

รายงานการประชุม
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ครั้งที่ ๕/๒๕๖๓

วันศุกร์ที่ ๒๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ เวลา ๐๙.๐๐ น.

ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพมหานคร

กรรมการผู้มาประชุม

๑. ร้อยเอก ธรรมนัส	พรหมเผ่า	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	ประธานกรรมการ
๒. นายพิศาล	พงศาพิชญ์	รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (แทนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์)	กรรมการ
๓. นายสุชาติ	สินรัตน์	รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ (แทนปลัดกระทรวงพาณิชย์)	กรรมการ
๔. นายทรงกลด	สว่างวงศ์	รองผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ ช่วยราชการ สป.มท. (แทนปลัดกระทรวงมหาดไทย)	กรรมการ
๕. นายศักดิ์ชัย	ไชยพุทธ	ผู้อำนวยการกองพัฒนาระบบสนับสนุนการสหกรณ์ (แทนอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์)	กรรมการ
๖. นายมรกต	วิเลิศปรีชาตระกูล	ผู้อำนวยการกองนิติการ (แทนอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน)	กรรมการ
๗. นายพลเชษฐ์	ตราโช	รองเลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (แทนเลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร)	กรรมการ
๘. นายอาชว์ชัยชาญ	เลียงประยูร	รองอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร (แทนอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร)	กรรมการ
๙. นายสถาพร	ใจอารีย์	รองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน (แทนอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน)	กรรมการ
๑๐. นายไบน้อย	สุวรรณชาติรี	รองอธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม (แทนอธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม)	กรรมการ
๑๑. นายจุมพฏ	ชอบธรรม	ผู้ตรวจราชการกรมป่าไม้ (แทนอธิบดีกรมป่าไม้)	กรรมการ
๑๒. นางวิไลรัตน์	อักษรพันธ์	ผู้อำนวยการกองบริหารจัดการกรมสิทธิที่ราชพัสดุ (แทนอธิบดีกรมธนารักษ์)	กรรมการ

มติคณะกรรมการ รับทราบการปรับปรุง แก้ไข และยกร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ระเบียบวาระที่ ๖ เรื่องอื่น ๆ

เรื่องที่ ๖.๑ พิจารณาทบทวนประเภทกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

ผู้ทรงคุณวุฒิ (นายวีระชัย นาควิบูลย์วงศ์) ได้นำเสนอว่า ในคราวการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ครั้งที่ ๒/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๓ ได้มีมติให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาและกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้การจัดที่ดินในกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินเกิดประสิทธิภาพในการทำงานสอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกรและความเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

ความเป็นมา

๑. การจัดที่ดินเพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา ๓๐ วรรคห้า บัญญัติว่านอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรือสงฆ์หรือสภามหาวิทยาลัยให้แก่บุคคลใดเข้า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี) จะดำเนินการได้เฉพาะกิจการตามประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เท่านั้น

๒. ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ และ (ฉบับที่ ๒) ประกาศ ณ วันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๓ กำหนดลักษณะของกิจการที่สามารถยื่นขออนุญาตรับการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า ดังนี้

๑) กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้หมายถึงกิจการ ดังนี้

๑.๑) กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์ทางการเกษตร

๑.๒) กิจการที่ส่งเสริม หรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร

๑.๓) กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับ ส.ป.ก. ในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร

๑.๔) กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกร และปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิต การจำหน่ายและการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

๑.๕) กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจ และสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ

๒) กิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้หมายถึงกิจการแปรรูป ผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลิตผลทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก

๓) กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับประเภทกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาวินิจฉัย

๓. มติ คปก. ครั้งที่ ๑/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๓ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยเพิ่มเติมข้อ ๑.๕ กำหนดให้กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับ ความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ คปก. กำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ

๔. ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาต และการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๗ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตคำขอรับอนุญาตตามระเบียบนี้ ถ้าผู้ขอรับอนุญาตเป็นคนต่างด้าวจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการก่อน และคณะกรรมการจะอนุญาตให้ คนต่างด้าวได้เฉพาะเช่าหรือเช่าทำประโยชน์เท่านั้น

๕. มติ คปก. ครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ เรื่องที่ ๓.๘ หลักเกณฑ์ วิธีการจัดที่ดิน ชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ที่ประชุมมีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ วิธีการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน โดยมี ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมให้ ส.ป.ก. ดำเนินการต่อไปดังนี้

๑) ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ชัดเจนเรื่องค่าเฉลี่ยพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสมต่อหน่วยพื้นที่ชุมชน

๒) ให้กำหนดวิธีปฏิบัติให้ชัดเจนยิ่งขึ้นสำหรับเรื่อง คปก. มอบอำนาจให้ คปจ. ให้ดำเนินการดังนี้

๒.๑) การจัดที่ดินให้เกษตรกรอยู่อาศัยตามมาตรา ๔ มอบอำนาจให้ คปจ. เป็นผู้พิจารณา จัดที่อยู่อาศัย ให้เกษตรกรตามที่เสนอ

๒.๒) การจัดที่ดินให้เพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ตามข้อ ๑.๕ ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคม คปจ. จะเป็นผู้พิจารณาในเรื่องนี้โดยตรงก่อนนำไปสู่การมอบอำนาจให้ คปจ.

