



ความยุติธรรมตามตัวอักษร : ความเป็นธรรมตามความเป็นจริง¹

ม.ร.ว.อकिन รพีพัฒน์²

AKIN RAPEEPAT

¹ปรับปรุงจากปาฐกถาพิเศษเรื่อง “ความยุติธรรมตามตัวอักษร : ความเป็นธรรม...ตามความเป็นจริง” เนื่องในงาน 8 ทศวรรษแห่งการตามหาความยุติธรรมในสังคมไทย วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2556 ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผมขอขอบคุณมณฑล ีเหนือทอง และคุณพลิชฐ์ ถาวรล้ำเลิศ สำหรับข้อมูลบางส่วนที่ผมและได้นำมาใช้ ผมขอขอบคุณท่านอาจารย์เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ ที่ได้เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงในการรวบรวมการศึกษารณทั้ง 5 ตัวอย่าง พร้อมทั้งท่านอาจารย์กิตติศักดิ์ ปรกติ และคุณปริดา คงแป้น ในการจัดการประชุม ผมขอขอบคุณสถาบันวิจัยพีพัฒนศักดิ์ สำหรับความร่วมมือในการจัดประชุม และขอขอบคุณพระคุณท่านผู้เข้าร่วมประชุมทุกท่านสำหรับความเห็นอันเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาระบบการยุติธรรม และขอขอบคุณอาจารย์เสาวนีย์ แก้วจุลกาลญจน์ สำหรับบทความที่เกี่ยวกับเรื่องนี้, อนึ่งสำหรับบทความนี้บรรณาธิการ คงรูปแบบการอ้างอิงตามเจตนาของผู้เขียนเป็นสำคัญ

²ประธานมูลนิธิชุมชนไท, 11 ถนนกรุงเทพกรีฑา ซอยบ้านสีส้ม บางกะปิ กรุงเทพฯ 10240



บทคัดย่อ

สังคมไทยมีปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินสูงมาก จากข้อมูลพบว่าที่ดินทำประโยชน์ 90% กระจุกตัวอยู่ในมือของคนรวยร้อยละ 10 ขณะที่ประชากรร้อยละ 90 ถือครองที่ดินเพียง 10% เท่านั้น ด้านการถือครองที่ดินประชาชนมีปัญหาที่ดิน 2.22 ล้านราย เป็นผู้ไม่มีที่ดินทำกินราว 8.8 แสนราย มีที่ดินแต่ไม่มีทำกิน 5.2 แสนราย ในขณะเดียวกันมีที่ดินที่ถูกทิ้งร้างอยู่ถึง 48 ล้านไร่ เพื่อรอการเก็งกำไร นอกจากนี้ยังทราบว่ามีความขัดแย้งทำกินในที่ดินของรัฐ 1.1 ล้านราย พื้นที่ราว 21 ล้านไร่ มีที่ดินเกษตรกรรมราว 39 ล้านไร่ เข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องเพื่อขายทอดตลาด ถูกฟ้องร้องไล่ที่ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ถูกจำคุกและชำระค่าเสียหายและถูกคุมขังอยู่ในคุก ทั้งนี้จากการวิจัย การไปเยี่ยมเยียนพื้นที่ และได้พบปะกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ถูกจองจำ ถูกสั่งให้ออกจากพื้นที่ และจ่ายค่าเสียหาย 5 กรณีประกอบด้วย กรณีปัญหาที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี กรณีปัญหาที่ดินชาวเลหาดราไวย์ จังหวัดภูเก็ต กรณีสวนป่าคอนสาร จังหวัดชัยภูมิ กรณีที่ดินชุมชนทับยาง จังหวัดพังงา และกรณีหนองปลาสุย จังหวัดลำพูน พบว่าพวกเขาแสดงความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็น (1) การออกเอกสารสิทธิ์และการเพิกถอน (2) ปัญหาภาระในการนำสืบเพื่อพิสูจน์ (Burden of Proof) และน้ำหนักของหลักฐานในการพิจารณาของศาล (3) ระบบกล่าวหาหรือระบบไต่สวน (4) การไม่รับรองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ และ (5) ความเหลื่อมล้ำในสังคม : ความเท่าเทียมในศาลยุติธรรม

ทั้งนี้ประชาชนคิดว่าศาลเป็นสถาบันที่ทรงคุณธรรม เป็นสถาบันสูงสุดเป็นที่พึ่งสุดท้ายแห่งเดียวที่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชนได้ แต่ต้องสร้างกระบวนการที่จะทำให้ยุติธรรมบังเกิดและเป็นธรรมกับประชาชนจริง

คำสำคัญ : ความเป็นธรรม ความเหลื่อมล้ำ ปัญหาที่ดิน

Abstract

The problem of inequality in land distribution seem to be a serious problem in Thai Society, According to the information found that wealthy person (10%) possess land around 90% whereas grass-root people (90%) have ownership of their lands only 10%. People face problem of having ownership of lands in number of 2.22 million which can divide as follow; Eight hundred and eighty thousand people do not hold title over their lands and Five hundred and twenty thousand people have ownership on their land but do have money to use of their lands

Moreover, the information revealed that there are waste-lands around 48 million Rai in order to speculate a price of land and living in land states area around 1.1 million people (approximately area 21 Rai). There are agricultural areas around 39 Rai enter into auction process. Furthermore, farmers also face with several difficulties for example, the problem of eviction and demolish areas of their building, the problem of sentence by court together with fine for their wrong doing etc.

The researcher tried to conduct some field -study researches and interviewed with some victims who received a prison sentence as well as some were ordered by court to leave out of their lands and were fined where happened in five areas include 1. The land-area problem in Ubonrattathani province 2. The land-area problem of Sea Gypsy in Rawai beach Phuket province 3.The problem of Sarkorn land-forest in Chaiyaphum province 4.The land-area problem in Thapyang chumchon phangnga province and 5. The problem of Nong Pla Sawai in Lumpoon province. The results of researches in five cases - study areas found that all victims complained they could not excess fair trial from judicial system. Such as 1. Issuing and withdrawing of land certificate 2. Burden of Proof's problem and weight of evidence 3. Accusatorial system and Inquisitorial system 4. Non-acceptance of community right 5. Inequality in social system: fairness in court of justice. Court institution is very important because people hope and realize that court institution is a place that can eradicate unfairness and can create equality to Thai society.

Keywords : Fairness, Equality, Lands Distribution

ความสนใจปัญหากระบวนการยุติธรรมนั้น สืบเนื่องมาจากการทำงานในคณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการที่ดิน ฐานทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและน้ำ ในคณะกรรมการปฏิรูปที่อาจารย์ ดร.เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ อาจารย์บัณฑิต อ่อนดำ อาจารย์ศรีศักร วัลลิโภดม และตัวกระผมเองตลอดจนผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้แทนเครือข่ายชุมชน ได้ร่วมกันทำงานมาด้วยกันในช่วงปี พ.ศ.2553 – 2554 เราได้พบว่า ที่ดินที่ทำประโยชน์ 90% กระจุกตัวอยู่ในมือของคนรวยร้อยละ 10 และประชากรร้อยละ 90 ถือครองที่ดินเพียง 10% ซึ่งแสดงว่ามีความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินอย่างสูงยิ่ง จากข้อมูลปี 2547 ปรากฏว่า ประชาชนมีปัญหาดิน 2.22 ล้านราย จำแนกเป็นผู้ไม่มีที่ดินทำกินราว 8.8 แสนราย มีที่ดินแต่ไม่มีทำกิน 5.2 แสนราย ในขณะที่เดียวกันมีที่ดินที่ถูกทิ้งร้างอยู่ถึง 48 ล้านไร่ เพื่อรอการเก็งกำไร³

นอกจากนั้นแล้วเรายังทราบว่า มีผู้อาศัยทำกินในที่ดินของรัฐ 1.1 ล้านราย กินพื้นที่ราว 21 ล้านไร่ (ข้อมูล พ.ศ.2541) มีที่ดินเกษตรกรราว 39 ล้านไร่ เข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องเพื่อขายทอดตลาด มีเกษตรกรถูกฟ้องร้องไล่ที่ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ถูกจำคุกและชำระค่าเสียหาย ถูกคุมขังอยู่ในคุกแล้ว 836 ราย (ธันวาคม 2553)

ในการทำงานในคณะกรรมการปฏิรูป เราได้ไปเยี่ยมเยียนพื้นที่และได้พบปะกับผู้ที่แพ็คดี บ้างถูกจองจำในคดีอาญา บ้างถูกสั่งให้ออกจากพื้นที่และจ่ายค่าเสียหาย ทุกแห่งพวกเขาแสดงความรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรม มีการประท้วง ร้องเรียนกล่าวหา ตลอดจนฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล พวกเราเห็นว่าการกระทำเช่นนั้นไม่ได้ทำให้เกิดการแก้ปัญหา มีแต่จะทำให้เกิดการพิพาท เตือดร้อนวุ่นวาย เราจึงคิดทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “กระบวนการยุติธรรม : ปัญหาและแนวทางแก้ไข กรณีข้อพิพาทที่ดิน” ขึ้น

การดำเนินงานโครงการนี้เริ่มด้วย การศึกษากรณีที่เป็นปัญหา คือ คดีที่เมื่อมีการตัดสินคดีแล้ว ผู้แพคดีมีความรู้สึกรุนแรงว่าเขาไม่ได้รับความเป็นธรรมและคนอื่นๆ ที่ทราบเรื่องก็มักมีความรู้สึกเห็นใจ เป็นการศึกษาอย่างละเอียดและนำผลการศึกษา เสนอต่อที่ประชุมซึ่งประกอบด้วย ผู้พิพากษา นิติกร อัยการ ตำรวจ ทหาร เจ้าหน้าที่กรมที่ดิน และนักวิชาการ เพื่อร่วมกันพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหา มาถึงบัดนี้ได้มีการประชุมมา 4 ครั้งแล้ว ยังจะมีการประชุมสรุปและพิจารณาข้อเสนอทั้งหมดอีกครั้งก่อนเสนอสู่สาธารณะ บทความนี้อาศัยประเด็นปัญหาที่น่าเสนอในการประชุม ดังนั้นจึงจำกัอยู่เฉพาะปัญหาเรื่องที่ดินเท่านั้น

³ คณะอนุกรรมการปฏิรูปการจัดการที่ดิน ทรัพยากรน้ำ ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปที่ดินหน้า 8 (เอกสารสำเนา)

