

ความไม่เป็นธรรมในคดีที่ดิน

กล่าวถึงภาพรวมความไม่เป็นธรรมในคดีที่ดินโดยสรุป คดีที่ดินที่ฟ้องร้องขับไล่ราษฎรออกจากที่ดินที่ชาวบ้านครอบครองทำประโยชน์มานานมาเป็นของเอกชนและของหน่วยงานรัฐ กระทำกันเป็นขบวนการซึ่งมีผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย เริ่มจากผู้มีอำนาจทั้งนายทุนหรือหน่วยงานของรัฐที่ต้องการใช้ที่ดินมักจะรู้ข้อมูลข่าวสารวงในของที่ดินที่มีศักยภาพในการพัฒนาทำประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้จึงต้องการได้ที่ดินจากชาวบ้านมาแสวงหาผลประโยชน์ ที่ดินนี้มักเป็นที่ดินที่ชาวบ้านครอบครองใช้ประโยชน์อยู่แต่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ์ รวมทั้งที่ดินสาธารณะที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่ไม่มีกลุ่มองค์กรชุมชนรับผิดชอบที่ชัดเจนอย่างเป็นทางการ เช่น ที่ป่าใช้สอยชุมชน ป่าช้า ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ หรืออาจเป็นที่ดินที่นายทุนเคยครอบครองอยู่ก่อนเช่นที่สัมปทานป่า เหมืองแร่ หรือที่ได้รับอนุญาตให้เช่าจากรัฐซึ่งมักอยู่ในชนบทห่างไกล โดยมักใช้อำนาจบารมีทั้งในระบบและนอกระบบสร้างความไว้วางใจจากชาวบ้านหรือทำให้ชาวบ้านเกรงกลัวหรือไม่บอกให้ชาวบ้านรู้เรื่องก่อน แล้วใช้วิธีการต่างๆ และโอกาสที่อำนาจเข้ามาแย่งชิงที่ดิน เช่น ปลอมเอกสารสิทธิ์แสดงความเป็นเจ้า ปลอมเอกสารของซื้อขายที่ดิน รับซื้อที่ดิน ตลอดจนบีบบังคับให้ชาวบ้านขายที่ดิน โดยการสมรู้ร่วมคิดจากเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นที่ไม่สุจริต นำหลักฐานไปออกเอกสารสิทธิ์แสดงการครอบครองที่ดินเช่น ใบจอง, สค.๑ หรือ นส.๓ ก่อนโดยไม่ผ่านขั้นตอนตามกฎหมาย เช่น การชี้แนวเขตจากเจ้าของที่ดินข้างเคียง ไม่ฟังคำคัดค้านจากราษฎรผู้ที่ครอบครองที่ดินอยู่เดิม ทำให้นายทุนมีชื่อเป็นเจ้าของที่ดินชอบด้วยกฎหมายโดยไม่ได้ครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อน แล้วจึงนำที่ดินทั้งผืนหรือแบ่งเป็นแปลงย่อยๆ ไปขายหรือนำไปพอกให้มีหลักฐานมั่นคงทางกฎหมายด้วยการนำที่ดินไปผ่านกระบวนการทางสถาบันการเงินคือจำนองธนาคาร ได้เงินมาแล้วไม่ชำระหนี้ ปลอม

ให้ล้มละลายให้ธนาคารยึดที่ดินที่เป็นทรัพย์สินประกัน แล้วหากคนมารับซื้อที่ดินหรือจัดการใช้หนี้ให้พ้นล้มละลาย เพื่อนำที่ดินกลับมาขายต่อให้บุคคลภายนอกแล้วจึงฟ้องขับไล่ราษฎรที่ครอบครองที่ดิน ชาวบ้านแพ็คดีจะถูกบังคับคดีต้องอพยพหรือถอนบ้านเรือนทรัพย์สินออกจากที่ดิน หากราษฎรไม่ยอมออกจากที่ดินหรือใช้ที่ดินที่กระทบต่อผลประโยชน์ของผู้มีชื่อเป็นเจ้าของที่ดิน ก็จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทางแพ่งและทางอาญาจนอาจจะต้องติดคุกและชดใช้ค่าเสียหายให้นายทุนครอบครัวเดือดร้อนแสนสาหัส หลายกรณีคดียึดเชื้อทั้งฝ่ายโจทก์คือนายทุนหรือเจ้าหน้าที่รัฐและจำเลยคือราษฎรเสียชีวิต ทายาทก็จะฟ้องร้องเป็นคดีความกันต่อไปไม่มีที่สิ้นสุดทำให้ราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายเสียเปรียบต้องหมดเวลาและเงินทองไปกับการขึ้นศาลไม่สามารถทำมาหากินเลี้ยงชีพได้ตามปรกตินานเข้าก็กลายเป็นปัญหาทางสังคม