๓) หลักเกณฑ์ข้อที่ ๖ เรื่องการให้สิทธิในที่ดินให้ดำเนินการดังนี้

๓.๑) การจัดที่ดินให้เกษตรกรอยู่อาศัย ตามมาตรา ๔ ให้สิทธิอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่อยู่อาศัย (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข.)

๓.๒) การจัดที่ดินให้เพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ตามข้อ ๑.๕ ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้สิทธิโดยการให้เช่า

๓.๓) สำหรับการให้สิทธิโดยการให้เช่าซื้อให้แยกเป็นเรื่องเพื่อพิจารณาต่างหากโดยเฉพาะ

๖. การประชุม คปจ. ครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ที่ประชุมมีมติเรื่องการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

๑) มอบอำนาจให้ คปจ. กำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ตามข้อ ๑.๕ ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๒) เห็นชอบแก้ไขหลักเกณฑ์ ข้อ ๖ เรื่องการให้สิทธิในที่ดินดังต่อไปนี้

- ให้สิทธิอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่อยู่อาศัยแก่เกษตรกรตามมาตรา ๔

- ให้สิทธิเข้าทำประโยชน์แก่ผู้ประกอบการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ตามข้อ ๑.๕ ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยได้รับการอนุญาตจาก คปจ. ทั้งนี้ให้จัดทำเป็นสัญญาเช่าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ เพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก. ๔-๑๑๘) โดยยังไม่เรียกค่าตอบแทน

๗. ส.ป.ก. ได้ออกประกาศสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง รายการกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๖ ทั้งนี้ ประกาศดังกล่าวได้สอบถาม ส.ป.ก.จังหวัด และรวบรวมข้อมูลในพื้นที่ชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินว่ามีกิจการใด ประเภทใดบ้างที่ คปจ. ได้เคยอนุญาตไปแล้ว และ ส.ป.ก. ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ จัดทำเป็นประกาศดังกล่าว เพื่อกำหนดรายการในกิจการต่าง ๆ ที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ และเพื่อให้ผู้ประสงค์จะยื่นคำขอใช้ที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) ทราบและใช้ประกอบการพิจารณาว่า กิจการใดเป็นกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประกาศ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ ในเบื้องต้น และหากกิจการใดไม่มีในรายการฯ ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไปว่าเป็นกิจการตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ ข้อใด

๘. บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) เรื่อง การกำหนดแนวทางใช้ประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก. (เรื่องเสร็จที่ ๓๙๑/๒๕๓๔) ความว่า “แม้ ส.ป.ก. จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามความในมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ แต่ ส.ป.ก. ก็ต้องใช้ที่ดินนั้นในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น สำหรับการจัดที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มานั้น ส.ป.ก. ต้องดำเนินการจัดที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดย คปก. อาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดแนวทางปฏิบัติในการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรมหรือเป็นที่ดินที่เหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ หากเป็นไปตามความในมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กล่าวคือ เป็นการใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อให้ ส.ป.ก. ถือปฏิบัติได้”

๙. บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) เรื่อง กิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (นำส่งตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๕๙๖ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๓๕) ความว่า “การจัดที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กิจการนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งจะต้องพิจารณาจากลักษณะของกิจการและผลที่ได้จากการประกอบกิจการนั้นประกอบกัน ส่วนกิจการบางอย่างที่ลักษณะของการประกอบกิจการมิได้เห็นชัดเจนว่าเป็นกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ผลของการดำเนินกิจการนั้นเป็นการสนับสนุนงานปฏิรูปที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และไม่เข้าลักษณะเป็นกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่อาจประกาศกำหนดให้กิจการดังกล่าวเป็นกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความในมาตรา ๓๐

วรรคห้าแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้”

