

การนำแนวคิดยุติธรรมชุมชนมาใช้ในการระงับ
ข้อพิพาทจากการบุกรุกแนวเขตที่ดินของรัฐ

สัจจวัฒน์ เรืองกาญจน์กุล

**การนำแนวคิดยุติธรรมชุมชนมาใช้ในการระงับข้อพิพาท
จากการบุกรุกแนวเขตที่ดินของรัฐ**
**Adopting the Concept of Community Justice in Resolving Disputes
from Encroachment on State Land Boundaries**

สัจจวัฒน์ เรืองกาญจน์กุล*
Satchawat Ruengkankun

บทคัดย่อ

การทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินระหว่างที่ดินของประชาชนกับที่ดินของรัฐ ในปัจจุบันถือเป็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินทั้งของรัฐและของประชาชนเป็นอย่างมาก ส่งผลให้เกิดเป็นข้อพิพาทเรื่องแนวเขตที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชน และเป็นปัญหาสะสมวนเวียนอยู่ในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน บางครั้งรัฐต้องดำเนินการฟ้องร้องและหรือขับไล่ประชาชน ออกจากที่ดินในคดีบุกรุกแนวเขตที่ดินของรัฐ จากกรณีปัญหาดังกล่าว รัฐมีการออกนโยบายและมาตรการทางกฎหมายต่างๆ เพื่อนำมาเป็นแนวปฏิบัติในการลดปัญหาและการฟ้องร้องเป็นคดีข้อพิพาทจากการบุกรุกหรือการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินระหว่างที่ดินของรัฐกับประชาชน แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ปัญหาและปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้น ไม่ได้สะท้อนถึงการลดจำนวนคดีหรือข้อพิพาทลงได้อย่างที่ควรจะเป็น เพราะมาตรการทางกฎหมายที่รัฐใช้นั้นมักจะมุ่งเน้นการใช้กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักซึ่งเป็นมาตรการเชิงการปราบปรามและลงโทษโดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการฝ่ายเดียว โดยขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะเชิงไกล่เกลี่ยป้องกันและนับวันยิ่งทวีความขัดแย้งและคดีพิพาทมากขึ้นระหว่างประชาชนกับภาครัฐในเรื่องแนวที่ดินกับพื้นที่เขตอนุรักษ์หรือเขตที่ดินของรัฐ

* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง; น.บ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, น.ม. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. E-mail: ruengkankun@gmail.com.

Lecturer in Law at Faculty of Law, Ramkhamhaeng University; LL.B. at Ramkhamhaeng University, LL.M. at Ramkhamhaeng University.

วันที่รับบทความ (received) 18 พฤศจิกายน 2562, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 18 พฤษภาคม 2563, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 19 พฤษภาคม 2563.

เพื่อลดปัญหาข้อพิพาทและคดีความ ที่รัฐฟ้องร้องประชาชนกรณีการบุกรุกแนวเขตที่ดินของรัฐ ควรนำแนวคิดยุทธธรรมชุมชนมาใช้ในการระงับข้อพิพาทแทนการใช้กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักเพียงอย่างเดียว โดยการส่งเสริมให้ประชาชนซึ่งอยู่ในฐานะคู่กรณีพิพาทกับรัฐหันมาให้ความร่วมมือกับรัฐ ในลักษณะความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาของชุมชนด้วยตนเองในลักษณะการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการและรับผลจากการดำเนินงานร่วมกัน เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกหรือการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ ควรให้ชุมชนใช้กระบวนการยุติธรรมชุมชนเข้ามาใช้เพื่อแก้ไขปัญหา และเป็นการใช้กระบวนการยุติธรรมชุมชนในเชิงสร้างสรรค์ เช่น การรับเรื่องร้องเรียนผ่านอาสาสมัครยุติธรรมชุมชนหรือโดยศูนย์ยุติธรรมชุมชน และการไกล่เกลี่ยโดยชุมชน และบังคับตามกฎหมายของชุมชน เป็นต้น ซึ่งทำให้รัฐและประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขและเกิดความสมานฉันท์มากขึ้น

คำสำคัญ: ยุติธรรมชุมชน, แนวเขตที่ดินของรัฐ

Abstract

The overlapping of land boundaries between public land and state land is a problem and an obstacle. Disputes between the public and the state over land and land use have been a long-standing problem accumulating in Thai society. Sometimes, the state has to prosecute or expel people in case of invading the state land. In these cases, the state has promulgated policies and legal measures to be used as guidelines to reduce problems and litigation from disputes arising from intrusion or overlapping of land boundaries between state land and the public. However, in the past few years, problems and social phenomena have not reflected a reduction in the number of cases or disputes. This should be because the state legal measures usually focus on the implementation of legal procedures. The state takes unilateral action and lacks preventive mediation with public participation which increase land disputes and states reserved property.

To minimize the disputes and litigations in cases where the state sues the people for invasion of the land, the concept of community justice should be adopted to resolve these issues. Rather than employing the main justice system to resolve the dispute, the state should lead the community into dispute resolution process by encouraging people in dispute to cooperate with the state in a form of joint operations via means of collaborating, co-planning, co-implementing, and achieve the results in joint operations. When a dispute arises from trespassing or determining the boundary of the state's land, the state should permit the community justice into the process to solve problem creatively; for example, by accepting complains through community justice volunteers or mediating and enforcing rules by the community justice center. This would make the state and citizens live together happily and achieve greater unity.

Keywords: community justice, state land boundary

1. บทนำ

การบุกรุกพื้นที่ที่เป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งรัฐได้สงวนหรือหวงห้ามไว้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากพื้นที่ป่าไม้ประเทศไทย ที่ลดลงจาก จำนวน 171,018,125 ไร่ หรือ ร้อยละ 53.33 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ในปี พ.ศ.2504 เหลือเพียง 107,615,800 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 33.44 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศใน พ.ศ.2551¹ ในการแก้ไขปัญหาที่ดินของภาครัฐส่วนหนึ่ง คือ การออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดเขตการใช้ที่ดินไว้ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดินหลายฉบับ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีอีกหลายกรณี สืบเนื่องจากการมีกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีจำนวนมากนั้น ส่งผลให้มีแนวเขตที่ดินจำนวนมากที่ประกาศตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีแต่ละฉบับประกอบกับแผนที่แนบท้ายประกาศแต่ละฉบับมีมาตราส่วนที่แตกต่างกัน โดยการสำรวจรังวัดในพื้นที่หนึ่ง แต่มีการใช้แนวเขตที่ดินจากกฎหมายฉบับอื่น ซึ่งไม่ตรงกับสภาพพื้นที่ที่แท้จริง หรืออธิบายความได้ว่าเป็นการใช้หรือนำกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องมาใช้ในการวางแนวเขตที่ดินนั้น

จากกรณีดังกล่าว ทำให้เกิดการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินของประชาชนกับที่ดินของรัฐ จนเป็นเหตุให้นำมาซึ่งคดีฟ้องร้องกัน ระหว่างรัฐกับประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยประชาชนกล่าวหาว่าพื้นที่รัฐทับซ้อนพื้นที่ประชาชน หรือรัฐกล่าวหาว่าประชาชนบุกรุกพื้นที่หรือแนวเขตที่ดินของรัฐ² เป็นต้น ทำให้เกิดคดีข้อพิพาทเรื่องการบุกรุกที่ดินระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งเป็นปัญหาสะสมและวนเวียนอยู่ในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน

จากปัญหาดังกล่าว รัฐบาลพยายามแก้ไขและดำเนินการทางนโยบายและกฎหมายหลายกรณีเพื่อทำให้ปัญหาดังกล่าวลดลงและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรค เพื่อนำไปสู่การลดจำนวนคดีข้อพิพาทในเรื่องแนวเขตที่ดินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่เนื่องจากรัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายและมาตรการทางกฎหมายฝ่ายเดียว กฎหมายจึงมีลักษณะเชิงลงโทษและปราบปราม โดยขาดการสร้างความร่วมมือ เมื่อภาครัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายจึงจำเป็นต้องดำเนินการขับไล่ จับกุม ฟ้องร้องและลงโทษ จนเกิดเป็นคดีและข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนอยู่ตลอดเวลา ทำให้ปัญหาเหล่านี้ไม่ลดลงแต่กลับเพิ่มความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนมากขึ้น โดยในปัจจุบันภาครัฐโดยกระทรวงยุติธรรม ได้มีการนำแนวคิดยุติธรรมชุมชนมาปรับใช้ร่วมกับกระบวนการ

¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, วาระปฏิรูปที่ 11 : ปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558), หน้า 10.

² เกิดคำถามในสังคมว่า “คนเกิดก่อนป่า หรือ ป่าเกิดก่อนคน” หรือ “ชาวบ้านรักษาป่า พื้นฟูป่ามา วันดีคืนดีรัฐไปประกาศพื้นที่ป่าชุมชนของเขาให้เป็นอุทยานแห่งชาติ แล้วก็ห้ามชาวบ้านเข้าไป อย่าลืมนะรัฐไปทีหลังทั้งนั้น หมู่บ้านมันเกิดขึ้นก่อนรัฐด้วยซ้ำ” เป็นต้น.

ยุติธรรมกระแสหลัก เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาและพัฒนาเป็นกฎหมาย โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติยุติธรรมชุมชน พ.ศ. ขึ้น เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนในการนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ให้เกิดเป็นรูปธรรมมากขึ้น

ดังนั้น บทความวิชาการเรื่อง “การนำแนวคิดยุติธรรมชุมชนมาใช้ในการระงับข้อพิพาทจากการบุกรุกแนวเขตที่ดินของรัฐ” นี้ เป็นการนำเสนอความสำคัญ สภาพปัญหาและข้อคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับยุติธรรมชุมชนเพื่อนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทจากการบุกรุกแนวเขตที่ดินของรัฐ เพื่อเป็นการเสนอแนวทางข้อคิดเห็นในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมชุมชนต่อไป

2. สาเหตุการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินของรัฐและการบุกรุก

สาเหตุการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดิน ทั้งแนวเขตที่ดินของรัฐและแนวเขตที่ดินของเอกชน (ประชาชน) เช่น เขตที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เขตที่ดินสาธารณประโยชน์ เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น อาจเป็นการบุกรุกหรือออกเอกสารสิทธิที่ดินหรือกำหนดแนวเขตโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้สองกรณี ได้แก่ 1) การกำหนดแนวเขตที่ดินทับซ้อนที่ดินของรัฐด้วยตนเอง และ 2) การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนที่ดินของเอกชน (ประชาชน) ซึ่งนำมาซึ่งความเสียหายอันเกิดขึ้นกับภาครัฐและประชาชนและยังเป็นปัญหาสะสมในเรื่องการไม่มีสิทธิในที่ดินทำกินของประชาชนเองและปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า

ปัจจัยหลักสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการบุกรุกแนวเขตที่ดินของรัฐ อาจจะมีหลายปัจจัย ทั้งอาจเกิดจากฐานคิดที่เชื่อว่าการจัดการทรัพยากร ควรกำหนดระบบกรรมสิทธิ์เป็นของเอกชนและระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ เท่านั้น ทำให้นโยบายรัฐที่ผ่านมายอมรับระบบกรรมสิทธิ์เพียงสองแบบ คือ กรรมสิทธิ์เอกชน (private property) และกรรมสิทธิ์ของรัฐ (State property) ขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบไปด้วย ภูเขา ดิน น้ำ ทะเล ป่า เป็นทรัพยากรส่วนรวมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้

ดังนั้น ในระบบกรรมสิทธิ์เอกชนกับรัฐ ที่มีการแบ่งแยกและกีดกันสิทธิของบุคคลมิให้บุกรุกสิทธิของรัฐจึงนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทยตลอดมา และอีกประการระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (Property right) เป็นแนวคิดที่ได้รับการกล่าวถึงในฐานะเครื่องมือที่สามารถกำหนดพฤติกรรมของบุคคล ในบทความของ Hardin³ เรื่อง โศกนาฏกรรมของทรัพยากรร่วม (The Tragedy of the Commons) ได้กล่าวไว้ว่า โศกนาฏกรรมของระบบกรรมสิทธิ์แบบส่วนรวมมักเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและ

³Garrett Hardin, “The tragedy of the commons,” **Science** 162, 3859 (December 1968): 1243-1248.