กรณีพิพาทที่ได้รับการนำเสนอต่อที่ประชุมมีด้วยกันทั้งสิ้น 5 กรณี

กรณีแรก : เกิดขึ้นในพื้นที่หนึ่งของจังหวัดอุบลราชธานี เริ่มขึ้นเมื่อประมาณ 40 ปีมาแล้ว มีผู้สมัคร ส.ส. คนหนึ่งบอกว่าจะช่วยชาวบ้านได้โฉนดที่ดิน ให้ชาวบ้านมาลงชื่อไว้แล้วประกาศรับซื้อที่ดิน โดยให้ภรรยาไปซื้อแต่ปรากฏว่า จ่ายเงินเป็นเช็คที่รับเงินไม่ได้ (เช็คแต่ง) ต่อมาภรรยา ส.ส.ผู้นั้นนำเอกสารมอบอำนาจและสัญญาซื้อขายที่ดินไปออกโฉนดในชื่อตนเอง เมื่อ ส.ส.ผู้นั้นสิ้นลมแล้ว ได้แบ่งที่ขายบ้าง นำไปจำนองบ้าง ภายหลังบุตรชาย ส.ส. และคนที่ซื้อที่ดินไป ยื่นฟ้องชาวบ้านฐานบุกรุก ชาวบ้านส่วนใหญ่แพ้คดี บางรายถูกตัดสินจำคุก

กรณีที่สอง : เป็นเรื่องของชาวเลหาดราไวย์ จังหวัดภูเก็ต ที่ถูกฟ้องขับไล่ออกจากที่ดินที่อยู่มากกว่า 100 ปี ชาวเลได้มาอยู่อาศัยที่หาดราไวย์มานานแล้ว มีหลักฐานเป็นบ่อน้ำโบราณและสุสาน ประมาณปี พ.ศ. 2497 และ ต่อมาคนภายนอกได้ทยอยกันเข้ามาตั้งถิ่นฐานและได้รับการแต่งตั้งในเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะชาวเลอ่านหนังสือไม่ออก เขียนไม่ได้ ผู้ใหญ่บ้านและบริวารแจ้งสำรวจออกหนังสือสำคัญที่ดิน ส.ค.1 , น.ส.3 และโฉนด แล้วแบ่งที่ดินให้ลูกหลานบริวาร แล้วขายเปลี่ยนมือกันหลายครั้ง ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก เพราะการท่องเที่ยว ผู้อ้างเป็นเจ้าของโฉนดจึงฟ้องขับไล่ชาวเล ศาลชั้นต้นพิพากษาให้ออกจากพื้นที่

กรณีที่สาม : คือ กรณีสวนป่าคอนสาร จังหวัดชัยภูมิ เป็นเรื่องที่กรมป่าไม้ ประกาศเขตป่าสงวนข้ามที่ดินราษฎร (พ.ศ. 2516) แล้วอนุญาตให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) ปลุกสวนป่า (พ.ศ. 2521) โดยดำเนินการในรูปหมู่บ้านสวนป่า ราษฎรไม่เห็นด้วยและได้ต่อสู้คดีคัดค้านโดยการร้องเรียนต่อหน่วยงานราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา ปี พ.ศ. 2525 – 2552 ราษฎรถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ ปี พ.ศ. 2525 ราษฎรเข้าไปในสวนป่า ปลุกเพิงพักและปลุกพืชเกษตรควบในสวนป่ารอการพิจารณาแก้ไขปัญหาจากรัฐบาล โดยระหว่างปี พ.ศ. 2530 – 2552 ราษฎรได้ต่อสู้คัดค้านตลอดมา รวมทั้งได้ร้องเรียนไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) และชุมนุมหน้าศาลากลางและทำเนียบรัฐบาล ปี พ.ศ. 2552 อ.อ.ป. ฟ้องขับไล่ ปีต่อมาศาลพิพากษาให้ราษฎรออกจากพื้นที่

กรณีที่สี่ : คือ กรณีที่ดินชุมชนทับยาง จังหวัดพังงา ซึ่งเคยเป็นที่ดินสัมปทานเหมืองแร่มาก่อน เมื่อสัมปทานหมดอายุลง นายทุนได้ออกโฉนดที่ดินบริเวณนั้นเป็นของตนเอง ได้เก็บค่าเช่าจากผู้อยู่อาศัยบางส่วนแต่ได้ฟ้องขับไล่บางส่วน คดีนั้นมีปัญหาเรื่องทนายเรียกเงินจากจำเลยเป็นจำนวนมากแล้วไม่ได้ช่วยให้คำแนะนำที่เหมาะสมด้วย ทำให้คดีความแพ้งทั้งหมด เพราะขาดนัดยื่นคำให้การและขาดนัดพิจารณา

กรณีสุดท้าย : เกิดขึ้นที่หนองปลาสุวย จังหวัดลำพูน ในปี พ.ศ. 2509 – 2511 กรมที่ดินจัดที่ดินให้ชาวบ้านตามโครงการจัดสรรที่ดินผืนใหญ่ หนองปลาสุวย และออกใบจอง แต่ปรากฏว่าราษฎรที่ได้รับใบจองเข้าทำประโยชน์ไม่ได้ เนื่องจากหาแปลงที่ดินไม่พบ และบางแปลงซ้อนทับที่ดินอยู่ก่อน เมื่อถึงปี พ.ศ. 2528 กรมที่ดินประกาศยกเลิกใบจองและสั่งให้ชาวบ้านออกจากที่ดิน ในปี พ.ศ. 2533 มีการรังวัดออกโฉนดในที่ดินบริเวณโครงการ

ปรากฏว่ากลุ่มนายทุนเข้ามากว้านซื้อและออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน บางส่วนนำไปทำประโยชน์ทางธุรกิจ บางส่วนก็ทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ในพื้นที่ ระหว่างปี พ.ศ. 2537 - พ.ศ. 2540 ชาวบ้านเรียกร้องให้สอบการออกเอกสารสิทธิ์ คณะกรรมการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี สรุปว่า การออกเอกสารสิทธิ์ตามโครงการดังกล่าวน่าจะพัวพันกับกระบวนการทุจริต โดยมีผู้นำท้องถิ่นบางคนให้ความร่วมมือ ปี พ.ศ. 2541 ชาวบ้านที่มีที่ดินไม่เพียงพอต่อการทำเกษตรได้เข้าไปทำการเกษตรในที่ดินปล่อยทิ้งร้างโดยจัดสรรที่ดินกันเอง ครอบครองละ 1-2 ไร่ เป็นการจัดการร่วมกันของคนในชุมชนในรูปแบบโฉนดชุมชน แต่ก็ถูกแจ้งข้อหาบุกรุกและถูกดำเนินคดี เดือนมีนาคม พ.ศ. 2545 ชาวบ้านร่วมกันสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) ร้องเรียนกับสำนักงานฯ ให้มีการตรวจสอบและเพิกถอนที่ดินออกมิชอบด้วยกฎหมาย จนมีการแต่งตั้งกรรมการตรวจสอบ ปีเดียวกันนี้จังหวัดได้มีมาตรการเข้มงวดต้นชาวบ้าน โดยการจับกุมฟ้องร้องชาวบ้านอย่างต่อเนื่อง พ.ศ. 2546 คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินฯ แต่งตั้งโดยรองนายกรัฐมนตรี ตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า มีความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่จัดสรรที่ดินและพบกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ร่วมกับเอกชนในการออกเอกสารสิทธิ์ ชาวบ้านได้นำหลักฐานทั้งที่เป็นมติของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง พยานบุคคลและพยานแวดล้อมต่างๆ ที่ชี้ให้เห็นถึงการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์โดยมิชอบของผู้ฟ้องร้องขึ้นต่อผู้คดี แต่ก็ไม่สามารถหักล้างหลักฐานที่เป็นเอกสารสิทธิ์ซึ่งออกโดยราชการได้

จากทั้ง 5 กรณีที่ศึกษา จะพบว่ามีปัญหาในการออกเอกสารสิทธิ์ (โฉนด) และเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ถึง 4 กรณี ในกรณีแรกที่อุบลราชธานี ได้มีการออกเอกสารสิทธิ์ทับที่ดินของราษฎรและที่สาธารณะถึงประมาณ 10,000 กว่าไร่ กรณีที่สอง ได้มีการออกโฉนดทับพื้นที่ที่ชุมชนชาวเลเคยอยู่อาศัยมาก่อนในจังหวัดภูเก็ต กรณีที่สาม เป็นการออกโฉนดโดยมิชอบในเหมืองที่หมดสัมปทาน และกรณีที่สี่มีการออกโฉนดโดยมิชอบในที่ดินรัฐเคยกำหนดให้เป็นที่ดินจัดสรรให้ผู้ไร้ที่ทำกิน ในทุกกรณีผู้อยู่อาศัยทำกินในที่ดินเหล่านั้นถูกฟ้องขับไล่ออกจากที่ดิน และบุกรุก ดังนั้น ปัญหาเรื่องการออกเอกสารสิทธิ์ (โฉนด) และการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์จึงเป็นเรื่องแรกที่จะพิจารณา

1. การออกเอกสารสิทธิ์และการเพิกถอน

หลังๆ นี้ได้พบว่ามีกรรณร้องเรียนเรื่องการออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบจำนวนมาก ปัญหาอย่างหนึ่งเกิดจากการคอร์รัปชัน ได้มีการอภิปรายว่าคนที่ทำหน้าที่ออกโฉนดเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยมีเงินเดือนไม่มากนัก บางรายพอมีคนจ้างให้ออกเอกสารสิทธิ์มิชอบก็ยอมทำ นอกจากนั้นมีหลายกรณีที่ผู้ปกครองท้องถิ่นเป็นผู้มีผลประโยชน์เอง ดังเช่นกรณีชาวเลราไวย์และกรณีอุบลราชธานี จึงมีการสร้างหลักฐานและครอบครองที่ดินจำนวนมาก บางแห่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นบางคนอยู่ใต้อำนาจอิทธิพลของคนบางกลุ่ม เรื่องที่รุนแรงมากคือ เรื่องการฟอกที่ดินในที่ประชุมมีการกล่าวถึงการฟอกที่ดิน ซึ่งเกิดขึ้นจากการเติบโตของตลาดที่ดินหลังปี พ.ศ. 2530 มีคนวางโครงการส่งคนของตนไปเป็นผู้ใหญ่บ้าน พร้อมกับสนับสนุนหาเสียงสร้างหลักฐาน ควบคุมเจ้าหน้าที่ที่ดินและดำเนินการทั้งหมด