๑๐. บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) เรื่อง แนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก. (การใช้ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อก่อตั้งสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง) (นำส่งตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๘๓๙ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๓๙) ความว่า “ส.ป.ก. จะมีอำนาจจัดที่ดินหรือสงวนหรือที่ ส.ป.ก. ได้มาให้แก่สถาบันเกษตรกร เกษตรกร หรือบุคคลอื่นเข้าใช้เพื่อก่อตั้งสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงนั้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณาเป็นราย ๆ ไป ว่าสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงมีรูปแบบและลักษณะประการใด ซึ่ง คปก. มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ตามข้อ ๓ ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ โดยหาก คปก. ได้พิจารณาข้อเท็จจริงต่าง ๆ แล้วเห็นว่า การก่อกำเนิดสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงเข้าลักษณะเป็นกิจการที่เป็น การสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ส.ป.ก. ย่อมมีอำนาจที่จะจัดที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกร เกษตรกร หรือบุคคลอื่นเพื่อใช้ก่อกำเนิดสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงได้”

๑๑. ศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๗๒๘/๒๕๕๙ วินิจฉัยไว้ตอนหนึ่งความว่า “วัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยการเช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ส่วนการจัดที่ดินให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นในเขตปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น เป็นข้อยกเว้นสำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ซึ่งหลักการตีความกฎหมายเกี่ยวกับข้อยกเว้นของกฎหมายจะต้องตีความโดยเคร่งครัด กล่าวคือ การจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้บุคคลใดใช้เพื่อกิจการอื่น กิจการนั้นจะต้องเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวได้รับประโยชน์จากกิจการนั้นโดยตรง”

สภาพปัจจุบัน

๑. เนื่องจากการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างก้าวกระโดด ประเทศไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงจากสังคมชนบทไปสู่สังคมเมือง จากสังคมเกษตรกรรมไปเป็นสังคมอุตสาหกรรมและการให้บริการ ความต้องการใช้ที่ดินเพิ่มมากขึ้นเป็นทวีคูณ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินจากการเกษตรกรรม มาเป็นการพัฒนาด้านต่าง ๆ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรและบุคคลในชุมชนให้ทันการเปลี่ยนแปลงที่มีในปัจจุบัน

๒. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีหน้าที่หลักในการจัดที่ดินให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อย่างไรก็ตามในกฎหมายดังกล่าวยังให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการจัดที่ดินเพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีกด้วย

๓. ปัจจุบันการจัดที่ดินเพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน การให้อนุญาตโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.)

๔. การกำหนดประเภทกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้กำหนดประเภทกิจการฯ ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องฯ ในข้อ ๑.๕ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) มีอำนาจในการพิจารณาประเภทกิจการที่นอกเหนือ จากที่ระบุไว้

๕. มติ คปก. ครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ เรื่องที่ ๓.๘ หลักเกณฑ์ วิธีการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ได้มอบอำนาจให้ คปจ. พิจารณากำหนดประเภทกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องฯ

สภาพปัญหา

๑. คปจ. เป็นผู้อนุญาตให้ ส.ป.ก. ให้จัดที่ดินเพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินให้กับผู้ขอใช้ ขณะเดียวกัน คปจ. ได้รับมอบอำนาจในการกำหนดประเภทกิจการด้วยอีกหน้าที่หนึ่งทำให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินดังกล่าว

๒. การกำหนดประเภทกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องฯ โดยการพิจารณาของ คปจ. แต่ละจังหวัดทำให้เกิดมีการกำหนดประเภทกิจการได้หลากหลายไม่เป็นเอกภาพ

๓. การอนุญาตให้ใช้ที่ดินประเภทดังกล่าวได้กำหนดไว้คราวละ ๓ ปี เมื่อครบอายุสัญญาแล้วต้องการต่อสัญญาการพิจารณาก็ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการในแต่ละสมัยทำให้ผู้ใช้ที่ดินมีความไม่มั่นคงในสัญญา ส่งผลต่อการตัดสินใจลงทุนและการพัฒนา

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ (ฉบับที่ ๒) ในมาตรา ๓๐ วรรคห้า บัญญัติว่า นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรือสัหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข

ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

๒. ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

๓. ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต และการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือสหกรณ์ทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๗ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตคำขอรับอนุญาตตามระเบียบนี้ ถ้าผู้ขอรับอนุญาตเป็นคนต่างด้าวจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการก่อน และคณะกรรมการจะอนุญาตให้คนต่างด้าวได้เฉพาะเช่าหรือเช่าทำประโยชน์เท่านั้น

๔. มติ คปก. ครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ เรื่องที่ ๓.๘ หลักเกณฑ์ วิธีการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ได้มอบอำนาจให้ คปจ. พิจารณากำหนดประเภทกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่อง

๕. มติ คปก. ครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

ความเห็นของคณะกรรมการศึกษาและกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของ คปจ. และเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.จังหวัด ในการพิจารณาและสอดคล้องกับการดำเนินการจึงขอเสนอให้พิจารณาทบทวนประเภทกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ดังนี้