สิ่งแวดล้อม หากเปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรนั้นได้อย่างอิสระ ด้วยเหตุนี้ Hardin จึงเสนอแนวทางการจัดการทรัพยากรไว้สองรูปแบบ ได้แก่ ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยให้อำนาจจัดการและกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดอยู่ภายใต้รัฐ และระบบที่สองคือ ระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล

ในกรณีของประเทศไทย ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐในทรัพยากรธรรมชาติได้ขยายมากขึ้นเพื่อสงวนรักษาทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้และที่ดินที่เคยเป็นทรัพยากรส่วนรวมที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี ภายหลังวิวัฒนาการทางการปกครองไทยได้ทำให้การมีสิทธิในที่ดินหรือการใช้ได้ใช้ทรัพยากรตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ โดยกลไกการสร้างระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ คือการออกกฎหมายรองรับอำนาจรัฐอย่างถูกต้อง เห็นได้จากเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายป่าไม้และที่ดินที่ผ่านมา เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เป็นต้น

นอกจากนั้น ยังมีปัญหาความต้องการที่ดินด้านพาณิชย์และอุตสาหกรรมสูงขึ้น ประชาชนมีความต้องการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร ทั้งการเพาะปลูก และการทำกินมากขึ้น และการไม่รู้กฎหมายของประชาชนจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ จนทำให้เกิดการบุกรุกเข้าไปโดยไม่ทราบข้อเท็จจริงในเรื่องแนวเขตจนกลายเป็นการบุกรุกแนวเขตที่ดินของรัฐตามมา ผลคือเกิดข้อพิพาทในเรื่องการบุกรุกแนวเขตที่ดินของรัฐและนำไปสู่การฟ้องร้องเป็นคดีความมาโดยตลอด

3. ปัญหาจากระบบกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักและคดีข้อพิพาทอันเกิดจากการบุกรุก

ปัญหาการจัดการที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชน เป็นปัญหาที่ยังคงอยู่และไม่เคยหมดสิ้นไป ในประเทศไทย ฝ่ายรัฐเองต้องการที่จะปกป้องที่ดินหรือแนวเขตอนุรักษ์ ด้วยแนวคิดที่ว่า ในพื้นที่ป่าไม่ควรมีผู้คนอาศัยอยู่และป่าควรเป็นพื้นที่หวงห้าม ไม่ให้คนเข้าไปในเขตป่า เพราะ “คน” จะ “ทำลายป่า” ส่วนชาวบ้านที่อยู่กับพื้นที่ป่าก็ยืนยันว่า ชุมชนบางชุมชนนั้นตั้งอยู่มาก่อนที่รัฐจะกำหนดเขตป่าสงวน หรือเขตอุทยาน และชาวบ้านสามารถอยู่กับป่าและดูแลป่าเองได้ เพียงแต่ใช้ทรัพยากรในป่าเพื่อดำรงชีพเท่านั้น ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างต่อสู้กันบนแนวคิดที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดเป็นปัญหาเรื้อรังและเป็นเวลายาวนานในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ

หลังการรัฐประหารครั้งเมื่อ 22 พฤษภาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ใช้ความพยายามอีกครั้ง ในการที่จะเข้ามาจัดการกับปัญหาเหล่านี้ โดยได้ออกคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 64/2557 และ 66/2557 หรือเรียกกันว่า “นโยบายทวงคืนผืนป่า” ที่ให้อำนาจทหารร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ จัดการจับกุมและดำเนินคดีกับประชาชนที่อยู่อาศัย บุกรุกแนวเขตที่ดินของรัฐและ

ทำกินในพื้นที่ป่า ส่งผลให้มีประชาชนหลายพันคนถูกขับไล่ออกจากที่ดินของตนเอง และบางส่วนถูกดำเนินคดี จากการที่รัฐมีนโยบายและออกกฎหมายมาเพื่อบังคับประชาชน ที่ทำการบุกรุก โดยอาจจะขาดการศึกษาความเป็นมาของพื้นที่และการอยู่อาศัยของประชาชน จึงทำให้ประชาชนถูกฟ้องร้องและตกเป็นจำเลย

การจากใช้นโยบายของภาครัฐในเชิงปราบปราม ลงโทษ ซึ่งเป็นกระบวนการทางอาญาและดำเนินการโดยรัฐฝ่ายเดียว และถือปฏิบัติตามกฎหมายที่ค่อนข้างเคร่งครัดทำให้มีการจับกุม ขับไล่ฟ้องร้องประชาชนจนเกิดคดีความจำนวนมากที่เกี่ยวกับปัญหาด้านการบุกรุกที่ดินหรือปัญหาการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินของรัฐกับประชาชน มาตรการที่รัฐนำมาใช้อาจจะไม่ได้ผลเพราะปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม ไม่มีท่าทีที่จำนวนของคดีความหรือการบุกรุกจะลดน้อยลง เพราะรัฐยังมีแนวคิดการผูกขาดกระบวนการยุติธรรมไว้ที่รัฐฝ่ายเดียว และปัญหาระบบยุติธรรมหลักของไทยที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือลดจำนวนข้อพิพาทหรือคดีได้นั้น พอจะสรุปได้ 4 ประการ⁴ คือ

1. กฎหมายล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม
 2. ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างรวดเร็ว เป็นธรรม และโปร่งใส
 3. กระบวนการยุติธรรมเป็นแบบรวมศูนย์ เพราะรัฐเป็นผู้ดำเนินการฝ่ายเดียว
 4. กระบวนการยุติธรรมเน้นการปราบปราม ลงโทษ ส่งผลให้เกิดคดีมาก คนล้นคุกและมีเหยื่อด้านอาชญากรรมมากขึ้น และไม่สามารถนำคนที่ถูกลงโทษกลับมาเป็นคนดีได้นอกจากนั้น นพ.ประเวศ วะสี⁵ ยังกล่าวถึงปัญหาของระบบยุติธรรมไทย ไว้ 6 ประการ ดังนี้
1. การขาดจิตสำนึกในเรื่องความยุติธรรม โดยคนส่วนใหญ่จะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวมและไม่ได้สนใจเรื่องความเป็นธรรมหรือยุติธรรม
 2. โครงสร้างสังคมไทยเป็นระบบแนวตั้ง ที่เป็นระบบอุปถัมภ์ โดยคนที่มีอิทธิพลจะแสวงหาอำนาจมาคุ้มกันตนเองและไม่สนใจความยุติธรรม
 3. ระบบอำนาจแบบรวมศูนย์ทั้งระบบการเมือง ระบบราชการ ที่ส่งผลกระทบต่อบริบบงานยุติธรรม
 4. ความไม่สมดุลของอำนาจที่รัฐมีอำนาจเหนือประชาชน และซึ่งประชาชนมีอำนาจน้อยทำให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมที่สมดุลยาก

⁴ สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม, *กรอบความเห็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม* [Online], available URL: https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrcinf/nrc2557-issue3-re form01.pdf, 2563 (พฤษภาคม, 3).

⁵ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *ระบบความยุติธรรมแห่งอนาคตกับสันติสุขในสังคมและชุมชน* [Online], available URL: https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/0/YE2004_1_06.pdf, 2563 (พฤษภาคม, 3).

5. การล่มสลายของชุมชนและไม่เข้มแข็งของชุมชน

6. ระบบและกระบวนการยุติธรรมมีความสลับซับซ้อนเข้าใจและเข้าถึงยาก

จากปัญหาและอุปสรรคของระบบกระบวนการยุติธรรมดังกล่าว ทำให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพของระบบยุติธรรมของรัฐและประชาชนไม่อาจสามารถพึ่งพาหรือเข้าถึงความยุติธรรมที่แท้จริงได้

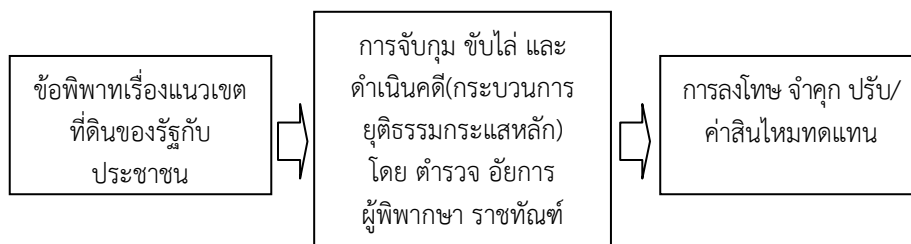
คดีข้อพิพาทในเรื่องการบุกรุกแนวเขตที่ดินของรัฐในปัจจุบันมีอยู่จำนวนมากไม่น้อย ตัวอย่างเช่น จากการที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ได้บูรณาการกับทุกภาคส่วนเข้าดำเนินคดีต่อกลุ่มบุคคลที่บุกรุกพื้นที่ป่าและตัดไม้ทำให้มีผลสถิติคดีตั้งแต่ปี 2557-2561 มีการดำเนินคดีบุกรุกพื้นที่ป่า จำนวน 25,645 คดี โดยตัวเลขจำนวนคดีบุกรุกพื้นที่ป่านั้น (อาจเกิดจากเจตนาบุกรุกหรือการทับซ้อนของแนวเขต) มีตัวเลขค่อนข้างสูงและส่วนใหญ่จะเป็นคนที่ยู่ใกล้ชิดแนวป่าและมีฐานะยากจน

นอกจากนั้นยังมีคดีอันเกี่ยวกับแนวเขตป่าสงวน เช่น ชุดคดี “ทวงคืนผืนป่า” ที่อุทยานแห่งชาติไทรทอง จังหวัดชัยภูมิ ซึ่งชาวบ้านถูกสั่งจำคุกจำนวน 14 คน โดยศาลอุทธรณ์พิพากษาออกมาทั้งสิ้น 16 คดี โดยวินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกันทุกคดีว่า จำเลยกระทำความผิดฐาน “บุกรุกป่า” เพราะไม่มีรายชื่อในบัญชีสำรวจตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2541 และข้อยกเว้นสำหรับผู้ยากไร้และอยู่มาก่อน จากจำนวนคดีและตัวอย่างในการดำเนินคดีแสดงให้เห็นถึงคดีที่เกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐมีอยู่จำนวนมาก ทั้งเป็นที่ดินประเภทป่า หรือที่ดินของรัฐตามแนวเขตอนุรักษ์ตามชายฝั่ง

อย่างไรก็ตาม จากปัญหาของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักและคดีข้อพิพาทจากการบุกรุกแนวเขตที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนที่เกิดขึ้น นพ.ประเวศ วะสี และ กิตติพงษ์ กิตติยานุรักษ์⁶ ได้เสนอแนวทางการใช้กระบวนการทัศน์ใหม่ในการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรม โดยเน้นทางเลือกใหม่ที่ไม่ต้องนำคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมและศาลโดยไม่จำเป็น (ลดกระบวนการของตำรวจ อัยการและศาล) เน้นการฟื้นฟูมากกว่าลงโทษ เน้นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเชิงสมานฉันท์แทนการแก้แค้นและเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาสังคม

⁶มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, เรื่องเดียวกัน.

