



# การใช้สอยพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ผิดพลาดประสงค์ของกฎหมาย : เปรียบเทียบ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง Utilization of the Agricultural Land Reform (A.L.R.O) misuse of the law : compare the Administrative Court's rulings

ประเสริฐ สิทธินาวผล\*

Prasert Sitthinawaphol

## ■ บทคัดย่อ

การแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ผิดประเภท กรณีผู้ครอบครองที่ดิน ไม่ใช่เกษตรกรตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ในปัจจุบันมีแนวทางในการดำเนินการ 2 แบบ โดยเฉพาะที่ดิน ส.ป.ก. 4 - 01 บริเวณรอบมหาวิทยาลัยพะเยา ตำบลแม่กา อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในการแก้ไขปัญหาสภาพพื้นที่ ไม่สอดคล้องกับการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยนำที่ดินดังกล่าวมาทำเป็นสัญญาเช่ากับ ส.ป.ก. หรือที่มีชื่อเรียกว่า “พะเยาโมเดล” และจะใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา ในพื้นที่ ส.ป.ก. อื่นที่มีลักษณะเดียวกันต่อไปนั้น แม้จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ตอบสนองการพัฒนาทางเศรษฐกิจและปัญหาสังคมบริเวณหน้ามหาวิทยาลัย พะเยาได้อย่างถูกต้องในปัจจุบัน แต่กิจการอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากเกษตรกรรม บริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยาเป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์แสวงหากำไร ไม่ใช่กิจการที่เป็นบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกร

\* รองอัยการจังหวัด สำนักงานอัยการจังหวัดเทิง นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยพะเยา

Deputy Provincial Chief Public Prosecutor, Office of Thoeng Provincial Public Prosecutor, Master of Laws (LL.M.), Phayao University.

Received: May 31, 2018 Revised: August 20, 2019 Accepted: October 15, 2019

ในพื้นที่ดังกล่าวโดยตรง เพราะเหตุที่ผลประโยชน์จะตกอยู่กับกลุ่มนายทุนผู้ประกอบการธุรกิจเป็นส่วนใหญ่ และแม้มีการตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินที่มีเงินทุนมาพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่นั้น ก็ได้เป็นกิจการที่ให้บริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยตรง จึงไม่เข้าลักษณะตามประกาศกระทรวงเกษตรฯ เรื่องกำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1729/2559 และแม้ว่าตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 31/2560 มีผลให้คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับก็ตาม แต่เฉพาะกับกิจการสามประเภทอันได้แก่ กิจการเหมืองแร่ การผลิตปิโตรเลียมและการผลิตไฟฟ้าจากกังหันลมเท่านั้น ส่วนกิจการนอกเหนือจากนั้น รวมทั้งพะเยาโมเดลดังกล่าวข้างต้น คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดก็ยังคงมีผลใช้บังคับกับแนวทางการอนุญาตให้เอกชนเข้ามาใช้ประโยชน์ในการเข้าพื้นที่ ส.ป.ก. ในกิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเกษตรกรในพื้นที่จะต้องได้รับประโยชน์โดยตรงเท่านั้น ทั้งนี้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว จึงไม่น่าจะสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองและขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

**คำสำคัญ :** การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ศาลปกครอง, คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ, พะเยาโมเดล

## ■ Abstract

The solution to misuse of Agricultural Land Reform, event of the land occupant is not a farmer under land reform law of Agricultural Land Reform Office. Present, There are two guidelines on the implementation. Especially the A.L.R.O 4 - 01 area around Phayao University, Mae Ka Sub-district, Muang, Phayao Province, by virtue of Article 30, paragraph 5 of the Agricultural Land Reform Act, BE 2518 has resolved the problem of land use inconsistency with agricultural land use under the law on agricultural land reform. They are bringing such land into a lease agreement with A.L.R.O or also called "Phayao Model" and will be used as the solution to the problem in other A.L.R.O areas with same characteristics case. Although it is beneficial to the public, responding to the economic development and social problems in front of Phayao University right now, but activities other than agriculture in front of Phayao University are activities that are for - profit, not services or directly related to the livelihood of farmers in such area. The profits will be for the majority of entrepreneurs. There is a land reform fund with funds to improve the quality of life of people in that area. It is not a business that provides services or is related to the well-being of farmers in economic and social aspects, which is in the area of land

reform directly. Therefore did not go into the characteristics as announced by the Ministry of Agriculture: determination of other activities that support or relate to land reform according to the trial of The Supreme Administrative Court at A. 1729/2016. Although according to order of the head of National Council for Peace and Order (NCPO) No. 31/2560: The Supreme Administrative Court's judgment is not enforceable, but only with three types of businesses that are Mining business, Petroleum production and Electricity from wind turbines. The activities other than that and including "Phayao model" mentioned above, an adjudication of the Supreme Administrative Court is still in effect with the guidelines for allowing the private sector to use in the lease of the A.L.R.O area in business that supports or relate to agricultural land reform which farmers in the area must only receive direct benefits. This enforcement of such law is unlikely to consistent with the trial of The Administrative Court and contrary to the objective of the Land Reform Law.