๑. ให้ยกเลิกมติ คปก. ครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ เรื่องที่ ๓.๘ หลักเกณฑ์ วิธีการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน หลักเกณฑ์การพิจารณาของ คปจ. เพื่อนำอำนาจที่ คปก. เคยมอบหมายกลับคืนมา และมติ คปก. ครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่องการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

๒. เห็นชอบให้ใช้บัญชีตามประกาศที่อนุกรรมการได้รวบรวมใช้ไปก่อน (ตามบัญชีที่แนบ)

๓. มอบหมายให้คณะอนุกรรมการฯ ได้ทบทวนประเภทกิจการฯ เพื่อนำเสนอ คปก. พิจารณาประเภทกิจการที่เหมาะสมต่อไป

ประเด็นที่นำเสนอ

๑. เพื่อโปรดพิจารณายกเลิกมติ คปก. ครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ เรื่องที่ ๓.๘ หลักเกณฑ์ วิธีการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน หลักเกณฑ์การพิจารณาของ คปก. เพื่อนำอำนาจที่ คปก. เคยมอบหมายกลับคืนมา และมติ คปก. ครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่องการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

๒. เพื่อโปรดพิจารณาให้ใช้บัญชีตามประกาศที่อนุกรรมการได้รวบรวมใช้ไปก่อน (ตามบัญชีที่แนบ)

๓. เพื่อโปรดพิจารณาทบทวนประเภทกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามข้อ ๒ อีกครั้งเพื่อให้เกิดความรอบคอบและชัดเจนมากขึ้น

ความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการ

ผู้แทนเกษตรกรจังหวัดพะเยา (นายประพันธ์ เทียนวิหาร) ได้ให้ความเห็นว่า เรื่องนี้ถือเป็นมิติใหม่ของ ส.ป.ก. ที่วิเคราะห์สถานการณ์การพัฒนาประเทศจาก ๑.๐ เป็น ๔.๐ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ของคนรุ่นใหม่ และเกษตรกรรุ่นใหม่ ตามกฎหมายมาตรา ๓๐ วรรค ๕ ประเด็นคือว่าชุมชนจะมีการพัฒนาไม่หยุดนิ่ง เพราะฉะนั้น จะต้องมีการขับเคลื่อนสิ่งต่าง ๆ จากบนลงล่าง โดยใช้แนวทางประชารัฐสนับสนุนจนเกิดผลสำเร็จ เนื่องจาก ส.ป.ก. ก็จะมีปัญหาในเรื่องของเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเช่นกัน และประชาชนก็มีปัญหาในเรื่องของการใช้ที่ดินผิดประเภท ซึ่งหากไม่มีการแก้ไขกฎหมายจะเป็นปัญหาอุปสรรคในอนาคตต่อไปได้ แต่หากมีการแก้ไขให้เข้ากับบริบทของสังคมก็จะสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ ยกตัวอย่างเช่น การจัดเก็บค่าเช่าที่ดินบริเวณหน้ามหาวิทยาลัยพะเยา ที่มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ ๑๑,๖๓๙ ไร่ แต่ดำเนินการโซนนิ่งเก็บค่าเช่าประมาณ ๒,๑๐๐ ไร่ ปี ๒๕๖๑ จัดเก็บได้ประมาณ ๑,๔๐๐,๐๐๐ บาท ปี ๒๕๖๒ ประมาณ ๑,๙๐๐,๐๐๐ บาท และปี ๒๕๖๓ ได้อีกประมาณ ๑,๒๔๙,๐๔๒ บาท และที่สำคัญสามารถปลดล็อกกฎหมายอื่น ๆ ได้ เช่น พ.ร.บ. ควบคุมอาคารฯ พ.ร.บ. หอพักฯ พ.ร.บ. กิจการประเภทอื่นๆ เป็นต้น ดังนั้น หากดำเนินการเพียงแค่เกษตรกรรมอย่างเดียวเกษตรกรไม่รอดอย่างแน่นอน

ผู้ทรงคุณวุฒิ (นายวีระชัย นาควิบูลย์วงศ์) ได้กล่าวว่า เทศบาลจัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าป้าย ภาษีป้าย ร้านอาหาร ได้เงินปีละประมาณล้านกว่าบาท และ ส.ป.ก. เก็บค่าใช้ประโยชน์ที่ดินได้ประมาณ ๔ ล้านกว่าบาท และทำให้ควบคุมเรื่องอาคารได้ ที่ผ่านมาเขาจะถือเป็นเขตของ ส.ป.ก. จะอยู่อย่างไม่ต้องมีการซื้อขายกันเอง เทศบาลจะไปกำกับเรื่องก่อสร้างไม่ได้ แต่เมื่อมีการยืนยันตัวตนเทศบาลก็สามารถดำเนินการในสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้

