

ด้วย

ที่ กษ 1204/ 4584



กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ 10200

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ 8174
30 ก.ย. 2552 11.00
วันที่.....เวลา.....

30 กันยายน 2552

เรื่อง ร่างกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาท
โดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย เอกสารประกอบการพิจารณา จำนวน 120 ชุด

1. ความเป็นมา และข้อกฎหมาย

1.1 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งในที่ดินของรัฐและเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดิน ซึ่งเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องปฏิบัติตามระเบียบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) กำหนด และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกษตรกรสูญเสียสิทธิในที่ดิน มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดห้ามมิให้เกษตรกรที่ได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

1.2 ส.ป.ก. ได้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) ในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม และการโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ซึ่งสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามนัยมาตรา 39 โดยการกำหนดหลักเกณฑ์การตกทอดทางมรดกซึ่งสิทธิในที่ดินที่ได้รับโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ในกฎกระทรวง ในลักษณะที่มีการจัดลำดับผู้มีสิทธิรับมรดกไว้เป็นลำดับชั้นของทายาท และหากมีทายาทหลายคนจะกำหนดให้ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมเฉพาะบางคน โดยให้ตัดสิทธิทายาทโดยธรรมคนอื่น ๆ เพื่อมิให้ที่ดินถูกแบ่งแยกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยว่าจะกระทำได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (โดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มีความเห็นว่า การออกกฎกระทรวง ตามมาตรา 39 เพื่อวางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือ โอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ย่อมจะกระทำได้ แต่จะต้องออกโดยมิให้ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และจะต้องไม่ขัดกับ มาตรา 39 ด้วย กล่าวคือ จะกำหนดมิให้แบ่งแยก หรือตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มิได้ (เอกสารหมายเลข 1)

1.3 ภายหลังจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีความเห็นตามข้อ 1.2 แล้ว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้เสนอร่างกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ตามมาตรา 39 เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา และสำนักเลขาธิการ

/คณะรัฐมนตรี...

คณะรัฐมนตรี ได้ส่งร่างกฎกระทรวงดังกล่าวให้ สกค. ตรวจสอบพิจารณา โดยในร่างกฎกระทรวง ได้กำหนดหลักการ มีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ ให้ทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิได้รับมรดกในที่ดินต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกร และผู้ที่จะมีสิทธิรับที่ดินมีได้เพียงคนเดียว และในกรณีที่มีทายาทหลายคน และตกลงกันไม่ได้ว่า ทายาทคนใดจะเป็นผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน ให้ที่ดินนั้นโอนไปยัง ส.ป.ก.

1.4 คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6) เห็นว่า หลักการดังกล่าวข้างต้น เป็นหลักการที่ขัดต่อสิทธิในการรับมรดก ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การออกกฎกระทรวงตามนัยมาตรา 39 จึงกระทำได้เพียงแต่กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับส่วนราชการ และผู้เกี่ยวข้องว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง ในการเข้ารับสิทธิในที่ดินแทนผู้ตาย การจะกำหนดสิทธิในการรับมรดกให้มีหลักการเป็นอย่างอื่น แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการออกกฎกระทรวงเกินกว่าที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ และได้ตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวงดังกล่าว (เอกสารหมายเลข 2)

1.5 ส.ป.ก. ได้ขอทบทวนความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6 โดยเฉพาะในเรื่องที่ ส.ป.ก. ประสงค์กำหนดให้ที่ดินที่ได้ไปจากการปฏิรูปที่ดินนั้นตกทอดทางมรดกไปยังทายาทโดยธรรมคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียว แต่มิใช่เป็นการตัดสิทธิในการรับมรดกของทายาทอื่น ทั้งนี้ โดยให้ทายาทที่มีได้รับมรดกในที่ดิน ได้รับค่าชดเชยตามสัดส่วนของมรดกจากทายาทที่ได้รับที่ดิน คณะกรรมการกฤษฎีกา (โดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มีความเห็นว่า มาตรา 35 วรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ที่ใช้ในขณะนั้น) บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ซึ่งคำว่า “กฎหมาย” ในที่นี้หมายถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น การกำหนดสิทธิการสืบมรดกของบุคคลโดยกฎกระทรวง จึงกระทำมิได้ (เอกสารหมายเลข 3)

2. เหตุผลความจำเป็น และความเร่งด่วน

2.1 มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดให้การแบ่งแยกที่ดิน หรือโอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกรณีการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวบังคับใช้ จึงจำเป็นต้องมีกฎกระทรวงมารองรับ

2.2 มีเกษตรกรที่เข้าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. และได้รับโอนกรรมสิทธิในที่ดินตามสัญญาเช่าซื้อที่ดินไปแล้วเป็นจำนวนมาก ต่อมาเมื่อเกษตรกรถึงแก่ความตาย การรับมรดกของทายาทโดยธรรมของเกษตรกรเหล่านั้น ไม่สามารถรับมรดกในที่ดินดังกล่าวได้ และจากการประสานงานกับกรมที่ดิน เพื่อขอให้จดทะเบียนแบ่งแยก หรือโอนมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรม โดยใช้หลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมที่ดินได้แจ้งว่าการดำเนินการในเรื่องการแบ่งแยก หรือการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ตามนัยมาตรา 39 จะต้องมีการวางแนวทางปฏิบัติโดยออกเป็นกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขไว้ เมื่อยังไม่มีกฎกระทรวงตามมาตรา 39 บังคับใช้ การจดทะเบียนแบ่งแยก หรือโอนมรดกเกี่ยวกับที่ดิน จึงไม่อาจดำเนินการให้ได้ ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0710/20082 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2541 (เอกสารหมายเลข 4)

