

คู่มือการระงับข้อพิพาท กรณีบุกรุกที่ดินของรัฐ

ในโครงการวิจัยเรื่อง
ศึกษาแนวทางการระงับข้อพิพาทมาใช้ในข้อพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะ
พื้นที่ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่
มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

มอบแด่
องค์การบริหารส่วนตำบลเขาพนม
อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่

สารบัญ

๑. บทนำ.....	๑
๑.๑ อารัมภบท.....	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์	๑
๑.๓ ขอบเขต	๑
๒. การระงับข้อพิพาททางเลือกตามประมวลกฎหมายที่ดิน.....	๒
๓. กลไกการจัดการที่ดินของรัฐ.....	๕
๔. แนวทางดำเนินงานในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกรณีบุกรุกที่ดินของรัฐ	๗
บรรณานุกรม	๑๑

บทนำ

๑.๑ อารัมภบท

ความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินของรัฐระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานรัฐกับราษฎรในเขตที่ดินของรัฐ นับเป็นปัญหาที่มีมาอย่างต่อเนื่อง ยาวนานในทุกพื้นที่ที่เป็นที่ดินของรัฐ ปัญหาดังกล่าวนี้นำส่งผลกระทบทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ด้วย และ เพื่อหาแนวทางระงับข้อพิพาทที่ทุกฝ่ายพึงพอใจโดยมีคนกลางทำหน้าที่ช่วยเหลือ และอำนวยความสะดวกให้คู่พิพาทได้มีโอกาสพูดคุยเสนอทางออกร่วมกัน นำไปสู่การแก้ไขข้อพิพาทด้วยความพึงพอใจของคู่พิพาท การไกล่เกลี่ย เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทรูปแบบหนึ่ง ซึ่งถือเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution - ADR) คือ ทางเลือกอื่นนอกจากให้ศาลชี้ขาดตัดสิน และการไกล่เกลี่ยนี้กล่าวได้ว่าเป็นการระงับข้อพิพาทที่สามารถแก้ไขปัญหา ช่วยฟื้นฟูความสัมพันธ์ และเยียวยาความเสียหาย ซึ่งทำให้ได้ทางออกที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายพึงพอใจ (Win-Win)

๑.๒ วัตถุประสงค์

คู่มือการระงับข้อพิพาทกรณีบุกรุกที่ดินของรัฐ ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ เล่มนี้ เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในโครงการวิจัยเรื่องศึกษาแนวทางการระงับข้อพิพาทมาใช้ในข้อพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะ พื้นที่ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ โดยมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ซึ่งทีมวิจัยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากโครงการอนุรักษ์พันธุกรรมพืชอันเนื่องมาจากพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ประจำปี ๒๕๖๖ เพื่อให้เจ้าพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง/ข้อพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือที่สาธารณะให้ได้ ข้อยุติหรือสามารถแก้ไขปัญหาให้คลี่คลายบรรเทาเบาบางลงได้

๑.๓ ขอบเขต

คู่มือการระงับข้อพิพาทกรณีบุกรุกที่ดินของรัฐ ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ เล่มนี้ ครอบคลุมกระบวนการระงับข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกอบ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ และเอกสารราชการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ หลายฉบับ