ประธานกรรมการ ได้กล่าวว่า ในเรื่องดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่สำคัญและเร่งด่วนจะต้องดำเนินการให้เร็วที่สุด เนื่องจาก เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการแก้ไขสิ่งที่คนรุ่นก่อนได้คิดไว้ เพื่อให้คนรุ่นใหม่ในอนาคต

เหมือนดังเช่นแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในหลวงรัชกาลที่ ๙ ที่ได้ทรงคิดไว้ให้พวกเรา ซึ่งในยุคปัจจุบันนี้เกษตรกรรุ่นใหม่ หรือ Young Smart ได้มีการสอบถามเกี่ยวกับเรื่องความล่าช้าของกฎหมาย ส.ป.ก. เช่น พื้นที่จังหวัดนครราชสีมาที่ประกาศเขตปี ๒๕๖๑ แต่ในปัจจุบันเปลี่ยนเป็นเมืองไปหมดแล้ว ฉะนั้น จึงได้ให้ฝ่ายกฎหมาย ส.ป.ก. ร่างยกเลิกพระราชกฤษฎีกาปี ๒๕๖๑ ส่งไปหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมป่าไม้และกรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าสิ่งใดก็ตามที่เป็นประโยชน์กับพี่น้องประชาชน ประเทศชาติ และไม่ใช่การบุกรุกป่าหรือผิดกฎหมายก็เห็นด้วยและพร้อมดำเนินการ ดังนั้น ในฐานะกรรมการปฏิรูปที่ดินจะต้องสร้างสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ไว้ให้กับลูกหลานในอนาคตต่อไป

ผู้ทรงคุณวุฒิ (นายวิรัชชัย นาควิบูลย์วงศ์) ได้กล่าวว่า ในเรื่องที่น่าเสนอดังกล่าวนี้นี้ จะขอเป็นมติในการที่จะยกเลิกมติ คปก. ที่ผ่านมา เพื่อให้อำนาจเรื่องนี้กลับมาที่ คปก. และหลังจากนั้นจะเป็นเรื่องที่ คปก. จะพิจารณาตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ข้อ ๑.๕ ซึ่งในอนาคตอาจจะมีกิจการใหม่เพิ่มเติมก็สามารถเพิ่มเติมได้ ประเด็นที่สองจะขอใช้ประกาศที่คณะกรรมการฯ ได้รวบรวม ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้เคยใช้มาแล้ว นำมาจัดทำเป็นประกาศ คปก. ดำเนินการใช้ไปก่อน โดยอยากให้มีการทบทวนทุกอย่างและหากพบสิ่งใดที่ควรเพิ่มเติมก็นำเสนอคณะกรรมการ โดยหากทุกอย่างสมบูรณ์แล้วจะดำเนินการจัดทำเป็นประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อีกครั้งต่อไป และเมื่อเสร็จสิ้นจะต่อไปที่เรื่องของระเบียบการจัดที่ดินชุมชนที่นำรายละเอียดส่วนใหญ่มาจากระเบียบปี ๒๕๔๑ เป็นหลักในกรอบใหญ่และขั้นตอนต่าง ๆ เรื่องที่อยู่อาศัยชุมชนจะใช้ Application จากผังเมืองเป็นหลัก ซึ่งเมื่อกำหนดเป็นชุมชนแล้วระเบียบดังกล่าวนี้จะให้ดำเนินการแล้วครั้งต่อไป ส.ป.ก. จะต้องนำเสนอเรื่องแผนการจัดที่ดินชุมชน โดยอาจจะใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อดำเนินการรังวัดและจัดที่ดินในลักษณะของการเช่า ซึ่งมีการจัดทำสัญญาเช่าและการเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ดังนั้น ส.ป.ก. จะต้องเร่งดำเนินการในพื้นที่ชุมชนที่มีประมาณ ๙,๐๐๐ ชุมชน ซึ่งจะสามารถทำให้เก็บค่าเช่าได้ไม่ต่ำกว่า ๑,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี เหมือนดังเช่นพื้นที่ที่น้ามหาวิทยาลัยพะเยา ทั้งนี้ หาก ส.ป.ก. ดำเนินการเต็มรูปแบบอาจจะสามารถเก็บค่าเช่าได้มากถึงประมาณ ๓,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี ซึ่งจะทำให้ ส.ป.ก. มีงบประมาณในการดำเนินการในสิ่งต่าง ๆ โดยไม่ต้องของบดำเนินการ แต่ขอเพียงงบรายจ่ายประจำปีเท่านั้น ซึ่งในเรื่องการจัดที่ดินชุมชนนี้ได้ผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการฯ แล้วจะประกาศไปก่อน และจะขอให้ท่านประธานมอบคณะกรรมการฯ ชุดใดชุดหนึ่งติดตามกำกับประมาณ ๖ เดือน เพื่อพิจารณาว่าเมื่อปฏิบัติจริงแล้วมีประเด็นปัญหาอุปสรรคอะไรอีกหรือไม่ หากมีจะได้ดำเนินการปรับประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และจัดทำเป็นระเบียบนำเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบต่อไป