ภาพแสดงขั้นตอนการดำเนินคดีข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก



ปัจจุบันรัฐได้พยายามหาทางเลือกเพื่อลดหรือชะลอปัญหาการฟ้องร้องประชาชนเป็นคดีความลง โดยอาศัยพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางเป็นกลไกและรูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่อาศัยคนกลาง (Mediation) ที่เป็นบุคคลที่สามและเป็นที่ยอมรับ โดยคนกลางนั้นไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับข้อพิพาท ซึ่งมีหน้าที่ที่จะช่วยให้คู่กรณีที่มีข้อโต้แย้งสิทธิหรือข้อขัดแย้งกันอยู่ให้บรรลุในข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันด้วยความสมัครใจ⁷ นอกจากนั้นเรื่องข้อพิพาทการบุกรุกแนวเขตที่ดินของรัฐมีลักษณะเป็นความผิดอาญาที่รัฐต้องฟ้องร้องบังคับประชาชนเพื่อที่จะรักษาที่ดินและสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอาจจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ตรงประเด็น ดังนั้นถ้าหากปรับเปลี่ยนแนวทางการระงับข้อพิพาทโดยอาศัยกลไกของคนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าการใช้คนกลางที่ภาครัฐแต่งตั้งมาหรือการฟ้องบังคับคดี อาจนำไปสู่การแก้ไขและลดปัญหาจำนวนข้อพิพาทที่ต้องฟ้องร้องคดีกับประชาชนลงได้ จึงนำไปสู่แนวความคิดการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่ใช้กระบวนการยุติธรรมชุมชนเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าว

4. ข้อความคิดเกี่ยวกับ “ยุติธรรมชุมชน”

4.1 ความหมายของยุติธรรมชุมชน (Community Justice)

ชุมชนจะเข้ามามีส่วนหรือปฏิบัติการในกระบวนการยุติธรรม ที่ให้ความรู้สึกเป็นทางการสูงได้อย่างไรหากพิจารณาถึงความหมายเบื้องต้น ซึ่งชุมชนน่าจะพอมองช่องทางอยู่บ้างในกระบวนการยุติธรรม ดังที่สำนักงานกิจการยุติธรรมได้กล่าวว่า “กระบวนการยุติธรรม” คือ กลไกอย่างหนึ่งในการควบคุมทางสังคม เป็นขั้นตอนและวิธีการที่จะจัดการผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย โดยมี

⁷ วันชัย วัฒนศัพท์, ถวิลวดี บุรีกุล และศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์, คู่มือการเพิ่มพลังความสามารถกระบวนการจัดการข้อพิพาท (ขอนแก่น: โรงพิมพ์ศิริกัณฑ์ออฟเซต, 2550), หน้า 141.

องค์กรและเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนนั้น⁸ จะเห็นได้ว่า ชุมชนอาจเข้าไปมีบทบาทได้ในส่วนของกลไกการควบคุมทางสังคมและการจัดการกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย (ในบางกรณี) แต่ชุมชนก็ไม่ใช่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย ในความหมายนี้ชุมชนจึงเป็นผู้เข้าไปมีส่วนได้มากที่สุด คือ ในเชิงป้องกันปัญหาเท่านั้น

ความหมายเกี่ยวกับยุติธรรมชุมชน จากผู้เชี่ยวชาญหลายท่านได้ให้มุมมองถึงยุติธรรมชุมชนในมิติทั้งที่เป็นแนวคิด กลยุทธ์ วิธีการ หรือกิจกรรมดังนี้

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์⁹ ได้ให้ความหมาย “ยุติธรรมชุมชน” ว่าหมายถึง การดำเนินกิจกรรมของชุมชนโดยชุมชนร่วมกันเองหรือร่วมกับภาครัฐในลักษณะของหุ้นส่วน โดยการนำทุนทางสังคมและศักยภาพของชุมชนมาใช้ในการสร้างภูมิคุ้มกันและความปลอดภัยจากอาชญากรรม ความเป็นธรรมและความสงบสุขของชุมชน

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย¹⁰ ที่กล่าวว่า “ยุติธรรมชุมชน” หมายถึง การดำเนินกิจกรรมของชุมชนโดยชุมชนกระทำการร่วมกัน หรือระหว่างชุมชนและภาครัฐ โดยใช้ทุนทางสังคมในการสร้างภูมิคุ้มกัน และความสงบสุขของชุมชนด้วยการส่งเสริมการป้องกันและการสร้างภูมิคุ้มกันจากปัญหาอาชญากรรม การเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรมและการยุติความขัดแย้ง ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหลักได้มากขึ้นซึ่งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและช่วยลดภาระของกระบวนการยุติธรรมหลัก และช่วยรักษาระบบนิเวศและภูมิปัญญาท้องถิ่นให้คงอยู่

Karp, David R., and Todd R. Clear.¹¹ กล่าวถึง “ยุติธรรมชุมชน” (Community Justice) คือ การกระทำการระดับรากฐานที่ประชาชน องค์กรชุมชน และระบบยุติธรรมจะใช้ควบคุมอาชญากรรม และความไร้ระเบียบของสังคมได้

⁸ สำนักงานกิจการยุติธรรม, กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2552), หน้า 1-2.

⁹ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, การพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชนในไทยในยุติธรรมชุมชน: บทบาทการอำนวยความยุติธรรมโดยชุมชนเพื่อชุมชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย, 2550), หน้า 22.

¹⁰ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, ระบบยุติธรรมและยุติธรรมทางเลือกแนวการวิเคราะห์เชิงสังคมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 226.

¹¹ David R. Karp and Todd R. Clear, “Community Justice: A Conceptual Framework,” *Criminal Justice* 2, (July 2000): 323-368.

MCCOLD, P., WACHTEL¹² กล่าวถึง “ยุติธรรมชุมชน” คือ วิธีการในการขับเคลื่อนชุมชนให้เป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมการควบคุมอาชญากรรมและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนและชุมชน ซึ่งหมายถึงเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมมิใช่พื้นที่

จากนิยามดังกล่าว อาจสรุปความหมายภาพรวมของ “ยุติธรรมชุมชน” ได้ว่า หมายถึง การเปิดช่องทางให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเป็นหุ้นส่วนในการป้องกัน ควบคุมอาชญากรรม จัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ ลดและเยียวยาความเสียหายหรือความรุนแรงที่เกิดจากอาชญากรรมหรือการกระทำผิด ตลอดจนคืนคนดีกลับสู่ชุมชนทำให้ประชาชนรู้สึกมั่นคงปลอดภัย และเพื่อให้ชุมชนมีศักยภาพและความสมานฉันท์

4.2 แนวคิดยุติธรรมชุมชน

จากความหมายของยุติธรรมชุมชนที่นำไปสู่แนวความคิดเรื่อง “ยุติธรรมชุมชน” (Community Justice) อาจเป็นแนวความคิดใหม่สำหรับประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันทั้งภาครัฐและประชาชนคุ้นเคยกับระบบการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนโดยรัฐฝ่ายเดียว มาเป็นเวลานานกว่าร้อยปี นับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนระบบกฎหมายจากระบบกฎหมายพระธรรมนูญซึ่งใช้มาแต่เดิมตั้งแต่สมัยต้นกรุงศรีอยุธยา และพัฒนาการมาสู่กฎหมายตราสามดวงในยุคต้นกรุงรัตนโกสินทร์ มาเป็นระบบกฎหมายแบบยุโรปที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยแนวความคิดหนึ่งที่ติดมากับระบบกฎหมายยุโรปด้วยก็คือ ความคิดที่ว่ากฎหมายเป็นเรื่องของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายอาญาเป็นเรื่องของการใช้อำนาจรัฐต่อประชาชนและเป็นเรื่องที่รัฐเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนฝ่ายเดียว ประชาชนเป็นเพียงผู้มาร้องขอหรือรอรับ หรือได้รับผลจากระบบการยุติธรรมที่รัฐเป็นผู้จัดการและจัดให้เท่านั้น ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมแต่อย่างใด หลังจากแนวคิดนี้อยู่มาเป็นเวลานานกว่าร้อยปี ทำให้ทุกฝ่ายยอมรับและเชื่อแนวความคิดดังกล่าว ซึ่งต้องยอมรับว่ากระบวนการยุติธรรมโดยทั่วไปนั้นอาจไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง

“ยุติธรรมชุมชน” เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเพื่ออุดช่องว่างของระบบยุติธรรมกระแสหลัก โดยเน้นการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเพื่ออำนวยความยุติธรรม สร้างความเป็นธรรมและความสงบสุขในสังคมด้วยคนในชุมชนเองเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน ซึ่งชุมชนในยุคดั้งเดิมนั้น จะมีระบบหรือรูปแบบสำหรับการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท

¹²P. McCold and T. Wachtel, Community is Not a Place. Paper presented at the International Conference on Justice without Violence, Albany, June 5-6 [Online], available URL: <http://www.realjustice.org/pages/albany.html>, 2020 (May, 3).