**Keywords :** Agricultural Land Reform, The Administrative Court, The Head of National Council for Peace and Order, Phayao Model

## ■ บทนำ

การแก้ไขปัญหาการครอบครองและการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. 4 – 01 ผิดประเภท ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กรณีผู้ครอบครองที่ดินไม่ใช่เกษตรกรตามกฎหมายนั้นมีการดำเนินการ 2 แบบ ดังนี้

1. พื้นที่ที่ผู้ครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. 4 – 01 ไม่ใช่เกษตรกรตามกฎหมาย สาเหตุจากมีข้าราชการ นักการเมือง และนายทุนเป็นผู้ครอบครองแล้วนำที่ดินไปก่อสร้างอาคาร หอพัก บ้านเช่า รีสอร์ท ร้านอาหาร กลายเป็นชุมชนใหญ่ขึ้นมาโดยยึดพื้นที่ ส.ป.ก. 4 – 01 เหล่านี้กลับมาแต่ไม่มีการดำเนินการรื้อถอนอาคารในพื้นที่แต่อย่างใด และอาศัยอำนาจตามความในแห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30 วรรค 5<sup>1</sup> ดำเนินการจัดสรรที่ดินให้แก่บุคคลผู้ครอบครองซึ่งเป็นนักการเมือง และนายทุนเป็นผู้ครอบครองเดิมต่อไปโดยที่ผู้ครอบครองพื้นผิ ดอาทิ การแก้ปัญหา

<sup>1</sup> มาตรา 30 วรรค 5 แห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า 'นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเข้าเช่าซื้อ ชื่อ หรือเข้าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี'

<sup>2</sup> มาตรา 9 แห่งร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้ยกเลิกความในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 และให้ใช้ความต่อไปน้แทน มาตรา 30 วรรค 5 กำหนดว่า 'นอกจากการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ตาม (1) (2) และ (3) แล้ว ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจอนุญาตให้ทบวงการเมือง องค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมถึงอนุญาตให้บุคคลใดใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จำแนกไว้ตามมาตรา 29/2 (3) หรือสิ่งหาริมทรัพย์ในที่ดินดังกล่าว โดยเรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อนำเงินเข้ากองทุน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี'. การรับฟังความคิดเห็นกฎหมายไทย.

อาคารกว่า 300 แห่งที่สร้างในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 รอบ ๆ มหาวิทยาลัยพะเยา ตำบลแม่กา อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา โดยเปิดให้บุคคลผู้ครอบครองอยู่เดิมดังกล่าวเช่าที่ดินเพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่ หรือที่มีชื่อเรียกว่า “พะเยาโมเดล” ที่หลายจังหวัดจะใช้เป็นแบบอย่างต่อไป (ไทยรัฐออนไลน์, 2557) อันเป็นการนำหลักรัฐศาสตร์มาใช้ร่วมกับกฎหมายปฏิรูปที่ดิน และนำที่ดินที่ไม่สามารถทำการเกษตรได้แล้วดังกล่าวมาแสวงหาผลประโยชน์โดยทำเป็นสัญญาเช่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ โดยจัดเก็บค่าเช่าในอัตราร้อยละ 3 ของราคาประเมินกรมธนารักษ์ (สรุเสริญ, 2558)

2. พื้นที่ที่ผู้ครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ไม่ใช่เกษตรกรตามกฎหมาย เมื่อยึดที่ดินคืนมาแล้วจะมีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและดำเนินคดีกับผู้ครอบครอง อาทิ รีสอร์ทในพื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว (ข่าวไทยพีบีเอส, 2559) จังหวัดนครราชสีมา และกรณียึดคืนที่ดิน 535 ไร่ของ พล.ต.ต.ชาติ เภกะนั้นันท์ อดีตรองผู้บัญชาการประจำสำนักงานตำรวจแห่งชาติและอดีตผู้บังคับการตำรวจน้ำ ซึ่งเป็น 1 ใน 3 แปลงในอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ที่ถูกศาลฎีกาพิพากษาให้ผู้ครอบครองออกจากพื้นที่ (ประชาชาติธุรกิจ, 2559) อันถือเป็นที่ดิน ส.ป.ก. ที่ถูกนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ เนื่องจากนำไปทำ รีสอร์ท โรงแรม หรือแหล่งท่องเที่ยว จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 44<sup>3</sup> จึงต้องดำเนินการยึดคืน สำหรับที่ดินที่ผู้ครอบครองประกอบธุรกิจ

