

แนวทางจัดการแก้ไขปัญหา ความไม่เป็นธรรมคดีที่ดิน ของราษฎรยากจน

การช่วยเหลือให้ราษฎรได้รับความเป็นธรรม มีที่ดินอาศัยทำกินอยู่ได้โดย
ไม่เดือดร้อน และมีการช่วยเหลือราษฎรที่ยากจนให้ต่อสู้คดีได้อย่างเป็นธรรมเท่า
เทียมกัน มีหลายช่องทาง ทั้งช่วยเหลือในระยะสั้น และการช่วยเหลือในระยะยาว
สำหรับงานวิจัยนี้ได้เสนอประเด็นและคำอธิบายกว้างๆ ที่พอจะช่วยเป็นแนวทาง
แก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมคดีที่ดินบางประการให้เบาบางลง ดังนี้

๑. การช่วยให้ราษฎรได้รับความเป็นธรรมขั้นพื้นฐาน

เพื่อให้ราษฎรที่ยากจนให้อยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และคำนึง
ถึงหลักการปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชน จึงเสนอให้ทำเป็นอันดับแรก ๓ เรื่องได้แก่

๑.๑) การเยียวยาราษฎรที่บริสุทธิ์พ้นข้อหาทางคดีความ จะต้องมีการจัด
ตั้งทีมงานซึ่งอาจประกอบด้วยตัวแทนของราษฎร ภาครัฐ และภาคเอกชนในระดับ
ท้องถิ่นที่มีความเห็นอกเห็นใจคนจนและมีความรู้เกี่ยวกับสันติวิธี ทำงานร่วมกัน
เป็นทีม เข้าไปช่วยเยียวยาทั้งทางจิตใจเพื่อให้มีกำลังใจในการดำรงชีวิตและทาง
กายภาพด้วยการชดเชยค่าใช้จ่ายและค่าเสียโอกาสของราษฎรที่สูญเสียไประหว่าง
ต่อสู้คดี

๑.๒) การคุ้มครองราษฎรยากจนไม่ให้ถูกไล่รื้ออพยพออกจากที่ดินโดยไม่มี
ที่ไประหว่างต้องคดี กรณีที่เป็นที่ดินของรัฐและมีความจำเป็นจริงๆ ที่จะต้อง
เคลื่อนย้ายราษฎรออก จะต้องจัดเตรียมที่ดินอาศัยทำกินรองรับก่อน

๑.๓) ช่วยให้ราษฎรที่ต้องคดีเข้าถึงสาธารณูปโภคที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต เช่นเส้นทางเข้าออก แหล่งน้ำ ไฟฟ้า แหล่งประกอบอาชีพ และบริการของรัฐอื่นๆ ที่จำเป็น

๒. ช่วยให้ราษฎรมีโอกาสต่อสู้คดีอย่างเป็นธรรม และเท่าเทียม

๒.๑) การคำปรึกษาด้านกฎหมายและคดีความ เสนอให้จัดตั้งหน่วยให้คำปรึกษาด้านกฎหมายและคดีความของราษฎรยากจนที่ต้องคดีที่ดินในพื้นที่ให้ทั่วถึง โดยอาจทำได้ ๒ รูปแบบ

๑) รูปแบบอาสาสมัครนักกฎหมายหรือทนายความอาสาช่วยให้บริการแก่ราษฎรที่ต้องการความช่วยเหลือโดยจัดให้มีช่องทางติดต่อได้ในระดับตำบล และ

๒) รูปแบบองค์กรคุ้มครองสิทธิในที่ดินและทรัพยากรของราษฎร ให้รัฐจัดตั้งหน่วยงานในระดับพื้นที่เช่นตำบลและสนับสนุนงบประมาณจ้างผู้มีความรู้ด้านกฎหมายและทนายความให้ปฏิบัติงานประจำคอยให้คำแนะนำราษฎรที่ต้องคดีที่ดิน

๒.๒) ค่าใช้จ่ายต่อสู้คดี เสนอให้ช่วยเหลือสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี โดยกำหนดให้มีกลไกและยอดงบประมาณจำนวนหนึ่งจากเงินกองทุนยุติธรรม มาช่วยค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการต่อสู้คดีของราษฎรที่ยากจนและร้องขอ

