เชียงราย **ผู้ให้สัมภาษณ์** ให้ข้อมูลว่า ⁷⁰

“พื้นที่ที่ประกาศเขต ส.ป.ก. จะประกาศคุมทั้งอำเภอ ตำบล เพื่อจะได้จัดซื้อ ที่ดินจากคนที่มียึดที่ดินเกินสิทธิที่กฎหมายกำหนดไว้ ในส่วนของจังหวัดเชียงราย ไม่มี แต่มีพื้นที่แถวภาคกลาง พอประกาศเขตไปแล้วหลักการก็คือคนที่มียึดเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ถ้าจะทำนิติกรรมต่าง ๆ ต้องไปแจ้งที่ สำนักงานที่ดินเพื่อถามว่า ส.ป.ก. จะคัดค้านในการทำนิติกรรมหรือไม่ เพื่อจะได้ตรวจสอบว่ามีที่ดินเกินกว่าสิทธิหรือไม่ ซึ่งหลักการในส่วนที่เกิน 50 ไร่ จะเหมือนบังคับซื้อนั่นคือหลักการของปี 2518 ส่วนที่ดินช่วงที่จัดแรก ๆ จะเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. ซื้อมา พอซื้อมาแล้วก็จะมีการสลักหลังโอนให้ ส.ป.ก. พอ ส.ป.ก. จะเอามาจัด ส.ป.ก. จะพิจารณาจากเรื่องของการเช่า เช่าซื้อ ถ้า เกษตรกรตกลงเช่า เช่าซื้อ ส.ป.ก. ก็จะโอนสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินให้ทันที ซึ่งสิทธิที่ได้โอนให้เกษตรกรไปจะไปตกอยู่ที่มาตรา 39 เพราะถือเป็น สิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินไม่สามารถโอนหรือแบ่งแยกได้ เว้นแต่การตกทอดทางมรดก นี่คือที่มาของมาตรา 39 สิทธิอีกประเภทคือที่ดินของรัฐ ได้มาจากป่าสงวนได้มาช่วงประมาณปี 2532 มีการแก้กฎหมายขึ้นมาโดยการเอาที่ ป่าสงวน ที่ป่าเสื่อมโทรมตามมติ ครม. มอบอำนาจมาดำเนินการต่างจากการ ได้มาของที่ดินประเภทแรก คือ การไปซื้อที่ดินที่มีโฉนดมา ประเด็นที่สองคือ ที่ ของหลวง ที่รกร้างว่างเปล่า พอเป็นที่ของหลวงสิทธิในการจัดของ ส.ป.ก. เป็นแค่สิทธิการทำประโยชน์ของ ส.ป.ก. ซึ่งสิทธิ ส.ป.ก. จะมี ส.ป.ก.4-01 สัญญาเช่า เช่าซื้อ โอนสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน”

จะเห็นว่าปัจจุบันที่ดิน ส.ป.ก.4-01 จะปรากฏบนที่ดินของรัฐ แต่ถ้าเป็นกรณีของ สัญญาเช่า เช่าซื้อจะปรากฏบนที่ดินโฉนดคือ นส.3 ก มีการตีความว่ามาตรา 39 เป็นสิทธิ ประเภทไหน ซึ่งมาตรา 39 ในส่วนของ ส.ป.ก. เป็นสิทธิภายหลังจากการโอนไปแล้ว เช่น หลังจากเกษตรกรได้ทำสัญญาเช่าซื้อครบถ้วนแล้ว เจ้าหน้าที่ที่จะทำการสลักหลังให้แต่ถูก บังคับด้วยมาตรา 39 ซึ่งไม่สามารถแบ่งแยกได้ ไม่สามารถที่จะโอนได้ โอนคืนได้เฉพาะ ส.ป.ก.

⁷⁰ ธีรวุฒิ สมปัญญา, นิติกรชำนาญการพิเศษ (ผอ.กลุ่มกฎหมาย) สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดเชียงราย, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงราย, 22 ธันวาคม 2562, การสัมภาษณ์.

หรือสถาบันเกษตรกรเท่านั้น ซึ่งเจ้าหน้าที่นักวิชาการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดเชียงราย **ผู้ให้สัมภาษณ์** ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า

“ปัจจุบันนี้มีปัญหาเกิดขึ้น กรณีเกษตรกรเสียชีวิตแล้ว เจ้าหน้าที่ปฏิบัติไม่ได้ (ไม่ได้เป็นปัญหาในการปฏิบัติของ ส.ป.ก. แต่เป็นปัญหาการปฏิบัติของ สำนักงานที่ดิน เพราะเกษตรกรที่ได้รับสิทธิไป จะไปเปลี่ยนที่สำนักงานที่ดิน ที่ดินก็เปลี่ยนให้ไม่ได้เพราะมีการสลักหลังมาตรา 39 ไว้แล้ว) ล่าสุดมีกรณีที่ นครนายก ทายาทฟ้องศาลปกครอง ศาลปกครองให้ดำเนินการเปลี่ยนชื่อ เพราะเป็นความบกพร่องของหน่วยงานรัฐเอง ปัญหาเรื่องลูกที่เป็นเกษตรกร กับเป็นข้าราชการ จะเป็นการกำหนดสิทธิ ณ เวลานั้น ๆ คือโอนให้กับคนที่เป็น เกษตรกรก่อน หากภายหลังคนที่ เป็นข้าราชการลาออกมาเพื่อจะทำอาชีพ เกษตรกรสามารถยื่นขอเข้าทำประโยชน์กับปฏิรูปที่ดินได้ ส่วนกรณีที่ถูกเป็น ข้าราชการจะมีการพูดคุยตั้งแต่ต้นว่าขาดคุณสมบัติในการรับสิทธิ (มีปัญหาก่อตั้งขึ้นอยู่ แต่จบด้วยการพูดคุย ชี้แจงทำความเข้าใจ) ในกรณีที่มีทายาทหลายคน เช่น มีลูก 5 คนแล้วทุกคนเป็นเกษตรกรหากตกลงกันไม่ได้ ส.ป.ก. มีอำนาจ ให้ทายาทเพียงคนเดียวก็ได้โดยอาศัยอำนาจของคณะกรรมการ เนื่องจากที่ ไม่พอแบ่งซึ่งหลักการคือแบ่งเพื่อให้เพียงพอต่อการทำกิน”⁷¹

สอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์เกษตรกรถึงปัญหาเกี่ยวกับการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. เกษตรกร **ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 5 ท่าน** ให้ข้อมูลที่ตรงกันว่า

“มีปัญหา เพราะที่ดิน ส.ป.ก. ที่ถือครองอยู่ไม่สามารถโอนสิทธิให้คนอื่นได้ ต้องโอนให้ได้แต่ลูก โอนให้ลูกที่ไม่ได้ทำเกษตรไม่ได้ โอนให้หลานไม่ได้ โอนให้ ลูกที่ทำงานประจำไม่ได้ โอนให้ญาติคนอื่น ๆ ไม่ได้ และจำนองไม่ได้ด้วย”

นอกจากนี้กรณีที่เกษตรกรมีทายาทผู้มีสิทธิรับโอนที่ดิน ส.ป.ก. หลายคน เกษตรกร **ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 5 ท่าน** ได้ให้ข้อมูลว่า

⁷¹ เรื่องเดียวกัน.