อันเกี่ยวเนื่องกับเกษตรกรและสามารถแสดงหลักฐานที่ยืนยันการครอบครองทำกินในที่ดินดังกล่าว เช่น ใบเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภบท 5) เมื่อยึดคืนแล้วจะให้เจ้าของหรือเกษตรกรได้รับการจัดที่ดินหรือเช่าที่ดินดำเนินกิจการต่อไปได้ เช่น โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมจ่ายไฟฟ้าให้ประชาชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก) (อนันต์, 2552) อันเป็นกิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน และเกษตรกรได้รับประโยชน์โดยตรง เป็นต้น หรือที่มีชื่อเรียกว่า “วังน้ำเขียวโมเดล”

อันเป็นที่น่าสังเกตว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาการครอบครองและการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ผิดประเภท ด้วยเหตุผู้ครอบครองที่ดินไม่ใช่เกษตรกรตามกฎหมาย โดยอาศัยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกอบคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 36/2559 แต่กลับมีแนวทางที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงได้พิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายประกอบแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในบทต่อไป

### หลักกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ส.ป.ก. 4-01 คือเอกสารสิทธิให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เริ่มเกิดขึ้นเมื่อมีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีหลักการสำคัญว่าที่ดินในเขตปฏิรูปดินนั้นใช้สำหรับทำการเกษตรกรรมได้แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น จะใช้ทำประโยชน์

<sup>3</sup> คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 36/2559 เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนพิเศษ 150 ง หน้า 26

อย่างอื่นได้อีกไม่ได้ และผู้ครอบครองทำประโยชน์  
ในที่ดิน ส.ป.ก. 4 – 01 จะต้องมิฐานะยากจน  
โดยเขตปฏิรูปที่ดิน หมายถึง ที่ดินที่เป็นชุมชน  
เต็มรูปแบบมาก่อน ที่ดินที่เป็นไร่สวนทำกินของ  
ราษฎรตั้งแต่บรรพบุรุษ และที่ดินป่าเสื่อมโทรม  
ซึ่งหมดสภาพป่าและไม่สามารถฟื้นสภาพป่า  
กลับคืนมาได้อีก แต่ไม่รวมถึงป่าในเขตอนุรักษ์  
อาทิ เขตอุทยานแห่งชาติ<sup>4</sup> เขตป่าสงวนแห่งชาติ  
เขตรักษาพันธุ์พืชและสัตว์ป่า หรือเขตต้นน้ำ  
ลำธาร เป็นต้น โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบการ  
ออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4 – 01 คือสำนักงาน  
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สังกัดกระทรวง  
เกษตรและสหกรณ์<sup>5</sup>

เอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4 – 01 ไม่อนุญาตให้  
ทำการซื้อขายที่ดิน หากมีการซื้อขายในขณะที่  
เอกสารสิทธินี้ยังมีผลอยู่จะเป็นโมฆะตาม  
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 150<sup>6</sup>  
โดยไม่สามารถยกอายุความการครอบครอง  
ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาเป็น  
ข้อต่อสู้<sup>7</sup> ทั้งนี้ผู้ได้รับสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. 4 – 01  
ตามกฎหมายสามารถโอน แบ่งแยก และตกทอด  
ทางมรดกให้แก่บุคคลในครอบครัวอันได้แก่  
สามีภรรยา บุตร บิดามารดา พี่น้องร่วมบิดา  
มารดา พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาและหลาน  
หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก.  
เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข  
ที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>8</sup> อีกทั้งยังสามารถเช่า  
หรือเช่าซื้อเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น โดยไม่อนุญาต  
ให้เช่าเพื่อจุดประสงค์อื่น รวมทั้งไม่สามารถ  
จดทะเบียนจำนองได้ เว้นแต่เป็นโครงการของ  
รัฐบาลที่อนุญาตให้ใช้เอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4 – 01  
เพื่อเป็นประกันโดยสิทธิในที่ดินยังคงเป็นของรัฐ  
ทั้งนี้ประชาชนสามารถคืนที่ดินให้กับรัฐหาก  
ไม่ต้องการใช้ประโยชน์อีกต่อไป และรัฐสามารถ  
เรียกคืนที่ดินได้กรณีตรวจสอบพบว่าประชาชน  
ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินมิได้ใช้ทำการเกษตรกรรม  
อีกต่อไป ดังนั้นในกรณีนี้ใครก็ตามนำเอาที่ดิน  
ส.ป.ก. 4 – 01 ไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น  
จึงเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เช่น การซื้อขาย  
ที่ดินเพื่อสร้างเป็นสำนักปฏิบัติธรรม เป็นต้น  
อันเป็นกรณีที่ประชาชนไม่ได้ใช้ที่ดินเพื่อ  
การเกษตรแล้ว รัฐจึงสามารถเรียกที่ดินคืน  
เพื่อนำไปให้เกษตรกรรายอื่นทำเกษตรกรรม  
เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย  
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป (โสภณ,  
2559)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม  
มีอำนาจจัดที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่  
บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้  
สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือ  
เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ตามที่รัฐมนตรี

