วารสารสหวิทยาการสังคมศาสตร์และการบริหารงานยุติธรรม ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 มกราคม – มีนาคม 2569
Journal of Interdisciplinary Social Science and Justice Administration Vol. 2, No. 2, January– March, 2026

บทความวิชาการ

การบุกรุกที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมศึกษากรณีวัดป่าชนะใจ จังหวัดสระบุรี

Land Encroachment in Agricultural Land Reform Areas : A Case Study of Wat Pa Chana Jai, Saraburi Province

วันที่รับบทความ (Received) : 24 กุมภาพันธ์ 2569
วันที่แก้ไขบทความ (Revised) : 14 มีนาคม 2569
วันที่ตอบรับบทความ (Accepted) : 30 มีนาคม 2569
วันที่ตีพิมพ์บทความ (Publish an article) : 30 มีนาคม 2569

ฉัตตมาศ วิเศษสินธุ์[1*]
Chattamat Wisetsin
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
Assistant Professor Dr.Lecturer., Faculty of Law Rajabhat Surat Thani University
เลขที่ 272 ถนนสุราษฎร์-นาสาร ตำบลขุนทะเล อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100
272 Surat-Nasarn Road, Khun Thale Sub-district, Mueang District,
Surat Thani Province 84100, Thailand

*Corresponding Author, E-mail: yayachattamat@gmail.com

[1] ผู้นิพนธ์หลัก (first author)
* ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (Corresponding Author)

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ได้บัญญัติขึ้นเพื่อจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก รวมตลอดถึงผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติกลับพบว่าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังปรากฏในกรณีวัดป่าชนะใจ จังหวัดสระบุรี ซึ่งถูกร้องเรียนว่ามีการบุกรุกและครอบครองที่ดินสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กว่า 2,000 ไร่ โดยมิได้รับอนุญาต การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 362 มาตรา 365 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาทางกฎหมายสำคัญ ได้แก่ การบุกรุกและครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. โดยมิได้รับอนุญาต การใช้ที่ดินเพื่อกิจการทางศาสนาเกินกว่าขอบเขตที่ระเบียบกำหนด การแสวงหาประโยชน์เชิงพาณิชย์จากที่ดินของรัฐ ประสิทธิภาพของระบบการตรวจสอบและติดตามการใช้ที่ดินในทางปฏิบัติ ความรับผิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่อาจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และปัญหาความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 และมาตรา 343 จากการนำที่ดินของรัฐไปแสวงหาประโยชน์โดยปราศจากสิทธิ นอกจากนี้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 แม้จะมิได้บัญญัติโทษทางอาญาสำหรับการบุกรุกที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ แต่โดยหลักทั่วไปการกระทำดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้บังคับตามประมวลกฎหมายอาญาได้อยู่แล้ว ปัญหาที่แท้จริงจึงมิใช่การไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายบังคับใช้ต่อการกระทำดังกล่าว หากแต่เป็นข้อจำกัดในกระบวนการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเมื่อต้องนำความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 362 และมาตรา 365 มาปรับใช้กับบริบทเฉพาะที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายและมีลักษณะข้อเท็จจริงที่แตกต่างจากการบุกรุกอสังหาริมทรัพย์โดยทั่วไป

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะสามประการ ดังนี้ ประการแรก ควรพัฒนาแนวปฏิบัติและมาตรฐานทางพยานหลักฐานเฉพาะสำหรับการดำเนินคดีบุกรุกที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยให้ ส.ป.ก. จัดทำชุดพยานหลักฐานมาตรฐานสำหรับการดำเนินคดีประเภทนี้โดยเฉพาะอันประกอบด้วยแผนที่แสดงขอบเขตการดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่มีความถูกต้องแม่นยำสำหรับกระบวนการพิจารณาคดีความอาญา หนังสือรับรองสถานะสิทธิที่ดิน ส.ป.ก. ตามมาตรา 36 ทวิ และบันทึกสถานะที่ดิน ส.ป.ก. ที่ยังไม่ได้มีการอนุญาตในที่ดินพิพาท ซึ่งรับรองโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ พร้อมกำหนดแนวปฏิบัติการประสานงานระหว่าง ส.ป.ก. กับพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการให้ชัดเจน เพื่อให้

กระบวนการพิสูจน์ข้อเท็จจริงดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำผิดได้จริงในทางปฏิบัติ ประการที่สองให้ปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 โดยกำหนดให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นผู้ยื่นคำขอใช้ที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อกิจการทางศาสนาแทนเอกชน พร้อมกำหนดกลไกการบูรณาการระหว่างสองหน่วยงานโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และประการที่สาม ควรทบทวนและเสริมประสิทธิภาพของระบบการตรวจสอบการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง โดยนำเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 9 มาจัดสรรเพื่อเสริมประสิทธิภาพการตรวจสอบใน 3 ด้าน ได้แก่ การสร้างฐานข้อมูลที่ดิน การตรวจสอบเชิงพื้นที่โดยสนับสนุนเครือข่ายอาสาสมัครปฏิรูปที่ดิน (อสปก.) และการบังคับใช้กฎหมายโดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คำสำคัญ : การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม; การบุกรุกที่ดิน; การบังคับใช้กฎหมาย

Abstract

The Agricultural Land Reform Act B.E. 2518 (1975), as amended by the Agricultural Land Reform Act (No. 3) B.E. 2532 (1989), was enacted to equitably allocate agricultural land to farmers and landless persons in need. However, in practice, land within agricultural land reform zones has been utilized in contravention of the legislative intent, as evidenced in the case of Wat Pa Chana Jai, Saraburi Province, which was alleged to have unlawfully encroached upon and occupied over 2,000 rai of land under the jurisdiction of the Agricultural Land Reform Office (ALRO) without authorization. This study aims to analyze the relevant legal framework, comprising the Agricultural Land Reform Act B.E. 2518 (1975), as amended (No. 3) B.E. 2532 (1989), the Land Code Section 9, Sections 362 and 365 of the Criminal Code, and the Regulations of the Agricultural Land Reform Committee on the Delegation of Authority to the Secretary-General of the Agricultural Land Reform Office to Consider and Authorize the Use of Land for Public Utilities and Other Activities within the Land Reform Zone B.E. 2536 (1993).

