

ศึกษาแนวทางการนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ในข้อพิพาท
เกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะ: ศึกษาเฉพาะพื้นที่อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่
**A Study of Approach to Alternative Dispute Resolution Methods
for Public Land Encroachment Problems:
A Specific Study in Khao Pa-Nom District, Krabi Province**

จินตนา อุณหะไวทยะ

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครพนม

*e-mail: jintana.un@npu.ac.th

Jintana Unhavaithaya

Program in Law, Faculty of Liberal Arts and Science, Nakhon Phanom University

Received: July 3, 2024, Revised: August 22, 2024, Accepted: September 7, 2024

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยแนวทางการนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ในข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะในพื้นที่อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความรู้ความเข้าใจเรื่องกระบวนการพิจารณาทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ ศึกษาแนวทางการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนจากปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะที่ไม่ต้องนำไปสู่การพิจารณาคดีในศาลและก่อให้เกิดความสมานฉันท์ โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารงานวิจัย กฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบกระทรวงมหาดไทย การอภิปรายกลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากบุคคลที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ทั้งจากภาครัฐและประชาชน จำนวน 22 คน จากข้อมูลที่ได้มาทั้งหมดเมื่อนำมาวิเคราะห์ พบว่า แม้ภาครัฐจะมีการออกนโยบายและมาตรการทางกฎหมายมากมายหลายฉบับมาใช้แก้ปัญหาการบุกรุกและเพื่อลดคดีบุกรุกที่ดินของรัฐแล้วก็ตาม ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะก็ไม่ได้ลดน้อยถอยลงตามความเข้มข้นของมาตรการทางกฎหมายแต่อย่างใดไม่ เพราะกฎหมายที่รัฐใช้มักมุ่งเน้นที่การปราบปรามและลงโทษซึ่งรัฐเป็นผู้ดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว โดยขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะเชิงโต้เถียง ป้องกัน และนับวันยิ่งทวีความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนจากปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อเป็นการลดปัญหาข้อพิพาทและการฟ้องร้องจนเป็นคดีขึ้นสู่ศาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก หรือวิธีระงับข้อพิพาทนอกศาลมาใช้แทนการฟ้องร้องประชาชนในพื้นที่ให้เป็นคดีและต้องรับผิดชอบในทางอาญาสถานเดียว

คำสำคัญ: การระงับข้อพิพาททางเลือก โกล่เกลี่ย บุกรุกที่ดินของรัฐ ยุติธรรมชุมชน

Abstract

A research study of alternative conflict resolution methods to solve the problem of encroachment on public land in Khao Phanom District, Krabi Province. The objectives are to 1) Analyze the knowledge and understanding of community leaders and villagers in Khao Phanom district, Krabi province and 2) Study methods for resolving disputes between the state and citizens from the problem of encroachment on public land that do not have to lead to a trial in court and create reconciliation. Using information from research documents, laws, ministerial regulations, and regulations of the Ministry of Interior. Group discussions and in-depth interviews with people involved in government land encroachment issues. Both from the government and the public, totaling 22 people. From all the information obtained, when analyzed, it was found that even though the government has policies or legal measures to solve the problem of encroachment on public land, the problem has not diminished. This is because the laws used by the state frequently focus on repression and punishment, which the state implements on its own, with little public participation in mediation and prevention. To reduce disputes and cases in court proceedings. Local government organizations should therefore have clear guidelines for adopting alternative dispute resolution methods, or ways to resolve disputes outside of court to solve problems instead of prosecuting people in the area to be held criminally liable.

Keywords: Alternative Dispute Resolution; Mediation; Encroachment on State Land; Community Justice

บทนำ

ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีส่วนสำคัญต่อการปกป้องรักษาและพัฒนาพันธุกรรมพืชโดยอาศัยความเชื่อมโยงและสามารถนำไปสู่การปฏิบัติ สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนในท้องถิ่นและศักยภาพของหน่วยปฏิบัติงาน สร้างเสริมความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐ

จากการสำรวจโดยกรมพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2562 พบว่า ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 320.70 ล้านไร่ (จากข้อมูลการใช้ที่ดินรายจังหวัดกรมพัฒนาที่ดิน ปี 2562-2564) ซึ่งเกินกว่าร้อยละ 50 เป็นที่ดินที่ตกอยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของรัฐ ในขณะที่ที่ดินที่อยู่ในการครอบครองของประชาชนมีจำนวนไม่ถึงครึ่งหนึ่ง ส่งผลให้ประชาชนที่ต้องการใช้ที่ดินเพื่อทำกินต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นเพื่อทำการเกษตร หรือนุกรุกเข้าไปครอบครองและทำกินในที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ (Office of the National Land Policy Board, 2023) รวมถึงกรณีที่มีการกว้านซื้อที่ดินของรัฐในบริเวณที่ถูกเพิกถอนจากสภาพป่าสัมปทานของนักลงทุนทั้งทางตรงและทางอ้อม และยังเป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนนุกรุกที่ดินที่เป็นเขตป่าสงวนต่อไปจนเกิดเป็นกรณีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนอันเป็นอุปสรรคต่อการปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปจนถึงการพัฒนาพันธุกรรมพืชที่อาจเป็นผลผลิตทางการเกษตรที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจของไทยในอนาคต

จากข้อมูลเบื้องต้นของที่ว่ากรณีการอำเภอเขาพนม พบว่า ราษฎรในตำบลเขาพนมมีปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิการใช้ที่ดินของประชาชน โดยเฉพาะปัญหาการรุกป่าที่ดินสาธารณะ หรือการนุกรุกที่ดินสาธารณะ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาพนม มีหน้าที่ต้องบริหารจัดการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้ประชาชนได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินอย่างเป็นธรรม และลดปัญหาข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน โดยผู้วิจัย พบว่า เพื่อแก้ปัญหาการนุกรุกที่ดินสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายจำนวนมาก อาทิ พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม

ประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 เป็นต้น นอกจากกฎหมายดังกล่าวยังมีกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ซึ่งไม่มี ความชัดเจน ไม่สอดคล้องกับนโยบายป่าไม้และที่ดินแห่งชาติ ทำให้ไม่สามารถประสานให้เกิดการใช้ที่ดินที่เหมาะสมและ ควบคุมการใช้ที่ดินไม่เป็นผลสำเร็จ ส่งผลให้การดำเนินงานที่ผ่านมาไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้อย่างมี ประสิทธิภาพ และไม่อาจแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะได้ ทั้งยังก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษากลไกการแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะในพื้นที่ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ เพื่อหาแนวทางที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ดินสาธารณะที่ลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับ ประชาชน ก่อให้เกิดความสมานฉันท์ และเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นในระยะยาว โดยงานวิจัยนี้มุ่งศึกษาไปที่การนำวิธีการระงับ ข้อพิพาททางเลือก ได้แก่ การประนีประนอมยอมความ การไกล่เกลี่ย หรือการนำกระบวนการพิจารณาอนุญาโตตุลาการมาปรับใช้ กับการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยจะต้องเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายต่าง ๆ ว่าด้วยการจัดการการบุกรุกที่ดินสาธารณะ ก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนและท้องถิ่น และลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับ ประชาชน เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันซึ่งเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 – 2564 ตามยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมเพื่อให้เกิดองค์ความรู้ เกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ความรู้ความเข้าใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และประชาชนในพื้นที่ตำบลเขา พนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ ต่อปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ
2. เพื่อหาแนวทางการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนจากปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ ที่ลดความขัดแย้ง และก่อให้เกิดความสมานฉันท์

ทบทวนวรรณกรรม

จากการเข้าศึกษาศึกษาสภาพของพื้นที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเกษตรอำเภอเขาพนม พ.ศ. 2566 พบว่า สภาพ ภูมิประเทศอำเภอเขาพนม ส่วนใหญ่เป็นที่ราบเชิงเขาและป่าเขา คิดเป็นประมาณร้อยละ 25 ของพื้นที่ทั้งหมด เหมาะแก่การ เกษตรกรรมปลูกพืชทางเศรษฐกิจ เช่น ปาล์ม น้ำมัน ยางพารา กาแฟ และสวนผลไม้ เป็นต้น ส่วนเขตพื้นที่เชิงเขาคิดเป็น พื้นที่ประมาณ ร้อยละ 40 เป็นเขตเกษตรกรรมเช่นเดียวกัน ได้แก่ พื้นที่ตำบลหน้าเขา ตำบลเขาพนม ตำบลสินปุน บางส่วน นอกจากนี้ที่เป็นเขตภูเขาคิดเป็นพื้นที่ประมาณ ร้อยละ 35 ในเขตตำบลเขาพนม ตำบลหน้าเขา ตำบลพุดเดียว ตำบลเขาดิน ที่ ยังมีป่าไม้ค่อนข้างสมบูรณ์ แต่ในปัจจุบันบางส่วนได้ถูกบุกรุกเข้าไปทำกินของราษฎร พื้นที่ด้านนี้มีเทือกเขาพนมเบญจา และแนวเขาอื่น ๆ พาดผ่าน แนวเขาที่สำคัญ เช่น เขาพนม เขาช่องบางเหริย เขาถ้ำแขก เขาหน้าพิบแพว เขาแม่หนู เป็นต้น

