

# บทสรุปสำหรับการบริหาร



**ราษฎร** ซึ่งเป็นเกษตรกรรายากจนในชนบทมีข้อพิพาท เรื่องที่ดินกับรัฐและเอกชนมาช้านานและมี แนวโน้มรุนแรงมากขึ้นราษฎรสะท้อนถึงความไม่เป็นธรรม ถูกคดโกง เอารัดเปรี๊ยะ ถูกกลั่นแกล้ง ช่มเหงรังแก จากผู้มีอำนาจทั้งของรัฐและเอกชนและเมื่อเข้าสู่ กระบวนการยุติธรรมก็ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมจึงมักแพ็คคดี ต้องสูญเสียที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน เป็นหนี้สิน ครอบครัวแตกแยก ความเป็นชุมชนล่มสลาย

โครงการศึกษาวิจัยกระบวนการเรียนรู้สู่การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมจึง ต้องการทำความเข้าใจกับสาเหตุและปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาเพื่อวิเคราะห์ปัญหา และข้อจำกัดของกระบวนการยุติธรรมและข้อกฎหมายเพื่อสร้างข้อเสนอแนะใน การปรับปรุงและพัฒนากระบวนการยุติธรรม การปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐที่ เกี่ยวข้อง รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขนโยบายและกฎหมาย โดยศึกษาคดีที่ดิน ๕ กรณี ได้แก่ชุมชนหนองกิงเพล จังหวัดอุบลราชธานี ชุมชนราไวย์ จังหวัดภูเก็ต ชุมชนทับยาง จังหวัดพังงา ชุมชนทุ่งพระ จังหวัดชัยภูมิ และชุมชนเวียงหนองล่อง จังหวัดลำพูน โดยการศึกษาหลักฐานประกอบคดี คำพิพากษาศาลยุติธรรม คำ พิพากษาศาลปกครอง รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจ การแผ่นดิน กรมสอบสวนคดีพิเศษ และการลงพื้นที่สัมภาษณ์ราษฎรที่ได้รับผล กระทบจากปัญหาและผู้ที่เกี่ยวข้อง และนำข้อเท็จจริงที่รวบรวมได้มาจัดเวที สาธารณะ มีผู้พิพากษา อัยการ ตำรวจ ทนายความ และพนักงานเจ้าหน้าที่ของ รัฐ และนักวิชาการเข้าร่วมประชุมวิเคราะห์ข้อเท็จจริงและเสนอแนะแนวทางการ จัดการปัญหาความขัดแย้งร่วมกัน