บทที่ ๒

การระงับข้อพิพาททางเลือกตามประมวลกฎหมายที่ดิน

กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative dispute resolution - ADR) ที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางเป็นอย่างมากในทุกประเทศ คือ กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ย ประนีประนอมระงับข้อพิพาท โดยกระบวนการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทนี้สามารถนำมาใช้ได้ทั้งในชั้นก่อนฟ้องคดีและในชั้นหลังฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ในปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยมีกฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะ อาทิจำเลย อำเภอบ้านนา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๖๒/๒ (๔) ได้กำหนดให้ อำเภอบ้านนาไกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมตามมาตรา ๖๑/๒ และมาตรา ๖๑/๓ การไกล่เกลี่ยทางอาญา ตามมาตรา ๖๒/๒ ได้บัญญัติให้บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญา ที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอบ้านนาเป็นความผิดอันยอมความได้และมีใช้เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนง ให้นายอำเภอบ้านนาหรือ ปลัดอำเภอบ้านนา นายอำเภอบ้านนาตั้งกล่าวมอบหมายเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามควรแก่กรณี และเมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ไกล่เกลี่ยและปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.๒๕๖๒ กระทรวงยุติธรรมโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้สร้างการมีส่วนร่วมกับเครือข่ายอาสาสมัครภาค ประชาชน และบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการส่งเสริมพัฒนาและขับเคลื่อนการระงับข้อพิพาททางเลือกด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกในการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ (ราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนดในกฎกระทรวง) พนักงานสอบสวน และศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ใช้ในการจัดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างมีระบบและเป็นมาตรฐานเดียวกัน มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง และประเภทข้อพิพาททางอาญา ได้แก่ ความผิดอาญาอันยอมความได้ ความผิดลหุโทษที่ยอมความได้เป็นความผิดต่อส่วนตัวไม่กระทบต่อส่วนรวม ตามมาตรา ๓๙๐ - ๓๙๕ และมาตรา ๓๙๗ และความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน ๓ ปี ปราบปรามตามท้ายพระราชบัญญัติให้สามารถยุติหรือระงับได้ด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอันเกิดจากความสมัครใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ถือเป็นกฎหมายที่จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐ และภาคประชาชน สามารถอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายค่าทนาย ค่าธรรมเนียมศาล เป็นการดำเนินการให้คู่กรณีมีโอกาส

เจรจาตกลงกันในการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีและปราศจากการวินิจฉัยข้อพิพาท และให้ข้อตกลงอันเกิดจากความตกลงยินยอมของคู่กรณีมีสภาพบังคับตามกฎหมาย ประชาชนทุกคนชั้นสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง ทำให้ปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้ง และเกิดความสมานฉันท์ในการยุติข้อพิพาท

ทั้งนี้ หากปัญหาข้อพิพาทจากกรณีการบุกรุกที่ดินสาธารณะที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน ๓ ปี สามารถนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องเป็นคดีได้

"บุกรุกที่ดินสาธารณะ" ความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๖๒,๓๖๕ กฎหมายมุ่งประสงค์ลงโทษผู้บุกรุกอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่นเท่านั้นไม่ใช่บทบัญญัติที่จะลงโทษผู้บุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมีบัญญัติไว้โดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๙, ๒๐๘ ทวิวรรค ๒ ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๙ ภายใต้อำนาจกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

มาตรา ๑๐๘ ทวิ นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคสองได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่มีคำพิพากษาว่าผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรานี้ ศาลมีอำนาจสั่งในคำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิดออกไปจากที่ดินนั้นด้วย

บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดดังกล่าว ให้ริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมิผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๖๒๖/๒๕๓๙

ความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๖๒, ๓๖๕กฎหมายมุ่งประสงค์ลงโทษผู้บุกรุกก่อสร้างทรัพย์ของผู้อื่นเท่านั้นไม่ใช่บทบัญญัติที่จะลงโทษผู้บุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมีบัญญัติไว้โดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๙, ๒๐๘ ทวิวรรคสอง และแม้ไม่มีฝ่ายใดฎีกาศาลฎีกาก็มีอำนาจปรับบทกฎหมายให้ถูกต้องได้ ความผิดฐานก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นความผิดต่างกรรมกับความผิดฐานบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐเพราะต่างมีสภาพและลักษณะของการกระทำที่ต่างกันอย่างสามารถแยกเป็นคนละส่วนต่างหากจากกันได้ การยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับและการกักขังแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙, ๓๐ เป็นวิธีที่จะกระทำเพื่อเป็นการชดใช้ค่าปรับเป็นการบังคับคดีไม่จำที่ศาลจะต้องกล่าวไว้ในคำพิพากษา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๙๓๒/๒๕๓๓

