

คำนำ

ดร.ศรีประภา เพชรมีศรี



ปญญา

สากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งประเทศไทยเป็นหนึ่งในกว่า ๕๐ ประเทศให้การรับรองเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ และทุกประเทศสมาชิกสหประชาชาติเกือบ ๒๐๐ ประเทศในปัจจุบันรับรองและอ้างอิงถึงจนกลายเป็นเอกสารที่เรียกว่ากฎหมายจารีตประเพณี มาตรา ๑๗ ระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยตนเองและโดยร่วมกับผู้อื่น และไม่มีบุคคลใดจะถูกเอาทรัพย์สินไปจากตนตามอำเภอใจได้” นอกจากนั้น มาตรา ๒๕ ของปฏิญญาฉบับเดียวกัน ยังรับรองสิทธิของทุกคน “ในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย...” อย่างไรก็ตาม แม้มาตรา ๑๗ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะไม่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอื่นๆ แต่กระแสโลกาภิวัตน์ ที่ยึดเอาแนวทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและเสรีนิยมใหม่ ซึ่งประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยสมานมา เป็นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศ ทำให้ความหมายของสิทธิในทรัพย์สินโดยเอกชนถูกนำมาใช้อย่างไร้ขีดจำกัด บนหลักการ “มือใครยาว สาวได้สาวเอา” ด้วยวิธีการต่างๆ ซึ่งคนยากจนและไร้ซึ่งโอกาสที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการและไร้ซึ่งปัจจัยที่จะนำมาใช้ในการปกป้องทรัพย์สินของตนเอง หรือทรัพย์สินที่ตนควรได้มีโอกาสทำกินเพื่อ “มาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอของตนและครอบครัว” จะต่อสู้ได้

ด้วยเหตุนี้ นอกจากกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะได้รับการรับรองสิทธิในการดำรงชีพของมนุษย์แต่ละคนแล้ว ยังระบุไว้ชัดเจนในกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมืองซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีตั้งแต่ปี ค.ศ.๑๙๙๖ ถึงสิทธิของมนุษย์ทุกคนในชีวิต เนื้อตัว ร่างกาย ก็รับรองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะมาตรา ๑๔ ซึ่งระบุว่า “บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันในการพิจารณาของศาลและคณะตุลาการในการพิจารณาคดีอาญาซึ่งตนต้องหาว่ากระผิด หรือการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตน บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผยและเป็นธรรม โดยตุลาการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีอำนาจ มีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง.....” เป็นที่น่าเสียดายว่าคนยากจนและชาวบ้านจำนวนมาก ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิดังกล่าวที่ได้รับการรับรองไว้ทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกฎหมายไทยหลายฉบับ รวมถึงรัฐธรรมนูญ อย่างที่บัญญัติไว้ได้ ด้วยสาเหตุต่างๆ ซึ่งปรากฏในกรณีศึกษาในงานวิจัยเรื่อง “ความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมคดีที่ดินราชกรุยากจน” ซึ่งจัดทำร่วมกันโดยสถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดลคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ มูลนิธิชุมชนไท

มีคำพูดที่ได้ยินกันบ่อยครั้งว่า “แค่คุณเกิดมาจนก็ผิดเสียแล้ว คนจนขึ้นศาลยากที่จะชนะคดี” คำพูดดังกล่าวนี้ได้รับการสะท้อนอย่างชัดเจนจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในงานวิจัยข้างต้น กระบวนการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีต่างๆ ซึ่งเป็นอยู่ในปัจจุบัน คุณจะไม่อยู่บนหลักการของ “บุคคลจะยังไม่ถูกตัดสินว่าผิด เว้นแต่จะได้รับการพิสูจน์” ยิ่งไปกว่านั้น ในหลายกรณี “burden of proof” คือภาระในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงจะตกอยู่ที่คนยากจน ซึ่งประสบอุปสรรคทั้งในเรื่องค่าใช้จ่ายและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ในภาวะเช่นนี้ กระบวนการยุติธรรมซึ่งโดยหลักการมุ่งที่จะให้ทุกคนได้รับอย่างเท่าเทียมกันอาจไม่เป็นไปตามหลักการและเป้าหมาย