“โอนให้ลูกกับภรรยา หรือโอนให้กับลูกที่ทำเกษตร ทำนา ทำไร่ โดยตกลงจะแบ่งให้ลูกและภรรยาเท่า ๆ กัน”⁷²

นอกจากนี้จากการสอบถามนักวิชาการเชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่ดินและเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในด้านกฎหมายที่ดิน และเป็นวิทยากรอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องของที่ดินและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมาย พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในมาตรา 39 เกี่ยวกับการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิของที่ดิน ส.ป.ก. ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อมูลว่า⁷³

“เรื่องของการกำหนดให้การตกทอด ตกทอดสู่ทายาทปัญหาที่ตามมาก็คือจะต้องเชื่อมโยงกับ ป.พ.พ.ว่าใครบ้างที่เป็นทายาท แล้วรายละเอียดจะมีการกำหนดว่าในการโอนสิทธิเข้าทำประโยชน์แก่ทายาทการโอนสิทธิอันดับแรกเลยได้แก่ คู่สมรส ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ กรณีมีการสละสิทธิเกิดขึ้นจะอย่างไร เช่น มีลูกหลายคนแต่ลูกบางคนยังไม่บรรลุนิติภาวะแล้วกรณีนี้จะจัดการกันอย่างไร แล้วมีปัญหาในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เช่น ถ้าเป็นของปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจเฉพาะอะไรยังไง ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจการโอนให้กับคู่สมรสหรือบุตรเพียงคนเดียว แต่ถ้าเป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปจังหวัดก็มีอำนาจหน้าที่ให้ทายาทอื่นนอกเหนือจากคู่สมรส บางครั้งแนวปฏิบัติระหว่างปฏิรูปที่ดินจังหวัดกับคณะกรรมการบางครั้งอาจจะไม่เหมือนกัน ประเด็นนี้คือหลัก ๆ ที่เคยเห็นมา”

⁷² มานิตย์ ศรีสุข, เกษตรกร, ตำบลธารทอง อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย, 21 ธันวาคม 2562, การสัมภาษณ์.

แก้วภา เมืองมูล, เกษตรกร, ตำบลธารทอง อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย, 21 ธันวาคม 2562, การสัมภาษณ์.

คำ เมืองมูล, เกษตรกร, ตำบลธารทอง อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย, 21 ธันวาคม 2562, การสัมภาษณ์.

มูล อินตะแก้ว, เกษตรกร, ตำบลธารทอง อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย, 21 ธันวาคม 2562, การสัมภาษณ์.

เงิน คำใจ, เกษตรกร, ตำบลธารทอง อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย, 21 ธันวาคม 2562, การสัมภาษณ์.

⁷³ กฤษฎา ใจแก้วทิ, อาจารย์มหาวิทยาลัยพะเยา, สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, 22 ธันวาคม 2562, การสัมภาษณ์.

ผู้วิจัยเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 39 เป็นบทบัญญัติที่ควบคุมและจำกัดสิทธิในที่ดินของเกษตรกร โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้สิทธิในที่ดินซึ่งได้รับเป็นมรดกสืบทอดแก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกรต่อไป เมื่อเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิเสียชีวิตลง และตามบทบัญญัติมาตรา 39 ส่วนท้ายได้กำหนดว่าการตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งนับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องดังกล่าว ทำให้ในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เกิดปัญหาเมื่อทายาทโดยธรรมไม่อาจขอรับมรดกสิทธิได้ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากการจำกัดสิทธิทายาทโดยธรรมเพียงคนเดียวเท่านั้นที่จะขอรับมรดกสิทธิได้

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่นักวิชาการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงราย เกี่ยวกับมาตรา 39 นั้น **ผู้ให้สัมภาษณ์** ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า

“ประเด็นแรก ปัญหาคือยังไม่มีกฎกระทรวง พอไม่มีกฎกระทรวงก็ไม่มีการดำเนินการในลักษณะนี้เกิดขึ้น ก็คือคนที่ได้รับสิทธิจาก ส.ป.ก.ไปแล้วเสียชีวิตขึ้นมา พอไม่มีกฎกระทรวงแล้วไปยื่นเรื่องที่สำนักงานที่ดิน เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการได้ กรณีที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงสิทธิ เช่น คนที่ได้รับสิทธิไปแล้วเสียชีวิตแล้วมาตรา 39 กำหนดไว้ทำให้ดำเนินการต่อไม่ได้ เพราะไม่มีกฎกระทรวง ปัญหาตอนนี้เกิดขึ้นจริง ส.ป.ก.จะต้องออกกฎกระทรวงขึ้นมา แต่ปัญหาคือ กฎกระทรวงที่ออกขึ้นมาถูกตีกลับมาจาก กฎกระทรวงที่ออกขึ้นมาขัดกับ ปพพ. เพราะมีลำดับศักดิ์กฎหมายเท่ากันเพราะใช้หลักเข้าชื่อ ถ้าเป็น ปพพ. หลักก็คือมรดกทั่วไป แต่ ส.ป.ก. ออกกฎหมายว่ากำหนดไว้ในกฎกระทรวงเลยกลายเป็นว่าที่เสนอไปกำหนดทายาทลำดับ 1 2 3 4 ไปขัดกับกฎหมายแพ่ง ก็เลยไม่มีการออกกฎกระทรวงขึ้นมา

ประเด็นที่สอง ก็คือมีการร่างกฎหมายใหม่ขึ้นมาว่าจะมีการยกเลิกโดยตัดคำว่า “กฎกระทรวง” (อยู่ระหว่างรับฟังความคิดเห็นกฤษฎีกา) เพื่อจะได้ปลดล็อกเพราะตอนนี้ก็เริ่มมีปัญหา เช่น ทายาทไปขอแบ่งมาตรา 39 ก็กำหนดว่าไม่ให้แบ่ง บริบทสำคัญจะเกิดในที่ดินเอกชนที่ ส.ป.ก.ซื้อ”⁷⁴

⁷⁴ธีรฤทธิ สมปัญญา, นิติกรชำนาญการพิเศษ (ผอ.กลุ่มกฎหมาย) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงราย, 22 ธันวาคม 2562, การสัมภาษณ์.