เมื่อมีการร้องเรียนเพื่อให้อธิบดีกรมที่ดินเพิกถอนโฉนดตามกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ที่ให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินแต่ผู้เดียวทำการเพิกถอนโฉนด ได้ปรากฏว่าการเพิกถอนมีความยุ่งยาก รัฐจะต้องรับผิดชอบเพราะออกเอกสารมิชอบทำให้เกิดปัญหาไม่กล้าใช้อำนาจ อธิบดีมักไม่ดำเนินการเนื่องจากเมื่อสาวเรื่องไปจะพบทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับข้าราชการกรมที่ดิน โดยให้เหตุผลว่า การเพิกถอนเอกสารสิทธิ (โฉนด) เป็นการระงับสิทธิจากการอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินได้ ดังนั้นในหลักการการเพิกถอนจึงเป็นสิ่งที่สุดท้ายที่จะทำเมื่อมีการร้องเรียน กรมที่ดินจะทำการตรวจสอบ กรณีที่ตรวจสอบได้และได้เพิกถอนมาแล้วมี 3 กรณี คือ 1) นำแบบแจ้งการครอบครองของที่ดินมาสวมในที่ดินนี้ (ปิด) 2) ออกเกินหลักฐานจาก ส.ค. นั้น (บวม) 3) เคยนำไปออกที่อื่นแล้วไม่มีการขีดฆ่า แล้วนำกลับมาออกอีก (บูด) ปัญหาสำคัญในเรื่องการตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบคือ กรมที่ดินจะทำการตรวจสอบโดยเน้นที่พยานเอกสารเป็นหลัก และพิจารณาขั้นตอนของการออกโฉนด จะไม่สืบสวนลึกลงไปถึงเรื่องการคอร์รัปชัน หรือการใช้อิทธิพลของผู้มีอำนาจ และสภาพแวดล้อมทางสังคมอื่นๆ ที่ทำให้การออกเอกสารสิทธิบิดเบือนไป การที่การตรวจสอบของกรมที่ดินถูกจำกัดเช่นนี้ จึงทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างผลการสอบสวนของ DSI และกรรมการที่รัฐตั้งขึ้นกับผลของการสอบสวนโดยคณะกรรมการของกรมที่ดิน

ในกรณีหนองปลาสุวาย จังหวัดลำพูน ในปี พ.ศ. 2546 นายฯ ทักษิณ ชินวัตร ได้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดิน และการเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ออกโฉนดโดยมิชอบในโครงการจัดสรรที่ดินผืนใหญ่ บ้านโฮ้ง หนองปลาสุวาย โดยมีรองนายฯ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นประธาน คณะอนุกรรมการของคณะกรรมการชุดนี้ ได้พบว่า มีความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่จัดสรรที่ดินและพบกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ร่วมกับเอกชนในการออกเอกสารสิทธิ คณะกรรมการได้สรุปว่า การออกเอกสารสิทธิตามโครงการดังกล่าวจะพัวพันกับกระบวนการทุจริต โดยมีผู้นำท้องถิ่นบางคนให้ความร่วมมือ

ในกรณีพิพาทที่ดินหลังสัมปทานเหมืองแร่ จังหวัดพังงา ในปี พ.ศ. 2547 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ลงพื้นที่ ตรวจสอบตามคำร้องของชาวบ้านแล้วมีมติว่าที่ดินโฉนดเลขที่ 973 เป็นที่ดินของรัฐสมควรเพิกถอนและเสนอมาตรการแก้ไขปัญหาให้หน่วยงานต่างๆ ในปี พ.ศ. 2553 คณะกรรมการบริหารการแก้ไขปัญหาดินของรัฐ (กบร.) ตั้งอนุกรรมการตรวจสอบการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ อำเภอย้ายเหมือง แล้วมีมติเห็นชอบมติอนุกรรมการฯ ให้เพิกถอนเอกสารสิทธิที่ดิน 107 ไร่ ซึ่งกรมที่ดินออกมิชอบชาวบ้านเคลื่อนไหว ในปีต่อมา พ.ศ. 2554 มีมติคณะรัฐมนตรีให้ชาวบ้านฟ้องศาลปกครอง และให้กองทุนยุติธรรมดูแลค่าใช้จ่าย กรมที่ดินต่อสู้ว่า กระบวนการในการออกเอกสารสิทธิ นั้นชอบแล้ว เพราะได้มีการแจ้ง ส.ค.1 ตามที่ได้มีการขออนุญาตผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อได้ ส.ค.แล้ว ได้นำไปขออนุญาตโฉนด กรมที่ดินไม่ได้เข้าไปดูว่าเนื้อหาของกระบวนการออกเอกสารสิทธินั้นมิชอบ และอ้างว่าเหตุที่กรมที่ดินไม่ปฏิบัติตามกบร. นั้น เนื่องจากกรมที่ดินมีอำนาจโดยตรงโดยอธิบดีกรมที่ดิน แต่ความเห็นจาก กบร. เป็นคำสั่งเชิงนโยบายไม่มีผล

บังคับทางกฎหมาย ความจริงกรณีนี้นายกรัฐมนตรีสมัยนั้นมีคำสั่งให้กรมที่ดินดำเนินการตามมติกร. แต่มีข้อโต้แย้งจะต้องนำเข้าสู่คณะรัฐมนตรี และได้มีการยืนยันโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่า ทำไม่ได้เพราะโฉนดออกโดยชอบแล้วและกรมที่ดินไม่ยกเพิกถอน

กรณีข้อพิพาทที่ดินในจังหวัดอุบลราชธานี ได้มีการฟ้องศาลปกครองให้สั่งเพิกถอนโฉนดตาม มาตรา 61 ของกฎหมายที่ดิน ศาลปกครองได้ไปดูในพื้นที่ บอกว่าโฉนดที่ดินแปลงเล็กๆ ที่ทับที่ของราษฎรนั้น ทุกแปลงต้องมีประวัติของที่ดินที่ออกมาแต่ละแปลง มาจนกระทั่งปัจจุบันก็ยังไม่มีประวัติออกมาว่าที่ดินแต่ละแปลงออกมาจากแปลงใหญ่แปลงไหน อย่างไร เมื่อข้อเท็จจริงไม่มีประวัติแต่ละแปลงนำเสนอต่อศาล ศาลจึงมองว่าการออกโฉนดไม่น่าจะชอบ จึงสั่งให้เพิกถอนโดยใช้ มาตรา 61 กรมที่ดินสู้ว่าการออกโฉนดชอบแล้ว จึงไม่ต้องใช้มาตรา 61 ขณะนี้คดีอยู่ในศาลปกครองสูงสุด

จะเห็นได้ว่าการจะให้อธิบดีกรมที่ดินเพิกถอนเอกสารสิทธิ์นั้นยากอย่างยิ่ง จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในหลายกรณี ได้มีการเสนอให้แก้กฎหมายที่ดินมาตรา 61 ให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่เพิกถอนเอกสารสิทธิ์ที่ดิน (โฉนด) แทนอธิบดีกรมที่ดิน การที่จะให้กรมที่ดินทำการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ที่ออกโดยกรมที่ดินนั้น ย่อมเป็นการยากอย่างยิ่ง อนึ่ง แม้ในการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินที่มีการแสดงออกถึงความปรารถนาที่จะให้ศาลเข้ามาเป็นผู้ปฏิบัติการ หรือมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการออกเอกสารสิทธิ์

2. ปัญหาภาระในการนำสืบเพื่อพิสูจน์ (Burden of Proof) และน้ำหนักของหลักฐานในการพิจารณาของศาล

ในคดีบุกรุกและขับไล่ออกจากที่ดิน หลักฐานที่สำคัญที่สุด คือ เอกสารสิทธิ์หรือโฉนด ซึ่งแสดงออกอย่างชัดเจนถึงกรรมสิทธิ์ ซึ่งผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้ โจทก์ผู้ฟ้องขับไล่ชาวบ้านเป็นผู้ถือโฉนดที่ดิน ศาลให้ความสำคัญกับการคุ้มครองกรรมสิทธิ์เอกชน ในกรณีมีข้อในโฉนดให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง ใครกล่าวอ้างว่าไม่ได้เป็นเจ้าของคนนั้นต้องมีภาระพิสูจน์ โฉนดที่ดินเป็นหลักฐานมหาชน การจะนำหลักฐานอะไรมาชี้ว่าที่ดินเป็นของฝ่ายใดจำเป็นต้องพิจารณาที่เอกสารเป็นหลัก และจำเป็นต้องอาศัยพยานหลักฐานในสำนวน⁴

⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 127 “เอกสารมหาชน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำขึ้น หรือสำเนาอันรับรองถูกต้องแห่งเอกสารนั้น และเอกสารเอกชนที่คำพิพากษาแสดงว่าเป็นของแท้จริง และถูกต้องนั้น ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นของแท้จริงและถูกต้องเป็นหน้าที่ของคู่ความฝ่ายที่อ้างเอกสารนั้นมายัน ต้องนำสืบความไม่บริสุทธิ์หรือความไม่ถูกต้องของเอกสาร”

หลักปฏิบัติที่ศาลยึดถือนี้ อาจนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในการตัดสินของศาลด้วยเหตุ 2 ประการ ดังต่อไปนี้ ประการแรก : การให้ความสำคัญสูงสุดแก่เอกสารสิทธิ (น.ส.3 และ โฉนดที่ดิน) ซึ่งเป็นเอกสารที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐ (หรือราชการ) ได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีข้อสันนิษฐานเบื้องต้นหรือความเชื่อว่ารัฐทรงคุณธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ซึ่งขัดแย้งต่อความเป็นจริง เพราะจะพบว่ารัฐกดขี่ข่มเหง หรือเข้าข้างภาคธุรกิจ การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเต็มไปด้วยการคอร์รัปชัน และปราศจากความโปร่งใส ดังที่ทราบกันอยู่ทั่วไปในปัจจุบัน และประการที่สอง : การที่จำเลยที่เป็นชาวบ้านต้องรับภาระในการพิสูจน์ว่าโจทก์ก็มีกรรมสิทธิ์ หรือโฉนดนั้นเป็นเอกสารที่ออกโดยมิชอบนั้น เป็นภาระที่ยากมากสำหรับจำเลย ทั้งนี้เพราะข้อมูลส่วนใหญ่อยู่ในมือของภาครัฐ ชาวบ้านจะค้นหาเอกสารได้โดยการขอเข้าไปค้นจากหน่วยราชการในพื้นที่ คดีแบบนี้มีมากแต่ชาวบ้านไม่สามารถสู้ได้ เพราะไม่สามารถแสวงหาหลักฐานได้ ถ้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิเสธ อ้างว่าเอกสารใช้ไม่ได้ เสียหาย เช่น ปลวกกินทั้งที่เป็นเอกสารสำคัญ