## ผลการศึกษาสรุปได้ว่า

- กรณีเอกชนออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในโครงการจัดสรรที่ดินผืนใหญ่ที่จัดให้เกษตรกรไร่ที่ทำกินทับที่ราษฎร เกิดขึ้นที่หนองปลาสุวย จังหวัดลำพูน ในปี พ.ศ.๒๕๐๙-๒๕๑๑ โดยกรมที่ดินทำโครงการจัดสรรที่ดินผืนใหญ่ของรัฐหนองปลาสุวยให้ราษฎรที่ถูกอพยพจากการสร้างเขื่อนภูมิพลและเกษตรกรที่ไร่ที่ดิน และมีที่ดินไม่พอทำกิน แต่ออกไปจองแล้วหาแปลงที่ดินไม่พบจึงเข้าทำประโยชน์ไม่ได้ และบางแปลงซ้อนทับที่คนอยู่ก่อน เมื่อถึงปี พ.ศ.๒๕๒๘ กรมที่ดินประกาศยกเลิกการจองและสั่งให้ชาวบ้านออกจากที่ดิน และในปี พ.ศ.๒๕๓๓ ได้รังวัดออกโฉนดที่ดินจัดสรร ให้กับกลุ่มนายทุนซึ่งซื้อไว้แล้วและเพิ่งใช้ประโยชน์เพียงบางส่วนและส่วนที่เหลือก็ทิ้งร้าง ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๓๗-๒๕๔๐ ราษฎรเรียกร้องให้สอบการออกเอกสารสิทธิ์ คณะกรรมการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี สรุปว่า การออกเอกสารสิทธิ์ตามโครงการดังกล่าวน่าจะพัวพันกับกระบวนการทุจริต โดยมีผู้นำท้องถิ่นบางคนให้ความร่วมมือ ปี พ.ศ.๒๕๔๑ ชาวบ้านที่มีที่ดินไม่พอทำกินได้รวมกันเป็นกลุ่มเข้าไปทำการเกษตรในที่ดินปล่อยทิ้งร้างโดยจัดสรรที่ดินกันเองครอบครัวละ ๑-๒ ไร่ และจัดการร่วมกันในรูปแบบโฉนดชุมชน แต่ถูกแจ้งข้อหาบุกรุกและถูกดำเนินคดี เดือนมีนาคม พ.ศ.๒๕๔๕ ชาวบ้านร่วมกันสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) ร้องเรียนกับสำนักนายกฯ ให้มีการตรวจสอบและเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จนมีการแต่งตั้งกรรมการตรวจสอบ ปีเดียวกันนี้จังหวัดได้มีมาตรการเข้มงวดต้นชาวบ้าน โดยการจับกุมฟ้องร้องชาวบ้านอย่างต่อเนื่อง พ.ศ.๒๕๔๖ คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินฯ แต่งตั้งโดยรองนายกรัฐมนตรี ตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า มีความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่จัดสรรที่ดินและพบกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ร่วมกับเอกชนในการออกเอกสารสิทธิ์ ชาวบ้านได้นำหลักฐานทั้งที่เป็นมติของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง พยานบุคคลและพยานแวดล้อมต่างๆ ที่ชี้ให้เห็นถึงการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์โดยมิชอบของผู้ฟ้องร้องขึ้นต่อผู้คดี แต่ก็ไม่สามารถหักล้างหลักฐานที่เป็นเอกสารสิทธิ์ซึ่งออกโดยราชการได้ ราษฎรส่วนหนึ่งจึงถูกพิพากษาให้ลงโทษจำคุก ส่วนที่เหลือยังอยู่ระหว่างคดีในศาล

- กรณีการออกเอกสารสิทธิ์ทับที่ดินของราษฎรและชุมชนหนองกินเพล ในจังหวัดอุบลราชธานี เริ่มขึ้นเมื่อประมาณ ๔๐ ปีมาแล้ว มีผู้สมัคร ส.ส. คนหนึ่ง มาหาเสียงบอกกับชาวบ้านว่าจะช่วยให้ได้โฉนดที่ดินขอให้มาลงชื่อมอบอำนาจให้ แล้วประกาศรับซื้อที่ดินไปด้วยแต่จ่ายเงินเป็นเช็คที่รับเงินไม่ได้ ต่อมาได้นำเอกสารมอบอำนาจและสัญญาซื้อขายที่ดินไปออกโฉนดในชื่อตนเองนับหมื่นไร่และนำเอกสารที่ดินไปพอกผ่านสถาบันการเงินและแบงก์ที่ขายบ้าง นำไปจำนองบ้าง ภายหลังบุตรชาย ส.ส. และคนที่ซื้อที่ดินไป ได้ยื่นฟ้องชาวบ้านฐานบุกรุก ชาวบ้านส่วนใหญ่แพ้คดี บางรายถูกตัดสินจำคุก

- กรณีรัฐประกาศป่าสงวนและทำสวนป่าบนที่ดินของชุมชน เรื่องเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๖ โดยกรมป่าไม้ได้ประกาศเขตป่าสงวนทับที่ดินของราษฎรที่ตั้งถิ่นฐานเป็นชุมชนมาก่อนแล้ว ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๒๑ อนุญาตให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) ทำสวนป่าในรูปแบบหมู่บ้านสวนป่า ราษฎรไม่เห็นด้วย และได้ต่อสู้คดีโดยการร้องเรียนต่อหน่วยงานราชการตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๗ เป็นต้นมา ปี พ.ศ.๒๕๒๕-๒๕๕๒ ราษฎรถูกขับไล่ออกจากพื้นที่มาตามลำดับแต่ราษฎรได้ต่อสู้คัดค้านตลอดมา โดยในปี พ.ศ.๒๕๒๕ ราษฎรเริ่มเข้าไปในสวนป่า ปลุกเฟิง พักและปลูกพืชเกษตรร่วมกับต้นไม้ในสวนป่าพร้อมกับการพิจารณาแก้ไขปัญหจากรัฐบาล รวมทั้งได้ร้องเรียนไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และชุมนุมหน้าศาลากลางและทำเนียบรัฐบาล ปี พ.ศ.๒๕๕๒ อ.อ.ป. ฟ้องขับไล่ ปีต่อมาศาลพิพากษาให้ราษฎรออกจากพื้นที่