นิยามของที่ดินสาธารณะประโยชน์ หมายถึง ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ชายดิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ และ รวมถึงทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ห้วยหนองบึง ป่าช้า ที่ฝั่งศพ เป็นต้น “ผู้ใดจะเข้ายึดถือครอบครองเพื่อ ประโยชน์แต่เฉพาะตนนั้น ไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่ระเบียบ และกฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะ” (Juychoay, & Gluntapura, 2021)

ส่วนผู้ที่มีบทบาทในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการดูแล รักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณ สมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามนัยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 40 บัญญัติไว้มีใจความว่า กำนันต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและ องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอันอยู่ในตำบลนั้น ดังนั้น บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้แก่ อำนาจในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน ระงับข้อพิพาท หรือดำเนินคดีตรวจสอบข้อเท็จจริง พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ จัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จัดให้มีทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ รวมถึงระงับชี้แจงเขต และ รับรองแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ เป็นต้น โดยหากเกิดปัญหาการบุกรุกขึ้นมาจะมีแนวทางแก้ไขปัญหาอย่างไร เพราะบางปัญหาที่อาจเกิดจากความบกพร่องของเจ้าหน้าที่รัฐเอง เช่น ไม่มีหลักเขตป้ายแสดงว่าเป็นที่สาธารณะ แนวเขตไม่ชัดเจน ปล่อยให้ปลัด อบต. จนมีการสร้างอาคารถาวร เป็นต้น (Akarapongpisak, 2022)

ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะดังกล่าวเป็นปัญหาที่มีมาอย่างยาวนานถึงปัจจุบัน และพบในหลายจังหวัด หลายพื้นที่ของประเทศไทย หากแต่ผู้วิจัยสนใจเลือกศึกษาเฉพาะพื้นที่ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ ซึ่งในอดีตผู้บุกรุกจะเป็นเพียงชาวบ้านธรรมดาเข้าไปเพื่อปลูกสร้างที่อยู่อาศัยและทำการเกษตร หากแต่ปัจจุบันได้กลายเป็นกลุ่มนายทุน ผู้ได้รับสัมปทานบางกลุ่มของข้าราชการที่เข้าไปแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวในที่ดินสาธารณประโยชน์ ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน

เมื่อสำรวจงานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับวิธีการนำกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ระงับคดีที่เกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินสาธารณะและข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะก็จะ พบว่า Timprasert (2011) ได้ศึกษา เรื่อง โครงการศึกษาวิจัยเพื่อการปรับปรุง แก้ไขนโยบาย กฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงจากรื่องเรียนการละเมิดสิทธิที่ดินและป่า วิเคราะห์สังเคราะห์ประเด็นทางนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จัดทำความเห็นในการปรับปรุงแก้ไขนโยบายและกฎหมาย ที่จะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิของประชาชน และจัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป โครงสร้างระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่า โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร วิเคราะห์เรื่องเรียนการละเมิดสิทธิ กรณี และมีการจัดประชุมกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (Focus Group) วิเคราะห์สังเคราะห์ ประเด็นทาง นโยบายและกฎหมาย จัดประชุมรับฟังความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผลการศึกษาพบว่า มีการร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดิน 5 ประเภท ได้แก่ ที่ดินป่าไม้ ที่ดินสาธารณะ ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก) และที่ดินเอกชน พบว่า เรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่สัมพันธ์กับนโยบายการดำเนินงานของรัฐบาล เช่น การอนุรักษ์ป่า การปลูกป่า การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นต้น

โดยภาพรวมสรุปได้ว่า มีการละเมิดที่ดินและป่าไม้ ได้แก่ การจับกุมฟ้องร้องดำเนินคดี การกระทำการรุนแรงต่อชีวิตและทรัพย์สิน การจำกัดการทำประโยชน์ในที่ดิน การจำกัดการพัฒนาการทำโครงการของรัฐทับที่ราษฎรและชุมชน และการเลือกปฏิบัติกับราษฎรที่ยากจน โดยมีประเด็น โครงสร้างและสาระสำคัญของนโยบายและกฎหมายป่าไม้ เช่น นิยามป่า การกำหนดพื้นที่ป่า การห้ามใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่า และการไม่ยอมรับสิทธิชุมชนเป็นเหตุปัจจัยสำคัญ และมีข้อเสนอแนะทบทวนนโยบายป่าไม้แห่งชาติในประเด็นสำคัญ เช่น การกำหนดพื้นที่ป่า การกำหนดพื้นที่อยู่อาศัย เป็นต้น และเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เป็นเอกภาพในรูปแบบประมวลกฎหมาย การปรับหลักกฎหมายเป็นการส่งเสริมการปรับโครงสร้างอำนาจให้เป็นแนวราบมากขึ้นและการมีส่วนร่วมแบบพหุภาคี ตลอดจนแก้ไขกระบวนการและวิธีการกำหนดหรือขยายพื้นที่ป่า การนิยามความหมายของป่า การตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ์ และการควบคุมบริหารจัดการป่า รวมทั้ง ทบทวนกระบวนการและวิธีการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ์ของราษฎรในเขตป่าตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ให้เป็นวิธีการที่ราษฎรและองค์กรในท้องถิ่นยอมรับ ส่วนข้อเสนอในการปรับปรุงนโยบายและกฎหมาย ได้แก่ รัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ราษฎรได้รับสิทธิที่จะมีที่ดินที่อยู่อาศัยและทำกินเพียงพอต่อการยังชีพและการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึง รัฐควรจัดการศึกษาให้ราษฎรและเจ้าหน้าที่รัฐมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและการปกครองคุ้มครองสิทธิในที่ดินของราษฎรและชุมชน และเมื่อราษฎรมีข้อพิพาทที่ดินรัฐควรจะต้องมีหน่วยงานให้ข้อมูลและ

คำปรึกษาแนะนำทางวิชาการและระเบียบกฎหมายแก่ราษฎร และรัฐจะต้องวางโครงสร้าง และกลไกการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วนและมีส่วนร่วม

Naksukpaiboon, Jamkrajang, & Yodnil (2016) พบว่า พัฒนาการการใช้ที่ดินและปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ในเขต อำเภอลำปาง จังหวัดตราด มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเมื่อปี พ.ศ. 2535 ทำให้ชุมชนขยายตัวเพิ่มขึ้น มีการสร้างเส้นทางหลักเพิ่มขึ้น พื้นที่ป่าถูกแผ้วถางร้อยละแปดสิบของที่ราบซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ รัฐบาลจึงกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และจัดตั้งคณะกรรมการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ติดตามกำกับดูแลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการ ส่วนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐ ได้แก่ คณะรัฐมนตรีต้องกำหนดให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นวาระแห่งชาติ แก้ไขระเบียบกฎหมายของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดตราด ต้องจัดให้มีเวทีการพูดคุย เชื่อมโยงภาคีเครือข่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องและการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศควรดำเนินการเป็นพื้นที่ชุมชนหรือเป็นระวางกรรมที่ดิน กรมธนารักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติและกองทัพอากาศต้องร่วมกันกำหนดขอบเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน ต้องเข้มงวดในการตรวจตราพื้นที่ การตรวจสอบแนวเขตตามหลักฐานทางแผนที่หรือหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ งานวิจัยยังเสนอยุทธศาสตร์ การป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติ และกองทัพอากาศต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อดูแลรับผิดชอบโดยตรง และกรมที่ดินต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อรับผิดชอบศูนย์ข้อมูลที่ดินทั้งประเทศ ในส่วนของกรมธนารักษ์และกองทัพอากาศต้องพิจารณาการขอใช้พื้นที่โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐให้เหมาะสมกับความจำเป็นตามวัตถุประสงค์ ให้กองทัพอากาศพิจารณาที่ดินที่หมดความจำเป็นหรือเลิกใช้ประโยชน์ส่งคืนกรมธนารักษ์และให้กรมธนารักษ์ตรวจสอบการใช้ประโยชน์ของผู้เช่าให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามที่ขอเช่า

