

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาการใช้พื้นที่ของ ส.ป.ก.
เพื่อก่อสร้างด้านศุลกากรสะเดาแห่งใหม่

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล) ได้ขอหารือ ปัญหาข้อกฎหมาย และข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาการใช้พื้นที่ ส.ป.ก. เพื่อก่อสร้างด้านศุลกากร สะเดาแห่งใหม่ โดยสรุปความเป็นมาได้ดังต่อไปนี้

๑.๑ พื้นที่ที่กรมศุลกากรขออนุญาตใช้ประโยชน์เพื่อสร้างด้านศุลกากรแห่งใหม่ เป็นพื้นที่ซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน โครงการป่าคลองลำปิง โซน E ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลสำนักแก้ว และตำบลสำนักขาม อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐

๑.๒ ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ เห็นชอบตาม ผลการประชุมคณะรัฐมนตรีอย่างไม่เป็นทางการนอกสถานที่ ครั้งที่ ๕ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ ในแผนงานปรับปรุงด้านศุลกากรสะเดาตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจภาคใต้

๑.๓ จังหวัดสงขลาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สข ๐๐๑๓.๓/๑๑๑๐๑ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หารือการขอใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อก่อสร้างด้านศุลกากรสะเดาแห่งใหม่ภายในแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ได้มีพระราช กฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วว่า กรมศุลกากรได้ขอใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจากกรมป่าไม้ ตามที่ได้ดำเนินการและได้รับอนุญาตให้เข้าใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้แล้วถูกต้องหรือไม่ หรือจะต้อง ขอใช้พื้นที่จากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ในการเข้าใช้ประโยชน์ใหม่ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลสำนักแก้ว และตำบลสำนักขาม อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๗๓๑/๒๕๕๓ สรุปความได้ว่า การพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นอำนาจของ ส.ป.ก. หากกรมศุลกากรประสงค์จะใช้พื้นที่ดังกล่าวต้องยื่นขออนุญาตต่อ ส.ป.ก. ตามระเบียบคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูป ที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ ดังนั้น การที่กรมศุลกากรขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อก่อสร้างด้านศุลกากรสะเดาแห่งใหม่และได้รับอนุญาตให้เข้าใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้ในระยะเวลา หลังจากที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินประกาศใช้บังคับ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๒๖๑ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

ส.ป.ก. มีความพร้อมทั้งแผนงานและงบประมาณในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้นแล้ว พื้นที่ดังกล่าวจึงอยู่ในความดูแลและความรับผิดชอบของ ส.ป.ก. ในการพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน กรมชลประทานจึงต้องขออนุญาตใช้ที่ดินจาก ส.ป.ก. ต่อไป

๑.๔ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว(ล) ๑๕๖๐๙ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ในกรณีกระทรวงการคลังได้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติจ่ายค่าชดเชยสิ่งปลูกสร้างผลอาสิน ในพื้นที่โครงการปรับปรุงด้านชลประทานสะเดา (ด้านพรหมแดนสะเดา) ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ และขออนุมัติให้กรมชลประทานร่วมกับจังหวัดสงขลาและสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสงขลา ร่วมกันจ่ายเงินค่าชดเชยสิ่งปลูกสร้างและผลอาสินในที่ดินที่จะดำเนินโครงการไปพลางก่อนในระหว่างรอขั้นตอนดำเนินการของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่งมอบพื้นที่ให้กรมชลประทาน

สำนักงานฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่า คณะรัฐมนตรีสามารถอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงการคลังเสนอเพื่อจ่ายค่าชดเชยดังกล่าวได้ โดยไม่มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งที่ผ่านมาคณะรัฐมนตรีได้เคยอนุมัติหลักการเกี่ยวกับการใช้งบประมาณเพื่อจ่ายค่าชดเชยสิ่งปลูกสร้างผลอาสิน และซื้อที่ดิน ในพื้นที่โครงการด้านชลประทานประกอบส่วนขยาย ระยะที่ ๒ ซึ่งมีรูปแบบการดำเนินการเช่นเดียวกับกรณีนี้ ทั้งนี้ ในการจ่ายเงินค่าชดเชยแก่ประชาชนรายใดนั้น ควรต้องพิจารณารายละเอียดของพื้นที่และตรวจสอบสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ รวมทั้งระยะเวลาที่ประชาชนได้เข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐประกอบการพิจารณาจ่ายเงินด้วย เพื่อมิให้เป็นการส่งเสริมการบุกรุกที่ดินของรัฐและใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยไม่จำเป็น ทั้งนี้ ตามเรื่องเสร็จที่ ๗๖๑/๒๕๕๕