The study identifies six significant legal issues: unauthorized encroachment upon and occupation of ALRO land; use of land for religious purposes exceeding the limits prescribed by the regulations; commercial exploitation of state land; inadequacy of the land use monitoring and inspection system in practice; criminal liability of state officials for dereliction of duty under Section 157 of the Criminal Code; and the offense of public fraud

under Sections 341 and 343 of the Criminal Code arising from the commercial exploitation of state land without legal title. Notably, although the Agricultural Land Reform Act B.E. 2518 (1975), as amended (No. 3) B.E. 2532 (1989), does not expressly prescribe criminal penalties for encroachment upon land within agricultural land reform zones, such conduct is nonetheless subject to prosecution under the general provisions of the Criminal Code. The core issue therefore lies not in the absence of applicable legal provisions, but rather in the evidentiary and fact-finding limitations that arise when applying the offense of trespass under Sections 362 and 365 of the Criminal Code to the specific context of ALRO land, which is held under a distinctive form of ownership vested in ALRO by law and presents factual circumstances that differ materially from ordinary trespass upon immovable property.

The author therefore proposes three recommendations. First, standardized evidentiary guidelines and protocols should be developed specifically for prosecuting land encroachment cases within agricultural land reform zones, by requiring ALRO to prepare a standard evidentiary package comprising: a boundary map of the agricultural land reform zone issued pursuant to the relevant Royal Decree with sufficient accuracy for criminal proceedings; a certificate confirming ALRO's ownership status under Section 36 bis; and an official record certifying that no authorization has been granted over the disputed land, verified by a competent official, together with clear coordination procedures between ALRO, investigating officers, and public prosecutors, so as to ensure that the fact-finding process operates effectively and results in the actual prosecution of offenders. Second, the Regulations of the Agricultural Land Reform Committee on the Delegation of Authority to the Secretary-General of the Agricultural Land Reform Office to Consider and Authorize the Use of Land for Public Utilities and Other Activities within the Land Reform Zone B.E. 2536 (1993) should be revised to require the National Office of Buddhism to submit applications for the use of ALRO land for religious purposes in lieu of private entities, together with a clear inter-agency integration mechanism drawing upon the authority already vested in the National Office of Buddhism under the Sangha Act B.E. 2505 (1962). Third, the existing land use inspection system within agricultural land reform zones should be reviewed and strengthened to ensure practical and effective enforcement, by allocating resources from the Agricultural Land Reform Fund under Section 9 across three areas: land database

development, field-level inspection supported by a land reform volunteer network, and legal enforcement in coordination with relevant agencies.

Keywords: Agricultural Land Reform; Land Encroachment; Law Enforcement

1. บทนำ

ที่ดินถือเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตและการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในสังคมไทยซึ่งประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม การมีที่ดินทำกินจึงเปรียบเสมือนปัจจัยพื้นฐานในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของครอบครัว อย่างไรก็ดีปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินในประเทศไทยได้ดำรงอยู่มาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาหลายทศวรรษกล่าวคือประชาชนจำนวนมากไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การประกอบอาชีพ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2569) ในขณะที่บุคคลบางกลุ่มกลับถือครองที่ดินจำนวนมากอย่างไม่เป็นธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้วางรากฐานสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่ดินและการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยมาตรา 72 (3) บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และมาตรา 73 บัญญัติให้รัฐพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560) บทบัญญัติดังกล่าว ก่อให้เกิดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561–2580 ซึ่งกำหนดให้มีการกระจายการถือครองที่ดิน แก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างเขตพื้นที่ป่าทับซ้อนพื้นที่ทำกินของประชาชน และหยุดยั้งการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่า สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2566–2570 หมุดหมายที่ 1 ที่กำหนดให้มีการส่งเสริมการจัดสรรที่ดินทำกินให้เกษตรกรอย่างเป็นระบบผ่านกลไกที่มีอยู่ อันรวมถึงการจัดสรรที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) (เฉลิมชัย ศรีจันทร์, 2566) โดยกฎหมายสำคัญที่เป็นเครื่องมือหลักในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก รวมตลอดถึงผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยการมอบ “หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน” หรือ ที่รู้จักกันในชื่อ “ส.ป.ก. 4-01” ซึ่งมิใช่โฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน หากแต่เป็นสิทธิในที่ดินทำกินที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขให้ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรมเท่านั้น และห้ามมิให้โอนสิทธิในที่ดินดังกล่าวแก่บุคคลอื่นเว้นแต่กรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2518) นอกจากนี้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายวางระเบียบและกำกับดูแลการดำเนินงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั่วประเทศ ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 (3) (6) และ (12) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการ

สาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 โดยข้อ 4 แห่งระเบียบดังกล่าว กำหนดให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจให้ใช้ที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ข้อ 5 กำหนดให้การใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นตามระเบียบนี้ต้องเป็นการดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร ข้อ 8 แห่งระเบียบเดียวกันนี้ กำหนดให้การใช้ ส.ป.ก. เพื่อการทางศาสนาได้ตามจำนวนเนื้อที่ไม่เกิน 15 ไร่ สำหรับการจัดตั้งศาสนสถานตามประเพณีนิยมแห่งท้องถิ่น และข้อ 17 กำหนดให้การใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นนอกจากข้อ 6 ถึงข้อ 16 (นอกเหนือจากระเบียบกำหนด) หรือการใช้ที่ดินเกินจำนวนที่กำหนดไว้ ให้เสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) พิจารณาตามความจำเป็นเพื่อกิจการนั้น (ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน, 2536) อย่างไรก็ดีในข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดิน ส.ป.ก. มีการนำไปใช้ประโยชน์อย่างผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมายซึ่งกรณีที่ได้รับความสนใจและเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในสังคมล่าสุด คือ กรณีที่วัดป่าชนะใจ จังหวัดสระบุรี ถูกร้องเรียนว่าได้บุกรุกและถือครองที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 จำนวนเนื้อที่กว่า 2,000 ไร่ ผิดกฎหมายและระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์กรอบกฎหมายอาทิ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 362 มาตรา 365 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 รวมทั้งหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดิน ส.ป.ก. และข้อจำกัดทางกฎหมายในการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว โดยนำกรณีวัดป่าชนะใจมาเป็นกรณีศึกษา เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายพร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

