

# คำขอบคุณ

## รายงาน

วิจัยฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความอนุเคราะห์จากบุคคลหลายฝ่ายช่วยให้ข้อมูลความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิเคราะห์และสรุปรายงานวิจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งราษฎรยากจนที่ได้รับผลกระทบจากคดีที่ดิน หนี้ความ นักกฎหมาย นักวิชาการ ทีมงานนักพัฒนาในพื้นที่ ทั้ง ๕ พื้นที่ อาทิเช่น

- พื้นที่หนองกินเพล จังหวัดอุบลราชธานี ขอขอบคุณ คุณวิทยา-คุณหนูเดือน แก้วบัวขาว ทนายนิกร วิสเพ็ญ อาจารย์สุรสม กฤษณะจुฑะ คุณพงษ์ศักดิ์ สายวรรณ คุณจำนงค์ จิตรนิรัตน์
- พื้นที่หนองปลาสรวย จังหวัดลำพูน ขอขอบคุณ คุณสมิตรีชัย หัตถสาร และทีมงาน คุณประยงค์ ดอกลำไย และทีมงานจากสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.)
- พื้นที่ตำบลราไวย์ จังหวัดภูเก็ต ขอขอบคุณ คุณสนิท แซ่ซั่ว คุณศักดิ์ชัย จุลทั้งสี่ พี่น้องชาวเลราไวย์ทุกคน และเครือข่ายสิทธิคนจนพัฒนาภูเก็ต
- พื้นที่ทับยาง จังหวัดพังงา ขอขอบคุณ คุณทัศนาศนา นาเวศน์ อาจารย์คมสัน โพธิ์คง อาจารย์ศักดิ์ณรงค์ มงคล อาจารย์ธนาชัย สุนทรอนันต์ชัย
- พื้นที่คอนสาร จังหวัดชัยภูมิ ขอขอบคุณ นายนิต ต่อทุน พระอาจารย์โต วัดเจดีย์ นายเรียบ ทองนาคน ผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านสวนป่า นายวิชัย พลอยปัทมวิจิต ผู้ใหญ่บ้านห้วยไทร นางนต บุญญาชีพ นายวัค โยธาธรรม นางมาลัย โยธาธรรม นายปราโมทย์-นางอรนุช ผลภิญโญ นายศรายุทธ ฤทธิพิณ นายวิชัย ประไพเมือง

และที่สำคัญยิ่งที่ทำให้โครงการวิจัยนี้เกิดขึ้นได้คือสถาบันวิจัยและพัฒนาคักดี ซึ่งเป็นองค์กรร่วมและสนับสนุนงานวิจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดสัมมนาเวทีต่างๆ สำนักงานปฏิรูปซึ่งปัจจุบันปรับเปลี่ยนเป็นสำนักงานประสานการพัฒนา

สังคมสุขภาวะ (สปพส.) และโครงการพัฒนาศักยภาพองค์กรชุมชน ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ที่ให้การสนับสนุนงบประมาณ สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษาแห่งมหาวิทยาลัยมหิดล คณะนิติศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่สนับสนุนบุคลากร และมูลนิธิชุมชนไทย คุณปริดา คงแป้นและทีมงานที่เข้มแข็ง ทั้งคุณมณฑลลี เนื้อทอง คุณศิริรัตน์ สุวรรณโมลี คุณมณฑา อัจฉริยกุล ที่ช่วยเป็นฝ่ายประสานข้อมูลและติดต่อประสานงาน ทั้งในระดับพื้นที่และระดับสถาบัน หากไม่ได้สถาบันและบุคคลผู้ทำหน้าที่แทนสถาบันเหล่านี้ช่วยผลักดันงานวิจัยชิ้นนี้คงไม่อาจสำเร็จจุล่งลงได้อย่างสมบูรณ์ ทีมงานวิจัยจึงต้องขอขอบคุณเป็นอย่างสูงต่อผู้มีส่วนร่วมทั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว และผู้ไม่ได้กล่าวมาแล้ว ณ ที่นี้