๑.๕ เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล) ได้เดินทางมาตรวจราชการในพื้นที่จังหวัดสงขลา เพื่อติดตามผลการดำเนินงานโครงการก่อสร้างด้านสะเดาแห่งใหม่ แต่ยังมีปัญหาว่า เกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินไม่ยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้างโครงการดังกล่าว แม้กรมชลประทานจะยินยอมปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ที่กำหนดเงื่อนไขว่า กรมชลประทานต้องเยียวยาความเดือดร้อนให้แก่เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. หรือเกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน โดยจ่ายค่าชดเชยและกันพื้นที่ส่วนหนึ่งให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายนิวัฒน์ธำรงฯ) จึงสั่งการให้จังหวัดสงขลาเร่งเจรจากับเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินให้ได้ข้อยุติโดยเร็ว ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินโครงการก่อสร้างด้านชลประทานสะเดาแห่งใหม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล จังหวัดสงขลาจึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สข ๐๐๑๖.๒/๒๐๙๔๖ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อว่า กรณีที่ได้เจรจากับเกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินและปฏิบัติตามเงื่อนไขของ คปก. แล้ว แต่เกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินไม่ยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้างโครงการดังกล่าว จังหวัดจะมีแนวทางการดำเนินการอย่างไร เช่น แลกเปลี่ยนที่ดิน ส.ป.ก. ใหม่ให้แก่เกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินปัจจุบัน โดยใช้มาตรการทางมติดคณะรัฐมนตรีหรือมีวิธีการใดบ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อดำเนินการก่อสร้างด้านชลประทานสะเดาแห่งใหม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีนี้จังหวัดสงขลา ยังมีได้หรือไปยังสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบตามกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดิน จังหวัดสงขลาจึงควรปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่รับพิจารณาข้อหาดังกล่าว ทั้งนี้ ตามเรื่องเสร็จที่ ๑๕๕๓/๒๕๕๕

๑.๖ จังหวัดสงขลาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สข ๐๐๑๖.๒/๓๗๒ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๖ ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล) เรื่อง รายงานผลความก้าวหน้าการดำเนินงานตามข้อสั่งการของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล) ในคราวเดินทางไปตรวจราชการจังหวัดสงขลา โดยจังหวัดสงขลา ได้เร่งเจรจากับเกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินในโครงการก่อสร้างด้านชลประทานแห่งใหม่ ซึ่งเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พื้นที่รวม ๖๖๑-๐-๒๙ ไร่ มีเกษตรกรครอบครอง จำนวน ๓๔ ราย โดยดำเนินการ ดังนี้

(๑) เนื่องจากโครงการก่อสร้างด้านชลประทานแห่งใหม่ได้เริ่มดำเนินการ มาตั้งแต่ปี ๒๕๔๖ มีการแต่งตั้งคณะทำงานเจรจา และมีการเจรจาหลายครั้ง แต่ไม่ได้ข้อยุติ ประกอบกับเกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินได้มีหนังสือร้องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อขอความเป็นธรรมและให้ยกเลิกโครงการ ส.ป.ก. จึงได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินปัญหา อ่างเก็บน้ำแม่ปิง ตอนบน จังหวัดเชียงใหม่ และปัญหาอ่างเก็บน้ำห้วยฝ่งแดง จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดสงขลาจึงได้อาศัยอำนาจตามคำสั่งดังกล่าว แต่งตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหาให้กับราษฎร ที่ได้รับผลกระทบจากการขอใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้างด้านชลประทานแห่งใหม่ขึ้น

