



รายงานการวิจัย

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

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์จินตนา อุณหะไวทยะ และ

อาจารย์สถิตินิษฐา ดิษฐปาน

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากโครงการอนุรักษ์พันธุกรรมพืชอันเนื่องมาจาก

พระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2566

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

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์จินตนา อุนทะไวยยะ

อาจารย์สถิตินฐา ดิษฐปาน

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากโครงการอนุรักษ์พันธุกรรมพืชอันเนื่องมาจาก

พระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2

กิตติกรรมประกาศ

โครงการวิจัย เรื่อง ศึกษาแนวทางการนำวิธีระดับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ในข้อพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกที่
สาธารณะ: ศึกษาเฉพาะพื้นที่อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ สำเร็จลงได้ด้วยเพราะได้รับความกรุณาจากหลายฝ่าย
การวิจัยครั้งนี้ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากโครงการอนุรักษ์ พันธุกรรมพืชอันเนื่องมาจากพระราชดำริสมเด็จพระ
เทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี (อ.พ.สธ. - มวล.) “ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๖” การดำเนินงาน
วิจัยในครั้งนี้ได้รับความร่วมมือและสนับสนุนจากบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาพนมโดยเอื้อเพื่อช่วย
รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยให้กับคณะทำงานในทุกครั้งที่ลงพื้นที่ รวมถึงการช่วยประสานเพื่อขอรับทราบ
ข้อมูลเพิ่มเติมจากท้องถิ่นใกล้เคียงตลอดมา และด้วยความช่วยเหลือเป็นอย่างดีเหล่านี้ ทำให้การดำเนินงานวิจัย
สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ผู้วิจัยจึงขอขอบคุณทุกท่านที่เกี่ยวข้อง มา ณ ที่นี้

ผู้ช่วยศาสตราจารย์จินตนา อุณหะไวทยะ

สิงหาคม 25

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งเป็นความผิดทางอาญา ของราษฎรในพื้นที่อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ เพื่อให้ได้แนวทางการระงับข้อพิพาทที่ไม่ต้องนำไปสู่การพิจารณาคดี ในศาล โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารงานวิจัย กฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบกระทรวงมหาดไทย การอภิปรายกลุ่ม และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากบุคคลที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ทั้งจากภาครัฐและประชาชน จำนวน 22 คน จากข้อมูลที่ได้มาทั้งหมดเมื่อนำมาวิเคราะห์แล้วพบว่า แม้ภาครัฐจะมีการออกนโยบาย และมาตรการทางกฎหมายมากมายหลายฉบับมาใช้แก้ปัญหาการบุกรุกและเพื่อลดคดีบุกรุกที่ดินของรัฐแล้วก็ตาม ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณก็ทำได้ลดน้อยถอยลงตามความเข้มข้นของมาตรการทางกฎหมายแต่อย่างใดไม่ เพราะกฎหมายที่รัฐใช้มุ่งเน้นที่การปราบปรามและลงโทษซึ่งรัฐเป็นผู้ดำเนินการอยู่เพียงฝ่ายเดียว โดยขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะเชิงไกล่เกลี่ยป้องกันและนับวันยิ่งทวีความขัดแย้งและคดีพิพาทมากขึ้นระหว่างรัฐกับประชาชนจากปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และที่ประชาชนชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อเป็นการลดปัญหาข้อพิพาทและการฟ้องร้องจนเป็นคดีขึ้นสู่ศาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก หรือวิธีระงับข้อพิพาทนอกศาล มาใช้แทนการฟ้องร้องประชาชนให้เป็นคดีและต้องรับผิดชอบในทางอาญาสถานเดียว

คำสำคัญ: ระงับข้อพิพาททางเลือก, บุกรุกที่ดินของรัฐ

Abstract

The purpose of this research project is to analyze the problem of state land encroachment, which is a criminal offence of the people in Khao Pa Nom District, Krabi Province. in order to obtain guidelines for dispute resolution without suing into lawsuits. By taking information from research documents, laws, ministerial regulations, regulations of the Ministry of Interior, group discussions and in-depth interviews from 22 people who have roles involved in the encroachment of state land from government agencies and people. From all the obtained data, when analyzed, it was found that although the government has issued many policies and legal measures to solve the problem of encroachment and to reduce cases of encroachment on state land, but the problem of encroachment on public places has not decreased in any way. Because the law used by the state focuses on the repression and punishment which is unilaterally carried out by the state. without the participation of the public in the form of mediation and prevention. And day by day, there are more and more conflicts and disputes between the state and the people due to the encroachment of the state's land which is the public domain of the country and the people who use it together. In order to reduce the problem of disputes and lawsuits until the case goes to court. Local governments should have clear guidelines for implementing alternative dispute resolution methods. or how to settle disputes outside the court to be used instead of prosecuting the public to be a lawsuit and be liable in a single criminal case.

Keywords: alternative dispute resolution, trespass, state land

สารบัญ

บทที่	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญภาพประกอบ	จ
1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
โจทย์วิจัย	2
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
สมมติฐานของการวิจัย	3
ขอบเขตการวิจัย	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
นิยามศัพท์เฉพาะ	3
กรอบแนวคิดในการวิจัย	4
2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	5
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	19
3 วิธีดำเนินการวิจัย	20
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	23
เครื่องมือและการหาคุณภาพเครื่องที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล	23
การเก็บรวบรวมข้อมูล	24
การจัดกระทำกับข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล	24
4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	25
ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	

บทที่	หน้า
5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	38
อภิปรายผล	38
ข้อเสนอแนะ	39
บรรณานุกรม	
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	
ภาคผนวก ข หนังสือขอความอนุเคราะห์	
ประวัติย่อของผู้วิจัย	

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

โครงการอนุรักษ์พันธุกรรมพืชอันเนื่องมาจากพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี (อพ.สธ.) เป็นโครงการที่มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาบุคลากร อนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรพันธุกรรมพืชและทรัพยากรให้เกิดประโยชน์กับมหาชนชาวไทย โดยมีวัตถุประสงค์หลัก ได้แก่ การสร้างความเข้าใจและทำให้ประชาชนเห็นความสำคัญของพันธุกรรมพืชและทรัพยากร ทำให้ประชาชนได้ร่วมคิด ร่วมปฏิบัติจนเกิดประโยชน์ถึงมหาชนชาวไทย และสร้างระบบข้อมูลพันธุกรรมพืชและทรัพยากรที่สื่อถึงกันได้ทั่วประเทศ (สำนักงานโครงการอนุรักษ์พันธุกรรมพืชอันเนื่องมาจากพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, 2564) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ได้เข้าเป็นหนึ่งในสมาชิกของโครงการ อ.พ.สธ. โดยเน้นการพัฒนาบุคลากรและพรรณพืชทางภาคใต้ กรอบการเรียนรู้ทรัพยากร กิจกรรมปกป้องพันธุกรรมพืช กิจกรรมเก็บรวบรวมพันธุ์พืช และกิจกรรมปลูกรักษาพันธุกรรมพืช

ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีส่วนสำคัญต่อการปกป้อง รักษา และพัฒนาพันธุกรรมพืช แต่ในปัจจุบันจากการสำรวจโดยกรมพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2562 พบว่าประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 320.70 ล้านไร่ ซึ่งเกินกว่าร้อยละ 50 เป็นที่ดินที่ตกอยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของรัฐ ในขณะที่ที่ดินที่อยู่ในการครอบครองของประชาชนมีจำนวนไม่ถึงครึ่งหนึ่ง ส่งผลให้ประชาชนที่ต้องการใช้ที่ดินเพื่อทำกินต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นเพื่อทำการเกษตร หรือบุกรุกเข้าไปทำครอบครองและทำกินในที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ก่อให้เกิดกรณีพิพาทซึ่งรัฐต้องเสียเวลาและงบประมาณในการยุติปัญหาดังกล่าว ซึ่งการมีข้อพิพาทกับประชาชนนับเป็นสิ่งที่เป็อุปสรรคต่อการปกป้องรักษา และพัฒนาพันธุกรรมพืช

จากข้อมูลเบื้องต้นของที่ว่าการอำเภอเขาพนมพบว่า ราษฎรในตำบลเขาพนมมีปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิการใช้ที่ดินของประชาชน โดยเฉพาะปัญหาการรุกล้ำที่ดินสาธารณะ หรือการบุกรุกที่ดินสาธารณะ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารจัดการส่วนตำบลเขาพนมต้องจัดสรรเวลา บุคลากร และงบประมาณเพื่อจัดการปัญหาดังกล่าว โดยมีหน้าที่ต้องจัดการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้ประชาชนได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินอย่างเป็นธรรม และลดปัญหาข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน โดยผู้วิจัยพบว่าเพื่อแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายจำนวนมาก อาทิ พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติ

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 เป็นต้น นอกจากกฎหมายดังกล่าวยังมีกฎหมายลำดับรองและโครงการอีกจำนวนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการจัดสรรที่ดินสาธารณะให้แก่ประชาชน ซึ่งหลายส่วนเป็นการใช้บทลงโทษตามกฎหมาย อาทิ การฟ้องขับไล่ การบังคับใช้คดีใช้ค่าเสียหาย การจับกุม โดยใช้กระบวนการทางศาลเป็นกระบวนการหลัก ซึ่งจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลายกรณีก็ไม่อาจแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะได้ ทั้งยังก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่เพิ่มขึ้นและต่อเนื่อง

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษากลไกการแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะในพื้นที่ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนมจังหวัดกระบี่ เพื่อหาแนวทางที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ดินสาธารณะที่ลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน ก่อให้เกิดความสมานฉันท์ และเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นในระยะยาว โดยงานวิจัยนี้มุ่งศึกษาไปที่การนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก ได้แก่ การประนีประนอมยอมความ การไกล่เกลี่ย หรือการนำกระบวนการพิจารณาอนุญาโตตุลาการมาปรับใช้กับการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยจะต้องเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายต่าง ๆ ว่าด้วยการจัดการการบุกรุกที่ดินสาธารณะ ก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนและท้องถิ่น และลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันซึ่งเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 – 2564 ตามยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมเพื่อให้เกิดองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

1.2 โจทย์วิจัย

โครงการวิจัยเรื่องศึกษาแนวทางการนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ในข้อพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินสาธารณะ โดยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานท้องถิ่นอื่นๆ จะช่วยส่งเสริมกลไกและกิจกรรมการนำกระบวนการวิจัย ผลงานวิจัย องค์ความรู้ ให้สังคม ชุมชน ในเขตพื้นที่อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ ไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเป็นรูปธรรมและตรงตามความต้องการที่สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจต่อความสำคัญของการที่ได้มีส่วนร่วมในการดูแล ป้องกันและรักษาทรัพยากรที่ดินไว้เพื่อใช้ในการปลูกรักษา รวบรวมพันธุ์พืชและอนุรักษ์พันธุ์กรรมพืชให้เกิดประโยชน์กับมหาชนชาวไทย

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. วิเคราะห์ความเข้าใจและความใส่ใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และประชาชนในพื้นที่ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ต่อปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ
2. เพื่อหาแนวทางการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนจากปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะที่ลดความขัดแย้ง และก่อให้เกิดความสมานฉันท์

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

การแก้ไขปัญหาเรื่องการบุกรุกที่ดินสาธารณะของประชาชนด้วยวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกในรูปแบบของการไกล่เกลี่ยอันเป็นกระบวนการพิจารณาคดีนอกศาลที่มีเพียงคู่กรณีและบุคคลที่สามที่ต่างให้ความไว้วางใจกันได้เข้ามาตกลงพูดคุยกันเพื่อให้เกิดข้อยุติด้วยความสมัครใจและยินดีที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยจะช่วยเปลี่ยนความขัดแย้งที่เกิดจากข้อพิพาทให้กลายเป็นสัมพันธภาพที่ดีต่อการร่วมสร้างร่วมพัฒนาสังคม ชุมชนให้อุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

1.5 ขอบเขตของโครงการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ ได้แก่ พื้นที่ หมู่ที่ 6 ตำบลเขาพนม องค์การบริหารส่วนตำบลเขาพนม องค์การบริหารส่วนตำบลเขาพนม และที่ว่าการอำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

2.1 ความรู้ความเข้าใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และประชาชนในพื้นที่ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ต่อปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ

2.2 ศึกษาในส่วนของการทำงานแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ โดยลดการใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางศาล

3. ขอบเขตด้านประชากรกลุ่มเป้าหมาย คือ ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key-informant) ในการศึกษาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ โดยผู้วิจัยได้เลือกผู้ให้ข้อมูลหลักในการศึกษาวิจัย โดยมีประชาชนทั่วไป ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้นำชุมชนที่ขับเคลื่อนงานโครงการฯ อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปรับใช้ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินสาธารณะ ที่ดินของรัฐ กับประชาชนในบริบทของการมีส่วนร่วมสร้างและพัฒนาที่ดินอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติของทุกคนในชุมชน จะช่วยเกิดผลในทางที่ดีต่อกระบวนการดูแลป้องกัน เยียวยา รักษาอนุรักษ์ และใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นจากเดิมที่มุ่งเน้นเพียงเรื่องของการลงโทษปรับ จำคุกเป็นหลัก

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

ที่ดินของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ข้อ 4 ได้ให้ความหมายของ “ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น

โดยมติ กพร. ในการประชุมครั้งที่ 2/2546 เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2546 ได้วางหลักไว้ว่า “ที่ดินของรัฐ” ตามระเบียบฯ ดังกล่าวจึงหมายถึง “สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” ตามนัยมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น

1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง เฉพาะที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันในสถานะที่ยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า
2. ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ พุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าช้าสาธารณะ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยการสงวนหวงห้ามหรือไม่ก็ตาม
3. ที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ที่ราชพัสดุ
4. ที่ป่าไม้ เป็นต้นว่า ที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่อุทยานแห่งชาติ ที่ป่าชายเลน พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า

“การระงับข้อพิพาททางเลือก” หมายถึง การระงับข้อพิพาทอันเป็นทางเลือกใหม่ในการระงับข้อพิพาท ซึ่งเกิดจากความสมัครใจของคู่กรณี โดยที่คู่กรณีไม่ต้องดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยการพิจารณาและพิพากษาคดี โดยศาล (Litigation) (๑) การเจรจาต่อรอง (Negotiation) (๒) การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท (Mediation and Conciliation) (๓) อนุญาโตตุลาการ (Arbitration)

1.8 กรอบแนวคิดการวิจัย



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ที่ดินสาธารณประโยชน์ ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยสภาพจะเป็นที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ และ รวมถึงทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ห้วยหนองบึง ป่าช้า ที่ฝังศพ เป็นต้น ผู้ใดจะเข้ายึดถือครอบครองเพื่อประโยชน์แต่เฉพาะตนนั้นไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับ อนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่ระเบียบ และกฎหมาย กำหนดไว้โดยเฉพาะ (ชุดิกกาญจน์ จุ้ยช่วย, & อรพันธ์ กลั่นทพฺระ.,2021). ส่วนผู้ที่มีบทบาทในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการดูแล รักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามนัยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 40 บัญญัติไว้มีใจความว่า กำนันต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในตำบลนั้น ดังนั้น บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้แก่ อำนาจในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน ระวังข้อพิพาท หรือดำเนินคดี ตรวจสอบข้อเท็จจริง พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ จัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จัดให้มีทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ รวมถึงระวางชี้แนวเขต และ รับรองแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ เป็นต้น โดยหากเกิดปัญหาการบุกรุกขึ้นมาจะมีแนวทางแก้ไขปัญหาอย่างไร เพราะบางปัญหาก็อาจเกิดจากความบกพร่องของเจ้าหน้าที่รัฐเอง เช่น ไม่มีหลักเขตป้ายแสดงว่าเป็นที่สาธารณะ แนวเขตไม่ชัดเจน ปล่อยปละเลย จนมีการสร้างอาคารถาวร (Akarapongpisak, N. (2022).

ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะดังกล่าวเป็นปัญหาที่มีมาอย่างยาวนานถึงปัจจุบัน และพบในหลายจังหวัด หลายพื้นที่ของประเทศไทย หากแต่ผู้วิจัยสนใจเลือกศึกษาเฉพาะพื้นที่ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ ซึ่งในอดีตผู้บุกรุกจะเป็นเพียงชาวบ้านธรรมดาเข้าไปเพื่อปลูกสร้างที่อยู่อาศัยและทำการเกษตร หากแต่ปัจจุบันได้กลายเป็นกลุ่มนายทุนผู้ได้รับสัมปทาน บางกลุ่มของข้าราชการที่เข้าไปแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวในที่ดินสาธารณะประโยชน์ ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน

จากการเข้าศึกษาศักยภาพของพื้นที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเกษตรอำเภอเขาพนม พ.ศ.2566 พบว่า สภาพภูมิประเทศ อำเภอเขาพนม ภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ราบเชิงเขาและป่าเขา ส่วนที่ราบเชิงเขาคิดเป็นประมาณ ๒๕ % ของพื้นที่ทั้งหมด เหมาะแก่การเกษตรกรรมปลูกพืชทางเศรษฐกิจ เช่น ปาล์มน้ำมัน ยางพารา กาแฟ และสวนผลไม้ ส่วนเขตพื้นที่เชิงเขาคิดเป็นพื้นที่ประมาณ ๔๐% เป็นเขตเกษตรกรรมเช่นเดียวกัน

ได้แก่พื้นที่ตำบลหน้าเขา ตำบลเขาพนม ตำบลสินปุน บางส่วน นอกจากนี้ที่เป็นเขตภูเขาคิดเป็นพื้นที่ประมาณ ๓๕% ในเขตตำบลเขาพนม ตำบลหน้าเขา ตำบลพุดเดียว ตำบลเขาดิน ที่ยังมีป่าไม้ค่อนข้างสมบูรณ์ แต่ในปัจจุบัน บางส่วนได้ถูกบุกรุกเข้าไปทำกินของราษฎร พื้นที่ด้านนี้มีเทือกเขาพนมเบญจาและแนวเขาอื่นๆ พาดผ่าน แนวเขาที่สำคัญ ได้แก่ เขาพนม เขาช่องบางเหียง เขาถ้ำแขก เขาหน้าพับแพว เขาแม่หนู เป็นต้น

ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่สังเกตการณ์พร้อมกับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ สธารณะประโยชน์องค์การบริหารส่วนตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ ร่วมกับการสัมภาษณ์พบว่า ที่ดินสาธารณะประโยชน์ในตำบลเขาพนมยังไม่มีการจัดทำทะเบียนสาธารณะประโยชน์และไม่มีข้อมูลการยื่นขอออก หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล) จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบ ตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.2553 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ.2543

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยได้รับฟังกรณีมีการบุกรุกที่ดินที่หมดสัมปทานจากกลุ่มชาวบ้านใน องค์การบริหารส่วน ตำบลเขาพนมและพนักงานฝ่ายปกครองว่า มีที่สาธารณะแปลงที่หมดสัมปทานของบริษัทเอกชน ตั้งอยู่ที่อำเภอ เขาพนม มีเนื้อที่ประมาณ 900 ไร่ ซึ่งที่ประชุมคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (ค.ท.ช) ได้มีมติเห็นชอบ ขอบเขตพื้นที่เกษตรและอยู่อาศัย โดยจัดสรรให้ประชาชนรายละ 5 ไร่ และมีแปลงหมดสัมปทานของบริษัทที่เคย ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับปาล์มน้ำมัน มีเนื้อที่ประมาณ 4,700 ไร่ ซึ่งปัจจุบันอยู่ในความดูแลของ สปก. จากแนวคิด และวิธีในการแก้ไขปัญหาโดยการจัดระเบียบให้ประชาชนผู้บุกรุกได้อยู่อาศัยโดยถูกต้องตามกฎหมายแต่ที่ดินยังคง สถานะเป็นที่สาธารณะประโยชน์อยู่ ด้วยการแปลงเป็นค่าเช่าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำไปพัฒนาพื้นที่ ชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ ต่อไป

โครงการวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษากลไกการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะด้วยกระบวนการระงับข้อพิพาท ทางเลือกในพื้นที่ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนมจังหวัดกระบี่ โดยต้องเป็นกระบวนการที่เกิดประโยชน์ต่อท้องที่ใน ระยะยาว สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายต่าง ๆ ว่าด้วยการจัดการการบุกรุกที่ดินสาธารณะ เกิดประโยชน์ กับประชาชนและท้องถิ่น สามารถลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 – 2564 ตามยุทธศาสตร์ที่ 2 เรื่องการสร้างความเป็นธรรมและลดความ เหลื่อมล้ำในสังคมเพื่อให้เกิดองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ และยั่งยืนต่อไป

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน

การที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินนั้น จำเป็นต้องเข้าใจกับฐานคิดในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากที่ดินถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญอีกประเภทหนึ่ง ดังนั้นการสำรวจองค์

ความรู้ในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยจะแบ่งเป็นประเด็นย่อยจากฐานคิดในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและแนวทางในการบริหารจัดการที่ดิน (สุวิทย์ มาประสงค์. (2015). ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐ ก่อตัวและพัฒนาขึ้นพร้อมกับความเป็นรัฐและกระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่ (Modern state) ที่เปลี่ยนแปลงมาจากรัฐแบบจารีตนิยม (Traditional state) โดยรัฐพยายามขยายอำนาจให้เต็มพื้นที่ที่เป็นเขตแดนของประเทศ ผ่านการใช้กฎหมายในเชิงสั่งการและควบคุม (Command and control) เพื่อจัดการทรัพยากรภายใต้อาณาเขตของรัฐใดรัฐหนึ่ง ฐานคิดที่อยู่เบื้องหลังในการมอบอำนาจให้รัฐเป็นผู้มีสิทธิ์ขาดในการจัดการทรัพยากรเกิดขึ้นจากความเชื่อเรื่องความล้มเหลวของกลไกตลาด เนื่องจากรัฐเป็นตัวแทนของประชาชนโดยส่วนใหญ่ หากปล่อยให้ปัจเจกบุคคลใช้ทรัพยากรโดยไม่มีการควบคุมทรัพยากรเหล่านั้นก็จะถูกใช้จนหมดสิ้น ดังนั้น รัฐจึงควรมีบทบาทในฐานะที่เป็นแรงบังคับจากภายนอกให้ปัจเจกบุคคลเลือกทางเลือกที่ถูกต้องและลงโทษหากมีการละเมิดกฎ กติกา เพราะรัฐมีข้อมูลที่สมบูรณ์และสามารถบังคับใช้กฎกติกาได้อย่างแม่นยำและทั่วถึงรวมทั้งการให้อำนาจรัฐในการจัดสรรทรัพยากร จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพ (Efficiency) และความเสมอภาค (Equity) ทางสังคม

๒) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน ความคิดในการจัดการทรัพยากรแนวนี้ โดยส่วนใหญ่จะชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของการจัดการทรัพยากรของรัฐและตลาด ซึ่งให้ความสำคัญกับความคิดเกี่ยวกับระบบนิเวศในเชิงวิทยาศาสตร์ และการจัดการทางเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว กล่าวคือ การสร้างเครื่องมือเพื่อจัดการการใช้ทรัพยากรให้เกิดอรรถประโยชน์สูงสุด ทั้งเครื่องมือที่เป็นกฎเกณฑ์หรือเทคโนโลยีเพื่อป้องกันไม่ให้นมนุษย์ทำลายทรัพยากรเหล่านั้น หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมากเกินไปจนความสามารถที่ทรัพยากรจะแบกรับได้ เครื่องมือดังกล่าวเปรียบเสมือนกลไกสากลที่คล้ายคลึงกันทั่วโลกและเป็นกลไกกลางของระบบสังคมทั้งหมด ซึ่งโดยทั่วไปมักหมายถึง ระบบตลาดและระบบรัฐมากกว่าการให้ความสำคัญกับกลไกของสังคมย่อยหรือชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ร่วมกับระบบนิเวศนั้นอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ด้วยเหตุนี้กลไกที่ถูกนำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรโดยรัฐ จึงไม่ให้ความสนใจและไม่ยอมรับกฎเกณฑ์ภายในของระบบย่อยที่มีชีวิตอยู่ด้วย การพึ่งพาอาศัยและติดอยู่กับธรรมชาติจนถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศเดียวกัน แม้ความสัมพันธ์ของระบบดังกล่าวจะสามารถอยู่ร่วมกันมาได้อย่างมั่นคงและยาวนานเพียงใดก็ตาม ด้วยเหตุนี้การจัดการทรัพยากรโดยรัฐจึงแทบจะมองไม่เห็นความสำคัญของชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากร

3) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายใต้หลักการบริหารจัดการร่วม (Co-management) ในที่นี้ หมายถึง การใช้อำนาจและความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared power and responsibility) ระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น ผู้ใช้ทรัพยากร ประชาสังคมหรือชุมชนท้องถิ่น ฐานคิดการบริหารจัดการร่วมเกิดขึ้นจากความเชื่อว่าการจัดทรัพยากรส่วนรวมไม่ควรผูกขาดอยู่กับหน่วยทางสังคมเพียงหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือชุมชนสาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะการจัดการทรัพยากรโดยรัฐเป็นการจัดการที่เน้นการสั่งการ ควบคุม ภายใต้ระเบียบข้อบังคับทางกฎหมาย ทำให้มีปัญหาในเรื่องการขาดการยอมรับจากผู้ใช้ทรัพยากรในระดับท้องถิ่น เนื่องจาก

กฎหมายไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความจำเป็นในการดำเนินชีวิต ประกอบกับรัฐก็ไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนการจัดการโดยชุมชนที่อยู่บนฐานของวัฒนธรรม จารีต ประเพณีท้องถิ่น ก็ขาดฐานทางกฎหมายรองรับ มีสถานะไม่มั่นคงและไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ ดังนั้นนักวิชาการที่สนับสนุนแนวคิดการบริหารจัดการร่วม จึงเสนอให้มีการสร้างสถาบันทางสังคมขึ้นมาทำหน้าที่เป็นกลไกและกฎเกณฑ์เพื่อจัดวางความสัมพันธ์ในการเข้าถึงทรัพยากรในรูปของระบบกรรมสิทธิ์ในการเข้าถึงทรัพยากร ซึ่งเปิดให้ระบบสิทธิต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิโดยรัฐ สิทธิส่วนรวมและสิทธิส่วนบุคคล สามารถอยู่ร่วมกันได้ในพื้นที่หรือหน่วยเดียวกัน เพราะมองสิทธิในลักษณะที่มีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน ตั้งแต่สิทธิแบบเปิดเสรีไปจนถึงสิทธิที่ปิดกั้นให้เฉพาะปัจเจกบุคคล

4) แนวทางบริหารจัดการที่ดิน กล่าวได้ว่ามีข้อเสนอจากองค์กรหรือสถาบันต่าง ๆ ที่พยายามนำเสนอความคิด รวมถึงแนวทาง มาตรการในการจัดการที่ดินไว้หลากหลายรูปแบบ ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (ชล บุนนาค, 2555)

แนวทางในการจัดการที่ดินของรัฐนั้นจะผ่านกลไกที่สำคัญ คือ

4.1) การออกกฎระเบียบ (Regulation) ที่ภาครัฐกำหนดและบังคับใช้ในการจำกัดสิทธิและสร้างเงื่อนไขในการเข้าถึงที่ดินของประชาชน

4.2) การใช้กำลังบังคับ (Force) หรือการใช้อิทธิพลและความรุนแรง หรือการขู่ว่าจะใช้ความรุนแรงโดยภาครัฐและกลุ่มอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐ ทั้งนี้เพื่อสกัดกั้นสิทธิการเข้าถึงที่ดินของบุคคลอื่น ๆ

4.3) การอาศัยเครื่องมือทางการตลาด (Market) ซึ่งเป็นเครื่องมือในการจำกัดสิทธิ หรือการกีดกันการครอบครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินด้วยกลไกตลาดและมาตรการจูงใจต่าง ๆ ที่ทำให้ปัจเจกบุคคลสามารถเข้าถึงและถือครองที่ดินได้พร้อมกับการกีดกันผู้อื่น

4.4) การสร้างความชอบธรรม (Legitimation) โดยการสร้างพื้นฐานทางศีลธรรมในการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งอาจใช้เป็นวิธีการต่อต้านการกีดกันโดยวิธีการทางกฎหมาย กำลัง และตลาด

เฮนรี จอร์จ (Henry George) ได้เขียนหนังสือที่ชื่อ “Progress and Poverty” ซึ่งวิพากษ์ ความเหลื่อมล้ำในสังคมที่เกี่ยวข้องกับวัฏจักรเศรษฐกิจในประเทศอุตสาหกรรมและปัญหาความไม่เป็นธรรมในการถือครองและการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการพัฒนาที่ดิน กระทั่งนำไปสู่การสร้างข้อเสนอของ George เพื่อการจัดการที่ดินภายใต้ความเชื่อที่ว่าที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเป็นมรดกของสังคมโดยรวม ดังนั้นผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะมูลค่าที่ดินนั้นถือเป็นของสังคมมนุษยชาติทั้งหมดอย่างเท่าเทียมกัน เจ้าของที่ดินมีความชอบธรรมในการรับประโยชน์จากมูลค่าที่ดินหรือความมั่งคั่งที่เกิดขึ้นได้เฉพาะในส่วนที่ตนเองได้ลงทุนลงแรงสร้างขึ้นมา ไม่ว่าจะจากการลงทุนพัฒนาที่ดิน สร้างโรงงานหรือผลกำไรที่เกิดการผลิตที่มาจาก การสะสมทุน ดังนั้น George จึงได้เสนอวิธีการเก็บคืนค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติสู่สังคม (Value capture) ด้วยการเก็บภาษีมูลค่าที่ดิน (Land value tax) หรือที่เรียกกันว่า

ภาษีเดี่ยว (Single tax) ฐานคิดเช่นนี้ของ George เกิดขึ้นจากความเชื่อที่ว่า ถ้าสามารถเก็บภาษีมูลค่าที่ดินได้แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องเก็บภาษีอื่น ๆ เนื่องจากภาษีมูลค่าที่ดินเป็นภาษีทรัพย์สินที่มุ่งเน้นไปยังฐานมูลค่าที่ดิน แต่ไม่รวมมูลค่าอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่พัฒนาขึ้นมาในที่ดินนั้น ทั้งนี้ George เชื่อว่า ถ้าเก็บภาษีมูลค่าที่ดินได้ในอัตราที่สูงพอ ก็จะครอบคลุมค่าเช่าที่เจ้าของพึงจ่ายคืนให้แก่สังคม และสามารถยกเลิกการเก็บภาษีรายได้จากแรงงานและทุน (อดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา.(2022). ได้ให้ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อป้องกันผู้มีอิทธิพลสามารถใช้กลไกของรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปรับรูปแบบการจัดที่ดินของรัฐเพื่อประชาชนผู้มีรายได้น้อยมาเป็นในรูปแบบของธนาคารที่ดิน การจัดทำฐานข้อมูลผู้ที่เข้ารับสิทธิการจัดที่ดินของรัฐเพื่อป้องกันการใช้สิทธิซ้ำซ้อน การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดิน การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการลงทุนของรัฐ และการพัฒนาเครื่องมือทางภาษีเพื่อความเป็นธรรมในการบริหารจัดการที่ดิน เช่น ภาษีกำไรการขายทรัพย์สินและภาษีจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น (Betterment tax) เป็นต้น

ไชยา เกษารัตน์, ซาลี ไตรจันทร์, อิศรัญญ์ รินโช สง, & อาคม ใจ แก้ว. (2014). ได้ชี้ให้เห็นสภาพปัญหาการและแนวทางในการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทย ตามประเภทหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังต่อไปนี้

1. ที่ดินเอกชน มีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาของการถือครองที่ดินโดยเอกชนในสังคมไทยได้สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบบการจัดการที่ดินโดยรัฐไทยได้อย่างชัดเจน เนื่องจากระบบกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในสังคมไทยเปิดโอกาสให้มีการถือครองที่ดินโดยเอกชนได้อย่างเสรี แม้จะมีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแต่ก็เป็นไปในอัตราที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่และไม่มีการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่นำมาสู่การพยายามครอบครองที่ดินจำนวนมากในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2. ที่ดินของรัฐ มีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ซึ่งด้านหนึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติที่ดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นเวลาหลายทศวรรษ เนื่องจากภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวนำไปสู่การมีนโยบายเฉพาะด้านที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินอีกมากมาย หลายนโยบายมีการบัญญัติกฎหมายและจัดตั้งองค์กร พร้อมทั้งกำหนดอัตราค่าสิ่งและจัดตั้งหน่วยงานในระดับต่าง ๆ และกลไกเพื่อปกป้องรักษาพื้นที่ป่าไม้ ตามนโยบายดังกล่าวมีการจัดสรรพื้นที่ป่าออกเป็นประเภทต่าง ๆ เพื่อการอนุรักษ์ เพื่อการใช้ประโยชน์ ซึ่งดำเนินการโดยมีกฎหมายต่าง ๆ บัญญัติกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการ มีการสร้างแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการนโยบายเหล่านี้ เป็นผลให้พื้นที่จำนวนมากเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐและอยู่ภายใต้อำนาจการจัดการของหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย พร้อมกับการปฏิเสธสิทธิของชุมชนท้องถิ่นทำให้ประชาชนจำนวนมากกลายเป็นผู้บุกรุกพื้นที่ของรัฐโดยเฉพาะในพื้นที่ป่า

นอกจากนโยบายในการจัดการพื้นที่ทั้งในด้านการคุ้มครองพื้นที่และนโยบายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว ยังมีนโยบายในด้านอื่นซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินในเขตป่า เช่น นโยบายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ส่งผลให้เกิดการสัมปทานป่าไม้ มีการเปิดพื้นที่ป่าสมบูรณ์เพื่อทำไม้ แต่ขาดการฟื้นฟูทำให้เกิดป่าเสื่อมโทรม นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออก เช่น ปาล์ม ยากพารา ฯลฯ ซึ่งยิ่งส่งเสริมให้มีการส่งออกก็ยิ่งทวีขยายการสูญเสียพื้นที่ป่า นโยบายการสร้างโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะถนนที่สร้างเข้าไปในพื้นที่ป่า การสร้างเขื่อน เป็นต้น อันเป็นผลให้พื้นที่ดังกล่าวจำนวนมากตกอยู่ในความครอบครองและการใช้ประโยชน์ของธุรกิจเอกชน เช่นเดียวกับที่ดินของรัฐในลักษณะอื่น ๆ เช่น ที่ราชพัสดุ ที่รกร้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่ง ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินซึ่งส่วนราชการต่าง ๆ ได้รับการอนุมัติให้ใช้ประโยชน์ดังกล่าวนี้ก็ประสบปัญหาและเริ่มทวีความรุนแรง เนื่องจากที่ดินของรัฐในลักษณะเช่นนี้ไม่ค่อยถูกจัดการไม่ว่าจะเป็นในด้านระบบฐานข้อมูล ด้านนโยบาย ด้านกลไกและเครื่องมือที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา ในด้านการบริหารจัดการที่มีคุณภาพมาก่อน ดังนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ดูแลที่ดินเริ่มใช้นโยบายการนำที่ดินไปแสวงหาผลประโยชน์ที่เข้มข้นมากยิ่งขึ้นภายใต้สภาพปัญหาในที่ดินของรัฐเช่นนี้ มูลนิธิชีวิตไทยได้เสนอให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารการกระจายการถือครองที่ดินทั้งระบบใหม่ ด้วยกาสร้างระบบการบริหารการกระจาย การถือครองที่ดิน ดังต่อไปนี้

