

บทนำ

๑. ความเป็นมา

ในการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เกี่ยวกับระบบการจัดการที่ดิน ฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และน้ำ ในช่วงปี พ.ศ.๒๕๕๓-๒๕๕๕ ได้พบปัญหาความไม่เป็นธรรมที่ประชาชนได้รับในคดีที่ดินและสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก และในการจัดสมัชชาปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๑ พ.ศ.๒๕๕๔ ระบุปัญหาที่ดินและทรัพยากรว่าเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม โดยได้แสดงให้เห็นปริมาณคดีความและข้อพิพาทในเรื่องที่ดินและทรัพยากร เช่น การสำรวจเบื้องต้นของกรมราชทัณฑ์พบว่า มีจำนวนคดีความที่เกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนของประชาชนที่ยากไร้ในกรณีที่ดิน ๑๙๑ คดี ข้อมูลจากเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย มีผู้ถูกดำเนินคดี ๓๖๑ ราย จำนวน ๑๔๓ คดี แยกเป็นคดีแพ่ง ๘๗ คดี และคดีอาญา ๕๖ คดี งานศึกษาวิจัยของสยามล ไกยูรวงศ์และคณะ เรื่องข้อพิพาท และความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ.๒๕๔๙ สำรวจพบว่า มีปัญหาข้อพิพาทในที่ดินและที่อยู่อาศัย ๗๔๐ คดีใน ๖๘ จังหวัด คดีที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งแวดล้อมเหล่านี้มักมีความซับซ้อนทั้งทางด้านข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เพราะเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ นอกจากนี้ยังมีมิติทางด้านประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย คดีที่ดินหลายกรณีไม่ได้เกิดจากเจตนากระทำผิด แต่เป็นผลพวงจากสาเหตุหลายประการ เช่น แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นโยบายการพัฒนาประเทศ และโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ อาทิเช่น นโยบายส่งเสริมการส่งออกสินค้า

เกษตรกรรม ก่อน พ.ศ.๒๕๐๐ ประเทศไทยส่งเสริมการส่งออกข้าว มันสำปะหลัง และยางพารา สินค้าเกษตรกรรม จึงมีส่งผลให้มีการจับจองขยายที่ทำกิน นโยบายอนุรักษ์ป่าไม้ จึงประกาศพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ซึ่งไปทับซ้อนกับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชาวบ้าน โดยเฉพาะกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิม อาทิเช่น ชาวเล และชนเผ่าบนพื้นที่สูง จากข้อมูลการสำรวจพบว่ามีราษฎรกว่า ๑ ล้านครัวเรือน ที่อาศัยในพื้นที่ทับซ้อนกับการประกาศเขตอนุรักษ์ของรัฐซึ่งหมิ่นเหม่กับการละเมิดสิทธิชุมชน นอกจากนี้ ยังมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินมิชอบไปทับซ้อนกันระหว่างที่ดินเอกชนกับที่ดินชุมชน หรือที่ดินของรัฐ อีกจำนวนมาก

เอกสารข้อเสนอการกระจายการถือครองที่ดิน โดยคณะทำงานศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินทั้งสิ้น ๔ ชุด ซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งคณะกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน ระบุว่า วิกฤตการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศส่วนหนึ่งเกิดจากตลาดการซื้อขายที่ดินและการลงทุนในภาคอสังหาริมทรัพย์ โดยไม่มีการควบคุมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน และการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบ ขณะที่การวิจัยของมูลนิธิสถาบันที่ดิน พบอีกว่าร้อยละ ๗๐ ของที่ดินที่มีการถือครองในประเทศไทยถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่า ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ หรือใช้ประโยชน์ไม่ถึงร้อยละ ๕๐ ประเมินความสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจ ๑๒๗,๓๘๔ ล้านบาทต่อปี บ่งชี้ว่า มีคนจำนวนหนึ่งในสังคมไทยถือครองที่ดินจำนวนมากไว้ โดยไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์อะไรหากเก็บไว้เพื่อเก็งกำไร