<sup>4</sup> มาตรา 26 (5) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

<sup>5</sup> มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

<sup>6</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 2293/2552 สรุปได้ว่า พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 39 บัญญัติว่า ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการ  
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาท  
โดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร ฯลฯ ตามบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า แม้จะมีการซื้อขายที่พิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลย  
กันจริง นิติกรรมระหว่างโจทก์กับจำเลยก็เป็นการต้องห้ามขัดแจ้งโดยกฎหมายย่อมตกเป็นโมฆะตาม ป.พ. มาตรา 150 ในเขตปฏิรูป  
ที่ดิน บุคคลที่มีได้รับจัดสรรจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่มีสิทธิแย้งการครอบครองจากผู้ที่ได้รับการจัดการ เพราะ  
หากผู้ได้รับการจัดสรรละทิ้งการครอบครองไป การครอบครองจะตกมาเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีกครั้ง  
ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่ที่จะจัดสรรให้เกษตรกรที่เหมาะสมต่อไป

<sup>7</sup> มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

<sup>8</sup> มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศ กำหนดในราชกิจจานุเบกษา<sup>9</sup> ด้วยอาศัยอำนาจดังกล่าว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงได้มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดิน ส.ป.ก. บริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยา อันเกิดจากเกษตรกรบางส่วนทำผิดวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินและกฎหมาย โดยนำพื้นที่ซึ่งเดิมเคยทำการเกษตรไปจัดทำเป็นกิจการหอพัก นักศึกษา ร้านค้า และร้านอาหาร เป็นต้น และเกษตรกรบางส่วนก็ให้บุคคลอื่นมาใช้ประโยชน์ ในที่ดินในลักษณะของการเช่าเพื่อทำธุรกิจ อาทิ ธนาคาร ร้านสะดวกซื้อ ปั้มน้ำมันชนิดหยอดเหรียญ สนามกีฬา โรงภาพยนตร์ และสถานบันเทิง เป็นต้น และอีกส่วนหนึ่งคือขายที่ดิน ให้บุคคลภายนอกเพื่อทำกิจการหอพัก เป็นต้น ด้วยการจัดแบ่งโซนนิ่งในพื้นที่ ส.ป.ก. ออกเป็น 3 โซน ได้แก่โซนพื้นที่ทางการเกษตร, โซนพื้นที่เพื่อที่อยู่อาศัย และโซนพื้นที่กันชน ซึ่งอยู่ระหว่างโซนพื้นที่ทางการเกษตรกับโซนพื้นที่เพื่อที่อยู่อาศัย โดยจะมีการจำกัดขอบเขตของแต่ละโซนอย่างชัดเจน เพื่อให้ง่ายต่อการบริหารจัดการ ปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ในการจัดที่ดินสำหรับที่ดินส่วนที่เป็นบ้านพักอาศัยและแปลงเกษตรกรรม สำหรับเกษตรกรได้อนุญาตให้เกษตรกรนั้น เข้าทำประโยชน์ตามกระบวนการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ส่วนกิจการอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากเกษตรกรรม เช่น หอพัก ร้านค้า ร้านอาหาร กิจการสาธารณูปโภค อันเป็นกิจการที่สนับสนุน และเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินได้ให้เกษตรกรหรือบุคคลอื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในเขต

ปฏิรูปที่ดินโดยทำเป็นสัญญาเช่าที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์และจัดเก็บค่าเช่าในอัตรา ร้อยละ 3 ของราคาประเมินกรมธนารักษ์ เพื่อเป็นรายได้เข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก.<sup>10</sup> ส่วนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินก็จะให้คงอยู่ต่อไป แต่จะเป็นการให้เช่าเพื่อเป็นการสนับสนุน กิจการปฏิรูปที่ดินด้านกิจการสังคม (ธนู, 2557) โดยมีชื่อเรียกว่า “พะเยาโมเดล” (สรเสรีธู, 2558)

### แนวทางการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองเกี่ยวกับการนำที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้ผิดประเภท

แม้ว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจจัดที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือ เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 30 วรรคห้า นั้นก็ตาม ทว่าการจัดที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจำเป็นต้องชอบ ด้วยกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับดังกล่าวด้วย โดยศาลปกครองสูงสุดได้มี คำวินิจฉัยอันเป็นการวางบรรทัดฐานในกรณี ดังกล่าวข้างต้นไว้แล้ว กล่าวคือ “การจัดที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินให้บุคคลใดใช้เพื่อกิจการอื่นนั้น จะต้องสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ ของการปฏิรูปที่ดิน และเกษตรกรจะต้อง ได้ประโยชน์โดยตรงเท่านั้น” ยกตัวอย่างเช่น คดีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชัยภูมิ อนุญาตให้บริษัท เทพลีต วินด์ฟาร์ม จำกัด

<sup>9</sup> มาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

<sup>10</sup> ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดิน ไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 115 ตอนที่เศษ 103 ง หน้า 14