(๒) คณะทำงานดังกล่าวฯ ได้ประชุมกับเกษตรกรผู้ครอบครองที่ดิน เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๕ ณ ศาลาประชาคมอำเภอสะเดา โดยที่ประชุมได้ชี้แจงและทำความเข้าใจ กับราษฎรผู้ครอบครองที่ดินทั้ง ๓๔ ราย ว่าปัจจุบันด้านชลประทานแห่งเดิมมีความแออัดมาก จึงมีความจำเป็นจะต้องก่อสร้างด้านชลประทานแห่งใหม่ เพื่อรองรับการพัฒนาการค้าขาย ชายแดนของจังหวัดสงขลา และของประเทศ ซึ่งกลุ่มเกษตรกรที่เป็น NGO ได้ขอให้จังหวัดสงขลา สอบถามทางฝ่ายมาเลเซียว่ามีแผนจะดำเนินการก่อสร้างด้านแห่งใหม่จริงหรือไม่ และขอให้ ตรวจสอบว่ากรณีที่ดิน ส.ป.ก. หากนำไปก่อสร้างด้านชลประทานแห่งใหม่ จะผิดวัตถุประสงค์ เช่น กรณีวังน้ำเขียวหรือไม่ โดยที่ประชุมได้เสนอแนวทางให้เกษตรกรผู้ครอบครองที่ดิน มีทางเลือก ๔ แนวทาง แต่เกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินทั้ง ๓๔ ราย ไม่ได้เลือกแนวทางใด ที่ประชุม จึงมอบหมายให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดสงขลา จัดทำแบบสอบถามความต้องการส่งให้เกษตรกร ทางไปรษณีย์ และให้ตอบกลับภายในวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๕ โดยมีทางเลือก ๕ แนวทาง ซึ่งมีเกษตรกรส่งแบบสอบถามยืนยันความต้องการ จำนวน ๒๕ ราย สรุปความต้องการ ดังนี้

แนวทางที่ ๑ : ค่าชดเชยผลอาสิน (ยางพารา) ต้นละ ๘,๑๐๐ บาท ขอดันยางให้เป็น ของเกษตรกร มีเกษตรกรแจ้งความประสงค์ จำนวน ๒ ราย คิดเป็นร้อยละ ๕.๘๘ ของเกษตรกร ทั้งหมด

แนวทางที่ ๒ : ค่าชดเชยผลอาสินและให้หาที่ดินทำกินทดแทนให้ร้อยละ ๕ ไร่ โดย ส.ป.ก. จะซื้อที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ให้ แต่เกษตรกรจะต้องชำระค่าเช่าให้กับ ส.ป.ก. ไม่มีเกษตรกร แจ้งความประสงค์

แนวทางที่ ๓ : หาที่ดินทดแทนเป็นการแลกเปลี่ยนโดยมีจำนวนเนื้อที่เท่ากับที่เสียไป และมีลักษณะที่ดินใกล้เคียงกับที่ดินที่เสียไป ไม่มีเกษตรกรแจ้งความประสงค์

แนวทางที่ ๔ : จ่ายค่าชดเชยเหมารวมในแต่ละราย โดยให้เกษตรกรไปหาที่ดินและจัดซื้อเองตามที่ต้องการหรือไม่ประสงค์จะซื้อที่ดินก็รับค่าชดเชยเพียงอย่างเดียว มีเกษตรกรแจ้งความประสงค์ จำนวน ๑ ราย คิดเป็นร้อยละ ๒.๙๔ ของเกษตรกรทั้งหมด

แนวทางที่ ๕ : ข้อเสนอที่ต้องการ คือ ขอใช้สิทธิในที่ดินทำกินแปลงเดิมจำนวน ๒๒ ราย คิดเป็นร้อยละ ๖๗.๖๕ ของเกษตรกรทั้งหมด

อนึ่ง จังหวัดสงขลาได้มีหนังสือถึงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อขอหารือแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน ส.ป.ก. ตามแนวทางที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแนะนำ ตอบข้อหารือของจังหวัดที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ต้องสอบถามความเห็นจาก ส.ป.ก. และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก่อน ทั้งนี้ ในส่วนของ ส.ป.ก. จังหวัดสงขลาได้มอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสงขลา นำเรื่องหารือไปยัง ส.ป.ก. และได้รับแจ้งเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๕ ว่า เมื่อ ส.ป.ก. จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ตามกฎหมายแล้ว เกษตรกรจึงมีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การเรียกที่ดินที่ได้จัดแล้วคืนจากเกษตรกรจะกระทำโดยอาศัยความยินยอมของเกษตรกรหรือเกษตรกรกระทำการฝ่าฝืนระเบียบของ ส.ป.ก. จนเป็นเหตุให้ถูกสั่งให้คืนสิทธิในที่ดิน