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับมรดกของทายาทเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิให้แก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกร นักวิชาการเชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่ดินและเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในด้านกฎหมายที่ดิน และเป็นวิทยากรอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องของการที่ดินและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรา 39 ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลไว้ว่า⁷⁵

“เคยให้คำแนะนำกรณีเจ้าของที่ ส.ป.ก. แต่คู่สมรสเสียชีวิตแล้วอยากเลือกให้ลูกบางคนจะได้ไหม เนื่องจากในตัวกฎหมายจะเขียนว่าจะต้องตกทอดสู่ทายาทแล้วสมมติทายาททั้งหมดจะเอาหลักในเรื่องของกฎหมายครอบครัวมาใช้ได้ไหมแล้วเป็นอำนาจหน้าที่ของใคร ซึ่งโดยปกติตรงนี้การที่จะแบ่งแยกแบ่งแปลง เป็นอำนาจของ ส.ป.ก.มากกว่าอำนาจของเกษตรกร”

ในส่วนขอเสนอแนะหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิของที่ดิน ส.ป.ก. ตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 นั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า

“เห็นว่าเคยจะมีการออกระเบียบหรือประกาศมาใช้ แต่น่าจะติดปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถออกมาใช้ได้และควรให้มีการกำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนด้วย”

ผู้วิจัยเห็นว่า การตกทอดทางมรดกตามหลักเกณฑ์นี้จะไม่ตกแก่ผู้ที่มีสิทธิตามที่คปก. กำหนดไว้ในทันทีที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตาย จึงต่างกับหลักการตกทอดทางมรดกในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะในหลักเกณฑ์ทาง คปก. ได้นำหลักการตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมากำหนดไว้ด้วย โดยกำหนดให้ คปก. หรือปฏิรูปที่ดินจังหวัดแล้วแต่กรณีเป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่ยื่นคำขอรับมรดกก่อนว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่ กล่าวคือ ผู้ที่จะมีสิทธิได้รับอนุมัติให้ได้รับมรดกจะต้องมีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรซึ่งไม่มีที่ดินทำกินที่เพียงพอแก่การครองชีพอยู่ก่อนแล้วตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยการคัดเลือกเกษตรกร และเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ที่ยื่นคำขอมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์แล้ว คปก. หรือปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะพิจารณาอนุมัติให้ผู้นั้นเป็นผู้ได้รับสิทธิที่ดินของเกษตรกรต่อไป

⁷⁵กฤษฎา ใจแก้วทิ, อาจารย์มหาวิทยาลัยพะเยา, สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, 22 ธันวาคม 2562, การสัมภาษณ์.

วิเคราะห์หลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก.

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกลไกหลักในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นบนที่ดินทำกินของประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ แต่สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาทางโครงสร้างทางกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ซึ่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2519) และ (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532) มาตรา 39 ได้กำหนดห้ามมิให้เกษตรกรโอนสิทธิหรือแบ่งแยกที่ดินไปให้ผู้อื่น แต่สามารถโอนสิทธิหรือแบ่งแยกให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งนับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถึงปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในเรื่องดังกล่าว ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เกิดปัญหาเมื่อทายาทโดยธรรมไม่อาจขอรับมรดกสิทธิได้ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากการจำกัดสิทธิทายาทโดยธรรมเพียงคนเดียวที่จะขอรับมรดกสิทธิได้ ทำให้การตกทอดทางมรดกขัดหรือแย้งกับหลักการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629

ผู้วิจัยเห็นว่า ประเด็นสำคัญจะต้องมีการพิจารณาถึงการปรับปรุงบทบัญญัติในมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อลดข้อจำกัดสิทธิในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิ โดยกำหนดให้เกษตรกรสามารถขอแบ่งแยกที่ดินกรณีมีบุตรหลายคนขอรับมรดกสิทธิ ต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนและการตกทอดมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ ในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 ซึ่งระบุไว้ว่า “การตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ กรณีมีบุตรหลายคนขอรับมรดกสิทธิ โดยขอให้แบ่งแยกที่ดินและที่ดินดังกล่าวสามารถแบ่งได้เพียงพอแก่การครองชีพก็ให้จัดให้แก่บุคคลเหล่านั้นตามส่วนที่ตกลงกัน”

จะเห็นได้ว่า การแบ่งแยกที่ดิน ส.ป.ก. สามารถกระทำได้หากการแบ่งแยกนั้นทำให้เกษตรกรผู้ขอรับมรดกสิทธิทุกคนได้รับที่ดินที่เพียงพอแก่การครองชีพ โดยหลักเกณฑ์วิธีการคือ ให้ผู้ขอรับมรดกสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดิน ส.ป.ก. แปลงดังกล่าวมีเนื้อที่มากพอที่จะแบ่งแยกให้เกษตรกรผู้ขอรับมรดกสิทธิได้เพียงพอแก่การครองชีพตามหลักเกณฑ์การพิจารณาก็สามารถกระทำได้โดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติในมาตรา 39 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งในประเด็นนี้ ส.ป.ก. ควรสร้างความเข้าใจให้กับเกษตรกรผู้ถือครอง

ที่ดินในเรื่องการแบ่งแยกที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) จะต้องมีการกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิ การเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์แก่เกษตรกรและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 ว่าด้วยเรื่องหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การโอนที่ดินที่ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ให้เฉพาะการโอนแก่เกษตรกร ซึ่งเป็นสามีหรือภริยาหรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะของผู้ที่ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเพียงบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น

2. ให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแก่เกษตรกรซึ่งเป็นสามีหรือภริยาของเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์เป็นอันดับแรก (รวมถึงคู่สมรสที่อยู่กินด้วยกันแต่ไม่ได้จดทะเบียนสมรส)

3. การโอนที่ดินที่ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ให้แก่บุตรที่บรรลุนิติภาวะของผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์มากกว่าหนึ่งคน และเป็นกรณีที่พิจารณาเห็นว่าเป็นที่ดินที่มีขนาดแบ่งแยกได้และเพียงพอแก่การครองชีพ

ผู้รับโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์และผู้รับมรดกสิทธิตามข้อ 1 และข้อ 2 ต้องเป็นเกษตรกรและเป็นผู้ไม่มีที่ดินทำกินของตนเองเพียงพอแก่การครองชีพมาก่อนแล้ว หรือเป็นผู้ไม่ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. หรือได้รับการจัดจาก ส.ป.ก. ยู่ก่อนแล้วและเนื้อที่รับโอนหรือตกทอดรวมกันไม่เกินขนาดถือครองที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด

ผู้วิจัยเห็นว่า ข้อกำหนดของบทบัญญัติกฎหมายอันว่าด้วยการห้ามซื้อ ขาย จำหน่าย จ่าย โอนที่ดิน ส.ป.ก. ตามมาตรา 39 นั้นเป็นข้อกำหนดที่รัฐสร้างขึ้นเพื่อจำกัดและควบคุมสิทธิของเกษตรกรและทายาทของเกษตรกร เนื่องจากต้องการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกรและป้องกันที่ดินหลุดมือจากเกษตรกรไปสู่กลุ่มนายทุน แต่ข้อกำหนดดังกล่าวไม่สามารถใช้บังคับได้ในความเป็นจริง ด้วยเหตุที่การจำกัดและควบคุมสิทธิในดังกล่าวไม่สอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตในปัจจุบันของเกษตรกรและทายาทของเกษตรกร กล่าวคือเมื่อปัจจัยในการผลิตของเกษตรกรเปลี่ยนแปลงไป เกษตรกรจำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเพื่อให้ตนเองและครอบครัวสามารถที่จะอยู่รอดได้ในสังคมต่อไป ถึงแม้ว่าการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดดังกล่าวจะต้องแลกกับการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายก็ตาม เช่น กรณีของทายาทเกษตรกรรุ่นใหม่ที่ได้รับการศึกษามักจะทำงานเป็นลูกจ้างที่มีรายได้ประจำเป็นรายเดือน โดยไม่สนใจที่จะสืบทอดความเป็นเกษตรกรต่อบิดาหรือมารดา