ของกระบวนการยุติธรรม เว้นเสียแต่ว่า จะได้มีการปรับปรุงกระบวนการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คนยากจนได้มากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น ในขณะที่กระบวนการยุติธรรมดำเนินไป จะมีมาตรการใดที่จะคุ้มครองคนยากจนให้สามารถเข้าถึงสิทธิในการดำรงชีพและสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากการข่มขู่คุกคามโดยผู้ที่มีอำนาจทั้งทางการเงินและทางการเมืองได้ กระบวนการยุติธรรมที่มุ่งดำรงอยู่เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่คนทุกคน ต้องเป็นความเป็นธรรมให้กับคนทุกคนได้จริง

ศรีประภา เพชรมีศรี

อาจารย์ประจำ

สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล

อดีตผู้แทนไทย

ในคณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

มิถุนายน ๒๕๕๗

คำนำ

ดร.สมบัติ พดุมิพงศภัก

สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์



รายงาน

วิจัย เรื่อง “ความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมคดีที่ดินราชกรุยากจน” ได้ก่อให้เกิดความเข้าใจสภาพปัญหา สาเหตุ และข้อจำกัดของคดีที่ดิน โดยเฉพาะการศึกษาวิจัยจากคดีตัวอย่างในพื้นที่จริง ๕ ชุมชน ทำให้ทราบว่าราชกรุยากจนมีความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดินอย่างไร บทบัญญัติกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมมีข้อขัดข้องอย่างไร และที่สำคัญงานวิจัยได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ปัญหาด้านความเป็นธรรมขั้นพื้นฐาน ปัญหาด้านกระบวนการยุติธรรม และปัญหาเชิงโครงสร้าง อันจะสามารถสร้างความเป็นธรรมในคดีที่ดินซึ่งมีปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรมเป็นจำนวนมากในปัจจุบันได้มากยิ่งขึ้น

ในด้านการเผยแพร่ผลการศึกษาวิจัยสู่สาธารณะนั้น สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรมดำเนินการจัดการประชุมทางวิชาการ นิติศาสตร์เสวนา ครั้งที่ ๒/๒๕๕๕ เรื่อง “เรียนรู้สู่การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม : กรณีที่ดินหนองกินเพล-บุงหวาย อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี” นิติศาสตร์เสวนา ครั้งที่ ๕/๒๕๕๕ เรื่อง “เรียนรู้สู่การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ครั้งที่ ๒ : กรณีข้อพิพาทที่ดินชาวเล” และนิติศาสตร์เสวนา ครั้งที่ ๗/๒๕๕๕ เรื่อง “เรียนรู้สู่การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมครั้งที่ ๓ : กรณีที่ดินเกษตรกรพิพาทสวนป่า” โดยมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องและการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งได้มีการเรียนรู้กรณีศึกษาที่หลากหลายมากขึ้นด้วย

ด้วยข้อมูล ความเห็น และข้อเสนอแนะทางวิชาการอันทรงคุณค่าของงานวิจัยฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาอุปสรรคความเป็นธรรมเกี่ยวกับคดีที่ดินและใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในภาพรวมได้ในโอกาสต่อไป

ดร.สมบัติ พงศ์พิงศ์ศักดิ์

ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำสำนักประธานศาลฎีกา

สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม

สิงหาคม ๒๕๕๗

คำนำ

รศ.ดร. ม.ร.ว.อศิน รพีพัฒน์

ประธานคณะกรรมการมูลนิธิชุมชนไท



รายงาน

วิจัยเรื่องความเป็นธรรมในกระบวนการ
ยุติธรรมคดีที่ดินราชกรุยากจน ฉบับนี้เป็น

รายงานฉบับสมบูรณ์ของการวิจัยกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับที่ดิน เหตุที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินของราชกรุยากจนเท่านั้น เป็นเพราะความสนใจเรื่องนี้สืบเนื่องจากการที่นักวิจัยหลักของโครงการนี้ ได้ร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย ชุดของคุณอนันต์ ปันยารชุนและคณะ ได้ทำงานเป็นกรรมการคนสำคัญในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินโดย อาจารย์ ดร.เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ ได้ทำการค้นคว้าถึง ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินและข้าพเจ้าเป็นประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินชุดนี้ อาจารย์ ดร.เพิ่มศักดิ์ ได้พบว่า ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๔ ที่ดินที่ทำประโยชน์ร้อยละ ๙๐ กระจุกอยู่ในมือของคนรวยร้อยละ ๑๐ และประชากรร้อยละ ๙๐ ถือครองที่ดินร้อยละ ๑๐ แสดงให้เห็นว่า มีความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินอย่างสูงยิ่ง จากข้อมูลในปี พ.ศ.๒๕๕๗ ปรากฏว่า ประชาชนมีปัญหาที่ดิน ๒.๒๒ ล้านราย จำแนกเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินราว ๘.๘ แสนราย มีที่ดินแต่ไม่พอทำกิน ๕.๒ แสนราย ในขณะที่เดียวกัน มีที่ดินที่ถูกทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่า ๔๘ ล้านไร่ เพื่อรอการเก็งกำไร ในการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูป ได้ไปเยี่ยมผู้สูญเสียที่ดินและผู้ที่พักคดี บางถูกจองจำในคดีอาญา บางถูกสั่งให้ออกจากพื้นที่และจ่ายค่าเสียหาย เราได้ไปเยี่ยมผู้เสียหายในเรือนจำจังหวัดลำพูน และได้ไปเยี่ยมผู้มีปัญหาในภาคใต้ที่จังหวัดภูเก็ต จังหวัดนครศรีธรรมราช และจังหวัดสุราษฎร์ธานี