จำเลยบุกรุกเข้าครอบครองที่พิพาทโดยรู้ว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน มีความผิดตามป.ที่ดิน มาตรา ๒๐๘ ทวิ วรรคสอง ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ข้อ ๒๒ ส่วนความผิดฐานบุกรุกตาม ป.อ มาตรา ๓๖๒, ๓๖๕ กฎหมายมุ่งประสงค์จะลงโทษผู้ที่บุกรุกก่อสร้างทรัพย์ของผู้อื่นเท่านั้นไม่ใช่บทบัญญัติที่จะลงโทษผู้บุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

บทที่ ๓

กลไกการจัดการที่ดินของรัฐ

๓.๑ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ขององค์กรท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๒ ให้อำนาจนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ และ มาตรา ๔๐ ให้กำนันต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาฯ ตามมาตรา ๑๒๒ นอกจากนี้ยังรวมถึงกฎหมายลำดับรองดังต่อไปนี้



ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓

๓.๒ หลักเกณฑ์การพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่

พิจารณาจากทะเบียนที่สาธารณะประโยชน์ (เพื่อทราบว่าที่ดินสาธารณะประโยชน์มีอยู่ที่ใด ตั้งอยู่ตำบล อำเภอ จังหวัดใด เนื้อที่เท่าใด สภาพที่ดินเป็นอย่างไร ติดอยู่กับที่ดินของบุคคลใด เกิดจากการสงวนหวงห้ามหรือเกิดจากสภาพธรรมชาติ) ทั้งนี้ ใช้เพื่อเป็นหลักฐานในกรณีที่มีข้อพิพาทว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นของรัฐหรือไม่อย่างไรก็ดี มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๙๒/๒๕๐๒ วินิจฉัยว่า การที่จะเป็นหนองน้ำสาธารณะสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ นั้น กฎหมายไม่ได้บังคับให้ต้องขึ้นทะเบียนไว้ เพราะการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ นั้น เป็นไปตามสภาพของที่ดินนั้นว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ นอกจากนี้ยังมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ระวังแผนที่ยภาพถ่ายทางอากาศ เอกสารอื่นๆ ประกอบกับการสอบสวนพยานบุคคล เช่น ผู้ปกครองท้องที่ในอดีต ผู้สูงอายุเจ้าของข้างเคียงที่ทราบประวัติความเป็นมา เป็นต้น

๓.๓ การดำเนินการเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์โดยมุ่งเน้นมาตรการป้องกัน

ควรมุ่งเน้นมาตรการป้องกันมากกว่าการแก้ปัญหาซึ่งเป็นเรื่องปลายเหตุ โดยใช้กลไกบุคคลากรในพื้นที่ช่วยเหลืออย่างจริงจัง ได้แก่ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน ผู้นำชุมชน อาสาสมัคร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการตรวจตรา ดูแลที่สาธารณะในตำบล หมู่บ้าน ส่งเสริมการเรียนรู้ สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมดูแลรักษาป้องกันที่สาธารณะ กรณีมีผู้บุกรุกเข้าไปครอบครองทำประโยชน์ นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการตรวจสอบการบุกรุกในพื้นที่ เจรจาไกลเกลี่ยให้ผู้บุกรุกออกจากพื้นที่ก่อน และให้แจ้งผู้บุกรุกทราบว่าเป็นที่สาธารณะหรือที่ดินของรัฐ หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

และให้เร่งออกจากพื้นที่ หากฝ่าฝืนไม่ยอมออกจากที่ดินของรัฐหรือที่สาธารณะจึงค่อยดำเนินการฟ้องบังคับเป็นคดีตามกฎหมายต่อไป