Rittima, Thanapitak, & Kiriratnikom (2020) พบว่า ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งด้านที่ดินแถบเทือกเขาบรรทัดในเขตจังหวัดตรังมาจากประชาชนมีการรวมตัวกันเป็นองค์กรภาคประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มุ่งใช้อำนาจทางกฎหมายและแสวงหาผลประโยชน์ กลุ่มผลประโยชน์นั้นเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากประชาชน กฎหมายและนโยบายของรัฐที่ล่าสมัยไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง สภาพสังคมและวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากแรงกดดันจากภายนอก สภาพทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่เข้ามามีบทบาทในชุมชน การเมืองที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง ตลอดจนประวัติศาสตร์ท้องถิ่นและสภาพพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างกัน ทำให้ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งผันแปรไปตามบริบทของพื้นที่ ส่วนลักษณะการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดิน พบว่า ภาครัฐมุ่งแก้ไขปัญหาด้วยการกำหนดกฎหมายและออกนโยบายเพียงฝ่ายเดียวและมองว่า ประชาชนจะต้องปฏิบัติตามภาครัฐนั้น เป็นแนวคิดในการแก้ไขปัญหาที่ไม่เหมาะสมกับพื้นที่ ประชาชนไม่ยอมรับแนวทางแก้ไขปัญหามาตรัฐ จึงเกิดมุมมองในการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน ทำให้การแก้ไขปัญหาด้วยนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐนั้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้และก่อให้เกิดความขัดแย้งเพิ่มขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดิน ตลอดจนประชาชนในพื้นที่มีการรวมตัวเป็นองค์กรภาคประชาชนเพื่อเรียกร้องและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้านที่ดิน งานวิจัยนี้เสนอแนวทางที่เหมาะสมและให้เกิดความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดินแถบเทือกเขาบรรทัดในเขตจังหวัดตรังนั้น จะต้องให้องค์กรภาคประชาชนเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่ดินเสนอต่อหน่วยงานของภาครัฐ โดยภาครัฐจะต้องอาศัยแนวทางการจัดการจากภาคประชาชนในการขับเคลื่อนนโยบายและกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาให้สำเร็จผลเป็นรูปธรรม

ทั้งนี้ สถานการณ์ความร่วมมืออาจเกิดขึ้นได้ใน 2 ลักษณะคือ เกิดจากการที่ชาวบ้านร่วมมือกันเอง และเกิดจากความร่วมมือของหน่วยงานภายนอกโดยแต่ละกลุ่มบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องจะมีบทบาทที่ชัดเจนเป็นของตนเอง (Hanmang, & Phomlha, 2020) การวิจัยพบแนวทางในการสร้างความร่วมมือในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์โคกหนองสมิวา การหันหน้ามาพูดคุยกันและมีการเสนอให้มีคนกลางเข้ามาช่วยในการเจรจาไกล่เกลี่ยเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยความร่วมมือของคนในพื้นที่ ขณะเดียวกันหน่วยงานภายนอกที่เข้ามาช่วยเหลือสามารถทำได้โดยการใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานในการแก้ปัญหา พร้อมทั้งมีกระบวนการในการเยียวยาในกรณีที่มีผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว อีกทั้งการให้ความรู้แก่ชาวบ้านโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์และกฎหมายอื่นก็จะเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ชาวบ้านเข้าใจเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเหล่านี้ขึ้นอีกต่อไป

กล่าวโดยภาพรวมจากการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องก็จะ พบว่า มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินสาธารณะด้วยกระบวนการยุติธรรมทางเลือกลงถึง 2 เล่มที่นำเสนอแนวทางการแก้ไขด้วยการเจรจาผ่านกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับชุมชนในพื้นที่ ดังนั้นจึงถือได้ว่า งานวิจัยที่ผ่านมามีช่องว่างของความรู้ที่คณะผู้วิจัยจะต้องศึกษาต่อไป คือ 1) การแก้ไขปัญหาโดยวิธีประสานผลประโยชน์นอกกระบวนการยุติธรรมทางศาล สร้างความสมานฉันท์ในชุมชน ลดการขัดแย้งและความเหลื่อมล้ำในชุมชนแต่ไม่ระบุวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกลงที่ชัดเจน และ 2) ข้อเสนอเพื่อให้เกิดแนวทางแนวปฏิบัติในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตำบลเขาพนมได้นำกฎหมายว่าด้วยกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้แก้ไข้ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ

วิธีการวิจัย

การศึกษาแนวทางการนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ในข้อพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินสาธารณะเฉพาะพื้นที่อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่ศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหา ความขัดแย้ง มาตรการแก้ไข้ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ และแนวทางการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปใช้ระงับข้อพิพาทเรื่องการบุกรุกที่ดินสาธารณะ โดยใช้วิธีศึกษาเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview) โดยงานวิจัยนี้ ได้รับการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์จากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ให้กับโครงการวิจัยของผู้วิจัยดังนี้

- Project No. WU-EC-LA-3-430-65
- Approval No. WUEC 23-043-01
- From 8 February 2023-7 February 2024
- Approval: Research Proposals; Participant Information Sheet; Informed Consent form; Research Tools.

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยได้เลือกผู้ให้ข้อมูลหลักในการศึกษาวิจัยซึ่งสัมภาษณ์จากประชาชนทั่วไปในพื้นที่วิจัยจำนวน 15 คน กลุ่มผู้นำชุมชน จำนวน 2 คน คณะกรรมการหมู่บ้าน จำนวน 2 คน และพนักงานฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่นข้าราชการระดับหัวหน้างาน รวมจำนวน 7 คน ในพื้นที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและมีความน่าเชื่อถือ สามารถให้ข้อมูลที่ครอบคลุมเพียงพอ

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างมีลักษณะคำถามที่ชัดเจน กระชับ เข้าใจง่าย และไม่กำกวม รวมถึงการจัดเรียงคำถามจากง่ายไปยาก ปราศจากอคติและมีความเชื่อมโยงกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ที่ครอบคลุมประเด็นสำคัญเกี่ยวกับความขัดแย้งที่เกิดจากการบุกรุกที่ดินสาธารณะในตำบลเขาพนม และการสัมภาษณ์แบบไม่มี

โครงสร้าง โดยมีคำถามปลายเปิดเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและข้อมูลจากผู้ที่ถูกสัมภาษณ์ ให้สามารถแสดงความคิดเห็นได้โดยอิสระ มีการสังเกตความรู้สึก กิริยา ท่าทาง ของผู้ถูกสัมภาษณ์ตลอดจนมีการจดบันทึกข้อสังเกตไปด้วย

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาแนวทางการนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ในข้อพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะเฉพาะพื้นที่อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ เกี่ยวกับสภาพปัญหา ความขัดแย้ง มาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ และแนวทางการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปใช้ระงับข้อพิพาท เรื่องการบุกรุกที่สาธารณะ

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิเคราะห์เชิงพรรณนา ทั้งข้อมูลที่ได้รับจากเอกสารต่าง ๆ ควบคู่ไปกับการทำวิจัยภาคสนามโดยการสัมภาษณ์จากกลุ่มตัวอย่างมาสรุป โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชาชนที่มีกรณีปัญหาความขัดแย้งการบุกรุกที่สาธารณะในตำบลเขาพนม นำมาจำแนก แยกแยะ เพื่ออธิบายข้อมูล นอกจากนี้ ยังใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) นำมาอธิบายในลักษณะของการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ โดยจะแบ่งกรอบการวิเคราะห์ข้อมูลในสวนสาเหตุของปัญหา กระบวนการระงับข้อพิพาท และแนวทางการระงับข้อพิพาทนอกศาล

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

การศึกษาแนวทางในการนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของประชาชนในพื้นที่ตำบลเขาพนม สามารถสรุปและอภิปรายผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์ความรู้ความเข้าใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และประชาชนในพื้นที่ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ต่อปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะในการหาแนวทางการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนจากปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะเพื่อลดความขัดแย้ง และก่อให้เกิดความสมานฉันท์ สามารถสรุปผลการวิจัยจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น ประชาชนในพื้นที่ สามารถสังเคราะห์และสรุปผลในแต่ละประเด็นได้ดังนี้

1. สาเหตุของปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยการรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มประชาชนในพื้นที่ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจว่า การบุกรุกที่สาธารณะเป็นเรื่องผิดกฎหมายและไม่ควรทำ เมื่อนำข้อมูลส่วนนี้มาวิเคราะห์ พบว่าพื้นที่ในตำบลเขาพนมกว่าร้อยละ 69 เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเป็นส่วนที่มีปริมาณเนื้อที่มากที่สุดในตำบลเขาพนม ซึ่งตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4(1) บัญญัติความหมายคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 5 บัญญัติความหมายของคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดิน รวมตลอดถึงภูเขา ห้วยหนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังไม่มีบุคคลใดได้ตามกฎหมาย และ “ป่าสงวนแห่งชาติ” หมายความว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อพิจารณาความหมายทั้งคำว่า ป่า และ ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ดังกล่าว เห็นว่า การที่ประชาชนจะอ้างสิทธิการได้มาซึ่งที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายจะต้องมีเอกสารที่แสดงว่า ผู้ครอบครองที่ดินนั้น ได้ที่ดินมาตามประมวลกฎหมายที่ดิน และในกรณีป่าสงวนแห่งชาติ การที่บุคคลใดได้สิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้มีการปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก 4-01) ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แม้ผลของบทบัญญัติมาตรา 26 (4) จะทำให้ที่ดินที่ได้มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ถูกเพิกถอนออกจากการเป็น “ป่าสงวนแห่งชาติ” แต่ที่ดินนั้นก็ยังไม่มีพื้นสภาพความเป็น “ป่า” โดยกรณีนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นว่า “เอกสาร ส.ป.ก 4-01 เป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น แต่ไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดินนั้น การได้ที่ดินที่มีเอกสาร ส.ป.ก 4-01 จึงไม่ใช่การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามกฎหมายอื่นตามนัยมาตรา 3(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจึงยังคงเป็นป่า

ตามมาตรา 4(1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 791/2548) ดังนั้น ในส่วนของพื้นที่ป่า และป่าสงวนแห่งชาติ ในพื้นที่เขาพนมส่วนนี้ ต้องแบ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบออกเป็น 2 ส่วน คือ พื้นที่ป่า และป่าสงวนแห่งชาติ ก่อนนำออกไปจัดสรรเป็นที่ดินตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดิน หรือ ที่ดิน ส.ป.ก 4-01 มิกรรมป่าไม้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ และภายหลังการจัดสรรเป็นที่ดิน ส.ป.ก 4-01 แล้ว จะอยู่ในความดูแลของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ทั้งนี้ จากการลงพื้นที่ศึกษา พบว่า ที่ดินที่เกิดปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ส่วนใหญ่เป็นกรณีของการบุกรุกพื้นที่สัมปทานส่วนที่เป็นพื้นที่ป่า ป่าสงวนแห่งชาติ ที่หมดสัมปทานแล้วและมีจำนวนกว่า 4 พันไร่ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ ดังนั้น ในการนำเสนอรายงานวิจัยฉบับนี้ จะกล่าวถึงเฉพาะกรณีปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่อยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ เท่านั้น

จากการสัมภาษณ์ประชาชนผู้บุกรุกในหมู่ที่ 6 และหมู่ที่ 10 ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ พบเหตุที่มาของการเข้าไปบุกรุกที่ดินของรัฐ ด้วยเหตุผลดังนี้

- 1) ไม่ทราบว่าเป็นที่สงวนหวงห้ามอย่างสุจริตใจ เมื่อเห็นว่าเป็นที่ว่างเปล่าจึงเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์
- 2) ประชาชนผู้บุกรุกทราบแต่เพียงว่าที่ดินบริเวณนั้น ๆ เป็นที่สงวนหวงห้ามแต่ไม่ทราบอาณาเขตที่แน่นอนจึงเข้าไปยึดถือครอบครอง แต่เมื่อเห็นว่าทางราชการได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็ไม่คัดค้านหรือโต้แย้งแต่ประการใด โดยยินดีจะออกจากพื้นที่เพียงแต่ขอรับประโยชน์พืชผลที่สร้างไว้เท่านั้น
- 3) ประชาชนผู้บุกรุกมีเจตนาบุกรุก โดยทราบดีว่าที่ดินที่ตนเข้าไปยึดถือครอบครองนั้นเป็นที่สงวนหวงห้ามเมื่อเข้าไปอยู่อาศัยแรก ๆ เจ้าหน้าที่ไม่ได้ว่ากล่าวตักเตือนแต่อย่างใด จึงครอบครองที่ดินสาธารณประโยชน์ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

- 4) ประชาชนผู้บุกรุกมีเจตนาเข้าอยู่อาศัยและทำกินเป็นการชั่วคราว แต่เมื่อทางราชการบอกกล่าวตักเตือนก็ยินดีที่จะออกจากที่ดิน แต่อ้างทางราชการปล่อยปละละเลยให้อยู่ยาวนาน ๆ ไปอาจจะเปลี่ยนเจตนาใหม่ไม่ยอมออกจากที่ดินที่บุกรุกซึ่งกรณีของกลุ่มในข้อนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก

จากข้อมูลที่ได้รับฟังในส่วนของประชาชน ผู้วิจัยเห็นว่า สาเหตุสำคัญที่มีส่วนสนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนบุกรุกที่ดินของรัฐ อีกส่วนหนึ่ง คือ เรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่ต้องดูแลรับผิดชอบปกป้องประโยชน์ในที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

2. บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาพนมกับปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 แก้ไขตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มผู้นำชุมชน พบว่า แม้ผู้นำชุมชนจะได้เข้าไปให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในพื้นที่แล้วก็ตาม ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ยอมรับฟังและอ้างสิทธิการเข้าอยู่อาศัยตั้งแต่รุ่นปู่ย่าตายายหรือบางรายก็ขออภัยให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาดำเนินการเพราะเห็นว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของผู้นำชุมชน

และจากการให้ข้อมูลการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาพนม พบว่า ส่วนใหญ่จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะว่ามีกฎหมายที่บังคับใช้กับที่ดินของรัฐแต่ละประเภท แต่ก็ยังเป็นเพียงแต่ความรู้พื้นฐานขาดความชัดเจนในการเข้าไปพูดคุยกับประชาชนให้เข้าใจได้ ประกอบกับความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าไม่มีกฎหมาย กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันตามควรแก่กรณี อำนาจ หน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้”

ถ้าพิจารณาโดยหลักการทั่วไป ตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว อธิบดีกรมที่ดินจะเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ตามบทบัญญัติดังกล่าว มีข้อความว่า “หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

ซึ่งก็หมายความว่า ถ้ามีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาไว้โดยเฉพาะแล้วก็เป็นไปตามกฎหมายนั้น เช่น ที่ราชพัสดุ ก็เป็นอำนาจของกรมธนารักษ์ ตามกฎหมายราชพัสดุ ส่วนที่ดินสาธารณะประโยชน์ ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของ นายอำเภอ ที่มีหน้าที่ดูแลรักษาตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และ องค์การบริหารส่วนตำบล ก็มีอำนาจดูแลรักษาตามมาตรา 68 (8) แห่งพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 เทศบาล ก็มีอำนาจดูแลรักษาตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ก็มีอำนาจดูแลรักษาตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 แก้ไขตามมาตรา 122 แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2557 โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน สาธารณประโยชน์ ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลรักษาและ คุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณะประโยชน์ โดยหากมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ นายอำเภอ และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ โดยให้ใช้ค่าใช้จ่ายจาก งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 กำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณ สมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไม่ว่าจะโดยสภาพธรรมชาติโดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบล หรือหมู่บ้าน เป็นต้น เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะ ปกครองท้องที่ดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ อย่างไรก็ตามระเบียบฉบับนี้ได้มอบหมายให้ทำหน้าที่ ตรวจสอบ แก้ไขทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์เป็นหน้าที่ของสำนักงานที่ดิน มิใช่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็น ผู้ดำเนินการจัดทำทะเบียน กรณีนี้สอดคล้องกันกับข้อมูลที่ผู้วิจัยได้รับจากการสัมภาษณ์เจ้าพนักงานปกครองท้องถิ่น ถึงปัญหาการทับซ้อนของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินสาธารณะประโยชน์ รวมไปถึงช่องว่างในการบังคับใช้ กฎหมายเพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดิน สาธารณประโยชน์ในประเด็นที่ว่า เมื่อที่ดินแปลงใดได้จัดทำทะเบียนที่ สาธารณประโยชน์ไว้แล้วย่อมใช้เป็นหลักฐานเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบในกรณีที่มีข้อพิพาทว่าที่ดินแปลงดังกล่าว เป็นของรัฐหรือไม่ ทั้งนี้ด้วยเหตุเคยมีคำวินิจฉัยของศาลที่ตัดสินไว้เป็นบรรทัดฐานตามคำพิพากษาฎีกาที่ 492/2502 และ ฎีกาที่ 952/2508 วินิจฉัยว่า “การจะเป็นหนองน้ำสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้น กฎหมายมิได้บังคับว่าจะต้องขึ้นทะเบียนไว้ เพราะการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้น เป็นไปตามสภาพของที่ดิน นั้นว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อ สาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่”

2.2 ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกประเภทหนึ่งที่ยังมิได้กล่าวถึง คือ ที่ดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งโดยหลัก แล้วอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย แต่เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง ที่ 505/2552 มอบหมายให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดูแลที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา 1304 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา คุ้มครองป้องกันที่ดินรกร้างว่างเปล่าด้วย

ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 505/2552 มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลรักษาและ คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า แต่การออกระเบียบกำหนด หลักเกณฑ์ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ที่มุ่งใช้บังคับกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพียงประเภทเดียว คือ ที่ดินสำหรับ

พลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่เรียกว่า “ที่ดินสาธารณะประโยชน์” กรณีนี้ จึงทำให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าขาดหลักเกณฑ์หรือมาตรการในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันจากการถูกบุกรุก และเกิดเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้อย่างเต็มศักยภาพ

จากการรวบรวมข้อมูลมาอภิปรายผลในประเด็นเรื่องบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาพนม กับปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 แก้ไขตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่เรียกว่า “ที่ดินสาธารณะประโยชน์” ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (27) จึงทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการปกป้องรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของแต่ละหน่วยงาน (Legal Officer, Khao Phanom Subdistrict Administrative Organization, 2023) ความไม่ชัดเจนด้านอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินกรณีที่ดินรกร้างว่างเปล่าเช่นนี้ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะส่งกระทบต่อการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นผืนดิน ผืนป่า อันมีอยู่อย่างจำกัดในขณะนี้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจน รวมถึงการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณะประโยชน์ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงเห็นควรยกเลิกมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดกับชุมชน ท้องถิ่น เป็นองค์กรขับเคลื่อนการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณะประโยชน์โดยตรงเพียงหน่วยงานเดียวตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (27) ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปัจจุบัน

3. แนวทางการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนจากปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นปัญหาสะสมวนเวียนอยู่ในสังคมไทยมาอย่างยาวนานและนับวันจะมีความรุนแรงมากขึ้น และที่ผ่านมามีการแก้ไขปัญหาลักษณะการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่แม้ว่าภาครัฐจะได้ใช้มาตรการทางกฎหมายเชิงบังคับ หรือการปราบปรามและลงโทษ โดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการฝ่ายเดียวแล้วก็ตาม นอกจากจะไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาก็แล้ว ในบางพื้นที่กลับกลายเป็นการสร้างปัญหาให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนด้วยกันเอง

ดังนั้น โครงการวิจัย เรื่อง ศึกษาแนวทางการนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ในข้อพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินสาธารณะ: ศึกษาเฉพาะพื้นที่อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ จะมุ่งเน้นที่การนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือกที่เหมาะสมมาแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐในอำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ ให้เกิดผลชัดเจนมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น

แนวคิดที่ส่งผลให้เกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐเกิดจากหลายปัจจัย ทั้งอาจเกิดจากแนวคิดที่เชื่อว่า การจัดการทรัพยากรควรกำหนดระบบกรรมสิทธิ์เป็นของเอกชนและระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐเท่านั้น ทำให้นโยบายรัฐที่ผ่านมาเป็นต้นเหตุแห่งการแบ่งแยกและกีดกันสิทธิบุคคลไม่ให้บุกรุกสิทธิที่เป็นทรัพยากรในความดูแลของรัฐ ในกรณีของประเทศไทย ผู้วิจัยเห็นว่าระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐในทรัพยากรธรรมชาติได้ขยายขอบเขตเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อสงวนรักษาทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้และที่ดินที่เคยเป็นทรัพย์สินส่วนรวมที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อออกมารองรับอำนาจกรรมสิทธิ์ของรัฐในทรัพยากรธรรมชาติ พิจารณาได้จากเหตุผลในการออกประกาศใช้

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแล รักษา อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 20 ซึ่งบัญญัติวิธีการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้ว่า “ให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจพิจารณาสงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดที่ดินให้ประชาชน และอำนาจสงวนหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน” เป็นต้น

จากการออกนโยบาย และประกาศใช้กฎหมายเพื่อกำหนดและจำกัดสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะเรื่องสิทธิในที่ดิน ส่งผลให้ประชาชนถูกขับไล่ออกจากที่ดินที่อยู่อาศัยมาช้านานหรือที่อาจได้รับจากการสืบทอดมรดกต่อ ๆ กันมา และการใช้นโยบายของภาครัฐในเชิงปราบปรามและลงโทษซึ่งเป็นกระบวนการทางอาญาและดำเนินการจากรัฐเพียงฝ่ายเดียวโดยถือปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด จนทำให้มีการฟ้องร้องประชาชนจนเกิดเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยไม่มีที่ท่าว่าจำนวนคดีจะลดลงแต่อย่างใด ทั้งนี้สืบเนื่องจากกระบวนการยุติธรรมในศาลมุ่งเน้นการปราบปราม ลงโทษ ส่งผลให้เกิดคดีมาก ทั้งยังมีความสลับซับซ้อนเข้าใจยากและเข้าถึงยาก (Tatyalapa, & Khotcharit 2018)

3.1 วิธีระงับข้อพิพาทในคดีบุกรุกที่ดินของรัฐตามแนวทางของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามหนังสือราชการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท0804.5/ว3492 เสนอขอแนะนำให้ใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกและการเข้ายึดครองพื้นที่ของนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ และในส่วนของ การดำเนินคดีกับประชาชนผู้บุกรุก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ ให้ขอแนะนำว่า ควรให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของประชาชนในพื้นที่ซึ่งอ้างว่ามีสิทธิในที่ดินเหนือรัฐให้แล้วเสร็จก่อนที่จะดำเนินการตามมาตรการทางปกครองกับประชาชน โดยต้องเป็นการดำเนินการอย่างเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และควรมีมาตรการผ่อนผันตามสมควรให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิโดยสุจริตในการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ที่ถูกกล่าวหา อย่างไรก็ตามหากพบว่า ประชาชนผู้บุกรุกไม่มีสิทธิในที่ดินที่บุกรุก ก่อนที่จะดำเนินคดีอาญาแก่ประชาชน ให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐพิจารณาการกระทำของประชาชนว่า เป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดกฎหมายอย่างร้ายแรงหรือไม่ เป็นการจงใจละเมิดกฎหมายหรือไม่ และหากไม่เป็นการละเมิดอย่างร้ายแรงให้เลือกดำเนินการทางปกครองก่อน ทั้งนี้เพื่อป้องกันการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายที่เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน

3.2 วิธีระงับข้อพิพาทในคดีบุกรุกที่ดินของรัฐตามแนวทางการตรวจสอบข้อเท็จจริงการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตามหนังสือราชการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ ผผ1003/269/ว3492 ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ใช้รูปแบบการดำเนินการใกล้เคียงให้ได้ข้อยุติ แต่หากไม่สามารถใกล้เคียงกันได้ โดยคู่ความประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมาย ก็ให้นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามระเบียบข้อ 12 ของกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 และให้จัดทำบันทึกผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงเสนอต่อนายอำเภอ อันเป็นการส่งต่อเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีในศาล

3.3 วิธีระงับข้อพิพาทในคดีบุกรุกที่ดินของรัฐตามความเห็นของนักวิชาการที่ดินชำนาญการพิเศษ สำนักจัดการที่ดินของรัฐได้ให้ความเห็นว่า กฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2507) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 หมวด 1 การสร้างวัด ข้อ 1 กำหนดให้ผู้ที่มีความประสงค์จะสร้างวัด ให้ยื่นคำขออนุญาตพร้อมหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินที่จะยกให้สร้างวัด หมายความว่า การจะขอสร้างวัดได้ที่ดินที่จะเป็นที่วัดต้องเป็นที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว แต่หากเกิดกรณีผู้มีจิตศรัทธา หรือพระสงฆ์บุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อสร้างวัด น่าจะเป็นเหตุให้หน่วยงาน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความลำบากใจที่จะต้องฟ้องร้องเป็นคดีความต่อศาล