ส่วนการถือครองที่ดินของเกษตรกร พบว่ามากกว่าร้อยละ ๔๐ เป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินน้อยกว่า ๑๐ ไร่ ตัวเลขการขึ้นทะเบียนคนจนทั่วประเทศ พบคนที่ต้องการความช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกิน ๔,๘๐๐,๐๐๐ ราย ในขณะที่ปัญหาที่ดินหลุดมืออันเนื่องมาจากความล้มเหลวในการส่งเสริมการผลิต การเกษตรและผลกระทบการค้าเสรี ทำให้มีที่ดินจำนวน ๓๐ ล้านไร่ ของเกษตรกร

สมาชิกกองทุนฟื้นฟูฯ อยู่ในระหว่างการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี และยึดทรัพย์สินขายทอดตลาด ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินยังนำไปสู่การบุกรุกพื้นที่ของรัฐ เอกชน หรือพื้นที่ป่าสงวน โดยข้อมูลเมื่อปี ๒๕๔๓ มีผู้อยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติเนื้อที่ ๖.๔ ล้านไร่ จำนวน ๔๕๐,๐๐๐ ราย อาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์เนื้อที่ ๒,๒๔๓,๙๔๓ ไร่ จำนวน ๑๘๕,๙๑๖ ราย และอาศัยอยู่ในที่ราชพัสดุซึ่งเนื้อที่ ๒,๑๒๐,๑๙๖ ไร่ จำนวน ๑๖๑,๙๓๒ ราย (ข้อมูลปี ๒๕๔๓) ส่งผลให้เกิดการจับกุมดำเนินคดี โดยข้อมูลเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๕๓ พบว่ามีคนจนที่ต้องคดีที่ดินทั้งสิ้น ๘๓๖ ราย

ข้อมูลสถานการณ์ปัญหาที่ดินที่ปรากฏข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงสาเหตุของปัญหาในทางนโยบาย ที่ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียม เป็นธรรมในการเข้าถึงฐานทรัพยากรธรรมชาติ โดยประกอบไปด้วยสาเหตุ ดังนี้

- ๑) นโยบายเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน และเอกสารสิทธิ์ที่ดิน เพื่อสร้างหลักประกันให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินอย่างมั่นคง โดยไม่มีการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ไม่มีการควบคุมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน และไม่มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดิน จึงทำให้มีการกระจุกตัวการได้เอกสารสิทธิ์ที่ดินสำหรับบุคคลที่เข้าถึงข้อมูลข่าวสารการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น
- ๒) นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่กระตุ้นให้เกิดแย่งชิงพื้นที่ป่า พื้นที่ชายฝั่งทะเล มาเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งมีผลกระทบต่อแย่งชิงทรัพยากรที่ดิน
- ๓) นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเปิดประเทศเข้าสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน เขื่อน และเปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่เมือง การบริการท่องเที่ยวและพาณิชยกรรม และใช้นโยบายเวนคืนที่ดิน
- ๔) นโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ ๒๕ ของเนื้อที่ประเทศ จึงทำให้มีการขยายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น อุทยานแห่งชาติ วนอุทยานแห่งชาติ

ชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ เป็นต้น ซึ่งไม่ได้มีการตรวจสอบการถือครองที่ดินและทำประโยชน์ที่ดินมาก่อนในระดับพื้นที่ แต่ใช้ภาพถ่ายทางอากาศ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนที่ทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์