2. เนื้อหา

ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532 และตามมาตรา 26 วรรคแรก บัญญัติว่า “เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว” ซึ่งตามมาตรา 26 (4) บัญญัติว่า “ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเมื่อ

คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ” ซึ่ง ส.ป.ก. จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 36 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532 (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2518)

ในเรื่องของสิทธิในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินนั้น ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้เกษตรกรหรือสถาบันได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) กำหนด ทั้งนี้ตามขนาดการถือครองที่ดินจำนวนที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ตามมาตรา 30 (1) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532 ในการนี้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 (3) (6) (7) (10) และ (12) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 และมาตรา 30 วรรคหนึ่ง และวรรคหก ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามข้อ 6 (1) ข้อ 9 ข้อ 10 (1) ข้อ 11 แห่งระเบียบดังกล่าว เป็นอำนาจของเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือผู้ซึ่งเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมอบหมาย ปัจจุบันเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มอบหมายให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐ ที่ดินจำนวนเนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่ โดยการให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์และได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) (ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรฯ, 2564) นอกจากการจัดที่ดินให้เกษตรกร กระทั่งได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) แล้ว ในเรื่องของสิทธิในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 (3) (6) และ (12) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 กำหนดให้

เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) มีอำนาจให้ใช้ที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ในการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นตามระเบียบนั้นต้องเป็นการดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร โดยเฉพาะข้อ 8 แห่งระเบียบฉบับนี้ กำหนดให้การใช้ ส.ป.ก. เพื่อการทางศาสนาได้ จำนวนเนื้อที่ไม่เกิน 15 ไร่ สำหรับการจัดตั้งศาสนสถานตามประเพณีนิยมแห่งท้องถิ่น หากการใช้ที่ดินเกินจำนวนเนื้อที่ที่กำหนดไว้ ให้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) พิจารณาตามความจำเป็นเพื่อกิจการนั้น ตามข้อ 4 ข้อ 5 ข้อ 8 และข้อ 17 แห่งระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 (ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน, 2536)

กรณีวัดป่าชนะใจ จังหวัดสระบุรี ถือเป็นกรณีศึกษาที่สะท้อนปัญหาการบุกรุกและการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างชัดเจน โดยพื้นที่ที่ถูกร้องเรียนตั้งอยู่ในบริเวณป่าท่าฤทธิ์ ป่าลำทองหลาง และป่าลำพญากลาง ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหนองย่างเสือ อำเภอมวกเหล็ก และอำเภอวังม่วง จังหวัดสระบุรี จากรายงานข่าวของสำนักข่าวข่าวสด ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2569 ปรากฏว่าสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เขต 1 ได้รับแจ้งข้อมูลเบาะแสเกี่ยวกับการบุกรุกยึดถือครอบครองพื้นที่ป่าและที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงได้ประสานสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระบุรี เข้าร่วมตรวจสอบพื้นที่ร่วมกับหน่วยงานบูรณาการในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2569 โดยพื้นที่ที่ถูกร้องเรียนประกอบด้วย 4 จุด ได้แก่ (1) วัดป่ารักษาใจ (2) หมู่บ้านอริยะวัดป่าชนะใจ (3) พุทธสถานรักษาใจนานาชาติ (ครูบาชัยวัฒน์) และ (4) ผาชนะใจ จากการตรวจสอบพื้นที่เบื้องต้นพบว่ามีร่องรอยการขุดดินและการย้ายดินเพื่อสร้างถนนและถมพื้นที่บริเวณใกล้เคียงเพื่อปรับที่ดินให้เป็นลานกว้าง ทั้งนี้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ยังมิได้มีการอนุญาตให้ผู้ใดหรือหน่วยงานใดเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามูลนิธิครูบาชัยวัฒน์ได้ยื่นคำร้องขอให้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระบุรี รังวัดที่ดินเพื่อยื่นคำขอใช้ที่ดินเนื้อที่ประมาณหนึ่งพันไร่เศษ ซึ่งเป็นบริเวณเดียวกับที่มีการขุดย้ายดินและแผ้วถาง อีกทั้งยังมีเกษตรกรในพื้นที่ร้องเรียนว่ามีการสร้างถนนผ่านที่ดินที่ตนเคยครอบครองทำประโยชน์ด้วย (ข่าวสด, 2569)

ต่อมาเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2569 เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระบุรี ได้เดินทางเข้าแจ้งความร้องทุกข์ต่อกองกำกับการ 2 กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (บก.ปทส.) โดยระบุว่าจากการตรวจสอบพื้นที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้พบการบุกรุก แผ้วถาง และก่อสร้างอาคารโรงเรือนในเขตที่ดิน ส.ป.ก. เนื้อที่ประมาณ 2,000 ไร่

โดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งเข้าข่ายความผิดตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 36 ทวิ และประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 ประกอบมาตรา 108 ทวิ นำไปสู่การขอหมายค้นและการเข้าตรวจสอบพื้นที่ในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2569 โดยการสนธิกำลังร่วมกันของเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระบุรี ตำรวจสอบสวนกลาง กรมป่าไม้ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ตามหมายค้นของศาลจังหวัดสระบุรี ผลการตรวจค้นทั้ง 4 จุดพบข้อเท็จจริงดังนี้ จุดที่ 1 พื้นที่สร้างวัด เนื้อที่ 13 ไร่ พบการก่อสร้างอาคารกว่า 10 หลัง ตั้งอยู่ในเขตที่ดิน ส.ป.ก. โดยไม่มีเอกสารสิทธิ์ใด ๆ รองรับ จุดที่ 2 หมู่บ้านอาริยะ พบการแผ้วถาง ปรับพื้นที่ แบ่งล็อก และวางโครงสร้างบ้านน็อกดาวน์พร้อมติดตั้งเสาไฟฟ้าและระบบสาธารณูปโภค โดยมีการเตรียมการจำหน่ายให้แก่พุทธศาสนิกชนในราคาหลังละ 500,000 บาท อันเป็นการนำที่ดิน ส.ป.ก. มาแสวงหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์อย่างชัดเจน จุดที่ 3 พุทธสถานรักษาใจนานาชาติ พบร่องรอยการใช้รถแบคโฮและรถสิบล้อเพื่อขุดดิน ถมดิน ตัดต้นไม้ และปรับพื้นที่เตรียมการก่อสร้างเพิ่มเติม และจุดที่ 4 ผาชนะใจ พบการปรับหน้าดินบนเนินเขาเพื่อเตรียมก่อสร้างพระประธานองค์ใหญ่ รวมทั้งมีการปักธงวัดและติดป้าย “ห้ามบุกรุกที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน” เพื่อแสดงความเป็นเจ้าของที่ดินดังกล่าว ผลการตรวจค้นทั้ง 4 จุดสะท้อนให้เห็นถึงการบุกรุกที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในลักษณะที่มีการวางแผนและดำเนินการอย่างเป็นระบบ ทั้งในรูปแบบของการก่อสร้างศาสนสถานโดยไม่ได้รับอนุญาตและการแสวงหาประโยชน์เชิงพาณิชย์จากที่ดินของรัฐ (ข่าวสด, 2569)

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในกรณีวัดป่าชนะใจดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ากรณีนี้ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้ ประการแรก คือปัญหาการบุกรุกและการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยมิได้รับอนุญาต จากข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินพิพาทซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 2,000 ไร่ ตั้งอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน โดยมาตรา 36 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 บัญญัติให้บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้นการที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดเข้าครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยมิได้รับอนุญาต การกระทำจึงเป็นการละเมิดกรรมสิทธิ์ ส.ป.ก. เข้าข่ายความผิดตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 36 ทวิ ประกอบกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 362 มาตรา 365 บทหนัก และประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 มาตรา 108 ทวิ อันเป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ประการที่สอง คือ ปัญหาการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อวัตถุประสงค์ทางศาสนาเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายและระเบียบกำหนด แม้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการ

สาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 ข้อ 8 จะเปิดช่องให้ใช้ที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อกิจการทางศาสนาได้ก็ตาม แต่การอนุญาตดังกล่าวถูกจำกัดไว้เพียงเนื้อที่ไม่เกิน 15 ไร่ สำหรับการจัดตั้งศาสนสถานตามประเพณีนิยมแห่งท้องถิ่นเท่านั้น และต้องผ่านกระบวนการขออนุญาตที่ถูกต้องตามระเบียบ กรณีวัดป่าชนะใจปรากฏว่ามูลนิธิครูบาชัยวัฒน์ซึ่งเป็นหน่วยงานเอกชนได้ยื่นคำร้องขอรังวัดที่ดินเนื้อที่ประมาณหนึ่งพันไร่เศษ ซึ่งเกินกว่าเพดานที่ระเบียบกำหนดไว้อย่างมาก และที่สำคัญกว่านั้น ณ ขณะที่มีการเข้าตรวจค้น ส.ป.ก. ยังมิได้มีการอนุญาตใด ๆ ทั้งสิ้น แต่ได้มีการเข้าครอบครองและปรับพื้นที่ไปแล้วโดยพฤตินัย การกระทำเช่นนี้จึงมิอาจอ้างความชอบธรรมภายใต้ข้อ 8 ของระเบียบดังกล่าวได้ และหากประสงค์จะใช้ที่ดินเกินกว่าเนื้อที่ที่กำหนดก็จำต้องเสนอเรื่องให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) พิจารณาตามข้อ 17 แห่งระเบียบเดียวกันก่อน ซึ่งในกรณีนี้มิได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด (ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน, 2536)

ประการที่สาม ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความร้ายแรงเป็นพิเศษ คือปัญหาการแสวงหาประโยชน์เชิงพาณิชย์จากที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน กล่าวคือในจุดที่ 2 หมู่บ้านอาริยะ พบว่ามีการแบ่งล็อกและวางโครงสร้างบ้านน็อกดาวน์พร้อมระบบสาธารณูปโภคเพื่อจำหน่ายให้แก่พุทธศาสนิกชนในราคาหลังละ 500,000 บาท พฤติการณ์เช่นนี้มิใช่เพียงการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการนำทรัพยากรของรัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก รวมตลอดถึงผู้ยากไร้ที่ดินมาแสวงหาประโยชน์ในทางการค้าอีกด้วย ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 อย่างชัดแจ้ง รวมทั้งอาจเข้าข่ายความผิดทางอาญาในฐานฉ้อโกงประชาชน เนื่องจากมีการนำที่ดินของรัฐซึ่งตนไม่มีกรรมสิทธิ์ไปเสนอขายให้แก่บุคคลภายนอกอีกด้วย

นอกจากประเด็นการกระทำความผิดของผู้บุกรุกแล้ว กรณีนี้ยังสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดสำคัญในทางปฏิบัติของกลไกการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองที่ดินของรัฐซึ่งเป็นที่ดิน ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดินอีกด้วยกล่าวคือ แม้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 จะมิได้มีการบัญญัติโทษทางอาญาสำหรับความผิดฐานบุกรุกที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ โดยมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดโทษทางอาญาไว้เพียงกรณีที่ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 23 และมาตรา 27 ในการเข้าไปตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. และการสำรวจรังวัดในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับเท่านั้น แต่โดยหลักทั่วไปการบุกรุกที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินย่อมอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 362 ว่าด้วยความผิดฐานบุกรุก และมาตรา 365 บทหนัก ประกอบกับประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และมาตรา 108 ทวิ กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืน

สูงสุดถึงจำคุกไม่เกินห้าปีในกรณีที่กระทำต่อที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเกินกว่าห้าสิบไร่ ซึ่งศาลมีอำนาจในการสั่งให้ผู้กระทำผิดออกจากที่ดินและริบเครื่องมือที่ใช้ในการกระทำผิดได้ (ประมวลกฎหมายที่ดิน, 2497) โดยไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติเฉพาะไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532 อีกแต่อย่างใด ดังนั้นปัญหาที่แท้จริงจึงมิใช่การไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายบังคับใช้ต่อการกระทำดังกล่าว หากแต่มีข้อจำกัดในกระบวนการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเมื่อต้องอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่มาปรับใช้กับบริบทเฉพาะของที่ดิน ส.ป.ก. กล่าวคือ ประการแรก ความผิดฐานบุกรุกตามมาตรา 362 แห่งประมวลกฎหมายอาญาต้องพิสูจน์ว่าที่ดินนั้นเป็น “อสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น” ซึ่งในกรณีที่ดิน ส.ป.ก. จะมีสถานะพิเศษตามมาตรา 36 ทวิ คือมิใช่ที่ราชพัสดุ แต่ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ จำต้องอาศัยแผนที่แสดงขอบเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและเอกสารรับรองสิทธิที่มีความถูกต้องแม่นยำสำหรับกระบวนการพิจารณาคดีอาญา ซึ่งในทางปฏิบัติอาจเป็นอุปสรรคต่อการนำเสนอพยานหลักฐาน ประการที่สอง ปัญหาการพิสูจน์เจตนาของผู้กระทำความผิด ความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 362 มีองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งคือต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าผู้กระทำมีเจตนาเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น “โดยรู้ว่าตนไม่มีสิทธิที่จะกระทำเช่นนั้น” ในกรณีวัดป่าชนะใจ ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามูลนิธิครูบาชัยวัฒน์ ได้ยื่นคำร้องขอรังวัดที่ดินเนื้อที่ประมาณหนึ่งพันไร่เศษ ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระบุรีไว้ก่อนแล้ว แม้คำร้องดังกล่าวจะยังมิได้รับการอนุญาตก็ตาม การที่ผู้กระทำยื่นคำร้องขออนุญาตอย่างเป็นทางการเช่นนี้ อาจถูกหยิบยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในกระบวนการพิจารณาคดี ว่าผู้กระทำเชื่อโดยสุจริตว่าตนอยู่ระหว่างกระบวนการขออนุญาตและมีความประสงค์จะปฏิบัติตามกฎหมาย มิได้มีเจตนาบุกรุกแต่อย่างใด ข้อต่อสู้เช่นนี้อาจทำให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการประสบความยากลำบากในการพิสูจน์เจตนาโดยทุจริตของผู้กระทำให้เป็นที่ประจักษ์แก่ศาลได้โดยปราศจากข้อสงสัย ซึ่งเป็นมาตรฐานการพิสูจน์ในคดีความอาญาที่มีความเข้มงวดกว่าคดีความแพ่งอย่างมีนัยสำคัญ ประการที่สาม ปัญหาการพิสูจน์การกระทำในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปภายใต้ข้ออ้างทางศาสนา ลักษณะเฉพาะของการบุกรุกในกรณีนี้มิได้เป็นการเข้ายึดครองที่ดินโดยทันทีและเปิดเผยในคราวเดียว หากแต่ดำเนินการไปทีละขั้นตอนในรูปแบบของการขุดปรับพื้นที่การก่อสร้างศาสนสถานและการพัฒนาสาธารณูปโภคโดยอ้างวัตถุประสงค์ทางพระพุทธศาสนา ซึ่งเป็นกิจการที่สังคมและกฎหมายให้การยอมรับในหลักการ ลักษณะเช่นนี้ทำให้การวินิจฉัยข้อเท็จจริงตามองค์ประกอบของมาตรา 362 ตามประมวลกฎหมายอาญาเกิดความซับซ้อนสองประการ กล่าวคือ ในแต่ละขั้นตอนของการกระทำอาจดูผิวเผินว่าเป็นเพียงการก่อสร้างศาสนสถานตามปกติวิสัย มิใช่การ “เข้าไป” ในอสังหาริมทรัพย์ตามความหมายที่มาตรา 362 ประสงค์จะครอบคลุม (ประมวลกฎหมายอาญา, 2499) และการแสวงหาประโยชน์เชิงพาณิชย์ที่แฝงอยู่นั้นก็มิได้ปรากฏชัดเจนในทันที หากแต่ค่อย ๆ ปรากฏขึ้นในภายหลังเมื่อมีการจัดสรรและแบ่งล็อกที่ดินเตรียมจำหน่ายที่พักอาศัย ลักษณะเช่นนี้ทำให้กระบวนการวินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นจุดเริ่มต้นของความผิดฐานบุกรุก และบุคคลใดเป็นผู้รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอน

ไม่สามารถดำเนินไปถึงข้อสรุปที่ชัดเจนและมั่นคงเพียงพอสำหรับกระบวนการพิจารณาคดีอาญาได้ในทางปฏิบัติ

ข้อจำกัดทั้งสามประการที่กล่าวมาจึงสะท้อนให้เห็นความยากในการอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่มาพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ครบองค์ประกอบในบริบทเฉพาะของที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งมีความซับซ้อนทั้งในเชิงสถานะกรรมสิทธิ์ เจตนาของผู้กระทำ และรูปแบบของการบุกรุกที่ผสมผสานกับกิจการทางศาสนา ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนากลไกเชิงกระบวนการและมาตรฐานทางพยานหลักฐานที่ออกแบบมาโดยเฉพาะสำหรับการดำเนินคดีบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นที่ดิน ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถดำเนินไปจนถึงผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ได้อย่างแท้จริง