ผู้แทนกรมป่าไม้ (นายจุมพฏ ขอบธรรม) ได้ให้ความเห็นว่า ตามมาตรา ๓๐ วรรค ๕ ที่ผ่านมา จะพบว่าปืมน้ำมันสร้างได้ ธนาการจัดตั้งได้ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเกษตร แต่สำหรับโรงแรมอาจจะเกิดปัญหา เพราะว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก เช่น พ.ร.บ.ควบคุมอาคารฯ พ.ร.บ.ผังเมืองฯ พ.ร.บ.โรงแรมฯ ซึ่งจะผ่านกฎหมายเหล่านี้ค่อนข้างยาก ฉะนั้น ในประเด็นของกิจการรีสอร์ท หลักการกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

มีเจตนารมณ์ต้องการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ ซึ่งหากใช้ที่ดินนอกวัตถุประสงค์อาจเกิดปัญหาได้ ดังนั้น ในประเด็นดังกล่าวนี้ ในตอนที่ ส.ป.ก. ออกแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาหากเห็นว่ากิจการต่าง ๆ เหล่านี้เป็นกิจการนอกเหนือจุดประสงค์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. จะต้องออกพระราชกฤษฎีกาโดยแผนที่จะต้องกันกิจการดังกล่าวนี้ออกตามกฎหมายอื่น

ผู้ทรงคุณวุฒิ (นายวีระชัย นาควิบูลย์วงศ์) ได้กล่าวว่า ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินมาตรา ๓๐ วรรค ๕ เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้มีไว้ตั้งแต่ต้นอยู่แล้ว ซึ่งจะแตกต่างจากกรณีของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจาก กฎหมายไม่ได้เปิดในเรื่องดังกล่าวนี้ไว้ให้

ประธานกรรมการ ได้กล่าวว่า ประเด็นนี้ไม่ได้กล่าวถึงพื้นที่ป่าไม้และเขตอุทยาน ซึ่งไม่เห็นด้วยที่จะดำเนินการอยู่แล้ว โดยที่ผ่านมาได้เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนโครงการเกษตรวิชญา และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานที่ดินให้จัดทำโครงการดังกล่าวนี้ เพื่อให้คนกับป่าอยู่ร่วมกัน และเปิดช่องว่างไว้ ซึ่งไม่ใช่ให้ประชาชนทำเพียงแค่ภาคการเกษตรเท่านั้น และที่สำคัญกฎหมายปฏิรูปที่ดินจะแตกต่างจากกฎหมายป่าไม้ เนื่องจาก บริบทของกฎหมายป่าไม้จะเข้มข้นและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เพราะต้องรักษาป่าไม้ ซึ่งในส่วนของ ส.ป.ก. จะมีพื้นที่ที่ไม่เหมาะกับการทำการเกษตรแล้ว แต่จะให้เขาทำการเกษตรต่อไปอีก จึงเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม

ผู้แทนกรมบัญชีกลาง (นายวัชรชัย เพชรร่วง) ได้กล่าวว่า ในเรื่องดังกล่าวนี้เห็นด้วยในเรื่องของกิจการ แต่มีประเด็นห่วงใยห่วงใยเล็กน้อย เนื่องจากว่า ตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ จะมีวิธีการจัดที่ดินโดยการให้เช่า เช่าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ โดยให้ยึดหลักการเหล่านี้ ดังนั้น ในแต่ละกิจการอาจจะต้องมีความสัมพันธ์กัน ซึ่งทาง ส.ป.ก. จะไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่งใช้หรือไม่

ผู้ทรงคุณวุฒิ (นายวีระชัย นาควิบูลย์วงศ์) ได้กล่าวว่า ประเด็นดังกล่าวนี้จะมีรายละเอียดตามที่นำเสนอ ซึ่ง ส.ป.ก. จะดำเนินการให้เช่าเท่านั้น ในกรณีที่เป็นกิจการเกี่ยวเนื่อง แต่สำหรับค่าธรรมเนียมต่าง ๆ คปก. จะเป็นผู้กำหนด โดยจะนำเสนออีกครั้งต่อไป

ประธานกรรมการ ได้กล่าวว่า สำหรับแนวทางในเรื่องดังกล่าวนี้ หลังจากที่ได้ประกาศใช้ระเบียบจะต้องยึดที่ดินเหล่านี้คืนหลวงก่อน แต่จะให้สิทธิผู้ที่ลงทุนไปแล้วดำเนินการเป็นรายแรก ซึ่งเป็นสิ่งที่ท่านนายกรัฐมนตรีได้กำหนดชัดเจน และได้ให้เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหารือกับเลขาธิการ ส.ป.ก. เรียบร้อยแล้ว