- ๕) นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบกำหนดแนวเขตให้ชัดเจน และสอดคล้องกับสถานการณ์การใช้ที่ดินในปัจจุบัน
- ๖) นโยบายส่งเสริมการทำสวนป่าในที่ดินของรัฐ เพื่อทำสวนป่าเชิงพาณิชย์ ซึ่งเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและมีความขัดแย้งระหว่างสิทธิในที่ดินของประชาชนที่ทำประโยชน์ในพื้นที่ป่า
- ๗) นโยบายการหวงห้ามที่ราชพัสดุไว้ให้กับหน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ โดยมีปัญหาการกำหนดแนวเขตทับซ้อนการทำประโยชน์ในที่ดินของประชาชน หรือการไม่อนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ หรือมีการให้เช่าทำประโยชน์ในระยะสั้น (เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ และคณะ ๒๕๕๖)

เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดิน ชาวบ้านที่ถูกกล่าวหาและถูกฟ้องร้องดำเนินคดีก็จะมีปัญหาและความยากลำบากในการเข้าถึงความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะคนจนที่ไม่มีเงินและมีความรู้น้อย หลายพื้นที่มีการข่มขู่คุกคาม หรือบางพื้นที่เมื่อมีกระบวนการตรวจสอบเอกสารสิทธิ์พบว่าออกเอกสารมิชอบ จึงเกิดความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสิ่งที่ชาวบ้านและประชาชนทั่วไปเห็นว่ายุติธรรมนั้น แตกต่างจากของหน่วยงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งรวมถึงสถาบันศาลหรือตุลาการ ความแปลกแยกแตกต่างเช่นนี้ หากละลายทิ้งไว้ไม่หาทางแก้ไข ย่อมนำมาซึ่งความเสื่อมศรัทธาของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันศาลและตุลาการซึ่งเป็นหลักและที่พึ่งสุดท้ายของสังคมและปวงชนชาวไทย

๒. กรอบคิดการวิจัย

ราษฎรยากจนในชนบทจำนวนมากมีข้อพิพาทเรื่องที่ดินกับรัฐและเอกชน ผู้มีฐานะเหนือกว่า และร้องเรียนมายังหน่วยงานของรัฐต่างๆ ว่าได้รับความเดือดร้อนเพราะถูกดำเนินคดีจนถึงกับติดคุก สูญเสียที่ดินอาศัยทำกิน เป็นหนี้สินครอบครัวแตกแยก ชุมชนล่มสลายโดยเชื่อว่าตนมิได้กระทำความผิดหรือก่ออาชญากรรม เพียงแต่ต่อสู้ยืนยันความถูกต้องในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินที่เรามีอยู่และต้องการมีต่อไปเพื่อการยังชีพเลี้ยงครอบครัวเท่านั้น ปัญหาราษฎรต้องคดีที่ดินโดยไม่เป็นธรรมเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวต่อคนยากจน และมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมหากไม่คิดจะแก้ไข ปัญหาคดียี่สิบที่ดินคนจนมีความสำคัญเกินกว่าจะปล่อยให้หน่วยงานใดๆ ดูแลแต่เพียงลำพัง ราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนคดีที่ดินดังกล่าวข้างต้นรู้สึกท้อแท้ ถูกเอารัดเปรียบ ถูกกลั่นแกล้ง ช่มเหล่งรังแก คดโกง จากผู้มีอำนาจทั้งของรัฐและเอกชน และเมื่อคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมก็ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรม

โครงการศึกษาวิจัยกระบวนการเรียนรู้สู่การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม จึงได้ตั้งคำถามเพื่อค้นหาความไม่เป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมว่า ชาวบ้านไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องอะไร? ความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นได้อย่างไร? ใครและปัจจัยอะไรที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม? กระบวนการยุติธรรมมีปัญหาข้อจำกัดอย่างไร? และผู้ที่เกี่ยวข้องจะร่วมกันปรับปรุงแก้ไขกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความเป็นธรรมได้อย่างไร? โดยเลือกกรณีศึกษามาวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริงเพื่อนำไปสู่บทสรุปของความไม่เป็นธรรมคดีที่ดิน