เข้าที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อติดตั้งกังหันลมผลิตไฟฟ้า ในพื้นที่หมู่ 2 ตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ เพื่อจำหน่ายซึ่งใหญ่ที่สุดในอาเซียน กว่า 1.5 หมื่นล้าน โดยศาลปกครองสูงสุด พิพากษาสั่งให้ยกเลิกสัญญาเช่าพื้นที่ ส.ป.ก. ในการเข้าติดตั้งกังหันลมผลิตไฟฟ้าของบริษัท เทพสถิต วินด์ฟาร์มจำกัด สรุปว่า<sup>11</sup> ‘สัญญาเช่าดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้บุคคลใดใช้เพื่อกิจการอื่นนั้นจะต้องสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน และเกษตรกรจะต้องได้ประโยชน์โดยตรงเท่านั้น แต่โครงการกังหันลมผลิตไฟฟ้านั้น แม้จะเป็นบริการสาธารณะให้ประโยชน์ต่อส่วนรวม แต่เป็นการผลิตไฟฟ้าเพื่อขายหรือจำหน่ายให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) อันเป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์แสวงหากำไร ไม่ใช่กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ โดยตรง เพราะเหตุไฟฟ้าที่ผลิตได้จะถูกส่งต่อไปยังสถานีไฟฟ้าแรงสูง บำเหน็จณรงค์ ส่วนการตั้งกองทุนพัฒนาไฟฟ้าที่มีเงินทุนมาพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่และสิ่งแวดล้อมรอบโรงไฟฟ้า ไม่ได้เป็นกิจการที่ให้บริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยตรง จึงไม่เข้าลักษณะตามประกาศกระทรวงเกษตรฯ เรื่องกำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน’ (ผู้จัดการออนไลน์, 2560) ทั้งนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า บริษัท เทพสถิต วินด์ฟาร์ม จำกัด

มีเป้าหมายผลิตไฟฟ้าด้วยกังหันลมใหญ่ที่สุดในอาเซียน ที่มุ่งเน้นการแสวงหากำไรและเป็น การเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์เป็นสำคัญ โดยผลประโยชน์จากการขายไฟฟ้าส่วนใหญ่ กลับตกไปอยู่กับบริษัทเอกชนที่เข้ามาลงทุน ในพื้นที่ ส.ป.ก. เป็นหลัก ซึ่งเกษตรกรในพื้นที่ ได้รับประโยชน์จากการได้ใช้ไฟฟ้าเพียงเล็กน้อย และจากการมีกังหันลมช่วยส่งเสริมการท่องเที่ยว ในพื้นที่กิจการขนาดใหญ่ดังกล่าว แต่กลับได้รับผลกระทบด้านเสียงกังหันลมดังในพื้นที่ ดังนั้น แม้ว่า ส.ป.ก. จะมีข้อยกเว้นตามกฎหมายดังกล่าว ที่สามารถให้เอกชนเข้ามาใช้ประโยชน์ในการเช่า พื้นที่ ส.ป.ก. ในกิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ตาม แต่ควร พิจารณาถึงว่ากิจการดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลดี ต่อประชาชนในพื้นที่อย่างสูงและต้องไม่กระทบ ต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อีกด้วย หรือหากกิจการนั้น มีความจำเป็นในพื้นที่ ส.ป.ก. ดังกล่าวอย่างยิ่ง ก็จำเป็นต้องมีการชดเชยเยียวยาเกษตรกรผู้ได้รับ ผลกระทบจากการรบกวนสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ดังกล่าวจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อย่างเป็นธรรม ด้วยความยินยอมจากเกษตรกร ที่ได้รับผลกระทบสิทธิในที่ดินนั้นด้วยตามสิทธิ ที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองคุ้มครองไว้<sup>12</sup>

ภายหลังรัฐบาลได้อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 265 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขปัญหาข้อกฎหมายและคำวินิจฉัย ของศาลปกครองดังกล่าวข้างต้น ด้วยคำสั่ง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 31/2560<sup>13</sup>

<sup>11</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.1729/2559 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2559

<sup>12</sup> หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เพื่อป้องกันการขาดแคลนพลังงานและสร้างความมั่นคงด้านพลังงานและลดการพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ จึงกำหนดให้กิจการด้านพลังงาน 3 ประเภท อันได้แก่ กิจการเหมืองแร่ การผลิตปิโตรเลียมและการผลิตไฟฟ้าจากกังหันลม นั้น ยินยอมหรืออนุญาตให้เข้าใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ที่ดิน ส.ป.ก.) ได้ (iLaw, 2560) ประกอบกับศาลปกครองไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจตาม มาตรา 44 ของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)<sup>14</sup> เนื่องจากการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวอาศัยอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 44 มิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 44 บัญญัติให้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ออกมาถือว่าชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาเพื่อควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวได้ (มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, 2560)