๓.๔ แนวทางการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีบุกรุกที่สาธารณะก่อนฟ้องคดีเพื่อให้ได้ข้อยุติและชดใช้ค่าทรัพย์สินที่ดินที่ได้รับความเสียหายทั้งในรูปแบบฟื้นฟู เยียวยา และค่าเสียหายที่เป็นตัวเงิน

(๑) องค์การบริหารส่วนตำบลจะพิจารณาเรื่องที่ได้รับมา เพื่อประสานหน่วยงานในระดับพื้นที่เข้าตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

(๒) อำเภอจะสั่งการให้องค์การบริหารส่วนตำบลตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นและให้เข้าดำเนินการระงับการบุกรุกที่ดินสาธารณะรวมถึงลงพื้นที่ตรวจสอบร่วมกันกับองค์การบริหารส่วนตำบล (กรณีมีการมอบให้ อบต.ดูแลตามแต่กรณี)

(๓) องค์การบริหารส่วนตำบลลงพื้นที่และเลือกใช้วิธีการเจรจาไกล่เกลี่ย ประนีประนอม เคลี้ยกล่อมการกระทำผิดมากกว่าการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีพื้นฐานความคิดที่ว่า “ประชาชนไม่มีเจตนาที่จะบุกรุก ยึดถือ ที่ดินของรัฐ หรือที่ดินสาธารณะเป็นของตนเอง การกระทำผิดเกิดจากความไม่รู้ หรือคาดหวังว่าจะได้รับการจัดสรรที่ดินให้ทำกินเพราะขาดความรู้ความเข้าใจหลักเกณฑ์การจัดสรรพื้นที่ทรัพยากรที่ดินที่เป็นของรัฐ โดยจะต้องให้ระยะเวลาแก่ผู้กระทำผิดได้ปรับปรุงให้พื้นที่ที่ถูกบุกรุก รุกกล้า ได้กลับคืนสู่สภาพเดิมภายใน ๓๐ วัน และกำหนดให้มีการตรวจติดตามผลเป็นระยะๆ

(๔) องค์การบริหารส่วนตำบลควรประสานกันกับสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขาเพื่อให้คำปรึกษาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ให้แก่ชุมชนอย่างสม่ำเสมอ พร้อมดำเนินการตรวจสอบทะเบียนที่สาธารณประโยชน์หากยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนก็ให้จัดทำทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์เสียให้เรียบร้อย

หมายเหตุ: หากเกิดกรณีเป็นข้อพิพาทที่ไม่สามารถจัดการเจรจาไกล่เกลี่ยให้ยุติได้ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่งเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเป็นคดีอาญาต่อไป

บทที่ ๔

แนวทางดำเนินงานในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกรณีบุกรุกที่ดินของรัฐ