และบิดาหรือมารดาที่ยึดอาชีพเกษตรกรก็สนับสนุนในความคิดเช่นนั้น เนื่องจากมองว่าอาชีพเกษตรกรไม่มีรายได้ที่แน่นอน ไม่มีความมั่นคง ผลผลิตที่ได้ขึ้นอยู่กับลักษณะดินฟ้าอากาศ และจากต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นก็ทำให้เกิดความเสี่ยงในการขาดทุนเพิ่มมากขึ้นอีกเช่นกัน ดังนั้นเมื่อขาดแรงงานในการผลิตที่ดินที่ถือครองอยู่อาจไม่จำเป็นต้องการผลิตอีกต่อไป อย่างไรก็ตามการตกทอดทางมรดกสิทธิ ตามมาตรา 39 ก็ยังคงมีการดำเนินการอยู่เมื่อเกษตรกรผู้ครอบครองสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. เสียชีวิตลง ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 39 ให้สามารถคุ้มครองสิทธิของทายาทโดยธรรมของเกษตรกรให้มีที่ดินเพื่อการครองชีพต่อไป อีกทั้งยังต้องกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ชัดเจน



บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

สรุปผลการวิจัย

ผลจากการศึกษาวิจัยมีประเด็นที่พิจารณาดังนี้

ประเด็นที่ 1 จากการวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ควบคุมและจำกัดสิทธิในที่ดินของเกษตรกร โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้สิทธิในที่ดินซึ่งได้รับเป็นมรดกสืบทอดแก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกรต่อไป เมื่อเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิเสียชีวิตลง และตามบทบัญญัติมาตรา 39 ส่วนท้ายได้กำหนดว่าการตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งนับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องดังกล่าว ทำให้ในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เกิดปัญหาเมื่อทายาทโดยธรรมไม่อาจขอรับมรดกสิทธิได้ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เนื่องจาก การจำกัดสิทธิทายาทโดยธรรมเพียงคนเดียวเท่านั้นที่จะขอรับมรดกสิทธิได้

การรับมรดกสิทธิที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไข มีกฎหมายบัญญัติไว้ 2 กรณี คือ

1. การตกทอดมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4-01) ยึดหลักเกณฑ์คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีมติกำหนดไว้ในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 เรื่อง การโอนสิทธิ และรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

2. สิทธิตามสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าซื้อ การตกทอดทางมรดกเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2535

การตกทอดทางมรดกตามข้อ 1 และ 2 คุณสมบัติของผู้รับมรดกได้กำหนดไว้ในลักษณะเดียวกับผู้รับโอน คือ ต้องเป็นผู้ประกอบการเกษตรกรรมและไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเพียงพอแก่การครองชีพอยู่ก่อนแล้ว

นับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจนกระทั่งถึงปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องดังกล่าว แต่ในปี พ.ศ. 2552 ส.ป.ก. ได้เคยเสนอร่างกฎกระทรวงตามมาตรา 39 โดยกำหนดหลักเกณฑ์ ให้การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629 เพื่อให้สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหลักเกณฑ์การตกทอดทางมรดก มิได้ควบคุมคุณสมบัติการเป็นเกษตรกรของทายาทผู้จะรับมรดกสิทธิในที่ดิน และเมื่อพิจารณาเนื้อหาของร่างกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่าเนื้อหาของกฎกระทรวงมีลักษณะเป็นการแสดงขั้นตอนและวิธีการในการขอรับมรดกสิทธิของทายาทโดยธรรม ตามหลักเกณฑ์การตกทอดทางมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในการตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวงดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่าการออกกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องไม่ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และทั้งนี้หาก ส.ป.ก. ประสงค์ที่จะดำเนินการออกกฎกระทรวงดังกล่าวต่อไป เพื่อที่จะใช้บังคับได้อย่างสมบูรณ์ตรงตามเจตนารมณ์สมควรที่จะพิจารณาปรับปรุง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเสียก่อน

ปัญหาจากการที่ไม่สามารถออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การตกทอดทางมรดกตามมาตรา 39 ได้เป็นผลสำเร็จอาจเนื่องมาจาก ส.ป.ก. ได้เสนอขอออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การตกทอดทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรม เป็นการออกกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าและมีเนื้อหาของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่า คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้กำหนดลำดับทายาทโดยธรรมที่มีสิทธิรับมรดกไว้ในมาตรา 1629 อีกทั้งทายาทอาจเสียไปซึ่งสิทธิในการรับมรดกเฉพาะที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่นเท่านั้น ซึ่งกฎหมายอื่นในความหมายนี้ ย่อมหมายถึงกฎหมายในลำดับชั้นเดียวกันกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่การที่ ส.ป.ก. จะรับรองสิทธิในการสืบมรดกในที่ดินที่ได้รับไปจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้แก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกรทั้งหมด ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยให้ทายาททุกคนมีสิทธิในที่ดินโดยไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินด้วย แล้วก็ยอมเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายปฏิรูป

ที่ดิน ที่มุ่งคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไว้ให้แก่ผู้เป็นเกษตรกรสืบไปตลอดชั่วลูกหลานตราบเท่าที่
ผู้นั้น ยังประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมในที่ดินต่อไป

การได้เอกสาร ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518
ยังไม่ถือว่าเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามความหมายของมาตรา 3(2)
แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คงมีแต่เพียงสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น และไม่อาจโอน
สิทธิให้แก่บุคคลใดได้ เว้นแต่เป็นการโอนโดยทางมรดกเฉพาะกรณีที่เกิดทอดแก่ทายาทโดย
ธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อประโยชน์
ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเอกสาร ส.ป.ก. เป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าทำ
ประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงสถานะทาง
กฎหมายของที่ดิน