๑.๗ เนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ยอมรับเงื่อนไขตามที่คณะทำงานแก้ไขปัญหาลงให้กับราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการขอใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้างด้านศุลกากรสะเดาแห่งใหม่ และได้ลงลายมือชื่อเป็นลายลักษณ์อักษรที่จะใช้ที่ดินสำหรับทำกินต่อไป ซึ่งไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของ ส.ป.ก. ที่จะให้กรมศุลกากรใช้พื้นที่ก่อสร้างด้านศุลกากรสะเดาแห่งใหม่ ทั้งนี้ จังหวัดสงขลาได้มีหนังสือหารือไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อขอรับทราบแนวทางตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้คำแนะนำ หากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตอบข้อหารือมาในแนวทางเดียวกันกับ ส.ป.ก. จังหวัดสงขลาจึงขอเสนอความเห็นให้กรมศุลกากรพิจารณาพื้นที่ใหม่ที่มีความเหมาะสมในการก่อสร้างด้านศุลกากรสะเดาแห่งใหม่ หรือหากรัฐบาลมีความจำเป็นจะต้องใช้พื้นที่ดังกล่าวเห็นควรมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกระเบียบกฎหมายหรือแนวทางการเรียกที่ดิน ส.ป.ก. ที่จัดให้เกษตรกรแล้วคืนจากเกษตรกร เนื่องจากที่ดินดังกล่าวยังเป็นของรัฐ เพียงแต่รัฐให้สิทธิทำกินเพื่อการเกษตรกรรม หากรัฐมีความประสงค์จะใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาประเทศและโครงสร้างพื้นฐานก็น่าจะสมารถทำได้ ทั้งนี้ กรณีที่ดิน ส.ป.ก. ไม่สามารถใช้พระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินได้

๑.๘ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล) ได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย และแนวทางการแก้ปัญหาคืนพื้นที่ ส.ป.ก. เพื่อก่อสร้างด้านศุลกากรสะเดาแห่งใหม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๓๖ ทวิวรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่า “บรรดาที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ส.ป.ก. จึงเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์บรรดาที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในบันทึก การเวนคืนที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถือกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๓๘๘/๒๕๔๐) ว่า “...การที่มาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มานั้น กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. ถือสิทธิในที่ดินดังกล่าว เพื่อให้เอาที่ดินนั้นมาปฏิรูปที่ดิน มิได้มุ่งหมายจะให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไป....”

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าวประกอบกับมาตรา ๓๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่บัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า แม้ ส.ป.ก. จะได้จัดที่ดินดังกล่าวให้แก่เกษตรกรไปแล้ว แต่ที่ดินนั้นก็ยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก.

อย่างไรก็ดี กรณีปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า หาก ส.ป.ก. ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ได้จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเพื่อประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นไปแล้ว ส.ป.ก. จะเรียกที่ดินดังกล่าวคืนจากเกษตรกรซึ่งยังประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นต่อไป ได้หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ คงบัญญัติไว้แต่เพียงว่า ให้ ส.ป.ก. จัดให้ได้มาซึ่งที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์เพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกรเพื่อนำไปประกอบเกษตรกรรมเป็นอาชีพเท่านั้น หากตีความในทางกลับกัน การที่กฎหมายไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ากฎหมายมิได้มีวัตถุประสงค์ให้ ส.ป.ก. เรียกที่ดินดังกล่าวคืนจากเกษตรกรในกรณีที่เกษตรกรผู้นั้นยังประสงค์ที่จะประกอบเกษตรกรรมหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไป

^๑ มาตรา ๓๖ ทวิ บรรดาที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๓๙ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ซึ่งกรณีที่จะถือว่าเกษตรกรไม่ประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไปนั้น ความในข้อ ๑๑^๓ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกร และสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติไว้เฉพาะกรณีที่เกษตรกรนั้นตายหรือละสิทธิ เว้นแต่จะมีการ ตกทอดทางมรดก หรือโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ การเช่า หรือการจัดให้ โดยมีค่าชดเชยไป ยังบุคคลอื่น หรือขาดคุณสมบัติตามระเบียบที่ คปก. กำหนด หรือฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ของ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เท่านั้น เมื่อพิจารณาระเบียบดังกล่าวประกอบกับหลักที่ว่าฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์ที่ตน กำหนดขึ้น (*Patere legem quam ipse fecisti*) จึงต้องตีความว่าหากเกษตรกรยังประกอบ เกษตรกรรมหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ ส.ป.ก. จะเรียกคืนที่ดินนั้นคืนจากเกษตรกรมิได้