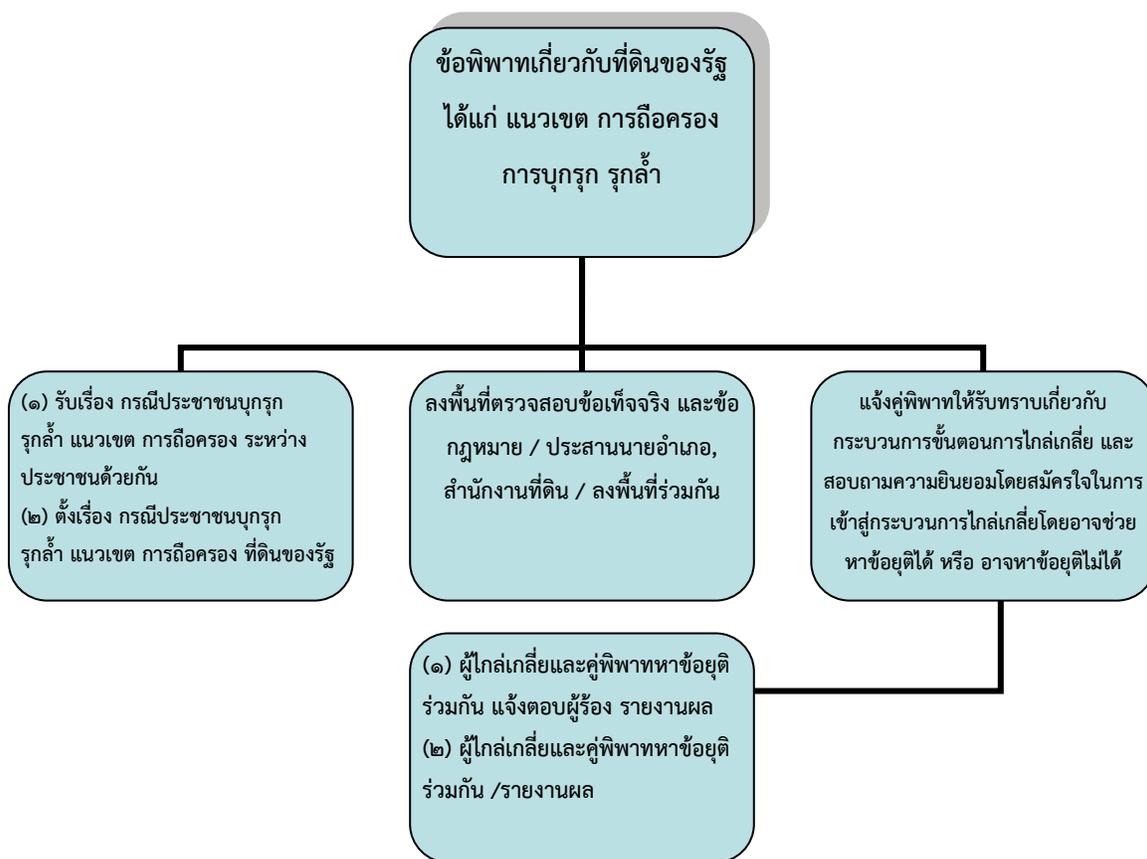
๔.๑ ความรู้เกี่ยวกับที่สาธารณะ หรือที่ดินของรัฐ

www.dol.go.th ที่สาธารณะประโยชน์หมายถึง ที่ดินที่ทางราชการได้จัดให้หรือสงวนไว้เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสภาพแห่งพื้นที่นั้น หรือที่ดินที่ประชาชนได้ใช้หรือเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันมาก่อนไม่ว่าปัจจุบันจะยังใช้อยู่หรือเลิกใช้แล้วก็ตาม เช่น ที่ท่าเลเลี้ยงสัตว์ ป่าช้าฝิ่งและเผาศพ ห้วย หนอง ที่ชายตลิ่ง ทางหลวง ทะเลสาบ เป็นต้น ตามกฎหมายถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ผู้ใดจะเข้ายึดถือครอบครองเพื่อประโยชน์แต่เฉพาะตนนั้นไม่ได้เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามที่ระเบียบและกฎหมายกำหนดไว้ หากฝ่าฝืนจะมีความผิดและได้รับโทษตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ

พนักงานเจ้าหน้าที่จะอนุญาตให้บุคคลได้ใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะเพื่อประโยชน์แห่งตนได้ ก็เฉพาะกรณีที่มีระเบียบและกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะเท่านั้น เช่น การอนุญาตให้ขุดดินลูกรังหรือการอนุญาตให้ตัดทราย เป็นต้น การรังวัดเพื่อออกหนังสือสำหรับที่หลวง มีวัตถุประสงค์พอสรุปได้ ๕ ประการ คือ