การเลือกกรณีปัญหาเพื่อศึกษาเชิงลึก มีเกณฑ์ดังนี้

๑. กรณีที่ดินที่ชาวบ้านถูกฟ้องร้องดำเนินคดี แต่ชาวบ้านเห็นว่าไม่เป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรม เช่น เป็นที่ดินที่ชาวบ้านครอบครองมาก่อน แต่มีการออกโฉนดที่ดินมาทับซ้อน ชาวบ้าน (ผู้ถูกกล่าวหา) ไม่ได้รับอนุญาตให้การประกันตัว หรือเรียกค่าประกันตัวสูง การไม่รับฟังพยานหลักฐานของฝ่ายผู้ถูกฟ้องศาลไม่ออกไปดูข้อเท็จจริงในพื้นที่ มีประเด็นข้อสงสัยเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิ์

ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ได้นำเรื่องสิทธิชุมชนเข้ามาประกอบใช้ในการพิจารณาคดี รวมทั้งมีการตัดสินใจโทษจำคุก (ซึ่งประชาชนเห็นว่าความผิดที่กระทำไม่ควรถือเป็นอาชญากรรม)

๒. โจทก์เป็นเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ

๓. จำเลยเป็นเกษตรกร กลุ่มชาติพันธุ์ เช่น ไท กะเหรี่ยง และชาวเล ฯลฯ ที่เข้าไม่ถึงข้อมูลความรู้และโอกาสในการต่อสู้ทางกฎหมาย

๔. ท้องที่ ภูมิภาคหรือพื้นที่อื่นๆ เช่น อุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ ในชนบทและเมืองเป็นการเลือกคดีเพื่อศึกษาในเชิงลึกให้ครอบคลุมทุกประเด็นที่เป็นปัญหา ที่ชาวบ้านเห็นว่าไม่เป็นธรรม

คดีที่ดินที่ได้เลือกเป็นกรณีศึกษาตามเกณฑ์ดังกล่าว ๕ เรื่อง ได้แก่

๑. กรณีที่ดินเกษตรกรพิพาทกับเอกชน ในเขตพื้นที่โครงการจัดสรรที่ดินผืนใหญ่ของรัฐหนองปลาทราย จังหวัดลำพูน ซึ่งเป็นที่ดินจัดสรรเพื่อทำการเกษตร แต่มีการทุจริตออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรครอบครองไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยไม่เข้าทำประโยชน์ แต่ปล่อยให้ที่ดินถูกทิ้งรกร้าง และเมื่อเกษตรกรเข้าไปทำกินก็ถูกฟ้องดำเนินคดี และถูกศาลพิพากษามีความผิดให้จำคุก

๒. กรณีเอกชนออกเอกสารสิทธิ์ทับที่ดินชาวบ้านและที่ดินสาธารณะ หนองกินเพล จังหวัดอุบลราชธานี เอกชนฟ้องขับไล่ชาวบ้าน และถูกตัดสินคดีให้รับโทษจำคุก มีหน่วย DSI และ กสม. ระบุว่าออกเอกสารมิชอบ แต่ชาวบ้านยังคงถูกดำเนินคดีอยู่เรื่อยๆ ไม่หยุด

๓. กรณีเกษตรกรพิพาทในพื้นที่สวนป่าที่ดำเนินการโดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) ที่อำเภอคอนสาร จังหวัดชัยภูมิ ที่ดินพิพาทเดิมเป็นของชุมชนและถูกประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติและต่อมากกรมป่าไม้อนุญาตให้ออป. ทำโครงการปลูกป่า ทำให้ชาวบ้านเดือดร้อนไม่มีที่ทำกิน และต้องการกลับเข้าไปทำกินในที่ดิน แต่ถูกเจ้าหน้าที่ขัดขวางและฟ้องร้องดำเนินคดี และถูกให้ออกจากพื้นที่