ประเด็นที่ 2 จากการวิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อเท็จจริงในการโอนสิทธิหรือการตก
ทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. : ศึกษากรณีในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกและเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่นักวิชาการปฏิรูปที่ดิน
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงราย ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลที่สำคัญสรุปได้ว่า ปัจจุบัน
ที่ดิน ส.ป.ก.4-01 จะปรากฏบนที่ดินของรัฐ แต่ถ้าเป็นกรณีของสัญญาเช่า เขาซื้อจะปรากฏบน
ที่ดินโฉนดคือ นส.3 ก มีการตีความว่ามาตรา 39 เป็นสิทธิประเภทไหน ซึ่งมาตรา 39 ในส่วน
ของ ส.ป.ก. เป็นสิทธิภายหลังจากการโอนไปแล้ว เช่น หลังจากเกษตรกรได้ทำสัญญาเช่าซื้อ
ครบถ้วนแล้ว เจ้าหน้าที่จะทำการสลักหลังให้แต่ถูกบังคับด้วยมาตรา 39 ซึ่งไม่สามารถ
แบ่งแยกได้ ไม่สามารถที่จะโอนได้ โอนคืนได้เฉพาะ ส.ป.ก.หรือสถาบันเกษตรกรเท่านั้น เว้นแต่
จะมีการกำหนดไว้ในกฎกระทรวง แต่ปัญหาก็คือยังไม่มีการกำหนด พอไม่มีกฎกระทรวงแล้ว
ไปยื่นเรื่องที่สำนักงานที่ดิน เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการได้ กรณีที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง
สิทธิ เช่น คนที่ได้รับสิทธิไปแล้วเสียชีวิตแล้วมาตรา 39 กำหนดไว้ทำให้ดำเนินการต่อไม่ได้
เพราะไม่มีกฎกระทรวง ปัญหาตอนนี้เกิดขึ้นจริง ส.ป.ก.จะต้องออกกฎกระทรวงขึ้นมา แต่
ปัญหาคือ กฎกระทรวงที่ออกขึ้นมาถูกตีกลับมามีว่า กฎกระทรวงที่ออกขึ้นมาขัดกับ ปพพ.
เพราะมีลำดับศักดิ์กฎหมายเท่ากันเพราะใช้หลักเช่าซื้อ ถ้าเป็น ปพพ. หลักก็คือมรดกทั่วไป แต่
ส.ป.ก. ออกกฎหมายที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงเลยกลายเป็นว่าที่เสนอไปกำหนดทายาท
ลำดับ 1 2 3 4 ไปขัดกับกฎหมายแพ่ง ก็เลยไม่มีการออกกฎกระทรวงขึ้นมา มีการร่างกฎหมาย
ใหม่ขึ้นมาว่าจะมีการยกเลิกโดยตัดคำว่า “กฎกระทรวง” (อยู่ระหว่างรับฟังความคิดเห็น
กฤษฎีกา)

จากการสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัญหาระหว่างการใช้เป็นหลักประกันการกู้ยืม เพื่อนำมาทำทุนในเกษตรกรรม ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อมูลว่า ปัญหาเรื่องหลักประกัน การนำโฉนดไปไว้กับธนาคารพาณิชย์ไม่มี แต่มีการทำข้อตกลงกับ ธกส. โดยการนำเอกสารสิทธิไปวางไว้เป็นหลักประกันการกู้ยืมเงิน แต่ไม่เป็นการค้ำประกัน เป็นการนำไปวางเป็นหลักประกันตามบันทึกข้อตกลงซึ่งหลักการก็คือถ้าเกษตรกรไม่ชำระหนี้ ธกส. จะแจ้งมาที่ส.ป.ก. และ ส.ป.ก. ก็มีหนังสือเตือนว่าทำผิดระเบียบ ส.ป.ก. อยู่ โดยระเบียบคือ จะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงกับหน่วยงานที่ทำกับ ส.ป.ก. ถือเป็นเงื่อนไขในการยกเลิกสิทธิของเกษตรกรโดยการเพิกถอนสิทธิหากว่าเกษตรกรยังไม่ชำระหนี้ ส.ป.ก. จะดำเนินการเพิกถอนสิทธิแล้วหาเกษตรกรรายใหม่ที่ยอมรับชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายเดิมนั้นมาสวมสิทธิแทน โดยได้รับสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ ส.ป.ก. นอกจากนี้ยังพบปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ทับซ้อนระหว่างพื้นที่ป่ากับพื้นที่ ส.ป.ก. ตอนนี้อยู่เริ่มเจอปัญหาแล้ว เพราะเมื่อก่อนใช้แผนที่ 1:50,000 ทำให้ปัจจุบันเกิดปัญหาตามแนวเขตของ ส.ป.ก. บางแปลงมีความคาบเกี่ยวกับบางส่วนอยู่ในเขต บางส่วนอยู่นอกเขต ไม่มีความทับซ้อนแต่เป็นกรณีที่ ส.ป.ก. จัดที่ดินออกนอกเขต ส.ป.ก. ปัญหาทับซ้อนพื้นที่ป่าไม่มีเพราะป่าไม้จัดให้ ส.ป.ก.

จากการสอบถามนักวิชาการเชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่ดินและเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในด้านกฎหมายที่ดิน และเป็นวิทยากรอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องของที่ดินและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมาย พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในมาตรา 39 เกี่ยวกับการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิของที่ดิน ส.ป.ก. ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อมูลว่า “เรื่องของการกำหนดให้การตกทอด ตกทอดสู่ทายาทปัญหาที่ตามมาก็คือจะต้องเชื่อมโยงกับ ปพพ. ว่าใครบ้างที่เป็นทายาท แล้วรายละเอียดจะมีการกำหนดว่าในการโอนสิทธิเข้าทำประโยชน์แก่ทายาทการโอนสิทธิอันดับแรกเลยได้แก่ คู่สมรส ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ กรณีมีการสละสิทธิเกิดขึ้นจะทำยังไง เช่น มีลูกหลายคนแต่ลูกบางคนยังไม่บรรลุนิติภาวะแล้วกรณีนี้จะจัดการกันยังไง แล้วมีปัญหาในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เช่น ถ้าเป็นของปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจเฉพาะอะไรยังไง ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจการโอนให้กับคู่สมรสหรือบุตรเพียงคนเดียว แต่ถ้าเป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปจังหวัดก็มีอำนาจหน้าที่ให้ทายาทอื่นนอกเหนือจากคู่สมรส บางครั้งแนวปฏิบัติระหว่างปฏิรูปที่ดินจังหวัดกับคณะกรรมการบางครั้งอาจจะไม่เหมือนกัน ประเด็นนี้คือหลัก ๆ ที่เคยเห็นมา

สำหรับข้อเสนอแนะหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิของที่ดิน ส.ป.ก. ตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39

นั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่าเห็นว่าเคยจะมีการออกระเบียบหรือประกาศมาใช้ แต่น่าจะติดปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถออกมาใช้ได้และควรให้มีการกำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนด้วย