นั่นเพราะ ผู้ที่มีหน้าที่ดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ ก็คือ นายอำเภอท้องที่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินตั้งอยู่ เป็นต้น ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 122 ซึ่งอำนาจหน้าที่อย่างหนึ่ง คือ การดูแลมิให้มีบุคคลใดบุกรุกที่สาธารณะ เพราะที่สาธารณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ใครจะอ้างสิทธิยึดถือครอบครองไม่ได้ ซึ่งแน่นอนว่า หากเป็นชาวบ้านเข้าบุกรุก ยึดถือครอบครองที่สาธารณะ ผู้มีหน้าที่ซึ่งได้กล่าวข้างต้นคงทำหน้าที่ป้องกัน ขับไล่ หรือฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้บุกรุกได้อย่างไม่ล่าช้าใจ แต่หากเป็นกลุ่มมวลชน หรือ พระสงฆ์บุกรุกเพื่อสร้างวัด เช่นนี้คงสร้างความลำบากใจให้นายอำเภอ หรือหน่วยงานท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเป็นอย่างมาก นั่นเพราะปัญหาที่วัด หรือสำนักสงฆ์ ตั้งอยู่ในที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกันตาม มาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้ นับวันจะเพิ่มมากขึ้น แม้กระทรวงมหาดไทยจะได้เน้นย้ำรวมทั้งแจ้งแนวทางการขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ ในกรณีขอสร้างวัด ไปยังกรมการศาสนา และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติในปัจจุบันหลายครั้ง แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงเกิดขึ้นเป็นประจำและต่อเนื่องจนสั่งสมมานาน ยกต่อการแก้ไข ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้เกี่ยวกับ กรณี วัดบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ สรุปได้ว่า ให้กรมการศาสนา (ในขณะนั้น) กำชับมิให้วัดบุกรุกครอบครอง หรือก่อสร้างอาคารในที่สาธารณประโยชน์โดยเด็ดขาด หากพบว่า มีการก่อสร้างรุกล้ำที่สาธารณประโยชน์ ก็ให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมาพิจารณากันว่า “การดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย” มีแนวทางเป็นไปได้อย่างไร และควรใช้แนวทางใดในการแก้ไขปัญหา ซึ่งนักวิชาการที่ดินจังหวัดกระบี่ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า หากมีการบุกรุกที่เพื่อประสงค์จะเข้าไปก่อสร้างวัดโดยไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ก็ไม่อาจถอนสภาพที่ดินที่เป็นที่สาธารณประโยชน์ได้ เนื่องจากการนำไปสร้างวัด จึงไม่ถือว่าเป็นการนำไปใช้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2507) ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ข้อ 1 สรุปความได้ว่า การขอสร้างวัดจะต้องเป็นกรณีที่มีจิตศรัทธาบริจาคที่ดินของตนให้เป็นที่สร้างวัด ที่ดินนั้นราษฎรจึงต้องเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และได้แสดงความจำนงจะให้ที่ดินเพื่อสร้างวัด ดังนั้น การดำเนินการถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อสร้างวัดจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะขอถอนสภาพได้ แต่หากมีการบุกรุกและดำเนินการสร้างวัดไปแล้ว เพื่อให้การใช้ที่ดินเป็นไปโดยถูกต้องตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามแนวทาง ดังนี้

1. การดำเนินการถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ตามมาตรา 8 เพื่อนำไปจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยให้ส่วนราชการซึ่งมีสถานะเป็นทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการขอจัดหาผลประโยชน์ โดยการขาย ให้กับบุคคลที่มีจิตศรัทธาซื้อที่ดินตั้งวัด ที่ดินแปลงนี้เมื่อได้ดำเนินการถอนสภาพ เพื่อจัดหาผลประโยชน์แล้วจะต้องออกเอกสารสิทธิในนามทบวงการเมืองที่ขอจัดหาผลประโยชน์ แล้วจึงดำเนินการโอนขายให้แก่บุคคลผู้มีจิตศรัทธา หลังจากนั้นจึงนำเอกสารสิทธิไปประกอบการขอสร้างวัดต่อไป ก็จะเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2507) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 หรือ

2. ให้วัดขออนุญาตใช้ที่ดินตามมาตรา 9 และเสียค่าตอบแทนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 9/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งกรณีนี้เป็นการทำหนังสืออนุญาตให้เช่าอยู่อาศัย หรือให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 9 หากใช้หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่ประการใด และจะนำมาใช้เป็นหลักฐานในการขออนุญาตสร้างวัดก็ไม่ได้

หากจะขอใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐตามแนวทางนี้ ก็ควรเลือกเป็นกรณีเพื่อการแก้ไขปัญหา โดยที่ดินจะยังคงมีสถานะทางกฎหมายเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่เช่นเดิม

4. วิเคราะห์แนวคิดการระงับข้อพิพาททางเลือก (การระงับข้อพิพาทนอกศาล) มาปรับใช้ในคดีบุกรุกที่ดินสาธารณะระหว่างรัฐกับประชาชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความสมานฉันท์

จากแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายใต้หลักการบริหารจัดการร่วม (Co-management) ซึ่งหมายถึงการใช้อำนาจและความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared Power and Responsibility) ระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น ผู้ใช้ทรัพยากร ประชาสังคมหรือชุมชนท้องถิ่น ฐานคิดการบริหารจัดการร่วมเกิดขึ้นจากความเชื่อที่ว่า การจัดการทรัพยากรส่วนรวมไม่ควรผูกขาดอยู่กับหน่วยงานเพียงหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ไม่ว่าจะป็นรัฐหรือชุมชน สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะการจัดการทรัพยากรโดยรัฐเป็นการจัดการที่เน้นการสั่งการ ควบคุม ภายใต้ระเบียบข้อบังคับทางกฎหมาย ทำให้มีปัญหาในเรื่องการขาดการยอมรับจากผู้ใช้ทรัพยากรในระดับท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความจำเป็นในการดำเนินชีวิต ประกอบกับรัฐก็ไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนการจัดการโดยชุมชนที่อยู่บนฐานของวัฒนธรรม จารีต ประเพณีท้องถิ่น ก็ขาดฐานทางกฎหมายรองรับ มีสถานะไม่มั่นคงและไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ ประกอบกับแนวคิดของโยฮัน กัลตุง (Galtung, 1990) ที่ได้นำเสนอทางเลือกใหม่ให้กับสังคมที่เรียกว่า สังคมภาพเชิงโครงสร้าง โดยได้ตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับการสร้างสันติภาพไว้ว่า สันติภาพไม่ได้เป็นเพียงสันติภาพในระหว่างประเทศหรือรัฐชาติเท่านั้น แต่หมายถึง สันติภาพในสังคม สันติภาพระหว่างและภายในตัวมนุษย์ และสันติภาพระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติเป็นสันติภาพที่ครอบคลุมทั้งธรรมชาติมนุษย์ สังคม และโลก กัลตุงมองว่าทั้งหมดนี้จะสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติได้ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ ความหลากหลายและการพึ่งพาอาศัยระหว่างกันและกัน (Symbiosis) และด้วยเหตุผลว่า สันติวิธีเป็นวิธีสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุก ๆ กลุ่ม ฉะนั้น การที่ทำให้สังคมเกิดสันติสุขได้นั้น จำเป็นต้องดึงทุกคนในสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาหาทางออกร่วมกัน (Inclusive Society) ไม่ใช่ผลักผู้มีส่วนได้ส่วนเสียออกไป (Exclusive Society) ซึ่งสอดคล้องกันกับแนวทางและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ว่า การแก้ไขปัญหาคดีบุกรุกที่ดินของรัฐเห็นควรให้ใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ และให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของประชาชนในพื้นที่ซึ่งอ้างว่ามีสิทธิในที่ดินเหนือรัฐให้แล้วเสร็จก่อนที่จะดำเนินการตามมาตรการทางปกครองกับประชาชน โดยต้องเป็นการดำเนินการอย่างเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ เพราะสันติวิธีเป็นวิธีเดียวที่สนับสนุนการคิด และการปฏิบัติการจัดการความขัดแย้งโดยไม่ใช้ความรุนแรงในทุกรูปแบบ ทั้งทางร่างกาย ทางเพศ ทางจิตใจ ทางเศรษฐกิจและ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่ใช้ความรุนแรงดังกล่าวนี้ ประกอบไปด้วย “ความเป็นธรรม” ทั้งในแง่ของความยุติธรรม ความเที่ยงธรรม การยกย่องและให้เกียรติมนุษย์ในสถานะของเพื่อนร่วมโลกคนหนึ่งที่รักสุข และเกลียดกลัวความทุกข์เช่นเดียวกัน สันติวิธีจึงเป็นวิธีการที่น่าจะมีการสูญเสียน้อยที่สุด ทั้งระยะสั้นระยะยาว ทั้งรูปธรรมและนามธรรม ผิดกับการใช้ความรุนแรงซึ่งทุกฝ่ายอ้างว่าเป็นวิธีการสุดท้าย ซึ่งบางกรณีสามารถบรรลุผลในระยะสั้นเป็นรูปธรรมชัดเจน แต่หากความขัดแย้งดำรงอยู่เพียงแต่ถูกกดไว้ โอกาสที่จะทำให้เกิดความรุนแรงในระยะยาวย่อมมีอยู่ ส่วนในทางนามธรรม เช่น ความเข้าใจอันดี ความสามัคคีปรองดอง นั้นย่อมเกิดขึ้นได้ยากด้วยวิถีความรุนแรง (Wasi, 2017) เช่นนี้ จึงควรนำสันติวิธีเข้ามามีบทบาทและทำหน้าที่ในการประสานร่องรอยความขัดแย้งเหล่านั้น เพื่อให้สังคมไทยได้ปรับกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) จากวิธีเดิมที่ใช้อำนาจเข้าไปแก้ไขปัญหาแบบสังคมโบราณซึ่งใช้ไม่ได้แล้วในสังคมปัจจุบัน ไปสู่กระบวนการทางสังคมที่เน้นการเข้ามามีส่วนร่วมกันคิดร่วมกันทำ