๔. กรณีที่ดินชนเผ่าดั้งเดิม (ชาวเล) จังหวัดภูเก็ต ถูกเอกชนซึ่งมีหลักฐานเอกสารที่ดินฟ้องขับไล่ ห้ามชาวบ้านติดตั้งน้ำประปา ไฟฟ้า ห้ามปรับปรุงสาธารณูปโภค และถูกฟ้องเพราะปรับปรุงบ้านตนเอง ๑๑ ราย

๕. กรณีชุมชนเมืองแร่ จังหวัดพังงา หลังสัมปทานเหมืองแร่แล้วถูกเอกชนฟ้องขอหาบุกรุกที่ดิน

โดยมีคำถามหลักหรือโจทย์วิจัยที่ใช้เป็นแนวทางเก็บข้อมูล ดังนี้

๑. ชาวบ้านมีความเดือดร้อนเกี่ยวกับข้อพิพาทที่ดินอย่างไร
๒. ชาวบ้านรู้สึกว่ามีปัญหาเกิดหรือเริ่มมาจากไหน ระดับความร้ายแรงของปัญหามาจากใครในกระบวนการยุติธรรม (เช่น เจ้าหน้าที่รัฐ ตำรวจ พนักงานอัยการ หรือศาล)
๓. กระบวนการยุติธรรม และกระบวนการพิจารณาของศาลเป็นอย่างไร มีปัญหา มีอะไร

หลังจากการวิเคราะห์คดีต่างๆ ที่รวบรวมได้ จึงได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาเพื่อวิเคราะห์สรุปปัญหาและเหตุปัจจัย และข้อเสนอเพื่อการแก้ปัญหา โดยจัดร่วมกับบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม เช่น ตำรวจ พนักงานอัยการ พนักงานอัยการ ทนายความ และผู้พิพากษา เป็นระยะๆ ดังนี้

ครั้งที่ ๑ กรณีข้อพิพาทที่ดินหนองกินเพล เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๕ ที่ห้องประชุม ชั้น ๗ อาคารสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม ผู้เข้าร่วมสัมมนา ๓๐ คน

ครั้งที่ ๒ กรณีข้อพิพาทที่ดินชาวเล เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ ที่ห้องประชุม ชั้น ๗ อาคารศาลอุทธรณ์ ผู้เข้าร่วมสัมมนา ๓๗ คน

ครั้งที่ ๓ กรณีที่ดินเกษตรกรพิพาทสวนป่า เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ ที่ห้องประชุมชั้น ๗ อาคารสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม ผู้เข้าร่วมสัมมนา ๔๔ คน

ครั้งที่ ๔ กรณีพิพาทที่ดินหลังสัมปทานเหมืองแร่ และกรณีโครงการจัดสรรที่ดินผืนใหญ่ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๕ ที่ห้องประชุม ๒ ชั้น ๘ สำนักประธานศาลฎีกา อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ศูนย์ราชการฯ ผู้เข้าร่วมสัมมนา ๔๓ คน

ครั้งที่ ๕ เรื่องสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ : บนเส้นทางกระบวนการยุติธรรม เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๖ ที่โรงแรมทูลุสแควเวิร์น ผู้เข้าร่วมสัมมนา ๓๐ คน

ครั้งที่ ๖ เวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้เรื่อง “งานวิจัยที่ดิน กับแนวทางการนำไปใช้แก้ปัญหา” เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ ที่มหาวิทยาลัยคริสเตียน อาคารสภาคิริจักรในประเทศไทย ผู้เข้าร่วมสัมมนา ๗๐ คน

การสัมมนาทั้ง ๖ ครั้ง ได้รับความสนใจจากผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก มีการนำผลการวิจัยไปต่อยอดทำวิจัยและผลิตสื่อเพื่อเสนอต่อสังคมในระยะเวลาต่อมา