ประการที่สี่ คือ ปัญหาประสิทธิภาพของระบบการตรวจสอบและติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐซึ่งเป็นที่ดิน ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดินในทางปฏิบัติ จากข้อเท็จจริงในกรณีวัดป่าชนะใจปรากฏว่าการบุกรุกพื้นที่กว่า 2,000 ไร่ มิได้ถูกตรวจพบโดยระบบการติดตามของ ส.ป.ก. เอง หากแต่เป็นผลจากการแจ้งเบาะแสของประชาชนและหน่วยงานภายนอก ซึ่งสะท้อนให้เห็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญในกลไกการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. กล่าวคือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มิได้กำหนดกลไกการตรวจสอบการใช้ที่ดินเชิงรุกไว้อย่างเป็นระบบ การบังคับใช้กฎหมายจึงมีลักษณะตั้งรับมากกว่าเชิงป้องกัน อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การบุกรุกที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินสามารถดำเนินไปอย่างต่อเนื่องในระยะเวลานานก่อนที่จะถูกตรวจ สอบพบ (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2532)

เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานที่มีภารกิจด้านการจัดการที่ดินของรัฐในลักษณะใกล้เคียงกัน จะเห็นได้ว่าจุดอ่อนดังกล่าวมีลักษณะเฉพาะของ ส.ป.ก. อย่างชัดเจน กล่าวคือกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีความเข้มแข็งในการบังคับใช้กฎหมายมากกว่าอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่พิทักษ์ป่าปฏิบัติงานในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง มีอำนาจจับกุม และมีบทกำหนดโทษที่รุนแรงกว่า ในขณะที่กรมป่าไม้แม้จะมีอำนาจทางกฎหมายในการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ แต่ประสิทธิภาพการบังคับใช้ก็ยังมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ส่วน ส.ป.ก. นั้นมีบทกำหนดโทษทางอาญาที่ค่อนข้างเบา ประกอบกับกำลังเจ้าหน้าที่ที่ไม่เพียงพอต่อการตรวจสอบพื้นที่จำนวนมาก จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้กลไกการตรวจสอบมีลักษณะตั้งรับมากกว่าเชิงป้องกัน และส่งผลให้การบุกรุกที่ดินในขนาดใหญ่สามารถดำเนินไปได้เป็นระยะเวลานานก่อนที่จะถูกตรวจสอบพบดังปรากฏในกรณีวัดป่าชนะใจ

ประการที่ห้า คือ ปัญหาความรับผิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่อาจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ จากข้อเท็จจริงปรากฏว่ามูลนิธิครูบาชัยวัฒน์ได้ยื่นคำร้องขอรังวัดที่ดินต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระบุรีไว้ก่อนแล้ว แต่ปรากฏว่าได้มีการเข้าครอบครองและปรับพื้นที่อย่างต่อเนื่องโดยไม่มีการระงับยับยั้งหรือตรวจสอบที่เหมาะสมจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ข้อเท็จจริงดังกล่าวก่อให้เกิดคำถามทางกฎหมายที่สำคัญว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจมีความรับผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือ

ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” โดยการที่เจ้าหน้าที่รับคำร้องขอรังวัดโดยไม่ดำเนินการตรวจสอบหรือสั่งระงับการเข้าครอบครองพื้นที่อย่างทันท่วงที อาจเข้าข่ายการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ ทั้งนี้การพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่จะต้องวิเคราะห์พฤติการณ์และเจตนาเป็นรายกรณีต่อไป (ประมวลกฎหมายอาญา, 2499)

ประการที่หก คือ ปัญหาความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนอันเนื่องมาจากการนำที่ดิน ส.ป.ก. ไปเสนอขาย จากข้อเท็จจริงในจุดที่ 2 หมู่บ้านอาริยะ ที่มีการแบ่งล็อกและเตรียมการจำหน่ายบ้านน็อกดาวน์ให้แก่พุทธศาสนิกชนในราคาหลังละ 500,000 บาท บนที่ดินซึ่งตนมิได้มีกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด พฤติการณ์ดังกล่าวอาจเข้าข่ายความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 ซึ่งบัญญัติว่าผู้ใดโดยทุจริตหลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง และโดยการหลอกลวงดังว่านั้นได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม ผู้นั้นกระทำความผิดฐานฉ้อโกง ทั้งนี้หากการกระทำดังกล่าวเป็นการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งต่อประชาชน ก็อาจเข้าข่ายความผิดตามมาตรา 343 ซึ่งมีอัตราโทษหนักกว่าความผิดฐานฉ้อโกงธรรมดา โดยมีโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยองค์ประกอบที่สำคัญในกรณีนี้ประกอบด้วยประการแรกการแสดงข้อความอันเป็นเท็จว่าตนมีสิทธิในที่ดินและสามารถโอนสิทธิดังกล่าวให้แก่ผู้ซื้อได้ ประการที่สองผู้ซื้อถูกหลอกลวงให้ชำระเงินโดยเชื่อว่าจะได้รับสิทธิในที่พักอาศัยที่ชอบด้วยกฎหมาย และประการที่สามมีความเสียหายเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายจากการถูกหลอกลวงดังกล่าว ซึ่งหากพิสูจน์ได้ครบองค์ประกอบ ผู้กระทำย่อมต้องรับโทษตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าว (ประมวลกฎหมายอาญา, 2499)