คณะผู้วิจัย

# คำนำ

## นายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ<sup>[1]</sup>



### รายงาน

วิจัย “ความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมคดีที่ดินราษฎรยากจน” โดยทีมวิจัยของสถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ สถาบันสิทธิมนุษยชนและสิทธิศึกษา ม.มหิดล คณะนิติศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์ และมูลนิธิชุมชนไท เป็นอีกหนึ่งผลงานวิชาการที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในการบริหารจัดการ “ที่ดินและป่าไม้” ของสังคมไทย ผลการศึกษาในทั้ง ๕ กรณี ในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ ทำให้ตระหนักชัดว่า

ประการแรก “ที่ดิน-ป่าไม้” ซึ่งเป็นทุนทางธรรมชาติ ทุนทางสังคมที่สำคัญของสังคมไทย เป็นพื้นฐานสำคัญด้านเกษตรกรรม ความมั่นคงทางอาหาร แต่กลับตกอยู่ภายใต้อำนาจการจัดการแบบรวมศูนย์ของรัฐ เปิดโอกาสให้ทุนเข้าไปยึดครองอย่างไม่จำกัด เพื่อเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในระบบทุนอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นด้านเกษตรอุตสาหกรรม บริการ การท่องเที่ยว เขตเศรษฐกิจการค้าต่างๆ ผลประโยชน์จึงตกอยู่กับคนรวยจำนวนน้อย นายทุนนักธุรกิจ ในขณะที่คนยากจนจำนวนมากขาดที่ดินที่ทำกิน หรือมีที่ดินก็ไม่เพียงพอการหาเลี้ยงชีพ สร้างความไม่เป็นธรรมอย่างใหญ่หลวง ศาสตราจารย์ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร ได้กล่าวไว้ว่า

<sup>[1]</sup>อ้างอิง : ๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ๒) สิทธิชุมชนในฐานะของกฎหมายชาวบ้าน โดย รศ.ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ สิงหาคม ๒๕๕๔ ๓) ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศไทย อภิรัตน์ รัตนวราหะ บรรณาธิการ ๔) เศรษฐศาสตร์แนวใหม่ เพื่อชีวิตและระบบนิเวศน์ที่สันติสุข โดย รศ.วิทยากร เชียงกุล ๕) พรหมแดนความรู้เรื่องพหุนิยมทางกฎหมาย โดย อานันท์ กาญจนพันธุ์

ที่ดิน คือ ทรัพย์สินที่กำหนดความมั่งคั่งที่สำคัญที่สุดในเมืองไทย การถือครองที่ดิน มีการกระจุกตัวสูงในมือคนจำนวนน้อย จากงานวิจัยการถือครองที่ดิน พบว่า มีการกระจุกตัวสูงในมือคนจำนวนน้อย เห็นได้จากจำนวนที่ดินถือครองโดยเจ้าของ ๕๐ อันดับแรก ใน ๘ จังหวัด คิดเป็นร้อยละ ๗๒.๓ ของพื้นที่ทั้งหมด คนที่มีโฉนดที่ดินมากที่สุดร้อยละ ๑๐ มีที่ดินรวมกันร้อยละ ๖๒ ของที่ดินที่มีโฉนดทั้งหมดทั่วประเทศ ดังนั้น ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านที่ดินนับเป็นปัญหาพื้นฐานของความเหลื่อมล้ำทั้งหลายทั้งปวง

**ประการต่อมา** พัฒนาการของสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์เป็นปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่าง “รัฐ” ในฐานะส่วนหนึ่งของโลกาภิวัตน์ทุนเสรีนิยมใหม่กับ “ชุมชน” ซึ่งพื้นฐานเป็นสิทธิตามธรรมชาติ จารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพื้นที่ใดหรือท้องถิ่นใดเป็นการเฉพาะ สิทธิชุมชนจึงไม่ใช่สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล หากเป็น “สิทธิกลุ่ม” ในอันที่จะคุ้มครองปกป้องชุมชนให้สามารถใช้ประโยชน์และบริหารจัดการที่ดินและป่า เพื่อให้ฐานทรัพยากรธรรมชาติเป็นสมบัติร่วมของชุมชนในการประกอบอาชีพ มีรายได้ ดำรงวัฒนธรรมวิถีชีวิตภาคการเกษตรรายย่อย วิสาหกิจชุมชน การท่องเที่ยวชุมชน หรืออื่นๆ เพื่อสิทธิในการมีชีวิต (Right to Life) ของคนในชุมชน ในขณะเดียวกัน สิทธิในการกำหนดตัดสินใจของตนเอง (Self Determination) ก็ช่วยเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจ หรือการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็น หลักการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนในการต้านทานต่ออำนาจการรวมศูนย์โดยรัฐและทุนเสรีนิยมใหม่ ที่พยายามเข้ามาครอบงำ แย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ โดยระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชนและอำนาจรัฐ ดังนั้น ระบบเศรษฐกิจโดยหลักการ จึงมิใช่ มีแต่เศรษฐกิจระบบทุนนิยมอย่างเดียว เศรษฐกิจระบบนิเวศที่ให้ความสำคัญ ที่ดินที่ไม่ใช่แค่ปัจจัยการผลิตในกระบวนการผลิตสินค้า เกษตรกรรม อุตสาหกรรม การค้าและบริการ แต่ที่ดินยังเป็นทุนทางธรรมชาติที่ผลิตอาหาร ปุ๋ย น้ำในห่วงโซ่อาหาร เป็นพลังของวัตถุดิบ และการให้บริการทางระบบนิเวศ ที่จำเป็นต่อการดำรงอยู่ของสิ่งมีชีวิตที่หลากหลาย