๒.๓) พยานหลักฐาน เสนอให้ช่วยให้ราษฎรเข้าถึงข้อมูลเอกสารพยานหลักฐานของรัฐโดยง่าย ช่วยรับฟังพยานหลักฐานที่ไม่เป็นเอกสารของราษฎรด้วยเหตุและผล และการเปิดโอกาสให้มีการสอบพยานฝ่ายจำเลยได้ตามที่ราษฎรต้องการ

๓. การปรับปรุงแก้ไขการบริหารจัดการของรัฐ

สำหรับการแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้าง มีข้อเสนอให้แก้ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมเกิดจากนโยบายและการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ถูกต้องอาทิ ทำด้วยความประมาทเลินเล่อ มีความลำเอียงเป็น

เครื่องมือของผู้มีอำนาจ การทุจริตประพฤติมิชอบ ไม่โปร่งใสตรวจสอบไม่ได้ รวมทั้งการเลือกปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล มักอ้างปฏิบัติเฉพาะที่เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานส่วนตน จึงเสนอให้

๓.๑ การเก็บรักษาและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและหลักฐานที่ดิน ข้อมูลและหลักฐานที่ดินเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในกระบวนการยุติธรรมคดีที่ดิน แต่ปัจจุบันมีปัญหาข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน เกิดการสูญหาย และราษฎรทั่วไปไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ จึงควรปรับปรุงให้มีการเก็บรักษาหลักฐานพยานเอกสารให้เป็นระบบและได้มาตรฐาน และมีระเบียบการเข้าถึงข้อมูลที่โปร่งใสและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

๓.๒ การปรับปรุงแก้ไขข้อมูลแนวเขตที่ดินของรัฐ แนวเขตที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ควรจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องชัดเจนโดยเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวเขตป่าและแนวเขตที่ดินสาธารณะประโยชน์ และแนวเขตที่ดินที่หน่วยงานรัฐครอบครองใช้ประโยชน์ กรณีแนวเขตไม่ชัดเจนและมีปัญหาพิพาทกับราษฎรจะต้องให้คนกลางซึ่งประกอบด้วยตัวแทนประชาชนและหน่วยงานรัฐในท้องถิ่นร่วมเป็นกรรมการตัดสิน และเมื่อมีข้อพิพาทรัฐต้องเป็นฝ่ายพิสูจน์ความถูกต้อง ถ้าพิสูจน์ไม่ได้ต้องยกประโยชน์ให้ราษฎร

๓.๓ ตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิ์ที่สงสัยว่าจะออกโดยมิชอบ กรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายที่ให้กระทำได้อยู่แล้ว และเมื่อมีการข่มขู่ความผิดจากองค์การตรวจสอบอิสระ หน่วยงานของรัฐควรจะต้องเร่งรัดตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยด่วนในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งมีหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องับประชาชนและกระบวนการยุติธรรมเข้าร่วมด้วย

๓.๔ ยุติการกระทำที่รุนแรงต่อราษฎรยากจนที่อยู่ระหว่างต่อสู้คดีที่ดิน การกระทำที่รุนแรงใดๆ เช่นการไล่รื้ออาคารบ้านเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง หรือโรงเรียนประกอบกิจการใดๆ เพื่อการเลี้ยงชีพ จะต้องยุติลงในระหว่างการดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรม

๓.๕ การปฏิบัติตามมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยอำนาจรัฐ ปัญหาคดีที่ดินเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ทั้งรัฐธรรมนูญกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้อง และนโยบายรัฐบาลที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

เมื่อมีข้อพิพาทขัดแย้งกับแนวนโยบายของรัฐบาล จึงต้องใช้อำนาจบริหารของรัฐบาลเข้ามาจัดการแก้ไขปัญหา หน่วยงานรัฐจึงต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลโดยไม่ชักช้า

๓.๖ ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตประพฤติมิชอบ รวมทั้งการดำเนินการที่ล่าช้าของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งถือว่าไม่เป็นธรรมกับราษฎรด้วย