ประเด็นที่ 3 จากการวิเคราะห์หลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. พบว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกลไกหลักในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ดินทำกินของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ แต่สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาทางโครงสร้างทางกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ซึ่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2519) และ (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532) มาตรา 39 ได้กำหนดห้ามมิให้เกษตรกรโอนสิทธิหรือแบ่งแยกที่ดินไปให้ผู้อื่น แต่สามารถโอนสิทธิหรือแบ่งแยกให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งนับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถึงปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องดังกล่าว ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เกิดปัญหาเมื่อทายาทโดยธรรมไม่อาจขอรับมรดกสิทธิได้ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากการจำกัดสิทธิทายาทโดยธรรมเพียงคนเดียวที่จะขอรับมรดกสิทธิได้ ทำให้การตกทอดทางมรดกขัดหรือแย้งกับหลักการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับมรดกของทายาทเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิให้แก่ทายาทโดยธรรมของเกษตรกร นักวิชาการเชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่ดิน เสนอแนะว่า เคยมีความพยายามในการออกระเบียบหรือประกาศมาใช้ แต่ติดปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถออกมาใช้ได้และควรให้มีการกำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจน

ประเด็นสำคัญจะต้องมีการพิจารณาถึงการปรับปรุงบทบัญญัติในมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เพื่อลดข้อจำกัดสิทธิในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิ ในส่วนการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ซึ่งได้กำหนดให้สามารถโอนสิทธิหรือแบ่งแยกให้แก่ทายาทโดยธรรม โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องดังกล่าว จึงข้อมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนและการตกทอดมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ ในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 เป็นแนวทางซึ่งได้กำหนดให้สิทธิให้ที่ดินตกแก่คู่สมรสก่อนเป็นลำดับแรก เว้นแต่คู่สมรสไม่ประสงค์ขอรับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ใน

ที่ดิน สิทธิดังกล่าวจึงตกทอดแก่บุตรที่เป็นเกษตรกรและบรรลุนิติภาวะเพียงรายเดียวเท่านั้น หากเป็นกรณีมีบุตรหลายคนขอรับมรดกสิทธิ โดยขอให้แบ่งแยกที่ดินและที่ดินดังกล่าวสามารถแบ่งได้เพียงพอแก่การครองชีพ ก็ให้จัดให้แก่บุคคลเหล่านั้นตามส่วนที่ตกลงกัน ซึ่งเป็นอำนาจพิจารณาอนุมัติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเท่านั้น

จะเห็นได้ว่า การแบ่งแยกที่ดิน ส.ป.ก. สามารถกระทำได้หากการแบ่งแยกนั้นทำให้เกษตรกรผู้ขอรับมรดกสิทธิทุกคนได้รับที่ดินที่เพียงพอแก่การครองชีพ โดยหลักเกณฑ์วิธีการคือ ให้ผู้ขอรับมรดกสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดิน ส.ป.ก. แปลงดังกล่าวมีเนื้อที่มากพอที่จะแบ่งแยกให้เกษตรกรผู้ขอรับมรดกสิทธิได้เพียงพอแก่การครองชีพตามหลักเกณฑ์การพิจารณา ก็สามารถกระทำได้โดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติในมาตรา 39 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ซึ่งในประเด็นนี้ ส.ป.ก. ควรสร้างความเข้าใจให้กับเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินในเรื่องการแบ่งแยกที่ดิน โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) จะต้องมีการกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิ การเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์แก่เกษตรกรและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรมีที่ดิน ทำกิน แก้ไขปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินทำกินของเกษตรกรเจ้าของที่ดิน และปัญหาผู้ไร้อาชีพ โดยนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินเอกชนที่ได้จากการจัดซื้อหรือเวนคืน มาดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ซึ่งเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และได้กำหนดห้ามมิให้เกษตรกรโอนสิทธิหรือแบ่งแยกที่ดินไปให้ผู้อื่น แต่สามารถโอนสิทธิหรือแบ่งแยกให้แก่ทายาทโดยธรรมได้ การโอนหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ที่ดิน ส.ป.ก.) นั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 และการโอนหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. นั้น ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ซึ่งได้กำหนดให้สามารถโอนสิทธิหรือแบ่งแยกให้แก่ทายาทโดยธรรม โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่ปัจจุบันยัง

ไม่มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องดังกล่าว จึงใช้มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนและการตกทอดมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ ในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 ซึ่งได้กำหนดให้สิทธิให้ที่ดินตกแก่คู่สมรสก่อนเป็นลำดับแรก เว้นแต่คู่สมรสไม่ประสงค์ขอรับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สิทธิดังกล่าวจึงตกทอดแก่บุตรที่เป็นเกษตรกรและบรรลุนิติภาวะเพียงรายเดียวนั้น หากเป็นกรณีมีบุตรหลายคนขอรับมรดกสิทธิ โดยขอให้แบ่งแยกที่ดินและที่ดินดังกล่าวสามารถแบ่งได้เพียงพอแก่การครองชีพ ก็ให้จัดให้แก่บุคคลเหล่านั้นตามส่วนที่ตกลงกัน ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากการครอบครองสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. เป็นเพียงสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น เกษตรกรไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงไม่สามารถยึดหลักการรับมรดก ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629 ได้ ที่ผ่านมาจึงเกิดความสับสนต่อเกษตรกรและเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ดังนั้น ภาครัฐควรทำให้เกิดความชัดเจนและมีมาตรฐาน โดยมีการกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์แก่เกษตรกรและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกลไกหลักในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ แต่สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาทางโครงสร้างทางกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ดังนั้นการแก้ปัญหาจึงควรนำเอากระบวนการทางกฎหมายมาใช้ ซึ่งผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. การจะปรับปรุงเพื่อให้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่ปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องดังกล่าว จึงเห็นควรใช้มติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนและการตกทอดมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 ไปกำหนดเป็นกฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินนี้ได้กำหนดให้สิทธิให้ที่ดินตกแก่คู่สมรสก่อนเป็นลำดับแรก เว้นแต่คู่สมรสไม่ประสงค์ขอรับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สิทธิดังกล่าวจึงตกทอดแก่บุตรที่เป็นเกษตรกรและบรรลุนิติภาวะเพียงรายเดียวนั้น หากเป็นกรณีมีบุตรหลายคนขอรับมรดกสิทธิ โดยขอให้แบ่งแยกที่ดินและที่ดินดังกล่าวสามารถแบ่ง

ได้เพียงพอแก่การครองชีพ ก็ให้จัดให้แก่บุคคลเหล่านั้นตามส่วนที่ตกลงกัน ซึ่งเป็นอำนาจพิจารณาอนุมัติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเท่านั้น ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากการครอบครองสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. เป็นเพียงสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น เกษตรกรไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงไม่สามารถนำที่ดินที่ครอบครองสิทธิไปแบ่งให้ทายาทโดยธรรมได้ นอกจากนี้ในเรื่องคุณสมบัติการเป็นเกษตรกร ก็เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535 ส่งผลให้เรื่องการตกทอดที่ดิน ส.ป.ก. แก่ทายาทไม่สามารถยึดหลักการรับมรดก ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629 ได้ ที่ผ่านมาจึงเกิดความสับสนต่อเกษตรกรและเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะว่าภาครัฐควรทำให้เกิดความชัดเจนและมีมาตรฐาน โดยมีการกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์แก่เกษตรกรและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