สำหรับกรณีอุบลราชธานี : การต่อสู้คดีจำเลยไม่ต่อสู้ในรูปแบบการครองปรปักษ์ จึงแพ้คดีศาลยุติธรรม (ศาลแพ่งและศาลอาญา) ไม่สามารถที่จะนำประเด็นที่มีได้ถูกเสนอเป็นประเด็นในการฟ้องการให้การ คือ เรื่องการออกโฉนดโดยมิชอบมาพิจารณาได้ นอกจากนั้น คดีมีหลักฐานที่ซับซ้อน บางครั้งก็ขัดกันเอง ศาลก็หนีไม่พ้นที่จะต้องรับฟังหลักฐานมหาชนในฐานที่เป็นสิ่งถูกต้องแท้จริง จะปฏิเสธได้ก็ต้องนำสืบให้หายสงสัยจริงๆ ซึ่งยากมาก ต่อมาได้มีการฟ้องศาลปกครองและศาลปกครองชั้นต้นสั่งเพิกถอน ก็ยังนำมาใช้เป็นหลักฐานเป็นเอกสารมหาชนที่ศาลยังถือว่าเป็นหลักฐานที่มีน้ำหนักมากที่สุด

ในกรณีข้อพิพาทชาวเล หาดราไวย์ จังหวัดภูเก็ต : ที่แพ้คดีเนื่องจากอ้างเรื่องการครอบครองปรปักษ์ แล้วเกิดไปทำสัญญาเช่าอยู่ การเพิกถอนกรรมสิทธิ์ต้องอาศัยศาลปกครอง เนื่องจากศาลยุติธรรมไม่สามารถยื่นมือเข้าไปในกรณีเพิกถอนโฉนดได้ หากต่อสู้ในหลักกรรมสิทธิ์ เช่น อ้างว่าเจ้าของโฉนดไม่มีกรรมสิทธิ์ เป็นเรื่องของพยานหลักฐาน ฝ่ายผู้ถือกรรมสิทธิ์ผู้มีโฉนดได้ข้อสันนิษฐานไว้ก่อน ที่เป็นประโยชน์แก่เขา โฉนดเป็นเอกสารมหาชน ศาลต้องถือตามพยานหลักฐาน

ในกรณีหนองปลาสาวย จังหวัดลำพูน : ชาวบ้านที่เข้าไปครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินและจัดสรรกันเอง ในที่ดินที่ถูกทิ้งร้างย่อมมีความผิดฐานบุกรุก แม้ว่าเอกสารสิทธินั้นออกโดยมิชอบ トラบได้ที่เอกสารสิทธินั้นยังไม่ได้รับการเพิกถอน ในการตรวจสอบเอกสารสิทธิกระบวนการตรวจสอบเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ในทางปกครอง ศาลมีหน้าที่เชื่อไว้ก่อนว่าเขาใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบ แต่หากผู้ที่คัดค้านชี้ให้เห็นว่า ผู้มีอำนาจหน้าที่ใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สุจริตหรือแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบพอให้เชื่อถือได้ ศาลก็จะเข้าไปล้วงลูกได้ แต่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การที่จะแสดงให้เห็นดังนั้น เป็นการยากมากสำหรับจำเลย เพราะเอกสารหลักฐานต่างๆ อยู่ในมือเจ้าหน้าที่ และในด้านพยานบุคคล ศาลจะเชื่อคำให้การของเจ้าหน้าที่ และไม่รับฟังคำให้การของพยานที่เป็นชาวบ้านและคนในชุมชนที่รู้เรื่องดี

เช่น พระ หรือผู้เฒ่าผู้แก่ในชุมชน ในกรณีนี้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดิน และการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ในปี พ.ศ. 2546 พบว่าเอกสารสิทธิ์ออกโดยมิชอบ และในปี พ.ศ. 2540 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ลงตรวจสอบพบว่ามโนดที่ดิน อย่างน้อย 13 แปลง ออกมิชอบด้วยกฎหมาย เพราะอยู่ในที่ลาดชันเกิด 35% ชาวบ้านได้นำหลักฐาน ทั้งที่เป็นมติของคณะกรรมการสำรวจข้อเท็จจริง พยานบุคคลและพยานแวดล้อมต่างๆ ที่ชี้ให้เห็นถึงการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์โดยมิชอบของฝ่ายผู้ฟ้องร้องขึ้นสู่คดี แต่ไม่สามารถหักล้างหลักฐานที่เป็นเอกสารสิทธิ์ซึ่งออกโดยราชการได้

สำหรับกรณีพิพาทที่ดินหลังสัมปทานเหมืองแร่ จังหวัดพังงา : ในเรื่องนี้ในการออกเอกสารสิทธิ์ กรมที่ดินไม่ได้มีการตรวจสอบเอกสารสิทธิ์ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 พร้อมตรวจสอบการแจ้ง ส.ค. ว่าเกิดขึ้นจริงหรือไม่ เมื่อขึ้นศาลก็ไม่ได้พิจารณาว่าเบื้องหลังการออกโฉนดนั้นถูกต้องหรือไม่ ปัญหาอยู่ว่าการที่จำเลยได้ไปทำสัญญาเช่า 3 ปี เป็นการยอมรับว่าโจทก์เป็นเจ้าของที่ดิน ส่วนการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ต้องฟ้องศาลปกครอง TRABIT ที่โฉนดยังไม่ได้ถูกเพิกถอน โจทก์ก็ยังได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานทางกฎหมาย คดีแพ่งศาลจะจำกัดเฉพาะประเด็นข้อพิพาทในคดีเท่านั้น ถ้าได้มีการต่อสู้เรื่องการออกโฉนดที่ดินมิชอบ ศาลก็มีอาจไปพิพากษาในประเด็นนั้นได้ มาตรา 84/1 วิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดว่า ศาลแสวงหาพยานหลักฐานเองไม่ได้ ต้องวางตัวเป็นกลาง คดีนี้ศาลไม่สามารถสาวลึกได้ เพราะเป็นคดีเช่าทรัพย์ ผู้เช่าไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน กฎหมายสันนิษฐานว่าผู้มีชื่อเป็นเจ้าของโฉนด เป็นเจ้าของที่ดิน ถ้ากล่าวอ้างว่าไม่ใช่ต้องพิสูจน์ให้ได้ ยากที่ศาลจะไปก้าวล่วงเรื่องการเพิกถอนโฉนด จุดอ่อนของศาล คือ ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง เมื่อเกิดข้อพิพาทเรื่องที่ดิน มักจะมองประเด็นการพิสูจน์สิทธิ สุดท้ายนี้กฎหมายมักถูกตีกรอบที่ว่า เอกสารสิทธิ์นั้นชอบหรือไม่ อย่างไร แล้วจะฟังเอกสารหรือเจ้าหน้าที่รัฐเป็นหลัก เวลาพูดถึงข้อเท็จจริงที่มาจากชาวบ้านทั้งการบอกเล่า ภาพถ่าย ฯลฯ ซึ่งเอกสารที่ปรากฏในเชิงประวัติศาสตร์และสังคมวิทยา หรือแม้แต่เรื่องสิทธิชุมชน ศาลก็ยังไม่ให้ความสำคัญ ในเรื่องนี้ต้องมีประเด็นสิทธิชุมชน การเข้าไปอยู่ก่อน การออกเอกสารสิทธิ์มีการแจ้งเท็จหรือไม่ ซึ่งศาลยุติธรรมต้องเปิดใจรับฟังสิ่งเหล่านี้ไม่ใช่เพียงฟังจากเจ้าหน้าที่ที่ดินเท่านั้น ในคดีนี้ กบร. มีคำสั่งให้เพิกถอนโฉนด แต่กรมที่ดินปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามเพราะความเห็นจากกบร. เป็นคำสั่งเชิงนโยบาย ศาลเองก็ถือว่า TRABIT ที่โฉนดยังไม่ได้รับการเพิกถอน เจ้าของโฉนดก็ยังได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานว่าถูกต้อง เนื่องจากเป็นเอกสารหลักฐานซึ่งออกโดยรัฐ

กรณีสวนป่าคอนสาร จังหวัดชัยภูมิ: ศาลมักเชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าความจริง และมองตัวบทกฎหมายเป็นหลัก ในการต่อสู้คดีรัฐเป็นผู้ประกาศตามพ.ร.บ.ป่าสงวนเป็นผู้เก็บเอกสาร และมีเอกสารครบถ้วนจึงได้ประโยชน์จากข้อสันนิษฐานของกฎหมาย แม้ว่าชุมชนอยู่ก่อนจริง แต่ขาดเอกสารสิทธิ์ หรือขาดหลักฐานแห่งสิทธิ ในกรณีที่มีหลักฐานก็ไม่ได้รับฟังอย่างเพียงพอ การยอมรับสิทธิศาลปัจจุบันยอมรับสิทธิที่ตราไว้ในหนังสือ ไม่ยอมรับสิทธิที่ตกทอด หรือสิทธิที่ได้มาโดยไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นั้น มักใช้ในทางคดีไม่ได้ เนื่องจากข้อเท็จจริงบางเรื่องไม่ครบถ้วนในแง่ของกฎหมาย ในเรื่องภาระในการพิสูจน์ (Burden of Proof) และน้ำหนักของหลักฐานจึงเกิดมีข้อเสนอว่า ศาลควรรับฟังพยานหลักฐานที่ไม่ใช่เอกสาร เช่น คำให้การของผู้สูงอายุในชุมชน เพื่อนบ้าน เครือญาติ ตลอดจนหลักฐานทางประวัติศาสตร์ รวมทั้งหลักฐาน ภบท.5 ที่แสดงการเสียภาษีที่ดินที่ครอบครองทำประโยชน์ เมื่อพิสูจน์ได้ว่าจริงและได้รับการตรวจสอบยืนยันจากหลายฝ่ายด้วย ข้อที่น่าพิจารณาคือ ปัจจุบันนี้ที่ปรากฏแน่ชัดแล้วว่า ในรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐมีการทุจริตคอร์รัปชันมากมาย และมีได้เป็นรัฐที่บริสุทธียุติธรรม ดังที่กฎหมายได้สันนิษฐานไว้ จึงจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องลดการให้น้ำหนักแก่คำให้การของรัฐและเอกสารของรัฐ นอกจากนั้นแล้วสำหรับภาระในการพิสูจน์ในกรณีที่น่าจะสงสัยว่าจะมีการทุจริตในการทำงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ น่าจะผลักดันให้เป็นภาระของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องพิสูจน์ว่าตนเองได้ทำงานโดยสุจริต