๓.๗ กลไกการแก้ไขกรณีไม่บังคับใช้กฎหมาย เช่น การเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ดิน^[38] ที่หน่วยงานแก้ไขปัญหา เช่น กพร. หรือหน่วยงานตรวจสอบองค์กรอิสระ เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ, ปปช., คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีมติว่าออกเอกสารสิทธิที่ดินโดยมิชอบ แล้วหน่วยงานรับผิดชอบไม่ปฏิบัติ เสนอให้ไม่ต้องรอให้มีอำนาจศาลสูงสุดมาสั่งให้ทำทุกกรณี แต่เสนอให้ตั้งคณะกรรมการด้านยุติธรรมมาดำเนินการแทน

[38] ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๙๗ มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่ง ตั้งคณะกรรมการสอบสวนชั้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีกรณีคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวน ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

๓.๘ กรณีเจ้าหน้าที่รัฐขาดธรรมาภิบาล ความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากการเดินสำรวจออกโฉนดของหน่วยงานรัฐ จะต้องดำเนินการสอบสวนและพิจารณาปรับปรุงแก้ไขหรือลงโทษตามระเบียบกฎหมาย

๓.๙ การรับฟังหลักฐานของราษฎร ควรพิจารณารับฟังหลักฐานพยานทั้งที่เป็นเอกสาร และหลักฐานพยานไม่เป็นเอกสารของราษฎร

๓.๑๐ ป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจรัฐและอิทธิพลท้องถิ่นข่มขู่ชาวบ้าน เมื่อชาวบ้านรวมตัวกันมักถูกสลาย

๓.๑๑ การดำเนินคดีกับราษฎร ควรจะพิจารณาคดีด้วยความเห็นอกเห็นใจ ผ่อนปรนด้วยวิธีการต่างๆ นานาที่กฎหมายเอื้อให้กระทำได้ เช่น การชะลอการฟ้อง ลงโทษด้วยวิธีที่ไม่รุนแรง การชะลอการบังคับคดี เปิดโอกาสให้เข้าถึงกองทุนยุติธรรมได้สะดวกเพื่อราษฎรจะได้ต่อสู้กับความไม่ถูกต้องให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมได้ด้วยสันติวิธี

๔. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

❖ กฎหมายรัฐธรรมนูญ

- การทำความเข้าใจกับสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ เสนอให้มีเวทีวิชาการอภิปรายประเด็นสิทธิชุมชนทั้งในเชิงแนวคิดทฤษฎีและในเชิงข้อเท็จจริงจากการปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความเข้าใจ เกิดการเรียนรู้ และปรับเปลี่ยนทัศนคติต่อชุมชนในทางที่ถูกต้อง
- การออกกฎหมายสิทธิชุมชน ขณะนี้มีความพยายามของเครือข่ายนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนและผู้นำชุมชนในการพัฒนาร่างกฎหมายสิทธิชุมชน จึงควรเปิดโอกาสให้ทีมงานวิจัยสนับสนุนแนวคิดและการปฏิบัติในเรื่องสิทธิชุมชนและพัฒนาเป็นกฎหมายหรือกฎกติกาที่เป็นที่ยอมรับของสังคมโดยเร็ว
- การกระจายการถือครองที่ดินและให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินอย่างทั่วถึง (มาตรา ๘๕ (๒)) ประเด็นนี้เขียนไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.๒๕๔๐ และฉบับ ๒๕๕๐ แต่ยังไม่สามารถ

ทำให้เกิดการปฏิบัติได้จริง จึงต้องพยายามเร่งรัดผู้ที่เกี่ยวข้องให้ กำหนดมาตรการและแผนงานรองรับต่อไป

❖ การแก้กฎหมาย

- กฎหมายที่ดิน มีหลายมาตราที่เขียนไว้แล้วไม่เหมาะสม ไม่นำไปปฏิบัติ หรือปฏิบัติไม่ได้ เช่น มาตรา ๒ “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” ซึ่งเป็นการรอนสิทธิของชุมชน มาตรา ๖ “การทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ที่ดินหรือปล่อยที่ดินให้รกร้าง” ซึ่งไม่บังคับใช้ รวมทั้ง มาตรา ๖๑ เกี่ยวกับการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ที่ดินที่ออกโดยมิชอบ ซึ่งทำให้เกิดการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินและการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินโดยมิชอบ จึงควรต้องทบทวนปรับปรุงแก้ไขโดยด่วน
- กฎหมายป่าไม้ มีประเด็นในสาระสำคัญที่ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทสังคมในปัจจุบันและทำให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิในที่ดินของราษฎร ซึ่งสมควรต้องปรับปรุงแก้ไขโดยด่วนเช่น การนิยามป่า การประกาศเขตป่า การห้ามราษฎรเข้าใช้ประโยชน์จากป่า ฯลฯ
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
 - ▶ มาตรา ๑๒๙๙ การมิให้ใช้สิทธิผู้ได้อสังหาริมทรัพย์โดยทางอื่นนอกจากนิติกรรมขึ้น
 - ต่อสู้อีกบุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต
 - ▶ มาตรา ๑๓๓๐ การรับฟังหลักฐานมหาชน
 - ▶ มาตรา ๑๓๗๓ ถ้าทรัพย์สินเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จัดไว้ในจดทะเบียนที่ดิน ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลผู้มีชื่อในทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง

ประเด็นเหล่านี้อาจไม่ถึงกับต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย แต่ควรต้องทบทวนหลักการและวิธีการพิจารณาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับราษฎรที่ใช้ที่ดินสืบต่อกันมาตามจารีตประเพณีของชุมชนและเข้าไม่ถึงข้อมูลและหลักฐานของทางราชการจึงไม่มีเอกสารสิทธิ์มาต่อสู้อยู่ในกระบวนการยุติธรรมได้เท่าเทียมกับนายทุน

❖ ทบทวนนโยบาย

- การอนุญาตให้เช่าที่ดินในเขตป่า ให้เกิดความเป็นธรรมแก่ราษฎร
- การทำสัญญาเช่าที่ดินและเรียกเก็บค่าเช่าที่ดินที่ไม่เป็นธรรมกับราษฎรและฟ้องร้องขับไล่เรียกค่าเสียหายจากการผิดสัญญาจากราษฎรในขณะที่ยังต่อสู้กันในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินควรจะต้องชะลอการพิจารณาคดีในศาลและดำเนินการแก้ปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินให้จบเสียก่อน

❖ การจัดสรรที่ดินให้เป็นธรรม

โดยหลักสิทธิมนุษยชน ประชาชนคนไทยที่เกิดและอาศัยบนแผ่นดินไทยทุกคนโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีวิถีชีวิตและประกอบอาชีพการเกษตรจะต้องมีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินที่พอเพียงกับการยังชีพและการพัฒนาคุณภาพชีวิต เพื่อแก้ปัญหาคดีที่ดิน จึงควรส่งเสริมให้มีการวางแผนการใช้ที่ดินและการจัดสรรที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างสมดุล ยั่งยืน และเป็นธรรมแก่ราษฎรที่ถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างแท้จริง

๕.๕ การปรับปรุงกระบวนการพิจารณาคดีของศาล

มีหลายประเด็นที่อภิปรายกันเช่นการกลั่นกรองคดีให้รอบคอบรัดกุมก่อนการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล การช่วยให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจคดีเข้าถึงความเป็นจริง ระบบการไต่สวน การเดินเผชิญสืบ รวมทั้งการบังคับคดี ที่ควรตั้งอยู่บนหลักเมตตาธรรม ไม่ปล่อยให้เกษตรกรยากจนไร้ที่อยู่อาศัยทำกิน

๕. การปฏิรูปหน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการแก้ ปัญหาความไม่เป็นธรรมคดีที่ดิน

มีหลายประเด็นที่จำเป็นต้องพิจารณา เช่น การเตรียมบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจในบริบททางสังคมและวัฒนธรรมการใช้ที่ดินและทรัพยากรของท้องถิ่น การทบทวนวิธีปฏิบัติที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและเป็นเหตุให้เกิดปัญหาการฉ้อโกงที่ดินของราษฎรที่ยากจน ตลอดจนการทบทวนกลไก เช่น การเพิกถอนโฉนดที่ออกโดยมิชอบ เพิกถอนเขตป่าไม้ที่ผิดพลาด