- (1) การรับรองสิทธิของประชาชนที่จะทำกินในพื้นที่ที่ดินของรัฐตามสถานะต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม
- (2) การรับรองหน่วยของผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายในรูปของกลุ่มหรือชุมชน
- (3) การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินออกเป็นเขตต่าง ๆ ตามศักยภาพและความสามารถในการรองรับของที่ดินในแต่ละพื้นที่
- (4) การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและของชุมชนในการเข้ามาดำเนินการกำหนดและจัดสรรที่ดิน การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล
- (5) การกำหนดมาตรการที่เป็นรูปธรรมของฝ่ายบริหาร เพื่อดำเนินการออกเป็นระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว และจะต้องมีสถานะและสภาพบังคับในทางกฎหมายเพื่อกำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะต้องรับผิดชอบและดำเนินการ
- (6) การปฏิรูประบบกฎหมายทั้งระบบ เพื่อวางระบบการบริหารจัดการการกระจายการถือครองที่ดิน
- (7) การปฏิรูประบบการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อการกระจายการถือครองและทำประโยชน์ในที่ดิน
- (8) การวางระบบการคุ้มครองการใช้ประโยชน์ในที่ดินประเภทต่าง ๆ อย่างเข้มงวดและจริงจัง
- (9) การสร้างนวัตกรรมใหม่ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวางระบบการบริหารจัดการที่ดินสมัยใหม่ เช่น ระบบฐานข้อมูลการถือครองที่ดิน เป็นต้น หรือการให้สิทธิในการถือครองที่ดินในรูปของกลุ่ม เช่น โฉนดชุมชน สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น เป็นต้น หรือการใช้มาตรการทางการเงินและการคลังเข้ามา

เสริมการดำเนินงาน เช่น ธนาकारที่ดิน กฎหมายภาษีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือที่เรียกว่าภาษีทรัพย์สิน เป็นต้น

กลุ่มพัฒนาระบบบริหารสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ได้ประมวลแนวทางในการบริหารจัดการที่ดินเอาไว้เป็นมิติต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. แนวทางจัดการเชิงหลักการ

1.1 การที่รัฐบังคับเอาที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ มาเป็นของรัฐ โดยจ่ายค่าตอบแทนบางส่วนให้เจ้าของที่ดิน

1.2 การนำที่ดินไปใช้เพื่อการเกษตรกรรม โดยการกระจายผลประโยชน์อันเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างคนกับที่ดินได้กว้างขวางมากกว่าเดิม โดยรัฐอาจจะขายหรือให้เช่าที่ดินในรูปแบบแปลงย่อย หรืออาจใช้เป็นแปลงเกษตรกรรม

2. แนวทางที่เป็นรูปธรรมในการจัดการที่ดิน

2.1 การให้หลักประกันการเช่าที่ดินให้มั่นคงและให้โอกาสแก่ผู้เช่ามีโอกาสในกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

2.2 การควบคุมหรือการจำกัดการใช้ที่ดินของเอกชน

2.3 การจัดตั้งนิคมของรัฐบาล (land settlement)

2.4 การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้เช่า

2.5 การเวนคืน การแบ่งแยก และการจัดสรรการถือครองที่ดิน

2.6 การเวนคืนที่ดินเพื่อการจำกัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชน (land nationalization)

2.7 การเวนคืนที่ดินของชาติเพื่อนำไปสู่ระบบนารวม

2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์

เอลีนอร์ ออสโตรม (Elinor Ostrom) Williamson, O. E., & Ostrom, E. (2009). นักวิชาการสาขา ระบบการจัดการเศรษฐกิจ (Economic governance) มหาวิทยาลัยอินเดียนา (Indiana University) ได้กล่าวถึง การจัดการทรัพยากรร่วมว่า ระบบกรรมสิทธิ์ชุมชนสามารถจัดการทรัพยากรร่วมได้สำเร็จโดยปราศจากการควบคุมโดยอำนาจจากส่วนกลางหรือการทำให้ทรัพยากรร่วมกลายเป็นทรัพย์สินของเอกชน ซึ่ง Ostrom ได้ชี้ให้เห็นว่าสภาพความเป็นจริงเชิงประจักษ์แตกต่างกันอย่างมากกับองค์ความรู้ดั้งเดิม เพราะองค์ความรู้ดั้งเดิมนั้น มีข้อสมมติเกี่ยวกับปัจเจกชนและสถานการณ์ที่ปัจเจกชนเผชิญนั้นแคบจนเกินไป กล่าวคือ ผู้ใช้ทรัพยากรอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ พวกเขายังมีเหตุผลที่จำกัด เนื่องจากมีความรู้เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและผู้ใช้ทรัพยากรอย่างจำกัด แต่เพราะว่าพวกเขาเรียนรู้ได้ และพยายามที่จะหาทางออกที่ดีขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อมีโอกาส ฉะนั้น ผู้ใช้ทรัพยากรในชุมชนเดียวกันและอยู่กับทรัพยากรมานานย่อมมีความรู้เกี่ยวกับสภาพพื้นที่และผู้คนที่มาพอจะมีแนวโน้มที่จะสามารถจัดการทรัพยากรร่วมได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่ผู้ใช้ทรัพยากรเหล่านั้นกำลังเผชิญอยู่ด้วย หากพวกเขา กำลังเผชิญสถานะวิกฤตทางด้านเศรษฐกิจสังคมเป็นการส่วนตัว เขาอาจตัดสินใจไม่ดูแลทรัพยากรและเลือกทางเลือกที่จะใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองแทนก็ได้ หรือพูดอีกอย่างหนึ่งคือ ถ้าอัตราคิดลด (Discount rate) ในการใช้ทรัพยากรของผู้ใช้ทรัพยากรสูงขึ้นก็อาจจะทำให้พวกเขาเลือกที่จะใช้ทรัพยากรอย่างไม่ยั่งยืน แทนที่จะร่วมกันใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในแบบที่ยั่งยืนกว่า (ปัทมาวดี ชูชุกี และชล บุนนาค, 2552 : 310-311) Ostrom ได้สรุปว่า การจัดการทรัพยากรนั้นสามารถเป็นไปได้ และมีประสิทธิภาพดีกว่า หากการจัดการและกฎกติกาในการจัดการนั้นดำเนินการโดยผู้ใช้ทรัพยากรอย่างสมัครใจเอง นั่นเพราะคนสามารถร่วมมือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมที่ดีสำหรับทุกฝ่ายได้หากมีโอกาสได้คุยกัน

Ostrom กล่าวว่า ระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของ (State-property regimes) คือ ระบบทรัพย์สินของรัฐซึ่งรัฐเป็นเจ้าของและควบคุมการใช้ทรัพย์สินนั้น โดยรัฐอาจให้หน่วยงานของรัฐดูแล หรือให้เอกชนเช่าทำประโยชน์ในระยะเวลาที่กำหนด เช่น สวนสาธารณะ วนอุทยาน ป่าอนุรักษ์ เขื่อนแม่สร้อย เป็นต้น

ระบบกรรมสิทธิ์ร่วม (Common-property regimes) ระบบทรัพย์สินร่วมหรือของชุมชนซึ่งชุมชนหรือกลุ่มบุคคลเป็นเจ้าของทรัพยากรร่วมกันและจัดการการใช้ทรัพย์สินร่วมกัน เช่น ป่าชุมชน เขื่อนฝาย หนองบึง และทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ของหมู่บ้านที่ชุมชนเป็นเจ้าของร่วมกันและมีกฎเกณฑ์ร่วมกันที่ชัดเจนในการจัดการปฏิบัติ แต่อาจไม่ใช่กฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ เช่น จารีต ประเพณีปฏิบัติหรือเป็นทางการ คือ มีกฎหมายยอมรับ ประเด็นที่สำคัญคือ ทรัพยากรชนิดหนึ่งอาจอยู่ภายใต้รูปแบบกรรมสิทธิ์รูปแบบต่าง ๆ กัน เช่น อาจมีทั้งป่าที่เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ป่าชุมชน ป่าของรัฐหรือแม้แต่ที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการใช้ทรัพยากร ปัญหาของแต่ละพื้นที่ และกลไกในการบังคับใช้สิทธิ

ระบบกรรมสิทธิ์กับอำนาจเศรษฐกิจทุนนิยมเปิดโอกาสให้คนกลุ่มหนึ่งเข้าครอบครองปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดิน อำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มหนึ่งเกิดขึ้นได้เพราะคนกลุ่มนั้นเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต (ที่หายาก และขาดแคลน) และอาศัยความเป็นเจ้าของสร้างฐานะซึ่งคล้ายกับการผูกขาดต่อกลุ่มที่ไม่มีปัจจัย การผลิต ดังนั้น คนกลุ่มนี้จึงสามารถกำหนดค่าจ้างหรือค่าเช่า (ไร่นา) ได้อย่างเต็มที่ เกิดความสัมพันธ์ ทางอำนาจระหว่างเจ้าของที่ดินกับกลุ่มคนอื่นที่ต้องพึ่งพาเจ้าของที่ดิน ซึ่งเป็นสถานการณ์กึ่งผูกขาด (Quasi-monopoly) อำนาจของความเป็นเจ้าของผู้ครอบครองปัจจัยการผลิตคือ อำนาจในการกำหนดแบ่งรายได้ (Sivaruak, A. (2014).

ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่จะช่วยในการวิเคราะห์ปัญหาข้อพิพาทที่ดินทรงสงวนในเขตตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่จะเกี่ยวข้องกับแนวคิดประเภทของระบบกรรมสิทธิ์ที่ประกอบด้วยระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ระบบกรรมสิทธิ์ที่รัฐเป็นเจ้าของ และระบบกรรมสิทธิ์ร่วม เนื่องจากข้อพิพาทดังกล่าวเป็นการต่อสู้เพื่อแย่งชิงความเป็นเจ้าของระหว่างภาครัฐ ภาคชุมชน และ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งทางสังคม

การนำเสนอเกี่ยวกับความขัดแย้งทางสังคมนั้นก่อนอื่นผู้วิจัยจะเสนอความหมายของความขัดแย้งทางสังคม มีผู้ให้ความหมายของความขัดแย้งไว้ปรากฏตามนิยามต่าง ๆ ดังนี้ (กอบ กุล วิศิษฐ์ สร ศักดิ์. (2017). ความขัดแย้งเป็นการต่อสู้กันหรือการแข่งขันระหว่างความคิด ความเห็น ความสนใจ หรือผลประโยชน์ มุมมอง รสนิยม ค่านิยม แนวทาง ความชอบ อำนาจ สถานภาพ ทรัพยากร ฯลฯ (Bunyanapapan, M. P., & Uttaro, P. U. (2022). ความขัดแย้ง หมายถึง สภาพการณ์ที่คนหรือกลุ่มคนเกิดความไม่เข้าใจกันอันเนื่องจากสภาพทรัพยากรทางการบริหารหรือตำแหน่งที่มีหน้าที่จัดการไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างทั่วถึง ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้เสมอ และจะมีผลต่อองค์การอย่างมากถ้าความขัดแย้งอยู่ในระดับที่เหมาะสม

ความขัดแย้งในระดับองค์การมี 3 ระดับ คือ ความขัดแย้งระหว่างบุคคล ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน ในองค์การเดียวกัน ความขัดแย้งระหว่างองค์การ (Kuerten, J. (2019). ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติระหว่างบุคคลที่มีเป้าประสงค์และจุดมุ่งหมายที่ต่างกัน ความขัดแย้งของบุคคลอาจจะเกิดขึ้นได้เมื่อเขา ต้องการตัดสินใจที่จะเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งและมีความขัดแย้งระหว่างบุคคลซึ่งเป็นสถานการณ์ที่การกระทำของฝ่ายหนึ่งไปขัดขวางหรือสกัดกั้นการกระทำของอีกฝ่ายหนึ่งที่ไม่ให้บรรลุเป้าหมาย หรือการที่บุคคลมีความแตกต่างความนิยมความคิดความสนใจเป้าหมายต้องมาติดต่อกัน ทำงานด้วยกันหรืออยู่ในสังคมเดียวกัน โดยที่ความแตกต่างนั้นไม่เป็นสิ่งสอดคล้องกันหรือไปด้วยกันไม่ได้ (สมภพ พร้อมพอชื่นบุญ. (2015). ได้กล่าวถึงความขัดแย้ง หมายถึง การดิ้นรนเพื่อจะได้ของที่มีคุณค่า หรือเพื่อการอ้างสิทธิ์ในฐานะอำนาจ และทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดโดยกลุ่มที่ขัดแย้งกันมิได้มีจุดมุ่งหมายเพียงจะได้สิ่งที่มีคุณค่าที่ตนปรารถนาแต่ยังต้องการให้ฝ่ายตรงข้ามมีความเป็นกลาง ถูกทำร้ายหรือถูกกำจัดให้หมดไป ความขัดแย้งที่ว่าเช่นนี้อาจจะเกิดขึ้นระหว่างบุคคล ระหว่างกลุ่ม หรือระหว่างบุคคลกับกลุ่ม ความขัดแย้งภายในกลุ่มและความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเป็นสิ่งที่ปรากฏให้เห็นได้ตลอดชีวิตของสังคม

กระบวนการของความขัดแย้งทาง สังคมซึ่งจะเริ่มต้นจากสถานการณ์ความขัดแย้ง โดยมักประกอบไปด้วย สภาพแวดล้อม บุคคล พฤติกรรม และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ดังนั้น กระบวนการของความขัดแย้งจึงมีความหมายที่แตกต่างกันดังที่มิ้นกิววิชาการได้ให้สาระสำคัญของกระบวนการไว้ดังนี้ กระบวนการความขัดแย้งตามแนวคิดของแมกซ์ เวเบอร์มีดังนี้ (อรรถ พลคนเพียร, สุพร ชัยศิริโหวาร, & จุไรรัตน์ จุลจักรวัฒน์. (2015).

1. การขัดแย้งจะต้องมีอย่างน้อย 2 ฝ่าย ฝ่ายในที่นี้อาจเป็นบุคคลหรือกลุ่มก็ได้
2. ความขัดแย้งมักเกิดจากการมีตำแหน่งไม่พอหรือมีทรัพยากรไม่เพียงพอ
3. พฤติกรรมความขัดแย้งเป็นพฤติกรรมที่มุ่งทำลาย หรือการควบคุมอีกฝ่ายหนึ่ง ความสัมพันธ์ในการขัดแย้งก็คือการที่ฝ่ายหนึ่งจะได้รับชัยชนะก็ต่อเมื่ออีกฝ่ายหนึ่งสูญเสียหรือพ่ายแพ้
4. ความขัดแย้งจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายต่าง ๆ และมีการกระทำที่ตรงกันข้าม
5. ความสัมพันธ์ในความขัดแย้งเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะควบคุมทรัพยากรที่ไม่เพียงพอ หรือควบคุมตำแหน่งที่ไม่เพียงพอ หรือต้องการมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของอีกฝ่ายในทางใดทางหนึ่ง ดังนั้น ความสัมพันธ์ในการขัดแย้งจึงเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะมีอำนาจ หรือใช้อำนาจ

6. ความสัมพันธ์ในการขัดแย้งก่อให้เกิดกระบวนการของปฏิสัมพันธ์ทางสังคมขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีผลสำคัญเกิดขึ้นตามมา

7. กระบวนการความขัดแย้งทำให้ปฏิสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ขาดลงชั่วคราว

8. ความสัมพันธ์ในการขัดแย้งมิใช่ตัวการที่ทำให้ปฏิสัมพันธ์หยุดชะงักลง แต่จะเป็นตัวทำให้เกิดการเปลี่ยนมาตรฐานและความคาดหวังในการทำงาน

โยฮัน กัลป์ตุง (Johan Galtung) ได้นำเสนอทางเลือกใหม่ให้กับสังคม คือ สิ่งที่เขาเรียกว่า สันติภาพเชิงโครงสร้าง โดยได้ตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับการสร้างสันติภาพไว้ว่า (ชัชวพันธ์ สถาอานันท์ และคมสันต์ หุตะแพทย์, 2529)

(1) สันติภาพไม่ได้เป็นเพียงสันติภาพในระหว่างประเทศหรือรัฐชาติเท่านั้น แต่หมายถึง สันติภาพในสังคม สันติภาพระหว่างและภายในตัวมนุษย์ และสันติภาพระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติเป็นสันติภาพที่ครอบคลุมทั้งธรรมชาติมนุษย์สังคม และโลก กัลตุงมองว่าทั้งหมดนี้จะสามารถอยู่รวมกันอย่างสันติได้ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ ความหลากหลาย (ในส่วนต่าง ๆ ของความสัมพันธ์และตัวผู้กระทำ) และการพึ่งพาอาศัยระหว่างกันและกัน (Symbiosis)

(2) ความหลากหลายและการพึ่งพาในธรรมชาตินำมาซึ่งความสมดุลทางนิเวศ และสิ่งนี้ทำให้เกิดการสร้างสรรคทำให้เกิดสังคมพหุนิยมและทำให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

(3) การพึ่งพากันและกันในธรรมชาติเป็นการพึ่งพาในแนวนอนไม่ใช่การพึ่งพาในแนวตั้ง ไม่ใช่การพึ่งพาของผู้อ่อนแอกว่าต่อผู้แข็งแรงกว่า ดังนั้นจึงไม่เกิดการครอบงำของผู้แข็งแรงต่อผู้ที่อ่อนแอกว่า

ประเด็นของการตอบโจทยที่ว่า “ทำไมจึงต้องใช้สันติวิธี” เมื่อวิเคราะห์จากปัจจัยต่าง ๆ อย่างรอบด้านแล้ว คำตอบที่พบในเบื้องต้นมีอย่างน้อย 7 ประการ กล่าวคือ

1) สันติวิธีเป็นวิธีที่ถูกต้องตามหลักศีลธรรม วิธีการนี้เป็นคู่มือและเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาความเป็นมนุษย์ เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาจิตใจมนุษย์ แก้ปัญหาแบบมนุษย์ด้วยตัวมนุษย์เอง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การที่คนเข้าใจศีลธรรมต่างกันหลายรูปแบบ ทำให้เกิดการตีความเพื่อสนองตอบตัวเอง อย่างไรก็ตาม เมื่อมองคำว่า “ศีลธรรม” ในมิติของศาสนาก็ย่อมเป็นการง่ายที่จะแสวงหา “จุดร่วม” ที่คล้ายคลึงกันได้

2) การจัดการความขัดแย้งแบบสันติวิธี นอกจากเป็นวิธีการที่สอดคล้องกับมนุษยชาติแล้ว ยังเป็นวิธีการที่สร้างพื้นฐานของความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างประชาชนในกลุ่มต่าง ๆ เพราะความเข้าใจ เห็นใจกันเป็นวิธีการป้องกัน และต่อสู้กับภัยในด้านต่าง ๆ ที่อาจจะมาสู่ประเทศชาติด้วย