3. ระบบกล่าวหาหรือระบบไต่สวน

เราได้พิจารณาถึงปัญหาที่ทำให้ศาลยุติธรรม (ศาลแพ่ง ศาลอาญา) ไม่อาจให้ความเป็นธรรมในกรณีพิพาทเรื่องที่ดิน ที่มีที่มาอันซับซ้อน เกี่ยวพันกับการใช้อำนาจอิทธิพล ตลอดจนการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง เพราะติดหลักกฎหมายเกณฑ์ที่ทำให้ศาลไม่อาจก้าวล่วงไปสอบสวนถึงเรื่องราวเบื้องหลังของการได้มาซึ่งเอกสารสิทธิ์ สาเหตุสำคัญสาเหตุหนึ่งที่ศาลไม่อาจล่วงลึกไปถึงเรื่องราวเบื้องหลังได้ เพราะศาลใช้ระบบกล่าวหา และปฏิเสธที่จะใช้ระบบไต่สวน

ความแตกต่างที่สำคัญของระบบทั้งสอง คือ

1) ในระบบกล่าวหา ศาลมีบทบาทในการพิจารณาคดีค่อนข้างจำกัด โดยเป็นกรรมการผู้ดูแลให้ความดำเนินคดีไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ไม่มีอำนาจสืบพยานเอง แต่ตามระบบไต่สวน ศาลมีบทบาทในการพิจารณาคดี จะสั่งสืบพยานเพิ่มเติม หรืองดสืบพยานก็ได้ กำหนดระเบียบวิธีการเกี่ยวกับการสืบพยานมีน้อย เพราะศาลมีอำนาจใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง

2) คู่ความในระบบกล่าวหาจะมีบทบาทสำคัญในการต่อสู้คดี โดยเสนอข้อเท็จจริง และตรวจสอบข้อเท็จจริงกันเอง (Adversary System) แต่ในระบบไต่สวนโดยเฉพาะคดีอาญา จะเป็นการดำเนินคดีระหว่างศาลกับจำเลย โจทก์เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาข้อเท็จจริงเท่านั้น

3) ตามระบบกล่าวหาที่มีหลักเกณฑ์การนำสืบพยานเคร่งครัดมาก เช่น มีบทตัดพยาน (Exclusionary Rule) ไม่ยอมให้ศาลรับฟังพยานนั้นเข้าสู่สำนวนความเลย ทั้งการใช้คำถาม ซักถาม ถามค้าน ก็ต้องอยู่ในบังคับกฎหมายอย่างเคร่งครัด หากบกพร่องหรือผิดพลาดไปจากนี้ ศาลจะไม่เชื่อเลย ต่างกับระบบไต่สวนที่เปิดโอกาสให้มีการเสนอพยานหลักฐานต่อศาลได้โดยไม่จำกัด กำหนดระเบียบวิธีการ (Technicality) เกี่ยวกับการสืบพยานมีน้อยและไม่เป็นสาระสำคัญ ศาลจึงมีดุลพินิจอย่างกว้างขวาง

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความของไทย ส่วนใหญ่จะเอนไปในทางของระบบกล่าวหา จึงทำให้มีความเห็นว่าเป็นระบบกล่าวหา ผมคิดว่าประวัติศาสตร์วิวัฒนาการของศาลไทยมีส่วนทำให้ศาลยึดติดอยู่กับระบบกล่าวหา เมื่อมีการปฏิรูปการยุติธรรมในประเทศสยาม (ประเทศไทยในปัจจุบัน) ผู้มีบทบาทโดดเด่น คือ พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระบิดาแห่งกฎหมายไทย พระองค์ได้ทรงศึกษากฎหมายจากประเทศอังกฤษ การพิจารณาคดีในศาลอังกฤษนั้นใช้ระบบกล่าวหา เสด็จในกรมฯ ทรงก่อตั้งโรงเรียนกฎหมายซึ่งปัจจุบันได้พัฒนามาเป็นเนติบัณฑิตยสภา พระองค์ได้ทรงฝึกสอนผู้พิพากษารุ่นแรกด้วยพระองค์เอง ดังนั้นผู้พิพากษารุ่นแรกๆ จึงเป็นผู้ที่ได้ไปศึกษาต่อยังประเทศอังกฤษแทบทั้งสิ้น ประเพณีการใช้ระบบกล่าวหาจึงหยั่งรากลึกในการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรม

สิ่งที่น่าสนใจคือ อังกฤษไม่มีประมวลกฎหมาย การพิจารณาตัดสินคดีอาชญากรรมอ้างอิงฎีกาคือ คำพิพากษาเดิมๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของศาลฎีกา แต่ไทยมีประมวลกฎหมายแบบของฝรั่งเศส ตามคำแนะนำของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ด้วยเหตุผลทางการเมืองและความสะดวกรวดเร็วในการนำมาใช้งาน ประเทศฝรั่งเศสและประเทศอื่นๆ ในยุโรปที่ใช้ประมวลกฎหมายใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี ไทยจึงมีการยุติธรรมแบบฝรั่งเศสปนอังกฤษ คือมีกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรคือประมวลกฎหมาย แต่ศาลพิจารณาคดีโดยใช้ระบบกล่าวหา

ผมสงสัยว่าการที่เป็นลูกผสมแบบนี้ อาจมีส่วนทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมดังที่ชาวบ้านรู้สึกในกรณีต่างๆ ที่เราได้พิจารณา คำตัดสินของศาลแม้ศาลฎีกาก็ไม่ศักดิ์สิทธิ์เท่าตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร ในการปฏิบัติงานของศาลอังกฤษ เราจะพบว่าผู้พิพากษาที่มีชื่อเสียงมักเป็นผู้ที่สามารถตีความคำพิพากษาศาลฎีกาให้เหมาะสมกับสภาพที่เปลี่ยนไปของสังคม และทำให้เกิดความเป็นธรรม แม้ว่าจะเป็นการขัดแย้งในความเป็นจริงกับคำพิพากษาศาลฎีกาเดิม แต่การตีความกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร จะต้องตีความตามตัวอักษรหรือตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งในสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอาจนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมได้ หากใช้ระบบไต่สวน ซึ่งยอมให้ศาลใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางคงจะทำให้ศาลสามารถที่จะรักษาความเป็นธรรมได้ดีกว่าศาลไทยแม้กฎหมายจะยอมให้ศาลสถิติยุติธรรมเดินเผชิญสืบหรือใช้ระบบไต่สวนได้ก็ตาม ศาลมักไม่ยอมใช้วิธีการเหล่านี้ เพราะมีแนวความคิดว่าการเดิน

เผชิญสืบจะกระทำในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยวิธีการอื่นอีกแล้ว เพื่อเป็นการรักษาความยุติธรรมจึงออกเดินเผชิญสืบ นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดเกี่ยวกับการรักษาความเป็นกลางซึ่งเป็นเรื่องของวิธีการพิจารณาคดี คือ ระบบกล่าวหา ซึ่งศาลเป็นคนกลาง การรับฟังพยานหลักฐานต่างๆ จะเกิดจากการที่คู่ความนำพยานหลักฐานต่างๆ มาเสนอต่อศาล ไม่ใช่ให้ศาลค้นหาความจริงเอง และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 102/1⁵

ส่วนการที่ศาลไม่ค่อยใช้ระบบไต่สวน เพราะมาจากแนวคิดที่ว่า ศาลควรรักษาความเป็นกลาง การค้นหาความจริงต่างๆ ควรปล่อยให้เป็นที่ของคู่ความที่จะเสนอพยานหลักฐานต่างๆ เข้ามาสู่ศาลเอง ประกอบกับการเรียนการสอนส่วนใหญ่ในสถาบันการศึกษาจะมองว่าระบบการพิจารณาคดีของไทยใช้ระบบกล่าวหา ทำให้ผู้พิพากษาส่วนใหญ่จะวางตัวเป็นกลาง แต่หากเป็นระบบไต่สวนคู่ความจะกลายเป็นผู้ช่วยเหลือของศาลในการค้นหาความจริง

⁵ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 102 ให้ศาลที่พิจารณาคดีเป็นผู้สืบพยานหลักฐาน โดยจะสืบในศาลหรือนอกศาล ณ ที่ใดๆ ก็ได้แล้วแต่ศาลจะสั่งตามที่เห็นสมควรตามความจำเป็นแห่งสภาพของพยานหลักฐานนั้น แต่ถ้าศาลที่พิจารณาคดีเห็นเป็นการจำเป็นให้อ่านางมอบให้ผู้พิพากษาคนใดคนหนึ่งในศาลนั้น หรือตั้งให้ศาลอื่นสืบพยานหลักฐานแทนได้ให้ผู้พิพากษาที่รับมอบ หรือศาลที่ได้รับแต่งตั้งนั้นมีอำนาจ และหน้าที่เช่นเดียวกับศาลที่พิจารณาคดีรวมทั้งอำนาจที่จะมอบให้ผู้พิพากษาคนใดคนหนึ่งในศาลนั้น หรือตั้งศาลอื่นให้ทำการสืบพยาน หลักฐานแทนต่อไปด้วย ถ้าศาลที่พิจารณาคดีได้แต่งตั้งให้ศาลอื่นสืบพยานแทนคู่ความ ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะแถลงต่อศาลที่พิจารณาคดีว่า ตนมีความจำนงจะไปฟังการพิจารณาที่ได้ในกรณีเช่นนี้ ให้ศาลที่ได้รับแต่งตั้งแจ้งวันกำหนดสืบพยานหลักฐานให้ผู้ขอทราบล่วงหน้าอย่างน้อยไม่ต่ำกว่าเจ็ดวัน คู่ความที่ไปฟังการพิจารณานั้นชอบที่จะใช้สิทธิได้ เสมือนหนึ่งว่ากระบวนการพิจารณานั้นได้ดำเนินในศาลที่พิจารณาคดีให้ส่งสำเนาคำฟ้องและคำให้การพร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานอื่นๆ อันจำเป็นเพื่อสืบพยานหลักฐานไปยังศาลที่ได้รับแต่งตั้งดังกล่าวแล้ว ถ้าคู่ความฝ่ายที่อ้างอิงพยานหลักฐานนั้นมิได้แถลงความจำนงที่จะไปฟังการพิจารณาก็ให้แจ้งไปให้ศาลที่ได้รับแต่งตั้งทราบข้อประเด็นที่จะสืบ เมื่อได้สืบพยานหลักฐานเสร็จแล้ว ให้เป็นหน้าที่ของศาลที่รับแต่งตั้งจะต้องส่งรายงานที่จำเป็นและเอกสารอื่นๆ ทั้งหมดอันเกี่ยวข้องในการสืบพยานหลักฐานไปยังศาลที่พิจารณาคดี

มาตรา 103 ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ว่าด้วยการขาดนัด และการขับไล่ออกนอกศาล ห้ามมิให้ ศาลที่พิจารณาคดีหรือผู้พิพากษาที่รับมอบหมาย หรือศาลที่ได้รับแต่งตั้งดังกล่าวข้างต้นทำการสืบพยานหลักฐานใดโดยมิได้ให้อีกาส์ เต็มที่แก่คู่ความทุกฝ่ายในต้นที่จะมาฟังการพิจารณาและใช้สิทธิเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาเช่นนั้น ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ ไม่ว่าพยานหลักฐานนั้นคู่ความฝ่ายใดจะเป็นผู้อ้างอิง หรือศาลเป็นผู้สั่งให้สืบ