ทั้งนี้ นอกเหนือจากกิจการทั้งสามประเภท

ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 31/2560 ดังกล่าวข้างต้น คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดก็ยังคงมีผลใช้บังคับต่อแนวทางการอนุญาตให้เอกชนเข้ามาใช้ประโยชน์ในการเข้าพื้นที่ ส.ป.ก. ในกิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเกษตรกรในพื้นที่จะต้องได้รับประโยชน์โดยตรงเท่านั้น

#### ■ บุกรุกและบ่อนอเน:

ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีอยู่สามลักษณะ กล่าวคือ ที่ดินประเภทที่หนึ่ง อันมีลักษณะเป็นชุมชนเป็นเมืองเต็มรูปแบบมาก่อน และต่อมาได้ถูกประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งเขตตำบลหรืออำเภอ อาทิ อำเภอสามโก้ จังหวัดอุทัยธานี เป็นต้น ที่ดินประเภทที่สอง มีลักษณะเป็นไร่เป็นส่วนพระราชกรณียกิจที่ครอบครองทำกินมาตั้งแต่บรรพบุรุษตกทอดมาโดยต่อเนื่อง และได้มีการประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และที่ดินประเภทที่สาม มีลักษณะเป็นป่าเสื่อมโทรมที่ชาวบ้านได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ โดยหมดสภาพป่าและไม่สามารถฟื้นฟูสภาพป่าขึ้นมาได้อีกต่อไป โดยกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมการปกครอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนมีความเห็นร่วมกันแล้ว

<sup>13</sup> คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 31/2560 เรื่องการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนพิเศษ 168 ง หน้า 34

<sup>14</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พส.8/2559 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2559 สรุปได้ว่า แม้เนื้อหาของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 4/2559 มีสถานะเป็นกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งโดยทั่วไปอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 3 และมาตรา 11 (2) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เนื่องจากการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว อาศัยอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 44 มิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ประกอบกับรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 44 บัญญัติให้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ออกมา ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญดังกล่าวและเป็นที่สุด ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาเพื่อควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ได้



จึงได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีลงมติให้โอนที่ดินดังกล่าวไปให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปดำเนินการออก ส.ป.ก. 4-01 เพื่อให้เป็นหลักทรัพย์ เป็นทุนรอนและเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวสามารถลงทุนทำกิจการใดๆ ได้ (สิริฉัญญา, 2552) อันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีหลักการสำคัญว่า ที่ดินในเขตปฏิรูปนั้นใช้สำหรับทำการเกษตรกรรมได้แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น จะใช้ทำประโยชน์อย่างอื่นได้อีกไม่ได้ และผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. จะต้องเป็นคนยากจน ทว่านับแต่มีการใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับดังกล่าวจวบจนปัจจุบันได้ล่วงมากกว่าสี่สิบกว่าปีแล้ว ปัจจุบันสภาพแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมหรือชุมชนในพื้นที่ในเขต ส.ป.ก. ได้เปลี่ยนแปลงไปตามการพัฒนาของประเทศและนานาชาติอารยประเทศทั่วโลก อันเป็นเหตุให้ในพื้นที่ ส.ป.ก. จากเดิมที่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ประกอบอาชีพเกษตรกรรมแต่เพียงอย่างเดียว นำมาซึ่งปฏิสัมพันธ์ในสังคมจนก่อเกิดร้านค้า ตลาด โรงเรียน โรงพยาบาล ธนาคาร ปั๊มน้ำมัน รวมถึงรีสอร์ท และสถานบันเทิง เป็นต้น ซึ่งมีหลากหลายอาชีพ และมีผู้คนหลากหลายฐานะเกิดขึ้นมาเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ ส.ป.ก. อันเป็นผลจากการมีสภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนในพื้นที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐและวัตถุประสงค์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับนี้

เมื่อพิจารณาจากแนวทางการแก้ไขปัญห การครอบครองและการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ผิดประเภท ของสำนักงานกาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กรณีผู้ครอบครองที่ดิน