๓. ทำไมจึงมักเกิดปัญหาที่ดินกับคนจน

การศึกษาคดีที่ดินจากงานวิจัยและรายงานตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในพื้นที่อื่นๆ อีกหลายแห่งพบว่า ปัญหาพิพาทที่ดินจนเป็นคดีฟ้องร้องราษฎรที่ยากจนมีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้ออย่างใกล้ชิดกับระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์ซึ่งมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาของประเทศให้มุ่งเน้นไปที่การใช้ที่ดินและทรัพยากรเป็นปัจจัยการผลิต สนับสนุนการเติบโตขยายตัวทางเศรษฐกิจ จึงละเลยหรือปฏิเสธระบบการถือครองใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรตามวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิมของชุมชนในท้องถิ่นที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรท้องถิ่นในระบบทุนนิยม คนที่มีทุนมีอำนาจเงินสามารถเข้าถึงอำนาจรัฐและใช้อำนาจรัฐหรือร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายไปแก่งแย่งครอบครองที่ดินและทรัพยากรของราษฎรและชุมชนด้วยกลไกและวิธีการต่างๆ นานาทั้งที่สุจริตและไม่สุจริต นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่รวมศูนย์อำนาจตัดสินใจไว้ที่รัฐส่วนกลางที่ไร้ประสิทธิภาพ เพราะไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายกับเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีอำนาจที่ปฏิบัติโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ราษฎรในชนบทที่ขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบวิธีปฏิบัติของทางราชการและตัวบทกฎหมาย ต้องถูกข่มเหงรังแกโดยไม่มีหนทางและโอกาสต่อสู้อย่างเท่าเทียมกัน

ระบบทุนนิยมมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการกำหนดนโยบายและทิศทางการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศอย่างสำคัญ เพราะทำให้รัฐต้องปรับตัวมาร่วมมือรวมทั้งร่วมทุนกับต่างประเทศในแทบทุกด้าน ซึ่งในด้านหนึ่งก็มีส่วนช่วยกระตุ้นการพัฒนาและความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้ากับนานาประเทศ แต่อีกด้านหนึ่งเป็นด้านมืดได้แก่งแย่งทรัพยากรไปจากคนในชนบทที่รู้ไม่เท่าทัน ที่ดินในแนวคิดทุนนิยมเป็นสินทรัพย์สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ เรื่องที่ดินจึงเป็นประเด็นแรกๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายจากการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้คนไทยมีที่อาศัยทำกินกันทั่วถึงการจำกัดขนาดที่ดินถือครองและสร้างเงื่อนไขเข้มงวดในการถือครองที่ดินของต่างชาติ มาเป็นนโยบายการถือครองที่ดินโดยเสรีตามกลไกตลาดที่นายทุนมีอำนาจเหนือ และกำหนดระบบสิทธิของรัฐและสิทธิของเอกชน^[1]

โดยปฏิเสธการยอมรับสิทธิหรือระบบการถือครองใช้ประโยชน์ที่ดินของบุคคลและสิทธิของชุมชนตามวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิมที่ปฏิบัติสืบทอดกันมา ดังเช่น กลุ่มชาวไทยภูเขาชาติพันธุ์ กะเหรี่ยง ชาวมลายูถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนชาวเลและกลุ่มวัฒนธรรมในพื้นที่ชายขอบต่างๆ ซึ่งมีระบบการถือครองใช้ประโยชน์ที่ดินตามจารีตประเพณีที่ไม่เน้นการมีสิทธิเด็ดขาดเป็นเจ้าของ แต่เป็นระบบแบ่งปันและจัดการร่วมโดยการรับรู้ร่วมกันของคนทั้งชุมชนจนเป็นวัฒนธรรมปฏิบัติสืบทอดกันแต่ครั้งบรรพบุรุษ