- กรณีการออกเอกสารสิทธิ์ทับที่และฟ้องขับไล่ชาวเลออกจากพื้นที่อาศัย ทำกินดั้งเดิม เป็นเรื่องของชาวเลที่อาศัยรวมกันอยู่เป็นชุมชนบริเวณหาดราไวย์ จังหวัดภูเก็ตแต่ถูกฟ้องขับไล่ออกจากที่ดิน ชาวเลเหล่านี้ได้อยู่อาศัยร่วมกันเป็นชุมชนที่ชายหาดแห่งนี้มานานกว่า ๑๐๐ ปี มีหลักฐานเป็นบ่อน้ำโบราณและสุสาน ประมาณปี พ.ศ.๒๔๙๗ คนภายนอกได้ทยอยกันเข้ามาตั้งถิ่นฐานและได้รับการแต่งตั้งในเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเพราะชาวเลอ่านหนังสือไม่ออกเขียนไม่ได้ ผู้ใหญ่บ้านและบริวารแจ้งสำรวจออกหนังสือสำคัญที่ดิน ส.ค.๑, น.ส.๓ และโฉนด แล้วแบ่งที่ดินให้ลูกหลานบริวาร แล้วขายเปลี่ยนมือกันหลายครั้ง ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น

เป็นอย่างมากเพราะการท่องเที่ยว ผู้มีชื่อเป็นเจ้าของโฉนดจึงฟ้องขับไล่ชาวเล ศาลชั้นต้นพิพากษาให้ออกจากพื้นที่

- กรณีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินหลังสัมปทานเหมืองแร่ทับที่ราษฎรและชุมชน เกิดขึ้นที่ชุมชนทับยาง จังหวัดพังงาซึ่งเคยเป็นที่ดินสัมปทานเหมืองแร่ดีบุกมาก่อน เมื่อสัมปทานหมดอายุลง นายทุนได้ออกโฉนดที่ดินบริเวณนั้นเป็นของตนเอง ได้เก็บค่าเช่าจากผู้อยู่อาศัยบางส่วนแต่ได้ฟ้องขับไล่บางส่วน คดีนั้นมีปัญหาเรื่องนายเรียกเงินจากจำเลยเป็นจำนวนมากแล้วไม่ได้ช่วยให้คำแนะนำที่เหมาะสมด้วย ทำให้คดีความแพ้งทั้งหมู่บ้าน เพราะขาดนัดยื่นคำให้การและขาดนัดพิจารณา

กรณีศึกษาทั้ง ๕ เรื่อง มีปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินและเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ถึง ๔ กรณี ในกรณีที่อุบลราชธานี ได้มีการออกเอกสารสิทธิ์ทับที่ดินของราษฎรและที่สาธารณะมากกว่า ๑๐,๐๐๐ ไร่ กรณีชาวเลในจังหวัดภูเก็ต ได้มีการออกโฉนดทับที่ที่ชุมชนชาวเลเคยอยู่อาศัยมาก่อน กรณีทับยางเป็นการออกโฉนดโดยมิชอบในที่ดินเหมืองแร่ที่หมดสัมปทาน และกรณีการออกโฉนดโดยมิชอบในที่ดินรัฐที่เคยกำหนดให้เป็นที่ดินจัดสรรให้ผู้ไร้ที่ทำกินและผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ ในทุกกรณีผู้อยู่อาศัยทำกินในที่ดินเหล่านั้นถูกฟ้องขับไล่ออกจากที่ดินและเรียกค่าเสียหายและการต่อสู้คดีที่ดินของราษฎรในกระบวนการยุติธรรมยังมีประเด็นปัญหาอีกหลายประเด็น ได้แก่ภาระในการนำสืบเพื่อพิสูจน์ (Burden of Proof) และน้ำหนักของหลักฐานในการพิจารณาของศาลระบบกล่าวหาหรือระบบไต่สวนสิทธิชุมชน และความไม่เท่าเทียมในศาลยุติธรรม