3) สันติวิธีเป็นวิธีเดียวที่สนับสนุนประชาธิปไตยโดยเฉพาะประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) ดังที่นักคิดบางท่านได้นำเสนอว่า ประชาธิปไตยเป็นวิธีส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ เพื่อหาแนวทางแก้ไขความขัดแย้งแทนการใช้ความรุนแรง กระบวนการประชาธิปไตยนำมาสู่การส่งเสริมสันติวิธีในชาติ และระหว่างชาติได้ ประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ มีการสร้างความเข้าใจ

ร่วมกัน มีการควบคุมทางนโยบาย ฉะนั้น ทั้ง สันติวิธีและประชาธิปไตย จึงมีความสัมพันธ์และเกี่ยวพันกัน ถ้าพัฒนาประชาธิปไตยได้มาก โอกาสที่สันติวิธีสัมฤทธิ์ได้มากและมีโอกาสประสบความสำเร็จสูง

4) สันติวิธีเป็นวิธีสนับสนุนกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุก ๆ กลุ่ม ฉะนั้น การที่ทำให้สังคมเกิดสันติสุขได้นั้น จำเป็นต้องดึงทุกคนในสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาหาทางออกร่วมกัน (Inclusive society) ไม่ใช่ผลักผู้มีส่วนได้ส่วนเสียออกไป (Exclusive society) ดังที่ (ประเวศ วะสี, 2536) กล่าวว่า ควรทำให้สังคมนี้ให้เป็นสังคมคุณภาพ ซึ่งเกิดขึ้นมาได้จากหลายสาเหตุ บางครั้งเริ่มต้นขึ้นมาจากการพยายามหาทางแก้ปัญหาาร่วมกันในสิ่งที่น่าสนใจซึ่งความทุกข์ อาจเริ่มจากความทุกข์ของปัจเจกชน และพัฒนาไปสู่การร่วมกันกับคนที่มีความทุกข์อย่างเดียวกัน และ พยายามค้นหาทางออกพร้อม ๆ กัน โดยการร่วมคิด ร่วมริเริ่ม ร่วมวางแผน ดำเนินการ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมตรวจสอบน้อยที่สุด ซึ่งการร่วมทุกข์นี้ในทางพุทธศาสนา ถือว่าจะทำให้ความรู้สึกทุกข์นั้นน้อยลง และที่สำคัญการร่วมทุกข์ทำให้ได้มีการปรับทุกข์ได้รับการปรึกษาหารือกัน จากหนักกลายเป็นเบา

5) สันติวิธีเป็นวิธีเดียวที่สนับสนุนการคิด และการปฏิบัติการในการจัดการความขัดแย้งโดยไม่ใช้ความรุนแรงในทุกรูปแบบ ทั้งทางร่างกาย ทางเพศ ทางจิตใจ ทางเศรษฐกิจและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การไม่ใช้ความรุนแรงดังกล่าวนั้น ประกอบไปด้วย “ความเป็นธรรม” ทั้งในแง่ของความยุติธรรม ความเที่ยงธรรม การยกย่อง และให้เกียรติมนุษย์ในสถานะของเพื่อนร่วมโลกคนหนึ่งที่รักสุข และเกลียดกลัวความทุกข์เช่นเดียวกัน

6) สันติวิธีเป็นวิธีการที่น่าจะมีการสูญเสียน้อยที่สุด ทั้งระยะสั้นระยะยาว ทั้งรูปธรรมและนามธรรม ผิดกับการใช้ความรุนแรง ซึ่งทุกฝ่ายอ้างว่าเป็นวิธีการสุดท้าย ซึ่งบางกรณีสามารถบรรลุผลในระยะสั้นเป็นรูปธรรมชัดเจน แต่หากความขัดแย้งดำรงอยู่เพียงแต่ถูกกดไว้ โอกาสที่จะทำให้เกิดความรุนแรงในระยะยาวย่อมมีอยู่ ส่วนในทางนามธรรม เช่น ความเข้าใจอันดีความ สามัคคีปรองดอง นั้นย่อมเกิดขึ้นได้ยากด้วยวิถีความรุนแรง

7) ในขณะที่สังคมมีความสับสนซับซ้อน (Chaos) เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นมาจะมีแนวโน้มไปสู่ความรุนแรงได้ง่าย สันติวิธีจะเข้ามามีบทบาท และทำหน้าที่ในการประสานร่องรอยความขัดแย้งเหล่านั้น เพื่อให้สังคมไทยได้ปรับกระบวนทัศน์ (Paradigm shift) จากวิธีเดิมที่ใช้อำนาจเข้าไปแก้ไขปัญหาแบบสังคมโบราณซึ่งใช้ไม่ได้แล้วในสังคมปัจจุบัน ไปสู่กระบวนการทางสังคมที่เน้นการเข้ามามีส่วนร่วมกันคิด ร่วมกันทำ เรียกว่า วิธีการอารยะ (Civilize) หรือ ความเป็นอารยะ (Civility) กล่าวคือ เป็นการพัฒนาจากสังคมเดิมไปสู่แนวทางสันติวิธี กล่าวโดยสรุปแล้ว สันติวิธีนอกจากเป็นวิธีที่เต็มไปด้วยความเป็นธรรมแล้ว ยังเป็นคู่มือ และเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาและส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น สิ่งที่สามารถเป็นฐานรองรับการพัฒนาประชาธิปไตยก็คือ กระบวนการที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุก ๆ กลุ่มของสังคม ซึ่งหัวใจสำคัญของการมีส่วนร่วมก็คือ การทะลายและสลายความเป็นอัตลักษณ์ และยอมรับในความแตกต่างของมนุษย์แต่ละคน อันเป็นการส่งเสริม และยอมรับในศักยภาพของมนุษย์ โดยมนุษย์ และเพื่อมนุษย์เอง

เมื่อกล่าวถึงการจัดการความขัดแย้งโดยวิธีแห่งการทูตเชิงสันตินั้น สามารถจำแนก สันติวิธีตามแนวนี้ได้ 7 วิธี คือ ดังนี้ (กอบกุล วิศิษฐ์สรรค์ดี. (2017).

1. การเจรจา (Negotiation) หมายถึง กระบวนการของการแสดงออก ซึ่งข้อเสนอที่ต้องการให้ได้รับการตกลงบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกันในเรื่องที่มีการขัดแย้งทางผลประโยชน์ เป็นต้น ซึ่งโดยทั่วไป การเจรจาเป็นการสร้างความสัมพันธ์ของการต่อรองระหว่างกลุ่มที่รู้สึกว่าจะเกิดความขัดแย้ง หรือเกิดความขัดแย้งแล้ว แต่ละกลุ่มจึงพบปะ พูดคุย แลกเปลี่ยน และปรึกษาหารือกัน ระหว่างรัฐหรือบุคคลที่เป็นคู่พิพาท เพื่อแสดงออกในข้อเสนอที่ต้องการให้ได้รับการตกลงบนพื้นฐานร่วมกัน อันเป็นการแสดงถึงความตั้งใจและความพยายามในการเจรจาที่มุ่งหมายให้มีการตกลงระหว่างกัน จึงจำเป็นต้องดำเนินการต่อรอง เพื่อให้ได้บรรลุผลเป็นการตกลงที่จะถือปฏิบัติต่อกันในอนาคต

2. การไต่สวน (Inquiry) แนวทางนี้เป็นวิธีที่มุ่งเน้นการจัดการข้อพิพาททั้งในระหว่างประเทศและภายในประเทศ เมื่อกล่าวถึงระบบการไต่สวนในระหว่างประเทศเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศนั้นเกิดขึ้นจากผลการประชุมสันติภาพครั้งแรกที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ในปี ค.ศ. 1899 ในมาตรา 9 และ 14 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการไต่สวนว่า หากไม่สามารถตกลงกันได้โดยทางการทูตอันเนื่องมาจากมีความเห็นขัดแย้งกัน ให้จัดตั้งคณะกรรมการไต่สวนขึ้นอำนวยความสะดวกในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหา โดยหาข้อเท็จจริงอันแน่ชัดด้วยการสืบสวนที่ปราศจากความลำเอียงและด้วยความบริสุทธิ์ใจ จะเห็นว่า รายงานของคณะกรรมการไต่สวนอยู่ในวงจำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงเท่านั้นไม่มีลักษณะชี้ขาด รายงานดังกล่าวไม่มีลักษณะบังคับและไม่มีผลผูกพันให้รัฐคู่กรณียอมรับแต่อย่างใด

4. การไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง (Mediation) หมายถึง กระบวนการที่คู่กรณีซึ่งอาจจะเป็นรัฐ บุคคล หรือกลุ่มบุคคล ใช้ในการแก้ไขปัญหาโดยสมัครใจมาพูดคุย อภิปรายถึงความแตกต่างกันในเรื่องต่าง ๆ และเนื่องจากเป็นความสมัครใจที่คู่เจรจาหันมาพูดคุยกัน จึงเป็นการร่วมกันหาทางออกต่าง ๆ แล้วจึงร่วมกันตัดสินใจนำไปสู่ผลที่คู่เจรจาพึงพอใจ ถ้าคู่เจรจาเข้าใจกระบวนการและสามารถสื่อสารกันได้อย่างดี ไม่ต้องมีคนกลางมาเป็นผู้กำกับกระบวนการ แต่โดยส่วนใหญ่กว่าที่จะตัดสินใจมารวมเจรจา ความขัดแย้งก็กลายเป็นข้อพิพาทอย่างรุนแรง จำเป็นต้องมีคนกลางมาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยที่เรียกว่า การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง จะเห็นว่า กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลางเป็นแนวทางที่ขยายเพิ่มเติมจากการเจรจา โดยมี “บุคคลที่สาม” ซึ่งเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง บุคคลคนที่สามนี้ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินปัญหาโดยตรง แต่คนกลางนี้จะช่วยคู่กรณีที่เกิดความขัดแย้งกัน เพื่อให้บรรลุข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับโดยความเห็นพ้องต้องกันในประเด็นข้อพิพาท

เมื่อกล่าวถึงความสำคัญของการเจรจาไกล่เกลี่ยพบแง่มุมที่น่าสนใจหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ

1. การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลางเป็นกระบวนการพิจารณาตัดสินหาทางออกของข้อขัดแย้งเกิดโดยคู่กรณีหรือคู่ขัดแย้งช่วยกันพิจารณาหาทางออกร่วมกัน ซึ่งคนกลางไม่มีหน้าที่ หรือไม่มีอำนาจไปตัดสินคดี

2. กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยจะใช้วิธีการ หรือกระบวนการใช้การเรียนรู้ร่วมกัน (Learning process) โดยไม่ใช่จุดยืนแต่จะใช้การเจรจาโดยใช้ความต้องการ หรือความสนใจร่วมกันเป็นพื้นฐานในการเจรจา (Interest-based negotiation) โดยไม่มุ่งไปที่การเจรจาโดยยึดจุดยืน (Position-based negotiation) ซึ่งจะช่วยให้ยากต่อการเจรจา

3. กระบวนการในการเจรจาต้องมีกติกาในการเจรจา (Ground rules) เพื่อให้คนกลางที่มีหน้าที่กำกับกระบวนการได้ตามนั้น สรุปก็คือ นักเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลางจะทำหน้าที่ประคองข้างที่สามนั้น ซึ่งจะสร้างเวทีขึ้นมาเพื่อให้มีการสานเสวนาร่วมกันทำหน้าที่ในการช่วยเหลือประเด็นต่าง ๆ อันจะก่อให้เกิดความพึงพอใจร่วมกัน อีกทั้งจะช่วยให้มีทางเลือกที่หลากหลาย และก่อให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีต่อกันระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายด้วย ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ การช่วยติดต่อไม่ได้เสนอแนะให้แก้ไข และไม่ได้ร่วมเจรจาด้วย แต่อาจนำไปสู่การเชื่อเชิญให้มาแก้ไขเพื่อร่วมมือเจรจาในกรณีที่เปลี่ยนเป็นการไกล่เกลี่ย กล่าวโดยสรุปแล้ว ประเด็นที่เกี่ยวกับการเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง และการที่คนกลางทำหน้าที่ช่วยในการติดต่อให้คู่กรณีเพื่อหาทางออกนั้น จะไม่มีลักษณะเป็นการบังคับรัฐคู่กรณี หรือคู่กรณีอื่น ๆ คู่กรณีทั้งหมดมีเสรีภาพเต็มที่ในการที่จะรับหรือไม่รับทางออก ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยเสนอก็ได้ และสำหรับด้านผู้ไกล่เกลี่ยเองก็มีเสรีภาพที่จะเสนอการไกล่เกลี่ยของเขาต่อไป หรือ จะหยุดไกล่เกลี่ยเมื่อใดก็ได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้ การไกล่เกลี่ยจึงต้องอาศัยความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ

5. การประนีประนอม (Compromising) เมื่อก้าวถึงการประนีประนอมในระหว่างประเทศเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทโดยให้คณะกรรมการสิทธิ หรือตัวแทนระหว่างประเทศอื่นซึ่งคู่กรณีขัดแย้งกันได้ตกลงแต่งตั้งขึ้นพยายามประนีประนอมโดยมุ่งแสวงหาข้อแก้ไขที่สมเหตุสมผลในความขัดแย้งเพื่อให้คู่กรณีสามารถตกลงกันได้ การประนีประนอมเกิดจากการที่คู่กรณีได้ตกลงกันไว้ในอนุสัญญาสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายก็ได้ว่า ถ้ามีกรณีพิพาทเกิดขึ้นให้ใช้วิธีระงับด้วยการประนีประนอม สำหรับหลักเกณฑ์พื้นฐานที่เกี่ยวกับการประนีประนอมอยู่ในกรมสารที่เรียกว่า “การระงับข้อพิพาทโดยสันติ” (Pacific settlement of international disputes) ซึ่งลงนามที่กรุงเจนีวา เมื่อวันที่ 25 กันยายน 1928 โดยเฉพาะในข้อ 15 ระบุว่า “ภาระของคณะกรรมการประนีประนอมได้แก่การทำข้อพิพาทให้กระจ่างชัด รวบรวมข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวข้องโดยวิธีการใดส่วน หรือวิธีอื่นใด และพยายามที่จะให้คู่กรณีตกลงกัน” อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการประนีประนอม อาจเสนอทางออกซึ่งเป็นเพียงข้อเสนอแนะเท่านั้น หากมีลักษณะเป็นการบังคับให้ภาคีจำต้องปฏิบัติตามไม่ เมื่อก้าวถึงการประนีประนอม ในความหมายทั่วไปนั้น จัดได้ว่าเป็นหลักการในทางรัฐศาสตร์ที่นำมาประยุกต์ใช้เมื่อเกิดการตั้งตัวในสถานการณ์ที่ต้องเผชิญหน้ากัน ท่ามกลางการเผชิญหน้าเพื่อเจรจาต่อรองในสิ่งที่แต่ละฝ่ายต้องการนั้น บรรยายภาศต้องเติมไปด้วยหลักแนวคิด และ ทฤษฎีที่ว่า “แสวงจุดร่วม และ สงวนจุดต่าง” ประเด็นใดที่สามารถหาทางออกร่วมกันได้โดยการเจรจาและหาข้อยุติต้องรับนำมาใช้ในทันที แต่ประเด็นใดก็ตามซึ่งเป็นข้อแตกต่างของแต่ละฝ่ายและนำมาซึ่งความแตกแยกก็ควรเก็บเรื่องราวเหล่านั้นเอาไว้ก่อน แต่สิ่งที่สำคัญในการเจรจาหาข้อยุติก็คือควรมุ่งนำเสนอประเด็นที่เกี่ยวกับหลักการที่อยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงเท่านั้น ไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะนำเสนอประเด็นที่เป็นเรื่องส่วนตัว หรือ

ประโยชน์ส่วนตัว และไม่ควรทำให้เรื่องส่วนตัวไปทำลายเรื่องส่วนรวมที่จะเกิดท่ามกลางการประนีประนอมนั้น อย่าให้อารมณ์เข้ามามีอิทธิพลต่อการเจรจาไม่เช่นนั้นแล้ว บรรยากาศของการหาข้อยุติจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากแต่ละฝ่ายใช้อารมณ์มากกว่าเหตุผล ฉะนั้น ควรประนีประนอมแนวคิดของแต่ละฝ่ายเพื่อให้บรรยากาศของการประชุมเป็นไปอย่างราบรื่น และมีบทสรุปที่ลงตัวในที่สุดเป็นการดำรงอยู่บนฐานของเป้าหมาย และ ความสัมพันธ์โดยมุ่งเน้นไปที่การแบ่งผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นการได้รับผลประโยชน์ด้วยกันทั้งสองฝ่าย วิธีการนี้อาจจะใช้ไม่ได้ผลเมื่อเกิดความขัดแย้งในประเด็นที่ว่าด้วยค่านิยม ความเชื่อ ทางศาสนา และวัฒนธรรม