3. สรุป

จากการศึกษาวิเคราะห์กรณีวัดป่าชนะใจ จังหวัดสระบุรี ในบริบทของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพบว่ากรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นปัญหาหลักสองประการที่ดำรงอยู่ในระบบการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นที่ดิน ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย ประการแรกคือปัญหาการบุกรุกและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างผิดวัตถุประสงค์ ซึ่งในกรณีนี้ปรากฏชัดเจนทั้งในรูปแบบของการก่อสร้างศาสนสถานโดยไม่ได้รับอนุญาต การครอบครองที่ดินเกินกว่าที่ระเบียบกำหนดไว้อย่างมีนัยสำคัญ และการนำที่ดินของรัฐไปแสวงหาประโยชน์เชิงพาณิชย์โดยมิชอบ ประการที่สองคือข้อจำกัดในทางปฏิบัติของการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ แม้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 36 ทวิ ประกอบกับประมวลกฎหมายอาญามาตรา 362 มาตรา 365 และประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 9 มาตรา 108 ทวิ ประกอบกัน จะสามารถนำมาใช้บังคับใช้ในการดำเนินคดีบุกรุกที่ดิน ส.ป.ก. ได้โดยหลักทั่วไปอยู่แล้ว แต่ลักษณะข้อเท็จจริงที่ซับซ้อนของกรณีนี้ก่อให้เกิดข้อจำกัดสำคัญในทางปฏิบัติ ได้แก่ ความยากในการพิสูจน์สถานะสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งกำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา

36 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532 และการพิสูจน์เจตนาของผู้กระทำซึ่งอาจอ้างความสุจริตจากการยื่นคำร้องขอรังวัดที่ดินเพื่อการขออนุญาตตามระเบียบและกฎหมายไว้ก่อนแล้ว รวมถึงลักษณะการบุกรุกแบบค่อยเป็นค่อยไปภายใต้ข้ออ้างทางศาสนาที่ทำให้การวินิจฉัยข้อเท็จจริงไม่อาจดำเนินไปถึงข้อสรุปที่ชัดเจนเพียงพอสำหรับกระบวนการพิจารณาคดีอาญาได้ นอกจากนี้กรณีดังกล่าวยังชี้ให้เห็นปัญหาเชิงโครงสร้างอีกสองประการที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกัน ประการแรกคือปัญหาประสิทธิภาพในทางปฏิบัติของระบบการตรวจสอบและติดตามการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีอยู่แล้ว ซึ่งทำให้การบุกรุกที่ดินในขนาดใหญ่สามารถดำเนินไปได้เป็ นระยะเวลานานก่อนที่จะถูกตรวจสอบพบ และประการที่สองคือความเป็นไปได้ของความรับผิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่อาจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 (ประมวลกฎหมายอาญา, 2499) ซึ่งเป็นความรับผิดที่ยังมิได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังในคดีประเภทนี้ รวมทั้งปัญหาการนำที่ดินของรัฐไปเสนอขายโดยปราศจากสิทธิ ซึ่งอาจเข้าข่ายความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 และมาตรา 343 อันเป็นการซ้ำเติมความเสียหายต่อประชาชนผู้สุจริตที่ตกเป็นเหยื่อของการกระทำดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง

4. ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายที่ปรากฏในกรณีวัดป่าชนะใจ ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังต่อไปนี้

1. ควรพัฒนาแนวปฏิบัติและมาตรฐานทางพยานหลักฐานโดยเฉพาะสำหรับการดำเนินคดีบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นที่ดิน ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดินโดย ส.ป.ก. จัดทำชุดพยานหลักฐานมาตรฐานอย่างน้อย ประกอบด้วย (1) แผนที่แสดงขอบเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาและแผนที่แปลงที่ดินเกิดเหตุที่มีความถูกต้องแม่นยำสำหรับกระบวนการพิจารณาคดีอาญาเพื่อการรับรองสถานะสิทธิที่ดิน ส.ป.ก. ตามมาตรา 36 ทวิ (2) หนังสือรับรองจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจว่าที่ดินพิพาทยังมิได้รับอนุญาตให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์พร้อมกำหนดแนวปฏิบัติการประสานงานระหว่าง ส.ป.ก. กับพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการให้ชัดเจน เพื่อให้กระบวนการพิสูจน์ข้อเท็จจริงดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำผิดได้จริงในทางปฏิบัติ

2. ควรทบทวนและปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536 โดยเฉพาะข้อ 5 และ ข้อ8 ประกอบกันที่เปิดช่องให้เอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไรสามารถยื่นคำขออนุญาตใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ได้โดยตรง ซึ่งในทางปฏิบัติกลับก่อให้เกิดปัญหาสำคัญ กล่าวคือ ส.ป.ก. ไม่มีกลไกที่เพียงพอในการตรวจสอบว่าองค์กรเอกชนผู้ยื่นคำขอนั้นดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไรอย่างแท้จริงหรือไม่ ดังที่ปรากฏในกรณีวัดป่าชนะใจซึ่งมูลนิธิครูบาชัยวัฒน์ยื่นคำร้องขอใช้ที่ดินในฐานะเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไร แต่กลับมีพฤติการณ์นำที่ดินไปแสวงหาประโยชน์เชิงพาณิชย์อย่างชัดเจน นอกจากนี้ในส่วนของการใช้ที่ดินเพื่อกิจการทาง