2.3 การออกกฎกระทรวง เป็นการดำเนินการตามแผนพัฒนากฎหมายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติแก่ทายาทโดยธรรม ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิได้รับมรดกในที่ดินที่ได้จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเป็นแนวทางปฏิบัติแก่ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง (กรมที่ดิน) ให้สามารถจดทะเบียนรับโอนมรดกในที่ดินได้ รวมทั้งเพื่อให้การดำเนินการในกรณีการโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือการโอนที่ดินคืน ส.ป.ก. ตามที่มาตรา 39 ได้บัญญัติไว้ ให้สามารถมีผลใช้บังคับได้

3. สาระสำคัญของร่างกฎกระทรวง

มีหลักการให้ที่ดินที่บุคคลผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้การจดทะเบียนเพื่อแบ่งแยกที่ดิน หรือโอนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะกระทำได้เฉพาะในกรณีการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม และการโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. และเมื่อได้มีการจดทะเบียนโอนที่ดินแล้ว หากปรากฏว่าทายาทโดยธรรม หรือสถาบันเกษตรกร ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ ให้ ส.ป.ก. ทำความตกลงจัดซื้อที่ดินกับทายาทโดยธรรมหรือสถาบันเกษตรกร แล้วแต่กรณี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้

2. การโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ให้ดำเนินการ ดังนี้

2.1 เมื่อผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน ประสงค์จะโอนสิทธิในที่ดินไปยังสถาบันเกษตรกร โดยสถาบันเกษตรกรที่มีสิทธิรับโอนที่ดิน จะต้องมีความสอดคล้องตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

2.2 เมื่อผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน มีความประสงค์ยกให้ ส.ป.ก. หรือจะขายที่ดินคืนให้กับ ส.ป.ก. แล้วแต่กรณี

3. เมื่อได้มีการจดทะเบียนโอนที่ดินแล้ว หากปรากฏว่าทายาทโดยธรรม หรือสถาบันเกษตรกร แล้วแต่กรณี ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ให้โอนที่ดินกลับคืน ส.ป.ก. โดยให้ ส.ป.ก. ทำความตกลงจัดซื้อที่ดินกับทายาทโดยธรรม หรือสถาบันเกษตรกร ในกรณีที่ทายาทโดยธรรม หรือสถาบันเกษตรกร แล้วแต่กรณี ไม่ยินยอมตกลงในการจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

4. ประเด็นที่เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

ขอเสนอร่างกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. พ.ศ. ออกตามความในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบ (เอกสารหมายเลข 5)

5. ผลกระทบต่อนโยบายรัฐบาล เศรษฐกิจ และสังคม

ข้อดี (1) สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน และสิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 41 ว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สิน การออกกฎกระทรวงดังกล่าว ทำให้ทายาทโดยธรรมของเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถรับมรดกในที่ดินได้

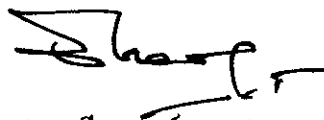
(2) การโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เป็นการช่วยส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจสถาบันเกษตรกรแบบครบวงจร โดยให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและสมาชิกให้มีที่ดินในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม เพิ่มเติมจากการจัดหาปัจจัยการผลิตและการตลาด และทำให้ ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินที่ได้รับคืนมาจากเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินในการประกอบเกษตรกรรม มาจัดให้เกษตรกรรายอื่นที่ไม่มีที่ดินทำกินได้ทำประโยชน์เพื่อประกอบเกษตรกรรมต่อไป

(3) การกำหนดมาตรการในเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินกับทายาทโดยธรรม และสถาบันเกษตรกร เพื่อให้ผู้รับโอนที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

ข้อเสีย ไม่มี

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำร่างกฎกระทรวงดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปด้วย จักขอบคุณมาก

ขอแสดงความนับถือ



(นายธีระ วงศ์สมุทร)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักกฎหมาย

โทร.0-2281-2940

โทรสาร 0-2281-2904

เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. พ.ศ. (สิ่งที่ส่งมาด้วย)

1. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร 0601/113 ลงวันที่ 28 มกราคม 2526 (เอกสารหมายเลข 1)

2. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/675 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2532 (เอกสารหมายเลข 2)

3. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่วนมาก ที่ นร 0601/924 ลงวันที่ 1 กันยายน 2536 (เอกสารหมายเลข 3)

4. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0710/20082 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2541 (เอกสารหมายเลข 4)

5. ร่างกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. พ.ศ. พร้อมบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างกฎกระทรวงฯ และบันทึกคำชี้แจงรายละเอียดประกอบร่างกฎกระทรวงฯ (เอกสารหมายเลข 5)