มาตรา 103/1 ในกรณีที่คู่ความตกลงกัน และศาลเห็นเป็นการจำเป็นและสมควร ศาลอาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานศาลหรือเจ้าพนักงานอื่น ซึ่งคู่ความเห็นชอบให้ทำการสืบพยานหลักฐานส่วนใดส่วนหนึ่ง ที่จะต้องกระทำนอกศาลแทนได้ ให้เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งเป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา และให้นำความในมาตรา 103 มาใช้บังคับโดยอนุโลม (หมายเหตุ 103/1 เพิ่มเติม โดย พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมปวิพ. (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2550)

การอภิปรายในที่ประชุมทั้ง 5 กรณีที่เกี่ยวกับเรื่องการใช้ระบบกล่าวหา หรือระบบไต่สวนนั้น ได้มีการอภิปรายว่าในคดีเหล่านี้ ถ้าไม่ใช้ระบบไต่สวนก็จะไม่สามารถแก้ปัญหาเรื่องความเป็นธรรมได้ อาทิเช่น ในกรณีที่ดินหลังสัมปทานเหมืองแร่ จังหวัดพังงา มีการแจ้ง ส.ค.1 ตามที่มีการขออนุญาตผ่อนผันจากผู้ว่า เมื่อได้ ส.ค.1 แล้วไปขอยก น.ส.3 และออกโฉนดความจริงผู้เป็นโจทก์ตอนต่อไปแจ้งผู้ว่า ขอฟ่อนผ่นออก ส.ค.1 นั้น ได้อ้างว่าได้ซื้อที่ดินเมื่อปี พ.ศ. 2496 ซึ่งขณะนั้นอยู่ในสัมปทานซึ่งจะหมดอายุสัญญาในปี พ.ศ. 2502 ซึ่งผู้ว่า เห็นชอบส่งเรื่องมาที่กรมที่ดิน กรมที่ดินออก น.ส.3 ในวันเดียวกัน แล้วออกโฉนดในปี พ.ศ. 2521 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ส.ค.1 ว่าเกิดขึ้นจริงหรือไม่ เมื่อขึ้นศาลเห็นว่าถูกต้องเนื่องจากเป็นเอกสารหลักฐานของรัฐ ความจริงมีการแจ้งเท็จในการออกเอกสารสิทธิ์ ซึ่งศาลควรเปิดใจรับฟังไม่ใช่เพียงฟังจากเจ้าหน้าที่เท่านั้น

คดีนี้ศาลยุติธรรมไม่สามารถสาวลึกได้ เพราะเป็นคดีเช่าทรัพย์ผู้เช่าไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน กฎหมายสันนิษฐานว่าผู้มีชื่อเป็นเจ้าของโฉนดเป็นเจ้าของที่ดิน คดีนี้เป็นคดีแพ่ง คดีแพ่งจะจำกัดเฉพาะประเด็นข้อพิพาทในคดีเท่านั้น ถ้าได้มีการต่อสู้เรื่องการออกโฉนดที่ดินมิชอบศาลก็มีอาจไปพิพากษาในประเด็นนั้นได้ (ปัญหาในการพิจารณาคดี มาตรา 84/16 วิธีพิจารณาความแพ่ง) ศาลแสวงหาพยานหลักฐานเองไม่ได้ ต้องวางตัวเป็นกลาง เรื่องการออกโฉนดมิชอบที่เป็นต้นเหตุต้องไปฟ้องศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนโฉนดที่ดิน

⁶ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84 การวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงในคดีจะต้องกระทำโดยอาศัยพยานหลักฐานในสำนวนคดีนั้น เว้นแต่ (1) ข้อเท็จจริงซึ่งรู้กันอยู่ทั่วไป (2) ข้อเท็จจริงซึ่งไม่อาจโต้แย้งได้ หรือ (3) ข้อเท็จจริงที่คู่ความรับหรือถือว่ารับกันแล้วในศาล (หมายเหตุ มาตรา 84 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมปวิพ. (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2550)

มาตรา 84/1 คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนคำคู่ความของตนให้คู่ความ ฝ่ายนั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น แต่ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายหรือมีข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็น ซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว (หมายเหตุ มาตรา 84/1 เพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมปวิพ. (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2550)

ในกรณีจังหวัดอุบลราชธานี ได้มีการฟ้องศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นใช้ระบบไต่สวน จึงได้พบว่าการออกโฉนดไม่น่าจะชอบ จึงสั่งให้ใช้กฎหมายที่ดินมาตรา 61 เพิกถอนเอกสารสิทธิ์ มีการแสดงความคิดเห็นว่าศาลยุติธรรมอาจต้องปรับกระบวนการพิจารณาเป็นแบบไต่สวนแบบศาลปกครอง จะทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น ในกรณีชาวเลหาดราไวย์ ปรากฏชัดว่าถ้าจะเพิกถอนโฉนด ต้องอาศัยศาลปกครอง ศาลยุติธรรมไม่อาจยื่นมือเข้าไปในกรณีเพิกถอนโฉนดได้

เมื่อประชุมพิจารณาเรื่องหนองปลาสุวย จังหวัดลำพูน มีการอภิปรายว่าหากศาลไม่รอให้ประชาชนเพิกถอนโฉนด แต่จะรื้อล้งลึกไปถึงเบื้องหลังการออกโฉนดจนมีคำสั่งให้เพิกถอนทุกครั้งก็จำเลยหรือโจทก์อ้างว่าโฉนดมิชอบ คดีจะยาวนานและคดีจะค้างเต็มศาลไปหมด นอกจากนั้นแล้วยังมีการกล่าวว่า การใช้วิธีการไต่สวนนั้นล่าช้ามาก ศาลเองก็ถูกว่าพิจารณาคดีล่าช้าอยู่แล้ว จะมิทำให้ถูกบ่นว่ามากขึ้นด้วย แต่อย่างไรก็ตามการพิจารณาคดีด้วยวิธีกล่าวหาที่ถูกต่อว่าอยู่แล้วว่าศาลไม่รับฟังพยานหลักฐานที่แสดงถึงภาพรวม สภาพของสังคมจะรับฟังแต่เอกสารทางราชการและคำให้การของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

ทางออกที่น่าเสนอมี 2 ประการหลักๆ คือ

1) ตามกฎหมาย ศาลยุติธรรมสามารถใช้ระบบไต่สวนได้เมื่อจำเป็นเพื่อรักษาความยุติธรรม แต่ไม่ค่อยได้ใช้ ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้ว ข้อเสนอแนะว่าเมื่อศาลมองเห็นและสงสัยว่าการออกโฉนดอาจไม่ชอบธรรมก็อาจใช้วิธีการพิจารณาแบบไต่สวนแทนกล่าวหาได้อย่างเช่น กรณีอุบลฯ การที่คนๆ เดียวออกโฉนดที่ดินเป็นหมื่นๆ ไร่ ก็น่าสงสัยว่าอาจออกโดยมิชอบอย่างกรณีอื่นๆ ที่คณะกรรมการที่รัฐบาลตั้งขึ้นสอบสวนหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ทำการสอบสวนและพบว่าโฉนดออกโดยมิชอบ ก็น่าจะให้ศาลสงสัยและใช้ระบบไต่สวนได้

2) ได้มีการเสนอว่าประธานศาลฎีกาน่าจะออกคำแนะนำให้ผู้พิพากษาปฏิบัติ ซึ่งขณะนี้ได้มีการกระทำเช่นนั้นแล้วในคดีสิ่งแวดล้อม เห็นว่าควรมีการให้ใช้ระบบวิธีการไต่สวนในการพิจารณาคดีที่ดินเช่นเดียวกับที่ได้ทำในคดีสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้แล้วได้เคยมีการให้ความเห็นว่าน่าจะจัดตั้งศาลเฉพาะด้านในคดีที่ดินและสิ่งแวดล้อม ที่จะใช้ระบบไต่สวนแทนระบบกล่าวหาสำหรับปัญหาการพิจารณาคดีล่าช้า ถ้าใช้วิธีการไต่สวน มีข้อเสนอให้ผู้พิพากษามีผู้ช่วยผู้พิพากษาหรือนิติกร ทำหน้าที่หาข้อมูลหลักฐานให้ผู้พิพากษาในคดีที่ใช้วิธีการไต่สวน ซึ่งอาจทำเป็นกลุ่มนิติกร หรือแต่งตั้งเป็นแผนกพิเศษประจำแต่ละศาลได้ เพื่อช่วยให้การพิจารณาคดีเสร็จรวดเร็วขึ้น

4. สิทธิชุมชน : รัฐธรรมนูญมาตรา 66 และ 67

ในเรื่องสิทธิชุมชน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มีข้อกำหนดไว้ดังนี้ คือ มาตรา 66 (สิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่นและทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม) มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิ อนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วม กับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพออยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน อย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้อำนาจและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนองค์กรสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนการมีการดำเนินการดังกล่าว

ในที่ประชุมได้มีการอภิปรายอย่างยืดหยุ่นในเรื่องนี้ ว่าศาลยุติธรรมควรจะใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้หรือไม่ในการพิจารณาคดีของศาล ได้มีการอภิปรายว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเรื่องนี้จะต้องมีกฎหมายรองรับ ได้มีคำพิพากษาฎีกาในเรื่อง The Beach ว่าต้องมีกฎหมายรองรับ เมื่อยังไม่มีกฎหมายรองรับ ก็ไม่รู้ว่าชุมชนคือใคร ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดไว้ว่า สิทธิชุมชนสามารถใช้ได้แต่ต้องมีกฎหมายรองรับอีก คำพิพากษาฎีกาเรื่องนั้น ออกมาเมื่อยังใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 อยู่แต่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ก็ได้มีเงื่อนไขข้อจำกัดนั้นแล้ว ศาลน่าจะใช้สิทธิชุมชนได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายลูกมารองรับแล้ว อย่างไรก็ตามก็ได้มีข้อขัดแย้งว่า ในระบบศาลถ้าจะออกนอกแนวฎีกาก็ทำได้ยาก ต้องเดินตามแนวฎีกา

ได้มีการอธิบายถึงปัญหาว่าชุมชนคือใคร คืออะไร มีผู้อ้างถึงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเรื่องโฉนดชุมชน ที่รับรองสิทธิชุมชนที่จะขอโฉนดชุมชนได้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนั้น ให้คำจำกัดความของชุมชนไว้ว่า ชุมชน หมายถึง กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการวางระบบการบริหารจัดการและแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปีก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