[1] ตัวอย่างคำอธิบายเอกสารที่เกี่ยวข้องการถือครองและสิทธิในที่ดินที่สำคัญ เช่น ใบจอง (น.ส.๒, น.ส.๒ก) เป็นหนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองชั่วคราว ผู้รับใบจองต้องทำประโยชน์ภายใน ๖ เดือนนับแต่วันจองถ้าไม่ทำอธิบดีมีอำนาจสั่งออกจากที่ดิน, ส.ค.๑ แบบแจ้งการครอบครองที่ดินที่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้ง เว้นแต่ผู้แจ้งจะได้สิทธิครอบครองอยู่แล้วโดยชอบด้วยกฎหมาย, น.ส.๓ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอฯ ออกโดยอาศัยกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ และ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗, น.ส.๓ ก ออกโดยวิธีใช้รูปถ่ายทางอากาศ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอฯ ออกโดยอาศัยกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ออกตามความพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗, โฉนดที่ดิน เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่เจ้าของสามารถใช้ยืนยันสิทธิของตนเองต่อบุคคลทั่วไป โฉนดที่ดินออกตามอำนาจในประมวลกฎหมายที่ดินมี ๖ แบบ คือ ๑. น.ส.๔ ๒. น.ส.๔ก ๓. น.ส.๔ข ๔. น.ส.๔ค ๕. น.ส.๔ง ๖. น.ส.๔จ รวมถึง โฉนดแผนที่ โฉนดตารางและตารางจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”, แบบ ภ.บ.ท.๕ เป็นแบบประเมินการเสียภาษีบำรุงท้องที่ก่อนการชำระเงินภาษีบำรุงท้องที่

อิทธิพลของระบบทุนนิยมมีผลต่อแนวคิดของผู้บริหารประเทศและการกำหนดนโยบายของรัฐเป็นอย่างมากตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับแรก รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยกเลิกการจำกัดการถือครองที่ดินที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐบาลชุดต่อๆ มาได้ปรับปรุงแก้ไขรวมทั้งออกกฎหมายอีกหลายฉบับซึ่งรวมถึงกฎหมายด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรมอนุญาตให้นายทุนต่างชาติถือครองที่ดินด้วย ผนวกกับนโยบายเศรษฐกิจอื่นๆ อีกเช่น นโยบายสัมปทานทำไม้ นโยบายปลูกสร้างสวนป่า นโยบายขยายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ทำให้มีการก่อสร้างเส้นทางคมนาคมและสิ่งก่อสร้างสาธารณูปโภคอย่างกว้างขวาง เช่น ถนน เขื่อน อ่างเก็บน้ำ ทำให้ประชากรต้องอพยพเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ที่ทำกินจากการตัดถนน การสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ รวมทั้งการทำสวนป่า จนทำให้เกษตรกรที่ยากจนเดินขบวนประท้วงรัฐบาลกันอย่างกว้างขวาง แต่ส่งเสริมการเกษตรเป็นนโยบายที่มีผลกระทบต่อการสูญเสียที่ดินอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง เพราะไปปรับเปลี่ยนระบบการผลิตแบบอิงธรรมชาติมาเป็นระบบเกษตรแผนใหม่ใช้พันธุ์เครื่องจักรกล ปุ๋ยและยาจากต่างประเทศ ทำให้ต้นทุนเกษตรกรสูงแต่รายได้ต่ำเพราะไม่มีอำนาจต่อรองราคาพืชผลกับการตลาด จึงมักขาดทุนเป็นหนี้สินและสูญเสียที่ดิน แม้เกษตรกรจะเข้าไปบุกเบิกป่าหาที่ทำกินใหม่จนพื้นที่ป่าถูกเปลี่ยนเป็นพื้นที่เกษตรไปปีละ ๒-๓ ล้านไร่ในช่วงนั้น แต่ก็ไม่อาจรักษาที่ดินผืนใหม่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมไว้ได้ เกษตรกรส่วนใหญ่จึงตกอยู่ในวงจรอุบาทว์ของความยากจนคือถูกเอารัดเอาเปรียบ ขาดทุน เป็นหนี้สิน สูญเสียที่ดิน จำนวนเกษตรกรไร้ที่ทำกินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงพัฒนาฉบับที่ ๓ จนส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคม

แม้รัฐบาลจะมีโครงการจัดที่ดินเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่สูญเสียที่ดินตลอดมา เช่นการจัดที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ของกรมที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๐๑ นิคมกรมส่งเสริมสหกรณ์ นิคมสร้างตนเองโดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ การปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดหมู่บ้านป่าไม้และสิทธิทำกินของกรมป่าไม้ใช้ที่ดินรัฐมาจัดสรรให้เกษตรกรกว่า ๕๐ ล้านไร่ แต่ส่วนใหญ่ล้มเหลว ไม่สามารถสนับสนุนเกษตรกรให้มีความรู้ความสามารถในการใช้ที่ดินสร้างอาชีพรายได้เลี้ยงชีพอยู่ได้

สุดท้ายที่ดินก็เปลี่ยนมือไปสู่มือคนอื่นผู้ไม่ได้ครอบครองและไม่ได้ทำการเกษตรด้วยตนเอง

นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในต้นทศวรรษ ๒๕๓๐ แม้จะช่วยให้ประเทศในอินโดจีนที่มีอุดมการณ์ และระบบการปกครองต่างกันเลิกรบกัน หันมาร่วมมือกันทางเศรษฐกิจ แต่ก็มีส่วนสำคัญไปกระตุ้นให้เกิดการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรอย่างกว้างขวางมากที่สุดจนทั่วประเทศ ประกอบกับการมีนโยบายอื่น ๆ ทำนองเดียวกันตามมาอย่างต่อเนื่อง อาทิ นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน นโยบายการปลูกพืชพลังงานทดแทน ตลอดจนนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว ทำให้การแก่งแย่งที่ดินรุนแรง ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นตามแรงขับทางเศรษฐกิจ ราษฎรชนบทไม่อาจต้านพลังทุนกว้านซื้อที่ดินได้ จำเป็นต้องขายหรือถูกบังคับให้ขายที่ดิน ผู้ที่ไม่ขายก็จะถูกจัดการด้วยอิทธิพล และวิธีการที่ไม่สุจริตเช่นออกเอกสารสิทธิ์ทับที่ดินของราษฎร จนราษฎรรายเล็ก รายน้อยต้องสูญเสียที่ดินในที่สุด ปัญหาซ่อนเร้นจากการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินทับที่ดินของราษฎรในชนบทปรากฏชัดมากในช่วงนี้และมีการฟ้องร้องดำเนินคดีขับไล่ราษฎรออกจากที่ดินกันมาก

ผลพวงจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาที่เอื้อระบบทุนนิยม ยังทำให้หน่วยงานของรัฐอ้างนโยบายการพัฒนาเข้าครอบครองที่ดินของราษฎรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์รับรองเพื่อนำไปปฏิบัติภารกิจตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานด้านป่าไม้ การเกษตร และหน่วยงานด้านความมั่นคงที่ครอบครองที่ดินไว้เป็นจำนวนมากโดยมิได้มีการจัดการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กล่าวอ้างเท่าใดนัก จึงมักเกิดข้อพิพาทในสิทธิที่ดินกับราษฎรทั้งที่อยู่เดิมและที่เข้าไปอยู่ใหม่อยู่เสมอ อย่างไรก็ตามประเด็นปัญหาที่เป็นหัวข้อในการศึกษาครั้งนี้ไม่ใช่การสูญเสียที่ดินของเกษตรกรด้วยกลไกการพัฒนาปรกติ แต่ศึกษาปัญหาการสูญเสียที่ดินของราษฎรที่เกิดจากการใช้อำนาจเหนือกว่ากระทำที่ไม่สุจริต เอารัดเอาเปรียบ ฉ้อโกงราษฎร จนเกิดข้อพิพาทเป็นคดีความและราษฎรรู้สึกว่ากระบวนการยุติธรรมไม่ให้ความเป็นธรรมกับเขา