ผู้ทรงคุณวุฒิ (นายสรรเสริญ อัจจุตมานัส) ได้กล่าวว่า ที่เป็นห่วงคือผู้ที่กระทำผิดระเบียบรายใหม่ที่มาขออนุญาตก็ต้องยอมรับว่าที่มาขออนุญาตเป็นที่ของ ส.ป.ก. ซึ่งเมื่อเขายอมรับจะต้องคืนการครอบครองโดยปริยาย และ ส.ป.ก. จะอนุญาตและคิดค่าตอบแทนหนึ่งเท่า แต่สำหรับผู้ที่ทำผิดไปแล้วก่อสร้างไปจะต้องโอนคืน ส.ป.ก. ทั้งหมด และจะต้องเสียค่าธรรมเนียมไม่เกินสองเท่า เพื่อเป็นการทำให้ผู้ที่ฝ่าฝืนไปก่อนแล้วได้มีสิทธิจำกัดกว่า ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งหมดเนื่องจากรัฐมนตรีประกาศไว้ ๔ ประเภท และเพิ่มประเภทที่ ๕ เป็นปลายเปิด โดยไม่ได้กำหนดว่าให้ใครเป็นผู้กำหนดรายละเอียด เป็นเพียงแค่หลักการเกี่ยวกับ

ความเป็นอยู่ ฉะนั้น จึงมีความหลากหลาย และในขณะเดียวกันระเบียบที่ออกใช้สำหรับการพิจารณาจะกล่าวถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาต แต่ไม่ได้กล่าวถึงประเภทว่าใครจะเป็นผู้กำหนดประเภทในการอนุญาต จึงเป็นช่องว่าง โดย คปก. ได้กำหนดประเภทให้ไปพิจารณาเลย แต่ในรายละเอียดเป็นปลายเปิดให้เขาพิจารณาอีกว่า อื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร จึงทำให้เกิดปัญหา ดังนั้น ในระเบียบประเภทที่ ๕ คปก. จะต้องเป็นผู้กำหนด โดยออกประกาศและจะต้องอนุญาตตามที่ได้ประกาศกิจการนี้เท่านั้น ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาดังต่อไป

ผู้แทนกรมป่าไม้ (นายจุมพฏ ขอบธรรม) ได้ให้ความเห็นว่า ประเด็นนี้เราได้อะไรจากผู้ที่ทำผิดกฎหมาย ก็พิจารณาว่าจะยึดคืนและให้เขา ซึ่งในส่วนของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีมาตรการแก้ไขเรื่องปัญหาสิ่งปลูกสร้างที่สร้างโดยมิชอบในเขตอุทยานและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จะมีอยู่ว่าเมื่อศาลมีอำนาจสั่งยึดอาคารและสิ่งปลูกสร้างได้ จะต้องเป็นของแผ่นดิน ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญาจะสามารถขายทอดตลาด หรือเก็บไว้ใช้ในราชการ หรือทำลาย โดยกรณีของอุทยาน รีสอร์ทต่าง ๆ ถูกดำเนินคดีและศาลพิพากษายึดเป็นของแผ่นดิน และเขาต้องถูกบังคับคดี ดังนั้น ในกรณีของ ส.ป.ก. จะให้รายเดิมเขาจะได้หรือไม่ เพราะหากใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินยึดคืนมาก็จะต้องไปฟ้องดำเนินคดี และเขาจะต้องถูกบังคับคดี จึงอาจจะเป็นประเด็นปัญหาต่อไปได้

ผู้ทรงคุณวุฒิ (นายสรรเสริญ อัจจุตมานัส) ได้กล่าวว่า เรื่องทรัพย์สินที่ยึดคืนมาที่เป็นสิ่งที่ไม่ใช่ที่ดินตามที่กฎหมายได้เคยตีความไว้ว่าทรัพย์สินที่เวนคืนมานี้จะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง เพราะฉะนั้น การขออนุญาตให้เขาจะต้องขออนุญาตกรมธนารักษ์ ประเด็นต่อมามาตรา ๓๙ ที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อ เช่น หนึ่งแสนบาท เกษตรกรจะต้องเข้าซื้อหนึ่งแสนบาทบวกกับดอกเบี้ยสหกรณ์พันบาท คือ ดอกเบี้ยร้อยละ ๖ ต่อปี ซึ่งเมื่อเกษตรกรจ่ายค่าเข้าซื้อเสร็จแล้วจะขายไม่ได้ โอนไม่ได้ แบ่งแยกไม่ได้ โอนคืน ส.ป.ก. ยังไม่ได้ ดำเนินการได้เพียงอย่างเดียว คือ ตกทอดทางมรดกเท่านั้น ดังนั้น เหมือนเป็นการซื้อทองคำแล้วมาทำเป็นขยะ จึงเป็นสิ่งที่ไม่คุ้มค่า