ศาสนา โดยแนวปฏิบัติการจัดตั้งวัดนั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ซึ่งมีหลักเกณฑ์และกระบวนการพิจารณาอนุญาตจัดตั้งวัดตามกฎหมายและระเบียบของตนเองอยู่แล้ว ดังนั้น หากจะมีการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อกิจการทางศาสนา ควรกำหนดให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นผู้ยื่นคำขอใช้ที่ดินต่อ ส.ป.ก. โดยตรงในฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบ แทนที่จะให้เอกชนดำเนินการเอง อันจะเป็นการปิดช่องว่างที่อาจเปิดโอกาสให้มีการนำที่ดินของรัฐไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยอาศัยกิจการทางศาสนาเป็นข้ออ้าง และเป็นการบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกันของทั้งสองหน่วยงานให้สอดคล้องกัน อันจะเป็นหลักประกันว่าการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อกิจการทางพระพุทธศาสนานั้นดำเนินไปเพื่อประโยชน์ทางจิตใจของพุทธศาสนิกชนอย่างแท้จริง มิใช่เพื่อแสวงหาประโยชน์เชิงพาณิชย์แอบแฝง และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ทั้งนี้ เพื่อให้ข้อเสนอดังกล่าวสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงในเชิงนโยบาย ควรกำหนดกลไกการบูรณาการระหว่าง ส.ป.ก. และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ในการกำกับ ดูแล และส่งเสริมกิจการพระพุทธศาสนาทั้งปวง โดยให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของผู้ยื่นคำขอก่อนนำเรื่องเสนอต่อ ส.ป.ก. ซึ่งจะช่วยแก้ไขข้อจำกัดสำคัญที่ ส.ป.ก. ไม่มีกลไกเพียงพอในการตรวจสอบว่าองค์กรเอกชนผู้ยื่นคำขอดำเนินการโดยไม่หวังผลกำไรอย่างแท้จริงหรือไม่ อีกทั้งการดำเนินการผ่านส่วนราชการยังอยู่ภายใต้ระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบตามกฎหมายที่มีมาตรฐานความโปร่งใสสูงกว่าการดำเนินการของเอกชนอย่างมีนัยสำคัญ

3. ควรพิจารณาทบทวนประสิทธิภาพของระบบการตรวจสอบและติดตามการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากแม้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะมีกลไกการตรวจสอบการใช้ที่ดินโดยอาศัยระบบดาวเทียมและภาพถ่ายทางอากาศอยู่แล้ว แต่กรณีวัดป่าชนะใจกลับแสดงให้เห็นว่าการบุกรุกในพื้นที่ขนาดใหญ่กว่า 2,000 ไร่ มิได้ถูกตรวจสอบพบโดยกลไกดังกล่าว หากแต่เป็นผลจากการแจ้งเบาะแสของประชาชนเป็นสำคัญ จึงควรมีการประเมินผลว่ากลไกที่มีอยู่มีช่องว่างในทางปฏิบัติอย่างไร และควรกำหนดมาตรการเสริมให้ชัดเจนในเชิงระเบียบหรือกฎหมาย เพื่อให้การตรวจสอบมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง มิใช่เพียงกำหนดไว้ในระเบียบโดยปราศจากการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ ข้อเสนอแนะดังกล่าวมุ่งหวังให้การบังคับใช้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อให้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ถูกใช้ประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันจะเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก รวมตลอดถึงผู้ยากไร้ที่ดินซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสืบไป

นอกจากนี้ ควรพิจารณานำเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการเสริมประสิทธิภาพการตรวจสอบการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินอย่างเป็นระบบใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านแรก การสร้างฐานข้อมูลที่ดิน โดยจัดทำระบบแผนที่ดิจิทัลรายแปลงในเขตปฏิรูปที่ดินทุกจังหวัดเชื่อมโยงกับ

ฐานข้อมูลเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิ และจัดทำทะเบียนการถือครองที่ดินให้เป็นปัจจุบันเพื่อป้องกันการบุกรุก ด้านที่สอง การตรวจสอบเชิงพื้นที่ โดยสนับสนุนเครือข่ายอาสาสมัครปฏิรูปที่ดิน (อสปก.) ในระดับท้องถิ่น ให้ทำหน้าที่แจ้งเบาะแสการบุกรุก โดยมีค่าตอบแทนจากเงินกองทุน พร้อมทั้งจัดให้มีศูนย์รับเรื่องร้องเรียนที่มีบุคลากรและอุปกรณ์เพียงพอ เนื่องจากกรณีวัดป่าชนะใจแสดงให้เห็นว่าการตรวจพบการบุกรุกในทางปฏิบัติมักอาศัยการแจ้งเบาะแสจากประชาชนเป็นกลไกหลักมากกว่าระบบการติดตามเชิงเทคโนโลยีที่มีอยู่ และด้านที่สาม การบังคับใช้กฎหมาย โดยใช้เงินกองทุนสนับสนุนค่าใช้จ่ายในกระบวนการดำเนินคดีต่อผู้บุกรุกที่ดิน ส.ป.ก. และประสานแผนนโยบายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติฯ พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ การบูรณาการกลไกภาคประชาชนเข้ากับการใช้จ่ายเงินกองทุนอย่างมีจุดมุ่งหมายจึงอาจเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายยิ่งกว่าการอาศัยระบบตรวจสอบภายในของ ส.ป.ก. เพียงฝ่ายเดียว

5. เอกสารอ้างอิง

ข่าวสด. (2569, 18 กุมภาพันธ์). บุกค้น 4 จุด “วัดป่าชนะใจ” พบแผ้วถางป่า ส.ป.ก.กว่า 2,000 ไร่ ทำบ้านขายปฏิบัติธรรมหลังละ 5 แสน – เร่งตรวจสอบเส้นทางเงิน. สืบค้นเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2569, จาก https://www.khaosod.co.th/breaking-news/news_10142565

เฉลิมชัย ศรีจันทร์. (2566). มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับการคุ้มครองพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประมวลกฎหมายที่ดิน. (2497). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 78 ฉบับพิเศษ (30 พฤศจิกายน 2497).

ประมวลกฎหมายอาญา. (2499). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 73 ตอนที่ 95 ฉบับพิเศษ (15 พฤศจิกายน 2499).

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518. (2518). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 ฉบับพิเศษ (5 มีนาคม 2518).

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532. (2532). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 106 ตอนที่ 149 ฉบับพิเศษ (8 กันยายน 2532).

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2536. (2536). สืบค้นเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2569, จาก https://alro.go.th/uploads/org/legal_aff/download/article/article_20160422171813.pdf

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564. (2564). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 138 ตอนพิเศษ 158 ง (15 กรกฎาคม 2564).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560).

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2569). ประวัติความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. สืบค้นเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2569, จาก https://alro.go.th/th/anti-corruption/news-activity/article-category-1-306/