การศึกษาวิเคราะห์ประเด็นความไม่เป็นธรรมจากกรณีศึกษาพบว่า ราษฎรที่ยากจนมีปัญหาไม่ได้รับความเป็นธรรมคดีที่ดินจำนวน ๑๗ ประเด็น ดังนี้

๑) การปล่อยให้ข้อมูลที่ดินวงในหลุดออกมาภายนอก จนทำให้นายทุนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการพัฒนาที่ดินของรัฐซึ่งเป็นข้อมูลปกปิดวงในจากหน่วยงานของรัฐ

๒) การเข้าถึงข้อมูลหลักฐานของทางราชการ ราษฎรไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลของรัฐในหลายๆ เรื่อง เช่นขอตรวจสอบการได้มาของเอกสารสิทธิ์ที่ดินของเอกชนที่สงสัยว่าจะได้มาโดยมิชอบแต่ไม่ได้รับความร่วมมือ

๓) เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ไม่วางตัวเป็นกลางหรือไม่เป็นที่พึ่งของราษฎร พนักงานเจ้าหน้าที่ท้องที่และท้องถิ่นบางคนได้รับผลประโยชน์จากการเป็นเครื่องมือให้นายทุนหรือหน่วยงานรัฐ ใช้อำนาจบารมีกดดันให้ราษฎรยอมขายที่ดินหรือยอมออกจากที่ดินตามคดีที่ถูกฟ้องร้อง

๔) ราษฎรผู้ต้องคดีถูกจำกัดการพัฒนา คดีที่ดินแทบทุกรายถูกจำกัดการพัฒนา เช่นถนน เส้นทางสัญจร ไฟฟ้า น้ำประปา สาธารณูปโภคอื่นๆ ตลอดจนการส่งเสริมด้านอื่นๆ ของรัฐ ทำให้ราษฎรอยู่ได้ยากลำบาก กรณีตัวอย่างที่

กระทำรุนแรงโหดร้าย เช่นกรณีชาวเลหาดราไวย์ถูกบีบให้อยู่แออัด ไม่ให้ต่อน้ำต่อไฟฟ้าเข้าบ้านเอง ห้ามสร้างสุขาต้องไปถ่ายชายหาด สร้างกำแพงไม่ให้น้ำไหลระบายออกทำให้น้ำเน่าท่วมขังทั้งปี ที่ดินสาธารณะถูกถม ตลอดจนถูกจำกัดที่หากินทำประมงในทะเล

๕) หน่วยงานของรัฐคู่คดีไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ปัญหาทางนโยบาย โดยอำนาจของฝ่ายบริหารของรัฐบาล เช่น ไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีตลอดจนการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมของคณะกรรมการและคณะทำงานต่างๆ ซึ่งแต่งตั้งโดยทางราชการ เช่นกรณีสวนป่าคอนสารไม่จัดสรรที่ดินให้ชาวบ้านที่สมัครเป็นสมาชิกหมู่บ้านสวนป่าไม้

๖) เจ้าหน้าที่ปฏิบัติภารกิจราชการคู่พิพาทอย่างลุแก่อำนาจด้วยความรุนแรง เช่นการรื้อฝายเก็บน้ำของชาวบ้านที่บ้านทุ่งพระ กรณีสวนป่าคอนสาร

๗) การปลอมแปลงเอกสารหรือสร้างหลักฐานเท็จไปออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินทับที่ชาวบ้านและที่สาธารณะประโยชน์ชุมชน เช่นกรณีหนองปลาสุวย หนองกินเพล ซึ่งแม้ราษฎรจะร้องเรียนให้ตรวจสอบ และกรณีที่มีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบและชี้มูลความผิด หน่วยงานรัฐก็ไม่ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง

๘) การฟอกที่ดินให้มีความมั่นคงทางกฎหมายผ่านธนาคารพาณิชย์และหน่วยงานยุติธรรมของรัฐ เช่นการจำนองที่ดินกับธนาคารแล้วปล่อยให้หลุดจนถูกบังคับคดีขายทอดตลาดแล้วไปซื้อกลับคืนจากการขายทอดตลาด

๙) ฟ้องคดีโดยหลักฐานไม่เพียงพอ ชาวบ้านเดือดร้อนต้องแก้คดี กรณีหนองปลาสุวยราษฎรคนเดียวถูกฟ้อง ๔๒ คดี ยกฟ้อง ๔๐ คดี หรือกว่าร้อยละ ๔๐ แสดงถึงความไร้ประสิทธิภาพและความสามารถในการทำคดีของเจ้าหน้าที่รัฐที่รับผิดชอบ

๑๐) เพิ่มการคดีให้ราษฎร โดยนำที่ดินขอยเป็นแปลงย่อยไปขายต่อ ขายที่ดินโดยไม่บอกให้ผู้ซื้อทราบว่าเป็นที่ดินติดคดี ให้ผู้ซื้อรายย่อยแต่ละรายซึ่งมีจำนวนมากฟ้องร้องเอาที่จากผู้ครอบครองเอง ชาวบ้านต้องรับภาระคดีเพิ่มขึ้น

๑๑) การบังคับคดีขับไล่ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินให้ออกจากพื้นที่ขณะคดียังไม่สิ้นสุด ทำให้ราษฎรซึ่งเป็นเกษตรกรประกอบอาชีพจากการใช้ที่ดินทำการเกษตรต้องไร้อาชีพ ทำให้สูญเสียรายได้และโอกาสในการเข้าถึงการช่วยเหลือของรัฐด้านต่างๆ มากมาย เช่นเด็กเล็กไม่ได้เรียนหนังสือ ผู้สูงอายุไม่ได้รับการดูแลด้านสุขภาพ

๑๒) การลงโทษที่ส่งผลกระทบต่อราษฎรและครอบครัว ราษฎรถูกฟ้องคดีถูกตัดสินให้ได้รับโทษจำคุก ส่วนมากจะเป็นหัวหน้าครอบครัวที่ต้องรับผิดชอบสมาชิกในครอบครัว เมื่อถูกลงโทษจำคุกทำให้ครอบครัวขาดความอบอุ่นขาดรายได้ ประกอบอาชีพไม่พอเลี้ยงชีพต้องกู้หนี้ยืมสิน จึงเป็นผลกระทบต่อครอบครัวผู้ต้องหา

๑๓) กระบวนการทางคดียึดเยื่อราษฎรไม่มีทุนทรัพย์และเวลามาต่อสู้คดี นายทุนและหน่วยงานรัฐคู่คี่มีเงินจ้างทนายความและตัวแทนมาต่อสู้ในกระบวนการยุติธรรม แต่ราษฎรต้องใช้หัวหน้าครอบครัวผู้เป็นทุกอย่างของครอบครัวมาต่อสู้คดีซึ่งต้องใช้เวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง การกินอยู่ระหว่างเดินทาง ตลอดจนการว่าจ้างทนายความ ทำให้ราษฎรไม่สามารถต่อสู้คดีที่ยึดเยื่อได้เต็มที่ จึงมักจำใจต้องยอมความหรือแพ้กคดี

๑๔) ภาษาที่ใช้สื่อสารในกระบวนการยุติธรรม ชาวบ้านสูงอายุมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถอธิบายให้การเป็นภาษาไทยภาคกลางได้ เช่นกรณีราษฎรที่อุบลราชธานี หรือชาวเลที่หาดราไวย์ และในกระบวนการยุติธรรมยังไม่ได้เปิดโอกาสให้มีการใช้ภาษาถิ่น จึงไม่เป็นธรรมกับราษฎรที่ต่อสู้คดี

๑๕) ขาดผู้ให้คำปรึกษาแนะนำด้านกฎหมาย กระบวนการต่อสู้คดีที่ดินมีความซับซ้อนที่ต้องใช้ความรู้ความเข้าใจต่อบทกฎหมายและแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานรัฐ ตลอดจนการจดทะเบียนเอกสารพยานประกอบ ราษฎรในชนบทขาด

ความรู้ความสามารถในด้านนี้และไม่มีผู้ให้คำปรึกษาแนะนำทางกฎหมายที่ดีมีคุณธรรมมาช่วย

๑๖) ผู้มีอาชีพให้คำปรึกษาแนะนำด้านกฎหมาย ขาดความรู้ความสามารถ ความเอาใจใส่ และบางกรณีมีประเด็นความไม่สุจริต ทำให้การสืบค้นพยานหลักฐานฝ่ายราษฎรจำเลยไม่มีประสิทธิภาพ บางกรณีไม่แจ้งให้ราษฎรทราบทำให้ต้องขาดนัดยื่นคำให้การและขาดนัดพิจารณาของศาลเป็นต้น

๑๗) ขาดการเยียวยาราษฎรที่บริสุทธิ์เนื่องจากไม่มีความผิดตามคำฟ้อง หลายกรณีที่ราษฎรผู้ตกเป็นจำเลยพ้นข้อกล่าวหาจากการฟ้องคดีเป็นผู้บริสุทธิ์ แต่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการต่อสู้คดี ต้องเสียโอกาสประกอบอาชีพ แต่ไม่มีการชดเชยเยียวยาราษฎรผู้บริสุทธิ์ดังกล่าว

ปัญหาความไม่เป็นธรรมทั้ง ๑๗ ประเด็น อาจสรุปได้เบื้องต้นว่าเป็นความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ ความไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับพยานหลักฐาน ความไม่เป็นธรรมในการฟ้องคดีและพิจารณาตัดสินคดี และความไม่เป็นธรรมในการให้คำปรึกษาทางกฎหมายและการต่อสู้คดี

๑) ความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ

การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่เป็นธรรมมีหลายประการ อาทิ ปลอมข้อมูลวงในรั้วไหล ไม่ตอบสนองการร้องขอตรวจสอบข้อมูลของราษฎร หรือการวางตัวไม่เป็นกลาง ตลอดจนการใช้อำนาจรัฐและอิทธิพลนอกกฎหมายไปจำกัดการดำรงชีวิตและการพัฒนาของราษฎร เช่น ปิดกั้นการเข้าถึงสาธารณูปโภคต่างๆ การส่งเสริมด้านอื่นๆ ของรัฐการใช้ความรุนแรงเช่นรื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือแม้กระทั่งจำกัดที่ทำมาหากิน หรือไม่ยอมรับปฏิบัติตามมติหรือข้อตกลงหรือคำแนะนำของหน่วยงานรัฐที่เป็นกลาง รวมทั้งการกำหนดเขตที่ดินของรัฐเช่นเขตป่าไม้ ที่ดินสาธารณะประโยชน์ โดยขาดการสำรวจตรวจสอบพิสูจน์หลักฐานในพื้นที่จริงก่อนการใช้

กฎหมายประกาศบังคับใช้ซึ่งเกิดจากความไม่ใส่ใจ ความประมาทเลินเล่อ และความไม่สุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐด้วย ปัญหานี้เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลการบริหารจัดการหน่วยงานของรัฐโดยตรง^[36]

๒) ความไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับพยานหลักฐาน

เกี่ยวกับการค้นหา ความน่าเชื่อถือ และการรับฟังพยานหลักฐาน เรื่องนี้เกี่ยวข้องกับทั้งเอกชนและเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น การปลอมแปลงชื่อ การปลอมแปลงเอกสารหรือสร้างหลักฐานเท็จเพื่อนำไปออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน รวมทั้งการพอกที่ดิน ทำให้เอกสารเท็จกลายเป็นเอกสารถูกต้องตามกฎหมาย ตลอดจนการไม่ยอมรับหรือไม่ให้นำหนักในพยานหลักฐานที่ไม่เป็นเอกสารเช่นพยานบุคคล พยานวัตถุหรือหลักฐานทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม

^[36]พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ มาตรา ๘ ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ และจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการ ดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ตาม มาตรา ๗ และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของ คณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา

(๒) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น

(๓) ก่อนเริ่มดำเนินการส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

(๔) ให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็น และความพึงพอใจของสังคม โดยรวม และประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

(๕) ในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการ ให้ส่วนราชการดำเนินการ แก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นโดยเร็ว ในกรณีที่ปัญหาหรืออุปสรรคนั้นเกิดขึ้นจากส่วนราชการอื่น หรือระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยเร็วต่อไป และให้แจ้ง ก.พ.ร. ทราบด้วย

๓) ความไม่เป็นธรรมในการฟ้องคดีและพิจารณาตัดสินคดี

การฟ้องคดีส่วนใหญ่เป็นการฟ้องที่ไม่รอบคอบ ทำนองฟ้องไว้ก่อนจนทำให้ราษฎรแต่ละคนต้องคดีมากมายหลายสิบคดีโดยมิได้พิจารณาหลักฐานที่เพียงพอหรือตั้งฐานการฟ้องที่ผิดข้อเท็จจริง เช่นการฟ้องครอบครองปกปักรักษา^[37] ซึ่งไม่ถูกต้อง การบังคับคดีขับไล่ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินให้ออกจากพื้นที่ขณะคดียังไม่สิ้นสุด การลงโทษที่ส่งผลกระทบต่อราษฎรและครอบครัว คดียืดเยื้อ ราษฎรไม่มีทุนทรัพย์และเวลาต่อสู้คดี ภาษาที่ใช้สื่อสารในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งการที่บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมใช้วาจาข่มขู่กดดันให้ราษฎรยอมความจึงไม่เป็นธรรมกับราษฎรยากจนที่ต่อสู้คดี

๔) ความไม่เป็นธรรมในการให้คำปรึกษาทางกฎหมายและการต่อสู้คดี

ราษฎรมีปัญหาเข้าไม่ถึงผู้มีความรู้และประสบการณ์ที่จะให้คำปรึกษาแนะนำด้านกฎหมายให้ทันกับเหตุการณ์ หรือถ้าเข้าถึงก็ไม่มีคุณภาพจึงมีปัญหาในการต่อสู้คดีชั้นศาลมาก กระบวนการต่อสู้คดีที่ดินมีความซับซ้อนที่ต้องใช้ความรู้ความเข้าใจด้วยทฤษฎีและแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานรัฐ ตลอดจนการจดเตรียมเอกสารพยานประกอบ ราษฎรในชนบทขาดความรู้ความสามารถในด้านนี้ และไม่มีผู้ให้คำปรึกษาแนะนำทางกฎหมายที่ดีมีคุณธรรมมาช่วย จึงมักขาดพยานหลักฐานหรือหลักฐานไม่เพียงพอไม่มีน้ำหนักในการสู้คดี ยิ่งกว่านั้นยังเป็นเรื่องที่มีผู้มีอาชีพให้คำปรึกษาแนะนำด้านกฎหมาย ขาดความรู้ความสามารถ ความเอาใจใส่ และบางกรณีไม่สุจริต ทำให้การต่อสู้คดีของราษฎรไม่เข้มแข็งไร้ประสิทธิภาพ รวมทั้งยังมีกรณีช่วยเหลือความมาเกลี้ยกล่อมให้ราษฎรยอมความ

^[37]ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การครอบครองปรปักษ์ มาตรา ๑๓๘๒ บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยความสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาห้าปีไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์

ปัญหาราษฎรไม่ได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมทั้ง ๔ ด้านรวม ๑๗ ประเด็นนั้น มีทั้งส่วนที่เป็นปัญหาเฉพาะหน้าซึ่งสมควรจะต้องเร่งรัดแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงโดยเร็วเพราะกระทบกับชีวิตความเป็นอยู่ของครอบครัวราษฎรยากจน ผู้ต้องคดีโดยตรง ยิ่งแก้ไขปัญหาล่าช้าเท่าใดก็เท่ากับไปเพิ่มความไม่เป็นธรรมกับราษฎรให้มากยิ่งขึ้นไปเท่านั้น และอีกส่วนที่สำคัญคือปัญหาเชิงโครงสร้าง ทั้งปัญหาในเชิงหลักการและแนวคิด เครื่องมือทางนโยบายและกฎหมาย ความเป็นสถาบันของหน่วยงานและองค์กรของรัฐ องค์กรนอกภาครัฐ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องแก้ไขโครงสร้างอำนาจตัดสินใจอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะเสนอในหัวข้อถัดไป