ประธานกรรมการ ได้กล่าวว่า ส.ป.ก. จะต้องเร่งดำเนินการให้ชัดเจนในเรื่องดังกล่าวนี้ เพราะว่าสิ่งเหล่านี้จะเกิดประโยชน์กับอนาคตของลูกหลาน ซึ่งหากไม่ชัดเจนจะเป็นเหตุที่ทำให้มีการกระทำผิดกฎหมายตลอด เมื่อไม่มีกฎหมายรองรับก็จะมีกรณีฝ่าฝืนกระทำผิด และที่สำคัญรัฐไม่ได้รับประโยชน์ ยกตัวอย่างเช่น จังหวัดภูเก็ตสำรวจแล้วมีกว่า ๓๐๐ โรงแรม ที่อยู่ในเขตของ ส.ป.ก. ซึ่ง ส.ป.ก. ไม่ได้อะไรเลย รวมทั้งที่จังหวัดกระบี่ที่ดินติดชายทะเลราคาไร่ละไม่ต่ำกว่า ๓๐ ล้านบาท แต่พอเป็นเขต ส.ป.ก. ชาวบ้านไม่สามารถปลูกอะไรได้เลย จึงได้มอบนโยบายให้จัดทำเป็นกระบี่สมาร์ทซิตี โดยหากไม่มีการแก้ไขอะไร ก็จะปล่อยให้มีการกระทำผิดกฎหมายอยู่ตลอด ดังนั้น ในประเด็นต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้มีการหารือเพื่อหาแนวทางแก้ไขกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการผลักดันแผนที่ One Map เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ต่อไป

มติคณะกรรมการ ๑. เห็นชอบตามข้อ ๑ ให้ยกเลิกมติ คปก. ครั้งที่ ๘/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ เรื่องที่ ๓.๘ หลักเกณฑ์ วิธีการจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ข้อ ๒.๒ การจัดที่ดินให้เพื่อประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ตามข้อ ๑.๕ ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นกิจการที่เป็น

การบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคม คปก. จะเป็นผู้พิจารณาในเรื่องนี้โดยตรงก่อนนำไปสู่การมอบอำนาจให้ คปจ. เพื่อนำอำนาจที่ คปก. เคยมอบหมายกลับคืนมา และจะไม่มอบอำนาจให้ คปจ. อีก โดยให้ใช้ประกาศ คปก. ตามบัญชีรายการกิจการ ข้อ ๑.๕ กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินที่ คปก. ให้ความเห็นชอบ

และยกเลิกมติ คปก. ครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่องที่ ๓.๙ การจัดที่ดินชุมชนในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน ข้อ ๒.๒ ให้สิทธิเข้าทำประโยชน์แก่ผู้ประกอบการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ตามข้อ ๑.๕ ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยได้รับการอนุญาตจาก คปจ. ทั้งนี้ ให้จัดทำเป็นสัญญาเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ เพื่อประกอบกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก. ๔-๑๑๘) โดยยังไม่เรียกค่าตอบแทนเพื่อให้ ส.ป.ก. เรียกเก็บค่าตอบแทน ต่อไป

๒. เห็นชอบตามข้อ ๒ ตามบัญชีรายการกิจการ กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ที่อนุกรรมการฯ เสนอ

๓. ให้อนุกรรมการฯ พิจารณาทบทวนรายการกิจการที่เห็นว่าเป็นกิจการตามข้อ ๑.๕ กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้ รว.กษ. กำหนดเป็นประกาศ กษ. ต่อไป

เรื่องที่ ๖.๒ พิจารณาร่างประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดที่ดินชุมชน

ผู้ทรงคุณวุฒิ (นายวีระชัย นาควิบูลย์วงศ์) ได้นำเสนอดังนี้

๑. การจัดการชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. มีอำนาจดำเนินการได้ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะต้องเป็นกรณีที่มีการจัดการชุมชนนั้นเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งหมายรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๔ หรือเป็นการนำที่ดินไปจัดให้บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ในกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๘๗/๒๕๓๙)

๒. การประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ครั้งที่ ๑/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๓ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยเพิ่มเติมข้อ ๑.๕ กำหนดให้กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ คปก. กำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๗ ตอนที่ ๔๕ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับตามกฎหมายแล้ว และอนุมัติหลักการให้ ส.ป.ก. จัดที่ดินชุมชนในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ ทั้งนี้ การจัดที่ดินชุมชนจะมีประเภทที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดที่ดินให้ คือ