ประชาชนเหล่านี้ทุกแห่ง เขาแสดงความรู้สึกว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรม จากกระบวนการยุติธรรม มีการประท้วง ร้องเรียน กล่าวหา ตลอดจนฝ่าฝืนไม่ ปฏิบัติตามคำสั่งศาล คณะนักวิจัยพิจารณาเห็นว่า การกระทำเช่นนั้นของประชาชน ไม่สามารถทำให้เกิดการแก้ไขปัญหานั้นได้ มีแต่จะทำให้เกิดการพิพาท เตือดร้อน วุ่นวาย จึงคิดว่า คณะนักวิจัยน่าจะร่วมมือทำการศึกษาวินิจฉัย เรื่อง กระบวนการ ยุติธรรม ปัญหา และแนวทางแก้ไข กรณีคดีความเรื่องที่ดิน และคิดว่า เมื่อได้ผล การศึกษาวินิจฉัยขึ้นนี้ เรานำไปประชุมร่วมกันกับศาล เจ้าหน้าที่บุคลากรใน กระบวนการยุติธรรม อันมีผู้พิพากษา อัยการ และตำรวจ ตลอดจนเจ้าหน้าที่กรม ที่ดิน เพื่อที่จะได้ร่วมกันหาแนวทางแก้ไขปัญหาเหล่านี้

พวกเราจึงได้ร่วมมือกับสถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ ซึ่งเป็นองค์กรทางวิชาการ ของศาลสถิตย์ยุติธรรม ทำการจัดประชุม โดยมีนางปรีดา คงแป้น ผู้จัดการมูลนิธิ ชุมชนไท เป็นผู้ประสานงานพิจารณาปัญหาเหล่านี้ และได้ร่วมกันประชุมมา ๕ ครั้งแล้ว ซึ่งผลปรากฏอย่างไรบ้างนั้น ก็จะมีอยู่ในรายงานฉบับนี้

ในการทำงาน อาจารย์ ดร.เพิ่มศักดิ์ และคณะ ได้เป็นบุคลากรหลัก ที่ได้ไป ทำการศึกษาวินิจฉัย ออกไปสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งทนายในคดีต่างๆ ด้วย และได้พิจารณาเขียนรายงานเสนอต่อที่ประชุม และได้เขียนรายงานฉบับนี้ขึ้น เป็น รายงานฉบับสมบูรณ์ของงานวิจัยทั้งหมด

ทางคณะนักวิจัย ต้องขอขอบคุณ สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ ที่ได้ให้ความร่วมมืออย่างดียิ่ง ในการจัดการประชุมและเชิญบุคลากรในหน่วยงานต่างๆ มา ร่วมพิจารณา และต้องขอขอบพระคุณผู้พิพากษาหลายท่าน ที่ให้ความร่วมมือ ให้ความเห็น และอธิบายถึงปัญหาต่างๆ เช่นเดียวกันต้องขอขอบพระคุณ ท่านอัยการ ที่ได้ร่วมพิจารณา และนำเสนอแนวทางในการแก้ไข และขอขอบพระคุณ ผศ.ดร. กิตติศักดิ์ ประที นักวิจัยหลักของโครงการ ตลอดจน หน่วยงานราชการด้านวิชาการ ต่างๆ ที่ให้ความคิดเห็นในที่ประชุม

ข้าพเจ้าคาดหวังว่า รายงานวิจัยฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ในการพิจารณา ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในภายภาคหน้า

รศ.ดร. ม.ร.ว.อศิน รพีพัฒน์

ประธานคณะกรรมการมูลนิธิชุมชนไท

หัวหน้าโครงการวิจัย

๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๗