- (๑) เพื่อกำหนดขอบเขตหรือแนวเขต ปักหลักเขตที่ดิน ปักหลักเขตที่สาธารณประโยชน์และปักแผ่นป้ายชื่อที่สาธารณประโยชน์
- (๒) เพื่อให้ทราบตำแหน่งที่ตั้ง ขนาดรูปร่าง และเนื้อที่ดินที่ถูกต้องของที่สาธารณประโยชน์ต่าง ๆ
- (๓) เพื่อป้องกันการบุกรุก เข้าทำประโยชน์โดยไม่ถูกกฎหมายและลดข้อพิพาทเรื่องแนวเขตที่ดิน
- (๔) เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการคุ้มครอง และดูแลรักษาให้คงอยู่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมตลอดโดยมุ่งหวังให้ประชาชนเกิดความสำนึกในการช่วยดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์
- (๕) เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้เป็นหลักฐาน

๔.๒ แผนผังการเตรียมเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ



๔.๓ วิธีการระงับข้อพิพาทก่อนฟ้องกรณีบุกรุกที่ดินของรัฐ

<p>๑. วิธีการระงับข้อพิพาทกรณีบุกรุกที่ดินสาธารณะ การเจรจาต่อรอง / การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท</p>
<p>๒. การเจรจา คือ การหารือระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับข้อพิพาท เพื่อหาหนทางยุติข้อพิพาทระหว่างกัน โดยการฟังอย่างตั้งใจ สบตา พักหน้า ส่งเสียง; เออ ออ / พูดกล่าวทวนเนื้อหาในเชิงบวก / ถามคำถามและตอบคำถาม</p>
<p>๓. ในระหว่างเจรจาต้อง...๑. แยกคนออกจากปัญหา ๒. มุ่งประเด็นจุดสนใจหรือความต้องการที่ไม่ใช่จุดยืน ๓. สร้างทางเลือกหลายทางเพื่อพิจารณาผลประโยชน์ร่วม ๔. มุ่งที่จะให้มีการใช้เกณฑ์ที่วัดได้ในการวัดทางออกอย่างยุติธรรม</p>
<p>๔. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นกระบวนการระงับข้อพิพาท โดยมีบุคคลที่สามซึ่งเป็นคนกลางทำหน้าที่ช่วยเหลือคู่พิพาท ในการพยายามเจรจาต่อรอง เพื่อให้บรรลุข้อตกลงร่วมกัน ในคู่มือเล่มนี้ จะกล่าวถึงเฉพาะ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลที่เป็นการเฉพาะด้านโดยองค์การบริหารส่วนตำบลเขาพนม</p>
<p>๕. คุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยมีอะไรบ้าง.....เป็นกลาง / มีความเมตตาที่จะช่วยคู่พิพาท / มีทักษะการสื่อสารที่ดี / เป็นผู้ฟังที่ดีและพร้อมจะทำความเข้าใจผู้อื่น / มีความอดทนอดกลั้น / มีความรอบรู้พอสมควร / มีความคิดสร้างสรรค์</p>
<p>๖. บทบาทที่สำคัญของผู้ไกล่เกลี่ยคือ....ช่วยคู่พิพาทให้มีโอกาสหรือในเรื่องที่พิพาทอีกครั้ง / ช่วยประสานความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน / ช่วยลดทอนประเด็นที่พิพาท และความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ / ช่วยสำรวจทางเลือกในการระงับข้อพิพาทที่เป็นไปได้ / ช่วยประสานประโยชน์ให้ทั้งสองฝ่ายรู้สึกว่าการระงับข้อพิพาทจะเป็นประโยชน์แก่ตน / รับผิดชอบต่อกระบวนการ / ไม่ต้องรับผิดชอบต่อผล</p>

๔.๔ ขั้นตอนการระงับข้อพิพาทก่อนฟ้องกรณีบุกรุกที่ดินของรัฐ

ขั้นตอนการไกล่เกลี่ย (step by step)

๑. เตรียมความพร้อม ๒. การไกล่เกลี่ย ๓. การรวบรวมข้อมูลและค้นหาความต้องการที่แท้จริง ๔. การรวบรวมทางออก ๕. การหาข้อตกลงและปิดการไกล่