ผลการศึกษาสรุปความเป็นธรรมคดีที่ดินได้ ๑๗ ประเด็น แบ่งตามลักษณะปัญหาได้ ๕ ด้าน

## ๑. ด้านข้อมูลและพยานหลักฐาน พบความไม่เป็นธรรมในประเด็น

- ๑) เอกชนเข้าถึงข้อมูลที่ดินปกปิดของราชการ ทำให้เอกชนที่ทราบที่ดินทำเลทองที่อยู่ในแผนพัฒนาของรัฐเข้าไปจัดการให้ราษฎรที่ถือครองที่ดินออกไปจากที่ดินด้วยวิธีการที่ไม่สุจริตและไม่เป็นธรรมกับราษฎร

๒) ราษฎรเข้าไม่ถึงข้อมูลหลักฐานของทางราชการ ทำให้ไม่สามารถที่จะตรวจสอบความถูกต้องของการออกเอกสารที่ดินที่สันนิษฐานว่ามีชอบด้วยกฎหมาย

๓) การปลอมแปลงเอกสารหรือสร้างหลักฐานเท็จ เช่นการปลอมแปลงชื่อการปลอมแปลงหลักฐาน การทำแนวเขตที่ดินที่ไม่ถูกต้อง และทำให้เป็นเอกสารสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมาย และนำไปใช้เป็นหลักฐานฟ้องศาลและศาลมักจะเชื่อหลักฐานของหน่วยงานราชการ และ

๔) การฟอกที่ดินผ่านธนาคารพาณิชย์และหน่วยงานของรัฐ

## ๒. ด้านการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐพบความไม่เป็นธรรมในประเด็น

๑) เจ้าหน้าที่รัฐประพฤติมิชอบ

๒) เจ้าหน้าที่รัฐจำกัดการทำมาหากินและการพัฒนาด้านต่างๆ ของชุมชนและราษฎรผู้ต้องคดี

๓) หน่วยงานของรัฐคู่คดีไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ปัญหาทางนโยบาย

๔) เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการกับราษฎรคู่พิพาทด้วยความรุนแรง

## ๓. ด้านการฟ้องคดีและการพิจารณาคดี พบความไม่เป็นธรรมในประเด็น

๑) การฟ้องคดีต่อราษฎรโดยขาดพยานหลักฐานที่เพียงพอ

๒) ฟ้องคดีจำนวนมากเป็นการเพิ่มภาระคดีให้ราษฎร

๓) การบังคับคดีขับไล่ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินให้ออกจากพื้นที่ขณะกระบวนการยุติธรรมยังไม่สิ้นสุด และ

๔) วิธีการลงโทษที่ส่งผลกระทบต่อครอบครัวราษฎร

## ๔. ด้านการต่อสู้คดี พบความไม่เป็นธรรมในประเด็น

๑) คดียืดเยื้อราษฎรไม่มีทุนทรัพย์และเวลามาต่อสู้คดี

๒) ราษฎรมีข้อจำกัดทางภาษาที่ใช้สื่อสารในกระบวนการยุติธรรม

๓) ขาดผู้ให้คำปรึกษาแนะนำด้านกฎหมายแก่ราษฎร และ

๔) ผู้มีอาชีพให้คำปรึกษาแนะนำด้านกฎหมายไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามความรู้ความสามารถความเอาใจใส่และความไม่สุจริตกับราษฎร



๕. ด้านการเยียวยาผู้บริสุทธิ์ พบความไม่เป็นธรรมในประเด็นขาดการเยียวยา ราษฎรที่ถูกจำคุกโดยศาลตัดสินไม่มีความผิดตามคำฟ้อง

งานวิจัยเสนอแนวทางจัดการปัญหาความไม่เป็นธรรมคดีที่ดินของ ราษฎรยากจน ดังนี้

**ประเด็นปัญหาเฉพาะหน้า** เสนอให้ยุติการกระทำที่รุนแรงต่อราษฎร ยากจนที่อยู่ระหว่างต่อสู้คดีที่ดิน เช่นการไล่รื้ออาคารบ้านเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง การคุกคามขัดขวางหรือขับไล่ออกจากพื้นที่ ดูแลราษฎรที่เดือดร้อนจากการถูก บังคับคดีให้ออกจากที่ดินให้ได้มีที่อาศัยทำกินเป็นหลักแหล่ง ส่วนผู้ที่ยังอยู่ระหว่าง คดีก็ควรให้ความคุ้มครองราษฎรยากจนระหว่างต้องคดีไม่ให้ถูกไล่รื้ออพยพออก จากที่ดินโดยไม่มีที่ไป และช่วยเหลือให้เข้าถึงสาธารณูปโภคที่จำเป็นสำหรับการ ดำรงชีวิตเพื่อให้ราษฎรยากจนเหล่านี้มีอาชีพและรายได้เลี้ยงดูครอบครัวไม่เป็น ภาระแก่สังคม