หลายในโลกใบนี้อีกด้วย ดังนั้น องค์การสหประชาชาติในปัจจุบัน จึงเน้นในเรื่อง “ธุรกิจและสิทธิมนุษยชน” “สิทธิการพัฒนา” เพื่อขยายความรับผิดชอบของธุรกิจต่อสังคม ที่ไม่ใช่แค่การประชาสัมพันธ์ สังคมสงเคราะห์ การบริจาคเพื่อการกุศล มาสู่แนวความคิดพัฒนาอย่างยั่งยืน (Global Compact) คณะกรรมาธิการสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้มีการนำเสนอกรอบข้อตกลงเพื่อการปกป้องเคารพและเยียวยา โดย ศ.จอห์น รุกกี (John Ruggie) ในปี ค.ศ.๒๐๐๖ โดยการกำหนดสาระสำคัญดังนี้

- รัฐ ต้องคุ้มครองปกป้องไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิ
- เอกชน ต้องส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมและเคารพต่อกฎหมาย
- ชุมชน เสริมสร้างความเข้มแข็งและต้องได้รับการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ถูกละเมิด

**ประการสุดท้าย** ในงานวิจัยฉบับนี้แสดงให้เห็นชัดว่า ชุมชนยังถูกละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรม พุดภาษาชาวบ้านก็คือ ชาวบ้านคนยากคนจนถูกฟ้องแพ่งคดี ต้องติดคุก บางคนเสียชีวิตในคุก มีพักต้องพูดถึงความเดือดร้อนของครอบครัวในอันที่จะอยู่จะกิน การศึกษาของลูกหลาน ความมั่นคงของชีวิตและครอบครัวถูกทำลายโดยถูกตัดสินแพ่งในคดีทั้งแพ่งและอาญา นอกจากการที่ต้องสูญเสียที่ดินที่ทำกิน ดังนั้น ระบบกฎหมายของไทย จะต้องสร้างระบบกรรมสิทธิ์ของชุมชน หรือ “สิทธิในการใช้ร่วมกันของชุมชน” นอกเหนือตามระบบกรรมสิทธิ์ในปัจจุบัน ที่มีเพียงระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชนและของรัฐในขณะเดียวกัน แนวคิดพหุนิยมทางกฎหมาย (Legal Pluralism) ซึ่งมุ่งกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น โดยยอมรับความหลากหลายของกฎหมายอันมีที่มาจากแหล่งต่างๆ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นรัฐเสมอไป ดังนั้น หลักคิด “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม นอกจากนี้ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ ทุกองค์กรต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพ รัฐสภา คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐ ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ต้องตรากฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย

และตีความกฎหมาย โดยยึดหลักสิทธิมนุษยชน กรณีการฟ้องร้องเกี่ยวกับคดีสิทธิชุมชนในศาลยุติธรรม ศาลปกครองก็ดี นอกจากการตีความกฎหมายที่ต้องยึดหลักสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแล้ว การเสนอกฎหมายเพื่อรองรับ “สิทธิชุมชน” จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะควรจะได้รับการพิจารณาอย่างจริงจัง ในการที่จะสร้างรูปธรรมความเป็นจริงของความเข้มแข็งให้กับชุมชน

**น.พ. นรินทร์ พิทักษ์วัชร**

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