2. ควรเพิ่มมาตรการด้านการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชน ทราบว่าการตกทอดทางมรดกสิทธิ ตามมาตรา 39 ที่กำหนดให้คู่สมรสและบุตรของเกษตรกร เป็นทายาทโดยธรรมลำดับแรกที่มีสิทธิรับมรดกร่วมกัน และทราบใดที่มีทายาทโดยธรรมที่ยังมีชีวิตอยู่ในลำดับหนึ่ง ๆ ที่ระบุไว้ ทายาทโดยธรรมที่อยู่ในลำดับถัดลงไปย่อมไม่มีสิทธิในทรัพย์สินมรดกของผู้ตายเลย จากบทบัญญัติตามมาตราดังกล่าว จึงไม่สามารถยึดหลักการรับมรดก ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629 ที่ให้ทายาทโดยธรรมมีสิทธิรับมรดกในที่ดินตามลำดับ เนื่องจากการครอบครองสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. เป็นเพียงสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น เกษตรกรไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงไม่สามารถนำที่ดินที่ครอบครองสิทธิไปแบ่งให้ทายาทโดยธรรมตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629 ได้

บรรณานุกรม

Kawagoe Toshihiko. (2000). **Agricultural Land Reform in Postwar Japan: Experiences and Issues**. Washington DC World Bank.

กฤติยาภรณ์ ไตรทิพยานนท์.(2554). **ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวเนื่องมาจากที่ดินซึ่งได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรักภษ**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์,2554), 19.

กฤษรัตน์ ศรีสว่าง. "คำอธิบายกฎหมายมรดก." 44,51. กรุงเทพมหานคร วิญญูชน, 2562.

ก่องกิจ ด่านชัยวิจิตร. "ข้อจำกัดการโอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518." 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลยุติธรรม, 2553.

ศิริพร กับแก้ว, (2559). **ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายสิทธิและการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน**. (สารนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต,2559), 2.

กำหนด โสภณวสุ.(2550). **ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนไทยที่มีคู่สมรสเป็นคนต่างด้าว**. (สารนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม,2550), 45.

กীরติ กาญจนรินทร์. "คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 6 มรดก." 40. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา., 2560.

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, **กฎหมายมรดก**, คำนวณที่ 4 ธันวาคม 2562 จาก <https://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1288326033.pdf>

ฉัตรชัย เต้าทอง.(2546). **ความต้องการมีบทบาทและสิทธิของเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิการถือครองที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรณีเขตปฏิรูปที่ดินป่าท่าสว่าง-เพี้ยราม อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์,2546), 2.

เฉลิมชัย เกษมสันต์. "คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยมรดก." 137. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2556.

ชัยยุทธ ปัญญาบุตร.(2555). **การใช้มาตรการทางภาษีในการปฏิรูปที่ดิน**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2555), 18.

- ไชยยศ เหมะรัชตะ. "มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม." 2. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย., 2530.
- วรวิฑูรี เทพทอง, "คำอธิบายกฎหมายที่ดิน. ." 35, 73. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2561.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และคณะ. "รายงานวิจัยอุปสรรคด้านกฎหมายและนโยบายการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนของคนไทย." 156-157. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- ประมุข สุวรรณศรี. "คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทรัพย์." 121. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2545.
- ปรีชา พรหมเพชร.(2541). มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองที่ดิน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง,2541), 99-100, 1603-1604, .
- ปิยาพร อรุณพงษ์. "คู่มือการปฏิรูปที่ดิน." 26, 28. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555.
- พงษ์ธวัฒน์ บุญพิทักษ์, การแบ่งทรัพย์มรดกระหว่างทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, คำนวณที่ 4 ธันวาคม 2562 จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2385
- พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, ทายาทโดยธรรม, คำนวณที่ 11 ธันวาคม 2562 จาก <http://www.royin.go.th/dictionary>
- มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- พัชรี พันธุ์รอด.(2557). ปัญหาการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ,2557), 28.
- วรพจน์ วิศรุติพงษ์. "ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน." 111. กรุงเทพมหานคร นิติธรรม, 2540.
- สำนักกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. "กฎหมาย พระราชกฤษฎีกากฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง บัญชีข้อตกลง ความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกาและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม." 985, 990-991. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตร

แห่งประเทศไทย, 2562.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, **กฎหมายปฏิรูปที่ดิน**, คำนวณที่ 6 ธันวาคม 2562 จา

[dhttps://www.alro.go.th/legal_aff/article_attach/article_attach_](https://www.alro.go.th/legal_aff/article_attach/article_attach_201811131542100320.pdf)

201811131542100320.pdf

———. **"ปฏิรูปที่ดินในอนาคต."** 2, 37. กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายประชาสัมพันธ์และเผยแพร่สำนักงานฯ, 2547.

———, **ประวัติความเป็นมา**, คำนวณที่ 10 ธันวาคม 2562 จาก https://www.alro.go.th/alro_th/ewt_news.php?nid=191

———. **"พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับการปฏิรูปที่ดิน : การปฏิรูปที่ดินบนผืนดินพระราชทาน."** 16. กรุงเทพมหานคร: เอกสารเผยแพร่ เล่มที่ 408 สำนักงานฯ, 2551.

———. **"รายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. ครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 เรื่อง การพิจารณาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน."**, 298, 2544.

สุรจิตต์ อินทรชิต. **"คู่มือการให้บริการประชาชนตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ระยะเวลาที่ 2."** 44.

กรุงเทพมหานคร สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2561.

อรรถกฤษ อินต๊ะรักษา.(2556). **ปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน: ศึกษากรณี**

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง,2556), 44, 50, 252.

อรรถวัฒน์ หวังดำรงวงศ์. **"ส.ป.ก. หลักกฎหมายและข้อเท็จจริงที่ต้อรู้."** 236, 274-275.

กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร, 2562.

อิฐรัตน์ จันทร์ศรี.(2561). **ปัญหาการใช้บังคับกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน.** (สารนิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม,2561), 47.



ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยพะเยา
UNIVERSITY OF PHAYAO

ภาคผนวก ก

แบบสัมภาษณ์ (สำหรับเกษตรกร)

เรื่อง ปัญหาและทางออกการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. :
ศึกษากรณีในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

คำชี้แจง

แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อรวบรวมข้อมูลและข้อเสนอแนะงานวิจัยทางกฎหมาย เรื่อง ปัญหาและทางออกการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. : ศึกษากรณี ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ใช้สำหรับเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการศึกษาเท่านั้น โดยผู้วิจัยขออนุญาต เก็บข้อมูลและเผยแพร่ เพื่อประโยชน์ในการทำวิจัยเพื่อการแก้ไขปรับปรุง และพัฒนากฎหมาย ให้แก่สังคมต่อไป

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อ.....นามสกุล.....อายุ.....ปี
ที่อยู่.....
อาชีพ.....

ส่วนที่ 2 ประเด็นคำถามสำหรับการสัมภาษณ์เกษตรกรผู้รับประโยชน์จากที่ดิน ส.ป.ก.