ที่เกิดขึ้นภายในชุมชนเอง รูปแบบหรือแนวทางการแก้ปัญหาจึงมีความหลากหลายตามวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ และภูมิหลังของแต่ละท้องถิ่น

นักวิชาการทั้งต่างประเทศและนักวิชาการของไทยได้ให้นิยามแนวคิด “ยุติธรรมชุมชน” ไว้อย่างหลากหลาย แต่มีแนวคิดบางประการร่วมกันและสามารถสรุปได้ว่า ยุติธรรมชุมชน¹³ หมายถึง การเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยการเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในการป้องกัน ควบคุมการจัดการความขัดแย้งและการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในชุมชน อันมีเป้าหมายเพื่อการรักษา ความสงบเรียบร้อยในชุมชน เพื่อให้คนในชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งจากนิยามข้างต้น สามารถ แยกองค์ประกอบหลักของยุติธรรมชุมชนที่สำคัญได้ 5 ประการ คือ

1) ยุติธรรมชุมชนเน้นให้ความสำคัญกับพื้นที่ ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้น ในชุมชน โดยใช้วิถีชุมชนของแต่ละชุมชนดำเนินการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นเองอย่างเป็นอิสระโดย มิได้อิงกับกรอบกฎหมายที่รัฐเป็นผู้กำหนด

2) ยุติธรรมชุมชนให้ความสำคัญกับกระบวนการแก้ปัญหา เพื่อยกระดับการพัฒนา คุณภาพชีวิตและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของคนในชุมชน ด้วยวิธีการที่เน้นผลประโยชน์ ร่วมกันของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง มีการใช้ข้อมูลการพิจารณาข้อมูลอย่างรอบคอบและเน้นความสนใจ ที่จะทำงานร่วมกันในการแก้ปัญหานั้น

3) ลดการพึ่งพิงผู้มีอำนาจและลดการผลักความรับผิดชอบให้ภาครัฐ เนื่องจากยุติธรรม ชุมชนเน้นการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแก้ไขปัญหากันเอง เน้นการทำงาน แบบเป็นหุ้นส่วนที่มีความผูกพันในการแบ่งปันและใช้ทรัพยากรร่วมกัน ทั้งบุคลากร ความเชี่ยวชาญ การเงิน และประสบการณ์

4) เพิ่มคุณภาพชีวิตให้แก่ชุมชน ซึ่งแนวคิดยุติธรรมชุมชนนั้นเป็นการอำนวยความสะดวก ยุติธรรมในภาพรวมของชุมชนเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนมากกว่าการอำนวยความสะดวกเฉพาะราย ระหว่างผู้กระทำความผิดกับเหยื่ออาชญากรรม

5) การเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมยุติธรรมและให้ประชาชนเข้ามา มีบทบาทอำนวยความสะดวกในระดับท้องถิ่นเพื่อส่วนรวมกันเองในฐานะที่เป็นพลเมืองของสังคม ประชาธิปไตย และเป็นหน้าที่ของชุมชนมิใช่หน้าที่ของระบบยุติธรรมของรัฐเท่านั้น

¹³ วุฒิสาร ตันไชย และคณะ, รายงานการวิจัยโครงการนำร่องเพื่อเตรียมความพร้อมในการขยายบทบาทและ การปฏิบัติงานยุติธรรมสู่ท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงยุติธรรมและวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, 2554), หน้า 19-20.

นอกจากนี้ หัวใจสำคัญของยุทธธรรมชุมชน¹⁴ คือ การให้ความสำคัญกับชุมชนและดึงศักยภาพของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมวางแผน ร่วมสั่งการ ซึ่งการนำหลักยุทธธรรมชุมชนมาเสริมกระบวนการยุทธธรรมกระแสหลักจะก่อให้เกิดประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมหลายประการ อาทิเช่น

1) เป็นการนำเอาศักยภาพของชุมชนซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับปัญหาความขัดแย้งหรือการกระทำผิดมากที่สุดได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ตั้งแต่การป้องกันหรือการแก้ที่ต้นเหตุของปัญหา การดูแลผู้เสียหายและผู้กระทำผิด ตลอดจนการมีส่วนร่วมกับกระบวนการยุทธธรรมกระแสหลักในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ

2) ทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าถึงความยุติธรรมได้มากขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมในรูปแบบที่เป็นทางการไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนส่วนใหญ่ที่มีฐานะยากจนและขาดความรู้ด้านกฎหมายและสิทธิเสรีภาพเข้าถึงและพึงพาได้ ประชาชนจำนวนมากจึงรู้สึกว่าการยุติธรรมเป็นสิ่งที่ไกลเกินเอื้อม การส่งเสริมบทบาทของชุมชนในการเข้ามาร่วมกับภาครัฐในการจัดกิจกรรมด้านการอำนวยความสะดวกโดยสอดคล้องกับวิถีชุมชนและเข้าถึงได้ง่าย จึงเป็นการนำความยุติธรรมไปให้ใกล้มือประชาชนมากขึ้น

3) เป็นการสร้างสำนึกของความเป็นชุมชนโดยการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนในการแก้ปัญหาของชุมชนเองและดูแลผู้ที่พลั้งพลาดและด้อยโอกาส ซึ่งถือเป็นการสร้างหรือนำกลับมาซึ่งความผูกพันในชุมชน เป็นการสร้างสานสัมพันธ์และภูมิคุ้มกันให้กับชุมชน อันจะเป็นพื้นฐานในการสร้างความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชนต่อไป

4) เป็นการรักษานขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นให้คงอยู่ เนื่องจากยุทธธรรมชุมชนเป็นการนำจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ขนบธรรมเนียมที่มีอยู่คู่กับชุมชน มาใช้เป็นเครื่องมือในการดูแลความสงบ ดังนั้น การหยิบยกสิ่งเหล่านี้มาใช้ก็เปรียบเสมือนการดำรงคงอยู่ของสิ่งที่ดำรงที่มีคู่กับสังคม

5) สามารถเสริมประสิทธิภาพของกระบวนการยุทธธรรมกระแสหลักได้เป็นอย่างดี โดยเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างระบบยุทธธรรมกระแสหลักกับระบบยุทธธรรมชุมชนเข้าด้วยกัน เช่น การรับกิจกรรมของยุทธธรรมกระแสหลักมาปฏิบัติในชุมชน การส่งต่อคดีจากยุทธธรรมชุมชนไปยังระบบยุทธธรรมกระแสหลัก

¹⁴กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, เรื่องเดิม, หน้า 4.

สำหรับกรอบภารกิจของระบบงานยุติธรรมชุมชนที่นำมาใช้ในปัจจุบันนั้น¹⁵ ประกอบด้วย

1) การป้องกันและควบคุมอาชญากรรมในชุมชน (Crime control & prevention) โดยการเฝ้าระวังและป้องกันปัญหาอาชญากรรม การทุจริตและประพฤติมิชอบ และการกระทำผิดกฎหมายต่างๆ ในชุมชน ด้วยการยับยั้งหรือชะลอสถานการณ์ให้เกิดความขัดแย้ง ข้อพิพาท หรือการกระทำผิดทางกฎหมาย รวมทั้งการเฝ้าระวังป้องกัน การควบคุมสถานการณ์ การจัดระเบียบชุมชน และการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน เช่น กฎหมายหรือระเบียบที่จำเป็น กระบวนการยุติธรรม สิทธิและหน้าที่พลเมือง เป็นต้น โดยการสนธิกำลังหรือการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องในรูปแบบศูนย์ยุติธรรมชุมชน

2) การรับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ และรับแจ้งเบาะแสการกระทำผิดกฎหมายต่างๆ ในชุมชน โดยการรับเรื่องร้องเรียนหรือร้องทุกข์ปัญหาความไม่เป็นธรรมของประชาชนและรับแจ้งเบาะแสข้อมูลการกระทำผิดกฎหมายต่างๆ แล้วส่งต่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และติดตามผลการดำเนินงานแจ้งให้ผู้ร้อง/ผู้แจ้งทราบเป็นระยะๆ ตลอดจนการช่วยเหลือดูแล ให้คำแนะนำและแก้ไขปัญหาเบื้องต้น แก่ผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือผู้ที่ต้องการคำแนะนำเบื้องต้นทางด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

3) การจัดการความขัดแย้ง (Conflict Management) โดยการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทหรือความขัดแย้งในชุมชน ตามหลักความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และการติดตามดูแลให้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้มีการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทหรือความขัดแย้งนั้น

4) การเยียวยาแก่เหยื่ออาชญากรรมและความรู้สึกของชุมชน (Community & Victim Empowerment) โดยให้ความช่วยเหลือ ดูแลผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมและประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามหน้าที่ ตลอดจนการให้ความเข้าใจ ให้กำลังใจ หรือการสนับสนุนใดๆ ให้เหยื่ออาชญากรรมและชุมชนนั้น มีความรู้สึกที่ดีและใช้ชีวิตเป็นปกติต่อไป

5) การคืนคนดีสู่สังคม (Reintegration) โดยให้ความช่วยเหลือ สงเคราะห์และบำบัดแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและผู้พ้นโทษให้กลับตนเป็นพลเมืองดีและไม่หวนกลับไปกระทำผิดอีกครั้งทั้งให้บุคคลนั้นสามารถดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนหรือสังคมได้เป็นปกติตามความเหมาะสม

¹⁵ กองพัฒนายุติธรรมชุมชน, “บทบาทหน้าที่ของส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมในการดำเนินงานตามแนวทางการรับและแจ้งเรื่องราวร้องทุกข์ตามนโยบายการอำนวยความยุติธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม,” เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, 10-11 ธันวาคม 2557.

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแนวคิดของกระบวนการยุติธรรมชุมชนส่วนใหญ่จะใช้ในเรื่องที่เกิดขึ้นภายในชุมชนเพื่อเป็นกลไกในการระงับและลดข้อขัดแย้งของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน และภารกิจของยุติธรรมชุมชนยังอาจจะสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการแก้ไขปัญหาอันเกิดขึ้นระหว่างชุมชนในเรื่องอื่นๆ ได้อีกด้วย อาทิเช่น การบูรณาการความร่วมมือกับองค์กรภาครัฐในการแก้ไขปัญหาในชุมชน เป็นต้น

5. รูปแบบและกลไกของการใช้กระบวนการยุติธรรมชุมชนมาใช้ในการระงับข้อพิพาทจากการบุกรุกแนวเขตที่ดินของรัฐ และข้อจำกัดของยุติธรรมชุมชน

5.1 รูปแบบของยุติธรรมชุมชน

ในการดำเนินงานยุติธรรมชุมชนนั้น ต้องเป็นเรื่องความสมัครใจของชุมชนที่จะเข้าร่วมกับภาครัฐเพื่อประโยชน์ของชุมชน โดยการกระทำนี้ทำให้ชุมชนนั้นเกิดความสงบสุขและปลอดภัย¹⁶ กล่าวว่างานยุติธรรมชุมชนได้รับการพัฒนา ส่วนหนึ่งมาจากทิศทางในการดำเนินนโยบายของภาครัฐ และอีกส่วนหนึ่งมาจากปัญหาที่ระบบงานยุติธรรมทางอาญาที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมได้ และที่สำคัญงานยุติธรรมชุมชนเกิดจากปัญหาและความต้องการของชุมชน โดยเฉพาะปัญหาที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมและความยุติธรรม ดังนั้น การดำรงอยู่และความยั่งยืนของงานยุติธรรมชุมชนไม่ได้ขึ้นอยู่กับตัวบทกฎหมายแต่ขึ้นอยู่กับตัวนโยบายและความต้องการของประชาชน