5. วิเคราะห์รูปแบบการระงับข้อพิพาททางเลือก (การระงับข้อพิพาทนอกศาล) ที่เหมาะสมมาปรับใช้ในคดีบุกรุกที่ดินสาธารณะระหว่างรัฐกับประชาชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความสมานฉันท์

ผู้วิจัย เห็นว่า การเลือกว่าจะใช้รูปแบบการระงับข้อพิพาททางเลือกใดมาปรับใช้ในคดีบุกรุกที่ดินของรัฐที่มีเรื่อง การป้องกันอาชญากรรมและการลงโทษนั้นคงไม่มีคำตอบที่ดีที่สุดในแต่ละแบบ ฉะนั้นจึงควรเลือกรูปแบบที่เหมาะสมตาม ปัจจัยและสภาพแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนนั้น ๆ ผู้วิจัยเห็นว่า รูปแบบวิธีการระงับข้อพิพาทในคดีบุกรุกที่ดินของรัฐ มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในข้อเสนอของรัฐและผลลัพธ์ที่เป็นเรื่องสิทธิในที่ดินทำกิน สิทธิในที่ดินที่อยู่อาศัยของ ประชาชน ซึ่งรูปแบบการระงับข้อพิพาทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาใช้มักเป็นแนวทางการระงับข้อพิพาทที่ได้ รับมาจากหน่วยงานภาครัฐ เช่น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือจากกลุ่มบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือทั้งจากนักวิชาการในหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น ซึ่งคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะ จะเป็นรูปแบบของกระบวนการไกล่เกลี่ยในชั้นต้นหรือก่อนฟ้องเป็นคดีโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายในประเด็นที่ เกี่ยวกับระยะเวลาที่พิจารณากระทำผิดไปจนถึงวันสุดท้ายก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีในศาล เช่น การไกล่เกลี่ยแบบ บูรณาการความร่วมมือระหว่างชุมชนหรือประชาชนผู้บุกรุกกับหน่วยงานภาครัฐผ่านศูนย์ดำรงธรรม เป็นต้น

จากกรณีตัวอย่างคดีบุกรุกที่ดินสาธารณะในเขตพื้นที่ หมู่ 10 ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้ คือ ผู้บุกรุกยินยอมออกจากที่ดินสาธารณะ ทำให้ข้อพิพาทยุติลงโดยกระบวนการไกล่เกลี่ยของศูนย์ดำรงธรรมปฏิบัติหน้าที่เป็น คนกลางช่วยไกล่เกลี่ยให้จนได้ข้อยุติ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดกระบี่ถึงกระบวนการระงับ ข้อพิพาทในคดีบุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งมีความวิตกกังวลว่าไม่อาจยอมความได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ ได้นำ แนวทางของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่ให้ข้อเสนอแนะ เป็นหนังสือแก่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครอง ป้องกันที่สาธารณประโยชน์ โดยให้พิจารณาถึงเจตนาของประชาชนในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐด้วยการพิสูจน์ สิทธิในที่ดินที่ประชาชนผู้บุกรุกอ้างว่า ได้ครอบครองเป็นระยะเวลานานเท่าใดก่อนจะใช้อำนาจเพื่อดำเนินคดีอาญา กับ ประชาชน และควรพิจารณาการกระทำของประชาชนว่า เป็นการกระทำที่จงใจจะละเมิดกฎหมายและร้ายแรงมากน้อย หรือไม่เพียงใด หากพฤติกรรมการกระทำผิดไม่ใช่เรื่องร้ายแรงก็จะเลือกใช้กระบวนการขั้นตอนทางปกครองก่อน โดยการ บอกกล่าวให้ออกจากพื้นที่บุกรุกภายในระยะเวลาที่กำหนด และกำหนดโทษโดยการให้ใช้ทุนทรัพย์ของประชาชนผู้บุกรุก เข้าปรับปรุงฟื้นฟูสภาพของทรัพยากรที่ดินที่บุกรุกให้มีสภาพที่ดีตามสมควร ซึ่งสอดคล้องกันกับหนังสือราชการของ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ ผศ.1003/269/ว3492.

นอกจากแนวคิดและหลักการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้วิจัย พบว่า ข้อเสนอแนะของ นักวิชาการสำนักงานจัดการที่ดินที่ได้ให้แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินรัฐของกลุ่มบุคคลและพระสงฆ์เพื่อ ก่อสร้างวัดทั้งในกรณีที่มีการบุกรุกแล้ววางเพื่อเตรียมพื้นที่ก่อสร้าง และกรณีที่บุกรุกโดยได้ดำเนินการก่อสร้างจนสำเร็จ ซึ่งกระบวนการหรือกลไกที่จะนำมาใช้ระงับข้อพิพาทในคดีบุกรุกที่ดินของรัฐนั้น ล้วนมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมในมิติ ทางสังคมในการลดความเหลื่อมล้ำของสถานะบุคคลและการไม่เลือกปฏิบัติในการนำกระบวนการพิจารณาข้อพิพาท มาใช้พิจารณาวินิจฉัยเพื่อแก้ปัญหาแม้มีความแตกต่างทางสถานะของบุคคล

หน่วยงานของรัฐทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นมีความพยายามหาทางเลือกเพื่อลดหรือชะลอปัญหาการฟ้องร้อง ประชาชนเป็นคดีความจากปัญหาข้อพิพาทการบุกรุกที่ดินของรัฐลง ด้วยกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทผ่าน หน่วยงานด้านกระบวนการยุติธรรมของรัฐร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางมาเป็นกลไกและรูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่อาศัยคนกลาง ที่เป็นที่ยอมรับ แม้คนกลางนั้นไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อพิพาท แต่คนกลางมีหน้าที่ที่จะช่วยให้คู่กรณีที่มี

ข้อขัดแย้ง โต้แย้งสิทธิกัน ได้บรรลุในข้อตกลงที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับร่วมกันด้วยความสมัครใจ พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงถือเป็นกฎหมายที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการอำนวยความสะดวกและความสะดวกสบายระหว่างกันให้เกิดขึ้นในชุมชนได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมโดยไม่จำเป็นต้องสืบเสาะหาข้อเท็จจริงมาวินิจฉัยให้เป็นประเด็นข้อพิพาท ดังเช่น การสืบสวนสอบสวนในชั้นพนักงานสอบสวนและการพิจารณาวินิจฉัยคดีในศาล เพราะวัตถุประสงค์ของการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในชุมชนเพื่อระงับข้อพิพาททางอาญานี้มุ่งให้ความสำคัญกับการเจรจาดีกว่าการตกลงเพื่อให้ชดใช้ค่าเสียหาย (Green, 2009) หากแต่ข้อจำกัดของพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่กำหนดประเภทของคดีที่เกี่ยวกับที่ดินที่สามารถนำมาไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ต้องไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินของรัฐซึ่งมีฐานความผิดทางอาญาให้รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ คู่กรณี ต้องฟ้องร้องบังคับประชาชนเพื่อที่จะรักษาที่ดิน และสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 จึงไม่อาจช่วยแก้ไขปัญหานี้ให้ได้หากข้อพิพาทดังกล่าวได้ผ่านเข้าสู่กระบวนการขั้นตอนของพนักงานสอบสวนแล้ว