**ด้านความเป็นธรรมขั้นพื้นฐาน** ช่วยให้ราษฎรมีโอกาสต่อสู้คดีอย่างเป็น ธรรมและเท่าเทียมด้วยการให้คำปรึกษาแนะนำด้านกฎหมายและอื่นๆ ที่จำเป็น ต่อการต่อสู้คดี เช่นค่าใช้จ่าย การรวบรวมพยานหลักฐาน เสนอให้จัดตั้งหน่วยให้ คำปรึกษาด้านกฎหมายและคดีความเพื่อให้คำปรึกษาด้านกฎหมายและคดีความ กับราษฎรยากจนในรูปแบบอาสาสมัครนักกฎหมายหรือทนายความอาสาและรูปแบบองค์กรคุ้มครองสิทธิในที่ดินและทรัพยากรของราษฎรโดยค่าใช้จ่ายต่อสู้คดี สมควรใช้เงินกองทุนยุติธรรมสนับสนุนโดยไม่ตั้งเงื่อนไขให้เข้าถึงยาก **และด้าน พยานหลักฐาน** เสนอให้ช่วยให้ราษฎรเข้าถึงข้อมูลเอกสารพยานหลักฐานของรัฐ โดยง่าย รวมทั้งช่วยรับฟังพยานหลักฐานที่ไม่เป็นเอกสารของราษฎรด้วยเหตุและ ผล และการเปิดโอกาสให้มีการสอบพยานฝ่ายจำเลยได้ตามที่ราษฎรต้องการ นอกจากนี้ยังต้องมีการฟื้นฟูเยียวยาราษฎรที่บริสุทธิ์พ้นข้อหาทางคดีความให้มี ศักยภาพและความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพได้ดั้งเดิม

**ด้านกระบวนการยุติธรรม** โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการยุติธรรมของศาล มีปัญหาหลักฐานเอกสารสิทธิ์ที่ออกโดยมิชอบและการเพิกถอน ภาระในการนำสืบเพื่อพิสูจน์ (Burden of Proof) และน้ำหนักของหลักฐานในการพิจารณาของศาล ประเด็นระบบกล่าวหาหรือระบบไต่สวนรวมทั้งประเด็นสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ และประเด็นความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันของกระบวนการต่อสู้ในศาลยุติธรรมเสนอให้เพิกถอนเอกสารสิทธิ์ที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กรณีที่หลักฐานที่ดินไม่ชัดเจนต้องพิสูจน์ ภาระในการนำสืบเพื่อพิสูจน์ความจริงไม่ควรให้คู่กรณีรับภาระแต่เพียงลำพังและไม่ควรยึดหลักฐานเอกสารของหน่วยราชการที่มีส่วนได้เสียเป็นหลัก แต่ศาลก็ควรเปิดใจรับฟังหลักฐานเอกสารอื่นๆ ทางสังคมวิทยาของราษฎร เช่น ร่องรอยทางประวัติศาสตร์ การบอกเล่า ภาพถ่าย เพื่อให้การพิจารณาข้อพิพาทเป็นไปตามความเป็นจริง นอกจากนี้ในระบบกล่าวหาในคดีที่ดินศาลมีบทบาทในการพิจารณาคดีค่อนข้างจำกัดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และมักจะมีหลักเกณฑ์การนำสืบพยานที่เคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้คำถาม ซักถาม ถามค้าน ทำให้ศาลไม่ค่อยเชื่อหลักฐานของชาวบ้านที่มีข้อจำกัดในการเสนอพยานหลักฐานต่อศาล จึงเสนอให้ศาลยุติธรรมแสวงหาบทบาทเชิงรุกในการแสวงหาความจริงเพื่อรักษาความยุติธรรมโดยประธานศาลฎีกาควรออกคำแนะนำเป็นแนวทางให้ผู้พิพากษาปฏิบัติ และในระยะยาวควรจะต้องพิจารณาการจัดตั้งศาลด้านคดีที่ดินและสิ่งแวดล้อมที่ใช้ระบบไต่สวนแทนระบบกล่าวหา และเพื่อให้การพิจารณาคดีไม่ล่าช้าและเสนอให้มีผู้ช่วยผู้พิพากษาหรือนิติกรเพื่อช่วยหาข้อมูลหลักฐานให้ผู้พิพากษาในคดีที่ใช้วิธีการไต่สวนเพื่อช่วยให้การพิจารณาคดีเสร็จรวดเร็วยิ่งขึ้น ส่วนประเด็นสิทธิชุมชนซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ มีข้อกำหนดเอาไว้ในมาตรา ๖๖ และ ๖๗ และมีแนวปฏิบัติไว้แล้วในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับโฉนดชุมชน ศาลจึงควรนำเจตนารมณ์เรื่องสิทธิชุมชนมาปรับใช้โดยเร็ว

## ประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างเสนอให้

### ๑. ปรับปรุงแก้ไขการบริหารจัดการของรัฐ

๑.๑ การเก็บรักษาและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ดิน ให้มีการเก็บรักษาหลักฐานพยานเอกสารให้เป็นระบบและได้มาตรฐานมีระเบียบการเข้าถึงข้อมูลที่โปร่งใสและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

๑.๒ การแก้ไขข้อมูลแนวเขตที่ดินของรัฐ แนวเขตที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ควรจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องชัดเจนโดยเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวเขตป่าและแนวเขตที่ดินสาธารณะประโยชน์ และแนวเขตที่ดินที่หน่วยงานรัฐครอบครองใช้ประโยชน์ กรณีแนวเขตไม่ชัดเจนและมีปัญหาพิพาทกับราษฎร จะต้องให้คนกลางซึ่งประกอบด้วยตัวแทนประชาชนและหน่วยงานรัฐในท้องถิ่นร่วมเป็นกรรมการตัดสิน และเมื่อมีข้อพิพาทรัฐต้องเป็นฝ่ายพิสูจน์ความถูกต้อง ถ้าพิสูจน์ไม่ได้ต้องยกประโยชน์ให้ราษฎร

๑.๓ ตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิ์ที่สงสัยว่าจะออกโดยมิชอบหน่วยงานของรัฐควรจะต้องเร่งรัดตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยด่วนในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งมีหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องับประชาชนและกระบวนการยุติธรรมเข้าร่วมด้วย และเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายโดยเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่มีการชี้มูลความผิดจากองค์การตรวจสอบอิสระแล้ว

๑.๔ หน่วยงานรัฐที่มีข้อพิพาทควรจะต้องปฏิบัติตามมติคณะกรรมการแก้ปัญหาข้อพิพาทที่แต่งตั้งโดยอำนาจรัฐโดยไม่ชักช้า

๑.๕ จะต้องดำเนินการสอบสวนและพิจารณาปรับปรุงแก้ไขหรือลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่ทุจริต ตามระเบียบกฎหมายอย่างจริงจัง

๑.๖ การรับฟังหลักฐานของราษฎร รับฟังหลักฐานพยานทั้งที่เป็นเอกสาร และไม่เป็นเอกสารของราษฎร

๑.๗ ป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจรัฐและอิทธิพลท้องถิ่นข่มขู่ชาวบ้านเมื่อชาวบ้านรวมตัวกันมักถูกแยกสลายออกจากกัน

๑.๘ การดำเนินคดีกับราษฎร ควรจะพิจารณาคดีด้วยความเห็นอกเห็นใจ ผ่านปรนด้วยวิธีการต่างๆ นานาที่กฎหมายเอื้อให้กระทำได้ เช่น นำเข้าสู่



กระบวนการยุติธรรมชุมชน การชะลอการฟ้อง การลงโทษด้วยวิธีที่ไม่รุนแรง การชะลอการบังคับคดี เปิดโอกาสให้เข้าถึงกองทุนยุติธรรมได้สะดวกเพื่อราษฎรจะได้ต่อสู้กับความไม่ถูกต้องให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมได้ด้วยสันติวิธี