จากภารกิจของยุติธรรมชุมชนที่กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ สามารถแบ่งรูปแบบการขับเคลื่อนภารกิจงานด้านยุติธรรมซึ่งชุมชนสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องได้ สรุปเป็น 3 แบบ ดังนี้¹⁷

1) แบบเกี่ยวโยง (involvement) เป็นการเรียกหาการมีส่วนร่วมโดยทั่วไปจากประชาชนและชุมชนในงานยุติธรรม เช่น การให้ประชาชนมาช่วยกันระบุปัญหาร่วมกันในงานของตำรวจ เข้าร่วมปรึกษาหารือในด้านกฎหมายหรือป้องกันอาชญากรรมเพื่อป้องกันและเฝ้าระวังในชุมชน เข้าให้คำแนะนำแก้ไขปัญหาสังคม โดยในรูปแบบนี้ ชุมชนมีความเกี่ยวโยงการทำงานด้านยุติธรรมชุมชนกับภาคส่วนอื่นๆ แต่อาจเป็นไปในลักษณะการรับฟัง ให้ข้อมูล เข้าร่วมในกิจกรรมที่ส่วนอื่นจัดขึ้น ยังไม่ถึงระดับของการเป็นภาคีร่วมดำเนินการ

¹⁶วันชัย รุจนวงศ์, ยุติธรรมชุมชน: การสร้างความยุติธรรมโดยชุมชน ใน ยุติธรรมชุมชน : บทบาทการอำนวยความสะดวกยุติธรรมโดยชุมชนเพื่อชุมชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย, 2550), หน้า 209-210.

¹⁷นิตยา โพธิ์นอก และณัฐภาณุญณ์ ศุภรัตน์เมธี, ระบบยุติธรรมชุมชนในประเทศประชาคมอาเซียน: กรณีศึกษาสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2560), หน้า 37.

2) แบบหุ้นส่วน (partnership) เป็นการที่หน่วยงานของรัฐร่วมมือกับภาคส่วนอื่นทั้งประชาชน ภาคเอกชน ในลักษณะของการเป็นภาคีและเป็นหุ้นส่วนกันทำงาน ยกตัวอย่าง การค้นหาปัญหาเพื่อป้องกันอาชญากรรมในชุมชน ที่มีการร่วมกันทำงานระหว่างหน่วยบริการ ผู้นำชุมชน ท้องถิ่น และตัวแทนภาคเอกชน เพื่อต่อต้านกลุ่มอิทธิพลในชุมชน ในรัฐแมสซาชูเซตส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยภาครัฐอาจมีการค้นหากลุ่มตัวแทนในชุมชนที่อาสาสมัครเข้าร่วมทำงานที่พร้อมจะดูแลชุมชนมาเข้ารับการฝึกอบรม หรือการเชิญให้ชุมชนร่วมกันวางแผนในการอบรมดูแลและร่วมมือกันป้องกันการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน เป็นต้น

3) แบบขับเคลื่อน (Mobilization) เป็นแบบที่ใช้ในชุมชนที่ค่อนข้างมีสภาพแร้นแค้น หรือมีปัญหาอาชญากรรมสูง รูปแบบนี้ให้แนวคิดกับชุมชนว่าชุมชนเองไม่อาจจะหนีหายไปไหนได้ ต้องอยู่กับชุมชนและต้องสู้ดิ้นรนเพื่อความปลอดภัยภายในชุมชนของตนด้วยตัวของชุมชนเอง รูปแบบนี้จึงต้องมีความเข้มแข็งของชุมชนเป็นอย่างมาก เช่น การตั้งกลุ่มจับตาเฝ้าระวังขโมยในชุมชน มีการให้ความรู้และจัดสร้างเครือข่ายประสานงานที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการสื่อสารเพื่อรับแจ้งเหตุร้ายจากยุติธรรมชุมชน

การเลือกว่าจะใช้รูปแบบเพื่อขับเคลื่อนงานยุติธรรมชุมชนแบบใดนั้นไม่มีคำตอบที่ดีที่สุดของแต่ละแบบ เพราะแต่ละตัวแบบต่างมีจุดแข็งจุดอ่อนที่ต่างกัน ทางที่ดีที่สอดคล้องขึ้นอยู่กับการพิจารณาปัจจัยที่กระทบต่อชุมชน

กระบวนการยุติธรรมภายใต้กระบวนการทัศนคติความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์หรือกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ได้พัฒนาเป็นงานยุติธรรมชุมชน (Community Justice) ซึ่งขยายความกว้างกว่ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์โดยทั่วไป เพราะมีเรื่องการป้องกันอาชญากรรมและการลงโทษผู้กระทำผิดด้วย นอกจากนั้น งานยุติธรรมชุมชนยังให้ความสำคัญต่อการจัดกิจกรรมในระดับชุมชน และมุ่งสู่ผลลัพธ์ที่ชุมชนได้รับ¹⁸

รูปแบบงานยุติธรรมชุมชนในประเทศไทยนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นไปในรูปแบบเกี้ยวโยง และรูปแบบหุ้นส่วน เพราะมีกระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานหลักในส่วนของภาครัฐ ส่วนภาคประชาชนนั้นมีบทบาทในการเข้าร่วมการอบรมในหลักสูตรที่กำหนด (แบบเกี้ยวโยง) เมื่อผ่านการอบรมแล้วก็นำความรู้ที่ได้ไปเผยแพร่ยังประชาชนคนอื่น รวมทั้งความรู้และประสบการณ์ที่ได้ยังนำไปใช้ในงานยุติธรรมชุมชน เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขึ้นบ้านอีกด้วย (แบบหุ้นส่วน)

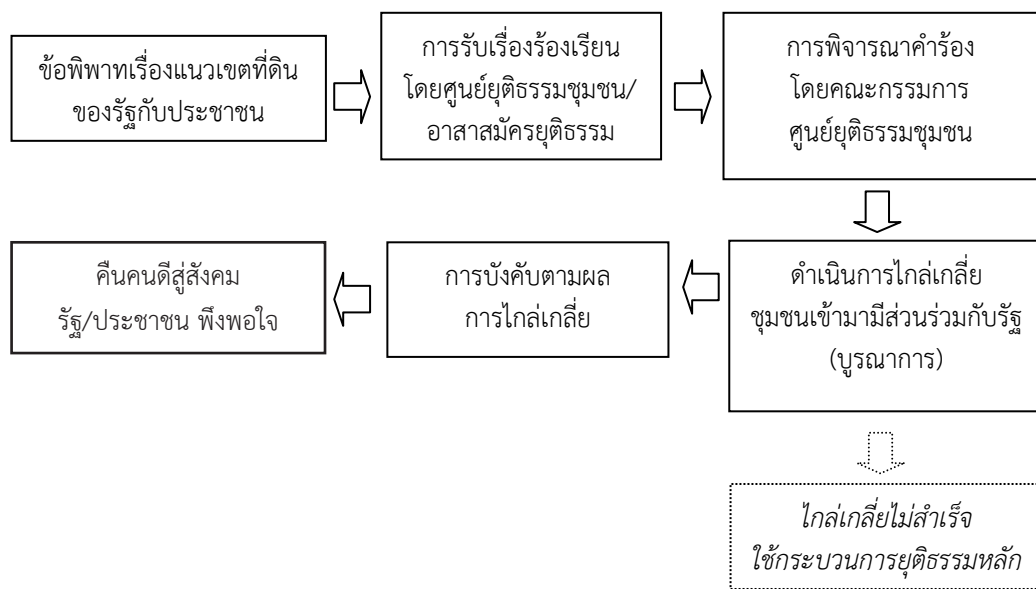
¹⁸Ted Wachtel, *Restorative justice in Everyday life: Beyond the Formal Ritual* [Online], available URL: <https://www.iirp.edu/news/restorative-justice-in-everyday-life-beyond-the-formal-ritual>, 2020 (May, 3).

รูปแบบการเกี่ยวโยง ระหว่างหน่วยงานรัฐและประชาชนผ่านการอบรมด้านกฎหมาย ประชาชนได้เข้าไปร่วมขับเคลื่อนงานยุติธรรมชุมชนในแบบเกี่ยวโยงกับภาครัฐโดยการเข้าร่วมอบรม ในหลักสูตรที่ภาครัฐกำหนดขึ้น เช่นเดียวกันกับงานสร้างครอบครัวและบ้านปลอดภัยและงานแก้ไข ข้อขัดแย้งระดับหมู่บ้าน รูปแบบหุ้นส่วน ระหว่างรัฐและประชาชน การขับเคลื่อนยุติธรรมชุมชนใน รูปแบบหุ้นส่วนที่เห็นชัดเจนคือ การจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะมี ตัวแทนคนในชุมชนมาปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยใกล้เคียง และยังประสานเชื่อมโยงรายงานผลการ ดำเนินงานต่อหน่วยงานของรัฐในระดับพื้นที่

5.2 กลไกของการนำยุติธรรมชุมชนใช้ในการระงับข้อพิพาทจากการบุกรุกแนวเขตที่ดิน ของรัฐ

โดยกลไกที่นำมาใช้ในปัจจุบันคือ การใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการใกล้เคียง ในชุมชนและกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ เพราะรูปแบบการใกล้เคียงในศูนย์ยุติธรรมชุมชน ยังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจนตายตัวเนื่องจากต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่เข้ามารองรับ โดยอาจอาศัย บุคคลซึ่งเป็นคณะกรรมการใกล้เคียงของอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 โดยบัญญัติให้อำเภอ มีอำนาจหน้าที่ในการใกล้เคียงข้อพิพาท หรือตามพระราชบัญญัติ การใกล้เคียงข้อพิพาท พ.ศ.2562 ที่ถือเป็นกฎหมายที่จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐ และภาค ประชาชนสามารถอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ค่าทนาย ค่าธรรมเนียมศาล เป็นการดำเนินการให้คู่กรณีมีโอกาสเจรจากันในการระงับข้อพิพาท โดยสันติวิธีและปราศจากการวินิจฉัยข้อพิพาท และให้ข้อตกลงอันเกิดจากความตกลงยินยอมของ คู่กรณีมีสภาพบังคับตามกฎหมาย ประชาชนทุกชนชั้นสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง ทำให้ปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้ง นอกจากนี้ยังมีร่างพระราชบัญญัติ ยุติธรรมชุมชน พ.ศ. ที่กำลังมีการเสนอเพื่อเตรียมการรองรับแนวคดียุติธรรมชุมชนกับการระงับ ข้อพิพาท โดยอาศัยศูนย์ยุติธรรมชุมชนเป็นศูนย์ประสานงานและขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาและการ ระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชน

ภาพแสดงขั้นตอนกลไกของการนำแนวคิดยุติธรรมชุมชน
มาใช้ในการระงับข้อพิพาทเรื่องแนวเขตที่ดินของรัฐกับประชาชน



กลไกดังกล่าวเป็นการเปิดช่องทางให้ชุมชนเข้ามารับรู้และบูรณาการความร่วมมือกับภาครัฐในการแก้ไขปัญหา (รูปแบบเกี้ยวโยงและรูปแบบหุ้นส่วน) โดยผ่านศูนย์ยุติธรรมชุมชนและอาสาสมัครยุติธรรมชุมชนในเบื้องต้น และดำเนินการหาทางออกร่วมกัน เพื่อเป็นการชะลอการฟ้องร้องและดำเนินคดีกับผู้บุกรุกแนวเขตที่ดินของรัฐและลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนลงได้

5.3 ข้อจำกัดของยุติธรรมชุมชน

ในเชิงหลักการยุติธรรมชุมชนนับว่ามีประโยชน์อยู่มากแต่ก็ไม่ใช่ว่าทุกสภาพพื้นที่และทุกสภาพปัญหา จะสามารถนำยุติธรรมชุมชนมาใช้ได้ทั้งหมด การใช้ยุติธรรมชุมชนจึงมีข้อโต้แย้งบางประการ สรุปเป็น 4 ประเด็นหลัก¹⁹ ได้แก่

1) ข้อจำกัดของชุมชน หลักการหนึ่งของยุติธรรมชุมชน คือ ชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม นั่นหมายถึงชุมชนต้องมีศักยภาพในระดับหนึ่ง ซึ่งทักษะและความรู้ที่ชุมชน

¹⁹ นิตยา โพธิ์นอก และณัฏฐกาญจน์ ศุกลรัตน์เมธี, เรื่องเดิม, หน้า 33.

จะต้องมีในงานยุติธรรม ค่อนข้างมีความเป็นเทคนิค ใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ จึงเกิดคำถามเรื่องความสามารถของชุมชนที่อาจไม่เพียงพอ และการยอมรับศักยภาพของชุมชนของรัฐว่าชุมชนมีความน่าเชื่อถือ ศักยภาพ ประสิทธิภาพ เนื่องจาก กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำ ชุมชนหรือผู้ที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยขาดความน่าเชื่อถือ และยังขาดความรู้ความเข้าใจในการไกล่เกลี่ย เพราะไม่มีความรู้ด้านกฎหมายที่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ย ส่งผลให้ประชาชนไม่เห็นความสำคัญของบทบาทในการแก้ไขปัญหาในชุมชนของผู้นำชุมชน

2) ขอบเขตการดำเนินงาน ยุติธรรมชุมชนจะเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือก และคงไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าอย่างไรเสียกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักก็ยังคงคงอยู่ กล่าวว่ประชาชนยังยึดติดในการให้เจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการหลักในกระบวนการยุติธรรม ประชาชนมีความเคยชินกับการใช้กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักมาเป็นระยะเวลานาน เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นประชาชนจะใช้ระบบยุติธรรมหลักมากกว่าการใช้ระบบยุติธรรมชุมชนในการยุติปัญหา จึงทำให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทน้อย

ข้อจำกัดทางกฎหมายที่ปิดกั้นไม่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมหลัก และยังมีข้อจำกัดในการระงับข้อพิพาททางคดีอาญาบางคดีที่ไม่สามารถยอมความได้ ทำให้ไม่สามารถระงับข้อพิพาทในชุมชนได้อย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพ ยกตัวอย่าง ในคดีอาญาที่ไม่สามารถยอมความกันได้ หากมีการกระทำความผิดและมีหลักฐานก็ต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายมีการสอบสวนและถูกส่งฟ้องและเข้าสู่กระบวนการศาล ดังนั้น คดีในบางคดีไม่สามารถดำเนินการได้ โดยเฉพาะคดีที่ยอมความไม่ได้

3) ความเท่าเทียม โดยยุติธรรมชุมชนอาจมีความไม่เท่าเทียมระหว่างชุมชน หากรัฐมีการออกกฎหมายกลาง กฎระเบียบ หรือความช่วยเหลือใดที่มีลักษณะเป็นรูปแบบเดียวกันแต่ครอบคลุมไปทุกชุมชน เพราะโดยหลักการของยุติธรรมชุมชนนั้นเพื่อให้ตอบโจทย์ความหลากหลายและแก้ปัญหาเฉพาะของแต่ละชุมชน แต่ละชุมชนมีความต่างด้านทรัพยากรบุคคล งบประมาณ ปัญหา ฯลฯ ที่มีผลต่อการใช้อยุติธรรมชุมชนให้ประสบความสำเร็จ

4) ความชัดเจนของผลที่ได้รับ คือยุติธรรมกระแสหลักที่มีมาอย่างยาวนานและมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางสูง ยังได้รับการตั้งข้อสงสัยถึงประสิทธิภาพและความคุ้มค่า ยุติธรรมชุมชนก็เช่นกัน แม้จะสามารถอ้างได้ว่าเป็นยุติธรรมทางเลือกที่จะสามารถเข้าถึงความหลากหลายของชุมชน แต่ระหว่างกระบวนการสร้างความเข้าใจนั้น ชุมชนก็ต้องมีลักษณะหรือความสามารถเฉพาะคล้ายเป็นผู้ช่วยของยุติธรรมกระแสหลัก ชุมชนจึงต้องจำลองความสามารถในแต่ละด้านของงานยุติธรรมกระแสหลักมาไม่มากนักน้อย ซึ่งการเสริมสร้างศักยภาพนั้นไม่ง่าย และยุติธรรมชุมชนเป็นการลงทุนที่ต้องใช้งบประมาณมากเช่นกัน เพื่อสร้างคนในชุมชนให้มีศักยภาพ จึงต้องมีการพิจารณาการใช้งบประมาณและความคุ้มค่าและรอบคอบ

6. ผลสำเร็จของยุทธธรรมชุมชนในระยะที่ผ่านมา

ปัจจุบันแนวคิดการพัฒนายุทธธรรมชุมชนเพื่อเป็นการกระจายโอกาสการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนไปสู่ระดับชุมชน โดยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาชนและความยุติธรรมในระดับชุมชนภายใต้นโยบายของรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงยุติธรรม พ.ศ.2558 – พ.ศ.2561 ยุทธศาสตร์ที่ 1 “พัฒนาประสิทธิภาพการบริการประชาชนให้เข้าถึงความยุติธรรม” รวมทั้งการปรับปรุงช่องทางในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน ด้วยการขยายศูนย์ยุติธรรมชุมชนให้ครอบคลุมทุกตำบล ทุกจังหวัด และการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนและเป็นความผิดที่สามารถยอมความได้ภายในชุมชนของตนเองในรูปแบบเครือข่ายยุติธรรมชุมชนและศูนย์ยุติธรรมชุมชนอันจะเป็นการช่วยลดปัญหา “คดีล้นศาลและผู้ต้องขังล้นคุก” ได้ตั้งแต่ก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยอาศัยกรอบภารกิจในการปฏิบัติงาน 5 ด้าน ของเครือข่ายยุติธรรมชุมชนและศูนย์ยุติธรรมชุมชน (ตามที่กล่าวไว้แล้วนั้น) นอกจากนั้นรัฐบาลยังได้มีเสนอการร่างพระราชบัญญัติยุติธรรมชุมชน พ.ศ. ขึ้น เพื่อจะใช้เป็นกรอบการดำเนินงานที่ชัดเจน และเป็นกลไกในการขับเคลื่อนแนวคิดและกระบวนการยุติธรรมชุมชน และรองรับการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่ระหว่างการศึกษา แก่ไชรายละเอียดและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนตามรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในการพิจารณาออกเป็นกฎหมายใช้บังคับ

จากการที่กระทรวงยุติธรรมและโครงการสร้างเครือข่ายยุติธรรมชุมชนของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้มีโครงการนำร่องฯ ของจังหวัดตรัง ที่ดำเนินงานมีศูนย์ประสานงานวิจัยเพื่อท้องถิ่นจังหวัดตรัง โดยมีสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ฝ่ายวิจัยเพื่อท้องถิ่น เป็นที่ปรึกษา และเข้าร่วมการดำเนินงานด้านยุทธธรรมชุมชนที่นำกรอบแนวคิด วิธีการทำงานแบบงานวิจัยเพื่อท้องถิ่น ทำให้เห็นว่าการแก้ปัญหาความขัดแย้งเป็นเรื่องของชุมชน หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุน ไม่ใช่ผู้กระทำการแทน จนเกิดความเข้าใจในระดับผู้นำและชาวบ้านในชุมชน เกิดกลไกการทำงานในพื้นที่ตำบลที่มีตัวแทนครอบคลุมทุกหมู่บ้านเข้ามาเป็นกรรมการในนามศูนย์ยุติธรรมชุมชนขึ้น

การดำเนินการดังกล่าวนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่ายยุติธรรมชุมชนอย่างมาก โดยการเรียนรู้จากการเก็บข้อมูลปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชน ในทั้ง 10 พื้นที่ ย้อนหลัง 10 ปี จำนวนประมาณ 800 เรื่อง พบว่า²⁰ ชุมชนสามารถจัดการปัญหาให้ยุติ

²⁰ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ, “ยุติธรรมชุมชน...รากฐานความเป็นธรรมของสังคม,” เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ ในงานมหกรรมวิชาการฯ สวก., กรุงเทพมหานคร, 22 มิถุนายน 2555.

ได้ภายในชุมชนได้ถึงร้อยละ 87 ส่วนที่เหลืออยู่ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจและสิ้นสุดที่ศาล เมื่อเปรียบเทียบผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาความขัดแย้งในแง่เศรษฐกิจและสังคม พบว่า ในกรณีที่ชุมชนจัดการปัญหาให้ยุติได้ในชุมชนนั้นแทบไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอะไรเลย หรือมีบ้างก็เป็นการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น แล้วคู่กรณีก็ให้อภัยกันดีช่วยเหลือพึ่งพากันเหมือนเดิม หรือมีบ้างที่บางครั้งผู้ไกล่เกลี่ยใช้อำนาจในการตัดสินผิดถูกทำให้คู่กรณีต้องยอมรับเพื่อให้เรื่องจบซึ่งต้องมีการปรับวิธีการต่อไป ในกรณีที่ความขัดแย้งต้องขึ้นโรงขึ้นศาล พบว่ามีค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ทั้งในส่วนของค่าเดินทาง ค่าจ้างทนายความ ค่าธรรมเนียมศาล ค่าประกันตัว ซึ่งยังไม่รวมค่าต้นทุนในการบริหารจัดการอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก บางคนต้องขายนาขายสวนเพื่อนำไปสู้คดี ที่สำคัญคดีที่มีการตัดสินถูกผิดแพ้ชนะโดยศาล บางคนก็ไม่สามารถทำให้คู่กรณีกลับมามีความสัมพันธ์ที่ดีเหมือนเดิม อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งใหม่ที่ก่อให้เกิดปัญหาใหม่ให้กับสังคมในระยะต่อไป

สอดคล้องกับการศึกษาของ เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว²¹ ที่กล่าวถึงการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในกรณีที่เหมาะสมแทนการปล่อยให้มีการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เพราะนอกจากจะช่วยหันเหคดีออกจากระบบแล้ว ยังช่วยลดต้นทุนในการดำเนินการได้อีกด้วย และในทางเศรษฐศาสตร์นั้น ต้นทุนที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมแบ่งเป็นต้นทุนที่เกิดขึ้นกับภาครัฐและต้นทุนที่เกิดขึ้นกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับคดี ซึ่งมีทั้งต้นทุนทางตรง เช่น ค่าใช้จ่ายในคดี ค่าเดินทาง ค่าที่พัก และต้นทุนทางอ้อม เช่น ค่าเสียโอกาสจากการขาดงาน เป็นต้น ดังนั้น การประเมินความคุ้มค่าจึงต้องเอาต้นทุนเหล่านี้มาเปรียบเทียบกับกันว่า หากสามารถหันเหคดีออกไปได้จะช่วยลดค่าใช้จ่ายลง และมีข้อค้นพบสำคัญคือ มาตรการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยในชั้นศาล จะช่วยลดต้นทุนในการดำเนินการลงได้ 25.4% และการไกล่เกลี่ยโดยยุติธรรมชุมชนสามารถลดต้นทุนในการดำเนินการลงได้ 81.62% สำหรับด้านความสำเร็จของมาตรการ คดีที่มีการไกล่เกลี่ยสำเร็จในชั้นศาลคิดเป็นร้อยละ 50.13 ของคดีทั้งหมดที่มีการไกล่เกลี่ย ในกรณีศึกษาของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดพิษณุโลก ข้อพิพาทที่เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยและสำเร็จในชั้นยุติธรรมชุมชน 71.56% ซึ่งเพิ่มขึ้นถึงประมาณ 21%

นอกจากนี้มีตัวอย่าง เช่น การแก้ปัญหาที่ดิน ต.บ้านหลวง อ.จอมทอง จ.เชียงใหม่ หนึ่งในพื้นที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ และอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์กว่า 221,000 ไร่ ทับที่ดินพื้นที่ทำกินของชาวบ้านปกากะญอ จนเกิดความขัดแย้งมาอย่างต่อเนื่องนานกว่า 20 ปี และชาวบ้านถูกดำเนินคดี เพราะการพิสูจน์สิทธิ์ตามมติ ครม. วันที่ 30 มิ.ย. 2541 ยังไม่สำเร็จ เพราะการตรวจสอบขอบเขตที่ดินทำจากหน่วยงานรัฐ ไม่มีชุมชนหรือชาวบ้านเข้าไปร่วมใน

²¹ เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว, กระบวนการยุติธรรมทางเลือก ความคุ้มค่าที่ไม่ควรมองข้าม [Online], available URL: <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/646056>, 2563 (พฤษภาคม, 10).

กระบวนการพิสูจน์ จนกระทั่งในปี 2558 ชุมชนมอหาทางออกร่วมกันใหม่ โดยอาศัยกลไกการมีส่วนร่วมของภาคชุมชนและถือเป็นการแก้ปัญหาโดยสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่น และอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ เพื่อลดปัญหาขัดแย้งและสร้างทางออกร่วมกัน ซึ่งในปัจจุบันก็สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องเขตที่ดินของรัฐดังกล่าวโดยประชาชนได้รับผลกระทบน้อยที่สุดและเกิดความพึงพอใจทั้งสองฝ่าย²²

จากการศึกษาและผลลัพธ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นความสำเร็จและประสิทธิภาพของการใช้กลไกกระบวนการยุติธรรมชุมชนเข้ามาแก้ไขปัญหาในเรื่องการระงับข้อพิพาทในชุมชนได้เป็นอย่างดี

7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สาเหตุสำคัญของปัญหาการบุกรุกหรือข้อพิพาทเรื่องแนวเขตทับซ้อนในที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชนนั้น เกิดจากความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดิน นโยบายของรัฐบาลในยุคต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดที่ดิน และจากสภาพพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในอดีตทำให้ข้อมูลที่มีอยู่มีความคลาดเคลื่อน เช่น เดิมเคยใช้เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ในระยะเวลาต่อมาประชาชนเล็กเลี้ยงสัตว์ทำให้ที่ดินกลายเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ประชาชนจึงพากันอพยพเข้าไปจับจองอยู่อาศัยโดยการสร้างอาคารบ้านเรือนและประกอบอาชีพเพาะปลูกหรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ดังนั้นเมื่อมีบุคคลหนึ่งเข้าไปได้ก็มีบุคคลอื่นๆ พากันตามเข้าไปจำนวนมาก ภาครัฐได้ออกกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดินมีหลายฉบับ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีอีกหลายกรณีล้วนแต่มีขั้นตอนและวิธีการออกกฎหมายที่แตกต่างกัน ส่งผลให้มีแนวเขตที่ดินจำนวนมากที่ประกาศต่างกรรมต่างวาระแผนที่แนบท้ายประกาศก็มีมาตราส่วนแตกต่างกัน จึงทำให้มีการทับซ้อนของแนวเขตที่ดินและส่งผลให้มีข้อพิพาทเรื่องแนวเขตที่ดินมาโดยตลอด

การดำเนินคดีข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ในกรณีอื่นเกิดจากการทับซ้อนหรือการบุกรุกแนวเขตที่ดินของรัฐกับประชาชน ซึ่งในปัจจุบันรัฐเป็นผู้ดำเนินการผูกขาดกระบวนการยุติธรรมไว้ฝ่ายเดียว โดยใช้มาตรการทางกฎหมายในการจับกุม ปรามปราม และลงโทษเป็นแนวคิดในการใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักมาใช้ผลกระทบอันสำคัญคือ เมื่อเกิดการบุกรุกแนวเขตที่ดินของรัฐแล้วประชาชนก็ถูกรัฐดำเนินการฟ้องร้องเป็นคดีและใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อจับกุม ลงโทษขั้นเด็ดขาด ทำให้เกิดปัญหาเรื่องการ

²²ข่าวไทยพีบีเอส, แจกโฉนดที่ดินนับชุมชนบ้านหลวง [Online], available URL: <https://news.thaipbs.or.th/content/277565,2563> (พฤษภาคม, 17).

ต่อสู้คดีกันระหว่างภาครัฐและประชาชนในเรื่องดังกล่าวอย่างยืดเยื้อ และเป็นข้อขัดแย้ง กังวลใจที่ประชาชนไม่ไว้วางใจกระบวนการยุติธรรมของฝ่ายรัฐกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในช่วงระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา และจากจำนวนคดีที่เกิดขึ้น ไม่ได้สะท้อนเหตุที่ทำให้ประชาชนลดจำนวนการบุกรุกแนวเขตที่ดินของรัฐน้อยลง กลับยังทำให้ประชาชนเกิดความเดือดร้อน เสียหายจากการต่อสู้คดีมากขึ้น (เพราะประชาชนอาจไม่รู้ถึงข้อเท็จจริงในแนวเขตที่ดินที่มีอยู่) และอีกด้านหนึ่งรัฐก็สูญเสียทรัพยากรจากการใช้กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักจำนวนมาก ทั้งการใช้งบประมาณเพื่อการจับกุม คမ်းขัง บังคับคดี และปัญหาต่างๆ ก็ไม่มีแนวโน้มที่จะลดลง

การที่จะระงับข้อพิพาทในการบุกรุกแนวเขตที่ดินของรัฐนั้น ผู้เขียนเห็นว่าอาจนำแนวคิดกระบวนการการมีส่วนร่วมของชุมชนในรูปแบบยุติธรรมชุมชนเข้ามาบูรณาการในการแก้ไขปัญหา ซึ่งอาจเป็นกลไกที่สามารถผลักดันและเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการระงับข้อพิพาทจากการบุกรุกแนวเขตที่ดินของรัฐได้ กล่าวดังนี้ คือ

ประการที่หนึ่ง รัฐควรประชาสัมพันธ์และเร่งสร้างความเข้าใจในข้อปฏิบัติที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมชุมชนให้มากขึ้น โดยสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยอาศัยรูปแบบยุติธรรมชุมชนแบบเกี้ยวโยงและแบบหุ้นส่วนมาใช้ โดยการรับสมัครประชาชนผู้สนใจมาขึ้นทะเบียนเป็นอาสาสมัครยุติธรรมชุมชน และจัดอบรมความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชน ผู้นำชุมชนและอาสาสมัครชุมชนให้มีทักษะและเทคนิคในกระบวนการยุติธรรมชุมชน ทั้งนี้โดยอาสาสมัครมีบทบาทในการรับเรื่องร้องเรียน เฝ้าระวัง ป้องกันและประสานความร่วมมือและเข้ามามีส่วนร่วมในการไกล่เกลี่ยหรือระงับข้อพิพาทได้ เช่น เมื่อพบว่าการบุกรุกพื้นที่หรือแนวเขตที่ดินของรัฐ รัฐควรใช้กระบวนการยุติธรรมชุมชนโดยศูนย์ยุติธรรมชุมชนเข้ามาบูรณาการเพื่อช่วยเหลือและแก้ไขปัญหา โดยการให้ประชาชนที่ถูกกล่าวหาว่าบุกรุกหรือมีแนวเขตที่ดินทับซ้อน สามารถร้องเรียนต่ออาสาสมัครหรือต่อคณะกรรมการยุติธรรมชุมชนได้ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเข้ามาชี้แจงให้ข้อมูลและทบทวนการกระทำของตนเองได้ โดยผ่านกลไกของคณะกรรมการยุติธรรมชุมชนแทนที่ฝ่ายรัฐจะตั้งข้อหาและใช้มาตรการทางกฎหมายมาเพื่อบังคับ ขับไล่หรือจับกุม ซึ่งเป็นการกระทำของรัฐฝ่ายเดียวและค่อนข้างรุนแรง

ดังนั้น หากมีการนำเอากระบวนการยุติธรรมชุมชนมาใช้จริงโดยมีมาตรการทางกฎหมายรองรับการบังคับใช้²³ ก็จะทำให้กระบวนการยุติธรรมชุมชนมีมาตรฐานแนวทางเดียวกัน และสามารถระงับข้อพิพาทที่จะนำไปสู่การฟ้องร้องเป็นคดีความ มีการชะลอการฟ้องและอาจจะแก้ไขปัญหาได้ก่อนการฟ้องร้องก่อนเป็นคดีขึ้นสู่ศาล และลดปัญหาในด้านการจับกุม ขับไล่ ฟ้องร้อง

²³ ร่างพระราชบัญญัติยุติธรรมชุมชน พ.ศ.

บังคับคดีลดลง และกระบวนการยุติธรรมชุมชนยังอาจช่วยลดความหวาดระแวงของประชาชนที่มีต่อรัฐได้และอาจเปลี่ยนมาให้ความร่วมมือกับรัฐในเชิงป้องกันปัญหาได้มากขึ้น

ประการที่สอง ในเชิงการป้องกันปัญหาการกระทำผิดกฎหมายต่างๆ²⁴ กระบวนการยุติธรรมชุมชนจะให้ความสำคัญกับชุมชนโดยดึงศักยภาพของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมวางแผน ร่วมสั่งการและลักษณะของการเป็นหุ้นส่วน ดังนั้นในขั้นตอนการมีส่วนร่วมในเรื่องแนวเขตที่ดินของรัฐ รัฐควรให้ชุมชนได้เข้ามีส่วนร่วมโดยอาศัยกลไกของกระบวนการดังกล่าวมาใช้ในขั้นตอนการสำรวจแนวเขตที่ดินของรัฐทุกครั้งและทุกพื้นที่ที่มีปัญหาเรื่องแนวเขตที่ดิน หมายความว่า เมื่อรัฐจะทำการสำรวจแนวเขตที่ดินของรัฐในท้องที่ใด รัฐจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในเรื่องการชี้แนวเขตและการกำหนดแนวเขตที่ดินด้วย ไม่ใช่เพียงแค่การสอบถามความคิดเห็นอย่างเดียว เพราะถ้าหากรัฐนำเอามาตรการหรือกลไกยุติธรรมชุมชนดังกล่าวมาใช้บังคับอย่างจริงจังและให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม (เชิงป้องกัน) ตั้งแต่กระบวนการเริ่มต้น ก็จะทำให้ประชาชนหรือชุมชนได้ให้ข้อมูลกับรัฐที่ครบถ้วน เช่น ปัญหาที่ว่า “คนอยู่ก่อนป่า หรือ ป่าเกิดก่อนคน” ก็จะได้รับฟังความคิดเห็นที่ครบถ้วนทุกมิติ และยังทำให้ประชาชนได้ตื่นตัวและรับทราบข้อมูล แนวนโยบายของรัฐและเตรียมความพร้อมยอมรับกับการดำเนินงานของภาครัฐได้ แทนที่รัฐจะดำเนินงานฝ่ายเดียวและมาอ้างสิทธิของรัฐเพื่อฟ้องร้องประชาชนภายหลัง

ประการที่สาม รัฐต้องให้ประชาชนหรือชุมชนสามารถออกแบบกติกา ข้อตกลงและข้อบังคับภายในชุมชนของตนเองได้ โดยอาศัยรูปแบบยุติธรรมชุมชนแบบหุ้นส่วนมาใช้ โดยรัฐอาจอยู่ในฐานะเป็นเพียงผู้รับรองกติกา ข้อตกลงหรือข้อบังคับของชุมชนนั้น ซึ่งในหัวใจของกระบวนการยุติธรรมชุมชนประการหนึ่งคือ การรักษาขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นให้คงอยู่คู่กับชุมชน โดยนำหลักการนี้มาใช้เป็นเครื่องมือในการดูแลความสงบ ตัวอย่างเช่น หากชุมชนมีการนำเอาจารีตประเพณีท้องถิ่นของตนเองมาใช้เป็นกติกาข้อบังคับว่าหากใครบุกรุกที่ป่า หรือที่ดินของรัฐก็ให้รีบออกจากป่าหรือที่ดินนั้นทันทีและต้องปลูกต้นไม้ทดแทนรวมถึงต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูป่าและสภาพที่ดินนั้นด้วยและห้ามกลับเข้าไปบุกรุกทำลายอีก ซึ่งหากสมาชิกในชุมชนฝ่าฝืนกติกาข้อบังคับ ชุมชนก็ต้องบริหารจัดการกันเองดังที่กล่าวมาก่อนนี้ โดยรัฐจะยังไม่ใช้กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักคือการดำเนินการจับกุมขับไล่เข้าไปจัดการหรือแทรกแซงกระบวนการนั้นจนกว่าชุมชนจะไม่สามารถดำเนินการจัดการหรือบังคับกันเองได้ หรือรัฐเห็นว่าหากปล่อยไว้ให้แก้กันเองจะทำให้เกิดความขัดแย้งและเสียหายมากขึ้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากอาศัยกลไกการแก้ไขปัญห

²⁴ ร่างพระราชบัญญัติยุติธรรมชุมชน พ.ศ., มาตรา 18 (1) ที่กำหนดบทบาทและหน้าที่ของอาสาสมัครยุติธรรมชุมชนในเรื่องการเฝ้าระวังและป้องกันปัญหาอาชญากรรม การทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ และการกระทำผิดกฎหมายต่างๆ.

ภายในชุมชนโดยใช้วิธีการดังกล่าวจะทำให้จำนวนคดีความ ข้อพิพาทหรือการจับกุม ชับไล่ผู้บุกรุก แนวเขตที่ดินของรัฐลดลงได้ และยังเป็นอีกวิธีหนึ่งที่เป็นการสร้างความตระหนักรู้เรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันผ่านระบบขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณี

ประการสุดท้าย หากเกิดปัญหาข้อพิพาทและการฟ้องร้องคดีในเรื่องการบุกรุกหรือการทับซ้อนของแนวเขตที่ดินจนถึงการบังคับคดี หากเป็นกรณีไม่ร้ายแรง หรือขาดเจตนาในการบุกรุกหรือไม่ทราบเรื่องของแนวเขตที่ดิน ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดสมควรได้รับการพิจารณาหรือมีสิทธิเสนอขอไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับความแพ่งหรือความอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้ กล่าวคือ กระบวนการยุติธรรมชุมชน ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ได้รับการยอมรับและเข้าสู่สู่คดีได้อย่างเสมอภาค โดยให้ดำเนินการตามกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือจัดการความขัดแย้งในชุมชน ทั้งนี้การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและประนอมข้อพิพาทในชุมชน และการลงโทษที่ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพฐานะและความเป็นอยู่ของประชาชนนั้นด้วย

นอกจากนั้นรัฐต้องเปิดโอกาสให้มีการประสานงานกับหน่วยงานอื่น และสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไข บำบัดฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและผู้พัวพัน ให้กลับตนเป็นพลเมืองดีและไม่หวนกลับไปกระทำผิดอีก เช่น การฝึกอาชีพ การกลับเข้ามาทำงานชุมชน เป็นต้น

ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่า กระบวนการยุติธรรมชุมชน คือการใช้กระบวนการภายในชุมชนโดยอาศัยคนในชุมชน กติกาของชุมชน เพื่อแก้ไขปัญหาภายในเบื้องต้น และเป็นแนวทางที่ทำให้รัฐกับประชาชนร่วมมือกันในลักษณะความเป็นหุ้นส่วนในการแก้ไขปัญหา ลดการจับกุม ชับไล่ ฟ้องร้องบังคับคดี และยังทำให้ประชาชนกับรัฐสามารถบูรณาการการออกแบบกฎ กติกา ของความร่วมมือ ซึ่งถือเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ช่วยในเรื่องการระงับข้อพิพาทจากการบุกรุกหรือการทับซ้อนของแนวเขตที่ดินที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้

บรรณานุกรม

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. **การพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชนในไทยในยุติธรรมชุมชน: บทบาทการอำนวยความสะดวกยุติธรรมโดยชุมชนเพื่อชุมชน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย, 2550.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ. “ยุติธรรมชุมชน...รากฐานความเป็นธรรมของสังคม.” เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ ในงานมหกรรมวิชาการฯ สวก., กรุงเทพมหานคร, 22 มิถุนายน 2555.
- เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว. **กระบวนการยุติธรรมทางเลือก ความคุ้มค่าที่ไม่ควรมองข้าม** [Online]. Available URL: <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/646056>, 2563 (พฤษภาคม, 10).
- กองพัฒนายุติธรรมชุมชน. “บทบาทหน้าที่ของส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมในการดำเนินงานตามแนวทางการรับและแจ้งเรื่องราวร้องทุกข์ตามนโยบายการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม.” เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, 10-11 ธันวาคม 2557.
- ข่าวไทยพีบีเอส. **แจกโฉนดที่ดินฉบับชุมชนบ้านหลวง** [Online]. Available URL: <https://news.thaipbs.or.th/content/277565>, 2563 (พฤษภาคม, 17).
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. **ระบบยุติธรรมและยุติธรรมทางเลือกแนวการวิเคราะห์เชิงสังคมศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.
- นิตยา โพธิ์นอก และณัฐกาญจน์ ศุภรัตน์เมธี. **ระบบยุติธรรมชุมชนในประเทศประชาคมอาเซียน: กรณีศึกษาสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2560.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. **ระบบความยุติธรรมแห่งอนาคตกับสันติสุขในสังคมและชุมชน** [Online]. Available URL: https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/07/YE2004_1_06.pdf, 2563 (พฤษภาคม, 3).
- วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. **รายงานการวิจัยโครงการนำร่องเพื่อเตรียมความพร้อมในการขยายบทบาทและภารกิจงานยุติธรรมสู่ท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงยุติธรรมและวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- วันชัย รุณวงศ์. **ยุติธรรมชุมชน: การสร้างความยุติธรรมโดยชุมชน ใน ยุติธรรมชุมชน: บทบาทการอำนวยความสะดวกยุติธรรมโดยชุมชนเพื่อชุมชน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย, 2550.

- วันชัย วัฒนศัพท์. ถวิลวดีบุรีกุล และศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์. **คู่มือการเพิ่มพลังความสามารถกระบวนการจัดการข้อพิพาท**. ขอนแก่น: โรงพิมพ์ศิริภรณ์ออฟเซต, 2550.
- สำนักงานกิจการยุติธรรม. **กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2552.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **วาระปฏิรูปที่ 11: ปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558.
- สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม, **กรอบความเห็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม** [Online]. Available URL: https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrcinf/nrc2557-issue3-reform01.pdf, 2563 (พฤษภาคม, 3).
- ร่างพระราชบัญญัติยุติธรรมชุมชน พ.ศ.
- Hardin, Garrett. "The tragedy of the commons." **Science** 162, 3859 (December 1968): 1243-1248.
- Karp, David R. and Todd R. Clear. "Community Justice: A Conceptual Framework." **Criminal Justice** 2 (July 2000): 323-368.
- McCold, P. and T. Wachtel. **Community is Not a Place**. Paper presented at the **International Conference on Justice without Violence**, Albany, June 5-6 [Online]. Available URL: <http://www.realjustice.org/pages/albany.html>, 2020 (May, 3).
- Wachtel, Ted. **Restorative justice in Everyday life: Beyond the Formal Ritual** [Online]. Available URL: <https://www.iirp.edu/news/restorative-justice-in-everyday-life-beyond-the-formal-ritual>, 2020 (May, 3).