การจัดการความขัดแย้งโดยวิธีทางกฎหมายเชิงสันติ (Peaceful legal means) เมื่อกกล่าวถึงการจัดการความขัดแย้งโดยวิธีทางกฎหมายเชิงสันตินั้น สามารถจำแนกสันติวิธีตามแนวนี้ได้ 3 วิธี กล่าวคือ อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) กระบวนการทางศาล (Judicial approach) และ กระบวนการออกกฎหมาย (Legislative approach) อนุญาโตตุลาการ หมายถึง กระบวนการที่ทั้งคู่สมัครใจขอให้ “บุคคลที่สามที่เป็นกลาง” ไม่มีส่วนได้เสียเป็นผู้ช่วยตัดสินใจในปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งวิธีการนี้เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทซึ่งมีมานานนับพันปีแล้ว ทั้งในสมัยกรีก และโรมันก็ได้นำวิธีการนี้มาใช้เมื่อศึกษาถึงประวัติและวิวัฒนาการของกฎหมายพบว่า อนุญาโตตุลาการถูกนำมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับรัฐ ข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน และข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุว่าข้อพิพาทระหว่างรัฐนั้นอาจนำมาซึ่งการใช้กำลังอาวุธเข้าต่อสู้กัน ด้วยเหตุนี้ อนุญาโตตุลาการจึงเป็นวิธีการหนึ่งของการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี ดังที่คลีดี อีเกิลตัน (Clyde Eagleton) ได้ชี้ว่า การอนุญาโตตุลาการเป็นวิธีหนึ่งในการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีซึ่งคู่กรณียอมผูกพันตนเองต่อการวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการ แบบที่ใช้ในการกำหนด คือ ความยินยอมพิเศษ (Compromise) หรือข้อตกลงในข้อพิพาทได้เสนอให้แก่อนุญาโตตุลาการ คู่กรณียอมกำหนดเงื่อนไขว่า คำวินิจฉัยโดยอาศัยกฎหมายระหว่างประเทศหรือตกลงกันว่าการพิจารณานั้นถือหลักความยุติธรรมและความเที่ยงตรง ศาลที่ชำระคดีข้อพิพาท ซึ่งได้เสนอขึ้นนั้นอาจสถาปนาขึ้นเป็นพิเศษโดยข้อตกลง หรือเป็นศาลชำระความที่มีอยู่พร้อมแล้ว ในกรณีทั่ว ๆ ไป วิธีการดำเนินการของอนุญาโตตุลาการมีลักษณะเป็นไปตามความพึงพอใจของคู่กรณี ในขณะที่ (Soonthornthanaphirom, S. (2020). มองว่า อนุญาโตตุลาการนั้นเป็นวิธีระงับข้อพิพาทที่มีบรรยากาศที่เป็นมิตรต่อกันมากกว่าการไปสู่ศาล ซึ่งข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก็ได้รับการชำระความโดยบุคคลที่คู่กรณีเชื่อถือและไว้วางใจ จะเห็นว่าอนุญาโตตุลาการนั้นเป็นเรื่องที่คู่กรณีจะตกลงกันเลือกบุคคลและกลไกในการระงับข้อพิพาทของตนเป็นเรื่อง ๆ ไป อีกทั้งกำหนดรูปแบบของ อนุญาโตตุลาการ แต่งตั้งอนุญาโตตุลาการ ขอบเขตอำนาจของอนุญาโตตุลาการ รวมไปถึงต้องคำนึงถึงผลหรือข้อผูกมัดที่อาจเกิดขึ้นจากคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการด้วย

2.4 แนวคิดในการกำหนดสินไหมทดแทนค่าเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ

การกำหนดสินไหมทดแทนกรณีเกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ มูลค่าทรัพยากรธรรมชาตินั้นทางเศรษฐศาสตร์จะเน้นที่มุมมองของมูลค่าทางเศรษฐกิจหรือประโยชน์ที่มนุษย์จะได้รับ แต่ในทางนิเวศวิทยาจะ

ให้ความสำคัญกับมูลค่าทรัพยากรธรรมชาติจากประโยชน์อันเกิดจากการดำรงอยู่ของทรัพยากรนั้น ๆ เป็นหลัก (Laosattaya, J., & Pochanart, P.,2020) แบ่งได้เป็น 3 แบบ คือ

- 1) มูลค่าการใช้ (use value)
- 2) มูลค่าของการคงอยู่ (existence value) และ
- 3) มูลค่าในตัวเอง (intrinsic value)

ทั้งนี้ การประเมินมูลค่าทรัพยากรธรรมชาติโดยอาศัยหลักการทางเศรษฐศาสตร์ (economic valuation) มีหลายวิธี ดังเช่น การประเมินมูลค่าตลาด (market value approach) การประเมินมูลค่าจากค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูและการนำสิ่งอื่นมาทดแทน (restoration and replacement) การประเมินมูลค่าเชิงสำรวจ (contingent valuation method) การประเมินเชิงพฤติกรรมการใช้งาน (behavioral use valuation) การวิเคราะห์หาพื้นที่ใหม่เพื่อทดแทนพื้นที่เดิมที่เสียหาย (Habitat Equivalency Analysis: HEA) และการโอนมูลค่า (benefit transfer approach) แนวทางการระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ ประเทศต่าง ๆ ได้จัดการระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมในรูปแบบต่าง ๆ แต่ยังมีแนวโน้มจุดประสงค์เดียวกัน นั่นคือ เพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความยั่งยืนและใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่าเพื่อให้ประชาชนอยู่ในสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีในการดำรงชีวิต เช่น การระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ ญี่ปุ่น บัญญัติกฎหมายว่าด้วยการระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมที่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่สองส่วน คือ ส่วนขององค์กรตุลาการ และอีกส่วนหนึ่ง คือ คณะกรรมการระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมที่แยกย่อยออกเป็นระดับชาติ เป็นหน่วยงานกลาง และระดับภูมิภาคส่วนจังหวัด รวมถึงองค์กรต่าง ๆ ที่มีบทบาทดูแลด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยมีกระบวนการสำคัญในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม 4 แบบ คือ การเจรจาตกลง การประนอม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท อนุญาโตตุลาการ และการวินิจฉัยชี้ขาด ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา มีกระบวนการจัดการข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมผ่านองค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency: EPA) โดยมีกฎหมายรัฐบัญญัติ The Administrative Dispute Resolution Act of 1996 ที่ส่งเสริมและกำหนดให้หน่วยงานระดับสหพันธรัฐ สร้างและใช้กระบวนการยุติข้อพิพาทก่อให้เกิดศูนย์ป้องกันระงับข้อพิพาท (the conflict prevention and resolution center) ร่วมกับรัฐบัญญัติ The Alternative Dispute Resolution Act of 1998 ที่สนับสนุนให้เกิดแนวทางการระงับข้อพิพาททางเลือกแบบต่าง ๆ คือ การอำนวยความสะดวก (facilitation) การนำการประชุม (convening) การประเมินผลคดีในขั้นต้น (early neutral evaluation) กระบวนการหาฉันทามติ (consensus process) การแก้ไขปัญหาร่วมกัน (co-operative problem solving) กระบวนการยุติข้อพิพาทโดยคำนึงถึงประโยชน์ (interest base process) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (mediation) คณะผู้ตรวจการ (ombudsmen or ombuds) การพิจารณาโดยย่อ (mini-trial) และ อนุญาโตตุลาการ (arbitration) เพื่อให้เกิดการยืดหยุ่น และคล่องตัวต่อการระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม ในลักษณะต่าง ๆ ได้เหมาะสมมากขึ้น

2.5 งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

เมื่อสำรวจงานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับวิธีการนำกระบวนการระดับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ระดับคดีที่เกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินสาธารณะและข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะก็จะพบว่า(นฤดม ทิม ประเสริฐ. (2011). ได้ศึกษาเรื่อง โครงการศึกษาวิจัยเพื่อการปรับปรุง แก้ไขนโยบาย กฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงจากเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิที่ดินและป่า วิเคราะห์สังเคราะห์ประเด็นทางนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จัดทำความเห็นในการปรับปรุง แก้ไขนโยบายและกฎหมาย ที่จะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิของประชาชน และจัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่า โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร วิเคราะห์เรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิ กรณี และมีการจัดประชุมกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ (Focused group) วิเคราะห์สังเคราะห์ ประเด็นทางนโยบายและกฎหมาย จัดประชุมรับฟังความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผลการศึกษาวิจัย พบว่า มีการร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดิน 5 ประเภท ได้แก่ ที่ดินป่าไม้ ที่ดินสาธารณะ ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก) และที่ดินเอกชน พบว่าเรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่สัมพันธ์กับนโยบายการดำเนินงานของรัฐบาล เช่น การอนุรักษ์ป่า การปลูกป่า การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยภาพรวมสรุปได้ว่า มีการละเมิดที่ดินและป่าไม้ ได้แก่การจับกุมฟ้องร้องดำเนินคดี การกระทำการรุนแรงต่อชีวิตและทรัพย์สิน การจำกัดการทำประโยชน์ในที่ดิน การจำกัดการพัฒนาการทำโครงการของรัฐทับที่ราษฎรและชุมชน และการเลือกปฏิบัติกับราษฎรที่ยากจน โดยมีประเด็นโครงสร้างและสาระสำคัญของนโยบายและกฎหมาย ป่าไม้ เช่น นิยามป่า การกำหนดพื้นที่ป่า การห้ามใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่า และการไม่ยอมรับสิทธิชุมชนเป็นเหตุปัจจัยสำคัญและมีข้อเสนอแนะทบทวนนโยบายป่าไม้แห่งชาติในประเด็นสำคัญ เช่น การกำหนด พื้นที่ป่า การกำหนดพื้นที่อยู่อาศัย เป็นต้น และเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เป็นเอกภาพในรูปแบบประมวลกฎหมาย การปรับหลักกฎหมายเป็นการส่งเสริม การปรับโครงสร้างอำนาจให้เป็นแนวราบมากขึ้นและการมีส่วนร่วมแบบพหุภาคี ตลอดจนแก้ไขกระบวนการและวิธีการกำหนดหรือขยายพื้นที่ป่า การนิยามความหมายของป่า การตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ์ และการควบคุมบริหารจัดการป่า รวมทั้งทบทวนกระบวนการและวิธีการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ์ของราษฎรในเขตป่าตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ให้เป็นวิธีการที่ราษฎรและองค์กรในท้องถิ่นและราษฎรยอมรับ ส่วนข้อเสนอในการปรับปรุงนโยบายและกฎหมาย ได้แก่ รัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ราษฎรได้รับสิทธิที่จะมีที่ดินที่อยู่อาศัยและทำกินเพียงพอต่อการยังชีพและการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึง รัฐควรจัดการศึกษาให้ราษฎรและเจ้าหน้าที่รัฐมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและการปกครอง คุ้มครองสิทธิในที่ดินของราษฎรและชุมชน และเมื่อราษฎรมีข้อพิพาทที่ดินรัฐควรจะต้องมีหน่วยงานให้ข้อมูลและคำปรึกษาแนะนำทางวิชาการและระเบียบกฎหมายแก่ราษฎร และรัฐจะต้องวางโครงสร้าง และกลไกการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งอย่างมีส่วนร่วม

ถาวร เกียรติชาย นาคสุขไพบูลย์ (2558) ได้ศึกษาเรื่อง ยุทธศาสตร์การจัดการที่ดินของรัฐ อำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะศึกษาพัฒนาการการใช้ที่ดินของรัฐและนำเสนอยุทธศาสตร์การ

จัดการที่ดินของรัฐ งานวิจัยนี้เน้นพื้นที่ด้านทิศเหนือของเกาะโดยใช้การศึกษาในเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า พัฒนาการการใช้ที่ดินและปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในเขต อำเภอเซียง ดงหวัดตราด มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อปี พ.ศ. 2535 ทำให้ชุมชน ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น มีการสร้างเส้นทางหลักเพิ่มขึ้น พื้นที่ป่าถูกแผ้วถางร้อยละแปดสิบของที่ราบ ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ รัฐบาลจึงได้กำหนดระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 และจัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ติดตามกำกับดูแลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการ ส่วนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐ ได้แก่ คณะรัฐมนตรีต้องกำหนดให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นวาระแห่งชาติ แก้ไขระเบียบกฎหมายของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดตราด ต้องจัดให้มีเวทีการพูดคุย เชื่อมโยงภาคีเครือข่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องและการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศควรดำเนินการเป็นพื้นที่ชุมชนหรือเป็นระวางกรมที่ดิน กรมธนารักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติและกองทัพเรือต้องร่วมกันกำหนดขอบเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน ต้องเข้มงวดในการตรวจตราพื้นที่ การตรวจสอบแนวเขตตามหลักฐานทางแผนที่หรือหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ งานวิจัยยังเสนอยุทธศาสตร์การป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติ และกองทัพเรือต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อดูแลรับผิดชอบโดยตรง และกรมที่ดินต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อรับผิดชอบศูนย์ข้อมูลที่ดินทั่วประเทศ ในส่วนของกรมธนารักษ์และกองทัพเรือต้องพิจารณาในการขอใช้พื้นที่โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐให้เหมาะสมกับความจำเป็นตามวัตถุประสงค์ ให้กองทัพเรือพิจารณาที่ดินที่หมดความจำเป็นหรือเลิกใช้ประโยชน์ส่งคืนกรมธนารักษ์และให้กรมธนารักษ์ตรวจสอบการใช้ประโยชน์ของผู้เช่าให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามที่ขอเช่า

วิวัฒน์ ฤทธิมา (2554) ได้ศึกษาเรื่อง สาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ดินระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน: กรณีศึกษาเทือกเขาบรรทัดในเขตจังหวัดตรัง งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งด้านที่ดิน วิเคราะห์ลักษณะการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่ดิน และเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่ดินแถบเทือกเขาบรรทัดในเขตจังหวัดตรังโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพที่มีทั้งการศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก นักวิชาการและปราชญ์ชาวบ้านที่เกี่ยวข้องกับปัญหาคความขัดแย้งที่ดินจำนวน 6 คน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดูแลงานที่ดินและเกี่ยวข้องกับปัญหาคความขัดแย้งที่ดิน จำนวน 41 คน และประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนด้านที่ดินหรือเกี่ยวข้องกับปัญหาคความขัดแย้งด้านที่ดินจำนวน 44 คน ตลอดจนการลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ การเข้าร่วมประชุมและทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกับประชาชน ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งด้านที่ดินแถบเทือกเขาบรรทัดในเขตจังหวัดตรังมาจากประชาชนมีการรวมตัวกันเป็นองค์กรภาคประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มุ่งใช้อำนาจทางกฎหมายและแสวงหาผลประโยชน์ กลุ่มผลประโยชน์นั้นเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากประชาชน กฎหมายและนโยบายของรัฐที่ล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง สภาพสังคมและวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากแรงกดดันจาก

ภายนอก สภาพทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่เข้ามามีบทบาทในชุมชน การเมืองที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง ตลอดจนประวัติศาสตร์ท้องถิ่นและสภาพพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างกันทำให้ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งผันแปรไปตามบริบทของพื้นที่ ส่วนลักษณะการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้านที่ดินพบว่า ภาครัฐมุ่งแก้ไขปัญหาคด้วยการกำหนดกฎหมายและออกนโยบายเพียงฝ่ายเดียวและมองว่าประชาชนจะต้องปฏิบัติตามภาครัฐนั้น เป็นแนวคิดในการแก้ไขปัญหาคที่ไม่เหมาะสมกับพื้นที่ ประชาชนไม่ยอมรับแนวทางแก้ไขปัญหาคภาครัฐ จึงเกิดมุมมองในการแก้ไขปัญหาคที่แตกต่างกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนทำให้การแก้ไขปัญหาคด้วยนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาคได้และก่อให้เกิดความขัดแย้งเพิ่มขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้านที่ดิน ตลอดจนประชาชนในพื้นที่ที่มีการรวมตัวเป็นองค์กรภาคประชาชนเพื่อเรียกร้องและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้านที่ดิน งานวิจัยนี้เสนอแนวทางที่เหมาะสมและให้เกิดความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้านที่ดินแถบที่เอาบรรทัดในเขตจังหวัดตรังนั้นจะต้องให้้องค์กรภาคประชาชนเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่ดินเสนอต่อหน่วยงานของภาครัฐโดยภาครัฐจะต้องอาศัยแนวทางการจัดการจากภาคประชาชนในการขับเคลื่อนนโยบายและกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาคให้ สำเร็จผลเป็นรูปธรรม

พชรพล หาญเมือง (2563) ได้ศึกษาเรื่องความขัดแย้งและการสร้างความร่วมมือในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ พื้นที่โคกหนองสมิ อำเภอบุพมหารัตต์ จังหวัดร้อยเอ็ด โดยอาศัยการวิจัยเชิงเอกสารประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลจำนวน 17 คน ด้วยการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง ผลการวิจัยพบว่าสภาพปัญหาคความขัดแย้งในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์โคกหนองสมิประกอบด้วย ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน ปัญหาการขาดความชัดเจนของสิทธิ์ในที่ดิน ปัญหาการไม่ยอมรับความคิดเห็นของแต่ละฝ่ายในการจัดการการใช้ที่ดิน และปัญหาการได้รับข้อมูลที่ไม่ตรงกันในด้านการใช้ที่ดิน ขณะที่สถานการณ์ความร่วมมือและบทบาทของแต่ละกลุ่มบุคคลในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์โคกหนองสมิ พบว่าสถานการณ์ความร่วมมือเกิดขึ้นได้ใน 2 ลักษณะคือ เกิดจากการที่ชาวบ้านร่วมมือกันเอง และเกิดจากความร่วมมือของหน่วยงานภายนอกโดยแต่ละกลุ่มบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องจะมีบทบาทที่ชัดเจนเป็นของตนเอง ทั้งนี้ การวิจัยพบแนวทางในการสร้างความร่วมมือในการจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์โคกหนองสมิว่า การหันหน้ามาพูดคุยกันและมีการเสนอให้มีคนกลางเข้ามาช่วยในการเจรจาไกล่เกลี่ยเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้วยความร่วมมือของคนในพื้นที่ ขณะเดียวกันหน่วยงานภายนอกที่เข้ามาช่วยเหลือสามารถทำได้โดยการใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานในการแก้ปัญหาค พร้อมทั้งมีกระบวนการในการเยียวยาในกรณีที่มีผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว อีกทั้งการให้ความรู้แก่ชาวบ้านโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์และกฎหมายอื่นก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ชาวบ้านเข้าใจเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาคเหล่านี้ขึ้นอีกต่อไป

กล่าวโดยภาพรวมจากการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องก็จะพบว่า มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ การระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินสาธารณะด้วยกระบวนการยุติธรรมทางเลือกถึง 2 เล่มที่นำเสนอแนวทางการแก้ไขด้วย

การเจรจาผ่านกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับชุมชนในพื้นที่ ดังนั้น จึงถือได้ว่างานวิจัยที่ผ่านมา มีช่องว่างของความรู้ที่คณะผู้วิจัยจะต้องศึกษาต่อไป คือ 1. การแก้ไขปัญหาโดยวิธีประสานผลประโยชน์นอกกระบวนการยุติธรรมทางศาล สร้างความสมานฉันท์ในชุมชน ลดการขัดแย้งและความเหลื่อมล้ำในชุมชนแต่ไม่ระบุวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ชัดเจน 2. ข้อเสนอเพื่อให้เกิดแนวทางแนวปฏิบัติในส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตำบลเขาพนมได้นำกฎหมายว่าด้วยกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ

บทที่ 3

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาแนวทางการนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ในข้อพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะ เฉพาะพื้นที่อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่ศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหา ความขัดแย้ง มาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ และแนวทางการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปใช้ระงับข้อพิพาทเรื่องการบุกรุกที่สาธารณะ โดยใช้วิธีศึกษาเอกสาร และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In depth Interview)

3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษาครั้งนี้ เป็นกรณีศึกษาที่ได้นำหลักการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders Analysis) มากำหนดประชากรผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key-informant) เกี่ยวกับข้อมูลด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการศึกษาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ การคลี่คลายข้อพิพาทในการบุกรุกที่สาธารณะ การแสดงออกเพื่อปกป้องสิทธิในที่ดินของชุมชน โดยผู้วิจัยได้เลือกผู้ให้ข้อมูลหลักในการศึกษาวิจัยซึ่งสัมภาษณ์จากประชาชนทั่วไป ผู้นำชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้าน พนักงานฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการระดับหัวหน้างาน ในพื้นที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและมีความน่าเชื่อถือ สามารถให้ข้อมูลที่ครอบคลุมเพียงพอ

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In depth Interview) โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างเพื่อเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ที่ครอบคลุมประเด็นสำคัญเกี่ยวกับความขัดแย้งที่เกิดจากการบุกรุกที่สาธารณะในตำบลเขาพนม นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้มีการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างโดยมีคำถามปลายเปิดเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและข้อมูลจากผู้ให้

ถูกสัมภาษณ์สามารถแสดงความคิดเห็นโดยอิสระ มีการสังเกตความรู้สึกและกิริยาท่าทางของผู้ถูกสัมภาษณ์ ตลอดจนมีการจดบันทึกข้อสังเกตไปด้วย

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้เวลาเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งของข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

3.3.1 ประเภทเอกสาร ได้แก่ เอกสารชั้นต้น เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารหรือหลักฐานที่จัดทำโดยทางราชการออกเผยแพร่ และเอกสารชั้นรอง เป็นการเก็บข้อมูลหรือหลักฐานจากเอกสารต่างๆจากผู้ที่มีส่วนร่วมในเหตุการณ์ เช่น ภาพถ่าย บันทึกการประชุมทั้งจากโครงการใหญ่และโครงการย่อยร่วมกัน

3.3.2 ประเภทบุคคล โดยวิธีการสัมภาษณ์เจาะลึก จากกลุ่มตัวอย่างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง โดยคัดเลือกจากประชาชนตำบลเขาพนม ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่หมู่ 6 ผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะพื้นที่ตำบลเขาพนม ผู้มีส่วนได้เสีย เจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าหน้าที่ที่ดิน เกษตรตำบล พนักงานฝ่ายปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิเคราะห์เชิงพรรณนา ทั้งข้อมูลที่ได้รับจากเอกสารต่างๆ ควบคู่ไปกับการทำวิจัยภาคสนามโดยการสัมภาษณ์จากกลุ่มตัวอย่างมาสรุป โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชาชนที่มีกรณีปัญหาความขัดแย้งการบุกรุกที่ดินสาธารณะในตำบลเขาพนม นำมาจำแนก แยกแยะ เพื่ออธิบายข้อมูล นอกจากนี้ยังใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) นำมาอธิบายในลักษณะของการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ โดยจะแบ่งกรอบการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนสาเหตุของปัญหา กระบวนการระงับข้อพิพาท แนวทางการระงับข้อพิพาทนอกศาล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยเรื่อง ศึกษาแนวทางการนำวิธีระดับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ในข้อพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดิน สาธารณะ: ศึกษาเฉพาะพื้นที่อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ ผู้วิจัยศึกษาโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In depth Interviews) โดยการใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างเพื่อเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ที่ครอบคลุมประเด็นสำคัญเกี่ยวกับความขัดแย้งที่เกิดจากการบุกรุกที่ดินสาธารณะในตำบลเขาพนม นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้มีการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างโดยมีคำถามปลายเปิดเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและข้อมูลจากผู้ที่ถูกสัมภาษณ์ โดยคัดเลือกจากประชาชนตำบลเขาพนม ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่หมู่ 6 และหมู่ 10 ผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พื้นที่ตำบลเขาพนม ผู้มีส่วนได้เสีย เจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าหน้าที่ที่ดิน เกษตรตำบล พนักงานฝ่ายปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งทุกคนสามารถแสดงความคิดเห็นโดยอิสระ และการเก็บข้อมูลที่ได้จากเอกสารต่างๆ การประชุมร่วมกันกับคณะผู้วิจัยในกลุ่มใหญ่และกลุ่มย่อยอื่น โดยเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนาภายใต้แผนภาพดังต่อไปนี้



แผนภาพการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้แก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ในพื้นที่ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่

หมายเหตุ: ในบทวิเคราะห์ของรายงานวิจัยเรื่องนี้ จะขอวิเคราะห์โดยเพิ่มคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ในการนำเสนอรายงานวิจัยฉบับนี้ ด้วยภายหลังจากที่ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่จริงในตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ พบว่า ปัญหาการบุกรุกที่ดินเกิดขึ้นทั้งในส่วนพื้นที่ป่า ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งที่ดินแต่ละประเภทจะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงคอยดูแล ป้องกันการบุกรุกเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำบทสัมภาษณ์มาวิเคราะห์เพื่อแบ่งประเภทของที่ดินรัฐให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานวิจัย ดังรายละเอียดที่จะวิเคราะห์และประมวลผลการวิจัยเชิงพรรณนาต่อไปนี้

4.1 สาเหตุของปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

สืบเนื่องจากปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐของราษฎรในเขตพื้นที่ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับลักษณะภูมิประเทศของพื้นที่ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ ทำให้ทราบว่าพื้นที่ในตำบลเขาพนมจะมีลักษณะเป็นที่ราบแบบเชิงเขา มีแหล่งน้ำธรรมชาติไหลผ่านเป็นคลองสายเล็กๆ ไหลผ่านหลายสายโดยสวนใหญ่มีความลาดชัน 5-12 เปอร์เซ็นต์รองลงมาเป็น 0-2 เปอร์เซ็นต์ และ 2-5 เปอร์เซ็นต์ ตามลำดับ ความสูงจากระดับทะเลปานกลาง 400-1,300 เมตร โดยด้านทิศตะวันออกและทิศตะวันตกของตำบลเป็นพื้นที่สูงชันและมีแอ่งที่ราบระหว่างเนินเขาเป็นที่ราบลุ่ม (สำนักงานที่ดินจังหวัดกระบี่, 2566)

สภาพการใช้ที่ดินตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ ซึ่งสำรวจโดยกลุ่มวิเคราะห์สภาพการใช้ที่ดิน (2562) ประกอบด้วย ประเภทการใช้ที่ดินต่างๆ ดังนี้ (สำนักงานที่ดิน, 2566)

1) พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง มีเนื้อที่ 3,180 ไร่ หรือร้อยละ 5.32 ของพื้นที่ตำบลประกอบด้วย ตัวเมืองและย่านการค้า หมู่บ้านบนพื้นที่ราบ สถานที่ราชการ และสถาบันต่างๆ ถนนและโรงงานอุตสาหกรรม

2) พื้นที่เกษตรกรรม มีเนื้อที่ 73,166 ไร่ หรือร้อยละ 100.00 ของพื้นที่ตำบล ประกอบด้วยการใช้ประโยชน์ที่ดินด้านเกษตรกรรมโดยการปลูกปาล์มน้ำมันและยางพารารวมจำนวนพื้นที่กว่าร้อยละ 80 แบ่งเป็นพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมัน ร้อยละ 55.65 ของพื้นที่ตำบล และยางพารา ร้อยละ 30.48 ของพื้นที่ตำบล

(3) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มีเนื้อที่ 49,901 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 68.20

เมื่อนำข้อมูลส่วนนี้มาวิเคราะห์ พบว่า พื้นที่ในตำบลเขาพนมกว่าร้อยละ 69 เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเป็นส่วนที่มีปริมาณเนื้อที่มากที่สุดในตำบลเขาพนม ซึ่งตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4(1) บัญญัติความหมายคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 5 บัญญัติความหมายของคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดิน รวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง 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 การที่ประชาชนจะอ้างสิทธิการได้มาซึ่งที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายจะต้องมีเอกสารที่แสดงว่าผู้ครอบครองที่ดินนั้นได้ที่ดินมาตามประมวลกฎหมายที่ดิน และในกรณีป่าสงวนแห่งชาติ การที่บุคคลใดได้สิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้มีการปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก 4-01) ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 แม้ผลของบทบัญญัติมาตรา 26 (4) จะทำให้ที่ดินที่ได้มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ถูกเพิกถอนออกจากการเป็น “ป่าสงวนแห่งชาติ” แต่ที่ดินนั้นก็ยังไม่พ้นสภาพความเป็น “ป่า” โดยกรณีนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นว่า “เอกสาร ส.ป.ก 4-01 เป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น แต่ไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะทาง

กฎหมายของที่ดินนั้น การได้ที่ดินที่มีเอกสาร ส.ป.ก 4-01 จึงไม่ใช่การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามกฎหมายอื่นตาม นัยมาตรา 3(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจึงยังคงเป็นป่าตามมาตรา 4(1) แห่งพระราชบัญญัติป่า ไม้ฯ (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 791/2548) ดังนั้น ในส่วนของพื้นที่ป่า และป่าสงวน แห่งชาติ ในพื้นที่เขาพนมส่วนนี้ ต้องแบ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบออกเป็น 2 ส่วน คือ พื้นที่ป่า และป่าสงวน แห่งชาติ ก่อนนำออกไปจัดสรรเป็นที่ดินตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดิน หรือ ที่ดิน ส.ป.ก 4-01 มีกรมป่าไม้เป็น หน่วยงานที่รับผิดชอบ และภายหลังการจัดสรรเป็นที่ดิน ส.ป.ก 4-01 แล้ว จะอยู่ในความดูแลของสำนักงานปฏิรูป ที่ดินเพื่อการเกษตร ทั้งนี้ จากการลงพื้นที่ศึกษา พบว่า ที่ดินที่เกิดปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ส่วนใหญ่ เป็นกรณีของการบุกรุกพื้นที่สัมปทานส่วนที่เป็นพื้นที่ป่า, ป่าสงวนแห่งชาติ ที่หมดสัมปทานแล้วและมีจำนวนกว่า 4 พันไร่ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ ดังนั้น ในการนำเสนอรายงานวิจัยฉบับนี้ จะกล่าวถึงเฉพาะกรณีปัญหา การบุกรุกที่ดินของรัฐที่อยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ เท่านั้น

จากการสัมภาษณ์ประชาชนผู้บุกรุกในหมู่ที่ 6 และหมู่ที่ 10 ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ พบเหตุที่มาของการเข้าไปบุกรุกที่ดินของรัฐ ด้วยเหตุผลดังนี้

๑) ไม่ทราบว่าเป็นที่สงวนหวงห้ามอย่างสุจริตใจ เมื่อเห็นว่าเป็นที่ว่างเปล่าจึงเข้าไปยึดถือครอบครองทำ ประโยชน์

๒) ประชาชนผู้บุกรุกทราบแต่เพียงว่าที่ดินบริเวณนั้น ๆ เป็นที่สงวนหวงห้ามแต่ไม่ทราบอาณาเขตที่ แน่นอนจึงเข้าไปยึดถือครอบครอง แต่เมื่อเห็นว่าทางราชการได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็ไม่คัดค้านหรือ โต้แย้งแต่ประการใดโดยยินดีจะออกจากพื้นที่เพียงแต่ขอรับประโยชน์พืชผลที่สร้างไว้เท่านั้น

๓) ประชาชนผู้บุกรุกมีเจตนาบุกรุก โดยทราบดีว่าที่ดินที่ตนเข้าไปยึดถือครอบครองนั้นเป็นที่สงวนหวง ห้าม เมื่อเข้าไปอยู่อาศัยแรก ๆ เจ้าหน้าที่ไม่ได้ว่ากล่าวตักเตือนแต่อย่างใด จึงครอบครองที่ดินสาธารณประโยชน์ ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

๔) ประชาชนผู้บุกรุกมีเจตนาเข้าอยู่อาศัยและทำกินเป็นการชั่วคราว แต่เมื่อทางราชการบอกกล่าว ตักเตือนก็ยินดีที่จะออกจากที่ดิน แต่ถ้าทางราชการปล่อยปละละเลยให้อยู่ยาวนาน ๆ ไปอาจจะเปลี่ยนเจตนาใหม่ไม่ ยอมออกจากที่ดินที่บุกรุก ซึ่งกรณีของกลุ่มในข้อนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก

จากข้อมูลที่ได้รับฟังในส่วนของประชาชน ผู้วิจัยเห็นว่าสาเหตุสำคัญที่มีส่วนสนับสนุน ส่งเสริมให้ ประชาชนบุกรุกที่ดินของรัฐอีกส่วนหนึ่งคือเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่ต้องดูแลรับผิดชอบปกป้อง ประโยชน์ในที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

4.2 บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาพนมกับปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๕๕๗

อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น กำหนดไว้ในมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าไม่มีกฎหมาย กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันตามควรแก่กรณี อำนาจ หน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้”

ถ้าพิจารณาโดยหลักการทั่วไป ตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว อธิบดีกรมที่ดินจะเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ตามบทบัญญัติดังกล่าว มีข้อความว่า “หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” ซึ่งก็หมายความว่า ถ้ามีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาไว้โดยเฉพาะแล้วก็เป็นไปตามกฎหมายนั้น เช่น ที่ราชพัสดุ ก็เป็นอำนาจของกรมธนารักษ์ ตามกฎหมายราชพัสดุ ส่วนที่ดินสาธารณประโยชน์ ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของ นายอำเภอ ที่มีหน้าที่ดูแลรักษาตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ และองค์การบริหารส่วนตำบล ก็มีอำนาจดูแลรักษาตามมาตรา ๖๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เทศบาล ก็มีอำนาจดูแลรักษาตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็มีอำนาจดูแลรักษาตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๒

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลรักษาและ คุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยหากมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ นายอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ โดยให้ใช้ค่าใช้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพธรรมชาติโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ระเบียบฉบับนี้ได้มอบหมายให้หน้าที่ตรวจสอบ แก้ไขทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นหน้าที่ของสำนักงานที่ดิน มีใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ดำเนินการจัดทำทะเบียน กรณีนี้สอดคล้องกันกับข้อมูลที่ได้รับ

จากการสัมภาษณ์เจ้าพนักงานปกครองท้องถิ่นถึงปัญหาการทับซ้อนของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน สาธารณประโยชน์ รวมไปถึงช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ใน ประเด็นที่ว่าเมื่อที่ดินแปลงใดได้จัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ไว้แล้วย่อมใช้เป็นหลักฐานเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ ตรวจสอบในกรณีที่มีข้อพิพาทว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นของรัฐหรือไม่ ทั้งนี้ด้วยเหตุเคยมีคำวินิจฉัยของศาลที่ ตัดสินไว้เป็นบรรทัดฐานตามคำพิพากษาฎีกาที่ 492/2502 และ ฎีกาที่ 952/2508 วินิจฉัยว่า “การจะเป็นหนอง สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้น กฎหมายมิได้บังคับว่าจะต้องขึ้นทะเบียนไว้ เพราะการเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินหรือไม่นั้น เป็นไปตามสภาพของที่ดินนั้นว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อ ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่”

4.2.2 ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกประเภทหนึ่งที่ยังมิได้กล่าวถึง คือ ที่ดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งโดยหลักแล้วอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย แต่เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง ที่ ๕๐๕/๒๕๕๒ มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดูแลที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา คุ้มครองป้องกัน ที่ดินรกร้างว่างเปล่าด้วย

จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ประชาชนในหมู่ที่ 6 และหมู่ที่ 10 เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขา พนม พบว่า การดำเนินงานด้านการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ของนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามแนวทางการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีมีการบุกรุกที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และระเบียบที่ เกี่ยวข้อง ปรากฏตามข้อเท็จจริงจากการลงพื้นที่ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลเขาพนม และกรมที่ดิน กรณีมี การบุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งเป็นเป็นที่รกร้าง ในเขตบ้านคอกวัว หมู่ที่ 10 ตำบลเขาพนม อำเภอพนม จังหวัดกระบี่ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีพิพาทดังกล่าว และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขา พนม เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัด นิตกรสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขาพนม ที่ได้ลงพื้นที่ร่วมกัน ทำให้ ผู้วิจัยได้รับทราบว่า ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 505/2552 มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า แต่การออก ระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้บังคับ อยู่ในปัจจุบัน คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณ สมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่มุ่งใช้บังคับกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพียงประเภทเดียวคือ ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่เรียกว่า “ที่ดินสาธารณประโยชน์” กรณีจึงทำให้ที่ดิน รกร้างว่างเปล่าขาดหลักเกณฑ์หรือมาตรการในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันจากการถูกบุกรุก และเกิดเป็น ช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับ มอบหมายได้อย่างเต็มศักยภาพ

จากการรวบรวมข้อมูลมาอภิปรายผลในประเด็นเรื่องบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เขาพนมกับปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่กำหนดให้นายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ ร่วมกันหรือที่เรียกว่า “ที่ดินสาธารณประโยชน์” ข้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 (27) จึงทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประโยชน์ สูงสุดในการปกป้องรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของแต่ละหน่วยงาน (นิติกรองค์การบริหารส่วน ตำบลเขาพนม, 2566) ความไม่ชัดเจนด้านอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินกรณีที่ดิน รกร้างว่างเปล่าเช่นนี้ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะส่งกระทบต่อการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นผืนดิน ผืนป่า อันมี อยู่อย่างจำกัดในขณะนี้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจน รวมถึงการดูแล รักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงเห็นควรยกเลิก มาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในพื้นที่และ ใกล้ชิดกับชุมชน ท้องถิ่น เป็นองค์กรขับเคลื่อนการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครอง ป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์โดยตรงเพียงหน่วยงานเดียวตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 (27) ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการ ปกครองตนเองและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปัจจุบัน

4.3 แนวทางการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนจากปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น

ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นปัญหาสะสมวนเวียนอยู่ใน สังคมไทยมาอย่างยาวนานและนับวันจะมีความรุนแรงมากขึ้น และที่ผ่านมการแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับการบุกรุกที่ ดินสาธารณประโยชน์ ที่แม้ว่าภาครัฐจะได้ใช้มาตรการทางกฎหมายเชิงบังคับ หรือการปราบปรามและลงโทษโดยรัฐ เป็นผู้ดำเนินการฝ่ายเดียวแล้วก็ตาม นอกจากจะไม่ประสบผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาเท่าที่ควรแล้ว ในบางพื้นที่ กลับกลายเป็นการสร้างปัญหาให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนด้วยกันเอง ดังนั้น โครงการวิจัย เรื่อง ศึกษาแนวทางการนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ในข้อพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกที่ ดินสาธารณะ: ศึกษาเฉพาะพื้นที่อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ จะมุ่งเน้นที่การนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือกที่ เหมาะสมมาแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในอำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ ให้เกิดผลชัดเจนมีความเป็น รูปธรรมมากขึ้น

แนวคิดที่ส่งผลให้เกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐเกิดจากหลายปัจจัย ทั้งอาจเกิดจากแนวคิดที่เชื่อว่าการจัดการทรัพยากร ควรกำหนดระบบกรรมสิทธิ์เป็นของเอกชนและระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐเท่านั้น ทำให้นโยบายรัฐที่ผ่านมาเป็นต้นเหตุแห่งการแบ่งแยกและกีดกันสิทธิบุคคลไม่ให้บุกรุกสิทธิที่เป็นทรัพยากรในความดูแลของรัฐ ในกรณีของประเทศไทย ผู้วิจัยเห็นว่า ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐในทรัพยากรธรรมชาติได้ขยายขอบเขตเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อสงวนรักษาทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้และที่ดินที่เคยเป็นทรัพย์สินส่วนรวมที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อออกมารองรับอำนาจกรรมสิทธิ์ของรัฐในทรัพยากรธรรมชาติ พิจารณาได้จากเหตุผลในการออกประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแล รักษา อนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ 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 ส่งผลให้ประชาชนถูกขับไล่ออกจากที่ดินที่อยู่อาศัยมายาวนานหรือที่อาจได้รับการสืบทอดมรดกต่อกันมา และการใช้นโยบายของภาครัฐในเชิงปราบปรามและลงโทษซึ่งเป็นกระบวนการทางอาญาและดำเนินการจากรัฐเพียงฝ่ายเดียวโดยถือปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด จนทำให้มีการฟ้องร้องประชาชนจนเกิดเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยไม่มีที่ท่าว่าจำนวนคดีจะลดลงแต่อย่างใด ทั้งนี้สืบเนื่องจากกระบวนการยุติธรรมในศาลมุ่งเน้นการปราบปราม ลงโทษ ส่งผลให้เกิดคดีมาก ทั้งยังมีความสลับซับซ้อนเข้าใจยากและเข้าถึงยาก (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2561)

4.3.1 วิธีระงับข้อพิพาทในคดีบุกรุกที่ดินของรัฐตามแนวทางของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามหนังสือราชการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท0804.5/ว3492 เสนอขอแนะนำให้ใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกและการเข้ายึดครองพื้นที่ของนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ และในส่วนของ การดำเนินคดีกับประชาชนผู้บุกรุก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ ให้ขอแนะนำว่า ควรให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของประชาชนในพื้นที่ซึ่งอ้างว่ามีสิทธิในที่ดินเหนือรัฐให้แล้วเสร็จก่อนที่จะดำเนินการตามมาตรการทางปกครองกับประชาชน โดยต้องเป็นการดำเนินการอย่างเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และควรมีมาตรการผ่อนผันตามสมควรให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิโดยสุจริตในการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ที่ถูกกล่าวหา อย่างไรก็ตามหากพบว่าประชาชนผู้บุกรุกไม่มีสิทธิในที่ดินที่บุกรุก ก่อนที่จะดำเนินคดีอาญาแก่ประชาชน ให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐพิจารณาการกระทำของประชาชนว่าเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดกฎหมายอย่างร้ายแรงหรือไม่ เป็นการจงใจละเมิดกฎหมายหรือไม่ และหากไม่

เป็นการละเมิดอย่างร้ายแรงให้เลิกดำเนินการทางปกครองก่อน ทั้งนี้เพื่อป้องกันการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายที่เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน

4.3.2 วิธีระงับข้อพิพาทในคดีบุกรุกที่ดินของรัฐตามแนวทางการตรวจสอบข้อเท็จจริงการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตามหนังสือราชการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ ผผ1003/269/ว3492 ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ใช้รูปแบบการดำเนินการไกล่เกลี่ยให้ได้ข้อยุติ แต่หากไม่สามารถไกล่เกลี่ยกันได้ โดยคู่ความประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมาย ก็ให้นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามระเบียบข้อ 12 ของกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.2553 และให้จัดทำบันทึกผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงเสนอต่อนายอำเภอ อันเป็นการส่งต่อเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตัดสินศาล

4.3.3 วิธีระงับข้อพิพาทในคดีบุกรุกที่ดินของรัฐตามความเห็นของนักวิชาการที่ดินชำนาญการพิเศษ สำนักจัดการที่ดินของรัฐได้ให้ความเห็นว่า กฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2507) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 หมวด 1 การสร้างวัด ข้อ 1 กำหนดให้ผู้ที่มีความประสงค์จะสร้างวัด ให้ยื่นคำขออนุญาตพร้อมหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองที่ดินที่จะยกให้สร้างวัด หมายความว่า การจะขอสร้างวัดได้ที่ดินที่จะเป็นที่วัดต้องเป็นที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว แต่หากเกิดกรณีผู้มีจิตศรัทธา หรือพระสงฆ์บุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อสร้างวัด น่าจะเป็นเหตุให้หน่วยงานเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความลำบากใจที่จะต้องฟ้องร้องเป็นคดีความต่อศาล นั้นเพราะ ผู้ที่มีหน้าที่ดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะก็คือ นายอำเภอท้องที่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินตั้งอยู่ ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 122 ซึ่งอำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งพูดง่าย ๆ ก็คือ การดูแลให้มีบุคคลใดบุกรุกที่สาธารณะ เพราะที่สาธารณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ใครจะอ้างสิทธิยึดถือครอบครองไม่ได้ ซึ่งแน่นอนว่า หากเป็นชาวบ้านเข้าบุกรุก ยึดถือครอบครองที่สาธารณะ ผู้มีหน้าที่ซึ่งได้กล่าวข้างต้นคงทำหน้าที่ป้องกัน ชับไล่ หรือฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้บุกรุกได้อย่างไม่ลำบากใจ แต่หากเป็นกลุ่มมวลชนหรือ พระสงฆ์บุกรุกเพื่อสร้างวัด เช่นนี้คงสร้างความลำบากใจให้นายอำเภอ หรือหน่วยงานท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเป็นอย่างมาก นั้นเพราะปัญหาที่วัด หรือสำนักสงฆ์ ตั้งอยู่ในที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกันตาม มาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้ นับวันจะเพิ่มมากขึ้น แม้กระทรวงมหาดไทยจะได้เน้นย้ำรวมทั้งแจ้งแนวทางการขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ ในกรณีขอสร้างวัด ไปยังกรมการศาสนา และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติในปัจจุบันหลายครั้ง แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงเกิดขึ้นเป็นประจำและต่อเนื่องจนสั่งสมมานาน ยากต่อการแก้ไข ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้เกี่ยวกับ กรณี วัดบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ สรุปได้ว่า ให้กรมการศาสนา (ในขณะนั้น) กำชับมิให้

วัดบุกรุกครอบครอง หรือก่อสร้างอาคารในที่สาธารณประโยชน์โดยเด็ดขาด หากพบว่ามี การก่อสร้างรुक้าที่ สาธารณประโยชน์ ก็ให้ดำเนินการแก้ไข้ปัญหาให้ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมาพิจารณากันว่า “การดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย” มีแนวทางเป็นไปได้อย่างไร และควรใช้แนวทางใดในการแก้ไข้ปัญหา ซึ่ง นักวิชาการที่ดินจังหวัดกระบี่ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า หากมีการบุกรุกที่เพื่อประสงค์จะเข้าไปก่อสร้างวัดโดย ไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ก็ไม่อาจถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ได้ เนื่องจากการนำที่ดิน สาธารณประโยชน์ไปสร้างวัด ไม่ถือเป็นการนำไปใช้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2507) ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ข้อ 1 สรุปความได้ว่า การขอสร้างวัด จะต้องเป็นกรณีที่ราษฎรมีจิตศรัทธาบริจาคที่ดินของตนให้เป็นที่สร้างวัด ที่ดินนั้นราษฎรจึงต้องเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และได้แสดงความจำนงจะให้ที่ดินเพื่อสร้างวัด ดังนั้น การดำเนินการ ถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อสร้างวัดจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ จะขอถอนสภาพได้ แต่หากมีการบุกรุกและดำเนินการสร้างวัดไปแล้ว เพื่อให้การใช้ที่ดินเป็นไปโดยถูกต้อง ตาม ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ดำเนินการแก้ไข้ปัญหาตามแนวทาง ดังนี้

1. การดำเนินการถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ตามมาตรา 8 เพื่อนำไปจัดหาผลประโยชน์ตาม มาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยให้ส่วนราชการซึ่งมีสถานะเป็นทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมาย ที่ดิน เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการขอจัดหาผลประโยชน์ โดยการขาย ให้กับบุคคลที่มีจิต ศรัทธาซื้อที่ดินตั้งวัด ที่ดินแปลงนี้เมื่อได้ดำเนินการถอนสภาพ เพื่อจัดหาผลประโยชน์แล้วจะต้องออกเอกสารสิทธิ ในนามทบวงการเมืองที่ขอจัดหาผลประโยชน์ แล้วจึงดำเนินการโอนขายให้แก่บุคคลผู้มีจิตศรัทธา หลังจากนั้นจึง นำเอกสารสิทธิไปประกอบการขอสร้างวัดต่อไป ก็จะเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2507) ออกตาม ความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 หรือ

2. ให้วัดขออนุญาตใช้ที่ดินตามมาตรา 9 และเสียค่าตอบแทนให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตาม มาตรา 9/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งกรณีนี้เป็นการทำหนังสืออนุญาตให้เข้าอยู่อาศัย หรือให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 9 หากใช้หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่ประการใด และจะ นำมาใช้เป็นหลักฐานในการขออนุญาตสร้างวัดก็ไม่ได้ หากจะขอใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามแนวทางนี้ ก็ควร เลือกรเป็นกรณีเพื่อการแก้ไข้ปัญหา โดยที่ดินจะยังคงมีสถานะทางกฎหมายเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกันอยู่เช่นเดิม

4.4 วิเคราะห์แนวคิดการระงับข้อพิพาททางเลือก (การระงับข้อพิพาทนอกศาล) มาปรับใช้ในคดีบุกรุกที่ดิน สาธารณะระหว่างรัฐกับประชาชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความสมานฉันท์

จากแนวคิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายใต้หลักการบริหารจัดการร่วม (Co-management) ซึ่งหมายถึงการใช้อำนาจและความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared power and responsibility) ระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น ผู้ใช้ทรัพยากร ประชาสังคมหรือชุมชนท้องถิ่น ฐานคิดการบริหารจัดการร่วมเกิดขึ้นจากความเชื่อที่ว่า การจัดการทรัพยากรส่วนรวมไม่ควรผูกขาดอยู่กับหน่วยงานสังคมเพียงหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ไม่ว่าจะป็นรัฐหรือชุมชน สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะการจัดการทรัพยากรโดยรัฐเป็นการจัดการที่เน้นการสั่งการ ควบคุม ภายใต้ระเบียบข้อบังคับทางกฎหมาย ทำให้มีปัญหาในเรื่องการขาดการยอมรับจากผู้ใช้ทรัพยากรในระดับท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความจำเป็นในการดำเนินชีวิต ประกอบกับรัฐก็ไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนการจัดการโดยชุมชนที่อยู่บนฐานของวัฒนธรรม จารีต ประเพณีท้องถิ่น ก็ขาดฐานทางกฎหมายรองรับ มีสถานะไม่มั่นคงและไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ ประกอบกับแนวคิดของโยฮัน กัลป์ตุง (Johan Galtung) ที่ได้นำเสนอทางเลือกใหม่ให้กับสังคม ที่เรียกว่า สันติภาพเชิงโครงสร้าง โดยได้ตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับการสร้างสันติภาพไว้ว่า สันติภาพไม่ได้เป็นเพียงสันติภาพในระหว่างประเทศ หรือรัฐชาติเท่านั้น แต่หมายถึง สันติภาพในสังคม สันติภาพระหว่างและภายในตัวมนุษย์ และสันติภาพระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติเป็นสันติภาพที่ครอบคลุมทั้งธรรมชาติมนุษย์สังคม และโลก กัลตุงมองว่าทั้งหมดนี้จะสามารถอยู่รวมกันอย่างสันติได้ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ ความหลากหลายและการพึ่งพาอาศัยระหว่างกันและกัน (Symbiosis) และด้วยเหตุผลว่า สันติวิธีเป็นวิธีสนับสนุนกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุก ๆ กลุ่ม ฉะนั้นการที่ทำให้สังคมเกิดสันติสุขได้นั้น จำเป็นต้องดึงทุกคนในสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาหาทางออก ร่วมกัน (Inclusive society) ไม่ใช่ผลักผู้มีส่วนได้ส่วนเสียออกไป (Exclusive society) ซึ่งสอดคล้องกันกับแนวทางและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ว่า การแก้ไขปัญหาคดีบุกรุกที่ดินของรัฐเห็นควรให้ใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ และให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ดำเนินการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของประชาชนในพื้นที่ซึ่งอ้างว่ามีสิทธิในที่ดินเหนือรัฐให้แล้วเสร็จก่อนที่จะดำเนินการตามมาตรการทางปกครองกับประชาชนโดยต้องเป็นการดำเนินการอย่างเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ เพราะสันติวิธีเป็นวิธีเดียวที่สนับสนุนการคิด และการปฏิบัติการในการจัดการความขัดแย้งโดยไม่ใช้ความรุนแรงในทุกรูปแบบ ทั้งทางร่างกาย ทางเพศ ทางจิตใจ ทางเศรษฐกิจและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การไม่ใช้ความรุนแรงดังกล่าวนี้ ประกอบไปด้วย “ความเป็นธรรม” ทั้งในแง่ของความยุติธรรม ความเที่ยงธรรม การยกย่องและให้เกียรติมนุษย์ในสถานะของเพื่อนร่วมโลกคนหนึ่งที่น่ารัก และเกลียดกลัวความทุกข์เช่นเดียวกัน สันติวิธีจึงเป็นวิธีการที่น่าจะมีการสูญเสียน้อยที่สุด ทั้งระยะสั้นระยะยาว ทั้งรูปธรรมและนามธรรม ผิดกับการใช้ความรุนแรง ซึ่งทุกฝ่ายอ้างว่าเป็นวิธีการสุดท้าย ซึ่งบางกรณีสามารถบรรลุผลในระยะสั้นเป็นรูปธรรมชัดเจน แต่หากความขัดแย้งดำรงอยู่เพียงแต่ถูกกดไว้ โอกาสที่จะทำให้เกิดความรุนแรงในระยะยาวย่อมมีอยู่ ส่วนในทางนามธรรม เช่น ความเข้าใจอันดี ความ

สามัคคีปรองดอง นั้นย่อมเกิดขึ้นได้ยากด้วยวิถีความรุนแรง (ประเวศ วะสี, 2536) เช่นนี้ จึงควรนำสันติวิธีเข้ามามีบทบาทและทำหน้าที่ในการประสานร่องรอยความขัดแย้งเหล่านั้น เพื่อให้สังคมไทยได้ปรับกระบวนทัศน์ (Paradigm shift) จากวิธีเดิมที่ใช้อำนาจเข้าไปแก้ไขปัญหาแบบสังคมโบราณซึ่งใช้ไม่ได้แล้วในสังคมปัจจุบัน ไปสู่กระบวนการทางสังคมที่เน้นการเข้ามามีส่วนร่วมกันคิดร่วมกันทำ

4.5 วิเคราะห์รูปแบบการระงับข้อพิพาททางเลือก (การระงับข้อพิพาทนอกศาล) ที่เหมาะสมมาปรับใช้ในคดีบุกรุกที่ดินสาธารณะระหว่างรัฐกับประชาชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความสมานฉันท์

สำหรับความคิดของผู้วิจัย เห็นว่า การเลือกว่าจะใช้รูปแบบการระงับข้อพิพาททางเลือกใดมาปรับใช้ในคดีบุกรุกที่ดินของรัฐที่มีเรื่องการป้องกันอาชญากรรมและการลงโทษนั้นคงไม่มีคำตอบที่ดีที่สุดในแต่ละแบบ ฉะนั้นจึงควรเลือกรูปแบบที่เหมาะสมตามปัจจัยและสภาพแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนนั้นๆ ผู้วิจัยเห็นว่า รูปแบบวิธีการระงับข้อพิพาทในคดีบุกรุกที่ดินของรัฐมีความเกี่ยวโยงสัมพันธ์กันในข้อเสนอของรัฐและผลลัพธ์ที่เป็นเรื่องสิทธิในที่ดินทำกิน สิทธิในที่ดินที่อยู่อาศัยของประชาชน ซึ่งรูปแบบการระงับข้อพิพาทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาใช้มักเป็นแนวทางการระงับข้อพิพาทที่ได้รับมาจากหน่วยงานภาครัฐเช่น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือจากกลุ่มบุคคลเช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือทั้งจากนักวิชาการในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะจะเป็นรูปแบบของกระบวนการไกล่เกลี่ยในชั้นต้นหรือก่อนฟ้องเป็นคดีโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาที่พบการกระทำผิดไปจนถึงวันสุดท้ายก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตัดสินในศาล เช่น การไกล่เกลี่ยแบบบูรณาการความร่วมมือระหว่างชุมชนหรือประชาชนผู้บุกรุกกับหน่วยงานภาครัฐผ่านศูนย์ดำรงธรรม จากกรณีตัวอย่างคดีบุกรุกที่ดินสาธารณะในเขตพื้นที่ หมู่ 10 ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้คือ ผู้บุกรุกยินยอมออกจากที่ดินสาธารณะ ทำให้ข้อพิพาทยุติลงโดยกระบวนการไกล่เกลี่ยของศูนย์ดำรงธรรมปฏิบัติหน้าที่เป็นคนกลางช่วยไกล่เกลี่ยให้จนได้ข้อยุติจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดกระบี่ถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทในคดีบุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งมีฐานความผิดทางอาญาที่ไม่อาจยอมความได้ พบว่า เจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ ได้นำแนวทางของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่ให้ข้อเสนอแนะเป็นหนังสือแก่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ โดยให้พิจารณาถึงเจตนาของประชาชนในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐด้วยการพิสูจน์สิทธิในที่ดินที่ประชาชนผู้บุกรุกอ้างว่าได้ครอบครองเป็นระยะเวลาานเท่าใดก่อนจะใช้อำนาจเพื่อดำเนินคดีอาญากับประชาชน และควรพิจารณาการกระทำของประชาชนว่าเป็นการกระทำที่จงใจจะละเมิดกฎหมายและร้ายแรงมากน้อยหรือไม่เพียงใด หากพฤติกรรมการกระทำผิดไม่ใช่เรื่องร้ายแรงก็จะเลือกใช้กระบวนการขั้นตอนทางปกครองก่อน โดยการบอกกล่าวให้ออกจากพื้นที่บุกรุกภายในระยะเวลาที่กำหนด และกำหนดโทษโดยการให้ใช้ทุนทรัพย์ของประชาชนผู้บุกรุกเข้าปรับปรุงฟื้นฟูสภาพของทรัพยากรที่ดินที่บุกรุกให้มีสภาพที่ดีตามสมควร ซึ่งสอดคล้องกันกับหนังสือราชการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ ผผ1003/269/ว3492.

นอกจากแนวคิดและหลักการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้วิจัยพบว่าข้อเสนอแนะของนักวิชาการสำนักงานจัดการที่ดินที่ได้ให้แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินรัฐของกลุ่มบุคคลและพระสงฆ์เพื่อก่อสร้างวัดทั้งในกรณี que เริ่มการบุกรุกแผ้วถางเพื่อเตรียมพื้นที่ก่อสร้าง และกรณีที่บุกรุกโดยได้ดำเนินก่อสร้างจนสำเร็จ ซึ่งกระบวนการหรือกลไกที่จะนำมาใช้ระงับข้อพิพาทในคดีบุกรุกที่ดินของรัฐนั้นล้วนมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมในมิติทางสังคมในการลดความเหลื่อมล้ำของสถานะบุคคลและการไม่เลือกปฏิบัติในการนำกระบวนการพิจารณาระงับข้อพิพาทมาใช้พิจารณาวินิจฉัยเพื่อแก้ปัญหาแม้มีความแตกต่างทางสถานะของบุคคล

เมื่อผู้วิจัยได้วิเคราะห์รูปแบบการระงับข้อพิพาทที่ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่าแนวคิดในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในพื้นที่อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ เป็นรูปแบบวิธีระงับข้อพิพาทที่อาศัยระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515) ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 9 ให้ผู้บุกรุกออกจากที่ดินของรัฐ และหากผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งเป็นหนังสือส่งไปยังผู้ฝ่าฝืนและกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดินนั้นภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่รับคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ หากผู้นั้นยังฝ่าฝืนอยู่อีกก็ให้ดำเนินคดีต่อไป และใช้รูปแบบวิธีการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยของคนกลางและรองรับด้วยหนังสือราชการแนะนำแนวทางการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานภาครัฐที่แม้จะหลากหลายที่และแนวคิดที่แตกต่าง แต่ทุกที่ต่างมุ่งที่ผลลัพธ์เดียวกัน คือ ผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ มาประกอบกันในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนท้ายของบทวิเคราะห์นี้ ผู้วิจัย พบว่า หน่วยงานของรัฐทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นมีความพยายามหาทางเลือกเพื่อลดหรือชะลอปัญหาการฟ้องร้องประชาชนเป็นคดีความจากปัญหาข้อพิพาทการบุกรุกที่ดินของรัฐลง ด้วยกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทผ่านหน่วยงานด้านกระบวนการยุติธรรมของรัฐร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางมาเป็นกลไกและรูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่อาศัยคนกลาง หรือ Mediation ที่เป็นที่ยอมรับแม้คนกลางนั้นไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อพิพาท แต่คนกลางมีหน้าที่ที่จะช่วยให้คู่กรณีที่มีข้อขัดแย้ง ไต่แย้งสิทธิกันในบรรลุในข้อตกลงที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับร่วมกันด้วยความสมัครใจ พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงถือเป็นกฎหมายที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการอำนวยความสะดวกและความสมานฉันท์ระหว่างกันให้เกิดขึ้นในชุมชนได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมโดยไม่จำเป็นต้องสืบเสาะหาข้อเท็จจริงมาวินิจฉัยให้เป็นประเด็นข้อพิพาทดังเช่นการสืบสวนสอบสวนในชั้นพนักงานสอบสวนและการพิจารณาวินิจฉัยคดีในศาล เพราะวัตถุประสงค์ของการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในชุมชนเพื่อระงับข้อพิพาททางอาญานี้มุ่งให้ความสำคัญกับการเจรจายิ่งกว่าการตกลงเพื่อให้ชดใช้ค่าเสียหาย (กรมคุมประพฤติ, 2550, หน้า 17) หากแต่ข้อจำกัดของพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่กำหนดประเภทของคดีที่เกี่ยวกับที่ดินที่สามารถนำมาไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ต้องไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินของรัฐซึ่งมีฐานความผิดทางอาญาให้รัฐ หรือหน่วยงาน

ของรัฐ คู่กรณี ต้องฟ้องร้องบังคับประชาชนเพื่อที่จะรักษาที่ดิน และสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม
ดังนั้นพระราชบัญญัติการไถ่เปลี่ยนข้อพิพาท พ.ศ.2562 จึงไม่อาจช่วยแก้ไขปัญหานี้ให้ได้หากข้อพิพาทดังกล่าวได้
ผ่านเข้าสู่กระบวนการขั้นตอนของพนักงานสอบสวนแล้ว

บทที่ 5

ข้อสรุปและเสนอแนะ

5.1 ข้อสรุป

จากการรวบรวมข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์ในภาพรวมพบว่า นายอำเภอ ปลัดอำเภอ นิติกร รวมถึงบุคคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลเขาพนมมีความรู้ความเข้าใจบทบาท อำนาจ หน้าที่ในการดูแล ป้องกัน รักษาที่ดินสาธารณะหรือที่ดินของรัฐ แต่ปัญหาในทางปฏิบัติที่พบ คือ อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการแก้ไข ปัญหาในพื้นที่ซึ่งไม่ชัดเจนว่า ที่ดินของรัฐที่ถูกบุกรุกอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตนหรือไม่ แต่ถึงแม้จะมีการ ยกเลิกระเบียบ หรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกันกับนโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาการ บุกรุกที่ดินของรัฐ ผู้วิจัยเห็นว่าจะไม่ส่งผลกระทบต่อการใช้ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะหรือที่ดินของรัฐของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเพราะมติคณะรัฐมนตรีที่ดี หรือ นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุก ที่ดินของรัฐหลายฉบับที่ยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ก็ดี ส่วนมากแล้วเนื้อหาจะเป็นหลักการที่สำคัญ ตามกรอบนโยบายที่ กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรที่ดินทำกินให้ชุมชน รวมถึงกรอบมาตรการแก้ไขปัญหามาให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยและ ทำกินในพื้นที่ป่าไม้ทุกประเภท ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2558 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2561 ที่สะท้อนให้เห็นถึงการผ่อนปรนเชิงนโยบายของภาครัฐตลอดมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้วิจัยมี ความเห็นและสนับสนุนให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนำแนวทางระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้สร้างความสัมพันธ์ ระหว่างประชาชนผู้บุกรุก กับผู้เสียหายซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐให้กลับคืนสู่ความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน โดยใช้วิธีการสร้าง รูปแบบกระบวนการที่มีส่วนหลายฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บุกรุก ฝ่ายผู้เสียหาย ชุมชน และฝ่ายปกครอง ทั้งนี้กระบวนการ ดังกล่าวต้องเกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมด้วยการสร้างเข้าใจที่ดีต่อกันของคู่พิพาทให้กลับคืนมา แทนความมุ่งหมาย ในการลงโทษจำคุกหรือลงโทษอย่างอื่นในทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนด และต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงความ เป็นแนวทางเลือกหรือแนวทางที่ใช้ควบคู่กันไปกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมหลัก ที่เป็นทางการ ซึ่งลักษณะของวิธีดำเนินการควรเป็นรูปแบบการประชุมกลุ่มเพื่อระงับข้อพิพาทในคดีบุกรุกที่ดิน สาธารณะในชุมชนโดยมีเป้าหมายมุ่งไปที่การแก้ไขปัญหาและเยียวยาความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจาก การกระทำความผิดนั้นเป็นสำคัญ เป็นกระบวนการที่ทำหน้าที่ประสาน เชื่อมโยง นำทุกฝ่ายมาทำความเข้าใจ ปัญหาาร่วมกัน และแสวงหาหนทางแก้ไขแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นรวมทั้งมีการให้ชุมชนหรือบุคคลในชุมชนนั้นเข้ามา มีบทบาท มีส่วนรับรู้ และเยียวยาปัญหาในรูปแบบของการแก้ไขผลกระทบที่เกิดกับทรัพยากรที่ดินที่ถูกบุกรุกหรือ ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่บนที่ดินสาธารณะนั้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

ในส่วนนี้ ผู้วิจัยขอเสนอแนะให้องค์การบริหารส่วนตำบลนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนดำเนินคดีอาญาในคดีบุกรุกที่สาธารณะมาใช้กับชุมชนในเขตพื้นที่ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ ซึ่งในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีอาญาที่อาจนำมาปรับใช้กับชุมชนจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ในเบื้องต้น กล่าวคือ การประสานระหว่างบุคคลในการนำเข้ามาสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ได้แก่ อบต. หรือ บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการบุกรุก ผู้กระทำความผิด (ผู้บุกรุก) และผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งอาจเป็นอาสาสมัครไกล่เกลี่ยชุมชน (อ.ก.ช) หรือบุคคลซึ่งได้รับการยอมรับนับถือจากชาวบ้านในชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยแก้ไขปัญหามา ประสานความสัมพันธ์ของคู่พิพาทที่ยินดียอมรับว่าจะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยความสมัครใจเพื่อต้องการขจัด ยุติ หรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดอาญาฐานบุกรุกที่ดินของรัฐ ทั้งนี้ ผู้ประสานอาจเป็นผู้ใหญ่บ้าน กำนัน คณะกรรมการหมู่บ้านหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ซึ่งทำหน้าที่ดูแลสนับสนุน อำนวยความสะดวกในการประสานติดต่อติดตาม ให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นกับคนในชุมชนนั้นให้ได้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยอย่างสะดวก รวดเร็ว และลุล่วงไปด้วยดี

นอกจากกรณีของการนำรูปแบบการไกล่เกลี่ยมาใช้กับกรณีพิพาทเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐก่อนดำเนินคดีอาญาแล้ว ผู้วิจัยใคร่ขอเสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำร่างข้อบัญญัติเรื่องมาตรการในการดูแลป้องกันและรักษาที่สาธารณะสมบัติของดินและที่สาธารณะซึ่งพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไว้เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกันกับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องเป็นคดีอาญาจากการบุกรุกที่ดินสาธารณะในเขตพื้นที่ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า หากมีการนำปัญหาที่พบในพื้นที่จัดทำเป็นรายงานเพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาพื้นที่เพื่อติดตามผลการดำเนินงานอย่างเป็นขั้นตอนเช่นนี้ จะสามารถแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการเรื่องหน้าที่ซ้ำซ้อนของหน่วยงานท้องถิ่นในการดูแลป้องกันที่ดินของรัฐได้

ทั้งนี้ เนื้อหาของร่างข้อบัญญัติฯ จะต้องเชื่อมโยงกับกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่สาธารณะ โดยอาศัยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 68 (8) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ประกอบมาตรา 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 การบริหารจัดการในการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะ, ส่วนที่ 4 บทกำหนดโทษ และส่วนที่ 5 ผู้รักษาการตามข้อบัญญัติ

บรรณานุกรม

1. กอบกุล วิศิษฐ์สรศักดิ์. (2017). การจัดการความขัดแย้งในงานพัฒนา ชุมชน. Veridian E-Journal, Silpakorn University (Humanities, Social Sciences and arts), 10(3), 1687-1700.
2. เกียรติชัย นาคสุขไพบูลย์, สมหมาย แจ่มกระจ่าง, & ศรีวรรณ ยอดนิล. (2016). ยุทธศาสตร์การจัดการที่ดินของรัฐ อำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด. วารสารการศึกษาและการพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยบูรพา, 11(2), 119-129.
3. ชุตติกาญจน์ จั๊ยช่วย, & อรนนท์ กลั่นทปฺระ. (2021). ความคิดเห็นของประชาชนต่อบทบาทของผู้ปกครองท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเขาภูทอง จังหวัดกาญจนบุรี. วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 13(1), 169-184.
4. ไชยา เกษารัตน์, ซาลี ไตรจันทร์, อิศริฐฐ์ รินไธสง, & อาคม ใจแก้ว.(2014). ความไม่สมดุลระหว่างผลประโยชน์สาธารณะของรัฐกับประชาชนอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน: ข้อมูลเชิงคุณภาพจากโครงการถมที่ดินในทะเลและการก่อสร้างหรือขยายสิ่งก่อสร้างบริเวณหรือในทะเลพื้นที่ตำบลสะกอม อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา. JOURNAL OF SOUTHERN TECHNOLOGY, 7(1), 33-40.
5. นฤตม ทิม ประเสริฐ. (2011). กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิชุมชนในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเล: กรณีศึกษา องค์การบริหาร ส่วน ตำบล ท่าศาลา จังหวัด นครศรีธรรมราช.
6. สมภพ พร้อมพ้อชื่นบุญ. (2015). กระบวนการ ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอุทยานบูโต-สุโงปาดีประกาศเขตทับที่ดินทำกินราษฎร กรณีศึกษาอำเภอบาเจาะจังหวัดนราธิวาส.
7. สุวิทย์ มาประสงค์. (2015). จารัตในการจับฝั้งหลวง: อุดมการณ์อำนาจในการใช้ทรัพยากรจากป่าของชุมชนท้องถิ่น. RUSAMILAE JOURNAL, 36(4), 28-45.
8. วิวัฒน์ ฤทธิมา, & วิลาลินี ธนพิทักษ์. (2018). บทบาทภาคประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินทำกินพื้นที่ตำบลละมอ อำเภอนาโยง จังหวัดตรัง. Walailak Procedia, 2018(1), ss236-ss236.
9. ศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี. (2017). ปฏิรูปประเทศไทยพัฒนาประเทศไทย.
10. อติศรี อิศรางกูร ณ อยุธยา.(2022). การประเมินผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562. วารสารนิเทศศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 51(3).

11. อรรถพล คนเพียร, สุพรชัย ศิริโวหาร, & จุไรรัตน์ จุลจักรวัฒน์. (2015). การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐ กับประชาชนในที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ส. ชม. 2257 ตำบลบ้านแปะ อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่. วารสารบัณฑิตวิจัย, 6(1), 147-163.
12. Akarapongpisak, N. (2022). การพัฒนาสิทธิการครอบครองที่ดินให้เป็นแบบทางการและผลสะท้อนต่อการกำกับดูแลที่ดิน ส.ป.ก กรณีการอนุญาตให้กิจการเหมืองแร่และปิโตรเลียมใช้ที่ดิน ส. ป. ก. PSDS Journal of Development Studies, Puey Ungphakorn School of Development Studies, Thammasat University, 5(1), 1-49.
13. Bunyanapapan, M. P., & Uttaro, P. U. (2022). ภาวะผู้นำกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในองค์กรโดยหลัก พุทธสันติวิธี Leadership and Conflict Resolution in the Organization by Buddhist Peaceful Principles. Mahachula Academic Journal, 9(3), 1-17.
14. 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).
15. Kuertan, J. (2019). ผลกระทบของความขัดแย้งทางการเมืองต่อชุมชน (Impacts of political conflict on the community). Ramkhamhaeng Journal of Public Administration, 2(2), 102-118.
16. Laosattaya, J., & Pochanart, P. 2020 แนวทางการพัฒนารูปแบบกลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อ การ ฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติ ใน ประเทศไทย Guideline for the Development of Mechanism Model for Environmental Dispute Resolution for Natural Resource Restoration in Thailand.
17. Sivaruak, A. (2014). ศึกษาการจัดการกลุ่มกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลบ่อหินอำเภอสีเกาจังหวัดตรัง.
18. Soonthornthanaphirom, S. (2020). บทเรียนการระงับข้อพิพาททางเลือจากต่างประเทศและการนำมาใช้กับ คดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย. Journal of Politics and Governance, 10(2), 67-86.
19. Williamson, O. E., & Ostrom, E. (2009). Economic governance: the organization of cooperation. The prize in economic sciences.

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗
2. พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗
3. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๒
4. พระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗
5. พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562
6. ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515)
7. มุลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2561
8. มาตรการแก้ไขปัญหาให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ทุกประเภท ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2558 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2561
9. หนังสือราชการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ ผผ1003/269/ว3492.