## ๒. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

๒.๑ กฎหมายรัฐธรรมนูญ ควรทบทวนทำความเข้าใจกับสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญหากจำเป็นควรออกกฎหมายสิทธิชุมชนเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิในด้านต่างๆ ที่จะช่วยให้ชุมชนไม่ถูกละเมิดสิทธิและอยู่ได้ นอกจากนี้ยังควรส่งเสริมนโยบาย การกระจายการถือครองที่ดินและให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินอย่างทั่วถึง ตามมาตรา ๘๕ (๒) ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

๒.๒ กฎหมายเฉพาะ ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลักที่สำคัญดังนี้

- กฎหมายที่ดินมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่มีการปฏิบัติ เช่นมาตรา ๒เกี่ยวกับที่ดินซึ่งมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐมาตรา ๖ เกี่ยวกับการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ที่ดินหรือปล่อยที่ดินให้รกร้างซึ่งจะต้องนำกลับคืนมาเป็นของรัฐ รวมทั้ง มาตรา ๖๑ เกี่ยวกับการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ที่ดินที่ออกโดยมิชอบต้องทบทวนโครงสร้างการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐให้สามารถปฏิบัติได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ

- กฎหมายป่าไม่มีความคลุมเครือและไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนจำนวนมากเกี่ยวกับนิยามป่าและการประกาศเขตป่าซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ประชาชนและราษฎรผู้ได้รับผลกระทบไม่มีส่วนร่วมจึงต้องทบทวนแนวคิดและวิธีการทำงานให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีกฎหมายหลายมาตรา เช่น มาตรา ๑๒๙๙ เกี่ยวกับการมิให้ใช้สิทธิผู้ได้อสังหาริมทรัพย์โดยทางอื่นนอกจากนิติกรรมขึ้นต่อผู้กับบุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต, มาตรา ๑๓๓๐ การรับฟังหลักฐานมหาชนมาตรา ๑๓๗๓ เกี่ยวกับ

ทรัพย์สินเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จัดไว้ในทะเบียนที่ดินท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลผู้มีชื่อในทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิครอบครองทำให้หลักฐานเชิงประจักษ์ทั้งในเชิงประวัติศาสตร์ ประเพณีวัฒนธรรม และบุคคล ไม่ได้รับการยอมรับเป็นพยานหลักฐานที่เชื่อถือได้ ทำให้ราษฎรแพ่คดี

### ๓. ปรับปรุงแก้ไขนโยบาย

มีประเด็นทางนโยบายหลายเรื่องที่เหมาะสมควรทบทวน ได้แก่ การอนุญาตให้เช่าที่ดินในเขตป่า ให้เกิดความเป็นธรรมแก่ราษฎรการทำสัญญาเช่าที่ดินและเรียกเก็บค่าเช่าที่ดินที่ไม่เป็นธรรมกับราษฎรและการฟ้องร้องขับไล่เรียกค่าเสียหายจากการผิดสัญญาจากราษฎรในขณะที่ยังต่อสู้กันในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินควรจะต้องชะลอการพิจารณาคดีในศาลและดำเนินการแก้ปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินให้จบเสียก่อน

ด้านการจัดสรรที่ดินควรทบทวนการทำงานของหน่วยงานที่มีภารกิจด้านการจัดสรรที่ดินให้มีเกณฑ์และวิธีการทำงานที่เป็นธรรมแก่ราษฎร อาจจะต้องพิจารณาทบทวนการปรับโครงสร้างองค์กรด้วยวิธีการยุบควบรวมหน่วยงานบริหารจัดการที่ดินให้เป็นเอกภาพมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมกับราษฎร

### ๔. การปฏิรูปหน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมคดีที่ดิน

เนื่องจากปัญหาข้อพิพาทที่ดินจนเป็นคดีความมีจำนวนมากหน่วยงานของรัฐจึงต้องมีการเตรียมบุคลากรให้พร้อมอำนวยความสะดวกให้ราษฎร มีการทบทวนระเบียบกฎหมายให้ทันสมัยเป็นปัจจุบัน ตลอดจนการทบทวนวิธีปฏิบัติเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน และการทบทวนกลไก เช่นการเพิกถอนโฉนดที่ออกโดยมิชอบ การเพิกถอนเขตป่าไม้ที่ผิดพลาดให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว