

# การอภิปรายและตั้งข้อสังเกต ทางวิชาการ

จากการสัมมนานำเสนองกรณีศึกษาทั้ง ๕ กรณี ได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางและมีการตั้งข้อสังเกตทางวิชาการเพิ่มเติมในเรื่องสำคัญหลายประเด็น สรุปความได้ว่า ปัญหาที่ดินที่เกิดขึ้นทั้ง ๕ กรณีนี้เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อน มีทั้งเรื่องฉ้อโกงหลอกลวงกันและมีการวางแผนระยะยาว คดีนี้หากมีหลักฐานชัดเจนแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาจะเพิกถอนได้หมด แต่ปัญหาคือหลักฐานจะมีหรือไม่ โดยส่วนใหญ่อยู่อย่างมาตรา ๑๒๙๙ วรรค ๒ มาเป็นประโยชน์ และบางตอนก็อ้างมาตรา ๑๑๓๐ ว่า มีการขายทอดตลาดโดยเจ้าพนักงานแล้ว เพราะฉะนั้นผู้ที่ไต่ที่ดินไปโดยสุจริตจึงมีสิทธิ แต่ปัญหาข้อกฎหมายนี้ไปผูกกับหลักฐานที่มีอยู่ก่อน หากจะมีการเพิกถอนได้ต้องนำสืบว่าหลักฐานที่มีมาก่อนหน้านี้ในระยะเวลาหลายสิบปี มีช่วงตอนไหนที่หลักฐานขาดหายไปหรือเป็นสิ่งที่ถูกบั่นขิ้นมาเล็กน้อยเพียงใด ดังนั้น ด้านหนึ่ง ในกระบวนการศาลควรจะมีการสอบสวนแสวงหาหลักฐานกันอย่างจริงจังโดยที่เห็นอกเห็นใจรับฟังชาวบ้าน ด้านหนึ่ง เมื่อศาลเชื่อประชาชนก็จะเปิดโอกาสให้มีการนำสืบ คดีก็จะยืดยาว ศาลก็อาจถูกโจมตี อีกด้านหนึ่ง หลักฐานที่ซับซ้อนนี้ก็มีหลักฐานที่ขัดกันเอง และศาลก็หนีไม่พ้นที่จะต้องรับฟังหลักฐานมหาชนในฐานะที่เป็นสิ่งที่ถูกต้องแท้จริง จะปฏิเสธได้ก็ต้องนำสืบให้หายสงสัยจริงๆ แต่คนที่จะนำสืบได้ก็คือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั่นเองเป็นผู้ที่ทำหลักฐานมหาชนเหล่านั้น เมื่อนำสืบให้แน่ชัดสุดทำตนเองหรือผู้ร่วมงานในอดีตหรือผู้ที่เคยเป็นผู้บังคับบัญชาของตนก็อาจได้รับความเดือดร้อนไปด้วยว่าได้ยอมตนไปเป็นเครื่องมือของนายทุน ซึ่งจะเป็นการขัดกันเองในระบบว่า ผู้ที่จะมานำสืบหรือชี้แจงให้เห็นในข้อผิดของตนนั้นคงจะหายากเต็มที ประเด็นที่น่าสนใจคือ จะหาทางออกอย่างไรให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ ซึ่งจะพิจารณาทั้งใน

แจ้งกระบวนการยุติธรรมในภาพรวมหรือเฉพาะเรื่องเฉพาะคดีก็ได้ โดยใช้วิธียกคดีขึ้นมาอภิปรายซักถามกันเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงระบบกระบวนการยุติธรรม

รูปคดีที่ต่อคู่ส่วนใหญ่ที่ผ่านมาจะใช้แนวทางการครอบครองทรัพย์สินซึ่งมีทั้งชนะคดีและแพ้คดี และนายความที่ช่วยว่าความคดีที่ดินให้ต้องมีความเข้าใจพื้นที่รู้ประวัติศาสตร์ที่ดิน เพื่อนำไปสู่การตั้งรูปคดีที่ถูกต้อง เช่น ในระยะหลังมีการตั้งรูปคดีว่าโฉนดที่ออกมาน่าจะออกโดยมิชอบ จึงฟ้องศาลปกครอง

ปัญหาเรื่องที่ดินเป็นเรื่องที่แก้ไขค่อนข้างยากเพราะว่าที่ดินไม่เหมือนทรัพยากรอื่น ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด บางส่วนสามารถจัดสรรให้ได้บางส่วนไม่สามารถจัดสรรให้ได้ ประเด็นสำคัญคือเรื่องการบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่เจ้าหน้าที่ชั้นต้น ตั้งแต่การออกเอกสารสิทธิ์ ซึ่งจะต้องตั้งคำถามกันว่า ในกรณีของการออกเอกสารสิทธิ์และมีข้อโต้แย้งกันเช่นนี้ ในส่วนของเจ้าพนักงานที่ดินมีวิธีแก้ไขข้อพิพาทเบื้องต้นอย่างไร การออกเอกสารสิทธิ์จำนวนหนึ่งถูกตั้งคำถามว่าออกบนหลักฐานจากความเป็นจริงในพื้นที่จริงหรือออกบนกระดาษแผ่นที่

หน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับเรื่องนี้มีหลายหน่วยงาน การตั้งหน่วยงานใหม่จะทำให้มีปัญหาเพิ่มขึ้นแต่ปัญหายังคงเดิมหรือไม่ หากเปรียบเทียบกับปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคจะแตกต่างกัน เนื่องจากปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคไม่ได้เป็นกรณีพิพาทในศาล แต่มีปัญหาในเรื่องกลไกในการคุ้มครองผู้บริโภคไม่สมบูรณ์ในชั้นของเจ้าพนักงานซึ่งมีปัญหาในการตั้งข้อสันนิษฐาน เป็นต้น

ในส่วนของเรื่องที่ดินทำไมจึงเป็นปัญหา เช่น ที่ดินในป่าหรือที่ดินเหมืองแร่เก่าทำไมจึงลดหายไปจากเดิมที่เป็นที่ดินของรัฐ ส่วนหนึ่งต้องยอมรับว่าประชาชนเข้าไปบุกรุก แต่ก็ต้องตั้งคำถามว่าการเข้าไปบุกรุกของประชาชนมีสาเหตุมาจากเรื่องอะไร จากการเพิ่มขึ้นของประชากร หรือการถูกแย่งชิงทรัพยากรไปด้วยกระบวนการออกโฉนดหรือการออกเอกสารสิทธิ์ทั้งหลาย จนนำไปสู่สภาวะที่ประชาชนเหล่านั้นไม่สามารถถือครองที่ดินที่จะทำเกษตรกรรมได้จึงเข้าไปบุกรุกที่ดิน หรือการกระทำการบุกรุกโดยนายทุน

เรื่องการพิสูจน์น่าจะทำได้ นอกเหนือจากภาพถ่ายทางอากาศยังมีที่มาของที่ดินหลายเรื่องก็นำไปสู่การพิสูจน์ เช่น ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร

เป็นต้น โดยหลักการถ้าคดีไปสู่ศาลโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่สามารถพิสูจน์ที่มาที่ไปของที่ดินได้ การตั้งข้อสันนิษฐานต้องตั้งคำถามกลับไปว่า การออกเอกสารสิทธิ์นั้น มีปัญหาในการออกหรือไม่ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องนำมาพิจารณา ถ้าไม่สามารถตอบที่มาที่ไปของเอกสารได้ เจ้าพนักงานที่ดินต้องนำไปพิสูจน์ให้ได้ว่าที่มาที่ไปเป็นอย่างไร ถ้ากระบวนการสามารถย้อนกลับไปสู่เจ้าพนักงานที่ดินได้และนำกลับมาสู่การพิสูจน์ในศาล เรื่องทั้งหลายที่จะมาเป็นคดีในศาลจะลดลงและชาวบ้านก็จะได้รับความคุ้มครองมากขึ้น ในแง่ของกระบวนการดำเนินงานของเจ้าพนักงานที่ดิน คิดว่ามีเงื่อนไข ๒ ประการที่ต้องนำมาพิจารณา ประการที่หนึ่งคือเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ควรจะมีระบบของการพิสูจน์ที่ดินโดยชาวบ้านในพื้นที่มีส่วนร่วม ประการที่สองคือมาตรา ๖๑ การใช้อำนาจของอธิบดีกรมที่ดินในการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ ในทางปฏิบัติจะมีความยุ่งยาก รัฐจะต้องรับผิดชอบเพราะออกเอกสารโดยมิชอบ ทำให้เกิดปัญหาไม่กล้าใช้อำนาจ จึงควรจะยกเลิกหรือไม่ แล้วตั้งเป็นระบบคณะกรรมการในการวินิจฉัยเรื่องเหล่านี้แทน ระบบคณะกรรมการ ถ้าเป็นระบบที่มีการแต่งตั้งมาโดยกระบวนการที่ถูกต้องจะลดข้อพิพาทไปสู่ศาลได้มากขึ้น จึงต้องมีการแก้กฎหมาย โดยเฉพาะอำนาจเจ้าพนักงาน เช่น การรับฟังหลักฐาน การไม่กล้าใช้อำนาจโดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์ เนื่องจากมาตรา ๖๑ ความรับผิดชอบจะอยู่ที่ตัวบุคคลมาก อาจปรับให้เป็นรูปแบบคณะกรรมการแทน

ประเด็นปัญหานี้ขึ้นต้นด้วยหลักสิทธิสุจริต ซึ่งมองได้ ๒ ทาง คือ ๑) สิทธิสุจริตนี้เกิดจากการที่มีผู้ขอออกโฉนดต้องอยู่บนพื้นฐานที่เจ้าหน้าที่ทำหน้าที่นั้นโดยสุจริต งานวิจัยชิ้นนี้สะท้อนได้ว่า กระบวนการในการออกเอกสารสิทธิ์เหล่านี้ ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของหลักสิทธิสุจริต จึงต้องนำผลเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมหรือกระบวนการทางศาลให้ปรับปรุงแก้ไข ในแง่ของประเด็นมาตรา ๖๑ อธิบดีที่ดินมักไม่ใช้อำนาจแล้วกลับมาหาหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ข้อหาหรือนั้นสามารถตั้งข้อสันนิษฐานว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้ใช้สิทธิสุจริต ข้อเท็จจริงเป็นเรื่องที่ละเอียดซับซ้อนมาก จึงเป็นเรื่องยากที่อธิบดีกรมที่ดินจะนำมาตรา ๖๑ มาใช้ ๒) สิทธิกลุ่ม นำนางวิจัยประกอบเข้าไปในศาลปกครองและประกอบกับศาลปกครองเคยทำคดีนี้ตั้ง

เป็นประเด็นไปแล้ว ให้นำกรณีที่กำลังอุทธรณ์เข้ามาศึกษาแล้วฟ้องเข้าไปเป็นกลุ่ม เพื่อให้อธิบดีใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ โดยขมวดในท้ายฟ้องว่าอธิบดีกรมที่ดินต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อให้ศาลปกครองมีคำสั่งในทางปกครอง ในกรณีคดีที่สิ้นสุดเป็นคดีที่ผูกพันคู่กรณีอยู่ ซึ่งก็เป็นปัญหาที่ต้องคิดว่าในกรณีของ ศาลยุติธรรมในกรณีคดีที่สิ้นสุดและมีผลผูกพันจะมีผลกระทบมากน้อยแค่ไหน แต่ คดีที่ยังอยู่ในการพิจารณาและอยู่ในศาลอุทธรณ์นั้นน่าจะมีกระบวนการที่ขอให้ ศาลยุติธรรมชะลอเพื่อรอให้เกิดกระบวนการที่จะบังคับให้มีการใช้มาตรา ๖๑ ตรวจสอบที่ดินในพื้นที่นี้โดยสิทธิกลุ่ม โดยมีงานวิจัยนี้เป็นพื้นฐานของสิทธิกลุ่ม เพื่อให้ศาลปกครองวินิจฉัยสั่งการกำหนดให้มีการรังวัดหรือสืบหาข้อเท็จจริงขึ้น ใหม่ในการจัดการที่ดินสิทธิกลุ่มทั้งหมดเท่าที่ทำได้ ถ้าทำได้เช่นนี้กระบวนการ ยุติธรรมกับความคิดในการวิจัยหรือสังคมวิทยาก็จะเข้าสู่กระบวนการของศาลและ ให้ศาลพิจารณาว่าจะใช้ความเห็นตรงนี้อย่างไร

กระบวนการพอกที่ดินเกิดจากการเติบโตของตลาดที่ดินหลังปี ๒๕๓๐ มี คนวางโครงสร้างคนของตนไปเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านพร้อมกับสนับสนุนหาเสียง สร้าง หลักฐาน ควบคุมเจ้าหน้าที่ที่ดิน และดำเนินกระบวนการทั้งหมด วิถีแก้ไขจึงทำได้ ยาก ไม่ว่าจะทำแบบล้างกระดานซึ่งมีความรุนแรง อาจมีการประท้วงมีจลาจล หรือค่อยๆ แก้ไขทีละเรื่อง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อศาลปกครองและศาลยุติธรรม ซึ่งหลักสุจริตจะช่วยล้างได้ แต่ต้องมั่นคงและทำต่อเนื่อง

กรณีการพอกที่ดินอาจแบ่งได้ ๓ กลุ่ม คือ ๑) อยู่ระหว่างดำเนินการ เช่น กว้านซื้อ ใช้อำนาจข่มขู่คุกคาม ๒) ดำเนินการแล้ว ๓) พอกเสร็จแล้ว ซึ่งกลุ่ม สุดท้ายจะแก้ปัญหาได้ยากที่สุด จากข้อมูลทั้งหมดพบว่า ประเด็นที่ชาวบ้านเดือด ร้อนเนื่องจากขาดโอกาส ขาดความรู้ ขาดการเข้าถึง ซึ่งกระบวนการที่จะเป็นตัว ช่วยให้เข้าถึงได้ เช่น การดำเนินคดีแบบกลุ่ม และการให้คำปรึกษา/ศูนย์ให้คำ ปรึกษาและการช่วยเหลือ เป็นต้น กลุ่มที่ถูกดำเนินคดีขาดค้อยในการนำเสนอ พยานหลักฐาน เช่น แผนที่ทางอากาศ การพิสูจน์สิทธิเพิกถอนควรหาคดีตัวอย่าง (Best Practice) แนวทางพิสูจน์สิทธิที่ดีด้วยกระบวนการต่างๆ จัดจ้างนักกฎหมาย ที่มีความเชี่ยวชาญเรื่องที่ดินมาช่วยแก้ไขปัญหา เผยแพร่ความรู้ ทำคู่มือประชาชน

ลงพื้นที่และหาแนวร่วม เช่น สิทธิกลุ่ม อาสาสมัครใกล้เคียงในชุมชน และใช้สื่อในการนำเสนอการปกป้องการใช้สิทธิของชาวบ้าน

การขอเพิกถอนการออกเอกสารโดยมิชอบ เงื่อนไขของการไปสู่ศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมว่าคดีไหนควรไปอยู่ศาลไหน ศาลยุติธรรมอาจต้องปรับกระบวนการวิธีพิจารณาเป็นแบบไต่สวนแบบศาลปกครอง จะทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น

การใช้กระบวนการยุติธรรมแบบสมานฉันท์ กระบวนการรับฟังประชาชนควรใช้เครื่องมือทางสังคมเป็นกลไกในการพิสูจน์ความเป็นมาเป็นไปของที่ดิน ผู้ให้ความเห็นประกอบในการพิจารณาคดีของศาล เช่น ผู้เช่าผู้แก่นในพื้นที่ที่สามารถบอกเล่าประวัติความเป็นมาของพื้นที่ได้ จะช่วยในเรื่องการพิสูจน์ข้อเท็จจริงของศาลได้

ปัญหาอย่างหนึ่งที่เคยพบคือคนที่ทำหน้าที่ออกโฉนดเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยมีเงินเดือนไม่มากนัก บางรายพอมีคนจ้างให้ออกเอกสารมิชอบก็ยอมทำ ไม่ใช่เฉพาะกรมที่ดินแต่เป็นปัญหาในหน่วยงานของรัฐหลายแห่ง

วิธีพิจารณาคดี ปัจจุบันศาลยุติธรรมก็ยังทำคดีเพิกถอนโฉนดอยู่ ไม่เกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง เป็นเรื่องที่ประชาชนมีปัญหากันอ้างว่าเป็นเจ้าของที่ดิน ศาลจึงต้องมาพิจารณาว่าใครโกง ใครโกหกใคร เมื่อฟังว่าเป็นโฉนดของใครแล้วจึงจะเพิกถอน ไม่เกี่ยวกับการกระทำของรัฐ เป็นเรื่องของเอกชนที่ไปส่งผลต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องเป็นคนดำเนินการให้ตามหน้าที่ทางกฎหมาย เพราะฉะนั้นการสู้คดีทุกคนมีสิทธิสู้คดีเท่าเทียมกัน แต่ข้อสันนิษฐานทางกฎหมายสันนิษฐานไว้ก่อนว่า นส.๓ หรือโฉนดเป็นสิ่งที่ถูกต้องในเบื้องต้น เพราะฉะนั้นคนที่มิชื่อในทางทะเบียนจะได้รับประโยชน์ของข้อสันนิษฐาน คนที่บอกว่าไม่ชอบต้องนำสืบว่าไม่ชอบอย่างไร

จึงควรบรรจุความรู้พื้นฐานทางกฎหมายเป็นหลักสูตรให้เด็ก ป.๖ หรือมัธยมต้นศึกษาเรียนรู้ เช่น การกู้ยืม การจำนำ การจำนอง การซื้อขาย เป็นต้น เพื่อให้สามารถให้ข้อมูลกับพ่อแม่ได้

ประเด็นพยานเอกสารมาอภิปรายว่า ปัญหาสำคัญอีกประการคือเรื่องพยานเอกสารหลักฐานมักจะสูญหายไปกับบุคคล ไม่มีระบบเก็บรักษาเอกสารที่กระบวนการยุติธรรมใช้เป็นมาตรฐาน ถ้ากระบวนการที่มีไม่สามารถพิสูจน์พยานหลักฐานเอกสารได้จะส่งผลให้ปัญหายังคงอยู่ ชาวบ้านก็จะประสบปัญหาเต็มๆ เพราะฉะนั้นจะมีทางออกเกี่ยวกับการเก็บรักษาเอกสารหรือปัญหาการปลอมแปลงเอกสารอย่างไร

ชาวบ้านเหมือนคนที่ไม่มีหนทางใดจะต่อสู้ มีความเสียเปรียบมาก ทางที่จะช่วยชาวบ้านให้ได้รับความเป็นธรรมได้ทุกฝ่ายจะต้องเข้าไปช่วยให้ความรู้ให้ชาวบ้านมีความเสมอภาคมากขึ้น โดยเฉพาะนักศึกษามหาวิทยาลัยและนักกฎหมายควรช่วยให้ความรู้ชาวบ้านในเรื่องกฎหมาย นอกจากนี้ชาวบ้านยังต้องประสบปัญหาแบกรับภาระในการพิสูจน์ข้อมูลเอกสารหลักฐาน ไม่มีทุนทรัพย์ในการรวบรวมเอกสาร จะขอหลักฐานจากหน่วยงานราชการก็ไม่กล้า ลำบากในการต่อสู้ในระบบกล่าวหา ทุกคนไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการ ศาล อัยการ ทนายความ ฯลฯ ต้องพยายามเข้าใจชาวบ้านให้มากขึ้น แม้คนจนจะมีทั้งดีและเลวปะปน แต่ต้องคำนึงถึงสภาพในเชิงโครงสร้างด้วย เวทีลักษณะนี้จะช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และนำไปสู่การหาทางออกในการแก้ปัญหาให้ประชาชน

โดยสรุปทุกคนไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการ ศาล อัยการ ทนายความ ฯลฯ ต้องพยายามเข้าใจชาวบ้านให้มากขึ้น แม้คนจนจะมีทั้งดีและเลวปะปน แต่ต้องคำนึงถึงสภาพในเชิงโครงสร้างด้วย ว่าอะไรคือปัญหาเชิงโครงสร้าง อะไรคือทางแก้เชิงโครงสร้าง อะไรคือปัญหาในรายละเอียด ในการแก้ปัญหาต้องพิจารณาทั้งในเชิงมหภาคและจุลภาค จากการพูดคุยพบว่าปัญหาใหญ่และปัญหาสำคัญที่ต้องแก้ไขให้ได้คือ ปัญหาการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่เป็นธรรมจะนำไปสู่การลุกฮือแย่งที่ดิน การครอบครองยึดที่ดิน และการใช้กำลัง ในที่สุดจะมากขึ้นจนรัฐไม่สามารถจัดการแก้ปัญหาได้ ปัญหาใหญ่เกิดจากกฎหมายไม่ถูกสร้างเสริมเข้าไปสู่จิตสำนึกของประชาชนอย่างจริงจัง ถ้าไม่สามารถแก้ปัญหานี้ได้กฎหมายและความเป็นธรรมจะเป็นสิ่งที่ประชาชนเข้าไม่ถึง จึงสมควรจัดการสัมมนาบ่อยๆ ครั้งเพื่อปลูกจิตสำนึกให้กับผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมอย่างสม่ำเสมอและนำไปสู่การปฏิบัติที่แท้จริง