ไม่ใช่เกษตรกรตามกฎหมายนั้น มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาคือเป็น 2 แนวทาง ด้วยเหตุตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาแนวทางที่สองที่เรียกว่า “พะเยาโมเดล” ประกอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1729/2559 ซึ่งได้วางแนวบรรทัดฐานไว้ว่า ‘การจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้บุคคลใดใช้เพื่อกิจการอื่นนั้นจะต้องสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน และเกษตรกรจะต้องได้ประโยชน์โดยตรงเท่านั้น’ แล้วผู้เขียนมีความเห็นว่า พื้นที่บริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยาแต่เดิมนั้นเป็นป่าเสื่อมโทรมที่ได้รับมอบจากกรมป่าไม้โดยมีทั้งที่เป็นแปลงเกษตร ชุมชน วัด และสถานที่ราชการ และต่อมาทบวงมหาวิทยาลัยขอใช้พื้นที่ของกรมป่าไม้ในเขตตำบลแม่กาและตำบลแม่นาเรือ อำเภอเมืองจังหวัดพะเยา เพื่อก่อสร้างมหาวิทยาลัยนเรศวร ซึ่งภายหลังได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น “มหาวิทยาลัยพะเยา” (สรรเสริญ, 2558) อันเป็นเหตุให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินบริเวณรอบที่ตั้งของมหาวิทยาลัยพะเยาเพื่อรองรับความต้องการในสินค้าอุปโภคบริโภคของนักศึกษา อาจารย์ และเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย จึงได้มีการก่อสร้างอาคาร หอพัก ร้านค้า ร้านอาหาร สถานบันเทิงขึ้นรองรับ และเกษตรกรผู้ครอบครองพื้นที่ทำกินบางส่วนผันเปลี่ยนอาชีพจากการเกษตรไปทำหอพัก ร้านค้า ร้านอาหาร เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องมาโดยตลอด รวมทั้งเกษตรกรจำนวนไม่น้อยที่ไม่สามารถทนต่อราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรุนแรง จึงได้ขายให้กับบุคคลภายนอกพื้นที่เพื่อนำเงินที่ได้ไปซื้อที่ดินมีโฉนดบริเวณนอกพื้นที่ ส.ป.ก.ดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากลักษณะ

กิจการในพื้นที่รอบมหาวิทยาลัยพะเยาแล้ว จะพบว่าเกิดขึ้นมาเพื่อตอบสนองความต้องการของนักศึกษา คณาจารย์ และเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ ซึ่งมีไปเกษตรกรตามคำนิยามของมาตรา 4<sup>15</sup> แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แต่อย่างใด แนวทางการแก้ไขปัญหาการครอบครองและการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. 4 - 01 ผิดประเภท ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กรณีผู้ครอบครองที่ดินไม่ใช่เกษตรกรตามกฎหมายในพื้นที่หน้ามหาวิทยาลัยพะเยานั้น จึงมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน และเกษตรกรจะต้องได้ประโยชน์โดยตรงเท่านั้น ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1729/2559 แต่อย่างใด เนื่องจากแม้พะเยาโมเดลจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม แต่กิจการอื่นๆ ที่นอกเหนือจากเกษตรกรรมบริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยา เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์แสวงหากำไร ไม่ใช่กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความ เป็นอยู่ของเกษตรกรในพื้นที่ดังกล่าวโดยตรง เพราะเหตุที่ผลประโยชน์จะตกอยู่กับกลุ่ม นายทุนผู้ประกอบการเป็นส่วนใหญ่ และแม้มีการตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินที่มีเงินทุนมาพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่นั้น ก็ไม่ได้เป็นกิจการที่ให้บริการหรือเกี่ยวข้องกับความ เป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยตรง จึงไม่เข้าลักษณะตามประกาศกระทรวงเกษตรฯ เรื่องกำหนดกิจการอื่น

ที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน และแม้ว่าตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 31/2560 มีผลให้คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1729/2559 ดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับก็ตาม แต่เฉพาะกับกิจการทั้งสามประเภท อันได้แก่ กิจการเหมืองแร่ การผลิตปิโตรเลียมและการผลิตไฟฟ้า จากกังหันลมเท่านั้น ส่วนกิจการนอกเหนือจากนั้น รวมทั้งพะเยาโมเดลดังกล่าวข้างต้น คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดก็ยังคงมีผลใช้บังคับกับแนวทางการอนุญาตให้เอกชนเข้ามาใช้ประโยชน์ในการเข้าพื้นที่ ส.ป.ก. ในกิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเกษตรกรในพื้นที่ดังกล่าวจะต้องได้รับประโยชน์โดยตรงเท่านั้น

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าแม้แนวทางพะเยาโมเดลดังกล่าวข้างต้น ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทว่าแนวทางดังกล่าว กลับมีประโยชน์ต่อชุมชนในพื้นที่และตอบสนองการพัฒนาทางเศรษฐกิจและปัญหาสังคม บริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยาได้อย่างถูกต้อง ในปัจจุบัน ทว่าเพื่อให้แนวทางดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย จึงเห็นควรนำเสนอรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาคำขอกฎหมายและสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นด้วย 3 แนวทาง ประกอบด้วย

1. ประกาศเพิกถอนสถานะที่ดินปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่ไม่สามารถทำการเกษตรได้แล้วในพื้นที่ดังกล่าว และนำที่ดิน

<sup>15</sup> เกษตรกร หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกรบรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย

ไปมอบให้กระทรวงการคลัง เพื่อมอบหมายให้กรมธนารักษ์นำไปบริหารหาผลประโยชน์ และจัดเก็บเป็นรายได้ของแผ่นดิน ซึ่งน่าจะมีส่วนช่วยขยายระหว่างหน่วยงานในระยะเริ่มแรก

2. แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยเพิ่มมาตรา 30/1 มีข้อความว่า “ในกรณีที่ ส.ป.ก. ไม่สามารถดำเนินการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตามมาตรา 30 บรรดาข้อได้ เนื่องจากสภาพพื้นที่ไม่สอดคล้องกับการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาเพื่อดำเนินกิจการอื่นใดนอกเหนือจากที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ในการพิจารณาให้คำนึงถึงยุทธศาสตร์ชาติ และประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งการกำหนดค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยในกฎกระทรวงดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีก่อนพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตไว้ด้วย ทั้งนี้ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดให้ผู้ขอใช้ประโยชน์ที่ดินนำส่งค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้รับคามยินยอม

หรืออนุญาตเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน” อาทิ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด เป็นเขตอุตสาหกรรมทั่วไป ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นต้น ซึ่งน่าจะใช้เวลาพอสมควร

3. อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 265 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ อันน่าจะสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันมากที่สุด

4. จัดทำร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินบริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยา เป็นการเฉพะขึ้นมาทั้งฉบับ

ทั้งนี้ เพื่อรองรับแนวทางพะเยาโมเดลดังกล่าว และสามารถเป็นต้นแบบในการพัฒนาพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) แห่งอื่นต่อไป

#### ■ บรรณานุกรม

- ข่าวไทยพีบีเอส. (2559). สปก.ใช้ “วังน้ำเขียวโมเดล” ยึดริสอร์ท - ให้เช่าต่อ ไม่พบญาติ “ทักษิณ-สุเทพ”ครอบครอง. ค้นจาก <https://news.thaipbs.or.th/content/254008>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2557). พะเยาโมเดล คืนที่

- ส.ป.ก. หน้ามหาวิทยาลัย ส่อเอาใจนายทุน. ค้นจาก <http://www.thairath.co.th/content/458387>
- ธนุ มีแสงเงิน. (2557). ภาพลึกลับยึดคืนที่ สปก. 1.2 พันไร่- พะเยาเดินหน้าให้เข้าที่ต่อ. ค้นจาก <https://www.thairath.co.th/content/461593>
- ประชาชาติธุรกิจ. (2559). ยึดที่ดิน ส.ป.ก. จาก นายทุน ฤาษณ์รัฐใจ “หมูเขี้ยวตัน”. ค้นจาก [http://www.landactionthai.org/land/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1619](http://www.landactionthai.org/land/index.php?option=com_content&view=article&id=1619)
- ผู้จัดการออนไลน์. (2560). ระวัง! ศาลปกครอง สูงสุดสั่ง บ.กัณฑ์ลมผลิตไฟฟ้า 1.5 หมื่นล้าน ยุติธุรกิจในที่ ส.ป.ก. ชัยภูมิ. ค้นจาก <https://mgronline.com/local/detail/9600000011070>
- มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม. (2560). ไม่รับฟ้อง เพิกถอนคำสั่ง คสช. 4/2559 ยกเว้นผังเมือง ศาลปกครองชี้ไม่มีอำนาจตรวจสอบ รธน. มาตรา 44. ค้นจาก <http://enlawfoundation.org/newweb/?p=3027>
- สรรเสริญ อัจจุตมานัส. (2558). “พะเยาโมเดล” ต้นแบบชุมชนแก้ปัญหาที่ดินเขตปฏิรูป. ค้นจาก <http://oknation.nationtv.tv/blog/countrygirl/2015/07/10/entry-1/comment>
- สรรเสริญ อัจจุตมานัส. (2558). เคลียร์ชัด! ที่ ส.ป.ก. รอบ ม.พะเยา เปิดทางให้เข้าแทน หลังซื้อขายเปลี่ยนมืออีก. ค้นจาก <http://www.manager.co.th/Local/viewnews.aspx?NewsID=9580000076530>
- สิทธิัญญา (พิชัย พิษมงคล). (2552). ส.ป.ก. 4-01 ผิดที่คนหรือกฎหมาย?. ธรรมนิติ. ค้นจาก <http://www.dlo.co.th/legal-articles/1813>
- โสภณ พรโชคชัย. (2559). ที่ดิน สปก. 4-01 และ ที่น.ค.3 ซื้อมาได้หรือไม่. ค้นจาก <https://www.ddproperty.com/ข่าวอสังหาริมทรัพย์-บทความ/2016/7/130282/>
- อนันต์ ภูสิทธิกุล. (2552). ศูนย์นวัตกรรม เทคโนโลยีหลังการเก็บเกี่ยว มหาวิทยาลัย เชียงใหม่. สปก. ผุด “ทุ่งกัณฑ์ลม” นำร่อง 3 จว. ผลิตไฟฟ้าจ่ายชุมชนพ่วงสร้างแหล่งท่องเที่ยวใหม่. ค้นจาก <http://www.phtnet.org/news52/view-news.asp?nID=293>
- ilaw. (2560). ม. 44 ล้มคำพิพากษาศาลปกครอง ปลดล็อกที่ดิน ส.ป.ก. เอื้อธุรกิจพลังงาน. ค้นจาก <https://ilaw.or.th/node/4585>