2.1 ที่ดิน ส.ป.ก. ที่ท่านถือครองอยู่ได้มาโดยการโอนสิทธิ หรือได้รับการจัดสรรจาก
ภาครัฐ

.....
.....
.....
.....
.....

2.2 ท่านทราบหรือไม่ว่าที่ดิน ส.ป.ก. ที่ท่านถือครองอยู่สามารถโอนสิทธิให้บุคคลใด
ได้บ้าง

.....
.....
.....
.....

2.3 ท่านมีความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิของที่ดิน ส.ป.ก. ให้กับทายาทของท่านอย่างไร

.....
.....
.....
.....
.....

2.4 ท่านคิดว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. หรือไม่ เพราะเหตุใด

.....
.....
.....
.....
.....

2.5 กรณีที่ท่านมีทายาทผู้มีสิทธิรับโอนที่ดิน ส.ป.ก. หลายคน ท่านจะดำเนินการอย่างไร เพราะเหตุใด

.....
.....
.....
.....
.....

2.6 ท่านคิดว่า ปัญหาการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. มีปัญหาอะไรบ้าง และมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาอย่างไร

.....
.....
.....
.....

ลงชื่อ.....ผู้ให้สัมภาษณ์
()

ภาคผนวก ข

แบบสัมภาษณ์ (สำหรับเจ้าหน้าที่)

เรื่อง ปัญหาและทางออกการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. :
ศึกษากรณีในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

คำชี้แจง

แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อรวบรวมข้อมูลและข้อเสนอแนะงานวิจัยทางกฎหมาย เรื่อง ปัญหาและทางออกการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. : ศึกษากรณีในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ใช้สำหรับเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการศึกษาเท่านั้น โดยผู้วิจัยขออนุญาตเก็บข้อมูลและเผยแพร่ เพื่อประโยชน์ในการทำวิจัยเพื่อการแก้ไขปรับปรุง และพัฒนากฎหมาย ให้แก่สังคมต่อไป

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์

หน่วยงาน.....

ตำแหน่ง.....

ส่วนที่ 2 ประเด็นคำถามสำหรับการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่นักวิชาการปฏิรูปที่ดินและนิติกร

2.1 ในการปฏิบัติงานท่านเจอมากเจอบ้างกับปัญหาใดบ้าง (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ปัญหาเรื่องการโอนสิทธิ์ทางมรดกระหว่างลูกที่เป็นพี่น้องที่เป็นเกษตรกรและไม่เป็นเกษตรกร
- ปัญหาระหว่างการใช้เป็นหลักประกันการกู้ยืมเพื่อนำมาทำทุนในเกษตรกรรม
- พื้นที่ทับซ้อนระหว่างพื้นที่ป่าและพื้นที่ ส.ป.ก.

2.2 ในฐานะที่ท่านเป็นเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ท่านเคยประสบปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. หรือไม่ อย่างไร

.....
.....
.....
.....

2.3 ท่านเคยประสบปัญหาเกี่ยวกับการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิของที่ดิน ส.ป.ก. ตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 หรือไม่ อย่างไร

.....
.....
.....
.....

2.4 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับปัญหาในการโอนและการตกทอดทางมรดก
สิทธิของที่ดิน ส.ป.ก. ตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39

.....
.....
.....
.....
.....

2.5 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดก
ของที่ดิน ส.ป.ก. ท่านมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการใช้หลักเกณฑ์ หรือวิธีการในการแก้ไขปัญหา
ดังกล่าวอย่างไรบ้าง

.....
.....
.....
.....
.....

2.6 ท่านมีคำแนะนำในการดำเนินการแก้ไขปัญหาในเรื่องการโอนและการตกทอดทาง
มรดกสิทธิของที่ดิน ส.ป.ก. ตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39
อย่างไรบ้าง

.....
.....
.....
.....
.....

ลงชื่อ.....ผู้ให้สัมภาษณ์
()

ภาคผนวก ค

แบบสัมภาษณ์ (นักวิชาการเชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่ดิน)

เรื่อง ปัญหาและทางออกการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. :
ศึกษากรณีในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

คำชี้แจง

แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อรวบรวมข้อมูลและข้อเสนอแนะงานวิจัยทางกฎหมาย เรื่อง ปัญหาและทางออกการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกของที่ดิน ส.ป.ก. : ศึกษากรณีในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ใช้สำหรับเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการศึกษาเท่านั้น โดยผู้วิจัยขออนุญาตเก็บข้อมูลและเผยแพร่ เพื่อประโยชน์ในการทำวิจัยเพื่อการแก้ไขปรับปรุง และพัฒนากฎหมายให้แก่วงศ์ต่อไป

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์

หน่วยงาน.....

ตำแหน่ง.....

ส่วนที่ 2 ประเด็นคำถามสำหรับการสัมภาษณ์

2.1 ในฐานะที่ท่านเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในด้านกฎหมายที่ดิน อีกทั้งเป็นวิทยากรอบรมให้ความรู้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมาย พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในมาตรา 39 เกี่ยวกับการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิของที่ดิน ส.ป.ก.

.....
.....
.....
.....

2.2 ท่านคิดว่า พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 เกี่ยวกับการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิของที่ดิน ส.ป.ก. มีข้อบกพร่องที่ต้องแก้ไขหรือไม่อย่างไร

.....
.....
.....
.....

2.3 ท่านเคยให้คำแนะนำสำหรับผู้ประสบปัญหาเกี่ยวกับการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิของที่ดิน ส.ป.ก. ตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 หรือไม่ อย่างไร

.....
.....
.....
.....
.....

2.4 ท่านมีข้อเสนอแนะ หรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิของที่ดิน ส.ป.ก. ตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39 อย่างไร และมีวิธีการดำเนินการอย่างไรให้สามารถปฏิบัติตามแนวทางที่ท่านเสนอแนะได้

.....
.....
.....
.....
.....

ลงชื่อ.....ผู้ให้สัมภาษณ์
()



ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ-สกุล	กุลรัศมี เวียงแก้ว
วัน เดือน ปี เกิด	1 กันยายน 2531
สถานที่เกิด	เชียงราย
วุฒิการศึกษา	นบ., มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, เชียงราย
ที่อยู่ปัจจุบัน	329 หมู่ 23 ตำบลเมืองพาน อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย
ผลงานตีพิมพ์	ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง กุลรัศมี เวียงแก้ว (ผู้บรรยาย) (23-24 มกราคม 2563). ปัญหาและ ทางออกการโอนสิทธิหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิของที่ดิน ส.ป.ก. : ศึกษากรณีในพื้นที่จังหวัดเชียงราย. Problems and Solutions of the Assignment or Inheritance of Agricultural Land Reform Office – ALRO Land : The Case Study in Chiang Rai Province. ในการประชุม วิชาการระดับชาติพะเยาวิจัยครั้งที่ 9 (หน้า 2397-2410) พะเยา. กอง บริหารงานวิจัยมหาวิทยาลัยพะเยา.