^๓ข้อ ๑๑ เกษตรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสิทธิหรือจะสิ้นสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูป ที่ดินในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ตาย เลิกสถาบันเกษตรกร หรือละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดกตามพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) โอนสิทธิการทำประโยชน์ การเช่า เช่าซื้อ หรือการจัดให้โดยมีค่าชดเชย ไปยังบุคคลอื่น ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๓) ขาดคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมในสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ก. สัญชาติไทย

ข. มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ อยู่แล้ว ก่อนดำเนินการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

(๔) ไม่ปฏิบัติตามความในข้อ ๗ และไม่ปฏิบัติตามคำเตือนในข้อ ๘

การสิ้นสุดตาม (๑) และ (๒) ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดรายงานให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัด ทราบ และการสิ้นสุดโดยมีผลในทันทีที่เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้น สำหรับกรณีตาม (๓) และ (๔) ให้คณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสุดสิทธิ และให้มีผลเป็นการสิ้นสุดสิทธิหลังจากพ้นระยะเวลา การอุทธรณ์ เว้นแต่มีการอุทธรณ์ ให้การสิ้นสุดสิทธิมีผลเมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยยืนตามมติคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด

ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งคำสั่งการสิ้นสุดสิทธิให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรทราบ ภายในสิบห้าวันนับแต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติ พร้อมทั้งแจ้งระยะเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดกำหนดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรพร้อมบริวารออกจากที่ดิน หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ไม่ยอมออกจากที่ดิน ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป

ในกรณีไม่สามารถแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรทราบได้ ให้ปิดคำสั่งนั้นไว้ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ในหมู่บ้านแห่งท้องที่ที่ดินตั้งอยู่ แห่งละหนึ่งฉบับ

นอกจากนี้ หากพิจารณาข้อ ๔^๔ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ ที่กำหนดให้ เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบนี้เฉพาะพื้นที่ที่ยังมิได้กำหนดในแผนงานหรือโครงการปฏิรูปที่ดินหรือในพื้นที่ที่ยังมิได้กำหนดให้ใช้เพื่อการใดโดยเฉพาะในแผนงานหรือโครงการปฏิรูปที่ดินนั้น ดังนั้น ส.ป.ก. จึงไม่อาจให้ใช้ที่ดิน ส.ป.ก. บรรดาที่ได้จัดให้แก่เกษตรกรเพื่อใช้ประโยชน์และหากเกษตรกรนั้นยังใช้ประโยชน์อยู่ ไปใช้เพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคได้

ด้วยเหตุผลข้างต้น กรณีการใช้พื้นที่ของ ส.ป.ก. เพื่อก่อสร้างด้านชลประทานและแหล่งน้ำ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้จัดให้แก่เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ตามกฎหมายแล้ว และเกษตรกรนั้นยังใช้ประโยชน์อยู่ ส.ป.ก. จึงไม่อาจอนุญาตให้หน่วยงานอื่นใช้ที่ดินนั้นเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคได้

อย่างไรก็ดี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า กรณีดังกล่าวสามารถแก้ไขได้โดยใช้มาตรการทางบริหาร โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ส.ป.ก. และกรมชลประทาน) ต้องร่วมกันเจรจากับเกษตรกรผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก. โดยต้องจัดที่ดิน ส.ป.ก. แปลงอื่นให้แก่เกษตรกรแทนและเจรจาให้เกษตรกรนั้นย้ายออกไปใช้พื้นที่ใหม่ พร้อมทั้งชดเชยค่ารื้อย้าย หรือจัดซื้อที่ดินแปลงใหม่ให้แก่เกษตรกรพร้อมทั้งชดเชยค่ารื้อย้าย ซึ่งแนวทางที่สองจะทำให้เกษตรกรได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินใหม่ซึ่งจะเป็นการจูงใจให้เกษตรกรยินยอมออกจากพื้นที่มากกว่าแนวทางที่หนึ่ง

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

^๔ข้อ ๔ ให้เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบนี้เฉพาะพื้นที่ที่ยังมิได้กำหนดในแผนงานหรือโครงการปฏิรูปที่ดินหรือในพื้นที่ที่ยังมิได้กำหนดให้ใช้เพื่อการใดโดยเฉพาะในแผนงานหรือโครงการปฏิรูปที่ดินนั้น