สรุป

จากการรวบรวมข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์ในภาพรวม พบว่า นายอำเภอ ปลัดอำเภอ นิติกร รวมถึงบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลเขาพนมมีความรู้ความเข้าใจบทบาท อำนาจ หน้าที่ในการดูแล ป้องกัน รักษาที่ดินสาธารณะหรือที่ดินของรัฐ แต่ปัญหาในทางปฏิบัติที่พบ คือ อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหานี้ในพื้นที่ซึ่งไม่ชัดเจนว่าที่ดินของรัฐที่ถูกบุกรุกอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตนหรือไม่ แต่ถึงแม้จะมีการยกเลิกระเบียบ หรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกันกับนโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาคกรุกรที่ดินของรัฐ ผู้วิจัยเห็นว่าจะไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของแก้ไขปัญหาคกรุกรที่ดินสาธารณะหรือที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เพราะมติดคณะรัฐมนตรีที่ดี หรือ นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาคกรุกรที่ดินของรัฐหลายฉบับที่ยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ก็มีส่วนมากแล้วเนื้อหาจะเป็นหลักการที่สำคัญ ตามกรอบนโยบายที่กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรที่ดินทำกินให้ชุมชน รวมถึงกรอบมาตรการแก้ไขปัญหานี้ให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ทุกประเภท ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2558 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2561 ที่สะท้อนให้เห็นถึงการผ่อนปรนเชิงนโยบายของภาครัฐตลอดมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำแนวทางระงับข้อพิพาททางไกล่เกลี่ยมาใช้สร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนผู้บุกรุก กับผู้เสียหายซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐให้กลับคืนสู่ความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน โดยใช้วิธีการสร้างรูปแบบกระบวนการที่มีส่วนหลายฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บุกรุก ฝ่ายผู้เสียหาย ชุมชน และฝ่ายปกครอง ทั้งนี้กระบวนการดังกล่าวต้องเกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมด้วยการสร้างความเข้าใจที่ดีต่อกันของคู่พิพาทให้กลับคืนมา แทนความมุ่งหมายในการลงโทษจำคุกหรือลงโทษอย่างอื่นในทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนด และต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงความเป็นแนวทางเลือกหรือแนวทางที่ใช้ควบคู่กันไปกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมหลักที่เป็นทางการ ซึ่งลักษณะของวิธีดำเนินการควรเป็นรูปแบบการประชุมกลุ่มเพื่อระงับข้อพิพาทในคดีบุกรุกที่ดินสาธารณะในชุมชน โดยมีเป้าหมายมุ่งไปที่การแก้ไขปัญหาคกรุกรที่ดินและเยียวยาความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดนั้นเป็นสำคัญ เป็นกระบวนการที่ทำหน้าที่ประสาน เชื่อมโยง นำทุกฝ่ายมาทำความเข้าใจปัญหาาร่วมกัน และแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหาคกรุกรที่ดินที่เกิดขึ้นรวมทั้งมีการให้ชุมชนหรือบุคคลในชุมชนนั้นเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ และเยียวยาปัญหาในรูปแบบของการแก้ไขผลกระทบที่เกิดกับทรัพยากรที่ดินที่ถูกบุกรุกหรือทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่บนที่ดินสาธารณะนั้น

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยขอเสนอแนะให้องค์การบริหารส่วนตำบลนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนดำเนินคดีอาญาในคดีบุกรุกที่สาธารณะมาใช้กับชุมชนในเขตพื้นที่ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ ซึ่งในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีอาญาที่อาจนำมาปรับใช้กับชุมชนจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ในเบื้องต้น กล่าวคือ การประสานระหว่างบุคคลในการนำเข้ามาสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการบุกรุก ผู้กระทำความผิด (ผู้บุกรุก) และผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งอาจเป็นอาสาสมัครไกล่เกลี่ยชุมชน (อ.ก.ช) หรือบุคคลซึ่งได้รับการยอมรับนับถือจากชาวบ้านในชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยแก้ไขปัญหา ประสานความสัมพันธ์ของกลุ่มพิพาทที่ยินดียอมรับว่าจะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยด้วยความสมัครใจเพื่อต้องการขจัด ยุติ หรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำ ความผิดอาญาฐานบุกรุกที่ดินของรัฐ ทั้งนี้ผู้ประสานอาจเป็นผู้ใหญ่บ้าน กำนัน คณะกรรมการหมู่บ้านหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น นายอำเภอ ปลัดอำเภอ เป็นต้น ซึ่งทำหน้าที่ดูแล สนับสนุน อำนวยความสะดวกในการประสานติดต่อติดตาม ให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นกับคนในชุมชนนั้นให้ได้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยอย่างสะดวก รวดเร็ว และลุล่วงไปด้วยดี

นอกจากกรณีของการนำรูปแบบการไกล่เกลี่ยมาใช้กับกรณีพิพาทเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐก่อนดำเนินคดีอาญาแล้ว ผู้วิจัยใคร่ขอเสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำร่างข้อบัญญัติเรื่องมาตรการในการดูแลป้องกันและรักษาที่สาธารณะสมบัติของที่ดินและที่สาธารณะซึ่งพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไว้เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกันกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องเป็นคดีอาญาจากการบุกรุกที่ดินสาธารณะในเขตพื้นที่ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า หากมีการนำปัญหาที่พบในพื้นที่จัดทำเป็นรายงานเพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาพื้นที่เพื่อติดตามผลการดำเนินงานอย่างเป็นขั้นตอนเช่นนี้ จะสามารถแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการเรื่องหน้าที่ซ้ำซ้อนของหน่วยงานท้องถิ่นในการดูแลป้องกันที่ดินของรัฐได้

ทั้งนี้ เนื้อหาของร่างข้อบัญญัติฯ จะต้องเชื่อมโยงกับกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่สาธารณะ โดยอาศัยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 68 (8) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกอบ มาตรา 8, 8 ทวิ, 9, 9/1, 10, 11, 20, 21, 22, และมาตรา 23 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดการขึ้นทะเบียน และการจัดการผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2550 โดยมีส่วนประกอบในส่วนที่ 1 หลักการและเหตุผลในการจัดทำ (ร่าง) ข้อบัญญัติ..., ส่วนที่ 2 เป็นบททั่วไป ประกอบด้วย คำจำกัดความ เช่น ที่สาธารณะ หมายความว่า...ที่สาธารณสมบัติ หมายความว่า..., ส่วนที่ 3 การบริหารจัดการในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะและ ส่วนที่ 4 บทกำหนดโทษ และส่วนที่ 5 ผู้รักษาการตามข้อบัญญัติ

กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยครั้งนี้ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากโครงการอนุรักษ์ พันธุกรรมพืชอันเนื่องมาจากพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี (อ.พ.สช. - มวล.) “ประจำปีงบประมาณ 2566” โดยได้รับความร่วมมือและสนับสนุนจากบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาพนมที่ให้ความเอื้อเฟื้อช่วยรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยให้กับคณะทำงานในทุกครั้งที่ลงพื้นที่ รวมถึงการช่วยประสานเพื่อขอรับทราบข้อมูลเพิ่มเติมจากท้องถิ่นใกล้เคียง ทำให้การดำเนินงานวิจัยสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ผู้วิจัยจึงขอขอบคุณทุก ๆ ท่านที่เกี่ยวข้อง มา ณ ที่นี้

References

- Akarapongpisak, N. (2022). Land formalization and its implication towards agricultural land reform office towards agricultural land reform office land governance: a case study of land governance: a case study of converting agricultural land reform converting agricultural land reform office land to mining and petroleum office land to mining and petroleum extraction sites. *PSDS Journal of Development Studies, Puey Ungphakorn School of Development Studies, Thammasat University*, 5(1), 1-49. [in Thai]
- Galtung, J. (1990). Cultural violence. *Journal of Peace Research*, 27(3), 291-305.
- Green, S. (2009). *Handbook of Probation. Edited by Loraine Gelsthorpe, and Rod Morgan* (Cullompton: Willan, 2007, pp 626).
- Hanmang, P., & Phomlha, W. (2020). *Collaboration in Public Land Management: The Case Study of Khok Nong Sim in Pathumrat District, Roiet* (Doctoral Dissertation), Mahasarakham University. [in Thai]
- Juychoay, C., & Gluntapura, O. (2021). The public opinion toward the role of local administration officer to encroachment problems on public land in Khao Phu Thong, Kanchanaburi. *Research and Development Journal Suan Sunandha Rajabhat University*, 13(1), 169-184. [in Thai]
- Legal Officer, Khao Phanom Subdistrict Administrative Organization. (2023). Retrieved April 23, 2023, from <https://www.khaophanom.go.th/> [in Thai]
- Naksukpaiboon, K., Jamkrajang, S., & Yodnil, S. (2016). Strategies of public land management at Koh Chang District, Trat Province. *Journal of Education and Social Development, Burapha University*, 11(2), 119-129. [in Thai]
- Office of the National Land Policy Board. (2023). Retrieved from <https://www.onlb.go.th/about>. [in Thai]
- Rittima, W., Thanapitak, W., & Kiritatnikom, A. (2020). Sustainable of arable land management in conversation forest at Banthat Range Phatthalung Province Area. *Research Community and Social Development Journal*, 15(1), 29-41. [in Thai]
- Tatiyalapa, D., & Khotcharit, C. (2018). The study of living and arable land management model in Phuech-Udom Subdistrict, Lamlukka District, PathumThani Province, Thailand. *International Journal of Crime, Law and Social Issues*, 5(1), 201-212.
- Timprasert, N. (2011). *People's Participation Process Based on Community Rights to Preparation the Local Ordinances Sea: a Case Study of Tha Sala Sub District Administration Organization, Nakhon Si Thammarat*. Retrieved from: <http://repository.nida.ac.th/handle/662723737/988>. [in Thai]
- Wasi, P. (2017). *Reforming Thailand*. Retrieved April 23, 2023, from <https://www.csdi.or.th/>. [in Thai]