ความจริงการจะสร้างคำจำกัดความของชุมชน ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทุกคนนั้นเป็นสิ่งที่ยากมาก ได้มีการอ้างถึงนักสังคมวิทยาหลายคนว่า น่าจะเป็นผู้ที่สามารถให้ความหมายของชุมชนได้ดีที่สุด แต่เท่าที่ผมทราบความหมายของคำนี้ก็ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันในวงการนักสังคมวิทยาหลายคน ในความเห็นของผมการรวมกลุ่มของคนมีระดับที่มีความสัมพันธ์กันน้อยที่สุด ซึ่งผมขอเรียกว่าชุมชน เช่น คนไปยืนอยู่ที่สนามบินคอยจะแยกกันขึ้นเครื่องบินไปตามที่ต่างๆ จนกระทั่งถึงกลุ่มที่มีความสัมพันธ์กันแน่นแฟ้นที่สุด จนการกระทำของผู้ใดคนหนึ่งจะมีผลกระทบถึงส่วนรวมทุกคน และเป็นที่สนใจของทุกคน เป็นกลุ่มที่มีกฎเกณฑ์ควบคุมความประพฤติร่วมกัน ความเชื่อร่วมกัน พึ่งพาตนเอง เป็นชุมชนที่เข้มแข็ง เป็นอิสระและพึ่งพาตนเอง ดังนั้นการที่จะถือว่าการรวมตัวกันระดับไหนเป็นชุมชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ น่าจะพิจารณาจากเจตนาของกฎหมายว่าจะให้ชุมชนทำหน้าที่อะไรและอย่างไรมากกว่า ซึ่งจะได้ชัดเจนว่ากฎหมายประสงค์ให้กลุ่มคนนั้นทำหน้าที่อนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่น และทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ดังนั้นกลุ่มคนกลุ่มใดทำหน้าที่นั้นๆ ก็ควรจะได้รับพิจารณาว่าเป็นชุมชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ว่ากลุ่มคนใดทำหน้าที่นั้นๆ หรือไม่เป็นข้อเท็จจริงที่ศาลควรพิจารณาตัดสินได้

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สิทธิดังกล่าวแก่ชุมชน ก็เพราะในปัจจุบันรัฐส่วนกลางและนายทุนได้รุกคืบหน้าไปขูดรีดทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น หรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอันมาก อาทิเช่น ยึดครองผืนป่าที่ประชาชนท้องถิ่นอาศัย หากิน ทำลายป่าไม้ สร้างโรงงานอุตสาหกรรมที่สร้างมลพิษ ฯลฯ จึงประสงค์ที่จะให้ท้องถิ่นสามารถที่จะปกป้องตนเอง และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นนี้คือเจตนารมณ์ของกฎหมายตามที่ผมเข้าใจ

ปัญหาอีกประการหนึ่งในการที่จะใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ ปัญหาที่ว่าชุมชนไม่เป็นนิติบุคคล จึงไม่อาจมีสิทธิตามกฎหมาย ในเรื่องนี้น่าสังเกตว่าในการให้โฉนดชุมชนรัฐบาลมอบให้แก่สหกรณ์ เพราะสหกรณ์เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย แต่กลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งเป็นองค์กรของชุมชนส่วนมากไม่ถือว่าเป็นนิติบุคคล จึงไม่สามารถจะมีสิทธิตามกฎหมายได้ ทำการฟ้องศาลไม่ได้ ชุมชนส่วนมากไม่ประสงค์ที่จะแปลงกลุ่มออมทรัพย์เป็นสหกรณ์ เพราะสหกรณ์ต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งขัดขวางความยืดหยุ่นทำให้องค์กรไม่สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสภาพสังคมของชาวบ้านได้

ในทางความคิดทางวิชาการความแฟ้งบอกว่า หากจะมีนิติบุคคล นิติบุคคลต้องตั้งขึ้นโดยอำนาจกฎหมาย หมายถึง กฎหมายลายลักษณ์อักษร ไม่ได้พูดว่านิติบุคคลอาจตั้งขึ้นโดยจารีตประเพณีได้ ปัจจุบันนี้ทางทฤษฎีทั่วโลกยอมรับว่า มีนิติบุคคลที่กฎหมายรับรองแจ้งชัดกับนิติบุคคลโดยสภาพ แต่จับต้องได้ รับรู้แก่สาธารณชนได้ มีการตั้งอยู่ในลักษณะที่แสดงเจตจำนงปรากฏรับรู้แก่สาธารณชน ต้องมีองค์กรหรือกลไกที่มีความเป็นปึกแผ่น แสดงเจตจำนงได้ ความจริงที่เป็นปัญหาคือ นักกฎหมายจะยอมรับได้หรือไม่ ว่าชุมชนมีสิทธิได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญเขียนไว้แล้ว แต่เมื่อไรจะเป็นชุมชน หลักการมี 2 วิธี คือ เขียนกฎหมายรองรับบัญญัติ หรือปรับความคิดนักกฎหมาย ซึ่งชุมชนต้องมีลักษณะรวมกันอยู่เป็นปึกแผ่นที่สามารถแสดงเจตจำนงได้

สิทธิชุมชนได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลสามารถนำมาปรับใช้ได้เลย แต่สิ่งที่ศาลจะนำมาปรับใช้นั้น สำคัญขึ้นตานั้นเพียงใด 1) ศาลอาจรู้เองโดยการตีความ หรือ 2) คู่ความต้องนำเสนอหรือชี้แจงแสดงให้ปรากฏ ซึ่งหากตั้งประเด็นถูกต้องทางก็จะช่วยให้ศาลปรับใช้ได้ดีขึ้น

ได้มีการพูดถึงเรื่องกรรมสิทธิ์ว่า น่าจะมีการปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ใหม่ ว่าจะเป็นแบบทุนนิยมเต็มตัว เป็นของเอกชน ปังเจกหรือแบบอื่น เช่น สิทธิชุมชน โฉนดชุมชน เอกสารสิทธิชุมชน มีการอภิปรายว่าสิทธิในทรัพย์สินหรือกรรมสิทธิ์เด็ดขาดของผู้เดียวเป็นสิทธิผูกขาด หรือเป็น Inclusive หรือ Exclusive กรรมสิทธิ์เป็น Exclusive right เป็นสิทธิเด็ดขาดของผู้เดียวเป็นสิทธิผูกขาด หรือเป็น Inclusive right ที่เอกชนแต่ละคนมีสิทธิใช้สอยมีสิทธิได้ดอกผล แต่ก็อาจมีคนอื่นร่วมด้วย อาทิเช่น ชาวบ้านเดินผ่านได้ Inclusive approach ประเทศไทยยังไม่ค่อยนำมาใช้มากนัก แต่ในด้านที่ดินการใช้กฎหมายมหาชนจะมีลักษณะที่ต้องคำนึงถึง Inclusive approach ให้มาก

สิทธิชุมชน เป็น Inclusive right กรณีการประกาศเขตอุทยานแล้วชาวเลถูกขับให้ไปหากินในเขตนํ้าลึกนอกเขต ถ้าอ้างสิทธิชุมชน ชาวเลมีสิทธิจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับกรมอุทยานฯ กรมอุทยานฯ มีสิทธิตามกฎหมายธรรมดา ชุมชนมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญ แม้อาจโต้แย้งได้ว่าไม่ใช่ชุมชน แต่หากได้รับการยอมรับแล้วว่าเป็นชุมชนแสดงว่ามีสิทธิร่วมจัดการ มีสิทธิต่อรองและตกลงกับหน่วยงานของรัฐในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยเขามีสิทธิใช้สอย โดยที่ไม่ขัดต่อหลักความยั่งยืน และความสมดุลของธรรมชาติ

5. ความเหลื่อมล้ำในสังคม : ความเท่าเทียมในศาลยุติธรรม

ดังที่ได้นำเสนอมาแล้วในส่วนแรกว่า สังคมไทยมีความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินสูงอย่างยิ่ง ในด้านรายได้และทรัพย์สินก็เช่นกัน หากแบ่งประชากรออกเป็น 5 กลุ่ม ตามสัดส่วนการถือครองทรัพย์สินและรายได้ ปรากฏว่ากลุ่มบนสุดมีทรัพย์สินครัวเรือนถึงร้อยละ 69 ในขณะที่กลุ่มคนต่ำสุดมีทรัพย์สินครัวเรือนอยู่ที่ร้อยละ 1.1 เท่านั้น ในด้านรายได้ ส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มรวยสุด มากถึงร้อยละ 55 ในขณะที่กลุ่มจนสุดมีส่วนแบ่งเพียงร้อยละ 4.4 เท่านั้น แม้แต่กลุ่มที่รวยอันดับสองก็ได้ส่วนแบ่งของรายได้เพียงร้อยละ 18 เท่านั้น⁷ ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำเช่นนี้มีหลายประการ บทความนี้จะพยายามบรรยายอย่างย่อๆ ถึงบางปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ดินและโยงถึงกระบวนการยุติธรรมเท่านั้น

ในอดีตสังคมไทยไม่มีสิ่งที่เรียกว่า **กรรมสิทธิ์** ที่ดินทั้งประเทศถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์ คือ พระเจ้าแผ่นดิน ประชาชนมีสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ เขาจะมีสิทธินี้ตราบเท่าที่เขาใช้ประโยชน์ในที่ดินผืนนั้น และถ้าเขาตายลงลูกเขาก็จะได้สืบทอดมรดกในที่ดินผืนนั้น ตราบใดที่ยังใช้ประโยชน์ในที่ดินผืนนั้นอยู่ หากว่าเขาทิ้งที่ดินผืนนั้นรกร้างว่างเปล่า ผู้ใดที่เข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินผืนนั้น ก็จะได้สิทธิครอบครองใช้ประโยชน์แทนเขา เพราะเมื่อเขาเลิกทำประโยชน์ในที่ดิน การครอบครองที่ดินก็จะกลับคืนเป็นของพระมหากษัตริย์ ซึ่งจะพระราชทานให้ผู้เข้ามาจับจองทำประโยชน์ได้สิทธิครอบครองต่อไป แนวความคิดเรื่องกรรมสิทธิ์เป็นแนวความคิดในประเทศตะวันตก เป็นแนวคิดที่เป็นพื้นฐานหนึ่งของระบบทุนนิยม ทำให้ที่ดินกลายเป็นสินค้า เป็นทรัพย์สินที่เก็บสะสมไว้ได้ เสมือนดังวัตถุที่เป็นทรัพย์สินอื่นๆ เช่น รถยนต์ ฯลฯ ที่ดินจึงเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งที่ซื้อมาเก็บไว้เก็งกำไรโดยทิ้งไว้ว่างเปล่าอยู่ได้ โฉนด คือ เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ ซึ่งอาจซื้อขายเปลี่ยนมือได้ ที่ดินจึงเป็นสินค้านิดหนึ่ง