๒. การเตรียมความพร้อม หมายถึง เตรียมการแต่งกาย การเตรียมใจ และการเตรียมข้อมูล ได้แก่ ศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่พิพาท รวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับคู่พิพาท และหาความรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นที่พิพาท

๓. กฎพื้นฐานการไกล่เกลี่ย.. แนะนำตัว / สร้างบรรยากาศสัมพันธภาพและความไว้วางใจ / ชี้แจงวัตถุประสงค์และประโยชน์ของการไกล่เกลี่ย / อธิบายกระบวนการ กฎเกณฑ์และข้อตกลงเบื้องต้น / นำเข้าสู่ประเด็นการเจรจาไกล่เกลี่ย / ไม่ขัดจังหวะระหว่างที่อีกฝ่ายพูด / ทุกฝ่ายมีโอกาสนำเสนอความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน / การตกลงหรือไม่เป็นสิทธิเด็ดขาดของแต่ละฝ่าย / ผู้ไกล่เกลี่ยอาจถามคำถาม หรือ ประชุมฝ่ายเดียวกับคู่พิพาท / อำนาจในการประนีประนอมยอมความของแต่ละฝ่าย

๔. การรวบรวมข้อมูลและค้นหาความต้องการที่แท้จริง...ให้คู่พิพาทเล่าเรื่องที่เกิดขึ้น รับฟังและทำความเข้าใจ / ถามคำถามเพื่อความกระจ่าง / ประชุมฝ่ายเดียวเพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติม (ถ้าจำเป็น) / รวบรวมและสรุปข้อเท็จจริง / จำแนกแยกแยะเรื่อง สาเหตุที่พิพาท และความต้องการที่แท้จริง

๕. การรวบรวมทางออก...ค้นหาและแสดงให้เห็นถึงความต้องการที่ตรงกัน / แสดงให้เห็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน และประสานให้เข้าใจความคิดอีกฝ่าย / ลดความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์และแยกปัญหาออกจากคน / การระดมสมองรวบรวมทางเลือกทั้งหมด คัดแยกทางเลือกที่น่าสนใจ

๖. การหาข้อตกลงและปิดการไกล่เกลี่ย...วิเคราะห์ข้อเสนอนั้นและชี้ประเด็นให้คิด / แนะนำจุดที่ควรปรับปรุงในข้อเสนอ / เสนอนั้นทางเลือกอื่น / สรุปข้อตกลงและทำบันทึก หรือสัญญาประนีประนอมยอมความ กรณีตกลงหาข้อยุติกันได้ / ผากข้อคิด.....กรณีไม่อาจตกลงกันหรือหาข้อยุติไม่ได้

ผู้ที่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ได้แก่ ๑ ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน และผู้ที่เป็นที่เคารพของชุมชน / ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ และ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด / สถานีตำรวจภูธรอำเภอ และสถานีตำรวจภูธรจังหวัด / องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น / สำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย / สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน / ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน สังกัดยุติธรรมจังหวัด และ ผู้ไกล่เกลี่ยประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนทุกศูนย์ทั่วประเทศ

การไกล่เกลี่ย คือ เสมอภาค จริงใจ มีมรรยาท

จริยธรรมสำหรับผู้ไกล่เกลี่ย คือการไม่เป็นผู้ตัดสิน การเป็นกลาง การรักษาความลับ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์จินตนา อุณหะไวทยะ

๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๖

บรรณานุกรม

พระราชบัญญัติการไถ่เกื้อยข้อพิพาท พ.ศ.๒๕๖๒

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๒

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓

จรีรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์. ๒๕๕๒. มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้เกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน. (Online). <http://www.rc.ac.th/ebook/๕๔/๕๔-๑.pdf>, สืบค้นเมื่อ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๖

ชัชวาล สมจิตต์. ม.ป.ป.. การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ. (Online). http://www.dloc.opm.go.th/Upload/Attachment/๒๘๑๘_๙๒๔.pdf, สืบค้นเมื่อ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๖