ในระยะแรกๆ การออกโฉนดนั้น จำกัดอยู่บริเวณใกล้เคียงกับกรุงเทพฯ เช่นทุ่งรังสิต ซึ่งปรากฏว่าเกิดเจ้าที่ดินและเกษตรกรผู้เช่านาขึ้น สมัยนั้นได้มีการค้าข้าวเกิดขึ้นแล้ว และได้มีการส่งออก แต่เดิมมาประเทศไทยเป็นดินแดนที่ชาวนาถือครองที่ดินผืนเล็กๆ และไม่ค่อยมีเจ้าที่ดินถือครองที่ดินผืนใหญ่และให้เช่าที่ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายเกิดขึ้น มีโฉนดที่ดิน มีการส่งออกข้าว ก็เริ่มมีเจ้าที่ดิน มีการเช่านา เพื่อป้องกันไม่ให้ชาวนาสูญเสียที่ดิน รัฐบาลสมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จึงได้ตรากฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินลงให้ถือครองได้เพียงครอบครัวละ 50 ไร่ แต่หลัง พ.ศ. 2500 เมื่อไทยได้เข้าร่วมกับสหรัฐอเมริกาในสงครามต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ ที่แผ่เข้ามาในอินโดจีน คือ เวียดนาม เขมร (กัมพูชา) และลาว ได้มีประกาศคณะปฏิวัติยกเลิกข้อบัญญัติของกฎหมายข้อนี้ และปล่อยให้มีการถือครองที่ดินได้ โดยไม่มีการจำกัดขนาด สหรัฐถือว่าไทยเป็นด่านหน้าของทุนนิยม

⁷ คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย กรุงเทพฯ 14 พฤษภาคม พ.ศ.2544.

ในการต่อต้านการแผ่ขยายของคอมมิวนิสต์ในเอเชีย จึงมีการทุ่มทุนเข้ามาในประเทศไทยเพื่อพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศทุนนิยมตามแบบของสหรัฐอเมริกา มีการส่งเสริมอุตสาหกรรม โดยการพัฒนาเครือข่ายคมนาคม เช่น การสร้างถนนทั่วประเทศ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นถนนยุทธศาสตร์ในการต่อต้านและปราบปรามคอมมิวนิสต์ มีการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าสำหรับโรงงานอุตสาหกรรม มีการเข้ามาลงทุนของบริษัทต่างประเทศในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม ตลอดจนการพาณิชย์ขนาดใหญ่ในสินค้าทั้งส่งและปลีก สิ่งเหล่านี้ได้ทำให้เมืองเริ่มที่กรุงเทพฯ แต่ต่อมาเป็นเมืองใหญ่จนในที่สุดอำเภอและตำบล แผ่ขยายอย่างรวดเร็ว การอุตสาหกรรมและพาณิชย์ดึงดูดผู้คนให้อยพพเข้ามาสู่เมือง ขนาดของเมืองจึงแผ่ขยายเข้าไปในเขตที่ทำเกษตรกรรมโดยรอบ ทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างรวดเร็วและไม่หยุดยั้ง จึงมีการกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไร รอคอยการขยายเมืองและทางคมนาคม

ในขณะที่การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและการเจริญเติบโตของเมือง ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงด้านการเกษตรมิได้ส่งผลให้สถานะของเกษตรกรดีขึ้นเท่าใด การที่การผลิตกลายเป็นการผลิตเพื่อขาย การปลูกพืชเชิงเดี่ยวในปริมาณมากๆ กลายเป็นสิ่งที่ชาวบ้านหันมาทำ เพราะหวังว่าจะขายได้เงินมากๆ แต่การปลูกพืชชนิดเดียวในปริมาณมาก ดึงดูดศัตรูพืช และก่อให้เกิดการระบาดของโรคพืช ทำให้ต้องใช้ยาปราบศัตรูพืชที่ต้องซื้อหาในราคาแพง นอกจากนั้นการที่จะได้เพิ่มปริมาณผลผลิตชาวบ้านได้รับคำแนะนำให้ใช้ปุ๋ยเคมี ซึ่งมีราคาแพง ชาวพันธุ์ใหม่ๆ ที่ให้ผลผลิตสูงที่ชาวบ้านต้องซื้อหาเมล็ดพันธุ์มาก็จำเป็นต้องใช้ปุ๋ยเคมี เช่นเดียวกันเพื่อให้ทำการเพาะปลูกได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ก็จำเป็นต้องใช้เครื่องจักรกลการเกษตรที่ใช้น้ำมันซึ่งราคาแพงขึ้นๆ ในขณะเดียวกัน เพราะรัฐเน้นการพัฒนาการอุตสาหกรรม จึงได้มีพรีเมียมข้าวซึ่งเป็นภาษีเก็บจากการส่งออกข้าว ทำให้ราคาข้าวในประเทศต่ำ ซึ่งมีผลทำให้ราคาอาหารต่ำเช่นเดียวกัน จึงทำให้ค่าแรงงานอุตสาหกรรมรักษาให้คงต่ำได้ อยู่ เป็นการชักจูงให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนพัฒนาอุตสาหกรรมในไทย สถานการณ์เป็นอยู่เช่นนั้นเป็นระยะเวลายาวนานชาวนาจึงยากจนลง นอกจากนั้นแล้วการที่สินค้าเกษตรของไทยส่งออกไปขายต่างประเทศ ราคาของผลผลิตจึงขึ้นอยู่กับตลาดโลก และการที่ประเทศอื่นๆ ผลิตได้มากหรือน้อย ดังนั้นราคาจึงผันผวนอย่างยิ่ง และเกษตรกรไม่สามารถที่จะคาดเดาได้ สิ่งที่เกิดขึ้นบ่อยๆ อาทิเช่น ในปีนี้ผลผลิตอย่างหนึ่ง (เช่น ข้าว ข้าวโพด ฯลฯ) ขายได้ราคาดีมาก ชาวบ้านก็จะทุ่มเงินลงทุนที่จะผลิตสิ่งนั้น แต่ปรากฏว่าในปีต่อไปเมื่อจะขายผลผลิตชนิดนั้น ราคาก็ตกต่ำลงจนขาดทุนทำการเกษตร เพราะปัจจุบันต้องลงทุนมากดังกล่าวมาแล้ว เราจึงพบว่าหนี้ครัวเรือนเกษตรกรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และเพราะความยากจน ครอบครัวเกษตรกรในชนบทจึงต้องทำงานเป็นกรรมกรหรือภาคการบริการต่างๆ ในเมือง ซึ่งส่วนมากจะส่งลูกหลานที่เป็นหนุ่มสาวเข้าไปทำงานในเมือง งานในไร่ นา จึงตก

เป็นหน้าที่ของบิดา มารดา ซึ่งเป็นผู้มีอายุแล้ว ความจำเป็นซึ่งจะต้องใช้เครื่องจักรกลจึงเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน ซึ่งมีผลทำให้รายจ่ายเพิ่มขึ้นมาก เมื่อมีการพูดว่าจำเลยนั้นยากจน เพราะโครงการสังคมทำให้ยากจนนั้น มีที่มาจากสภาพการณ์ที่ได้กล่าวมาเช่นนี้ (ยากจนเชิงโครงสร้าง)

การที่ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ผู้มีทุนและมีความรู้อาศัยการได้เปรียบในการมองเห็นถึงราคาที่ดินที่จะเพิ่มขึ้น พยายามซื้อหาและกักตุนที่ดินด้วยวิธีการต่างๆ ที่สุจริตก็มี แต่บ่อยครั้งก็ฉ้อฉลดังปรากฏในคดีต่างๆ ที่นำมาเสนอในที่ประชุม เมื่อมีการฟ้องร้องดังใน 5 กรณีที่น่าเสนอ คู่ความในคดีนี้ได้มีความเท่าเทียมดังข้อสันนิษฐานของกฎหมาย หากแต่ฝ่ายหนึ่งมีทุนทรัพย์ที่จะดำเนินคดี จ้างทนายที่มีความสามารถและใช้เงินและอำนาจอิทธิพลทำให้หาพยานหลักฐานและความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่รัฐได้โดยง่าย ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งยากจนแร้นแค้น การที่ต้องเสียเวลามาขึ้นศาลทำให้เสียเวลาทำมาหากิน ไม่มีเงินจ้างทนายที่มีความสามารถมาสู้คดี และเสียเปรียบในการหาพยานหลักฐานทุกประการ ฉะนั้นการที่ศาลไม่คำนึงถึงการได้เปรียบเสียเปรียบของคู่ความ และสภาพแวดล้อมทางสังคมของคู่ความตลอดจนปฏิเสธที่จะสอบสวนถึงความเป็นมาที่เป็นเบื้องหลังของปัญหาข้อพิพาท จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้โดยง่าย ในการศึกษาวิชากฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมหาวิทยาลัย น่าจะมีการจัดการศึกษาให้เรียนรู้ ให้รู้จักสังคมไทยและสภาพชีวิตของชาวชนบทหรือคนรากหญ้าในปัจจุบัน อาจมีการกำหนดให้นักศึกษาไปอยู่ในชนบทหรือใช้ชีวิตในชุมชนแออัดสักระยะหนึ่ง และให้ทำสารนิพนธ์เพื่อแสดงว่าเขาได้เรียนรู้และเข้าใจวิถีชีวิตและความคิดของชาวบ้าน และผู้ยากจน

ได้มีการวิจารณ์ว่าความจริงแล้ว ศาลเป็นปลายทาง ทำไมจึงได้อภิปรายกันเป็นอันมากเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาของศาล คำวิจารณ์นี้ถูกต้องแล้ว ความไม่เป็นธรรมนี้อาจยับยั้งได้ ตั้งแต่หน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมที่ดิน เจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้ควรจจะทราบเรื่องราวเบื้องหลังคดีก็อาจหยุดยั้งได้ อัยการก็อาจพิจารณาสั่งไม่ฟ้องได้ ถ้าใส่ใจสืบสาวเรื่องราวเมื่อเกิดความสงสัย ศาลเป็นปลายทางจริงๆ แต่ที่ประชาชนมักจะต้องว่าศาล ก็เพราะคิดว่าศาลเป็นสถาบันที่ทรงคุณธรรม เป็นสถาบันสูงสุดที่อาจช่วยแก้ไขความไม่เป็นธรรมได้ ประชาชนเชื่อว่าศาลเป็นที่พึ่งสุดท้ายเป็นแห่งเดียวที่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชนได้